

แนวทางการบริหารและพัฒนากำลังคนเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลง
โครงสร้างอายุข้าราชการพลเรือนสามัญ
กรณีศึกษากรมการขนส่งทางบก

โดย

นายชนะชาติ พลพงศ์

ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาระบบงานตำแหน่งและค่าตอบแทน
สำนักงาน ก.พ.

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักรภาครัฐ เอกชน และการเมือง รุ่นที่ 7
ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช 2556 - 2557

บทคัดย่อ

เรื่อง แนวทางการบริหารและพัฒนากำลังคนเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลง
 โครงสร้างอายุข้าราชการพลเรือนสามัญ : กรณีศึกษากรมการขนส่งทางบก
ลักษณะวิชา สังคมจิตวิทยา
ผู้วิจัย นายชนะชาติ พลพวงค์ หลักสูตร วปม. รุ่นที่ 7

โครงการวิจัยเรื่องแนวทางการบริหารและพัฒนากำลังคนเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลง โครงสร้างอายุข้าราชการพลเรือนสามัญ : กรณีศึกษากรมการขนส่งทางบก มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษา วิเคราะห์ภาพรวมแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุของข้าราชการพลเรือนสามัญ และผลกระทบ ต่อการบริหารราชการ รวมทั้งการบริหารและการพัฒนาทรัพยากรบุคคลในส่วนราชการ แนวทาง สำหรับการบริหารและพัฒนากำลังคนเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุข้าราชการพลเรือน สมัญญ และเพื่อศึกษาแนวทางการเตรียมความพร้อมของส่วนราชการ สำหรับรองรับ ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุของข้าราชการพลเรือนสามัญ โครงการวิจัยเรื่องนี้ มีขอบเขตของการวิจัย เป็นการศึกษาแนวทางการเตรียมความพร้อมของส่วนราชการสำหรับรองรับ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุของข้าราชการพลเรือนสามัญเป็นการศึกษาเฉพาะกรณีกรมการขนส่ง ทางบก เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) และการสำรวจ (Survey Research) ผสมผสาน กัน โดยใช้สถิติเชิงพรรณนา (Descriptive Statistics) ซึ่งผลวิจัยปรากฏว่ากรมการขนส่งทางบกกำลัง ประสบปัญหาความไม่สมดุลของกำลังคนในแต่ละช่วงอายุ การขาดกำลังคนทดแทนในตำแหน่ง เชิงกลยุทธ์ที่สำคัญ ควรมีการพัฒนาทักษะในการใช้เทคนิค วิธีการ เครื่องมือทางการบริหารทรัพยากร บุคคลต่างๆ อาทิเช่น การวิเคราะห์อัตรากำลัง เพื่อการวางแผนกำลังคน (Workforce Planning) การจัดทำ เส้นทางก้าวหน้าในสายอาชีพ (Career Path) การวางแผนสืบทอดตำแหน่ง (Succession Plan) และ การจัดการความรู้ (Knowledge Management) เป็นต้น เพื่อกำหนดแนวทางการบริหารกำลังคน เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุข้าราชการพลเรือนสามัญ ให้สอดคล้องกับบริบท ความเปลี่ยนแปลงภายนอกและสภาพกำลังคนภายในของส่วนราชการ งานวิจัยฉบับนี้เป็นการศึกษาจาก แหล่งข้อมูลทุติยภูมิที่สำนักงาน ก.พ. มีอยู่ และสำรวจความคิดเห็นจากผู้บริหารและผู้ที่เกี่ยวข้องจาก ส่วนกลางเท่านั้น หากมีการนำผลการวิจัยไปประยุกต์ใช้ในส่วนราชการอื่น การศึกษาจากข้อมูล ที่หน่วยงานมีโดยตรงและเป็นปัจจุบัน รวมทั้งสำรวจความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องในหน่วยงานที่ตั้งอยู่ใน ส่วนภูมิภาคก็จะ ได้ข้อมูลที่ครบถ้วนเพื่อใช้ในการวิเคราะห์ให้แม่นยำมากยิ่งขึ้น

คำนำ

ภาคราชการของไทยกำลังก้าวเข้าสู่การเป็นองค์กรผู้สูงอายุ เนื่องจากข้าราชการจำนวนมากที่เข้ารับราชการในช่วงทศวรรษแห่งการขยายตัวของระบบราชการไทย (พ.ศ. 2512 - 2522) กำลังอยู่ในวัยสูงอายุและเริ่มเกษียณอายุจากราชการเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ก่อให้เกิดความกังวลถึงผลกระทบต่อการบริหารราชการและการให้บริการสาธารณะของส่วนราชการ โดยเฉพาะในสายงานและตำแหน่งที่มีความสำคัญของส่วนราชการ จะเกิดการสูญเสียอัตรากำลังจากการเกษียณอายุจำนวนมาก ขณะที่ข้าราชการรุ่นใหม่มีจำนวนน้อย เกิดความไม่สมดุลของกำลังคนในระบบราชการ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อปฏิบัติราชการ การให้บริการประชาชน งบประมาณค่าใช้จ่ายและสวัสดิการที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการสูงอายุ ทำให้เกิดคำถามในการวิจัย (Research Questions) ว่า แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุของข้าราชการพลเรือนสามัญส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการอย่างไร และส่วนราชการจะมีแนวทางในการบริหารและพัฒนากำลังคนเพื่อเตรียมความพร้อมรองรับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้อย่างไร โดยนอกจากจะศึกษาวิเคราะห์ภาพรวมเกี่ยวกับแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุข้าราชการพลเรือนสามัญและผลกระทบต่อการบริหารราชการและการบริหารทรัพยากรบุคคลในภาพรวมแล้ว ผู้วิจัยจะศึกษาเฉพาะกรณีกรมการขนส่งทางบก ซึ่งเป็นส่วนราชการที่มีความสำคัญต่อระบบการคมนาคมขนส่ง (Logistics) ของประเทศ เพื่อให้เห็นภาพของการเปลี่ยนแปลงและผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุข้าราชการพลเรือนสามัญ ตลอดจนการเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับปรากฏการณ์ดังกล่าวในระดับส่วนราชการได้อย่างชัดเจน ซึ่งอาจใช้เป็นต้นแบบในการดำเนินการสำหรับเตรียมความพร้อมให้กับส่วนราชการอื่นๆ ต่อไป

.....
(นายชนะชาติ พลพงศ์)

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปม. รุ่นที่ 7

ผู้วิจัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
คำนำ	ข
สารบัญ	ค
สารบัญตาราง	จ
บทที่ 1 บทนำ	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	4
ขอบเขตของการวิจัย	4
วิธีดำเนินการวิจัย	5
ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	5
คำจำกัดความ	6
บทที่ 2 แนวคิดและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการบริหารโครงสร้างอายุ	7
ผลกระทบของการเข้าสู่การเป็นองค์กรสูงอายุ (Aging Organizations)	7
การบริหารความหลากหลายของช่วงอายุ (Managing Age Diversity)	8
แนวคิดในการบริหารทรัพยากรบุคคลเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลง โครงสร้างอายุ	16
Best Practices เกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาเรื่องข้าราชการสูงอายุ ในภาคราชการ	18
ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	22
บทที่ 3 การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุข้าราชการพลเรือนสามัญ	24
ภาพรวมโครงสร้างอายุข้าราชการพลเรือนสามัญ	24
ความเสี่ยงจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุข้าราชการพลเรือนสามัญ	34

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 3 การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุข้าราชการพลเรือนสามัญ (ต่อ)	
แนวโน้มการสูญเสียกำลังคนในตำแหน่งที่มีความสำคัญต่อการบริหารราชการ	35
ความไม่สมดุลของกำลังคนในแต่ละช่วงอายุ	36
ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุ	37
การดำเนินการเพื่อเตรียมการรองรับการเปลี่ยนแปลง	
โครงสร้างอายุข้าราชการพลเรือนสามัญ	41
สรุปความก้าวหน้าในการดำเนินการในบางส่วนราชการ	42
โครงสร้างอายุข้าราชการพลเรือนสามัญ กรมการขนส่งทางบก	46
บทที่ 4 แนวทางการบริหารและพัฒนากำลังคนเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลง	51
โครงสร้างอายุข้าราชการพลเรือนสามัญ	
การวิเคราะห์บริบทของสิ่งแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อการบริหารราชการ	51
การวิเคราะห์ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุ	
ข้าราชการพลเรือนสามัญกรมการขนส่งทางบก	54
ผลการสำรวจความพร้อมของกรมการขนส่งทางบกเพื่อรองรับ	
การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุข้าราชการพลเรือนสามัญ	56
บทที่ 5 สรุปและข้อเสนอแนะ	63
สรุป	63
ข้อเสนอแนะ	64
บรรณานุกรม	66
ภาคผนวก	67
ภาคผนวก ก รายละเอียดทิศทาง ภารกิจ แผนงานและ โครงการสำคัญ	
โครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ และอัตรากำลัง	68
ภาคผนวก ข แบบสำรวจความพร้อมของส่วนราชการ	87
ประวัติย่อผู้วิจัย	92

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
2-1 แบบแผนการปฏิบัติที่ดีเกี่ยวกับการบริหารกำลังคนสูงอายุ	11
3-1 อายุเฉลี่ยของข้าราชการพลเรือนสามัญ	25
3-2 อายุเฉลี่ยของข้าราชการพลเรือนสามัญในส่วนราชการระดับกรม	26
3-3 การกระจายตัวของจำนวนข้าราชการพลเรือนสามัญในแต่ละช่วงอายุ	27
3-4 สัดส่วนข้าราชการพลเรือนสามัญที่มีอายุเกินกว่า 50 ปีในส่วนราชการ	27
3-5 สัดส่วนข้าราชการพลเรือนสามัญที่มีอายุน้อยกว่า 30 ปี ในส่วนราชการ	28
3-6 แนวโน้มการเกษียณอายุราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญในอีก 10 ปีข้างหน้า	31
4-1 ข้อมูลข้าราชการในแต่ละช่วงอายุของกรมการขนส่งทางบก	54
4-2 แนวโน้มการสูญเสียอัตรากำลังจากการเกษียณอายุ	55
4-3 สัดส่วนการทดแทนกำลังคนในตำแหน่งประเภทบริหารและอำนวยการ	55
4-4 สัดส่วนการทดแทนกำลังคนในตำแหน่งประเภทวิชาการที่เป็นสายงานหลัก	56

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ เนื่องจากจำนวนประชากรที่เกิดในช่วงปี พ.ศ. 2489 – 2507 (Baby Boom) ซึ่งเป็นกำลังแรงงานกลุ่มสำคัญในช่วง 2 – 3 ทศวรรษที่ผ่านมา เริ่มแก่ตัวลง และทยอยเกษียณอายุ โดยในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา สัดส่วนประชากรผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นเฉลี่ยประมาณร้อยละ 10 ของจำนวนประชากรทั้งหมด และมีแนวโน้มจะเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง จากการประมาณการแนวโน้มประชากรของประเทศในอีก 30 ปีข้างหน้า โดยใช้ข้อมูลสำมะโนประชากรและเคหะ พ.ศ. 2553 เป็นฐานในการคำนวณ พบว่า ในปี พ.ศ. 2569 จำนวนประชากรของไทยจะเพิ่มขึ้นสูงสุดเป็น 66.4 ล้านคน และจะค่อยๆ ลดเหลือ 63.9 ล้านคน ในปี พ.ศ. 2583 จำนวนประชากรไทยที่มีอายุ 65 ปีขึ้นไปจะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ขณะเดียวกันความก้าวหน้าด้านเทคโนโลยีและพัฒนาการทางการแพทย์ทำให้ประชากรมีอายุยืนยาวขึ้น ขณะที่อัตราการเกิดลดลง ส่งผลทำให้จำนวนประชากรวัยแรงงานที่มีอายุระหว่าง 15 – 59 ปี และกลุ่มแรกเกิดถึง 14 ปี มีแนวโน้มลดลง และอัตราการพึ่งพิง (Dependency Ratio) เพิ่มขึ้น โดยคาดการณ์ว่าในอนาคต ประชากร 1 คน จะต้องดูแลผู้สูงอายุ 2 คน ซึ่งสถานการณ์ดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

ภาคราชการของไทยกำลังก้าวเข้าสู่การเป็นองค์กรผู้สูงอายุ ข้าราชการจำนวนมากที่เข้ารับราชการในช่วงทศวรรษแห่งการขยายตัวของระบบราชการของไทย (พ.ศ. 2512 – 2522) กำลังอยู่ในวัยสูงอายุและเริ่มเกษียณอายุจากราชการเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุของข้าราชการพลเรือนสามัญ อาจพิจารณาได้จากอายุเฉลี่ยของข้าราชการ การกระจายของจำนวนข้าราชการในแต่ละช่วงอายุ สัดส่วนของข้าราชการสูงอายุในหน่วยงาน และแนวโน้มการเกษียณอายุในอีก 5 – 10 ปีข้างหน้า โดยอายุเฉลี่ยของข้าราชการพลเรือนสามัญ ณ สิ้นปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 อยู่ที่ 42.71 ปี ซึ่งเปลี่ยนแปลงไม่มากนักในรอบ 5 ปีที่ผ่านมา แต่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในด้านการกระจายของจำนวนข้าราชการพลเรือนสามัญในแต่ละช่วงอายุ พบว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญส่วนใหญ่มีอายุอยู่ในช่วง 31 – 50 ปี หรือคิดเป็นร้อยละ 67.19 ของจำนวนข้าราชการ

พลเรือนสามัญทั้งหมด สำหรับข้าราชการที่มีอายุ 30 ปีหรือน้อยกว่ามีเพียงร้อยละ 9.65 และข้าราชการพลเรือนสามัญที่มีอายุน้อยกว่า 25 ปี ซึ่งถือว่าเป็นข้าราชการรุ่นใหม่มีจำนวนน้อยที่สุด คิดเป็นร้อยละ 2.14 ของจำนวนข้าราชการพลเรือนสามัญทั้งหมด

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุของข้าราชการพลเรือนสามัญที่กล่าวถึงข้างต้น ก่อให้เกิดความกังวลถึงผลกระทบต่อการบริหารราชการและการให้บริการสาธารณะของส่วนราชการ สมาคมการจัดการภาครัฐระหว่างประเทศ สาขาทรัพยากรบุคคลหรือ International Public Management Association for Human Resources (IPMA-HR) โดย Davison, Lepeak และ Newman ในปี ค.ศ. 2007¹ ระบุว่า ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุของเจ้าหน้าที่ภาครัฐต่อการบรรลุพันธกิจและยุทธศาสตร์ของหน่วยงานยังไม่ได้ได้รับความสนใจจากหน่วยงานภาครัฐเท่าที่ควร เนื่องจากขาดผลการวิเคราะห์ข้อมูลหรือมีข้อมูลแต่ไม่ได้นำเสนอให้ผู้บริหารได้รับทราบและตัดสินใจ โดยผลการศึกษาพบว่า ผลกระทบของการมีเจ้าหน้าที่สูงอายุจำนวนมากทำให้ส่วนราชการหลายแห่งเกิดความวิตกกังวลเนื่องจากตระหนักดีว่าจะส่งผลกระทบต่อการส่งมอบบริการสาธารณะที่มีคุณภาพให้กับประชาชน อัตราการเกษียณอายุที่สูงอาจส่งผลกระทบต่อขีดความสามารถในการให้บริการหน่วยงานภาครัฐ จะต้องเผชิญกับปัญหาและสิ่งท้าทายในการสรรหาบุคลากรและการดึงดูดผู้สมัคร การแข่งขันกับภาคเอกชน และการเตรียมบุคลากรให้เป็นผู้นำและมีความพร้อมในการดำรงตำแหน่งบริหาร

ผลการศึกษาของ IPMA-HR ระบุว่า หน่วยงานภาครัฐส่วนใหญ่มีความเห็นว่าการบริหารทรัพยากรบุคคลที่จะรองรับการที่องค์กรมีเจ้าหน้าที่สูงอายุหรือมีแนวโน้มอัตราการเกษียณเป็นจำนวนมาก ควรประกอบด้วยมาตรการเชิงรุก ได้แก่ การวางแผนทดแทนและสืบทอดตำแหน่ง (Succession Planning) การวิเคราะห์ช่องว่างของทักษะและสมรรถนะ (Skill and Competency Gap Analysis) การวางระบบการบริหารผลงานหรือการใช้ดัชนีชี้วัดผลงานที่มีอยู่ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และถ่ายทอดความรู้จากเจ้าหน้าที่สูงอายุซึ่งมีประสบการณ์ โดย อลัน วอล์คเกอร์ ในปี ค.ศ. 1998² ระบุว่า แบบแผนการปฏิบัติที่ดีเกี่ยวกับการบริหารกำลังคนสูงอายุ มักจะประกอบด้วย (ก) มาตรการสำหรับแก้ปัญหาผลกระทบจากการที่หน่วยงานมีจำนวนผู้ปฏิบัติงานสูงอายุเพิ่มขึ้น ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อปัญหาการบริหารงานบุคคลหลายเรื่อง (ข) นโยบายเกี่ยวกับการจ้างงานและการบริหารทรัพยากรบุคคล (ค) การพัฒนาวิธีการทำงาน (ง) การออกแบบงาน / อุปกรณ์การทำงานให้มีความ

¹ Davidson, G., Lepeak, S. and Newman, E. The Impact of the Aging Workforce on Public Sector Organizations and Mission, IPMA-HR (A Study conducted by EquaTerra), 2007

² Walker, A. "Managing an Aging Workforce: A Guide to Good practice", European Foundation for the Improvement of living and Working Condition, 1998

เหมาะสมกับสภาพสรีระของผู้ปฏิบัติงาน (จ) การเปลี่ยนแปลงทัศนคติของคนในองค์กร และ (ฉ) การมีนโยบายและยุทธศาสตร์เพื่อสร้างความตระหนักรู้เกี่ยวกับความหลากหลายของช่วงอายุ โดยผู้บริหารทุกระดับและเจ้าหน้าที่ทุกคนต้องมีความมุ่งมั่นจริงจังในการแก้ไขปัญหา

สำหรับในภาคราชการพลเรือนสามัญของไทยมีการคาดการณ์ว่า ในอีก 10 ปีข้างหน้า ในกระทรวง กรมต่างๆ จะเกิดการสูญเสียอัตรากำลังจากการเกษียณอายุจำนวนมาก โดยเฉพาะในสายงานและตำแหน่งที่มีความสำคัญของส่วนราชการ ประกอบกับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2523 เป็นต้นมา รัฐบาลมีนโยบายและมาตรการหลายอย่างเพื่อจำกัดขนาดกำลังคนภาครัฐ ทำให้ข้าราชการรุ่นใหม่มีจำนวนน้อย เกิดความไม่สมดุลของกำลังคนในระบบราชการ ซึ่งจะส่งผลต่อการปฏิบัติราชการการให้บริการประชาชน งบประมาณค่าใช้จ่ายและสวัสดิการที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการสูงอายุรวมทั้งภาระบำเหน็จบำนาญในอนาคต ดังนั้น รัฐบาลชุดปัจจุบันจึงได้ให้ความสำคัญต่อการเตรียมความพร้อมรองรับปรากฏการณ์ดังกล่าว โดยคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2555 มีมติให้มีการจัดทำแผนบริหารจัดการกำลังคนภาครัฐ รวมทั้งวางระบบการคัดเลือก การพัฒนาและรักษาบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถให้อยู่ในระบบราชการ เพื่อไม่ให้เกิดช่องว่างระหว่างบุคลากรรุ่นเก่าที่จะเกษียณอายุออกไปจำนวนมาก และอาจขาดแคลนอัตรากำลังคนรุ่นใหม่ ทั้งนี้ โดยให้สอดคล้องกับภาพรวมของประชากรไทยที่มีแนวโน้มจะก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุมากยิ่งขึ้นด้วย

จากสภาพการณ์ดังกล่าวข้างต้นทำให้เกิดคำถามในการวิจัย (Research Questions) ว่า แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุของข้าราชการพลเรือนสามัญส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการอย่างไร และส่วนราชการจะมีแนวทางในการบริหารและพัฒนากำลังคนเพื่อเตรียมความพร้อมรองรับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้อย่างไร โดยนอกจากจะศึกษาวิเคราะห์ภาพรวมเกี่ยวกับแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุข้าราชการพลเรือนสามัญและผลกระทบต่อการบริหารราชการและการบริหารทรัพยากรบุคคลในภาพรวมแล้ว ผู้วิจัยจะศึกษาเฉพาะกรณีกรมการขนส่งทางบก ซึ่งเป็นส่วนราชการที่มีความสำคัญต่อระบบการคมนาคมขนส่ง (Logistics) ของประเทศ แต่มีบุคลากรที่มีอายุเฉลี่ยสูงที่สุดในกระทรวงคมนาคม (มีอายุมัธยฐาน 47 ปี และ อายุเฉลี่ย 46.08 ปี) มีข้าราชการที่อายุ 50 ปีขึ้นไป ร้อยละ 28.41 ของข้าราชการทั้งหมดและในอีก 10 ปีข้างหน้า จะมีอัตราการสูญเสียกำลังคนจากการเกษียณอายุจำนวนมาก ดังนั้น การศึกษาเฉพาะกรณีกรมการขนส่งทางบก เพิ่มเติมจากการศึกษาในภาพรวม จะช่วยให้เห็นภาพของการเปลี่ยนแปลงและผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุข้าราชการพลเรือนสามัญ ตลอดจนการเตรียมความ

พร้อมเพื่อรองรับปรากฏการณ์ดังกล่าวในระดับส่วนราชการได้อย่างชัดเจน ซึ่งอาจใช้เป็นต้นแบบในการดำเนินการสำหรับเตรียมความพร้อมให้กับส่วนราชการอื่นๆต่อไปได้ด้วย

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

โครงการวิจัยเรื่องแนวทางการบริหารและพัฒนากำลังคนเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุข้าราชการพลเรือนสามัญ : กรณีศึกษากรมการขนส่งทางบก มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

1. เพื่อศึกษาวิเคราะห์สภาพรวมแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุของข้าราชการพลเรือนสามัญ และผลกระทบต่อการบริหารราชการ โดยเฉพาะผลกระทบต่อการบริหารและการพัฒนาทรัพยากรบุคคลในส่วนราชการ
2. เพื่อศึกษาแนวทางสำหรับการบริหารและพัฒนากำลังคนเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุข้าราชการพลเรือน
3. เพื่อศึกษาแนวทางการเตรียมความพร้อมของส่วนราชการสำหรับรองรับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุของข้าราชการพลเรือนสามัญ

ขอบเขตของการวิจัย

โครงการวิจัยนี้ มีขอบเขตของการวิจัยทั้งในภาพรวมและการศึกษาเฉพาะกรณี ดังนี้

1. การศึกษาแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุของข้าราชการพลเรือนสามัญ (ตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 และ 2) เป็นการศึกษาภาพรวมของส่วนราชการในสังกัดคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)
2. การศึกษาแนวทางการเตรียมความพร้อมของส่วนราชการสำหรับรองรับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุของข้าราชการพลเรือนสามัญ (ตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 3) เป็นการศึกษาเฉพาะกรณีกรมการขนส่งทางบก
3. ช่วงเวลาในการศึกษา จะใช้เวลาในการเก็บรวบรวมข้อมูลเป็นระยะเวลา 8 เดือน ระหว่างเดือน มกราคม – พฤษภาคม 2557

วิธีดำเนินการวิจัย

โครงการวิจัยเรื่องแนวทางการบริหารและพัฒนากำลังคนเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุข้าราชการพลเรือนสามัญ : กรณีศึกษากรมการขนส่งทางบก เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) และการสำรวจ (Survey Research) ผสมผสานกัน โดยใช้สถิติเชิงพรรณนา (Descriptive Statistics) ในการประมวลผลและวิเคราะห์โครงสร้างอายุของข้าราชการพลเรือนสามัญ ในภาพรวมจากข้อมูลสถิติในฐานะข้อมูลสารสนเทศกำลังคนภาครัฐ (GMIS) รวมทั้งข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์และแบบสอบถามความคิดเห็นของประชากรกลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ ผู้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหาร ตำแหน่งประเภทอำนวยการ และนักทรัพยากรบุคคลในหน่วยงานการเจ้าหน้าที่ของกรมการขนส่งทางบก เกี่ยวกับความพร้อมของส่วนราชการ (กรมการขนส่งทางบก) ในการเตรียมการรองรับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุข้าราชการพลเรือนสามัญ

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

โครงการวิจัยเรื่องแนวทางการบริหารและพัฒนากำลังคนเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุข้าราชการพลเรือนสามัญ : กรณีศึกษากรมการขนส่งทางบก จะมีประโยชน์ต่อการบริหารราชการ การบริหารและพัฒนาทรัพยากรบุคคลภาครัฐดังต่อไปนี้

1. ช่วยให้สำนักงาน ก.พ. มีสารสนเทศและสามารถวิเคราะห์ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุข้าราชการพลเรือนต่อการบริหารราชการในภาพรวมอันจะนำไปสู่การกำหนดนโยบายและมาตรการรองรับเพื่อให้ส่วนราชการเกิดความต่อเนื่องในการจัดและส่งมอบบริการสาธารณะให้กับประชาชน
2. สำนักงาน ก.พ. มีแนวทางในการกำหนดมาตรการเพื่อใช้ในการบริหารทรัพยากรบุคคลเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุของข้าราชการพลเรือนสามัญ
3. กรมการขนส่งทางบก ตระหนักถึงผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุของข้าราชการพลเรือนสามัญในสังกัด และมีแนวทางในการเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับผลกระทบดังกล่าว รวมทั้งสภาพการณ์ด้านโครงสร้างกำลังคนในหน่วยงาน
4. สามารถนำผลการศึกษาไปถ่ายทอดหรือขยายผลให้กับส่วนราชการที่กำลังประสบปัญหาการสูญเสียอัตรากำลังจากการเกษียณอายุราชการหรือส่วนราชการที่มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุข้าราชการพลเรือนสามัญในระดับที่ต้องเฝ้าระวัง

คำจำกัดความ

แนวทางการบริหารกำลังคน หมายถึง แนวทาง มาตรการ โครงการหรือกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการสรรหาเพื่อให้ได้มาซึ่งอัตรากำลังที่เพียงพอต่อการปฏิบัติราชการ ทั้งในเชิงปริมาณ (จำนวนอัตรากำลัง) และในเชิงคุณภาพ รวมทั้งการพัฒนาบุคลากร การดึงดูด และการรักษาบุคลากรไว้ในกรมการขนส่งทางบก

แนวทางการพัฒนากำลังคน หมายถึง มาตรการ โครงการหรือกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเพิ่มขีดความสามารถ ความรู้ ทักษะและสมรรถนะของบุคลากรกรมการขนส่งทางบกให้พร้อมรองรับผลกระทบ

โครงสร้างอายุ หมายถึง ภาพรวมเกี่ยวกับอายุของบุคลากรในองค์กร ประกอบด้วย อายุเฉลี่ย สัดส่วนของจำนวนบุคลากรและการกระจายของจำนวนบุคลากรในแต่ละช่วงอายุรวมทั้งอัตราการเกษียณอายุราชการของข้าราชการกรมการขนส่งทางบก

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุ หมายถึง แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงอายุเฉลี่ย สัดส่วนของจำนวนบุคลากรในแต่ละช่วงอายุและการกระจายของจำนวนบุคลากรในแต่ละช่วงอายุรวมทั้งแนวโน้มการเกษียณอายุราชการ

ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุ หมายถึง การเปลี่ยนแปลงภาพรวมเกี่ยวกับอายุของบุคลากรในส่วนราชการ ซึ่งส่งผลต่อการบริหารราชการและการบริหารทรัพยากรบุคคลของส่วนราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การระบุว่าตำแหน่งที่มีความสำคัญตำแหน่งใดที่อาจได้รับผลกระทบจากแนวโน้มการสูญเสียอัตรากำลังจากการเกษียณอายุราชการ

บทที่ 2

แนวคิดและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการบริหารโครงสร้างอายุ

ในการวิจัยเกี่ยวกับแนวคิดทางการบริหารและพัฒนากำลังคนเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุ จำเป็นต้องศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการเข้าสู่การเป็นองค์กรผู้สูงอายุ (Aging Organizations) และผลกระทบ แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคลท่ามกลางความแตกต่างหลากหลายของช่วงอายุ (Generational Management) และแนวคิดวิธีการปฏิบัติด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลที่องค์กรอาจนำมาพิจารณาใช้เพื่อรองรับสภาพปัญหาการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุ โดยแนวความคิดต่างๆเหล่านี้ ผู้วิจัยจะนำมาประกอบการทำแนวทางการศึกษาในบริบทของการบริหารราชการไทยต่อไป

ผลกระทบของการเข้าสู่การเป็นองค์กรสูงอายุ (Aging Organizations)

ผลการศึกษาแนวโน้มเชิงประชากร (Demographic Trends) พบว่า ในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมาพบว่าประเทศไทยมีจำนวนและสัดส่วนของประชากรสูงอายุเพิ่มมากขึ้น ซึ่งการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุดังกล่าว นอกจากจะส่งผลกระทบต่อการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจของประเทศในภาพรวมแล้ว ยังส่งผลต่อการบริหารกำลังคนในระดับองค์กรด้วย สำหรับแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุของข้าราชการ เช่น สัดส่วนของกำลังคนสูงอายุในส่วนราชการ ภารกิจ สายงาน ประเภทตำแหน่ง ระดับตำแหน่ง คุณวุฒิ ทักษะและสมรรถนะที่จำเป็น การกระจายกำลังคนในแต่ละช่วงอายุ แนวโน้มการเกษียณอายุ ความสมดุลของกำลังคนในช่วงอายุต่างๆและประสิทธิภาพของการทำงานของกำลังคนในสายงานหรือตำแหน่งที่ต้องใช้สมรรถภาพทางร่างกาย เป็นต้น ล้วนส่งผลกระทบต่อการบริหารและพัฒนากำลังคนในหน่วยราชการ

จากการศึกษาของสมาคมการจัดการภาครัฐระหว่างประเทศ สาขาทรัพยากรบุคคล หรือ International Public Management Association for Human Resources (IPMA-HR) สรุปผลการศึกษาเกี่ยวกับผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุของหน่วยงานภาครัฐในต่างประเทศไว้ ดังนี้

1. ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุของเจ้าหน้าที่ภาครัฐต่อการบรรลุพันธกิจและยุทธศาสตร์ของหน่วยงานยังไม่ได้ได้รับความสนใจจากหน่วยงานภาครัฐเท่าที่ควร เนื่องจากขาดผลการวิเคราะห์ข้อมูลหรือมีข้อมูลแต่ไม่ได้นำเสนอให้ผู้บริหารได้รับทราบและตัดสินใจ ผลการศึกษาของ IPMA ระบุว่าหน่วยงานภาครัฐมีความเห็นว่าการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุมีผลกระทบต่อเรื่องการสรรหา การจัดอัตรากำลัง การจัดทำแผนทดแทนสืบทอดตำแหน่ง และการจัดการความรู้เพื่อเก็บเกี่ยวรวบรวมและเรียนรู้จากประสบการณ์ของผู้สูงอายุ อยู่ในระดับปานกลางเท่านั้น

2. ผลกระทบของการมีเจ้าหน้าที่สูงอายุจำนวนมากทำให้ส่วนราชการหลายแห่งเกิดความวิตกกังวลเนื่องจากตระหนักดีกว่า (ก) จะส่งผลกระทบต่อส่งมอบบริการสาธารณะที่มีคุณภาพให้กับประชาชน (ข) อัตราการเกษียณอายุที่สูงอาจส่งผลกระทบต่อขีดความสามารถในการให้บริการและ (ค) หน่วยงานภาครัฐจะต้องเผชิญกับปัญหาและสิ่งท้าทายในการสรรหานุเคราะห์และการดึงดูดผู้สมัคร การแข่งขันกับภาคเอกชน และการเตรียมบุคลากรให้เป็นผู้นำและมีความพร้อมในการดำรงตำแหน่งบริการ

3. หน่วยงานภาครัฐส่วนใหญ่ยังไม่มีมาตรการหรือเทคนิคที่เป็นรูปธรรมในการประเมินผลกระทบของการมีเจ้าหน้าที่สูงอายุเพิ่มมากขึ้น หรือมีแนวโน้มอัตราการเกษียณอายุสูง กล่าวคือ มีเพียงหนึ่งในสี่ของหน่วยงานที่สำรวจเท่านั้นที่ใช้วิธีการเชิงรุกในการจัดการกับปัญหา เช่น การติดตามผลกระทบต่อการใช้บริการความพึงพอใจของผู้รับบริการและแนวโน้มการขาดแคลนเจ้าหน้าที่ซึ่งมีความรู้ความสามารถสูง ขณะที่สามในสี่ของหน่วยงานที่สำรวจยังคงดำเนินการแบบเชิงรับโดยใช้วิธีการติดตามรวบรวมสถิติการเข้า ออกจากงาน สถิติการเกษียณอายุ แผนการสรรหานุเคราะห์ การคาดการณ์การขาดแคลนแรงงานคุณภาพ เป็นต้น เหตุที่หน่วยงานส่วนใหญ่ยังไม่ได้ใส่ใจวิเคราะห์ผลกระทบของโครงสร้างอายุอย่างแท้จริง อาจจะเป็นเพราะมีงบประมาณจำกัดและขาดความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้อง

การบริหารความหลากหลายของช่วงอายุ (Managing Age Diversity)

ความหลากหลายอันเกิดจากการที่องค์กรมีคนหลายช่วงอายุปฏิบัติงานร่วมกันถือเป็นความท้าทายด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลในปัจจุบัน เพราะคนที่อยู่ในช่วงอายุที่แตกต่างกันมักมีทัศนคติประสบการณ์ชีวิตและพฤติกรรมในการปฏิบัติงานที่แตกต่างกันด้วย จนบางครั้งอาจก่อให้เกิดความขัดแย้งซึ่งถ้าหากรุนแรงก็จะส่งผลกระทบต่อการบรรลุเป้าหมายของหน่วยงาน ความแตกต่างในเรื่องอายุของคนหลายวัย ทำให้มีความพยายามในการแบ่งช่วงอายุของคนในการทำงาน ในองค์กรเพื่อการศึกษาคุณลักษณะที่เกี่ยวข้องกับอายุซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการทำงาน สรุปได้ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับความแตกต่างของช่วงวัย (Generations)

ในการศึกษาช่วงอายุของคนในองค์กร มักจะเน้นการแบ่งช่วงวัยของกำลังแรงงาน (Workforce) ในองค์กร ซึ่งในแต่ละสังคมอาจมีความแตกต่างกัน การศึกษาของ The Sloan Center on Aging and Work ได้สรุปความแตกต่างของช่วงวัยไว้ดังนี้

1.1 ช่วงวัย Baby Boomers เป็นกำลังคนซึ่งในปัจจุบันมีอายุประมาณ 49-67 ปี เป็นกลุ่มคนซึ่งเกิดในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ในยุคที่ประชากรของโลกกำลังเติบโต เชื่อมต่อการเข้าสู่สังคมเย็นระหว่างสหรัฐอเมริกาและสหภาพโซเวียตและสงครามเวียดนาม โดยด้านการพัฒนานั้นเป็นยุคที่มีการสำรวจอวกาศและส่งยานอพอลโลไปยังดวงจันทร์ เศรษฐกิจโลกในช่วงนี้มีความเข้มแข็งและเติบโต ดังนั้น กำลังคนในช่วงนี้จึงเน้นการทำงานหนักเพื่อเลี้ยงชีพ

1.2 ช่วงวัย Generation X เป็นกำลังคนซึ่งในปัจจุบันมีอายุประมาณ 33-48 ปี เป็นกลุ่มที่เกิดก่อนการพัฒนาาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการสื่อสาร กล่าวคือ เป็นยุครอยต่อระหว่างระบบ Analog กับ Digital สำหรับสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจที่สำคัญเกี่ยวข้องกับวิกฤติพลังงานและการเงินของโลก ในด้านการเมืองนั้นเกิดการล่มสลายของลัทธิสังคมนิยมและการทำลายกำแพงเบอร์ลิน ตลอดจนการเปิดประเทศของสาธารณรัฐประชาชนจีน ในเชิงพฤติกรรมของกำลังแรงงานในช่วงนี้มักจะไม่ได้ให้ความสำคัญกับความจงรักภักดีต่อองค์กร และถือว่างานไม่ใช่ทุกอย่างของชีวิต

1.3 ช่วงวัย Generation Y เป็นกำลังคนซึ่งในปัจจุบันมีอายุประมาณ 23-32 ปี เป็นกลุ่มที่เกิดในยุคอินเทอร์เน็ตซึ่งเป็นช่วงที่มีการขยายตัวของเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการสื่อสาร รวมทั้งเป็นช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลงสังคม เศรษฐกิจ การเมืองและสิ่งแวดล้อม หลายภูมิภาคเกิดภัยธรรมชาติร้ายแรง กำลังคนกลุ่มนี้มักมี อัตลักษณ์เป็นของตนเองซึ่งติดขัดอยู่กับกลุ่มความคิด และทัศนคติมักมีความเป็นอิสระ และมักถูกมองว่าไม่มีความอดทน

1.4 ช่วงวัย Generation Z เป็นกำลังคนซึ่งในปัจจุบันมีอายุ 22 ปี หรือน้อยกว่าเป็นกลุ่มที่เกิดในช่วงปัจจุบันซึ่งมีเหตุการณ์สำคัญหลายอย่างเกิดขึ้น ทั้งเหตุการณ์ก่อการร้ายนานาชาติ หรือภัยธรรมชาติร้ายแรง คนกลุ่มนี้ยังเข้าสู่กำลังแรงงานไม่เต็มที่ แม้ว่าจะมีความเป็นตัวของตัวเองสูงแต่ก็ยังได้รับการประคบประหงมจากผู้ปกครองเป็นกลุ่มที่ต้องการความรวดเร็วในการสื่อสาร การหาข้อมูล

2. แนวคิดการบริหารความหลากหลายของช่วงอายุ

จากการศึกษาของ IPMA-HR ดังกล่าวข้างต้นระบุว่า หน่วยงานภาครัฐส่วนใหญ่มีความเห็นว่าการบริหารทรัพยากรบุคคลที่จะรองรับการที่หน่วยงานมีเจ้าหน้าที่สูงอายุหรือมี

แนวโน้มอัตราการเกษียณเป็นจำนวนมาก ควรประกอบด้วยมาตรการเชิงรุก ได้แก่ การวางแผนทดแทนและสืบทอดตำแหน่ง (Succession Planning) การวิเคราะห์ช่องว่างของทักษะและสมรรถนะ (Skill and Competency Gap Analysis) การวางระบบการบริหารผลงานหรือการใช้ดัชนีชี้วัดผลงานที่มีอยู่ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น รวมทั้งการถ่ายทอดความรู้จากเจ้าหน้าที่สูงอายุซึ่งมีประสบการณ์

ผลการสำรวจของ IPMA-HR ระบุว่า หน่วยงานภาครัฐมีความกังวลเกี่ยวกับการเตรียมความพร้อมและการสรรหาบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งบริหาร จึงให้ความสำคัญกับกลยุทธ์การวางแผนทดแทนและสืบทอดตำแหน่ง การถ่ายทอดความรู้จากเจ้าหน้าที่สูงอายุซึ่งมีประสบการณ์และการบริหารทรัพยากรบุคคลบนความหลากหลายของช่วงอายุ ส่วนการ วิเคราะห์ช่องว่างของทักษะและสมรรถนะและการวางระบบการบริหารผลงาน หรือการใช้ดัชนีชี้วัดผลงานที่มีอยู่ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ถือเป็นมาตรการเชิงรุกที่หน่วยงานภาครัฐต้องเร่งดำเนินการเพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับสิ่งท้าทายในอนาคต ซึ่งผลการวิเคราะห์จะช่วยให้หน่วยงานทรัพยากรบุคคลจัดสรรทรัพยากรเพื่อการพัฒนาทักษะและความรู้ความสามารถ (Skill and talent) ได้อย่างถูกต้องเหมาะสมและตรงตามความจำเป็นเร่งด่วนขององค์กร

3. แบบแผนการปฏิบัติที่ดีด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลให้สอดคล้องกับช่วงอายุ

การศึกษาของศาสตราจารย์ อลัน วอล์คเกอร์ แห่งมหาวิทยาลัย เซฟฟีลด์ ในประเทศอังกฤษ ระบุว่า แบบแผนการปฏิบัติที่ดีเกี่ยวกับการบริหารกำลังคนสูงอายุ มักจะประกอบด้วยประเด็นดังต่อไปนี้ (สรุปอย่างแบบแผนการปฏิบัติที่ดีเกี่ยวกับการบริหารกำลังคนสูงอายุ ในองค์กรภาครัฐและเอกชนในต่างประเทศ ตามตารางที่ 2-1)

3.1 มาตรการสำหรับแก้ปัญหาผลกระทบจากการที่หน่วยงานมีจำนวนผู้ปฏิบัติงานสูงอายุเพิ่มขึ้น ซึ่งจะส่งผลต่อปัญหาการบริหารงานบุคคลหลายเรื่อง (Measures to Combat Age Barriers)

3.2 นโยบายเกี่ยวกับการจ้างงานและการบริหารทรัพยากรบุคคลซึ่งเปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติงานแต่ละคนได้ใช้ศักยภาพในการทำงานอย่างเต็มที่โดยไม่นำเรื่องอายุมาเป็นเครื่องกีดกัน (Employment and Human Resource Policy) ตัวอย่างนโยบายในการบริหารจัดการ ได้แก่

3.2.1 การสรรหา: มีนโยบาย ระบบและกระบวนการที่รับประกันว่าจะไม่มีการกีดกันเรื่องอายุในการรับสมัครงานทั้งทางตรงและทางอ้อม

3.2.2 การอบรม พัฒนาและการเลื่อนตำแหน่ง จะต้องไม่ละเลยที่จะอบรมและพัฒนาเจ้าหน้าที่ผู้สูงอายุให้มีความก้าวหน้าในอาชีพ มีโอกาสเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง รวมทั้งมีเทคนิคและวิธีการพัฒนาที่เหมาะสมกับกลุ่มเจ้าหน้าที่ซึ่งมีความหลากหลายของช่วงอายุ

3.2.3 การพัฒนาวิธีการทำงาน: ออกแบบงานและวิธีการทำงานให้มีความยืดหยุ่น โดยเฉพาะช่วงเวลากิจการปฏิบัติงาน และรูปแบบช่วงเวลากิจการเกษียณอายุ

3.2.4 การออกแบบงาน/อุปกรณ์การทำงานให้มีความเหมาะสมกับสภาพสรีระของผู้ปฏิบัติงานตามหลัก “การยศาสตร์” (Ergonomics/Job Design) : ออกแบบงานให้เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงสภาพร่างกาย เพื่อป้องกันอันตรายจากการทำงาน รวมทั้งช่วยให้เจ้าหน้าที่สูงอายูรักษาระดับผลิตภาพไว้ต่อไป

3.2.5 การเปลี่ยนแปลงทัศนคติของคนในองค์กร : มีนโยบายและยุทธศาสตร์เพื่อสร้างความตระหนักรู้เกี่ยวกับความหลากหลายของช่วงอายุ (Age Awareness Strategy) โดยผู้บริหารทุกระดับและเจ้าหน้าที่ทุกคนต้องมีความมุ่งมั่นจริงจัง

ตารางที่ 2-1 แบบแผนการปฏิบัติที่ดีเกี่ยวกับการบริหารกำลังคนสูงอายุ

แบบแผนการปฏิบัติที่ดี	ตัวอย่างองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชน
การสรรหา	<ul style="list-style-type: none">-บริษัท RAPID ซึ่งเป็นผู้ผลิตขนาดกลางในสวีเดน ใช้การสรรหาพนักงานผลิตโลหะที่มีฝีมือ โดยกำหนดสัดส่วนว่าต้องมีพนักงานสูงอายุด้วย เพื่อให้มีจำนวนพนักงานรุ่นหนุ่มสาวสมดุลกับพนักงานสูงอายุ(Age Mixed Workforce) และหลีกเลี่ยงการขาดแคลนแรงงานมีฝีมือ-องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ของกรุงลอนดอน ในอังกฤษ (London Bourough of Hunslow) ห้ามไม่ให้กำหนดเงื่อนไขอายุไว้ในการประกาศรับสมัครงาน-บริษัท IMB-Sernet ในอิตาลี เป็นบริษัทร่วมทุนระหว่างกลุ่มของอดีตผู้จัดการของบริษัท IMB กับบริษัท IMB ที่เป็นบริษัทแม่ ซึ่งตั้งขึ้นเพื่อให้พนักงานสูงอายุที่มีประสบการณ์ได้ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาให้กับองค์กรหรือหน่วยงานต่างๆ-บริษัทจัดหางานในเนเธอร์แลนด์ (Utizendbureau 55+) เป็นบริษัทที่รับจัดหางานให้ผู้สูงอายุโดยเฉพาะ

ตารางที่ 2-1 แบบแผนการปฏิบัติที่ดีเกี่ยวกับการบริหารกำลังคนสูงอายุ (ต่อ)

แบบแผนการปฏิบัติที่ดี	ตัวอย่างองค์การทั้งภาครัฐและเอกชน
การอบรมพัฒนาและการเลื่อนตำแหน่ง	<ul style="list-style-type: none">-บริษัท Keller GmbH เป็นบริษัทผลิตโลหะในเยอรมันนี่มีการจัดหลักสูตรทักษะด้านเทคโนโลยีสารสนเทศสำหรับเจ้าหน้าที่สูงอายุ-องค์กรภาคประชาสังคม FORUM ในเนเธอร์แลนด์กำหนดนโยบายตระหนักรู้เรื่องอายุหรือ “Age Aware Personnel Policy” สำหรับครูและอาจารย์-สถาบันการฝึกอบรมขั้นสูงในอิตาลี (The Higher Training Insitute) มีการเปิดหลักสูตรสำหรับคนว่างงานซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้มีอายุเกิน 50 ปี-บริษัท Fontijne Holland ซึ่งเป็นบริษัทขนาดกลางในเนเธอร์แลนด์ มีการเปิดหลักสูตรทบทวนความรู้ (Refresher Course) เรื่องเทคโนโลยีสารสนเทศสำหรับการทำงานให้กับเจ้าหน้าที่สูงอายุ-สถาบันฝึกอบรมวิชาชีพของสมาพันธ์นายจ้างของเยอรมันนี่ (The professional Training Center of a German Employers’ Federation) เปิดหลักสูตรอบรมสำหรับเจ้าหน้าที่สูงอายุของหน่วยงานต่างๆที่ถูกออกจากงานเพื่อเพิ่มโอกาสในการหางาน
การสร้างวิธีการทำงานที่มีความยืดหยุ่น	<ul style="list-style-type: none">-บริษัท Fidisco NV ซึ่งเป็นบริษัทขนาดกลางในเบลเยียม มีแผนการทำงานที่ยืดหยุ่น โดยให้พนักงานชายที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปและพนักงานหญิงซึ่งมีอายุ 55 ปีขึ้นไป สามารถลดเวลาการทำงานลงได้สัปดาห์ละ 2 ชั่วโมง โดยไม่ลดค่าจ้าง(ได้เงินเดือนเท่าเดิม) หรืออาจจะนับรวมเป็นวันหยุดพักผ่อนประจำปีได้-บริษัทก่อสร้างขนาดกลางในฝรั่งเศสยกเลิกโครงการเกษียณก่อนกำหนดในปี ค.ศ. 1993 ละใช้ระบบเกษียณก่อนกำหนดเป็นระยะ (Phase Early Retirement) แทน ซึ่งโครงการนี้มีเป้าหมายเพื่อให้พนักงานปรับตัวเข้าสู่ภาวะหลังเกษียณอย่างราบรื่น ขณะเดียวกันก็สามารถวางแผนการสรรหาได้อย่างเป็นระบบ ตลอดจนใช้เจ้าหน้าที่สูงอายุเป็นผู้ฝึกงานให้กับพนักงานใหม่

ตารางที่ 2-1 แบบแผนการปฏิบัติที่ดีเกี่ยวกับการบริหารกำลังคนสูงอายุ (ต่อ)

แบบแผนการปฏิบัติที่ดี	ตัวอย่างองค์การทั้งภาครัฐและเอกชน
การสร้างวิธีการทำงานที่มี ความยืดหยุ่น	-บริษัทผลิตน้ำตาลรายใหญ่ของฝรั่งเศสใช้ระบบ Phase Early Retirement เพื่อให้เจ้าหน้าที่มีโอกาสเลือกทำงานให้เหมาะกับช่วงชีวิตใกล้เคียง โดยรับค่าจ้างเพียงร้อยละ 90 ของเงินเดือน แต่ยังคงมีสิทธิลาพักผ่อน
การออกแบบงานให้เหมาะสม ตามหลัก “การยศาสตร์”	-บริษัท Ruoka-Saarioinen ผู้ผลิตอาหารในฟินแลนด์ ได้ร่วมมือกับสถาบันประกันสุขภาพของรัฐและเอกชนขยายเวลาการทำงานของพนักงานออกไปอีก 1-2 ปี มีการซื้ออุปกรณ์การทำงานใหม่ทำให้สภาพการทำงานสำหรับพนักงานสูงอายุดีขึ้น มีการปรับปรุงการยศาสตร์ในการทำงาน มีการหยุดพักเพื่อออกกำลังกายระหว่างทำงาน ให้บริการสถานออกกำลังกาย (ฟิตเนส) การลดน้ำหนัก ซึ่งส่งผลต่อขีดความสามารถในการทำงานของพนักงาน -บริษัท Hazenberg Construction ซึ่งเป็นบริษัทก่อสร้างขนาดกลาง ในเนเธอร์แลนด์ ใช้วิธีการปรับปรุงปรับแต่งวิธีการทำงาน เพื่อให้พนักงานมีขีดความสามารถในการรับมือกับภาระงานได้ เช่น มีการเปลี่ยนตำแหน่งจากผู้ปฏิบัติไปเป็นหัวหน้า หรือผู้สอนงาน ส่งพนักงานรุ่นใหม่ลงไปทำงานประกบเพื่อแบ่งเบาภาระรวมทั้งมีการดูแลเรื่องสุขภาพอย่างต่อเนื่อง
การเปลี่ยนแปลงทัศนคติของคน ในองค์กร	-บริษัท Volvo Penta ซึ่งเป็นบริษัทผลิตรถยนต์ขนาดใหญ่ในสวีเดนใช้วิธีการเคลื่อนย้ายสับเปลี่ยนหมุนเวียนภายใน (Internal Mobility) โดยมีการจัดสรรงบประมาณให้พนักงานแต่ละคนมีโอกาสในการพัฒนาตนเองด้วย -บริษัทจัดหางานแห่งหนึ่งในเบลเยียมใช้การโฆษณาเพื่อชี้ให้เห็นว่าการจ้างพนักงานสูงอายุมีข้อดีคือเป็นผู้มีประสบการณ์ในอาชีพและชีวิตสูงรวมทั้งมีความยืดหยุ่นในการทำงาน

ตารางที่ 2-1 แบบแผนการปฏิบัติที่ดีเกี่ยวกับการบริหารกำลังคนสูงอายุ (ต่อ)

แบบแผนการปฏิบัติที่ดี	ตัวอย่างองค์การทั้งภาครัฐและเอกชน
การเปลี่ยนแปลงทัศนคติของคนในองค์กร	-องค์กรขนาดกลางที่เกี่ยวข้องกับสัตวแพทย์แห่งหนึ่งในเนเธอร์แลนด์มีนโยบายสร้างความตระหนักรู้เกี่ยวกับความหลากหลายของอายุ ใช้วิธีการสำรวจความเห็นของพนักงาน โดยมีข้อคำถามเกี่ยวกับความสัมพันธ์ของผู้ตอบกับพนักงานสูงอายุในองค์กรด้วย

ที่มา : สรุปรจาก Walker, A. “Managing an Aging Workforce: A Guide to Good practice”, European Foundation for the Improvement of Living and Working Condition. ,1998.

4. การเปลี่ยนแปลงทางสรีรวิทยาในผู้สูงอายุที่มีผลกับการทำงาน

เมื่อมนุษย์มีอายุมากขึ้นการเสื่อมถอยลงของสมรรถภาพร่างกาย อวัยวะ รวมทั้ง อารมณ์ ความคิด ซึ่งส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการทำงาน เป็นเรื่องที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ องค์กร Canadian Center for Occupational Health & Safety (CCOHS) ได้กล่าวถึงการเปลี่ยนแปลงทางสรีรวิทยาในผู้สูงอายุที่มีผลกับการทำงาน ไว้ดังนี้ (วิวัฒน์ เอกบูรณะวัฒน์, ออนไลน์, 2557)

4.1 การลดลงของกำลังกล้ามเนื้อสูงสุด (maximum muscular strength) และระยะเวลาการเคลื่อนไหวของข้อต่อ (range of joint movement) โดยทั่วไปนั้น มนุษย์จะมีพลังกำลังลดลงประมาณ 15 - 20 % ในระหว่างช่วงอายุ 20 - 60 ปี ซึ่งจะมีความแตกต่างกันในแต่ละบุคคล แต่เนื่องจากมนุษย์ส่วนใหญ่ไม่ได้ทำงานโดยใช้กำลังสูงสุดของร่างกาย ฉะนั้นผู้สูงอายุส่วนใหญ่จะสามารถทำงานเดิมเมื่ออายุเพิ่มขึ้นได้ แต่ถ้างานนั้นต้องใช้กำลังอย่างมากใกล้เคียงกับกำลังสูงสุดของร่างกายเช่น งานกรรมกร งานขุดดิน จะทำให้เหนื่อยง่ายขึ้น ควรมีการจัดการที่เหมาะสม เช่น มีเครื่องทุ่นแรง เพิ่มเวลาพัก หรือจัดหางานที่เหมาะสมกว่าให้แทน

4.2 การควบคุมท่าทางและความสมดุลร่างกาย (regulation of posture and balance) คนงานสูงอายุมีโอกาสที่จะสูญเสียความสมดุลร่างกายและหกล้มได้มากขึ้น จึงควรหลีกเลี่ยงงานที่ต้องใช้กำลังของข้อต่อและกล้ามเนื้ออย่างมาก (เช่นการยกของหนักและการแบกของ) งานที่ต้องบิดเอี้ยวตัวมากๆ งานที่ต้องทำบนพื้นลื่นหรือไม่มั่นคง

4.3 การนอนหลับ (sleep regulation) เมื่ออายุมากขึ้น การควบคุมการนอนหลับจะทำได้ยากขึ้น ส่งผลให้นอนได้น้อย ใช้เวลานานจึงจะหลับ ตื่นง่าย และนอนได้ไม่มีคุณภาพ ส่งผลมาสู่การทำงานในช่วงกลางวัน และสำหรับคนงานสูงอายุที่ทำงานกะหรือทำงานกลางคืนจะเป็น

ปัญหามากขึ้น การเปลี่ยนเวลานอนของผู้สูงอายุจำเป็นต้องใช้เวลาปรับตัวมากกว่าของคนหนุ่มสาว การดูแลในเรื่องนี้ควรพิจารณาเป็นพิเศษ เช่นหาตำแหน่งงานที่ทำตอนกลางวันให้ทำแทน การให้ทำงานล่วงเวลาในช่วงเย็นแล้วไม่ต้องอยู่กลางคืน หรือการให้เวลาหยุดพักในช่วงระหว่างเปลี่ยนกะนานขึ้น จะช่วยลดปัญหาการทำงานตอนกลางคืนของคนงานสูงอายุ

4.4 การควบคุมอุณหภูมิร่างกาย (thermoregulation) เมื่ออายุมาก การปรับอุณหภูมิร่างกายจะทำได้ยากขึ้น ความทนร้อนทนหนาวจะน้อยลง ดังนั้น คนงานสูงอายุที่ทำงานใช้แรงติดต่อกันนานๆ จะมีโอกาสเกิดอุณหภูมิร่างกายสูงเกิน (overheat) ได้ง่าย ควรหลีกเลี่ยงการทำงานในที่อุณหภูมิผิดปกติมากๆ เช่นการทำงานใช้แรงต่อเนื่องในที่ร้อนจัด

4.5 สายตา (vision) การเปลี่ยนแปลงทางสายตาที่พบได้บ่อยคือ “ สายตาผู้สูงอายุ” (presbyopia) คือการลดความสามารถในการ accommodation ของสายตา ทำให้เห็นภาพไม่ชัดเจน นอกจากนี้ยังอาจมีการลดลงของความสามารถในการมองภาพชัด (visual acuity) ตานสายตา (visual field) การมองภาพลึก (depth perception) การทนต่อแสงจ้า (resistance to glare) วิธีการแก้ไขคือต้องให้ผู้สูงอายุทำงานที่ต้องใช้สายตาคือ จัดให้มีแสงพอเพียง ตัวหนังสือต้องตัวใหญ่ จัดวางตัวหนังสือเป็นระเบียบ ของที่มองและพื้นหลังต้องมีสีตัดกันชัดเจน (contrast)

4.6 การได้ยิน (hearing) การได้ยินที่ลดลงของผู้สูงอายุ (presbycusis) เป็นการได้ยินลดลงในช่วงเสียงความถี่สูง ซึ่งมักจะมีปัญหาในกรณีที่ต้องทำงานในสถานที่ที่มีเสียงสับสนวุ่นวาย (a lot of background noise) จะไม่ได้ยินหรือฟังเสียงพูดของคนไม่เข้าใจ

คนทำงานสูงอายุนี้แม้จะมีความเปลี่ยนแปลงทางด้านร่างกายที่เสื่อมถอยลง แต่ความเปลี่ยนแปลงทางด้านอารมณ์และจิตใจนั้น โดยส่วนใหญ่จะมั่นคงขึ้น และยังมีประสบการณ์ที่เพิ่มขึ้นด้วย รวมทั้งคนงานสูงอายุมักจะทำงานได้ช้ากว่า ตัดสินใจได้ช้ากว่าวัยผู้อ่อนวัยกว่า แต่อย่างไรก็ตาม ผลการตัดสินใจมักจะมี ความถูกต้องมากกว่า และทำงานได้ถูกต้องมากกว่า (more accurate) ในเรื่องการเรียนรู้และการทำงานของสมอง คนสูงอายุอาจคิดได้ช้าลง ใช้เวลาในการเรียนรู้มากขึ้น มีความยากลำบากมากขึ้นในการทำงานของสมองเรื่องการคิดเชื่อมโยงเหตุผล (inductive reasoning) ความมีสมาธิจดจ่อกับเฉพาะบางสิ่งบางอย่าง (selective attention) การทำงานสองอย่างพร้อมกัน (dual-task activities) และการประมวลผลข้อมูลจะช้าลง (information processing) ส่วนการทำงานของสมองในเรื่องภาษา (vocabulary) ดูเหมือนจะไม่ได้เสื่อมลงตามอายุ ถึงแม้การทำงานบางอย่างของสมองจะช้าลง แต่ผู้สูงอายุสามารถใช้ “ ประสบการณ์” และ “ ความชำนาญ” มาทดแทนเพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานได้

ในเรื่องประสิทธิภาพในการทำงาน (work performance) พบว่าคนงานสูงอายุจะลาออกจากงานน้อยกว่า (low turnover rate) อุทิศตนเองให้งานมากกว่า (more dedicate) สร้างงานที่มีคุณค่าได้มากกว่า (more positive work value) และหยุดงานน้อยกว่า (less absenteeism) แต่หากเจ็บป่วยจนต้องหยุดงาน ก็มักจะต้องหยุดยาวกว่าคนหนุ่มสาว อีกทั้งยังไม่มีข้อบ่งชี้ว่าคนสูงอายุจะทำงานมีประสิทธิภาพน้อยกว่าคนหนุ่มสาว ส่วนใหญ่พบว่าปัญหาการทำงานไม่มีประสิทธิภาพมักจะเกิดจากการรู้สึกว่าคนทำงานที่ไม่มีคุณค่า การขัดแย้งกับหัวหน้างาน งานที่มีความเครียดสูง และขาดการสนับสนุนจากคนรอบข้าง ซึ่งปัจจัยเหล่านี้สามารถเกิดขึ้นได้กับคนทุกช่วงอายุอยู่แล้ว

คนงานสูงอายุสามารถเรียนรู้ทักษะใหม่ๆ ได้ เพียงแต่ต้องใช้เวลาเรียนรู้และฝึกฝนมากกว่า อย่างไรก็ตามผู้สูงอายุแต่ละคนมีความสามารถในการเรียนรู้ สิ่งใหม่ๆ ได้ไม่เท่ากัน ผู้สูงอายุที่ตลอดช่วงชีวิตได้รับการฝึกอบรมทักษะต่างๆ หรือมีการศึกษาเรียนรู้เรื่องต่างๆ มามาก หรือคนที่ทำงานมาหลากหลายรูปแบบ คนเหล่านี้เป็นผู้เรียนที่มีประสบการณ์ ซึ่งมักจะเรียนรู้ทักษะใหม่หรือพัฒนาทักษะเดิมที่มีอยู่แล้วได้ไม่ยาก ส่วนคนงานสูงอายุที่ทำงานซ้ำๆ ง่ายๆ มาเป็นเวลาหลายปีติดต่อกัน คนกลุ่มนี้ไม่ได้รับการฝึกฝนที่จะเรียนรู้ จึงมีแนวโน้มที่จะกลัวหรือต่อต้านการเรียนรู้สิ่งใหม่ๆ และหากเรียนรู้ก็ต้องใช้เวลานานกว่า

การดูแลสุขภาพของคนงานสูงอายุ นอกจากการจัดสภาพแวดล้อมการทำงานให้เหมาะสมกับสภาพร่างกายและการทำงานของสมองที่เปลี่ยนแปลง คนงานสูงอายุบางคนอาจมีโรคประจำตัว การดูแลจัดสวัสดิการการรักษา และการเปิดโอกาสให้คนงานสูงอายุได้มีโอกาสเข้าถึงบริการทางการแพทย์ อีกทั้งการสร้างเสริมสุขภาพ การดูแลเรื่องการบริโภคอาหารที่มีประโยชน์ การสนับสนุนด้านจิตใจ ก็จะช่วยให้ผู้สูงอายุสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีความสุข

แนวคิดในการบริหารทรัพยากรบุคคลเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลง

โครงสร้างอายุ

จากการศึกษาขององค์กรเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-Operation and Development OECD)⁴ ระบุว่า การเข้าสู่สังคมสูงอายุจะส่งผลกระทบต่อองค์กรภาครัฐในการส่งมอบบริการสาธารณะและการบริหารทรัพยากรบุคคลของรัฐบาลประเทศต่างๆ กล่าวคือ จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการกระจายกำลังคนในภาคส่วนต่างๆ ซึ่งเป็นสาเหตุทำให้มีการปรับโครงสร้างการส่งมอบสวัสดิการสังคม จากเดิมที่ภาครัฐเป็นผู้รับผิดชอบหลักไปสู่ภาคเอกชน รวมทั้งกดดันให้ภาครัฐต้องเพิ่มผลิตภาพของกำลังคนภายใต้ข้อจำกัดด้านงบประมาณ อย่างไรก็ตามการที่กำลังคนภาครัฐมีแนวโน้มสูงอายุมากขึ้นนั้น อาจเป็นได้ทั้งโอกาสและอุปสรรค กล่าวคือกำลังคนสูงอายุจะนำไปสู่การที่ภาครัฐต้องแบกภาระค่าใช้จ่ายด้าน

สวัสดิการ และขีดความสามารถในการสร้างและส่งมอบบริการสาธารณะอาจลดลง แต่ในระยะยาว อาจถือเป็นโอกาสอันดีหากภาครัฐต้องการลดขนาดกำลังคนหรือมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเงื่อนไข และสภาพการจ้างในราชการ

1. ผลการสำรวจนโยบายด้านทรัพยากรบุคคลเกี่ยวกับการจัดการกำลังคน สูงอายุของประเทศในกลุ่ม OECD

ผลการศึกษา พบว่ามีประเด็นด้านนโยบาย ยุทธศาสตร์และกิจกรรมที่หลากหลาย ซึ่งสรุปได้ดังนี้

1.1 นโยบายและมาตรการควบคุมงบประมาณค่าใช้จ่าย (Cost Containment) และการเพิ่มผลิตภาพในภาครัฐ (Productivity Increases) โดยดำเนินการปรับปรุงระบบบำเหน็จบำนาญ ให้มีประสิทธิภาพและมีความยั่งยืน รวมทั้งลดกำลังคนในหน่วยงานของรัฐ สำหรับการควบคุม ค่าใช้จ่ายบำเหน็จบำนาญนั้น กลุ่มประเทศ OECD มักจะเน้นการลดสิทธิประโยชน์ให้อยู่ในระดับที่ไม่แตกต่างจากภาคเอกชน การขยายอายุเกษียณและการปรับเปลี่ยนบำเหน็จบำนาญจากระบบที่รัฐ จ่ายฝ่ายเดียว(Defined Benefits) ไปสู่ระบบจ่ายสมทบ (Defined Contribution Scheme) ขณะที่หลาย ประเทศใช้มาตรการปรับปรุงประสิทธิภาพด้วยการนำระบบจัดการควบคุมความรู้มาใช้ มีการปฏิรูป การจัดการภาครัฐและการลงทุนในเทคโนโลยีใหม่ๆ

1.2 นโยบายและมาตรการในการรักษาไว้ซึ่งขีดความสามารถให้บริการ (Capacity) ซึ่งมักดำเนินการคู่ขนานไปกับมาตรการอื่นๆ หลายประเทศรักษาขีดความสามารถของ หน่วยงานด้วยการสรรหาหรือจ้างเจ้าหน้าที่เข้ามาใหม่จำนวนมาก (Hiring) มีการเคลื่อนย้ายกำลังคน (Reallocation of Staff) และใช้มาตรการเฉพาะเพื่อเพิ่มความสามารถของผู้ดำรงตำแหน่งบริหาร ขณะที่บางประเทศใช้การสรรหาเชิงรุก(Proactive Recruitment) การขยายอายุเกษียณและการจัด สิ่งจูงใจเพื่อให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานอยู่กับองค์กรนานๆ อย่างไรก็ตามปัญหาของการบริหารกำลังคน สูงอายุที่สำคัญที่สุดคือการขาดการวางแผนกำลังคนระหว่างภาคส่วนหรือแต่ละภารกิจของภาครัฐ (Workforce Planning across sectors)

1.3 ยุทธศาสตร์ที่เน้นการจัดสรรทรัพยากรให้กับเรื่องที่มีความสำคัญเร่งด่วน (Reallocation of resources) ซึ่งถือเป็นเรื่องที่ท้าทายสำหรับงานด้านทรัพยากรบุคคล อย่างไรก็ตาม เรื่องนี้มีความซับซ้อนเพราะรัฐบาลของแต่ละประเทศจะต้องพิจารณาให้เกิดความสมดุลระหว่าง วิสัยทัศน์และนโยบายสำคัญที่ต้องการบรรลุ ข้อจำกัดด้านงบประมาณและบุคลากร และการ ปรับเปลี่ยนบทบาทภารกิจระหว่างหน่วยงานของรัฐในระดับต่างๆ เช่น บางประเทศพยายามที่จะ เพิ่มกำลังคนในงานสาธารณสุขในระยะยาวแต่ต้องไปลดกำลังคนในการภารกิจอื่นเป็นต้น

1.4 นโยบายที่ต้องการสร้างความมั่นใจว่ากำลังคนที่ออกไปจากภาครัฐจะไม่ใช่ภาระให้กับตลาดแรงงานในภาพรวมต่อไปอีก ซึ่งถือเป็นสิ่งท้าทายสำหรับการบริหารและการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับกำลังคนสูงอายุในภาครัฐในหลายประเทศ

2. การศึกษากลยุทธ์ที่กลุ่มประเทศ OECD ใช้ในการจัดการกำลังคนสูงอายุ

ผลการศึกษา พบว่ากลยุทธ์เชิงรุก (Proactive Strategies) เป็นสิ่งที่มีความจำเป็นอย่างยิ่ง โดยกลยุทธ์ดังกล่าวมีพื้นฐานมาจากการดำเนินการใน 3 เรื่องต่อไปนี้

2.1 การทบทวนโครงสร้างกำลังคนในภาครัฐ (Demographic Profile) เพื่อให้สามารถประเมินช่องว่างระหว่างขีดความสามารถและศักยภาพ (capacity gaps) และข้อจำกัดด้านการเงินและงบประมาณ

2.2 การทบทวนขีดความสามารถในระยะยาว ซึ่งถือเป็นความท้าทายเนื่องจากอนาคตประชากรอาจมีความต้องการหรือเรียกร้องบริการของภาครัฐมากยิ่งขึ้น ขณะที่งบประมาณมีอยู่จำกัด

2.3 การหาช่องทางหรือมาตรการอื่นๆ ที่อาจจะเกิดหรือมีขึ้นเนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงกำลังคนในวงกว้าง

อาจกล่าวได้ว่าจากประสบการณ์ในการกำหนดนโยบายและกลยุทธ์เกี่ยวกับกำลังคนสูงอายุภาครัฐของประเทศ (National Aging Strategy for the public Service) จะต้องมียุทธศาสตร์ประกอบที่ครอบคลุมถึง (ก) การทบทวนผลกระทบของกำลังคนสูงอายุในภาครัฐโดยคำนึงถึงบริบทหรือสภาพของตลาดแรงงานทั้งระบบ รวมทั้งข้อจำกัดด้านงบประมาณ (ข) การตัดสินใจเลือกวิธีการเพิ่มผลิตภาพที่มีความเหมาะสมที่สุดสำหรับการส่งมอบบริการสาธารณะ ลดงบประมาณค่าใช้จ่ายและฉวยโอกาสจากการที่มีอัตราการเกษียณอายุสูง เพื่อปรับปรุงโครงสร้างกำลังคน (ค) การรักษาขีดความสามารถในบางภารกิจและพยายามเพิ่มขีดความสามารถในภารกิจอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาและยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน และ (ง) การส่งเสริมให้มีการเปลี่ยนแปลงในระดับโครงสร้างสถาบัน กล่าวคือหน่วยงานภาครัฐทุกระดับสามารถนำนโยบายเกี่ยวกับการจัดการกำลังคนสูงอายุไปใช้อย่างทั่วถึงจริงจัง และสามารถปรับให้เข้ากับบริบทและสถานการณ์ของหน่วยงานได้

Best Practices เกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาเรื่องข้าราชการสูงอายุในภาคราชการ

นอกจากแนวคิดทางวิชาการและผลการศึกษาเกี่ยวกับมาตรการบริหารและพัฒนาทรัพยากรบุคคลเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุแล้ว เพื่อให้การดำเนินการศึกษาวิจัย

มาตรการที่เหมาะสมกับราชการไทย จำเป็นต้องศึกษาแนวทางหรือแบบแผนที่เป็นเลิศ (Best Practices) ของระบบราชการในประเทศต่างๆ ซึ่งสรุปได้ดังนี้

1. ประเทศญี่ปุ่น

แนวทางการจัดการแรงงานสูงอายุในประเทศญี่ปุ่น มีลักษณะของการดำเนินงานที่น่าสนใจทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ในส่วนของภาครัฐ รัฐบาลญี่ปุ่นได้นำระบบ Reappointment แบบใหม่มาใช้ในการ จัดการแรงงานสูงอายุในภาครัฐ โดยการจัดสรรสามารถแบ่งออกเป็นสองรูปแบบ คือ การเปิดโอกาสให้แรงงานสูงอายุปฏิบัติหน้าที่ราชการต่อไป และการให้ข้อมูลในการหา งานในภาคเอกชนของแรงงานสูงอายุโดยผ่านระบบให้ข้อมูลของ National Personal Authority ซึ่งเป็นหน่วยงานด้านการบริหารบุคคลของรัฐบาล สำหรับระบบ Reappointment มีสาระสำคัญ เกี่ยวกับข้อกำหนดการดำเนินงานเกี่ยวกับข้าราชการที่อยู่ในระบบ ดังต่อไปนี้

- 1.1 เป็นข้าราชการที่เกษียณอายุแล้ว
 - 1.2 เป็นข้าราชการที่ออกจากงานหลังสิ้นสุดการขยายระยะเวลาการทำงาน โดยมี อายุไม่เกิน 65 ปี
 - 1.3 เป็นข้าราชการที่ทำงานมานานกว่า 25 ปี แต่ออกจากราชการก่อนเกษียณและ ยังออกจากราชการไปไม่เกิน 5 ปีให้บรรจุกลับเข้ารับราชการใหม่
 - 1.4 ลักษณะการปฏิบัติงาน เป็นการทำงานเต็มเวลา หรือ ทำงานเฉพาะช่วงเวลา
 - 1.5 วิธีการคัดเลือก พิจารณาจากผลงานในขณะรับราชการ
 - 1.6 การแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งให้ขึ้นอยู่กับข้อกำหนดของผู้มีสิทธิพิจารณา
 - 1.7 ระยะเวลาปฏิบัติงาน ในหลักการ กำหนดไว้ไม่เกิน 1 ปี ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับผู้มี อำนาจในการแต่งตั้งกำหนด หลังจากนั้นให้พิจารณาจากผลงาน ถ้าผลงานมีประสิทธิภาพให้ต่ออายุ ได้ไม่เกิน 1 ปี โดยการต่ออายุดังกล่าว ต้องไม่เกินปลายปีของปีที่มีอายุครบ 65
 - 1.8 เงินเดือน ให้ได้รับเงินเดือนตามระดับที่กำหนด ทั้งนี้ จะไม่มีสิทธิได้รับ เบี้ยเลี้ยงที่เกี่ยวกับการดำรงชีพและการรักษาพยาบาลบุคคล
 - 1.9 กำหนดเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ให้ทำงานเต็มเวลา 40 ชั่วโมงต่อสัปดาห์
 - 1.10 ให้ทำงานเฉพาะช่วงเวลาจำนวน 16-32 ชั่วโมงต่อสัปดาห์และไม่เกินวันละ 8 ชั่วโมง และมีข้อสังเกตว่า การจัดการการแรงงานสูงอายุในญี่ปุ่น มาตรการส่วนใหญ่จะมุ่งเน้นให้ ทำงานในภาคเอกชนมากกว่าที่จะส่งเสริมให้ทำงานในภาครัฐเนื่องจากขนาดองค์กร โดยตัวระบบ ของประเทศญี่ปุ่นเองแรงงานในภาครัฐจะถูกบีบให้ออกจากราชการก่อนช่วงเวลาอายุเกษียณ
- จากระบบของประเทศญี่ปุ่นจะเห็นได้ว่า การเพิ่มโอกาสในการทำงานของแรงงาน สูงอายุมักจะเทน้ำหนักไปที่การ ให้นายจ้างจ้างแรงงานสูงอายุเพิ่มขึ้น โดยมีแรงจูงใจเป็นเงิน

สนับสนุนจากรัฐซึ่งในความเป็นจริงการเพิ่มโอกาสให้การรับแรงงานสูงอายุควรเน้นที่มาตรการทั้งจากนายจ้างและผู้ถูกจ้างรวมทั้งจัดสถานที่หรือหน่วยงานที่จะสนับสนุนและเปิดโอกาสให้ทั้งสองฝ่ายได้พบปะเลือกแรงงานที่ตรงความต้องการได้ ซึ่งจะมีผลต่อการส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุระยะยาว โดยมาตรการจากผู้ถูกจ้างในที่นี้หมายถึง การส่งเสริมให้แรงงานสูงอายุมีความสามารถทันสมัยมากพอที่จะทำงานในองค์กร รวมทั้งมีสุขภาพที่ดีในระดับหนึ่งเพื่อที่จะไม่ให้ตกเป็นภาระขององค์กรที่จ้างแรงงานเหล่านี้

2. ประเทศฟินแลนด์

เป็นประเทศหนึ่งที่ประสบปัญหากำลังคนในภาครัฐมีอายุสูงขึ้นและจะเกษียณอายุเป็นจำนวนมากในอนาคตอันใกล้เช่นเดียวกับหลายๆประเทศในโลก ประเทศฟินแลนด์มีแนวทางในการแก้ไขปัญหานี้ โดยการขยายเวลาเกษียณอายุของข้าราชการปรับปรุงเงื่อนไขการทำงานของกำลังคนสูงอายุ (Older workers) ทั้งนี้ในการขยายเวลาเกษียณอายุนั้นพบว่าระยะเวลาที่ดีที่สุดจะอยู่ในช่วง 2-3 ปีหลังเกษียณ นอกจากนี้ ได้มีการกำหนดนโยบายการลดขนาดกำลังคนไปอย่างชัดเจนในหน่วยงานกลาง (Central government level) และที่สำคัญยิ่งคือทำให้ความสำคัญกับ Lifelong training โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับผู้จัดการ (Manager)

ฟินแลนด์ได้เริ่มดำเนินการ โครงการเกี่ยวกับกำลังคนสูงอายุชื่อ “Productivity for the public Sector 2005-2015” โดยเน้นการเพิ่มขึ้นของผลิตภาพในภาคราชการ โครงการนี้เป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์ด้านกำลังคนโดยรวมอยู่ในนโยบายด้านเศรษฐกิจที่รัฐบาลกำหนดขึ้น ยุทธศาสตร์ดังกล่าวเน้นการเพิ่มความเข้มแข็งของนโยบายด้านกำลังคนสูงอายุที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับนโยบายว่างงาน นโยบายด้านภาษี การเพิ่มประสิทธิภาพและการปรับปรุงขีดความสามารถในการแข่งขัน

3. ประเทศออสเตรเลีย

สำนักงานข้าราชการของประเทศออสเตรเลีย (The Australian Public Service Commission) มุ่งเน้นการถ่ายทอดประสบการณ์ระหว่าง กระทรวง กรม ต่างๆ โดยใช้แนวทางการวางแผนกำลังคนและแนวทางต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องอายุข้าราชการ ทั้งนี้ โดยมีการออกนโยบายเกี่ยวกับอายุข้าราชการ (Aging Policy) ที่เน้นความสำคัญในการรักษาสมรรถนะกำลังคน โดยเน้น ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่างๆ ในภาครัฐและการรักษาความสามารถในการจัดสรรกำลังคนและทรัพยากรให้เป็นไป ตามนโยบายดังกล่าว

4. ประเทศเดนมาร์ก

หน่วยงานด้านการบริหารกำลังคนของภาครัฐ คือ The State Personnel Authority เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบนโยบายเกี่ยวกับอายุข้าราชการ (Aging Policy) โดยมีโครงการใหม่จาก

ฝ่ายการเมืองชื่อ New Government Platform ซึ่งเริ่มดำเนินการในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2548 โครงการนี้เน้นเรื่อง การปรับขนาดกำลังคน (Workforce Adjustment) และการจัดสรรทรัพยากรใหม่รวมทั้งมีนโยบายในการรักษาข้าราชการสูงอายุ และนโยบายที่เน้นเรื่องผลิตภาพ (Productivity) อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติได้ให้ความสำคัญในการดำเนินงานเกี่ยวกับการวางแผนกำลังคนและการสร้างความสมดุลระหว่างการลดขนาดกำลังคน (Downsizing) และการรักษาประสิทธิภาพของงาน รวมทั้งการปรับปรุง ผลิตภาพในงานด้วย

5. ประเทศเยอรมันนี

นโยบายด้านกำลังคนสูงอายุในภาครัฐ (Public Service Aging Policy) ได้ผูกยึดอยู่กับยุทธศาสตร์ที่รัฐบาลกลาง (Federal Government) เป็นผู้กำหนด โดยเชื่อมโยงไว้กับนโยบายความยั่งยืนของครอบครัว (Sustainable Family Policy) ซึ่งให้การสนับสนุนทางการเงินและการขยายการดูแลเด็กกับนโยบายเชิงรุกด้านข้าราชการสูงอายุ ซึ่งเป็นการสนับสนุนการใช้องค์ความรู้ที่อยู่บนฐานของประสบการณ์ (Experience-Base Knowledge) ในการดำเนินการนั้น รัฐบาลกลางได้พัฒนายุทธศาสตร์สำหรับภาครัฐ โดยเน้นที่การให้บำนาญ และการพัฒนาศักยภาพของผู้สูงอายุ ในขณะที่กำหนดให้กลยุทธ์ด้านโครงสร้างอายุของภาคราชการกับโครงสร้างอายุโดยรวมของประเทศสัมพันธ์กัน โดยเน้นที่การวางแผนกำลังคนและการจัดสรรทรัพยากรใหม่ รวมทั้งการสร้างความร่วมมือให้เกิดขึ้นระหว่างภาคส่วนต่างๆ ของรัฐ ในนโยบายกำลังคนสูงอายุที่ใช้ทั้งภาคราชการและการรักษาข้าราชการสูงอายุและการดูแลเรื่องระบบบำนาญ

6. ประเทศเนเธอร์แลนด์

เนเธอร์แลนด์ได้ดำเนินโครงการชื่อ “Different Government” ซึ่งเป็นการกำหนดถึงความสัมพันธ์ระหว่างภาคเอกชนในการให้บริการและรักษาความยืดหยุ่นในตลาดแรงงาน โดยมุ่งเน้นเรื่องสุขภาพและการศึกษา ซึ่งจะพิจารณาเรื่องค่าใช้จ่ายและประสิทธิภาพ (Capacity) ในเรื่องสุขภาพควบคู่ไปด้วยแต่ให้ความสำคัญน้อยในเรื่องการรักษาประสิทธิภาพในภาครัฐ (Public Sector Capacity)

7. ประเทศฝรั่งเศส

รัฐบาลฝรั่งเศสได้ดำเนินการ โดยพัฒนาจากโครงการชื่อ Gestion Previsionnelle des Effectifs, des Emplois et des Competence (GPEEC) ซึ่งช่วยกระทรวงต่างๆ คาดการณ์เกี่ยวกับการจ้างงานในอนาคตและสมรรถนะของกำลังคนที่ต้องการ รวมทั้งจำนวนกำลังคนที่จะเกษียณอายุ เพื่อประมาณการงบประมาณสำหรับความต้องการข้าราชการในอนาคตดังกล่าว รวมทั้งการให้

ความสำคัญกับการวางแผนกำลังคน และการรักษาประสิทธิภาพในภาครัฐ ซึ่งยังคงพิจารณาความสำคัญในเรื่องการเงินที่จะผลักดันระบบและแรงกดดันที่เกิดขึ้นในตลาดแรงงานโดยรวม

8. ประเทศโปรตุเกส

โปรตุเกสไม่มีนโยบายที่จะดำเนินการเกี่ยวกับข้าราชการสูงอายุอย่างเฉพาะเจาะจงสิ่งที่มีการดำเนินการคือ การควบคุมขนาดกำลังคนภาครัฐ การปฏิรูประบบบำนาญ การยืดเวลาเกษียณอายุข้าราชการ นอกจากนี้ยังให้ความสำคัญกับความสามารถในการปรับปรุงเกี่ยวกับการวางแผนกำลังคนและระบบบำนาญ รวมทั้งการรักษาประสิทธิภาพการปฏิบัติงานในภาครัฐด้วย

9. ประเทศอิตาลีและประเทศไอร์แลนด์

อิตาลีและไอร์แลนด์เป็นสองประเทศที่นโยบายเกี่ยวกับข้าราชการสูงอายุมีลักษณะจำกัดอยู่มาก กล่าวคือ ประเทศอิตาลี ยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับการลดลงของประชากรและข้าราชการในอนาคตมากเช่นเกี่ยวกับประเทศอื่น ๆ ส่วนประเทศไอร์แลนด์ไม่มีนโยบายในเรื่องนี้

ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

กล่าวโดยสรุป ภาพรวมของผลการศึกษาร่วมมือขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-operation and Development-OECD) เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาเรื่องอายุของข้าราชการประเทศต่างๆ มีประเด็นที่ต้องพิจารณาประกอบการศึกษาวิจัยต่อไป ดังต่อไปนี้

1. ความท้าทายด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลอันเนื่องมาจากวิกฤตด้านอายุของกำลังคนในภาคราชการ อาจนำไปสู่วิกฤตด้านงบประมาณและการคลังภาครัฐ

การศึกษาจากประเทศต่างๆที่เป็นสมาชิกของ OECD (Aging and the public sector: Human Resource Challenges OECD, 2007) ปรากฏว่า ผลจากการที่ข้าราชการในหน่วยราชการต่างๆ ในหลายๆ ประเทศที่มีอายุสูงมากและจะทยอยเกษียณอายุซึ่งเป็นแนวโน้มที่เกิดขึ้นในประเทศต่างๆ ทั่วโลกนั้น การพิจารณาในภาพรวมชี้ให้เห็นว่าจะมีผลกระทบต่อการจัดสรรเงินบำนาญ และการเพิ่มขึ้นในเรื่องค่าใช้จ่ายเพื่อดูแลสุขภาพของข้าราชการ (โดยคาดว่าจะเพิ่มจาก 21% ในปี ค.ศ.2000 เป็น 27% ในปี ค.ศ. 2025) การเพิ่มขึ้นของอายุข้าราชการจะเปิดโอกาสให้มีการลดขนาดกำลังคนในภาครัฐ (Downsize) มีแนวโน้มการจัดองค์กรใหม่ มีการถ่ายโอนงานให้เอกชนเพิ่มมากขึ้น และการปรับรูปแบบการทำงานร่วมกันกับเอกชนในรูปแบบของหุ้นส่วนการทำงาน

เพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ จะทำให้ค่าใช้จ่ายในการสรรหาบุคลากรใหม่ และการฝึกอบรมข้าราชการเพิ่มมากขึ้น

2. แนวทางการดำเนินงานเพื่อรองรับการที่ข้าราชการในประเทศต่างๆมีอายุเพิ่มเพิ่มมากขึ้นได้แก่

2.1 การดำเนินการเชิงยุทธศาสตร์เรื่อง Cost Containment และการเพิ่มผลิตภาพในภาคราชการ ซึ่งเป็นการเน้นเรื่องความยั่งยืนด้านการเงินในระบบบำนาญและการจำกัดขนาดกำลังคนภาครัฐ

2.2 นโยบายที่มีวัตถุประสงค์ในการรักษาประสิทธิภาพ (Capacity) โดยบางประเทศดำเนินการผ่านทางยุทธศาสตร์การสรรหาเชิงรุก การขยายเวลาเกษียณอายุข้าราชการ การจัดเตรียมสิ่งจูงใจที่จะทำให้ข้าราชการอยู่ปฏิบัติงานต่อไปนานขึ้น แต่ปรากฏว่า การทำเรื่องการวางแผนกำลังคนระหว่างภาคต่างๆยังคงเป็นจุดอ่อนสำหรับยุทธศาสตร์ด้านกำลังคนสูงอายุเป็นส่วนใหญ่

2.3 การจัดสรรทรัพยากรใหม่ (Reallocate of resources) โดยการจัดลำดับความสำคัญใหม่ซึ่งเป็นการดำเนินการที่ต้องการความสมดุลระหว่างการจัดลำดับความสำคัญของงานนโยบายการเงิน และ ข้อจำกัดเรื่องกำลังคนและการจัดสรรหน้าที่ความรับผิดชอบในทุกกระดับของรัฐ ซึ่งเป็นเรื่องที่ยังไม่เป็นจุดด้อยในประเทศ OECD

3. กลยุทธ์ในการดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับข้าราชการสูงอายุของประเทศต่างๆ มีลักษณะการดำเนินการใน 3 ลักษณะดังนี้

3.1 การทบทวนโครงสร้างกำลังคนในภาครัฐ (demographic profile of the public service workforce) เพื่อประเมินช่องว่างระหว่างศักยภาพ(capacity gaps) กำลังคนที่ต้องการ และข้อจำกัดด้านการเงิน

3.2 การทบทวนความท้าทายเรื่องประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของข้าราชการในระยะยาว ซึ่งอาจเกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงความต้องการรับบริการของประชาชน และข้อจำกัดในเรื่องงบประมาณค่าใช้จ่าย

3.3 การสำรวจช่องว่างเพื่อปรับการสรรหากำลังคนที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงของตลาดแรงงาน เพื่อจะได้หาทางใช้ทรัพยากรในตลาดเพื่อนำมาแก้ไขปัญหากำลังคนในภาพรวมสำหรับภาคราชการต่อไป (examine the room for maneuver created by changes to the wider workforce)

บทที่ 3

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุข้าราชการพลเรือนสามัญ

บทที่ 3 จะกล่าวถึงสภาพปัจจุบันและแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุ ใน 5 – 10 ปีข้างหน้าของข้าราชการพลเรือนสามัญในภาพรวม ซึ่งสะท้อนว่าระบบราชการพลเรือนกำลังก้าวเข้าสู่การเป็นองค์กรผู้สูงอายุ (Aging Organizations) รวมทั้งจะได้สรุปการดำเนินการขององค์กรกลางบริหารทรัพยากรบุคคล โดยเฉพาะสำนักงาน ก.พ. ในการสนับสนุนส่งเสริมส่วนราชการให้เตรียมความพร้อมรองรับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว นอกจากนี้จะได้นำเสนอรายละเอียดเกี่ยวกับข้อมูลกำลังคนพื้นฐานของกรมการขนส่งทางบก โดยจะเสนอรายละเอียดเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบ นโยบายและแผนการบริหารราชการ โครงสร้าง อัตรากำลัง ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุของข้าราชการพลเรือนสามัญในกรมขนส่งทางบก เพื่อใช้เป็นพื้นฐานสำหรับการทำความเข้าใจแนวทางการศึกษาวิจัยในบทต่อไป

ภาพรวมโครงสร้างอายุข้าราชการพลเรือนสามัญ

ในการกำหนดมาตรการบริหารกำลังคนเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุของข้าราชการพลเรือนสามัญ จำเป็นต้องพิจารณาสภาพปัจจุบันและแนวโน้มโครงสร้างอายุ ซึ่งประกอบด้วย อายุเฉลี่ยของข้าราชการ การกระจายของจำนวนข้าราชการในแต่ละช่วงอายุ สัดส่วนของข้าราชการสูงอายุในหน่วยงาน และแนวโน้มการเกษียณอายุของข้าราชการในสังกัด ในอีก 5-10 ปีข้างหน้า โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. อายุเฉลี่ยของข้าราชการพลเรือนสามัญ

ณ สิ้นปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 ข้าราชการพลเรือนสามัญมีอายุเฉลี่ย 42.71 ปี ซึ่งเปลี่ยนแปลงไม่มากนักในรอบ 5 ปีที่ผ่านมา กล่าวคือ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 ข้าราชการพลเรือนสามัญมีอายุเฉลี่ย 42.44 ปี และลดลงในปีงบประมาณ พ.ศ. ในปี 2552 จากนั้นในปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 และ พ.ศ. 2554 มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเป็น 42.44 ปี และ 42.69 ปีตามลำดับ ซึ่งสามารถจำแนกตามส่วนราชการได้ดังนี้

1.1 กระทรวงที่ข้าราชการมีอายุเฉลี่ยสูงมาก (ตั้งแต่ 45 ปีขึ้นไป) มีจำนวน 6 กระทรวง กระทรวงที่เหลือส่วนใหญ่มีข้าราชการซึ่งมีอายุเฉลี่ย 43-44 ปี มีจำนวน 12 กระทรวง และกระทรวงที่ข้าราชการมีอายุเฉลี่ยน้อยกว่า 43 ปี มีเพียง 2 กระทรวงดังที่แสดงในตาราง 3-1

ตารางที่ 3-1 อายุเฉลี่ยของข้าราชการพลเรือนสามัญ

ลำดับ	กระทรวง	อายุเฉลี่ย(ปี)	ช่วงอายุเฉลี่ย
1	กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์	46.2	45 ปีขึ้นไป
2	กระทรวงศึกษาธิการ	45.81	
3	กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา	45.71	
4	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	45.63	
5	กระทรวงอุตสาหกรรม	45.63	
6	กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	45	
7	กระทรวงมหาดไทย	44.97	ระหว่าง 43-44 ปี
8	กระทรวงคมนาคม	44.88	
9	กระทรวงวัฒนธรรม	44.77	
10	กระทรวงแรงงาน	44.56	
11	ส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง	44.27	
12	กระทรวงพาณิชย์	43.92	
13	กระทรวงการต่างประเทศ	43.90	
14	กระทรวงการคลัง	43.81	
15	สำนักนายกรัฐมนตรี	43.58	
16	กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร	43.23	
17	กระทรวงยุติธรรม	43.07	
18	กระทรวงพลังงาน	43	น้อยกว่า 43 ปี
19	กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	42.21	
20	กระทรวงสาธารณสุข	40.6	

ที่มา : ระบบสารสนเทศทรัพยากรบุคคลระดับกรม (DPIS)

1.2 ส่วนราชการระดับกรมที่ข้าราชการมีอายุเฉลี่ย 45 ปีขึ้นไป มีจำนวน 41 ส่วนราชการ กรมที่มีข้าราชการซึ่งมีอายุเฉลี่ย 40-45 ปี มีจำนวน 92 ส่วนราชการ ที่เหลืออีก 16 ส่วนราชการ ข้าราชการมีอายุเฉลี่ยน้อยกว่า 40 ปี โดยกรมซึ่งมีข้าราชการที่มีอายุเฉลี่ยสูงสุดและต่ำสุด 10 อันดับ แสดงในตารางที่ 3-2

ตารางที่ 3-2 อายุเฉลี่ยของข้าราชการพลเรือนสามัญในส่วนราชการระดับกรม

กรม/ส่วนราชการที่มีอายุเฉลี่ยสูงสุด	กรม/ส่วนราชการที่มีอายุเฉลี่ยต่ำสุด
กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ(47.64ปี)	สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (35.6ปี)
กรมพลศึกษา(47.42ปี)	สถาบันนิติวิทยาศาสตร์(36.85ปี)
กรมศุลกากร(47.35ปี)	สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ (36.92 ปี)
สำนักงานปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม (47.07ปี)	สำนักงานกิจการยุติธรรม(37.05ปี)
สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (46.98ปี)	สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา(37.99ปี)
กรมชลประทาน(46.94ปี)	สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ(38.66ปี)
กรมการศาสนา(46.73ปี)	สำนักงานปลัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร(38.7ปี)
กรมสรรพสามิต(46.65ปี)	สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม(38.81ปี)
กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ(46.55ปี)	สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน(39.07ปี)
สำนักงานปลัดกระทรวงวัฒนธรรม(46.37ปี)	สำนักงาน ก.พ.ร. (39.16ปี)

ที่มา : ระบบสารสนเทศทรัพยากรบุคคลระดับกรม (DPIS)

2. การกระจายของจำนวนข้าราชการพลเรือนสามัญในแต่ละช่วงอายุ

ข้าราชการพลเรือนสามัญส่วนใหญ่ (243,586 คน) อยู่ในช่วงอายุระหว่าง 31-50 ปี หรือคิดเป็นร้อยละ 67.19 ของจำนวนข้าราชการพลเรือนสามัญทั้งหมด ที่เหลือร้อยละ 23.16 (83,949 คน) มีอายุเกินกว่า 50 ปีขึ้นไป สำหรับข้าราชการที่มีอายุ 30 ปีหรือน้อยกว่ามีจำนวน 34,999 คน (ร้อยละ 9.65) และข้าราชการพลเรือนสามัญที่มีอายุน้อยกว่า 25 ปี ซึ่งถือว่าเป็นข้าราชการรุ่นใหม่ มีจำนวนน้อยที่สุด (7,755 คน) คิดเป็นร้อยละ 2.14 ของจำนวนข้าราชการพลเรือนสามัญทั้งหมด

ตารางที่ 3-3 การกระจายตัวของจำนวนข้าราชการพลเรือนสามัญในแต่ละช่วงอายุ

ช่วงอายุ	จำนวน(คน)	ร้อยละ
น้อยกว่า 30 ปี	34,999	9.65
ระหว่าง 31- 50 ปี	243,586	67.19
มากกว่า 50 ปี	83,949	23.16

ที่มา : ระบบสารสนเทศทรัพยากรบุคคลระดับกรม (DPIS)

2.1 กระทรวงซึ่งมีข้าราชการพลเรือนสามัญอายุเกินกว่า 50 ปีขึ้นไป เป็นสัดส่วนสูงที่สุดและสัดส่วนน้อยที่สุด 5 อันดับ รวมทั้งส่วนราชการระดับกรมที่มีข้าราชการอายุ 50 ปีขึ้นไป เป็น สัดส่วนที่สูงที่สุด 10 อันดับ แสดงในตารางที่ 3-4

ตารางที่ 3-4 สัดส่วนข้าราชการพลเรือนสามัญที่มีอายุเกินกว่า 50 ปี ในส่วนราชการ

กระทรวง	ข้าราชการอายุมากกว่า 50 ปี		กรม	ข้าราชการอายุมากกว่า 50 ปี		
	จำนวน	ร้อยละ		จำนวน	ร้อยละ	
กระทรวงการพัฒนาสังคมฯ	1,985	41.93	กรมส่งเสริมการเกษตร กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กรมพลศึกษา สำนักงานคณะกรรมการอ้อยฯ กรมศุลกากร	4,499	50.97	
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	13,678	39.57		กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ	1,492	48.82
กระทรวงศึกษาธิการ	1,303	38.31		กรมพลศึกษา	82	48.24
กระทรวงการทองเที่ยวและกีฬา	236	36.76		สำนักงานคณะกรรมการอ้อยฯ	48	47.52
กระทรวงอุตสาหกรรม	1,216	36.48		กรมศุลกากร	1,912	45.08

ตารางที่ 3-4 สัดส่วนข้าราชการพลเรือนสามัญที่มีอายุเกินกว่า 50 ปี ในส่วนราชการ (ต่อ)

กระทรวง	ข้าราชการอายุมากกว่า 50 ปี		กรม	ข้าราชการอายุมากกว่า 50 ปี		
	จำนวน	ร้อยละ		จำนวน	ร้อยละ	
กระทรวงสาธารณสุข	25,669	14.82	สัดส่วนข้าราชการอายุเกิน 50 ปี น้อยที่สุด 5 อันดับแรก	กรมพิธีการทูต	16	43.24
กระทรวงยุติธรรม	3,916	22.98		กรมชลประทาน	2,596	42.71
กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	189	25.92		สำนักการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม	810	42.14
กระทรวงแรงงาน	1,566	25.92		สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน	374	41.93
สำนักนายกรัฐมนตรี	1,719	26.5		กรมโรงงานอุตสาหกรรม	230	41.52

ที่มา : ระบบสารสนเทศทรัพยากรบุคคลระดับกรม (DPIS)

2.2 กระทรวงและส่วนราชการระดับกรมที่มีข้าราชการพลเรือนสามัญ ที่เป็นกำลังคนรุ่นใหม่ (ซึ่งมีอายุน้อย) มากที่สุดและน้อยที่สุด แสดงในตารางที่ 3-5

ตารางที่ 3-5 สัดส่วนข้าราชการพลเรือนสามัญที่มีอายุน้อยกว่า 30 ปีในส่วนราชการ

กระทรวง	ข้าราชการอายุน้อยกว่า 30 ปี		กรม	ข้าราชการอายุน้อยกว่า 30 ปี		
	จำนวน	ร้อยละ		จำนวน	ร้อยละ	
กระทรวงสาธารณสุข	21,585	12.46	สัดส่วนข้าราชการอายุน้อยกว่า 30 ปี	กรมอเมริกาและแปซิฟิกใต้	10	37.04
กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	94	12.35		สำนักงานบริหารหนี้ฯ	43	29.45

ตารางที่ 3-5 สัดส่วนข้าราชการพลเรือนสามัญที่มีอายุน้อยกว่า 30 ปีในส่วนราชการ (ต่อ)

กระทรวง	ข้าราชการอายุน้อยกว่า 30 ปี		กรม	ข้าราชการอายุน้อยกว่า 30 ปี		
	จำนวน	ร้อยละ		จำนวน	ร้อยละ	
กระทรวงการต่างประเทศ	180	12.07	สำนักงาน กิจการยุติธรรม	22	26.83	
กระทรวงพลังงาน	147	11.56		สำนักงาน คณะกรรมการ นโยบาย รัฐวิสาหกิจ	25	24.27
กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร	220	11.07		กรมยุโรป	8	24.24
กระทรวงแรงงาน	317	5.25	สำนักงาน ข้าราชการอายุน้อยกว่า 30 ปี น้อยที่สุด 5 อันดับแรก	กรมการศาสนา	2	2.60
กระทรวงคมนาคม	857	6.08		กรมป้องกันและ บรรเทาสาธารณภัย	53	2.98
ส่วนราชการไม่สังกัด สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือกรม	395	6.15		สำนักงาน ปลัดกระทรวง อุตสาหกรรม	32	3.58
กระทรวงการคลัง	1,871	6.28		กรมป่าไม้	71	3.65
กระทรวงมหาดไทย	2,597	6.49		กรมเอเชียใต้ ตะวันออกกลาง และแอฟริกา	1	3.70

ที่มา : ระบบสารสนเทศทรัพยากรบุคคลระดับกรม (DPIS)

3. แนวโน้มการเกษียณอายุราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ ในอีก 10 ปีข้างหน้า

จากข้อมูลโครงสร้างอายุ (อายุเฉลี่ย การกระจายของจำนวนข้าราชการในแต่ละช่วงอายุ และสัดส่วนของข้าราชการสูงอายุในกระทรวงและกรม) ที่กล่าวถึงข้างต้น สามารถคาดการณ์อัตราการสูญเสียกำลังคนจากการเกษียณอายุราชการ ในอีก 10 ปีข้างหน้า ในกระทรวง กรมต่างๆ สรุปได้ดังนี้

3.1 กระทรวงที่จะมีอัตราการเกษียณอายุราชการเกินกว่าร้อยละ 30 ของจำนวนข้าราชการพลเรือนสามัญทั้งหมดในกระทรวง มีจำนวน 9 กระทรวง กระทรวงที่จะมีอัตราการเกษียณอายุราชการเกินกว่าร้อยละ 20 แต่ไม่ถึงร้อยละ 30 ของจำนวนข้าราชการพลเรือนสามัญทั้งหมดในกระทรวง มีจำนวน 10 กระทรวง ส่วนกระทรวงที่จะมีอัตราการเกษียณอายุราชการน้อยกว่าร้อยละ 20 ของจำนวนข้าราชการพลเรือนสามัญในกระทรวงมีเพียง 1 กระทรวง ดังแสดงในตารางที่ 3-6

3.2 กรมที่จะมีอัตราการเกษียณอายุราชการเกินกว่าร้อยละ 30 ของจำนวนข้าราชการพลเรือนสามัญในกรม มีจำนวน 59 กรม ส่วนกรมที่มีอัตราการเกษียณอายุราชการร้อยละ 20 – 30 มีจำนวน 62 กรม ขณะที่กรมซึ่งจะมีอัตราการเกษียณอายุราชการในอีก 10 ปีข้างหน้า น้อยกว่าร้อยละ 20 มีจำนวน 28 กรม

3.3 ตำแหน่งในสายงานที่จะมีการสูญเสียกำลังคนจากการเกษียณอายุราชการในอีก 10 ปีข้างหน้า จำแนกได้ดังนี้

3.3.1 ตำแหน่งที่มีแนวโน้มการสูญเสียกำลังคนจากการเกษียณอายุราชการในอีก 10 ปีข้างหน้า ร้อยละ 80-100 ได้แก่ นักวิทยาศาสตร์นิวเคลียร์ (ร้อยละ 100) เจ้าพนักงานควบคุมจราจรทางอากาศ (ร้อยละ 100) ครูการศึกษาพิเศษ (ร้อยละ 100) ช่างอากาศยาน (ร้อยละ 100) นักทะเบียนวิชาชีพ (ร้อยละ 100) นักเทคโนโลยีสารสนเทศ (ร้อยละ 100) นักปกครอง (ร้อยละ 95.93) ผู้ตรวจราชการกระทรวง (ร้อยละ 93.97) ผู้ตรวจราชการกรม (ร้อยละ 93.66) นักบริหารการทูต (ร้อยละ 91.27) ผู้อำนวยการ (ร้อยละ 83.38) และผู้อำนวยการเฉพาะด้าน (ร้อยละ 80.90)

3.3.2 ตำแหน่งที่มีแนวโน้มการสูญเสียกำลังคนจากการเกษียณอายุราชการในอีก 10 ปีข้างหน้า ร้อยละ 50 – 79 มีจำนวน 22 ตำแหน่ง

3.3.3 ตำแหน่งที่มีแนวโน้มการสูญเสียกำลังคนจากการเกษียณอายุราชการในอีก 10 ปีข้างหน้า ร้อยละ 20 – 40 มีจำนวน 134 ตำแหน่ง

3.3.4 ตำแหน่งที่มีแนวโน้มการสูญเสียกำลังคนจากการเกษียณอายุราชการในอีก 10 ปีข้างหน้า ต่ำกว่าร้อยละ 20 มีจำนวน 79 ตำแหน่ง

ตารางที่ 3-6 แนวโน้มการเกษียณอายุราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญในอีก 10 ปีข้างหน้า

อัตราการเกษียณอายุราชการเกินกว่าร้อยละ 30 ของจำนวนข้าราชการพลเรือนสามัญในกระทรวง		
กระทรวง	จำนวน (คน)	ร้อยละ
กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์	1,983	41.89
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	13,611	39.38
กระทรวงศึกษาธิการ	1,278	37.58
กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา	234	36.45
กระทรวงอุตสาหกรรม	1,212	36.36
กระทรวงวัฒนธรรม	1,158	33.37
กระทรวงพาณิชย์	1,089	31.46
กระทรวงการต่างประเทศ	468	31.39
กระทรวงมหาดไทย	12,072	30.17
อัตราการเกษียณอายุราชการเกินกว่าร้อยละ 20 แต่ไม่ถึงร้อยละ 30 ของจำนวนข้าราชการพลเรือนสามัญในกระทรวง		
กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	2,935	28.38
กระทรวงพลังงาน	360	28.30
กระทรวงคมนาคม	3,907	27.74
กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร	538	27.08
กระทรวงการคลัง	7,926	26.61
สำนักนายกรัฐมนตรี	1,702	26.31
ส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง	1,663	25.88
กระทรวงแรงงาน	1,555	25.74
กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	188	24.70

ตารางที่ 3-6 แนวโน้มการเกษียณอายุราชการของข้าราชการฯ ในอีก 10 ปีข้างหน้า (ต่อ)

อัตราการเกษียณอายุราชการเกินกว่าร้อยละ 20 แต่ไม่ถึงร้อยละ 30 ของจำนวนข้าราชการพลเรือนสามัญในกระทรวง		
กระทรวง	จำนวน (คน)	ร้อยละ
กระทรวงยุติธรรม	3,819	22.41
ส่วนกระทรวงที่จะมีอัตราการเกษียณอายุราชการน้อยกว่าร้อยละ 20 ของจำนวนข้าราชการพลเรือนสามัญในกระทรวง		
กระทรวงสาธารณสุข	25,419	14.67

ที่มา : ระบบสารสนเทศทรัพยากรบุคคลระดับกรม (DPIS)

4. แนวโน้มการสูญเสียกำลังคนในตำแหน่งในสายงานหลักของแต่ละกระทรวง

ข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งในสายงานหลักของกระทรวงต่างๆ มีอายุเฉลี่ยค่อนข้างสูงเกินกว่าอายุเฉลี่ยของข้าราชการพลเรือนสามัญ (เกินกว่า 42.71 ปี) โดยส่วนใหญ่อยู่ในช่วงอายุ 45 – 50 ปี และในอีก 10 ปีข้างหน้า มีแนวโน้มจะสูญเสียกำลังคนกลุ่มนี้ประมาณร้อยละ 20 – 40 ซึ่งส่วนราชการต้องวางแผนทดแทนตำแหน่งที่ต้องส่งมอบความเชี่ยวชาญในการปฏิบัติงาน (Technical and Professional Succession) ธุรูปการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุของผู้ปฏิบัติงานในสายงานหลักของกลุ่มกระทรวงต่างๆ ดังนี้

4.1 ตำแหน่งในสายงานหลักในกลุ่มกระทรวงด้านเศรษฐกิจที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุและอาจส่งผลกระทบต่อการบริหารและขับเคลื่อนนโยบายด้านเศรษฐกิจของประเทศ ตัวอย่างที่สำคัญประกอบด้วย

4.1.1 ตำแหน่งในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เช่น นักวิชาการส่งเสริมการเกษตร (อายุเฉลี่ย 43.13 ปี และอัตราการเกษียณอายุราชการในอีก 10 ปีข้างหน้าอยู่ที่ร้อยละ 50.10) นักวิชาการเกษตร (อายุเฉลี่ย 44.04 ปี และอัตราการเกษียณอายุราชการในอีก 10 ปีข้างหน้าอยู่ที่ร้อยละ 32.84) เจ้าพนักงานการเกษตร (อายุเฉลี่ย 51.33 ปี และอัตราการเกษียณอายุราชการในอีก 10 ปีข้างหน้าอยู่ที่ร้อยละ 68.86) และนายช่างชลประทาน (อายุเฉลี่ย 48.359 ปี และอัตราการเกษียณอายุราชการในอีก 10 ปีข้างหน้า อยู่ที่ร้อยละ 45.69)

4.1.2 ตำแหน่งในกระทรวงพาณิชย์ ได้แก่ ตำแหน่งเจ้าพนักงานชั่งตวงวัด (อายุเฉลี่ย 48.04 ปี และอัตราการเกษียณอายุราชการในอีก 10 ปีข้างหน้าอยู่ที่ร้อยละ 45.45) และเจ้า

พนักงานการพาณิชย์ (อายุเฉลี่ย 43.5 ปี และอัตราการเกษียณอายุราชการในอีก 10 ปีข้างหน้าอยู่ที่ร้อยละ 37.65)

4.1.3 ตำแหน่งในกระทรวงการคลัง ได้แก่ เจ้าพนักงานศุลกากร (อายุเฉลี่ย 50.68 ปี และอัตราการเกษียณอายุราชการในอีก 10 ปีข้างหน้าอยู่ที่ร้อยละ 52.09) และนักวิชาการสรรพากร (อายุเฉลี่ย 45.81 ปี และอัตราการเกษียณอายุราชการในอีก 10 ปีข้างหน้าอยู่ที่ร้อยละ 30.83)

4.2 ตำแหน่งในสายงานหลักในกลุ่มกระทรวงด้านสังคมที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุและอาจส่งผลต่อการจัดบริการสาธารณะที่จำเป็นสำหรับประชาชน ตัวอย่างที่สำคัญประกอบด้วย

4.2.1 ตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการด้านสุขภาพในกระทรวงสาธารณสุข แม้ว่าแนวโน้มการสูญเสียพยาบาลวิชาชีพจากการเกษียณอายุราชการในอีก 10 ปีข้างหน้า จะยังไม่เป็นปัญหาสำคัญ แต่ประมาณร้อยละ 33.7 ของพยาบาลวิชาชีพมีอายุใกล้ 50 ปี ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อปัญหาทางกายภาพและประสิทธิภาพของการปฏิบัติงาน ขณะที่อัตราการเกษียณอายุราชการของพยาบาลเทคนิคในอีก 10 ปีข้างหน้า จะสูงถึงร้อยละ 69.31 และแนวโน้มการเกษียณอายุราชการของเจ้าพนักงานสาธารณสุขซึ่งต้องปฏิบัติงานในพื้นที่อยู่ที่ประมาณร้อยละ 24

4.2.2 ตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกับภารกิจการพัฒนาสังคมในกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้แก่ ตำแหน่งนักพัฒนาสังคม (อายุเฉลี่ย 47.16 ปี และอัตราการเกษียณอายุราชการในอีก 10 ปีข้างหน้าอยู่ที่ร้อยละ 45.17) และเจ้าพนักงานพัฒนาสังคม (อายุเฉลี่ย 49.07 ปี และอัตราการเกษียณอายุราชการในอีก 10 ปีข้างหน้าอยู่ที่ร้อยละ 59.94)

4.2.3 ตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาและพัฒนาการศึกษา เช่น ตำแหน่งนักวิชาการศึกษาในกระทรวงศึกษาธิการ (อายุเฉลี่ย 46.82 ปี และอัตราการเกษียณอายุในอีก 10 ปีข้างหน้าอยู่ที่ร้อยละ 42.47) และนักพัฒนาการท่องเที่ยวในกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา (อายุเฉลี่ย 50.53 ปี และอัตราการเกษียณอายุราชการในอีก 10 ปีข้างหน้าอยู่ที่ร้อยละ 61.11)

4.3 ตำแหน่งในสายงานหลักในกลุ่มกระทรวงด้านบริหารและความมั่นคงที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุข้าราชการพลเรือนสามัญ ตัวอย่างที่สำคัญประกอบด้วย ตำแหน่งในกระทรวงมหาดไทย เช่น เจ้าหน้าที่ปกครอง (อายุเฉลี่ย 46.30 ปี และอัตราการเกษียณอายุในอีก 10 ปีข้างหน้าอยู่ที่ร้อยละ 34.06) และนักวิชาการพัฒนาชุมชน (อายุเฉลี่ย 44.64 ปี และอัตราการเกษียณอายุราชการในอีก 10 ปีข้างหน้าอยู่ที่ร้อยละ 27.61) เป็นต้น

4.4 แนวโน้มการสูญเสียอัตรากำลังในสายงานสนับสนุนจากการเกษียณอายุราชการในอีก 10 ปีข้างหน้า ประกอบด้วยสายงานนักจัดการงานทั่วไปและพนักงานธุรการ โดยมีแนวโน้มอัตราการเกษียณอายุราชการ คิดเป็นร้อยละ 37.59 และร้อยละ 26.06 ตามลำดับ โดยข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งในสายงานนักจัดการงานทั่วไป มีอายุเฉลี่ย 46.34 ปี ขณะที่อายุเฉลี่ยของผู้ดำรงตำแหน่งในสายงานเจ้าพนักงานธุรการ คือ 43.49 ปี โดยช่วงอายุที่มีจำนวนผู้ดำรงตำแหน่งทั้งสองสายงานมากที่สุดคือ 46 – 55 ปี

ทั้งนี้ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุข้าราชการพลเรือนสามัญจะมีผลกระทบต่อการบริหารราชการมาน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับการเตรียมความพร้อมรองรับของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ความเสี่ยงจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุข้าราชการพลเรือนสามัญ

ในการวิเคราะห์ว่าการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุของบุคลากรมีผลต่อการบริหารและการบริหารราชการอย่างไร จำเป็นต้องมีการวิเคราะห์ความเสี่ยง การจัดระดับความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุ จากข้อมูลโครงสร้างอายุข้าราชการพลเรือนในข้อ 2 ซึ่งพบว่า ร้อยละ 23.16 ของจำนวนข้าราชการพลเรือนสามัญ มีอายุเกินกว่า 50 ปีขึ้นไป จึงถือว่าสูงกว่าเกณฑ์ที่ประเทศในกลุ่มองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและพัฒนา (OECD) ที่ระบุว่าองค์กรที่ก้าวเข้าสู่การเป็นองค์กรผู้สูงอายุ (Aging Organization) ต้องมีเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอายุมากกว่า 50 ปีขึ้นไปเกินกว่าร้อยละ 20

ดังนั้น หากเปรียบเทียบกับเกณฑ์ดังกล่าว จะมีเพียงกระทรวงสาธารณสุขเท่านั้น ที่มีสัดส่วนข้าราชการสูงอายุต่ำกว่าเกณฑ์ (ร้อยละ 14.82) ส่วนกระทรวงที่เหลือล้วนมีสัดส่วนข้าราชการที่มีอายุมากกว่า 50 ปีขึ้นไปเกินกว่าร้อยละ 20 ทั้งสิ้น จึงกล่าวได้ว่ากระทรวง/กรมได้ก้าวเข้าสู่การเป็นองค์กรสูงอายุ ซึ่งหากไม่มีการวางแผนหรือเตรียมการรองรับอย่างมีประสิทธิภาพ ก็อาจส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการและการให้บริการประชาชน ดังนั้น เพื่อให้สอดคล้องกับบริบทการบริหารราชการไทย รวมทั้งเพื่อให้ส่วนราชการเกิดความตระหนักและมีแนวทางในการเตรียมความพร้อมรองรับผลกระทบจากการที่ส่วนราชการมีสัดส่วนจำนวนข้าราชการสูงอายุและแนวโน้มการสูญเสียอัตรากำลังจากการเกษียณอายุราชการของส่วนราชการ จึงอาจจัดระดับความเสี่ยงที่เกิดจากผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุ (Workforce Risk) ออกเป็น 3 ระดับ คือ

1. ภาวะเฝ้าระวังเป็นพิเศษ

ส่วนราชการ ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุอยู่ในภาวะเฝ้าระวังเป็นพิเศษ มีสัดส่วนของข้าราชการพลเรือนสามัญที่มีอายุมากกว่า 50 ปีขึ้นไปเกินกว่าร้อยละ 35 ของข้าราชการในส่วนราชการ/ในสายงาน ดังนี้

กระทรวงซึ่งมีความเสี่ยงจากผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุข้าราชการพลเรือนสามัญในระดับที่ต้องเฝ้าระวังเป็นพิเศษ มีจำนวน 5 กระทรวง ได้แก่ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา และกระทรวงอุตสาหกรรม ส่วนกระทรวงที่มีสถานภาพการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุอยู่ในภาวะปกติ คือ กระทรวงสาธารณสุข สำหรับที่เหลืออีก 14 กระทรวงมีความเสี่ยงจากผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุข้าราชการพลเรือนสามัญในระดับที่ต้องเฝ้าระวัง

กรม/ส่วนราชการ ซึ่งมีความเสี่ยงซึ่งมีความเสี่ยงจากผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุข้าราชการพลเรือนสามัญในระดับที่ต้องเฝ้าระวังเป็นพิเศษ มีจำนวน 34 แห่ง ส่วนราชการ/กรมที่อยู่ในสถานะต้องเฝ้าระวัง 87 แห่ง และส่วนราชการ/กรมซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุอยู่ในระดับปกติมีจำนวน 28 แห่ง

2. ภาวะเฝ้าระวัง

ส่วนราชการ ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุอยู่ในภาวะเฝ้าระวัง มีสัดส่วนของข้าราชการพลเรือนสามัญที่มีอายุมากกว่า 50 ปี ขึ้นไปประมาณร้อยละ 20-35 ของข้าราชการในส่วนราชการ/ในสายงาน

3. ภาวะปกติ

ส่วนราชการ ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุอยู่ในภาวะปกติมีสัดส่วนของข้าราชการพลเรือนสามัญที่มีอายุมากกว่า 50 ปีขึ้นไป น้อยกว่าร้อยละ 20 ของข้าราชการในส่วนราชการ/ในสายงาน

แนวโน้มการสูญเสียกำลังคนในตำแหน่งที่มีความสำคัญต่อการบริหารราชการ

การสูญเสียกำลังคนในตำแหน่งสำคัญ(Strategic Positions) โดยเฉพาะในตำแหน่งประเภทบริหารและประเภทอำนวยการ ย่อมส่งผลกระทบต่อความต่อเนื่องในการบริหารราชการ และเป็นตัวบ่งชี้ว่าในอนาคตจะมีการปรับเปลี่ยนกำลังคนได้เร็วหรือช้าเพียงใดโดยส่วนราชการ

จำเป็นต้องมีแผนเตรียมอัตรากำลังทดแทน(Management Succession) ตามปกติแล้วอายุเฉลี่ยของผู้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารและประเภทอำนวยการมักจะสูง โดยสายงานที่มีอัตราการสูญเสียจากการเกษียณอายุ สูงสุด 3 อันดับแรกได้แก่

1. สายงานนักบริหาร : อายุเฉลี่ยของผู้ดำรงตำแหน่งในสายงานนี้ คือ 56.76 ปี โดยในอีก 10 ปีจะมีผู้เกษียณอายุราชการ จำนวน 1,021 ราย (ร้อยละ 89.17)
2. สายงานนักปกครอง : อายุเฉลี่ยของผู้ดำรงตำแหน่งในสายงานนี้ คือ 57.03 ปี โดยในอีก 10 ปี จะมีผู้เกษียณอายุราชการ จำนวน 236 ราย (ร้อยละ 95.93)
3. สายงานอำนวยการ : อายุเฉลี่ยของข้าราชการในสายงานนี้ คือ 54.66 ปี โดยในอีก 10 ปี จะมีผู้เกษียณอายุราชการ จำนวน 6,167 ราย (ร้อยละ 83.38)

นอกจากนี้ ส่วนราชการอาจเผชิญกับปัญหาการเตรียมอัตรากำลังเพื่อทดแทนตำแหน่งบริหาร (Management Succession) ทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ กล่าวคือ มีหลายส่วนราชการที่สัดส่วนของผู้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหาร ต่อผู้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการ(ซึ่งมีอายุต่ำกว่า 55 ปี) อยู่ระดับต่ำมาก ซึ่งบ่งชี้ว่าบางส่วนราชการจะมีบุคคลที่จะสืบทอดตำแหน่งไม่มากนัก(กล่าวคือ ไม่มีผู้มีความสมบัติให้เลือกมากนัก) เช่น กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาสัดส่วนของผู้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหาร ต่อผู้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการ (ซึ่งมีอายุต่ำกว่า 55 ปี) อยู่ที่ 1 : 1.50 กระทรวงพลังงาน อยู่ที่ 1 : 2.87 กระทรวงพาณิชย์ อยู่ที่ 1 : 3.86 สำหรับกระทรวงที่มีสัดส่วนของผู้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหาร ต่อผู้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการ(ซึ่งมีอายุต่ำกว่า 55 ปี)อยู่ในระดับค่อนข้างสูง ได้แก่ กระทรวงยุติธรรม (1 : 12.60) กระทรวงแรงงาน (1 : 6.50) เป็นต้น ซึ่งในกระทรวงเหล่านี้จะมีทางเลือกเกี่ยวกับบุคคลที่จะสืบทอดตำแหน่งมากกว่า ทั้งนี้ ส่วนราชการต้องพิจารณาความพร้อมในเชิงความรู้ความสามารถ ทักษะ สมรรถนะและประสบการณ์ ประกอบกับจำนวนคนที่ มี (เชิงปริมาณ) ด้วย

ความไม่สมดุลของกำลังคนในแต่ละช่วงอายุ

ในภาพรวมจำนวนข้าราชการในแต่ละช่วงอายุยังไม่มี ความสมดุล จากข้อมูลในข้อ 2 บ่งชี้ว่า แม้ข้าราชการกลุ่มที่อยู่ในช่วงอายุระหว่าง 31-50 ปี ซึ่งถือเป็นกลุ่มที่มีทักษะและประสบการณ์อันเป็นกำลังสำคัญในการขับเคลื่อนระบบราชการ จะมีจำนวนมากที่สุดถึงร้อยละ 67.19 หากแบ่งข้าราชการพลเรือนสามัญออกเป็นกลุ่มตามเกณฑ์ของช่วงอายุในสถานที่ทำงาน (Workplace Generation) จะพบว่าจำนวนข้าราชการพลเรือนสามัญกลุ่มที่มีอายุเกินกว่า 50 ปีขึ้นไป (ซึ่งอาจจะเรียกว่ากลุ่ม Baby Boomers) ต่อกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญที่มีอายุ 31-50 ปี (Generation X)

และกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญที่มีอายุน้อยกว่า 30 ปี (Generation Y) คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 23.16 ร้อยละ 67.19 และร้อยละ 9.65 ตามลำดับ

สัดส่วนระหว่างข้าราชการพลเรือนสามัญกลุ่มที่มีอายุเกินกว่า 50 ปีขึ้นไป (ซึ่งถือเป็นกลุ่มสูงอายุและมักเป็นผู้มีประสบการณ์ในการทำงาน) เทียบกับกลุ่มข้าราชการที่มีอายุน้อย(ซึ่งเป็นผู้มีประสบการณ์ขั้นต้น) จะอยู่ที่ 2.40 คน : 1 คน ซึ่งสะท้อนว่าระบบราชการยังไม่มีปัญหาช่องว่างระหว่างกำลังคนต่างช่วงอายุแต่มีบางกระทรวงที่ต้องเฝ้าระวังเช่นกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์(มีข้าราชการที่มีอายุเกินกว่า 50 ปีขึ้นไปร้อยละ 41.93 แต่มีข้าราชการพลเรือนสามัญที่มีอายุน้อยกว่า 30 ปี อยู่เพียงร้อยละ 7.41) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์(มีข้าราชการที่มีอายุเกินกว่า 50 ปีขึ้นไปร้อยละ 39.57 แต่มีข้าราชการพลเรือนสามัญที่มีอายุน้อยกว่า 30 ปีอยู่เพียงร้อยละ 7.60) กระทรวงศึกษาธิการ(มีข้าราชการที่มีอายุเกินกว่า 50 ปีขึ้นไป ร้อยละ 38.31 แต่มีข้าราชการพลเรือนสามัญที่มีอายุน้อยกว่า 30 ปี อยู่เพียงร้อยละ 8.17) กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา(มีข้าราชการที่มีอายุเกินกว่า 50 ปีขึ้นไป ร้อยละ 36.76 แต่มีข้าราชการพลเรือนสามัญที่มีอายุน้อยกว่า 30 ปีอยู่เพียงร้อยละ 6.70) และกระทรวงอุตสาหกรรม(มีข้าราชการที่มีอายุเกินกว่า 50 ปีขึ้นไป ร้อยละ 36.48 แต่มีข้าราชการพลเรือนสามัญที่มีอายุน้อยกว่า 30 ปี อยู่เพียงร้อยละ 7.74)

ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุ

ในส่วนนี้ จะนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับส่วนราชการบางแห่งที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุ ซึ่งแต่ละส่วนราชการมีความแตกต่างกันไป ตัวอย่าง เช่น

1. กรมการค้าภายใน

ภาพรวมของข้าราชการมีอายุเฉลี่ย 44.43 ปี โดยมีสัดส่วนการกระจายตัวตามภารกิจ ดังนี้ ภารกิจด้านบริหารและอำนวยการ ร้อยละ 1.9 ภารกิจหลัก ร้อยละ 84.2 และภารกิจสนับสนุน ร้อยละ 13.9 ขณะที่อัตราสูญเสียในอีก 10 ปีข้างหน้าของกำลังคนทั้งหมด ประมาณร้อยละ 40 ซึ่งสายงานที่มีอัตราการสูญเสียจำนวนมาก คือ ผู้บริหาร (100%) ผู้อำนวยการ (100%) นักวิชาการพาณิชย์ (39.21%) เจ้าพนักงานพาณิชย์ (37.7%) และเจ้าพนักงานช่างตวงวัด (53.12%)

2. กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ

ข้าราชการในภาพรวมมีอายุเฉลี่ย 46.99 ปี และการกระจายตัวตามภารกิจมีสัดส่วน ดังนี้ ภารกิจด้านการบริหารและอำนวยการร้อยละ 7.8 ภารกิจหลักร้อยละ 59.6 และภารกิจ

สนับสนุนร้อยละ 32.6 โดยมีอัตราการสูญเสียกำลังคนจากการเกษียณอายุราชการภายในอีก 10 ปีข้างหน้าประมาณร้อยละ 53 ซึ่งสายงานที่มีอัตราการสูญเสียสูงสุดได้แก่ นักบริหาร (100%) ผู้อำนวยการ (72.34%) นักพัฒนาสังคม (65%) พยาบาลเทคนิค (57.14%) เจ้าหน้าที่พัฒนาสังคม (64%) และพนักงานธุรการ (66.49%)

3. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ภาพรวมของข้าราชการมีอายุเฉลี่ย 46.37 ปี โดยการกระจายตัวตามภารกิจมีสัดส่วนดังนี้ ภารกิจด้านบริหารและอำนวยการร้อยละ 4.7 ภารกิจหลักร้อยละ 79.3 และภารกิจสนับสนุนร้อยละ 16.5 และอัตราการเกษียณอายุราชการภายในอีก 10 ปีข้างหน้า ประมาณร้อยละ 46.31 ซึ่งสายงานที่มีอัตราการสูญเสียสูง คือ นักบริหาร (100%) ผู้อำนวยการ (98.73%) นักวิชาการปฏิรูปที่ดิน (40.66%) นายช่างสำรวจ (46%) นิติกร (29.65%) และเจ้าพนักงานธุรการ (50.25%)

4. กรมการข้าว

ข้าราชการภาพรวมมีอายุเฉลี่ย 46.22 ปี ซึ่งการกระจายตัวตามภารกิจมีสัดส่วนดังนี้ ภารกิจด้านบริหารและอำนวยการร้อยละ 7.8 ภารกิจหลักร้อยละ 18.1 และภารกิจสนับสนุนร้อยละ 25.1 โดยในอีก 10 ปีข้างหน้า อัตราการเกษียณอายุราชการของข้าราชการทั้งหมดอยู่ที่ประมาณร้อยละ 46.66 ซึ่งสายงานที่ได้รับผลกระทบจากการเกษียณอายุราชการของข้าราชการจำนวนมาก ได้แก่ นักวิชาการเกษตร (44%) นักวิชาการส่งเสริมการเกษตร (45.83%) เจ้าพนักงานการเกษตร (61.45%) และนายช่างเครื่องกล/ไฟฟ้า (35.9%)

5. กรมชลประทาน

อายุเฉลี่ยของข้าราชการทั้งหมดคือ 46.43 ปี โดยกระจายตัวตามภารกิจมีสัดส่วนดังนี้ ภารกิจด้านบริหารและอำนวยการร้อยละ 4.5 ภารกิจหลักร้อยละ 66.3 และภารกิจสนับสนุนร้อยละ 29.2 ซึ่งอัตราการสูญเสียข้าราชการจากการเกษียณอายุราชการในอีก 10 ปีข้างหน้า ประมาณร้อยละ 43 โดยสายงานที่มีการเกษียณอายุสูง ได้แก่ วิศวกรชลประทาน (30%) นายช่างชลประทาน (47%) นายช่างเครื่องกล (59%) และเจ้าพนักงานธุรการ (32%)

6. กรมพลศึกษา

ข้าราชการมีอายุเฉลี่ย 47.79 ปี และกระจายตัวตามภารกิจมีสัดส่วนดังนี้ ภารกิจด้านการบริหารและอำนวยการร้อยละ 4.8 ภารกิจหลักร้อยละ 44.3 และภารกิจสนับสนุนร้อยละ 50.9 ซึ่งในอีก 10 ปีข้างหน้า ภาพรวมการเกษียณอายุราชการอยู่ที่ประมาณร้อยละ 53 โดยสายงานที่

มีการเกษียณอายุในอัตราสูง ได้แก่ นักพัฒนาการกีฬา (64%) นักจัดการทั่วไป (100%) เจ้าหน้าที่งานธุรการ (52%) และนายช่างโยธา (66.66%)

7. กรมพัฒนาที่ดิน

ข้าราชการมีอายุเฉลี่ย 44.47 ปี โดยการกระจายตัวตามภารกิจมีสัดส่วนดังนี้ ภารกิจด้านการบริหารและอำนวยการร้อยละ 2.5 ภารกิจหลักร้อยละ 74.7 และภารกิจสนับสนุนร้อยละ 22.8 และมีอัตราการเกษียณอายุราชการในอีก 10 ปีข้างหน้า ประมาณร้อยละ 35 ของกำลังคนทั้งหมด ซึ่งเป็นกำลังคนในสายงาน ดังนี้ นักวิชาการเกษตร (25.75%) เจ้าหน้าที่งานการเกษตร (40.22%) และนายช่างสำรวจ (33.33%)

8. กรมวิชาการเกษตร

ภาพรวมของข้าราชการมีอายุเฉลี่ย 46.25 ปี และการกระจายตัวตามภารกิจมีสัดส่วนดังนี้ ภารกิจด้านการบริหารและอำนวยการร้อยละ 6.35 ภารกิจหลักร้อยละ 69.1 และภารกิจสนับสนุนร้อยละ 24.55 ซึ่งอัตราการสูญเสียข้าราชการในอีก 10 ปีข้างหน้าอยู่ที่ประมาณร้อยละ 40 ซึ่งสายงานหลักที่ได้รับผลกระทบจากสภาวะการณดังกล่าว คือ นักวิชาการเกษตร (30%) เจ้าหน้าที่งานการเกษตร (63%) นักกีฏวิทยา (30%) และนักวิชาการโรคพืช (25.9%)

9. กรมศุลกากร

ข้าราชการมีอายุเฉลี่ย 47.25 ปี โดยการกระจายตัวตามภารกิจมีสัดส่วน ดังนี้ ภารกิจด้านการบริหารและอำนวยการร้อยละ 1.6 ภารกิจหลักร้อยละ 77.8 และภารกิจสนับสนุนร้อยละ 20.6 ในขณะที่อัตราการเกษียณอายุราชการในอีก 10 ปีข้างหน้าประมาณร้อยละ 47 ซึ่งสายงานที่ได้รับผลกระทบจากการสูญเสียในอัตราสูง คือ นักวิชาการศุลกากร (49%) เจ้าหน้าที่งานศุลกากร (54%) นักวิชาการการเงินและบัญชี (48%) และเจ้าหน้าที่งานธุรการ (38%)

10. สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ

ในภาพรวมอายุเฉลี่ยของข้าราชการอยู่ที่ 43.71 ปี การกระจายตัวตามภารกิจมีสัดส่วนดังนี้ ภารกิจด้านการบริหารและอำนวยการร้อยละ 6.4 ภารกิจหลักร้อยละ 50 และภารกิจสนับสนุนร้อยละ 43.6 ขณะที่อัตราการเกษียณอายุราชการในอีก 10 ปีข้างหน้าประมาณร้อยละ 46 โดยสายงานที่มีอัตราการเกษียณสูง ได้แก่ นักวิเคราะห์นโยบายและแผน (45%) นักวิทยาศาสตร์ (23%) บรรณารักษ์ (36%) และนักวิชาการคอมพิวเตอร์ (25%)

11. สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ

อายุเฉลี่ยของข้าราชการในภาพรวมคือ 44.53 ปี โดยการกระจายตัวตามภารกิจมีสัดส่วนดังนี้ ภารกิจด้านบริหารและอำนวยการร้อยละ 3.1 ภารกิจหลักร้อยละ 50.8 และภารกิจสนับสนุนร้อยละ 46.1 ซึ่งการสูญเสียข้าราชการจากการเกษียณอายุในอีก 10 ปีข้างหน้า ประมาณร้อยละ 40 และสายงานที่มีการสูญเสียจำนวนมาก คือ นักวิชาการศึกษา (45%) นักทรัพยากรบุคคล (39%) นักวิเคราะห์นโยบายและแผน (46%) และนักจัดการงานทั่วไป/เจ้าพนักงานธุรการ (27%)

12. ตำแหน่ง ก.พ.

อายุเฉลี่ยของข้าราชการทั้งหมด คือ 46.23 ปี โดยกระจายตัวตามภารกิจมีสัดส่วนดังนี้ ภารกิจด้านบริหารและอำนวยการร้อยละ 8.1 ภารกิจหลักร้อยละ 44.2 และภารกิจสนับสนุนร้อยละ 47.7 และอัตราการเกษียณอายุราชการในอีก 10 ปีข้างหน้าประมาณร้อยละ 35 ซึ่งสายงานที่ได้รับผลกระทบจากการเกษียณอายุราชการในอัตราสูง ได้แก่ นักทรัพยากรบุคคล (31%) และเจ้าพนักงานธุรการ (40%)

13. กรมควบคุมโรค

อายุเฉลี่ยของข้าราชการทั้งหมด คือ 45.47 ปี และกระจายตัวตามภารกิจมีสัดส่วนดังนี้ ภารกิจด้านบริหารและอำนวยการร้อยละ 0.84 ภารกิจหลักร้อยละ 92.96 และภารกิจสนับสนุนร้อยละ 6.2 โดยอัตราการสูญเสียในอีก 10 ปีข้างหน้าประมาณร้อยละ 36.21 และสายงานที่ได้รับผลกระทบจากการสูญเสียในอัตราสูง ได้แก่ นักบริหาร (60%) ผู้อำนวยการ (65%) นักวิชาการสาธารณสุข (37.83%) พยาบาลวิชาชีพ (40.07%) และเจ้าพนักงานสาธารณสุข (83.19%)

14. กรมส่งเสริมการเกษตร

ข้าราชการมีอายุเฉลี่ย 48.6 ปี โดยการกระจายตัวตามภารกิจมีสัดส่วนดังนี้ ภารกิจด้านการบริหารและอำนวยการร้อยละ 1.07 ภารกิจหลักร้อยละ 82.66 และภารกิจสนับสนุนร้อยละ 16.27 และการเกษียณอายุราชการในอีก 10 ปีข้างหน้าประมาณร้อยละ 54.53 ซึ่งสายงานที่มีอัตราการเกษียณสูง ได้แก่ นักบริหาร (100%) ผู้อำนวยการ (91.39%) นักวิชาการส่งเสริมการเกษตร (53.29%) นักวิชาการเกษตร (51.63%) เจ้าพนักงานการเกษตร (84.08%) และเจ้าพนักงานธุรการ (41.21%)

15. กรมส่งเสริมการเกษตร

ข้าราชการมีอายุเฉลี่ย 48.6 ปี โดยการกระจายตัวตามภารกิจมีสัดส่วนดังนี้ ภารกิจด้านการบริหารและอำนวยการร้อยละ 1.07 ภารกิจหลักร้อยละ 82.66 และภารกิจสนับสนุนร้อยละ 16.27 และการเกษียณอายุราชการในอีก 10 ปีข้างหน้าประมาณร้อยละ 54.53 ซึ่งสายงานที่มี

อัตราการเกษียณสูง ได้แก่ นักบริหาร (100%) ผู้อำนวยการ (91.39%) นักวิชาการส่งเสริมการเกษตร (53.29%) นักวิชาการเกษตร (51.63%) เจ้าพนักงานการเกษตร (84.08%) และเจ้าพนักงานธุรการ (41.21%)

16. กรมส่งเสริมสหกรณ์

ในภาพรวมข้าราชการมีอายุเฉลี่ย 47.27 ปี ซึ่งมีสัดส่วนการกระจายตัวตามภารกิจ ดังนี้ ภารกิจด้านการบริหารและอำนวยการ ร้อยละ 3.4 ภารกิจหลัก ร้อยละ 39.67 และภารกิจสนับสนุน ร้อยละ 16.93 ซึ่งสายงานที่ได้รับผลกระทบจากการสูญเสียจำนวนมาก ได้แก่ นักบริหาร (100%) ผู้อำนวยการ (87.65%) นักวิชาการสหกรณ์ (36.2%) เจ้าพนักงานส่งเสริมสหกรณ์ (39.4 %) และเจ้าพนักงานธุรการ (834.23%)

17. กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม

ข้าราชการในภาพรวมมีอายุเฉลี่ย 46.07 ปี และกระจายตัวตามภารกิจมีสัดส่วน ดังนี้ ภารกิจด้านการบริหารและอำนวยการ ร้อยละ 3.91 ภารกิจหลัก ร้อยละ 77.89 และภารกิจสนับสนุน ร้อยละ 18.2 ซึ่งอัตราสูญเสียข้าราชการ ในอีก 10 ปีข้างหน้า ประมาณร้อยละ 38.82 และสายงานที่ได้รับผลกระทบจากการสูญเสียจำนวนมาก คือ นักบริหาร (100%) ผู้อำนวยการ (94.44%) นักวิชาการส่งเสริมอุตสาหกรรม (39.72%) นักวิชาการออกแบบผลิตภัณฑ์ (35.29%) และวิศวกร (30.03%)

18. สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

ข้าราชการมีอายุเฉลี่ย 45.08 ปี และกระจายตัวตามภารกิจมีสัดส่วนดังนี้ ภารกิจด้านการบริหารและอำนวยการ ร้อยละ 7.72 ภารกิจหลัก ร้อยละ 75.27 และภารกิจสนับสนุน ร้อยละ 17.01 โดยอัตราการเกษียณอายุราชการ ในอีก 10 ปีข้างหน้าประมาณร้อยละ 33.44 ซึ่งสายงานที่ได้รับผลกระทบจากการเกษียณอายุราชการจำนวนมาก ได้แก่ นักบริหาร (100%) ผู้อำนวยการ (96.66%) นักพัฒนาสังคม (35.02%) นักวิเคราะห์นโยบายและแผน (34.09%) และเจ้าพนักงานธุรการ (40.71%)

การดำเนินการเพื่อเตรียมการรองรับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุข้าราชการพลเรือนสามัญ

เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมให้กับส่วนราชการที่มีแนวโน้มเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุอยู่ในภาวะวิกฤติ สำนักงาน ก.พ. ได้ดำเนินโครงการบริหารกำลังคนเพื่อรองรับ

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุข้าราชการพลเรือนสามัญมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2553 ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อให้ส่วนราชการมีความรู้และตระหนักถึงผลกระทบของการสูญเสียกำลังคน จากการเกษียณอายุราชการและแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุของข้าราชการ รวมทั้งมีแนวทางในการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุข้าราชการ และมีกลยุทธ์ในการนำแผนไปสู่การปฏิบัติ สรุปได้ดังนี้

ในปี พ.ศ. 2553 ได้ดำเนินการนำร่องโครงการในส่วนราชการจำนวน 3 แห่งได้แก่ กรมการค้าภายใน กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม

ในปี พ.ศ. 2554 ได้ดำเนินการขยายผลในอีก 9 ส่วนราชการ ประกอบด้วย กรมการข้าว กรมชลประทาน กรมพลศึกษา กรมพัฒนาที่ดิน กรมวิชาการเกษตร กรมศุลกากร สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ และสำนักงาน ก.พ.

ในปี พ.ศ. 2555 ได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่องเพิ่มอีก 5 ส่วนราชการ ได้แก่ กรมควบคุมโรค กรมส่งเสริมการเกษตร กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมส่งเสริมอุตสาหกรรมและสำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

ในปี พ.ศ. 2556 ได้ดำเนินการสนับสนุนส่วนราชการซึ่งมีความเสี่ยงที่จะได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุในระดับเฝ้าระวังจำนวน 83 แห่ง

สรุปความก้าวหน้าในการดำเนินการในบางส่วนราชการ

1. ผลการดำเนินการในส่วนราชการนำร่องบางแห่ง

โครงการบริหารกำลังคนเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุข้าราชการพลเรือนสามัญ ช่วยสนับสนุนให้ส่วนราชการจัดทำแผนปฏิบัติการรองรับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว โดยแต่ละส่วนราชการได้ให้ความสำคัญกับกลยุทธ์ตามความพร้อมและบริบทของหน่วยงาน ซึ่งสามารถสรุปรายละเอียดโดยสังเขป ดังนี้

1.1 กรมการค้าภายใน เน้นกลยุทธ์การวางแผนเส้นทางความก้าวหน้าในอาชีพสำหรับทุกสายงาน และการจัดทำแผนความก้าวหน้ารายบุคคลในกลุ่มผู้มีศักยภาพสูงรวมทั้งการจัดการความรู้เฉพาะบางกลุ่มสายงานที่ได้รับผลกระทบจากการเกษียณอายุราชการ

1.2 กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ให้ความสำคัญกับสายงานที่มีความขาดแคลน โดยการวางแผนการสืบทอดตำแหน่งในสายงานขาดแคลน อีกทั้งได้มีการวางแผนเส้นทางความก้าวหน้าในอาชีพสำหรับทุกสายงานและดำเนินการสำรวจและถ่ายทอดองค์ความรู้ในภาพรวม

1.3 สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มุ่งเน้นกลยุทธ์การวางแผนกำลังคนในภาพรวม การวางแผนเส้นทางความก้าวหน้าในอาชีพทุกสายงาน และการจัดการความรู้โดยใช้ประโยชน์จากข้าราชการที่ใกล้เกษียณอายุราชการหรือเกษียณอายุราชการแล้วมาช่วยถ่ายทอดความรู้และเป็นพี่เลี้ยงสอนงานแก่ข้าราชการรุ่นใหม่

1.4 กรมพัฒนาที่ดิน เน้นการวางแผนเส้นทางความก้าวหน้าในอาชีพสำหรับสายงานหลัก รวมทั้งสำรวจความรู้ทักษะและสมรรถนะร่วมในกลุ่มตำแหน่งสายงาน

1.5 กรมข้าว มุ่งให้ความสำคัญกับการจัดการความรู้โดยได้มีการสำรวจข้าราชการที่ใกล้เกษียณเพื่อเข้าร่วม โครงการคลังสมองถ่ายทอดองค์ความรู้สู่ข้าราชการรุ่นใหม่

1.6 กรมวิชาการเกษตร เน้นกลยุทธ์การวางแผนเส้นทางความก้าวหน้าในอาชีพ และแผนความก้าวหน้ารายบุคคล รวมทั้งการจัดการความรู้โดยการใช้ประโยชน์จากข้าราชการสูงอายุผู้มีประสบการณ์สูงเพื่อถ่ายทอดองค์ความรู้สู่ข้าราชการรุ่นใหม่

1.7 กรมชลประทาน ให้ความสำคัญกับการวางแผนกำลังคนในภาพรวมและการวางแผนเส้นทางความก้าวหน้าในอาชีพ โดยเบื้องต้นเน้นตำแหน่งสายงานหลักก่อนการขยายผลให้ครอบคลุมทุกสายงาน พร้อมทั้งการจัดการความรู้สายงานที่มีการสูญเสียในอัตราสูง

1.8 กรมศุลกากร มุ่งเน้นการวางแผนกำลังคนในภาพรวมของส่วนราชการและการจัดทำเส้นทางความก้าวหน้าในอาชีพทุกตำแหน่งสายงานซึ่งจะนำไปสู่การวางแผนสืบทอดตำแหน่งต่อไป

1.9 สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เน้นกลยุทธ์การวางแผนกำลังคนในภาพรวม และการวางแผนเส้นทางความก้าวหน้าในอาชีพ

1.10 สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ มีจุดหมายมุ่งเน้นการวางแผนเส้นทางความก้าวหน้าในอาชีพ โดยเฉพาะในกลุ่มผู้มีศักยภาพสูง และพัฒนาแผนการสืบทอดตำแหน่งต่อไป

1.11 กรมพลศึกษา มุ่งความสำคัญในการวางแผนสร้างควมก้าวหน้าในอาชีพ โดยเฉพาะตำแหน่งที่ได้รับผลกระทบการเกษียณอายุราชการในอัตราสูงเพื่อขยายผลสูงตำแหน่งอื่นๆต่อไป และวางระบบการจัดการความรู้โดยการสำรวจข้าราชการสูงอายุเพื่อเข้าร่วมโครงการคลังสมอง

1.12 สำนักงาน ก.พ. เน้นการวางแผนกำลังคนในภาพรวมและการวางแผนสืบทอดตำแหน่ง

1.13 สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เน้นการจัดการความรู้และการวางแผนสืบทอดตำแหน่งสำหรับตำแหน่งสายงานที่ได้รับผลกระทบจากจากสูญเสียจำนวนมากในเบื้องต้นก่อน

1.14 กรมควบคุมโรคมุ่งเน้นการวางแผนเส้นทางความก้าวหน้าในอาชีพ และการจัดการความรู้สำหรับตำแหน่งยุทธศาสตร์ที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุรวมทั้งการวางแผนสืบทอดตำแหน่งในตำแหน่งสำคัญๆ

1.15 กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม มุ่งให้ความสำคัญกับการจัดทำแผนการสืบทอดตำแหน่งและการจัดการความรู้สำหรับตำแหน่งยุทธศาสตร์ที่ได้รับผลกระทบจากการสูญเสียในอัตราสูง

1.16 กรมส่งเสริมการเกษตร ให้ความสำคัญกับกลยุทธ์การจัดการความรู้ โดยเฉพาะสายงานที่มีการเกษียณอายุจำนวนมาก

1.17 กรมส่งเสริมสหกรณ์ เน้นกลยุทธ์การสร้างเส้นทางความก้าวหน้าในอาชีพ และการจัดการความรู้ในตำแหน่งสำคัญ

2. สรุปความก้าวหน้าในการดำเนินการตามมาตรการบริหารกำลังคนเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุข้าราชการพลเรือนสามัญ

สำนักงาน ก.พ. ได้จัดประชุม (เมื่อวันที่ 9-10 กันยายน 2554) โดยมีเป้าหมายหลักให้เกิดการแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์ระหว่างส่วนราชการที่ได้เข้าร่วมโครงการในปิงบประมาณ พ.ศ. 2553-2554 และส่วนราชการในกลุ่มอื่นที่จะได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุ รวมทั้งเพื่อสำรวจความก้าวหน้าและสภาพปัญหาในการดำเนินการตามมาตรการบริหารกำลังคนเพื่อรองรับโครงสร้างอายุ โดยจากการวิเคราะห์ข้อมูลการสำรวจความก้าวหน้าในการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวสามารถสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

ในภาพรวม ส่วนราชการส่วนใหญ่ได้วิเคราะห์ข้อมูลโครงสร้างอายุข้าราชการจากฐานข้อมูลด้านบุคลากร ซึ่งแสดงให้เห็นถึงแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุและแนวโน้มการเกษียณอายุราชการในอีก 10 ปีข้างหน้า และสายงาน/ตำแหน่งที่จะได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว แต่ยังไม่มีการดำเนินการเพื่อเตรียมความพร้อมในการเผชิญกับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุข้าราชการดังกล่าวคือ

2.1 ส่วนราชการส่วนใหญ่ยังไม่ได้ดำเนินการวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงของภารกิจ และการวิเคราะห์อัตรากำลังเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงของภารกิจ

2.2 ส่วนราชการส่วนใหญ่มิได้วิเคราะห์การกระจายตัวของกำลังคนในภาพรวมของโครงสร้างอายุในแต่ละภารกิจของส่วนราชการ

2.3 ส่วนราชการยังขาดความรู้ความเข้าใจในเครื่องมือบริหารทรัพยากรบุคคลเพื่อการวางแผนบริหารกำลังคนเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุ

2.4 แผนงาน/โครงการเพื่อบริหารกำลังคนรองรับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุของส่วนราชการส่วนใหญ่ยังไม่ได้รับความเห็นชอบจากผู้บริหารอย่างเป็นทางการ และการสนับสนุนทรัพยากรด้านงบประมาณและด้านบุคลากร

2.5 นอกจากนี้ ยังพบว่า การดำเนินการของส่วนราชการตามแนวทางในมาตรการบริหารกำลังคนเพื่อรองรับโครงสร้างอายุอยู่ในระหว่างการดำเนินการ ซึ่งยังไม่สามารถดำเนินมาตรการสร้างสมดุลของกำลังคนในส่วนราชการได้ สรุปประเด็นปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตามแนวทางในมาตรการบริหารกำลังคนเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุฯ สามารถสรุปดังนี้

2.5.1 ขาดการสนับสนุนจากผู้บริหารและความร่วมมือจากข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับส่วนราชการ

2.5.2 หน่วยงานการเจ้าหน้าที่ขาดความรู้เชิงเทคนิคและประสบการณ์ในการดำเนินงานเพื่อบริหารกำลังคนรองรับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุ

2.5.3 การสูญเสียบุคลากรที่มีความชำนาญของหน่วยงานการเจ้าหน้าที่ทั้งจากการลาออกและการเกษียณอายุราชการในอัตราที่ค่อนข้างสูงและการขาดความต่อเนื่องในการดำเนินงาน

2.5.4 ขาดการรวบรวมข้อมูลอย่างเป็นระบบ และไม่สามารถถ่ายทอดความรู้จากบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญสู่บุคลากรอื่นๆ ได้อย่างเป็นรูปธรรม

2.5.5 ประเด็นปัญหาที่เกิดจากการดำเนินการและข้อเสนอแนะของส่วนราชการระหว่างการดำเนินโครงการวางแผนบริหารกำลังคนเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุ ข้าราชการ ส่วนราชการที่เข้าร่วมโครงการได้ชี้ให้เห็นถึงประเด็นปัญหาและข้อเสนอแนะซึ่งสามารถสรุปโดยสังเขปได้ ดังนี้

2.5.5.1 ระเบียบ และกฎเกณฑ์ขาดความยืดหยุ่น ไม่เอื้อต่อการบริหารจัดการกำลังคนของส่วนราชการ ส่งผลต่อการนำแผนปฏิบัติการรองรับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุไปปฏิบัติให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม

2.5.5.2 ความขาดแคลนทรัพยากรเพื่อสนับสนุนการดำเนิน โครงการอย่างต่อเนื่อง เช่น งบประมาณ บุคลากรที่มีประสิทธิภาพและความเชี่ยวชาญในการบริหารทรัพยากรบุคคล หรือหน่วยงานที่จะเป็นแกนนำหลักในการดำเนินการ เป็นต้น

2.5.5.3 ควรมีการปรับปรุงหรือผ่อนปรน กฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ และเงื่อนไขให้ยืดหยุ่น สอดคล้องและเพิ่มความคล่องตัวในการบริหารจัดการกำลังคนเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุ (เช่น การขยายการเกษียณอายุราชการระยะสั้น ให้กับบางสายงานที่ขาดแคลน หรือชะลอการขุดเลิกตำแหน่ง เป็นต้น)

2.5.5.4 ให้มีการดำเนินการร่วมกับส่วนราชการในการทบทวนบทบาทภารกิจและการใช้กำลังคนของส่วนราชการเพื่อให้เกิดความสอดคล้องเหมาะสมกับภารกิจ

2.5.5.5 ควรมีการช่วยเหลือและให้คำปรึกษาแนะนำแก่ส่วนราชการที่มีปัญหาโครงสร้างอายุ ฯ ในชั้นวิกฤตอย่างต่อเนื่องและร่วมดำเนินการตามแผนปฏิบัติการที่วางไว้ เพื่อให้เกิดผลเป็นรูปธรรม และในส่วนราชการที่มีปัญหาน้อย ควรดำเนินการฝึกอบรมเพื่อสร้างความรู้และสร้างความเข้าใจในการดำเนินการวิจัย เรื่อง แนวทางการบริหารและพัฒนากำลังคนเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุราชการพลเรือนสามัญ : กรณีข้าราชการกรมขนส่งทางบก จะได้นำผลการดำเนินการที่กล่าวถึงข้างต้นมาประกอบการพิจารณาเพื่อกำหนดแนวทางที่เหมาะสมสำหรับการบริหารและพัฒนากำลังคนเพื่อเตรียมความพร้อมให้เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพความจำเป็นของกรมขนส่งทางบกต่อไป

สำหรับข้อมูลเกี่ยวกับผลการดำเนินงาน และปัญหาอุปสรรคของส่วนราชการต่างๆ นี้ ผู้วิจัยจะได้นำมาประกอบการพัฒนากรอบการศึกษาวิจัยกรณีกรมการขนส่งทางบกต่อไป

โครงสร้างอายุข้าราชการพลเรือนสามัญ กรมการขนส่งทางบก

ก่อนที่จะกล่าวถึงการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุของข้าราชการพลเรือนสามัญ ในกรมการขนส่งทางบก จะได้ศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับบทบาทภารกิจของและทิศทาง การบริหารราชการของกรม การจัดโครงสร้างของส่วนราชการและอัตรากำลัง ตลอดจนภาพรวมโครงสร้างอายุของข้าราชการและแนวโน้มการสูญเสีย (Snapshot) เพื่อเป็นพื้นฐานสำหรับการวิเคราะห์ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุข้าราชการกรมการขนส่งทางบกในบทต่อไป

1. ภารกิจและทิศทางการบริหารราชการของกรมการขนส่งทางบก

กรมการขนส่งทางบก มีวิสัยทัศน์ ภารกิจอำนาจหน้าที่ นโยบายและแผนงานสำคัญ ดังต่อไปนี้

วิสัยทัศน์

มุ่งมั่นพัฒนาการขนส่งทางถนนเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน

ภารกิจหลัก

1. จัดระเบียบพัฒนาและส่งเสริมการขนส่งทางถนน ให้มีความสะดวกรวดเร็วปลอดภัยเป็นธรรมคุ้มค่าทางเศรษฐกิจและเชื่อมโยงกับการขนส่งรูปแบบอื่น ๆ รวมถึงการขนส่งระหว่างประเทศ
2. พัฒนามาตรฐานและกำกับดูแลรถให้มีความปลอดภัยเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมสอดคล้องกับมาตรฐานสากล
3. พัฒนาระบบการป้องกันอุบัติเหตุ และส่งเสริมสวัสดิภาพการขนส่งทางถนน
4. กำกับดูแลการขนส่งทางถนนให้เป็นไปตามกฎหมาย
5. พัฒนาคุณภาพให้บริการสู่ความเป็นเลิศ
6. ส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

อำนาจหน้าที่

1. ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก กฎหมายว่าด้วยรถยนต์และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง
2. ดำเนินการแก้ไข ป้องกันและส่งเสริมสวัสดิภาพการขนส่งทางบก
3. ส่งเสริมและพัฒนาเครือข่ายระบบการขนส่งทางบก
4. ดำเนินการจัดระบบและระเบียบการขนส่งทางบก
5. ร่วมมือและประสานงานกับองค์การและหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศในด้านการขนส่งทางบกและในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอนุสัญญาความตกลงระหว่างประเทศ
6. ปฏิบัติการอื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมหรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

2. นโยบายและทิศทางการบริหารงานของกรมขนส่งทางบก

กรมขนส่งทางบกได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์กรมการขนส่งทางบก (พ.ศ. 2554 – 2558) ซึ่งได้แสดงนโยบายและทิศทางการบริหารงานของกรมขนส่งทางบกตามพันธกิจหลักดังนี้

2.1 พัฒนาและควบคุมมาตรฐานการให้บริการขนส่งผู้โดยสารทางถนนเพื่อส่งเสริมการใช้บริการรถสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการคุณภาพชีวิตที่ดีของผู้รับบริการ โดยมีแนวทางการดำเนินการดังนี้

2.1.2 พัฒนาเส้นทางการเดินรถโดยสารประจำทางให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ และเชื่อมโยงการขนส่งทางถนนกับเครือข่ายขนส่งมวลชนอื่นๆ เช่น การขนส่งทางราง ทางน้ำ และ ทางอากาศ

2.1.3 พัฒนาสถานีขนส่งผู้โดยสารให้เป็นศูนย์กลางการเชื่อมต่อการขนส่งที่ สะดวกและปลอดภัย รวมถึงการจัดให้มีป้ายหยุด รับ-ส่งผู้โดยสารที่เหมาะสมเพื่ออำนวยความสะดวก ในการเดินทางให้แก่ประชาชน

2.1.4 ใช้กลไกควบคุมกำกับดูแลจากเครือข่ายหน่วยงานที่กระจายตัวอยู่ทั่ว ประเทศในการ เข้มงวด กวดขัน ตรวจสอบ ให้มีการรักษาคุณภาพการให้บริการที่ดีและส่งเสริมให้ ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการให้บริการทุกระดับ

2.2 พัฒนาและส่งเสริมมาตรฐานการให้บริการขนส่งสินค้าด้วยรถบรรทุกเพื่อ สนับสนุนการพัฒนาระบบโลจิสติกส์ของประเทศ โดยมีแนวทางการดำเนินงานดังนี้

2.2.1 ส่งเสริมให้ผู้ประกอบการขนส่งมีการพัฒนาการให้บริการขนส่งสินค้า ที่เป็นมาตรฐานทั่วไปก่อนพัฒนาสู่มาตรฐานขั้นก้าวหน้าจนถึงมีมาตรฐานในรายกลุ่มอุตสาหกรรม ขนส่งเพื่อพัฒนาศักยภาพของผู้ประกอบการขนส่งให้สามารถแข่งขันได้ รวมถึงส่งเสริมให้ ผู้ประกอบการขนส่งพัฒนาการให้บริการในลักษณะครบวงจร โดยคำนึงถึง Supply Chain ให้มากขึ้น

2.2.2 สนับสนุนโครงสร้างพื้นฐานเพื่อให้เกิดการเชื่อมโยงการขนส่งระหว่าง ภูมิภาคในเมืองหลักและเมืองชายแดน โดยมีสถานีขนส่งสินค้าเป็นจุดศูนย์กลางและเชื่อมต่อการ ขนส่งสินค้ารวมทั้งให้ส่งเสริมภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น

2.2.3 ประสาน (Harmonize) เกี่ยวกับมาตรฐานการขนส่งเพื่อส่งเสริมการ ขนส่งสินค้าทางถนนระหว่างประเทศเพื่อรองรับการเปิดเสรีการค้าบริการในประชาคมเศรษฐกิจ อาเซียน

2.3 เสริมสร้างระบบความปลอดภัยในการขนส่งทางถนน รวมถึงการใช้รถให้เป็น มิตรกับสิ่งแวดล้อม โดยมีแนวทางการดำเนินงานดังนี้

2.3.1 ศึกษาพัฒนาและกำกับดูแลด้านความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมจากรถ โดยพัฒนาข้อกำหนดด้านความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมของตัวรถให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล รวมถึงการพัฒนาและกำกับการดูแลการประกอบตัวรถให้มีมาตรฐานเพื่อพัฒนาอุตสาหกรรม การผลิตและประกอบรถภายในประเทศ

2.3.2 พัฒนาระบบตรวจสอบความมั่นคงแข็งแรงและความปลอดภัยของรถที่ นำไปใช้งานบนท้องถนน และกำกับดูแลการดำเนินงานของสถานตรวจสภาพรถเอกชนให้มี มาตรฐาน

2.3.3 พัฒนาคุณภาพและมาตรฐานของผู้ขับรถและโรงเรียนสอนขับรถ เอกชนให้เป็นที่ปฏิบัติตามมาตรฐานที่กำหนด

2.3.4 เสริมสร้างจิตสำนึกด้านความปลอดภัยแก่ผู้ใช้รถใช้ถนนรวมถึงการส่งเสริมสวัสดิภาพ การขนส่งทางถนนเพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจและตระหนักถึงอุบัติเหตุอันเกิดจากการใช้รถใช้ถนนอันนำไปสู่การใช้รถใช้ถนนร่วมกันอย่างถูกต้องเพื่อป้องกันและลดอุบัติเหตุทางถนน

2.3.5 การกำกับดูแลและควบคุมการกระทำฝ่าฝืนหรือละเว้นการปฏิบัติตามกฎหมายทั้งด้านตัวรถ ผู้ขับรถและผู้ประจำรถ

2.4. พัฒนางานด้านบริการประชาชน โดยมีแนวทางดำเนินงานดังนี้

2.4.1 พัฒนาศักยภาพในการปฏิบัติงาน ภายใต้ทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดเพื่อให้เกิดการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพประสิทธิผลและพัฒนาบุคคลให้มีประสิทธิภาพและจิตสำนึกในการให้บริการประชาชน

2.4.2 ปรับปรุงระบบงานให้สะดวกรวดเร็วเป็นธรรม ลดขั้นตอนการติดต่อราชการ ระบบที่โปร่งใสตรวจสอบได้คำนึงถึงความพอใจประชาชนเป็นหลัก

2.4.3 นำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาช่วยในการทำงานรวดเร็วเป็นระบบและถูกต้อง

2.4.4 พัฒนานวัตกรรมใหม่ๆและเพิ่มช่องทางการให้บริการประชาชน

2.4.5 การให้ความสำคัญกับแผนกลยุทธ์การพัฒนาบุคลากรในองค์กร โดยเน้นการจัดหากำลังคนและการจัดการความรู้ในสาขาที่ขาดแคลนรวมถึงการพัฒนาบุคลากรภายนอกที่เกี่ยวข้องและแผนแม่บทการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศโดยเฉพาะการพัฒนากระบวนการให้มีประสิทธิภาพและมีเสถียรภาพ

3. โครงสร้างส่วนราชการและอัตรากำลัง

อัตรากำลังของกรมการขนส่งทางบก ณ วันที่ 1 พฤศจิกายน 2556 มีจำนวนทั้งสิ้น 6,612 อัตรากำลังข้าราชการ 4,413 อัตรากำลังลูกจ้างประจำ 454 อัตรากำลังพนักงานราชการ 1,507 อัตรากำลังนอกจากนี้ยังมีการใช้ลูกจ้างชั่วคราวเงินนอกงบประมาณอีก 538 อัตรากำลังประเภทและระดับตำแหน่งที่มีมากที่สุดคือ ประเภททั่วไป ระดับชำนาญงาน รองลงมาคือ ประเภทวิชาการระดับชำนาญการ ข้าราชการกรมการขนส่งทางบก ส่วนใหญ่มีวุฒิการศึกษาระดับปริญญาตรี และรองลงมาเป็นระดับต่ำกว่าปริญญาตรี และข้าราชการส่วนใหญ่ เป็นเพศหญิง

ภาพรวมโครงสร้างอายุข้าราชการกรมขนส่งทางบกนั้น ข้อมูลเบื้องต้นปรากฏว่า ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 ข้าราชการพลเรือนของกรมขนส่งทางบกมีอายุเฉลี่ย (ค่าเฉลี่ยเลขคณิต) 46.08 ปี และมีอายุมัธยฐาน 47 ปี โดยข้าราชการส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ 67.35 มีอายุ 31-50 ปี และมีข้าราชการอายุมากกว่า 50 ปีอยู่ ร้อยละ 28.41 ขณะที่ข้าราชการรุ่นใหม่ที่มีอายุน้อยกว่า 30 ปี อยู่เพียงร้อยละ 4.24 และจากการรวบรวมสถิติเบื้องต้น พบว่า ในอีก 5 ปีข้างหน้าจะมีข้าราชการ เกษียณอายุสะสม ร้อยละ 8 และในอีก 10 ปีข้างหน้าจะสูงถึงร้อยละ 28.14

สำหรับรายละเอียดทิศทางภารกิจ แผนงานโครงการสำคัญ โครงสร้างการแบ่ง ส่วนราชการ และอัตรากำลัง ได้แสดงไว้โดยละเอียดในภาคผนวกท้ายเล่มนี้

4. ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารและการพัฒนากำลังคนในปัจจุบัน

กรมการขนส่งทางบก ได้ดำเนินกิจกรรมพัฒนาบุคลากร เพื่อพัฒนาสมรรถนะ ควบคู่ไปกับการพัฒนาประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน โดยในปีงบประมาณที่ผ่านมา กรมได้ให้ความสำคัญในการพัฒนาบุคลากร โดยการจัดหลักสูตรต่างๆ เช่น หลักสูตรเพื่อการพัฒนาสมรรถนะหลัก (Core Competency) ดำเนินการจัดการฝึกอบรม/สัมมนาตามแผนพัฒนาบุคลากร เพื่อพัฒนาสมรรถนะหลักที่จำเป็นแก่บุคลากรกลุ่มเป้าหมายจำนวน 5 หลักสูตร แบ่งเป็นหลักสูตร พัฒนาสมรรถนะด้านการบริหารจัดการ จำนวน 3 หลักสูตร มี และหลักสูตรพัฒนาสมรรถนะ พื้นฐานจำนวน 2 หลักสูตร นอกจากนี้ ยังมีหลักสูตรเพื่อพัฒนาสมรรถนะเฉพาะด้าน (Functional Competency) ดำเนินการจัดหลักสูตรที่เน้นพัฒนาสมรรถนะประจำกลุ่มงานสายอาชีพ รวม 3 หลักสูตร หลักสูตรเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน (Efficiency Development Program) ดำเนินการจัดหลักสูตรที่เน้นการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานรวม 4 หลักสูตร นอกจากนี้หลักสูตรที่ ดำเนินการเองแล้ว ยังมีการจัดส่งบุคลากรเข้ารับการฝึกอบรม หรือประชุมสัมมนาที่จัดโดย หน่วยงานภายนอกและส่งบุคลากรเข้ารับการฝึกอบรมหรือศึกษาดูงานต่างประเทศ

กล่าวโดยสรุป โดยเหตุที่กรมการขนส่งทางบก เป็นหน่วยงานเชิงยุทธศาสตร์ที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ และจากการประเมินความเสี่ยงว่าอาจ ได้รับผลกระทบในระดับเฝ้าระวัง ดังนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการศึกษาวิเคราะห์ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุของข้าราชการ โดยเฉพาะตำแหน่งในสายงานที่มีความสำคัญ (Strategic Positions) รวมถึงตำแหน่งที่มีแนวโน้มการสูญเสียจากการเกษียณอายุ เพื่อประกอบการ วิเคราะห์ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวต่อการบริหารงานราชการของกรมการขนส่ง ทางบก ซึ่งจะได้นำเสนอผลการศึกษาวิเคราะห์ในบทที่ 4 ต่อไป

บทที่ 4

แนวทางการบริหารและพัฒนากำลังคนเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลง โครงสร้างอายุข้าราชการพลเรือนสามัญ

บทที่ 4 จะกล่าวถึงผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงบริบทสิ่งแวดล้อมภายนอกต่อการบริหารราชการในภาพรวม และผลกระทบของโครงสร้างอายุข้าราชการพลเรือนของกรมการขนส่งทางบก รวมทั้งผลสำรวจความพร้อมของกรมการขนส่งทางบกในการเตรียมการรองรับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุข้าราชการพลเรือนของกรม ซึ่งในบทที่ 3 ได้นำเสนอรายละเอียดเกี่ยวกับข้อมูลกำลังคนพื้นฐานของกรมการขนส่งทางบก ได้แก่ บทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบ นโยบายและแผนการบริหารราชการ โครงสร้างอัตรากำลัง ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุของข้าราชการพลเรือนสามัญในกรมการขนส่งทางบก เพื่อใช้เป็นพื้นฐานสำหรับการทำความเข้าใจแนวทางการศึกษาวิจัยแล้ว

การวิเคราะห์บริบทของสิ่งแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อการบริหารราชการ

จากข้อมูลแผนยุทธศาสตร์กรมการขนส่งทางบก (พ.ศ. 2554-2558) พอดีจะสรุปผลการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอกที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการ ได้ดังต่อไปนี้

1. การเปลี่ยนแปลงในระดับโลกาภิวัตน์ที่ผ่านมาส่งผลให้เกิดการปรับเปลี่ยนเชิงนโยบายในระดับประเทศ เช่น กฎ ระเบียบด้านการค้าและการลงทุน กฎระเบียบด้านการเงิน กฎ ระเบียบด้านสิ่งแวดล้อม และกฎระเบียบด้านสังคม เป็นต้น

2. การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจโลก ได้แก่ การเพิ่มบทบาทเศรษฐกิจญี่ปุ่นในเศรษฐกิจโลก การขยายตัวของกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่ในเอเชีย (ฮ่องกง เกาหลี สิงคโปร์ และไต้หวัน) และนโยบายการเปิดประเทศของจีน และรัสเซีย รวมถึงพลวัตการขยายตัวของบราซิลและอินเดีย ทำให้เศรษฐกิจโลกมีแนวโน้มพัฒนาสู่ความเป็นโลกหลายศูนย์กลางทั้งในด้านเศรษฐกิจและการเงิน นอกจากนี้ ยังมีการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในภูมิภาคต่าง ๆ ของโลก ได้แก่

การรวมกลุ่มในภูมิภาคเอเชีย โดยกรอบการค้าเสรีของอาเซียนกับจีน ญี่ปุ่น และอินเดีย และการเป็นประชาคมอาเซียนในปี 2558 เป็นต้น

3. การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของโลกทำให้ประเทศที่พัฒนาแล้วส่วนใหญ่ได้เข้าสู่การเป็นสังคมผู้สูงอายุนานกว่า 40-50 ปี เช่น ฝรั่งเศส สวีเดน สหรัฐอเมริกา อิตาลี และญี่ปุ่น ผลกระทบจากการเป็นสังคมผู้สูงอายุของประเทศต่าง ๆ ได้แก่ เกิดการย้ายถิ่นของแรงงานข้ามชาติ ทั้งแรงงานที่มีฝีมือและไร้ฝีมือเพื่อทดแทนกำลังแรงงานในประเทศที่เป็นสังคมผู้สูงอายุ ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงและสังคมของประเทศนั้น ๆ เกิดความหลากหลายทางวัฒนธรรม รวมถึงส่งผลกระทบต่อโครงสร้างการใช้จ่ายงบประมาณที่เพิ่มขึ้นในเรื่องสุขภาพของผู้สูงอายุ เป็นต้น

4. การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศโลก อุณหภูมิโลกที่สูงขึ้นส่งผลให้สภาพภูมิอากาศแปรปรวน ก่อให้เกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติที่รุนแรง เกิดความแห้งแล้ง เป็นเหตุให้เกิดความสูญเสียพื้นที่ป่าไม้และความหลากหลายทางชีวภาพ รวมถึงส่งผลกระทบต่อผลผลิตทางการเกษตรของโลก และความมั่นคงทางอาหาร

5. ปัญหาความมั่นคงทางอาหารและพลังงานโลก เช่น อัตราการใช้พลังงานของโลกในภาพรวมจะเพิ่มขึ้น เนื่องจากการเติบโตของประเทศอุตสาหกรรมใหม่ เช่น จีน และอินเดีย ในขณะที่แหล่งทรัพยากรพลังงานมีจำกัด ส่งผลต่อแนวโน้มราคาพลังงานจะมีความผันผวนอย่างรุนแรง โดยเฉพาะเรื่องของพลังงานจะมีผลกระทบในสองด้านคือ ปริมาณความต้องการพลังงานที่สูงขึ้น และการขัดแย้งระหว่างการผลิตพืชอาหารและพืชพลังงานในอนาคต ทำให้ผลผลิตอาหารสู่ตลาดลดลง ไม่เพียงพอกับความต้องการของประชากร

6. ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และตอบสนองต่อการดำรงชีวิตของประเทศ โดยเฉพาะเทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสาร ซึ่งจะเป็นทั้งโอกาสและภัยคุกคาม กล่าวคือความก้าวหน้าด้านเทคโนโลยีเป็นโอกาสในการพัฒนาเศรษฐกิจ เช่น การส่งเสริมเศรษฐกิจสร้างสรรค์ การพัฒนาสุขภาพและศักยภาพในการทำงานของผู้สูงอายุ ขณะเดียวกันก็อาจเป็นภัยคุกคาม เช่น การขาดทักษะในการใช้เครื่องมือเพื่อเข้าถึงข้อมูลของประชากรผู้สูงอายุ เป็นต้น

7. การก่อการร้ายสากลอันเป็นภัยคุกคามประชาคมโลก การก่อการร้ายและอาชญากรรมข้ามชาติมีแนวโน้มขยายตัวทั่วโลกและรุนแรง มีรูปแบบและโครงข่ายที่ซับซ้อนมากขึ้น โดยใช้ความก้าวหน้าด้านเทคโนโลยีการสื่อสารและการคมนาคมเป็นปัจจัยสนับสนุน เกิดกระแสการป้องกันการก่อการร้ายทั่วโลก

การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวที่เกี่ยวข้องกับบริบทของการขนส่งทางถนนของประเทศไทย
ดังนี้

1. การเปิดประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในปี พ.ศ. 2558_ โดยประเทศไทยซึ่งเป็นสมาชิกหนึ่งในสิบประเทศของสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (ASEAN) ได้มีการตกลงระหว่างประเทศสมาชิกในการประกาศใช้กฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) อย่างเป็นทางการในปี พ.ศ. 2551 และกำหนดแนวทางในการรวมเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC) เพื่อรวมตลาดของประเทศสมาชิกให้เป็นหนึ่งเดียวในปี พ.ศ. 2558 ดังนั้น ภาคราชการไทยจะต้องมีการเตรียมความพร้อมในหลาย ๆ ด้าน เช่น การพัฒนาทรัพยากรบุคคล โดยเฉพาะทักษะด้านภาษาอังกฤษ การเข้าใจวัฒนธรรมที่หลากหลาย เป็นต้น

2. การเปลี่ยนศูนย์กลางอำนาจมาเศรษฐกิจโลกมาอยู่ที่ประเทศแถบเอเชีย ประเทศไทยซึ่งมีภูมิประเทศทางกายภาพเป็นศูนย์กลางระหว่างประเทศจีนและอินเดีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศจีนทางตอนใต้ที่ใช้ประเทศไทยเป็นประตูการค้าไปยังภูมิภาคต่าง ๆ โดยผ่านความร่วมมือในกรอบอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง ในปัจจุบันประเทศจีนและอินเดียถือเป็นตลาดที่จะมีความสำคัญทั้งในเชิงของจำนวนประชากรและอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่ประเทศผู้นำทางเศรษฐกิจโลกอย่างสหรัฐอเมริกากำลังประสบปัญหาวิกฤตการณ์ทางการเงิน ดังนั้น การที่เศรษฐกิจโลกจะเปลี่ยนศูนย์กลางอำนาจยังประเทศจีนและอินเดียจะเป็นโอกาสของประเทศไทยที่จะได้รับผลจากการที่ตลาดของทั้งสองประเทศมีการขยายตัว

3. ประชากรสูงอายุ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ศึกษาพบว่า ประเทศไทยได้เริ่มเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุแล้วในปี พ.ศ. 2548 โดยมีประชากรในวัยเด็กและวัยแรงงานลดลง ผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น ต้องปรับบริการทางสังคมใหม่ โดยมีประชากรวัยสูงอายุที่เพิ่มมากขึ้นจึงควรเตรียมการจัดบริการรถโดยสารสาธารณะให้เหมาะสม ในขณะเดียวกันประชากรในวัยทำงานที่ยังคงเพิ่มสูงขึ้น ดังนั้น ความต้องการมีรถส่วนบุคคลยังคงมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นควรเตรียมบริการทั้งด้านจดทะเบียนรถและการขอใบอนุญาตขับรถเพื่อรองรับกลุ่มประชากรในวัยทำงานดังกล่าว

4. ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี_ การพัฒนาเทคโนโลยีในด้านต่าง ๆ ผลจากการพัฒนาเศรษฐกิจในด้านต่าง ๆ จะพบว่าความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง รวมถึงการพัฒนาเทคโนโลยีในการออกแบบและพัฒนาตัวรถและการกำหนดมาตรฐานต่าง ๆ เพื่อให้การใช้รถมีความปลอดภัยมากยิ่งขึ้น รวมถึงการพัฒนาระบบติดตามรถ เทคโนโลยีในการควบคุมตัวรถ และได้มีการนำมาใช้ในประเทศที่พัฒนาแล้ว จึงเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้แนวโน้มจำนวนรถยนต์ส่วนบุคคลจดทะเบียนเพิ่มขึ้น

5. ปัญหาด้านพลังงาน ประเทศไทยยังพึ่งพาพลังงานจากต่างประเทศในสัดส่วนสูง ทำให้ขาดความมั่นคงทางด้านพลังงานและยังเป็นปัญหาสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคการขนส่งทางถนนเป็นภาคที่ใช้พลังงานน้ำมันในสัดส่วนที่สูงมาก ราคาน้ำมันยังคงมีแนวโน้มที่จะสูงขึ้น

6. ปัญหาภาวะโลกร้อน เป็นปัญหาที่มีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของมนุษย์ดังจะเห็นได้จากสภาวะวิกฤตการณ์ทางธรรมชาติที่เกิดขึ้น อากาศมีความแปรปรวน แผ่นดินไหว ซึ่งเกิดจากการที่มนุษย์ใช้ทรัพยากรต่าง ๆ อย่างสิ้นเปลือง ซึ่งรวมถึงภาคการขนส่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขนส่งทางถนนที่มีการใช้รถยนต์ส่วนบุคคลจำนวนมาก

ในส่วนนี้ได้กล่าวถึงภาพรวมของปัญหาด้านต่างๆและผลกระทบที่เกิดขึ้น ปัจจัยที่เกี่ยวข้องและแนวโน้มที่อาจส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติราชการในภาพรวม โดยจะกล่าวในส่วนที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างอายุข้าราชการพลเรือนสามัญของกรมการขนส่งทางบก ในหัวข้อถัดไป

การวิเคราะห์ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุข้าราชการพลเรือนสามัญ กรมการขนส่งทางบก

1. โครงสร้างอายุในภาพรวมของกรมการขนส่งทางบก

เมื่อจัดแบ่งช่วงอายุของข้าราชการกรมการขนส่งทางบกออกเป็นช่วงละ 5 ปี กรมจะมีข้อมูลการกระจายของข้าราชการในแต่ละช่วงอายุ ดังตาราง 4-1

ตารางที่ 4-1 ข้อมูลข้าราชการในแต่ละช่วงอายุของกรมการขนส่งทางบก

จำนวนข้าราชการในแต่ละช่วงอายุ(ปี)								จำนวน คน	อายุมัธย ฐาน	อายุเฉลี่ย
21-25	26-30	31-35	36-40	41-45	46-50	51-55	56-60			
13	128	363	365	825	1,444	908	367	4,413	47	46.08

ที่มา : ระบบสารสนเทศทรัพยากรบุคคลระดับกรม (DPIS)

กรมการขนส่งทางบกมีข้าราชการส่วนใหญ่อยู่ในช่วงอายุ 46 – 50 ปี โดยมีอายุมัธยฐานอยู่ที่ 48 ปี และอายุเฉลี่ย 46.75 ปี แสดงให้เห็นว่ากรมการขนส่งทางบกยังไม่ใช่งานที่กำลังประสบปัญหาการมีบุคลากรสูงอายุในชั้นวิกฤติแต่กำลังประสบปัญหาความไม่สมดุลของกำลังคนในแต่ละช่วงอายุ มีความหลากหลายของกำลังคนในแต่ละช่วงอายุและขาดการกระจายตัวของช่วงอายุที่ใกล้เคียงกัน โดยเฉพาะในช่วงอายุ 21 – 25 ปี และ 26 – 30 ปี มีความต่างกับช่วงอายุ 46 – 50 ปี ค่อนข้างมาก

2. แนวโน้มการสูญเสียกำลังคนเนื่องจากการเกษียณอายุ

กรมการขนส่งทางบกมีแนวโน้มการสูญเสียอัตรากำลังข้าราชการจากการเกษียณอายุ ดังตาราง 4-2

ตารางที่ 4-2 แนวโน้มการสูญเสียอัตรากำลังจากการเกษียณอายุ

จำนวน	ภาพรวมการเกษียณอายุ	
	ภายใน 5 ปี	ภายใน 10 ปี
4,413	266	1,119

ที่มา : ระบบสารสนเทศทรัพยากรบุคคลระดับกรม (DPIS)

กรมการขนส่งทางบกมีแนวโน้มการสูญเสียกำลังคนจากการเกษียณอายุ ภายใน 5 ปี 249 คน คิดเป็นร้อยละ 6.42 ของกำลังคนทั้งหมด ภายใน 10 ปี 1,046 คน คิดเป็นร้อยละ 27 ของกำลังคนทั้งหมด ซึ่งการสูญเสียดังกล่าวนอกจากในเชิงปริมาณแล้วยังเป็นการสูญเสียกำลังคนในเชิงคุณภาพอันได้แก่ความรู้ความสามารถที่ผู้เกษียณอายุมีอยู่อีกด้วย

3. สัดส่วนการทดแทนกำลังคนในตำแหน่งประเภทบริหารและอำนวยการ

กรมการขนส่งทางบกมีสัดส่วนของผู้ที่จะมาทดแทนกำลังคนที่จะสูญเสียไปเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุ ในตำแหน่งประเภทบริหารและอำนวยการ ดังตาราง 4-3

ตารางที่ 4-3 สัดส่วนการทดแทนกำลังคนในตำแหน่งประเภทบริหารและอำนวยการ

จำนวนคน	ข้าราชการในสายงานบริหาร		ข้าราชการในสายอำนวยการ	
	จำนวน	สัดส่วน	จำนวน	สัดส่วน
4,413	4	1: 1,035	88	1: 44.07

ที่มา : ระบบสารสนเทศทรัพยากรบุคคลระดับกรม (DPIS)

กรมการขนส่งทางบกจะมีอัตราส่วนในการทดแทนข้าราชการในตำแหน่งประเภทบริหารอยู่น้อยเนื่องจากตำแหน่งดังกล่าวเป็นตำแหน่งที่ถูกจำกัดด้วยโครงสร้างตามกฎหมาย ขณะที่ในประเภทอำนวยการจะมีสัดส่วนการทดแทนที่มากกว่าเนื่องจากโครงสร้างของกรมการขนส่งทางบกมีสำนักงานในส่วนภูมิภาค

4. สัดส่วนการทดแทนกำลังคนในตำแหน่งประเภทวิชาการที่เป็นสายงานหลัก

กรมการขนส่งทางบกมีจำนวนและอัตราทดแทนตำแหน่งประเภทวิชาการ ในช่วงอายุ 51 ปีขึ้นไป ในสายงานหลักคือนักวิชาการขนส่ง ดังตาราง 4-4

ตารางที่ 4-4 สัดส่วนการทดแทนกำลังคนในตำแหน่งประเภทวิชาการที่เป็นสายงานหลัก

จำนวน นักวิชาการขนส่ง (คน)	จำนวนและอัตราทดแทนตำแหน่งประเภทวิชาการ ในช่วงอายุ 51 ปี ขึ้นไป							
	ทว	ทว:ชช (41-50)	ชช	ชช:ชพ (41-50)	ชพ	ชพ:ชก (41-50)	ชก	ชก:ปก (41-50)
813	2	1	4	10.50	67	4.48	102	0.61

ที่มา : ระบบสารสนเทศทรัพยากรบุคคลระดับกรม (DPIS) ณ เมษายน 2557

กรมการขนส่งทางบกจะมีอัตราส่วนในการทดแทนอัตรากำลังในประเภทวิชาการในระดับเชี่ยวชาญก่อนข้างดี ดังจะเห็นว่าในสัดส่วนของระดับเชี่ยวชาญต่อระดับชำนาญการมีอัตราส่วนเป็น 10.50 แต่ในระดับผู้ปฏิบัติจะมีอัตราการทดแทนที่น้อยกว่าคืออัตราส่วนระดับชำนาญการต่อระดับปฏิบัติการมีเพียง 0.61 ซึ่งเป็นผลจากการที่โครงสร้างอายุในภาพรวมของกรมการขนส่งทางบกมีความแตกต่างในแต่ละช่วงอายุค่อนข้างมาก

ผลการสำรวจความพร้อมของกรมการขนส่งทางบกเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุข้าราชการพลเรือนสามัญ

ผู้วิจัยได้ใช้แบบสอบถามสำรวจความคิดเห็นที่มีต่อการใช้เครื่องมือ เทคนิค วิธีการทางการบริหารทรัพยากรบุคคล เพื่อเตรียมความพร้อมรองรับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุข้าราชการพลเรือนสามัญ จากกลุ่มตัวอย่างของกรม ประกอบด้วยผู้บริหาร ผู้อำนวยการสำนัก และผู้รับผิดชอบการบริหารทรัพยากรบุคคลของกรมในส่วนกลาง จำนวน 35 คน เนื่องจากกลุ่มตัวอย่างเป็นผู้ที่มีบทบาทความรับผิดชอบที่ส่งผลกระทบต่อข้อกำหนดนโยบายและการกำหนดแนวทางปฏิบัติในการบริหารทรัพยากรบุคคลของส่วนราชการ ซึ่งสรุปผลการสำรวจได้ดังนี้

1. การศึกษาวิเคราะห์ภารกิจและกำลังคนของส่วนราชการ

1.1 การวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงภารกิจของส่วนราชการที่มีผลต่อการบริหารกำลังคน

ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ (ร้อยละ 57.1) ตอบว่าได้ดำเนินการวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงภารกิจของส่วนราชการที่มีผลต่อการบริหารกำลังคนแล้ว และมีระดับความรู้ความเข้าใจใน ระดับดี (ร้อยละ 22.9) ระดับพอใช้ (ร้อยละ 74.3) และไม่เข้าใจ (ร้อยละ 2.9) ผู้ตอบแบบสอบถามตอบว่ามีระดับทักษะที่ใช้ในการดำเนินการอยู่ในระดับดำเนินการได้เองบางส่วนแต่ต้องอาศัยที่ปรึกษา/ผู้เชี่ยวชาญเป็นส่วนใหญ่ (ร้อยละ 65.7) ระดับดำเนินการได้เองเป็นส่วนใหญ่แต่ต้องอาศัยที่ปรึกษา/ผู้เชี่ยวชาญบ้าง (ร้อยละ 20) ยังไม่สามารถดำเนินการได้เอง (ร้อยละ 14.3)

1.2 การวิเคราะห์อัตรากำลังเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงภารกิจและการบริหารราชการ

ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ (ร้อยละ 82.9) ตอบว่ายังไม่ได้ดำเนินการวิเคราะห์อัตรากำลังเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงภารกิจและการบริหารราชการ และมีระดับความรู้ความเข้าใจในการวิเคราะห์อัตรากำลังเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงภารกิจและการบริหารราชการในระดับดี (ร้อยละ 22.9) ระดับพอใช้ (ร้อยละ 68.6) และยังไม่เข้าใจ (ร้อยละ 8.6) ผู้ตอบแบบสอบถามตอบว่ามีระดับทักษะที่ใช้ดำเนินการในระดับดำเนินการได้เองบางส่วนแต่ต้องอาศัยที่ปรึกษา/ผู้เชี่ยวชาญเป็นส่วนใหญ่ ร้อยละ 62.9 ระดับดำเนินการได้เองเป็นส่วนใหญ่ แต่ต้องอาศัยที่ปรึกษา/ผู้เชี่ยวชาญบ้าง (ร้อยละ 20) ระดับไม่สามารถดำเนินการได้เอง (ร้อยละ 17.1) และระดับดำเนินการได้เองทั้งหมด (ร้อยละ 14.3)

2. การวิเคราะห์ข้อมูลโครงสร้างอายุข้าราชการพลเรือนสามัญของส่วนราชการ

2.1 การวิเคราะห์การกระจายกำลังคนในแต่ละภารกิจ(หลัก รอง สนับสนุน) ของส่วนราชการ

ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ (ร้อยละ 88.6) ตอบว่ายังไม่ได้ดำเนินการวิเคราะห์การกระจายกำลังคนในแต่ละภารกิจ โดยมีระดับความรู้ความเข้าใจระดับดี (ร้อยละ 37.8) ระดับพอใช้ (ร้อยละ 68.6) และยังไม่เข้าใจ (ร้อยละ 17.1) และมีระดับทักษะที่ใช้ดำเนินการในระดับดำเนินการได้เองบางส่วน แต่ต้องอาศัยที่ปรึกษา/ผู้เชี่ยวชาญเป็นส่วนใหญ่ (ร้อยละ 65.7) ระดับดำเนินการได้เองเป็นส่วนใหญ่ แต่ต้องอาศัยที่ปรึกษา/ผู้เชี่ยวชาญบ้าง (ร้อยละ 17.1) และยังไม่สามารถดำเนินการได้เอง (ร้อยละ 17.1)

2.2 การวิเคราะห์การกระจายของข้าราชการในแต่ละช่วงอายุเพื่อคุณภาพรวมโครงสร้างอายุ

ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ (ร้อยละ 88.6) ตอบว่ายังไม่ได้ดำเนินการวิเคราะห์การกระจายของข้าราชการในแต่ละช่วงอายุเพื่อคุณภาพรวมโครงสร้างอายุ โดยมีระดับความรู้ความเข้าใจระดับดี (ร้อยละ 17.1) ระดับพอใช้ (ร้อยละ 68.6) และยังไม่เข้าใจ (ร้อยละ 14.3) โดยมีระดับทักษะที่ใช้ดำเนินการในระดับดำเนินการได้เองบางส่วนแต่ต้องอาศัยที่ปรึกษา/ผู้เชี่ยวชาญเป็นส่วนใหญ่ (ร้อยละ 65.7) ระดับดำเนินการได้เองเป็นส่วนใหญ่แต่ต้องอาศัยที่ปรึกษา/ผู้เชี่ยวชาญบ้าง (ร้อยละ 11.4) ระดับไม่สามารถดำเนินการได้เอง (ร้อยละ 20) และระดับดำเนินการได้เองทั้งหมด (ร้อยละ 2.9)

2.3 การวิเคราะห์แนวโน้มความเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุและแนวโน้มการเกษียณอายุราชการใน 10 - 15 ปี

ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ (ร้อยละ 85.7) ตอบว่ายังไม่ได้ดำเนินการวิเคราะห์แนวโน้มความเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุและแนวโน้มการเกษียณอายุราชการใน 10 - 15 ปี โดยมีระดับความรู้ความเข้าใจระดับดี (ร้อยละ 14.3) ระดับพอใช้ (ร้อยละ 71.4) และยังไม่เข้าใจ (ร้อยละ 14.3) โดยมีระดับทักษะที่ใช้ดำเนินการในระดับดำเนินการได้เองบางส่วน แต่ต้องอาศัยที่ปรึกษา/ผู้เชี่ยวชาญเป็นส่วนใหญ่ (ร้อยละ 68.6) ระดับดำเนินการได้เองเป็นส่วนใหญ่ แต่ต้องอาศัยที่ปรึกษา/ผู้เชี่ยวชาญบ้าง (ร้อยละ 14.3) และยังไม่สามารถดำเนินการได้เอง (ร้อยละ 17.1)

2.4 การวิเคราะห์สายงาน/ตำแหน่งที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุข้าราชการ

ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ (ร้อยละ 91.4) ตอบว่ายังไม่ได้ดำเนินการวิเคราะห์สายงาน/ตำแหน่งที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุข้าราชการ โดยมีระดับความรู้ความเข้าใจระดับดี (ร้อยละ 14.3) ระดับพอใช้ (ร้อยละ 68.6) และยังไม่เข้าใจ (ร้อยละ 17.1) โดยมีระดับทักษะที่ใช้ดำเนินการในระดับดำเนินการได้เองบางส่วน แต่ต้องอาศัยที่ปรึกษา/ผู้เชี่ยวชาญเป็นส่วนใหญ่ (ร้อยละ 68.6) ระดับดำเนินการได้เองเป็นส่วนใหญ่ แต่ต้องอาศัยที่ปรึกษา/ผู้เชี่ยวชาญบ้าง (ร้อยละ 11.4) และยังไม่สามารถดำเนินการได้เอง (ร้อยละ 20)

2.5 การใช้ข้อมูลจากฐานข้อมูลด้านบุคลากร เช่น DPIS และเทคนิคทางสถิติในการวิเคราะห์โครงสร้างอายุข้าราชการ

ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ (ร้อยละ 51.4) ตอบว่ายังไม่ได้ใช้ข้อมูลจากฐานข้อมูลด้านบุคลากร เช่น DPIS และเทคนิคทางสถิติในการวิเคราะห์โครงสร้างอายุข้าราชการ โดยมีระดับความรู้ความเข้าใจระดับดีมาก (ร้อยละ 5.7) ระดับดี (ร้อยละ 14.3) ระดับพอใช้ (ร้อยละ 74.3) และยังไม่เข้าใจ (ร้อยละ 5.7) โดยมีระดับทักษะที่ใช้ดำเนินการในระดับดำเนินการได้เองบางส่วน แต่ต้องอาศัยที่ปรึกษา/ผู้เชี่ยวชาญเป็นส่วนใหญ่ (ร้อยละ 65.7) ระดับดำเนินการได้เองเป็นส่วนใหญ่ แต่ต้องอาศัยที่ปรึกษา/ผู้เชี่ยวชาญบ้าง (ร้อยละ 11.4) และยังไม่สามารถดำเนินการได้เอง (ร้อยละ 17.1)

3. การเลือกใช้เครื่องมือบริหารทรัพยากรบุคคลเพื่อจัดทำแผนกำลังคนรองรับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุข้าราชการ

3.1 การวิเคราะห์กำลังคน (Workforce Analysis) ทั้งด้านอุปสงค์และอุปทานเพื่อการวางแผนกำลังคน

ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ (ร้อยละ 85.7) ตอบว่ายังไม่ได้ดำเนินการวิเคราะห์กำลังคน (Workforce Analysis) ทั้งด้านอุปสงค์และอุปทานเพื่อการวางแผนกำลังคน โดยมีระดับความรู้ความเข้าใจระดับพอใช้ (ร้อยละ 65.7) ระดับดี (ร้อยละ 14.3) และยังไม่เข้าใจ (ร้อยละ 20) โดยมีระดับทักษะที่ใช้ดำเนินการในระดับดำเนินการได้เองบางส่วน แต่ต้องอาศัยที่ปรึกษา/ผู้เชี่ยวชาญเป็นส่วนใหญ่ (ร้อยละ 62.9) ระดับดำเนินการได้เองเป็นส่วนใหญ่ แต่ต้องอาศัยที่ปรึกษา/ผู้เชี่ยวชาญบ้าง (ร้อยละ 14.3) และระดับไม่สามารถดำเนินการได้เอง (ร้อยละ 22.9)

3.2 การจัดทำเส้นทางก้าวหน้าในสายอาชีพ (Career Path) และ การวางแผนสืบทอดตำแหน่ง (Succession Plan)

ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ (ร้อยละ 54.2) ตอบว่าได้ดำเนินการจัดทำ Career Path และ Succession Plan แล้ว โดยมีระดับความรู้ความเข้าใจระดับดีมาก (ร้อยละ 2.9) ระดับดี (ร้อยละ 40) ระดับพอใช้ (ร้อยละ 48.6) และยังไม่เข้าใจ (ร้อยละ 8.6) โดยมีระดับทักษะที่ใช้ดำเนินการในระดับดำเนินการได้เองบางส่วน แต่ต้องอาศัยที่ปรึกษา/ผู้เชี่ยวชาญเป็นส่วนใหญ่ ร้อยละ 51.4 ระดับดำเนินการได้เองเป็นส่วนใหญ่ แต่ต้องอาศัยที่ปรึกษา/ผู้เชี่ยวชาญบ้าง ร้อยละ 28.6 และยังไม่สามารถดำเนินการได้เอง ร้อยละ 17.1

3.3 การวางระบบการสับเปลี่ยนหมุนเวียนในสายงานเดียวกัน หรือข้ามสายงาน

ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ (ร้อยละ 57.1) ตอบว่าได้ดำเนินการวางระบบการสับเปลี่ยนหมุนเวียนในสายงานเดียวกัน หรือข้ามสายงาน โดยมีระดับความรู้ความเข้าใจระดับดี (ร้อยละ 31.4) ระดับพอใช้ (ร้อยละ 60) และยังไม่เข้าใจ (ร้อยละ 8.6) โดยมีระดับทักษะที่ใช้ดำเนินการในระดับดำเนินการได้เองบางส่วน แต่ต้องอาศัยที่ปรึกษา/ผู้เชี่ยวชาญเป็นส่วนใหญ่ (ร้อยละ 40) ระดับดำเนินการได้เองเป็นส่วนใหญ่ แต่ต้องอาศัยที่ปรึกษา/ผู้เชี่ยวชาญบ้าง (ร้อยละ 22.9) และยังไม่สามารถดำเนินการได้เอง (ร้อยละ 11.4)

3.4 การเตรียมความพร้อมสำหรับการดำรงตำแหน่งที่สำคัญ เช่น การพัฒนาบุคลากรและการสร้างระบบข้าราชการคุณภาพ (Talent Management) เป็นต้น

ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ (ร้อยละ 65.7) ตอบว่ายังไม่ได้ดำเนินการเตรียมความพร้อมสำหรับการดำรงตำแหน่งที่สำคัญ โดยมีระดับความรู้ความเข้าใจระดับดี (ร้อยละ 28.6) ระดับพอใช้ (ร้อยละ 60) และยังไม่เข้าใจ (ร้อยละ 11.4) โดยมีระดับทักษะที่ใช้ดำเนินการในระดับดำเนินการได้เองเป็นส่วนใหญ่ แต่ต้องอาศัยที่ปรึกษา/ผู้เชี่ยวชาญบ้าง (ร้อยละ 22.9) ระดับดำเนินการได้เองบางส่วน แต่ต้องอาศัยที่ปรึกษา/ผู้เชี่ยวชาญเป็นส่วนใหญ่ (ร้อยละ 57.1) ระดับดำเนินการได้เองทั้งหมด (ร้อยละ 5.7) และยังไม่สามารถดำเนินการได้เอง (ร้อยละ 14.3)

3.5 การประเมินความพร้อมด้านความรู้และด้านจิตใจเพื่อจัดทำคลังสมองผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญของส่วนราชการ

ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ (ร้อยละ 88.6) ตอบว่ายังไม่ได้ดำเนินการประเมินความพร้อมด้านความรู้และด้านจิตใจเพื่อจัดทำ คลังสมองผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญของส่วนราชการ โดยมีระดับความรู้ความเข้าใจระดับดี (ร้อยละ 14.3) ระดับพอใช้ (ร้อยละ 71.4) และยังไม่เข้าใจ (ร้อยละ 14.3) โดยมีระดับทักษะที่ใช้ดำเนินการในระดับดำเนินการได้เองบางส่วน แต่ต้องอาศัยที่ปรึกษา/ผู้เชี่ยวชาญเป็นส่วนใหญ่ (ร้อยละ 62.9) ระดับดำเนินการได้เองเป็นส่วนใหญ่แต่ต้องอาศัยที่ปรึกษา/ผู้เชี่ยวชาญบ้าง (ร้อยละ 20) และระดับไม่สามารถดำเนินการได้เอง (ร้อยละ 17.1)

4. การนำแผนบริหารกำลังคนเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุข้าราชการไปสู่การปฏิบัติ

4.1 แผนงานที่กำหนดได้รับความเห็นชอบจากผู้บริหารของส่วนราชการอย่างเป็นทางการ

ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ (ร้อยละ 91.2) ตอบว่าแผนงานที่กำหนดยังไม่ได้รับความเห็นชอบจากผู้บริหารของส่วนราชการอย่างเป็นทางการ

4.2 ระดับความสำเร็จในการปฏิบัติตามแผนงาน

ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ (ร้อยละ 97.1) ตอบว่ายังไม่มีให้นำแผนงานไปสู่การปฏิบัติ

4.3 ส่วนราชการจัดสรรงบประมาณ และทรัพยากร สำหรับการดำเนินการตามแผนงาน

ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ (ร้อยละ 79.4) ตอบว่าไม่ได้รับการจัดสรรทรัพยากรสำหรับการดำเนินการตามแผนงาน

4.4 ความร่วมมือของข้าราชการที่เกี่ยวข้องในส่วนราชการ

ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ (ร้อยละ 45.5) ตอบว่าได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดี ได้รับความร่วมมือบางส่วน (ร้อยละ 30.3) และไม่ได้รับความร่วมมือ (ร้อยละ 24.2)

5. ปัญหา อุปสรรค ที่ส่วนราชการพบในการดำเนินงานตามแผนบริหารกำลังคนเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุ

ผู้ตอบแบบสอบถามได้ให้ความเห็นต่อปัญหา อุปสรรคที่พบในการดำเนินงานโดยพอสรุปได้ดังนี้

5.1 การขาดการสนับสนุนจากผู้บริหารและความร่วมมือจากข้าราชการที่เกี่ยวข้องส่วนราชการ

5.2 หน่วยงานการเจ้าหน้าที่ขาดความรู้เชิงเทคนิค และประสบการณ์ในการดำเนินงานเพื่อบริหารกำลังคนรองรับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุ

5.3 การสูญเสียบุคลากรที่มีความชำนาญของหน่วยการเจ้าหน้าที่ทั้งจากการลาออกและการเกษียณอายุราชการในอัตราที่ค่อนข้างสูง และการขาดความต่อเนื่องในการดำเนินงาน

5.4 การขาดการรวบรวมข้อมูลอย่างเป็นระบบ และไม่สามารถถ่ายทอดความรู้จากบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญสู่บุคลากรอื่นได้อย่างเป็นรูปธรรม

5.5 คณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐ (คปร.) ควรกำหนดนโยบายและมาตรการเพื่อวางแผนปรับเปลี่ยนโครงสร้างอายุของกำลังคนในแต่ละภารกิจ และสำนักงาน ก.พ. ควรปรับกระบวนการและมาตรการบริหารทรัพยากรบุคคลให้คล่องตัวขึ้น

6. สิ่งที่ส่วนราชการต้องการการสนับสนุนจากสำนักงาน ก.พ. ในการบริหารกำลังคนเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุ

ผู้ตอบแบบสอบถามได้ให้ความเห็นต่อสิ่งที่ส่วนราชการต้องการได้รับการสนับสนุนจากสำนักงาน ก.พ. ในการบริหารกำลังคนเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุพอจะสรุปได้ดังนี้

6.1 ต้องการให้สำนักงาน ก.พ. วิทยากรหรือเป็นที่ปรึกษา ในการวิเคราะห์และกำหนดแนวทางการบริหารกำลังคนเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุให้มีประสิทธิภาพ

6.2 ต้องการให้สำนักงาน ก.พ.เป็นผู้ติดตาม ตรวจสอบ ความถูกต้องของแผนบริหารกำลังคนเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุ ตลอดจนให้ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาต่างๆ

จากผลการสำรวจดังกล่าวพอจะสรุปได้ว่ากรมการขนส่งทางบกยังมีความต้องการพัฒนาทักษะในการใช้เทคนิค วิธีการ เครื่องมือทางการบริหารทรัพยากรบุคคลต่างๆ อาทิเช่น การวิเคราะห์อัตรากำลัง เพื่อการวางแผนกำลังคน (Workforce Planning) การจัดทำเส้นทางก้าวหน้าในสายอาชีพ (Career Path) การวางแผนสืบทอดตำแหน่ง (Succession Plan) และการจัดการความรู้ (Knowledge Management) เป็นต้น ในการกำหนดแนวทางการบริหารกำลังคนเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุข้าราชการพลเรือนสามัญ ให้สอดคล้องกับบริบทความเปลี่ยนแปลงภายนอกและสภาพกำลังคนภายในของส่วนราชการเอง

บทที่ 5

สรุปและข้อเสนอแนะ

บทที่ 5 จะกล่าวถึงข้อสรุปของงานวิจัยฉบับนี้ จากที่ได้ศึกษาแนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบของการเข้าสู่การเป็นองค์กรผู้สูงอายุ แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคลบนความหลากหลายของช่วงอายุ และแนวทางการบริหารทรัพยากรบุคคลเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุ ในบทที่ 2 การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุข้าราชการพลเรือนสามัญในบทที่ 3 และการวิเคราะห์ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุข้าราชการพลเรือนสามัญ กรมการขนส่งทางบก ในบทที่ 4

สรุป

โครงสร้างอายุข้าราชการพลเรือนสามัญของกรมการขนส่งทางบกมีกำลังคนส่วนใหญ่อยู่ในช่วงอายุ 46 – 50 ปี โดยมีอายุเฉลี่ย 46.75 ปี แสดงให้เห็นว่ากรมการขนส่งทางบกยังไม่ใช่หน่วยงานที่กำลังประสบปัญหาการมีบุคลากรสูงอายุในชั้นวิกฤติ แต่กำลังประสบปัญหาความไม่สมดุลของกำลังคนในแต่ละช่วงอายุ และมีแนวโน้มของปัญหาการบริหารจัดการความหลากหลายที่เกิดจากช่องว่างระหว่างวัยของบุคลากรรุ่นใหม่กับคนรุ่นเก่า รวมทั้งการเตรียมกำลังคนในตำแหน่งที่มีความสำคัญเชิงกลยุทธ์และสายงานหลักของส่วนราชการ ซึ่งสิ่งที่กรมการขนส่งทางบกอาจต้องดำเนินการเพื่อเตรียมความพร้อมในการรองรับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุ ได้แก่

๑. การจัดการความรู้ (Knowledge Management) เป็นการสรุปองค์ความรู้ที่กรมการขนส่งทางบกต้องการมี โดยการสรุปองค์ความรู้ที่หน่วยงานมีอยู่แล้ว เพื่อจัดทำคลังสมอง และระดมสมองหาองค์ความรู้ที่ส่วนราชการต้องการมีเพิ่มเติม โดยพิจารณาจากทั้งภารกิจหลัก งานสนับสนุน และภารกิจใหม่ในอนาคต เพื่อจัดทำรายชื่อผู้ม้องค์ความรู้แต่ละด้าน ที่กระจายอยู่ในช่วง

อายุต่างๆ กัน ซึ่งจะสร้างให้เกิดความมั่นใจว่าองค์ความรู้ดังกล่าวมีความต่อเนื่องและกระจายในองค์กรอย่างเหมาะสม

๒. การจัดทำแผนสร้างความต่อเนื่องในการบริหารงานหรือแผนสืบทอดตำแหน่ง (Succession Planning) และจัดทำรายชื่อผู้ควรได้รับการเตรียมความพร้อมเพื่อทดแทนในตำแหน่งเชิงยุทธศาสตร์ โดยจัดทำแผนเส้นทางความก้าวหน้า (Career Path) สำหรับตำแหน่งสำคัญในองค์กร โดยวิเคราะห์ข้อมูลคุณสมบัติผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญในปัจจุบัน

๓. การวางแผนกำลังคน (Workforce Planning) โดยการวิเคราะห์ความต้องการกำลังคน (Workforce Demand) ของส่วนราชการ ทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ (ความรู้ความสามารถ ทักษะและสมรรถนะ) ให้สอดคล้องกับบทบาทภารกิจ และวิเคราะห์กำลังคนที่อยู่ในปัจจุบันและการใช้ประโยชน์ (Workforce Supply & Utilization) เพื่อหาความต้องการกำลังคนที่แท้จริงโดยการเปรียบเทียบส่วนต่างของกำลังคน (Gap Analysis)

4. การบริหารความหลากหลาย (Diversity Management) ด้วยอายุของบุคลากรที่ต่างวัย ต่าง generation และมีทัศนคติ วิถีชีวิตที่แตกต่างกัน เกิดปัญหาช่องว่างระหว่างวัย กรมการขนส่งทางบกควรดำเนินการกำหนดกลยุทธ์หรือแผนปฏิบัติการที่จะสามารถผสมกลมกลืนหรือลดช่องว่าง ให้ความแตกต่างกันนั้นลดลงหรือเคลื่อนกลืนกันไป เพื่อสร้างประสิทธิภาพในการบริหารราชการ

ข้อเสนอแนะ

เนื่องจากงานวิจัยฉบับนี้เป็นการศึกษาข้อมูลโครงสร้างอายุข้าราชการพลเรือนสามัญของกรมการขนส่งทางบกโดยพิจารณาจากข้อมูลทุติยภูมิที่สำนักงาน ก.พ. มีอยู่ และสำรวจความคิดเห็นจากผู้บริหารและผู้ที่เกี่ยวข้องจากส่วนกลางเท่านั้น หากมีการศึกษาจากข้อมูลที่กรมมีโดยตรงและเป็นปัจจุบัน รวมทั้งสำรวจความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องในหน่วยงานที่ตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาคก็จะได้ข้อมูลที่ครบถ้วนเพื่อใช้ในการวิเคราะห์ให้แม่นยำมากยิ่งขึ้น ซึ่งผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะดังสำหรับการนำผลการวิจัยไปประยุกต์ใช้ในส่วนราชการอื่น ดังต่อไปนี้

1. เตรียมความพร้อมรับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุข้าราชการพลเรือนสามัญของส่วนราชการ โดยสำรวจข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับโครงสร้างอายุในแต่ละสายงานและแต่ละตำแหน่งงานของส่วนราชการ โดยเฉพาะตำแหน่งที่มีความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์

(Strategic and Critical Positions) เพื่อจะได้จัดทำแผนปฏิบัติการสำหรับเตรียมพร้อมรองรับผลกระทบดังกล่าวได้อย่างทัน่วงที่ อันเป็นการดำเนินการเชิงรุก

2. จัดทำระบบการบริหารความเสี่ยงด้านกำลังคนของส่วนราชการ โดยต้องพัฒนาระบบในการประเมินแนวโน้ม ผลกระทบและความรุนแรงของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุข้าราชการพลเรือนสามัญต่อการบริหารราชการ รวมทั้งอาจให้สำนักงาน ก.พ. ให้ความช่วยเหลือด้านวิชาการและเทคนิคในการวิเคราะห์เพื่อกำหนดกลยุทธ์และแผนปฏิบัติการรองรับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุ

3. พัฒนาเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารทรัพยากรบุคคลให้มีความรู้ ทักษะและขีดความสามารถในการดำเนินการวิเคราะห์ วางแผนและบริหารจัดการผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุข้าราชการพลเรือนสามัญ รวมทั้งควรกำหนดเป็นปัจจัยหนึ่งในการพัฒนาระบบการบริหารและการพัฒนาทรัพยากรบุคคล

4. ส่วนราชการอาจร่วมมือสำนักงาน ก.พ. ศึกษาหาแนวทางในการผ่อนคลายภาระเบียดด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลและมาตรการบริหารกำลังคน เพื่อให้ส่วนราชการมีความคล่องตัวในการบริหารงานเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุ

5. ปรับปรุงข้อมูลในระบบสารสนเทศทรัพยากรบุคคลระดับกรม (DPIS) ให้มีความเป็นปัจจุบันและเชื่อมโยงข้อมูลให้มีความถูกต้องตรงกันระหว่างฐานข้อมูลของส่วนราชการและส่วนกลาง เพื่อให้เกิดความคลาดเคลื่อนของข้อมูลให้น้อยที่สุด

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

เอกสารไม่ตีพิมพ์

คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, สำนักงาน. “มาตรการบริหารกำลังคนเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุข้าราชการพลเรือนสามัญ”. มติ ก.พ. ครั้งที่ 2/2556 . 11 มีนาคม 2556.

วิวัฒน์ เอกบูรณะวัฒน์, “แรงงานสูงอายุ (Elderly Worker)”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: http://www.anamai.moph.go.th/occmec/indexarticle_elderly_worker.htm, 2557.

ภาษาต่างประเทศ

Reserch Report

Walker, A. “Managing an Aging Workforce: A Guide to Good practice”, European Foundation for the Improvement of living and Working Condition , 1998

Electronic Data Base

Davidson, G., Lepeak, S. and Newman, E. “The Impct of the Aging Workforce on Public Sector Organizations and Mission”, IPMA-HR (A Study conducted by EquaTerra). (Online). Available : <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents>, 2007

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) . “Ageing and Employment Policies”. (Online). Available : http://www.oecd.org/employment/emp/ageingandemployment_policies.htm.

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

รายละเอียดทิศทาง ภารกิจ แผนงานและโครงการสำคัญ
โครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ และอัตรากำลัง
ของกรมการขนส่งทางบก

ภาคผนวก ข

แบบสำรวจความพร้อมของส่วนราชการเพื่อรองรับการ
เปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุข้าราชการพลเรือนสามัญ
กรณีศึกษากิจกรรมการขนส่งทางบก

กรมการขนส่งทางบก

วิสัยทัศน์

มุ่งมั่นพัฒนาการขนส่งทางถนน เพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน

ภารกิจหลัก

1. จัดระเบียบ พัฒนาและส่งเสริมการขนส่งทางถนน ให้มีความสะดวก รวดเร็ว ปลอดภัยเป็นธรรม คุ่มค่าทางเศรษฐกิจ และเชื่อมโยงกับการขนส่งรูปแบบอื่น รวมถึงการขนส่งระหว่างประเทศ
2. พัฒนามาตรฐานและกำกับดูแลรถให้มีความปลอดภัยเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม สอดคล้องกับมาตรฐานสากล
3. พัฒนาระบบการป้องกันอุบัติเหตุ และส่งเสริมสวัสดิภาพการขนส่งทางถนน
4. กำกับดูแลการขนส่งทางถนนให้เป็นไปตามกฎหมาย
5. พัฒนาคุณภาพการให้บริการสู่ความเป็นเลิศ
6. ส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

อำนาจหน้าที่

1. ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก กฎหมายว่าด้วยรถยนต์ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง
2. ดำเนินการแก้ไข ป้องกัน และส่งเสริมสวัสดิภาพการขนส่งทางบก
3. ส่งเสริมและพัฒนาเครือข่ายระบบการขนส่งทางบก
4. ดำเนินการจัดระบบและระเบียบการขนส่งทางบก
5. ร่วมมือและประสานงานกับองค์กรและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศ ในด้านการขนส่งทางบก และในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอนุสัญญาและความตกลงระหว่างประเทศ
6. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรม หรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

นโยบายและทิศทางการบริหารงานของกรมการขนส่งทางบก

กรมการขนส่งทางบกได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์กรมการขนส่งทางบก (พ.ศ. 2554-2558) ซึ่งได้แสดงนโยบายและทิศทางการบริหารงานของกรมการขนส่งทางบกตามพันธกิจหลัก ดังนี้

1. พัฒนาและควบคุมมาตรฐานการให้บริการขนส่งผู้โดยสารทางถนน เพื่อส่งเสริมการใช้บริการรถสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการและคุณภาพชีวิตที่ดีของผู้รับบริการ โดยมีแนวทางการดำเนินงาน ดังนี้

- พัฒนาเส้นทางการเดินรถโดยสารประจำทางให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ และเชื่อมโยงการขนส่งทางถนนกับเครือข่ายการขนส่งมวลชนอื่น ๆ เช่น การขนส่งทางราง ทางน้ำ และทางอากาศ

- พัฒนาสถานีขนส่งผู้โดยสารให้เป็นศูนย์กลางการเชื่อมต่อการขนส่งที่สะดวกและปลอดภัย รวมถึงการจัดให้มีป้ายหยุดรับ-ส่งผู้โดยสารที่เหมาะสม เพื่ออำนวยความสะดวกในการเดินทางให้แก่ประชาชน

- พัฒนาให้มีรูปแบบการให้บริการที่ทันสมัยสะดวก รวดเร็ว ปลอดภัย เชื่อถือได้ และสร้างความพึงพอใจแก่ผู้ใช้บริการ โดยการส่งเสริมและสนับสนุนผู้ประกอบการขนส่งให้มีการบริหารจัดการที่ดี รวมถึงการพัฒนาระบบสารสนเทศที่เกี่ยวข้องเพื่ออำนวยความสะดวกในการเดินทางให้มากที่สุด

- ใช้กลไกควบคุม กำกับดูแลจากเครือข่ายหน่วยงานที่กระจายอยู่ทั่วประเทศในการเข้มงวด กวดขัน ตรวจจับ ให้มีการรักษาคุณภาพการให้บริการที่ดี และส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการให้บริการทุกระดับ

2. พัฒนาและส่งเสริมมาตรฐานการให้บริการขนส่งสินค้าด้วยรถบรรทุกเพื่อสนับสนุนการพัฒนาระบบโลจิสติกส์ของประเทศ โดยมีแนวทางการดำเนินงาน ดังนี้

- ส่งเสริมให้ผู้ประกอบการขนส่งมีการพัฒนาการให้บริการขนส่งสินค้าที่เป็นมาตรฐานทั่วไปก่อนพัฒนาสู่มาตรฐานขั้นก้าวหน้าจนถึงมีมาตรฐานในรายกลุ่มอุตสาหกรรมขนส่ง เพื่อพัฒนาศักยภาพของผู้ประกอบการขนส่งให้สามารถแข่งขันได้ รวมถึงส่งเสริมให้ผู้ประกอบการขนส่งพัฒนาการให้บริการในลักษณะครบวงจร โดยคำนึงถึง Supply Chain ให้มากขึ้น

- สนับสนุนโครงสร้างพื้นฐานเพื่อให้เกิดการเชื่อมโยงการขนส่งระหว่างภูมิภาคในเมืองหลักและเมืองชายแดน โดยมีสถานีขนส่งสินค้าเป็นจุดศูนย์กลางและเชื่อมต่อการขนส่งสินค้ารวมทั้งให้ส่งเสริมภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น

- ประสาน (Harmonize) เกี่ยวกับมาตรฐานการขนส่งเพื่อส่งเสริมการขนส่งสินค้าทางถนนระหว่างประเทศ เพื่อรองรับการเปิดเสรีการค้าบริการในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

3. เสริมสร้างระบบความปลอดภัยในการขนส่งทางถนน รวมถึงการใช้รถให้เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม โดยมีแนวทางการดำเนินงาน โดยมีแนวทางการดำเนินงาน ดังนี้

- ศึกษา พัฒนา และกำกับดูแล ด้านความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมจากรถ โดยพัฒนาข้อกำหนดด้านความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมของตัวรถให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล รวมถึงการพัฒนาและกำกับดูแลการประกอบตัวรถให้มีมาตรฐานเพื่อพัฒนาอุตสาหกรรมการผลิตและประกอบรถภายในประเทศ
- พัฒนาระบบตรวจสอบความมั่นคงแข็งแรงและความปลอดภัยของรถที่นำไปใช้งานบนท้องถนน และกำกับดูแลการดำเนินงานของสถานตรวจสภาพรถเอกชนให้มีมาตรฐาน
- พัฒนาคุณภาพและมาตรฐานของผู้ขับรถ และ โรงเรียนสอนขับรถเอกชนให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด
- เสริมสร้างจิตสำนึกด้านความปลอดภัยแก่ผู้ใช้รถใช้ถนน รวมถึงการส่งเสริมสวัสดิภาพ การขนส่งทางถนน เพื่อให้เกิดความรู้ ความเข้าใจ และตระหนักถึงอุบัติเหตุอันเกิดจากการใช้รถใช้ถนน อันจะนำไปสู่การใช้รถใช้ถนนร่วมกันอย่างถูกต้อง เพื่อป้องกันและลดอุบัติเหตุทางถนน
- การกำกับดูแลและควบคุมการกระทำการฝ่าฝืนหรือละเว้นการปฏิบัติตามกฎหมายทั้งด้านตัวรถ ผู้ขับรถ และผู้ประจำรถ

4. พัฒนางานด้านบริการประชาชน โดยมีแนวทางการดำเนินงาน ดังนี้

- พัฒนาศักยภาพในการปฏิบัติงาน ภายใต้ทรัพยากรที่มีอยู่จำกัด เพื่อให้เกิดการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และพัฒนาบุคลากรให้มีประสิทธิภาพและจิตสำนึกในการให้บริการประชาชน
- ปรับปรุงระบบงานให้สะดวก รวดเร็ว เป็นธรรม ลดขั้นตอนการติดต่อราชการ มีระบบงานที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ คำนึงถึงความพอใจของประชาชนเป็นหลัก
- นำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาช่วยให้การทำงานให้รวดเร็ว เป็นระบบ และถูกต้อง
- พัฒนานวัตกรรมใหม่ ๆ และเพิ่มช่องทางในการให้บริการประชาชน
- การให้ความสำคัญกับแผนกลยุทธ์การพัฒนากุศลกรในองค์กร โดยเน้นการจัดการกำลังคนและการจัดการความรู้ในสาขาที่ขาดแคลนรวมถึงการพัฒนากุศลกรภายนอกที่เกี่ยวข้อง และแผนแม่บทการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศโดยเฉพาะการพัฒนากระบวนการให้มีประสิทธิภาพ และมีเสถียรภาพ

แผนงาน/โครงการ (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2557)

แผนงาน/โครงการ ที่ได้รับอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557

ลำดับ	แผนงาน/โครงการ/กิจกรรม	เงิน งบประมาณ (หน่วย : บาท)	หน่วยงาน เจ้าของโครงการ
ประเด็นยุทธศาสตร์กรมการขนส่งทางบกที่ 1 : การพัฒนา ส่งเสริม และกำกับดูแลระบบการขนส่งทางถนนให้มีประสิทธิภาพและสนับสนุนความมั่นคงทางเศรษฐกิจ			
1	โครงการก่อสร้างสถานีขนส่งผู้โดยสารจังหวัดสงขลา	9,000,000	สนส.
2	โครงการจัดซื้อที่ดินเพื่อก่อสร้างสถานีขนส่งผู้โดยสารจังหวัดพังงา	33,000,000	สนส.
3	โครงการก่อสร้างสถานีขนส่งผู้โดยสารจังหวัดปราจีนบุรี	44,710,000	สนส.
4	โครงการแนะแนวแก้ไขปัญหาการประกอบการขนส่งประจำทางเชิงรุก	300,000	สนส.
5	โครงการพัฒนาศักยภาพผู้ประกอบการขนส่งไม่ประจำทางด้วยรถโดยสาร	35,000	สนส.
6	โครงการพัฒนาศักยภาพผู้ประกอบการรถรับจ้าง (รถแท็กซี่)	20,000	สนส.
7	แผนงานออกตรวจรับรองผู้ประกอบการขนส่งที่ยื่นขอรับรองมาตรฐานคุณภาพบริการรถโดยสารประจำทาง	100,000	สนส.
8	แผนงานการให้ความรู้ผู้ประกอบการขนส่งประจำทางด้วยรถโดยสารเพื่อยื่นขอรับการรับรองมาตรฐาน	50,000	สนส.
9	โครงการส่งเสริมคุณภาพผู้ประกอบการขนส่งรุ่นใหม่	100,000	สนส.
10	โครงการพัฒนาและส่งเสริมผู้ประกอบการขนส่งด้วยรถโดยสารในส่วนภูมิภาค	760,000	สนส.
11	แผนงานสำรวจความพึงพอใจของประชาชนที่ใช้บริการระบบขนส่งด้วยรถโดยสารสาธารณะ	120,000	สนส.
12	แผนงาน โครงข่ายเส้นทางและเงื่อนไขการเดินทาง	200,000	สนส.
13	โครงการสำรวจต้นทุนการขนส่งรถยนต์รับจ้าง	80,000	สนส.

ลำดับ	แผนงาน/โครงการ/กิจกรรม	เงิน งบประมาณ (หน่วย : บาท)	หน่วยงาน เจ้าของโครงการ
	บรรทุกคนโดยสารไม่เกิน 7 คน (Taxi Meter)		
14	โครงการพัฒนาศักยภาพผู้ประกอบการขนส่งสินค้า ทางถนนรองรับการเปิดเสรีประชาคมเศรษฐกิจ อาเซียน	31,245,000	สนค.
15	โครงการเสริมสร้างความเข้มแข็งของผู้ประกอบการ ขนส่งสินค้าด้วยรถบรรทุกขนาดกลางและขนาดย่อม (SME) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการแข่งขันของ ประเทศ	22,354,000	สนค.
16	โครงการรับรองมาตรฐานคุณภาพบริการขนส่งด้วย รถบรรทุก	400,000	สนค.
17	การติดตามความก้าวหน้าด้านการขนส่งทางถนน ระหว่างประเทศ	50,000	กผง.
18	การพัฒนาเส้นทางเดินรถโดยสารประจำทาง ระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน	40,000	กผง.
19	แผนงานการส่งเสริมความรู้กับการขนส่งทางถนน ระหว่างประเทศและการติดตามผลการดำเนินการ ภายใต้กรอบความตกลงว่าด้วยการขนส่งข้าม พรมแดนในอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง	52,000	กผง.
ประเด็นยุทธศาสตร์กรมการขนส่งทางบกที่ 2 : การพัฒนา ส่งเสริม และกำกับดูแลการขนส่งทาง ถนนให้มีความปลอดภัยและเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม			
20	โครงการก่อสร้างศูนย์ทดสอบยานยนต์พร้อมระบบ ตรวจสภาพพรด	11,250,000	สนว.
21	โครงการพัฒนาปรับปรุงระบบตรวจสภาพพรด สำนักงานขนส่งสาขาอำเภอ	23,715,000	สนว.
22	กิจกรรมการกำกับดูแลผู้ตรวจและทดสอบเครื่อง อุปกรณ์และส่วนควบของรถใช้ก๊าซเป็นเชื้อเพลิง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557	60,000	สนว.

ลำดับ	แผนงาน/โครงการ/กิจกรรม	เงิน งบประมาณ (หน่วย : บาท)	หน่วยงาน เจ้าของโครงการ
23	โครงการตรวจสอบมลพิษทางอากาศและเสียงรบกวน ราชการ	12,000	สนว.
24	โครงการซ่อมบำรุงพร้อมปรับตั้งความเที่ยงตรง เครื่องตรวจสภาพรถ	200,000	สนว.
25	โครงการรับรองผู้ฝึกสอนขับรถ	150,000	สนภ.
26	โครงการรับรองโรงเรียนสอนขับรถ	90,000	สนภ.
27	โครงการติดตามและประเมินผลโครงการด้านความ ปลอดภัยทางถนน	50,000	สนภ.
28	แผนการตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีเกิดอุบัติเหตุ ร้ายแรงทางถนน	50,000	สนภ.
29	งานผลิตสื่อและส่งเสริมความปลอดภัยทางถนน	230,000	สนภ.
30	แผนพัฒนาศักยภาพบุคลากรด้านการขนส่งทางถนน	280,000	สนภ.
31	โครงการปรับปรุงสนามทดสอบขับรถ	4,752,700	สลก.
ประเด็นยุทธศาสตร์กรมการขนส่งทางบกที่ 3 : การพัฒนาการบริหารงานและการบริการผู้ความ เป็นเลิศ			
32	โครงการจัดหาเครื่องพิมพ์ Passbook (ทดแทน) ระยะ ที่ 2	27,500,000	ศทส.
33	โครงการจัดจ้างทำระบบป้องกันไฟฟ้ากระชอก เพิ่มเติมและทดแทนของเดิมที่เสื่อมสภาพของ สำนักงานขนส่ง	10,000,000	ศทส.
34	โครงการจัดหาและพัฒนาระบบฐานข้อมูลกลาง เพื่อการบูรณาการข้อมูลสนับสนุนการให้บริการ	128,338,900	ศทส.
35	โครงการจัดจ้างที่ปรึกษาเพื่อควบคุมการดำเนินงาน โครงการด้านเทคโนโลยีสารสนเทศกรมการขนส่ง ทางบก	1,000,000	ศทส.
36	โครงการก่อสร้างอาคารสำนักงานขนส่งจังหวัด ชลบุรี พร้อมสิ่งก่อสร้างประกอบ (ทดแทน)	7,200,000	สลก.

ลำดับ	แผนงาน/โครงการ/กิจกรรม	เงิน งบประมาณ (หน่วย : บาท)	หน่วยงาน เจ้าของโครงการ
37	โครงการจัดซื้อที่ดินเพื่อขยายพื้นที่สำนักงานขนส่ง จังหวัดปทุมธานี	23,000,000	สลด.
38	โครงการก่อสร้างทางลาดสำหรับผู้พิการ	5,060,000	สลด.
39	โครงการปรับปรุงที่ทำการ สิ่งก่อสร้างประกอบและ อื่น ๆ	40,000,000	สลด.
40	โครงการก่อสร้างอาคารที่พักอาศัยข้าราชการ ขนาด 24 หน่วย พร้อมสิ่งก่อสร้างประกอบ จังหวัดนครนายก	3,000,000	สลด.
41	โครงการก่อสร้างอาคารที่พักอาศัยข้าราชการ ขนาด 24 หน่วย พร้อมสิ่งก่อสร้างประกอบ จังหวัด ประจวบคีรีขันธ์	14,039,000	สลด.
42	โครงการก่อสร้างอาคารที่พักอาศัยข้าราชการ ขนาด 32 หน่วย พร้อมสิ่งก่อสร้างประกอบ จังหวัดนครปฐม	18,133,500	สลด.
43	โครงการก่อสร้างอาคารสำนักงานขนส่งสาขาอำเภอ สามพราน จังหวัดนครปฐม	16,390,600	สลด.
44	โครงการก่อสร้างอาคารสำนักงานขนส่งจังหวัดสุ ราษฎร์ธานี พร้อมสิ่งก่อสร้างประกอบ (ทดแทน)	32,726,500	สลด.
45	แผนการจัดทำคำรับรองและติดตามประเมินผลการ ปฏิบัติราชการ ตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 ของกรมการขนส่ง ทางบก	50,000	กพร.
46	แผนการดำเนินการเสนอขอรับรางวัลของสำนักงาน ก.พ.ร. และองค์การสหประชาชาติ	6,000	กพร.
47	โครงการอบรมเสริมความรู้ให้แก่ผู้ขอรับใบอนุญาต ขับรถยนต์	120,000	สขพ.5
48	แผนพัฒนาบุคลากรกรมการขนส่งทางบก ประจำปี งบประมาณ พ.ศ. 2557	6,377,200	กจท.

ที่มา : กลุ่มแผนงานและแผนงบประมาณ กองแผนงาน

หมายเหตุ	สนส. = สำนักงานขนส่งผู้โดยสาร
	สนค. = สำนักงานขนส่งสินค้า
	กผง. = กองแผนงาน
	สนว. = สำนักวิศวกรรมยานยนต์
	สนภ. = สำนักสวัสดิภาพการขนส่งทางบก
	สลก. = สำนักงานเลขานุการกรม
	ศทส. = ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ
	กพร. = กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร
	สขพ.5 = สำนักงานขนส่งกรุงเทพมหานครพื้นที่ 5
	กจท. = กองการเจ้าหน้าที่

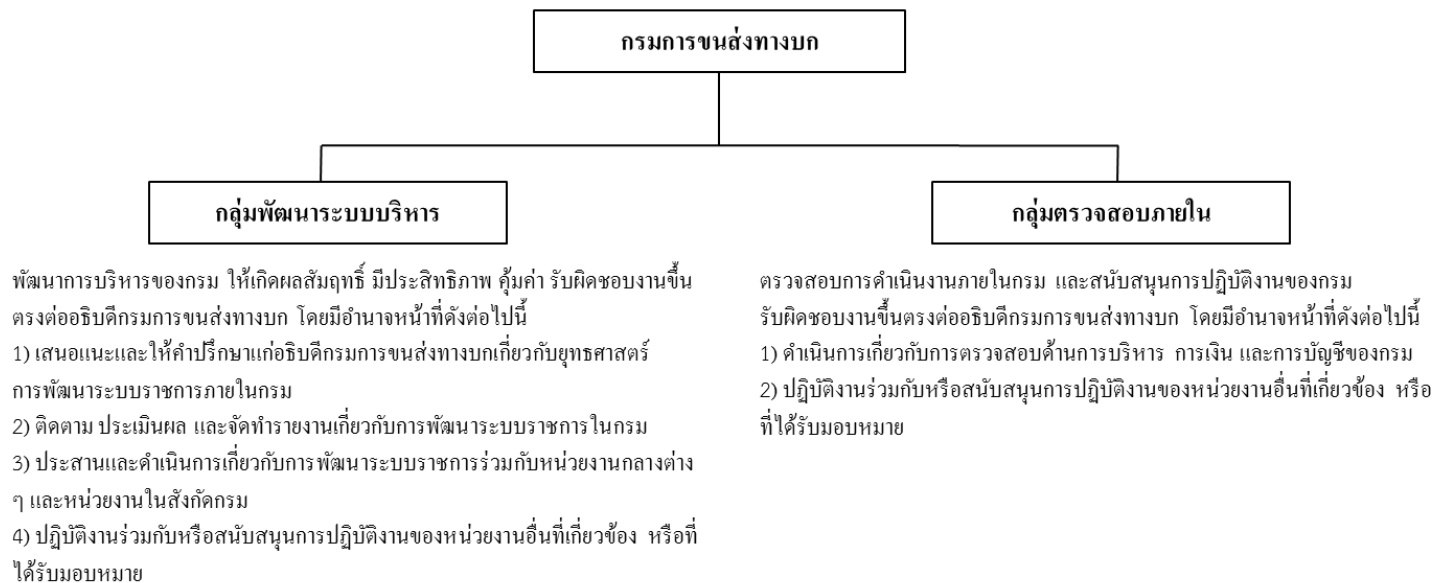
กรอบอัตรากำลังในภาพรวมของกรมการขนส่งทางบก

ลำดับ ที่	หน่วยงาน	รวม	ข้าราชการ (ตำแหน่ง)	ลูกจ้างประจำ (อัตรา)	พนักงาน ราชการ (อัตรา)	ลูกจ้างชั่วคราว	
						เงิน งบประมาณ (อัตรา)	เงินนอก งบประมาณ (อัตรา)
1	ส่วนกลาง	13	13	-	-	-	-
2	กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร	7	5	-	2	-	-
3	กลุ่มตรวจสอบภายใน	13	13	-	-	-	-
4	สำนักงานเลขานุการกรม	132	52	63	14	-	3
5	กองการเจ้าหน้าที่	59	42	-	17	-	-
6	กองตรวจการขนส่งทางบก	200	109	13	33	-	45
7	กองแผนงาน	61	59	1	1	-	-
8	สำนักกฎหมาย	20	20	-	-	-	-
9	สำนักงานขนส่งผู้โดยสาร	118	89	3	21	-	5
10	สำนักงานขนส่งสินค้า	76	36	1	4	-	35
11	สำนักงานขนส่งกรุงเทพมหานคร พื้นที่ 1	136	97	1	24	-	14
12	สำนักงานขนส่งกรุงเทพมหานคร พื้นที่ 2	124	85	-	23	-	16
13	สำนักงานขนส่งกรุงเทพมหานคร พื้นที่ 3	118	80	1	21	-	16

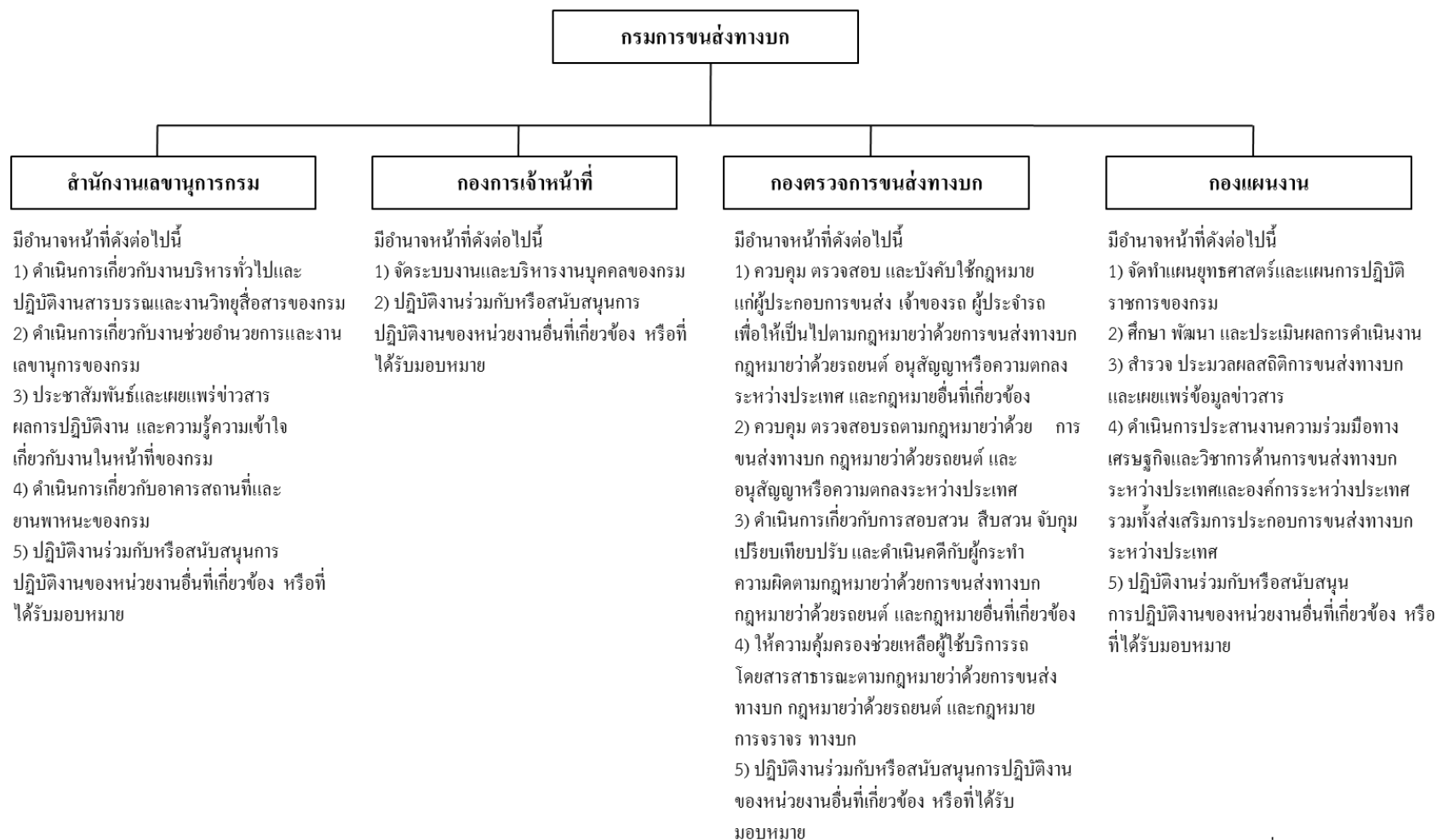
ลำดับ ที่	หน่วยงาน	รวม	ข้าราชการ (ตำแหน่ง)	ลูกจ้างประจำ (อัตรา)	พนักงาน ราชการ (อัตรา)	ลูกจ้างชั่วคราว	
						เงิน งบประมาณ (อัตรา)	เงินนอก งบประมาณ (อัตรา)
14	สำนักงานขนส่งกรุงเทพมหานคร พื้นที่ 4	60	49	1	5	-	5
15	สำนักงานขนส่งกรุงเทพมหานคร พื้นที่ 5	726	413	6	84	-	223
16	สำนักบริหารการคลังและรายได้	154	110	5	6	-	33
17	สำนักมาตรฐานงานทะเบียนและ ภาษีรถ	146	70	2	10	-	64
18	สำนักวิศวกรรมยานยนต์	81	59	2	20	-	-
19	สำนักสวัสดิภาพการขนส่งทาง บก	67	54	2	11	-	-
20	ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ	62	56	-	6	-	-
21	สำนักงานขนส่งจังหวัด	4,239	2,602	353	1,205	-	79
	รวม	6,612	4,113	454	1,507	-	538

ข้อมูล ณ วันที่ 1 พฤศจิกายน 2556

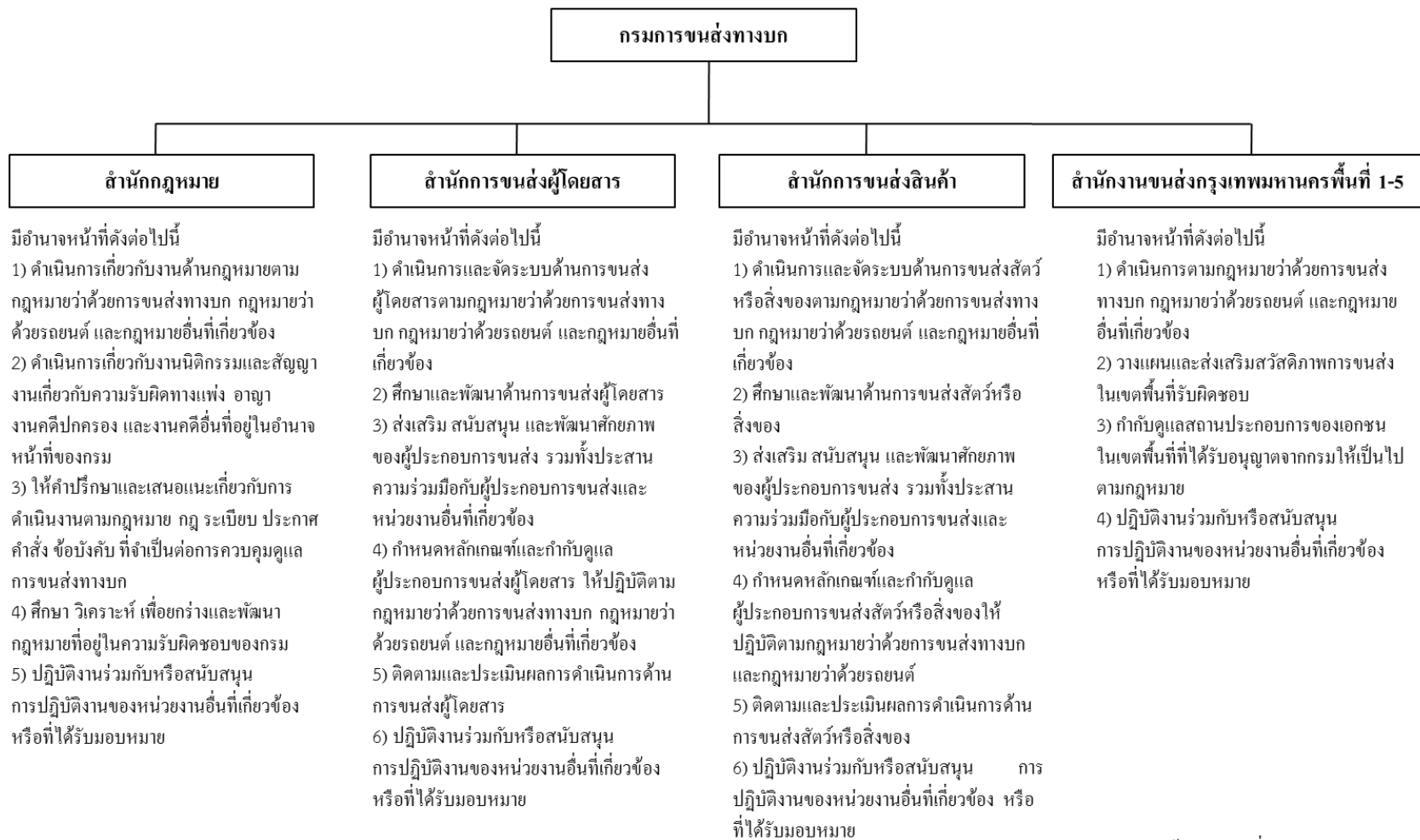
แผนภูมิโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ กรมการขนส่งทางบก



แผนภูมิโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ กรมการขนส่งทางบก



แผนภูมิโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ กรมการขนส่งทางบก

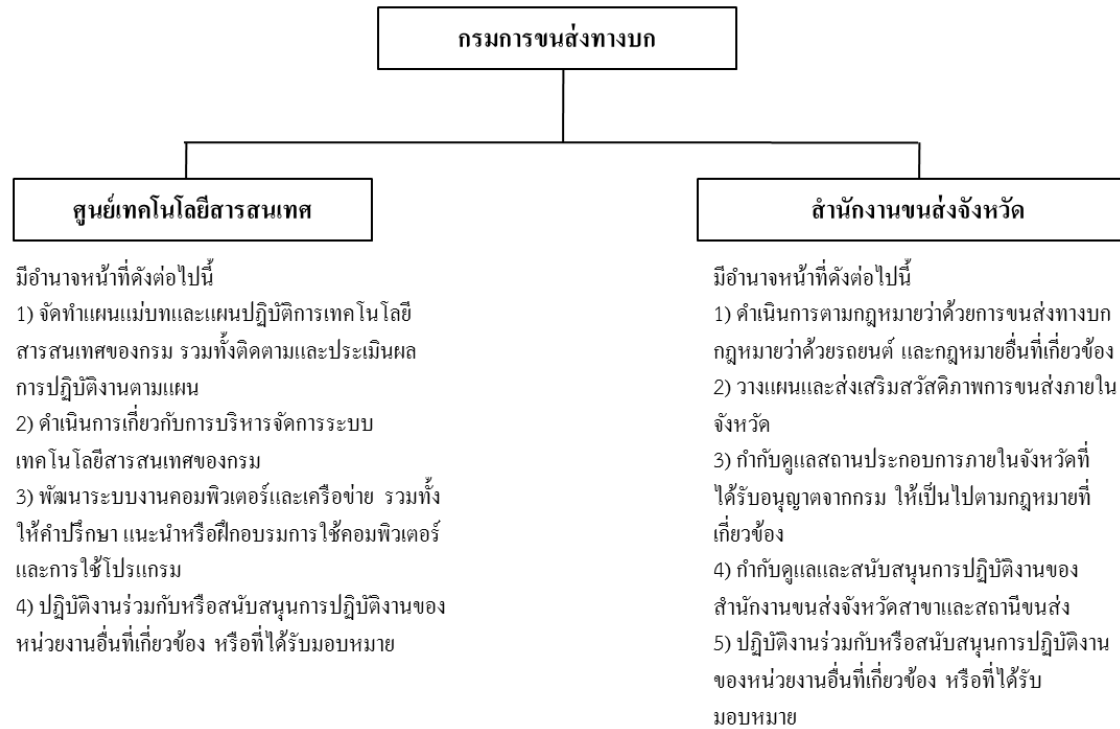


แผนภูมิโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ กรมการขนส่งทางบก

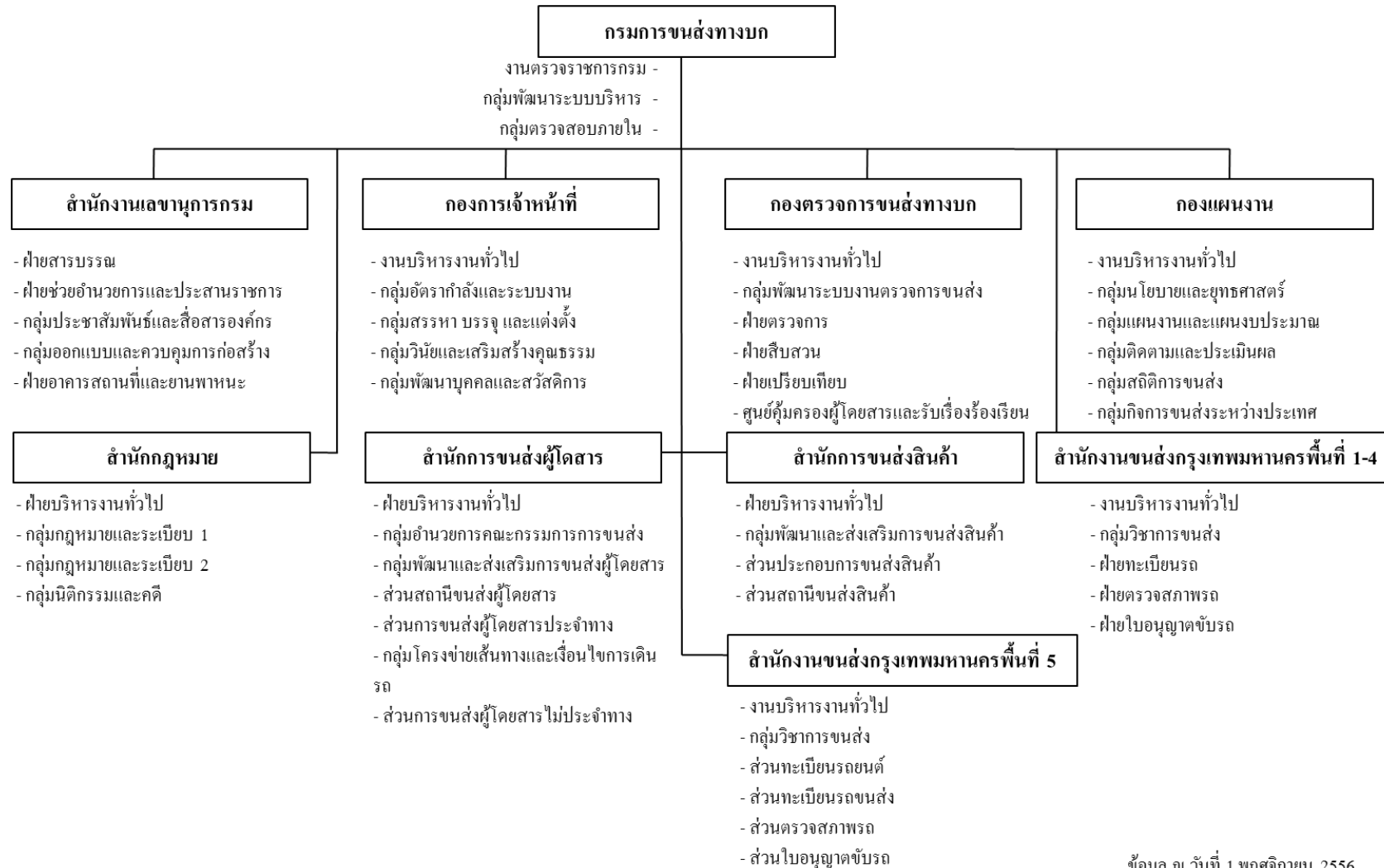


ข้อมูล ณ วันที่ 1 พฤศจิกายน 2556

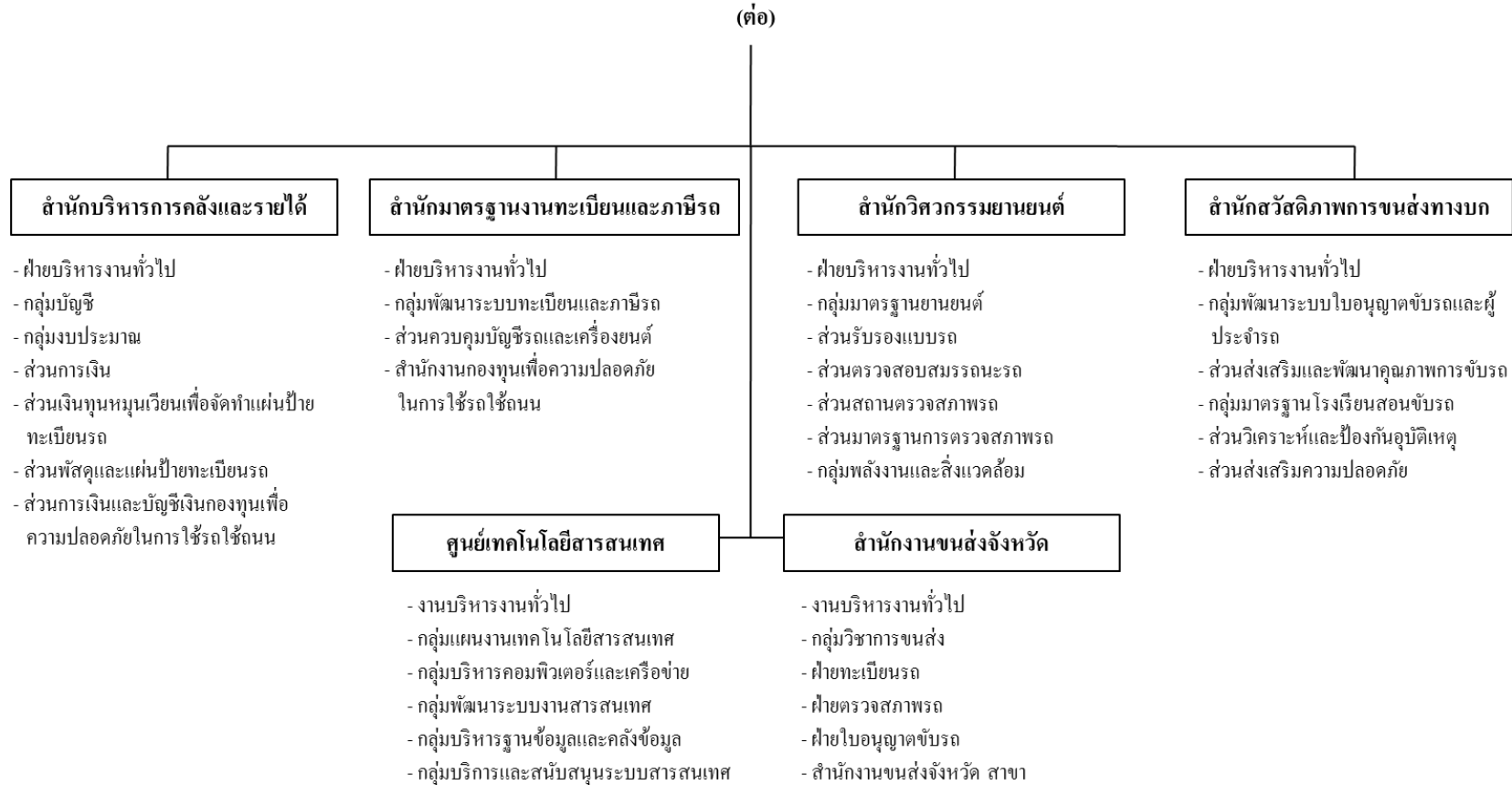
แผนภูมิโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ กรมการขนส่งทางบก



แผนภูมิโครงสร้างการแบ่งงานภายในส่วนราชการ กรมการขนส่งทางบก



แผนภูมิโครงสร้างการแบ่งงานภายในส่วนราชการ กรมการขนส่งทางบก



ภาพรวมกรอบอัตรากำลังข้าราชการพลเรือนสามัญ จำแนกตามชื่อตำแหน่งในสายงาน ประเภทตำแหน่งและระดับตำแหน่ง
กรมการขนส่งทางบก

ลำดับ ที่	ชื่อตำแหน่งในสายงาน	ประเภทตำแหน่ง/ระดับตำแหน่ง															รวม	
		บริหาร		อำนวยการ		วิชาการ							ทั่วไป					
		สูง	ต้น	สูง	ต้น	ทว	ชช	ชพ	ชก/ชพ	ปก/ชก/ชพ	ชก	ปก/ชก	ปก	ทพ	อว	ชง		ปจ/ชง
1	นักบริหาร	1	3															4
2	ผู้ตรวจราชการกรม			9														9
3	ผู้อำนวยการ			53	37													90
4	ผู้อำนวยการเฉพาะด้าน (นิติการ)			1														1
5	ผู้อำนวยการเฉพาะด้าน (วิชาการเงินและบัญชี)			1														1
6	ผู้อำนวยการเฉพาะด้าน (วิชาการคอมพิวเตอร์)				1													1
7	นักวิชาการขนส่ง						4	16	79		36	394						529
8	นักวิชาการเงินและบัญชี							1	2		4	56						63
9	นักวิชาการสถิติ							1			2	6						9
10	นักวิชาการพัสดุ							1			1	4						6
11	นักวิชาการเผยแพร่										1	1						2
12	นักวิชาการตรวจสอบภายใน							1	1			9						11
13	นักวิชาการคอมพิวเตอร์										4	32						36
14	นักวิทยาศาสตร์							1	2			2						5
15	นักประชาสัมพันธ์							1				4						5
16	นักทรัพยากรบุคคล							3	2		2	16						23
17	นักจัดการงานทั่วไป										6	6						12
18	นิติกร								4		2	18						24

ลำดับ ที่	ชื่อตำแหน่งในสายงาน	ประเภทตำแหน่ง/ระดับตำแหน่ง																รวม
		บริหาร		อำนวยการ		วิชาการ							ทั่วไป					
		สูง	ต้น	สูง	ต้น	ทว	ชช	ชพ	ชก/ชพ	ปก/ชก/ชพ	ชก	ปก/ชก	ปก	ทพ	อว	ชง	ปจ/ชง	
19	วิศวกรเครื่องกล							8		12		3						23
20	วิศวกรโยธา							1				2						3
21	สถาปนิก											3						3
22	นายช่างตรวจสอบสภาพรถ														18	5	480	503
23	นายช่างศิลป์																1	1
24	นายช่างโยธา															1	3	4
25	นายช่างภาพ																1	1
26	นายช่างไฟฟ้า																4	4
27	นายช่างเครื่องกล																1	1
28	นายช่างเขียนแบบ																4	4
29	เจ้าพนักงานขนส่ง														151	381	1,738	2,270
30	เจ้าพนักงานการเงินและบัญชี														1	1	324	326
31	เจ้าพนักงานธุรการ														5	5	88	98
32	เจ้าพนักงานพัสดุ														1	4	17	22
33	เจ้าพนักงานสถิติ																14	14
34	เจ้าพนักงานโสตทัศนศึกษา																1	1
35	เจ้าพนักงานสื่อสาร																1	1
36	เจ้าพนักงานเผยแพร่ประชาสัมพันธ์																1	1
37	เจ้าพนักงานเครื่องคอมพิวเตอร์																2	2
	รวม	1	3	64	38	0	4	34	88	14	58	554	2	0	176	397	2,680	4,113

แบบสำรวจ

ความพร้อมของส่วนราชการเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุข้าราชการพลเรือนสามัญ :
กรณีศึกษากกรมการขนส่งทางบก

คำชี้แจงแบบสำรวจ

1. แบบสำรวจนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวทางการเตรียมความพร้อมของส่วนราชการสำหรับรองรับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุของข้าราชการพลเรือนสามัญ โดยแบบสำรวจนี้ประกอบด้วย

ส่วนที่ 1 รายละเอียดของผู้ตอบแบบสำรวจ

ส่วนที่ 2 ความพร้อมในการจัดทำแผนปฏิบัติการรองรับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุข้าราชการพลเรือนสามัญ

2. โปรดเติมเครื่องหมาย ✓ และกรอกข้อความให้สมบูรณ์

ส่วนที่ 1 รายละเอียดผู้ตอบแบบสำรวจ

1.1 สถานะผู้ตอบ

- ผู้บริหารระดับต้น/ระดับสูง
- ผู้อำนวยการสำนัก/สถาบัน/กอง/ศูนย์
- หัวหน้าหน่วยงานการเจ้าหน้าที่
- นักทรัพยากรบุคคลหรือข้าราชการ/เจ้าหน้าที่ ซึ่งได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติงานด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล

1.2 ตำแหน่ง/ระดับ

- ชื่อตำแหน่ง
.....
- ระดับตำแหน่ง
.....

ส่วนที่ 2 ความพร้อมในการจัดทำแผนปฏิบัติการรองรับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง อายุข้าราชการพลเรือนสามัญ

2.1 การศึกษาวิเคราะห์ภารกิจและกำลังคนของส่วนราชการ

- 1) การวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงภารกิจของส่วนราชการที่มีผลต่อการบริหารกำลังคน - การ
ดำเนินการ ดำเนินการแล้ว ยังไม่ได้ดำเนินการ
- ระดับความรู้ความเข้าใจ ดีมาก ดี พอใช้ ไม่เข้าใจ
- ระดับทักษะที่ใช้ในการดำเนินการ ไม่สามารถดำเนินการได้เอง
- ดำเนินการได้เองบางส่วน แต่ต้องอาศัย
ที่ปรึกษา/ผู้เชี่ยวชาญเป็นส่วนใหญ่
- ดำเนินการได้เองเป็นส่วนใหญ่ แต่ต้อง
อาศัยที่ปรึกษา/ผู้เชี่ยวชาญบ้าง
- ดำเนินการได้เองทั้งหมด

2) การวิเคราะห์อัตรากำลังเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงภารกิจและการบริหารราชการ

- การดำเนินการ ดำเนินการแล้ว ยังไม่ได้ดำเนินการ
- ระดับความรู้ความเข้าใจ ดีมาก ดี พอใช้ ไม่เข้าใจ
- ระดับทักษะที่ใช้ในการดำเนินการ ไม่สามารถดำเนินการได้เอง
- ดำเนินการได้เองบางส่วน แต่ต้องอาศัย
ที่ปรึกษา/ผู้เชี่ยวชาญเป็นส่วนใหญ่
- ดำเนินการได้เองเป็นส่วนใหญ่ แต่ต้อง
อาศัยที่ปรึกษา/ผู้เชี่ยวชาญบ้าง
- ดำเนินการได้เองทั้งหมด

2.2 การวิเคราะห์ข้อมูลโครงสร้างอายุข้าราชการพลเรือนสามัญของส่วนราชการ

- 1) การวิเคราะห์การกระจายกำลังคนในแต่ละภารกิจ(หลัก รอง สนับสนุน) ของส่วนราชการ
- การดำเนินการ ดำเนินการแล้ว ยังไม่ได้ดำเนินการ
- ระดับความรู้ความเข้าใจ ดีมาก ดี พอใช้ ไม่เข้าใจ
- ระดับทักษะที่ใช้ในการดำเนินการ ไม่สามารถดำเนินการได้เอง
- ดำเนินการได้เองบางส่วน แต่ต้องอาศัย
ที่ปรึกษา/ผู้เชี่ยวชาญเป็นส่วนใหญ่
- ดำเนินการได้เองเป็นส่วนใหญ่ แต่ต้อง
อาศัยที่ปรึกษา/ผู้เชี่ยวชาญบ้าง
- ดำเนินการได้เองทั้งหมด

2) การวิเคราะห์การกระจายของข้าราชการในแต่ละช่วงอายุเพื่อคุณภาพรวมโครงสร้างอายุ

- การดำเนินการ ดำเนินการแล้ว ยังไม่ได้ดำเนินการ
- ระดับความรู้ความเข้าใจ ดีมาก ดี พอใช้ ไม่เข้าใจ
- ระดับทักษะที่ใช้ในการดำเนินการ ไม่สามารถดำเนินการได้เอง
 ดำเนินการได้เองบางส่วน แต่ต้องอาศัยที่ปรึกษา/ผู้เชี่ยวชาญเป็นส่วนใหญ่
 ดำเนินการได้เองเป็นส่วนใหญ่ แต่ต้องอาศัยที่ปรึกษา/ผู้เชี่ยวชาญบ้าง
 ดำเนินการได้เองทั้งหมด

3) การวิเคราะห์แนวโน้มความเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุและแนวโน้มการเกษียณอายุราชการใน 10-15 ปี

- การดำเนินการ ดำเนินการแล้ว ยังไม่ได้ดำเนินการ
- ระดับความรู้ความเข้าใจ ดีมาก ดี พอใช้ ไม่เข้าใจ
- ระดับทักษะที่ใช้ในการดำเนินการ ไม่สามารถดำเนินการได้เอง
 ดำเนินการได้เองบางส่วน แต่ต้องอาศัยที่ปรึกษา/ผู้เชี่ยวชาญเป็นส่วนใหญ่
 ดำเนินการได้เองเป็นส่วนใหญ่ แต่ต้องอาศัยที่ปรึกษา/ผู้เชี่ยวชาญบ้าง
 ดำเนินการได้เองทั้งหมด

4) การวิเคราะห์สายงานตำแหน่งที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุข้าราชการ

- การดำเนินการ ดำเนินการแล้ว ยังไม่ได้ดำเนินการ
- ระดับความรู้ความเข้าใจ ดีมาก ดี พอใช้ ไม่เข้าใจ
- ระดับทักษะที่ใช้ในการดำเนินการ ไม่สามารถดำเนินการได้เอง
 ดำเนินการได้เองบางส่วน แต่ต้องอาศัยที่ปรึกษา/ผู้เชี่ยวชาญเป็นส่วนใหญ่
 ดำเนินการได้เองเป็นส่วนใหญ่ แต่ต้องอาศัยที่ปรึกษา/ผู้เชี่ยวชาญบ้าง
 ดำเนินการได้เองทั้งหมด

5) การใช้ข้อมูลจากฐานข้อมูลด้านบุคลากรเช่น DPIS และเทคนิคทางสถิติในการวิเคราะห์โครงสร้างอายุข้าราชการ

- การดำเนินการ ดำเนินการแล้ว ยังไม่ได้ดำเนินการ
- ระดับความรู้ความเข้าใจ ดีมาก ดี พอใช้ ไม่เข้าใจ
- ระดับทักษะที่ใช้ในการดำเนินการ ไม่สามารถดำเนินการได้เอง
- ดำเนินการได้เองบางส่วน แต่ต้องอาศัยที่ปรึกษา/ผู้เชี่ยวชาญเป็นส่วนใหญ่
- ดำเนินการได้เองเป็นส่วนใหญ่ แต่ต้องอาศัยที่ปรึกษา/ผู้เชี่ยวชาญบ้าง
- ดำเนินการได้เองทั้งหมด

2.3 การเลือกใช้เครื่องมือบริหารทรัพยากรบุคคลเพื่อจัดทำแผนกำลังคนรองรับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุข้าราชการพลเรือนสามัญ

1) การวิเคราะห์กำลังคน(Workforce Analysis) ทั้งด้านอุปสงค์และอุปทานเพื่อการวางแผนกำลังคน

- การดำเนินการ ดำเนินการแล้ว ยังไม่ได้ดำเนินการ
- ระดับความรู้ความเข้าใจ ดีมาก ดี พอใช้ ไม่เข้าใจ
- ระดับทักษะที่ใช้ในการดำเนินการ ไม่สามารถดำเนินการได้เอง
- ดำเนินการได้เองบางส่วน แต่ต้องอาศัยที่ปรึกษา/ผู้เชี่ยวชาญเป็นส่วนใหญ่
- ดำเนินการได้เองเป็นส่วนใหญ่ แต่ต้องอาศัยที่ปรึกษา/ผู้เชี่ยวชาญบ้าง
- ดำเนินการได้เองทั้งหมด

2) การจัดทำเส้นทางก้าวหน้าในสายอาชีพ (Career Path) และการวางแผนสืบทอดตำแหน่ง (Succession Plan)

- การดำเนินการ ดำเนินการแล้ว ยังไม่ได้ดำเนินการ
- ระดับความรู้ความเข้าใจ ดีมาก ดี พอใช้ ไม่เข้าใจ
- ระดับทักษะที่ใช้ในการดำเนินการ ไม่สามารถดำเนินการได้เอง
- ดำเนินการได้เองบางส่วน แต่ต้องอาศัยที่ปรึกษา/ผู้เชี่ยวชาญเป็นส่วนใหญ่
- ดำเนินการได้เองเป็นส่วนใหญ่ แต่ต้องอาศัยที่ปรึกษา/ผู้เชี่ยวชาญบ้าง
- ดำเนินการได้เองทั้งหมด

3) การวางระบบการสับเปลี่ยนหมุนเวียนในสายงานเดียวกัน หรือข้ามสายงาน

- การดำเนินการ ดำเนินการแล้ว ยังไม่ได้ดำเนินการ
- ระดับความรู้ความเข้าใจ ดีมาก ดี พอใช้ ไม่เข้าใจ
- ระดับทักษะที่ใช้ในการดำเนินการ ไม่สามารถดำเนินการได้เอง
- ดำเนินการได้เองบางส่วน แต่ต้องอาศัยที่ปรึกษา/ผู้เชี่ยวชาญเป็นส่วนใหญ่
- ดำเนินการได้เองเป็นส่วนใหญ่ แต่ต้องอาศัยที่ปรึกษา/ผู้เชี่ยวชาญบ้าง
- ดำเนินการได้เองทั้งหมด

4) การเตรียมความพร้อมสำหรับการดำรงตำแหน่งที่สำคัญ เช่น การพัฒนาบุคลากรและการสร้างระบบ ข้าราชการคุณภาพ (Talent Management) เป็นต้น

- การดำเนินการ ดำเนินการแล้ว ยังไม่ได้ดำเนินการ
- ระดับความรู้ความเข้าใจ ดีมาก ดี พอใช้ ไม่เข้าใจ
- ระดับทักษะที่ใช้ในการดำเนินการ ไม่สามารถดำเนินการได้เอง
- ดำเนินการได้เองบางส่วน แต่ต้องอาศัยที่ปรึกษา/ผู้เชี่ยวชาญเป็นส่วนใหญ่
- ดำเนินการได้เองเป็นส่วนใหญ่ แต่ต้องอาศัยที่ปรึกษา/ผู้เชี่ยวชาญบ้าง
- ดำเนินการได้เองทั้งหมด

5) การประเมินความพร้อมด้านความรู้และด้านจิตใจเพื่อจัดทำคลังสมองผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญของส่วนราชการ

- การดำเนินการ ดำเนินการแล้ว ยังไม่ได้ดำเนินการ
- ระดับความรู้ความเข้าใจ ดีมาก ดี พอใช้ ไม่เข้าใจ
- ระดับทักษะที่ใช้ในการดำเนินการ ไม่สามารถดำเนินการได้เอง
- ดำเนินการได้เองบางส่วน แต่ต้องอาศัยที่ปรึกษา/ผู้เชี่ยวชาญเป็นส่วนใหญ่
- ดำเนินการได้เองเป็นส่วนใหญ่ แต่ต้องอาศัยที่ปรึกษา/ผู้เชี่ยวชาญบ้าง
- ดำเนินการได้เองทั้งหมด

2.4 การนำแผนบริหารกำลังคนเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุข้าราชการไปสู่การปฏิบัติ

1) แผนงานที่กำหนดได้รับความเห็นชอบจากผู้บริหารของส่วนราชการอย่างเป็นทางการ

- เห็นชอบแล้ว ยังไม่ได้รับความเห็นชอบ

2) ระดับความสำเร็จในการปฏิบัติตามแผนงาน

- ยังไม่นำไปปฏิบัติ ปฏิบัติแล้ว ประมาณร้อยละ...ของแผนงานที่กำหนด

3) ส่วนราชการจัดสรรงบประมาณ และทรัพยากร สำหรับดำเนินการตามแผนงาน

- ไม่ได้รับการจัดสรร ได้รับการจัดสรรบางส่วน ได้รับการจัดสรรครบถ้วน

4) ความร่วมมือของข้าราชการที่เกี่ยวข้องในส่วนราชการ

- ไม่ได้รับความร่วมมือ ได้รับความร่วมมือบางส่วน

- ได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดี

2.5 ปัญหาอุปสรรคที่ส่วนราชการพบในการดำเนินงานตามแผนบริหารกำลังคนเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุข้าราชการพลเรือนสามัญ

.....
.....
.....
.....
.....

2.6 สิ่งที่ส่วนราชการต้องการการสนับสนุนจากสำนักงาน ก.พ. ในการบริหารกำลังคนเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุข้าราชการพลเรือนสามัญ

.....
.....
.....
.....
.....

ขอขอบพระคุณในความร่วมมือ

ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ	นายชนะชาติ พลพงศ์
วัน เดือน ปีเกิด	8 มีนาคม 2500
การศึกษา	ศิลปศาสตรบัณฑิต (รัฐศาสตร์) มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
ประวัติการทำงานโดยย่อ	ปลัดอำเภอ อำเภอสนม, อำเภอกาบเชิง จังหวัดสุรินทร์ และ อำเภอพล จังหวัดขอนแก่น เจ้าพนักงานปกครอง กองราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งานบุคคล กองวิชาการ สำนักงาน ก.พ. เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งานบุคคล สำนักวิจัยและพัฒนาระบบงานบุคคล สำนักงาน ก.พ. เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งานบุคคล สำนักพัฒนาระบบบำนาญตำแหน่งและค่าตอบแทน สำนักงาน ก.พ.
ตำแหน่งปัจจุบัน	ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาระบบบำนาญตำแหน่งและค่าตอบแทน สำนักงาน ก.พ.

สรุปย่อ

ลักษณะวิชา สังคมจิตวิทยา (Social-Psychology)

เรื่อง แนวทางการบริหารและพัฒนากำลังคนเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง

อายุข้าราชการพลเรือนสามัญ : กรณีศึกษากรมการขนส่งทางบก

ผู้วิจัย นายชนะชาติ พลพงศ์ หลักสูตร วปม. รุ่นที่ 7

ตำแหน่ง ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาระบบงานตำแหน่งและค่าตอบแทน สำนักงาน ก.พ.

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

1. ประเทศไทยก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ เนื่องจากจำนวนประชากรที่เกิดในช่วงปี พ.ศ. 2489 – 2507 (Baby Boom) ซึ่งเป็นกำลังแรงงานกลุ่มสำคัญในช่วง 2-3 ทศวรรษที่ผ่านมา เริ่มแก่ตัวลงและทยอยเกษียณอายุ โดยในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา สัดส่วนประชากรผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นเฉลี่ยประมาณร้อยละ 10 ของจำนวนประชากรทั้งหมด และมีแนวโน้มจะเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง จากการประมาณการ แนวโน้มประชากรของประเทศในอีก 30 ปีข้างหน้า โดยใช้ข้อมูลสำมะโนประชากรและเคหะ พ.ศ. 2553 เป็นฐานในการคำนวณ พบว่า ในปี พ.ศ. 2569 จำนวนประชากรของไทยจะเพิ่มขึ้นสูงสุดเป็น 66.4 ล้านคน และจะค่อยๆ ลดลงเหลือ 63.9 ล้านคนในปี พ.ศ. 2583 จำนวนประชากรไทยที่มีอายุ 65 ปีขึ้นไปจะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ขณะเดียวกันความก้าวหน้าด้านเทคโนโลยีและการพัฒนาการทางการแพทย์ทำให้ประชากรมีอายุยืนยาวขึ้น ขณะที่อัตราการเกิดลดลง ส่งผลทำให้จำนวนประชากรวัยแรงงานที่มีอายุระหว่าง 15-59 ปี และกลุ่มอายุแรกเกิดถึง 14 ปี มีแนวโน้มลดลง และอัตราการพึ่งพิง (Dependency Ratio) เพิ่มขึ้น โดยคาดการณ์ว่าในอนาคต ประชากร 1 คน จะต้องดูแลผู้สูงอายุ 2 คน ซึ่งสถานการณ์ดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

2. ภาคราชการของไทยกำลังก้าวเข้าสู่การเป็นองค์กรผู้สูงอายุ ข้าราชการจำนวนมากที่เข้ารับราชการในช่วงทศวรรษแห่งการขยายตัวของระบบราชการไทย (พ.ศ. 2512 - 2522) กำลังอยู่ในวัยสูงอายุและเริ่มเกษียณอายุจากราชการเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุของข้าราชการพลเรือนสามัญ อาจพิจารณาได้จากอายุเฉลี่ยของข้าราชการ การกระจายของจำนวนข้าราชการในแต่ละช่วงอายุ สัดส่วนของข้าราชการสูงอายุในหน่วยงาน และแนวโน้มการเกษียณอายุในอีก 5 – 10 ปีข้างหน้า โดยอายุเฉลี่ยของข้าราชการพลเรือนสามัญ ณ สิ้นปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 อยู่ที่ 42.71 ปี ซึ่งเปลี่ยนแปลงไม่มากนักในรอบ 5 ปีที่ผ่านมา แต่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในด้านการกระจายของจำนวนข้าราชการพลเรือนสามัญในแต่ละช่วงอายุ พบว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญส่วนใหญ่มีอายุอยู่ในช่วง 31 – 50 ปี หรือคิดเป็นร้อยละ 67.19 ของจำนวนข้าราชการพลเรือนสามัญทั้งหมด

สำหรับข้าราชการที่มีอายุ 30 ปีหรือน้อยกว่ามีเพียงร้อยละ 9.65 และข้าราชการพลเรือนสามัญที่มีอายุน้อยกว่า 25 ปี ซึ่งถือว่าเป็นข้าราชการรุ่นใหม่ มีจำนวนน้อยที่สุด คิดเป็นร้อยละ 2.14 ของจำนวนข้าราชการพลเรือนสามัญทั้งหมด

3. การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุของข้าราชการพลเรือนสามัญที่กล่าวถึงข้างต้น ก่อให้เกิดความกังวลถึงผลกระทบต่อการบริหารราชการและการให้บริการสาธารณะของส่วนราชการ โดยมีการคาดการณ์ว่า ในอีก 10 ข้างหน้า ในกระทรวง กรมต่างๆ จะเกิดการสูญเสียอัตรากำลังจากการเกษียณอายุจำนวนมาก โดยเฉพาะในสายงานและตำแหน่งที่มีความสำคัญของส่วนราชการ ประกอบกับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2523 เป็นต้นมา รัฐบาลมีนโยบายและมาตรการหลายอย่างเพื่อจำกัดขนาดกำลังคนภาครัฐ ทำให้ข้าราชการรุ่นใหม่มีจำนวนน้อย เกิดความไม่สมดุลของกำลังคนในระบบราชการ ซึ่งจะส่งผลต่อการปฏิบัติราชการ การให้บริการประชาชน งบประมาณค่าใช้จ่ายและสวัสดิการที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการสูงอายุ รวมทั้งภาระบำเหน็จบำนาญในอนาคต ดังนั้น รัฐบาลชุดปัจจุบันจึงได้ให้ความสำคัญต่อการเตรียมความพร้อมรองรับปรากฏการณ์ดังกล่าว โดยคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2555 มีมติให้มีการจัดทำแผนบริหารจัดการกำลังคนภาครัฐ รวมทั้งวางระบบการคัดเลือก การพัฒนาและรักษาบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถให้อยู่ในระบบราชการ เพื่อไม่ให้เกิดช่องว่างระหว่างบุคลากรรุ่นเก่าที่จะเกษียณอายุออกไปจำนวนมาก และอาจขาดแคลนอัตรากำลังคนรุ่นใหม่ ทั้งนี้ โดยให้สอดคล้องกับภาพรวมของประชากรไทยที่มีแนวโน้มจะก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุมากยิ่งขึ้นด้วย

4. จากสภาพการณ์ดังกล่าวข้างต้น ทำให้เกิดคำถามในการวิจัย (Research Questions) ว่าแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุของข้าราชการพลเรือนสามัญส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการอย่างไร และส่วนราชการจะมีแนวทางในการบริหารและพัฒนากำลังคนเพื่อเตรียมความพร้อมรองรับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้อย่างไร โดยนอกจากจะศึกษาวิเคราะห์ภาพรวมเกี่ยวกับแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุข้าราชการพลเรือนสามัญและผลกระทบต่อการบริหารราชการและการบริหารทรัพยากรบุคคลในภาพรวมแล้ว ผู้วิจัยจะศึกษาเฉพาะกรณีกรมการขนส่งทางบก ซึ่งเป็นส่วนราชการที่มีความสำคัญต่อระบบการคมนาคมขนส่ง (Logistics) ของประเทศ แต่มีบุคลากรที่มีอายุเฉลี่ยสูงที่สุดในกระทรวงคมนาคม (มีอายุมัธยฐาน 47 ปี และอายุเฉลี่ย 46.08 ปี) มีข้าราชการที่อายุ 50 ขึ้นไป ร้อยละ 28.41 ของข้าราชการทั้งหมดและในอีก 10 ปี ข้างหน้าจะมีอัตราการสูญเสียกำลังคนจากการเกษียณอายุจำนวนมาก ดังนั้น การศึกษาเฉพาะกรณีกรมการขนส่งทางบก เพิ่มเติมจากการศึกษาในภาพรวม จะช่วยให้เห็นภาพของการเปลี่ยนแปลงและผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุข้าราชการพลเรือนสามัญ ตลอดจนการเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับปรากฏการณ์

ดังกล่าวในระดับส่วนราชการได้อย่างชัดเจน ซึ่งอาจใช้เป็นต้นแบบในการดำเนินการสำหรับเตรียมความพร้อมให้กับส่วนราชการอื่นๆ ต่อไปได้ด้วย

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

โครงการวิจัยเรื่องแนวทางการบริหารและพัฒนากำลังคนเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุข้าราชการพลเรือนสามัญ : กรณีศึกษากรมการขนส่งทางบก มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

1. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ภาพรวมแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุของข้าราชการพลเรือนสามัญ และผลกระทบต่อการบริหารราชการ รวมทั้งการบริหารและการพัฒนาทรัพยากรบุคคลในส่วนราชการ
2. เพื่อศึกษาแนวทางสำหรับการบริหารและพัฒนากำลังคนเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุข้าราชการพลเรือน
3. เพื่อศึกษาแนวทางการเตรียมความพร้อมของส่วนราชการสำหรับรองรับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุของข้าราชการพลเรือนสามัญ

ขอบเขตของการวิจัย

โครงการวิจัยเรื่องนี้ มีขอบเขตของการวิจัยทั้งในภาพรวมและการศึกษาเฉพาะกรณี ดังนี้

1. การศึกษาแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุของข้าราชการพลเรือนสามัญ (ตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 และ 2) เป็นการศึกษาภาพรวมของส่วนราชการในสังกัดคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)
2. การศึกษาแนวทางการเตรียมความพร้อมของส่วนราชการสำหรับรองรับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุของข้าราชการพลเรือนสามัญ (ตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 3) เป็นการศึกษาเฉพาะกรณีกรมการขนส่งทางบก
3. ช่วงเวลาในการศึกษา จะใช้เวลาในการเก็บรวบรวมข้อมูลเป็นระยะเวลา 5 เดือน ระหว่างเดือนมกราคม – พฤษภาคม 2557

วิธีดำเนินการวิจัย

โครงการวิจัยเรื่องแนวทางการบริหารและพัฒนากำลังคนเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุข้าราชการพลเรือนสามัญ : กรณีศึกษากรมการขนส่งทางบก เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) และการสำรวจ (Survey Research) ผสมผสานกัน โดยใช้สถิติเชิงพรรณนา (Descriptive Statistics) ในการประมวลผลและวิเคราะห์โครงสร้างอายุของข้าราชการพลเรือนสามัญในภาพรวมจากข้อมูลสถิติในฐานข้อมูลสารสนเทศกำลังคนภาครัฐ (GMIS) รวมทั้งข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์และแบบสอบถามความคิดเห็นของประชากรกลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ ผู้ดำรงตำแหน่ง

ประเภทบริหาร ผู้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการ และนักทรัพยากรบุคคลในหน่วยงานการเจ้าหน้าที่ของกรมการขนส่งทางบก เกี่ยวกับความพร้อมของส่วนราชการ (กรมการขนส่งทางบก) ในการเตรียมการรองรับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุของข้าราชการพลเรือนสามัญ

ผลการวิจัย

กรมการขนส่งทางบกกรมการขนส่งทางบกมีกำลังคนส่วนใหญ่อยู่ในช่วงอายุ 46 – 50 ปี โดยมีอายุมัธยฐานอยู่ที่ 48 ปี และอายุเฉลี่ย 46.75 ปี จึงยังไม่ใช่หน่วยงานที่กำลังประสบปัญหาการมีบุคลากรสูงอายุในขั้นวิกฤติ แต่กำลังประสบปัญหาความไม่สมดุลของกำลังคนในแต่ละช่วงอายุ ปัญหาการจัดการความหลากหลายของกำลังคน ปัญหาการขาดกำลังคนทดแทนในตำแหน่งเชิงกลยุทธ์ที่สำคัญ กรมการขนส่งทางบกจึงควรมีการพัฒนาทักษะในการใช้เทคนิค วิธีการ เครื่องมือทางการบริหารทรัพยากรบุคคลต่างๆ อาทิเช่น การวิเคราะห์อัตรากำลัง เพื่อการวางแผนกำลังคน (Workforce Planning) การจัดทำเส้นทางก้าวหน้าในสายอาชีพ (Career Path) การวางแผนสืบทอดตำแหน่ง (Succession Plan) และการจัดการความรู้ (Knowledge Management) เป็นต้น ในการกำหนดแนวทางการบริหารกำลังคนเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลง โครงสร้างอายุข้าราชการพลเรือนสามัญให้สอดคล้องกับบริบทความเปลี่ยนแปลงภายนอกและสภาพกำลังคนภายในของส่วนราชการ

ข้อเสนอแนะ

งานวิจัยฉบับนี้เป็นการศึกษาข้อมูล โครงสร้างอายุข้าราชการพลเรือนสามัญของกรมการขนส่งทางบกโดยพิจารณาจากข้อมูลทุติยภูมิที่สำนักงาน ก.พ. มีอยู่ และสำรวจความคิดเห็นจากผู้บริหารและผู้ที่เกี่ยวข้องจากส่วนกลางเท่านั้น หากมีการศึกษาจากข้อมูลที่กรมมีโดยตรงและเป็นปัจจุบัน รวมทั้งสำรวจความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องในหน่วยงานที่ตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาคก็จะได้ข้อมูลที่ครบถ้วนเพื่อใช้ในการวิเคราะห์ให้แม่นยำมากยิ่งขึ้น ซึ่งผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะดังสำหรับการนำผลการวิจัยไปประยุกต์ใช้ในส่วนราชการอื่น ดังต่อไปนี้

1. เตรียมความพร้อมรับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุข้าราชการพลเรือนสามัญของส่วนราชการ โดยสำรวจข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับโครงสร้างอายุในแต่ละสายงานและแต่ละตำแหน่งงานของส่วนราชการ โดยเฉพาะตำแหน่งที่มีความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic and Critical Positions) เพื่อจะได้จัดทำแผนปฏิบัติการสำหรับเตรียมพร้อมรองรับผลกระทบดังกล่าวได้อย่างทันทั่วทั้ง อันเป็นการดำเนินการเชิงรุก

2. จัดทำระบบการบริหารความเสี่ยงด้านกำลังคนของส่วนราชการ โดยต้องพัฒนาระบบในการประเมินแนวโน้ม ผลกระทบและความรุนแรงของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุข้าราชการพลเรือนสามัญต่อการบริหารราชการ รวมทั้งอาจให้สำนักงาน ก.พ. ให้ความช่วยเหลือ

ด้านวิชาการและเทคนิคในการวิเคราะห์เพื่อกำหนดกลยุทธ์และแผนปฏิบัติการรองรับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุ

3. พัฒนาเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารทรัพยากรบุคคลให้มีความรู้ ทักษะและขีดความสามารถในการดำเนินการวิเคราะห์ วางแผนและบริหารจัดการผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุข้าราชการพลเรือนสามัญ รวมทั้งควรกำหนดเป็นปัจจัยหนึ่งในการพัฒนาระบบการบริหารและการพัฒนาทรัพยากรบุคคล

4. ส่วนราชการอาจร่วมมือสำนักงาน ก.พ. ศึกษาหาแนวทางในการผ่อนคลายนกฐระเบียบด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลและมาตรการบริหารกำลังคน เพื่อให้ส่วนราชการมีความคล่องตัวในการบริหารงานเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุ

5. ปรับปรุงข้อมูลในระบบสารสนเทศทรัพยากรบุคคลระดับกรม (DPIS) ให้มีความเป็นปัจจุบันและเชื่อมโยงข้อมูลให้มีความถูกต้องตรงกันระหว่างฐานข้อมูลของส่วนราชการและส่วนกลาง

Abstract

Title: Approaches to Workforce Management and Development Coping with Changing Age Structure of Thai Civil Servants: A Case Study of Department of Land Transportation.

Field Social-Psychology

Name Mr. Chanachachat Polpong **Course:** NDC (SPP) **Class:** 7

This research aims to study the overall picture of changing age structure of Thai civil servants, and analyze its impacts on public administration as well as human resource management. Its specific objective is to examine the impact of such change in the Department of Land Transportation. The research also proposes some approaches to workforce management and development that can be used to offset such impacts, and guide government departments to prepare themselves for managing under changing age structure. The scope of this research covers both Civil Service-wide changing age profile and a case study of Department of Land Transportation, one of the most strategically important government's logistic agencies. By so doing, a combination of qualitative and survey research methods were used, and questionnaires investigating management awareness and preparedness were distributed to the department's management team. The collected data was processed and analyzed by utilizing mainly descriptive statistics.

The research result indicates, in line with the changing trend in the Thai Civil Service, that Department of Land Transportation has been impacted by changing age pattern of its own workforce. Numbers of civil servants in different age groups or generations are imbalanced. This poses some potential risks for succession management. Such problem could be worse for strategically important positions since refilling vacancies from retirement would be difficult and the department has not yet fully aware or prepared. This research suggests that a suit of human resource management tools and techniques should be introduced to help the department coping with this changing situation. These management techniques include workforce analysis, career path development, succession planning and knowledge management. This research has some limitations as it uses secondary data collected in 2012. Thus, the questionnaire survey was mainly done in the department's central administration and those in regional offices were not represented. As a result, further in-depth study and future research with more updated and completed data should be undertaken.