

แนวทางการพัฒนาระบบควบคุมภายในด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล กรณีศึกษาสำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

นางชนิดา จิตต์สุทธีผล
นักทรัพยากรบุคคลชำนาญการพิเศษ

แนวทางการพัฒนาระบบควบคุมภายในด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล กรณีศึกษาสำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ โดยอ้างอิงแนวปฏิบัติและมาตรฐานในการควบคุมภายใน ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.)

ผลการศึกษาพบว่า การควบคุมภายใน เป็นเครื่องมือด้านการจัดการที่สามารถนำมาช่วยในการบริหารงานและเป็นกลไกพื้นฐานสำคัญของกระบวนการกำกับดูแลการดำเนินงานต่าง ๆ ในหน่วยงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ ๓ ประการ อันได้แก่ ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงาน (Operation) ความเชื่อถือได้ของข้อมูลด้านการเงินและบัญชี (Financial) และการปฏิบัติตามกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งเป็นการช่วยควบคุมหรือลดความเสี่ยงขององค์กรให้อยู่ในระดับที่ยอมรับได้ ซึ่งจะทำให้การปฏิบัติงานและการจัดการขององค์กรบรรลุตามวัตถุประสงค์ โดยระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานการควบคุมภายใน พ.ศ. ๒๕๔๔ กำหนดให้ทุกส่วนราชการมีการดำเนินงานจัดวางระบบควบคุมภายใน และมีการจัดทำรายงานประเมินการควบคุมภายในต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงาน ก.พ.ร. และคณะกรรมการติดตามประเมินผลประจำกระทรวง (คตป.) อย่างน้อยปีละครั้ง โดยเฉพาะในด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล บุคลากรซึ่งถือเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดในการบริหาร เป็นทั้งผู้จัดหาและใช้ทรัพยากร เป็นผู้ขับเคลื่อนกระบวนการผลิตและพัฒนาองค์กร โดยการควบคุมภายใน มี ๕ องค์ประกอบหลัก ได้แก่ สภาพแวดล้อมในการควบคุม ปัจจัยเสี่ยง กิจกรรมการควบคุม สารสนเทศและการสื่อสาร และการติดตามประเมินผล ซึ่งในงานด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลขององค์กรภาครัฐ ถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญในการบริหารองค์กรและได้รับการยอมรับเป็นสากล ทั้งนี้เพื่อให้หน่วยงานสามารถดึงดูดและบำรุงรักษาคนดี มีความรู้ความสามารถไว้ในหน่วยงานให้มากที่สุดและนานที่สุดเท่าที่หน่วยงานต้องการ

สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (สป.พม.) มีการบริหารทรัพยากรบุคคล ภายใต้แผนกลยุทธ์การบริหารทรัพยากรบุคคล สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (สป.พม.) โดยมีสำนักบริหารงานกลาง เป็นหน่วยงานหลักในการขับเคลื่อนแผนกลยุทธ์ดังกล่าว และมีกลุ่มงานในสังกัดทำหน้าที่ขับเคลื่อนงานบริหารทรัพยากรบุคคล ทั้งในด้านการวางแผนและสรรหา การธำรงรักษาบุคลากร การพัฒนาบุคลากร และการพ้นจากงาน คือ กลุ่มการพัฒนาระบบการบริหารงานบุคคล กลุ่มการพัฒนางานองค์กรและระบบงาน และกลุ่มการพัฒนาบุคคลและเสริมสร้างคุณธรรมเป็นผู้รับผิดชอบ โดยมีการจัดทำแผนกลยุทธ์การบริหารทรัพยากรบุคคล ของ สป.พม. ประกอบด้วย ๑๑ ประเด็นยุทธศาสตร์ ใน ๕ มิติ ตามแนวทาง HR Scorecard และกำหนดเป้าประสงค์ที่สำคัญในแต่ละมิติต่าง ๆ ดังนี้

มิติความสอดคล้องเชิงยุทธศาสตร์ กำหนดเป้าประสงค์ที่สำคัญ มีการวางแผนและบริหารกำลังคนทั้งในเชิงปริมาณ และคุณภาพ มีการยอมรับของทุกตำแหน่งงานที่สอดคล้อง และสนับสนุนการดำเนินงานของ สป.พม. และมีแผนเส้นทางการพัฒนาข้าราชการทุกระดับ ตามกรอบสมรรถนะ มิติประสิทธิภาพการบริหารทรัพยากรบุคคล การมีระบบเทคโนโลยีที่ช่วยให้การปฏิบัติงานด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลมีประสิทธิภาพ ถูกต้อง ครบถ้วน ทันสมัย รวมถึงกิจกรรมด้านการบริหารบุคคลอื่น ๆ มีความถูกต้อง ทันเวลา มีการทบทวนการออกแบบภารกิจ และโครงสร้างองค์กรที่สามารถขับเคลื่อนภารกิจของสำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ให้บรรลุวัตถุประสงค์ สำหรับมิติคุณภาพชีวิต และความสมดุลระหว่างชีวิตกับการทำงาน เพื่อสร้างความสุข ความพึงพอใจ ต่อการทำงานของบุคลากร โดยมีระบบผลตอบแทนที่สามารถรักษา จูงใจ มีการจัดสวัสดิการ และสิ่งอำนวยความสะดวกเพิ่มเติมจากสวัสดิการที่กฎหมายกำหนด การส่งเสริมกิจกรรมด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิต การจัดสภาพแวดล้อม สร้างความพอใจ และความสุข เพื่อเป็นขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงานของบุคลากร ในส่วนของมิติความพร้อมรับผิดชอบด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล การมีความรับผิดชอบต่อการตัดสินใจ และผลของการตัดสินใจด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล และการดำเนินการด้านวินัย โดยคำนึงถึงหลักความสามารถ หลักคุณธรรม หลักนิติธรรม และหลักสิทธิมนุษยชน นอกจากนี้ มิติประสิทธิผลของการบริหารทรัพยากรบุคคลเป็นผลสำเร็จของการบริหารทรัพยากรบุคคลในทุกมิติ โดยมีเป้าประสงค์ความสำเร็จ คือมีระบบการประเมินที่สามารถบ่งบอกถึงผลงาน ศักยภาพ ของบุคลากร มีระบบการมอบหมายงานและการพัฒนาบุคลากรที่ส่งเสริมความก้าวหน้าในสายอาชีพ มีระบบการบริหารองค์ความรู้ที่สามารถรวบรวมองค์ความรู้ ทั้งความรู้ที่ปรากฏอยู่ (Explicit Knowledge) และความรู้ที่อยู๋ภายใน (Tacit Knowledge) เป็นต้น

ทั้งนี้ปัญหาในการบริหารงานบุคคลในสำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์นั้น มีลักษณะปัญหาซึ่งคล้ายคลึงกับหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ คือ มีปัญหาด้านการพัฒนาระบบ และวิธีการทำงาน ด้านการวางแผนและบริหารกำลังคน การจัดบุคลากรเข้าปฏิบัติงาน การมอบหมายงานที่ชัดเจน การสร้างบรรยากาศในการทำงาน การควบคุม กำกับ ติดตาม และนิเทศบุคลากร การพัฒนาและการธำรงรักษาบุคลากร การประเมินการปฏิบัติงานของบุคลากร

ในส่วนของการศึกษาวิเคราะห์ระบบการควบคุมภายในด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลของ สป.พม. พบว่า การเชื่อมโยงระบบโครงสร้างองค์กรและความสัมพันธ์ของเครื่องมือในการบริหารทรัพยากรบุคคล ทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติกล่าวคือ การกำหนดกระบวนการทำงานเพื่อพัฒนาบริการ และการกำหนดขั้นตอนการทำงานเพื่อวางระบบการควบคุมภายใน การขับเคลื่อนงานด้านการบริหารงานบุคคล ขาดกระบวนการเชื่อมโยงในการจัดการ และการถ่ายทอดความรู้ความเข้าใจให้ครอบคลุมทั่วทั้งองค์กร ทั้งยังให้ความสำคัญในการประเมินเพื่อรายงานผลมากกว่าการสร้างความตระหนักและปลูกฝังให้หลักการและระบบการควบคุมภายในเป็นเนื้อเดียวกับงานและวัฒนธรรมขององค์กร ทั้งนี้ สป.พม. ได้มีการวางระบบควบคุมภายในด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลในบางกระบวนการ โดยผลการศึกษาพบว่าระบบควบคุมภายในยังมีจุดอ่อนและความเสี่ยงที่จำเป็นต้องทำการปรับปรุงระบบการควบคุมภายในต่อไป อย่างไรก็ตามการพิจารณา

คัดเลือกวิธีการควบคุมภายในจำเป็นต้องพิจารณาถึงความคุ้มค่าระหว่างผลกระทบด้านลบที่จะเกิดขึ้นกับค่าใช้จ่ายในการทำระบบควบคุมภายใน โดยเฉพาะการนำยุทธศาสตร์ด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลสู่การปฏิบัติ ออกแบบโครงสร้างองค์กร การบรรจุ สรรหาและแต่งตั้ง การพัฒนาบุคลากร และการธำรงรักษาบุคลากร ยังมีระดับความเสี่ยงในการดำเนินงานในระดับปานกลางและค่อนข้างสูง จำเป็นจึงต้องควบคุมและปรับปรุงระบบการควบคุมภายใน เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นของบุคลากรทุกระดับในความถูกต้อง โปร่งใส เป็นธรรม ทั้งยังทำให้ได้บุคลากรภาครัฐที่มีศักยภาพและสมรรถนะที่ดีในการประกอบภารกิจอันเป็นประโยชน์ต่อประชาชนและประเทศชาติ

ผู้ศึกษาได้จัดทำข้อเสนอในการพัฒนาระบบการควบคุมภายใน ด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล ของ สป.พม. ภายใต้องค์ประกอบที่ คตง. กำหนด ใน ๔ กิจกรรมหลักที่สำคัญ ได้แก่ การสรรหา บรรจุ และแต่งตั้ง การพัฒนาบุคลากร การพิจารณาให้ค่าตอบแทนและสวัสดิการ และการธำรงรักษาบุคลากรที่มีความสามารถไว้ในองค์กร โดยกิจกรรมการควบคุมที่สำคัญ คือ การกำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์และมาตรการในแต่ละด้าน มีการดำเนินงานในรูปของคณะกรรมการ ทีมงาน มีผู้รับผิดชอบโดยตรง และผู้ให้คำปรึกษาแนะนำหรือชี้แจงตอบข้อสงสัยเป็นการเฉพาะ นำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาเป็นเครื่องมือในการดำเนินงาน และเป็นจุดควบคุมด้านความถูกต้อง ความทันสมัยของข้อมูล รวมถึงระบบการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น โดยต้องใช้ระบบการสื่อสารที่หลากหลายในการประกาศให้ทุกฝ่ายได้รับทราบนโยบาย กฎเกณฑ์ มาตรการและแผนงานที่กำหนด รวมถึงมีการประเมินติดตามผลทั้งในส่วนของการดำเนินงาน และเครื่องมือที่ใช้ในกิจกรรมควบคุม

ข้อเสนอแนะจากการศึกษา เพื่อให้มีระบบการควบคุมภายในตามมาตรฐานของ คตง. และสอดคล้องกับหลักสากลและมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น ผู้บริหารควรให้ความสำคัญในการส่งเสริมความรู้ความเข้าใจแก่บุคลากรทุกระดับ สนับสนุนและให้ความสำคัญกับการวางระบบการควบคุมภายในในกระบวนการทำงานและวัฒนธรรมขององค์กร โดยกำหนดนโยบายและแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม ให้ทุกคนมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน และมีการพัฒนาระบบการควบคุมภายใน การติดตามประเมินผล เทคโนโลยีสารสนเทศ ให้เอื้อต่อการปฏิบัติงาน