แนวทางการพัฒนาบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ความเป็นเลิศ กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเลย

Guidelines for personnel development towards performance excellence in a local administration organization: A case study of Loei provincial administration organization

จิราวรรณ แสงตันชัย[1] เพ็ญณี แนรอท[2]

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อ 1) เพื่อศึกษาสภาพการพัฒนาบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ความเป็นเลิศภายใต้การบริหารแนวใหม่ กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเลย 2) เพื่อเสนอแนวทางการพัฒนากลยุทธ์เพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่เหมาะสมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเลย การเก็บรวบรวมข้อมูลเก็บด้วยแบบสอบถามจากกลุ่มเป้าหมาย (Key informants) ประกอบด้วยกลุ่มข้าราชการในองค์การบริหารส่วนจังหวัดเลย จำนวน 135 คน โดยกำหนดคุณลักษณะของกลุ่มตัวอย่างจากกลุ่มข้าราชการ ซึ่งครอบคลุมประเภทตำแหน่งต่างๆ ได้แก่ ประเภทอำนวยการ ประเภทวิชาการ และประเภททั่วไป และการสัมภาษณ์ผู้บริหาร จำนวน 5 คน ผลการศึกษาพบว่า 1) สภาพการพัฒนาบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ความเป็นเลิศภายใต้การบริหารแนวใหม่ ด้านที่มีสภาพความเป็นจริงในการปฏิบัติมากที่สุดคือ ด้านแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน ร้อยละ 81.11 รองลงมาคือ ด้านการพัฒนาองค์กรสู่ความเป็นเลิศ ร้อยละ 80.19 ด้านปัญหาอุปสรรคในการปรับเปลี่ยนระบบบริหารงาน ร้อยละ 78.07 และด้านการพัฒนากลยุทธ์เพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ร้อยละ 76.37 ตามลำดับ 2) แนวทางการพัฒนากลยุทธ์เพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่เหมาะสมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเลย ได้แก่ การจัดทำแผนพัฒนาการมีส่วนร่วมสร้างวิสัยทัศน์ความเป็นผู้นำแก่บุคลากรปรับรูปแบบการบริหารงานสู่การบริหารแนวราบเพิ่มมากขึ้น พัฒนาการสื่อสารสองภาษา โครงการเสริมสร้างพลังอำนาจในตนเองของบุคลากรให้สามารถนำเอาศักยภาพมาใช้ในการดำเนินงานและพัฒนากระบวนการทำงานให้เป็นระบบ

คำสำคัญ: การพัฒนาบุคลากร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การบริหารสู่ความเป็นเลิศ

Abstract

This research had the objective to develop guidelines for personnel development toward performance excellence in a local administration organization by conducting a case study of the Loei Provincial Administration Organization (PAO). Date were collected by questionnaire filled out by 135 government civil servants working for the PAO. Respondents came from administrative, technical, and general sections of the PAO. Data were also collected by in-depth interviews with five senior administrators. This study had the following findings. Development of personnel by the PAO is applying new principles of excellence in administration. The strategy includes motivation for performance (81%), followed by organizational development for excellence (80%), management

[1] นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

[2] อาจารย์กลุ่มวิจัยการบริหารกิจการท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

reform (78%), and development of human resources development mechanisms (76%), and constant need for PAO equipment maintenance. Guidelines for personnel development for the PAO include participatory plans for development, a shared vision for personnel leadership, a more horizontal management structure, improvement of language skills, empowerment training for staff to apply their potential to the work, and developing more systematic operations of the PAO.

Keywords: personnel development, local administration organization, towards performance excellence

ความเป็นมาของปัญหา

ปัจจุบันสภาวการณ์ของโลกได้เกิดการเปลี่ยนแปลงในด้านต่างๆ อย่างหลากหลายโดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังจาก ปี 2000 และเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่าการเปลี่ยนแปลงต่างๆ นั้นได้ส่งผลกระทบต่อเป้าหมายการดำเนินงานขององค์กรทุกประเภทรวมทั้งองค์กรภาครัฐด้วย และด้วยสาเหตุจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ทำให้องค์กรส่วนใหญ่ได้ปรับเปลี่ยนวิธีการดำเนินงานของตนไป โดยมุ่งเน้นการพัฒนาให้เป็นองค์กรสู่ความเป็นเลิศ เพื่อความอยู่รอดปลอดภัยขององค์กร โดยอาศัยการปรับตัวให้สอดคล้องกับสภาวการณ์ที่เกิดขึ้น

การปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคล โดยเฉพาะระบบจำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทนระบบเดิมที่ใช้งานมาอย่างยาวนานเป็นอีกสิ่งที่ภาครัฐพยายามปรับเปลี่ยนตามแนวคิดที่จะนำองค์กรไปสู่ความเป็นเลิศ ซึ่งระบบเดิมได้สะสมปัญหาและข้อจำกัดที่ควรได้รับการปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมหลายประการ ได้แก่ การมีมาตรฐานกลางเพียงมาตรฐานเดียว ทำให้การบริหารกำลังคนซึ่งมีหลากหลายขาดความยืดหยุ่น ปัญหาจำนวนสายงานที่จำแนกไว้จำนวนมาก โดยหลายสายงานมีลักษณะงานที่ใกล้เคียงกัน ทำให้ไม่คล่องตัวในการสรรหาแต่งตั้งโยกย้ายและใช้ประโยชน์ ปัญหาความชัดเจนในการกำหนดทางก้าวหน้า ของแต่ละสายงานให้สอดคล้องกับค่างานจริง ปัญหาของมาตรฐานในระหว่างกลุ่มข้าราชการประเภทต่างๆ ที่นำระบบจำแนกตำแหน่งตามระดับมาตรฐานกลาง 11 ระดับ ไปใช้โดยปรับมาตรฐานงานให้ต่างออกไปจึงเป็นเหตุให้ข้าราชการบางประเภทมีความก้าวหน้ามากกว่า เมื่อเปรียบเทียบกับตำแหน่งที่รับผิดชอบในระดับเดียวกัน ปัญหาค่าตอบแทนภาครัฐที่ต่ำกว่าการจ้างงานในภาคเอกชนในระดับมาตรฐานงานอย่างเดียวกัน การมีบัญชีอัตราเงินเดือนเพียงบัญชีเดียวใช้สำหรับทุกกลุ่มอาชีพ เป็นต้น ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงแนวคิดทางการบริหารทิศทางการบริหารทรัพยากรภาครัฐ การปรับใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัย ตลอดจนการปฏิรูประบบราชการที่ผ่านมา ซึ่งได้เปลี่ยนแปลงสาระสำคัญของงานกระบวนการ และวิธีการทำงานไปมาก การปรับแต่งเฉพาะบางส่วนจึงไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างครอบคลุม และส่งผลกระทบทำให้การบริหารงานบุคคลในราชการขาดความคล่องตัวไม่สามารถปรับตัวได้ทันกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และไม่สอดคล้องกับแนวทางการกระจายอำนาจในราชการรวมถึงส่งผลกระทบต่อข้าราชการพลเรือนโดยตรง จึงเป็นเหตุให้สำนักงาน ก.พ. ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน เพื่อปรับปรุงระบบจำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทนให้สนับสนุนการบริหารงานบุคคล

ภาครัฐแนวใหม่ที่มุ่งเน้นสมรรถนะของบุคคลและผลสัมฤทธิ์ของงาน ซึ่งสอดคล้องกับเป้าหมายความสำเร็จขององค์การ โดยจัดตำแหน่งต่างๆ ให้เหมาะสมกับลักษณะภารกิจของรัฐ และเพิ่มความคล่องตัวในการบริหาร โดยมีวัตถุประสงค์ให้ส่วนราชการนำระบบที่ปรับปรุงใหม่ไปใช้ปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้มีการพิจารณาผ่านกระบวนการกฎหมายทางรัฐสภา และพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชได้ทรงลงพระปรมาภิไธย มีผลให้กฎหมายฉบับนี้บังคับใช้เป็นพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 แล้วจึงได้จัดทำมาตรฐานกำหนดระดับตำแหน่งตามลักษณะของประเภทตำแหน่งใหม่ (วรรณดี ภู่พันธ์ตระกูล, 2552)

ระบบบริหารงานบุคคลภาครัฐของประเทศไทยจึงได้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างมาก จากการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบจำแนกตำแหน่ง และค่าตอบแทนที่ยึดหลักสมรรถนะและการบริหารผลการปฏิบัติงาน (สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น, 2553) ซึ่งการบริหารงานแนวใหม่นี้ได้นำระบบจำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทนใหม่ไปปรับใช้ ในการบริหารทรัพยากรบุคคลที่มุ่งเน้นสมรรถนะของบุคคลและผลสัมฤทธิ์ของงาน ซึ่งสอดคล้องกับเป้าหมายความสำเร็จขององค์กรเพื่อก้าวไปสู่องค์กรแห่งความเป็นเลิศ โดยจัดตำแหน่งต่างๆ ให้เหมาะสมกับลักษณะภารกิจของรัฐและเพิ่มความคล่องตัวในการบริหารงานที่ข้าราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เริ่มใช้ อีกทั้งยังสามารถสร้างแรงจูงใจให้กับบุคลากรได้มีกำลังใจในการปฏิบัติงานและขับเคลื่อนองค์กรไปสู่ความเป็นเลิศ

ข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นผู้วิจัยจึงมีความต้องการศึกษาแนวทางการพัฒนาบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ความเป็นเลิศ กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเลย เพื่อศึกษาสภาพการพัฒนาบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ความเป็นเลิศภายใต้การบริหารแนวใหม่ กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเลย ซึ่งจะนำไปสู่ความรู้เกี่ยวกับสภาพการพัฒนาบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ความเป็นเลิศ รวมถึงเพื่อเป็นการเสนอแนวทางในการพัฒนากลยุทธ์เพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่เหมาะสมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเลยต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพการพัฒนาบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ความเป็นเลิศภายใต้การบริหารแนวใหม่ กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเลย

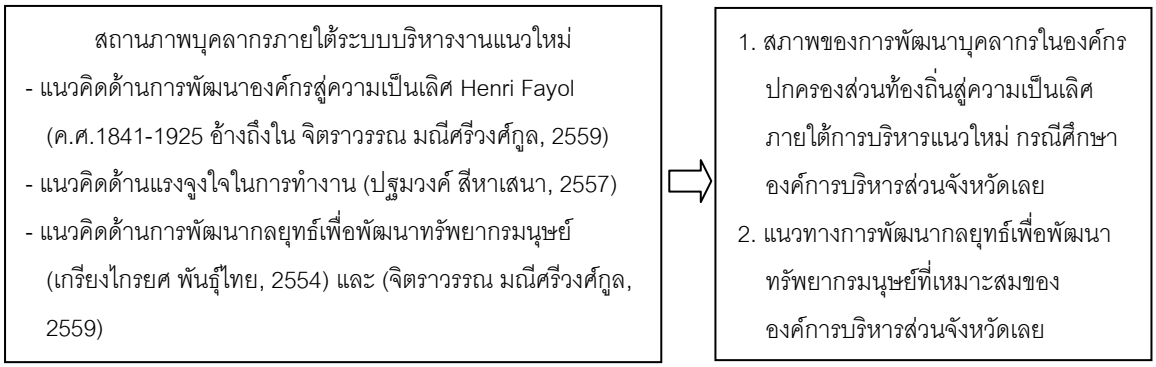
2. เพื่อเสนอแนวทางการพัฒนากลยุทธ์เพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่เหมาะสมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเลย

วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยนี้เป็นกรณีศึกษา เก็บรวบรวมข้อมูลด้วยแบบสอบถามจากกลุ่มเป้าหมาย (Key informants) จำนวน 135 คนโดยกำหนดคุณลักษณะของกลุ่มตัวอย่างจากกลุ่มข้าราชการ ซึ่งครอบคลุมประเภทตำแหน่งต่างๆ ประกอบด้วย ประเภทอำนวยการ ประเภทวิชาการ และประเภททั่วไป และสัมภาษณ์ผู้บริหาร จำนวน 5 คน รวมเป็นจำนวน 140 คน

กรอบแนวคิดในการวิจัย

ผู้ศึกษาวิจัยได้ศึกษาแนวคิดทฤษฎีและสรุปเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยดังต่อไปนี้



ภาพที่ 1 แสดงกรอบแนวคิดในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

1. แบบสอบถาม ที่ผู้วิจัยได้จัดทำขึ้นแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 สอบถามข้อมูลทั่วไป และส่วนที่ 2 สอบถามเกี่ยวกับสภาพความเป็นจริงในการบริหารโดยเปรียบเทียบระบบซีและระบบแท่งตามทัศนะของบุคลากรในองค์การบริหารส่วนจังหวัดเลย โดยพัฒนาเครื่องมือจากงานวิจัยของ จิตราวรรณ มณีศรีวงศ์กูล (2559) และพระมหาศุภกิจ สุภกิจฺโจ (ภักดีแสน) (2558) ซึ่งผู้วิจัยทำการสอบถามบุคลากรในองค์การบริหารส่วนจังหวัดเลย จำนวน 135 คน โดยให้คะแนนสภาพการปฏิบัติว่าได้มีการปฏิบัติหรือไม่ ตอนท้ายของแบบสอบถามเป็นแบบสอบถามปลายเปิด (Open ended) ด้านแนวทางการพัฒนากลยุทธ์เพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่เหมาะสมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเลย

2. แบบประเมินความเป็นไปได้ของประเด็นกลยุทธ์พัฒนาบุคลากร หลังจากผู้วิจัยประมวลผลข้อมูลและนำมาพัฒนาเป็นแนวทางพัฒนากลยุทธ์และนำไปให้ผู้เชี่ยวชาญ จำนวน 3 คน ประเมินความเป็นไปได้ของแผนพัฒนาบุคลากร

การเก็บรวบรวมข้อมูล

ในการเก็บรวบรวมข้อมูลผู้ศึกษาจะนำแบบสอบถามไปทำการเก็บข้อมูลด้วยตนเองและตรวจสอบจำนวนความสมบูรณ์ของแบบสอบถามเพื่อนำไปดำเนินการวิเคราะห์ต่อไป ซึ่งข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้แบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ ข้อมูลทุติยภูมิ ซึ่งเป็นวรรณกรรม ได้แก่ ตำรา กฎหมาย ระเบียบ คู่มือการปฏิบัติงาน เอกสาร งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เอกสารเผยแพร่ทางอินเทอร์เน็ต บทความ รายงาน และเอกสารเกี่ยวกับการบริหารแนวใหม่ และข้อมูลปฐมภูมิ เป็นข้อมูลที่ผู้ศึกษาได้จากการสอบถามและสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมายโดยใช้แบบสอบถามและแบบสัมภาษณ์ที่จัดทำขึ้นประกอบด้วยข้อมูลส่วนตัวของผู้ตอบแบบสอบถาม และข้อมูลตามทัศนะของแต่ละคน

การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยได้นำข้อมูลที่ได้วิเคราะห์หาค่าทางสถิติโดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูป ดังนี้

1. ข้อมูลจากแบบสอบถามวิเคราะห์โดยสถิติพรรณนา (Descriptive statistic) โดยการแจกแจงความถี่และร้อยละ ส่วนประเด็นจากแบบสอบถามปลายเปิด

วิเคราะห์เชิงเนื้อหาเพื่อประกอบกับข้อมูลความถี่ (Frequency) และร้อยละ (Percentage) เพื่อวิเคราะห์จุดอ่อนจุดแข็งของสภาพการดำเนินงาน

2. นำผลการวิเคราะห์มาพัฒนาเป็นร่างแผนกลยุทธ์ตามกรอบการพัฒนาบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ความเป็นเลิศ

3. นำกรอบแนวทางการพัฒนาแผนกลยุทธ์เสนอผู้เชี่ยวชาญ จำนวน 3 คน เพื่อพิจารณา

4. สรุปประมวลผลและปรับแผนกลยุทธ์ตามข้อเสนอแนะของผู้เชี่ยวชาญเพื่อสรุปนำเสนอตามวัตถุประสงค์การวิจัย

ผลการวิจัย

1. สภาพการพัฒนาบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ความเป็นเลิศภายใต้การบริหารแนวใหม่ เมื่อพิจารณาข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม พบว่า ผู้ให้ข้อมูลหลักส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง ร้อยละ 68.88 และเป็นเพศชาย ร้อยละ 31.11 ซึ่งผู้ให้ข้อมูลหลักดังกล่าวทั้งเพศหญิงและเพศชายเป็นข้าราชการสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเลย ที่ปฏิบัติหน้าที่ตามส่วนราชการต่างๆ ซึ่งพบว่าข้าราชการส่วนใหญ่เป็นเพศหญิงมากกว่าเพศชาย เมื่อพิจารณาด้านช่วงอายุ พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามมีความหลากหลายของช่วง จากการสำรวจ พบว่า ส่วนใหญ่มีช่วงอายุ 36-40 ปี ร้อยละ 29.62 ช่วงอายุ 51 ปีขึ้นไป ร้อยละ 23.70 ช่วงอายุ 41-45 ปี ร้อยละ 20 ช่วงอายุ 46-50 ปี ร้อยละ 14.81 และช่วงอายุ 30-35 ปี ร้อยละ 11.85 ตามลำดับ เมื่อพิจารณาข้อมูลด้านระดับการศึกษา พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ มีวุฒิการศึกษาในระดับปริญญาตรี ร้อยละ 56.29 รองลงมาคือ สูงกว่าปริญญาตรี ร้อยละ 38.51 และต่ำกว่าปริญญาตรี ร้อยละ 5.18 ซึ่งตามคุณวุฒิของข้าราชการ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดให้มีคุณวุฒิระดับปริญญาตรีเป็นส่วนใหญ่ และสามารถเพิ่มพูนความรู้ได้ในระดับการศึกษาที่สูงขึ้นเพื่อความก้าวหน้าในวิชาชีพ

เมื่อพิจารณาข้อมูลทั่วไปด้านประเภทตำแหน่ง พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการร้อยละ 55.55 รองลงมาคือ ประเภททั่วไป ร้อยละ 24.44 และประเภทอำนวยการ ร้อยละ 20.00 ตามลำดับ ซึ่งจากผลการสอบถามจะเห็นได้ว่าข้าราชการสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเลยส่วนใหญ่อยู่ในประเภทตำแหน่งวิชาการ ซึ่งเป็นตำแหน่งสำคัญในการขับเคลื่อนการบริหารงานขององค์กร

ในด้านระยะเวลาการทำงานเมื่อพิจารณาข้อมูลของผู้ตอบแบบสอบถาม พบว่า ส่วนใหญ่มีระยะเวลาการทำงาน 11 – 15 ปี ร้อยละ 45.92 รองลงมาคือ ระยะเวลาการทำงาน 15 ปีขึ้นไป ร้อยละ 40.00 ระยะเวลาการทำงาน 5 – 10 ปี ร้อยละ 12.59 และระยะเวลาการทำงานน้อยกว่า 5 ปี ร้อยละ 1.48 ตามลำดับ ซึ่งจากผลการสอบถามจะเห็นได้ว่าข้าราชการสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเลย ส่วนใหญ่เป็นผู้ที่มีประสบการณ์ในการทำงานมาเป็นระยะเวลานานพอสมควรเมื่อเทียบกับบุคลากรที่มีประสบการณ์ในการทำงานน้อยกว่า 5 ปี ซึ่งมีเพียงร้อยละ 1.48

เมื่อพิจารณาถึงสภาพการพัฒนาบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ความเป็นเลิศภายใต้การบริหารแนวใหม่โดยภาพรวมทั้ง 4 ด้าน พบว่า ด้านที่มีสภาพความเป็นจริงในการปฏิบัติมากที่สุดคือ ด้านแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน ร้อยละ 81.11 ซึ่งอาจเป็นผลสืบเนื่องมาจากการปรับปรุงระบบจำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทนให้สนับสนุนการบริหารงานบุคคลภาครัฐแนวใหม่ จึงส่งผลให้บุคลากรมีแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน รองลงมาคือ ด้านการพัฒนาองค์กรสู่ความเป็นเลิศ ร้อยละ 80.19 ซึ่งอาจเป็นผลมาจากการประกาศใช้

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ที่ปรับปรุงโดยจัดตำแหน่งต่างๆ ให้เหมาะสมกับลักษณะภารกิจของรัฐและเพิ่มความคล่องตัวในการบริหาร โดยมีวัตถุประสงค์ให้ส่วนราชการนำระบบที่ปรับปรุงใหม่ไปใช้ปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่วนด้านปัญหาอุปสรรคในการปรับเปลี่ยนระบบบริหารงาน ร้อยละ 78.07 เมื่อพิจารณาแล้ว พบว่า ปัญหาอุปสรรคในการปรับเปลี่ยนระบบบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเลยมีปัญหาค่อนข้างน้อยซึ่งแสดงให้เห็นว่าบุคลากรส่วนใหญ่เชื่อมั่นในระบบการทำงานว่าจะสามารถนำพาสู่ความก้าวหน้าในวิชาชีพได้ อีกทั้งยังมีระบบและกลไกในการสร้างแรงจูงใจให้ผู้มีความสามารถเข้าสู่ระบบราชการตลอดจนการได้รับค่าตอบแทนที่เป็นธรรมตามลักษณะงานและด้านการพัฒนากลยุทธ์เพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ร้อยละ 76.37 ตามลำดับ ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดเลยจำเป็น อย่างยิ่งที่จะต้องพัฒนากลยุทธ์เพื่อพัฒนาบุคลากรในองค์การเพื่อเพิ่มศักยภาพการทำงานให้บุคลากร มีความพร้อมและมีประสบการณ์การทำงาน มีความเสียสละความรับผิดชอบสามารถแก้ไขโดยใช้หลักการใช้เหตุผลซึ่งจะนำไปสู่องค์กรแห่งความเป็นเลิศภายใต้ การบริหารแนวใหม่ต่อไป รายละเอียดดังแสดงในตารางที่ 1

ตารางที่ 1 แสดงสภาพการพัฒนาบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ความเป็นเลิศภายใต้การบริหารแนวใหม่

ด้านที่	ประเด็น	จำนวน (คน)	ร้อยละ (%)
1.	ด้านแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน	110	81.11
2.	ด้านปัญหาอุปสรรคในการปรับเปลี่ยนระบบบริหารงาน	105	78.07
3.	ด้านการพัฒนากลยุทธ์เพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์	103	76.37
4.	ด้านการพัฒนาองค์กรสู่ความเป็นเลิศ	108	80.19

2. แนวทางการพัฒนากลยุทธ์เพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่เหมาะสมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเลย จากการวิเคราะห์สภาพการพัฒนาบุคลากรในองค์การบริหารส่วนจังหวัดเลย พบว่า ยังขาดการมีส่วนร่วมในการบริหารงาน การเปิดโอกาสให้บุคลากรได้แสดงความเป็นผู้นำในการทำงาน การใช้ภาษาอังกฤษของบุคลากร งบประมาณด้านการพัฒนาบุคลากรยังไม่เพียงพอ และการปรับปรุงอุปกรณ์สำนักงานอยู่อย่างสม่ำเสมอ ดังนั้นควรมีการจัดทำแผนพัฒนาการมีส่วนร่วมสร้างวิสัยทัศน์ความเป็นผู้นำแก่บุคลากร ปรับรูปแบบการบริหารงานสู่การบริหารแนวราบเพิ่มมากขึ้น พัฒนาการสื่อสารสองภาษาโครงการเสริมสร้างพลังอำนาจในตนเองของบุคลากรให้สามารถนำเอาศักยภาพมาใช้ในการดำเนินงานและพัฒนากระบวนการทำงานให้เป็นระบบ

ดังนั้นประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนาบุคลากรจึงควรประกอบด้วยประเด็นกลยุทธ์ดังต่อไปนี้

ประเด็นกลยุทธ์ที่ 1 การจัดทำแผนพัฒนาการมีส่วนร่วมของบุคลากรเพื่อสร้างความรับผิดชอบในการกำหนดแผนงานและแนวทางปฏิบัติงานของบุคลากรในสังกัด

ประเด็นกลยุทธ์ที่ 2 สร้างวิสัยทัศน์ความเป็นผู้นำแก่บุคลากรให้มีโอกาสได้นำเสนอความคิดและปฏิบัติงาน และใช้ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ในงานที่ปฏิบัติอย่างเต็มความสามารถ

ประเด็นกลยุทธ์ที่ 3 ปรับรูปแบบการบริหารงานสู่การบริหารแนวราบเพิ่มมากขึ้นเพื่อเพิ่มความยืดหยุ่นในการบริหารงานลดขั้นตอนหรือการบังคับบัญชาที่ซับซ้อนและเปิดโอกาสให้บุคลากรได้แสดงบทบาทความเป็นผู้นำในการทำงานและควรลดการยึดติดกับระบบอาวุโสโดยคำนึงถึงผลจากการปฏิบัติงานอย่างแท้จริง

ประเด็นกลยุทธ์ที่ 4 พัฒนาการสื่อสารสองภาษา โดยส่งเสริมให้บุคลากรสามารถสื่อสารสองภาษาได้โดยเฉพาะภาษาอังกฤษเพื่อการให้บริการที่เป็นสากล

ประเด็นกลยุทธ์ที่ 5 โครงการเสริมสร้างพลังอำนาจในตนเองของบุคลากรให้สามารถนำเอาศักยภาพมาใช้ในการดำเนินงาน

ประเด็นกลยุทธ์ที่ 6 พัฒนากระบวนการทำงานให้เป็นระบบลดขั้นตอน/กระบวนการทำงานที่มีความยุ่งยากซับซ้อนในการทำงานและมีการพัฒนาระบบงานภายในองค์กรให้มีวัสดุอุปกรณ์และระบบสารสนเทศที่ทันสมัยเพื่อการบริการประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพและเอื้อต่อการทำงานให้บริการมากขึ้น

อภิปรายผล

1. ด้านแรงจูงใจในการปฏิบัติงานจากผลการศึกษา พบว่า ด้านแรงจูงใจในการปฏิบัติงานมีสภาพความเป็นจริงอยู่ในอันดับแรกจากทั้ง 4 ด้าน ซึ่งแสดงให้เห็นว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดเลยได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาบุคลากรสู่ความเป็นเลิศโดยเฉพาะการสร้างความภาคภูมิใจในอาชีพให้แก่บุคลากรและส่งเสริมให้บุคลากรทำงานอย่างมีอิสระ ใช้ความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงานอย่างเต็มที่โดยมีหลักเกณฑ์ในการเลื่อนตำแหน่งที่ชัดเจนและยุติธรรม รวมถึงการให้ได้รับค่าตอบแทนและสวัสดิการต่างๆ การสร้างแรงจูงใจให้แก่บุคลากรนั้นถือเป็นการสร้างกำลังใจให้แก่ผู้ปฏิบัติงานเพราะถ้าหากผู้ปฏิบัติงานมีแรงจูงใจที่ดีในการทำงานแล้ว ย่อมเกิดผลดีต่องานและองค์กรตามมาซึ่งสอดคล้องกับธัญญา ผลอนันต์ (2546) ที่ได้กล่าวถึงการช่วยให้พนักงานในองค์กรได้ค้นพบศักยภาพของตนเองและพัฒนาตนเองให้มีความสามารถเชิงสมรรถนะในการปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่ มีความผาสุกและความพึงพอใจในงานเกิดความก้าวหน้า ซึ่งส่งผลให้สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิผล

2. ด้านการพัฒนาองค์กรสู่ความเป็นเลิศการที่จะพัฒนาองค์กรสู่ความเป็นเลิศนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องส่งเสริมให้บุคลากรรู้จักเสียสละเวลาเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม นั่นหมายถึงการอุทิศเวลาสำหรับบริการประชาชน และองค์กรต้องมีระบบเสริมหนุนให้บุคลากรดูแลหรือให้บริการประชาชนที่เข้ามาติดต่องานได้อย่างทั่วถึง รวมถึงการจัดอบรมให้บุคลากรปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างถูกต้องมีความรู้ความชำนาญและเข้าใจกระบวนการทำงาน ซึ่งนอกจากประเด็นดังกล่าวที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว การพัฒนาปรับปรุงอุปกรณ์สำนักงานให้มีความทันสมัยและใช้เทคโนโลยีในการเพิ่มศักยภาพการทำงานก็เป็นสิ่งที่สำคัญ เนื่องจากในยุคปัจจุบันจำเป็นต้องมีการนำเอาเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาใช้ในการบริหารจัดการรวมถึงการบริการประชาชน เพื่อความสะดวก รวดเร็ว และสอดคล้องกับนโยบายไทยแลนด์ 4.0 ที่รัฐบาลได้มอบนโยบายให้เกิดขึ้นในปัจจุบันซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของวิไลรัตน์ ขาวมรดก (2555) ที่ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การพัฒนาและเพิ่มคุณภาพบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลหอมศีล อำเภอบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา ซึ่งผลการศึกษา พบว่า การพัฒนาและเพิ่มคุณภาพบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลหอมศีล จะต้องจัดหาเครื่องมืออุปกรณ์ที่ทันสมัยในการปฏิบัติงานเพื่อประสิทธิภาพในการให้บริการประชาชนและด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ

ต้องจัดเตรียมระบบเทคโนโลยีสารสนเทศให้ทันสมัย พร้อมใช้งานอยู่เสมอ

3. ด้านปัญหาอุปสรรคในการปรับเปลี่ยนระบบบริหารงานในการปรับเปลี่ยนระบบงานจากระบบเดิมสู่การบริหารงานแนวใหม่นั้น แนวทางการพัฒนาบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ความเป็นเลิศจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการส่งเสริมให้ผู้ปฏิบัติงานมีความมั่นคงในวิชาชีพเพิ่มขึ้นซึ่งจะต้องเปลี่ยนแปลงจากระบบเดิม มีวิธีบริหารงานที่ทำให้เกิดการจ่ายค่าตอบแทนที่เป็นธรรมตามลักษณะงานและมีการพิจารณาความดีความชอบจากความสามารถโดยไม่ได้ยึดติดกับระบบอาวุโส ซึ่งจากการศึกษา พบว่า การปฏิบัติงานจะดีมีประสิทธิภาพหรือไม่ขึ้นอยู่กับผู้ปฏิบัติว่าจะได้รับการตอบสนองความต้องการทั้งภายนอกและภายใน (External and internal) มากน้อยเพียงใด ซึ่งถ้าหากว่าผู้ปฏิบัติงานได้รับการตอบสนองมาก การปฏิบัติงานก็ย่อมมีประสิทธิภาพมากด้วยเช่นกัน (Zaleanick, 1958 อ้างถึงใน กัญณัฏฐ์ สุนันตา, 2557) ทั้งนี้ในส่วนของปัจจัยภายในและภายนอกดังกล่าว ภูวนัย เกษบุญชู (2550) ได้กล่าวถึงเรื่องดังกล่าวว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพในการทำงานมักขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายสาเหตุ ทั้งผลกระทบทางตรงและทางอ้อม ซึ่งปัจจัยภายนอก ได้แก่ สภาพแวดล้อมในสถานที่ทำงานที่จะส่งผลต่อความปลอดภัย และความพึงพอใจในการทำงาน สำหรับปัจจัยภายใน ได้แก่ การได้คนที่มีความรู้ความสามารถมีประสบการณ์มาทำงานตรงตามตำแหน่งงาน การให้บุคลากรมีส่วนร่วมในการทำงานเพื่อให้เกิดแนวความคิด หรือสร้างสรรค์สิ่งใหม่ๆ มีการสร้างขวัญและแรงจูงใจ ด้วยการให้สวัสดิการหรือรางวัลตอบแทน เพื่อให้ผลของงานเกิดประสิทธิภาพอย่างสูงสุดตามเป้าหมายที่วางไว้

4. ด้านการพัฒนากลยุทธ์เพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การพัฒนากลยุทธ์เพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ผู้บริหารต้องมีการขับเคลื่อนองค์กรตามกลยุทธ์ ตามแผนงานนโยบายที่ได้กำหนดไว้ ซึ่งจะทำให้องค์กรประสบความสำเร็จ โดยมีการกำหนดเป้าหมาย กำหนดวิสัยทัศน์ กำหนดกรอบของกิจกรรมเพื่อกำหนดจุดอ่อนเสริมสร้างให้บุคลากรจิตสาธารณะสามารถเอาศักยภาพของตัวเองมาใช้ได้เพื่อกำหนดโอกาสในการดำเนินงานตามแผนงานมีการสำรวจความต้องการ ความคิดเห็นในการพัฒนาบุคลากรโดยใช้กระบวนการของ “PDCA” เพื่อกำหนดปัญหาอุปสรรคให้บุคลากรมีส่วนร่วมในการประชุมสัมมนา การวางแผนการอบรมรวมถึงมีการจัดการความรู้ และนำความรู้และประสบการณ์มาแลกเปลี่ยน บูรณาการในการทำแผนกลยุทธ์และกำหนดจุดแข็ง ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของศิริพร สกุลเจริญพร (2553) ที่ได้ทำการศึกษาวิจัยกลยุทธ์การพัฒนาบุคลากรขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนครปฐม พบว่า รูปแบบกลยุทธ์การพัฒนาบุคลากร คือ ส่งเสริมและพัฒนาบุคลากรด้านนวัตกรรมและเทคโนโลยีและประสิทธิภาพในการทำงาน โดยจัดทำโครงการสัมมนาเพื่อพัฒนาศักยภาพด้านการนำเทคโนโลยีมาใช้เพื่อการปฏิบัติสำหรับผู้บริหารและบุคลากร ดำเนินการจัดการความรู้เพื่อให้บุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญในการปฏิบัติงานสามารถถ่ายทอดความรู้ให้กับเพื่อนร่วมงาน

สรุปผลการวิจัย

สภาพการพัฒนาบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ความเป็นเลิศภายใต้การบริหารแนวใหม่และแนวทางการพัฒนากลยุทธ์เพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่เหมาะสม ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเลย ซึ่งสภาพการพัฒนาบุคลากรในองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นสู่ความเป็นเลิศภายใต้การบริหารแนวใหม่ ด้านที่มีสภาพความเป็นจริงในการปฏิบัติมากที่สุดคือ ด้านแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน ร้อยละ 81.11 รองลงมา คือ ด้านการพัฒนาองค์กรสู่ความเป็นเลิศ ร้อยละ 80.19 ด้านปัญหาอุปสรรคในการปรับเปลี่ยนระบบบริหารงาน ร้อยละ 78.07 และด้านการพัฒนากลยุทธ์เพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ร้อยละ 76.37 ตามลำดับ

แนวทางการพัฒนากลยุทธ์เพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่เหมาะสมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเลยควรดำเนินการใน 6 ประเด็น ได้แก่ 1) การจัดทำแผนพัฒนาการมีส่วนร่วม 2) การสร้างวิสัยทัศน์ความเป็นผู้นำแก่บุคลากร 3) การปรับรูปแบบการบริหารงานสู่การบริหารแนวราบเพิ่มมากขึ้น 4) การพัฒนาการสื่อสารสองภาษา 5) การเสริมสร้างพลังอำนาจในตนเองของบุคลากรให้สามารถนำเอาศักยภาพมาใช้ในการดำเนินงาน และ 6) พัฒนากระบวนการทำงานให้เป็นระบบ

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้

1. จากการศึกษาพบว่า การกระจายอำนาจในการบริหารงานมีส่วนช่วยนำองค์กรสู่ความเป็นเลิศ ซึ่งการบริหารงานภายในหน่วยงานจึงควรมีการกระจายอำนาจและความรับผิดชอบเพื่อให้บุคลากรร่วมกันรับผิดชอบในภารกิจ เช่น การมอบอำนาจในการตัดสินใจที่เหมาะสมของหัวหน้างาน หรือหัวหน้าทีม การมอบหมายงานและความรับผิดชอบให้แต่ละบุคลากรรู้สึกว่าตนเองมีความสำคัญต่องานและองค์กร

2. จากการศึกษาพบว่า การนำองค์กรสู่ความเป็นเลิศนั้นบุคลากรจะต้องมีขวัญและกำลังใจที่ดี ซึ่งองค์กรควรมีแผนงานที่ชัดเจนในการส่งเสริมและจูงใจบุคลากรในลักษณะต่างๆ ได้แก่ การพิจารณารางวัลหรือค่าตอบแทนให้แก่บุคลากรที่มีผลงานดีเด่น เช่น การให้ได้รับเลื่อนขั้น หรือตำแหน่งที่สูงขึ้นเพื่อสร้างความพึงพอใจให้แก่บุคลากร โดยพิจารณาตามความสามารถมากกว่าการสลับสับเปลี่ยนหมุนเวียนกัน เพราะจะทำให้บุคลากรขาดความกระตือรือร้นไม่มุ่งมั่นพัฒนาตนเองอย่างเต็มศักยภาพ

3. จากการศึกษาพบว่า การจะนำองค์กรไปสู่ความเป็นเลิศภายใต้การบริหารงานแนวใหม่นั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการจัดการความรู้ และส่งเสริมวัฒนธรรมองค์กรให้มีการจัดการความรู้ เนื่องจากความรู้ในแต่ละด้านมีการพัฒนาไปตามเทคโนโลยีและวิทยาการสมัยใหม่ซึ่งจำเป็นต้องจัดการความรู้ให้มีความทันสมัย และให้เกิดเป็นบรรยากาศแห่งการเรียนรู้ในองค์กรอย่างแท้จริง

เอกสารอ้างอิง

กัญณัฏฐ์ สุนันตา. (2557). **ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพในการทำงานของบุคลากรในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่**. รายงานการศึกษาอิสระปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

เกรียงไกรยศ พันธุ์ไทย. (2554). กลยุทธ์การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เชิงบูรณาการ: กุญแจสู่ความเป็นเลิศ. **วารสารบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์**, 51(3), 239-257.

จิตราวรรณ มณีศรีวงศ์กูล. (2559). **กลยุทธ์การทำงานเป็นทีมที่มีประสิทธิภาพเพื่อนำไปสู่องค์กรแห่งความเป็นเลิศ: กรณีศึกษาสำนักงานประกันสังคมจังหวัดพิษณุโลก**. ลพบุรี: สถาบันพัฒนาครู คณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษา.

ธัญญา ผลอนันต์. (2546). **การมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล แนวทางสร้างความพึงพอใจแก่พนักงาน เล่มที่ 5**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: อินโนกราฟฟิกส์.

ปฐมวงค์ สีหาเสนา. (2557). **แรงจูงใจในการปฏิบัติงานของบุคลากรเทศบาลตำบลค่ายเนินวง ตำบลบางกะจะ อำเภอเมืองจันทบุรี จังหวัดจันทบุรี**. วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา.

พระมหาศุภกิจ สุภกิจฺโจ (ภักดีแสน). (2558). **กลยุทธ์การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของสำนักงานส่งเสริมการศึกษา นอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย กรุงเทพมหานคร**. ดุษฎีนิพนธ์ปริญญาพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการเชิงพุทธ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.

ภูวนัย เกษบุญชู. (2550). **ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของข้าราชการกองทัพเรือ กรณีศึกษาข้าราชการกองทัพเรือภาคที่ 1**. ภาคนิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการบริหารทั่วไป วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา.

วรรณดี ภู่พันธ์ตระกูล. (2552). **ความคิดเห็นต่อการเปลี่ยนระบบจำแนกตำแหน่ง และค่าตอบแทนใหม่ของข้าราชการพลเรือนสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย**. รายงานปัญหาพิเศษปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยบูรพา.

วิไลรัตน์ ขาวมรดก. (2555). **การพัฒนาและเพิ่มคุณภาพบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลหอมศีล อำเภอบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา**. รายงานการศึกษาอิสระปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

ศิริพร สกุลเจริญพร. (2553). **กลยุทธ์การพัฒนาบุคลากรขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนครปฐม**. วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปะศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหิดล.

สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น. (2553). **ผลการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดทำโครงสร้างระดับชั้นงานใหม่ของข้าราชการส่วนท้องถิ่นทางเว็บไซต์ของสำนักงาน ก.ถ.**. กรุงเทพฯ: ส่วนวิจัยและพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลท้องถิ่น.