มิติที่ 2 กระบวนทัศน์การบริหารจัดการท้องถิ่น

การบริหารจัดการท้องถิ่น จัดเป็นกระบวนทัศน์ใหม่ในการบริหารจัดการของ อปท. อันมีผลสืบเนื่องมาจากกระแสการเปลี่ยนแปลงทางสังคมโลก และการเรียกร้องให้รัฐบาลประชาธิปไตย เป็นรัฐบาลที่มุ่งสนองตอบความต้องการของประชาชน รวมถึงรับผิดชอบต่อสาธารณะ ด้วยพื้นฐานหลักการนี้ ทำให้แนวทางการบริหารราชการของรัฐบาลไทยยอมรับและให้ความสำคัญต่อการกระจายอำนาจให้แก่ประชาชนทุกกลุ่มมากยิ่งขึ้น การบริหารจัดการท้องถิ่น จึงเป็นการบริหารจัดการที่มุ่งเสริมสร้างบทบาท และกระบวนการเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของประชาชนโดยตรง ขณะเดียวกันก็ยังเป็นการสนับสนุน ส่งเสริมองค์กรประชาสังคมต่าง ๆ ได้เข้ามาบริหารชุมชนท้องถิ่นของตน

แนวคิดการบริหารจัดการท้องถิ่น จึงมีขอบข่ายที่กว้างขวางกว่าแนวคิดการปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีความหมายเฉพาะเพียงหน่วยงานซึ่งถูกจัดตั้งขึ้นโดยรัฐบาล รัฐสภา บทบัญญัติทางกฎหมาย หรือแม้แต่คำสั่งของผู้บริหารประเทศ ให้ทำหน้าที่จัดบริการสาธารณะภายในขอบเขตพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ (Shah & Shah, 2006, p.1) ขณะที่การบริหารจัดการท้องถิ่น เป็นเรื่องของการกำหนดนโยบายและแนวทางการดำเนินงานร่วมกันของกลุ่มบุคคลในท้องถิ่น ผู้มีบทบาทในการบริหารจัดการท้องถิ่นจึงประกอบด้วยองค์การ ที่เป็นทางการ เช่น อปท. และองค์การไม่เป็นทางการ อาทิ ประชาชน กลุ่ม องค์กรอื่น ๆ ในท้องถิ่น รูปแบบความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างองค์กรที่ไม่เป็นทางการกับ อปท. จึงอยู่ในฐานะหุ้นส่วน ซึ่งเป็นความสัมพันธ์แบบแนวนอนที่มีความเสมอภาค เท่าเทียม และร่วมมือกันทำงานเกี่ยวกับการจัดการสาธารณะอย่างเป็นเครือข่าย

หัวใจของการบริหารจัดการท้องถิ่นจึงอยู่ที่ประชาชน มิใช่องค์การ ที่ได้รับการมอบอำนาจจากรัฐบาล การให้ความสำคัญต่อประชาชนทำให้กรอบคิดและแนวปฏิบัติต้องมุ่งให้เกิดผลสัมฤทธิ์ของผลงาน (Outputs) ผลลัพธ์การทำงาน (Outcomes) และผลกระทบ (Impact) มากกว่ามุ่งเฉพาะโครงสร้างและกระบวนการดำเนินงาน เพราะการบริหารที่เน้นโครงสร้างย่อมสนับสนุนให้เกิดการทำงานตามสายการบังคับบัญชาแบบบนสู่ล่าง ส่วนการบริหารงานเชิงกระบวนการก็จะทำให้ข้าราชการมุ่งความเป็นเลิศเชิงเทคนิคและสมรรถนะขององค์การ มากกว่าการตระหนักถึงผู้ใช้บริการ การบริหารที่ให้ความสำคัญกับประชาชนและท้องถิ่น จึงถือเป็นความรับผิดชอบหลักของ อปท. ในการสนองตอบความต้องการของประชาชน ซึ่งแนวคิดดังกล่าวสอดคล้องกับ Denhardt and Denhardt (2003, pp. 42-43) และ Shah and Shah (2006, pp. 20-21) เสนอว่า การบริหารจัดการที่อยู่บนหลักการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ความเป็นพลเมือง และการให้ความสนใจต่อสาธารณชน ข้าราชการไม่เพียงสนองตอบความต้องการของประชาชน แต่ต้องสร้างสัมพันธ์ที่ดี ด้วยการสำรวจความสนใจและความต้องการของสาธารณชน การให้คุณค่าแก่

มหาวิทยาลัยบูรพา Burapha University

ประชาชนโดยปฏิบัติต่อประชาชนพลเมืองในฐานะตัวแทนหรือตัวกระทำ (Agent) มากกว่าเป็นผู้ว่าจ้าง (Principals) ที่สามารถสร้างค่านิยม ความรับผิดชอบ การตรวจสอบ และร่วมกันดำเนินการในกระบวนการทางนโยบายทุกระดับ

สำหรับวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการท้องถิ่น พบว่า มีทั้งในประเทศและต่างประเทศ (Andrew & Goldsmith, 1998; Stoker, 1999; Goss, 2001; Shah & Shah, 2006; ดำรงค์ วัฒนา, สุชาดา วัฒนา และสุริยะ วิริยะสวัสดิ์, 2544; ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2550) แต่ผู้วิจัยเห็นว่าหลักการพื้นฐาน 3 ประการของการบริหารจัดการท้องถิ่น โดยมีพลเมืองเป็นศูนย์กลาง (Citizen-Centered Local Governance) อันประกอบด้วย การบริหารจัดการด้วยการสนองความต้องการ (Responsive Governance) สำนึกรับผิดชอบ (Responsible Governance) และ ความพร้อมให้มีการตรวจสอบ (Accountable Governance) ที่เสนอโดย Shah and Shah (2006) สามารถอธิบายคุณลักษณะของกระบวนทัศน์การบริหารจัดการท้องถิ่นได้เด่นชัดที่สุด ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

<u>การสนองความต้องการ</u> หลักการด้านนี้ Shah and Shah เสนอว่ามีจุดมุ่งหมายสำคัญอยู่ที่การทำในสิ่งที่ถูก (Do the Right Things) นั่นย่อมหมายถึง การจัดทำบริการสาธารณะของ อปท. จะต้องให้พลเมืองในท้องถิ่นเป็นจุดศูนย์กลางการดำเนินงาน ดังนั้น นอกจาก อปท. จะต้องรับผิดชอบในผลงานแล้ว ยังรวมไปถึงการสนองตอบต่อความคาดหวังของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในบริการสาธารณะ อันได้แก่ กลุ่มสาธารณะชนและลูกค้า (The Public and Customers) ที่ต้องการให้องค์การ รัฐหรือข้าราชการ มีความรับผิดชอบโดยส่งมอบบริการที่มีประโยชน์และสนองความพึงพอใจมากที่สุด ส่วนกลุ่มผู้นำการเมือง ย่อมต้องการให้องค์กรปฏิบัติงานตามนโยบาย รวมถึงเป้าหมายส่วนตัว และกลุ่มผู้ให้บริการหรือบุคลากรขององค์การ ที่คาดหวังให้องค์การ ปฏิบัติต่อพวกเขาด้วยความยุติธรรม สร้างความพึงพอใจ (Paul, 1991, p. 2)

ทั้งนี้การบริหารจัดการท้องถิ่น เพื่อให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน อปท. จะต้องเปิดช่องทางให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทำงานทุกขั้นตอน (Cohen & Unhoff ,1980; สุวรรณี คงทอง, 2536) ตั้งแต่ 1) การมีส่วนร่วมในการรับรู้ข้อมูล 2) การมีส่วนร่วมในการวางแผน ซึ่งรวมถึงการตัดสินใจในการกำหนดเป้าหมาย กลวิธี และทรัพยากรที่ใช้ 3) การมีส่วนร่วมดำเนินการ 4) การมีส่วนร่วมแบ่งปันหรือรับประโยชน์ และ 5) การมีส่วนร่วมติดตามประเมินผล เนื่องจากการมีส่วนร่วมจัดเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีความสัมพันธ์ต่อกระบวนการสร้างการเรียนรู้ ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และความร่วมมือระหว่างกัน ดัง Parkinson (1984) กล่าวว่าวิธีการบริหารแบบมีส่วนร่วม จะเกี่ยวพันกับสัมพันธภาพแบบเผชิญหน้าหรือหันหน้าเข้าหากัน และความสัมพันธ์รูปแบบนี้จะนำไปสู่ความเข้าใจที่ดี นั่นคือ อปท. จะเข้าใจ เข้าถึงความจำเป็นและความต้องการของประชาชน ซึ่งจะนำไปสู่การตัดสินใจในการจัดทำบริการสาธารณะ ที่ตรง

มหาวิทยาลัยบูรพา Burapha University

กว่าการตัดสินใจเพียงลำพังคนเดียว เช่นเดียวกับวันชัย วัฒนศัพท์ (2548) ระบุไว้ว่า ในความหมายของการบริหารจัดการนั้น การมีส่วนร่วมมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับการตัดสินใจ เพราะการมีส่วนร่วมจะนำไปสู่การตัดสินใจอย่างมีคุณค่าและชอบธรรม

<u>สำนึกรับผิดชอบ</u> ถือเป็นตัวชี้วัดสำคัญของการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) ตามยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการที่กำหนดให้องค์การ ภาครัฐทั้งหลาย จะต้องปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงาน เพื่อยกระดับขีดความสามารถและมาตรฐานการทำงาน ทำให้ต้องมีการปฏิรูปการบริหารภาครัฐ ไม่เว้นแม้แต่ อปท. ที่ต้องมีระบบการบริหารจัดการองค์การ โดยเฉพาะระบบการบริหารงานบุคคลที่อยู่ในกรอบธรรมาภิบาล

อย่างไรก็ตาม ดุษฎีนิพนธ์ฉบับนี้จะไม่ใช้คำว่า "สำนึกรับผิดชอบ" ตามแนวคิดและความหมาย Accountability ตามที่พบในวรรณกรรมอื่น โดยเฉพาะสถาบันพระปกเกล้า (2545, หน้า 2-67) ที่นำคำว่า สำนึกรับผิดชอบ มาใช้อธิบาย ความรับผิดชอบและการตรวจสอบ แต่จะใช้คำว่า "Responsible" ในความหมาย ความรับผิดชอบ และ "Accountable" หมายถึง ความพร้อมรับผิด ซึ่งสถาบันพระปกเกล้า เสนอว่า สองคำนี้มีความหมายใกล้เคียงกันแต่ใช้ทดแทนกันมิได้ ผู้วิจัยก็เช่นนั้น กล่าวคือ ความรับผิดชอบ หมายถึง ความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนด สอดคล้องกับ Shah and Shah (2006, p.22) อธิบายว่า ความรับผิดชอบเป็นเรื่องของการทำสิ่งต่าง ๆ ให้ถูกต้อง (Do Things Right) หากคำอธิบายของ Shah and Shah ให้ความหมายต่อคำ Responsible Governance ที่ครอบคลุมไปถึงความรับผิดชอบต่อพลเมือง ส่วนความพร้อมรับผิด หมายถึง การรายงานหรือการอธิบายพฤติกรรมของผู้ที่ได้รับการเลือกตั้ง หรือผู้บริหารท้องถิ่นในบริหารจัดการต่อประชาชนผู้เลือกตั้ง ดังนั้น ผู้วิจัยจะใช้ความหมายตามที่ Shah and Shah ที่ระบุในหนังสือ Local Governance Developing Countries เป็นแนวทางในการวิจัยครั้งนี้

สำหรับแนวคิดสำนึกรับผิดชอบทางสังคมขององค์การ แม้ก่อกำเนิดจากภาคเอกชน แต่ในปัจจุบันหลักสำนึกรับผิดชอบก็ถูกนำมาใช้ในภาครัฐอย่างแพร่หลาย โดย Kreps (1940) เป็นบุคคลแรกที่กล่าวถึง การทำรายงานที่แสดงการกระทำเกี่ยวกับ ความรับผิดชอบทางสังคมของบริษัทเอกชน ในชื่อเรียกว่า การตรวจสอบทางสังคม (Social Audit) ทำให้ช่วงเวลาดังกล่าวองค์การ ภาคธุรกิจต่างหันมาให้ความสำคัญกับการเจริญเติบโตของบุคลากร โดยยึดหลักการปฏิบัติในเรื่องการจัดหาสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมกับการทำงาน และสิทธิของพนักงาน ตามข้อบัญญัติของสหภาพแรงงาน มิใช่สนใจต่อความรับผิดชอบด้านผลกำไรของผู้ประกอบการหรือผู้บริหารเพียงประการเดียวอย่างที่เคยเป็นมา นับแต่นั้นแนวคิดความรับผิดชอบต่อบุคลากรในภาคเอกชน ก็ได้พัฒนามาตลอดระยะเวลาดังกล่าวจนกระทั่งถึงปัจจุบัน หากช่วงเวลาแรกขอบเขตความรับผิดชอบทางสังคมขององค์การ ธุรกิจ เป็นความรับผิดชอบเฉพาะภายในองค์การ เป็นหลัก แต่

หลังจากกระแสโลกาภิวัตน์และการเปลี่ยนแปลงทางสังคม องค์การ ธุรกิจจึงตระหนักถึงผลกระทบจากการดำเนินธุรกิจที่มีต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม และเกิดสำนึกความรับผิดชอบว่า ตนต้องเป็นผู้ร่วมรับผิดชอบด้วยไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง นอกจากนั้นรัฐบาลหลายประเทศก็ได้กำหนดข้อบัญญัติทางกฎหมาย หรือระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับความรับผิดชอบทางสังคมต่อกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก ไว้เป็นข้อปฏิบัติทางธุรกิจให้องค์การ ทั้งหลายจำต้องปฏิบัติตามในฐานะพลเมืองที่ดี

ในภาครัฐ พบว่า เมื่อมีการปฏิรูประบบราชการตามแนวทางการจัดการสมัยใหม่ ได้มีการนำหลักสำนึกรับผิดชอบมาเป็นตัวชี้วัด ที่แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลหรือหน่วยงานราชการมีการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล ทั้งนี้การอธิบายถึงแนวคิดสำนึกรับผิดชอบทางสังคม Secchi (2007) กล่าวว่า มีพื้นฐานมาจาก 2 ทฤษฎี คือทฤษฎีกลุ่มผลประโยชน์ (The Utilitarian Group) และทฤษฎีปฏิสัมพันธ์ (Relational Theory) สำหรับ ทฤษฎีกลุ่มผลประโยชน์ เสนอว่า ในการดำเนินงานขององค์การ หลักการของความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์การ นั้น จำเป็นอย่างยิ่งต้องคำนึงถึงผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกส่วน ไม่ว่าลูกค้า ผู้ใช้บริการ คู่แข่งขัน สิ่งแวดล้อม สังคม และทฤษฎีปฏิสัมพันธ์ ที่มองว่า องค์การ และสิ่งแวดล้อมซึ่งอยู่รอบองค์การ ล้วนมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน องค์การ ภาครัฐจึงไม่ควรมุ่งมั่นเพียงปฏิบัติงานให้บรรลุภารกิจ แต่ต้องใส่ใจต่อสรรพสิ่งรอบข้าง ความรับผิดชอบทางสังคมตามแนวคิดนี้ จึงเป็นการผสานความห่วงใยต่อสังคม ทั้งลูกค้า ผู้ใช้บริการ ผู้ประกอบการอื่น ประชาชนทั่วไป และสิ่งแวดล้อม ที่อาจได้รับผลกระทบจากการดำเนินการขององค์การ ไว้ในกระบวนการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เช่น จำหน่ายสินค้าในราคาที่เป็นธรรม ผลิตสินค้าและบริการสาธารณะที่มีคุณภาพไม่เป็นอันตรายต่อผู้บริโภค หรือก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

จากคำนิยามความหมายดังกล่าว เมื่อประกอบกับความรับผิดชอบทางสังคมในเกณฑ์การนำองค์การ ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2548, หน้า 41-43; 132) ที่อธิบายถึงความรับผิดชอบทางสังคมไว้ว่า เป็นเรื่องของการแสดงความรับผิดชอบต่อสาธารณะ กรณีที่บริการและการปฏิบัติงานมีผลกระทบต่อสังคม การคาดการณ์ล่วงหน้าถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อประชาชน รวมถึงมองหาโอกาสในการปฏิบัติให้เหนือกว่าข้อกำหนด และมีจริยธรรม ทั้งยังให้ความสำคัญต่อวิธีการที่ผู้บริหารส่งเสริม สนับสนุนให้บุคลากรบำเพ็ญตนเป็นพลเมืองดี ในการให้บริการ และให้ความร่วมมือในกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชน ฉะนั้น ตัวชี้วัดด้านสำนึกรับผิดชอบทางสังคมที่นำมาใช้ในดุษฎีนิพนธ์ฉบับนี้ จึงควรพิจารณาในขอบเขตกว้าง ที่มุ่งประเมินทั้งความรับผิดชอบขององค์การ ต่อการดำเนินงาน และการสนองตอบผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ทั้งใน

มหาวิทยาลัยบูรพา Burapha University

ด้านประชาชน สังคม ผู้บริหาร และบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน เพื่อให้การประเมินสามารถสะท้อนถึงวิธีการที่องค์การ ใช้สร้างความสัมพันธ์ระหว่างบุคลากรผู้ปฏิบัติงานกับประชาชน

ความพร้อมให้ตรวจสอบ เป็นเรื่องของความรับผิดชอบในงาน โดยมีผู้อื่นคอยตรวจสอบการปฏิบัติงานอีกชั้นหนึ่ง (ติน ปรัชญพฤทธิ์, 2544, หน้า 4) ส่วนนักวิชาการบางท่าน ให้ความหมายว่า ความน่าเชื่อและมีกฎเกณฑ์ที่ชัดเจน (ยุค ศรีอารยะ, 2540, หน้า 41) และ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542) ที่กล่าวถึง ระบบราชการซึ่งมีความพร้อมรับผิดจะเป็นระบบที่มีความโปร่งใส เปิดเผย มีการคอรัปชั่นน้อย และที่สำคัญคือสามารถถอดถอนได้ จากการนำเสนอนิยามความหมายของความพร้อมให้ตรวจสอบ สามารถวิเคราะห์ถึงขอบเขตของคำดังกล่าวได้ว่า ความพร้อมให้ตรวจสอบ มีความเกี่ยวข้องกับมิติทั้งในด้านการบริหาร และด้านการเมือง

ด้านการบริหาร ความพร้อมให้ตรวจสอบจะสะท้อนถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ปฏิบัติงาน ในการสร้างศักยภาพการบริหารจัดการให้เกิดความโปร่งใส (ภิญโญ นิลจันทร์, 2546) ในฐานะบุคลากรส่วนท้องถิ่น จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งหรือภารกิจที่ได้รับมอบหมาย ทั้งยังถูกควบคุม ตรวจสอบให้ปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับ หรือปฏิบัติภายในหน่วยงาน โดยกลไกทางกฎหมาย เพื่อป้องกันมิให้ข้าราชการมีพฤติกรรมที่เบี่ยงเบน ส่วนผู้บริหารท้องถิ่นนั้นพบว่า ระบบการบริหารงานบุคคลที่ให้อำนาจแก่ผู้บริหารท้องถิ่นอย่างเด็ดขาด เพื่อควบคุมการประพฤติปฏิบัติ และเสริมสร้างประสิทธิภาพการทำงานของข้าราชการและบุคลากรส่วนท้องถิ่น ทำให้หลายครั้งผู้บริหารท้องถิ่นใช้อำนาจหรืออิทธิพลที่มีอยู่ไปในทางไม่ถูกต้อง จนกระทั่งเกิดเป็นประเด็นข้อพิพาทระหว่างบุคลากรและผู้บริหารท้องถิ่น จากการศึกษาปัญหาและอุปสรรคการบริหารงานบุคคลจากคดีปกครองในศาลปกครอง พบว่า ปัญหาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในคดีทางปกครอง ส่วนหนึ่งมาจากผู้มีอำนาจไม่ได้ศึกษารายละเอียด ให้เกิดความเข้าใจและตีความที่ถูกต้อง สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย ไม่ใช้อำนาจที่มีอยู่อย่างเป็นธรรมหรือยุติธรรม หรือใช้อำนาจเป็นเครื่องมือในการเบียดบังทำลายสิทธิอันชอบธรรมของผู้ใต้บังคับบัญชา (วุฒิสาร ตันไชย และ ธีรพรรณ ใจมั่น, 2548) ส่วนการศึกษาของคณะทำงานพรรคไทยรักไทย (2545) สถาบันการวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2546) สถาบันวิจัยและพัฒนาแห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ (2546) ล้วนพบว่า การโอนย้ายของพนักงานส่วนท้องถิ่นขึ้นอยู่กับผู้บริหารท้องถิ่น บางกรณีหากข้าราชการหรือพนักงานขัดแย้งกับผู้บริหารท้องถิ่น อาจถูกกลั่นแกล้งจากผู้บริหารมิยินยอมให้มีการโอนย้ายตามที่ประสงค์ หรือผู้บริหารท้องถิ่นอาจต้องการให้โอนย้ายแต่ข้าราชการหรือพนักงานไม่สมัครใจที่จะโอนย้าย ก็ส่งปัญหาต่อ อปท. เช่นกัน หรือด้านกระบวนการดำเนินการทางวินัย ที่มีการให้อำนาจแก่ผู้บริหารท้องถิ่นโดยสมบูรณ์ ทั้งการลงโทษทางวินัยร้ายแรงและไม่ร้ายแรง แม้มีผลดีต่อการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น แต่อาจสร้างไม่เป็น

ธรรมแก่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นได้ จากผลการศึกษาของ วินิจฉัย ละม้ายแก้ว (2544) ที่สอบถามความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญ ด้านกระบวนการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ พบว่า การดำเนินการทางวินัย การสืบสวนทางวินัย การพิจารณาความผิดและกำหนดโทษทางวินัย มักก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคระหว่างผู้บริหารท้องถิ่นและบุคลากรอยู่เสมอ

ด้านการเมือง ความพร้อมให้มีการตรวจสอบจะสะท้อนถึงความสัมพันธ์ระหว่าง อปท. กับประชาชน ที่มีฐานคิดจากการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ที่ว่า นักการเมืองเปรียบเสมือนตัวแทนประชาชน ผู้เข้าไปทำหน้าที่ในการบริหารจัดการผ่านระบบราชการ ซึ่งในบริบทที่ระบบราชการ ได้ให้อำนาจในการใช้และจัดสรรทรัพยากรแก่ผู้บริหารท้องถิ่นค่อนข้างสูง ความพร้อมให้มีการตรวจสอบ จึงมีบทบาทสำคัญต่อการจำกัดพฤติกรรมของผู้บริหาร และ อปท. มิให้ใช้อำนาจไปในทางที่ผิด เพื่อให้ประชาชนแน่ใจว่า ผู้บริหารท้องถิ่นจะบริหารงานโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน มากกว่าแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน นอกจากนั้น เพื่อให้กระบวนการบริหารทรัพยากรบุคคล สอดคล้องกับหลักการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐแนวใหม่ ผู้บริหารท้องถิ่นควรเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วน เข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบวิธีการบริหารงานทรัพยากรบุคคลของผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อให้บุคลากรเกิดความมั่นใจว่า จะได้รับการปฏิบัติอย่างถูกต้อง เป็นธรรมตามกรอบกฎหมาย ขณะเดียวกันก็เป็นการสร้างหลักประกันให้กับบุคลากรขององค์การว่า ผู้บริหารท้องถิ่นจะพร้อมรับผิดต่อการใช้อำนาจการบริหารทรัพยากรบุคคลอย่างแท้จริง

จากการนำเสนอตัวชี้วัดกระบวนทัศน์การบริหารจัดการท้องถิ่น สามารถสรุปได้ว่า ทั้ง 3 ตัวชี้วัดดังกล่าว เป็นภาพสะท้อนสำคัญที่จะนำไปสู่แนวทางการดำเนินงานด้านการบริหารงานบุคคลที่ให้ข้าราชการท้องถิ่นต้องปฏิบัติราชการโดยยึดหลักความถูกต้อง ความโปร่งใส ซื่อสัตย์ซื่อตรง และรับผิดชอบต่อการตัดสินใจและการดำเนินงานสาธารณะ เพื่อให้ประชาชน ผู้ใช้บริการและผู้เกี่ยวข้องให้การยอมรับ เกิดความพึงพอใจ และที่สำคัญที่สุดคือการสร้างความเชื่อถือไว้วางใจ ทั้งนี้ วรรณกรรมหลายชิ้น (ดำรงค์ วัฒนา และคณะ, 2544; สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2547 ก; ทวีศักดิ์ สูทกวาทิน, 2550) โดยเฉพาะ สีมา สีมานันท์ (ม.ป.ป.) และอังคณา อัศวสกุลไกร (2551) ระบุว่า ความเชื่อถือไว้วางใจจัดว่าเป็นเรื่องใหม่ในสังคมไทย อันมีความสำคัญและเป็นสิ่งท้าทายกระบวนการบริหารงานทรัพยากรบุคคลแนวใหม่ เนื่องจากความเชื่อถือไว้วางใจเป็นเรื่องขององค์ประกอบทางผลปฏิบัติงานขององค์การ ที่มีผลต่อภาพลักษณ์ ทัศนคติ ความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีบุคลากรขององค์การ โดยทั่วไปแล้ว องค์การจำเป็นต้องสร้างความเชื่อถือไว้วางใจใน 3 ระดับคือ 1) ความเชื่อมั่นในยุทธศาสตร์การทำงาน (Strategic Trust) หมายถึง การที่องค์การ ทำให้ประชาชนเกิดความเชื่อมั่นว่า ทิศทางการทำงานขององค์การ มีแนวทางที่ชัดเจน มี

มหาวิทยาลัยบูรพา Burapha University

หลักวิชาการ หรือมีหลักการรองรับ 2) ความเชื่อมั่นในองค์การ (Organization Trust) หมายถึง การที่องค์การ มีการจัดระบบการทำงานไว้อย่างดี มีกลไกรองรับที่น่าเชื่อถือ มีเครื่องมือที่พร้อมรองรับภารกิจหรือให้บริการตามความรับผิดชอบได้ และ 3) ความเชื่อมั่นในตัวบุคคล (Personnel Trust) หมายถึง การที่บุคคลภายนอกมีความเชื่อถือว่า บุคลากรในองค์การ เป็นผู้มีความรู้ ความสามารถ มีศักยภาพในการปฏิบัติงานหรือให้บริการที่มีคุณภาพ รวมทั้งมีความซื่อสัตย์ สุจริต และมีคุณธรรม การจะทำให้ประชาชนเกิดความเชื่อถือเชื่อมั่นในตัวบุคลากร (สีมา สีมานันท์, ม.ป.ป., หน้า 3) ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องมีการดำเนินการพัฒนาศักยภาพ และมีกระบวนการสร้างระบบคุณธรรม จริยธรรมของบุคลากรที่ยั่งยืน เพื่อให้ประชาชนเกิดความมั่นใจว่า บุคลากรของ อปท. เป็นผู้มีความสามารถด้านสติปัญญา มีแรงบันดาลใจ มุ่งมั่นปฏิบัติงาน เพื่อสนองตอบปัญหา ความต้องการและผลประโยชน์ของชุมชนท้องถิ่น มากกว่าผลประโยชน์ส่วนตนหรือผลประโยชน์ขององค์การ

อย่างไรก็ตาม การศึกษาของ Shah and Shah (2006) พบประเด็นน่าสนใจประการหนึ่งเกี่ยวกับการบริหารจัดการท้องถิ่น กล่าวคือ ความเป็นอิสระทางด้านการคลังมีความสำคัญต่อการสร้างความเข้มแข็งทางด้านการบริหารจัดการ ประสิทธิภาพ และสำนึกรับผิดชอบต่อประชาชนในท้องถิ่นประเทศกำลังพัฒนาเช่น ประเทศจีน ประเทศบราซิล และประเทศโปแลนด์ ขาดอิสระในการตัดสินใจในการใช้จ่ายและจัดเก็บภาษี เป็นผลทำให้ อปท. หลายแห่ง ไม่พยายามจัดทำภารกิจหน้าที่ในการบริการสาธารณะมากขึ้น แต่จะจัดทำบริการสาธารณะเพียงที่กฎหมายกำหนดให้ต้องทำเท่านั้น ขณะที่ อปท. บางประเทศ มีอำนาจในการจ้างหรือไล่บุคลากรออกจากงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศอินโดนีเซียและประเทศปากีสถาน ข้าราชการในหน่วยงานระดับสูงกว่า สามารถย้ายหรือโอนมายังหน่วยงานระดับท้องถิ่นได้โดยง่าย และการโอนย้ายดังกล่าว ทำให้ อปท. มีค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับค่าจ้างแรงงานเพิ่มมากขึ้น คุณลักษณะเช่นนี้ได้จำกัดถึงความยืดหยุ่นด้านงบประมาณ ทำให้การจัดสรรงบประมาณขาดประสิทธิภาพ และไม่สนองตอบต่อชุมชนท้องถิ่นอย่างแท้จริง

ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายใน

ประกอบด้วย 4 มิติ คือ

1. การนำองค์การ
2. ยุทธศาสตร์
3. คุณธรรมและมาตรฐานจริยธรรม
4. การมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล

ดังมีรายละเอียด ต่อไปนี้

มิติที่ 1 การนำองค์การ

มหาวิทยาลัยบูรพา Burapha University

มิติการนำองค์การ จัดเป็นมิติที่มีผลต่อระดับความสำเร็จหรือความล้มเหลวขององค์การได้อย่างชัดเจนที่สุด เพราะการนำองค์การจัดเป็นเกณฑ์ที่ใช้พิจารณาผลลัพธ์ (Result) ที่เกิดขึ้น กับองค์การ ในรอบระยะเวลาหนึ่ง ๆ ว่าเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ ทั้งนี้ระบบการประเมินองค์การสำหรับรางวัลระดับชาติของประเทศต่าง ๆ เกือบทุกรางวัล จะมีเกณฑ์พิจารณาเรื่องการนำองค์การรวมอยู่ด้วยเสมอ ด้วยเห็นความสำคัญว่าการนำองค์การนั้นเป็นตัวขับ (Driver) อันสำคัญต่อกระบวนการหรือระบบ (System) ทั้งหมดขององค์การ เพื่อผลักดันให้องค์การมีผลสัมฤทธิ์ที่ดีตามที่ได้กำหนดไว้

สำหรับประเทศไทย นับตั้งแต่มีการนำเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ มาใช้เป็นกรอบแนวคิดในการบริหารจัดการ ที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้กับการพัฒนาการบริหารราชการเพื่อให้องค์การ ภาครัฐมีกระบวนการทำงาน มีผลปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยมีเป้าหมายคือประโยชน์สุขของประชาชนและประเทศชาติ มิติการนำองค์การก็จัดเป็นส่วนหนึ่งในการตรวจประเมินว่า ผู้บริหารของส่วนราชการดำเนินการอย่างไรในเรื่องวิสัยทัศน์ พันธกิจ ค่านิยม เป้าประสงค์ระยะสั้นและระยะยาว ความคาดหวังในผลการดำเนินการ รวมถึงการให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การกระจายอำนาจการตัดสินใจ การสร้างนวัตกรรม และการเรียนรู้ในส่วนราชการ รวมทั้งตรวจประเมินว่าส่วนราชการมีการกำกับดูแลตนเองที่ดี และดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อสาธารณะและชุมชน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2548, หน้า 35)

แต่เมื่อนำมิติการนำองค์การ มาใช้เป็นตัวชี้วัดในหลักการบริหารทรัพยากรบุคคลแนวใหม่ ให้สอดคล้องกับการประเมินผลสัมฤทธิ์การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น นอกจากจะศึกษาตามตัวชี้วัด ดังระบุตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐข้างต้น ในที่นี้ผู้วิจัยจะนำภาวะผู้นำเปลี่ยนสภาพของผู้บริหารท้องถิ่น มาเป็นตัวชี้วัดในมิตินี้ด้วย เพื่อให้ครอบคลุมบริบทของการนำองค์การ รวมทั้งสิ้น 2 ตัวชี้วัดคือ

<u>วิธีการนำ</u> เป็นกระบวนการทั้งแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ที่ผู้บริหารใช้ในการชี้นำหรือทิศทางการดำเนินงาน การกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ ค่านิยม เป้าหมาย และผลการดำเนินงานที่ อปท. ต้องการให้เกิดขึ้นในระยะสั้นและระยะยาว การถ่ายทอดถึงวิสัยทัศน์ดังกล่าวเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติให้บรรลุผลทั่วทั้งองค์การ รวมถึงส่งเสริมให้ข้าราชการ ท้องถิ่นสร้างและรักษาผลการดำเนินงานที่ดี การนำองค์การจึงเป็นเรื่องของการมองไปข้างหน้า และการมองออกไปนอกองค์การ ให้เกิดวิสัยทัศน์ เป้าหมาย และ ทิศทางที่ชัดเจนแก่องค์การ เพื่อให้องค์การสามารถอยู่รอดและเติบโตได้อย่างยั่งยืน ขณะเดียวกันก็เป็นกระบวนการที่ทำให้องค์การภายในสามารถปฏิบัติตามงานได้อย่างเป็นระบบตามวิสัยทัศน์ ทิศทาง เป้าหมายที่ผู้นำได้สื่อออกมา

มหาวิทยาลัยบูรพา Burapha University

อย่างไรก็ดี การตรวจประเมินเพื่อพิจารณาเรื่องการนำองค์การ นับเป็นหมวดที่ประเมินได้ค่อนข้างยาก เพราะแต่ละองค์การ ย่อมมีประเภท ขนาด วัฒนธรรมองค์การ รูปแบบการบริหาร โอกาสการเติบโต ฯลฯ แตกต่างกัน ดังนั้นจึงเป็นการยากที่จะนำไปเปรียบเทียบว่า องค์การใดดีกว่า แต่การตรวจสอบการนำองค์การ ก็สามารถประเมินได้จากการที่องค์การมีการเจริญเติบโตมีความก้าวหน้าอย่างต่อเนื่อง หรือสามารถปรับตัวรับกับวิกฤติการณ์ต่าง ๆ ได้ ก็ย่อมแสดงว่า ระบบการนำองค์การที่มีอยู่นั้นเป็นแนวทางที่ถูกต้องแล้ว

สำหรับตัวแปรด้านการนำองค์การนี้ แม้ปรากฏผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพียงฉบับเดียว คือ การศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จขององค์การในการได้รับรางวัลคุณภาพ แต่งานวิจัยฉบับนี้ก็พบว่า การนำองค์การ ถือเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จขององค์การ (สุวิทย์ ทินนโชติ, อรสา อยู่โพธิ์, เสริมศักดิ์ ศรียาภัย, ภาวินี หาญสมภพ, และคณึงสุข รักษ์สกุลชน, 2546)

<u>ภาวะผู้นำเปลี่ยนสภาพ</u> เป็นเรื่องของกระบวนการใช้อิทธิพลที่เป็นผลให้ผู้อื่นเกิดการกระทำร่วมกัน (Bass, 1990) ภาวะผู้นำจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวขององค์การ โดยเฉพาะในปัจจุบันที่ อปท. มีภาระหน้าที่เพิ่มขึ้นตามแนวทางการกระจายอำนาจ การบริหารจัดการท้องถิ่นให้เกิดผลสัมฤทธิ์ ย่อมต้องอาศัยผู้บริหารท้องถิ่นที่มีภาวะผู้นำสูง

สำหรับแนวทางการศึกษาภาวะผู้นำตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน พบว่ามีพัฒนาการทั้งสิ้น 4 กระบวนทัศน์ กระบวนทัศน์ที่ 1 คือ แนวทางการศึกษาภาวะผู้นำด้านคุณลักษณะ (Trait Leadership Approach) กระบวนทัศน์ที่ 2 ภาวะผู้นำด้านพฤติกรรม (Behavioral Leadership Approach) กระบวนทัศน์ที่ 3 ภาวะผู้นำตามสถานการณ์ (Situational Leadership Approach) และกระบวนทัศน์ที่ 4 คือ แนวทางภาวะผู้นำแนวใหม่ (New Leadership Approach) โดยมีทฤษฎีภาวะผู้นำเปลี่ยนสภาพ (Transformational Leadership) เป็นทฤษฎีที่ได้รับความนิยมอย่างสูงในปัจจุบัน และถูกนำมาศึกษาภาวะผู้นำของผู้บริหารท้องถิ่นหลายชิ้น (นิรัตน์ สังข์จีน, 2548; สมเกียรติ ทรัพย์สวนแตง, 2548; น้ำผึ้ง โพธิ์ทอง, 2549; จีรศักดิ์ ศรีสุมล, 2549; อุษณี มงคลพิทักษ์สุข, 2551) ซึ่งงานวิจัยดังกล่าวล้วนพบว่า ผู้บริหารท้องถิ่นที่มีภาวะผู้นำเปลี่ยนสภาพได้ส่งผลต่อประสิทธิผลขององค์การ ทั้งนี้ผลการวิจัยของอุษณี มงคลพิทักษ์สุข (2551, หน้า 253) ระบุอย่างชัดเจนว่า นายก อบต. แสดงพฤติกรรมภาวะผู้นำเปลี่ยนสภาพโน้มน้าวใจให้ผู้บริหารและพนักงานปฏิบัติงาน เพื่อผลสำเร็จของงาน ทั้งยังเสนอด้วยว่า ภาวะผู้นำเปลี่ยนสภาพมีความเหมาะสมต่อการเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับกระแสแรงกดดันต่าง ๆ ทั้งปัจจุบันและในอนาคต ที่ความรับผิดชอบของ อปท. ต่อประชาชนย่อมเพิ่มมากขึ้นทั้งจำนวน ประเภท และความซับซ้อน ขณะที่แรงกดทับจากการปฏิรูประบบบริหารราชการให้มีความเป็นเลิศ และสามารถรองรับการพัฒนาประเทศยุคโลกาภิวัตน์ ตามหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี จะผลักดันให้ท้องถิ่นต้องปรับตัวและพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง

มหาวิทยาลัยบูรพา Burapha University

สำหรับทฤษฎีภาวะผู้นำเปลี่ยนสภาพ กำเนิดขึ้นโดย Burns (1978) แต่ Bass (1985) นำแนวคิดของ Burns มาปรับปรุง โดยเสนอว่า ภาวะผู้นำเปลี่ยนสภาพเป็นพฤติกรรมที่ผู้นำใช้จูงใจผู้ตาม (Bass, 1985) เพื่อ 1) ทำให้ผู้ตามเห็นคุณค่าและ ความสำคัญของงานรวมถึงผลลัพธ์ขององค์การ ด้วยการมองหาแนวทางใหม่ ๆ และพยายามแสวงหาหนทางเพื่อการบรรลุถึงเป้าหมายนั้น 2)โน้มน้าวใจผู้ตามให้คำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมหรือองค์การ มากกว่าคำนึงถึงประโยชน์ส่วนตน และ 3) กระตุ้นให้ผู้ตามมีความต้องการในระดับที่สูงขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ส่วนตัวชี้วัดภาวะผู้นำเปลี่ยนสภาพ พบว่า มีการพัฒนามาโดยตลอด กระทั่งปี ค.ศ. 1995 Bass and Avolio ระบุว่า ภาวะผู้นำเปลี่ยนสภาพประกอบด้วย 4 องค์ประกอบคือ

การมีอิทธิพลต่ออุดมการณ์ (Idealized Influence) คือ การแสดงพฤติกรรมของผู้นำที่ทำให้ผู้ตามรับรู้ว่า ผู้นำมีคุณลักษณะพิเศษในการจูงใจให้ผู้อื่นปฏิบัติตามอย่างเต็มใจ มีความโดดเด่นมั่นใจในตนเอง และมีจริยธรรม ผู้นำยังสามารถดึงดูดใจให้ผู้ตามเชื่อและยอมรับในวิสัยทัศน์ คุณลักษณะทั้งหมดนี้ทำให้ผู้ตามพร้อมยอมรับ และยึดเอาผู้นำเป็นแบบอย่าง

การเอาใจใส่ต่อปัจเจกบุคคล (Individualized Consideration) คือ วิธีการที่ผู้นำใช้สร้างความใกล้ชิดและความผูกพันทางอารมณ์ที่แนบแน่นต่อผู้ตามเป็นรายคน ผลความสัมพันธ์นี้ผู้นำจะสามารถพัฒนาผู้ตามให้ที่มีแนวคิดใหม่เกี่ยวกับตนเอง อันเป็นแนวคิดที่มุ่งผลประโยชน์ของกลุ่มและองค์การ ดังนั้นผู้นำห่วงใยต่อความต้องการของผู้ตาม ปฏิบัติต่อผู้ตามด้วยความเคารพในศักดิ์ศรี รวมถึงการสร้างบรรยากาศการทำงานให้เอื้อต่อการพัฒนาศักยภาพของผู้ตาม ด้วยการเป็นผู้ฝึกสอน ผู้ให้คำแนะนำ ปรึกษาหารือ เพื่อให้ผู้ตามสามารถพัฒนาตนมีภาวะผู้นำได้ต่อไป

การกระตุ้นทางปัญญา (Intellectual Stimulation) เป็นพฤติกรรมที่ผู้นำกระตุ้นให้ผู้ตามมีอิสระและอำนาจในการรังสรรค์ความคิดใหม่ ๆ ในการทำงาน โดยไม่ยึดติดกับแนวทางเดิมที่เคยเป็นมา มีการตั้งคำถามต่อสมมติฐาน ความคิด ความเชื่อ และวิธีปฏิบัติ เพื่อแสวงหาแนวทางใหม่ในการดำเนินงานหรือจัดการกับอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการทำงาน

การจูงใจด้วยแรงดลใจ (Inspirational Motivation) คือ ความสามารถของผู้นำในการจูงใจให้ผู้ตาม เชื่อมั่นต่อศักยภาพของตนในการขับเคลื่อนองค์การไปสู่ความสำเร็จ ด้วยการชี้ให้เห็นถึงความปรารถนาและวิถีทางที่ต้องการบรรลุ การสร้างแรงดลใจนี้จัดเป็นการกระทำร่วมกันระหว่างผู้นำกับผู้ตาม โดยมีศูนย์กลางที่วิสัยทัศน์และภารกิจขององค์การ

มิติที่ 2 ยุทธศาสตร์

มหาวิทยาลัยบูรพา Burapha University

ยุทธ์ศาสตร์ หรือ Strategic หรือส่วนใหญ่มักเรียกว่า กลยุทธ์ นั้น มีรากศัพท์ที่มาจากภาษากรีก คือ คำว่า “Strategos” หมายถึง กองทัพและการนำ (Whittington, 1993) จากความหมายดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า กลยุทธ์เป็นงานที่ทำโดยผู้นำหรือผู้บริหารระดับสูงของกองทัพ กลยุทธ์จึงถูกนำมาใช้เพื่อเหตุผลของการเอาชนะคู่ต่อสู้อีกฝ่ายหนึ่ง แต่ในปัจจุบัน กลยุทธ์ถูกนำมาใช้ในกิจการต่าง ๆ ทั้งด้านการเมืองระหว่างประเทศ ด้านการตลาดที่หมายถึงการเอาชนะคู่การค้า และด้านการบริหาร ที่หมายถึงการจัดสรรทรัพยากร หรือการสร้างพันธมิตรทางการค้า สำหรับระบบราชการพบว่า เพิ่งมีการนำกลยุทธ์มาใช้ไม่นานมานี้ แต่คำที่ยอมรับและส่วนใหญ่นิยมใช้คือคำว่า ยุทธศาสตร์ (ปัณรส มาลากุล ณ อยุธยา, 2549, หน้า 1)

สำหรับการนำยุทธศาสตร์มาใช้ในองค์การ ภาครัฐนั้น ตั้งอยู่บนแนวคิดที่ว่า องค์การ แต่ละองค์การ มิได้ดำเนินอย่างเป็นเอกเทศโดยตัวเอง แต่อยู่ภายใต้บริบทของสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ซึ่งสภาพแวดล้อมดังกล่าว บางครั้งก็เป็นโอกาส บางครั้งก็เป็นภัยคุกคาม ฉะนั้น องค์การต้องกำหนดยุทธศาสตร์ให้มีชัดเจน และสามารถปรับตัวเข้ากับสิ่งแวดล้อมหรือสถานการณ์ต่าง ๆ ภายใต้กระบวนการ 3 ขั้นตอนคือ 1) การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ (Strategy Formulation) เพื่อกำหนดวิสัยทัศน์ ประเด็นยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ ตัวชี้วัดหรือเป้าหมายระยะยาว 2) การนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ (Strategy Implementation) โดยการนำแผนยุทธศาสตร์ถ่ายทอดออกมาเป็นแผนปฏิบัติการ หรือ Action plan รวมถึงการปรับแต่งการบริหารจัดการ ทั้งในด้านกระบวนการ โดยการปรับกระบวนการทำงานที่ มุ่งเน้นและดูแลความต้องการของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โครงสร้าง เทคโนโลยี การมีระบบข้อมูลและการถ่ายทอดข้อมูล การพัฒนาทักษะของบุคลากรในองค์การให้มีความรู้ในยุทธศาสตร์ใหม่ เพื่อให้องค์สามารถก้าวไปข้างหน้าได้ และ 3) การควบคุมเชิงยุทธศาสตร์ (Strategy Control) เป็นการกำกับติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน และการทบทวนสถานการณ์เพื่อปรับแต่งยุทธศาสตร์ การควบคุมเชิงยุทธศาสตร์จึงจัดเป็นการผูกมัด เพื่อให้มั่นใจว่าสิ่งที่ได้วางแผนไว้จะบังเกิดผล เช่น การจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการ และการกำหนดเครื่องมือในการติดตามความก้าวหน้าและผลสัมฤทธิ์ในการทำงาน เป็นต้น

การจัดทำยุทธศาสตร์จึงมีความสำคัญต่อระบบราชการ เพราะจะเป็นการนำองค์การไปสู่ภาพลักษณ์หรือวิสัยทัศน์ใหม่ ทั้งยังช่วยให้บุคลากรทุกระดับมองเห็นเป้าหมายรวมที่ต้องการในอนาคต ดังนั้น นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 ที่ระบบราชการไทยมีการปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานเพื่อมุ่งสู่ผลลัพธ์การดำเนินงาน ก็ได้มีการนำการบริหารเชิงยุทธศาสตร์เข้ามาใช้ในกำหนดทิศทางการทำงาน และเป็นเครื่องมือช่วยพัฒนาระบบราชการอย่างเป็นรูปแบบ โดยครอบคลุม 3 ขั้นตอนดังนี้

มหาวิทยาลัยบูรพา Burapha University

1. ขั้นการคิดวางยุทธศาสตร์ โดยมุ่งเน้นให้ส่วนราชการคิดนอกกรอบด้วยการมองจากข้างนอกเข้ามาข้างใน (Outside-in) เพื่อสร้างยุทธศาสตร์การปฏิบัติราชการอย่างเป็นระบบและเชื่อมโยงเข้ากับยุทธศาสตร์ของรัฐบาล

2. ขั้นการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ เป็นการให้ความสำคัญกับการจัดทำแผนปฏิบัติการและการวิเคราะห์ความเสี่ยง โดยเชื่อมโยงให้เข้ากับการจัดสรรงบประมาณประจำปีของภาครัฐประกอบกับการให้ความสำคัญต่อการบริหารการเปลี่ยนแปลง มีการวางแนวทางหรือข้อเสนอเพื่อการบริหารการเปลี่ยนแปลง (Blueprint for Change) สำหรับหน่วยงานภาครัฐ เพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ให้สอดผสาน (Alignment) กับองค์ประกอบทางการบริหารของหน่วยงาน เช่น โครงสร้าง กระบวนการทำงาน เทคโนโลยี การพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากร รวมทั้งการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและระเบียบ ให้มีความพร้อมต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3. ขั้นการทบทวนและติดตามประเมินผลเชิงยุทธศาสตร์ กล่าวคือ มีการสร้างระบบการติดตามตรวจสอบ และทบทวนยุทธศาสตร์การทำงานของส่วนราชการ ให้เป็นระบบและมีประสิทธิภาพ เช่น กำหนดให้แต่ละส่วนราชการจัดทำรายงานประเมินผลตนเอง เพื่อแสดงให้เห็นถึงความก้าวหน้าในการใช้จ่ายเงิน และการปฏิบัติราชการตามเป้าหมายและตัวชี้วัด มีการตรวจเยี่ยมและสอบทานรายงาน โดยอาศัยผู้ประเมินที่เป็นอิสระหรือบุคคลที่สาม รวมถึงมีกลไกการทำงานของคณะกรรมการตรวจสอบและประเมินผลภาคราชการ และให้รางวัลตอบแทนตามผลงานแก่ผู้บริหารราชการแนวใหม่ ปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ ค่านิยม วัฒนธรรม ตลอดจนการสัมมนาและฝึกอบรมเพื่อให้ความรู้ ความเข้าใจและทักษะแก่ผู้บริหารของส่วนราชการ ทั้งในระดับสูง ระดับกลาง ให้สามารถเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Change Leader) ที่มีวิสัยทัศน์ สามารถสื่อสาร ผลักดัน และขยายผลการเปลี่ยนให้เกิดขึ้นทั้งองค์การได้อย่างเป็นระบบ

อย่างไรก็ตาม ในการบริหารเชิงยุทธศาสตร์ให้เกิดประสิทธิผล ย่อมต้องอาศัยบุคลากรผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดทำและการนำแผนไปปฏิบัติ ด้วยเหตุนี้การบริหารทรัพยากรบุคคล จึงมีบทบาทที่สอดคล้องกับกระบวนการบริหารเชิงยุทธศาสตร์ ทั้งในด้าน การกำหนดกลยุทธ์ และการนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติ (Dessler, 2003, pp.21-25) โดยเฉพาะในเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ หมวด 2 ด้านการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2548, หน้า 49) ที่ระบุถึงแนวทางในการตรวจประเมินวิธีการกำหนดเป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ และแผนปฏิบัติราชการของส่วนราชการ การถ่ายทอดเป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ รวมถึงแผนราชการที่เลือกใช้ เพื่อนำไปปฏิบัติและวัดผลความก้าวหน้า โดยมีเกณฑ์การประเมิน 2 เกณฑ์ คือ การจัดทำยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ แบ่งเป็น 1. กระบวนการ

จัดทำยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ 2. เป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ และ การถ่ายทอดกลยุทธ์เพื่อนำไปปฏิบัติ แบ่งเป็น 1. การจัดทำแผนปฏิบัติราชการและการถ่ายทอดแผนเพื่อนำไปปฏิบัติ 2. การคาดการณ์ผลการดำเนินการ

สำหรับเกณฑ์การประเมินทั้ง 2 เกณฑ์ นอกจากจะมุ่งเน้นผู้ใช้บริการแล้ว ยังให้ความสนใจกับบุคลากร ผู้มีส่วนสำคัญต่อความสำเร็จของยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ขององค์การ ด้วย โดยระบุอย่างชัดเจนว่า แผนปฏิบัติการด้านทรัพยากรบุคคล จะต้องสอดคล้องไปในแนวทางเดียวกันและสนับสนุนยุทธศาสตร์และกลยุทธ์โดยรวมขององค์การ อาทิ การจัดโครงสร้างใหม่ของงานเพื่อเพิ่มการกระจายอำนาจในการตัดสินใจรวมถึงการตัดสินใจของบุคลากร การริเริ่มส่งเสริมให้มีความร่วมมือระหว่างผู้บริหารและบุคลากรมากขึ้น การเสริมสร้างให้เกิดการแลกเปลี่ยนความรู้ และการเรียนรู้ภายในองค์การ การริเริ่มให้การศึกษาและฝึกอบรม เพื่อช่วยทำให้มั่นใจว่า มีบุคลากรเพียงพอ รวมทั้ง การจัดหลักสูตรฝึกอบรมเทคโนโลยีใหม่ ๆ ที่สำคัญ ซึ่งส่งผลต่อความสำเร็จขององค์การ ในอนาคต (เพิ่งอ้าง, 2548, หน้า 135) ดังที่ อิสระ สุวรรณบล (2544, หน้า 112-113) เสนอว่า ภารกิจการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นควรเป็นของผู้บริหารท้องถิ่น เพราะกำลังคนเป็นทรัพยากรบริหารจัดการสำคัญที่ต้องเชื่อมโยงกับแผนยุทธศาสตร์ ซึ่งกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมาย ยุทธศาสตร์ และแผนปฏิบัติการ ที่ อปท. จะดำเนินการให้บรรลุผลตามแผนงานได้ การบริหารงานบุคคลจึงต้องเป็นไปตามยุทธศาสตร์กำลังคนตามนโยบายและแผนของ อปท. เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ ตามที่กำหนดอย่างมีคุณภาพ สนองตอบความต้องการ และเป็นที่พึงพอใจของประชาคมทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

มิติที่ 3 คุณธรรมและมาตรฐานจริยธรรม

หลักการคุณธรรม จัดเป็นอีกหนึ่งในหลักการบริหารทรัพยากรบุคคลแนวใหม่ที่มีสำคัญต่อบุคลากร เพราะหลักคุณธรรม นอกจากจะเป็นหลักประกันความมั่นคงในการจ้างงาน และความก้าวหน้าของบุคลากรตามแนวคิดในอดีตแล้ว การนำระบบคุณธรรมมาใช้ในการบริหารทรัพยากรบุคคลแนวใหม่ ยังจะช่วยทำให้บุคลากรมีพฤติกรรมการทำงานเพื่อสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงานเพิ่มขึ้น (ทวีศักดิ์ สูทกวาทิน, 2550)

สำหรับหลักการด้านคุณธรรมนี้ พบว่าได้ก่อกำเนิดมาเป็นระยะเวลาอันยาวนานตั้งแต่สมัยประธานาธิบดี Washington ได้วางรากฐานระบบคุณธรรม (Merit System) ไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปีค.ศ.1788 ด้วยการพิจารณาบุคคลที่มีความสามารถในการทำงาน รวมถึงผู้มีคุณลักษณะเหมาะสม (Fitness of Character) เช่น มีพื้นฐานครอบครัวที่ดี มีการศึกษาสูง เป็นต้น (Thompson, 1990, p.1) แต่ระบบการบริหารงานบุคคลของประเทศสหรัฐอเมริกา ในช่วงเวลาต่อมาก็ถูกครอบงำจากอิทธิพลทางการเมืองจากพรรคการเมืองที่ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้ง มีสิทธิให้การ

มหาวิทยาลัยบูรพา Burapha University

สนับสนุนแก่ผู้สนับสนุนพรรคของตน (To the Victor belongs the Spoils) และสามารถสับเปลี่ยนหมุนเวียนตำแหน่งการงาน (Rotation in The Public Bureaucracy) ตามนโยบายหรือเหตุผลทางการเมือง ระบบการบริหารงานบุคคลในช่วงเวลาดังกล่าว จึงเข้าสู่ยุคอุปถัมภ์ (Patronage) และกลายเป็นวัฒนธรรมการบริหารงานของฝ่ายการเมืองนับแต่นั้นมา การขาดหลักประกันความมั่นคงของข้าราชการ ทำให้ข้าราชการจำเป็นต้องฝักใฝ่กับกลุ่มนักการเมือง เพื่อสร้างหลักประกันให้กับตนเอง ข้าราชการประจำจึงสูญเสียความเป็นกลาง ไม่สามารถปฏิบัติงานหรือให้บริการได้ด้วยความเสมอภาค และจำเป็นต้องสนับสนุนกลุ่มผลประโยชน์ตามที่ฝ่ายการเมืองมีอิทธิพลอยู่ ระบบดังกล่าวได้ก่อให้เกิดผลเสียตามมาหลายประการ ระหว่างทศวรรษที่ 1880 จึงมีขบวนการที่เรียกว่า Civil Service Reform Movement ประกอบด้วยประชาชนและชนชั้นนำต่าง ๆ ผลักดันให้มีการปฏิรูประบบราชการพลเรือนขึ้น แต่ไม่ได้รับความสำเร็จเท่าที่ควร จนปี ค.ศ. 1881 มีเหตุการณ์ลอบสังหารประธานาธิบดี Garflield โดยผู้ที่ผิดหวังจากตำแหน่งราชการ ส่งผลให้เกิดแรงกระตุ้นให้มีการนำร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน หรือ The Pendleton Act มาใช้ และประกาศเป็นกฎหมายเมื่อวันที่ 16 มกราคม ค.ศ.1883 ในสมัยประธานาธิบดี Chester Arthur (Cooke,1958, p.53) สาระสำคัญที่ปรากฏในกฎหมายฉบับนี้คือการนำระบบคุณธรรมมาใช้ในการคัดเลือกบุคคล อย่างไรก็ตาม กฎหมาย The Pendleton Act ก็มิใช่ชัยชนะทั้งหมดของการปฏิรูป Mosher (1982, p.57) กล่าวว่า The Pendleton Act ถือเป็นเพียงสัญญาณของการเปลี่ยนแปลงการบริหารราชการจากระบบอุปถัมภ์ไปสู่ระบบคุณธรรม และเป็นจุดเริ่มต้นของยุคที่เรียกว่าการบริหารการปกครองโดยคนดีมีความสามารถ “Government by the Good”

ผลของการปฏิรูประบบราชการมิได้เกิดแต่เฉพาะราชการระดับชาติเท่านั้น แต่ได้แพร่ขยายไปยังระดับมลรัฐและรัฐบาลท้องถิ่นด้วย ปี ค.ศ.1985 เมือง Chicago ถือเป็นเมืองแรกที่มีการปฏิรูปแบบราชการด้วยการจำแนกตำแหน่งและระบบการจ่ายค่าจ้าง เงินเดือน การประเมินผลการทำงาน จนกระทั่งช่วงทศวรรษที่ 1920 เกือบทุกรัฐและเมืองใหญ่ล้วนหันมาใช้ระบบคุณธรรม ยกเว้นการปฏิรูประบบราชการพลเรือนระดับท้องถิ่นที่มีพัฒนาการค่อนข้างช้า กล่าวคือ องค์การท้องถิ่นที่นำระบบคุณธรรมมาใช้แห่งแรกคือ เคาน์ตี้ Jefferson มลรัฐ Alabama ในปี ค.ศ.1935 (Digger & Freelund, 1997)

สำหรับการบริหารทรัพยากรบุคคลส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย พบว่า ได้นำหลักคุณธรรมมาเป็นแนวทางในการบริหารงานบุคคลเช่นกัน ซึ่งหลักการดังกล่าวประกอบด้วย

<u>หลักความสามารถ</u> (Competence) หลักความสามารถนี้จำเป็นที่จะต้องนำมาใช้กับการบริหารงานบุคคลของ อปท. เพื่อให้การบริหารงานของ อปท. เกิดประสิทธิภาพ กล่าวคือ การคัดเลือกพนักงานเข้าทำงาน การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งก็ดีจำเป็นต้องเป็นไปตามความสามารถ

มหาวิทยาลัยบูรพา Burapha University

ตามความเหมาะสม โดยคำนึงถึงคุณวุฒิ ความรู้ความสามารถ และหากมีการแต่งตั้งบุคลากรระดับผู้บริหาร จะต้องพิจารณาจากผลการปฏิบัติงาน ขีดความ สามารถ หรือศักยภาพทางการบริหารร่วมด้วย อย่างไรก็ตาม หากการพบว่า ผู้บริหารมีขีดความสามารถที่ไม่เหมาะสม อปท. ก็อาจเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกเข้ามาแข่งขัน เพื่อรับการพิจารณาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนั้นได้ เพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางการสรรหาและแต่งตั้งระบบเปิด ดังที่ระบุในหลักคุณธรรม ของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2547 ข, หน้า 9) และระบบราชการในประเทศสหรัฐอเมริกา ที่มีระบบการบริหารงานบุคคลเป็นระบบการจำแนกตำแหน่ง แต่ก็เป็นระบบเปิด ที่ให้โอกาสแก่คนนอกเข้ามารับราชการในตำแหน่งระดับสูง โดยไม่จำเป็นต้องเติบโตมาจากภายในระบบราชการ (Kellough & Selden, 2003, pp. 66-67)

หลักความเสมอภาคในโอกาส (Equity of Opportunity) ความเสมอภาคในโอกาส ในที่นี้หมายถึง การบริหารงานบุคคลของ อปท. นั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้โอกาสแก่คนทั่วไปที่มีความรู้ ความสามารถเข้ามาทำงานได้ โดยไม่มีการกีดกัน และหลังจากเมื่อเข้ามาทำงานในองค์การแล้ว จะต้องคำนึงถึงโอกาสความก้าวหน้าของบุคคลอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกันด้วย จึงจะเป็นการสร้างขวัญ (Moral) หรือกำลังใจในการทำงานให้แก่บุคลากรในองค์การ

หลักความมั่นคง (Security Tenure) กล่าวโดยทั่วไปแล้ว บุคลากรในองค์การเมื่อได้เข้ามาปฏิบัติงานแล้วก็หวังว่าจะได้รับความคุ้มครอง ว่าจะไม่ถูกกลั่นแกล้ง ไม่ถูกออกจากงาน หรือถูกบอกเลิกจ้างโดยง่าย เพราะสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้อาจมีผลกระทบไปถึงความมั่นคงในอาชีพและครอบครัวของบุคลากรได้ นอกจากนั้นหลักความมั่นคงยังประกอบด้วย การทำให้บุคลากรรู้สึกถึงความมีเกียรติและศักดิ์ศรีแห่งวิชาชีพ โดยการให้ค่าตอบแทน สวัสดิการที่เหมาะสมตามค่างาน อัตราตลาด และผลงาน ตลอดจนได้รับการปกป้องจากการใช้อำนาจโดยมิชอบของผู้บังคับบัญชา

หลักความเป็นกลางทางการเมือง (Political Neutrality) เรื่องความเป็นกลางทางการเมืองนี้ เป็นสิ่งสำคัญยิ่งสำหรับ อปท. เนื่องจาก อปท. ประกอบด้วยบุคลากรฝ่ายการเมืองสองฝ่าย คือ ฝ่ายบริหารที่ได้รับการเลือกตั้ง ให้เข้ามาทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายของท้องถิ่น และมีอำนาจในการปกครองบังคับบัญชาบุคลากรฝ่ายประจำตามตัวบทกฎหมาย และฝ่ายสภา ผู้มีบทบาทในการใช้อำนาจทางนิติบัญญัติ และการควบคุมการปฏิบัติงานของผู้บริหาร ทั้งสองฝ่ายล้วนมีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการ อปท. ทั้งสิ้น แต่การนำหลักการความเป็นกลางทางเมืองมาใช้ในการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น ก็เพื่อให้บุคลากรปฏิบัติหน้าที่โดยคำนึงถึงนโยบายขององค์การ เป็นหลัก และไม่เปิดโอกาสให้ฝ่ายการเมืองใช้อิทธิพลที่มีอยู่ เข้ามาแทรกแซงให้บุคลากรฝ่ายประจำต้องปฏิบัติงานภายใต้อิทธิพลของตน ทั้งนี้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตราที่ 42 (3) ได้กล่าวถึง การพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนตำแหน่ง และการให้

มหาวิทยาลัยบูรพา Burapha University

ประโยชน์อื่นแก่ข้าราชการต้องเป็นไปอย่างเป็นธรรม โดยพิจารณาจากผลงาน ศักยภาพ ความประพฤติ และจะนำความคิดเห็นทางการเมืองมาพิจารณาประกอบมิได้ เพราะหาก อปท. ใดที่เปิดโอกาสให้ฝ่ายการเมืองเข้ามามีบทบาทต่อบุคลากร หรือกระบวนการบริหารงานบุคคลมากเกินกว่าที่กำหนดในบทบัญญัติตามกฎหมายแล้ว ก็ย่อมเกิดผลเสียต่อองค์การ หลายประการ และในที่สุดผลเสียทั้งหลายย่อมตกอยู่กับประชาชน ที่ไม่ได้รับการบริการสาธารณะที่ดีจาก อปท.

อย่างไรก็ตาม เป็นที่ทราบกันดีว่า กระบวนการบริหารงานบุคคลของ อปท. ที่เป็นไปตามหลักคุณธรรม ย่อมส่งผลต่อขวัญกำลังใจของบุคลากร แต่ผลการวิจัยจำนวนไม่น้อย กลับพบว่า อปท. หลายแห่งไม่นำหลักการด้านคุณธรรมมาใช้ในกระบวนการบริหารทรัพยากรบุคคล อีกทั้งผู้บริหารท้องถิ่นก็มีการกระทำในลักษณะที่ไม่เป็นธรรม ผลการวิจัยของสถาบันวิจัยและพัฒนาแห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ (2546) และสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2546) พบว่า การสรรหา การคัดเลือก การโอน และการรับโอนที่ให้อำนาจเด็ดขาดแก่ อปท. ได้เปิดโอกาสให้เกิดการกระทำที่ไม่โปร่งใส มีการเล่นพรรคเล่นพวก หรือเรียกร้องผลประโยชน์ ด้านการประเมินความดีความชอบ และการพิจารณาเลื่อนขั้น ขาดหลักเกณฑ์ที่แน่นอน และผู้บริหารท้องถิ่นหลายแห่งมักดุลยพินิจของตนในการตัดสินใจ โดยไม่คำนึงถึงความสามารถ หรือความเสมอภาคในโอกาส นอกจากนั้นในผลงานวิจัยของทั้งสองสถาบันยังระบุว่า ผู้บริหารท้องถิ่นมีการกระทำไม่เป็นธรรม หรือกลั่นแกล้ง บุคลากรที่ไม่สนองตอบต่อนโยบายของตน ซึ่งผลการกระทำดังกล่าวนี้มักนำไปสู่กระบวนการร้องเรียน สอดคล้องกับอนุชา ฮุนสวัสดิกุล (2547) ที่ทำการศึกษาคดีด้านการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พบว่า ประเภทการฟ้องร้องดำเนินคดีทางศาลปกครองในช่วงปี พ.ศ.2543-2545 ที่มีจำนวนมากที่สุด คือ ผู้มีอำนาจและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น ใช้อำนาจและดุลยพินิจโดยมิชอบ มีการกระทำที่อคติ ลำเอียง เป็นต้น

มิติที่ 4 การมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล

เนื่องจาก บุคลากรเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่าต่อการดำเนินงานขององค์การ เพราะนอกจากบุคลากรจะเป็นปัจจัยที่ช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็ง และความสำเร็จขององค์การ แล้ว บุคลากรยังมีส่วนในการสร้างเอกลักษณ์และสถานภาพที่โดดเด่นขององค์การ ด้วย แนวทางการบริหารทรัพยากรบุคคลในปัจจุบัน จึงถือว่า ความรับผิดชอบต่อบุคลากร (Responsibility toward Employee) เป็นประเด็นที่มีความสำคัญ ซึ่งทุกหน่วยงานจะต้องมีความรับผิดชอบร่วมกัน เพื่อให้มั่นใจได้ว่า ทรัพยากรบุคคลขององค์การ จะได้รับการบริหารและปฏิบัติอย่างเหมาะสม

สำหรับประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการได้ให้ความสำคัญต่อบุคลากร โดยนำการมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล มาจัดเป็นหนึ่งในหมวดของเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ในฐานะกลุ่มปฏิบัติการที่มีบทบาทสำคัญต่อผลลัพธ์และความสำเร็จขององค์การ

มหาวิทยาลัยบูรพา Burapha University

การมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล จึงถือเป็นกระบวนการสำคัญที่องค์การ ราชการจะต้องสร้างและรักษาให้บุคลากรมีผลการปฏิบัติงานที่ดีอยู่เสมอ ด้วยการจัดระบบการบริหารงานบุคคล การบริหารค่าตอบแทน ความก้าวหน้าในการงาน และวิธีปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับกำลังคนเพื่อกระตุ้นให้บุคลากรปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพและเต็มความสามารถ

การมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล เมื่อนำมาใช้ในเป็นองค์ประกอบหนึ่งในหลักการบริหารทรัพยากรบุคคลในราชการพลเรือนของไทย ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรบุคคลจะต้องมีบทบาทสำคัญที่แสดงให้เห็นว่า บุคลากรแต่ละคนมีความสำคัญและจะได้รับการปฏิบัติอย่างมีจริยธรรมในทุกกระบวนการหรือกิจกรรมการบริหารงานบุคคล ประกอบด้วยตัวชี้วัดด้านสมรรถนะและการพัฒนาสมรรถนะ การบริหารผลการปฏิบัติงาน ระบบค่าตอบแทนและสิ่งจูงใจและโอกาสก้าวหน้าในอาชีพ ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

<u>สมรรถนะและการพัฒนาสมรรถนะ</u>

คำว่า สมรรถนะ(Competency) แม้เพิ่งมีการกล่าวถึงอย่างแพร่หลายเมื่อไม่นานมานี้ แต่แนวคิดของสมรรถนะกลับถูกนำมาใช้เป็นเวลานานแล้ว ตั้งแต่มีการจัดการเชิงวิทยาศาสตร์ โดย Taylor (1882) ได้กล่าวว่า การจัดการเชิงวิทยาศาสตร์จะต้องเกี่ยวข้องกับภารกิจทางการบริหารทั้งในด้านการทำงานที่เป็นระบบ การคัดเลือก การพัฒนา การวัดผลงานของพนักงานแต่ละคน รวมถึงการแยกบทบาทความรับผิดชอบระหว่างผู้บริหารและพนักงานอย่างชัดเจน ส่วนผู้ที่นำคำว่า สมรรถนะ มาใช้เป็นครั้งแรก คือ McClelland (1973) ในบทความที่ชื่อ Testing for Competency rather than for Intelligence ในบทความนี้ McClelland ได้พูดถึง ลักษณะทางพฤติกรรมของบุคลากรที่จะส่งผลให้องค์การ สามารถแข่งขันกับองค์การ อื่นได้ และเรียกลักษณะทางพฤติกรรมที่ก่อให้เกิดผลการปฏิบัติงานที่สูงกว่ามาตรฐานว่า สมรรถนะ จากผลงานของ McClelland ทำให้ในช่วงแรกหน่วยงานต่าง ๆ นำสมรรถนะไปใช้ในกระบวนการสรรหาและคัดเลือก ต่อมาเมื่อ Boyatzis (1982) เขียนหนังสือชื่อ The Competent Manager: A Model for Effective Performance เขานำคำว่า Competence มาใช้และเสนอว่า สมรรถนะส่วนบุคคล (Individual's Competencies) เป็นสิ่งจำเป็น แต่ไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงานให้เกิดประสิทธิผล (Boyatzis, 1982, p. 20) สมรรถนะในงาน (Job Competency) จึงเป็นลักษณะรากฐาน (Underlying Characteristic) ของบุคคล เช่น มูลเหตุจูงใจ (Motive) ลักษณะนิสัย (Trait) ทักษะ (Skill) มโนภาพต่อตนเอง (Self-Image) หรือบทบาททางสังคม (Social Role) หรือองค์ความรู้ (A Body of Knowledge) ที่นำไปใช้ในการปฏิบัติงานให้เกิดประสิทธิผลและ/หรือในระดับที่เหนือกว่า ซึ่งลักษณะรากฐานทั้ง 5 ประการนี้สามารถอธิบายด้วยโมเดลภูเขาน้ำแข็ง (Iceberg Model) กล่าวคือ องค์ความรู้และทักษะจัดเป็นสมรรถนะที่ลอยอยู่เหนือน้ำ ทำให้มองเห็นได้และง่ายต่อการพัฒนา แต่สมรรถนะส่วนใหญ่เป็นสิ่ง

มหาวิทยาลัยบูรพา Burapha University

มองเห็นได้ยากเพราะอยู่ใต้น้ำ และมีผลต่อพฤติกรรมการทำงานของบุคคล โดยมโนภาพต่อตนเองจะอยู่ใกล้ผิวน้ำมากที่สุด รองลงไปคือ ลักษณะนิสัย ส่วนมูลเหตุจูงใจจะอยู่ระดับลึกที่สุด การใช้โมเดลน้ำแข็งนับว่ามีประโยชน์และได้รับความสนใจอย่างสูง ทั้งนักวิชาการ และนักบริหารซึ่งได้นำแนวคิดนี้ไปประยุกต์ใช้ในการบริหารทรัพยากรบุคคลอย่างแพร่หลาย

อย่างไรก็ดี แม้สมรรถนะจะได้รับความนิยมเพิ่มขึ้นเพียงใดก็ตาม นิยามความหมายของสมรรถนะก็ยังคงมีความแตกต่างหลากหลาย แต่เมื่อประมวลคำจำกัดความของนักวิชาการทั้งชาวต่างประเทศและชาวไทย รวมถึงสถาบันต่าง ๆ (McClelland, 1973; Boyatzis 1982; Spencer & Spencer, 1993; เดชา เดชะวัฒนไพศาล, 2543; สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2547 ข) พบว่า มีคุณลักษณะรากฐานบางประการที่นักวิชาการล้วนเห็นว่าเป็นองค์ประกอบของสมรรถนะนั่นคือ ความรู้ ทักษะ ลักษณะนิสัยของบุคคล ต้องมีเพื่อให้การปฏิบัติงานประสบความสำเร็จและเกิดผลลัพธ์ที่ดีกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้

สำหรับแนวทางการศึกษาแนวคิดสมรรถนะในปัจจุบัน แบ่งออก 2 แนวทางคือ

1. แนวคิดสมรรถนะของประเทศสหรัฐอเมริกา

เป็นแนวคิดที่เกิดจาก ความเชื่อมโยงระหว่างสมรรถนะกับงาน โดยเน้นพฤติกรรมและคุณลักษณะของ “บุคคล” ที่เกี่ยวข้องกับผลสำเร็จของงาน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง สมรรถนะตามแนวคิดนี้เป็นการหาขีดความสามารถจากบุคคลที่ทำงานในตำแหน่งงานนั้น (Focus On People Who Do The Work) (จิรประภา อัครบวร, 2549, หน้า 31) ซึ่งในการพิจารณาหาสมรรถนะของแต่ละตำแหน่ง จะต้องเริ่มจากการค้นหาสมรรถนะ (ความรู้ ทักษะ คุณลักษณะนิสัย มโนภาพต่อตนเองและมูลเหตุจูงใจ) ของบุคคล ที่ใช้ทำนายความสำเร็จในการปฏิบัติงานที่สูงกว่ามาตรฐาน และสมรรถนะนั้นต้องสามารถเรียนรู้หรือฝึกฝนได้ เพื่อนำมาสู่แนวทางการพัฒนาสมรรถนะแก่บุคลากรในตำแหน่งเดียวกัน ให้สามารถทำงานนั้นประสบผลสำเร็จ สมรรถนะตามแนวทางนี้จึงเป็นเรื่องเฉพาะที่แต่ละองค์การกำหนดขึ้น

2. แนวคิดสมรรถนะของประเทศอังกฤษ

เป็นแนวคิดที่เกิดจากการพิจารณาว่า สมรรถนะเป็นพื้นฐานหรือตัวผลักดันที่ทำให้เกิดผลลัพธ์ในการทำงานที่ดี ดังนั้นแนวคิดตามแนวทางนี้จึงมุ่งเน้น “ตัวงาน” ที่เป็นตัวกำหนดหรือมีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการทำงานแต่ละอาชีพ โดย Torrington, Hall, & Taylor (2002, p.411) ให้คำนิยามว่า สมรรถนะ เป็นความสามารถเพื่อปฏิบัติงานในอาชีพ ส่วน The UK Government Employment ระบุว่า สมรรถนะ เป็นความคาดหวังผลจากการปฏิบัติงานอย่างเหมาะสมของบุคลากร จากการนิยามความหมายดังกล่าว จิรประภา อัครบวร (2549, หน้า 31) สรุปว่า สมรรถนะตามแนวทางการศึกษาของประเทศอังกฤษนั้น มีจุดเน้นในงานที่บุคคลกระทำ (Focus On Work

มหาวิทยาลัยบูรพา Burapha University

People Do) วิธีการกำหนดสมรรถนะจึงกระทำได้จากการกำหนดมาตรฐานผลการปฏิบัติงานที่ยอมรับได้ของงานหรือวิชาชีพนั้น ๆ

จากการนำเสนอแนวคิดสมรรถนะข้างต้น จะเห็นได้ว่า สมรรถนะตามแนวคิดของประเทศอังกฤษ เป็นเรื่องของความสามารถของปัจเจกบุคคลในการปฏิบัติงานให้เกิดประสิทธิผล ส่วนสมรรถนะตามแนวคิดของประเทศสหรัฐอเมริกา หมายถึง คุณสมบัติที่ทำให้ปัจเจกบุคคลประสบผลสำเร็จในการทำงาน (Shermon, 2004, p. 11) ซึ่งเมื่อนำแนวคิดทั้งสองมาเปรียบเทียบกับสมรรถนะที่ใช้ในระบบราชการของประเทศไทย พบว่า การกำหนดสมรรถนะของข้าราชการพลเรือน เป็นไปตามแนวคิดสมรรถนะของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ร่วมกับบริษัทที่ปรึกษาด้านการวางระบบการบริหารงานบุคคล (HAY Group) เพื่อจัดทำโมเดลสมรรถนะสำหรับราชการพลเรือนไทย ตามคำจำกัดความว่า สมรรถนะเป็นคุณลักษณะเชิงพฤติกรรมที่เป็นผลมาจากความรู้ ทักษะความสามารถ และคุณลักษณะอื่น ๆ ที่ทำให้บุคคลสามารถสร้างผลงานได้โดดเด่นกว่าเพื่อนร่วมงานคนอื่น ๆ ในองค์การ (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2547 ก, หน้า 36) ประกอบด้วยสมรรถนะ 2 ส่วน คือ

สมรรถนะหลัก (Core Competency) จัดเป็นสมรรถนะที่ทุกคนในองค์การ ต้องมีเพื่อทำให้องค์การ สามารถดำเนินงานได้ลุล่วงตามวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมาย แผนงาน หรือโครงการที่กำหนดไว้ สมรรถนะหลักนี้จะถูกผูกโยงเข้ากับคุณลักษณะขององค์การ ซึ่งแต่ละองค์การ ล้วนมีบุคลิกลักษณะหลักที่เปรียบเสมือนแก่นขององค์การ ที่แตกต่างกันไป สำหรับสมรรถนะหลักที่กำหนดเป็นคุณลักษณะร่วมของข้าราชการทั้งระบบ เพื่อหล่อหลอมค่านิยมและพฤติกรรมที่พึงประสงค์ร่วมกัน ประกอบด้วยสมรรถนะ 5 คือ

1. การมุ่งผลสัมฤทธิ์ หมายถึง การเสริมสร้างให้บุคลากรมีความมุ่งมั่นจะปฏิบัติงานให้ดีหรือเกินมาตรฐานที่มีอยู่ ซึ่งมาตรฐานนี้อาจพิจารณาจากผลการปฏิบัติงานของบุคลากร หรือเกณฑ์การวัดผลสัมฤทธิ์ที่ อปท. กำหนด รวมถึงการสร้างสรรค์ พัฒนาผลงาน หรือกระบวนการปฏิบัติงานที่ท้าทายความสามารถ

2. การบริการที่ดี หมายถึง การสนับสนุนให้บุคลากรเกิดความตั้งใจ และความพยายามในการให้บริการ เพื่อสนองความต้องการของประชาชน ตลอดจนกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

3. การสั่งสมความเชี่ยวชาญในอาชีพ หมายถึง การกระตุ้นความสนใจใฝ่รู้แก่พนักงานเพื่อสั่งสมศักยภาพ ความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงาน อีกทั้งยังปรับปรุง พัฒนาให้เกิดการประยุกต์ใช้ความรู้เชิงวิชาการ เทคโนโลยีต่าง ๆ เข้ากับการปฏิบัติงานให้เกิดผลสัมฤทธิ์

มหาวิทยาลัยบูรพา Burapha University

4. จริยธรรม หมายถึง การส่งเสริมให้บุคลากรประพฤติปฏิบัติและครองตนอย่างถูกต้องเหมาะสมตามหลักกฎหมาย คุณธรรม และหลักวิชาชีพ โดยมุ่งถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติมากกว่าประโยชน์ส่วนตน เพื่อเป็นการธำรงรักษาศักดิ์ศรีแห่งอาชีพข้าราชการ

5. ความร่วมแรงร่วมใจ หมายถึง การทำให้บุคลากรเกิดความตั้งใจที่จะทำงานร่วมกับผู้อื่น เป็นส่วนหนึ่งของทีมงาน หน่วยงาน หรือองค์การ ในฐานะสมาชิกในทีม ทั้งมีความ สามารถในการสร้างและดำรงไว้ซึ่งสัมพันธภาพที่ดีกับสมาชิกอื่น

สมรรถนะตามลักษณะงาน (Functional Competency) จัดเป็นสมรรถนะที่บุคลากรในตำแหน่งสายงานนั้นจำเป็นต้องมีเพิ่มเติมจากสมรรถนะหลัก ซึ่งจะแตกต่างกันไปตามลักษณะหน้าที่ความรับผิดชอบ ในทางทฤษฎีนั้นสามารถแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะคือ 1) สมรรถนะร่วมของกลุ่มงานหรือสมรรถนะประจำกลุ่มงาน หมายถึง คุณลักษณะที่บุคคลทุกตำแหน่งงานในกลุ่มงานเดียวกันต้องมี เช่น กลุ่มงานด้านทรัพยากรบุคคล ประกอบด้วยตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์งานบุคคล และนักพัฒนาทรัพยากรบุคคล จะต้องมีสมรรถนะเหมือนกันคือ ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล 2) สมรรถนะเฉพาะแต่ละตำแหน่งในกลุ่มงาน หรือสมรรถนะเฉพาะหน้าที่งาน (Role Specific Competency) หมายถึง คุณลักษณะเฉพาะของแต่ละตำแหน่งในกลุ่มงานนั้นจำเป็นต้องมี อันเป็นความสามารถของบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหางานที่รับผิดชอบ เช่น กลุ่มงานด้านทรัพยากรบุคคล ผู้เป็นเจ้าหน้าที่สรรหาบุคลากรต้องมีความรู้ความสามารถด้านการสัมภาษณ์ ผู้เป็นเจ้าหน้าที่วิเคราะห์งานบุคคล ต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับโครงสร้างและแผนอัตรากำลัง การคิดเชิงวิเคราะห์ และทักษะในการจัดทำแผน เป็นต้น

สมรรถนะตามลักษณะงาน เมื่อนำมาใช้ในการกำหนดสมรรถนะข้าราชการ ปรากฏว่า สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ได้กำหนดไว้เฉพาะสมรรถนะร่วมของกลุ่มงาน และเรียกว่า สมรรถนะประจำกลุ่มงาน โดยมีวัตถุประสงค์ให้ข้าราชการแสดงพฤติกรรมที่เหมาะสมกับหน้าที่ และส่งเสริมให้ข้าราชการปฏิบัติภารกิจในหน้าที่ได้ดีขึ้น โดยมีโมเดลสมรรถนะกำหนดให้แต่ละกลุ่มงานต้องมีสมรรถนะร่วมหรือสมรรถนะประจำกลุ่มงาน กลุ่มงานละ 3 สมรรถนะ ยกเว้นในกลุ่มงานนักบริหารจะต้องมี 5 สมรรถนะ ทั้งนี้สำนักงานฯ กำหนดสมรรถนะร่วมของกลุ่มงานไว้ทั้งสิ้น 20 สมรรถนะ คือ 1) การคิดวิเคราะห์ 2) การมองภาพองค์รวม 3) การพัฒนาศักยภาพคน 4) การสั่งการตามหน้าที่ 5) การสืบเสาะหาข้อมูล 6) ความเข้าใจข้อแตกต่างทางวัฒนธรรม 7) ความเข้าใจผู้อื่น 8) การเข้าใจองค์การ และระบบราชการ 9) การดำเนินการเชิงรุก 10) ความถูกต้องของงาน 11) ความมั่นใจในตนเอง 12) ความยืดหยุ่นผ่อนปรน 13) การสื่อสารจูงใจ 14) ภาวะผู้นำ 15) การวางกลยุทธ์ภาครัฐ 16) สุนทรียภาพทางศิลปะ 17) วิสัยทัศน์ 18) ภาวะผู้นำเปลี่ยนแปลง 19) การควบคุมตนเอง 20) การมอบอำนาจแก่ผู้อื่น

มหาวิทยาลัยบูรพา Burapha University

สำหรับสมรรถนะใน อปท. พบว่า ยังไม่มีการกำหนดให้ต้องนำสมรรถนะมาใช้กับบุคลากรขององค์การ แต่จากผลการวิจัยของอัครเดช ศรพรหม, ประเสริฐ ปิ่นงาม, สมหมาย จตุทอง, สาโรจน์ มะรุมดี, และ จันทร์ทิพย์ ปาลกะวงศ์ ณ อยุธยา (2548); ชัยพงษ์ กองสมบัติ (2548); Saiyasopon (2006); Punyajareon (2006) ต่างพบว่า สมรรถนะส่งผลต่อการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ผลงานของอัครเดชและคณะ ระบุว่า สมรรถนะที่เป็นคุณลักษณะส่วนบุคคลและความรู้ ล้วนมีความสัมพันธ์กับผลการปฏิบัติงาน เช่นเดียวกับผลงานวิจัยของสุจินดา ยิ่งรักศักดิ์ศรี (2547) ทำการศึกษาสมรรถนะการพยาบาลผู้ป่วยที่สูญเสียอวัยวะแขนขา และมีภาวะวิกฤตด้านอารมณ์ พบว่า เมื่อพยาบาลได้รับการพัฒนาสมรรถนะที่เกี่ยวข้องกับการทำงานแล้ว พยาบาลเหล่านี้สามารถปฏิบัติหน้าที่ดีขึ้นอย่างชัดเจน นอกจากนั้นชวนณรงค์ ชื่นจันทร์ (2547) ยังค้นพบด้วยว่า สมรรถนะหลักและสมรรถนะรองสามารถจำแนกกลุ่มผู้มีสมรรถนะดีกับกลุ่มทั่วไปออกจากกันได้

จากการทบทวนวรรณกรรม ผู้วิจัยยังได้ข้อค้นพบเกี่ยวกับการตระหนักถึงความสำคัญของสมรรถนะและความต้องการพัฒนาสมรรถนะการปฏิบัติงาน เพื่อเพิ่มผลสัมฤทธิ์ในการทำงานของบุคลากรภาครัฐและเอกชน ดังเช่นผลการวิจัยของอนุชา เพ็งสุวรรณ (2549) พบว่า ข้าราชการพลเรือนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา (สกอ.) ต่างต้องการพัฒนาสมรรถนะหลักที่สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน กำหนดเป็นแนวทางการปฏิบัติงานของราชการ ในด้านการสั่งสมความเชี่ยวชาญด้านอาชีพเป็นลำดับแรก รองลงมาคือ การมุ่งผลสัมฤทธิ์ ความร่วมแรงร่วมใจ การบริการที่ดี และจริยธรรมตามลำดับ ขณะที่ ชลิดา คงเมือง (2547) ศึกษาบุคลากรในโรงงานอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์ขนาดใหญ่ บุคลากรล้วนเห็นว่า สมรรถนะด้านความรู้ ทักษะ และพฤติกรรมมีความจำเป็นต่อการปฏิบัติงาน ทั้งนี้การพัฒนาสมรรถนะด้านความรู้ ควรให้ความสำคัญด้านความรอบรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับงาน รวมถึงความสามารถในการบริหารจัดการมากที่สุด ส่วนสมรรถนะด้านทักษะ ควรมุ่งการทำงานเป็นทีม การคิดวิเคราะห์ การบริหารการเปลี่ยนแปลง การใช้คอมพิวเตอร์ การสื่อสาร และทักษะด้านภาษาต่างประเทศ สำหรับสมรรถนะด้านพฤติกรรม พนักงานส่วนใหญ่ระบุว่า พฤติกรรมการมุ่งสู่เป้าหมาย และความสำเร็จ การรักการเรียนรู้ด้วยตนเอง อดทนต่อความกดดัน ความเป็นผู้นำ การมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และมีจริยธรรม เป็นสมรรถนะที่พึงประสงค์ในการทำงาน

ผลการรวบรวมงานวิจัยข้างต้นสามารถยืนยันได้ว่า สมรรถนะ เป็นปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงานของบุคลากรทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ดังนั้นผู้วิจัยจึงนำมิติสมรรถนะและการพัฒนาสมรรถนะมาใช้เป็นตัวชี้วัด เพื่อแสดงความสัมพันธ์กับผลสัมฤทธิ์ของการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น โดยให้ความสำคัญกับสมรรถนะหลักที่ประกอบด้วยการมุ่งผลสัมฤทธิ์ การบริการที่ดี การสั่งสมความเชี่ยวชาญในอาชีพ จริยธรรม และความร่วมแรงร่วมใจ

มหาวิทยาลัยบูรพา Burapha University

และสมรรถนะตามลักษณะงาน ที่จำแนกตามตำแหน่งของบุคลากรซึ่งจำเป็นต้องมี เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้ประสบความสำเร็จ

<u>การบริหารผลการปฏิบัติงาน</u> เนื่องจากเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า ระบบการบริหารจัดการที่ดีเป็นส่วนหนึ่งของความสำเร็จในการบริหารจัดการในองค์การ เพราะองค์การ ใดมีการจัดระบบการดำเนินภายในเป็นอย่างดี ผลที่ตามมาก็ย่อมจะดีตามไปด้วย แต่ก็ปฏิเสธไม่ได้เช่นกันว่าแม้องค์การ จะมีระบบที่ดีเพียงใด หากไม่สามารถตรวจสอบหรือวัดผลได้ ก็ไม่อาจดึงประสิทธิภาพของการบริหารจัดการ หรือผลงานนั้น มาใช้ประโยชน์ได้อย่างสูงสุด ด้วยฐานคิดเช่นนี้ จึงเป็นที่มาของความพยายามที่จะนำแนวคิดการบริหารงานที่มุ่งผลงานมาบูรณาการร่วมกับแนวคิดการจัดการคน เพื่อให้องค์การ มีผลสัมฤทธิ์ในด้านงานและด้านคนไปพร้อมกัน

การบริหารผลการปฏิบัติงาน จึงเป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนาระบบราชการปัจจุบัน ที่สอดคล้องกับบทบัญญัติตามมาตรา 34 ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ที่ระบุไว้ว่า การจัดระเบียบข้าราชการต้องเป็นไปเพื่อผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ อย่างไรก็ดี การพัฒนาให้มีวัฒนธรรมที่ยึดผลงานได้นั้น องค์การ ต้องมีระบบการบริหารงานที่สามารถสร้างความเชื่อมโยงและความชัดเจนให้กับเป้าหมายการปฏิบัติงานทุกระดับในองค์การ เพื่อให้บุคลากรมุ่งปฏิบัติงานไปในทิศทางเดียวกัน การมีโครงสร้างงาน รวมทั้งต้องมีกระบวนการประเมินผลงานที่บ่งบอกประสิทธิภาพผลงานหรือมรรคผลที่แต่ละบุคคล (Employee Contribution) มีให้ต่อองค์การ (สุรพงษ์ มาลี, 2551, หน้า 36) เพื่อช่วยให้บุคลากรประเมินความสามารถและศักยภาพในการปฏิบัติงานของตนต่อความสำเร็จขององค์การ และรู้ว่าต้องทำอะไร อย่างไร ให้องค์การบรรลุเป้าหมายที่ต้องการ ส่วนผู้บริหารตามสายงานและหน่วยงานทรัพยากรบุคคล ก็จะทราบจุดอ่อน จุดแข็งของแต่ละบุคคล และนำข้อมูลเหล่านี้ไปดำเนินการทางการบริหาร อาทิ การเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง เลื่อนเงินเดือน หรือจัดทำ “แผนพัฒนารายบุคคล” หรือ Individual Development Plan เพื่อพัฒนาบุคลากรได้อย่างถูกต้อง เหมาะสม ตรงกับความต้องการขององค์การ การสร้างวัฒนธรรมที่ยึดผลงาน จึงเป็นเรื่องของการสร้างบรรยากาศในการทำงานที่สร้างสรรค์ ยืดหยุ่น และมีความหลากหลาย เนื่องจากให้ความสำคัญกับผลงานของบุคลากร มากกว่ากรอบกระบวนการทำงานแบบเดิม นอกจากนี้ การสร้างวัฒนธรรมมุ่งผลงานยังช่วยส่งเสริมสัมพันธภาพอันดีระหว่างหัวหน้ากับลูกน้อง อันเนื่องมาจากกระบวนการติดตามและพัฒนาบุคลากรอย่างใกล้ชิดและต่อเนื่อง โดยมีกระบวนการสื่อสารภายในองค์การ อย่างทั่วถึงเป็นเครื่องมือสำคัญ ประการสุดท้าย วัฒนธรรมที่ยึดผลงาน จะเป็นกระบวนการช่วยสร้างสภาพแวดล้อมรวมทั้งวิธีปฏิบัติงาน ที่สนับสนุนให้บุคลากรทำงานอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด โดยมีเป้าหมายอยู่ที่การสร้างผลผลิตและผลงานที่สูงขึ้น

มหาวิทยาลัยบูรพา Burapha University

สำหรับกระบวนการบริหารผลการปฏิบัติงาน ที่กำหนดโดยสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน(ม.ป.ป., หน้า 97) เกิดจากแนวคิดการสร้างความเชื่อมโยงในเป้าหมายการปฏิบัติงานของทุกระดับในองค์การ (Organizational Alignment) โดยการบริหารผลการปฏิบัติงานของบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อนำไปสู่ความสำเร็จขององค์การ โดยมุ่งเน้นผลปฏิบัติงาน (Performance-based) ให้มีความเป็นรูปธรรม มีผลผลิต และผลลัพธ์ที่ชัดเจน สามารถวัดได้จริง มีความโปร่งใสและเป็นธรรม ทั้งนี้ ผลการปฏิบัติงานในระดับบุคคลจะสามารถดำเนินไปในทิศทางเดียวกับเป้าหมายที่องค์การ ต้องการได้ ย่อมต้องประกอบด้วย 4 ขั้นตอน คือ

1. การวางแผนการปฏิบัติงาน จัดเป็นกระบวนการแรกของการกำหนดเป้าหมายการปฏิบัติงานในระดับบุคคล เพื่อให้ผลผลิตและผลลัพธ์ของงานสอดคล้องและส่งผลต่อเป้าหมายและความสำเร็จขององค์การ อย่างแท้จริง ซึ่งต้องกระทำโดยการถ่ายทอด (Cascading) เป้าหมายขององค์การ ลงมาตามลำดับชั้น คือ จากระดับองค์การ ลงสู่ระดับสำนัก/กอง ฝ่าย/ส่วน/กลุ่ม จนถึงระดับบุคคล เพื่อให้ผู้ปฏิบัติทำงานไปในทิศทางเดียวกันกับองค์การ โดยเป้าหมายงานในระดับต่าง ๆ นี้ เป็นปัจจัยหนึ่งที่นำไปสู่เป้าหมายเชิงกลยุทธ์ขององค์การ ด้วยเหตุนี้เอง การวางแผนการปฏิบัติงานจึงเป็นการสร้างความชัดเจนในเป้าหมายการปฏิบัติงาน โดยแบ่งออกเป็น 2 องค์ประกอบคือ การวางแผนผลสำเร็จของงานที่คาดหวัง และสมรรถนะหรือคุณลักษณะของบุคคลที่ถูกคาดหวังในการปฏิบัติงาน

2. การพัฒนาผลการปฏิบัติงาน เป็นกระบวนการวางแผนการพัฒนาผลการปฏิบัติงานรายบุคคล (Individual Performance Improvement Plan: IPIP) เพื่อส่งเสริมและปรับปรุงความรู้ ทักษะ สมรรถนะของผู้ปฏิบัติงาน ให้ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิผล ประสิทธิภาพ และบรรลุเป้าหมายการปฏิบัติงานที่กำหนดไว้ในปัจจุบัน การวางแผนผลการพัฒนาการปฏิบัติงานนี้ จึงต้องเริ่มทำอย่างชัดเจน ตั้งแต่ต้นรอบการประเมินและทำการทบทวนแผนพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ควบคู่ไปกับการติดตามผลการปฏิบัติงานตลอดรอบการประเมิน

ผู้บังคับบัญชาอาจเลือกสมรรถนะที่เห็นว่า ผู้ปฏิบัติงานในสังกัดแต่ละคนควรได้รับการพัฒนาที่สุด โดยอาจเป็นสมรรถนะที่เป็นจุดเด่น หรือสมรรถนะที่เป็นจุดด้อยก็ได้ หลังจากนั้นกำหนดกิจกรรมเพื่อการพัฒนาสมรรถนะดังกล่าว เช่น การสอนงานโดยตรง ส่งไปอบรมในเรื่องที่ต้องการพัฒนา หรือการมอบหมายงานพิเศษให้ทำ นอกจากนี้ การวางแผนพัฒนาต้องมีการกำหนดช่วงเวลาและการวัดความสำเร็จของกิจกรรมเพื่อการพัฒนาด้วย

ข้อมูลการพัฒนานี้ นอกจากใช้ส่งเสริมหรือปรับปรุงผลการปฏิบัติงานแล้ว ยังสามารถใช้เป็นแนวทางให้ผู้รับผิดชอบด้านการพัฒนาของหน่วยงานทราบความต้องการของการพัฒนา

มหาวิทยาลัยบูรพา Burapha University

ผู้ปฏิบัติงานในองค์การ และสามารถวางแผนการพัฒนาอย่างเป็นระบบและตรงตามความต้องการได้อีกด้วย

3. การติดตามผลการปฏิบัติงาน หลังจากมีการวางแผนกำหนดเป้าหมายระดับบุคคลที่ตกลงไว้ในการทำงานแต่ละข้อและการวางแผนพัฒนาผลการปฏิบัติงานแล้ว ผู้บังคับบัญชาจะต้องใช้ช่วงเวลาตลอดรอบการประเมิน เป็นโอกาสในการดูผลงาน ความสามารถ ทักษะ และสมรรถนะในการปฏิบัติงาน รวมทั้งการนำไปสู่การสังเกตปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาด้วย

การติดตามดูแลการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชา ต้องกระทำอย่างใกล้ชิดต่อเนื่องเหมาะสม ผู้บังคับบัญชาควรใช้ช่วงเวลานี้ เพื่อการให้คำชมเชย หรือให้การสอนงานแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา โดยมีการบันทึกการสอนงานผู้ใต้บังคับบัญชาแต่ละคนเอาไว้

4. การประเมินผลการปฏิบัติงาน เป็นการประเมินเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาทราบว่า ผลการปฏิบัติงานเป็นอย่างไร อยู่ในระดับใด เพื่อใช้เป็นข้อมูลสำคัญประกอบการพิจารณาด้านต่าง ๆ เช่น การให้รางวัลหรือให้ผลตอบแทนที่เหมาะสม การปรับปรุงผลการปฏิบัติงาน วิธีการทำงานหรือเครื่องมือที่ช่วยสนับสนุนการปฏิบัติงาน นอกจากนั้น ผลการประเมินการปฏิบัติงาน ยังชี้ให้เห็นถึงช่องว่างระหว่างเป้าหมายที่ตั้งไว้กับผลการปฏิบัติงานจริงที่เกิดขึ้น ซึ่งเป็นข้อมูลสำคัญในการหาสาเหตุ ทั้งนี้อาจมาจากระดับบุคคล เช่น สมรรถนะและความรู้ในงาน หรือระดับองค์การ เช่น กระบวนการทำงานหรือเครื่องมือที่ช่วยสนับสนุนการทำงาน เป็นต้น

<u>ระบบค่าตอบแทนและสิ่งจูงใจ</u> วัตถุประสงค์สำคัญอย่างหนึ่งของการบริหารทรัพยากรบุคคลในองค์การ คือ การดึงดูด รักษา และจูงใจให้บุคลากรแต่ละตำแหน่งปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ สำหรับค่าตอบแทนถือเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้บุคลากรปฏิบัติงานด้วยความเต็มใจเพื่อให้เกิดผลดีต่อองค์การและตนเอง

ส่วนสิ่งจูงใจจัดเป็นกิจกรรมที่สำคัญอีกกิจกรรมหนึ่ง ในการบริหารทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์ ที่สำนักงานคณะกรรมการระบบข้าราชการได้เน้นให้องค์การ ภาครัฐจะต้องนำไปปฏิบัติ เพื่อสนองตอบต่อการบรรลุเป้าประสงค์ของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทยและการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ที่กำหนดให้ส่วนราชการและจังหวัด ต้องจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการ การประเมินผล และการได้รับสิ่งจูงใจตามผลการปฏิบัติงาน

แรงจูงใจในการทำงาน จึงเป็นกระบวนการกระตุ้นความพยายามของแต่ละบุคคลไปยังจุดประสงค์ขององค์การ ซึ่งถูกนำมาใช้อย่างแพร่หลายในกระบวนการทรัพยากรมนุษย์ เพื่อให้

แน่ใจได้ว่า พนักงานหรือบุคลากรในหน่วยงานที่ได้รับแรงจูงใจในการทำงานจะเกิดความพึงพอใจ และพร้อมปฏิบัติงาน เพื่อผลสำเร็จขององค์การ

ดุษฎีนิพนธ์ฉบับนี้จึงขอกำหนดตัวชี้วัดด้านระบบค่าตอบแทนและสิ่งจูงใจ ออกเป็น 2 ส่วนคือ ด้านระบบค่าตอบแทนและด้านศักดิ์ศรีและเกียรติภูมิ ดังนี้

ระบบค่าตอบแทน สำหรับการกำหนดหลักการบริหารค่าตอบแทนที่มีประสิทธิภาพ Armstrong and Stephen (2005, p.211) กล่าวว่า โดยทั่วไปแล้วมีลักษณะดังต่อไปนี้ 1) ระดับการให้รางวัล (The Level of Reward) องค์การจะต้องมีความชัดเจนว่าจะกำหนดค่าตอบแทนแก่บุคลากรของตนจำนวนเท่าใด โดยนำหลักความสามารถในการจ่าย และหลักการจูงใจ เป็นแนวทางในการพิจารณา 2) การจ่ายที่เท่าเทียม สำหรับงานที่มีระดับความรับผิดชอบหรือความยากง่ายเท่ากัน (Equal Pay for Equal Work) 3) มีความเป็นธรรมภายใน และมีความสามารถในการแข่งขันกับองค์การ ภายนอก (Internal Equity and External Competitiveness) กล่าวคือ ในการปฏิบัติงานที่ต้องใช้ความรู้ความสามารถหรือความรับผิดชอบสูง ผู้ที่ปฏิบัติงานได้ดีกว่าย่อมควรได้รับผลตอบแทนที่สูงกว่า ขณะเดียวกันค่าจ้างเงินเดือนหรือผลตอบแทนอื่นที่กำหนดขึ้น ต้องสอดคล้องกับการจ้างงานในตลาดแรงงานด้วย 4) การให้รางวัลแบบองค์รวม (Total Reward) กล่าวคือ องค์การ จะต้องมีการกำหนดนโยบายการจ่ายผลตอบแทนที่เป็นตัวเงินและไม่ใช่ตัวเงิน เพื่อให้เกิดภาวะสมดุลระหว่างสัดส่วนของค่าจ้างเงินเดือนและสวัสดิการ 5) การให้รางวัลตามเงื่อนไข (Contingent Reward) เพื่อชักจูงให้บุคลากรผลิตผลงานเพิ่มขึ้น เช่น การจ่ายตามความสามารถของบุคคล การจ่ายค่าตอบแทนตามผลงาน 6) ความโปร่งใส (Transparency) องค์การจะต้องมีนโยบาย หลักเกณฑ์ชัดเจนเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณา ตัดสินใจด้านค่าตอบแทนและผลประโยชน์อื่น กับทั้งต้องสื่อสารให้บุคลากรทุกฝ่ายรับทราบ เพื่อให้มั่นใจว่า บุคลากรจะได้รับความเป็นธรรมจากการบริหารค่าตอบแทนและประโยชน์อื่นดังกล่าว

อย่างไรก็ดี ระบบเงินเดือน ค่าจ้าง และผลตอบแทนอื่นที่ อปท. จัดให้แก่บุคลากร ก็ยังไม่สามารถสร้างแรงจูงใจให้กับข้าราชการส่วนท้องถิ่นได้ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2545; สถาบันวิจัยและพัฒนาแห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2546; สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546) ทั้งนี้สถาบันวิจัยและพัฒนาแห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ (2546) พบว่า บุคลากรที่สังกัด อบจ., เทศบาล และ อบต. ถึงร้อยละ 88.89 ลงความเห็นว่าเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนในปัจจุบัน ไม่สามารถสร้างแรงจูงใจในการไม่คิดโอนย้ายไปทำงานที่อื่น เนื่องจากค่าตอบแทนที่ได้รับน้อย ไม่เหมาะสมกับปริมาณงาน ไม่สามารถสร้างความภูมิใจในอาชีพและขาดแรงจูงใจในการทำงาน เป็นต้น ส่วนสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2546) ระบุชัดเจนว่า การที่ อปท. ใช้บัญชีโครงสร้างเงินเดือนเดียวกันกับบัญชี

มหาวิทยาลัยบูรพา Burapha University

เงินเดือนของข้าราชการพลเรือน ย่อมทำให้ อปท. ประสบปัญหาเดิม ๆ ที่เกิดขึ้นกับข้าราชการพลเรือน นั่นคือ ปัญหาอัตราเงินเดือนไม่สอดคล้องกับภาระค่าครองชีพ เป็นผลทำให้ข้าราชการขาดขวัญและกำลังใจในการทำงาน และยังอาจเกิดปัญหาการขาดแรงจูงใจในการให้บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาทำงานกับท้องถิ่น นอกจากนั้นสิทธิประโยชน์อื่น อาทิ สวัสดิการ ค่ารักษาพยาบาล ค่าเล่าเรียนบุตร ค่าเช่าบ้าน ก็ยังไม่สนองตอบความต้องการที่แท้จริงได้ เช่นเดียวกับการศึกษาของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย (2545) พบว่าข้าราชการส่วนท้องถิ่นมากกว่าร้อยละ 50 มีรายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่าย ทั้งนี้กลุ่มข้าราชการที่สังกัดเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล จัดเป็นกลุ่มที่มีปัญหาภาวะทางการเงินมากกว่าข้าราชการที่สังกัด อบจ. จากสภาพปัญหาด้านค่าจ้างเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่น ผลการวิจัยทุกฉบับต่างเสนอว่า ควรมีการปรับปรุงโครงสร้างเงินเดือนของข้าราชการท้องถิ่น ด้วยการแก้ไขระเบียบการเลื่อนขั้นเงินเดือนเสียใหม่ให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้น เช่น การจัดทำบัญชีเงินเดือนออกเป็นหลายบัญชีให้ท้องถิ่นเลือกใช้ตามศักยภาพและความเหมาะสม การแก้ไขหลักเกณฑ์ที่กำหนดให้กรอบค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรไม่เกินร้อยละ 40 ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญทำให้ อปท. ไม่สามารถกำหนดเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทนตรงกับภาระค่าครองชีพในปัจจุบัน หรือแม้กระทั่งให้ อปท. ที่มีค่าใช้จ่ายด้านเงินเดือนและประโยชน์ทดแทนอื่นไม่ถึงร้อยละ 40 ตามกฎหมายกำหนด สามารถจัดสวัสดิการเพิ่มเติมโดยจ่ายในรูปแบบที่ข้าราชการ ท้องถิ่นเลือกได้ตามความต้องการ เพื่อจูงใจให้ข้าราชการท้องถิ่นทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งยังเป็นการรักษาบุคลากรที่มีคุณภาพให้คงอยู่ และมีความก้าวหน้าไม่ด้อยไปกว่าอาชีพอื่น เรื่องการจูงใจนี้ สถาบันวิจัยและพัฒนาแห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ (2546) เสนอให้ อปท. มีระบบการจ่ายค่าจ้างตามทักษะ (Skill--Based Pay) สูงขึ้นกว่าข้าราชการพลเรือนเพื่อสร้างขวัญกำลังใจ และช่วยทำให้เกิดการดึงดูดบุคลากรที่มีความสามารถจากส่วนกลางมาทำงานในส่วนท้องถิ่น และการจ่ายค่าจ้างตามผลงาน(Variable Pay) โดยเฉพาะการจัดการเรื่องเงินโบนัส สำหรับองค์การ ที่สร้างสัมฤทธิผลได้อย่างแท้จริง นอกจากนั้นควรมีการปรับโครงสร้างเงินเดือนใหม่ ที่กำหนดให้มากกว่าข้าราชการพลเรือนทั่วไป สอดคล้องกับสรศักดิ์ สร้อยสนธิ์ (2511) ย้ำว่า อัตราเงินเดือนของข้าราชการท้องถิ่นต้องได้สัดส่วนกับงาน โดยคำนึงถึงการดึงดูด (Attraction) คนเข้ามาทำงาน และคำนึงถึงมาตรฐานการครองชีพ (Standard of Living) ทั้งยังควรกำหนดให้มีอัตราเงินเพิ่มพิเศษให้มีลักษณะแตกต่างกันไป ตามความเจริญมากน้อยของ อปท. เพื่อบำรุงขวัญ ส่งเสริม และให้กำลังใจแก่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่ปฏิบัติงาน รวมถึงการดึงดูดใจให้บุคลากรที่มีความรู้ไปปฏิบัติงานโดยไม่เกิดความท้อแท้อีกด้วย

ศักดิ์ศรีและเกียรติภูมิ ในทางวิชาการบริหารงานบุคคลถือว่าเกียรติภูมิของผู้ทำงานมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าความมั่นคงในอาชีพและเงินเดือน การที่บุคลากรมีเกียรติภูมิต่ำ

มหาวิทยาลัยบูรพา Burapha University

หรือไม่เป็นที่ยอมรับจากสังคมว่าเป็นอาชีพที่มีเกียรติแล้ว ย่อมดึงดูดผู้มีความรู้ความสามารถเข้าทำงานได้ยาก (Maddick, 1963, p.185) สำหรับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ศักดิ์ศรีและเกียรติภูมิของข้าราชการท้องถิ่น ยังต่ำกว่าข้าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคอยู่มาก และจัดเป็นประเด็นสำคัญของ อปท. ยังมิอาจสร้างกำลังใจแก่ข้าราชการในอันจะทำงานให้เกิดผลดีเลิศอย่างควรจะเป็น ทั้งยังมิอาจจูงใจให้บุคลากรอื่นเข้ามาทำงานในท้องถิ่นจากผลการศึกษาของสรศักดิ์ สร้อยสนธิ์ (2511) ระบุว่า การขาดเกียรติภูมิด้อยศักดิ์ศรีของข้าราชการท้องถิ่นเกิดจากสาเหตุหลายประการ ประการแรก คือ รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างการใช้อำนาจของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคต่อองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มีลักษณะเป็นการควบคุมแทนที่จะการกำกับดูแล หรือมีบรรยากาศต่างฝ่ายต่างมีสิทธิหน้าที่ในทางกฎหมาย ซึ่งสามารถต่อรองหรือโต้แย้งได้ เมื่อเป็นเช่นนี้ในทางปฏิบัติจึงปรากฏว่า ข้าราชการหรือผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องมักเข้าใจว่า ตนมีฐานะและอำนาจเหนือกว่าข้าราชการ อปท. จึงใช้อำนาจหรือดุลยพินิจทั้งที่ชอบและไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยอ้างสิทธิในการกำกับดูแล ผลที่เกิดขึ้นจึงหลีกเลี่ยงมิได้ที่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นจะรู้สึกว่าตนมีความด้อยในศักดิ์ศรี เมื่อเปรียบเทียบกับข้าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ประการต่อมา ข้าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมักถือว่าตนเป็นผู้มีความรู้ มียศตำแหน่งจึงเป็นผู้มีเกียรติทางสังคมสูง แนวความคิดนี้ ยังเป็นไปในทางเดียวกับประชาชนเช่นกัน เพราะหากเปรียบเทียบระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดกับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด แม้บุคคลทั้งสองจะเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการบริหารปกครองจังหวัด แต่ข้าราชการและประชาชนโดยทั่วไปกลับให้ความเคารพนับถือในตัวผู้ว่าราชการจังหวัด มากกว่านายก อบจ. ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ผลที่เกิดขึ้นจึงส่งผลให้ข้าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เป็นผู้มีศักดิ์ศรีและเกียรติภูมิสูงกว่าข้าราชการส่วนท้องถิ่นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ประการสุดท้าย นัยสำคัญของปัญหาเรื่องศักดิ์ศรีและเกียรติภูมิ ยังสะท้อนให้เห็นแนวความคิดว่าบุคคลในราชการส่วนท้องถิ่น พยายามเรียกร้องให้ตนมีสถานภาพเป็นข้าราชการ ซึ่งก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 บุคลากรที่สังกัดเทศบาลและ อบต. ยังคงดำรงสถานะเป็น “พนักงานส่วนท้องถิ่น” ขณะที่บุคลากรที่สังกัด อบจ. มีสถานะเป็น “ข้าราชการส่วนท้องถิ่น” ความไม่เท่าเทียมกันในการเรียกชื่อบุคลากรทำให้พนักงานเทศบาลและพนักงานส่วนตำบลรู้สึกว่า ตนมีศักดิ์ศรีด้อยกว่าข้าราชการ อบจ. (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2546) แต่ในข้อเท็จจริง ทั้งข้าราชการส่วนท้องถิ่นและพนักงานส่วนท้องถิ่น ไม่ได้มีสถานภาพหรือความรับผิดชอบทางกฎหมายแตกต่างกัน เพียงชื่อเรียกต่างกันเพราะประวัติความเป็นมาและการจัดตั้ง อปท. แต่ละประเภท เกิดต่างยุคต่างสมัย และเหตุผลของผู้ร่างกฎหมายในแต่ละช่วงเวลาต่างกัน (อภิชัย ศรีเมือง, 2550, หน้า 186)

มหาวิทยาลัยบูรพา Burapha University

<u>โอกาสก้าวหน้าในอาชีพ</u> ในการประกอบอาชีพการงาน บุคลากรทุกคนย่อมต้องการโอกาสก้าวหน้าในการทำงาน โดยเฉพาะการเลื่อนขั้นไปสู่ตำแหน่งที่สูงขึ้น การให้โอกาสที่จะก้าวหน้าในหน้าที่การงาน จึงเป็นการสร้างขวัญที่สำคัญแก่ผู้ปฏิบัติงาน ทั้งยังทำให้บุคลากรรู้สึกว่าตนเป็นผู้มีคุณค่าและได้รับการยอมรับจากองค์การ Pigors and Myers (1961, p. 375) กล่าวว่า การเลื่อนตำแหน่งจัดเป็นความก้าวหน้าของผู้ปฏิบัติงานที่ดีขึ้นกว่าเดิม มีความรับผิดชอบมากขึ้น มีเกียรติภูมิ หรือสถานภาพสูงขึ้น มีความชำนาญเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะจะได้รับอัตราเงินเดือน สถานที่ทำงาน ชั่วโมงการทำงาน และลักษณะของงานที่ดีขึ้นด้วย การเลื่อนตำแหน่งหรือความก้าวหน้าในอาชีพจึงมีความสำคัญต่อบุคลากร เพราะจะเป็นการสร้างหลักประกันความมั่นคงในการทำงาน และเพิ่มพูนประโยชน์เกื้อกูลในด้านต่าง ๆ

อย่างไรก็ดี การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นก็ยังมีข้อจำกัดซึ่งไม่อาจทำให้ข้าราชการท้องถิ่นมีความก้าวหน้าในอาชีพการทำงานเท่าใดนัก ทั้งนี้เนื่องมาจากระบบการกำหนดตำแหน่งที่ใช้อยู่ในระบบการบริหารงานบุคคลปัจจุบัน เป็นระบบที่สร้างขึ้นมาเพื่อใช้กับองค์การ ขนาดใหญ่ แต่ลักษณะกายภาพของ อปท. มีขนาดต่างกันทำให้บุคลากรท้องถิ่นไม่สามารถก้าวหน้าในสายงานของตนใน อปท. ที่ตนสังกัด (พรรคไทยรักไทย, 2545, หน้า 13) โดยเฉพาะ อปท. ที่มีขนาดเล็ก รายได้น้อย มีเส้นทางสายอาชีพจำกัด รวมถึงปัญหาการเลื่อนขั้นเงินเดือนตามหลักเกณฑ์ กำหนดให้ท้องถิ่นเลื่อนขั้นเงินเดือนในอัตราไม่เกินร้อยละ 15 (สถาบันวิจัยและพัฒนาแห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2546) ค่อนข้างสูง จากผลการศึกษาของพรรคไทยรักไทย ระบุว่า ปัญหาความก้าวหน้าในอาชีพยังขึ้นอยู่กับผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง หากผู้บริหารใช้อำนาจในการบริหารงานบุคคลโดยไม่คำนึงถึงหลักคุณธรรม อาทิ การไม่ขึ้นเงินเดือนประจำปี การไม่ขยายกรอบอัตราตำแหน่ง ก็ย่อมเป็นผลให้บุคลากรของท้องถิ่นไม่สามารถก้าวหน้าตามระบบได้เช่นกัน ส่วนสรศักดิ์ สร้อยสนธิ์ (2511) และ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น (2546) กล่าวตรงกันว่า รูปแบบ อปท. ที่มีหลายรูปแบบส่งผลให้ระบบบริหารงานบุคคลท้องถิ่นมีหลายระบบ ประกอบกับการแบ่งคณะกรรมการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นเป็น ก.กลาง และ ก.จังหวัด ตามรูปแบบของ อปท. ทำให้ข้าราชการท้องถิ่นถูกแบ่งแยกและมีขอบเขตการบริหารงานบุคคลจำกัด เพราะต่างก็กำหนดมาตรฐานด้านการบริหารงานบุคคลของตนออกมาใช้ ซึ่งนอกจากจะส่งผลต่อความไม่เท่าเทียมกันโอกาสความก้าวหน้า ยังอาจเป็นช่องทางให้ข้าราชการต้องการโอนย้ายไปอยู่ใน อปท. ที่มีความเจริญก้าวหน้า หรือมีสิ่งอำนวยความสะดวก และในทางกลับกัน ข้าราชการที่ประสบปัญหาในการปฏิบัติงานใน อปท. ต้องการโอนย้ายไปยัง อปท. ต่างรูปแบบกัน อาจพบกับปัญหาและอุปสรรคจากการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการคัดเลือก การกำหนดคุณสมบัติที่แตกต่างกัน หรือกรณีความล่าช้าในการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง พบว่า อปท. ขนาดเล็ก เช่น เทศบาล และ อบต. ขนาด

กลางถึงขนาดเล็ก มักประสบกับปัญหาการเลื่อนขั้นหรือการปรับระดับปลัด อบต. จากระดับ 5 เมื่อมีคุณสมบัติครบถ้วนแล้วขึ้นไปเป็นระดับ 6 ทั้งนี้การเลื่อนขั้นจะสมบูรณ์ต่อเมื่อ ก.จังหวัดมีมติเห็นชอบ และอนุมัติกับการเสนอการเลื่อนขั้นดังกล่าว จังหวัดบางแห่งมี อบต. จำนวนมาก ทำให้ปลัด อบต. ระดับ 5 ที่มีคุณสมบัติครบรอปรับจำนวนมาก ขณะที่การบรรจุวาระการประชุมของ ก. อบต. จังหวัด มีเพียงเดือนละ 1 หรือ 2 ครั้งเท่านั้น นอกจากนี้การประชุมแต่ละครั้ง ที่ประชุม ก. จังหวัด ก็ให้การรับรองอนุมัติการปรับระดับปลัด อบต. ค่อนข้างน้อย ส่งผลให้มีปลัด อบต. รอปรับระดับจำนวนหนึ่งตกค้าง หรือกระทั่งมีประเด็นการปรับขั้นที่ไม่เป็นไปตามลำดับ ก่อนหลัง กรณีดังกล่าว ท้องถิ่นจังหวัดซึ่งเป็นเลขา ฯ ก. จังหวัด มักแย้งว่างานมีปริมาณมาก จำนวนบุคลากรมีไม่เพียงพอ และเอกสารประกอบการพิจารณาที่ส่งมาผิดพลาด ไม่ครบถ้วน เป็นต้น (สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2547 หน้า 1)

การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับ ระบบค่าตอบแทนและสิ่งจูงใจในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นดังที่กล่าวมาข้างต้น จึงเป็นเครื่องยืนยันได้ว่า การจูงใจทั้งในด้านระบบเงินเดือน ศักดิ์ศรีและเกียรติภูมิ รวมถึงความก้าวหน้าในอาชีพการงาน ล้วนเป็นปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับผลสัมฤทธิ์ในการบริหารงานบุคคล และความสำเร็จในการทำงานของ อปท. เนื่องจากสิ่งจูงใจเหล่านี้ จะเอื้ออำนวยต่อการสร้างโอกาสให้บุคลากรที่มีสมรรถนะสูงเข้ามาทำงานในท้องถิ่น ขณะเดียวกันผู้ที่ปฏิบัติงานอยู่ จะได้รับแรงกระตุ้นให้พัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง ด้วยทราบว่ารูปแบบและแนวทางการบริหารงานบุคคลใน อปท. จะเป็นไปในทางที่สร้างให้บุคลากรมีขวัญกำลังใจ มีศักดิ์ศรี มีโอกาสก้าวหน้า และได้รับค่าตอบแทนตลอดจนผลประโยชน์เกื้อกูลที่เหมาะสม (อิสระ สุวรรณบล, 2544) ตามกรอบแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่มุ่งให้ข้าราชการเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่า ซึ่งควรได้รับการปฏิบัติ และพัฒนาเพื่อสร้างประโยชน์ให้กับระบบราชการมากยิ่งขึ้น (ทวีศักดิ์ สูทกวาทิน, 2550 หน้า 9 – 11)

แนวคิดผลสัมฤทธิ์การบริหารงานบุคคล

การบริหารทรัพยากรมนุษย์ในปัจจุบัน มีการเปลี่ยนแปลงแนวคิดด้านการบริหารต่าง ๆ เป็นอย่างมาก การประเมินผลสัมฤทธิ์ในการบริหารงานบุคคล ก็เป็นอีกแนวคิดหนึ่งที่ทำให้การบริหารทรัพยากรมนุษย์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ การทำความเข้าใจในแนวคิดผลสัมฤทธิ์ในการบริหารงานบุคคล จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการนำแนวคิดดังกล่าวไปใช้ในองค์การ ให้เกิดประโยชน์สูงสุด การศึกษาครั้งนี้จึงทบทวนแนวคิดและขอบข่ายการประเมินผลสัมฤทธิ์ของการบริหารงานบุคคล หรือ Human Resource Scorecard ซึ่งต่อไปจะเรียกว่า HR Scorecard ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

มหาวิทยาลัยบูรพา Burapha University

1. แนวคิด HR Scorecard

แนวคิด HR Scorecard เป็นแนวคิดที่ Becker, Huselid, and Ulrich (2001) นำเสนอไว้ในหนังสือชื่อ The HR Scorecard: Linking People Strategy and Performance โดยได้พัฒนามาจากแนวคิดการประเมินผลแบบสมดุล (Balanced Scorecard) ของ Kaplan and Norton (1996) ที่นำแนวคิดทางการเงิน (Financial) การตลาด (Marketing) การผลิต (Production/Process Redesign) การบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource) มาบูรณาการเข้าไว้ในมิติการวัดเชิงกลยุทธ์ ที่มุ่งสู่ผลลัพธ์ แต่ด้วยแนวคิด Balance Scorecard ยังขาดการมององค์การและการจัดการเป็นระบบ ทำให้ต่อมานักวิชาการบางกลุ่มที่ไม่เห็นด้วย จึงได้มีการปรับเปลี่ยนโมเดลของการปฏิบัติการทางกลยุทธ์ใหม่ โดยจัดทำเป็นแผนที่กลยุทธ์ (Strategy Map) ขึ้นมาประกอบ เพื่อทำให้การจัดการมีรูปธรรมและเป็นระบบมากขึ้น โดยในแผนที่กลยุทธ์นี้มีความพยายามที่จะอธิบายถึง สินทรัพย์ที่จับไม่ได้ (Intangible assets) เช่น ทุนมนุษย์ (Human Capital) ทุนสารสนเทศ (Information Capital) และทุนองค์การ (Organization Capital) ซึ่งสินทรัพย์ที่จับไม่ได้ในเรื่องของทุนมนุษย์ (Human Capital) ได้กลายมาเป็นแนวคิดสำหรับการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในปัจจุบัน โดยมองว่า ทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource) เป็นทรัพยากรที่มีคุณค่ามหาศาลที่ต้องพิจารณาจากทักษะ ประสบการณ์ และความรู้

อย่างไรก็ตาม แม้ทรัพยากรบุคคลจะเป็นทรัพยากรที่สำคัญอย่างยิ่งต่อการบริหารจัดการภายในองค์การ แต่การบริหารจัดการบุคลากรให้มีสภาพเป็นทุน ที่สามารถวัดและประเมิน กลับทำได้ค่อนข้างยากลำบาก ดังนั้น แต่ละองค์การจำเป็นต้องมีเครื่องมือชนิดหนึ่งที่สามารถใช้ในการวัดและประเมินสมรรถนะของตน เพื่อทราบว่าจะใช้บุคลากรอย่างมีประสิทธิผลได้อย่างไร ให้เกิดความคุ้มค่าและช่วยให้องค์การบรรลุพันธกิจ และเป้าหมายที่ตั้งไว้ ซึ่งเครื่องมือหนึ่งที่มีการใช้กันอย่างแพร่หลายทั้งภาคเอกชนและภาครัฐ ในการพัฒนาสมรรถนะของระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์ขององค์การก็คือ HR Scorecard นั่นเอง

HR Scorecard จึงเป็นเครื่องมือการบริหารจัดการยุคใหม่ที่ใช้ในการประเมินสมรรถนะระบบโครงสร้างการบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Architecture) โดยเน้นความเชื่อมโยงผลขององค์การ ซึ่งสามารถแปลงกลยุทธ์การบริหารทรัพยากรมนุษย์ไปสู่การปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม สามารถติดตามและวัดผลสำเร็จของการดำเนินงานได้ และยังสามารถเชื่อมโยงถึงความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารทรัพยากรมนุษย์กับความสำเร็จขององค์การ ได้เป็นอย่างดี

2. คุณลักษณะสำคัญของ HR Scorecard

การประเมินความสำเร็จของการบริหารทรัพยากรบุคคล มีจุดมุ่งหมายสำคัญคือ เพื่อให้ผู้บริหารขององค์การได้สารสนเทศเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคล เพราะสารสนเทศดังกล่าว

มหาวิทยาลัยบูรพา Burapha University

จะทำให้การวางแผนและการดำเนินการด้านบุคลากร เกิดประสิทธิผลต่อการบรรลุเป้าหมายยุทธศาสตร์ขององค์การ ขณะเดียวกันจะเป็นแนวทางให้การบริหารทรัพยากรบุคคลมีประสิทธิภาพและเป็นไปในทิศทางที่องค์การ ต้องการ ดังนั้น การบรรลุจุดมุ่งหมายดังกล่าว HR Scorecard จะต้องมีคุณลักษณะสำคัญอันประกอบไปด้วย

1. ระบบงานที่ก่อให้เกิดผลงานในระดับสูง (The High Performance Work System) กลยุทธ์ด้านทรัพยากรมนุษย์จะมีส่วนในการวางแนวทางเพื่อสร้างผลงานในระดับสูง ผ่านทางนโยบาย กระบวนการ และวิธีปฏิบัติ ในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ Pfeffer (1994 อ้างถึงใน Becker et al., 2001, p. 64) ได้กล่าวถึง คุณลักษณะของผลงานในระดับสูง โดยใช้ความสามารถขององค์การในการเปลี่ยนแปลงคนในองค์การให้เป็นผู้ที่สร้างความได้เปรียบในการแข่งขัน ซึ่งสามารถทำได้ด้วยการคัดสรรบุคลากรที่มีศักยภาพ การจ่ายค่าจ้างที่สูง ให้ความเป็นเจ้าของ มีการแบ่งปันข้อมูล และการฝึกอบรมพัฒนาบุคลากรให้สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะเกิดผลการปฏิบัติงานในระดับสูงได้

2. ระบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ที่สอดคล้องกับพันธกิจและยุทธศาสตร์ขององค์การ (HR System Alignment) ความสอดคล้องของระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์กับกลยุทธ์ขององค์การจะช่วยในการประเมินหรือตัดสินใจในการขับเคลื่อนกลยุทธ์ขององค์การ โดยจะเปลี่ยนแปลงระบบงานที่ก่อให้เกดผลงานในระดับสูง ไปสู่สินทรัพย์เชิงกลยุทธ์ที่จะให้ความสนใจกับมุมมองเรื่องทุนมนุษย์ ที่จะเป็นตัวขับเคลื่อนกลยุทธ์ขององค์การ

3. ประสิทธิภาพของระบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์ (HR Efficiency) ในการลดต้นทุนขององค์การลงได้ การวัดประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานของทรัพยากรมนุษย์ จึงเป็นองค์ประกอบที่จะทำให้องค์การ ได้ทราบข้อมูลสำคัญ ในการนำไปเปรียบเทียบหาความแตกต่างและปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นได้

4. ผลของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ อันเป็นเป้าหมายสุดท้ายที่องค์การต้องบรรลุ (HR Deliverables) เพราะการวัดผลการบริหารทรัพยากรมนุษย์ จะช่วยระบุถึงความเชื่อมโยงของระบบทรัพยากรมนุษย์ที่สร้างคุณค่าให้กับองค์การ ซึ่งการเลือกวิธีการวัดที่เหมาะสมย่อมขึ้นอยู่กับบทบาทที่ทรัพยากรมนุษย์กระทำในการนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติ ทั้งนี้ผลการบริหารทรัพยากรมนุษย์อาจมีลักษณะเป็นความสามารถขององค์การ ที่เกิดจากการประสานความสามารถส่วนบุคคล ผ่านทางสายโซ่แห่งคุณค่า (Value Chain) ขององค์การ

3. กระบวนการจัดทำ HR Scorecard

เป้าประสงค์ของการบริหารราชการในปัจจุบัน ที่เน้นการส่งมอบบริการสาธารณะที่มีคุณภาพแก่ประชาชน องค์การ ภาครัฐจะต้องมีระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลที่ศักยภาพสูง และ

มหาวิทยาลัยบูรพา Burapha University

สามารถสร้างความเข้มแข็ง แนวทางหนึ่งที่จะช่วยบรรลุผลดังกล่าวได้ คือการพัฒนาสมรรถนะการบริหารทรัพยากรบุคคลด้วย HR Scorecard ตามกระบวนการที่ Becker, Huselid, and Ulrich (2001, pp. 36-52) นำเสนอไว้ 7 ขั้นตอน ดังนี้

1. การกำหนดกลยุทธ์ขององค์การ

ในขั้นแรกองค์การต้องมีวิสัยทัศน์และภารกิจที่ชัดเจน รวมทั้งกลยุทธ์ที่ทำให้วิสัยทัศน์และภารกิจนั้นบรรลุผล การกำหนดกลยุทธ์ที่ชัดเจนจะทำให้การจัดทำดัชนีชี้วัดถูกต้อง นอกจากนี้ยังช่วยให้บุคลากรทราบบทบาทหน้าที่ของตนเองที่ต้องกระทำ ทำให้กลยุทธ์ที่ได้กำหนดไว้มีโอกาสที่จะประสบความสำเร็จมากขึ้น

2. การกำหนดบทบาทเชิงกลยุทธ์ของฝ่ายบริหารทรัพยากรบุคคล

ผู้บริหารระดับสูงควรตระหนักว่า ทรัพยากรบุคคลเป็นสินทรัพย์เชิงกลยุทธ์ขององค์การมิใช่ต้นทุนค่าใช้จ่ายขององค์การ ซึ่งการสร้างยอมรับอาจจะต้องใช้เวลา เพราะทรัพยากรบุคคลเป็นสินทรัพย์ที่จับต้องไม่ได้ (Intangible Assets) อย่างไรก็ตาม การสร้างการยอมรับว่าทรัพยากรบุคคลเป็นสินทรัพย์เชิงกลยุทธ์ขององค์การ สามารถทำได้ด้วยการใช้ข้อมูลจากการวิจัยที่เชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างระบบการบริหารทรัพยากรบุคคล กับผลประกอบการขององค์การ นอกจากนั้น ฝ่ายบริหารทรัพยากรบุคคล ต้องแสดงให้ผู้บริหารระดับสูงเห็นถึงบทบาทที่สำคัญในการผลักดันให้กลยุทธ์ประสบความสำเร็จ

3. การจัดทำแผนที่ทางกลยุทธ์ (Strategic Map)

หลังจากที่ได้กำหนดกลยุทธ์หลักขององค์การแล้ว ขั้นตอนต่อไปคือ การจัดทำแผนที่ทางกลยุทธ์ของฝ่ายบริหารทรัพยากรบุคคลสอดคล้องกับกลยุทธ์หลักขององค์การ โดยแผนที่กลยุทธ์จะแสดงถึงกระบวนการสร้างมูลค่าเพิ่ม (Value-Creation Process) ที่เกิดขึ้นในแต่ละกิจกรรม และเป็นความสัมพันธ์ในเชิงเหตุและผลของกิจกรรมต่าง ๆ ซึ่งส่งผลให้กลยุทธ์หลักขององค์การประสบผลสำเร็จ

4. การกำหนดคุณค่าที่ฝ่ายทรัพยากรบุคคลจะส่งมอบ (HR Delivery)

ภายใต้มุมมองแต่ละมุมมองในแผนที่ทางกลยุทธ์ ฝ่ายทรัพยากรบุคคลจะต้องกำหนดถึงคุณค่าที่จะส่งมอบ โดยคุณค่าในแต่ละมุมมองนี้ จะส่งผลให้กลยุทธ์ขององค์การที่กำหนดไว้บรรลุผล หลักการสำคัญของการกำหนดคุณค่าที่จะส่งมอบคือ คุณค่าที่ส่งมอบนั้นต้องเชื่อมโยงกับปัจจัยขับเคลื่อน ที่จะผลักดันให้กลยุทธ์ในการแข่งขันขององค์การประสบความสำเร็จ

5. การสร้างระบบการบริหารทรัพยากรบุคคล (HR Architecture)

เนื่องจากฝ่ายบริหารทรัพยากรบุคคล เปรียบเสมือนสถาปนิกผู้ที่สร้างสถาปัตยกรรมในการบริหารทรัพยากรบุคคลและระบบการบริหารทรัพยากรบุคคล ให้มีทั้งความสวยงาม กลมกลืน

มหาวิทยาลัยบูรพา Burapha University

และเกิดประโยชน์ใช้สอยไปพร้อม ๆ กัน ดังนั้นระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลที่มีคุณลักษณะดังกล่าว ควรมีองค์ประกอบ 2 ประการ คือ

5.1 ระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลควรผลักดันและสนับสนุนให้คุณค่า ที่ฝ่ายบริหารทรัพยากรบุคคลได้กำหนดไว้ประสบผลสำเร็จ

5.2 ระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลควรมีทั้งความสอดคล้องภายใน (Internal Alignment) และความสอดคล้องภายนอก (External Alignment) ความสอดคล้องภายในจะหมายถึงระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลทั้งระบบมีการทำงานประสานสอดคล้องกัน เป็นกลไกสำคัญที่สนับสนุนให้การส่งมอบคุณค่าทางทรัพยากรบุคคล (HR Delivery) บรรลุผล ส่วนความสอดคล้องภายนอก หมายถึง ระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลที่เป็นพลังขับเคลื่อนให้กลยุทธ์การแข่งขันองค์การประสบผลสำเร็จ

6. การกำหนดตัวชี้วัดการการบริหารทรัพยากรบุคคลเชิงกลยุทธ์ (Strategic HR Measurement System)

ตัวชี้วัดจะเป็นตัวบ่งบอกความก้าวหน้าของคุณค่า ที่ฝ่ายบริหารทรัพยากรบุคคลส่งมอบในขั้นตอนที่ 4 ว่าประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใด อันมีความสำคัญ 2 ประการคือ

6.1 การกำหนดตัวชี้วัดที่เป็นดัชนีชัดเจน ทำให้ผู้บริหารทรัพยากรบุคคลสามารถบริหารงานได้อย่างมีทิศทาง โดยมุ่งไปที่ตัวดัชนีที่สร้างมูลค่าเพิ่มให้กับองค์การ และยังสามารถนำไปประเมินกลยุทธ์การบริหารทรัพยากรบุคคลว่าประสบความสำเร็จหรือไม่ ดังนั้นดัชนีชี้วัดจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่จะชี้แนวทาง และเป็นตัวเปรียบเทียบ (Benchmarks) กลยุทธ์การบริหารทรัพยากรบุคคล

6.2 ดัชนีชี้วัดที่ชัดเจน จะช่วยจัดสรรทรัพยากรขององค์การให้มีความเหมาะสม และถูกต้อง เนื่องจากดัชนีชี้วัดการบริหารทรัพยากรบุคคลที่สัมพันธ์กับผลประกอบการขององค์การจะเป็นส่วนสำคัญที่แสดงว่าทรัพยากรบุคคล คือสินทรัพย์เชิงกลยุทธ์ขององค์การ ซึ่งจะทำให้ได้รับโอกาสในการจัดสรรทรัพยากรมากขึ้น

7. การนำ HR Scorecard ไปปฏิบัติ

เป็นขั้นตอนในการนำเอา ระบบ HR Scorecard ไปใช้เป็นเครื่องมือในการวัดประเมินผลงานของฝ่ายบริหารทรัพยากรบุคคลว่า เป็นไปตามเป้าหมายหรือไม่ และยังทำให้ฝ่ายบริหารทรัพยากรบุคคลมุ่งเน้นและให้ความสำคัญไปที่กลยุทธ์ทางการแข่งขันขององค์การมากขึ้นด้วย

4. แนวทางการประเมิน HR Scorecard

แม้ HR Scorecard จะเป็นเครื่องมือการบริหารทรัพยากรมนุษย์มีประสิทธิภาพ สามารถสร้างคุณค่าที่ดีให้กับคุณค่าที่ดีให้กับองค์การ แต่ HR Scorecard ก็ถูกนำไปใช้ในองค์การ

มหาวิทยาลัยบูรพา Burapha University

ภาคเอกชนมากกว่าองค์การ ภาครัฐ จากการทบทวนวรรณกรรมพบว่า องค์การ ภาครัฐของต่างประเทศที่นำ HR Scorecard มาใช้ในการประเมินผลสัมฤทธิ์การบริหารทรัพยากรบุคคล ประกอบด้วย ประเทศสหรัฐ อเมริกา ประเทศอังกฤษ ประเทศออสเตรเลีย แต่ประเทศที่มีอิทธิพลต่อแนวคิดการประเมินผลสัมฤทธิ์การบริหารทรัพยากรบุคคลของประเทศไทยคือ ประเทศสหรัฐอเมริกา ดังนั้นในตอนนี้ผู้วิจัยจึงขอนำเสนอแนวทาง HR Scorecard ของต่างประเทศและประเทศไทย ดังมีรายละเอียด ดังนี้

แนวทางการประเมินHR Scorecard ของต่างประเทศ

ประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกา จัดเป็นประเทศที่หน่วยงานภาครัฐหลายหน่วยมีการใช้ HR Scorecard ในการบริหารทรัพยากรบุคคล เช่น สำนักบริหารทรัพยากรบุคคล (Office Personnel Management) สำนักงานบริหารและงบประมาณ (Office of Management and Budget) และสำนักตรวจสอบและบัญชีกลาง (General Accounting Office) ภายใต้นโยบายและวาระด้านการบริหารของประธานาธิบดี (President Management of Agenda: PMA) อันประกอบไปด้วย 1) การบริหารทุนมนุษย์เชิงกลยุทธ์ (Strategic Management of Human Capital) 2) การเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันในการจ้างงานและประมูลงาน (Competitive Sourcing) 3) การปรับปรุงผลการปฏิบัติงานด้านการเงิน (Improved Financial Performance) 4) การบูรณาการแผนงานและแผนเงิน (Budget and Performance Integration) และ 5) การขยายบริการและการบริหารด้วยระบบราชการอิเล็กทรอนิกส์ (Expanded Electronics Government) ทั้งนี้แต่ละองค์การต่างก็ได้พัฒนาแนวทางการประเมินระบบทรัพยากรบุคคลของตน ดังมีตัวชี้วัดที่แสดงในตารางที่ 2-2 ได้แก่

มหาวิทยาลัยบูรพา Burapha University

ตารางที่ 2-2 กรอบการประเมินทุนมนุษย์ขององค์กรภาครัฐในประเทศสหรัฐอเมริกา

มาตรฐานความสำเร็จ Standard for Success	การประเมินทุนมนุษย์ Human Capital Scorecard	มาตรฐานความรับผิดชอบการบริหารทรัพยากรมนุษย์ Standard for HRM Accountability	การประเมินตนเองของส่วนราชการ Self Assessment Checklist for Agency Leaders
สำนักงานงบประมาณ	สำนักบริหารทรัพยากรบุคคล		สำนักตรวจสอบและบัญชีกลาง
- ความสอดคล้องเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Alignment) - การเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง (Citizen Centered Agency) - บุคลากรมีผลการปฏิบัติงานระดับสูง, มีการบริหารบุคคลที่ยืดหยุ่นและนำแผนสืบทอดตำแหน่งมาใช้ (High performing workforce, HR Flexibility and effective succession plan) - มีระบบแยกผู้มีผลงานสูง-ต่ำ ออกจากกัน (High & Low performance) - ทักษะของบุคลากรต้องสนองตอบรัฐบาลอิเลกโทรนิกส์และระบบการแข่งขัน (Workforce skill reflect e-government and competitive souring)	- ความสอดคล้องเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Alignment) - การกำหนดสมรรถนะเชิงกลยุทธ์ (Strategic Competencies) - ภาวะผู้นำ (Leadership) - วัฒนธรรมที่เน้นผลงาน (Performance Culture) - การเรียนรู้ (Learning)	- ความสอดคล้องเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Alignment) - ประสิทธิผลของมาตรการด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล (HRM Program Effectiveness) - ประสิทธิภาพการดำเนินมาตรการด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล (HRM Operation Efficiency) - การบริหารทรัพยากรบุคคลที่เป็นไปตามกฎหมาย (Measures of Legal Compliance)	- การวางแผนยุทธศาสตร์ (Strategic Planning) - ความสอดคล้องเชิงยุทธศาสตร์ขององค์กร (Organization Alignment) - ภาวะผู้นำ (Leadership) - วัฒนธรรมที่เน้นผลงาน (Performance Culture) - ความรู้ทักษะที่จำเป็น (Talent)

มหาวิทยาลัยบูรพา Burapha University

จากแนวทางการประเมินผลดังกล่าว จะเห็นได้ว่า แต่ละแนวทางมีความคล้ายคลึงและคาบเกี่ยวกัน ขณะที่หลายมิติก็มีความซ้ำซ้อน ดังนั้นหน่วยงานทั้งสามหน่วยงาน จึงทบทวน แก้ไขเพิ่มเติม เพื่อบูรณาการแนวทางการประเมินเสียใหม่ โดยการจัดทำ "กรอบการประเมินทุนมนุษย์และความพร้อมรับผิดด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล" ให้ส่วนราชการนำไปเป็นแนวทาง พัฒนาระบบบริหารทรัพยากรบุคคลในฐานะที่เป็นทุน เพื่อช่วยให้มีความชัดเจนเกี่ยวกับ 1) เป้าหมายความสำเร็จด้านการพัฒนาทุนมนุษย์ของส่วนราชการ 2) วิธีดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าหมายดังกล่าว และ 3) การติดตามประเมินความคืบหน้าในการดำเนินการและผลลัพธ์ องค์ประกอบสำคัญ คือ

1. ความสอดคล้องเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Alignment) กล่าวคือ ยุทธศาสตร์การบริหารทรัพยากรบุคคลจะต้องสอดคล้องกับพันธกิจ เป้าหมาย และวัตถุประสงค์ขององค์การ และรวมเป็นเนื้อเดียวกับแผนยุทธศาสตร์ แผนปฏิบัติงาน และแผนงบประมาณ สำหรับปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จประกอบด้วย

1.1 การให้ความสำคัญต่อกำลังคนในฐานะที่เป็นทุน (Human Capital Focus) โดยองค์การ ต้องมีกรอบความคิดในการกำหนดนโยบาย แผนงาน โครงการและมาตรการด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลที่มีความสอดคล้องเชื่อมโยงกับวิสัยทัศน์และแผนยุทธศาสตร์ขององค์การ

1.2 ความร่วมมือทางด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล และเรียนรู้ร่วมกันทั่วทั้งระบบราชการ (Government Wide Human Capital Collaboration) เพื่อให้มีการแลกเปลี่ยนแบบแผนการบริหารทรัพยากรที่ดี (Best Practices) และเรียนรู้เกี่ยวกับการพัฒนาใหม่ ๆ ด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล

1.3 ความร่วมมือของทุกฝ่าย ที่เกี่ยวข้องกับระบบบริหารทรัพยากรบุคคลขององค์การ (Human Resources Collaboration) ซึ่งได้แก่ ผู้บริหารทุกระดับ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำหนดวิสัยทัศน์ ด้านการบริหารทุนมนุษย์และการวางแผนยุทธศาสตร์ขององค์การ โดยผู้ที่อยู่ในวิชาชีพด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล จะทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่ผู้บริหารในการพัฒนานโยบาย แผนงาน โครงการ และมาตรการบริหารทรัพยากรบุคคล ตลอดจนการนำไปปฏิบัติเพื่อให้องค์การ บรรลุวิสัยทัศน์ที่ตั้งไว้

2. การวางแผนและบริหารการใช้กำลังคน (Workforce Planning and Deployment) กล่าวคือ องค์การ จะต้องเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง ไม่มีช่วงชั้นการบังคับบัญชามาก เน้นการบรรลุพันธกิจ นำระบบอิเล็คทรอนิคส์มาใช้ในการบริหารงาน และเปิดให้มีการแข่งขันในการจ้างงานและประมูลงาน สำหรับปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จประกอบด้วย

2.1 มีการวางแผนกำลังคน กล่าวคือ กลยุทธ์การวางแผนกำลังคนจะต้องมีความชัดเจน สอดคล้องกับแผนกลยุทธ์ และโครงการขององค์การ โดยระบุถึง ความต้องการและขนาด

มหาวิทยาลัยบูรพา Burapha University

ของกำลังคนทั้งในปัจจุบันและในอนาคต การใช้และการเกลี่ยกำลังคนทั่วทั้งองค์การ และสมรรถนะที่จำเป็นสำหรับการบรรลุพันธกิจขององค์การ ทั้งนี้ แผนกำลังคนต้องช่วยให้องค์การพัฒนาไปเป็น องค์การ ที่เน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง เน้นผลงาน และเน้นการแข่งขันในระบบตลาด

2.2 มีการใช้กำลังคนอย่างเหมาะสม กล่าวคือ มีการจัดวางกำลังคนอย่างเหมาะสมทั้งในเชิงตำแหน่งทางภูมิศาสตร์และความจำเป็นขององค์การ (Geographically and Organizationally) เพื่อให้สอดคล้องกับการให้บริการประชาชน ลักษณะพันธกิจ และเป้าหมายขององค์การ

3. มีความเป็นผู้นำและมีระบบการบริหารองค์ความรู้ (Leadership and Knowledge Management) กล่าวคือ ผู้บริหารและบรรดาบุคลากรระดับสูงและระดับกลาง สามารถบริหารทรัพยากรบุคคลได้อย่างมีประสิทธิผล องค์การ มีการสร้างผู้นำอย่างต่อเนื่อง สำหรับปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จประกอบด้วย

3.1 การวางแผนและปฏิบัติตามแผนการสืบทอดตำแหน่งผู้นำ (Leadership Planning and Implementation) กล่าวคือ องค์การ จะต้องกำหนดสมรรถนะของตำแหน่งผู้บริหารระดับสูง รวมทั้งวางกลยุทธ์และกำหนดเป้าหมายในอันที่จะสร้างหรือพัฒนาสมรรถนะดังกล่าว

3.2 มีการบริหารการเปลี่ยนแปลง (Change Management) กล่าวคือ องค์การ จะต้องมีผู้นำซึ่งเข้าใจถึงวิธีการสร้างความเปลี่ยนแปลงในองค์การ อย่างมีประสิทธิผล อันจะนำไปสู่การพัฒนาผลงานที่ยั่งยืน

3.3 ผู้บริหารต้องมีความซื่อสัตย์และสร้างแรงดลใจให้บุคลากรปฏิบัติงานอย่างทุ่มเท (Integrity and Inspiring Employee Commitment) กล่าวคือ ผู้บริหารจะต้องได้รับการยกย่องเชิดชูว่ามีความซื่อสัตย์สุจริตจนเป็นตัวอย่างให้กับกำลังคนในองค์การ นอกจากนี้ยังต้องส่งเสริมการทำงานเป็นทีม และสื่อวิสัยทัศน์ให้บุคลากรทุกระดับได้ทราบ รวมทั้งรับฟังความคิดเห็นซึ่งเป็นข้อมูลย้อนกลับจากบุคลากรด้วย

3.4 มีการบริหารองค์ความรู้เชิงกลยุทธ์ (Strategic Knowledge Management) กล่าวคือ องค์การ จะต้องมีทรัพยากร โครงการ มาตรการ และเครื่องมือซึ่งจะช่วยให้มีการแบ่งปันแลกเปลี่ยนข้อมูลความรู้ เพื่อสนับสนุนการบรรลุเป้าหมายตามพันธกิจที่ตั้งไว้

3.5 มีการเรียนรู้และการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง (Continuous Learning and Improving) กล่าวคือ ผู้นำจะต้องสร้างวัฒนธรรมการเรียนรู้ ให้โอกาสในการพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง และส่งเสริมให้บุคลากรมีส่วนร่วมในการบริหาร นอกจากนี้ผู้นำยังต้องลงทุนสำหรับการศึกษาอบรมและพัฒนา เพื่อให้ผู้บริหารและข้าราชการมีสมรรถนะที่จำเป็น สำหรับการบรรลุพันธกิจที่ตั้งไว้

มหาวิทยาลัยบูรพา Burapha University

4. วัฒนธรรมการทำงานที่เน้นผลงาน (Result Oriented Performance Culture) กล่าวคือ กำลังคนในองค์การ ต้องมีความหลากหลาย และมีระบบการบริหารผลงานที่สามารถระบุความแตกต่างระหว่างผลงานที่ดีกับผลงานที่ไม่น่าพอใจได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งมีการเชื่อมโยงผลงานส่วนบุคคล ผลงานของทีม และผลงานของหน่วยงาน เข้ากับเป้าหมายที่องค์การ หวังจะบรรลุ สำหรับปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จประกอบด้วย

4.1 มีระบบบริหารผลงาน (Performance Management) ซึ่งเป็นตัวกำหนดสิ่งที่องค์การคาดหวังจากผู้บริหารและบุคลากร นอกจากนี้การบริหารผลงานยังเป็นเครื่องมือสำหรับการประเมินผล และการให้รางวัลตอบแทนผลการปฏิบัติงาน ที่เชื่อมโยงกับเป้าหมายองค์การทั้งสิ้น

4.2 ความหลากหลายของกำลังคน (Diversity) กล่าวคือ องค์การต้องสร้างสิ่งแวดล้อมที่ให้โอกาส ยอมรับ และตอบสนองความต้องการของบุคลากรซึ่งมีความแตกต่างกันทุกกลุ่ม

4.3 การบริหารความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับบุคลากร (Employee/Labour Management Relations) เพื่อเพิ่มประสิทธิผลและประสิทธิภาพของการบริหารงาน ช่วยลดความขัดแย้งในการปฏิบัติราชการ และปรับปรุงสภาพแวดล้อมในการทำงาน ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาผลการปฏิบัติงาน และการบรรลุเป้าหมายพันธกิจขององค์การ

5. ความรู้ ทักษะ สมรรถนะและศักยภาพของกำลังคน (Talent) กล่าวคือ องค์การจะต้องมีกำลังคนที่มีทักษะ ความรู้ และสมรรถนะเพียงพอ สำหรับพันธกิจที่มีความสำคัญ และหากมีความขาดแคลนก็ต้องแสดงให้เห็นว่า องค์การ ได้พยายามจัดและพัฒนากำลังคน เพื่ออุดช่องว่างเป็นอย่างดี สำหรับปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จประกอบด้วย

5.1 การวิเคราะห์กำลังคน (Workforce Analysis) กล่าวคือ องค์การ จะต้องมีกระบวนการที่เป็นระบบในการระบุว่า สาขาวิชาชีพ และสมรรถนะใดที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อความอยู่รอดขององค์การ ทั้งในปัจจุบันและในอนาคต และต้องกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อลดช่องว่างดังกล่าวด้วย

5.2 มีการแข่งขันเพื่อให้ได้มาซึ่งบุคลากรผู้มี ทักษะ สมรรถนะ และศักยภาพสูง (Compete for Talent) โดยองค์การ จะต้องกำหนดยุทธศาสตร์ทั้งระยะสั้นและระยะยาว และมีการลงทุนในทรัพยากรบุคคล เพื่อดึงดูดผู้สมัครงานและข้าราชการ รวมทั้งรักษาไว้ ซึ่งผู้ปฏิบัติที่มีความรู้ความสามารถ สมรรถนะและศักยภาพสูง

6. ความพร้อมรับผิด (Accountability) กล่าวคือ การตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับการบริหารทรัพยากรบุคคล จะต้องมีการวางแผนที่เน้นผลงานเป็นหลักและมีข้อมูลสนับสนุน (Data Driven Results Oriented Planning) รวมทั้งมีระบบความพร้อมรับผิดชอบ (Accountability System) ทั้งนี้

มหาวิทยาลัยบูรพา Burapha University

มาตรฐานที่กำหนดไว้ภายใต้หัวข้อความพร้อมรับผิด จะแทรกอยู่ในทุกกิจกรรมที่ระบุไว้ในมาตรฐานแห่งความสำเร็จในกรอบการประเมิน เพื่อให้แน่ใจว่าการบริหารทรัพยากรบุคคลจะมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สอดคล้องกับหลักคุณธรรม หลักสิทธิมนุษยชน และนโยบายอื่น ๆ ซึ่งมีส่วนโดยตรงต่อการบรรลุเป้าหมายพันธกิจขององค์การ

ใน 6 มิติที่กล่าวมานั้น การประเมินทุนมนุษย์และความพร้อมรับผิดด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล จะต้องมีคำถามสอบทานเพื่อตรวจสอบว่า องค์การภาครัฐมีกลยุทธ์ นโยบาย แผนงาน โครงการ หรือมาตรการต่าง ๆ อยู่จริง รวมถึงการระบุตัวชี้วัดที่องค์การ ใช้เป็นหลักฐานบ่งชี้ถึงความก้าวหน้าในการดำเนินการ เพื่อไปมุ่งสู่มาตรฐานความสำเร็จด้วย

ประเทศอังกฤษ

การจัดทำกรอบการประเมินผลสัมฤทธิ์การบริหารทรัพยากรบุคคล ของประเทศอังกฤษ มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้กรอบดังกล่าว เป็นส่วนหนึ่งของโครงการปรับปรุงการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐให้เป็นสมัยใหม่ ที่ประกอบด้วย 1) สมรรถนะความสามารถ บุคลากร และโครงสร้างพื้นฐาน 2) ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ความพึงพอใจ และการมีส่วนร่วมของผู้ปฏิบัติงาน 3) ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีความพึงพอใจต่อผลงานด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล 4)การเทียบเคียงมาตรฐาน เพื่อปรับปรุงตัวชี้วัดด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล และ 5) การสร้างความมั่นใจว่า ภารกิจด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลมีความคุ้มค่าต่อองค์การ โดยเฉพาะมุ่งเน้นให้องค์การ ภาครัฐใช้เป็นเครื่องมือบริหารทรัพยากรบุคคลให้เกิดประสิทธิผล กล่าวคือ ผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลใช้กรอบการประเมิน เป็นเครื่องมือในการพัฒนาสมรรถนะของตนเอง และประเมินการบริหารทรัพยากรบุคคลขององค์การ ขณะที่ทีมการบริหารทรัพยากรบุคคล ก็สามารถใช้กรอบการประเมินดังกล่าวเพื่อปรับปรุงผลการปฏิบัติงาน และใช้เป็นเกณฑ์การประเมินที่สอดคล้องกับเกณฑ์มาตรฐานวิชาชีพด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล ของสถาบันพัฒนาการบริหารทรัพยากรบุคคลของประเทศอังกฤษ (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2547 ก, หน้า 49) ที่เรียกว่า Human Resources Capability Framework (HRCF) พัฒนามาจากแนวคิดที่ว่า มาตรการและแนวปฏิบัติด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล จะต้องสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับองค์การ มีความสัมพันธ์อันดีกับผู้บริหารองค์การ หรือผู้มีหน้าที่รับผิดชอบต่อการบรรลุเป้าหมายและยุทธศาสตร์ขององค์การ หรือรับผิดชอบต่อประชาชน โดยกรอบในการประเมินประกอบด้วย

1. ความรอบรู้ด้านธุรกิจ (Knowing the Business)
2. ความเชี่ยวชาญด้านทรัพยากรมนุษย์ (HR Mastery)
3. การปฏิบัติที่เป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Act as A Change Agent)
4. ความน่าเชื่อถือของบุคลากร (Personal Credibility)

มหาวิทยาลัยบูรพา Burapha University

ประเทศออสเตรเลีย

คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนของประเทศออสเตรเลีย (Australian Public Service Commission) ได้จัดทำตัวแบบสมรรถนะด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลสำหรับราชการ โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อพัฒนาสมรรถนะของผู้ปฏิบัติงานในสายอาชีพการบริหารงานบุคคล ให้เข้าใจถึงสิ่งท้าทายต่าง ๆ ที่องค์การ กำลังเผชิญอยู่ และช่วยให้องค์การ บรรลุเป้าหมายพันกิจ ซึ่งตัวแบบนี้ได้กำหนดทักษะที่จำเป็น สำหรับการเป็นมืออาชีพทางด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล และพัฒนาให้ผู้ที่อยู่ในวิชาชีพเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง รวมทั้งการสร้างสมรรถนะ และความเข้มแข็งให้หน่วยงานบริหารทรัพยากรบุคคล มีบทบาทต่อความสำเร็จขององค์การ

ตัวแบบการประเมินผลสัมฤทธิ์ด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล ของประเทศออสเตรเลียจึงเป็นตัวแบบ ที่มีจุดมุ่งหมายคล้ายตัวแบบการประเมินผลสัมฤทธิ์ด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลของประเทศอังกฤษ ที่มุ่งเน้นให้ผู้ปฏิบัติงานด้านบริหารทรัพยากรบุคคล ได้ทราบถึงความต้องการในการพัฒนาตนเอง แต่ที่นอกเหนือไปกว่านั้น คือ ตัวแบบของประเทศออสเตรเลียยังมีส่วนช่วยให้องค์การ สามารถระบุถึง คุณลักษณะของบุคคลที่จะเข้ามาปฏิบัติงานด้านบริหารทรัพยากรบุคคลได้ นอกจากนี้ยังทำให้ผู้บริหารทรัพยากรบุคคลเข้าใจและมองเห็นว่า ผู้ปฏิบัติงานในวิชาชีพบริหารทรัพยากรบุคคลนั้น มีส่วนต่อความสำเร็จขององค์การ เช่นกัน โดยมีมิติที่ใช้ในการประเมินดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2547ก, หน้า 50)

1. มิติด้านความรู้ (Knowledge)
2. มิติด้านความสอดคล้อง (Alignment)
3. มิติด้านผลการปฏิบัติงาน (Performance)
4. มิติด้านความน่าเชื่อถือ (Credibility)
5. มิติด้านความสัมพันธ์ (Relationship)
6. มิติด้านนวัตกรรม (Innovation)

แนวทางการประเมิน HR Scorecard ในประเทศไทย

การบริหารทรัพยากรบุคคลแนวใหม่ในราชการพลเรือนของไทย มีเป้าหมายเพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถปฏิบัติงานได้อย่างเต็มศักยภาพและมีประสิทธิภาพ เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐและตอบสนองความต้องการของประชาชน ตามนัยยะของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี การปรับบทบาทด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลในภาคราชการ จึงมีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับส่วนราชการในการบริหารของตนเอง ตามหลักปรัชญาการบริหารงานสมัยใหม่ที่ระบุว่า “ผู้บริหารของสายงานหลัก คือ ผู้บริหารทรัพยากรบุคคลที่แท้จริง” จึงอาจกล่าว

มหาวิทยาลัยบูรพา Burapha University

โดยสรุปว่า ระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลแนวใหม่ จะต้องเป็นระบบที่มีความคล่องตัว ไม่ติดยึดอยู่กับกฎระเบียบ และต้องเป็นระบบซึ่งเน้นความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์ ซึ่งจะช่วยให้ระบบราชการบริหารงานได้อย่างบรรลุผลตามที่ตั้งเป้าหมายไว้ ในขณะเดียวกันก็จะต้องเป็นระบบที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล มีความโปร่งใสเป็นธรรม และทำให้ผู้ปฏิบัติงานมีความพึงพอใจตลอดจนมีคุณภาพชีวิตที่ดีด้วย

อย่างไรก็ตาม การพัฒนาระบบบริหารทรัพยากรบุคคลขององค์การ ภาครัฐให้มีลักษณะที่พึงประสงค์ดังกล่าวข้างต้น ก็มีความจำเป็นต้องทบทวนบทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลในราชการพลเรือน อาจกล่าวได้ว่าการบริหารทรัพยากรบุคคลในราชการพลเรือน มี 3 ระดับ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน คือ ระดับการบริหารนโยบาย มีองค์การบริหารทรัพยากรบุคคล ทำหน้าที่กำหนดกรอบมาตรฐานความสำเร็จด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล และความติดตามประเมินผล ระดับการบริหารยุทธศาสตร์ โดยองค์การ หรือส่วนราชการทำหน้าที่บริหารทรัพยากรบุคคล ให้สอดคล้องกับกรอบมาตรฐานความสำเร็จด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล และระดับปฏิบัติการ มีบทบาทในการจัดทำแผนโครงการและมาตรการ ให้สอดคล้องกับแผนกลยุทธ์ด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล

สำหรับการประยุกต์ใช้ HR Scorecard ในองค์การภาครัฐของไทยนั้น พบว่า สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ในฐานะองค์การ กลางผู้รับผิดชอบต่อการบริหารทรัพยากรบุคคลระดับนโยบาย และมีบทบาทในการกำหนดกรอบมาตรฐานความสำเร็จด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล ได้วางแนวทางการนำ HR Scorecard มาใช้ในการประเมินการบริหารทรัพยากรบุคคลในราชการพลเรือน เพื่อให้ส่วนราชการในฐานะผู้รับผิดชอบต่อยุทธศาสตร์และวิธีปฏิบัติด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล สามารถพัฒนาและสร้างกลไกการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผล ตลอดจนความคุ้มค่าด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล ทั้งยังสร้างความเข้มแข็งด้านการบริหารให้สามารถปฏิบัติงานในฐานะที่เป็นหุ้นส่วนเชิงยุทธศาสตร์ ด้วยการจัดทำและการปฏิบัติตามแผนงาน โครงการ มาตรการ กิจกรรม และกระบวนการบริหารทรัพยากรบุคคล ให้สอดคล้องกับสภาพและความจำเป็นของราชการ โดยกำหนดองค์ประกอบของการประเมินสมรรถนะระบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์ไว้ 4 ส่วนดังนี้

1. มาตรฐานความสำเร็จของระบบบริหารทรัพยากรบุคคลในส่วนราชการ (Standard for Success) หมายถึง ผลการบริหารราชการด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล ซึ่งเป็นเป้าหมายสุดท้ายที่ส่วนราชการต้องบรรลุ

มหาวิทยาลัยบูรพา Burapha University

2. ปัจจัยที่จะนำไปสู่ความสำเร็จ (Critical Success Factors) หมายถึง นโยบายแผนงาน โครงการ มาตรการและการดำเนินงานต่าง ๆ ด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล ซึ่งจะทำให้ส่วนราชการบรรลุมาตรฐานความสำเร็จ

3. มาตรวัดหรือตัวชี้วัดความสำเร็จ (Measure and Indicators) หมายถึง ปัจจัยหรือตัวที่บ่งชี้ว่า ส่วนราชการมีความคืบหน้าในการดำเนินการตามนโยบาย แผนงาน โครงการ และมาตรการด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล ซึ่งมีความสอดคล้องกับมาตรฐานความสำเร็จ จนบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้มากน้อยเพียงใด

4. ผลการดำเนินงาน (Evidence, Application and Report) หมายถึง ข้อมูลจริงที่ใช้เป็นหลักฐานในการประเมินว่าส่วนราชการ ได้ดำเนินการตามนโยบาย แผนงาน โครงการ และมาตรการด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล ซึ่งมีความสอดคล้องกับมาตรฐานความสำเร็จ

5. มิติผลสัมฤทธิ์ของการบริหารทรัพยากรบุคคล

เนื่องจากแนวคิดเรื่อง HR Scorecard เป็นแนวคิดที่ถูกคิดค้นโดยนักวิชาการชาวตะวันตก ซึ่งได้ทำการศึกษารวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคลในองค์การต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งองค์การเหล่านั้นมีสภาพแวดล้อมต่างจากสภาพแวดล้อมทางการบริหารของไทย ทำให้มีความจำเป็นต้องประยุกต์ใช้แนวคิดนี้ ให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมทางการบริหารของไทยในปัจจุบัน ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2547 ก) ได้ปรับเปลี่ยนและกำหนดมิติที่ใช้เป็นกรอบในการประเมินออกเป็น 5 มิติ ได้แก่

มิติที่ 1 ความสอดคล้องเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic HR Alignment)

หมายถึง องค์การ ราชการ มีแนวทางและวิธีการบริหารทรัพยากรบุคคล ดังต่อไปนี้

1. มีนโยบาย แผนงาน และมาตรการด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล ซึ่งมีความสอดคล้องและสนับสนุนให้ส่วนราชการบรรลุพันธกิจเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

2. มีการวางแผนและบริหารกำลังคนทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ กล่าวคือ กำลังคนมีขนาดและสมรรถนะที่เหมาะสม สอดคล้องกับการบรรลุภารกิจและความจำเป็นของส่วนราชการทั้งในปัจจุบันและในอนาคต มีการวิเคราะห์สภาพกำลังคน (Workforce Analysis) สามารถระบุช่องว่างด้านความต้องการกำลังคนและมีแผนเพื่อลดช่องว่างดังกล่าว

3. มีนโยบาย แผนงาน โครงการ และมาตรการด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล เพื่อดึงดูด ให้ได้มา พัฒนา และรักษาไว้ซึ่งบุคลากรที่มีทักษะหรือสมรรถนะสูง อันจำเป็นต่อความคงอยู่และขีดความสามารถในการแข่งขันขององค์การ (Talent Management)

มหาวิทยาลัยบูรพา Burapha University

4. มีแผนการสร้างและแผนการพัฒนาผู้บริหารทุกระดับ แผนการสร้างความต่อเนื่องในการบริหารราชการ และการที่ผู้นำปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดี และสร้างแรงบันดาลใจให้กับบุคลากร ทั้งในเรื่องของผลการปฏิบัติงานและพฤติกรรมในการทำงาน

มิติที่ 2 ประสิทธิภาพของการบริหารทรัพยากรบุคคล (HR Operational Efficiency)

หมายถึง กิจกรรมและกระบวนการบริหารทรัพยากรบุคคล มีลักษณะดังต่อไปนี้

1. กิจกรรมและกระบวนการบริหารทรัพยากรบุคคล เช่น การสรรหาคัดเลือก การบรรจุแต่งตั้ง การพัฒนา การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง การโยกย้าย และกิจกรรมด้านการบริหารทรัพยากรอื่น ๆ มีความถูกต้องและทันเวลา (Accuracy and Timeliness)

2. ระบบฐานข้อมูลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลมีความถูกต้อง เที่ยงตรง ทันสมัย และนำมาใช้ประกอบการตัดสินใจ และการบริหารทรัพยากรบุคคลได้จริง

3. สัดส่วนค่าใช้จ่ายสำหรับกิจกรรมและกระบวนการบริหารทรัพยากรบุคคล ต่องบประมาณรายจ่ายขององค์การ มีความเหมาะสม สะท้อนผลิตภาพของบุคลากร (HR Productivity) และความคุ้มค่า (Value for Money)

4. นำเทคโนโลยีและเทคโนโลยีสารสนเทศ มาใช้ในกิจกรรมและกระบวนการบริหารทรัพยากรบุคคล เพื่อปรับปรุงการบริหารและการบริการ (HR Automation)

มิติที่ 3 ประสิทธิผลการบริหารทรัพยากรบุคคล (HRM Programmed Effectiveness)

หมายถึง นโยบาย แผนงาน โครงงานและมาตรการด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล ก่อให้เกิดผลดังต่อไปนี้

1. การรักษาไว้ซึ่งบุคลากรและการปฏิบัติงาน ที่จำเป็นต่อการบรรลุเป้าหมายและพันธกิจขององค์การ (Retention)

2. ความพึงพอใจของบุคลากรผู้ปฏิบัติงานต่อนโยบาย แผนงาน โครงการ และมาตรการด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลของส่วนราชการ และจังหวัด

3. การสนับสนุนให้เกิดการเรียนรู้และการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งส่งเสริมให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและความรู้ (Development and Knowledge Management) เพื่อพัฒนาบุคลากรให้มีทักษะ และสมรรถนะที่จำเป็นสำหรับการบรรลุภารกิจและเป้าหมายขององค์การ

4. มีระบบการบริหารผลงาน (Performance Management) ที่เน้นประสิทธิภาพประสิทธิผล และความคุ้มค่า มีระบบหรือวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงาน ที่สามารถจำแนกความแตกต่างและจัดลำดับผลการปฏิบัติงานของบุคลากรซึ่งเรียกชื่ออย่างอื่นได้อย่างมีประสิทธิผล นอกจากนี้ บุคลากรมีความเข้าใจถึงความเชื่อมโยงระหว่างผลการปฏิบัติงานส่วนบุคคล และผลงานของทีมงาน กับความสำเร็จหรือผลงานขององค์การ

มหาวิทยาลัยบูรพา Burapha University

มิติที่ 4 ความพร้อมรับผิดด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล (HR Accountability)

หมายถึง องค์การ ภาครัฐต้อง

1. รับผิดชอบต่อการตัดสินใจ และผลการตัดสินใจด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล ตลอดจนการดำเนินการด้านวินัย โดยคำนึงถึงหลักความสามารถและผลงาน หลักคุณธรรม หลักนิติธรรม และหลักสิทธิมนุษยชน

2. มีความโปร่งใสในทุกกระบวนการของการบริหารทรัพยากรบุคคล ทั้งนี้ จะต้องกำหนดให้มีความพร้อมรับผิดด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล แทรกอยู่ในทุกกิจกรรมด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลขององค์การ

มิติที่ 5 คุณภาพชีวิตและความสมดุลระหว่างชีวิตกับการทำงาน (Quality of Work Life)

หมายถึง การมีนโยบาย แผนงาน โครงการ และมาตรการ ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตของข้าราชการและบุคลากรของรัฐ ดังนี้

1. บุคลากร ข้าราชการ และผู้ปฏิบัติงาน มีความพึงพอใจต่อสภาพแวดล้อมในการทำงาน ระบบงานและบรรยากาศการทำงาน ตลอดจนมีการนำเทคโนโลยีการสื่อสารเข้ามาใช้ในการบริหารราชการ และการให้บริการแก่ประชาชน ซึ่งจะส่งเสริมให้ผู้ปฏิบัติงานได้ใช้ศักยภาพอย่างเต็มที่ โดยไม่สูญเสียรูปแบบการใช้ชีวิตส่วนตัว

2. มีการจัดสวัสดิการและสิ่งอำนวยความสะดวกเพิ่มเติมที่ไม่ใช่สวัสดิการภาคบังคับตามกฎหมายซึ่งมีความเหมาะสม สอดคล้องกับความต้องการและสภาพของส่วนราชการจังหวัด

3. มีระบบการส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างฝ่ายบริหาร กับข้าราชการ บุคลากรผู้ปฏิบัติงาน และในระหว่างข้าราชการและผู้ปฏิบัติงานด้วยกันเอง

จากมิติทั้ง 5 มิติ ผู้วิจัยพิจารณาแล้วว่า มิติดังกล่าวมีความสอดคล้อง เหมาะสมกับกลยุทธ์และสภาพแวดล้อมทั่วไปของ อปท. การวิจัยครั้งนี้ จึงนำมิติความสอดคล้องเชิงยุทธศาสตร์ มิติประสิทธิภาพ มิติประสิทธิผล มิติความพร้อมรับผิดด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล และมิติคุณภาพชีวิตและความสมดุลระหว่างชีวิตกับการทำงาน มากำหนดเป็นตัวแปรผลสัมฤทธิ์การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เพื่อประเมินว่า อปท. ในเขตจังหวัดภาคกลาง มีระดับผลสัมฤทธิ์ด้านการบริหารงานบุคคลมากน้อยเพียงใด โดยพยายามนำผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับผลสัมฤทธิ์การบริหารงานบุคคลท้องถิ่นมาใช้เป็นแนวทางการศึกษา แต่จากการทบทวนวรรณกรรม ผู้วิจัยไม่พบว่า มีผลงานวิจัยใดที่แสดงให้เห็นถึง การศึกษาผลสัมฤทธิ์การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเลย เว้นแต่ดุษฎีนิพนธ์ของอภิชัย ศรีเมือง (2550) ที่เสนอว่า ปลัด อปท. หรือหัวหน้าส่วนราชการ ควรนำผลสัมฤทธิ์การบริหารงานมาใช้วัดผลการปฏิบัติงานของบุคลากร ทั้งนี้โดยการสร้างตัวชี้วัดผลงานที่สอดคล้องกับกระบวนการบริหารงานบุคคล สาเหตุประการสำคัญน่าจะเนื่องมาจากแนวคิดเรื่อง

มหาวิทยาลัยบูรพา Burapha University

ดังกล่าวจัดเป็นแนวคิดใหม่ที่เพิ่งได้รับการกล่าวถึงไม่นานนัก นับตั้งแต่สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ริเริ่มให้มีการพัฒนาสมรรถนะการบริหารทรัพยากรบุคคลตามกรอบ HR Scorecard อันมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาและสร้างกลไกในการประเมินสมรรถนะ รวมทั้ง สร้างความเข็มแข็ง และพัฒนาสมรรถนะด้านการบริหารงานบุคคลของส่วนราชการ ในปี พ.ศ.2547

อย่างไรก็ตาม ในช่วงเวลาดังกล่าวได้มีส่วนราชการจำนวน 3 แห่ง ที่มีความประสงค์ในการนำร่องโครงการพัฒนาระบบการบริหารทรัพยากรบุคคล ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ได้แก่ สำนักงานปลัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กรมราชทัณฑ์และกรมศุลกากร โดยหน่วยงานราชการทั้งหมดได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์การบริหารทรัพยากรบุคคลหรือ HR Scorecard และดำเนินตามแผนงานรองรับในปีงบประมาณ 2548 เพื่อให้เหมาะสมกับทิศทาง ความต้องการ และเป้าหมายยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน ผลการจัดทำ HR Scorecard ของหน่วยงานดังกล่าว ได้ถูกรวบรวมไว้ใน การพัฒนาสมรรถนะการบริหารทรัพยากรบุคคลในราชการพลเรือน (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2547 ข) ดังนี้

กรมราชทัณฑ์ พบว่า มีการนำการบริหารแบบมุ่งผลงานมาใช้เป็นแนวทางการดำเนินงาน ดังนั้นการจัดทำ HR Scorecard จึงเป็นไปเพื่อขับเคลื่อน และยกระดับงานทรัพยากรบุคคลทั้งระบบ ให้ตอบรับต่อการบริหารแบบมุ่งผลการปฏิบัติงานของผู้บริหารระดับสูง ซึ่งในกระบวนการการจัดทำ HR Scorecard นี้ กรมราชทัณฑ์ ได้กำหนดกลยุทธ์การบริหารทรัพยากรบุคคล (Strategic Imperatives) เป็น 7 ประเด็น คือ 1) การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมการทำงานของบุคลากรเจ้าหน้าที่ 2) การวางระบบพัฒนาบุคลากรอย่างต่อเนื่อง 3) การสร้างความเป็นมืออาชีพในภารกิจราชทัณฑ์ 4) การยกระดับคุณภาพชีวิตเจ้าหน้าที่ 5) การวางแผนบริหารกำลังคนให้เหมาะสม 6) การสร้างระบบประเมินผลงานที่มีระบบชัดเจน 7) ความเป็นธรรม โปร่งใส ตรวจสอบได้ สำหรับการให้ความดีความชอบ เลื่อนตำแหน่ง และลงโทษทางวินัย จากนั้นจึงทำกำหนดค่าคะแนนสำหรับการประเมินการกำหนดแผนงานและโครงการขึ้นมารองรับ การทำ HR Scorecard ดังกล่าว มีผลทำให้หน่วยงานด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล มองเห็นภาพรวมของการบริหารทรัพยากรบุคคล ทั้งในแง่ปัญหา จุดอ่อน จุดแข็งที่เผชิญอยู่ ตลอดจนแนวทางการแก้ไขปัญหา โดยสามารถพิจารณาความเชื่อมโยงเป็นเหตุเป็นผลของการดำเนินงาน แต่ละส่วนจากการทำแผนที่เชิงยุทธศาสตร์ (Strategy Mapping) นอกจากนั้นการนำ HR Scorecard ยังทำให้ผู้ปฏิบัติงานมองเห็นเป้าหมายการดำเนินงานชัดเจน เกิดความกระตือรือร้นที่จะปฏิบัติงานเชิงรุกมากขึ้น การทำงานของแต่ละส่วนจะเกิดการประสานสอดรับซึ่งกันและกันเป็นทีมงาน เพื่อมุ่งบรรลุสู่เป้าหมายเดียวกัน ในมุมมองนี้ HR Scorecard จึงไม่เป็นเพียงเครื่องมือประเมินงานด้านทรัพยากรบุคคลเท่านั้น แต่ยังเป็นไปเพื่อปรับเปลี่ยน ปฏิรูปการบริหารทรัพยากรบุคคลขององค์การ อย่างแท้จริง

มหาวิทยาลัยบูรพา Burapha University

สำนักงานปลัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ด้วยภารกิจหลักของกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีและเป็นงานระดับสากล ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีบุคลากรที่มีความรู้พื้นฐาน 3 ด้าน คือ 1) โทรคมนาคม สารสนเทศ และกฎหมาย 2) ความรู้เกี่ยวกับโลก (Global) และ 3) การเจรจาต่อรอง เพื่อให้สามารถดูแล แก้ปัญหาหรือรักษาผลประโยชน์ระดับชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตามพบว่า บทบาทหน้าที่ตามกฎหมาย ยังไม่ชัดเจนเมื่อเปรียบเทียบกับสภาพความเป็นจริง และการจัดตั้งกระทรวงเริ่มจากฐานศูนย์ ทำให้ปัจจุบันกระทรวงฯ ยังไม่มีบุคลากรปฏิบัติงานด้านโทรคมนาคม เทคโนโลยีการสื่อสาร จึงจำเป็นต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศ ขณะเดียวกัน ก็ยังมีปัญหาและอุปสรรคการดำเนินงาน ซึ่งเป็นผลกระทบมาจากการปฏิรูประบบราชการหลายประการ ได้แก่ โครงสร้างการแบ่งงานภายในและสายงานเดิมที่มีอยู่ไม่สอดคล้องและไม่สมดุลกับภารกิจ เนื่องจาก สำนักงานปลัดกระทรวงฯ มีบทบาทภารกิจมีจำนวนมากและหลากหลาย ทำให้ต้องทำงานทั้งเชิงรุกและเชิงรับ แต่อัตรากำลังตามกรอบที่ได้รับจัดสรร ไม่เพียงพอต่อการรองรับงาน บุคลากรที่มีอยู่จึงปฏิบัติงานด้วยความกดดัน มีปัญหาการผสมผสานระหว่างวัฒนธรรมของบุคลากรที่ได้รับโอนมา จากหลายส่วนราชการ และปัญหาการขาดประสบการณ์การทำงาน ด้านโทรคมนาคม เทคโนโลยีการสื่อสาร ของบุคลากรที่เพิ่งบรรจุรับราชการ จากสภาพดังกล่าวทำให้สำนักงานปลัดกระทรวงฯ เข้าร่วมโครงการนำร่องจัดทำ HR Scorecard เพราะต้องการนำประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการจัดทำโครงการมาพัฒนา สมรรถนะการบริหารทรัพยากรบุคคลด้วยการบริหารจัดการแนวใหม่ ที่เอื้อต่อวัฒนธรรมการทำงาน และเสริมสร้างบุคลากรให้มีศักยภาพเป็นเลิศในระดับประเทศ โดยมีข้อกำหนดเชิงยุทธศาสตร์ 7 ประการคือ 1) ให้สิ่งจูงใจที่เหมาะสมกับงาน 2) ออกแบบลักษณะงานและองค์การให้มีความชัดเจน 3) สร้างสมดุลภาพภาระงาน 4) แผนที่มุ่งการปฏิบัติและมีผู้รับผิดชอบชัดเจนเป็นที่ตกลงและรับรู้โดยทั่วกัน 5) พัฒนาและรักษาบุคลากร 6) พัฒนาวัฒนธรรมองค์การ 7) มีอุปกรณ์และเครื่องมือในการทำงานสอดคล้องกับลักษณะงาน และวัฒนธรรมองค์การ และเมื่อเสร็จสิ้นการจัดทำ HR Scorecard แล้ว ปรากฏว่า ผู้บริหารได้รับประโยชน์จากโครงการนี้ คือ ทำให้ผู้บริหารมีเครื่องมือช่วยติดตามผลการดำเนินด้านบุคคลอย่างชัดเจน ต่อเนื่อง และสามารถแก้ไขปัญหากรณีงานล้น (Overload) ในหน่วยงานได้ ส่วนองค์การ จะได้ประโยชน์จากการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรบุคคลของผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ตั้งแต่ระดับผู้บริหาร เจ้าหน้าที่ด้านบุคคล และบุคลากรข้าราชการ และการมีส่วนร่วมนี้เป็นผลทำให้การวางแผนจัดทำ HR Scorecard ได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย ลดการต่อต้าน และเกิดการรับรู้ สร้างความเข้าใจในเป้าหมายการบริหารบุคลากรขององค์การ ที่ชัดเจน จนกระทั่งให้ความร่วมมือในการดำเนินการตามแผนที่กำหนด

มหาวิทยาลัยบูรพา Burapha University

กรมศุลกากร มีวิสัยทัศน์ในการเป็นองค์การ ที่ทันสมัย ให้บริการที่เป็นเลิศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ พันธกิจของกรมศุลกากร คือ การให้บริการที่ทันสมัย สอดคล้องมาตรฐานสากล เพื่ออำนวยความสะดวกทางการค้า และเพิ่มขีดความสามารถการแข่งขันของประเทศ ในการบรรลุพันธกิจดังกล่าว ทำให้กฎระเบียบที่ใช้ในกรมศุลากรมีจำนวนมาก และจำเป็นต้องได้รับการปรับปรุงให้ทันสมัยต่อการปฏิบัติงานเชิงบูรณาการ มีฐานข้อมูลครบถ้วนสมบูรณ์เพื่อการตัดสินใจ รวมทั้งพัฒนาบุคลากรให้มีความเชี่ยวชาญด้านเทคโนโลยี มีทักษะทางการค้า ภาษาต่างประเทศ การเจรจาต่อรอง ตลอดจนการสร้างภาพลักษณ์ที่มีความโปร่งใสต่อสาธารณชน ดังนั้นผู้บริหารสูงสุดจึงได้นำ HR Scorecard มาใช้ โดยมีความหวังเพื่อก่อให้เกิดการพัฒนาองค์การ ให้ทันสมัย เป็นที่ยอมรับ มีมาตรฐาน เป็นธรรม โปร่งใส ตรวจสอบได้ มีระบบบริหารทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพ มีแผน HR Scorecard ที่ชัดเจน และสามารถนำมาใช้ปฏิบัติได้จริง มีระบบประเมินบุคคลและผลงานที่เป็นธรรม และปรับบทบาทหน้าที่บุคลากรให้เป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง ซึ่งผลที่ได้จากการจัดทำ HR Scorecard ทำให้ฝ่ายบริหารเกิดการรับรู้ว่า หน้าที่ในการบริหารทรัพยากรบุคคลเป็นหน้าที่หนึ่งของตน และต้องการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการ กำกับ ดูแล ส่วนบุคลากรที่มีส่วนเกี่ยวข้องก็เกิดการเรียนรู้เทคนิคการบริหารงานบุคคลแนวใหม่ และใช้ HR Scorecard เป็นเครื่องมือการบริหารองค์การ ให้ดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์ได้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ด้วยบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ทำให้สำนักงาน ก.พ. ต้องปรับเปลี่ยนบทบาทจากการเป็นผู้ชำนาญการด้านการออกกฎระเบียบ และควบคุมให้ส่วนราชการดำเนินการด้านบริหารทรัพยากรบุคคลให้ถูกต้อง มาเป็นผู้ให้คำแนะนำปรึกษาแก่ส่วนราชการ เพื่อให้การบริหารทรัพยากรบุคคลสอดคล้องกับเป้าหมายยุทธศาสตร์ ภายใต้กรอบของกฎหมายและหลักคุณธรรมใหม่ รวมทั้งมีหน้าที่ติดตาม ประเมินผลการบริหารทรัพยากรบุคคลในราชการพลเรือน ผ่านการจัดทำ HR Scorecard ทำให้สำนักงาน ก.พ. ต้องรับผิดชอบต่อความสำเร็จของการพัฒนาสมรรถนะของส่วนราชการตามกรอบ HR Scorecard จึงเป็นผลทำให้การบริหารงานบุคคลของสำนักงาน ก.พ. ต้องปรับเปลี่ยนไปในทิศทางที่เกื้อหนุนต่อความสำเร็จตามเป้าหมายพันธกิจดังกล่าวด้วย ทั้งนี้ผู้บริหารระดับสูงของสำนักงาน ก.พ. มีความคาดหวังว่า การพัฒนาสมรรถนะบุคลากรตามกรอบ HR Scorecard ทั้ง 5 มิติ จะช่วยทำให้สำนักงาน ก.พ. บริหารทรัพยากรบุคคลอย่างสมดุลทุกด้าน ไม่ว่าจะตอบสนองต่อเป้าหมายพันธกิจ การทำให้บุคลากรปฏิบัติงานได้ผลตามเป้าหมายที่กำหนด และมีความสุขในการทำงานจากการได้รับปฏิบัติที่โปร่งใส เป็นไปตามหลักคุณธรรม ตลอดจนได้รับการดูแลเพื่อให้ชีวิตและการทำงานมีความสมดุล ตลอดจนคาดหวังว่าจะสามารถวัดและประเมินผลการปฏิบัติงานด้านทรัพยากรบุคคลอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อการปรับปรุงการบริหาร

มหาวิทยาลัยบูรพา Burapha University

ทรัพยากรบุคคลให้สัมฤทธิ์ผลต่อไป ทั้งนี้จากการจัดทำ HR Scorecard ของสำนักงาน ก.พ. หน่วยงานด้านทรัพยากรบุคคล เข้าไปมีส่วนร่วมในการเป็นที่ปรึกษาให้กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกระดับขององค์การ และทำให้สามารถกำหนดแผนงานที่สอดคล้องกับความต้องการขององค์การได้

เช่นเดียวกับผลงานวิจัยของ ขจร แก้วสว่าง, วุฒิไกร สังข์ศรีสังข์, ตุลยเทพ พิทักษาสานุรัตน์, และ สุรเศรษฐ โพธิ์วรสุนทร (2548) เรื่อง การศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อระดับความสำเร็จของการนำ HR Scorecard มาใช้ในองค์การ ภาครัฐ กรณีศึกษาสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) พบว่า โครงสร้างของสำนักงาน ก.พ. ที่ให้ความสำคัญกับที่ปรึกษาและการมีส่วนร่วมของบุคลากร ซึ่งการมีส่วนร่วมนี้ถือว่ามีส่วนสนับสนุนให้โครงการประสบความสำเร็จเป็นอย่างมาก

ผลการวิจัยของ ขจร แก้วสว่างและคณะ ยังพบว่า ข้าราชการของสำนักงาน ก.พ. ส่วนใหญ่เห็นว่า ระดับความสำเร็จในการนำ HR Scorecard มาใช้ อยู่ในเกณฑ์ที่น่าพอใจ โดยเฉพาะในมิติประสิทธิภาพ ข้าราชการเห็นว่า สำนักงาน ก.พ. มีการสร้างเสริมการเรียนรู้และพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ทั้งมีการใช้ระบบการบริหารผลงาน เพื่อเชื่อมโยงผลงานระดับบุคคลกับเป้าหมายขององค์การ มิติที่นำมาใช้รองลงมาคือ ความพร้อมรับผิด ความสอดคล้องเชิงยุทธศาสตร์ คุณภาพชีวิตและความสมดุลของชีวิตและการทำงาน ส่วนมิติประสิทธิผลมีการนำมาใช้น้อยที่สุด

นอกจากนั้น Haridas (2007) และกรมราชทัณฑ์ (2548) ต่างระบุไปในทิศทางเดียวกันว่า HR Scorecard เป็นเครื่องมือการบริหารทรัพยากรบุคคลที่ทันสมัย เพราะสามารถขับเคลื่อนให้การบริหารงานบุคคลสอดคล้องไปกับกลยุทธ์หลักขององค์การ ปรับบทบาทของงานทรัพยากรบุคคลจากเน้นธุรการไปสู่บทบาทความเป็นหุ้นส่วนยุทธศาสตร์ (Strategic Partner) ขององค์การ และผู้บริหารระดับสูง ทั้งนี้จากผลการวิจัยของ Haridas ในบริษัทด้านโทรคมนาคมในประเทศสหรัฐอเมริกา ชื่อ Verizon เขาพบว่า เมื่อบริษัท Verizon พัฒนาแผนที่ยุทธศาสตร์ที่แสดงถึง ความเชื่อมโยงระหว่างกลยุทธ์ของการบริหารทรัพยากรบุคคลกับวัตถุประสงค์ขององค์การ ตามกรอบ HR Scorecard แล้ว ช่วยให้ผู้บริหารทรัพยากรบุคคลเกิดความเข้าใจว่า จะทำอย่างไรให้กลยุทธ์ของการบริหารทรัพยากรบุคคลสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกับองค์การ รวมทั้งยังทำให้มีการปฏิบัติงานไปในทิศทางเดียวกับยุทธศาสตร์ที่วางไว้ และการที่ผู้บริหารทรัพยากรบุคคล มีบทบาทเกี่ยวข้องกับกระบวนการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์นี้เอง ผู้บริหารทรัพยากรบุคคลจึงถูกบูรณาการเข้าเป็นหนึ่งในทีมผู้บริหาร ที่มีบทบาทสำคัญต่อการสร้างผลสำเร็จในการปฏิบัติงานขององค์การ

มหาวิทยาลัยบูรพา Burapha University

ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ด้วยการเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารราชการของประเทศไทย ให้ความสำคัญกับการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเด่นชัด ปรากฏขึ้นหลังปีพ.ศ.2540 ทำให้ประเด็นการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับความนิยมเป็นอันมาก ภายในทศวรรษเดียวนี้เอง ตระกูล มีชัย (2545) ได้รวบรวมงานวิจัย ดุษฎีนิพนธ์ วิทยานิพนธ์ และสารนิพนธ์ พบว่ามีจำนวนมากกว่าพันเล่ม ซึ่งหัวข้อที่รับความนิยมมักเป็นเรื่องการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น การบริหารงาน และประสิทธิภาพ ประสิทธิผลของ อปท. ความพึงพอใจของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่อการบริหารจัดการของ อปท. เป็นต้น

สำหรับการบริหารงานบุคคลของ อปท. นั้น พบว่า มีการศึกษาจำนวนไม่มากนัก แม้ต่อมาจนถึงปัจจุบัน มีผู้วิจัยเรื่องการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของไทยเพิ่มขึ้น แต่ก็ยังมีจำนวนน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับการศึกษาหัวข้ออื่น ๆ ในขอบข่ายองค์ความรู้ด้านการเมืองการปกครองท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ด้วยปริมาณของงานวิจัย วิทยานิพนธ์ หรือสารนิพนธ์ที่ค้นพบ ผู้วิจัยเห็นว่าองค์ความรู้ที่ได้รับเพียงพอ จะเป็นแนวทางให้การแสวงหาและวิเคราะห์ข้อมูลดุษฎีนิพนธ์เป็นไปอย่างมีประสิทธิผล และในจำนวนดังกล่าวผู้วิจัยพบว่าสามารถจำแนกประเด็นผลงานวิจัยด้านการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ออกเป็น 4 ประเด็นคือ 1)รูปแบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น 2)คณะกรรมการหรือองค์กรกลางบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น 3)กระบวนการ บริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น 4)บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

รูปแบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

จากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พบว่ารูปแบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ขึ้นอยู่กับระดับของการกระจายอำนาจการปกครองที่รัฐบาลใช้ในการควบคุม ดูแล รวมถึงกำหนดระเบียบ กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ต่อ อปท. มากน้อยเพียงใดเป็นสำคัญ ในงานวิจัยระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของประเทศต่าง ๆ รวมทั้งประเทศไทยของ United Nations (1966) ระบุว่า ระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นที่ปรากฏในประเทศที่ศึกษานั้น มีทั้งสิ้น 3 รูปแบบ คือ ระบบการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นที่รวมเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับระบบการบริหารงานบุคคลระดับชาติ (Integrated National and Local Government Personnel System) ในระบบนี้ มักพบเห็นอยู่ในประเทศที่มีการรวมอำนาจการปกครอง ซึ่งเป็นระบบการบริหารงานบุคคลที่ขัดกับหลักการกระจายอำนาจการปกครอง และการให้อิสระแก่ อปท. เพราะท้องถิ่นไม่มีอำนาจใด ๆ ในการบริหารงานบุคคลต่อพนักงานหรือข้าราชการที่ทำงานในองค์การ ส่วนท้องถิ่นนั้นเลย เนื่องจากข้าราชการพลเรือนเป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าว ตรงกันข้ามกับรูปแบบที่ 2 เป็นระบบการบริหารงานบุคคลที่ให้อิสระแก่ อปท. แต่ละแห่ง

มหาวิทยาลัยบูรพา Burapha University

สามารถใช้อำนาจในการบริหารจัดการบุคลากรของตนได้อย่างเต็มที่ (Separate Personnel System for each Local Authority) ทั้งการกำหนดตำแหน่ง การสรรหา คัดเลือก บรรจุแต่งตั้ง การกำหนดอัตราเงินเดือน การพัฒนาบุคลากร จนกระทั่งการพ้นสภาพการทำงาน รูปแบบที่ 2 นี้ จึงมักพบเห็นในประเทศที่มีการกระจายอำนาจทางการบริหารสูง การบริหารงานบุคคลจึงเป็นไปเพื่อประโยชน์ขององค์การ และท้องถิ่นมากกว่าระบบแรก ที่มักคำนึงถึงผลประโยชน์ของส่วนกลางมากกว่า ส่วนการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นรูปแบบที่ 3 คือ ระบบการบริหารบุคคลส่วนท้องถิ่นที่รวมอำนาจไว้ที่องค์การ ระดับชาติ (Unified Local Government Personnel System) ระบบนี้จัดได้ว่าเป็นระบบที่ผสมผสานระหว่างข้อดีของ 2 ระบบแรกมารวมเข้าไว้ด้วยกัน กล่าวคือเป็นการแยกระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นออกจากการบริหารงานบุคคลจากส่วนกลางหรือระบบข้าราชการพลเรือน ตามหลักการกระจายอำนาจการบริหารราชการแผ่นดิน แต่ก็มิได้ให้อิสระแก่ อปท. มีอำนาจบริหารจัดการบุคลากรของตนอย่างอิสระดังเช่นรูปแบบที่ 2 เพราะอำนาจการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นอยู่ที่องค์การ ระดับชาติ อปท. จึงมีอำนาจบริหารงานบุคคลบางประการ ตามที่องค์การ ระดับชาติมอบหมายให้เท่านั้น ผลการศึกษาวิจัยชิ้นนี้ระบุว่า ประเทศไทยมีระบบการบริหารงานบุคคลในรูปแบบที่ 3 ที่มีองค์กรกลางทำหน้าที่เป็นองค์การ ควบคุมการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นทุกระดับ ทั่วทั้งประเทศ และองค์การ ดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานต่าง ๆ ของการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นค่อนข้างมาก เป็นผลทำให้ อปท. ขาดอิสระในการบริหารจัดการบุคลากร ซึ่งขัดกับหลักการกระจายอำนาจ

เช่นเดียวกับศึกษาเรื่อง “แนวทางการสร้างความมีอิสระในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย” ของจรูญ ศรีสุกใส (2540) ที่มีข้อค้นพบคล้ายคลึงกับการวิจัยของ United Nations กล่าวคือ อปท. ไทยไม่มีอำนาจในการบริหารงานบุคคลเท่าที่ควรตามหลักการกระจายอำนาจ ทั้งนี้เนื่องจากทั้งโครงสร้างขององค์กรบริหารงานบุคคลและอำนาจการบริหารงานบุคคล ส่วนมากเป็นของราชการส่วนกลาง ลักษณะเช่นนี้ทำให้การบริหารงานไม่อาจดำเนินการได้อย่างเป็นอิสระ สมาชิกองค์การ อาจถูกครอบงำได้ง่าย เพราะไม่มีการกำหนดคุณสมบัติ วาระการดำรงตำแหน่ง ผู้มีอำนาจอาจถอดถอนได้ตามอำเภอใจ และส่งผลเสียต่อการบริหารงาน เนื่องจากคำสั่งของผู้บริหารต้องผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการ ทำให้เกิดความล่าช้า และไม่สามารถพัฒนาระบบการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นได้เท่าที่ควร สอดคล้องสิ่งที่กับอนุชา ฮุนสวัสดิกุล (2547) ค้นพบในผลการวิจัยเรื่อง“ปัญหาและอุปสรรคการบริหารงานบุคคลจากคดีปกครองในศาลปกครอง” คือ รูปแบบการบริหารงานบุคคลแบบองค์กรกลางหลายครั้งทำให้เกิดปัญหา โดยเฉพาะเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขการบริหาร งานบุคคลท้องถิ่น มักมีผลตั้งแต่การประกาศใช้หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขใหม่นั้น แต่กว่าที่คณะกรรมการในแต่ละระดับ

จะแจ้งให้ อปท. หรือหน่วยปฏิบัติในลำดับขั้นต่าง ๆ ทราบและนำไปปฏิบัติ ต้องใช้เวลาพอสมควร ขณะที่หน่วยปฏิบัติยังไม่ทราบและปฏิบัติไปตามหลักเกณฑ์เดิม แล้วถูกนำมากล่าวอ้างภายหลังว่ากระทำไปโดยไม่ถูกต้อง ซึ่งอาจนำมาสู่คดีพิพาทขึ้นได้

นอกจากนั้นการศึกษาของ ตลอด จรุญรัตน์ (2514) พบว่า มีหน่วยงานบริหารงานบุคคลที่ควบคุมเทศบาลมากเกินไป แต่ละหน่วยงานควบคุมก็ประกอบด้วยบุคคลจำนวนมากและบุคคลเหล่านั้นส่วนใหญ่ไม่มีความรู้ ทั้งในเรื่องงานเทศบาลกรุงเทพมหานครและการบริหารงานบุคคลสมัยใหม่ นอกจากนั้นแม้หน่วยงานบริหารงานบุคคลในเทศบาลระดับสูงสุด จะมีองค์ประกอบใกล้เคียงกับหน่วยงานบริหารงานบุคคลส่วนกลาง แต่กฎหมายมอบอำนาจให้น้อยเกินไป และต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของหน่วยงานระดับภูมิภาคที่มีคุณลักษณะต่ำกว่ามาก จึงทำให้การบริหารงานขาดความคล่องตัวและเกิดความล่าช้า อีกทั้งปัจจัยสำคัญที่ทำให้การบริหารงานบุคคลในขั้นต่าง ๆ มีปัญหาคือ ขาดเจ้าหน้าที่ผู้มีความรู้ความสามารถในการบริหารงานบุคคลโดยเฉพาะ

คณะกรรมการหรือองค์กรกลางบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

ผลการศึกษาของจรูญ ศรีสุกใส นอกจากการศึกษาถึงรูปแบบการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นแล้ว เขายังพบว่าการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นของไทย มีองค์กรหลายระดับ ทั้งองค์กรระดับชาติ องค์การที่จำแนกตามประเภทของ อปท. และองค์กรระดับจังหวัดคอยให้ความช่วยเหลือในเขตจังหวัดและเขต อปท. แต่ละแห่ง ทำให้องค์การ บริหารมีความซ้ำซ้อนขาดเอกภาพ สิ้นเปลือง ซึ่งไม่ใช่วิธีการบริหารงานบุคคลที่ดี ที่ต้องการประสิทธิภาพการบริหารงานเป็นจุดมุ่งหมายสำคัญ เพราะนอกจากองค์กรบริหารงานบุคคล ยังมีเจ้าหน้าที่รัฐจากส่วนกลาง ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ เข้ามามีอำนาจในการบริหารงานบุคคลหลายกรณี เหนือพนักงานท้องถิ่นเช่นกับที่มีเหนือข้าราชการส่วนกลางด้วย สอดคล้องกับการศึกษาเรื่อง "ระบบการบริหารจัดการบุคคลส่วนท้องถิ่นที่พึงปรารถนา" ของ อิสระ สุวรรณบล (2543) ที่ทำหลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติ ระเบียบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อประกอบรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ให้ความเห็นคล้ายผลงานวิจัยทั้ง 2 เล่มแรก กล่าวคือ รูปแบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของไทย มีลักษณะกึ่งรวมอำนาจและกึ่งกระจายอำนาจ แต่โน้มเอียงไปในทางรวมอำนาจมากกว่า ดังเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติระเบียบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น กำหนดให้มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลถึง 3 ระดับ ซึ่งระดับชาติหรือระดับบนสุด หรือคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่หลักในการกำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางการรักษาระบบคุณธรรมด้านการบริหารงานบุคคล เพื่อเป็นแนวทางสำหรับคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด คณะกรรมการกลางเทศบาล และคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล โดย

มหาวิทยาลัยบูรพา Burapha University

มีคณะกรรมการระดับล่าง ซึ่งเป็นคณะกรรมการระดับจังหวัดในเขตจังหวัดหนึ่ง ๆ ได้แก่ คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด คณะกรรมการพนักงานเทศบาล และคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล ทำหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์และดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลใน อปท.

ลักษณะองค์กรกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ที่จำแนกออกเป็นระดับนี้ ถือได้ว่าเป็นการบริหารงานที่ขัดกับหลักปกครองตนเอง เพราะทำให้ อปท. ไม่มีอำนาจบริหารบุคคลของตนอย่างแท้จริง เพราะอำนาจนั้นเป็นอำนาจที่ได้รับมอบจากคณะกรรมการระดับบนและถูกส่งต่อมาเป็นขั้นลำดับ การบริหารงานบุคคลท้องถิ่นของไทยจึงคงถูกยึดติดหรือไม่อาจแยกจากอำนาจหรืออิทธิพลของราชการส่วนกลาง เช่นเดียวกับ จรัส สุวรรณมาลา (2539) พบว่า แม้ในยุคหลังที่ผ่านมา ประเทศไทยจะมีระบบบริหารงานบุคคลระดับชาติของท้องถิ่นที่แยกออกจากระบบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนโดยเด็ดขาด แต่ประเภท อปท. ทุกรูปแบบ ต่างก็ใช้ระเบียบวิธีการปฏิบัติ และมาตรฐานแบบเดียวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน ระบบการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นจึงตกอยู่ภายใต้การจัดการของรัฐบาลโดยอัตโนมัติด้วย

นอกจากนั้น สถาบันวิจัยและพัฒนาแห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ (2546) ยังชี้ให้เห็นว่า การมีองค์กรกลางหลายประเภทและคณะกรรมการจำนวนมาก ก่อให้เกิดโครงสร้างที่แตกกระจาย (Fragmented Structure) ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาติดตามมาหลายประการ เช่น ความลักลั่นในบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรกลาง ความไร้เอกภาพในการกำหนดทิศทางและแบบแผนร่วมกันในการบริหารงานบุคคล การขาดมาตรฐานการบริหารงานบุคคลอันเป็นที่ยอมรับร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นต่างประเภทกัน ระบบการพัฒนาและฝึกอบรมบุคลากรเป็นไปอย่างไร้ทิศทาง การขาดจิตสำนึกของ อปท. ในเรื่องความเป็นพวกพ้องเดียวกัน เพื่อนำไปสู่การสร้างต้นทุนทางสังคมของ อปท. ให้มีความเข้มแข็งในการสร้างประสิทธิภาพการบริหารจัดการและการพัฒนาท้องถิ่นอย่างยั่งยืน รวมไปถึงปัญหาทางคุณธรรมหรือเสี่ยงที่จะกระทบต่อระบบคุณธรรม เป็นต้น

ส่วนการวิจัยเรื่อง “การพัฒนาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น” ที่ดำเนินการโดยสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2546) นอกจากจะพบว่า ปัญหาเกี่ยวกับองค์กรกลางการบริหารงานบุคคลเกิดจากการขาดเอกภาพและไร้อิสระแล้ว องค์ประกอบของคณะกรรมการในองค์กรกลางระดับต่าง ๆ ที่เป็นตัวแทนของพนักงานหรือข้าราชการส่วนท้องถิ่น ยังมีจำนวนน้อยมาก แต่สัดส่วนของเจ้าหน้าที่ส่วนราชการกลับมีจำนวนสูงกว่า ทำให้ผู้ได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการอาจถูกครอบงำจากราชการส่วนกลางได้ วิทยานิพนธ์เรื่อง “องค์กรบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น: ศึกษากรณีเทศบาล” ของ วินดา ไชยชเนตรดี (2540) ระบุว่า องค์ประกอบคณะกรรมการพนักงานเทศบาล ไม่มีตัวแทนของพนักงานรวมอยู่เลย ขณะที่

มหาวิทยาลัยบูรพา Burapha University

องค์ประกอบของคณะอนุกรรมการพนักงานเทศบาลประจำจังหวัด เป็นหน่วยงานบริหารงานบุคคลที่ได้รับการกระจายอำนาจก็มีตัวแทนของเทศบาลน้อยมาก ประกอบกับหน่วยงานที่ทำหน้าที่ธุรการให้คณะกรรมการเทศบาลยังขึ้นตรงต่อกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ดังนั้นโอกาสที่ท้องถิ่นจะเข้าไปมีส่วนร่วมกำหนดกฎเกณฑ์ เงื่อนไข และมาตรฐานการดำเนินงานที่มีผลกระทบโดยตรงต่อตนเองจึงเกิดขึ้นได้ยาก สอดคล้องกับ วรพรรณ จันทรมัย (2544) ศึกษาเรื่อง“โครงสร้างองค์กรของคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล ตามความคิดเห็นของคณะเทศมนตรีและหัวหน้าส่วนการบริหารเทศบาลในจังหวัดขอนแก่น” ระบุว่า ทั้งคณะเทศมนตรีและและหัวหน้าส่วนการบริหารเทศบาล ต่างเห็นว่า โครงสร้างของคณะกรรมการกลางในด้านอำนาจหน้าที่ สายการบังคับบัญชา อยู่ในระดับสูง แต่ด้านการกระจายอำนาจให้แก่เทศบาลในการบริหารงานบุคคลอยู่ในระดับต่ำกว่าด้านอื่น

กระบวนการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

ในด้านกระบวนการบริหารงานบุคคลของ อปท. จากการรวบรวมผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยพบว่า ขอบเขตด้านเนื้อหาที่ปรากฏในงานวิจัยแบ่งได้ 2 ประเภท คือ ประเภทที่หนึ่ง เป็นการวิจัยที่พิจารณาจากกระบวนการบริหารงานบุคคลของ อปท. ทั้งกระบวนการ ประเภทที่สองเป็นการวิจัยเฉพาะขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งหรือกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งของกระบวนการบริหารงานบุคคล ซึ่งทั้งสองประเภทอาจศึกษาทุกรูปแบบของ อปท. หรือเลือกศึกษาเพียงรูปแบบหนึ่งที่ผู้วิจัยสนใจเท่านั้น กล่าวคือ

ผลการวิจัยของสรศักดิ์ สร้อยสนธิ์ (2514) อิสระ สุวรรณบล (2543) สถาบันวิจัยและพัฒนาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2546) สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ (2546) กรมการปกครอง (2545) คณะทำงานพรรคไทยรักไทย (2545) ที่ศึกษากระบวนการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นทั้งระบบ พบว่า ทุกขั้นตอนในกระบวนการบริหารงานบุคคลของ อปท. ของประเทศไทย ยังประสบกับปัญหาและเป็นอุปสรรคต่อการบริหารจัดการบุคลากรส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็น การได้มาซึ่งทรัพยากรบุคคล ประกอบด้วย การวางแผนอัตรากำลัง การกำหนดตำแหน่ง การคัดเลือกและการบรรจุแต่งตั้ง การสนองความต้องการทรัพยากรบุคคล ได้แก่ การเลื่อนระดับหรือตำแหน่ง การกำหนดอัตราเงินเดือนและผลประโยชน์ตอบแทนอื่น การเลื่อนขั้นเงินเดือน การประเมินผลการปฏิบัติงาน การพัฒนาทรัพยากรบุคคล และการธำรงรักษาทรัพยากรบุคคล อาทิ การโยกย้าย การโอน การรับโอน วินัย และการอุทธรณ์ นอกจากนั้นยังพบว่า อปท. ขนาดเล็กมักประสบปัญหาในการบริหารงานบุคคลมากกว่า อปท. ขนาดใหญ่ ประเภทเดียวกันและต่างประเภท

มหาวิทยาลัยบูรพา Burapha University

จากผลการศึกษาของสถาบันวิจัยและพัฒนาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2546) ด้านการได้มาซึ่งทรัพยากรบุคคล ชี้ให้เห็นว่า การที่ อปท. มีกรอบอัตรากำลัง เป็นมาตรฐานแบบเดียวกันทั้งหมดทั่วประเทศ ขณะที่บางแห่งไม่มีความชัดเจนเพียงพอโดยเฉพาะองค์กรปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก ไม่สามารถแบ่งแยกเป็นหมวดหมู่ตามเกณฑ์เงื่อนไขที่กำหนดไว้ อีกทั้งการจัดกรอบอัตรากำลัง 3 ปี ถ้ามีลักษณะการคัดลอกอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายระบุไว้ มาจัดทำเป็นบทวิเคราะห์อำนาจหน้าที่และภารกิจ โดยไม่ได้ศึกษาวิเคราะห์อย่างแท้จริงจากปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเป็นผลสืบเนื่องมาจาก อปท. ยังขาดอิสระในการกำหนดกรอบอัตรากำลัง เช่นเดียวกันกับการกำหนดตำแหน่ง ที่ปัจจุบันเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการระดับจังหวัด ทั้งการพิจารณาและตัดสินใจ ซึ่งบางกรณีค่อนข้างเข้มงวดและไม่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นกำหนดตำแหน่งของตนตามที่ต้องการ นอกจากนั้นประเด็นที่ถูกหยิบยกนำมากล่าวถึงทั้งในงานวิจัยฉบับนี้และ อิสระ สุวรรณบล (2543) เกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่ง คือ การใช้ชื่อเรียกสถานะของบุคลากรใน อปท. ที่แตกต่างกันของข้าราชการ อบจ. กับพนักงานเทศบาลและพนักงานส่วนตำบล งานวิจัยทั้งสองเรื่องต่างเห็นตรงกันว่า ได้ส่งผลต่อการโอนย้าย สับเปลี่ยน ที่เป็นไปโดยยากลำบาก เนื่องจากเป็นระบบปิดที่ถือว่าบุคลากรเป็นข้าราชการหรือพนักงานของ อปท. ประเภทนั้น ๆ

สำหรับด้านการสนองความต้องการของทรัพยากรบุคคล จากผลการวิจัยพบว่า อปท. ขนาดเล็ก มักประสบปัญหามากกว่า อปท. ขนาดใหญ่ เนื่องจาก การสนองความต้องการทรัพยากรบุคคล มีกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับเรื่องเงินเดือน ผลประโยชน์ตอบแทน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นเงินเดือน และการประเมินผลการปฏิบัติงาน ซึ่งกิจกรรม 3 ประเภทแรก มักผูกยึดติดกับอัตรากำลังตำแหน่ง และงบประมาณรายได้ของ อปท. ดังนั้น อปท. ที่มีขนาดใหญ่มักมีสายงานอาชีพที่ยาวไกล ขณะเดียวกันก็มีความยืดหยุ่นในการกำหนดอัตราเงินเดือนมากกว่า ฉะนั้นความก้าวหน้าในการทำงานจึงย่อมมากกว่าบุคลากรใน อปท. ขนาดเล็ก ผลการศึกษาของกรมการปกครอง เรื่อง “การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล” (2545) สรุปว่า แนวทางหนึ่งในการพัฒนาการบริหารงานของ อบต. ให้มีประสิทธิภาพ คือ ควรสร้างขวัญกำลังใจ โดยเพิ่มอัตราค่าตอบแทน สวัสดิการ ให้ใกล้เคียงกับ อปท. อื่นรวมถึงการกำหนดเส้นทางความก้าวหน้าของพนักงานส่วนตำบล เป็นต้น ส่วนการศึกษาของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2546) เรื่อง “แนวทางการปรับปรุงระบบค่าตอบแทนของพนักงานส่วนท้องถิ่น” ผลการศึกษาพบว่า ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล และพนักงานส่วนตำบล เห็นว่า สิทธิการลา ค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม เงินตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลา (ค่าอาหาร) และค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ มีความเหมาะสมดีแล้ว ขณะที่อัตราเงินเดือน สวัสดิการด้านที่อยู่อาศัย เงินบำเหน็จบำนาญ เงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาบุตร เงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล ค่าเช่าบ้าน เงินประจำ

ตำแหน่งประเภทบริหาร และเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการช่วยเหลือ เป็นประเภทค่าตอบแทนที่พนักงานส่วนท้องถิ่นเห็นว่า ควรปรับปรุงตามลำดับ การศึกษาครั้งนี้จึงเสนอว่า ควรทำการแก้ไขปรับปรุงสวัสดิการที่มีผลกระทบต่อสภาพการดำรงชีวิตโดยตรงเป็นอันดับแรก แต่หากค่าตอบแทนที่พนักงานส่วนท้องถิ่นส่วนน้อยพึงได้รับ ก็ควรปรับขอบข่ายสิทธิในการได้รับให้กว้างขึ้น นอกจากนั้น อปท. ที่มีค่าใช้จ่ายด้านเงินเดือน และประโยชน์ตอบแทนอื่น ไม่ถึงร้อยละสี่สิบตามที่กฎหมายกำหนด ควรจัดให้มีสวัสดิการเพิ่มเติมโดยจ่ายในรูปแบบยืดหยุ่น บุคลากรสามารถเลือกได้ตามความต้องการของตน และมีความเหมาะสมของแต่ละ อปท. เพื่อจูงใจให้บุคลากรส่วนท้องถิ่นทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งยังเป็นการรักษาบุคลากรที่มีคุณภาพให้คงอยู่ และมีความก้าวหน้าไม่ด้อยกว่าอาชีพอื่น

การประเมินผลการปฏิบัติงานของ อปท. ถือเป็นกิจกรรมสำคัญอีกกิจกรรมหนึ่งของการบริหารงานบุคคล จากการศึกษาของทวีศักดิ์ สูทกวาทิน, ปรียาภรณ์ ดวงพิกุล และรัชดาวรรณ วงษ์เหมือน (2547) เรื่อง “การประยุกต์ใช้ Balance Scorecard เพื่อประเมินผลองค์การ กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต” พบว่า การประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตยังไม่เกิดประสิทธิผลเท่าที่ควร เนื่องจากสาเหตุหลายประการคือ ไม่มีการกำหนดเกณฑ์การประเมินอย่างชัดเจน ผู้บริหารไม่ให้ความสนใจติดตามความก้าวหน้าและตรวจสอบความสำเร็จการปฏิบัติงานของข้าราชการอย่างสม่ำเสมอ การประเมินผลขาดความเป็นธรรม รวมถึงการไม่นำผลการประเมินไปใช้ประกอบการพิจารณาเลื่อนขั้นเดือนอย่างจริงจัง คณะผู้วิจัยจึงเสนอว่า องค์การ ควรดำเนินการให้ระบบการให้รางวัล การเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปี การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งสอดคล้องกับผลการปฏิบัติงานของข้าราชการ มิเช่นนั้นแล้วระบบการประเมินผล จะไม่สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการทำงานของข้าราชการให้มีประสิทธิภาพ

ด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ผลการศึกษาของทวีศักดิ์ สูทกวาทิน, ปรียาภรณ์ ดวงพิกุล และรัชดาวรรณ วงษ์เหมือน พบว่า โดยรวมแล้วผู้บริหารฝ่ายการเมืองยังให้ ความสำคัญต่อการพัฒนาราชการท้องถิ่นค่อนข้างน้อย โดยเฉพาะนโยบาย แผน และกิจกรรม ไม่สามารถนำมาปฏิบัติอย่างจริงจัง ต่อเนื่อง หรือกระทั่งปรับปรุง เปลี่ยนแปลงให้เกิดความเหมาะสม ด้วยเหตุนี้ข้าราชการ จึงเห็นว่า ผู้บริหารฝ่ายการเมืองมิได้สนับสนุนให้ตนบรรลุถึงความต้องการในการพัฒนาตนเอง ต่างจากผู้บริหารฝ่ายข้าราชการให้ความสำคัญต่อการพัฒนาบุคลากรในหน่วยงานระดับมาก อย่างไรก็ดี ระดับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์นี้ ยังขึ้นอยู่กับศักยภาพของ อปท. ด้วย กล่าวคือ อปท. ที่มีความสามารถและความพร้อมไม่เท่ากัน ส่งผลให้การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์แต่ละองค์การ ไม่เท่าเทียมกันด้วย จากการศึกษาของสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พบว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร และเทศบาลเมืองมีศักยภาพในการพัฒนา

มหาวิทยาลัยบูรพา Burapha University

ข้าราชการหรือพนักงานของตนมากกว่า เทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีข้อจำกัดเรื่องบุคลากร งบประมาณ และศักยภาพอื่น ๆ ในการจัดทำแผนพัฒนาบุคลากรหรือจัดให้มีการฝึกอบรม เพื่อเพิ่มพูนความรู้ความสามารถบุคลากรภายในหน่วยงาน ทำให้องค์การ เหล่านี้ต้องส่งพนักงานของตนไปรับการฝึกอบรมจากหน่วยราชการที่กำหนด ซึ่งบางครั้งการอบรมนั้นก็ไม่ได้สอดคล้องกับความต้องการขององค์การ แต่อย่างใด

กิจกรรมที่สำคัญในการธำรงรักษาทรัพยากรมนุษย์ คือ การโยกย้าย และการวินัย ทั้ง 2 กิจกรรมนี้ พบว่า เป็นกิจกรรมที่ก่อปัญหาในคดีศาลปกครองหลายคดี จากการศึกษาของ อนุชา สุนสวัสดิกุล (2547) พบว่า กิจกรรมด้านวินัย ถือเป็นกิจกรรมที่ก่อให้เกิดปัญหาการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นหลายประการ เนื่องจากข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ยังขาดความรู้ความเข้าใจในการดำเนินการทางวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์ ทำให้การดำเนินการทางวินัยไม่เป็นไปตามระเบียบ ส่วนปัญหาอีกประการหนึ่ง พบว่า มีสาเหตุจากกระบวนการดำเนินการทางวินัย กล่าวคือ การให้อำนาจแก่ผู้บริหารโดยสมบูรณ์ทั้งการลงโทษทางวินัยร้ายแรงและไม่ร้ายแรง แม้มีผลดีต่อการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น แต่อาจสร้างไม่เป็นธรรมแก่ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น เช่นเดียวกับการให้คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ทำหน้าที่ทั้งพิจารณาการลงโทษ และเป็นผู้รับเรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์พร้อมกัน ก็อาจทำให้การพิจารณาการลงโทษขาดความยุติธรรม จากผลการศึกษาของ วินิจฉัย ละม้ายแก้ว (2544) เรื่อง “ปัญหาและอุปสรรคของกระบวนการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ” ที่สอบถามความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ ส่วนใหญ่เห็นว่าปัญหาและอุปสรรคอยู่ในระดับปานกลาง ไม่ว่าจะเป็นการสืบสวนทางวินัย การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย การพิจารณาความผิดและกำหนดโทษทางวินัย รวมถึงการลงโทษและการรายงานการดำเนินการทางวินัย มีเพียงเรื่องการสอบสวนทางวินัยเท่านั้นที่มีปัญหาและอุปสรรคระดับน้อย

ส่วนในด้านการโอนย้ายนั้น ผลการศึกษาของคณะทำงานพรรคไทยรักไทย สถาบันการวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สถาบันวิจัยและพัฒนาแห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ล้วนพบว่า การโอนย้ายของพนักงานส่วนท้องถิ่นขึ้นอยู่กับผู้บริหารท้องถิ่น บางกรณีหากข้าราชการหรือพนักงานขัดแย้งกับผู้บริหารท้องถิ่น อาจถูกกลั่นแกล้งจากผู้บริหารมิยินยอมให้มีการโอนย้ายตามประสงค์ หรือผู้บริหารท้องถิ่นอาจต้องการให้โอนย้ายแต่ข้าราชการหรือพนักงานไม่สมัครใจที่จะโอนย้าย ก็ส่งปัญหาต่อ อปท. เช่นกัน ซึ่งกรณีความขัดแย้งที่เกิดขึ้นยังไม่มีองค์การใดมีบทบาทช่วยเหลือในการทำหน้าที่โอนย้ายเลย คล้ายการศึกษาของสถาบันพระปกเกล้า (2547) เรื่อง “ทางออกการบริหารงานบุคคล อบต.” ในด้านการโอนและการรับโอนสรุปว่า ปัญหาการ

มหาวิทยาลัยบูรพา Burapha University

โอนที่พบมากใน อบต. คือ การที่ อบต. ต้นสังกัดของบุคลากรที่ต้องการโอน ไม่ต้องการให้ผู้มีความสามารถโอนไปแต่ต้องการให้ผู้ไม่มีความสามารถโอนไปมากกว่า ขณะเดียวกัน อบต. ที่บุคลากรจะขอโอนไปอยู่ด้วยนั้น ก็ต้องการบุคคลที่มีความ สามารถและไม่ต้องการบุคคลที่ไม่มีความสามารถ ส่งผลทำให้การโอนทำได้ยาก เพราะขึ้นอยู่กับผู้บริหารทั้งสองฝ่าย นอกจากนี้การโอนและการอนุมัติการโอนยังต้องใช้เวลาค่อนข้างมาก เพราะต้องผ่านคณะกรรมการ โดยเฉพาะกรณีการโอนข้ามจังหวัดต้องผ่านคณะกรรมถึง 2 ระดับ ส่วนด้านการรับโอน อบต. มักประสบปัญหาเกี่ยวกับการเทียบตำแหน่ง การเทียบวุฒิ และการเทียบระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งที่ไม่มีกฎเกณฑ์แน่ชัด อุปสรรคเหล่านี้จัดเป็นปัญหาสำคัญในการรับโอนบุคลากรจากสายงานอื่น หรือ อปท. อื่นเข้ามาทำงาน

บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

ผลการศึกษาของสถาบันพระปกเกล้า (2547, หน้า 55) ระบุว่า ปัญหาจากบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการบริหารงานบุคคลใน อปท. ประกอบด้วย ผู้บริหารและบุคลากรที่เป็นข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น แต่การศึกษาของสถาบันพระปกเกล้าครั้งนี้ กำหนดขอบเขตเฉพาะการบริหารงานบุคคลของ อบต. ดังนั้นผลการศึกษาจึงเกี่ยวข้องบุคลากรกับ อบต. จำแนกเป็น ปัญหาที่เกิดจากผู้บริหาร ใช้อำนาจเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนด จนสร้างความเดือดร้อนกับพนักงานส่วนท้องถิ่นจนนำมาสู่การร้องเรียนต่อศาลปกครอง อาทิ การกลั่นแกล้งไม่ยินยอมให้ย้ายไป อปท. อื่น การเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปีและไม่พิจารณาคำร้องทุกข์ เป็นต้น ปัญหาที่เกิดจากหัวหน้าส่วนราชการ โดยเฉพาะปลัด อบต. ไม่มีอำนาจให้คุณให้โทษอย่างเต็มที่ในการบังคับบัญชาพนักงานส่วนท้องถิ่น เนื่องจากกฎหมายไม่ได้ให้อำนาจแก่ปลัด อบต. ทำให้การปฏิบัติงานตามสายการบังคับบัญชาไม่สัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควร และบางครั้งส่งผลถึงความขัดแย้งระหว่างผู้บริหารกับปลัด อบต. ด้วยเช่นกัน

ส่วนวุฒิสาร ตันไชย และ ธีรพรรณ ใจมั่น (2548) ได้ถอดรายงานการศึกษาของอนุชา ฮุนสวัสดิกุล (2547) ไว้ในเอกสารวิชาการเรื่อง “การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น คดีปกครอง” พบว่า ปัญหาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในคดีทางปกครอง ส่วนหนึ่งมาจากผู้มีอำนาจไม่ได้ศึกษารายละเอียดให้เกิดความเข้าใจ และตีความที่ถูกต้องสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย ไม่ใช้อำนาจที่มีอยู่อย่างเป็นธรรมหรือยุติธรรม หรือใช้อำนาจเป็นเครื่องมือในการเบียดบังทำลายสิทธิอันชอบธรรมของผู้ใต้บังคับบัญชา

สำหรับอภิชัย ศรีเมือง (2550) ได้ศึกษาลักษณะพฤติกรรมเบี่ยงเบนด้านการบริหารงานบุคคลที่เกิดจากพฤติกรรมของตัวแสดง อันประกอบด้วย ผู้ใช้อำนาจด้านการบริหารงานบุคคล ได้แก่ คณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น ผู้บังคับบัญชาในสายงาน และ

มหาวิทยาลัยบูรพา Burapha University

บุคลากรผู้ปฏิบัติงานใน อปท. ในส่วนที่เกี่ยวกับกระบวนการบริหารงานบุคคลที่ตนเองเกี่ยวข้อง จากดุษฎีนิพนธ์เรื่อง "การปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย" พบว่า กลุ่มคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น ผู้บังคับบัญชาในสายงาน ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจด้านการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น มักมีการกระทำอันเป็นการคอรัปชั่น การกระทำที่ไม่เป็นธรรม และการกระทำที่มิชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบทางด้านการบริหารงานบุคคล ขณะที่บุคลากรผู้ปฏิบัติงานมักมีแรงจูงใจ การรับรู้ การเรียนรู้ ทัศนคติ ค่านิยม และอุดมการณ์ทำงานที่แต่ละคนยึดถือในลักษณะทางลบ ซึ่งไม่ส่งทำให้เกิดพฤติกรรมอันพึงประสงค์ต่อระบบการบริหารงานบุคคล นอกจากนั้นปัจจัยสภาพแวดล้อมภายในและภายนอกของระบบการบริหารงานบุคคล อาทิ ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายใน ได้แก่ โครงสร้างการบริหารงานบุคคลที่ยังขาดอิสระ และผู้บริหารท้องถิ่นมักใช้การตีความว่า ความต้องการของท้องถิ่นคือความต้องการของตนเอง หรือกระบวนการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นที่ขาดมาตรฐาน และยึดติดกับระบบราชการส่วนกลาง ทำให้ขาดความยืดหยุ่น ไม่คล่องตัว รวมทั้งความขัดแย้งระหว่างผู้บริหารที่มีหน้าที่กำหนดนโยบาย กับข้าราชการประจำที่มีหน้าที่ปฏิบัติตามนโยบายและกฎหมาย เช่นเดียวกับกับปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอก ได้แก่ ปัจจัยทางสังคม เช่น การยึดถือระบบอุปถัมภ์ ปัจจัยทางเศรษฐกิจ เช่น อัตราค่าตอบแทนผู้บริหารและพนักงานท้องถิ่นต่ำ ไม่เพียงพอต่อการครองชีพ และปัจจัยทางการเมืองของ อปท. มีลักษณะเป็นการต่อสู้ แย่งชิง และรักษาอำนาจระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ของระบบการบริหารงานบุคคล ล้วนมีส่วนส่งเสริม สนับสนุนให้เกิดการกระทำที่เป็นพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการบริหารงานบุคคลทั้งสิ้น ดุษฎีนิพนธ์ฉบับนี้จึงเสนอให้นำแนวคิดและเทคนิคการบริหารองค์การสมัยใหม่ ได้แก่ การบริหารจัดการที่ดี การบริหารคุณภาพทั่วทั้งองค์การ (TQM) องค์กรการเรียนรู้ และการบริหารทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์มาใช้ เพื่อส่งเสริมให้เกิดการปฏิรูปพฤติกรรมของคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น ผู้บังคับบัญชาในสายงาน และบุคลากรผู้ปฏิบัติงานใน อปท. สู่การใช้ระบบคุณธรรมและการบริหารที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ในการบริหารงานบุคคล

มหาวิทยาลัยบูรพา Burapha University