

บทที่ 5

สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

คุณูปนิพนธ์เรื่อง ผลสัมฤทธิ์การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นตามการบริหารทรัพยากรบุคคลแนวใหม่ ศึกษาเฉพาะองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดภาคกลาง มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาระดับผลสัมฤทธิ์การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น 2) ศึกษาสภาพแวดล้อมภายนอกและสภาพแวดล้อมภายในของการบริหารทรัพยากรบุคคลแนวใหม่ และ 3) ศึกษาอิทธิพลของการบริหารทรัพยากรบุคคลแนวใหม่ ต่อการจำแนกระดับผลสัมฤทธิ์การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ผู้วิจัยนำระเบียบวิธีวิจัยเชิงปริมาณมาเป็นแนวทางได้มาซึ่งข้อมูลจาก อบท. 3 รูปแบบ ได้แก่ อบจ. เทศบาล และ อบต. สุ่มตัวอย่างแบบชั้นภูมิ ประกอบด้วย อบจ. 5 แห่ง เทศบาล 45 แห่ง อบต. 90 แห่ง รวมทั้งสิ้น 140 แห่ง เก็บรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มเป้าหมายที่เป็นปลัดอบท. รองปลัด อบท. และผู้อำนวยการหรือหัวหน้าส่วน จำนวน 600 ชุด ด้วยแบบสอบถามอัตตวิสัย โดยใช้มาตรวัดประมาณค่า 5 ระดับ ส่วนตัวแปรตามหรือผลสัมฤทธิ์การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ใช้แบบวัดภาวะวิสัย โดยใช้มาตรวัดให้ตอบว่า อบท. มีผลสัมฤทธิ์การบริหารงานบุคคลตามตัวชี้วัดใช่หรือไม่ใช่ แล้วนำค่าคะแนนที่ได้มาแบ่งกลุ่มตามเกณฑ์ที่กำหนด 3 ระดับ คือ ระดับสูง ระดับปานกลาง และระดับต่ำ จากแบบสอบถามที่ได้รับกลับคืน เมื่อนำมาตรวจสอบความสมบูรณ์ มีแบบสอบถามที่ไม่สามารถวิเคราะห์ข้อมูลจำนวน 25 ชุด จึงเหลือแบบสอบถามที่ใช้ในการวิจัยทั้งสิ้น 575 ชุด คิดเป็นร้อยละ 95.8 การวิเคราะห์ข้อมูลใช้สถิติพรรณนา ได้แก่ การแจกแจงความถี่ และสถิติอ้างอิง ได้แก่ ค่าเฉลี่ย ($\bar{x}$) ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน (SD) ส่วนการทดสอบสมมติฐานใช้สถิติการวิเคราะห์จำแนกหมู่ (Multi-discriminant Analysis) ผลที่ได้รับสามารถสรุปและอภิปรายผล ดังต่อไปนี้

สรุปผล

จากการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยสถิติพรรณนาและสถิติอ้างอิง สามารถสรุปผล 3 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 คุณลักษณะของ อบท. และกลุ่มเป้าหมาย

ส่วนที่ 2 ผลสัมฤทธิ์การบริหารงานบุคคลของ อบท. และการบริหารทรัพยากรบุคคลแนวใหม่

ส่วนที่ 3 อิทธิพลของการบริหารทรัพยากรบุคคลแนวใหม่ต่อผลสัมฤทธิ์การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

คุณลักษณะของอปท. และกลุ่มเป้าหมาย

อปท. จำนวนทั้งสิ้น 140 แห่งประกอบด้วย อบจ. 5 แห่ง มีกลุ่มเป้าหมายจำนวน 35 คน หรือร้อยละ 6.1 เทศบาล 45 แห่ง เป็นเทศบาลนคร 3 แห่ง มีกลุ่มเป้าหมาย 22 คน หรือร้อยละ 8.8 เทศบาลเมือง 10 แห่ง มีกลุ่มเป้าหมาย 72 คนหรือร้อยละ 28.9 เทศบาลตำบล 32 แห่ง มีกลุ่มเป้าหมาย 155 คน หรือร้อยละ 62.2 อบต. 90 แห่ง เป็น อบต. ขนาดใหญ่ 7 แห่ง มีกลุ่มเป้าหมาย 43 คน หรือร้อยละ 14.8 อบต. ขนาดกลาง 53 แห่งมีกลุ่มเป้าหมาย 160 คนหรือร้อยละ 55.0 และ อบต. ขนาดเล็ก 30 แห่ง มีกลุ่มเป้าหมาย 88 คน หรือร้อยละ 30.2 กลุ่มเป้าหมายจำนวน 575 คน ส่วนใหญ่เป็นผู้บริหารหรือหัวหน้าส่วนการคลัง รองลงมาคือ หัวหน้าส่วนโยธา ปลัดองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น รองปลัดองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น หัวหน้าสำนักปลัด หัวหน้าส่วนการศึกษา หัวหน้าส่วนสาธารณสุข หัวหน้าส่วนสิ่งแวดล้อม และหัวหน้าส่วนอื่น ๆ ตามลำดับ มีอายุการปฏิบัติงานใน อปท. ปัจจุบันมากกว่า 7 ปีขึ้นไปมากที่สุดถึงร้อยละ 45.6 และมากกว่าร้อยละ 81.4 หรือ 4 ใน 5 ของกลุ่มเป้าหมายทั้งหมด ไม่มีประสบการณ์เป็นคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานท้องถิ่น (ก.กลาง) หรือคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.จังหวัด)

ผลสัมฤทธิ์การบริหารงานบุคคลของ อปท. และการบริหารทรัพยากรบุคคลแนวใหม่

การวิเคราะห์ระดับผลสัมฤทธิ์การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พบว่า อปท. ส่วนใหญ่ มีผลสัมฤทธิ์การบริหารงานบุคคลระดับสูง รองลงมาคือ มีผลสัมฤทธิ์การบริหารงานบุคคลระดับต่ำ และระดับปานกลาง คิดเป็นร้อยละ 63.6, 22.1, 14.3 ตามลำดับ เมื่อพิจารณาถึงมิติที่เป็นองค์ประกอบผลสัมฤทธิ์การบริหารงานบุคคล ได้แก่ ความสอดคล้องเชิงยุทธศาสตร์ ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ความพร้อมรับผิด คุณภาพชีวิตการทำงานและความสมดุลระหว่างชีวิตกับการทำงาน ปรากฏ มิติประสิทธิภาพ เป็นมิติที่ อปท. นำมาใช้ในการบริหารงานบุคคลมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 85.9 รองลงมาคือ มิติประสิทธิผล มีสัดส่วนใกล้เคียงกับมิติความพร้อมรับผิด คิดเป็นร้อยละ 82.5 และร้อยละ 81.7 ตามลำดับ ส่วนมิติคุณภาพชีวิตการทำงานและความสมดุลระหว่างชีวิตการทำงาน และมิติความสอดคล้องเชิงยุทธศาสตร์ มีการนำไปใช้ในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นน้อยกว่า มิติอื่น คิดเป็นค่าความถี่เท่ากับร้อยละ 77.0 และร้อยละ 73.7

เมื่อวิเคราะห์ถึง สภาพแวดล้อมภายนอกและสภาพแวดล้อมภายในการบริหารงานทรัพยากรบุคคลแนวใหม่ กลุ่มเป้าหมายส่วนใหญ่เห็นว่า สภาพแวดล้อมภายในเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ อปท. นำมาใช้บริหารงานบุคคล มากกว่าการบริหารทรัพยากรบุคคลแนวใหม่ ที่เป็นสภาพแวดล้อมภายนอก โดยเฉพาะการนำองค์การ จัดเป็นมิติที่มีขนาดค่าคะแนนสูงสุด รองลงมา คือ คุณธรรมและมาตรฐานจริยธรรม การมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล และยุทธศาสตร์ โดยมีค่าเฉลี่ย

ระหว่าง 3.58 – 3.90 ส่วนกระบวนการจัดการท้องถิ่น และความมีอิสระในการบริหารงาน มีค่าเฉลี่ยระหว่าง 3.49 – 3.55

อิทธิพลของการบริหารทรัพยากรบุคคลแนวใหม่ต่อผลสัมฤทธิ์การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

ผลการวิเคราะห์จำแนกพหุ ชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างระหว่างตัวแปรอิสระด้านสภาพแวดล้อมการบริหารทรัพยากรบุคคลแนวใหม่ กับกลุ่มตัวแปรตามที่เป็นผลสัมฤทธิ์การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น โดยค่าสหสัมพันธ์คาโนนิคอลที่ปรากฏนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ.05 ในสมการจำแนกมี 2 สมการคือ สมการที่หนึ่ง พบขนาดค่าสหสัมพันธ์คาโนนิคอลค่อนข้างสูงระหว่างมิติคุณธรรมและมาตรฐานจริยธรรม การมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล ยุทธศาสตร์ และการนำองค์การ ซึ่งเป็นมิติหรือกลุ่มตัวแปรอิสระในชุดปัจจัยสภาพแวดล้อมภายในตามการบริหารทรัพยากรบุคคลแนวใหม่ และสมการที่สอง พบขนาดค่าสหสัมพันธ์คาโนนิคอลค่อนข้างต่ำระหว่างตัวแปรกระบวนการจัดการท้องถิ่น และความมีอิสระในการบริหารงาน อันเป็นมิติหรือองค์ประกอบของชุดปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอก ตามการบริหารทรัพยากรบุคคลแนวใหม่ แสดงให้เห็นว่า กลุ่มตัวแปรอิสระในชุดตัวแปรสภาพแวดล้อมภายนอกและภายใน ล้วนมีส่วนช่วยสร้างสมการจำแนกผลสัมฤทธิ์การบริหารงานบุคคลท้องถิ่นทั้งสิ้น แต่หากเปรียบเทียบขนาดค่าสหสัมพันธ์คาโนนิคอล ปรากฏว่า ชุดปัจจัยสภาพแวดล้อมภายใน มีส่วนในการสร้างสมการจำแนกมากกว่าชุดปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอก

อนึ่ง เมื่อนำผลการวิเคราะห์สัมประสิทธิ์คาโนนิคอลจำแนก มาพิจารณาถึงอิทธิพลของตัวแปรอิสระแต่ละตัวแปร ที่มีต่อการจำแนกหรือแบ่งกลุ่มผลสัมฤทธิ์การบริหารงานบุคคลของอปท. พบว่ามีเพียงมิติการมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล กระบวนการจัดการท้องถิ่น คุณธรรมและมาตรฐานจริยธรรม ที่ปรากฏนัยสำคัญทางสถิติและทางปฏิบัติ และเมื่อนำมิติที่มีบทบาทสำคัญดังกล่าวมาสร้างสมการพยากรณ์ เพื่อตรวจสอบความเหมาะสม และโอกาสความถูกต้องในการทำนายผลสัมฤทธิ์การบริหารงานบุคคลกลุ่มใหม่ พบผลการทำนายมีความแม่นยำเท่ากับร้อยละ 75 อยู่ในเกณฑ์พอใช้

อภิปรายผล

ผลการทดสอบอิทธิพลของมิติหรือตัวแปรการบริหารทรัพยากรบุคคลแนวใหม่ ที่มีต่อการจำแนกระดับผลสัมฤทธิ์การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น แม้จะพบว่า มีเพียงสามตัวแปร ได้แก่ การมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล คุณธรรมและมาตรฐานจริยธรรม และกระบวนการบริหารจัดการท้องถิ่น ที่มีบทบาทต่อการแบ่งกลุ่ม และการทำนายระดับผลสัมฤทธิ์การบริหารงานบุคคล

ของ อปท. แต่ตัวแปรอื่น ได้แก่ ความมีอิสระในการบริหารงาน การนำองค์การ และยุทธศาสตร์ต่างก็มีส่วนในการสร้างสมการจำแนกพหุเช่นกัน โดยเฉพาะค่าน้ำหนักรวมคาโนนิคอลของตัวแปรอิสระที่ปรากฏในแต่ละสมการนั้น แสดงให้เห็นถึง ความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันขนาดสูงของชุดตัวแปรอิสระแต่ละชุดกับสมการจำแนก กล่าวคือ สมการจำแนกพหุสมการที่หนึ่ง พบสหสัมพันธ์ระหว่างมิติในชุดปัจจัยสภาพแวดล้อมภายใน ตามการบริหารทรัพยากรบุคคลแนวใหม่ ขณะที่ไม่พบสหสัมพันธ์ของชุดปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกในสมการที่หนึ่งนี้เลย ส่วนสมการจำแนกพหุสมการที่สอง พบสหสัมพันธ์ระหว่างชุดปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอก ด้านกระบวนการจัดการท้องถิ่น กับความมีอิสระในการบริหารงาน และไม่พบสหสัมพันธ์ระหว่างมิติหรือองค์ประกอบของชุดตัวแปรสภาพแวดล้อมภายในเช่นกัน สหสัมพันธ์ที่ปรากฏ มีประโยชน์ต่อการอธิบายทั้งในเชิงทฤษฎีและเชิงปฏิบัติ เชิงทฤษฎีนั้น การวิเคราะห์ค่าน้ำหนักรวมคาโนนิคอลของสมการจำแนก จะบ่งบอกถึงขนาดและทิศทางความสัมพันธ์สูงสุดระหว่างตัวแปรในสมการเดียวกันแบบแผนความสัมพันธ์นี้ ทำให้ผู้วิจัยสามารถลดตัวแปรที่มีค่าน้ำหนักรวมคาโนนิคอลต่ำ ออกจากกลุ่มตัวแปรอิสระ คล้ายการวิเคราะห์ตัวประกอบ (Factor Analysis) จากค่าน้ำหนักรวมที่อธิบายแล้วข้างต้น แสดงให้เห็นว่า ตัวแปรอิสระแต่ละสมการต่างร่วมกันสร้างตัวแปรคาโนนิคอล ขึ้นมาใหม่ เพื่อนำไปใช้คัดเลือกเฉพาะตัวแปรอิสระที่มีผลกระทบต่ตัวแปรตาม ในที่นี้ อปท. ที่มุ่งหวังให้องค์การของตนมีผลสัมฤทธิ์การบริหารงานบุคคล สามารถนำชุดปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกหรือชุดปัจจัยสภาพแวดล้อมภายในชุดใดชุดหนึ่ง มาใช้ในกระบวนการบริหารงานบุคคล แต่ต้องตระหนักด้วยว่า ชุดปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอก มีค่าน้ำหนักในการสร้างผลสัมฤทธิ์การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นค่อนข้างน้อย การนำมาใช้จะต้องให้ความสำคัญกับกระบวนการบริหารจัดการท้องถิ่น อันประกอบด้วย การสนองความต้องการ สำนักรับผิดชอบ และความพร้อมในการตรวจสอบ มากกว่าความมีอิสระในการบริหารงาน สอดคล้องกับ Shah and Shah (2006) ที่อธิบายว่า อปท. มีบทบาทหน้าที่ในการบริหารจัดการบริการสาธารณะ โดยยึดผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก ผ่านการสนองความต้องการหรือความพึงพอใจของประชาชน มีการสร้างช่องทางเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงบริการสาธารณะอย่างทั่วถึง เท่าเทียมกัน มีกระบวนการปรับปรุงพัฒนาระบบบริการสาธารณะ ทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ มีการลดค่าใช้จ่ายด้านการเงินและความเสี่ยงทางสังคม ที่อาจเกิดขึ้นจากกระบวนการดำเนินงานขององค์การ รวมถึงเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามาตรวจสอบผลการดำเนินงานเพื่อให้แน่ใจได้ว่า อปท. จะบริหารจัดการบริการสาธารณะโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก ทั้งนี้เพราะ อปท. ถือเป็นผู้นำหน้าที่ในการบริหารปกครองและจัดการบริการสาธารณะ ย่อมมีส่วนรับผิดชอบต่อประสิทธิภาพ ความโปร่งใส และความน่าเชื่อถือได้เป็นสำคัญ (ดำรง วัฒนา และคณะ, 2544, หน้า 195) อย่างไรก็ตาม หลักการ

สนองความต้องการ สำคัญรับผิดชอบ และความพร้อมให้มีการตรวจสอบ จะประสบความสำเร็จได้นั้น อปท. จำเป็นต้องสร้างหรือปฏิบัติตามมาตรฐานที่ดีเลิศในการปกครองส่วนท้องถิ่น (The Best Performing Local Government) (Shah & Shah, 2006, p.22) ผ่านกระบวนการบริหารทรัพยากรบุคคล

จากการอภิปรายผลสมการจำแนก ทำให้ทราบถึงความสัมพันธ์ของชุดตัวแปรอิสระหรือการบริหารทรัพยากรบุคคลแนวใหม่ กับผลสัมฤทธิ์การบริหารงานบุคคลท้องถิ่นโดยรวม หากแต่ชุดตัวแปรอิสระดังกล่าว ประกอบด้วยมิติอันหลากหลาย การทำความเข้าใจถึงความสัมพันธ์และอิทธิพลของมิติการบริหารทรัพยากรบุคคลแนวใหม่ต่อตัวแปรตาม อย่างละเอียดลึกซึ้ง จำเป็นต้องนำมิติแต่ละมิติมาวิเคราะห์ร่วมกับผลสัมฤทธิ์การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

1. ความมีอิสระในการบริหารงาน ผลการวิเคราะห์ข้อมูลแม้ปรากฏว่า ความมีอิสระในการบริหารงานไม่มีอิทธิพลต่อการจำแนกระดับผลสัมฤทธิ์การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น แต่ที่พบสหสัมพันธ์ขนาดเล็กและมีทิศทางเชิงบวก กับผลสัมฤทธิ์การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น สอดคล้องกับผลการวิจัย ของสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2546, หน้า 391) ระบุว่าระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ควรมีลักษณะที่มุ่งไปในทิศทางของการกระจายอำนาจและความมีอิสระในการบริหารจัดการของ อปท. ขณะเดียวกัน ก็ต้องสามารถเดินไปตามกรอบรัฐธรรมนูญโดยไม่ขัดต่อบทบัญญัติที่กำหนดไว้ จากผลการวิจัยที่พบว่า อปท. ของไทย รูปแบบเทศบาลและ อบต. ยังคงมีอิสระด้านการเงินการคลังน้อย แตกต่างจาก อบจ. ที่มีค่าเฉลี่ยด้านความเป็นอิสระในการบริหารงานด้านการเงินการคลังมากกว่า ย่อมสะท้อนให้เห็นถึงคุณลักษณะของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีขนาดและฐานะทางการคลังต่างกันค่อนข้างสูง สภาพการณ์ดังกล่าว ทำให้กระบวนการบริหารจัดการของ อปท. แต่ละรูปแบบ มีความเหลื่อมล้ำและแตกต่างกันอย่างชัดเจน เนื่องด้วย อปท. ใดที่มีศักยภาพและความพร้อมสูง ก็จะพัฒนาบุคลากรและองค์การของตนได้รวดเร็ว (ศูนย์บริการจัดการเศรษฐกิจศาสตร์, 2549; นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2546) เพราะไม่ได้รับผลกระทบหรือได้รับผลกระทบค่อนข้างน้อย จากระเบียบปฏิบัติที่รัฐบาลส่วนกลางกำหนดเกี่ยวกับระบบและวิธีการงบประมาณ ทั้งด้านการจัดหารายได้และการใช้จ่ายงบประมาณ ซึ่งมีจำนวนไม่มากนักเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวน อปท. ทั้งหมดที่มีอยู่ในปัจจุบัน ทั้งนี้ผลการวิจัยที่จัดทำโดยสถาบันวิจัยและพัฒนาแห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ (2546) ระบุอย่างชัดเจนว่า รูปแบบ อปท. ของประเทศไทยที่มีหลายรูปแบบ ส่งผลให้การบริหารงานบุคคลไม่มีมาตรฐานเดียวกันและสร้างความยุ่งยากในการบริหารงานต่อ อปท. ขนาดเล็ก เช่น อบต. ที่มีปัญหาในเรื่อง การกำหนดค่าใช้จ่ายการบริหารงานบุคคลไม่เกินร้อยละ 40 การกำหนดโครงสร้างระดับ

ตำแหน่งอัตราเงินเดือน ค่าตอบแทน การเลื่อนขั้นเงินเดือน โอกาสความก้าวหน้าทางอาชีพ เป็นต้น เช่นเดียวกับ ผลการวิจัยของสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2546) ที่กล่าวถึง กรอบค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรไม่เกินร้อยละ 40 ส่งผลให้ท้องถิ่นไม่สามารถบริหารงานบุคคลอย่างคล่องตัว และไม่สามารถกำหนดเงินเดือนหรือค่าตอบแทนได้ตรงกับสภาพการครองชีพ ในปัจจุบัน ปัญหาความมีอิสระด้านการคลัง จึงเป็นปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอก ที่มีความสัมพันธ์ และเชื่อมโยงกับความสำเร็จ หรือความล้มเหลวในการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น โดยเฉพาะ ประเด็นเกี่ยวกับประสิทธิภาพการบริหารงานบุคคล ด้านความพึงพอใจของบุคลากร ทั้งยังเป็นเหตุ ให้ท้องถิ่นต้องสูญเสียมากกว่าได้ประโยชน์ ในแง่กำลัง คนที่มีทักษะ ความรู้ ความสามารถเชิง วิชาการและการปฏิบัติงาน (Primsritut, 1977, p.130) ขาดความเป็นตัวของตัวเอง ไม่สามารถพัฒนา ปรับปรุงองค์การให้สอดคล้องกับสภาพท้องถิ่น (ศุภชัย ศุภชาติชัย และคณะ, 2545, หน้า 1-106)

อย่างไรก็ตาม ประเด็นด้านอิสระในการบริหารงาน ยังสามารถพิจารณาได้จาก ความมี อิสระของ อบต. ด้านการบริหารบุคลากร ด้วยรัฐธรรมนูญไทยฉบับปี พ.ศ. 2550 ระบุให้ อบต. มี อิสระในการบริหารจัดการบุคลากรของตนเองแล้ว พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วน ท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ยังกำหนดให้ อบต. มีคณะกรรมการข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น แม้มี จุดมุ่งหมายเพื่อให้การบริหารงานบุคคลของ อบต. ทุกรูปแบบ มีทิศทางที่เหมาะสม และเป็นธรรม แต่ภายใต้ระบบคณะกรรมการข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรกลาง กลับส่งผลต่อ หลักการกระจายอำนาจ และประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพของการบริหารงานบุคคลหลายประการ ดัง จะเห็นได้จาก กลุ่มเป้าหมายที่สังกัด อบจ. เทศบาล และ อบต. ล้วนมีความคิดเห็นสอดคล้องไปใน ทิศทางเดียวกันว่า องค์กรกลางทุกระดับ ได้แก่ ก.ธ. ก.กลาง และ ก.จังหวัด ที่มีหน้าที่บริหาร งานบุคคล มักกำหนดระเบียบ หลักเกณฑ์ภายใต้กรอบมาตรฐาน มากกว่าคำนึงถึงความเหมาะสม หรือความต้องการของท้องถิ่น ทั้งทำหน้าที่เป็นผู้ควบคุม ตรวจสอบกระบวนการดำเนินงานด้าน การบริหารงานบุคคลท้องถิ่น แทนที่จะมีบทบาทเป็นผู้สนับสนุน ให้ความช่วยเหลือ ชี้แจง แนะนำ อบต. ได้บริหารงานบุคคลให้เป็นไปตามนโยบายและเป้าหมายของแต่ละองค์การเอง เจตนารมณ์ ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่จะให้การบริหารงานบุคคล มีมาตรฐานเดียวกัน ได้รับการพัฒนา และส่งเสริมให้มีประสิทธิภาพสูง บุคลากรท้องถิ่นมีหลัก ประกันความเป็นธรรม มีความก้าวหน้าในการทำงาน สามารถปฏิบัติงานเพื่อตอบสนองความ ต้องการและแก้ไขปัญหาท้องถิ่นได้ตรงจุด จึงไม่อาจเกิดขึ้นจริง กลับทำให้ข้าราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคครอบงำท้องถิ่นมากขึ้น ผ่านโครงสร้างคณะกรรมการไตรภาคีขององค์กรกลาง (วินดา ไชยชนตรดี, 2540; อิสระ สุวรรณบล, 2543) นอกจากนั้น ความไร้เอกภาพขององค์กรกลาง ความซ้ำซ้อนของระบบการแบ่งแยกคณะกรรมการกลาง และคณะกรรมการจังหวัด ตามรูปแบบ

ของ อบท. ยังคงทำให้เกิดโครงสร้างที่แตกต่าง หลากหลาย เกิดความลักลั่นในบทบาทและอำนาจหน้าที่ เพราะต่างฝ่ายต่างกำหนดทิศทางและมาตรฐานการบริหารงานบุคคล ทำให้ไม่มีมาตรฐานการปฏิบัติอันเป็นที่ยอมรับร่วมกัน ท้ายที่สุด ย่อมทำให้ อบท. ไม่รู้สึกถึงความเป็นพวกพ้อง เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

อย่างไรก็ดี แม้ผลงานวิจัยหลายฉบับ (United Nation, 1966; จำรูญ ศรีสุกใส, 2540; อภิชัย ศรีเมือง, 2550) กล่าวถึง อำนาจในการบริหารงานบุคคลของนายก อบท. ที่ไม่อาจดำเนินการอย่างแท้จริง ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ แต่ข้อมูลที่พบในคดียุติพันธุ์ฉบับนี้ กลุ่มเป้าหมายที่เป็นผู้บริหารต่างระบุว่า อบท. สามารถกำหนดเงื่อนไขการบริหารงานบุคคลได้เอง ดังที่กำหนดในรัฐธรรมนูญพอสมควร (ค่าเฉลี่ยรวม = 3.18) สอดคล้องกับการวิจัยของสถาบันวิจัยและพัฒนาแห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์(2546) และ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2546) เสนอว่า การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นต้องมีอำนาจของความเป็นนายจ้าง (Employer) ตามหลักความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง ส่วนบุคลากรส่วนท้องถิ่นอยู่ในฐานะผู้ถูกว่าจ้าง (Employee) แต่ในประเทศไทย อำนาจนั้นก็มีได้เป็นของ อบท. แต่ละแห่งอย่างสมบูรณ์ เหมือนประเทศญี่ปุ่น หรือประเทศสหรัฐอเมริกา เนื่องจากคุณลักษณะดังกล่าว ต้องอาศัยความพร้อมทั้งด้านเศรษฐกิจ การเมือง และการจ้างงานที่มีความหลากหลายหรือยืดหยุ่นสูง ระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย จึงมีลักษณะคล้ายกับ โครงสร้างการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของประเทศอังกฤษ และประเทศฝรั่งเศส ที่บุคลากรของท้องถิ่นจะมีสถานะเป็นพนักงานของ อบท. แต่ละแห่ง และ อบท. เหล่านั้น ก็ยังมีสถานะเป็นนายจ้างโดยสมบูรณ์ ในเวลาเดียวกันก็มีองค์กรระดับชาติที่เป็นอิสระจากรัฐบาลกลาง ทำหน้าที่วางกรอบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ

กระนั้นก็ตาม องค์กรกลางของประเทศอังกฤษและประเทศฝรั่งเศส คงมีคุณลักษณะต่างจากประเทศไทย กล่าวคือ ในประเทศอังกฤษ มีองค์กร เครือข่ายภาคประชาสังคม สมาคมวิชาชีพ สหภาพแรงงาน และบุคลากรท้องถิ่นที่เข้มแข็ง ทำให้องค์กรตัวแทนท้องถิ่นมีบทบาทในการเจรจาต่อรอง การวางกรอบจรรยาบรรณทางวิชาชีพ การสร้างข้อตกลง รวมถึงเป็นกลไกกลางการทำงานร่วมกับรัฐบาลกลางได้เป็นอย่างดี ส่วนองค์กรมหาชนของประเทศฝรั่งเศส ประกอบด้วยคณะกรรมการที่เป็นตัวแทนท้องถิ่น ซึ่งน่าจะสอดคล้องกับประเทศไทยมากกว่ารูปแบบอื่น แต่เนื่องด้วยการบริหารจัดการโดยองค์กรมหาชน ต้องอาศัยฐานะทางการเงินที่มีความมั่นคงสูง ขณะที่ อบท. ของประเทศไทยโดยส่วนใหญ่ ยังมีข้อจำกัดด้านการกระจายอำนาจจากส่วนกลาง และขาดศักยภาพทางการบริหารจัดการด้านการเงินและด้านบุคลากร ผู้วิจัยจึงเห็นว่า ระบบการบริหารงานบุคคลตามแนวคิดระบบพนักงานท้องถิ่น (Unified Local Government Personnel System) แบบมี

เอกภาพโดยคณะกรรมการหรือองค์กรกลางของรัฐ น่าจะเหมาะสมต่อประเทศไทยมากที่สุด ทั้งยังทำให้การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเกิดผลสัมฤทธิ์ เนื่องจากเหตุผลสองประการ ประการที่หนึ่ง ข้อค้นพบจากข้อมูลปฐมภูมิในการสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมายที่เป็นผู้บริหาร อบต. ทุกประเภททุกขนาด ต่างมีความคิดเห็นไปในทิศทางเดียวกันว่า ระบบการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน เป็นระบบที่เปิดโอกาสให้ผู้นำหรือนายก อบต. มีอิสระในการบริหารจัดการบุคลากรตามหลักการกระจายอำนาจ ขณะเดียวกันก็เป็นระบบที่ป้องกันมิให้นายก อบต. ใช้อำนาจเกินขอบเขต ในขณะที่การบริหารราชการท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังขาดความเข้มแข็ง ทั้งสถานะทางการเงินและคุณภาพของผู้นำ เพื่อสร้างมาตรฐาน ความเป็นธรรม และความมั่นคงแก่ผู้ปฏิบัติงาน ปัญหาความมีอิสระในการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น จึงไม่ได้อยู่ในระบบการบริหารงานบุคคล แต่เป็นเพราะโครงสร้างของคณะกรรมการองค์กรกลาง ประกอบด้วย ข้าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคค่อนข้างมาก รวมถึงสภาพปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ประการต่อมา ข้อมูลทฤษฎีจากผลการวิจัยเกี่ยวกับประเด็นการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นโดยรวม (สรศักดิ์ สร้อยสนธิ, 2514; ทิพาดี เมฆสวรรค์, 2543; อิศระ สุวรรณบล, 2543, 2544; นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2546; สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546; สถาบันวิจัยและพัฒนาแห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2546; สถาบันพัฒนาสยาม, 2549) ล้วนเห็นด้วยกับการบริหารงานบุคคลตามแนวคิดระบบพนักงานท้องถิ่น เพียงแต่มีข้อเสนอที่แตกต่างกันไป เพื่อปรับปรุง พัฒนา ให้การบริหารงานบุคคลท้องถิ่น มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลตามแนวคิดดังกล่าว

2. กระบวนทัศน์การบริหารจัดการท้องถิ่น มีสหสัมพันธ์ค่อนข้างสูงและเป็นไปในทิศทางเชิงบวกกับผลสัมฤทธิ์การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ทั้งยังมีอิทธิพลต่อการจำแนกระดับผลสัมฤทธิ์การบริหารงานบุคคลของ อบต. สาเหตุมาจาก กระบวนทัศน์การบริหารจัดการท้องถิ่น เป็นแนวความคิด ที่ให้ความสำคัญกับประชาชนในฐานะหุ้นส่วนที่จะดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกันกับ อบต. ทั้งในด้านการกำหนดนโยบาย การบริหารงาน การประเมินผลลัพธ์และผลกระทบของการปฏิบัติงาน ต่างจากกระบวนทัศน์การปกครองท้องถิ่น มีขอบข่ายแนวคิดมุ่งเน้นเฉพาะบทบาทความรับผิดชอบขององค์กรหรือหน่วยงาน ในการทำหน้าที่จัดทำและส่งมอบบริการสาธารณะแก่ประชาชน ความสัมพันธ์ระหว่าง อบต. กับประชาชนจึงมีลักษณะแนวดิ่ง และไม่สอดคล้องกับการบริหารราชการตามหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี เพราะอยู่บนหลักการประชาธิปไตยตัวแทน ที่ให้รัฐบาลหรือระบบราชการมีอิทธิพลต่อการบริหารปกครองโดยลำพัง (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2549, หน้า 104) ต่างจากความสัมพันธ์ระหว่าง อบต. กับประชาชนตามกระบวนทัศน์การบริหารจัดการท้องถิ่น อยู่บนหลักการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม อันเป็นความสัมพันธ์แนวราบ เน้นความเท่าเทียม ความเป็นหุ้นส่วน หรือเครือข่าย ที่แต่ละฝ่ายต่างเกื้อกูลพึ่งพา แลกเปลี่ยนทรัพยากรซึ่งกันและ

กัน การนำแนวคิด วิธีการของกระบวนการทัศน์การบริหารจัดการท้องถิ่น มาใช้กับกระบวนการบริหารทรัพยากรบุคคล เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพบุคลากรและ อปท. ในด้านต่าง ๆ ให้สามารถสนองความต้องการของประชาชน มีสำนึกรับผิดชอบ และพร้อมให้ตรวจสอบผลการดำเนินงาน (ดำรงค์ วัฒนา และคณะ, 2544; Shah & Shah, 2006) จึงสอดคล้องกับช่วงเวลาที่เป็น อปท. ยังมีปัญหาด้านงบประมาณและขีดจำกัดด้านทรัพยากรการบริหาร โดยเฉพาะการสนองความต้องการต่อประชาชน จัดเป็นหลักการที่มีอิทธิพลต่อผลลัพธ์การบริหารงานบุคคลท้องถิ่นมากที่สุด เนื่องจาก อปท. ตัวอย่างทุกระดับ ส่งเสริมให้บุคลากรดำเนินการให้บริการสาธารณะ โดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง สอดคล้องกับพระราชบัญญัติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 กำหนดแนวทางการปฏิบัติราชการ โดยมีเจตนารมณ์ให้การบริหารราชการแผ่นดิน เป็นการบริหารงานที่มุ่งให้เกิดประโยชน์สุขแก่สาธารณชน โดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง (Citizen-centered) การดำเนินงาน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2549, หน้า 1) และ Shah and Shah (2006, p.22) เสนอว่า กระบวนทัศน์การบริหารจัดการท้องถิ่นที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง มีเป้าหมายหลักให้บุคลากรส่วนท้องถิ่นทำในสิ่งที่ถูก (Do the Right Thing) กล่าวคือ การบริหารจัดการบริการสาธารณะ ต้องอยู่บนพื้นฐานของความถูกต้อง ความต้องการ และสร้างความพอใจสูงสุดแก่ประชาชน (Citizen Preference) คุณลักษณะดังกล่าว ทำให้ อปท. ที่มีผลสัมฤทธิ์สูง ยอมรับถึงถึงการปรับเปลี่ยนกลยุทธ์และวัฒนธรรมการปฏิบัติงาน พร้อมกับการปรับเปลี่ยนบุคลากรส่วนท้องถิ่นให้มีทัศนคติและพฤติกรรมการทำงานที่ดี โดยอาศัยมุมมองและหลักคิดว่า การบริหารราชการและการให้บริการที่ดี ประชาชนพึงพอใจ ต้องยึดเอาความต้องการของประชาชน เป็นตัวกำหนดเป้าหมายและวิธีการดำเนินงาน มากกว่ายึดเอาความคิดหรือความต้องการขององค์กรเป็นหลัก นอกจากนั้นแล้ว การที่ อปท. ที่มีผลสัมฤทธิ์การบริหารส่วนบุคคลท้องถิ่นสูง ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนในการแสดงความคิดเห็น ข้อเสนอแนะ ตลอดจนความคาดหวังต่อการดำเนินงานของบุคลากรและ อปท. ก็เป็นอีกช่องทางหนึ่งอันทำให้หลาย อปท. รับทราบถึงความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อบุคลากรของตน และใช้เป็นแนวทางปรับปรุงพัฒนากระบวนการบริหารงานบุคคลให้เกิดสัมฤทธิ์ผลมากยิ่งขึ้น

สาระสำคัญของกระบวนการทัศน์การบริหารจัดการท้องถิ่น ยังประกอบด้วย สำนึกรับผิดชอบต่อบุคลากรและองค์กรท้องถิ่น ทั้งในด้านกระบวนการปฏิบัติงาน ผลผลิต (Output) และผลลัพธ์ (Outcome) ต่อผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประชาชนหรือสังคม Shah and Shah ระบุอย่างชัดเจนว่า สำนึกรับผิดชอบต่อประชาชนเป็นเรื่องของการทำให้ถูกต้อง (Do the Thing Right) ต่างจากการสนองความต้องการเป็นเรื่องการทำในสิ่งที่ถูก (Do the Right Thing) จึงมีประเด็นมุ่งเน้นที่ความต้องการของประชาชนเป็นหลัก แต่สำนึกรับผิดชอบต่อประชาชน มีจุดมุ่งเน้นอยู่ที่การบริหารจัดการ อปท. ให้เกิด

ประสิทธิภาพ ไม่ว่าจะเป็น การจัดระบบการบริหารงานสาธารณะ ที่เน้นความประหยัด ความคุ้มค่า และประสิทธิผลในการปฏิบัติงาน การสนับสนุน และส่งเสริมให้ภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วม ในภารกิจต่าง ๆ ขององค์กร รวมถึงการปรับปรุงระบบการบริหาร งานบุคคล เพื่อเป็นกลไก เกื้อหนุนให้หลักสำนักบริหารปกครองบรรลุผลสำเร็จอย่างแท้จริง และการที่ อบท. กลุ่มตัวอย่าง นำหลัก สำนักบริหารปกครองมาใช้ในกระบวนการบริหารงานบุคคล ย่อมสร้างความเชื่อถือไว้วางใจ (Trust) ต่อ ประชาชนในระดับหนึ่งว่า บุคลากรและ อบท. มุ่งมั่นจะปฏิบัติงาน เพื่อผลประโยชน์ของประชาชน และท้องถิ่น สอดคล้องกับผลการวิจัยหลายฉบับ (ดำรงค์ วัฒนา และคณะ, 2544; นวลน้อย ตรีรัตน์ และคณะ, 2546; สำนักบัณฑิตอาสาสมัคร, 2549; ภิญโญ นิลจันทร์, 2546) ระบุตรงกันว่า การ บริหารจัดการของ อบท. ที่เน้นการทำงานร่วมกัน จะช่วยให้บุคลากรและผู้บริหารท้องถิ่นมีความ รับผิดชอบต่อสังคมมากขึ้น เพราะอำนาจการตัดสินใจไม่ได้เป็นของกลุ่มบุคคลเพียงกลุ่มเดียว แต่ ต้องเน้นการจัดสรรอำนาจ และการแบ่งปันข้อมูลร่วมกัน ระหว่างประชาชน ผู้มีส่วนได้เสีย และ อบท. คุณลักษณะดังที่กล่าวมา ชเนศวร์ เจริญเมือง (2550, หน้า 44) ชี้ว่า จะสร้างความเชื่อถือ ไว้วางใจต่อการปฏิบัติงานของบุคลากรท้องถิ่น มากกว่าธรรมเนียมปฏิบัติของระบบราชการที่มี ลักษณะปิด

ประเด็นสำนักบริหารปกครอง ยังมีความหมายรวมไปถึงความรับผิดชอบต่อบุคลากร ที่จะ ปฏิบัติงานให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย พร้อมกับความรับผิดชอบต่อผลกระทบอันเกิดขึ้นจาก บริการหรือการปฏิบัติงาน จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่ อบท. จะใช้กลไกดังกล่าว ผ่านกระบวนการ บริหารงานบุคคลเพื่อให้บุคลากรท้องถิ่นมีวิสัยทัศน์การทำงานเชิงรุก รับผิดชอบต่อปัญหา หรือความกังวล ใจของประชาชน สามารถคาดการณ์ถึงอนาคตและเตรียมแก้ปัญหาต่าง ๆ ล่วงหน้าได้ สอดคล้องกับ อิศระ สุวรรณผล (2543, หน้า 4) ระบุว่า การออกแบบระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นที่พึง ประารถ กำหนดลักษณะบุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นในอุดมคติ ให้เป็นตัวนำการเปลี่ยนแปลง เพื่อสามารถแก้ปัญหาและนำชุมชนให้พัฒนาก้าวหน้า ในภาวะที่สังคมโลกมีการเปลี่ยนแปลงทาง สภาพแวดล้อมอย่างรวดเร็ว พร้อมกับเป็นบุคลากรที่สามารถคิดค้นและประยุกต์ ใช้แนวคิด กลยุทธ์ เทคโนโลยีใหม่ในรูปแบบต่าง ๆ ที่จะนำไปสู่การปรับปรุง พัฒนาคุณภาพบริการและสร้างสัมพันธที่ ดีกับประชาชนในท้องถิ่นต่อไป

ผลสัมฤทธิ์การบริหารงานบุคคลท้องถิ่น ยังเป็นผลสืบเนื่องจาก การเปิดโอกาสให้ ประชาชนเข้าถึงกระบวนการบริหารงานบุคคล ด้วยการรับรู้และตรวจสอบวิธีการดำเนินการ บริหารงานบุคคล เพื่อให้มั่นใจว่าผู้บริหารและบุคลากรจะปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต โปร่งใส คำนึงถึงผลประโยชน์ของผู้ใช้บริการและท้องถิ่นเป็นหลัก Sopchokchai (2001), Krueathep (2004), จรัส สุวรรณมาตา (2541), จูรี วิจิตรวาทการ (2550), สถาบันพัฒนาสยาม (2549)

ต่างระบุว่า การดำเนินกิจกรรมของ อบท. ต้องเป็นไปอย่างเปิดเผย พร้อมอธิบายหรือตอบคำถามข้อสงสัยของประชาชน ทั้งในฐานะปัจเจกชน กลุ่ม หรือสภาท้องถิ่น สารคดีที่นักวิชาการทั้งหลายกล่าวมา นับว่ามีความสำคัญต่อการดำรงอยู่ของนายก อบท. และเสถียรภาพของ อบท. อย่างมาก เพราะนายก อบท. อยู่ในฐานะตัวแทนประชาชน ที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาทำหน้าที่บริหารจัดการย่อมมีอำนาจในการใช้และจัดสรรทรัพยากรของท้องถิ่น การเปิดโอกาสให้ประชาชนตรวจสอบวิธีการบริหารจัดการของนายก อบท. จะช่วยจำกัดพฤติกรรมมิให้ นายก อบท. ใช้อำนาจไปในทางที่ผิด ซึ่งไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนหรือบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน ขณะที่มุมมองด้านบริหารความพร้อมให้มีการตรวจสอบ จะทำให้การบริหารจัดการด้านบุคลากรเป็นไปอย่างโปร่งใส ตรงไปตรงมา ทั้งยังส่งผลดีต่อบุคคลหลายฝ่าย ฝ่ายแรกคือ ผู้นำท้องถิ่นหรือนายก อบท. กล่าวคือ การบริหารจัดการที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ จะช่วยควบคุมพฤติกรรมของข้าราชการและบุคลากรส่วนท้องถิ่น ให้อยู่ในกรอบตามระเบียบ ข้อบังคับตามกฎหมาย ฝ่ายที่สองคือบุคลากรท้องถิ่น การเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย สามารถตรวจสอบวิธีการบริหารจัดการทรัพยากรบุคคลของนายก อบท. จะทำให้เกิดความมั่นใจได้ว่า นายก อบท. จะปฏิบัติต่อผู้ใต้บังคับบัญชาด้วยความถูกต้อง เป็นธรรม ไม่ใช่ใช้อำนาจเบียดบังสิทธิหรือกลั่นแกล้ง โดยปราศจากความผิด และหากนายก อบท. ในฐานะผู้บริหารและบุคลากรในฐานะผู้ปฏิบัติงาน ประพฤติปฏิบัติตนตามกรอบอันพึงประสงค์แล้ว ผลดีย่อมต้องกับฝ่ายสุดท้ายคือ ประชาชนนั่นเอง

กระบวนการทัศน์การบริหารจัดการท้องถิ่น ด้านความพร้อมให้มีการตรวจสอบ จึงเป็นเครื่องมือที่มีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง ต่อความสำเร็จในการบริหารราชการของท้องถิ่น ดังที่สิริกัญญา ปานพวงศรี (2550, หน้า 1) เสนอว่า ความพร้อมให้มีการตรวจสอบการปฏิบัติงานของ อบท. โดยภาคประชาชน จะทำให้การเมืองเป็นของพลเมืองอย่างแท้จริง ตามเจตนารมณ์หลักของรัฐธรรมนูญ เพราะการตรวจสอบของประชาชน เป็นการตรวจสอบสถานะทางสังคมกับผลปฏิบัติงานของ อบท. ที่สะท้อนให้ผู้บริหารและบุคลากรท้องถิ่นทราบว่า การใช้อำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการบริการสาธารณะ สนองตอบความต้องการของประชาชนอย่างทั่วถึง เท่าเทียม ตรงตามวัตถุประสงค์มากน้อยเพียงใด หรือกระทั่งทำหน้าที่เสมือนผู้บริหารงานบุคคล (Quasi HR Managers) เพื่อช่วยปรับกระบวนการบริหารภายใน อบท. ให้สนองความต้องการของชุมชนหรือท้องถิ่นตรงจุด (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2547 ก, หน้า 7) ด้วยวิธีนี้ จะทำให้การบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น ไม่จำกัดตัวอยู่เฉพาะภายในฝ่ายทรัพยากรบุคคลเท่านั้น แต่เป็นกระบวนการที่ขยายขอบเขตไปถึง การใช้ประโยชน์จากปัจเจกบุคคล กลุ่ม หรือองค์กรประชาชนเข้ามาปรับปรุง พัฒนากระบวนการบริหารบุคลากรท้องถิ่น ให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และสร้างประโยชน์แก่สาธารณะสูงสุด

คุณลักษณะของกระบวนการบริหารจัดการท้องถิ่น อันประกอบด้วย หลักการสนองตอบความต้องการ ตำนีกรับผิดชอบ ความพร้อมให้มีการตรวจสอบ ดังอภิปรายแล้วข้างต้น ย่อมกล่าวได้ว่า กระบวนการบริหารจัดการท้องถิ่นเป็นเงื่อนไขของความสำเร็จหรือผลสัมฤทธิ์ในการบริหารงานบุคคล เพราะกระบวนการดังกล่าว มีอิทธิพลและเป็นแรงผลักดันให้ อปท. ต้องปรับเปลี่ยนแนวคิด วิธีการบริหารทรัพยากรบุคคลเชิงบูรณาการ ที่ผนวกรวมปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกองค์การเข้าด้วยกันกับกระบวนการภายใน (Outside-in) อย่างเป็นระบบ มิใช่มองการบริหารงานบุคคลในฐานะกระบวนการย่อยที่แยกออกส่วนอื่น (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546, หน้า 24) ซึ่งมีให้มีความสำคัญกับหลักการและปรัชญาการบริหารจัดการทรัพยากรบุคคลแนวใหม่

3. การนำองค์การ มีสหสัมพันธ์ระดับปานกลางและเป็นไปในทิศทางเชิงบวก กับผลสัมฤทธิ์การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น แต่ค่าเฉลี่ยของมิติการนำองค์การในกลุ่มผลสัมฤทธิ์การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นแต่ละระดับไม่แตกต่างกันมากนัก จึงเป็นผลให้การนำองค์การไม่สามารถจำแนกและทำนายระดับผลสัมฤทธิ์การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นได้ดี อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบความคิดเห็นของผู้บริหารท้องถิ่นที่เป็นกลุ่มเป้าหมาย ล้วนลงความเห็นไปในทางเดียวกันว่า นายก อปท. ทุกรูปแบบ ทั้ง อบจ. เทศบาล และ อบต. มีภาวะผู้นำเปลี่ยนสภาพและนำระบบการนำองค์การ (Leading System) มาใช้บริหารงานบุคลากร เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์สอดคล้องกับผลงานวิจัยก่อนหน้านี้ทั้งหมด (Kirkpatrick & Lock, 1996; Bass & Avolio, 1993; House, Spangler, & Woycke, 1991; Jung, Chow, & Wu, 2003) Bass (1985) ผู้นำเสนอแนวคิดภาวะผู้นำเปลี่ยนสภาพอธิบายว่า ภาวะผู้นำเปลี่ยนสภาพเป็นกระบวนการของความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำกับผู้ตาม ผู้นำจะใช้พฤติกรรมอันหลากหลายมิติ (Multi-dimension) เพื่อมุ่งสู่ผลลัพธ์ด้านประสิทธิผลขององค์การ (Organization Effectiveness) ความพึงพอใจในงาน (Job Satisfaction) และการใช้ความพยายามที่สูงขึ้น (Extra Effort) ของผู้ตาม จากการตรวจสอบค่าเฉลี่ยระหว่างมิติของภาวะผู้นำเปลี่ยนสภาพ ปรากฏว่า นายก อปท. แสดงพฤติกรรมการเอาใจใส่ต่อปัจเจกบุคคล การมีอิทธิพลต่ออุดมการณ์ การกระตุ้นทางปัญญา บ่อยครั้ง ($\bar{x} > 4.00$) และแสดงพฤติกรรมการจูงใจด้วยแรงคลไจระดับปานกลาง สอดคล้องกับ Zhu, Chew, and Spangler (2005, p.45) ที่พบขนาดค่าความสัมพันธ์ของภาวะผู้นำเปลี่ยนสภาพสามมิติแรกดังกล่าว ระดับสูงและเป็นไปในทิศทางบวก กับกระบวนการบริหารทรัพยากรบุคคล อภิปรายได้ว่า การเอาใจใส่ต่อปัจเจกบุคคลเป็นพฤติกรรมที่นายก อปท. ใช้กับบุคลากรท้องถิ่นมากที่สุด เพื่อสร้างสัมพันธ์อันใกล้ชิดคั่นแน่น ดังนั้น ผู้นำจะแสดงออกถึงความเอาใจใส่ ห่วงใย ดูแลทุกข์สุข และความต้องการของผู้ตามในด้านการงานและส่วนตัว ทั้งยังทำหน้าที่เป็นผู้ฝึกฝน สอนงาน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลใน

การทำงานของผู้นำ พฤติกรรมดังกล่าวแม้คล้ายกับทฤษฎีภาวะผู้นำเชิงพฤติกรรม (Behavioral Leadership Theory) แบบมุ่งคน แต่ Seltzer and Bass (1990) แย้งว่า การเอาใจใส่ต่อปัจเจกบุคคล มีจุดมุ่งเน้นถึงการพัฒนาผู้ตามให้มีโอกาสเจริญเติบโต และก้าวสู่ความเป็นผู้นำต่อไป เช่นเดียวกับพฤติกรรมของนายก อบปท. ที่พยายามส่งเสริมให้ผู้บริหารและบุคลากรพัฒนาตนเอง ซึ่งไม่พบคุณลักษณะเช่นนี้กับทฤษฎีภาวะผู้นำเชิงพฤติกรรม ส่วนพฤติกรรมการมีอิทธิพลต่ออุดมการณ์ของผู้ตาม ด้วยการแสดงตนเป็นแบบอย่างที่ดีในการทำงานและการปฏิบัติตน ถือเป็นพฤติกรรมพิเศษอันโดดเด่น (Charisma) ที่นายก อบปท. ใช้ดึงดูดใจให้บุคลากรเชื่อและยอมรับในวิสัยทัศน์ ค่านิยม พันธกิจ และเป้าหมาย เพราะเมื่อบุคลากรมีความเชื่อเกี่ยวกับองค์กร เขาก็จะกำหนดตนเองเป็นส่วนหนึ่งขององค์กร และมุ่งความสนใจไปยังองค์กรมากขึ้น (อุษณิ มงคลพิทักษ์สุข, 2551, หน้า 238) นายก อบปท. จึงเปรียบเสมือนแหล่งอิทธิพลสำคัญในการสร้างวัฒนธรรมองค์กร (Schine, 1992) เพื่อให้บุคลากรผูกพันกับเป้าหมายขององค์กร พร้อมทำงานเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวม มากกว่าผลประโยชน์ของตนหรือพวกพ้อง อย่างไรก็ตาม แม้พื้นฐานแนวคิดภาวะผู้นำเปลี่ยนสภาพ มีจุดสนใจหลักอยู่ที่การใช้อิทธิพลด้านคุณลักษณะและพฤติกรรมของผู้นำ เพื่อปรับเปลี่ยนอุดมการณ์ผู้ตามให้สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันกับผู้นำก็ตาม แต่การมีอิทธิพลต่ออุดมการณ์เพียงองค์ประกอบเดียวก็ไม่เพียงพอต่อการเป็นผู้นำเปลี่ยนสภาพได้ (Bass, 1985) Bass จึงเสนอมิติการกระตุ้นทางปัญญาเป็นอีกมิติหนึ่งของภาวะผู้นำเปลี่ยนสภาพ โดยให้เหตุผลว่า การกระตุ้นทางปัญญาเป็นพฤติกรรมของผู้นำ ที่ใช้ส่งเสริม สนับสนุนให้ผู้ตาม มีอิสระในการคิดวิเคราะห์ กล้าแสวงหาความท้าทายใหม่ในการทำงาน ไม่ยึดติดกับแนวทาง วิธีการเดิมที่เคยปฏิบัติมา โดยเฉพาะไม่ยึดถือหรือพึ่งพาบุคลิกภาพ คุณลักษณะของผู้นำ จนกระทั่งขาดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์เพื่อการพัฒนาองค์กร จากผลการวิจัย พบค่านิยมการกระตุ้นทางปัญญาที่มีขนาดค่าระดับมาก ย่อมแสดงให้เห็นว่า นายก อบปท. สนับสนุนให้ผู้บริหารบุคลากรส่วนท้องถิ่น นำแนวทางใหม่มาใช้ในการทำงานให้ประสบผลสำเร็จ ในประเด็นนี้จะมีสาเหตุมาจากการปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นเรื่องการกระจายอำนาจให้กับหน่วยงานหรือองค์กรท้องถิ่น สามารถจัดบริการสาธารณะได้อย่างรวดเร็ว ถูกต้อง ตรงกับสภาพปัญหาหรือความต้องการของประชาชนแต่ละท้องถิ่น และปกครองตนเองอย่างแท้จริง ในการบรรลุเป้าหมายดังกล่าว อบปท. จะต้องเป็นองค์กรที่มีศักยภาพสูง มีรูปแบบและวิธีบริหารจัดการแบบมืออาชีพ ที่มุ่งผลลัพธ์ให้มุ่งกระบวนการแบบเดิม การบริหารจัดการที่มุ่งผลลัพธ์นี้เอง ทำให้นายก อบปท. ไม่สามารถเน้นการทำงานตามกฎระเบียบที่กำหนดไว้อีกต่อไป แต่ต้องเป็นการทำงานที่ให้อิสระแก่บุคลากรผู้ปฏิบัติงาน คิดค้นนวัตกรรมเกี่ยวกับโครงการสาธารณะ รวมถึงรูปแบบในการบริการ เพื่อสร้างความพึงพอใจสูงสุดต่อประชาชน สอดคล้องกับ อุษณิ มงคลพิทักษ์สุข (2551, หน้า 241) พบว่า ผู้นำท้องถิ่นที่มีพฤติกรรมกระตุ้นทางปัญญา จะไม่เข้าไปก้าวก่ายการ

ทำงานของบุคลากร ทั้งฝ่ายข้าราชการประจำและฝ่ายการเมือง แต่จะวางบทบาทของตนในฐานะหัวหน้าฝ่ายการเมือง ผู้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและวิสัยทัศน์การทำงาน โดยมอบอำนาจการบริหารสูงสุดแก่ปลัด อบต. และกระจายงานไปยังผู้บริหารส่วนต่าง ๆ ตามภาระความรับผิดชอบ เพื่อให้ผู้บริหารเหล่านี้มีความคิดเชิงสังเคราะห์ มีมุมมองหลากหลายในแก้ปัญหาและพัฒนาท้องถิ่น กล้าแสดงออกซึ่งความคิดเห็น และพยายามแสวงหาหนทางใหม่อันแตกต่างในการบริหารจัดการ

สำหรับการจูงใจด้วยแรงคลใจ เป็นพฤติกรรมที่นายก อบต. ใช้ในการบริหารจัดการน้อยกว่าที่ดีอื่น สอดคล้องกับข้อเสนอเชิงทฤษฎีซึ่งระบุว่า การจูงใจด้วยแรงคลใจ เป็นเรื่องเกี่ยวกับความสามารถของผู้นำในการจูงใจด้วยการสื่อสาร การใช้คำขวัญ อุปมาอุปมัย รวมถึงการแสดงออกถึงความมั่นใจในตัวผู้ตาม เพื่อให้ผู้ตามเชื่อมั่นในศักยภาพของตน ที่จะปฏิบัติงานบรรลุเป้าหมาย ด้วยคุณลักษณะดังกล่าว จึงเป็นผลให้การจูงใจด้วยแรงคลใจ สามารถกระทำผ่านพฤติกรรมการณ์มีอิทธิพลต่ออุดมการณ์ และการกระตุ้นทางปัญญา (Bass, 1985; Kark & Shamir, 2002) ข้อมูลที่พบจึงแสดงให้เห็นถึง ความเชื่อมโยงระหว่างมิติการมีอิทธิพลต่ออุดมการณ์กับการจูงใจด้วยแรงคลใจ เพราะการมีอิทธิพลต่ออุดมการณ์ เป็นพฤติกรรมของผู้นำเกี่ยวกับการกำหนดทิศทาง วิสัยทัศน์ ค่านิยมขององค์กร แต่วิสัยทัศน์ ทิศทาง หรือค่านิยมขององค์กร จะนำไปสู่การปฏิบัติจริงได้ตามจุดมุ่งหมาย ต้องอาศัยการสื่อสารของผู้นำ เพื่อสร้างความกระฉับและความเข้าใจร่วมกันว่า อะไรคือสิ่งที่ต้องการต้องการเป็น และอะไรคือสิ่งที่จะต้องดำเนินการต่อไปในอนาคต (Bass & Avolio, 1993) แต่การส่งผ่านวิสัยทัศน์ของผู้นำไปสู่สมาชิกขององค์กรอย่างมีประสิทธิภาพ Zhu, Chew, and Spangler (2005) เสนอว่า ต้องอาศัยกระบวนการบริหารงานบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการสื่อสาร การฝึกอบรม แม้กระทั่งการจัดกำลังคน ทั้งกล่าวอีกว่า การเพิ่มทุนมนุษย์ผ่านการบริหารทรัพยากรบุคคล ผู้นำจะต้องมีพฤติกรรมการณ์มีอิทธิพลต่ออุดมการณ์ร่วมกับการจูงใจด้วยแรงคลใจ

ผลการแสดงความคิดเห็นของกลุ่มเป้าหมาย ยังปรากฏด้วยว่า นายก อบต. มีความเชื่อมั่นต่อบุคลากร ที่จะสามารถทำงานได้สำเร็จตามวิสัยทัศน์หรือเป้าหมายขององค์กร พฤติกรรมของนายก อบต. อันเป็นการปลุกเร้าให้ผู้ตามรู้สึกถึงคุณค่าและความสำคัญของตน จะเป็นแรงกระตุ้นหรือแรงบันดาลใจอันสำคัญให้บุคลากรใช้สติปัญญา ความสามารถในการสร้างสรรค์สิ่งใหม่ ๆ ให้กับองค์กร ท้ายที่สุดแล้ว อบต. ย่อมได้รับประโยชน์อย่างเต็มที่จากศักยภาพของทรัพยากรบุคคลนั่นเอง (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2547 ข, หน้า 7) ด้วยเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้น การจูงใจด้วยแรงคลใจ เป็นพฤติกรรมภาวะผู้นำเปลี่ยนสภาพที่สามารถนำมาใช้เพิ่มประสิทธิภาพแก่พฤติกรรมการณ์มีอิทธิพลต่ออุดมการณ์ และการกระตุ้นทางปัญญา ให้นายก อบต.

เกิดความมั่นใจว่า บุคลากรจะมีความเข้าใจอย่างชัดเจนเกี่ยวกับ พันธกิจ เป้าหมาย ทิศทางของ องค์กร ทั้งยังช่วยให้ อปท. ใช้ทรัพยากรบุคคลที่มีศักยภาพ ให้บังเกิดความสำเร็จต่อองค์กร

การนำองค์การของนายก อปท. นอกจากจะพิจารณาจากภาวะผู้นำเปลี่ยนสภาพแล้ว วิธีที่ นายก อปท. ใช้ในการนำบุคลากรส่วนท้องถิ่น ถือเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงความสำเร็จ หรือความล้มเหลวในกระบวนการบริหารงานบุคคล ทั้งยังมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับพฤติกรรมด้านการ จูงใจด้วยแรงคลใจ เพราะวิธีการนำองค์การ เป็นเรื่องเกี่ยวกับกระบวนการกำหนดและถ่ายทอด ทิศทางการดำเนินงาน ที่ อปท. ต้องการให้เกิดขึ้น ผลการตรวจสอบค่าเฉลี่ยในประเด็นวิธีการนำ ปรากฏความสอดคล้องกับพฤติกรรมการจูงใจด้วยแรงคลใจ กล่าวคือ นายก อปท. มีการกำหนด วิสัยทัศน์หรือเป้าหมายการดำเนินงานของ อปท. และสื่อสารให้ผู้บริหารท้องถิ่นรับทราบถึงอนาคต ดังกล่าว ผลที่ได้รับเมื่อประกอบกับผลงานวิจัยภาวะผู้นำเปลี่ยนสภาพของนายก อปท. ฉบับอื่น ๆ (นิรัตน์ สังข์จีน, 2548; สมเกียรติ ทรัพย์สวนแดง, 2548; น้ำผึ้ง โพธิ์ทอง; 2549; จิรศักดิ์ ศรีสุมล; 2549; อุษณีย์ มงคลพิทักษ์สุข, 2551) ย่อมเป็นหลักประกันได้ว่า นายก อปท. ในปัจจุบัน เป็นผู้มี ภาวะผู้นำเปลี่ยนสภาพ และใช้พฤติกรรมภาวะผู้นำเปลี่ยนสภาพชักจูงใจให้บุคลากรส่วนท้องถิ่น เห็นคุณค่าและความสำคัญของตนที่มีต่องาน และผลลัพธ์ขององค์การ มีแรงบันดาลใจที่จะทำงาน เพื่อสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น สามารถใช้ความคิด วิเคราะห์เชิงสร้างสรรค์ จัดการกับปัญหาหรืออุปสรรค อันเกิดจากการทำงาน และเตรียมพร้อมรับมือต่อการเปลี่ยนแปลงที่ จะเกิดขึ้นต่อไปอย่างทันที่

4. ยุทธศาสตร์ มีผลสัมพันธ์การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น แต่ด้วยความแตกต่าง ระหว่างค่าเฉลี่ยของตัวแปรยุทธศาสตร์ใน อปท. ที่มีผลสัมฤทธิ์การบริหารงานบุคคลระดับปาน กลางและระดับสูง ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์การคัดเลือกตัวแปรเข้าสมการ จึงเป็นผลให้ยุทธศาสตร์ ไม่มีอิทธิพลต่อการจำแนกผลสัมฤทธิ์การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ค่าเฉลี่ยของ ตัวแปรด้านยุทธศาสตร์ใน อปท. ที่มีระดับผลสัมฤทธิ์การบริหารงานบุคคลแตกต่างกัน ก็มีประเด็น ที่ควรนำมาอภิปรายไม่น้อย กล่าวคือ อปท. ที่มีผลสัมฤทธิ์การบริหารงานบุคคลระดับต่ำ มีการนำ ยุทธศาสตร์มาใช้ในการดำเนินงานขององค์กรระดับน้อยมากถึงน้อยที่สุด เมื่อเปรียบเทียบกับ องค์กรประกอบอื่นตามหลักการบริหารทรัพยากรบุคคลท้องถิ่นแนวใหม่ ทั้งที่ยุทธศาสตร์เป็นเรื่อง ของความมุ่งมั่นหรือความตั้งใจ ที่จะทำให้ อปท. บรรลุเป้าหมายตามความมุ่งหวัง ด้วยการประยุกต์ วิธีปฏิบัติและการใช้ทรัพยากรที่จำเป็นได้อย่างเหมาะสม กล่าวอีกนัยหนึ่ง ความได้เปรียบในการ บริหารจัดการขึ้นอยู่กับการใช้สมรรถนะ (Competency) และทรัพยากรที่มีอยู่ให้เหมาะกับสภาพ แวดล้อมภายนอกที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ภายใต้กระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ การ นำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ และการควบคุมเชิงยุทธศาสตร์ การจัดทำยุทธศาสตร์จึงมีความสำคัญ

ต่อระบบการบริหารงานของ อปท. ที่ช่วยให้บุคลากรทุกระดับมองเห็นเป้าหมายรวมในระยะยาวที่ต้องการร่วมกัน อีกทั้งยังทำให้ องค์การสามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่มีอยู่ โดยเฉพาะทรัพยากรบุคคลให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผลสูงสุด สอดคล้องกับ Hammer (2001) กล่าวว่าวิธีการบริหารจัดการโดยใช้การวางแผนเป็นตัวนำ ไม่สามารถใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากขาดทรัพยากรบุคคล ผู้มีความพร้อม สามารถควบคุม และจัดการกับการเปลี่ยนแปลง ที่มีลักษณะรวดเร็ว หลากหลาย รอบด้าน และเป็นขบวนการต่อเนื่อง ด้วยเหตุนี้ การดำเนินยุทธศาสตร์ให้บรรลุผล อปท. จะต้องเชื่อมโยงกระบวนการบริหารงานบุคคล ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ขององค์การ (บุญยืน ชัยสุโรจน์, 2548; Armstrong, 2000) จากข้อค้นพบเป็นที่น่าสังเกตว่า อปท. ส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับการบริหารทรัพยากรบุคคล โดยนำไปเป็นส่วนหนึ่งในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ขององค์การ รวมทั้งการจัดทำแผนปฏิบัติงาน การจัดเตรียมองค์การ และกระบวนการทำงานให้พร้อมต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ แต่กลับไม่ให้ความสำคัญกับกระบวนการติดตาม ตรวจสอบ และควบคุมการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ เท่าใดนัก โดยเฉพาะอปท. ที่มีผลสัมฤทธิ์การบริหารงานบุคคลระดับต่ำ มีการปฏิบัติเรื่องนี้้อยมาก สาเหตุหลักน่าจะเป็นผลมาจาก การปฏิรูประบบราชการไปสู่การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ กำหนดให้ส่วนราชการทั้งหลายต้องจัดทำยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ขององค์การ เพื่อเป็นแนวทางในการตัดสินใจ และจัดสรรทรัพยากร และมีการนำแผนยุทธศาสตร์มาถ่ายทอดออกเป็นแผนปฏิบัติราชการ เพื่อนำไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ จึงส่งผลให้องค์การทั้งหลาย รวมถึงอปท. ต้องจัดทำยุทธศาสตร์การปฏิบัติราชการโดยระบุภารกิจหลัก วัตถุประสงค์ เป้าหมาย ตัวชี้วัด ผลงาน และแนวกลยุทธ์การดำเนินงาน กระบวนการดังกล่าวต้องอาศัยบุคลากรที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดทำและการนำไปปฏิบัติ อันได้แก่ นายก อปท. ปลัด อปท. และผู้อำนวยการหรือหัวหน้าส่วน ผู้มีบทบาทสำคัญในการบริหารงานบุคคลยุคปัจจุบัน สามารถบริหารบุคลากรในสายงานให้บรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดในแผนปฏิบัติราชการ แต่การควบคุมเชิงยุทธศาสตร์เป็นเรื่องการตรวจสอบว่า กลยุทธ์ที่กำหนดขึ้นถูกนำไปปฏิบัติจริง และการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อนำมาทบทวนหรือปรับเปลี่ยนให้มีความสำเร็จในระดับที่สูงขึ้น โดยทั่วไปแล้ว อปท. จะมีการควบคุมเชิงยุทธศาสตร์ตามวัตถุประสงค์ประการแรก ให้เป็นไปตามเกณฑ์การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐที่กำหนดไว้เท่านั้น ขณะที่วัตถุประสงค์ประการหลัง เป็นเรื่องที่ผู้บริหารหรืออปท.แต่ละแห่ง จะให้ความสนใจได้หรือตระหนักถึงความสำคัญของข้อมูล ข่าวสารที่จะได้รับการติดตามประเมินผลมากน้อยแตกต่างกันไป ทั้งนี้ Dess, Lumpkin, and Eisner (2007), สัมฤทธิ์ ชสสมศักดิ์ (2549) ระบุว่า การประเมินผลยุทธศาสตร์เป็นองค์ประกอบสุดท้ายของกระบวนการจัดการเชิงยุทธศาสตร์ และเป็นขั้นตอนสำคัญจะช่วยให้ผู้บริหารรับทราบว่า กลยุทธ์ที่นำไปปฏิบัติ

สอดคล้องตรงตามเป้าหมายที่กำหนดหรือไม่ การประเมินผลยุทธศาสตร์ จึงเป็นกิจกรรมเกี่ยวกับการควบคุมข้อมูลข่าวสาร (Information Control) และการควบคุมพฤติกรรมบุคลากร (Behavior Control) ให้อยู่ในกรอบปฏิบัติตามกระบวนการบริหารจัดการท้องถิ่น รวมไปถึงการฝึกอบรมพัฒนาให้รางวัลและสิ่งจูงใจแก่บุคลากร เพื่อให้แน่ใจได้ว่า ยุทธศาสตร์ขององค์การจะดำเนินไปได้ อย่างราบรื่น ข้อค้นพบจากการวิจัยจึงไม่อาจปฏิเสธได้ว่า การควบคุมเชิงยุทธศาสตร์มีความสัมพันธ์ กับผลสัมฤทธิ์การบริหารงานบุคคลท้องถิ่น เช่นเดียวกับ การจัดทำยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ และการ ถ่ายทอดยุทธศาสตร์เพื่อนำไปปฏิบัติ

5. คุณธรรมและมาตรฐานจริยธรรม มีสหสัมพันธ์ขนาดสูงในทิศทางเชิงบวกกับ ผลสัมฤทธิ์การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น รวมทั้งมีอิทธิพลต่อการจำแนกระดับผลสัมฤทธิ์การบริหารงานบุคคลของ อปท. สำหรับคุณธรรม ได้มีการกล่าวถึงในระบบการบริหารงานบุคคลของ ไทย นับตั้งแต่ครั้งแรกที่มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 จนกระทั่ง ปัจจุบันสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2549) ก็ระบุให้คุณธรรมเป็นองค์ประกอบ หนึ่งของปรัชญาการบริหารทรัพยากรบุคคล เพื่อให้ระบบการบริหารงานบุคคลของรัฐเป็นไปตาม หลักความสามัคคี หลักความเสมอภาคในโอกาส หลักความมั่นคง และหลักความเป็นกลางทางการ เมือง ระบบคุณธรรมจึงจัดเป็นหลักการสำคัญที่ทุกภาคส่วนรวมถึง อปท. ต้องนำมาปฏิบัติในการ บริหารงานบุคคลให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผลต่อองค์การ (Bowman, & Kearney, 2006) สำหรับ อปท. ที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง ได้ให้ความสำคัญกับระบบคุณธรรมเช่นกัน ดังจะเห็นได้จาก ค่าเฉลี่ยรวมของคุณธรรมมีลำดับสองรองจากการนำองค์การ แสดงให้เห็นว่า นายก อปท. นำระบบ คุณธรรมมาใช้ในการบริหารงานบุคคล โดยเฉพาะด้านหลักความสามัคคี อันเป็นหลักการเกี่ยวกับการสรรหา คัดเลือก และการเลื่อนขั้นตำแหน่ง ที่เป็นไปโดยใช้ความรู้ ความสามารถเป็นตัวชี้วัด หลัก สอดคล้องกับ ทวีศักดิ์ สุททวาทิน (2550, หน้า 9-11) พบว่า แนวโน้มการปฏิรูประบบการ จัดการทรัพยากรบุคคลภาครัฐแนวใหม่ในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกในปัจจุบัน มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ ภาครัฐสามารถสรรหา คัดเลือก ข้าราชการที่มีคุณภาพ และสามารถดำรงรักษาข้าราชการที่มีขีด ความสามารถเหล่านั้นไว้ให้ได้ ทั้งนี้เพราะ สภาพปัญหาที่ระบบราชการเผชิญอยู่และมีความ รับผิดชอบต้องแก้ไข มีลักษณะซับซ้อนมากขึ้นกว่าในอดีต ขณะเดียวกัน ระบบการบริหารจัดการ ภายในที่ต้องการความรวดเร็ว มีคุณธรรม และประสิทธิภาพ ล้วนเป็นผลให้ข้าราชการและบุคลากร ท้องถิ่นต้องเป็นผู้ที่มีคุณภาพสูงตามไปด้วย จากผลการวิจัย อปท. ส่วนใหญ่ ไม่ใช่เส้นสายหรือ เรียกร้องเอาผลประโยชน์จากการสรรหาคัดเลือก แต่จะคัดเลือกบุคลากรโดยยึดความสามารถในการ ปฏิบัติหน้าที่เป็นที่ตั้ง เพื่อให้ได้ผู้มีความรู้ความสามารถมากที่สุดเข้าทำงาน สอดคล้องกับ อิศระ สุวรรณกุล (2543, หน้า 11) เสนอว่า พัฒนาการบริหารงานบุคคลภาครัฐเกี่ยวข้องกับการจัดคนเลว

ออกไปจากระบบ (Keep the Rescales Out) โดยสร้างระบบคุณธรรมขึ้นมา ไม่ให้มีการอุปถัมภ์ทางการเมืองหรือเล่นพวกฟ้องญาติมิตร เครื่องมือที่สำคัญได้แก่ การเพิกถอนบุคลากรที่มีคุณสมบัติที่ต้องการ เหมาะสมกับตำแหน่ง เช่นเดียวกันกับ การเลื่อนขึ้นตำแหน่ง อปท. ก็คงยังคำนึงถึงความสามารถของบุคลากรแต่ละคน เพื่อถนอมรักษามูลค่าบุคลากรที่มีความสามารถไว้กับองค์กรต่อไป ตามเป้าหมายการบริหารทรัพยากรบุคคล ของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2549) ในการเลือกคนดีคนเก่งเข้าทำงาน และสนใจโดยการนำทักษะ ความรู้ ความสามารถของบุคลากรที่สร้างผลงานดี หรือโดดเด่น มาประเมินการเลื่อนขึ้นตำแหน่ง เงินเดือน ด้วยวิธีการนี้ อปท. จะรักษาบุคลากรที่มีขีดความสามารถสูงกับองค์กรต่อไปได้

หลักความมั่นคง เป็นอีกหลักการหนึ่งที่ อปท. ใช้สร้างหลักประกันในการทำงานแก่บุคลากรท้องถิ่น ครอบคลุมทั้งหน้าที่ของหน่วยงานอย่างสมบูรณ์ ขณะเดียวกันก็มีระบบปกป้องมิให้ถูกลงโทษหรือออกจากราชการโดยปราศจากความผิด โดยประเด็นหลัง สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 288 ว่าด้วยการให้ข้าราชการหรือบุคลากรท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) เพื่อป้องกันมิให้นายก อปท. ใช้อำนาจหรือดุลยพินิจโดยมิชอบ หรือมีการกระทำที่อคติลำเอียง เพราะพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ให้อำนาจแก่นายก อปท. โดยสมบูรณ์ ทั้งการลงโทษทางวินัยร้ายแรงและไม่ร้ายแรง แม้มีผลดีต่อการบริหารงานบุคคล แต่อาจสร้างความไม่เป็นธรรมแก่บุคลากรของท้องถิ่นได้ (อนุชา สุนสวัสดิคุณ, 2547) การมีระบบป้องกันดังกล่าว จะทำให้ปัญหาอันเกิดจากการตีความคำว่า อิศระในการบริหารงานของนายก อปท. ที่ก่อให้เกิดปัญหาการบริหารงานบุคคลด้านวินัย ลงโทษและการอุทธรณ์ ซึ่งพบในผลงานวิจัยก่อนหน้า (วินิจชัย ละม้ายแก้ว, 2544; วุฒิสาร ตันไชย และ ชีรพรรณ ใจมั่น, 2548; สถาบันพระปกเกล้า, 2547; อภิชัย ศรีเมือง, 2550) ทูลดาเบาบางลง ดังที่ข้าราชการและบุคลากรท้องถิ่นแสดงความคิดเห็น ในผลงานวิจัยของสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2546, หน้า 384; 388) ว่าระบบการลงโทษและการดำเนินการวินัยในปัจจุบัน มีความเหมาะสมและเป็นธรรม แต่หากจะมีการปรับปรุงก็เป็นเพียงการใช้หลักเหตุผล และใช้หลักฐานในการพิจารณาโทษไม่ตัดสินโดยทันทีทันใด เพื่อให้การจัดการทรัพยากรบุคคลตามหลักคุณธรรมยังคงเป็นหลักประกันความก้าวหน้าของบุคลากรท้องถิ่น ในขณะที่ยังอยู่ในระบบจำแนกตำแหน่ง (อิสระ สุวรรณบล, 2543; ทวีศักดิ์ สุทกาทิน, 2550) ให้กับผู้มีความประพฤติดี และซื่อสัตย์ สุจริต ต่อหน้าที่ ต่อองค์กร และต่อท้องถิ่นได้มีความมั่นคงในอาชีพสูงสุด

สำหรับความเสมอภาค จัดเป็นหลักการที่ถือว่าบุคลากรทุกคนมีโอกาสอย่างเท่าเทียมจะได้รับความยุติธรรมจากกระบวนการบริหารงานบุคคล ทั้งในด้านโอกาสการจ้างงานและสิทธิของ

บุคคล (Thompson, 2003) ผลการวิจัยพบว่า อปท. ให้ความสำคัญกับทั้งสองประเด็นใกล้เคียงกัน เพราะหลักความเสมอภาค เป็นเรื่องเกี่ยวกับการสร้างความชอบธรรม และประสิทธิภาพการบริหารงานของนายก อปท. ที่เป็นข้าราชการฝ่ายการเมือง มีวาระการทำงานเพียงคราวละ 4 ปี นายก อปท. จึงต้องเร่งทำงานให้เห็นผลในระยะสั้น ดังนั้นการที่นายก อปท. สร้างความสมดุลระหว่างความชอบธรรมกับประสิทธิภาพการทำงาน ด้วยการนำหลักเสมอภาคมาใช้ ไม่ว่าจะเปิดโอกาสให้บุคคลเข้ามาทำงานโดยไม่มีการกีดกัน หรือการปฏิบัติต่อบุคลากรทุกคนอย่างเท่าเทียมเสมอกัน โดยไม่นำประเด็นประสิทธิภาพมากล่าวอ้าง เพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับการกระทำที่ไม่โปร่งใส เลือกปฏิบัติ หรือผิดจรรยาบรรณด้านการบริหารงานบุคคล จึงสอดคล้องกับค่านิยมการบริหารทรัพยากรบุคคลเชิงกลยุทธ์ ที่ยึดหลักประสิทธิผล และการสนองความต้องการขององค์การควบคู่ไปกับหลักการของระบบคุณธรรม (Condrey, 1998)

ส่วนหลักความเป็นกลางทางการเมือง ถือเป็นหลักการหนึ่งที่มีความสำคัญต่อรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นมาก เพราะโครงสร้างของการปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยฝ่ายการเมือง ผู้ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย และฝ่ายข้าราชการประจำ ผู้มีหน้าที่นำนโยบายปฏิบัติ ต้องปฏิบัติหน้าที่สนองตอบนโยบายฝ่ายการเมือง ผู้เป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรง ขณะเดียวกันต้องยึดระเบียบ ข้อบังคับทางกฎหมายเป็นแนวปฏิบัติ เพื่อความถูกต้องเป็นมาตรฐานเดียวกันทุกขั้นตอน หากนโยบายของนายก อปท. ต้องการผลปฏิบัติที่สนองตอบความต้องการของประชาชน โดยมีคะแนนเสียงเป็นเป้าหมายสำคัญ แต่ไม่สอดคล้องกับระเบียบ ข้อบังคับทางกฎหมาย หรือนโยบายเป้าหมาย พันธกิจ ที่คณะผู้บริหารร่วมกันกำหนดเป็นแนวทางการดำเนินงาน ย่อมส่งผลต่อความขัดแย้งในบทบาทหน้าที่ของบุคลากรที่เป็นข้าราชการฝ่ายประจำได้ การนำหลักการความเป็นกลางทางการเมืองมาใช้ในการบริหารงานบุคคล จะเป็นเกราะคุ้มกันให้บุคลากรส่วนท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่โดยคำนึงถึงนโยบายขององค์การเป็นหลัก และไม่เปิดโอกาสให้ฝ่ายการเมืองหรือผู้มีอิทธิพลภายนอกใช้อำนาจทางการเมืองที่มีมาแทรกแซงการปฏิบัติงาน หรือกระบวนการบริหารงานบุคคล แต่จากผลการวิจัยปรากฏว่า ความเป็นกลางทางการเมือง เป็นองค์ประกอบที่มีอำนาจในการจำแนกผลสัมฤทธิ์การบริหารงานบุคคลน้อยที่สุด แม้บุคลากรส่วนท้องถิ่นจะสามารถปฏิบัติงานตามนโยบายหรือระเบียบปฏิบัติขององค์การ โดยไม่มีการแทรกแซงจากกลุ่มบุคคลใด ๆ ก็ตาม หากหลายแห่งระบุว่า นายก อปท. นำความคิดเห็นทางการเมืองมาใช้ประกอบการพิจารณาความดีความชอบ ทั้งที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ระบุอย่างชัดเจนว่า การพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนตำแหน่ง และการให้ประโยชน์อื่นแก่ข้าราชการต้องเป็นไปอย่างเป็นธรรม จะนำความคิดเห็นทางการเมืองมาพิจารณาประกอบมิได้ และยังพบด้วยว่า บางแห่งมีการก้าวล่วงขององค์การภายนอกในการแต่งตั้ง โยกย้าย หรือโอนบุคลากร คุณลักษณะที่ปรากฏ

แม้กล่าวได้ว่า นายก อบท. นำหลักความเป็นกลางทางการเมืองมาใช้ในการบริหารงานบุคคล ให้บุคลากรสามารถปฏิบัติงาน เพื่อสนองตอบต่อนโยบายในการสร้างความสุข ความพึงพอใจต่อประชาชน แต่ก็มี อบท. อีกหลายแห่ง ยังไม่ปลอดจากอิทธิพลของสภาพแวดล้อมทางการเมืองทั้งภายในและภายนอกองค์การ สอดคล้องกับผลงานวิจัยของอิสระ สุวรรณบล (2543), สถาบันวิจัยและพัฒนาแห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ (2546) พบว่า นายก อบท. บางคนยังใช้อำนาจและดุลยพินิจของตนในการพิจารณาความดี ความชอบ และ ทิพาวิดี เมฆสรณ์ (2543) ที่ระบุว่า การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ควรยึดหลักการของระบบคุณธรรมว่าด้วยความเป็นกลางทางการเมือง โดยฝ่ายการเมืองและข้าราชการส่วนกลางในการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น จะต้องไม่เข้ามาแทรกแซงการบริหารงานของท้องถิ่น แต่สามารถกำกับ ตรวจสอบ การทำงานของท้องถิ่นได้เท่าที่จำเป็น ฉะนั้น หลักความเป็นกลางทางการเมือง จึงมีอิทธิพลต่อกระบวนการบริหารงานบุคคล ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าหลักการอื่น ๆ ในระบบคุณธรรม โดยเฉพาะจะส่งผลให้บุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ ตั้งใจทำงาน เพื่อสนองนโยบายขององค์การ ขาดขวัญ กำลังใจในการทำงาน ขาดความรักความผูกพันต่อองค์การ ในที่สุดผลเสียย่อมตกอยู่กับประชาชนนั่นเอง

คุณธรรม จึงจัดเป็นองค์ประกอบสำคัญตามหลักการบริหารทรัพยากรบุคคลแนวใหม่ ที่สร้างคุณค่าให้กับการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น ที่เคยเป็นเพียงหลักประกันความมั่นคงในการทำงาน ให้ปรับเปลี่ยนไปสู่การบริหารงานบุคคล ที่ต้องมุ่งเน้นประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงานของบุคลากร เพราะข้อค้นพบที่แสดงว่า อบท. นำหลักความสามารถมาใช้ในการจ้าง การถนอมรักษาบุคคล ผู้มีขีดความสามารถ และเน้นให้ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ เต็มความสามารถ พร้อมกับยอมรับความแตกต่างที่เกิดขึ้น จากการมีขีดความสามารถที่ไม่เท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็น การเลื่อนขั้นตำแหน่งเงินเดือน หรือส่งเสริมให้มีความก้าวหน้า โดยเปิดโอกาสให้ทำงานที่ท้าทาย นอกจากจะทำให้ อบท. มีผลสัมฤทธิ์แตกต่างกันแล้ว ยังเป็นนิยามความหมายของระบบคุณธรรมใหม่ (ทวีศักดิ์ สุททกวาทิน, 2550 ก, หน้า 9) ซึ่งแตกต่างจากคุณธรรมแบบเดิม ที่เน้นปกป้องสิทธิประโยชน์ ความเสมอภาค และเท่าเทียมกัน ทำให้ไม่สามารถกำหนดสิทธิและประโยชน์ตอบแทนแก่บุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่และมีขีดความสามารถแตกต่างกันได้ ขณะเดียวกันก็อาจทำให้พฤติกรรมการทำงานโดยรวม เฉื่อยชา ขาดความกระตือรือร้นในการพัฒนาตนเอง

นอกเหนือไปกว่านั้น การเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติงาน ด้วยการสนับสนุนให้บุคลากรท้องถิ่น ปฏิบัติงานตามหลักการและจรรยาบรรณของวิชาชีพ จัดเป็นปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่ง ที่เกื้อหนุนบุคลากรที่เป็นคนเก่งให้เป็นคนดีด้วย เพราะบุคคลที่มีคุณภาพ จะต้องเป็นผู้มีความรู้ ความสามารถ ควบคู่กับมีจริยธรรมในการปฏิบัติงาน การที่ อบท. สนับสนุนให้บุคลากรนำหลักมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม ที่กำหนดโดย ก.ธ. มากำกับความ

ประพจน์ให้เหมาะสมต่อการปฏิบัติหน้าที่ การแสดงตนเป็นแบบอย่างที่ดีของนายก อบท. ในการมุ่งมั่นปฏิบัติต่อบุคลากรส่วนท้องถิ่นและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ด้วยความโปร่งใส ซื่อสัตย์สุจริต ขณะที่การใช้อำนาจกำกับดูแล ให้เป็นมาตรฐานเดียวกันขององค์กรกลาง จะช่วยให้ อบท. สามารถใช้และพัฒนาระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลได้บรรลุผลสัมฤทธิ์อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะจะทำให้บุคลากรส่วนท้องถิ่นมีจิตสำนึก และมุ่งมั่นพัฒนาตนเองในการปฏิบัติหน้าที่ ตามหลักมาตรฐานจริยธรรม

6. การมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล มีสหสัมพันธ์ขนาดสูงและเป็นไปในทิศทางเชิงบวกกับผลสัมฤทธิ์การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ทั้งเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการจำแนกระดับผลสัมฤทธิ์การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นมากที่สุด สอดคล้องกับฐานคิดการบริหารทรัพยากรบุคคล อันมีจุดสนใจอยู่ที่บุคลากรผู้เปรียบเสมือนสายโลหิตแห่งชีวิต (Lifeblood) ขององค์การ (Ivancevich, 2007, p. iv) กิจกรรมในการบริหารงานบุคคล จึงเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบต่อบุคลากร ทั้งในเรื่องการจัดระบบงานบุคคล การเอาใจใส่ต่อความเป็นอยู่ที่ดี การให้ความช่วยเหลือหรือบรรเทาความทุกข์ร้อน โดยเชื่อว่า หากบุคลากรมีชีวิตการทำงานที่ดี มีความสุข องค์การจะสามารถใช้ประโยชน์สูงสุดจากบุคลากรในการปฏิบัติงาน เพื่อบรรลุเป้าหมายขององค์การและของปัจเจกบุคคล เช่นเดียวกับผลที่ได้จากการวิจัยครั้งนี้ ปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนว่า อบท. ที่มีระดับผลสัมฤทธิ์การบริหารงานบุคคล ต่างกัน เป็นผลมาจากการนำการมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคลมาใช้แตกต่างกัน ขณะที่ไม่พบความแตกต่างอย่างชัดเจนเช่นนี้ กับกระบวนการจัดการท้องถิ่น คุณธรรมและมาตรฐานจริยธรรม (ค่าเฉลี่ยการมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคลใน อบท. ที่มีผลสัมฤทธิ์การบริหารงานบุคคลระดับสูงไปต่ำเท่ากับ 3.76, 3.52 และ 3.23 ตามลำดับ) การมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล จึงเป็นองค์ประกอบสำคัญในการบริหารจัดการภาครัฐที่มีส่วนเอื้อให้บุคลากรและองค์การมีผลการดำเนินการที่ดี (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2548, หน้า 81)

การมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล เมื่อนำมาใช้ในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พบว่าระบบค่าตอบแทนและสิ่งจูงใจ สมรรถนะและการพัฒนาสมรรถนะ การบริหารผลการปฏิบัติงาน และโอกาสก้าวหน้าในอาชีพ ต่างมีส่วนร่วมจำแนกผลสัมฤทธิ์การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นตามลำดับ สามารถอภิปรายผลได้ดังนี้

ระบบค่าตอบแทนและสิ่งจูงใจ จัดเป็นองค์ประกอบด้านการมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคลที่มีความสำคัญที่สุดต่อการจำแนกผลสัมฤทธิ์การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น สอดคล้องกับผลการวิจัยด้านค่าตอบแทน (กรมการปกครอง, 2541; พรรคไทยรักไทย, 2545; กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2545; สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546; สถาบันวิจัยและพัฒนาแห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2546) และด้านศักดิ์ศรีและเกียรติภูมิบุคลากรท้องถิ่น

(สตรัคคี ศรีอัยสนธิ์, 2511; Maddick, 1963) สำหรับด้านค่าตอบแทนและผลประโยชน์อื่น ๆ นั้น ผลการวิจัยทั้งหมดสรุปได้ว่า บุคลากรของ อปท. มีรายได้จากค่าจ้างเงินเดือนและผลประโยชน์อื่น ไม่เพียงพอ จะไม่มีแรงจูงใจในการทำงาน ขาดขวัญ กำลังใจ สอดคล้องกับ Ivancevich (2007, p. 304-306) กล่าวว่า ค่าจ้างเงินเดือนมีผลต่อแรงจูงใจ (Motivation) ความพึงพอใจ (Satisfaction) และผลิตภาพหรือความสามารถในการผลิต (Productivity) โดยเฉพาะความสามารถในการผลิต แม้กลุ่มเป้าหมายจะแสดงความคิดเห็นว่าระบบค่าตอบแทนที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ก่อนข้างสอดคล้องกับผลการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นจริงก็ตาม แต่อัตราค่าตอบแทนดังกล่าว ก็ไม่อาจแข่งขันกับองค์การราชการอื่น ๆ ประเด็นนี้จะเป็นผลสืบเนื่องมาจาก โครงสร้างเงินเดือนของท้องถิ่นที่ขาดความยืดหยุ่น อีกทั้งการกำหนดให้กรอบค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรไม่เกินร้อยละ 40 ยิ่งทำให้ อปท. ที่มีศักยภาพทางการเงินต่ำไม่สามารถกำหนดเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทนให้สอดคล้องกับสถานะค่าครองชีพที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน แตกต่างจากผลการศึกษาของสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2546) ระบุว่า ข้าราชการท้องถิ่นประเทศญี่ปุ่นได้รับค่าจ้าง เงินเดือนสูงกว่าข้าราชการส่วนกลาง ทั้งยังเปิดโอกาสให้ อปท. แต่ละแห่งสามารถจัดให้มีค่าตอบแทนต่าง ๆ ตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองตนเองของท้องถิ่น ขณะที่ประเทศอังกฤษได้นำเอาระบบการจ่ายค่าจ้างตามผลงานมาใช้ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานเป็นต้น

ฉะนั้น ทางออกประการหนึ่งที่ อปท. สามารถใช้จูงใจให้บุคลากรเกิดความพึงพอใจใน ด้านค่าตอบแทน และผลประโยชน์อื่น ๆ ได้ก็คือ ผลประโยชน์ตอบแทนอื่นกรณีพิเศษ หรือโบนัส พบว่า บุคลากรส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่มีความเห็นว่า โบนัส สามารถกระตุ้นให้บุคลากรปฏิบัติงานเพิ่มขึ้นทั้งจำนวนและคุณภาพ อย่างไรก็ดีตาม ควรพิจารณาด้วยว่า การได้รับผลประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ นอกจาก อปท. จะต้องมีความระมัดระวังในการบริหารจัดการที่ดีตามเกณฑ์การประเมินของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 60 ยังมีแนวปฏิบัติตามเงื่อนไขและวิธีการที่คณะกรรมการกลาง (ก. กลาง) ของ อปท. แต่ละรูปแบบ กำหนดให้ อปท. ต้องนำรายได้ส่วนคงเหลือจากค่าใช้จ่าย เงินเดือน ค่าจ้าง และประโยชน์ตอบแทนอื่น ไม่เกินร้อยละ 40 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่จะรับการประเมินมาจัดสรรจ่าย ร่วมคำนวณด้วย เงื่อนไขและข้อกำหนดประการหลังนี้เอง มักส่งผลต่อ อปท. หลายแห่งที่มีผลการปฏิบัติงานดี บุคลากรควรได้รับโบนัสจำนวนสูงแต่มีอาจกระทำไม่ได้ เพราะเงินคงเหลือไม่เพียงพอ หรือแม้จะมีเงินคงเหลือเพียงพอ หากนายก อปท. เห็นว่า อาจกระทบกระเทือนศักยภาพทางการเงิน ก็อาจให้โบนัสตามที่เห็นสมควร กรณีนี้ อุษณีย์ มงคลพิทักษ์สุข (2551, หน้า 137; 203) ระบุอย่างชัดเจนว่า จำนวนโบนัสของ อปท. ถือเป็นฐานค่าคะแนนที่องค์การแต่ละแห่งใช้คำนวณให้กับบุคลากร แต่บุคลากร

จะได้รับโบนัสเล็กน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับผู้บังคับบัญชาและศักยภาพของ อบต. โดยทั่วไปแล้ว จำนวนโบนัสที่ได้มากที่สุด คือจำนวน 3 เท่า

สำหรับประเด็นด้านศักดิ์ศรีและเกียรติภูมิของบุคลากรท้องถิ่น จัดเป็นประเด็นที่ถูกอ้างอิงถึงหลายครั้ง ไม่เพียงแต่ศักดิ์ศรีและเกียรติภูมิระหว่างบุคลากรท้องถิ่นกับข้าราชการส่วนอื่น (สรศักดิ์ สร้อยสนธิ์, 2511) แต่รวมถึง ศักดิ์ศรีเกียรติภูมิระหว่างบุคลากรส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง (อิสระ สุวรรณบล, 2543; สถาบันวิจัยและพัฒนาแห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2546) อย่างไรก็ดี ในเรื่องศักดิ์ศรีและเกียรติภูมิของบุคลากรส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองนั้น นับว่าน่าจะได้รับการคลี่คลายไปแล้ว หลังจากที่มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 288 กำหนดสถานะของบุคลากรท้องถิ่นที่เดิมมีสถานะไม่เท่ากันคือ เป็นทั้งข้าราชการส่วนท้องถิ่น (อบจ.) และพนักงานส่วนท้องถิ่น (เทศบาล และ อบต.) มีสถานะเป็นข้าราชการและลูกจ้างเหมือนกันทุกรูปแบบ และน่าจะมิผลต่อเนื่องมาถึง ศักดิ์ศรีและเกียรติภูมิระหว่างบุคลากรท้องถิ่นกับราชการส่วนอื่น ดังเห็นได้จากบุคลากรท้องถิ่นแสดงความคิดเห็นว่า การทำงานใน อบต. มีศักดิ์ศรีเทียบเท่ากับข้าราชการส่วนอื่น ทั้งยังได้รับการยอมรับและการปฏิบัติอันดีจากบุคลากรอาชีพอื่น ๆ สอดคล้องกับ สรศักดิ์ สร้อยสนธิ์ (2511, หน้า 96; 99-100) ระบุว่า การสร้างคุณค่าให้กับบุคลากรส่วนท้องถิ่น ทำได้โดยง่ายคือ การเรียกชื่อสถานะให้เป็นข้าราชการ แต่สิ่งสำคัญกว่านั้น คือ อบต. มีรายได้เป็นของตนเอง สามารถนำรายได้ไปใช้จัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่นอย่างทั่วถึง ทั้งจำนวนและรูปแบบ ทำให้ อบต. ที่มีระบบบริหารจัดการดี มีคุณภาพในการสนองต่อปัญหาและความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ร้องขอ ทันท่วงที ย่อมมีแนวโน้มที่ประชาชน ข้าราชการ หรือบุคลากรวิชาชีพอื่น จะเห็นถึงคุณค่าและความสำคัญของบุคลากรท้องถิ่นย่อมเพิ่มมากขึ้น ทั้งยังเชื่อได้ว่า ศักดิ์ศรีและเกียรติภูมิของบุคลากรส่วนท้องถิ่น จะได้รับการยอมรับต่อไปในอนาคต หาก อบต. เพิ่มศักยภาพและผูกมัดตนเอง ให้เข้ากับกระบวนการบริหารจัดการท้องถิ่น และการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่

สมรรถนะและการพัฒนาสมรรถนะ จัดเป็นอีกองค์ประกอบหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อผลสัมฤทธิ์การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ใกล้เคียงกับระบบค่าตอบแทนและสิ่งจูงใจ ทั้งยังสอดคล้องกับการบริหารงานบุคคล ตามหลักความสามารถในระบบคุณธรรม เพียงแต่สมรรถนะเมื่อนำมาใช้ในการบริหารทรัพยากรบุคคลแนวใหม่ จะมีความหมายเกี่ยวกับ การใช้คนให้ตรงกับความรู้ความสามารถ (Put the Right Man on the Right Job) (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2549, หน้า 7) โดยกำหนดความรู้ ความสามารถที่ต้องการเพื่อได้มาหรือพัฒนาบุคลากรที่เหมาะสมกับตำแหน่ง ผลจากการวิจัยปรากฏว่า อบต. ให้ความสำคัญกับสมรรถนะของบุคลากรผู้มีบทบาทหน้าที่ในการพัฒนาท้องถิ่น ทั้ง 1) สมรรถนะหลัก อันเป็นสมรรถนะที่หล่อหลอมให้

บุคลากรท้องถิ่น เกิดค่านิยมและการประพฤติปฏิบัติในทิศทางเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นความสามารถในการทำงานให้บรรลุประสิทธิภาพ ประสิทธิผล การให้บริการที่คำนึงถึงผลประโยชน์สูงสุดของผู้ใช้บริการหรือประชาชน ความซื่อสัตย์ สุจริต การสร้างไว้ซึ่งความถูกต้องในการทำงาน การพัฒนาตนเอง และการทำงานเป็นทีม 2) สมรรถนะประจำกลุ่มงาน เนื่องจาก ปัจจุบัน อบจ. เทศบาล อบต. ยังใช้ระบบขั้นยศ ในการกำหนดตำแหน่งงานของบุคลากร ต่างจากองค์การภาครัฐอื่น ๆ ที่นำระบบการจำแนกตำแหน่งงานมาใช้ สมรรถนะประจำกลุ่มงานจึงถูกระบุในมาตรฐานกำหนดตำแหน่งในแผนอัตรากำลัง ดังนั้นในการสรรหา คัดเลือก หรือการพัฒนาบุคลากร อบต. ทั้งหลายย่อมต้องยึดถือมาตรฐานตำแหน่งที่องค์การกำหนดโดยปริยาย จึงเป็นผลทำให้ความคิดเห็นต่อสมรรถนะประจำกลุ่มงาน มีค่าเฉลี่ยในระดับค่อนข้างสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง 3) สมรรถนะเฉพาะหน้าที่ (Role Specific Competency) เป็นสมรรถนะที่ อบต. กำหนดให้บุคลากรของตน ต้องมีในงานที่รับผิดชอบมากที่สุด เนื่องจาก ภารกิจและบทบาทความรับผิดชอบของ อบต. ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ และพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อบต. มีจำนวนมาก ทั้งครอบคลุมชีวิตความเป็นอยู่ประชาชน ทำให้บุคลากรส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องมีความรู้ ความสามารถ และทักษะในการปฏิบัติงาน เพื่อทำงานบรรลุผลสำเร็จ ตรงมาตรฐานการบริการสาธารณะ และสร้างความพึงพอใจแก่ประชาชน โดยเฉพาะ เมื่อกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น มีนโยบายส่งเสริมความเข้มแข็งแก่ อบต. เพื่อให้การปฏิบัติราชการของ อบต. เกิดผลดีบรรลุนโยบายอย่างสัมฤทธิ์ผล มีประสิทธิภาพ เป็นไปด้วยความเรียบร้อย จึงได้จัดทำมาตรฐานการบริหารและบริการสาธารณะ เป็นแนวทางให้ผู้บริหาร อบต. ทั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารที่เป็นนายก อบต. รองนายก อบต. หรือ ปลัด อบต. และรองปลัด อบต. รับไปดำเนินการ โดยให้บุคลากรเจ้าหน้าที่ที่มีความรับผิดชอบนำไปปฏิบัติ เพื่อให้บริการแก่ประชาชนอย่างเป็นรูปธรรม รวม 20 เรื่อง อาทิ ไฟฟ้าสาธารณะ ถนน ทางเดิน ทางเท้า ทางระบายน้ำ การจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล การป้องกันและระงับอัคคีภัย การบริหารจัดการแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร การบำบัดน้ำเสีย การส่งเสริมสุขภาพผู้สูงอายุ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ฯลฯ เป็นต้น (จังหวัดนครสวรรค์, 2549) สมรรถนะตามมาตรฐานการบริหารและบริการสาธารณะดังกล่าว แม้เป็นสมรรถนะมุ่งเน้น “ตัวงาน” ที่บุคลากรทำ มากกว่าการมุ่งคุณสมบัติของ “บุคคล” ที่ทำให้ประสบผลสำเร็จในงาน ตามที่ จิรประภา อัครบวร (2540, หน้า 31) กล่าวไว้ก็ตาม แต่ก็ถือเป็นจุดเริ่มต้นที่ดี เพราะหากบุคลากรมีสมรรถนะอันเกิดจากผลลัพธ์ในการทำงาน และผลลัพธ์ดังกล่าวถูกเชื่อมโยงกับผลตอบแทนที่พึงพอใจ บุคลากรย่อมมีพัฒนาตนเอง ทั้งความรู้ ทักษะ ความสามารถ ให้มีพฤติกรรมปฏิบัติงาน เพื่อสร้างผลงานอย่างโดดเด่น สูงกว่ามาตรฐาน (McClelland, 1993; Boyatzis, 1982; Spencer & Spencer, 1993; Shermon, 2004) และสอดคล้องกับแนวทางการกำหนด

สมรรถนะของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในที่สุด ผลการวิจัยฉบับนี้ จึงสอดคล้องกับผลงานวิจัยก่อนหน้านี้ (Punyajareon, 2006; อัครเดช ศรีพรหม และคณะ, 2548; สุจินดา ยิ่งรักศักดิ์ศรี, 2547; ชลิดา คงเมือง, 2547) ที่พบว่า สมรรถนะเป็นปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงานของบุคลากร โดยเฉพาะ ผลการวิจัยของสวรรณ จ่าปาน้อย, ประจันตจิต ไพบูลย์, นวีน หล่อเทียน, ชีรารัตน ยอแสงรัตน์, และภาวิณี พุทธานุกุลกิจ (2546) ระบุอย่างชัดเจนว่า สมรรถนะเป็นเครื่องมือหนึ่งในการสร้างสมรรถนะที่โดดเด่นให้กับองค์กร และสามารถนำมาใช้เพิ่มประสิทธิภาพให้กับการบริหารงานทรัพยากรบุคคลทุกด้าน ตั้งแต่การสรรหา คัดเลือก การกำหนดค่าตอบแทน การประเมินผลการปฏิบัติงาน การฝึกอบรม และการพัฒนาอาชีพ ซึ่งผู้มีหน้าที่รับผิดชอบการบริหารงานบุคคล ถือเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการนำสมรรถนะมาใช้ในองค์กร

แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า แม้ อปท. จะให้ความสำคัญกับความรู้ ความสามารถในการปฏิบัติงานของบุคลากรค่อนข้างสูง โดยเฉพาะ การส่งเสริมให้บุคลากรเตรียมความพร้อมในการปฏิบัติภารกิจใหม่อย่างต่อเนื่อง แต่การพัฒนาสมรรถนะ โดยให้บุคลากรทุกระดับจัดทำข้อตกลงการปฏิบัติราชการ และการกำหนดเป้าหมายการทำงานในระดับยากขึ้น กลับเป็นประเด็นที่ อปท. ยังให้การส่งเสริมไม่มากนัก สอดคล้องกับสถาบันวิจัยและพัฒนาแห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ (2546, หน้า 152) พบว่า อปท. ไม่มีการทำข้อตกลงการปฏิบัติงาน สาเหตุน่าจะเนื่องมาจาก นายกอปท. และผู้บริหารท้องถิ่น คงให้ความสำคัญกับการทำให้ดี ทำให้ถูก ตามระเบียบ กฎเกณฑ์ขององค์กรกลางหรือหน่วยงานกำกับดูแลเสียก่อน เพราะการปฏิบัติเช่นนั้นจะทำให้แน่ใจว่า บุคลากรมีโอกาสดำเนินงานได้บรรลุวัตถุประสงค์ เช่นเดียวกับงานวิจัยของสถาบันวิจัยและพัฒนามหาวิทยาลัยรามคำแหง (2547) พบว่า อบต. มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารจัดการระดับปานกลาง

การบริหารผลการปฏิบัติงาน จัดเป็นประเด็นที่การบริหารงานบุคคลภาครัฐในปัจจุบันให้ความสำคัญกับการนำผลการปฏิบัติงานที่บุคลากรแต่ละคนทำได้ ในช่วงเวลาหนึ่ง มาเป็นข้อมูลสำหรับดำเนินการบริหาร เช่น เลื่อนขั้น ตำแหน่ง เลื่อนเงินเดือน หรือพัฒนา เป็นต้น การบริหารผลการปฏิบัติงาน หากพิจารณาโดยละเอียดจะพบว่า มีความเชื่อมโยงกับหลักความสามารถในระบบคุณธรรมและสมรรถนะ เพราะเมื่อ อปท. ได้หรือมีบุคลากรผู้มีความรู้ ความสามารถ มีสมรรถนะที่ดี อปท. จะสามารถใช้ประโยชน์จากบุคลากรได้อย่างคุ้มค่า ก็ต่อเมื่อมีระบบการบริหารผลการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ ประกอบด้วย การกำหนดเป้าหมาย (Goal Setting) การประเมินผลปฏิบัติงาน (Performance Appraisal) และระบบการให้รางวัล (Reward System) (Mohrman, Mohrman, & Worley, 1990) องค์ประกอบทั้งสามประการ เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับข้อค้นพบในการวิจัย อปท. ตัวอย่างให้ความสำคัญกับองค์ประกอบด้านการกำหนดเป้าหมาย มากกว่าระบบ

การให้รางวัลและการประเมินผล เนื่องจาก การกำหนดเป้าหมาย เป็นเรื่องของการระบุคุณลักษณะ และพฤติกรรมการทำงาน รวมถึงผลสำเร็จในงานที่ อปท. ต้องการ โดยปกติแล้วจะเชื่อมโยงกับ เป้าหมายขององค์กร ฉะนั้นการที่ อปท. ทุกแห่งต้องจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น แผนการดำเนินงาน เป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน ย่อมบ่งบอกเป็นนัยให้ผู้บริหาร หรือผู้บริหารกับผู้ได้บังคับบัญชา ร่วมกันกำหนดเป้าหมายการปฏิบัติงานของบุคลากร ให้สามารถดำเนินการเพื่อบรรลุผลสำเร็จตาม ความคาดหวัง และด้วยวิธีการดังกล่าว ระบบการบริหารผลการปฏิบัติงาน จะเป็นเครื่องมือสร้าง ความชัดเจนเกี่ยวกับเป้าหมายของ อปท. แก่บุคลากรส่วนท้องถิ่นทุกระดับ อย่างไรก็ตาม การ บริหารผลการปฏิบัติงานที่ดี ประสบความสำเร็จ ต้องมีสิ่งจูงใจให้กับบุคลากรมีพฤติกรรมและ สร้างผลงานที่ดีอยู่เสมอ แต่ อปท. กลับให้ความสนใจต่อประเด็นนี้ไม่มากนัก สอดคล้องกับ สถาบันวิจัยและพัฒนาแห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ (2546, หน้า 152) พบว่า อปท. ยังประสบกับ ปัญหาเกี่ยวกับการประเมินผลการปฏิบัติงาน ประการหนึ่งเกิดจาก ไม่นำหลักผลสัมฤทธิ์ของการ ปฏิบัติงานเป็นแนวทางการประเมินผล และการประเมินผลไม่สามารถกระตุ้นให้การปฏิบัติหน้าที่มี ประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เช่นเดียวกับ บุญศรี พรหมมาพันธุ์, สมคิด พรหมจ้อย, เสน่ห์ จัญญ์โต, และจันทร์พร พรหมมาศ (2547) พบว่า การให้รางวัลทรัพยากรมนุษย์ ควรมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนและจูงใจบุคลากร ท้องถิ่นปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ และเต็มความสามารถยิ่งขึ้น การบริหารผลการปฏิบัติงาน จึงเป็นองค์ประกอบสำคัญอีกประการหนึ่งของการมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล ที่ส่งผลถึงผลสัมฤทธิ์ใน การบริหารงานบุคคลของ อปท. เพราะการบริหารผลการปฏิบัติงานมิได้มุ่งในเรื่องการประเมิน ผลการปฏิบัติงานของบุคลากรเท่านั้น แต่เป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานทั้งหมด ทั้ง ด้านความเชื่อมโยงเป้าหมายการปฏิบัติงานทุกระดับของ อปท. ให้มุ่งไปในทิศทางเดียวกัน การ กำหนดตัวชี้วัดเพื่อใช้ประเมินผลปฏิบัติให้เกิดความชัดเจน โปร่งใส เป็นธรรม การบริหารผล ปฏิบัติงาน ยังช่วยสร้างสภาพแวดล้อมที่สนับสนุนให้บุคลากรส่วนท้องถิ่น ปฏิบัติงานได้บรรลุ เป้าหมายเพิ่มขึ้น เพราะนายก อปท. และผู้บริหาร จะสามารถติดตามหรือกระตุ้นให้บุคลากรพัฒนา ตนเอง เพื่อผลสำเร็จในการบริหารจัดการสาธารณะแก่ประชาชนอย่างต่อเนื่อง

โอกาสก้าวหน้าในอาชีพ เป็นองค์ประกอบที่ อปท. ส่วนใหญ่ให้ความสำคัญเป็น ลำดับสุดท้ายในการมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล สาเหตุเนื่องมาจาก อปท. กลุ่มตัวอย่างยังไม่มีการจัดทำ แผนพัฒนาบุคลากรเป็นรายบุคคล ตามแนวทางการบริหารทรัพยากรบุคคลแนวใหม่ ที่มุ่งเน้นให้ บุคลากรเป็นข้าราชการที่มีผลสัมฤทธิ์สูง ผลการวิจัยจึงสอดคล้องกับผลการพัฒนาสมรรถนะ ที่ พบว่า อปท. ไม่ได้ให้ความสำคัญกับประเด็นดังกล่าวเท่าใดนัก ทั้งยังสอดคล้องกับผลการวิจัยของ ทวีศักดิ์ สุททวาทิน และคณะ (2547) ระบุว่า โดยรวมแล้วนายก อปท. ยังให้ความสำคัญต่อการ พัฒนาบุคลากรท้องถิ่นค่อนข้างน้อย โดยเฉพาะมิได้สนับสนุนให้บุคลากรส่วนท้องถิ่นบรรลุถึง

ความต้องการในการพัฒนาตนเอง ต่างจากข้าราชการท้องถิ่นระดับผู้บริหารให้ความสำคัญต่อการพัฒนาบุคลากรระดับมาก น่าจะเป็นเพราะ ผู้บริหารท้องถิ่นที่เป็นข้าราชการผู้บังคับบัญชาโดยตรงของบุคลากร ความสำเร็จหรือความล้มเหลวอันเกิดจากการปฏิบัติงานของบุคลากรผู้ใต้บังคับบัญชา ย่อมส่งผลกระทบต่อผู้บริหารท้องถิ่นผู้รับและสนองนโยบายจากนายก อบท. จึงเป็นหน้าที่สำคัญที่ผู้บริหารท้องถิ่นฝ่ายข้าราชการ ต้องส่งเสริมสนับสนุนผู้ใต้บังคับบัญชาพัฒนาตนเอง ทั้งเชิงความรู้ ทักษะ และทัศนคติที่ดีต่อการปฏิบัติเพื่อท้องถิ่น นอกจากนั้น แม้ผลการ วิจัยจะพบว่า อบท. มีแนวทางทำให้บุคลากรทราบถึง เส้นทางอาชีพ และโอกาสเลื่อนขั้นตำแหน่งระดับสูงสุดทางวิชาชีพ ก็ตาม แต่ไม่ได้เป็นผลทำให้โอกาสก้าวหน้าในอาชีพ จะจำแนกระดับผลสัมฤทธิ์การบริหารงาน บุคคลได้ดีนัก เพราะผู้บริหารท้องถิ่นที่สังกัด อบท. ทุกรูปแบบ ทุกขนาด ต่างรับทราบว่า เส้นทางสายอาชีพของ อบท. มีจำกัด ตำแหน่งสูงสุดคือ ปลัด อบท. กำหนดให้เป็นระดับ 9 ใน อบจ. และเทศบาล และระดับ 8 ใน อบต. โดยเทศบาลและ อบต. จะต้องพิจารณาขนาดร่วมด้วย ขณะที่ยังไม่ต้องกล่าวถึงผู้บริหารในสายงานอื่นและบุคลากรส่วนท้องถิ่น การกำหนดตำแหน่งไม่สอดคล้องกับโครงสร้าง อบท. และไม่สนับสนุนให้บุคลากรท้องถิ่นมีโอกาสเติบโตก้าวหน้าในการทำงาน จึงส่งผลให้งานวิจัยเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเกือบทั้งหมด ระบุตรงกันว่า ผู้บริหารและบุคลากรส่วนท้องถิ่น ไม่เห็นด้วยกับการกำหนดตำแหน่งตามระบบการจำแนกตำแหน่ง (สรศักดิ์ สร้อยสุนทร, 2511; อิศระ สุวรรณบล, 2543; พรกไทยรักไทย, 2545; สถาบันวิจัยและพัฒนาแห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2546; สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546) และผลงานวิจัยของสถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ (2551) เรื่อง การปรับปรุงระบบจำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทนของข้าราชการส่วนท้องถิ่น ระบุอย่างชัดเจนว่า ข้าราชการท้องถิ่นส่วนใหญ่ เห็นว่า มีความเป็นไปได้ที่ อบท. จะนำมาตรฐานระบบการจำแนกตำแหน่งระบบแท่ง (Broad-banding) มาใช้ โดยกำหนดเป็น 4 ประเภท คือ ตำแหน่งข้าราชการทั่วไป ตำแหน่งวิชาการ ตำแหน่งอำนวยการ และตำแหน่งบริหาร

ผลการวิจัยจึงสรุปได้ว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นกับมิติการมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล มีสาเหตุสำคัญเนื่องมาจากแนวความคิดการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นที่ประเทศไทยยึดถือเอา ระบบพนักงานท้องถิ่นมาเป็นแนวทางในการบริหารงาน เพราะเป็นที่ทราบว่าระบบพนักงานท้องถิ่น มีข้อบกพร่องประการหนึ่งคือ ไม่สอดคล้องกับรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยที่มีความหลากหลาย อีกทั้งการนำมาตรฐาน ระเบียบปฏิบัติตามแบบอย่างการบริหารราชการส่วนกลาง ที่มีขนาด โครงสร้างสายการบังคับบัญชาที่ยาว และเป็นเอกภาพเดียวกันมาใช้ โดยไม่คำนึงถึงความเป็นอิสระและความแตกต่างของ อบท. ย่อมก่อให้เกิดปัญหาต่อการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นหลายประการ ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ทั้งที่คุณค่าหลักของการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ต้องหมายถึงการ

สร้างระบบการบริหารงานบุคคลตามหลักการบริหารงานบุคคลแนวใหม่ โดยยึดเอาหลักสมรรถนะหลักบริหารผลการปฏิบัติงาน ในกระบวนการสรรหา คัดเลือก เลื่อนตำแหน่ง กำหนดค่าตอบแทน และสิ่งจูงใจ การสร้างโอกาสก้าวหน้าในการทำงาน ฯลฯ ที่สอดคล้องกับคุณลักษณะและธรรมชาติของ อปท. เป็นสำคัญ มิใช่ลอกเลียนมาจากระบบการบริหารงานบุคคลข้าราชการพลเรือนของส่วนกลาง

ข้อเสนอแนะ

จากผลการวิจัยที่ปรากฏว่า สภาพแวดล้อมภายนอกและสภาพแวดล้อมภายในการบริหารทรัพยากรบุคคลแนวใหม่ มีสหสัมพันธ์กับผลสัมฤทธิ์การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นความสอดคล้องเชิงยุทธศาสตร์ ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ความพร้อมรับผิด คุณภาพชีวิตการทำงานและความสมดุลระหว่างชีวิตกับการทำงาน ทั้งยังพบด้วยว่า กระบวนทัศน์การบริหารจัดการท้องถิ่น อันเป็นมิติหรือองค์ประกอบของสภาพแวดล้อมภายนอกการบริหารทรัพยากรบุคคล และคุณธรรมและมาตรฐานจริยธรรม การมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล ตามองค์ประกอบสภาพแวดล้อมภายในการบริหารทรัพยากรบุคคล มีอิทธิพลต่อการจําแนกผลสัมฤทธิ์การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ข้อค้นพบดังกล่าวจึงเป็นข้อมูลสำคัญ ที่ผู้วิจัยจะได้เสนอแนะข้อคิดเห็นเชิงนโยบาย และเชิงปฏิบัติ แก่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้นำไปใช้เพื่อปรับปรุง หรือพัฒนาระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นให้เกิดสัมฤทธิ์ผลสูงสุด ดังนี้

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. องค์การกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

เนื่องจาก การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นให้เกิดประสิทธิภาพ ไปพร้อมกับการให้อิสระในการบริหารงาน การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นระบบพนักงานท้องถิ่น (Unified Local Government Personnel System) ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน จัดได้ว่าเป็นระบบการบริหารงานบุคคลที่สอดคล้องกับแนวคิดดังกล่าว อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาในเชิงปฏิบัติยังพบว่า อปท. ทุกรูปแบบยังไม่มีอิสระในการบริหารงานบุคคลของงานเท่าที่ควร ภายใต้องค์กรกลางการบริหารงานบุคคล ดังนั้น การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล องค์กรกลางทั้งหลายจะต้องเป็นเพียงผู้ทำหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐาน หรือหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคล ให้มีแบบแผนมาตรฐาน และสร้างความเสมอภาค เท่าเทียมกันให้แก่บุคลากรของ อปท. ทุกรูปแบบ โดยมีเข้าไปก้าวสู่ระบบการบริหารงานบุคคลของ อปท. จนขาดอิสระในการดำเนินงาน นอกจากนั้นแล้ว องค์กรกลางควรเป็นผู้มีหน้าที่ในการพิทักษ์ ตรวจสอบ สนับสนุน และส่งเสริมให้กลไกการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ด้วยระบบคุณธรรมบรรลุมูล เพื่อสร้างความมั่นคงในการดำรง

สถานภาพของบุคลากรท้องถิ่น และสร้างความมั่นใจได้ว่าจะได้ รับการปกป้อง ค้ำครอง จากการกระทำที่ไม่เป็นธรรมของผู้มีอำนาจใน อปท. ทุกระดับ กรณีดังกล่าว ก.ธ. จะต้องเป็นกลไกที่รับผิดชอบต่อการกำหนดหลักเกณฑ์ รูปแบบ วิธีการ รวมถึงโครงสร้างคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม เพื่อให้ระบบพิทักษ์คุณธรรมสามารถนำไปใช้อย่างเป็นรูปธรรมกับ อปท.ทุกประเภทพร้อมกันนั้น ยังควรส่งเสริมให้ระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เป็นระบบที่สามารถสร้างบุคลากรท้องถิ่น เป็นผู้มีส่วนรับผิดชอบต่อการทำงาน มีจริยธรรม และทัศนคติที่ดีต่อการบริหาร ขณะเดียวกันก็เป็นผู้ร่วมพัฒนาศักยภาพ ความรู้ ความสามารถ และทักษะทางวิชาชีพตนเองอย่างต่อเนื่อง ผ่านมาตรฐานกลาง มาตรฐานทั่วไป หรือระเบียบข้อบังคับกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เป็นต้น

2. กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ในฐานะหน่วยงานผู้มีหน้าที่โดยตรงในการกำกับดูแลอปท. กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ควรมีนโยบายดังต่อไปนี้

2.1 ส่งเสริมให้การบริหารงานบุคคลเกิดผลสัมฤทธิ์ โดยประสานความร่วมมือกับสถาบันการศึกษา หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลแนวใหม่ จัดทำหลักสูตรฝึกอบรมการบริหารทรัพยากรบุคคลท้องถิ่นแนวใหม่ แก่นายก อปท. และผู้บริหารที่มีบทบาทในการบริหารงานบุคคล เนื้อหาการอบรมควรประกอบด้วย กระบวนทัศน์การบริหารจัดการท้องถิ่น ระบบคุณธรรมและมาตรฐานจริยธรรม สมรรถนะและการพัฒนาสมรรถนะในระบบการบริหารงานบุคคล การบริหารผลการปฏิบัติงาน เนื่องจากประเด็นเหล่านี้ ล้วนมีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นทั้งสิ้น รวมถึงกลยุทธ์การบริหารงานบุคคล ทั้งในด้านความสอดคล้องเชิงยุทธศาสตร์ของ อปท. ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ความพร้อมรับผิด และคุณภาพชีวิตการทำงานที่ดีของบุคลากร นอกจากนี้ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ยังต้องสนับสนุนให้ความช่วยเหลือทางด้านวิชาการแก่ อปท. อย่างต่อเนื่อง เพื่อให้นายก อปท. และกลุ่มผู้บริหาร มีองค์ความรู้ใหม่ ๆ ด้านการจัดการทรัพยากรบุคคลเสมอ

2.2 การจัดทำเกณฑ์ อปท. ที่มีผลสัมฤทธิ์การบริหารงานบุคคลดีเยี่ยม (Best Practice) และนำเกณฑ์นั้นมาเป็นคะแนน เพิ่มให้จากคะแนนการประเมินการบริหารจัดการที่ดีตามเกณฑ์การประเมินของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เพื่อนำไปกำหนดผลประโยชน์ตอบแทนอันเป็นกรณีพิเศษ (โบนัส) หรือจัดทำเป็นโครงการประกวด “อปท. ที่มีผลสัมฤทธิ์การบริหารงานบุคคลดีเด่น” และส่งเสริมให้ อปท.ที่ได้รับรางวัล เป็น อปท. ต้นแบบ เพื่อการศึกษาดูงาน หรือเป็นผู้ฝึกสอน (Coaching) ให้กับ อปท. อื่น ๆ นำไปใช้ในการบริหารบุคลากรได้ดียิ่งขึ้นต่อไป ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นวิธีการใด จะช่วยให้ผลสัมฤทธิ์การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ตามแนวคิด HR Scorecard ขยายผลไปสู่ อปท. อย่างทั่วถึงมากขึ้น

2.3 ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีบทบาท ในการประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากรท้องถิ่น และนำผลการประเมินเหล่านั้นมาเป็นองค์ประกอบการพิจารณาความดีความชอบ เพื่อกระตุ้นให้บุคลากรท้องถิ่นปฏิบัติงาน สอดคล้องกับกระบวนการบริหารจัดการท้องถิ่น ที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลางมากยิ่งขึ้น ทั้งยังช่วยทำให้การประเมินผลมีความโปร่งใส เป็นธรรม และสร้างกำลังใจแก่บุคลากรที่ทำงานเพื่อสนองความต้องการของท้องถิ่น มีสำนึกรับผิดชอบ และพร้อมให้มีการตรวจสอบจากประชาชน

ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

อย่างไรก็ดี การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นให้ประสบความสำเร็จ มิได้อยู่ที่องค์กรกลางการบริหารงานบุคคล หรือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นที่เป็นองค์อำนาจ แท้จริงขึ้นอยู่กับนายก อบท. จะใช้กลไกการบริหารทรัพยากรบุคคลแนวใหม่ ให้บุคลากรปฏิบัติงานเพื่อเป้าหมายขององค์กร ไปพร้อมกับสร้างความพึงพอใจในการทำงานมากขึ้นเพียงใด เพราะผลการวิจัยพบว่า อบท. ส่วนใหญ่ มีผลสัมฤทธิ์การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นระดับสูง แต่ก็มีจำนวนไม่น้อยที่มีผลสัมฤทธิ์การบริหารงานบุคคลระดับต่ำ เพื่อให้นายก อบท. สามารถใช้หลักการบริหารทรัพยากรบุคคลแนวใหม่ในการบริหารงานบุคคลบังเกิดผลสำเร็จ ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ ดังนี้

1. การยึดถือกระบวนการบริหารจัดการท้องถิ่น เป็นแนวทางในการดำเนินงานทั้งภายในและภายนอก อบท. การดำเนินการภายนอกนั้น นายก อบท. จะต้องสร้างจิตสำนึก และค่านิยมให้บุคลากรท้องถิ่นทำงาน โดยมุ่งเน้นการสนองความต้องการของประชาชน มีสำนึกรับผิดชอบ และพร้อมให้การตรวจสอบ ขณะเดียวกัน ต้องนำกระบวนการดังกล่าวมาเป็นกรอบกำกับการดำเนินงานด้านการบริหารงานบุคคล ให้บุคลากรปฏิบัติงานโดยยึดหลักการมีส่วนร่วม ความถูกต้อง โปร่งใส ซื่อสัตย์ รับผิดชอบต่อการตัดสินใจ และการดำเนินการด้านบริหารสาธารณะ มีการสร้างความร่วมมือระหว่าง อบท. กับกลุ่มหรือเครือข่ายในการพัฒนาสังคม และชุมชน การเปิดเผยข้อมูลการดำเนินงานที่อาจส่งผลกระทบต่อชุมชน การตรวจตรา ดูแล มิให้การดำเนินงานไปละเมิดต่อสิทธิประชาชนและสิทธิมนุษยชน เพื่อให้ประชาชน ผู้ใช้บริการ และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกภาคส่วน เกิดความพึงพอใจ เชื่อถือ และไว้วางใจต่อบุคลากร และ อบท. ทั้งนี้ภารกิจเบื้องต้นในการสร้างกระบวนการบริหารจัดการท้องถิ่นให้เกิดขึ้นกับบุคลากร นายก อบท.จะต้องมีภาวะผู้นำเปลี่ยนสภาพ โดยแสดงตนเป็นแบบอย่างด้านจิตสำนึกและพฤติกรรมการทำงาน เพื่อผลประโยชน์ของประชาชนและท้องถิ่นอย่างแท้จริง มีการกำหนดวิสัยทัศน์หรือภาพของจุดหมายที่ อบท. ต้องการ พร้อมกับการสร้างแรงบันดาลใจให้บุคลากรส่วนท้องถิ่น ขณะเดียวกัน ก็ต้องเปิดกว้างและเปิดโอกาสให้กับผู้ให้บริการ ประชาชน หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากการดำเนินงานของ อบท. แสดงความคิดเห็นความต้องการ ความคาดหวัง ข้อเสนอแนะ ขอร้องทุกข์ จากการปฏิบัติงานของ

บุคลากรส่วนท้องถิ่น การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการรับรู้ถึงวิธีการดำเนินงานด้านการบริหารงานบุคคล แม้แต่การประเมินผลปฏิบัติงานของบุคลากรส่วนท้องถิ่นทุกระดับ เพื่อให้เสียสะท้อนเหล่านี้ เป็นข้อมูลให้นายก อบท. นำมาใช้ปรับปรุง เปลี่ยนแปลง พัฒนาการบริหารงานบุคลากรให้มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความสำเร็จให้กับพันธกิจของ อบท. ที่มีต่อประชาชน

2. การเชื่อมโยงการบริหารทรัพยากรบุคคลให้เข้ากับยุทธศาสตร์ของ อบท. หรือ การบริหารทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์ เพราะความสำเร็จตามยุทธศาสตร์ของ อบท. ย่อมขึ้นอยู่กับการบริหารจัดการกำลังคน อย่างเป็นระบบ แบบแผน เพื่อดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ตามที่กำหนดในยุทธศาสตร์ให้บรรลุผล ด้วยเหตุนี้ นายก อบท. จึงควรมีอิสระและอำนาจอย่างเต็มที่ในการบริหารงานด้านบุคลากร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นายก อบท. จะต้องมีความอำนาจในการดำเนินยุทธศาสตร์กำลังคน การกำหนดโครงสร้างแบ่งส่วนงาน และอัตราจ้าง ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นทั้งในระยะสั้นและระยะยาว นายก อบท. จึงต้องเป็นนักยุทธศาสตร์หรือผู้บริหารเชิงกลยุทธ์ ที่จะใช้ทรัพยากรบุคคลที่มีอยู่อย่างเหมาะสมกับสถานการณ์ และสภาพแวดล้อมภายนอก ที่มุ่งหวังให้ อบท. ต้องปฏิบัติพันธกิจเกี่ยวกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่น ครอบคลุมตามความต้องการอย่างมีคุณภาพ การวางแผนกำลังคนที่สนใจเพียงจำนวน หรือปริมาณ หรืออาศัยเฉพาะบุคลากรภายใน อบท. จึงไม่อาจสนองตอบต่อยุทธศาสตร์และพันธกิจดังกล่าว เท่าทันเวลา นายก อบท. จึงต้องแสวงหากยุทธ์หรือกำหนดยุทธศาสตร์การบริหารงานบุคคลใหม่ ๆ เช่น

2.1 การเปิดรับบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถสูง เข้ามาทำหน้าที่ในระดับบริหาร เช่น ปลัด อบท. รองปลัด อบท. หรือหัวหน้าส่วน ซึ่งบุคลากรกลุ่มนี้ ต้องมีผลการปฏิบัติงานดีเด่น เป็นที่ยอมรับจากองค์กรเดิม และผ่านการทดสอบสมรรถนะที่ อบท. กำหนดอย่างเข้มงวด โดยให้เป็นข้าราชการประจำ หรือทำสัญญาจ้างงาน และประเมินผลตามกำหนดระยะเวลาปฏิบัติงาน หรือเป็นช่วงเวลา 3 เดือน 6 เดือน หรือ 12 เดือน หากผลการประเมินสูง ก็อาจรับเป็นข้าราชการประจำ ด้วยค่าตอบแทนในอัตราที่สูง เพื่อสร้างแรงจูงใจ

2.2 อบท. ที่ติดขัดด้วยเงื่อนไขด้านงบประมาณค่าใช้จ่ายการบริหารงานบุคคล อาจจัดจ้างให้เอกชน หรือหน่วยงานอื่นมาดำเนินการแทน การจัดจ้างผู้ชำนาญการหรือผู้เชี่ยวชาญภายนอก การร่วมมือกับ อบท. อื่นเป็นสหการ หรือการดำเนินการร่วมกันกับประชาชน กลุ่มเครือข่ายต่าง ๆ เป็นต้น เพื่อให้การบริหารทรัพยากรบุคคลมีความยืดหยุ่น คล่องตัว

2.3 การจัดทำแผนสืบทอดตำแหน่งนักบริหารและผู้เชี่ยวชาญ (Succession Plan) ทุกระดับ อย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ อบท. มีหลักประกันว่า จะมีบุคลากรผู้มีผลงานและศักยภาพทำงานผลักดันยุทธศาสตร์ให้บรรลุผลตลอดเวลา

การบริหารทรัพยากรบุคคลให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของ อปท. จึงไม่เป็นเพียงการใช้กำลังคนที่มีอยู่ใน อปท. เท่านั้น แต่ยังเป็นช่องทางให้นายก อปท. สามารถวิเคราะห์และบูรณาการทรัพยากรบุคคลทั้งภายในและภายนอก มาใช้ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของ อปท. ที่วางไว้อย่างถูกต้องเหมาะสมยิ่งขึ้น

3. การบริหารผลการปฏิบัติงาน ควรให้ความสำคัญกับผลการปฏิบัติงาน โดยนำมาเป็นส่วนหนึ่งของการประเมินผล เพราะการบริหารผลการปฏิบัติงาน จะเป็นระบบการบริหารจัดการที่สามารถปรับเปลี่ยน ทักษะ และพฤติกรรมการทำงานของบุคลากรท้องถิ่น ให้มาร่วมคิด ร่วมกำหนดเป้าหมายของงาน พร้อมกับสร้างความชัดเจนให้บุคลากรว่า จะดำเนินงานอย่างไรเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของงาน การบริหารผลการปฏิบัติงาน จึงเป็นเครื่องมือช่วยให้ผู้บริหารและบุคลากรผู้ใต้บังคับบัญชา ทราบและเข้าใจร่วมกันถึงเกณฑ์ที่จะนำมาใช้วัดผลสำเร็จของงาน และนำเกณฑ์เหล่านั้นมาประเมินผล เพื่อพิจารณาความดี ความชอบต่อบุคลากรส่วนท้องถิ่นต่อไป

การบริหารผลการปฏิบัติงาน ยังมีความเกี่ยวข้องกับการพัฒนาบุคลากรท้องถิ่นอีกด้วย เนื่องจาก การกำหนดเกณฑ์วัดร่วมกันระหว่างผู้บังคับบัญชากับบุคลากร จะทำให้ผู้บังคับบัญชาสามารถติดตามผลการทำงาน เพื่อค้นหาปัญหาหรืออุปสรรคการปฏิบัติงานของบุคลากรแต่ละคน ข้อมูลที่ได้รับ จะสามารถกำหนดเป็นแผนหรือแนวทางแก้ไข ปรับปรุง หรือพัฒนาบุคลากรอย่างเป็นรูปธรรมได้ต่อไป

4. การใช้ระบบคุณธรรมในการบริหารจัดการงานบุคคล ทั้งนี้เพราะระบบคุณธรรมเป็นระบบที่สามารถสร้างหลักประกันให้แก่ อปท. ได้ว่า บุคลากรผู้ปฏิบัติงานจะเป็นคนดี มีความรู้ความสามารถ ขณะเดียวกันบุคลากรที่มีคุณลักษณะดังกล่าว ก็จะทำให้เกิดความมั่นใจเช่นกันว่าตนจะได้รับความมั่นคง และความเป็นธรรมในการปฏิบัติงาน การนำระบบคุณธรรมมาใช้ในการบริหารจัดการให้เกิดผลสัมฤทธิ์ แม้โดยหลักการ นายก อปท. และ กลุ่มผู้บริหารควรนำหลักความสามารถ หลักความเสมอภาค หลักความมั่นคง หลักความเป็นกลางทางการเมือง มาใช้ให้สอดคล้องสมดุลกัน หากนายก อปท. ต้องการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของบุคลากร และ อปท. ให้สูงขึ้น และสามารถแข่งขันกับ อปท. และหน่วยงานภาครัฐหรือเอกชนอื่น ๆ ได้ต่อไปในอนาคต นายก อปท. ต้องให้ความสำคัญกับหลักความสามารถ โดยเฉพาะการสรรหา คัดเลือก และพัฒนาบุคลากรจะต้องมุ่งเน้นที่ขีดความสามารถของบุคลากรเป็นหลัก เพราะการได้มาซึ่งบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ และการลงทุนพัฒนาเพื่อเพิ่มศักยภาพ ความรู้ ทักษะของบุคลากรให้สูงขึ้น จะทำให้ อปท. ใช้ประโยชน์จากบุคลากรที่มีอยู่ สร้างความสำเร็จให้แก่องค์กร ทั้งยังทำให้ อปท. ปรับเปลี่ยนมุมมองที่เคยเห็นบุคลากรเป็นค่าใช้จ่าย (Cost) มาเป็นสินทรัพย์ (Assets) ที่มีค่าและสามารถเพิ่มมูลค่าให้สูงขึ้น เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับ อปท. และมาเป็นทุนมนุษย์ (Human Capital)

ที่อปท.สามารถใช้และรับประโยชน์จากทุนมนุษย์เหล่านี้ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันกับหน่วยงานอื่นได้อย่างง่ายดาย

5. การเสริมสร้างสมรรถนะและการพัฒนาสมรรถนะแก่บุคลากรท้องถิ่น ให้มีทักษะความรู้ ความสามารถในการปฏิบัติงานโดดเด่นสมเป็นมืออาชีพ ที่สามารถทำงานเพื่อสนองตอบนโยบายของ นายก อบต. และสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนอย่างรวดเร็ว มีคุณภาพและประสิทธิภาพ ทั้งนี้แม้ การสรรหา คัดเลือกบุคลากรจากมาตรฐานการกำหนดตำแหน่ง (Job Specification) ด้วยการวัดความรู้ ความถนัดเฉพาะในงาน จะมีความสำคัญ เนื่องจากทำให้ อบต. แน่ใจว่า บุคลากรนั้นสามารถรับผิดชอบงานในแต่ละตำแหน่ง และ อบต. จะใช้ประโยชน์จากทักษะที่บุคลากรมีอยู่ตั้งแต่รับคัดเลือกเข้ามา แต่หากพิจารณาถึงพันธกิจของ อบต. มีหน้าที่จัดบริการสาธารณะ เพื่อสนองตอบต่อปัญหาและความต้องการของประชาชน ที่เปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา ความรู้ ทักษะของบุคลากร ที่มีตั้งแต่เริ่มเข้าทำงานใน อบต. จึงไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงานให้บรรลุพันธกิจดังกล่าว การพัฒนาบุคลากรท้องถิ่น ด้วยการเพิ่มพูนความรู้ ทักษะที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงานเป็นสิ่งจำเป็น แต่นอกเหนือไปกว่านั้น คือ การพัฒนาพฤติกรรมการทำงานบุคลากรแต่ละคน ให้เป็นผู้ที่มีขีดความสามารถสูง ซึ่งกระทำได้นั้น นายก อบต. จะต้อง

5.1 สร้างบรรยากาศการทำงานเชิงรุก โดยมอบหมายงานยากและท้าทายความสามารถ หรือมอบหมายงานพิเศษ เพื่อจะได้มีความเชี่ยวชาญเฉพาะอย่าง หรือการมอบหมายงานเป็นโครงการ การให้โอกาสทำงานร่วมกับบุคลากรหรือหน่วยงานอื่นที่มีศักยภาพสูง การกระตุ้นให้บุคลากรคิดนอกกรอบ เพื่อหาวิธีการใหม่ ๆ ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น และคาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต สนับสนุนให้บุคลากรแข่งขันกันปฏิบัติงานให้เกิดความสำเร็จ โดยมีรางวัลเป็นแรงจูงใจ การสร้างความรับผิดชอบในงานด้วยการให้อิสระในการคิด ตัดสินใจในงานที่สำคัญ

5.2 การสร้างกระบวนการเรียนรู้รูปแบบต่าง ๆ ทั้งภายใน อบต. โดยการสร้างการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง และทั่วถึงทั้งระดับบุคคล กลุ่ม และองค์กร การพัฒนาการเรียนรู้จากการปฏิบัติ (Action Learning) การแนะนำหรือสอนงาน เพื่อเพิ่มขีดความสามารถของบุคลากร การบริหารจัดการความรู้ โดยแสวงหาและสร้างสรรค์องค์ความรู้อยู่เสมอ มีระบบการจัดเก็บข้อมูลจากภายในและภายนอก อบต. ที่บุคลากรท้องถิ่นสามารถเข้าสู่ระบบได้โดยง่าย มีระบบการถ่ายโอนแบ่งปัน และนำองค์ความรู้ไปใช้ประโยชน์ทั่วทั้งองค์กรอย่างต่อเนื่อง การนำเทคโนโลยีมาสนับสนุนให้เกิดการเรียนรู้ อาทิ การใช้เทคโนโลยีรูปแบบต่าง ๆ เช่น การเรียนรู้ทางไกล การใช้ระบบสนับสนุนการปฏิบัติงานอิเล็กทรอนิกส์ การสร้างกระบวนการเรียนรู้จากภายนอก อบต. เช่น การให้การฝึกอบรม การศึกษาดูงาน การสร้างเครือข่ายการเรียนรู้กับ อบต. อื่น เป็นต้น

6. การสร้างแรงจูงใจในการทำงานเพิ่มขึ้น สามารถกระทำโดย

6.1 จัดให้มีค่าตอบแทนและประโยชน์เกื้อกูลที่เหมาะสม สามารถแข่งขันได้กับองค์กรอื่น ขณะเดียวกันก็ควรนำระบบการจ่ายค่าตอบแทนที่อ้างอิงผลปฏิบัติงาน (Performance) หรือสมรรถนะ (Competency) มาใช้ เพื่อให้ผลตอบแทนเหล่านี้ เป็นแรงกระตุ้นบุคลากรท้องถิ่นพัฒนาตนเอง ในการสร้างผลงานที่บรรลุจุดหมายของ อปท. และการพัฒนาท้องถิ่นอย่างยั่งยืน แต่ในเวลาเดียวกัน ก็ได้คุณภาพสูงและโดดเด่นกว่าเพื่อนร่วมงานคนอื่น แทนระบบการจ่ายค่าจ้างหรือค่าตอบแทนตามตำแหน่งงาน ตามหลักความเสมอภาคภายใน คือ ค่าจ้างเงินเดือนของผู้มีตำแหน่งงานประเภทเดียวกันระดับเท่ากัน ควรมีอัตราค่าจ้างผลตอบแทนที่เท่ากัน ซึ่งมีจุดอ่อนเพราะไม่สามารถกระตุ้นให้บุคลากรเรียนรู้ทักษะใหม่ ๆ เนื่องจากทักษะที่เรียนรู้ไม่ถูกเชื่อมโยงให้เข้ากับผลตอบแทนที่เพิ่มสูงขึ้น แตกต่างจากการจ่ายค่าจ้างที่คำนึงถึงผลสัมฤทธิ์ของงานที่บุคลากรท้องถิ่นทำได้ เพราะค่าตอบแทนจะถูกเชื่อมโยงกับผลปฏิบัติงานที่บุคลากรทุ่มเททำงานแก่ อปท. อย่างไรก็ตาม การจ่ายค่าตอบแทนอาจส่งผลเสียต่อ อปท. เช่นกัน เพราะจะทำให้บุคลากรเกิดการแข่งขันมากกว่าร่วมกันทำงานเป็นทีม ดังนั้น การจ่ายค่าตอบแทนโดยยึดผลปฏิบัติงานของทีมหรือกลุ่ม และของ อปท. จะช่วยทำให้บุคลากรร่วมแรงร่วมใจปฏิบัติงาน เพื่อผลสัมฤทธิ์ของงานได้ดีกว่า

6.2 การจัดสวัสดิการแบบยืดหยุ่น ที่เน้นความต้องการของบุคลากรท้องถิ่นแต่ละคนเป็นหลัก เพื่อให้บุคลากรสามารถนำไปใช้ประโยชน์ และสนองความต้องการของตนอย่างแท้จริง ซึ่งอาจกระทำโดยการระบุถึง มูลค่าของสวัสดิการที่บุคลากรท้องถิ่นแต่ละคนจะได้รับ และให้สิทธิบุคลากรที่จะเลือกใช้สวัสดิการตามมูลค่าที่กำหนดให้ด้วยตนเอง หรือการจัดสวัสดิการแบบชุด (Package) ให้บุคลากรท้องถิ่นเลือกชุดสวัสดิการที่ตรงกับความต้องการมากที่สุด รวมถึงการเปิดโอกาสให้บุคลากรสามารถจ่ายเงินเพิ่มเติม กรณีที่ สวัสดิการที่จัดโดย อปท. ยังไม่ตรงหรือไม่พอดีกับความต้องการหรือความจำเป็นของตน ทั้งนี้ การจัดสวัสดิการประเภทแรก จะมีลักษณะยืดหยุ่นมากที่สุด เพราะนายก อปท. จะเป็นเพียงผู้กำหนดมูลค่า เงินไข และหลักเกณฑ์ แล้วให้บุคลากรนำไปใช้จัดหาสวัสดิการตามที่ระบุไว้ ส่วนประเภทที่สอง นายก อปท. จะต้องเปิดโอกาสให้บุคลากรท้องถิ่นทุกระดับ เข้ามามีส่วนในการวิเคราะห์ถึงความจำเป็นและความต้องการ เพื่อกำหนดเป็นชุดสวัสดิการให้บุคลากรท้องถิ่นแต่ละคนได้เลือกต่อไป ชุดสวัสดิการที่จัดจึงมีความยืดหยุ่นน้อยกว่าแบบแรก แต่จะทำให้ อปท. ควบคุมค่าใช้จ่ายได้มากกว่า ทั้งยังมั่นใจว่า สวัสดิการที่จัดจะถูกนำไปใช้ตรงตามวัตถุประสงค์ที่ อปท. และ บุคลากรต้องการ

6.3 การสร้างโอกาสก้าวหน้าในการทำงาน ด้วยการจัดทำแผนพัฒนาสายอาชีพแก่บุคลากรส่วนท้องถิ่น การจัดทำแผนพัฒนาสายอาชีพที่เหมาะสม ควรสัมพันธ์กับสมรรถนะหลักที่ อปท. ต้องการ และสมรรถนะที่จำเป็นในแต่ละตำแหน่งงาน เพื่อให้บุคลากรส่วนท้องถิ่นได้เห็น

โอกาสก้าวหน้าในอาชีพตั้งแต่เริ่มต้นจนกระทั่งตำแหน่งสูงสุด และใช้เป็นแนวทางการวางแผนเกี่ยวกับสมรรถนะ ความถนัด ความสนใจ เพื่อเพิ่มพูนศักยภาพตนเองในการรองรับตำแหน่งจะก้าวหน้าต่อไปในอนาคต อย่างไรก็ดี ด้วยเส้นทางความก้าวหน้าในอาชีพการทำงานของบุคลากรท้องถิ่นค่อนข้างสั้น การให้มีโอกาสพัฒนาอาชีพ จึงมิได้หมายถึงเฉพาะในอาชีพการทำงานเชิงแนวตั้งเท่านั้น แต่สามารถกระทำโดยสลับเปลี่ยนตำแหน่งหน้าที่การงานในตำแหน่งเดียวกันเชิงแนวนอน ภายในกลุ่มงานเดียวกัน หรือต่างกลุ่มงาน เพื่อเพิ่มความรอบรู้ ประสบการณ์ และขอบเขตแนวคิดใหม่ ๆ อันหลากหลายก่อนจะก้าวสู่ตำแหน่งสูงขึ้นต่อไป

6.4 การพัฒนาคุณภาพชีวิตการทำงานของบุคลากร นายก อบปท. จะต้องมีความเชื่อว่า บุคลากรส่วนท้องถิ่นเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่า และเป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จของ อบปท. ต้องธำรงรักษาไว้ให้อยู่กับ อบปท. ต่อไป ด้วยการให้ความสำคัญและเกื้อหนุนให้บุคลากรมีคุณภาพชีวิตที่ดี ทั้งด้านทำงานและชีวิตส่วนตัว ดังนั้น นายก อบปท. จึงต้อง

- 1) สร้างวัฒนธรรมการทำงานที่อยู่บนพื้นฐานความไว้วางใจ เชื่อใจ มีการปฏิบัติต่อบุคลากรด้วยความเคารพต่อความเป็นปัจเจกชน และยอมรับในความแตกต่างระหว่างบุคลากรท้องถิ่นแต่ละคน
- 2) จัดสภาพแวดล้อมที่ดี เหมาะกับสภาพการทำงาน ความปลอดภัยต่อชีวิตและทรัพย์สิน รวมถึงจัดหาอุปกรณ์เทคโนโลยีต่าง ๆ ที่จำเป็นในการทำงาน
- 3) ให้ความสำคัญและยกย่องผู้มีผลปฏิบัติงานดี รวมถึง สร้างโอกาสให้บุคคลองค์การภายนอก ตระหนักถึงคุณค่า ความสำคัญของบุคลากรผู้ทำงาน ด้วยความรับผิดชอบ อดทน เสียสละเพื่อพัฒนาท้องถิ่น และให้การยอมรับในฐานะข้าราชการที่มีเกียรติภูมิและศักดิ์ศรี
- 4) สร้างบรรยากาศการทำงานที่ดี มีความสุข เปิดโอกาสให้บุคลากรปรับเปลี่ยนสภาพแวดล้อมในที่ทำงานให้น่าอยู่ หรือลดความเป็นระเบียบปฏิบัติแบบราชการลง การปรับเปลี่ยนแนววิธีการทำงานให้มีความยืดหยุ่น เพื่อลดแรงกดดันด้านความสมดุลระหว่างชีวิตการทำงานและชีวิตส่วนตัวของบุคลากร รวมถึงการสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างบุคลากรส่วนท้องถิ่นด้วยกัน และระหว่างผู้บริหารฝ่ายการเมืองกับบุคลากรส่วนท้องถิ่น

5) มอบอำนาจให้กับปลัด อบปท. รองปลัด อบปท. หรือผู้บริหารสายงานหลัก (Line Manager) รับผิดชอบการบริหารงานบุคคล ซึ่งจะบรรลุผลได้ต้องมีจริยธรรมควบคู่ไปด้วย นายก อบปท. จึงควรส่งเสริมผู้บริหารเหล่านี้ ได้รับการเพิ่มพูนความรู้เกี่ยวกับระเบียบ กฎเกณฑ์ด้านการบริหารงานบุคคล และระบบคุณธรรมจริยธรรม เพื่อให้การดำเนินงานทรัพยากรบุคคล เป็นไปตามกรอบกฎหมาย ขณะเดียวกันก็ควบคุม มิให้ผู้บริหารท้องถิ่นใช้อำนาจในทางมิชอบ แต่มุ่งมั่นต่อความรับผิดชอบในการตัดสินใจ และผลการตัดสินใจด้านการบริหารงานบุคคลทุกขั้นตอน

ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัย

การวิจัยครั้งต่อไป ผู้สนใจควรมานำมิติที่มีอิทธิพลต่อการจำแนกผลสัมฤทธิ์การบริหารงานบุคคลท้องถิ่น ได้แก่ กระบวนการบริหารจัดการท้องถิ่น คุณธรรมและมาตรฐานจริยธรรม การมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล มาศึกษาให้ละเอียดลึกซึ้งยิ่งขึ้น โดยเฉพาะ ประเด็นการมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล ผู้สนใจควรนำกระบวนการบริหารงานบุคคล เช่น การจ้างงาน การกำหนดตำแหน่ง ระบบเงินเดือนและค่าตอบแทน ของประเทศญี่ปุ่น ประเทศอังกฤษ หรือประเทศฝรั่งเศส มาเป็นแนวทางในการจัดระบบการบริหารงานบุคคลไทยให้เกิดผลสัมฤทธิ์เพิ่มมากขึ้น ขณะเดียวกัน ก็ควรมานำมิติยุทธศาสตร์มาทดสอบซ้ำ เพราะผลการวิเคราะห์ข้อมูลแสดงให้เห็นว่า มิติยุทธศาสตร์ เป็นมิติสำคัญที่น่าจะมีอิทธิพลต่อผลสัมฤทธิ์การบริหารงานบุคคลเช่นกัน รวมถึงใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ เพื่อได้มาซึ่งข้อมูลเชิงลึกของมิติการบริหารทรัพยากรบุคคลแนวใหม่ และผลสัมฤทธิ์การบริหารงานบุคคลท้องถิ่น