

แนวทางการปฏิรูปการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อรองรับ ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี

Approach to Reforming Human Resource Management in the Local government Sector for Thailand's 20-Year National Strategy

สุทิน นพเกตุ, ทัศนีย์ ลักษณภิกษินชัช, รุ่งภพ คงฤทธิระจัน และยุทธพงษ์ สีสากิจไพศาล
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยกรุงเทพธนบุรี

บทคัดย่อ

ปัญหาทางการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นส่วนหนึ่งของระบบบริหารราชการของไทยมาอย่างยาวนาน ซึ่งส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศในมิติต่างๆ มาอย่างต่อเนื่อง ด้วยความคิดหลักที่ว่า “คนเป็นทรัพยากรสำคัญที่จะขับเคลื่อนการพัฒนาในแต่มิติให้เกิดผลลัพธ์ที่น่าพอใจ” ในระยะเวลาที่ผ่านมา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยประสบปัญหาเรื่องการบริหารทรัพยากรมนุษย์มาโดยตลอด อาทิ การสรรหาคัดเลือกไม่เป็นที่ตามความต้องการของงานในท้องถิ่น อัตรากำลังไม่เพียงพอต่อภาระงานที่มี ทำให้การพัฒนาไปสามารถเกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การศึกษาครั้งนี้ เพื่อแสวงหาแนวทางในการปฏิรูปการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี เพื่อให้คนท้องถิ่นสามารถขับเคลื่อนการพัฒนาในท้องถิ่นของตนเองให้ตรงกับความต้องการและเป็นไปตามแนวทางยุทธศาสตร์ชาติต่อไป

คำสำคัญ : การปฏิรูป การบริหารทรัพยากรมนุษย์ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยุทธศาสตร์ชาติ

Abstract

Problems in Human Resource Management (HRM) in Local Government Organizations is part of the Thai Government Administration System for a long time. Which affects the development of the country in various dimensions come continuously with the main idea that "People are an important resource to drive development in a dimension to produce satisfactory results" in the past. The local government organization of Thailand has always faced problems in human resource management such as recruiting, not meeting the needs of local jobs. The rate is not enough for the workload. Making the development to be effective

This study To seek ways to reform human resource management in the local government organization to support the 20-year national strategy to enable local people to drive their local development to meet the needs and to follow the national strategy

Keywords : Reforming, Human Resource Management (HRM), Local Government Organizations, National Strategy

บทนำ

การปกครองท้องถิ่นไทยมีรูปแบบการปกครองแบบรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางมาโดยตลอด ขาดการกระจายอำนาจเพื่อสร้างชุมชนท้องถิ่นเข้มแข็งจากฐานรากที่เหมาะสมจริงจัง อันส่งผลให้ชุมชนท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่นไม่สามารถพึ่งตนเองได้ ประเทศไม่มีทางเลือกในการพัฒนา กรอบวิสัยทัศน์แห่งรัฐซึ่งมุ่งเน้น ความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน มิสามารถเกิดขึ้นได้อย่างเป็นรูปธรรม

สาเหตุสำคัญประการหนึ่งมาจาก การจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นตลอดช่วงเวลาที่ผ่านมาเป็นลักษณะการรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) ไว้ที่ส่วนกลาง อย่างเข้มแข็ง การบริการราชการเน้นระบบราชการแบบดั้งเดิม มีลักษณะนายกับลูกน้อง (superior - subordinate relationship) มากกว่าการยึดหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) และปกครองตนเอง (Self - Government) ของท้องถิ่น ลักษณะนี้เป็นการสร้างปัญหาและอุปสรรคแก่การปกครองท้องถิ่นในมิติต่างๆ อย่างมาก อาทิ ปัญหาแนวคิดพื้นฐานทางการปกครอง ปัญหาการใช้ อำนาจรัฐ ปัญหาสถานะทางกฎหมาย ปัญหาการจัดระเบียบอำนาจหน้าที่ ปัญหาการจัดระเบียบพื้นที่ ปัญหารูปแบบการปกครองและการบริหารงานของท้องถิ่น ปัญหาการคลังท้องถิ่น ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน ปัญหาแนวทางการปฏิรูปในอนาคต ตลอดจนปัญหาการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านๆ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 จะบัญญัติถึงการปกครองท้องถิ่นและแนวทางการปฏิบัติ เอาไว้ แต่ยังไม่ประสบความสำเร็จเป็นที่น่าพอใจ และยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาสำคัญซึ่งกระทบต่อการปกครองท้องถิ่นได้

ประเด็นปัญหาดังกล่าวสามารถสรุปเบื้องต้นได้ว่า (1) โครงสร้างอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน รวมศูนย์อำนาจการปกครองไว้ที่ส่วนกลาง โดยแบ่งส่วนราชการเป็นส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น การบริหารราชการมีความทับซ้อนกันตั้งแต่ระดับจังหวัดลงไปถึงระดับตำบล การแบ่งอำนาจหน้าที่ไม่ชัดเจน (2) ความเป็นอิสระในการใช้อำนาจเพื่อปกครองตนเองขององค์กรปกครองท้องถิ่นอยู่ในระดับต่ำ ถูกครอบงำโดยกฎหมายจากส่วนกลาง การกระจายอำนาจทางการคลังยังไม่เกิดขึ้น ท้องถิ่นตกอยู่ในอิทธิพลของส่วนกลาง (3) เอกภาพในการใช้อำนาจทางการบริหารของท้องถิ่นอยู่ในระดับต่ำ เนื่องจากหน่วยราชการต่างๆ ขึ้นตรงต่อส่วนกลาง (4) การถ่วงดุล ตรวจสอบ ประเมินผล และการกำกับดูแลการใช้อำนาจให้อยู่ในกรอบธรรมาภิบาล ยังขาดระบบ การตรวจสอบและประเมินผลที่ดี

จากปัญหาดังกล่าว ส่งผลให้การบริหารทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถตอบสนองทันต่อการพัฒนาท้องถิ่นไทยได้อย่างเหมาะสม การบรรจุแต่งตั้งข้าราชการประจำ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีการแต่งตั้งมาจากส่วนกลาง โดยระเบียบที่ส่วนกลางเป็นผู้กำหนด ซึ่งขัดต่อหลักการกระจายอำนาจ

การศึกษาในครั้งนี้มุ่งศึกษาถึง แนวทางการปฏิรูปการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ในประเด็นสำคัญ ต่อไปนี้

ความเป็นอิสระของท้องถิ่นในการบริหารกำลังคนและการพัฒนากำลังคนของตนเอง การให้ความสำคัญต่อทรัพยากรกำลังคนภาคองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขนาดกำลังคนที่เหมาะสม ค่าจ้างเงินเดือนและเงินช่วยเหลือในลักษณะอื่น การพัฒนากำลังคนในภาคองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการบริหารงานบุคคลในภาคองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. ศึกษาความเป็นอิสระของท้องถิ่นในการบริหารกำลังคนและการพัฒนากำลังคนของตนเอง
2. ศึกษาการพัฒนากำลังคนในภาคองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การทบทวนวรรณกรรม

1. ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี กับการพัฒนาประเทศ

1.1 แนวคิดยุทธศาสตร์ชาติ

ยุทธศาสตร์ชาติ หมายถึง กรอบวิสัยทัศน์และวิธีการเชิงยุทธศาสตร์ที่ชาติหนึ่งชาติใดได้กำหนดแนวทางขึ้นอย่างรอบคอบ เพื่อเป็นแนวทางหลักในการพัฒนาประเทศ ซึ่งจำเป็นต้องมีองค์ประกอบสำคัญ อาทิ (1) มีเป้าหมายเชิงวิสัยทัศน์ที่ชัดเจน ทำทนาย สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการในการพัฒนา และเป็นไปได้ทั้งปัจจุบันและอนาคต (2) มีหลักวิธีการที่ดี ซึ่งเรียกว่ายุทธศาสตร์และยุทธวิธีที่สามารถทำให้สามารถบรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพสูง (3) เป้าหมายและวิธีการข้างต้นจะต้องมีความเป็นไปได้ และต้องสอดคล้องกับความเป็นจริง (reality) (4) สามารถตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ต่างๆ อย่างทั่วถึง (5) สามารถเพิ่มพลังความสามารถของชาติและประชาชนในการแข่งขันกับคู่แข่งในลักษณะต่างๆ อันหลากหลายได้ (6) เป็นเครื่องมือในการบูรณาการพลังในภาคส่วนต่างๆ ให้ขับเคลื่อนไปสู่เป้าหมายร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ประเทศที่ประสบความสำเร็จในระดับสากลมักจะมีแนวทางยุทธศาสตร์ที่กำหนดเอาไว้เพื่อเป็นกรอบ ส่งผลให้ประเทศดำเนินไปสู่ความก้าวหน้าและสามารถแข่งขันได้ กรณีประเทศไทยเอง ได้มีการกำหนดแผนพัฒนาประเทศมายาวนานเปรียบเสมือนแนวทางยุทธศาสตร์เพื่อเป็นกรอบ และเครื่องมือหลักในการพัฒนาประเทศ และในปัจจุบันประเทศไทยได้กำหนดยุทธศาสตร์ขึ้นมาเพื่อบังคับใช้ในระยะยาว

1.2 ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 65 บัญญัติให้รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน และยึดแนวทางตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่างๆ ซึ่งประกอบด้วยยุทธศาสตร์สำคัญๆ คือ (1) ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง (2) ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน (3) ยุทธศาสตร์การพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคน (4) ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างโอกาสความเสมอภาคและเท่าเทียมกันทางสังคม (5)

ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม (6) ยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ

พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.2560 มีจุดมุ่งเน้นให้เพื่อเป็นกรอบแนวทางในการพัฒนาประเทศในระยะยาว โดยภาคส่วนต่างๆ จะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนานี้ด้วยกันทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็น (1) ภาครัฐ ประกอบด้วย ส่วนกลางในฐานะเป็นเจ้าภาพหลัก ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น (2) ภาคเอกชน และ (3) ภาคประชาชน ทั้งสามส่วนนี้จะต้องประสานความร่วมมือกันภายใต้ยุทธศาสตร์ดังกล่าวเพื่อก่อให้เกิดการพัฒนาที่เหมาะสมกับประเทศชาติต่อไปในอนาคต

1.3 การพัฒนายุทธศาสตร์ในสังคมประชาธิปไตย

โดยธรรมชาติของสังคมประชาธิปไตยจะมีลักษณะเป็นสังคมที่มีพลวัตทางการเมือง การปกครองสูง ทิศทางนโยบายการพัฒนาประเทศมีลักษณะแปรผันไปตามกระแสแนวคิดและผลประโยชน์ทางการเมืองของพรรคการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาเป็นรัฐบาล ดังนั้นการพัฒนายุทธศาสตร์ชาติในระยะยาวจึงจำเป็นต้องยกระดับให้เป็นวาระของชาติ ที่ได้รับการยอมรับและมีความยืดหยุ่นสูง รวมทั้งหลักยึดที่ดีประกอบกัน

โดยที่สังคมประชาธิปไตยเป็นสังคมที่ตั้งอยู่บนฐานความต้องการของประชาชน ทิศทางนโยบายทางการเมืองของพรรคการเมืองต่างๆ ล้วนแล้วแต่มุ่งตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนเป็นหลัก ดังนั้น “การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติในสังคมประชาธิปไตย จึงต้องยึดหลักความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่เป็นเสาเอกของยุทธศาสตร์” ดังนั้นการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติจึงควรเปิดกว้างให้ผู้รู้และผู้มีส่วนได้เสียในระดับพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมได้อย่างเต็มที่ และต้องสร้างจิตสำนึกหรือเพาะบ่มเจตจำนงให้เกิดแก่ผู้มีส่วนได้เสียว่าเป็นแนวทางในการพัฒนาประเทศได้

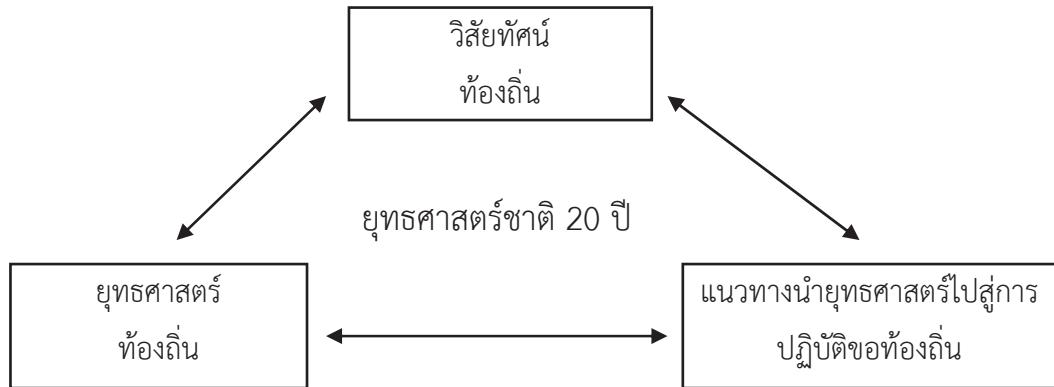
ยุทธศาสตร์ชาติเป็นเรื่องของอนาคตที่เต็มไปด้วยความไม่แน่นอน ทั้งด้านโอกาสและภัยคุกคาม ดังนั้นความจำเป็นต้องเข้าใจสถานการณ์ในอนาคตและหายุทธวิธีในการควบคุมอนาคตให้ได้ การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติจึงจำเป็นต้องวิเคราะห์และพยากรณ์อนาคตให้ถูกต้อง ความรู้ความเข้าใจในระเบียบวิธีในการพยากรณ์อนาคต จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งในการจัดทำยุทธศาสตร์

1.4 ยุทธศาสตร์ระดับท้องถิ่น

ยุทธศาสตร์ระดับท้องถิ่น เป็นส่วนย่อยของยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งยึดพื้นที่เป็นตัวตั้งในการพัฒนา (area-based approach) จึงจำเป็นต้องได้รับการจัดทำหรือพัฒนาขึ้นให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและปัญหาความต้องการของประชาชนในแต่ละยุทธศาสตร์ระดับท้องถิ่นด้วย การจัดทำยุทธศาสตร์จังหวัด เพื่อให้เกิดความเหมาะสมในการพัฒนาจำเป็นต้องวิเคราะห์และศึกษาข้อเท็จจริงในระดับท้องถิ่นให้ถูกต้อง เหมาะสม และชัดเจน

องค์กรปกครองท้องถิ่นต้องมีความเข้าใจในการจัดทำยุทธศาสตร์ระดับท้องถิ่น โดยจะต้องมีความเข้าใจพื้นฐานเกี่ยวกับรูปแบบและวิธีการจัดทำยุทธศาสตร์ระดับท้องถิ่น โครงสร้างของรูปแบบยุทธศาสตร์ระดับท้องถิ่นสอดคล้องกับรูปแบบยุทธศาสตร์ชาติ ต้องประกอบขึ้นด้วยอย่างน้อย

3 ส่วน (1) วิสัยทัศน์ระยะยาว (2) ยุทธศาสตร์การพัฒนา และ (3) การดำเนินการตามขั้นตอนที่ควรจะเป็น ดังภาพที่ 1



ภาพที่ 1 กรอบรูปแบบยุทธศาสตร์ท้องถิ่น

2. การบริหารทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้รองรับยุทธศาสตร์ชาติ

2.1 การบริหารทรัพยากรมนุษย์กับการพัฒนาท้องถิ่น

ในการดำเนินกิจการสาธารณะและการพัฒนาใดๆ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำลังสำคัญหลักที่จะช่วยขับเคลื่อนกิจการเหล่านั้นให้สามารถสำเร็จลุล่วงไปด้วยดีนั้น ปฏิเสธไม่ได้ว่าทรัพยากรมนุษย์เป็นส่วนสำคัญในการดำเนินการพัฒนา

การบริหารทรัพยากรมนุษย์อย่างมีประสิทธิภาพเป็นแนวคิดการบริหารทรัพยากรมนุษย์เพื่อสร้างบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และตอบสนองต่อแนวทางยุทธศาสตร์ชาติ อย่างที่มีประสิทธิภาพสามารถบรรลุเป้าหมายขององค์กร ในระบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์มีประสิทธิภาพและประสบผลสำเร็จ (นราธิป ศรีราม ,2550) มักจะประกอบด้วย (1) การวางแผนทรัพยากรมนุษย์ เพื่อให้มีทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพเพียงพอและเหมาะสม (2) การสรรหาและการคัดเลือก เพื่อให้ได้คนที่ดีมีความรู้ความสามารถสามารถปรับตัวเองให้กับเข้าวัฒนธรรมขององค์กร (3) การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โดยเริ่มตั้งแต่บุคคลเข้ามาทำงานในองค์กรและพัฒนาต่อเนื่องกันไปตลอดระยะเวลาที่บุคคลนั้นอยู่ในองค์กร (4) การรักษานักงานเพื่อให้มีความพึงพอใจในการทำงาน การสร้างขวัญกำลังใจการทำงาน ความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ การมีรายได้พอเพียงกับความเป็นอยู่

นอกจากนี้การบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่มีประสิทธิภาพต้องสามารถตรวจสอบและควบคุมได้ ตลอดจนให้พนักงานเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจมากขึ้น แนวคิดเหล่านี้ได้ถูกนำมาใช้อย่างกว้างขวางในการบริหารจัดการองค์กรสมัยใหม่ ซึ่งรวมถึงการบริหารงานบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

2.2 สังเขปปัญหาในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

การบริหารทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย สามารถตั้งข้อสังเกตได้ดังนี้ (1) ด้านความเป็นอิสระของท้องถิ่น ยังขาดแนวทางในการบริหารกำลังคนและการพัฒนา

ทรัพยากรบุคคลของตนเองที่ชัดเจน (2) ลำดับความสำคัญต่อด้านทรัพยากรบุคคลภาครัฐ พบว่า ลำดับความสำคัญของการพัฒนาทรัพยากรบุคคลท้องถิ่นและโอกาสความก้าวหน้าในสายวิชาชีพ ยังอยู่ในระดับต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับข้าราชการอื่นๆ (3) ด้านขนาดกำลังคนที่เหมาะสม ท้องถิ่นมีขนาดเล็กแต่มีจำนวนมาก ทำให้ในอนาคตค่าใช้จ่ายด้านกำลังคนของท้องถิ่นไทยอาจจะสูงหากไม่มีการควบคุมที่ดีพอ (4) ด้านค่าตอบแทน (5) ด้านการพัฒนาคุณภาพกำลังคน ขาดระบบพัฒนากำลังคนที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และ (6) ด้านคณะบุคลากรในการบริหารกำลังคน การบริหารงานบุคคลยังไม่มีมีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยหลักการบริหารสมัยใหม่ ให้ความสำคัญกับทรัพยากรมนุษย์ ถือว่า “คนเป็นทรัพยากรอันสำคัญยิ่ง” การลงทุนในคนหากกระทำได้อย่างถูกต้องเหมาะสม อัตราผลตอบแทน (Rate of Return) จะสูงกว่าการลงทุนใด ๆ แต่เนื่องจากคนเป็นตัวแปรที่มีความซับซ้อน ประสิทธิภาพในการทำงานของคนมิได้ขึ้นกับความสามารถเพียงอย่างเดียว

สำหรับประเทศไทย ระบบกำลังคนที่ดี เห็นว่าสามารถพบได้ในระบบกำลังพลของกองทัพ แต่ในด้านการปกครองท้องถิ่นของไทย ระบบกำลังคนและการบริหารงานบุคคลยังคงค่อนข้างล้าหลัง และสมควรถูกปฏิรูปเสียใหม่ให้ทันสมัยยิ่งขึ้น โดยการกระจายอำนาจให้มากขึ้น วางแผนกำลังคนและแผนการบริหารงานบุคคลให้ชัดเจนขึ้น

3. แนวทางการปฏิรูปการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับ ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี

3.1 ความจำเป็นในการปฏิรูปการบริหารทรัพยากรมนุษย์ใน อปท.

จากปัญหาในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ใน อปท. ดังกล่าวข้างต้น ส่งผลถึงการบริหารจัดการท้องถิ่นในมิติต่างๆ ที่จำเป็นต้องใช้ทรัพยากรมนุษย์เป็นตัวขับเคลื่อนไม่สามารถเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และเป็นการยากที่จะสามารถตอบสนองการพัฒนาในแนวทางที่ยุทธศาสตร์ชาติได้วางไว้ จึงจำเป็นต้องปฏิรูปทั้งในระยะสั้น ระยะกลาง ระยะยาว เพื่อปฏิรูปการบริหารทรัพยากรมนุษย์ใน อปท. ให้มีศักยภาพที่เท่าทันกับการเปลี่ยนแปลงที่กำลังจะมาเยือนในอนาคตอันใกล้จากผลพวงของยุทธศาสตร์ชาติ และเพื่อให้เป้าหมายสำคัญของการปฏิรูปการบริหารทรัพยากรมนุษย์ใน อปท. ให้มีส่วนร่วมสร้างความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืนของชาติ ได้อีกประการหนึ่งด้วย

3.2 แนวทางการปฏิรูปการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การปฏิรูปการบริหารทรัพยากรมนุษย์จำเป็นต้องพัฒนาระบบข้าราชการท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ และคุณภาพสูง โดยต้องเป็นระบบที่มุ่งรับใช้ประชาชนที่ทันสมัย และประชาชนได้รับความสะดวกในการรับบริการจากระบบราชการ

ตัวแบบในการศึกษาครั้งนี้ เทียบเคียงมาจากการปฏิรูประบบราชการของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งมีรากฐานทางวัฒนธรรมแผนนี้ได้ระบุรายละเอียดของการปฏิรูปเอาไว้ 4 ประเด็นสำคัญๆ คือ (1) จัดทำระบบบุคลากรขึ้นใหม่ (2) การแสวงหาทรัพยากรมนุษย์แบบเปิดกว้างมากยิ่งขึ้น (3)

จัดระบบการขอเข้าทำงานใหม่ (reemployment system) (4) ปรับปรุงองค์กรให้ยึดหลักผลของงาน (Implement of organizational performance) (Imanaka, 2010: 294 - 295)

ทั้งนี้ ยังได้มีการกำหนดพื้นฐานสำคัญเป็นหลักการพื้นฐานของระบบกำลังคนภาครัฐ หลักการพื้นฐานของระบบกำลังคนภาครัฐ ต้องมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง โดยมีเป้าหมายเพื่อให้ระบบกำลังคนสอดคล้องกับหลักการปกครองของประเทศ สนับสนุนส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ตลอดจนมุ่งเสริมสร้างคุณภาพชีวิตของประชาชนให้อยู่ในระดับสูง โดยมุ่งเน้นในหลักการสำคัญ 9 ประการดังต่อไปนี้

(1) หลักการกำลังคนภายใต้ระบบประชาธิปไตย (The Principle of Public Services Under Democracy System) (2) หลักประสิทธิภาพในระบบกำลังคน (The Principle of Efficiency in Public Management) (3) หลักวินัยในบริการของระบบกำลังคน (The Principle of Employee's Service disciplines) (4) หลักการคุ้มครองสิทธิพื้นฐานของกำลังคนภาครัฐ (The Principle of Employee's Basic - Right Guarantee) (5) หลักสุจริตธรรมและจริยธรรมของกำลังคนภาครัฐ (The Principle of Anti - corrupted and Ethical System) (Akio, 2010: 252 - 253) (6) หลักคุณธรรมของกำลังคนภาครัฐ (The Principle of Merit System) (7) หลักการกระจายอำนาจในด้านการบริหารงานบุคคลภาครัฐ (The Principle of Decentralization in Public personnel Management) (8) หลักคนในฐานะทรัพยากรทรงคุณค่าในการพัฒนา (The Principle of Human Resource as a Essential Capital of Development) (9) หลักปริมาณและคุณภาพกำลังคน (The Principle of Quantity and Quality of Manpower Management) และ (10) หลักการจัดการบุคคลที่เน้นผลของงาน The Principle of Performance - based Management)

อภิปรายผล

จากปัญหาการบริหารทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรปกครองท้องถิ่นไทย ที่เกี่ยวข้องกับ (1) ปัญหาความเป็นอิสระของท้องถิ่นในการบริหารกำลังคนและการพัฒนาทรัพยากรบุคคลของตนเอง (2) ปัญหาลำดับความสำคัญต่อด้านทรัพยากรบุคคลภาครัฐ (3) ปัญหาด้านขนาดกำลังคนที่เหมาะสมท้องถิ่นมีขนาดเล็กแต่มีจำนวนมาก (4) ปัญหาด้านค่าตอบแทน อันรวมไปถึงค่าจ้าง เงินเดือน และเงินช่วยเหลือในลักษณะอื่นๆ (5) ปัญหาด้านการพัฒนาคุณภาพกำลังคน นโยบายคุณภาพกำลังคนยังไม่ได้รับความสำคัญเท่าที่ควร ขาดระบบพัฒนากำลังคนที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และ (6) ปัญหาด้านคณะบุคลากรในการบริหารกำลังคน ส่งผลต่อการปฏิบัติงานทั้งในแง่ของการปฏิบัติงานประจำบุคลากรขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่จะต้องจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน รวมทั้งการปฏิบัติหน้าที่ที่จะต้องปรับตัวเพื่อรองรับกับแนวทางยุทธศาสตร์ชาติที่ได้กำหนดแนวทางไว้เรียบร้อยแล้ว

การบริหารทรัพยากรมนุษย์จึงถึงเวลาที่จะต้องทำงานปรับปรุงแนวทางให้สามารถบริหารเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนที่เปลี่ยนแปลงไป และรองรับกับความต้องการในอนาคตด้วย ผู้วิจัยเห็นว่า ในการบริหารการจำเป็นต้องมุ่งเน้นประสิทธิภาพและผลลัพธ์อันเกิดจากการปฏิบัติงาน

ของทรัพยากรมนุษย์ (พนักงาน) ในท้องถิ่น โดยใช้แนวทางการปฏิรูปการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถเปิดให้การบริหารด้านทรัพยากรมนุษย์มีอิสระ สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้

ทั้งนี้ แนวทางที่เหมาะสมกับการปฏิรูป สามารถนำมาปรับใช้ได้ตามความเหมาะสม ซึ่งประเทศญี่ปุ่นมีลักษณะหลายประการที่มีความคล้ายคลึงกับประเทศไทยสามารถนำมาเป็นแบบอย่างในการปฏิรูปการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในกรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยเพื่อรองรับยุทธศาสตร์ชาติ

สรุป

จากผลการวิจัยพบว่า แนวทางการปฏิรูปการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ที่สามารถเป็นแนวทางในครั้งนี้ ประกอบไปด้วยแนวทางการปฏิรูป ดังนี้ (1) จัดทำระบบบุคลากรขั้นใหม่ (2) การแสวงหาทรัพยากรมนุษย์แบบเปิดกว้างมากยิ่งขึ้น มีลักษณะสำคัญ (3) จัดระบบการขอเข้าทำงานใหม่ (reemployment system) มีลักษณะสำคัญ (4) ปรับปรุงองค์กรให้ยึดหลักผลของงาน (Implement of organizational performance) เป็นหลัก

ประกอบกับมุ่งเน้นในหลักการสำคัญ 10 ประการ ประกอบขึ้นด้วยหลักการ 10 หลักการ คือ (1) หลักประชาธิปไตย (2) หลักประสิทธิภาพ (3) หลักวินัยบริการประชาชน (4) หลักการคุ้มครองสิทธิพื้นฐานของคน (5) หลักสุจริตธรรมและจริยธรรม (6) หลักคุณธรรมในการทำงาน (7) หลักการกระจายอำนาจในการบริหารงานบุคคล (8) หลักคนคือทรัพยากรทรงคุณค่า (9) หลักปริมาณและคุณภาพคนที่เหมาะสม และ (10) หลักยึดผลลัพธ์ของคนและองค์กร

ทั้งนี้ การวิจัยครั้งนี้ได้ตอบวัตถุประสงค์หลักในการวิจัยครบทุกประการ และสามารถนำไปเป็นแนวทางการปฏิรูปการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ในอนาคตต่อไป

บรรณานุกรม

- โกวิท พวงงาม. 2559. การปกครองท้องถิ่นไทย: หลักการและมติใหม่ในอนาคต. ตีพิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- อุดม ทุมโฆสิต. 2551. การปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่บทเรียนจากประเทศที่พัฒนาแล้ว. กรุงเทพมหานคร: แชนท โฟร์พรีนติ้ง.
- นราธิป ศรีราม. 2550. เอกสารการสอนชุดวิชา การวางแผนทรัพยากรมนุษย์ เล่มที่ 2 : หน่วยที่ 8-15. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- Barzelay, M. 1992. **Breaking through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government.** Berkeley: University of California Press
- Bidyha Bowornwathana. 2011. **Reorganization.** The International Encycopedia of Political Science.

- Christensen, T., P. Lægreid, P.G. Roness and K.A. Røvik. 2008. **Organization Theory and the Public Sector: Instrument, Culture and Myth**. London: Routledge.
- Christopher Hood. 1991. **A Public Management for All Seasons?**. Public Administration. Vol. 69 Spring 1991 (3-19).
- Gordon L. Clark. 1984. **A Theory of local Autonomy**. *Annals of the Association of American Geographers*. Jun84, Vol.74Issue 2, Pp. 195-208.Retrieved August 11, 2004
- Hirschman.A.O (1970) .**Exit, Voice and Loyalty : Responses to Decline in Firms, Organization and States**. Harvard : Harvard University Press.
- Hughes, O.E. 1998. **Public Management and Administration: An Introduction**. Houndsmills, Basingstoke: Macmillan.
- Imanaka, Yasuyuki. 2010. Civil Service Reform in Japan. In **Public Administration in East Asia: Mainland China, Japan, South Korea, Taiwan**. Berman, Evan M., Moon, M. Jae. and Choi, Heungsuk. (Eds.). New York: CRC Press.
- Jenkins .W.J (1978) .**Policy Analysis : A Political and Organization Perspective**. York :St.Martin's Press. 126-134.
- Lynn Jr, L.E. 1998. "The New Public Management: How to Transform a Theme into a Legacy." *Public Administration Review*. 58 (3), 231-237.
- Olsen .M (1956) .**The Logic of Collective Action : Public Goods and the Theory of Groups**. Harvard: Harvard University Press.
- Ostrom .V&E (1971).**Public Choice : A different Approach to the study of Public Administrative** .*Public Administration Review*. March-April,203-216
- Ostrom V. (1974) .**The Intellectual Crisis in American Public Administration**. Alabama : Alabama University Press.
- Rhodes R.A. W. 1996.**The New Governance: Governing without Government in** **Hodges**, ed. *Governance and the Public Sector*.
- Wegrich, K. 2009. "Public Management Reform in the United Kingdom: Great Leaps, Small Steps, and Policies as their Own Cause." In S. Goldfinch and J. Wallis (eds). *International Handbook of Public Management Reform*. Cheltenham: Edward Elgar, 137-154.
- Akio, Kamiko. 2010. Public Service Ethic and Corruption in Japan. In **Public Administration in East Asia: Mainland China, Japan, South Korea, Taiwan**. Berman, Evan M., Moon, M. Jae. and Choi, Heungsuk. (Eds.). New York: CRC Press.