



**แนวทางการจัดการทุนมนุษย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ไทยเพื่อมุ่งสู่การเป็นองค์กรที่มีสมรรถนะสูงในการให้บริการ
สาธารณะในศตวรรษที่ 21**

**Guidelines on Human Capital Management for
Local Administrative Organizations in Thailand
towards High Performance Organization in Public
Services in the 21St Century**

นพพล อัครฮาด*
Noppon Akahat

* อาจารย์สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย
กาฬสินธุ์ และนักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขานโยบาย
สาธารณะและการจัดการภาครัฐ คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์
มหาวิทยาลัยมหิดล; E-mail : n-akahat@hotmail.co.th

บทคัดย่อ

บทความชิ้นนี้ต้องนำเสนอแนวทางในการจัดการทุนมนุษย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยเพื่อมุ่งสู่การเป็นองค์กรแบบมีสมรรถนะสูง ในการให้บริการสาธารณะระดับท้องถิ่นในศตวรรษที่ 21 ซึ่งได้วางลำดับการนำเสนอเป็น 4 ส่วนได้แก่ ส่วนที่หนึ่ง การศึกษาวิวัฒนาการการจัดการทุนมนุษย์ในองค์กรภาครัฐในระดับท้องถิ่นของไทย เพื่อเข้าใจถึงทิศทางหรือพัฒนาการในการบริหารงานบุคคลภาครัฐในระดับท้องถิ่นของไทย ส่วนที่สอง เป็นการศึกษาระบบการบริหารงานบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสากลที่เกิดขึ้นว่ามีรูปแบบและระบบการจัดการอย่างไรบ้าง ส่วนที่สาม เป็นการนำเสนอแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดการทุนมนุษย์ และการบริหารองค์กรให้มีสมรรถนะสูง เพื่อสังเคราะห์รวมถึงวิพากษ์จุดเด่น ข้อจำกัดและการนำไปใช้ปฏิบัติ และส่วนที่สี่เป็นการนำเสนอทางการจัดการทุนมนุษย์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในศตวรรษที่ 21 จากข้อเสนอของนักวิชาการและสถาบันการศึกษาที่ได้มีการนำเสนอเพื่อให้เกิดการนำไปสู่การพัฒนาและปรับปรุงนโยบายและกลยุทธ์การบริหารงานส่วนท้องถิ่นไทย

คำสำคัญ : การจัดการทุนมนุษย์, องค์กรที่มีสมรรถนะสูง, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

Abstract

This research purports to provide guidelines on human capital management for local administrative organizations in Thailand towards high performance organization in public services in the 21st century. There are 4 main parts of this paper, firstly, the study on the development of human capital management within local administrative organizations in Thailand towards better understandings of such particular system; secondly, the review on international practices of human capital management within other relevant local administrative organizations; thirdly, the concerning ideas and theories with respect to human capital management and high performance organization, which are used to conduct necessary analysis and identify the system's strengths and weaknesses upon practical applications. Lastly, the final part presents possible guidelines regarding human capital management for local administrations in the 21st century. This research is derived upon relevant academic suggestions and recommendations, of which are proposed with an aim to improve and develop the current strategies employed by Thailand's local administrations.

Keywords : Human Capital Management, High Performance Organization, Thai Local Administrative Organization.

บทนำ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินตามหลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) ซึ่งมีลักษณะสำคัญ คือ มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นเป็นนิติบุคคล มีความเป็นอิสระทางการบริหาร โดยมีพนักงานเจ้าหน้าที่ ทรัพย์สิน งบประมาณและรายได้เป็นขององค์กรตนเอง มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อให้เข้าไปทำหน้าที่บริหารจัดการและวางแผนพัฒนาท้องถิ่น และทำให้เกิดการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองของประชาชน รัฐบาลประเทศต่างๆ จึงเล็งเห็นความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นว่าเป็นกระบวนการบริหารที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้คิดริเริ่มหาวิธีการในการแก้ปัญหาและพัฒนาท้องถิ่นตนเอง และถือได้ว่าการปกครองท้องถิ่นมีส่วนอย่างสำคัญต่อการศึกษาเรียนรู้ทางการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และทำให้การเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับวิถีชีวิตของประชาชน ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยมีการจัดการปกครองในระดับท้องถิ่น โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดำเนินการอยู่ทั้งหมด 5 รูปแบบ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เทศบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ซึ่งแต่ละรูปแบบต่างเป็นองค์กรนิติบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่และแนวทางการบริหารจัดการด้านการบริหารงานของตนเองที่เกิดขึ้นเพื่อขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาท้องถิ่นและการจัดทำบริการสาธารณะด้านต่างๆ ให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล

การปกครองท้องถิ่นไทยเกิดขึ้นเพื่อเป็นหน่วยงานภาครัฐในระดับท้องถิ่นที่ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในระดับท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ในการปกครองตนเองของประชาชน ซึ่งการที่จะประสบความสำเร็จตามเป้าหมายแห่งเจตนารมณ์ของการจัดตั้งองค์กรขึ้นหรือไม่ ต้องอาศัยทรัพยากรมนุษย์เป็นองค์ประกอบสำคัญต่อการขับเคลื่อนความสำเร็จขององค์กร (สำนักวิจัยและพัฒนาระบบงานบุคคล สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2549) เพราะทรัพยากรมนุษย์เป็นตัวขับเคลื่อนผลงานผ่านการปฏิบัติงานในรูปแบบต่างๆ การใช้

ศักยภาพของทรัพยากรมนุษย์ให้เต็มที่จำเป็นต้องมีการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์เชิงรุกแบบมียุทธศาสตร์ใหม่ๆ และการจะทำเช่นนั้นได้นั้นทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเตรียมความพร้อมทั้งด้านกระบวนการและกระบวนการพัฒนาเพื่อมุ่งไปสู่กระบวนการจัดการทรัพยากรมนุษย์ให้ทันต่อการจัดการสมัยใหม่ในกระแสปัจจุบัน (ลือรัตน์ อุบลรัตน์พานิช, 2558) และสอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบันที่มีความท้าทายในหลายมิติขององค์กร ดังที่บริษัทที่ปรึกษาด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ชั้นนำอย่าง KPMG international (2012) และ Boston Consulting Group (2015) ได้สรุป สาระสำคัญที่จะเป็นความท้าทายที่ฝ่ายทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรต่างๆจะพบในศตวรรษที่ 21 ได้แก่

1. การบริหารจัดการบุคคลผู้มีความสามารถสูง (Talent Management) จะต้องรู้ว่าใครคือบุคลากรที่มีความสามารถสูง (Talent Employees) รู้วิธีที่จะบริหารจัดการให้บุคคลเหล่านั้นมีความสุขในการทำงาน และสามารถปล่อยศักยภาพออกมาเป็นผลการทำงานที่เป็นเลิศเพื่อช่วยผลงานขององค์กร ที่สำคัญคือ จะต้องธำรงรักษา (Retain) บุคลากรเหล่านี้ให้อยู่ในองค์กรในระยะยาว

2. การสร้างการบริหารด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่มีความยืดหยุ่นเหมาะสมกับแต่ละท้องถิ่นโดยมีระเบียบวิธีปฏิบัติกลางที่ได้มาตรฐาน (State – Local Balance) และสร้างความสมดุลระหว่างชีวิตและงาน (Work – Life Balance) ให้มีคุณค่าและความสำคัญต่อชีวิตการทำงาน

3. การจัดการองค์ความรู้ในองค์กร เพื่อสร้างความสามารถในการแข่งขันในปัจจุบัน โดยองค์กรจะต้องมีระบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่จะสร้างขวัญและกำลังใจในการร่วมต่อสู้ในการแข่งขัน เพื่อสร้างความพึงพอใจ ความภักดีจากผู้รับบริการให้ยั่งยืน

4. การจัดการด้านความหลากหลายและความแตกต่างเพื่อสร้างนวัตกรรมและผลงานขององค์กรให้เกิดการใช้ความหลากหลายในมิติกำลังเพิ่มมากขึ้นในการจัดการองค์กร

จะเห็นได้ว่าความท้าทายเหล่านี้ได้สร้างความจำเป็นให้แก่ฝ่ายทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรต่างๆอย่างมาก โดยเฉพาะองค์การบริหารภาครัฐในระดับท้องถิ่น ที่จะต้องมีการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์และกระบวนการปฏิบัติงานเพื่อรับมือกับความเปลี่ยนแปลง การรองรับการปรับเปลี่ยนและความท้าทายที่จะเกิดขึ้นในการบริหารงาน ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยปัจจุบันซึ่งมีหน่วยงานจำนวนมากถึง 7,853 แห่ง แยกเป็นรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) จำนวน 76 แห่ง เทศบาล (เทศบาลตำบล, เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร) จำนวน 2,441 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จำนวน 5,334 แห่ง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ(กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา) จำนวน 2 แห่ง (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2558) แต่ก็ยังถือว่าเป็นหน่วยงานภาครัฐที่มีปัญหาด้านการบริหารจัดการอยู่มาก (โกวิทย์ พวงงาม, 2556)

ดังนั้น สิ่งที่คุณเขียนต้องนำเสนอในครั้งนี้ คือ การพยายามสร้างแนวทางการจัดการทุนมนุษย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยเพื่อมุ่งสู่การเป็นองค์กรแบบมีสมรรถนะสูง (High Performant Organization) ในการให้บริการสาธารณะระดับท้องถิ่นในศตวรรษที่ 21 ซึ่งกำหนดขอบเขตการนำเสนอเป็น 4 ส่วนได้แก่ ส่วนที่หนึ่ง การศึกษาวิวัฒนาการการจัดการทุนมนุษย์ในองค์กรภาครัฐในระดับท้องถิ่นประเทศไทย เพื่อเข้าใจถึงทิศทางหรือพัฒนาการในการบริหารงานบุคคลภาครัฐในระดับท้องถิ่นของไทย ส่วนที่สอง เป็นการศึกษากระบวนการบริหารงานบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสากลที่เกิดขึ้นว่ามีรูปแบบและระบบการจัดการอย่างไรบ้าง ส่วนที่สาม เป็นการนำเสนอแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดการทุนมนุษย์ (Human Capital Management) และการบริหารองค์การให้มีสมรรถนะสูง (High Performance Organization) เพื่อสังเคราะห์รวมถึงวิพากษ์จุดเด่น ข้อจำกัดและการนำไปใช้ปฏิบัติ และส่วนที่สี่เป็นการนำเสนอทางการจัดการทุนมนุษย์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในศตวรรษที่ 21 จากข้อเสนอของนักวิชาการและสถาบันการศึกษาที่ได้มีการนำเสนอเพื่อให้เกิดการนำไปสู่การพัฒนาและปรับปรุงนโยบายและกลยุทธ์การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ซึ่งจากกระบวนการนำเสนอข้อมูลครั้งนี้จะนำไปสู่การใช้กระบวนการ

การจัดการทุนในตัวผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เกิดคุณค่าที่จะสามารถพัฒนาตนเอง องค์กร และสังคม ซึ่งเป็นผลกระทบระหว่างกัน จากกระบวนการพัฒนาการจัดการทุนมนุษย์ที่เกิดขึ้นให้มุ่งไปสู่เป้าหมายการเป็นองค์กรที่มีสมรรถนะสูงในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในระดับท้องถิ่น เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน ตอบสนองความต้องการ และสร้างฐานการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นให้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง อันจะเป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กรภาครัฐในศตวรรษที่ 21 ได้

พัฒนาการจัดการทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐในระดับท้องถิ่นของไทย

การบริหารงานบุคคลภาครัฐในระดับท้องถิ่นของไทยมีความชัดเจนในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 7 หลังจากการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารเทศบาล พ.ศ. 2476 ซึ่งถือเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นที่เป็นลายลักษณ์อักษรฉบับแรกของไทย ทำให้มีการกำหนดคุณสมบัติการเข้ารับราชการ ให้มีการสอบแข่งขันเพื่อรับราชการในตำแหน่งข้าราชการเทศบาล มีการคัดเลือกข้าราชการตามหลักความรู้ ความสามารถ มีระบบชั้นยศ คือ จัตวา ตริ โท เอกและชั้นพิเศษ และโดยใช้การกำหนดคุณสมบัติต่างๆ เช่นเดียวกับในพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือนที่ประกาศใช้ขณะนั้นคือ ฉบับ ปี พ.ศ. 2471 ซึ่งมีหลักการของระบบคุณธรรมบางประการกำกับอยู่ และต่อๆมาก็มีการใช้หลักการและรูปแบบการบริหารงานบุคคลในส่วนท้องถิ่นโดยยึดไปตามพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน อันเป็นกฎหมายหลักในการบริหารงานบุคคลของภาครัฐเรื่อยมาจนกระทั่งเกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ในการปกครองท้องถิ่นหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในปี พ.ศ. 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นรัฐธรรมนูญที่ผูกขนานนามว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับยุคทองของการกระจายอำนาจ เพราะ เป็นรัฐธรรมนูญที่วางรากฐานการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่น ซึ่งประธาน สุวรรณมงคล (2547) กล่าวว่า รัฐธรรมนูญฯ ฉบับนี้ เป็นรัฐธรรมนูญที่กำหนดแนวทางเพื่อเปิด

พื้นที่ให้แก่ประชาชน ชุมชน และภาคประชาสังคมได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ในส่วนของการบริหารงานบุคคลในส่วนท้องถิ่น ได้มีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เกิดขึ้นซึ่งถือเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องระบบการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นเกิดขึ้นครั้งแรกในประเทศไทย อันเป็นกลไกหลักในการดำเนินการเพื่อวางมาตรฐานและกำหนดระเบียบ กฎเกณฑ์ รวมทั้งกำหนดให้มีคณะบุคคลที่ทำหน้าที่ขับเคลื่อนกลไกต่างๆ ให้สามารถดำเนินการไปได้เพื่อให้การบริหารงานบุคคลท้องถิ่นของไทยมีมาตรฐาน เป็นเอกภาพ มีสามารถใช้หลักความรู้ความสามารถในการจัดการปกครองตนเองของท้องถิ่น เพื่อการจัดทำบริการสาธารณะตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ประกาศใช้หลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น ไว้ในมาตรา 284 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระใน...การบริหารงานบุคคล และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ” ซึ่งจะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญได้ให้ความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลโดยให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะ เพื่อเป็นเครื่องมือในการปกครองตนเองแก่ท้องถิ่น การให้อำนาจอิสระในการบริหารงานบุคคลที่กล่าวนี้ รัฐธรรมนูญยังได้บัญญัติเงื่อนไขในการใช้อำนาจในทางบริหารงานบุคคลตามระบบคุณธรรมไว้เป็นการเฉพาะไว้ในมาตรา 288 กล่าวคือในการแต่งตั้งและการให้พนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ต้องเป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่นและต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นก่อน ทั้งนี้คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติโดยมีจำนวนเท่ากัน และในกรโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษพนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งได้แสดงว่า การแต่งตั้งและการให้พ้นจากตำแหน่งของพนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับการกำหนดให้มีคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นในลักษณะไตรภาคี ที่ประกอบด้วย ผู้แทนหน่วยราชการ ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ ผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อเป็นหลักประกันตามระบบคุณธรรมในทางบริหารงานบุคคลแก่ ข้าราชการ พนักงานและลูกจ้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แต่อย่างไรก็ตามจากการศึกษาวิจัยของบุญศรี พรหมมาพันธ์ และ เสน่ห์ จัญโต (2545 : 7) พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยแม้จะมีการยกแบบแผนการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของตนขึ้น แต่ก็ยังคงมีปัญหาด้านการบริหาร ทุนมนุษย์ โดยพบว่า การบริหารทรัพยากรมนุษย์องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีการใช้ระบบอุปถัมภ์ ส่วนการจัดการทรัพยากรมนุษย์ การให้รางวัลทรัพยากรมนุษย์ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การธำรงรักษาป้องกันทรัพยากรมนุษย์ยังขาด กลไกและเครื่องมือที่ดีพอ จึงส่งผลให้บุคลากรมีขีดความสามารถในการปฏิบัติงาน ไม่ดีพอ ขาดการทำงานมาตรฐานสูงอย่างมืออาชีพ (High Performance) และ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดการนำเอาระบบบริหารสมรรถนะมาใช้ (Competency Management) ดังนั้นจึงถือได้ว่าระบบการบริหารงานบุคคล ท้องถิ่นของไทยยังคงหนีไม่พ้นปัญหาและแนวทางการปฏิบัติงานเดิมๆ ผู้เขียนจึง ต้องการทำความเข้าใจระบบการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นไทยที่เกิดขึ้นเพื่อนำไปสู่ การสำรวจรูปแบบการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นในต่างประเทศซึ่งจะทำให้เห็นข้อ เปรียบเทียบและนำไปสู่เป้าหมายของการพัฒนาระบบการบริหารงานบุคคล ท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพสอดคล้องกับเป้าหมายของการจัดตั้งองค์การบริหารระดับ ท้องถิ่นขึ้นในระบบการบริหารการปกครองอันจะนำไปสู่การสร้างสมรรถนะ องค์การเพื่อการแข่งขันและเผชิญความท้าทายใหม่ๆ ต่อไป

**ระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ : ภาพสะท้อน
ระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของไทย**

การศึกษาระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในประเทศต่างๆ ทั่วโลก มีรูปแบบ การจัดโครงสร้าง และคุณลักษณะภายในที่แตกต่างกัน แต่ทั้งนี้สามารถจัดกลุ่มอย่างกว้างๆ ออกเป็น 3 ระบบด้วยกันดังต่อไปนี้ (พนิต เข็มทอง และคณะ, 2546 : 20 – 35)

1. ระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นแบบรวมศูนย์อำนาจ (Integrated National and Local Government System) ระบบนี้มีการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างจำกัด อำนาจในการบริหารงานบุคคลจะรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่ราชการส่วนกลาง โดยอาศัยมาตรฐานทางกฎหมาย และการจัดตั้งคณะกรรมการระดับชาติขึ้นมาดูแล โดยมีหลักการพื้นฐานที่เน้นความเป็นแบบแผนอันเดียวกัน (Uniformity) และความมีมาตรฐานเดียวกัน (Standardization) ของบุคลากรที่ทำงานในภาครัฐทั้งหมด ทำให้บุคลากรทั้งของส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น มีโอกาสที่จะย้ายและสับเปลี่ยนตำแหน่งระหว่างกันได้ อย่างง่าย มีโอกาสแลกเปลี่ยนประสบการณ์และความรู้ระหว่างกัน ทำให้บุคลากรในท้องถิ่นมีเส้นทางความก้าวหน้าในอาชีพ (Career path) ที่ค่อนข้างยาว แต่อำนาจปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจจำกัดในการบริหารงานบุคคล นอกจากนี้บุคลากรเองก็ขาดความผูกพันกับท้องถิ่นเพราะตนเป็นเจ้าของที่ของรัฐ และการโยกย้ายถ่ายโอนก็สามารถเกิดขึ้นได้ตลอดเวลา

2. ระบบพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Separated Local Government System) ระบบนี้มีการกระจายอำนาจอย่างกว้างขวาง อำนาจในการบริหารงานบุคคลทั้งกระบวนการจะเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจัดการกันเอง ขณะที่อำนาจของรัฐบาลส่วนกลางจะเข้ามาเกี่ยวข้องเพียงการออกกฎหมายเกี่ยวกับระบบประกันการจ้างงาน สภาพแวดล้อมและเงื่อนไขการทำงาน หรือระบบเงินเดือนและค่าตอบแทนพื้นฐาน ซึ่งเป็นกฎหมายกลางที่ใช้กับแรงงานส่วนอื่นๆ ของประเทศโดยทั่วไป องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจะมีความเป็นอิสระสูงในการจัดการด้านบุคลากร อันเป็นการส่งเสริมปรัชญาการปกครองท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเอง (local self – government) แต่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กและมีทรัพยากรทางการคลังจำกัด ไม่

สามารถจะว่าจ้างบุคลากรได้อย่างเพียงพอ หรือทำให้บุคลากรมีเส้นทางการเติบโตในสายงานที่ค่อนข้างสั้น

3. ระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นแบบมีเอกภาพ (Unified Local Government System) การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นภายใต้ระบบนี้ สะท้อนถึงระดับการกระจายอำนาจที่มีอยู่ระหว่างกลางของสองรูปแบบที่นำเสนอมาก่อนหน้านี้ มีลักษณะผสมผสาน (mixed system) ระหว่างระบบรวมศูนย์อำนาจกับระบบพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ โดยหลักพื้นฐานแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระตามสมควรในการบริหารจัดการบุคลากรของตนเอง แต่ในอีกด้านหนึ่ง จะมีการสร้างกลไกเพื่อสร้างความมีเอกภาพภายใต้ระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เพื่อก่อให้เกิดความมีแบบแผน (Uniformity) และสร้างมาตรฐานอันเดียวกัน (Standardization) ภายใต้ระบบนี้การโยกย้ายหรือหมุนเวียนบุคลากรระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นจะไม่สามารถกระทำได้ แต่บุคลากรของส่วนท้องถิ่นสามารถสับเปลี่ยนหมุนเวียนระหว่างกันเองได้ ซึ่งประเทศต่างๆ ที่ใช้ระบบการบริหารงานบุคคลภายใต้ระบบที่มีเอกภาพนี้ ก็ยังปรากฏความแตกต่างที่สำคัญอยู่ กล่าวคือ ในการสร้างความเป็นเอกภาพนี้ก็ปรากฏรูปแบบที่ใช้กันอยู่อย่างน้อย 2 รูปแบบด้วยกัน ดังต่อไปนี้

3.1 ระบบแบบมีเอกภาพโดยรัฐ

ในระบบนี้ รัฐจะเข้ามามีบทบาทนำในการวางระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ซึ่งมาตรการที่ใช้เพื่อการนี้อาจแยกออกได้เป็น 2 ระบบย่อยๆ ได้แก่

1) ระบบคณะกรรมการกลาง การบริหารงานภายใต้ระบบนี้ ถือว่าบุคลากรเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง แต่อีกด้านหนึ่งรัฐบาลยังคงสามารถเข้ามาใช้อำนาจในการจัดระบบการบริหารงานบุคคลให้เป็นแบบแผนเดียวกันก็ได้ผ่านทางคณะกรรมการกลางที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้น ซึ่งประกอบไปด้วยตัวแทนของฝ่ายต่างๆ ทั้งในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคลากรท้องถิ่น และตัวแทนของรัฐบาล มีลักษณะเป็นพหุภาคี คณะกรรมการดังกล่าวจะมีบทบาท

ในการสร้างกรอบมาตรฐานกลางและแบบแผนการปฏิบัติต่างๆ ในทางการบริหารงานบุคคลภายใต้กรอบอันเดียวกัน

2) ระบบองค์กรมหาชน ระบบนี้ องค์กรกลางในการบริหารงานบุคคล ส่วนท้องถิ่นจะถูกจัดตั้งขึ้นในรูปขององค์กรมหาชน ซึ่งเป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระจากรัฐบาลกลาง ทำหน้าที่ในการวางกรอบทางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ เช่น “สภาสูงว่าด้วยการบริการสาธารณะในท้องถิ่น” (the national joint Higher Council for Territorial Public Service) ในประเทศฝรั่งเศส ทำหน้าที่ในการจัดระบบบุคลากรในภาคท้องถิ่นซึ่งจะต้องผ่านกระบวนการของการปรึกษาหารือกับองค์กรดังกล่าวเพื่อให้ความเห็นชอบร่วมกัน รวมถึงเรื่องซึ่งจะถูกกำหนดโดยคำสั่งของสภาแห่งรัฐ ก็จะต้องผ่านกระบวนการปรึกษาหารือกับองค์กรมหาชนนี้ก่อนเสมอ

3.2 ระบบแบบมีเอกภาพโดยกลุ่มองค์กรตัวแทนของท้องถิ่น

การบริหารงานบุคคลในรูปแบบนี้ จะเกิดขึ้นในประเทศที่มีองค์กรในรูปแบบสมาคมวิชาชีพ (professional bodies) และสหภาพแรงงานต่างๆ (trade unions) ภายใต้รูปแบบนี้ บุคลากรในภาคท้องถิ่นจะมีสถานภาพเป็นพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง แต่ขณะเดียวกันความมีเอกภาพของบุคลากรส่วนท้องถิ่นจะเกิดขึ้นจากการสร้างแบบแผนและมาตรฐานด้านการจ้างงานผ่านความสมัครใจโดยอาศัยกลไกการทำงานขององค์กรตัวแทนท้องถิ่นในรูปแบบต่างๆ เช่น สมาคมความร่วมมือของหน่วยงานด้านการปกครองท้องถิ่น (local government associations) ซึ่งเป็นกลไกกลางในการทำงานร่วมกับรัฐบาล ระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในประเทศอังกฤษเป็นตัวอย่างที่ดีที่สุดของระบบนี้ เนื่องจากการบังคับใช้มาตรการต่างๆ ของรัฐบาลโดยส่วนใหญ่แล้ว จะไม่สามารถเข้าไปบังคับใช้ต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้โดยตรงเนื่องจากจะขัดต่อจารีตทางการบริหารและหลักการปกครองตนเอง

ดังนั้น จากการพิจารณารูปแบบการกำหนดโครงสร้างการบริหารงานบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยจะพบว่า มีลักษณะเป็นแบบมีเอกภาพ โดยรัฐที่มีการสร้างระบบคณะกรรมการกลางในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น โดยพิจารณาได้จากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการกลาง 2 องค์กร ได้แก่ คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น หรือ กถ. มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นทั้งประเทศให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันสอดคล้องกับระบบคุณธรรม และคณะกรรมการกลางข้าราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งมีอยู่ 5 องค์กรกลาง เรียกทั่วไปว่า ก.กลาง แยกตามรูปแบบการปกครองท้องถิ่น 5 รูปแบบได้แก่ ก.กลาง อบจ., ก.กลาง อบต., ก.กลาง เทศบาล, ก.กลาง กทม. และ ก.กลาง พัทยา ซึ่งมีหน้าที่กำกับและพิจารณาความเหมาะสมของการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบ ส่วนอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลยังถือว่าบุคลากรเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง แต่อีกด้านหนึ่งรัฐบาลยังคงสามารถเข้ามาใช้อำนาจในการจัดระบบการบริหารงานบุคคลให้เป็นแบบแผนเดียวกันก็ได้ผ่านทางคณะกรรมการกลางที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้น ซึ่งประกอบไปด้วยตัวแทนของฝ่ายต่างๆ ทั้งในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคลากรท้องถิ่น และตัวแทนของรัฐบาล มีลักษณะเป็นพหุภาคี คณะกรรมการกลางดังกล่าวจะมีบทบาทในการสร้างกรอบมาตรฐานกลางและแบบแผนการปฏิบัติต่างๆ ในทางการบริหารงานบุคคลภายใต้กรอบอันเดียวกัน

จากระบบการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นที่เกิดขึ้นสิ่งที่คุณเขียนต้องนำเสนอในครั้งนี้ คือ การพยายามสร้างแนวทางในการจัดการทุนมนุษย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยเพื่อมุ่งสู่การเป็นองค์กรแบบมีสมรรถนะสูง (High Performant Organization) ในการให้บริการสาธารณะระดับท้องถิ่นในศตวรรษที่ 21 ซึ่งนำเสนอแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดการทุนมนุษย์ (Human Capital Management) และการบริหารองค์กรให้มีสมรรถนะสูง (High Performance Organization) มาเป็นแนวทางการสร้างข้อเสนอทางการจัดการทุนมนุษย์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในศตวรรษที่ 21 จากกระบวนการพัฒนาการจัดการทุนมนุษย์ที่เกิดขึ้นให้มุ่งไปสู่เป้าหมายการเป็นองค์กรที่มีสมรรถนะสูงในการให้บริการ

สาธารณชนแก่ประชาชนในระดับท้องถิ่นเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน ตอบสนองความต้องการ และสร้างฐานการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นให้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง อันจะเป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์การภาครัฐในศตวรรษที่ 21 ได้นั้นมีหลักการสำคัญดังนี้

หลักการจัดการทุนมนุษย์และการพัฒนาองค์การที่มีสมรรถนะสูง เพื่อยกระดับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นไทย

สำหรับแนวคิดที่สำคัญสำหรับการบริหารงานทรัพยากรมนุษย์ในองค์การปัจจุบันเป็นพัฒนาการหนึ่งของสังคมที่ก้าวไปสู่ยุคโลกาภิวัตน์ที่องค์การต้องคำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์การ ดังนั้นการบริหารงานภายในองค์การปัจจุบันจึงเน้นไปที่ความรู้ (Knowledge), ทักษะ ความชำนาญ (Skill) และคุณสมบัติความสามารถส่วนบุคคล (Ability) ในการปฏิบัติงานของบุคลากรเป็นสำคัญเพื่อให้เกิดการปรับตัวให้ทันกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปโดยนำเทคโนโลยีหรือวิทยาการสมัยใหม่เข้ามาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของกระบวนการทำงาน (นิสตาร์ก เวชยานนท์, 2548 : 119 – 120) ซึ่งการที่องค์การจะสามารถพัฒนาไปสู่ระบบบริหารงานดังที่กล่าวมาได้ จำเป็นจะต้องมีการใช้แนวคิดการจัดการทุนมนุษย์ (Human Capital Management : HCM) เป็นกลไกหลักในการวางแผนและตั้งเป้าหมายไปสู่องค์การบริหารทุนมนุษย์ ซึ่งการจัดการทุนมนุษย์สามารถกล่าวได้ว่าเป็นแนวคิดให้ความสำคัญว่า มนุษย์เป็นทรัพยากรที่มีคุณค่า ไม่สามารถใช้เครื่องมือเครื่องจักรใดๆ มาทดแทนได้ มนุษย์จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่นำองค์การให้ไปสู่ความสำเร็จ เนื่องจากมนุษย์มีสมอง มีความรู้สึกนึกคิด และมีจิตวิญญาณ การจัดการทุนมนุษย์ มีความแตกต่างจากทรัพยากรอื่นๆ ผู้บริหารต้องทำความเข้าใจถึงความต้องการของพนักงาน การให้เกียรติ และการปฏิบัติต่อกันเยี่ยงมนุษย์ ตลอดจนการให้ความสำคัญกับสิทธิเสรีภาพ ความยุติธรรม ความปลอดภัย และคุณภาพชีวิตของพนักงานด้วย โดยเป้าหมายการจัดการจะเน้นที่การสร้างคุณค่าเพิ่มขึ้นโดยการใช้ศักยภาพของมนุษย์ที่จะทำให้องค์การบรรลุวัตถุประสงค์ มีความมั่นคง มั่งคั่ง และอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข (Mondy & Noe ,1996, Werther & Kiath, 1985, Clark, 1992)

สำหรับการพัฒนาและการรักษาทุนมนุษย์ให้ทำงานให้กับองค์กรที่มีการจัดการทุนมนุษย์ที่ดี องค์กรจะต้องให้ความสำคัญกับการบริหารองค์การดังต่อไปนี้คือ

1. ทำให้มีการวางแผนทุนมนุษย์ โดยมีการทำนายความต้องการทุนมนุษย์ในอนาคต ซึ่งต้องสัมพันธ์กับทิศทางและแผนงานขององค์การ ตลอดจนกิจกรรมขององค์การที่คาดว่าจะมีในอนาคต นอกจากนี้ ยังต้องคำนึงถึงตลาดแรงงานของทุนมนุษย์ เพื่อที่จะคาดการณ์ได้ว่าองค์การมีความต้องการทุนมนุษย์ประเภทใด จำนวนเท่าใด เมื่อใด ทำให้สามารถวางแผนการรับคนเข้าทำงาน การฝึกอบรมและพัฒนา และการหาทรัพยากรอื่นมาทดแทนถ้าจำเป็น ซึ่งจะส่งผลให้องค์การสามารถดำเนินงานไปได้ตามทิศทางและบรรลุเป้าหมายที่ต้องการด้วยกลไกทุนมนุษย์

2. ทำให้มีการดึงดูดคนเก่งและมีความสามารถเข้ามาทำงานในองค์การ จากกระบวนการสรรหา คัดเลือกและบรรจุแต่งตั้งบุคคลที่เป็นคนเก่งและมีความสามารถสอดคล้องกับความต้องการขององค์การ

3. ทำให้มีการพัฒนาทุนมนุษย์ด้วยกระบวนการฝึกอบรมและพัฒนาทุนมนุษย์ ซึ่งการฝึกอบรมและพัฒนาจะเกี่ยวข้องกับคนที่ทำงานในองค์การ ทั้งคนที่รับเข้ามาทำงานใหม่และคนที่ทำงานอยู่เดิม เพื่อเพิ่มศักยภาพของทุนมนุษย์เหล่านี้ให้ทำงานได้ ทำงานเป็น ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น และทำงานได้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยต่างๆ ในการบริหารองค์การ

4. ทำให้มีการบริหารค่าตอบแทนและสวัสดิการแก่บุคลากรอย่างเหมาะสมกับการดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพ เป็นการดึงดูดและรักษาคนให้คงอยู่กับองค์การ มีขวัญและกำลังใจในการทำงานให้กับองค์การ

5. ทำให้เกิดการป้องกันและแก้ไขพฤติกรรมที่เบี่ยงเบนของบุคลากร โดยมีการวางกฎระเบียบด้านวินัยของบุคลากรหรือคนทำงานให้เป็นไปตามสภาพลักษณะงานและวัตถุประสงค์ขององค์การ

6. ทำให้เกิดการประเมินผลงานของบุคลากรที่เหมาะสมและสนับสนุนคนทำงานดี การจัดการทุนมนุษย์ที่มีการกำหนดกระบวนการประเมินผลงานของบุคลากรที่ดีและเป็นธรรม จะส่งผลให้มีการให้รางวัล การเลื่อนตำแหน่งแก่ผู้ที่ปฏิบัติงานดี และการลงโทษผู้ที่ปฏิบัติงานไม่ดีและก่อให้เกิดความเสียหายแก่องค์การ อันเป็นการสร้างแรงจูงใจบุคลากรให้ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

7. ทำให้เกิดความสัมพันธ์อันดีระหว่างคนทำงานด้วยกันและคนทำงานกับผู้บริหาร เนื่องจากการจัดการทุนมนุษย์จะให้ความสำคัญกับการพัฒนาความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างคนทำงานด้วยกัน และระหว่างคนทำงานกับผู้บริหารหรือแรงงานสัมพันธ์ เพื่อให้เกิดบรรยากาศที่ดีในการทำงาน และเป็นการลดความขัดแย้งและกรณีพิพาทต่างๆ ที่จะส่งผลกระทบต่อองค์การ

จากแนวคิดการจัดการทุนมนุษย์ (Human Capital Management) ที่เกิดขึ้นในกระบวนการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในองค์การทำให้เห็นว่า “คน” เป็น “ทุน” ที่มีค่าต่อการพัฒนาองค์การ ดังนั้นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะประสบความสำเร็จหรือเป็นองค์การที่มีสมรรถนะสูงในการบริหารจัดการจะต้องสนับสนุนให้เกิดกระบวนการพัฒนาระบบการจัดการทุนมนุษย์ตามที่กล่าวมา ด้วยเหตุนี้แนวคิดการจัดการทุนมนุษย์จึงมีความสำคัญต่อการพัฒนาระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของไทยให้เป็นองค์การที่มีสมรรถนะสูงและประสบความสำเร็จในการบริหารองค์การตามเป้าหมายของการจัดตั้งองค์การขึ้นซึ่งการที่สามารถเป็นองค์การที่มีสมรรถนะสูง (High Performance Organization : HPO) ได้นั้น Linda Holbeche (2004) ได้กล่าวถึงลักษณะขององค์การที่มีผลการปฏิบัติงานสูง ไว้ 3 ประการ ดังนี้

1) มีการสร้างและพัฒนาวัฒนธรรมองค์กรซึ่งจะเป็นการดึงดูดคนเก่งเข้ามาในองค์กร โดยองค์การมุ่งปลูกฝังและสร้างวัฒนธรรมที่ถูกต้องในการช่วยทำให้องค์กรการแข่งขัน วัฒนธรรมที่ถูกต้องนี้จะต้องรับผิดชอบต่อสังคมโดยรวมและมุ่งหวังผลระยะยาวไม่ใช่หวังแค่กำไรในช่วงสั้น องค์กรแบบ HPO จะระมัดระวังในการเลือกสรรคนเพราะคนจะช่วยทำให้งานประสบความสำเร็จ ไม่ใช่การมีวิสัยทัศน์หรือแผนกลยุทธ์ที่ดีแล้วจะนำทางองค์กรสู่ความสำเร็จสูง แต่คนต่างหากที่ทำให้เกิดผลงานสูง

2) มีการบูรณาการความต้องการที่แตกต่างและขัดแย้งกันของกลุ่มต่างๆ ในองค์กร เพราะแรงกดดันจากการทำงานมีมากและเป้าหมายขององค์กรก็มีทั้งระยะสั้นและระยะยาว เป้าหมายระยะสั้นมักจะเกี่ยวกับภาระหน้าที่การทำงาน ในขณะที่เป้าหมายระยะยาวเป็นความต้องการของพนักงานและชุมชน ถ้าองค์กรสนใจแต่เป้าหมายระยะสั้นคือการทำงานให้ประสบผลสำเร็จ ก็จะไปขัดแย้งและมีผลทางลบต่อพนักงานซึ่งสิ่งนี้เป็นความท้าทายอย่างมากของผู้บริหารและผู้บริหารเองก็ไม่มีทางเลือกด้วยว่าจะเอาทางใดทางหนึ่ง องค์กรที่เป็น HPO จะสนใจความต้องการของผู้รับบริการ โดยการลงทุนพัฒนาผลิตภัณฑ์ให้มีคุณภาพให้บริการที่ดีกว่าคู่แข่งชั้นในหน่วยบริการเดียวกัน นอกจากนั้นองค์กรแบบ HPO จะเห็นคุณค่าของพนักงาน ความสำเร็จอันยิ่งใหญ่ขององค์กรเป็นสิ่งที่ค่อยๆ เกิดขึ้นสะสมทีละเล็กละน้อยจากการที่จะทำให้พนักงานรักองค์กร

3) สร้างองค์กรที่มุ่งสู่ความสำเร็จที่ยั่งยืนซึ่งการที่จะทำให้้องค์กรมีความสำเร็จได้อย่างยั่งยืนนั้น องค์กรจะต้องมีคุณลักษณะประกอบด้วย (1) มีการจัดการการเงินอย่างคุ้มค่า (2) มีความฉับไวในการรับรู้การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นรอบตัว (3) มีวัฒนธรรมที่เข้มแข็งและมีความเป็นเอกลักษณ์ (4) มีความอดทนต่อความล้มเหลว ซึ่งองค์กรต้องมอบอำนาจให้พนักงานคิดและตัดสินใจ

ถ้าทำได้ตามลักษณะนี้ก็จะทำให้องค์กรมีสมรรถนะสูง สามารถปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงในทุกรูปแบบ โดยที่พนักงานเต็มใจที่จะเปลี่ยนแปลงและช่วยผลักดันการเปลี่ยนแปลงไปสู่เป้าหมายที่วางเอาไว้ซึ่งเป้าหมายดังกล่าวคือ การเป็น

องค์การที่มีผลการปฏิบัติงานสูง ซึ่งมีองค์ประกอบสำคัญ 6 ประการ ดังนี้ (Holbeche, 2005)

1) ความสามารถขององค์การที่จะเปลี่ยนแปลง (Organizational Changeability) หมายถึง องค์การต้องสร้างวัฒนธรรมการเปลี่ยนแปลงที่มีส่วนร่วมของพนักงานทุกคน โดยองค์การต้องหันมาเพิ่มการสร้างความสามารถ เพื่อให้พนักงานทำงานด้วยความมั่นใจและปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลงได้

2) การสร้างสภาพแวดล้อมทางความรู้เพื่อนำไปสู่นวัตกรรม (Creating a Knowledge-Rich Context for Innovation) โดยวิธีนี้บทบาทของฝ่ายทรัพยากรมนุษย์จะเป็นบทบาทที่สำคัญในการกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาที่ทีมงานช่วยเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างทีมงานต่างๆ ในองค์การให้มีการสร้างองค์ความรู้ใหม่ ซึ่งองค์ความรู้เหล่านั้นเกิดจากการทำงานร่วมกันและแลกเปลี่ยนวิธีการทำงานที่ดี (Share Good Practice) โดยฝ่ายทรัพยากรมนุษย์ต้องมีความสามารถในการเชื่อมโยงเทคโนโลยีเข้ากับการแบ่งปันความรู้เพื่อให้พนักงานได้มุมมองใหม่ๆ

3) การสร้างองค์การที่ไร้พรมแดน (Creating a Boundary – less Organization) ที่จะทำให้พนักงานได้ใช้ศักยภาพของตนเองอย่างเต็มที่โดยไม่ต้องพะวงติดอยู่กับความก้าวหน้าในสายอาชีพแบบเก่า และฝ่ายทรัพยากรมนุษย์จะช่วยพนักงานโดยการสร้างกลไกการเรียนรู้ที่พนักงานสามารถพัฒนาตนเองได้ตลอดเวลา เพื่อให้มีสมรรถนะเพิ่มขึ้นและสามารถทำงานในทีมที่มีความหลากหลายได้

4) กระตุ้นให้พนักงานบรรลุถึงผลงานที่สูง (Stimulating People to Achieve High Performance) โดยการทำให้เกิดบรรยากาศขององค์การมีความสำคัญอย่างยิ่งในการสร้างผลการปฏิบัติงานสูง ต้องไม่ทำให้พนักงานรู้สึกว่าคุณเองไม่ได้รับการมอบอำนาจที่เพียงพอต่อการทำงาน โดยมีอุปสรรคที่สำคัญ เช่น มีภาระงานที่มากเกินไป การเมืองในองค์การ ความไม่กล้าเสี่ยงของฝ่ายบริหาร หรือ การแทรกแซงของหัวหน้างาน เป็นต้น

5) การทำให้เป็นสถานที่ทำงานที่ยิ่งใหญ่ (Becoming A Great Place to Work) กล่าวคือ เมื่อใดก็ตามที่พนักงานรู้สึกว่าการไม่ดึงดูดอีกต่อไป ก็จะเกิดปรากฏการณ์ของการขาดงาน การเปลี่ยนงานของพนักงานในองค์กรเพิ่มสูงขึ้น การจะทำให้องค์กรเป็นสถานที่ดึงดูดให้พนักงานอยากทำงานมากขึ้น องค์กรต้องดูแลในด้านความจำเป็นของพนักงาน เช่น ความจำเป็นทางด้านการครอบครัว ความก้าวหน้าในอาชีพ การมีบรรยากาศสภาพแวดล้อมที่ดี ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะช่วยกระตุ้นให้พนักงานอยากสร้างผลงานที่มีคุณภาพ

6) การเป็นองค์กรที่เน้นคุณค่า (Becoming a Values – based Organization) ได้แก่ การที่องค์กรต้องสร้างความไว้วางใจให้กับพนักงาน มีบรรยากาศของการเปิดเผย เป็นประชาธิปไตย และผู้นำต้องมีคุณธรรม ซึ่งบทบาทของผู้นำองค์กรมีความสำคัญอย่างมากต่อการสร้างคุณค่าขององค์กร

โดยสรุปแล้วหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีการทำให้เกิดองค์กรที่มีผลการปฏิบัติงานสูงหรือองค์กรแบบมีสมรรถนะสูง เพื่อให้เป็นองค์กรที่รับมือกับการเปลี่ยนแปลงได้อย่างรวดเร็ว มีการคำนึงถึงความต้องการของพนักงานและความคาดหวังของประชาชนผู้รับบริการ และสร้างค่านิยมที่สามารถตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการได้ ในขณะเดียวกันก็เป็นองค์กรที่มีวัฒนธรรมแกร่งทั่วทั้งองค์กร ดังนั้นหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการใช้แนวคิดนี้ไปเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารทุนมนุษย์ในองค์กรให้เกิดขึ้นด้วยเพื่อมุ่งปรับเปลี่ยนให้องค์กรของตนเป็นองค์กรที่มีสมรรถนะสูงในการปฏิบัติงาน ซึ่งแน่นอนว่าฝ่ายงาน/กองงานที่จะต้องทำหน้าที่เป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนกระบวนการดังกล่าวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือกองการเจ้าหน้าที่ หรือฝ่ายทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งมีนักทรัพยากรมนุษย์ประจำกองงาน/ฝ่ายงานอยู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งให้เกิดการกระตุ้นก็จะสามารถดำเนินการตามแนวทางการจัดการทุนมนุษย์และการสร้างองค์กรแบบมีสมรรถนะสูงได้โดยผู้เขียนจะนำแนวทางการปฏิบัติงานของฝ่ายทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเป็นพื้นฐานในการนำเสนอแนะ

แนวทางการพัฒนาระบบการบริหารทุนมนุษย์ให้สอดคล้องกับการเป็นองค์กร
แบบมีสมรรถนะสูงด้วยดังนี้

แนวทางการปฏิบัติงานของฝ่ายทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นสำหรับการบริหารจัดการทุนมนุษย์ใน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในศตวรรษที่ 21

จากแนวคิดการปกครองท้องถิ่นไทยและระบบการบริหารงานบุคคล
ท้องถิ่นตามที่เกิดขึ้น เพื่อทำหน้าที่เป็นหน่วยงานภาครัฐในระดับท้องถิ่นที่
ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในระดับท้องถิ่นตามเจตนารมณ์
ในการปกครองตนเองของประชาชน ซึ่งการที่จะประสบความสำเร็จตามเป้าหมาย
แห่งเจตนารมณ์ของการจัดตั้งองค์กรขึ้นหรือไม่ ต้องอาศัยทรัพยากรมนุษย์เป็น
องค์ประกอบสำคัญต่อการขับเคลื่อนความสำเร็จขององค์กร (สำนักวิจัยและ
พัฒนาระบบงานบุคคล สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2549) และ
การจะทำเช่นนั้นได้ผู้เขียนจะได้นำแนวคิดของศาสตราจารย์ ดร. เดวิด อูลริช
ศาสตราจารย์ด้านการจัดการทรัพยากรมนุษย์ ได้เสนอแนวทางในการบริหาร
จัดการทรัพยากรมนุษย์ ในหนังสือชื่อ HR from the outside in ประกอบด้วย
(Ulrich D. et al., 2012) มาประยุกต์ใช้กับกระบวนการทำงานของ นักทรัพยากร
มนุษย์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งจะต้องเตรียมความพร้อมทั้งด้านกระบวนการ
ทัศน์และกระบวนการพัฒนาเพื่อมุ่งไปสู่กระบวนการจัดการทุนมนุษย์ในองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้องค์กรเกิดสมรรถนะสูงในการปฏิบัติงานในการ
ให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในศตวรรษที่ 21 ได้ดังนี้

1. นักทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องรู้จักวาง
ตำแหน่งทางยุทธศาสตร์ของงานด้านทรัพยากรมนุษย์ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์
ขององค์กร (Strategic Positioner) กล่าวคือ ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของ
ตนต้องการเน้นทางนวัตกรรมการบริหารงาน เช่น การส่งเสริมการมีส่วนร่วมและ
ความโปร่งใสในการบริหารงานท้องถิ่น นักทรัพยากรมนุษย์จะต้องวางตำแหน่งทาง
ยุทธศาสตร์ของหน่วยงานให้มินวัตกรรมทั้งในด้านการดำเนินงาน และการสร้างภาพ

ของการเป็นฝ่ายทรัพยากรมนุษย์ ที่มุ่งนวัตกรรมการส่งเสริมการมีส่วนร่วมและความโปร่งใสในการบริหารงานท้องถิ่นจนสร้างภาพลักษณ์ของพนักงานในองค์กรทั้งหมด (Employer Brand) เพื่อสื่อไปยังประชาชนผู้รับบริการและผู้สนใจสมัครเข้ามาทำงานเพื่อท้องถิ่นอันจะส่งผลไปยังผู้สมัครงานที่มีคุณภาพให้อยากมาร่วมงานในการทำงานให้กับท้องถิ่นจริงๆ

2. นักทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องทำตัวเป็นนักกิจกรรมในองค์กรที่น่าเชื่อถือ (Credible Activist) กล่าวคือ มีการสร้างกิจกรรมทางด้านทรัพยากรมนุษย์ที่ทำด้วยความจริงใจและตั้งใจ ไม่ใช่ทำแต่พอมานหรือขอไปที่ตามระเบียบกฎหมายหรือคำสั่งผู้บริหารดั่งที่เคยปฏิบัติมา ซึ่งการตั้งใจสรรค์สร้างกิจกรรมต่างๆ จะสร้างความน่าเชื่อถือให้แก่ฝ่ายทรัพยากรมนุษย์ในการเป็นกลไกขับเคลื่อนทุนมนุษย์ในองค์กร และต้องทำให้ประจักษ์จนได้ความไว้วางใจและความร่วมมือจากบุคลากรทุกระดับในองค์กรโดยเฉพาะผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เห็นความสำคัญของกิจกรรมในการขับเคลื่อนกระบวนการสร้างทุนมนุษย์ในองค์กร

3. นักทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเป็นผู้สร้างความสามารถในการผลิตผลงานของบุคลากร (Capacity Builder) เริ่มจากงานด้านบริหารผลการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ ที่สร้างระบบการติดตามผลการทำงานอย่างสร้างสรรค์ ไปถึงงานด้านพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เกี่ยวกับการสร้างความสามารถที่องค์กรต้องการให้บุคลากรมีเพื่อนำมาเป็นพลังในการขับเคลื่อนเป้าหมายทางยุทธศาสตร์ผ่านการสร้างประสิทธิภาพการทำงานของบุคลากรทุกระดับ และทำให้องค์กรเกิดกระบวนการบริหารทรัพยากรมนุษย์และกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการบริหารองค์กรที่เน้นหนักในด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ด้วยวิธีการที่สอดคล้องกับความต้องการของบุคลากรกลุ่มต่างๆ ด้วยการใช E – learning ที่เน้นการเรียนรู้ตามอัธยาศัยเพื่อสร้างความสะดวกแก่ผู้ที่ต้องการทำความเข้าใจและเข้าถึงข้อมูลต่างๆ และทำให้เห็นประโยชน์ว่าเป็นวิธีการที่มีความคุ้มค่าในการลงทุนสูง ถ้าได้รับการยอมรับจากบุคลากรทุกระดับในการเป็น

เครื่องมือพัฒนาทุนมนุษย์ในองค์กรให้องค์กรมีสมรรถนะสูงในการปฏิบัติงาน เพื่อให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน

4. นักทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเป็นผู้สร้างความเปลี่ยนแปลงในทางสร้างสรรค์และสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ขององค์กร (Change Champion) ซึ่งเป็นภารกิจสำคัญของฝ่ายทรัพยากรมนุษย์ที่ปรับเปลี่ยนไปสู่การจัดการทุนมนุษย์ในองค์กรที่จะต้องเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงขององค์กร เพราะฝ่ายทรัพยากรมนุษย์ มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับบุคลากรในองค์กรทุกด้านไม่เฉพาะด้านบุคคลอย่างเดียว การทำหน้าที่เปลี่ยนแปลงในองค์กร (Change Management) จึงเป็นเรื่องจำเป็นที่ฝ่ายทรัพยากรมนุษย์ต้องรับผิดชอบ ซึ่งอุปสรรคสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วตามนี้ คือ ความเคยชินของบุคลากรในการคิดที่เป็นกระบวนการคิดเดิมๆ ซึ่งยึดระเบียบราชการและกฎหมายเป็นหลัก มีหลักการทำงานในรูปแบบเดิมๆ และยังมีการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงเพราะความไม่เคยชินกับการจัดการทุนมนุษย์ซึ่งเป็นแนวคิดและกระบวนการใหม่ ดังนั้นนักทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองจะต้องเป็นผู้ดำเนินการเปลี่ยนแปลง และนอกจากนี้ฝ่ายทรัพยากรมนุษย์ยังต้องสร้างกิจกรรมที่ส่งเสริมค่านิยมที่ดีขององค์กร เช่น การรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กร (CSR) โดยต้องเริ่มจากจิตสำนึกของบุคลากรให้มีความรับผิดชอบต่อสังคมภายในองค์กรในฐานะผู้ให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน ที่ทำกิจกรรมต่างๆจะต้องรับผิดชอบต่อสังคมภายนอกองค์กรคือชุมชนท้องถิ่น ให้กระบวนการทุนมนุษย์มีผลต่อการสร้างพลเมืองดีให้แก่ท้องถิ่น และสังคมอีกด้วย

5. นักทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องทำตัวให้เป็นนักนวัตกรรมด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์และเป็นผู้ประสานงานแบบบูรณาการเกี่ยวกับงานด้านทรัพยากรมนุษย์กับหน่วยงานอื่นๆ และหัวหน้าฝ่ายต่างๆในองค์กร (HR Innovator and Integrator) รวมทั้งบุคลากรทั้งหมดในองค์กรดังกล่าวแล้วว่านวัตกรรมด้านทุนมนุษย์เป็นสิ่งจำเป็น ในการแข่งขันยุคนี้ ถ้าฝ่ายทรัพยากรมนุษย์ไม่มีความคิดสร้างสรรค์ในการสร้างนวัตกรรมการบริหารทุนมนุษย์

หรือไม่สามารถปลูกฝังค่านิยมที่มีนวัตกรรมได้แล้ว นวัตกรรมขององค์กรจะไม่มีวันเกิดขึ้นเป็นอันขาด ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขันและความอยู่รอดขององค์กร นอกจากการเป็นนวัตกรนวัตกรรม (Innovator) แล้วการเป็นนักบูรณาการ (Integrator) ที่ทำหน้าที่ประสานงานด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่เกี่ยวข้องกับหัวหน้าฝ่ายการปฏิบัติการต่างๆในองค์กร (Line Manager) ไม่ว่าจะเป็นการสรรหา ว่าจ้าง ฝึกอบรม พัฒนาและการบริหารผลการปฏิบัติงานให้ราบรื่น ไร้รอยต่อ เป็นงานสำคัญในการสร้างประสิทธิภาพของงาน และลดต้นทุนจากความสูญเสียประเภทต่างๆ เช่นการการรอคอย การแก้ไขงาน การทำงานซ้ำซ้อนกันได้อีกทางหนึ่งด้วย

6. นักทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องผู้ผลักดันในทางเทคโนโลยี (Technology Proponent) หมายถึง ฝ่ายทรัพยากรมนุษย์จะต้องเรียนรู้และนำเทคโนโลยีมาช่วยในการทำงาน เพราะเทคโนโลยีจะช่วยให้งานด้านทรัพยากรมนุษย์มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เช่น การใช้ระบบคิดเงินเดือนและค่าตอบแทนอัตโนมัติ นอกจากประหยัดเวลาและมีความถูกต้องแม่นยำสูงแล้วยังเป็นพื้นฐานในกิจกรรมด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ได้อีกมากมาย เช่น การจัดการค่าตอบแทนเชิงรุกสำหรับบุคลากรที่มีความสามารถสูง (Talent) หรือการจัดการค่าตอบแทนแบบยืดหยุ่น (Flexible Benefits) หรือการใช้เครื่องมือสื่อสารในสังคมออนไลน์ในการสื่อสารประชาสัมพันธ์ สร้างประสิทธิภาพให้แก่สายตาประชาชนผู้รับบริการ และภาพลักษณ์ที่ทันสมัยในการดึงดูดผู้สนใจสมัครทำงานท้องถิ่นใหม่เข้ามาร่วมงานกับองค์กรอีกด้วย การมุ่งเน้นเทคโนโลยีนอกจากจะเป็นการสร้างประสิทธิภาพ ลดต้นทุนแรงงานของด้านทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรแล้ว ยังเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่บุคลากร นอกจากนี้ การใช้เทคโนโลยีด้านข้อมูลสารสนเทศทางทรัพยากรมนุษย์ (HRIS) ยังช่วยในการทำนายความต้องการกำลังคน สมรรถนะที่องค์กรต้องมี รวมถึงสถานการณ์ด้านกำลังคนที่องค์กรกำลังเผชิญอยู่อย่างทันเวลา และล่วงหน้าได้อย่างเหมาะสม จนนำมากำหนดยุทธศาสตร์ด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่เหมาะสมกับสถานการณ์ได้เป็นอย่างดี

สรุป

จากความต้องการนำเสนอแนวทางในการจัดการทุนมนุษย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยเพื่อมุ่งสู่การเป็นองค์กรแบบมีสมรรถนะสูง ในการให้บริการสาธารณะระดับท้องถิ่นในศตวรรษที่ 21 ตามที่เกิดขึ้นนั้นสามารถสรุปสาระสำคัญที่เกิดขึ้นได้ว่า ผู้เขียนได้ส่วนที่หนึ่ง การศึกษาวิวัฒนาการการจัดการทุนมนุษย์ในองค์กรภาครัฐในระดับท้องถิ่นของไทย เพื่อเข้าใจถึงทิศทางหรือพัฒนาการในการบริหารงานบุคคลภาครัฐในระดับท้องถิ่นของไทยว่าปัจจุบันได้มีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เกิดขึ้นซึ่งถือเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องระบบการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นเกิดขึ้นในประเทศไทย อันเป็นกลไกหลักในการดำเนินการเพื่อวางมาตรฐานและกำหนดระเบียบ กฎเกณฑ์ รวมทั้งกำหนดให้มีคณะบุคคลที่ทำหน้าที่ขับเคลื่อนกลไกต่างๆ ให้สามารถดำเนินการไปได้เพื่อให้การบริหารงานบุคคลท้องถิ่นของไทยมีมาตรฐาน เป็นเอกภาพ มีสามารถใช้หลักความรู้ความสามารถในการจัดการปกครองตนเองของท้องถิ่น เพื่อการจัดทำบริการสาธารณะตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพซึ่งเป็นไปตามระบบการบริหารงานบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสากลที่เกิดขึ้นพบว่า มีลักษณะเป็นแบบมีเอกภาพโดยรัฐที่มีการสร้างระบบคณะกรรมการกลางในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น โดยพิจารณาได้จากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการกลาง 2 องค์กร ได้แก่ คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น หรือ กถ. มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นทั้งประเทศให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันสอดคล้องกับระบบคุณธรรม และคณะกรรมการกลางข้าราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งมีอยู่ 5 องค์กรกลาง เรียกทั่วไปว่า ก.กลาง แยกตามรูปแบบการปกครองท้องถิ่น 5 รูปแบบได้แก่ ก.กลาง อบจ., ก.กลาง อบต., ก.กลาง เทศบาล, ก.กลาง กทม. และ ก.กลาง พัทยา ซึ่งมีหน้าที่กำกับและพิจารณาความเหมาะสมของการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบ

ส่วนอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลยังถือว่าบุคลากรเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง แต่อีกด้านหนึ่งรัฐบาลยังคงสามารถเข้ามาใช้อำนาจในการจัดระบบการบริหารงานบุคคลให้เป็นแบบแผนเดียวกันก็ได้ผ่านทางคณะกรรมการกลางที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้น ซึ่งประกอบไปด้วยตัวแทนของฝ่ายต่างๆ ทั้งในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคลากรท้องถิ่น และตัวแทนของรัฐบาล มีลักษณะเป็นพหุภาคี คณะกรรมการกลางดังกล่าวจะมีบทบาทในการสร้างกรอบมาตรฐานกลางและแบบแผนการปฏิบัติต่างๆ ในทางการบริหารงานบุคคลภายใต้กรอบอันเดียวกัน แต่อย่างไรก็ตามเนื่องจากก็มีงานวิจัยที่ผ่านมาบ่งบอกชัดเจนว่าการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นมีปัญหา โดยเฉพาะการบริหารทุนมนุษย์และการพัฒนาองค์การสู่การบริหารแบบมีสมรรถนะสูง ทำให้ผู้เชี่ยวชาญการพยายามสร้างแนวทางในการจัดการทุนมนุษย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยเพื่อมุ่งสู่การเป็นองค์การแบบมีสมรรถนะสูง (High Performant Organization) ในการให้บริการสาธารณะระดับท้องถิ่นในศตวรรษที่ 21 ซึ่งใช้กระบวนการจัดการทุนมนุษย์ (Human Capital Management) ที่สำคัญได้แก่ (1) ทำให้มีการวางแผนทุนมนุษย์ (2) ทำให้มีการดึงดูดคนเก่งและมีความสามารถเข้ามาทำงาน (3) ทำให้มีการพัฒนาทุนมนุษย์ด้วยกระบวนการฝึกอบรมและพัฒนาทุนมนุษย์ (4) ทำให้มีการบริหารค่าตอบแทนและสวัสดิการแก่บุคลากรอย่างเหมาะสมกับการดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพ (5) ทำให้เกิดการป้องกันและแก้ไขพฤติกรรมที่เบี่ยงเบนของบุคลากร (6) ทำให้เกิดการประเมินผลงานของบุคลากรที่เหมาะสมและสนับสนุนคนทำงานดี และ (7) ทำให้เกิดความสัมพันธ์อันดีระหว่างคนทำงานด้วยกันและคนทำงานกับผู้บริหาร ซึ่งกระบวนการพัฒนาองค์การด้านการจัดการทุนมนุษย์ดังกล่าวนี้จะทำให้เกิดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารองค์การให้มีสมรรถนะสูง (High Performance Organization) ได้ซึ่งมีลักษณะสำคัญได้แก่ (1) มีความสามารถขององค์การที่จะเปลี่ยนแปลง, (2) มีการสร้างสภาพแวดล้อมทางความรู้เพื่อนำไปสู่นวัตกรรมใหม่ๆ, (3) มีการสร้างองค์การที่ไร้พรมแดน, (4) มีการกระตุ้นให้พนักงานบรรลุถึงผลงานที่สูง, (5) มีการทำให้เป็นสถานที่ทำงานที่ยิ่งใหญ่ และ (6) การเป็นองค์การที่เน้นคุณค่า

หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีการทำให้เกิดองค์การที่มีผลการปฏิบัติงานสูงหรือองค์การแบบมีสมรรถนะสูง แน่แน่นอนว่าฝ่ายงาน/กองงานที่จะต้องทำหน้าที่เป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนกระบวนการดังกล่าวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือกองการเจ้าหน้าที่ หรือฝ่ายทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งมีนักทรัพยากรมนุษย์ประจำกองงาน/ฝ่ายงานอยู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งให้เกิดการกระตุ้นก็จะสามารถดำเนินการตามแนวทางการจัดการทุนมนุษย์และการสร้างองค์การแบบมีสมรรถนะสูงได้โดยผู้เขียนจะนำแนวทางการปฏิบัติงานของฝ่ายทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เกิดการเตรียมความพร้อมทั้งด้านกระบวนการต้นและกระบวนการพัฒนาเพื่อมุ่งไปสู่กระบวนการจัดการทุนมนุษย์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้องค์การเกิดสมรรถนะสูงในการปฏิบัติงานในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในศตวรรษที่ 21 ได้ดังนี้ (1) นักทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องรู้จักวางตำแหน่งทางยุทธศาสตร์ของงานด้านทรัพยากรมนุษย์ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ขององค์การ, (2) นักทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องทำตัวเป็นนักกิจกรรมในองค์การที่น่าเชื่อถือ, (3) นักทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเป็นผู้สร้างความสามารถในการผลิตผลงานของบุคลากร, (4) นักทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเป็นผู้สร้างความเปลี่ยนแปลงในทางสร้างสรรค์และสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ขององค์การ และ (5) นักทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องทำตัวให้เป็นนักนวัตกรรมด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์และเป็นผู้ประสานงานแบบบูรณาการเกี่ยวกับงานด้านทรัพยากรมนุษย์กับหน่วยงานอื่นๆ และหัวหน้าฝ่ายต่างๆในองค์การและ (6) นักทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องผู้ผลักดันในทางเทคโนโลยี ซึ่งมาจากข้อเสนอของนักวิชาการและสถาบันการศึกษาที่ได้มีการนำเสนอเพื่อให้เกิดการนำไปสู่การพัฒนาและปรับปรุงนโยบายและกลยุทธ์การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

จากกระบวนการนำเสนอข้อมูลครั้งนี้จะนำไปสู่การใช้กระบวนการจัดการทุนในตัวผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เกิดคุณค่าที่จะสามารถพัฒนาตนเอง องค์การ และสังคม ซึ่งเป็นผลกระทบระหว่างกัน จากกระบวนการพัฒนาการจัดการทุนมนุษย์ที่เกิดขึ้นให้มุ่งไปสู่เป้าหมายการเป็น

วารสารรัฐศาสตร์ปริทรรศน์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
ปีที่ 4 ฉบับที่ 1 (มกราคม – มิถุนายน 2560)

องค์การที่มีสมรรถนะสูงในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในระดับท้องถิ่น เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน ตอบสนองความต้องการ และสร้างฐานการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นให้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง อันจะเป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กรภาครัฐในศตวรรษที่ 21 ได้

เอกสารและสิ่งอ้างอิง

- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2558. ข้อมูลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย. สืบค้นจาก www.dla.go.th (2 เมษายน 2559)
- โกวิท พวงงาม. 2556. มิติใหม่การปกครองท้องถิ่น : วิสัยทัศน์การกระจายอำนาจและการบริหารงานท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : วิทยุชน
- นิสตาร์ก เวชยานนท์. 2548. บทความวิชาการด้าน HR . กรุงเทพฯ : คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. 2546. ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ. กรุงเทพฯ : วิทยุชน.
- บุญศรี พรหมมาพันธ์ และเสนห์ จุ้ยโต. 2545. ตัวชี้วัดการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย
- ปชาน สุวรรณมงคล. 2547. การปกครองท้องถิ่นไทยในบริบทของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย . นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- พนิต เข้มทอง และคณะ. 2546. ทิศทางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น. รายงานการวิจัยเสนอกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น.
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลท้องถิ่น พ.ศ. 2542
- ลีรัตน์ อนุรัตน์พานิช. 2558. การบริหารทรัพยากรมนุษย์ในระบบสาธารณสุข. กรุงเทพฯ : เจ ปีคส์.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540
- สำนักวิจัยและพัฒนาระบบงานบุคคล สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. 2549. คู่มือการจัดทำแผนกลยุทธ์การบริหารทรัพยากรบุคคลตามแนวทาง HR Scorecard. กรุงเทพฯ : พี เอ ลีฟวิง
- Boston Consulting Group. 2015. The future HR in Europe 2015. (May 1, 2016) search form
<https://www.bcg.com/document/file15033.pf>

- Holbeche, L. 2004. HR and The High-Performance Organization. **Strategic HR Review**, 5 (2)
- Holbeche, L. 2005. **The High-Performance Organization**. Amsterdam : Elsevier Butterwor, Heinemann.
- KPMG international. 2012. **Rethinking human resources in a changing world**. (May 2, 2016) search form www.kpmg.com/Global/en/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/hr-transformation-surway/Document/hr-transformations-surway-full-report.pdf
- Miller, L. M. 2002. **The High – Performance Organization – An Assessment of Virtues and Values**.
- Mondy R. Wayne, Robert M. Noe, and Shane R. Premeaux, 1996. **Human Resource Management**. New Jersey : Prentice Hall,
- Niglo Felix A, 1959. **Public Personnel Administration**. Newyork : Henry Holtand
- Rosenbloom, D. H. 2010. Public Sector Human Resource Management in 2020, **Public Administration Review**, 70, 175 – 176.
- Ulrich D, Younger J, Brockbank W. and Ulrich M. 2012. **HR form the outside** . New York : McGraw-Hill.