

การบริหารทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน
อำเภอขนอม จังหวัดนครศรีธรรมราช

**Human Resource Management of Local Government in Khanom District,
Nakhon Si Thammarat Province**

เดชากร แก่นเมือง^{1*}, พีรสิทธิ์ คำนวนศิลป์²

Dachakorn Kaenmuang, Peerasit Kamnuansilapa

¹นักศึกษาระดับปริญญาโท สาขาบริหารการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น, ²รองศาสตราจารย์ วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

ABSTRACT

This research had the objective to evaluate and analyze human resource planning, recruitment, capacity building, and retention of staff by four local administrative organizations (LAO) in Khanom District, Nakhon Si Thammarat Province including Khanom Tambon Municipality, Aw Khanom Tambon Municipality, Tong Nian Tambon Municipality, and Khuan Tong Tambon Administrative Organization. Data were collected by review of existing documentation and interviews with administrators and civil servants in the LAO.

This research found that human resource management by the LAO still needs improvement. This is shown by the fact that all four of these LAO do not have staffing plans to replace staff due to attrition. There is also no forecasting of the types and number of personnel they will need in the future. There is no plan for intensified recruitment of new staff for new work areas. There is no analysis of the workload of the various LAO units. The LAO recruit new staff by selecting names from the registry of applicants who have competed on tests administered by the provincial committee for Municipal hiring, and by receiving transferred staff from other LAO. There is no effort to recruit staff in accordance with a plan. There is in-service training for the staff in various areas such as educational study tours. However there is no evaluation or analysis of the training needs. The training curricula do not have clear educational objectives. To retain quality staff, there are motivational efforts such as opportunities for advancement and team building with co-workers. Staff who excel are given bonuses, except in those LAO whose human resource budgets exceed 40% of the overall.

Keywords : *Human Resource Management, Local Government*

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินและวิเคราะห์ 1. การวางแผนทรัพยากรมนุษย์ 2. การจัดหาทรัพยากรมนุษย์ 3. การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และ 4. การธำรงรักษาทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอขนอม

จังหวัดนครศรีธรรมราชทั้ง 4 แห่งคือ เทศบาลตำบลขนอม เทศบาลตำบลอ่าวขนอม เทศบาลตำบลท้องเนียน องค์การบริหารส่วนตำบลควนทอง โดยทำการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารและการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างซึ่งเป็นผู้บริหารและข้าราชการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผลการวิจัย พบว่าการบริหารทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอขนอมยังจำเป็นต้องได้รับการพัฒนาปรับปรุงดังเห็นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดไม่มีการวางแผนอัตรากำลัง เพื่อทดแทนบุคลากรที่ขาดหายไปและไม่มีการคาดคะเนว่าจำเป็นต้องมีบุคลากรประเภทใดมากน้อยเพียงใดในอนาคต ไม่มีการวางแผนเพิ่มการจัดหาบุคลากรใหม่ ๆ สำหรับงานใหม่ ๆ ที่จะ เกี่ยวข้องในอนาคตไม่มีการวิเคราะห์ปริมาณงานของแต่ละหน่วยงาน ส่วนการจัดหาบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีวิธีการสรรหาอยู่ 2 วิธีคือ 1.) คัดจากรายชื่อบัญชีที่ขึ้นทะเบียนได้จากการสอบแข่งขันของคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด 2.) รับโอนย้ายจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นโดยไม่ได้จัดหาบุคลากรตามแผนแต่เป็นการรับโอนจากตำแหน่งว่าง ในด้านการพัฒนาบุคลากรมีการจัดฝึกอบรมให้เจ้าหน้าที่ในหลักสูตรต่าง ๆ เช่น มีการศึกษาดูงาน เพื่อเพิ่มศักยภาพของบุคลากร แต่ไม่มีการประเมินและวิเคราะห์ความจำเป็นและความต้องการในการฝึกอบรม แต่ละหลักสูตรที่ฝึกอบรมก็ไม่ได้มีวัตถุประสงค์ของการฝึกอบรมที่ชัดเจน ส่วนการชำระรักษาทรัพยากรมนุษย์ มีการเสริมสร้างแรงจูงใจให้แก่บุคลากรให้อยู่คู่กับองค์กรด้วยการให้โอกาสในการเจริญเติบโตในตำแหน่งที่สูงเฉพาะบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ มีการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างเพื่อนร่วมงานโดยการจัดทำกิจกรรมต่าง ๆ การให้เงินโบนัส ยกเว้นบางเทศบาลเท่านั้นที่ไม่ได้รับโบนัสเพราะค่าใช้จ่ายด้านการบริหารงานบุคคลเกิน 40% จึงไม่อาจให้รางวัลประจำปีแก่พนักงาน

คำสำคัญ : การบริหารทรัพยากรมนุษย์, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทนำ

การบริหารทรัพยากรมนุษย์อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นแนวคิดการบริหารทรัพยากรมนุษย์ยุคใหม่ ในการใช้ทรัพยากรมนุษย์อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร ผู้บริหารทรัพยากรมนุษย์ต้องเป็นผู้รับผิดชอบประสานความร่วมมือร่วมกับผู้บริหารฝ่ายอื่นๆ เพื่อให้ระบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์มีประสิทธิภาพและประสบผลสำเร็จ ซึ่งประกอบด้วย (1) การวางแผนทรัพยากรมนุษย์ เพื่อให้มีทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพเพียงพอและเหมาะสม (2) การสรรหาและการคัดเลือก เพื่อให้ได้คนที่มีความรู้ความสามารถ สามารถปรับตนเองให้กับเข้าวัฒนธรรมขององค์กร (3) การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โดยเริ่มตั้งแต่บุคคลเข้ามาทำงานในองค์กรและพัฒนาต่อเนื่องกันไปตลอดระยะเวลาที่บุคคลนั้นอยู่ในองค์กร (4) การรักษานักงานเพื่อให้มีความพึงพอใจในการทำงาน การสร้างขวัญกำลังใจการทำงาน ความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ การมีรายได้พอเพียงกับความ เป็นอยู่ นอกจากนี้การบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่มีประสิทธิภาพต้องสามารถตรวจสอบและควบคุมได้ ตลอดจนทำให้พนักงานเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจมากขึ้น แนวคิดการจัดการทรัพยากรมนุษย์อย่างมีประสิทธิภาพได้ถูกนำมาใช้อย่างกว้างขวางในการบริหารจัดการองค์กรสมัยใหม่ ซึ่งรวมถึงการบริหารงานบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย (นราธิป ศรีราม, 2550)

การบริหารทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องคำนึงถึง 1.) การวางแผนทรัพยากรมนุษย์เพื่อวิเคราะห์ความต้องการทรัพยากรมนุษย์ในอนาคต 2.) การจัดหาทรัพยากรมนุษย์เพื่อ สรรหาบุคลากรที่มีคุณภาพ 3.) การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ความสามารถ ทักษะความชำนาญเพิ่มมากขึ้น

4.) การชำระรักษาทรัพยากรมนุษย์เพื่อการรักษาบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถให้อยู่กับองค์กร และการใช้ประโยชน์จากบุคลากรเหล่านั้นเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการที่จะดำเนินการให้บรรลุซึ่งภารกิจและอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ตลอดจนสามารถสนองตอบความต้องการและสามารถแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (บัณฑิตย์ รัตนสัมพันธ์, 2550)

ซึ่งในปัจจุบันการบริหารทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอ ขนอม จังหวัด นครศรีธรรมราช ยังคงประสบกับปัญหาและมีอุปสรรคสำคัญบางประการที่ส่งผลให้การบริหารทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือความคาดหวังขององค์กรที่กำหนดไว้ เช่น ในด้านการสรรหาและการเลือกสรรบุคลากร นั้นยังมีการกำหนดตำแหน่งบางตำแหน่งซึ่งไม่สอดคล้องกับภารกิจหรือสัมพันธ์กับรายได้ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับในปัจจุบัน รวมถึงวิธีการและรูปแบบในการสรรหาบุคลากรเข้ามาปฏิบัติงานในองค์กรหรือด้านการฝึกอบรมและพัฒนานั้นยังขาดการวางแผนงานอย่างเป็นระบบและแนวทางในการส่งเสริมความรู้ ความสามารถ ทักษะ ประสบการณ์ ให้กับบุคลากรที่ชัดเจน เพื่อให้บุคลากรมีความรู้ ความสามารถ หรือทักษะ ประสบการณ์ และความชำนาญในการปฏิบัติงานให้สูงขึ้น ในด้านการรักษาไว้ซึ่งบุคลากร ก็เช่นเดียวกัน ยังคงมีการโอนย้ายของบุคลากรอยู่ตลอดเวลา ทำให้การทำงานในองค์กรขาดความต่อเนื่อง กระทั่งการจูงใจบุคลากรให้อุทิศตนให้กับการทำงานในองค์กรนั้นยังไม่สามารถจูงใจบุคลากรส่วนใหญ่ให้เสียสละเวลาหรืออุทิศตนให้กับการปฏิบัติงานในองค์กรได้อย่างเต็มที่ และการประเมินผลการปฏิบัติงานนั้นยังไม่เป็นที่พอใจหรือยอมรับของบุคลากรทุกฝ่าย

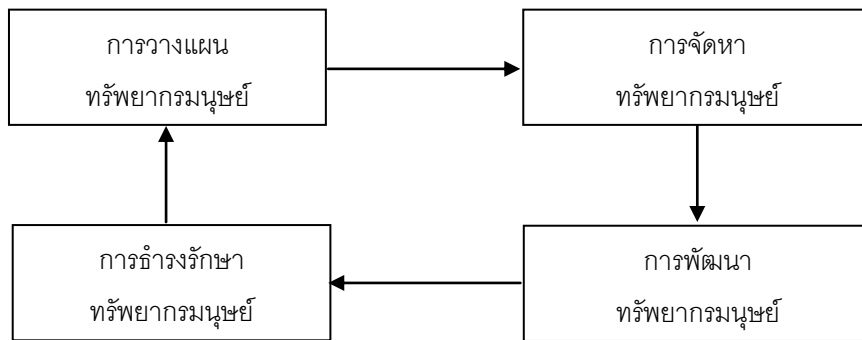
วัตถุประสงค์

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินและวิเคราะห์ 1.) การวางแผนทรัพยากรมนุษย์ 2.) การจัดหาทรัพยากรมนุษย์ 3.) การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และ 4.) การชำระรักษาทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอขนอม จังหวัดนครศรีธรรมราช

แนวคิด ทฤษฎี กรอบแนวคิด

แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการบริหารทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

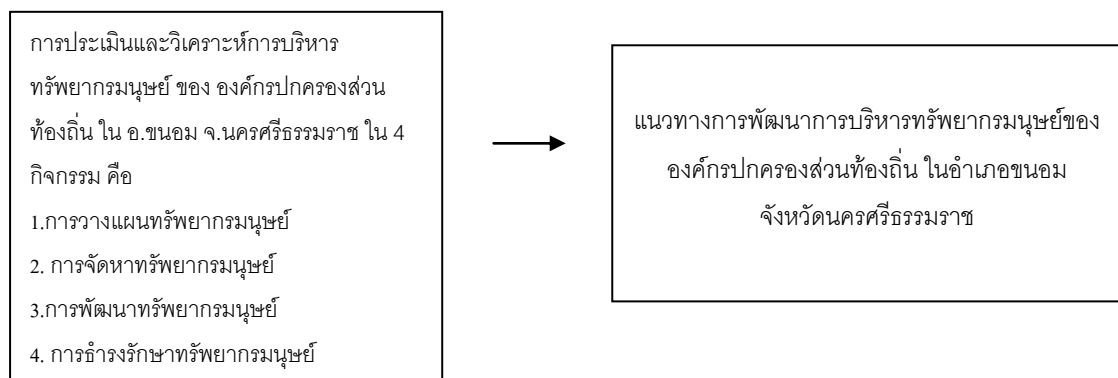
กระบวนการบริหารทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง ขั้นตอนในการดำเนินการเพื่อให้ได้มาได้ใช้ประโยชน์ พัฒนาและชำระรักษาบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีกระบวนการจัดการทรัพยากรมนุษย์ 4 ขั้นตอนหลัก คือ (1) การวางแผนทรัพยากรมนุษย์ (2) การจัดหาทรัพยากรมนุษย์ (3) การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และ (4) การชำระรักษาทรัพยากรมนุษย์ โดยในกระบวนการจัดการทรัพยากรมนุษย์แต่ละขั้นตอนนี้ มีกิจกรรมที่ต้องปฏิบัติตั้งแต่การกำหนดนโยบาย กฎระเบียบ และข้อบังคับ การวางแผนทรัพยากรมนุษย์ การกำหนดตำแหน่ง การกำหนดเงินเดือน การสรรหา การคัดเลือก การบรรจุแต่งตั้ง การโยกย้าย การพัฒนาบุคลากร การประเมินผลการปฏิบัติงาน การพิจารณาความดีความชอบ วินัยและการลงโทษ ฯลฯ ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่ากระบวนการบริหารทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่อง และครอบคลุมกิจกรรมเกี่ยวกับบุคลากรท้องถิ่นทุกด้านในองค์กร (บัณฑิตย์ รัตนสัมพันธ์, 2551) ดังภาพที่ 1



ภาพที่ 1 กระบวนการบริหารทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กรอบแนวคิดในการศึกษา

การศึกษานี้เป็นการประเมินและวิเคราะห์ 1. การวางแผนทรัพยากรมนุษย์ 2. การจัดการทรัพยากรมนุษย์ 3. การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และ 4. การธำรงรักษาทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอชนอม จังหวัดนครศรีธรรมราช ซึ่งจากหลักการของการศึกษาข้างต้น ผู้วิจัยสามารถสรุปเป็นแผนภาพกรอบแนวคิดในการศึกษา ได้ดังภาพที่ 2



ภาพที่ 2 กรอบแนวคิดในการศึกษา

วิธีการวิจัย

สำหรับรูปแบบในการศึกษานี้ ผู้ศึกษาใช้ข้อมูลเชิงคุณภาพ โดยการศึกษาข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการบริหารทรัพยากรมนุษย์และการสัมภาษณ์ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอชนอม จังหวัดนครศรีธรรมราช ทั้ง 4 แห่ง ประกอบด้วย เทศบาลตำบลชนอม เทศบาลตำบลอ่าวชนอม เทศบาลตำบลท้องเนียน และองค์กรบริหารส่วนตำบลควนทอง จำนวน 32 คน โดยจำแนกออกเป็น 2 กลุ่มคือ 1) กลุ่มข้าราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระดับผู้บริหาร จำนวน 16 คน และ 2) กลุ่มข้าราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระดับปฏิบัติการ จำนวน 16 คน เพื่อนำมาวิเคราะห์ข้อมูลโดยอาศัยหลักการแล้วนำมาสรุปเป็นภาพรวมของการศึกษาวิจัยในลักษณะของการเขียนบรรยายเชิงพรรณนา

ผลการวิจัย

ผลการประเมินและวิเคราะห์ ในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ใน 4 ด้านอันได้แก่ 1) การวางแผนทรัพยากรมนุษย์ 2) การจัดหาทรัพยากรมนุษย์ 3) การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และ 4) การชำระรักษาทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอขนอม จังหวัดนครศรีธรรมราช มีรายละเอียดดังนี้

1) ผลการประเมินและวิเคราะห์ การวางแผนทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอขนอม จังหวัดนครศรีธรรมราช

การวางแผนทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอขนอม จังหวัดนครศรีธรรมราชในปัจจุบัน ทั้ง 4 แห่ง คือ เทศบาลตำบลขนอม เทศบาลตำบลอ่าวขนอม เทศบาลตำบลท้องเนียน และองค์การบริหารส่วนตำบลควนทอง มีลักษณะที่เหมือนกันไม่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใดที่มีการวางแผนโดดเด่นหรือแตกต่างกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งอื่น เพราะทั้งหมดต้องดำเนินการตามแนวทางที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยกำหนดผ่านทางหนังสือสั่งการ ที่สั่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งปฏิบัติ กล่าวคือ ต้องมีการจัดทำแผนอัตรากำลัง 3 ปี สำหรับบุคลากรที่เป็นข้าราชการ และมีการจัดทำแผนอัตรากำลังพนักงานจ้าง 4 ปี สำหรับบุคลากรที่เป็นพนักงานจ้าง ซึ่งการทำแผนอัตรากำลัง 3 ปี หรือแผนอัตรากำลังพนักงานจ้าง 4 ปีมีลักษณะเหมือนพิธีการมากกว่าเป็นการทำตามหลักวิชาการที่มีเทคนิควิธีการวิเคราะห์ และจัดทำที่เหมาะสม

สำหรับสภาพปัญหาในการวางแผนทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอขนอม จังหวัดนครศรีธรรมราช จากการศึกษา พบว่า ปัญหาสำคัญของการวางแผนทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 4 แห่งมีลักษณะที่เหมือนกัน คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดไม่มีการวางแผนอัตรากำลัง เพื่อทดแทนบุคลากรที่ขาดหายไปและไม่มีการคาดคะเนว่าจำเป็นต้องมีบุคลากรประเภทใดมากน้อยเพียงใดในอนาคต และข้าราชการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนทรัพยากรมนุษย์หรือการจัดทำแผนอัตรากำลังขององค์กรน้อย ทั้งที่ตามระเบียบกำหนดให้การจัดทำแผนอัตรากำลังต้องดำเนินการในรูปของคณะกรรมการและการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในองค์กร แต่ในความเป็นจริงเป็นเพียงการดำเนินการของปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ในตำแหน่งบุคลากรเป็นส่วนใหญ่

2) ผลการประเมินและวิเคราะห์ การจัดหาทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอขนอม จังหวัดนครศรีธรรมราช

การจัดหาทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 4 แห่งในอำเภอขนอม จังหวัดนครศรีธรรมราช จากการศึกษาพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 4 แห่ง ไม่เคยมีการเปิดสอบข้าราชการเองแต่อย่างใด เพราะการเปิดสอบข้าราชการเองมีขั้นตอนที่ค่อนข้างยุ่งยาก และที่สำคัญเสี่ยงกับการถูกฟ้องร้องและการตัดปัญหาเด็กเส้นหรือเด็กฝาก ด้วยเหตุนี้จึงมีเพียงการขอใช้บัญชีจากหน่วยงานอื่น เช่น คณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด (กทจ.) นครศรีธรรมราช หรือ คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัด (ก.อบต.) นครศรีธรรมราช เป็นส่วนใหญ่ และมีการขอใช้บัญชีจากการสอบของจังหวัดใกล้เคียง เช่น พัทลุง สงขลา สุราษฎร์ธานี เป็นต้น รวมทั้งการรับโอนย้ายข้าราชการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น และจากหน่วยงานอื่นเข้ามาทำงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอขนอม จังหวัดนครศรีธรรมราช ซึ่งเหตุผลสำคัญของการ โอนย้ายคือ

การโอนย้ายกลับภูมิลำเนา เพื่อมาดูแลครอบครัวหรือดูแลพ่อแม่ การหาประสบการณ์การทำงานใหม่ และเพื่อความก้าวหน้าในสายอาชีพ สำหรับในส่วนของงานจ้าง ซึ่งปัจจุบันพนักงานจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี 2 ประเภท คือ พนักงานจ้างตามภารกิจ และพนักงานจ้างทั่วไป องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอขนอม จังหวัดนครศรีธรรมราช ดำเนินการจัดหาโดยการตรวจสอบตนเองในแต่ละแห่ง ซึ่งในส่วนของพนักงานจ้างตามภารกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการสอบข้อเขียนและ สอบสัมภาษณ์ด้วย แต่หากเป็นพนักงานจ้างทั่วไป องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงแค่สอบสัมภาษณ์เท่านั้น

สำหรับสภาพปัญหาในการจัดหาทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอขนอม จังหวัดนครศรีธรรมราช คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งไม่สามารถจัดหาบุคลากรได้เต็มตามกรอบอัตรากำลังที่กำหนดไว้ ทั้งในส่วนของพนักงานจ้างและในส่วนของข้าราชการ เพราะข้อจำกัดของงบประมาณที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีอยู่ในปัจจุบัน อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องควบคุมรายจ่ายเกี่ยวกับเงินเดือนค่าจ้าง และประโยชน์ตอบแทนอื่น ไม่ให้เกินร้อยละ 40 ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด นอกจากนี้ยังพบว่าในเทศบาลตำบลขนอมจะมีข้าราชการหรือพนักงานเทศบาลย้ายออกเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะในปีงบประมาณ 2555 มีการย้ายออกจำนวนมากถึง 11 คน ซึ่งถือว่าการบริหารงานบุคคลในเทศบาลตำบลขนอมค่อนข้างมีปัญหา นอกจากนั้นปัญหาที่พบจากการจัดหาบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะพนักงานจ้างในบางครั้งไม่ได้สะท้อนความต้องการที่แท้จริงหรือความจำเป็นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องใช้กำลังคน หากแต่เป็นการจัดหาโดยอยู่บนพื้นฐานของเหตุผลทางการเมืองเป็นสำคัญ อันเป็นการรักษาฐานเสียงทางการเมือง เพื่อหวังผลการเลือกตั้งในสมัยหน้า ด้วยเหตุนี้จึงทำให้อัตรากำลังของบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ในบางภารกิจงานมีมากเกินไป โดยเฉพาะงานประเภทธุรการหรืองานเอกสารอื่นๆ แต่ขณะที่ภารกิจงานอื่นๆ เช่น งานไฟฟ้า ซึ่งเป็นงานภาคสนาม กลับมีคนน้อยกว่าภารกิจที่ต้องกระทำ ทั้งๆ ที่งานในกลุ่มภารกิจเหล่านี้คือปัญหาและความเดือดร้อนของประชาชนในท้องถิ่นโดยตรงและเห็นเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน แต่ผู้บริหารท้องถิ่นกลับละเลย

3) ผลการประเมินและวิเคราะห์ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอขนอม จังหวัดนครศรีธรรมราช

การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอขนอม จังหวัดนครศรีธรรมราชในปัจจุบัน พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอขนอม จังหวัดนครศรีธรรมราช มีการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทรัพยากรมนุษย์ในหน่วยงาน โดยสามารถจำแนกออกเป็น 3 รูปแบบ คือ การจัดอบรมสัมมนา การให้ทุนการศึกษา และการสอนงานภายในหน่วยงาน กล่าวคือ รูปแบบแรกเป็นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ด้วยวิธีการจัดการอบรมสัมมนา มีทั้งการจัดการอบรมสัมมนาเองโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการส่งเจ้าหน้าที่เข้ารับการอบรมกับหน่วยงานต่างๆ ที่จัดขึ้น เช่น สถาบันพัฒนาบุคลากรท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยต่างๆ หน่วยงานเอกชน เป็นต้น ซึ่งการส่งบุคลากรเข้ารับการอบรมกับหน่วยงานอื่น ส่วนใหญ่จะเป็นการส่งข้าราชการ ไปอบรมเพิ่มพูนความรู้และทักษะการปฏิบัติงานตามสายงานที่รับผิดชอบเป็นหลัก ส่วนรูปแบบที่สอง คือ การให้ทุนการศึกษาต่อ ก็เป็นอีกวิธีการหนึ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอขนอม จังหวัดนครศรีธรรมราช นำมาใช้ในการพัฒนาบุคลากร โดยพบว่าเป็นการให้ทุนศึกษาต่อในระดับปริญญาตรีและปริญญาโท โดยบุคลากรของท้องถิ่นทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำสามารถเข้าเรียนได้ในทุกหลักสูตรที่ตรงกับสายงานที่

ปฏิบัติ และผู้บริหารเห็นว่ามิใช่ประโยชน์ต่อการทำงาน แต่ส่วนใหญ่ พบว่า เป็นการเรียนในหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต และรูปแบบที่สาม คือการสอนงานกันเองภายในหน่วยงานซึ่งเป็นอีกวิธีการสำคัญที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำมาใช้ในการพัฒนาบุคลากรในปัจจุบัน โดยเฉพาะบุคลากรที่เข้ามาทำงานในหน่วยงานใหม่ ซึ่งเป็นวิธีการที่ประหยัดค่าใช้จ่ายและมีประสิทธิภาพสูงสุด กล่าวคือ เป็นการสอนงานและการเรียนรู้กันระหว่างกันของบุคลากรในท้องถิ่น เป็นการแนะนำเกี่ยวกับการทำงานในเรื่องต่างๆ จากหัวหน้างานและเพื่อนร่วมงาน

สำหรับปัญหาในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอชนอม จังหวัดนครศรีธรรมราชในปัจจุบัน คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ไม่ได้มีการจัดทำแผนพัฒนาบุคลากรที่จะเป็นเครื่องมือในการพัฒนาบุคลากรที่มีทิศทางและเป็นรูปธรรม และพร้อมที่จะนำไปปฏิบัติจริง หากแต่จัดทำแผนพัฒนาบุคลากรแล้ว เพียงแต่การมีไว้ให้ครบองค์ประกอบตามตัวชี้วัด การรับรองมาตรฐานการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ไม่ได้มุ่งหวังว่าจะเอามาใช้จริง และการไปอบรมของเจ้าหน้าที่ตามหลักสูตรต่างๆ ก็ไปอบรมตามจังหวะและโอกาสต่างๆ ตามที่มีหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนจัดขึ้นมาแล้วสมัครเข้าร่วม ไม่ได้มีการวางแผนไว้ล่วงหน้าว่าเจ้าหน้าที่แต่ละคนในแต่ละปีงบประมาณต้องอบรมเพิ่มพูนความรู้และประสบการณ์ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานตามสายงานในเรื่องหรือหลักสูตรอะไรบ้าง ประกอบกับบางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้ที่ไปอบรมก็จำกัดเฉพาะผู้บริหารเท่านั้นที่ได้ไปอบรม ข้าราชการท้องถิ่นมีโอกาสน้อยที่จะได้ไปเข้ารับการอบรม นอกจากจะเป็นภาคบังคับจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเท่านั้น นอกจากนี้พนักงานบางคนไม่ต้องการไปอบรม เพราะเมื่อไปอบรมเรื่องใดแล้วก็กลัวจะต้องกลับมาดำเนินการในภารกิจอื่นๆซึ่งเท่ากับเป็นการเพิ่มภาระงานให้กับตนเองมากขึ้น

4) ผลการประเมินและวิเคราะห์ การธำรงรักษาทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอชนอม จังหวัดนครศรีธรรมราช

การธำรงรักษาทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอชนอม จังหวัดนครศรีธรรมราช พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอชนอม จังหวัดนครศรีธรรมราช มีวิธีการธำรงรักษาทรัพยากรมนุษย์โดยการสร้างแรงจูงใจให้กับพนักงานด้วยการให้ประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษหรือโบนัสประจำปี ทั้งข้าราชการและพนักงานจ้าง และมีการเชิดชูพนักงานผู้กระทำความดี รับผิดชอบและเสียสละในการทำงานในรูปแบบของการยกย่องเป็น “พนักงานดีเด่น” หรือ พนักงานจ้างดีเด่น” ส่วนในเรื่องการเลื่อนขั้นเงินเดือนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะเชื่อมโยงกับการประเมินผลการปฏิบัติงาน โดยการเลื่อนขั้นเงินเดือนครั้งที่ 1 คือ 1 เมษายน (จากการประเมินผลรอบตุลาคม-มีนาคม) ครั้งที่ 2 คือ 1 ตุลาคม (จากการประเมินผลรอบเมษายน-กันยายน) ซึ่งในการเลื่อนขั้นเงินเดือนนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ประเมินผลและการเลื่อนขั้นเงินเดือน แต่ในความเป็นจริงกระบวนการนี้จะกระทำให้ครบตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น แต่การประเมินผลการเลื่อนขั้นเงินเดือนจริงจะอยู่ที่ผู้บริหารท้องถิ่น คือ นายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ด้วยเหตุนี้การเลื่อนขั้นเงินเดือนของพนักงานบางครั้งจึงไม่สะท้อนความเป็นจริงของการปฏิบัติงานทั้งหมด และอาจจะนำมาซึ่งชนวนเหตุแห่งความแตกแยกในหน่วยงานได้ เพราะเจ้าหน้าที่บางท่านคิดว่าทำดีแต่ไม่ได้ดี อยู่เฉยๆ ทำงานบ้างไม่ทำงานบ้างจะดีกว่า

สำหรับสภาพปัญหาในการธำรงรักษาทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอนอม จังหวัดนครศรีธรรมราช พบว่าปัญหาแรก คือ ปัญหาการประเมินผลการปฏิบัติงาน จากการศึกษา พบว่า ในทางปฏิบัติการประเมินผลการปฏิบัติงานไม่ได้มีมาตรฐานที่ชัดเจน เป็นการพิจารณาโดยการประเมินหรือดูจากพฤติกรรมของพนักงานเพียงบางด้าน เช่น การลงเวลาทำงานหรือความใกล้ชิดผู้บริหาร โดยมีได้ให้ความสำคัญกับคุณภาพของงาน ควบคุมการประเมินที่รอบด้านและครอบคลุมประเด็นต่างๆ ประกอบกับการประเมินผลการปฏิบัติงานจะอยู่ที่การพิจารณาของผู้บริหารท้องถิ่นเป็นสำคัญ การแต่งตั้งคณะกรรมการเป็นเพียงแต่การกระทำให้ครบตามระเบียบ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้คนที่ใกล้ชิดผู้บริหารจะได้รับการประเมินผลอยู่ในระดับดีเยี่ยม ทั้งที่ความเป็นจริงในบางครั้งหรือบุคคลบางคนไม่ได้มีผลงานอะไรที่โดดเด่น ดังนั้นจึงทำให้พนักงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ปฏิบัติงานดีแต่ไม่ได้รับการเหลียวแลจากผู้บริหารท้องถิ่นก็พลอยหมดกำลังใจ และทำงานไปในลักษณะตามสำนวนที่ว่า เข้าชามเย็นชามเท่านั้น ส่วนปัญหาที่สอง คือการเสริมสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติงานให้แก่บุคลากรที่ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาที่พบคือ ในการให้ประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษหรือโบนัส ซึ่งต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก และเมื่อใช้งบประมาณจำนวนมากก็ย่อมไปกระทบกับการพัฒนาท้องถิ่นในด้านอื่นๆ จึงเป็นไปได้ที่ผู้บริหารท้องถิ่นจะพิจารณาลดจำนวนเงินที่ใช้จ่ายเรื่องโบนัสลง เพื่อนำเงินไปพัฒนาท้องถิ่นด้านอื่นๆ ที่เป็นปัญหาและความต้องการของประชาชนโดยตรง และ พบว่าเทศบาลตำบลนอม เพียงแห่งเดียวที่บุคลากรในหน่วยงานไม่ได้รับโบนัส ในขณะที่ บุคลากรในอีก 3 อบต. คือเทศบาลตำบลอ่าวขนอม เทศบาลตำบลท้องเนียน และ อบต. ควนทอง ได้รับ โบนัส และปัญหาที่สามซึ่งถือเป็นปัญหาสำคัญในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การขาดความสามัคคีในหมู่ของพนักงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งจึงทำให้การปฏิบัติงานขาดประสิทธิภาพ เพราะบุคลากรมีความแตกแยก อีกทั้งการจัดให้พนักงานที่มีอายุมากไปทำงานในบางลักษณะ อาจจะไม่มีความเหมาะสม นอกจากงานที่ออกมาจะไม่มีความมีประสิทธิภาพเต็มที่แล้ว ก็อาจเสี่ยงต่อสุขภาพของผู้ปฏิบัติงานด้วย เช่น การให้พนักงานที่มีอายุมากไปประจำรถจัดเก็บขยะ เป็นต้น

การอภิปรายผล

ผลการศึกษา พบว่า มีประเด็นที่สามารถนำมาอภิปรายผลได้ 4 ประเด็นดังต่อไปนี้

ประเด็นแรก เรื่อง การวางแผนทรัพยากรมนุษย์ ผลการศึกษา พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้ง 4 แห่ง ในอำเภอนอม จังหวัดนครศรีธรรมราช ไม่มีการวางแผนอัตรากำลังทั้งข้าราชการและพนักงานจ้างที่เป็นระบบเพื่อทดแทนบุคลากรที่ขาดหายไปและไม่มีการคาดคะเนว่าในแต่ละภารกิจงานจำเป็นต้องมีบุคลากรประเภทใดมากน้อยเพียงใดในอนาคต จึงทำให้การวางแผนที่มีอยู่ขาดทิศทางที่ชัดเจน จึงทำให้ในบางภารกิจของงานในปัจจุบันไม่มีบุคลากรเข้าร่วมรับผิดชอบแต่ในขณะที่บางภารกิจมีบุคลากรมากเกินไป

ประเด็นที่สอง เรื่อง การจัดหาทรัพยากรมนุษย์ ผลการศึกษา พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอนอม จังหวัดนครศรีธรรมราช ไม่สามารถจัดหาบุคลากรทั้งข้าราชการได้เต็มตามแผนอัตรากำลังที่กำหนดไว้ได้ ทั้งนี้เพราะงบประมาณที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละแห่งมี ในปัจจุบันมีอยู่อย่างจำกัด และต้องใช้เพื่อจัดบริการสาธารณะในด้านต่างให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นเป็นหลัก ไม่สามารถนำงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัดมาเป็นค่าใช้จ่ายในการจ้างข้าราชการและพนักงานจ้างให้เต็มตามกรอบได้ อีกทั้งรายจ่ายเกี่ยวกับเงินเดือน ค่าจ้างและ

ประโยชน์ตอบแทนอื่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่สามารถจ่ายเงิน ร้อยละสี่สิบของงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ ตาม พรบ. ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 35 นอกจากนี้ผลการศึกษา ยังพบว่า บุคลากรที่เข้ามาทำงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะพนักงานจ้างในบางตำแหน่ง เข้ามาทำงานในองค์กรจำนวนมาก เกินกว่าภาระงานที่มีอยู่ ทั้งนี้ก็ด้วยเหตุผลทางการเมืองของนักการเมืองที่เข้ามาเป็นฝ่ายบริหารขององค์กร ก็ย่อมหวังผลของการเลือกตั้งในสมัยต่อไป จึงจำเป็นต้องสร้างเครือข่ายระบบอุปถัมภ์นำบุตรหลานเข้ามาทำงานในองค์กรที่ตนมีอำนาจ ซึ่งการนำบุคลากรเข้ามาทำงานในลักษณะนี้ส่วนใหญ่จะขาดประสิทธิภาพในการทำงาน เพราะคนที่เข้าจะไม่เชื่อฟังผู้บังคับบัญชาระดับต้น คือหัวหน้างาน หรือหัวหน้าส่วนราชการระดับกอง จะเชื่อฟังเฉพาะนักการเมืองเท่านั้น ด้วยเหตุนี้จึงทำให้สายการบังคับในองค์กรมีปัญหา และส่งผลถึงประสิทธิภาพการทำงานในที่สุด

ประเด็นที่สาม เรื่อง การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ผลการศึกษา พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่มีการจัดทำแผนพัฒนาบุคลากร ที่เป็นรูปธรรมที่ชัดเจน และอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลความต้องการของบุคลากรทุกกลุ่มอย่างแท้จริง จึงทำให้การพัฒนาบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันจึงไม่มีทิศทางที่ชัดเจน และบุคลากรที่มีอยู่ในองค์กรได้รับการพัฒนาที่ไม่ทั่วถึง ทั้งนี้เพราะ การจัดทำแผนพัฒนาบุคลากรไม่ใช่กิจกรรมภาคบังคับที่ทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ จึงจะต้องการเพิ่มภาระที่ย่างยากให้แก่ตัวเองมากขึ้น

ประเด็นที่สี่ เรื่องการธำรงรักษาทรัพยากรมนุษย์ ผลการศึกษา พบว่า แนวโน้มการทำงานของข้าราชการท้องถิ่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีลักษณะของการทำงานแบ่เรื่อยเช้าลักษณะเช้าสามเย็นสาม ทำงานตามที่หัวหน้าสั่ง หรือนายกฯสั่ง เพราะทำมากโอภาสผิดพลาดก็มาก ประกอบกับการทำงานมากมิได้กำไรดีว่าบุคลากรผู้นั้นจะได้รับการประเมินความดีความชอบที่ดีกว่าบุคคลอื่น เพราะในความเป็นจริงการประเมินผลการทำงานเพื่อพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ไม่ได้เอาผลงานมาเป็นตัวตั้ง แต่ทั้งหมดอยู่ที่การตัดสินใจของนายกฯเท่านั้น ด้วยเหตุนี้หากท้องถิ่นไหนระบบการประเมินผลไม่ดี ปกปิดข้อมูลและไม่สร้างความเข้าใจและการยอมรับให้กับพนักงานทุกระดับ แน่นนอนที่สุดที่ความแตกแยกในองค์กรจะเกิดขึ้นตามมา และย่อมสะท้อนถึงประสิทธิภาพการทำงานขององค์กรในภาพรวมเพราะทุกคนในองค์กรทุกตำแหน่งมีความสำคัญเสมอเหมือนกัน ทุกคนต้องทำหน้าที่ตามบทบาทภาระหน้าที่ของตน เป็นองคาพยพขององค์กรทั้งสิ้น

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทต้องมีนโยบายในการให้ความสำคัญกับการการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และการธำรงรักษาทรัพยากรมนุษย์ เพื่อการพัฒนาและการเสริมสร้างแรงจูงใจในการทำงานให้แก่ทรัพยากรมนุษย์ในองค์กร เพราะทรัพยากรมนุษย์ คือปัจจัยทางการบริหารที่สำคัญที่สุดในองค์กร หากองค์กรไหนมีทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพ ก็ย่อมที่จะนำมาซึ่งความสำเร็จในการทำงานขององค์กร นอกจากนี้ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีนโยบายเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่จะต้องดำเนินการต่อ เช่น การวิเคราะห์งาน ระบบการสรรหา การคัดเลือก การประเมินผลการปฏิบัติงาน การโอนย้าย ค่าตอบแทน

สุขภาพและความปลอดภัย การบริหารสวัสดิการและผลประโยชน์ การพ้นจากงานของพนักงาน ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ผู้บริหารทุกระดับที่ต้องรับผิดชอบต่อการบริหารทรัพยากรมนุษย์

ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

1. ทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีการจัดทำแผนพัฒนาบุคลากรประจำปี ที่มาจากข้อมูลพื้นฐานความต้องการที่จะพัฒนาทักษะและความรู้ของบุคลากรแต่ละบุคคลอย่างแท้จริง และนอกจากนี้ ควรมีการแต่งตั้งคณะกรรมการที่มีตัวแทนจากทุกภาคส่วนในองค์กรเข้ามาเป็นคณะกรรมการเพื่อร่วมกันขับเคลื่อนแผนพัฒนาบุคลากรไปสู่การปฏิบัติ พร้อมทั้งติดตามและประเมินผลหลังจากการปฏิบัติแล้ว

2. ควรจัดให้มีกิจกรรมที่เป็นการส่งเสริมการทำงานเป็นทีม และการสร้างความสามัคคีของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง

3. การประเมินผลการปฏิบัติงานและการเลื่อนขั้นเงินเดือน ควรมีการกระทำที่โปร่งใส และควรกำหนดเกณฑ์ตัวชี้วัดที่มีมาตรฐานตามหลักวิชาการและเป็นที่ยอมรับของบุคลากรทุกภาคส่วน

4. ควรเสริมสร้างแรงจูงใจในการทำงานให้แก่บุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกกลุ่ม เช่นการจัดสวัสดิการอื่นๆ ที่นอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนด เป็นต้น

5. ควรมีการเสริมสร้างให้บุคลากรของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความผูกพันกับองค์กรมากขึ้น เพื่อให้ทุกคนมีความสุขกับการทำงานและพร้อมที่จะทุ่มเทการทำงานเพื่อองค์กรอย่างเต็มความสามารถ และที่สำคัญมีความรักองค์กรจะต้องการอยู่กับองค์กรนานๆ

เอกสารอ้างอิง

เกรียงศักดิ์ เขียวยิ่ง. 2550. การบริหารทรัพยากรมนุษย์. สมุทรปราการ: โรงพิมพ์เดชกมล ออฟเซท.

ทศพร สิริสัมพันธ์. 2549. การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่. กรุงเทพฯ: สำนักงาน กพร.

นราธิป ศรีราม. 2550. การจัดการทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. นนทบุรี :

สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.

บัณฑิตย์ รัตนสัมพันธ์. 2551. การจัดการองค์การและการจัดการทรัพยากรมนุษย์ขององค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น. นนทบุรี: สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.