

กลยุทธ์การพัฒนาสมรรถนะประจำสายงานพนักงานส่วนท้องถิ่นของ
องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
Functional Competency Development Strategy of Officers at
Local Government Organization

คีตะภาค วิรัตน์*, อนันต์ มณีรัตน์**
Keytapark Virat, Anan Maneerat

Received: February 20, 2020 Revised: March 05, 2020 Accepted: March 30, 2020

บทคัดย่อ

บทความวิชาการ เรื่อง กลยุทธ์การพัฒนาสมรรถนะประจำสายงานพนักงานส่วนท้องถิ่นขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นบทความที่มุ่งศึกษาเรื่องการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้พร้อมรับการเปลี่ยนแปลงในปัจจุบัน โดยมีวัตถุประสงค์ในการศึกษา 2 ประการ คือ 1) เพื่อศึกษาสภาพปัญหาการพัฒนาสมรรถนะประจำสายงานพนักงานส่วนท้องถิ่นขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น 2) เพื่อสร้างกลยุทธ์การพัฒนาสมรรถนะประจำสายงานพนักงานส่วนท้องถิ่นขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

ผลการศึกษา พบว่า สภาพปัญหาการพัฒนาสมรรถนะประจำสายงานพนักงานส่วนท้องถิ่นขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การรับค่านิยมแบบตะวันตกที่ขัดแย้งกับบริบทไทย ความไม่เข้มแข็งของระบอบการปกครองไทย การขาดอิสระในการบริหารงาน การแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองและผู้บริหาร การฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากรที่ไม่ตอบสนองความต้องการและกลยุทธ์ขององค์การ การขาดการติดตามและประเมินผลการฝึกอบรมของบุคลากร และความไม่สอดคล้องการพัฒนาสายอาชีพ ผู้เขียนจึงเสนอกลยุทธ์ในการพัฒนาสมรรถนะประจำสายงานพนักงานส่วนท้องถิ่นขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น 3 ส่วน คือ 1) กลยุทธ์ด้านการเสริมสร้างความรู้ 2) กลยุทธ์ด้านการพัฒนาทักษะ และ 3) กลยุทธ์ด้านการพัฒนาความสามารถ ซึ่งต้องใช้เครื่องมือและวิธีการประเมินเพื่อให้ทราบระดับสมรรถนะของบุคลากร จากนั้นจึงนำผลการประเมินไปทำการปรับปรุงกลยุทธ์ในการพัฒนาสมรรถนะของพนักงานส่วนท้องถิ่นต่อไป

คำสำคัญ: กลยุทธ์, การพัฒนาสมรรถนะประจำสายงาน, พนักงานส่วนท้องถิ่น, องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

* อาจารย์ประจำสาขารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาลัยเทคโนโลยีสยาม

** อาจารย์ประจำสาขารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาลัยเทคโนโลยีสยาม

Abstract

Academic Article on Strategies for Competency Development of Local Officers in Local Administrative Organization. This article aims to study the competency development of Local Administrative Organization to conform to current significant change. The objectives of this study are 1) to study the problems of competency development of local administrative officers in Local Administrative Organization 2) to plan the strategies of competency development of local administrative officers in Local Administrative Organization.

The problems are found that the practical Western values are inconsistent with the context of Thailand, the weakness of Thai regime, lack of freedom in administration, Intervention from political parties and executives, training and development of officers are not meet the needs in strategies of organization, lack of monitoring and evaluation also, inconsistencies of professional development. The authors then proposed 3 strategies of competency development for local officers which are 1) knowledge enhancement strategy, 2) skills development strategy, and 3) capability development strategy which require tools and assessment methods to determine the competency level of local officers then, the results of the evaluation will be used to improve the strategy for improving the competency of the local officers.

Keywords: The Functional Competency, Development Strategy, Officers at Local Government Organization.

บทนำ

การพัฒนาพนักงานท้องถิ่นในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสิ่งสำคัญ เพราะพนักงานท้องถิ่นคือ ผู้ปฏิบัติงานและเป็นผู้ที่มีปฏิสัมพันธ์กับประชาชนโดยตรง กระบวนการในการพัฒนาจึงต้องคำนึงถึงสถานการณ์ สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นแล้วนำมาสร้างกลยุทธ์การพัฒนา โดยใช้แนวคิดสมรรถนะเป็นเกณฑ์มาตรฐานในการพัฒนา โดยอาศัยกลยุทธ์ที่มีประสิทธิภาพจึงเกิดผลสัมฤทธิ์ในการพัฒนา ซึ่งหากนำกระบวนการนี้มาประยุกต์ใช้กับ พนักงานในหน่วยงานราชการก็จะสามารถพัฒนาได้อย่างมีประสิทธิภาพ และก่อให้เกิดประโยชน์ในการทำงานเพื่อ ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ

การเปลี่ยนแปลงทางสังคมในปัจจุบันเกิดจากปัจจัยสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปทั้งการเมือง เศรษฐกิจ สังคม เทคโนโลยีสารสนเทศ และในทางการเมืองที่ได้มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น การบริหารองค์การ จึงมีความจำเป็นต้องคำนึงถึง โดยเฉพาะความต้องการของลูกค้ายคือประชาชน (เสนห์ จุยโต, 2560) และสิ่งสำคัญ ที่จะเป็นตัวช่วยในการขับเคลื่อนองค์การให้พร้อมรับต่อการเปลี่ยนแปลงก็คือการบริหารทรัพยากรมนุษย์โดยการดึงศักยภาพของบุคลากรในองค์การออกมาใช้ในการพัฒนาองค์การให้เกิดประโยชน์มากที่สุด ทั้งนี้ กระบวนการในการบริหารทรัพยากรมนุษย์นั้นส่วนของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ถือว่ามีส่วนสำคัญที่สุดในการที่จะดึงเอา ความรู้ ทักษะ และความสามารถซึ่งมีความหมายรวมของสมรรถนะมาใช้เพื่อขับเคลื่อนองค์การให้ บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ได้ โดยปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการพัฒนาบุคลากรในองค์การคือ ปัจจัยภายในองค์การ เช่น นโยบายและกลยุทธ์องค์การอันจะทำให้บุคลากรทุกคนในองค์การทราบทิศทางขององค์การที่จะนำไปสู่การพัฒนา ตนเองให้บรรลุเป้าหมาย การเปลี่ยนแปลงภายในองค์การ ทั้งการเปลี่ยนแปลงในด้านของโครงสร้าง ระเบียบ นโยบาย ตำแหน่ง บทบาทหน้าที่ ส่วนปัจจัยภายนอกองค์การเช่น ปัจจัยทางด้านสภาพแวดล้อม เศรษฐกิจ สังคม และการเมืองอันจะส่งผลกระทบใหญ่หลวงหากบุคลากรไม่ได้รับการพัฒนาให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของปัจจัย ภายนอกเช่นกัน (ศิริรัตน์ ชุนทดคล้าย, 2558)

ข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องมีการบริหารผลการปฏิบัติงาน การพัฒนาสมรรถนะใน ลักษณะที่มีความเชื่อมโยงกับกระบวนการเชิงกลยุทธ์ซึ่งสัมพันธ์กับเป้าหมายผลการปฏิบัติงานระดับองค์การ หน่วยงานและบุคคลเข้าด้วยกัน อันจะส่งผลต่อความสำเร็จที่ยั่งยืนขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (กรมส่งเสริม การปกครองท้องถิ่น, 2557) แต่ทั้งนี้ในส่วนของการพัฒนาบุคลากรในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยัง ประสบปัญหาในเรื่องการอบรมพัฒนาที่ไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาและการกำหนดระดับสมรรถนะที่ชัดเจน

ด้วยเหตุนี้ผู้เขียนจึงต้องการศึกษาถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อเสนอกลยุทธ์หรือแนวทางแก้ไขที่ สอดคล้อง ซึ่งมาจากกลยุทธ์ สมรรถนะประจำสายงาน การจัดทำแผนการพัฒนาบุคลากรที่มีประสิทธิภาพ ตัวชี้วัด ผลการดำเนินงาน และการติดตามผล หากพนักงานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้ที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ติดต่อกับประชาชนผู้รับบริการโดยตรง มีสมรรถนะซึ่งประกอบด้วย ความรู้ ทักษะ ความสามารถในการปฏิบัติงานเป็น อย่างดีย่อมส่งผลต่อการให้บริการประชาชนเป็นอย่างดีด้วยเช่นกัน เป็นประโยชน์โดยตรงที่ประชาชนจะได้รับและ เป็นประโยชน์ที่ส่งต่อไปยังองค์การในภาพรวมให้เกิดเป็นองค์การที่มีสมรรถนะสูงต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

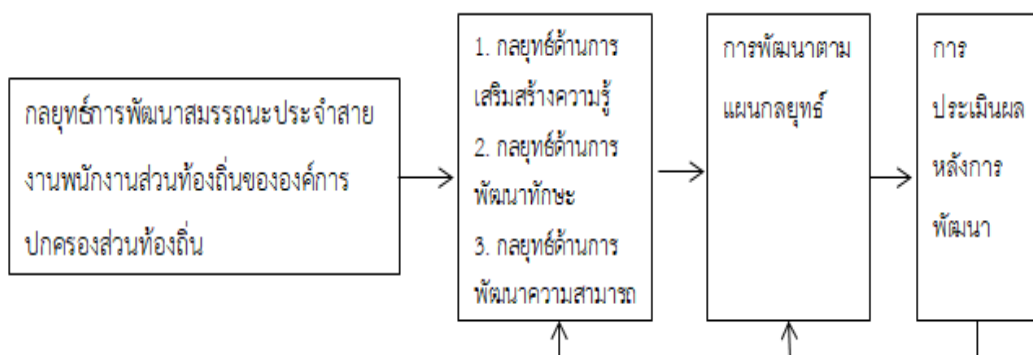
1. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาการพัฒนาสมรรถนะประจำสายงานพนักงานส่วนท้องถิ่นขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
2. เพื่อสร้างกลยุทธ์การพัฒนาสมรรถนะประจำสายงานพนักงานส่วนท้องถิ่นขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

1. การบริหารเชิงกลยุทธ์ กลยุทธ์ (Strategy) หมายถึง แนวทางที่ทำให้องค์กรประสบความสำเร็จหรือการได้เปรียบเชิงแข่งขัน มุ่งเน้นหาแนวทางที่ทำให้องค์กรเจริญเติบโต และประสบความสำเร็จ รวมถึงสร้างความแตกต่างแก่ลูกค้า ประชาชนหรือผู้รับบริการ ลักษณะของกลยุทธ์มีอยู่ 4 ประการ คือ 1) เป็นแผนหรือแนวทางในการบรรลุเป้าหมาย 2) เป็นกิจกรรมที่องค์กรดำเนินการเป็นประจำ 3) เป็นสถานะหรือตำแหน่งขององค์กร และ 4) เป็นมุมมองที่แสดงวิสัยทัศน์และทิศทางขององค์กร โดยการบริหารเชิงกลยุทธ์ เป็นการตัดสินใจที่ผู้บริหารขององค์กรตัดสินใจในประเด็นต่างๆ ทั้งสินค้าหรือบริการที่นำเสนอ กลุ่มของลูกค้าหรือผู้รับบริการ ตำแหน่งหรือตลาดที่จะเข้าไปแข่งขัน และภูมิภาคหรือพื้นที่ที่เข้าไปดำเนินการ (พลู เดชะรินทร์, 2554)

2. การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์ การพัฒนาบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องใช้แนวคิดการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์เข้าไปแก้ปัญหา ซึ่งการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์เป็นเทคนิคการจัดการสมัยใหม่ที่ใช้หลักการบริหารจัดการโดยคำนึงถึงสถานการณ์ กล่าวคือ ต้องคำนึงถึงปัจจัยสถานการณ์เป็นสำคัญ โดยหากสถานการณ์มีการเปลี่ยนแปลง กลยุทธ์ก็จำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงนั้น ๆ อาทิทั้งปัจจัยด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ซึ่งจะช่วยในการสร้างความได้เปรียบในการแข่งขัน เพราะจะทำให้การพัฒนาเป็นไปอย่างตรงจุด ใช้กลวิธีที่มีประสิทธิภาพในการพัฒนาเพื่อนำพาองค์กรไปสู่การแข่งขันและประสบความสำเร็จได้เพราะมีตัวชี้วัดที่แน่นอน จึงช่วยผลักดันให้คนในองค์กรเกิดความพยายามที่จะนำพาองค์กรให้บรรลุเป้าหมายนั้นได้ และยิ่งช่วยให้องค์การมุ่งไปสู่ความเป็นผู้นำขององค์กรอื่น ๆ กระบวนการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์นั้นจะมีขั้นตอนสำคัญ ดังนี้ 1) การวิเคราะห์สถานการณ์ 2) การกำหนดกลยุทธ์ 3) การพัฒนาตามกลยุทธ์ 4) การประเมินการพัฒนา (เสน่ห์ จุย์โต, 2560)

กรอบแนวคิดในการวิจัย



ภาพ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

(ที่มา: ประยุกต์จากตำราของ อาภรณ์ ภูววิทยพันธ์, 2554)

ผลการวิจัย

1. สภาพปัญหาการพัฒนาสมรรถนะประจำสายงานพนักงานส่วนท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันประสบปัญหาหลายด้านเหมือนสิ่งอุดร้งที่ไม่สามารถพัฒนาบุคลากรเพื่อให้มีความรู้ความสามารถสำหรับการขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนตอบสนองความต้องการของประชาชน ชุมชน และสังคมในท้องถิ่น

นั้น ๆ ได้ ปัญหาแรกเป็นผลกระทบมาจากบริบทและปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกที่ไม่สามารถควบคุมได้ นั่นคือการรับเอาค่านิยม วัฒนธรรม และวิถีชีวิตแบบตะวันตกเข้ามา ทั้งในลักษณะของการลอกเลียนแบบ (copy) และการนำเข้ามาใช้ (import) โดยมีได้พิจารณาถึงความเหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทไทย ส่งผลให้แนวทางการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สอดคล้องกับบริบทของท้องถิ่นไทยนั่นเอง เช่นเดียวกันกับระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยของประเทศไทยซึ่งยังไม่มี ความเข้มแข็งเท่าที่ควร การวางแผนและตัดสินใจดำเนินนโยบายต่าง ๆ มาจากผู้บริหารระดับสูงตามสายการบังคับบัญชา (hierarchy) ผู้มีอิทธิพล ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับชาติ ข้าราชการระดับสูง สถาบันข้าราชการ และการบริหารราชการส่วนกลาง เช่น สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กรมบัญชีกลาง เป็นต้น รวมถึงการแทรกแซงการใช้อำนาจในการปกครองตนเองจากส่วนกลาง ฝ่ายการเมืองและผู้บริหารท้องถิ่น ปัญหาเรื่องระบบอุปถัมภ์ของท้องถิ่น การผูกขาดอำนาจและปิดกั้นการมีส่วนร่วมของประชาชน การทุจริตประพฤติมิชอบ การเรียกร้องผลประโยชน์ในกลุ่มพวกพ้อง และความขัดแย้งภายในองค์กร ส่งผลให้การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ไม่สอดคล้องกับความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หากมองในระดับที่เล็กลงจะพบว่า พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 และการตรากฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกระทรวงมหาดไทยที่ได้จัดตั้งกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมานั้น เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่เพียงการกำกับ ดูแล ส่งเสริม สนับสนุน ให้คำปรึกษาแนะนำ และประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น มิได้ให้และยอมรับในสิทธิ เสรีภาพ อำนาจหน้าที่ และอิสระในการปกครองตนเองแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนอย่างแท้จริง นอกจากนี้การบริหารและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีสถานภาพและความมั่นคงน้อยกว่าการบริหารราชการส่วนกลาง ซึ่งมักอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของฝ่ายการเมืองและผู้บริหารท้องถิ่น ส่งผลให้บุคลากรขาดแรงจูงใจในการทำงาน การพัฒนาตนเอง และความสุขในการทำงาน อาจส่งผลต่อการหยุดงาน ลาออก การย้ายงานหรือปัญหาสมองไหลไปสู่การบริหารราชการส่วนกลางหรือภูมิภาคแทนได้ (มานิต ศุทธสกุล, 2554) สะท้อนให้เห็นว่าการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันยังคงขึ้นอยู่กับการบริหารราชการส่วนกลางเป็นสำคัญ ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์อย่างยั่งยืน เนื่องจากไม่ได้เปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรของตนเองอย่างเหมาะสมกับศักยภาพของบุคลากรหรือสอดคล้องกับความต้องการและการกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (พิมพ์ลิขิต ทองรอด, 2557)

สำหรับวิธีการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประสบปัญหาในเรื่องการฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากรที่ไม่ตอบสนองความต้องการและกลยุทธ์ขององค์กร เนื่องจากกระบวนการค้นหาความต้องการและความจำเป็นที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการขององค์กร การดำเนินงาน สภาพแวดล้อมหรือวัฒนธรรมขององค์กร ขาดการมีส่วนร่วมและการสำรวจความต้องการของบุคลากรที่ต้องเข้ารับการฝึกอบรม อีกทั้งไม่มีการวางแผนล่วงหน้าในการจัดฝึกอบรมที่สอดคล้องกับความรู้ความสามารถและทักษะของบุคลากร โดยเป็นการเข้าร่วมการฝึกอบรมตามโอกาสที่หน่วยงานภายนอก ทั้งภาครัฐ เอกชน และการฝึกอบรมภาคบังคับจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจัดขึ้น และอาจจำกัดเฉพาะผู้บริหารหรือข้าราชการบางส่วนเท่านั้น รวมถึงความผิดพลาดในการแจ้งข้อมูลข่าวสารที่ทั่วถึง วัตถุประสงค์ที่ชัดเจน และวันเวลาในการจัดฝึกอบรมที่เหมาะสม ส่งผลให้บุคลากรไม่ให้ความร่วมมือ เนื่องจากเกรงกลัวว่าอาจได้รับภาระงานที่เพิ่มขึ้นในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการเข้ารับการฝึกอบรม (เดชกร แก่นเมือง และพีรสิทธิ์ คำนวนศิลป์, 2556)

ปัญหาภายหลังการฝึกอบรม คือ การขาดการติดตามและประเมินผลการฝึกอบรมของบุคลากร ส่งผลให้พนักงานไม่สามารถพัฒนาความรู้ความสามารถในระดับที่สูงขึ้นได้ และไม่สามารถนำความรู้ ความเข้าใจ

และประสบการณ์ที่ได้รับมาประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงานที่ต้องอาศัยความรู้ความชำนาญเฉพาะด้านได้ นอกจากนี้ยังขาดการจัดสรรงบประมาณประจำปีที่เหมาะสมหรือเพียงพอสำหรับการฝึกอบรม และภาระงานประจำที่มีปริมาณมากของบุคลากร ส่งผลให้ไม่สามารถจัดการฝึกอบรมได้บ่อยครั้ง จึงมีเพียงแต่การกำหนดให้การฝึกอบรมเป็นตัวชี้วัดในการประเมินผลการปฏิบัติงานตามระเบียบราชการเท่านั้น (วิระยุทธ พรพจน์ธนาศ และวงพักรัตน์ ภูพันธ์ศรี, 2562) สำหรับปัญหาด้านการศึกษา คือ การขาดแหล่งเรียนรู้หรือการส่งเสริมด้านวิชาการ และไม่มี การจัดสรรงบประมาณประจำปีที่เหมาะสมหรือเพียงพอสำหรับการศึกษาต่อ เนื่องจากข้อจำกัดจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) จึงทำได้เพียงการให้ศึกษาต่อนอกเวลาราชการโดยใช้ทุนส่วนตัว เช่นเดียวกับการปรับลดจำนวนครั้งและวันในการศึกษาดูงานที่ต่างประเทศและการจัดอบรมสัมมนา (มรุต เลิกนอก และสิทธิชัย ตันศรีสกุล, 2560)

สำหรับปัญหาความไม่สอดคล้องการพัฒนาสายอาชีพ พบว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้มีการกำหนดระดับความรู้ความสามารถและระดับงานที่ชัดเจนของกลุ่มงาน (job group) และเส้นทางความก้าวหน้าในสายอาชีพ (Career Path) ของบุคลากรที่ชัดเจนและเป็นระบบ มีเพียงการให้คำปรึกษาและกระตุ้นเป็นรายบุคคล จึงไม่สามารถกำหนดหลักสูตรและวิธีการฝึกอบรมที่เหมาะสมได้ อีกทั้งไม่ได้มีการจัดทำแผนพัฒนาบุคลากร (Individual Plan: IDP) ที่กำหนดทิศทางไว้อย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรม มีเพียงการจัดทำไว้เพื่อให้ครอบคลุมประกอบตามตัวชี้วัดและรับรองมาตรฐานการปฏิบัติราชการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เท่านั้น (ภัทร พจน์พานิช, 2561)

2. การจัดทำแผนกลยุทธ์การพัฒนาสมรรถนะประจำสายงานพนักงานส่วนท้องถิ่นของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดทำแผนกลยุทธ์ในการพัฒนาบุคลากรโดยอาศัยแนวคิดสมรรถนะเป็นการเชื่อมโยงกระบวนการในการพัฒนาเชิงกลยุทธ์เข้ากับแนวคิดสมรรถนะและดัชนีชี้วัดผลการปฏิบัติงาน โดยเริ่มจากการกำหนดประเด็นสภาพปัญหาเพื่อวิเคราะห์สถานการณ์ แล้วจึงทำการสร้างกลยุทธ์ จากนั้นจึงเลือกกลยุทธ์ที่มีความสำคัญเพื่อนำมาดำเนินการพัฒนาโดยต้องสัมพันธ์กับแนวคิดสมรรถนะที่ใช้เป็นเกณฑ์ในการพัฒนา กรณีนี้ เราต้องการสร้างกลยุทธ์การพัฒนาสมรรถนะพนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งจากสถานการณ์ สภาพปัญหาเกิดจากกระบวนการพัฒนาที่ไม่ตรงจุด ไม่ตรงประเด็นปัญหา และเกิดจากสมรรถนะในการทำงานของบุคลากรในองค์การเอง ดังนั้นจึงมีความจำเป็นต้องกำหนดแผนกลยุทธ์ในการพัฒนาสมรรถนะของบุคลากร ซึ่งต้องใช้วิธีการวางแผนสมรรถนะเป็นมาตรฐานในการกำหนดว่าบุคลากรนั้นมีสมรรถนะตรงตามต้องการคาดหวังไว้หรือไม่ หากไม่เป็นไปตามความคาดหวังก็จำเป็นต้องทำการพัฒนาต่อไป

โดยสมรรถนะหมายถึงเครื่องมือหรือเครื่องมือบริหารจัดการที่ใช้ช่วยพัฒนาและปรับปรุงประสิทธิภาพของบุคลากรในองค์การหากนำไปใช้อย่างถูกวิธี โดยประกอบด้วย ความรู้ ทักษะ ความสามารถเช่น แรงจูงใจ ใฝ่สัมฤทธิ์ ทัศนคติ และคุณลักษณะอื่น ๆ และสามารถแบ่งออกเป็นสมรรถนะหลัก สมรรถนะบริหาร และสมรรถนะประจำสายงาน โดยในการพัฒนาบุคลากรขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ควรเน้นไปที่สมรรถนะประจำสายงาน หรือสมรรถนะในงานของแต่ละบุคคล ซึ่งเป็นสมรรถนะสำคัญเพราะหากบุคลากรในองค์การ มีระดับสมรรถนะในระดับที่สูงย่อมจะส่งผลต่อสมรรถนะอื่น ๆ ในภาพรวมต่อไป

คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ได้ทำการกำหนดสมรรถนะประจำสายงานของบุคลากรส่วนท้องถิ่นไว้ ซึ่งสามารถนำมากำหนดเป็นแบบประเมินช่องว่างสมรรถนะได้ดังนี้ การคิดวิเคราะห์ การค้นหาและจัดการฐานข้อมูล การแก้ไขปัญหาแบบมืออาชีพ ศิลปะการโน้มน้าวใจ การให้ความรู้ และการสร้างสัมพันธ์ การแก้ปัญหาและดำเนินการเชิงรุก การบริหารความเสี่ยง การบริหารทรัพยากร การวางแผนและการจัดการ การวิเคราะห์และบูรณาการ ความละเอียดและถูกต้องของงาน การยึดมั่นในหลักเกณฑ์ การสร้างการมีส่วนร่วม ความคิดสร้างสรรค์ การมุ่งความปลอดภัยและระมัดระวัง การกำกับติดตาม

ความรู้ ขำนาญในสายอาชีพ ควบคุมจัดการสถานการณ์ จิตสำนึกรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อม ความเข้าใจในพื้นที่ และการเมืองท้องถิ่น สร้างสรรค์ประโยชน์ของท้องถิ่น เข้าใจผู้อื่นและตอบสนองอย่างสร้างสรรค์ (คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น, 2557)

การวัดระดับสมรรถนะของบุคลากรโดยใช้การประเมินช่องว่างความสามารถ ผลการประเมินช่องว่างความสามารถแบ่งเป็น 3 ระดับคือ

1. ความสามารถในการทำงานปัจจุบันมากกว่าความคาดหวัง จะเป็นจุดแข็ง
2. ความสามารถในการทำงานปัจจุบันตรงตามความคาดหวัง จะเป็นไปตามที่ผู้บังคับบัญชากำหนด
3. ความสามารถในการทำงานปัจจุบันน้อยกว่าความคาดหวัง จะเป็นจุดอ่อนที่ต้องได้รับการปรับปรุงพัฒนา

สามารถใช้การประเมิน 360 องศา คือตัวบุคลากรเอง ผู้บังคับบัญชา ลูกน้อง ผู้ร่วมงานที่เกี่ยวข้อง และประชาชนผู้รับบริการโดยตรง แต่หน่วยงานพัฒนาบุคลากรจะต้องทำความเข้าใจกับทุกฝ่ายว่าการประเมินให้ประเมินไปด้วยความเป็นจริง เพราะผลของการประเมินจะนำไปเพื่อการพัฒนาสมรรถนะของบุคลากรอันจะส่งผลดีต่อประชาชนผู้รับบริการ ต่อหน่วยงานและองค์การในภาพรวมต่อไป การประเมินแบบการสังเกตพฤติกรรม คือการติดตาม ตรวจสอบพฤติกรรมของผู้ใต้บังคับบัญชาว่าสิ่งใดเป็นจุดแข็ง สิ่งใดเป็นจุดอ่อน เช่น พฤติกรรมบ่งชี้ของความสามารถในการแก้ไขปัญหาและการตัดสินใจ การสัมภาษณ์แบบ ST-A-R ก็เป็น การวิเคราะห์ว่าบุคลากรแต่ละคนมีจุดแข็ง จุดอ่อนอย่างไร โดยเน้นการสัมภาษณ์ด้วยข้อคำถามเจาะลึก เพื่อจะทราบถึงทักษะในการทำงานของพนักงานที่ผ่านๆมา โดย ST คือ Situation หมายถึงสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในการทำงานที่เป็นสถานการณ์เด่น ๆ Action หมายถึงว่า บุคลากรเป็นส่วนหนึ่งในสถานการณ์นั้นอย่างไร Result บุคลากรเรียนรู้อะไรจากสถานการณ์นั้นและจะนำไปประยุกต์กับการทำงานต่อไปอย่างไร การใช้ศูนย์ประเมิน โดยการทำแบบฝึกหัดและการสร้างสถานการณ์จำลองโดยจะเน้นไปที่การวิเคราะห์หาความสามารถ เช่น การแก้ไขปัญหา การตัดสินใจ เป็นต้น โดยผู้ประเมินคือผู้บังคับบัญชาร่วมกับผู้เชี่ยวชาญ การทดสอบ เป็นการวัดความรู้ของบุคลากร โดยผู้ออกข้อสอบคือผู้เชี่ยวชาญในงานนั้น ๆ (อาภรณ์ ภูวิทย์พันธุ์, 2554)

หลังจากที่เราได้ทำการประเมินแล้ว กรณีที่สมรรถนะตัวไหนต่ำกว่าความคาดหวังก็จะนำไปทำการพัฒนาตามแผนกลยุทธ์ โดยหลังจากการพัฒนาแล้วก็ต้องใช้วิธีการประเมินอีกครั้ง เพื่อเปรียบเทียบผลการพัฒนา ก่อน - หลัง และนำไปปรับปรุงกลยุทธ์ต่อไป

ตาราง 1 กลยุทธ์การพัฒนาสมรรถนะประจำสายงานพนักงานส่วนท้องถิ่นขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

กลยุทธ์	วิธีการพัฒนา	เครื่องมือในการประเมิน	วิธีการประเมิน
1. กลยุทธ์ด้านการเสริมสร้างความรู้	การฝึกอบรมในห้องเรียน, การให้ทุนการศึกษา, การดูงานนอกสถานที่, การสอนงาน, การเรียนรู้ด้วยตนเอง, การเข้าประชุมสัมมนา	- ประเมินโดยใช้แบบทดสอบ	- ประเมินโดยการกำหนด % การสอบผ่าน แบบทดสอบเพื่อดูว่ามี ความรู้มากกว่า ตรงตาม หรือน้อยกว่าความ คาดหวัง

ตาราง 1 (ต่อ)

กลยุทธ์	วิธีการพัฒนา	เครื่องมือในการประเมิน	วิธีการประเมิน
2. กลยุทธ์ด้านการพัฒนาทักษะ	การฝึกอบรมในขณะทำงาน, โปรแกรมพี่เลี้ยง, การเพิ่มคุณค่าในงาน, การเพิ่มปริมาณงาน, การมอบหมายโครงการ, การหมุนเวียนงาน, การให้คำปรึกษาแนะนำ, การทำกิจกรรม, การเป็นวิทยากรภายใน, การฝึกงานกับผู้เชี่ยวชาญ	- ประเมินโดยใช้วิธีการประเมินช่องว่างความสามารถ - ประเมินโดยใช้การสัมภาษณ์แบบ ST-A-R	- ดูว่ามีทักษะมากกว่าตรงตาม หรือน้อยกว่าความคาดหวัง - โดยใช้แบบประเมินพฤติกรรม ซึ่งทำการประเมินโดยผู้เชี่ยวชาญว่ามีทักษะในการทำงานมากกว่า ตรงตาม หรือน้อยกว่าความคาดหวัง
3. กลยุทธ์ด้านการพัฒนาความสามารถ	การติดตาม/สังเกต, คู่เปรียบเทียบ, การให้คำปรึกษาแนะนำ	- ประเมินโดยใช้วิธีการประเมินช่องว่างความสามารถ - ประเมินโดยใช้วิธีการสังเกตพฤติกรรม - ประเมินโดยใช้ศูนย์ประเมิน	- ดูว่าผลการประเมินมากกว่า ตรงตาม หรือน้อยกว่าความคาดหวัง - ประเมินโดยใช้แบบสังเกตพฤติกรรมโดยผู้เชี่ยวชาญว่ามีความสามารถมากกว่า ตรงตาม หรือน้อยกว่าความคาดหวัง - ประเมินโดยใช้วิธีการให้ทำแบบฝึกหัดและสร้างสถานการณ์จำลองซึ่งจะถูกประเมินโดยผู้บังคับบัญชาและผู้เชี่ยวชาญว่ามีความสามารถมากกว่า ตรงตาม หรือน้อยกว่าความคาดหวัง

(ที่มา: ผู้เขียน, 2563)

ทั้งนี้ตัวชี้วัดซึ่งใช้ในการประเมินที่เรียกว่า K.P.I. จะมีทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ ส่วนตัวที่เป็นกรอบในการจะกำหนด K.P.I. ก็คือ Balanced Scorecard Framework โดยจะประกอบด้วยมุมมองด้านการเงิน มุมมองด้านลูกค้า มุมมองด้านกระบวนการภายใน มุมมองด้านการเรียนรู้และพัฒนา (นภดล ร่มโพธิ์, 2553) โดยผู้เขียนขอยกตัวอย่างสมรรถนะ 1 ตัวเพื่อเป็นตัวอย่างในการกำหนด K.P.I. เช่น มุมมองด้านลูกค้า ยกตัวอย่าง

สมรรถนะของพนักงานส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในมุมมองด้านลูกค้าคือ การให้ความรู้และสร้างความสัมพันธ์กับประชาชน ตัวชี้วัดของสมรรถนะตัวนี้กำหนดได้เป็น % ความถูกต้องของข้อมูลความรู้ และ % ความพึงพอใจของประชาชน ที่ใช้บริการพนักงานท้องถิ่น ค่าเป้าหมายที่ใช้ในการวัดคือ 1) สูงกว่าความคาดหวังคือ >80% 2) เป็นไปตามความคาดหวังคือ 70-80% 3) ต่ำกว่าความคาดหวังคือ <70% ซึ่งผู้ประเมินสามารถประยุกต์ใช้ตัวชี้วัดได้ในทุกรูปแบบการประเมินตามความถูกต้องและเหมาะสม

อภิปรายผล

กลยุทธ์การพัฒนาสมรรถนะประจำสายงานพนักงานท้องถิ่น เป็นการพัฒนาโดยใช้กระบวนการทางกลยุทธ์ คือการวิเคราะห์สถานการณ์ สภาพปัญหาเพื่อนำไปสู่การสร้างกลยุทธ์ ซึ่งแผนกลยุทธ์จะต้องใช้เกณฑ์สมรรถนะประจำสายงานที่กำหนดไว้สำหรับพนักงานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นมาตรฐานในการกำหนดระดับสมรรถนะของพนักงาน ว่าสมรรถนะที่คาดหวังขององค์การคือระดับใดและสมรรถนะที่เป็นจริงของพนักงานอยู่ในระดับใด ในกรณีที่ระดับสมรรถนะต่ำกว่าที่องค์การคาดหวังจึงต้องนำไปสู่กระบวนการในการพัฒนาเชิงกลยุทธ์คือการทำเป็นกระบวนการที่ตอบสนองต่อสภาพปัญหา มีตัวชี้วัดที่ชัดเจนทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ โดยหลังการพัฒนาแล้วจะต้องมีการประเมินผลหลังการพัฒนาอีกครั้ง เพื่อเปรียบเทียบระดับสมรรถนะ ก่อน-หลัง และนำไปสู่การปรับปรุงกลยุทธ์ต่อไป ซึ่งกลยุทธ์การพัฒนาสมรรถนะประจำสายงานของพนักงานท้องถิ่นเป็นการแก้ไขปัญหาการปฏิบัติงานของพนักงานได้ตรงประเด็น ซึ่งหากพนักงานมีผลการปฏิบัติงานที่ดีย่อมส่งผลต่อการให้บริการแก่ประชาชนที่มีประสิทธิภาพ และส่งผลให้องค์การเป็นองค์กรที่มีสมรรถนะสูงต่อไป

เอกสารอ้างอิง

- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2557). **แผนปฏิบัติราชการ 4 ปี (พ.ศ.2554-2557)**. กรุงเทพฯ: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น.
- เดชากร แก่นเมือง, และพิรสิทธิ์ คำนวนศิลป์. (2556). การบริหารทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอชนอม จังหวัดนครศรีธรรมราช. **รายงานการประชุมมหาดไทยวิชาการ ครั้งที่ 4 เรื่อง “การวิจัยเพื่อพัฒนาสังคมไทย” วันที่ 10 พฤษภาคม 2556**, 209 – 218.
- นภดล ร่มโพธิ์. (2553). **การวัดผลองค์กรแบบสมดุล**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- พระครูโกศลวชิรกิจ, บุญทัน ดอกไธสง, และอภิรักษ์ จันทะนี. (2559). กลยุทธ์การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เชิงพุทธขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกำแพงเพชร. **วารสาร มจร สังคมศาสตร์ปริทรรศน์**, 5(1), 1 มกราคม – เมษายน 2559, 57 - 70.
- พสุ เดชะรินทร์. (2554). **กลยุทธ์และการบริหารเชิงกลยุทธ์**. กรุงเทพฯ: ศูนย์สื่อสารองค์กร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พิมพ์ลลิต ทอรรอด. (2557). การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. **วารสารรัฐศาสตร์ปริทรรศน์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์**, 1(2), (กรกฎาคม – ธันวาคม 2557), 43 – 69.
- ภัทร พจน์พานิช. (2561). **การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ภายใต้นโยบายประเทศไทย 4.0**. หลักสูตรวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 60 ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช 2560 – 2561 วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร.
- มรุต เล็กนอก และสิทธิชัย ต้นศรีสกุล .(2560). แนวทางการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม. **รายงานการประชุมวิชาการ “มหาวิทยาลัยมหาสารคามวิจัย ครั้งที่ 13”**, 213 - 219.
- มานิต ศุทธสกุล. (2554). **เอกสารการสอนชุดวิชาหลักการบริหารท้องถิ่น (Principles of Local Administration) หน่วยที่ 1-8 (ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 2)**. นนทบุรี: สาขาวิชาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- วีระยุทธ พรพจน์ธนาศ และวงพักร์ ภูพันธ์ศรี. (2562). การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดระยอง. **วารสารจันทร์เกษมสาร**, 25(1), มกราคม – มิถุนายน 2562, 141 - 155.
- ศิริรัตน์ ชุมทล้าย. (2558). **การบริหารจัดการองค์การตามทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์**. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น. (2557). **คู่มือการประเมินผลการปฏิบัติราชการ การประเมินผลการปฏิบัติราชการข้าราชการส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.
- เสน่ห์ จัยโต. (2560). **วิถีใหม่การบริหารยุทธศาสตร์สู่ความได้เปรียบในการแข่งขันอย่างยั่งยืน**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- อาภรณ์ ภูววิทยพันธุ์. (2554). **การจัดทำแผนพัฒนาบุคลากรรายบุคคล (พิมพ์ครั้งที่ 2)**. กรุงเทพฯ: พิมพ์ดีการพิมพ์.