

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ.2555-2559) ได้กำหนดยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นธรรมในสังคม โดยมีแนวทางที่สำคัญ ดังนี้

1. การสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมให้ทุกคนในสังคมไทยสามารถจัดการความเสี่ยงและสร้างโอกาสในชีวิตให้แก่ตนเอง
2. การจัดบริการทางสังคมให้ทุกคนตามสิทธิพึงมีพึงได้ เน้นการสร้างภูมิคุ้มกันระดับปัจเจกบุคคล และสร้างการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในการพัฒนาประเทศ
3. การสร้างเสริมพลังให้ทุกคนสามารถเพิ่มทางเลือกมาใช้ชีวิตในสังคมและสร้างการมีส่วนร่วมในเชิงเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองได้อย่างมีคุณค่าและศักดิ์ศรี
  - 3.1 เสริมสร้างพลังทางสังคมให้ทุกคนสามารถแสดงออกทางความคิดอย่างอิสระ
  - 3.2 เสริมสร้างความเข้มแข็งชุมชนให้สามารถจัดการปัญหาต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ
  - 3.3 ส่งเสริมให้ภาคเอกชนเป็นพลังร่วมในการพัฒนาสังคมไทย
  - 3.4 เสริมสร้างระบบบริหารราชการให้เข้มแข็งมีประสิทธิภาพในการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชน
4. เสริมสร้างความสัมพันธ์ของคนในสังคมให้แน่นแฟ้นเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน

นอกจากนี้ยุทธศาสตร์การวิจัยที่ 2 ในนโยบายและยุทธศาสตร์การวิจัยของชาติ (พ.ศ.2555-2559) กลยุทธ์ที่ 6 แผนงานวิจัยที่ 6.5 ได้มุ่งเน้นการวิจัยเกี่ยวกับนโยบายและยุทธศาสตร์การบริหารจัดการและการบริหารรัฐกิจที่มีประสิทธิภาพ

สภาพปัญหาการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี 3 ประการ กล่าวคือ ประการแรก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีปัญหาการบริหารเชิงยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ เสน่ห์ จุ้ยโต และคณะ (2550: 5) เรื่องแบบจำลององค์กรบริหารส่วนตำบลที่มุ่งเน้นกลยุทธ์ในการดำเนินงาน โดยนำ Balanced Scorecard มาประยุกต์ใช้โดยพบว่า องค์กรบริหารส่วนตำบลยังขาดการบริหารเชิงยุทธศาสตร์โดยการนำเอาดัชนีสมดุล (Balanced Scorecard) มาประยุกต์ใช้ รวมทั้งขาดการนำเอาองค์กรมุ่งเน้นกลยุทธ์ (The Strategy Focused Organization) และแผนที่กลยุทธ์ (Strategy Map) มาประยุกต์ใช้ในการบริหารยุทธศาสตร์ มีการดำเนินงานการบริหารยุทธศาสตร์ยังไม่สอดคล้องกับหลักการ แนวคิด ทฤษฎี การบริหารยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน มีการวิเคราะห์สถานการณ์ยังไม่ถูกต้องครบถ้วนและเป็นจริง มีการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ ค่านิยมหลัก ประเด็นยุทธศาสตร์ กลยุทธ์ วัตถุประสงค์ ตัวชี้วัด ค่าเป้าหมาย และโครงการริเริ่ม ยังไม่สอดคล้องสัมพันธ์กันอย่างบูรณาการเชิงเหตุผล (Logic) มีการดำเนินกลยุทธ์ไม่

เหมาะสม ทั้งการแปลงกลยุทธ์สู่การปฏิบัติ การออกแบบองค์การแบบหน่วยธุรกิจกลยุทธ์ (Strategic Business Unit: SBU) การให้ทุกคนทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกลยุทธ์ การสนับสนุนงบประมาณให้สอดคล้องกับกลยุทธ์ที่กำหนดไว้ รวมทั้งการใช้ภาวะผู้นำของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากสภาพปัญหาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการบริหารยุทธศาสตร์สู่การพัฒนาอย่างยั่งยืนจึงจำเป็นต้องมีการพัฒนาการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่การบริหารยุทธศาสตร์สู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน ประการที่สอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีปัญหาการบริหารองค์กรสมัยใหม่ ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ เสน่ห์ จัยโต (2554: 7) เรื่องการพัฒนาขีดสมรรถนะบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยพบว่าการดำเนินงานระบบรางวัลคุณภาพการจัดการภาครัฐ (Public Management Quality Award: PMQA) อยู่ในระดับปานกลาง ทั้งในด้านการนำองค์การ การวางแผนกลยุทธ์ การให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การวัดผล การวิเคราะห์และการบริหารความรู้ การบริหารทรัพยากรมนุษย์ การบริหารกระบวนการ และผลลัพธ์การดำเนินงานตามคำรับรองในการปฏิบัติราชการ จากสภาพปัญหาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการบริหารองค์กรสมัยใหม่ จึงจำเป็นต้องมีการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่การบริหารองค์กรสมัยใหม่ ประการที่สาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีปัญหาการบริหารทุนมนุษย์ ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ เสน่ห์ จัยโต และคณะ (2545: 7) เรื่องตัวชี้วัดการบริหารบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยพบว่าการบริหารทรัพยากรมนุษย์องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีการใช้ระบบอุปถัมภ์อยู่ในบางแห่ง การจัดหาทรัพยากรมนุษย์ การให้รางวัลทรัพยากรมนุษย์ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การธำรงรักษาป้องกันทรัพยากรมนุษย์ยังขาดกลไกและเครื่องมืออย่างดีพอ จึงส่งผลให้บุคลากรมีขีดความสามารถในการปฏิบัติงานยังไม่ดีพอ ขาดการทำงานมาตรฐานสูงอย่างมืออาชีพ (High Performance) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดการนำเอาระบบบริหารสมรรถนะมาใช้ (Competency Management) ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ เสน่ห์ จัยโต (2554: 137-139) เรื่องการพัฒนาขีดสมรรถนะบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ยังขาดการนำเอาระบบการบริหารสมรรถนะมาใช้ ทั้งการสรรหา การคัดเลือกบุคลากร การประเมินผลการปฏิบัติงาน การพัฒนาบุคลากรและการจ่ายค่าตอบแทน องค์การบริหารส่วนตำบลมีความต้องการพัฒนาสมรรถนะหลักใน 6 สมรรถนะ ประกอบด้วย จิตสำนึกบริการ ความรอบรู้ด้านวัฒนธรรมองค์การ การสร้างเครือข่ายและการมีส่วนร่วม จิตสำนึกประชาธิปไตย ความรอบรู้ด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และการทำงานเป็นทีม เทศบาลมีความต้องการพัฒนาสมรรถนะหลักใน 6 สมรรถนะ ประกอบด้วย จิตสำนึกบริการ คุณธรรมจริยธรรมและความรับผิดชอบต่อส่วนรวม การสร้างเครือข่ายและการมีส่วนร่วม การจัดการความขัดแย้งในชุมชน การคิดริเริ่มนอกกรอบ และการทำงานเป็นทีม องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีความต้องการพัฒนาสมรรถนะหลักใน 6 ด้าน ประกอบด้วย ความรอบรู้ด้านวัฒนธรรมองค์การ การคิดประดิษฐ์นวัตกรรมใหม่ การสร้างเครือข่ายและการมีส่วนร่วม การทำงานมุ่งผลสัมฤทธิ์ ความรอบรู้ด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และการทำงานเป็นทีม จากสภาพปัญหาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการบริหารทุนมนุษย์จึงจำเป็นต้องมีการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่การบริหารทุนมนุษย์

จากสภาพปัญหาการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการบริหารยุทธศาสตร์สู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน การบริหารองค์กรสมัยใหม่ และการบริหารทุนมนุษย์ที่กล่าวมาแล้ว รวมทั้งแผนพัฒนาเศรษฐกิจและ

สังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11(พ.ศ.2555-2559) ที่มุ่งเน้นเสริมสร้างระบบบริหารราชการให้เข้มแข็งมีประสิทธิภาพ ในการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชน และยุทธศาสตร์การวิจัยที่มุ่งเน้นการวิจัยเกี่ยวกับนโยบายและ ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการและการบริหารรัฐกิจที่มีประสิทธิภาพ ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะทำการวิจัย เรื่องการพัฒนาตัวแบบการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่องค์กรสมรรถนะสูง

### วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพปัจจุบันการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการบริหารยุทธศาสตร์สู่การ พัฒนาอย่างยั่งยืน ด้านการบริหารองค์กรสมัยใหม่ และด้านการบริหารทุนมนุษย์
2. เพื่อถอดบทเรียนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่บริหารประสบความสำเร็จ
3. เพื่อพัฒนาตัวแบบการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่องค์กรสมรรถนะสูง
4. เพื่อถ่ายทอดตัวแบบการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่องค์กรสมรรถนะสูง

### ขอบเขตการวิจัย

1. ในการวิจัยครั้งนี้ทำการศึกษาสภาพปัจจุบันการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน 3 ด้าน (เสนอที่ จุ้ยโต: 2554: 8) ดังนี้

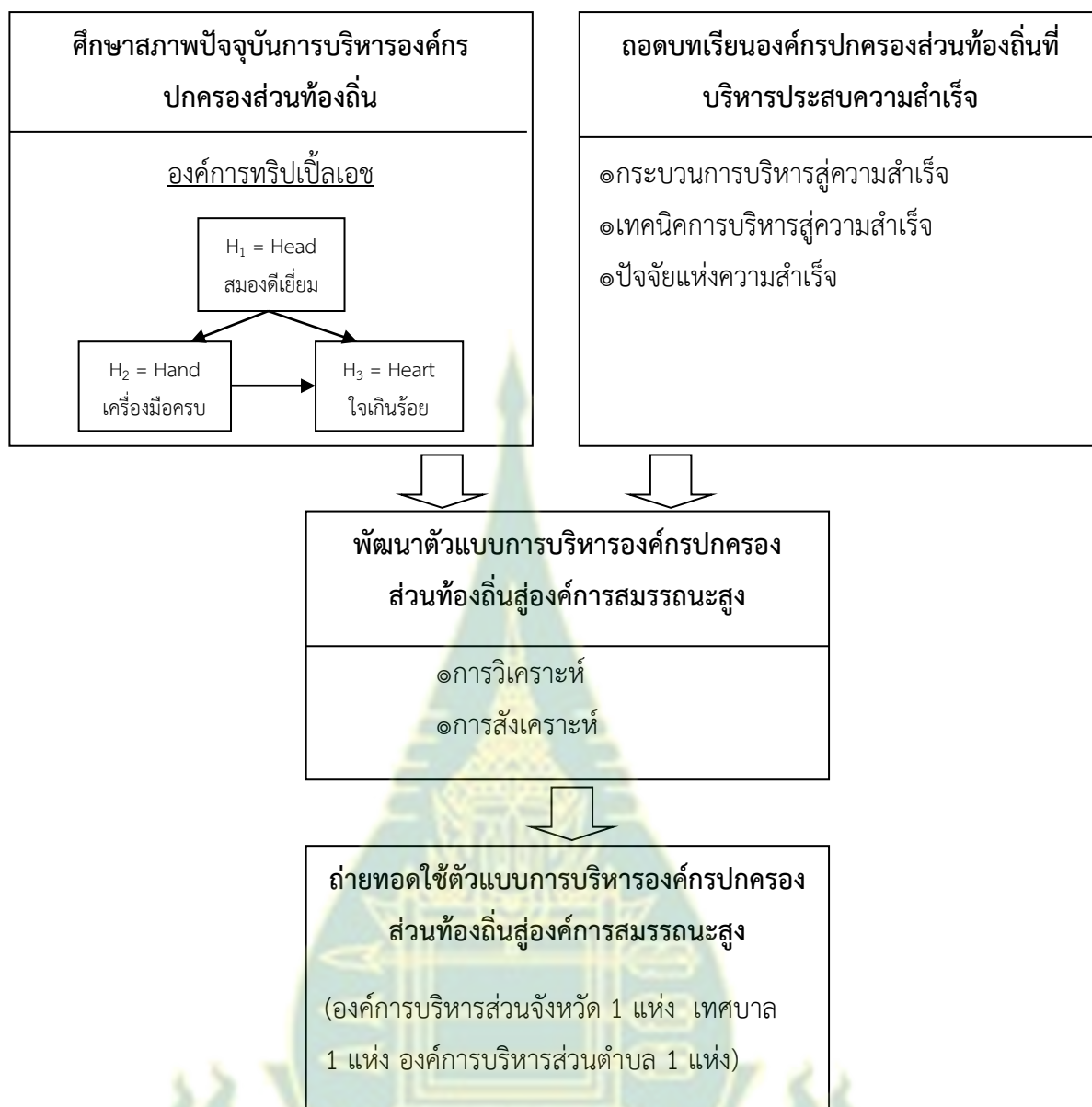
- 1.1 การบริหารยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน
- 1.2 การบริหารองค์กรสมัยใหม่
- 1.3 การบริหารทุนมนุษย์

2. ดำเนินการถอดบทเรียนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่บริหารประสบความสำเร็จ (Best Practice) ใน 3 ประการ ได้แก่ กระบวนการบริหารสู่ความสำเร็จ เทคนิคการบริหารสู่ความสำเร็จ และปัจจัยแห่ง ความสำเร็จ

3. พัฒนาตัวแบบการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่องค์กรสมรรถนะสูง
4. ดำเนินการถ่ายทอดตัวแบบการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่องค์กรสมรรถนะสูง ประกอบด้วย องค์กรบริหารส่วนจังหวัด 1 แห่ง เทศบาล 1 แห่ง และองค์กรบริหารส่วนตำบล 1 แห่ง

### กรอบแนวคิดการวิจัย

ผู้วิจัยได้กำหนดกรอบแนวคิดการวิจัย ดังภาพที่ 1



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย

### นิยามศัพท์

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ได้แก่ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล
2. การศึกษาสภาพปัจจุบันการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การศึกษาสภาพการดำเนินงานการบริหารปัจจุบันใน 3 เอช ประกอบด้วย H<sub>1</sub> = Head สมองดีเยี่ยม ได้แก่ การบริหารยุทธศาสตร์สู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน H<sub>2</sub> = Hand เครื่องมือครบ ได้แก่ การบริหารองค์การสมัยใหม่ และ H<sub>3</sub> = Heart ใจเกินร้อย ได้แก่ การบริหารทุนมนุษย์
3. องค์กรสมรรถนะสูง หมายถึง องค์กรที่มีขีดความสามารถสูงในการบริหารยุทธศาสตร์สู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน การบริหารองค์การสมัยใหม่และการบริหารทุนมนุษย์

4. ตัวแบบการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่องค์กรสมรรถนะสูง หมายถึง ตัวแบบการบริหารยุทธศาสตร์สู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน ประกอบด้วย 4 ประเด็นได้แก่ การวิเคราะห์สถานการณ์ การกำหนดกลยุทธ์ การดำเนินกลยุทธ์ และการประเมินกลยุทธ์ ตัวแบบการบริหารองค์กรสมัยใหม่ ประกอบด้วย 7 ประเด็นได้แก่ การนำองค์การ การวางแผนกลยุทธ์ การให้ความสำคัญผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การวัดผลการวิเคราะห์และการบริหารความรู้ การเน้นทรัพยากรบุคคล การบริหารกระบวนการ และผลลัพธ์ การดำเนินงาน และตัวแบบการบริหารทุนมนุษย์ ประกอบด้วย 7 ประเด็นได้แก่ การพัฒนาองค์การ การบริหารสมรรถนะทรัพยากรมนุษย์ การบริหารวัฒนธรรมองค์การ การบริหารสุขภาพและความปลอดภัย ดัชนีทรัพยากรมนุษย์ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์แนวใหม่ และการบริหารทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์

5. การถ่ายทอดตัวแบบการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่องค์กรสมรรถนะสูง หมายถึง การฝึกอบรมเพื่อถ่ายทอดตัวแบบให้กับผู้บริหารและบุคลากรขององค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 แห่ง เทศบาล 1 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล 1 แห่ง

#### ประโยชน์ที่ได้รับ

1. เป็นแนวทางในการปรับปรุงการบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลสู่องค์กรสมรรถนะสูง
2. มีตัวแบบการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่องค์กรสมรรถนะสูง ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้
3. องค์กรภาครัฐสามารถนำตัวแบบการบริหารไปประยุกต์ใช้ในการบริหารองค์กรสู่องค์กรสมรรถนะสูง ส่งผลทำให้ภาครัฐมีการพัฒนาอย่างยั่งยืน ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี

