

The Development of Organizational Competencies for Local Administrative Organization at Special Economic Zones

Charturon Thongwan

Ph.D. Candidate of Public Administration, Doctor of Philosophy Program,
Faculty of Humanities and Social Sciences, Khon Kaen University

Pornamrin Promgird

Associate Professor, Faculty of Humanities and Social Sciences, Khon Kaen University

Corresponding Author: chaturon@yahoo.com

Received: February 14, 2019 **Revised:** September 3, 2019 **Accepted:** September 20, 2019

Abstract

The objective of this research were: to study factors of organizational competencies for local administrative organizations in special economic zones; to find the appropriate organizational competencies model for local administrative organizations in special economic zones; and to develop factors or model of each appropriate variables and can use in development to organizational competencies. The approach of this research was a mixed method. The quantitative research was conducted by studying the population of chief executive officers and permanent secretaries of the local administrative organizations in special economic zones. The sample size of 82 local administrative organizations was drawn and resulted in 164 usable questionnaires. In the qualitative part, in-depth interviews of five key informants were conducted.

The research found four dimensions of local administrative organizations' organizational competencies including strategic managerial-based competencies, resources-based competencies, performance-based competencies and transformation-based competencies. The findings indicated that the overall the appropriateness of organizational competencies were high. When focusing on each individual dimension, the finding indicated that transformation-based competencies had maximum averaged ($\bar{X} = 4.08$) and performance-based competencies had minimum averaged ($\bar{X} = 3.90$). Core competency factor can be divided in to seven groups of factor including transformation-based competencies, strategic managerial- based competencies, performance-based competencies, human resources-based competencies, measurement and evaluation-based competencies, participation and equality-based competencies and motivation-based competencies.

Keywords: Organizational Competencies, Local Administrative Organizations, Special Economic Zones

การพัฒนาสมรรถนะองค์การขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

จาทูรนต์ ทองห้วน

นักศึกษาหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขารัฐประศาสนศาสตร์

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

พรอัมรินทร์ พรหมเกิด

รองศาสตราจารย์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

ผู้จัดทำบทความต้นฉบับ: chaturon@yahoo.com

ได้รับบทความ: 14 กุมภาพันธ์ 2562 ปรับปรุงแก้ไข: 3 กันยายน 2562 ตอบรับตีพิมพ์: 20 กันยายน 2562

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาองค์ประกอบสมรรถนะองค์การขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ เพื่อวัดระดับความเหมาะสมสมรรถนะองค์การ ในแต่ละด้านตามตัวแบบที่ได้ศึกษาและพัฒนาขึ้น และเพื่อพัฒนาองค์ประกอบหรือตัวแบบของตัวแปรแต่ละตัว ที่เหมาะสมและสามารถนำมาใช้ในการพัฒนาเป็นสมรรถนะองค์การขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ผู้วิจัยใช้ระเบียบวิธีวิจัยแบบผสมวิธี ประชากรเป้าหมายประกอบไปด้วย นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่อยู่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจำนวนรวมทั้งสิ้น 102 แห่ง ได้จำนวนกลุ่มตัวอย่างจำนวน 82 แห่ง ได้ข้อมูลที่มีความสมบูรณ์หลังการตรวจสอบแล้วจำนวน 164 ชุด และทำการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญที่ได้จากการเลือกแบบเจาะจง จำนวน 5 คน

ผลการวิจัยพบว่า ระดับความเหมาะสมของสมรรถนะองค์การขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ในภาพรวมอยู่ในระดับความเหมาะสม มาก ($\bar{X} = 4.00$) เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า ด้านการเปลี่ยนแปลง มีค่าเฉลี่ยสูงสุด ($\bar{X} = 4.08$) และด้านผลการดำเนินงาน มีค่าเฉลี่ยต่ำสุด ($\bar{X} = 3.90$) โดยองค์ประกอบของสมรรถนะสามารถจัดกลุ่มได้เป็น 7 องค์ประกอบ คือ ด้านการเปลี่ยนแปลง ด้านการจัดการเชิงยุทธศาสตร์ ด้านผลการดำเนินงาน ด้านการจัดการทรัพยากรมนุษย์ ด้านการวัดผลและประเมินผล บุคลากร ด้านการมีส่วนร่วมและความเสมอภาค และด้านการสร้างแรงจูงใจ มีความแปรปรวนสะสมร้อยละ 69.9

คำสำคัญ : สมรรถนะองค์การ, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

บทนำ

กลยุทธ์สำคัญอย่างหนึ่งของการส่งเสริมการค้าและการลงทุนเพื่อรองรับ AEC ก็คือ การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งจะครอบคลุมการพัฒนาด้านเศรษฐกิจทุกด้าน โดยจากข้อมูลของธนาคารโลกปี 2008 พบว่า เขตเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่กลุ่มประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และเอเชียใต้ จะดำเนินการโดยรัฐบาลหรืออยู่ภายใต้การมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องกับรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่น

ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จึงได้มีการริเริ่มแผนการพัฒนาเขตเศรษฐกิจ โดยเฉพาะบริเวณชายแดนในปี 2556 ในรูปแบบของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี โดยคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ได้ให้ความเห็นชอบพื้นที่ ที่มีศักยภาพเหมาะสมในการจัดตั้งเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ได้แก่ 1) เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก 2) เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหาร 3) เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสระแก้ว 4) เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสงขลา 5) เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตราด 6) เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษหนองคาย 7) เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษนราธิวาส 8) เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย 9) เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษนครพนม 10) เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษกาญจนบุรี โดยเน้นการตอบสนองต่อเป้าหมายการพัฒนาทั้งในด้านเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศในการเพิ่มความสามารถในการแข่งขัน เพิ่มการจ้างงาน และสร้างความเป็นอยู่ที่ดีให้ประชาชน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2558)

โดยจากการศึกษาวิจัยเรื่อง “แนวทางและมาตรการเพื่อการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษบริเวณพื้นที่แนวชายแดนของไทย” ของสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน) เมื่อปี 2558 พบว่า รูปแบบการบริหารจัดการของเขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศไทยนั้นมีรูปแบบ คือ มีคณะกรรมการร่วมจากตัวแทนของทั้งรัฐบาลกลาง ส่วนท้องถิ่น เอกชนและภาคประชาสังคม แต่จะเน้นการใช้สายการทำงานเดิมของจังหวัด คณะผู้วิจัยพบว่า การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษจะทำให้ความเป็นอยู่ดีขึ้น แต่การเข้ามาของคนต่างถิ่นจะทำให้การแข่งขันเพิ่มสูงขึ้นและประชาชนรวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ไม่สามารถปรับตัวเข้ากับสภาพเศรษฐกิจและสังคมใหม่ได้ นอกจากนั้นอาจเกิดปัญหาอาชญากรรม และยาเสพติดจากการที่แรงงานเคลื่อนย้ายเข้ามาในพื้นที่มากขึ้น ซึ่งรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยในปัจจุบันมีทิศทางของการพัฒนาการในด้านกฎหมายที่วางแนวทาง เพื่อพัฒนา ส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น แนวโน้มการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมืองของประเทศ มีทิศทางที่จะมีความหลากหลายและซับซ้อนมากขึ้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงจำเป็นที่จะต้องพัฒนาพื้นที่ให้ทันกับความเจริญที่จะเข้ามา แต่ด้วยขอบเขตอำนาจหน้าที่ ทรัพยากรที่มีอยู่ไม่ว่าจะเป็นรายได้หรือบุคลากรที่มีอยู่อย่างจำกัด การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเพื่อให้บริหารจัดการในรูปแบบที่เหมาะสม จึงมีความสำคัญที่จะต้องเร่งดำเนินการเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจให้ควบคู่ไปกับการพัฒนาบริหารจัดการท้องถิ่นและคุณภาพชีวิตของประชาชนที่จะหลั่งไหลเข้ามาในพื้นที่เพิ่มมากขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยจะต้องพัฒนาทั้งระบบและทุกมิติของพื้นที่ เพื่อให้เหมาะสมกับการบริหารจัดการ ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ บุญศรี พรหมมาพันธ์ และ เสน่ห์ จุ้ยโต (2550, น. 5) เรื่องแบบจำลององค์การบริหารส่วนตำบลที่มุ่งเน้นกลยุทธ์ในการดำเนินงาน โดยพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลยังขาดการบริหารเชิงยุทธศาสตร์ รวมทั้งขาดการนำเอาองค์การมุ่งเน้นกลยุทธ์และแผนที่กลยุทธ์ มาประยุกต์ใช้ในการบริหารยุทธศาสตร์ สอดคล้องกับงานวิจัยของ เสน่ห์ จุ้ยโต (2554, น. 7) เรื่องการพัฒนาขีดสมรรถนะบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดย

พบจำเป็นต้องมีการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่การบริหารองค์การสมัยใหม่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดการนำเอาระบบบริหารสมรรถนะมาใช้

จากบริบทการเปลี่ยนแปลงทางด้านโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคม ทั้งในระดับประเทศและในระดับภูมิภาค อันส่งผลผลักดันให้มีการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยเฉพาะที่เขตเศรษฐกิจพิเศษบริเวณชายแดน และจากสภาพปัญหาการบริหารงานของหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ต้องการระบบราชการที่มีสมรรถนะและต้องเป็นสมรรถนะที่เหมาะสมที่รับกับเขตเศรษฐกิจพิเศษ จึงก่อให้เกิดความสนใจแก่ผู้วิจัย ที่จะศึกษาวิจัยในเรื่อง “การพัฒนาสมรรถนะองค์การขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ” เพื่อต้องการรู้ว่าตัวแบบสมรรถนะองค์การขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรจะมีโครงสร้างสมรรถนะองค์การเป็นอย่างไร มีตัวแปรที่สำคัญอะไรบ้างที่เป็นองค์ประกอบ ทั้งหมดนี้เพื่อที่จะนำไปสู่การหาตัวแบบสมรรถนะองค์การที่เหมาะสมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ผลการศึกษาวิจัยนี้ผู้วิจัยเห็นว่าจะจะเป็นประโยชน์ต่อไปสำหรับการพัฒนาทางวิชาการ และเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อนโยบายในการที่จะใช้กำหนดเป็นแนวทางการพัฒนาสมรรถนะองค์การขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษต่อไป

คำถามการวิจัย

1. ตัวแบบสมรรถนะที่มีความเหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษควรมีลักษณะ เป็นอย่างไร มีตัวแปรสำคัญอะไรบ้างที่เป็นองค์ประกอบ
2. องค์ประกอบของสมรรถนะองค์การใดบ้าง ที่มีความเหมาะสมและซึ่งสามารถนำมาใช้ในการพัฒนา เป็นสมรรถนะองค์การขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาองค์ประกอบสมรรถนะองค์การขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ
2. เพื่อวัดระดับความเหมาะสมสมรรถนะองค์การขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ในแต่ละด้านตามตัวแบบที่ได้ศึกษาและพัฒนาขึ้น
3. เพื่อพัฒนาองค์ประกอบและตัวแบบของตัวแปรแต่ละตัว ที่เหมาะสมและสามารถนำมาใช้ในการพัฒนาเป็นสมรรถนะองค์การขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

แนวคิดทฤษฎีที่ใช้

แนวคิดตัวแบบสมรรถนะองค์การขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ศึกษามององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะที่เป็นองค์การ คือ องค์การภาครัฐซึ่งผู้ศึกษาได้นำเสนอตัวแบบที่เห็นว่า มีความน่าสนใจและมีความสำคัญต่อการนำเสนอครั้งนี้ ดังต่อไปนี้

1. ตัวแบบสมรรถนะองค์การเพื่อความได้เปรียบในการแข่งขันที่ยั่งยืน Lado et al. (1992: 77-91) ได้เสนอตัวแบบสมรรถนะองค์การ ซึ่งพัฒนาขึ้นจากทฤษฎีสภาพแวดล้อมนิยัตินิยม (Environmental

Determinism) หรือแนวคิดภาวะแวดล้อมต้องเป็นไปตามธรรมชาติ ซึ่งเป็นทฤษฎีที่ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดของทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ยุคคลาสสิก (Neoclassical Economic Theory) ที่ให้ความสำคัญกับสภาพแวดล้อมขององค์การว่าเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อผลการดำเนินงานขององค์การ ทฤษฎีการจัดการเชิงยุทธศาสตร์ และทฤษฎีฐานทรัพยากรองค์การ Lado et al. เรียกตัวแบบที่พัฒนาขึ้นมาว่า ตัวแบบสมรรถนะองค์การเพื่อความได้เปรียบในการแข่งขันที่ยั่งยืน ตัวแบบดังกล่าวมีองค์ประกอบที่เป็นสมรรถนะองค์การในแต่ละด้าน โดยแบ่งเป็น 5 มิติ คือสมรรถนะด้านการจัดการและการเน้นยุทธศาสตร์ สมรรถนะด้านทรัพยากร สมรรถนะด้านผลผลิต สมรรถนะด้านการเปลี่ยนแปลง และสภาพแวดล้อม

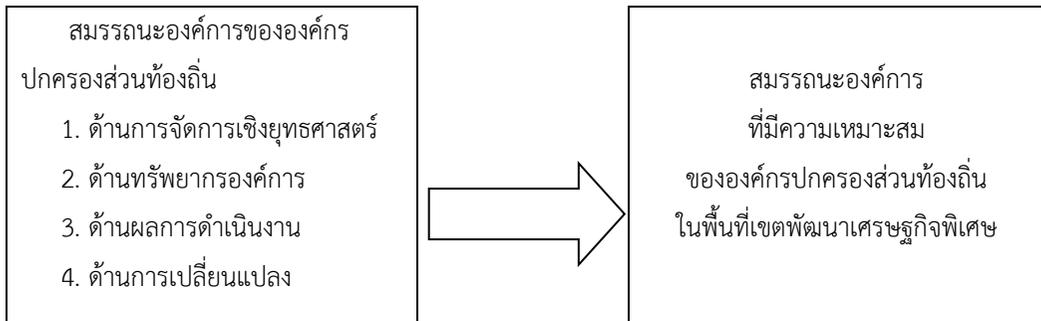
2. ตัวแบบสมรรถนะของหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น Hikderbrand and Grindle (1994) นักวิชาการจากมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด ได้ทำการศึกษาวิจัยในโครงการของ UNDP เรื่อง Building Sustainable Capacity: Challenges for the Public Sector การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้มีเป้าหมายที่สำคัญคือ ต้องการประเมินและค้นหาแนวทางที่จะเสริมสร้างสมรรถนะที่มีประสิทธิภาพ เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนในประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายในการศึกษาค้นคว้านี้ คณะผู้วิจัยได้พัฒนาตัวแบบสมรรถนะองค์การภาครัฐขึ้น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ถือว่าเป็นองค์การของภาครัฐรูปแบบหนึ่ง โดยตัวแบบดังกล่าวได้แบ่งสมรรถนะออกเป็น 5 มิติ คือ 1) สภาพแวดล้อมการปฏิบัติงาน (The Action Environment) 2) บริบทเชิงสถาบันของหน่วยงานภาครัฐ (The Institutional Context of the Public Sector) 3) เครือข่ายงาน (The Task Network) 4) สมรรถนะด้านองค์การ (Organization) และ 5) ทรัพยากรมนุษย์ (Human Resources)

3. ตัวแบบสมรรถนะด้านการจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น Zwanikken (1995) ได้ทำการศึกษาวิจัยในโครงการของ UNDP/MDGM เรื่อง Sierra Leone: December 1994 Public Sector Management Capacity Assessment & Decentralization Mission ในการศึกษาครั้งนี้ Zwanikken ได้พัฒนารอบความคิดในการวัดสมรรถนะการจัดการภาครัฐ (PSMCA Model) ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ถือว่าเป็นองค์การของภาครัฐรูปแบบหนึ่ง โดยผู้วิจัยได้แบ่งสมรรถนะออกเป็น 5 มิติ คือ 1) สมรรถนะด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ 2) สมรรถนะด้านโครงสร้างองค์การ 3) สมรรถนะด้านโครงสร้างและปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์การ 4) สมรรถนะด้านสภาพแวดล้อมเชิงสถาบัน 5) สมรรถนะด้านสภาพแวดล้อมในการปฏิบัติงาน

4. ตัวแบบรวมสมรรถนะที่สมบูรณ์ Escrig – Tena and Bou-Lluser (2005) ในงานวิจัยเรื่อง “A Model for Evaluating Organizational Competencies: An Application in the Context of a Quality Management Initiative.” โดยงานวิจัยดังกล่าว ได้มุ่งเน้นศึกษาสมรรถนะองค์การในบริบทขององค์การที่มีการจัดการเชิงคุณภาพ (Quality Management: QM) อีกทั้งเน้นการวิเคราะห์ความน่าเชื่อถือและความถูกต้องของมาตรวัดผลลัพธ์ โดยตัวแบบดังกล่าว คณะผู้วิจัยเรียกว่าตัวแบบรวมสมรรถนะที่สมบูรณ์ (Aggregate Model of the Wealth of Competencies) ได้แบ่งสมรรถนะองค์การออกเป็น 4 ด้าน คือ สมรรถนะด้านการจัดการ (Managerial Competencies) สมรรถนะด้านทรัพยากรหรือปัจจัยนำเข้า (Input-based Competencies) สมรรถนะด้านการเปลี่ยนแปลง (Transformation-based Competencies) และ สมรรถนะด้านผลผลิต (Output-based Competencies)

กรอบแนวคิดการศึกษา

จะเห็นได้ว่าจากการทบทวนวรรณกรรมแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับสมรรถนะองค์กร ผู้ศึกษาเห็นว่าค่านิยมของสมรรถนะองค์กรที่ให้ไว้โดย Lado et al. (1992: 82) เป็นค่านิยมที่อธิบายแนวคิดของสมรรถนะองค์กรที่จะใช้ในการศึกษาครั้งนี้ได้ค่อนข้างครอบคลุม ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงจะยึดถือเอาค่านิยมดังกล่าว เป็นแนวทางในการนำเสนอกระบวนการที่ค้นเบื่องต้นที่สร้างขึ้นซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้



ภาพที่ 1 กระบวนการที่ค้นเบื่องต้นในการพัฒนาสมรรถนะองค์กรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

วิธีดำเนินการวิจัย

1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

การดำเนินการวิจัยครั้งนี้ ใช้ระเบียบวิธีวิจัยแบบผสมผสานวิธี (Mixed Method Research) ประกอบด้วย การวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative research) และการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) โดยประชากรและกลุ่มตัวอย่างของการวิจัยในแต่ละแบบจะประกอบไปด้วย

การวิจัยเชิงปริมาณ

1.1. ในการศึกษาครั้งนี้ หน่วยในการวิเคราะห์ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชากร (Population) ที่ใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ประกอบไปด้วย นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่อยู่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ รวมทั้งหมด 10 จังหวัด ได้แก่ 1) จังหวัดตาก 2) จังหวัดมุกดาหาร 3) จังหวัดสระแก้ว 4) จังหวัดตราด 5) จังหวัดสงขลา 6) จังหวัดหนองคาย 7) จังหวัดนครราชสีมา 8) จังหวัดเชียงราย 9) จังหวัดนครพนม และ 10) จังหวัดกาญจนบุรี ซึ่งมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งสิ้น 102 แห่ง

1.2 กลุ่มตัวอย่าง (Sample) ที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ใช้สูตรในการกำหนดกลุ่มตัวอย่างของ Taro Yamane (สุวิมล ติรกานันท์, 2546, น. 164) โดยกำหนดความเชื่อมั่นที่ 95 % จะได้กลุ่มตัวอย่าง เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งสิ้น จำนวน 82 แห่ง จำนวน 164 ราย ใช้วิธีการสุ่มแบบชั้นภูมิ และสุ่มแบบง่าย โดยทำการจัดส่งแบบสอบถามทางไปรษณีย์ไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวนแห่งละ 2 ชุด

การวิจัยเชิงคุณภาพ

ทำการสัมภาษณ์เชิงลึก (In – Depth Interview) ผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญ (Key Informants) เป็นการเลือกผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญแบบเจาะจง (Purposive Sampling) เป็นผู้ทรงคุณวุฒิรวมถึงผู้แทนจากหน่วยงานจำนวน 5 คน ประกอบด้วย นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นักวิชาการและผู้ที่เกี่ยวข้อง

2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

2.1 การวิจัยเชิงปริมาณ ใช้แบบสอบถาม โดยแบบสอบถามแบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 เป็นแบบสอบถามเกี่ยวกับข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม มีลักษณะเป็นแบบสำรวจรายการ (Check list) ประกอบด้วย เพศ อายุ สถานภาพสมรส ระดับการศึกษา ประสบการณ์การทำงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ปฏิบัติงาน ส่วนที่ 2 เป็นแบบสอบถามเกี่ยวกับการพัฒนาสมรรถนะองค์กร จำนวน 34 ข้อ ดังนี้ ด้านการจัดการเชิงยุทธศาสตร์จำนวน 6 ข้อ ด้านทรัพยากรองค์การ จำนวน 15 ข้อ ด้านผลการดำเนินงาน จำนวน 6 ข้อ ด้านการเปลี่ยนแปลง จำนวน 7 ข้อ โดยแบบสอบถามมีลักษณะเป็นมาตราวัดส่วนประมาณค่าของลิเคิร์ต (Likert, R.,1984 :Rating Scale) โดยแบ่งเป็น 5 ระดับ โดยกำหนดค่าน้ำหนักของคะแนน 5 ระดับ ดังนี้ 5 หมายถึง เหมาะสมมากที่สุด 4 หมายถึง เหมาะสมมาก 3 หมายถึง เหมาะสมปานกลาง 2 หมายถึง เหมาะสมน้อย 1 หมายถึง เหมาะสมน้อยที่สุด ส่วนที่ 3 เป็นแบบสอบถามข้อเสนอแนะ โดยมีลักษณะเป็นแบบคำถามปลายเปิด

2.2 การวิจัยเชิงคุณภาพ ใช้แบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-structured Interview Protocol) เป็นแบบสัมภาษณ์ปลายเปิด เพื่อที่จะทราบถึงวิธีการเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมีการพัฒนาสมรรถนะองค์กรตามองค์ประกอบ 4 ด้าน คือ ด้านการจัดการเชิงยุทธศาสตร์ ด้านทรัพยากรองค์การ ด้านผลการดำเนินงาน และด้านการเปลี่ยนแปลง

จากนั้น นำเครื่องมือให้ผู้เชี่ยวชาญ 3 ท่านที่มีความรู้และประสบการณ์ เพื่อพิจารณาและตรวจสอบความเที่ยงตรงของเนื้อหา (Content validity) ทั้งนี้ผู้วิจัยได้วิเคราะห์ดัชนีความสอดคล้อง (IOC) ได้ เท่ากับ 0.98 และได้นำเครื่องมือที่ได้ปรับปรุงแล้วไปทดลองใช้ (Try out) กับกลุ่มประชากรที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานที่ไม่ได้เป็นกลุ่มที่เลือกเป็นกลุ่มตัวอย่าง แล้วนำข้อมูลไปหาความเชื่อมั่น (Reliability) โดยการหาค่าสัมประสิทธิ์แอลฟาของครอนบาค (Cronbach 's Alpha) (ศุภชัย ยาวะประภาษ, 2544, น. 8-11) ได้ค่าระดับความเชื่อมั่นของแบบสอบถามเท่ากับ 0.96

3. สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล

1. สถิติเชิงพรรณนา (descriptive statistic) ได้แก่ อัตราส่วนร้อยละ (percentage) ค่าความถี่ (frequency) ค่าเฉลี่ยเลขคณิต (arithmetic mean) และค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (standard deviation) ใช้สำหรับอธิบายลักษณะข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับองค์ประกอบส่วนบุคคล

2. ใช้การวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงสำรวจ (Exploratory Factor Analysis หรือ EFA) โดยใช้เครื่องคอมพิวเตอร์ประมวลผล ด้วยโปรแกรมสำเร็จรูป SPSS (Statistical Package for the Social Sciences)

3. การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเอกสาร ใช้วิธีการวิเคราะห์เอกสารเนื้อหา (Content Analysis) นำเสนอข้อมูลด้วยวิธีการพรรณนา ส่วนข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ (Interview) ใช้วิธีการวิเคราะห์แบบอุปนัย (Analytic Induction)

ผลการวิจัย

ข้อมูลสถานภาพทั่วไปของประชากรกลุ่มศึกษา

ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม ผลการศึกษา พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เป็นชาย จำนวน 125 คน คิดเป็นร้อยละ 76.2 มีอายุ 41-50 ปี จำนวน 65 คน คิดเป็นร้อยละ 39.6 มีสถานภาพสมรส จำนวน 135 คน คิดเป็นร้อยละ 82.3 มีระดับการศึกษาสูงกว่าปริญญาตรี จำนวน 90 คน คิดเป็นร้อยละ 54.9 มีประสบการณ์การทำงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 16-20 ปี จำนวน 56 คน คิดเป็นร้อยละ 34.1 และขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่มีขนาดกลาง จำนวน 148 คน คิดเป็นร้อยละ 90.2

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับสมรรถนะองค์การขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

ระดับความเหมาะสมของสมรรถนะองค์การขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ในภาพรวมอยู่ในระดับความเหมาะสม มาก ($\bar{X} = 4.00$) เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ด้านการเปลี่ยนแปลง มีค่าเฉลี่ยสูงสุด ($\bar{X} = 4.08$) รองลงมา คือ ด้านการจัดการเชิงยุทธศาสตร์ ($\bar{X} = 4.07$) รองลงมา คือ ด้านทรัพยากรองค์การ ($\bar{X} = 3.94$) และด้านผลการดำเนินงาน มีค่าเฉลี่ยต่ำสุด ($\bar{X} = 3.90$) เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านสรุปได้ดังนี้

1. ด้านการจัดการเชิงยุทธศาสตร์ พบว่า ของความเหมาะสมของตัวแปรที่ใช้วัดสมรรถนะองค์การขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ในด้านการจัดการเชิงยุทธศาสตร์ในภาพรวมมีระดับความเหมาะสมมาก ($\bar{x} = 4.07$) เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า ให้ความสำคัญกับการปฏิบัติงานและการใช้งบประมาณที่ตรงกับวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ มีค่าเฉลี่ยสูงสุด และมีการประเมินผลความสำเร็จในการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ที่ได้กำหนดไว้ มีค่าเฉลี่ยต่ำสุด ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า สมรรถนะด้านการจัดการเชิงยุทธศาสตร์ประกอบด้วยความสามารถที่โดดเด่นของผู้นำเชิงยุทธศาสตร์และองค์การที่จะทำวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ให้ชัดเจน สื่อสารวิสัยทัศน์ดังกล่าวให้ทั่วถึงทั้งองค์กร ส่งเสริมให้สมาชิกในองค์กรช่วยกันทำวิสัยทัศน์ดังกล่าวนั้นให้เป็นจริงทางการปฏิบัติ

2. ด้านทรัพยากรองค์การ พบว่า ระดับของความเหมาะสมของตัวแปรที่ใช้วัดสมรรถนะองค์การขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ในด้านทรัพยากรองค์การในภาพรวมมีระดับความเหมาะสมมาก ($\bar{x} = 3.94$) เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า มีการจัดทำรายงานการเงินประจำปี มีค่าเฉลี่ยสูงสุด และสามารถพิจารณางบประมาณได้ตามแผนที่กำหนดโดยที่ไม่มีการโอนหรือเปลี่ยนแปลงประเภทงบประมาณจากที่กำหนด มีค่าเฉลี่ยต่ำสุด ผู้วิจัยเห็นว่า ทรัพยากรมนุษย์เป็นปัจจัยที่มีความผันแปรสูงต่อการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าทรัพยากรองค์การด้านอื่น ๆ ทั้งนี้เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง

จะมีความสามารถในการได้มาและใช้ทรัพยากรที่แตกต่างกัน อีกทั้งทรัพยากรมนุษย์ โดยทฤษฎีก็มีความเชื่อว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อผลการดำเนินงานขององค์กร

3. ด้านผลการดำเนินงาน พบว่า ระดับของความเหมาะสมของตัวแปรที่ใช้วัดสมรรถนะองค์กรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ในด้านผลการดำเนินงานในภาพรวมมีระดับความเหมาะสมมาก ($\bar{x} = 3.90$) เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า มีผลสำเร็จในการบรรลุเป้าหมายตามข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีมากกว่าร้อยละ 80 มีค่าเฉลี่ยสูงสุด และไม่มีข้อทักท้วงเรื่องการใช้จ่ายงบประมาณจาก สตง./จังหวัด/สท. หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีค่าเฉลี่ยต่ำสุด ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Nutt and Backoff (1992, p.11) ที่ว่าผลการดำเนินงานเป็นผลสะท้อนให้เห็นถึงความสำเร็จขององค์กรในการปฏิบัติงาน ซึ่ง Bernadin, Kane, Ross, Spina and Johnson (2005, p.462) ก็มองว่าผลการดำเนินงานก็คือผลลัพธ์ของการทำงานเนื่องจากผลการดำเนินงานเป็นสิ่งที่เชื่อมโยงถึงเป้าหมายยุทธศาสตร์ขององค์กร ความพึงพอใจของลูกค้าและการเกิดผลทางเศรษฐกิจ เช่นเดียวกับที่ Hornby (2000, p.978) มองว่าผลการดำเนินงานเป็นการวัดการบรรลุความสำเร็จการจัดการ การดำเนินการ และการประมาณการบางสิ่งบางอย่างที่ได้กำหนดและได้ดำเนินการลงไป

4. ด้านการเปลี่ยนแปลง พบว่าระดับของความเหมาะสมของตัวแปรที่ใช้วัดสมรรถนะองค์กรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ในด้านการเปลี่ยนแปลงในภาพรวมมีระดับความเหมาะสมมาก ($\bar{x} = 4.08$) เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า มีการดำเนินงานที่ยึดหลักคุณธรรม มีค่าเฉลี่ยสูงสุด และการมีการดำเนินงานที่ยึดหลักความเสมอภาค มีค่าเฉลี่ยต่ำสุด ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า การมีส่วนร่วมและความเสมอภาค เป็นสิ่งที่มีความสำคัญและมีความจำเป็น ซึ่งสอดคล้องกับองค์การสหประชาชาติ ที่ได้กำหนดองค์ประกอบของธรรมาภิบาลไว้โดยมีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ 1) การมีส่วนร่วม ซึ่งหมายถึงการมีส่วนร่วมของสาธารณชนในการแก้ปัญหาปัญหาร่วมกัน การมีส่วนร่วมนั้นจะทำให้ประชาชนมีความภาคภูมิใจในสิ่งที่เกิดขึ้นจากการที่ตนเองได้มีส่วนร่วม การมีส่วนร่วมนั้นสามารถทำได้ทั้งในทางตรงและทางอ้อม มีส่วนร่วมโดยตรงก็คือเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมโดยอ้อมก็คือการกระทำโดยผ่านสถาบันหรือผู้แทนตามระบอบประชาธิปไตย 2) ความเสมอภาค ซึ่งความเสมอภาคเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ประชาชนทุกคนทุกคนพึงได้รับจากฝ่ายปกครองหรือฝ่ายบริหาร ดังนั้นการจัดให้บริการสาธารณะของฝ่ายบริหารจะต้องคำนึงถึงความเสมอภาค

จากการวิจัยสมรรถนะองค์กรที่มีความเหมาะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ โดยภาพรวม ทั้ง 4 สมรรถนะ ประกอบด้วย 34 สมรรถนะย่อย มีความเหมาะสมอยู่ในระดับมาก และผลการวิเคราะห์จะพบว่ามีเพียง 7 องค์ประกอบ เท่านั้น ที่มีค่า Eigenvalue มากกว่า 1 จึงสรุปได้ว่า สามารถได้จำนวนองค์ประกอบทั้งหมด 7 องค์ประกอบ คือ องค์ประกอบที่ 1 ด้านการเปลี่ยนแปลง องค์ประกอบที่ 2 ด้านการจัดการเชิงยุทธศาสตร์ องค์ประกอบที่ 3 ด้านผลการดำเนินงาน องค์ประกอบที่ 4 ด้านการจัดการทรัพยากรมนุษย์ องค์ประกอบที่ 5 ด้านการวัดผลและประเมินผลบุคลากร องค์ประกอบที่ 6 ด้านการมีส่วนร่วมและความเสมอภาค องค์ประกอบที่ 7 ด้านการสร้างแรงจูงใจ

ผลการวิจัยเชิงคุณภาพ

1. ท่านมีวิธีการอย่างไรเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมีการพัฒนาสมรรถนะองค์การตามองค์ประกอบ 4 ด้าน ดังต่อไปนี้

1) ด้านการจัดการเชิงยุทธศาสตร์ องค์การควรมีสมรรถนะอย่างไรและมีการพัฒนาอย่างไร ผลการศึกษาพบว่า ยุทธศาสตร์นั้นจะเป็นแผนแม่บทหลักในการพัฒนาท้องถิ่นเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้เป็นแนวทางในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ นอกจากนี้ยุทธศาสตร์จะใช้เป็นกรอบในการจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรอื่น ๆ ของท้องถิ่น เพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาอย่างมีเอกภาพให้บรรลุเป้าหมาย โดยจะต้องอาศัยการประสานความร่วมมือจากหลายภาคส่วน ภายใต้ระบบประชาธิปไตย คือ ความร่วมมือของภาครัฐภาคเอกชน ภาคประชาชนและประชาสังคม จะสามารถขับเคลื่อนการพัฒนาได้อย่างต่อเนื่องและบูรณาการ เพราะฉะนั้นแผนยุทธศาสตร์ควรมีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาภาค แผนพัฒนาภูมิภาค รวมถึงแผนพัฒนาจังหวัด นอกจากนี้หากพิจารณาในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของท้องถิ่นจะเห็นอัตลักษณ์ (Identity) ที่โดดเด่นซ่อนอยู่ซึ่งในแต่ละท้องถิ่นจะแตกต่างกันไป

2) ด้านทรัพยากรองค์การ องค์การควรมีสมรรถนะอย่างไรและมีการพัฒนาอย่างไร ความสามารถในการจัดการด้านการเงิน ผลการศึกษาพบว่า เนื่องจากการบริหารงานของท้องถิ่นจะต้องมีความเป็นอิสระทางการคลังและงบประมาณที่เพียงพอ เพื่อช่วยให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินงานได้อย่างอิสระ และเพิ่มบทบาทในการบริการสาธารณะและลดบทบาททางการคลังและงบประมาณของส่วนกลางจะเป็นหลักประกันต่อผลสัมฤทธิ์การกระจายอำนาจ เพื่อปรับเปลี่ยนและลดบทบาทของส่วนกลางที่จะมีความชอบธรรมในการสั่งการและควบคุม เพราะเป็นเจ้าของทรัพยากร มาเป็นการกำกับและตรวจสอบให้การบริหารการคลังและงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีมาตรฐานแทน ความสามารถในการจัดการทรัพยากรมนุษย์ ผลการศึกษาพบว่า ไม่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใดที่มีการวางแผนทรัพยากรมนุษย์โดดเด่นหรือแตกต่างกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งอื่น เพราะทั้งหมดต้องดำเนินการตามแนวทางที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยกำหนดผ่านทางหนังสือสั่งการ ซึ่งการทำแผนอัตรากำลัง มีลักษณะเหมือนพิธีการมากกว่าเป็นการทำตามหลักวิชาการที่มีเทคนิควิธีการวิเคราะห์ และจัดทำที่เหมาะสม ในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ต้องมีการทำนายความต้องการในอนาคตได้ ซึ่งจะต้องสัมพันธ์กับทิศทางและแผนงานขององค์กรตลอดจนกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่คาดว่าจะมีในอนาคต เพื่อที่จะคาดการณ์ได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความต้องการบุคลากรตำแหน่งใด จำนวนเท่าไร เมื่อใด

3) ด้านผลการดำเนินงาน องค์การควรมีสมรรถนะอย่างไรและมีการพัฒนาอย่างไร ผลการศึกษา พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยนั้นจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายโดยอิงหลักกฎหมายในการบริหาร ในที่นี้ หมายถึงกฎหมายระเบียบภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น “ต้องปฏิบัติ” และภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น “ควรปฏิบัติ” เพราะฉะนั้นในการพัฒนาสมรรถนะในด้านผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษควรที่จะต้องมีการกำหนดความรับผิดชอบและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มี 3 ส่วนที่ชัดเจน คือ ส่วนที่ 1 ส่วนที่เป็นภารกิจพื้นฐานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ส่วนที่ 2 ส่วนที่เป็นภารกิจ/อำนาจหน้าที่ ที่เกิดจากมีกฎหมายอื่นกำหนดไว้ให้เป็นขององค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น และส่วนที่ 3 ส่วนที่เป็นภารกิจเสริมหรือภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเลือกที่จะทำเพิ่มเติมได้ (ทั้งที่เกิดจากภารกิจที่รัฐถ่ายโอนมาให้ หรือเกิดจากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร้องขอให้มีการถ่ายโอน และรวมถึงภารกิจที่เกิดจากการริเริ่มเสนอขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง) ซึ่งมีได้หลากหลายประเภทขึ้นอยู่กับสภาพความจำเป็นของแต่ละพื้นที่ ยิ่งเป็นพื้นที่ ที่อยู่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ อาทิ การส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิต การพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจ และการดูแลจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น ทั้งนี้ โดยให้อิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเลือกทำหรือไม่ทำ และมีอิสระในการเลือกวิธีดำเนินงานเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ในการดำเนินภารกิจนั้น ๆ

4) ด้านการเปลี่ยนแปลง องค์กรควรมีสมรรถนะอย่างไรและมีพัฒนาอย่างไร จากการสัมภาษณ์เชิงลึก พบว่า ในปัจจุบัน การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ได้กระจายตัวออกไปอย่างกว้างขวางในสังคมไทย และส่งผลประการสำคัญในการผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐ รวมทั้งเกิดข้อเรียกร้องเรื่องการกระจายอำนาจในประเด็นต่าง ๆ แต่การมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน โดยมากเป็นการมีส่วนร่วมแบบการรับทราบการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Inform) ซึ่งนับว่าเป็นการมีส่วนร่วมในระดับที่ต่ำเกือบจะที่สุด การมีส่วนร่วมที่แท้จริงนั้น ประชาชนต้องมีความสมัครใจและมีส่วนในการร่วมรับผิดชอบในการตัดสินใจตั้งแต่ การร่วมกระบวนการวางแผน ร่วมการดำเนินกิจกรรม ร่วมใช้ประโยชน์จากกิจกรรม และร่วมได้รับประโยชน์จากกิจกรรม ซึ่งรูปแบบการมีส่วนร่วมในปัจจุบันยังไม่ก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมที่แท้จริงในฐานะพลเมือง (Citizenship)

อภิปรายผล

ในการศึกษาวิจัยเรื่อง การพัฒนาสมรรถนะองค์กรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ สามารถอภิปรายผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์การวิจัย ได้ดังนี้

1. วัตถุประสงค์ข้อที่ 1 เพื่อศึกษาองค์ประกอบสมรรถนะองค์กรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ เพื่อตอบวัตถุประสงค์ดังกล่าว ผู้วิจัยได้ทำการทบทวนวรรณกรรม แนวคิดและทฤษฎีที่เป็นพื้นฐานความคิดของสมรรถนะองค์กร โดยแนวคิดเกี่ยวกับสมรรถนะจะเน้นให้ความสำคัญถึงองค์ประกอบต่าง ๆ ขององค์กร ที่จะป็นปัจจัยทำให้้องค์การมีขีดความสามารถสูง องค์กรต่าง ๆ จึงพยายามที่จะพัฒนาทรัพยากรและความสามารถขององค์กร บนพื้นฐานของสิ่งที่เรียกว่า สมรรถนะ (Barney, 1991, p.102; Grant, 1991, p.117; Peteraf, 1993, p.181) โดยแนวคิดเกี่ยวกับสมรรถนะองค์กรในสาขาการจัดการเชิงยุทธศาสตร์ยุคเริ่มต้นนั้น มองสมรรถนะองค์กรว่า เป็นปัจจัยที่มีผลต่อการเจริญเติบโตขององค์กร ปัจจัยดังกล่าว แบ่งเป็นปัจจัยภายในขององค์กรและปัจจัยภายนอกองค์กร ผลการศึกษาสรุปได้ว่า องค์ประกอบสมรรถนะองค์กรมีตัวแปรที่สำคัญ ประกอบด้วย สมรรถนะด้านการจัดการเชิงยุทธศาสตร์ สมรรถนะด้านทรัพยากรองค์กร สมรรถนะด้านผลการดำเนินงาน และสมรรถนะด้านการเปลี่ยนแปลง เมื่อพิสูจน์กับข้อมูลเชิงประจักษ์ พบว่า ตัวแบบสมรรถนะองค์กรดังกล่าว มีความสอดคล้องกลมกลืนกับข้อมูลเชิงประจักษ์

2. วัตถุประสงค์ข้อที่ 2 เพื่อวัดระดับความเหมาะสมสมรรถนะองค์กรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ในแต่ละด้านตามตัวแบบที่ได้ศึกษาและพัฒนาขึ้น ผลการศึกษา สรุปได้ว่า

ระดับความเหมาะสมสมรรถนะองค์การขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ในแต่ละด้านตามตัวแบบที่ได้ศึกษาและพัฒนาขึ้น อยู่ในระดับความเหมาะสมมาก ในทุกด้าน

3. วัตถุประสงค์ข้อที่ 3 เพื่อพัฒนาองค์ประกอบและตัวแบบของตัวแปรแต่ละตัว ที่เหมาะสมและสามารถนำมาใช้ในการพัฒนาเป็นสมรรถนะองค์การขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ เมื่อวิเคราะห์องค์ประกอบแล้ว มีความแปรปรวนสะสม ร้อยละ 69.95 แสดงว่า มีความแปรปรวนระหว่างตัวแปรที่ใช้อธิบายองค์ประกอบอยู่ในเกณฑ์ดี และปรากฏว่าได้องค์ประกอบที่มีความชัดเจน 7 องค์ประกอบ โดยในการตั้งชื่อองค์ประกอบดังกล่าวข้างต้น ใช้หลักของการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) ซึ่งพิจารณาจากตัวแปรย่อยในองค์ประกอบว่า มีโครงสร้างเนื้อหาเป็นเรื่องเดียวกันหรือมีความคล้ายคลึงกัน ดังนี้

องค์ประกอบที่ 1 ด้านการเปลี่ยนแปลง เป็นองค์ประกอบที่มีความสำคัญเป็นอันดับ 1 คือสามารถอธิบายความแปรปรวนได้ร้อยละ 36.92 และตัวแปรสำคัญขององค์ประกอบนี้ ประกอบไปด้วย 5 ตัวแปรดังนี้ ข้อ 30 มีการดำเนินการอย่างมีความรับผิดชอบต่อการถูกตรวจสอบ ข้อ 33 มีการดำเนินงานที่ยึดหลักคุณธรรม ข้อ 29 มีการดำเนินงานด้วยความโปร่งใส ข้อ 31 มีการดำเนินงานที่ยึดหลักความคุ้มค่า ข้อ 28 มีการดำเนินงานที่มีหลักนิติธรรม เมื่อพิจารณาในภาพรวมของตัวแปรย่อย ๆ ในองค์ประกอบนี้เนื้อหาเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องการเปลี่ยนแปลง ในการศึกษาครั้งนี้ก็ได้กำหนดนิยามของสมรรถนะด้านการเปลี่ยนแปลงในขอบเขตของการปฏิบัติงานด้วยหลักธรรมาภิบาล ซึ่งในเชิงทฤษฎี ก็มีความสอดคล้องกับแนวคิดของ Lado et al. (1992, p.85) ที่ว่า สมรรถนะการเปลี่ยนแปลงเป็นความสามารถขององค์กร ที่ต้องใช้ในการเปลี่ยนแปลงปัจจัยนำเข้าให้กลายเป็นผลผลิตที่โดดเด่นและมีคุณค่า ซึ่งสมรรถนะด้านการเปลี่ยนแปลงอาจจะอยู่ในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การเรียนรู้ในองค์กร (Organizational Learning) นวัตกรรม (Innovation) วัฒนธรรมองค์กร (Organizational Culture) และธรรมาภิบาล (Lado and Wilson, 1994, p.705)

องค์ประกอบที่ 2 ด้านการจัดการเชิงยุทธศาสตร์ เป็นองค์ประกอบที่มีความสำคัญเป็นอันดับ 2 คือสามารถอธิบายความแปรปรวนได้ร้อยละ 6.808 ประกอบไปด้วย 6 ตัวแปรดังนี้ ข้อ 6 มีการประเมินผลความสำเร็จในการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ที่ได้กำหนดไว้ ข้อ 5 มีการกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จของโครงการแต่ละโครงการ ข้อ 4 มีการประเมินผลสำเร็จในการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ในแต่ละด้าน ข้อ 2 มีการปฏิบัติงานที่ยึดถือตามแนวทางตามยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ ข้อ 3 ให้ความสำคัญกับการปฏิบัติงานและการใช้งบประมาณที่ตรงกับวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ ข้อ 1 มีการกำหนดยุทธศาสตร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมีส่วนร่วม ตัวแปรที่อยู่ในองค์ประกอบนี้ มีเนื้อหาเป็นเรื่องของการจัดการเชิงยุทธศาสตร์ ซึ่งสอดคล้องกับ Westley and Mintzberg (1989, p. 18) ที่กล่าวว่า ผู้นำคิดวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ จากนั้นจึงถ่ายทอดให้ทุกคนในองค์กรได้รับรู้และเข้าใจและให้ทุกคนนำวิสัยทัศน์ดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติจริง ซึ่งสอดคล้องกับ Lado and Wilson (1994, p.703) ที่เห็นว่า สมรรถนะด้านการจัดการประกอบด้วยความสามารถที่โดดเด่นของผู้นำเชิงยุทธศาสตร์และองค์กรที่จะทำวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ให้ชัดเจน สื่อสารวิสัยทัศน์ดังกล่าวให้ทั่วถึงทั้งองค์กร (จาตุรนต์ ทองห้วน และพรอัมรินทร์ พรหมเกิด, 2561)

องค์ประกอบที่ 3 ด้านผลการดำเนินงาน เป็นองค์ประกอบที่มีความสำคัญเป็นอันดับ 3 คือ สามารถอธิบายความแปรปรวนได้ร้อยละ 6.69 และตัวแปรสำคัญขององค์ประกอบนี้ ประกอบไปด้วย 6 ตัวแปร ดังนี้

ข้อ 24 มีผลสำเร็จของการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายลงทุนมากกว่าร้อยละ 80 ข้อ 22 มีผลสำเร็จในการบรรลุเป้าหมายตามข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีมากกว่าร้อยละ 80 ข้อ 25 มีร้อยละของระดับความพึงพอใจของผู้รับบริการมากกว่าร้อยละ 90 ขึ้นไป ข้อ 23 ผลสำเร็จของการจัดเก็บรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง เมื่อเทียบกับทะเบียนคุมผู้ชำระภาษีเพิ่มขึ้นตั้งแต่ร้อยละ 5 ขึ้นไป ข้อ 7 สามารถมีรายได้ไม่ต่ำกว่าประมาณการ ข้อ 10 มีการจัดทำรายงานการเงินประจำปี ตัวแปรที่อยู่ในองค์ประกอบนี้ มีเนื้อหาเป็นเรื่องของผลการดำเนินงาน ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Nutt and Backoff (1995, p.11) ที่ว่าผลการดำเนินงานเป็นผลสะท้อนให้เห็นถึงความสำเร็จขององค์กรในการปฏิบัติงาน เช่นเดียวกับที่ Hornby (2000, p.978) มองว่าผลการดำเนินงานเป็นการวัดการบรรลุความสำเร็จการจัดการ การดำเนินการ และการประมาณการบางสิ่งบางอย่างที่ได้กำหนดและได้ดำเนินการลงไป

องค์ประกอบที่ 4 ด้านการจัดการทรัพยากรมนุษย์ เป็นองค์ประกอบที่มีความสำคัญเป็นอันดับ 4 คือสามารถอธิบายความแปรปรวนได้ร้อยละ 5.96 และตัวแปรสำคัญขององค์ประกอบนี้ ประกอบไปด้วย 5 ตัวแปร ดังนี้ ข้อ 14 มีการจัดทำแผนอัตรากำลังตามข้อมูลที่ได้วิเคราะห์ ข้อ 13 มีการวิเคราะห์ความต้องการอัตรากำลังในปัจจุบันและอนาคต ข้อ 12 มีการจัดทำฐานข้อมูลอัตรากำลังคน ข้อ 26 มีผลสำเร็จของโครงการ/กิจกรรมที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดอย่างน้อย 1 โครงการขึ้นไป ข้อ 15 มีการสรรหาคูคลากรที่มีคุณสมบัติตรงกับตำแหน่งงานที่รับผิดชอบ ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า ทรัพยากรมนุษย์เป็นปัจจัยที่มีความผันแปรสูงต่อการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าทรัพยากรองค์การด้านอื่น ๆ เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจะมีความสามารถในการได้มาและใช้ทรัพยากรที่แตกต่างกัน อีกทั้งทรัพยากรมนุษย์ โดยทฤษฎีก็มีความเชื่อว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อผลการดำเนินงานขององค์กร ดังที่นักวิชาการด้านทรัพยากรองค์การหลายท่าน (Huselid, 1995, p.639; Ordoñez de Pablos, 2004, p.12; Pfeffer, 1998, p. 27; Schuler and Jackson, 1987, p.208; Wright, Smart and McMahan, 1995, p.1057) ที่เห็นว่า ทรัพยากรมนุษย์เป็นทรัพยากรที่ทำให้องค์กรสามารถสร้างความได้เปรียบในการแข่งขันได้ นั่นคือ ในองค์กรที่มีการจัดการทรัพยากรมนุษย์ที่มีประสิทธิภาพ จะทำให้องค์การมีขีดความสามารถสูง ทำให้องค์การมีความเพียบพร้อมไปด้วยบุคลากรที่มีคุณสมบัติ อันจะส่งผลทำให้องค์การมีผลผลิตที่มีคุณภาพสูงและบุคลากรเหล่านี้สามารถที่จะรับรู้และนำยุทธศาสตร์ขององค์กรไปปฏิบัติได้อย่างรวดเร็ว

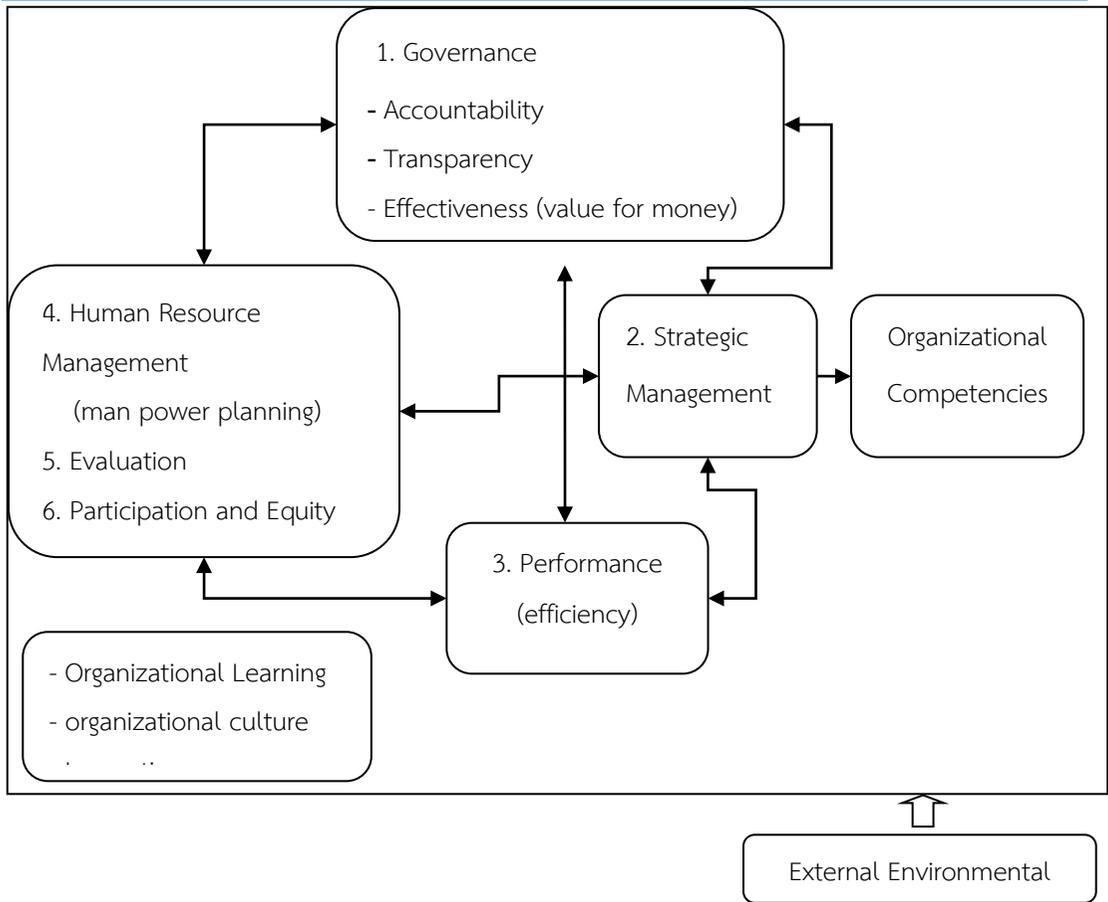
องค์ประกอบที่ 5 ด้านการวัดผลและประเมินผลบุคลากร เป็นองค์ประกอบที่มีความสำคัญเป็นอันดับ 5 คือสามารถอธิบายความแปรปรวนได้ร้อยละ 5.17 และตัวแปรสำคัญขององค์ประกอบนี้ ประกอบไปด้วย 3 ตัวแปร ดังนี้ ข้อ 20 มีการกำหนดตัวชี้วัดผลสำเร็จของการดำเนินงานและแจ้งให้แก่บุคลากรได้รับรู้ ข้อ 8 มีการใช้งบประมาณตามลำดับความสำคัญ ข้อ 21 มีการประเมินผลการดำเนินงานของพนักงานตามตัวชี้วัดที่กำหนดขึ้น ผู้วิจัยเห็นว่า การวัดผลและประเมินผลบุคลากร เป็นสิ่งที่มีความสำคัญ เพื่อให้บุคลากรสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพเป็นไปตามเป้าหมายของหน่วยงาน ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Selden, Ingraham and Jacobson (2001, p.101-103) ที่กล่าวว่า การประเมินผลการทำงาน (Evaluating) เป็นการทำงานเพื่อประเมินผลการดำเนินงานของพนักงาน โดยมีการกำหนดตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน ชี้แจงตัวชี้วัดให้ผู้ปฏิบัติงาน

ได้รับทราบและประเมินผลการดำเนินงานตัวชี้วัดที่กำหนดขึ้น ขั้นตอนนี้เป็นการทำงานเพื่อให้ทราบว่า การปฏิบัติงานของบุคลากรเป็นไปตามมาตรฐานหรือต่ำกว่ามาตรฐานของงานที่กำหนดไว้ (โปรดพิจารณาเพิ่มเติม ระพีพร คณะพล, สัญญา เคนาภูมิ และยุภาพร ยุภาศ, 2560)

องค์ประกอบที่ 6 ด้านการมีส่วนร่วมและความเสมอภาค เป็นองค์ประกอบที่มีความสำคัญเป็นอันดับ 6 คือ สามารถอธิบายความแปรปรวนได้ร้อยละ 4.53 และตัวแปรสำคัญขององค์ประกอบนี้ ประกอบไปด้วย 2 ตัวแปร ดังนี้ ข้อ 32 มีการดำเนินงานที่ยึดหลักการมีส่วนร่วม ข้อ 34 มีการดำเนินงานที่ยึดหลักความเสมอภาค ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า การมีส่วนร่วมและความเสมอภาค เป็นสิ่งที่มีความสำคัญและมีความจำเป็น ซึ่งสอดคล้องกับองค์การสหประชาชาติ ที่ได้กำหนดองค์ประกอบของธรรมาภิบาลไว้โดยมีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ 1) การมีส่วนร่วม ซึ่งหมายถึงการมีส่วนร่วมของสาธารณชนในการแก้ปัญหาปัญหาร่วมกัน การมีส่วนร่วมนั้นจะทำให้ประชาชนมีความภาคภูมิใจในสิ่งที่เกิดขึ้นจากการที่ตนเองได้มีส่วนร่วม 2) ความเสมอภาค ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ประชาชนทุกคนทุกคนพึงได้รับจากฝ่ายปกครองหรือฝ่ายบริหาร ในทางปฏิบัติที่จะทำให้หลักการมีส่วนร่วมและความเสมอภาคมีผลต่อการนำไปใช้เป็นแนวทางในการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ

องค์ประกอบที่ 7 ด้านการสร้างแรงจูงใจ เป็นองค์ประกอบที่มีความสำคัญเป็นอันดับ 7 คือ สามารถอธิบายความแปรปรวนได้ร้อยละ 3.86 และตัวแปรสำคัญขององค์ประกอบนี้ ประกอบไปด้วย 4 ตัวแปรดังนี้ ข้อ 9. สามารถพิจารณางบประมาณได้ตามแผนที่กำหนดโดยที่ไม่มีการโอนหรือเปลี่ยนแปลงประเภทงบประมาณที่กำหนด ข้อ 19. มีการสร้างแรงจูงใจตามกลไกที่กำหนด ข้อ 18 มีระบบและกลไกในการสร้างแรงจูงใจแก่บุคลากร ข้อ 27 ไม่มีข้อกักท้วงเรื่องการใช้จ่ายงบประมาณจาก สตง./จังหวัด/สธ. หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า การสร้างแรงจูงใจ เป็นปัจจัยที่มีความผันแปรค่อนข้างสูงต่อการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ในองค์การที่มีการจัดการด้านการสร้างแรงจูงใจที่มีประสิทธิผล จะทำให้องค์การมีขีดความสามารถสูงในการดึงดูดใจและรักษาทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณสมบัติ ให้อยู่กับองค์กรไว้ได้ ซึ่งสอดคล้องกับ Selden, Ingraham and Jacobson (2001, p.101-103) ที่ได้เสนอองค์ประกอบที่สำคัญของการจัดการทรัพยากรมนุษย์ว่า ประกอบไปด้วย 5 องค์ประกอบ หนึ่งในนั้นคือองค์ประกอบการจัดการเกี่ยวกับการให้รางวัลและยกย่องชมเชยพนักงาน เป็นการดำเนินการเพื่อกระตุ้นให้พนักงานมีผลการดำเนินงานที่สูงมากขึ้น การจูงใจอาจทำได้ด้วยวิธีทั้งที่เป็นเชิงบวก เช่น การให้รางวัล ยกย่องชมเชย หรือ วิธีที่เป็นเชิงลบ เช่น การกำหนดวินัย และการลงโทษ

จากการวิเคราะห์องค์ประกอบสมรรถนะองค์การขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ผู้วิจัยสามารถพัฒนาองค์ประกอบและตัวแปรของแต่ละตัวที่เหมาะสมออกมาได้ ดังแสดงในภาพที่ 2 ต่อไปนี้



ภาพที่ 2 ตัวแบบสมรรถนะองค์การขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ
ที่มา: สรุปลจากผู้วิจัย

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์

1. ข้อเสนอแนะในด้านการเปลี่ยนแปลง ในการศึกษาครั้งนี้ สมรรถนะด้านการเปลี่ยนแปลง หมายถึง การนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากผลการศึกษาครั้งนี้ก็พบว่า ธรรมาภิบาลเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้วิจัยขอเสนอแนะแนวทางการเพิ่มสมรรถนะด้านการเปลี่ยนแปลง ดังนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องให้ความสำคัญด้วยการกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานที่สร้างความไว้วางใจแก่ประชาชนโดยการเปิดเผยข้อมูลให้แก่ประชาชนได้รับรู้ในแต่ละกระบวนการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สร้างกลไกที่อำนวยความสะดวกแก่ประชาชนสามารถรับรู้ข้อมูลไม่ว่าจะเป็น ทาง Facebook , Line, Instagram, Twister เป็นต้น

2. ข้อเสนอแนะในด้านการจัดการเชิงยุทธศาสตร์ ผลการศึกษาพบว่า สมรรถนะด้านการจัดการเชิงยุทธศาสตร์ มีความสำคัญและมีอิทธิพลต่อผลการดำเนินงาน อีกทั้งยังมีอิทธิพลต่อสมรรถนะด้านทรัพยากร

องค์การ และสมรรถนะด้านการเปลี่ยนแปลงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่จากการสัมภาษณ์เชิงลึกกลับพบว่า ยังขาดการจัดการที่เป็นการจัดการเชิงยุทธศาสตร์อย่างจริงจัง มีแผนงานแต่ไม่ค่อยได้ดำเนินงานตามแผนที่กำหนดไว้ และยังไม่ค่อยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ในการนี้ผู้วิจัยเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเอาใจใส่และดำเนินการในขั้นตอนต่าง ๆ ของการจัดการเชิงยุทธศาสตร์ในแง่ของการปฏิบัติอย่างจริงจัง ไม่ดำเนินการในลักษณะที่ให้เป็นที่พิธีการเท่านั้น โดยให้ความสำคัญกับการใช้งบประมาณที่ได้กำหนดไว้ในแผนพัฒนาประจำปี ที่จะต้องสอดคล้องกับกิจกรรม วัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ การประเมินผลการดำเนินงานควรทำกันอย่างจริงจังโดยผู้เชี่ยวชาญ หรือหน่วยงานที่มีความรู้ ซึ่งไม่มีส่วนได้เสียกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่สำคัญควรนำผลการประเมินดังกล่าวมาใช้ประโยชน์ในการบริหารงานและการพัฒนา เช่น นำมาใช้เป็นส่วนหนึ่งในการประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากรหรือส่วนงานในองค์กรปกครองส่วน

3. ข้อเสนอแนะในการเพิ่มสมรรถนะด้านทรัพยากรองค์การ จากผลการศึกษาพบว่า ส่วนใหญ่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังสามารถจัดเก็บภาษีได้ตามประมาณการไว้และในการจัดสรรงบประมาณยังไม่ได้จัดทำโครงการตามความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ผู้วิจัยขอเสนอแนะว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรให้ความสำคัญกับการส่งเสริมความสามารถในการจัดเก็บภาษี โดยจัดทำฐานข้อมูลให้เป็นปัจจุบันและควรนำระบบการจัดทำแผนที่ภาษีเข้ามาใช้เพราะถ้าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ความถูกต้อง แม่นยำและรวดเร็ว ประเด็นเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ผลการศึกษาพบว่า แม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีการจัดทำฐานข้อมูลอัตรากำลังและมีการวางแผนอัตรากำลังคนแต่ก็ไม่ได้มีการวิเคราะห์หรือประเมินสถานการณ์เกี่ยวกับความต้องการอัตรากำลังทั้งในปัจจุบันและอนาคต อีกทั้งความเป็นจริงในทางปฏิบัติยังไม่สามารถบรรจุคนได้ตามแผนที่กำหนดไว้ ผู้วิจัยขอเสนอแนะว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีการประเมินสถานการณ์เกี่ยวกับความสอดคล้องระหว่างภาระงานกับอัตรากำลังยังเป็นพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ จึงต้องมีการจัดทำแผนเพื่อกำหนดอัตรากำลังของให้มีความเหมาะสมกับภาระงานและทรัพยากรที่มีอยู่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการรับบุคลากรเข้าทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีกกลไกให้เกิดการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ โดยเฉพาะภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณารับคนเข้าทำงาน

ข้อเสนอแนะในเชิงวิชาการและการวิจัยครั้งต่อไป

1. จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ทำให้เห็นถึงความลึกซึ้งและความเชื่อมโยงขององค์ความรู้เกี่ยวกับสมรรถนะองค์การ แต่องค์ความรู้ดังกล่าว ยังไม่ถูกกำหนดให้เป็นรายวิชาที่มีอยู่ในหลักสูตรการเรียนการสอน ผู้วิจัยเห็นว่า ควรมีการศึกษาองค์ความรู้ด้านนี้เพิ่มเติมจนสามารถพัฒนาเป็นรายวิชาหนึ่ง ในการเรียนการสอนโดยเฉพาะในหลักสูตรการปกครองท้องถิ่น

2. ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ละเว้นตัวแปรตัวหนึ่ง คือ สภาพแวดล้อมองค์การ ซึ่งเกี่ยวข้องกับมิติของเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ระเบียบกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับองค์การ จะเห็นได้ว่าเป็นแนวคิดที่ใหญ่และมีความซับซ้อน ครอบคลุมในหลายมิติ ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยกำหนดให้หน่วยการวิเคราะห์เป็นระดับองค์การ อนึ่ง หากนำองค์ประกอบด้านสภาพแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมาศึกษาด้วย ผู้วิจัยจะต้องเก็บรวบรวมข้อมูล ที่เกี่ยวข้องกับชุมชนจากประชาชน ซึ่งเป็นข้อมูลระดับปัจเจกของแต่ละพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่ามีความเป็นไปได้ยาก ในการศึกษาครั้งนี้ ที่ดำเนินการภายใต้ข้อจำกัด

ด้านระยะเวลาและทรัพยากรที่มีอยู่ ด้วยเหตุผลดังกล่าว ผู้วิจัยจึงต้องคัดประกอบด้านสภาพแวดล้อมออก แต่ผู้วิจัยเห็นว่าองค์ประกอบด้านสภาพแวดล้อม เป็นตัวแปรที่น่าสนใจ ในการศึกษาครั้งต่อไปผู้วิจัยขอเสนอแนะว่า ควรศึกษาให้ครอบคลุมตัวแปรดังกล่าวด้วย

3. ตัวแปรสมรรถนะด้านการเปลี่ยนแปลง ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยมุ่งศึกษาในมิติของการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการปฏิบัติงาน เนื่องจากเห็นว่าธรรมาภิบาล เป็นสิ่งที่มีความจำเป็นสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นหน่วยงานภาครัฐและถูกจัดตั้งมาในเวลาอันไม่นานนัก อย่างไรก็ตาม ในเชิงทฤษฎี สมรรถนะด้านการเปลี่ยนแปลง ยังมีมิติที่ครอบคลุมไปถึง การเรียนรู้องค์การ วัฒนธรรมองค์การ และ นวัตกรรมองค์การ เป็นต้น ในการศึกษาครั้งต่อไป สามารถนำมิติต่าง ๆ ดังกล่าว มาใช้ในการวัดสมรรถนะด้านการเปลี่ยนแปลงด้วย ก็อาจจะทำให้การอธิบายสมรรถนะองค์การด้านนี้มีความครอบคลุมมากขึ้น

เอกสารอ้างอิง

- จาดูรนต์ ทองห้วน และพรอัมรินทร์ พรหมเกิด. (2561). กระบวนทัศน์เบื้องต้นในการพัฒนาสมรรถนะองค์กรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ. *วารสารการบริหารท้องถิ่น*, 11(2), 1-22.
- บุญศรี พรหมมาพันธ์ และเสนห์ จุ้ยโต. (2550). *แบบจำลององค์การบริหารส่วนตำบลสู่องค์การมุ่งเน้นกลยุทธ์ โดยนำ Balanced Scorecard มาประยุกต์ใช้*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.
- ระพีพร คณะพล, สัญญา เคนาภูมิ และยุภาพร ยุภาศ. (2560). นวัตกรรมการสร้างความเป็นหุ้นส่วนทางการบริหารงานท้องถิ่นในจังหวัดถนนยุทธศาสตร์ลุ่มแม่น้ำโขงภาคตะวันออกเฉียงเหนือ. *วารสารการบริหารท้องถิ่น*, 10(3), 52-76.
- ศุภชัย ยาวะประภาษ. (2544). *การวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์*. กรุงเทพฯ: ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุวิมล ติรกาพันธ์. (2546). *การใช้สถิติในงานวิจัยทางสังคมศาสตร์: แนวทางสู่การปฏิบัติ*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เสนห์ จุ้ยโต. (2554). การพัฒนาขีดสมรรถนะบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. *วารสารการจัดการสมัยใหม่*, 8(2), 33-67.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2558 ก). *การพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษของไทย*. ค้นเมื่อ 7 พฤษภาคม 2559, จาก <http://sez-evaluation.com/>
- Barney, J.B. (1991). Firm Resource and Sustained Competitive Advantage. *Journal of Management*, 17(March), 99-120.
- Bernadin, H.J., Kane, J.S., Ross, S., Spina, J. D., & Johnson, D.L. (2005). Performance appraisal design, development, and implementation. In G. R. Ferris, S. D. Rosen, & D. T. Barnum (Eds.), *Handbook of human resource management*. pp. 462-493. Cambridge MA: Blackwell.

- Escrigy Tena, A.B. & Bou-Llusar, J.C. (2005). A Model for Evaluating Organizational Competencies: An Application in the Context of a Quality Management Initiative. *Decision Sciences*, 36(May), 221-257.
- Grant, R.M. (1991). The Resource-Based Theory of Competitive Advantage: Implications for Strategy Formulation. *California Management Review*, 33(Spring), 114-135.
- Hilderbrand, M.E. & Grindle, M.S. (1994). *Building Sustainable Capacity: Challenges for the Public Sector*. Prepared Paper for the United Nations Development Programme, Pilot Study of Capacity Building. Harvard University Harvard Institute for International Development. Retrieved July 14, 2016, from <http://mirror.undp.org/magnet/cdrb/parti>
- Hornby, A.F. (2000). *Advance learner's dictionary*. (6th ed.). London, England: Oxford University.
- Huselid, M.A. (1995). The Impact of Human Resource Management Practices on Turnover, Productivity, and Corporate Financial Performance. *Academy of management journal*, 38(3), 635-672.
- Lado, A.A., Boyd, N.G. & Wright, P. (1992). A Competency-Based Model of Sustainable Competitive Advantage: Toward a Conceptual Integration. *Journal of Management*, 18(March), 77-91.
- Lado, A.A., & Wilson, M.C. (1994). Human resource systems and sustained competitive advantage: A competency-based perspective. *The Academy of Management Review*, 19(4), 699-727.
- Likert, R. (1984). *New Patterns of Management*. New York: McGraw Hill.
- Nutt, P. & Backoff, R. (1992). *Strategic Management of Public and Third Sector Organizations: A Handbook for Leaders*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Ordonez de Pablos, P. (2005). Intellectual capital reports in India: lessons from a case study. *Journal of Intellectual Capital*, 6(1), 141-149.
- Peteraf, M.A. (1993). The Cornerstones of Competitive Advantage: A Resource-based View. *Strategic Management Journal*, 14(March), 179-191.
- Pfeffer J. (1998). *The Human Equation: Building Profits by Putting People First*. Boston: Harvard Business School.
- Schuler, R., & Jackson, S. (1987). Linking competitive strategies and human resource management practices. *Academy of Management Executive*, 1(3), 207-219.
- Selden, S.C., Ingraham, P. W., & Jacobson, W. (2001). Human resource practices in state government: Findings from a national survey. *Public Administration Review*, 61(5), 598-607.
- Westley, F. & Mintzberg, H. (1989). Visionary Leadership and Strategic Management. *Strategic Management Journal*, 10(1), 17 - 32.

Wright, P.M., Smart, D.L., & McMahan, G.C. (1995). Matches between Human Resources and Strategy among NCAA Basketball Teams. *Academy of Management Journal*, 38, 1052 - 1074.

Zwanikken, M. (1995). *Capacity Assessment & Decentralization Mission*. Sierra Leone: UNDP.

Translated Thai References

Juito, S. (2011). *The Staff Competency Development of Local Administration Organization*. National Research Council of Thailand. (In Thai)

Kanapol, R., Kenaphoom, S., & Yupas, Y. (2017). Innovative of Building Local Administrative Partnerships in Mekhong Strategic Provinces of the Northeastern. *Local Administration Journal*, 10(3), 52 – 76. (In Thai)

Office of The National Economic and Social Development Board. (2015). *Development of the Special Economic Zone of Thailand*. Retrieved May 7, 2017, from <http://sez-evaluation.com/> (In Thai)

Prommapun, B. & Juito, S. (2007). *The Administration Model Development of local Government Organization for High Competency Organization*. Bangkok: Nation Research Council of Thailand. (In Thai)

Tirakanun, S. (2000). *Research Methodology for Social Sciences and Implication*. Bangkok: Chulalongkorn University. (In Thai)

Thongwan, C. & Promgird, P. (2018) Basic Paradigms in the Development of Organizational Competencies for Local Administrative Organizations in Special Economic Zones. *Local Administration Journal*, 11(2), 1-22. (In Thai)

Yawaprapas, S. (2001). *Research Methodology of Public Administration*. Bangkok: Department of Public Administration, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University. (In Thai)