

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้
ของเทศบาลไทย

Factors Influencing Learning Organization
in the Thai Municipalities

สุภาะรัฐ ยอดระบำ* และ ศิริภัสสรค์ วงศ์ทองดี**

Suparat Yodrbum* and Sirapatsorn Wongthongdee**

* นิสิตหลักสูตรรัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

** รองศาสตราจารย์ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ของเทศบาล ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ของเทศบาล และพัฒนาข้อเสนอในการส่งเสริมการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ของเทศบาลโดยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพจากการศึกษาเทศบาลซึ่งเป็นกรณีศึกษา 3 แห่ง ได้แก่ เทศบาลนครขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น เทศบาลเมืองกระบี่ จังหวัดกระบี่ และเทศบาลตำบลเกาะคา จังหวัดลำปาง เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย คือ แบบสัมภาษณ์กึ่งมีโครงสร้างและการสังเกตแบบมีส่วนร่วม โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key informants) ได้แก่ 1. นายกเทศมนตรี 2. ปลัดเทศบาล 3. พนักงานเทศบาล และ 4. สมาชิกสภาเทศบาลของเทศบาลที่เป็นกรณีศึกษา

ผลการวิจัยพบลักษณะร่วมจากเทศบาลทั้ง 3 แห่งซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎีที่นำมาศึกษาว่า:

1. การเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ของเทศบาล ประกอบด้วย คุณลักษณะองค์การที่มีการเรียนรู้เกิดขึ้นใน 3 ระดับ ได้แก่ 1) ระดับบุคคล (ความมุ่งมั่นพัฒนาตนเอง วิธีคิดที่เปิดกว้าง ความคิดเชิงระบบ และความคิดสร้างสรรค์) 2) ระดับกลุ่ม (การแลกเปลี่ยนความคิดเห็น การแบ่งปันความรู้ การเรียนรู้ร่วมกันเป็นทีม และการสร้างวิสัยทัศน์ร่วม) และ 3) ระดับองค์การ (การเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง การยึดคนเป็นศูนย์กลาง การสร้างสรรคความรู้ใหม่ การเรียนรู้จากประสบการณ์ และการคาดการณ์ล่วงหน้า) โดยเทศบาลแต่ละแห่งจะมีคุณลักษณะประการสำคัญที่โดดเด่นในระดับต่างๆ ที่แตกต่างกัน

2. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ของเทศบาล ประกอบด้วย 1) ปัจจัยภายนอก ได้แก่ การเมือง กฎหมาย เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม เทคโนโลยี ทรัพยากรธรรมชาติ และประชาชนในท้องถิ่น และ 2) ปัจจัยด้านองค์การ ได้แก่ ผู้นำ ยุทธศาสตร์ขององค์การ โครงสร้างองค์การ ทัศนคติและพฤติกรรมของบุคลากร การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การสื่อสารภายในองค์การ บรรยากาศในองค์การ การนำเอาเทคโนโลยีมาใช้ในหน่วยงาน และการจัดการความรู้ โดยเทศบาลแต่ละแห่งจะมีอันดับการรับรู้ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ที่แตกต่างกัน

คำสำคัญ: องค์กรแห่งการเรียนรู้, เทศบาล

Abstract

This research aims to study the learning organization in Thai municipalities, the factors influencing a learning organization in the municipalities and to develop guidelines to establish a learning organization for Thai municipalities. This study used the qualitative research methods. Three selected municipalities as case studies are Khon Kaen City Municipality, Krabi Town Municipality, and Ko Kha Subdistrict Municipality, Lampang. The research instruments were semi-structured interview guidelines and participant observation indicators. For key informants, the researcher interviewed three municipalities' Mayors, officers including clerks and staff, and members of the Municipality Council from each municipality.

This research found common characteristics of learning organizations in accordance with theories from three Thai municipalities as follows:

1. In becoming a learning organization of each municipality, the following characteristics of organizations are crucial and the learning processes must occur in 3 levels: 1) Personal level (self-development commitment, open-mindedness, system thinking, and creativity) 2) Group level (exchanging of ideas, knowledge sharing, learning together as a team, and creating a shared- vision) and 3) Organizational level (continuous learning, people-centric, knowledge creating, learning from experience, and forward-looking). Each municipality has important characteristics in different levels.

- 2 . Factors influencing the learning organization of each municipality consist of 1) external factors including politics, law, economy, society, culture, technology, natural resources and local people; 2) organizational factors including leadership, organization

strategy, organizational structure, individual attitudes and behaviors, human resource development, internal communication, atmosphere in the organization, the application of technology in the organization and knowledge management. Each municipality has a different perception of factors influencing the learning organization.

Keywords: Learning Organization, Thai Municipality

บทนำ

เทศบาล เป็นรูปแบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในเขตชุมชนเมือง ซึ่งในประเทศไทยเริ่มใช้มาตั้งแต่ พ.ศ.2476 จนถึงปัจจุบัน มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการบริการสาธารณะตามกฎหมายเพื่อประโยชน์สุขของชุมชนในท้องถิ่นนั้น แต่ในขณะที่เทศบาลต้องดำเนินงานท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงด้านต่างๆ ที่เกิดขึ้น เช่น การเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นระยะ การยกเลิก ประกาศใช้ และแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาลพุทธศักราช 2476 (วิรัช วิรัช นิภาวรรณ, 2549) และล่าสุดคือ พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562 โดยในการแก้ไขเพิ่มเติมแต่ละครั้งจะมีความเปลี่ยนแปลงในบางประเด็น จึงเป็นสิ่งสำคัญที่เทศบาลจะต้องจับทิศทางความเปลี่ยนแปลงเหล่านั้นอย่างต่อเนื่อง เพื่อวิเคราะห์ ตรวจสอบ ตั้งคำถามต่อความเหมาะสมของกรอบวิธีปฏิบัติที่เคยยึดถือมา โดยตลอด และส่งผลให้เกิดการริเริ่มปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกรอบบรรทัดฐานและแบบแผนปฏิบัติในเรื่องนั้นๆ ให้เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงของบริบทแวดล้อมในแต่ละพื้นที่

นอกจากนี้ ความเปลี่ยนแปลงทางสภาพสังคมวัฒนธรรมในปัจจุบัน รวมถึงความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี สภาพสังคมในยุคเทคโนโลยีสารสนเทศที่โลกมีการเชื่อมโยงถึงกันอย่างเป็นเครือข่าย การติดต่อสื่อสารระหว่างกันเป็นไปด้วยความรวดเร็ว เป็นผลให้ข้อมูลข่าวสารต่างๆ สามารถกระจายไปทุกหนทุกแห่ง อีกทั้งประชาชนซึ่งนับได้ว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างยิ่งต่อการผลักดันให้กลไกของเทศบาลดำเนินการกิจการพัฒนาท้องถิ่นให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้รับข้อมูลมากขึ้นและมีความเชื่อมั่นในตัวเอง จึงต้องการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ ร้องเรียน ร้องทุกข์ การเลือกตั้ง การเสนอความต้องการ การให้ความร่วมมือ การเรียกร้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปิดเผย ตอบสนอง และพร้อมรับผิดชอบมากยิ่งขึ้น (เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ, 2555) ความเปลี่ยนแปลงต่างๆ เหล่านี้เป็นแรงผลักดันให้เทศบาลต้องแสวงหาแนวทางในการสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้ การพัฒนาองค์กรและพัฒนาบุคลากรให้เป็นบุคคลที่มุ่งมั่นในการเรียนรู้ เพื่อให้เทศบาลสามารถไตร่ตรองและพิจารณาแสวงหาแนวทางในการบริหารจัดการที่สอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไปได้ด้วยตนเอง

แนวคิดองค์การแห่งการเรียนรู้ (Learning Organization) เป็นแนวคิดหนึ่งที่สำคัญในด้านการพัฒนาองค์การ และได้รับความสนใจทั้งในแวดวงวิชาการและการบริหารจัดการองค์การ (David McGuire, 2014) เป็นแนวทางหนึ่งที่มีการนำมาใช้เพื่อปรับปรุงการทำงานในองค์การ สร้างความยั่งยืนและดำรงอยู่ได้ท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างไม่หยุดนิ่ง ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นที่มาของความสนใจในการศึกษาถึงการเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้ของเทศบาล ซึ่งต้องวางแผนในการบริหารจัดการท่ามกลางกระแสของโลกาภิวัตน์ที่ทำให้โลกเปิดกว้างอย่างไม่สิ้นสุด ผู้วิจัยจึงเห็นถึงความสำคัญของการพัฒนาไปสู่การเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้ของเทศบาล การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ เพื่อที่จะได้ติดตามว่าการเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้ของเทศบาลมีคุณลักษณะอย่างไร และปัจจัยใดบ้างที่มีอิทธิพลต่อการเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้ของเทศบาล ทั้งนี้ เพื่อพัฒนาเป็นข้อเสนอในการส่งเสริมการเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้ของเทศบาลต่อไป

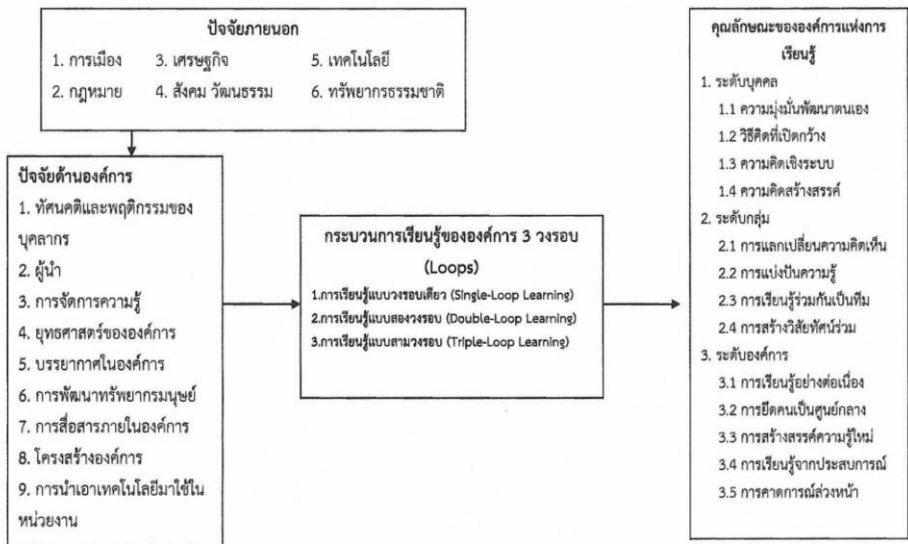
วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาการเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้ของเทศบาลไทย
2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้ของเทศบาลไทย
3. เพื่อพัฒนาข้อเสนอในการส่งเสริมการเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้ของเทศบาลไทย

ขอบเขตการวิจัย

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ เป็นการศึกษาวิเคราะห์คุณลักษณะการเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้ของเทศบาล และปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้ของเทศบาล จากการศึกษากรณีศึกษา (Case Study) ได้แก่ เทศบาลตำบลเกาะคา จังหวัดลำปาง เทศบาลเมืองกระบี่ จังหวัดกระบี่ และเทศบาลนครขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key informants) ได้แก่ 1. นายกเทศมนตรี 2. ปลัดเทศบาล 3. พนักงานเทศบาล และ 4. สมาชิกสภาเทศบาล จากเทศบาลที่เป็นกรณีศึกษา

4. กรอบแนวคิดในการวิจัย



ภาพที่ 1 แสดงกรอบการวิเคราะห์การเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้และปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้ของเทศบาล
ที่มา : ปรับปรุงจาก Senge (1990); Pedler, Burgoyne and Boydell (1991); Garvin (1993); Kline and Saunders (1993); Bennett and O'Brien (1994); Marsick and Watkins (1994); Gephart and Marsick (1996); Marquardt (1996); Goh (1998); Dibella and Nevis (1998); Luthans (1998); Daft (1999); Kaiser (2000); Pettinger (2002); Phillips (2003); Garvin, Edmondson and Gino (2008); Carberry and Cross (2015); Kearns (2015); วีระวัฒน์ ปิ่นนิทนามัย (2544); สุรพร ศุภรัตน์ (2552); เฉลี่ย สุธรรมานนท์ (2555)

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) จากการศึกษาเทศบาลซึ่งเป็นกรณีศึกษา 3 แห่งที่ได้รับรางวัล หรือเกียรติคุณต่างๆ โดยในการประเมินมีเกณฑ์และตัวชี้วัดที่แสดงให้เห็นถึงความเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้ของเทศบาลนั้นๆ และเป็นหลักประกันถึงการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ได้มาตรฐานจนเป็นที่ยอมรับในระดับชาติ ได้แก่ รางวัลเทศบาลน่าอยู่อย่างยั่งยืน โดยกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี จากกระทรวงมหาดไทย และรางวัลพระปกเกล้า

จากสถาบันพระปกเกล้า ได้แก่ เทศบาลตำบลเกาะคา จังหวัดลำปาง เทศบาลเมือง
กระบี่ จังหวัดกระบี่ และเทศบาลนครขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น

1. เครื่องมือที่ใช้ คือ แบบสัมภาษณ์กึ่งมีโครงสร้าง และการสังเกตแบบมี
ส่วนร่วม โดยมีโครงสร้างคำถามและดัชนีความเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้เป็น
แนวทางในการสัมภาษณ์เชิงลึกและการสังเกต ซึ่งประเด็นคำถามที่ใช้ในการสัมภาษณ์
เป็นข้อคำถามที่มาจากวัตถุประสงค์การวิจัยและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2. วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล เนื่องจากงานวิจัยเรื่องนี้เป็นการศึกษาเชิง
คุณภาพที่ต้องการข้อมูลเชิงลึก ผู้วิจัยจึงได้เก็บข้อมูลโดยใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก
(In-depth Interview) โดยผู้วิจัยได้เลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key informants) 4 กลุ่ม
ที่เป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหลักของการดำเนินงานของเทศบาล ได้แก่ 1.นายกเทศมนตรี
2.ปลัดเทศบาล 3.พนักงานเทศบาล และ 4.สมาชิกสภาเทศบาลของเทศบาลที่เป็น
กรณีศึกษา นอกจากนี้ ผู้วิจัยได้เก็บข้อมูลโดยการสังเกตแบบมีส่วนร่วม (Participant
Observation) การศึกษาข้อมูลจากเอกสาร (Documentary study) และการใช้
เครื่องมือเทคโนโลยีสมัยใหม่ เช่น สมาร์ทโฟน, โน้ตบุ๊ค ช่วยบันทึกข้อมูล

3. วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ 1.การวิเคราะห์แบบอุปนัย (Analytic
Induction) ด้วยการตีความสร้างข้อสรุปข้อมูลจากรูปธรรม หรือปรากฏการณ์ที่
ศึกษาจากหลายๆ เหตุการณ์ จากเอกสารต่างๆ ที่รวบรวมมาได้ ผสมกับข้อมูลที่ได้
จากการประเมินในมุมมองของกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key informants) นำมา
วิเคราะห์และสรุปเป็นองค์ความรู้พื้นฐาน 2.การวิเคราะห์โดยการจำแนกชนิดข้อมูล
(Typological Analysis) ด้วยการจำแนกและจัดหมวดหมู่ของข้อมูล ตลอดจนลงรหัส
ประเภทข้อมูลที่มีลักษณะคล้ายกันมารวมไว้เป็นหมวดหมู่ เพื่อให้สามารถเข้าใจง่าย
และมีความสัมพันธ์เชิงเหตุผล และ 3.การวิเคราะห์โดยเปรียบเทียบข้อมูล
(Constant Comparison) ด้วยการนำข้อมูลที่ได้จากการสังเกต การสัมภาษณ์ และ
จากเอกสาร มาเทียบเป็นปรากฏการณ์เพื่อพิจารณาว่า องค์ความรู้ที่ได้จากแต่ละ
เหตุการณ์มีอะไรที่ซ้ำกันหรือสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันในแง่ใดบ้าง จากนั้นจึงประมวล
ประเภทของข้อมูลดังกล่าวเข้าด้วยกัน เพื่อเชื่อมโยงกรอบแนวคิดย่อยๆ แต่ละส่วน
(สุภากรค์ จันทวนิช, 2556)

อภิปรายและสรุปผลการวิจัย

จากการศึกษาเทศบาลซึ่งเป็นกรณีศึกษาทั้ง 3 แห่ง ได้แก่ เทศบาลตำบลเกาะคา จังหวัดลำปาง เทศบาลเมืองกระบี่ จังหวัดกระบี่ และเทศบาลนครขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น ผลการวิจัยพบว่า

การเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ของเทศบาล สอดคล้องกับทฤษฎีที่ได้ทำวรรณกรรมปริทรรศน์ ซึ่งได้อธิบายถึงการวิเคราะห์การเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้และปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ อันประกอบด้วย ปัจจัยด้านองค์การที่มีความสัมพันธ์กับกระบวนการเรียนรู้ขององค์กร จากการรวบรวมแนวคิดของนักวิชาการด้านองค์การแห่งการเรียนรู้ทั้งไทยและต่างประเทศ ได้แก่ 1.ทัศนคติและพฤติกรรมของพนักงาน 2.ผู้นำ 3.การจัดการความรู้ 4.ยุทธศาสตร์ขององค์กร 5.บรรยากาศในองค์กร 6.การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ 7.การสื่อสารภายในองค์กร 8.โครงสร้างองค์กร 9.การนำเทคโนโลยีมาใช้ในหน่วยงาน และในส่วนของปัจจัยภายนอกที่ส่งผลต่อการดำเนินงานขององค์กร ได้แก่ 1.การเมือง 2.กฎหมาย 3.เศรษฐกิจ 4.สังคม วัฒนธรรม 5.เทคโนโลยี และ 6.ทรัพยากรธรรมชาติ โดยผลการวิจัยพบปัจจัยภายนอกเพิ่มเติมที่มีอิทธิพลสำคัญต่อการดำเนินงานของเทศบาลและส่งผลต่อการเรียนรู้ของเทศบาลจำนวน 1 ปัจจัย ได้แก่ ประชาชนในท้องถิ่น ปัจจัยเหล่านี้จะส่งผลไปยังกระบวนการเรียนรู้ขององค์กร อันได้แก่ 1.การเรียนรู้แบบวงรอบเดียว (Single-Loop Learning) 2.การเรียนรู้แบบวงรอบคู่ (Double-Loop Learning) และ 3.การเรียนรู้แบบสามวงรอบ (Triple-Loop Learning) ซึ่งผลการวิจัยพบว่า เทศบาลทั้ง 3 แห่งมีกระบวนการเรียนรู้แบบสามวงรอบ (Triple-Loop Learning) โดยการสะท้อนกลับ (reflection) เป็นการที่เทศบาลมองดูตนเองดูประสบการณ์ที่ได้รับที่ผ่านมา เมื่อเทศบาลได้ทบทวนกระบวนการเรียนรู้ทั้งหมดเกิดการพัฒนาความเข้าใจอย่างถ่องแท้ และการทำความเข้าใจในสภาพการณ์เงื่อนไขต่างๆ ภายใต้การเรียนรู้ที่เกิดขึ้นนั้น ผลที่เกิดขึ้นจากการเรียนรู้วงรอบที่สามนี้จะนำไปสู่การที่เทศบาลค้นพบว่าจะส่งเสริมการเรียนรู้ได้อย่างไร เทศบาลสะท้อนให้เห็นถึงการค้นพบจากการเรียนรู้ในครั้งก่อนๆ ที่ผ่านมามีอะไรเป็นสิ่งที่ส่งเสริมและ

สนับสนุน สิ่งใดที่ขัดขวางและเป็นอุปสรรคต่อการเรียนรู้ของเทศบาล จนกระทั่งสามารถพัฒนากลยุทธ์ใหม่ๆ สำหรับการเรียนรู้ขึ้นมาได้ ซึ่งผลการวิจัยพบว่า สิ่งที่ส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องของเทศบาล ได้แก่ 1. ความร่วมมือของกลุ่มการเมืองท้องถิ่น 2. การยึดหลักการดำเนินนโยบายที่ต่อเนื่อง 3. ผู้นำท้องถิ่นที่มีวิสัยทัศน์กว้างไกล และมีความสามารถในการสร้างพื้นที่การเรียนรู้ให้เกิดขึ้นกับบุคลากร สร้างกลยุทธ์ที่หล่อหลอมการเรียนรู้ให้แทรกซึมและฝังลึกในวัฒนธรรมเทศบาล จนกระทั่งสามารถบูรณาการการเรียนรู้การปฏิบัติงานของตนเองสู่กลุ่ม และองค์กร 4. ประชาชนในท้องถิ่น ที่เป็นปัจจัยสำคัญกระตุ้นให้เทศบาลต้องเรียนรู้อย่างไม่หยุดนิ่ง และ 5. การดำเนินงานแบบเครือข่าย ที่นำไปสู่การทำงานเป็นทีม แลกเปลี่ยนเรียนรู้ซึ่งกันและกัน ในส่วนของสิ่งที่ขัดขวางและเป็นอุปสรรคต่อการเรียนรู้ของเทศบาล ได้แก่ 1. ระเบียบและข้อบังคับบางประการที่ไม่เอื้อต่อการเรียนรู้ ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาโครงการต่างๆ และส่งผลต่อการเรียนรู้ของเทศบาล 2. การจัดการความรู้ ที่ยังมิได้ดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรมมากนัก ทั้งนี้ เมื่อเทศบาลผ่านกระบวนการเรียนรู้ที่เกิดขึ้นในองค์กรแล้วจะนำเทศบาลไปสู่การเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ ซึ่งคุณลักษณะขององค์กรแห่งการเรียนรู้ ประกอบด้วยองค์การที่มีการเรียนรู้ซึ่งเกิดขึ้นใน 3 ระดับ ได้แก่

1. ระดับบุคคล (Individual Learning) การเรียนรู้ขององค์การจะเกิดขึ้นได้ และนำไปสู่การเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ได้โดยผ่านการเรียนรู้ในระดับบุคคลเป็นจุดเริ่มต้นเสมอ และการเรียนรู้นั้นจะต้องเป็นการเรียนรู้ที่บุคลากรขององค์กรนั้นๆ ใช้ความสามารถในการที่จะเรียนรู้ จนกระทั่งการเรียนรู้ได้แทรกซึมเข้าไปอยู่ในวิถีคิดและวิถีปฏิบัติ ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงด้านทักษะ ความรู้ ทัศนคติ และค่านิยมรายบุคคลด้วยตนเอง นำไปสู่การพัฒนาตนเองให้เป็นบุคคลที่เรียนรู้อย่างต่อเนื่อง ซึ่งผลจากการศึกษาวิจัย พบว่า เทศบาลทั้ง 3 แห่งจะมีคุณลักษณะประการสำคัญที่โดดเด่นแตกต่างกัน ดังนี้ เทศบาลนครขอนแก่น พบคุณลักษณะการเรียนรู้ในระดับบุคคลที่โดดเด่น คือ ความคิดสร้างสรรค์ เทศบาลเมืองกระบี่ พบคุณลักษณะการเรียนรู้ในระดับบุคคลที่โดดเด่น คือ ความคิดเชิงระบบ และเทศบาลตำบลเกาะคา พบคุณลักษณะการเรียนรู้ในระดับบุคคลที่โดดเด่น คือ วิถีคิดที่เปิดกว้าง ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 แสดงคุณลักษณะการเรียนรู้ในระดับบุคคลของเทศบาลแต่ละแห่ง ดังต่อไปนี้

คุณลักษณะขององค์กร แห่งการเรียนรู้	เทศบาลนครขอนแก่น	เทศบาลเมืองกระบี่	เทศบาลตำบล เกาะคา
ระดับบุคคล (Individual Learning)	1. ความคิดสร้างสรรค์ 2. วิธีคิดที่เปิดกว้าง 3. ความมุ่งมั่นพัฒนาตนเอง 4. ความคิดเชิงระบบ	1. ความคิดเชิงระบบ 2. ความมุ่งมั่นพัฒนาตนเอง 3. วิธีคิดที่เปิดกว้าง 4. ความคิดสร้างสรรค์	1. วิธีคิดที่เปิดกว้าง 2. ความคิดเชิงระบบ 3. ความมุ่งมั่นพัฒนาตนเอง 4. ความคิดสร้างสรรค์

โดยผลจากการศึกษาวิจัย พบว่า เทศบาลที่มีคุณลักษณะของการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ นั้นประกอบไปด้วยบุคลากรที่มีคุณลักษณะของบุคลากรเรียนรู้ 4 ประการ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1) ความมุ่งมั่นพัฒนาตนเอง บุคลากรของเทศบาลเป็นผู้ที่สร้างแรงผลักดันให้กับตนเองและมุ่งมั่นที่จะพัฒนาตนเองให้ไปถึงเป้าหมายอยู่เสมอ มีแรงขับเคลื่อนการทำงานโดยมุ่งมั่นเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนในพื้นที่ และการพัฒนาให้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง มุ่งมั่นพัฒนาตนเองอยู่เสมอในสายงานที่ตนเองรับผิดชอบ เพื่อสร้างความสำเร็จในเป้าหมายของการพัฒนาท้องถิ่นตามที่ตนได้ตั้งใจไว้ มีความตระหนักและมีความรับผิดชอบต่อตนเองในฐานะสมาชิกขององค์กร ดังแนวคิดของ Senge (1990) และ Marquardt (1996)

2) วิธีคิดที่เปิดกว้าง บุคลากรของเทศบาลให้ความสำคัญและยอมรับว่า การเรียนรู้ร่วมกันทั้งองค์กรนั้นจะนำมาซึ่งความอยู่รอด ความก้าวหน้าและความสำเร็จของเทศบาลทั้งในปัจจุบันและอนาคต โดยยึดมั่นในแบบแผนการคิดไปในทิศทางที่เป็นประโยชน์ต่อเทศบาลและประชาชนในท้องถิ่น มีใจที่เปิดกว้าง ซื่อสัตย์และเชื่อใจซึ่งกันและกัน ยอมรับความจริง ยอมรับคำวิพากษ์วิจารณ์จากทุกฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นผู้บริหาร ฝ่ายการเมือง พนักงานเทศบาล รวมถึงประชาชนในท้องถิ่น ต่างเปิดใจกว้างรับฟังซึ่งกันและกัน มีความคิดในเชิงบวกต่อคำวิพากษ์วิจารณ์ต่างๆ ว่าเป็นสิ่งที่จะทำให้เกิดการพัฒนาการทำงานของเทศบาลให้ดียิ่งๆ ขึ้นไป

3) ความคิดเชิงระบบ บุคลากรของเทศบาลมีความเข้าใจในภาพรวมที่ชัดเจนของความสัมพันธ์ที่ต่อเนื่องกันในทุกๆ ระบบตลอดทั่วทั้งองค์กร ซึ่งหมายถึงระบบย่อยภายในเทศบาล อันได้แก่ สำนักและกองงานฝ่ายต่างๆ นั้นต้องทำงานในหน้าที่อย่างสมดุลและสอดคล้องกัน สอดคล้องกับการอธิบายเกี่ยวกับความคิดในเชิงระบบตามทัศนะของ Senge (1990) ที่บุคลากรของเทศบาลมีการคิดเชื่อมโยงการปฏิบัติงานในเชิงสังเคราะห์ในภาพรวม มีจิตสำนึกในการปฏิบัติงานของตน ยอมรับและเข้าใจเป้าหมายขององค์กร และปฏิบัติงานให้สำเร็จลุล่วงอย่างมีประสิทธิภาพ มีความตระหนักและยอมรับว่าการดำเนินการใดๆ ของตนจะส่งผลกระทบต่อองค์การเสมอ รวมทั้งขยายผลไปยังประชาชนผู้รับบริการจากเทศบาลอีกด้วย กล่าวคือ บุคลากรของเทศบาลมีความคิดในเชิงระบบว่า การทำงานด้วยความมุ่งมั่นและเรียนรู้อย่างต่อเนื่องของตนเองนั้น จะทำให้ตนเองได้รับการพัฒนาความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงานเพื่อบรรลุเป้าหมายของเทศบาล และเมื่อประสิทธิภาพการทำงานของตนดีขึ้นพัฒนาขึ้น ก็ถือได้ว่าเป็นการพัฒนาองค์กร เมื่อเทศบาลสามารถบรรลุเป้าหมายในการให้บริการสาธารณะตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประชาชนในท้องถิ่นก็เป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการทำงานด้วยความมุ่งมั่นและเรียนรู้อย่างต่อเนื่องของตนเอง

4) ความคิดสร้างสรรค์ บุคลากรของเทศบาลมีความกระตือรือร้นในการพยายามค้นหาแนวคิดใหม่ และสร้างกระบวนการทำงานและผลผลิตใหม่ๆ ด้วยการใช้ความคิดสร้างสรรค์และก่อให้เกิดการเรียนรู้อยู่เสมอ (Marquardt, 1996) มีอิสระในการเรียนรู้ ใช้ความคิดสร้างสรรค์ในการเสริมสร้างความรู้ใหม่ๆ และนำความรู้ใหม่นั้นไปใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อการทำงานและประชาชนในท้องถิ่น

2. ระดับกลุ่ม (Group/Team Learning) การสร้างความรู้ความเข้าใจและทักษะในองค์กรแห่งการเรียนรู้ นั้น จะต้องทำเป็นกระบวนการทั้งในด้านการแก้ปัญหา และทักษะในการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน ดังนั้น ทีมงานจะต้องสามารถที่จะคิดอย่างสร้างสรรค์และเรียนรู้ร่วมกันได้อย่างเป็นหนึ่งเดียวกันโดยผ่านการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกัน การร่วมกันทำงาน การแบ่งปันความรู้ และการสร้างวิสัยทัศน์ร่วม (Marquardt, 1996) ซึ่งผลจากการศึกษาวิจัย พบว่า เทศบาลทั้ง 3 แห่งจะมีคุณลักษณะประการสำคัญที่โดดเด่นแตกต่างกัน แต่พบคุณลักษณะเด่นประการหนึ่งร่วมกัน คือ การสร้างวิสัยทัศน์ร่วม ดังผลในตารางที่ 2

ตารางที่ 2 แสดงคุณลักษณะการเรียนรู้ในระดับกลุ่มของเทศบาลแต่ละแห่ง
ดังต่อไปนี้

คุณลักษณะขององค์กร แห่งการเรียนรู้	เทศบาลนครขอนแก่น	เทศบาลเมืองกระบี่	เทศบาลตำบล เกาะคา
ระดับกลุ่ม (Group/Team Learning)	1. การสร้างวิสัยทัศน์ร่วม 2. การเรียนรู้ร่วมกันเป็น ทีม 3. การแลกเปลี่ยนความ คิดเห็น 4. การแบ่งปันความรู้	1. การสร้างวิสัยทัศน์ร่วม 2. การแลกเปลี่ยนความ คิดเห็น 3. การเรียนรู้ร่วมกันเป็น ทีม 4. การแบ่งปันความรู้	1. การสร้างวิสัยทัศน์ร่วม 2. การแลกเปลี่ยนความ คิดเห็น 3. การเรียนรู้ร่วมกันเป็น ทีม 4. การแบ่งปันความรู้

โดยผลจากการศึกษาวิจัย พบว่า เทศบาลที่มีคุณลักษณะของการเป็น
องค์กรแห่งการเรียนรู้ประกอบไปด้วยกลุ่มหรือทีมงานที่มีคุณลักษณะ 4 ประการ
ดังต่อไปนี้

1) การแลกเปลี่ยนความคิดเห็น การเรียนรู้ในระดับกลุ่มของเทศบาลมีการ
ส่งเสริมเพิ่มพูนความรู้และประสบการณ์กับสิ่งต่างๆ จากมุมมองที่หลากหลายด้วย
การสื่อสารข้อมูลระหว่างกัน แลกเปลี่ยนความคิดเห็นและประสบการณ์ซึ่งกันและกัน
อย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ ส่งผลให้ระหว่างสำนักและกองต่างๆ ภายในเทศบาลนั้น
ได้รับการส่งเสริมให้มีการแลกเปลี่ยนภายใน นอกจากนี้ ทีมงานของเทศบาลยังมีการ
แลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับหน่วยงานและองค์กรต่างๆ ภายนอก รวมถึงภาค
ประชาชนอีกด้วย

2) การแบ่งปันความรู้ กลุ่มผู้ปฏิบัติงานในเทศบาลมีการแบ่งปันถ่ายทอด
ความรู้และประสบการณ์กันอย่างสม่ำเสมอทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็น
ทางการเพื่อพัฒนาความฉลาดรอบรู้และความสามารถของทีมอย่างต่อเนื่อง ดังที่
Bennett and O'Brien (1994) ได้อธิบายไว้ ดังนั้น ความรู้ใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นใน
เทศบาล มีการเผยแพร่ไปยังบุคลากรกลุ่มต่างๆ ในเทศบาลอย่างทั่วถึง ส่งเสริมให้เกิด
การเรียนรู้ร่วมกันเป็นทีม เทศบาลสามารถนำความรู้ ภูมิปัญญา ความต้องการของ
ประชาชนผู้รับบริการมาพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพของเทศบาลอย่างต่อเนื่อง

3) การเรียนรู้ร่วมกันเป็นทีม เทศบาลสามารถสร้างทีมงานที่มีจิตสำนึกในการสร้างความสามัคคีและร่วมมือกันในการแก้ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น เป็นการอาศัยความรู้และความคิดของสมาชิกในการแลกเปลี่ยนซึ่งกันและกัน นำไปสู่การพัฒนาความสามารถของทีมงานให้เกิดผลมากกว่าการอาศัยความสามารถของแต่ละบุคคล บุคลากรของเทศบาลตระหนักถึงความร่วมมือและการสร้างเครือข่ายให้เกิดการริเริ่มสิ่งใหม่ๆ นำเอาทักษะและความรู้ที่สะสมมาวิเคราะห์ปัญหา ตรวจสอบปัญหา แก้ปัญหาร่วมกันและพัฒนาความคิดใหม่ๆ ร่วมกัน รวมถึงการสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรและเครือข่ายความร่วมมือภาคประชาชนให้เกิดขึ้น

4) การสร้างวิสัยทัศน์ร่วม เทศบาลแต่ละแห่งมีการกำหนดจุดมุ่งหมายในอนาคตที่ทุกคนปรารถนาให้เกิดขึ้นในองค์กรร่วมกัน โดยกำหนดออกมาในรูปของวิสัยทัศน์ของเทศบาล ซึ่งเป็นข้อตกลงที่ผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน บุคลากรของเทศบาล คณะผู้บริหาร รวมถึงฝ่ายนิติบัญญัติของเทศบาล จนกระทั่งทุกคนเห็นพ้องร่วมกัน การมีวิสัยทัศน์ร่วมนี้เป็นคุณลักษณะที่เห็นได้เด่นชัดที่สุด ซึ่งจากการศึกษาวิจัยพบว่า คณะผู้บริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติของเทศบาล รวมถึงบุคลากรของเทศบาลทุกคน มีความเข้าใจอย่างถ่องแท้ในเป้าหมายขององค์กร สามารถถ่ายทอดวิธีคิดที่ตระหนักถึงเป้าหมายร่วมกันของเทศบาล และปฏิบัติงานด้วยความมุ่งมั่นที่จะไปถึงยังเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ในวิสัยทัศน์ของเทศบาล

3. ระดับองค์การ (Organization Learning) ซึ่งเป็นการเรียนรู้ทั่วทั้งองค์การ เนื่องจากการเรียนรู้ในระดับองค์การนี้เป็นความสามารถของสิ่งที่ไม่มีชีวิต ซึ่ง Marquardt (1996) อธิบายว่าเกิดขึ้นจากการที่บุคลากรในองค์กรมีรูปแบบวิธีการคิดที่ไปในทิศทางเดียวกัน รวมทั้งมีความเข้าใจอย่างถ่องแท้และมีการเรียนรู้ร่วมกัน โดยผลจากการศึกษาวิจัย พบว่า เทศบาลทั้ง 3 แห่งจะมีคุณลักษณะประการสำคัญที่โดดเด่นแตกต่างกัน ดังนี้ เทศบาลนครขอนแก่น พบคุณลักษณะการเรียนรู้ในระดับองค์การที่โดดเด่น คือ การยึดคนเป็นศูนย์กลาง เทศบาลเมืองกระบี่ พบคุณลักษณะที่โดดเด่น คือ การเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง และเทศบาลตำบลเกาะคา พบคุณลักษณะที่โดดเด่น คือ การยึดคนเป็นศูนย์กลาง ดังผลในตารางที่ 3

ตารางที่ 3 แสดงคุณลักษณะการเรียนรู้ในระดับองค์กรของเทศบาลแต่ละแห่ง ดังต่อไปนี้

คุณลักษณะขององค์กร แห่งการเรียนรู้	เทศบาลนครขอนแก่น	เทศบาลเมืองกระบี่	เทศบาลตำบล เกาะคา
ระดับองค์กร (Organization Learning)	1. การยึดคนเป็นศูนย์กลาง 2. การสร้างสรรค์ความรู้ใหม่ 3. การเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง 4. การคาดการณ์ล่วงหน้า 5. การเรียนรู้จากประสบการณ์	1. การเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง 2. การยึดคนเป็นศูนย์กลาง 3. การสร้างสรรค์ความรู้ใหม่ 4. การคาดการณ์ล่วงหน้า 5. การเรียนรู้จากประสบการณ์	1. การยึดคนเป็นศูนย์กลาง 2. การเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง 3. การสร้างสรรค์ความรู้ใหม่ 4. การเรียนรู้จากประสบการณ์ 5. การคาดการณ์ล่วงหน้า

โดยผลจากการศึกษาวิจัย พบว่า เทศบาลที่มีคุณลักษณะของการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ นั้น มีการเรียนรู้ในระดับองค์กรเกิดขึ้นใน 5 ประการ ดังต่อไปนี้

1) การเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง เทศบาล มีการพัฒนากระบวนการพื้นฐานและบริหารจัดการเพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นอยู่เสมอ ค้นหาวิธีการใหม่ๆ เพื่อนำมาปรับปรุงและพัฒนาการให้บริการสาธารณะกับประชาชนอย่างต่อเนื่อง วิเคราะห์ความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมเพื่อความพร้อมในการปรับตัว และสร้างสรรค์บริบทสำหรับการเรียนรู้ สร้างความสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมภายนอก สร้างการเรียนรู้ระหว่างองค์กร ด้วยการร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานอื่นๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน

2) การยึดคนเป็นศูนย์กลาง เทศบาลยึดหลักสำคัญว่า เทศบาลต้องเอาใจใส่ บำรุงรักษา สร้างค่านิยม และสนับสนุนความเป็นอยู่ที่ดีของบุคลากร พัฒนาและส่งเสริมการเรียนรู้ของบุคลากรแต่ละคน สนับสนุนบุคลากรและทีมงานให้มีการเรียนรู้ที่ต่อเนื่อง โดยส่งเสริมและสนับสนุนให้เทศบาลเป็นสถานที่ที่คนในองค์กรสามารถขยายขีดความสามารถและเพิ่มศักยภาพของตนเองได้อย่างต่อเนื่อง

3) การสร้างสรรค์ความรู้ใหม่ เทศบาล เป็นองค์การที่มีทักษะในการสร้างสรรค์ ค้นหาวิธีการใหม่ๆ เพื่อนำมาปรับปรุงและพัฒนากิจกรรมที่ดำเนินการตามปกติอย่างต่อเนื่อง และมีความรู้ใหม่ๆ เกิดขึ้นเสมอ (Garvin,1993) เทศบาลทั้งสามแห่งสามารถสร้างนวัตกรรมทั้งภายในและภายนอกเทศบาล เกิดประโยชน์ต่อสังคม และสามารถประยุกต์ใช้ประโยชน์ได้หลากหลาย

4) การเรียนรู้จากประสบการณ์ เทศบาล มีความตระหนักเป็นอย่างดีว่าการเรียนรู้ที่เกิดจากประสบการณ์อันหลากหลาย ความสำเร็จและความผิดพลาดนั้นเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการพัฒนาองค์การของตน ดังนั้น เทศบาลจึงมีการเรียนรู้จากความสำเร็จและความล้มเหลวของทั้งเทศบาลเองและขององค์กรอื่นๆ เช่นกัน เทศบาลยังมีการเรียนรู้จากประสบการณ์และวิธีการที่ดีที่สุดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ รวมถึงหน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน ซึ่งทำให้เทศบาลได้มุมมองใหม่ๆ และความคิดที่หลากหลาย สามารถเรียนรู้เพื่อนำมาปรับปรุงและพัฒนางานของตนเองอย่างต่อเนื่อง

5) การคาดการณ์ล่วงหน้า การเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้ของเทศบาลนั้นไม่เพียงแต่สำรวจตรวจสอบ วิเคราะห์ปัญหา ค้นหาสาเหตุ และผลกระทบเพื่อที่จะหาทางออกแก้ไขปัญหาเท่านั้น แต่เทศบาลยังสร้างกระบวนการที่มุ่งเน้นไปที่การมองอนาคตและตั้งใจที่จะพยากรณ์เหตุการณ์ล่วงหน้า ด้วยการใช้ความสามารถในการนำองค์ความรู้ที่เรียนรู้มาไปประยุกต์ใช้ให้ได้กับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง มีการให้บุคลากรออกไปพบประชาชนผู้รับบริการเพื่อรวบรวมและรายงานข้อมูลสารสนเทศเกี่ยวกับสถานการณ์ที่อาจมีผลกระทบต่อเทศบาล เพื่อให้เกิดการเรียนรู้และหาทางเลือกในการดำเนินงานในปัจจุบันและอนาคต

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้ของเทศบาล ได้แก่

1) ปัจจัยภายนอก ซึ่งมีอิทธิพลต่อการดำเนินงานของเทศบาล ส่งผลให้เทศบาลต้องเรียนรู้ที่จะพิจารณา ไตร่ตรองเพื่อปรับปรุงแบบแผนปฏิบัติในเรื่องต่างๆ

ให้เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงในแต่ละกรณี และส่งผลต่อการที่เทศบาลจะพัฒนาไปสู่การเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ ประกอบด้วย

การเมือง ปัจจัยด้านการเมืองที่มีผลต่อการดำเนินงานของเทศบาลคือทัศนคติ ความคิด ความเชื่อ ตลอดจนวิสัยทัศน์ของผู้นำ แต่ผลการวิจัยพบว่าปัจจัยทางการเมืองนั้นมีอิทธิพลต่อการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ของเทศบาลเพียงเล็กน้อยเท่านั้น เทศบาลสามารถนำความท้าทายที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองมาสร้างเป็นการเรียนรู้และปรับตัวอย่างต่อเนื่อง

กฎหมาย เป็นสิ่งที่เทศบาลจะต้องติดตาม และเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดเวลา ซึ่งผลการวิจัยพบว่า เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงด้านกฎหมายต่างๆ ย่อมส่งผลให้เทศบาลต้องคอยติดตาม ศึกษาเรียนรู้ตลอดเวลาเพื่อนำไปใช้ในการดำเนินงานของเทศบาล เป็นผลให้เทศบาลไม่หยุดนิ่งในการที่จะกระตือรือร้นและมีการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง

เศรษฐกิจ เป็นปัจจัยหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดยุทธศาสตร์ของเทศบาล เป็นสิ่งที่มีผลต่อการดำเนินงานของเทศบาลที่จะต้องรับมือ เนื่องจากส่งผลกระทบต่อระบบวิถีชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น นำไปสู่การสร้างสรค์ยุทธศาสตร์เพื่อแก้ไขปัญหาและจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน

สังคม และวัฒนธรรม ไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการดำเนินชีวิต สุขภาพของประชาชนในท้องถิ่น คุณภาพชีวิต ระบบเครือญาติ จำนวนและอัตราการเติบโตของประชากร จำนวนกลุ่มอาชีพต่างๆ ความเชื่อ ค่านิยม รวมถึงปัจจัยทางสังคม วัฒนธรรมด้านอื่นๆ ล้วนเป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างยิ่งมีบทบาทต่อการดำเนินงานของเทศบาลที่จะต้องตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ นำไปสู่การที่เทศบาลต้องติดตามความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในสังคมอย่างไม่หยุดนิ่ง เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ตลอดเวลา

เทคโนโลยี เป็นสิ่งที่เข้ามามีบทบาท และเกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันในหลายๆ ด้าน มีบทบาทในการดำเนินงานของเทศบาล เช่น ช่วยให้มีความสะดวกใน

การให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน สามารถพัฒนาให้เป็นองค์กรที่มีการเรียนรู้อยู่ตลอดเวลา มีระบบการจัดการองค์ความรู้มากขึ้น ซึ่งจะช่วยสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้ให้กับเทศบาล กล่าวคือ เทคโนโลยีเหล่านี้เป็นสิ่งที่สนับสนุนให้คนในองค์กรสามารถเข้าถึงความรู้และแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและสารสนเทศ อันจะทำให้เกิดการเรียนรู้ขึ้นในองค์กร

ทรัพยากรธรรมชาติ จากความเปลี่ยนแปลงทางทรัพยากรธรรมชาติ รวมถึงการทำลายทรัพยากรและสภาวะแวดล้อมทุกด้าน เทศบาลมีความจำเป็นต้องปรับตัว นอกจากนี้ ความเปลี่ยนแปลงทางทรัพยากรธรรมชาติที่เกิดขึ้นยังส่งผลให้เทศบาลต้องเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง และค้นหาแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น สร้างสรรค์ความรู้ใหม่ๆ รวมถึงการเรียนรู้ที่จะคาดการณ์ล่วงหน้าเพื่อป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคตอีกด้วย

ประชาชนในท้องถิ่น นอกจากปัจจัยภายนอกองค์กรทั้ง 6 ด้านที่ได้กล่าวถึงไปแล้วนั้น ในบริบทการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเทศบาล ยังมีปัจจัยสำคัญต่อการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ นั่นคือ ประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งนับได้ว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างยิ่งต่อการผลักดันให้กลไกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการกิจการพัฒนาท้องถิ่นให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล อันเป็นผลจากการที่ประชาชนต้องมีการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ ร้องเรียน ร้องทุกข์ การเสนอความต้องการ การให้ความร่วมมือ การเรียกร้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปิดเผย ตอบสนอง และพร้อมรับผิดชอบมากยิ่งขึ้น

2) ปัจจัยด้านองค์กร ผลจากการวิจัย พบว่า ปัจจัยสำคัญอย่างยิ่งที่มีอิทธิพลต่อการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ของเทศบาลทั้ง 3 แห่ง คือ ผู้นำ และ ยุทธศาสตร์ ซึ่งเทศบาลแต่ละแห่งจะมีอันดับการรับรู้ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ที่แตกต่างกัน โดยปัจจัยต่างๆ ที่มีอิทธิพลต่อการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ของเทศบาล มีดังนี้

ผู้นำ บุคคลที่มีความสำคัญและมีอิทธิพลต่อการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ของเทศบาลคือ ผู้บริหารหรือผู้นำของเทศบาล อันได้แก่ นายกเทศมนตรี และคณะผู้บริหาร ซึ่งได้ปรับเปลี่ยนบทบาทจากการบังคับบัญชาสั่งการมาเป็นการให้อำนาจจากผู้ออกคำสั่งมาเป็นผู้ดูแล จากการที่ลงมือปฏิบัติเองมาเป็นผู้วางแผนแนะนำ เป็นผู้นำแห่งการเปลี่ยนแปลง ทำหน้าที่กระตุ้นและช่วยเหลือให้บุคลากรสามารถรวบรวมจัดเก็บ และเผยแพร่ความรู้ทั้งภายในและภายนอกหน่วยงาน โดยเข้าใจและรู้ว่าอะไรคือข้อมูลที่สำคัญที่จะต้องทำการถ่ายโอน และนำความรู้ไปใช้ ออกแบบ และคิดค้นรูปแบบใหม่ๆ ในการทำงาน ปรับเปลี่ยนรูปแบบของเครือข่ายและการทำงานของทีม เสนอรางวัลเพื่อเป็นการจูงใจบุคลากรของเทศบาลให้มีส่วนร่วมในการคิดค้นสิ่งใหม่ๆ การเป็นผู้นำในองค์กรแห่งการเรียนรู้ของนายกเทศมนตรีนั้นมีอิทธิพลต่อปัจจัยภายในองค์กรด้านอื่นๆ และนำไปสู่การเป็นองค์กรแห่งเรียนรู้ของเทศบาล

ยุทธศาสตร์ขององค์กร การกำหนดยุทธศาสตร์ของเทศบาล มีอิทธิพลต่อการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ในแง่ของการกำหนดยุทธศาสตร์ที่สนับสนุนให้เกิดการเรียนรู้ขึ้นในทุกระดับขององค์กร เพื่อนำไปสู่การเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ในที่สุด ผลการวิจัยพบว่า เทศบาลได้กำหนดยุทธศาสตร์ที่ส่งเสริมการเรียนรู้ให้เกิดขึ้นตั้งแต่ระดับบุคคล ระดับกลุ่ม และระดับองค์กร

โครงสร้างองค์กร ลักษณะของโครงสร้างองค์กรที่มีอิทธิพลต่อการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้จะมีลักษณะแบนราบ ไม่มีขอบเขตจำกัด และมีความคล่องตัวมากในการปฏิบัติงาน และมีความคล่องตัวในการติดต่อสื่อสารระหว่างบุคคลในองค์กร (Marquardt, 1996) จากการศึกษวิจัยพบว่าโครงสร้างองค์กรของเทศบาลนั้นมิได้เป็นปัญหาหรืออุปสรรคต่อการปฏิบัติงานและการเรียนรู้ร่วมกันของบุคลากร เนื่องจากในการปฏิบัติงานนั้น เทศบาลได้ใช้รูปแบบการทำงานที่มีลักษณะแบนราบ เทศบาลมีความพยายามที่จะสร้างลักษณะการทำงานร่วมกันเป็นเครือข่าย เพื่อสร้างความคล่องตัวในการทำงานที่เต็มไปด้วยความร่วมมือและมีการควบคุมเพียงเล็กน้อยสามารถทำงานร่วมกันได้ในทุกสายงานในเทศบาล

ทัศนคติและพฤติกรรมของบุคลากร ความเชื่อภายในตัวบุคคลและพฤติกรรมของบุคลากรเทศบาลที่แสดงออกถึงการสนับสนุนให้เกิดองค์การแห่งการเรียนรู้ขึ้นเป็นเงื่อนไขหนึ่งในการสร้างและสนับสนุนการเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้ (Kline and Saunders, 1993) ซึ่งทัศนคติและพฤติกรรมของบุคลากรที่มีอิทธิพลต่อการเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้ของเทศบาล ได้แก่ 1.ความมุ่งมั่นพัฒนาองค์การ 2. การมองความผิดพลาดเป็นการเรียนรู้ 3.การยกย่องทุกคนอย่างเท่าเทียม 4.การมีค่านิยมสนับสนุนการเรียนรู้ 5.การยอมรับความแตกต่างระหว่างบุคคล 6.การยอมรับความสามารถของทุกคน 7.การประเมินตนเองสม่ำเสมอ 8.การเรียนรู้ที่จะเข้ากับผู้อื่นได้ 9.การสนับสนุนการแสดงความคิดเห็น และ 10.การตรวจสอบข้อมูลเสมอ

การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ผลการวิจัยพบว่า การใช้ทรัพยากรที่ถือว่ามีความค่ามากที่สุดขององค์การซึ่งก็คือ มนุษย์ และความพยายามที่จะเพิ่มขีดความสามารถของบุคลากรเทศบาลให้เต็มศักยภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดสามารถทำให้เทศบาลประสบความสำเร็จในการเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้

การสื่อสารภายในองค์การ เป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่มีส่งผลต่อการเรียนรู้ ความสามารถในการเรียนรู้ของเทศบาลขึ้นอยู่กับระบบการสื่อสารของเทศบาลนั้นๆ ซึ่งต้องมีการแลกเปลี่ยนติดต่อสื่อสารกันภายใน (Internal Exchange) เพื่อให้สำนักและกองงานต่างๆ มองการเชื่อมโยงเป็นระบบ มีอิสระและตรงไปตรงมา ปราศจากอคติ ซึ่งทำให้เกิดการทำทลายและให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน

บรรยากาศในองค์การ การสร้างบรรยากาศที่สนับสนุนและเอื้อต่อการเรียนรู้ มุ่งสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีให้กับสมาชิกในองค์การ เคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ยอมรับความแตกต่าง เน้นความเสมอภาคและความอิสระ มีมนุษยธรรม และเสริมสร้างความเป็นประชาธิปไตยเพื่อนำไปสู่การสร้างสรรค่านวัตกรรมและพัฒนา ศักยภาพอย่างเป็นอิสระและต่อเนื่อง เป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับการเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้

การนำเอาเทคโนโลยีมาใช้ในหน่วยงาน เป็นการใช้เทคโนโลยีในการจัดการความรู้ของเทศบาล การเลือกใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมจะสนับสนุนให้เทศบาลสามารถสกัดและแสวงหาความรู้ ประมวลผล จัดเก็บ สร้าง และถ่ายโอนความรู้ให้แพร่หลายทั่วทั้งเทศบาล ทำให้เกิดการเรียนรู้อย่างทั่วถึง อีกทั้งยังสามารถเก็บประมวลความรู้ ซึ่งช่วยทำให้มีการกระจายข้อมูลข่าวสารของเทศบาลได้อย่างถูกต้องและรวดเร็วมากยิ่งขึ้น

การจัดการความรู้ ผลการวิจัยพบว่า การจัดการความรู้ของเทศบาลนั้น มีการดำเนินการที่ยังไม่ชัดเจนและยังไม่เป็นรูปธรรมมากนัก อย่างไรก็ตาม เทศบาลได้ตระหนักถึงความสำคัญของการจัดการความรู้และมีความพยายามที่จะส่งเสริมพัฒนาระบบการจัดการความรู้ของเทศบาลให้สมบูรณ์มากขึ้น เนื่องจากเทศบาลตระหนักว่าความรู้มีความสำคัญในฐานะที่เป็นทรัพยากรหลักในการปฏิบัติงานในองค์การ บุคลากรของเทศบาลต้องการความรู้ในการเพิ่มพูนความสามารถในการทำงานรวมทั้งแก้ไขปัญหาต่างๆ ในการปฏิบัติงาน

ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

ผู้วิจัยแบ่งข้อเสนอแนะออกเป็น 2 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 ข้อเสนอแนะในการนำไปปฏิบัติ

1. เทศบาลควรมีการกำหนดนโยบาย วิสัยทัศน์ และแนวทางที่ชัดเจนในการส่งเสริมคุณลักษณะด้านการมีความคิดสร้างสรรค์ และความสามารถในการคาดการณ์ล่วงหน้า เพื่อการขับเคลื่อนและพัฒนาไปสู่การเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องและยั่งยืน

2. เทศบาลควรศึกษาการพัฒนากลไกในการจัดการความรู้ (Knowledge Management) ในหน่วยงานภาครัฐและเอกชนต่างๆ ที่ประสบความสำเร็จในการจัดการความรู้ขององค์การ เพื่อส่งเสริมการจัดการความรู้ของเทศบาลให้มีประสิทธิภาพและเป็นรูปธรรมมากขึ้น

3. เทศบาลควรมุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อการกำหนดยุทธศาสตร์และภาวะผู้นำอันเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อปัจจัยภายในองค์การด้านอื่นๆ ซึ่งล้วนเป็นปัจจัยที่สำคัญยิ่ง ส่งผลกระทบต่อกระบวนการเรียนรู้ของเทศบาล และนำไปสู่การเป็นองค์การแห่งเรียนรู้ของเทศบาลในที่สุด

ส่วนที่ 2 ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยในอนาคต

1. ควรมีการศึกษาเชิงลึกเกี่ยวกับภาวะผู้นำที่มีอิทธิพลต่อการเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้ของเทศบาล

2. การศึกษาวิจัยในครั้งนี้นี้ยังมิได้ศึกษาครอบคลุมในประเด็นอิทธิพลของวัฒนธรรมองค์การที่มีต่อการเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้ ดังนั้น การศึกษาวิจัยในอนาคตจึงควรมีการศึกษาปัจจัยด้านวัฒนธรรมองค์การที่มีอิทธิพลต่อการเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้ในบริบทของเทศบาล

เอกสารอ้างอิง

- ณรงค์ศักดิ์ บุญเลิศ. 2555. เอกสารการสอนชุดวิชา 32452 กลยุทธ์การจัดการทรัพยากรมนุษย์และองค์การแห่งการเรียนรู้ หน่วยที่ 11 : กระบวนการพัฒนาองค์การแห่งการเรียนรู้. พิมพ์ครั้งที่ 1. นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ยุรพร ศุทธรัตน์. 2552. องค์การเพื่อการเรียนรู้. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. 2555. โลกาภิวัตน์กับท้องถิ่น. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : บพิธการพิมพ์.
- วรภัทร์ ภูเจริญ. 2547. องค์การแห่งการเรียนรู้และการบริหารความรู้. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : อริยชน.
- วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. 2549. เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารท้องถิ่น: หน่วยที่ 10 เทศบาล. พิมพ์ครั้งที่ 4. สาขาวิชาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- วิระวัฒน์ ปันนิตามัย. 2544. การพัฒนาองค์การแห่งการเรียนรู้. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : เอ็กซ์เปอร์เน็ท.
- สุภางค์ จันทวานิช. 2556. การวิเคราะห์ข้อมูลในการวิจัยเชิงคุณภาพ. พิมพ์ครั้งที่ 11. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- Bennette, J.K. and O'Brient M.J. 1994. "The Building Blocks of the Learning Organization." Training 31 : 41, 77-79.
- Carbery, R. and Cross, C. 2015. Human resource development : A concise introduction. New York : Palgrave Macmillan.
- Cummings, G. 2008. Handbook of organization development. Los Angeles : SAGE Publications.
- Gephart, M.A. and Marsick, V.J. 1996. "Learning Organizations Come Alive" Training & Development. 50 (12): 34-45.
- Garvin, D. 1993. "Building a Learning Organization." Harvard Business Review, 71 : 80.

- Garvin, D. Edmondson, A. and Gino, F. 2008. “Tool Kit: Is Yours a Learning Organization?”. Harvard Business Review. March: 1-10.
- Kearns, P. 2015. Organizational learning and development : from an evidence base. Abingdon, Oxon : Routledge.
- Kline, P. and Saunders, B. 1993. Ten Steps To A Learning Organization. Arlington : Great Ocean.
- Marquardt, M.J. 1996. Building the Learning Organization : A Systems Approach to Quantum Improvement and Global Success. New York. McGraw-Hill.
- McGuire, David. 2014. Human resource development. 2nd ed. London : SAGE. p.153-154.
- Pedler, M. Burgoyne, J. and Boydell, T. 1991. The Learning Company : A Strategy for Sustainable Development. New York : The McGraw-Hill.
- Senge, P.M. 1990. The Fifth Disciplines : The Art and Practice of the Learning Organization. London : Currency Books.