

## ปัจจัยโครงสร้างและสมรรถนะของบุคลากรกับประสิทธิผลของการให้บริการ สาธารณะของเทศบาลนคร\*

### The Factor of HRM Structure and Competency for Improving Thai Municipals to HPWS in Public Service Delivery

ภควดี วรโรจน์ศิริกุล (Pakhawadee Vorarojsirikul)\*\*

นิสดารก์ เวชยานนท์ (Nisada Wedchayanon)\*\*\*

#### บทคัดย่อ

รายงานวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาที่มีวัตถุประสงค์ 3 ประการ ได้แก่ 1) เพื่อทดสอบความสัมพันธ์ของโครงสร้างการบริหารทรัพยากรมนุษย์และสมรรถนะของบุคลากรในงานบริการสาธารณะของแต่ละเทศบาลนครที่ส่งผลต่อความพึงพอใจของประชาชน 2) เพื่อศึกษาเปรียบเทียบระหว่างโครงสร้างการบริหารทรัพยากรมนุษย์และสมรรถนะบุคลากรของเทศบาลนครที่มีระดับความพึงพอใจของประชาชนในงานบริการสาธารณะที่สูงกับเทศบาลนครทั่วไป และ 3) เพื่อนำเสนอแนวทางและรูปแบบโครงสร้างและสมรรถนะของบุคลากรของเทศบาลนครที่ก่อให้เกิดมาตรฐานในการปฏิบัติงานที่ดี (Best Practice) ส่งผลให้เกิดระบบการปฏิบัติงานที่มีสมรรถนะสูง (HPWS) ในการทำงานด้านบริการสาธารณะให้มีความเหมาะสมกับบริบทของแต่ละท้องถิ่น โดยการศึกษาในครั้งนี้ใช้วิธีการศึกษาแบบผสมวิธี ผลการศึกษาปรากฏว่า โครงสร้างการบริหารบุคลากรที่เป็นทางการ อาทิ กฎระเบียบที่กำหนดโดยส่วนกลางก่อให้เกิดประสิทธิผลน้อยที่สุด ในส่วนของวัฒนธรรมองค์กร พบว่า ภาวะผู้นำส่งผลอย่างยิ่งต่อประสิทธิผลในการทำงาน ส่วนด้านสมรรถนะที่มีความสำคัญมากที่สุดในการพัฒนาประสิทธิผล คือ การทำงานเป็นทีมทั้งภายในและภายนอกองค์กร ส่วนประโยชน์ของการวิจัย ได้แก่ สามารถพัฒนาองค์ความรู้เกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐสมัยใหม่

**คำสำคัญ:** งานบริการสาธารณะ, โครงสร้างและสมรรถนะการบริหารบุคลากร, ระบบการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิผลสูง, เทศบาลนคร

\* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ เรื่อง การบริหารบุคลากรเชิงกลยุทธ์กับการพัฒนาโครงสร้างและสมรรถนะบุคลากรท้องถิ่นเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในงานบริการสาธารณะแห่งประเทศไทย ยุค 4.0 กรณีศึกษา เทศบาลนครไทย

\*\* นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต (การบริหารทรัพยากรมนุษย์) คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 081-2477147 e-mail: pupae55@hotmail.com

\*\*\* ศาสตราจารย์ประจำคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

## Abstract

The objectives of this research are to test the influence of HRM Structure and competency of public service delivery in city municipal on population satisfaction, to compare the difference of HRM structure and competency between HPWP city municipal with general city municipal, to suggest the best practice of HRM structure and competency that bring about HPWS in public service delivery. This research uses the mix method to figure out HRM Structure and Competency that align on Thai context. The result of the study found that Informal structure influences on Effectiveness in low level, but organization culture effect on Effectiveness in high level. For the Competency, the most important competency that bring about effectiveness is organization competency such as teamwork both inside and outside. The benefits of the research is to apply all of the knowledge to improve Public Service delivery in Thai Context.

**Keywords:** Public Service Delivery, HRM Structure and Competency, HPWS, City Municipals

## บทนำ

งานบริการสาธารณะภาครัฐถือเป็นพื้นฐานการให้บริการประชาชนเพื่อก่อให้เกิดความสะดวกในการดำรงชีวิตและยังเป็นงานที่รัฐบาลต้องให้ความสำคัญเป็นประเด็นเร่งด่วน สืบเนื่องมาจากการบริการสาธารณะเป็นจุดมุ่งหมายของการบริหารประเทศในระบอบประชาธิปไตยที่มุ่งให้ประชาชนเป็นศูนย์กลาง และเป็นเป้าหมายในการพัฒนาให้เกิดความอยู่ดีกินดี หน่วยงานภาครัฐที่มีความใกล้ชิดประชาชนในการให้บริการสาธารณะของภาครัฐมากที่สุดก็คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และปฏิเสธไม่ได้เลยว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยที่ถือว่ามีความพร้อมมากที่สุด คือ เทศบาลนคร จึงเป็นที่มาของการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ที่ใช้เทศบาลนครเป็นกรณีศึกษาเกี่ยวกับความพร้อมทางด้านโครงสร้างและสมรรถนะของบุคลากรที่ให้บริการภาครัฐของท้องถิ่นในประเทศไทยว่ามีความพร้อมที่จะรองรับการเปลี่ยนแปลงและสร้างบริการให้ประชาชนอย่างมีคุณภาพเพียงพอที่จะทำให้ประเทศไทยมีพื้นฐานการพัฒนาประเทศที่มีความมั่นคงอย่างยั่งยืน

ทั้งนี้รากฐานของปัญหานี้มาจากปัจจัย 3 ประการได้แก่ 1) การเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วของเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง 2) การเกิดขึ้นของเทคโนโลยี และ 3) การทำงานบริการรูปแบบใหม่เกิดขึ้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาระบบโครงสร้างและสมรรถนะของบุคลากรกับประสิทธิผลของการให้บริการสาธารณะจากหน่วยงานภาครัฐ เช่น เทศบาล

## ทบทวนวรรณกรรม

งานบริการสาธารณะหมายถึง กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับนิติบุคคลมหาชน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยกิจกรรมดังกล่าวจะต้องอยู่บนหลักการ 5 ประการคือ **ประการแรก** การบริการนั้นต้องมีความต่อเนื่อง **ประการที่สอง** การให้บริการจะต้องอยู่บนพื้นฐานของความเสมอภาคโดยไม่เลือกปฏิบัติ **ประการที่สาม** มีกำหนดเวลาที่มีความแน่นอนในการให้บริการ **ประการที่สี่** มีการบริการที่มีความเพียงพอต่อความต้องการของประชาชน และ**ประการที่ห้า** งานบริการสาธารณะจะต้องมีการพัฒนาและปรับตัวอยู่ตลอดเวลาที่จะรองรับความต้องการในงานบริการสาธารณะที่เพิ่มขึ้นของประชาชน (จรัส สุวรรณมาลา, 2544; อนเนก เหล่าธรรมทัศน์, 2543; ศุภชัย ยาวะประภาส, 2551)

งานบริการสาธารณะสามารถแบ่งได้เป็นสามประเภท ได้แก่ 1) งานบริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐบาลกลาง 2) งานบริการสาธารณะที่ให้บริการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ 3) งานบริการสาธารณะที่ทำโดยภาคเอกชนซึ่งรัฐอนุญาตให้เอกชนจัดการเนื่องจากเอกชนมีความเชี่ยวชาญมากกว่าและไม่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ (Alain-Serge, 1991; De Soto, 1989)

## วิเคราะห์สาเหตุสำคัญของปัญหาการส่งคืนภาระงานบริการสาธารณะของ อปท.

สืบเนื่องมาจากการศึกษาถึงวิวัฒนาการของการพัฒนาการจัดการภาครัฐสามารถเห็นได้ว่าปัญหาที่เรื้อรังจากการที่ภาครัฐนำเอาหลักการภาคเอกชนมาใช้ในการจัดการภาครัฐนั้นเนื่องมาจากบริบทที่ต่างกันของภาครัฐและเอกชน เงื่อนไขที่เปลี่ยนไปของสภาพแวดล้อมเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม และที่สำคัญคือปรากฏการณ์ E-Government หรือรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์กับการเปลี่ยนแปลงครั้งยิ่งใหญ่ของงานบริการสาธารณะภาครัฐ โดยสามารถแบ่งประเด็นอธิบายได้ดังนี้

**บริบทที่แตกต่างของการบริหารงานบริการภาครัฐ กับเอกชน** การที่นำหลักการทางภาคเอกชนมาใช้ภาครัฐควรที่จะคำนึงถึงบริบทแห่งความแตกต่างที่บางครั้งหลักการที่ใช้ในภาคเอกชนแล้วประสบความสำเร็จอาจนำมาใช้ในภาครัฐแล้วล้มเหลวเนื่องจากมีเงื่อนไขในการทำงานที่ต่างกันระหว่างภาครัฐและเอกชน คือ **ประการแรก** การบริหารงานของภาคเอกชนมุ่งหวังที่ผลกำไรในขณะที่ภาครัฐมุ่งเน้นที่ความกินดีอยู่ดีของประชาชนอันไม่เกี่ยวกับผลตอบแทนที่คิดเป็นกำไรหรือขาดทุน (Rhodes, 1997; Parker, 1995) **ประการที่สอง** จากหลักการที่ต่างกันส่งผลให้การทำงานของภาคธุรกิจเป็นไปตามกลไกของตลาดเป็นเครื่องมือในการควบคุม คือ อุปสงค์และอุปทาน ในขณะที่การจัดการภาครัฐเป็นไปตามตาม กฎ ระเบียบข้อบังคับตามรัฐธรรมนูญกำหนด (Denter and Rose, 2005) **ประการที่สาม** การทำงานของภาคธุรกิจนั้นจะต้องเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของนายทุนหรือหุ้นส่วนทางธุรกิจ แต่ในขณะที่ภาครัฐจะต้องเป็นไปตามนโยบายของพรรคการเมืองที่ได้เสียงข้างมากที่เป็นผู้จัดตั้งรัฐบาล (Putnam, 1993; Rhodes, 1997) ดังนั้นการทำงานของภาครัฐจะต้องคำนึงถึงฐานเสียงและนโยบายทางการเมืองที่ทำให้ได้รับเลือกตั้งเข้ามาเป็นเสียงข้างมาก เพื่อที่จะรักษารฐานเสียงทางการเมืองไว้ **ประการที่สี่** การทำงานภาครัฐมีความหลากหลายของหน่วยงาน ความรับผิดชอบ พื้นที่ และวัฒนธรรมที่กว้างและหลากหลายกว่าภาคเอกชน ดังนั้น การทำงานจึงมีความซับซ้อนและเงื่อนไขที่หลากหลายมากกว่าภาคเอกชน (Chema and Rondinelli, 2007)

ดังนั้นการทำงานของภาคเอกชนมุ่งรับใช้นายทุนและหุ้นส่วน แต่ในขณะที่การทำงานบริการภาครัฐจะต้องมุ่งตอบสนองความต้องการของประชาชน ฐานการเมือง และพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมาก เมื่อเอาหลักการทางธุรกิจมาใช้กับภาครัฐจึงทำให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อน การทุจริตเชิงนโยบาย การคอร์รัปชัน และอื่น ๆ ตามมาอีกมากมาย จึงเป็นสาเหตุที่ทำให้การจัดการงานบริการภาครัฐไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่ตั้งไว้เนื่องจากขาดการศึกษาวิเคราะห์ให้ลึกซึ้งถึงความแตกต่างอันก่อให้เกิดปัญหาดังกล่าว (Kooiman, 2003)

**เงื่อนไขแห่งสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและหลากหลาย** สภาพแวดล้อมในการทำงานของปัจจุบันมีความแตกต่างจากเดิมมากไม่ว่าจะเป็นเทคโนโลยีการสื่อสารที่ทันสมัย การเคลื่อนตัวของประชากรและการลงทุนทั่วโลกที่เปิดกว้างมากขึ้น การเปลี่ยนไปของสิ่งแวดล้อมและประชากรศาสตร์ส่งผลให้แนวโน้มของการจัดการภาครัฐแห่งอนาคตจะต้องให้ความสำคัญกับการพัฒนางานบริการสาธารณะว่าเป็นวาระที่เร่งด่วนที่มีความสำคัญเป็นอันดับแรกของการพัฒนาประเทศ (Martin and Chathy, 2008) ต้องมีการสร้างความเข้มแข็งให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาและปรับปรุงงานบริการสาธารณะ โดยเปิดกว้างให้ประชาชนสามารถตรวจสอบ แนะนำ และเสนอความคิดเห็นในการจัดการงานบริการสาธารณะให้มีคุณภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นพื้นฐานที่ประชาชนสามารถเข้าถึงงานบริการสาธารณะของภาครัฐได้มากที่สุด (Kingdon, 2003; Lenk, 1997; Hood, 1991)

ยิ่งไปกว่านั้น สิ่งที่มีการจัดการงานบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพสูงจะต้องให้ความสำคัญกับการสร้างฐานข้อมูลกลางที่สามารถเชื่อมโยงงานบริการภาครัฐทุกส่วนให้สามารถนำมาใช้ในการให้บริการประชาชนเพื่อยกระดับมาตรฐานงานบริการสาธารณะให้มีคุณภาพเทียบเท่าหรือสูงกว่าภาคเอกชน (วิรัช ทองจุไร และ วิโรจน์ เจษฎาลักษณ์, 2558) มีการจัดการระบบข้อมูลของประชาชนเพื่อนำไปใช้วิเคราะห์และจัดการกับงานบริการสาธารณะให้เป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการที่แท้จริงและใช้งบประมาณของประเทศอย่างคุ้มค่า อันเป็นจุดเริ่มต้นของรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (E-Government) อันเป็นจุดเปลี่ยนแปลงครั้งยิ่งใหญ่ของงานบริการสาธารณะ (Hammer and James, 1993; Berzelay, 1992)

**ปรากฏการณ์รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (E-Government) กับการเปลี่ยนแปลงครั้งยิ่งใหญ่ของงานบริการสาธารณะ** การเกิดขึ้นของระบบข้อมูลกลางผ่านรัฐบาลออนไลน์ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างการบริหารบุคลากรและสมรรถนะของบุคลากรในงานบริการสาธารณะที่จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงครั้งยิ่งใหญ่เนื่องจากมีรูปแบบใหม่ ๆ ของงานบริการสาธารณะที่เกิดจาก E-Government ได้แก่ (Clift, 2004; OECD, 2003) รูปแบบแรก รูปแบบแห่งการมีประชาชนเป็นศูนย์กลางและเป้าหมาย (Citizen Center) (Matthew and Shah, 2005) รูปแบบนี้ก่อให้เกิดการสร้างฐานข้อมูลประชากรในงานบริการสาธารณะ เนื่องจากเงื่อนไขทางประชากรศาสตร์ที่มีการเปลี่ยนแปลงไม่ว่าจะเป็นโครงสร้างประชากรที่เป็นสังคมผู้สูงอายุที่มีวัยทำงานน้อยลงในขณะที่วัยผู้สูงอายุวัยเกษียณที่ไม่ได้ทำงานเพิ่มขึ้นส่งผลให้รายได้รวมของประเทศลดลง ในขณะที่รายจ่ายในงานบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ มีเพิ่มขึ้นอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของประชากรทำให้การสร้างฐานข้อมูลกลางที่เชื่อมโยงงานบริการในทุกหน่วยงานของภาครัฐและภาคเอกชนมีความสำคัญอย่างยิ่งที่เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อนำมาแบ่งกลุ่มประชากรในการให้บริการสาธารณะซึ่งเป็นการให้บริการได้ตรงตามความต้องการของกลุ่มประชากรและประหยัดงบประมาณไม่ให้ไปใช้ในการให้บริการกลุ่มประชากรที่ไม่

จำเป็นต้องใช้ เช่น กลุ่มผู้สูงอายุที่เน้นด้านสุขภาพและสาธารณสุข กลุ่มประชากรวัยเรียนเน้นที่บริการทางการศึกษา เป็นต้น

**รูปแบบที่สอง รูปแบบที่มีทางเลือกในการเข้าถึงบริการสาธารณะที่มีความหลากหลาย (Choice and Access)** เนื่องจากประชากรมีความหลากหลายและความแตกต่างในด้านพื้นที่อยู่อาศัย เชื้อชาติ การศึกษา วัฒนธรรม อายุ และเพศ จึงจำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์ให้ประชากรทุกกลุ่มสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะได้อย่างเท่าเทียมกัน ยกตัวอย่างเช่น กลุ่มผู้พิการที่มีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นทุกวัน กลุ่มนี้จะต้องมีความสะดวกที่จะเข้าถึงบริการภาครัฐได้เท่าเทียมกับกลุ่มอื่น ๆ ช่องทางการบริการต้องมีทั้งช่องทางออนไลน์สำหรับกลุ่มประชากรที่สามารถเข้าถึงอินเทอร์เน็ตได้ง่าย มีช่องทางที่จะเข้าถึงงานบริการภาครัฐทางโทรศัพท์สำหรับประชากรกลุ่มใหญ่ที่สะดวกในการใช้โทรศัพท์มือถือ แม้กระทั่งกลุ่มประชากรที่ไม่มีความถนัดในการใช้เทคโนโลยีก็สามารถที่จะติดต่อโดยตรงกับบุคลากรภาครัฐในการขอรับบริการ อีกทั้งการบริการจะต้องมีทางเลือก เช่น ภาษาที่หลากหลายสำหรับประชากรที่ใช้ภาษาที่หลากหลาย มีการกระจายหน่วยการให้บริการให้ครอบคลุมทุกพื้นที่เป็นต้น (จิราวรรณ คงคล้าย และวาสนา ศรีอัครลาภ, 2559)

**รูปแบบที่สาม รูปแบบงานบริการภาครัฐที่ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการได้ด้วยตัวเอง** เช่น การมีข้อมูลของสิทธิในการเข้าถึงงานบริการสาธารณะชนิดต่าง ๆ ที่ประชากรสามารถตรวจสอบข้อมูลได้เองและจัดการขั้นตอนต่างในการเข้ารับบริการด้วยตนเองไม่ว่าจะทางออนไลน์หรือช่องทางใด ๆ ก็ตาม เพราะการที่ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลตนเองและตรวจสอบสิทธิของตนเองได้ และจัดการกับการเข้าถึงบริการได้อย่างสะดวกด้วยตนเองจะทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในงานบริการสาธารณะ (Osborn and Ted, 1992) และเป็นการที่ภาครัฐสามารถประหยัดงบประมาณในการจ้างแรงงานคนเพื่อจัดการงานด้านธุรการที่เป็นงานที่ง่ายและสามารถให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการภาครัฐ อีกทั้งประชาชนจะเป็นผู้ที่ตรวจสอบและเสนอแนะการแก้ไขปัญหามาจากการให้บริการสาธารณะได้โดยตรงโดยที่ให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องนำข้อมูลไปปรับปรุงคุณภาพงานโดยมีการติดต่อสื่อสารโดยตรงระหว่างผู้บริหารและประชาชน ก่อให้เกิดความโปร่งใสในการทำงาน

**รูปแบบที่สี่ รูปแบบงานบริการสาธารณะที่มีความเป็นมืออาชีพ (Service Delivery Professional)** (IBM, 2013; EKOS, 2002) คือ บุคลากรที่ให้บริการงานสาธารณะจะต้องมีสมรรถนะและทัศนคติที่ผ่านการฝึกอบรมโดยเฉพาะเพื่อให้มีความเชี่ยวชาญอย่างเป็นมืออาชีพ มีการออกแบบการให้บริการสาธารณะที่มีรูปแบบที่มีความเฉพาะในแต่ละงาน เพื่อให้การทำงานมีความยืดหยุ่นและเป็นไปตามเป้าหมายด้วยวิธีการที่มีความเหมาะสม (Identify Management) มีคุณภาพที่ดีกว่าหรือเทียบเท่าภาคเอกชน ลดขั้นตอนลดระยะเวลาและต้นทุนในการทำงานที่ไม่มีความจำเป็น และลดความซ้ำซ้อนของงานโดยมีฐานข้อมูลที่มีคุณภาพในการเชื่อมโยงข้อมูลให้ประชาชนสามารถเข้าถึงงานบริการสาธารณะทุกอย่างในจุดเดียว (One Stop Service) โดยไม่ต้องเสียเวลาเดินทาง ค่าใช้จ่ายและเวลา

**รูปแบบที่ห้า การสร้างเครือข่ายพันธมิตรในการทำงาน (Collaboration and Partnership)** เป็นการสร้างเครือข่ายความร่วมมือในการทำงานโดยดึงภาคเอกชนและประชาชนเข้ามาเสริมการทำงานของรัฐบาล (Fischer, 1993; Pratchet, 1999) ยกตัวอย่างเช่น งานบางอย่างที่ต้องใช้ความรู้ความสามารถพิเศษ ใช้เครื่องมือและองค์ความรู้ที่ทันสมัยที่ภาคเอกชนมีความสามารถในการทำงานได้มากกว่าภาครัฐ ดังนั้นจึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องทำงานให้บริการสาธารณะทุกอย่าง แต่ควรมีการกระจายงานโดยการจ้างหรือให้เอกชนเข้า

มาจัดการ เพื่อที่บุคลากรภาครัฐจะได้พัฒนาเป็นแรงงานที่มีสมรรถนะเพื่อพัฒนางานบริการสาธารณะให้มีคุณภาพเพิ่มขึ้นในงานที่ต้องใช้วิสัยทัศน์และการวิเคราะห์ แทนที่การทำงานธุรการหรืองานที่สามารถให้เอกชนหรือเทคโนโลยีทำงานแทนได้

### **เปลี่ยนแปลงของรูปแบบ อันส่งผลถึงการปรับเปลี่ยนโครงสร้างและสมรรถนะบุคลากรในงานบริการสาธารณะ**

การเปลี่ยนแปลงของรูปแบบของงานบริการสาธารณะส่งผลให้โครงสร้างการจัดการบุคลากรและสมรรถนะของบุคลากรจะต้องมีการปรับเปลี่ยนให้มีความสอดคล้องและส่งเสริมต่องานบริการรูปแบบใหม่ ๆ จึงต้องทำการศึกษาถึงโครงสร้างและสมรรถนะที่มีความเหมาะสมกับรูปแบบใหม่ของงานบริการสาธารณะ โครงสร้างและสมรรถนะของบุคลากรในปัจจุบันจะต้องมีการเตรียมพร้อมและพัฒนาอะไรบางอย่างที่จะรองรับภาระงานในปัจจุบันและอนาคต โครงสร้างการทำงานของบุคลากรภาครัฐ ประกอบไปด้วยสามส่วน คือ ส่วนแรก โครงสร้างที่เป็นทางการ ได้แก่ กฎระเบียบ สายการบังคับบัญชา ช่วงการบังคับบัญชา อำนาจหน้าที่ในการทำงาน ที่มีรัฐธรรมนูญรองรับ ส่วนที่สอง ได้แก่ โครงสร้างที่ไม่เป็นทางการหรือวัฒนธรรมองค์กรเป็นโครงสร้างที่แฝงตัวอยู่ในโครงสร้างที่เป็นทางการที่ส่งผลอย่างมากต่อการปฏิบัติงาน เช่น ภาวะผู้นำ พฤติกรรมในการตัดสินใจ อำนาจการต่อรอง เป็นต้น และส่วนที่สาม คือ กลไกที่มองไม่เห็นเป็นกลไกที่ไม่สามารถมองเห็นได้แต่มีพลังที่ส่งผลต่อการทำงานภาครัฐ เช่น การเมือง วิกฤตการณ์และการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม เป็นต้น

องค์ประกอบทั้งสามส่วนส่งผลต่อการทำงานภาครัฐ ดังนั้น ทุกองค์ประกอบของโครงสร้างจะเป็นตัวปรับโครงสร้างให้มีความสอดคล้องและส่งเสริมต่อการทำงานภาครัฐจึงจะทำให้การทำงานภาครัฐมีประสิทธิภาพที่สูง (Kettl, 1994; Kettl and Dilulio, 1994; Nunberg, 1995)

**สมรรถนะของบุคลากร** สมรรถนะ หมายถึง พฤติกรรมและคุณสมบัติของบุคลากรที่เกี่ยวข้อง สนับสนุน ส่งเสริมและก่อให้เกิดการพัฒนาการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น สมรรถนะจึงครอบคลุม คุณสมบัติทุกอย่างที่เชื่อมโยงต่อความสำเร็จในงาน ครอบคลุมความรู้ (Knowledge) ทักษะ (Skill) ความสามารถ (Abilities) และคุณสมบัติอื่น ๆ (Others) ที่ส่งผลและเชื่อมโยงต่อผลการทำงาน (Cooper, 2000; Parry, 1996; Spencer and Spencer, 1993) การที่บริบทต่าง ๆ ของงานบริการสาธารณะเปลี่ยนแปลงไปไม่ว่าจะเป็นปรากฏการณ์ E-Government ที่ส่งผลให้เกิดรูปแบบใหม่ในการให้บริการและสภาพประชากรและสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนไปทำให้สมรรถนะของบุคลากรในภาคบริการต้องปรับตัวให้ทันเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้โดยองค์ประกอบของสมรรถนะในการทำงานมี 3 ระดับ คือ 1) สมรรถนะส่วนบุคคล 2) สมรรถนะในงาน และ 3) สมรรถนะขององค์กร สมรรถนะทั้งสามระดับต้องมีความสอดคล้องและส่งเสริมให้เกิดการบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ (นิสดารค์ เวชยานนท์, 2554; ศุภชัย ยาวะประภาษ, 2551; วีระวัฒน์ ปันนิตามัย, 2552)



## วิธีการศึกษา

วิธีการศึกษาวิจัยเป็นการวิจัยแบบผสมผสานวิธี (Mixed-Method Approach) อันประกอบไปด้วยการวิจัยเชิงปริมาณ (Qualitative Research) ที่ใช้สถิติในการทดสอบความสัมพันธ์ของโครงสร้าง และสมรรถนะกับประสิทธิผลในงานบริการสาธารณะของเทศบาลนครว่ามีความสัมพันธ์ในเชิงบวกที่ส่งเสริมกันหรือเป็นไปแบบขัดแย้งกันหรือไม่มีความสัมพันธ์กัน และใช้วิธีการทำวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ในการเสริมองค์ความรู้ใหม่ ๆ และอธิบายผลที่ได้จากงานวิจัยเชิงปริมาณ

## เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในงานวิจัยเชิงปริมาณ คือ แบบสอบถาม Likert Scale จำนวน 2 ชุด โดยแบบสอบถามชุดที่ 1 ใช้กับบุคลากรและผู้บริหารของเทศบาลนครเพื่อหาความสัมพันธ์ของตัวแปรต้น คือ โครงสร้างการบริหารบุคลากร (X1) กับสมรรถนะบุคลากร (X2) และตัวแปรตามคือ ประสิทธิภาพอันวัดจากการมีระบบการปฏิบัติงานที่มีสมรรถนะสูง (High Performance Working System : HPWS) เนื่องจากการวัดประสิทธิภาพของงานบริการภาครัฐไม่สามารถวัดได้จากการลงทุนอันได้มาซึ่งผลกำไรแต่วัดที่การมีระบบการทำงานที่มีคุณภาพสูงในการตอบสนองความต้องการของประชาชน และพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน แบบสอบถามชุดที่ 2 เป็นแบบสอบถามความพึงพอใจของประชาชนที่มาใช้บริการ โดยจะใช้ข้อมูลเหล่านี้ในการยืนยัน โดยการแบ่งกลุ่มระหว่างเทศบาลที่มีประสิทธิภาพสูงกับเทศบาลทั่วไปร่วมกับค่า HPWS เพื่อนำมาศึกษาว่ามีโครงสร้างและสมรรถนะบุคลากรที่ต่างกันหรือไม่ หากแตกต่างกันมีความแตกต่างกันด้านใดบ้าง

## การทดสอบคุณภาพของเครื่องมือ

การทดสอบคุณภาพของเครื่องมือในการทำวิจัยครั้งนี้ได้ทดสอบ 3 ระดับ คือ ความตรงด้านเนื้อหา (Content Validity) โดยมีผู้เชี่ยวชาญ 3 ท่านในการประเมินข้อคำถาม 3 ระดับ คะแนน คือ 1 = สอดคล้อง 0 = ไม่แน่ใจ และ -1 = ไม่สอดคล้อง จากนั้นนำมาปรับปรุงแก้ไขตามที่ผู้เชี่ยวชาญเสนอแนะและหาค่าดัชนีความสอดคล้องระหว่างข้อคำถามกับนิยามเชิงปฏิบัติการ (Index of Item Objective Congruence หรือ IOC) โดยคำถามที่ใช้ในงานวิจัยจะต้องมีเกณฑ์ค่าดัชนีความสอดคล้องอยู่ระหว่าง 0.6 ถึง 1 ค่าความเชื่อมั่นหรือความเที่ยงตรงของแบบสอบถาม (Reliability) โดยเมื่อหาความตรงทางด้านเนื้อหาเรียบร้อยแล้วจะนำแบบสอบถามที่ผ่านการประเมินจากผู้เชี่ยวชาญไปทดลองใช้ (Try Out) กับเทศบาล 3 เทศบาลที่ไม่ใช่กลุ่มตัวอย่างแล้วคำนวณหาสัมประสิทธิ์แสดงความเชื่อมั่นของแบบสอบถาม (Conbach's Alpha Coefficient) พบว่าแบบสอบถามชุดที่ 1 มีค่าความเชื่อมั่น 0.883 และแบบสอบถามชุดที่ 2 มีค่าความเชื่อมั่นที่ 0.916 ซึ่งทั้ง 2 ค่า มีค่ามากกว่า 0.8 ซึ่งแสดงว่าแบบสอบถามทั้ง 2 ชุดสามารถนำไปเก็บข้อมูลในการวิจัยได้ ความตรงทางด้านโครงสร้าง (Construct Validity) คำถามชุดที่ 1 เมื่อทำการทดสอบความเชื่อมั่นของแบบสอบถามเรียบร้อยแล้วจากนั้นก็นำแบบสอบถามมาหาองค์ประกอบเชิงยืนยัน (Confirm Factor Analysis หรือ CFA) โดยใช้ค่าสถิติไคสแควร์ ทดสอบความเหมาะสมของกลุ่มตัวอย่างว่าค่าเมตริกซ์สหสัมพันธ์ของตัวแปรต่าง ๆ มีความสัมพันธ์กันหรือไม่ จากค่าที่ได้แสดงให้เห็นว่ามีค่าเท่ากับ 1474.961 โดยมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.5 ซึ่ง

หมายความว่าตัวแปรต่าง ๆ มีความสัมพันธ์กันโดยมีค่าไคเซอร์-ไมเยอร์-โอลคิน (KMO) เท่ากับ 0.847 (มากกว่า 8 ซึ่งแสดงว่ามีความสัมพันธ์กันดีมากสามารถนำไปวิเคราะห์องค์ประกอบได้)

**การวิเคราะห์องค์ประกอบที่สำคัญ (Principal Component Analysis หรือ PC)** ของปัจจัยโครงสร้างการบริหารบุคลากรซึ่งจากค่าดังกล่าวสามารถสกัดองค์ประกอบออกมาได้ 3 องค์ประกอบโดยมีค่าความแปรปรวนสะสมร้อยละ 69.784 ได้แก่ องค์ประกอบที่หนึ่ง โครงสร้างการบริหารบุคลากรที่เป็นทางการมีค่าน้ำหนักองค์ประกอบอยู่ที่ 0.580 ถึง 0.705 องค์ประกอบที่สอง โครงสร้างบุคลากรที่ไม่เป็นทางการมีค่าพิสัยของน้ำหนักองค์ประกอบอยู่ที่ 0.414 ถึง 0.676 องค์ประกอบที่สาม กลไกที่มองไม่เห็นมีค่าพิสัยของน้ำหนักองค์ประกอบอยู่ที่ 0.299 ถึง 0.394 จากนั้นก็นำมาวิเคราะห์องค์ประกอบที่สำคัญ (Principal Component Analysis หรือ PC) ของปัจจัยสมรรถนะบุคลากรซึ่งจากค่าดังกล่าวสามารถสกัดองค์ประกอบออกมาได้ 3 องค์ประกอบโดยมีค่าความแปรปรวนสะสมร้อยละ 67.932 ได้แก่ องค์ประกอบที่หนึ่ง สมรรถนะส่วนบุคคลมีค่าน้ำหนักองค์ประกอบอยู่ที่ 0.515 ถึง 0.630 องค์ประกอบที่สอง สมรรถนะในงานมีค่าพิสัยของน้ำหนักองค์ประกอบอยู่ที่ 0.504 ถึง 0.699 องค์ประกอบที่สาม สมรรถนะองค์การมีค่าพิสัยของน้ำหนักองค์ประกอบอยู่ที่ 0.374 ถึง 0.568

คำถามชุดที่ 2 เมื่อทำการทดสอบความเชื่อมั่นของแบบสอบถามเรียบร้อยแล้ว จากนั้นนำแบบสอบถามมาหาองค์ประกอบเชิงยืนยัน (Confirm Factor Analysis หรือ CFA) โดยใช้ค่าสถิติไคสแควร์ทดสอบความเหมาะสมของกลุ่มตัวอย่างว่า ค่าเมตริกซ์สหสัมพันธ์ของตัวแปรต่าง ๆ มีความสัมพันธ์กันหรือไม่ จากค่าที่ได้แสดงให้เห็นว่ามีค่าเท่ากับ 2931.674 โดยมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.5 ซึ่งหมายความว่าตัวแปรต่าง ๆ มีความสัมพันธ์กันโดยมีค่าไคเซอร์-ไมเยอร์-โอลคิน (KMO) เท่ากับ 0.902 (มากกว่า 8 ซึ่งแสดงว่ามีความสัมพันธ์กันดีมากสามารถนำไปวิเคราะห์องค์ประกอบได้)

### ผลที่ได้จากการวิจัย

การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร สรุปได้ว่า โครงสร้างการบริหารบุคลากรของเทศบาลนครมีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลในการให้บริการอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 ( $r = 0.501$ ,  $p\text{-value} < 0.01$ ) และสมการถดถอยที่คำนวณได้โดยใช้คะแนนมาตรฐาน คือ

$$\hat{Z} = 0.084HRM1_i + 0.027HRM2_i + 0.192HRM3_i$$

ถ้าคะแนนมาตรฐานของโครงสร้างไม่เป็นทางการเท่ากัน และคะแนนมาตรฐานของกลไกที่มองไม่เห็นเท่ากัน ถ้ามีค่าของโครงสร้างอย่างเป็นทางการเพิ่มขึ้น 1 ค่า คาดว่าเทศบาลนครจะมีประสิทธิผลของการบริการสาธารณะเพิ่มขึ้น 0.084

ถ้าคะแนนมาตรฐานของโครงสร้างอย่างเป็นทางการเท่ากัน และคะแนนมาตรฐานของกลไกที่มองไม่เห็นเท่ากัน ถ้ามีค่าของโครงสร้างไม่เป็นทางการเพิ่มขึ้น 1 ค่า คาดว่าเทศบาลนครจะมีประสิทธิผลของการบริการสาธารณะเพิ่มขึ้น 0.027

ถ้าคะแนนมาตรฐานของโครงสร้างอย่างเป็นทางการเท่ากัน และคะแนนมาตรฐานของโครงสร้างไม่เป็นทางการเท่ากัน ถ้ามีค่าของกลไกที่มองไม่เห็นเพิ่มขึ้น 1 ค่า คาดว่าเทศบาลนครจะมีประสิทธิผลของการบริการสาธารณะเพิ่มขึ้น 0.192



โครงสร้างการบริหารบุคลากรที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพมากที่สุดคือ กลไกที่มองไม่เห็น และเมื่อพิจารณาค่าเฉลี่ยของปัจจัยด้านกลไกที่มองไม่เห็น ปัจจัยที่ส่งผลมากที่สุดคือการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ส่งผลต่อการให้บริการ มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.65

โครงสร้างการบริหารบุคลากรที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพรองลงมาคือ โครงสร้างอย่างเป็นทางการ ปัจจัยที่ส่งผลมากที่สุดคือ เทศบาลนครมีความชัดเจนในการแบ่งภาระงาน และสายการบังคับบัญชา มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.27

โครงสร้างการบริหารบุคลากรที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพต่อการบริการสาธารณะน้อยที่สุดคือโครงสร้างอย่างไม่เป็นทางการ ปัจจัยที่ส่งผลมากที่สุดคือ ผู้บริหารสูงสุดให้ความสำคัญในพันธกิจ และเป้าหมายร่วมกัน มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.18

**ด้านสมรรถนะบุคลากร** สรุปได้ว่า สมรรถนะการทำงานของบุคลากรเทศบาลนคร มีความสัมพันธ์กับประสิทธิภาพในการให้บริการของเทศบาลนครอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 ( $r = 0.418$ ,  $p\text{-value} < 0.01$ ) และสมการถดถอยที่คำนวณได้โดยใช้คะแนนมาตรฐาน คือ

$$\hat{Z} = 0.247KSAOs1_i + 0.248KSAOs2_i + 0.218KSAOs3_i$$

ถ้าคะแนนมาตรฐานของสมรรถนะในงานเท่ากัน และคะแนนมาตรฐานของสมรรถนะขององค์การเท่ากัน

ถ้ามีค่าของสมรรถนะส่วนบุคคลเพิ่มขึ้น 1 ค่า คาดว่าเทศบาลนครจะมีประสิทธิภาพของการบริการสาธารณะเพิ่มขึ้น 0.247

ถ้าคะแนนมาตรฐานของสมรรถนะส่วนบุคคลเท่ากัน และคะแนนมาตรฐานของสมรรถนะขององค์การเท่ากัน

ถ้ามีค่าของสมรรถนะในงานเพิ่มขึ้น 1 ค่า คาดว่าเทศบาลนครจะมีประสิทธิภาพของการบริการสาธารณะเพิ่มขึ้น 0.248

ถ้าคะแนนมาตรฐานของสมรรถนะส่วนบุคคลเท่ากัน และคะแนนมาตรฐานของสมรรถนะในงานเท่ากัน

ถ้ามีค่าของสมรรถนะขององค์การเพิ่มขึ้น 1 ค่า คาดว่าเทศบาลนครจะมีประสิทธิภาพของการบริการสาธารณะเพิ่มขึ้น 0.218

เมื่อพิจารณาเป็นรายสมรรถนะ พบว่าสมรรถนะบุคลากรที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพมากที่สุดคือ สมรรถนะในงาน

พบว่าปัจจัยที่ส่งผลมากที่สุดคือบุคลากรเข้าใจในกระบวนการ ขั้นตอนการทำงาน วิธีการทำงาน และมีความคล่องแคล่วในงาน รองลงมาคือ บุคลากรมีระดับความช่วยเหลือกันในหน่วยงาน และบุคลากรมีความผูกพันกับเทศบาลนคร

สมรรถนะที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพรองลงมาคือ สมรรถนะส่วนบุคคล

พบว่าปัจจัยที่ส่งผลมากที่สุดคือ บุคลากรมีระบบฝึกอบรมที่ต่อเนื่องก่อให้เกิดการพัฒนาทักษะ ความรู้ ความสามารถในการทำงาน รองลงมาคือ บุคลากรมีความพึงพอใจในงานที่ทำอยู่ และบุคลากรมีทักษะความรู้ความสามารถและคุณสมบัติที่จำเป็นตรงต่อความต้องการในการะงาน ตามลำดับ

และสมรรถนะที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพต่อการบริการสาธารณะน้อยที่สุด คือ สมรรถนะในองค์การ

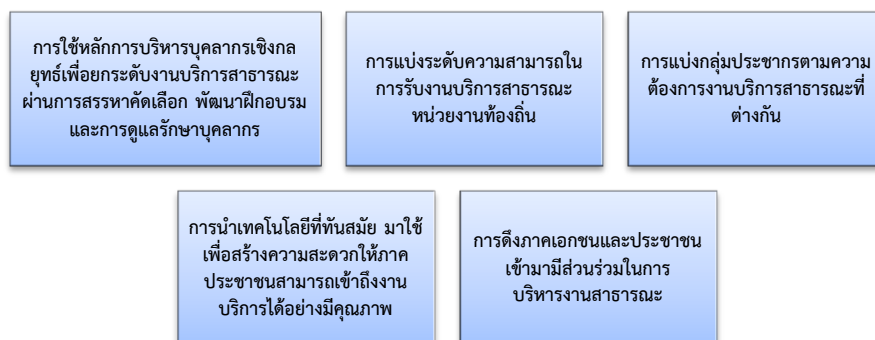
พบว่าปัจจัยที่ส่งผลมากที่สุดคือ เทศบาลนครของท่านมีความรับผิดชอบต่อชุมชน รองลงมาคือ เทศบาลนครของท่านให้บริการประชาชนอย่างความเท่าเทียมและทั่วถึง และเทศบาลนครของท่านมีระดับความโปร่งใสในการทำงานของบุคลากรและเทศบาลนครของท่านมีความรวดเร็วในการให้บริการ เข้าถึงและแก้ไขปัญหา

## ผลการวิเคราะห์โครงสร้างการบริหารบุคลากรและสมรรถนะของบุคลากรของเทศบาลนครที่มีประสิทธิผลที่สูงกับเทศบาลนครทั่วไป

**ประการแรก** โครงสร้างการบริหารทรัพยากรมนุษย์ของเทศบาลนครที่มีประสิทธิภาพสูงมีความแตกต่างกับเทศบาลนครทั่วไป ( $p\text{-value} = 0.00$ ) อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 ด้านโครงสร้างอย่างเป็นทางการ เทศบาลนครที่มีประสิทธิผลในการให้บริการสาธารณะสูง การปฏิบัติงานอยู่ภายใต้ระเบียบข้อบังคับ และกฎเกณฑ์ที่ชัดเจน มีความชัดเจนในการแบ่งภาระงานและสายการบังคับบัญชา มุ่งเน้นการสรรหาและการคัดเลือกพนักงานที่มีคุณลักษณะความสามารถที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการ การให้เงินเดือนและรางวัลขึ้นอยู่กับผลการปฏิบัติงานของพนักงานมากกว่าเทศบาลนครทั่วไป ด้านโครงสร้างไม่เป็นทางการ เทศบาลนครที่มีประสิทธิผลในการให้บริการสาธารณะสูง ผู้บริหารสูงสุดคอยประสานและควบคุมการปฏิบัติงาน กระตุ้นให้พนักงานได้ตระหนักถึงประเด็นที่มีความสำคัญและท้าทายต่อเทศบาลนคร เป็นคนยุติธรรม คำนึงถึงประโยชน์ของบุคลากร มีวิสัยทัศน์ นโยบาย และภาวะผู้นำที่ส่งเสริมการพัฒนางานบริการ ผู้บริหารสูงสุด และหัวหน้างานทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงและสอนงานมากกว่าเทศบาลนครทั่วไป ด้านกลไกที่มองไม่เห็น เทศบาลนครที่มีประสิทธิผลในการให้บริการสาธารณะสูง การเมือง เศรษฐกิจ สังคม ส่งผลต่อการทำงานบริการ อิทธิพลการเมือง และอำนาจมืด ส่งผลต่อการทำงาน สภาพแวดล้อมของการทำงานมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลามากกว่าเทศบาลนครทั่วไป

**ประการที่สอง** ผลการวิเคราะห์ความแตกต่างของสมรรถนะของบุคลากรในของเทศบาลนครที่มีประสิทธิผลที่สูงกับเทศบาลนครทั่วไปพบว่าสมรรถนะของบุคลากรในของเทศบาลนครที่มีประสิทธิภาพสูงมีความแตกต่างกับเทศบาลนครทั่วไป ( $p\text{-value} = 0.00$ ) อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 ด้านสมรรถนะส่วนบุคคล พบว่า เทศบาลนครที่มีประสิทธิผลในการให้บริการสาธารณะสูงนั้นมีความแตกต่างทางด้านสมรรถนะส่วนบุคคลของบุคลากรค่อนข้างมาก ทั้งในด้านการเตรียมพร้อมในการทำงาน ระบบช่วยเหลืองาน การฝึกอบรม ความพึงพอใจในการทำงาน และความรู้ความสามารถในการทำงาน ด้านสมรรถนะในงาน จากข้อสังเกต พบว่าเทศบาลนครที่มีประสิทธิผลในการให้บริการสาธารณะสูงนั้นมีความแตกต่างทางด้านสมรรถนะในงานที่เด่นชัดในด้านของความคิดสร้างสรรค์ การแสวงหาความรู้ การกระตุ้นเพื่อนร่วมงาน การแก้ปัญหา และการช่วยเหลือระหว่างหน่วยงาน ด้านสมรรถนะในองค์การ จากข้อสังเกตพบว่า เทศบาลนครที่มีประสิทธิผลในการให้บริการสาธารณะสูงนั้นมีความแตกต่างทางด้านสมรรถนะในองค์การที่เด่นชัดในด้านความเข้าใจงาน เข้าใจบริบท ความรวดเร็วในการทำงาน ความโปร่งใส ความรับผิดชอบต่อหน้าที่ และการขอความร่วมมือจากภาคเอกชน

**ประการที่สาม** นำเสนอโมเดลแห่งการพัฒนางานบริการสาธารณะของประเทศไทย จากข้อค้นพบทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพสามารถนำองค์ความรู้มาพัฒนางานบริการท้องถิ่นภาครัฐให้เป็นองค์การที่มีระบบการให้บริการที่มีสมรรถนะสูง โดยสรุปเป็นแผนภาพได้ดังนี้



### อภิปรายผลการวิจัย

โครงสร้างการบริหารที่เป็นบุคลากรที่เป็นทางการ อาทิ กฎระเบียบที่กำหนดโดยส่วนกลางเอื้อให้เกิดประสิทธิภาพน้อยที่สุด ในส่วนของวัฒนธรรมองค์การ พบว่า ภาวะผู้นำส่งผลอย่างยิ่งต่อประสิทธิภาพในการทำงาน ส่วนด้านสมรรถนะที่มีความสำคัญมากที่สุดในการพัฒนาประสิทธิภาพ คือ การทำงานเป็นทีมทั้งภายในและภายนอกองค์การ ส่วนประโยชน์ของการวิจัย ได้แก่ สามารถพัฒนาองค์ความรู้เกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐสมัยใหม่

นอกจากนี้ยังพบว่า ควรเอากลยุทธ์มาปรับโครงสร้างในการพัฒนาสมรรถนะของบุคลากรให้มีคุณภาพมากขึ้นเนื่องจากผลการศึกษาบ่งชี้ว่าบุคลากรมีสมรรถนะส่วนบุคคลที่สูงแต่กลับมีสมรรถนะในงานที่ต่ำสำหรับความพึงพอใจของประชาชนต่อการบริการสาธารณะพบว่าอยู่ระดับปานกลาง ขณะเดียวกันการมีหน่วยงานที่กะทัดรัดจะทำให้เกิดการประหยัดงบประมาณในภาครัฐและทำให้การบริการสาธารณะตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้มากขึ้น

### บทสรุปจากงานวิจัย

การพัฒนาบริการสาธารณะท้องถิ่นภาครัฐของประเทศไทยเป็นภาระเร่งด่วนที่รัฐบาลจะต้องให้ความสำคัญ เนื่องจากงานบริการสาธารณะเป็นรากฐานในการสร้างความอยู่ดีกินดีให้กับประชาชนเป็นเครื่องมือในการสร้างความแข็งแกร่งให้ภาคประชาชน การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นความหวังในการสร้างประเทศให้สามารถพัฒนาได้อย่างยั่งยืนและแก้ปัญหาที่เรื้อรังที่สะสมมาเป็นระยะเวลานาน โดยการใช้บริการบุคลากรเชิงกลยุทธ์ ปรับโครงสร้างและสมรรถนะบุคลากรในงานบริการสาธารณะผ่านการสรรหาคัดเลือก การฝึกอบรมพัฒนา และการดูแลรักษาบุคลากร ในการแก้ปัญหาการส่งคืนภาระงานโดยมีจุดมุ่งหมายไปที่สร้างความอยู่ดีกินดี และความมั่นคงปลอดภัยให้กับประชาชนและสังคมอันเป็นจุดมุ่งหมายที่สำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย

### ข้อเสนอแนะในงานวิจัย

สำหรับข้อเสนอแนะในงานวิจัยอาจพัฒนางานบริการสาธารณะของไทย ได้แก่ การนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้จะทำให้ประชาชนได้รับความสะดวกมากยิ่งขึ้นและการบริหารบุคลากรเชิงกลยุทธ์ด้วยวิธีการฝึกอบรมตลอดจนการพัฒนาทักษะของบุคลากรจะทำให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงานมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ส่วนที่สำคัญที่สุด คือ การดึงภาคเอกชนและภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานสาธารณะ

### ข้อเสนอแนะในอนาคต

ควรมีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับโครงสร้างองค์การและสมรรถนะของบุคลากรในองค์กรอื่น ๆ นอกจากเทศบาลนคร เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล หรือสถานศึกษา เป็นต้น

### เอกสารอ้างอิง

#### ภาษาไทย

จรัส สุวรรณมาลา. (2542). รัฐบาล-ท้องถิ่น ใครควรจัดบริการสาธารณะ. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว).

จิราวรรณ คงคล้าย และวาสนา ศรีอิศรภม. (2559). “การบริหารทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรแห่งยุคสารสนเทศสู่องค์กรยุคใหม่ในอนาคต”. Veridian E-Journal. 9 (2): 328-338.

อนุก เหล่าธรรมทัศน์. (2543). การเมืองของพลเมือง: ศุภสัทธิธรรมใหม่ (Civilness and Self-government). กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.

นิสตาร์ เวชยานนท์. (2554). การบริหารทุนมนุษย์เชิงกลยุทธ์เพื่อเพิ่มมูลค่า (Strategic Human Capital Management). กรุงเทพฯ: โกลด์ เด็นไทม์ พรินติ้ง.

วริษฐ์ ทองจุไร และวิโรจน์ เกษภูมิกุล. (2558). “อิทธิพลของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงความยืดหยุ่นเชิงกลยุทธ์ศักยภาพด้านกระบวนการ จัดการความรู้และความสามารถในการบริหารการเปลี่ยนแปลงต่อประสิทธิภาพขององค์กร”. Veridian E-Journal. 8 (3): 793-810.

วีระวัฒน์ ปันนิตามัย. (2552). การประเมินเพื่อการพัฒนา = Assessment for Development. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

ศุภชัย ยาวะประภา. (2551). การบริหารงานบุคคลภาครัฐไทย: กระแสใหม่และสิ่งที่ท้าทาย. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

#### ภาษาต่างประเทศ

Alain-Serge. (1991). Droit des service public. Paris: PUF.

Andrews, Matthew and Anwar Shah. (2005). “Towards Citizen-Centered Local Budgets in Developing Countries,” in Anwar Shah ed., Public Expenditure Analysis (Washington, D.C.: World Bank).

Berzelay. (1992). Breaking Through Bureaucracy : A New Vision for Managing in Government. Berkley, Los Angeles. Oxford: University of California Press.

Cheema, G. S., and Rondinelli, D. A. (eds). (2007). Decentralizing Governance: Emerging Concepts and Practices. Washington, DC: Brookings Institution Press.

Clift, Steven. (2004). E-Government and Democracy : Representation and Citizen Engagement in the Information Age. Retrieved July 2005 from Publicus.net.

- Cooper, K.E. (2000). *Effective Competency Modeling and Reporting: A Step-by-Step Guide for Improving Individual and Organizational Performance*. New York: AMACOM.
- Denter, S. A. H. and Rose, L. E. (2005). *Comparing Local Governance: Trends and Developments*. New York: Palgrave Macmillan.
- De Soto, J. (1989). *Droit Administrative: Theorie Generale du Service Public*. Paris: Edition Montchretien.
- EKOS. (2002). *Private Voices, Public Choices*. Ottawa, Ontario: EKOS.
- Fischer, Frank. (1993). Citizen participation and the democratization of policy expertise: From theoretical inquiry to practical cases. *Policy Science*. 26 (3): 165-187.
- Hammer, Micheal and James Champy. (1993). *Reengineering the Corporation: A Manifesto for Business Revolution*. New York: Harper Business.
- Hood, Christopher. (1991). "A Public Management for all Season?" *Public Administration* 1991 (69): 3-19.
- IBM. (2013). *Towards 2025 : Delivering Public Sector Digital Transformation in Australia, Improving Services and Increasing Efficiencies in a New Era of Public Administration*. IBM Corporation Australia.
- Kettl, Donald F. (1994). "Reinventing Government? Appraising the National Performance Review". Washington, DC: Brookings Institution, Center of Public Management.
- Kettl, D. F, and Dilulio. (1994). *Inside the Reinvention Machine: Appraising Governmental Reform*. Washington, D.C.: Brookings Institution, Center for Public Management.
- Kingdon, John W. (2003). *Agenda, Alternatives, and Public Policies*. New York, NY: Longman.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*. Erasmus University, Rotterdam: Sage Publications Ltd.
- Lenk, Klaus. (1997). *Business Process Reengineering in the Public Sector*. In: *Beyond BPR in Public Administration : Institutional Transformation in an Information Age*. Taylor, J., Th. M. Snellen and A. Zuurmond. Amsterdam: IOS Press. 151-163.
- Martin Duggan and Cathy Green. (2008). *Transforming Government Service Delivery: New Service Policy for Citizen-centered Government*. IBM Global Social Segment, 7-62.
- Nicholas Henry. (2006). *Public Administration and Public Affairs*, 10<sup>th</sup> Ed. New Jersey: Prentice Hall.
- Nunberg, Barbara. (1995). "Managing the Civil Service-Reform Lesson from Advanced Industrialized Countries". Paper no. 204 April. Washington, D.C.: World Bank Discussion.

- OECD. (2003). Promise and Problem of E-Democracy Paris: Organization for Economic Cooperation and Development (OECD).
- Osborne, David and Ted Gaebler. (1992). Reinventing Government : How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. Boston, MA: Addison- Wesley.
- Parker, A. N. (1995). Decentralization : The Way forward for the rural development: World Bank Policy Research Working Paper # 1475. Washington, D.C.: World Bank.
- Parry, S. (1996). The Quest for Competencies. Training, July, 48-56.
- Pratchett, Lawrence. (1999). New Fashions in Public Participation: Towards greater democracy Parliamentary Affairs. 52 (4): 616-633.
- Putnam, R. (1993). Making Democracy Work. Princeton: Princeton University Press.
- Rhodes, R.A.W. (1997). Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability. Buckingham: Open University Press.
- Spencer, JR., L.M. and Spencer, S.M. (1993). Competence at Work: Model for Superior. New York: John Wiley & Sons.
- UNDP. (2006). Measuring Democratic Governance: A framework for selecting pro-poor and gender sensitive indicators. Governance Assessment Portal. 1, 19-35. Retrieved January 27, 2015, from <http://www.gaportal.org/sites/default/files/Framework%20paper%20-%20entire%20paper.pdf>