

CHAPTER

1

การประเมินการใช้กำลังคน ตามแผนยุทธศาสตร์ในการพัฒนาชุมชนของ ผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสี่จังหวัด ยุทธศาสตร์ภาคตะวันออกของประเทศไทย (ชลบุรี ระยอง จันทบุรี และตราด)

Evaluating Manpower Utilization in Community
Development of Local Government Organization
Leaders in Eastern Region of Thailand

บุญร่วม นภาโชติ*
สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์**

* อาจารย์พิเศษประจำคณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

** อาจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร., ผู้มีความรู้ความสามารถพิเศษ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา



บทคัดย่อ

การวิจัยเรื่องนี้มุ่งที่จะประเมินการใช้กำลังคนตามแผนอัตรากำลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ว่าในการจัดทำแผนอัตรากำลังคนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของกลุ่มจังหวัดยุทธศาสตร์ภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่ยึดหลักเกณฑ์การกำหนดตำแหน่งตามระเบียบการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2542 ตามมาตรา 35 และมาตรา 42 ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (ม.ป.ป.) เป็นแนวปฏิบัติเป็นหลักนั้น มีขอบเขตเนื้อหาครอบคลุมในเรื่องต่าง ๆ สามารถรองรับภารกิจตามอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ สามารถแก้ปัญหาชุมชนในเขตรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ ประชากรของการวิจัยเป็นผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 167 หน่วยงานใน 4 จังหวัดยุทธศาสตร์ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พบว่า กลุ่มตัวอย่างที่ตอบแบบสอบถามจำแนกตามตำแหน่ง มีตำแหน่งเป็นปลัด 145 คน คิดเป็นร้อยละ 86.8 รองลงมามีตำแหน่งเป็นนายก 22 คน คิดเป็นร้อยละ 13.2

ผลการวิจัยมีข้อสรุปว่าในการวิเคราะห์ถึงองค์ความรู้ใหม่ที่ได้รับจากการศึกษาวิจัย คือ ข้อค้นพบที่ได้จากการศึกษาและองค์ความรู้เดิมจากเนื้อหาในบทที่ 2 ดังต่อไปนี้

ในขอบเขตของทฤษฎีเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การพัฒนากับการวางแผนอัตรากำลังคน พบว่า ในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา (5 ปี) การจัดทำแผนพัฒนา 3 ปี แผนการดำเนินการ (Action Plan) นั้น ต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด สำหรับการจัดทำแผนอัตรากำลังคนต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้งบประมาณการบริหารงานบุคคลไว้ไม่เกินร้อยละ 40 ดังนั้น การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา 5 ปี การจัดทำแผนพัฒนา 3 ปี การจัดทำแผนอัตรากำลังคนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องสอดคล้องกับเงื่อนไขดังกล่าว ซึ่งสอดคล้องกับกรอบแนวคิดและทฤษฎี

ในขอบเขตของงานวิจัยที่เกี่ยวข้องพบว่า ประเด็นเรื่อง การประเมินการ
ใช้กำลังคนตามแผนยุทธศาสตร์ในการพัฒนาชุมชน ยังเป็นเรื่องใหม่และมีความ
ท้าทาย ทำให้งานวิจัยที่เกี่ยวข้องที่มีผู้วิจัยไว้แล้วไม่สอดคล้องกับงานวิจัยนี้
แต่สิ่งที่เห็นได้จากงานวิจัยที่ได้นำเสนอนี้ ต่างให้ความสำคัญกับการจัดการและ
การบริหารทรัพยากรบุคคล/ พนักงานจ้างตามภารกิจภายในองค์กร ทำให้
เห็นว่า ประเด็นเรื่องการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาและการวางแผน
อัตรากำลังคนเป็นเรื่องที่สำคัญในการนำมาช่วยพัฒนาองค์กรไปสู่ความสำเร็จ
ตามเป้าหมายขององค์กรที่ตั้งไว้

นอกจากนี้แล้ว สิ่งหนึ่งที่พบจากการวิจัย ยังชี้ให้เห็นว่า การที่องค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องปฏิบัติตามระเบียบและเงื่อนไขที่มีอยู่ ทำให้
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่อาจพัฒนาหรือไม่อาจจะดำเนินการตาม
ความต้องการของหน่วยงานได้ ทำให้การพัฒนาชุมชนให้สอดคล้องกับ
ความต้องการของชุมชนได้อย่างแท้จริงนั้น ยังคงเป็นจุดอ่อนของการวางแผน
กำลังคนตามยุทธศาสตร์ในการพัฒนาชุมชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ทั้งนี้ในหลายภารกิจที่เป็นความต้องการของชุมชน เกินกำลังความสามารถของ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะหลายภารกิจเป็นหน้าที่ของราชการ
ส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค จังหวัดและภาคเอกชน เช่น ปัญหาภัยแล้ง
ภัยธรรมชาติ ศูนย์กระจายสินค้า ประชากรแฝง การพัฒนาอาชีพให้กับชุมชน
 เป็นต้น

คำสำคัญ: การประเมินกำลังคน/ ยุทธศาสตร์ในการพัฒนาชุมชน/ ผู้นำ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Abstract

The research aims to assess personnel and manpower administration by the local government organizations. It aims to investigate 1) whether the personnel strategic plans, that comply with the Department of Local Administration's Local Public Personnel Administration Act of 1999, Articles 35 and 42, conducted by the major eastern strategic provinces, are within the scope of responsibilities for the organizational services; and 2) whether they are able to effectively tackle the community's issues and problems under the local administration in positions of responsibility.

The population of the study is comprised of the management officials from 167 local government organizations in the four eastern strategic provinces. It was found that the samples of such a population were 145 deputy governors, accounted for 86.6 per cent, and 22 chief executives, accounted for 13.2 per cent.

The findings from the study reveal a new body of knowledge that extends the scientific body of existing literature on Political Science. This can be summarized as follows:

Within the realms of theory in relation to a developmental strategy and the personnel strategic plans, the result was that, in preparation for 5-year developmental strategic plan, 3-year developmental plan, and the action plan, these need to be conform to the provinces' developmental strategic plans. The preparation for local manpower plan has to comply with the Local Public Personnel Administration Act of 1999, which states

that personnel administration must not exceed 40 per cent of the total scheme. Therefore, it is essential that the preparation for the 5-year developmental strategic plan, 3-year developmental plan, and the local manpower plan of the local government organizations corresponds to such conditions and, thereby conforming to the theoretical framework.

In relation to the relevant research scope, it was found that the assessment of manpower in accordance with the strategic plan for community development was new and as such challenging. For this reason, the related studies' findings diverge from the current studies. Nonetheless, they share some similarities with regard to the importance of the internal management and personnel administration. This in turn sheds light to the preparation for the developmental strategic plan and developmental manpower plan, leading to the organizational settled target.

Keywords: Evaluating Manpower Utilization/ Strategy in
Community Development/ Local Government

บทนำ

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยมีวิวัฒนาการมาจากสมัยรัชกาลที่ 5 พระองค์ทรงเห็นความสำคัญ ทรงวางรากฐานการบริหารราชการแผ่นดินไว้ ต่อมามีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 หลังเปลี่ยนแปลงการปกครองได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 มีการจัดระเบียบบริหารราชการใหม่ แบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ บริหารราชการส่วนกลาง บริหารราชการส่วนภูมิภาค และบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ต่อมามีการแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบบริหารราชการเป็นระยะ ๆ มีการแก้ไขอีก 7 ครั้ง จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2534 รัฐบาลได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินขึ้นมาใหม่ แบ่งระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน คือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น สำหรับส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันมีการจัดระเบียบบริหารราชการเป็น 4 รูปแบบ ได้แก่ 1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด 2) เทศบาล 3) องค์การบริหารส่วนตำบล 4) ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งมี 2 รูปแบบ คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา (อินววัฒน์ รัตนศักดิ์, 2555)

ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้เริ่มมีกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยอย่างเป็นระบบ เพื่อให้ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทั้งยังมีเจตนารมณ์ที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นมีความรู้ ความเข้าใจในการปกครองระบอบประชาธิปไตยและระบบการปกครองท้องถิ่นในลักษณะที่เป็นสากล แม้ต่อมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ถูกยกเลิก และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แทนแล้วก็ตาม แต่เจตนารมณ์ดังกล่าวของรัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับ ยังคงดำเนินการมาอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญหลายประการกับองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย และเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าการปกครองท้องถิ่นของไทยในช่วงหลังปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา เป็นการปกครองท้องถิ่นในยุคใหม่ แตกต่างไปจากการปกครองท้องถิ่นในช่วงก่อนหน้านั้น โดยการปกครองท้องถิ่นในยุคใหม่มีความเป็นอิสระทางด้านการบริหารจัดการของผู้นำองค์กรปกครองท้องถิ่น เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น การปกครองท้องถิ่นถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารจัดการท้องถิ่น โดยรัฐบาลส่วนกลางได้กระจายอำนาจเกี่ยวกับภารกิจของรัฐ เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถจัดการแก้ไขปัญหาต่างๆ ของชุมชนในท้องถิ่นได้เอง มีกฎหมายรองรับการให้อำนาจแก่ผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ใช้กระบวนการตัดสินใจและปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในการดำเนินกิจกรรมและบริการสาธารณะบางอย่างที่จำเป็นและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อชุมชนในท้องถิ่นของตนเองได้อย่างเต็มที่ ทั้งนี้ ผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังสามารถบริหารจัดการองค์กรที่ตนเองรับผิดชอบภายใต้หลักของความคล่องตัว ยืดหยุ่น และสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น โดยท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเองอย่างแท้จริง มิใช่การบริหารจัดการโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือตัวแทนรัฐบาลที่ตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาคเป็นผู้ดำเนินงาน (ธนสวรรค์ เจริญเมือง, 2550)

อย่างไรก็ตาม สภาพของท้องถิ่นมีลักษณะที่เป็นชุมชนเมือง และชุมชนในชนบท สำหรับชุมชนในชนบทของไทยเป็นสังคมที่อยู่ในพื้นที่แวดล้อมด้วยธรรมชาติ ประชาชนในท้องถิ่นติดต่อสัมพันธ์กันแบบญาติพี่น้อง มีความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ช่วยเหลือกัน ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับสถาบันทางสังคม วัด โรงเรียน โครงสร้างพื้นฐานและการรับบริการทางด้านสาธารณสุข ประชาชนได้รับประโยชน์ร่วมกัน มีรายได้จากผลผลิตทางการเกษตรและได้รับผลกระทบจากปรากฏการณ์ทางธรรมชาติร่วมกัน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยงานปกครองระดับพื้นฐานที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพราะมีความสำคัญเกี่ยวเนื่องกับประชาชนในระดับ

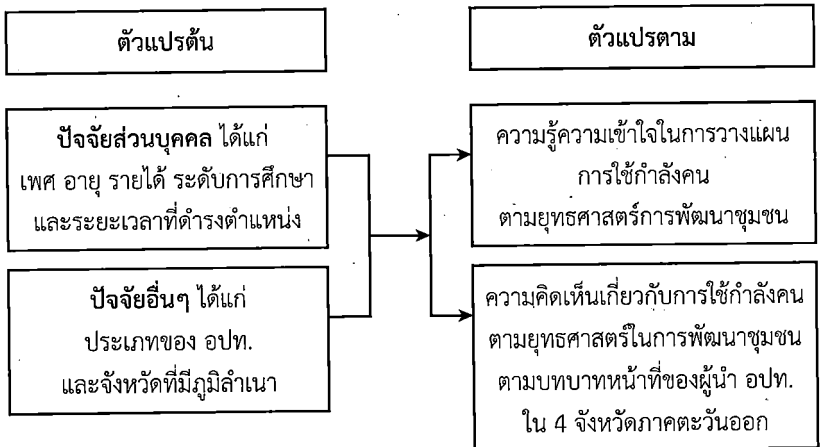
ฐานราก เป็นหน่วยงานแรกที่จะต้องเข้าไปแก้ไขปัญหาของท้องถิ่น และจะสามารถทำการแก้ไขปัญหาได้เป็นอย่างดี หากหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีประสิทธิภาพเพียงพอ ความสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดหมวดและมาตราไว้เป็นการบังคับใช้โดยเฉพาะ เนื่องจากเล็งเห็นว่าหน่วยงานปกครองท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการ ดูแลคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่น แก้ไขปัญหาและบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนในพื้นที่แทนรัฐได้ (วัลลภ รัฐฉัตรานนท์, 2553)

การวิจัยดังกล่าวนี้เป็นการประเมินการใช้กำลังคนในการพัฒนาชุมชนในมุมมองของผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยทำการเปรียบเทียบความต้องการใช้กำลังคนจริง กับกรอบอัตรากำลังที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับ ว่ามีความสอดคล้องกันหรือไม่ อย่างไร โดยคำนึงถึงปัจจัยด้านความรู้ ความเข้าใจของผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการวางแผนกำลังคนในการพัฒนาชุมชนภาคตะวันออกของประเทศไทย เจาะจงเฉพาะจังหวัดชลบุรี จังหวัดระยอง จังหวัดจันทบุรี และจังหวัดตราด เนื่องจากเป็นจังหวัดยุทธศาสตร์ภาคตะวันออกที่มีลักษณะภูมิประเทศเป็นภูเขาและที่ราบติดชายทะเลเป็นแนวยาว พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ที่ใช้ในการเกษตรกรรม บางพื้นที่เป็นเขตนิคมอุตสาหกรรม พื้นที่ชายทะเล ประชาชนมีอาชีพประมงและเลี้ยงกุ้ง บางจังหวัดเป็นเมืองประวัติศาสตร์ เป็นกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดชายทะเลภาคตะวันออก ซึ่งจะอธิบายในขอบเขตวิจัยต่อไป จึงมีความจำเป็นต่อการศึกษาวิจัย เพื่อนำผลของการศึกษาวิเคราะห์ถึงรูปแบบของการวางแผนกำลังคนมาใช้ในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ถูกต้องและเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของแต่ละท้องถิ่น เพื่อนำไปสู่การพัฒนาชุมชน รวมถึงการศึกษาหาแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขปัญหาระบบการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นภายใต้หลักเกณฑ์หรือแนวคิดที่เป็นระบบสากลซึ่งยอมรับกันได้โดยทั่วไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. ศึกษาการประเมินการใช้กำลังคนเพื่อการพัฒนาชุมชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ยุทธศาสตร์ 4 จังหวัดภาคตะวันออก
2. เพื่อหาความสัมพันธ์ระหว่างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการวางแผนกำลังคน กับการใช้กำลังคนของผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. ศึกษาตัวแปรหรือปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความรู้ความเข้าใจของผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการวางแผนกำลังคนในการพัฒนาชุมชน
4. ศึกษาการกำหนดแผนงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนา 4 จังหวัดภาคตะวันออกบนฐานจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรคเพื่อพัฒนาชุมชน และการแก้ไขปัญหา

กรอบแนวคิดในการศึกษา



สมมติฐานการวิจัย

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และผลงานการวิจัยที่เกี่ยวข้องของผู้วิจัยได้ตั้งเป็นสมมติฐานของการวิจัย ดังนี้

1 สถานะบุคคลของผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างกัน มีระดับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการวางแผนกำลังคนแตกต่างกัน

2 ความรู้ความเข้าใจของผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการวางแผนกำลังคนมีความสัมพันธ์กับการประเมินความต้องการใช้กำลังคนของผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัย เรื่อง การประเมินการใช้กำลังคนในการพัฒนาชุมชนของผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 4 จังหวัดยุทธศาสตร์ภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย เป็นการศึกษาวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative research) และเชิงคุณภาพ (Qualitative research) ใช้แบบสอบถาม (Questionnaire) เป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล เพื่อให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับการประเมินการใช้กำลังคนตามยุทธศาสตร์ในการพัฒนาชุมชนของผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใน 4 จังหวัดยุทธศาสตร์ภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทยโดยเป็นแบบสอบถามที่พัฒนาขึ้นผ่านการพิจารณาของผู้เชี่ยวชาญเพื่อหาค่าที่น่าเชื่อถือ (Validity) และค่าความสมบูรณ์ (Reliability) ของแบบสอบถามก่อนที่นำไปใช้เก็บรวบรวมข้อมูลจริง มีการแจกแบบสอบถามการสัมภาษณ์ผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการสัมภาษณ์กำหนดแนวทางการวิเคราะห์ศักยภาพเพื่อประเมินไว้ว่า เป็นการประเมินโดยวิเคราะห์ถึงโอกาส และภาวะคุกคาม หรือข้อจำกัด อันเป็นสภาวะแวดล้อมภายนอกที่มีผลต่อการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ของท้องถิ่น รวมทั้งการวิเคราะห์จุดอ่อน จุดแข็งของท้องถิ่น อันเป็นสภาวะแวดล้อมภายในท้องถิ่น ซึ่งทั้งหมดเป็นการประเมินสภาพของท้องถิ่นในปัจจุบัน โดยเป็นการตอบคำถามว่า “ปัจจุบันท้องถิ่น

มีสถานภาพการพัฒนาอยู่จุดไหน” สำหรับใช้เป็นประโยชน์ในการกำหนดการดำเนินงานในอนาคตต่อไป ทั้งนี้โดยใช้เทคนิค SWOT analysis เพื่อพิจารณาลึงปัจจัยภายใน ได้แก่ จุดแข็ง (Strength - S) จุดอ่อน (Weak - W) และปัจจัยภายนอก ได้แก่ โอกาส (Opportunity - O) และอุปสรรค (Threat - T) เป็นเครื่องมือ และมีการศึกษาค้นคว้าจากเอกสารประกอบเพื่อสนับสนุนการวิจัย

ประชากรเป้าหมายในการวิจัย คือ กลุ่มผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เขตการปกครองท้องถิ่นทั้งหมดของจังหวัดภาคตะวันออก 4 จังหวัด รวมทั้งสิ้น 257 คน ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยจะกำหนดขนาดตัวอย่าง (Sample Size) โดยใช้แนวคิดของ Taro Yamane (1999 อ้างถึงใน สีน พันธุพินิจ, 2547, หน้า 152) กล่าวคือ มีประชากรที่จะศึกษา 258 คน ผู้วิจัยกำหนดความคลาดเคลื่อนของการสุ่มตัวอย่างที่ยอมรับได้ร้อยละ ± 5 โดยกำหนดที่ระดับความเชื่อมั่น ร้อยละ 95 จากขนาดของจำนวนประชากรทั้งหมด 257 คน ขนาดของกลุ่มตัวอย่างที่ได้จากสูตร คือ 167 คน โดยจะมีการกระจายสัดส่วนไปยังจังหวัดโดยใช้วิธีสุ่มเชิงกลุ่มบริเวณ (Cluster Random Sampling) ของจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ 4 จังหวัดยุทธศาสตร์ภาคตะวันออก ได้แก่ จังหวัดชลบุรี จังหวัดระยอง จังหวัดจันทบุรี และจังหวัดตราด จำแนกตามตำแหน่ง มีตำแหน่งเป็นปลัด 145 คน คิดเป็นร้อยละ 86.8 รองลงมามีตำแหน่งเป็นนายก 22 คน คิดเป็นร้อยละ 13.2

ทั้งนี้หน่วยที่ใช้ในการวิเคราะห์ คือ ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ เพศ อายุ รายได้ ระดับการศึกษา และระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่ง ปัจจัยอื่น ๆ ได้แก่ ประเภทของ อปท. และจังหวัดที่มีภูมิฐานะ ความรู้ความเข้าใจในการวางแผน การใช้กำลังคนตามยุทธศาสตร์การพัฒนาชุมชน ความคิดเห็น เกี่ยวกับการใช้กำลังคนตามยุทธศาสตร์ในการพัฒนาชุมชนตามบทบาทหน้าที่ของผู้นำ อปท. ใน 4 จังหวัดภาคตะวันออก

ผลการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่อง “การประเมินการใช้กำลังคนตามยุทธศาสตร์ในการพัฒนาชุมชนของผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสี่จังหวัดยุทธศาสตร์ภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย” มีวัตถุประสงค์ในการศึกษา คือ

1. ศึกษาการประเมินการใช้กำลังคนเพื่อการพัฒนาชุมชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ยุทธศาสตร์ 4 จังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
2. เพื่อหาความสัมพันธ์ระหว่างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการวางแผนกำลังคน กับการใช้กำลังคนของผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. ศึกษาตัวแปรหรือปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความรู้ความเข้าใจของผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการวางแผนกำลังคนในการพัฒนาชุมชน
4. ศึกษาการกำหนดแผนงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนา 4 จังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือบนฐานจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรคเพื่อพัฒนาชุมชนและการแก้ไขปัญหา

ข้อค้นพบข้อที่ 1 ตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 สามารถสรุปได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการจัดทำแผนพัฒนา 3 ปี โดยจะมีการบูรณาการกับแผนพัฒนาจังหวัด และแผนชุมชน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดทำแผนจะผ่านกระบวนการประสานแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา และแผนพัฒนาท้องถิ่น มีการกำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์การจัดทำและประสานแผน 3 ปี (พ.ศ. 2558 - 2560) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (จากการเก็บรวบรวมข้อมูลในการวิจัยครั้งนี้ อยู่ในช่วงเวลาที่ยังไม่มีการจัดทำแผนพัฒนา 3 ปี (พ.ศ. 2558 - 2560) ดังนี้

1. กำหนดช่วงเวลาการจัดทำและประสานแผนการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด และแผนชุมชน
2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการจัดทำและทบทวนยุทธศาสตร์พัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาและแผนพัฒนาสามปีสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ยุทธศาสตร์การพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด ยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ ยุทธศาสตร์เข้าสู่ประชาคมอาเซียน แผนชุมชน/ แผนหมู่บ้าน และสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่และใช้แผนพัฒนาท้องถิ่นเป็นกรอบในการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่ และต้องพิจารณาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของโครงการต่าง ๆ

4. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสนับสนุนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ในการจัดทำ ทบทวนและปรับปรุงแผนพัฒนาชุมชน แผนพัฒนาหมู่บ้านให้ครบทุกชุมชน

ข้อค้นพบข้อที่ 2 ตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 2 สามารถสรุปได้ว่า ความรู้ความเข้าใจของผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการวางแผนกำลังคน ไม่มีความสัมพันธ์กับการประเมินความต้อการใช้กำลังคนของผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ข้อค้นพบข้อที่ 3 ตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 3 สามารถสรุปได้ว่า ตัวแปรหรือปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความรู้ความเข้าใจของผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการวางแผนกำลังคนในการพัฒนาชุมชนมี 3 ตัวแปร ได้แก่ 1) ระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่ง 2) ประเภทของ อปท. และ 3) จังหวัด ส่วนตัวแปรอื่น ๆ ได้แก่ เพศ อายุ รายได้ และการศึกษา ไม่มีอิทธิพลต่อความรู้ความเข้าใจของผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการวางแผนกำลังคนในการพัฒนาชุมชน

ข้อค้นพบข้อที่ 4 ตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 4 สามารถสรุปได้ว่า การใช้กำลังคนในการพัฒนาชุมชนตามบทบาทหน้าที่ของผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสี่จังหวัดยุทธศาสตร์ภาคตะวันออกของประเทศไทย วิเคราะห์ตามศักยภาพของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก บนฐานข้อมูลการวิเคราะห์ SWOT Analysis ถึงสภาพการณ์ด้านเศรษฐกิจ สภาพการณ์ด้านสังคมและสภาพชีวิต

และสภาพการณ์ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้ดังต่อไปนี้

1. สภาพการณ์ด้านเศรษฐกิจ

1.1 ด้านการท่องเที่ยว มีศักยภาพด้านการท่องเที่ยวสูง ทั้งในด้านรายได้และอัตราการเติบโตเฉลี่ยของรายได้จากการท่องเที่ยว จำนวนนักท่องเที่ยวสูงเป็นอันดับ 1 ของประเทศ โดยมีสัดส่วนของจำนวนนักท่องเที่ยวชาวไทยและชาวต่างประเทศใกล้เคียงกัน รายได้จากการท่องเที่ยวสูงเป็นอันดับ 2 ของประเทศ โดยสัดส่วนของรายได้ส่วนใหญ่มาจากนักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศ ระดับการท่องเที่ยวอยู่ในระดับนานาชาติ และสามารถท่องเที่ยวเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน

สรุปสถานการณ์และประเด็นด้านการท่องเที่ยวในกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก มีนักท่องเที่ยวกระจุกตัวอยู่ในบางพื้นที่ เช่น พัทยา บางแสน เกาะช้าง เป็นต้น ส่งผลกระทบทรัพยากรธรรมชาติให้เสื่อมโทรม และการกระจายรายได้ มีนักท่องเที่ยวบางรายไม่มั่นใจในความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน เช่น อาชญากรรม มิจฉาชีพ ภัยธรรมชาติ มลภาวะจากโรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น

1.2 ด้านการเกษตร โครงสร้างผลิตภัณฑ์มวลรวม (GPP) ของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกมีสัดส่วนของเกษตรกรรมต่ำ (ประมาณ 6% ของ GPP รวมของกลุ่มจังหวัด) มีสัดส่วนของพื้นที่เพาะปลูกและมูลค่าผลผลิตต่อไร่อยู่ในระดับปานกลาง ปริมาณการผลิตสับปะรดมากเป็นอันดับ 2 ของประเทศ ผลผลิตทางการเกษตรที่สำคัญของกลุ่มจังหวัด ได้แก่ มันสำปะหลัง สับปะรด ฝรั่ง พารา ปาล์ม น้ำมัน ทูเรียน มังคุด เงาะ ลำไย สุก รังไข่ ไก่ไข่ และกุ้งเพาะเลี้ยง

สรุปสถานการณ์และประเด็นด้านการเกษตรในกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก สินค้าเกษตรมีปริมาณมากเกินความต้องการ โดยเฉพาะสินค้าที่ขาดคุณภาพ การจัดการผลผลิตที่ไม่มีประสิทธิภาพ ทำให้ผลผลิตเน่าเสียเป็นจำนวนมาก สินค้าเกษตรราคาตกต่ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลไม้เงาะ ขาดการ

วิจัย และพัฒนาผลิตภัณฑ์ เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่สินค้า ขาดการลงทุนในการแปรรูปผลิตผลทางการเกษตร

1.3 ด้านอุตสาหกรรม โครงสร้างผลิตภัณฑ์มวลรวม (GPP) ของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีสัดส่วนของอุตสาหกรรมสูง (ประมาณ 65% ของ GPP รวมของกลุ่มจังหวัด) จำนวนแรงงานมาก ในขณะที่อัตราการเติบโตของจำนวนแรงงานอยู่ในระดับอุตสาหกรรมที่สำคัญของกลุ่มจังหวัด ได้แก่ แปรรูปการเกษตร ยานยนต์ ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ ปิโตรเคมี แปรรูปประมง พลาสติก เคมีภัณฑ์ เหล็กและเหล็กกล้า อัญมณี

สรุปสถานการณ์และประเด็นด้านอุตสาหกรรมในกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีจำนวนแรงงานกระจุกตัวอยู่ในจังหวัดชลบุรีมากที่สุด โดยเฉพาะอุตสาหกรรมเครื่องจักร และยานยนต์ รองลงมา จังหวัดระยองมีจำนวนแรงงานกระจุกตัวอยู่ในอุตสาหกรรมเคมีภัณฑ์มากที่สุด จังหวัดระยองและจังหวัดชลบุรี มีปริมาณการลงทุนทุกอุตสาหกรรมรวมแล้วสูงกว่าจังหวัดอื่น ๆ ในกลุ่มจังหวัดเดียวกัน โดยเฉพาะอุตสาหกรรมเคมีภัณฑ์ เหล็กเครื่องจักร ยานยนต์ ไฟฟ้า และพลังงานการผลิตแรงงานของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถาบันการศึกษาในพื้นที่ผลิตด้านสังคมศาสตร์ไม่สนองตอบความต้องการของภาคอุตสาหกรรม

1.4 ด้านการค้าชายแดน มูลค่าการค้าชายแดนอยู่ในระดับค่อนข้างสูง และมีแนวโน้มสูงขึ้นเป็นลำดับ มูลค่าการค้าชายแดนกระจุกตัวทางด้านจังหวัดตราด คือ ร้อยละ 89.33 ของมูลค่าการค้าชายแดนของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

สรุปสถานการณ์และประเด็นด้านการค้าชายแดนในกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือความสัมพันธ์ระหว่างไทย - กัมพูชาในระดับท้องถิ่นเป็นไปด้วยดี มีปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อการค้าชายแดนในบางครั้ง อันเนื่องมาจากเรื่องเขตแดนในบริเวณชายแดนในพื้นที่จังหวัดอื่นเป็นส่วนใหญ่ การเตรียมความพร้อมในการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ปี พ.ศ. 2558

2. สถานการณ์ด้านสังคมและสภาพชีวิต

ด้านความมั่นคงของมนุษย์ อยู่ในระดับต่ำ อยู่ในอันดับที่ 16 จากกลุ่มจังหวัดทั้งหมด ด้านสุขอนามัย การมีงานทำและรายได้ มีค่าสูงกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศ ด้านที่อยู่อาศัย การศึกษา ความมั่นคงส่วนบุคคล ครอบครัว และการมีส่วนร่วม มีค่าต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศ

สรุปสถานการณ์และประเด็นด้านสังคมในกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก จำนวนครุ่่น้อยลง ไม่เพียงพอกับนักเรียนในบางพื้นที่ โดยเฉพาะโรงเรียนขนาดเล็กขาดสถานศึกษาในพื้นที่ โดยเฉพาะสาขาที่เกี่ยวข้องกับอาชีพเป็นที่ต้องการในพื้นที่ เช่น ด้านการบริการ ด้านอุตสาหกรรม อุตสาหกรรม และการอยู่ด้วยกันโดยไม่แต่งงานค่อนข้างสูง เยาวชนมีเพศสัมพันธ์ก่อนวัยอันควร ส่งผลให้เกิดปัญหาที่มีบุตรขณะที่มีอายุน้อย ประชาชนขาดจริยธรรมในการดำเนินชีวิต ประกอบกับมีค่านิยมที่ผิด ๆ

3. สถานการณ์ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

3.1 สัดส่วนพื้นที่ป่าไม้ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศ อยู่ในอันดับ 10 จาก 18 กลุ่มจังหวัด

3.2 มีการชลประทานจากพื้นที่ลุ่มน้ำปราจีนบุรี บางปะกง และชายฝั่งทะเลตะวันออก

3.3 มีอ่างเก็บน้ำบางพระ หนองปลาไหล

3.4 ทรัพยากรธรรมชาติที่ยังมีสภาพที่เอื้อต่อการท่องเที่ยว

สรุปสถานการณ์และประเด็นด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในกลุ่มจังหวัด มีปริมาณแหล่งน้ำไม่เพียงพอต่อการบริโภคในกลุ่มจังหวัดขาดเทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพในการบำบัดมลภาวะในโรงงานอุตสาหกรรมที่มีมาตรฐาน รวมทั้งบางแห่งขาดระบบตรวจสอบ ป้องกันภัยพิบัติในโรงงานทรัพยากรชายฝั่งทะเล โดยเฉพาะปัญหาปะการังเสื่อมโทรมและปัญหาชายฝั่งทะเลถูกกัดเซาะ

ผลการทดสอบสมมุติฐาน

สรุปผลการทดสอบสมมุติฐาน

สมมุติฐาน	ผลการทดสอบสมมุติฐาน
1. สถานะบุคคลของผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างกัน มีระดับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการวางแผนกำลังคนแตกต่างกัน	ยอมรับสมมุติฐาน
2. ความรู้ความเข้าใจของผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการวางแผนกำลังคน มีความสัมพันธ์กับการประเมินความต้องการใช้กำลังคนของผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	ไม่ยอมรับสมมุติฐาน

อภิปรายผลการศึกษา

ในการวิเคราะห์ถึงองค์ความรู้ใหม่ที่ได้รับจากการศึกษาวิจัย ผู้วิจัยได้อภิปรายเปรียบเทียบระหว่างข้อค้นพบที่ได้จากการศึกษาและองค์ความรู้เดิมดังต่อไปนี้

ในขอบเขตของทฤษฎีเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การพัฒนากับการวางแผนอัตรากำลังคน พบว่า ในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา (5 ปี) การจัดทำแผนพัฒนา 3 ปี แผนการดำเนินการ (Action Plan) นั้น ต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลจังหวัด สำหรับการจัดทำแผนอัตรากำลังคนต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 35 กำหนดให้งบประมาณการบริหารงานไว้ไม่เกินร้อยละ 40 ดังนั้น การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา 5 ปี การจัดทำแผนพัฒนา 3 ปี การจัดทำแผนอัตรากำลังคนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องสอดคล้องกับเงื่อนไขดังกล่าว ซึ่งสอดคล้องกับกรอบแนวคิดและทฤษฎี

ในขอบเขตของงานวิจัยที่เกี่ยวข้องพบว่า ประเด็นเรื่อง การประเมินผล การใช้กำลังคนตามแผนยุทธศาสตร์ในการพัฒนาชุมชน ยังเป็นเรื่องใหม่และมีความท้าทาย ทำให้งานวิจัยที่เกี่ยวข้องที่มีผู้วิจัยไว้แล้วไม่สอดคล้องกับงานวิจัยนี้ แต่สิ่งที่เห็นได้จากงานวิจัยที่ได้นำเสนอนี้ ต่างให้ความสำคัญกับการจัดการและการบริหารทรัพยากรบุคคล/ พนักงานจ้างตามภารกิจภายในองค์กร ทำให้เห็นว่า ประเด็นเรื่องการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาและการวางแผนอัตรากำลังคนเป็นเรื่องที่สำคัญในการนำมาช่วยพัฒนาองค์กรไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมายขององค์กรที่ตั้งไว้

นอกจากนี้แล้ว สิ่งหนึ่งที่พบจากการวิจัย ยังชี้ให้เห็นว่า การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องปฏิบัติตามระเบียบและเงื่อนไขที่มีอยู่ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่อาจพัฒนาหรือไม่อาจจะดำเนินการตามความต้องการของหน่วยงานได้ ทำให้การพัฒนาชุมชนให้สอดคล้องกับความต้องการของชุมชนได้อย่างแท้จริงนั้น ยังคงเป็นจุดอ่อนของการวางแผนกำลังคนตามยุทธศาสตร์ในการพัฒนาชุมชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ในหลายภารกิจที่เป็นความต้องการของชุมชน เกินกำลังความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะหลายภารกิจเป็นหน้าที่ของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค จังหวัดและภาคเอกชน เช่น ปัญหาภัยแล้ง ภัยธรรมชาติ ศูนย์กระจายสินค้า ประชากรแฝง การพัฒนาอาชีพให้กับชุมชน เป็นต้น

รายการอ้างอิง

- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (ม.ป.ป.). *คู่มือการจัดทำแผนอัตรากำลัง 3 ปี ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2555-2557*. ม.ป.ท.
- ธนศวรร์ เจริญเมือง. (2550). *การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่น: อภิธานศัพท์ของอารยธรรมโลก*. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.
- ฉันทวัฒน์ รัตนศักดิ์. (2555). *การบริหารราชการไทย*. เชียงใหม่ : สำนักวิชา รัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
- พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496. (2496, 17 กุมภาพันธ์). *ราชกิจจานุเบกษา*, 70(14),. หน้า 222 - 226.
- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2551 (2551, 13 มกราคม). *ราชกิจจานุเบกษา*, 125(22ก), หน้า 1-50.
- พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537. (2537, 2 ธันวาคม). *ราชกิจจานุเบกษา* 111(53ก), หน้า 11 - 20.
- พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540. (2540, 31 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*, 114(62ก), หน้า 1-31.
- วัลลภ รัฐฉัตรานนท์. (2553). *การปกครองท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.