

# การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดระยอง

วิระยุทธ พรพจน์ธนาต<sup>1</sup> และวงพัทตร์ ภูพันธ์ศรี<sup>2</sup>

<sup>1</sup>กลุ่มวิชาบริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

<sup>2</sup>กลุ่มวิชาการบริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

## บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดระยอง และ 2) ศึกษาสภาพปัญหาของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดระยอง ใช้รูปแบบการวิจัยแบบผสมผสาน กลุ่มตัวอย่างเป็นพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 346 คน ซึ่งได้มาจากการสุ่มตัวอย่างแบบหลายขั้นตอน และใช้วิธีการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลัก จำนวน 15 คน เครื่องมือที่ใช้เป็นแบบสอบถามและแบบสัมภาษณ์แบบกึ่งมีโครงสร้าง ผลการศึกษาสรุปได้ ดังนี้ 1) การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดระยอง ผลจากการสัมภาษณ์ พบว่า ด้านการฝึกอบรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 แห่ง ล้วนให้ความสำคัญกับการฝึกอบรมบุคลากรมาก ด้านการศึกษา การส่งบุคลากรศึกษาต่อที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถให้ทุนแก่บุคลากรเพื่อศึกษาต่อได้เนื่องจากข้อกำหนดในระเบียบราชการ ด้านการพัฒนา ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังไม่มีลักษณะของการทำเส้นทางความก้าวหน้าในสายอาชีพ (Career Path) ที่ชัดเจนอย่างเป็นระบบ ด้านการเรียนรู้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดระยองมีลักษณะการวินิจฉัยสั่งงานตามระดับชั้นการบังคับบัญชาเป็นหลัก ส่วนผลจากแบบสอบถาม พบว่า ในภาพรวมกลุ่มตัวอย่างเห็นด้วยปานกลางกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดระยอง ( $\bar{X} = 3.24$ ) 2) สภาพปัญหาของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ได้แก่ 1) ปัญหาการย้ายกลับภูมิลำเนาของบุคลากร 2) ปัญหาการขาดแคลนบุคลากรตำแหน่งที่สำคัญ ๆ 3) ปัญหาความขัดแย้งภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 4) ปัญหาระเบียบกฎหมายที่ไม่เอื้อในการศึกษาต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และ 5) ปัญหาการจัดอบรมโดยหน่วยงานภายนอกซึ่งไม่สอดคล้องกับความต้องการนำความรู้มาใช้ในการปฏิบัติงานจริง

**คำสำคัญ:** การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในองค์กร

## Human Resource Development in Local Administrative Organization in Rayong Province

Wirayut Phonphotthanamat<sup>1</sup> and Vongphak Poopunsri<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Public Administration Faculty of Political Science, Ramkhamhaeng University

<sup>2</sup>Public Administration Faculty of Political Science, Ramkhamhaeng University

### Abstract

Objectives of this research were to: 1) study the human resource development of local administrative organizations in Rayong Province; and 2) delineate problems and obstacles of human resource development of the local administrative organizations in Rayong Province. The mixed method research approach (quantitative and qualitative) was used in this research. The sample population was 346 officials of local administrative organizations, chosen through multi-stage random sampling. In addition, 15 key informants were interviewed for the qualitative portion of the research. A questionnaire, and interview forms were utilized as the tools for data collection.

The research results were as follows: 1. In term of the human resource development process of the local administration organizations in Rayong the data from 15 interviewees showed that: 1) On the topic of training, all 5 local administration organizations considered training as a very important activity. 2) For education, the local administration organizations could not offer scholarships to their officials to further their studies because of legal prohibition. 3) For development, the local administration organizations did not have clearly delineated career path development systems. 4) For learning, the local administration organizations in Rayong Province typically preferred top-down management. 1.2 Overall, the results of the human resource development process of the local administration organizations in Rayong were considered to be at the moderate level ( $\bar{X} = 3.24$ ). 2. The human resource development problems that affected the effectiveness of the local administrations in Rayong Province were as follows: 1) the problem of transferring of some officials from their local administration organizations to their hometown government offices; 2) the problem of labor shortages for some technical staff positions; 3) the problem of interpersonal conflicts; 4) the legal problem of continuing education for officials; and 5) the problem of external training being not in line with the internal needs of the local administration organizations in Rayong Province.

**Keywords:** Human resource development, Local administrative organizations, Human resource development in organization.

Received: 6 July 2018

Revised: 22 January 2019

Accepted: 20 February 2019

## บทนำ

ความจำเป็นในการอยู่ร่วมกันในสังคม การจัดระเบียบการปกครองที่ดีย่อมส่งผลให้สังคมเกิดความเข้มแข็ง ก้าวหน้า และผาสุกทั้งในระดับปัจเจกบุคคลและระดับประเทศโดยรวม (อุดม ทุมโฆสิต, 2553) ในสังคมไทยอาจจำแนกการปกครองได้เป็น 3 ระดับ ได้แก่ การปกครองในส่วนกลาง การปกครองส่วนภูมิภาค และการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสถาบันที่มีลักษณะพิเศษและมีคุณค่า และเป็นรากฐานในการพัฒนาในด้าน การเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมหรือประชาธิปไตย (เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ, 2555) การปกครองท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน มีรูปแบบหลักๆ รูปแบบธรรมดา ได้แก่ องค์การบริหาร ส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและรูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ซึ่งองค์การปกครองท้องถิ่น ในปัจจุบันมีจำนวน 7,853 แห่ง (กรมส่งเสริม การปกครองท้องถิ่น, 2560) กระจายอยู่ตามพื้นที่ต่าง ๆ ในประเทศ และนับว่าเป็นสถาบัน ที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของประชาชนเป็นอย่างมาก หน้าที่ความรับผิดชอบขององค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่นมีมาก อันได้แก่ งานที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่นและงานที่เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน งานที่เกี่ยวกับการป้องกันภัยและรักษา ความปลอดภัย งานที่เกี่ยวกับสวัสดิการสังคม งานที่เกี่ยวกับการพาณิชย์ท้องถิ่น และงานที่ เกี่ยวกับการเมืองการปกครอง เป็นต้น (โกวิท พวงงาม, 2550) จึงอาจกล่าวได้ว่า องค์การ ปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสถาบันที่มีความสำคัญและเกี่ยวข้องกับการพัฒนาสังคม คุณภาพชีวิต ความเป็นอยู่ของประชาชนเป็นอย่างยิ่ง ดังนั้นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมี การพัฒนาศักยภาพในการให้บริการประชาชนตามภารกิจขององค์การได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล

การพัฒนาศักยภาพขององค์การขององค์การปกครองท้องถิ่นนั้น ปฏิเสธไม่ได้ว่าจะต้อง ให้ความสำคัญกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เพราะเป็นที่ยอมรับกันว่า ในบรรดาทรัพยากร การบริหารนั้น ทรัพยากรมนุษย์ถือเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดในการนำพาองค์การไปสู่การบรรลุ เป้าหมาย เพราะคน หรือมนุษย์นั้นเป็นผู้ที่สร้างสรรค์สรรพสิ่งทุกอย่าง เป็นผู้ที่นำเอาทรัพยากร ทางการบริหารอื่น ๆ มาดำเนินการจนสู่การบรรลุเป้าหมายขององค์การ ดังนั้นการที่ทรัพยากรมนุษย์ เป็นผู้ที่มีความรู้ หรือมีศักยภาพจึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญที่องค์การควรให้ความสำคัญ เป็นอย่างยิ่ง โดยทรัพยากรมนุษย์จะมีความรู้ได้นั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการพัฒนา ทรัพยากรมนุษย์ มี 4 ด้านหลัก ๆ ได้แก่ การให้การศึกษา (Education) การฝึกอบรม (Training) การพัฒนา (Development) และการสร้างการเรียนรู้ (Learning) ถือเป็นกิจกรรม ซึ่งเชื่อกันว่า การที่บุคลากรจะสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่องค์การจะต้อง ลงทุนเพื่อพัฒนาบุคลากรของตนให้มีทักษะ ความรู้ความสามารถ มีทัศนคติที่ดีต่อการทำงาน

รวมถึงเป็นบุคลากรที่มีขีดความสามารถ (Competency) เพื่อให้งานที่ตนรับผิดชอบสามารถบรรลุถึงเป้าหมายที่บุคลากรและองค์กรได้กำหนดไว้ร่วมกัน (สุจิตรา ธนานันท์, 2551) ดังนั้น การศึกษาเรื่องการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นเรื่องที่สำคัญและควรทำการศึกษา

จังหวัดระยองเป็นจังหวัดที่มีรายได้ประชากรต่อหัวสูงที่สุดในประเทศ และผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดอยู่ในอันดับ 2 ของประเทศไทย (สำนักงานคลังจังหวัดระยอง, 2559) มีพื้นที่ประมาณ 3,552 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วย 8 อำเภอ คือ อำเภอเมืองระยอง อำเภอบ้านฉาง อำเภอแกลง อำเภอวังจันทร์ อำเภอบ้านค่าย อำเภอปลวกแดง อำเภอเขาชะเมา และอำเภอนิคมพัฒนา (องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง, 2560) มีประชากรตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร ณ วันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2558 จำนวน 688,999 คน (กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, 2560) ซึ่งจำนวนประชากรดังกล่าวมีเพียงประมาณครึ่งหนึ่งของความเป็นจริง เพราะในจังหวัดระยองมีประชากรแฝงที่เข้ามาทำงานอยู่เป็นจำนวนมาก (สำนักงานข่าว กรมประชาสัมพันธ์, 2561) จังหวัดระยองเป็นเมืองอุตสาหกรรม และมีแหล่งท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียงจำนวนมาก ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดระยองจึงเป็นองค์การที่มีความสำคัญเป็นอย่างมากในการที่จะทำหน้าที่จัดบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานของประชาชนในพื้นที่ ในแง่นี้ การศึกษาการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมไปถึงการศึกษาสภาพปัญหาในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดระยองจึงเป็นสิ่งที่จำเป็น กอปรกับเท่าที่สืบค้นงานวิจัยที่ผ่านมา ยังไม่มีการศึกษา ในเรื่องดังกล่าว จึงเป็นที่มาของการศึกษาในครั้งนี้

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดระยอง
2. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดระยอง
3. เพื่อศึกษาพัฒนาต่อยอดองค์ความรู้และเพิ่มพูนศักยภาพเพื่อการพัฒนาจังหวัดระยองไปสู่ภาวะทันสมัยยุค 4.0

## ขอบเขตของงานวิจัย

1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง เนื่องจากการศึกษาครั้งนี้ใช้รูปแบบการศึกษาวิจัยแบบผสมผสาน (Mixed Research Method) (เนื่องจากต้องการให้ผลการวิจัยมีทั้งข้อมูลทั้งเชิงลึกจากการสัมภาษณ์ และข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างที่สะท้อนภาพความเป็นตัวแทนของประชากรด้วย) ดังนั้น ประชากรและกลุ่มตัวอย่างจึงแยกอธิบายได้ ดังนี้ 1) วิธีดำเนินการวิจัยเชิงคุณภาพ ผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informants) ที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้มีจำนวน 15 คน ประกอบด้วย นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 5 คน ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 5 คน และพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 5 คน 2) วิธีดำเนินการวิจัยเชิงปริมาณ ประชากรที่ใช้ในการศึกษาเป็นพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดระยอง จำนวน 6,999 คน (ข้อมูลจากสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จังหวัดระยอง ข้อมูล ณ วันที่ 30 กันยายน 2558) ส่วนกลุ่มตัวอย่าง (Sample) คือ พนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดระยอง โดยใช้สูตรของ Taro Yamane โดยคำนวณจากระดับความคลาดเคลื่อน 0.05 แล้วจะได้ขนาดตัวอย่างเท่ากับ 379 คน โดยใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบหลายขั้นตอน (Multi-stage Sampling)

2. ตัวแปรที่ใช้ในงานวิจัย ได้แก่ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์โดยจำแนกเป็น 4 ด้าน ได้แก่ ด้านการฝึกอบรม ด้านการศึกษา ด้านการพัฒนา และ ด้านการเรียนรู้

## วิธีการดำเนินการวิจัย

1. เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูล ได้แก่ 1) แบบสัมภาษณ์แบบกึ่งมีโครงสร้าง ซึ่งใช้ในการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) กับกลุ่มนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ 2) แบบสอบถาม (Questionnaire) ซึ่งผู้ตอบเป็นเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยลักษณะของแบบสอบถามเป็นแบบมาตราส่วนประมาณค่า 5 ระดับ โดยทั้งแบบสอบถามและแบบสัมภาษณ์ได้ผ่านการตรวจสอบคุณภาพของเครื่องมือโดยให้ผู้ทรงคุณวุฒิพิจารณาจำนวน 3 ท่านเพื่อพิจารณาความเที่ยงตรงเชิงเนื้อหา (Content Validity) และในกรณีแบบสอบถามได้นำไปทดสอบความเชื่อมั่น (Reliability) โดยใช้สูตรหาค่าสัมประสิทธิ์ Cronbach's Alpha โดยใช้เกณฑ์สัมประสิทธิ์แอลฟา (Alpha-coefficient) ตั้งแต่ 0.70 ขึ้นไป (Jump, N., 1978) ซึ่งแบบสอบถามที่ผู้เขียนนำมาหาค่าความเชื่อมั่นนั้น มีค่าอัลฟาของแบบสอบถามทั้งฉบับเท่ากับ 0.98 จึงถือว่าผ่านเกณฑ์

2. การรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลตามขั้นตอน ดังนี้ 1) ขออนุญาตแนะนำตัวจากหน่วยงานต้นสังกัดเพื่อขอสัมภาษณ์เชิงลึก และขอทศแบบสอบถามในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดระยอง 2) ส่งหนังสือแนะนำตัวพร้อมดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ให้สัมภาษณ์จำนวน 15 คน ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 5 แห่ง และทศแบบสอบถาม

ในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 15 แห่ง 3) ผู้วิจัยนำผลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก และจากการทดสอบสอบถามมาทำการวิเคราะห์ข้อมูล

3. การวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ 1) ผลจากการสัมภาษณ์ใช้การวิเคราะห์ข้อมูลตามกรอบแนวคิดการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในองค์การ 4 ด้าน คือ ด้านการฝึกอบรม ด้านการศึกษา ด้านการพัฒนา และด้านการเรียนรู้ 2) ผลจากการทดสอบสอบถาม ใช้สถิติพรรณนาในการวิเคราะห์ โดยใช้ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน

## ผลการวิจัย

### 1. คุณลักษณะทั่วไปของกลุ่มตัวอย่างและผู้ให้ข้อมูลหลัก

ผู้ให้ข้อมูลหลักในการสัมภาษณ์มีทั้งสิ้น 15 ราย จำแนกตามองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดระยอง 5 แห่งได้ ดังนี้ 1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีผู้ให้ข้อมูลหลัก 2 ราย ได้แก่ ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง และผู้อำนวยการกองการเจ้าหน้าที่ 2) เทศบาลนครระยอง มีผู้ให้ข้อมูลหลัก 3 ราย ได้แก่ รองนายกเทศมนตรี ปลัดเทศบาลนครระยอง หัวหน้าฝ่ายการเจ้าหน้าที่ 3) เทศบาลเมืองมาบตาพุด มีผู้ให้ข้อมูลหลัก 3 ราย ได้แก่ รองปลัดเทศบาลเมืองมาบตาพุด นักทรัพยากรบุคคลชำนาญการ และ นักทรัพยากรบุคคลปฏิบัติการ 4) เทศบาลตำบลแก่งกะเจ็ด มีผู้ให้ข้อมูลหลัก 3 ราย ได้แก่ หัวหน้าฝ่ายพัฒนาชุมชน ปลัดเทศบาลตำบลแก่งกะเจ็ด และหัวหน้าสำนักปลัดเทศบาลตำบลแก่งกะเจ็ด 5) องค์การบริหารส่วนตำบลปลวกแดง มีผู้ให้ข้อมูลหลัก 4 ราย ได้แก่ รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลปลวกแดง เลขานายกองค์การบริหารส่วนตำบลปลวกแดง หัวหน้าสำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลปลวกแดง และ นักทรัพยากรบุคคลปฏิบัติการ

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการทดสอบสอบถามมีจำนวนทั้งสิ้น 346 คน (แบบสอบถามที่ทอดไปจำนวน 407 ฉบับ สามารถรวบรวมกลับคืนมาและมีความสมบูรณ์ 346 ฉบับ คิดเป็นร้อยละ 85.01) โดยกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นหญิง ร้อยละ 74.9 มีอายุอยู่ในช่วง 30-39 ปี ร้อยละ 41.3 ส่วนใหญ่มีการศึกษาในระดับปริญญาตรี ร้อยละ 51.1 และส่วนใหญ่มีอายุงานอยู่ในช่วง 5-10 ปี ร้อยละ 29.8

### 2. การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดระยอง

ในส่วนนี้ผู้เขียนขอสรุปผลจากการสัมภาษณ์ผู้ให้สัมภาษณ์จำนวน 15 คน และจากการทดสอบสอบถามจำนวน 346 ฉบับ ร่วมกัน ในภาพรวมผลจากการสัมภาษณ์พบว่า ในบางด้านของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์นั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความสำคัญ และในบางด้านมีอุปสรรคบางประการทำให้ไม่สามารถให้ความสำคัญกับการพัฒนาในด้านนั้นได้ ส่วนผลจากการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยแบบสอบถามจากกลุ่มตัวอย่างจำนวน 346 คน พบว่า

ในภาพรวมกลุ่มตัวอย่างเห็นด้วยปานกลางกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดระยอง ( $\bar{X} = 3.24, SD = 0.70$ ) เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า ด้านการฝึกอบรมมีค่าเฉลี่ยสูงสุด ( $\bar{X} = 3.31, SD = 0.97$ ) รองลงมาคือ ด้านการเรียนรู้ ( $\bar{X} = 3.29, SD = 0.83$ ) และด้านการพัฒนา ( $\bar{X} = 3.22, SD = 0.77$ ) ตามลำดับ ส่วนด้านการศึกษาเป็นด้านที่มีค่าเฉลี่ยต่ำสุด ( $\bar{X} = 3.16, SD = 0.77$ )

ทั้งนี้ สามารถจำแนกผลการศึกษจากการสัมภาษณ์ และจากการทดสอบแบบสอบถามเป็นรายด้าน คือ ด้านการฝึกอบรม ด้านการศึกษา ด้านการพัฒนา และด้าน的学习 ดังนี้

## 2.1 ด้านการฝึกอบรม

ผลจากการสัมภาษณ์ พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 แห่ง ล้วนให้ความสำคัญกับการฝึกอบรมบุคลากรมาก เพราะการเข้ารับการอบรมนั้น ถือเป็นตัวชี้วัดในการประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากร ซึ่งถูกกำหนดโดยระเบียบราชการ ดังนั้นผู้นำในองค์กรจึงมักให้ความสำคัญกับการเข้ารับการอบรมของบุคลากร โดยการจัดอบรมในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี 2 ลักษณะ คือ 1) เป็นการจัดอบรมโดยหน่วยงานภายนอก โดยส่วนใหญ่เป็นการอบรมที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และสถาบันการศึกษาต่าง ๆ และ 2) เป็นการจัดอบรมภายในโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นผู้จัดอบรมโดยอาจมีการเชิญวิทยากรจากภายนอกมาบรรยายให้ความรู้ เป็นต้น ซึ่งทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ให้สัมภาษณ์มองว่าการจัดอบรมเป็นเรื่องที่ก่อให้เกิดประโยชน์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเอง แต่การจัดอบรมอาจมีได้ไม่มากนักเพราะบุคลากรมีภาระงานประจำของตนเองด้วย

ผลจากการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยแบบสอบถามจากกลุ่มตัวอย่างจำนวน 346 คนพบว่าใน ด้านการฝึกอบรมมีค่าเฉลี่ยความคิดเห็นอยู่ในระดับปานกลาง ( $\bar{X} = 3.31, SD = 0.79$ ) แต่เป็นด้านที่มีค่าเฉลี่ยสูงที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับด้านอื่น ๆ เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อพบว่าข้อบุคลากรทุกคนในองค์กรมีโอกาสได้รับการฝึกอบรมอย่างเท่าเทียมกันมีค่าเฉลี่ยสูงสุด ( $\bar{X} = 3.46, SD = 2.40$ ) รองลงมาคือ ข้อผู้นำในองค์กรให้ความสำคัญกับการฝึกอบรม ( $\bar{X} = 3.45, SD = 0.90$ ) ส่วนข้อการฝึกอบรมถูกนำมาพิจารณาเพื่อเลื่อนตำแหน่งเป็นข้อที่มีค่าเฉลี่ยต่ำสุด ( $\bar{X} = 2.97, SD = 1.01$ )

แม้ผลจากการศึกษาจะไม่สอดคล้องกัน คือ ผลจากการสัมภาษณ์ผู้ให้สัมภาษณ์มองว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเองให้ความสำคัญกับการฝึกอบรมมาก แต่ผลจากการทดสอบแบบสอบถามกลับพบว่ามีค่าเฉลี่ยความคิดเห็นอยู่ในระดับปานกลาง โดยผลจากแบบสอบถามที่สอดคล้องกันคือ ในด้านการฝึกอบรมเป็นด้านที่มีค่าเฉลี่ยสูงที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับทุกด้านรวมถึงผู้นำในองค์กรให้ความสำคัญกับการฝึกอบรม

## 2.2 ด้านการศึกษา

ผลจากการสัมภาษณ์พบว่า ในเรื่องการส่งบุคลากรศึกษาต่อในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถให้ทุนแก่บุคลากรเพื่อศึกษาต่อได้เนื่องจากมีข้อจำกัดของทางราชการจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ดังนั้นผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงทำได้เพียงการอนุญาตให้บุคลากรไปศึกษาต่อโดยใช้ทุนส่วนตัวและเป็นการไปศึกษานอกเวลาทำการ ส่วนเรื่องการศึกษาดูงานนั้นในเวลาต่อมา รัฐบาลมีนโยบายที่เข้มงวดมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การศึกษาดูงานต่างประเทศ ทำให้มีการลดจำนวนของการศึกษาดูงานลงบ้างในบางแห่ง หรืออาจเป็นการปรับลดจำนวนวันลง ตามความจำเป็น

ผลจากการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยแบบสอบถามจากกลุ่มตัวอย่างจำนวน 346 คน พบว่า การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในด้านการศึกษา ในภาพรวมกลุ่มตัวอย่างเห็นด้วยในระดับปานกลาง ( $\bar{X} = 3.16$ ,  $SD = 0.77$ ) เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อพบว่า ข้อการศึกษามีความสัมพันธ์กับความสามารถในการปฏิบัติงานของบุคลากรมีค่าเฉลี่ยสูงสุด ( $\bar{X} = 3.49$ ,  $SD = 0.84$ ) รองลงมาคือ ข้อองค์การมีการจัดไปศึกษาดูงานในองค์การอื่นอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง ( $\bar{X} = 3.31$ ,  $SD = 0.99$ ) ส่วนข้อที่มีค่าเฉลี่ยต่ำสุดคือข้อการไปศึกษาดูงานของบุคลากรจะถูกนำมาพิจารณาเพื่อเลื่อนตำแหน่ง ( $\bar{X} = 2.82$ ,  $SD = 1.45$ ) ทั้งนี้ผลจากแบบสอบถามในด้านการศึกษานั้น เมื่อเปรียบเทียบกับด้านอื่น ๆ ในภาพรวมพบว่า เป็นด้านที่มีค่าเฉลี่ยต่ำสุด

จากผลการสัมภาษณ์และผลจากแบบสอบถาม สอดคล้องกันในแง่ที่ว่า ผลจากการสัมภาษณ์พบว่าด้านการศึกษามีอุปสรรคด้านนโยบายของภาครัฐที่มีความเข้มงวดมากขึ้นในเรื่องของการให้ทุนไปศึกษาต่อและการไปดูงานต่างประเทศ ส่วนผลจากแบบสอบถามพบว่าด้านการศึกษา มีค่าเฉลี่ยความคิดเห็นของบุคลากรต่ำที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับด้านอื่น ๆ

## 2.3 ด้านการพัฒนา

ผลการสัมภาษณ์พบว่า ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งอาจยังไม่มีลักษณะของการทำเส้นทางพัฒนาสายงานอาชีพ (Career Path) ที่ชัดเจนอย่างเป็นระบบ แต่จะมีหน่วยงานโดยเฉพาะกองการเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นผู้ที่คอยให้คำปรึกษาแนะนำ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ทราบถึงรายละเอียดของบุคลากรแต่ละคนและส่งเสริมกระตุ้นให้บุคลากรได้เติบโตในตำแหน่งหน้าที่ของตน นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่ง เช่น องค์การบริหารส่วนตำบลปลวกแดง ยังมีการจัดทำโครงการฝึกอบรมตัวชี้วัดเส้นทางความก้าวหน้าในสายงานอาชีพทุกสายงาน แต่ยังขาดการติดตามผลว่าผู้ที่เข้ารับการอบรมได้มีการพัฒนาตามสายงานอาชีพตามเป้าหมายของโครงการหรือไม่

ผลจากการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยแบบสอบถามจากกลุ่มตัวอย่างจำนวน 346 คน พบว่า การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ด้านการพัฒนาในภาพรวม กลุ่มตัวอย่างเห็นด้วยปานกลาง

( $\bar{X} = 3.22$ ,  $SD = 0.77$ ) เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อพบว่า ข้อองค์การมีการส่งเสริมให้บุคลากรมีความรู้ในด้านศีลธรรม คุณธรรมและจริยธรรมมีค่าเฉลี่ยสูงสุด ( $\bar{X} = 3.35$ ,  $SD = 0.92$ ) รองลงมาคือข้อผู้นำในองค์การให้ความสำคัญในการพัฒนาตนเองของบุคลากรในด้านคุณธรรมด้วย ( $\bar{X} = 3.34$ ,  $SD = 0.93$ ) ส่วนข้อที่มีค่าเฉลี่ยต่ำสุดคือ ข้อองค์การมีการจัดทำแผนพัฒนาเส้นทางก้าวหน้าสอดคล้องกับบุคลิกลักษณะ และความสามารถของบุคลากร ( $\bar{X} = 3.03$ ,  $SD = 0.94$ )

จากผลการสัมภาษณ์และจากแบบสอบถามจะพบความสอดคล้องได้ว่าการพัฒนา องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดการจัดทำแผนพัฒนาเส้นทางก้าวหน้าของบุคลากรที่เหมาะสม

#### 2.4 ด้านการเรียนรู้

ผลจากการสัมภาษณ์พบว่า องค์การปกครองท้องถิ่นในจังหวัดระยอง 4 แห่ง จาก 5 แห่ง ที่ทำการสัมภาษณ์ มีลักษณะการวินิจฉัยสั่งการตามระดับชั้นการบังคับบัญชา (Hierarchy) โดยการตัดสินใจจากผู้บริหารระดับสูงสั่งการลงมาถึงผู้บุคลากรในองค์การเป็นหลัก แต่จะมีลักษณะของการรับฟังความคิดเห็นหรือการมีส่วนร่วมจากบุคลากรในองค์การด้วย โดยเฉพาะในเรื่องที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญชำนาญงานของผู้ปฏิบัติงานเองโดยตรงเพราะผู้ปฏิบัติงานจะเป็นผู้ที่เข้าใจถึงปัญหาของส่วนงานของตนเองรับผิดชอบได้ดีและมีแนวความคิดในการแก้ปัญหาได้ดี นอกจากนี้องค์การปกครองท้องถิ่นยังมีการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นของบุคลากรอยู่เป็นประจำ และมีการให้ความสำคัญกับการทำงานเป็นทีมของบุคลากรด้วยเช่นกัน มีเพียงองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น 1 แห่ง ที่ให้สัมภาษณ์ว่า ผู้บริหารยึดความคิดของตนเองเป็นหลัก ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการทำงานเป็นทีม หรือการพัฒนาพื้นที่ท้องถิ่น

ผลจากการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยแบบสอบถามจากกลุ่มตัวอย่างจำนวน 346 คนพบว่า การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ด้านการเรียนรู้ในภาพรวม กลุ่มตัวอย่างเห็นด้วยปานกลาง ( $\bar{X} = 3.29$ ,  $SD = 0.83$ ) เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อพบว่า ข้อบุคลากรในองค์การได้มีโอกาสเรียนรู้ร่วมกันในการทำงานมีค่าเฉลี่ยสูงสุด ( $\bar{X} = 3.41$ ,  $SD = 1.82$ ) รองลงมาคือ ข้อบุคลากรในองค์การมีความมุ่งมั่นในการพัฒนาตนเองอยู่เสมอ ( $\bar{X} = 3.33$ ,  $SD = 0.83$ ) ส่วนข้อที่มีค่าเฉลี่ยต่ำสุดคือ ข้อในองค์การเปิดโอกาสให้บุคลากรมีส่วนร่วมในการกำหนด พันธกิจ เป้าหมาย และกระบวนการทำงานขององค์การ ( $\bar{X} = 3.23$ ,  $SD = 0.90$ )

ผลจากการสัมภาษณ์และผลจากแบบสอบถามสอดคล้องกัน ในแง่ที่ว่า ผลจากการสัมภาษณ์ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่แม้จะมีการทำงานแบบเน้นการสั่งการตามระดับชั้นการบังคับบัญชา แต่ส่วนใหญ่ก็ให้ความสำคัญกับการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็น และ

การทำงานเป็นทีมเพื่อให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกันในการทำงาน โดยค่าเฉลี่ยรายข้อของแบบสอบถามในข้อบุคคลากรในองค์กรได้มีโอกาสเรียนรู้ร่วมกันในการทำงาน มีค่าเฉลี่ยสูงสุดเมื่อเปรียบเทียบกับข้ออื่น ๆ

### 3. สภาพปัญหาการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัด

#### ระยอง

สำหรับผลการสัมภาษณ์เรื่องปัญหาของการพัฒนาทรัพยากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดระยองประมวลประเด็นได้ ดังนี้

3.1 ปัญหาการย้ายกลับภูมิลำเนาของบุคลากร ผู้ให้สัมภาษณ์หลายรายมองว่าการย้ายกลับภูมิลำเนาของบุคลากรถือเป็นปัญหาสำคัญประการหนึ่งในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะบุคลากรที่ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ไม่ใช่ประชากรในพื้นที่ท้องถิ่นนั้น ๆ จริง เมื่อเข้ามาปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นครบตามระยะเวลาที่จะขอย้ายกลับภูมิลำเนาตนเองได้ จึงทำเรื่องย้ายกลับภูมิลำเนา ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเสียเวลาในการพัฒนาบุคลากรใหม่

3.2 ปัญหาการขาดแคลนบุคลากรตำแหน่งที่สำคัญ ๆ ในหลายตำแหน่ง ผู้ให้สัมภาษณ์มองว่าเป็นปัญหาประการหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะตำแหน่งที่สำคัญ ๆ บางตำแหน่ง เช่น นายช่างโยธา วิศวกรคอมพิวเตอร์ พยาบาลวิชาชีพ นิติกร เป็นต้น ซึ่งการขาดแคลนบุคลากรในตำแหน่งที่สำคัญดังกล่าวทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องอาศัยบุคลากรซึ่งไม่ได้สำเร็จการศึกษามาตรงกับสายงานในการทำงานมาทำหน้าที่แทนและส่งผลกระทบต่อคุณภาพการให้บริการประชาชน

3.3 ปัญหาความขัดแย้งภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีผู้ให้สัมภาษณ์ 1 รายที่กล่าวถึง โดยมองว่าเป็นปัญหาประการหนึ่งในองค์กรของตน และไม่ใช่เพียงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนแห่งเดียวเท่านั้นในความเป็นจริงยังมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ อีกด้วยที่มีปัญหาความขัดแย้งภายในทำให้บุคลากรไม่ได้รับการพัฒนา และเป็นปัญหาต่อการพัฒนาประเทศโดยรวมอีกด้วย

3.4 ปัญหาระเบียบกฎหมายที่ไม่เอื้อในการศึกษาต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ กล่าวคือ ในด้านการศึกษาต่อนั้น ผู้ให้สัมภาษณ์มองว่าเนื่องจากติดขัดระเบียบกฎหมายในเรื่องการให้บุคลากรไปศึกษาต่อเพื่อพัฒนาตนเองนั้น ทำให้ในปัจจุบันมีบุคลากรไปศึกษาต่อในจำนวนที่น้อยลงกว่าเดิม ส่วนเรื่องการจัดอบรม สัมมนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ผู้ให้สัมภาษณ์มองว่า การจัดอบรมเป็นเรื่องจำเป็นเพราะบุคลากรต้องนำความรู้มาใช้ในการปฏิบัติงาน เพราะระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ๆ แต่ในบางครั้งการจัดอบรมซึ่งเป็นประโยชน์ดังกล่าวนั้นมีข้อจำกัดในเรื่องระเบียบ กฎหมาย

ความไม่เอื้อของระเบียบ กฎหมายในการศึกษาต่อ ไม่นำไปสู่ภาวะทันสมัยและเป็นสาเหตุจุดรั้งต่อการพัฒนา

3.5 ปัญหาการจัดอบรมโดยหน่วยงานภายนอกซึ่งไม่สอดคล้องกับความต้องการ นำความรู้มาใช้ในการปฏิบัติงานจริง กล่าวคือ ผู้ให้สัมภาษณ์บางรายมองว่า การส่งบุคลากรไปอบรมภายนอกในหลายครั้งทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่า ไม่สามารถนำความรู้ที่ได้มาใช้ในการปฏิบัติงานจริง เพราะการอบรมในหลาย ๆ ครั้ง ลักษณะของการจัดอบรมดังกล่าวที่ไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้จริงและขาดการตรวจสอบติดตามประเมินผล ทำให้เป็นการสิ้นเปลืองและไม่ก่อให้เกิดประสิทธิผลต่อองค์กรแต่อย่างใด

กล่าวโดยสรุปได้ว่าสภาพปัญหาในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดระยอง สามารถประมวลได้เป็น 5 ปัญหา คือ 1) ปัญหาการย้ายกลับภูมิลำเนาของบุคลากร 2) ปัญหาการขาดแคลนบุคลากรตำแหน่งที่สำคัญ ๆ 3) ปัญหาความขัดแย้งภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 4) ปัญหาระเบียบกฎหมายที่ไม่เอื้อในการศึกษาต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และ 5) ปัญหาการจัดอบรมโดยหน่วยงานภายนอกซึ่งไม่สอดคล้องกับความต้องการนำความรู้มาใช้ในการปฏิบัติงานจริง ซึ่งปัญหาในข้อที่ 1-3 อาจถือเป็นปัญหาภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ส่วนปัญหาที่ 4 และ 5 เป็นปัญหาที่มีความเกี่ยวข้องกับองค์กรหรือหน่วยงานภายนอกเป็นอย่างมาก

### อภิปรายผลการวิจัย

การอภิปรายผลการวิจัยจำแนกเป็น 2 ประเด็น คือ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดระยอง และ สภาพปัญหาในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดระยอง

1. การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดระยองใช้ทั้งวิธีการสัมภาษณ์และแบบสอบถาม ผลจากการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยแบบสอบถามจากกลุ่มตัวอย่างจำนวน 346 คน พบว่าในภาพรวมกลุ่มตัวอย่างเห็นด้วยปานกลางกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดระยอง ( $\bar{X} = 3.24$ ) ไม่สอดคล้องกับงานวิจัยของพระเอกราช กิตติโร (2556) ซึ่งได้ศึกษา 1) การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอกันทรลักษ์ จังหวัดศรีสะเกษ โดยมีกลุ่มตัวอย่างคือบุคลากรที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ของบริเวณอำเภอกันทรลักษ์ จำนวน 234 คน ผลการศึกษาพบว่า ความคิดเห็นของบุคลากรที่มีต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ขององค์การบริหารส่วนตำบลกันทรลักษ์ จังหวัดศรีสะเกษ ในภาพรวมอยู่ในระดับมาก ( $\bar{X} = 3.69$ ) และไม่สอดคล้องกับงานวิจัยของวิภากร โฆษิตานนท์ (2558) ซึ่งได้ศึกษาการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแนวทาง

การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ จากกลุ่มตัวอย่างที่เป็นประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้งในจังหวัดเพชรบูรณ์ จำนวน 400 คน ผลการศึกษาพบว่า การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวมมีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับมาก ( $\bar{X} = 3.75$ )

สาเหตุที่ผลการศึกษาของผู้เขียนกับงานวิจัยทั้งสองดังกล่าวไม่สอดคล้องกันเป็นเช่นนั้น อาจเป็นเพราะความแตกต่างกันในแง่พื้นที่ในการศึกษาซึ่งอยู่ต่างภูมิภาคกัน และเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบความแตกต่างของค่าเฉลี่ยในภาพรวมของผู้เขียน ( $\bar{X} = 3.24$ ) และ งานวิจัยของพระเอกราช ( $\bar{X} = 3.69$ ) จะพบความแตกต่างของค่าเฉลี่ยเพียง 0.45 เท่านั้น หรือ หากเปรียบเทียบกับงานวิจัยของวิภากร ( $\bar{X} = 3.75$ ) นั้นมีความแตกต่างของค่าเฉลี่ยเพียงแค่ 0.51 เท่านั้น จึงอาจเป็นสาเหตุทำให้ผลจากแบบสอบถามของผู้เขียนและผลงานวิจัยของพระเอกราชและวิภากร มีความแตกต่างกัน

อย่างไรก็ตามแม้ผลจากการวิจัยเชิงปริมาณโดยใช้แบบสอบถามจากกลุ่มตัวอย่างจะพบว่ากลุ่มตัวอย่างเห็นด้วยปานกลางกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่เมื่อพิจารณาประกอบจากการสัมภาษณ์ในรายด้านซึ่งก็พบว่า ไม่ว่าจะเป็นด้านด้านการฝึกอบรม ด้านการศึกษา ด้านการพัฒนา และด้านการเรียนรู้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นค่อนข้างให้ความสำคัญเพียงแต่ในบางเรื่องอาจมีปัญหาดิตขัดบางประการ เช่น ในด้านการศึกษา สำหรับเรื่องการศึกษาดูงาน ผลจากการสัมภาษณ์พบว่า ในเรื่องของการส่งบุคลากรศึกษาต่อในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่สามารถให้ทุนแก่บุคลากรเพื่อศึกษาต่อได้เนื่องจากผิดระเบียบราชการ โดยถูกหักงวดิจจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงทำได้เพียงอนุญาตให้บุคลากรไปศึกษาต่อโดยใช้ทุนส่วนตัวและเป็นเวลาอันยาวนานในการทำส่วนเรื่องการศึกษาดูงานนั้นในระยะหลัง ๆ รัฐบาล มีนโยบายที่เข้มงวดมากขึ้นในเรื่องการศึกษาดูงาน โดยเฉพาะการศึกษาดูงานต่างประเทศ ทำให้เรื่องการศึกษาดูงานมีการลดจำนวนของการศึกษาดูงานลงบ้างในบางแห่ง หรืออาจเป็นการปรับลดจำนวนวันของการศึกษาดูงานลง เป็นต้น ซึ่งอาจเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ผลจากแบบสอบถามในเชิงปริมาณ ในภาพรวมทำให้ระดับความพึงพอใจอยู่ในระดับปานกลาง

2. สภาพปัญหาการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดระยอง สำหรับผลการสัมภาษณ์เรื่องปัญหาของการพัฒนาทรัพยากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดระยอง ซึ่งพบว่า มี 5 ปัญหา คือ 1) ปัญหาการย้ายกลับภูมิลำเนาของบุคลากร 2) ปัญหาการขาดแคลนบุคลากรตำแหน่งที่สำคัญ ๆ 3) ปัญหาความขัดแย้งภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 4) ปัญหาระเบียบกฎหมายที่ไม่เอื้อในการศึกษาต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และ 5) ปัญหาการจัดอบรมโดยหน่วยงานภายนอกซึ่งไม่สอดคล้องกับความต้องการนำความรู้มาใช้ในการปฏิบัติงานจริง ซึ่งปัญหาในข้อที่ 1-3 อาจถือเป็นปัญหาภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง

ส่วนปัญหาที่ 4 และ 5 เป็นปัญหาที่มีความเกี่ยวข้องกับองค์การหรือหน่วยงานภายนอก เป็นอย่างมาก นั้น หากเปรียบเทียบกับ ผลการศึกษาของ สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ (ม.ป.ป.) ซึ่งได้ทำการศึกษาปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในโครงการ ศึกษาวิเคราะห์และประเมินผลการถ่ายโอนงานวาง/ปรับปรุงผังเมืองรวมเมือง/ชุมชน พบว่า มี 5 เรื่องหลัก ๆ ได้แก่ ปัญหาด้านบุคลากร ปัญหาด้านโครงสร้างองค์การ ปัญหาด้านผู้บริหาร ปัญหาด้านเทคโนโลยี และปัญหาที่เกี่ยวกับประชาชน ซึ่งผู้วิจัยของกล่าวถึงเฉพาะผลที่เกี่ยวกับ งานวิจัยของผู้วิจัย คือ ปัญหาด้านบุคลากร ซึ่งจากงานวิจัยพบว่า ปัญหาด้านบุคลากร พบปัญหา ต่าง ๆ 3 ประการ คือ 1) ปัญหาด้านบุคลากรที่ไม่เพียงพอ 2) ปัญหาด้านการเปลี่ยนแปลงของ บุคลากรอันเนื่องจากการโอนย้าย และ 3) ปัญหาด้านความรู้ด้านผังเมืองของบุคลากร จาก การเปรียบเทียบจะพบว่า แม้งานของสมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ จะเป็นงานวิจัยที่ศึกษาคนละ ประเด็นกับผู้วิจัย แต่กลับพบปัญหาสำคัญประการหนึ่งของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในท้องถิ่น ที่สอดคล้องกัน คือ ปัญหาการโอนย้ายงานของบุคลากร และปัญหาการขาดแคลนบุคลากร ที่สำคัญ ๆ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าปัญหาดังกล่าวนี้ถือเป็นปัญหาสำคัญในการบริหารงานท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในองค์การ ที่ทุกภาคส่วนที่มีส่วนเกี่ยวข้อง จะต้องตระหนักในการให้ความสำคัญต่อการแก้ปัญหาดังกล่าว

### ข้อเสนอแนะในการวิจัย

สำหรับข้อเสนอแนะจากการวิจัยนั้นสามารถจำแนกได้เป็น ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย และข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ ดังนี้

#### 1. ข้อเสนอแนะสำหรับการปฏิบัติ

1.1 ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรพยายามหาวิธีการในการจูงใจให้บุคลากร เกิดความรักและผูกพันต่อองค์การเพื่อบรรเทาปัญหาการย้ายกลับภูมิลำเนาของบุคลากร ดังเช่น การแก้ปัญหของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ให้สัมภาษณ์ซึ่งเลือกใช้วิธีการหนึ่งคือ การสร้างที่พักอาศัยให้บุคลากรได้อยู่พักอาศัย เป็นต้น

1.2 ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรตระหนักถึงปัญหาความขัดแย้ง ในองค์การ โดยในการจัดกิจกรรมการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในรูปแบบต่าง ๆ ควรจะต้องคำนึงถึง ประโยชน์ที่จะได้รับจากการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในภาพรวมขององค์การมากกว่าการคำนึงถึง ความเป็นพวกพ้อง เพราะอาจทำให้ปัญหาความขัดแย้งในองค์การมากยิ่งขึ้น และองค์การ จะไม่ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในองค์การอย่างเต็มที่

1.3 ในด้านการฝึกอบรมและด้านการศึกษา นั้น ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจนำมาใช้เป็นส่วนหนึ่งในการพิจารณาเพื่อเลื่อนตำแหน่งของบุคลากรเพื่อเป็นการกระตุ้นจูงใจ

ให้บุคลากรได้พัฒนาตนเอง เพราะจากผลการศึกษาพบว่าข้อการฝึกอบรมและการศึกษาต่อที่จะนำไปใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาเลื่อนตำแหน่งของบุคลากรยังถือเป็นข้อที่มีค่าเฉลี่ยต่ำสุดในด้านนั้น ๆ

1.4 ในด้านการพัฒนานั้น ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรให้ความสำคัญกับการจัดทำเส้นทางพัฒนาสายงานอาชีพ (Career Path) มากขึ้น เพราะจากผลการศึกษาทั้งจากการสัมภาษณ์และจากแบบสอบถามล้วนสอดคล้องกันว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีการจัดทำเส้นทางพัฒนาสายงานอาชีพน้อยเมื่อเทียบกับเรื่องอื่น ๆ ในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

1.5 ในด้านการเรียนรู้ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรรับฟังความคิดเห็นจากบุคลากรในองค์กร เพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และควรตระหนักในเรื่องของการลดอคติส่วนบุคคล ซึ่งจะเป็นอุปสรรคในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในองค์กร ดังจะเห็นได้จากผลการสัมภาษณ์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งแห่งจากการสัมภาษณ์ซึ่งประสบปัญหาดังกล่าว

## 2. ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

2.1 การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดระยองเท่านั้นซึ่งอาจมีบริบทแตกต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดอื่น ๆ ในภูมิภาคอื่น ๆ หรือ องค์กรของรัฐประเภทอื่น ๆ ดังนั้นการศึกษาในลักษณะที่ต่างบริบทขององค์กรออกไปเพื่อให้ได้ข้อสรุปในภาพรวมจึงเป็นสิ่งที่น่าสนใจในการวิจัยครั้งต่อไป

2.2 ในส่วนของการสัมภาษณ์ประกอบการวิจัยครั้งนี้เน้นไปที่ผู้บริหารและบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งถือว่าเป็นมุมมองจากบุคคลภายในองค์กร ดังนั้นในการวิจัยครั้งต่อไปอาจใช้การสัมภาษณ์บุคคลภายนอกองค์กร เช่น ผู้บริหารในกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น หรือประชาชนผู้มารับบริการจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นต้น เพื่อให้ได้มุมมองที่หลากหลายมากขึ้น เพื่อเป็นการต่อยอดและสร้างองค์ความรู้เพื่อการศึกษาในโอกาสใหม่

## เอกสารอ้างอิง

- กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. (2560). *ประกาศสำนักทะเบียนกลาง กรมการปกครอง เรื่อง จำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักร แยกเป็นกรุงเทพมหานครและจังหวัดต่าง ๆ ตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2560*. สืบค้นเมื่อ 8 ตุลาคม 2561, จาก [http://stat.bora.dopa.go.th/stat/pk/pk\\_58.pdf](http://stat.bora.dopa.go.th/stat/pk/pk_58.pdf)
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2560). *ข้อมูลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. สืบค้นเมื่อ 29 สิงหาคม 2560, จาก <http://www.dla.go.th/work/abt/>
- โกวิทย์ พวงงาม. (2550). *การปกครองท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพฯ: เอ็กเปอร์เน็ท.

- พระเอกกราช กิตติธโร. (2556). *การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอกันทรลักษ์ จังหวัดศรีสะเกษ*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาพุทธศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชา รัฐประศาสนศาสตร์). มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, พระนครศรีอยุธยา.
- เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ. (2555). *แนวคิดและทฤษฎีการปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์.
- วิภากร โฆษิตานนท์. (2558). *การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามแนวทางการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่*. *วารสารจันทร์เกษมสาร*, 21(41), 39-48.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ (ม.ป.ป.) *โครงการศึกษาวิเคราะห์และประเมินผลการถ่ายโอนงานวาง/ปรับปรุงผังเมืองรวมเมือง/ชุมชน*. สืบค้นเมื่อ 9 ตุลาคม 2560, จาก [http://eservices.dpt.go.th/eservice\\_1/subsites/other/subcsp/2.html](http://eservices.dpt.go.th/eservice_1/subsites/other/subcsp/2.html)
- สำนักงานข่าว กรมประชาสัมพันธ์. (2561). *จังหวัดระยอง บูรณาการกับทุกภาคส่วน เพื่อแก้ไขปัญหาประชากรแฝงภายในจังหวัด*. สืบค้นเมื่อ 15 สิงหาคม 2561, จาก [http://thainews.prd.go.th/website\\_th/news/print\\_news/TNSOC6107210010006](http://thainews.prd.go.th/website_th/news/print_news/TNSOC6107210010006)
- สำนักงานคลังจังหวัดระยอง. (2559). *รายงานสภาวะเศรษฐกิจการคลังจังหวัดระยอง*. สืบค้นเมื่อ 31 สิงหาคม 2560, จาก <http://www.cgd.go.th/cs/ryg/ryg/%E0%B8%A0%E0%B8%B2%E0%B8%A7%E0%B8%B0%E0%B9%80%E0%B8%A8%E0%B8%A3%E0%B8%A9%E0%B8%90%E0%B8%81%E0%B8%B4%E0%B8%88.html>
- สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จังหวัดระยอง. (2558). *ข้อมูลบุคลากรในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดระยอง*. ระยอง: สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดระยอง.
- สุจิตรา ธานันท์. (2551). *การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์*. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด ทีพีเอ็น เพรส.
- องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง. (2558). *แผนยุทธศาสตร์การพัฒนากองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง (พ.ศ.2558-2562)*. สืบค้นเมื่อ 15 มิถุนายน 2561, จาก [http://www.rayong-pao.go.th/home/download/%E0%B9%81%E0%B8%9C%E0%B8%99%E0%B8%A2%E0%B8%B8%E0%B8%97%E0%B8%98%E0%B8%A8%E0%B8%B2%E0%B8%AA%E0%B8%95%E0%B8%A3%E0%B9%8C\(2\)/PlanYuttasart\\_58-62.pdf](http://www.rayong-pao.go.th/home/download/%E0%B9%81%E0%B8%9C%E0%B8%99%E0%B8%A2%E0%B8%B8%E0%B8%97%E0%B8%98%E0%B8%A8%E0%B8%B2%E0%B8%AA%E0%B8%95%E0%B8%A3%E0%B9%8C(2)/PlanYuttasart_58-62.pdf)
- อุดม ทুমไชสิต (2553). *การปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่: บทเรียนจากประเทศพัฒนาแล้ว*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- Jump, N. (1978). *Psychometric theory*. (2<sup>nd</sup> Ed.). New York: McGraw Hill.