



วิทยาการบริหารภาครัฐสมัยใหม่
Modern Public Administrative Science-MPAS

homepage: <https://so17.tci-thaijo.org/index.php/jppi>
E-mail: jppissues@gmail.com



Efficiency That Does Not Accumulate: The Forty-Percent Personnel Expenditure Ceiling and the Institutional Limits of Workforce Development in Thai Local Administrative Organizations

Walaya Tonwong ^{1*}

¹ Master of Public Administration Programme, Faculty of Management Science, Sakon Nakhon Rajabhat University, Thailand

*Corresponding author's e-mail: walayatonwong6465@gmail.com

ARTICLE INFO

Article history:

Received: February 15, 2026

Revised: August 30, 2026

Accepted: August 31, 2026

Keyword: performance
efficiency, local administrative
organizations, personnel
expenditure ceiling, contract
employees, knowledge
codification, organizational
capacity

ABSTRACT

Thai scholarship on the performance efficiency of personnel in local administrative organizations converges on a familiar conclusion: efficiency comprises time, operating cost, workload, work process and quality of work, and the way to raise it is to develop personnel. This academic article argues that the conclusion is accurate but of limited policy value, because it takes the individual as the unit of analysis and therefore cannot see the institutional condition that determines whether workforce development accumulates into organizational capacity at all. Section 35 of the Local Personnel Administration Act B.E. 2542 prohibits a local administrative organization from setting salaries, wages and other remuneration above forty percent of its annual expenditure budget. This ceiling is a defensible fiscal discipline instrument, but it produces three predictable consequences: smaller organizations with narrow revenue bases reach the ceiling sooner and must rely on fixed-term contract employees; those employees have no career ladder comparable to established local civil servants and therefore exit when opportunity arises; and where turnover is high, training expenditure does not convert into organizational knowledge. The article names this condition non-accumulating efficiency and proposes a three-layer efficiency model distinguishing individual efficiency, process efficiency and accumulated organizational efficiency. It argues that investment should shift toward the second layer, the codification of working knowledge into manuals and systems, because such expenditure survives staff turnover and, being operating rather than personnel expenditure, does not count against the statutory ceiling.

ประสิทธิภาพที่ไม่สะสม: เพดานค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรร้อยละ 40 กับข้อจำกัดเชิงสถาบันของ การพัฒนากุศลกรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

วัลยา ตันวงศ์^{1*}

¹ หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร

*Corresponding author's e-mail: walayatonwong6465@gmail.com

ข้อมูลบทความ

ประวัติบทความ:

Received: February 15, 2026

Revised: August 30, 2026

Accepted: August 31, 2026

คำสำคัญ: ประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, เพดานค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร, พนักงานจ้าง, การแปลงความรู้เป็นระบบ, สมรรถนะองค์กร

บทคัดย่อ

วรรณกรรมไทยว่าด้วยประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มีข้อสรุปที่ตรงกันเป็นส่วนใหญ่ว่า ประสิทธิภาพประกอบด้วยเวลาในการปฏิบัติงาน ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ปริมาณงาน กระบวนการปฏิบัติงาน และคุณภาพของงาน และแนวทางยกระดับคือการพัฒนากุศลกร บทความวิชาการนี้เสนอว่าข้อสรุปดังกล่าวถูกต้องแต่มีคุณค่าเชิงนโยบายจำกัด เพราะใช้ปัจเจกบุคคล เป็นหน่วยวิเคราะห์ จึงมองไม่เห็นเงื่อนไขเชิงสถาบันที่กำหนดว่าการพัฒนากุศลกรจะสะสมเป็นสมรรถนะ ขององค์กรได้หรือไม่ มาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ห้ามมิให้ อปท. กำหนดค่าใช้จ่ายด้านเงินเดือน ค่าจ้าง และประโยชน์ตอบแทนอื่น สูงกว่าร้อยละ 40 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพดานนี้เป็นเครื่องมือรักษาวินัยการคลังที่มีเหตุผลรองรับ แต่ก่อผลข้างเคียงที่พยากรณ์ได้สามประการ ได้แก่ อปท. ขนาดเล็กที่มีฐานรายได้จำกัดจะชนเพดานเร็วกว่า จึงต้องพึ่งพนักงานจ้างที่มีสัญญาระยะสั้น พนักงานจ้างไม่มีเส้นทางความก้าวหน้าเทียบเท่าข้าราชการส่วนท้องถิ่น จึงมีแรงจูงใจสูงที่จะย้ายออกเมื่อมีโอกาส และเมื่ออัตราการหมุนเวียนสูง งบประมาณฝึกอบรมย่อมไม่แปรเป็น ความรู้ขององค์กร บทความเรียกสภาพนี้ว่า “ประสิทธิภาพที่ไม่สะสม” และเสนอโมเดลประสิทธิภาพสามชั้น ซึ่งแยกประสิทธิภาพรายบุคคล ประสิทธิภาพเชิงกระบวนการ และประสิทธิภาพเชิงสะสมขององค์กรออกจากกัน พร้อมข้อเสนอให้โอนน้ำหนักการลงทุนไปที่ชั้นที่สอง คือ การแปลงความรู้จากการปฏิบัติงานให้เป็นคู่มือและระบบ เนื่องจากรายจ่ายลักษณะนี้คงอยู่แม้บุคลากรจะหมุนเวียนออก และเป็นรายจ่ายดำเนินงานซึ่งมิได้นับรวม ในเพดานตามกฎหมาย

บทนำ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เป็นหน่วยงานภาครัฐที่ใกล้ชิดประชาชนที่สุด และเป็นข้อต่อสุดท้าย ที่แปลงนโยบายระดับชาติให้กลายเป็นบริการที่ประชาชนสัมผัสได้ คุณภาพของบริการเหล่านั้นขึ้นอยู่กับ ความสามารถของบุคลากรเป็นด้านหลัก การศึกษาประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของบุคลากร อปท. จึงเป็นหัวข้อที่ได้รับความสนใจอย่างต่อเนื่องในวงวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ไทย

อย่างไรก็ตาม เมื่อทบทวนวรรณกรรมกลุ่มนี้จะพบรูปแบบข้อสรุปที่ค่อนข้างตรงกัน กล่าวคือ ประสิทธิภาพการปฏิบัติงานถูกจำแนกเป็นองค์ประกอบห้าด้าน ได้แก่ เวลาในการปฏิบัติงาน ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ปริมาณงาน กระบวนการปฏิบัติงาน และคุณภาพของงาน จากนั้นจึงเสนอว่าแนวทางยกระดับประสิทธิภาพคือการพัฒนาความรู้ ทักษะ ทักษะ และแรงจูงใจของบุคลากร ควบคู่กับการปรับปรุงระบบสนับสนุนขององค์กร ข้อสรุปเช่นนี้ถูกต้องในเชิงพรรณนา แต่บทความนี้เห็นว่ามีความสำคัญนโยบายจำกัด เพราะยังไม่ได้ตอบคำถามที่ผู้บริหารท้องถิ่นเผชิญจริง คือเหตุใดการฝึกอบรมที่ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่องหลายปีจึงไม่ทำให้สมรรถนะขององค์กรสูงขึ้นตามไปด้วย

ข้อโต้แย้งหลักของบทความนี้คือ ปัญหาอยู่ที่การเลือกหน่วยวิเคราะห์ เมื่อวรรณกรรมวางปัจเจกบุคคล เป็นหน่วยวิเคราะห์ ย่อมมองไม่เห็นเงื่อนไขเชิงสถาบันที่กำหนดว่าการพัฒนาบุคลากรจะสะสมเป็นสมรรถนะ ขององค์กรได้หรือไม่ เงื่อนไขที่บทความนี้ให้ความสำคัญคือมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคล ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งบัญญัติมิให้ อปท. แต่ละแห่งกำหนดค่าใช้จ่ายด้านเงินเดือน ค่าจ้าง และประโยชน์ตอบแทนอื่น สูงกว่าร้อยละ 40 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น, 2542)

เพดานดังกล่าวเป็นเครื่องมือรักษาวินัยการคลังที่มีเหตุผลรองรับอย่างชัดเจน เพราะป้องกันมิให้งบประมาณท้องถิ่นถูกใช้ไปกับค่าใช้จ่ายประจำจนไม่เหลือทรัพยากรสำหรับการพัฒนาพื้นที่ แต่ในขณะเดียวกันก็ก่อผลข้างเคียง ที่พยากรณ์ได้ในเชิงการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งบทความนี้จะวิเคราะห์ในรายละเอียด และเสนอว่าผลข้างเคียงเหล่านั้นคือคำอธิบายที่แท้จริงของสภาพที่บทความเรียกว่า “ประสิทธิภาพที่ไม่สะสม” อันหมายถึงสภาพที่การลงทุนพัฒนาบุคลากรไม่แปรเป็นทุนความรู้ขององค์กร เพราะผู้รับการพัฒนาออกจากระบบก่อนที่ความรู้จะถูกถ่ายทอดและฝังตัว

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ 4 ประการ ได้แก่

- (1) เพื่อทบทวนกรอบแนวคิดด้วยประสิทธิภาพการปฏิบัติงานและระบุข้อจำกัดของการใช้ปัจเจกบุคคลเป็นหน่วยวิเคราะห์
- (2) เพื่อวิเคราะห์ผลของเพดานค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรตามมาตรา 35 ต่อโครงสร้างกำลังคนของ อปท.
- (3) เพื่ออธิบายกลไกที่ทำให้การลงทุนพัฒนาบุคลากรไม่สะสมเป็นสมรรถนะขององค์กร
- (4) เพื่อเสนอโมเดลและข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่สอดคล้องกับข้อจำกัดทางกฎหมายที่มีอยู่

ในเชิงระเบียบวิธี บทความนี้ใช้การวิเคราะห์เอกสารและการสังเคราะห์เชิงเนื้อหา จากกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เอกสารของหน่วยงานกำกับดูแล และวรรณกรรมทางรัฐประศาสนศาสตร์ และการบริหารทรัพยากรมนุษย์ บทความนี้ได้เก็บข้อมูลปฐมภูมิจากการสำรวจหรือการสัมภาษณ์ ข้อเสนอที่ปรากฏจึงเป็นการวิเคราะห์เชิงแนวคิด และมีข้อจำกัดตามที่ระบุไว้ในบทสรุป

ประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน: มโนทัศน์และข้อจำกัดของหน่วยวิเคราะห์

1. ประสิทธิภาพกับประสิทธิผลเป็นคุณละสิ่งและวัดคนละอย่าง

ความสับสนพื้นฐานที่ปรากฏบ่อยในวรรณกรรมไทยคือการใช้คำว่าประสิทธิภาพและประสิทธิผลสลับกัน ประสิทธิภาพ (efficiency) เป็นอัตราส่วนระหว่างผลผลิตกับทรัพยากรที่ใช้ ตอบคำถามว่าทำงานได้คุ้มค่าเพียงใด ขณะที่

ประสิทธิผล (effectiveness) เป็นระดับการบรรลุเป้าหมาย ตอบคำถามว่าทำงานได้ตรงเป้าหมายหรือไม่ หน่วยงานหนึ่งอาจมีประสิทธิภาพสูงในการทำงานที่ไม่ควรทำตั้งแต่แรกก็ได้ งานคลาสสิกด้านประสิทธิผลองค์การชี้ว่าการประเมินความสำเร็จขององค์การมีลักษณะขัดแย้งในตัวเอง เพราะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละกลุ่มนิยามความสำเร็จต่างกัน จึงควรประเมินหลายแนวทางควบคู่กัน ทั้งการบรรลุเป้าหมาย ทรัพยากรระบบ กระบวนการภายใน และการยอมรับของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Cameron, 1986) ข้อสังเกตนี้สำคัญ เพราะองค์ประกอบห้าด้านที่วรรณกรรมไทยนิยมใช้นั้น เกือบทั้งหมดอยู่ในแนวทางกระบวนการภายใน ซึ่งเป็นเพียงหนึ่งในสี่แนวทางเท่านั้น

2. องค์ประกอบห้าด้านและสิ่งที่องค์ประกอบเหล่านั้นมองไม่เห็น

องค์ประกอบห้าด้านที่ใช้กันทั่วไป ได้แก่ เวลาในการปฏิบัติงาน ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ปริมาณงาน กระบวนการปฏิบัติงาน และคุณภาพของงาน มีคุณสมบัติร่วมกันประการหนึ่งที่ควรระบุให้ชัด คือทั้งห้าด้านวัดที่ตัวบุคคลในช่วงเวลาหนึ่ง จึงเป็นการวัดแบบภาพนิ่ง (snapshot) ผลที่ตามมาคือ หากบุคลากรที่มีคะแนนสูงในทั้งห้าด้านลาออกไปในอีกหกเดือนข้างหน้า จะไม่แสดงความสำเร็จใดๆ เพราะเมื่อมีคนใหม่เข้ามาแล้ววัดใหม่ ค่าที่ได้ก็จะเริ่มนับหนึ่งอีกครั้งโดยไม่มีการบันทึกว่าองค์การเสียอะไรไป นี่คือการจุดบอดเชิงมนทัศน์ที่บทความนี้ต้องการชี้ให้เห็น

3. บทบาทของดุลยพินิจและความรู้เชิงปฏิบัติ

วรรณกรรมด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติเสนอว่าเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติมีดุลยพินิจสูงในการตัดสินใจ และดุลยพินิจนั้นเป็นตัวกำหนดผลลัพธ์ของบริการสาธารณะที่ประชาชนได้รับจริง (Lipsky, 2010) ในบริบท อปท. ดุลยพินิจดังกล่าวตั้งอยู่บนความรู้เชิงปฏิบัติที่สั่งสมมาจากการทำงานในพื้นที่ เช่น การรู้ว่าครัวเรือนใดต้องการความช่วยเหลือเร่งด่วน การรู้ว่าเอกสารชุดใดมีปัญหา และการรู้ว่าประสานกับหน่วยงานใดได้เร็วที่สุด ความรู้ประเภทนี้เป็นความรู้ฝังลึกที่ไม่ปรากฏในคู่มือและวรรณกรรมด้านการจัดการความรู้ชี้ว่าความรู้ลักษณะนี้จะสูญหายไปกับตัวบุคคลหากไม่มีกระบวนการ แปลงให้เป็นความรู้ชัดแจ้งอย่างเป็นระบบ (Hislop, Bosua, & Helms, 2018)

สรุปหัวข้อที่ 1

องค์ประกอบห้าด้านของประสิทธิภาพเป็นเครื่องมือที่ใช้ได้ในการประเมินบุคคล ณ ช่วงเวลาหนึ่ง แต่ไม่สามารถตอบคำถามว่าองค์การสะสมสมรรถนะได้หรือไม่ เพราะไม่มีตัวชี้วัดใดในชุดนี้ที่บันทึกการสูญเสีย ความรู้เมื่อบุคลากรออกจากระบบ คำถามถัดไปจึงเป็นคำถามเชิงสถาบันว่า อะไรเป็นตัวกำหนดอัตราการหมุนเวียน ของบุคลากรใน อปท. ไทย

พาดานร้อยละ 40 กับโครงสร้างกำลังคนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1. สาระของข้อจำกัดทางกฎหมาย

มาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า ในการจ่ายเงินเดือน ประโยชน์ตอบแทนอื่น และเงินค่าจ้างของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นและลูกจ้าง ที่นำมาจากเงินรายได้ซึ่งไม่รวมเงินอุดหนุนและเงินกู้หรือเงินอื่นใดนั้น อปท. แต่ละแห่งจะกำหนดสูงกว่า ร้อยละ 40 ของเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีไม่ได้ (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น, 2542) และต่อมามีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2565 ในทางปฏิบัติ อปท. ต้องใช้แผนอัตรากำลังเป็นเครื่องมือควบคุมมิให้ภาระค่าใช้จ่ายเกินพาดานดังกล่าว

2. ผลข้างเคียงประการที่หนึ่ง ความไม่สมมาตรระหว่าง อปท. ขนาดใหญ่กับขนาดเล็ก

เนื่องจากพาดานถูกกำหนดเป็นสัดส่วนของงบประมาณรายจ่ายประจำปี อปท. ที่มีฐานรายได้กว้างย่อมมีวงเงินที่ใช้ได้จริงสูงกว่า อปท. ที่มีฐานรายได้แคบอย่างมีนัยสำคัญ แม้จะอยู่ภายใต้พาดานร้อยละเดียวกัน ผลที่ตามมาคือ อปท. ขนาดเล็กซึ่งเป็นสัดส่วนส่วนใหญ่ของประเทศ สามารถบรรจุข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ในตำแหน่งประจำได้จำกัด

และต้องอาศัยพนักงานจ้างตามภารกิจและพนักงานจ้างทั่วไปเป็นกำลังหลักในการปฏิบัติงาน ข้อจำกัดด้านทรัพยากรและสมรรถนะระหว่าง อปท. ต่างขนาดเป็นข้อสังเกตที่วรรณกรรมไทยระบุตรงกัน (นิภาพรรณ เจนสันติกุล, 2565)

3. ผลข้างเคียงประการที่สอง เส้นทางความก้าวหน้าที่ไม่เท่าเทียม

พนักงานจ้างมีสถานะตามสัญญาจ้างที่มีกำหนดระยะเวลา และมีเส้นทางความก้าวหน้าในสายอาชีพ ที่จำกัดกว่าข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจน ทั้งในด้านความมั่นคงของตำแหน่ง สิทธิประโยชน์ และโอกาสเลื่อนระดับความแตกต่างนี้สร้างแรงจูงใจที่พยากรณ์ได้ กล่าวคือ พนักงานจ้างที่ได้รับการพัฒนามีทักษะสูงขึ้นย่อมมีทางเลือกมากขึ้น และมีเหตุผลเชิงเศรษฐศาสตร์ ที่จะย้ายไปสู่ตำแหน่งที่มั่นคงกว่าเมื่อมีโอกาส ไม่ว่าจะเป็นการสอบบรรจุในหน่วยงานอื่น หรือการย้ายไปภาคเอกชน ในเชิงการบริหารทรัพยากรมนุษย์ นี่มิใช่ปัญหาความจงรักภักดีของบุคลากร แต่เป็นผลของโครงสร้างแรงจูงใจที่ระบบออกแบบไว้เอง

4. ผลข้างเคียงประการที่สาม การลงทุนที่รั่วออกจากระบบ

เมื่อนำผลข้างเคียงสองประการแรกมารวมกัน จะได้ภาวะที่บทความนี้เรียกว่าประสิทธิภาพที่ไม่สะสม กล่าวคือ อปท. ลงทุนฝึกอบรมพนักงานจ้าง พนักงานจ้างมีทักษะสูงขึ้น จึงมีโอกาสย้ายออกมากขึ้น เมื่อย้ายออกไป ความรู้เชิงปฏิบัติที่สั่งสมไว้ก็ออกไปพร้อมกับตัวบุคคล และ อปท. ต้องเริ่มต้นวงจรใหม่ กับผู้มาแทน วงจรนี้อธิบายได้ว่าเหตุใดการฝึกอบรมที่ดำเนินการต่อเนื่องหลายปีจึงไม่ทำให้สมรรถนะ ขององค์การสูงขึ้นตามไปด้วย และเหตุใดปัญหาความไม่ต่อเนื่องของการถ่ายทอดงานจึงเป็นปัญหาเรื้อรัง ที่แก้ด้วยการอบรมเพิ่มไม่ได้ ตารางที่ 1 สรุปกลไกดังกล่าว

ตารางที่ 1 กลไกที่ทำให้การลงทุนพัฒนาบุคลากรไม่สะสมเป็นสมรรถนะขององค์การ

ขั้น	กลไก	ผลต่อสมรรถนะขององค์การ	ขั้น
ขั้นที่ 1 ข้อจำกัดทางกฎหมาย	เพดานค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร ร้อยละ 40 ตามมาตรา 35	อปท. ขนาดเล็กบรรจุ ตำแหน่งประจำได้จำกัด	ขั้นที่ 1 ข้อจำกัดทางกฎหมาย
ขั้นที่ 2 โครงสร้างกำลังคน	ต้องพึ่งพนักงานจ้างที่มี สัญญาระยะเวลาจำกัดเป็น กำลังหลัก	สัดส่วนบุคลากรที่ผูกพัน ระยะยาวกับองค์การลดลง	ขั้นที่ 2 โครงสร้างกำลังคน
ขั้นที่ 3 แรงจูงใจ	เส้นทางความก้าวหน้าจำกัด กว่าข้าราชการส่วนท้องถิ่น	ผู้ที่ได้รับการพัฒนามี แรงจูงใจย้ายออกสูงขึ้น	ขั้นที่ 3 แรงจูงใจ
ขั้นที่ 4 การสูญเสียความรู้	ความรู้เชิงปฏิบัติเป็นความรู้ ฝังลึกที่ไม่ถูกแปลงเป็น เอกสาร	ความรู้ออกจากองค์การ พร้อมตัวบุคคล	ขั้นที่ 4 การสูญเสียความรู้
ผลรวม	วงจรฝึกอบรมเริ่มต้นใหม่กับ ผู้มาแทนอยู่เสมอ	ประสิทธิภาพรายบุคคลอาจ สูง แต่สมรรถนะองค์การไม่ เพิ่มขึ้น	ผลรวม

ที่มา: ผู้เขียนสังเคราะห์

สรุปหัวข้อที่ 2

เพดานร้อยละ 40 มีใช้กฎที่ควรยกเลิก เพราะทำหน้าที่รักษาวินัยการคลังของท้องถิ่นอย่างมีเหตุผล แต่ผลข้างเคียงด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์เป็นสิ่งที่ต้องยอมรับและออกแบบมาตรการรองรับ ข้อเสนอเชิงนโยบายที่ตามมาคือ ครอบคลุมที่

โครงสร้างกำลังคนยังเป็นเช่นนี้ การเพิ่มงบประมาณเพียงอย่างเดียว จะให้ผลตอบแทนต่ำ เพราะเป็นการเติมน้ำลงในภาชนะที่รั่ว

แนวทางเชิงนโยบาย: ลงทุนที่สิ่งที่ไม่ย้ายออกไปพร้อมคน

1. แปลงความรู้จากการปฏิบัติงานให้เป็นระบบ

ข้อเสนอหลักของบทความนี้คือการโอนน้ำหนักการลงทุนจากการพัฒนาตัวบุคคล ไปสู่การแปลงความรู้ จากการปฏิบัติงานให้เป็นความรู้ชุดแข็งที่คงอยู่กับองค์กร ในทางปฏิบัติหมายถึงการจัดทำคู่มือการปฏิบัติงาน รายละเอียดงานที่ระบุขั้นตอน เอกสารที่ต้องใช้ ระยะเวลามาตรฐาน และข้อผิดพลาดที่พบบ่อย การจัดทำฐานข้อมูลผู้รับบริการและประวัติการติดต่อที่สืบค้นได้ และการกำหนดให้การส่งมอบงาน เมื่อมีการเปลี่ยนตัวผู้ปฏิบัติต้องมีเอกสารประกอบเป็นมาตรฐาน แนวทางนี้ตรงกับข้อเสนอของวรรณกรรมด้านการจัดการความรู้ที่ชี้ว่าความรู้ฝังลึกต้องถูกแปลงเป็นความรู้ชุดแข็ง อย่างเป็นระบบจึงจะกลายเป็นทรัพย์สินขององค์กร (Hislop et al., 2018)

ข้อได้เปรียบเชิงกฎหมายของแนวทางนี้มีความสำคัญเป็นพิเศษ กล่าวคือ รายจ่ายเพื่อการจัดทำคู่มือ การพัฒนาระบบสารสนเทศ และการจัดการเอกสาร เป็นรายจ่ายดำเนินงานหรือรายจ่ายลงทุน มิใช่รายจ่ายด้านเงินเดือนและค่าจ้าง จึงมีได้งบรวมในเขตตามมาตรา 35 ข้อเสนอจึงเป็นทางเลือกที่ อปท. ดำเนินการได้ทันทีภายใต้ข้อจำกัดทางกฎหมายที่มีอยู่ โดยไม่ต้องรอกการแก้ไขกฎหมาย

2. นำเทคโนโลยีมาลดการพึ่งพาความจำของตัวบุคคล

การนำระบบดิจิทัลมาใช้งานบริการมีคุณค่าที่มักถูกกล่าวถึงในแง่ความสะดวกของประชาชน แต่คุณค่าที่สำคัญไม่น้อยกว่ากันในบริบทนี้คือ ระบบดิจิทัลบันทึกขั้นตอนและประวัติการทำงานไว้โดยอัตโนมัติ จึงลดการพึ่งพาความจำของตัวบุคคลลงโดยตรง เมื่อผู้ปฏิบัติเปลี่ยน ผู้มาแทนสามารถสืบค้นได้ว่างานเดินมาถึงขั้นใด การขับเคลื่อนรัฐบาลดิจิทัลจึงมิใช่เพียงวาระด้านบริการ แต่เป็นเครื่องมือรักษาความต่อเนื่องขององค์กรด้วย (สัญญาศรณ์ สวัสดิ์ไธสง, 2569) ทั้งนี้ การพัฒนาสมรรถนะของบุคลากรท้องถิ่นในการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ ยังคงเป็นเงื่อนไขที่ต้องดำเนินควบคู่กัน (Worapongpat, 2026)

3. ปรับระบบประเมินให้วัดการสะสมความรู้ มิใช่เฉพาะผลงานรายบุคคล

ระบบประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้อยู่ให้ความสำคัญกับความครบถ้วนของกระบวนการและเอกสารเป็นด้านหลัก (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2567) ข้อเสนอของบทความนี้คือ ควรเพิ่มตัวชี้วัดที่วัดการสะสมความรู้ขององค์กรเข้าไปด้วย เช่น สัดส่วนกระบวนการหลักที่มีคู่มือปฏิบัติงาน ที่ปรับปรุงภายในรอบสองปี ระยะเวลาเฉลี่ยที่ผู้ปฏิบัติงานใหม่ใช้จนสามารถทำงานได้ด้วยตนเอง และอัตราการหมุนเวียนของบุคลากรจำแนกตามประเภทการจ้าง ตัวชี้วัดชุดนี้เปลี่ยนคำถามจาก “บุคลากรคนนี้ทำงานดีเพียงใด” เป็น “องค์กรจะยังทำงานได้ดีเพียงใดหากบุคลากรคนนี้ไม่อยู่แล้ว”

4. ลดแรงจูงใจในการย้ายออกเท่าที่ทำได้ภายใต้ข้อจำกัด

แม้เขตบรียอล 40 จะจำกัดการเพิ่มค่าตอบแทน แต่ยังมีมาตรการที่ไม่ใช่ตัวเงินซึ่ง อปท. ดำเนินการได้ เช่น การกำหนดเส้นทางการพัฒนาที่ชัดเจนสำหรับพนักงานจ้าง การให้โอกาสรับผิดชอบงานที่มีคุณค่า การรับรองผลงานอย่างเป็นทางการที่นำไปใช้อ้างอิงได้ และการสร้างสภาพแวดล้อมการทำงานที่เป็นธรรมและโปร่งใส ซึ่งเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อความผูกพันของบุคลากรอย่างมีนัยสำคัญ (สัญญาศรณ์ สวัสดิ์ไธสง และอภิชัย บัวละพา, 2569) อย่างไรก็ตาม บทความนี้เห็นว่ามาตรการกลุ่มนี้เป็นมาตรการเสริม มิใช่มาตรการหลัก เพราะไม่อาจชดเชยความแตกต่างเชิงโครงสร้างด้านความมั่นคงของตำแหน่งได้ทั้งหมด

ตารางที่ 2 ข้อเสนอมาตรการ จำแนกตามชั้นของประสิทธิภาพที่มุ่งแก้ และความสัมพันธ์กับเพดานมาตรา 35

ชั้นที่มุ่งแก้	มาตรการ	นับรวมในเพดานหรือไม่	ตัวชี้วัด
ชั้นกระบวนการ	จัดทำและปรับปรุงคู่มือปฏิบัติงาน รายการกระบวนการ พร้อมมาตรฐานการส่ง มอบงาน	ไม่นับรวมเป็นรายจ่าย ดำเนินงาน	ร้อยละของกระบวนการงาน หลักที่มีคู่มือปรับปรุง ภายในสองปี
ชั้นกระบวนการ	พัฒนาระบบสารสนเทศที่บันทึกขั้นตอน และปฏิบัติงานโดยอัตโนมัติ	ไม่นับรวมเป็นรายจ่าย ลงทุน	ร้อยละของงานบริการที่มี ร่องรอยการดำเนินงาน ในระบบ
ชั้นสะสม	เพิ่มตัวชี้วัดการสะสมความรู้ในระบบ ประเมินประสิทธิภาพของ อปท.	ไม่เกี่ยวข้อง	ระยะเวลาเฉลี่ยที่ ผู้ปฏิบัติงานใหม่ใช้จน ทำงานได้ด้วยตนเอง
ชั้นบุคคล	มาตรการที่ไม่ใช้ตัวเงินเพื่อลดแรงจูงใจใน การย้ายออกของพนักงานจ้าง	ไม่นับรวม หากไม่ใช่ ค่าตอบแทน	อัตราการหมุนเวียน จำแนกตามประเภท การจ้าง

ที่มา: ผู้เขียนสังเคราะห์

สรุปหัวข้อที่ 3

ข้อเสนอทั้งสี่กลุ่มมีตรรกะร่วมกันคือการลงทุนในสิ่งที่ไม่ย้ายออกไปพร้อมกับตัวบุคคล และมีข้อได้เปรียบเชิงปฏิบัติที่สำคัญ คือดำเนินการได้ทันทีภายใต้กรอบกฎหมายปัจจุบัน เพราะรายการส่วนใหญ่มิได้นับรวมในเพดานตามมาตรา 35 จึงไม่ต้องรอการแก้ไขกฎหมายซึ่งใช้เวลานาน

องค์ความรู้ใหม่

บทความนี้เสนอองค์ความรู้ใหม่สองประการ ประการแรกคือโมเดล “ประสิทธิภาพที่ไม่สะสม” (non-accumulating efficiency) ซึ่งหมายถึงสภาพที่องค์การมีบุคลากรที่ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในแต่ละช่วงเวลา แต่สมรรถนะขององค์การไม่เพิ่มขึ้นตามระยะเวลา เพราะความรู้ที่สั่งสมออกจากระบบ พร้อมกับบุคลากรที่หมุนเวียน โมเดลนี้อธิบายปรากฏการณ์ที่ผู้บริหารท้องถิ่นคุ้นเคย คือการฝึกอบรมที่ดำเนินการมาต่อเนื่องหลายปีโดยไม่เห็นการยกระดับที่ชัดเจน และชี้ว่าสาเหตุมีได้อยู่ที่คุณภาพของหลักสูตร แต่อยู่ที่การไม่มีกลไกเก็บความรู้

ประการที่สองคือ “โมเดลประสิทธิภาพสามชั้น” ซึ่งจำแนกประสิทธิภาพออกเป็นสามชั้นที่ต้องวัดแยกจากกัน ดังนี้

ชั้นที่หนึ่ง ประสิทธิภาพรายบุคคล วัดที่ตัวผู้ปฏิบัติงาน ครอบคลุมองค์ประกอบห้าด้านที่วรรณกรรมใช้อยู่ เป็นชั้นที่หายไปเมื่อบุคลากรออกจากระบบ

ชั้นที่สอง ประสิทธิภาพเชิงกระบวนการ วัดที่กระบวนการ คู่มือ และเครื่องมือที่องค์การมี เป็นชั้นที่คงอยู่แม้บุคลากรจะเปลี่ยน

ชั้นที่สาม ประสิทธิภาพเชิงสะสมขององค์การ วัดที่ความสามารถขององค์การในการรักษาระดับการให้บริการเมื่อบุคลากรเปลี่ยน เช่น ระยะเวลาที่ผู้มาแทนใช้จนทำงานได้ด้วยตนเอง

จุดที่โมเดลนี้ต่างจากวรรณกรรมไทยที่ผ่านมาคือสองประการ ประการแรก โมเดลนี้ปฏิเสธการรวมประสิทธิภาพของบุคคลกับประสิทธิภาพขององค์การไว้เป็นสองด้านที่เท่าเทียมกัน โดยเสนอว่าทั้งสองมีความสัมพันธ์เชิงลำดับ กล่าวคือ

ประสิทธิภาพรายบุคคลจะกลายเป็นสมรรถนะขององค์การได้ก็ต่อเมื่อผ่านขั้นที่สองเท่านั้น หากไม่มีขั้นที่สอง ประสิทธิภาพรายบุคคลจะไม่ส่งผ่านไปสู่อันดับที่สามเลย ประการที่สอง โมเดลนี้เชื่อมข้อเสนอเข้ากับข้อจำกัดทางการคลังโดยตรง โดยชี้ว่าการลงทุนในขั้นที่สอง เป็นทางเลือกที่สอดคล้องกับเพดานมาตรา 35 ในขณะที่การแก้ปัญหาด้วยการเพิ่มอัตรากำลังประจำติดข้อจำกัดทางกฎหมายโดยตรง ข้อเสนอที่แปลงเป็นสมมติฐานที่ทดสอบได้ว่า อบท. ที่มีสัดส่วนกระบวนการ ที่มีคู่มือปฏิบัติงานสูงกว่า จะมีระยะเวลาเฉลี่ยที่ผู้ปฏิบัติงานใหม่ใช้จนทำงานได้ด้วยตนเองสั้นกว่า เมื่อควบคุมขนาดงบประมาณและอัตรากาการหมุนเวียนของบุคลากรไว้แล้ว

บทสรุป

บทความวิชาการนี้ทบทวนวรรณกรรมว่าด้วยประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเสนอว่าข้อสรุปที่พบทั่วไป ซึ่งจำแนกประสิทธิภาพเป็นห้าองค์ประกอบและเสนอให้พัฒนาบุคลากรนั้น ถูกต้องในเชิงพรรณนาแต่มีคุณค่าเชิงนโยบายจำกัด เพราะใช้ปัจเจกบุคคลเป็นหน่วยวิเคราะห์ จึงมองไม่เห็นเงื่อนไขเชิงสถาบันที่กำหนดว่าการพัฒนาบุคลากรจะสะสมเป็นสมรรถนะขององค์การได้หรือไม่

ข้อค้นพบหลักคือ เพดานค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรร้อยละ 40 ตามมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคล ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นเครื่องมือรักษาวินัยการคลังที่มีเหตุผลรองรับ ก่อผลข้างเคียงต่อเนื่องกันสามประการคือทำให้ อบท. ขนาดเล็กต้องพึ่งพนักงานจ้างที่มีสัญญาระยะเวลาจำกัดเป็นกำลังหลัก พนักงานกลุ่มนี้มีเส้นทางความก้าวหน้าจำกัดจึงมีแรงจูงใจย้ายออกเมื่อได้รับการพัฒนา และเมื่ออัตรากาการหมุนเวียนสูง การลงทุนฝึกอบรมย่อมไม่แปรเป็นความรู้ขององค์การ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายมีสี่ประการ คือ จัดทำและปรับปรุงคู่มือปฏิบัติงานรายกระบวนการพร้อมมาตรฐานการส่งมอบงาน พัฒนาระบบสารสนเทศที่บันทึกขั้นตอนและประวัติการทำงานโดยอัตโนมัติ เพิ่มตัวชี้วัดการสะสมความรู้เข้าไปในระบบประเมินประสิทธิภาพของ อบท. และใช้มาตรการที่ไม่ใช่ตัวเงินเพื่อลดแรงจูงใจในการย้ายออกของพนักงานจ้าง โดยมีโมเดลประสิทธิภาพที่ไม่สะสมและโมเดลประสิทธิภาพสามขั้นเป็นกรอบบูรณาการ จุดแข็งเชิงปฏิบัติของข้อเสนอชุดนี้คือดำเนินการได้ทันทีภายใต้กฎหมายปัจจุบัน เพราะรายจ่ายส่วนใหญ่มีได้นับรวมในเพดานตามมาตรา 35

ข้อจำกัดของบทความนี้คือการอาศัยการวิเคราะห์เอกสารเป็นวิธีการเดียว จึงยังไม่มีข้อมูลเชิงประจักษ์ ที่แสดงอัตรากาการหมุนเวียนของพนักงานจ้างใน อบท. ไทยและความสัมพันธ์กับขนาดของ อบท. งานวิจัยในระยะต่อไปจึงควรสำรวจอัตรากาการหมุนเวียนจำแนกตามประเภทการจ้างและขนาดของ อบท. และทดสอบสมมติฐานว่าการมีคู่มือปฏิบัติงานที่ปรับปรุงสม่ำเสมอช่วยลดระยะเวลาการปรับตัวของผู้ปฏิบัติงานใหม่จริงหรือไม่ ข้อสรุปโดยรวมของบทความนี้คือ トラบไคที่ระบบยังวัดประสิทธิภาพที่ตัวบุคคลเพียงอย่างเดียว องค์การจะไม่มีวันรู้ว่าการลงทุนสูญเสียวะไรไปในแต่ละครั้งที่มีคนลาออก

เอกสารอ้างอิง

- กนกพัชร แก้วศรีไตรย์. (2569). การบูรณาการแผนพัฒนาท้องถิ่นกับแผนพัฒนาระดับภูมิภาคในบริบทของไทย: กรอบการกำกับดูแลแบบพระดัตตเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน. *วิทยาการบริหารภาครัฐสมัยใหม่*, 3(3), 279-294.
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2567). *แนวทางการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Performance Assessment: LPA)*. กรุงเทพฯ: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย.
- นิภาพรณ เจนสันติกุล. (2565). การบริหารจัดการขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย. *วารสารสิ่งแวดล้อม*, 26(1). เข้าถึงจาก <https://thaienvi.com/article/view/331>

- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542. (2542, 29 พฤศจิกายน). *ราชกิจจานุเบกษา*, 116(120 ก), 1.
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2565. (2565). *ราชกิจจานุเบกษา*.
- ไพลิน สังครุฑ. (2569). ประสิทธิภาพของการให้บริการผ่านช่องทางอิเล็กทรอนิกส์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. *วิทยาการบริหารภาครัฐสมัยใหม่*, 3(3), 327-339.
- รัชนิกร ผาวันษ์, จิรภา มาตราข, วรณัฐ ไชยพรม และธิดยา พรใส. (2567). ภาครัฐยุคใหม่: การวิเคราะห์ข้อดี ข้อจำกัด และแนวทางการปรับใช้. *วารสารการบริหาร การจัดการ และการพัฒนาที่ยั่งยืน*, 2(3), 591-597. เข้าถึงจาก <https://so15.tci-thaijo.org/index.php/jamsd/article/view/475>
- สัญญาศรณ์ สวัสดิ์ไธสง. (2569). การปฏิรูปการบริหารราชการไทยสู่ความทันสมัยและความเป็นสากลด้วยรัฐบาลดิจิทัล. *วิทยาการบริหารภาครัฐสมัยใหม่*, 3(3), 310-326.
- สัญญาศรณ์ สวัสดิ์ไธสง และอภิชัย บัวละพา. (2569). การเสริมสร้างความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย. *วิทยาการบริหารภาครัฐสมัยใหม่*, 3(3), 340-354.
- Ansell, C., Sørensen, E., & Torfing, J. (2021). The COVID-19 pandemic as a game changer for public administration and leadership? The need for robust governance responses to turbulent problems. *Public Management Review*, 23(7), 949-960. <https://doi.org/10.1080/14719037.2020.1820272>
- Cameron, K. S. (1986). Effectiveness as paradox: Consensus and conflict in conceptions of organizational effectiveness. *Management Science*, 32(5), 539-553. <https://doi.org/10.1287/mnsc.32.5.539>
- Hislop, D., Bosua, R., & Helms, R. (2018). *Knowledge management in organizations: A critical introduction* (4th ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services* (30th anniversary expanded ed.). New York: Russell Sage Foundation.
- OECD. (2021). *Government at a glance 2021*. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/1c258f55-en>
- Osborne, S. P. (Ed.). (2010). *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London: Routledge.
- Worapongpat, N. (2026). Strategies for developing artificial intelligence utilization competencies of local government personnel in Mueang District, Maha Sarakham Province. *Modern Public Administrative Science*, 3(3), 355-371.