

# บทที่ 1

## บทนำ

### ภูมิหลัง

มนุษย์สร้างหรือรับสิ่งใหม่เข้ามาใช้ในสังคมทำให้สังคมเปลี่ยนแปลงไป ทั้งทางด้าน การเมือง การปกครอง เศรษฐกิจ การศึกษา ความสัมพันธ์ทางสังคม ความเชื่อ ค่านิยม ตลอดจน ขนบธรรมเนียมประเพณีและศิลปวัฒนธรรม เป็นต้น การปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงจะต้องรู้ ว่ามีสิ่งใดเปลี่ยนแปลงไป และเปลี่ยนแปลงลักษณะใด เพื่อเป็นแนวทางในการปรับตัวให้สอดคล้อง กับการเปลี่ยนแปลงนั้น โดยเฉพาะสังคมไทยในปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงรวดเร็วจากแนวคิดและ เครื่องมือการบริหารจัดการสมัยใหม่ ที่หลั่งไหลเข้ามาจากต่างประเทศได้ช่วยให้องค์กรต่าง ๆ เกิดความ ตื่นตัวในการเรียนรู้ และนำความรู้ใหม่ ๆ ไปใช้ในการบริหารงานให้ก้าวทันโลกมากยิ่งขึ้น แต่ใน ขณะเดียวกันความรู้เชิงวิชาการสมัยใหม่ได้สร้างความหนักใจให้กับผู้บริหารทั้งรุ่นเก่าและรุ่นใหม่ไม่ น้อยเช่นกัน เพราะต้องเรียนรู้และทำความเข้าใจแนวคิดที่แท้จริงซึ่งแนวคิดส่วนใหญ่จะอิงอยู่กับ วัฒนธรรมตะวันตก การประยุกต์ใช้บนพื้นฐานของวัฒนธรรมไทยเป็นเรื่องที่สำคัญ (วิไลภรณ์ แยมสวน. 2552 : 1)

ภายหลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ตามมาตรา 3 วรรค 1 การบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ ของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่ง รัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจ และทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการ ตอบสนองความต้องการของประชาชน ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ซึ่งก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของส่วนราชการต่างๆซึ่งถือได้ว่าเป็น การปฏิรูประบบราชการไทยครั้งใหญ่ เป็นเหตุให้ระบบราชการในยุคปัจจุบันปรับเปลี่ยนไปสู่ “ระบบการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่” (New Public Management) เมื่อโครงสร้างขององค์กรมีการ เปลี่ยนแปลงย่อมส่งผลกระทบต่อบุคลากรในองค์กรที่เป็นกำลังสำคัญในการขับเคลื่อนการ ดำเนินงานต่าง ๆ เพื่อนำพาองค์กรให้ประสบความสำเร็จ โดยเฉพาะหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งข้าราชการ เป็นผู้ทำหน้าที่ในการนำนโยบายของรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติให้เป็นรูปธรรมและบรรลุเป้าหมาย ตามที่กำหนดไว้ (วิไลภรณ์ แยมสวน. 2552 : 1)

องค์การทุกแห่งมีการพัฒนาเพื่อให้ดำเนินงานสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จำเป็นต้องมีการพัฒนาขีดความสามารถของทรัพยากรบุคคล การพัฒนาสมรรถนะของทรัพยากรมนุษย์ไม่ได้จำกัดเฉพาะภาคธุรกิจเท่านั้น แต่ต้องมองไปถึงภาคราชการด้วย โดยเฉพาะแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทยในปี 2551 – 2555 ได้กำหนดไว้ชัดเจนว่ามุ่งสู่การเป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูง บุคลากรมีความพร้อมและสามารถในการเรียนรู้ คิดริเริ่ม เปลี่ยนแปลงและปรับตัวได้อย่างเหมาะสมต่อสถานการณ์ต่าง ๆ (สำนักพัฒนาระบบบริหารกระทรวงการท่องเที่ยวและการกีฬา, 2550 : 15)

ดังนั้นบุคลากรต้องเป็นผู้ที่มี “สมรรถนะ” คือ คุณลักษณะเชิงพฤติกรรมที่ทำให้บุคคลสามารถสร้างผลงานได้โดดเด่นกว่าคนอื่น ๆ ในองค์กร โดยเป็นผลมาจากความรู้ ความสามารถ ทักษะและคุณลักษณะของบุคคลที่ส่งผลให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล อันได้แก่ ด้านการมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Achievement Motivation) ด้านการบริการที่ดี (Service Mind) ด้านการสั่งสมความเชี่ยวชาญในงาน (Expertise) ด้านจริยธรรม (Integrity) และด้านความร่วมมือร่วมใจ (Teamwork) โดยสามารถปฏิบัติงานไปสู่ความสำเร็จขององค์การบริหารส่วนตำบลในภารกิจที่หลากหลาย (มณีโชติ บำรุงผล และวัลย์ลักษณ์ อนุพันธ์นันท์, 2550 : 6) หัวใจของการบริหารคือการบริหารคนอย่างมีประสิทธิภาพ ความสำเร็จของการบริหารองค์การใดก็ตามขึ้นอยู่กับผู้ปฏิบัติงานทุกระดับตำแหน่งองค์การไม่สามารถจะบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้ถ้าปราศจากบุคคลหรือผู้ปฏิบัติงานตามบทบาทในตำแหน่งต่าง ๆ ที่องค์การกำหนดไว้ (สุรพงษ์ มาลี, 2549 : 2)

ซึ่งสมรรถนะ เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการที่มีประโยชน์อย่างมากต่อการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ทั้งนี้เพราะ สมรรถนะเป็นสิ่งที่ช่วยพัฒนาศักยภาพของพนักงานในองค์การให้ทำงานหรือผลิตผลงานที่องค์การต้องการได้ และจะทำให้สนับสนุนวิสัยทัศน์ ภารกิจ และกลยุทธ์ที่กำหนดไว้ได้เร็วและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นเช่นกัน สมรรถนะจึงเป็นเครื่องมือที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการบริหารจัดการระบบบริหารงานบุคคลากรได้เป็นอย่างดี (ณรงค์วิทย์ แสนทอง, 2547 : 16) การปฏิบัติราชการได้ก่อตัว และส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในภาครัฐทั้งในเชิงโครงสร้างการบริหารจัดการ วิธีการปฏิบัติงาน ตลอดจนการพัฒนาศักยภาพของตัวข้าราชการเอง แนวคิดเรื่องสมรรถนะเป็นแนวคิดหนึ่งซึ่งสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ได้นำมาปรับใช้ในกระบวนการบริหารงานบุคคลของภาครัฐไทย ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อต้องการสร้างภาครัฐให้มีสมรรถนะเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะในสมรรถนะการแข่งขันองค์กรภาครัฐ เพื่อมุ่งพัฒนาให้ข้าราชการมีศักยภาพเหมาะสมสำหรับรองรับการเปลี่ยนแปลงทั้งภายในและภายนอก ตลอดจนเป็นองค์ประกอบสำคัญในการพัฒนาประเทศมากยิ่งขึ้น (พระมหาจักรินทร์ กันวิสา, 2547 : 2)

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใหม่ ที่เกิดขึ้นภายในชุมชนตามประกาศพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม

(ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 ซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทหน้าที่ในการพัฒนาครอบคลุมในทุกด้าน ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม คุณภาพชีวิตของประชาชน และมีความเป็นอิสระในการดำเนินงานภายใต้ขอบเขตของกฎหมายที่กำหนดไว้ กล่าวคือ สามารถบริหารงานและปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงานในระดับตำบลให้คล่องตัว รวมทั้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีทรัพยากรในการบริหาร ไม่ว่าจะเงินงบประมาณหรือนุเคราะห์เงินของตนเอง เพียงพอที่จะก่อให้เกิดการพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง (ชนิด สวรรณเมนะ. 2548 : 203 - 213)

จำนวนพนักงานส่วนตำบล จำนวน 7 แห่ง ในเขตอำเภอนาคู่น จังหวัดมหาสารคาม จำนวน 175 คน (สำนักงานท้องถิ่นอำเภอนาคู่น. 2556 : 1) จากข้อเท็จจริงพบว่า มีปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานในด้านต่าง ๆ เช่น พนักงานส่วนตำบลขาดความรู้ความสามารถในบทบาทและหน้าที่ของตนเองในแต่ละตำแหน่งที่ปฏิบัติ ขาดความเข้าใจในกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติ และหนังสือสั่งการ มีการปฏิบัติงานไม่เป็นไปตามสายบังคับบัญชา ไม่มีความร่วมมือหรือประสานงานในการทำงานในองค์กร ประพฤติตนไม่เหมาะสม มีการแบ่งพรรคแบ่งพวก ไม่มีระเบียบวินัย บางตำแหน่งได้รับการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่องน้อยมากตลอดจนการไม่เข้าถึงการให้บริการต่อประชาชน ซึ่งเป็นส่วนสำคัญในการที่จะดำเนินการให้สามารถบรรลุเป้าหมายตามนโยบายของรัฐและความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง ซึ่งพนักงานส่วนตำบลเหล่านี้ถือได้ว่าเป็นบุคลากรที่เป็นพลังในการขับเคลื่อนให้เป็นองค์กรที่ดี

ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาวิจัยเกี่ยวกับสมรรถนะในการปฏิบัติงานของพนักงานส่วนตำบลในเขตอำเภอนาคู่น จังหวัดมหาสารคาม ซึ่งข้อมูลที่ได้จากการวิจัยจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานของพนักงานส่วนตำบลได้ดียิ่งขึ้น และเป็นประโยชน์ต่อองค์กรโดยรวม ทั้งนี้ ประชาชนก็จะได้รับประโยชน์สูงสุดอย่างแท้จริง

### วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับสมรรถนะในการปฏิบัติงานของพนักงานส่วนตำบลในเขตอำเภอนาคู่น จังหวัดมหาสารคาม
2. เพื่อเปรียบเทียบสมรรถนะในการปฏิบัติงานของพนักงานส่วนตำบลในเขตอำเภอนาคู่น จังหวัดมหาสารคาม จำแนกตาม ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งในสังกัดองค์กรบริหารส่วนตำบล ประเภทของบุคลากร และองค์กรบริหารส่วนตำบลที่สังกัด
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะเกี่ยวกับสมรรถนะในการปฏิบัติงานของพนักงานส่วนตำบลในเขตอำเภอนาคู่น จังหวัดมหาสารคาม

## สมมติฐานการวิจัย

1. สมรรถนะในการปฏิบัติงานของพนักงานส่วนตำบลในเขตอำเภอนาดูน จังหวัดมหาสารคาม อยู่ในระดับมาก
2. พนักงานส่วนตำบลในเขตอำเภอนาดูน จังหวัดมหาสารคาม ที่มีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งในสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบล ประเภทของบุคลากร และองค์การบริหารส่วนตำบลที่สังกัดต่างกันมีสมรรถนะในการปฏิบัติงาน แตกต่างกัน

## ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาสมรรถนะการปฏิบัติงานของพนักงานส่วนตำบลในเขตอำเภอนาดูน จังหวัดมหาสารคาม ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตของการวิจัยไว้ดังนี้

### 1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

ในการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยทำการศึกษาในเนื้อหาเกี่ยวกับสมรรถนะการปฏิบัติงานของพนักงานส่วนตำบลในเขตอำเภอนาดูน จังหวัดมหาสารคาม โดยศึกษาแนวคิดของสำนักคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2551 : 4) เพื่อนำมาเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษา

### 2. ขอบเขตด้านพื้นที่วิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยจะทำการศึกษาในเขตพื้นที่อำเภอนาดูน จังหวัดมหาสารคาม

### 3. ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

3.1 ประชากร ที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัย ได้แก่ พนักงานส่วนตำบลในเขตอำเภอนาดูน จังหวัดมหาสารคาม จำนวน 175 คน เป็นประชากรในการวิจัย

3.2 กลุ่มตัวอย่าง ที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ พนักงานส่วนตำบลในเขตอำเภอนาดูน จังหวัดมหาสารคาม โดยวิธีการหากลุ่มตัวอย่างเพื่อเป็นตัวแทนของประชากร ตามสูตรของ ทาโรยามานะ (Taro Yamane, 1973 : 727 ; อ้างถึงใน รังสรรค์ สิงห์เลิศ, 2551 : 70) จำนวน 123 คน

### 4. ขอบเขตด้านตัวแปร

4.1 ตัวแปรอิสระ คือ ข้อมูลทั่วไปของพนักงานส่วนตำบล ได้แก่

- 4.1.1 ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งในสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบล
- 4.1.2 ประเภทของบุคลากร
- 4.1.3 องค์การบริหารส่วนตำบลที่สังกัด

4.2 ตัวแปรตาม คือ สมรรถนะในการปฏิบัติงาน ได้แก่

- 4.2.1 สมรรถนะด้านการมุ่งผลสัมฤทธิ์
- 4.2.2 สมรรถนะด้านการบริการที่ดี

4.2.3 สมรรถนะด้านการส่งเสริมความเชี่ยวชาญในงาน

4.2.4 สมรรถนะด้านจริยธรรม

4.2.5 สมรรถนะด้านความร่วมมือ

5. ระยะเวลาในการวิจัย ใช้เวลาในการวิจัย ถึง กันยายน 2556

## นิยามศัพท์เฉพาะ

**สมรรถนะ** หมายถึง คุณลักษณะเชิงพฤติกรรมที่สร้างความโดดเด่น ของตนเองในการสร้างผลงานที่เป็นผลมาความรู้ ทักษะ ความสามารถ และลักษณะอื่น ๆ ให้มากกว่าเพื่อนร่วมงานคนอื่น ๆ ในองค์กรส่งผลให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพื่อให้บรรลุความสำเร็จตรงตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอนาดูน จังหวัดมหาสารคาม

1. **การมุ่งผลสัมฤทธิ์** หมายถึง ความมุ่งมั่นที่จะปฏิบัติราชการให้ดีหรือเกินมาตรฐานที่มีอยู่ โดยมาตรฐานนี้อาจเป็นผลการปฏิบัติงานที่ผ่านมาของตนเอง หรือเกณฑ์วัดผลสัมฤทธิ์ที่ส่วนราชการกำหนดขึ้น ตลอดจนรวมถึงการสร้างสรรคพัฒนาผลงานหรือกระบวนการปฏิบัติงานตามเป้าหมายที่ยากและท้าทายชนิดที่อาจไม่เคยมีผู้ใดสามารถกระทำได้มาก่อน

2. **การบริหารที่ดี** หมายถึง ความตั้งใจและความพยายามของข้าราชการในการให้บริการเพื่อสนองความต้องการของประชาชนตลอดจนของหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

3. **การส่งเสริมความเชี่ยวชาญในงาน** หมายถึง ความขวนขวาย สนใจใฝ่รู้ เพื่อส่งเสริมศักยภาพ ความรู้ ความสามารถของคนในการปฏิบัติราชการ ด้วยการศึกษาค้นคว้าหาความรู้ พัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่องอีกทั้งรู้จักพัฒนา ปรับปรุง ประยุกต์ใช้ความรู้เชิงวิชาการและเทคโนโลยีต่างๆ เข้ากับการปฏิบัติงานให้เกิดผลสัมฤทธิ์

4. **จริยธรรม** หมายถึง การครองตนและประพฤติปฏิบัติถูกต้องเหมาะสมทั้งตามหลักกฎหมายและคุณธรรมจริยธรรม ตลอดจนหลักแนวทางในวิชาชีพของตน โดยมุ่งประโยชน์ของประเทศชาติมากกว่าประโยชน์ส่วนตน ทั้งนี้เพื่อธำรงรักษาศักดิ์ศรีแห่งอาชีพ ข้าราชการ อีกทั้งเพื่อเป็นกำลังสำคัญในการสนับสนุนผลักดันให้ภารกิจหลักภาครัฐบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้

5. **ความร่วมมือ** หมายถึง ความตั้งใจที่จะทำงานร่วมกับผู้อื่นเป็นส่วนหนึ่งในทีมงาน หน่วยงาน หรือองค์กร โดยผู้ปฏิบัติมีฐานะเป็นสมาชิกในทีม มิใช่ในฐานะหัวหน้าทีม และความสามารถในการสร้างและดำรงรักษาสัมพันธภาพกับสมาชิกในทีม

**พนักงานส่วนตำบล** หมายถึง ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้อำนวยการกองหัวหน้าส่วน พนักงานส่วนตำบลตำแหน่งอื่นๆ ลูกจ้างประจำ ลูกจ้างตามภารกิจและลูกจ้างทั่วไป ในสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอนาควน จังหวัดมหาสารคาม

**การปฏิบัติงาน** หมายถึง การทำงานหรือการปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้อำนวยการกอง หัวหน้าส่วน พนักงานส่วนตำบลตำแหน่งอื่นๆ ลูกจ้างประจำ ลูกจ้างตามภารกิจและลูกจ้างทั่วไป ในสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอนาควน จังหวัดมหาสารคาม

**องค์การบริหารส่วนตำบล** หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นหน่วยเล็กที่สุด มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีรายได้ และงบประมาณของตนเอง ถูกจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีความเป็นอิสระในการดำเนินงานภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด โดยยึดแนวปฏิบัติตามหลักการปกครองตนเอง ในที่นี้หมายถึงองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอนาควน จังหวัดมหาสารคาม

### **ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ**

ผลการวิจัยสมรรถนะในการปฏิบัติงานของพนักงานส่วนตำบลในเขตอำเภอนาควน จังหวัดมหาสารคาม สามารถนำไปใช้เป็นข้อสนเทศในวางแผนปรับปรุงวิธีปฏิบัติงานและเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติของพนักงานส่วนตำบลในเขตอำเภอนาควน จังหวัดมหาสารคามให้ดีขึ้นต่อไป