

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่น โดยได้กำหนดไว้ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ 3 แนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน มาตรา 78 (3) กำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดให้มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

ในด้านการปกครองท้องถิ่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดไว้ในหมวด 14 การปกครองท้องถิ่น รวม 10 มาตรา ตั้งแต่มาตรา 281 ถึงมาตรา 290 สรุปได้ว่า รัฐต้องให้ความสำคัญแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอิสระหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยรัฐบาลเป็นผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายในกรอบของกฎหมาย จึงมีผลทำให้บทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นจึงมีความสำคัญเป็นอย่างมาก และมีผลต่อความสำเร็จขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2550)

หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย ประกอบด้วย การจัดหน่วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน (Upper Tier) ได้แก่ ความพยายามที่จะทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เป็นองค์กรท้องถิ่นที่มีภารกิจโดยรวมของจังหวัดมากกว่าการทำภารกิจในหน่วยย่อยระดับล่าง (Lower Tier) ได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ได้แก่ พัทยาและกรุงเทพมหานคร รวมเรียกว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ซึ่งหมายถึงองค์กรที่ทำหน้าที่บริหารงานในแต่ละท้องถิ่น มีผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนใน

ท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบต่อการบริหารอย่างอิสระในเขตพื้นที่ที่กำหนด มีอำนาจในการบริหารการเงินและการคลังและกำหนดนโยบายของตนเอง รวมทั้งหน้าที่ดำเนินกิจกรรมภายในกรอบที่กฎหมายบัญญัติไว้เพื่อประโยชน์ของรัฐและของประชาชนท้องถิ่น (โกวิท พวงงาม, 2550, หน้า 166-167)

ผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ และนโยบาย โดยสามารถที่จะสั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามกฎหมายและเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานส่วนท้องถิ่น ลูกจ้างและพนักงานจ้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ปฏิบัติเป็นไปตามนโยบายและมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดหรือตามที่ผู้บริหารท้องถิ่นมอบหมาย (สำนักงานคณะกรรมการคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2546)

การพัฒนาบุคลากรเป็นสิ่งที้องค์กรต้องทำอย่างต่อเนื่อง เป็นระยะเวลานานซึ่งก็สอดคล้องกับผลลัพธ์ของการพัฒนาบุคลากร ที่จะส่งผลกระทบต่อองค์กรในลักษณะสะสมและให้ผลต่อองค์กรในระยะยาวเช่นกัน (วิโรจน์ ลักษณาอติกร, 2550, หน้า 93)

ในยุคปัจจุบันความสำเร็จขององค์กรมีขึ้นอยู่ที่การจัดระบบ หรือกระบวนการภายใน การนำเอาเทคโนโลยีใหม่ ๆ เข้ามาใช้ในองค์กรเพียงอย่างเดียวเท่านั้น ทั้งนี้การจัดการความรู้ (Knowledge Management) ภายในองค์กรเป็นอีกสิ่งหนึ่งที่มีความสำคัญ ซึ่งหลายต่อหลายองค์กรได้เริ่มตระหนักและให้ความสำคัญกับการสร้างและปรับเปลี่ยนองค์กรให้เป็นองค์กรแห่งความรู้ และการเรียนรู้อยู่ตลอดเวลา โดยการปลูกฝังให้พนักงานสามารถแสวงหาความรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารต่างๆ ได้ด้วยตนเอง (อาภรณ์ ภูวิทย์พันธ์, 2550)

ในด้านการพัฒนาพนักงานส่วนตำบล คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.) กำหนดให้องค์กรบริหารส่วนตำบลมีการพัฒนาพนักงานส่วนตำบล โดยให้ผู้บังคับบัญชาอาจเป็นผู้ดำเนินการเองหรือมอบหมายให้ผู้อื่นที่เหมาะสมดำเนินการ โดยเลือกวิธีที่เหมาะสมกับการพัฒนา ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาเป็นรายบุคคลหรือรายกลุ่ม ซึ่งอาจใช้วิธีการฝึกอบรมหรือวิธีการพัฒนาอื่น ๆ โดยพิจารณาดำเนินการหาความจำเป็นในการพัฒนาจากการวิเคราะห์ปัญหาในการปฏิบัติงาน การจัดทำแผนพัฒนารายบุคคลหรือข้อเสนอของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา เพื่อเพิ่มพูนความรู้ ทักษะทัศนคติที่ดี คุณธรรมและจริยธรรม อันจะทำให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพ การพัฒนาผู้อยู่ใต้บังคับบัญชานั้น ต้องพัฒนาทั้ง 5 ด้าน (ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล พ.ศ.2545 แก้ไขเพิ่มเติมถึง พ.ศ. 2549) ได้แก่

1. ด้านความรู้ทั่วไปในการปฏิบัติงาน
2. ด้านความรู้และทักษะเฉพาะของงานในแต่ละตำแหน่ง
3. ด้านการบริหาร
4. ด้านคุณสมบัติส่วนตัว
5. ด้านศีลธรรม คุณธรรมและจริยธรรม

โดยวิธีการพัฒนาพนักงานส่วนตำบล กำหนดให้คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.จังหวัด) ดำเนินการเองหรืออาจมอบให้องค์การบริหารส่วนตำบลหรือผู้ที่เหมาะสม ดำเนินการหรือดำเนินการร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.) ส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่น โดยวิธีการพัฒนาวิธีใดวิธีหนึ่งหรือหลายวิธีตามความจำเป็น ความเหมาะสม ดังนี้

1. การปฐมนิเทศ
2. การฝึกอบรม
3. การศึกษา หรือดูงาน
4. การประชุมเชิงปฏิบัติการ หรือการสัมมนา
5. การสอนงาน การให้คำปรึกษาหรือวิธีการอื่นที่เหมาะสม

การประเมินความต้องการจำเป็น (Needs Assessment) เป็นกระบวนการวิเคราะห์ความแตกต่างระหว่างสภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน (What is) กับสภาพความคาดหวัง (What should be) ที่มีระบบทำให้ได้ข้อมูลที่ระบุสภาพและความต้องการต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในองค์กรหรือหน่วยงาน อันจะมีความสำคัญต่อการวางแผนพัฒนาบุคลากร (สุวิมล ว่องวานิช, 2542, ไม่ปรากฏเลขหน้า, อ้างถึงในพัชร อ้นอาสะวะ, 2544, หน้า 3 )

ดังนั้น การที่หน่วยงานใดจะดำเนินการพัฒนาบุคลากรในหน่วยงานจำเป็นจะต้องพิจารณาตัดสินใจโดยอาศัยข้อมูลที่เชื่อถือได้จากการประเมินความต้องการจำเป็นเสียก่อนว่า ปัญหาหรือความต้องการจำเป็นที่แท้จริงคืออะไร เพราะถ้าเกิดการตัดสินใจที่ผิดพลาดนั้นย่อมหมายถึงการสูญเสียทั้งในด้านงบประมาณ เวลา อีกทั้งการวางแผนเพื่อการพัฒนาโดยมิได้คำนึงถึงความต้องการจำเป็นระดับบุคคลหรือกลุ่มบุคคลต่าง ๆ ย่อมก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติและปัญหาอื่นๆ ตามมาอย่างไม่สิ้นสุด (นิสา ชูโต, 2540, ไม่ปรากฏเลขหน้า, อ้างถึงในพัชร อ้นอาสะวะ, 2544, หน้า 3)

ประกอบกับรายงานผลการตรวจรับรองมาตรฐานการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปี 2552 โดยคณะทำงาน (Core Team) การประเมินในด้านการบริหารงานบุคคล การจัดทำแผนพัฒนาบุคลากร พบว่ามีองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดตากหลายแห่งมีการ

จัดทำแผนพัฒนาบุคลากรแต่ไม่ปฏิบัติตามแผน ซึ่งการจัดทำแผนพัฒนาบุคลากรดังกล่าวอาจจะยังไม่สอดคล้องกับความต้องการและไม่ทราบความต้องการพัฒนาตนเองของบุคลากรสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดตาก (สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดตาก, 2552)

จากสภาพปัญหาดังกล่าวประกอบกับผู้วิจัยในฐานะที่ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบลจึงมีความสนใจที่จะศึกษาความต้องการพัฒนาตนเองของบุคลากรสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดตาก เพื่อให้ทราบถึงความต้องการต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในองค์กรอันจะเป็นประโยชน์ในการวางแผน การกำหนดนโยบายในการพัฒนาบุคลากร ตลอดจนการจัดกิจกรรมการพัฒนาบุคลากรขององค์กรต่อไป

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาความต้องการพัฒนาตนเองของบุคลากรสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดตาก
2. เพื่อประเมินความถูกต้อง ความเหมาะสม ความเป็นไปได้และการใช้ประโยชน์ของความต้องการพัฒนาตนเองของบุคลากรสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดตาก

### ขอบเขตของการวิจัย

#### ขอบเขตด้านเนื้อหา

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาความต้องการพัฒนาตนเองของบุคลากรสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดตาก ผู้วิจัยได้ใช้ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล พ.ศ.2545 แก้ไขเพิ่มเติมถึง พ.ศ. 2549 มาเป็นขอบเขตของการวิจัย ซึ่งประกอบด้วย

1. การพัฒนาตนเองของบุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้
  - 1.1 ด้านความรู้ทั่วไปในการปฏิบัติงาน
  - 1.2 ด้านความรู้และทักษะเฉพาะของงานในแต่ละตำแหน่ง
  - 1.3 ด้านการบริหาร
  - 1.4 ด้านคุณสมบัติส่วนตัว
  - 1.5 ด้านศีลธรรม คุณธรรมและจริยธรรม
2. วิธีการพัฒนาบุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่
  - 2.1 การปฐมนิเทศ
  - 2.2 การฝึกอบรม

2.3 การศึกษา หรือดูงาน

2.4 การประชุมเชิงปฏิบัติการ หรือการสัมมนา

2.5 การสอนงาน การให้คำปรึกษาหรือวิธีการอื่นที่เหมาะสม

### ขอบเขตด้านแหล่งข้อมูลและตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย

1. ขอบเขตด้านแหล่งข้อมูล แบ่งเป็น 2 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 ศึกษาความต้องการพัฒนาตนเองของบุคลากรสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดตาก โดยใช้แบบสอบถามถามบุคลากรผู้ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดตาก แยกตามกลุ่มงาน จำนวน 8 กลุ่มงาน (ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล พ.ศ.2545 แก้ไขเพิ่มเติมถึง พ.ศ. 2549) ประกอบด้วย

1. กลุ่มงานนักบริหาร
2. กลุ่มงานธุรการ สถิติ ประสัมพันธ์ ท้องถิ่น นิติการ และบรรเทาสาธารณภัย
3. กลุ่มงานการคลัง
4. กลุ่มงานแพทย์ พยาบาล สาธารณสุข และวิทยาศาสตร์
5. กลุ่มงานสถาปัตยกรรม วิศวกรรม และช่างเทคนิค
6. กลุ่มงานการประปา
7. กลุ่มงานสิ่งแวดล้อม สังคม และการเกษตร
8. กลุ่มงานการศึกษา ศาสนา ศิลปวัฒนธรรมและการกีฬา

โดยมีจำนวนประชากรทั้งสิ้น 1,742 คน ใช้ตารางสำเร็จรูปคำนวณขนาดกลุ่มตัวอย่างของเครจซีและมอร์แกน (R.V.Krejcie & D.W.Morgan) ได้จำนวนกลุ่มตัวอย่างจำนวน 317 คน (ธานีบุตร ศิลป์จารุ, 2549, หน้า 51)

ขั้นตอนที่ 2 ประเมินความถูกต้อง ความเหมาะสม ความเป็นไปได้และการใช้ประโยชน์ของความต้องการพัฒนาตนเองของบุคลากรสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดตาก โดยใช้แบบสอบถามถามคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาพนักงานส่วนตำบล ตามประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2545 แก้ไขเพิ่มเติมถึง พ.ศ. 2549 ประกอบด้วย นายกองดีการ บริหารส่วนตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้อำนวยการกองและหัวหน้าส่วนราชการอื่น และหัวหน้าสำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดตากที่มีผลคะแนนเต็มในด้านการจัดทำแผนพัฒนาบุคลากร จำนวน 19 แห่ง มีผู้ให้ข้อมูลจำนวน 152 คน

## 2. ขอบเขตด้านตัวแปร

ในการวิจัยครั้งนี้ มีตัวแปรที่ศึกษาประกอบด้วย

1. ความต้องการพัฒนาตนเองของบุคลากรสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบล  
จังหวัดตาก
2. การประเมินความถูกต้อง ความเหมาะสม ความเป็นไปได้และการใช้ประโยชน์ของความต้องการพัฒนาตนเองของบุคลากรสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดตาก

## นิยามศัพท์เฉพาะ

1. ความต้องการพัฒนาตนเอง หมายถึง ความประสงค์ในการเปลี่ยนแปลง ประกอบด้วย การพัฒนาตนเองและวิธีการพัฒนาตนเอง
  - 1.1 การพัฒนาตนเองของบุคลากรสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดตาก หมายถึง
    - 1.1.1 ด้านความรู้ทั่วไปในการปฏิบัติงาน หมายถึง ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานโดยทั่วไป เช่น ระเบียบกฎหมาย นโยบายสำคัญของรัฐบาล สถานที่ โครงสร้างของงาน นโยบายต่างๆ เป็นต้น
    - 1.1.2 ด้านความรู้และทักษะเฉพาะของงานในแต่ละตำแหน่ง หมายถึง ความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงานของตำแหน่งหนึ่งตำแหน่งใดโดยเฉพาะ เช่น งานฝึกอบรม งานพิมพ์ดีด งานด้านช่าง
    - 1.1.3 ด้านการบริหาร หมายถึง รายละเอียดที่เกี่ยวกับการบริหารงานและการบริการประชาชน เช่น ในเรื่องการวางแผน การมอบหมายงาน การจูงใจ การประสานงาน เป็นต้น
    - 1.1.4 ด้านคุณสมบัติส่วนตัว หมายถึง การช่วยเสริมบุคลิกภาพที่ดี ส่งเสริมให้สามารถปฏิบัติงานร่วมกับบุคคลอื่นได้อย่างราบรื่นและมีประสิทธิภาพ เช่น มนุษย์สัมพันธ์ในการทำงาน การสื่อสารและสื่อความหมาย การส่งเสริมสุขภาพอนามัย เป็นต้น
    - 1.1.5 ด้านศีลธรรม คุณธรรมและจริยธรรม หมายถึง การพัฒนาคุณธรรมและจริยธรรมในการปฏิบัติงาน เช่น จริยธรรมในการปฏิบัติงาน การพัฒนาคุณภาพชีวิต เพื่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน การปฏิบัติงานอย่างมีความสุข
  - 1.2 วิธีการพัฒนาตนเองของบุคลากรสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดตาก หมายถึง

1.2.1 การปฐมนิเทศ หมายถึง การพยายามแนะนำพนักงานใหม่ให้รู้จักหน่วยงานและรู้จักหน้าที่ที่ต้องทำ

1.2.2 การฝึกอบรม หมายถึง กิจกรรมการเรียนรู้เพื่อที่จะปรับปรุงและเพิ่มพูนความรู้ ความเข้าใจ ทักษะ ทักษะคิดและพฤติกรรมในการปฏิบัติหน้าที่ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

1.2.3 การศึกษา หรือดูงาน หมายถึง กิจกรรมด้านการพัฒนาคนเพื่อเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการทำงาน

1.2.4 การประชุมเชิงปฏิบัติการ หรือการสัมมนา หมายถึง กิจกรรมเพื่อปฏิบัติการกิจกรรมร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยมีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน อันจะสามารถนำแนวคิดนั้น ๆ ไปใช้ให้เกิดประโยชน์ได้

1.2.5 การสอนงาน การให้คำปรึกษาหรือวิธีการอื่นที่เหมาะสม หมายถึง กิจกรรมหรือกระบวนการช่วยพัฒนาขีดความสามารถและช่วยเหลือบุคคลในการทำงาน

2. การประเมินความถูกต้อง ความเหมาะสม ความเป็นไปได้และการใช้ประโยชน์ของความต้องการพัฒนาตนเอง หมายถึง การนำความต้องการพัฒนาตนเองของบุคลากรไปใช้ในการจัดทำแผน พัฒนาบุคลากรสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดตาก

3. บุคลากร หมายถึง พนักงานส่วนตำบล ลูกจ้างประจำ พนักงานจ้างตามภารกิจและพนักงานจ้างทั่วไป

### **ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย**

ในการทำการศึกษาวิจัยครั้งนี้จะทำให้ทราบถึงความต้องการพัฒนาตนเองของบุคลากร และผลการประเมินความถูกต้อง ความเหมาะสม ความเป็นไปได้และการใช้ประโยชน์ของความต้องการพัฒนาตนเองของบุคลากรสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดตาก อันจะนำไปสู่การวางแผนในการจัดทำแผนพัฒนาบุคลากรสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดตาก ต่อไป