

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

การบริหารงานขององค์กร ประกอบด้วย คน เงิน วัสดุ อุปกรณ์ การจัดการ ตลาด เวลา และทรัพยากรอื่นๆ นั้น เป็นที่ยอมรับกันอย่างเป็นสากลว่า “คน” เป็นทรัพยากรที่ทรงคุณค่าที่สุดในการบริหารงานขององค์กร ทั้งนี้เพราะคนจะทำหน้าที่ “บริหาร” ทรัพยากรอื่นๆ จนกลายเป็นผลผลิตซึ่งอาจจะอยู่ในรูปของสินค้าหรือการบริการขึ้นอยู่กับประเภทและวัตถุประสงค์ขององค์กร ดังที่ เมกกินสัน ได้กล่าวว่า มนุษย์เป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดในการบริหารถึงแม้ว่าคุณค่าของมนุษย์จะเป็นสิ่งที่จับต้องไม่ได้ไม่สามารถใช้หลักเกณฑ์กำหนดคุณค่าเช่นเดียวกับวัตถุ หรือสินค้าทางเศรษฐกิจอื่นๆ ได้ แต่มนุษย์ก็ยังถือว่าเป็นทรัพยากรทางเศรษฐกิจและขณะเดียวกันก็มีคุณค่าและเกียรติภูมิ หากองค์กรใดที่ขาดซึ่งบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถและประสิทธิภาพในการทำงาน หรือไม่สามารถที่จะบริหารบุคลากรภายในองค์กรของตนให้ปฏิบัติตามได้แล้วการบริหารองค์กร ก็ไม่สามารถที่จะบรรลุซึ่งเป้าหมายที่วางไว้ได้ ความสำคัญในการบริหารงานบุคคลจึงเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นต่อองค์กรไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานในภาครัฐหรือเอกชนซึ่งหลักการสำคัญในการบริหารงานบุคคลขององค์กร ก็คือ ความพยายามที่จะต้องดึงดูดให้คนที่มีความรู้ความสามารถให้เข้ามาทำงานให้ได้ องค์กรใดที่สามารถสรรหา พัฒนาและธำรงไว้ซึ่งบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ และคุณสมบัติที่เหมาะสมพร้อม ๆ กับการเพิ่มพูนความรู้ความสามารถให้แก่บุคลากรขององค์กร ตลอดเวลาแล้ว องค์กรนั้นย่อมมีศักยภาพที่จะปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล ดังนั้น ไม่ว่าโลกจะเปลี่ยนแปลงจากยุคข้อมูลข่าวสารไปสู่สังคมแห่งการแข่งขันด้านองค์ความรู้มากเพียงใด ทรัพยากรที่องค์กรต้องการจะเกิดขึ้นไม่ได้ถ้าปราศจากทรัพยากรบุคคล

ในการพัฒนาองค์กรให้ประสบผลสำเร็จโดยเป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์กร ไม่ว่าภาครัฐหรือภาคเอกชนจำเป็นต้องมีบุคลากรที่มีประสิทธิภาพเป็นกลไกขับเคลื่อนสำคัญที่มุ่งไปสู่ความสำเร็จขององค์กรจึงเป็นเหตุผลหลักประการหนึ่งที่องค์กรต่างเล็งเห็นที่จะลงทุนเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับบุคลากรของตน โดยจะเห็นได้จากองค์กรหลายแห่งจัดระบบประมาณเพื่อการพัฒนาและฝึกอบรมบุคลากรที่ชัดเจนมากขึ้น สำหรับประเทศไทยหลังจากที่มีการปฏิรูประบบราชการทำให้เกิดกระบวนการกระจายอำนาจทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น เป้าหมายหลักของการพัฒนาภาครัฐจะเน้นการทำงานโดยยึดผลลัพธ์ ความคุ้มค่า

ความรับผิดชอบ มุ่งตอบสนองต่อความต้องการของสังคมและความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการเป็นสำคัญ โดยเฉพาะการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นการให้อำนาจในการปกครองตนเอง เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับผิดชอบชุมชน และมีการดำเนินการปกครองตนเองตามอุดมการณ์ประชาธิปไตยซึ่งเท่าเทียมกับการเพิ่มความสามารถและเพิ่มประสิทธิภาพของการบริหารจัดการบริการสาธารณะให้ทั่วถึงและตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นส่งผลให้บุคลากรของท้องถิ่นต้องพัฒนาตนเองอย่างสม่ำเสมอเพื่อให้มีสมรรถนะที่เหมาะสมและเพียงพอแก่การปฏิบัติงานในการให้บริการและสร้างความพึงพอใจแก่ประชาชน แต่อย่างไรก็ดีให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจะมีบุคลากรที่มีคุณภาพและคุณลักษณะอื่นๆ ที่จะทำให้องค์กรสามารถสร้างผลงานได้โดดเด่นและสามารถนำความรู้ ทักษะ ความสามารถ คุณลักษณะอื่นๆ มาใช้ประโยชน์ในการปฏิบัติงานให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ขององค์การ

องค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะเป็นหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่จัดขึ้นใหม่ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 ประกอบไปด้วยสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นนักบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบงานเกี่ยวกับการปฏิบัติตามนโยบายของแผนงานที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้กำหนดให้สอดคล้องกับกฎหมาย นโยบายของรัฐบาล และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ให้คำปรึกษา และเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการหรือคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับงานภายในหน้าที่และความรับผิดชอบปกครองบังคับบัญชาพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างในองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ๆ การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล รับผิดชอบงานประจำทั่วไปทั้งหมดปฏิบัติงานเกี่ยวกับการพิจารณาทำความเห็นสรุปรายงานเสนอแนะ ดำเนินการเกี่ยวกับการอนุญาตต่าง ๆ ที่เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล การจัดตั้ง ยุบ หรือการเปลี่ยนแปลงเขตองค์การบริหารส่วนตำบล การป้องกันและระงับอัคคีภัย การพัฒนาส่งเสริมอาชีพ งานทะเบียนงานการศึกษา งานการเลือกตั้ง งานเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ที่เกี่ยวข้องของนั้น ตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลจึงถือได้ว่าเป็นตำแหน่งที่สำคัญยิ่งต่อการพัฒนาท้องถิ่นในรูปแบบขององค์การบริหารส่วนตำบล อำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดจึงถือเป็นอำนาจหน้าที่ของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล จากการสังเกตและเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลได้พิจารณาสาเหตุของการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลล่าช้า ไม่ตรงตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์การ สาเหตุประการหนึ่งเกิดจากตัวบุคคล คือ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลขาดสมรรถนะหลักในการปฏิบัติงานด้านต่างๆ ได้แก่ ความรู้ ทักษะ ความสามารถ และคุณลักษณะอื่นๆ ที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงาน อาทิเช่น งาน

เลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลทำหน้าที่เลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลขาดความรู้เกี่ยวกับพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2547 ขาดการติดตามบทกฎหมายใหม่ที่มีการเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติม ไม่มีทักษะการบริหารคนและแผนงาน การนำเทคโนโลยีการบริหารสมัยใหม่มาปรับใช้ ไม่มีคุณลักษณะของภาวะผู้นำองค์กร ขาดความมั่นใจในตนเอง อีกทั้งมีการถ่ายโอนตำแหน่งนักบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากหน่วยงานอื่นยอมทำให้ขาดความรู้ทักษะความเชี่ยวชาญในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล จากประเด็นปัญหาดังกล่าวทำให้ผู้ศึกษามีความสนใจที่จะศึกษาถึงความรู้ ทักษะ ความสามารถ และคุณลักษณะอื่นๆ ที่มีความจำเป็นต่อการบริหารงานในการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลของ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล โดยการนำหลักของสมรรถนะมาเป็นปัจจัยการพัฒนาทรัพยากรบุคคลซึ่งเป็นการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันให้แก่องค์กรและเป็นการเพิ่มขีดความสามารถในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ เพราะสมรรถนะเป็นปัจจัยช่วยให้พัฒนาศักยภาพของบุคลากรเพื่อให้ส่งผลไปสู่การพัฒนาองค์กร (เทียน ทองแก้ว, 2546: ระบบออนไลน์) และต้องการทราบว่าในปัจจุบันปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลมีความรู้ ทักษะ ความสามารถ และคุณลักษณะอื่นๆ อยู่ในระดับใด

ในปัจจุบันกระทรวงมหาดไทยได้ประกาศจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 6,617 แห่ง (สำนักงานพัฒนาระบบ รูปแบบและโครงสร้าง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2549: ระบบออนไลน์) โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่จังหวัดน่าน มีจำนวนทั้งหมด 100 แห่ง ประกอบด้วย เทศบาลเมือง จำนวน 1 แห่ง เทศบาลตำบล จำนวน 8 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 91 แห่ง ทั้งนี้จะมุ่งเน้นศึกษาสมรรถนะหลักของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดน่าน จำนวน 91 แห่ง เพื่อเอื้อต่อการนำไปใช้ในการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งศึกษาถึงสมรรถนะที่มีในปัจจุบันของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ตลอดจนข้อเสนอแนะในการกำหนดสมรรถนะ ผลจากการศึกษาจะนำไปเป็นแนวทางในการปรับปรุงการปฏิบัติงานและพัฒนาสมรรถนะที่จำเป็นและเหมาะสมสำหรับปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น โดยนำข้อมูลเกี่ยวกับสมรรถนะไปเป็นแนวทางการพัฒนาบุคลากรเพื่อเป็นการเสริมสร้างศักยภาพในการบริหารงานสำหรับปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลในโอกาสต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อวิเคราะห์สมรรถนะหลักของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดน่าน

2. เพื่อศึกษาสมรรถนะที่มีอยู่ในปัจจุบันของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดน่าน

1.3 ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา

เป็นแนวทางในการวางแผนและพัฒนาสมรรถนะของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดน่านในรูปแบบที่เหมาะสมซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาการบริหารงานบุคคลในองค์กรให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

1.4 ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาถึงสมรรถนะหลักของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดน่าน ได้แบ่งขอบเขตการศึกษาออกเป็น 3 ขอบเขต ดังนี้

1. ขอบเขตด้านพื้นที่ จะทำการศึกษาเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดน่าน
2. ขอบเขตด้านประชากร ประชากรที่ใช้ในการศึกษา คือ นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หัวหน้าส่วนราชการ (หัวหน้าสำนักปลัด หัวหน้าส่วนการคลัง หัวหน้าส่วนโยธา หัวหน้าส่วนการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม) และพนักงานผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนทั้งสิ้น 275 คน ซึ่งเป็นวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคคลแบบ 360 องศา โดยใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบลำดับชั้น
3. ขอบเขตด้านเนื้อหา มุ่งศึกษาเฉพาะสมรรถนะหลักและสมรรถนะที่มีในปัจจุบันของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลในด้านความรู้ ทักษะ ความสามารถ และคุณลักษณะอื่นๆ ที่จำเป็นสำหรับการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล

1.5 นิยามศัพท์ทั่วไป

สมรรถนะ (Competency) หมายถึง พฤติกรรมที่บุคคลแสดงออกโดยเกี่ยวข้องกับความรู้ ทักษะ ความสามารถ และคุณลักษณะอื่น ๆ ในการทำงานให้ประสบความสำเร็จและบรรลุตามวัตถุประสงค์ขององค์กรให้มีผลงานได้ตามเกณฑ์หรือโดดเด่นกว่ามาตรฐานที่กำหนดและเป็นการจำแนกความแตกต่างระหว่างบุคคลที่มีผลการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพสูงออกจากบุคคลอื่นอย่างสมเหตุสมผล

สมรรถนะหลัก (Core Competency) หมายถึง ความรู้ ทักษะ ความสามารถ และคุณลักษณะอื่น ๆ ที่ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลจำเป็นต้องมี เพื่อใช้สำหรับการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล

ความรู้ หมายถึง เนื้อหาสาระหรือข้อมูลที่ปล้ดองค์การบริหารส่วนตำบลจำเป็นต้องทราบและเข้าใจ เพื่อนำมาประยุกต์ใช้ในการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลให้ประสบผลสำเร็จ โดยความรู้เป็นพื้นฐานของการสร้างทักษะและความสามารถ เช่น ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ฯลฯ

ทักษะ หมายถึง ความชำนาญที่ปล้ดองค์การบริหารส่วนตำบลจำเป็นต้องมีและต้องทำเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างคล่องแคล่ว ว่องไว ถูกต้อง โดยทักษะที่เกิดขึ้นได้มาจากพื้นฐานทางความรู้และฝึกฝนเป็นประจำจนเกิดความชำนาญในการใช้งาน เช่น ทักษะทางด้านคอมพิวเตอร์ ทักษะทางการถ่ายทอดความรู้ ฯลฯ

ความสามารถ หมายถึง ความสามารถเชิงปัญญาที่จำเป็นสำหรับการปฏิบัติงานซึ่งเป็นการนำความรู้ที่มีอยู่ไปประยุกต์ใช้ในการบริหารงานของปล้ดองค์การบริหารส่วนตำบล เช่น ความสามารถในการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า ความสามารถในการบริหารงบประมาณ ฯลฯ

คุณลักษณะอื่นๆ หมายถึง ลักษณะบุคลิกภาพ ค่านิยม เจตคติ ความคิดเห็นที่ปล้ดองค์การบริหารส่วนตำบลจำเป็นต้องมีซึ่งเป็นส่วนที่อยู่ลึกกลงไปในจิตใจ ต้องปลูกฝัง สร้างยากกว่าความรู้และทักษะ จะมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมการแสดงออกของบุคคลนั้นๆ เช่น ความมั่นใจในตนเอง ลักษณะเป็นผู้นำ ความซื่อสัตย์ ฯลฯ

สมรรถนะที่มีในปัจจุบัน หมายถึง ความรู้ ทักษะ ความสามารถ และคุณลักษณะอื่นๆ ที่ปล้ดองค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละคนมีอยู่ในปัจจุบัน

การประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคคลแบบ 360 องศา หมายถึง การประเมินรอบด้านโดยอาศัยผู้เกี่ยวข้องรู้เห็นการปฏิบัติงานของบุคคลในตำแหน่งเป้าหมาย โดยเป็นการประเมินความสามารถของคน ๆ หนึ่งจากผู้คนที่อยู่รอบข้าง ในที่นี้ได้แก่ นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ปล้ดองค์การบริหารส่วนตำบลประเมินตนเอง หัวหน้าส่วนราชการ พนักงานส่วนตำบลผู้ที่อยู่ได้บังคับบัญชาของปล้ดองค์การบริหารส่วนตำบล แล้วหาค่าเฉลี่ยของคะแนนประเมินออกมาเพื่อสะท้อนให้เห็นว่าระดับความสามารถที่แท้จริงในแต่ละหัวข้อนั้นอยู่ในระดับใดและตรวจสอบความรู้ ทักษะ และคุณลักษณะอื่นๆ