

บทที่ 1

บทนำ

ภูมิหลัง

พระราชบัญญัติบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 มาตรา 5 และมาตรา 13 และมาตรา 16 ระบุให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดหนึ่งคณะ มีหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์และดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ในเรื่องกำหนดคุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามที่มีความจำเป็นเฉพาะสำหรับข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการบริหารและปฏิบัติงานของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด กำกับ ดูแล ตรวจสอบ แนะนำและชี้แจง ส่งเสริมและพัฒนาความรู้แก่ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด และเพื่อให้การปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละแห่งเป็นไปโดยมีมาตรฐานที่สอดคล้องกัน จึงมีคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด อีกคณะหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่กำกับดูแล และออกมาตรฐานการบริหารงานบุคคล ให้เป็นไปในแบบเดียวกัน

การพัฒนาองค์การ คือ การตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลง เพื่อมุ่งที่จะเปลี่ยนความเชื่อเจตคติ ค่านิยม และโครงสร้าง ในอันที่จะให้องค์การปรับตัวให้เข้ากับวิทยาการใหม่ ๆ ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว และเป็นความพยายามในการเปลี่ยนแปลงอย่างมีแผนไว้ล่วงหน้าในองค์การ เป็นเรื่องเกี่ยวกับระบบทุกระบบที่ประกอบกันขึ้นเป็นองค์การ โดยอาศัยผลของความรู้จากพฤติกรรมศาสตร์เข้ามาสอดแทรกในกระบวนการต่าง ๆ ขององค์การที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลง เพื่อเพิ่มพูนประสิทธิภาพประสิทธิผล ตลอดจนความสามารถในการปรับตัวขององค์การให้เข้ากันได้กับสภาพแวดล้อมภายนอกที่เปลี่ยนแปลงรวมถึงการพัฒนาบุคลากรให้มีการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลด้านทักษะ ความชำนาญในการทำงาน ตลอดจนปรับเปลี่ยนทัศนคติของบุคลากรทุกระดับให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน การเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลบุคลากรสามารถทำได้ด้วยวิธีการฝึกอบรม ปฐมนิเทศ ส่งไปดูงานต่างประเทศ

ร่วมการสัมมนาทั้งในและนอกสถานที่ ฯลฯ เพื่อบุคลากรนั้น ๆ จะสามารถปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่และมุ่งไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมายขององค์การ และโดยเฉพาะประสิทธิภาพ มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อการบริหารงาน ที่จะทำให้ผลสำเร็จของงานเป็นไปตามความคาดหวังที่ได้กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์หรือเป้าหมาย ดังนั้นประเด็นของความมีประสิทธิภาพจึงมุ่งเน้นไปที่การพิจารณาจุดสิ้นสุดของกิจกรรมหรือการดำเนินงานว่าเป็นไปตามที่ตั้งไว้

ต่อมาคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ได้มีมติเห็นชอบให้มีการเปลี่ยนแปลงระบบจำแนกตำแหน่งข้าราชการส่วนท้องถิ่นจากระบบซึ่งเป็นระบบแห่ง ประธานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น จึงได้ลงนามในประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 4) ลงวันที่ 26 ธันวาคม 2557 ให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2558 เป็นต้นไป โดยได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 132 ตอนพิเศษ 36 ง หน้า 15 วันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2558 โดยคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานส่วนบุคคลส่วนท้องถิ่น ได้ประกาศบัญชีความรู้ ทักษะ และสมรรถนะที่จำเป็นไว้ 3 ด้าน ประกอบด้วย 1) ความรู้ที่จำเป็นในงานของข้าราชการส่วนท้องถิ่น มีจำนวน 21 ด้าน 2) ทักษะที่จำเป็นในงานของข้าราชการส่วนท้องถิ่น มีจำนวน 9 ด้าน 3) สมรรถนะที่จำเป็นในงานของข้าราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ สมรรถนะหลัก สมรรถนะประจำผู้บริหาร และสมรรถนะประจำสายงาน

ภาพลักษณ์ของข้าราชการไทย จากผลสำรวจสวนดุสิตโพล (2559) พบว่า ในสายตาประชาชนข้าราชการไทยยังมีการทุจริตคอร์รัปชัน โกงกิน รับสินบน รวมทั้งมีเส้นสาย ระบบอุปถัมภ์ ใช้อำนาจในทางที่ผิด เข้าขามเย็นขาม ทำงานซ้ำ บริการไม่ดี ซึ่งปัญหาเหล่านี้ล้วนเป็นเรื่องที่จะต้องรีบดำเนินการแก้ไข และเป็นปัญหาที่สั่งสมมาช้านาน ทำให้ภาพลักษณ์ของข้าราชการเสียหายอย่างหนักอีกด้วย ในขณะที่ข้าราชการเองก็จำเป็นต้องได้รับการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงบทบาทและศักยภาพความสามารถหรือที่เราเรียกกันว่า สมรรถนะให้สูงขึ้นเพื่อรองรับกระบวนการพัฒนาที่ก้าวหน้ามากขึ้นเป็นลำดับ และในอัตราเร่งที่มากขึ้นกว่าเดิมหากเทียบกับการบริหารงานภาครัฐในยุคก่อนหน้าเพราะฉะนั้นการพัฒนาข้าราชการให้มีประสิทธิภาพโดยใช้หลักสมรรถนะจากส่วนกลางหรือคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น มาเป็นเครื่องมือหรือตัวชี้วัดนั้น ผู้วิจัยมีความสนใจที่จะศึกษาถึงประสิทธิภาพการปฏิบัติตามสมรรถนะหลัก

และปัจจัยอื่น ๆ ของแต่ละบุคคลเกี่ยวกับสมรรถนะหลัก ซึ่งเป็นสมรรถนะที่จำเป็นในงานของข้าราชการส่วนท้องถิ่น สมรรถนะหลักประกอบด้วย การมุ่งผลสัมฤทธิ์ การยึดมั่นในความถูกต้องและจริยธรรม ความเข้าใจในองค์กรและระบบงาน การบริการเป็นเลิศ และการทำงานเป็นทีม ซึ่งล้วนเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นใหม่และอยู่ในช่วงการเปลี่ยนแปลงในรูปแบบมหภาค ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการทำงานของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีผลกระทบต่อบุคลากรขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนคร และเมื่อผู้วิจัยได้ผลการศึกษาในครั้งนี้แล้ว ยังจะสามารถนำไปปรับปรุง พัฒนาหรือใช้เป็นเครื่องมือสำหรับผู้บริหารในการพัฒนาบุคลากรและองค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนคร ได้ต่อไปในอนาคต

คำถามของการวิจัย

ผู้วิจัยได้กำหนดคำถามการวิจัยไว้ดังนี้

1. ประสิทธิภาพการปฏิบัติตามสมรรถนะหลักของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนคร อยู่ในระดับใด
2. ประสิทธิภาพการปฏิบัติตามสมรรถนะหลักของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนคร แตกต่างกันตามคุณลักษณะส่วนบุคคลหรือไม่
3. แนวทางพัฒนาประสิทธิภาพการปฏิบัติตามสมรรถนะหลักของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนครเป็นอย่างไร

ความมุ่งหมายของการวิจัย

ผู้วิจัยได้กำหนดความมุ่งหมายของการวิจัยไว้ดังนี้

1. เพื่อศึกษาระดับประสิทธิผลการปฏิบัติตามสมรรถนะหลักของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนคร
2. เพื่อเปรียบเทียบประสิทธิผลการปฏิบัติตามสมรรถนะหลักของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนครตามคุณลักษณะส่วนบุคคล
3. เพื่อแสวงหาแนวทางพัฒนาประสิทธิภาพการปฏิบัติตามสมรรถนะหลักของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนคร

สมมติฐานของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้ตั้งสมมติฐานของการวิจัยไว้ดังนี้

ประสิทธิผลการปฏิบัติตามสมรรถนะหลักของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนครแตกต่างกันตามคุณลักษณะส่วนบุคคล

ความสำคัญของการวิจัย

การวิจัยในครั้งนี้ ผลการวิจัยมีความสำคัญดังนี้

1. ทราบระดับประสิทธิผลการปฏิบัติตามสมรรถนะหลักของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนคร
2. ทราบผลการเปรียบเทียบประสิทธิผลการปฏิบัติตามสมรรถนะหลักของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนครตามคุณลักษณะส่วนบุคคล
3. ทราบแนวทางพัฒนาประสิทธิผลการปฏิบัติตามสมรรถนะหลักของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนคร

ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

1.1 ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ คือ ผู้มาใช้บริการหน่วยงานในสังกัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนคร ระหว่างวันที่ 1 มกราคม ถึง 31 ธันวาคม พ.ศ. 2559 จำนวน 3,389 คน (ข้อมูลจากทะเบียนคุมผู้มาใช้บริการ องค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนคร ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2559)

1.2 กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ คือ ผู้มาใช้บริการจากหน่วยงานในสังกัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนคร จำนวน 360 คน โดยใช้สูตรการคำนวณหาขนาดของกลุ่มตัวอย่างใช้วิธีการคำนวณจากสูตรของยามาเน่ และทำการสุ่มตัวอย่างแบบชั้นภูมิ (Stratified Random Sampling)

2. ขอบเขตตัวแปรที่ศึกษา

2.1 ตัวแปรอิสระ ได้แก่ คุณลักษณะส่วนบุคคลของผู้ตอบแบบสอบถาม ประกอบด้วย เพศอายุระดับการศึกษาอาชีพ รายได้เฉลี่ยต่อเดือน และหน่วยงานที่มาใช้บริการ/ติดต่อ

2.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ ประสิทธิภาพการปฏิบัติตามสมรรถนะหลักของข้าราชการประกอบด้วย ด้านการมุ่งผลสัมฤทธิ์ ด้านการยึดมั่นในความถูกต้องและจริยธรรม ด้านความเข้าใจในองค์กรและระบบงาน ด้านการบริการเป็นเลิศและด้านการทำงานเป็นทีม

3. ขอบเขตด้านพื้นที่ในการวิจัย

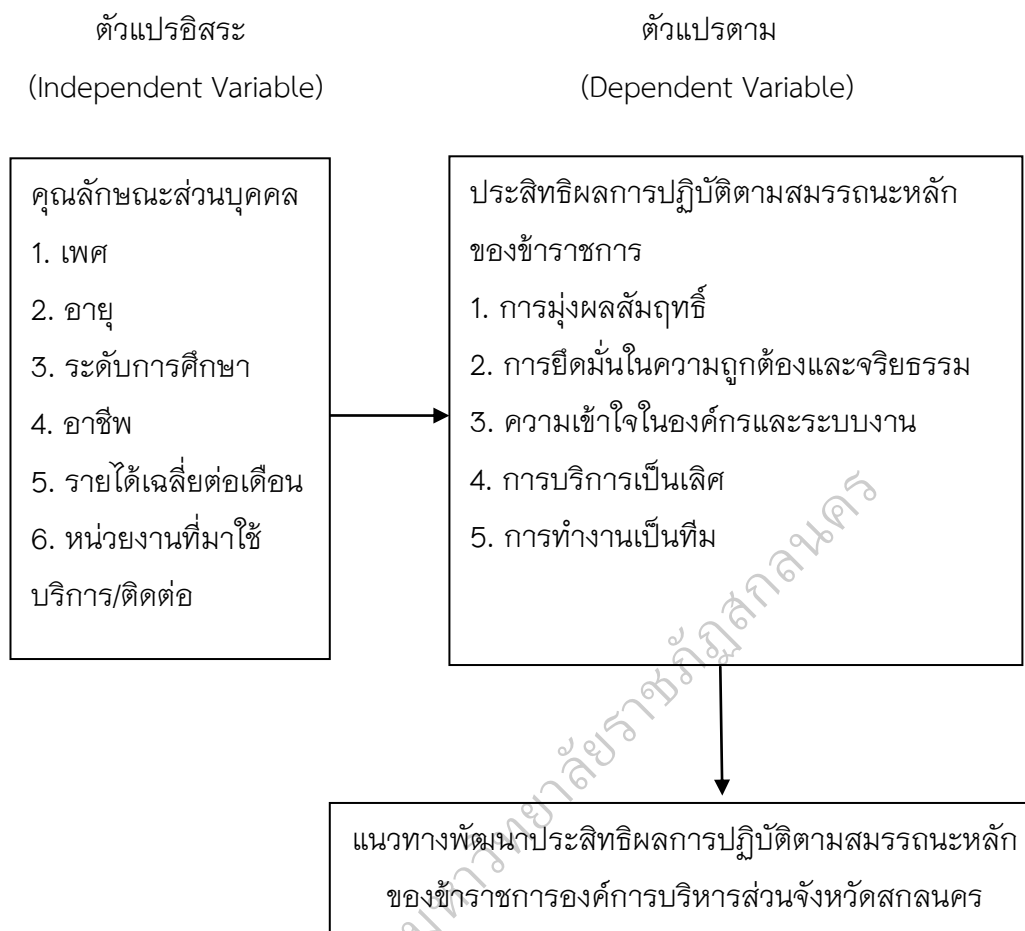
การวิจัยในครั้งนี้ผู้วิจัยทำการจัดเก็บข้อมูลเพื่อการวิจัยที่หน่วยงานในสังกัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนคร อำเภอเมือง จังหวัดสกลนคร

4. ขอบเขตด้านระยะเวลา

ระยะเวลาที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ คือ ตั้งแต่เดือนเมษายน พ.ศ. 2559 ถึงเดือนมีนาคม พ.ศ. 2560 รวมระยะเวลา 11 เดือน

กรอบแนวคิดของการวิจัย

จากการที่ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี ตลอดจนงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยได้นำ คู่มือสมรรถนะและบทเฉพาะกาล สำหรับการเลื่อนระดับ การคัดเลือก การสอบคัดเลือก และการประเมินผลการปฏิบัติราชการของข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ปิยะ คังกัน, 2559) และประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 4) ลงวันที่ 26 ธันวาคม 2557 มาใช้เพื่อกำหนดเป็นกรอบแนวคิดของการวิจัย และกำหนดเป็นวัตถุประสงค์การวิจัย ดังภาพประกอบ 1



ภาพประกอบ 1 กรอบแนวคิดของการวิจัย

นิยามศัพท์เฉพาะ

การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้นิยามศัพท์เฉพาะไว้ดังนี้

1. ประสิทธิผลการปฏิบัติตามสมรรถนะหลัก หมายถึง การที่ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนครสามารถทำตามวัตถุประสงค์ของแบบสมรรถนะหลักที่คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นได้กำหนดไว้ จำนวน 5 ด้าน คือ ด้านการมุ่งผลสัมฤทธิ์ ด้านการยึดมั่นในความถูกต้องและจริยธรรม ด้านความเข้าใจในองค์กรและระบบงาน ด้านการบริการเป็นเลิศ และด้านการทำงานเป็นทีม
2. สมรรถนะหลัก หมายถึง สมรรถนะที่ข้าราชการทุกประเภทและระดับตำแหน่งจำเป็นต้องมีเพื่อเป็นการหล่อหลอมให้เกิดพฤติกรรมและค่านิยมที่พึงประสงค์

ร่วมกัน ซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชน สังคม และประเทศชาติประกอบด้วย 5 สมรรถนะ ดังนี้

2.1 การมุ่งผลสัมฤทธิ์ หมายถึง ความตรงต่อเวลา ความตั้งใจและความมานะอดทน ขยันหมั่นเพียรปฏิบัติงานเพื่อให้ได้ผลงานตามเป้าหมายและมาตรฐาน ที่องค์กรกำหนดไว้อย่างดีที่สุด อีกทั้งหมายถึงความรวมถึงความมุ่งมั่นในการปรับปรุงพัฒนาผลงานและกระบวนการปฏิบัติงานให้มีคุณภาพและประสิทธิภาพสูงสุดอยู่เสมอ

2.2 การยึดมั่นในความถูกต้องและจริยธรรม หมายถึง การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความถูกต้องเหมาะสมทั้งตามหลักกฎหมายและคุณธรรมจริยธรรม ตลอดจนยึดมั่นในหลักการและจรรยาบรรณของวิชาชีพ ไม่เบี่ยงเบนด้วยอคติหรือผลประโยชน์ส่วนตน ยึดมั่นในคุณธรรม ปฏิบัติงานด้วยความถูกต้องโปร่งใส ซื่อสัตย์สุจริต

2.3 ความเข้าใจในองค์กรและระบบงาน หมายถึง ความเข้าใจระบบกระบวนการทำงานและเทคโนโลยีรวมทั้งสามารถนำมาใช้ในการปฏิบัติงานในหน้าที่ได้ถูกต้อง สามารถประยุกต์ใช้และเชื่อมโยงเทคโนโลยี ระบบ กระบวนการทำงานของตนและของหน่วยงานอื่น ๆ ที่ติดต่อกันอย่างถูกต้องมีประสิทธิภาพ เข้าใจข้อจำกัดของกระบวนการทำงานของตนหรือหน่วยงานอื่น ๆ ที่ติดต่อกัน เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุ สามารถแก้ไขปัญหาที่เจอเกี่ยวกับกระบวนการทำงานได้อย่างเหมาะสมทันเวลา และสามารถคาดการณ์เพื่อเตรียมการรองรับการเปลี่ยนแปลงของสิ่งต่าง ๆ ต่อระบบและกระบวนการทำงาน

2.4 การบริการเป็นเลิศ หมายถึง การให้บริการที่ดีแก่ผู้รับบริการหรือประชาชน โดยการให้บริการด้วยความยิ้มแย้มแจ่มใส เป็นมิตร สามารถตอบข้อซักถามและให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ คอยติดตามเรื่องและประสานงานภายในหน่วยงานหรือกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ช่วยแก้ปัญหาหรือหาแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว รวมถึงให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์ ตรงตามความต้องการของผู้รับบริการอย่างแท้จริง เต็มใจ ไม่บ่ายเบี่ยงหรือปัดถวาท และคอยดูแล อำนวยความสะดวกให้ผู้รับบริการได้รับความพึงพอใจเมื่อมีข้อเสนอแนะก็นำไปพัฒนาการให้บริการให้ดียิ่งขึ้น

2.5 การทำงานเป็นทีม หมายถึง การมีจิตสำนึกในความสมานฉันท์ เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ ช่วยเหลือเกื้อกูลกันยกย่องให้กำลังใจเพื่อนร่วมทีมอย่างจริงใจ ช่วยกันตัดสินใจหรือวางแผนงานร่วมกัน รับฟังความคิดเห็นของสมาชิกในทีม มีความร่วมแรงร่วม

ใจกันปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของทีม เพื่อให้ทีมงาน บรรลุเป้าหมายร่วมกัน ได้อย่างดีที่สุด

3. องค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนคร หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งในระบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่และภารกิจในการบริการสาธารณะและแก้ไขปัญหาเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐาน เศรษฐกิจ สังคม ซึ่งมีเขตพื้นที่รับผิดชอบครอบคลุมทั้งจังหวัดสกลนคร

4. ข้าราชการ หมายถึง บุคลากรที่ปฏิบัติกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนคร และได้รับเงินเดือน โดยมีอัตราเงินเดือน และตำแหน่งในงบประมาณที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนครกำหนดขึ้น

5. ผู้มาใช้บริการ หมายถึง ผู้ที่มาติดต่องานราชการหรือมาใช้บริการหน่วยงานในสังกัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนคร

6. คุณลักษณะส่วนบุคคล หมายถึง คุณลักษณะส่วนบุคคลของผู้มาใช้บริการ องค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนคร ประกอบด้วย

6.1 เพศ หมายถึง เพศของผู้ตอบแบบสอบถาม โดยแบ่งเป็น 2 กลุ่ม คือเพศชาย และเพศหญิง

6.2 อายุ หมายถึง ช่วงอายุของผู้ตอบแบบสอบถาม แบ่งเป็น 5 ช่วง คือ ต่ำกว่า 30 ปี 30-40 ปี 41-50 ปี 51-60 ปี และมากกว่า 60 ปีขึ้นไป

6.3 ระดับการศึกษา หมายถึง การศึกษาชั้นสูงสุดที่ผู้ตอบแบบสอบถามได้รับแบ่งเป็น 3 ช่วง คือ ต่ำกว่าปริญญาตรี ปริญญาตรี ปริญญาโทขึ้นไป

6.4 อาชีพ หมายถึง อาชีพประจำของผู้ตอบแบบสอบถาม แบ่งเป็น 5 กลุ่ม คือ เกษตรกรรม ค้าขายหรือธุรกิจส่วนตัว รับราชการ/รัฐวิสาหกิจ/พนักงานของรัฐ พนักงานบริษัท/รับจ้างทั่วไป

6.5 รายได้เฉลี่ยต่อเดือน หมายถึงรายได้ที่ผู้ตอบแบบสอบถามได้รับเฉลี่ยต่อเดือน แบ่งเป็น 4 ช่วง คือ ไม่เกิน 10,000 บาท 10,001-20,000 บาท 20,001-30,000 บาท มากกว่า 30,000 บาทขึ้นไป

6.6) หน่วยงานที่มาใช้บริการ/ติดต่อหมายถึง หน่วยงานในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนคร มีจำนวน 10 หน่วยงาน คือ สำนักปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด (สป.) กองกิจการสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (กทส.) กองแผนและ

งบประมาณ (กพง.) กองคลัง (กค.) กองช่าง (กช.) สำนักการศึกษาศาสนาและวัฒนธรรม (สน.กศ.) หน่วยตรวจสอบภายใน (นตภ.) กองส่งเสริมคุณภาพชีวิต (กสช.) กองพัสดุและทรัพย์สิน (กพท.) และกองการเจ้าหน้าที่ (กจ.)

7. แนวทางพัฒนาประสิทธิผลการปฏิบัติตามสมรรถนะหลักของข้าราชการ หมายถึง การหาแนวทางปรับปรุงและพัฒนาเพื่อเพิ่มประสิทธิผลการปฏิบัติตามสมรรถนะหลักของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนคร ในด้านที่ต่ำกว่าเกณฑ์ ให้มีระดับประสิทธิผลเพิ่มมากขึ้น

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร