

# บทที่ 1

## บทนำ

### ภูมิหลัง

การพัฒนาทรัพยากรบุคคลเป็นปัจจัยหนึ่งที่ต้องคัดการต่าง ๆ กำลังให้ความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะทรัพยากรบุคคลเปรียบเสมือนสินทรัพย์ที่ทรงคุณค่ามากที่สุดขององค์กร เป็นกลยุทธ์หนึ่งที่สามารถสร้างความได้เปรียบเชิงการแข่งขันขององค์กร ด้วยเหตุผลดังกล่าว องค์กรต่าง ๆ จึงพยายามที่จะแสวงหากกลยุทธ์หรือเครื่องมือต่าง ๆ มาใช้ในการบริหารทรัพยากรบุคคล เช่น การบริหารจัดการผู้มีความสามารถสูง (Talent Management) การบริหารจัดการทรัพยากรบุคคลโดยใช้ทักษะเป็นพื้นฐาน (Skill based Human Resource Management) การบริหารผลการปฏิบัติงาน (Performance Management) และการบริหารทรัพยากรบุคคลโดยใช้สมรรถนะเป็นพื้นฐาน (Competency-based Human Resource Management) เป็นต้น (สุกัญญา รัชมิธรรมโชติ. 2548 : 3)

จากเครื่องมือในการบริหารทรัพยากรบุคคลที่กล่าวมาแล้ว การบริหารทรัพยากรบุคคล โดยใช้สมรรถนะเป็นพื้นฐาน นับว่า เป็นเครื่องมือที่ผู้บริหารและนักบริหารทรัพยากรบุคคลกำลังให้ความสนใจและนิยมมากที่สุด ทั้งนี้เนื่องจากสมรรถนะ (Competency) จะเป็นเครื่องมือพื้นฐานในการบริหารทรัพยากรบุคคล ด้านอื่น ๆ ทั้งการบริหารจัดการผู้มีความสามารถสูงการบริหารผลการปฏิบัติงานการพัฒนา ความก้าวหน้าตามสายวิชาชีพ เป็นต้น การนำสมรรถนะมาประยุกต์ใช้ในการบริหารทรัพยากร บุคคลนั้น จะช่วยให้องค์กรได้บุคลากรที่สามารถปฏิบัติงาน ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และได้ผลการ ปฏิบัติงานตรงตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์กร จากสภาวะการณ์การเปลี่ยนแปลงของ โลกดังกล่าว ทำให้องค์กรต่าง ๆ ต้องหันมาทบทวนพิจารณาสมรรถนะขององค์กร เพื่อให้องค์กรสามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงที่รุนแรงจากภายนอกได้ หากองค์กรต้องการที่จะสร้างความ ได้เปรียบในเชิงการแข่งขัน (Competitive Advantage) และสร้างขีดความสามารถที่จะต้านทาน ต่อกระแสการเปลี่ยนแปลงนั้น ได้จำเป็นต้องพัฒนาสมรรถนะของบุคลากรในองค์กรเสียก่อน ซึ่งบุคลากรในองค์กรถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญในการที่จะช่วยส่งเสริมผลักดันให้สมรรถนะขององค์กรเป็นสมรรถนะที่แท้จริงและสามารถแข่งขันกับองค์กรอื่น ได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังช่วยให้

องค์กรมีความแข็งแกร่ง และสามารถยืนหยัดท่ามกลางกระแสความเปลี่ยนแปลงได้  
(เกริกเกียรติ ศรีเสริมโภค. 2546 : 12)

สมรรถนะ เป็นเครื่องมือชนิดหนึ่งที่กำลังได้รับความนิยมและทวี ความสำคัญต่อการบริหารทรัพยากรมากขึ้นเรื่อย ๆ ในวงการบริหารทรัพยากรบุคคล องค์กรชั้นนำต่าง ๆ ได้นำเอาระบบสมรรถนะมาเป็นพื้นฐานในการพัฒนาทรัพยากรบุคคล อย่างเป็นระบบ ต่อเนื่อง สามารถใช้ทรัพยากรได้อย่างถูกต้องทิศทาง และคุ้มค่ากับการลงทุน นอกจากนี้ยังเป็นการสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่บุคลากรในองค์กรอีกแนวทางหนึ่งด้วย ดังนั้น สมรรถนะจึงมีความสำคัญต่อการบริหารทรัพยากรบุคคลขององค์กร คือ 1) เป็นเครื่องมือช่วยในการแปลงวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าประสงค์ วัฒนธรรมองค์กรและยุทธศาสตร์ต่าง ๆ ขององค์กร มาสู่กระบวนการบริหารทรัพยากรบุคคล 2) เป็นเครื่องมือในการพัฒนาความสามารถของบุคลากรในองค์กรอย่างมีระบบต่อเนื่องและสอดคล้องกับวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าประสงค์ วัฒนธรรมองค์กร และยุทธศาสตร์ขององค์กร 3) เป็นมาตรฐานการแสดงผลการปฏิบัติงานที่ดีในการทำงานของบุคลากร ซึ่งสามารถนำไปใช้ในการวัดและประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากรได้อย่างชัดเจน และมีประสิทธิภาพ 4) เป็นพื้นฐานสำคัญของระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลในด้านต่าง ๆ ขององค์กร เช่น การสรรหาและคัดเลือกบุคลากร การพัฒนาบุคลากร การประเมินผล การปฏิบัติงาน การพัฒนา ความก้าวหน้าทางอาชีพ การวางแผนการสืบทอดตำแหน่ง และการจ่ายผลตอบแทน เป็นต้น (นิสดารักษ์ เวชยานนท์. 2539 : 11)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีพนักงานประจำที่เป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นเป็น ผู้ทำงานประจำวัน โดยมีปลัดเป็นหัวหน้างานบริหาร ภายในองค์กรมีการแบ่งออกเป็น หน่วยงานต่าง ๆ ได้เท่าที่จำเป็นตามภาระหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ที่รับผิดชอบอยู่ ซึ่งจำเป็นที่จะต้อง การพนักงานที่มีสมรรถนะสูงและสามารถตอบสนองงานแต่ละด้านให้มีประสิทธิผลสูงสุด โดยบุคลากรที่มีประสิทธิภาพเป็นที่ต้องการขององค์กรในทุกยุคทุกสมัย ดังนั้น การพัฒนาคน เพื่อให้กลายเป็นผู้ปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพสูงขึ้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับองค์กรเสมอ เป็นเหตุให้องค์กรทั้งหลายทุ่มเทงบประมาณเพื่อการพัฒนาบุคลากรของตนมากขึ้นทุก ขณะ ถึงกับมีการกำหนดสัดส่วนของงบประมาณเพื่อการพัฒนาบุคลากรที่ชัดเจน

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีความสนใจศึกษาในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสมรรถนะในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดหนองคาย ซึ่งเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น ที่อยู่ในส่วนของสำนักปลัด คูแลงานนโยบายและ

แผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นแนวทางในการนำเสนอแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาสมรรถนะของเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผนให้มีความเหมาะสมในลำดับต่อไป โดยในการศึกษานี้จะมุ่งพิจารณาสมรรถนะของเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน เนื่องจากเป็นกลุ่มที่มีบทบาทสำคัญต่อการเสนอแนะเพื่อประกอบการกำหนดนโยบาย จัดทำแผนหรือ โครงการให้เป็นรูปธรรม ติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามแผนและ โครงการต่าง ๆ รวมทั้งยังมีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาองค์การโดยตรง นอกจากนี้ระบบราชการในปัจจุบัน มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหาและสร้างข้าราชการยุคใหม่ที่มีความสามารถในการส่งเสริมต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคมในยุคโลกาภิวัตน์ ข้อมูลจากการศึกษาในครั้งนี้จึงน่าจะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานของทางราชการต่อไป

### วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับสมรรถนะในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดหนองคาย
2. เพื่อเปรียบเทียบสมรรถนะในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดหนองคาย จำแนกตามตำแหน่ง อายุ และประสบการณ์ในการทำงาน
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะเกี่ยวกับสมรรถนะในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดหนองคาย

### สมมติฐานการวิจัย

1. ระดับสมรรถนะในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดหนองคาย โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง
2. เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดหนองคาย ที่มีตำแหน่ง อายุ และประสบการณ์ในการทำงานแตกต่างกันมีสมรรถนะหลักแตกต่างกัน

## ขอบเขตการวิจัย

### 1. ด้านเนื้อหา

การวิจัยครั้งนี้สมรรถนะหลัก คือ คุณลักษณะร่วมของข้าราชการพลเรือนทุกตำแหน่งทั้งระบบ กำหนดขึ้นเพื่อหล่อหลอมค่านิยมและพฤติกรรมที่พึงประสงค์ร่วมกัน ประกอบด้วยสมรรถนะ 3 สมรรถนะ คือ 1) สมรรถนะด้านความรู้ 2) สมรรถนะด้านทักษะ และ 3) สมรรถนะด้านคุณลักษณะ

### 2. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

2.1 ประชากร คือ บุคลากรสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดหนองคาย จำแนกออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่

2.1.1 ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	จำนวน	68 คน
2.1.2 เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน	จำนวน	68 คน
รวม	จำนวน	136 คน

2.2 กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ บุคลากรสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดหนองคาย จำแนกออกเป็น 2 กลุ่ม จำนวน 102 คน โดยใช้สูตรการคำนวณหาขนาดกลุ่มตัวอย่างของ ยามานะ (Yamane, 1973 : 100) ได้แก่

2.2.1 ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	จำนวน	51 คน
2.2.2 เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน	จำนวน	51 คน
รวม	จำนวน	102 คน

### 3. ตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย

3.1 ตัวแปรอิสระ (Independent Variables) ได้แก่ ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม จำแนกเป็น

- 3.1.1 ตำแหน่ง
- 3.1.2 อายุ
- 3.1.3 ประสบการณ์ในการดำรงตำแหน่ง

3.2 ตัวแปรตาม (Dependent Variables) ได้แก่ สมรรถนะหลักและสมรรถนะที่มีอยู่ในปัจจุบันของเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ในด้านต่าง ๆ ดังนี้

- 3.2.1 สมรรถนะด้านความรู้
- 3.2.2 สมรรถนะด้านทักษะ
- 3.2.3 สมรรถนะด้านคุณลักษณะ

## นิยามศัพท์เฉพาะ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดหนองคาย หมายถึง องค์กรบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย เทศบาลเมืองในเขตจังหวัดหนองคาย เทศบาลตำบลในเขตจังหวัดหนองคาย องค์กรบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดหนองคาย

เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน หมายถึง ข้าราชการส่วนท้องถิ่น พนักงานส่วนท้องถิ่น สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดหนองคาย ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการวิเคราะห์นโยบายและแผน ทำหน้าที่วิเคราะห์ วิจัย ประสานแผนประมวลแผน เพื่อเสนอแนะเพื่อประกอบการกำหนดนโยบาย จัดทำแผนหรือโครงการ ติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามแผนและโครงการต่าง ๆ ซึ่งอาจเป็นนโยบาย แผนงานและโครงการทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การบริหาร หรือความมั่นคงของประเทศ ทั้งนี้ อาจเป็นนโยบายแผนงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แผนอำเภอ แผนงานจังหวัด และโครงการระดับชาติ และงานอื่นที่ได้รับมอบหมาย ประกอบด้วยปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน

สมรรถนะ หมายถึง กลุ่มพฤติกรรมในการทำงานที่เกิดมาจากการมีความรู้ ทักษะ ความสามารถและคุณลักษณะอื่น ๆ ที่จำเป็นสำหรับการทำงานให้ประสบความสำเร็จ หรือมีผลงานที่โดดเด่นกว่าคนอื่นประกอบด้วย

1. สมรรถนะด้านความรู้ หมายถึง เนื้อหาสาระหรือข้อมูลที่เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผนจำเป็นต้องทราบและเข้าใจเพื่อนำมาประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงานให้ประสบความสำเร็จ โดยความรู้เป็นพื้นฐานของการสร้างทักษะและความสามารถ เช่น ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายท้องถิ่น ความรู้เกี่ยวกับงบประมาณ ความรู้เกี่ยวกับการบริหารองค์กร ความรู้เกี่ยวกับการวางแผน ความรู้เกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ ความรู้เกี่ยวกับการบริหารโครงการ เป็นต้น

2. สมรรถนะด้านทักษะ หมายถึง ความชำนาญที่เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผนจำเป็นต้องมีและต้องทำเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้อง โดยทักษะที่เกิดขึ้นได้มาจากพื้นฐานความรู้และฝึกฝนเป็นประจำจนเกิดความชำนาญในการใช้งาน เช่น ทักษะในการวางแผนงาน ทักษะในการบริหารงบประมาณ ทักษะในการตัดสินใจ ทักษะในการคิดเชิง

วิเคราะห์ ทักษะด้านการจัดระบบงาน ทักษะด้านการติดต่อประสานงาน ทักษะด้านการทำงานร่วมกับผู้อื่น ทักษะด้านการเขียนหนังสือราชการ ทักษะด้านการพูดในที่ประชุม ทักษะในการให้คำปรึกษา คำแนะนำ เป็นต้น

3. สมรรถนะด้านคุณลักษณะ หมายถึง บุคลิกภาพ ค่านิยม เจตคติ ความคิดเห็นของ ที่จำเป็นต้องมีซึ่งเป็นส่วนที่อยู่ลึกลงไปในจิตใจต้องปลูกฝัง จะมีอิทธิพลต่อพฤติกรรม การแสดงออกของบุคคลนั้น ๆ เช่น มีความคิดเชิงบวก มีความกระตือรือร้นในการทำงาน มีความรับผิดชอบในการทำงาน มีความตั้งใจในการทำงาน มีความซื่อสัตย์ มีความน่าเชื่อถือ มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ มีทัศนคติที่ดีต่อองค์กร มีการเรียนรู้และพัฒนาตนเอง เป็นต้น

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ข้อสารสนเทศที่ได้สามารถนำไปใช้เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาสมรรถนะในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดหนองคาย ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น