

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาความต้องการในการพัฒนาตนเองของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์ ซึ่งผู้วิจัยได้ศึกษาตามเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในการวิจัยครั้งนี้ โดยขอนามกล่าวเพื่อกำหนดกรอบในการวิจัยดังนี้

1. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์
2. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับความต้องการ
3. แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาบุคลากร
4. การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัด
5. บริบทขององค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

ทรัพยากรมนุษย์ถือได้ว่าเป็นสิ่งที่มีความสำคัญยิ่ง เดิมแนวคิดการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์จะมุ่งเน้นที่การอบรมและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในองค์กร โดยในกระบวนการจะมุ่งเน้นที่การสร้างแรงจูงใจให้เกิดการเรียนรู้ (Learning and Motivation) ในส่วนของการสร้างแรงจูงใจนั้นจะเน้นที่การทำให้นักงาามีความพึงพอใจ (Employee Satisfaction Index) แต่แนวคิดการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในปัจจุบันปรับเปลี่ยนมามุ่งเน้นที่การปลุกใจให้พนักงานเกิดความรักและความผูกพันในองค์กรอยากเรียนอยากรู้และมีใจให้กับองค์กร มุ่งเน้นความสำเร็จและการบรรลุผลของงาน (Engagement) ซึ่งในหลายๆ องค์กรยังไม่สามารถทำได้

#### ความหมายของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

กระบวนการดำเนินงานที่ส่งเสริมให้บุคลากรเพิ่มความรู้ และทักษะ มีพฤติกรรมการทำงานที่เหมาะสมกับงานที่รับผิดชอบซึ่งเป็นการเพิ่มศักยภาพของบุคลากร ให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Development) ได้มีนักวิชาการหลายท่าน ได้ให้ความหมายไว้ ดังนี้

นราธิป ศรีราม (2550 : 28) ได้ให้ความหมายของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ว่า หมายถึง การกระทำทุกอย่างเพื่อที่จะเพิ่มศักยภาพและพัฒนาความรู้ ทักษะ ความสามารถ ตลอดจนปรับเปลี่ยนทัศนคติและพฤติกรรมของบุคลากรเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ

อนิวัช แก้วจันทง (2552 : 140) กล่าวว่าการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ หมายถึง การดำเนินกิจกรรมเพื่อก่อให้เกิดการเรียนรู้ในด้านต่าง ๆ เพื่อเพิ่มพูนความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ และทักษะฝีมือโดยทำให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น และเพื่อเตรียมความพร้อมของพนักงานให้สามารถปฏิบัติงานในอนาคตได้

สุจิตรา รัตนันท์ (2550 : 35) ให้ความหมายไว้ว่า การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ หมายถึง การที่นายจ้างจัดการเรียนรู้ให้แก่บุคลากรของตนในช่วงระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง เพื่อก่อให้เกิดการปรับปรุงการปฏิบัติงานและเพื่อให้เกิดความเจริญก้าวหน้าของบุคลากร

อภิเดช พลยบัว (2542 : 10) ได้ให้ความหมายของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ไว้ว่า หมายถึง กระบวนการและกิจกรรมเพื่อเพิ่มพูนความรู้ ความสามารถ ทักษะและทัศนคติของทรัพยากรบุคคลเพื่อให้มีประสิทธิภาพ ศักยภาพและขีดความสามารถในการทำงาน โดยเฉพาะสามารถปรับตัวได้ทันสอดคล้องและเหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ช่วยให้นุชย์สามารถที่จะมีคุณภาพชีวิตและคุณภาพการทำงานที่ดี สามารถปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ นำความสำเร็จและความเจริญก้าวหน้ามาสู่ครอบครัว องค์กร สังคม และประเทศชาติ

จากความหมายดังกล่าวข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ หมายถึง การดำเนินกิจกรรมเพื่อก่อให้เกิดการเรียนรู้ในด้านต่าง ๆ เพื่อเพิ่มพูนความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ ทักษะ และทัศนคติ นำไปสู่การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการทำงาน ให้มีขีดความสามารถสูงขึ้นสอดคล้องกับสภาพการทำงานขององค์กร ทั้งในปัจจุบันและอนาคต โดยมีเป้าหมายคือการเพิ่มประสิทธิภาพของบุคคล ทีมงาน และองค์กร

#### **ความสำคัญของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์**

องค์กรสมัยใหม่จะใช้กิจกรรมการเรียนรู้ การเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ การจัดการความรู้ การฝึกอบรม การพัฒนาสายอาชีพในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในองค์กร กิจกรรมต่าง ๆ ดังกล่าวล้วนเป็นกิจกรรมที่มีความสำคัญทั้งต่อองค์กรและตัวพนักงานเอง โดยอาจจำแนกให้เห็นความสำคัญดังนี้

อนิวัช แก้วจันทง (2552 : 140) ได้กล่าวถึงความสำคัญของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ไว้ดังนี้

1. ความสำคัญต่อองค์กร โดยอาจเป็นนโยบายหรือเป้าหมายขององค์กรที่ต้องการเห็นพนักงานในองค์กรมีการพัฒนาไปในแนวทางที่สามารถสร้างผลประโยชน์สูงสุดให้กับองค์กรได้ สามารถลดความเสี่ยงในการทำงานและสามารถป้องกันอุบัติเหตุที่อาจเกิดขึ้น ในขณะที่ปฏิบัติงาน นอกจากนี้ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์สามารถใช้เป็นเกณฑ์มาตรฐาน หรือดัชนีชี้วัดความสำเร็จในการ

จัดการทรัพยากรขององค์กรได้อีกทางหนึ่ง ซึ่งจะทำให้องค์กรสามารถแข่งขันกับคู่แข่งโดยสามารถเพิ่มความน่าเชื่อถือและความไว้วางใจในสายตาขององค์กรภายนอก รวมถึงในตลาดแรงงานด้วย

2. ความสำคัญต่อพนักงานเอง อาจกล่าวได้ว่าทุกคนย่อมต้องการพัฒนาตนเองไปในแนวทางที่สอดคล้องกับความต้องการขององค์กร เนื่องจากทุกคนต้องการความมั่นคง ความปลอดภัยและความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่การงาน ดังนั้นเพื่อให้ได้มาซึ่งความต้องการของตนเองก็ย่อมต้องเรียนรู้ ศึกษาหาประสบการณ์และฝึกอบรมให้มากขึ้น เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานในปัจจุบันได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นการเตรียมความพร้อมของตนเอง เพื่อก้าวสู่ตำแหน่งงานที่สูงขึ้น หรือการได้รับงานในหน้าที่และความรับผิดชอบที่มากขึ้นตามลำดับในอนาคต การจัดกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์จึงเป็นความหวังของพนักงานทุกคนในองค์กร

นันทนา ธรรมบุศย์ (2540 : 18 -19) กล่าวว่า ในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้ข้อเสนอแนะสำคัญที่จะสามารถพัฒนาให้ได้ผลดีประกอบด้วย

1. ก่อนที่จะพัฒนาบุคลากร หรือฝึกทักษะในเรื่องใดก็ตามต้องมองเห็นถึงความจำเป็นของสิ่งที่ต้องการจะพัฒนาเป็นอันดับแรก เช่น ถ้าต้องการจะพัฒนาความสามารถในการพูดก็ต้องมองเห็นว่าการพูดมีความจำเป็นต่อการประกอบอาชีพ

2. ต้องทำความเข้าใจให้ได้ว่าทักษะที่ต้องการฝึกฝนนั้นคือ ทักษะใด และต้องรู้ต่อไปด้วยว่าจะฝึกทักษะโดยวิธีการอย่างไร การฝึกทักษะจะเกิดผลเร็วยิ่งขึ้นหากผู้เรียนสามารถหาบุคคลมาเป็นแบบอย่างในการฝึกได้ เพราะการเลียนแบบจากผู้ที่มีความสามารถโดยตรง ช่วยให้เราประเมินได้ว่าจะฝึกตรงไหนและฝึกอย่างไร

3. ต้องฝึกปฏิบัติอย่างต่อเนื่องและฝึกอย่างจริงจัง ขณะเดียวกันก็ยอมรับฟังคำติชมจากผู้อื่นอย่าท้อแท้หรือเสียใจถ้าได้รับคำตำหนิ เพราะคำตำหนิจะช่วยให้เรารู้ว่าต้องปรับปรุงเพิ่มเติมตรงไหนบ้าง การฝึกในระยะแรกผู้เรียนอาจเกิดความเบื่อหน่ายเพราะรู้สึกง่วงงัว ไม่เห็นผลทันใจบางคนอาจคิดว่าเป็นการเสียเวลาหรืออาจคิดว่าตนไม่มีความสามารถที่จะทำได้สำเร็จ หากเป็นเช่นนี้อย่าเพิ่งเลิกความตั้งใจ แต่ให้ใช้ความพยายามและอดทนที่จะฝึกต่อไป เพราะการฝึกฝนทักษะหรือนิสัยบางอย่างต้องใช้เวลานานพอสมควรจึงจะเห็นผล การฝึกที่ไม่ต่อเนื่องและผู้ฝึกขาดวินัยในตนเองจะไม่มีวันประสบความสำเร็จ

คณีย์ เทียนพูน (2540 : 29) ได้กล่าวถึงการพัฒนาบุคลากรว่า เพื่อให้เกิดผลในการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมไว้ 3 วิธี คือ การศึกษาต่อ การฝึกอบรม และการพัฒนาตนเอง การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เป็นกิจกรรมที่พัฒนาบุคคล 3 ด้าน คือ ด้านการศึกษา (Education) ด้านการฝึกอบรม (Training) และด้านการพัฒนาตนเอง (Development) ซึ่งด้านการพัฒนาจะเน้นการศึกษาหาความรู้ด้วยตนเองที่ตนเองอยากจะเรียนรู้ ซึ่งวิธีการพัฒนาตนเองทั้ง 3 วิธี มีรายละเอียด ดังนี้

1. ด้านการศึกษาต่อ (Education) เป็นการเรียนรู้เกี่ยวกับเนื้อหาวิชาการต่างๆ ที่อยู่ในวงกว้าง มุ่งประสบการณ์หลายอย่างให้กับผู้เรียน เพื่อส่งเสริมให้บุคลากรได้เพิ่มพูนความรู้ ทักษะและทัศนคติในการปฏิบัติงานที่รับผิดชอบให้ดียิ่งขึ้น การศึกษาต่อเป็นการส่งเสริมให้บุคลากรมีโอกาสได้เพิ่มวุฒิสูงขึ้น โดยความมุ่งหวังประกาศนียบัตร ปริญญาบัตรหรือวุฒิการศึกษา รวมถึงการฝึกฝนภาษา การรับคำแนะนำก่อนเข้าศึกษาและอบรมการศึกษาคุณงานที่เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา นั้นด้วย

2. ด้านการฝึกอบรม (Training) เป็นการเพิ่มพูนความรู้เกี่ยวกับงาน การเพิ่มพูนฝีมือ ความชำนาญและการเพิ่มพูนทัศนคติที่ดีในการทำงานเป็นกระบวนการที่จัดตั้ง โดยมีวัตถุประสงค์ในการที่จะพัฒนาบุคคลให้มีความรู้ใหม่ ๆ มีความชำนาญในการปฏิบัติงานมีเจตคติที่ดีในการทำงานและเพื่อเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติงานให้เป็นไปในทิศทางที่ต้องการเป็นกิจกรรมที่ทำให้เกิดการเรียนรู้ในชั่วระยะเวลาหนึ่งอย่างมีระบบแบบแผน เพื่อความเป็นไปได้ของการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของบุคคลในการทำงาน

3. ด้านการพัฒนาตนเอง (Development) เป็นขบวนการเรียนรู้ด้วยตนเอง เรียนโดยอาศัยความช่วยเหลือจากแหล่งภายนอกน้อยที่สุดตนเองจะเป็นผู้ควบคุมการเรียนรู้ การเรียนรู้ด้วยตนเองเป็นการมุ่งเน้นระบบการเรียนรู้ ให้บุคคลสามารถดำรงตนอยู่ในสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพตามสภาพแวดล้อม โดยการเพิ่มพูนความรู้ ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมต่างๆ ไปตามวัตถุประสงค์ของแต่ละบุคคล เพื่อสามารถประสบความสำเร็จในชีวิต หน้าที่การงาน

ไม่ว่าจากการศึกษาหรือการฝึกอบรมก็ตาม การพัฒนาต้องการให้บุคคลผู้ปฏิบัติงานในองค์กรมีความรู้ และสามารถนำไปประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์ได้

บุคคลได้เรียนรู้ และมีทักษะในการปฏิบัติงานเพื่อวัตถุประสงค์อย่างหนึ่ง โดยมุ่งให้เรียนรู้เรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะและเปลี่ยนพฤติกรรมของตนเองให้เป็นไปตามต้องการ ทำให้คนมีความรู้ความสามารถ และทักษะในการทำงานดีขึ้น ยังจะส่งผลให้ผลงานสูงขึ้น ซึ่งย่อมจะนำผลสำเร็จมาสู่หน่วยงานด้วยเป็นส่วนรวม

ประเดิม แพทย์รังสี (2547 : 17) กล่าวถึงการพัฒนาบุคลากร คือ การพัฒนาด้านทักษะความรู้ ทักษะและบุคลิกภาพ อาจเป็นผลมาจากการขยายโครงการหรือการจัดระเบียบองค์การใหม่ ซึ่งอาจจะเกิดจากการองค์การภายนอก หรือความบังเอิญซึ่งเป็นผลมาจากการทดลองผิดลองถูก

กล่าวโดยสรุป การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ช่วยให้เกิดการพัฒนาศักยภาพที่สามารถสร้างประโยชน์สูงสุดให้กับองค์กร ซึ่งความต้องการพัฒนาตนเองโดยการศึกษาระดับปริญญาตรีและฝึกอบรมให้มากขึ้น เพื่อสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อก้าวสู่ตำแหน่งงานที่สูงขึ้น ทั้งนี้การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์จะต้องมองเห็นถึงความสำคัญเกี่ยวกับบุคคลในแต่ละตำแหน่ง ซึ่งสามารถทำได้ทั้ง การศึกษาต่อ การฝึกอบรม และการเรียนรู้ด้วยตนเอง



## องค์ประกอบของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

องค์ประกอบของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ หมายถึง กิจกรรมหรือวิธีการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ซึ่งโลกแห่งการแข่งขันในยุคปัจจุบัน ทุกคนจำเป็นต้องพัฒนาความรู้ความสามารถของตนเอง อันจะนำไปสู่สังคมแห่งความรู้ (Knowledge Society) ประกอบด้วย การเรียนรู้และองค์การแห่งการเรียนรู้ ฟลิปโป (Flippo 1971 : ไม่มีเลขหน้า; อ้างถึงใน บุญเรือง พรหมสิทธิ์. 2540 : 8) โดยมีรายละเอียด ดังนี้

### การเรียนรู้

ในปัจจุบันกระแสโลกาภิวัตน์และเทคโนโลยีต่าง ๆ เข้ามามีอิทธิพลต่อองค์การอย่างมาก ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการทำงานเพื่อตอบรับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป มีนักวิชาการหลายท่านได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับการเรียนรู้ ดังนี้

วิชัย วงษ์ใหญ่ (2542 : 9) กล่าวว่า การเรียนรู้ หมายถึง การที่ซึ่งบุคคลเรียนรู้เพิ่มพูนความสามารถอย่างต่อเนื่องเพื่อสร้างผลงานที่ปรารถนา มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงองค์การอย่างต่อเนื่องเป็นการบวนการเชิงประสบการณ์ที่มุ่งสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับความสัมพันธ์ของการกระทำและผล เป็นองค์การที่ส่งเสริมรูปแบบการคิดใหม่ที่ซึ่งบุคคลเรียนรู้อย่างต่อเนื่องที่จะเรียนรู้ร่วมกันและเสริมสร้างวัฒนธรรมของการคิดอย่างเป็นระบบเพื่อช่วยปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้เรียน ผู้ปฏิบัติในองค์การ

อรจริย์ ณ ตะกั่วทุ่ง (2546 : 5) กล่าวว่า การเรียนรู้ หมายถึง บุคลากรแต่ละคนแต่ละกลุ่มทั่วทั้งองค์กรมีอิสระในการเรียนรู้ สร้างความรู้ที่หลากหลายร่วมกันแบ่งปันความรู้ เพื่อเพิ่มพูนสมรรถนะและศักยภาพที่จะก่อให้เกิดความก้าวหน้าในการดำเนินกิจการไปสู่เป้าหมายอย่างต่อเนื่อง

อนิวัช แก้วจางง (2552 : 141-142) กล่าวว่า การเรียนรู้ หมายถึง การทำความเข้าใจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งของบุคคลและเกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม ที่ต้องแสดงออกต่อบุคคลอื่นไปในทางที่ดีอย่างถาวร และกล่าวอีกว่า การเรียนรู้ในองค์การสามารถดำเนินการได้ใน 3 ระดับ ได้แก่

1. การเรียนรู้ระดับรายบุคคล (Individual Learning) เป็นจุดเริ่มต้นของการบรรลุผลสำเร็จในการดำเนินงานขององค์การ องค์การ โดยทั่วไปจะดำเนินกิจกรรมการเรียนรู้กับแต่ละบุคคลโดยไม่เลือกปฏิบัติเพื่อให้ทุกคนสามารถปฏิบัติงานในหน้าที่และความรับผิดชอบได้ ทั้งนี้พบว่าเมื่อบุคคลเข้มาร่วมงานกับองค์การก็พร้อมที่จะเรียนรู้งานในทุกรูปแบบ การเรียนรู้จึงเป็นความต้องการของแต่ละบุคคลเพื่อการทำงานให้ดียิ่งขึ้นและเพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับการทำงานในอนาคต ทั้งนี้บุคคลสามารถทำการเรียนรู้ได้โดยการศึกษาหาความรู้ให้กับตนเอง การฝึกอบรม การหาโอกาสที่จะเรียนรู้เรียนรู้จากปัญหาที่เกิดขึ้นและการที่องค์การส่งเสริมให้เกิดการเรียนรู้ในขณะที่ปฏิบัติงาน เป็นต้น

2. การเรียนรู้ระดับกลุ่ม (Group Learning) เป็นการเรียนรู้ร่วมกันของบุคคลที่ทำงานร่วมกัน ทำงานใกล้เคียงกันหรือทำงานที่ต้องสัมพันธ์เกี่ยวข้องกัน ซึ่งสามารถทำการเรียนรู้ร่วมกันได้โดยการ แลกเปลี่ยนความรู้ แนวคิดและประสบการณ์ที่แต่ละคนมีเพื่อทำให้งานที่ได้รับมอบหมายสามารถ บรรลุผลสำเร็จได้ ในองค์การสมัยใหม่จะให้ความสำคัญกับการทำงานเป็นกลุ่มหรือเป็นทีม ดังนั้น การเรียนรู้ระดับกลุ่มจะช่วยทำให้บรรลุผลสำเร็จได้อย่างรวดเร็ว สำหรับเทคนิคการเรียนรู้ระดับกลุ่ม สามารถดำเนินการได้โดยการทำการวิจัย การปฏิบัติจากผลการเรียนรู้ในอดีตและใช้วิธีการเรียนรู้ ร่วมกัน เป็นต้น

3. การเรียนรู้ระดับองค์การ (Organization Learning) สามารถเรียนรู้ได้จากองค์การที่ ล้มเหลวหรือองค์การที่ประสบผลสำเร็จในอดีตหรือในปัจจุบันก็ได้ ทั้งนี้เพื่อนำมาใช้เป็นกรณีศึกษา สำหรับการจัดการ การเรียนรู้ระดับองค์การสามารถดำเนินการได้โดยการเปรียบเทียบกับองค์การ คู่แข่งขัน การจัดทำแฟ้มประวัติการจัดการ การสอนงานและใช้ระบบการเป็นพี่เลี้ยง เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป หน่วยงานที่ส่งเสริมการเรียนรู้ของสมาชิกทุกคนอย่างเป็นกระบวนการทั้ง ระดับบุคคล กลุ่ม และระบบขององค์การอย่างต่อเนื่อง เป็นการสร้างวัฒนธรรมของการคิดอย่างเป็น ระบบ เพื่อช่วยปรับเปลี่ยนพฤติกรรมและใช้วิธีการเรียนรู้ร่วมกัน การแลกเปลี่ยนความรู้ แนวคิด และประสบการณ์ เพื่อเพิ่มพูนสมรรถนะและศักยภาพเพื่อความก้าวหน้าและความสำเร็จของหน่วยงาน

**องค์การแห่งการเรียนรู้**

องค์การการเรียนรู้เป็นเทคนิคในการพัฒนาองค์การและการจัดการรูปแบบหนึ่ง ซึ่งได้รับการ กล่าวถึงอย่างกว้างขวางในทศวรรษนี้ และถือได้ว่าเป็นแนวคิดหรือทฤษฎีในการพัฒนารูปแบบองค์การ เพื่อนำองค์การไปสู่ความสำเร็จท่ามกลางกระแสการแข่งขันของสังคมในยุคโลกาภิวัตน์ที่มีการ เปลี่ยนแปลง อย่างรวดเร็วและต่อเนื่องของเทคโนโลยี โดยเป็นระบบเดียวกันทั่วโลก มีนักวิชาการได้ ให้ความหมายขององค์การการเรียนรู้ไว้ ดังนี้

อาร์กิริส (Argyris 1977 : 7; อ้างถึงใน วีระวัฒน์ ปันนิตามัย. 2540 : 48) ได้ให้ ความหมายขององค์การแห่งการเรียนรู้ หมายถึง การที่บุคลากรในองค์การนั้นมุ่งมั่นที่จะเพิ่มขีด ความสามารถของตน มีการสร้างสรรค์ผลงานที่ซึ่งปรารถนาสิ่งใหม่ๆ เกิดขึ้น และมีการขยายขอบเขต ของแบบแผนของการคิดเป็นที่ซึ่งสามารถสร้างแรงบันดาลใจใหม่ๆ ได้อย่างเป็นอิสระ มีการเรียนรู้ อย่างต่อเนื่องถึงวิธีการที่จะเรียนรู้ร่วมกัน

พรธิดา วิเชียรปัญญา (2547 : 15 - 16) องค์การแห่งการเรียนรู้เป็นแนวคิดในการพัฒนา องค์การและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่สำคัญ ทั้งนี้เพื่อการตอบสนองและรองรับต่อการท้าทายความ เปลี่ยนแปลงในองค์การ จึงมีความจำเป็นจะต้องจัดการกับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว การพัฒนา ทรัพยากรมนุษย์จึงเป็นแนวทางหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญต่อการยกระดับขององค์การ หลายองค์การจึง

นำมาใช้เป็นกลยุทธ์ในการแข่งขันและพัฒนาองค์กรเพื่อมุ่งสู่ความเป็นเลิศและแข่งขันได้ในระดับโลก จากฐานความเชื่อที่ว่ามนุษย์เป็นทรัพยากรที่มีค่าและเป็นพลังสำคัญในการขับเคลื่อนองค์กร มนุษย์จึงเป็นผู้นำทรัพยากรทางการจัดการมาใช้ให้เกิดผลสำเร็จ บทบาทของนักพัฒนาทรัพยากรมนุษย์จึงอยู่ที่การทำให้คนเรียนรู้ การสร้างสภาพแวดล้อมในการเรียนรู้ รวมถึงมีการพัฒนาบุคลากรให้เกิดการเรียนรู้เพื่อให้สามารถปฏิบัติงาน ได้ตามเป้าหมายขององค์กร

อนิวัช แก้วจางง (2552 : 144 - 145) องค์กรแห่งการเรียนรู้ คือ องค์กรที่สามารถดำเนินการเพื่อให้บุคคลในองค์กรได้เพิ่มขีดความสามารถของตนเอง โดยเชื่อมโยงขีดความสามารถนั้นส่งผ่านไปยังบุคคลอื่นในองค์กรได้ ก่อให้เกิดผลลัพธ์คือการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของบุคคล และการดำเนินงานขององค์กร ทำให้องค์กรบรรลุในสิ่งที่ต้องการและสามารถดำรงอยู่ได้ สำหรับองค์กรที่ต้องการไปสู่การเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ได้นั้นจะต้องดำเนินการในวินัย 5 ประการ ดังนี้

1. การเป็นผู้ที่มีใจจดจ่อในการเรียนรู้ (Personal Mastery) ซึ่งเป็นพื้นฐานการเรียนรู้ของบุคคลและใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาตนเอง องค์กรจะต้องดำเนินการเพื่อให้บุคคลในองค์กรเป็นผู้ที่มีใจจดจ่อที่จะเรียนรู้ตลอดเวลาและต่อเนื่อง ในเรื่องนี้สามารถดำเนินการได้โดยอาจแนะนำให้มีการกำหนดวิสัยทัศน์ส่วนบุคคล (Personal Vision) ให้ชัดเจนเพื่อให้มองเห็นภาพแห่งความเป็นจริงและความเป็นไปได้ในอนาคตของแต่ละคน วิสัยทัศน์จะช่วยให้เกิดแรงกระตุ้นบุคคลให้ต่อเนื่องจนสามารถพัฒนาตนเองไปสู่การเป็นผู้ที่มีความสามารถเป็นเลิศ (Talent) ในองค์กร

2. การเป็นผู้ที่รู้จักพัฒนากรอบความคิดในใจ (Mental Model) เป็นการสร้างภาพความเชื่อหรือสมมติฐานที่เป็นภาพภายในใจของบุคคล องค์กรจึงต้องสร้างภาพความคิดและความเชื่อที่ถูกต้องให้เป็นภาพสวยงามในจิตใจของพนักงานในองค์กร นอกจากนี้พนักงานที่รู้จักสร้างภาพและพัฒนาภาพในใจให้ออกมาเป็นกรอบความคิดจะช่วยให้เกิดความเข้าใจเรื่องต่างๆ ได้ดีและจะช่วยให้เป็นบุคคลที่มีเหตุผลและแสดงออกซึ่งพฤติกรรมที่ถูกต้องในการทำงานร่วมกับบุคคลอื่นในองค์กร

3. การมีวิสัยทัศน์ร่วม (Shared Vision) คือ การมีจุดหมายร่วมกันหรือแนวทางที่จะนำไปสู่การบรรลุจุดหมายร่วมกัน โดยทั่วไปจะถูกกำหนดในรูปวิสัยทัศน์ ดังนั้น การได้มาซึ่งวิสัยทัศน์ร่วมจะต้องไม่เกิดขึ้นจากฝ่ายนายจ้างหรือฝ่ายบริหารเพียงฝ่ายเดียว แต่ควรมาจากการเสนอร่วมกันของทั้งฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง เพื่อสร้างจิตสำนึกในการสร้างพันธะความผูกพันต่อกัน (Commitment)

4. การเรียนรู้ของทีม (Team Learning) เป็นการทำงานร่วมกันเพื่อนำไปสู่ผลสำเร็จขององค์กร องค์กรสมัยใหม่โดยทั่วไปจะกระตุ้นให้เกิดการเรียนรู้ของทีม โดยต้องดำเนินการ

อย่างต่อเนื่องและอาจไม่มีวันสิ้นสุด ทั้งนี้ การเรียนรู้ของทีมจะเกิดขึ้นได้ต้องอยู่บนพื้นฐานของการเป็นผู้ที่มีใจจดจ่อในการเรียนรู้และวิสัยทัศน์ร่วม

5. การคิดได้อย่างเป็นระบบ (System Thinking) โดยสามารถเชื่อมโยงสิ่งต่างๆ เข้าด้วยกัน โดยเข้าใจว่าเหตุที่เกิดขึ้นเป็นผลมาจากสิ่งใด การมองภาพกว้าง ๆ อย่างมีเหตุผล และมีการคิดแบบองค์รวม (Holistic) นั่นคือการบูรณาการวิธีการทั้ง 4 ประการข้างต้นเข้าด้วยกันย่อมทำให้เกิดความเข้าใจในสิ่งต่างๆ ได้ดีกว่า

องค์การแห่งการเรียนรู้นอกจากจะต้องสร้างวินัยทั้ง 5 ประการให้เกิดขึ้นแล้วยังต้องอาศัยผู้นำที่มีมุมมอง มีวิสัยทัศน์กว้างไกลและมีอำนาจในการตัดสินใจในเรื่องสำคัญๆ ได้ โดยเฉพาะประสบการณ์ในอดีตที่ผ่านความล้มเหลว และการประสบความสำเร็จอาจต้องนำมาบอกกล่าวและแบ่งปันความรู้ ความเข้าใจและการตัดสินใจร่วมกัน ดังนั้น เพื่อการไปสู่การเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้ ผู้บริหารจึงต้องกล้าที่จะแสดงบทบาทด้านนโยบาย กำหนดกลยุทธ์ขององค์กร และเป็นผู้นำในการสนับสนุนให้เกิดการเรียนรู้และการเปลี่ยนแปลงที่ดี ภายในองค์กร

#### แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ นับวันจะมีความจำเป็นขึ้นเรื่อย ๆ เนื่องจากมีแนวโน้มหลายประการที่เป็นเครื่องบ่งถึงความจำเป็นในการพัฒนา เพื่อให้สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยสภาพแวดล้อมที่มีการแข่งขันในการดำเนินธุรกิจ ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงในด้านเทคโนโลยี แนวคิดของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Concept of Human Resource) ได้มีนักวิชาการได้ให้แนวคิดดังนี้

ชาลซ์ อัจฉินสมาจารย์ (2540 : 10) ได้กล่าวถึงการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ว่า เป็นกรรมวิธีต่างๆ ที่มุ่งเพิ่มพูนความรู้ ความชำนาญ ทักษะและความเข้าใจของผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง เพื่อสามารถปฏิบัติหน้าที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบให้ดียิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังมุ่งที่จะพัฒนาทัศนคติของผู้ปฏิบัติงานไปในทิศทางที่ถูกต้อง

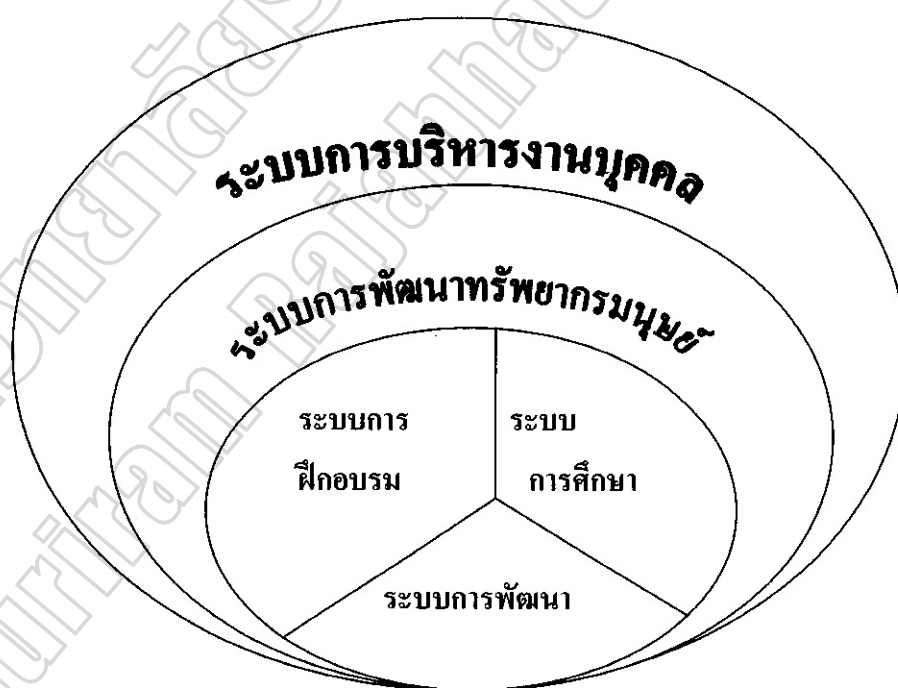
แนดเลอร์ (Nadler, 1998 : 4-5 ; อ้างถึงใน เคนดวง คำตรง, 2544 : 20) อธิบายว่า การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เป็นเรื่องของการนำกิจกรรมการพัฒนามาใช้กับทรัพยากรมนุษย์ในองค์กร เพื่อให้เกิดผลในการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม และได้แบ่งกิจกรรมการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ออกเป็น 3 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ

1. การฝึกอบรม (Training) มีจุดเน้นอยู่ที่งานของพนักงานในขณะนั้นที่ต้องการเรียนรู้ และมีประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการยกระดับความสามารถในการทำงานเพื่อมุ่งให้สามารถทำงานในตำแหน่งนั้น ๆ ได้ หรือทำงานที่ต้องใช้ความรู้ความสามารถที่มีความยากมากขึ้น โดยเมื่อผ่านการ

ฝึกอบรมไปแล้ว จะสามารถนำความรู้ไปใช้ได้ทันที หรือมีพฤติกรรมการทำงานที่เปลี่ยนแปลงไปตามความต้องการขององค์กร

2. การศึกษา (Education) แนคเลอร์ อธิบายว่าจุดเน้นของการศึกษาก็เพื่อเตรียมพนักงานให้มีความพร้อมที่จะทำงานเฉพาะกิจ หรือกลุ่มงานบางอย่างตามความต้องการขององค์กรในอนาคต แต่จะแตกต่างจากการฝึกอบรม เนื่องจากเป็นการเตรียมเรื่องงานในอนาคตที่แตกต่างไปจากงานในปัจจุบัน การศึกษาที่องค์กรใช้เสมอๆ ก็เพื่อเตรียมพนักงานเพื่อการเลื่อนตำแหน่งงานหรือทำงานในหน้าที่ใหม่ การศึกษามักจะดำเนินการโดยใช้ระยะเวลาที่ยาวนาน ซึ่งจะต้องมีการกำหนดเป็นแผนพัฒนาพนักงานที่ชัดเจนรองรับ เพื่อไม่ให้เกิดการสูญเปล่าเนื่องจากการลงทุนอย่างหนึ่งขององค์กรในการเตรียมพนักงานของตนให้พร้อมที่จะปฏิบัติงานให้กับองค์กรในอนาคต

3. การพัฒนา (Development) จุดเน้นของการพัฒนาอยู่ที่มุ่งให้เกิดการเปลี่ยนแปลงตามความต้องการขององค์กรที่ต้องการเติบโต มีการเปลี่ยนแปลงไม่หยุดนิ่ง การพัฒนามีความเกี่ยวข้องกับการจัดโปรแกรมเพื่อให้เกิดการเรียนรู้ และประสบการณ์แก่บุคลากรขององค์กรเพื่อให้พนักงานเหล่านั้นมีความพร้อมที่จะปรับปรุงเปลี่ยนแปลงตามความต้องการขององค์กร



ภาพประกอบ 2.1 ระบบการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

ที่มา : แนคเลอร์ (Nadler. 1998 : 4-5 ; อ้างถึงใน เด่นดวง คำตรง. 2544 : 21)

วิเชียร วิทโยดม (2550 : 122) กล่าวว่า การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์มีอยู่ 2 แนวคิดหลักที่แตกต่างกัน ดังต่อไปนี้

1. แนวคิดแบบดั้งเดิม เป็นแนวคิดที่มีความเชื่อว่าการสรรหาและการคัดเลือกเป็นปัจจัยต่อความสำเร็จขององค์การเป็นเหตุผลที่สนับสนุนความเชื่ออยู่ 2 แบบ คือ

1.1 เป็นแนวความคิดที่มีความเชื่อว่าการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เป็นสิ่งที่ไม่จำเป็นสำหรับองค์การ และไม่ใช้หน้าที่ที่องค์การจะต้องจัดให้มีการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์แต่อย่างใด แต่คิดว่าองค์การมีหน้าที่เฉพาะเพียงแต่การบังคับบัญชาควบคุมให้พนักงานแต่ละคนปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งหรือตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย หากบุคคลใดต้องการเพิ่มพูนความรู้ก็ต้องดิ้นรนขวนขวายด้วยตัวเอง

1.2 เป็นแนวความคิดที่มีความเชื่อว่าการคัดเลือกสามารถได้บุคคลากรที่มีความรู้ความสามารถเสียตั้งแต่แรกเข้ามาอยู่ในองค์การ บุคคลนั้นย่อมจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ทุกอย่างตลอดไปไม่จำเป็นต้องเข้ารับการพัฒนาฝึกอบรมใด ๆ ทั้งสิ้น

2. แนวคิดแบบสมัยใหม่ เป็นแนวคิดที่มีความเชื่อว่าการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เป็นหน้าที่ที่สำคัญและจำเป็นที่องค์การต้องกระทำอย่างสม่ำเสมอ มีเหตุผลที่สนับสนุนความเชื่ออยู่ 2 แบบ คือ

2.1 เป็นแนวความคิดที่มีความเชื่อว่าการสรรหาและการคัดเลือกบุคคลที่ดีและมีความสามารถแต่ก็มีได้เป็นหลักประกันได้ว่า บุคคลนั้นจะสามารถปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายได้ในทันทีและตลอดไป

2.2 เนื่องจากมีการคิดค้นและนำเอาวิทยาการบริหารสมัยใหม่ มาใช้ในการบริหารงานด้านต่าง ๆ จึงจำเป็นที่บุคคลจะปรับปรุงตนเองให้เป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถ ความคิดที่ทันสมัยก้าวทันโลกอยู่เสมอ

กล่าวโดยสรุป การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์หรือการพัฒนาทรัพยากรบุคคลคือ กระบวนการที่จะเสริมสร้างหรือป้องกันแก้ไขให้กับบุคคลทั้งในด้านความรู้ ความสามารถ ทักษะ ทัศนคติหรือเจตคติเพื่อให้บุคคลมีความรู้ ความสามารถและปรับพฤติกรรมให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นตลอดเวลาเพื่อให้สามารถดำรงชีพอยู่ในสังคมได้อย่างเหมาะสม

#### **ทฤษฎีเกี่ยวกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์**

การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เป็นกระบวนการศึกษาต่อเนื่องที่มนุษย์จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา สังคม เศรษฐกิจและการเมืองการเปลี่ยนแปลงไปก็ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงทรัพยากรมนุษย์ ในระยะเริ่มต้นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์มุ่งเน้นการฝึกอบรมเป็นสำคัญ จึงมีการกล่าวถึงทฤษฎีในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ดังนี้

เสนห์ จุ้ยโต (2544 : 17) ได้กล่าวถึงทฤษฎีการพัฒนาตามองค์ประกอบของระบบ ดังนี้  
ทฤษฎีการพัฒนาตามองค์ประกอบของระบบ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ต้องดำเนินไปตาม  
องค์ประกอบหลักของระบบ คือ ปัจจัยนำเข้า กระบวนการ ผลลัพธ์ และผลย้อนกลับ

ปัจจัยนำเข้าในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ได้แก่ ทรัพยากรมนุษย์ (ประชากรแรงงานที่ยัง  
ด้อยคุณภาพหรือยังมีคุณภาพไม่ตรงตามที่ต้องการ) ทรัพยากรการเงิน (เงินทุน งบประมาณที่จำเป็น  
สำหรับจัดการศึกษา ฝึกอบรม หรือวิธีการพัฒนาความรู้ความสามารถของคนในรูปแบบต่างๆ) และ  
ทรัพยากรด้านวิทยาการ (เทคนิค วิธีการ นักพัฒนาหรือวิทยาการ)

กระบวนการในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ได้แก่ การฝึกอบรม การศึกษา และการพัฒนา  
ตนเอง

ผลลัพธ์ในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ได้แก่ ทรัพยากรมนุษย์ที่คุณภาพสูงขึ้น คุณลักษณะ  
ทรัพยากรมนุษย์ที่พึงประสงค์

ผลย้อนกลับในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ได้แก่ การประเมินทรัพยากรมนุษย์จากการได้  
ปฏิบัติตามกระบวนการในการพัฒนาทฤษฎีการพัฒนาตามองค์ประกอบของระบบ

จำเนียร จวงตระกูล (2547 : 145 – 146) ได้กล่าวถึงทฤษฎีในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ว่า

1. ทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ในด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์มี  
ความสำคัญมาก เพราะผลลัพธ์ขององค์กรนั้นมีผลลัพธ์ทางเศรษฐกิจอยู่ด้วยจึงจำเป็นต้องรวมเอาการ  
วิเคราะห์ การปฏิบัติและการวัดผลลัพธ์ทางเศรษฐศาสตร์โดยตรงเข้าไปรวมอยู่ในงานการพัฒนา  
ทรัพยากรมนุษย์ เพราะว่าองค์กรจะต้องหารายได้เพิ่มขึ้นให้มากกว่าค่าใช้จ่ายเพื่อให้สามารถอยู่รอด  
และคงอยู่ได้ นอกเสียจากค่าใช้จ่ายในด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์จะมีส่วนช่วยให้เกิดกำไรและช่วย  
ให้องค์กรอยู่รอดได้เท่านั้น ค่าใช้จ่ายดังกล่าวนี้จึงจะสามารถคงอยู่ได้โดยไม่ถูกทอดหรือถูกตัดไป  
ทฤษฎีทางด้านเศรษฐศาสตร์มี 3 ทฤษฎี คือ

1.1 ทฤษฎีการขาดแคลนทรัพยากร ทฤษฎีการขาดแคลนทรัพยากรทำให้เราทราบว่า  
ขอบเขตจำกัดสำหรับทุกสิ่งทุกอย่าง ข้อจำกัดในด้านการเงิน วัตถุดิบ เวลา และอื่นๆ ทำให้เราต้อง  
เลือกว่าจะใช้ทรัพยากรอย่างไรเพื่อให้ได้ผลตอบแทนที่สูงที่สุด ผู้ตัดสินใจจะต้องเลือกระหว่างแนวทาง  
ต่างๆ ตามคาดการณ์ผลตอบแทนการลงทุนที่ได้ประมาณการเอาไว้ ทฤษฎีนี้มีความง่ายและมีพลังสูง  
มากที่บีบบังคับให้ผู้ตัดสินใจแยกแยะความคิดริเริ่มต่างๆ ที่มีคุณค่าและมีผลดีมากที่สุดออกจากสิ่งที่จะ  
กระทำถ้าหากว่ามีทรัพยากรอย่างเพียงพอ

1.2 ทฤษฎีทรัพยากรที่ยั่งยืน ทฤษฎีทรัพยากรที่ยั่งยืนนี้มีความคล้ายคลึงกับทฤษฎี  
ความขาดแคลนของทรัพยากรเกือบทั้งหมด ยกเว้นมีประเด็นสำคัญเพียงอย่างเดียวคือ ความหวังโยใน  
ระยะยาวเทียบกับระยะสั้น ทูโรว์ ได้อธิบายให้เราทราบว่าในอนาคตความได้เปรียบที่ยั่งยืนจะขึ้นอยู่กับ



เทคโนโลยีสมัยใหม่ทางด้านกระบวนการมากกว่าเทคโนโลยีใหม่ทางด้านผลิตภัณฑ์ อุตสาหกรรมใหม่ ในอนาคตขึ้นอยู่กับพลังสมอง ความได้เปรียบในการแข่งขันที่มนุษย์สร้างขึ้นจะแทนที่ความได้เปรียบ ในการแข่งขันที่เป็นธรรมชาติ การลงทุนในทรัพยากรธรรมชาติหรือประวัติศาสตร์ การลงทุน

1.3 ทฤษฎีทุนมนุษย์ ทฤษฎีทุนมนุษย์ถือว่าเป็นสาขาหนึ่งของเศรษฐศาสตร์ที่ นำมาใช้มากที่สุดในงานการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ พิจารณาว่าแรงงานเป็นสินค้านิดหนึ่งที่สามารถ ซื้อหาและขายได้ และเนื่องจากความเห็นที่เป็นลบต่อคำอธิบายว่าแรงงานเป็นทุน จึงทำให้ยังมีความ คลางแคลงใจเกี่ยวกับทฤษฎีทุนมนุษย์อยู่เช่นกันในปัจจุบัน อย่างไรก็ตามทฤษฎีทุนมนุษย์มีความหมาย เหมือนความหมายของคำว่าแรงงานที่ผูกติดอยู่กับความหมายดั้งเดิม กล่าวคือ ทุนมนุษย์ หมายถึง ความรู้ ความเชี่ยวชาญ และทักษะที่คนๆ หนึ่งสั่งสมมาโดยผ่านการศึกษาและฝึกอบรม

ทฤษฎีการพัฒนาทรัพยากรด้วยการศึกษา การศึกษาเล่าเรียนเป็นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ด้วยการศึกษาระบบโรงเรียน การศึกษานอกระบบโรงเรียน และการศึกษาตามอัธยาศัย เป็นรูปแบบ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่มุ่งให้การพัฒนาเป็นไปอย่างมีระเบียบ ระบบ ใด้เนื้อหาสาระและ ประสบการณ์ที่ตรงตามความต้องการ มีปริมาณและคุณภาพสูงและพัฒนาได้ในระยะที่กำหนด

กล่าวโดยสรุป ทฤษฎีเกี่ยวกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ จะช่วยสร้างความเท่าเทียมกัน ของโอกาสในการทำงาน เป็นผลมาจากการปรับเปลี่ยนสภาพที่ทำให้บุคคลมีโอกาและความ เสมอภาคในความก้าวหน้าทางการทำงานตามระบบคุณภาพ เมื่อมนุษย์ได้รับการพัฒนาแล้วก็จะมี ทักษะดี ค่านิยม และความต้องการที่เปลี่ยนแปลงการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์จึงเน้นที่การกระตุ้นให้ มนุษย์เกิดความต้องการในโครงการใหม่ นำไปสู่การแสวงหาความรู้ นำไปสู่การปรับเปลี่ยน สถานภาพของบุคคลในองค์กรและสังคม เสริมสร้างโอกาสความเท่าเทียมกันในการทำงาน

### แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับความต้องการ

มนุษย์มีความต้องการมากมายหลายสิ่งอย่าง ตั้งแต่อาหาร อากาศหายใจ ยารักษาโรค เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย ความปลอดภัย การยอมรับ การขอย่อง เกียรติยศชื่อเสียงและอื่นๆ ใดๆ ใ้ก็ ตาม มนุษย์มีความต้องการไม่สิ้นสุดและไม่เคยเพียงพอ

#### ความหมายความต้องการ

ความต้องการ เป็นปัจจัยที่สำคัญมากอย่างหนึ่งของความแตกต่างระหว่างบุคคล ความต้องการพื้นฐานของมนุษย์ เป็นสัญชาตญาณที่ติดตัวมนุษย์มาแต่กำเนิด เริ่มจากต่ำสุดไปสูงสุด โดยที่มนุษย์จำเป็นต้องได้รับการตอบสนองความต้องการขั้นต่ำสุดจนเป็นที่พอใจก่อน ที่ความต้องการ ขั้นสูงความต้องการของมนุษย์แต่ละคนจะแตกต่างกันไป และพฤติกรรมหนึ่งก็สามารถตอบสนองความ ต้องการหลายๆ อย่างได้ในเวลาเดียวกัน ซึ่งนักวิชาการได้ให้ความหมายของความต้องการไว้ดังนี้



ฉันทนา จันทรบรรจง (2545 : 436) กล่าวว่าความต้องการ หมายถึง แรงขับหรือแรงผลักดันต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในร่างกายหรือจิตใจเนื่องจากความจำเป็นที่จะต้องทำให้เกิดความสมดุลทางกายภาพหรือทางจิต

วิจิตร อาวะกุล (2551 : ออนไลน์) กล่าวว่าความต้องการของมนุษย์ หมายถึง ภาวะที่บุคคลยังขาดหรือยังไม่ได้สิ่งใดสิ่งหนึ่ง และมีความต้องการที่จะมีหรือให้ได้มาซึ่งสิ่งเหล่านั้น ความต้องการนี้หากยังไม่ได้รับให้เป็นที่น่าพอใจตามสมควรแล้ว จะเป็นอุปสรรคต่อการเรียนรู้ การพัฒนาต่างๆ เป็นอย่างยิ่ง

วิรัช คงคะจันทร์ (2551 : ออนไลน์) กล่าวว่าความต้องการ หมายถึง สภาวะที่บุคคลขาดสิ่งใดสิ่งหนึ่งและมุ่งให้ได้มาซึ่งสิ่งนั้น สภาวะที่บุคคลขาดสิ่งใดสิ่งหนึ่งก็คือ ช่องว่างอันเกิดจากสิ่งที่มีอยู่อยู่กับสิ่งที่บุคคลปรารถนา

จากความหมายดังกล่าวข้างต้นสรุปได้ว่า ความต้องการเป็นพื้นฐานของมนุษย์ที่เกิดขึ้นในจิตใจ มีความต้องการที่จะมีหรือให้ได้มาซึ่งสิ่งหนึ่งสิ่งใด ซึ่งความต้องการของมนุษย์จะแตกต่างกันไป และแสดงพฤติกรรมตอบสนองความต้องการได้หลายอย่างในเวลาเดียวกัน และหากมีความต้องการที่จะมีหรือได้แล้วถ้ายังไม่ได้การตอบสนองที่เป็นที่น่าพอใจตามสมควร ก็จะเป็นอุปสรรคต่อการเรียนรู้และพัฒนา

### ประเภทของความต้องการ

ความต้องการของบุคคลเกิดจากการขาดสิ่งใดสิ่งหนึ่งซึ่งเป็นการขาดความสมดุลทั้งทางร่างกายและจิตใจ โดยมีสิ่งเร้าเป็นตัวกระตุ้นให้เกิดแรงขับขึ้นมา บุคคลมีความต้องการในหลายสิ่งและมีความต้องการหลายระดับ

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช (2546 : 590 – 593) ได้ประมวลความต้องการของมนุษย์ไว้ดังนี้

1. ความต้องการของมนุษย์ตามแนวความคิดของ เดวิส (Davis) นักพฤติกรรมศาสตร์ของอเมริกัน ได้ประมวลความต้องการขั้นพื้นฐานตามแนวคิดนักจิตวิทยาไว้ 3 ประการ คือ ความต้องการอาหารและอากาศหายใจ ความต้องการทางเพศ ความต้องการทางสังคม ความต้องการดังกล่าวคล้ายกับหลักทางพุทธศาสนา คือ ความอยาก หรือที่เรียกว่ากิเลสของมนุษย์ ดังนี้ กามตัณหา คือ ความอยากทางเพศ ภวตัณหา คือ ความอยากมีอยากเป็นวิภวตัณหา คือ ความไม่อยากมีไม่อยากเป็น

2. ความต้องการของมนุษย์ตามแนวความคิดของซิก ฟรอยด์ (Freud) คือ มนุษย์กระทำในสิ่งต่างๆ เพราะการกระตุ้นเดือนทางกามารมณ์ ความปรารถนาที่จะเป็นคนใหญ่โต แนวความคิดของซิกมันด์ ฟรอยด์ ในข้อหนึ่งตรงกับพระพุทธศาสนา คือ กามตัณหาและอีกข้อหนึ่งตรงกับของ

จอร์น คิวอี้ นักจิตวิทยาทางการศึกษาของอเมริกัน คือ สิ่งกระตุ้นเตือนอย่างรุนแรงที่สุดแห่งธรรมชาติของมนุษย์ คือ ความปรารถนาที่จะเป็นคนสำคัญ

3. ความต้องการของมนุษย์ตามแนวคิดของแมคเคลแลนด (McKelland) ได้แบ่งลำดับความต้องการของมนุษย์ ดังนี้

- 3.1 ความมั่นคงในการทำงาน
- 3.2 การยอมรับนับถือ
- 3.3 ความต้องการความก้าวหน้า
- 3.4 ความต้องการความรู้และประสบการณ์ใหม่
- 3.5 การมีเสรีภาพ
- 3.6 การยอมรับการเป็นส่วนหนึ่งหรือส่วนร่วมในงาน

4. ลำดับความต้องการของมนุษย์ตามแนวคิดของมาสโลว์ (Maslow) ได้จัด ลำดับความต้องการของมนุษย์ไว้ 5 ประการ ดังนี้

4.1 ความต้องการขั้นพื้นฐานทางกายภาพ (Basic Psychological Needs) เป็นความต้องการในขั้นพื้นฐานเพื่อการอยู่รอดและจำเป็นในการดำรงชีวิตที่ขาดเสียมิได้ ความต้องการดังกล่าว ได้แก่ น้ำดื่ม อากาศ ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค การพักผ่อนและความต้องการทางเพศ ซึ่งเป็นความจำเป็นที่มนุษย์จะต้องทำงานดิ้นรนเพื่อสนองความต้องการในระดับนี้ แต่เมื่อความต้องการขั้นพื้นฐานทางกายภาพได้ถูกสนองตอบไปแล้ว ณ จุดหนึ่งมนุษย์ก็จะมี ความปรารถนาที่จะสนองความต้องการในสิ่งอื่นต่อไป โดยเข้าหลักที่ว่า มนุษย์มีความต้องการที่ไม่มีที่สิ้นสุด

4.2 ความต้องการความปลอดภัยและความมั่นคง (Safety Security) เป็นความต้องการที่มีความสัมพันธ์กับความต้องการพื้นฐานทางกายภาพ คือ เมื่อมนุษย์เราได้รับการตอบสนองทางกายภาพแล้ว ขั้นต่อไปมนุษย์มีความต้องการความปลอดภัยทั้งทางด้านร่างกายและจิตใจ มนุษย์จะคิดถึง วันรุ่งขึ้นและวันถัดๆ ไป ในการตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานให้มีอยู่เสมอโดยปราศจากความเจ็บปวดทรมานหรือความกังวลใด ๆ ซึ่งเป็นความต้องการหลักประกันความปลอดภัยและความมั่นคง ให้สามารถมีสิ่งที่เราต้องการและจำเป็นตลอดไปโดยไม่ขาดแคลน เมื่อมนุษย์สามารถตอบสนองความต้องการในระดับนี้ได้ด้วยการมีปัจจัย 4 ครบถ้วน เหลือเฟือ ไม่ขาดแคลน และแล้ว มนุษย์ก็จะมี ความปรารถนาที่จะสนองความต้องการในระดับที่สูงขึ้นต่อไปอีก

4.3 ความต้องการด้านสังคม (Belonging Social Activity) เมื่อความต้องการในขั้นที่ 1 และขั้นที่ 2 ได้รับการสนองตอบแล้วมนุษย์ก็จะมี ความต้องการระดับสูงขึ้นไปอีก คือ ต้องการคบค้าสมาคมกับบุคคลอื่น ๆ และต้องการให้บุคคลต่างๆ ในสังคมยอมรับตน ความต้องการในระดับนี้จะเกิด เมื่อความต้องการขั้นที่ 1 และขั้นที่ 2 ได้รับการสนองตอบแล้ว

4.4 ความต้องการมีเกียรติยศชื่อเสียงและการยกย่องในสังคม (Esteem Status) เมื่อความต้องการในขั้นที่ 3 ได้ถูกสนองไป ณ จุดหนึ่งแล้ว คือ เมื่อได้รับการยอมรับในสังคมแล้วก็จะมีความต้องการที่จะเด่นในสังคม อยากให้ผู้อื่นยกย่อง สรรเสริญเยินยอ อยากเป็นใหญ่ และมีเกียรติยศชื่อเสียง ให้เป็นที่ยอมรับนับถือของคนทั้งหลาย ความต้องการในระดับนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับศักดิ์ศรี

4.5 ความต้องการประสบความสำเร็จและสมหวังในชีวิต (Self-realization Fulfillment) ความต้องการในขั้นนี้เป็นความต้องการขั้นสูงสุดของมนุษย์ เมื่อมนุษย์สามารถตอบสนองความต้องการขั้นสูงสุดของมนุษย์ เมื่อมนุษย์สามารถตอบสนองความต้องการในขั้นที่ 4 ไปแล้วก็จะต้องการความสำเร็จ และความสมหวังในชีวิต แต่ความสำเร็จและความสมหวังในสิ่งใดได้ตอบสนองแล้ว มนุษย์ก็ต้องการที่จะสำเร็จและสมหวังในสิ่งอื่นต่อไปอีก บุคคลจะมาถึงความต้องการในขั้นนี้มีน้อยมาก ส่วนใหญ่จะอยู่ในขั้นที่ 3 และ 4 เพราะความต้องการในลำดับนี้ยากมากที่มนุษย์จะไปถึงได้

ปรียาพร วงศ์อนุตรโรจน์ (2548 : 114 – 116) กล่าวว่า ความต้องการของบุคคลเกิดจากการขาดสิ่งหนึ่งสิ่งใด สิ่งเป็นการขาดความสมดุลทั้งทางร่างกายและจิตใจ โดยมีสิ่งรบกวนเป็นตัวกระตุ้นให้เกิดแรงขับขึ้นมา บุคคลทุกคนมีความต้องการในหลายสิ่งและมีความต้องการหลายระดับ ความต้องการแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือ

1. ความต้องการทางกายภาพ (Physiological Needs) เป็นแรงผลักดันที่เกิดขึ้นพร้อมกับความต้องการมีชีวิต การดำรงชีวิต วุฒิภาวะไม่จำเป็นต้องอาศัยประสบการณ์เรียนรู้แต่อย่างไร แต่เกิดขึ้นเนื่องจากความต้องการทางร่างกายของเราเป็นสำคัญ เป็นแรงขับเบื้องต้นที่ร่างกายถูกกระตุ้นให้เกิดความว่องไว กระฉับกระเฉง มีชีวิตชีวาที่จะตอบสนองต่อสิ่งเร้า เกิดขึ้นจากสภาวะทางอารมณ์ สิ่งกระตุ้นทั้งจากภายในและภายนอกจะมีอิทธิพลต่อแรงจูงใจนี้

2. ความต้องการทางจิตใจและสังคม (Psychological and Social Needs) เป็นความต้องการที่ค่อนข้างจะสลับซับซ้อนเกิดขึ้นจากสภาพสังคม วัฒนธรรม การเรียนรู้และประสบการณ์ที่บุคคลนั้นได้รับ และเป็นสมาชิกอยู่

ประสาธ อิศรปริดา (2538 : 310) กล่าวว่า ความต้องการเกิดจากความไม่สมดุลทั้งทางร่างกายและจิตใจ ความต้องการของคนเรามากไม่ได้รับการตอบสนองอย่างสมบูรณ์ เมื่อได้รับการตอบสนองหนึ่งก็จะเกิดความต้องการมากขึ้นไปอีกระดับหนึ่ง

กล่าวโดยสรุป มนุษย์นอกจากมีความต้องการขั้นพื้นฐานแล้ว ยังมีความต้องการประสบความสำเร็จและสมหวังในชีวิต จึงมีความต้องการที่จะได้รับความมั่นคงในการทำงาน การยอมรับนับถือ ความต้องการความก้าวหน้า ความต้องการความรู้และประสบการณ์ใหม่ การมีเสรีภาพ และการยอมรับการเป็นส่วนหนึ่งหรือส่วนร่วมในงาน แต่เมื่อความสำเร็จและความสมหวังสิ่งใดได้ตอบสนองแล้ว มนุษย์ก็จะต้องการสำเร็จและสมหวังในสิ่งอื่นต่อไปอีก

### ลักษณะของความต้องการของบุคคล

ความต้องการเกิดขึ้นตามธรรมชาติโดยมีสิ่งแวดล้อมเป็นตัวกำหนด เพื่อสนองความต้องการต่างๆ ของมนุษย์ ซึ่งเป็นผลให้เกิดความสมดุลแก่มนุษย์ สิ่งที่มีมนุษย์แสวงหา คือ การศึกษาค้นคว้า การศึกษาทุกระบบจะทำให้มนุษย์ทุกคนมีความเจริญก้าวหน้า มีคุณภาพทางด้านร่างกาย อารมณ์ สังคม และสติปัญญา มีนักวิชาการได้ให้ความหมายลักษณะความต้องการไว้ ดังนี้

ปรียาพร วงศ์อนุตรโรจน์ (2541 : 48 - 51) กล่าวว่า ความต้องการของบุคคลได้รับการศึกษาจากนักปราชญ์เป็นเวลานานแล้ว โดยมีความพยายามทำความเข้าใจว่าทำไมคนจึงประพฤติปฏิบัติเช่นนี้ แนวคิดที่อธิบายถึงความต้องการของบุคคลได้แก่ พวกสุขนิยม (Hedonism) ซึ่งมีความเห็นว่ามนุษย์หลีกเลี่ยงความเจ็บปวดและแสวงหาความสุขสบาย (Avoid Pain and Seek Pleasure) อย่างไรก็ตามข้อสังเกตในการหลีกเลี่ยงความเจ็บปวด แสวงหาความสุขสบายจากการสังเกตสิ่งที่คนนั้นเลือกกระทำหรือหลีกเลี่ยงการกระทำ ซึ่งแต่ละคนก็ไม่เหมือนกันความเจ็บปวดสำหรับคนหนึ่งอาจเป็นความสุขสบายของอีกคนหนึ่งได้ นักมวยพอใจต่อการต่อยซึ่งเราเองมองว่านั่นคือความเจ็บปวด ความต้องการของมนุษย์แบ่งเป็น 2 ลักษณะคือ

1. ความต้องการทางกายภาพ (Physical Need) เป็นแรงผลักดันที่เกิดขึ้นพร้อมกับความต้องการมีชีวิต การดำรงชีวิต วุฒิภาวะ ไม่จำเป็นต้องอาศัยประสบการณ์การเรียนรู้แต่อย่างไร เกิดขึ้นเนื่องจากความต้องการทางด้านร่างกายของเราเป็นสำคัญ เป็นแรงขับเบื้องต้นที่ร่างกายถูกกระตุ้นให้เกิดความรู้สึก กระฉับกระเฉงมีชีวิตชีวาที่จะต้องสนองต่อสิ่งเร้า เกิดขึ้นจากสภาวะทางอารมณ์ สิ่งกระตุ้นทั้งจากภายนอกและภายใน ได้แก่

1.1 ความต้องการอาหาร ความหิวทำให้เราต้องกินอาหารเพื่อหล่อเลี้ยงชีวิต อาหารเป็นสิ่งจำเป็นต่อชีวิต

1.2 ความต้องการน้ำ เมื่อร่างกายของคนขาดน้ำ ทำให้เรารู้สึกว่าลำคอแห้งและปากแห้ง ปากเกิดความต้องการที่จะนำน้ำมาดื่มเพื่อรักษาสมดุลของร่างกาย ร่างกายของเรามักจะมีน้ำเสีย เนื่องจากอากาศร้อน การออกกำลังกาย การทำงานหนักทำให้เหงื่อออกจากร่างกาย

1.3 ความต้องการทางเพศ ความต้องการด้านนี้เริ่มขึ้นเมื่อคนเราเข้าสู่วัยรุ่นและเป็นผู้ใหญ่การแสดงถึงความต้องการทางเพศขึ้นอยู่กับปัจจัยอื่นๆ เช่น ความพึงพอใจ ทัศนคติ ขนบธรรมเนียมประเพณี เป็นต้น

1.4 ความต้องการอุณหภูมิที่เหมาะสม คนเราจะดำรงชีวิตอยู่ได้ต้องอาศัยความสมดุลทางร่างกาย อุณหภูมิที่ไม่ต่ำเกินไปและสูงเกินไปพอร่างกายจะทนได้

1.5 ความต้องการหลีกเลี่ยงความเจ็บปวด เพื่อให้ร่างกายเกิดความปลอดภัย ความเจ็บไข้ได้ป่วยของร่างกาย ทำให้ร่างกายพยายามสร้างภูมิคุ้มกันขึ้นเมื่อมีคนมาทำร้าย คนเราจะหลีกเลี่ยงหรือต่อสู้ป้องกันตัว

1.6 ความต้องการในการพักผ่อนนอนหลับ เมื่อร่างกายเกิดความเหน็ดเหนื่อยเนื่องจากใช้พลังงานออกแรงในการทำงานเกิดความเหนื่อยล้าจากความอ่อนเพลียของร่างกาย เราจึงต้องการนอนหลับและพักผ่อน เพื่อจะผ่อนคลายให้ร่างกายได้มีโอกาสสะสมพลังงานใหม่ และซ่อมแซมส่วนที่สึกหรอ

1.7 ความต้องการอากาศบริสุทธิ์ที่มีก๊าซออกซิเจนสำหรับการหายใจ เราอาจจะอดสู้ออกน้ำได้หลายชั่วโมง แต่กลิ่นลมหายใจได้ไม่นาน

1.8 ความต้องการขับถ่าย เป็นการขับของเสียออกจากร่างกาย ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นเช่นเดียวกับอาหารและน้ำ เพราะของเสียเหล่านี้เป็นพิษต่อร่างกายทำให้เราอึดอัดไม่สบาย บางครั้งอาจทำให้เสียชีวิตได้

2. ความต้องการทางด้านจิตใจและสังคม ตามความต้องการทางด้านนี้ค่อนข้างสลับซับซ้อนและเกิดจากสภาพของสังคม วัฒนธรรม การเรียนรู้ประสบการณ์ที่บุคคลนั้นได้รับและเป็นสมาชิกอยู่ ความต้องการทางจิตใจและสังคมนี้ยังแตกต่างกันออกไปด้วย ลักษณะสำคัญของความต้องการทางจิตใจมีดังนี้

2.1 ความต้องการที่เกิดจากสังคม ที่เป็นมรดกตกทอดทางวัฒนธรรม และกลายเป็นลักษณะนิสัยประจำตัวของแต่ละคน สิ่งเหล่านี้แตกต่างกันไปในแต่ละสังคม

2.2 ความต้องการทางสังคม ที่เกิดจากการเรียนรู้และประสบการณ์การเรียนรู้มาก่อน จึงเข้าใจและเลือกการกระทำได้ บางครั้งเราต้องศึกษาว่าจะเริ่มต้นอย่างไรและควรจะทำอย่างไรต่อไป

2.3 ความต้องการนี้เปลี่ยนแปลงได้แม้ในบุคคลเดียวกัน

2.4 ความต้องการนี้มีมากขึ้นเมื่ออยู่รวมกลุ่มมากกว่าอยู่คนเดียว

2.5 ความต้องการนี้เป็นพฤติกรรมที่ปกปิดมากกว่าพฤติกรรมเปิดเผย ซึ่งจะแสดงออกเมื่อมีสิ่งเร้า

2.6 ความต้องการที่มองไม่เห็นเป็นนามธรรม

2.7 ความต้องการทางจิตใจและสังคม มีอิทธิพลในการที่จะผลักดันให้คนเราทำอะไรก็ได้ บ้างครั้งปราศจากเหตุผลและคุณธรรม

จากความต้องการของมนุษย์ทั้งสองด้านที่กล่าวมาสรุปได้ว่า ความต้องการของคนเรานั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องจัดหามาให้ได้ เพื่อสนองความต้องการของบุคคล ซึ่งแต่ละบุคคลมีความ

ต้องการแตกต่างกัน ถ้าความต้องการสมดุลเกือบทั้งสองด้านจะทำให้การบริหารงานในองค์กรเป็นไป ด้วยดีและมีประสิทธิภาพ

### ทฤษฎีความต้องการของมนุษย์

มนุษย์นั้นประกอบด้วยความต้องการด้านร่างกาย และความต้องการทางจิตใจและสังคม จากลักษณะความต้องการดังกล่าว ได้มีนักจิตวิทยาหลายท่านได้พยายามจัดระบบและอธิบายถึงความสัมพันธ์ของความต้องการเหล่านี้ เพื่อที่จะได้เข้าใจถึงผลของความต้องการเหล่านี้ต่อพฤติกรรมของมนุษย์ได้ดียิ่งขึ้นเป็นที่ยอมรับนับถือก็คือ

### ทฤษฎีความต้องการ

ความต้องการเป็นปัจจัยภายในที่เกิดขึ้น มีผลต่อพฤติกรรมการแสดงออกของมนุษย์ จึงมีนักจิตวิทยาและนักวิจัยหลายท่านได้ศึกษาวิจัย เพื่อที่จะอธิบายพฤติกรรมเหล่านี้และได้กำหนดเป็นทฤษฎีเกี่ยวกับความต้องการ ดังนี้

#### 1. ทฤษฎีความต้องการตามลำดับขั้นของมาสโลว์ (Maslow's Hierachy of Need)

มาสโลว์ (Maslow.1970 : 46; อ้างถึงใน ลัดดา แสงเมือง. 2548 : 21 – 22) ได้แบ่งความต้องการออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่

กลุ่มที่ 1 ความต้องการที่จำเป็น (Deficiency Needs) ได้แก่ ความต้องการทางร่างกาย ความต้องการความมั่นคงปลอดภัยและความต้องการความรักและความเป็นเจ้าของ ถ้าบุคคลไม่ได้รับการตอบสนองความต้องการเหล่านี้ก็จะทำให้บุคคลนั้นไม่สามารถพัฒนาตนเองให้เป็นผู้ที่มีความสมบูรณ์ได้

กลุ่มที่ 2 ความต้องการก้าวหน้า (Growth Needs) ได้แก่ ความต้องการยกย่องนับถือและความต้องการตระหนักรู้ในตนเอง ถ้าบุคคลได้รับการตอบสนองความต้องการประเภทนี้จะช่วยให้บุคคลนั้นมีการเจริญเติบโตและพัฒนาไปจนถึงศักยภาพที่เขามีอยู่

จากหลักของทฤษฎีลำดับขั้นของความต้องการอาจอธิบายได้ว่า มนุษย์มีความต้องการเริ่มจากลำดับขั้นต่ำไปหาสูง ความต้องการขั้นต่ำคือ ความต้องการพื้นฐานทางร่างกาย เช่น ปัจจัย 4 ในการดำรงชีพ เมื่อได้รับการตอบสนองความต้องการขั้นต่ำแล้วจะเกิดความต้องการสูงขึ้นไป เช่น ความต้องการความปลอดภัยในการทำงาน ความมั่นคงมนุษย์ต้องการความคุ้มครองจากอันตรายต่าง ๆ ที่มีต่อตัวเอง ความต้องการระดับที่สามคือ การมีส่วนร่วมและความรักเมื่อความต้องการความปลอดภัยได้รับการตอบสนองแล้ว มนุษย์ต้องการความรักและการยอมรับจากสังคมเพื่อน ความต้องการระดับที่สี่คือ เกียรติยศ ชื่อเสียง มนุษย์ต้องการการยกย่อง ชมเชยยอมรับจากบุคคลอื่น ความต้องการอันดับสุดท้ายคือ ความสำเร็จ ความสมหวังของชีวิต การทำสิ่งที่บุคคลต้องการทำมากที่สุดในชีวิตของเขาคือ ความต้องการสมหวังของชีวิต

## 2. ทฤษฎีการจูงใจของเฮิร์ซเบิร์ก (Herzberg's Motivator Hygiene Theory)

เฮิร์ซเบิร์ก (Herzberg, 1959 : 71-72; อ้างถึงใน บรรยงค์ โตจินดา. 2543 : 254 - 255) กล่าวว่า ทฤษฎีการจูงใจของเฮิร์ซเบิร์กเป็นทฤษฎีการจูงใจที่ได้รับการยอมรับอย่างแพร่หลาย โดยมีชื่อเรียกทฤษฎีของเขาหลายชื่อด้วยกันคือ ทฤษฎีสองปัจจัย (Two - Factor Theory) หรือทฤษฎีการจูงใจและธำรงรักษา (Motivation - Maintenance Theory) หรือทฤษฎีการจูงใจสุขอนามัย (Motivation Hygiene Theory) ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความต้องการและพฤติกรรมของบุคคลมี 2 ประเภท คือ

2.1 ปัจจัยกระตุ้นหรือปัจจัยจูงใจ (Motivation Factors) เป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดแรงจูงใจในการทำงานในระดับสูง การทำงานมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น ผลผลิตเพิ่มขึ้นซึ่งทำให้เกิดความพึงพอใจในการทำงาน ปัจจัยกระตุ้น ได้แก่

2.1.1 ความสำเร็จในการทำงาน (Achievement)

2.1.2 การได้รับการยอมรับนับถือ (Recognition)

2.1.3 ลักษณะของงาน (Work Itself)

2.1.4 ความรับผิดชอบ (Responsibility)

2.1.5 ความก้าวหน้าในการทำงาน (Advancement)

2.2 ปัจจัยสุขอนามัย (Hygiene - Factors) เป็นปัจจัยที่เป็นที่มิใช่สิ่งจูงใจโดยตรงที่จะเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน แต่เป็นข้อกำหนดเบื้องต้นที่จะป้องกันไม่ให้เกิดความไม่พอใจในงานทำอยู่ ปัจจัยสุขอนามัย ได้แก่

2.2.1 ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล (Interpersonal Relations) ได้แก่

ความสัมพันธ์กับผู้บังคับบัญชา ผู้ใต้บังคับบัญชาและเพื่อนร่วมงาน

2.2.2 นโยบายของบริษัทและการบริหาร (Company Policy and Administration)

2.2.3 เงินเดือน (Salary) หรือค่าตอบแทน

2.2.4 สภาพการณ์ของการทำงาน (Working Condition)

2.2.5 การควบคุมดูแลหรือการบังคับบัญชา (Supervision)

2.2.6 ความมั่นคงในงาน (Job Security)

จากทฤษฎีสองปัจจัยของ เฮิร์ซเบิร์ก (Herzberg's Two-factor Theory) จะเห็นได้ว่าปัจจัยที่เกี่ยวกับความพึงพอใจ (Satisfiers) เป็นปัจจัยจูงใจที่แท้จริง เพราะอิทธิพลในการสร้างให้บุคลากรเกิดความพึงพอใจในการทำงาน และปัจจัยที่เกี่ยวกับความไม่พึงพอใจ (Dissatisfiers) เป็นปัจจัยที่อาจทำให้พนักงานเกิดความไม่พึงพอใจในการทำงานได้ เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล

3. ทฤษฎีความต้องการของแอลเดอร์เฟอร์ (Alderfer's Modified Need Hierachy Theory) แอลเดอร์เฟอร์ (Alderfer, 1972 : 104 ; อ้างถึงใน บุญมั่น ธนาสุวัฒน์. 2549 : 209 - 210) ทฤษฎีนี้

พัฒนาขึ้นมา แอลเดอร์เฟอร์ (Alderfer) โดยมีพื้นฐานมาจากทฤษฎีความต้องการของมาสโลว์ แต่ได้สร้างรูปแบบที่แตกต่างออกไปซึ่งเรียกว่า ทฤษฎีความต้องการ อี อาร์ จี (ERG : Existence Relatedness Growth Need Theory) แอลเดอร์เฟอร์ ได้แบ่งความต้องการของมนุษย์ไว้ 3 ประเภทดังนี้

3.1 ความต้องการมีชีวิตอยู่ (Existence Needs) เป็นความต้องการขั้นแรก ได้แก่ ความต้องการทางด้านร่างกายเพื่อการมีชีวิตอยู่รอด ซึ่งรวมถึงความต้องการอาหาร น้ำ ที่อยู่อาศัยและต้องการความมั่นคงปลอดภัย องค์การสามารถตอบสนองความต้องการด้านนี้ได้ โดยการเพิ่มค่าจ้าง ให้เงินพิเศษ ให้ผลประโยชน์ตอบแทนอื่นๆ การมีสภาพแวดล้อมการทำงานที่ปลอดภัย การมีความมั่นคงในการทำงาน เป็นต้น

3.2 ความต้องการมีความสัมพันธ์ทางสังคม (Relatedness Needs) เป็นความต้องการที่จะมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับบุคคลอื่นๆ ในสังคม ต้องการเป็นบุคคลที่มีความหมายสำหรับสังคม เช่น ความต้องการเป็นผู้นำ ความต้องการมีเกียรติยศ ชื่อเสียง ฐานะทางสังคมที่สูงขึ้น ความต้องการมีความสัมพันธ์ทางสังคมนี้จะเกิดจากการได้ปฏิบัติงานร่วมกับผู้ร่วมงานที่อยู่ในองค์การและสมาชิกในครอบครัวตลอดจนเพื่อน ๆ

3.3 ความต้องการความก้าวหน้า (Growth Needs) เป็นความต้องการที่จะมีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงสภาพและความก้าวหน้าในหน้าที่การงาน เช่น ความต้องการได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบในหน้าที่การงานเพิ่มขึ้น ความต้องการทำกิจกรรมใหม่ๆ ที่ต้องใช้ความรู้ความสามารถ ความต้องการความก้าวหน้าที่เกิดจากการได้ใช้ทักษะและความสามารถอย่างเต็มที่และการใช้ความคิดสร้างสรรค์ในการทำงาน เป็นต้น

4. ทฤษฎีความต้องการของเมอร์เรย์ Murray (Manifest Need Theory) เมอร์เรย์ (Murray 1938 : 257; อ้างถึงใน สุจิตรา ชนานันท์, 2551 : 24) ได้อธิบายความต้องการของบุคคลว่า มีความต้องการหลายอย่างในเวลาเดียวกันได้ความต้องการของบุคคลมีความสำคัญเกี่ยวกับการทำงานมีอยู่ 4 ประการ คือ

1. ความต้องการความสำเร็จ หมายถึง ความต้องการทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี
2. ความต้องการมีมิตรสัมพันธ์ หมายถึง มีความต้องการสัมพันธ์อันดีกับบุคคลอื่นโดยคำนึงถึงการยอมรับของเพื่อนร่วมงาน
3. ความต้องการอิสระ หมายถึง ความต้องการเป็นตัวของตัวเอง
4. ความต้องการมีอำนาจ หมายถึง ความต้องการซึ่งจะมีอิทธิพลเหนือคนอื่นและต้องการที่จะควบคุมคนอื่นให้อยู่ในอำนาจของตน



5. ทฤษฎีความต้องการความสำเร็จแมคเคลแลนด์ McClelland (Achievement Motivation Theory) แมคเคลแลนด์ (McClelland 1953 : 154; อ้างถึงใน สาราช เนติธรรมกุล. 2546 : 266) ได้เน้นความต้องการไว้ 3 ประการ คือ

1. ความต้องการประสบความสำเร็จ (Need for Achievement) เป็นความต้องการมีผลงานและบรรลุเป้าหมายที่พึงปรารถนา
2. ความต้องการมีมิตรสัมพันธ์ (Need for Affiliation) เป็นความต้องการที่จะมีสัมพันธ์ภาพที่ดีกับผู้อื่น
3. ความต้องการอำนาจ (Need for Power) เป็นความต้องการมีอิทธิพลและครอบงำเหนือผู้อื่น

จากแนวคิดและทฤษฎีที่กล่าวมาข้างต้นจึงสรุปได้ว่า ความต้องการของมนุษย์นั้นจะเกิดขึ้นตามธรรมชาติ ซึ่งอาจจะเกิดขึ้นในเวลาเดียวกันหรือต่างกันได้ ทั้งนี้เพื่อการตอบสนองความต้องการทางด้านร่างกาย ความต้องการทางจิตใจและสังคม ซึ่งเป็นความต้องการสูงสุดในชีวิตอันจะเป็นผลให้เกิดความสมดุลแก่มนุษย์และเพื่อให้เกิดความสุขตามที่ต้องการ

### แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาบุคลากร

ทรัพยากรบุคคลเป็นทรัพยากรที่มีค่าสูงสุดขององค์กร คุณลักษณะของบุคคลที่จะเป็นทรัพยากรที่ดีและมีคุณค่าขององค์กรนั้น ควรจะเป็นบุคคลมีความรู้ความสามารถในวิชาชีพที่ตนรับผิดชอบอยู่ มีทัศนคติที่ดี มีความคิดสร้างสรรค์และสายตาที่กว้างไกลสามารถปรับตัวเองให้ทันต่อความเปลี่ยนแปลงต่างๆ ของสังคมสิ่งแวดล้อม และเทคโนโลยีที่ทันสมัยซึ่งสิ่งต่างๆ ที่กล่าวมานี้ ซึ่งน่าจะสร้างให้มีในตัวทรัพยากรบุคคลได้หากมีการพัฒนาบุคลากร การพัฒนาบุคลากรในองค์กรจึงเป็นสิ่งสำคัญที่จะช่วยให้องค์กรประสบความสำเร็จและบรรลุสู่เป้าหมาย

#### ความหมายของการพัฒนาบุคลากร

การพัฒนาบุคลากร เป็นกระบวนการที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งของกระบวนการบริหารบุคคลเพราะการพัฒนาบุคลากรจะเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวกับการผูกพัน การยอมรับ และการปรับปรุงสมาชิกในองค์กรหรือหน่วยงานให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น คำว่า “การพัฒนาบุคลากร” แปลมาจากคำในภาษาอังกฤษว่า Personnel Development ซึ่งมีผู้ให้ความหมายไว้ดังนี้

พินัส หันนาคินทร์ (2542 : 80) ได้ให้ความหมายของการพัฒนาบุคลากรว่า หมายถึงกระบวนการพัฒนาคือการฝึกฝน (Training) กับการให้ศึกษา (Education) ความหมายแรกนั้นจะมีความหมายไปในเชิงการเพิ่มความถนัด ทักษะและความสามารถเฉพาะอย่างในการทำงาน

ส่วนคำว่าให้การศึกษา นั้นมักจะเพ่งเล็งถึงความพยายามที่จะเพิ่มความรู้ ความเข้าใจ โน้ตสนั้ รวมทั้งทัศนคติของผู้ปฏิบัติงาน เพื่อให้สามารถปรับตัวเข้ากับงานที่เปลี่ยนแปลงไปไม่ว่าจะด้วยเทคโนโลยี เทคนิคในการทำงาน สภาพแวดล้อมรวมทั้งการที่จะต้องไปปรับตำแหน่งใหม่ที่อาจจะมีการมีธรรมชาติของการทำงานที่แตกต่างไปจากเดิม

เสนาะ ตีเขาวี (2543 : 72) ได้กล่าวถึงการพัฒนาบุคลากรว่าในการพัฒนาบุคลากร หมายถึงกระบวนการที่สำคัญยิ่งของกระบวนการบริหารงานบุคคล เพราะเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการผูกพันยอมรับการปรับปรุงคุณภาพของสมาชิกในองค์การหรือหน่วยงานและทำให้เป้าประสงค์ขององค์การบรรลุ

ศุภชัย ยาวะประภาส (2548 : 174) กล่าวว่า ิว่าการพัฒนาบุคลากร หมายถึง การจัดประสบการณ์การเรียนรู้อย่างเป็นระบบในห้วงเวลาที่กำหนด เพื่อเพิ่มโอกาสให้บุคคลในองค์การมีสมรรถนะสูงขึ้นสามารถปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายได้เป็นผลดี อันเป็นผลต่อการเจริญเติบโตก้าวหน้าของบุคคลและองค์การ

กล่าวโดยสรุป การพัฒนาบุคลากรช่วยให้บุคลากรได้เกิดการเรียนรู้ (Learning) และปรับเปลี่ยนพฤติกรรมในการทำงานควบคู่กันไป โดยวิธีการให้ความรู้หรือวิธีการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจ ทักษะ และทัศนคติ ซึ่งจะช่วยให้บุคลากรนั้นๆ มีขีดความสามารถในการปฏิบัติงานสูงขึ้น

#### ความสำคัญของการพัฒนาบุคลากร

การพัฒนาบุคลากรสามารถทำให้เกิดประสิทธิภาพในด้านต่าง ๆ ได้แก่ ความรู้ ความสามารถ ทักษะ อุปนิสัย ทัศนคติ วิธีการทำงานซึ่งจะนำไปสู่ความมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น การเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยี ความก้าวหน้าทางวิทยาการ การถ่ายทอดเทคโนโลยีต่างๆ เป็นปัจจัยที่กระตุ้นให้มีการพัฒนาทรัพยากรบุคคลอย่างจริงจังมากขึ้น ซึ่งมีนักวิชาการได้ให้ความหมายไว้ดังนี้

ธงชัย สันติวงษ์ (2540 : 427 – 428) ได้กล่าวว่า ทักษะของทรัพยากรบุคคลเพื่อการปรับตัวทันโลก เพื่อให้สามารถก้าวทันโลกยุคใหม่ของการพัฒนาบุคลากร กลายเป็นปัจจัยสำคัญที่ทุกองค์กรนำไปใช้เพื่อติดตามให้ทันกับการเปลี่ยนแปลง และสามารถชนะเหนือคู่แข่งในทางการค้าได้ความรู้และทักษะใหม่ที่น่าจะเป็นสำหรับการอยู่ได้ในคลกรยุคใหม่คือ

1. ความรู้ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ คือ คอมพิวเตอร์ที่เป็นภาษาสากล และเป็นเครื่องมือติดต่อและทำกิจกรรมต่างๆ ได้ในโลกกว้างที่มีเครือข่ายถึงกัน
2. ทักษะด้านภาษาต่างประเทศ เพื่อการติดต่อสื่อสาร การติดตามและเข้าใจพัฒนาการที่เกิดขึ้นในโลก และเป็นเครื่องมือในการติดต่อสื่อสาร

3. ประสิทธิภาพในการทำงานเป็นทีม เพื่อความคล่องตัวและสามารถปฏิบัติการหรือ  
ดำเนินการได้อย่างฉับไว มีประสิทธิภาพ

4. คุณภาพและความสามารถส่วนบุคคล หมายถึงการตื่นตัวและมีทักษะจำเป็นที่สามารถ  
นำมาใช้ดำรงชีพและประกอบกิจกรรมต่าง ๆ การมีนิสัยปรับตัวเรียนรู้และสร้างสรรค์จึงเป็นคุณสมบัติ  
และเป็นหัวใจในการปรับเปลี่ยนเพื่อการแข่งขันด้วยวิทยาการที่ก้าวหน้าได้

ศุภชัย ขวาระประภาส (2548 : 180 – 181) ได้กล่าวว่าการพัฒนาบุคลากรมีความสำคัญในเชิง  
ปัจจัยที่เป็นเหตุและผลให้เกิดการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงในองค์กรต่าง ๆ ดังนี้

1. ทำให้มีนวัตกรรม (Innovation) ต่างๆ เข้ามาใช้ในองค์กรอันจะเป็นตัวกระตุ้นการ  
เปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้นในองค์กร เพื่อให้สามารถปรับตัวได้ทันกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม  
ภายนอกที่มีการปรับเปลี่ยนรวดเร็วและรุนแรงเพิ่มมากขึ้นทุกขณะ

2. ก่อให้เกิดการเผยแพร่ นวัตกรรมนั้น ๆ ให้เป็นที่เข้าใจและยอมรับไปปฏิบัติในวงกว้างของ  
องค์กร

3. กระตุ้นบุคลากรให้เกิดความพร้อม ด้านสมรรถนะ ความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงาน  
ให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงขององค์กรทั้งในระดับนโยบาย กลยุทธ์ในการดำเนินงาน  
โครงสร้างการจัดการองค์กร ระบบการทำงาน ถ้าหากสามารถรู้และเข้าใจอย่างแท้จริงที่สุด ย่อม  
ก่อให้เกิดผลดีต่อองค์กร

จักร อินทจักร และเกรียงไกร เจียมบุญศรี (2548 : 42-43) กล่าวถึงความสำคัญของการพัฒนา  
ทรัพยากรมนุษย์ไว้ว่า การพัฒนาบุคลากรเป็นกิจกรรมที่สำคัญต่อการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของบุคคล  
ให้เอื้ออำนวยต่อการบริหารธุรกิจ เหตุผลที่ทำให้ต้องมีการพัฒนาบุคลากร มีอย่างน้อย 4 ประการ คือ

1. ไม่มีสถาบันศึกษาใดที่สามารถสอนคนให้ทำงานได้ทันที เนื่องจากกระบวนการทำงาน  
ของธุรกิจแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน ถึงแม้จะเรียนรู้ได้แต่ก็จะต้องมีการฝึกอบรมให้ลึกกลงใน  
รายละเอียดเพื่อห้ามารปฏิบัติงานได้จริง

2. การเปลี่ยนแปลงทางเทคนิคและวิธีการทำงาน ในโลกแห่งความเป็นจริงมีการเปลี่ยนแปลงอยู่  
ตลอดเวลา การหยุดนิ่งไม่ยอมให้มีการเปลี่ยนแปลงเท่ากับการก้าวถอยหลังให้กับความสำเร็จ องค์กร  
จึงจะต้องพัฒนาบุคคลให้เรียนรู้เพื่อให้สามารถปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นได้อย่าง  
เหมาะสม

3. เนื่องจากการรับคนที่ไม่เหมาะสมเข้ามาทำงาน เป็นความผิดพลาดที่เกิดขึ้นนับตั้งแต่วัน  
แรกที่รับสมัครคนเข้าทำงาน อาจเนื่องด้วยเหตุผลประการต่างๆ แต่องค์กรยังยืนยันตามความประสงค์  
ที่จะมอบหมายให้ทำงานต่อไป จึงจำเป็นต้องมีการฝึกอบรมในเรื่องที่ยังขาดอยู่ต่อไป จนกว่าจะ  
สามารถปฏิบัติงานได้ตามความคาดหวังขององค์กร

4. องค์กรต้องการสร้างความก้าวหน้าให้กับบุคลากร การฝึกอบรมเป็นการสร้างเสริมในส่วนที่ยังขาดของตัวบุคลากรก่อนที่จะมอบหมายให้ทำหน้าที่ที่สูงขึ้น ดังนั้นการพัฒนาสายอาชีพและการวางแผนทดแทนตำแหน่งบุคลากรจึงต้องยึดถือการพัฒนาบุคลากรเป็นเครื่องมือส่วนหนึ่งเสมอ

กล่าวโดยสรุป การพัฒนาบุคลากรเป็นกระบวนการที่จัดขึ้นเพื่อให้บุคลากรได้เรียนรู้ และมีความชำนาญในการปฏิบัติงานมากยิ่งขึ้น เพื่อเปลี่ยนพฤติกรรมของบุคคลไปในทางที่ดีที่ต้องการเพิ่มประสิทธิภาพในการแก้ปัญหาและทัศนคติที่จะปรับปรุงงาน การพัฒนาบุคลากรจะช่วยกระตุ้นให้บุคลากรต้องติดตามและตื่นตัวอยู่เสมอ จึงกล่าวได้ว่าการพัฒนาบุคลากรมีความสำคัญคือช่วยให้ผลผลิตในการทำงานสูงขึ้น ช่วยแก้ปัญหาในการปฏิบัติงานทำให้ขวัญของบุคลากรดีขึ้นการควบคุมลดลง อุบัติเหตุในการทำงานลดลง ประสิทธิภาพในการทำงานสูงขึ้น ส่งเสริมความมั่นคงและความยืดหยุ่นให้องค์กรส่งเสริมให้เกิดความเจริญก้าวหน้าแก่องค์กรและลดความสิ้นเปลืองต่างๆ

#### ความจำเป็นในการพัฒนาบุคลากร

ความจำเป็นในการพัฒนาบุคลากรของแต่ละหน่วยงาน จะแตกต่างกันไปตามวัตถุประสงค์เป้าหมาย และปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในระบบบริหารของหน่วยงาน ซึ่งมีความจำเป็นในการพัฒนาบุคลากรเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของตัวบุคลากรและเป้าหมายขององค์กร ซึ่งนักวิชาการได้เห็นถึงความจำเป็นในการพัฒนาบุคลากรไว้ดังนี้

ศุภชัย ยาวะประภาส (2548 : 177 - 178) ได้ให้เหตุผลความจำเป็นในการพัฒนาบุคลากรภาครัฐไว้อย่างน่าสนใจ ดังนี้

1. คนถูกสรรหาและคัดเลือกเข้ามาทำงาน โดยคำนึงถึงลักษณะงานที่กว้างมากกว่าที่จะคัดเลือกเข้ามาเพื่อทำงานเฉพาะอย่างใดอย่างหนึ่ง งานบางงานกระจายอยู่ในส่วนต่างๆ ทั่วหน่วยงาน จึงจำเป็นต้องสร้างความคุ้นเคยกับงานของหน่วยงานบางแห่ง หรือบางแผนก ทำให้ต้องมีการปฐมนิเทศ และฝึกอบรม
2. โครงการของหน่วยงานของรัฐมักไม่อยู่นิ่ง แต่มักเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาและแนวทางที่เร็วที่สุดที่จะปรับบุคลากรให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น คือการจัดฝึกอบรมอย่างมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนให้แก่บุคคลกรทั้งหลายของหน่วยงาน
3. อาชีพจำนวนมากเป็นอาชีพที่จำกัดเฉพาะในงานภาครัฐ ดังนั้นทักษะเฉพาะที่จำเป็นสำหรับงานหรืออาชีพนั้นจึงไม่มีการสอนในสถานศึกษาทั่วไป ทำให้ต้องมีการจัดฝึกอบรม
4. สาขาอาชีพต่างๆ มักพัฒนาเปลี่ยนแปลงไป แพทย์ วิศวกร นักบัญชี หรือแม้กระทั่งนักตรวจบัญชียังมีการปรับเปลี่ยนไป การฝึกอบรมเป็นกระบวนการที่ช่วยให้บรรดาผู้เชี่ยวชาญทั้งหลายสามารถพัฒนาตนเองให้ทันกับวิทยาการที่เปลี่ยนแปลงไป และช่วยให้ไม่จำกัดตัวเองอยู่ในแวดวงแคบๆ

5. การพัฒนาทักษะของบุคลากรที่มีอยู่ให้สามารถทำงานได้ เป็นวิธีการที่เหมาะสมกว่าการหวังพึ่งการสรรหา และคัดเลือกเพื่อให้ได้คนที่มีทักษะที่จำเป็น

6. การฝึกอบรมผ่านวิธีการต่างๆ ตั้งแต่การบรรยาย การอ่านหนังสือที่น่าสนใจ การสัมมนา การประชุมทางวิชาการ การดูภาพยนตร์ หรือวิธีการฝึกอบรมอื่นๆ ช่วยกระตุ้นให้เกิดการตื่นตัวในงานได้มากกว่าการปล่อยให้บุคลากรเรียนรู้จากการลองผิดลองถูกด้วยตนเอง

7. การสร้างความเป็นปึกแผ่นและการประสานงานของหน่วยงานจะเกิดขึ้นได้เมื่อบุคลากรเข้าใจเป้าหมาย และภาระหน้าที่ของหน่วยงานย่อยต่างๆ ในองค์กร ซึ่งต้องดำเนินการอย่างเป็นระบบ และด้วยวิธีการที่จะสร้างความมั่นใจ ความนับถือซึ่งกันและกันของบุคลากรในองค์กร

8. การฝึกอบรมมักทำให้องค์กรต่าง ๆ แตกต่างกันในมิติต่าง ๆ ของคุณภาพบุคลากร ดังเช่น ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงาน และระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ รวมทั้งความรู้เรื่องงาน มารยาทในการทำงาน และทัศนคติต่อสาธารณะ ผลประโยชน์ในการทำงาน ทักษะ และความเร็วในการปฏิบัติงาน

9. การฝึกอบรมต้องทำอย่างระมัดระวัง การวางแผนเตรียมการและคิดอย่างรอบคอบมิฉะนั้นอาจนำมาซึ่งความสูญเสียมากกว่าประสิทธิภาพ

เสาวลักษณ์ สุขวิรัช และกมล อุดลพันธ์ (2544 : 7-8) ได้กล่าวถึงความจำเป็นในการพัฒนาบุคคลไว้ว่า องค์กรจำเป็นที่จะต้องพัฒนาสมาชิกในองค์กรให้มีความรู้ความสามารถ ความชำนาญ ตลอดจนทัศนคติที่เหมาะสมเพื่อที่จะได้นำสิ่งเหล่านั้นมาใช้ให้เกิดประโยชน์ นอกจากนี้องค์กรยังต้องธำรงรักษาสมาชิกขององค์กรที่มีความรู้ความสามารถ และมีประสบการณ์ให้อยู่กับองค์กรเพื่อที่จะรับมือกับงานใหม่หรือสิ่งเปลี่ยนแปลงใหม่ๆ ที่ท้าทายต่อการอยู่รอดขององค์กร

การพัฒนาบุคลากร จึงนับว่ามีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งต่อบุคลากรในหน่วยงานและหน่วยงานต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องตลอดระยะเวลาที่คนทำงานอยู่ในหน่วยงาน เพราะนอกจากจะเกิดประโยชน์ต่อบุคลากรในด้านการพัฒนาความรู้ ความสามารถ ทักษะการทำงานที่ทันสมัยทันต่อความก้าวหน้าและความเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีและวิทยาการแล้ว ยังเกิดประโยชน์โดยตรงต่อหน่วยงานในด้านการประหยัคทรัพยากร การเพิ่มพูนคุณภาพ ประสิทธิภาพทั้งในด้านกำลังคนและผลผลิต การธำรงรักษาซึ่งกำลังคนไว้ให้เกิดประโยชน์ต่อหน่วยงานได้ในระยะยาว อันจะนำไปสู่ความมีประสิทธิภาพของหน่วยงาน

#### แนวทางการพัฒนาบุคลากร

แนวทางการพัฒนาบุคลากรสมัยใหม่เชื่อว่า การพัฒนาบุคลากรเป็นหน้าที่สำคัญและจำเป็นที่องค์กรทุกองค์กรจะต้องกระทำอย่างสม่ำเสมอ ถึงแม้ว่าจะต้องสูญเสียทั้งเวลา ค่าใช้จ่ายในการ

ดำเนินการต่อองค์การจะได้รับประโยชน์มากกว่า มีนักวิชาการได้กล่าวถึงแนวทางการพัฒนาบุคลากร ดังนี้

ศุภชัย ยาวะประภาษ (2548 : 182 – 184) กล่าวว่า โดยทั่วไปแล้ว การพัฒนาบุคลากรมีแนวทางหลักในการดำเนินการ 3 แนวทาง ดังนี้

1. ให้การศึกษา (Education) เป็นเครื่องมือและกระบวนการอย่างต่อเนื่องที่จะช่วยให้บุคลากรมีความเจริญงอกงามปรับตัวได้ ดำเนินชีวิตดี และมีความเปลี่ยนแปลงในทางที่พึงประสงค์ บุคลากรจะเรียนรู้ได้ คิดได้ ทำได้ และแก้ปัญหาได้เพราะได้รับการศึกษา ซึ่งอาจเป็นการศึกษาที่เกิดขึ้นได้เองตามธรรมชาติในวิถีชีวิต การทำงาน การศึกษานอกระบบโรงเรียนและการศึกษาในระบบโรงเรียน ตลอดจนการศึกษาในระบบมหาวิทยาลัยทั้งในและต่างประเทศ ในการพัฒนาบุคลากรขององค์การ การให้การศึกษาอาจทำได้โดยการให้ทุนและ / หรืออนุญาตให้บุคลากรไปศึกษาต่อในหลักสูตรระยะสั้น ระยะกลาง และการให้ไปศึกษาระดับปริญญาและหลังปริญญา การให้การศึกษาจึงเป็นการลงทุนที่สำคัญขององค์การและตัวบุคคลเอง

2. การฝึกอบรม (Traianing) เป็นกระบวนการที่จัดขึ้นเพื่อให้บุคลากรได้เรียนรู้และสร้างเสริมทักษะ ความชำนาญ โดยมีวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งในการยกมาตรฐานการปฏิบัติงานในหน้าที่อยู่ในความรับผิดชอบให้ดียิ่งขึ้น อันจะทำให้องค์การประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งใจไว้ ขณะเดียวกันก็มุ่งหวังให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมและทัศนคติในการปฏิบัติงานของบุคคลด้วย

3. การพัฒนาบุคลากร (Employee Development) เป็นการดำเนินการด้วยวิธีต่าง ๆ เพื่อเพิ่มและขยายโลกทัศน์สำหรับการปฏิบัติงานและการปฏิบัติตนทั้งในงานและในสังคมส่วนรวม ให้แก่บุคลากรซึ่งรวมถึงการมอบหมายงานพิเศษ การสอนงาน การให้คำปรึกษาแนะนำ การเป็นเล็ง การสับเปลี่ยนหมุนเวียนหน้าที่การทำงาน การจัดทัศนศึกษา ดูงาน การมอบหมายให้ประชุมแทนและการมอบหมายให้เข้าร่วมกิจกรรมสังคมอื่นๆ ซึ่งวิธีการต่างๆ ดังกล่าวหากเลือกใช้ผสมผสานกัน 2 แนวทางข้างต้น ก็จะช่วยทำให้ระบบการพัฒนาบุคลากรขององค์การมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

รุ่ง แก้วแดง (2541 : 8) ได้กล่าวว่า การศึกษาเป็นแนวทางการพัฒนาบุคลากร คือ กระบวนการเรียนรู้ การศึกษาอบรม การสร้างองค์ความรู้ของบุคคลอันเกิดจากการจัดสภาพแวดล้อม ปัจจัยเกื้อหนุนที่ให้โอกาสการอำนวยความสะดวกและการส่งเสริมที่จะกระตุ้นให้คนสามารถเรียนรู้ได้ด้วยตนเอง

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2542 : 2) ได้สรุปไว้ว่า กระบวนการเรียนรู้เป็นแนวทางการพัฒนาบุคลากร เนื่องจากกระบวนการเรียนรู้เป็นการสร้างความเจริญงอกงามของบุคคลและสังคมโดยการถ่ายทอดความรู้การฝึกการอบรม การสืบสานทางวัฒนธรรม การสร้างสรรค์จรรโลงความก้าวหน้าทางวิชาการ การสร้างองค์ความรู้อันเกิดจากการจัดสภาพแวดล้อมสังคมการเรียนรู้และ

ปัจจัยเกื้อหนุนให้บุคคลเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง รวมถึงการศึกษาตลอดชีวิต ซึ่งการเรียนรู้ตลอดชีวิต หมายความว่า การศึกษาที่เกิดจากการผสมผสานระหว่างการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และ การศึกษาตามอัธยาศัย เพื่อให้สามารถพัฒนาคุณภาพชีวิตได้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต

กล่าวโดยสรุป การพัฒนาบุคลากรเป็นการช่วยให้องค์กรมีบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ จากการศึกษา การฝึกอบรม และการพัฒนาบุคลากร สามารถนำมาปฏิบัติงาน ได้อย่างมีประสิทธิภาพอันจะทำให้องค์กรประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้

#### แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาบุคลากร

แนวคิดแบบสมัยใหม่เป็นแนวคิดที่เชื่อว่า การพัฒนาทรัพยากรบุคคลเป็นหน้าที่สำคัญและ จำเป็นที่องค์กรทุกองค์การต้องกระทำอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ ถึงแม้ว่าจะต้องสูญเสียทั้งเวลา ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการแต่องค์กรจะได้รับประโยชน์มากกว่า มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้แนวคิด เกี่ยวกับการพัฒนาบุคลากร ดังนี้

กุตชน ธนาพงศธร (2539 : 173 -174) กล่าวว่า การพัฒนาบุคลากรเป็นหน้าที่หรือภารกิจที่ สำคัญอย่างหนึ่งที่องค์กรจะต้องปฏิบัติมากบ้างน้อยบ้างเป็นไปตามนโยบายของแต่ละองค์กร

ปริยาพร วงศ์อนุตรโรจน์ (2541 : 251 -252) กล่าวถึงแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาบุคลากรว่า การนำแนวคิดของการวิเคราะห์ระบบมาใช้ในการพัฒนาบุคลากร โดยกล่าวถึงปัจจัยนำเข้าการ ปรับเปลี่ยนและผลผลิตประกอบด้วย

1. ปัจจัยนำเข้า (Input) มีปัจจัยหลักอยู่ 4 ประการ คือ โครงสร้างสังคมขององค์กร หมายถึง วิธีการทำงานขององค์กร บุคลากรในองค์กร และปัจจัยสุดท้ายคือ องค์กรที่เป็นที่รวมของ โครงสร้างสังคม บุคลากร เทคนิค และสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ
2. การปรับเปลี่ยน (Transforming System) หมายถึง กิจกรรมต่างๆ ที่จัดในการพัฒนา บุคลากรการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคลากรรวมทั้งความเข้าใจในความรู้และทักษะต่างๆ
3. ผลผลิต (Output) หมายถึง ผลที่ได้รับความพึงพอใจ ตลอดจนได้รับการระบบเพื่อให้ สอดคล้องกันทุกระดับมีการประสานสัมพันธ์กัน

ธงชัย สันติวงษ์ (2540 : 428 -431) กล่าวว่า องค์ประกอบของการพัฒนาบุคลากร เป็นการ เสนอแนวคิดเป็นระบบได้แก่บทบาทหน้าที่ของผู้มีส่วนร่วม เครื่องมือ วิธีการ งบประมาณ และผลที่ได้ จากแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาบุคลากร จึงสรุปได้ว่า แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาบุคลากรเกิด จากการเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจสังคมและการเมืองอย่างรวดเร็ว จึงต้องมีการปรับปรุงของ บุคลากรให้มีประสิทธิภาพและทันต่อสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป



## แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองตามหลักกระจายอำนาจการปกครองเป็นแนวคิดเกี่ยวกับการจัดระบบการปกครองของชุมชนที่มีอาณาเขตแน่นอน แต่ไม่มีอำนาจอธิปไตยแยกตัวเป็นอิสระ ไปจากประเทศเป็นชุมชนที่มีสิทธิตามกฎหมายและการจัดองค์การที่จำเป็นเพื่อออกข้อบัญญัติในการจัดการเกี่ยวกับกิจกรรมท้องถิ่นของตน โดยอิสระ การปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นรูปแบบการปกครองที่เป็นพื้นฐานการพัฒนาประเทศ และการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และมีความสำคัญต่อการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเป็นสถาบันที่ฝึกปฏิบัติการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

### ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจ หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกัน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การ โดยมีตัวแทนซึ่งประชาชนเลือกขึ้นมา การปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายไว้ ดังนี้

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2541 : 33) กล่าวว่า การบริหารท้องถิ่น หมายถึง การที่รัฐบาลในส่วนกลางให้หรือกระจายอำนาจหน้าที่ด้านการบริหารไปให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นซึ่งรวมทั้งให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะบางประการเพื่อชุมชนของตนเอง หากรัฐบาลในส่วนกลางมอบอำนาจให้แก่ข้าราชการประจำหรือมอบอำนาจให้หน่วยงานของรัฐไปปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาคหรือในชนบท เช่นนี้ไม่เรียกว่าเป็นการบริหารท้องถิ่น แต่ความเป็นอิสระของหน่วยการบริหารท้องถิ่นจะมีมากจนถึงขนาดที่เป็นอิสระ โดยไม่ขึ้นกับรัฐบาลในส่วนกลาง ในเวลาเดียวกันเพื่อให้การบริหารท้องถิ่นดำเนินการไปได้จึงจำเป็นต้องมีหน่วยการบริหารท้องถิ่นที่รับผิดชอบในการบริหารท้องถิ่น เพื่อให้ตอบสนองความต้องการของประชาชนส่วนร่วมในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ปริญญา เทวานฤมิตรกุล (2544 : 33) ได้ให้ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ว่า หมายถึง การปกครองที่ประชาชนมีสิทธิในการปกครองตนเองในเรื่องของท้องถิ่น โดยรัฐบาลมีหน้าที่ให้ความเป็นอิสระแก่ประชาชนในการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น หรือเรียกว่าการกระจายอำนาจจากส่วนกลางให้ท้องถิ่น แต่การให้ความเป็นอิสระนี้ มีข้อจำกัด

พวงทอง โยธาใหญ่ (2545 : 9) กล่าวว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ประชาชนดำเนินการปกครองตนเอง โดยให้มีหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ทำหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนา และให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่องค์กรหน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ตัดสินใจ และดำเนินการภายใต้ของเขตของกฎหมายที่



กำหนดภายในท้องถิ่นของตนเท่านั้น และหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ต้องอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

อนึ่ง เหล่ารัฐธรรมนูญ (2545 : 27) ได้ให้ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่นว่า หมายถึง การเป็นประชาธิปไตยที่ท้องถิ่นนั้น ต้องเน้นการปกครองตนเอง โดยทางตรงให้มากขึ้น คือ ประเทศไทยเป็นประชาธิปไตย เน้นการเลือกผู้แทน แต่ประชาธิปไตยของท้องถิ่นเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยตรง

จากคำกล่าวข้างต้นพอสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่อยู่ภายใต้หน่วยการปกครองระดับประเทศไทยที่เป็นรัฐเดี่ยว และอยู่ต่ำกว่าหน่วยการปกครองระดับมณฑลในประเทศที่เป็นรัฐรวม โดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยการปกครองดังกล่าวมีความรับผิดชอบขั้นต้นต่อท้องถิ่นของตน และได้รับการรับรองให้มีอำนาจหน้าที่ที่จะใช้ดุลยพินิจในเรื่องสำคัญได้โดยไม่ต้องขอความเห็นของรัฐบาลกลางหรือมณฑลรัฐซึ่งเป็นผู้ให้กำเนิด หรือจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ดังนั้น จึงอาจกล่าวในแง่ประชาธิปไตยว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชนอย่างแท้จริง

#### **ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น**

การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญอย่างมาก ต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่น ยิ่งรัฐกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นมากเท่าใด การปกครองส่วนท้องถิ่นยิ่งมีความสำคัญมากขึ้นเท่านั้น โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน พ.ศ. 2540 ได้ให้อำนาจแก่ท้องถิ่นมากขึ้น ดังมีนักวิชาการกล่าวไว้ต่าง ๆ กันดังนี้

อมร รัชกาลศัตย์ (2543 : 179-180) ได้กล่าวว่า โดยความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน มีดังนี้

1. เน้นการให้ความเป็นอิสระแต่ต้องไม่เกิดความแตกแยกในชาติ
2. เน้นสิทธิในการที่จะได้รับการจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประชาชน
4. ความเป็นอิสระของท้องถิ่นในด้านต่างๆ มากขึ้น
5. มีองค์ประกอบขององค์กร คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารท้องถิ่น
6. การให้ราษฎรมีส่วนร่วมในการแต่งตั้งและถอดถอนบุคลากรท้องถิ่น
7. การให้ราษฎรมีส่วนร่วมในการเสนอให้ออกข้อบัญญัติท้องถิ่น
8. กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่บำรุงศิลปวัฒนธรรม

พูนศักดิ์ วาณิชวิเศษกุล (2532 : 17; อ้างถึงใน พวงทอง โยธาใหญ่, 2545 : 10) ได้กล่าวไว้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญเนื่องจากทำให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตยอันเนื่องมาจาก

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสถาบันให้การศึกษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นภาพจำลองของระบบการเมืองของชาติ มีกิจกรรมทางการเมืองโดยเฉพาะการเลือกตั้ง เป็นการชักนำให้คนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง เป็นการฝึกหัดการตัดสินใจทางการเมือง

2. การสร้างประชาธิปไตยที่มั่นคง จะต้องเริ่มจากการสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น ก่อนเพราะการพัฒนาทางการเมืองในวงกว้าง จะนำไปสู่ความเข้าใจการเมืองในระดับชาติโดยง่าย

3. การปกครองท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนเกิดความรอบรู้แจ่มแจ้งทางการเมือง กล่าวคือ ประชาชนจะรู้ถึงวิธีการเลือกตั้ง การตัดสินใจ การบริหาร การเมืองท้องถิ่น การต่อสู้แข่งขันกันตามวิถีทางการเมืองทำให้เกิดการรวมกลุ่มทางการเมืองในที่สุด

4. การปกครองท้องถิ่นทำให้เกิดการเข้าสู่วิถีการเมืองของประชาชนด้วยเหตุที่การเมืองท้องถิ่นมีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรงและใกล้ชิด และเกี่ยวพันต่อการเมืองระดับชาติ หากมีกิจกรรมทางการเมืองอยู่เสมอก็จะทำให้เกิดความคลั่งคลั่ง และมีชีวิตชีวาต่อการปกครองท้องถิ่น ประชาชนในท้องถิ่นก็จะมี ความเกี่ยวข้องและเข้าสู่ระบบการเมืองตลอดเวลา

5. การเมืองท้องถิ่นเป็นเวทีสร้างนักการเมืองระดับชาติ นักการเมืองท้องถิ่นผ่านการเรียนรู้ทางการเมืองในท้องถิ่น ทำให้คุณภาพของนักการเมืองระดับชาติสูงขึ้น ด้วยเหตุที่ได้รับความนิยมศรัทธาจากประชาชนจึงทำให้ได้รับเลือกตั้งในที่สุด

โกวิท พวงงาม (2546 : 25) กล่าวถึง ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นไว้ ดังนี้

1. การปกครองท้องถิ่นถือเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยเพราะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ทำให้เกิดความคุ้นเคยในการใช้สิทธิ และหน้าที่พลเมือง อันจะนำมาสู่ความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบประชาธิปไตย

2. การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล

3. การปกครองท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนรู้จักการปกครองตนเอง เพราะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดสำนึกในความสำคัญของตนเองต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีส่วนรับรู้ถึงอุปสรรค ปัญหา และช่วยกันแก้ไขปัญหของท้องถิ่นของตน

4. การปกครองท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมาย และมีประสิทธิภาพ

5. การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมือง การบริหารประเทศในอนาคต

6. การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง

จากนักวิชาการที่กล่าวข้างต้น สรุปได้ว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญทำให้ชีวิตของคนในท้องถิ่นมีความเป็นอยู่อย่างที่ดีตนเองต้องการ เนื่องจากการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครอง

ที่ประชาชนในท้องถิ่นบริหารจัดการกันเองตามความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้น สามารถแก้ไข ปัญหาต่างๆ ได้ทันทั่วทั้งที่ และยังสามารถตอบสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นได้อย่างถูกต้อง สามารถบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึงและเพียงพอแก่ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

### องค์ประกอบของการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการส่งเสริมประชาธิปไตยระดับท้องถิ่น โดยให้ประชาชนใน ท้องถิ่นเรียนรู้การปกครองตนเองอันเป็นรากฐานสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยทำให้เกิดความคุ้นเคยในการใช้สิทธิและหน้าที่พลเมืองนำไปสู่ความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบประชาธิปไตย โดยประชาชนมีส่วนร่วมและสามารถตรวจสอบได้ง่ายสามารถแก้ไขปัญหาในท้องถิ่นแต่ละแห่งได้ รวดเร็ว

มอร์โร (Moreau.1972 : 143 ; อ้างถึงใน ชาญชัย แสงศักดิ์. 2542 : 35) ได้กล่าวว่า องค์กร ปกครองท้องถิ่นจะต้องมีองค์ประกอบสำคัญ 5 ประการ ได้แก่

1. มีพื้นที่รับผิดชอบที่ชัดเจน
2. มีสถานะเป็นนิติบุคคลมหาชน
3. มีองค์กรเป็นของตนเอง
4. มีภารกิจหน้าที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของตนเอง
5. มีการกำกับดูแลจากรัฐ

การปกครองท้องถิ่นกำหนดขึ้นบนพื้นฐานทฤษฎีการกระจายอำนาจและอุดมการณ์ ประชาธิปไตย ซึ่งมุ่งเปิดโอกาสและสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทาง การเมืองและกิจกรรมการปกครองตนเองในระดับหนึ่ง ซึ่งจะเห็นได้จากลักษณะสำคัญของการปกครอง ท้องถิ่น ที่เน้นการมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเอง มีการเลือกตั้ง มีองค์กรหรือสถาบันที่จำเป็นใน การปกครองตนเอง และที่สำคัญ ก็คือ ประชาชนในท้องถิ่นจะมีส่วนร่วมในการปกครองอย่าง กว้างขวาง

อุทัย หิรัญโต (2523 : 22 ; อ้างถึงใน ชินฉุ เชิดสุวรรณ. 2550 : 9) ได้กล่าวว่า ระบบการ ปกครองท้องถิ่นประกอบด้วยองค์ประกอบ 8 ประการ คือ

1. สถานะตามกฎหมาย หมายความว่า หากประเทศใดกำหนดเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่น ไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศนั้นจะมีความเข้มแข็งการปกครอง ส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงให้เห็น ว่า ประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอย่างแท้จริง

2. พื้นที่และระดับ คือ ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการ ปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ เชื้อชาติ และความสำนึกในการปกครอง

ตนเองของประชาชนจึงได้มีกฎเกณฑ์ที่จะกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่สำหรับขนาดของพื้นที่ จากการศึกษาขององค์การสหประชาชาติ โดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ องค์การ ศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม องค์การอนามัยโลก และสำนักกิจการสังคม ได้ให้ความเห็นว่าหน่วย การปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถให้บริการและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพในการบริหารรายได้ ควรจะมีประชากรประมาณ 50,000 คน แต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่จะต้องพิจารณาด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการ บริหารรายได้ และบุคลากร เป็นต้น

3. การกระจายอำนาจและหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่มากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการปกครองของรัฐบาลเป็นสิ่งสำคัญ

4. องค์การนิติบุคคล จัดตั้งขึ้น โดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลางมีขอบเขตการปกครอง ที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎข้อบังคับ ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ

5. การเลือกตั้ง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนใน ท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน โดย เลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

6. อิสระในการปกครองตนเอง สามารถใช้ดุลยพินิจในการปฏิบัติกิจการภายใต้ขอบเขต กฎหมาย โดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่สายบังคับบัญชาหน่วยงานราชการ

7. งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมาย ให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

8. การควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งแล้วยังคงอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐเพื่อ ประโยชน์และความมั่นคงและประชาชนโดยส่วนรวม โดยการมีอิสระในการดำเนินงานของหน่วยการ ปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้มิได้หมายความว่าไม่มีอิสระเต็มที่ทีเดียว คงหมายถึงเฉพาะอิสระในการ ดำเนินการเท่านั้น

โกวิท พวงงาม (2552 : 38) ได้กล่าวว่า คณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหารการ ปกครองท้องถิ่น โดยนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง คณะกรรมการดังกล่าว ตามคำสั่งที่ 262/2534 เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2534 เพื่อศึกษาระบบการบริหาร การปกครองท้องถิ่นของไทยที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน ในทุกรูปแบบ หาแนวทางและข้อเสนอในการ ปรับปรุงโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ การคลัง และงบประมาณ ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล หน่วยงานส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคกับหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยกล่าวถึงองค์ประกอบ การ ปกครองส่วนท้องถิ่น ไว้ดังนี้

1. เป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และทบวงการเมือง
2. มีสภาและผู้บริหารระดับท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งตามหลักการที่บัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ
3. มีอิสระในการปกครองตนเอง
4. มีเขตการปกครองที่ชัดเจนและเหมาะสม
5. มีงบประมาณรายได้เป็นของตนเองอย่างเพียงพอ
6. มีบุคลากรปฏิบัติงานของตนเอง
7. มีอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมต่อการให้บริการ
8. มีอำนาจออกข้อบังคับเป็นกฎหมายของท้องถิ่นภายใต้ขอบเขตของกฎหมายแม่บท
9. มีความสัมพันธ์กับส่วนกลางในฐานะเป็นหน่วยงานระดับรองของรัฐ

จากคำกล่าวข้างต้นสรุปได้ว่า องค์ประกอบการปกครองท้องถิ่น คือการมีอิสระในการปกครองตนเอง สามารถใช้ดุลยพินิจในการปฏิบัติกิจการ มีเขตการปกครองที่ชัดเจน มีอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมต่อการให้บริการ มีบุคลากรในการปฏิบัติงานของตนเอง งบประมาณของตนเองมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บและมีอำนาจออกข้อบังคับเป็นกฎหมายของท้องถิ่นภายใต้ขอบเขตกฎหมายแม่บท

#### ปัญหาของการปกครองส่วนท้องถิ่น

การบริหารราชการแผ่นดินไทยเน้นหนักไปในทางรวมอำนาจมากกว่ากระจายอำนาจ สาเหตุเนื่องจากปัญหาในหลาย ๆ ด้านทั้งปัญหาด้านโครงสร้าง ปัญหาด้านอำนาจหน้าที่ ปัญหาด้านการเงิน การคลัง ปัญหาด้านการบริหารงานบุคคล และปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมถึงปัญหาด้านความมั่นคง ได้มีนักวิชาการได้แสดงความคิดเห็น ดังนี้

สงวน ลิ้มโนมนต์ (2548 : ออนไลน์) ได้แสดงความคิดเห็นถึงปัญหาของการปกครองท้องถิ่นไว้ในบทความ คลังสมอง วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรเพื่อสังคมในหัวข้อ รัฐธรรมนูญกับการปกครองท้องถิ่น ดังนี้

1. ปัญหาด้านโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลักการสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นคือ ให้คนในท้องถิ่นปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น แต่ในอดีตได้มีกฎหมายหลายฉบับกำหนดโครงสร้างการบริหารของท้องถิ่นไว้หลากหลายรูปแบบ ทำให้เกิดความแตกแยก สับสน รวมทั้งการที่ผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นไม่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชน จึงถูกมองว่าการบริหารกิจการของท้องถิ่นอาจไม่ตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด สุขาภิบาล เมืองพัทยา

2. ปัญหาด้านอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบจะกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้อย่างชัดเจนในกฎหมาย และมีอยู่หลายประการ แต่ในความเป็นจริงแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลับมีอำนาจหน้าที่และการให้บริหารสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่นของตนเองน้อย เนื่องจากมีหน้าที่ซ้ำซ้อนกับราชการบริหารส่วนภูมิภาค

3. ปัญหาด้านการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาสำคัญในเรื่องนี้คือปัญหาเรื่องรายได้ของท้องถิ่น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้จากภาษีดังนี้ ภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงป่าที่ ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์ ภาษีที่เป็นของรัฐบาล รัฐบาลจัดเก็บเพิ่มและจัดสรรให้แก่ท้องถิ่น เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต และภาษีที่เป็นของท้องถิ่น รัฐบาลจัดเก็บให้ท้องถิ่นได้แก่ ภาษีรถยนต์และล้อเลื่อน อย่างไรก็ตาม ปัญหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ มีรายได้น้อยมากซึ่งอยู่ระหว่างร้อยละ 6-7 ของรายได้รัฐบาล จึงไม่เพียงพอต่อการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4. ปัญหาด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พนักงานหรือข้าราชการท้องถิ่นเป็นผู้รับนโยบายของผู้บริหาร ไปใช้ปฏิบัติตามระเบียบ กฎหมายกำหนดให้เมืองค์กรบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นแต่ละรูปแบบแตกต่างกัน ทำให้ไม่เอื้ออำนวยต่อการไหลเวียนและมีความเหลื่อมล้ำกันในความก้าวหน้า

5. ปัญหาด้านการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลักการปกครองท้องถิ่นคือ ต้องให้คนในท้องถิ่นตัดสินใจปัญหาต่างๆ ด้วยตนเองภายในกรอบของกฎหมายรัฐ หรือผู้แทนของรัฐเข้าไปกำกับดูแลเท่าที่จำเป็น เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประเทศชาติโดยรวม แต่การปกครองท้องถิ่นไทยในอดีตข้าราชการส่วนภูมิภาคจะเข้าไปมีบทบาทในฐานะผู้ควบคุม หรือผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยปฏิบัติงานเป็นผู้บริหารหรือพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกตำแหน่งหนึ่ง ทำให้การบริหารงานท้องถิ่นไม่มีอิสระเท่าที่ควร และมุ่งเน้นตอบสนองนโยบายของส่วนกลาง หรือส่วนภูมิภาคมากกว่าความต้องการในท้องถิ่น

6. ปัญหาด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ในอดีตที่ผ่านมาประชาชนในท้องถิ่นจะมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของตนเองน้อยมาก การมีส่วนร่วมที่เป็นรูปธรรมคือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนใช้สิทธิเลือกตั้งสภาท้องถิ่น แต่เมื่อเลือกตั้งเสร็จสิ้นมีสมาชิกสภาท้องถิ่น มีคณะผู้บริหารแล้วประชาชนจะไม่มีส่วนร่วมอย่างอื่นเลย ในกรณีที่ประชาชนสนใจจะมีส่วนร่วมในทางปฏิบัติก็พบว่าไม่มีช่องทางที่เปิดให้ประชาชนทำอะไรได้มากนัก ซึ่งทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดพลัง ขาดความร่วมมือและขาดความสนใจจากประชาชน ส่งผลให้การปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นการปกครองของคนในท้องถิ่นเองประสบความล้มเหลวอย่างสิ้นเชิง

จากนักวิชาการที่กล่าวข้างต้น สรุปได้ว่าการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนเกิดความรู้แจ้งทางการเมือง สร้างประชาธิปไตยที่มั่นคงเป็นการกระจายอำนาจการปกครองจากรัฐบาลกลางมาให้คนในระดับท้องถิ่นดูแลปกครองกันเอง ทั้งนี้เพื่อท้องถิ่นเกิดการพัฒนาและการใช้ทรัพยากรของตนเองที่มีอยู่คุ้มค่า และตอบสนองความต้องการของตนเองได้ดีที่สุด ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการเอง โดยอิสระพอสมควร ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย

### รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัจจุบันประเทศไทยได้แบ่งรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ 5 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา แต่ผู้วิจัยขอนำรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมากล่าว เพราะผู้วิจัยได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับความต้องการในการพัฒนาตนเองของข้าราชการในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์ อำเภอเมืองบุรีรัมย์ จังหวัดบุรีรัมย์ ดังนี้

#### การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) คือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ที่สุดของประเทศไทย มีจังหวัดละหนึ่งแห่งยกเว้นกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีเขตพื้นที่รับผิดชอบครอบคลุมทั้งจังหวัด จัดตั้งขึ้นเพื่อบริการสาธารณประโยชน์ในเขตจังหวัด ตลอดทั้งช่วยเหลือพัฒนางานของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นเพื่อไม่ให้งานซ้ำซ้อน

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2550 : 8 -12 ) กล่าวว่า การจัดรูปแบบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่ใช้อยู่ในปัจจุบันและมีการปรับปรุง แก้ไข และวิวัฒนาการมาตามลำดับโดยจัดให้มีสภาจังหวัดขึ้นเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2476 ตามความในพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ในฐานะของสภาจังหวัดขณะนั้น มีลักษณะเป็นองค์กรแทนประชาชนที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาหารือแนะนำแก่ คณะกรรมการจังหวัด ซึ่งยังมีได้มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่แตกต่างจากราชการส่วนภูมิภาค หรือเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นตามกฎหมาย ต่อมาในปี พ.ศ. 2481 ได้มีการตราพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. 2481 ขึ้น โดยมีความประสงค์ที่แยกกฎหมายที่เกี่ยวกับสภาจังหวัดไว้ โดยเฉพาะสำหรับสาระสำคัญของพระราชบัญญัติฯ นั้น ยังไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงฐานะ และบทบาทของสภาจังหวัดไปจากเดิม กล่าวคือ สภาจังหวัดยังคงทำหน้าที่เป็นสภาที่ปรึกษาของคณะกรรมการจังหวัดเท่านั้น จนกระทั่งได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 ซึ่งกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบในการบริหารราชการในส่วนจังหวัดของกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ โดยตรงแทนคณะกรรมการ จังหวัดเดิมโดยผลแห่งพระราชบัญญัติฯ นี้ ทำให้สภาจังหวัด



มีฐานะเป็นสภาที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัด แต่เนื่องจากบทบาท และการดำเนินงานของสภาจังหวัดในฐานะที่ปรึกษาซึ่งคอยให้คำแนะนำและควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของจังหวัดไม่ผู้จะได้อผลตามความมุ่งหมายเท่าที่ควร จึงทำให้เกิดแนวคิด ที่จะปรับปรุงบทบาทของสภาจังหวัดให้มีประสิทธิภาพ โดยให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองยิ่งขึ้น ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2498 จึงส่งผลให้เกิด “องค์การบริหารส่วนจังหวัด” ขึ้นตามภูมิภาคต่าง ๆ ต่อมาได้มีการประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บท ว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง จึงมีบทบาทและอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้น อย่างมาก ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในการทำความเข้าใจในอำนาจหน้าที่และบทบาทของสภาจังหวัด จากอดีตจนถึงปัจจุบัน

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (2540 : ออนไลน์) ได้กำหนดให้มีหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งเรียกว่า “องค์การบริหารส่วนจังหวัด” โดยมีอยู่ในทุกจังหวัด จังหวัดละ 1 แห่ง รวม 75 แห่ง มีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีพื้นที่รับผิดชอบทั่วทั้งจังหวัด โดยทับซ้อนกับพื้นที่ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่น คือ เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนั้น ๆ ความเป็นนิติบุคคลก่อให้เกิดความสามารถในการทำนิติกรรม ความเป็นหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ก่อให้เกิดอำนาจหน้าที่ และขอบเขตพื้นที่ในการใช้อำนาจหน้าที่นั้น ซึ่งตามกฎหมายดังกล่าว ได้กำหนดให้โครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดประกอบไปด้วย

1. สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฝ่ายนิติบัญญัติ) ในจังหวัดหนึ่งให้มีสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด อันประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งขึ้นตามกฎหมาย ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด สำหรับจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้ถือเกณฑ์ตามจำนวนราษฎรแต่ละจังหวัดตามหลักฐานทะเบียนราษฎร ที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง ดังนี้

- 1.1 จังหวัดใดมีราษฎรไม่เกิน 500,000 คน มีสมาชิกสภาจังหวัดได้ 24 คน
- 1.2 จังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่า 500,000 คน แต่ไม่เกิน 1,000,000 คน มีสมาชิกได้ 30 คน
- 1.3 จังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่า 1,000,000 คน แต่ไม่เกิน 1,500,000 คน มีสมาชิกได้ 36 คน
- 1.4 จังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่า 1,500,000 คน แต่ไม่เกิน 2,000,000 คน มีสมาชิกได้ 42 คน
- 1.5 จังหวัดใดมีราษฎรเกิน 2,000,000 คนขึ้นไป มีสมาชิกได้ 48 คน

สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 4 ปี ให้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเลือกตั้งสมาชิกสภาเป็นประธานสภา 1 คน และเป็นรองประธานสภา 2 คน

2. นายกองการบริหารส่วนจังหวัด (ฝ่ายบริหาร) มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในจังหวัด และนายกองการบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจแต่งตั้งรององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามกฎหมาย



กำหนด สำหรับรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้มาจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนี้

- ก) ในกรณีมีสมาชิก 48 คน ให้มีรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 4 คน
- ข) ในกรณีมีสมาชิก 36 - 42 คน ให้มีรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 3 คน
- ค) ในกรณีมีสมาชิก 24 - 30 คน ให้มีรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 2 คน

3. ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด คือ บุคลากรที่เป็นข้าราชการประจำที่ปฏิบัติงานอยู่ในองค์การบริหารส่วนจังหวัด เช่นเดียวกับพนักงานเทศบาลหรือพนักงานส่วนตำบล ข้าราชการส่วนจังหวัด สำหรับเจ้าหน้าที่อื่นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ได้แก่ ข้าราชการส่วนจังหวัดซึ่งรับเงินเดือนจากงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ข้าราชการส่วนจังหวัดมีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชา และมีรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารองจากนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด การบริหารงานจะแบ่งออกเป็นส่วนต่างๆ ได้แก่ ส่วนอำนวยการดูแลกิจการทั่วไปขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ส่วนแผนและงบประมาณรับผิดชอบเรื่องแผนและงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ส่วนโยธารับผิดชอบทางด้านงานช่างและการก่อสร้างโครงการสาธารณูปโภค ส่วนการคลังดูแลด้านการเงินการคลังและการเบิกจ่ายเงิน ส่วนกิจการสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดรับผิดชอบงานของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

#### อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)

ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 หมวด 4 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ ดังนี้

มาตรา 45 องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการภายในองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังต่อไปนี้

- 1) ตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดแย้งต่อกฎหมาย
- 2) จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
- 3) สนับสนุนสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- 4) ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
- 5) แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งสรรให้แก่ให้แก่สภาตำบล และราชการส่วนท้องถิ่นอื่น

- 6) อำนาจหน้าที่ของจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เฉพาะภายในเขตสภาพำบล
- 7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม  
7 ทวิ บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- 8) จัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดและกิจการนั้นเป็นการสมควรให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดทำทั้งนี้ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
- 9) จัดทำกิจการอื่นใด ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด บรรดาอำนาจหน้าที่ใดซึ่งเป็นราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาคอาจมอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติได้ ทั้งนี้ตามกฎกระทรวงกำหนด

### บริบทขององค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์

องค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์ เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่สุดของจังหวัดบุรีรัมย์ มีพื้นที่รับผิดชอบ 23 อำเภอ มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์ จำนวน 42 คน ส่วนราชการในสังกัด 9 ส่วนราชการ และ 1 หน่วยงาน ซึ่งผู้วิจัยขอนำมากล่าวโดยสังเขปดังนี้ ( องค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์ : 2551 : 43 -46)

#### สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์

จังหวัดบุรีรัมย์ เป็นจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง มีจำนวนประชากรมากเป็นอันดับที่ 6 และมีพื้นที่กว้างเป็นอันดับที่ 17 ของประเทศไทย

#### ที่ตั้งและอาณาเขต

จังหวัดบุรีรัมย์ ตั้งอยู่ทางทิศใต้ของภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่างของประเทศไทย อยู่ระหว่างเส้นรุ้งที่ 14 องศา 15 ลิปดาเหนือกับ 15 องศา 45 ลิปดาเหนือ เส้นแวงที่ 102 องศา 30 ลิปดา กับ 103 องศา 45 ลิปดาตะวันออก อยู่ห่างจากกรุงเทพมหานคร โดยรถยนต์ประมาณ 385 กิโลเมตร ทางรถไฟประมาณ 376 กิโลเมตร มีอาณาเขตติดกับจังหวัดและประเทศใกล้เคียง ดังนี้

ทิศเหนือ	ติดต่อกับจังหวัดขอนแก่น มหาสารคาม และสุรินทร์
ทิศตะวันออก	ติดต่อกับจังหวัดสุรินทร์
ทิศใต้	ติดต่อกับจังหวัดสระแก้ว และราชอาณาจักรกัมพูชา
ทิศตะวันตก	ติดต่อกับจังหวัดนครราชสีมา

จังหวัดบุรีรัมย์มีเนื้อที่รวมทั้งสิ้นประมาณ 10,321.885 ตารางกิโลเมตรหรือ 6,451,178 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 6.11 ของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และคิดเป็นร้อยละ 2.01 ของประเทศไทย

### ภูมิประเทศ

สภาพพื้นที่โดยทั่วไปเป็นที่ราบสูง พื้นที่ลาดจากทิศใต้ลงไปทิศเหนือ มีลักษณะเป็นลูกคลื่นน้อยเป็นที่ราบขั้นบันไดช่องเขาเกิดจากภูเขาไฟ

พื้นที่สูงและภูเขาทางตอนใต้

พื้นที่ลูกคลื่นลอนตื้นตอนกลางของจังหวัด

พื้นที่ราบลุ่มตอนเหนือริมฝั่งแม่น้ำมูล

### ภูมิอากาศ

ภูมิอากาศในจังหวัดบุรีรัมย์ มีอยู่ 3 ฤดู คือ

ฤดูร้อน ปลายเดือน ก.พ. - พ.ค. มีอุณหภูมิสูงสุดในเดือน เม.ย.

ฤดูฝน เดือน มิ.ย. - ก.ย. เนื่องจากมีเทือกเขาพนมดงรักขวางกั้นลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ จึงได้รับปริมาณน้ำฝนไม่มากนัก

ฤดูหนาว เริ่มประมาณเดือน ต.ค. - ม.ค. มีอากาศหนาวและแห้งแล้ง อุณหภูมิต่ำสุด 11 องศาเซลเซียส

### ทรัพยากรธรรมชาติ

ดิน : ดินมีคุณภาพต่ำเพราะเป็นดินที่สลายตัวมาจากหินทราย การระบายน้ำดีแต่ไม่อุ้มน้ำ บางแห่งเป็นดิน ภูเขาไฟเหมาะแก่การปลูกข้าวและผลไม้ มีกลุ่มดิน ดังนี้

- กลุ่มดินนา ครอบคลุมพื้นที่ ประมาณร้อยละ 30 ของพื้นที่จังหวัด ส่วนมากครอบคลุมบริเวณตอนกลางเป็นแนวยาวไปทางใต้ ส่วนทิศเหนือของจังหวัดมีดินชนิดนี้อยู่บ้างเล็กน้อย

- กลุ่มดินไร่ ครอบคลุมพื้นที่ประมาณร้อยละ 40 ของจังหวัด กระจายอยู่กลุ่มดินละ ครอบคลุมพื้นที่ร้อยละ 20 ของจังหวัดส่วนมากจะอยู่บริเวณตอนกลางของจังหวัด

ทรายน้ำจืด : มีทรายน้ำจืดอยู่บริเวณริมฝั่งแม่น้ำมูลในท้องที่อำเภอคูเมือง อำเภอพุทไธสง และอำเภอสตึก มีผู้ประกอบการดูดทรายหลายราย

### ยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์

#### วิสัยทัศน์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์

เป็นองค์กรหลักในการพัฒนาท้องถิ่น เกษตรกรรมล้ำหน้า กีฬาเป็นเลิศ ก่อเกิดคุณภาพชีวิตที่ดี มีหลักธรรมมาภิบาลบนพื้นฐานปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

### ข้อมูลพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์

องค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์ เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่แบ่งโครงสร้างออกเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ฝ่ายบริหาร นำโดยนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์ ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ฝ่ายสภา นำโดยประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์ และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดรวมจำนวน 42 คน แบ่งส่วนราชการออกเป็น 1 สำนัก 8 กอง และ 1 หน่วยงาน ได้แก่

1. สำนักปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด
2. กองช่าง
3. กองคลัง
4. กองกิจการสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด
5. กองแผนและงบประมาณ
6. กองการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม
7. กองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
8. กองพัสดุและทรัพย์สิน
9. กองส่งเสริมคุณภาพชีวิต
10. หน่วยตรวจสอบภายใน

จำนวนบุคลากรทั้งสิ้น 205 คน ประกอบด้วย ข้าราชการ 117 คน ลูกจ้างประจำ 30 คน และพนักงานจ้าง 58 คน

### พันธกิจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์

1. พัฒนาการเกษตรกรรมครบวงจร
2. พัฒนาศักยภาพการท่องเที่ยว
3. พัฒนาการกีฬาสู่ความเป็นเลิศและการกีฬาอาชีพ
4. เสริมสร้างคุณภาพชีวิตในด้านเศรษฐกิจและสังคมที่สมดุล

ประเด็นยุทธศาสตร์ (Strategic Issue) ประกอบด้วย 5 ประเด็นยุทธศาสตร์ ดังนี้

#### ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 1 การพัฒนาเกษตรกรรม

1. เป้าประสงค์ การเกษตรกรรมที่มีความมั่นคง
2. กลยุทธ์/แนวทางการพัฒนา (Strategy)
  - 1.1 ส่งเสริมเกษตรอินทรีย์
  - 1.2 ส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพสินค้าการเกษตร
  - 1.3 พัฒนาแหล่งน้ำและระบบชลประทานเพื่อการเกษตร

- 1.4 ส่งเสริมและพัฒนาการผลิตข้าวหอมมะลิ
- 1.5 ส่งเสริมและพัฒนาการเลี้ยงสัตว์
- 1.6 ส่งเสริมการนำหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้ในการเกษตร
- 1.7 ส่งเสริมและสนับสนุนปัจจัยพื้นฐานทางการเกษตร
- 1.8 ส่งเสริมการจัดตั้งตลาดสินค้าชุมชน
- 1.9 พัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการผลิตภัณฑ์ชุมชนและท้องถิ่น

### **ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2 การพัฒนาการท่องเที่ยว**

1. เป้าประสงค์ แหล่งท่องเที่ยวได้รับการพัฒนา และมีการบริหารจัดการที่มีคุณภาพอย่างยั่งยืน
2. กลยุทธ์/แนวทางการพัฒนา (Strategy)
  - 2.1 พัฒนาและส่งเสริมแหล่งท่องเที่ยวใหม่
  - 2.2 พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการท่องเที่ยว
  - 2.3 พัฒนาสินค้า บริการและเครือข่ายการท่องเที่ยว
  - 2.4 พัฒนาบุคลากรการท่องเที่ยว
  - 2.5 พัฒนาการตลาดและการประชาสัมพันธ์

### **ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 3 การพัฒนาการกีฬา**

1. เป้าประสงค์ “การพัฒนาการกีฬาสู่ความเป็นเลิศ และการกีฬาอาชีพ”
2. กลยุทธ์/แนวทางการพัฒนา (Strategy)
  - 2.1 พัฒนาบุคลากรด้านการส่งเสริมการกีฬา
  - 2.2 การส่งเสริมและพัฒนาการกีฬาทุกระดับ
  - 2.3 พัฒนาสนามกีฬา ลานกีฬา พื้นที่สาธารณะและสถานที่พักผ่อนหย่อนใจในชุมชน
  - 2.4 การพัฒนาการตลาดและการประชาสัมพันธ์ การกีฬา

### **ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 4 บ้านเมืองน่าอยู่และคุณภาพชีวิตที่ดี**

1. เป้าประสงค์ พัฒนาคน ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี
2. กลยุทธ์/แนวทางการพัฒนา (Strategy)
  - 2.1 ส่งเสริมพัฒนาการลงทุน การตลาด และอุตสาหกรรมเชิงนิเวศ
  - 2.2 ส่งเสริมการนำหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้ในวิถีชีวิตทุกระดับ
  - 2.3 ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
  - 2.4 สนับสนุนและส่งเสริมการพัฒนาชุมชนและท้องถิ่นให้เข้มแข็ง
  - 2.5 ป้องกัน รักษา และส่งเสริมสุขภาพอนามัยของประชาชน
  - 2.6 ส่งเสริมและสนับสนุนการฝึกอาชีพ

- 2.7 ส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพชีวิตในกลุ่มเด็ก เยาวชน สตรี คนชราและ  
ผู้ด้อยโอกาส
- 2.8 พัฒนาระบบการจัดวางผังเมือง
- 2.9 พัฒนาระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ
- 2.10 ส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาทั้งในและนอกระบบการศึกษา
- 2.11 ส่งเสริมและสนับสนุนทางศาสนา ศิลปวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณี

#### **ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 5 ด้านการพัฒนาขีดสมรรถนะองค์กร**

1. เป้าประสงค์ บุคลากรมีขีดความสามารถสูง
2. กลยุทธ์/แนวทางการพัฒนา (Strategy)
  - 2.1 ปรับปรุงระบบการบริหารและการให้บริการ
  - 2.2 พัฒนาบุคลากร
  - 2.3 ปรับปรุงอาคารสถานที่และสภาพแวดล้อมในการทำงาน
  - 2.4 พัฒนาระบบสวัสดิการและสร้างขวัญกำลังใจของบุคลากรในองค์กร
  - 2.5 สนับสนุนการประชาสัมพันธ์ผลงานภารกิจขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

#### **ผลการวิเคราะห์ศักยภาพการพัฒนางค์กร (SWOT Analysis)**

องค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์ (2555 : 23 – 25) ได้ระบุไว้ว่าจากการวิเคราะห์ศักยภาพการพัฒนางค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์ ในการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาและแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2555 – 2558) ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์ ผลการวิเคราะห์มีดังนี้

##### **1. จุดแข็ง (Strength)**

- 1.1 เป็นองค์กรที่มีรูปแบบ โครงสร้างอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่ครอบคลุมภารกิจทุกมิติ
- 1.2 เป็นองค์กรที่มีพื้นที่การทำงานที่ครอบคลุมในพื้นที่ทั้งจังหวัด
- 1.3 เป็นองค์กรที่มีตัวแทนของประชาชนที่มาจากการเลือกตั้งที่เป็นเอกภาพ สามารถสนองความต้องการของประชาชนได้ทั่วถึง
- 1.4 ทีมผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์เป็นผู้มีความรู้ความสามารถในการบริหารและการตัดสินใจการดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประโยชน์ของประชาชน
- 1.5 เป็นองค์กรที่มีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบภารกิจ ที่ตรงกับความสามารถและศักยภาพของบุคลากร
- 1.6 ผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์ ให้ความสำคัญสนับสนุนการพัฒนาบุคลากรให้ได้รับการศึกษาเพิ่มเติมในระดับที่สูงขึ้น

1.7 ทีมผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์ มีนโยบายในการพัฒนาคนบุรีรัมย์ โดยกิจกรรมกีฬาสู่ความเป็นเลิศ กีฬาอาชีพ และมีสนามกีฬาที่ได้มาตรฐานผ่านการรับรองของกีฬาแห่งประเทศไทย

1.8 องค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์ เป็นองค์กรที่มีงบประมาณ วัสดุ เครื่องมือ ที่เพียงพอในการดำเนินงานตามภารกิจ

1.9 เป็นองค์กรที่มีระเบียบกฎหมายรองรับในการปฏิบัติงาน

1.10 ในพื้นที่ความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์ มีแหล่งท่องเที่ยวในเชิงวัฒนธรรม แหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศ ที่หลากหลายกระจายอยู่ทั่วจังหวัดบุรีรัมย์

1.11 ในพื้นที่ความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์ มีภูเขาไฟที่ดับแล้วหลายลูก สามารถพัฒนาปล่องภูเขาไฟให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวใหม่ เป็น UNSEEN ใหม่ของประเทศไทย

1.12 ครั้วเรือนในจังหวัดบุรีรัมย์ ร้อยละ 70 มีอาชีพเกษตรกรรมเป็นผู้ผลิตพืชเศรษฐกิจที่สำคัญ ได้แก่ ข้าวหอมมะลิ มันสำปะหลัง อ้อย ยางพารา ยูคาลิปตัส และมีการทำสุสานสัตว์

1.13 เป็นแหล่งผลิตสินค้าหัตถกรรมจากภูมิปัญญา เป็นสินค้า OTOP ที่มีคุณค่า เช่น ประเภทผ้า ประกอบด้วย ผ้าไหมชิ้นดินแดง ผ้าไหมลายหางกระรอกคู่ ผ้าไหมมัดหมี่ ผ้าฝ้าย เป็นต้น ประเภทผลิตภัณฑ์จากกก ประเภทผลิตภัณฑ์จากไม้ เช่น ตะเกียบ เครื่องครัว ของใช้จากไม้ ประเภทเฟอร์นิเจอร์ไม้เก่า

1.14 สภาพพื้นที่ที่มีความเหมาะสมในการเพาะปลูกพืชพลังงานทดแทน เช่น มันสำปะหลัง และอ้อย

1.15 ประชาชนในจังหวัดบุรีรัมย์มีความรัก ความสามัคคี ให้ความร่วมมือที่เอื้อต่อการพัฒนา

1.16 ในพื้นที่ความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์ มีแหล่งน้ำทางธรรมชาติซึ่งเป็นสายหลัก (แม่น้ำชี แม่น้ำมูล ลำปาศ ฯลฯ) ไหลผ่านเหมาะสมต่อการพัฒนาเป็นแหล่งน้ำสำหรับการเกษตร และส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ เช่น แม่น้ำมูล

1.17 ในพื้นที่ความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์ มีภูมิปัญญาท้องถิ่นปราชญ์ชาวบ้านหลายแขนงที่สามารถให้คำปรึกษาในการพัฒนาท้องถิ่น

1.18 ท่าเลที่ตั้งของจังหวัด ตั้งอยู่บริเวณกึ่งกลางของถนนเชื่อมโยงระหว่างจังหวัดที่เป็น GATE WAY สู่อินโดจีน (จังหวัดมุกดาหาร) กับเขตประกอบการนิคมอุตสาหกรรมภาคตะวันออก และท่าเรือแหลมฉบัง จังหวัดชลบุรี

1.19 มีวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณี ที่หลากหลายและเป็นเอกลักษณ์โดดเด่น สามารถพัฒนาเป็นการท่องเที่ยวทางวัฒนธรรมได้

## 2. จุดอ่อน (Weakness)

2.1 การบริหารจัดการภายในองค์กรยังมีปัญหาต่อความเสี่ยง และการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล

2.2 การจัดสรรงบประมาณลงในพื้นที่ ไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์จังหวัดบุรีรัมย์และแผนชุมชน

2.3 การบริหารงานตามภารกิจขององค์กรขาดการบูรณาการพื้นที่ และภารกิจกับหน่วยงานภาคีที่เกี่ยวข้อง

2.4 การขยายตัวด้านการลงทุนและการจ้างงานในพื้นที่อยู่ในเกณฑ์ต่ำ

2.5 ผลผลิตมวลรวมของจังหวัดอยู่ในเกณฑ์ต่ำ เมื่อเปรียบเทียบกับจังหวัดในภูมิภาคเดียวกัน

2.6 การบริหารจัดการน้ำเพื่อการเกษตร ตามระบบชลประทานมีสัดส่วนเพียงร้อยละ 3 ของพื้นที่ทำการเกษตร

2.7 การสนับสนุนการศึกษาวิจัย เพื่อพัฒนาพันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ที่เหมาะสมกับพื้นที่โดยกระบวนการของชุมชนมีน้อยมาก

2.8 การสนับสนุนการเรียนรู้และใช้เทคโนโลยีเพื่อส่งเสริมการผลิตในขั้นตอนการแปรรูป การพัฒนาสินค้าผลิตภัณฑ์ชุมชนมีน้อย

2.9 การส่งเสริมการใช้พลังงานทดแทนจากพลังงานลม แสงแดด พลังงานชีวมวลในระดับครัวเรือน และชุมชนมีน้อยมาก

2.10 การส่งเสริมการบริหารจัดการขยะ โดยการมีส่วนร่วมของชุมชนมีน้อย

2.11 ระดับการศึกษาประชาชนโดยเฉลี่ยอยู่ในระดับต่ำ ขาดโอกาสได้รับการสนับสนุนการพัฒนาทักษะอาชีพ ความรู้ ภาวะผู้นำ ความชำนาญเฉพาะด้าน หรือตามความต้องการตลาดแรงงาน

2.12 ขาดการบูรณาการภารกิจของหน่วยงานภาคีเพื่อเป็นหุ้นส่วนความร่วมมือ (Partnership) ในการพัฒนาปรับปรุงแหล่งท่องเที่ยวในจังหวัดอย่างต่อเนื่อง และส่งเสริมการบริหารจัดการการท่องเที่ยวเชิงธุรกิจ โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชน

2.13 การบูรณาการงานระหว่างขององค์กรกับหน่วยงานต่าง ๆ ไม่ชัดเจน

## 3. โอกาส (Opportunity)

3.1 นโยบายของรัฐบาล เน้นการส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพสินค้าการเกษตร เพื่อเพิ่มมูลค่า



สินค้าให้กับเกษตรกร สร้างหลักประกันคุ้มครองสิทธิประโยชน์ให้กับผู้ผลิต เช่น นโยบายการประกันราคาพืชผลทางการเกษตร นโยบายความปลอดภัยด้านอาหาร นโยบายส่งเสริมการปลูกพืชพลังงานทดแทน เป็นต้น

3.2 ที่ตั้งจังหวัดเป็นศูนย์กลางการคมนาคม สามารถพัฒนาเป็นศูนย์กลางขนถ่ายสินค้า หรือจุดรวมสินค้า (Logistic Center) เพื่อส่งออกตามเส้นทาง (Gate Way) ระหว่างท่าเรือน้ำลึกชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก (อีสเทิร์นซีบอร์ด) สู่อินโดจีน (จังหวัดมุกดาหาร)

3.3 นโยบายรัฐบาลให้ความสำคัญในการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.4 จังหวัดบุรีรัมย์เป็นที่ตั้งของสโมสรกีฬาฟุตบอลอาชีพที่ประสบความสำเร็จ มีชื่อเสียงในการแข่งขันในระดับประเทศ จำนวน 2 ทีม ส่งผลต่อการพัฒนากีฬาของจังหวัดบุรีรัมย์

3.5 นโยบายรัฐบาลให้ความสำคัญในการพัฒนาแหล่งน้ำ การจัดทำระบบส่งน้ำ ส่งผลต่อประสิทธิภาพการผลิตของเกษตรกร

3.6 มีสถานศึกษา และสถาบันการศึกษาที่มีคุณภาพกระจายอยู่ทุกพื้นที่ในจังหวัดบุรีรัมย์

3.7 จังหวัดบุรีรัมย์ตั้งอยู่บนเส้นทางที่สามารถพัฒนา ให้เชื่อมต่อเป็นโครงข่ายกับกลุ่มประเทศที่อยู่ในภูมิภาคอินโดจีน (ลาว เวียดนาม พม่า กัมพูชา)

#### 4. ข้อจำกัด (Threat)

4.1 ราคาน้ำมันในตลาดโลกผันผวน ส่งผลต่อการควบคุมต้นทุนการผลิต

4.2 ภาวะวิกฤตเศรษฐกิจทั่วโลก ส่งผลต่อการชะลอตัวในการส่งออกทำให้เกิดปัญหาการว่างงานในพื้นที่มากขึ้น

4.3 ไม่มีการกำหนดมาตรการเชิงรุก แนวทางการรับมือ การป้องกัน แก้ไขปัญหาภัยธรรมชาติ เช่น น้ำท่วม ฝนแล้ง เป็นต้น

4.4 เส้นทางคมนาคมสายหลักของจังหวัด ยังคงเป็นถนน 2 ช่องทางจราจร ส่งผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ มาตรการความปลอดภัยจราจรของจังหวัด

4.5 การอพยพแรงงานที่มีฝีมือออกนอกพื้นที่จำนวนมาก ทำให้ขาดแคลนแรงงานที่มีความรู้ความสามารถในทุกภาคการผลิต

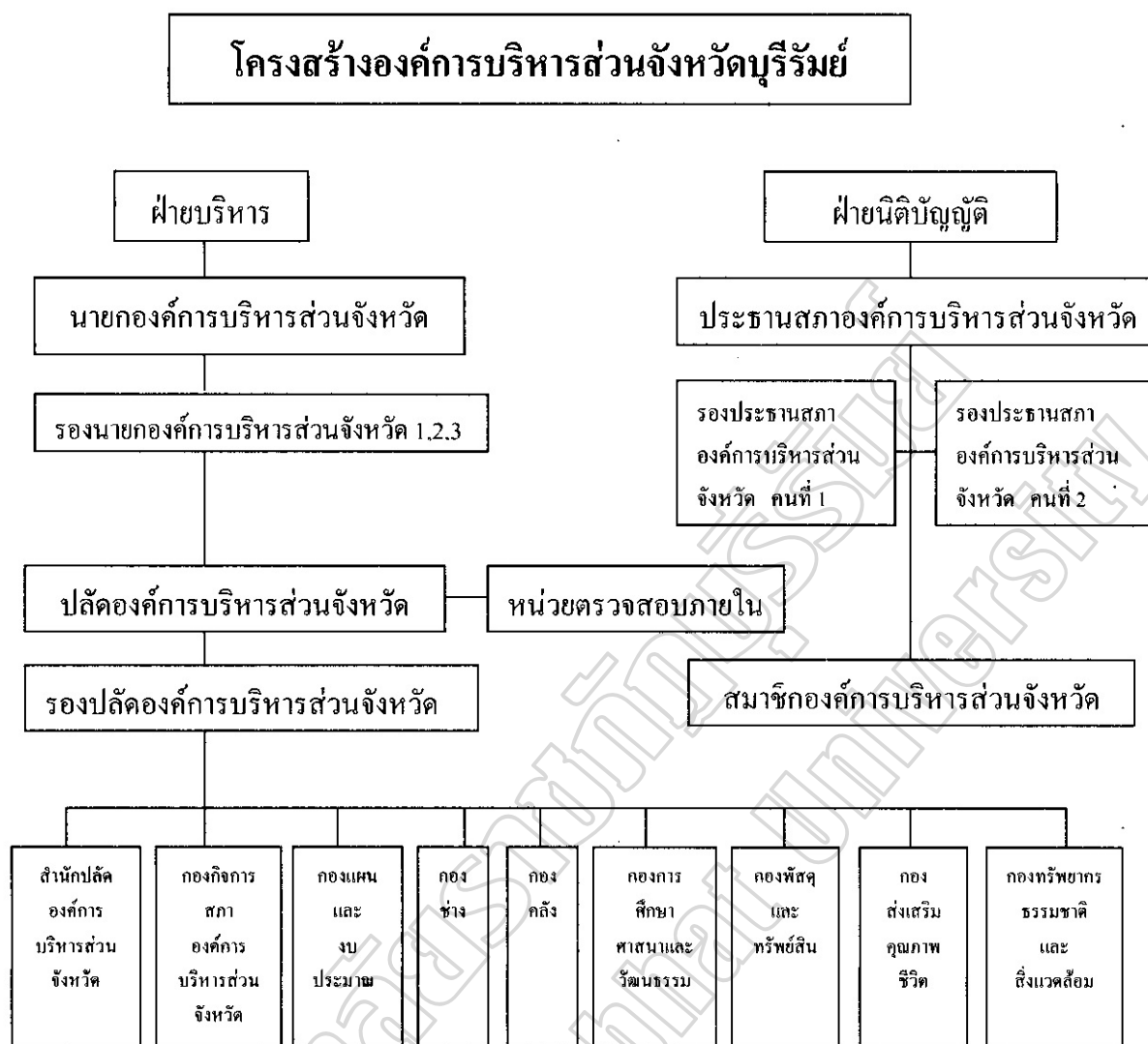
4.6 มีปัญหาความขัดแย้งกับประเทศเพื่อนบ้าน

4.7 เกิดการเปลี่ยนแปลงของสภาวะอากาศโลก เช่น ภัยธรรมชาติ ภาวะโลกร้อน

4.8 การแพร่ระบาดของยาเสพติด ในกลุ่มเยาวชนและคนทั่วไป

4.9 ประชาชนไม่รู้เท่าทันขาดภูมิคุ้มกันในการดำรงชีวิตภายใต้กระแสเศรษฐกิจระบบทุนนิยม

4.10 การบูรณาการงานระหว่างขององค์กรกับหน่วยงานต่าง ๆ ไม่ชัดเจน



## ภาพประกอบ 2.2 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ที่มา : องค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์ พ.ศ. 2555 - 2557 (2555 : 51)

### งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาความต้องการในการพัฒนาตนเองของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์ นอกจากการศึกษาจากแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องแล้ว ผู้วิจัยยังได้ทำการศึกษาจากผลงานวิจัยที่มีผู้ทำการวิจัยไว้เพื่อนำมาเป็นส่วนประกอบในการศึกษา ดังนี้

พจนา วรธรรมเสวี (2546 : 46 - 47) ได้ศึกษาความต้องการพัฒนาบุคลากรของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดตาก เพื่อศึกษาระดับความต้องการพัฒนาในภาพรวม พบว่า ข้าราชการมีความต้องการพัฒนาโดยรวมมากทุกด้าน เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่าความต้องการพัฒนาด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ มีระดับความต้องการมากที่สุด รองลงมาคือ ด้านความรู้และทักษะเฉพาะของงานในแต่ละตำแหน่ง และกิจการที่ข้าราชการมีความต้องการน้อยที่สุดคือ ด้านนันทนาการ

อาจจะเป็นเพราะว่าในปัจจุบันเป็นโลกของยุคข้อมูลข่าวสาร การพัฒนาด้านเทคโนโลยีเป็นสิ่งจำเป็น ในองค์กรสมัยใหม่ ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดตากก็เช่นเดียวกัน ต่างทราบถึงความสำคัญ ในเรื่องนี้ จึงมีความต้องการพัฒนาด้านเทคโนโลยีเป็นอันดับแรก มากกว่าด้านความรู้และทักษะเฉพาะ ของงานในแต่ละตำแหน่ง ซึ่งเป็นงานที่ปฏิบัติประจำสามารถปฏิบัติได้อยู่แล้ว สำหรับด้านนันทนาการ มีความต้องการเป็นลำดับสุดท้าย อาจจะเป็นเพราะว่าการนันทนาการเป็นกิจกรรมที่เป็นการผ่อนคลาย จากการทำงาน ซึ่งไม่มีผลต่อความก้าวหน้าในหน้าที่การงาน

อรัญญา บุญยงค์ (2546 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาความต้องการพัฒนาตนเองบุคลากรด้าน การศึกษา : ศึกษากรณีของเทศบาลตำบลแหลมฉบัง จังหวัดชลบุรี ผลการวิจัยพบว่า ครู-อาจารย์ ของโรงเรียนในสังกัดเทศบาลตำบลแหลมฉบัง จังหวัดชลบุรี มีความต้องการพัฒนาการศึกษาต่อ และความต้องการพัฒนาการเข้ารับการฝึกอบรมมากที่สุด รองลงมาคือ ความต้องการเลื่อนตำแหน่ง ทางวิชาการ ความต้องการพัฒนาการศึกษาดูงานและฝึกงาน และความต้องการพัฒนาตนเองตามลำดับ

รัตนาภรณ์ คชมะเริง (2550 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาความต้องการพัฒนาตนเองของ พนักงานส่วนตำบลในจังหวัดสระบุรี ผลการวิจัยพบว่า ความต้องการพัฒนาตนเองของพนักงานส่วน ตำบลในจังหวัดสระบุรีโดยภาพรวมและรายด้านอยู่ในระดับมาก โดยเรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไป น้อย คือ การปฏิบัติงาน การบริหาร บุคลิกภาพและวิชาการ สุขภาพและจริยธรรมและจิตวิญญาณ โดยปัจจัยส่วนบุคคล คือ เพศ วุฒิการศึกษา อายุราชการ ประเภทส่วนราชการ ระดับตำแหน่งและ ปัจจัยจิตใจ ไม่มีความสัมพันธ์กับความต้องการพัฒนาตนเองของพนักงานส่วนตำบลในจังหวัดสระบุรี ในภาพรวมและรายด้านทั้ง 6 ด้าน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ และความต้องการพัฒนาตนเองของ พนักงานส่วนตำบลในจังหวัดสระบุรีในภาพรวมและรายด้านทั้ง 6 ด้าน ไม่แตกต่างกันอย่างมี นัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 เมื่อจำแนกตามวุฒิการศึกษาและประเภทส่วนราชการ เช่นเดียวกับ ภาพรวมและอีก 5 รายด้านที่จำแนกตามอายุราชการ ซึ่งมีด้านจริยธรรมและจิตวิญญาณที่แตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ 0.05

รุ่งนภา แจ่มรุ่งเรือง (2550 : 74) ได้ศึกษาความต้องการในการพัฒนาตนเองของบุคลากร องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดระยอง โดยศึกษาความต้องการ 4 ด้าน คือ ด้านความรู้ และทักษะที่เกี่ยวข้องในหน้าที่ ด้านภาษาอังกฤษ ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ และด้านบุคลิกภาพ ผลการศึกษพบว่า โดยภาพรวมบุคลากรองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดระยอง มีความ ต้องการพัฒนาตนเองอยู่ในระดับมาก จำนวน 2 ด้าน คือด้านความรู้และทักษะที่เกี่ยวข้องในหน้าที่ และด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ส่วนอีก 2 ด้าน คือ ด้านภาษาอังกฤษ และด้านบุคลิกภาพ บุคลากรมี ความต้องการในการพัฒนาตนเองอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า บุคลากร องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดระยอง มีความต้องการพัฒนาตนเองเรียงตามลำดับ คือ

ด้านความรู้และทักษะที่เกี่ยวข้องในหน้าที่มากที่สุด รองลงมา คือ ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ด้านบุคลิกภาพ และด้านภาษาอังกฤษ เป็นลำดับสุดท้าย

กัญญา บวรณสมภพ (2550 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาความต้องการในการพัฒนาตนเองของบุคลากรท้องถิ่นในเขตอำเภอเมือง จังหวัดปัตตานี สามด้านคือ ด้านการศึกษาต่อ ด้านการฝึกอบรม และด้านการเรียนรู้ด้วยตนเอง ผลการวิจัยพบว่า บุคลากรท้องถิ่นในเขตอำเภอเมือง จังหวัดปัตตานี มีความต้องการในการพัฒนาตนเอง โดยภาพรวมและด้านการศึกษาต่อ ด้านการฝึกอบรมและด้านการเรียนรู้ด้วยตนเองอยู่ในระดับมาก ผลการเปรียบเทียบ ความต้องการในการพัฒนาตนเองของบุคลากรท้องถิ่นในเขตอำเภอเมืองปัตตานี จังหวัดปัตตานี ตามตัวแปร พบว่า บุคลากรที่มีความต้องการในการพัฒนาตนเองสูงสุดของแต่ละกลุ่มตัวแปร คือ บุคลากร เพศหญิง บุคลากรที่มีอายุ 31 - 40 ปี บุคลากรที่มีการศึกษาระดับปริญญาตรี / สูงกว่า บุคลากรที่มีตำแหน่งเป็นคณะผู้บริหาร บุคลากรที่มีรายได้ 7,000 - 15,000 บาท และบุคลากรที่มีประสบการณ์ในการปฏิบัติงาน 3 - 5 ปี ปัญหาในการพัฒนาตนเองของบุคลากรท้องถิ่นในเขตอำเภอเมืองปัตตานี จังหวัดปัตตานี ได้แก่ งบประมาณ ไม่เพียงพอ บุคลากรขาดทุนทรัพย์ส่วนตัวที่จะศึกษาต่อ ด้านการฝึกอบรมส่วนใหญ่มุ่งเน้นด้านวิชาการ แต่ไม่เน้นการนำไปปฏิบัติจริง ผู้บริหารและผู้บังคับบัญชาขาดความยุติธรรม ขาดการวางแผนและไม่ให้ความสำคัญในการพัฒนาบุคลากรเท่าที่ควร ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงการพัฒนาตนเอง ผู้บริหารควรส่งเสริมการพัฒนาตนเองของบุคลากรท้องถิ่นในทุกๆระดับ ทุกตำแหน่งอย่างต่อเนื่อง และเท่าเทียมและควรสร้างความร่วมมือกับองค์กรบริหารส่วนตำบลอื่นในรูปแบบเครือข่าย เพื่อส่งเสริมการพัฒนาบุคลากร

ภาณุวัฒน์ เวชพนม (2550 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องความต้องการพัฒนาบุคลากรของพนักงานส่วนตำบลองค์กรบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอแกลง จังหวัดระยอง พบว่า พนักงานส่วนตำบลต้องการพัฒนาความรู้และทักษะเฉพาะของงานในแต่ละตำแหน่งมากที่สุด รองลงมาได้แก่ ความรู้ทั่วไปในการปฏิบัติงาน ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ด้านคุณธรรม จริยธรรม

นิรพัฒน์ เลขพลการ (2551 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาความต้องการในการพัฒนาตนเองของบุคลากรกองช่าง 3 กลุ่ม องค์กรบริหารส่วนจังหวัดชุมพรในด้านต่างๆ พบว่าบุคลากรทั้ง 3 กลุ่มมีความคิดเห็นที่แสดงออกถึงความต้องการในการพัฒนาตนเองสอดคล้องใกล้เคียงกันทั้ง 5 ด้าน ได้แก่ ด้านความรู้ทั่วไปในการปฏิบัติงาน ด้านความรู้และทักษะเฉพาะของแต่ละงาน ด้านการบริหาร ด้านคุณสมบัติส่วนตัว และด้านคุณธรรมจริยธรรม ซึ่งบุคลากรส่วนใหญ่ได้รับการบริการหลายอย่างจากหน่วยงานอยู่แล้ว แต่ความจำเจของเนื้อหาทำให้เกิดความรู้สึกเบื่อหน่าย จึงควรมีการกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาตนเองดีกว่าการกระตุ้นโดยผู้อื่น แต่ทั้งนี้หน่วยงานจะต้องมีส่วนร่วมในการตอบสนองด้วย เพื่อเพิ่มเติมในสิ่งที่จะนำมาซึ่งการพัฒนาตนเอง 5 ประการ ได้แก่ จัดให้มีการเรียนรู้ เช่นห้องสมุดที่

สามารถค้นคว้าหาความรู้เฉพาะด้านด้วยตนเอง จัดให้มีการฝึกอบรมสัมมนาในด้านต่างๆ อย่างสม่ำเสมอ โดยจัดหลักสูตรให้เหมาะสมกับความต้องการของบุคลากร จัดให้มีการสัมมนาร่วมกับหน่วยงานอื่นๆ เพื่อเชื่อมโยงช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ส่งเสริมบรรยากาศในการทำงานให้มีความสุข มีความกระตือรือร้นในการทำงาน และส่งเสริมให้บุคลากรทุกฝ่ายมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมวางแผน ตัดสินใจ ปฏิบัติงาน แก้ไขปัญหา ประเมินผลงานและรับผิดชอบร่วมกัน

สุภาภรณ์ จะนันท์ (2553 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาความต้องการในการพัฒนาตนเองของบุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดบุรีรัมย์ พบว่า ความต้องการในการพัฒนาตนเองของบุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดบุรีรัมย์ โดยภาพรวมอยู่ในระดับมากทุกด้าน เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่าอยู่ในระดับมากทุกด้าน โดยเรียงค่าเฉลี่ยจากสูงไปหาค่าต่ำได้ดังนี้ คือ ด้านการฝึกอบรม ด้านการเรียนรู้ด้วยตนเอง และด้านการศึกษาต่อ

ทิพาภรณ์ ไพศาลนันท์ (2544 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาความต้องการพัฒนาตนเองบทบาทใหม่ภายใต้การบริหารงานร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบลของหัวหน้าสถานีอนามัยในเขตจังหวัดราชบุรี ผลการวิจัยพบว่า หัวหน้าสถานีอนามัยในเขตจังหวัดราชบุรีมีความต้องการพัฒนาตนเองตามบทบาทใหม่ภายใต้การบริหารงานร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับสูง ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับความต้องการพัฒนาตนเองตามบทบาทใหม่ภายใต้การบริหารงานร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบลคือ ความรู้เกี่ยวกับโครงการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยตัวแปรนี้อธิบายความสัมพันธ์กับความต้องการพัฒนาตนเองตามบทบาทใหม่ซึ่งอยู่ภายใต้การบริหารงานร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบลโดยได้ร้อยละ 3 ข้อเสนอแนะที่ได้จากการศึกษาครั้งนี้ ควรมีการให้ความรู้หรือฝึกอบรมแก่หัวหน้าสถานีอนามัยในเรื่องวัตถุประสงค์ เป้าหมายการดำเนินการของโครงการกระจายอำนาจฯ ให้มากขึ้น เพราะการสร้าง ความเข้าใจและความถูกต้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ตรงกัน จะนำมาสู่การพัฒนาหัวหน้าสถานีอนามัยและเจ้าหน้าที่อนามัยทุกคนให้มีประสิทธิภาพในการทำงานมากยิ่งขึ้นเมื่อต้องไปทำงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นุชนาถ์ เทียนแก้ว (2544 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาความคิดเห็นของบุคลากรในองค์การบริหารส่วนจังหวัดตากต่อการพัฒนาบุคลากร พบว่าปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เกิดจากจำนวนเจ้าหน้าที่ไม่สมดุลกับงาน ปัญหางานที่ทำจริงไม่ตรงกับหน้าที่ที่แท้จริงของผู้ปฏิบัติงาน ทำให้เกิดการกระจุกตัวของงาน ซึ่งบางครั้งส่งผลกระทบต่อให้เกิดความล่าช้าและเกิดข้อบกพร่องต่อการปฏิบัติงาน ปัญหาการเกิดกลุ่มที่ไม่เป็นทางการและพฤติกรรมของกลุ่มได้ส่งผลกระทบต่อการทำงานของเจ้าหน้าที่ค่อนข้างมากและความขัดแย้งในองค์กร ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเกิดการเมืองในองค์กรขึ้น แม้ว่าผู้บังคับบัญชาจะให้ความไว้วางใจและให้อิสระในการทำงาน เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่แสดงความคิดเห็นแต่ยังไม่เพียงพอ เจ้าหน้าที่ต้องการให้ผู้บริหารมาดูแล เอาใจใส่ทุกข์สุขอยู่เสมอ

และได้รับการยกย่องชมเชย ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานของผู้บริหาร พบว่าปัญหาด้าน กฎ ระเบียบบางอย่างที่ไม่สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น และปัญหาบุคลากรขาดความสามารถ ทักษะ และความรับผิดชอบในการปฏิบัติงาน การทำงานเป็นทีม และการถูกแทรกแซงทางการเมือง

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สรุปได้ว่าบุคลากรขององค์กรใดก็ตามย่อมมีความต้องการพัฒนาตนเองเพื่อเพิ่มพูนความรู้ ความสามารถ ทักษะ และทัศนคติที่ดีของบุคคล และนำความรู้ที่ได้มาใช้ในการพัฒนาประสิทธิภาพในการทำงาน ในองค์กรที่ตนเองปฏิบัติงานอยู่ได้รับประโยชน์สูงสุด ทั้งนี้รูปแบบและวิธีการในการพัฒนาอาจแตกต่างกันบ้าง แต่จุดมุ่งหมายที่ต้องการนั้นไม่แตกต่างกันซึ่งก่อให้เกิดการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อองค์กรอย่างยั่งยืน