

บทที่ 1

บทนำ

ภูมิหลัง

ในสภาพการณ์ปัจจุบันองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดหนองคาย เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลที่คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดหนองคายได้ให้ความเห็นชอบกำหนดขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลาง จำนวน 41 แห่ง และอีกจำนวน 62 แห่งนั้นยังเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก โดยกำหนดโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการในภาพรวมออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ ส่วนปลัด องค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนการคลัง และส่วนโยธา แต่ปัจจุบันได้มีองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลางเพิ่มมากขึ้น และได้มีการปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการเพื่อให้เหมาะสมและครอบคลุมภารกิจและอำนาจหน้าที่ บางแห่งอาจมีการจัดตั้งส่วนราชการเพิ่มเติมอีกได้ตามความจำเป็น เช่น ส่วนการศึกษาศาสนาและวัฒนธรรม ส่วนสวัสดิการสังคม และส่วนสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม โดยแต่ละแห่งจะกำหนดกรอบอัตรากำลังพนักงานส่วนตำบลไว้ในจำนวนที่ไม่เท่ากัน แล้วแต่ความจำเป็นและภารกิจซึ่งกฎหมายได้กำหนดกรอบอัตรากำลังสูงสุดไว้ องค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละขนาดจะสามารถกำหนดตำแหน่ง หรือจ้างพนักงานได้โดยการจ่ายเงินเดือน ประโยชน์ตอบแทนอื่นและเงินค่าจ้างที่นำมาจากเงินรายได้ที่ไม่รวมเงินอุดหนุนและเงินกู้ หรือเงินอื่นใด โดยองค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งจะกำหนดสูงกว่าร้อยละ 40 ของเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นไม่ได้ ตามมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ปัจจุบันองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดหนองคายหลายแห่ง มีการกำหนดตำแหน่งอัตรากำลังที่ไม่เหมาะสมกับงาน และไม่สามารถกำหนดตำแหน่งต่าง ๆ เพิ่มขึ้นได้ตามความต้องการ และมีความจำเป็นต้องใช้คนที่มีความรู้ความสามารถในด้านอื่น ๆ นอกเหนือจากตำแหน่งที่ได้กำหนดไว้ และบางแห่งก็มีการกำหนดตำแหน่งมากเกินไปจนเกิดความจำเป็น เกินความพร้อมและสมรรถนะที่จะบริหารตนเองได้ จนเกิดปัญหาคนล้นกรอบ (สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดหนองคาย, 2551)

จะเห็นว่าแนวการบริหารงานบุคคลของพนักงานส่วนตำบล มีแนวทางที่แตกต่างจากการบริหารงานบุคคลข้าราชการประเภทอื่น ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 มาตรา 60 ได้บัญญัติให้นายกองคการบริหารส่วนตำบลเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบกับ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 15 และมาตรา 25 ยังกำหนดให้การออกคำสั่งเกี่ยวกับการบรรจุ และแต่งตั้ง การย้าย การโอนการรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย หรือการอื่นใดที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลให้เป็นอำนาจของนายกองคการบริหารส่วนตำบล ซึ่งโดยส่วนใหญ่ นายกองคการบริหารส่วนตำบล จะเป็นผู้ไม่มีความรู้และไม่มีประสบการณ์ในด้านการบริหารงานบุคคล

จากการรวบรวมสถิติเรื่องร้องเรียนขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดหนองคาย ของสำนักงานท้องถิ่นจังหวัดหนองคาย ตั้งแต่เดือนสิงหาคม 2550 ถึง เดือนกันยายน 2551 พบว่า จำนวนเรื่องร้องเรียนมีถึง 75 เรื่อง โดยเป็นประเภทร้องเรียนด้านการบริหารงานบุคคล จำนวน 55 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 73.33 จากสถิติดังกล่าวพบว่าเป็นเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการสรรหาและดำเนินการบรรจุแต่งตั้งรวมถึงการ โยกย้าย และการพิจารณาความดีความชอบที่ไม่เป็นธรรม การร้องเรียนดังกล่าวเป็นการร้องเรียนนายกองคการบริหารส่วนตำบลและเจ้าหน้าที่ผู้ที่เกี่ยวข้อง (สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดหนองคาย. 2550 : 5)

เรื่องเกี่ยวกับตัวบุคคลเป็นเรื่องที่สำคัญ ทั้งนี้เพราะตามหลักทั่วไปในการบริหารงานนั้นแม้ว่าจะมีงบประมาณให้อย่างเพียงพอ มีการจัดองค์การและการบริหารงานที่ดี มีอุปกรณ์และวัสดุต่าง ๆ พร้อมมูลสักเพียงใด ถ้าผู้ปฏิบัติงานไม่ดีไม่มีความรู้ความสามารถ ขาดความซื่อสัตย์สุจริตและไม่ประพฤติอยู่ในระเบียบวินัยอันดีแล้ว ก็เป็นการยากที่การบริหารงานจะบรรลุผลตามความมุ่งหมาย แต่ถ้าได้คนดีมีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับงาน ปัญหาอื่น ๆ เกือบหมดไป ส่วนสาเหตุที่ทำให้การบริหารงานบุคคลยุ่งยากมากขึ้น อาจเป็นเพราะว่าเป็นเรื่องเกี่ยวพันและมีผลกระทบต่อผู้ปฏิบัติงาน ปัญหาที่เกิดขึ้นอาจกล่าวได้ว่าเป็นปัญหาที่ต่อเนื่อง และจะส่งผลกระทบต่อการบริหารงานในด้านอื่น ๆ ทั้งหมด เพราะงานทุกด้านมีบุคลากรเป็นผู้ปฏิบัติ

ด้วยเหตุดังกล่าว ผู้วิจัยซึ่งเป็นพนักงานส่วนตำบล ตำแหน่ง บุคลากร มีหน้าที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล จึงมีความสนใจที่จะศึกษาวิจัยปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดหนองคาย เพื่อ

จะได้ใช้เป็นแนวทางพัฒนาการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล และเสริมสร้างการบริหารงานบุคคลในองค์การบริหารส่วนตำบลให้เกิดประโยชน์

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดหนองคาย ตามความคิดเห็นของพนักงานส่วนตำบลตำแหน่งบุคลากรหรือผู้ปฏิบัติหน้าที่ตำแหน่งบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล
2. เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของพนักงานส่วนตำบลตำแหน่งบุคลากรหรือผู้ปฏิบัติหน้าที่ตำแหน่งบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีเพศ ระดับการศึกษา และระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งแตกต่างกัน ต่อปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดหนองคาย
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางแก้ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดหนองคาย

สมมติฐานการวิจัย

1. ปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดหนองคาย โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง
2. พนักงานส่วนตำบลตำแหน่งบุคลากรหรือผู้ปฏิบัติหน้าที่ตำแหน่งบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีเพศ ระดับการศึกษา และระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งแตกต่างกัน มีความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดหนองคายแตกต่างกัน

ขอบเขตการวิจัย

1. ประชากร ได้แก่ พนักงานส่วนตำบลตำแหน่งบุคลากรหรือผู้ปฏิบัติหน้าที่ตำแหน่งบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดหนองคาย จำนวน 103 คน
2. กลุ่มตัวอย่าง ได้กำหนดจากขนาดประชากร โดยหากกลุ่มตัวอย่างจากการใช้ สูตร ทาโร่ ยามานะ (Taro Yamane. 1973 : 727)
3. ระยะเวลาตั้งแต่เดือน กุมภาพันธ์ - มีนาคม 2552
4. ตัวแปร

4.1 ตัวแปรอิสระ (Independent Variables) ได้แก่ คุณลักษณะทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม ได้แก่

4.1.1 เพศ

4.1.2 ระดับการศึกษา

4.1.3 ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง

4.2 ตัวแปรตาม (Dependent Variables) ได้แก่ ปัญหา การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดหนองคาย 4 ด้าน ตามประกาศมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2545 แก้ไขเพิ่มเติมถึง พ.ศ. 2550 ได้แก่

4.2.1 การสรรหาและการบรรจุแต่งตั้งบุคลากร

4.2.2 การบำรุงรักษาบุคลากร

4.2.3 การพัฒนาบุคลากร

4.2.4 การให้บุคลากรพ้นจากงาน

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดหนองคาย จำนวน 103 แห่ง ตามประกาศการจัดตั้งของกระทรวงมหาดไทย โดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546
2. พนักงาน หมายถึง พนักงานส่วนตำบล ลูกจ้างประจำ และพนักงานจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดหนองคาย ที่ปฏิบัติหน้าที่ตามสายงานในองค์การบริหารส่วนตำบล
3. พนักงานส่วนตำบลตำแหน่งบุคลากรหรือผู้ปฏิบัติหน้าที่ตำแหน่งบุคลากร หมายถึง ผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดหนองคาย ตำแหน่งบุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบล กรณีไม่มีตำแหน่งนี้ หมายถึง ผู้ปฏิบัติหน้าที่ตำแหน่งบุคลากรที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลแต่งตั้ง
4. ปัญหาการบริหารงานบุคคล หมายถึง อุปสรรค หรือข้อขัดข้องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดหนองคาย 4 ด้าน ได้แก่

4.1 ด้านการสรรหาและการบรรจุแต่งตั้งบุคลากร หมายถึง การที่องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดหนองคาย มีอุปสรรค หรือข้อขัดข้องเกี่ยวกับการดำเนินการสรรหาและบรรจุแต่งตั้งบุคลากร ดังนี้ มีการวางแผนอัตรากำลังคนขององค์กรอย่างเหมาะสม มีการจัดทำแผนในการสรรหาบุคลากรขององค์กรอย่างต่อเนื่อง มีการได้รับข้อมูลในการสรรหาบุคลากรจากผู้ที่เกี่ยวข้องอย่างสม่ำเสมอ มีความร่วมมือของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการสรรหาบุคลากรอย่างเหมาะสม มีความร่วมมือของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการสรรหาบุคลากรอย่างเหมาะสม มีการดำเนินการสรรหาเป็นไปตาม ระเบียบที่กำหนดไว้ทุกครั้ง วิธีการสรรหา มีหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่ชัดเจน คุณวุฒิของพนักงานที่ได้รับการบรรจุตรงตามมาตรฐาน กำหนดตำแหน่งทุกตำแหน่ง การบรรจุพนักงานมีความโปร่งใส การบรรจุพนักงานทันตามเวลาที่กำหนด

4.2 ด้านการบำรุงรักษาบุคลากร หมายถึง การที่องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดหนองคาย มีอุปสรรคหรือข้อขัดข้องเกี่ยวกับการบำรุงรักษาบุคลากร ดังนี้ มีการปฐมนิเทศพนักงานใหม่ ก่อนเข้าปฏิบัติงานทุกครั้ง ให้โอกาสพนักงานทุกคน ได้แสดงความคิดเห็นในการปฏิบัติงานของหน่วยงานสม่ำเสมอ มีการแจ้งข่าวสารของทางราชการ ให้แก่พนักงานทราบอย่างต่อเนื่อง มีการมอบหมายงานให้กับพนักงานตรงกับความรู้ของพนักงานทุกตำแหน่ง การให้ความช่วยเหลือ ในการปฏิบัติงานแก่พนักงานอย่างต่อเนื่อง มีการจัดกิจกรรมนันทนาการแก่พนักงานในหน่วยงานเป็นประจำ มีการจัดบรรยากาศ และสภาพแวดล้อมที่ดีในการปฏิบัติงานในหน่วยงานอย่างเหมาะสม มีการแก้ไขความขัดแย้งระหว่างพนักงานกับเพื่อนร่วมงานอย่างทันเวลา ปัญหาการถูกเอารัดเอาเปรียบในการปฏิบัติงาน จากเพื่อนร่วมงาน ได้รับการแก้ไขอย่างทันเวลา มีการชี้แจง แนะนำระเบียบการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ การประเมินผลการปฏิบัติงานมีความยุติธรรมทุกครั้ง

4.3 ด้านการพัฒนาบุคลากร หมายถึง การที่องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดหนองคาย มีอุปสรรค หรือข้อขัดข้องเกี่ยวกับ การพัฒนาบุคลากร ดังนี้ มีการจัดทำแผนงาน/โครงการ เพื่อเป็นการพัฒนาพนักงานอย่างต่อเนื่อง มีการให้โอกาสพนักงานไปศึกษาดูงานร่วมกับหน่วยงานอื่นอย่างสม่ำเสมอ มีการจัดหาเอกสาร คู่มือ วัสดุ อุปกรณ์ เพื่อใช้ในการปฏิบัติงานแก่พนักงานอย่างพอเพียง มีการจัดประชุมทางวิชาการเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นของพนักงานในการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง มีการเชิญวิทยากร หรือผู้ทรงคุณวุฒิ จากภายนอกมาให้ความรู้และประสบการณ์แก่พนักงานเป็นประจำ การประเมินผลการปฏิบัติงานของ พนักงาน ยุติธรรม มีการพัฒนาการทำงานในรูปของ ทีมงานอย่างสม่ำเสมอ

มีการส่งเสริมให้พนักงานมีการศึกษาต่ออย่างต่อเนื่อง การติดตามผลการพัฒนาพนักงาน หลังจากได้รับการพัฒนาแล้วทุกครั้ง

4.4 ด้านการให้บุคลากรพ้นจากงาน หมายถึง การที่องค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดหนองคาย มีอุปสรรคหรือข้อขัดข้องเกี่ยวกับการให้บุคลากรพ้นจากงาน ดังนี้ มีการจัดประชุมชี้แจงระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการให้บุคลากรพ้นจากงานทุกครั้ง การสำรวจความต้องการของพนักงานที่จะพ้นจากงานเพื่อเตรียมพนักงานมาทดแทนอย่างสม่ำเสมอ การปฏิบัติงานของพนักงานที่จะพ้นจากงาน มีการให้ความช่วยเหลือ พนักงานที่จะพ้น จากงานอย่างสม่ำเสมอ มีการสร้างความเข้าใจอันดีกับพนักงานที่จะพ้นจากงานอย่างสม่ำเสมอ การให้พนักงานออกจากงาน มีความโปร่งใส เป็นธรรม มีการอำนวยความสะดวกเกี่ยวกับผลประโยชน์ของพนักงานที่พ้นจากงาน จัดให้ความรู้และแนะนำวิธีปฏิบัติ เกี่ยวกับการพ้นจากงานให้แก่พนักงานที่กำลังพ้นจากงานทุกครั้ง การให้พนักงานออกจากงาน เป็นไปตามระเบียบทุกครั้ง มีการจัดสวัสดิการให้กับพนักงานที่จะพ้นจากงานอย่างต่อเนื่อง

5. การพ้นจากงาน หมายถึง การที่พนักงานไม่ได้ปฏิบัติงาน โดยมีเหตุมาจากการโอน การย้าย การยุบเลิกตำแหน่ง การตายหรือทุพพลภาพ และการพ้นจากราชการว่าด้วยบำเหน็จบำนาญพนักงานขององค์การปกครองท้องถิ่น รวมถึงการลาออก การถูกสั่งให้ออกจากราชการเพราะขาดคุณสมบัติทั่วไปของพนักงานส่วนตำบล และการถูกปลดออกหรือไล่ออก

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ข้อค้นพบจากการวิจัยสามารถนำไปเสนอเป็นข้อมูลในการวางแผนปรับปรุงพัฒนา และแก้ปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดหนองคายให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น