

บทที่ 1

บทนำ

ภูมิหลัง

การบริหารงานบุคคล (Personnel Administration) ในยุคใหม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วมาก เนื่องจากการปรับปรุงโครงสร้างระบบราชการของรัฐบาล มีการปรับขนาดโครงสร้างให้เล็กลง ปรับอัตรากำลังคนให้มีจำนวนพอเหมาะกับโครงสร้างองค์กรใหม่ ทำให้มีจำนวนปริมาณงานเพิ่มมากยิ่งขึ้น ดังนั้นการพัฒนาบุคลากรให้มีประสิทธิภาพ มีคุณภาพ เพื่อให้ผลผลิตที่สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และกฎหมาย บทบาทและกิจกรรมการบริหารงานบุคคลจึงเปลี่ยนแปลงไป จำเป็นที่ผู้บริหารจะต้องมีการพัฒนาคุณภาพบุคลากร และประยุกต์ใช้แนวความคิดและทฤษฎีการปฏิบัติ ให้เกิดประสิทธิภาพจึงเป็นเรื่องสำคัญที่สุด ดังนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำความเข้าใจในกระบวนการบริหารงานบุคคลอย่างชัดเจน และทำความเข้าใจในการในการบริหารงานบุคคลเพื่ออธิบายบทบาท กิจกรรมหรือหน้าที่การบริหารทรัพยากรมนุษย์ต่อไปภารกิจของผู้บริหารทุกคน รวมถึงผู้ชำนาญการด้านบุคลากร โดยเฉพาะที่มุ่งปฏิบัติกิจกรรมทั้งปวงที่เกี่ยวกับบุคลากร เพื่อให้ปัจจัยด้านบุคลากรขององค์กรเป็นทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพสูงสุดตลอดเวลาซึ่งจะส่งผลสำเร็จต่อเป้าหมายขององค์กร (ธงชัย สันติวงษ์, 2536 : 1)การบริหารงานบุคคล นับเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่การบริหาร ไม่ว่าจะเป็นการจัดหาบุคลากรเข้ามาร่วมกับองค์กร การจัดบุคคลมาพัฒนา ตลอดจนการใช้ประโยชน์ทางบุคลากร เมื่อพิจารณากระบวนการดังกล่าวก็นับว่าเป็นภารกิจที่สำคัญ ที่ผู้บริหารจะต้องดำเนินการและมีส่วนประกอบของกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับคน เช่น การวิเคราะห์งานการวางแผนกำลังคน การคัดเลือก การบริหารค่าจ้างและเงินเดือน และการประเมินผลงาน ฯลฯ ถือเป็นหน้าที่ของผู้บริหารทุกคน (เสนาะ ตีเขาว์, 2535 : 7)

การบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน แบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคและระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น แบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ คือ ลักษณะพิเศษกรุงเทพมหานครและพัทยา ลักษณะทั่วไป คือ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการกระจายอำนาจของรัฐให้ท้องถิ่นเป็นผู้ดูแลตนเอง โดยมีวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นเพื่อ แบ่งเบาภาระของราชการส่วนกลาง หลักการแบ่งงานกันทำ

ประชาชนในท้องถิ่นได้เรียนรู้การปกครองตนเอง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสถาบันแห่งการเรียนรู้ของประชาชนในท้องถิ่น ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางปฏิบัติ โดยรัฐให้ความเป็นอิสระ ในการบริหารงบประมาณ การบริหารบุคลากร และพื้นที่ โดยรัฐเพียงแต่ทำหน้าที่กำกับดูแลได้เท่าที่ไม่ขัดต่อหลักการปกครองตนเอง และเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ เพราะวาท้องถิ่นมีความใกล้ชิดกับประชาชนสามารถรับทราบและรู้ถึงปัญหาความต้องการและแก้ไขปัญหาได้รวดเร็วทันต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้เป็นอย่างดี (สมาน ริงสีโยกฤษณ์, 2540 : 25-32)

พระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลางไปสู่ส่วนท้องถิ่นมากขึ้น ทั้งนี้ ให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการตัดสินใจกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารงาน การบริหารงานบุคคล การบริหารการเงิน และการคลังได้ด้วยตนเอง เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผล อย่างไรก็ตามปัญหาและอุปสรรคก็เกิดขึ้นได้เสมอในทางปฏิบัติ เช่น ราชการส่วนกลางไม่ให้ความร่วมมือ ความเข้าใจและการตีความของหน่วยงานที่แตกต่างกันความไม่พร้อม ซึ่งเกิดขึ้นได้ ทั้งส่วนราชการกลาง และ้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความไม่พร้อมของบุคลากรที่จะถูกถ่ายโอน การขาดอิสรภาพ เนื่องจากมาตรการกำกับดูแล ควบคุม โดยราชการส่วนกลางมากเกินไป (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, 2549 : 6-7)

การบริหารบุคคลเป็นปัญหาที่ทุกองค์กรต้องศึกษา และวางแผนเพื่อเตรียมความพร้อม อยู่เสมอเริ่มแต่กระบวนการสรรหา การบรรจุแต่งตั้ง การพัฒนาบุคลากร การพิจารณาความดีความชอบจนกระทั่งการเกษียณอายุราชการ ปัญหาการบริหารงานบุคคลของ้องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภออย่างสีสุราช จังหวัดมหาสารคาม เป็นปัญหาที่กำลังเป็นที่สนใจของสังคม ไม่ว่าจะเป็นการสรรหาบุคคล การคัดเลือกบุคคลเข้ามาทำงานไม่เป็นไปตามการวางแผนกำลังคนของ้องค์กร ไม่มีการปฐมนิเทศพนักงานใหม่ที่เป็นกิจกรรมด้านการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ ที่ควรดำเนินการ ปัญหาการบรรจุแต่งตั้งที่มีจะมีข่าวตามหน้าหนังสือพิมพ์มีการเรียกรับสินบนในการแลกเปลี่ยนราชการส่วนท้องถิ่นอยู่เสมอ และปัญหาการบริหารงานบุคคลอีกกระบวนการหนึ่งคือการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อให้เลื่อนตำแหน่งหรือให้ความดีความชอบแก่พนักงาน ด้วยเหตุที่้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นระบบ การบริหารแบบการเมืองที่มาจากประชาชน การบริหารงานบุคคลใน้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็เลยไม่ได้ที่จะต้องเกี่ยวกับการเมือง การบริหารงานบุคคลไม่ยึดหลักธรรมาภิบาล เกิดระบบอุปถัมภ์และระบบพรรคพวก

จากปัญหาข้างต้นผู้วิจัยจึงสนใจศึกษาปัญหา และแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขการบริหารงานบุคคลขององค์การส่วนตำบลในด้านการวางแผนกำลังคน ด้านการสรรหาบุคคลเข้าทำงาน ด้านการคัดเลือกด้านการปฐมนิเทศ ด้านการบรรจุแต่งตั้ง ด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ด้านการประเมินผล การปฏิบัติงานและการเลื่อนตำแหน่งเพื่อจะได้ทราบข้อมูล และใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาและปรับปรุงแก้ไขการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดและเป็นแนวทางในการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอขามเฒ่า จังหวัดมหาสารคาม ตามความคิดเห็นของบุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบล
2. เพื่อเปรียบเทียบปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอ ขามเฒ่า จังหวัดมหาสารคาม ตามความคิดเห็นของบุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบล จำแนกตามเพศ อายุ ระดับการศึกษา ตำแหน่งงานและประสบการณ์ในการทำงานแตกต่างกัน
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางแก้ไขปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอขามเฒ่า จังหวัดมหาสารคาม

สมมติฐานการวิจัย

บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลจำแนกตามเพศ อายุ ระดับการศึกษา ตำแหน่งงาน และประสบการณ์ในการทำงาน มีความคิดเห็นต่อปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอขามเฒ่า จังหวัดมหาสารคาม แตกต่างกัน

ขอบเขตการวิจัย

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยมุ่งศึกษาปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอขามเฒ่า จังหวัดมหาสารคาม โดยวิจัยจากกรอบแนวคิดในการวิจัยดังต่อไปนี้

- 1.1 ด้านการวางแผนกำลังคน
- 1.2 ด้านการสรรหา
- 1.3 ด้านการบรรจุและแต่งตั้ง

1.4 ด้านการพัฒนาบุคลากร

1.5 ด้านการบำรุงรักษาบุคลากร

1.6 ด้านการประเมินผลการปฏิบัติงานและการเลื่อนตำแหน่ง

1.7 ด้านการให้บุคลากรพ้นจากงาน

2. ประชากรที่ใช้ในการวิจัย

2.1 ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ คือ บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งประกอบด้วย พนักงานส่วนตำบลในเขตอำเภอยางสีสุราช จังหวัดมหาสารคาม จำนวน 206 คน และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอยางสีสุราช จังหวัดมหาสารคาม จำนวน 8 คน

2.2 กลุ่มตัวอย่าง (Samples) ที่ใช้ในการวิจัย คือ บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล

2.2.1 พนักงานส่วนตำบลในเขตอำเภอยางสีสุราช จังหวัดมหาสารคาม จำนวน 136 คน ซึ่งคำนวณตามวิธีกร่นำเสนอ โดย ยามาเน่ (Yamane, 1973 : 727) เป็นการเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบง่าย (Simple Random Sampling) (บุญชม ศรีสะอาด, 2545 : 99)

2.2.2 นายกองค์การบริหารส่วนตำบลและปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอยางสีสุราช จังหวัดมหาสารคาม จำนวน 8 คน โดยการเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) (บุญชม ศรีสะอาด, 2545 : 44)

3. ด้านพื้นที่

พื้นที่วิจัยครั้งนี้ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอยางสีสุราช จังหวัดมหาสารคาม จำนวน 7 แห่ง ประกอบด้วย

3.1 องค์การบริหารส่วนตำบลยางสีสุราช

3.2 องค์การบริหารส่วนตำบลนาภู

3.3 องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านกู่

3.4 องค์การบริหารส่วนตำบลคงเมือง

3.5 องค์การบริหารส่วนตำบลขามเรียน

3.6 องค์การบริหารส่วนตำบลเวียงคง

3.7 องค์การบริหารส่วนตำบลหนองบัวสันต

4. ด้านระยะเวลา

การดำเนินการวิจัยครั้งนี้มีระยะเวลาในการเก็บรวบรวมข้อมูลการวิจัย ระหว่างเดือน พฤษภาคม 2556- ตุลาคม 2556

5. ตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย

5.1 ตัวแปรอิสระ คือ คุณลักษณะส่วนบุคคลของบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล จำแนกเป็น

5.1.1 เพศ

5.1.2 อายุ

5.1.3 ระดับการศึกษา

5.1.4 ตำแหน่งงาน

5.1.5 ประสบการณ์ในการทำงาน

5.2 ตัวแปรตาม คือ ปัญหาการบริหารงานบุคคลในองค์การบริหารส่วนตำบล 7 ด้าน ประกอบด้วย

5.2.1 ด้านการวางแผนกำลังคน

5.2.2 ด้านการสรรหา

5.2.3 ด้านการบรรจุแต่งตั้ง

5.2.4 ด้านการพัฒนาบุคลากร

5.2.5 ด้านการบำรุงรักษาบุคลากร

5.2.6 ด้านการประเมินผลการปฏิบัติงานและการเลื่อนตำแหน่ง

5.2.7 ด้านการให้บุคลากรพ้นจากงาน

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. ปัญหาการบริหารงานบุคคล หมายถึง สภาพข้อขัดข้องหรืออุปสรรคที่เป็นสาเหตุทำให้การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอยางสีสุราช จังหวัดมหาสารคาม ไม่บรรลุวัตถุประสงค์ ประสบปัญหาในการบริหารบุคลากรให้มีคุณภาพ และประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานในหน้าที่ต่าง ๆ ดังนี้

1.1 ด้านการวางแผนกำลังคน หมายถึง ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดโครงสร้างการวางแผนอัตรากำลังคนมีความเหมาะสมกับขนาดขององค์กร ความชัดเจนในการกำหนดตำแหน่งและลักษณะงานที่ อบรม. ต้องการ บุคลากรมีจำนวนเพียงพอตามความต้องการของแผนอัตรากำลัง

อบต. การวิเคราะห์อำนาจหน้าที่และภารกิจขององค์กรถูกต้องตามระเบียบ และผู้บริหารให้ความสำคัญในการวางแผนอัตรากำลังคนในองค์กรเพียงใด

1.2 ด้านการสรรหาบุคคล หมายถึง ปัญหาที่เกิดจากการสรรหาบุคลากรเข้ามาทำงานในองค์กรมีความสัมพันธ์กับแผนอัตรากำลัง 3 ปี การดำเนินการสรรหา การเลือกใช้วิธีการสรรหาบุคลากรด้วยวิธีการที่เหมาะสมและเป็นธรรม และการสรรหาบุคลากรเข้าทำงานได้พิจารณาโดยใช้หลักความรู้ความสามารถที่ตรงตามตำแหน่งมากน้อยเพียงใด

1.3 ด้านการบรรจุแต่งตั้ง หมายถึง ปัญหาที่เกิดจากการให้ความสำคัญกับกระบวนการบรรจุแต่งตั้งบุคลากรที่บรรจุใหม่ การบรรจุพนักงานตรงตามวุฒิ และวิชาเอกที่องค์กรต้องการหรือไม่ การมอบหมายงานแก่พนักงานผู้รับการบรรจุแต่งตั้งมีความชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษรหรือไม่

1.4 ด้านการพัฒนาบุคลากร หมายถึง ปัญหาที่เกิดจากการบุคลากรในองค์กรสามารถใช้ทักษะความรู้ทางเทคนิค ความสามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ บุคลากรสามารถถ่ายทอดความรู้ ความชำนาญและประสบการณ์ให้แก่ประชาชนผู้รับบริการได้ สามารถปฏิบัติงานได้และมีประสิทธิภาพดีมากขึ้นเพียงใด

1.5 ด้านการบำรุงรักษาบุคลากร หมายถึง การดูแลความเป็นอยู่ในรูปค่าตอบแทน และสวัสดิการที่จูงใจ ความเจริญก้าวหน้าในตำแหน่งที่ดำรงอยู่ รูปแบบของระบบแรงงานสัมพันธ์ที่ดี ทั้งองค์กร การดูแลเรื่องสุขภาพและอนามัยของพนักงาน การดูแลจิตสวัสดิการและผลประโยชน์ให้แก่พนักงาน การปฏิบัติงานด้วยความเต็มใจและรักที่จะทำงาน การสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้บริหารกับผู้ปฏิบัติงาน

1.6 ด้านการประเมินผลการปฏิบัติงานและการเลื่อนตำแหน่ง หมายถึง ปัญหาที่เกิดจากวิธีการที่องค์กรพยายามกำหนดให้ทราบแน่ชัดว่า พนักงานของตนสามารถปฏิบัติงานได้และมีประสิทธิภาพดีมากขึ้นเพียงใด

1.7 ด้านการให้บุคลากรพ้นจากงาน หมายถึง ปัญหาที่เกิดจากการจัดการให้พนักงานในองค์กรออกจากงานไปด้วยสาเหตุหลายประการ เช่น การลาออก การขอย้ายการขอโอนของบุคลากรในองค์กร การกระทำผิดวินัย การเกษียณอายุ ทูพผลภาพ หรือการตาย

2. องค์กรบริหารส่วนตำบล หมายถึง หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ในการวิจัยครั้งนี้ หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอยางสีสุราช จังหวัดมหาสารคาม

3. บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง บุคคลซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้ได้รับตำแหน่งปฏิบัติหน้าที่ในองค์การบริหารส่วนตำบล โดยได้รับเงินเดือนจากหมวดเงินเดือน

และค่าตอบแทน ขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามกรอบอัตรากำลังพนักงานส่วนตำบล ได้แก่ พนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล ถูกจ้างประจำ พนักงานจ้างตามภารกิจ และพนักงานจ้างทั่วไป ขององค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 7 แห่ง ในเขตอำเภอขามเฒ่า จังหวัดมหาสารคาม

4. ผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง นายกององค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตตำบล ซึ่งแต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ได้ไม่เกิน 2 คนและเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน ขององค์การบริหารส่วนตำบล

5. ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่ง ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายข้าราชการประจำ จำนวน 7 แห่ง ในเขตอำเภอขามเฒ่า จังหวัดมหาสารคาม

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

ข้อมูลสารสนเทศสามารถนำผลที่ได้จากการศึกษาปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอขามเฒ่า จังหวัดมหาสารคาม ไปเป็นข้อเสนอแนะให้หน่วยงานที่มี การปฏิบัติงานเช่นเดียวกันปรับปรุงเพื่อแก้ไขปัญหาการบริหารงานบุคคลให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น