

บทที่ 1

บทนำ

ภูมิหลัง

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งมีผลบังคับใช้ ตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม 2538 เพื่อจัดทำบริการสาธารณะสำหรับท้องถิ่นชนบทซึ่งมีความเจริญทาง เศรษฐกิจและสังคมไม่มากนัก เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีจำนวนมากที่สุด ในปัจจุบัน คือ 5,492 แห่ง ในขณะที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดมี 76 แห่ง เทศบาลมี 2,283 แห่ง และองค์กรปกครองรูปแบบพิเศษมี 2 แห่ง (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น. 2556)

องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 (มาตรา 67) ได้แก่ จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม บำรุงรักษาสีลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และมีอำนาจหน้าที่ที่อาจจัดทำ (มาตรา 68) ดังนี้ ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภคและการเกษตร ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์ ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ การท่องเที่ยวและการผังเมือง (วิชชุรนาทหน. 2550 : 188-196)

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 25 และประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2545 หมวด 2 ได้กำหนดให้องค์การ

บริหารส่วนตำบลจัดทำแผนอัตรากำลัง กำหนดตำแหน่งพนักงานส่วนตำบลและพนักงานจ้าง ให้ครอบคลุมกับภาระหน้าที่ แล้วสรรหาบุคลากรบรรจุและแต่งตั้งตามอัตราและตำแหน่งที่กำหนด ปัจจุบันการสรรหาบุคลากรมาบรรจุและแต่งตั้งตามแผนอัตรากำลัง ไม่สามารถดำเนินการได้ครบทุกตำแหน่ง ยังมีอีกหลายตำแหน่งที่ว่าง แม้ระเบียบข้อกฎหมายจะให้อำนาจองค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการสรรหาบุคลากรเองโดยวิธีการสอบแข่งขัน สอบคัดเลือก หรือการรับโอนย้ายจากข้าราชการประเภทอื่น แต่ก็ไม่สามารถสรรหาบุคลากรมาบรรจุได้ตามแผนที่กำหนด (รังสรรค์ แก้วขัง. 2550 : 4)

ปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลปรากฏชัดเมื่อหน่วยงานต่าง ๆ ถ่ายโอนภารกิจให้กับองค์การบริหารส่วนตำบลตามเงื่อนไขและกำหนดเวลาแต่ไม่สามารถถ่ายโอนบุคลากรที่จะมาปฏิบัติงานให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากการถ่ายโอนบุคลากรต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจ และจากความไม่ชัดเจนเรื่องความก้าวหน้า ความมั่นคงในการปฏิบัติงาน สิทธิสวัสดิการต่าง ๆ ไม่เหมือนข้าราชการพลเรือนทั่วไป ทำให้บุคลากรของหน่วยงานต่าง ๆ ไม่ยินยอมที่จะถ่ายโอนมาสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบล แต่ภารกิจที่ถ่ายโอนมาจะต้องดำเนินการต่อไป ทำให้้องค์การบริหารส่วนตำบลประสบปัญหาในการขาดแคลนบุคลากรที่จะดำเนินการตามภารกิจที่ถ่ายโอน (รังสรรค์ แก้วขัง. 2550 : 4)

องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอนาทม จังหวัดนครพนม เป็นองค์กรหนึ่งที่มีประสบปัญหาการขาดแคลนบุคลากรตามการถ่ายโอนภารกิจ และนอกจากนั้นยังมีปัญหาในการสรรหาซึ่งไม่เป็นไปตามแผน ปัญหาการสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุแต่งตั้งเป็นข้าราชการและพนักงานจ้าง เนื่องจากใช้ระบบอุปถัมภ์มากกว่าระบบคุณธรรม จึงได้บุคลากรที่มีความสามารถ ไม่ตรงกับงานที่ปฏิบัติ ทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงาน ไม่ได้ตามที่มอบหมาย การประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปีก็ยังผ่านการประเมิน จึงทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลได้บุคลากรที่ไม่มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ปัญหาการเลื่อนระดับซึ่งไม่เป็นไปตามกรอบระยะเวลา เนื่องจากการออกคำสั่งเกี่ยวกับการบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ หรือการอื่นใดที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นอำนาจของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล (แผนอัตรากำลัง 3 ปี องค์การบริหารส่วนตำบลนาทม. 2555-2557 : 6)

จากปัญหาดังกล่าว ผู้วิจัยซึ่งปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบลนาทม ในตำแหน่งบุคลากร จึงสนใจศึกษาปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอนาทม จังหวัดนครพนม เพื่อนำผลการวิจัยเป็นข้อมูลสำหรับการวางแผน พัฒนา

ปรับปรุงและแก้ไขปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอนาทม จังหวัดนครพนม ต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอนาทม จังหวัดนครพนม ตามความคิดเห็นของบุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอนาทม จังหวัดนครพนม
2. เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของบุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอนาทม จังหวัดนครพนม ตามความคิดเห็นของบุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอนาทม จังหวัดนครพนม จำแนกตามเพศ ระดับการศึกษา ระยะเวลาการปฏิบัติงาน และตำแหน่งงาน
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะเกี่ยวกับปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอนาทม จังหวัดนครพนม

สมมติฐานการวิจัย

1. ปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอนาทม จังหวัดนครพนม โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง
2. บุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบล จำแนกตามเพศ ระดับการศึกษา ระยะเวลาการปฏิบัติงาน และตำแหน่งงาน มีความคิดเห็นต่อปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอนาทม จังหวัดนครพนม แตกต่างกัน

ขอบเขตการวิจัย

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยมุ่งศึกษาปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอนาทม จังหวัดนครพนม โดยใช้กรอบเนื้อหาของประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดนครพนม เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2545 (ประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดนครพนม เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2545)

2. ขอบเขตด้านพื้นที่

พื้นที่ในการวิจัยครั้งนี้ คือ องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอนาทม จังหวัดนครพนมประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนตำบลนาทม องค์การบริหารส่วนตำบลคอนเดย และองค์การบริหารส่วนตำบลหนองชน

3. ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

3.1 ประชากร ได้แก่ บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอนาทม จังหวัดนครพนม จำนวน 107 คน (สำนักงานท้องถิ่นอำเภอนาทม : 2556)

3.2 กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอนาทม จังหวัดนครพนม กำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่าง ตามสูตรของ Yamane. (1973 : 727) ได้ขนาดกลุ่มตัวอย่างเท่ากับ 85 คน โดยจำแนกออกเป็น 2 กลุ่ม คือ

3.2.1 แหล่งข้อมูลเชิงปริมาณ ประกอบด้วย บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอนาทม จังหวัดนครพนม จำนวน 3 แห่ง ประกอบด้วย

1) พนักงานส่วนตำบล	29	คน
2) ครูผู้ดูแลเด็ก	15	คน
3) พนักงานจ้าง	41	คน
รวมทั้งสิ้น	85	คน

3.2.2 แหล่งข้อมูลเชิงคุณภาพ ประกอบด้วย บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอนาทม จังหวัดนครพนม จำนวน 3 แห่ง ตำแหน่งงานละ 1 คน รวม 9 คน โดยการสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง

4. ขอบเขตด้านระยะเวลา

ระยะเวลาการวิจัย มีนาคม ถึง พฤษภาคม 2557

5. ตัวแปรในการวิจัย

การวิจัยเรื่อง ปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอนาทม จังหวัดนครพนม มีตัวแปรในการวิจัย ดังนี้

5.1 ตัวแปรอิสระ (Independent Variables) ได้แก่ ข้อมูลทั่วไปของบุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอนาทม จังหวัดนครพนม ประกอบด้วย

5.1.1 เพศ

5.1.2 ระดับการศึกษา

5.1.3 ระยะเวลาการปฏิบัติงาน

5.1.4 ตำแหน่งงาน

5.2 ตัวแปรตาม (Dependent Variables) ได้แก่ ปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอนาทม จังหวัดนครพนม 5 ด้าน(ประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดนครพนม เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2545) ดังนี้

5.2.1 การคัดเลือก

5.2.2 การบรรจุแต่งตั้ง

5.2.3 การเลื่อนระดับ

5.2.4 การเลื่อนขึ้นเงินเดือน

5.2.5 การพัฒนาพนักงานส่วนตำบล

นิยามศัพท์เฉพาะ

จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยได้กำหนดนิยามศัพท์เฉพาะดังต่อไปนี้

1. องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอนาทม จังหวัดนครพนม ที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนตำบลนาทม องค์การบริหารส่วนตำบลคอนเตย และองค์การบริหารส่วนตำบลหนองซน
2. บุคลากร หมายถึง พนักงานส่วนตำบล ครูผู้ดูแลเด็ก ที่ได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้เป็นข้าราชการ และพนักงานจ้าง ขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอนาทม จังหวัดนครพนม
3. การบริหารงานบุคคล หมายถึง กระบวนการที่จะทำได้มาซึ่งบุคลากรเพื่อปฏิบัติงานให้ตรงกับความต้องการของหน่วยงานซึ่งประกอบไปด้วยการคัดเลือก การสรรหา การบรรจุแต่งตั้ง การบำรุงรักษา การพัฒนาบุคลากร ตลอดจนการให้บุคลากรพ้นจากงาน
4. ปัญหาการบริหารงานบุคคล หมายถึง อุปสรรคหรือข้อขัดข้องในการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอนาทม จังหวัดนครพนม จำนวน 5 ด้าน ได้แก่
 - 4.1 ด้านการคัดเลือก หมายถึง อุปสรรคหรือข้อขัดข้องในการสรรหาบุคลากร ขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอนาทม จังหวัดนครพนม ได้แก่ อัตรา

ตำแหน่งตามแผนอัตรากำลัง การแต่งตั้งคณะกรรมการในการคัดเลือก พนักงานมีส่วนร่วมในการคัดเลือกบุคลากร การประชาสัมพันธ์ประกาศการคัดเลือก การดำเนินการคัดเลือกบุคลากร เป็นไปตามระเบียบที่กำหนด หลักสูตรและวิธีการคัดเลือก

4.2 ด้านการบรรจุแต่งตั้ง หมายถึง อุปสรรคหรือข้อขัดข้องในการบรรจุ แต่งตั้งบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอนาทม จังหวัดนครพนม ได้แก่ การ ปฐมนิเทศพนักงานใหม่ก่อนเข้าปฏิบัติงาน การมอบหมายงานตรงตามความรู้ความสามารถ ของพนักงานทุกตำแหน่ง คุณวุฒิของพนักงานที่ได้รับการบรรจุแต่งตั้ง การบรรจุแต่งตั้ง พนักงานมีความโปร่งใสการบรรจุแต่งตั้งพนักงานเป็นไปตามกำหนดเวลา การบรรจุแต่งตั้ง พนักงานผ่านความเห็นชอบ

จากก.อบต.จังหวัด

4.3 ด้านการเลื่อนระดับ หมายถึง อุปสรรคหรือข้อขัดข้อง ขององค์การบริหาร ส่วนตำบลในเขตอำเภอนาทม จังหวัดนครพนม เกี่ยวกับการเลื่อนระดับของพนักงาน ส่วนตำบล ดังนี้ การประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อเลื่อนระดับ การจัดส่งเอกสารการเลื่อน ระดับเพื่อให้ก.อบต.จังหวัดพิจารณา การออกคำสั่งเลื่อนระดับเป็นไปตามกำหนดระยะเวลา การรายงานการออกคำสั่งการเลื่อนระดับให้ก.อบต.จังหวัดทราบ

4.4 ด้านการเลื่อนขั้นเงินเดือน หมายถึง อุปสรรคหรือข้อขัดข้อง ของ องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอนาทม จังหวัดนครพนม เกี่ยวกับการเลื่อนขั้นเงินเดือน ของพนักงานส่วนตำบล ดังนี้ การประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปี การออกคำสั่งเลื่อนขั้น เงินเดือนเป็นไปตามกำหนดระยะเวลา การรายงานการออกคำสั่งการเลื่อนขั้นเงินเดือนให้ก. อบต.จังหวัดทราบ

4.5 ด้านการพัฒนาพนักงานส่วนตำบล หมายถึง การจัดทำแผนงาน โครงการพัฒนาพนักงาน การให้โอกาสพนักงานไปศึกษาดูงานนอกสถานที่ การจัดประชุม ทางวิชาการเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นของพนักงานในการปฏิบัติงาน การเชิญวิทยากรจาก ภายนอกมาให้ความรู้แลกเปลี่ยนประสบการณ์ การสำรวจความต้องการในการฝึกอบรม การพัฒนาการทำงานในรูปของทีม การส่งเสริมให้พนักงานมีการศึกษาในระดับที่สูงขึ้น การ ติดตามผลการพัฒนาพนักงาน

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

ข้อสนเทศที่ได้จากการวิจัยสามารถนำไปใช้เป็นข้อมูลเพื่อเสนอฝ่ายบริหารในการวางแผนปรับปรุงและพัฒนาการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอนาทม จังหวัดนครพนม ต่อไป



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY