

บทที่ 1

บทนำ

ภูมิหลัง

บ้านเมืองของเรากำลังต้องการการปรับปรุงและการพัฒนาที่มีประสิทธิภาพทางที่เราจะช่วยกัน ได้ก็คือการทำความคิดให้ถูกและแน่วแน่ในอันที่จะยึดถือประโยชน์ของบ้านเมืองเป็นที่หมาย ต้องเพลาการคิดถึงประโยชน์เฉพาะตัวและความขัดแย้งกันในสิ่งที่ไม่ใช่สาระลง (พระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ พระราชทานแก่ประชาชนชาวไทยในโอกาสขึ้นปีใหม่ สำนักพระราชวัง. 2543)

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นรูปแบบการปกครองที่มีการกระจายอำนาจให้กับหน่วยงานพื้นฐานของประเทศอย่างแท้จริง อันเป็นการสนองนโยบายการกระจายอำนาจ ผู้ท้องถิ่นของรัฐบาล ที่จะให้อำนาจการบริหารแก่หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารพัฒนาแก้ไขปัญหา พัฒนาท้องถิ่นด้วยตนเองตามอำนาจหน้าที่ และมีอิสระในการตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประชาชนในท้องถิ่นตามขอบข่ายกฎหมายกำหนด (กรมการปกครอง. 2546 : 14-15)

การปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในปัจจุบันมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น ทั้งนี้ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนแต่ละท้องถิ่นมีความแตกต่างกัน นอกจากนี้ ความต้องการที่เพิ่มมากขึ้นตามปกติแล้วยังมีการเรียกร้องและแสดงความจำนงในรูปแบบต่างๆ เช่น การเดินขบวน การแสดงออกการคัดค้านหรือสนับสนุน การประท้วง เป็นต้น ซึ่งเหตุการณ์ดังกล่าว หากมองในส่วนกระบวนการบริหารที่มีประสิทธิผลแล้ว ต้องถือเป็นหน้าที่ของผู้บริหาร เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและเท่าเทียมกัน จากเหตุการณ์ข้างต้นทำให้เกิดกฎเกณฑ์การบริหารงานมากขึ้นเป็นจำนวนมาก และมีผู้คิดแนวทางด้านการบริหารขึ้นหลายแนวทางซึ่งมีความแตกต่างกันไปตามยุคสมัย แนวทางการบริหารบางอย่างไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้หรือปฏิบัติได้ยาก หรือไม่เหมาะสมกับกาลเวลา ซึ่งไม่มีผู้นิยมใช้และไม่แพร่หลาย ส่วนแนวทางหรือวิธีการบริหารที่มีความเหมาะสมและสามารถสามารถนำไปปฏิบัติได้ก็มีการยอมรับและไปปฏิบัติจนแพร่หลายรวมทั้งมีการปรับปรุงและพัฒนาให้ก้าวหน้ายิ่งขึ้น (ละมุล บุตรา. 2552 : 2)

ในส่วนของการบริหารงานนั้น ประสิทธิภาพของการบริหารงานบุคคล เป็นที่ยอมรับกันว่ามีความสำคัญมากในการที่จะช่วยให้การทำงานบรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ รวมถึงทำให้เกิดการประหยัด และเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงาน เพราะบุคคลนั้นจะดำเนินงานด้วยความซื่อสัตย์ ขยันและตั้งใจทำงานด้วยความ อุดสาหกรรมิยะ ทำให้ผลของงานมากขึ้นและสูงขึ้น ในขณะเดียวกันในองค์กรใดก็ตาม ไม่ว่าจะป็นองค์กรของรัฐหรือองค์กรเอกชน ถ้าการบริหารงานบุคคลขาดประสิทธิผล คุณภาพของงานจะลดต่ำลง ความรับผิดชอบต่อความสำเร็จของงานจะหมดไป ประสิทธิภาพของงานต่ำลงในที่สุด (แวน เดอร์ชอล, 2522 : 80)

ดังนั้น การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนาการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ดังปณิธานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นว่า “จะพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นให้มีความเป็นอิสระเป็นธรรมเป็นกลางทางการเมืองเสริมสร้างควมมีคุณธรรมและจริยธรรมในตัวบุคคลรวมทั้งพัฒนาความรู้ความสามารถเพื่อนำไปสู่ความเป็นมืออาชีพและได้มาตรฐานทัดเทียมกับการบริหารงานบุคคลอาชีพอื่น ๆ ในสังคม” (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2551 : 24)

นอกจากนั้น พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542 ประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 116 ตอนที่ 40 ก. ลงวันที่ 20 พฤษภาคม 2542 ได้กำหนดโครงสร้างการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ประกอบด้วย ฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หมู่บ้านละ 2 คน ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนตำแหน่งละ 1 คน โดยมีอำนาจหน้าที่ทางนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารประกอบด้วย นายกองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 1 คน รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 2 คน และเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 1 คน มีอำนาจหน้าที่ทางด้านการบริหาร และฝ่ายข้าราชการประจำ คือ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ประกอบด้วย พนักงานส่วนตำบล พนักงานครูส่วนตำบล ลูกจ้างประจำ พนักงานจ้างตามภารกิจ และพนักงานจ้างทั่วไป ที่ได้รับการบรรจุแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการในตำแหน่ง โดยได้รับเงินเดือนจากหมวดงบประมาณเงินเดือนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนอุดหนุนรัฐบาล เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาผลประโยชน์สาธารณะหรือเป็นฝ่ายปฏิบัติงาน ที่ทำหน้าที่ขับเคลื่อนภารกิจขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งถือเป็นกลไกสำคัญที่จะนำนโยบายของผู้บริหาร ไปปฏิบัติให้บรรลุผล

สำเร็จตามเป้าหมายในการพัฒนาท้องถิ่นให้มีความเจริญก้าวหน้าอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ในการปฏิบัติงานในแต่ละปีมีการประเมินมาตรฐานการปฏิบัติงานราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 4 ด้าน คือ ด้านการบริหารจัดการ ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการบริหารงานการเงิน และด้านการบริหารการสาธารณสุข และในปี พ.ศ. 2554 ผลประเมิน ด้านการบริหารงานบุคคลอยู่ในระดับสูง ปี พ.ศ. 2555 อยู่ในระดับปานกลาง และในปี พ.ศ. 2556 ได้มีการปรับปรุงด้านการบริหารงานบุคคลเพื่อให้เกิดประสิทธิผลในการปฏิบัติงาน แต่ยังไม่มีการประเมินตามปรากฏการณ์ดังกล่าว ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะวิจัยเรื่อง “ประสิทธิผลการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอปลาปาก จังหวัดนครพนม” เพื่อนำผลการวิจัยเสนอเป็นแนวทางในการปรับปรุงการบริหารบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอปลาปาก จังหวัดนครพนม ให้มีประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับประสิทธิผลการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอปลาปากจังหวัดนครพนม
2. เพื่อเปรียบเทียบประสิทธิผลการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอปลาปากจังหวัดนครพนมตามความเห็นของบุคลากร จำแนกตาม เพศ ประสบการณ์ทำงานและองค์การบริหารส่วนตำบลที่สังกัด
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะในการเพิ่มประสิทธิผลของการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอปลาปาก จังหวัดนครพนม

สมมติฐานการวิจัย

1. ประสิทธิผลการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอปลาปาก จังหวัดนครพนม อยู่ในระดับปานกลาง
2. บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลจำแนกตาม เพศ ประสบการณ์ทำงานและองค์การบริหารส่วนตำบลที่สังกัดแตกต่างกันมีความคิดเห็น ต่อประสิทธิผลการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอปลาปาก จังหวัดนครพนม แตกต่างกัน

ขอบเขตการวิจัย

การวิจัย ประสิทธิภาพการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอปลาปาก จังหวัดนครพนม ครั้งนี้ ผู้วิจัย ได้มีการกำหนดขอบเขตของการวิจัย ดังนี้

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

การวิจัย เรื่อง ประสิทธิภาพการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอปลาปากจังหวัดนครพนม ผู้วิจัยได้ ใช้มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2545 แก้ไขเพิ่มเติมถึง พ.ศ. 2550 จำนวน 9 ด้าน ดังนี้ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2549)

- 1.1 การสรรหา
- 1.2 การบรรจุและแต่งตั้ง
- 1.3 การเลื่อนขั้นเงินเดือน
- 1.4 การเลื่อนระดับ
- 1.5 การโอน
- 1.6 การรับโอน
- 1.7 การย้าย
- 1.8 การดำเนินการทางวินัย
- 1.9 การให้ออกจากราชการ

2. ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

2.1 ประชากร ได้แก่ บุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอปลาปาก จังหวัดนครพนม จำนวน 122คนประกอบด้วยพนักงานส่วนตำบล และพนักงานครูส่วนตำบล (สำนักงานท้องถิ่นอำเภอปลาปาก 2556. แผนพัฒนาสามปี 2557-2559)

2.2 กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ บุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอปลาปาก จังหวัดนครพนม 8แห่งจำนวน 92 คน โดยใช้สูตรการคำนวณหาขนาดของกลุ่มตัวอย่างของ เกรจซีและมอร์แกน (Krejcie and Morgan. 1970 : 267)ประกอบด้วยพนักงานส่วนตำบล และพนักงานครูส่วนตำบล

3. ด้านตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย

3.1 ตัวแปรอิสระ (Independent Variables) ได้แก่ ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม ได้แก่

- 3.1.1 เพศ
- 3.1.2 ประสบการณ์ทำงาน
- 3.1.3 องค์การบริหารส่วนตำบลที่สังกัด

3.2 ตัวแปรตาม (Dependent Variable) คือประสิทธิผลการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอปลาปาก จังหวัดนครพนม ประกอบด้วย 9 ด้าน ได้แก่

- 3.2.1 การสรรหา
- 3.2.2 การบรรจุแต่งตั้ง
- 3.2.3 การเลื่อนขั้นเงินเดือน
- 3.2.4 การเลื่อนระดับ
- 3.2.5 การโอน
- 3.2.6 การรับโอน
- 3.2.7 การย้าย
- 3.2.8 การดำเนินการทางวินัย
- 3.2.9 การให้ออกจากราชการ

4. ด้านพื้นที่

พื้นที่ในการวิจัย คือ องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอปลาปาก จังหวัดนครพนม จำนวน 8 แห่ง ได้แก่ 1) องค์การบริหารส่วนตำบลหนองเทาใหญ่ 2) องค์การบริหารส่วนตำบลหนองฮี 3) องค์การบริหารส่วนตำบลนามะเขือ 4) องค์การบริหารส่วนตำบลกุดตาไถ่ 5) องค์การบริหารส่วนตำบลโคกสว่าง 6) องค์การบริหารส่วนตำบลโลกสูง 7) องค์การบริหารส่วนตำบลปลาปาก 8) องค์การบริหารส่วนตำบลมหาชัย

5. ด้านระยะเวลาในการวิจัย

การวิจัย เรื่องประสิทธิผลการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอปลาปาก จังหวัดนครพนม ในระยะเวลาในการวิจัย วันที่ 1 – 30 เดือน มิถุนายน พ.ศ. 2558

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. ประสิทธิภาพ หมายถึง ผลของการปฏิบัติงานที่สามารถบรรลุเป้าหมายขององค์การในการวิจัยครั้งนี้ หมายถึงผลที่เกิดขึ้นจากการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอปลาปาก จังหวัดนครพนม

2. การบริหารบุคคล หมายถึง การดำเนินการให้ได้คน และใช้คนให้เหมาะสมกับงานตามวัตถุประสงค์และความต้องการของหน่วยงาน ซึ่งมีขอบข่ายกว้างขวางครอบคลุมตั้งแต่การแสวงหาและการคัดเลือก การบรรจุแต่งตั้ง การพัฒนาส่งเสริมจนกระทั่งพ้นจากการปฏิบัติงาน การบริหารงานบุคคล เป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกันเป็นลูกโซ่ ตั้งแต่การวางแผนนโยบายการกำหนดแผนและความต้องการด้านบุคคล การเลือกสรร การพัฒนา การกำหนดสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูล การประเมินผลการปฏิบัติงาน การเลื่อนตำแหน่ง การโอนย้าย และการพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่

3. องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 ในการวิจัยครั้งนี้ หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 8 แห่ง ในเขตอำเภอปลาปาก จังหวัดนครพนม

4. ประสิทธิภาพการบริหารงานบุคคล หมายถึง การดำเนินการให้ได้คนและใช้คนให้เหมาะสมกับงานตามวัตถุประสงค์และความต้องการของหน่วยงานในการวิจัยครั้งนี้ หมายถึง ประสิทธิภาพการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอปลาปาก จังหวัดนครพนม ประกอบด้วย

4.1 การสรรหา หมายถึง การดำเนินการด้านการบริหารงานบุคคล ดังนี้ หน่วยงานได้มีการวางแผนอัตรากำลังบุคลากร ดำเนินการสรรหาบุคลากรมาดำรงตำแหน่ง สอดคล้องกับแผนอัตรากำลังกำหนดวิธีการสรรหาบุคลากรตามระเบียบของราชการ ดำเนินการสรรหาบุคลากรอย่างโปร่งใส

4.2 การบรรจุแต่งตั้ง หมายถึง การดำเนินการด้านการบริหารงานบุคคล ดังนี้ การบรรจุแต่งตั้งบุคลากรตามที่กำหนดไว้ในแผนอัตรากำลัง มีการบรรจุแต่งตั้งบุคลากร สอดคล้องกับแผนอัตรากำลัง มีการบรรจุแต่งตั้งบุคลากรตามระเบียบราชการอย่างเคร่งครัด และมีการบรรจุแต่งตั้งบุคลากรอย่างโปร่งใส ตรวจสอบได้

4.3 การเลื่อนขั้นเงินเดือน หมายถึง การดำเนินการด้านการบริหารงานบุคคล ดังนี้ มีการประชุมชี้แจงบุคลากรเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การเลื่อนขั้นเงินเดือน ได้พิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนบุคลากรจากความรู้ ความสามารถและผลงานเป็นหลัก มีความโปร่งใสและเป็นธรรม ในการเลื่อนขั้นเงินเดือนบุคลากร และมีการประเมินผลการปฏิบัติงานในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนบุคลากร

5. การเลื่อนระดับ หมายถึง การดำเนินการด้านการบริหารงานบุคคล ดังนี้ มีการประชุมชี้แจงบุคลากรเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การเลื่อนระดับ ได้พิจารณาเลื่อนระดับบุคลากรจากความรู้ ความสามารถและผลงานเป็นหลัก ได้พิจารณาการเลื่อนระดับบุคลากร โดยเรียงลำดับอาวุโส มีการแต่งตั้งคณะกรรมการประเมินการเลื่อนระดับบุคลากรทุกครั้ง

6. การโอน หมายถึง การดำเนินการด้านการบริหารงานบุคคล ดังนี้ มีการพิจารณาคุณสมบัติของบุคคลที่จะโอนก่อนทุกครั้ง มีการแจ้งเวียนหนังสือการโอนไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีการพิจารณาการโอนบุคลากรอย่างเหมาะสม มีการส่งมอบงานในหน้าที่ก่อนการโอนทุกครั้ง

7. การรับโอน หมายถึง การดำเนินการด้านการบริหารงานบุคคล ดังนี้ มีการประชาสัมพันธ์รับโอนบุคลากรตามตำแหน่งว่างอย่างทั่วถึง พิจารณาการรับโอนบุคลากรโดยพิจารณาจากประสบการณ์ทำงานเป็นหลัก พิจารณาจาก ความรู้ ความสามารถและความเหมาะสมกับตำแหน่งในการรับโอนบุคลากร และมีการรับโอนบุคลากรอย่างโปร่งใส

8. การย้าย หมายถึง การดำเนินการด้านการบริหารงานบุคคล ดังนี้ มีการสอบถามความสมัครใจของบุคลากรในการย้าย มีการแจ้งให้บุคลากรทราบก่อนล่วงหน้าทุกครั้งก่อนมีการย้าย มีการย้ายบุคคลเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของส่วนราชการและมีการย้ายบุคลากรไม่ใช่เพื่อเป็นการลงโทษ

9. การดำเนินการทางวินัย หมายถึง การดำเนินการด้านการบริหารงานบุคคล ดังนี้ การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนบุคลากรอย่างเป็นธรรม มีการดำเนินการทางวินัยต่อบุคลากรที่มีความประพฤติไม่เหมาะสม ภายใต้มาตรฐานเดียวกัน มีการจัดกิจกรรมที่ส่งเสริมและรักษาระเบียบวินัยบุคลากร ให้ความรู้เกี่ยวกับวินัยแก่บุคลากรเป็นประจำ

10. การให้ออกจากราชการ หมายถึง การดำเนินการด้านการบริหารงานบุคคล ดังนี้ มีกระบวนการอย่างเป็นระบบและมีขั้นตอนในการให้ออกจากราชการ มีการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงก่อนให้บุคลากรออกจากราชการ มีการให้บุคลากรออกจากราชการอย่างเป็นธรรม และมีการให้ความช่วยเหลือบุคลากรที่ออกจากราชการ

10. บุคลากร หมายถึง ผู้ปฏิบัติงานที่ปฏิบัติงานประจำในองค์การบริหารส่วนตำบลที่ถูกแต่งตั้งตามกฎหมายของท้องถิ่น โดยมีเงินเดือนประจำจากเงินงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลหรือจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนของรัฐบาลในที่นี้คือ พนักงานส่วนตำบล และพนักงานครูส่วนตำบล ขององค์การบริหารส่วนตำบล ขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอปลาปาก จังหวัดนครพนม

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ข้อค้นพบจากการวิจัยสามารถนำไปเป็นแนวทางให้ผู้บริหารในการปรับปรุง พัฒนาการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอปลาปาก จังหวัดนครพนม ภายในองค์กร ให้มีคุณภาพและประสิทธิผลดียิ่งขึ้น



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY