

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การปฏิบัติกิจกรรมใดๆ ในการดำเนินงานจำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์ในการดำเนินงาน ยุทธศาสตร์ที่ใช้ในการดำเนินการนี้จะต้องใช้แตกต่างกันออกไปตามลักษณะของงานหรือกิจกรรมนั้นๆ แต่ไม่ว่าจะเป็นงานใดหรือกิจกรรมใด ยุทธศาสตร์ที่ขาดเสียมิได้หรือจำเป็นต้องใช้คือ ผู้ดำเนินการหรือผู้ปฏิบัติกิจกรรมอันหมายถึง คน ส่วนงานที่ต้องทำนั้นนักบริหารเรียกว่า งานตามที่ วิจิตร ศรีสะอ้าน (อ้างถึงใน วิกรม ศาสวัตตวงศ์กร 2535 : 1) ได้กล่าวไว้ว่า ตามทฤษฎีองค์การแล้วถือว่าองค์ประกอบด้านงาน ซึ่งได้แก่ภารกิจที่ต้องกระทำตามวัตถุประสงค์และการจัดระบบงาน เพื่อให้สามารถกระทำภารกิจได้ตามเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ การที่จะปฏิบัติภารกิจได้ตามเป้าหมายขององค์การจำเป็นจะต้องมีองค์ประกอบที่สองคน คือ คนหรือบุคคลที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมเพียงพอที่จะปฏิบัติงานได้ การบริหารงานบุคคลจึงเป็นกระบวนการที่สำคัญขององค์การทุกองค์การที่จะต้องดำเนินการบริหารงานบุคคลขององค์การให้มีประสิทธิภาพ

ระบบราชการไทยได้กำหนดขอบเขตการบริหารงานบุคคลไว้ได้แก่ การวางแผนกำลังคน การสรรหาบุคคล การบรรจุแต่งตั้ง การพัฒนาบุคคล การพิจารณาความดีความชอบ การรักษา วินัย การให้ออกและปลดออก ศักรินทร์ สุวรรณโรจน์ (อ้างถึงใน เสน่ห์ ผดุงญาติ 2535 : 1-2) กล่าวว่าในกระบวนการบริหารงานบุคคล การพัฒนาบุคคลมีความสำคัญมากนับเป็นภารกิจที่สำคัญที่ช่วยส่งเสริมให้ผู้บริหารงานขององค์การได้รับบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ สมานรังสิโยกฤษณ์ (อ้างถึงใน จตุภูมิ แจ่มหม้อ 2537 : 2) ได้กล่าวไว้ว่า เมื่อมีการสรรหาคัดเลือกคนที่มีความสามารถเข้ามาทำงานแล้ว ก็ทำได้เป็นหลักประกันว่าบุคคลนั้นจะทำงานได้ดีตลอดไป เนื่องจากวิทยาการต่างๆ เจริญก้าวหน้าไป ตลอดจนเทคนิคการทำงานก็เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา คนที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่งในสมัยหนึ่งอาจกลายเป็นคนที่หย่อนความสามารถอีกสมัยหนึ่งก็เป็นได้

การปกครองในระบอบรัฐสภาของไทยอำนาจของรัฐบาลเกิดขึ้นโดยประชาชนมอบหมายอำนาจผ่านทางสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อรัฐบาลมีอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินแล้วจะจัดการบริหาร โดยกำหนดให้อำนาจส่วนหนึ่งรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลาง การบริหารในลักษณะนี้ สำหรับประเทศไทยจะมีการมอบหมายอำนาจหรือแบ่งอำนาจส่วนหนึ่งให้กับข้าราชการที่ส่งตัวไปปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาคคือจังหวัดและอำเภอ ในขณะที่เดียวกันรัฐบาลจะบริหารราชการ โดยการกระจายอำนาจในแก่ท้องถิ่นต่างๆ ซึ่งจะเลือกตั้งผู้บริหารของแต่ละท้องถิ่นเพื่อใช้อำนาจดังกล่าว ในส่วนของการบริหารงานของสภาตำบลที่มีฐานะนิติบุคคลนั้นเป็นการบริหารงานในระดับตำบล ซึ่งถือกันว่าเป็นหน่วยงานการปกครองหน่วยย่อยของราชการส่วนภูมิภาค คือ จังหวัด อำเภอและลงสู่ตำบลอีกต่อหนึ่ง การบริหารและผลที่เกิดขึ้นจากการบริหารงานของสภาตำบลจึงต้องขึ้นต่อหน่วยบังคับบัญชาของตน โดยจะขึ้นต่อ นายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด และกระทรวงมหาดไทยตามลำดับซึ่งจะต้องรับผิดชอบต่อการบริหารงานของสภาตำบล มีฐานะผู้บังคับบัญชาตามระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินของไทย ( ชูวงศ์ ฉายะบุตร 2539 : 161-162 )

องค์การบริหารส่วนตำบลที่เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2537 ประกอบไปด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่มีตำแหน่งอยู่แล้วและต้องมีบทบาท ในสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลในส่วนของการทำงานต่างๆ ไปเจตนาธรรมณ์ที่สำคัญประการหนึ่งของการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล คือ การจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่นชนบทอย่างมีประสิทธิภาพ การที่เจตนาธรรมณ์ดังกล่าวจะบรรลุมากน้อยเพียงใด คนย่อมเป็นทรัพยากรในการบริหารที่สำคัญที่สุดเพราะคนหรือบุคลากรในองค์การจำเป็นผู้กำหนดและดำเนินการตามนโยบาย รวมทั้งเป็นผู้ใช้ทรัพยากรในการบริหารอื่นๆ ทั้งหมด ดังนั้น หากกระบวนการบริหารบุคคล รวมทั้งกระบวนการพัฒนาความรู้ และการสร้างขวัญและกำลังใจแก่บุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพแล้วก็จะช่วยให้องค์การบริหารส่วนตำบลได้ผู้ปฏิบัติงานที่มีความรู้ความสามารถและอุทิศร่างกายแรงใจในการทำงาน ซึ่งจะเป็นการพลังในการผลักดันให้องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถดำเนินงานไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุผลตามเจตนาธรรมณ์ของการจัดตั้งมากที่สุด

แนวความคิดเกี่ยวกับเรื่องการบริหารได้เข้ามามีบทบาทต่อการบริหารงานทั้งภาครัฐบาลและภาคเอกชนเป็นอันมาก ทั้งนี้เนื่องจากเป็นที่เข้าใจกันโดยทั่วไปว่าการบริหารงานที่ดีย่อมทำให้เป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ขององค์กรนั้นมีโอกาสที่จะบรรลุผลได้ง่ายขึ้น และมีประสิทธิภาพสูงขึ้น ดังนั้นผู้บริหารในหน่วยงานต่างๆ จึงได้พยายามที่จะคิดค้นหาวิธีการและมาตรการต่าง ๆ ที่จะนำมาใช้ปรับปรุงการทำงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของตนอย่างไม่หยุดยั้ง จึงเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้แนวความคิดเกี่ยวกับเรื่องการบริหารงานได้ขยายตัวออกไปอย่างรวดเร็วมีการค้นคว้าที่หากันอย่างลึกซึ้ง และแตกแขนงสาขาออกไปอย่างมากมาย โดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญที่จะให้ได้วิธีการที่ดีที่สุด นำความพึงพอใจมาสู่ผู้ร่วมงานและผู้รับบริการมากที่สุดหรือกล่าวโดยสรุปก็คือ เพื่อให้ผลงานที่ออกมาบรรลุผลสมความมุ่งหมายของหน่วยงานนั้นๆ อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด (คู่มือพนักงานส่วนตำบล 2539 : 19) การบริหารงานบุคคล เป็นเรื่องของการให้ได้มาซึ่งบุคลากร การพัฒนาบุคลากร การธำรงรักษามูลค่าและการให้บุคลากรพ้นจากงาน การพัฒนาความรู้และสร้างขวัญกำลังใจแก่บุคลากรในองค์กร หากสามารถทำให้บุคลากรอุทิศแรงกายแรงใจในการปฏิบัติงานให้กับองค์กรแล้วก็จะกลายเป็นพลังผลักดันให้กับองค์กร สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุเป้าหมาย ขององค์กรนั้นในที่สุดการบริหารงานบุคคลพนักงานส่วนตำบลครอบคลุมถึงเรื่องดังต่อไปนี้

1. การให้ได้มาซึ่งบุคลากร
2. การพัฒนาบุคลากร
3. การธำรงรักษามูลค่า
4. การให้บุคลากรพ้นจากงาน

องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกำแพงเพชร ได้ดำเนินการบริหารมาระยะหนึ่งแล้วสมควรที่จะได้มีการศึกษาสภาพการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลและปัญหาในการบริหารงาน โดยเฉพาะที่สำคัญอย่างยิ่งคือการบริหารงานบุคคลในองค์การ จึงเป็นเหตุผลให้ผู้วิจัยสนใจที่จะศึกษาค้นคว้าการบริหารงานบุคคลของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลของจังหวัดกำแพงเพชร ในด้านสภาพการบริหารงานบุคคล ปัญหาการบริหารงานบุคคลและแนวทางการพัฒนาการบริหารงานบุคคลในจังหวัดกำแพงเพชร โดยสอดคล้องกับเรื่องการให้ได้ว่าซึ่งบุคลากร การพัฒนาบุคลากร การขึ้นโรงเรียนบุคลากร การให้บุคลากรพ้นจากงาน เพื่อจะได้นำไปเสนอแนะเพื่อปรับปรุงแก้ไข การบริหารงานบุคคลในองค์การบริหารส่วนตำบลของจังหวัดกำแพงเพชร ให้มีประสิทธิภาพเจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้นไป

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพการบริหารงานบุคคลของผู้บริหารส่วนตำบลในจังหวัดกำแพงเพชร
2. เพื่อศึกษาปัญหาการบริหารงานบุคคลของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกำแพงเพชร
3. เพื่อศึกษาแนวทางการพัฒนาการบริหารงานบุคคลของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกำแพงเพชร

### ขอบเขตของการวิจัย

1. ตามวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 1 และ ข้อที่ 2
  - 1.1 ประชากรที่ใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ได้แก่
    - 1.1.1 ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกำแพงเพชรปี 2544  
จำนวน 154 คน
    - 1.1.2 บุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกำแพงเพชรปี 2544  
จำนวน 371 คน

## 1.2 กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ได้แก่

### 1.2.1 ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกำแพงเพชร ปี 2544

จำนวน 112 คน

### 1.2.2 บุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกำแพงเพชรปี 2544

จำนวน 191 คน กำหนดขนาดของกลุ่มตัวอย่างโดยใช้ตารางของเครจซี่และมอร์แกน (Krejcie and Morgan)

## 1.3 ตัวแปรที่ใช้ในการศึกษา ได้แก่

### 1.3.1 สภาพการบริหารงานบุคคลของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลใน

จังหวัดกำแพงเพชร

### 1.3.2 ปัญหาการบริหารงานบุคคลของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลใน

จังหวัดกำแพงเพชร

## 2. ตามวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 3

### 2.1 แหล่งข้อมูล

แหล่งข้อมูล ได้แก่ ผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับบริหารบุคคลองค์การบริหารส่วนตำบล

จำนวน 16 คน

### 2.2 ตัวแปรที่ศึกษา

ตัวแปรที่ศึกษา ได้แก่ แนวทางพัฒนาการบริหารงานบุคคลของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดกำแพงเพชร

## นิยามศัพท์เฉพาะ

1. การบริหารงานบุคคล หมายถึง กระบวนการปฏิบัติงานบริหารบุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกำแพงเพชร ประกอบไปด้วยภารกิจหลัก 4 ด้าน คือ

1.1 การให้ได้มาซึ่งบุคลากร หมายถึง การได้บุคคลที่มีคุณสมบัติที่ดีที่จะทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปปฏิบัติงานในองค์การให้เกิดประโยชน์ต่อหน่วยงานมากที่สุด ได้แก่ การวางแผนกำลังคน การสรรหาบุคคล การคัดเลือก การนำบุคคลเข้าสู่หน่วยงาน การทดลองการปฏิบัติงาน

1.2 การพัฒนาบุคลากร หมายถึง การดำเนินการเพิ่มพูนส่งเสริมบุคคลหรือเปลี่ยนแปลงผู้ปฏิบัติให้มีความรู้ ความสามารถ มีทักษะในการทำงานดีขึ้นและปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันได้แก่ การประชุมพิเศษ การฝึกอบรม การสัมมนา การย้าย การโอน การสับเปลี่ยนหมุนเวียนงาน

1.3 การธำรงรักษาบุคลากร หมายถึง การดำเนินการเพื่อให้บุคลากรในหน่วยงานมีขวัญกำลังใจ มีทัศนคติที่ดีต่อหน่วยงาน การจูงใจให้บุคลากรปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพเต็มความสามารถ โดยการกำหนดค่าจ้างดูแลและให้ประโยชน์เกื้อกูลแก่บุคลากรในด้านต่างๆ อันได้แก่ การจูงใจ ค่าตอบแทน การมอบหมายงาน สภาพการทำงาน การสร้างความสัมพันธ์ในองค์กร ความก้าวหน้า วินัย การประเมินผลงานปฏิบัติงาน

1.4 การให้บุคลากรพ้นจากงาน หมายถึง การดำเนินการให้บุคคลพ้นจากหน้าที่การปฏิบัติงานในหน่วยงานนั้น ซึ่งมีหลายลักษณะ เช่น การลาออก การปลดออก การให้พักราชการ การขอย้าย การขอโอน การเกษียณอายุและการตาย

2. ผู้บริหาร หมายถึง ผู้ที่ดำรงตำแหน่ง ประธานกรรมการบริหาร ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล สังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ในจังหวัดกำแพงเพชร

3. บุคลากร หมายถึงข้าราชการส่วนท้องถิ่น ลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราวในองค์การบริหารส่วนตำบล สังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ในจังหวัดกำแพงเพชร

4. สภาพการบริหารงานบุคคล หมายถึง การดำเนินงานตามสภาพปกติของการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 4 ด้าน ได้แก่ ด้านการให้ได้มาซึ่งบุคลากร ด้านการพัฒนาบุคลากร ด้านการธำรงรักษาบุคลากร และด้านการให้บุคลากรพ้นจากงาน

5. ปัญหาการบริหารงานบุคคล หมายถึง ข้อบกพร่องหรืออุปสรรคอันทำให้การบริหารบุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบลไม่เป็นไปตามที่ตั้งจุดหมายไว้ใน 4 ด้าน ได้แก่ด้านการให้ได้มาซึ่งบุคลากร ด้านการพัฒนาบุคลากร ด้านการธำรงรักษาบุคลากร และด้านการให้บุคลากรพ้นจากงาน

6. แนวทางพัฒนาการบริหารงานบุคคล หมายถึง วิธีการพัฒนากลยุทธ์ หรือ แนวคิดในการพัฒนาการบริหารงานบุคคลที่มีหลักการในการพัฒนางานบุคคลที่น่าจะสามารถใช้ในการบริหารงานบุคคลได้อย่างมีประสิทธิภาพ ใน 4 ด้าน ได้แก่ ด้านการให้ได้มาซึ่งบุคลากร ด้านการพัฒนาบุคลากร ด้านการธำรงรักษาบุคลากร และด้านการให้บุคลากรพ้นจากงาน

7. องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) หมายถึง หน่วยงานราชการ หรือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นระดับตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคล หรือองค์การบริหารส่วนตำบลที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

เพื่อให้องค์การบริหารส่วนตำบลได้เข้าใจถึงสภาพการบริหารงานบุคคล ปัญหาการบริหารงานบุคคล ตลอดจนทราบแนวทางการบริหารงานบุคคลในจังหวัดกำแพงเพชร อันจะทำให้ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล และผู้เกี่ยวข้องได้นำผลการวิจัยนี้ไปใช้ในการพิจารณา วางแผนปรับปรุงพัฒนางานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกำแพงเพชร ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น