

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในอดีตการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นอยู่ในความรับผิดชอบโดยกองราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในเรื่องการบริหารงานบุคคล เริ่มตั้งแต่การวางแผนอัตรากำลัง การกำหนดตำแหน่ง การสรรหาบุคลากร การคัดเลือก การบรรจุและแต่งตั้ง การพัฒนาบุคลากร การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การจ่ายค่าตอบแทนและประโยชน์ตอบแทนอื่น การย้าย การโอน การรับโอน การดำเนินการทางวินัยและการให้พ้นจากราชการ โดยมีคณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.) เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบและมีคณะกรรมการพนักงานเทศบาลประจำจังหวัด (อ.ก.ท.จังหวัด) และคณะกรรมการพนักงานประจำเทศบาล (อ.ก.ท.เทศบาล) เป็นหน่วยงานรับผิดชอบตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการพนักงานเทศบาล ภายใต้พระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2519 และให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน มาใช้บังคับแก่พนักงานเทศบาลโดยอนุโลม ในกรณีที่พระราชกฤษฎีกาการระเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2519 ไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลไว้ (ทองอาน พาไทยสง และ สมเกียรติ ทาทอง, 2541, หน้า 21) ซึ่งการบริหารงานบุคคลในขณะนั้นยังมุ่งเน้นในเรื่องของความรู้ ความสามารถของบุคลากรเป็นสำคัญ จะเห็นได้จากการคัดเลือกบุคคลเพื่อเข้ารับราชการหรือกระบวนการบริหารงานบุคคลทั้งหมดยังเป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ นั่นคือมีการกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการที่ชัดเจน มีกระบวนการสอบเพื่อวัดความรู้ความสามารถที่มีมาตรฐานเดียวกัน รวมถึงการกำหนดกรอบอัตรากำลังเหมือนเช่นในปัจจุบัน แต่จะปฏิเสธไม่ได้ว่าจะไม่มีข้อบกพร่องหรือมีระบบอุปถัมภ์เกิดขึ้นในกระบวนการบริหารงานบุคคลในขณะนั้น เพราะต่างก็ทราบดีว่าระบบราชการในประเทศไทยยังยอมรับและผูกติดกับระบบอุปถัมภ์มาช้านาน

ในปัจจุบันสืบเนื่องจากกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งมีเนื้อหาสอดคล้องในลักษณะเดียวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ให้ความสำคัญกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล ฯลฯ โดยเฉพาะการบริหารงานบุคคลนั้น การแต่งตั้งและการให้ข้าราชการและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการบริหารงาน

บุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีมาตรฐานสอดคล้องกัน และอาจได้รับการพัฒนา ร่วมกันหรือสับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้ รวมทั้งต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรกลางการบริหารงานบุคคล ส่วนท้องถิ่นก่อน ซึ่งแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความเป็นอิสระใน การปฏิบัติหน้าที่ของตนเองภายใต้กฎหมายที่กำหนด จึงมีผลทำให้บทบาทอำนาจหน้าที่ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารงานบุคคลมีความสำคัญเพิ่มมากขึ้น และมีผลต่อ ความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น จึงได้มีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลได้สอดคล้องกับกฎหมายรัฐธรรมนูญที่ได้กำหนดความเป็นอิสระใน การบริหารงานบุคคลด้านต่าง ๆ ได้แก่ การวางแผนอัตรากำลัง การคัดเลือก การบรรจุและแต่งตั้ง การพัฒนาบุคลากร การจ่ายค่าตอบแทนและประโยชน์ตอบแทนอื่น การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การดำเนินการทางวินัย เป็นอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นแต่ ต้องเป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น ซึ่งตามเจตนารมณ์ของการให้ อิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสิ่งที่ดี สำหรับผู้บริหารท้องถิ่นที่มีคุณธรรม จริยธรรม เพราะจะทำให้เกิดผลดีกับองค์กรและบุคลากร โดยเฉพาะความมั่นคงก้าวหน้าในอาชีพการรับ ราชการ มีขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ เพราะต้องการให้การบริหารงานบุคคลขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นยึดระบบคุณธรรมหลักความถูกต้อง ชอบธรรมทางกฎหมายเป็นสำคัญ ซึ่งใน ปัจจุบันนับตั้งแต่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีผลใช้บังคับ การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นมีการเปลี่ยนแปลง จากเดิมที่รัฐมีบทบาทต่อการบริหารงานบุคคล ส่วนท้องถิ่น มาเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระและอำนาจในการบริหารงานบุคคลของ ตนเอง โดยมีคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ตรวจสอบการใช้อำนาจบนพื้นฐานของ แนวคิดการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมี วัตถุประสงค์เพื่อให้การปฏิบัติราชการเกี่ยวกับ การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นได้อย่างถูกต้อง และเป็นธรรม สามารถลดปัญหาความขัดแย้งและข้อพิพาทระหว่างผู้บริหารท้องถิ่นและพนักงาน ส่วนท้องถิ่นได้ในที่สุด

การบริหารงานบุคคล (Personnel management) ถือเป็นหัวใจสำคัญของการบริหารงาน ในองค์กรให้ประสบความสำเร็จ สามารถบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้อย่าง มี ประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล เพราะการบริหารงานบุคคลเป็นกระบวนการด้านนโยบายและ วิธีการในการดำเนินการเกี่ยวกับบุคคล เพื่อให้ได้มาซึ่งบุคคลที่เหมาะสม มีความรู้ความสามารถที่ จะปฏิบัติงานในองค์กรและบำรุงรักษาไว้ให้คงอยู่กับองค์กรนาน ๆ และในปริมาณที่เพียงพอ

ประสิทธิภาพของเทศบาลนั้นขึ้นอยู่กับคนเป็นหลัก การบริหารจะมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับตัวบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ของเทศบาลนั้น ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดในการดำเนินงานให้ประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว การบริหารงานบุคคลจึงเป็นเรื่องที่ยุ้งยากมากที่สุดนับตั้งแต่การวางแผนอัตรากำลัง การคัดเลือกสรรหาบุคคลเข้าทำงานให้เหมาะสมกับงานและจะต้องทำงานให้มีประสิทธิภาพ การบรรจุและแต่งตั้ง การพัฒนาบุคลากร การประเมินผลการปฏิบัติงานและการให้ออกจากราชการการบริหารงานบุคคล มีความสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่น จึงควรต้องมีการพัฒนา ด้านการบริหารจัดการ และการพัฒนาตัวบุคคล ถึงแม้ว่าในการบริหารจะมีการใช้ขั้นตอนหรือกระบวนการบริหารต่าง ๆ มากมาย เช่น การวางแผน การจัดองค์กร การจัดการเกี่ยวกับคน การประสานงาน การควบคุม การรายงาน รวมไปถึงการประเมินผล การบริหารงานบุคคลเป็นงานที่มีลักษณะซับซ้อน และยุ่งยาก เหตุว่าโดยธรรมชาติบุคคลเป็นปัจจัยที่มีการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลง และประกอบกับความต้องการของบุคคลเป็นสิ่งที่ไม่จำกัด

จากเหตุผลดังกล่าว ผู้ศึกษามีความสนใจที่จะศึกษาประสิทธิภาพการบริหารงานบุคคลของเทศบาลในอำเภอฝักไ้ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เพื่อทราบถึงประสิทธิภาพการบริหารงานบุคคลของเทศบาลซึ่งจะนำไปสู่แนวทางในการพัฒนาและปรับปรุงให้ระบบการบริหารงานบุคคลของเทศบาลได้มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ตลอดจนเป็นประโยชน์กับการพัฒนาระบบการบริหารงานบุคคลในภาพรวมต่อไป

### วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาประสิทธิภาพการบริหารงานบุคคลของเทศบาลในอำเภอฝักไ้ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา
2. เพื่อเปรียบเทียบประสิทธิภาพการบริหารงานบุคคลของเทศบาลในอำเภอฝักไ้ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

### สมมติฐานการวิจัย

บุคลากรของเทศบาลในอำเภอฝักไ้ จังหวัดพระนครศรีอยุธยาที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษา ตำแหน่งงาน และประสบการณ์ในการทำงานที่แตกต่างกัน มีความคิดเห็นต่อประสิทธิภาพการบริหารงานบุคคลของเทศบาลในอำเภอฝักไ้ที่แตกต่างกัน

### ขอบเขตการวิจัย

#### 1. ขอบเขตด้านประชากร

การศึกษาครั้งนี้จากประชากร คือบุคลากรในสังกัดเทศบาลเมืองฝักไ้ และสังกัดเทศบาลตำบลลาดชะโด อำเภอฝักไ้ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา จำนวน 136 คน

#### 2. ขอบเขตด้านพื้นที่

เฉพาะกรณีเทศบาลในอำเภอฝักไ้ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

#### 3. ขอบเขตด้านเนื้อหา

ในการศึกษาครั้งนี้ ศึกษาซึ่งเกี่ยวกับประสิทธิภาพการบริหารงานบุคคลของเทศบาลในอำเภอฝักไ้ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ซึ่งจะประกอบด้วย

##### 3.1 ด้านการวางแผนอัตรากำลัง

##### 3.2 ด้านการสรรหาบุคคล

##### 3.3 ด้านการพัฒนาบุคลากร

##### 3.4 ด้านการประเมินผลการปฏิบัติงาน

#### 4. ขอบเขตด้านเวลา

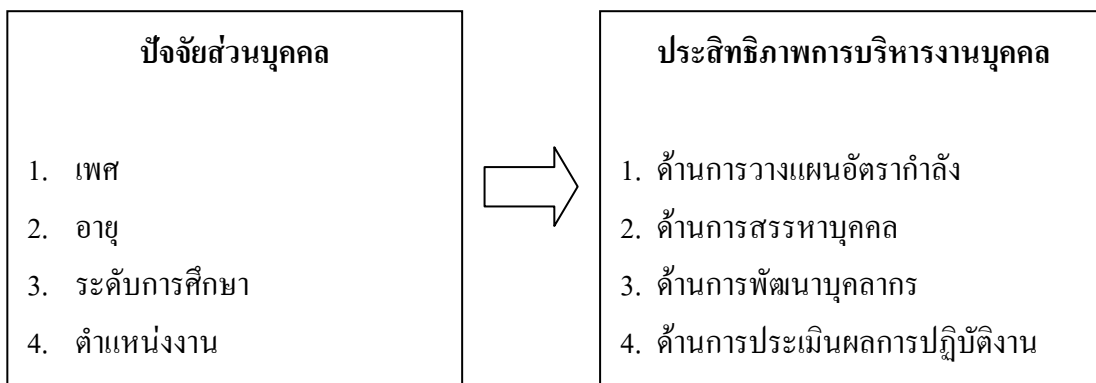
ดำเนินการศึกษาระหว่างเดือนตุลาคม พ.ศ. 2556 ถึงเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2557

### กรอบแนวคิดการวิจัย

การศึกษาประสิทธิภาพการบริหารงานบุคคลของเทศบาลในอำเภอฝักไ้ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ในครั้งนี้ผู้ศึกษาได้ศึกษาประสิทธิภาพการบริหารงานบุคคลตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการบริหารงานบุคคลของเทศบาลของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น (2545, หน้า 4) ทั้งหมด 4 ด้าน คือ ด้านการวางแผนอัตรากำลัง ด้านการสรรหาบุคคล ด้านการพัฒนาบุคลากร และด้านการประเมินผลการปฏิบัติงาน

## ตัวแปรอิสระ

## ตัวแปรตาม



ภาพประกอบ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

## นิยามเฉพาะศัพท์

การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น หมายถึง กระบวนการวางแผน นโยบาย ระเบียบ มาตรฐาน และหลักเกณฑ์ ตลอดจนวิธีดำเนินการเกี่ยวกับระบบและตัวบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ได้กลไกของระบบและตัวบุคคลที่เหมาะสม และวิธีการบำรุงรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรบุคคลให้มีประสิทธิภาพ และมีปริมาณเพียงพอตามกำลังงบประมาณที่จะปฏิบัติงานให้บรรลุผลสำเร็จตามภารกิจและเป้าหมาย โดยไม่จำเป็นต้องยึดถือรูปแบบการบริหารงานบุคคลของฝ่ายราชการอื่น ๆ

ประสิทธิภาพ หมายถึง เป็นสิ่งที่บ่งบอกผลงานของบุคลากร (ปฏิบัติงาน) ในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ซึ่งใช้เป็นเครื่องวัดว่ามีการใช้ทรัพยากรขององค์กรหรือหน่วยงานเหมาะสมเพียงไร ของเทศบาลในอำเภอฝักไ้ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา แบ่งเป็น 4 ด้าน ได้แก่ ด้านการวางแผนอัตรากำลัง ด้านการสรรหาบุคคล ด้านการพัฒนาบุคลากร ด้านการประเมินผลการปฏิบัติงาน

การจัดทำแผนอัตรากำลัง หมายถึง การกำหนดตำแหน่งพนักงานเทศบาลพนักงานจ้าง ในส่วนราชการว่าจะมีตำแหน่งใด ระดับใดอยู่ในส่วนราชการใด จำนวนเท่าใด โดยคำนึงถึงภารกิจอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ ลักษณะงานที่ต้องปฏิบัติ ความยากและคุณภาพของงานและ ปริมาณงานของเทศบาลในอำเภอฝักไ้ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

การสรรหาบุคคล หมายถึง กระบวนการค้นกรอง และคัดเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติคุณวุฒิทางการศึกษา มีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ในการทำงาน เพื่อบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งพนักงานเทศบาล และพนักงานจ้างของเทศบาลในอำเภอฝักไ้ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

การพัฒนาบุคลากร หมายถึง กระบวนการที่มุ่งจะเปลี่ยนแปลงวิธีการทำงานความรู้ ความสามารถ ทักษะและทัศนคติของบุคลากรให้เป็นไปทางที่ดีขึ้นเพื่อให้บุคลากรที่ได้รับการพัฒนาแล้วนั้นปฏิบัติงานได้ผลตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานอย่างมีประสิทธิภาพของเทศบาลในอำเภอฝักไ้ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

การประเมินผลการปฏิบัติงาน หมายถึง การคำนึงถึงคุณภาพและปริมาณงาน ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงานที่ได้ปฏิบัติมา ความสามารถและความอดสาหะใน การปฏิบัติงาน ความมีคุณธรรมและจริยธรรม ตลอดจนการรักษาวินัยที่เหมาะสมกับการเป็นพนักงานเทศบาล ของเทศบาลในอำเภอฝักไ้ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

บุคลากร หมายถึง บุคลากรในสังกัดเทศบาลเมืองฝักไ้ และสังกัดเทศบาลตำบล ลาดชะโด อำเภอฝักไ้ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

พนักงานเทศบาล หมายถึง พนักงานเทศบาลซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการ โดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณหมวดเงินเดือนของเทศบาล และให้หมายความรวมถึงพนักงานครูเทศบาลหรือพนักงานเทศบาลอื่นที่ได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนอุดหนุนของรัฐบาลและเทศบาลนำมาจัดเป็นเงินเดือนของเทศบาลในอำเภอฝักไ้ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

ลูกจ้างประจำ หมายถึง ลูกจ้างรายเดือน รายวัน และรายชั่วโมงที่จ้างไว้ปฏิบัติงานที่มีลักษณะประจำโดยไม่มีกำหนดเวลาการจ้างตามอัตราและจำนวนที่กำหนดไว้และ รับเงินค่าจ้างจากงบประมาณหมวดค่าจ้างประจำของเทศบาล หรือหมวดเงินอุดหนุนของรัฐบาลของเทศบาล ในอำเภอฝักไ้ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

พนักงานจ้างตามภารกิจ หมายถึง พนักงานจ้างที่มีลักษณะงานเป็นการส่งเสริมหรือสนับสนุนการทำงานของพนักงานเทศบาล หรืองานที่ต้องใช้ทักษะเฉพาะบุคคลของเทศบาล ในอำเภอฝักไ้ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

พนักงานจ้างทั่วไป หมายถึง พนักงานจ้างที่มีลักษณะงานเป็นการใช้แรงงานทั่วไปซึ่งไม่ต้องการใช้ความรู้หรือทักษะเฉพาะด้านในการปฏิบัติงาน และมีระยะเวลาการจ้างเป็นการใช้แรงงานทั่วไป ของเทศบาลในอำเภอฝักไ้ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงประสิทธิภาพการบริหารงานบุคคลของเทศบาลในอำเภอผักไห่ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา
2. ทำให้ทราบการเปรียบเทียบประสิทธิภาพการบริหารงานบุคคลของเทศบาลในอำเภอผักไห่ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา
3. ทำให้ได้รับแนวทางการพัฒนาและการปรับปรุงการบริหารงานบุคคลของเทศบาลในอำเภอผักไห่ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น