

บทที่ 1

บทนำ

ภูมิหลัง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นตามหลักการกระจายอำนาจการปกครอง กล่าวคือ เป็นองค์กรที่รับมอบภารกิจบางอย่างจากรัฐมาดำเนินการจัดทำเอง โดยภารกิจที่จัดทำนั้นเป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวข้อง โดยตรงกับท้องถิ่นเพราะคนในท้องถิ่นจะรู้ปัญหาของท้องถิ่นเอง และท้องถิ่นสามารถจัดทำได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่ารัฐ เนื่องจากเป็นกิจการที่มีลักษณะเฉพาะ ขึ้นอยู่กับสภาพความเป็นอยู่ของท้องถิ่นแต่ละแห่ง ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงน่าจะเข้าใจปัญหาและจัดทำภารกิจเหล่านี้ได้ดีกว่าส่วนกลาง การจัดทำภารกิจดังกล่าวจึงถือเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รัฐมอบหมายให้ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอิสระในการบริหารจัดการภารกิจดังกล่าวตามแนวของตนเอง โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากส่วนกลาง ทั้งนี้ อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีขอบเขตเพียงใดนั้นย่อมขึ้นอยู่กับรัฐเป็นผู้กำหนด (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2550 : 349)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีวิวัฒนาการมาจากสภาจังหวัด และพัฒนาเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามสถานการณ์ทางการเมือง องค์การบริหารส่วนจังหวัดในปัจจุบัน เป็นหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 มีพื้นที่เต็มจังหวัด มีอำนาจหน้าที่และรายได้เป็นของตนเอง โดยเฉพาะ มีลักษณะพิเศษที่นอกเหนือจากจะมีพื้นที่ครอบคลุมทั้งจังหวัดแล้ว พื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดยังทับซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล ตลอดจนรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มีแหล่งรายได้ที่แตกต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น ๆ

ผลงานการวิจัยของ พิชิต ดิหะปัญญา (2552 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของบุคลากรองค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย พบว่า ความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของบุคลากรองค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย โดยรวมอยู่ในระดับมาก เรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย 3 อันดับแรก ได้แก่ ด้านลักษณะของงานที่ทำ ด้านความมั่นคงในการปฏิบัติงาน ด้านสถานที่ทำงานและการจัดการ และมีความพึงพอใจอยู่ในระดับปานกลาง จำนวน 1 ด้าน คือ ด้านเงินเดือนและผลประโยชน์เกี่ยวกับ และชูรัตน์ พิมพ์เคณา (2551 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาปัญหาการใช้ทรัพยากรการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย พบว่า ปัญหา

การใช้ทรัพยากรการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย คือ ด้านบุคลากร รองลงมาคือ ด้านวัสดุและอุปกรณ์ ด้านการเงิน และงบประมาณ และด้านการบริหารจัดการเรื่องเกี่ยวกับตัวบุคคลเป็นเรื่องที่สำคัญ ทั้งนี้เพราะตามหลักทั่วไปในการบริหารงาน นั้น แม้ว่าจะมีงบประมาณให้อย่างเพียงพอ มีการจัดองค์การและการบริหารงานที่ดี มี อุปกรณ์และวัสดุต่าง ๆ พร้อมมูลสักเพียงใด ถ้าผู้ปฏิบัติงานไม่ดีไม่มีความรู้ความสามารถ ขาดความซื่อสัตย์สุจริตและไม่ประพฤติอยู่ในระเบียบวินัยอันดีแล้ว ก็เป็นการยากที่การบริหารงานจะบรรลุผลตามความมุ่งหมาย แต่ถ้าได้คนดีมีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับงาน ปัญหาอื่น ๆ เกือบหมดไป ส่วนสาเหตุที่ทำให้การบริหารงานบุคคลยุ่งยากมากนั้น อาจเป็นเพราะว่าเป็นเรื่องเกี่ยวพันและมีผลกระทบต่อผู้ปฏิบัติงาน ปัญหาที่เกิดขึ้นอาจกล่าวได้ว่าเป็นปัญหาที่ต่อเนื่อง และจะส่งผลกระทบต่อการบริหารงานในด้านอื่น ๆ เพราะงานทุกด้านมีบุคลากรเป็นผู้ปฏิบัติ เจตคติเป็นสภาวะของความพร้อมทางจิตใจซึ่งเกิดจากประสบการณ์ สภาวะความพร้อมนี้เป็นแรงที่กำหนดทิศทางของปฏิภริยาระหว่างบุคคลที่มีต่อบุคคล สิ่งของ และ สถานการณ์ที่เกี่ยวข้อง เป็นแนว โน้มที่บุคคลจะตอบสนองในทางที่พอใจหรือไม่พอใจต่อสถานการณ์ต่าง ๆ เกิดจากการเรียนรู้ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมในสังคม การสร้างความรู้สึจากประสบการณ์ของตนเอง และประสบการณ์ที่ได้รับจากเดิม มีทั้งทางบวกและลบ จะส่งผลถึงเจตคติต่อสิ่งใหม่ที่คล้ายคลึงกัน การเลียนแบบบุคคลที่ตนเองให้ความสำคัญ และรับเอา เจตคตินั้นมาเป็นของตน ความรู้สึกของบุคคลที่มีต่อสิ่งต่าง ๆ หลังจากทีบุคคล ได้มีประสบการณ์ในสิ่งนั้นความรู้สึกในทางบวก เป็นการแสดงออกในลักษณะของความพึงพอใจ เห็นด้วย ชอบและสนับสนุน ความรู้สึกในทางลบ เป็นการแสดงออกในลักษณะไม่พึงพอใจไม่เห็นด้วย ไม่ชอบ และไม่สนับสนุน ความรู้สึกที่เป็นกลาง คือไม่มีความรู้สึกใดๆ บุคคลแสดงความรู้สึกทางด้านพฤติกรรม เป็น 2 ลักษณะ คือ 1. พฤติกรรมภายนอก เป็นพฤติกรรมที่สังเกตได้ มีการกล่าวถึงสนับสนุน ทำทงหน้าตาบ่งบอก ความพึงพอใจ 2. พฤติกรรมภายใน เป็นพฤติกรรมที่สังเกตไม่ได้ ชอบหรือไม่ชอบก็ไม่แสดงออก การแสดงเจตคติมืองค์ประกอบ 3 ประการ คือ (1) องค์ประกอบด้านความรู้ความเข้าใจ (Cognitive Component) เป็นองค์ประกอบด้านความรู้ความเข้าใจของบุคคลที่มีต่อสิ่งเร้านั้น ๆ เพื่อเป็นเหตุผลที่จะสรุปความ และรวมเป็นความเชื่อ หรือช่วยในการประเมินค่าสิ่งเร้านั้นๆ (2) องค์ประกอบด้านความรู้สึกและอารมณ์ (Affective Component) เป็นองค์ประกอบด้านความรู้สึก หรืออารมณ์ของบุคคล ที่มีความสัมพันธ์กับสิ่งเร้า ต่างเป็นผลต่อเนื่องมาจากที่บุคคลประเมินค่าสิ่งเร้านั้น แล้วพบว่า พพอใจหรือไม่พอใจ ,ต้องการหรือไม่ต้องการ (3) องค์ประกอบด้านพฤติกรรม (Behavioral Component) เป็นองค์ประกอบทางด้านความพร้อม หรือความ โน้มเอียงที่บุคคลประพฤติปฏิบัติ หรือตอบสนองต่อสิ่งเร้าในทิศทางที่จะสนับสนุนหรือคัดค้าน ซึ่งขึ้นอยู่กับความเชื่อ หรือความรู้สึกของบุคคลที่ได้รับจากการประเมินค่าให้สอดคล้องกับความรู้สึกที่มีอยู่ เจต

คติ เป็นลักษณะทางจิตของบุคคลที่เป็นแรงขับ แรงจูงใจของบุคคล แสดงพฤติกรรมที่จะแสดงออกไปในทางต่อต้าน หรือสนับสนุนต่อสิ่งนั้น หรือสถานการณ์นั้น ถ้าทราบเจตคติของบุคคลได้ จะทำให้สามารถทำนายพฤติกรรมของ บุคคลนั้นได้ โดยปกติแล้วคนเรามักแสดงออกทางพฤติกรรมไปในทิศทางที่สอดคล้องกับเจตคติที่มีอยู่เสมอ (จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย. 2549 : 58)

จากการรวบรวมสถิติ เรื่องร้องเรียนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย ในปี 2555 พบว่า จำนวนเรื่องร้องเรียนมีถึง 85 เรื่อง โดยเป็นประเภทร้องเรียนด้านการบริหารงานบุคคล จำนวน 65 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 76.47 จากสถิติดังกล่าว พบว่าเป็นเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการสรรหาและ ดำเนินการบรรจุแต่งตั้งรวมถึงการ โยกย้าย และการพิจารณาความดีความชอบที่ไม่เป็นธรรม แสดงให้เห็นว่าบุคลากรส่วนหนึ่งในองค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย มีเจตคติที่ไม่ดีในการบริหารงานบุคคล อาจเกิดจากการบริหารงานไม่เป็นธรรมในแต่ละส่วน และ ในแต่ละด้านในการบริหารงานบุคคล (องค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย. 2552 : 6)

จากเหตุผลดังกล่าว จึงเป็นแรงจูงใจให้ผู้วิจัยในฐานะเป็นบุคลากรขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย มีความสนใจศึกษา เจตคติของบุคลากรต่อการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย ผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่าผลการวิจัย จะมีประโยชน์กับผู้สนใจ หรือผู้เกี่ยวข้อง เพื่อพิจารณานำไปปรับปรุง พัฒนาการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคายให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับเจตคติของบุคลากรต่อการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย
2. เพื่อเปรียบเทียบเจตคติของบุคลากรที่มีต่อการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย จำแนกตาม เพศ อายุ ระดับการศึกษา และระยะเวลาการปฏิบัติงาน
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย

สมมติฐานการวิจัย

1. เจตคติของบุคลากรต่อการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย อยู่ในระดับปานกลาง
2. เจตคติของบุคลากรต่อการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย จำแนกตาม เพศ อายุ ระดับการศึกษา และระยะเวลาในการปฏิบัติงาน แตกต่างกัน

ขอบเขตการวิจัย

1. ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

1.1 ประชากร ได้แก่ บุคลากรขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย จำนวน 230 คน (องค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย. 2552)

1.2 กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ บุคลากรขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย จำนวน 144 คน โดยใช้ตารางสำเร็จรูปของเครจซี่และมอร์แกน และใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบง่าย (Simple Random Sampling)

2. ขอบเขตด้านตัวแปร

2.1 ตัวแปรอิสระ (Independent Variables) คือ คุณลักษณะของบุคลากร ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา และระยะเวลาการปฏิบัติงาน

2.2 ตัวแปรตาม (Dependent Variables) คือ เจตคติของบุคลากรต่อการบริหารงาน บุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย จำนวน 4 ด้าน ได้แก่

2.2.1 การสรรหาและการบรรจุแต่งตั้งบุคลากร

2.2.2 การบำรุงรักษาบุคลากร

2.2.3 การพัฒนาบุคลากร

2.2.4 การให้บุคลากรพ้นจากงาน

3. ขอบเขตด้านพื้นที่

การศึกษาครั้งนี้ ได้ทำการศึกษาในพื้นที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย อำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย

4. ขอบเขตด้านระยะเวลา มกราคม 2557 – มีนาคม 2558

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 ในการวิจัยครั้งนี้ หมายถึง องค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย

2. บุคลากร หมายถึง ข้าราชการ ลูกจ้างประจำ และพนักงานจ้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ตามสายงานในองค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย

3. การบริหารงานบุคคล หมายถึง การบริหารงานบุคคลในองค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย 4 ด้าน ได้แก่

3.1 ด้านการสรรหาและการบรรจุแต่งตั้ง หมายถึง การสรรหาและการบรรจุแต่งตั้งเป็นกระบวนการเริ่มตั้งแต่การวางแผนอัตรากำลัง จัดทำแผนสรรหา การกำหนดตำแหน่ง การกำหนดคุณสมบัติตามมาตรฐาน การสรรหาบุคคลเพื่อบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งพนักงาน และการคัดเลือกพนักงานส่วนเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น

3.2 ด้านการบำรุงรักษาบุคลากร หมายถึง การบำรุงตามความเหมาะสม เพื่อให้เกิดขวัญกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ และเพื่อให้อุบัติการณ์เกิดความเชื่อมั่นและศรัทธาในหน่วยงาน ซึ่งเมื่อบุคลากรมีความพึงพอใจ มีความเชื่อมั่น และศรัทธาในหน่วยงานย่อมทำให้ผลการปฏิบัติงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์ได้

3.3 ด้านการพัฒนาบุคลากร หมายถึง การพัฒนาผู้ได้รับการบรรจุเข้ารับราชการเป็นพนักงาน ก่อนมอบหมายหน้าที่ให้ปฏิบัติ เพื่อให้รู้ระเบียบแบบแผนของทางราชการ หลักและวิธีปฏิบัติราชการ บทบาทและอำนาจหน้าที่ของพนักงานส่วนตำบลในระบอบประชาธิปไตย และแนวทางปฏิบัติตนเพื่อเป็นพนักงานส่วนจังหวัดที่ดี

3.4 ด้านการให้บุคลากรพ้นจากงาน หมายถึง พนักงานส่วนจังหวัด จะพ้นจากราชการเมื่อเกิดกรณีดังต่อไปนี้ การ โอน การย้าย การขุดเลิกตำแหน่ง การตายหรือทุพพลภาพ พ้นจากราชการว่าด้วยบำเหน็จพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้รับอนุญาตให้ลาออก ถูกสั่งให้ออกจากราชการเพราะขาดคุณสมบัติทั่วไปของพนักงานส่วนตำบล ถูกสั่งลงโทษปลดออก หรือไล่ออก

4. การพ้นจากงาน หมายถึง การที่พนักงานไม่ได้ปฏิบัติงาน โดยมีเหตุมาจาก การ โอน การย้าย การขุดเลิกตำแหน่ง การตายหรือทุพพลภาพ และการพ้นจากราชการว่าด้วยบำเหน็จบำนาญ พนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงการลาออก การถูกสั่งให้ออกจากราชการเพราะขาดคุณสมบัติทั่วไป

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงเจตคติของบุคลากรต่อการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย

2. ทำให้ทราบถึงเจตคติของบุคลากรต่อการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย ที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษา และระยะเวลาการปฏิบัติงานต่างกัน

3. ทำให้ทราบถึงข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย

4. ผลการวิจัยเป็นประโยชน์สามารถนำไปเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาปรับปรุงวางแผนการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย และเป็นแนวทางในการศึกษาค้นคว้าในเชิงวิชาการต่อไป



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY