



สภาพปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหาร : ศึกษากรณีขององค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกาฬสินธุ์

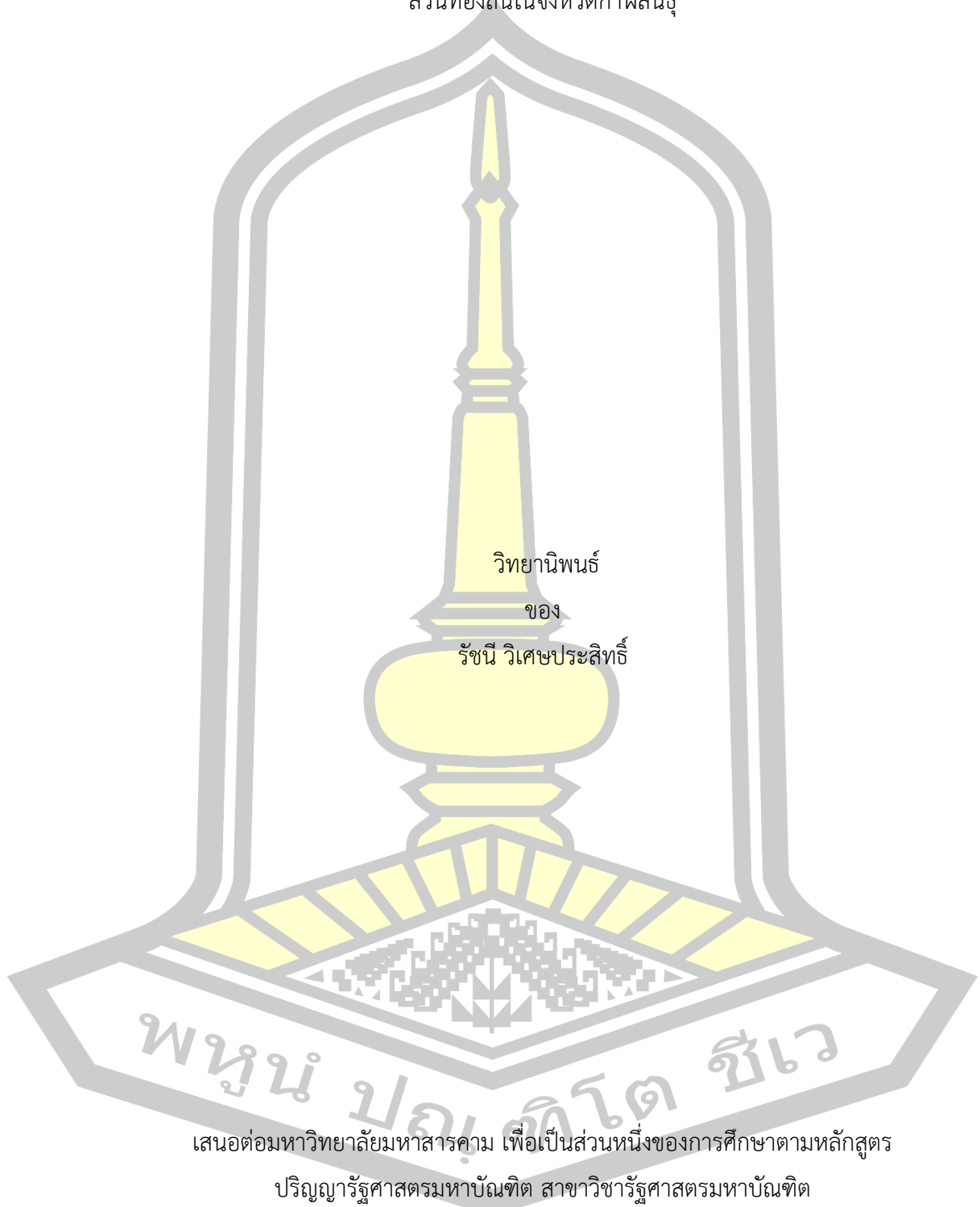
วิทยานิพนธ์
ของ
รัชณี วิเศษประสิทธิ์

เสนอต่อมหาวิทยาลัยมหาสารคาม เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตรมหาบัณฑิต

กันยายน 2562

สงวนลิขสิทธิ์เป็นของมหาวิทยาลัยมหาสารคาม

สภาพปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหาร : ศึกษากรณีขององค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกาฬสินธุ์

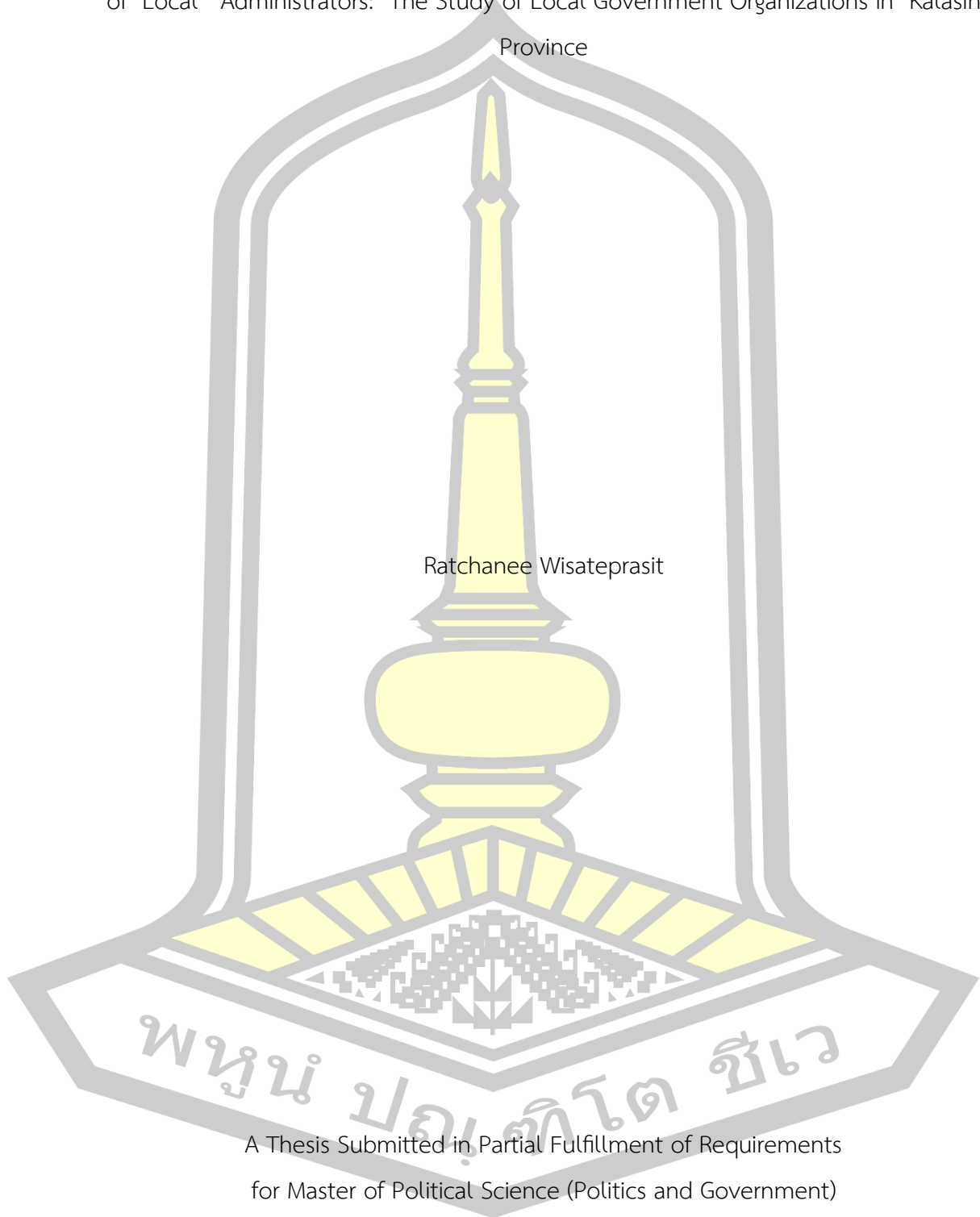


เสนอต่อมหาวิทยาลัยมหาสารคาม เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตรมหาบัณฑิต
กันยายน 2562

สงวนลิขสิทธิ์เป็นของมหาวิทยาลัยมหาสารคาม

The Problems of Human Resources Management Regarding the Change
of Local Administrators: The Study of Local Government Organizations in Kalasin
Province

Ratchanee Wisateprasit



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of Requirements
for Master of Political Science (Politics and Government)

September 2019

Copyright of Mahasarakham University



คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ได้พิจารณาวิทยานิพนธ์ของนางสาวรัชณี วิเศษประสิทธิ์
แล้วเห็นสมควรรับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญา รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชา
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต ของมหาวิทยาลัยมหาสารคาม

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

ประธานกรรมการ

(รศ. ดร. สิทธิชัย ตันศรีสกุล)

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

(อ. ดร. วนิตา พรมหล้า)

กรรมการ

(ผศ. ดร. อลงกรณ์ อรรคแสง)

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก

(รศ.ดร. ภักดี โพธิ์สิงห์)

มหาวิทยาลัยอนุมัติให้รับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
ปริญญา รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชา รัฐศาสตรมหาบัณฑิต ของมหาวิทยาลัยมหาสารคาม

(ผศ. เข็มชาญ จงสมชัย)

คณบดีวิทยาลัยการเมืองการปกครอง

(ผศ. ดร. กริสน์ ชัยมุล)

คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

พูน บัณฑิต อีวา

ชื่อเรื่อง	สภาพปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหาร : ศึกษากรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกาฬสินธุ์		
ผู้วิจัย	รัชณี วิเศษประสิทธิ์		
อาจารย์ที่ปรึกษา	อาจารย์ ดร. วนิดา พรหมหล้า		
ปริญญา	รัฐศาสตรมหาบัณฑิต	สาขาวิชา	รัฐศาสตรมหาบัณฑิต
มหาวิทยาลัย	มหาวิทยาลัยมหาสารคาม	ปีที่พิมพ์	2562

บทคัดย่อ

การบริหารงานบุคคลท้องถิ่น ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่นระหว่างดำรงตำแหน่ง ผู้วิจัยจึงได้ศึกษาสภาพปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกาฬสินธุ์ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาและปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลงผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกาฬสินธุ์ โดยใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากนักทรัพยากรบุคคลหรือผู้ได้รับมอบหมาย จำนวน 151 คน และสัมภาษณ์เชิงลึก จำนวน 30 คน สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน สถิติทดสอบ t-test และ F-test

ผลการวิจัยพบว่า ความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหารโดยรวมและเป็นรายด้านอยู่ในระดับมากทุกด้าน โดยการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารท้องถิ่นนำไปสู่ประเด็นปัญหาด้านการบริหารงานบุคคลทั้งด้านการวางแผนอัตรากำลัง การบรรจุแต่งตั้ง การกำกับ การปฏิบัติงาน และการพัฒนาบุคลากร ซึ่งมีผลกระทบต่อขวัญและกำลังใจของบุคลากร ประสิทธิภาพการบริหารงานบุคคลและผลกระทบด้านอื่น ๆ โดยข้อเสนอแนะต่อการแก้ไขปัญหา ได้แก่ ควรนำบทลงโทษมาบังคับใช้อย่างจริงจัง กำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้บริหารท้องถิ่นมอบหมายงานภายใต้มาตรฐานกำหนดตำแหน่ง ทบทวนระเบียบหลักเกณฑ์เพื่อลดทอนอำนาจในแทรกแซงกระบวนการบริหารงานบุคคลของผู้บริหารท้องถิ่น

จากการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ในกรณีเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหาร พบว่า ปัจจัยส่วนบุคคลของนักทรัพยากรบุคคลหรือผู้ได้รับมอบหมายไม่มีความสัมพันธ์กับสภาพปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหาร ในขณะที่ปัจจัยองค์กร ได้แก่ จำนวนคณะ

ผู้บริหารที่เคยร่วมงาน การแบ่งฝักแบ่งฝ่ายในองค์กรและรูปแบบการนำของผู้บริหารมีความสัมพันธ์กับสภาพปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหาร

โดยสรุป การเปลี่ยนแปลงผู้บริหารท้องถิ่นนำไปสู่สภาพปัญหาการบริหารงานบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหา ควรมีการแยกอำนาจการบังคับบัญชาข้าราชการหรือพนักงานท้องถิ่น ออกจากอำนาจหน้าที่การบริหารกิจการท้องถิ่นของผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อลดการผูกขาดอำนาจในการบริหารงานบุคคลไว้ที่ผู้บริหารท้องถิ่น และสร้างระบบคานอำนาจในการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นให้มีความสมดุลและแก้ปัญหาการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง

คำสำคัญ : การบริหารงานบุคคลท้องถิ่น, ผู้บริหารท้องถิ่น, จังหวัดกาฬสินธุ์, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



TITLE	The Problems of Human Resources Management Regarding the Change of Local Administrators: The Study of Local Government Organizations in Kalasin Province		
AUTHOR	Ratchanee Wisateprasit		
ADVISORS	Wanida Phromlah , Ph.D.		
DEGREE	Master of Political Science	MAJOR	Politics and Government
UNIVERSITY	Maharakham University	YEAR	2019

ABSTRACT

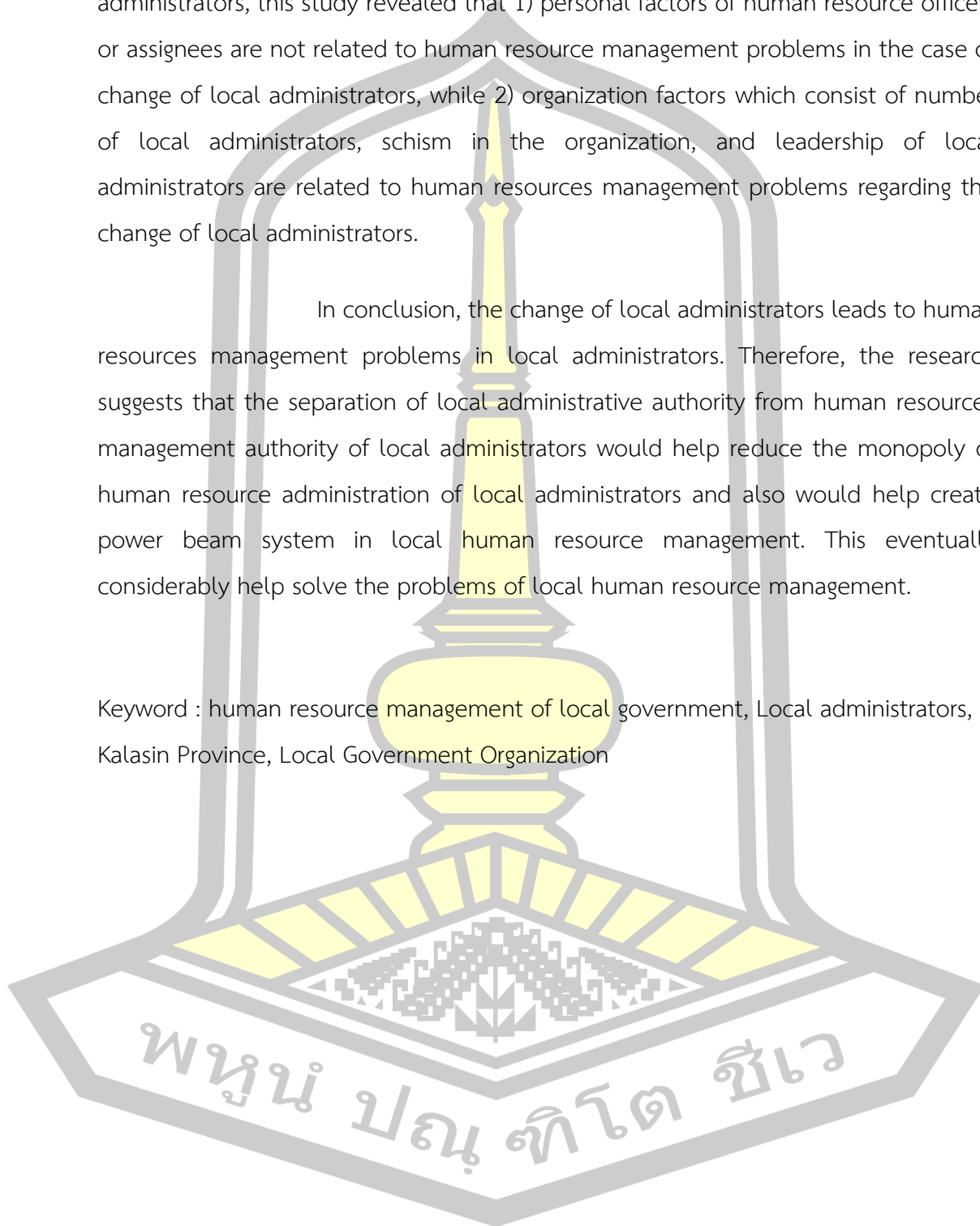
Local human resource management is directly affected by the policy change of local administrators. The author has studied human resource management problems regarding the change of local administrators in Kalasin Province. An objective of the study is to investigate problems and factors which related to the change of local administrators, the case study of local government organizations in Kalasin Province by. The research employed questionnaires to collect data from 151 human resource officers or assignees as well as conducting in – depth interview with 30 key informants. The statistics used for data analysis are mean, S.D., t-test, and F-test.

The research has shown that change of local administrators highly leads to problems of human resources management in all aspects comprising of manpower planning, placement and recruitment, operational control, and human resources development. These problems have impacts on morale and performance of personnel, human resource management efficiency, and other impacts. The suggested solutions consist of enforcing a penalty seriously, setting criteria for local administrators to assign works based on position, and reviewing regulations to reduce the interference power in the human resource management process of local administrators.

From the analysis of factors which related to change of local administrators, this study revealed that 1) personal factors of human resource officers or assignees are not related to human resource management problems in the case of change of local administrators, while 2) organization factors which consist of number of local administrators, schism in the organization, and leadership of local administrators are related to human resources management problems regarding the change of local administrators.

In conclusion, the change of local administrators leads to human resources management problems in local administrators. Therefore, the research suggests that the separation of local administrative authority from human resources management authority of local administrators would help reduce the monopoly of human resource administration of local administrators and also would help create power beam system in local human resource management. This eventually considerably help solve the problems of local human resource management.

Keyword : human resource management of local government, Local administrators, Kalasin Province, Local Government Organization



กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จสมบูรณ์ได้ด้วยความกรุณาและความช่วยเหลืออย่างดียิ่งจากบุคคลทั้งหลาย ผู้วิจัยขอขอบพระคุณผู้ให้ความอนุเคราะห์ในด้านต่างๆ ดังต่อไปนี้

ขอขอบพระคุณ รศ.ดร.สิทธิชัย ต้นศรีสกุล ประธานกรรมการควบคุมวิทยานิพนธ์ ผศ.ดร.อลงกรณ์ อรรคแสง กรรมการควบคุมวิทยานิพนธ์ และ รศ.ดร.ภักดี โพธิ์สิงห์ กรรมการควบคุมวิทยานิพนธ์ ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่าในการให้คำปรึกษาด้านต่างๆ และควบคุมคุณภาพของวิทยานิพนธ์ ให้คำแนะนำและความรู้อันมีค่าที่เป็นประโยชน์ต่อการทำงานวิจัย

ขอขอบพระคุณ ผศ.ดร.ปิยะพงษ์ บุชบงก์ และอาจารย์ ดร.วนิดา พรหมกล้า ที่ให้ความช่วยเหลือและให้คำแนะนำในการจัดทำวิจัย การตรวจสอบเครื่องมือแก้ไขเครื่องมือ ตลอดจนมอบความรู้ และให้คำแนะนำด้านต่างๆ จนงานวิจัยสำเร็จสมบูรณ์

ขอขอบพระคุณ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ที่ได้มอบเงินทุนอุดหนุนและส่งเสริมโครงการวิจัยเพื่อวิทยานิพนธ์และการศึกษาค้นคว้าอิสระของนิสิตระดับปริญญาโท งบประมาณรายได้ ประจำปี 2561

ขอขอบพระคุณ นักทรัพยากรบุคคลและผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดกาฬสินธุ์ทั้ง 151 คน ที่ได้กรุณาให้ความอนุเคราะห์และสละเวลาให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการวิจัย

ขอขอบพระคุณ คุณพ่อ ครอบครัววิเศษประสิทธิ์ ครอบครัววรรณโนนาม รวมทั้งญาติพี่น้องผู้ซึ่งเป็นกำลังแรงใจ ทำให้การวิจัยครั้งนี้เสร็จสมบูรณ์ด้วยดี

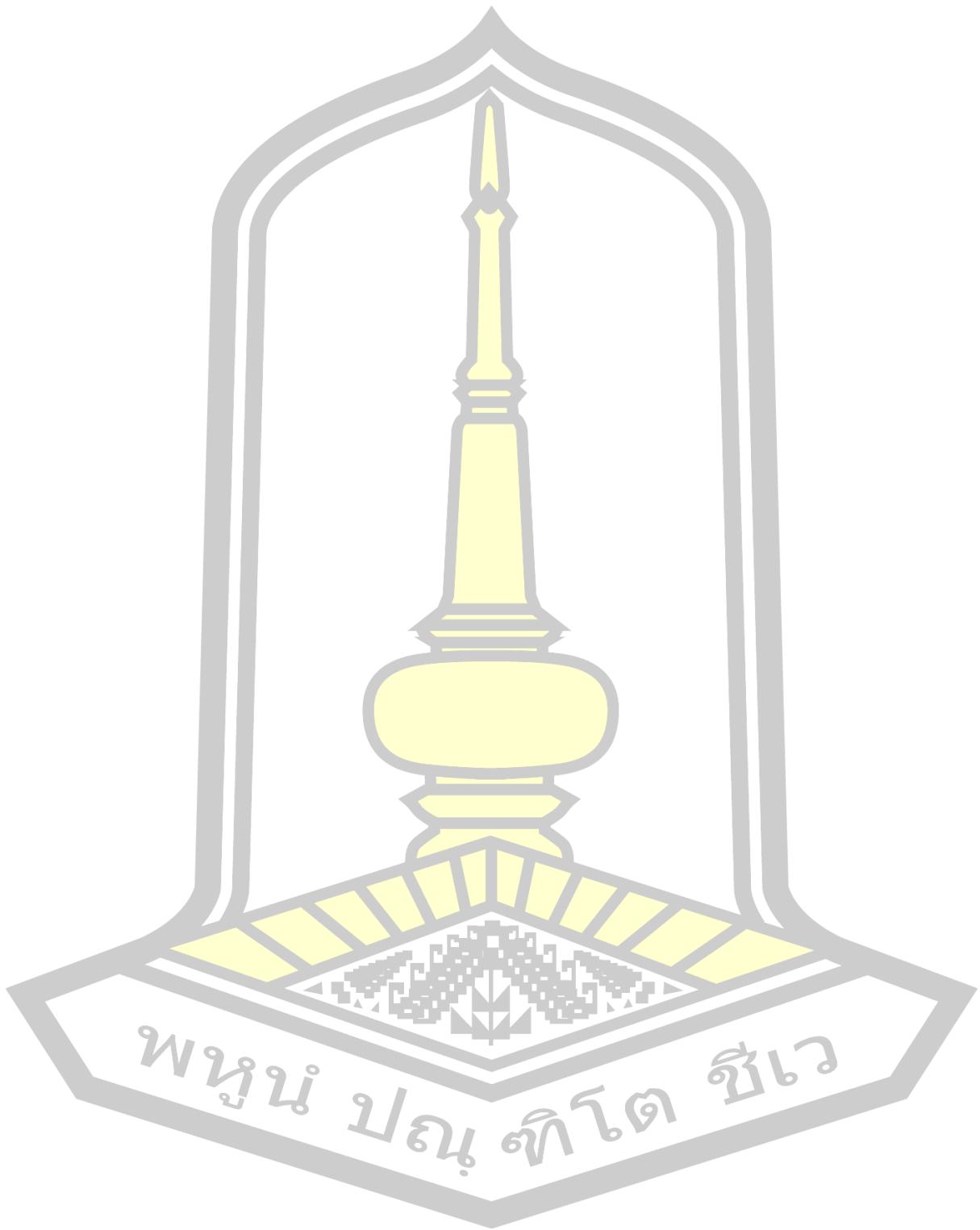
ขอขอบพระคุณคณะผู้บริหาร ท่านปลัดเทศบาล พนักงานเจ้าหน้าที่เทศบาลตำบลไผ่ทุกท่าน ที่คอยให้กำลังใจและสนับสนุนส่งเสริมในการมาศึกษาและค้นคว้าการจัดทำงานวิจัยฉบับนี้จนสำเร็จ ลุล่วงไปได้ด้วยดี คุณค่าและประโยชน์จากวิทยานิพนธ์เล่มนี้ ผู้วิจัยขอมอบบูชาพระคุณบิดา มารดา ตลอดจนบูรพาจารย์ และผู้มีพระคุณที่ให้การอบรมสั่งสอน ประสิทธิ์ประสาทวิชา ซึ่งผู้วิจัยจะได้นำไปพัฒนาการทำงานให้ดียิ่งขึ้นเพื่อประโยชน์ต่อตนเอง สังคม และประเทศชาติต่อไป

รัชณี วิเศษประสิทธิ์

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ฉ
กิตติกรรมประกาศ.....	ช
สารบัญ.....	ฌ
สารบัญตาราง.....	ฉ
สารบัญภาพประกอบ.....	ฅ
บทที่ 1	1
บทนำ.....	1
1.1 ภูมิหลัง.....	1
1.2 ความมุ่งหมายของการวิจัย.....	5
1.3 ความสำคัญของการวิจัย.....	6
1.4 ขอบเขตของการวิจัย.....	6
1.5 กรอบแนวคิด.....	7
1.6 นิยามศัพท์เฉพาะ.....	8
บทที่ 2	9
เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	9
2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น.....	9
2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	18
2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการใช้อำนาจของผู้บริหารท้องถิ่น.....	30
2.4 สภาพปัญหาของการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น.....	35
2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	39

บทที่ 3	40
วิธีดำเนินการวิจัย	40
3.1 ประชากร และผู้ให้ข้อมูลสำคัญ	40
3.3 การสร้างและพัฒนาเครื่องมือ	43
3.4 การเก็บรวบรวมข้อมูล	44
3.5 การจัดการทำข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล	46
3.6 สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล	47
บทที่ 4	48
ปัญหาการบริหารงานบุคคลและการแก้ไขปัญหาการบริหารงานบุคคล	48
4.1 สัญลักษณ์ที่ใช้ในการนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูล	48
4.2 ลำดับขั้นตอนในการเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูล	49
4.3 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล	50
บทที่ 5	77
สรุปผล อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ	77
5.1 ความมุ่งหมายของการวิจัย	77
5.2 สรุปผล	77
5.3 อภิปรายผล	83
5.4 ข้อเสนอแนะ	88
บรรณานุกรม	90
ภาคผนวก	94
ภาคผนวก ก แบบสอบถาม	95
ภาคผนวก ข แบบสัมภาษณ์	102
ภาคผนวก ค คุณภาพเครื่องมือ	105
ภาคผนวก ง การเปรียบเทียบความแตกต่างค่าเฉลี่ยเป็นรายคู่	107



สารบัญตาราง

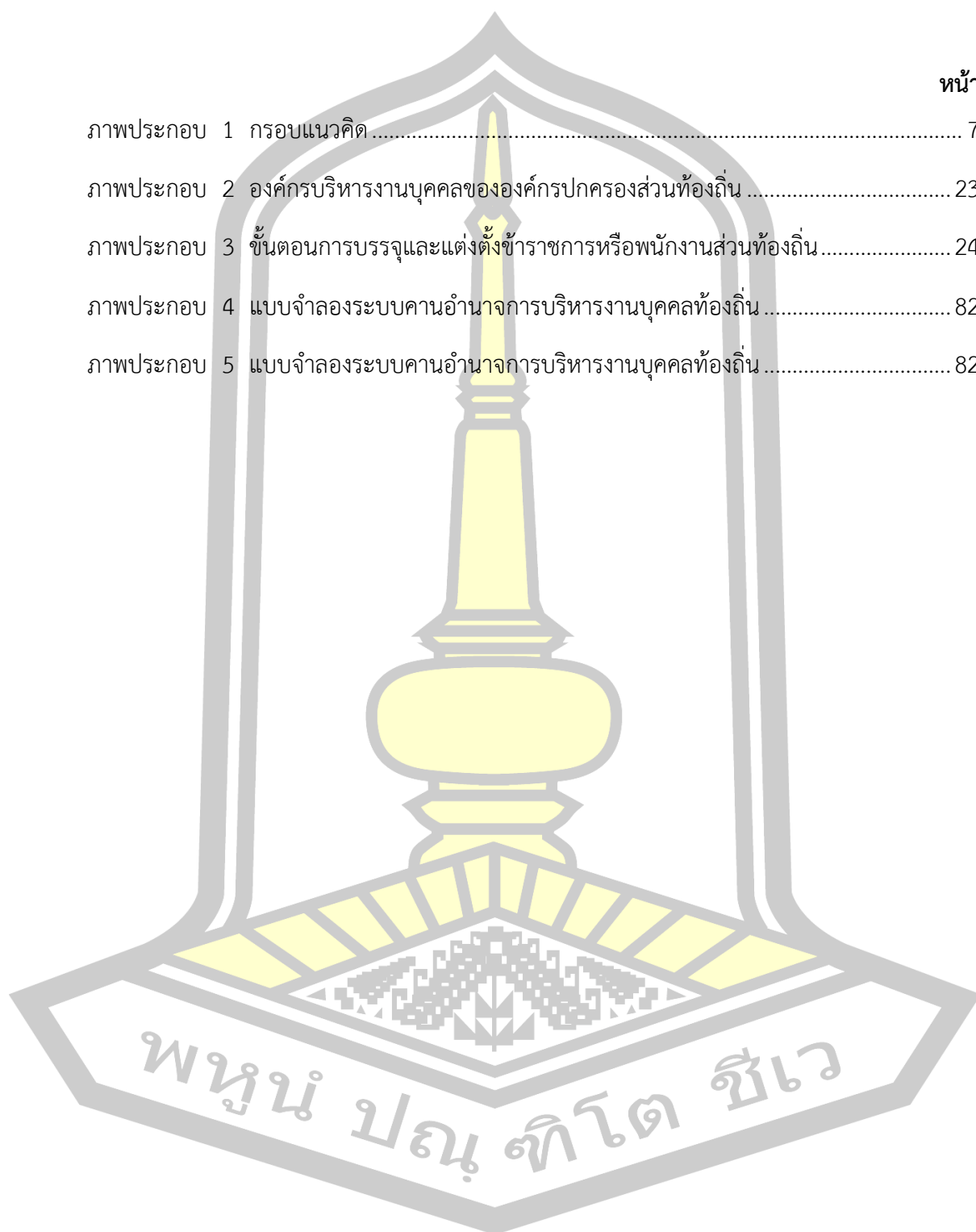
หน้า

ตาราง 1 จำนวนประชากรนักทรัพยากรบุคคลหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับงานบุคคล สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดกาฬสินธุ์จำแนกตามประเภท อปท.	40
ตาราง 2 จำนวนผู้ให้ข้อมูลหลักนักทรัพยากรบุคคลหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับ.....	41
ตาราง 3 ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับ ปัจจัยส่วนบุคคลของนักทรัพยากรบุคคลนักทรัพยากรบุคคลหรือผู้ที่.....	50
ตาราง 4 ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับ ปัจจัยองค์กรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกาฬสินธุ์...	51
ตาราง 5 ความคิดเห็นเกี่ยวกับ สภาพปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหาร.....	53
ตาราง 6 ความคิดเห็นเกี่ยวกับ สภาพปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหาร.....	55
ตาราง 7 ความคิดเห็นเกี่ยวกับ สภาพปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหาร.....	58
ตาราง 8 ความคิดเห็นเกี่ยวกับ สภาพปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหาร.....	62
ตาราง 9 ความคิดเห็นเกี่ยวกับ สภาพปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกาฬสินธุ์ โดยรวม.....	64
ตาราง 10 การเปรียบเทียบความคิดเห็นเกี่ยวกับ ปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลง.....	65
ตาราง 11 การเปรียบเทียบความคิดเห็นเกี่ยวกับ ปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลง.....	65
ตาราง 12 การเปรียบเทียบความคิดเห็นเกี่ยวกับ ปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลง.....	66

ตาราง 13 การเปรียบเทียบความคิดเห็นเกี่ยวกับ ปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลง	66
ตาราง 14 การเปรียบเทียบความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลง	67
ตาราง 15 การเปรียบเทียบความคิดเห็นเกี่ยวกับ ปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลง	67
ตาราง 16 การเปรียบเทียบความคิดเห็นเกี่ยวกับ ปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลง	68
ตาราง 17 การเปรียบเทียบความคิดเห็นเกี่ยวกับ ปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลง	68
ตาราง 18 การเปรียบเทียบความคิดเห็นเกี่ยวกับ ปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลง	69
ตาราง 19 การเปรียบเทียบความคิดเห็นเกี่ยวกับ ปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลง	70
ตาราง 20 ค่าอำนาจจำแนกรายข้อและค่าความเชื่อถือของแบบสอบถาม	106
ตาราง 21 การเปรียบเทียบค่าเฉลี่ยเป็นรายคู่ของความคิดเห็นเกี่ยวกับ ปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกาฬสินธุ์ ที่มีจำนวนคณะผู้บริหารที่เคยร่วมงานแตกต่างกัน	108
ตาราง 22 การเปรียบเทียบค่าเฉลี่ยเป็นรายคู่ของความคิดเห็นเกี่ยวกับ ปัญหาการบริหารงานบุคคล ในกรณีเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกาฬสินธุ์ ที่มีการแบ่งฝักแบ่งฝ่ายในองค์กรแตกต่างกัน	108
ตาราง 23 การเปรียบเทียบค่าเฉลี่ยเป็นรายคู่ของความคิดเห็นเกี่ยวกับ ปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกาฬสินธุ์ ที่มีการแบ่งฝักแบ่งฝ่ายในองค์กรแตกต่างกัน	109

สารบัญภาพประกอบ

	หน้า
ภาพประกอบ 1 กรอบแนวคิด	7
ภาพประกอบ 2 องค์การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	23
ภาพประกอบ 3 ขั้นตอนการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น	24
ภาพประกอบ 4 แบบจำลองระบบคานอำนาจการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น	82
ภาพประกอบ 5 แบบจำลองระบบคานอำนาจการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น	82



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ภูมิหลัง

ระบอบการปกครองของประเทศไทยในปี พ.ศ.2475 จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุขภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญ ประเทศไทยได้จัดระเบียบการบริหารราชการ เป็นราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการ บริหารแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2476 โดยในส่วนของราชการส่วนท้องถิ่น ได้มีการจัดตั้ง “เทศบาล” ขึ้น ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2476 (ปัจจุบันใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496) แต่ต่อมาปรากฏว่า การดำเนินงานของเทศบาล ไม่ได้ผลเต็มที่ตามที่มุ่งหมายไว้ จึงไม่อาจขยายการตั้งเทศบาลออกไปทุกท้องถิ่นที่ทั่วราชอาณาจักรได้ คงตั้งขึ้นได้เพียง 120 แห่ง ก็ระงับการจัดตั้งเทศบาลขึ้นใหม่ เป็นเวลานานหลายสิบปี และได้มีการตั้ง “สุขาภิบาล” ขึ้น แทนเทศบาลในท้องถิ่นที่ยังไม่มีฐานะ เป็นเทศบาล ตามพระราชบัญญัติ สุขาภิบาล พ.ศ. 2495 จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2500 จึงได้มีการยกฐานะสุขาภิบาลบางแห่ง ขึ้นเป็นเทศบาลตำบลคือ เทศบาลตำบลกระบินทร์ เทศบาลโรกสำโรง เทศบาลตำบลบัวใหญ่ เป็นต้น และกรณีที่มีการจัดตั้งจังหวัดใหม่ ก็ให้จัดตั้งเทศบาลเมืองขึ้น ในท้องถิ่นที่เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด ตามบทบัญญัติมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งเทศบาลและสุขาภิบาลก็ยังไม่เป็นไปโดยทั่วถึง ส่วนใหญ่จึงคงอยู่ ภายใต้การปกครองส่วนภูมิภาค ดังนั้น เพื่อแก้ความเหลื่อมล้ำในการปกครองท้องถิ่น ในเขตเทศบาล และสุขาภิบาล กับท้องถิ่นที่อยู่นอกเขตดังกล่าว จึงได้มีการจัดตั้ง องค์การบริหารส่วนตำบลขึ้น โดยตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ ส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการส่วนจังหวัด ภายในเขตพื้นที่จังหวัดนอกเขตเทศบาล และเขตสุขาภิบาลนับแต่นั้นมา การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงครอบคลุมทั่วทั้งราชอาณาจักรไทยกล่าวคือ ทุกพื้นที่ของประเทศไทยจะอยู่ในความรับผิดชอบของ องค์การปกครองท้องถิ่น ไม่รูปร่างก็รูปร่างหนึ่ง ซึ่งต่อมาได้มีการประกาศใช้กฎหมายการปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษ ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 ทั้งนี้ เนื่องจากกรุงเทพมหานครเป็นเมืองขนาดใหญ่มีประชากรมากที่สุด ส่วนเมืองพัทยาเป็นเมืองท่องเที่ยวที่มีลักษณะพิเศษและใช้รูปแบบการบริหารโดยการจ้างผู้บริหาร ซึ่งปรากฏว่า

ไม่ประสบผลสำเร็จมากนัก ปัจจุบันจึงมีแนวโน้มที่เปลี่ยนแปลงให้เป็นเทศบาลนครในปี พ.ศ. 2537 ก็ได้มีการปรับปรุงการบริหารส่วนท้องถิ่นในส่วนพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้มีการบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ปัจจุบันกระทรวงมหาดไทยได้ประกาศจัดตั้งแล้วทั่วประเทศ 6,397 แห่ง ซึ่งนับว่าเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่ที่เล็กและใกล้ชิดประชาชนในท้องถิ่นมากที่สุด (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2560 : เว็บไซต์)

ถ้าพูดถึงกฎหมายท้องถิ่นในประเทศไทยเรานั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เริ่มก่อตั้งมาตั้งแต่ พ.ศ. 2475 จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุขภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2476 แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีบทบาทที่สำคัญที่สุดในการเปลี่ยนแปลงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ตามมาตรา 78 มีใจความสำคัญคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยบริหารราชการซึ่งก่อตั้งตามบทบัญญัติ ต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณสุขปโภค และสาธารณสุขการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของจังหวัดนั้น และตามมาตรา 284 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารงานบุคคลการเงิน การคลัง และอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ

การกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองให้เป็นไปตามกฎหมายบัญญัติโดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ และทั้งนี้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 14 มาตรา 251 ได้บัญญัติไว้ว่าการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติซึ่งต้องใช้ระบบคุณธรรมและต้องคำนึงถึงความเหมาะสมและความจำเป็นแต่ละท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบการจัดให้มีมาตรฐานที่สอดคล้องกันเพื่อให้สามารถพัฒนาร่วมกันหรือการสับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้ และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 เพื่อให้การกระจายอำนาจสู่ทุกฝ่ายมีกระบวนการที่ยืดหยุ่นและสามารถปรับวิธีการให้สอดคล้องกับสถานการณ์และการเรียนรู้จากประสบการณ์เพิ่มขึ้น โดยการถ่ายโอนภารกิจ งบประมาณ รวมไปถึงบุคลากร ทั้งนี้ จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลตามความต้องการและความเหมาะสมของท้องถิ่นภายใต้กฎหมายว่าด้วย

ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นทุกระดับให้มีทิศทางที่เหมาะสม และเป็นธรรม (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2560 : เว็บไซต์)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำแนกเป็น 2 รูปแบบใหญ่ ๆ ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปที่มีอยู่ทุกจังหวัดมี 3 ประเภทประกอบด้วย องค์กรบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์กรบริหารส่วนจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งจะมีขึ้นเป็นกรณี ๆ ไป ส่วนใหญ่จะเป็นเขตเมืองใหญ่ เช่น เมืองหลวงหรือเมืองท่องเที่ยว ซึ่งไม่เหมาะสมที่จะใช้รูปแบบทั่วไปมาใช้ในการปกครอง ปัจจุบันมีกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งแบ่งแยกออกจากกันอย่างชัดเจน โดยสภาท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่หลายประการตามที่กฎหมายกำหนด เช่น ออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ตรวจสอบการทำงานของผู้บริหารท้องถิ่น เป็นต้น ในส่วนของผู้บริหารท้องถิ่น ทำหน้าที่บริหารงานภายในขอบเขตตามที่กฎหมายกำหนดและรับผิดชอบต่อสภาท้องถิ่นและประชาชนในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ คณะผู้บริหารท้องถิ่นประกอบด้วย ตำแหน่งที่มีชื่อเรียกตามรูปแบบท้องถิ่น ได้แก่ รูปแบบองค์กรบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วย นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด และเลขานุการนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด รูปแบบเทศบาล ประกอบด้วย นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกเทศมนตรี รูปแบบองค์กรบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย นายกององค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกององค์การบริหารส่วนตำบล (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2560 : เว็บไซต์)

โดยทั่วไป ผู้บริหารท้องถิ่นจะเป็นผู้นำหลักในการกำหนดนโยบายการพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งในทางปฏิบัติการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการตอบโต้และต่อรองกันระหว่างผู้บริหารท้องถิ่นกับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ทั้งนี้ ผู้บริหารท้องถิ่นจะกำหนดนโยบายเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในฐานะตัวแทนที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน ในขณะที่บุคลากรท้องถิ่นต้องปฏิบัติราชการตามบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบให้เกิดความสมดุลระหว่างการบรรลุนโยบายของผู้บริหารภายใต้กฎหมายและระเบียบข้อบังคับแห่งกฎหมาย ให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดต่อทางราชการและประชาชน

ดังนั้น การเข้าใจว่าผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งเป็นนักการเมืองกับบุคลากรท้องถิ่นซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ แยกอำนาจเด็ดขาดจากกันจึงเป็นความเข้าใจผิด การแยกอำนาจระหว่างนักการเมืองท้องถิ่นกับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นไม่อาจแยกขาดจากกันได้ (เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ. 2555 : 187-218) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารงานบุคคลภายใต้การเปลี่ยนแปลงนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่นส่งผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมไปถึงนักทรัพยากรบุคคลหรือผู้ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับงานบุคคลเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายการพัฒนาของท้องถิ่น เป้าหมายของผู้บริหารท้องถิ่นตลอดจนภาวะการณ์แข่งขันทางการเมือง ซึ่งปัญหาเหล่านี้ทำให้การ

บริหารงานบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดนแทรกแซงโดยการบริหารงานบุคคล ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน มีปัญหาเนื่องจากอำนาจในการบริหารงานบุคคลอยู่ที่ผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งมาจากการเมือง มักเข้ามาครอบงำการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ ข้าราชการประจำ การมีอำนาจมากในการให้คุณให้โทษ การไม่สนองตามนโยบายเหมือนดาบสองคม ถ้าใช้ในทางถูกต้องก็ดี หากผู้บริหารท้องถิ่นใช้เป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์แก่ตนเองและพวกพ้อง ขาดระบบคุณธรรม ไม่มีการถ่วงดุลในการใช้อำนาจการบริหารงานบุคคลก็เกิดความเสียหายต่อระบบคุณธรรม มักมีข่าวว่าองค์กรท้องถิ่นเกิดการทุจริต ประพฤติมิชอบ จึงมีแนวคิดในการแก้ไขในประเด็นอำนาจการบริหารงานบุคคล บรรจุ แต่งตั้ง โอน ย้าย เลื่อนขั้นเงินเดือน เลื่อนระดับ การลงโทษทางวินัยของผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งมาจากการเมืองท้องถิ่นให้ลดลง หรือมีการถ่วงดุลการใช้อำนาจดังกล่าว ซึ่งเป็นปัญหาของข้าราชการฝ่ายประจำและการนำระบบอุปถัมภ์ในการนำบุคคลเข้ามาปฏิบัติงานในท้องถิ่น แทนระบบคุณธรรม ซึ่งบางครั้งการได้มาของบุคคลเหล่านี้ก่อให้เกิดปัญหาที่เรื้อรัง เพราะการได้มาอาจเกิดจากการรับผลประโยชน์ การที่เป็นลูกหลานของคณะผู้บริหาร ลูกหลานของสมาชิกสภาแทนที่จะได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถ เพื่อมาปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนในท้องถิ่นหรือภาครัฐ

การใช้ความเป็นเครือญาติในระบบอุปถัมภ์ในการไม่ใส่ใจในการปฏิบัติงานหรือการให้บริการประชาชน เพราะการจะนำบุคคลเข้ามาปฏิบัติงานนั้นต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขของระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยมาตรา 35 มีใจความสำคัญว่า ในการจ่ายเงินเดือน ประโยชน์ตอบแทนอื่น และเงินค่าจ้างของข้าราชการ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น และลูกจ้างที่นำมาจากรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจะกำหนดสูงกว่าร้อยละ 40 ของเงินงบประมาณรายจ่ายประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่ได้ ซึ่งเมื่อมีการกำหนดและจัดทำแผนอัตรากำลังทุกๆปีงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากภาระค่าใช้จ่ายอยู่ในระดับไม่เกินร้อยละ 40 จะเป็นช่องทางให้คณะผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้อำนาจหน้าที่เพื่อเอื้ออำนวยให้กับบุคคลที่เป็นฐานเสียงของตนเองและพวกพ้องเข้ามาปฏิบัติงานและเป็นปัญหาในการเกิดการทุจริตได้ง่าย และหากพนักงานจ้างรายใดที่ไม่ได้เป็นฐานเสียงหรือพวกพ้องของคณะผู้บริหารส่วนท้องถิ่น ก็จะได้รับผลกระทบโดยตรงด้วย

ด้วยเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้น จึงสามารถกล่าวได้ว่าการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่นระหว่างดำรงตำแหน่ง ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารท้องถิ่นตามวาระการดำรงตำแหน่ง ซึ่งในสภาวาระการดำรงตำแหน่งมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งที่ประสบปัญหาในการบริหารงานบุคคลให้เป็นไปตามนโยบายและความต้องการของผู้บริหารท้องถิ่น ควบคู่ไปกับการปฏิบัติที่ถูกต้องตามระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาสภาพปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลง

คณะผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกาฬสินธุ์ โดยศึกษาความคิดเห็นของ
นักทรัพยากรบุคคลหรือผู้ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับงานบุคคลขององค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกาฬสินธุ์ เพื่อให้ทราบถึงสภาพปัญหา รวมถึงสาเหตุในการบริหารงานบุคคล
และเป็นข้อมูลสำหรับผู้เกี่ยวข้องได้นำไปกำหนดแนวทางการเตรียมความพร้อมในการบริหารงาน
บุคคลกรณีที่ต้องเปลี่ยนแปลงผู้บริหารท้องถิ่นในอนาคต

1.2 ความมุ่งหมายของการวิจัย

- 1.2.1 เพื่อศึกษาปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหารขององค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกาฬสินธุ์
- 1.2.2 เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณี
เปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกาฬสินธุ์
- 1.2.3 เพื่อนำเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลง
คณะผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกาฬสินธุ์

1.3 ความสำคัญของการวิจัย

- 1.3.1 เพื่อเป็นข้อมูลระบุสภาพปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่น
- 1.3.2 เพื่อเป็นข้อมูลสำหรับการเตรียมความพร้อมในการปฏิบัติงานขององค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น ทั้งที่มีการเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหาร และเปลี่ยนแปลงนโยบายการบริหารท้องถิ่น
- 1.3.3 เพื่อเป็นข้อมูลสำหรับหน่วยงานกำกับดูแล ประกอบการพิจารณาแก้ไขปัญหาในการ
ปฏิบัติราชการส่วนท้องถิ่น ตลอดจนการพัฒนาระบบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นต่อไป

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

1.4.1 ประชากร (Population)

1.4.1.1 การวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) ประชากร (Population)
ที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ นักทรัพยากรบุคคลหรือผู้ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับงานบุคคล
สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดกาฬสินธุ์ จำนวน 151 คน โดยศึกษาจากประชากร
ทั้งหมด (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2560 : เว็บไซต์)

1.4.1.2 การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยเก็บข้อมูลด้วยวิธีการ สัมภาษณ์แบบเจาะลึกกับผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informants) โดยผู้วิจัยได้กำหนดกลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ นักทรัพยากรบุคคลหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับงานบุคคลที่มีข้อมูลหลัก โดย วิธีเจาะจง (purposive sampling) และเลือกผู้ให้ข้อมูลหลักแบบลูกโซ่ (Snowball Sampling) เป็นการเลือกผู้ให้ข้อมูลหลักโดยอาศัยการแนะนำของผู้ให้ข้อมูลหลักที่ได้เก็บข้อมูล ไป แล้ว จำนวน 30 คน ที่เป็นผู้มีประสบการณ์เผชิญกับการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารฝ่ายการเมือง

1.4.2 พื้นที่ที่ใช้ในการวิจัยได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกาฬสินธุ์ ซึ่ง ประกอบด้วย

1.4.2.1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด	จำนวน	1	แห่ง
1.4.2.2) เทศบาลเมือง	จำนวน	2	แห่ง
1.4.2.3) เทศบาลตำบล	จำนวน	77	แห่ง
1.4.2.4) องค์การบริหารส่วนตำบล	จำนวน	71	แห่ง
รวม		151	แห่ง

1.4.3 ระยะเวลาที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล ได้แก่ ธันวาคม 2560 – เมษายน 2561

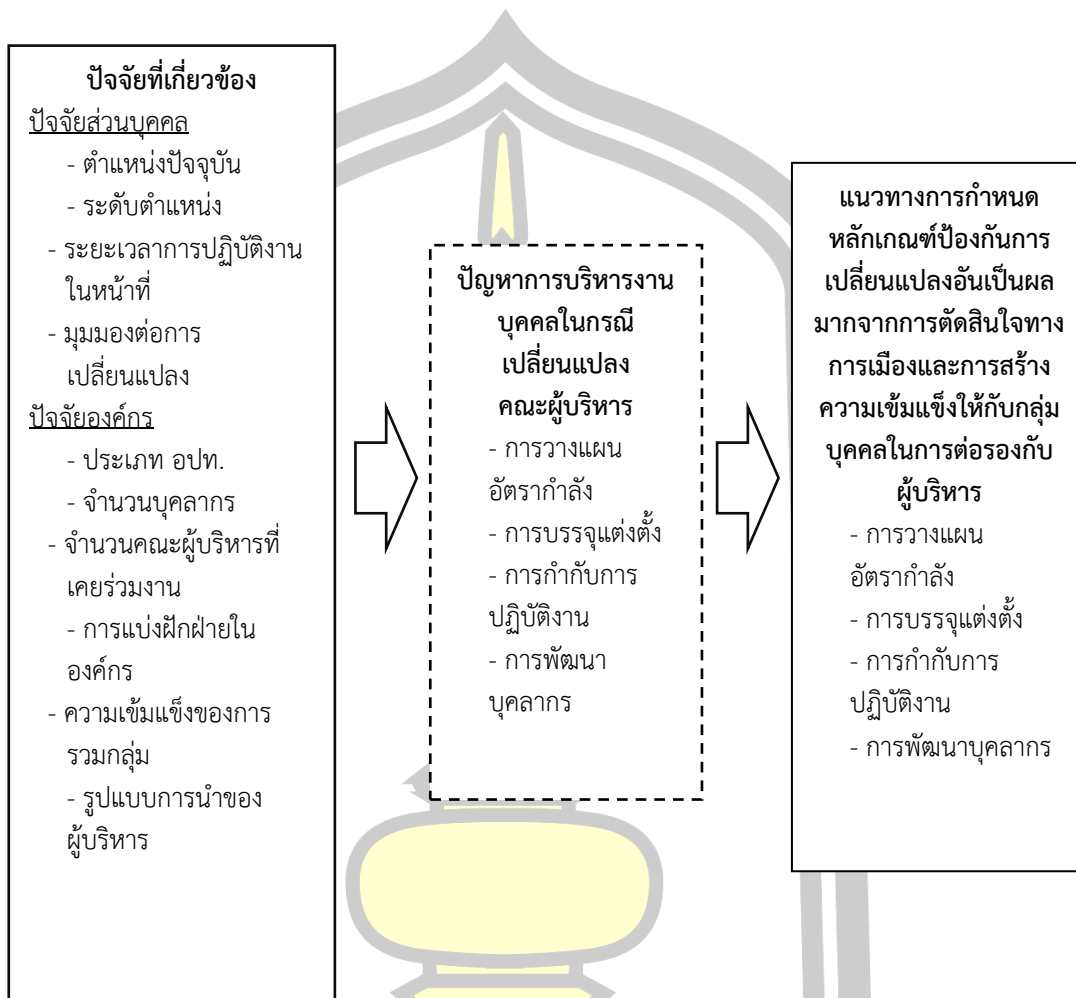
1.4.4 กรอบแนวคิดในการวิจัย

การวิจัย เรื่อง สภาพปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหาร : ศึกษากรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกาฬสินธุ์ ผู้วิจัยได้ใช้กระบวนการบริหารงาน บุคคล 4 ด้าน จากแบบประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สถ.-อปท.) (Local Performance Assessment : LPA ประจำปี 2560 ด้านที่ 2 การบริหารงานบุคคลและกิจการสภา หนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ที่ มท 0810.7/ว789 วันที่ 12 เมษายน 2560 (กรม ส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2560) เป็นกรอบแนวคิดการวิจัย ประกอบด้วย

- 4.1) การวางแผนอัตรากำลัง
- 4.2) การบรรจุแต่งตั้ง
- 4.3) การกำกับปฏิบัติงาน
- 4.4) การพัฒนาบุคลากร

พนุณ ปณุ ทิโต ชีเว

1.5 กรอบแนวคิด



ภาพประกอบ 1 กรอบแนวคิด

1.6 นิยามศัพท์เฉพาะ

1.6.1 คณะผู้บริหารท้องถิ่น หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งฝ่ายบริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำแนกตามประเภท ดังต่อไปนี้

1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วย นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

2) เทศบาล ประกอบด้วย นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี เลขานุการนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี

3) องค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย นายกองค้การบริหารส่วนตำบล รอง นายกองค้การบริหารส่วนตำบล เลขานุการนายกองค้การบริหารส่วนตำบล ที่ปรึกษานายกองค้การบริหารส่วนตำบล

1.6.2 การบริหารงานบุคคล หมายถึง กระบวนการและขั้นตอนในการได้มาซึ่งข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น การพัฒนา การจ้การรักษา และการยุติสถานภาพตามมาตรฐานกลาง เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วย

1) การจัดทำแผนอัตรากำล้ง หมายถึง การจัดให้มีการกำหนดอัตรากำล้งที่องค์กรปกครองปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำขึ้นเพื่อเป็นกรอบในการกำหนดตำแหน่ง การสรรหาตำแหน่ง ใช้ตำแหน่งและพัฒนาข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นสอดคล้องกับภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ

2) การบรรจุแต่งตั้ง หมายถึง การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการตามตำแหน่งหน้าที่ที่ได้กำหนดไว้ในแผนอัตรากำล้ง ซึ่งจะประกอบไปด้วย ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น พนักงานจ้างตามภารกิจ และพนักงานจ้างทั่วไป

3) การกำกับการปฏิบัติงาน หมายถึง การควบคุมและกำกับดูแลการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามประกาศหลักเกณฑ์ที่รัฐได้กำหนดไว้ เพื่อให้สอดคล้องกับเนื้องานและภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ

4) การพัฒนาบุคลากร หมายถึง การส่งเสริมให้บุคลากรในสังกัดได้เพิ่มพูนความรู้ ความเข้าใจในการปฏิบัติงานสามารถปฏิบัติงานได้ถูกต้องตามระเบียบที่ทางรัฐได้กำหนดไว้รวมไปจนถึงการปฏิบัติงานให้เข้ากับภาพรวมทั้งในองค์กรและนอกองค์กร

1.6.3 นักทรัพยากรบุคคล หมายถึง ข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่การปฏิบัติงาน เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ทั้งนี้ให้รวมถึงข้าราชการในตำแหน่งอื่นที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติงาน เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลดังกล่าวด้วย

พหุบัน ปณ ทิโต ชีเว

บทที่ 2

เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่อง สภาพปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหาร :
ศึกษากรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกาฬสินธุ์ ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิดจากเอกสารและ
งานวิจัยที่เกี่ยวข้องโดยมีเนื้อหา ดังต่อไปนี้

- 2.1. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
- 2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น
- 2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการใช้อำนาจของผู้บริหารท้องถิ่น
- 2.4 สภาพปัญหาของการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น
- 2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

2.1.1 ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น (Local Government) เป็นรูปแบบหนึ่งของการปกครองใน
ระบอบประชาธิปไตยที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาการเมืองการปกครองในระดับพื้นฐานของประเทศ
การปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้นเพื่อลดปัญหาและข้อจำกัดในการบริหารงานของรัฐบาลส่วนกลางที่ไม่
สามารถดูแลประชาชนทั้งประเทศได้ทั่วถึง การปกครองท้องถิ่นยังมีความสำคัญในฐานะเป็นกลไกใน
การกระจายทรัพยากร การพัฒนาของรัฐไปสู่ชนบทได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ เพราะองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีการกระจายอยู่ทั่วทุกพื้นที่และมีอำนาจในการบริหารจัดการตนเองรูปแบบ
การปกครองท้องถิ่นเป็นลักษณะการกระจายอำนาจการปกครองจากส่วนกลางมาสู่ท้องถิ่น เป็น
รูปแบบการปกครองที่มีความทันสมัยที่ประเทศพัฒนาแล้วใช้เป็นรูปแบบหลักในการบริหารและการ
พัฒนาประเทศ ในเรื่องการปกครองท้องถิ่นได้มีนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่านให้ความหมายไว้
โดย (โกวิท พวงงาม. 2546 : 20-21) ได้รวบรวมและนำเสนอไว้ ดังนี้

ประทาน คงฤทธิศึกษาการ (2546 : 20) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่นเป็น
ระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐและโดยนัยนี้จะ
เกิดองค์การทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์การนี้จัดตั้งและถูกควบคุมโดย

รัฐบาลแต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง

อุทัย หิรัญโต (2546 : 20) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่นคือการปกครองที่รัฐมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินกิจการบางอย่าง โดยดำเนินการกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของตนเอง การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การ มีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้ ความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสม จะปราศจากการควบคุมของรัฐหาไม่ได้ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

เดเนียล วิท (Deniel Wit) (2546 : 20) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่นหมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมดหรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่นตามหลักการที่ว่าถ้าอำนาจ การปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชน ดังนั้น การบริหาร การปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเองอันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์กรอันนี้ได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลางมีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน

วิลเลียม โฮลโลเวย์ (William V. Holloway) (2546 : 21) ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่นหมายถึง องค์กรที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรหลักที่กำหนดไว้มีอำนาจการปกครองตนเองมีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

วิลเลียม เอ โรบสัน (William A. Robson) (2546 : 21) ได้ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองส่วนหนึ่งของประเทศซึ่งมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร อำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องไม่มากจนมีผลกระทบกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะองค์กรท้องถิ่นไม่ใช่ชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย องค์กรปกครองท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal rights) และมี้องค์การที่จำเป็น (Necessary organization) เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง

จากความหมายข้างต้นสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นคือ การที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ประชาชนดำเนินการปกครองตนเอง โดยให้มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารพัฒนา และให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่ องค์กรปกครองท้องถิ่นดังกล่าวนี้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายการตัดสินใจและดำเนินกิจการภายใต้ขอบเขตของกฎหมายที่กำหนดภายในท้องถิ่นของตนเองเท่านั้น ซึ่งองค์กรปกครองท้องถิ่นยังต้องอยู่ในกำกับดูแลของรัฐบาลกลาง

2.1.2 องค์ประกอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เพื่อให้เห็นภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นมากยิ่งขึ้นจึงขอเสนอแนวคิดของ (อุทัย หิรัญโต. 2555 : 22) ระบบการปกครองท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วย องค์ประกอบ 8 ประการ คือ

- 1) สถานะตามกฎหมาย (Legal Status) หมายความว่าหากประเทศใดกำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่าประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง
- 2) พื้นที่และระดับ (Area and Level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการเช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติ และความสำนึกในการปกครองของตนเองของประชาชนจึงได้มีกฎหมายที่จะกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่ สำหรับขนาดของพื้นที่จากการศึกษาขององค์การสหประชาชาติ โดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) องค์การศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม (UNESCO) องค์การอนามัยโลก (WHO) และสำนักกิจการสังคม (Bureau of Social Affair) ได้ให้ความเห็นว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สามารถให้บริการและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ควรมีประชากรประมาณ 50,000 คน แต่ยังมีปัจจัยอื่นที่ต้องพิจารณาด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการบริหารรายได้ และบุคลากร เป็นต้น
- 3) การกระจายอำนาจหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ
- 4) องค์กรนิติบุคคลจัดตั้งโดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติมีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎ ข้อบังคับ ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ
- 5) การเลือกตั้ง สมาชิกองค์การหรือคณะผู้บริหารจะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชนโดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง
- 6) อิสระในการปกครองท้องถิ่น สามารถใช้ดุลพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการในขอบเขตของกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานราชการ

7) งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

8) การควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชนโดยส่วนรวมโดยการมีอิสระในการดำเนินงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น มิฉะนั้นแล้วท้องถิ่นจะกลายเป็นรัฐอธิปไตยไปรัฐจึงต้องสงวนอำนาจในการควบคุม ดูแลอยู่

2.1.3 วัตถุประสงค์ของการปกครองส่วนท้องถิ่น

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539 : 26) ได้จำแนกวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นไว้ดังนี้

1) ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดว่าในการบริหารประเทศจะต้องอาศัยเงินงบประมาณเป็นหลัก หากเงินงบประมาณจำกัด ภารกิจที่จะต้องบริการให้กับชุมชนต่าง ๆ อาจไม่เพียงพอ ดังนั้นหากจัดให้มีการปกครองท้องถิ่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ก็อาจมีรายได้ มีเงินงบประมาณของตนเองเพียงพอ ที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของ รัฐบาลได้เป็นอย่างมาก การแบ่งเบานี้เป็น การแบ่งเบาทั้งในด้านการเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ

2) เพื่อสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริงเนื่องจากประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรอรับการบริการจากรัฐบาลแต่อย่างเดียว อาจไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริงและล่าช้า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้น จึงจะสามารถตอบสนองความต้องการนั้นได้

3) เพื่อความประหยัด โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน สภาพความเป็นอยู่ของ ประชาชนก็ต่างไปด้วย การจัดตั้งหน่วยปกครองท้องถิ่นขึ้นจึงมีความจำเป็น โดยให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นวิธีการหารายได้ให้กับท้องถิ่นเพื่อ นำไปใช้ในการบริหารกิจการของท้องถิ่น ทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาลที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นทั่วประเทศ เป็นอันมากและแม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณรัฐบาลไปให้บ้างแต่ก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างรอบคอบ

4) เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษารอบอบประชาชนไปโดยแก่ประชาชนจากการที่การปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ไม่ว่าจะโดยการสมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือกเข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหารหรือ ฝ่ายนิติบัญญัติของหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่ที่แตกต่างกันมีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติได้เป็นอย่างดี

2.1.4 ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น

จากแนวความคิดในการปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนวัตถุประสงค์ทางการปกครองของรัฐในอันที่จะรักษาความมั่นคงและความผาสุกของประชาชนโดยยึดหลักการกระจายอำนาจปกครองและเพื่อให้สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยโดยประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นจึงสามารถสรุปได้ ดังนี้ (โกวิทย์ พวงงาม. 2546 : 25)

1) การปกครองท้องถิ่นคือรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยเพราะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ให้ประชาชนรู้สึกว่าตนมีความเกี่ยวข้องกับส่วนได้ ส่วนเสียในการปกครองและการบริหารท้องถิ่น เกิดความรับผิดชอบและห่วงแหนต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่ตนอาศัยอยู่ อันจะนำมาซึ่งความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบการปกครองประชาธิปไตยในที่สุด

2) การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล

3) การปกครองท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนรู้จักการปกครองตนเอง เพราะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดสำนึกในความสำคัญของตนเอง ต่อท้องถิ่นประชาชนจะมีส่วนรับรู้ถึงอุปสรรค ปัญหาและช่วยกันแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นของตน

4) การปกครองท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมาย และมีประสิทธิภาพ

5) การปกครองท้องถิ่นจะแหล่งสร้างผู้นำทางการเมือง การบริหารของประเทศในอนาคต

6) การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง

2.1.5 โครงสร้างและบทบาทหน้าที่ของการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยในปัจจุบัน ดำเนินการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งได้กำหนดการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในท้องถิ่นที่เห็นสมควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง อันเป็นการดำเนินการจัดระเบียบบริหารราชการตามหลักการกระจายอำนาจ ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน จะมีรูปแบบการปกครองท้องถิ่น 3 รูปแบบด้วยกัน คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล สำหรับราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่กฎหมายกำหนด ได้แก่ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา ซึ่งเป็นรูปแบบการปกครองพิเศษและเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นล่าสุด ดังนั้น ในปัจจุบันการปกครองท้องถิ่นของไทย จึงมี 5 รูปแบบ ดังต่อไปนี้ (โครงสร้างและบทบาทหน้าที่ของการปกครองส่วนท้องถิ่น. 2560 : เว็บไซต์)

2.1.5.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด

จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มีโครงสร้างแบ่งเป็น 2 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ดังนี้

- 1) สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในเขตพื้นที่ สมาชิกจะมีจำนวนแตกต่างกันออกไปตามจำนวนของประชากรในแต่ละเขตเลือกตั้ง
- 2) นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร ในการบริหารงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 4 ปีเพื่อให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนในเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และอาจแต่งตั้งรองนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด เลขานุการ และที่ปรึกษา ซึ่งมีใช้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

2.1.5.2 เทศบาล

จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

1) ประเภทของเทศบาล

จำแนกประเภทตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงปัจจุบัน และหนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท 0890.2/ว 3156 ลงวันที่ 20 กันยายน 2547 เรื่องแนวทางการจัดตั้งและเปลี่ยนแปลงฐานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

- 1.1) เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล
- 1.2) เทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดหรือท้องถิ่นชุมชนที่มีประชาชนตั้งแต่ 10,000 คน ขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอสมควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552
- 1.3) เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมชนที่มีประชาชนตั้งแต่ 50,000 คน ขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอสมควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552 และมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลนคร

2) โครงสร้างของเทศบาล

เทศบาลมีโครงสร้างที่สำคัญแบ่งเป็น 2 ฝ่าย คือ

2.1) สภาเทศบาล เป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติของเทศบาล มีหน้าที่ในการตราเทศบัญญัติ อนุมัติงบประมาณประจำปีของเทศบาลและควบคุมการบริหารกิจการของเทศบาล และคณะเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาลมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี โดยมีจำนวนสมาชิกสภาเทศบาล ดังนี้

2.1.1) เทศบาลตำบล ประกอบด้วย สมาชิกจำนวน 12 คน

2.1.2) เทศบาลเมือง ประกอบด้วย สมาชิกจำนวน 18 คน

2.1.3) เทศบาลนคร ประกอบด้วย สมาชิกจำนวน 24 คน

2.2) นายกเทศมนตรี ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารของเทศบาล ประกอบด้วยให้นายกเทศมนตรีดำรงตำแหน่งนับแต่วันเลือกตั้งและมีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้ ในกรณีที่นายกเทศมนตรีดำรงตำแหน่งไม่ครบระยะเวลา 4 ปีก็ให้ถือว่าเป็นหนึ่งวาระนายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการของเทศบาลตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมายได้ตามเกณฑ์ดังต่อไปนี้

2.2.1) เทศบาลตำบล ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 2 คน

2.2.2) เทศบาลเมือง ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 2 คน

2.2.3) เทศบาลนคร ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 4 คน

นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรี ซึ่งมีไม่ใช่สมาชิกสภาเทศบาลได้ โดยในกรณีเทศบาลตำบลให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินสองคน ในกรณีเทศบาลเมืองให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินสามคน และในกรณีเทศบาลนครให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกิน 5 คน

2.1.5.3 องค์การบริหารส่วนตำบล

จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีโครงสร้างที่สำคัญแบ่งเป็น 2 ฝ่าย ประกอบด้วย

1) สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหมู่บ้านละ 2 คน ซึ่งเลือกตั้งขึ้นโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลมีเพียงหนึ่งหมู่บ้าน จะมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นจำนวน 6 คน ถ้ามี 2 หมู่บ้านจะมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหมู่บ้านละ 3 คน

2) นายกององค์การบริหารส่วนตำบล ทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร ในการบริหารงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของ

ประชาชนอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี นายองค์การบริหารส่วนตำบลอาจแต่งตั้งรองนายองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมิใช่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลตามที่นายองค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมายได้ไม่เกินสองคน และอาจแต่งตั้ง เลขาธิการนายองค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่งซึ่งมิได้เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐได้

2.1.5.4 กรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีขนาดใหญ่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 โครงสร้างของกรุงเทพมหานคร แบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย คือ

1) สภากรุงเทพมหานคร ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ประกอบด้วย สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี กำหนดให้ประชาชนในแต่ละเขตปกครองเลือกสภากรุงเทพมหานครได้เขตละ 1 คน ปัจจุบันกรุงเทพมหานครมี 50 เขตปกครอง มีสภากรุงเทพมหานครได้ 50 คน ใช้ระบบการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเบอร์เดียว สภากรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ทางนิติบัญญัติ รวมทั้งควบคุมและตรวจสอบการทำงานของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

2) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้งในกรุงเทพมหานคร มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี การเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครใช้ระบบการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเบอร์เดียว ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและบริหารราชการของกรุงเทพมหานครให้เป็นตามกฎหมาย โดยมีรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไม่เกิน 4 คน ช่วยในการบริหารงานตามที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมอบหมายพื้นที่การบริหารกรุงเทพมหานครแบ่งออกเป็นเขตและแขวง ในแต่ละเขตจะมีผู้อำนวยการเขตเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหาร โดยมีสภาเขตเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ที่ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนภายในเขตนั้น ซึ่งแต่ละเขตมีสมาชิกสภาเขตอย่างน้อย เขตละ 7 คน ถ้าเขตใดมีประชากรเกิน 100,000 คน ให้มีสมาชิกสภาเขตได้เพิ่มอีก 1 คนเศษของแสน ถ้าเกิน 50,000 คน ให้นับเป็น 100,000 คน มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี

2.1.5.5 เมืองพัทยา

พัทยาเป็นเมืองท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียงของประเทศไทย เป็นเมืองที่มีการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วในช่วง 20 ปี ที่ผ่านมา จึงทำให้ประชากรต่างถิ่นอพยพเข้ามาอยู่เพิ่มจำนวนมาก ก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม ผังเมือง อาชญากรรมและอื่น ๆ เพื่อให้การบริหารเมืองมีประสิทธิภาพ และมีความคล่องตัวรัฐบาลจึงกำหนดให้พัทยามีการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษ เรียกว่า

เมืองพัทยา และมีตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 โครงสร้างของเมืองพัทยา เมืองพัทยาแบ่งโครงสร้างออกเป็น 2 ฝ่าย ดังนี้

1) สภาเมืองพัทยา ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ประกอบด้วยสมาชิกสภาเมืองพัทยา จำนวน 24 คน มาจากการเลือกตั้งจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองพัทยา มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี สภาเมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ รวมทั้งควบคุม และตรวจสอบการทำงานของนายกเมืองพัทยา

2) นายกเมืองพัทยา ทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร มาจากการเลือกตั้งของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองพัทยามีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี นายกเมืองพัทยามีหน้าที่ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการของพัทยาและเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างเมืองพัทยา

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.2.1 ระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จรัส สุวรรณมาลา (2540 : 92-97) ได้อธิบายไว้ว่า การบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นในยุคดั้งเดิมนั้น มิได้ใช้หลักคุณธรรมดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบันแต่อย่างใด การบริหารบุคคลของรัฐในยุคแรกๆ ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลระดับชาติหรือระดับท้องถิ่นก็มักจะเริ่มต้นจากระบบพรรคพวกที่มาช่วยกันทำราชการเพราะรู้จักกันเป็นญาติมิตรหรือไว้วางใจกันเป็นส่วนตัวและระบบการบริหารงานบุคคลที่ใช้หลักคุณธรรมนั้น เริ่มขึ้นในยุคการปกครองแบบประชาธิปไตยสมัยเมื่อไม่นานมานี้เองและรัฐบาลระดับชาติ และระดับมลรัฐหรือภูมิภาค มีหน้าที่ที่จะต้องส่งเสริมให้การบริหารงานบุคคลของหน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นไปตามหลักคุณธรรมและให้การบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นมีประสิทธิภาพมากที่สุดโดยได้แบ่งระบบการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น ตามความพิจารณาจากระดับความเข้มข้นของการแทรกแซงของรัฐบาลในการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น อาจจำแนกออกได้เป็น 3 ระบบคือ

1.1) ระบบกระจายอำนาจให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่น (Separate System)

ระบบบริหารงานบุคคลแบบแรกนี้ถือว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่งมีอำนาจจัดการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของตนเองได้อย่างเต็มที่ ทั้งนี้ หน่วยการปกครองท้องถิ่นอาจจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายซึ่งกำหนดเป็นหลักการบริหารส่วนบุคคลในระบบคุณธรรมหรือหลักการอื่นใดที่กำหนดขึ้นโดยรัฐบาลระดับชาติหรือมลรัฐตามแต่กรณีก็ได้ระบบการบริหารงานบุคคลแบบแรกที่มีปรากฏในหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นของบางประเทศเช่น อังกฤษ และกลุ่มประเทศที่เคยเป็นเมืองอาณานิคมของอังกฤษ เช่น มาเลเซีย ออสเตรเลีย อินเดียบางส่วน สหรัฐอเมริกา เยอรมันและญี่ปุ่น เป็นต้น การบริหารงานบุคคลระบบนี้สรุปข้อดีและข้อด้อย ได้ดังนี้

ข้อดี คือ การกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่งได้บริหารจัดการบุคลากรของตนเองให้สอดคล้องกับระบบการจัดบริการของท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่และพนักงานท้องถิ่นก็จะมีความรักภักดีต่อท้องถิ่นสูง จนอาจมีความรู้สึกในความเป็นเจ้าของท้องถิ่นโดยปริยาย ทั้งๆที่อาจไม่ใช่ คนพื้นเพมาจากท้องถิ่นนั้นก็ตาม ซึ่งความรู้สึกเช่นนี้นับว่ามีความสำคัญอย่างมากต่อพฤติกรรมการให้บริการของพนักงานท้องถิ่น พนักงานท้องถิ่นที่มีทัศนคติเช่นนี้มักจะมีท่าทีต่อการให้บริการที่เป็นมิตร หรือเสมือนเป็นสมาชิกในครอบครัว

ข้อด้อย คือ อาจจะมีปัญหาในเรื่องของการพัฒนาบุคลากรตามสายอาชีพและความไม่คล่องตัวในเรื่องของการบริหารอัตรากำลังคนที่มีอยู่อย่างจำกัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก ทั้งนี้ เพราะพนักงานท้องถิ่นของหน่วยงานปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่ง ไม่สามารถโอนย้ายไปรับตำแหน่งในหน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ ได้ หากจะเปลี่ยนสถานที่ทำงาน ก็ต้องลาออกไปสมัครทำงานในที่ใหม่เท่านั้น

1.2) ระบบรวมศูนย์การบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น (Unified System) เป็นระบบที่ให้หน่วยงานปกครองท้องถิ่นหลายแห่ง ซึ่งจะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นประเภทเดียวกันหรือหลายประเภทก็ได้ มีระบบการบริหารงานบุคคลร่วมกันแต่จะแยกออกจากระบบการบริหารงานบุคคลของรัฐบาลระดับชาติ หรือระดับมลรัฐโดยเด็ดขาด ซึ่งอาจทำได้หลายระดับ เช่น การรวมศูนย์ในระดับชาติโดยหน่วยงานปกครองท้องถิ่นทั่วประเทศอยู่ภายใต้ระบบการบริหารงานบุคคลเดียวกันหรือในกรณีประเทศหนึ่ง ๆ มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นหลายประเภท ก็อาจรวมศูนย์เฉพาะกลุ่มหน่วยการปกครองประเภทเดียวกันก็ได้ เช่น เทศบาลมหานครขนาดใหญ่อาจมีระบบการบริหารงานบุคคลร่วมกันแต่แยกออกจากเทศบาลขนาดเล็ก ในขณะที่เทศบาลขนาดเล็กก็อาจมีระบบการบริหารงานบุคคลร่วมกันโดยแยกออกจากเทศบาลขนาดใหญ่ เป็นต้น หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ใช้ระบบการบริหารแบบที่สองนี้มีปรากฏในบางประเทศ เช่น อิตาลี ฝรั่งเศส รวมถึงประเทศไทย เป็นต้น การบริหารงานบุคคลระบบนี้สรุปข้อดีและข้อด้อย ได้ดังนี้

ข้อดี คือ เป็นระบบบริหารงานบุคคลท้องถิ่นที่เรียกได้ว่าเป็นระบบที่ “Rational” มากกว่าระบบแรก เช่น สามารถประหยัดต้นทุนการบริหารจัดการบุคลากรในบางเรื่องได้มากกว่า ได้แก่ การจัดสอบ การฝึกอบรม และช่วยให้เกิดการถ่ายเท โอนย้ายบุคลากรจากหน่วยการปกครองหนึ่งไปยังอีกหน่วยการปกครองหนึ่งได้ตามความจำเป็น และช่วยให้บุคลากรสามารถพัฒนาตามสายอาชีพ (Career Path) ของตนเองได้ยาวนานกว่าระบบการบริหารงานบุคคลแบบแรกอีกด้วย

ข้อด้อย คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่งอาจไม่สามารถจัดการงานบุคคลของตนเองให้สอดคล้องกับระบบการให้บริการที่เปลี่ยนแปลงไปได้มากนัก เพราะจำเป็นต้องปฏิบัติตามระเบียบกฎเกณฑ์ของหน่วยบริหารงานบุคคลกลาง นอกจากนี้ บุคลากรที่มาปฏิบัติงาน

ในท้องถิ่นอาจขาดความรู้สึกในการเป็นคนของท้องถิ่น (Local Loyalty & Localism) ลงไปแต่ให้ความจงรักภักดีต่อหน่วยบริหารงานบุคคลกลาง ซึ่งเป็นหน่วยงานที่กำหนดความก้าวหน้าของตนเองมากกว่าได้

1.3) ระบบรวมของข้าราชการของรัฐกับพนักงานท้องถิ่นเข้าด้วยกัน (integrate System) เป็นระบบการบริหารงานบุคคลที่รวมเอาข้าราชการของรัฐบาลและหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นเข้าด้วยกัน ดังนั้น การบริหารงานบุคคลของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงอยู่ภายใต้การจัดการของรัฐบาลโดยอัตโนมัติ ประเทศที่ใช้ระบบการบริหารงานบุคคลแบบนี้ คือ ประเทศรัสเซียและกลุ่มประเทศในยุโรปตะวันออกที่เคยเป็นบริวารของโซเวียตเดิม การบริหารงานบุคคลระบบนี้สรุปข้อดีและข้อด้อย ได้ดังนี้

ข้อดี คือ การประหยัดค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการงานบุคคล การเกื้อกูลให้บุคคลได้พัฒนาในสายอาชีพ (Career Path) ต่าง ๆ อย่างกว้างขวางและความคล่องตัวในการเคลื่อนย้ายถ่ายโอนบุคลากรไปยังหน่วยงานทุกระดับตามความจำเป็น

ข้อด้อย ซึ่งนับว่าร้ายแรงมาก คือ ระบบงานบุคคลนี้ไม่สนับสนุนการปกครองตนเองของท้องถิ่น เพราะหน่วยการปกครองท้องถิ่นไม่มีบุคลากรของตนเอง บุคลากรทั้งหมดเป็นของรัฐบาลโดยพฤตินัยเพราะรัฐบาลเป็นผู้บริหารจัดการ ซึ่งทำให้ไม่สามารถบริหารจัดการบุคคลให้สอดคล้องกับระบบบริการของท้องถิ่น อีกทั้งบุคลากรที่มาปฏิบัติงานในท้องถิ่นก็จะไม่มีความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของท้องถิ่น จึงมักจะมีพฤติกรรมการให้บริการไม่แตกต่างจากข้าราชการของรัฐบาลโดยทั่วไป ที่มีท่าทีเย็นชาและไม่เป็นมิตรต่อชุมชน

2.2.2 พระราชบัญญัติการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้มีคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น ของแต่ละท้องถิ่น เพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลสำหรับท้องถิ่น และได้กำหนดให้มีองค์กรกลางทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานการบริหารงานบุคคลของพนักงานส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ เป็นการแสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับท้องถิ่นในลักษณะของการกำกับดูแลการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นภายใต้มาตรฐานกลางที่เหมาะสมเป็นธรรม

- 1) องค์กรบริการส่วนจังหวัด จะมีคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.จ.)
- 2) เทศบาลจะมีคณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.)
- 3) องค์การบริหารส่วนตำบล จะมีคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.)
- 4) เมืองพัทยาจะมีคณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยาทำหน้าที่กำกับดูแลด้านการบริหารงานบุคคลของแต่ละท้องถิ่นที่รับผิดชอบ เช่น การแต่งตั้งโยกย้าย การพิจารณาเรื่องร้องทุกข์

หรืออุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยในระดับจังหวัดจะมีคณะกรรมการของแต่ละอย่างในการกำกับดูแล การปฏิบัติงานบุคคลของแต่ละประเภท แต่อำนาจหน้าที่ก็จะเหมือนกัน คือ

- 4.1) กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามที่มีความจำเป็นเฉพาะสำหรับ ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล และพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล
- 4.2) กำหนดจำนวนและอัตราตำแหน่ง อัตราเงินเดือน และวิธีการจ่ายเงินเดือน และประโยชน์ตอบแทนอื่นสำหรับข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 4.3) กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือก การบรรจุแต่งตั้ง การย้าย การโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจาก ราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์
- 4.4) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการบริหารและการปฏิบัติงานของข้าราชการ องค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล และพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล
- 4.5) กำกับ ดูแล ตรวจสอบ แนะนำและชี้แจง ส่งเสริมและพัฒนาความรู้แก่ ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด กล่าวคือ ในการบริหารงานบุคคลตามพระราชบัญญัติ บริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นก็จะสามารถแบ่งการบริหารงานบุคคลออกเป็นด้านที่สำคัญ ๆ ทั้งหมด 4 ด้าน ได้แก่
 - 4.5.1) การวางแผนอัตรากำลัง
 - 4.5.2) การบรรจุแต่งตั้ง
 - 4.5.3) การกำกับ การปฏิบัติงาน
 - 4.5.4) การพัฒนาบุคลากร

2.2.3 อำนาจการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย

วิทยา ฆณาเวลลาภ (2543 อ้างถึงใน อนุชา ฮุนสวัสดิกุล. 2547 : 6) ได้อธิบายว่า อำนาจการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น คืออำนาจที่ใช้ในการบริหารงานบุคคลโดยเริ่มต้นตั้งแต่กระทำการ เพื่อให้ได้เจ้าหน้าที่ประจำที่มีความรู้ความสามารถมาปฏิบัติงาน การบรรจุ การแต่งตั้ง การโอน การย้าย การฝึกอบรม การพิจารณาความดีความชอบ การลงโทษทางวินัยการจัดสวัสดิการ ตลอดจน การให้ออกจากราชการเพื่อเข้าสู่ระบบบำเหน็จต่อไป โดยมีคณะกรรมการบริหารงานบุคคลเป็น องค์กรกำกับดูแลการกระทำดังกล่าว

จรรยา ศรีสุกใส (2540 อ้างถึงใน อนุชา ฮุนสวัสดิกุล. 2547 : 7) ได้อธิบายไว้ว่า การ บริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจำแนกผู้ทำหน้าที่บริหารได้ 2 ส่วน คือ การ บริหารงานบุคคลที่ให้อำนาจแก่ผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ และการบริหารงานบุคคลโดยคณะกรรมการ หรือคณะอนุกรรมการ

วุฒิสาร ตันไชยและธีรพรรณ ใจมัน (2548 : 2) ได้สรุปได้ว่า อำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นในการบริหารงานบุคคล มีดังนี้

- 1) อำนาจในการกำหนดโครงสร้างส่วนราชการ
- 2) อำนาจในการจัดทำแผนอัตรากำลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อใช้ในการกำหนดตำแหน่ง
- 3) อำนาจในการคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการ
- 4) อำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์เรื่องการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการหรือพนักงานท้องถิ่นเดียวกัน
- 5) อำนาจในการพิจารณาการทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ
- 6) อำนาจในการเลื่อนขั้นเงินเดือน
- 7) อำนาจในการโอนและรับโอนข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น
- 8) อำนาจในการดำเนินการทางวินัย
- 9) อำนาจในการอุทธรณ์คำสั่งทางวินัย
- 10) อำนาจในการรับการร้องทุกข์กรณีไม่ได้รับความเป็นธรรม

2.2.4 องค์กรบริหารที่เป็นคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการในระดับต่างๆ

องค์กรบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับชาติ ซึ่งเป็นคณะกรรมการสำหรับบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทและคณะอนุกรรมการวิสามัญที่คณะกรรมการแต่งตั้งขึ้น องค์กรบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 คือ คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิในลักษณะไตรภาคี โดยเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิในลักษณะจตุภาคี

วุฒิสาร ตันไชยและธีรพรรณ ใจมัน (2548 : 2) ได้อธิบายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นนั้น ได้อธิบายไว้ว่า คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นที่เป็นผู้มีอำนาจในกระบวนการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น มีอยู่ 3 ระดับ ได้แก่

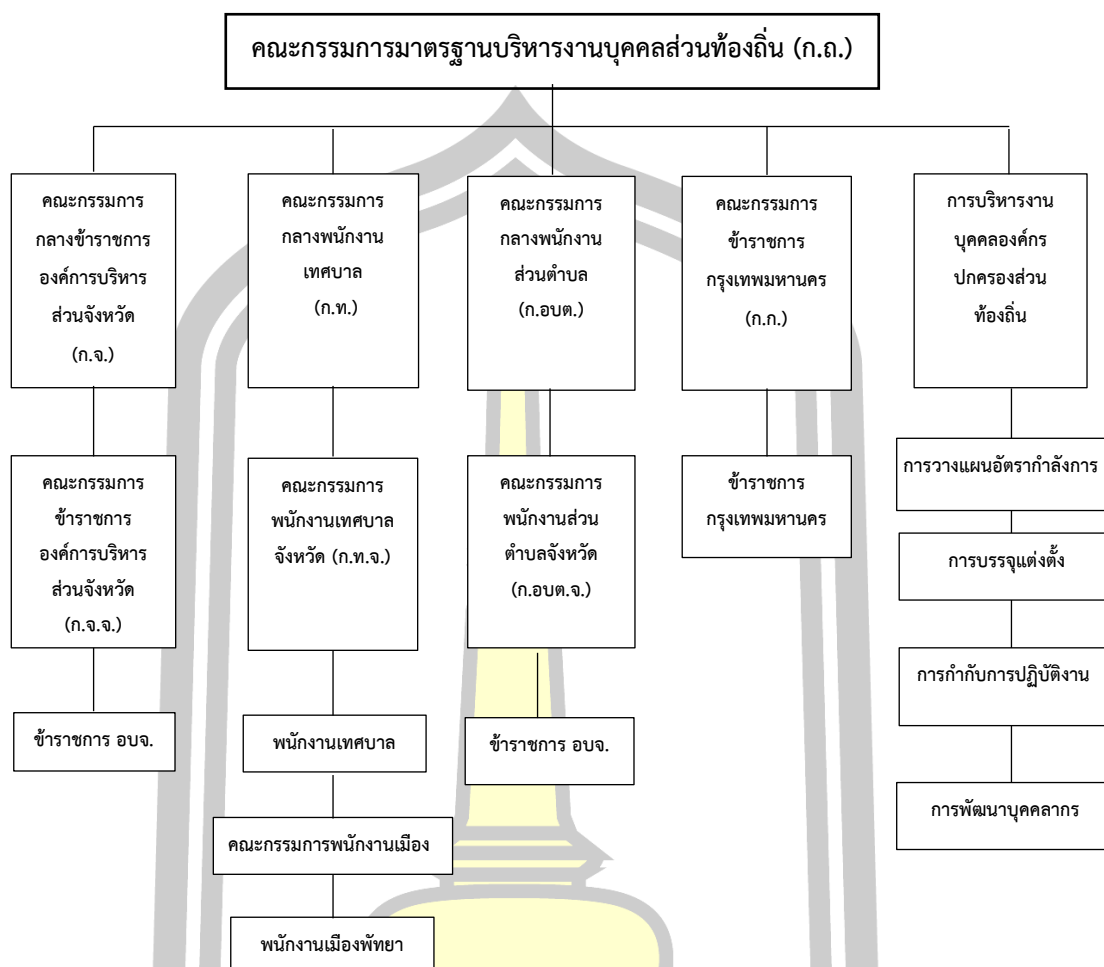
- 1) คณะกรรมการมาตรฐานบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) โดยทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางในการรักษาระบบคุณธรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ

2) คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล พนักงานส่วนตำบล และพนักงานเมืองพัทยา ได้แก่

- 2.1) คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.จ.)
- 2.2) คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (ก.ท.)
- 2.3) คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.)
- 3) คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด ได้แก่
 - 3.1) คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.จ.จ.)
 - 3.2) คณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด (ก.ท.จ.)
 - 3.3) คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัด (ก.อบต.จ.)
 - 3.4) คณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยา (ก.เมืองพัทยา)

โดยสรุป คณะกรรมการข้างต้นมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน คือ คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นจะกำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางในการรักษาระบบคุณธรรมเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล คณะกรรมการกลางจะเป็นผู้กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นในรูปแบบนั้น ๆ ส่วนคณะกรรมการระดับจังหวัด จะกำหนดหลักเกณฑ์และดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบในจังหวัด ซึ่งอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นสรุปได้ดังนี้

- 1) อำนาจในการกำหนดโครงสร้างส่วนราชการ/อัตราตำแหน่งและกรอบอัตรากำลัง
- 2) อำนาจในการสรรหาบุคคลเพื่อเข้ารับราชการหรือเป็นพนักงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 3) อำนาจในการบรรจุตั้ง การย้าย ภายใต้ต้ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดียวกัน
- 4) อำนาจในการเลื่อนขั้นเงินเดือน
- 5) การรับโอนข้าราชการหรือพนักงานภายในจังหวัด
- 6) การรับโอนข้าราชการหรือพนักงานระหว่างจังหวัด
- 7) การโอนข้ามท้องถิ่น
- 8) การโอนเป็นข้าราชการพลเรือน
- 9) การดำเนินการทางวินัย
- 10) การอุทธรณ์ร้องทุกข์กรณีที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม



ที่มา : อนุชา อนุสวัสดิติกุล (2547 : 12)

ภาพประกอบ 2 องค์การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.2.5 กระบวนการและขั้นตอนของการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

อนุชา อนุสวัสดิติกุล (2547 : 12-22) ได้อธิบายถึงภาพรวมของกระบวนการและขั้นตอนของการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ประกอบด้วย

1.1) การกำหนดตำแหน่ง

คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด (ก.จังหวัด) มีอำนาจกำหนดตำแหน่งข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นว่าจะมีตำแหน่งใด ระดับใด อยู่ในส่วนราชการใดและจำนวนเท่าใด โดยต้องคำนึงภารกิจหน้าที่ความรับผิดชอบ ลักษณะงานที่ต้องปฏิบัติ ความยากและคุณภาพของงาน ปริมาณงาน ตลอดจนทั้งภาระค่าใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

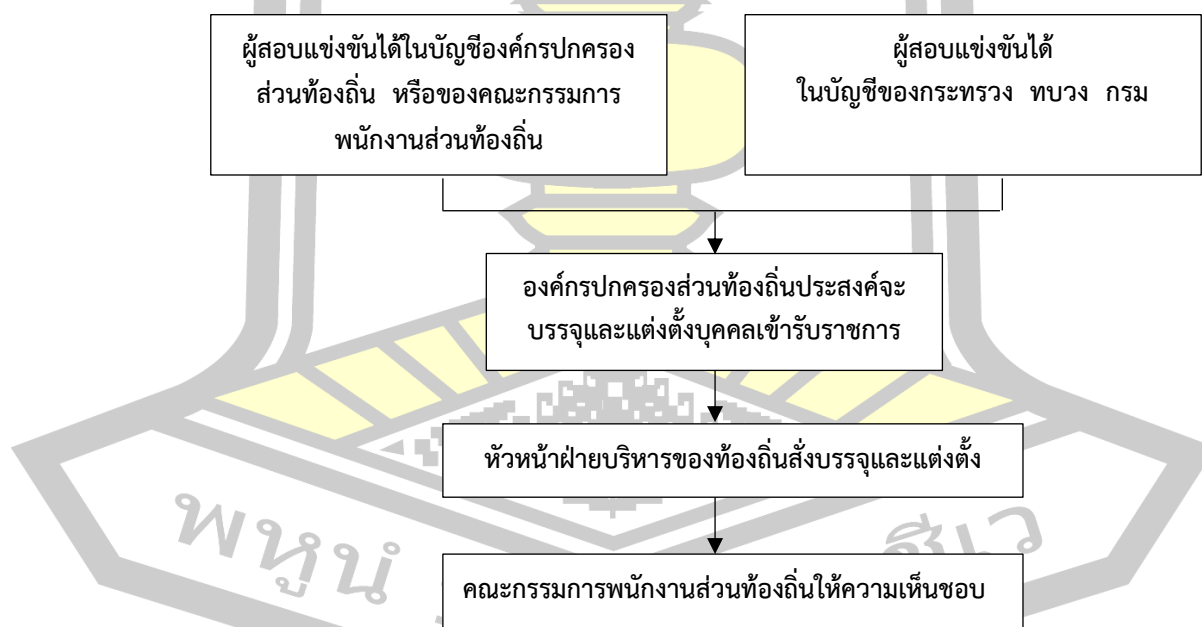
และของรัฐในหมวดเงินอุดหนุนที่จะต้องจ่ายในด้านบุคคล โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องทำแผนอัตรากำลังของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น เพื่อใช้ในการกำหนดตำแหน่งโดยความเห็นชอบของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดซึ่งแผนอัตรากำลังดังกล่าว ต้องเป็นไปตามมาตรฐานหลักเกณฑ์ และวิธีที่คณะกรรมการกำหนด

1.2) การคัดเลือก

การคัดเลือก หมายถึง การสรรหาบุคคลเพื่อบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น และการคัดเลือกพนักงานหรือข้าราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น

1.3) การบรรจุและแต่งตั้ง

การบรรจุและแต่งตั้งเป็นการบรรจุบุคคลให้มีสถานภาพเป็นข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น และแต่งตั้งให้มีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในตำแหน่งนั้น ๆ ผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้ง ได้แก่ หัวหน้าฝ่ายบริหารของท้องถิ่น คือ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนตำบล และนายกเมืองพัทยาแล้วแต่กรณี โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด (ก.จังหวัด)



ภาพประกอบ 3 ขั้นตอนการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น

1.4) การย้าย

การย้าย หมายถึง การย้ายพนักงานหรือข้าราชการในองค์กรแห่งเดียวกันโดยผู้มีอำนาจในการย้ายได้แก่ หัวหน้าฝ่ายบริหารของท้องถิ่น โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด (ก.จังหวัด) ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด (ก.จังหวัด) กำหนดโดยคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด (ก.จังหวัด) มีหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการย้ายข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานกลาง (ก.กลาง) กำหนด

1.5) การโอน

การโอน หมายถึง การโอนพนักงานจากท้องถิ่นแห่งหนึ่งไปเป็นพนักงานท้องถิ่นประเภทเดียวกันอีกแห่งหนึ่ง ผู้มีอำนาจในการโอน ได้แก่ หัวหน้าฝ่ายบริหารของท้องถิ่นโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด (ก.จังหวัด) ทั้งนี้การโอนข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นให้โอนในกรณีใดกรณีหนึ่งตามที่กฎหมายกำหนด

1.6) การรับโอน

การรับโอน หมายถึง การรับโอนข้าราชการพลเรือนหรือข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นต่างประเภทกันมาเป็นพนักงานหรือข้าราชการส่วนท้องถิ่น ผู้มีอำนาจในการรับโอน ได้แก่ หัวหน้าฝ่ายบริหารของท้องถิ่นโดยการเห็นชอบของคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด (ก.จังหวัด)

1.7) การเลื่อนระดับ

ผู้มีสิทธิได้รับการเลื่อนระดับ คือ ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นที่มีสิทธิได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น ได้แก่ ผู้สอบแข่งขันได้หรือผู้สอบคัดเลือกเพื่อดำรงตำแหน่งนั้นได้ หรือผู้ได้รับคัดเลือกเพื่อดำรงตำแหน่งนั้น ผู้มีอำนาจออกคำสั่งเลื่อนและแต่งตั้งพนักงานส่วนท้องถิ่น คือหัวหน้าฝ่ายบริหารของท้องถิ่นโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด (ก.จังหวัด)

1.8) การเลื่อนขั้นเงินเดือน

ผู้มีสิทธิได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือน คือข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นที่มีสิทธิได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือน โดยเป็นข้าราชการหรือพนักงานที่ปฏิบัติตนเหมาะสมกับการเป็นข้าราชการและปฏิบัติราชการอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเป็นที่พอใจของทางราชการ ในการเลื่อนขั้นเงินเดือน ให้หัวหน้าฝ่ายบริหารของท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนตามความเห็นชอบของคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด (ก.จังหวัด)

1.9) การออกจากราชการ

การออกจากราชการ หมายถึง การพ้นจากสภาพการเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่นคือ ตาย เกษียณอายุ ลาออก และการลาออกจากราชการโดยถูกสั่งให้ออก

1.10) การร้องทุกข์

การร้องทุกข์ตามความหมายในมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์การพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ คือการที่พนักงานส่วนท้องถิ่นที่ถูกสั่งให้ออกจากราชการในกรณีอื่นที่มีใช้ถูกลงโทษทางวินัย ร้องขอให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ยกเรื่องขึ้นพิจารณาใหม่ในการที่เป็นคุณแก่ผู้ร้อง หรือการที่พนักงานส่วนท้องถิ่นร้องเรียนต่อผู้บังคับบัญชาว่าผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ที่ปฏิบัติต่อตนให้ถูกต้องหรือปฏิบัติให้เกิดความคับข้องใจต่อตน

ทั้งนี้ ในปัจจุบันได้มี คำสั่งหัวหน้าคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่ 8/2560 เรื่อง การขับเคลื่อนการปฏิรูปการบริหารงานส่วนบุคคลท้องถิ่น (ใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป คือเมื่อวันที่ 21 ก.พ. 2560 ลงนามโดย พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา หัวหน้า คสช. อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 หัวหน้า คสช. โดยความเห็นชอบของ คสช.) โดยมีรายละเอียดว่า

1) ให้คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด คณะกรรมการกลาง พนักงานเทศบาล และคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลตาม พ.ร.บ.ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีอำนาจหน้าที่ในการจัดสอบการแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น แทนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ไม่รวมถึง กรุงเทพมหานคร ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการกลางการแข่งขันพนักงานส่วนท้องถิ่น (กสถ.) ที่คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งแต่งตั้งขึ้นตามมาตรฐานทั่วไป ที่กำหนดขึ้นตาม พ.ร.บ.ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นผู้ดำเนินการสอบแข่งขันตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไข ที่คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งกำหนด

2) ให้คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ในการสอบคัดเลือกและการคัดเลือกข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้ดำรงตำแหน่งประเภท อำนวยการท้องถิ่น ประเภทบริหารท้องถิ่น และตำแหน่งสายงานบริหารสถานศึกษา

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด อาจมอบให้คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการแทนได้ตามมาตรฐานทั่วไปว่าด้วยการนั้น ที่คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด กำหนดขึ้น ตามพ.ร.บ.ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542

3) ในกรณีที่มีเหตุผลความจำเป็นเพื่อให้การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และการปฏิบัติราชการของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นไปอย่างมี

ประสิทธิภาพ หรือเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในพื้นที่ระหว่างข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้นำชุมชน และไม่สามารถดำเนินการโอนข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามหลักความสมัครใจได้ ให้คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจารณา และมีมติให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดโอนไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดอื่นได้ และให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่เกี่ยวข้องดำเนินการให้เป็นไปตามมตินั้น ภายใน 45 วัน ในกรณีที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมติคณะกรรมการกลาง ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด รายงานต่อ รมว.มหาดไทย โดยไม่ต้องดำเนินการสอบสวน และให้ รมว.มหาดไทย สั่งการตามความเห็นสมควรต่อไป

4) ให้นำความในข้อ 2 และข้อ 3 มาใช้บังคับกับการคัดเลือกและการโอน พนักงานเทศบาล พนักงานส่วนตำบล และพนักงานเมืองพัทยาโดยอนุโลม ทั้งนี้ ให้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นของคณะกรรมการกลางเทศบาล หรือคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล แล้วแต่กรณี

5) ให้มาตรฐานทั่วไปที่คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล และคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลกำหนดขึ้น เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามคำสั่งนี้ มีผลใช้บังคับได้โดยตรงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ไม่รวมถึงกรุงเทพมหานคร

คำสั่งฉบับนี้ ระบุว่า ที่ในปัจจุบันปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นอันเนื่องมาจากมีการใช้ระบบอุปถัมภ์ในการสอบแข่งขัน การเลื่อนตำแหน่ง การโอน และการย้าย รวมถึงมีการเรียกรับผลประโยชน์ นอกจากนี้ยังปรากฏปัญหาความขัดแย้งระหว่างผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการส่วนท้องถิ่น และกลุ่มผู้นำชุมชนในพื้นที่ ทำให้ไม่สามารถโอนข้าราชการส่วนท้องถิ่น หรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักความสมัครใจได้ กรณีนี้จึงมีความจำเป็นต้องแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยเร่งด่วน เพื่อมิให้เกิดความไม่เป็นธรรมและเกิดความเสียหายต่อระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างร้ายแรง โดยกำหนดให้คณะกรรมการกลาง ข้าราชการ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ตามพ.ร.บ.ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เข้ามาทำหน้าที่เกี่ยวกับการสอบแข่งขันการสอบคัดเลือก การคัดเลือก และการโอนข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เป็นไปตามระบบคุณธรรมโดยในการดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องยังคง เป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวนี้ย่อมจะก่อให้เกิดประโยชน์ในการปฏิรูปการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นให้มีมาตรฐานและ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพบนพื้นฐานของ

ระบบคุณธรรม ตลอดจนสามารถเยียวยาแก้ไขปัญหา การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นได้อย่างทัน่วงที

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการใช้อำนาจของผู้บริหารท้องถิ่น

ผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ควบคุมและรับผิดชอบการบริหารกิจการของเทศบาลตามกฎหมาย อำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะผู้บริหาร อำนาจหน้าที่ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของผู้บริหารเช่นเดียวกัน ด้วยเหตุนี้เองนักวิจัยจึงได้นำแนวคิดเกี่ยวกับการใช้อำนาจของผู้บริหารมาเกี่ยวข้องกับงานวิจัยชิ้นนี้

2.3.1 ความหมายของอำนาจ

อำนาจมีความสำคัญและเป็นเครื่องมือที่ผู้บริหารองค์กรใช้ในการบริหารงานให้บรรลุตามนโยบายหรือเป้าหมาย ทั้งนี้ ได้มีนักวิชาการหรือนักวิจัยให้ความหมายของคำว่าอำนาจไว้หลากหลาย ดังนี้

กษิภณ ชินวงศ์ (2550 : 14) ให้ความหมายไว้ว่า อำนาจ หมายถึง ศักยภาพหรือความสามารถของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งที่ทำให้บุคคลอื่นหรือกลุ่มอื่นเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม ทศนคติ ความคิดเห็น ค่านิยมและอื่น ๆ

ราชบัณฑิตยสถาน (2554 : 1412) ให้ความหมายไว้ว่า อำนาจ หมายถึง สิทธิที่จะบังคับผู้อื่นต้องยอมทำตามไม่ว่าจะด้วยความสมัครใจหรือไม่ หรือความสามารถบันดาลให้เป็นไปตามประสงค์ เช่น อำนาจบังคับของกฎหมาย อำนาจบังคับบัญชา อิทธิพลที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือระเบียบเป็นต้น ที่บังคับให้ผู้อื่นยอมทำตาม

อวยชัย จาตุรพันธ์ (2554 : 15) ให้ความหมายไว้ว่า อำนาจ หมายถึง ความสามารถของบุคคลที่มีอิทธิพลทำให้คนอื่นเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม ทศนคติ ไปในทิศทางใดทิศทางหนึ่งที่ต้องการและบรรลุเป้าหมายที่วางไว้

ดวงพร ว่องสุนทร (2556 : 12) ได้สรุปความหมายไว้ว่า อำนาจ หมายถึง ความสามารถของบุคคลที่มีอิทธิพลเหนือผู้อื่น ในการชักจูง เชิญชวน โน้มน้าวหรือบังคับให้ผู้อื่นกระทำบางสิ่งบางอย่างให้เป็นไปตามเป้าหมายที่ตนเองกำหนด โดยที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลอื่นเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมไปในทิศทางเดียวกัน โดยปราศจากการต่อต้านหรืออคติ

จากความหมายของอำนาจที่กล่าวมาข้างต้นสรุปได้ว่า อำนาจ หมายถึง ความสามารถของบุคคลใด บุคคลหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ที่มีอิทธิพลเหนือผู้อื่นหรือกลุ่มบุคคลอื่น ในการโน้มน้าวหรือบังคับให้ทำตามหรือต้องยอมทำตาม ไม่ว่าจะด้วยความสมัครใจหรือไม่

2.3.2 แหล่งที่มาของอำนาจ

เฟรนช์และราเวน (French & Raven. 1959 : 182 อ้างถึงใน ชัชชน ทองแถม. 2547. : 20-23) ได้กล่าวถึงแหล่งที่มาของอำนาจ ไว้ดังนี้

- 1) อำนาจในการให้รางวัล (Reward Power) เป็นพลังอำนาจที่เกิดจากการที่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชารับรู้ว่าคุณสมบัติสามารถจะให้รางวัลแก่เขาได้ รางวัลอาจเป็นเงิน สิ่งของ โอกาส ความก้าวหน้าในการทำงาน หรือคำชมเชยก็ได้ ประสิทธิภาพของรางวัลขึ้นอยู่กับความต้องการของบุคคลแต่ละคนด้วย
- 2) อำนาจบังคับบัญชา (Coercive Power) เป็นอำนาจที่เกิดจากการที่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา รับรู้ว่าจะได้รับโทษที่ผู้บริหารขู่ไว้ ถ้าไม่ยอมทำตามที่คุณสมบัติต้องการ ความศักดิ์สิทธิ์ของอำนาจชนิดนี้ขึ้นอยู่กับความที่ผู้ใต้บังคับบัญชารับรู้ว่าคุณสมบัติที่เขาจะได้รับจากการไม่ยอมทำตามนั้น สูงกว่าผลเสียที่เกิดจากการยอมทำตามแค่ไหน
- 3) อำนาจตามกฎหมาย (Legitimate Power) เป็นอำนาจที่เกิดจากการที่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชารับรู้ว่าคุณสมบัติมีสิทธิตามกฎหมาย หรือตามขนบธรรมเนียมประเพณีของหน่วยงานหรือสังคมที่จะกำหนดให้เขามีพฤติกรรมใดได้บ้าง
- 4) อำนาจอ้างอิง (Referent Power) เป็นอำนาจเกิดจากการที่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา มีความรู้สึกเป็นอันหนึ่งอันเดียว เป็นพวกเดียวกับผู้บริหาร หรือเกิดจากการที่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา บรรณาณาที่จะเอาอย่างผู้บริหาร ความแข็งของอำนาจนี้ขึ้นอยู่กับความรู้สึกและความบรรณาณาของผู้ใต้บังคับบัญชาว่ามีมากน้อยแค่ไหน
- 5) อำนาจเชี่ยวชาญ (Expert Power) เป็นอำนาจที่เกิดจากการที่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชารับรู้ว่าคุณสมบัติเป็นผู้มีความรู้ความสามารถหรือมีความชำนาญในเรื่องต่าง ๆ โดยเฉพาะในงานที่หน่วยงานนั้น ๆ รับผิดชอบอยู่ สามารถให้คำแนะนำได้ถูกต้อง ความแข็งของอำนาจนี้ขึ้นอยู่กับปริมาณความรู้ความชำนาญที่ผู้บริหารมีเหนือผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาหรือสูงกว่าเกณฑ์มาตรฐานที่ผู้ใต้บังคับบัญชาตั้งขึ้น ซึ่งโดยมากแล้วก็มักเอาตัวผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นเกณฑ์

2.3.3 อำนาจของผู้บริหารท้องถิ่น

1) แหล่งอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่น

ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบส่วนใหญ่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งตามกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญ 3 ฉบับ ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของผู้บริหารท้องถิ่น ไว้ดังนี้

- 1.1) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2552 มาตรา 35 บัญญัติว่า ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีนายกองค์การบริหาร

ส่วนจังหวัดคนหนึ่งซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ ไว้ดังนี้

มาตรา 35/5 นายองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (1) กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามกำหนด ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติและนโยบาย
 - (2) สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
 - (3) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด
 - (4) วางระเบียบเพื่อให้งานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นไปด้วยความเรียบร้อย
 - (5) รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
 - (6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น
- มาตรา 39 ให้นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามกฎหมาย และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ให้มีปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดคนหนึ่ง เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองจากนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามนโยบาย และมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดหรือตามที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมอบหมาย

1.2) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552 มาตรา 48 ทวิ บัญญัติว่า ให้เทศบาลมีนายกเทศมนตรีคนหนึ่งซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ ไว้ดังนี้

มาตรา 48 เตรส นายกเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (1) กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เทศบัญญัติ และนโยบาย
- (2) สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเทศบาล
- (3) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกเทศมนตรี

- (4) วางระเบียบเพื่อให้งานของเทศบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย
- (5) รักษาการให้เป็นไปตามเทศบัญญัติ
- (6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และ

กฎหมายอื่น

มาตรา 48 สัตตรส ให้นายกเทศมนตรีควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการของเทศบาลและเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลและลูกจ้าง

มาตรา 48 เถกุนวิสติ ให้มีปลัดเทศบาลคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลและลูกจ้างเทศบาล รองจากนายกเทศมนตรี และรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำของเทศบาลให้เป็นไปตามนโยบาย และมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดหรือตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมาย

1.3) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2552 มาตรา 58 บัญญัติว่า ให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่งซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ ไว้ดังนี้

มาตรา 59 นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (1) กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ
- (2) สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล
- (3) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล
- (4) วางระเบียบเพื่อให้งานขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

- (5) รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล
- (6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

มาตรา 60 ให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมาย และเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล

มาตรา 60/1 ให้มีปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างองค์การบริหารส่วนตำบล รองจากนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

และรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามนโยบาย และมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดหรือตามที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมาย

2) การเปลี่ยนแปลงอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่น

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ (2546 : 16-23 อ้างถึงใน โกวิทย์ พวงงามและอลงกรณ์ อรรคแสง. 2547 : 17-18) ได้กล่าวถึงข้อเสียที่อาจเกิดขึ้นได้เมื่อมีการเลือกตั้งผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรงและผลการเลือกตั้งนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นชุดใหม่ ได้แก่

1.1) การเลือกตั้งผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรงก่อให้เกิดการเมืองแบบฝักฝ่าย รวมทั้งการแบ่งพรรคแบ่งพวกแยกเป็นขั้วตรงข้าม เนื่องจากเมื่อตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นต่างมาจากการเลือกตั้งทั้งคู่ กระบวนการประนีประนอมในระบบไม่มี อาจนำมาซึ่งความขัดแย้งและก่อให้เกิดความเสียหายแก่องค์กรและประชาชนในท้องถิ่นในที่สุด

1.2) การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งมีผลให้ต้องเปลี่ยนตัวผู้บริหารใหม่แต่ครั้ง มักจะก่อให้เกิดการแต่งตั้งและโยกย้ายข้าราชการประจำเป็นจำนวนมาก ซึ่งผู้บริหารมักจะเปลี่ยนแปลงตำแหน่งข้าราชการประจำเพื่อเอาคนของตนขึ้นแทนคนของผู้บริหารคนเก่า

1.3) การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง มักจะได้นักการเมืองมากกว่าเป็นนักบริหาร ซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามภารกิจอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด

จากการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการใช้อำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า ผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจและอิทธิพลอย่างมากต่อการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ดังนั้น ประเด็นสำคัญที่ต้องศึกษาคือผู้บริหารท้องถิ่นจะนำอำนาจที่มีไปใช้ภายใต้ระบบคุณธรรมมากน้อยเพียงใด รวมไปถึงเมื่อเข้ารับตำแหน่งใหม่จะอาศัยอำนาจที่มีเปลี่ยนแปลงการบริหารงานบุคคลอย่างไร

2.4 สภาพปัญหาของการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น (สถาบันพระปกเกล้า. 2550 : 21-25) ได้จัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการ โครงการเวทีท้องถิ่น (Local Forum) ในปี พ.ศ. 2550 ซึ่งได้มีการนำประเด็นเรื่อง ร่วมคิด ร่วมปฏิบัติ การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น มาพูดคุยและนำผลสรุปเสนอต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหานั้น ผลสรุปการสัมมนาเชิงปฏิบัติการได้นำเสนอปัญหาของการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ภายใต้พระราชบัญญัติการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ไว้ดังนี้

2.4.1 โครงสร้างการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

1.1) การตีความเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญผิด

ปัญหาของประเด็นนี้ คือ ผู้บริหารท้องถิ่นมีอิสระ และอำนาจในการบริหารงานบุคคลมาก เนื่องจากตีความรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 288 ในเรื่องของการแต่งตั้งและการให้พนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ต้องเป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น ประกอบกับพระราชบัญญัติการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ตีความ “ความต้องการ” คือ ความต้องการของบุคคล หมายถึง ผู้บริหาร รวมไปถึงความต้องการตัว นาย ก. หรือ นาย ข. ซึ่งตามหลักการแล้วความต้องการคือความต้องการของโครงสร้างและตำแหน่ง ส่วนระบบจะได้นาย ก. หรือ นาย ข. เข้าสู่ตำแหน่งต้องเป็นไปตามระบบที่เป็นคุณธรรม

1.2) อำนาจการบริหารงานบุคคลกระจุกตัวอยู่ที่ผู้บริหารท้องถิ่นเพียงผู้เดียว

ปัญหานี้ต่อเนื่องมาจากการตีความเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในเรื่องการบริหารงานบุคคลผิด ส่งผลให้อำนาจในกระบวนการบริหารงานบุคคล ตั้งแต่การสรรหา การบรรจุแต่งตั้ง โยกย้าย จนถึงการให้ความดีความชอบนั้นไปกระจุกที่บุคคลเดียว คือผู้บริหารหรือนายกฯ ที่มาจากการเลือกตั้ง ทำให้สามารถใช้อำนาจได้ตามอำเภอใจ ส่งผลให้ท้องถิ่นได้บุคคลไม่มีคุณภาพ ซึ่งกระทบต่อคุณภาพของการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

1.3) การกำกับดูแลฝ่ายเดียว

การบังคับใช้กฎหมายบริหารงานบุคคลนั้นมีผลบังคับใช้แต่กับเพียงฝ่ายข้าราชการเท่านั้น ไม่ได้บังคับใช้กับฝ่ายนักการเมือง เช่น ในกรณีที่ข้าราชการใช้อำนาจมิชอบจะถูกตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยและโดนปลดออกจากตำแหน่งได้ แต่กรณีที่ผู้หารใช้อำนาจมิชอบกลับไม่มีการตั้งคณะกรรมการตรวจสอบหรือปลดออกจากตำแหน่ง เนื่องจากอ้างที่มาจากจากการเลือกตั้งของประชาชนตามหลักการปกครองตนเอง ทำให้เกิดการใช้อำนาจที่ไม่ชอบธรรม

2.4.2 กระบวนการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

2.1) ความไม่สามารถจูงใจบุคคลเข้าสู่ท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจูงใจพนักงานหรือข้าราชการที่เรียนจบปริญญาเอกหรือจบเกียรตินิยมเข้ามาทำงานได้ เนื่องจากระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจูงใจให้คนเก่งเข้าสู่ระบบได้ง่าย มีขั้นตอนมากและวุ่นวาย ตั้งแต่กระบวนการสรรหา การสอบ การขึ้นบัญชี การแต่งตั้ง การโยกย้าย รวมถึงอัตราเงินเดือนและการถูกมองว่าเป็นข้าราชการชั้นสองด้วย ทำให้ท้องถิ่นไม่สามารถสรรหากคนดี คนเก่งมาทำงานให้กับท้องถิ่นได้

2.2) ความซับซ้อนและล่าช้าในกระบวนการบริหารงานบุคคล

ในแต่ละกระบวนการนั้นมีขั้นตอนมากทำให้เกิดความล่าช้า และสร้างความเสียหายแก่ท้องถิ่นได้ เช่น การบรรจุตำแหน่งที่ว่างอยู่ ท้องถิ่นต้องขออนุมัติต่อ ก.ระดับจังหวัดเพื่อที่จะ

ปรับปรุงตำแหน่งแล้วก็บรรจุแต่งตั้งขอใช้บัญชีที่มีอยู่ ในบางครั้งต้องใช้เวลา 3-4 เดือน แม้แต่การบรรจุแต่งตั้งลูกจ้างก็เช่นเดียวกัน ในระเบียบกำหนดไว้ว่าการขออนุมัติก็ติดเมื่อการกำหนดกรอบไปแล้ว การบรรจุ การแต่งตั้งทุกอย่างต้องเข้าคณะกรรมการ เมื่อมีการเข้าคณะกรรมการ ซึ่งก็ใช้เวลาหลายเดือน

2.3) การปิดกั้นความก้าวหน้าของบุคลากร

ในการกำหนดคุณสมบัติประจำตำแหน่งของปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดไว้ว่าต้องมีวุฒิการศึกษาทางรัฐศาสตร์ หรือนิติศาสตร์ เท่านั้น ไม่เปิดโอกาสให้สายอาชีพอื่นได้สอบแข่งขัน ทำให้ผู้มีความรู้ความสามารถหรือทักษะในสายอาชีพอื่นไม่สามารถก้าวสู่ตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงได้ นอกจากนี้ ยังไม่มีระบบที่เกื้อหนุนให้บุคลากรท้องถิ่นที่มีความรู้ความสามารถ โอนย้ายไปสู่ราชการส่วนภูมิภาค หรือส่วนกลาง รวมทั้งโอกาสที่จะได้ขึ้นเป็นผู้บริหารระดับสูงในตำแหน่งอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นทั้งที่เข้าใจระบบงานท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี

2.4.3 องค์การกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

3.1) การขาดความเป็นเอกภาพขององค์กรบริหารงานบุคคล

สืบเนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติโครงสร้างการบริหารงานบุคคลไว้ 3 ระดับ ประกอบด้วย คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.กลาง) และคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.จังหวัด) และในระดับจังหวัดยังแบ่งคณะกรรมการออกเป็น 3 ชุด คือ ก.อบจ. ก.เทศบาล และ ก.อบต.

การมีองค์กรการบริหารงานบุคคล 3 ระดับ ในระดับชาติ และ 3 ชุด ในระดับจังหวัด ก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงาน คือ ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ขององค์กร ซึ่งไม่มีความชัดเจน นำไปสู่ความสับสนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และปัญหาในแง่มาตรฐานหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติที่ขาดความเป็นเอกภาพไม่มีมาตรฐานและความสอดคล้องกัน ทำให้เกิดปัญหาความลักลั่นได้เปรียบเทียบระหว่างพนักงานท้องถิ่นแต่ละประเภท อีกทั้งส่งผลให้การโอนย้ายพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นไปด้วยความยุ่งยากและล่าช้า

3.2) ปัญหาเกี่ยวกับองค์ประกอบของคณะกรรมการในองค์กรการบริหารงานบุคคล

ปัญหาองค์ประกอบของคณะกรรมการ ก.ถ. เกิดขึ้นจากการที่องค์ประกอบของคณะกรรมการ ก.ถ. ซึ่งกำหนดให้มีผู้แทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นคณะกรรมการ แต่ปรากฏว่าปราศจากตัวแทนของพนักงานซึ่งเป็นผู้ได้รับผลโดยตรงต่อมติหรือกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่ออกมา และกรณีองค์ประกอบของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ กรรมการส่วนใหญ่เป็นข้าราชการที่เกษียณอายุราชการแล้ว และได้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเรื่องการบริหารงานบุคคล

3.3) ปัญหาเกี่ยวกับความเป็นอิสระและอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) สืบเนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดสำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น สังกัดกระทรวงมหาดไทยมีปลัดกระทรวงมหาดไทยและอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นกรรมการ และหัวหน้าสำนักงาน ก.ถ. เป็นเลขานุการ ซึ่งเป็นการบริหารงานโดยบุคคลที่มาจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอิสระในการบริหารงานบุคคลของตนเอง รวมถึงอำนาจหน้าที่ของ ก.ถ. ที่ไม่ชัดเจนมีเพียงกำหนดมาตรฐานและกติกา รวมถึงให้มาตรการแนะนำเท่านั้น

2.4.4 ระบบอุปถัมภ์

ปัญหาสำคัญของการเมืองไทย รวมถึงการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นด้วย คือ ระบบอุปถัมภ์ แทรกซึมอยู่ในทุกระบวนการตั้งแต่การบรรจุแต่งตั้ง ตั้งแต่ตำแหน่งปลัด ผู้อำนวยการกอง จนถึงนักการ มีทั้งการใช้เงินและการใช้เส้นสายผ่านข้าราชการระดับสูงตั้งแต่ระดับรัฐมนตรี อธิบดี ผู้ว่าราชการจังหวัด

ระบบอุปถัมภ์และการใช้อำนาจอิทธิพลส่งผลกระทบต่อคุณภาพบุคลากรท้องถิ่นอย่างมาก เพราะการคัดเลือกบุคคลมาทำงานเป็นเรื่องสำคัญ เป็นหัวใจขององค์กร เมื่อใดที่องค์กรเลือกคนที่ไม่มีความรู้ความสามารถเข้ามาอยู่ในระบบ แสดงความคิดเห็นไม่เป็น แก้ไขปัญหาที่ไม่เป็น ไม่ตั้งใจทำงานบริการรับใช้ประชาชน ไปทำงานรับใช้แต่ผู้มีอิทธิพลหรือระบบอุปถัมภ์ จะก่อให้เกิดผลเสียแก่องค์กรอย่างมาก เพราะระบบอุปถัมภ์เป็นระบบที่ไม่ได้อยู่บนฐานของความสามารถ จะส่งผลกระทบต่อทั้งในเรื่องของความสามารถขององค์กรในการที่จะดูแลปัญหาประชาชน และส่งผลถึงความมั่นคงของอาชีพของข้าราชการเองซึ่งการขาดความมั่นคงในอาชีพจะมีผลกระทบต่อการทำงานอย่างแน่นอน

จากสภาพปัญหาของการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นที่กล่าวมาข้างต้น ในส่วนประเด็นปัญหาด้านโครงสร้างการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น สะท้อนให้เห็นว่าผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจในกระบวนการบริหารงานบุคคลอย่างเต็มที่และเป็นอิสระ ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงผู้บริหารท้องถิ่นย่อมส่งผลโดยตรงต่อการบริหารงานบุคคลในทุกระบวนการตั้งแต่การสรรหา การบรรจุแต่งตั้ง โยกย้าย ตลอดจนการให้ความดีความชอบด้วยเช่นกัน

2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ความเป็นมาสภาพปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหาร : ศึกษากรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกาฬสินธุ์ ถือว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งในการปฏิบัติงานด้านการบริหารงานบุคคลในยุคที่เปลี่ยนผ่านของคณะผู้บริหาร หรือผู้มีอำนาจในการดำเนินการตาม

คำสั่งเกี่ยวกับบริหารงานบุคคล และเพื่อให้ทราบถึงข้อมูลสภาพปัญหาการบริหารงานบุคคลและการเตรียมความพร้อมในการปฏิบัติงานทั้งที่มีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารท้องถิ่น และเปลี่ยนแปลงนโยบายการบริหารท้องถิ่น เพื่อเป็นข้อมูลสำหรับหน่วยงานกำกับดูแล ประกอบการพิจารณาแก้ไขปัญหาในการปฏิบัติราชการส่วนท้องถิ่น ตลอดจนการพัฒนากระบวนการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นต่อไป ซึ่งได้มีงานวิจัยที่เกี่ยวข้องที่มีความสำคัญ ผู้วิจัยได้รวบรวมนำมาประกอบในการศึกษาครั้งนี้ ประกอบด้วย

ยูริติดา พลเมืองดี (2557 : 66-70) การศึกษากระบวนการทุจริตเรียกรับผลประโยชน์ในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น กรณีบรรจุและแต่งตั้ง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา ผลการศึกษาพบว่า ผู้เรียกรับผลประโยชน์ คือ ผู้บริหารท้องถิ่น มีการเรียกรับผลประโยชน์เป็นเงิน มีการจ่ายผลประโยชน์ที่ถูกเรียกรับภายหลังได้รับการบรรจุและแต่งตั้งแล้ว หลังจากได้รับการบรรจุและแต่งตั้งของพนักงานส่วนท้องถิ่นแล้ว ปฏิสัมพันธ์ภายในองค์กร ภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง ปฏิสัมพันธ์ระหว่างพนักงานส่วนท้องถิ่นด้วยกันอยู่ในระดับปานกลาง และ ปฏิสัมพันธ์ระหว่างพนักงานส่วนท้องถิ่นกับผู้เรียกรับผลประโยชน์อยู่ในระดับน้อย ผลกระทบที่เกิดขึ้นในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง คือ ผลกระทบโดยตรงกับประชาชนและสังคม ภาพลักษณ์ขององค์กรจะเสื่อมเสีย

อภิญา มีมาก (2555 : 66-74) แนวทางการพัฒนาการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอม่วงสามสิบ จังหวัดอุบลราชธานี การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพการดำเนินงานการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอม่วงสามสิบ จังหวัดอุบลราชธานี และเพื่อหาแนวทางในการพัฒนาการดำเนินงานการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอม่วงสามสิบ จังหวัดอุบลราชธานี ผลการวิจัยพบว่า การดำเนินงานการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอ ม่วงสามสิบ จังหวัดอุบลราชธานี โดยภาพรวมมีการดำเนินงานอยู่ในระดับปานกลาง ด้านที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ ด้านการสรรหาคูหากร รองลงมา คือ ด้านการดำรงรักษาบุคลากร และด้านการพัฒนาบุคลากร ตามลำดับ ส่วนด้านที่มีค่าเฉลี่ยต่ำสุด คือ ด้านการให้ออกจากงาน แนวทางการพัฒนาการดำเนินงานการบริหารงานบุคคล ขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอม่วงสามสิบ จังหวัดอุบลราชธานี ด้านการสรรหาคูหากร ควรมีคณะกรรมการกลางขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) เป็นผู้สรรหาและคัดเลือกตามขั้นตอนกระบวนการของ สำนักงานข้าราชการและพลเรือน (ก.พ.) การสรรหาพนักงานจ้างควรให้ องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้ดำเนินการเอง โดยบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการ ด้านการพัฒนาบุคลากร ควรมีการแก้ไขกฎหมายการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นมีการบริหารงานโดยยึดถือความถูกต้องตามระเบียบที่กำหนด ด้านการดำรงรักษาบุคลากร ควรสนับสนุนการฝึกอบรมให้ความรู้วิทยาการใหม่ ๆ แก่

บุคลากรในองค์กรให้สอดคล้องกับหน้าที่รับผิดชอบ ส่งเสริมด้านการอบรม ศึกษา ดูงาน และ การศึกษาต่อของบุคลากรในองค์กร สร้างทัศนคติที่ดีในการทำงาน มีการกำหนดมาตรฐานในการทำงาน เรื่อง เงินเดือน และค่าจ้างที่เป็นธรรม ด้านการให้ออกจากงาน ควรสร้างขวัญและกำลังใจให้ บุคลากรในหน่วยงาน มีการชี้แจงระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติการออกจากการให้บุคลากรได้ทราบโดยทั่วถึง จัดทำเป็นรูปเล่มหรือสื่ออิเล็กทรอนิกส์เพื่อให้สามารถศึกษาระเบียบได้ตลอดเวลา

สมจิต อุปทอง (2553 : 85-93) กระบวนการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหาร ส่วนตำบลบ้านดง อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง ผลการศึกษา พบว่า การจัดหาทรัพยากรมนุษย์ของ องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง เกี่ยวกับการวางแผนทรัพยากรมนุษย์ การวิเคราะห์งาน การสรรหา การคัดเลือก และการแต่งตั้ง ได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล กำหนด แต่พบปัญหาเกี่ยวกับการวางแผนทรัพยากรมนุษย์ คือ ไม่ได้กำหนดพนักงานส่วนที่ต้องมี ความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะ ไว้ในแผนอัตรากำลัง และในการปรับปรุงแผนอัตรากำลัง เป็นการ ปรับปรุงตามความต้องการของผู้บริหาร โดยไม่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการจัดทำแผน และ การแต่งตั้ง โดยการบรรจุ การรับโอนหรือรับโอน (ย้าย) ถึงแม้จะดำเนินการตามขั้นตอนที่ คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลกำหนด และได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงาน ส่วนตำบลจังหวัดลำปางแต่การพิจารณาเป็นอำนาจการตัดสินใจของผู้บริหาร การให้รางวัลทรัพยากร มนุษย์ขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง ได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกลาง พนักงานส่วนตำบลกำหนด ทั้งการเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การประเมินผลการ ปฏิบัติงาน การจ่ายค่าตอบแทน และการย้าย แต่พบปัญหาอุปสรรคในการให้รางวัลทรัพยากรมนุษย์ 2 ด้าน คือ การเลื่อนขั้นเงินเดือน ไม่เป็นไปตามผลคะแนนการประเมินที่ผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น ประเมิน ทำให้พนักงานส่วนตำบล ลูกจ้าง และพนักงานจ้าง ขาดขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงาน และ การประเมินผลการปฏิบัติงาน ซึ่งผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์การ ประเมินที่คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลกำหนด แต่การนำผลคะแนนไปประกอบการ พิจารณาในเรื่องต่าง ๆ เป็นอำนาจการตัดสินใจของผู้บริหาร ทำให้พนักงานส่วนตำบล ลูกจ้างและ พนักงานจ้าง ไม่ให้ความสำคัญเกี่ยวกับผลคะแนนการประเมินเท่าที่ควร

ผกาภรณ์ จันทร์ทิพย์ (2552 : 113-117) ความสัมพันธ์ระหว่างกรมส่งเสริมการ ปกครองท้องถิ่นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : กรณีศึกษางานด้านการบริหารงานบุคคล ส่วนท้องถิ่น ผลการศึกษาพบว่าความสัมพันธ์ระหว่างกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นที่มีต่อองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารงานบุคคลคือการเป็นหน่วยงานการในการประสานงานใน กระบวนการบริหารงานบุคคลด้านต่างๆ โดยเฉพาะหน้าที่ในหน่วยงานธุรการให้กับคณะกรรมการ กลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.กลาง) และคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงาน ส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด (ก.ท.จ.และ ก.อบต.จ.) และเป็นการให้คำปรึกษาและพัฒนาองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็งและมีศักยภาพในการให้บริการสาธารณะ จากจากความคิดของบุคคลภายนอกเข้าใจว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการดำเนินงานที่เป็นอิสระแต่จริงๆแล้วโดยเฉพาะงานเกี่ยวกับด้านการบริหารงานบุคคลจะต้องอยู่ในพื้นฐานของกฎหมายที่รัฐได้มอบอำนาจไว้ และต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ข้อตกลงร่วมกันของคณะกรรมการกลางของแต่ละประเภท

นภัสกรณ์ รัตมี (2551 : 52-53) การปฏิบัติงานของข้าราชการสำนักงานท้องถิ่นจังหวัดอุตรดิตถ์ในทัศนคติของบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 5 ด้าน พบว่า มีบุคลากรผู้ปฏิบัติงานไม่เพียงพอกับงานที่ปฏิบัติ บุคลากรขาดความรู้ความเข้าใจในงานที่ปฏิบัติ ไม่มีการประสานงานอย่างต่อเนื่อง ไม่มีความชำนาญด้านกฎหมาย ไม่มีมาตรฐานที่ชัดเจนในการดำเนินการทางวินัยพนักงานส่วนท้องถิ่น และไม่มี ความชัดเจนในการให้แนะนำ



บทที่ 3

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัย เรื่อง สภาพปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหาร : ศึกษากรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกาฬสินธุ์ ผู้วิจัยได้ดำเนินการตามขั้นตอนดังต่อไปนี้

- 3.1 ประชากร และผู้ให้ข้อมูลสำคัญ
- 3.2 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย
- 3.3 การสร้างและพัฒนาเครื่องมือ
- 3.4 การเก็บรวบรวมข้อมูล
- 3.5 การจัดทำกระบวนการวิเคราะห์ข้อมูล
- 3.6 สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล

3.1 ประชากร และผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้ดำเนินการจัดเก็บข้อมูลเป็น 2 แบบ

3.1.1 การวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research)

ประชากร (Population) ได้แก่ นักทรัพยากรบุคคล หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับงานบุคคล สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดกาฬสินธุ์ จำนวน 151 คน (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2560 : เว็บไซต์)

ตาราง 1 จำนวนประชากรนักทรัพยากรบุคคลหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับงานบุคคล สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดกาฬสินธุ์จำแนกตามประเภท อปท.

ประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	ประชากร (คน)
องค์การบริหารส่วนจังหวัด	1
เทศบาลเมือง	2
เทศบาลตำบล	77
องค์การบริหารส่วนตำบล	71
รวม	151

3.1.2 การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research)

เก็บข้อมูลด้วยวิธีการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกกับผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informants) โดยผู้วิจัยได้กำหนดกลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ นักทรัพยากรบุคคลหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับงานบุคคลที่มีข้อมูลหลัก โดยเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) และเลือกแบบลูกโซ่ (Snowball Sampling) ซึ่งเป็นการเลือกกลุ่มตัวอย่างโดยอาศัยการแนะนำของหน่วยตัวอย่างที่ได้เก็บข้อมูลไปแล้ว จำนวน 30 คน ดังตาราง 2

ตาราง 2 จำนวนผู้ให้ข้อมูลหลักนักทรัพยากรบุคคลหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับงานบุคคลสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดกาฬสินธุ์ผู้ให้สัมภาษณ์จำแนกตามประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)

ลำดับ	ผู้ให้ข้อมูลหลัก (คน)	ตำแหน่ง	สังกัด	วัน เดือน ปี ในการสัมภาษณ์
1	ผู้ให้ข้อมูลหลักคนที่ 1	นักทรัพยากรบุคคล	เทศบาลตำบล	13 มีนาคม 2561
2	ผู้ให้ข้อมูลหลักคนที่ 2	นักทรัพยากรบุคคล	เทศบาลตำบล	13 มีนาคม 2561
3	ผู้ให้ข้อมูลหลักคนที่ 3	นักทรัพยากรบุคคล	เทศบาลตำบล	13 มีนาคม 2561
4	ผู้ให้ข้อมูลหลักคนที่ 4	นักทรัพยากรบุคคล	เทศบาลเมือง	14 มีนาคม 2561
5	ผู้ให้ข้อมูลหลักคนที่ 5	หัวหน้าฝ่ายอำนวยการ	อบต.	15 มีนาคม 2561
6	ผู้ให้ข้อมูลหลักคนที่ 6	นักวิเคราะห์นโยบายและแผน	เทศบาลตำบล	15 มีนาคม 2561
7	ผู้ให้ข้อมูลหลักคนที่ 7	นักทรัพยากรบุคคล	อบต.	16 มีนาคม 2561
8	ผู้ให้ข้อมูลหลักคนที่ 8	นักทรัพยากรบุคคล	เทศบาลตำบล	17 มีนาคม 2561
9	ผู้ให้ข้อมูลหลักคนที่ 9	นักทรัพยากรบุคคล	เทศบาลตำบล	17 มีนาคม 2561
10	ผู้ให้ข้อมูลหลักคนที่ 10	นักทรัพยากรบุคคล	เทศบาลตำบล	18 มีนาคม 2561
11	ผู้ให้ข้อมูลหลักคนที่ 11	นักทรัพยากรบุคคล	เทศบาลตำบล	20 มีนาคม 2561
12	ผู้ให้ข้อมูลหลักคนที่ 12	นักทรัพยากรบุคคล	เทศบาลตำบล	20 มีนาคม 2561
13	ผู้ให้ข้อมูลหลักคนที่ 13	นักทรัพยากรบุคคล	เทศบาลตำบล	20 มีนาคม 2561
14	ผู้ให้ข้อมูลหลักคนที่ 14	นักทรัพยากรบุคคล	เทศบาลตำบล	22 มีนาคม 2561
15	ผู้ให้ข้อมูลหลักคนที่ 15	นักจัดการงานทั่วไป	เทศบาลตำบล	22 มีนาคม 2561

ตาราง 2 (ต่อ)

ลำดับ	ผู้ให้ข้อมูลหลัก (คน)	ตำแหน่ง	สังกัด	วัน เดือน ปี ในการสัมภาษณ์
16	ผู้ให้ข้อมูลหลักคนที่ 16	นักทรัพยากรบุคคล	เทศบาลตำบล	22 มีนาคม 2561
17	ผู้ให้ข้อมูลหลักคนที่ 17	นักทรัพยากรบุคคล	เทศบาลตำบล	24 มีนาคม 2561
18	ผู้ให้ข้อมูลหลักคนที่ 18	หัวหน้าฝ่ายอำนวยการ	เทศบาลตำบล	24 มีนาคม 2561
19	ผู้ให้ข้อมูลหลักคนที่ 19	นักทรัพยากรบุคคล	เทศบาลตำบล	24 มีนาคม 2561
20	ผู้ให้ข้อมูลหลักคนที่ 20	นิติกร	เทศบาลตำบล	26 มีนาคม 2561
21	ผู้ให้ข้อมูลหลักคนที่ 21	นักจัดการงานทั่วไป	เทศบาลตำบล	26 มีนาคม 2561
22	ผู้ให้ข้อมูลหลักคนที่ 22	นักทรัพยากรบุคคล	เทศบาลตำบล	26 มีนาคม 2561
23	ผู้ให้ข้อมูลหลักคนที่ 23	นักวิเคราะห์นโยบายและแผน	เทศบาลตำบล	28 มีนาคม 2561
24	ผู้ให้ข้อมูลหลักคนที่ 24	นักทรัพยากรบุคคล	เทศบาลตำบล	29 มีนาคม 2561
25	ผู้ให้ข้อมูลหลักคนที่ 25	นักทรัพยากรบุคคล	เทศบาลตำบล	29 มีนาคม 2561
26	ผู้ให้ข้อมูลหลักคนที่ 26	นักทรัพยากรบุคคล	เทศบาลตำบล	1 เมษายน 2561
27	ผู้ให้ข้อมูลหลักคนที่ 27	นักทรัพยากรบุคคล	อบจ.	1 เมษายน 2561
28	ผู้ให้ข้อมูลหลักคนที่ 28	นักทรัพยากรบุคคล	เทศบาลตำบล	2 เมษายน 2561
29	ผู้ให้ข้อมูลหลักคนที่ 29	เจ้าพนักงานธุรการ	อบต.	2 เมษายน 2561
30	ผู้ให้ข้อมูลหลักคนที่ 30	นักทรัพยากรบุคคล	เทศบาลตำบล	4 เมษายน 2561
รวม	30			

3.2 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้จะประกอบไปด้วยทั้งหมด 2 แบบ

3.2.1 แบบสอบถาม (Questionnaire) แบบออกเป็น 3 ตอน ได้แก่

ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป ลักษณะแบบสอบถามเป็นแบบตรวจสอบรายการ

(Checklist) ครอบคลุมปัจจัยส่วนบุคคล และปัจจัยองค์กร ประกอบด้วย

ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ ตำแหน่งปัจจุบัน ระดับตำแหน่ง ระยะเวลาการ

ปฏิบัติงานในหน้าที่ และมุมมองต่อการเปลี่ยนแปลง

ปัจจัยองค์กร ได้แก่ ประเภท อปท. จำนวนบุคลากร จำนวนคณะผู้บริหารที่เคยร่วมงาน การแบ่งฝักฝ่ายในองค์กร ความเข้มแข็งของการรวมกลุ่มและรูปแบบการนำของผู้บริหาร

ตอนที่ 2 ความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลงผู้บริหารท้องถิ่น ลักษณะแบบสอบถามเป็นแบบมาตราส่วนประมาณค่า (Rating Scale) โดยครอบคลุมเนื้อหาเกี่ยวกับการปฏิบัติงานด้านงานการเจ้าหน้าที่ 4 ด้าน ประกอบด้วย การวางแผน อัตรากำลัง การบรรจุแต่งตั้ง การกำกับการปฏิบัติงาน และการพัฒนาบุคลากร (พระราชบัญญัติการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542)

ตอนที่ 3 ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหา

3.2.2 แบบสัมภาษณ์ (Interview Schedule) สำหรับเก็บข้อมูลเชิงลึก มีลักษณะแบบกึ่งมีโครงสร้าง (Semi-structured Interview) ครอบคลุมประเด็นปัญหา สาเหตุ และข้อเสนอแนะด้านการบริหารงานบุคคล

3.3 การสร้างและพัฒนาเครื่องมือ

ผู้วิจัยได้ดำเนินการตามลำดับดังนี้

- 1) ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับสภาพปัญหาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในการเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อนำมาเป็นแนวทางในการสร้างแบบสอบถาม
- 2) จัดทำแบบสอบถามตามแนวคิดที่กำหนดโดยพิจารณาถึงรายละเอียดที่ครอบคลุมถึงความมุ่งหมาย
- 3) นำแบบสอบถามและแบบสัมภาษณ์ที่สร้างขึ้นตามแนวความคิดเสนออาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์เพื่อพิจารณาความเหมาะสม ความถูกต้องของการใช้ภาษาและครอบคลุมเนื้อหาของการวิจัย
- 4) ปรับปรุงและแก้ไขแบบสอบถามตามที่อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์แนะนำ
- 5) การตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือ

5.1) นำแบบสอบถามที่สร้างขึ้นไปทดสอบใช้ (Try-out) กับนักทรัพยากรบุคคล หรือผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดร้อยเอ็ด จำนวน 30 คน

5.2) การหาค่าอำนาจจำแนกเป็นรายข้อ (Discriminant Power) โดยใช้เทคนิค Item – total Correlation ซึ่งได้ค่าอำนาจจำแนก (r) อยู่ระหว่าง 0.8178 – 0.9416 (ตาราง 20 ภาคผนวก ค) ซึ่งเป็นค่าที่มีนัยสำคัญทางสถิติ 0.05

5.3) การหาค่าความเชื่อมั่น (Reliability) ของแบบสอบถามเป็นรายด้าน โดยใช้ค่าสัมประสิทธิ์แอลฟา (Alpha Coefficient) ตามวิธีของครอนบาค (Cronbach) ซึ่งมีค่าสัมประสิทธิ์แอลฟา อยู่ระหว่าง 0.8683 – 0.9417 (ตาราง. 20 ภาคผนวก ค)

6) นำผลที่ได้จากการตรวจสอบคุณภาพของแบบสอบถามเสนออาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์อีกครั้ง เพื่อปรับปรุงแก้ไขตามคำแนะนำ แล้วจัดทำเป็นแบบสอบถามฉบับสมบูรณ์เพื่อนำไปใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลจริงต่อไป

3.4 การเก็บรวบรวมข้อมูล

ในการเก็บรวบรวมครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังนี้

3.4.1 การเก็บรวบรวมข้อมูลโดยแบบสอบถาม (Questionnaire)

1.1) สร้างและพัฒนาแบบสอบถาม เสนอผ่านอาจารย์ที่ปรึกษาเมื่อได้แบบสอบถามที่เหมาะสมครอบคลุมกรอบแนวคิดในการวิจัยแล้ว ดำเนินการจัดทำแบบสอบถามตามจำนวนประชากร พร้อมตรวจสอบเอกสาร

1.2) จัดทำแบบสอบถามที่ผ่านและเหมาะสมเพื่อดำเนินการจัดทำแบบสอบถามออนไลน์ผ่านระบบ Google form officemanner โดย Google docs. แล้วลงลิงค์แบบสอบถามไปยังกลุ่มไลน์นักทรัพยากรบุคคลท้องถิ่นจังหวัดกาฬสินธุ์และตรวจสอบการตอบรับลิงค์แบบสอบถามกรณีไม่มีการตอบรับได้ดำเนินการส่งไปยัง Applications Line ส่วนตัว อีกครั้ง

1.3) ดำเนินการจัดส่งแบบสอบถามถึงประชากร 22 มกราคม 2561 โดยระบุรหัส ID Line ไปพร้อมกับแบบสอบถาม ซึ่งกำหนดให้ตอบลิงค์แบบสอบถาม ภายใน 15 วัน หลังจากได้รับแบบสอบถาม

1.4) เมื่อครบกำหนดได้แบบสอบถามที่ตอบกลับ จำนวน 120 ฉบับ จึงดำเนินการติดตามในส่วนที่ยังไม่ตอบกลับด้วยการโทรศัพท์สอบถามเพิ่มเติม และส่งแบบสอบถามไปยังประชากรเดิมที่ยังไม่ได้ตอบกลับ เมื่อวันที่ 25 มีนาคม 2561 และได้รับแบบสอบถามตอบกลับอีก จำนวน 31 ฉบับ รวมจำนวนแบบสอบถามที่ได้รับตอบกลับทั้งสิ้น จำนวน 151 ฉบับ และรวมระยะเวลาในการจัดเก็บรวบรวมข้อมูลทั้งสิ้น 63 วัน

1.5) ตรวจสอบความสมบูรณ์ ความครบถ้วนในเนื้อหาของแบบสอบถามที่ได้รับตอบกลับ ทั้ง 151 ฉบับ ปรากฏว่าข้อมูลตอนที่ 1 และตอนที่ 2 มีความสมบูรณ์ทุกฉบับ สำหรับข้อมูลตอนที่ 3 ซึ่งมีลักษณะคำถามแบบปลายเปิด มีแบบสอบถามที่สมบูรณ์ จำนวน 86 ฉบับ คิดเป็นร้อยละ 56.95 ของประชากร

1.6) นำข้อมูลจากแบบสอบถามที่ได้รับและมีความสมบูรณ์ไปวิเคราะห์ข้อมูลและแปลผลต่อไป

3.4.2 การเก็บรวบรวมข้อมูลโดยแบบสัมภาษณ์ (Interview Schedule)

2.1) สังเคราะห์ประเด็นที่ได้จากการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยแบบสอบถาม เพื่อกำหนดเป็นประเด็นในการจัดทำแบบสัมภาษณ์ เสนออาจารย์ที่ปรึกษา เมื่อได้แบบสัมภาษณ์ที่เหมาะสมแล้ว จัดทำแบบสัมภาษณ์

2.2) ขอความอนุเคราะห์ผู้ให้ข้อมูลหลักจำนวน 30 คน ที่จะเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์ โดยการประสานเบื้องต้นทางโทรศัพท์เมื่อได้รับการตอบรับ จึงจัดทำหนังสือนัดหมายการสัมภาษณ์ตามวัน เวลา สถานที่ ซึ่งตกลงร่วมกันกับผู้ให้สัมภาษณ์เป็นรายบุคคล พร้อมนำส่งด้วยตนเอง เพื่อชี้แจงประเด็นที่จะทำการสัมภาษณ์ล่วงหน้า

2.3) เข้าทำการสัมภาษณ์ตามวัน เวลา สถานที่ และประเด็นที่กำหนด

2.4) เก็บรวบรวมแบบสัมภาษณ์ที่ได้จากการสัมภาษณ์ วิเคราะห์เนื้อหา และสรุปผลต่อไป

3.5 การจัดการข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลที่รวบรวมได้จากแบบสอบถาม ด้วยโปรแกรมคอมพิวเตอร์สำเร็จรูป โดยแบ่งการวิเคราะห์ข้อมูล ดังนี้

ตอนที่ 1 การวิเคราะห์ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับปัจจัยส่วนบุคคลและปัจจัยองค์กร ใช้สถิติเชิงพรรณนา (Descriptive Statistic) โดยการหาค่าความถี่ (Frequency) และร้อยละ (Percentage)

ตอนที่ 2 การวิเคราะห์ความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลงผู้บริหารท้องถิ่น โดยใช้สถิติเชิงพรรณนา (Descriptive Statistic) ได้แก่ ค่าเฉลี่ย (Mean) ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) โดยการนำเสนอข้อมูลในรูปแบบตารางควบคู่กับการบรรยายและสรุปผลการดำเนินการวิจัย ซึ่งกำหนดการให้คะแนนคำตอบของแบบสอบถาม ดังนี้ (บุญชม ศรีสะอาด. 2545. 102-103)

ระดับความคิดเห็นมากที่สุด	กำหนดให้	5	คะแนน
ระดับความคิดเห็นมาก	กำหนดให้	4	คะแนน
ระดับความคิดเห็นปานกลาง	กำหนดให้	3	คะแนน
ระดับความคิดเห็นน้อย	กำหนดให้	2	คะแนน
ระดับความคิดเห็นน้อยที่สุด	กำหนดให้	1	คะแนน

จากนั้นหาค่าเฉลี่ยของคำตอบแบบสอบถาม โดยใช้การแปลความหมายของค่าเฉลี่ย ดังนี้ (บุญชม ศรีสะอาด. 2545. 103)

ค่าเฉลี่ย 4.51- 5.00 หมายถึง มีความคิดเห็นอยู่ในระดับมากที่สุด

ค่าเฉลี่ย 3.51- 4.50 หมายถึง มีความคิดเห็นอยู่ในระดับมาก

ค่าเฉลี่ย 2.51- 3.50 หมายถึง มีความคิดเห็นอยู่ในระดับปานกลาง

ค่าเฉลี่ย 1.51- 2.50 หมายถึง มีความคิดเห็นอยู่ในระดับน้อย

ค่าเฉลี่ย 1.00- 1.50 หมายถึง มีความคิดเห็นอยู่ในระดับน้อยที่สุด

ตอนที่ 3 การเปรียบเทียบความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกาฬสินธุ์ ของผู้ปฏิบัติงานด้านการบริหารงานบุคคลที่มีปัจจัยส่วนบุคคลแตกต่างกัน โดยใช้สถิติ t-test และ F-test และนำเสนอข้อมูลในรูปแบบตารางควบคู่กับการบรรยายสรุปผล

ตอนที่ 4 การเปรียบเทียบความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกาฬสินธุ์ ที่มีปัจจัยองค์กรแตกต่างกัน โดยใช้สถิติ F-test และนำเสนอข้อมูลในรูปแบบตารางควบคู่กับการบรรยายสรุปผล

ตอนที่ 5 การวิเคราะห์และสรุปผลปัญหา สาเหตุ และข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหา โดยการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) จากแบบสอบถามปลายเปิดและข้อมูลการสัมภาษณ์

ตอนที่ 6 แนวทางการกำหนดหลักเกณฑ์ป้องกันการเปลี่ยนแปลงอันเป็นผลมาจากการตัดสินใจทางการเมืองและการสร้างความเข้มแข็งให้กับกลุ่มบุคคลในการต่อรองกับผู้บริหาร

3.6 สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล

3.6.1 สถิติพื้นฐาน ได้แก่

1.1) ร้อยละ (Percentage)

1.2) ค่าเฉลี่ย (Mean)

1.3) ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation)

3.6.2 สถิติที่ใช้ในการตรวจสอบคุณภาพของแบบสอบถาม

2.1) การค่าอำนาจจำแนกเป็นรายข้อ (Discriminant Power) โดยใช้เทคนิค Item-total Correlations

2.2) การทดสอบความเชื่อมั่นของเครื่องมือ (Reliability) โดยใช้วิธีหาค่าสัมประสิทธิ์แอลฟา (Alpha-Coefficient) ตามวิธีของครอนบาค (Cronbach)

3.6.3 สถิติทดสอบ ได้แก่ สถิติ t-test และ F-test

บทที่ 4

ปัญหาการบริหารงานบุคคลและการแก้ไขปัญหาการบริหารงานบุคคล

การวิเคราะห์ข้อมูลการวิจัย เรื่อง สภาพปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลง
คณะผู้บริหาร : ศึกษากรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกาฬสินธุ์ โดยมีความมุ่งหมาย
ของงานวิจัยศึกษาปัญหาการบริหารงานบุคคล ศึกษาปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับปัญหาการบริหารงาน
บุคคลและนำเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหาร
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกาฬสินธุ์ ผู้วิจัยได้นำเสนอผลการวิเคราะห์ ข้อมูลตามลำดับ
ดังนี้

- 4.1 สัญลักษณ์ที่ใช้ในการนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูล
- 4.2 ลำดับขั้นตอนในการนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูล
- 4.3 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

4.1 สัญลักษณ์ที่ใช้ในการนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูล

เพื่อให้การนำเสนอข้อมูลเป็นที่เข้าใจตรงกันในการแปลความหมาย ผู้วิจัยได้กำหนด
สัญลักษณ์ที่ใช้ในการนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูล ดังนี้

\bar{x}	แทน	ค่าเฉลี่ย (Mean)
S.D.	แทน	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation)
F	แทน	ค่าสถิติทดสอบที่ใช้พิจารณาในการแจกแจงแบบ F-distribution
t	แทน	สถิติทดสอบที่ใช้เปรียบเทียบ t-distribution
SS	แทน	ผลรวมของคะแนนเบี่ยงเบนยกกำลังสอง (Sum of Squares)
MS	แทน	ค่าเฉลี่ยผลรวมของคะแนนเบี่ยงเบนยกกำลังสอง (Mean Square)
df	แทน	ระดับขั้นของความเป็นอิสระ (Degree of Freedom)
p-value	แทน	ระดับนัยสำคัญทางสถิติ (Significance)

4.2 ลำดับขั้นตอนในการเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยได้เสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลตามลำดับ ดังต่อไปนี้

ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับนักทรัพยากรบุคคลนักทรัพยากรบุคคลหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับงานบุคคลและข้อมูลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกาฬสินธุ์

ตอนที่ 2 ความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกาฬสินธุ์

ตอนที่ 3 การเปรียบเทียบความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกาฬสินธุ์ ของผู้ปฏิบัติงานด้านการบริหารงานบุคคลที่มีปัจจัยส่วนบุคคลแตกต่างกัน

ตอนที่ 4 การเปรียบเทียบความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกาฬสินธุ์ ที่มีปัจจัยองค์กรแตกต่างกัน

ตอนที่ 5 การวิเคราะห์ปัญหา สาเหตุและข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกาฬสินธุ์

ตอนที่ 6 แนวทางการกำหนดหลักเกณฑ์ป้องกันการเปลี่ยนแปลงอันเป็นผลมาจากการตัดสินใจทางการเมืองและการสร้างความเข้มแข็งให้กับกลุ่มบุคคลในการต่อรองกับผู้บริหาร

4.3 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับนักทรัพยากรบุคคลนักทรัพยากรบุคคลหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับงานบุคคลและข้อมูลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกาฬสินธุ์

ตาราง 3 ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับ ปัจจัยส่วนบุคคลของนักทรัพยากรบุคคลนักทรัพยากรบุคคลหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับงานบุคคลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกาฬสินธุ์

ปัจจัยส่วนบุคคล	จำนวน (คน)	ร้อยละ
1. ตำแหน่งปัจจุบัน		
1.1 นักทรัพยากรบุคคล	92	60.93

ตาราง 3 (ต่อ)

ปัจจัยส่วนบุคคล	จำนวน (คน)	ร้อยละ
1.2 ตำแหน่งอื่น แต่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบ	56	37.08
ด้านการบริหารงานบุคคล	3	1.99
1.3 อื่นๆ		
รวม	151	100.00
2. ระดับ		
2.1 ปฏิบัติการ	28	18.54
2.2 ชำนาญการ	103	68.21
2.3 ปฏิบัติงาน	4	2.65
2.4 ชำนาญงาน	9	5.96
2.5 อื่นๆ	7	4.64
รวม	151	100.00
3. ระยะเวลาที่ปฏิบัติงานในหน้าที่ (นับเฉพาะที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล)		
3.1 ไม่ถึง 1 ปี	1	0.66
3.2 1 ปี - 3 ปี	37	24.50
3.3 เกิน 3 ปี - 6 ปี	86	56.95
3.4 มากกว่า 6 ปี	27	17.89
รวม	151	100.00
4. มุมมองต่อการเปลี่ยนแปลง		
4.1 ชอบการเปลี่ยนแปลง/มองการเปลี่ยนแปลงเป็นเรื่อง ท้าทาย	54	35.76
4.2 มองการเปลี่ยนแปลงเป็นเรื่องธรรมดา	82	54.30
4.3 ไม่ชอบ / กลัวการเปลี่ยนแปลง	15	9.94
รวม	151	100.00

จากตาราง 3 พบว่า ผู้ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับงานบุคคลส่วนใหญ่ดำรงตำแหน่งนัก
 ทรัพยากรบุคคล (ร้อยละ 60.93) ระดับชำนาญการ (ร้อยละ 68.21) ระยะเวลาที่ปฏิบัติงานในหน้าที่
 เกี่ยวกับงานบุคคล เกิน 3 ปี - 6 ปี (ร้อยละ 56.95) และมองการเปลี่ยนแปลงเป็นเรื่องธรรมดา (ร้อย
 ละ 54.30)

ตาราง 4 ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับ ปัจจัยองค์กรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกาฬสินธุ์

ปัจจัยองค์กร	จำนวน (คน)	ร้อยละ
1. ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ท่านสังกัดในปัจจุบัน		
1.1 อบจ.	2	1.32
1.2 เทศบาลเมือง	77	51.00
1.3 เทศบาลตำบล	71	47.02
1.4 อบต.		
รวม	151	100.00
2. จำนวนบุคลากรในองค์กร(นับรวมข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่น พนักงานจ้างตามภารกิจและพนักงานจ้างทั่วไป)		
2.1 ไม่เกิน 50 คน	16	10.60
2.2 51-70 คน	79	52.32
2.3 71 - 100 คน	53	35.10
2.4 เกิน 100 คน	3	1.98
รวม	151	100.00
3. จำนวนคณะผู้บริหารที่เคยร่วมงาน		
3.1 จำนวน 1 คณะ	15	9.94
3.2 จำนวน 2 คณะ	108	71.52
3.3 จำนวน 3 คณะ	22	14.57
3.4 จำนวนมากกว่า 3 คณะ	6	3.97
รวม	151	100.00

พนุน์ ปณฺ ทิโต ชีเว

ตาราง 4 (ต่อ)

ปัจจัยองค์กร	จำนวน (คน)	ร้อยละ
4. การแบ่งฝักฝ่ายในองค์กร		
4.1 มาก	12	7.95
4.2 ปานกลาง	120	79.47
4.3 น้อย	15	9.93
4.4 ไม่มี	4	2.65
รวม	151	100.00
5. ความเข้มแข็งของการรวมกลุ่ม		
5.1 มาก	7	4.64
5.2 ปานกลาง	117	77.48
5.3 น้อย	23	15.23
5.4 ไม่มี	4	2.65
รวม	151	100.00
6. รูปแบบการนำของผู้บริหาร		
6.1 มักผูกขาดในการตัดสินใจ	64	42.38
6.2 ตัดสินใจหลังจากพิจารณาความเห็นของฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง	63	41.73
6.3 ตัดสินใจร่วมกับฝ่ายต่างๆที่เกี่ยวข้อง (นักบริหาร ประชาธิปไตย)	24	15.89
รวม	151	100.00

จากตาราง 4 พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกาฬสินธุ์ ส่วนใหญ่เป็นเทศบาลตำบล (ร้อยละ 51.00) มีจำนวนบุคลากร 51-70 คน (ร้อยละ 52.32) จำนวนคณะผู้บริหารที่เคยร่วมงาน จำนวน 2 คณะ (ร้อยละ 71.52) มีการแบ่งฝักฝ่ายในองค์กร อยู่ในระดับปานกลาง (ร้อยละ 79.47) ความเข้มแข็งของการรวมกลุ่ม (ร้อยละ 77.48) และมีรูปแบบการนำของผู้บริหารมักผูกขาดในการตัดสินใจ (ร้อยละ 42.38)

ตอนที่ 2 ความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกาฬสินธุ์

ตาราง 5 ความคิดเห็นเกี่ยวกับ สภาพปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกาฬสินธุ์ ด้านการวางแผนอัตรากำลังเป็นรายชื่อ

สภาพปัญหาการบริหารงานบุคคล ด้านการวางแผนอัตรากำลัง	\bar{X}	S.D.	ระดับ ความคิดเห็น
มีการปรับแผนอัตรากำลัง 3 ปี ที่ประกาศใช้แล้ว เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหาร	3.55	0.618	มาก
เมื่อมีการปรับแผนอัตรากำลังตามนโยบายของ คณะผู้บริหารชุดใหม่ ส่งผลให้ค่าใช้จ่ายตาม มาตรา 35 แห่ง พ.ร.บ.ระเบียบบริหารงานบุคคล ส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 เพิ่มขึ้น	3.46	0.746	มาก
การปรับแผนอัตรากำลังโดยคณะผู้บริหารชุดใหม่ ส่งผลให้มีการยกเลิกกรอบตำแหน่งที่จำเป็น	3.54	0.862	มาก
กรอบตำแหน่งที่กำหนดขึ้นในการปรับแผน อัตรากำลังตามนโยบายคณะผู้บริหารชุดใหม่ เป็นตำแหน่งที่มีการกิจกรรมรองรับและ จำเป็นต้องสรรหาเป็นลำดับแรก	3.54	0.798	มาก
แผนอัตรากำลังที่ปรับปรุงตามนโยบายของคณะ ผู้บริหาร ชุดใหม่ เป็นไปเพื่อรองรับการสรรหา บุคคลที่เป็นฐานอำนาจเข้าสู่ตำแหน่งในเวลา ต่อมา	3.54	0.806	มาก
โดยรวม	3.53	0.508	มาก

จากตาราง 5 พบว่าความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาการบริหารงานบุคคลด้านการวางแผนอัตรากำลังอยู่ในระดับมากทุกข้อโดยเรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย 3 ลำดับแรก ดังนี้ มีการปรับแผนอัตรากำลัง 3 ปี ที่ประกาศใช้แล้วเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหาร ($\bar{X} = 3.55$) การปรับแผนอัตรากำลังโดยคณะผู้บริหารชุดใหม่ ส่งผลให้มีการยกเลิกกรอบตำแหน่งที่จำเป็น กรอบตำแหน่งที่กำหนดขึ้นในการปรับแผนอัตรากำลังตามนโยบายคณะผู้บริหารชุดใหม่เป็นตำแหน่งที่มีการกิจกรรมรองรับและจำเป็นต้องสรรหาเป็นลำดับแรก และแผนอัตรากำลังที่ปรับปรุงตามนโยบายของคณะผู้บริหาร ชุดใหม่ เป็นไปเพื่อรองรับการสรรหาบุคคลที่เป็นฐานอำนาจเข้าสู่ตำแหน่งในเวลาต่อมา ($\bar{X} = 3.54$) เมื่อมีการปรับแผนอัตรากำลังตามนโยบายของคณะผู้บริหารชุดใหม่ ส่งผลให้ค่าใช้จ่ายตามมาตรา 35 แห่ง พ.ร.บ.ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 เพิ่มขึ้น ($\bar{X} = 3.46$)

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหารชุดใหม่มักจะนำไปสู่การปรับเปลี่ยนแผนอัตรากำลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้รองรับตำแหน่งงานใหม่ซึ่งตามมากับคณะผู้บริหารชุดใหม่ ซึ่ง

จากข้อมูลการสัมภาษณ์นักทรัพยากรบุคคลหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับงานบุคคล จำนวน 30 คน ตามตารางที่ 2 ได้สะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหารชุดใหม่อันนำไปสู่ ปัญหาด้านการวางแผนอัตรากำลัง ดังต่อไปนี้

“...จากการสัมภาษณ์ได้มีผู้ให้ข้อมูลหลักจำนวน 12 คน ที่มีความคิดเห็นตรงกันว่า ในการเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหารนั้นทำให้มีการปรับปรุงแผนอัตรากำลังเพื่อนำไปสู่การรับบุคคลที่เป็นพวกพ้องหรือฐานเสียงของตัวเอง (ระบบอุปถัมภ์) เข้ามาปฏิบัติงานโดยไม่ได้คำนึงถึงภารกิจงาน ภาระงาน โดยตรงของ อปท. และไม่ได้คำนึงถึงความรู้ความสามารถของบุคคลที่จะมาปฏิบัติงาน...”

(คนที่ 1,7,10-12, 18-19,21,24,27,29-30. สัมภาษณ์)

“...จากการสัมภาษณ์ได้มีผู้ให้ข้อมูลหลักจำนวน 5 คน ที่มีความคิดเห็นตรงกันว่า เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหารก็จะมีมีการปรับปรุงแผนอัตรากำลังทุกปีงบประมาณเมื่อวิเคราะห์จากภาระค่าใช้จ่ายตามมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติ ไม่เกินกฎหมายกำหนดเพื่อรองรับกับนโยบายของผู้บริหารชุดใหม่ และทำให้โครงสร้างที่คงอยู่ตามกรอบแผนอัตรากำลังมีการเปลี่ยนแปลงไป...”

(คนที่ 4-5, 14, 16, 20. สัมภาษณ์)

ตาราง 6 ความคิดเห็นเกี่ยวกับ สภาพปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหาร

ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกาฬสินธุ์ ด้านการบรรจุแต่งตั้งเป็นรายชื่อ

สภาพปัญหาการบริหารงานบุคคล ด้านการบรรจุแต่งตั้ง	\bar{X}	S.D.	ระดับ ความคิดเห็น
เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหารส่งผล กระทบต่อกระบวนการคัดเลือกบุคลากรที่อยู่ ระหว่างวางแผนดำเนินการ	3.56	0.821	มาก

ตาราง 6 (ต่อ)

สภาพปัญหาการบริหารงานบุคคล ด้านการบรรจุแต่งตั้ง	\bar{X}	S.D.	ระดับ ความคิดเห็น
มีการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการเลือกสรรและ สรรหาบุคคลซึ่งคณะผู้บริหารชุดเดิมแต่งตั้งไว้แต่ ยังไม่ดำเนินการ โดยคำสั่งของคณะผู้บริหารชุด ใหม่	3.62	0.700	มาก
มีการเร่งรัดให้ดำเนินการสรรหา บรรจุแต่งตั้ง บุคลากร ที่มีกรอบตำแหน่งกำหนดในแผน อัตรากำลังประจำปีทันทีเมื่อคณะผู้บริหาร ท้องถิ่นชุดใหม่เข้ารับตำแหน่ง	3.52	0.773	มาก
การเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหารส่งผลกระทบต่อ การบรรจุ การโอน การย้ายของข้าราชการหรือ พนักงานส่วนท้องถิ่นที่อยู่ระหว่างดำเนินการ	3.41	0.768	มาก
การเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหาร มีผลทำให้การ เลื่อนระดับให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นของ ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นบางตำแหน่ง ต้องหยุดชะงักหรือต้องเลื่อนระยะเวลาออกไป	3.57	0.853	มาก
เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหารส่งผลกระทบต่อ ในการต่อสัญญาจ้างของพนักงานจ้าง	3.50	0.824	มาก
โดยรวม	3.53	0.572	มาก

จากตาราง 6 พบว่าความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาการบริหารงานบุคคลด้านการ
บรรจุแต่งตั้ง อยู่ในระดับมาก ทุกข้อโดยเรียงลำดับค่าเฉลี่ย จากมากไปหาน้อย 3 ลำดับแรก ดังนี้ มี
การเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการเลือกสรรและสรรหาบุคคลซึ่งคณะผู้บริหารชุดเดิมแต่งตั้งไว้แต่ยังไม่
ดำเนินการ โดยคำสั่งของคณะผู้บริหารชุดใหม่ ($\bar{X} = 3.62$) การเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหาร มีผลทำให้
การเลื่อนระดับให้ดำรงตำแหน่ง

ที่สูงขึ้นของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นบางตำแหน่งต้องหยุดชะงักหรือต้อง
เลื่อนระยะเวลาออกไป ($\bar{X} = 3.57$) เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหารส่งผลกระทบต่อกระบวนการ
การคัดเลือกบุคลากรที่อยู่ระหว่างวางแผนดำเนินการ ($\bar{X} = 3.56$)

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหารชุดใหม่มักจะนำไปสู่การบรรจุแต่งตั้งของบุคลากรที่เข้ามาปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการและนโยบายของคณะผู้บริหารชุดใหม่ ซึ่งจากข้อมูลการสัมภาษณ์นักทรัพยากรบุคคลหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับงานบุคคล จำนวน 30 คน ตามตารางที่ 2 ได้สะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหารชุดใหม่อันนำไปสู่ปัญหาด้านการบรรจุแต่งตั้ง ดังต่อไปนี้

“...จากการสัมภาษณ์ได้มีผู้ให้ข้อมูลหลักจำนวน 12 คน ที่มีความคิดเห็นตรงกันว่าในการบรรจุแต่งตั้งรวมไปจนถึงการต่อสัญญาจ้าง หากบุคคลนั้นๆไม่ได้เป็นฐานเสียงหรือเป็นลูกหลานของผู้บริหารชุดใหม่จะทำให้ได้รับผลกระทบในการต่อสัญญาจ้าง ทั้งไม่ได้รับการต่อสัญญาจ้างหรือระยะเวลาการจ้างก็จะเป็นไปตามความต้องการของชุดใหม่ แต่อยู่ในกรอบตามที่กฎหมายวางไว้ คือพนักงานจ้างตามภารกิจสัญญาจ้างไม่เกิน 4 ปี พนักงานจ้างทั่วไปสัญญาจ้างไม่เกิน 1 ปี การรับโอนเพื่อมาแต่งตั้งในตำแหน่งที่ว่าง ก็จะเป็นบุคคลที่ทางผู้บริหารชุดใหม่หรือบุคคลที่ฐานเสียงฝากมา...”

(คนที่ 1,3,7-8,12,14,16-18,20-21,27. สัมภาษณ์)

“...จากการสัมภาษณ์ได้มีผู้ให้ข้อมูลหลักจำนวน 4 คน ที่มีความคิดเห็นตรงกันว่าเมื่อเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหารชุดใหม่ คณะผู้บริหารชุดใหม่มักจะให้สรรหาบุคคลเข้ามาบรรจุแต่งตั้งตามตำแหน่งว่างในแผนอัตรากำลังทุกตำแหน่งโดยไม่ได้คำนึงถึงภาระค่าใช้จ่ายที่จะเพิ่มมากขึ้นในอนาคต...”

(คนที่ 2,6,23,28. สัมภาษณ์)

“...จากการสัมภาษณ์ได้มีผู้ให้ข้อมูลหลักจำนวน 3 คน ที่มีความคิดเห็นตรงกันว่าเมื่อเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหารชุดใหม่จะทำให้มีปัญหาในเรื่องของการเลือกสรรบุคคลเข้ามาปฏิบัติงานเพราะผู้ที่ได้รับเลือกให้เข้ามาปฏิบัติงานมักจะเป็นเครือญาติหรือคนสนิท หรือฐานเสียงของคณะผู้บริหารโดยเป็นการใช้ระบบอุปถัมภ์เข้ามาใช้กับการสรรหาบุคคลเข้ามาทำงานซึ่งอาจจะไม่ได้คนที่มีความรู้ความสามารถตรงตามงาน...”

(คนที่ 10-11,24. สัมภาษณ์)

“...จากการสัมภาษณ์มีผู้ให้ข้อมูลหลักจำนวน 1 คน ที่พูดถึงเรื่องมีการเรียกรับผลประโยชน์จากบุคคลที่จะเข้ามาปฏิบัติงานหรือบุคคลที่อยากจะโอนย้ายเข้ามา...”

(คนที่ 19. สัมภาษณ์)

ตาราง 7 ความคิดเห็นเกี่ยวกับ สภาพปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกาฬสินธุ์ ด้านการกำกับการปฏิบัติงานเป็นรายข้อ

สภาพปัญหาการบริหารงานบุคคล ด้านการกำกับการปฏิบัติงาน	\bar{X}	S.D.	ระดับ ความคิดเห็น
เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหาร ทำให้การ มอบหมายงานและหน้าที่ความรับผิดชอบของ บุคลากรภายในองค์กรเปลี่ยนแปลงไป	3.54	0.710	มาก
การเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหาร ส่งผลให้ บุคลากรบางตำแหน่ง มีหน้าที่ความรับผิดชอบ แตกต่างไปจากมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง	3.60	0.722	มาก
การเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหารส่งผลต่อขวัญ และกำลังใจในการปฏิบัติงานของบุคลากรที่ เป็นฐานอำนาจของคณะผู้บริหารชุดเดิม	3.59	0.785	มาก
คณะผู้บริหารชุดใหม่เข้ามาแทรกแซงการ พิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนของบุคลากร ซึ่งเป็น ผลจากการปฏิบัติงาน ในรอบการดำรง ตำแหน่งของคณะผู้บริหารชุดเดิม	3.58	0.811	มาก
การเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหาร มีผลให้ มาตรการกำกับดูแลการปฏิบัติงาน หลักเกณฑ์ การประเมินผลการปฏิบัติงาน การให้รางวัล การลงโทษบุคลากร ในองค์กร เปลี่ยนแปลงไป	3.57	0.812	มาก
การเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหาร มีผลต่อความ กระตือรือร้น และประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน ของบุคลากรในองค์กร ทั้งที่เป็นฝ่ายฐาน อำนาจเดิม และฝ่ายฐานอำนาจใหม่	3.58	0.778	มาก
โดยรวม	3.58	0.549	มาก

จากตาราง 7 พบว่าความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาการบริหารงานบุคคลด้านการปฏิบัติงานอยู่ในระดับมาก ทุกข้อโดยเรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย 3 ลำดับแรก ดังนี้ การเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหาร ส่งผลให้บุคลากรบางตำแหน่ง มีหน้าที่ความรับผิดชอบแตกต่างไปจากมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง ($\bar{X} = 3.60$) การเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหารส่งผลต่อขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานของบุคลากรที่เป็นฐานอำนาจของคณะผู้บริหารชุดเดิม ($\bar{X} = 3.59$) คณะผู้บริหารชุดใหม่เข้ามาแทรกแซงการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนของบุคลากร ซึ่งเป็นผลจากการปฏิบัติงานในรอบ

การดำรงตำแหน่งของคณะผู้บริหารชุดเดิม และการเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหารมีผลต่อความกระตือรือร้น และประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของบุคลากรในองค์กร ทั้งที่เป็นฝ่ายฐานอำนาจเดิม และฝ่ายฐานอำนาจใหม่ ($\bar{X} = 3.58$)

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหารชุดใหม่ในด้านการกำกับดูแลการปฏิบัติงาน ส่วนมากจะสนองนโยบายหลักและความต้องการของคณะผู้บริหารชุดใหม่โดยไม่ได้คำนึงถึงความรู้ความสามารถของบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งจากข้อมูลการสัมภาษณ์นักทรัพยากรบุคคลหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับงานบุคคล จำนวน 30 คน ตามตารางที่ 2 ได้สะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหารชุดใหม่นำไปสู่ปัญหาด้านการกำกับดูแลการปฏิบัติงาน ดังต่อไปนี้

“...จากการสัมภาษณ์ได้มีผู้ให้ข้อมูลหลักจำนวน 4 คน ที่มีความคิดเห็นตรงกันว่า เมื่อเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหารชุดใหม่ คณะผู้บริหารมักผูกอำนาจไว้กับตนเอง จะใช้งานคนที่มีความไว้วางใจโดยที่ไม่ได้คำนึงถึงความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงานซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อปฏิบัติงานนั้น ๆ ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของทางราชการที่กำหนดไว้ โดยให้ไปทำงานอื่นที่นอกเหนือจากโครงสร้างตามตำแหน่งหน้าที่เพื่ออำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงานหรือผลประโยชน์ของคณะผู้บริหารเอง...”

(คนที่ 1-2,15,18. สัมภาษณ์)

“...จากการสัมภาษณ์ได้มีผู้ให้ข้อมูลหลักจำนวน 7 คน ที่มีความคิดเห็นตรงกันว่า เมื่อเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหารชุดใหม่ผู้บริหารส่วนใหญ่มักจะเล็งเห็นความสำคัญกับบุคคลที่รับเข้ามาในระบบอุปถัมภ์หมายถึงลูกหลานของตัวเอง คนของตัวเอง ฐานเสียงของตัวเอง ใช้งานตรงตามที่ตัวเองต้องการ โดยไม่ได้คำนึงถึงบทบาทหน้าที่ หรือมาตรฐานตำแหน่งที่ได้มีการบรรจุแต่งตั้ง หรือเป็นการใช้งานคนผิดประเภทนั่นเอง...”

(คนที่ 3,5-6,10,16-17,20. สัมภาษณ์)

“...จากการสัมภาษณ์ได้มีผู้ให้ข้อมูลหลักจำนวน 4 คน ที่มีความคิดเห็นตรงกันว่า เมื่อเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหารชุดใหม่ผู้บริหารชุดใหม่ที่เข้ามาก็จะมีการเปลี่ยนนโยบายใหม่เพื่อพี่น้องประชาชน บางภาระงานที่เร่งด่วนก็จะส่งผลให้พนักงานเจ้าหน้าที่บางตำแหน่งต้องไปดำเนินการในภารกิจนั้นๆก่อนเสมอ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อปฏิบัติงานในหน้าที่ของตนเอง...”

(คนที่ 4,11,14,19. สัมภาษณ์)

“...จากการสัมภาษณ์ได้มีผู้ให้ข้อมูลหลักจำนวน 3 คน ที่มีความคิดเห็นตรงกันว่า เมื่อเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหารชุดใหม่ ผู้บริหารมักจะใช้งานคนไม่ตรงกับมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง หรือสรรหาบุคคลที่ไม่มีความรู้ความสามารถเข้ามาปฏิบัติงานในหน้าที่เป็นผลกระทบต่อองค์กร...”

(คนที่7,23,26. สัมภาษณ์)

“...จากการสัมภาษณ์ได้มีผู้ให้ข้อมูลหลักจำนวน 3 คน ที่มีความคิดเห็นตรงกันว่า เมื่อเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหารชุดใหม่ ในการปฏิบัติงานด้านงานบุคคลถูกแทรกแซงในการจัดทำแบบประเมินเพื่อพิจารณาต่อสัญญาจ้างในกรณีของพนักงานจ้าง และถูกแทรกแซงในเรื่องของการจัดทำแบบประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อใช้ในการพิจารณาผลความดีความชอบในการเลื่อนขั้นเงินเดือนและค่าตอบแทนของพนักงาน...”

(คนที่8, 24,29. สัมภาษณ์)

“...จากการสัมภาษณ์ได้มีผู้ให้ข้อมูลหลักจำนวน 4 คน ที่มีความคิดเห็นตรงกันว่า การเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหารชุดใหม่ มักจะได้มาซึ่งผู้ปฏิบัติงานที่เป็นฐานเสี่ยงโดยการใช้ระบบอุปถัมภ์ นำลูกหลานเครือญาติ คนสนิท เข้ามาปฏิบัติงานปัญหาที่ตามมาคือ หัวหน้าฝ่าย หัวหน้างาน ผู้อำนวยการกองบางราย ไม่สามารถควบคุมลูกน้องได้ เนื่องจากว่าลูกน้องจะถือว่าตัวเองเป็นคนของคณะผู้บริหาร...”

(คนที่ 21,25,28,30. สัมภาษณ์)

ตาราง 8 ความคิดเห็นเกี่ยวกับ สภาพปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหาร

ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกาฬสินธุ์ ด้านการพัฒนาเป็นรายข้อ

สภาพปัญหาการบริหารงานบุคคล ด้านการกำกับการพัฒนา	\bar{X}	S.D.	ระดับ ความคิดเห็น
การเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหาร ส่งผลให้มีการ ปรับเปลี่ยนแผนการฝึกอบรมพัฒนาบุคลากรใน องค์กร	3.52	0.672	มาก

มีการโอนลดงบประมาณด้านการฝึกอบรมและ พัฒนาบุคลากร ไปตั้งจ่ายเป็นรายการใหม่เพื่อ ดำเนินการโครงการตามนโยบายหาเสียงของ คณะผู้บริหารชุดใหม่	3.64	0.787	มาก
มีการโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณเพื่อการ ฝึกอบรมที่ตั้งไว้สำหรับตำแหน่งหนึ่ง ไปเพื่อให้ ตำแหน่งของบุคคลที่เป็นฐานอำนาจของคณะ ผู้บริหารชุดใหม่	3.57	0.762	มาก
การเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหาร ส่งผลให้ บุคลากรบางกลุ่มขาดแรงจูงใจในการพัฒนา ตนเอง เนื่องจากเชื่อมั่นในระบบอุปถัมภ์จาก ฐานอำนาจใหม่	3.58	0.761	มาก
โดยรวม	3.58	0.545	มาก

จากตาราง 8 พบว่าความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาการบริหารงานบุคคลด้านด้านการกำกับการพัฒนา อยู่ในระดับมากทุกข้อโดยเรียงลำดับค่าเฉลี่ย จากมากไปหาน้อย 3 ลำดับแรก ดังนี้ มีการโอนลดงบประมาณด้านการฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากร ไปตั้งจ่ายเป็นรายการใหม่เพื่อดำเนินการโครงการตามนโยบายหาเสียงของคณะผู้บริหารชุดใหม่ ($\bar{X} = 3.64$) การเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหาร ส่งผลให้บุคลากรบางกลุ่มขาดแรงจูงใจในการพัฒนาตนเอง เนื่องจากเชื่อมั่นในระบบอุปถัมภ์จากฐานอำนาจใหม่ ($\bar{X} = 3.58$) มีการโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณเพื่อการฝึกอบรมที่ตั้งไว้สำหรับตำแหน่งหนึ่ง ไปเพื่อให้ตำแหน่งของบุคคลที่เป็นฐานอำนาจของคณะผู้บริหารชุดใหม่ ($\bar{X} = 3.57$)

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหารชุดใหม่ในด้านการพัฒนาบุคลากรคณะผู้บริหารชุดใหม่ก็จะไม่ได้ให้ความสำคัญในการพัฒนาและเพิ่มพูนความรู้โดยมักจัดงบประมาณในส่วนที่จะใช้พัฒนาบุคลากรนำไปใช้เกี่ยวกับงานในด้านอื่น ๆ ซึ่งจากข้อมูลการสัมภาษณ์นักทรัพยากรบุคคลหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับงานบุคคล จำนวน 30 คน ตามตารางที่ 2 ได้สะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหารชุดใหม่อันนำไปสู่ปัญหาด้านการพัฒนาบุคลากร ดังต่อไปนี้

“...จากการสัมภาษณ์ได้มีผู้ให้ข้อมูลหลักจำนวน 4 คน ที่มีความคิดเห็นตรงกันว่าเมื่อเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหารชุดใหม่ ทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่บางรายไม่ได้รับความรู้ในการที่จะพัฒนาคนเพราะไม่ได้เข้ารับการฝึกอบรม เพราะคณะผู้บริหารจะตั้งงบประมาณไม่เหมือนกัน จึงทำให้เจ้าหน้าที่บางรายไม่ได้รับการฝึกอบรมตามหลักสูตรในการปฏิบัติงาน...”

(คนที่ 1,18,20,23. สัมภาษณ์)

“...จากการสัมภาษณ์ได้มีผู้ให้ข้อมูลหลักจำนวน 5 คน ที่มีความคิดเห็นตรงกันว่า เมื่อเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหารชุดใหม่ ผู้บริหารชุดใหม่ที่เข้ามา จำกัดในเรื่องของงบประมาณในการเข้ารับการฝึกอบรม เพราะบางหลักสูตรที่เป็นหลักสูตรตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่งมีราคาที่สูง พนักงานเจ้าหน้าที่จึงไม่ได้รับการฝึกอบรมตามที่สมควร...”

(คนที่ 3,8,10,25,29. สัมภาษณ์)

“...จากการสัมภาษณ์ได้มีผู้ให้ข้อมูลหลักจำนวน 7 คน ที่มีความคิดเห็นตรงกันว่า คณะผู้บริหารชุดใหม่ไม่เล็งเห็นความสำคัญในการที่จะส่งบุคลากรเข้ารับการฝึกอบรม เพราะเข้าใจว่าการปฏิบัติงานนั้น สามารถอ่านคู่มือและระเบียบที่ใช้ในการปฏิบัติงานก็สามารถที่จะปฏิบัติงานได้...”

(คนที่ 6,12,19,21,24,27,30. สัมภาษณ์)

ตาราง 9 ความคิดเห็นเกี่ยวกับ สภาพปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกาฬสินธุ์ โดยรวม

สภาพปัญหาการบริหารงานบุคคล โดยรวม	\bar{X}	S.D.	ระดับ ความคิดเห็น
ด้านการวางแผนอัตรากำลัง	3.53	0.508	มาก
ด้านการการบรรจุแต่งตั้ง	3.53	0.572	มาก
ด้านการกำกับ การปฏิบัติงาน	3.58	0.549	มาก
ด้านการกำกับ การพัฒนา	3.58	0.545	มาก
โดยรวม	3.55	0.466	มาก

จากตาราง 9 พบว่า ความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาการบริหารงานบุคคลโดยรวมอยู่ในระดับมาก ทุกด้าน โดยเรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย ดังนี้ ด้านการกำกับ การปฏิบัติงาน และด้านการกำกับ การพัฒนา ($\bar{X} = 3.58$) ด้านการวางแผนอัตรากำลังและด้านการการบรรจุแต่งตั้ง ($\bar{X} = 3.53$)

ตอนที่ 3 การเปรียบเทียบความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกาฬสินธุ์ ของผู้ปฏิบัติงานด้านการบริหารงานบุคคลที่มีปัจจัยส่วนบุคคลแตกต่างกัน แสดงดังตาราง 10 – 13

ตาราง 10 การเปรียบเทียบความคิดเห็นเกี่ยวกับ ปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหารของผู้ปฏิบัติงานด้านการบริหารงานบุคคล ที่มีตำแหน่งแตกต่างกัน

ปัญหาการบริหารงานบุคคล ในกรณีเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหาร	นักทรัพยากรบุคคล		ได้รับมอบหมาย		t	p-value
	\bar{X}	S.D.	\bar{X}	S.D.		
การวางแผนอัตรากำลัง	3.48	0.513	3.59	0.502	1.194	0.235
การบรรจุแต่งตั้ง	3.48	0.596	3.59	0.535	1.146	0.253
การกำกับกำกับการปฏิบัติงาน	3.54	0.545	3.61	0.562	0.763	0.446
การพัฒนาบุคลากร	3.53	0.538	3.62	0.553	0.953	0.342
โดยรวม	3.51	0.454	3.60	0.484	1.183	0.239

จากตาราง 10 พบว่า ผู้ปฏิบัติงานด้านการบริหารงานบุคคลที่มีตำแหน่งแตกต่างกัน มีความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหารทั้งโดยรวมและรายด้าน ไม่แตกต่างกัน ($p > 0.05$)

ตาราง 11 การเปรียบเทียบความคิดเห็นเกี่ยวกับ ปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหารของผู้ปฏิบัติงานด้านการบริหารงานบุคคล ที่มีระดับตำแหน่งแตกต่างกัน (ANOVA)

แหล่งของความแปรปรวน	df	SS	MS	F	p-value
ระหว่างกลุ่ม	4	0.993	0.248	1.147	0.337
ภายในกลุ่ม	146	31.618	0.217		
รวม	150	32.611			

จากตาราง 11 พบว่า ผู้ปฏิบัติงานด้านการบริหารงานบุคคลที่มีระดับตำแหน่งแตกต่างกัน มีความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหารโดยรวม ไม่แตกต่างกัน ($p > 0.05$)

ตาราง 12 การเปรียบเทียบความคิดเห็นเกี่ยวกับ ปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลง
คณะผู้บริหารของผู้ปฏิบัติงานด้านการบริหารงานบุคคล ที่มีระยะเวลาปฏิบัติงานใน
หน้าที่แตกต่างกัน (ANOVA)

แหล่งของความแปรปรวน	df	SS	MS	F	p-value
ระหว่างกลุ่ม	3	1.163	0.388	1.812	0.147
ภายในกลุ่ม	147	31.448	0.214		
รวม	150	32.611			

จากตาราง 12 พบว่า ผู้ปฏิบัติงานด้านการบริหารงานบุคคลที่มีระยะเวลาปฏิบัติงาน
ในหน้าที่แตกต่างกัน มีความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลงคณะ
ผู้บริหาร ไม่แตกต่างกัน ($p > 0.05$)

ตาราง 13 การเปรียบเทียบความคิดเห็นเกี่ยวกับ ปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลง
คณะผู้บริหารของผู้ปฏิบัติงานด้านการบริหารงานบุคคล ที่มีมุมมองต่อการเปลี่ยนแปลง
แตกต่างกัน (ANOVA)

แหล่งของความแปรปรวน	df	SS	MS	F	p-value
ระหว่างกลุ่ม	2	0.491	0.245	1.131	0.326
ภายในกลุ่ม	148	32.120	0.217		
รวม	150	32.611			

จากตาราง 13 พบว่า ผู้ปฏิบัติงานด้านการบริหารงานบุคคลที่มีมุมมองต่อการ
เปลี่ยนแปลงแตกต่างกัน มีความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลงคณะ
ผู้บริหาร ไม่แตกต่างกัน ($p > 0.05$)

ตอนที่ 4 การเปรียบเทียบความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณี
เปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกาฬสินธุ์ ที่มีปัจจัยองค์กร
แตกต่างกัน แสดงดังตาราง 14 – 19

ตาราง 14 การเปรียบเทียบความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลง
คณะผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกาฬสินธุ์ ที่มีประเภทองค์กร
แตกต่างกัน (ANOVA)

แหล่งของความแปรปรวน	df	SS	MS	F	p-value
ระหว่างกลุ่ม	3	0.576	0.192	0.881	0.452
ภายในกลุ่ม	147	32.035	0.218		
รวม	150	32.611			

จากตาราง 14 พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกาฬสินธุ์ ที่มีประเภท
องค์กรแตกต่างกัน มีความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลงคณะ
ผู้บริหาร ไม่แตกต่างกัน ($p > 0.05$)

ตาราง 15 การเปรียบเทียบความคิดเห็นเกี่ยวกับ ปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลง
คณะผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกาฬสินธุ์ ที่มีจำนวนบุคลากรใน
องค์กรแตกต่างกัน (ANOVA)

แหล่งของความแปรปรวน	df	SS	MS	F	p-value
ระหว่างกลุ่ม	3	1.588	0.529	2.509	0.061
ภายในกลุ่ม	147	31.023	0.211		
รวม	150	32.611			

จากตาราง 15 พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกาฬสินธุ์ ที่มีจำนวน
บุคลากรในองค์กรแตกต่างกัน มีความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณี
เปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหาร ไม่แตกต่างกัน ($p > 0.05$)

พหุ ประถมศึกษา

ตาราง 16 การเปรียบเทียบความคิดเห็นเกี่ยวกับ ปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลง
คณะผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกาฬสินธุ์ ที่มีจำนวนคณะ
ผู้บริหารที่เคยร่วมงานแตกต่างกัน (ANOVA)

แหล่งของความแปรปรวน	df	SS	MS	F	p-value
ระหว่างกลุ่ม	3	3.194	1.065	5.321	0.002*
ภายในกลุ่ม	147	29.417	0.200		
รวม	150	32.611			

*มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

จากตาราง 16 พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกาฬสินธุ์ ที่มีจำนวนคณะ
ผู้บริหารที่เคยร่วมงานแตกต่างกัน มีความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณี
เปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหาร แตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 จึงได้ทำการ
เปรียบเทียบความแตกต่างค่าเฉลี่ยเป็นรายคู่

ผลการเปรียบเทียบความแตกต่างค่าเฉลี่ยเป็นรายคู่ พบว่า จำนวนคณะผู้บริหารที่เคย
ร่วมงาน 2 คณะ มีปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหาร มากกว่า จำนวน
คณะผู้บริหารที่เคยร่วมงาน 1 คณะ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 (ตาราง 20 ภาคผนวก ง)

ตาราง 17 การเปรียบเทียบความคิดเห็นเกี่ยวกับ ปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลง
คณะผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกาฬสินธุ์ ที่มีการแบ่งฝักฝ่ายใน
องค์กร แตกต่างกัน (ANOVA)

แหล่งของความแปรปรวน	df	SS	MS	F	p-value
ระหว่างกลุ่ม	3	5.952	1.984	10.939	0.000*
ภายในกลุ่ม	147	26.660	0.181		
รวม	150	32.611			

*มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

จากตาราง 17 พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกาฬสินธุ์ ที่มีการแบ่ง
ฝักฝ่ายในองค์กร แตกต่างกัน มีความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลง
คณะผู้บริหาร แตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 จึงได้ทำการเปรียบเทียบความ
แตกต่างค่าเฉลี่ยเป็นรายคู่

ผลการเปรียบเทียบความแตกต่างค่าเฉลี่ยเป็นรายคู่ พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ที่ไม่มีการแบ่งฝักแบ่งฝ่ายในองค์กร มีปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหาร

ต่ำกว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการแบ่งฝั่งแบ่งฝ่ายในองค์กรทั้งระดับมาก ปานกลางและน้อย อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 (ตาราง 21 ภาคผนวก ง)

ตาราง 18 การเปรียบเทียบความคิดเห็นเกี่ยวกับ ปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลง คณะผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกาฬสินธุ์ ที่มีความเข้มแข็งของการรวมกลุ่มแตกต่างกัน (ANOVA)

แหล่งของความแปรปรวน	df	SS	MS	F	p-value
ระหว่างกลุ่ม	3	1.434	0.478	2.253	0.085
ภายในกลุ่ม	147	31.177	0.212		
รวม	150	32.611			

จากตาราง 18 พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกาฬสินธุ์ ที่มีความเข้มแข็งของการรวมกลุ่มแตกต่างกัน มีความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลง คณะผู้บริหาร ไม่แตกต่างกัน ($p > 0.05$)

ตาราง 19 การเปรียบเทียบความคิดเห็นเกี่ยวกับ ปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลง คณะผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกาฬสินธุ์ ที่มีรูปแบบการนำของผู้บริหารแตกต่างกัน (ANOVA)

แหล่งของความแปรปรวน	df	SS	MS	F	p-value
ระหว่างกลุ่ม	2	3.930	1.965	10.141	0.000*
ภายในกลุ่ม	148	28.681	0.194		
รวม	150	32.611			

*มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

จากตาราง 19 พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกาฬสินธุ์ ที่มีรูปแบบการนำของผู้บริหารแตกต่างกัน มีความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลง คณะผู้บริหาร แตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 จึงได้ทำการเปรียบเทียบความแตกต่างค่าเฉลี่ยเป็นรายคู่

ผลการเปรียบเทียบความแตกต่างค่าเฉลี่ยเป็นรายคู่ พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรูปแบบการนำของผู้บริหารแบบผูกขาดการตัดสินใจ มีปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหาร มากกว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรูปแบบการตัดสินใจของผู้บริหารแบบพิจารณาจากฝ่ายต่าง ๆ และตัดสินใจร่วมกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 (ตาราง 22 ภาคผนวก ง)

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหารชุดใหม่จากข้อมูลที่ถูกวิจัยได้สัมภาษณ์ทรัพยากรบุคคลหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับงานบุคคล จำนวน 30 คน ตามตารางที่ 2 โดยประเด็นสัมภาษณ์หากพิจารณาอย่างเฉพาะเจาะจง ได้สะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหารชุดใหม่อันนำไปสู่ปัญหาในการบริหารงานบุคคล ที่กระทบต่อบุคลากรประเภทต่างๆ ดังนี้

“...จากการสัมภาษณ์ได้มีผู้ให้ข้อมูลหลักจำนวน 3 คน ที่มีความคิดเห็นตรงกันว่าในเรื่องปัญหาในการบริหารงานบุคคล อาจมีความแตกต่างกันในบางเรื่องเช่นสิทธิประโยชน์ที่ทางบุคลากรนั้นควรจะได้รับ การพัฒนาตัว พัฒนาคน โดยส่วนใหญ่ไม่ได้ดูความเหมาะสมและตำแหน่งในการปฏิบัติงานแต่ใช้ความสนิทสนมคุ้นเคยกันในการสั่งให้ปฏิบัติงาน...”

(คนที่ 6,12,19. สัมภาษณ์)

“...จากการสัมภาษณ์ได้มีผู้ให้ข้อมูลหลักจำนวน 10 คน ที่มีความคิดเห็นตรงกันว่าในเรื่องปัญหาในการบริหารงานบุคคลมีผลกระทบในพนักงานจ้างเป็นส่วนมาก เพราะส่วนใหญ่พนักงานจ้างเป็นลูกหลานของคนในตำบลโดยจะมีผลกระทบต่อการปฏิบัติงานการพิจารณาความดีความชอบรวมถึงการนำระบบอุปถัมภ์เข้ามาตัดสินใจใน คือลูกจ้างที่จะหมดสัญญาจ้างมักจะได้รับการพิจารณาการจ้างโดยจะได้รับการพิจารณาในส่วนที่เป็นฐานเสียงมากกว่าการปฏิบัติงาน โดยข้าราชการจะมีผลกระทบต่อการพิจารณาความดีความชอบ พนักงานจ้างอาจจะได้ต่อสัญญาจ้างแต่อาจจะต่อได้ไม่ครบตามที่ กทจ. กำหนดไว้สูงสุด เช่นการต่อสัญญาจ้างตามภารกิจมีภาระงาน 4 ปี แต่อาจจะต่อให้เหลือ 1 ปี หรือ 2 ปี ซึ่งสามารถทำได้ ส่วนของข้าราชการอาจมีบ้างที่มีผลกระทบในเรื่องการมอบหมายการปฏิบัติงาน ซึ่งกล่าวได้ว่าพนักงานจ้างมีผลกระทบในเรื่องของการต่อสัญญาจ้าง และข้าราชการมีปัญหาเรื่องการพิจารณาความดีความชอบ...”

(คนที่ 3-4,6-8,10-11,16,19,22. สัมภาษณ์)

“...จากการสัมภาษณ์ได้มีผู้ให้ข้อมูลหลักจำนวน 3 คน ที่มีความคิดเห็นตรงกันว่าในเรื่องปัญหาในการบริหารงานบุคคลจะมีผลกระทบต่อบุคคลที่เป็นฐานเสียงที่ไม่เหมือนกันเลยส่งผลให้บุคคลที่มาปฏิบัติงานไม่ฐานเสียงหรือคนของผู้บริหารยุคปัจจุบันอาจส่งผลในการการต่อสัญญาจ้างหรือการพิจารณาความดีความชอบก็ได้...”

(คนที่ 5,27,30. สัมภาษณ์)

“...จากการสัมภาษณ์ได้มีผู้ให้ข้อมูลหลักจำนวน 6 คน ที่มีความคิดเห็นตรงกันว่าในเรื่องปัญหาในการบริหารงานบุคคลมีผลกระทบกับพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ไม่ปฏิบัติงานถือว่าเป็นเรื่องที่ดีในองค์กร ใครที่ไม่ปฏิบัติงานก็เลิกจ้างโดยเฉพาะพนักงานจ้างที่เป็นฐานเสียงของผู้บริหารชุดเดิมที่ไม่ปฏิบัติงาน หากใครที่ปฏิบัติงานก็จะได้รับการต่อสัญญา...”

(คนที่ 9,13,17,23-25. สัมภาษณ์)

“...จากการสัมภาษณ์ได้มีผู้ให้ข้อมูลหลักจำนวน 3 คน ที่มีความคิดเห็นตรงกันว่าในเรื่องปัญหาในการบริหารงานบุคคลกระทบทุกส่วนเนื่องจากว่าผู้บริหารมีบทบาทสำคัญในการตัดสินใจการสรรหาและเลือกสรรพนักงานเจ้าหน้าที่มาปฏิบัติงาน รวมไปถึงจนถึงการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบในการปฏิบัติงาน ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อทีมงานบางอย่างบางตำแหน่ง เอื้อผลประโยชน์ให้กับคณะผู้บริหารทางอ้อม...”

(คนที่ 12,26,29. สัมภาษณ์)

“...จากการสัมภาษณ์ได้มีผู้ให้ข้อมูลหลักจำนวน 2 คน ที่มีความคิดเห็นตรงกันว่าในเรื่องปัญหาในการบริหารงานบุคคลต่างกันเพราะบางคนในการได้มาของนักทรัพยากรบุคคล มีผลกระทบต่อการบริหารงานในกรณีจะรับผิดชอบงานของตัวเอง ได้มาน้อยเพียงใด อาจมีแตกต่างกันในบางเรื่องเช่นสิทธิประโยชน์ที่ทางบุคลากรนั้นควรจะได้รับการพัฒนาตัว พัฒนาคน...”

(คนที่ 18,22. สัมภาษณ์)

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหารชุดใหม่จากข้อมูลที่ถูกวิจัยได้สัมภาษณ์ทรัพยากรบุคคลหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับงานบุคคล จำนวน 30 คน ตามตารางที่ 2 โดยประเด็นสัมภาษณ์หากพิจารณาอย่างเฉพาะเจาะจง ได้ข้อเสนอแนะต่อการแก้ไขปัญหาในมิติ ดังนี้

1) การปรับปรุงหลักเกณฑ์ / ระเบียบ

“...จากการสัมภาษณ์ได้มีผู้ให้ข้อมูลหลักจำนวน 30 คน ที่มีความคิดเห็นตรงกันว่าเมื่อประกาศหลักเกณฑ์ออกมาชัดเจนก็ควรถือปฏิบัติ และควรกำหนดประกาศหลักเกณฑ์ที่สมบูรณ์และไม่แก้ไขบ่อยจนเกินไป การปรับปรุงระเบียบให้มีความชัดเจนและมีหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติที่ชัดเจน หลักเกณฑ์ที่มีอยู่ดีแล้วแต่ควรให้ความรู้กับผู้ปฏิบัติมากขึ้นกว่าเดิม เมื่อมีการสร้างหลักเกณฑ์และระเบียบขึ้นมาแล้วจะต้องปฏิบัติให้ได้...”

(คนที่ 1-30. สัมภาษณ์)

2) การพัฒนาหลักเกณฑ์ / ระเบียบ และนวัตกรรมใหม่ๆ ในการแก้ไขปัญหา

“...จากการสัมภาษณ์ได้มีผู้ให้ข้อมูลหลักจำนวน 30 คน ที่มีความคิดเห็นตรงกันว่าในเรื่องประกาศหลักเกณฑ์ที่เป็นอยู่ดีอยู่แล้ว แต่ควรทำให้มันนิ่งหรือนานๆปรับที ก.จังหวัดควรปรับปรุงหลักเกณฑ์ให้รวดเร็วหลังจาก ก.กลางกำหนดไม่กี่วัน ควรมีการฝึกอบรมให้กับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องอย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ควรมีการระดม

ความคิดจากทุกฝ่าย ในการปรับปรุงระเบียบ และซักซ้อมความเข้าใจให้กับผู้ปฏิบัติ ควรมีการอบรม และแนะนำอย่างจริงจังในการปฏิบัติงานเมื่อมีหลักเกณฑ์ใหม่ๆเข้ามา ควรนำเอานวัตกรรมในการ บริหารงานบุคคลที่สามารถจัดทำได้ง่ายนำมาใช้ในการปฏิบัติงาน ควรมีการพัฒนาศักยภาพ ผู้ปฏิบัติงานบุคคลในเรื่องนวัตกรรมใหม่ๆในการใช้งาน ผู้ปฏิบัติงานควรได้รับการฝึกอบรมเกี่ยวกับการ ปฏิบัติงานด้านบุคคลสม่ำเสมอและการปฏิบัติงานด้านบุคคลของ อปท. มีความเป็นมาตรฐาน เทียบเท่ากับข้าราชการประเภทอื่นๆ เมื่อมีหลักเกณฑ์ใหม่ๆ ท้องถิ่นจังหวัดควรนัดการฝึกอบรม เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในงานด้านนี้ ควรสร้างเสริมเทคโนโลยีในการสืบค้นเอกสารทางด้านการ บริหารงานบุคคล ควรนำเอานวัตกรรมในการบริหารงานบุคคลที่สามารถจัดทำได้ง่ายนำมาใช้ในการ ปฏิบัติงาน...”

(คนที่ 1-30. สัมภาษณ์)

3) การลดการผูกขาดของผู้บริหารท้องถิ่นในการบริหารงานบุคคล (เช่น การให้ ส่วนกลางเข้ามาตัดสินใจในบางเรื่อง)

“...จากการสัมภาษณ์ได้มีผู้ให้ข้อมูลหลักจำนวน 30 คน ที่มีความคิดเห็นตรงกันว่าในเรื่องในการสรรหาพนักงานจ้างควรให้ส่วนกลางเป็นคนดำเนินการ เพราะจะได้บุคคลที่มีความรู้ ความสามารถจริงในการมาปฏิบัติงาน จะได้คัดเลือกจากคุณภาพไม่ใช่คัดเลือกมาจากคนของใคร ควรลด บทบาทด้านงานบุคคล และส่วนกลางเข้ามาตัดสินใจทุกเรื่องในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น บทบาทของพนักงานเจ้าหน้าที่ ควรให้คณะผู้บริหารและส่วนกลางร่วมพิจารณาในการสรรหาและ เลือกร่วมกัน ส่วนกลางที่เป็น กทจ.ก็มีบทบาทในเรื่องเรื่องต้องมีการประชุมพิจารณาร่วมกัน ในรูปแบบของคณะกรรมการแต่ทั้งนี้จะพิจารณาจากเรื่องที่ อปท.นำเสนอ ควรลดบทบาทงาน บริหารงานบุคคล ให้ส่วนต่างๆได้มีบทบาทในการเลือกพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ได้บังคับบัญชาด้วยตัวของ ผอ.กองแต่ละกองเอง ผู้บริหารควรมีวิสัยทัศน์ในการได้มาซึ่งผู้ปฏิบัติงานมากกว่านี้ ควรลดบทบาทใน การตัดสินใจของผู้บริหาร บางตำแหน่งควรได้คนส่วนกลางในการตัดสินใจเพราะจะไม่ได้คำนึงถึง อำนาจและบารมีของผู้บริหาร...”

(คนที่ 1-30. สัมภาษณ์)

4) การพัฒนาระบบคานอำนาจในการบริหารงานบุคคล

“...จากการสัมภาษณ์ได้มีผู้ให้ข้อมูลหลักจำนวน 30 คน ที่มีความคิดเห็นตรงกันว่าประเทศไทยควรเลิกใช้หลักอุปถัมภ์ในการเลือกสรรบุคคลเข้ามาทำงาน ไม่สามารถทำได้ตราบใดที่ ประเทศไทยยังเป็นประเทศที่พึ่งพาอาศัยกัน ควรให้ส่วนกลางสรรหาบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ เข้ามาปฏิบัติงาน โดยที่ไม่ต้องให้ อปท.แต่ละแห่งเป็นผู้ดำเนินการนอกจากจะลดปัญหาการสรรหา งานด้วยระบบอุปถัมภ์แล้ว ยังลดปัญหาการเรียกรับผลประโยชน์อีกด้วย ควรลดบทบาทของผู้บริหาร

ท้องถิ่นในการสรรหาบุคลากรเข้ามาปฏิบัติงานใน อบต. ควรให้อำนาจในการตัดสินใจบางเรื่องแก่ผู้บริหารท้องถิ่น ควรลดบทบาทการตัดสินใจในเรื่องการบริหารงานบุคคลให้กับผู้บริหาร ควรส่งเสริมให้ผู้บริหารหรือผู้บังคับบัญชาเน้นในเรื่องการปกครองแบบเป็นธรรมและถูกต้อง ส่วนกลางควรเข้ามาดำเนินการในการสรรหาพนักงานมาปฏิบัติงานแทน อบต. ที่ทำการเปิดสอบในกรณีพนักงานจ้าง ส่วนกลางดำเนินการสรรหาผู้ปฏิบัติงานทุกรูปแบบของ อบต. เพื่อจะได้พนักงานที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาปฏิบัติงานในองค์กร ควรยกเลิกระบบคานอำนาจและสิทธิผูกขาดกับผู้บริหาร เห็นควรให้มีระบบคานอำนาจที่เข้มแข็งเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหาร ประเทศไทยควรยกเลิกคำว่าอุปถัมภ์หรือที่เรียกว่าเด็กเส้นในการคัดเลือกสรรคนมาทำงาน ควรเลือกสรรบุคคลเข้ามาทำงานด้วยความสามารถจริง ๆ...”

(คนที่ 1-30. สัมภาษณ์)

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหารชุดใหม่จากข้อมูลที่ถูกวิจัยได้สัมภาษณ์ทรัพยากรบุคคลหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับงานบุคคล จำนวน 30 คน ตามตารางที่ 2 โดยประเด็นสัมภาษณ์หากพิจารณาอย่างเฉพาะเจาะจง ส่งผลกระทบต่อการเรียกรับผลประโยชน์ในการบรรจุแต่งตั้งหรือโอนย้าย ดังนี้

“...จากการสัมภาษณ์ได้มีผู้ให้ข้อมูลหลักจำนวน 6 คน ที่มีความคิดเห็นตรงกันว่าเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหาร ส่งผลกระทบต่อการเรียกรับผลประโยชน์ในการบรรจุแต่งตั้งหรือโอนย้ายโดยมีผลกระทบเพราะส่วนใหญ่การที่พนักงานจะโอนย้ายมาหรือเข้ามาปฏิบัติงานมักจะมีเรื่องเกี่ยวกับผลประโยชน์เสมอ มีการเรียกรับผลประโยชน์ทุกครั้งที่มีการสรรหาหรือเลือกสรรพนักงานเจ้าหน้าที่ มีการเรียกรับผลประโยชน์เพื่อมีการโอนย้ายและการเข้ามาปฏิบัติงาน ผลกระทบเพราะส่วนใหญ่คนที่มาปฏิบัติงานหรือพนักงานโอนย้าย จะมีเรื่องเกี่ยวกับผลตอบแทน หรือผลประโยชน์เสมอ...”

(คนที่ 1,3,12,14,16,18,20. สัมภาษณ์)

“...จากการสัมภาษณ์ได้มีผู้ให้ข้อมูลหลักจำนวน 1 คน ที่มีความคิดเห็นว่าเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหาร ส่งผลกระทบต่อการเรียกรับผลประโยชน์ในการบรรจุแต่งตั้งหรือโอนย้าย โดยการเรียกรับผลประโยชน์มีทุกตำแหน่ง ขึ้นอยู่ที่ว่าคณะผู้บริหารจะเรียกรับจากตำแหน่งไหนเท่าไร โดยดูจากประเภทของพนักงานเจ้าหน้าที่ คือ ข้าราชการ พนักงานจ้างตามภารกิจ พนักงานจ้างทั่วไป...”

(คนที่ 2. สัมภาษณ์)

“...จากการสัมภาษณ์ได้มีผู้ให้ข้อมูลหลักจำนวน 6 คน ที่มีความคิดเห็นตรงกันว่าไม่
ขอกล่าวถึงในเรื่องดังกล่าวและไม่สามารถให้ข้อมูลในเรื่องนี้ได้...”

(คนที่ 4,8,24-25,28,30. สัมภาษณ์)

“...จากการสัมภาษณ์ได้มีผู้ให้ข้อมูลหลักจำนวน 3 คน ที่มีความคิดเห็นตรงกันว่าไม่
ทราบข้อมูลในส่วนนี้ เพราะจะทำตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาเท่านั้น เมื่อมีบุคคลถือเอกสารเข้ามา
ทำตามขบวนการขั้นตอนของการบริหารงานบุคคลเพียงแค่นั้น...”

(คนที่ 5,9,17. สัมภาษณ์)

“...จากการสัมภาษณ์ได้มีผู้ให้ข้อมูลหลักจำนวน 8 คน ที่มีความคิดเห็นตรงกันว่า
อาจจะมีบ้างแต่ส่วนมาก ในการติดต่อขอโอนย้ายมาปฏิบัติงานหรือเข้ามาปฏิบัติจะติดต่อกับคณะ
ผู้บริหารโดยตรงโดยที่ผู้ปฏิบัติจะไม่ทราบข้อมูลในส่วนนี้ อาจจะมีบ้างแต่ผู้ปฏิบัติงานไม่สามารถทราบ
ข้อมูลเรื่องนี้ค่ะ อาจมีการเรียกรับผลประโยชน์บ้างแต่เป็นเรื่องของคณะผู้บริหารเรามีหน้าที่ทำตาม
คำสั่งก็เพียงพอ อาจมีบ้างแต่ข้อมูลตัวนี้ไม่สามารถให้สัมภาษณ์ได้เนื่องจากไม่ได้เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้อง
ในเรื่องนี้ อาจมีเรื่องนี้แต่ผู้ปฏิบัติไม่ทราบข้อมูลที่แน่ชัด...”

(คนที่ 6,10-11,13,15,23,27,29. สัมภาษณ์)

“...จากการสัมภาษณ์ได้มีผู้ให้ข้อมูลหลักจำนวน 1 คน ที่มีความคิดเห็นว่าเป็นเรื่อง
เขาไม่ทราบข้อมูลที่แน่ชัดอาจเกิดขึ้นได้แต่ถ้าส่วนกลางเข้ามามีบทบาทในเรื่องนี้อาจลดปัญหาในเรื่อง
การเรียกรับผลประโยชน์ก็ได้...”

(คนที่ 7. สัมภาษณ์)

“...จากการสัมภาษณ์ได้มีผู้ให้ข้อมูลหลักจำนวน 4 คน ที่มีความคิดเห็นตรงกันว่ามี
ผลกระทบมากเนื่องจากการเรียกรับผลประโยชน์ และผู้ที่จ่ายสูงจะเป็นผู้ถูกเลือกรับโอนหรือได้รับ
การบรรจุแต่งตั้งและมักแต่งตั้งผู้ที่ได้มาซึ่งระบบระบบอุปถัมภ์มีอยู่ในประเทศมันมากกับผลประโยชน์
เสมอ...”

(คนที่ 19,21-22,26. สัมภาษณ์)

ตอนที่ 5 การวิเคราะห์ปัญหา สาเหตุและข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหการบริหารงาน
บุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกาฬสินธุ์

จากแบบสอบถามปลายเปิดและข้อมูลการสัมภาษณ์เชิงลึกเกี่ยวกับสภาพปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกาฬสินธุ์ สรุปประเด็นสำคัญ ได้ดังนี้

1. การเปลี่ยนแปลงผู้บริหารท้องถิ่นนำไปสู่ปัญหาด้านการบริหารงานบุคคล ประกอบด้วย

1.1 ด้านการวางแผนอัตรากำลัง ได้แก่

1.1.1) การปรับเปลี่ยนตำแหน่งในแผนอัตรากำลังที่ยังไม่สรรหาบรรจุแต่งตั้งให้เป็นตำแหน่งที่สามารถบรรจุแต่งตั้งบุคคลที่เป็นพวกพ้องหรือฐานเสียงโดยไม่ได้คำนึงถึงความจำเป็นของภาระงาน

1.1.2) การปรับเพิ่มตำแหน่งในแผนอัตรากำลัง ซึ่งพิจารณาจากคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งที่ตรงกับบุคคลที่เป็นพวกพ้องหรือฐานเสียงที่จะสรรหาเข้ามาโดยตำแหน่งที่ปรับเพิ่มนั้นยังไม่มีควมจำเป็นเมื่อพิจารณาจากภาระงาน

1.1.3) การปรับแผนการสรรหาบรรจุแต่งตั้ง โดยการเลื่อนระยะเวลาสรรหาบางตำแหน่งออกไปในปีก่อน และเลื่อนระยะเวลาสรรหาบรรจุแต่งตั้งตำแหน่งที่ตรงกับคุณสมบัติของบุคคลที่เป็นพวกพ้องหรือฐานเสียงเข้ามาในปีปัจจุบัน โดยไม่ได้เรียงลำดับตามความจำเป็นและภาระงาน

1.2. ด้านการบรรจุแต่งตั้ง ได้แก่

1.2.1) การไม่พิจารณาต่อสัญญาจ้างพนักงานจ้างตามภารกิจและพนักงานจ้างทั่วไปที่ปฏิบัติงานอยู่เดิม เนื่องจากต้องการจ้างบุคคลที่เป็นฐานเสียงหรือบุคคลที่ได้มีการตบปากรับคำว่าจะรับเข้าทำงานในช่วงหาเสียงก่อนการเลือกตั้ง

1.2.2) การบรรจุแต่งตั้งตามตำแหน่งว่างในแผนอัตรากำลังทุกตำแหน่ง โดยไม่ได้คำนึงถึงภาระค่าใช้จ่ายที่จะเพิ่มขึ้นในอนาคต

1.2.3) การเลื่อนระดับบรรจุแต่งตั้งข้าราชการที่เป็นพวกพ้องหรือฐานเสียงให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น โดยบุคคลดังกล่าวมีความรู้ความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง

1.2.4) การบรรจุแต่งตั้งอาจมีการเรียกรับผลประโยชน์จากบุคคลที่เข้ามาปฏิบัติงานหรือบุคคลที่อยากโอนย้ายเข้ามาปฏิบัติงานตามตำแหน่งที่ว่าง

1.3 ด้านการกำกับกำกับการปฏิบัติงาน

1.3.1) เกิดการปรับเปลี่ยนหน้าที่ความรับผิดชอบที่ไม่ตรงกับมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง แต่เป็นการมอบหมายงานตามความสัมพันธ์ส่วนบุคคล ความสนิทสนม การเป็นพวกพ้องและความพึงพอใจ

1.3.2) เกิดการปรับเปลี่ยนขั้นตอนการสอบทานงาน กำหนดให้บุคลากรบางตำแหน่งที่เป็นพวกพ้องขึ้นตรงต่อผู้บริหารโดยไม่ต้องกำกับกำกับการปฏิบัติงานตามลำดับการบังคับบัญชา

1.3.3) เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบายใหม่โดยภาระงานที่มีความเร่งด่วนเพื่อเป็นการเอาใจประชาชนจะส่งผลกระทบต่อหน่วยงานประจำของพนักงานต้องหยุดเนื่องจากต้องไปปฏิบัติงานที่เร่งด่วนของคณะผู้บริหารก่อนเสมอ

1.3.4) มีการแทรกแซงในการประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากรทั้งการเลื่อนขึ้นเงินเดือนของข้าราชการ เลื่อนค่าตอบแทนและการต่อสัญญาจ้างของพนักงานจ้างแต่ละประเภท

1.4 ด้านการพัฒนาบุคลากร

1.4.1) การไม่ให้ความสำคัญของการพัฒนาความรู้กับบุคลากรผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ เพราะเข้าใจว่าสามารถค้นคว้าหาความรู้เองได้จากการอ่านอาจทำให้ตีความในระเบียบผิดไป อาจปฏิบัติงานไม่ถูกต้อง

1.4.2) การปรับลดงบประมาณด้านการฝึกอบรม เพื่อโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณไปตั้งจ่ายเป็นรายการใหม่ตามนโยบายใหม่

1.4.3) การปรับเปลี่ยนแผนการฝึกอบรมพัฒนาบุคลากรในองค์กร โดยเปลี่ยนให้บุคลากรที่เป็นพวกพ้องเข้ารับการฝึกอบรมแทนตำแหน่งที่เคยกำหนดไว้เดิม

2. ผลกระทบด้านการบริหารงานบุคคลจากการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารท้องถิ่น

2.1 ขวัญและกำลังใจของบุคลากร

ผลกระทบเชิงบวก

2.1.1) กลุ่มอำนาจเดิม เกิดความกระตือรือร้นในการปฏิบัติงานมากยิ่งขึ้น เนื่องจากความกังวลที่จะได้รับการประเมินผลการปฏิบัติงานจากผู้บริหารคนใหม่ซึ่งตนไม่ได้อยู่ในระบบอุปถัมภ์

2.1.2) กลุ่มบุคลากรที่ได้รับการปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมจากผู้บริหารคนเดิม มีขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานมากยิ่งขึ้น ด้วยความคาดหวังที่จะได้รับการปฏิบัติจากผู้บริหารคนใหม่ดีขึ้น

ผลกระทบเชิงลบ

2.1.3) กลุ่มอำนาจเดิม ขาดขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานอันเนื่องมาจากความรู้สึกกังวลที่เกิดขึ้นเองและเกิดจากประสบการณ์ที่ได้รับการปฏิบัติจากผู้บริหาร คนใหม่ว่าแบ่งฝักแบ่งฝ่ายอย่างชัดเจน

2.1.4) กลุ่มอำนาจใหม่ มีขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานเพิ่มมากขึ้น โดยคาดหวังว่าจะได้รับการปฏิบัติที่ดีขึ้นจากระบบอุปถัมภ์ของผู้บริหารคนใหม่

2.2 ประสิทธิภาพการบริหารงานบุคคล

ผลกระทบเชิงบวก

2.2.1) แผนอัตรากำลังได้รับการทบทวนให้สอดคล้องกับนโยบายการบริหารและสถานการณ์ปัจจุบัน

2.2.2) บุคลากรมีการพัฒนาศักยภาพของตนเองให้การปฏิบัติงานเป็นที่ประจักษ์เพื่อสร้างความประทับใจให้กับผู้บริหารคนใหม่

ผลกระทบเชิงลบ

2.2.3) เพิ่มภาระงานสูญเสียเวลาในการปรับแผนอัตรากำลังที่ต้องชี้แจงเหตุผลความจำเป็นในการขออนุมัติปรับแผนอัตรากำลังโดยไม่ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานบุคคลโดยรวมแต่เป็นไปเพื่อสนองความต้องการของกลุ่มบุคคลเท่านั้น

2.2.4) การปฏิบัติงานบางเรื่องขาดความต่อเนื่อง จากการมอบหมายงานให้กับบุคลากรที่ไม่เหมาะสมและการเปลี่ยนแปลงระบบการกำกับกับการปฏิบัติงาน

2.2.5) ภาระค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรเพิ่มมากขึ้นโดยไม่เหมาะสมกับภาระงาน และก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับภาระค่าใช้จ่ายที่จะเกินกฎหมายกำหนดจากการเลื่อนชั้นและเลื่อนระดับของบุคลากรในอนาคต

2.3 ด้านอื่น ๆ ได้แก่ มีการเรียกรับผลประโยชน์จากบุคลากรที่อยู่ระหว่างการขอโอนย้ายและการเลื่อนระดับในตำแหน่งที่สูงขึ้น

3. ข้อเสนอแนะต่อการแก้ไขปัญหา

ข้อเสนอแนะนี้เป็นข้อเสนอแนะที่ผู้วิจัยได้เก็บรวบรวมมาจากการสัมภาษณ์ของผู้ให้ข้อมูลหลักจำนวน 30 คน

3.1) ด้านการวางแผนอัตรากำลัง ควรกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับแผนอัตรากำลังและการปรับแผนอัตรากำลังที่ชัดเจน เนื่องจากปัจจุบันแม้จะดำเนินการในรูปของคณะกรรมการระดับอำเภอและระดับจังหวัด แต่การพิจารณายังเป็นไปตามดุลพินิจซึ่งวัดไม่ได้ที่น่าเชื่อถือขาดมาตรฐานและหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณา ดังนั้น หากจะสร้างระบบคานอำนาจในการบริหารงานบุคคลอย่างแท้จริง

3.2) ด้านการบรรจุแต่งตั้ง ควรสร้างเกณฑ์ตัวชี้วัดที่ชัดเจนที่สามารถยกเลิกอำนาจในการสรรหา บรรจุและแต่งตั้งบุคลากรของผู้บริหารท้องถิ่น โดยทุกกระบวนการควรดำเนินการโดยหน่วยงานส่วนกลางและจัดสรรบุคลากรมายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งเพื่อลดปัญหาระบบอุปถัมภ์ซึ่งจุดเริ่มต้นจากการสรรหา บรรจุและแต่งตั้งและเมื่ออยู่ภายใต้ระบบอุปถัมภ์ตั้งแต่เริ่มต้นก็ยากที่จะลดคานอำนาจในการบริหารงานบุคคลของผู้บริหารท้องถิ่นได้ การลดการผูกขาดของผู้บริหารท้องถิ่นในการบริหารงานบุคคล ควรมีการทบทวนระเบียบหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น เพื่อเป็นการลดทอนอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นในการสรรหา บรรจุและแต่งตั้งบุคลากร โดยกระบวนการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลควรดำเนินการโดยส่วนกลางเพื่อให้ได้มาตรฐานและแก้ปัญหาการสรรหา บรรจุและแต่งตั้งภายใต้ระบบอุปถัมภ์ที่มีอยู่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

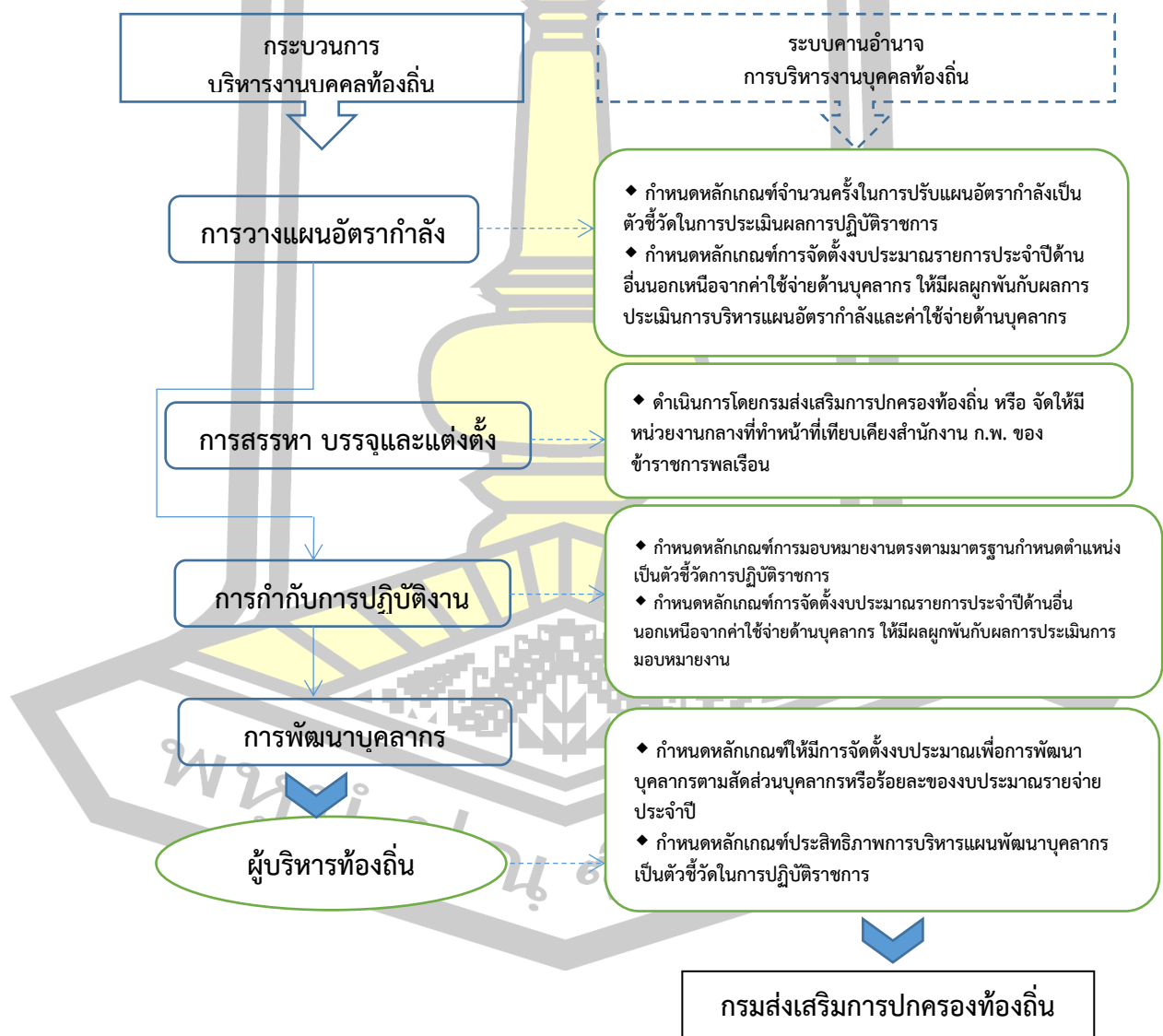
3.3) ด้านการกำกับการปฏิบัติงาน หลักเกณฑ์และระเบียบที่เกี่ยวข้อง บทลงโทษที่กำหนดไว้ควรมีการนำมาใช้อย่างจริงจังและให้เห็นเป็นรูปธรรมเพื่อเป็นตัวอย่างให้ผู้บริหารท้องถิ่นและผู้เกี่ยวข้องได้ตระหนักและปฏิบัติให้ถูกต้อง ทั้งนี้ ไม่ควรเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์และระเบียบที่เกี่ยวข้องบ่อยจนเกินไปจะทำให้ผู้ปฏิบัติงานขาดความรู้ความเข้าใจและเกิดความผิดพลาดได้ การพัฒนาหลักเกณฑ์ ระเบียบและนวัตกรรมใหม่ ๆ ในการแก้ไขปัญหา ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้บริหารท้องถิ่นมอบหมายงานภายใต้มาตรฐานกำหนดตำแหน่งให้ชัดเจนมากยิ่งขึ้นเพื่อแก้ปัญหาการใช้คนไม่ตรงตามตำแหน่งงาน ตลอดจนควรนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้บริหารข้อมูล ด้านบุคลากรโดยมุ่งเน้นให้บันทึกข้อมูลและสามารถนำเสนอรายงานข้อมูลต่างๆ ได้สะดวกและรวดเร็ว โดยให้หน่วยงานกำกับดูแลสามารถเข้าตรวจสอบข้อมูลต่าง ๆ ได้เอง

3.4) ด้านการพัฒนาบุคลากร ควรประกาศหลักเกณฑ์กำหนดหลักสูตรการฝึกอบรมให้กับพนักงานเจ้าหน้าที่ ให้ชัดเจนโดยกำหนดเป็นการภาคบังคับว่ามาตรฐานกำหนด

ตำแหน่งที่ดำรงตำแหน่งแต่ละตำแหน่งควรผ่านหลักสูตรการฝึกอบรมหลักสูตรใด และในการจัดตั้งงบประมาณ เนื่องจากเป็นปัญหาในการจัดตั้งงบประมาณการฝึกอบรมแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉะนั้นเสนอแนะให้ส่วนกลางได้พิจารณาค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมโดยการเพิ่มงบประมาณอุดหนุนในเรื่องนี้โดยตรง และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นพิจารณาผู้ที่ต้องเข้ารับการฝึกอบรมในแต่ละปีงบประมาณ เพื่อให้ทางส่วนกลางได้จัดสรรเรื่องงบประมาณในการเข้ารับการฝึกอบรมในแต่ละครั้ง

ตอนที่ 6 แนวทางการกำหนดหลักเกณฑ์ป้องกันการเปลี่ยนแปลงอันเป็นผลมาจากการตัดสินใจทางการเมืองและการสร้างความเข้มแข็งให้กับกลุ่มบุคคลในการต่อรองกับผู้บริหาร

จากผลการศึกษาข้างต้น ผู้วิจัยได้นำเสนอแบบจำลองแนวทางในการนำไปสู่การกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อป้องกันการเปลี่ยนแปลงอันเป็นผลมาจากการตัดสินใจทางการเมืองและการสร้างความเข้มแข็งให้กับกลุ่มบุคคลในการต่อรองกับผู้บริหาร ดังภาพประกอบ 4



ภาพประกอบ 4 แบบจำลองระบบคานอำนาจการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น

บทที่ 5

สรุปผล อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การวิจัย เรื่อง สภาพปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหาร : ศึกษากรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกาฬสินธุ์ มีประเด็นสำคัญในการนำเสนอ ดังนี้

- 5.1 ความมุ่งหมายของการวิจัย
- 5.2 สรุปผล
- 5.3 อภิปรายผล
- 5.4 ข้อเสนอแนะ

5.1 ความมุ่งหมายของการวิจัย

- 5.1.1 เพื่อศึกษาปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกาฬสินธุ์
- 5.1.2 เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับปัญหาในการบริหารงานบุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกาฬสินธุ์
- 5.1.3 เพื่อนำเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกาฬสินธุ์

5.2 สรุปผล

การวิจัย เรื่อง สภาพปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหาร : ศึกษากรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกาฬสินธุ์ สามารถสรุปผลการวิจัย ได้ดังนี้

5.2.1 ผู้ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับงานบุคคล ส่วนใหญ่ดำรงตำแหน่งนักทรัพยากรบุคคลระดับชำนาญการ ระยะเวลาที่ปฏิบัติงานในหน้าที่เกี่ยวกับงานบุคคลเกิน 3 ปี - 6 ปี และมองการเปลี่ยนแปลงเป็นเรื่องธรรมดา

5.2.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกาฬสินธุ์ ส่วนใหญ่เป็นเทศบาลตำบลที่มีจำนวนบุคลากร ในองค์กร 51-70 คน จำนวนคณะผู้บริหารที่เคยร่วมงาน จำนวน 2 คณะ มีการแบ่งฝักฝ่ายในองค์กร อยู่ในระดับปานกลาง ความเข้มแข็งของการรวมกลุ่มของบุคลากรเพื่อต่อรอง

กับผู้บริหารหรือปกป้องผลประโยชน์ของตนเองอยู่ในระดับปานกลาง และมีรูปแบบการนำของผู้บริหารในลักษณะมักผูกขาดในการตัดสินใจ

5.2.3 ความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลง คณะผู้บริหาร ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกาฬสินธุ์โดยรวมและรายด้านอยู่ในระดับมาก ประกอบด้วย

3.1) ด้านการวางแผนอัตรากำลัง ได้แก่ มีการปรับแผนอัตรากำลัง 3 ปี ที่ประกาศใช้แล้วเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหาร การปรับแผนอัตรากำลังโดยคณะผู้บริหารชุดใหม่ส่งผลให้มีการยกเลิกกรอบตำแหน่งที่จำเป็น แผนอัตรากำลังที่ปรับปรุงตามนโยบายของคณะผู้บริหารชุดใหม่ เป็นไปเพื่อรองรับการสรรหาบุคคลที่เป็นฐานอำนาจเข้าสู่ตำแหน่งในเวลาต่อมาโดยไม่คำนึงถึงเนื้อหาและภาระงาน เป็นต้น

3.2) ด้านการบรรจุแต่งตั้ง ได้แก่ มีการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการเลือกสรรและสรรหาบุคคลซึ่งคณะผู้บริหารชุดเดิมแต่งตั้งไว้แต่ยังไม่ดำเนินการ การเลื่อนระดับให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นบางตำแหน่งต้องหยุดชะงักหรือต้องเลื่อนระยะเวลาออกไป พนักงานจ้างไม่ได้รับพิจารณาให้ต่อสัญญาจ้างเนื่องจากมีใช้ฐานเสียงของคณะผู้บริหารชุดใหม่ การสรรหาบรรจุแต่งตั้งนำระบบอุปถัมภ์เข้ามาแทรกแซง และมีการเรียกรับผลประโยชน์จากบุคคลที่จะรับการบรรจุแต่งตั้ง เป็นต้น

3.3) ด้านการกำกับกำกับการปฏิบัติงาน ได้แก่ คณะผู้บริหารชุดใหม่เข้ามาแทรกแซงการกำกับดูแลการปฏิบัติงาน เลือกปฏิบัติและเข้าข้างบุคคลที่เป็นฐานอำนาจหรือฐานเสียงของตน ทำให้บุคลากรบางตำแหน่งปฏิบัติงานไม่ตรงตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่งหรือไม่ตรงตามภารกิจงานที่กำหนดไว้ โดยหัวหน้าฝ่าย หัวหน้างานไม่สามารถควบคุมลูกน้องได้ ตลอดจนมีการแทรกแซงผลการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนของบุคลากรซึ่งเป็นผลจากการปฏิบัติงานในรอบการดำรงตำแหน่งของคณะผู้บริหารชุดเดิม เป็นต้น

3.4) ด้านการพัฒนาบุคลากร ได้แก่ มีการโอนลดงบประมาณด้านการฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากร ไปตั้งจ่ายเป็นรายการใหม่เพื่อดำเนินการโครงการตามนโยบายหาเสียงของคณะผู้บริหารชุดใหม่ การเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหารส่งผลให้บุคลากรบางกลุ่มขาดแรงจูงใจในการพัฒนาตนเองเนื่องจากเชื่อมั่นในระบบอุปถัมภ์จากฐานอำนาจใหม่ และมีการโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณเพื่อการฝึกอบรมที่ตั้งไว้สำหรับตำแหน่งหนึ่ง ไปเพื่อให้ตำแหน่งของบุคคลที่เป็นฐานอำนาจของคณะผู้บริหารชุดใหม่ เป็นต้น

5.2.4 ปัจจัยส่วนบุคคลของนักทรัพยากรบุคคลหรือผู้ได้รับมอบหมาย ได้แก่ ตำแหน่งปัจจุบัน ระดับตำแหน่ง ระยะเวลาปฏิบัติงานในหน้าที่ และมุมมองต่อการเปลี่ยนแปลง ไม่มีความสัมพันธ์กับสภาพปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหาร

5.2.5 ปัจจัยองค์กร ได้แก่ ประเภทองค์กร จำนวนบุคลากรในองค์กร ความเข้มแข็งของการรวมกลุ่ม ไม่มีความสัมพันธ์กับสภาพปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหาร ในขณะที่จำนวนคณะผู้บริหารที่เคยร่วมงาน การแบ่งฝักแบ่งฝ่ายในองค์กรและรูปแบบการนำของผู้บริหารมีความสัมพันธ์กับสภาพปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหาร ดังนี้

5.1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีจำนวนคณะผู้บริหารเคยร่วมงาน 2 คณะ มีปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหาร มากกว่า จำนวนคณะผู้บริหารที่เคยร่วมงาน 1 คณะ

5.2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ไม่มีการแบ่งฝักแบ่งฝ่ายในองค์กร มีปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหาร ต่ำกว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการแบ่งฝักแบ่งฝ่ายในองค์กรทั้งระดับมาก ปานกลางและน้อย

5.3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีรูปแบบการนำของผู้บริหารแบบผูกขาด การตัดสินใจ มีปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหารมากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรูปแบบการตัดสินใจของผู้บริหารแบบพิจารณาจากฝ่ายต่าง ๆ และตัดสินใจร่วมกัน

5.2.6 การเปลี่ยนแปลงผู้บริหารท้องถิ่นนำไปสู่ประเด็นปัญหาด้านการบริหารงานบุคคล ดังนี้

6.1) ปัญหาด้านการวางแผนอัตรากำลัง ได้แก่ การปรับเปลี่ยนตำแหน่งในแผนอัตรากำลังที่ยังไม่สรรหาบรรจุแต่งตั้งให้เป็นตำแหน่งที่สามารถบรรจุแต่งตั้งบุคคลที่เป็นพวกพ้องหรือฐานเสียงโดยไม่ได้คำนึงถึงความจำเป็นของภาระงานการปรับเพิ่มตำแหน่งในแผนอัตรากำลัง ซึ่งพิจารณาจากคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งที่ตรงกับบุคคลที่เป็นพวกพ้องหรือฐานเสียงที่จะสรรหาเข้ามาโดยตำแหน่งที่ปรับเพิ่มนั้นยังไม่มีควมจำเป็นเมื่อพิจารณาจากภาระงานและการปรับแผนการสรรหาบรรจุแต่งตั้ง โดยการเลื่อนระยะเวลาสรรหาบางตำแหน่งออกไปในปีอื่นและเลื่อนระยะเวลาสรรหาบรรจุแต่งตั้งตำแหน่งที่ตรงกับคุณสมบัติของบุคคลที่เป็นพวกพ้องหรือฐานเสียงเข้ามาในปีปัจจุบัน โดยไม่ได้เรียงลำดับตามความจำเป็นและภาระงาน

6.2) ปัญหาด้านการบรรจุแต่งตั้ง ได้แก่ การไม่พิจารณาต่อสัญญาจ้างพนักงานจ้างตามภารกิจและพนักงานจ้างทั่วไปที่ปฏิบัติงานอยู่เดิม เนื่องจากต้องการจ้างบุคคลที่เป็นฐานเสียงหรือบุคคลที่ได้มีการตักปากรับคำว่าจะรับเข้าทำงานในช่วงหาเสียงก่อนการเลือกตั้ง การเลื่อนระดับบรรจุแต่งตั้งข้าราชการที่เป็นพวกพ้องหรือฐานเสียงให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นโดยบุคคลดังกล่าวมีความรู้ความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง

6.3) ปัญหาด้านการกำกับกับการปฏิบัติงาน ได้แก่ เกิดการปรับเปลี่ยนหน้าที่ความรับผิดชอบที่ไม่ตรงกับมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง แต่เป็นการมอบหมายงานตามความสัมพันธ์

ส่วนบุคคล ความสนิทสนม การเป็นพวกพ้องและความพึงพอใจ เกิดการปรับเปลี่ยนขั้นตอนการสอบทานงาน กำหนดให้บุคลากรบางตำแหน่งที่เป็นพวกพ้องขึ้นตรงต่อผู้บริหารโดยไม่ต้องกำกับ การปฏิบัติงานตามลำดับการบังคับบัญชา

6.4) ปัญหาด้านการพัฒนาบุคลากร ได้แก่ การปรับลดงบประมาณด้านการฝึกอบรมเพื่อโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณไปตั้งจ่ายเป็นรายการใหม่ตามนโยบายใหม่ การปรับเปลี่ยนแผนการฝึกอบรมพัฒนาบุคลากรในองค์กร โดยเปลี่ยนให้บุคลากรที่เป็นพวกพ้องเข้ารับการฝึกอบรมแทนตำแหน่งที่เคยกำหนดไว้เดิม

5.2.7 ผลกระทบด้านการบริหารงานบุคคลจากการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารท้องถิ่น ประกอบด้วย

7.1) ขวัญและกำลังใจของบุคลากร ซึ่งมีทั้งผลกระทบเชิงบวก ได้แก่ กลุ่มอำนาจเดิม เกิดความกระตือรือร้นในการปฏิบัติงานมากยิ่งขึ้น เนื่องจากความกังวลที่จะได้รับการประเมินผลการปฏิบัติงานจากผู้บริหารคนใหม่ซึ่งตนไม่ได้อยู่ในระบบอุปถัมภ์ ในขณะที่กลุ่มบุคลากรที่ได้รับการปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมจากผู้บริหารคนเดิม มีขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานมากยิ่งขึ้นด้วยความคาดหวังที่จะได้รับการปฏิบัติจากผู้บริหารคนใหม่ดีขึ้น สำหรับผลกระทบเชิงลบ ได้แก่ กลุ่มอำนาจเดิมขาดขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานอันเนื่องมาจากความรู้สึกกังวลที่เกิดขึ้นเองและเกิดจากประสบการณ์ที่ได้รับการปฏิบัติจากผู้บริหารคนใหม่ว่าแบ่งฝักแบ่งฝ่ายอย่างชัดเจน ในขณะเดียวกันกลุ่มอำนาจใหม่ มีขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานเพิ่มมากขึ้นโดยคาดหวังว่าจะได้รับการปฏิบัติที่ดีขึ้นจากระบบอุปถัมภ์ของผู้บริหารคนใหม่จนอาจทำให้ละเลยไม่ตั้งใจปฏิบัติงานให้เต็มความสามารถ

7.2) ประสิทธิภาพการบริหารงานบุคคล โดยผลกระทบเชิงบวก ได้แก่ แผนอัตรากำลังได้รับการทบทวนให้สอดคล้องกับนโยบายการบริหารและสถานการณ์ปัจจุบัน บุคลากรมีการพัฒนาศักยภาพของตนเองให้การปฏิบัติงานเป็นที่ประจักษ์เพื่อสร้างความประทับใจให้กับผู้บริหารคนใหม่ ในขณะที่ผลกระทบเชิงลบ ได้แก่ เพิ่มภาระงานสูญเสียเวลาในการปรับแผนอัตรากำลังที่ต้องชี้แจงเหตุผลความจำเป็นในการขออนุมัติปรับแผนอัตรากำลังโดยไม่ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานบุคคลโดยรวมแต่เป็นไปเพื่อสนองความต้องการของกลุ่มบุคคลเท่านั้น การปฏิบัติงานบางเรื่องขาดความต่อเนื่อง จากการมอบหมายงานให้กับบุคลากรที่ไม่เหมาะสมและการเปลี่ยนแปลงระบบการกำกับปฏิบัติงาน ภาระค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรเพิ่มมากขึ้นโดยไม่เหมาะสมกับภาระงาน และก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับภาระค่าใช้จ่ายที่จะเกินกฎหมายกำหนดจากการเลื่อนขั้นและเลื่อนระดับของบุคลากรในอนาคต

7.3) ผลกระทบด้านอื่น ๆ ได้แก่ มีการเรียกรับผลประโยชน์จากบุคลากรที่อยู่ระหว่างการขอโอนย้ายและการเลื่อนระดับในตำแหน่งที่สูงขึ้น

5.2.8 ข้อเสนอแนะต่อการแก้ไขปัญหา

8.1) ด้านการวางแผนอัตรากำลัง ควรกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับแผนอัตรากำลัง และการปรับแผนอัตรากำลังที่ชัดเจน เนื่องจากปัจจุบันแม้จะดำเนินการในรูปของคณะกรรมการระดับอำเภอและระดับจังหวัด แต่การพิจารณายังเป็นไปตามดุลพินิจซึ่งวัดไม่ได้ที่น่าเชื่อถือ ขาดมาตรฐานและหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณา ดังนั้น หากจะสร้างระบบคานอำนาจในการบริหารงานบุคคลอย่างแท้จริง

8.2) ด้านการบรรจุแต่งตั้ง ควรสร้างเกณฑ์ตัวชี้วัดที่ชัดเจนที่สามารถยกเลิกอำนาจในการสรรหา บรรจุและแต่งตั้งบุคลากรของผู้บริหารท้องถิ่น โดยทุกกระบวนการควรดำเนินการโดยหน่วยงานส่วนกลางและจัดสรรบุคลากรมายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง เพื่อลดปัญหาระบบอุปถัมภ์ซึ่งจุดเริ่มต้นจากการสรรหา บรรจุและแต่งตั้งและเมื่ออยู่ภายใต้ระบบอุปถัมภ์ตั้งแต่เริ่มต้นก็ยากที่จะลดคานอำนาจในการบริหารงานบุคคลของผู้บริหารท้องถิ่นได้ การลดการผูกขาดของผู้บริหารท้องถิ่นในการบริหารงานบุคคล ควรมีการทบทวนระเบียบหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น เพื่อเป็นการลดทอนอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นในการสรรหา บรรจุและแต่งตั้งบุคลากร โดยกระบวนการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลควรดำเนินการโดยส่วนกลาง เพื่อให้ได้มาตรฐานและแก้ปัญหาการสรรหา บรรจุและแต่งตั้งภายใต้ระบบอุปถัมภ์ที่มีอยู่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

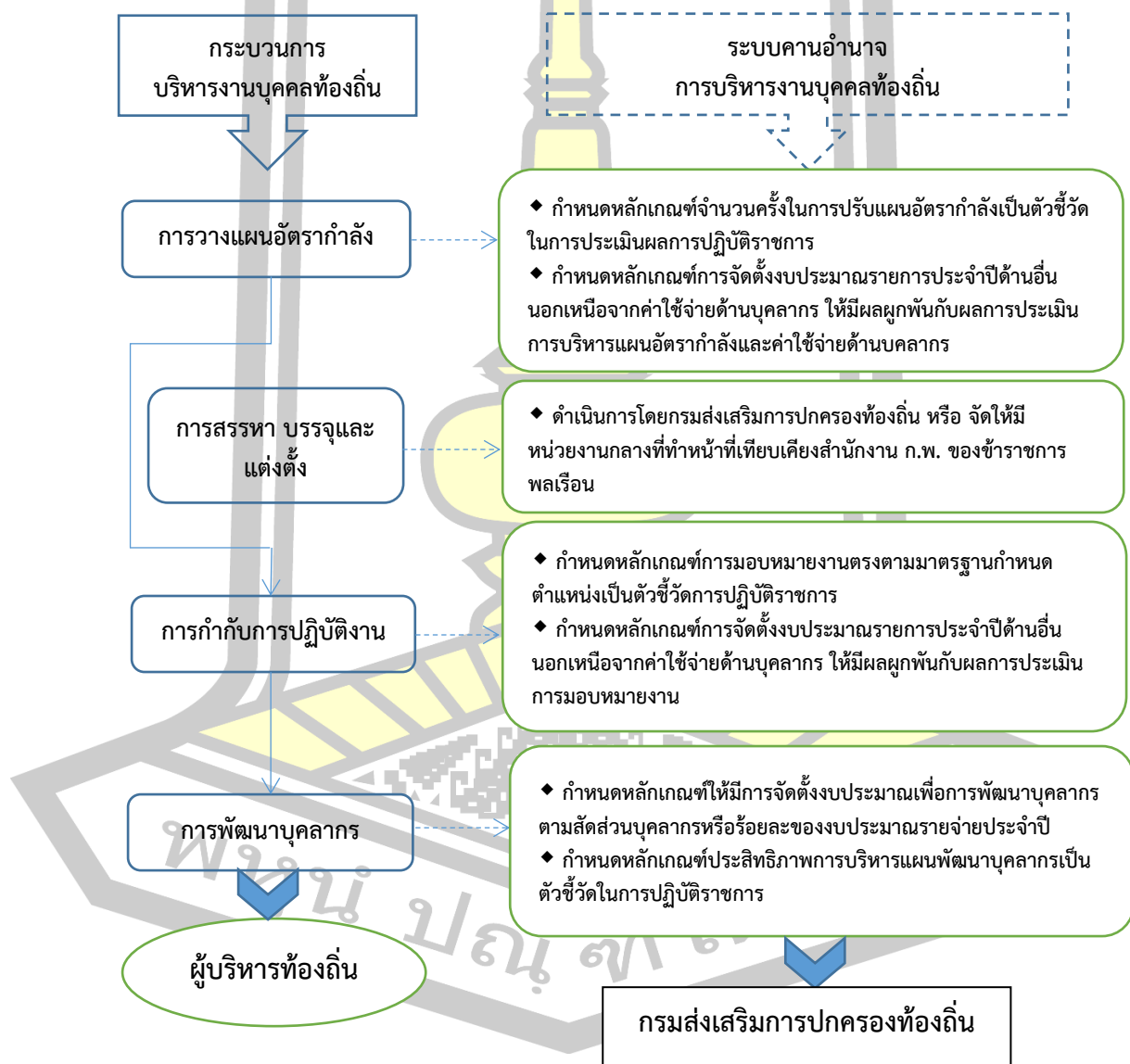
8.3) ด้านการกำกับปฏิบัติงาน หลักเกณฑ์และระเบียบที่เกี่ยวข้อง บทลงโทษที่กำหนดไว้ควรมีการนำมาใช้อย่างจริงจังและให้เห็นเป็นรูปธรรมเพื่อเป็นตัวอย่างให้ผู้บริหารท้องถิ่นและผู้เกี่ยวข้องได้ตระหนักและปฏิบัติให้ถูกต้อง ทั้งนี้ ไม่ควรเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์และระเบียบที่เกี่ยวข้องบ่อยจนเกินไปจะทำให้ผู้ปฏิบัติงานขาดความรู้ความเข้าใจและเกิดความผิดพลาดได้ การพัฒนาหลักเกณฑ์ ระเบียบและนวัตกรรมใหม่ ๆ ในการแก้ไขปัญหา ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้บริหารท้องถิ่นมอบหมายงานภายใต้มาตรฐานกำหนดตำแหน่งให้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น เพื่อแก้ปัญหาการใช้คนไม่ตรงตามตำแหน่งงาน ตลอดจนควรนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้บริหารข้อมูลด้านบุคลากรโดยมุ่งเน้นให้บันทึกข้อมูลและสามารถนำเสนอรายงานข้อมูลต่างๆ ได้สะดวกและรวดเร็ว โดยให้หน่วยงานกำกับดูแลสามารถเข้าตรวจสอบข้อมูลต่าง ๆ ได้เอง

8.4) ด้านการพัฒนาบุคลากร ควรประกาศหลักเกณฑ์กำหนดหลักสูตรการฝึกอบรมให้กับพนักงานเจ้าหน้าที่ ให้ชัดเจนโดยกำหนดเป็นการภาคบังคับว่ามาตรฐานกำหนดตำแหน่งที่ดำรงตำแหน่งแต่ละตำแหน่งควรผ่านหลักสูตรการฝึกอบรมหลักสูตรใด และในการจัดตั้งงบประมาณ เนื่องจากเป็นปัญหาในการจัดตั้งงบประมาณการฝึกอบรมแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉะนั้นเสนอแนะให้ส่วนกลางได้พิจารณาค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมโดยการเพิ่มงบประมาณอุดหนุนในเรื่องนี้

โดยตรง และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นพิจารณาผู้ที่ต้องเข้ารับการฝึกอบรมในแต่ละปีงบประมาณ เพื่อให้ทางส่วนกลางได้จัดสรรเรื่องงบประมาณในการเข้ารับการฝึกอบรมในแต่ละครั้ง

แนวทางการกำหนดหลักเกณฑ์ป้องกันการเปลี่ยนแปลงอันเป็นผลมาจากการตัดสินใจทางการเมืองและการสร้างความเข้มแข็งให้กับกลุ่มบุคคลในการต่อรองกับผู้บริหาร

จากผลการศึกษาข้างต้น ผู้วิจัยได้นำเสนอแบบจำลองแนวทางในการนำไปสู่การกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อป้องกันการเปลี่ยนแปลงอันเป็นผลมาจากการตัดสินใจทางการเมืองและการสร้างความเข้มแข็งให้กับกลุ่มบุคคลในการต่อรองกับผู้บริหาร ดังภาพประกอบ 5



ภาพประกอบ 5 แบบจำลองระบบคานอำนาจการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น

5.3 อภิปรายผล

การวิจัย เรื่อง สภาพปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหาร : ศึกษากรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกาฬสินธุ์ จากการศึกษาที่ได้ไปเก็บรวบรวมข้อมูลทั้งแบบสอบถาม และแบบสัมภาษณ์เชิงลึกเกี่ยวกับปัญหาการบริหารงานบุคคล ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับปัญหาการบริหารงานบุคคลและการนำเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกาฬสินธุ์ ผู้วิจัยสามารถอภิปรายผล ได้ดังนี้

5.3.1 ความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหาร ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกาฬสินธุ์โดยรวมและเป็นรายด้านอยู่ในระดับมาก เนื่องจากผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติในกฎหมายจัดตั้ง ซึ่งกำหนดให้รับผิดชอบการบริหารงานตามภารกิจของหน่วยงานและเป็นผู้บังคับบัญชาของบุคลากรภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตน ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหารย่อมส่งผลกระทบต่อสภาพปัญหาการบริหารงานบุคคลในทุก ๆ ด้านและในภาพรวมด้วย ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาสภาพปัญหาของการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของวิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า (2550 : 21 – 25) ซึ่งได้จัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการโครงการเวทีท้องถิ่น (Local Forum) ในปี พ.ศ. 2550 ซึ่งผลสรุปการสัมมนาเชิงปฏิบัติการได้นำเสนอปัญหาของการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไว้ว่าอำนาจการบริหารงานบุคคลกระจุกตัวอยู่ที่ผู้บริหารท้องถิ่นเพียงผู้เดียวส่งผลให้อำนาจในกระบวนการบริหารงานบุคคลตั้งแต่การสรรหา การบรรจุแต่งตั้งโยกย้าย จนถึงการให้ความดีความชอบนั้นไปกระจุกที่บุคคลเดียว คือผู้บริหารที่มาจากกรเลือกตั้ง ทำให้สามารถใช้อำนาจได้ตามอำเภอใจ ส่งผลให้ท้องถิ่นได้บุคคลไม่มีคุณภาพ ซึ่งกระทบต่อคุณภาพของการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

5.3.2 ปัจจัยส่วนบุคคลของนักทรัพยากรบุคคลหรือผู้ได้รับมอบหมาย ไม่มี ความสัมพันธ์กับสภาพปัญหาการบริหารงานบุคคลกรณีเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหาร เนื่องจากกระบวนการบริหารงานบุคคลปัจจัยสำคัญคือความต้องการของผู้บริหารดังนั้นความรู้ความสามารถหรือประสบการณ์ของผู้ปฏิบัติงานจึงไม่ได้ส่งผลสำคัญต่อปัญหาในการปฏิบัติงานด้านการบริหารงานบุคคล ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ สมจิต อุบทอง (2553 : 85-93) ซึ่งได้ทำการศึกษาเรื่องกระบวนการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง ผลการศึกษา พบว่าการจัดหาทรัพยากรมนุษย์ขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดงเกี่ยวกับการวางแผนทรัพยากรมนุษย์ การวิเคราะห์งาน การสรรหา การคัดเลือก และการแต่งตั้ง ได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลกำหนด แต่พบปัญหาเกี่ยวกับการวางแผน

ทรัพยากรมนุษย์คือ ไม่ได้กำหนดพนักงานส่วนที่ต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะไว้ในแผน อัตรากำลังและในการปรับปรุงแผนอัตรากำลัง เป็นการปรับปรุงตามความต้องการของผู้บริหาร โดยไม่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการจัดทำแผน และการแต่งตั้ง โดยการบรรจุ การรับโอนหรือรับโอน (ย้าย) ถึงแม้จะดำเนินการตามขั้นตอนที่คณะกรรมการกลางกำหนด และได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการจังหวัดแต่การพิจารณาเป็นอำนาจการตัดสินใจของผู้บริหาร

5.3.3 ปัจจัยองค์กร ได้แก่ จำนวนคณะผู้บริหารเคยร่วมงาน การแบ่งฝักฝ่ายในองค์กร และรูปแบบการนำของผู้บริหาร มีความสัมพันธ์กับสภาพปัญหาการบริหารงานบุคคลกรณีเปลี่ยนแปลงผู้บริหาร การบริหารงานบุคคลท้องถิ่นยังอยู่ในระบบอุปถัมภ์ซึ่งปัจจัยองค์กรดังกล่าว ล้วนส่งผลต่อทุกระบวนการในการบริหารงานบุคคลซึ่งมีศูนย์อำนาจรวมอยู่ที่ผู้บริหารท้องถิ่น ดังนั้น เมื่อเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหาร ระบบพวกพ้องและชั่วที่เปลี่ยนแปลงจึงส่งผลโดยตรงต่อกระบวนการบริหารงานบุคคล ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ (2546 : 16-23 อ้างถึงใน โกวิทย์ พวงงามและอลงกรณ์ อรรคแสง. 2547 : 17-18) ซึ่งได้ ทำการศึกษาข้อเสียที่อาจเกิดขึ้นได้เมื่อมีการเลือกตั้งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรงและ ผลการเลือกตั้งนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นชุดใหม่ โดยระบุว่าผู้บริหารท้องถิ่น มีอำนาจและอิทธิพลอย่างมากต่อการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ดังนั้น ประเด็นสำคัญที่ต้องศึกษาคือผู้บริหารท้องถิ่นจะนำอำนาจที่มีไปใช้ภายใต้ระบบคุณธรรมมากน้อยเพียงใดรวมไปถึงเมื่อเข้ารับตำแหน่งใหม่ จะอาศัยอำนาจที่มีเปลี่ยนแปลงการบริหารงานบุคคลอย่างไร โดยมักจะก่อให้เกิดการแต่งตั้งและโยกย้ายข้าราชการประจำเป็นจำนวนมาก ซึ่งผู้บริหารมักจะเปลี่ยนแปลงตำแหน่งข้าราชการประจำ เพื่อเอาคนของตนขึ้นแทนคนของผู้บริหารคนเก่า ประกอบกับผลการศึกษาของวิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า (2550 : 21 – 25) เรื่อง สภาพปัญหาของการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น สะท้อนให้เห็นว่าผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจในกระบวนการบริหารงานบุคคลอย่างเต็มที่และเป็นอิสระ ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงผู้บริหารท้องถิ่นย่อมส่งผลโดยตรงต่อการบริหารงานบุคคลในทุกระบวนการตั้งแต่การสรรหา การบรรจุแต่งตั้ง โยกย้าย ตลอดจนการให้ความดีความชอบด้วยเช่นกัน

5.3.4 การเปลี่ยนแปลงผู้บริหารท้องถิ่นนำไปสู่ประเด็นปัญหาและผลกระทบด้านการบริหารงานบุคคล เนื่องจากการตีความอำนาจด้านการบริหารงานบุคคลตามกฎหมายจัดตั้งสร้าง ให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีอิทธิพลโดยตรงและเด็ดขาดในการบริหารงานบุคคล เมื่อเปลี่ยนแปลงผู้บริหารเท่ากับเปลี่ยนอำนาจการบริหารงานบุคคลไปด้วยย่อมนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในทุกระบวนการบริหารงานบุคคล ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาสภาพปัญหาการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น ของวิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า (2550 : 21 – 25) ได้นำเสนอประเด็น

ปัญหาการตีความเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญผิด คือ ผู้บริหารท้องถิ่นมีอิสระและอำนาจในการบริหารงานบุคคลมาก เนื่องจากตีความรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 288 ในเรื่องของการแต่งตั้งและการให้พนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ต้องเป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น ประกอบกับพระราชบัญญัติการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ตีความ ความต้องการ คือ ความต้องการของบุคคล หมายถึง ผู้บริหาร รวมไปถึงความต้องการตัว นาย ก. หรือ นาย ข. ซึ่งตามหลักการแล้วความต้องการคือความต้องการของโครงสร้างและตำแหน่ง ส่วนระบบจะได้ นาย ก. หรือ นาย ข. เข้าสู่ตำแหน่งต้องเป็นไปตามระบบที่เป็นคุณธรรมและยังมีผลกระทบอื่น ๆ ได้แก่ การเรียกร้องผลประโยชน์จากบุคลากรที่อยู่ระหว่างการขอโอนย้ายและการเลื่อนระดับในตำแหน่งที่สูงขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษา เรื่อง กระบวนการทุจริตเรียกรับผลประโยชน์ในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น กรณีบรรจุกและแต่งตั้ง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา ของยุวธิดา พลเมืองดี (2557 : 66-70) ผลการศึกษาพบว่า ผู้เรียกรับผลประโยชน์ คือ ผู้บริหารท้องถิ่น มีการเรียกรับผลประโยชน์เป็นเงิน มีการจ่ายผลประโยชน์ที่ถูกเรียกรับภายหลังได้รับการบรรจุและแต่งตั้งแล้ว

5.3.5 ข้อเสนอแนะต่อการแก้ไขปัญหา โดยสามารถแบ่งออกเป็นรายชื่อตามกรอบแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นที่มีทั้งหมด 4 ด้าน ประกอบด้วยดังนี้

5.1) ด้านการวางแผนอัตรากำลัง ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์หรือตัวชี้วัดการประเมินผลการปฏิบัติราชการด้านแผนอัตรากำลังโดยกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน เนื่องจากปัจจุบันแม้จะดำเนินการในรูปของคณะกรรมการระดับอำเภอและระดับจังหวัด แต่การพิจารณายังเป็นไปตามดุลพินิจ ซึ่งวัดไม่ได้ที่น่าเชื่อถือ ขาดมาตรฐานและหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณา เช่น แผนอัตรากำลังที่ประกาศใช้ห้ามมิให้มีการปรับเปลี่ยนภายในกรอบระยะเวลาที่กำหนด หรือการปรับเปลี่ยนแผนอัตรากำลังสามารถกระทำได้ภายในจำนวนครั้งหรือจำนวนตำแหน่งที่กำหนด สอดคล้องกับผลการศึกษาเรื่อง แนวทางการพัฒนาการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอม่วงสามสิบ จังหวัดอุบลราชธานีอภิญา มีมาก (2555 : 66-74) ซึ่งได้นำเสนอว่า ควรมีการแก้ไขกฎหมายการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นมีการบริหารงานโดยยึดถือความถูกต้องตามระเบียบที่กำหนด จัดทำเป็นรูปเล่มหรือสื่ออิเล็กทรอนิกส์เพื่อให้สามารถศึกษาระเบียบได้ตลอดเวลา

5.2) ด้านการบรรจุแต่งตั้ง ควรมีการทบทวนระเบียบหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นเพื่อเป็นการลดทอนอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นในการสรรหาบรรจุและแต่งตั้งบุคลากรโดยกระบวนการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลควรดำเนินการโดยส่วนกลางเพื่อให้ได้มาตรฐานและแก้ปัญหาการสรรหา บรรจุและแต่งตั้งภายใต้ระบบอุปถัมภ์ที่มีอยู่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สอดคล้องกับผลการศึกษา เรื่อง กระบวนการทุจริตเรียกรับผลประโยชน์ในการ

บริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น กรณีบรรจุและแต่งตั้ง ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา ของยุวธิดา พลเมืองดี (2557 : 66-70) ผลการศึกษาพบว่า ผู้เรียกรับผลประโยชน์ คือ ผู้บริหารท้องถิ่น มีการเรียกรับผลประโยชน์เป็นเงิน มีการจ่ายผลประโยชน์ที่ถูกเรียกรับภายหลังได้รับการบรรจุและแต่งตั้งแล้ว ซึ่งผลการศึกษา เรื่อง แนวทางการพัฒนาการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอม่วงสามสิบ จังหวัดอุบลราชธานี อภิญญา มีมาก (2555 : 66-74) ได้นำเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาไว้ว่า ควรมีการแก้ไขกฎหมายการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นเกี่ยวกับการสรรหาบุคลากรควรมีคณะกรรมการกลางเป็นผู้สรรหา และคัดเลือกตามขั้นตอนกระบวนการของสำนักงานข้าราชการและพลเรือน (ก.พ.)

5.3) ด้านการกำกับ การปฏิบัติงาน ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้บริหารท้องถิ่น มอบหมายงานภายใต้มาตรฐานกำหนดตำแหน่งให้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยกระทรวงมหาดไทยหรือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ควรมีระบบกำกับ การใช้อำนาจเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของผู้บริหารท้องถิ่นที่ชัดเจน เพื่อแก้ปัญหาระบบอุปถัมภ์ซึ่งผู้ปฏิบัติงานเกรงกลัวต่ออำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นส่งผลให้ต้องปฏิบัติตามคำสั่งจนไม่ได้คำนึงถึงระเบียบ หลักเกณฑ์ หน้าที่ความรับผิดชอบที่กำหนดไว้ ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาสภาพปัญหาการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น ของวิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า (2550 : 21 – 25) ได้นำเสนอไว้ว่า การบังคับใช้กฎหมายบริหารงานบุคคลนั้นมีผลบังคับใช้แต่กับเพียงฝ่ายข้าราชการเท่านั้น ไม่ได้บังคับใช้กับฝ่ายนักการเมือง เช่น ในกรณีที่ข้าราชการใช้อำนาจมิชอบจะถูกตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยและโดนปลดออกจากตำแหน่งได้ แต่กรณีที่ผู้บริหารใช้อำนาจมิชอบกลับไม่มีการตั้งคณะกรรมการตรวจสอบหรือปลดออกจากตำแหน่ง เนื่องจากอ้างที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนตามหลักการปกครองตนเอง ทำให้เกิดการใช้อำนาจที่ไม่ชอบธรรม

5.4) ด้านการพัฒนาบุคลากร หน่วยงานกำกับดูแลควรกำหนดระเบียบกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีของท้องถิ่นด้านการพัฒนาบุคลากรไว้อย่างชัดเจน เช่น กำหนดให้งบประมาณด้านการพัฒนาบุคลากรเป็นส่วนเท่าใดของงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องการนำงบประมาณไปดำเนินการนโยบายสาธารณะโดยไม่จัดสรรสำหรับการพัฒนาบุคลากร หรือการกำหนดให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นผู้จัดตั้งงบประมาณเพื่อการพัฒนาบุคลากรท้องถิ่นรวมไว้ที่ส่วนกลางและเป็นหน่วยงานหลักในการจัดอบรมพัฒนาบุคลากรท้องถิ่น ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของผกาภรณ์ จันทร์ทิพย์ (2552 : 113-117) เรื่องความสัมพันธ์ระหว่างกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น : กรณีศึกษา งานด้านการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ผลการศึกษาพบว่าความสัมพันธ์ระหว่างกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นที่มีต่อองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารงานบุคคลคือการเป็นหน่วยงานในการประสานงานในกระบวนการบริหารงานบุคคลด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะหน้าที่ในหน่วยงาน

ธูการให้กับคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น(ก.กลาง)และคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด (ก.ท.จ.และ ก.อบต.จ.) และเป็นกาให้คำปรึกษาและพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็งและมีศักยภาพในการให้บริการสาธารณะ จากความคิดของบุคคลภายนอกเข้าใจว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการดำเนินงานที่เป็นอิสระแต่จริง ๆ แล้ว โดยเฉพาะงานเกี่ยวกับด้านการบริหารงานบุคคลจะต้องอยู่ในพื้นฐานของกฎหมายที่รัฐได้มอบอำนาจไว้และต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ข้อตกลงร่วมกันของคณะกรรมการกลางของแต่ละประเภท

5.4 ข้อเสนอแนะ

5.4.1 ข้อเสนอแนะสำหรับการนำผลการวิจัยไปใช้

1) หน่วยงานกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรทบทวนกฎหมายโดยแยกอำนาจการบังคับบัญชาข้าราชการหรือพนักงานท้องถิ่น ออกจากอำนาจหน้าที่การบริหารกิจการท้องถิ่นของผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อลดการผูกขาดอำนาจในการบริหารงานบุคคลไว้ที่ผู้บริหารท้องถิ่น เช่น การบังคับบัญชาข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ประเมินผลการปฏิบัติราชการของผู้ดำรงตำแหน่งปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกชั้นหนึ่ง โดยไม่ต้องผ่านความเห็นชอบของผู้บริหารท้องถิ่น ในขณะที่ผู้บริหารท้องถิ่น/ มีหน้าที่กำหนดนโยบายและบริหารกิจการท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด เป็นต้น

2) ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์การปรับแผนอัตรากำลัง เช่น แผนอัตรากำลังที่ประกาศใช้ห้ามมิให้มีการปรับเปลี่ยนภายในกรอบระยะเวลาที่กำหนด หรือการปรับเปลี่ยนแผนอัตรากำลังสามารถกระทำได้ในจำนวนครั้งหรือจำนวนตำแหน่งที่กำหนด เป็นต้น

3) หน่วยงานกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรกำหนดตัวชี้วัดการประเมินผลการปฏิบัติราชการ ด้านการบริหารงานบุคคลเพื่อป้องกันการใช้อำนาจผูกขาดของผู้บริหารท้องถิ่น และกำหนดสัดส่วนการจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีสำหรับการพัฒนาบุคลากรเพื่อการถ่วงดุลอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่น

5.4.2 ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

1) ควรมีการศึกษาสภาพปัญหาการบริหารงานบุคคลจากประชากรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ได้ข้อเสนอแนะจากบุคลากรของหน่วยงานที่มีอำนาจในการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ได้อย่างแท้จริง

2) ควรมีการศึกษาปัจจัยด้านอื่นที่ส่งผลกระทบต่อสภาพปัญหาการบริหารงานบุคคล ส่วนท้องถิ่น เช่น การศึกษาปัจจัยความไม่เป็นเอกภาพของหน่วยงานกลางที่มีหน้าที่ด้านการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น ผลกระทบของการเปลี่ยนผ่านระบบการสรรหา บรรจุแต่งตั้งตำแหน่ง ประเภทอำนาจการโดยหน่วยงานส่วนกลาง เป็นต้น



บรรณานุกรม



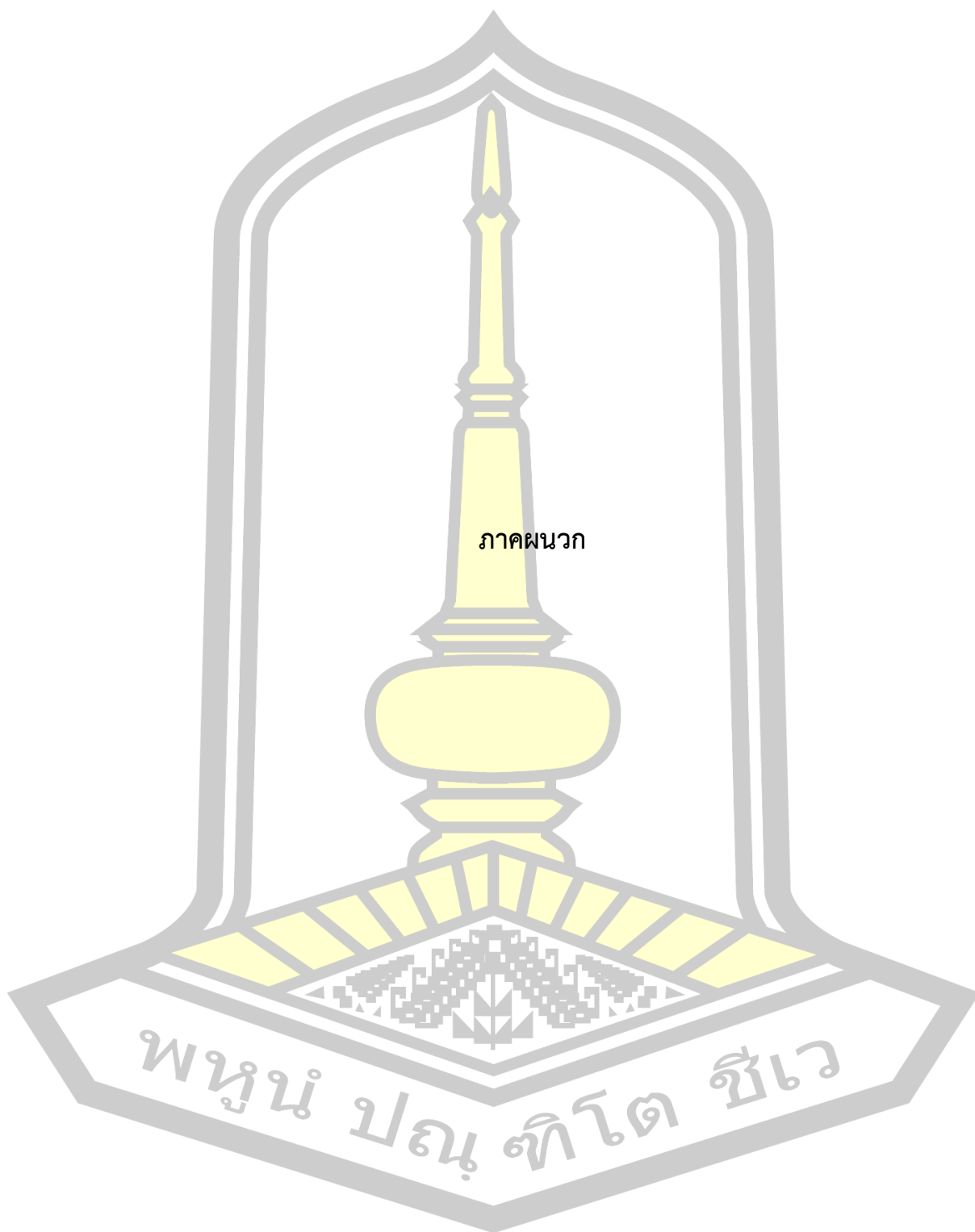
บรรณานุกรม

- กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น. (2560). *ประวัติความเป็นมากรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น*. (ออนไลน์). สืบค้นเมื่อ 30 มีนาคม 2560, จาก <http://www.dla.go.th/servlet/DLAServlet?visit=history>
- กษิภณ ชินวงศ์. (2550). *การใช้อำนาจของผู้บริหารโรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาชลบุรี เขต 3*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาการศึกษามหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยบูรพา, คณะศึกษาศาสตร์, สาขาวิชาการบริหารการศึกษา.
- กองกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2560). *สรุปข้อมูล อบท ทั่วประเทศ*. (ออนไลน์). สืบค้นเมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2560, จาก <http://www.dla.go.th/work/abt/summarize.jsp>
- โกวิทย์ พวงงาม และอลงกรณ์ อรรถแสง. (2547). *คู่มือมิติใหม่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: ผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน*. กรุงเทพฯ: เสมาธรรม.
- โกวิทย์ พวงงาม. (2546). *การปกครองท้องถิ่นไทย: หลักการและมิติใหม่ในอนาคต*. (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- จรัส สุวรรณมาลา. (2540). *ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุงระบบบริหารงานบุคคลของหน่วยการปกครองท้องถิ่นและการยุบรวมคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย*. *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์*, 2(2), 91-107.
- ซัชชน ทองแย้ม. (2547). *การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการใช้พลังอำนาจของผู้บริหารโรงเรียนกับความพึงพอใจของครู ในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาญจนบุรี*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาครุศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรี, คณะครุศาสตร์, สาขาวิชาการบริหารการศึกษา.
- ชูวงศ์ ฉายะบุตร. (2539). *การปกครองท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพฯ: กรมการปกครอง.
- ดวงพร ว่องสุนทร. (2556). *ความสัมพันธ์ระหว่างการใช้อำนาจของผู้บริหารสถานศึกษากับขวัญ กำลังใจในการปฏิบัติงานของครู สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาปทุมธานี เขต 1*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี, คณะครุศาสตร์อุตสาหกรรม, สาขาวิชาเทคโนโลยีการบริหารการศึกษา.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2546). *ทิศทาง การปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศ เปรียบเทียบ*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

- นภัสกรณ์ รัศมี. (2551). *สภาพปัญหาการปฏิบัติงานของสำนักงานท้องถิ่นจังหวัดอุตรดิตถ์ในทัศนะคติของบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุตรดิตถ์*. (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยราชภัฏอุตรดิตถ์, คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์, สาขาวิชาการบริหารและพัฒนาประชาคมเมืองและชนบท.
- นารี มะเตือ. (2551). *โครงสร้างและบทบาทหน้าที่ของการปกครองส่วนท้องถิ่น*. (ออนไลน์). สืบค้นเมื่อวันที่ 27 มีนาคม 2560, จาก <http://www.thaigoodview.com/node/16620?page=0,4>
- ผกาภรณ์ จันทร์ทิพย์. (2552). *ความสัมพันธ์ระหว่างกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษางานด้านการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น*. (ภาคินพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะรัฐศาสตร์, สาขาวิชาการปกครอง.
- ยุวธิดา พลเมืองดี. (2557). *การศึกษากระบวนการทุจริตเรียกรับผลประโยชน์ในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น กรณีบรรจุและแต่งตั้ง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่อำเภอเมืองจังหวัดพะเยา*. (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยพะเยา, คณะรัฐศาสตร์และสังคมศาสตร์, สาขาวิชานโยบายสาธารณะ.
- ราชบัณฑิตยสถาน. (2554). *พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พุทธศักราช 2554*. กรุงเทพฯ : ศิริวัฒนา อินเทอร์เน็ต.
- เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. (2555). *แนวคิดและทฤษฎีการปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์.
- วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า. (2550). *ร่วมคิด ร่วมปฏิรูป การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: ส. เจริญการพิมพ์.
- วุฒิสาร ตันไชย และธีรพรรณ ไจมัน. (2548). *การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น: คดีทางปกครอง*. (พิมพ์ครั้งที่ 3). นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- สมจิต อุปทอง. (2553). *กระบวนการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง*. (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยราชภัฏลำปาง, คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์, สาขาวิชาการบริหารและพัฒนาประชาคมเมืองและชนบท.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2542). *พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542*. (ออนไลน์). สืบค้นเมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2560, จาก <http://www.local.moi.go.th/2009/pdf/lawupdate.pdf>

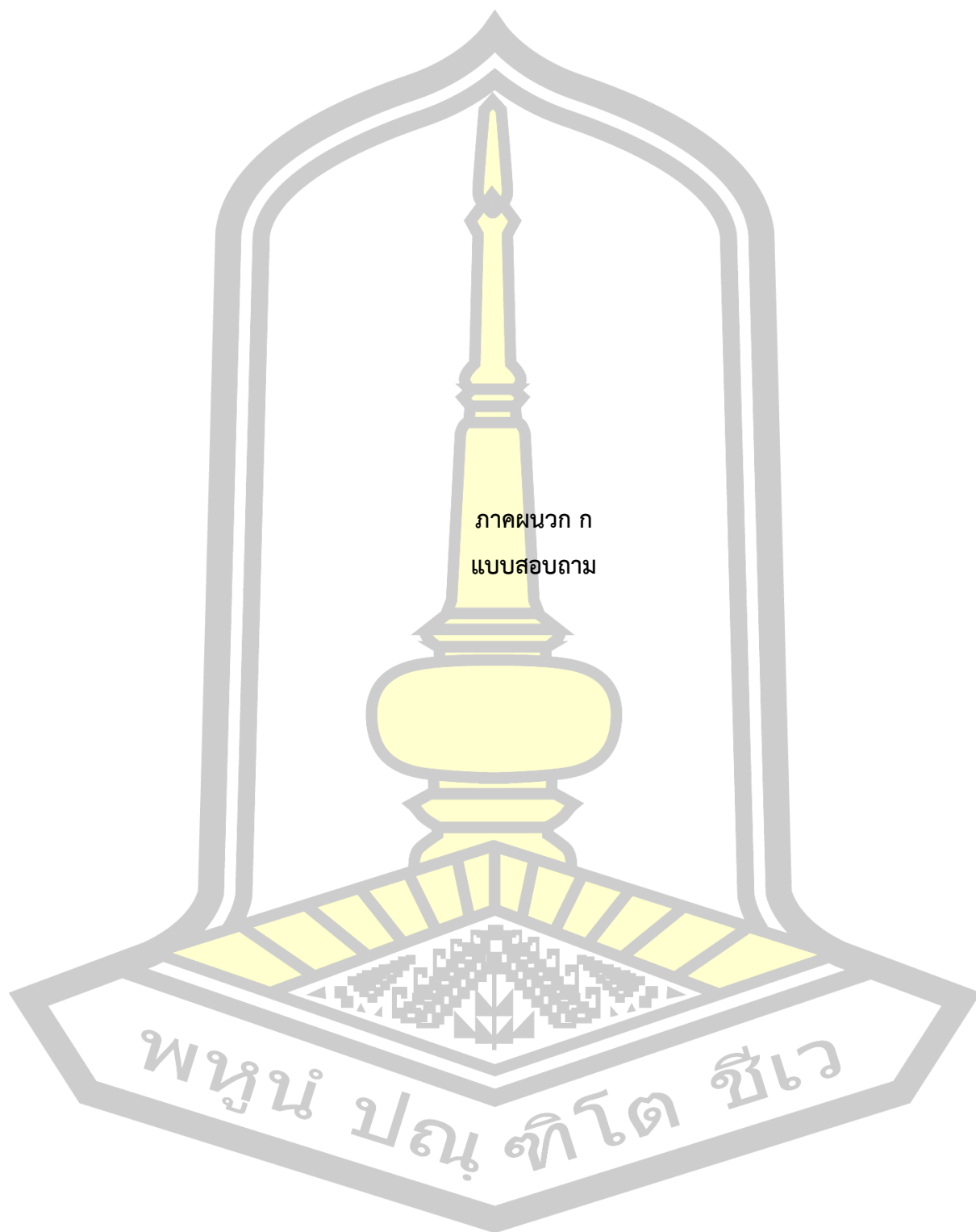
- สำนักพัฒนาระบบ รูปแบบ และโครงสร้าง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2557). *การจัดตั้ง เปลี่ยนแปลงฐานะ ยุบรวม แยกพื้นที่ เปลี่ยนชื่อ และเปลี่ยนแปลงเขต อบต.* (ออนไลน์). สืบค้นเมื่อวันที่ 18 มีนาคม 2560, จาก [http://www.dla.go.th/servlet/TemplateOrganizeServlet?_mode= menu&tempWebMenuId=921](http://www.dla.go.th/servlet/TemplateOrganizeServlet?_mode=menu&tempWebMenuId=921)
- อนุชา ฮุนสวัสดิกุล. (2547). *การศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษาจากคดีปกครองในศาลปกครอง*. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- อภิญา มีมาก. (2555). *แนวทางการพัฒนาการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลใน เขตอำเภอวังสามสี จังหวัดอุบลราชธานี*. (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตร มหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี, คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์, สาขาวิชานโยบายสาธารณะ.
- อวยชัย จาตุรพันธ์. (2554). *การใช้อำนาจของผู้บริหารกับบรรยากาศองค์การของสถานศึกษาสังกัด สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามุทสาคร*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาการศึกษามหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยศิลปากร, บัณฑิตวิทยาลัย, สาขาวิชาการบริหารการศึกษา.
- อุทัย หิรัญโต. (2523). *การปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์.





ภาคผนวก

พหุมนุ ปณ ทิโต ชีเว



ภาคผนวก ก
แบบสอบถาม

พูนํ ปณฺ ทิโต ชีเว

แบบสอบถาม

การวิจัย เรื่อง สภาพปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหาร : ศึกษากรณี
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกาฬสินธุ์

คำชี้แจง :

แบบสอบถามชุดนี้เป็นแบบสอบถามเพื่อการวิจัยเรื่อง สภาพปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหาร: ศึกษากรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกาฬสินธุ์ ของผู้วิจัยในหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ทั้งนี้ผู้วิจัยใคร่ขอความอนุเคราะห์ให้ผู้ตอบแบบสอบถาม ให้ข้อเท็จจริงในการตอบแบบสอบถามชุดนี้ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1. แบบสอบถามชุดนี้แบ่งออกเป็น 3 ตอน ดังนี้

ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับปัจจัยส่วนบุคคลและปัจจัยขององค์กร

ตอนที่ 2 ความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาการบริหารงานบุคคล

ตอนที่ 3 ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหา

2. การตอบแบบสอบถามนี้ คำตอบของท่านมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการวิเคราะห์

ข้อมูลในการวิจัย กรุณาตอบคำถามให้ครบทุกข้อ ทุกตอน เพื่อให้การวิจัยมีความเที่ยงตรงและเกิดประโยชน์อย่างแท้จริง โปรดตอบแบบสอบถามตามความเป็นจริง

3. ข้อมูลที่ท่านตอบแบบสอบถามนี้จะเก็บเป็นความลับการนำเสนอผลการวิจัยจะเสนอในภาพรวมเท่านั้น

4. หากท่านมีข้อสงสัย หรือปัญหาประการใดเกี่ยวกับแบบสอบถามชุดนี้ โปรดติดต่อ
ข้าพเจ้านางสาวรัชณี วิเศษประสิทธิ์ สำนักงานเทศบาลตำบลไผ่ ตำบลไผ่ อำเภอเมืองกาฬสินธุ์
จังหวัดกาฬสินธุ์ 46000 หมายเลขโทรศัพท์ 096-5410679 ID Line : jeab4445 E-mail :
ratchanee.jeab4445@gmail.com

ขอขอบพระคุณที่ให้ข้อมูลไว้ ณ โอกาสนี้

นางสาวรัชณี วิเศษประสิทธิ์

นิสิตปริญญาโท หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต
วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับปัจจัยส่วนบุคคลและปัจจัยขององค์กร

1. ตำแหน่งปัจจุบัน
 - นักทรัพยากรบุคคล
 - ตำแหน่งอื่นแต่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบด้านการบริหารงานบุคคล (โปรดระบุชื่อตำแหน่ง).....
2. ระดับ
 - ปฏิบัติการ ชำนาญการ
 - ปฏิบัติงาน ชำนาญงาน
 - อื่นๆ (โปรดระบุ).....
3. ระยะเวลาที่ปฏิบัติงานในหน้าที่ (นับเฉพาะที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล)
 - ไม่ถึง 1 ปี 1 ปี- 3 ปี เกิน 3 ปี- 6 ปี มากกว่า 6 ปี
4. มุมมองต่อการเปลี่ยนแปลง
 - ชอบการเปลี่ยนแปลง/มองการเปลี่ยนแปลงเป็นเรื่องท้าทาย
 - มองการเปลี่ยนแปลงเป็นเรื่องธรรมดา
 - ไม่ชอบ / กลัวการเปลี่ยนแปลง
5. ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ท่านสังกัดในปัจจุบัน
 - อบจ. เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล อบต.
6. จำนวนบุคลากรในองค์กร(นับรวมข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่น พนักงานจ้างตามภารกิจและพนักงานจ้างทั่วไป)
 - ไม่เกิน 50 คน 51-70 คน 71 - 100 คน เกิน 100 คน
7. จำนวนคณะผู้บริหารที่เคยร่วมงาน
 - 1 คณะ 2 คณะ 3 คณะ มากกว่า 3 คณะ
8. การแบ่งฝักฝ่ายในองค์กร
 - มาก ปานกลาง น้อย ไม่มี
9. ความเข้มแข็งของการรวมกลุ่มของบุคลากรเพื่อต่อรองกับผู้บริหารหรือปกป้องผลประโยชน์ของตนเอง
 - มาก ปานกลาง น้อย ไม่มี
- 10.รูปแบบการนำของผู้บริหาร
 - มักผูกขาดในการตัดสินใจ
 - ตัดสินใจหลังจากพิจารณาความเห็นของฝ่ายต่างๆที่เกี่ยวข้อง
 - ตัดสินใจร่วมกับฝ่ายต่างๆที่เกี่ยวข้อง (นักบริหารประชาธิปไตย)

ตอนที่ 2 ความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาการบริหารงานบุคคล

ข้อ	สภาพปัญหาการบริหารงานบุคคล	ระดับความคิดเห็น				
		มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด
<u>การวางแผนอัตรากำลัง</u>						
1	มีการปรับแผนอัตรากำลัง 3 ปี ที่ประกาศใช้แล้ว เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหาร					
2	เมื่อมีการปรับแผนอัตรากำลังตามนโยบายของคณะผู้บริหารชุดใหม่ ส่งผลให้ค่าใช้จ่ายตามมาตรา 35 แห่ง พ.ร.บ.ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 เพิ่มขึ้น					
3	การปรับแผนอัตรากำลังโดยคณะผู้บริหารชุดใหม่ ส่งผลให้มีการยกเลิกกรอบตำแหน่งที่จำเป็น					
4	กรอบตำแหน่งที่กำหนดขึ้นในการปรับแผนอัตรากำลังตามนโยบายคณะผู้บริหารชุดใหม่ เป็นตำแหน่งที่มีภารกิจหลักรองรับและจำเป็นต้องสรรหาเป็นลำดับแรก					
5	แผนอัตรากำลังที่ปรับปรุงตามนโยบายของคณะผู้บริหารชุดใหม่ เป็นไปเพื่อรองรับการสรรหาบุคคลที่เป็นฐานอำนาจเข้าสู่ตำแหน่งในเวลาต่อมา					
<u>การบรรจุแต่งตั้ง</u>						
6	เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหารส่งผลกระทบต่อกระบวนการคัดเลือกบุคลากรที่อยู่ระหว่างวางแผนดำเนินการ					
7	มีการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการเลือกสรรและสรรหาบุคคลซึ่งคณะผู้บริหารชุดเดิมแต่งตั้งไว้แต่ยังไม่ดำเนินการ โดยคำสั่งของคณะผู้บริหารชุดใหม่					

ตอนที่ 2 ความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาการบริหารงานบุคคล (ต่อ)

ข้อ	สภาพปัญหาการบริหารงานบุคคล	ระดับความคิดเห็น				
		มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด
8	มีการเร่งรัดให้ดำเนินการสรรหา บรรจุแต่งตั้งบุคลากรที่มีกรอบตำแหน่งกำหนดในแผนอัตรากำลังประจำปีทันทีเมื่อคณะผู้บริหารท้องถิ่นชุดใหม่เข้ารับตำแหน่ง					

9	การเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหารส่งผลกระทบต่อการบรรจุ การโอน การย้ายของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นที่ อยู่ระหว่างดำเนินการ					
10	การเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหาร มีผลทำให้การเลื่อนระดับให้ ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นของข้าราชการหรือพนักงานส่วน ท้องถิ่นบางตำแหน่งต้องหยุดชะงักหรือต้องเลื่อนระยะเวลา ออกไป					
11	เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหารส่งผลกระทบต่อ สัญญาจ้างของพนักงานจ้าง					
การกำกับกับการปฏิบัติงาน						
12.	เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหาร ทำให้การมอบหมาย งานและหน้าที่ความรับผิดชอบของบุคลากรภายในองค์กร เปลี่ยนแปลงไป					
13	การเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหาร ส่งผลให้บุคลากรบาง ตำแหน่ง มีหน้าที่ความรับผิดชอบแตกต่างไปจากมาตรฐาน กำหนดตำแหน่ง					
14	การเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหารส่งผลต่อขวัญและกำลังใจใน การปฏิบัติงานของบุคลากรที่เป็นฐานอำนาจของคณะ ผู้บริหารชุดเดิม					
15	คณะผู้บริหารชุดใหม่เข้ามาแทรกแซงการพิจารณาเลื่อนขั้น เงินเดือนของบุคลากร ซึ่งเป็นผลจากการปฏิบัติงาน ใน รอบการดำรงตำแหน่งของคณะผู้บริหารชุดเดิม					
16	การเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหาร มีผลให้มาตรการกำกับดูแล การปฏิบัติงาน หลักเกณฑ์การประเมินผลการปฏิบัติงาน การให้รางวัล การลงโทษบุคลากรในองค์กรเปลี่ยนแปลงไป					

ตอนที่ 2 ความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาการบริหารงานบุคคล (ต่อ)

ข้อ	สภาพปัญหาการบริหารงานบุคคล	ระดับความคิดเห็น				
		มาก ที่สุด	มาก	ปาน กลาง	น้อย	น้อย ที่สุด
17	การเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหาร มีผลต่อความกระตือรือร้น และประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของบุคลากรในองค์กร ทั้ง ที่เป็นฝ่ายฐานอำนาจเดิม และฝ่ายฐานอำนาจใหม่					
การพัฒนาบุคลากร						
18	การเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหาร ส่งผลให้มีการปรับเปลี่ยน แผนการฝึกอบรมพัฒนาบุคลากรในองค์กร					

19	มีการโอนลดงบประมาณด้านการฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากร ไปตั้งจ่ายเป็นรายการใหม่เพื่อดำเนินการโครงการตามนโยบายหาเสียงของคณะผู้บริหารชุดใหม่					
20	มีการโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณเพื่อการฝึกอบรมที่ตั้งไว้สำหรับตำแหน่งหนึ่ง ไปเพื่อให้ตำแหน่งของบุคคลที่เป็นฐานอำนาจของคณะผู้บริหารชุดใหม่					
21	การเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหาร ส่งผลให้บุคลากรบางกลุ่มขาดแรงจูงใจในการพัฒนาตนเอง เนื่องจากเชื่อมั่นในระบบอุปถัมภ์จากฐานอำนาจใหม่					

ตอนที่ 3 ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหา

3.1 การปรับปรุงหลักเกณฑ์ / ระเบียบ

.....

.....

.....

3.2 การพัฒนาหลักเกณฑ์ / ระเบียบ และนวัตกรรมใหม่ๆ ในการแก้ไขปัญหา

.....

.....

.....

3.3 การลดการผูกขาดของผู้บริหารท้องถิ่นในการบริหารงานบุคคล (เช่น การให้ส่วนกลางเข้ามาตัดสินใจในบางเรื่อง)

.....

.....

.....

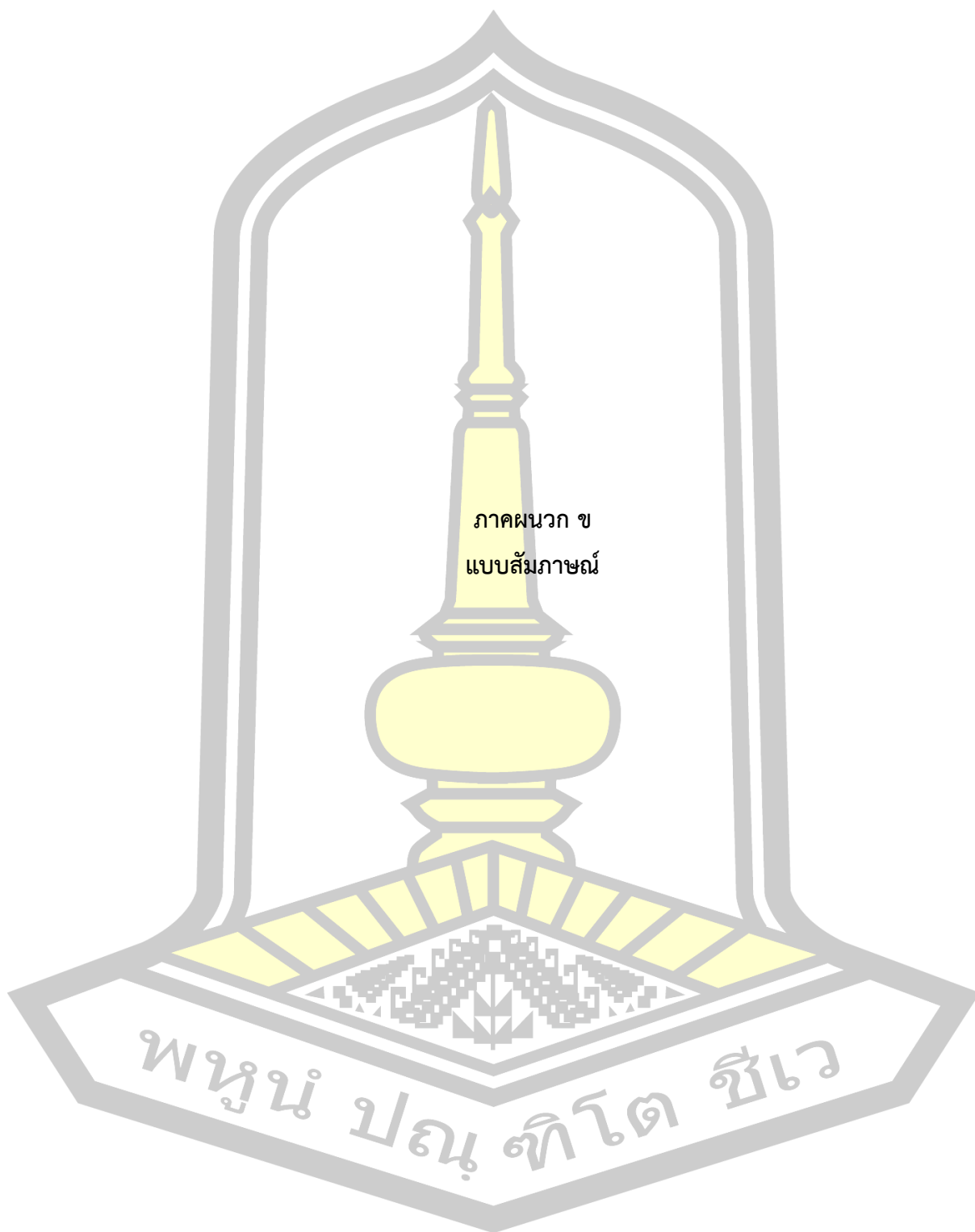
3.4 อื่นๆ

.....

.....

.....

พูน บณ ทิโต ชีเว



ภาคผนวก ข
แบบสัณฐาน

พหุบัน ปณ ทิโต ชีเว

แบบสัมภาษณ์

1. ในภาพรวมการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารนำไปสู่ปัญหาด้านการวางแผนอัตรากำลังอย่างไร

.....

.....

.....

2. ในภาพรวมการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารนำไปสู่ปัญหาด้านการบรรจุแต่งตั้งอย่างไร

.....

.....

.....

3. ในภาพรวมการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารนำไปสู่ปัญหาด้านการกำกับการปฏิบัติงานอย่างไร

.....

.....

.....

4. ในภาพรวมการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารนำไปสู่ปัญหาด้านการพัฒนาบุคลากรอย่างไร

.....

.....

.....

5. หากพิจารณาอย่างเฉพาะเจาะจง ปัญหาในการบริหารงานบุคคล กระทบต่อบุคลากรประเภทต่างๆ ต่างกันหรือไม่ อย่างไร

.....

.....

.....

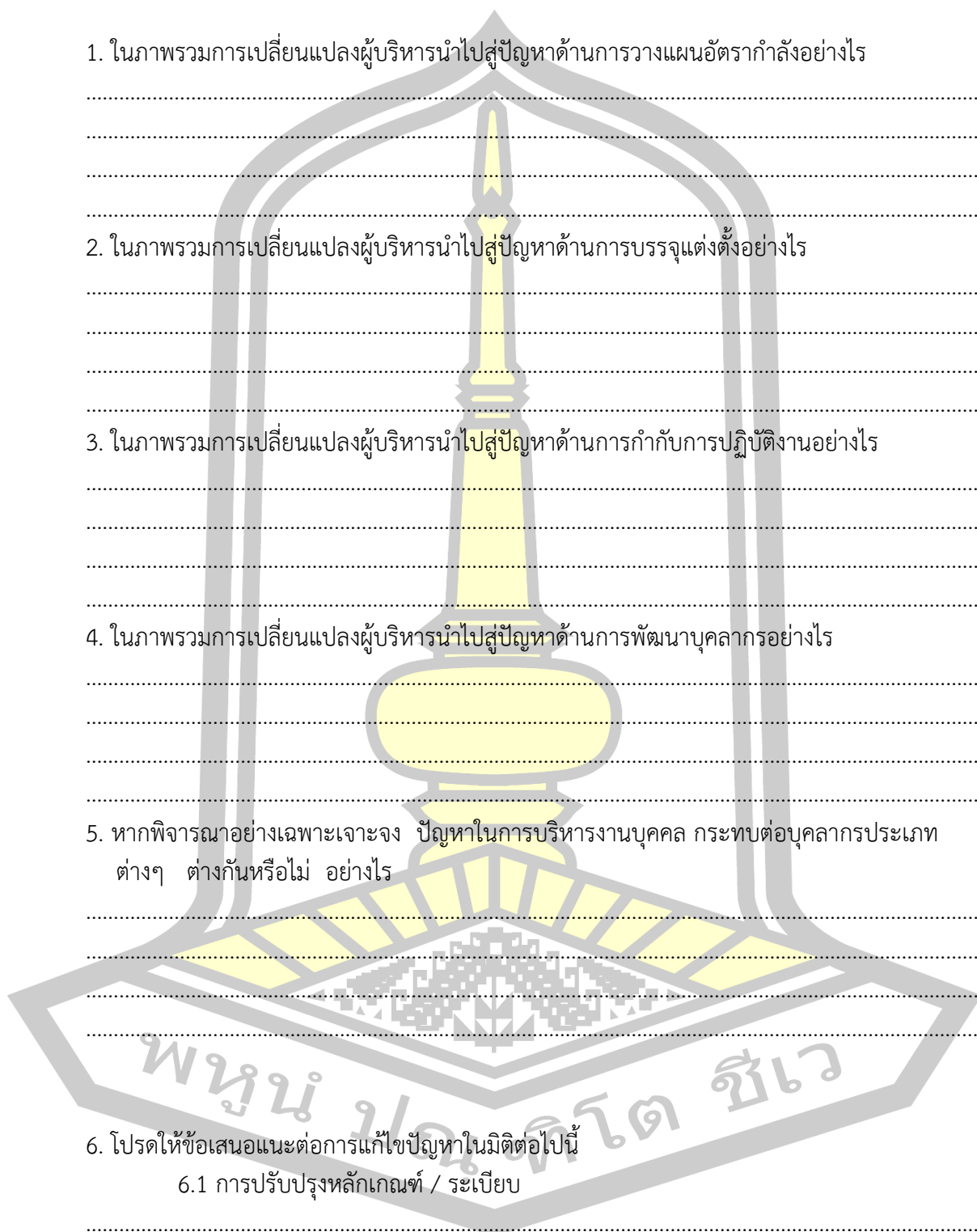
6. โปรดให้ข้อเสนอแนะต่อการแก้ไขปัญหาในมิติต่อไปนี้

6.1 การปรับปรุงหลักเกณฑ์ / ระเบียบ

.....

.....

.....

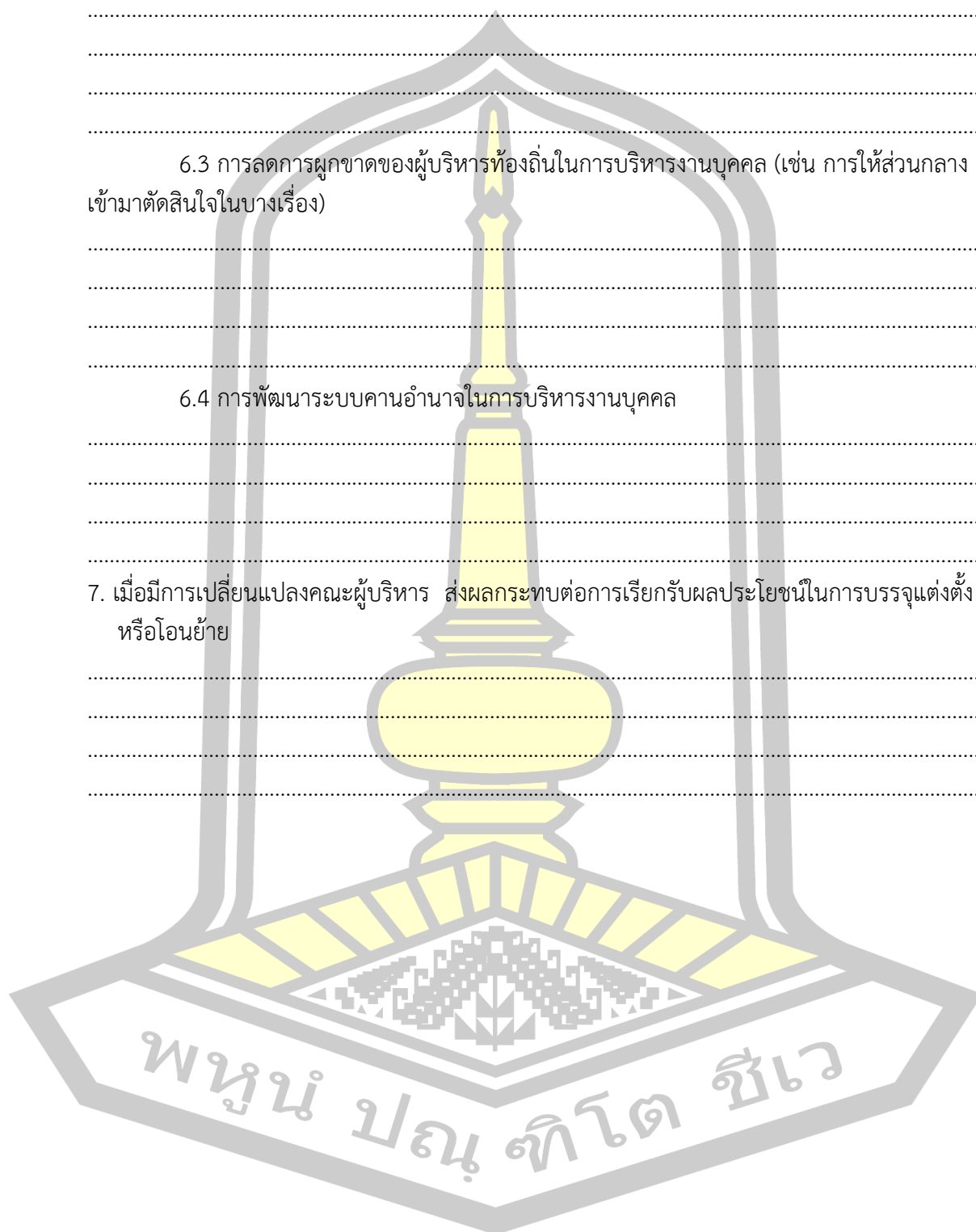


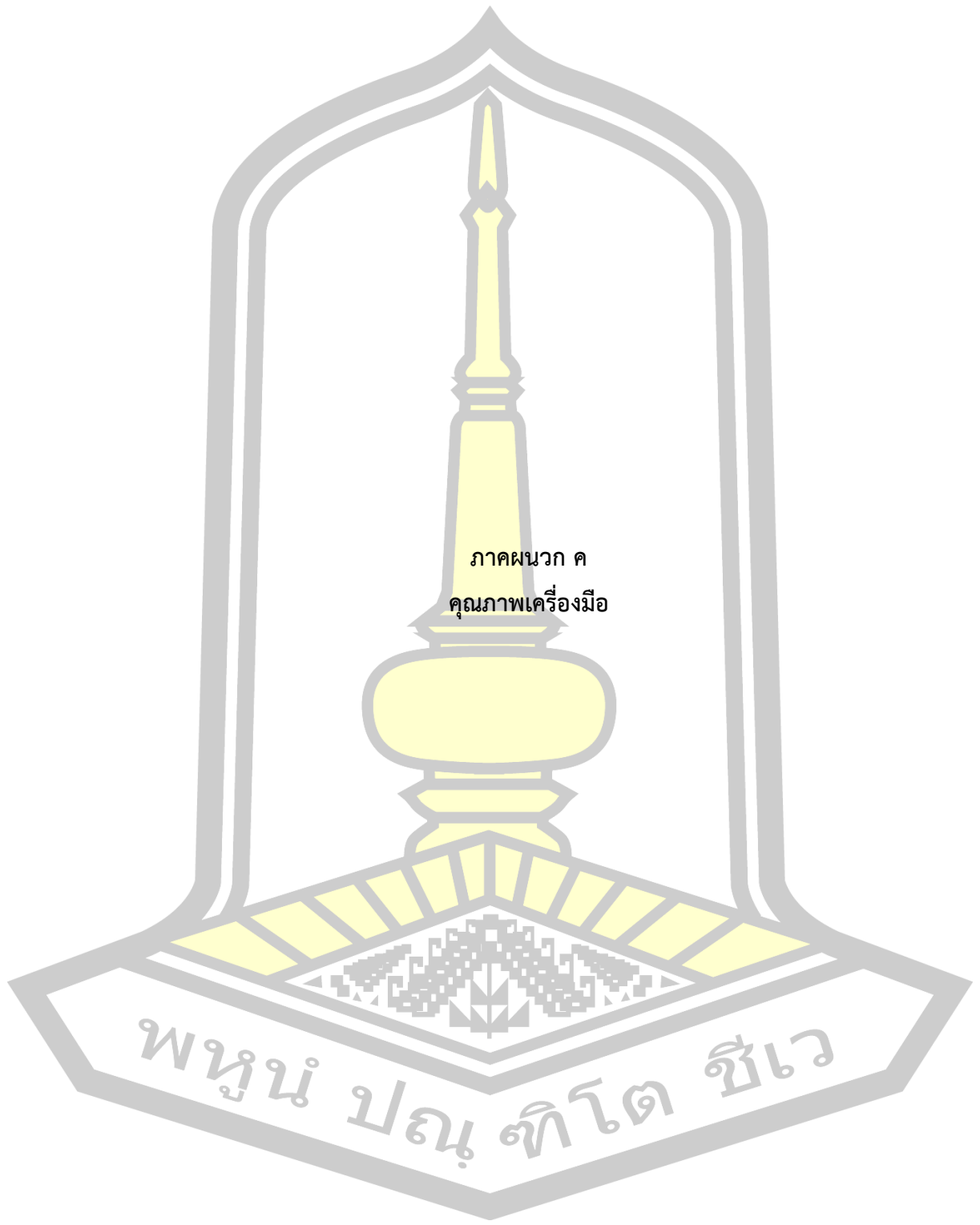
6.2 การพัฒนาหลักเกณฑ์ / ระเบียบ และนวัตกรรมใหม่ๆ ในการแก้ไขปัญหา

6.3 การลดการผูกขาดของผู้บริหารท้องถิ่นในการบริหารงานบุคคล (เช่น การให้ส่วนกลางเข้ามาตัดสินใจในบางเรื่อง)

6.4 การพัฒนาระบบคานอำนาจในการบริหารงานบุคคล

7. เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหาร ส่งผลกระทบต่อการเรียกรับผลประโยชน์ในการบรรจุแต่งตั้งหรือโอนย้าย



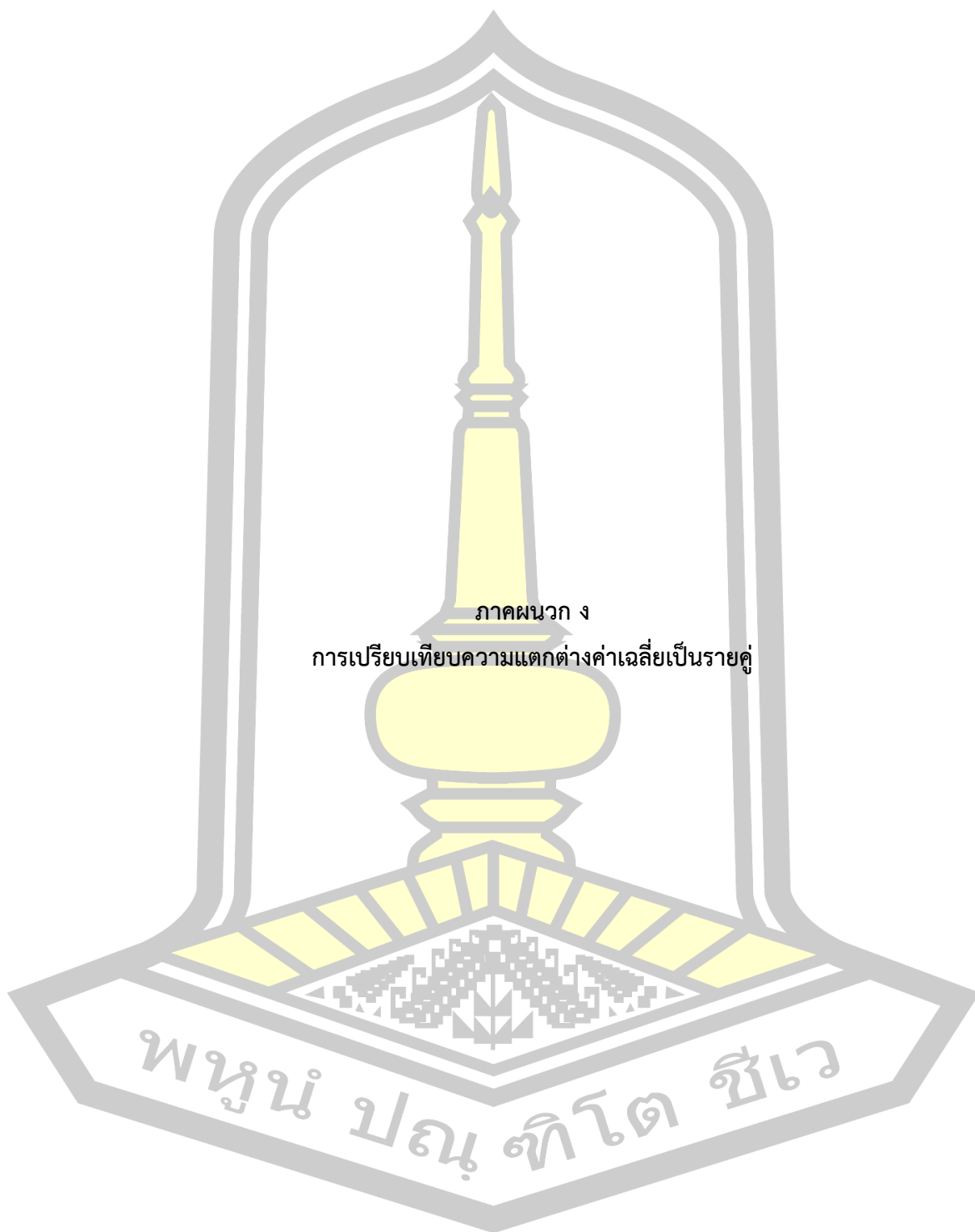


ภาคผนวก ค
คุณภาพเครื่องมือ

พหุบัน ปณุ ทิโต ชีเว

ตาราง 20 ค่าอำนาจจำแนกรายข้อและค่าความเชื่อถือของแบบสอบถาม

ข้อ	ค่าอำนาจจำแนก (r)	ค่าความเชื่อมั่น
1. การวางแผนอัตรากำลัง		0.9165
1.	0.9242	
2.	0.8854	
3.	0.9063	
4.	0.8877	
5.	0.8792	
2. การบรรจุแต่งตั้ง		0.8683
6.	0.8459	
7.	0.8267	
8.	0.8328	
9.	0.8178	
10.	0.8324	
11.	0.9119	
3. การกำกับดูแลการปฏิบัติงาน		0.9297
12.	0.9098	
13.	0.9068	
14.	0.9368	
15.	0.9020	
16.	0.9105	
17.	0.9168	
4. การพัฒนาบุคลากร		0.9417
18.	0.9194	
19.	0.9168	
20.	0.9416	
21.	0.9154	



ภาคผนวก ง

การเปรียบเทียบความแตกต่างค่าเฉลี่ยเป็นรายคู่

พหุ ประทีป วิทยา

ตาราง 21 การเปรียบเทียบค่าเฉลี่ยเป็นรายคู่ของความคิดเห็นเกี่ยวกับ ปัญหาการบริหารงาน
บุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกาฬสินธุ์
ที่มีจำนวนคณะผู้บริหารที่เคยร่วมงานแตกต่างกัน

จำนวนคณะผู้บริหารที่เคยร่วมงาน		1 คณะ	2 คณะ	3 คณะ	มากกว่า 3 คณะ
	<input type="checkbox"/>	3.14	3.63	3.50	3.48
1 คณะ	3.14	-	0.002*	0.141	0.485
2 คณะ	3.63		-	0.673	0.899
3 คณะ	3.50			-	1.000

* นัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

ตาราง 22 การเปรียบเทียบค่าเฉลี่ยเป็นรายคู่ของความคิดเห็นเกี่ยวกับ ปัญหาการบริหารงาน
บุคคล ในกรณีเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด
กาฬสินธุ์ ที่มีการแบ่งฝักแบ่งฝ่ายในองค์กรแตกต่างกัน

การแบ่งฝักแบ่งฝ่ายในองค์กร		มาก	ปานกลาง	น้อย	ไม่มี
	<input type="checkbox"/>	3.57	3.60	3.50	2.36
มาก	3.57	-	0.997	0.983	0.000*
ปานกลาง	3.60		-	0.878	0.000*
น้อย	3.50			-	0.000*

* นัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

ตาราง 23 การเปรียบเทียบค่าเฉลี่ยเป็นรายคู่ของความคิดเห็นเกี่ยวกับ ปัญหาการบริหารงาน
บุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกาฬสินธุ์
ที่มีการแบ่งฝักแบ่งฝ่ายในองค์กรแตกต่างกัน

การแบ่งฝักแบ่งฝ่ายในองค์กร		ผูกขาดในการ ตัดสินใจ	พิจารณาจาก ฝ่ายต่างๆ	ตัดสินใจ ร่วมกัน
	<input type="checkbox"/>	3.73	3.45	3.33
ผูกขาดในการตัดสินใจ	3.73	-	0.002*	0.001*
พิจารณาจากฝ่ายต่าง ๆ	3.45		-	0.501

* นัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ นางสาวรัชณี วิเศษประสิทธิ์

วันเกิด วันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2525

สถานที่เกิด อำเภอเมืองกาฬสินธุ์ จังหวัดกาฬสินธุ์

สถานที่อยู่ปัจจุบัน บ้านเลขที่ 238 หมู่ 4 ตำบลนาจารย์ อำเภอเมืองกาฬสินธุ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ รหัสไปรษณีย์ 46000

ตำแหน่งหน้าที่การงาน นักทรัพยากรบุคคลปฏิบัติการ

สถานที่ทำงานปัจจุบัน สำนักงานเทศบาลตำบลไผ่ ตำบลไผ่ อำเภอเมืองกาฬสินธุ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ รหัสไปรษณีย์ 46000

ประวัติการศึกษา พ.ศ. 2540 มัธยมศึกษาตอนต้น โรงเรียนเมืองกาฬสินธุ์ อำเภอเมืองกาฬสินธุ์ จังหวัดกาฬสินธุ์
พ.ศ. 2543 ประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.) สาขาการบัญชี วิทยาลัยเทคนิคกาฬสินธุ์
พ.ศ. 2550 ประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.) สาขาวิชาคอมพิวเตอร์ธุรกิจ โรงเรียนพาณิชย์การกาฬสินธุ์
พ.ศ. 2554 ปริญญาบริหารธุรกิจบัณฑิต (บธ.บ.) สาขาวิชาการจัดการทั่วไป มหาวิทยาลัยราชภัฏกาฬสินธุ์
พ.ศ. 2562 ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต (ร.ม.) สาขาวิชาการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

ทุนวิจัย ทุนอุดหนุนและส่งเสริมโครงการวิจัยเพื่อวิทยานิพนธ์และการศึกษาค้นคว้าอิสระของนิสิตระดับปริญญาโท งบประมาณเงินรายได้วิทยาลัยการเมืองการปกครอง ประจำปี 2561

พูนุ่ ปณุ่ ทิโต ชีเว