

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของการวิจัย

การบริหารจัดการในทุกองค์การ ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน หรือภาครัฐวิสาหกิจ มีองค์ประกอบในการบริหารการจัดการที่คล้ายคลึงกัน เช่น โครงสร้างองค์การ สายการบังคับบัญชา การบริหารจัดการและทรัพยากรด้านต่าง ๆ เช่น งบประมาณ วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องจักร และคน เป็นต้น

คน ถือว่าเป็นทรัพยากร หรือองค์ประกอบที่มีความสำคัญ และมีค่าที่สุดในการขับเคลื่อนองค์การ เพราะทุกองค์การจำเป็นต้องมี “คน” หรือ “บุคลากร” ที่มีความรู้ความสามารถ ใฝ่ปฏิบัติงานในองค์การ “คน” หรือ “บุคลากร” จึงเป็นสิ่งที่มิใช่ประโยชน์ เรียกได้ว่าเป็น “ทรัพยากรมนุษย์” ซึ่งควรมีการรักษาคนให้อยู่กับองค์การให้นานที่สุด หรือตลอดไป เพราะการรักษาบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถและคนดีให้อยู่กับองค์การได้นั้น จะมีส่วนสำคัญในการเพิ่มหลักประกันให้องค์การอยู่รอดปลอดภัย และสร้างความเจริญรุ่งเรืองให้แก่องค์การได้ “คน” จึงเป็นทรัพยากรที่ทรงคุณค่าขององค์การซึ่งควรส่งเสริมและสนับสนุนบุคลากรทุกคนให้มีความรอบรู้ในงานที่ทำอีกทั้งยังนำความรู้ประสบการณ์และความชำนาญงานที่แตกต่างของแต่ละบุคคลมาผนึกรวมเป็นหนึ่งเดียวกันเพื่อสร้างพลังที่แข็งแกร่งให้กับองค์การ (อิสระ ว่องกุศลกิจ, 2547 : 1)

รัฐบาลได้มีนโยบายที่จะมีการปฏิรูประบบราชการ โดยมุ่งเน้นให้ส่วนราชการมีการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ ส่งเสริมศักยภาพและขีดความสามารถมากขึ้น โดยการปฏิรูประบบการบริหารงานภาครัฐ ให้มีระบบการบริหารจัดการแนวใหม่ (New Public Administration) ด้วยการปรับบทบาท ภารกิจและให้มีความเหมาะสมมีความทันสมัยเหมาะสมสอดคล้องกับสังคมโลกยุคใหม่ เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการที่ดีขึ้น รวมถึงสร้างความโปร่งใสในการปฏิบัติราชการ

โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2542 เห็นชอบแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ ที่ครอบคลุมการปรับเปลี่ยนใน 5 ด้าน คือ

1. การปรับเปลี่ยนบทบาทภารกิจและวิธีการบริหารงานภาครัฐ
2. การปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงานและผลลัพธ์
3. การปรับเปลี่ยนระบบบริหารงานบุคคล
4. การปรับเปลี่ยนกฎหมาย

5. การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมองค์การและค่านิยม ซึ่งการปรับเปลี่ยนจะบรรลุวัตถุประสงค์ได้ต้องอาศัยทรัพยากรมนุษย์ (Human Resources) ที่มีคุณค่าซึ่งเป็นทุนหรือปัจจัยที่สำคัญของการพัฒนา เพราะมนุษย์เป็นหัวใจของการทำงานทุกระบบและมีผลทำให้งานนั้นประสบผลสำเร็จหรือล้มเหลวด้วยเหตุนี้จึงต้องให้ความสำคัญต่อการลงทุนด้านทรัพยากรมนุษย์ ในการที่จะพัฒนาให้มีคุณภาพ ขยันอดทน รับผิดชอบ สร้างให้มีฝีมือ ความรู้ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ เพื่อเป็นพื้นฐานในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่จะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน การปฏิรูประบบราชการมีความสัมพันธ์กับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เพราะจำเป็นต้องเตรียมบุคลากรที่อยู่ในภาครัฐให้ปรับเปลี่ยนกระบวนการคิดใหม่ ให้มีความคิดในเชิงนวัตกรรม มีวิสัยทัศน์มองการณ์ไกลและเห็นคุณค่าของการปฏิรูประบบราชการ โดยเป้าหมายของการปฏิรูประบบราชการคือ สร้างระบบที่เข้มแข็ง ยืดหยุ่น มีประสิทธิภาพ เป็นต้น (นภาพร ผิวอ่อน, 2550 : 1-2)

องค์การ (Organization) หมายถึง การรวบรวมการทำงานของคน เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายโดยรวม (ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ, 2545 : 144) หรือหมายถึงการจัดระเบียบบุคคล เพื่อให้สามารถดำเนินงานให้บรรลุผลสำเร็จตามความมุ่งหมายที่เห็นชอบร่วมกัน โดยการแบ่งสรรหน้าที่และความรับผิดชอบ เกิดความสัมพันธ์ระหว่างการทำงาน ความสามารถของบุคคล และกลุ่มบุคคลที่ร่วมกันทำงานเพื่อให้ส่วนรวมบรรลุจุดมุ่งหมายที่พึงประสงค์ให้เกิดความขัดแย้งน้อยที่สุด โดยผู้ปฏิบัติงานและผู้ที่จะได้รับประโยชน์จากผลงานนั้นเกิดความพึงพอใจซึ่งความสำเร็จขององค์การขึ้นอยู่กับอิทธิพลของพฤติกรรมของบุคคล พฤติกรรมกลุ่ม และพฤติกรรมองค์การ เป็นสำคัญ หรือองค์การ หมายถึง โครงสร้างที่จัดตั้งขึ้นตามกระบวนการ โดยมีการรับพนักงานเข้ามาทำงานร่วมกันในฝ่ายต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ การมีบุคลากรที่เหมาะสมถือว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุด คุณภาพและความเหมาะสมของบุคลากร ก่อให้เกิดความแตกต่างกันในการที่จะนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติได้อย่างชัดเจน ตลอดจนควรมีการพัฒนาและรักษาบุคลากรที่มีคุณภาพไว้ให้นานๆ ซึ่งเรื่องของแรงจูงใจมีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับการเหนี่ยวรั้งบุคลากรให้อยู่กับองค์การได้ แม้ว่าองค์การจะมีบุคลากรที่เหมาะสมแล้วก็ตาม แต่ถ้าบุคลากรเหล่านั้นขาดขวัญและกำลังใจและแรงจูงใจในการทำงานก็ย่อมยากที่จะให้บุคลากรสามารถทำงานได้ตามเป้าหมาย ซึ่งแรงจูงใจภายในขององค์การนั้น ก็ควรมีทั้งแรงจูงใจภายในและภายนอก

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 โดยมีหลักการและเหตุผลในการตราพระราชบัญญัตินี้คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่รับผิดชอบในพื้นที่ของจังหวัดที่อยู่นอกเขตเทศบาล และสุขาภิบาล เมื่อได้มีพระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ออกใช้บังคับเพื่อกระจายอำนาจลงไปยังชุมชนในระดับฐานราก จึงเห็นสมควรปรับปรุงการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้สอดคล้องกับการกระจายอำนาจในรูปขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยการตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 ขึ้นใช้บังคับ

องค์การบริหารส่วนจังหวัดนครปฐม เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ พื้นที่ความรับผิดชอบครอบคลุมทั้งจังหวัดนครปฐม แบ่งออกเป็น 7 อำเภอ 106 ตำบล 930 หมู่บ้าน ส่วนการปกครองท้องถิ่น ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 แห่ง เทศบาลนคร 1 แห่ง เทศบาลเมือง 3 แห่ง เทศบาลตำบล 15 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล 97 แห่ง และมีชุมชน 213 แห่ง (แผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนครปฐม พ.ศ.2553 – 2555 : 7)

หน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 เฉพาะภายในเขตสภาตำบล หน้าที่คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดทำ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดให้กฎกระทรวง และจัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด บรรดาอำนาจหน้าที่ใดซึ่งเป็นของราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาคอาจมอบอำนาจให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติได้ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง (นันทนา อุดมมันถาวร, 2548 : 2)

จากอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดข้างต้น ทำให้บทบาทในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนครปฐม จึงให้ความสำคัญอย่างมากในการบริหารจัดการงานในท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ ดังนั้นผู้วิจัยต้องการที่จะศึกษาถึงประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของบุคลากรองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครปฐมตามแนวทางการจัดการทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐแนวใหม่ เพื่อใช้เป็นแนวทางแก้ไขปัญหา และเป็นแนวพัฒนาประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของบุคลากรในการปฏิบัติงานอย่างเต็มความรู้ความสามารถ มีความผูกพันต่องาน และอุทิศแรงกายแรงใจ ก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานสูงยิ่งขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การที่ตั้งไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสมมากยิ่งขึ้น

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้เขียนได้กำหนดวัตถุประสงค์ของการวิจัยไว้ดังนี้

1. เพื่อศึกษาระดับประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของบุคลากรองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครปฐม
2. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบลักษณะส่วนบุคคลที่มีผลต่อการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนครปฐม
3. เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการจัดการทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐแนวใหม่กับการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนครปฐม

สมมติฐานการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้เขียนได้กำหนดสมมติฐานของการวิจัยไว้ดังนี้

1. ระดับการประเมินประสิทธิภาพการปฏิบัติงานอยู่ในระดับปานกลาง
2. บุคลากรที่มีลักษณะส่วนบุคคลต่างกัน มีการประเมินประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานแตกต่างกัน
3. การจัดการทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐแนวใหม่มีความสัมพันธ์กับการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพต่อองค์กร

ขอบเขตของการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ผู้เขียนได้กำหนดขอบเขตของการศึกษาไว้ ดังนี้

ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษาเรื่องประสิทธิภาพการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนครปฐมตามแนวทางการจัดการทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐแนวใหม่ โดยผู้เขียนได้เลือกศึกษาตามแนวทางประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน ได้แก่ ด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ ด้านการอำนวยความสะดวก และด้านสภาพแวดล้อมในการทำงาน

ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

1. ประชากร

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ บุคลากรขององค์การบริหารส่วนจังหวัด นครปฐม จำนวน 250 คน ซึ่งประกอบด้วย ข้าราชการ ลูกจ้างประจำ และพนักงานจ้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนครปฐม

2. กลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่างในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ บุคลากรขององค์การบริหารส่วนจังหวัด นครปฐม จำนวน 152 คน

ขอบเขตด้านตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย

1. ตัวแปรอิสระ คือ

1.1 ลักษณะส่วนบุคคล ได้แก่ อายุ เพศ ระดับการศึกษา ระยะเวลาการปฏิบัติงาน และตำแหน่งหน้าที่การปฏิบัติงาน

1.2 การจัดการทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐแนวใหม่ ตามแนวคิดการจัดการทรัพยากร มนุษย์ภาครัฐแนวใหม่ ได้แก่ การสรรหาและคัดเลือกบุคลากร การสร้างแรงจูงใจบุคลากรด้วย ค่าตอบแทน การจัดการผลการปฏิบัติงาน การปฏิบัติเกี่ยวกับระบบคุณธรรม

2. ตัวแปรตาม คือ

ประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน ได้แก่ ด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ ด้านการอำนวยความสะดวก และด้านสภาพแวดล้อมในการทำงาน

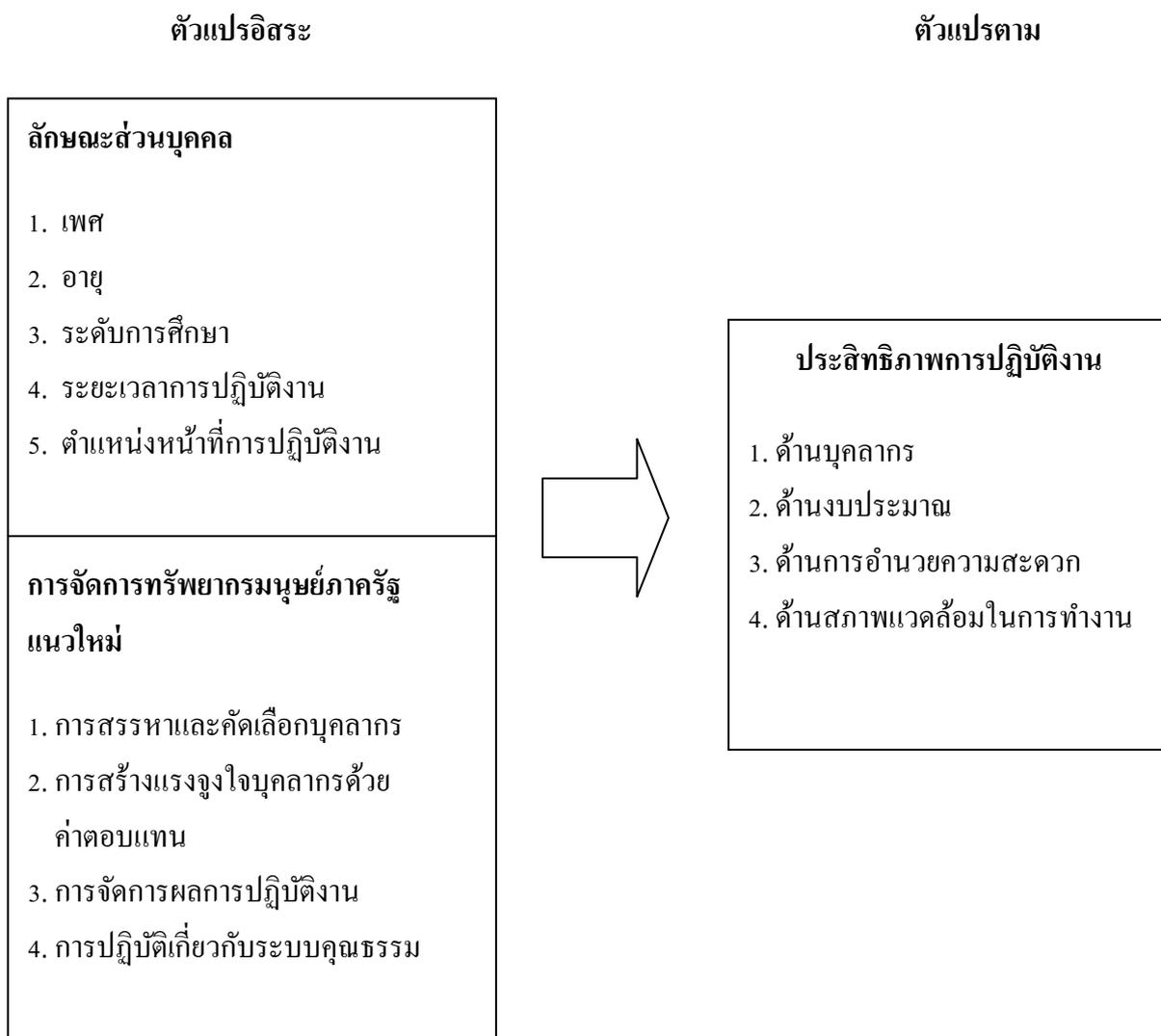
ขอบเขตด้านพื้นที่

การศึกษาเรื่องประสิทธิภาพการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนครปฐมตาม แนวทางการจัดการทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐแนวใหม่ ได้ศึกษาวิจัยในสำนักงานองค์การบริหารส่วน จังหวัดนครปฐม ประกอบด้วย 1)สำนักปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด 2)กองกิจการสภาองค์การ บริหารส่วนจังหวัด 3)กองแผนและงบประมาณ 4)กองคลัง 5)กองช่าง 6)กองการศึกษา ศาสนาและ วัฒนธรรม

ขอบเขตด้านระยะเวลา

การวิจัยครั้งนี้ดำเนินการระหว่างเดือนกันยายน 2552 – เดือนมิถุนายน 2553

กรอบแนวคิดในการวิจัย



ภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

นิยามศัพท์เฉพาะ

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้เขียนได้กำหนดนิยามคำศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการวิจัยไว้ดังนี้

1. **องค์การบริหารส่วนจังหวัดนครปฐม** หมายถึง องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีหน้าที่การบริหารจัดการในเขตพื้นที่จังหวัดนครปฐม

2. **ลักษณะส่วนบุคคล** หมายถึง คุณสมบัติส่วนบุคคลของบุคลากร ได้แก่ อายุ เพศ ระดับการศึกษา ระยะเวลาการปฏิบัติงาน และตำแหน่งหน้าที่การปฏิบัติงาน

3. **การจัดการทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐแนวใหม่** หมายถึง ระบบการทำงานเชิงรุกตามยุทธศาสตร์ที่กำหนด เพื่อให้การบริหารงานสามารถรับกับกระแสการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยแวดล้อมทางการบริหาร ซึ่ง ได้แก่ การเมือง เศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยีสารสนเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3.1 **การสรรหาและคัดเลือกบุคลากร** หมายถึง กระบวนการในการดึงดูดบุคคลที่มีความรู้ ทักษะ ความสามารถในการปฏิบัติงานเข้าสู่ระบบราชการ

3.2 **การสร้างแรงจูงใจบุคลากรด้วยค่าตอบแทน** หมายถึง การดึงดูดและถนอมรักษาบุคลากรที่มีขีดความสามารถสูงไว้ในระบบราชการ โดยการดำเนินการในรูปแบบการจ่ายค่าตอบแทน และการให้รางวัล

3.3 **การจัดการผลการปฏิบัติงาน** หมายถึง การประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากรจากการทำงานเพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และเป้าหมายของการทำงาน

3.4 **การปฏิบัติเกี่ยวกับระบบคุณธรรม** หมายถึง การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเสียสละ ส่งเสริมการสร้างคุณภาพชีวิตของคนในองค์กรให้ดีขึ้น ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเสมอภาคเท่าเทียมกัน

4. **ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน** หมายถึง บุคลากรองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครปฐม สามารถปฏิบัติงานได้ผลตามวัตถุประสงค์โดยประหยัดทรัพยากรสิ้นเปลือง รวดเร็ว สูญเสียน้อยและทำให้ผู้ใช้บริการเกิดความพึงพอใจ ในด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ ด้านการอำนวยความสะดวก และด้านสภาพแวดล้อมในการทำงาน

4.1 **ด้านบุคลากร** หมายถึง การวางแผนอัตรากำลัง การกำหนดความรับผิดชอบ ความรู้ความสามารถที่เหมาะสมกับงาน การแก้ไขปัญหาและการตัดสินใจในการปฏิบัติหน้าที่

4.2 **ด้านงบประมาณ** หมายถึง การบริหารงบประมาณ การวางแผนการใช้จ่ายเงิน และการสนับสนุนงบประมาณอย่างเหมาะสม

4.3 **ด้านการอำนวยความสะดวก** หมายถึง ความพอเพียงของสิ่งอำนวยความสะดวก วัสดุ อุปกรณ์ กฎเกณฑ์ ระเบียบ หนังสือสั่งการ

4.4 ด้านสภาพแวดล้อมในการทำงาน หมายถึง ระยะเวลา อาคาร สถานที่ แสงสว่าง ลม กลิ่น และอากาศภายในสำนักงานมีความเหมาะสมกับการทำงาน และสร้างบรรยากาศที่ดีให้กับเจ้าหน้าที่และประชาชนผู้มารับบริการ

ประโยชน์ของการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้เขียนได้กำหนดประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัยไว้ดังนี้

1. ทำให้ทราบถึงระดับประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของบุคลากรองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครปฐม
2. สามารถใช้เป็นแนวในการวางแผนการบริหารงานบุคลากรขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนครปฐมให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
3. สามารถนำผลที่ได้จากการศึกษามาใช้เป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายและวางแผนการบริหารงานบุคลากรให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่ดียิ่งขึ้นขององค์การ