

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัย ปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดหนองคาย ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นแนวทางในการวิจัยดังต่อไปนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
2. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
3. แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น
4. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร
5. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล
6. การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล
7. การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดหนองคาย
8. องค์การบริหารส่วนตำบล
9. องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดหนองคาย
10. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
11. กรอบแนวคิดในการวิจัย

1. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

ในการวิจัย ปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดหนองคาย โดยองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ที่เกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลางให้การปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการบริหารราชการแผ่นดิน คือ หลักการกระจายอำนาจ ผู้วิจัยจึงได้ศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ดังนี้

1.1 ความหมายการกระจายอำนาจ

โกวิทย์ หวงงาม (2546 : 28 – 29) ได้ให้ความหมายของ การกระจายอำนาจไว้ว่า หมายถึง การโอนกิจการบริการสาธารณะบางเรื่องจากรัฐหรือองค์การปกครอง

ส่วนกลาง ไปให้ชุมชนซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่างๆ ของประเทศ หรือหน่วยงานบางหน่วยงาน รับผิดชอบจัดทำอย่างเป็นอิสระจากส่วนกลาง

ศิรินารด บัวสอน (2548 : 29) ได้ให้ความหมายของ การกระจายอำนาจไว้ว่า เป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจบางอย่างให้แก่องค์กรอื่น เพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางประการ ด้วยตนเอง โดยมีอำนาจอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับอยู่ภายในการบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลางหรืออีกนัยหนึ่งก็คือ ราชการบริหารส่วนกลางมอบอำนาจหน้าที่บางประการ ในการปกครองให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีได้เป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนกลางรับไปดำเนินการเอง

เดเนียล วิท (Daniel Wit 1961 : 2 ; อ้างถึงใน ตระกูล มีชัย. 2538 : 1-3) กล่าวว่า การกระจายอำนาจคือการที่ได้กระจายอำนาจให้ทั้งในการบริหารและการกำหนดนโยบาย ให้กับหน่วยงานที่ระดับรองลงมา

จากความหมายของการกระจายอำนาจดังกล่าวข้างต้น สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง การที่รัฐบาลหรือองค์การปกครองส่วนกลางได้มอบอำนาจบางส่วนให้แก่ องค์การปกครองหรือสถาบันของรัฐ จัดทำกิจการหรือการบริการสาธารณะบางเรื่องในเขต ของแต่ละท้องถิ่นหรือโอนภารกิจบริการสาธารณะบางกิจการจากรัฐบาล ไปให้หน่วยงาน บางหน่วยงานรับผิดชอบ จัดทำอย่างเป็นอิสระจากส่วนกลาง โดยส่วนกลางคอยควบคุมการ ปฏิบัติตามหน้าที่

1.2 วัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจ

ปรัชญา เวสารัชช์ (2538 : 30) ให้ความเห็นว่าการกระจายอำนาจมี วัตถุประสงค์ 3 ประการ คือ

1. เพื่อประสิทธิภาพของหน่วยราชการในการบริหาร การจัดการ และ ให้บริการแก่ประชาชน
2. เพื่อประสิทธิผลของการทำงาน
3. เพื่อส่งเสริมช่วยพัฒนาบรรยากาศการทำงานของข้าราชการและพนักงานให้ มีความกระตือรือร้นมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์

เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ทั้ง 3 ประการ การกระจายอำนาจควรเป็นไปภายใต้ หลักการต่อไปนี้

1. ให้มีการกระจายอำนาจ วินิจฉัย สั่งการ และการบริหารลงไปยังหน่วยซึ่ง รับผิดชอบบริการใกล้ชิดประชาชนให้มากที่สุด

2. ผู้รับมอบอำนาจต้องมีความพร้อมในการรับหน้าที่ ความรับผิดชอบและอำนาจที่มากขึ้น โดยผู้กระจายอำนาจต้องให้ความสนับสนุนอย่างเพียงพอ

3. ต้องสร้างดุลยภาพระหว่างหน้าที่ความรับผิดชอบกับอำนาจหน้าที่ที่เพิ่มขึ้น

4. การกระจายอำนาจต้องเป็นไปเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ในด้านประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และบรรยากาศของการทำงานและก่อประโยชน์ต่อประชาชนและสังคมโดยส่วนรวม

5. การกระจายอำนาจต้องเป็นไปโดยมีเป้าหมายชัดเจนที่ประเมินได้ และต้องมีการเตรียมขั้นตอนให้เป็นระบบเพียงพอก่อนดำเนินการ

จากวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจดังกล่าวข้างต้น สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจมีวัตถุประสงค์เพื่อประสิทธิภาพของหน่วยราชการ เพื่อประสิทธิผลของการทำงาน และเพื่อส่งเสริมบรรยากาศการทำงาน

1.3 หลักการกระจายอำนาจ

กองวิชาการและแผนงาน กรมการปกครอง (2545 : 15) กล่าวถึง หลักการกระจายอำนาจไว้ดังนี้

1. มีความเป็นนิติบุคคล กล่าวได้ว่าการกระจายอำนาจปกครองนั้นจะต้องมีองค์กรเป็น นิติบุคคลต่างหากจากองค์กรของรัฐบาลกลาง การมีองค์กรเป็นนิติบุคคลต่างหากนี้ ก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน องค์กรเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณทรัพย์สิน หนี้สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง

2. มีอำนาจในการบริหารงาน ความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจปกครอง เพราะหากองค์กรนั้นมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอ องค์กรเช่นนี้ก็จะไม่มีลักษณะไม่ผิดไปจากหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนรัฐบาลกลางที่ประจำอยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติภารกิจของตนเอง ตลอดจนมีอิสระพอสมควรในการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจในการแก้ปัญหาต่าง ๆ ได้ แต่มีข้อน่าสังเกตว่า อำนาจอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีพอสมควรไม่มากจนเกินไปจนทำให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อเอกภาพและอธิปไตย (Unity and Sovereignty) ของประเทศหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิใช่เป็นสถาบันการเมืองที่มีอธิปไตยเป็นของตนเอง หากแต่ควรมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้

และเมื่อองค์กรที่จำเป็นสำหรับเจ้าหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติและบริหารกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ของตนเองนั้น

3. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารและเจ้าหน้าที่นิติบัญญัติ ซึ่งการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนนั้นอาจจะทำได้หลายระดับแล้วแต่ความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นเฉพาะการไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่นเท่านั้น แต่บางคนอาจมีความสนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองท้องถิ่นมากกว่านั้นถึงกับสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชนเพื่อให้ได้มีโอกาสเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในการดำเนินกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นด้วยตนเองก็อาจจะทำได้

4. มีงบประมาณของตนเอง องค์กรปกครองท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเองรวมถึงการมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้นด้วย การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บและบริหารรายได้ด้วยตนเองนี้เป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดตั้งแต่การวางแผนปฏิบัติงาน การจัดเก็บรายได้ การบริหาร และการบริการประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบ

โกวิท พวงงาม (2550 : 37-38) กล่าวถึง หลักการกระจายอำนาจไว้ดังนี้

1. มีการแยกหน่วยงานออกไปเป็นองค์การนิติบุคคลอิสระจากองค์การของราชการบริหารส่วนกลาง และเป็นนิติบุคคล นิติบุคคลเหล่านี้เป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนที่มีงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเองกับมีความอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมายโดยไม่ต้องขอรับคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่คอยควบคุมดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้องเท่านั้น

2. มีการเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น องค์กรของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นย่อมประกอบด้วยบุคลากรที่ได้รับเลือกตั้งจากราษฎรในท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้เพื่อให้ราษฎรในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนในการปกครองท้องถิ่น ถ้าไม่มีการเลือกตั้งเลยก็ไม่แน่ว่ามีการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง การเลือกตั้งถือว่าเป็นสาระสำคัญของหลักการกระจายอำนาจปกครองทางพื้นที่

3. มีความอิสระที่จะดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ได้เอง โดยไม่ต้องรับคำสั่งหรืออยู่ได้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นของราชการบริหารส่วนกลาง มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการและดำเนินกิจการได้ด้วยงบประมาณและด้วยเจ้าหน้าที่ของตนเอง ซึ่งไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของราชการ

บริหารส่วนกลาง ถ้าองค์กรใดไม่มีความอิสระเช่นนี้ หรือมีแต่เพียงหน้าที่เสนอข้อแนะนำ และให้คำปรึกษาแก่ราชการบริหารส่วนกลางหรือราชการบริหารส่วนภูมิภาคเท่านั้น ก็ไม่ถือว่าเป็นการกระจายอำนาจปกครองอย่างแท้จริง

สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2550 : 28-29) กล่าวถึง หลักการกระจายอำนาจไว้ดังนี้

1. มีการแยกหน่วยงานออกไปเป็นองค์การนิติบุคคลอิสระจากองค์การของราชการบริหารส่วนกลาง
2. มีการเลือกตั้ง ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากรายรฐรในท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วน
3. มีความอิสระที่จะดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ได้เอง โดยไม่ต้องรับคำสั่งของราชการบริหารส่วนกลาง

จากหลักการกระจายอำนาจดังกล่าวข้างต้น สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจ มีปัจจัยที่สำคัญ คือ การมีความเป็นนิติบุคคล การมีอำนาจอิสระในการบริหารงาน การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น และมีงบประมาณเป็นของตนเอง ทั้งนี้เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความคล่องตัวในการปฏิบัติงานและสามารถดำเนินกิจกรรมเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างถูกต้อง

1.3 ความสำคัญของการกระจายอำนาจ

ลิขิต ชีรเวทิน (2548 : 267) อธิบายว่า การกระจายอำนาจการปกครองมีความสำคัญในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมเป็นอย่างยิ่ง แบ่งออกเป็น 2 ประการ คือ

1. การกระจายอำนาจเป็นรากแก้วของระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะประชาธิปไตยต้องประกอบด้วยโครงสร้างเบื้องต้นระดับชาติและโครงสร้างฐานคือระดับท้องถิ่น การเน้นแต่การพัฒนาโครงสร้างเมืองบนระดับชาติ เช่น รัฐธรรมนูญ สภานิติบัญญัติ การเลือกตั้ง ฯลฯ โดยไม่ได้คำนึงถึงพื้นฐานเบื้องล่างซึ่งได้แก่ ความตื่นตัวทางการเมือง ความสามารถและโอกาสในการปกครองตนเองในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริงหรือการกระจายอำนาจไปในระดับต่ำ คือ รากแก้วซึ่งเป็นฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตย

2. การกระจายอำนาจยังมีความสำคัญอย่างยิ่งในทางเศรษฐกิจและสังคมในแง่ของการพัฒนาชนบท การพัฒนาชนบทกำลังเป็นนโยบายที่เน้นหนักและมีการรณรงค์กันมาก การพัฒนาชนบทเป็นเหตุผลจากทางปรัชญาการปกครองในแง่การกระจายรายได้คืออย่างหนึ่ง ธรรมดาที่ชนบทที่พัฒนาแล้วจะช่วยให้สัมฤทธิ์ผลนั้น จำเป็นต้องมีความคิดริเริ่มช่วยเหลือตนเองจากท้องถิ่น และต้องเปิดโอกาสให้คนในท้องถิ่นนั้น ๆ มีส่วนร่วมแรงกัน และลักษณะ

ดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยโครงสร้างการปกครองตนเองในลักษณะที่มีความอิสระพอสมควร ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็ด้วยการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงเท่านั้น ถ้าหากไม่มีการกระจายอำนาจให้ปกครองตนเองอย่างมีอิสระ การพัฒนาชนบทก็จะเป็นในลักษณะหยิบยื่น ซึ่งมีผลตามมาก็คือ อาจสร้างความคาดหวังว่าทุกปีจะมี “ลาภลอย” ลักษณะดังกล่าวแทนที่จะเป็นผลดีต่อท้องถิ่น กลับสร้างความเหลื่อมล้ำการถือราษฎรบังหลวงหรือการพัฒนาจิตใจแบบพึ่งพาไม่ยอมช่วยตนเอง อันเป็นผลในทางลบกับระบบประชาธิปไตย ดังนั้น การกระจายอำนาจยังไม่เป็นเพียงแต่เป็นการปูพื้นฐานการพัฒนาระบบประชาธิปไตยเท่านั้นแต่ยังมีความจำเป็นสำหรับการพัฒนาชุมชน ซึ่งมีความสำคัญในทางเศรษฐกิจและทางสังคมในแง่สร้างรายได้ ความเจริญในด้านต่าง ๆ ในท้องถิ่น

จากความสำคัญของการกระจายอำนาจ สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจ คือ เป็นการส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยและมีผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยให้ประชาชนได้มีโอกาสพัฒนาตนเองได้ อันจะนำไปสู่การพัฒนาตนเองอย่างยั่งยืน

2. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

2.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

วุฒิสภา ตันไชย (2547 : 1) ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางหรือส่วนกลางได้กระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรที่มีสิทธิ์ตามกฎหมาย มีพื้นที่ และประชากรเป็นของตนเอง ประการสำคัญองค์กรดังกล่าวจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติอย่างเหมาะสม

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2547 : 22) ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า หมายถึง การปกครองซึ่งราชการส่วนกลางได้มอบอำนาจในการปกครองและบริหารกิจการงานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในขอบเขตอำนาจหน้าที่และพื้นที่ของตนที่กำหนดไว้ตามกฎหมายโดยมีความเป็นอิสระตามสมควร ไม่ต้องอยู่ในบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนกลางเป็นเพียงหน่วยคอยกำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินกิจการไปด้วยความเรียบร้อย

โกวิท พวงงาม และอลงกรณ์ อรรถแสง (2547 : 7) ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์กรที่ทำหน้าที่บริหารงานในแต่ละท้องถิ่น มีผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบต่อการบริหารอย่างอิสระในเขตพื้นที่ที่กำหนด มีอำนาจในการบริหารการเงินและการคลังและกำหนดนโยบายของตนเองรวมทั้ง

หน้าที่ดำเนินกิจกรรมภายในกรอบที่กฎหมายบัญญัติไว้เพื่อประโยชน์ของรัฐและของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์กรดังกล่าวในกรณีประเทศไทยได้แก่ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด, เทศบาล, องค์กรบริหารส่วนตำบล, พัทธา และกรุงเทพมหานคร เป็นต้น

เอ็นไซโคลพีเดีย บริแทนนิกา (Encyclopedia Britannica ; อ้างถึงใน พรชัย เทพปัญญา และคณะ. 2527 : 1) ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่น หมายถึง อำนาจหน้าที่ ที่จะกำหนดและการบริหารกิจการภายในเขตพื้นที่ที่กำหนด และขนาดพื้นที่ที่อยู่นี้ อยู่ในประเทศและมีขนาดเล็กกว่าประเทศ

วิลเลียม วี ฮอลโลเวย์ (William V. Holloway ; อ้างถึงใน ปธาน สุวรรณ มงคล. 2547 : 1-2) ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์กรที่มีอาณาเขตแน่นอนมีประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ มีอำนาจการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกมาจากการเลือกตั้งจากประชาชน

จากความหมายของการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่น เป็นองค์กรหนึ่งที่มีพื้นที่อาณาเขตและประชากรเป็นของตนเอง โดยมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเอง เป็นองค์กรที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย งบประมาณ เพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น โดยผ่านตัวแทนที่มาจาก การเลือกตั้ง

2.2 วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 3 ประการ (โกวิทย์ พวงงาม. 2546 : 24-25) คือ

1. การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ในด้านการเงิน บุคลากร ตลอดจนระยะเวลาที่ใช้ดำเนินการให้บริการชุมชน และทำให้เกิดความประหยัด เนื่องจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ จะมีเงินงบประมาณ สามารถหารายได้ให้กับท้องถิ่น ทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาลที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก และแม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาลไปให้บ้างแต่ก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างรอบคอบ

2. การปกครองท้องถิ่นเป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เพราะความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรบบบริการจากรัฐบาลเพียงฝ่ายเดียว อาจไม่ตรงกับความต้องการที่แท้จริง และมักมีความล่าช้า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนเป็นผู้บริหารย่อมจะสามารถตอบสนองความต้องการได้อย่างแท้จริง

3. การปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน โดยการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ทั้งในบทบาทของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติ การปฏิบัติหน้าที่ในหลากหลายบทบาท มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยระดับชาติได้เป็นอย่างดี

2.3 ลักษณะของการปกครองท้องถิ่น

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2547 : 22) จำแนกลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น คือ เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้น โดยกฎหมายจากส่วนกลาง มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอนและมีคณะผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นผู้รับผิดชอบต่อการบริหารงานอย่างเป็นอิสระ และมีอำนาจอิสระในด้านการคลัง เช่น การจัดเก็บภาษีและหารายได้อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดและจัดทำงบประมาณของตนเอง รวมทั้งมีอำนาจอิสระในการกำหนดนโยบาย และมีการบริหารงานของตนเอง ไม่ต้องขอคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งองค์กรท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นจะมีบุคลากรของตนเอง บริหารงานภายในท้องถิ่น เป็นพนักงานของท้องถิ่นที่ได้รับเงินเดือนจากงบประมาณของท้องถิ่นเอง

ปชาน สุวรรณมงคล (2547 : 4-5) ได้กล่าวถึง ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ดังนี้

1. เป็นนิติบุคคล นิติบุคคลเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นโดยอำนาจของกฎหมาย การเป็นนิติบุคคลจึงเป็นการแสดงถึงฐานะทางกฎหมาย สำหรับการปกครองท้องถิ่นถือเป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน โดยมีกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ตามที่ระบุไว้ในกฎหมายนั้น ๆ และสามารถก่อกั้นระทางกฎหมาย เช่น ทำสัญญา การก่อกั้น เป็นต้น

2. มีอำนาจหน้าที่เฉพาะ จะมีการดำเนินกิจการตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นกาลเฉพาะให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบนั้น ๆ ซึ่งอาจจะเป็นการระดมหน้าที่ไว้โดยชัดเจน หรืออาจเป็นการระดมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถริเริ่มทำกิจการใด ๆ ที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติห้ามไว้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับกฎหมายของแต่ละประเภท

3. ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้ง โดยทั่วไปสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหาร หรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นจะมาจาก การเลือกตั้งจากประชาชน โดยสมาชิกสภาท้องถิ่นจะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ส่วนผู้บริหาร หรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นอาจมาจากการ

เลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน หรืออาจมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม โดยสภาเป็นผู้เลือกผู้บริหาร หรือคณะบริหารท้องถิ่นก็ได้ตามที่กฎหมายกำหนด

4. ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นเป็นเรื่องที่สำคัญ ทั้งนี้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองทั้งโดยตรงและโดยอ้อม เช่น การไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การสมัครรับเลือกตั้ง การริเริ่มกฎหมาย การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ประพฤติไม่เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งต่อไป การให้ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะต่อผู้บริหารหรือคณะผู้บริหาร หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น ในท้องถิ่นใดที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างเข้มแข็ง จะทำให้การบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมมากขึ้นและมีความโปร่งใสในการทำงาน ตลอดจนได้รับการสนับสนุนจากประชาชนอย่างเข้มแข็ง

5. มีความเป็นอิสระในการบริหารงานอย่างเพียงพอ สาระสำคัญประการหนึ่งของการปกครองท้องถิ่น คือ ต้องมีความเป็นอิสระในการบริหารงานอย่างเพียงพอ เพื่อให้สามารถดำเนินงานในขอบเขตหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ บรรลุตามนโยบายและเป้าหมายที่กำหนด ความเป็นอิสระในการบริหารงานในที่นี้หมายถึง อำนาจในการตัดสินใจดำเนินการในหน้าที่ ที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมาย โดยที่รัฐบาลกลางควรมีหน้าที่เพียงสนับสนุน ส่งเสริมและกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าการควบคุมอย่างใกล้ชิด

6. มีการจัดหารายได้และใช้จ่ายรายได้ได้อย่างอิสระตามสมควร การปกครองท้องถิ่นที่จะบังเกิดผลดีต่อท้องถิ่นโดยส่วนรวม ต้องมีอำนาจในการจัดหารายได้ภายในท้องถิ่นของตนอย่างเพียงพอต่อการบริหารงาน กล่าวคือมีแหล่งรายได้ที่ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บเองได้ นอกเหนือจากรายได้ของท้องถิ่น เพื่อแก้ไขปัญหาและสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

7. มีการกำกับดูแลจากรัฐ การปกครองท้องถิ่นถือเป็นส่วนย่อยส่วนหนึ่งของรัฐ และจัดตั้งโดยรัฐมีกฎหมายรองรับ มิใช่องค์กรที่เป็นอิสระเด็ดขาดจากรัฐ ดังนั้น การกำกับดูแลจึงเป็นรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จำเป็น เพื่อให้การใช้อำนาจของคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นและประเทศชาติโดยรวมอย่างแท้จริง ทั้งนี้ การกำกับดูแลของรัฐต้อง

กระทำเท่าที่จำเป็นและต้องไม่ขัดกับหลักความเป็นอิสระในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชน

โกวิท พวงงาม และอลงกรณ์ อรรคแสง (2547 : 7) ได้กล่าวถึง ลักษณะของการปกครองท้องถิ่น ดังนี้

1. เป็นองค์กรในชุมชนที่มีขอบเขตพื้นที่ปกครองที่กำหนดไว้แน่นอน
2. มีสถานภาพเป็นนิติบุคคล ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย หรือกฎหมายรับรองสถานะความเป็นท้องถิ่น
3. มีอิสระในการดำเนินกิจการและสามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการวินิจฉัยและกำหนดนโยบายภายใต้การควบคุมของรัฐ
4. มีการจัดองค์กรเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายผู้บริหารท้องถิ่น และฝ่ายสภาท้องถิ่น หรือจัดในรูปแบบอื่น
5. ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น โดยการเลือกตั้งคณะผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมและติดตาม ตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากลักษณะของการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวสรุปได้ว่า ลักษณะการปกครองท้องถิ่น ประกอบด้วย การเป็นองค์กรในชุมชนที่จัดตั้งขึ้น โดยกฎหมายส่วนกลางมีขอบเขตพื้นที่ปกครองที่กำหนดไว้แน่นอน มีสถานภาพเป็นนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย มีอิสระในการดำเนินกิจกรรมทั้งในด้านการคลัง การจัดเก็บภาษี การหารายได้ตามที่กฎหมายกำหนด การจัดทำงบประมาณด้วยตนเอง รวมถึงการกำหนดนโยบายภายใต้การควบคุมของรัฐ และมีการแบ่งองค์กรเป็น 2 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายผู้บริหารท้องถิ่นและฝ่ายสภาท้องถิ่น โดยประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตั้งแต่ขั้นตอนการเลือกตั้งคณะผู้แทน ซึ่งประกอบด้วยคณะผู้บริหาร และสมาชิกสภาท้องถิ่น รวมถึงการมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรม และติดตามตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.3 เกณฑ์การจัดตั้งองค์กรการปกครองท้องถิ่น

โกวิท พวงงาม (2550 : 21) ได้กล่าวถึงการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ โดยการพิจารณาให้มีเกณฑ์ทั่วไป ดังนี้

1. เกณฑ์จำนวนประชากร โดยทั่วไปจะมีเกณฑ์ขั้นต่ำของจำนวนประชากรที่จะจัดตั้งการปกครองท้องถิ่นแต่ละรูปแบบขึ้นมา ซึ่งจะไม่มีการกำหนดไว้ตายตัวว่า ต้องมีประชากรมีพื้นที่เท่าไร ขึ้นอยู่กับแต่ละประเทศที่จะกำหนดโดยยึดหลักว่า การปกครอง

ท้องถิ่นรูปแบบที่จะจัดตั้งขึ้นมา ควรมีขีดความสามารถในการให้บริการได้ทั่วถึงและมีคุณภาพ ได้มาตรฐานแก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้น

2. เกณฑ์ลักษณะพื้นที่ เช่นเดียวกับจำนวนประชากร ถ้าเป็นชุมชนเมืองจะเป็นพื้นที่ที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจ มีประชากรอาศัยอยู่เป็นจำนวนมากและหนาแน่น มักจะมีการจัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีโครงสร้างองค์กรที่มีการจำแนกแจกแจงสูง และหรือมีการจัดโครงสร้างแบบสองชั้น เช่นในเขตนครหลวง มักมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่เข้ามารับผิดชอบในภาพรวม และมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับรองลงไป รับผิดชอบเขตพื้นที่ย่อย ๆ สำหรับในพื้นที่ชนบทที่ประชาชนอาศัยอยู่กระจัดกระจาย การจัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่มีควมสลับซับซ้อนมาก และมักจะมีโครงสร้างแบบชั้นเดียว

3. เกณฑ์รายได้ เป็นเกณฑ์ที่มีความสำคัญเพราะจะเกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ ความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง และความสามารถในการให้บริการแก่ประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบด้วย ซึ่งรายได้ของท้องถิ่นที่จัดเก็บได้เองควรเป็นรายได้หลักของท้องถิ่นและมีจำนวนเพียงพอที่จะนำมาใช้ในการบริหารงานท้องถิ่น โดยที่พึ่งพิงเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางน้อยที่สุด

4. เจตนารมณ์และความเห็นของประชาชน เป็นเครื่องบ่งบอกถึงความพร้อมในส่วนของประชาชนที่จะมีส่วนร่วมทางการเมืองระดับท้องถิ่น โดยการจัดตั้ง หรือการเปลี่ยนแปลงฐานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรได้รับความเห็นชอบจากประชาชนในท้องถิ่นด้วยทั้งนี้เป็นไปตามหลักความเป็นอิสระในการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น

จากเกณฑ์การจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้น สรุปได้ว่าเกณฑ์การจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นต้องประกอบด้วย เกณฑ์ประชากร เกณฑ์ลักษณะพื้นที่ เกณฑ์รายได้ และเจตนารมณ์และความเห็นของประชาชน

2.5 รูปแบบของการปกครองท้องถิ่นของไทย

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2547 : 41) ได้กำหนดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทยไว้ดังนี้

1. รูปแบบทั่วไป ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.), เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด

เป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่มีพื้นที่ครอบคลุมเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลในแต่ละจังหวัด โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดนี้จะมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ประสานงาน ให้ความร่วมมือและสนับสนุนหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก ตลอดทั้งดำเนินการในกิจการที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กไม่สามารถทำได้ เพราะกิจการดังกล่าว เป็นกิจการที่ครอบคลุมพื้นที่กว้าง เป็นกิจการที่ต้องการความเป็นเอกภาพและเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นจากความสามารถของหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก จะกระทำได้ ในส่วนของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก ก็มีอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะต่างๆ ภายในเขตรับผิดชอบของตนเอง

2. รูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร (กทม.) และเมืองพัทยาซึ่งตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่มีอำนาจหน้าที่เทียบเท่ากับองค์การบริหารส่วนจังหวัดร่วมกับเทศบาล ในขณะที่เมืองพัทยามีฐานะเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่มีพื้นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยาจึงเทียบเท่ากับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนโครงสร้างการจัดชั้นภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ได้มีความพยายามที่จะจัดชั้นให้เป็นระบบ 2 ชั้น (Two Tier) กล่าวคือ การทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน (Upper Tier) จัดทำภารกิจในโครงการขนาดใหญ่ครอบคลุมทั้งจังหวัด และภารกิจที่ระดับล่างทำไม่ได้ กับหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กในระดับล่าง (Lower Tier) ได้แก่ เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จัดทำภารกิจให้บริการสาธารณะภายในพื้นที่ของตนเอง

จากแนวคิดเกี่ยวกับรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นที่กล่าวข้างต้น สรุปได้ว่ารูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทยมี 2 รูปแบบ คือ รูปแบบทั่วไป ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และ รูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา

3. แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น

3.1 ความหมายของความคิดเห็น

ราชบัณฑิตยสถาน (2532 : 246) ได้บัญญัติคำว่าความคิดเห็นซึ่งตรงกับคำว่า Opinion ในภาษาอังกฤษไว้ว่า ซึ่งหมายถึง ข้อพิจารณาเห็นว่าเป็นจริงจากการใช้ปัญญา ความคิดประกอบ ถึงแม้จะไม่ได้อาศัยหลักฐานพิสูจน์ยืนยันได้เสมอไปก็ตาม หรือเป็นทัศนคติเกี่ยวกับเนื้อหาหรือประเด็นใดประเด็นหนึ่งหรือเป็นคำแถลงที่ยอมรับนับถือว่าเป็นผู้เชี่ยวชาญ ในหัวข้อปัญหาที่มีผู้นำมาขอปรึกษา คำว่า ความคิดเห็นมีความหมายใกล้เคียงกับคำว่า เจตคติ ซึ่งมีคำอธิบายไว้ว่า แนวโน้มที่บุคคลได้รับมาหรือเรียนรู้มา และกลายเป็นแบบอย่างในการ แสดงปฏิริยาสนับสนุน หรือเป็นปฏิบัติบางอย่างหรือต่อบุคคลบางคน

จำรอง เงินดี (2534 : 2) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นว่า เป็นความรู้สึกของบุคคลที่มีต่อสิ่งใดในลักษณะที่ไม่ลึกซึ้งเหมือนทัศนคติ ความคิดเห็นนั้นอาจกล่าวได้ว่าเป็นการแสดงออกของทัศนคติก็ได้ สังเกตและวัดได้จากคน แต่มีส่วนที่แตกต่างไปจากทัศนคตินั้นเจ้าตัวอาจจะตระหนักหรือไม่ตระหนักก็ได้

บุญเรียง ขจรศิลป์ (2534 : 78) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นว่า การแสดงออกทางวาจาของเจตคติการที่บุคคลกล่าวว่าเขามีความเชื่อ หรือความรู้สึกอย่างไรเป็นการแสดงความคิดเห็นของบุคคล ดังนั้น การวัดความคิดเห็นของบุคคลนั้นเป็นสิ่งที่เป็นไปได้

กูด (Good. 1973 : 339) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นว่า คือ ความเชื่อ การตัดสินใจ ความรู้สึกประทับใจที่ไม่ได้มาจากการพิสูจน์หรือซึ่งนำหนักความถูกต้องหรือไม่เบส (Best. 1977 : 169) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นว่า คือ การแสดงออกในด้านความเชื่อและความรู้สึกของแต่ละบุคคล โดยการพูดที่นำไปสู่การคาดคะเนหรือการแปลผลในพฤติกรรมหรือเหตุการณ์

ไอซ์แซก (Isaak. 1981 : 203) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นว่า คือ การแสดงออกทางคำพูดหรือคำตอบ ที่บุคคลได้แสดงออกต่อสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่ง โดยเฉพาะจากคำถามที่ได้รับทั่ว ๆ ไป ซึ่งปกติแล้วความคิดเห็นต่างจากเจตคติ คือ ความคิดเห็นจะเกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะแต่เจตคติจะเป็นเรื่องทั่วไป มีความหมายกว้างกว่า

จากความหมายของความคิดเห็นดังกล่าวข้างต้น สรุปได้ว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกถึงความรู้สึก ทัศนคติ ความเชื่อ และค่านิยมของแต่ละบุคคลที่มีต่อบุคคล สิ่งของ เรื่องราว หรือสถานการณ์ต่าง ๆ ที่ประสบในสังคม โดยมีพื้นฐานมาจากภูมิหลังทาง

สังคม ความรู้ ประสบการณ์ และสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ของบุคคลนั้น ๆ โดยไม่มีกฎเกณฑ์ตายตัว

3.2 ประเภทของความคิดเห็น

เรมเมอร์ (Remmer. 1954 : 6-7) กล่าวไว้ว่า ความคิดเห็นมี 2 ประเภท คือ

1. ความคิดเห็นเชิงบวกสุด – เชิงลบสุด (Extreme opinion) เป็นความคิดเห็นที่เกิดจากการเรียนรู้ และประสบการณ์ ซึ่งสามารถทราบทิศทางบวกสุด ได้แก่ ความรักจนหลงทิศทางลบสุด ได้แก่ ความรังเกียจ ความคิดเห็นนี้รุนแรงเปลี่ยนแปลงยาก

2. ความคิดเห็นจากความรู้ความเข้าใจ (Cognitive contents) การมีความเห็นต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งขึ้นอยู่กับความรู้ความเข้าใจที่มีต่อสิ่งนั้น เช่น ความรู้ความเข้าใจในทางที่ดี ชอบ ยอมรับ เห็นด้วย ความรู้ความเข้าใจในทางไม่ดี ได้แก่ ไม่ชอบ ไม่ยอมรับ ไม่เห็นด้วย

3.3 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น

ได้มีนักวิชาการได้กล่าวถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น ไว้ดังนี้

การแสดงความคิดเห็นเป็นเรื่องของแต่ละบุคคล ซึ่งความคิดเห็นของแต่ละคนต่อเรื่องใดเรื่องหนึ่งแม้เป็นเรื่องเดียวกัน ไม่จำเป็นต้องเหมือนกันเสมอไปและอาจแตกต่างกันออกไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยพื้นฐานของแต่ละบุคคลที่ได้รับมาจนมีอิทธิพลต่อการแสดงความคิดเห็น ได้มีนักวิชาการได้เสนอปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น ดังนี้

จำเรียง ภาพจิตร (2536 : 248-249) ได้เสนอปัจจัยที่ก่อให้เกิดความคิดเห็นว่าขึ้นอยู่กับกลุ่มทางสังคมในหลายประการ คือ

1. ภูมิหลังทางสังคม หมายถึง กลุ่มคนที่มีภูมิหลังที่แตกต่างกัน โดยทั่วไปจะมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันไปด้วย เช่น ความคิดเห็นระหว่างผู้เยาว์กับผู้สูงอายุ ชาวเมืองกับชาวชนบท เป็นต้น

2. กลุ่มอ้างอิง หมายถึง การที่คนเราจะคบหาสมาคมกับใคร หรือกระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งให้แก่ผู้ใด หรือการกระทำค่านึงถึงอะไรบางอย่างร่วมกันหรืออ้างอิงได้ เช่น ประกอบอาชีพเดียวกัน การเป็นสมาชิกกลุ่ม หรือสมาคมเดียวกัน เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ย่อมมีอิทธิพลต่อความเห็นของบุคคลเหล่านั้นด้วย

3. กลุ่มกระตือรือร้น หรือกลุ่มเฉื่อยชา หมายถึง การกระทำใดที่ก่อให้เกิดความกระตือรือร้นเป็นพิเศษอันจะก่อให้เกิดกลุ่มผลประโยชน์ขึ้นมาได้ ย่อมส่งผลต่อการจงใจให้บุคคลที่เป็นสมาชิกเหล่านั้นมีความคิดเห็นที่คล้อยตามได้ ไม่ว่าจะให้คล้อยตามในทางที่

เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยก็ตามในทางตรงกันข้ามกลุ่มเชื้อชาที่จะไม่มีอิทธิพลต่อสมาชิกมากนัก

ออสแกมพ์ (Oskamp, 1977 : 119-133) ได้เสนอปัจจัยที่ทำให้เกิดความคิดเห็นดังนี้

1. ปัจจัยทางพันธุกรรมและร่างกาย (Genetic and Physiological Factors) เป็นปัจจัยตัวแรกที่ไม่ค่อยจะได้พูดถึงมากนัก โดยมีการศึกษาพบว่าปัจจัยด้านพันธุกรรม จะมีผลต่อระดับความก้าวร้าวของบุคคล ซึ่งจะมีผลต่อการศึกษา เจตคติ หรือความคิดเห็นของบุคคลนั้น ๆ ได้ ปัจจัยด้านร่างกาย เช่น อายุ ความเจ็บป่วย และผลกระทบจากการใช้ยาเสพติด จะมีผลต่อความคิดเห็นและเจตคติของบุคคล เช่น คนที่มีความคิดอนุรักษนิยมมักจะเป็นคนที่มีอายุมาก เป็นต้น

2. ประสบการณ์โดยตรงของบุคคล (Direct personal experience) คือ บุคคลได้รับความรู้สึกและความคิดต่าง ๆ จากประสบการณ์โดยตรง เป็นการกระทำหรือพบเห็นต่อสิ่งต่าง ๆ โดยตนเอง ทำให้เกิดเจตคติหรือความคิดเห็นจากประสบการณ์ที่ตนเองได้รับ เช่น เด็กทารกที่แม่ได้ป้อนน้ำส้มคั้นให้ทานเขาจะมีความรู้สึกชอบ เนื่องจากน้ำส้มคั้นหวาน เย็น หอมชื่นใจ ทำให้เขามีความรู้สึกต่อน้ำส้มที่ได้ทานเป็นครั้งแรกเป็นประสบการณ์โดยตรงที่เขาได้รับ

3. อิทธิพลจากครอบครัว (Parental influence) เป็นปัจจัยที่บุคคลเมื่อเป็นเด็ก จะได้รับอิทธิพลจากการอบรมเลี้ยงดูของพ่อแม่และครอบครัว ทั้งนี้เมื่อตอนเป็นเด็กเล็ก ๆ จะได้รับการอบรมสั่งสอนทั้งในด้านความคิด การตอบสนองความต้องการทางด้านร่างกาย การให้รางวัลและการลงโทษ ซึ่งเด็กจะได้รับจากครอบครัว และจากประสบการณ์ที่ตนเองได้รับมา

4. เจตคติและความคิดเห็นของกลุ่ม (Group determinants of attitude) เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อความคิดเห็นหรือเจตคติของแต่ละบุคคล เนื่องจากบุคคลจะต้องมีสังคมและอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่ม ดังนั้น ความคิดเห็นและเจตคติต่าง ๆ จะได้รับการถ่ายทอดและมีแรงกดดันจากกลุ่ม ไม่ว่าจะเป็นเพื่อนในโรงเรียน กลุ่มอ้างอิงต่าง ๆ ซึ่งทำให้เกิดความคล้อยตามเป็นไปตามกลุ่มได้

5. สื่อมวลชน (Mass media) เป็นสื่อต่าง ๆ ที่บุคคลได้รับ สื่อเหล่านี้ไม่ว่าจะเป็นหนังสือพิมพ์ ภาพยนตร์ วิทยุ โทรทัศน์ จะมีผลทำให้บุคคลมีความคิดเห็นมีความรู้สึกต่าง ๆ เป็นไปตามข้อมูลข่าวสารที่ได้รับจากสื่อ

จากปัจจัยที่กล่าวมาข้างต้น สรุปได้ว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น ได้แก่ ปัจจัยส่วนบุคคล คือ ปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็นของบุคคลโดยตรง เช่น เพศ อายุ รายได้ และปัจจัยสภาพแวดล้อม คือปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็นของบุคคลโดยอ้อม เช่น สื่อมวลชน กลุ่มที่เกี่ยวข้อง และครอบครัว

3.4 การวัดความคิดเห็น

เบสท์ (Best, 1977 : 171) กล่าวว่า การวัดความคิดเห็นโดยทั่ว ๆ ไป จะต้องมียอดประกอบ 3 อย่างคือ บุคคลที่จะถูกวัด สิ่งเร้าและมีผลตอบสนองซึ่งจะออกมาในระดับสูงต่ำ มากน้อย วิธีวัดความคิดเห็นนั้น โดยมากจะใช้ตอบแบบสอบถามและการสัมภาษณ์ โดยให้ผู้ที่ตอบคำถามเลือกตอบแบบสอบถาม และผู้ถูกวัดจะเลือกตอบความคิดเห็นของคนในเวลานั้น การใช้แบบสอบถามสำหรับวัดความคิดเห็นนั้นใช้การวัดแบบลิเคิร์ท โดยเริ่มด้วยการรวบรวมหรือการเรียบเรียงข้อความที่เกี่ยวกับความคิดเห็นจะต้องระบุให้ผู้ตอบ ตอบว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับข้อความที่กำหนดให้ ซึ่งข้อความแต่ละข้อความจะมีความคิดเห็นเลือกตอบออกเป็น 5 ระดับ ได้แก่ เห็นด้วยอย่างยิ่ง เห็นด้วย ไม่แน่ใจ ไม่เห็นด้วย และไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง

ส่วนการให้คะแนนขึ้นอยู่กับข้อความว่าเป็นไปในทางเดียวกัน (เชิงนิยม หรือไม่นิยม) เป็นข้อความเชิงบวก (Positive) หรือข้อความเชิงลบ (Negative)

มอร์แกน และคิง (Morgan & King, 1971 : 516 ; อ้างถึงใน พนารัตน์ พ่วงบุญปลูก, 2542 : 18) ได้เสนอแนะว่าการที่จะให้ใครแสดงความคิดเห็น ควรถามกันต่อหน้า (Face to Face) ดีกว่าที่จะให้เขาต้องมาอ่านข้อความ หรือเขียนข้อความ ซึ่งแสดงว่าทั้งสองคนเห็นการสัมภาษณ์ หรือการสอบถามจะดีกว่าการตอบแบบสอบถาม และถ้าใช้แบบสอบถามสำหรับวัดความคิดเห็นจะต้องระบุให้ผู้ตอบ ตอบว่าเห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วยกับข้อความที่กำหนด

สรุปได้ว่า การวัดความคิดเห็นมีองค์ประกอบสำคัญ 3 ประการ คือบุคคลที่ถูกวัดสิ่งเร้า และผลตอบสนอง หรืออาจวัดโดยการให้คำถามซึ่งหน้า หรือการสัมภาษณ์ หรือการใช้แบบสอบถามที่มีองค์ประกอบที่ต้องการจะวัด

4. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร

4.1 ความหมายของการบริหาร

มัลลิกา ต้นสอน (2545 : 10) อธิบายว่า การบริหาร หมายถึง การกำหนดแนวทาง หรือนโยบายการสั่งการ การอำนวยความสะดวก การสนับสนุน และการตรวจสอบให้ผู้ปฏิบัติสามารถดำเนินงานให้ได้ตามเป้าหมายที่ต้องการ

สมพงษ์ เกษมสิน (2545 : 18 ; อ้างถึงใน ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ. 2540 : 4) ได้ให้ความหมายว่า “การบริหาร คือ การใช้ศาสตร์และศิลป์นำเอาทรัพยากรการบริหาร (Administrative resource) มาประกอบการตามกระบวนการบริหาร (Process of administration) ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดอย่างมีประสิทธิภาพ”

ฮารอลด์ คูนท์ซ์ (Harold Koontz ; อ้างถึงใน จิราพร บาร์ตีศรี. 2550 : 14) ได้ให้ความหมายว่า “การบริหาร คือ การดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยการอาศัยปัจจัยทั้งหลายได้แก่ คน เงิน วัสดุสิ่งของ เป็นต้น อุปกรณ์ในการปฏิบัติงานนั้น”

ปีเตอร์ เอฟ ดรึคเกอร์ (Peter F. Drucker ; อ้างถึงใน จิราพร บาร์ตีศรี. 2550 : 14) ได้ให้ความหมายการบริหารเชิงพฤติกรรมว่า “การบริหาร คือ ศิลปะในการทำงานให้บรรลุเป้าหมายร่วมกับผู้อื่น”

กล่าวโดยสรุป จากความหมายของการบริหารที่ได้นำเสนอไว้จะเห็นได้ว่าการบริหารหมายถึง การปฏิบัติการหรือการดำเนินการที่นำเอาปัจจัยการผลิต คือ คน เงิน วัสดุ อุปกรณ์ และ การจัดการ มาใช้เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร

4.2 หลักการบริหาร

สถาบันดำรงราชานุภาพและกรมการปกครอง (2539 : 5) ได้กล่าวถึง แนวคิดหลักการบริหาร ของลูเทอร์ กูลิค (Luther Gulick) และลินคอล์น เออร์วิค (Lyndall Urwick) ประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญ 7 ประการ หรือที่เรียกว่า “POSDCoRB Model” ซึ่งมีความหมาย ดังนี้

1. P = Planning หมายถึง การวางแผน โดยคำนึงถึงนโยบาย (Policy) เพื่อให้แผนงานที่กำหนดขึ้นมีความสอดคล้องกันในการดำเนินงาน การวางแผนเพื่อกำหนดทิศทางองค์กรให้อนาคตให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว การวางแผนที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดวัตถุประสงค์ระยะสั้นและระยะยาว การพัฒนายุทธวิธีและแนวทางการกระทำ การจัดทำนโยบาย ระเบียบวิธีปฏิบัติ กฎระเบียบต่าง ๆ สำหรับการปฏิบัติ การวางแผนเป็นความพยายามในการบูรณาการบริหาร (คน เงิน วัสดุอุปกรณ์

เทคโนโลยี) ที่องค์กรมีอย่างจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของ องค์กรและเตรียมพร้อมที่จะรับมือกับสถานการณ์ที่คาดว่าจะเปลี่ยนแปลงในอนาคต ซึ่งใช้ แผนเป็นแนวทางการใช้ความรู้ทางวิชาการและวิจารณ์เหตุการณ์ในอนาคต แล้ว กำหนดวิธีการโดยถูกต้องอย่างมีเหตุผล เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างถูกต้องและสมบูรณ์

2. O = Organizing หมายถึง การจัดส่วนราชการหรือองค์กร รวมถึง การ ปฏิบัติงานหรือวิธีการจัดการ (Management) การจัดแบ่งส่วนงานให้เหมาะสมกับการปฏิบัติ โดยอาศัยปริมาณงาน คุณภาพหรือจัดตามลักษณะเฉพาะอย่าง (Specialization) และยัง พิจารณาในแง่การควบคุม (Control) และหรือหน่วยงาน (Organization) เช่น หน่วยงานหลัก (Line) หน่วยงานที่ปรึกษาหรือหน่วยงานแนะนำ (Staff) และหน่วยงานช่วยเหลือหน่วยงาน อุนกร (Auxiliary) นอกจากนี้ยังต้องอาศัยถึงการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคข้อขัดข้อง และการ ปรับปรุงองค์การบริหาร ได้ดีขึ้นด้วย

3. S = Staffing หมายถึง การจัดหาบุคคลและเจ้าหน้าที่มาปฏิบัติงานให้ สอดคล้องกับการจัดแบ่งหน่วยงานที่แบ่งไว้ หรือหมายถึงการจัดการจัดการเกี่ยวกับบริหารงานบุคคล (Personnel Administration) เพื่อให้ได้บุคคลที่มีความสามารถมาปฏิบัติงานให้เหมาะสม (Put the right man on the right job) รวมถึงการเสริมสร้างและสร้างไว้ซึ่งสัมพันธภาพในการทำงาน ของคนงานและพนักงาน นอกจากนี้ การบริหารงานบุคคลเป็นกระบวนการเกี่ยวกับการวาง นโยบาย การวางแผน โครงการ ระเบียบและวิธีการดำเนินงานเกี่ยวกับตัวบุคคลที่ปฏิบัติงาน ในองค์กร เพื่อให้ได้มาและได้ประโยชน์ การบำรุงรักษา รวมถึงการสรรหา การรับคนเข้า ทำงานและการพ้นจากหน้าที่

4. D = Directing หมายถึง การศึกษาการอำนวยความสะดวก การควบคุมงาน และ การนิเทศงาน การใช้ศิลป์ในการบริหาร เช่น ภาวะผู้นำ มนุษยสัมพันธ์ การจูงใจ การ วินิจฉัยสั่งการ

5. Co = Co-ordinating หมายถึง ความร่วมมือประสานงาน เพื่อให้ดำเนินงาน เป็นไปด้วยความเรียบร้อย ศึกษาหลักเกณฑ์และวิธีการในการประสานงานที่ดีขึ้น เพื่อช่วย แก้ไขปัญหาข้อขัดข้องในการปฏิบัติงาน ซึ่งจะต้องกระทำในทุกระดับของงาน การ ประสานงานยังรวมถึงการติดต่อสื่อสาร เพื่อให้เกิดการประสานงานที่ดีขึ้นทำให้การ บริหารงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

6. R = Reporting หมายถึง การรายงานผลการปฏิบัติงาน การประชาสัมพันธ์ ซึ่งมีความสัมพันธ์กับการติดต่อสื่อสาร การรายงานโดยทั่วไปหมายถึงวิธีการให้ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลแก่ผู้มาติดต่อสอบถาม ซึ่งรายงานจะต้องอยู่บนพื้นฐานที่เป็นจริง

7. B = Budgeting หมายถึง การงบประมาณ โดยศึกษาให้ทราบถึงระบบและกรรมวิธีในการบริหารด้านงบประมาณและการเงิน วิธีการใช้งบประมาณและแผนงานเป็นเครื่องมือในการควบคุมการดำเนินงาน สำหรับวิธีบริหารงบประมาณมักมีวงจร งบประมาณ (Budget Cycle) ประกอบด้วยขั้นตอน การเตรียมงบประมาณและการเสนอ ขออนุมัติ การพิจารณาให้ความเห็นชอบของฝ่ายนิติบัญญัติ การดำเนินการ และการตรวจสอบ

หลักการบริหารของแมกซ์ เว็บบอร์ (Max Weber) มีลักษณะสำคัญ 6 ประการ ดังต่อไปนี้ (ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ. 2540 : 170)

1. การแบ่งงานกันทำงานต่าง ๆ ในองค์กรจะถูกแยกออกเป็นงานเล็ก ๆ ง่าย ๆ มีลักษณะเป็นงานประจำและเป็นงานที่ถูกกำหนดไว้แล้วอย่างดี
2. ลำดับชั้นของอำนาจหน้าที่ ตำแหน่งต่าง ๆ จะถูกกำหนดหรือจัดให้อยู่ในลักษณะลำดับชั้นสายการบังคับบัญชาที่ลดหลั่นกันลง ไปตำแหน่งที่ต่ำกว่าจะถูกบังคับบัญชาโดยตำแหน่งที่สูงกว่า
3. การคัดเลือกอย่างเป็นทางการ สมาชิกองค์กรทุกคนจะถูกคัดเลือกมาจากการฝึกอบรมการศึกษาหรือการสอบคัดเลือกที่เป็นทางการเท่านั้น ไม่มีการเล่นพรรคเล่นพวก หรือความเสน่หาจากผู้บริหารในระดับใดระดับหนึ่งขององค์กรแต่อย่างใด
4. กฎเกณฑ์ระเบียบที่เป็นทางการ เพื่อประกันความเป็นเอกภาพและการแสดงออกของลูกจ้างอย่างมีวินัย ผู้บริหารต้องอิงอยู่กับเกณฑ์ระเบียบราชการอย่างเป็นทางการ
5. ความสัมพันธ์ที่เป็นทางการ การใช้กฎและระเบียบราชการในการควบคุมให้เป็นเอกภาพมีเหตุผลมาจากความพยายามที่จะหลีกเลี่ยงการใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวของลูกจ้างนั่นเอง ดังนั้นความสัมพันธ์ในองค์กรควรมีรูปแบบของความสัมพันธ์ที่เป็นทางการเท่านั้น
6. ความเป็นสายอาชีพ ผู้บริหารในระบบราชการคือมืออาชีพ ที่ทำงาน ภายได้เงินเดือนประจำและมุ่งพัฒนาวิชาชีพของตนในองค์กร มิใช่เจ้าของหรือผู้ประกอบการแต่อย่างใด

เฟรดเดอริก เทเลอร์ (Frederick Taylor) ได้เสนอหลักการบริหารโดยอาศัยการศึกษาแบบวิทยาศาสตร์ และเสนอแนะวิธีการทำงานที่มีประสิทธิภาพที่สุด ใช้เวลาน้อย

ที่สุด ซึ่งเป็นไปในลักษณะของวิธีการทำงานที่ดีที่สุด (One Best Way) โดยหลักการของ วิทยาศาสตร์การจัดการฝ่ายจัดการมีหน้าที่ ดังนี้ (ณพงศ์ กบิตถย์. 2543 : 32)

1. สร้างหลักการงานที่เป็นวิทยาศาสตร์สำหรับการทำงานตามขั้นตอนต่าง ๆ ของงานแทนหลักการตามความเคยชิน ทั้งนี้เพื่อประสิทธิภาพ

2. คัดเลือกคนงานตามกฎเกณฑ์วิทยาศาสตร์ เพื่อให้ได้คนที่เหมาะสมกับงาน แต่ละคนมีความถนัดไม่เหมือนกัน ผู้จัดการมีหน้าที่มอบหมายประเภทของงานที่คนงานแต่ละคนถนัดที่สุดและทำงานได้ดีที่สุด

3. พัฒนาคงงาน โดยการสอนให้คนงานทำงานให้ถูกต้องตามหลักวิทยาศาสตร์ การจัดการแทนการที่จะปล่อยให้คนงานทำกันตามใจชอบ

4. สร้างบรรยากาศการร่วมมือในการทำงานอย่างฉันทันทีมีระยะห่างฝ่ายจัดการ และฝ่ายคนงาน และรวมทั้งผู้จัดการต้องมีหน้าที่จะต้องรายงานและจะต้องแบ่งงานและความรับผิดชอบในการปฏิบัติกรร่วมกันด้วย

เฮนรี ฟาโยล (Henri Fayol) ได้เสนอหลักการบริหารต่าง ๆ ไว้ 14 ประการ คือ (ณพงศ์ กบิตถย์ 2543 : 35-36)

1. การแบ่งงานกันทำเพื่อเป็นการแบ่งภาระและงานในองค์การ

2. อำนาจโดยชอบธรรม คือ องค์การต้องมีหัวหน้าซึ่งมีอำนาจโดยชอบธรรม ตามตำแหน่งความรับผิดชอบต่อหน้าที่จะมีขึ้นก็ต่อเมื่อมี บทลงโทษ

3. วินัย โดยวิธีการรักษาระเบียบวินัยในองค์การได้ดีที่สุดต้องอาศัยการมี ผู้บังคับบัญชาที่ดีในทุกระดับขององค์การ

4. เอกภาพของสายการบังคับบัญชา โดยลูกจ้างต้องได้รับคำสั่งจาก ผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว

5. เอกภาพของคำสั่ง โดยองค์การควรมีหัวหน้าคนเดียวและแผนเดียวเพื่อความ สำเร็จขององค์การ

6. หลักและผลประโยชน์ส่วนรวมมาก่อนผลประโยชน์ส่วนตัว

7. การให้รางวัลตอบแทนควรเป็นไปด้วยความเที่ยงธรรมและเป็นที่ยอมรับใจ ของทั้งสองฝ่าย

8. การรวมอำนาจไว้ โดยองค์การจะมีการกระจายอำนาจมากน้อยที่ไหนนั้น ขึ้นอยู่กับสถานการณ์

9. ลำดับชั้นของสายการบังคับบัญชา ที่มีโครงสร้างลักษณะเป็นลำดับชั้น และมีความเป็นระเบียบ
10. คำสั่ง โดยผู้ที่เป็นหัวหน้าในชั้นต่าง ๆ และผู้ใต้บังคับบัญชาสามารถติดต่อกันได้เป็นอย่างดี
11. ความเสมอภาพ โดยการสร้างบรรยากาศให้สมาชิกทุกคนในแต่ละระดับมีความรู้สึกเท่าเทียมกัน
12. ความมั่นคงของคณงาน โดยองค์การควรให้คณงานมีความรู้สึกถึงความมั่นคงต่องานที่ทํา
13. ความคิคริเริ่ม ให้พนักงานมีโอกาสแสดงความคิดริเริ่มในการทำงาน
14. ความสัมพันธ์อันดีระหว่างคนในองค์การ โดยฝ่ายบริหารจะต้องสร้างความสัมพันธ์ระหว่างคนในองค์การให้เกิดขึ้น

จากหลักการบริหารที่กล่าวข้างต้นสรุปได้ว่า การบริหารเป็นหน้าที่ของหัวหน้าทุกคน การดำเนินกิจกรรมจะต้องมีการวางแผน การจัดองค์การ การจัดคนเข้าทำงาน การอํานวยการหรือการบังคับบัญชาการประสานงาน การควบคุมหรือการติดตามตรวจสอบ รวมถึงการรายงาน ใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุดภายใต้สภาพแวดล้อมที่ผันแปรตลอดเวลา การบริหารเป็นงานของหัวหน้าทุกคนในระดับต่าง ๆ ผู้ที่ทำหน้าที่ในการบริหารงานย่อมมีความสามารถ มีการสนใจเรียนรู้และพัฒนา สร้างสรรค์สิ่งต่าง ๆ อยู่เสมอ

5. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

5.1 ความหมายของการบริหารงานบุคคล

สุกิจ จุลละนันท์ (อ้างถึงในอัฐพล ไชยรักษ์, 2537 : 43) ได้ให้ความหมายของการบริหารบุคคลว่า เป็นกระบวนการวางแผน ระเบียบ กรรมวิธีในการดำเนินงานเกี่ยวกับตัวบุคคลที่ปฏิบัติงานในองค์การ โดยให้ได้บุคคลที่เหมาะสม และบำรุงรักษาทรัพยากรมนุษย์ที่มีประสิทธิภาพให้มีปริมาณเพียงพอเพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย

เสนาะ ตีเขาว์ (2545 : 11) ได้ให้ความหมาย ของการบริหารบุคคลว่า คือ การจัดระเบียบและดูแลบุคคลให้ทำงานเพื่อให้บุคคลใช้ประโยชน์และความรู้ความสามารถของแต่ละบุคคลให้มากที่สุด อันเป็นผลทำให้องค์การอยู่ในฐานะได้เปรียบทางการแข่งขันและได้รับผลงานมากที่สุด รวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาตั้งแต่

ระดับสูงสุดและต่ำสุดรวมตลอดถึงการดำเนินการต่าง ๆ อันเกี่ยวข้องกับคนทุกคนในองค์กรนั้น

บีช (Beach อ้างถึงใน คมสัน มั่นคงดี. 2544 : 6) ได้ให้ความหมาย ของการบริหารบุคคลว่า คือ การดำเนินงานต่าง ๆ เกี่ยวกับการวางแผน และโครงการเกี่ยวกับตัวบุคคล การคัดเลือกบุคคล การฝึกอบรม การกำหนดสิ่งตอบแทนต่าง ๆ การควบคุม อัตราค่าจ้าง การเสริมสร้างแรงจูงใจในองค์กรหรือหน่วยงาน

ไนโกร (Nigro อ้างถึงใน คมสัน มั่นคงดี. 2544 : 6) ได้ให้ความหมาย ของการบริหารบุคคลว่า คือ ศิลปะของการคัดเลือกคนเข้าทำงาน และการใช้คนที่มืออยู่แล้วให้ทำงานอย่างมีคุณภาพสูงสุดและได้ผลงานมากที่สุด

จากความหมายของการบริหารงานบุคคลข้างต้น สรุปได้ว่า การบริหารงานบุคคล คือ การดำเนินงานเกี่ยวกับการวางแผน นโยบาย ระเบียบ เกี่ยวกับบุคคลโดยใช้ความสามารถและประโยชน์ของแต่ละบุคคลให้มากที่สุด เพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย

5.2 ปัจจัยที่ก่อให้เกิดการบริหารงานบุคคล

เสนาะ ดิยาวี (2545 : 16-18) ได้กล่าวถึง ปัจจัยต่างๆ ที่ก่อให้เกิดการบริหารงานบุคคลดังนี้

1. มีการแข่งขันกันมากขึ้น การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นทั้งในทางสังคม เศรษฐกิจและการเมืองทำให้มีการเปลี่ยนแปลงบทบาทของลูกจ้างและนายจ้าง ลูกจ้างไม่ได้อยู่ในฐานะที่จะต้องทำงานให้แก่องค์กรใดองค์กรหนึ่งแต่เพียงที่เดียว เขาอาจโยกย้ายไปทำงานในที่ใดๆ หรือทำงานให้กับองค์กรใดก็ได้ตามความพอใจของเขา เพราะการอยู่รอดขององค์กรก็ขึ้นอยู่กับคนงานด้วย ต่างฝ่ายต่างก็ต้องพึ่งพาอาศัยกันถ้าองค์กรหนึ่งจ่ายค่าจ้างหรือให้ประโยชน์แก่ลูกจ้างน้อยกว่าที่อื่นเขาก็จะออกจากองค์กรนั้นไปทำงานที่อื่น ผู้บริหารไม่ได้บริหารงานโดยอาศัยอำนาจแต่เพียงอย่างเดียวอีกต่อไปแล้ว แนวความคิดใหม่ๆที่เกิดขึ้นทำให้ไม่อาจใช้เงินอย่างเดียวเป็นสิ่งจูงใจแต่จะต้องอาศัยเกียรติยศ ความมั่นคงในการทำงาน การยอมรับในความสำเร็จของคน การประสบความสำเร็จในชีวิตและการให้มีส่วนร่วมในการทำงานเป็นเครื่องจูงใจด้วย เพราะคนงานอาจหาสิ่งต่างๆเหล่านี้ได้จากองค์กรอื่นหรือหน่วยงานอื่น โดยไม่ยาก การแข่งขันระหว่างธุรกิจทำให้บทบาทหรือความสำคัญของคนงานในระบบเศรษฐกิจปัจจุบันมีมากขึ้น คนงานแต่ละคนจึงมีอิสระเต็มที่ที่จะตัดสินใจเลือกทำงานโดยยึดถือผลประโยชน์ตามความรู้ความสามารถของตนเองเป็นหลัก

2. มีกฎเกณฑ์และข้อกำหนดของรัฐ ระบบเศรษฐกิจที่ถือว่าการแข่งขันกันโดยเสรีระหว่างผู้ประกอบการด้วยกันและไม่ให้รัฐบาลเข้ามาแทรกแซงนั้น ปรากฏว่าก่อให้เกิดผลเสียหลายอย่างและก่อให้เกิดการเอาเปรียบกันระหว่างนายจ้างและลูกจ้างขึ้น รัฐบาลจึงไม่อาจนิ่งเฉยต่อไปอีกได้ นอกจากจะเข้ามาคุ้มครองไม่ให้มีการเอาเปรียบแล้วยังเข้ามาดำเนินการในธุรกิจบางประเภทเสียเอง การประกอบธุรกิจไม่ใช่เป็นเรื่องของทางเศรษฐกิจแต่เป็นเรื่องของสังคมและทางการเมืองด้วย เพราะผลที่เกิดจากการดำเนินธุรกิจมีผลต่อความมั่นคงของรัฐ การปล่อยให้ฝ่ายผู้ประกอบการจัดการกันเองจะเป็นอันตรายร้ายแรงต่อส่วนรวม การเข้ามาแทรกแซงจึงเป็นทางเดียวที่จะแก้ปัญหาของทุกฝ่ายได้ รัฐได้เข้ามาควบคุมการดำเนินงานตั้งแต่เริ่มต้นการจัดตั้งธุรกิจขึ้น การดำเนินงานตลอดจนการเลิกธุรกิจ ข้อกำหนดต่างๆที่บัญญัติขึ้นมาทำให้ระบบเศรษฐกิจสมัยปัจจุบันถือเอาผลประโยชน์ของส่วนรวมและความเป็นธรรมในสังคมเป็นหลัก คนส่วนใหญ่มีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์โดยเท่าเทียมกันตามความสามารถของคน ในส่วนของการบริหารบุคคลรัฐได้เข้ามามีบทบาทในการกำหนดเกี่ยวกับเรื่องสวัสดิการ รายได้ สภาพการทำงาน การจ้างแรงงาน วันหยุดงาน และเงินทดแทนต่างๆ เพื่อไม่ให้มีการเอาเปรียบจากฝ่ายนายจ้างโดยไม่เป็นธรรม

3. มีความซับซ้อนทางด้านเทคโนโลยี ระบบการดำเนินงานในสมัยใหม่มีมีลักษณะที่แตกต่างไปจากระบบเก่าอย่างเทียบกันไม่ได้เลย เช่น มีการแบ่งงานกันตามความชำนาญเฉพาะด้าน ใช้แรงงานคนน้อยแต่ใช้เครื่องจักรเข้ามาแทนมากขึ้น มีการควบคุมโดยใช้ระบบกลไกที่สามารถตรวจสอบความผิดพลาดได้ในตัวเองใช้วิธีการผลิตเป็นจำนวนมากและมีการทำงานโดยอัตโนมัติหรือใช้เครื่องจักรทำงานด้วยตัวของมันเองโดยไม่อาศัยคนคุมเลย เป็นต้น นับวันวิวัฒนาการของเครื่องจักรเครื่องมือในการทำงานก็จะยิ่งมีความสลับซับซ้อนยิ่งขึ้น จึงจำเป็นที่องค์กรจะต้องจ้างบุคคลที่มีความรู้ความสามารถสูงที่จะสามารถใช้เครื่องเหล่านี้ได้ดี จะต้องมีความเชี่ยวชาญและมีความรู้ดีที่จะแก้ไขข้อบกพร่องของระบบงานได้ จะต้องได้รับการอบรมอย่างดีและมีคุณสมบัติเฉพาะที่จะควบคุมให้ระบบการทำงานดำเนินไปอย่างราบรื่น ผู้บริหารจึงต้องดูแลและระวังรักษาคนที่ควบคุมเครื่องเหล่านี้ให้เป็นเสมือนทรัพย์สินอันมีค่าขององค์กร ส่งเสริมสนับสนุนให้บุคคลเหล่านี้มีความก้าวหน้าในตำแหน่งงาน มีรายได้ และเกียรติยศ รวมทั้งสวัสดิการต่าง ๆ ให้เขาเกิดความพอใจที่จะทำงานนั้นให้ได้ผลงานมากที่สุด

4. พลังของสภาพแรงงาน เมื่ออำนาจของรัฐบาลเข้ามาแทรกแซงกิจกรรมของธุรกิจพลังของผู้ใช้แรงงานก็เริ่มรวมตัวกันในรูปของสมาคมแรงงานและเข้ามามีบทบาทต่อรองกับฝ่ายนายจ้างด้วย ซึ่งแม้ว่าในระยะแรก ๆ กฎหมายจะไม่ยอมรับการรวมตัวดังกล่าว

แต่ในตอนหลังก็เป็นสิ่งที่ถูกต้องตามกฎหมาย ฐานะขององค์การกรมนับว่ามีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจอย่างมากและเป็นทางออกอย่างเดียวที่จะยกฐานะให้เท่าเทียมกับนายจ้าง เพราะตามปกตินายจ้างย่อมมีความได้เปรียบในทางเศรษฐกิจเหนือลูกจ้างทุกอย่าง เมื่ออำนาจของสหภาพแรงงานเป็นที่ยอมรับ นายจ้างก็ไม่อาจจะดำเนินการใด ๆ ที่จะเอาเปรียบลูกจ้างอีกต่อไป การดำเนินการที่เกี่ยวกับลูกจ้างจะต้องคำนึงถึงความเป็นธรรม ความถูกต้อง การขัดแย้งใด ๆ ไม่ใช่เป็นเรื่องของลูกจ้างกับนายจ้างแต่เป็นเรื่องของนายจ้างกับสหภาพแรงงาน เข้าเกี่ยวข้องกับเสมอ จะเห็นได้ว่าหน้าที่อย่างหนึ่งของฝ่ายบริหารงานบุคคลก็คือการประสานความสัมพันธ์และความเข้าใจอันดีระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง

5. องค์การมีความซับซ้อนมากขึ้น องค์การไม่ได้มีความอิสระที่จะดำเนินงานเอง โดยไม่ถูกกระทบกระเทือนจากปัจจัยที่อยู่ภายนอก ในทุกส่วนขององค์การจะต้องได้รับผลจากปัจจัยทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรม ไม่มีระบบงานใดในองค์การที่เป็นอิสระโดยไม่พึ่งพาหรือไม่เกี่ยวข้องกับปัจจัยแวดล้อมภายนอกในทุกวันนี้เราได้ผ่านพ้นยุคที่ต่างคนต่างอยู่หรือไม่อาศัยซึ่งกันและกันแล้ว เราต่างเผชิญความยุ่งยากในการที่จะมีชีวิตอยู่รอด มีสาเหตุหลายประการที่ทำให้การดำเนินงานในองค์การมีความยุ่งยาก เช่น การเพิ่มขึ้นของประชากร ความหายากของทรัพยากร การเจริญทางด้านวิชาการ การเปลี่ยนแปลงทางด้านอุตสาหกรรมและกฎหมาย สาเหตุเหล่านี้ทำให้เกิดผล 3 ประการต่อองค์การคือ ประการแรก ขนาดขององค์การใหญ่ขึ้นทำให้มีความต้องการเงินลงทุนและต้องการคนที่มีความสามารถมากยิ่งขึ้น ประการที่สอง บุคคลขาดความเป็นกันเองมากขึ้น จะสังเกตได้ว่าในสมัยก่อนที่ระบบเศรษฐกิจเป็นไปอย่างง่าย ๆ คนจะมีความรู้สึกติดต่อกัน มีการช่วยเหลือกัน และกันความสัมพันธ์ในกลุ่มมั่นคง ครอบครัวมีความแน่นแฟ้นดีและการมีชีวิตอยู่รอดไม่ต้องดิ้นรนมาก ประการที่สามฝ่ายบริหารมีความโดดเด่นมากขึ้นทำให้ความสัมพันธ์กับฝ่ายปฏิบัติการอยู่ห่างกัน เมื่อการดำเนินงานทุกอย่างเป็นระบบที่แน่นอน ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลฝ่ายต่าง ๆ จะต้องมีหลักการ มีขั้นตอนและเป็นแบบทางการจะกระทำตามใจชอบไม่ได้

6. บทบาทของฝ่ายบริหารเปลี่ยนไปจากเดิม ปรัชญาทางบริหารขั้นพื้นฐานที่ถือการผลิตสินค้าและเสนอบริการที่ดีต่อลูกค้าเพื่อให้ได้กำไรสูงสุดนั้นไม่อาจยึดถือต่อไปอีกแล้วจุดประสงค์ขององค์การนับว่าเป็นสิ่งสำคัญที่จะก่อให้เกิดการร่วมมือหรือความขัดแย้งระหว่างบุคคลฝ่ายต่าง ๆ ในองค์การ เพราะว่างานขององค์การไม่ได้ส่งผลต่อองค์การเท่านั้นแต่ยังกระทบไปถึงสังคมภายนอกด้วย จึงอยู่การอยู่รอดอย่างมั่นคงขององค์การย่อมขึ้นอยู่กับกำไรจากการดำเนินงานแต่แนวโน้มของปรัชญาทางการบริหารในปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงไป

ว่า การบริหารขององค์การควรจะต้องยึดถือเอากำไรอย่างเดียวหรือควรคำนึงถึงความรับผิดชอบต่อคนในองค์การ สังคมและประเทศชาติ เพราะกิจกรรมทางเศรษฐกิจขององค์การจะเป็นรูปแบบใดย่อมมีผลมาจากปัจจัยทางสังคม การเมืองและวัฒนธรรมที่องค์การนั้นตั้งอยู่ สภาพแวดล้อมในปัจจุบันไม่ได้ทำให้ผู้เป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตมีอิทธิพลเหนือผู้บริหารอีกแต่ฝ่ายเดียวเหมือนแต่ก่อน ดังนั้นวัตถุประสงค์ใหม่ของธุรกิจในปัจจุบันก็เพื่อสนองความต้องการของพนักงานในองค์การลูกค้าและสังคม ในขณะที่เดียวกันก็ต้องการกำไรเป็นผลตอบแทนให้แก่ผู้ประกอบการด้วย

7. ความรู้ทางด้านพฤติกรรมศาสตร์มีมากขึ้น ความรู้ทางด้านพฤติกรรมเกิดขึ้นหลายทางแต่ที่สำคัญมาจากการค้นคว้าวิจัยของผู้เชี่ยวชาญ และนักวิชาการทางด้านพฤติกรรม ได้มีความพยายามทดสอบผลที่เกิดจากสภาพทางร่างกายของผู้ปฏิบัติงานว่าจะมีผลต่อการผลิตอย่างไร สิ่งแวดล้อมในที่ทำงานและความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปฏิบัติงานด้วยกัน จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อการปฏิบัติงานในทางใด ในที่สุดก็ค้นพบว่าปัจจุบันทางด้านจิตวิทยาและสังคมวิทยามีส่วนสำคัญอย่างมากต่อการปฏิบัติงาน สิ่งสำคัญที่สรุปก็คือแท้จริงแล้วภายในองค์การประกอบไปด้วยบุคคลต่าง ๆ ซึ่งรวมตัวกันเป็นระบบสังคมหนึ่ง ซึ่งหมายความว่า ส่วนประกอบต่าง ๆ ในองค์การมีความสัมพันธ์กัน ถ้าส่วนใดส่วนหนึ่งเสียหาย ก็จะกระทบให้ส่วนอื่นเสียหายไปด้วย ความสัมพันธ์ต่าง ๆ ภายในองค์การจะเป็นคนหรือวัตถุคิบบหรือเครื่องมือเครื่องใช้จะส่งผลซึ่งกันและกัน ดังนั้นเพื่อความเข้าใจในด้านพฤติกรรมของคนในองค์การจึงจำเป็นต้องศึกษาแบบความสัมพันธ์ของคนในองค์การนั้นกับสภาพแวดล้อมภายนอกองค์การด้วย

จากปัจจัยที่ก่อให้เกิดการบริหารงานบุคคลข้างต้นสรุปได้ว่า ปัจจัยที่ก่อให้เกิดการบริหารงานบุคคล 7 ประการคือ การแข่งขันกันมากขึ้นระหว่างองค์การที่ต้องการลูกจ้างเข้ามาทำงาน รัฐได้กำหนดกฎเกณฑ์ในการทำงานหลายอย่างทำให้นายจ้างไม่อาจตั้งกฎเกณฑ์ขึ้นเองได้ตามใจชอบ เกิดจากความยุ่งยากซับซ้อนทางด้านเทคโนโลยีที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา การเกิดขึ้นของสภาพแรงงานทำให้เข้ามามีบทบาทแทรกแซงนายจ้าง ความยุ่งยากซับซ้อนของโครงสร้างขององค์การ ปรัชญาและแนวคิดของผู้บริหารเปลี่ยนแปลงไป จากเดิมและคนมีความรู้ทางพฤติกรรมศาสตร์มากขึ้น ซึ่งทำให้รู้ว่าปัจจัยทางด้านพฤติกรรมของคนมีผลกระทบต่อการปฏิบัติงาน

5.3 กระบวนการบริหารงานบุคคล

สมชาย หิรัญภักดี (2542 : 10-11) อธิบายว่า กระบวนการบริหารงานบุคคล เป็นการใช้ทรัพยากรมนุษย์เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร หรือเป็นกิจกรรมการออกแบบเพื่อสร้างความร่วมมือกับทรัพยากรมนุษย์ขององค์กร กระบวนการบริหารงานบุคคล มีดังนี้

1. การวางแผนบุคคล เป็นกระบวนการสำรวจความต้องการบุคคลให้ได้จำนวนพนักงานที่มีลักษณะที่ต้องการและสามารถจัดหาได้เมื่อจำเป็นต้องใช้ โดยมีขั้นตอนดังนี้
 - 1.1 การพยากรณ์ความต้องการพนักงานที่มีคุณสมบัติต่าง ๆ การเปรียบเทียบความต้องการกับกำลังแรงงานในปัจจุบัน การกำหนดจำนวนและรูปแบบของพนักงานที่จะสรรหาเข้ามาหรือจำนวนที่จะต้องออกจากงาน ซึ่งจะต้องมีการออกแบบและการวิเคราะห์งาน
 - 1.2 การออกแบบงาน เป็นกระบวนการกำหนดโครงสร้างงานและการออกแบบกิจกรรมการทำงานเฉพาะอย่างของแต่ละบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร
 - 1.3 การวิเคราะห์งาน เป็นกระบวนการเก็บรวบรวมข้อมูล วิเคราะห์และแยกแยะข้อมูลเกี่ยวกับงาน ซึ่งเป็นกระบวนการที่มีระบบในการกำหนดทักษะ หน้าที่ และความรู้ที่ต้องการสำหรับงานใดงานหนึ่งขององค์กร
2. การสรรหาบุคลากร (Recruitment) เป็นกลุ่มกิจกรรมขององค์กรซึ่งใช้เพื่อจูงใจให้ผู้สมัครที่มีความสามารถและมีทัศนคติที่องค์กรต้องการมาสมัครในตำแหน่งงานที่เหมาะสม
3. การคัดเลือก (Selection) เป็นกระบวนการคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมที่สุดสำหรับองค์กรและเหมาะสมกับตำแหน่งที่ต้องการ โดยการคัดเลือกจากผู้สมัคร
4. การฝึกอบรมและการพัฒนา (Training and Development) การฝึกอบรมเป็นกระบวนการที่มีระบบเพื่อเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมพนักงานให้มีทิศทางซึ่งสามารถบรรลุเป้าหมายขององค์กร หรือเป็นกิจกรรมเพื่อให้ผู้เรียนเกิดความรู้และทักษะที่จำเป็นสำหรับงานในปัจจุบัน ส่วนการพัฒนา เป็นการจัดหาความรู้ การทำให้พนักงานมีความรู้ มีการพัฒนาในการปฏิบัติงานเพื่อนำไปใช้ในปัจจุบันหรืออนาคต
5. ผลตอบแทนและผลประโยชน์ตอบแทนอื่น (Compensation and Benefits) ผลตอบแทนเป็นรางวัลทั้งหมดที่พนักงานได้รับในการแลกเปลี่ยนกับงาน ประกอบด้วย

ค่าจ้าง เงินเดือน โบนัส สิ่งจูงใจ และผลประโยชน์อื่นๆ ส่วนผลประโยชน์เป็นรางวัล หรือ ส่วนเพิ่มที่พนักงานได้รับซึ่งเป็นผลจากการจ้างงานและตำแหน่งภายในองค์กร เช่น การประกันชีวิตและสุขภาพ การท่องเที่ยว ค่ารักษาพยาบาล กำไร แผนการศึกษา

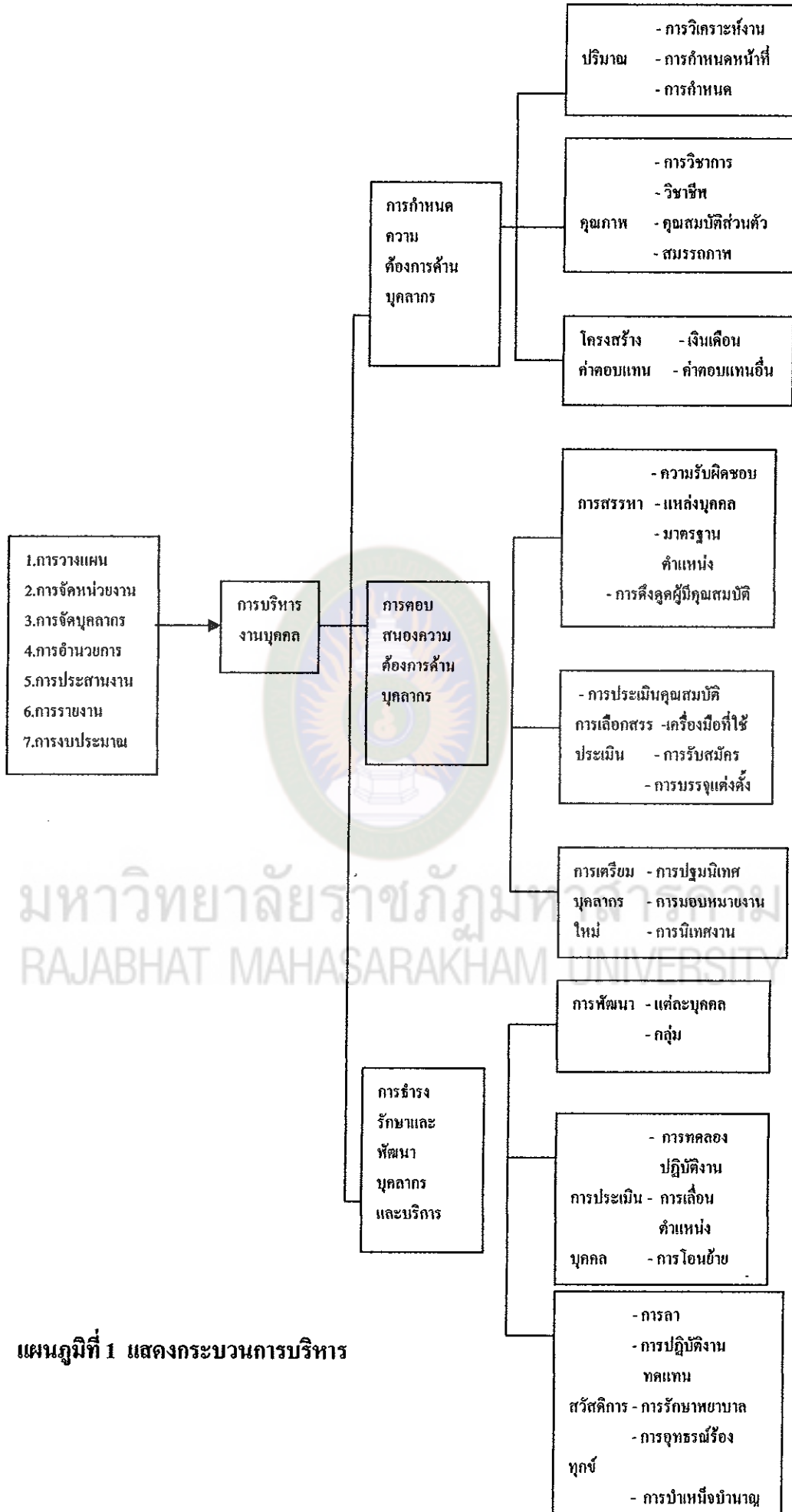
6. ความปลอดภัยและสุขภาพ (Safety and Health) ความปลอดภัยเป็นความคุ้มครองพนักงานจากอุบัติเหตุในการทำงาน (Monday, Noe and Premeaux.1999 : GL8) สุขภาพ (Health) เป็นสภาพทางด้านร่างกาย จิตใจและสังคม (Ivancevich.1998 : 709)

7. พนักงานและแรงงานสัมพันธ์ (Employee and Labor Relations) พนักงาน (Employee) เป็นสิ่งแวดล้อมที่ผู้บริหารต้องคำนึงอย่างยิ่ง เพราะงานจะสัมฤทธิ์ผลได้ก็มาจากพนักงานลูกจ้างนั่นเอง แรงงานสัมพันธ์ (Labor Relations) เป็นความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มพนักงาน (สหภาพแรงงาน) และนายจ้าง (ฝ่ายจัดการ) (Ivancevich.1998 : 709)

8. การประเมินผลการปฏิบัติงาน (Performance Appraisal) เป็นกระบวนการประเมินพฤติกรรมการทำงานของพนักงาน โดยการวัดและเปรียบเทียบกับมาตรฐานที่กำหนดไว้ เช่น การบันทึกผลลัพท์การติดต่อสื่อสารกลับไปยังพนักงาน ซึ่งเป็นกิจกรรมระหว่างผู้บริหารโดยตรงและพนักงาน

วิจิตร ศรีสอาน (2543 : 46-48) ได้แสดงความสัมพันธ์ของกระบวนการบริหารงานบุคคลเป็นแผนภูมิไว้ดังนี้

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY



แผนภูมิที่ 1 แสดงกระบวนการบริหาร

ที่มา : วิจิตร ศรีสะอ้าน (2543 : 46)

จากแผนภูมิข้างต้น จะเห็นได้ว่ากระบวนการการบริหารงานบุคคล โดยทั่วไป ประกอบด้วยกิจกรรมหลัก 3 ขั้นตอน และในแต่ละขั้นตอนมีกิจกรรมย่อยของขั้นตอนนั้นๆ ดังต่อไปนี้ (วิจิตร ศรีสะอ้าน. 2543 : 47-48)

1. การกำหนดความต้องการด้านบุคลากร เป็นกิจกรรมหลักขั้นต้นของการบริหารงานบุคคลที่จะต้องทำแผนกำหนดความต้องการบุคลากรของหน่วยงานเป็นระยะๆ ว่าเป็นการล่วงหน้าตามความต้องการของหน่วยงานในลักษณะของกรอบอัตรากำลัง (staffing pattern) ซึ่งแสดงทั้งปริมาณ คุณภาพของบุคลากรที่ต้องการตามลักษณะงานและตำแหน่งที่จำเป็นต้องกำหนดขึ้นรวมทั้งโครงสร้างของค่าตอบแทนเช่น เงินเดือน ค่าจ้างด้วย

2. การตอบสนองความต้องการด้านบุคลากร เมื่อกำหนดความต้องการบุคลากรเป็นกรอบอัตรากำลังไว้แล้ว การบริหารงานบุคคลจะต้องทำหน้าที่เสาะแสวงหาบุคลากรตามที่ต้องการ โดยที่กระบวนการสรรหาเลือกสรร บรรจุแต่งตั้งเหมาะสมตามระบบคุณธรรม รวมทั้งการเตรียมบุคลากรใหม่เข้าสู่หน่วยงาน เช่นการจัดปฐมนิเทศ การมอบหมายงาน และการจัดระบบนิเทศงานที่จะช่วยให้บุคลากรใหม่เข้าสู่หน่วยงานด้วยความราบรื่นสามารถปรับตัวได้เร็วและปฏิบัติงานได้ตามเป้าหมายตั้งแต่แรก

3. การธำรงรักษาและพัฒนาบุคลากรและบริการ การที่บุคลากรของหน่วยงานจะปฏิบัติงานได้ดีมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องได้รับการบำรุงรักษาและพัฒนาอยู่เสมอ การพัฒนาบุคลากรเป็นกิจกรรมสำคัญที่อาจกระทำทั้งเป็นรายบุคคลและกระทำเป็นกลุ่มโดยการศึกษาอบรมดูงาน การเข้าร่วมประชุมสัมมนาทั้งที่หน่วยงานจัดขึ้นเอง และส่งเข้าร่วมโครงการที่หน่วยงานอื่นจัด การบริหารงานบุคคลในขั้นตอนนี้ยังจำเป็นต้องจัดให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานที่ยุติธรรม เพื่อให้ประโยชน์ในการพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนตำแหน่ง และการรักษาวิทยานอกเหนือจากการพัฒนาบุคคลแล้ว การที่จะสามารถจัดหาบุคลากรที่ดีไว้ได้ หน่วยงานอาจจำเป็นต้องจัดให้มีสวัสดิการและบริการด้านสงเคราะห์ให้เหมาะสมด้วย เช่น การลา การรักษาพยาบาล และบำเหน็จบำนาญ เป็นต้น

จากกระบวนการบริหารงานบุคคลข้างต้นอาจสรุปได้ว่า การบริหารงานบุคคลเป็นหน้าที่ของหัวหน้าทุกคน การดำเนินกิจกรรมจะต้องมีการวางแผน การจัดองค์การ การจัดคนเข้าทำงาน การอำนวยความสะดวกหรือการบังคับบัญชา การประสานงาน การควบคุมและการติดตามตรวจสอบ รวมถึงการรายงาน ใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุดภายใต้สภาพแวดล้อมที่ผัน

แปรตลอดเวลา การบริหารเป็นงานของหัวหน้าทุกคนในระดับต่างๆผู้ที่ทำหน้าที่ในการบริหารงานย่อมมีความสามารถ มีการสนใจเรียนรู้และพัฒนาสร้างสรรค์สิ่งต่างๆอยู่เสมอ

5.4 หน้าที่ของการบริหารงานบุคคล

เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปแล้วว่างานทางด้านบุคคลเป็นงานที่ก่อให้เกิดปัญหาและความยุ่งยากให้กับทุกหน่วยงาน เป็นงานที่ท้าทายและอยู่ในฐานะที่เสี่ยงอันตรายอย่างมาก เพราะเป็นงานที่มองไม่เห็นและมักจะสร้างผลร้ายมากกว่าผลดีแก่ผู้บริหาร หากจะพิจารณาขอบเขตของการบริหารงานบุคคลก็เป็นสิ่งที่ค่อนข้างยุ่งยากเนื่องจากเป็นงานที่ครอบคลุมไปทั่วทั้งองค์กรและทุกหน่วยงาน แต่เป็นงานที่เห็นผลโดยทางอ้อมและผู้บริหารงานบุคคลไม่ได้มีอำนาจโดยตรงแต่เป็นอำนาจในการให้คำแนะนำช่วยเหลือฝ่ายต่างๆในองค์กร หน้าที่ของผู้บริหารงานบุคคลจึงแบ่งออกได้เป็น 2 ส่วนคือ ส่วนแรก มีหน้าที่เกี่ยวกับองค์กร และส่วนที่สอง มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับคน (วิจิตร ศรีสะอ้าน. 2543 : 50-51)

1. หน้าที่เกี่ยวกับองค์กร หมายถึง งานทำหน้าที่ช่วยเหลือฝ่ายต่างๆในองค์กรให้ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพหรือช่วยเหลือในฐานะที่เป็นผู้เชี่ยวชาญและมีความรู้เฉพาะด้านเป็นการช่วยงาน โดยส่วนรวมของทั้งองค์กรซึ่งสรุปออกเป็น 4 ลักษณะคือ

1.1 การริเริ่มและการกำหนดนโยบายทางด้านงานบุคคล ผู้บริหารที่รับผิดชอบงานบริหารบุคคลหรือจะเรียกว่าเป็นฝ่าย แผนก หรือส่วนงานบุคคลนับว่าเป็นหน่วยงานที่มีความสำคัญอันดับแรกที่เป็นฝ่ายริเริ่มและเสนอแนะนโยบายใหม่ๆ หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงนโยบายใหม่ให้มีความเหมาะสมและสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดจากบุคคลขึ้นมาให้แก่ผู้บริหารสูงสุดขององค์กร ในการเสนอเปลี่ยนแปลงและแก้ไขนโยบายดังกล่าว ฝ่ายบริหารงานบุคคลจะต้องวิเคราะห์ปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นในอดีต ดำรงหลักวิธีปฏิบัติที่ใช้ในปัจจุบัน อภิปรายปัญหาพร้อมกับฝ่ายต่างๆหรือผู้เชี่ยวชาญในเรื่องงานบุคคลเพื่อกำหนดนโยบายใหม่ขึ้นมาเพื่อเสนอต่อผู้บริหารขององค์กร จะเห็นได้ว่าผู้บริหารงานบุคคลเป็นเพียงริเริ่มในนโยบายเท่านั้น ส่วนการใช้และการสั่งการให้เป็นไปตามนโยบายที่ฝ่ายบริหารบุคคลเสนอเป็นอำนาจของผู้บริหารสูงสุด

1.2 ให้คำแนะนำ ได้แก่การให้คำแนะนำปรึกษาแก่ผู้จัดการฝ่ายต่างๆในองค์กรในเรื่องเกี่ยวกับการบริหารคน เช่น หัวหน้าคนงานกำลังเผชิญปัญหาว่าคนงานที่ทำผิดวินัยว่าควรถูกลงโทษอย่างไร หรือแผนกผลิตได้รับการร้องทุกข์จากคนงานว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมเกี่ยวกับการผลิตเปลี่ยนกันทำงานล่วงเวลาหรือเกิดผลผลิตต่ำอันเนื่องมาจากคนงานรวมหัวกันจำกัดผลผลิต เป็นต้น จากตัวอย่างที่เกิดขึ้นข้างต้นนี้ผู้บริหารแผนกงานบุคคล

จะต้องให้คำแนะนำว่าควรแก้ไขปัญหอย่างไรจึงจะถูกต้อง เพราะถือว่าฝ่ายบริหารงานบุคคลเป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญและคุ้นเคยกับปัญหาเหล่านี้ดีจึงอยู่ในฐานะที่จะช่วยแก้ปัญหาได้ ฝ่ายบริหารงานบุคคลไม่เพียงแต่จะช่วยให้คำแนะนำที่จะทำให้การดำเนินงานถูกขั้นตอนเท่านั้น แต่ยังช่วยในแง่ของพฤติกรรมบุคคลอีกด้วย จะต้องเข้าใจในเรื่องความรู้สึกความต้องการ และสิ่งจูงใจของคนเป็นอย่างดี ขณะเดียวกันจะต้องระลึกถึงโครงสร้างอำนาจหน้าที่ในองค์กรเพื่อไม่ให้เป็นการก้าวก่ายหรือข้ามขั้นตอนของการบริหารเป็นการแก้ไขปัญหาก็ทุกฝ่ายเกิดความพอใจ ในขณะเดียวกันวัตถุประสงค์ขององค์กรก็บรรลุผลด้วย

1.3 การให้บริการ งานทางด้านการควบคุมของฝ่ายบริหารงานบุคคลที่เห็นได้ชัดแจ้งก็คือ งานทางด้านการสอบคัดเลือก การสัมภาษณ์ การรับสมัคร การประเมินการปฏิบัติงาน และสวัสดิการเป็นต้นงานต่างๆเหล่านี้เป็นงานช่วยฝ่ายต่างๆในฐานที่ฝ่ายบริหารงานบุคคลมีความเชี่ยวชาญเป็นพิเศษ

1.4 การควบคุม งานทางด้านการควบคุมของฝ่ายบริหารงานบุคคลพอจะนำไปเปรียบเทียบกับงานควบคุมคุณภาพการผลิตของฝ่ายโรงงาน โดยการวัดความแตกต่างของผลงานที่เกิดขึ้นจริงกับมาตรฐานที่กำหนดหรืองานทางด้านการสอบบัญชีที่วัดรายการบันทึกในทางบัญชีว่าได้กระทำขึ้นตามมาตรฐานที่ยอมรับกันโดยทั่วไปเพียงใด บริษัทโดยทั่วไปมักจะประกาศนโยบายทางด้านการบริหารค่าจ้างและเงินเดือนว่า จะประเมินการปฏิบัติงานของพนักงานอย่างน้อยปีละครั้ง โดยยึดถือผลการทำงานและขีดความสามารถเป็นเกณฑ์ หากผู้ควบคุมหรือผู้บังคับบัญชารายใดไม่ส่งรายงานการประเมินการปฏิบัติงาน ฝ่ายบริหารงานบุคคลก็จะติดตามว่าได้มีการประเมินอย่างไรหรือไม่ กิจกรรมทางด้านการควบคุมมีความสำคัญที่ว่าได้ทำการสำรวจติดตามว่าแผนงานหรือส่วนงานได้ดำเนินการไปตามข้อกำหนดหรือแผนงานเพียงใด เช่นแผนงานทางด้านการรักษาความปลอดภัยในโรงงานจะต้องมีมาตรการให้หัวหน้าคนงานได้ดูแลและบังคับคนงานในแผนกของตนปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ อาจมีการลงโทษบุคคลที่ไม่ปฏิบัติตามหรือให้รางวัลแก่ผู้ที่ไม่เคยฝ่าฝืนระเบียบวินัยเลย เป็นต้น

ตามปกติฝ่ายบริหารบุคคลจะต้องทำการตรวจสอบฝ่ายต่างๆ ด้วยการวัดอัตราของอุบัติเหตุในการทำงาน อัตราการเข้าออกจากงาน การร้องทุกข์ อัตราการขาดงาน การลาออกและจำนวนของการฝ่าฝืนระเบียบวินัย ซึ่งไม่ได้หมายความว่าฝ่ายบริหารบุคคลจะเข้าไปดำเนินการโดยตรงแต่เป็นเพียงกำหนดวิธีในการวัดให้แก่ฝ่ายต่างๆ โดยอาศัยนโยบายและขั้นตอนทางด้านการบริหารบุคคลขององค์กรนั้นได้

2. หน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับบุคคล หน้าที่โดยตรงของฝ่ายบริหารบุคคลในฐานะที่เป็นหน่วยงานหนึ่งของบริษัท ได้แก่

2.1 การวางแผนทางด้านกำลังคน ได้แก่ การวางแผนเกี่ยวกับคนเพื่อกำหนดว่าองค์กรจะมีคนที่มีคุณสมบัติเหมาะสมเข้าทำงานได้ในเวลาที่ต้องการ โดยงานขั้นแรกก็คือการสำรวจจำนวน คุณภาพ ความรู้ ความชำนาญของคณงานที่มีอยู่ในปัจจุบัน ขั้นที่สองอัตราการผลิตหรือความต้องการจำนวนคนที่จะใช้ทำงานในองค์กรในอนาคต โดยแยกตามคุณสมบัติ ความรู้ความสามารถที่ต้องการ ขั้นที่สามจะต้องติดตามและสำรวจภาวะการณ์จ้างงานทางด้านปริมาณ ความต้องการตลอดจนอัตราค่าจ้างในตลาดแรงงาน เพื่อจะกำหนดได้ว่าเมื่อถึงคราวต้องการแรงงานองค์กรจะหาได้จากแหล่งใด การขาดแคลนจะได้ไม่เกิดขึ้น การวางแผนทางด้านกำลังคนนี้จะดำเนินการร่วมกับฝ่ายบริหารสูงสุด

2.2 การจ้างงาน เป็นงานทางด้าน การสมัครคนเข้าทำงาน การสอบคัดเลือก การสัมภาษณ์ การบรรจุแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตามความต้องการของฝ่ายต่างๆ ในองค์กร ข้อมูลเกี่ยวกับการรับสมัครคนนี้จะได้จากฝ่ายต่างๆ ว่าต้องการคนมากน้อยเพียงใด คุณสมบัติเป็นอย่างไร ปริมาณงานที่ทำเป็นอย่างไร การคัดเลือกจะต้องทราบถึงแหล่งที่มาของคนที่ต้องการก่อน แล้วจึงกำหนดขั้นตอนในการคัดเลือกและวิธีที่ทำให้คนที่ต้องการเข้ามาสมัครงาน ขั้นตอนการคัดเลือกที่สำคัญก็ได้แก่ การทดสอบ การสัมภาษณ์ การตรวจสอบประวัติ และการตรวจสอบสุขภาพ เพื่อให้ได้คนที่มีคุณสมบัติเหมาะสมกับงาน โดยปกติการคัดเลือกคนงานธรรมดาที่ไม่มีฝีมือ ฝ่ายบริหารงานบุคคลมีอำนาจเต็มที่ที่จะตัดสินใจจ้างงานได้เลยโดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากฝ่ายที่ต้องการคนงานนั้น แต่ถ้าเป็นคนงานประเภทมีฝีมือหรือพนักงานที่จะได้รับการบรรจุในตำแหน่งสูงจะต้องให้หน่วยงานที่ต้องการพนักงานนั้นเป็นผู้ตัดสินใจขั้นสุดท้ายว่าจะรับเข้ามาทำงานเสียก่อนและการตกลงใจจ้างเป็นของหน่วยงานนั้นทั้งหมดเป็นผู้พิจารณา

2.3 การโยกย้ายเลื่อนตำแหน่ง หลักการในการโยกย้าย หรือเลื่อนตำแหน่งบุคคลใดนอกจากจะดูความจำเป็นของงานและความต้องการของหน่วยงานนั้นๆ แล้ว ฝ่ายบริหารงานบุคคลยังจะต้องพิจารณาว่าการโยกย้ายหรือการเลื่อนตำแหน่งมีความเหมาะสมเพียงใด ทั้งนี้เพื่อความแน่ใจว่าบุคคลที่โยกย้ายหรือเลื่อนตำแหน่งนั้น มีคุณสมบัติตรงกับความต้องการของหน่วยงานและตรงตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้และเพื่อป้องกันผลที่จะเกิดขึ้นติดตามมา อันเนื่องมาจากการโยกย้ายนั้นอันเกี่ยวกับขวัญกำลังใจและทัศนคติของพนักงานในองค์กรนั้น เพราะผลของการโยกย้ายงานหรือการเลื่อนตำแหน่งงานไม่ได้เกิดขึ้นใน

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเท่านั้น แต่เกิดขึ้นโดยตรงกับพนักงานทุกคนตลอดทั้งองค์กร หนึ่งการบรรจุคนเข้าแทนที่ในตำแหน่งที่ว่างก็เช่นเดียวกันจะต้องพิจารณาและศึกษาอย่างรอบคอบว่าควรจะบรรจุบุคคลที่อยู่ในบริษัทนั้นก่อนหรือบรรจุจากคนใหม่ภายนอกบริษัทให้เหมาะสมอย่างไรก็ตาม โดยทั่วไปแล้วองค์กรทุกแห่งมักจะกำหนดเป็นหลักเกณฑ์และเป็นนโยบายที่แน่นอนเกี่ยวกับเรื่องเหล่านี้ไว้แล้ว

2.4 การอบรมและการพัฒนา เป็นความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารงานบุคคลที่จะกำหนดโครงการอบรมพนักงานขึ้น โดยการร่วมมือกับฝ่ายต่างๆ ที่ต้องการให้มีการอบรม เมื่อมีการที่จะต้องมีการอบรมแล้วก็เป็นที่ของฝ่ายบริหารงานบุคคลที่จะจัดหลักสูตร กำหนดวิธีการอบรมที่เหมาะสมเพื่อให้บรรลุผลตามที่ฝ่ายต่างๆ ต้องการ เพราะการฝึกอบรมและการพัฒนาเป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งทำให้พนักงานมีประสิทธิภาพในการทำงาน ส่งเสริมขีดความสามารถให้แก่พนักงาน

2.5 การบริหารค่าตอบแทน สมัยก่อนมีความเข้าใจเกี่ยวกับการกำหนดอัตราค่าจ้างว่าขึ้นอยู่กับนายจ้างหรือหัวหน้าฝ่ายที่จ้างงานนั้นเป็นผู้กำหนดขึ้นประกอบการพิจารณาถึงคุณสมบัติและความสามารถของพนักงานนั้น แต่ปัจจุบันได้มีการเปลี่ยนแปลงทางที่ดีขึ้นและมีหลักเกณฑ์มากยิ่งขึ้นกว่า การที่อัตราค่าจ้างขึ้นอยู่กับนายจ้างอย่างเดียว เป็นสิ่งอันตรายและอาจก่อให้เกิดการผิดพลาดมากขึ้นจึงมีการเปลี่ยนแปลงให้ฝ่ายบริหารงานบุคคลเป็นเจ้าของเรื่องร่วมกับฝ่ายต่างๆ ทำการวิเคราะห์และการประเมินงานตามหน้าที่และตำแหน่งงานที่ทำเพื่อหาว่าควรจะกำหนดอัตราค่าจ้างแต่ละตำแหน่ง อย่างไรจึงจะถูกต้องและเหมาะสม พิจารณาประกอบกับภาวะในตลาดแรงงาน กฎหมายอัตราค่าจ้างงาน อัตราค่าจ้าง และภาวะเศรษฐกิจโดยทั่วไปในขณะนั้น

2.6 สุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน เป็นเรื่องของการป้องกันไม่ให้พนักงานได้รับอันตรายจากการปฏิบัติงานรวมถึงการรักษาพยาบาลในกรณีที่เกิดอุบัติเหตุการทำงาน การดูแลทางด้านสุขภาพอนามัยของพนักงานก็ได้แก่การตรวจสุขภาพก่อนเข้าทำงาน ดูว่างานใดเป็นอันตรายแก่สุขภาพอนามัย การจัดหาหาไว้ การจัดแนะนำความรู้ด้านสุขภาพและการจัดให้มีห้องปฐมพยาบาล สำหรับเรื่องความปลอดภัยในการทำงาน ก็ควรพิจารณาสภาพของเครื่องจักร อุปกรณ์สิ่งอำนวยความสะดวกและการฝึกอบรมให้รู้วิธีทำงานที่ปลอดภัย ตลอดจนเสนอแนะออกแบบเครื่องจักรอุปกรณ์ในการทำงาน ไม่ให้เกิดอันตรายหรือบกพร่องจนอาจก่อให้เกิดอันตรายขึ้นได้

2.7 ประโยชน์และการบริการพนักงาน เป็นการให้ประโยชน์และบริการแก่พนักงาน โดยมุ่งถึงการก่อให้เกิดขวัญดีและความจงรักภักดีต่อองค์กร หน้าที่ที่สำคัญที่ ได้แก่ การจัดการทางด้านการประกัน บำเหน็จบำนาญ การจ่ายเงินชดเชย การรักษาพยาบาล การเจ็บป่วย การสังคมสงเคราะห์ การกู้ยืมเงิน การสงเคราะห์ การศึกษาและการพักผ่อน เป็นต้น

2.8 การรักษาระเบียบวินัย เรื่องของระเบียบวินัยนับว่าเป็นสิ่งสำคัญที่จะต้องแจ้งให้พนักงานทุกคนรับทราบนำมาใช้และติดตามผล ในการแจ้งให้ทราบจะต้องระบุถึงข้อบังคับต่างๆที่จะต้องปฏิบัติตามและการลงโทษเมื่อมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎ การกำหนดระเบียบวินัยหรือข้อบังคับต่างๆเป็นนโยบายสำคัญของบริษัทจะต้องพิจารณาว่า มีความเหมาะสมประการใดหรือไม่ ติดตามดูว่าได้มีการบังคับใช้เพียงใดและผลที่เกิดขึ้นเป็นอย่างไร โดยเฉพาะปฏิบัติการของบรรดาพนักงานที่มีต่อระเบียบวินัยนั้น ถ้าเกิดความบกพร่องหรือความไม่เหมาะสมเกิดขึ้นซึ่งไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ก็ควรจะได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงโดยการปรึกษาหารือกับฝ่ายบริหารงานชั้นสูงของบริษัท

2.9 แรงงานสัมพันธ์ เรื่องความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายผู้บริหารกับฝ่ายผู้ใช้แรงงาน นับว่าเป็นหน้าที่ที่มีความสำคัญมากอย่างหนึ่งของฝ่ายบริหารงานบุคคลเพราะเป็นปัจจัยอย่างหนึ่งที่จะก่อให้เกิดความขัดแย้งกันขึ้นได้ หน้าที่เหล่านี้ก็ได้แก่ การทำสัญญา การจ้างงาน การตีความในสัญญา และการเจรจาต่อรองกับคนงาน โดยตรงและระหว่างฝ่ายนายจ้างกับสมาคมแรงงาน เพราะการจ้างงานได้กระทำกันในรูปแบบของสัญญา และต้องให้เป็นไปตามขั้นตอนของกฎหมาย ซึ่งเป็นเรื่องยุ่งยาก ผู้บริหารหรือฝ่ายที่ต้องการจ้างงานไม่มีความรู้ความเข้าใจในสัญญาจ้างงานพอ จึงจะต้องอาศัยฝ่ายบริหารงานบุคคล ในส่วนงานของฝ่ายบริหารงานบุคคลจึงมีอำนาจเต็มที่จะทำข้อตกลงใดๆขึ้นมาในฐานะที่เป็นตัวแทนฝ่ายนายจ้างในเรื่องของการจ้างงานและการเจรจาข้อพิพาท

2.10 การวางแผนจัดองค์การ แม้ว่าจะวางแผนจะเป็นหน้าที่โดยตรงของผู้บริหารชั้นสูงสุดก็ตาม แต่ก็มีส่วนด้านการบริหารบุคคลเข้าไปเกี่ยวข้องด้วย ฝ่ายบริหารงานบุคคลจึงต้องมีความรับผิดชอบร่วมด้วยในฐานะที่เป็นงานเทคนิค ประกอบกับในปัจจุบันขนาดของธุรกิจขยายตัวเป็นธุรกิจขนาดใหญ่ ซึ่งทำให้มีการแบ่งงานกันอย่างละเอียดตามความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน งานทุกอย่างต้องอาศัยความร่วมมือกันจากทุกฝ่าย ในการจัดองค์การก็เช่นเดียวกันมีส่วนเกี่ยวข้องกับงานทางด้านบริหารงานบุคคลอยู่มาก โดยเฉพาะการกำหนดตำแหน่งงาน จึงนับว่าเป็นงานที่ฝ่ายบุคคลจะต้องร่วมกับฝ่ายบริหารอื่นๆ ทำการศึกษาหา

ความเหมาะสมว่าจะจัดให้มีตำแหน่งงานอย่างไรสำหรับใช้เป็นแนวทางในการตัดสินใจของผู้บริหารชั้นสูงสุด

2.11 การวิจัยงานบุคคล งานทางด้านการวิจัยงานบุคคลนับว่าเป็นงานที่มีความสำคัญอย่างมากสำหรับการบริหารธุรกิจปัจจุบัน เพราะความรู้ทางด้านพฤติกรรมของคนที่จริงใจหรือพฤติกรรมของกลุ่มนับว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการทำงานจริงอยู่แม้ความรู้ทางด้านพฤติกรรมของคนจะไม่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม แต่อิทธิพลจากสิ่งแวดล้อมเป็นปัจจัยสำคัญต่อพฤติกรรมของคน จึงจำเป็นต้องมีการค้นคว้า เพื่อจะได้นำมาใช้ให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมในแต่ละองค์การ

จากหน้าที่การบริหารงานบุคคล สรุปได้ว่า หน้าที่ทางด้านการบริหารบุคคลแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ หน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับองค์การกับหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับคน หน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับองค์การคือการริเริ่มและการกำหนดนโยบายทางด้านงานบุคคล การให้คำแนะนำ การให้บริการและการควบคุม หน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับคน ได้แก่ การวางแผน การจ้างงาน การโยกย้าย การอบรมพัฒนา ค่าจ้างและเงินเดือน สุขภาพและความปลอดภัย ประโยชน์และการบริการ ระเบียบวินัยและแรงงานสัมพันธ์ ส่วนฐานะของผู้บริหารงานบุคคลทำงานใน 3 ฐานะคือ ในฐานะผู้บริหารสูงสุด ในฐานะที่ปรึกษาและในฐานะผู้เชี่ยวชาญ

6. การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล

การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในปัจจุบัน มีรูปแบบองค์กรและอำนาจหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 กำหนดไว้ โดยกฎหมายฉบับดังกล่าวมีขอบเขตใช้กับพนักงานส่วนตำบลทุกประเภท ซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการ โดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณหมวดเงินเดือนของข้าราชการ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ให้อิสระขององค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการบริหารภายใต้กฎระเบียบ ข้อบังคับ ที่คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) กำหนด โดยมีคณะกรรมการ ก.อบต.จังหวัด ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์และดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนั้น ๆ ในเรื่องดังต่อไปนี้ (สมคิด เลิศไพฑูรย์. 2550 : 331-335)

1. กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามที่มีความจำเป็นเฉพาะสำหรับพนักงานส่วนตำบลจังหวัดนั้น

2. กำหนดจำนวนอัตราและตำแหน่ง อัตราเงินเดือนและวิธีการจ่ายเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่น สำหรับพนักงานส่วนตำบลในองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัด
3. กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการคัดเลือก การบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอนและการเลื่อนระดับ
4. กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงานของพนักงานส่วนตำบลในองค์การบริหารส่วนตำบล
5. กำกับ ดูแล ตรวจสอบ แนะนำและชี้แจง ส่งเสริมและพัฒนาความรู้แก่พนักงานส่วนตำบลในองค์การบริหารส่วนตำบล

โดยการดำเนินการดังกล่าวข้างต้น จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.กลาง) โดยการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดมีอำนาจกำหนดให้สอดคล้องกับความต้องการและเหมาะสมขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนั้น แต่ต้องอยู่ภายใต้กรอบมาตรฐานทั่วไปที่คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.กลาง) กำหนดโดยคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.กลาง) จะมีหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนบุคคล เพื่อให้คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดถือปฏิบัติให้สอดคล้องกัน ดังนี้

1. กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามเบื้องต้นสำหรับพนักงานส่วนตำบล
2. กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับอัตราตำแหน่งและมาตรฐานของตำแหน่ง
3. กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับเงินเดือนและวิธีการจ่ายเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่น
4. กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือก การบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับและการเลื่อนระดับเงินเดือน
5. กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย
6. กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการให้ออกจากราชการ
7. กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์

8. กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับโครงสร้างแบ่งส่วนราชการ วิธีการบริหาร และการปฏิบัติงานของพนักงานส่วนตำบล และกิจการอื่นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในองค์การบริหารส่วนตำบล

9. ให้ข้อคิดเห็นหรือให้คำปรึกษาในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัด

10. กำกับ ดูแล แนะนำและชี้แจง ส่งเสริม และพัฒนาความรู้แก่พนักงานส่วนตำบล

11. ปฏิบัติการอื่นตามพระราชบัญญัติ หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.กลาง)

คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.กลาง) ได้กำหนดมาตรฐานทั่วไปแล้วให้ใช้เป็นหลักเกณฑ์กลางสำหรับคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.กลาง) แต่ละจังหวัดนำไปกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลเพื่อใช้บังคับในจังหวัดนั้น ๆ อาทิ เช่น คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลจังหวัดหนองคาย (ก.อบต.กลาง) ได้กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลที่คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.กลาง) กำหนด มากำหนดเป็นมาตรฐานทั่วไปเรื่องหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อบังคับใช้กับองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัด โดยกำหนดไว้ตามประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล ลงวันที่ 11 พฤศจิกายน พ.ศ. 2545 โดยสรุปได้ดังนี้

1. คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของพนักงานส่วนตำบล
2. การกำหนดประเภท จำนวน และอัตราตำแหน่ง
3. อัตราการจ่ายเงินเดือนและวิธีการจ่ายเงินเดือน
4. ประโยชน์ตอบแทนอื่น
5. การคัดเลือก
6. การสอบแข่งขัน
7. การคัดเลือกกรณีที่มีเหตุพิเศษ
8. การสอบคัดเลือก
9. การบรรจุแต่งตั้ง
10. การย้าย การโอน การรับโอน
11. การเลื่อนระดับ

12. การเลื่อนขั้นเงินเดือน
13. ระเบียบเกี่ยวกับการบริหารและการปฏิบัติงาน
14. การส่งพนักงานส่วนตำบลประจำองค์การบริหารส่วนตำบล
15. การส่งพนักงานส่วนตำบลไปช่วยราชการ
16. การพัฒนาพนักงานส่วนตำบล
17. การประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงาน
18. การลา
19. การบริหารงานบุคคลของลูกจ้าง
20. การบริหารงานบุคคลของพนักงานจ้าง
21. วินัยและการรักษาวินัย
22. การออกจากราชการ
23. การอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์ การร้องทุกข์
24. การจ่ายค่าจ้างและทะเบียนลูกจ้าง

7. การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดหนองคาย

ตามประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดหนองคาย เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2545 แก้ไขเพิ่มเติมถึง พ.ศ. 2550 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดหนองคาย ไว้เป็น 4 ด้านดังนี้ (ท้องถิ่นจังหวัดหนองคาย, 2551 : 49-51)

7.1 ด้านการสรรหาและการบรรจุแต่งตั้ง

การสรรหาและการบรรจุแต่งตั้ง เป็นกระบวนการเริ่มตั้งแต่การวางแผน อัตรากำลัง จัดทำแผนสรรหา การกำหนดตำแหน่ง การกำหนดคุณสมบัติตามมาตรฐาน การสรรหาบุคคลเพื่อบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งพนักงานส่วนตำบล และการคัดเลือกพนักงานส่วนตำบลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้นด้วย โดยสามารถดำเนินการได้ 4 วิธี คือ

7.1.1 การสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการและแต่งตั้งให้พนักงานส่วนตำบลหรือเพื่อแต่งตั้งพนักงานส่วนตำบลให้ดำรงตำแหน่งในสายงานที่สอบแข่งขันได้ในองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น

7.1.2 การคัดเลือกกรณีที่มีเหตุพิเศษที่ไม่จำเป็นต้องสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการและแต่งตั้งให้เป็นพนักงานส่วนตำบลในองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น

7.1.3 การสอบคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งพนักงานส่วนตำบลให้ดำรงตำแหน่งในต่างสาขางาน หรือแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้นสาขางานเดียวกัน หรือแต่งตั้งพนักงานส่วนตำบลตำแหน่งผู้ปฏิบัติงานให้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล

7.1.4 การคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งพนักงานส่วนตำบลเพื่อดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้นในระดับควบ สำหรับตำแหน่งที่กำหนดเป็นตำแหน่งระดับควบหรือแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้นนอกระดับควบสำหรับตำแหน่งที่กำหนดเป็นตำแหน่งสำหรับผู้ปฏิบัติงานที่มีประสบการณ์หรือตำแหน่งที่มีประเภทวิชาชีพเฉพาะ หรือแต่งตั้งพนักงานส่วนตำบลตำแหน่งผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น

7.2 ด้านการบำรุงรักษาบุคลากร

การบำรุงรักษาบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล ควรได้รับการบำรุงรักษาตามความเหมาะสม เพื่อให้เกิดขวัญกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ และเพื่อให้อุบลากรเกิดความเชื่อมั่นและศรัทธาในหน่วยงาน ซึ่งเมื่อบุคลากรมีความพึงพอใจ มีความเชื่อมั่น และศรัทธาในหน่วยงานย่อมทำให้ผลการปฏิบัติงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์ได้ ซึ่งการบำรุงรักษานั้นอาจเป็นไปในรูปแบบของการปฐมนิเทศทำให้บุคลากรเกิดขวัญกำลังใจและมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน มีทัศนคติที่ดีต่อองค์กร การดำเนินการให้บุคลากรเกิดความพึงพอใจในการทำงาน การมอบงานให้ตรงกับความรู้ความสามารถ ส่งเสริมให้มีกิจกรรมนันทนาการ สร้างบรรยากาศและสิ่งแวดล้อมในการทำงาน มีการพัฒนาด้านมนุษยสัมพันธ์ เพื่อให้พนักงานสามารถทำงานกับเพื่อนร่วมงาน ได้มีความมั่นคงในการทำงาน ได้รับสิทธิประโยชน์ หรือสวัสดิการอย่างเพียงพอ เช่น ค่ารักษาพยาบาล การศึกษาบุตร ประโยชน์ตอบแทนอื่น (โบนัส) หรือแม้แต่การกำหนดให้มีรางวัล หรือการเชิดชูเกียรติเพื่อประโยชน์ต่อหน้าที่ เพื่อให้เกิดความภาคภูมิใจและมีกำลังใจที่จะปฏิบัติหน้าที่ต่อไป

7.3 ด้านการพัฒนาบุคลากร

องค์การบริหารส่วนตำบลต้องมีการพัฒนาผู้ได้รับการบรรจุเข้ารับราชการเป็นพนักงานส่วนตำบล ก่อนมอบหมายหน้าที่ให้ปฏิบัติ เพื่อให้รู้ระเบียบแบบแผนของทางราชการ หลักและวิธีปฏิบัติราชการ บทบาทและอำนาจหน้าที่ของพนักงานส่วนตำบลในระบอบประชาธิปไตยและแนวทางปฏิบัติตนเพื่อเป็นพนักงานส่วนตำบลที่ดี โดยต้องดำเนินการดังนี้

7.3.1 การประชุมพิเศษ ให้กระทำในระยะแรกของการเข้าปฏิบัติราชการ หรือ การเชิญวิทยากรมาให้ความรู้ประสบการณ์

7.3.2 พัฒนาด้วยหลักสูตร ประกอบด้วย การพัฒนาความรู้ความสามารถ พื้นฐานในการปฏิบัติราชการสำหรับพนักงานส่วนตำบลบรรจุใหม่ และการพัฒนาเกี่ยวกับงาน ในหน้าที่ความรับผิดชอบ การจัดประชุมเชิงวิชาการเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็น

7.3.3 วิธีการพัฒนาสามารถทำได้หลายวิธีขึ้นอยู่กับการงบประมาณ สื่อการ อบรม วิทยากร ระยะเวลา กำลังคน และกลุ่มเป้าหมายที่จะเข้ารับการฝึกอบรม

7.3.4 เมื่อทำการพัฒนาบุคลากรแล้ว ให้มีการประเมินผลและติดตามผลการ พัฒนา โดยประเมินความรู้และทักษะตลอดจนทัศนคติของผู้เข้ารับการ พัฒนาและติดตามการ นำผลไปใช้ในการปฏิบัติงาน

7.4 ด้านการให้บุคลากรพ้นจากงาน

พนักงานส่วนตำบลหรือบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล จะพ้นจากราชการเมื่อเกิดกรณีดังต่อไปนี้ การโอน การย้าย การขุดเลิกตำแหน่ง การตายหรือทุพพลภาพ พ้นจากราชการว่าด้วยบำเหน็จพนักงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ได้รับ อนุญาตให้ลาออก ถูกสั่งให้ออกจากราชการเพราะขาดคุณสมบัติทั่วไปของพนักงานส่วน ตำบล ถูกสั่งลงโทษปลดออก หรือไล่ออก

ซึ่งกรณีดังกล่าวข้างต้นจะต้องกระทำแบบโปร่งใส บริสุทธิ์ยุติธรรม สร้าง ความเข้าใจอันดีแก่พนักงานและต้องให้คำแนะนำช่วยเหลือ เพื่อสร้างความสัมพันธ์อันดี ระหว่างพนักงาน รวมถึงสวัสดิการต่าง ๆ ที่จัดให้แก่พนักงานเมื่อพ้นจากราชการไปแล้ว อีกทั้งต้องมีการติดตามดูแลอย่างต่อเนื่องด้วย

8. องค์การบริหารส่วนตำบล

8.1 การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล

เนื่องจากสภาตำบลซึ่งจัดตั้งขึ้นตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 ในขณะนั้นไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลทำให้การบริหารงานไม่สามารถ ดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขาดความคล่องตัวในการบริหารงาน สมควรปรับปรุงฐานะ ของสภาตำบลและการบริหารงานของสภาตำบลเสียใหม่ให้สามารถรองรับการกระจายอำนาจ ไปสู่ประชาชนได้มากขึ้น รวมทั้งการยกฐานะสภาตำบลซึ่งมีรายได้ตามเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเป็น องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่นได้ (กรมการปกครอง. 2547 : 19)

8.2 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 มาตรา 66 มาตรา 67 และมาตรา 68 กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ ดังนี้

1. หน้าที่ทั่วไปขององค์การบริหารส่วนตำบล คือ การพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม
2. หน้าที่ที่องค์การบริหารส่วนตำบลกระทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลต้องกระทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลดังนี้
 - 2.1 จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
 - 2.2 รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
 - 2.3 ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
 - 2.4 ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
 - 2.5 ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
 - 2.6 ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
 - 2.7 คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
 - 2.8 บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
 - 2.9 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร
3. หน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลอาจพิจารณากระทำได้ คือ
 - 3.1 ให้มีน้ำเพื่ออุปโภค บริโภคและการเกษตร
 - 3.2 ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
 - 3.3 ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
 - 3.4 ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ
 - 3.5 ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์

- 3.6 ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
- 3.7 บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
- 3.8 การคุ้มครองดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- 3.9 หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 3.10 ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
- 3.11 กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
- 3.12 การท่องเที่ยว
- 3.13 การผังเมือง

8.3 สภากองการบริหารส่วนตำบล

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 ตามมาตรา 45 กำหนดให้สภากองการบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยตรงและมีวาระในการดำรงตำแหน่ง 4 ปี สามารถพิจารณา ได้ดังนี้

จำนวนสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล

1. ให้มีสมาชิกขององค์การบริหารส่วนตำบล หมู่บ้านละ 2 คน
2. ในกรณีเขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 1 หมู่บ้าน ให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 6 คน
3. ในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 2 หมู่บ้าน ให้สภากองการบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนหมู่บ้านละ 3 คน

ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แต่มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งที่ได้แก้ไขตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 ดังนี้

1. ไม่เคยถูกผู้ว่าสั่งให้ออกจากตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือแพทย์ประจำตำบล เว้นแต่จะพ้น 5 ปี นับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง

2. สัญชาติไทยโดยกำเนิดและมีอายุไม่ต่ำกว่า 25 ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้งซึ่งถือเป็นจุดที่ต้องการเพิ่มศักยภาพให้กับองค์การบริหารส่วนตำบล ได้มีบุคลากรที่เหมาะสมยิ่งขึ้น

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล มีดังนี้

1. ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล
2. พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบล ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม
3. ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับของทางราชการ

8.4 คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล (แต่เดิมเรียก “คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล”) เป็นองค์การฝ่ายบริหารทำหน้าที่บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามมติข้อบัญญัติและแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยรับผิดชอบต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล และงบประมาณรายจ่ายประจำปี รายงานผลการปฏิบัติงาน และการใช้จ่ายเงินต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลรวมทั้งมีหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ราชการมอบหมาย โดยมีวาระดำรงตำแหน่ง 4 ปี

คณะผู้บริหารประกอบด้วย

1. นายกององค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน
2. รองนายกององค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนไม่เกิน 2 คน ซึ่งนายกององค์การบริหารส่วนตำบลแต่งตั้งจากบุคคลภายนอกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

นายกององค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1. กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมายและรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบายแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบและข้อบังคับของทางราชการ

2. สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล

3. แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

4. วางระเบียบเพื่อให้งานขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

5. รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบล

6. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

1. ถึงคราวออกตามวาระ

2. ตาย

3. ลาออก โดยยื่นหนังสือลาออกต่อนายอำเภอ

4. ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 58/1

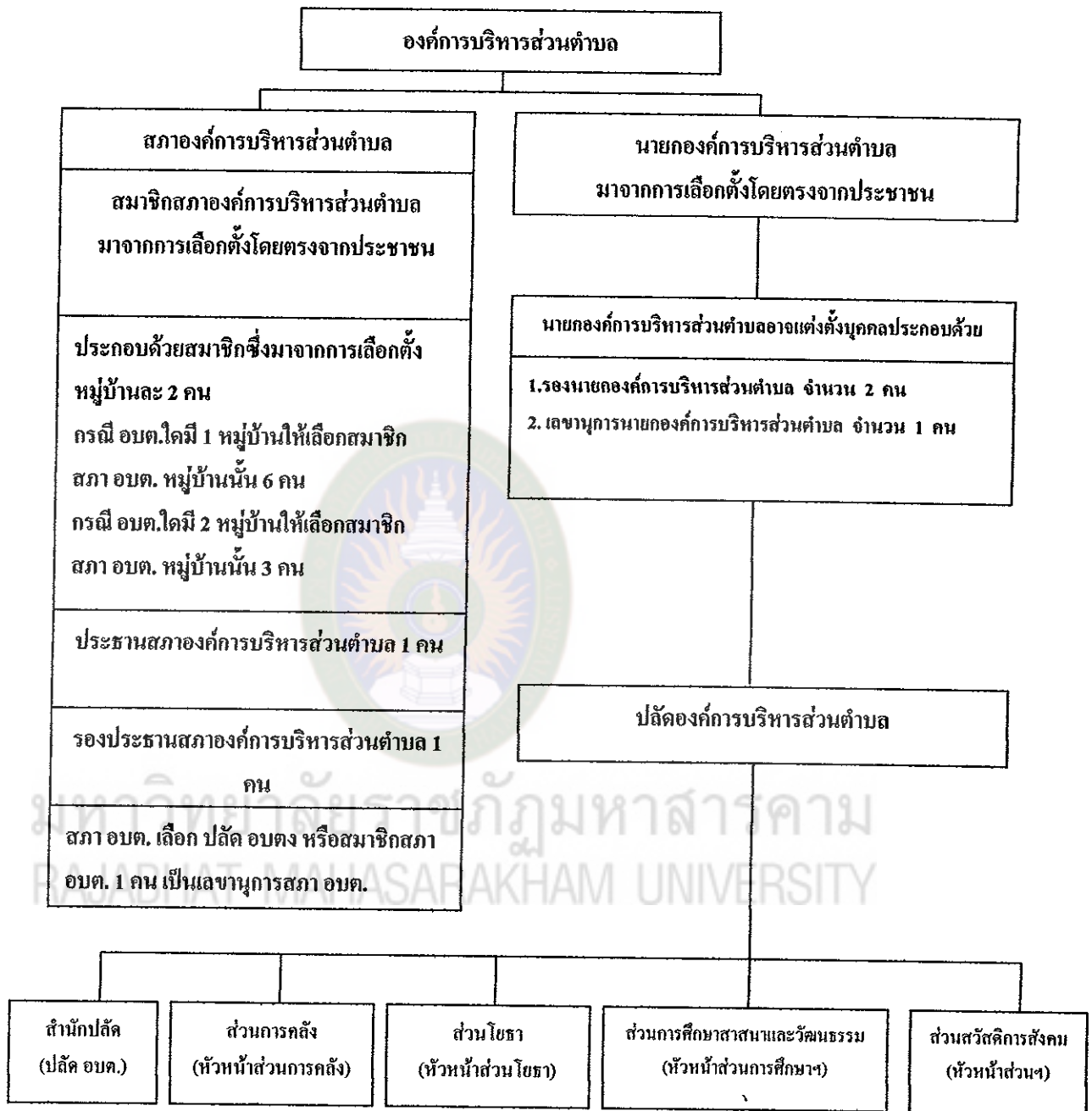
5. กระทำการฝ่าฝืนมาตรา 64/2

6. ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้จากตำแหน่งตามมาตรา 87/1 วรรคห้าหรือมาตรา 92

7. ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก

8. ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียงเห็นว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบลไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

โครงสร้างการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล



แผนภูมิที่ 2 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล

ที่มา : พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง
(ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546

การแบ่งชั้น องค์การบริหารส่วนตำบลและจำนวนพนักงานของแต่ละชั้นองค์การบริหารส่วนตำบล

ชั้น องค์การบริหารส่วนตำบล	แบ่งรายได้ องค์การบริหารส่วนตำบล (บาท)
ชั้น 1	มากกว่า 20,000,000
ชั้น 2	12,000,000 – 20,000,000
ชั้น 3	6,000,000 – 12,000,000
ชั้น 4	3,000,000 – 6,000,000
ชั้น 5	ไม่เกิน 3,000,000

องค์การบริหารส่วนตำบลจะแบ่งชั้น 5 ชั้น ตามรายได้ที่จัดเก็บเอง ซึ่งไม่รวมเงินอุดหนุน และชั้นองค์การบริหารส่วนตำบลก็จะสามารถกำหนดจำนวนพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อบริหารกิจการได้เช่น ชั้น 5 ที่จำนวนพนักงานอย่างน้อย 3 คน คือ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หัวหน้าส่วนการคลัง หัวหน้าส่วนโยธา เป็นต้น เพื่อให้เกิดความสะดวกทางการบริหารงานสามารถปรับเปลี่ยนเป็น 3 ขนาด ตามรูปแบบใหม่ที่กำหนดขึ้น ดังนี้

องค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 1 กำหนดให้เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่

องค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 2 และชั้น 3 กำหนดให้เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลาง

องค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 4 และ ชั้น 5 กำหนดให้เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก

ในส่วนของพนักงานส่วนตำบล เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นจะจำแนกแบ่งการบริหารออกเป็น 2 ส่วนคือ

1. สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหัวหน้าสำนักงาน

2. ส่วนต่าง ๆ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้ตั้งขึ้น เช่น ส่วนการคลัง ส่วนโยธา เป็นต้น

เพื่อประโยชน์แก่การดำเนินกิจการองค์การบริหารส่วนตำบลอาจขอให้ข้าราชการพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการของรัฐและวิสาหกิจ หรือหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่นไปดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นการ

2. ส่วนต่าง ๆ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้ตั้งขึ้น เช่น ส่วนการคลัง ส่วนโยธา เป็นต้น

เพื่อประโยชน์แก่การดำเนินกิจการองค์การบริหารส่วนตำบลอาจขอให้ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการของรัฐและวิสาหกิจ หรือหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่นไปดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นการชั่วคราวโดยไม่ขาดจากต้นสังกัดเดิมได้ ทั้งนี้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจอนุญาตได้ตามความจำเป็นในกรณีที่เป็นข้าราชการซึ่งไม่อยู่ในอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ให้กระทรวงมหาดไทย ทำความตกลงกับหน่วยงานต้นสังกัดก่อนแต่งตั้ง

9. องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดหนองคาย

จังหวัดหนองคายมีจำนวนองค์การบริหารส่วนตำบลรวมทั้งสิ้น 103 แห่ง และพนักงานส่วนตำบลรวมทั้งสิ้น 1,986 คน ดังแสดงในตารางที่ 1 (มติคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดหนองคาย ครั้งที่ 10/2551 เมื่อวันที่ 22 กันยายน 2551) ตารางที่ 1 แสดงจำนวนองค์การบริหารส่วนตำบลและพนักงานส่วนตำบล

ลำดับ	อำเภอ	องค์การบริหารส่วนตำบล	พนักงานส่วนตำบล (คน)
1.	เมืองหนองคาย	สองห้อง	23
2.		วัดธาตุ	23
3.		คำบกกหวาน	28
4.		หินโงม	15
5.		บ้านเดื่อ	23
6.		กวนวัน	16
7.		สีกาย	16
8.		พระธาตุบังพวน	20
9.		เมืองหมี่	19
10.		ปะโค	10
11.	ท่าบ่อ	กองนาง	19
12.		น้ำโมง	18

ลำดับ	อำเภอ	องค์การบริหารส่วนตำบล	พนักงานส่วนตำบล (คน)
17.		หนองนาง	16
18.		ท่าบ่อ	18
19.		โพนสา	20
20.		นาข่า	17
21.	โพนพิสัย	จุมพล	34
22.		กุคบบง	23
23.		ชุมช้าง	24
24.		บ้านโพธิ์	15
25.		นาหนัง	22
26.		วัดหลวง	27
27.		เซิม	17
28.		เหล่าต่างคำ	19
29.		สร้างนางขาว	17
30.		ทุ่งหลวง	19
31.		บ้านค้อ	17
32.	บึงกาฬ	บึงกาฬ	22
33.		หนองเต็ง	19
34.		โนนสมบูรณ์	24
35.		ชัยพร	22
36.		โคสี	23
37.		คำนาดี	17
38.		โคกก่อง	22
39.		นาสวรรค์	17
40.		โป่งเปือย	20
41.	ศรีเชียงใหม่	พานพร้าว	15
42.		หนองปลาปาก	20
43.		บ้านหม้อ	20

ลำดับ	อำเภอ	องค์การบริหารส่วนตำบล	พนักงานส่วนตำบล (คน)
44.		พระพุทธรบาท	18
45.	เซกา	ซาง	19
46.		เซกา	18
47.		ท่ากกแดง	26
48.		บ้านด้อง	20
49.		หนองทุ่ม	19
50.		โสกก่าม	13
51.		น้ำจั้น	20
52.		ป่งไฮ	37
53.		ท่าสะอาด	21
54.	สังคม	สังคม	18
55.		นาจิว	15
56.		บ้านม่วง	12
57.		ผาดัง	17
58.		แก้งไก่อ	16
59.	โซ่พิสัย	โซ่	30
60.		คำแก้ว	20
61.		ถ้ำเจริญ	19
62.		บัวตูม	20
63.		ศรีชมภู	28
64.		เหล่าทอง	14
65.		หนองพันทา	16
66.	พรเจริญ	หนองหัวช้าง	26
67.		วังชมภู	19
68.		ศรีชมภู	16
69.		ศรีสำราญ	16
70.		ป่าแฝก	21

ลำดับ	อำเภอ	องค์การบริหารส่วนตำบล	พนักงานส่วนตำบล (คน)
71.	ปากคาด	หนองยอง	18
72.		ปากคาด	18
73.		โนนศิลา	19
74.		สมสนุก	17
75.		นาคง	17
76.		นาแก้ง	22
77.	บึงโขงหลง	บึงโขงหลง	23
78.		โพธิ์หมากแข้ง	22
79.		ท่าดอกคำ	16
80.		ดงบัง	20
81.		ศรีวิไล	ชมพูนุร
82.	สระใคร	นาสะแบง	16
83.		นาแสง	17
84.		นาสิงห์	22
85.		บุ่งคล้า	บุ่งคล้า
86.	สระใคร	โคกกวาง	18
87.		หนองเคียน	17
88.		สระใคร	29
89.	รัตนวาปี	คอกช้าง	14
92.		วังหลวง	20
93.		หนองหลวง	20
94.		อุดมพร	16
95.		นาดี	17
96.		รัตนวาปี	14
97.		โพนแพง	30
98.	นาทับไฮ	19	
99.		พระบาทนาสิงห์	12

ลำดับ	อำเภอ	องค์การบริหารส่วนตำบล	พนักงานส่วนตำบล (คน)
100.		บ้านค้อน	16
101.	โพธิ์ตาก	โพธิ์ตาก	15
102.		โพนทอง	14
103.		ค่านศรีสุข	13
รวม	17	103	1,937

ที่มา : ท้องถิ่นจังหวัดหนองคาย (2551 : 12-15)

10. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จรรยา ศรีสุกใส (2539 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยแนวทางการสร้างควมมีอิสระในการบริหารงานบุคคล ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นของไทย พบว่า องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นของไทยไม่มีอำนาจอิสระในการบริหารงานบุคคลเท่าที่ควร ตามหลักการกระจายอำนาจการปกครอง ทั้งนี้มีสาเหตุจาก

1. โครงสร้างขององค์กรบริหารงานบุคคล ทั้งระดับชาติ และระดับจังหวัด ไม่เอื้ออำนวยให้บริหารงานได้อย่างอิสระ เนื่องจากมีเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนกลางอยู่ในองค์กรเป็นจำนวนมาก ผู้ได้รับการเป็นสมาชิกองค์กรอาจถูกครอบงำได้ง่าย เพราะไม่มีการกำหนดคุณสมบัติวาระการดำรงตำแหน่ง ผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนได้ตามอำเภอใจ มีผู้บังคับบัญชาอยู่ในองค์กรเดียวกัน อีกทั้งองค์กรบริหารไม่มีหน่วยธุรการของตนเองต้องพึ่งพาเจ้าหน้าที่สำนักงานและงบประมาณของราชการส่วนกลาง

2. อำนาจการบริหารงานบุคคลส่วนมากเป็นของเจ้าหน้าที่ส่วนกลางและคณะกรรมการระดับชาติกล่าวคือ ตั้งแต่รัฐธรรมนูญว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ มีอำนาจเกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นแตกต่างกันไป อำนาจการบริหารงานบุคคลที่มีอยู่ในคณะกรรมการระดับชาติก็เป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ราชการส่วนกลางนั่นเอง เพราะเจ้าหน้าที่ราชการส่วนกลางมีอำนาจในองค์กรดังกล่าว การขาดควมมีอิสระในการบริหารงานบุคคลดังกล่าวได้ก่อผลเสียต่อท้องถิ่นหลายประการ เช่น การบริหารงานเกิดความล่าช้า พนักงานไม่มีความรับผิดชอบ ไม่มีการพัฒนาการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเท่าที่ควร เป็นต้น

ปิยะ อุทขสิงห์ (2544 : บทคัดย่อ) ได้วิจัยปัญหาและแนวทางแก้ปัญหาคณาบริหารงานบุคลากร : กรณีศึกษาครูอัตราจ้าง สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดอุบลราชธานีผลการวิจัยพบว่า แนวทางในการแก้ไขปัญหาการบริหารงานบุคลากรกรณีศึกษาครูอัตราจ้างตามทัศนะของผู้บริหาร โรงเรียนและครูผู้สอน โดยภาพรวมอยู่ในระดับน้อย ในขณะที่รายด้านที่อยู่ในระดับน้อยเช่นกันทุกด้าน ซึ่งเรียงลำดับจากมากไปหาน้อยดังนี้ การสรรหา และการบรรจุแต่งตั้ง การพัฒนาบุคลากร การบำรุงรักษาบุคลากร และการให้บุคลากรพ้นจากงาน และมีแนวทางในการแก้ปัญหาในแต่ละด้านดังนี้ ด้านการสรรหา และการบรรจุแต่งตั้ง สำนักงานการประถมศึกษาแห่งชาติ ควรมีระเบียบกฎหมายที่ชัดเจนในการสรรหา และการบรรจุแต่งตั้ง และควรให้โรงเรียนมีส่วนร่วมในการสรรหา และบรรจุแต่งตั้ง ด้านการบำรุงรักษาบุคลากร ควรมอบหมายงานให้ตรงกับความรู้ความสามารถ และโรงเรียนควรจัดปฐมนิเทศก่อนเข้าปฏิบัติงาน ด้านการพัฒนาบุคลากรในโรงเรียนควรจัดให้ครูอัตราจ้างได้รับการพัฒนาเป็นประจำทุกปี และควรจัดระบบการประเมินครูอัตราจ้างที่ชัดเจน ด้านการให้บุคลากรพ้นจากงาน โรงเรียนควรชี้แจงระเบียบวินัยการปฏิบัติตนในการทำงานและให้ความช่วยเหลือครูอัตราจ้างที่จะพ้นจากตำแหน่ง

สุชาติ สบาย (2545 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยการกระจายอำนาจในการคัดเลือกบุคคลเข้าเป็นพนักงานส่วนตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบลตามความคิดเห็นของผู้บริหารที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล : กรณีจังหวัดชัยภูมิ พบว่า

1. ความมีอิสระในการบริหารงานและการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลของจังหวัด ผู้บริหารที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนใหญ่เห็นด้วยที่องค์การบริหารส่วนตำบลมีคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลของจังหวัดทำหน้าที่บริหารงานบุคคล การมีคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลของจังหวัดทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในเรื่องการบริหารงานบุคคลเป็นของตนเองรวมทั้งการที่กำหนดให้มีผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลร่วมเป็นกรรมการในคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลของจังหวัดด้วย สำหรับการที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเป็นกรรมการในคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลของจังหวัดนั้นส่วนใหญ่เห็นด้วยเช่นกัน

2. วิธีการและขั้นตอนการคัดเลือกบุคคลเข้าเป็นพนักงานส่วนตำบลของจังหวัด ผู้บริหารที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนใหญ่ที่คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลของจังหวัดยังไม่มีความเห็นชอบที่จะออกหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติ

ในเรื่องวิธีการคัดเลือกพนักงานส่วนตำบลรวมทั้งองค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่สามารถคัดเลือกพนักงานส่วนตำบลได้เอง สำหรับขั้นตอนการคัดเลือกพนักงานส่วนตำบล ส่วนใหญ่เห็นด้วยที่การรับสมัครเป็นเพียงการตรวจสอบหลักฐานจากเอกสารเท่านั้นและการสอบข้อเขียนก็เป็นเพียงการทดสอบเฉพาะความรู้ของผู้สอบเพียงอย่างเดียว การสัมภาษณ์เป็นการสังเกตจากบุคลิกลักษณะท่าทีวาจาและไหวพริบของผู้สอบเท่านั้น สำหรับการจัดทำประวัติของผู้สอบก็เป็นเพียงการกรอกใบประวัติ

วิชิต โพธาราม (2546 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการดำเนินงานของเทศบาลตำบลในเขตจังหวัดร้อยเอ็ดผลการศึกษาพบว่า

1. ผลการดำเนินงานของเทศบาลตำบลในเขตจังหวัดร้อยเอ็ด ทั้ง 4 ด้าน ได้แก่ ด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ ด้านเครื่องมือวัสดุอุปกรณ์ ด้านบริหารจัดการ มีผลการดำเนินงานอยู่ในระดับปานกลาง โดยพิจารณาผลการดำเนินงานเป็นรายด้าน มีค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย คือ ด้านงบประมาณ รองลงมาคือ ด้านบริหารจัดการ ด้านบุคลากร และด้านเครื่องมือวัสดุอุปกรณ์

2. บุคลากรเพศหญิงเห็นว่า มีผลการดำเนินงานโดยรวมด้านเครื่องมือวัสดุอุปกรณ์ของเทศบาลตำบลมากกว่าบุคลากรเพศชายอย่างมีนัยสำคัญของสถิติที่ระดับ .05

3. บุคลากรที่มีความแตกต่างกันในเรื่องระดับการศึกษาและตำแหน่ง มีความคิดเห็นเกี่ยวกับระดับการดำเนินงานของเทศบาลตำบลในเขตจังหวัดร้อยเอ็ด โดยรวมและรายด้านไม่แตกต่างกัน

วนิดา พุฒพิมพ์ (2546 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาสภาพการณ์และปัญหาในการบริหารงานในองค์การบริหารส่วนตำบล ผลของการศึกษาพบว่า

คุณลักษณะส่วนบุคคลของบุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนใหญ่ที่เป็นเพศชายการศึกษาส่วนใหญ่จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษา สถานภาพสมรสส่วนใหญ่ มีสถานภาพสมรสผู้มีตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมากที่สุด ในด้านการเคยได้รับการอบรมการบริหารงานด้านโครงสร้าง และระบบงาน ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการคลังและงบประมาณ และด้านการบริหารพัสดุ พบว่า ส่วนใหญ่ไม่เคยได้รับการอบรม

สภาพการบริหารงานโดยรวมทุกด้าน มีการปฏิบัติอยู่ในระดับดี ด้านที่มีการปฏิบัติที่ดีที่สุด คือ ด้านโครงสร้างและระบบงาน รองลงมาคือ ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการบริหารพัสดุ และด้านการบริหารงานคลังและงบประมาณ

ปัญหาด้านการบริหารงาน โดยรวมมีปัญหการบริหารงานอยู่ในระดับน้อย ส่วนราย
ด้านพบว่า ด้านการบริหารงานโครงสร้าง และระบบงานกับด้านการบริหารงานบุคคล(ลูกจ้าง)
มีปัญหปานกลาง ส่วนด้านบริหารงานคลังและงบประมาณ และด้านการบริหารงานพัสดุ มี
ปัญหาน้อย

ปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหการบริหารงานด้าน โครงสร้าง และระบบงานด้าน
การบริหารงานบุคคล ด้านการบริหารงานคลัง และการบริหารงานพัสดุ ขององค์การบริหาร
ส่วนตำบล พบปัญหาเรียงลำดับจากมากไปหาน้อย ดังนี้ คือ ปัญหการจัดทำแผนพัฒนา
ตำบล ปัญหการปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ ปัญหการจัดเก็บรายได้ ปัญหการจัดซื้อจัดจ้าง
ส่วนแนวทางการแก้ไขปัญหาเรียงจากมากไปหาน้อย ดังนี้ ควรมีการจัดอบรมสัมมนาความรู้
เกี่ยวกับการปฏิบัติงานแก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง ควรจัดทำประชาพิจารณ์ในทุกเรื่องที่อยู่ในแผนพัฒนา
ตำบล ควรให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการดำเนินงานทั้งการจัดทำ
แผนพัฒนาตำบล

อารยา เศษภิมล (2546 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาสภาพการณ์ และปัญหาในการ
บริหารงานในองค์การบริหารส่วนตำบลวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี ผลการศึกษาพบว่า

1. คณะกรรมการบริหาร สมาชิกสภา และพนักงานส่วนตำบลมีความคิดเห็น
เกี่ยวกับการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล ด้านการบริหารงานทั่วไป โดยรวมอยู่ใน
ระดับปานกลาง ด้านการบริหารงานบุคคล โดยรวมอยู่ในระดับมาก และด้านงบประมาณ
โดยรวมอยู่ในระดับมาก
2. คณะกรรมการบริหาร สมาชิกสภา และพนักงานส่วนตำบล เห็นว่ามีปัญหาใน
การบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล ในด้านการบริหารงานทั่วไป โดยรวมอยู่ในระดับ
ปานกลาง ด้านการบริหารงานบุคคล โดยรวมอยู่ในระดับมาก และด้านงบประมาณไม่
แตกต่างกัน แต่คณะกรรมการบริหารสมาชิกสภา และพนักงานส่วนตำบลมีระดับความรู้ความ
เข้าใจในการบริหารงานแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

โดยสรุปปัญหการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอวารินชำ
ราบจังหวัดอุบลราชธานี ด้านการบริหารงานทั่วไปอยู่ในระดับปานกลางในแต่ละระดับบุคคล
และงบประมาณอยู่ในระดับมาก จึงควรรหาแนวทางการส่งเสริม พัฒนาคูคณากรขององค์การ
บริหารส่วนตำบลมีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงานให้เพิ่มมากขึ้น เพื่อองค์การจะได้
บริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

อรทัย จันทร์เหลือง (2548 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาปัญหาในการบริหารงานบุคคลของเทศบาลตำบลเขื่องใน อำเภอเขื่องใน จังหวัดอุบลราชธานี ผลการศึกษาพบว่า

1. บุคลากรของเทศบาลตำบลเขื่องใน เห็นว่ามีปัญหาในการบริหารงานบุคคลของเทศบาลตำบลเขื่องใน โดยรวมและเป็นรายด้าน 4 ด้าน คือ การสรรหาและการบรรจุแต่งตั้งบุคลากร การบำรุงรักษาบุคลากร การพัฒนาบุคลากร และการให้บุคลากรพ้นจากงาน อยู่ในระดับปานกลาง

2. บุคลากรที่มีวุฒิการศึกษาแตกต่างกัน เห็นว่ามีปัญหาในการบริหารงานบุคคลของเทศบาลตำบลเขื่องใน โดยรวมและเป็นรายด้าน 4 ด้าน คือ ด้านการสรรหาและการบรรจุแต่งตั้งบุคลากร ด้านการบำรุงรักษาบุคลากร ด้านการพัฒนาบุคลากร และด้านการให้บุคลากรพ้นจากงาน ไม่แตกต่างกัน

3. บุคลากรที่มีประสบการณ์ในการทำงานแตกต่างกัน เห็นว่ามีปัญหาในการบริหารงานบุคคลของเทศบาลตำบลเขื่องใน โดยรวมและเป็นรายด้าน 4 ด้าน คือ ด้านการสรรหาและการบรรจุแต่งตั้งบุคลากร ด้านการบำรุงรักษาบุคลากร ด้านการพัฒนาบุคลากร และด้านการให้บุคลากรพ้นจากงาน ไม่แตกต่างกัน

จันทร์เพ็ญ สว่างศรี (2551 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาการบริหารงานบุคคลตามทัศนะของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดมหาสารคาม ผลการวิจัยพบว่า

1. ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลมีทัศนะเกี่ยวกับระดับปัญหาการบริหารงานบุคคล โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อแยกเป็นรายด้านพบว่า มีปัญหาอยู่ในระดับมาก 2 ด้าน คือ ด้านการบำรุงรักษาบุคลากร และด้านการพัฒนาบุคลากร มีระดับปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง 1 ด้าน คือ ด้านการสรรหาและบรรจุแต่งตั้ง และมีปัญหาอยู่ในระดับน้อย 1 ด้าน คือ ด้านการให้บุคลากรพ้นจากงาน

2. ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีเพศ ระยะเวลาในการปฏิบัติงานและขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบลแตกต่างกัน มีทัศนะต่อปัญหาการบริหารงานบุคคลไม่แตกต่างกัน

3. แนวทางแก้ไขปัญหาการบริหารงานบุคคล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลมีข้อเสนอแนะโดยสรุปคือ ควรเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกทราบกระบวนการสรรหาและบรรจุแต่งตั้งควรจัดกิจกรรมเพื่อส่งเสริมให้เกิดความสามัคคี ควรส่งบุคลากรเข้าร่วมอบรมสัมมนาเพื่อเพิ่มทักษะ ความรู้ และควรจัดประชุมชี้แจงระเบียบให้บุคลากรได้ทราบและเข้าใจถึงการให้บุคลากรพ้นจากงาน

ตัวอย่างที่มีระดับการศึกษาและประสบการณ์ในการทำงานต่างกัน มีความคิดเห็นต่อปัญหาการบริหารงานบุคคลด้านการบรรจุและแต่งตั้ง ด้านการบำรุงรักษาบุคลากร ด้านการพัฒนาบุคลากร และด้านการให้พ้นจากงานไม่แตกต่างกัน

11. กรอบแนวคิดในการวิจัย

ในการวิจัยปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดหนองคาย ผู้วิจัยได้ศึกษาตามกรอบการบริหารงานบุคคลที่กำหนดไว้ในประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดหนองคาย เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2545 จำนวน 4 ด้าน ดังนี้

ตัวแปรอิสระ (Independent Variables)

ตัวแปรตาม (Dependent Variables)



แผนภูมิที่ 3 กรอบแนวคิดในการวิจัย