

บทที่ 2

วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษา ปัญหาการบริหารงานบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลสามขา อำเภอกุฉินารายณ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ ผู้ศึกษาได้ศึกษาแนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น
2. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร
3. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล
4. ระเบียบและหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล
5. องค์การบริหารส่วนตำบลสามขา
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น

ในการศึกษา ปัญหาการบริหารงานบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลสามขา อำเภอกุฉินารายณ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ที่เกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลางให้การปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการบริหารราชการแผ่นดิน คือ หลักการกระจายอำนาจ ผู้วิจัยจึงได้ศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ดังนี้

1.1 ความหมายการกระจายอำนาจ

โกวิท พวงงาม (2546 : 28 – 29) ได้ให้ความหมายของ การกระจายอำนาจ ไว้ว่าหมายถึง การโอนกิจการบริการสาธารณะบางเรื่องจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลางไปให้ชุมชนซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่างๆ ของประเทศ หรือหน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำอย่างเป็นอิสระจากส่วนกลาง

ศิรินารด บัวสอน (2548 : 29) ได้ให้ความหมายของ การกระจายอำนาจไว้
ว่าเป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจบางอย่างให้แก่องค์กรอื่น เพื่อจัดทำบริการสาธารณะ
บางประการด้วยตนเอง โดยมีอำนาจอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับอยู่ภายในการบังคับบัญชา
ของราชการบริหารส่วนกลางหรืออีกนัยหนึ่งก็คือ ราชการบริหารส่วนกลางมอบอำนาจ
หน้าที่บางประการในการปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีได้เป็นส่วนหนึ่ง
ของราชการบริหารส่วนกลางรับไปดำเนินการเอง

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

จากความหมายของการกระจายอำนาจดังกล่าวข้างต้น สรุปได้ว่า
การกระจายอำนาจ หมายถึง การที่รัฐบาลหรือองค์กรปกครองส่วนกลางได้มอบอำนาจ
บางส่วนให้แก่องค์กรปกครองหรือสถาบันของรัฐ จัดทำกิจการหรือการบริการสาธารณะ
บางเรื่องในเขตของแต่ละท้องถิ่นหรือ โอนภารกิจบริการสาธารณะบางกิจการจากรัฐบาล
ไปให้หน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบ จัดทำอย่างเป็นอิสระจากส่วนกลาง โดยส่วนกลาง
คอยควบคุมการปฏิบัติตามหน้าที่

1.2 วัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจ

1.2.1 วัตถุประสงค์การกระจายอำนาจมี 3 ประการ คือ (ปรัชญา เวสารัชช.
2538 : 30)

- 1) เพื่อประสิทธิภาพของหน่วยราชการในการบริหารการจัดการ
และให้บริการแก่ประชาชน
- 2) เพื่อประสิทธิผลของการทำงาน
- 3) เพื่อส่งเสริมช่วยพัฒนาบรรยากาศการทำงานของข้าราชการและ
พนักงานให้มีความกระตือรือร้นมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์

1.2.2 เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ทั้ง 5 ประการ การกระจายอำนาจควรเป็นไป
ภายใต้หลักการต่อไปนี้

- 1) ให้มีการกระจายอำนาจ วินิจฉัย สั่งการ และการบริหารลงไป
ยังหน่วยซึ่งรับผิดชอบบริการใกล้ชิดประชาชนให้มากที่สุด
- 2) ผู้รับมอบอำนาจต้องมีความพร้อมในการรับหน้าที่ความรับผิดชอบ
และอำนาจที่มากขึ้น โดยผู้กระจายอำนาจต้องให้ความสนับสนุนอย่างเพียงพอ

3) ต้องสร้างดุลยภาพระหว่างหน้าที่ความรับผิดชอบกับอำนาจหน้าที่ที่เพิ่มขึ้น

4) การกระจายอำนาจต้องเป็นไปเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ในด้านประสิทธิภาพประสิทธิผล และบรรยากาศของการทำงานและก่อประโยชน์ต่อประชาชนและสังคมโดยรวม

5) การกระจายอำนาจต้องเป็นไปโดยมีเป้าหมายชัดเจนที่ประเมินได้ และต้องมีการเตรียมขั้นต้นให้เป็นระบบเพียงพอก่อนดำเนินการ

จากวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจดังกล่าวข้างต้น สรุปได้ว่าการกระจายอำนาจมีวัตถุประสงค์เพื่อประสิทธิภาพของหน่วยราชการ เพื่อประสิทธิผลของการทำงานและเพื่อส่งเสริมบรรยากาศการทำงาน

1.3 หลักการกระจายอำนาจ

1.3.1 หลักการกระจายอำนาจ มีดังต่อไปนี้ (กองวิชาการและแผนงาน กรมการปกครอง, 2545 : 15)

1) มีความเป็นนิติบุคคล กล่าวได้ว่าการกระจายอำนาจปกครองนั้นจะต้องมีองค์กรเป็น นิติบุคคลต่างหากจากองค์กรของรัฐบาลกลาง การมีองค์กรเป็นนิติบุคคลต่างหากนี้ก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน องค์กรเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณทรัพย์สินหนี้สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง

2) มีอำนาจในการบริหารงาน ความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจปกครอง เพราะหากองค์กรนั้นอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ที่จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอ องค์กรเช่นนี้ก็จะมีความไม่คิดไปจากหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนรัฐบาลกลางที่ประจำอยู่ในภูมิภาคต่างๆ ทั่วประเทศ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติภารกิจของตนเองตลอดจนมีอิสระพอสมควรในการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจในการแก้ปัญหาต่างๆ ได้แต่มีข้อจำกัดว่า อำนาจอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีพอสมควรไม่มากจนเกินไปจนทำให้เกิด ความกระทบกระเทือนต่อเอกภาพและอธิปไตย (Unity and Sovereignty) ของประเทศหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิใช่เป็นสถานบันการเมืองที่มีอำนาจอธิปไตย

เป็นของตนเอง หากแต่ว่ามีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้และมีองค์กรที่จำเป็นสำหรับเจ้าหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติและบริหารกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ของตนเองนั้น

3) ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารและเจ้าหน้าที่นิติบัญญัติซึ่งการที่ส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนนั้นอาจจะทำได้หลายระดับแล้วแต่ความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นเฉพาะการไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่างๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่นเท่านั้น แต่บางคนอาจมีความสนใจที่จะเข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองท้องถิ่นมากกว่านั้นถึงกับสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชนเพื่อให้ได้มีโอกาสเข้ามามีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นด้วยตนเองก็อาจจะทำได้

4) มีงบประมาณของตนเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเองรวมถึงการมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้นด้วยการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บและบริหารรายได้ด้วยตนเองนี้เป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดตั้งแต่การวางแผนปฏิบัติงาน การจัดเก็บรายได้ การบริหาร และการบริการประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบ

1.3.2 หลักการกระจายอำนาจไว้ดังนี้ (โกวิทย์ พวงงาม, 2550 : 37-38)

1) มีการแยกหน่วยงานออกไปเป็นองค์กรนิติบุคคลอิสระจากองค์กรของราชการบริหารส่วนกลาง และเป็นนิติบุคคล นิติบุคคลเหล่านี้เป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนที่มีงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเองกับมีความอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมายโดยไม่ต้องขอรับคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนกลางยังคงคอยควบคุมดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่ถูกต้องเท่านั้น

2) มีการเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นองค์กรของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นย่อมประกอบด้วยบุคลากรที่ได้รับเลือกตั้งจากราษฎรในท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้เพื่อให้ราษฎรในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนในการปกครองท้องถิ่น ถ้าไม่มีการเลือกตั้งเลยก็ไม่แน่ว่ามีการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง การเลือกตั้งถือว่าเป็นสาระสำคัญของหลักการกระจายอำนาจปกครองทางพื้นที่

3) มีความอิสระที่จะดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ได้เอง โดยไม่ต้องรับคำสั่งหรืออยู่ใต้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นของราชการบริหารส่วนกลาง มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการและดำเนินการได้ด้วยงบประมาณและด้วยเจ้าหน้าที่ของตนเอง ซึ่งไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ถ้าองค์การใดไม่มีความอิสระเช่นนี้ หรือมีแต่เพียงหน้าที่เสนอข้อแนะนำและให้คำปรึกษาแก่ราชการบริหารส่วนกลางหรือราชการบริหารส่วนภูมิภาคเท่านั้น ก็ไม่ถือว่าเป็นการกระจายอำนาจปกครองอย่างแท้จริง

1.3.3 การกระจายอำนาจไว้ดังนี้ (สมคิด เลิศไพฑูรย์. 2550 : 28-29)

1) มีการแยกหน่วยงานออกไปเป็นองค์การนิติบุคคลอิสระจากองค์การของราชการบริหารส่วนกลาง

2) มีการเลือกตั้ง ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากราษฎรในท้องถิ่นทั้งหมด หรือบางส่วน

3) มีความอิสระที่จะดำเนินกิจกรรมตามอำนาจหน้าที่ได้เอง โดยไม่ต้องรับคำสั่งของราชการบริหารส่วนกลาง

จากหลักการกระจายอำนาจกล่าวข้างต้น สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจมีปัจจัยที่สำคัญ คือ การที่ความเป็นนิติบุคคล การที่อำนาจอิสระในการบริหารงาน การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น และมีงบประมาณเป็นของตนเอง ทั้งนี้เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความคล่องตัวในการปฏิบัติงานและสามารถดำเนินกิจกรรมเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างถูกต้อง

1.4 ความสำคัญของการกระจายอำนาจ

ลิขิต วีระเวทิน (2548 : 267) อธิบายว่า การกระจายอำนาจการปกครองมีความสำคัญในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมเป็นอย่างยิ่ง แบ่งออกเป็น 2 ประการคือ

1.4.1 การกระจายอำนาจเป็นรากแก้วของระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยทั้งนี้เพราะประชาธิปไตยต้องประกอบด้วย โครงสร้างเบื้องต้นระดับชาติ และโครงสร้างฐาน คือ ระดับท้องถิ่น การเน้นแต่การพัฒนาโครงสร้างเบื้องต้นระดับชาติ เช่น รัฐธรรมนูญ สภานิติบัญญัติ การเลือกตั้ง ฯลฯ โดยไม่ได้คำนึงถึงพื้นฐานเบื้องต้นซึ่ง ได้แก่ ความตื่นตัวทางการเมือง ความสามารถและโอกาสในการปกครองตนเอง

ในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริงหรือการกระจายอำนาจไปในระดับต่ำ คือ รากแก้วซึ่งเป็นฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบบ ประชาธิปไตย

1.4.2 การกระจายอำนาจยังมีความสำคัญอย่างยิ่งในทางเศรษฐกิจ และสังคมในแง่ของการพัฒนาชนบท การพัฒนาชนบทกำลังเป็นนโยบายที่เน้นหนัก และมีการรณรงค์กันมากการพัฒนาชนบทเป็นเหตุผลจากทางปรัชญาการปกครอง ในแง่ การกระจายรายได้ซึ่งเป็นธรรมมากขึ้น การพัฒนาชนบทที่จะให้สัมฤทธิ์ผลนั้น จำเป็นต้องมีความคิดริเริ่มช่วยตนเองจากท้องถิ่น และต้องเปิดโอกาสให้คนในท้องถิ่นนั้นๆ มีส่วนร่วมแรงกัน และลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยโครงสร้างการปกครองเอง ในลักษณะที่มีความอิสระพอสมควร ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็ด้วยการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง เท่านั้น ถ้าหากไม่มีการกระจายอำนาจให้ปกครองตนเองอย่างมีอิสระ การพัฒนาชนบท ก็จะเป็นในลักษณะหยิบยื่นซึ่งมีผลตามมาก็คือ อาจสร้างความคาดหวังว่าทุกปีจะมี “ลาภ ลอย” ลักษณะดังกล่าวแทนที่จะเป็นผลดีต่อท้องถิ่น กลับสร้างความเหลื่อมล้ำการถือราษฎร์ บังหลวงหรือการพัฒนาจิตใจแบบพึ่งพาไม่ยอมช่วยตนเอง อันเป็นผลในทางลบกับระบบ ประชาธิปไตย ดังนั้น การกระจายอำนาจยังไม่เป็นเพียงแต่เป็นการปูพื้นฐานการพัฒนา ระบบประชาธิปไตยเท่านั้นแต่ยังมีความจำเป็นสำหรับการพัฒนาชุมชน ซึ่งมีความสำคัญ ในทางเศรษฐกิจและทางสังคมในแง่สร้างรายได้ ความเจริญในด้านต่างๆ ในท้องถิ่น

จากความสำคัญของการกระจายอำนาจ สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจ คือ เป็นการส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยและมีผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและ สังคม โดยให้ประชาชนได้มีโอกาสพัฒนาตนเองได้ อันจะนำไปสู่การพัฒนาตนเองอย่าง ยั่งยืน

1.5 แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

1.5.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

วุฒิสถา ตันไชย (2547 : 1) ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางหรือส่วนกลางได้กระจายอำนาจไปให้หน่วยการ ปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรที่มีสิทธิ์ตามกฎหมาย มีพื้นที่ และประชากรเป็นของตนเอง ประการสำคัญขององค์กรดังกล่าวจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติอย่างเหมาะสม

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

โกวิท พวงงาม และอลงกรณ์ อรรถแสง (2547 : 7) ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์กรที่ทำหน้าที่บริหารงานในแต่ละท้องถิ่น มีผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบต่อการบริหารอย่างอิสระในเขตพื้นที่ที่กำหนด มีอำนาจในการบริหารการเงินและการคลังและกำหนดนโยบายของตนเอง รวมทั้งหน้าที่ดำเนินกิจกรรมภายในกรอบที่กฎหมายบัญญัติไว้เพื่อประโยชน์ของรัฐและของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์กรดังกล่าวในกรณีประเทศไทยได้แก่ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด, เทศบาล, องค์กรบริหารส่วนตำบล, พัทยา และกรุงเทพมหานคร เป็นต้น

วิลเลียม (William ; อ้างถึงใน ประธาน สุวรรณมงคล. 2547 : 1-2) ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นหมายถึง องค์กรที่มีอาณาเขตแน่นอนมีประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ มีอำนาจการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกมาจากการเลือกตั้งจากประชาชน

จากความหมายของการปกครองท้องถิ่นดังกล่าว สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นองค์กรหนึ่งที่มีพื้นที่ อาณาเขตและประชากรเป็นของตนเอง โดยมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเอง เป็นองค์กรที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย งบประมาณ เพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ในระดับท้องถิ่น โดยผ่านตัวแทนที่มาจากการเลือกตั้ง

1.5.2 วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 3 ประการ คือ (โกวิทย์ พวงงาม, 2546 : 24 – 25)

1) การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาระยะของรัฐบาล ในด้านการเงินบุคลากร ตลอดจนระยะเวลาที่ใช้ดำเนินการให้บริการชุมชน และทำให้เกิดความประหยัด เนื่องจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ จะมีเงินงบประมาณ สามารถหารายได้ให้กับท้องถิ่นทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาลที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นจำนวนมาก และแม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาลไปให้บ้างแต่ก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างรอบคอบ

2) การปกครองท้องถิ่นเป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เพราะความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรอรับบริการจากรัฐบาลเพียงฝ่ายเดียว อาจไม่ตรงกับความต้องการที่แท้จริง และมักมีความล่าช้า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนเป็นผู้บริหารย่อมจะสามารถตอบสนองความต้องการได้อย่างแท้จริง

3) การปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษารอบอบประชาชน โดยประชาชน โดยการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ทั้งในบทบาทของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติ การปฏิบัติหน้าที่ในหลากหลายบทบาท มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยระดับชาติได้เป็นอย่างดี

1.5.3 ลักษณะของการปกครองท้องถิ่น

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2547 : 22) จำแนกลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น คือ เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายจากส่วนกลาง มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอนและมีคณะผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นผู้รับผิดชอบต่อการบริหารงานอย่างอิสระ และมีอำนาจอิสระในการคลัง เช่น การจัดเก็บภาษีและหารายได้อื่นๆ ตามที่กฎหมายกำหนด และจัดทำงบประมาณของตนเอง รวมทั้งมีอำนาจอิสระในการกำหนดนโยบาย

และมีการบริหารงานของตนเอง ไม่ต้องขอคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นจะมีบุคลากรของตนเองบริหารงานภายในท้องถิ่น เป็นพนักงานของท้องถิ่นที่ได้รับเงินเดือนจากงบประมาณของท้องถิ่นเอง

ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ดังนี้ (ประธาน สุวรรณมงคล. 2547 : 4-5) ได้กล่าวถึง

1) เป็นนิติบุคคล นิติบุคคลเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นโดยอำนาจของกฎหมาย การเป็นนิติบุคคลจึงเป็นการแสดงถึงฐานะทางกฎหมาย สำหรับการปกครองท้องถิ่นถือเป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน โดยมีกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ตามที่ระบุไว้ในกฎหมายนั้นๆ และสามารถก่อพันธะทางกฎหมาย เช่น ทำสัญญา การก่อหนี้

2) มีอำนาจหน้าที่เฉพาะ จะมีการดำเนินกิจการตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นกาลเฉพาะให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบนั้นๆ ซึ่งอาจจะเป็นการระบุหน้าที่ไว้โดยชัดเจน หรืออาจเป็นการระบุให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถริเริ่มทำการใดๆ ที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติห้ามไว้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับกฎหมายของแต่ละประเภท

3) ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้ง โดยทั่วไปสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นจะมาจากการเลือกตั้งจากประชาชน โดยสมาชิกสภาท้องถิ่นจะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ส่วนผู้บริหาร หรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นอาจมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน หรืออาจมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม โดยสภาเป็นผู้เลือกผู้บริหาร หรือคณะบริหารท้องถิ่นก็ได้ตามที่กฎหมายกำหนด

4) ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นเป็นเรื่องที่สำคัญ ทั้งนี้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองทั้งโดยตรงและโดยอ้อม เช่น การไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การสมัครรับเลือกตั้ง การริเริ่มกฎหมาย การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ประพฤติไม่เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งต่อไป การให้ข้อคิดเห็นข้อเสนอแนะต่อผู้บริหารหรือคณะผู้บริหาร หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น ในท้องถิ่นใดที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างเข้มแข็ง จะทำให้การบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมมากขึ้นและมีความโปร่งใสในการทำงาน ตลอดจนได้รับการสนับสนุนจากประชาชนอย่างเข้มแข็ง

5) มีความเป็นอิสระในการบริหารงานอย่างเพียงพอ สาธารณสำคัญประการหนึ่งของการปกครองท้องถิ่น คือ ต้องมีความเป็นอิสระในการบริหารงานอย่างเพียงพอ เพื่อให้สามารถดำเนินงานในขอบเขตหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ บรรลุตามนโยบายและเป้าหมายที่กำหนด ความเป็นอิสระในการบริหารงานในที่นี้หมายถึง อำนาจในการตัดสินใจดำเนินการในหน้าที่ ที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมาย โดยที่รัฐบาลกลางควรมีหน้าที่เพียงสนับสนุน ส่งเสริมและกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าการควบคุมอย่างใกล้ชิด

6) มีการจัดหารายได้และใช้จ่ายรายได้อย่างอิสระตามสมควร การปกครองท้องถิ่นที่จะบังเกิดผลดีต่อท้องถิ่นโดยส่วนรวม ต้องมีอำนาจในการจัดหารายได้ภายในท้องถิ่นของตนอย่างเพียงพอต่อการบริหารงาน กล่าวคือมีแหล่งรายได้ของท้องถิ่น เพื่อแก้ไขปัญหาและสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

7) มีการกำกับดูแลจากรัฐ การปกครองท้องถิ่นถือเป็นส่วนย่อยส่วนหนึ่งของรัฐและจัดตั้งโดยรัฐมีกฎหมายรองรับ มีใช้องค์กรที่เป็นอิสระเค็ดขาดจากรัฐ ดังนั้น การกำกับดูแลจึงเป็นรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จำเป็น เพื่อให้การใช้อำนาจของคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นและประเทศชาติโดยรวมอย่างแท้จริง ทั้งนี้ การกำกับดูแลของรัฐต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและต้องไม่ขัดกับหลักความเป็นอิสระในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชน

ลักษณะของการปกครองท้องถิ่น ดังนี้ (โกวิทย์ พวงงาม และอลงกรณ์ อรรคแสง. (2547 : 7)

- 1.1) เป็นองค์กรในชุมชนที่มีขอบเขตพื้นที่ปกครองที่กำหนดไว้แน่นอน
- 1.2) มีสถานภาพเป็นนิติบุคคล ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย หรือกฎหมายรองรับสถานะความเป็นท้องถิ่น
- 1.3) มีอิสระในการดำเนินกิจการและสามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการวินิจฉัยและกำหนดนโยบายภายใต้การควบคุมของรัฐ
- 1.4) มีการจัดองค์กรเป็น 2 ฝ่าย คือ ผู้บริหารท้องถิ่น และฝ่ายสภาท้องถิ่นหรือจัดในรูปแบบอื่น

1.5) ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น โดยการเลือกตั้ง คณะผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมและติดตาม ตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากลักษณะของการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวสรุปได้ว่า ลักษณะการปกครองท้องถิ่น ประกอบด้วย การเป็นองค์กรในชุมชนที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายส่วนกลาง มีขอบเขตพื้นที่ปกครองที่กำหนดไว้แน่นอน มีสถานภาพเป็นนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย มีอิสระในการดำเนินกิจกรรมทั้งในด้านการคลัง การจัดเก็บภาษี การหารายได้ ตามที่กฎหมายกำหนด การจัดทำงบประมาณด้วยตนเอง รวมถึงการกำหนดนโยบายภายใต้ การควบคุมของรัฐ และมีการแบ่งองค์กรเป็น 2 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายผู้บริหารท้องถิ่นและ ฝ่ายสภาท้องถิ่น โดยประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตั้งแต่ขั้นตอน การเลือกตั้งคณะผู้แทน ซึ่งประกอบด้วยคณะผู้บริหาร และสมาชิกสภาท้องถิ่น รวมถึง การมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรม และติดตามตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น

1.5.4 เกณฑ์การจัดตั้งองค์กรการปกครองท้องถิ่น

การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ โดยการ พิจารณาให้มีเกณฑ์ทั่วไปดังนี้ (โกวิทย์ พวงงาม, 2550 : 21)

1) เกณฑ์จำนวนประชากร โดยทั่วไปจะมีเกณฑ์ขั้นต่ำของจำนวน ประชากรที่จัดตั้งการปกครองท้องถิ่นแต่ละรูปแบบขึ้นมา ซึ่งจะไม่มีกำหนดไว้ตายตัว ว่าต้องมีประชากรมีพื้นที่เท่าไร ขึ้นอยู่กับแต่ละประเทศที่จะกำหนดโดยยึดหลักว่า การ ปกครองท้องถิ่นรูปแบบที่จะจัดตั้งขึ้นมา ควรมีขีดความสามารถในการให้บริการได้ทั่วถึง และมีคุณภาพได้มาตรฐานแก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้น

2) เกณฑ์ลักษณะพื้นที่ เช่นเดียวกับจำนวนประชากร ถ้าเป็นชุมชนเมือง จะเป็นพื้นที่ที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจ มีประชากรอาศัยอยู่เป็นจำนวนมากและหนาแน่น มักจะมีการจัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีโครงสร้างองค์กรที่มีการจำแนกแจกแจงสูง และหรือมีการจัดโครงสร้างแบบสองชั้น เช่นในเขตนครหลวง มักมีองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นระดับรองลงไปปรับพิศขอบเขตพื้นที่ย่อยๆ สำหรับในพื้นที่ชนบทที่ประชาชน อาศัยอยู่กระจัดกระจาย การจัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่มีควมสลับซับซ้อนมาก และมักจะมีโครงสร้างแบบชั้นเดียว

3) เกณฑ์รายได้ เป็นเกณฑ์ที่มีความสำคัญเพราะจะเกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง และความสามารถในการให้บริการแก่ประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบด้วย ซึ่งรายได้ของท้องถิ่นที่จัดเก็บได้เองควรเป็นรายได้หลักของท้องถิ่นและมีจำนวนเพียงพอที่จะนำมาใช้ในการบริหารงานท้องถิ่น โดยที่พึงพึงเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางน้อยที่สุด

4) เจตนารมณ์และความเห็นของประชาชน เป็นเครื่องบ่งบอกถึงความพร้อมในส่วนของประชาชนที่จะมีส่วนร่วมทางการเมืองระดับท้องถิ่น โดยการจัดตั้งหรือการเปลี่ยนแปลงฐานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรได้รับความเห็นชอบจากประชาชนในท้องถิ่นด้วยทั้งนี้เป็นไปตามหลักความเป็นอิสระในการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น

จากเกณฑ์การจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้น สรุปได้ว่าเกณฑ์การจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นต้องประกอบด้วย เกณฑ์ประชากร เกณฑ์ลักษณะพื้นที่ เกณฑ์รายได้ และเจตนารมณ์และความเห็นของประชาชน

1.5.5 รูปแบบของการปกครองท้องถิ่นของไทย

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2547 : 41) ได้กำหนดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทย ไว้ดังนี้

1) รูปแบบทั่วไป ได้แก่ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) , เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้องค์กรบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่มีพื้นที่ครอบคลุมเทศบาล และ องค์กรบริหารส่วนตำบลในแต่ละจังหวัด โดยองค์กรบริหารส่วนจังหวัดนี้จะมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ประสานงาน ให้ความร่วมมือและสนับสนุนหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก ตลอดจนทั้งดำเนินการในกิจการที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กไม่สามารถทำได้ เพราะกิจการดังกล่าว เป็นกิจการที่ครอบคลุมพื้นที่กว้าง เป็นกิจการที่ต้องการความเป็นเอกภาพและเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นจิตความสามารถของหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กจะกระทำได้ ในส่วนของเทศบาลและองค์กรบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก ก็มีอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะต่างๆ ภายในเขตรับผิดชอบของตนเอง

2) รูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร (กทม.) และเมืองพัทยาซึ่งตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่มีอำนาจหน้าที่เทียบเท่ากับองค์การบริหารส่วนจังหวัดร่วมกับเทศบาล ในขณะที่เมืองพัทยามีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กที่มีพื้นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยาจึงเทียบเท่ากับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนโครงสร้างการจัดชั้นภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ได้มีความพยายามที่จะจัดชั้นให้เป็นระบบ 2 ชั้น (Two Tier) กล่าวคือ การทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน (Upper Tier) ได้แก่เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จัดทำภารกิจให้บริการสาธารณะภายในพื้นที่ของตนเอง

จากแนวคิดเกี่ยวกับรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นที่กล่าวข้างต้นสรุปได้ว่ารูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทยมี 5 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา

1.5.6 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตาม พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 โดยยกฐานะจากสภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุน ในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปีก่อนที่ พระราชบัญญัตินี้ประกาศใช้ เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเมื่อมีประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ทำให้บทบัญญัติบางส่วนของ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าวไม่สอดคล้องกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมใหม่จนถึงปัจจุบัน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 (กองราชการส่วนตำบล กรมการปกครอง, 2542 : 9-10)

1.5.7 โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล

โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 (และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546) ประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหมู่บ้านละ 2 คน ซึ่งเลือกตั้งขึ้นโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 1 หมู่บ้านให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ 6 คน และในกรณีมีเพียง 2 หมู่บ้านให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้หมู่บ้านละ 3 คน สภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบลพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ตลอดจนควบคุมการปฏิบัติงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามนโยบาย และแผนพัฒนาตำบลและกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการ

ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย นายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและเลขาฯ มีหน้าที่บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามนโยบาย ข้อบัญญัติ และแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล รับผิดชอบการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลและงบประมาณรายจ่ายประจำปี และปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ตามที่ทางราชการมอบหมาย

1.5.8 โครงสร้างทางการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล

ตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลจัดแบ่งการบริหารงานออกเป็น

- 1) สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล
- 2) ส่วนต่างๆที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้ตั้งขึ้น

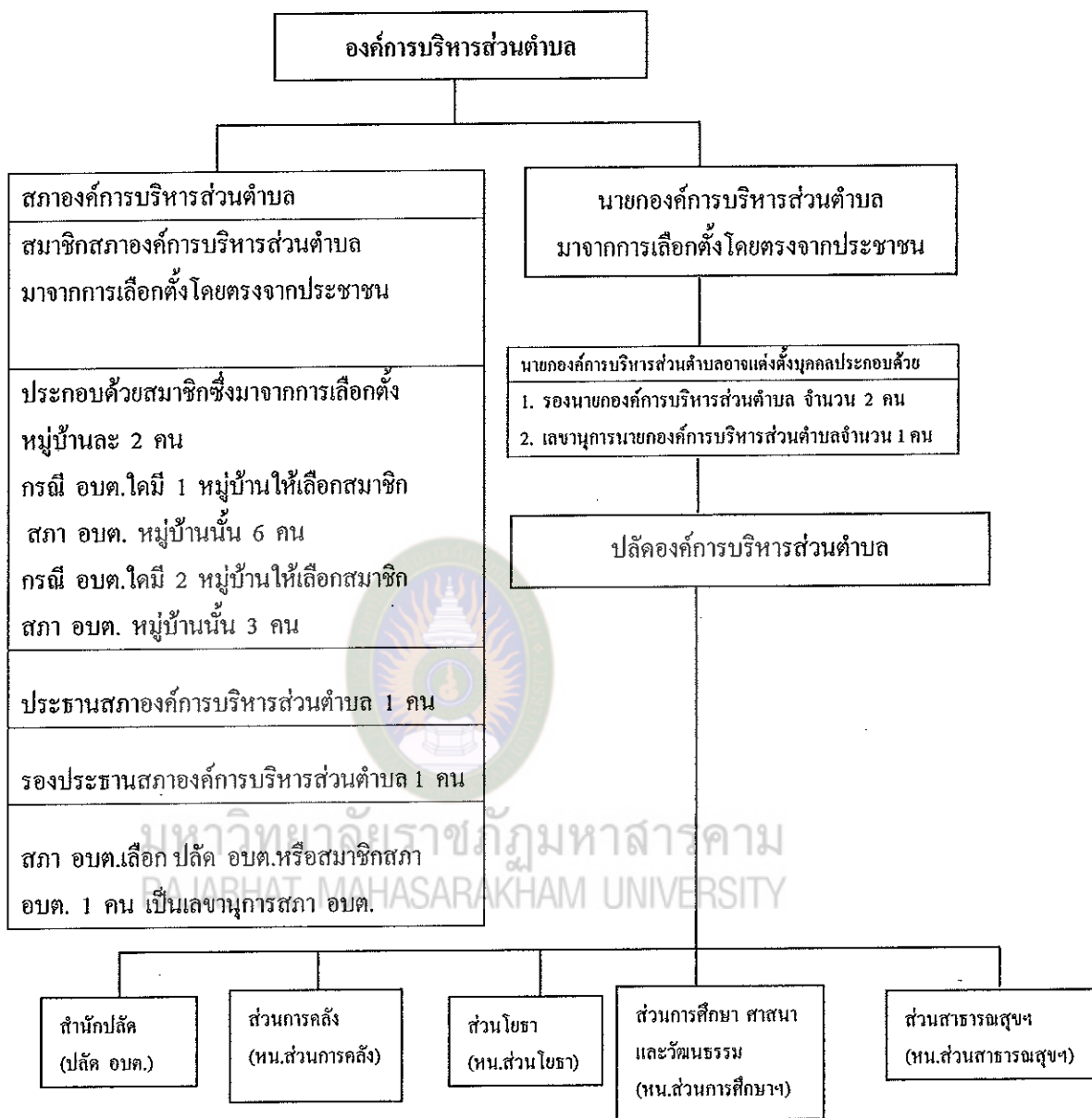
ซึ่งในส่วนของแต่ละส่วนต่างๆ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลจะจัดตั้งขึ้นนั้น ให้คำนึงถึงภารกิจหน้าที่และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยอย่างน้อยควรมีโครงสร้างทางการบริหาร ดังนี้

สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ทำหน้าที่เกี่ยวกับงานบริหารทั่วไป งานธุรการ งานการเจ้าหน้าที่ งานสวัสดิการ งานการประชุม งานเกี่ยวกับการตรวจข้อบังคับตำบล งานนิติการ งานการพาณิชย์ งานรัฐพิธี งานประชาสัมพันธ์ งานจัดทำแผนพัฒนาตำบล งานจัดทำข้อบังคับงบประมาณประจำปี งานขออนุมัติ ดำเนินการตามข้อบังคับงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

ส่วนการคลังทำหน้าที่เกี่ยวกับการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน การตรวจเงินการหักภาษีเงินได้และการนำส่งภาษี งานเกี่ยวกับการตัดโอนเงินเดือน งานรายงานเงินคงเหลือประจำวัน งานขออนุมัติเบิกตัดปี และขอขยายเวลาเลิกจ่าย งานการจัดทำงบแสดงฐานะทางการเงิน งบทรัพย์สิน หนี้สิน งบโครงการเงินสะสม งานการทำบัญชีทุกประเภท งานทะเบียนคุมเงินรายได้ รายจ่าย งานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

ส่วนโยธาทำหน้าที่เกี่ยวกับงานสำรวจ ออกแบบ เขียนแบบถนน อาคาร สะพาน แหล่งน้ำฯลฯ งานการประมาณค่าใช้จ่ายตามโครงการ งานควบคุมอาคาร งานการก่อสร้างและซ่อมบำรุงทางอาคาร สะพาน แหล่งน้ำ งานควบคุมการก่อสร้าง งานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย (กองราชการส่วนตำบล กรมการปกครอง. 2542 : 80-81)

จะเห็นได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยโครงสร้าง ทั้งที่เป็น โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็น โครงสร้างทางการเมือง และ โครงสร้างทางการบริหารซึ่งรับผิดชอบงานประจำขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งจะมีพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างทั้งลูกจ้างประจำและชั่วคราว เป็นเจ้าหน้าที่รับผิดชอบ ในการปฏิบัติงาน



แผนภูมิที่ 2 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มา : พระราชบัญญัติสภาตำบลและ
องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง(ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 (กรมส่งเสริม
การปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย. 2537 : 13-17)

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร

1. ความหมายของการบริหาร

นักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่านได้ให้ความหมายของการบริหาร (Administration) ไว้ ดังนี้

ดริคเกอร์ (Drucker. 1979 : 10-11 อ้างถึงใน ธงชัย สันติวงษ์. 2540 : 11-12) ได้ให้ความหมายของการบริหารไว้ว่าการบริหารคือ การทำให้งานต่าง ๆ ลุล่วงไปโดยอาศัยคนอื่นเป็นผู้ทำ

ฟอลเลทท์ (Follett. 1970 : 25-26 อ้างถึงใน สมยศ นาวิกาน. 2536 : 18) ได้ให้ความหมายของ การบริหารว่าเป็นศิลปะของการทำงานให้สำเร็จโดยใช้บุคคลอื่น

สมยศ นาวิกาน (2536 : 18) การบริหาร คือ กระบวนการของการวางแผน การจัดองค์การ การสั่งการ และการควบคุมกำลังความพยายามของสมาชิกขององค์การและใช้ทรัพยากรอื่นๆ เพื่อความสำเร็จในเป้าหมายขององค์การที่กำหนดไว้

สมพงษ์ เกษมสิน (2536 : 14) ให้ความหมายว่า การบริหาร คือ การใช้ศาสตร์และศิลป์นำเอาทรัพยากรการบริหาร (Administrative resource) มาประกอบการตามกระบวนการบริหาร (Process of administration) ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดอย่างมีประสิทธิภาพ

ธงชัย สันติวงษ์ (2540 : 12) ได้สรุปความหมายของการบริหารไว้ว่าการบริหารเป็นงานของหัวหน้างานทุกคนที่จะต้องปฏิบัติในฐานะที่เป็น “ผู้นำ” ของกลุ่มซึ่งจะต้องมีภารกิจเป็นผู้ทำการจัดระเบียบทรัพยากรต่างๆ และประสานกิจกรรมหรืองานที่สามารถทำให้เข้ากันได้เป็นผลงานของส่วนรวมและทั้งนี้จะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในผลสำเร็จที่จะต้องประกันได้ว่างานขององค์การจะต้องสำเร็จผลบรรลุถึงวัตถุประสงค์ที่ต้องการได้ในที่สุด สภาพการทำงานของนักบริหารส่วนสำคัญจะอยู่ที่การเป็นผู้ชี้แนะ กำกับการทำงานของกลุ่ม ให้มีการทำงานที่มีประสิทธิภาพและได้ผลมากที่สุดตลอดเวลา ซึ่งปัจจัยที่สำคัญที่จะมีผลต่อความสำเร็จก็คือ “คน” ซึ่งเป็นผู้ทำงานที่เข้ามาร่วมกันผลิตพร้อมกับทรัพยากรประเภทอื่น ต่าง ๆ ที่เอามาลงทุนและที่กำหนดหมายไว้ที่จะดำเนินการให้สำเร็จผลตามวัตถุประสงค์ต่างๆ

จากความหมายข้างต้นพอสรุปได้ว่า การบริหาร หมายถึง การใช้ศิลปะ กลยุทธ์และภาวะผู้นำ ทำให้สมาชิกขององค์กรเข้ามามีส่วนร่วมในการทำกิจกรรมหน้าที่

ทำให้งานขององค์การประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ตั้งไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. หลักการบริหาร

สถาบันดำรงราชานุภาพ และกรมการปกครอง (2539 : 5) ได้กล่าวถึงแนวคิดหลักการบริหาร ของลูเธอร์ กูลิค (Luther Gulick) และลินดอล เออร์วิค (Lyndall Urwick) ประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญ 7 ประการ หรือที่เรียกว่า “POSDCORB MODEL” ซึ่งมีความหมาย ดังนี้

1. P = Planning หมายถึง การวางแผน โดยคำนึงถึงนโยบาย (Policy) เพื่อให้แผนงานที่กำหนดขึ้นมีความสอดคล้องกันในการดำเนินงาน การวางแผนเพื่อกำหนดทิศทางอนาคตขององค์การให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว การวางแผนที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดวัตถุประสงค์ระยะสั้นและระยะยาว การพัฒนายุทธวิธี และแนวทางการกระทำ การจัดทำนโยบาย ระเบียบวิธีปฏิบัติ กฎระเบียบต่างๆ สำหรับการปฏิบัติ การวางแผนเป็นความพยายามในการบูรณาการบริหาร (คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ เทคโนโลยี) ที่องค์การมีอย่างจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การและเตรียมพร้อมที่จะรับมือกับสถานการณ์ที่คาดว่าจะเปลี่ยนแปลงในอนาคต ซึ่งใช้แผนเป็นแนวทางการใช้ความรู้ทางวิชาการและวิชาญาณวินิจฉัยเหตุการณ์ในอนาคต แล้วกำหนดวิธีการโดยถูกต้องอย่างมีเหตุผล เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างถูกต้องและสมบูรณ์

2. O = Organizing หมายถึง การจัดส่วนราชการหรือองค์การ รวมถึงการปฏิบัติงานหรือวิธีการจัดการ (Management) การจัดแบ่งส่วนงานให้เหมาะสมกับการปฏิบัติโดยอาศัยปริมาณงาน คุณภาพหรือจัดตามลักษณะเฉพาะอย่าง (Specialization) และยังพิจารณาในแง่การควบคุม (Control) และหรือหน่วยงาน (Organization) เช่น หน่วยงานหลัก (Line) หน่วยงานที่ปรึกษาหรือหน่วยงานแนะนำ (Staff) และหน่วยงานช่วยเหลือหน่วยงานอนุกร (Auxiliary) นอกจากนี้ยังต้องอาศัยถึงการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคข้อขัดข้อง และ การปรับปรุงองค์การบริหาร ได้ดีขึ้น

3. S = Staffing หมายถึง การจัดหาบุคคลและเจ้าหน้าที่มาปฏิบัติงาน ให้สอดคล้องกับการจัดแบ่งหน่วยงานที่แบ่งไว้ หรือหมายถึงการจัดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล (Personnel Administration) เพื่อให้ได้บุคคลที่มีความสามารถมาปฏิบัติงาน

ให้เหมาะสม (Put the right man on the right job) รวมถึงการเสริมสร้างและธำรงไว้ซึ่งสัมพันธภาพในการทำงานของคนงานและพนักงาน นอกจากนี้ การบริหารงานบุคคลเป็นกระบวนการเกี่ยวกับการวางแผนโยบาย การวางแผน โครงการ และระเบียบและวิธีการดำเนินงานเกี่ยวกับตัวบุคคลที่ปฏิบัติงานในองค์กร เพื่อให้ได้มาและได้ประโยชน์ การบำรุงรักษา รวมถึงการสรรหา การรับคนเข้าทำงานและการพ้นจากหน้าที่

4. D = Directing หมายถึง การศึกษาการอำนวยความสะดวก การควบคุมงาน และการนิเทศงาน การใช้ศิลป์ในการบริหาร เช่น ภาวะผู้นำ มนุษยสัมพันธ์ การจูงใจ การวินิจฉัยสั่งการ

5. Co = Co-ordinating หมายถึง ความร่วมมือประสานงาน เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ศึกษาหลักเกณฑ์และวิธีการในการประสานงานที่ดีขึ้น เพื่อช่วยแก้ไขปัญหาคือข้อขัดข้องในการปฏิบัติงาน ซึ่งจะต้องกระทำในทุกระดับของงาน การประสานงานยังรวมถึงการติดต่อสื่อสาร เพื่อให้เกิดการประสานงานที่ดีขึ้นทำให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

6. R = Reporting หมายถึง การรายงานผลการปฏิบัติงาน การประชาสัมพันธ์ซึ่งมีความสัมพันธ์กับการติดต่อสื่อสาร การรายงานโดยทั่วไปหมายถึงวิธีการให้ข้อเท็จจริงหรือข้อมูลแก่ผู้มาติดต่อสอบถาม ซึ่งรายงานจะต้องอยู่บนพื้นฐานที่เป็นจริง

7. B = Budgeting หมายถึง การงบประมาณ โดยศึกษาให้ทราบถึงระบบและกรรมวิธีในการบริหารด้านงบประมาณและการเงิน วิธีการใช้งบประมาณ และแผนงานเป็นเครื่องมือในการควบคุมการดำเนินงาน สำหรับวิธีบริหารงบประมาณมักมีวงจรงบประมาณ (Budget Cycle) ประกอบด้วยขั้นตอน การเตรียมงบประมาณ และการเสนอ ขออนุมัติ การพิจารณาให้ความเห็นชอบของฝ่ายนิติบัญญัติ การดำเนินการ และการตรวจสอบ

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

1. ความหมายของการบริหารงานบุคคล

การบริหารงานบุคคล หมายถึง การจัดการเกี่ยวกับบุคคลผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานนับตั้งแต่การสรรหาบุคคลเข้าปฏิบัติงาน ไปจนถึงการให้บุคคลพ้นจากหน้าที่การงาน

จากคำจำกัดความของการบริหารงานบุคคลดังกล่าว จะเห็นได้ว่าการบริหารงานบุคคลเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับคนตั้งแต่ก่อนที่จะรับเข้ามาทำงาน ซึ่งหมายถึงการสรรหาบุคคลเกี่ยวข้องกับการพัฒนาบุคคล ให้สามารถก้าวหน้าไปในสายอาชีพเกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อมและสถานการณ์ที่น่าพึงพอใจในหน่วยงานเพื่อการรักษาบุคคลไว้ในหน่วยงานและเหนือสิ่งอื่นใดคือหัวใจของการบริหารงานบุคคล คือการใช้คนให้เหมาะกับงาน (กองอัตรากำลังและส่งเสริมสมรรถภาพ กรมการปกครอง. 2533 : 27)

เกรียงศักดิ์ เขียวยิ่ง (2543 : 5-7) ได้รวบรวมความหมายของการบริหารงานบุคคล (Personnel Management) ของนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่านไว้ ดังนี้

1. การบริหารงานบุคคล เป็นการให้ได้คนและใช้คนให้เหมาะสมกับงานตามวัตถุประสงค์และความต้องการของหน่วยงาน

2. การบริหารงานบุคคล มีขอบข่ายกว้างขวางครอบคลุมตั้งแต่การแสวงหาและการคัดเลือกบุคคลเข้าสู่หน่วยงาน จนกระทั่งพ้นจากการปฏิบัติงาน

3. การบริหารงานบุคคล เป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกันเป็นลูกโซ่ตั้งแต่การวางแผนนโยบาย การกำหนดแผนและความต้องการด้านบุคคล การเลือกสรรการพัฒนา การกำหนดสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูล การประเมินผลการปฏิบัติงาน การเลื่อนตำแหน่ง การโอนการย้ายและการพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากร

ธงชัย สันติวงษ์ (2540 : 27) กล่าวว่า “ภารกิจของผู้บริหารทุกคน (และของผู้ชำนาญการด้านบุคลากร โดยเฉพาะ) ที่มุ่งปฏิบัติในกิจกรรมทั้งปวงที่เกี่ยวกับบุคลากร เพื่อให้ปัจจัยด้านบุคคลขององค์การเป็นทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพสูงสุดตลอดเวลา ซึ่งจะส่งผลสำเร็จต่อเป้าหมายขององค์การ” และอธิบายเพิ่มเติมว่าลักษณะของวิชาการบริหารงานบุคคล มีดังนี้

1. เป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่การบริหาร เมื่อพิจารณากระบวนการบริหารหน้าที่ในการบริหารของนักบริหารของหน้าที่ในการจัดคนเข้าทำงาน (staffing) นับเป็นภารกิจที่สำคัญที่ผู้บริหารจะต้องดำเนินการ

2. มีส่วนประกอบของกิจกรรมย่อยต่างๆ ที่จำเป็นต้องการแก้ไขปัญหาและยกระดับคุณภาพ “คน” งานบริการต่างๆ ที่เกี่ยวกับคน คือ การวิเคราะห์งาน การวางแผนกำลังคนการคัดเลือก การบริหารค่าจ้างและเงินเดือนและการประเมินผลงาน เป็นต้น

3. เป็นหน้าที่ของผู้บริหารทุกคนและเป็นหน้าที่ของหน่วยงานราชการที่ตอบให้คำแนะนำปรึกษา การบริหารงานบุคคลเป็นสิ่งที่ผู้บริหารทุกคนต้องเข้าไปเกี่ยวข้องในการทำการสรรหาคัดเลือกและให้การอบรมพนักงานของตนเสมอ ผู้บริหารทุกคนจึงต้องเป็นนักบริหารงานบุคคลด้วย

4. เป็นหน้าที่ของหน่วยงานด้านการบริหารงานบุคคล การปฏิบัติงานด้านการบริหารงานบุคคลในฐานะที่เป็นหน่วยงานหรือผู้อำนวยการ ประกอบด้วยหน้าที่สำคัญ 2 ประการ คือ หน้าที่ในการประสานงานในด้านบุคลากร และหน้าที่คอยให้ความช่วยเหลือในด้านต่างๆ ได้แก่ การว่าจ้าง การอบรม การประเมินผล การให้รางวัลตอบแทน และหน้าที่อื่นๆ

นอกจากนี้ธงชัย สันติวงษ์ได้รวบรวมนักวิชาการที่ได้ให้ความหมายของการบริหารงานบุคคลอีกหลายท่าน พอยกตัวอย่างได้ดังนี้ (ธงชัย สันติวงษ์, 2540 : 30)

ไนโกร (Nigro, 1958 : 86) ให้ความหมายการบริหารงานบุคคลไว้อย่างสั้นๆ ว่าหมายถึง “ศิลปะในการคัดเลือกคนใหม่และใช้คนเก่า ในลักษณะที่จะให้ได้ผลงานและบริการจากบุคคลเหล่านั้นสูงสุดทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ”

บีช (Beach, 1965 : 54) เห็นว่าการบริหารงานบุคคล หมายถึง “การวางแผน นโยบาย การกำหนดแผนงานการเลือกสรร การฝึกอบรม การกำหนดค่าตอบแทน การจัดอัตราค่าจ้าง การเสริมสร้างแรงจูงใจการเสริมสร้างภาวะผู้นำ ตลอดจนการเสริมสร้างมนุษยสัมพันธ์และบรรยากาศที่ดีในการปฏิบัติงานของบุคคลในหน่วยงาน” (อ้างใน ธงชัย สันติวงษ์, 2540)

ฟลิปโป (Flippo, 1984 : 5) ได้สรุปการบริหารงานบุคคลไว้อย่างกะทัดรัดว่า หมายถึง “การวางแผน การจัดองค์การ การอำนวยการ และการควบคุมทรัพยากรมนุษย์ เกี่ยวกับการจัดการพัฒนา การจ่ายค่าตอบแทน การบูรณาการ

การนำรู้งึกษา และการให้ออกจากงาน เพื่อให้วัตถุประสงค์ของทั้งบุคคล องค์กร และสังคมบรรลุความสำเร็จ” (อ้างในธงชัย สันติวงษ์. 2540)

จากความหมายการบริหารงานบุคคลของนักวิชาการดังกล่าวข้างต้น พอสรุปสาระสำคัญของความหมายการบริหารงานบุคคลได้ ดังนี้

1. การบริหารงานบุคคล เป็นการให้ได้คนและใช้คนให้เหมาะสมกับงานตามวัตถุประสงค์และความต้องการของหน่วยงาน

2. การบริหารงานบุคคล มีขอบข่ายกว้างขวางครอบคลุมตั้งแต่การแสวงหาและการคัดเลือกบุคคลเข้าสู่หน่วยงาน จนกระทั่งพ้นจากการปฏิบัติงาน

3. การบริหารงานบุคคล เป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกันเป็นลูกโซ่ ตั้งแต่การวางแผนนโยบาย การกำหนดแผนและความต้องการด้านบุคคล การเลือกสรร การพัฒนา การกำหนดสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูล การประเมินผลการปฏิบัติงาน การเลื่อนตำแหน่ง การโอน การย้ายและการพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากร

จึงเห็นได้ว่ากระบวนการในการบริหารงานบุคคลจุดเริ่มต้นอยู่ที่ การสรรหาและการบรรจุบุคลากรเข้าสู่ตำแหน่งงาน หากกระบวนการสรรหาและการบรรจุแต่งตั้งมีปัญหา ก็จะส่งผลกระทบต่อการบริหารงานบุคคลในด้านอื่นๆ และกระทบต่อการบริหารองค์กรต่อไป

2. ความหมายของการบริหารงานบุคลากร

มีนักวิชาการหลายท่านได้อธิบายความหมายของการบริหารงานบุคลากรไว้ อย่างหลากหลาย ดังนี้

ธงชัย สันติวงษ์ (2542 : 3) ให้ความหมายของการบริหารงานบุคลากรไว้ว่า หมายถึง ภารกิจของผู้บริหารทุกคน ที่มุ่งปฏิบัติในกิจกรรมทั้งปวงที่เกี่ยวกับบุคลากร เพื่อให้ปัจจัยด้านบุคคลขององค์กรเป็นทรัพยากรมนุษย์ที่มีประสิทธิภาพสูงสุดตลอดเวลา ซึ่งจะส่งผลสำเร็จต่อเป้าหมายขององค์กร

สำหรับ พยอม วงศ์สารภี (2542 : 5) ได้สรุปว่า การบริหารงานบุคลากร หมายถึง กระบวนการที่ผู้บริหารใช้ศิลปะและกลยุทธ์ดำเนินการสรรหา คัดเลือก และบรรจุบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมให้ปฏิบัติงานในองค์กรพร้อมทั้งสนใจการพัฒนาข้าราชการ ให้สมาชิกที่ปฏิบัติงานในองค์กรเพิ่มพูนความรู้ ความสามารถ สุขภาพกายและสุขภาพจิตที่ดีในการทำงาน และยังรวมไปถึงการแสวงหาวิธีที่ทำให้สมาชิกในองค์กร ต้องพ้นจากการ

ทำงานด้วยเหตุพหุผลภาพ เกษียณอายุ หรือเหตุอื่นใดในงาน ให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมอย่างมีความสุข

ทำนองเดียวกัน สุภาพร พิศาลบุตร (2543 : 1) ได้ให้ความหมายของการบริหารงานบุคลากร ไว้ว่า หมายถึง ภารกิจหน้าที่สำคัญประการหนึ่งของผู้บริหารที่ใช้ทั้งศาสตร์และศิลป์ในการจัดวางแผนกำลังคน การสรรหา คัดเลือก และการบรรจุบุคคลที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่งงานพร้อมทั้งสามารถใช้ประโยชน์ให้เกิดผลสูงสุด ชำรงรักษาพัฒนาบุคคลเหล่านั้นเพื่อผลสำเร็จขององค์การ

สำหรับ สุวัฒน์ เลहनันท์ (2546 : 5) ได้กล่าวสรุปว่า การบริหารงานบุคลากรเป็นกระบวนการตัดสินใจและการปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องกับบุคลากรทุกระดับในหน่วยงานเพื่อให้เป็นทรัพยากรบุคคลที่มีประสิทธิภาพสูงสุดที่จะส่งผลสำเร็จต่อเป้าหมายขององค์การ กระบวนการต่าง ๆ ที่สัมพันธ์เกี่ยวข้อง ได้แก่ การวางแผนงานบุคลากร การวิเคราะห์งาน การสรรหา การคัดเลือก การฝึกอบรมและการพัฒนา การประเมินผลการปฏิบัติงาน การจ่ายค่าตอบแทนสวัสดิการและผลประโยชน์แก่บุคคล สุขภาพและความปลอดภัยบุคลากรและแรงงานสัมพันธ์ การพัฒนาองค์การตลอดจนการวิจัยด้านบุคลากร

ทำนองเดียวกัน นงนุช วงษ์สุวรรณ (2546 : 6) ได้สรุปความหมายของการบริหารงานบุคลากรว่า เป็นกระบวนการทางการบริหารที่จะสรรหามาลงปฏิบัติงานให้บุคลากรได้ปฏิบัติงานอย่างเต็มความสามารถด้วยความเต็มใจ

นอกจากนี้ ฐิพนธ์ เขจกันท์ (2546 : 15) กล่าวว่า การบริหารงานบุคลากร หมายถึง กระบวนการที่ผู้บริหาร ผู้มีหน้าที่เกี่ยวกับงานบุคลากร หรือ บุคคลที่ต้องปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับบุคลากรขององค์การร่วมกันใช้ความรู้ ทักษะ และประสบการณ์ในการสรรหา การคัดเลือก และบรรจุบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมให้เข้าปฏิบัติงานในองค์การ พร้อมทั้งดำเนินการบำรุงรักษาและพัฒนาให้บุคลากรขององค์การมีศักยภาพที่เหมาะสมในการปฏิบัติงาน และมีคุณภาพชีวิตการทำงานที่เหมาะสม ตลอดจนเสริมสร้างหลักประกันให้แก่สมาชิกที่ต้องพ้นจากการร่วมงานกับองค์การให้สามารถดำรงชีวิตในสังคมได้อย่างมีความสุขในอนาคต

จากความหมายที่นักวิชาการได้กล่าวไว้ จะเห็นได้ว่าส่วนใหญ่มีความคล้ายคลึงกัน โดยจะเน้นกระบวนการทางการบริหารขององค์การเพื่อที่จะให้ได้มาซึ่งบุคลากรที่ดี มีคุณสมบัติตรงตามที่ต้องการ ส่งเสริมพัฒนาบุคลากรที่มีอยู่ให้มีศักยภาพ

เพิ่มขึ้น ตลอดจนชำระรักษาไว้ซึ่งบุคลากรขององค์กร ทั้งนี้เพื่อให้บุคลากรทำงานให้กับองค์กรอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ส่งผลให้องค์กรประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้

3. ความสำคัญของการบริหารงานบุคลากร

การบริหารงานบุคลากรมีความสำคัญมากสำหรับองค์กร เพราะสามารถทำให้องค์กรบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ได้ ซึ่งก็คือความสำเร็จขององค์กร นักวิชาการหลายท่านได้อธิบายความสำคัญของการบริหารงานบุคลากร ไว้ดังนี้

ธงชัย สันติวงษ์ (2542 : 18-19) ได้กล่าวไว้ว่า สภาพองค์กรในทุกวันนี้ นับได้ว่ามีปัญหาถูกระทบจากอิทธิพลการเปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อมเป็นอันมาก ซึ่งส่งผลกระทบต่อการบริหารงานบุคลากรในองค์กรโดยตรง การเปลี่ยนแปลงต่างๆ เท่าที่เห็นกันอยู่ในปัจจุบันล้วนแต่เห็นได้ชัดแจ้งว่าจะมีผลกระทบทำให้การบริหารงานบุคลากรต้องมีความสำคัญขึ้นกว่าแต่ก่อนเป็นอันมาก

ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการบริหารงานบุคลากรขององค์กร สรุปได้ดังนี้

1. ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลงและความผันผวนทางเศรษฐกิจของประเทศที่เกือบจะควบคุมและแก้ไขไม่ได้ ทำให้สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนลำบากมากยิ่งขึ้นและทำนองเดียวกัน ปัญหาทางด้านการจ่ายค่าตอบแทนที่เพียงพอสำหรับบุคลากรเพื่อให้ตามทันกับค่าครองชีพ ก็กลายเป็นปัญหาหนักอกที่ทุกหน่วยงานจะต้องแก้ไข
2. ปัญหาทางด้านเทคนิควิทยาการ การเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วมากของเทคโนโลยีที่ส่งผลให้เทคนิควิธีการทำงานต้องเปลี่ยนแปลงไปนั้น มีผลกระทบต่อสภาพการณ์ทำงานในองค์กรมากขึ้นกว่าแต่ก่อน เครื่องจักรสมองกลและเครื่องมืออัตโนมัติหลายชนิดได้ถูกยอมรับและนำเข้ามาทำงานแทนคนด้วยเหตุผลความจำเป็นหลายประการ ซึ่งในกรณีเช่นนั้น ต้องแก้ไขให้การอบรมและจัดสรรหน้าที่งาน ตลอดจนปรับปรุงกำลังคนในจุดต่างๆ ใหม่ นับว่าเป็นสิ่งที่ต้องทำ ซึ่งปัญหาด้านการออกแบบงานใหม่ให้ถูกต้อง หรือการต้องเร่งพัฒนาบุคลากรให้มีความสามารถในช่วงเวลาสั้นนั้น นับได้ว่าเป็นสิ่งยุ่งยากที่ต้องใช้เทคนิคต่างๆ และการดำเนินงานด้วยวิธีการพิเศษหลายๆ ประการ จึงจะได้ผล
3. ปัจจัยทางด้านสังคม ปัจจัยที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงทางด้านสังคมนี้จะมี ความสำคัญมากเป็นพิเศษ ในสังคมปัจจุบันที่คนมีการศึกษามากขึ้น ความต้องการต่างๆ

ย่อมมีมากขึ้นและเปลี่ยนชนิดไป ความพอใจในงานและคุณภาพชีวิตนับว่าเป็นปัญหาสำคัญที่สุดของคนในยุคปัจจุบัน

การเปลี่ยนแปลงทางสังคมได้มีผลทำให้ทัศนคติและค่านิยม ตลอดจนสิ่งจูงใจต่างๆ ของคนในยุคใหม่โดยเฉพาะหนุ่มสาวต่างไปจากเดิมเป็นอย่างมาก การเข้าใจได้ถูกต้องและมีศิลปะในการจูงใจที่ไปไม่ซ้ำแบบเดิมนับว่าเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องดำเนินการอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

การที่จะสามารถเผชิญกับปัญหาต่างๆ เหล่านี้ จึงนับเป็นเรื่องสำคัญที่องค์กรส่วนมากต้องพยายามมุ่งมันสนใจในสิ่งที่เกี่ยวข้องกับงานทางด้านการบริหารงานบุคลากร คือ

1. ต้องพยายามเข้าใจถึงความต้องการทางจิตวิทยา หรือทางใจของบุคลากร
2. ต้องพิจารณาและยกระดับความสามารถของงานวิชาชีพด้านการ

บริหารงานบุคลากรซึ่งความพยายามของสมาคมวิชาชีพ คือ สมาคมการจัดการงานบุคคลแห่งประเทศไทยที่ได้มุ่งสร้างสรรค์ความรู้และเทคนิคของงานด้านนี้ให้แพร่หลายมาช้านานแล้วนั้น นับได้ว่ามีประโยชน์เป็นอย่างมากต่อสังคมและประเทศชาติโดยรวม

3. ต้องให้ความสนใจกับการวิจัยศึกษาปัญหาทางด้านการบริหารงานบุคลากร เรื่องนี้นับว่าขาดแคลนเป็นอย่างมาก ซึ่งหากได้ให้ความสนใจกันคว่ำวิจัยปัญหาอย่างลึกซึ้งที่ละด้านเรื่อยไปแล้ว ในระยะยาว การได้ข้อเท็จจริงหรือความรู้มากขึ้นจะช่วยให้การบริหารงานบุคลากรมีคุณภาพและทำได้ผลมากยิ่งขึ้น

สุตา สุวรรณภิรมย์ (2548 : 7) ได้อธิบายว่า การบริหารงานบุคลากร เป็นงานที่ผู้บริหารในองค์กรทุกคนต้องให้ความสำคัญ ทั้งนี้เพราะงานด้านการบริหารงานบุคลากรเป็นงานที่มุ่งเลือกสรรบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ มีทัศนคติที่ดีเข้ามาทำงานในองค์กร อีกทั้งยังดำเนินการอย่างต่อเนื่องเพื่อฝึกอบรมพัฒนาและปรับปรุงให้บุคคลซึ่งเป็นสมาชิกในองค์กรเหล่านี้มีความรู้ ความสามารถ เพิ่มพูนมากขึ้น และทำงานในฝ่ายของตนเองรวมทั้งประสานงานระหว่างฝ่ายหรือหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความเข้าใจและสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในทางปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้นผู้บริหาร จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีความรู้เกี่ยวกับการบริหารบุคลากรเป็นอย่างดีเพื่อที่จะสามารถใช้ทรัพยากรบุคคลได้อย่างมีประสิทธิภาพเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า การบริหารงานบุคลากรเป็นงานที่มีความสำคัญต่อผู้บริหารในองค์กรทุกคน สภาพองค์กรในทุกวันนี้ นับได้ว่ามีปัญหาถูกระทบ

จากอิทธิพลการเปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อมเป็นอันมาก ซึ่งส่งผลกระทบต่อการบริหารงานบุคลากรในองค์กรโดยตรง ผู้บริหารต้องมีความเข้าใจและมีศิลปะในการจูงใจ เพื่อให้ได้บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ประสพการณ์ มีทัศนคติเข้ามาทำงานในองค์กร และต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องเพื่อฝึกอบรมพัฒนาบุคลากรในองค์กรให้มีความรู้ความสามารถ เพิ่มพูนมากขึ้น เพื่อให้สามารถนำไปประยุกต์ใช้ในทางปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4. วัตถุประสงค์ของการบริหารงานบุคคล

กองอัตรากำลังและส่งเสริมสมรรถภาพ กรมการปกครอง (2533 : 7) ได้ให้นิยามวัตถุประสงค์ของการบริหารงานบุคคลดังนี้

- 4.1 เพื่อให้ได้คนที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาทำงาน โดยอาศัยกระบวนการสรรหาและคัดเลือกบุคคล
- 4.2 เพื่อสร้างขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน ปัจจัยที่มีผลต่อการทำงานของคนนั้น ที่สำคัญประการหนึ่งคือ ขวัญและกำลังใจ ดังนั้น การบริหารงานบุคคลที่มีประสิทธิภาพจึงเข้ามามีบทบาทในการเพิ่มผลผลิตให้สูงขึ้น ช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานมีความรู้สึกลอยลางที่จะพัฒนางานในความรับผิดชอบให้ดียิ่งขึ้นไป ในทางตรงกันข้าม หากหน่วยงานใดขาดระบบการบริหารงานบุคคลที่มีประสิทธิภาพ คนในหน่วยงานก็จะขาดขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน ไม่สามารถทุ่มเทแรงกายและสติปัญญาให้กับการทำงานได้อย่างเต็มที่ ผลที่ตามมาคือผลผลิตตกต่ำและองค์กรก็จะต้องล้มลงในที่สุด
- 4.3 เพื่อให้เกิดความพอใจในสายอาชีพ การบริหารงานบุคคลที่เป็นระบบจะมีส่วนช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถคาดคะเนได้ถึงความก้าวหน้าในสายอาชีพของตนเอง ให้เขาสามารถตั้งเป้าหมายในอนาคต พัฒนาตนเองและพยายามทุ่มเทจิตใจในการทำงาน เพื่อที่จะได้ไปถึงจุดหมายที่ตั้งไว้
- 4.4 เพื่อให้การทำงานขององค์กร โดยส่วนรวมบรรลุเป้าหมาย ผลของการที่การบริหารงานบุคคลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้หน่วยงานหรือองค์กรนั้นได้คนดีมีความรู้ความสามารถเข้ามาปฏิบัติงาน สามารถรักษาคนดีไว้ในระบบได้ โดยที่คนเหล่านั้นก็พยายามทำงานในหน้าที่ของตนอย่างเต็มความสามารถเป้าหมายรวมขององค์กรก็จะสามารถบรรลุผลสำเร็จได้โดยไม่ยากเช่นกัน

จึงสรุปได้ว่า วัตถุประสงค์ของการบริหารงานบุคคลก็เพื่อให้ได้คนที่มี ความรู้ความสามารถเข้ามาทำงานซึ่งจะทำให้เกิดความภาคภูมิใจในการปฏิบัติงาน มีขวัญ กำลังใจในการปฏิบัติงานซึ่งจะส่งผลให้องค์การบรรลุเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ กระบวนการสรรหาและคัดเลือกบุคคลจึงมีความสำคัญยิ่งเพื่อให้การบริหารงานบุคคล บรรลุวัตถุประสงค์

5. ความหมายการบริหารทรัพยากรมนุษย์

เกรียงศักดิ์ เขียวขิง (2543 : 7-8) ได้รวบรวมความหมายของการบริหาร ทรัพยากรมนุษย์ (Human Resources Management) ของนักวิชาการหลายท่านไว้ว่า การ บริหารทรัพยากรมนุษย์ ผู้บริหารจะต้องให้ความสนใจทั้งระบบกล่าวคือ ผู้บริหารจะต้อง ให้ความสำคัญต่อสถานที่ที่จะสามารถนำทรัพยากรมนุษย์ที่มีความรู้ความสามารถที่อยู่ในสังคมเข้า มาเป็นสมาชิกขององค์การ ผู้บริหารต้องสนใจพัฒนาความรู้ความสามารถ ข้าราชการ ทรัพยากรมนุษย์ให้สามารถสร้างสรรค์ประโยชน์ต่อองค์การและมีมาตรการในการอุปการะ ทรัพยากรมนุษย์เมื่อสิ้นวาระการทำงานแล้วตลอดจนต้องตระหนักถึงมนุษย์ คือ สิ่งที่มี คุณค่าอย่างยิ่งต่อองค์การ การบริหารทรัพยากรมนุษย์จะดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ ในสภาพแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วในโลกไร้พรมแดน ดังตัวอย่าง ได้แก่

มอนดี และ โน (Mondy and Noe, 1996 : 4) ให้ความหมายการบริหาร ทรัพยากรมนุษย์ ไว้อย่างสั้นที่สุดว่าคือ การใช้ทรัพยากรมนุษย์ให้บรรลุวัตถุประสงค์ ขององค์การ และกล่าวเพิ่มเติมว่า ผู้บริหารทุกระดับต้องเกี่ยวข้องกับการบริหาร ทรัพยากรมนุษย์โดยอาศัยพลังความสามารถของคนปฏิบัติงานให้สำเร็จ จำต้องใช้ ความสามารถในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ของผู้บริหาร

ฮาร์เวย์ และ โบวิน (Harvey and Bowin, 1996 : 6) ให้คำนิยามการบริหาร ทรัพยากรมนุษย์ไว้อย่างสมบูรณ์ว่าคือ “การบริหารกิจกรรมที่ดำเนินการเพื่อดึงดูด (Attract) พัฒนา (Develop) และข้าราชการ (Maintain) กำลังคนให้ปฏิบัติงานได้ผลสูง (High-performing workforce) รวมไปถึงการมุ่งไปสู่ความเป็นเลิศขององค์การ (Corporate excellence) โดยผสมผสานความต้องการความเจริญรุ่งเรืองและการพัฒนาของบุคคล กับเป้าหมายขององค์การ”

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า การบริหารทรัพยากรมนุษย์ ผู้บริหารจะต้องให้ความสนใจทั้งระบบกล่าวคือ ผู้บริหารจะต้องให้ความสำคัญต่อสถานที่ที่จะสามารถนำทรัพยากรมนุษย์

ที่มีความรู้ความสามารถที่อยู่ในสังคมเข้ามาเป็นสมาชิกขององค์กร ผู้บริหารต้องสนใจพัฒนาความรู้ความสามารถ ธารรักษาทรัพยากรมนุษย์ให้สามารถสร้างสรรค์ประโยชน์ต่อองค์กรและมีมาตรการในการอุปการะทรัพยากรมนุษย์เมื่อสิ้นวาระการทำงานแล้ว ตลอดจนต้องตระหนักถึงมนุษย์ คือ สิ่งที่มีคุณค่าอย่างยิ่งต่อองค์กร การบริหารทรัพยากรมนุษย์จะดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพในสภาพแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วในโลกไร้พรมแดน

6. การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลสามขา อำเภอภูจินารายณ์ จังหวัดกาฬสินธุ์

ตามประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดกาฬสินธุ์ เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2545 แก้ไขเพิ่มเติมถึง พ.ศ. 2553 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ ไว้เป็น 4 ด้านดังนี้ (สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดกาฬสินธุ์. 2553 : 49 - 51)

6.1 ด้านการสรรหาและการบรรจุแต่งตั้งบุคลากร

การสรรหาและการบรรจุแต่งตั้งบุคลากร เป็นกระบวนการเริ่มต้นตั้งแต่การวางแผนอัตรากำลังจัดทำแผนสรรหา การกำหนดตำแหน่ง การกำหนดคุณสมบัติตามมาตรฐาน การสรรหาบุคคลเพื่อบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งพนักงานส่วนตำบล และการคัดเลือกพนักงานส่วนตำบลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้นด้วย โดยสามารถดำเนินการได้ 4 วิธี คือ

6.1.1 การสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการและแต่งตั้งให้พนักงานส่วนตำบลหรือเพื่อแต่งตั้งพนักงานส่วนตำบลให้ดำรงตำแหน่งในสายงานที่สอบแข่งขันได้ในองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น

6.1.2 การคัดเลือกกรณีที่มีเหตุพิเศษที่ไม่จำเป็นต้องสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการและแต่งตั้งให้เป็นพนักงานส่วนตำบลในองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น

6.1.3 การสอบคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งพนักงานส่วนตำบลให้ดำรงตำแหน่งในต่างสาขางาน หรือแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้นสาขางานเดียวกัน หรือแต่งตั้งพนักงานส่วนตำบลตำแหน่งผู้ปฏิบัติงานให้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล

6.1.4 การคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งพนักงานส่วนตำบลเพื่อดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้นในระดับควบ สำหรับตำแหน่งที่กำหนดเป็นตำแหน่งระดับควบหรือแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้นนอกกระดัดควบสำหรับตำแหน่งที่กำหนดเป็นตำแหน่ง สำหรับผู้ปฏิบัติงานที่มีประสบการณ์หรือตำแหน่งที่มีประเทวิชาชีพเฉพาะ หรือแต่งตั้งพนักงานส่วนตำบลตำแหน่งผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น

6.2 ด้านการบำรุงรักษาบุคลากร

การบำรุงรักษาบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล ควรได้รับการบำรุงรักษาตามความเหมาะสม เพื่อให้เกิดขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ และเพื่อให้อุคลากรเกิดความเชื่อมั่นและศรัทธาในหน่วยงาน ซึ่งเมื่อบุคลากรมีความพึงพอใจ มีความเชื่อมั่น และศรัทธาในหน่วยงานย่อมทำให้ผลการปฏิบัติงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์ได้ ซึ่งการบำรุงรักษานั้นอาจเป็นไปในรูปแบบการปฐมนิเทศทำให้บุคลากรเกิดขวัญกำลังใจ และมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน มีทัศนคติที่ดีต่อองค์กร การดำเนินการให้บุคลากรเกิดขวัญและกำลังใจและมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน มีทัศนคติที่ดีต่อองค์กร การดำเนินการให้บุคลากรเกิดความพึงพอใจในการทำงาน การมอบงานให้ตรงกับความรู้ความสามารถ ส่งเสริมให้มีกิจกรรมนันทนาการ สร้างบรรยากาศและสิ่งแวดล้อมในการทำงาน มีการพัฒนาด้านมนุษยสัมพันธ์เพื่อให้พนักงานสามารถทำงานกับเพื่อนร่วมงาน ได้มีความมั่นคงในการทำงาน ได้รับสิทธิประโยชน์ หรือสวัสดิการอย่างเพียงพอ เช่น ค่ารักษาพยาบาล การศึกษาบุตร ประโยชน์ตอบแทนอื่น (โบนัส) หรือแม้แต่การกำหนดให้มีรางวัล หรือการเชิดชูเกียรติเพื่อประโยชน์ต่อหน้าที่ เพื่อให้เกิดความภาคภูมิใจที่จะปฏิบัติหน้าที่ต่อไป

6.3 ด้านการพัฒนาบุคลากร

องค์การบริหารส่วนตำบลต้องมีการพัฒนาผู้ได้รับการบรรจุเข้ารับราชการเป็นพนักงานส่วนตำบล ก่อนมอบหมายหน้าที่ให้ปฏิบัติ เพื่อให้รู้ระเบียบแบบแผนของทางราชการ หลักและวิธีปฏิบัติราชการ บทบาทและอำนาจหน้าที่ของพนักงานส่วนตำบล

ในระบอบประชาธิปไตยและแนวทางปฏิบัติคนเพื่อเป็นพนักงานส่วนตำบลที่ดี โดยต้องดำเนินการดังนี้

6.3.1 การปฐมนิเทศ ให้กระทำในระยะแรกของการเข้าปฏิบัติราชการ หรือการเชิญวิทยากรมาให้ความรู้ประสบการณ์

6.3.2 การพัฒนาด้วยหลักสูตร ประกอบด้วย การพัฒนาความรู้ ความสามารถพื้นฐานในการปฏิบัติราชการสำหรับพนักงานส่วนตำบลบรรจุใหม่ และการพัฒนาเกี่ยวกับงานในหน้าที่ความรับผิดชอบ การจัดประชุมเชิงวิชาการเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็น

6.3.3 วิธีการพัฒนาสามารถทำได้หลายวิธีขึ้นอยู่กับงบประมาณ สื่อ การอบรม วิทยากร ระยะเวลา กำลังคน และกลุ่มเป้าหมายที่จะเข้ารับการฝึกอบรม

6.3.4 เมื่อทำการพัฒนาบุคลากรแล้ว ให้มีการประเมินผลติดตามผลการพัฒนา โดยประเมินความรู้และทักษะตลอดจนทัศนคติของผู้เข้ารับการพัฒนาและติดตามการนำไปใช้ในการปฏิบัติงาน

6.3 ด้านการให้บุคลากรพ้นจากงาน

พนักงานส่วนตำบลหรือบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล จะพ้นจากราชการเมื่อเกิดกรณีดังต่อไปนี้ การโอน การย้าย การขอยุบเลิกตำแหน่ง การตาย หรือทุพพลภาพ พ้นจากราชการว่าด้วยบำเหน็จพนักงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ได้รับอนุญาตให้ลาออก ถูกสั่งให้ออกจากราชการเพราะขาดคุณสมบัติทั่วไปของพนักงานส่วนตำบล ถูกสั่งลงโทษปลดออก หรือไล่ออก

ซึ่งกรณีดังกล่าวข้างต้นจะต้องกระทำแบบโปร่งใส บริสุทธิ์ยุติธรรม สร้างความเข้าใจอันดีแก่พนักงานและต้องให้คำแนะนำช่วยเหลือ เพื่อสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างพนักงาน รวมถึงสวัสดิการต่างๆ ที่จัดให้แก่พนักงานเมื่อพ้นจากราชการไปแล้ว อีกทั้งต้องมีการติดตามดูแลอย่างต่อเนื่องด้วย

ระเบียบและหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหาร

ส่วนตำบล

1. ระเบียบการบริหารงานบุคคลและการปฏิบัติงาน

ก่อนที่จะรับบุคคลเข้าทำงานในหน่วยงานใดก็ตาม สิ่งสำคัญประการแรกที่จะต้องดำเนินการ คือ จะต้องกำหนดเสียก่อนว่ามีงานอะไรทำบ้าง และคนที่จะมารับผิดชอบนั้นต้องมีความรู้ความสามารถอย่างไร

มาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลจัดแบ่งการบริหารงานออกเป็น ดังนี้

สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล แบ่งผู้รับผิดชอบออกเป็นงานต่าง ๆ เช่น งานบริหารทั่วไป งานนโยบายและแผน งานกฎหมายและคดี งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย งานสวัสดิการและบรรเทาสาธารณภัย งานสวัสดิการและพัฒนาชุมชน งานส่งเสริมการเกษตร งานสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม งานส่งเสริมการท่องเที่ยว งานกิจการสภา ฯ งานการเงินและบัญชีซึ่งผู้ปฏิบัติงานในงานต่างๆ ขึ้นการบังคับบัญชา กับหัวหน้าสำนักงานปลัด

ส่วนการคลัง แบ่งผู้รับผิดชอบออกเป็นงานต่างๆ เช่น งานบริหารงานทั่วไป งานการเงิน งานบัญชี งานพัฒนาและจัดเก็บรายได้ งานทะเบียนทรัพย์สินและพัสดุ

ส่วนโยธา แบ่งผู้รับผิดชอบออกเป็นงานต่างๆ เช่น งานบริหารงานทั่วไป งานก่อสร้าง งานออกแบบ และควบคุมอาคาร งานสาธารณสุขโรค งานผังเมือง งานการเงิน และบัญชี

ส่วนราชการอื่น ที่องค์การบริหารส่วนตำบลกำหนดขึ้น เพื่อกำหนดส่วนราชการแล้วก็จะกำหนดงานต่างๆ ขึ้นเพื่อรับผิดชอบซึ่งผู้ปฏิบัติแต่ละด้านก็จะรับผิดชอบงานของตนเอง หัวหน้าส่วนราชการต่างๆ ภายในองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ภายใต้การบังคับบัญชากับปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลและปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลก็ภายใต้การบังคับบัญชากับนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งการควบคุมบังคับบัญชาจะเป็นไปตามสายงานตามลำดับขั้นจากผู้ปฏิบัติจนถึงนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดขององค์การบริหารส่วนตำบลทุกระดับจะมีการควบคุมสั่งการ ประเมินผลเป็นไปตามลำดับขั้น

ในการสรรหาและบรรจุแต่งตั้งทุกระดับจะต้องมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์งาน วิเคราะห์คนเพื่อให้ทราบจำนวนและคุณสมบัติที่เหมาะสมของบุคลากรในแต่ละงาน

2. หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล

การสรรหา หมายถึง การสรรหาบุคคลเพื่อบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง พนักงานส่วนตำบลและการคัดเลือกพนักงานส่วนตำบลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้นให้ดำเนินการได้ 4 วิธีดังนี้

2.1 การสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการและแต่งตั้งให้เป็น พนักงานส่วนตำบลหรือเพื่อแต่งตั้งพนักงานส่วนตำบลให้ดำรงตำแหน่งในสายงาน ที่สอบแข่งขันได้ในองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น

2.2 การคัดเลือกกรณีที่มีเหตุพิเศษที่ไม่จำเป็นต้องสอบแข่งขันเพื่อบรรจุ บุคคลเข้ารับราชการและแต่งตั้งให้เป็นพนักงานส่วนตำบลในองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น

2.3 การสอบคัดเลือก เพื่อแต่งตั้งพนักงานส่วนตำบลให้ดำรงตำแหน่ง ในต่างสายงานหรือแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้นในสายงานเดียวกัน หรือแต่งตั้ง พนักงานส่วนตำบลตำแหน่งผู้ปฏิบัติงานให้ดำรงตำแหน่งบริหารขององค์การบริหาร ส่วนตำบล

2.4 การคัดเลือก เพื่อแต่งตั้งพนักงานส่วนตำบลให้ดำรงตำแหน่งในระดับ ที่สูงขึ้นในระดับควบสำหรับตำแหน่งที่กำหนดเป็นตำแหน่งระดับควบ หรือแต่งตั้งให้ดำรง ตำแหน่งสูงขึ้นนอกระดับควบสำหรับตำแหน่งที่กำหนดเป็นตำแหน่งสำหรับผู้ปฏิบัติงานที่มี ประสบการณ์ หรือตำแหน่งประเภทวิชาชีพเฉพาะ หรือแต่งตั้งพนักงานส่วนตำบลตำแหน่ง ผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น

การบรรจุและแต่งตั้ง หมายถึง การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นพนักงาน ส่วนตำบล เพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใดในองค์การบริหารส่วนตำบล ให้บรรจุและแต่งตั้ง จากผู้สอบแข่งขันได้ในตำแหน่งนั้น โดยการบรรจุและแต่งตั้งตามลำดับที่ในบัญชี ผู้สอบแข่งขันได้

กรณีองค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีบัญชีผู้สอบแข่งขันได้ในตำแหน่งใด อาจบรรจุและแต่งตั้งผู้สอบแข่งขันได้ โดยขอให้บัญชีผู้สอบแข่งขันของคณะกรรมการ พนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.จังหวัด) อื่น หรือข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นอื่น หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือส่วนราชการอื่นในตำแหน่งเดียวกันกับตำแหน่ง

ที่จะบรรจุเข้ารับราชการหรือตำแหน่งอื่นที่กำหนดคุณสมบัติตรงตามคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งที่กำหนดในมาตรฐานกำหนดตำแหน่งของตำแหน่งนั้น

การเลื่อนขั้นเงินเดือน หมายถึง พนักงานส่วนตำบลผู้ใดปฏิบัติตนเหมาะสมต่อตำแหน่งหน้าที่ และปฏิบัติราชการมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลในระดับอันเป็นที่พอใจของทางราชการ ถือว่าผู้นั้นมีความชอบจะได้บำเหน็จความชอบซึ่งอาจเป็นคำชมเชย เครื่องเชิดชูเกียรติรางวัล หรือการได้เลื่อนขั้นเงินเดือนตามควรแก่กรณีการเลื่อนขั้นเงินเดือน พนักงานส่วนตำบล ให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาโดยคำนึงถึงคุณภาพและปริมาณงาน ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงานที่ได้ปฏิบัติมา ความสามารถและความอดุสาหะ ในการปฏิบัติงาน ความมีคุณธรรมและจริยธรรม ตลอดจนการรักษาวินัย และการปฏิบัติตนเหมาะสมกับการเป็นพนักงานส่วนตำบล

การเลื่อนระดับ หมายถึง การเลื่อนพนักงานส่วนตำบลขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น ให้เลื่อนและแต่งตั้งจากผู้สอบแข่งขันได้ หรือผู้สอบคัดเลือก เพื่อดำรงตำแหน่งนั้น ได้หรือจากผู้ได้รับคัดเลือกเพื่อดำรงตำแหน่งนั้น

การโอน หมายถึง การโอนพนักงานส่วนตำบลจากองค์การบริหารส่วนตำบลหนึ่ง ไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งพนักงานส่วนตำบลในองค์การบริหารส่วนตำบลอีกแห่งหนึ่ง

การรับโอน หมายถึง การรับโอนพนักงานส่วนท้องถิ่นอื่นและการรับโอนข้าราชการประเภทอื่นที่ไม่ใช่ข้าราชการการเมืองหรือข้าราชการวิสามัญมาบรรจุและแต่งตั้งเป็นพนักงานส่วนตำบลให้รับโอนและแต่งตั้งเป็นพนักงานส่วนตำบลจากผู้สอบแข่งขันได้ ผู้รับการคัดเลือกในตำแหน่งที่จะแต่งตั้งโดยกรณีพิเศษ โดยให้ดำรงตำแหน่งที่สอบแข่งขันได้ หรือได้รับการคัดเลือกนั้น และให้ได้รับเงินเดือนตามคุณสมบัติสำหรับตำแหน่งนั้น เว้นแต่ผู้นั้นได้รับเงินเดือนสูงกว่าคุณสมบัติ ให้ได้รับเงินเดือนเท่ากับเงินเดือนที่ได้รับอยู่เดิม แต่ถ้าไม่มีขั้นเงินเดือนเท่ากับเงินเดือนที่ได้รับอยู่เดิม ให้ได้รับเงินเดือนสำหรับตำแหน่งที่สอบแข่งขันได้ หรือได้รับการคัดเลือกในขั้นที่เทียบได้ตรงกันกับขั้นเงินเดือนที่ได้รับอยู่เดิม ตามตารางเปรียบเทียบขั้นเงินเดือนแต่ละอันดับที่พนักงานส่วนตำบลจะได้รับ เมื่อได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง แต่ถ้าผู้นั้นได้รับเงินเดือนสูงกว่าขั้นสูงของอันดับเงินเดือนสำหรับตำแหน่งที่สอบแข่งขันได้หรือได้รับการคัดเลือกให้ได้รับเงินเดือนในขั้นสูงของอันดับเงินเดือนสำหรับตำแหน่งนั้น

การย้าย หมายถึง การย้ายพนักงานส่วนตำบลผู้ดำรงตำแหน่งหนึ่ง ไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอีกตำแหน่งหนึ่งในองค์การบริหารส่วนตำบลเดียวกัน ให้ประธาน

กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับเดียวกัน โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.) และพนักงานส่วนตำบล ผู้นั้นต้องมีคุณสมบัติตรงตามคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งนั้นตามที่คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.) กำหนดไว้ในมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง

การดำเนินการทางวินัย หมายถึง การดำเนินการทางวินัยแก่พนักงานส่วนตำบลซึ่งมีกรณีอันมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัย ให้สอบสวนเพื่อให้ได้ความจริงและความยุติธรรม โดยไม่ชักช้า แต่ทั้งนี้ต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ โดยจะระบุหรือไม่ระบุชื่อพยานก็ได้ และต้องให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหาได้ด้วย และในการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและการให้ปากคำของผู้ถูกกล่าวหา มีสิทธินำนายความหรือที่ปรึกษาเข้าฟังการชี้แจงหรือการให้ปากคำของตนได้

การให้ออกจากราชการ หมายถึง การตาย พ้นจากราชการตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญ ลาออกจากราชการและได้รับอนุญาตให้ลาออก ถูกสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออก

การอุทธรณ์ หมายถึง ผู้ถูกลงโทษทางวินัยประสงค์จะอุทธรณ์ให้แสดงความประสงค์ไว้ในหนังสืออุทธรณ์หรือจะทำเป็นหนังสือต่างหากก็ได้แต่ต้องยื่นหรือส่งหนังสือขอแสดงการณ์ด้วยวาจานั้นต่อคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลโดยตรงภายในสามสิบวันนับแต่วันยื่นหรือส่งหนังสืออุทธรณ์ (สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดกาฬสินธุ์, 2549 : 7-8)

3. การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล

การกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล ได้รับการประกาศจัดตั้งตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546) โดยเริ่มจัดตั้ง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 จนถึงปัจจุบัน

การบริหารงานบุคคลของพนักงานส่วนตำบล เป็นไปตามพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานส่วนตำบล พ.ศ. 2539 ในระยะเริ่มแรกจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีองค์กรที่ทำหน้าที่บริหารงานบุคคลเป็นของตนเอง แต่มี

องค์กรที่ทำหน้าที่บริหารงานบุคคลของพนักงานส่วนตำบล เรียกว่า “คณะกรรมการพนักงานเทศบาล” หรือชื่อย่อ “ก.ท.” ซึ่งทำหน้าที่ในเรื่องการบริหารงานบุคคลของพนักงานส่วนตำบลรวมทั้งการบรรจุและแต่งตั้งพนักงานส่วนตำบล และมี “คณะอนุกรรมการพนักงานเทศบาลประจำจังหวัด” เรียกชื่อย่อว่า “อ.ก.ท.จังหวัด” เป็นผู้ช่วย ก.ท. ปฏิบัติการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของพนักงานส่วนตำบลในจังหวัดนั้น (กองราชการส่วนตำบล กรม การปกครอง. 2539 : 79)

คณะกรรมการพนักงานเทศบาลในระยะเริ่มแรกจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงมหาดไทย อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมโยธาธิการ อธิบดีกรมบัญชีกลาง เลขาธิการคุรุสภา เลขาธิการ ก.พ. และผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข เป็นกรรมการ โดยมีรองอธิบดีกรมการปกครอง ฝ่ายบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เป็นกรรมการและเลขานุการ สำหรับคณะอนุกรรมการพนักงานเทศบาลประจำจังหวัดประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน อนุกรรมการ รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด และหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด เป็นอนุกรรมการ โดยมีผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่นเป็นอนุกรรมการและเลขานุการ

ดังนั้น จะเห็น ได้ว่าการบริหารงานบุคคลรวมทั้งการคัดเลือกพนักงานส่วนตำบลเพื่อบรรจุและแต่งตั้งให้ปฏิบัติงานองค์การบริหารส่วนตำบลในระยะเริ่มแรกจัดตั้งและที่ผ่านมา องค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะเจ้าของหน่วยงาน ยังไม่ได้มีโอกาสในการบริหารงานบุคคลและคัดเลือกพนักงานเป็นของตนเอง การบริหารงานบุคคลเป็นไปตามที่ ก.ท. กำหนด และคณะกรรมการที่ประกอบกันขึ้นเป็น ก.ท. รวมทั้ง อ.ก.ท. จังหวัด ก็ประกอบด้วยตัวแทนของข้าราชการประจำทั้งหมด

ปัจจุบัน (ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 เป็นต้นมา) รัฐบาลโดยกระทรวงมหาดไทย มีนโยบายที่แน่วแน่ในการที่จะกระจายอำนาจทางการบริหารงานบุคคลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งองค์การบริหารส่วนตำบล โดยปรับระบบและองค์การในการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นให้มีเอกภาพ และเป็นองค์กรร่วมระหว่างรัฐ ท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ โดยการออกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ออกมาบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 30 พฤศจิกายน 2542 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 116 ตอน 120 ก ลงวันที่ 29 พฤศจิกายน 2542 ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องรับกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 288 และนโยบายของรัฐบาลในการถ่ายโอนบุคลากรระหว่างท้องถิ่นกับท้องถิ่น

และส่วนกลางกับท้องถิ่น ให้พนักงานของท้องถิ่นทราบอนาคตของตนเองและมีส่วนร่วมในการกำหนดอนาคตดังกล่าว (ธานี ศักดิ์เศรณัฐ. 2543 : 4) ตามพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้การบริหารงานบุคคลในองค์การบริหารส่วนตำบลมีองค์กรทำหน้าที่บริหารงานบุคคลเป็นของตนเอง เรียกว่า “คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล” ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งได้รับมอบหมายเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงมหาดไทย เลขาธิการ ก.พ. ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ อธิบดีกรมบัญชีกลาง และอธิบดีกรมการปกครอง (ตัวแทนฝ่ายรัฐ) เป็นกรรมการ ผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 6 คน ซึ่งคัดเลือกจากประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 3 คน และปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 3 คน (ตัวแทนฝ่ายท้องถิ่น) เป็นกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 6 คน ซึ่งคัดเลือกจากบุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบราชการ ด้านการบริหารและการจัดการ หรือด้านอื่นที่จะเป็นประโยชน์แก่การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นกรรมการ โดยมีข้าราชการในกรมการปกครอง 1 คน ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอธิบดีซึ่งอธิบดีกรมการปกครองแต่งตั้ง เป็นเลขานุการ ซึ่งคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล จะเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่บริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดสำหรับในแต่ละจังหวัดกำหนดให้มี “คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลของจังหวัด” เพื่อทำหน้าที่บริหารงานบุคคลสำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่งที่อยู่ในเขตจังหวัดนั้น ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งได้รับมอบหมายเป็นประธานกรรมการ นายอำเภอหรือหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดที่เกี่ยวข้อง จำนวน 8 คน (ตัวแทนฝ่ายรัฐ) เป็นกรรมการผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนั้น จำนวน 9 คน (ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งคัดเลือกกันเอง 3 คน, ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งคัดเลือกกันเอง 3 คน และผู้แทนพนักงานส่วนตำบลซึ่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลคัดเลือกกันเอง 3 คน) เป็นกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 9 คน ซึ่งคัดเลือกจากผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบราชการด้านการบริหารและการจัดการ หรือด้านอื่นที่จะเป็นประโยชน์แก่การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นกรรมการ โดยมีข้าราชการหรือพนักงานส่วนตำบลในจังหวัด 1 คน ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง

ทำหน้าที่เป็นเลขานุการ ซึ่งทั้งคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล และคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลของจังหวัด จะต้องอยู่ในการกำกับดูแลของ “คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น” หรือชื่อย่อ “ก.ถ.” ซึ่งทำหน้าที่กำกับดูแลการบริหารงานบุคคลของพนักงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบจากการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งถือเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งนั้น การบริหารงานบุคคลของพนักงานส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติดังกล่าว องค์กรที่ทำหน้าที่บริหารงานบุคคลจะเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ จากองค์กรในรูปแบบเดิม “คณะกรรมการพนักงานเทศบาล” เปลี่ยนเป็น “คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล” ชื่อย่อ “ก.อบต.” และ “คณะอนุกรรมการพนักงานเทศบาลประจำจังหวัด” เปลี่ยนเป็น “คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลของจังหวัด” ชื่อย่อ “ก.อบต.จังหวัด” ในระยะเริ่มแรกที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ประกาศใช้และอยู่ในขั้นตอนของการเตรียมการในเรื่อง การออกกฎระเบียบต่างๆ การสรรหาคณะกรรมการ เพื่อออกมารับ ซึ่งจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 5 ปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ประกาศใช้ใหม่ๆ จึงต้องอยู่ภายใต้การบริหารงานของคณะกรรมการพนักงานเทศบาลและคณะอนุกรรมการพนักงานเทศบาลประจำจังหวัดไปก่อน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่ารัฐบาลมีนโยบายในการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ ทั้งนี้เพื่อให้องค์กรปกครองท้องถิ่นได้มีอิสระในการบริหารงานบุคคลตามความต้องการของท้องถิ่นซึ่งรวมถึงการคัดเลือกพนักงานของท้องถิ่นเองด้วยของค์การบริหารส่วนตำบลก็เช่นเดียวกันเพราะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่ย่อมมีอิสระในการคัดเลือกพนักงานส่วนตำบลเพื่อปฏิบัติงานในหน่วยงานของตนให้ตรงตามความต้องการ ตามความเหมาะสม ตรงกับงาน ทั้งนี้เพื่อก่อให้เกิดความเจริญรุ่งเรืองก้าวหน้าของหน่วยงานในโอกาสข้างหน้าต่อไป

4. การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยโครงสร้างทั้งฝ่ายการเมือง และโครงสร้างทางการบริหารของงานประจำ ซึ่งจะต้องมีพนักงานปฏิบัติงานอยู่ในหน่วยงาน ดังนั้น การบริหารงานบุคคลของพนักงานที่ปฏิบัติงานอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล จึงมีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง หากการบริหารงานบุคคล

เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ย่อมก่อให้เกิดประโยชน์ต่อหน่วยงานเป็นอย่างยิ่งเพื่อให้ทราบถึงกระบวนการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล จึงขอนำหลักการและวิธีการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลมาอธิบาย ดังนี้ (กองราชการส่วนตำบล กรมการปกครอง. 2539 : 79-90)

5. บุคลากรที่ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งจะมีบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่ 3 กลุ่ม คือ

5.1 พนักงานส่วนตำบล เป็นบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล ที่ได้รับเงินเดือนประจำจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนที่ตั้งจ่ายจากทางองค์การบริหารส่วนตำบล พนักงานส่วนตำบลเกิดขึ้นตามพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานส่วนตำบล พ.ศ. 2539 (มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 10 เมษายน 2539)

5.2 ลูกจ้าง องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีปริมาณงานมากและมีรายได้เพียงพอก็สามารถจ้างลูกจ้างเพื่อช่วยปฏิบัติได้ โดยถือปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจ้างลูกจ้างของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2536 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2538

5.3 ข้าราชการ พนักงาน หรือ ลูกจ้างของหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือ หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ที่องค์การบริหารส่วนตำบลร้องขอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดให้ไปดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นการชั่วคราว ทั้งนี้ เป็นไปตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง พ.ศ. 2542 มาตรา 72 วรรค 3

6. องค์การกลางในการบริหารงานบุคคลของพนักงานส่วนตำบล

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 30 กำหนดให้มีคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ เรียกว่า คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น หรือ ก.ถ. มาตรา 26 กำหนดให้มีคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลหรือ ก.กลาง และมาตรา 25 กำหนดให้แต่ละจังหวัดมีคณะกรรมการในการบริหารงานบุคคลสำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่ง ในเขตจังหวัด เรียกว่า คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัด ก.อบต. จังหวัด เป็นองค์กรรับผิดชอบในการบริหารงานบุคคลของพนักงานส่วนตำบลใน 3 ระดับ

ซึ่งคณะกรรมการมีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ ดังนี้

6.1 คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น เรียกโดยย่อว่า “ก.ถ.” ประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานกรรมการ โดยตำแหน่งจำนวนหกคน กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนห้าคน ผู้แทนคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดจำนวนหนึ่ง ผู้แทนคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลจำนวนหนึ่งคน ผู้แทนคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลจำนวนหนึ่งคน ผู้แทนคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครจำนวนหนึ่งคน ผู้แทนคณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยาจำนวนหนึ่งคน และในกรณีที่มีกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นก็ให้มีผู้แทนคณะกรรมการพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นนั้นคัดเลือกกันเองจำนวนหนึ่งคน ซึ่งมีหน้าที่ดังนี้

6.1.1 กำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางในการรักษาระบบคุณธรรมเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล โดยเฉพาะในเรื่องการแต่งตั้งและการให้พ้นจากตำแหน่งของพนักงานส่วนท้องถิ่น รวมถึงตลอดถึงการกำหนดโครงสร้างอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นให้มีสัดส่วนที่เหมาะสมแก่รายได้และการพัฒนาท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ การกำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางจะต้องไม่มีลักษณะเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคล โดยเฉพาะเจาะจงที่ทำให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถบริหารงานบุคคลตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

6.1.2 กำหนดแนวทางการพัฒนาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6.1.3 กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือก

6.1.4 ส่งเสริมให้มีการศึกษา วิเคราะห์ หรือวิจัยเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6.1.5 ประสานงานกับคณะรัฐมนตรี หน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการข้าราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภทต่างๆ คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น และคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น เพื่อส่งเสริมให้การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพ

6.1.6 ให้คำปรึกษา แนะนำ และพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6.1.7 กำหนดมาตรฐานกลางให้ใช้เป็นแนวทางในการบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

6.2 คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล ซึ่งประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน ปลัดกระทรวงมหาดไทย เลขานุการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ผู้อำนวยการสำนักงาน กอช. อธิบดีกรมบัญชีกลาง และอธิบดีกรมการปกครอง ผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลหกคน ซึ่งคัดเลือกจากนายของค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนสามคน ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนสามคน ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนหกคน ซึ่งคัดเลือกจากบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบราชการ ด้านการบริหารและการจัดการหรือด้านอื่นที่จะเป็นประโยชน์แก่การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่

6.2.1 กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือกผู้แทนข้าราชการองค์การบริหารส่วนตำบลและผู้ทรงคุณวุฒิ

6.2.2 กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามเบื้องต้นสำหรับข้าราชการองค์การบริหารส่วนตำบล

6.2.3 กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับอัตราตำแหน่งและมาตรฐานของตำแหน่ง

6.2.4 กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับอัตราเงินเดือนและวิธีการจ่ายเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่น

6.2.5 กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือกการบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การเลื่อนระดับ และการเลื่อนขึ้นเงินเดือน

6.2.6 กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัยและการดำเนินการทางวินัย

6.2.7 กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการให้ออกจากราชการ

6.2.8 กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์

6.2.9 กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการวิธีการบริหาร และการปฏิบัติงานของพนักงานส่วนตำบล และกิจการอันเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในองค์การบริหารส่วนจังหวัด

6.2.10 ให้ข้อคิดเห็นหรือให้คำปรึกษาในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด

6.2.11 กำกับดูแล แนะนำและชี้แจง ส่งเสริมและพัฒนาความรู้แก่พนักงานส่วนตำบล

6.3 คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัด (ก.อบต.จังหวัด)

ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน นายอำเภอหรือหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดนั้น จำนวนแปดคนซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศกำหนดว่าเป็นส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนเก้าคน ประกอบด้วยประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนสามคน นายองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนสามคน ผู้แทนพนักงานส่วนตำบลซึ่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนั้นคัดเลือกกันเองจำนวนสามคนผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนเก้าคน ซึ่งคัดเลือกจากบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบราชการ ด้านการบริหารและการจัดการหรือด้านอื่นที่จะเป็นประโยชน์แก่การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่

6.3.1 กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามที่มีความจำเป็นเฉพาะสำหรับพนักงานส่วนตำบลในจังหวัดนั้น

6.3.2 กำหนดจำนวนและอัตราตำแหน่ง อัตราเงินเดือนและวิธีการจ่ายเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่น สำหรับพนักงานส่วนตำบล

6.3.3 กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการคัดเลือก การบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขึ้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์

6.4.4 กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการบริหารและการปฏิบัติงานของพนักงานส่วนตำบล

6.4.5 กำกับ ดูแล ตรวจสอบ แนะนำและชี้แจง ส่งเสริมและพัฒนาความรู้แก่พนักงานส่วนตำบล (พิชิต ศิริสวัสดิ์. 2543 : 60)

บริบทขององค์การบริหารส่วนตำบลสามขา อำเภอภูมินารายณ์ จังหวัดกาฬสินธุ์

1. ข้อมูลทั่วไป (พ.ศ. 2553 - 2555)

องค์การบริหารส่วนตำบลสามขา เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลาง ตั้งอยู่ที่ทิศตะวันออกเฉียงเหนือของจังหวัดกาฬสินธุ์ ห่างจากจังหวัดกาฬสินธุ์ประมาณ 80 กิโลเมตร ห่างจากอำเภอภูมินารายณ์ 12 กิโลเมตร ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลสามขาตั้งอยู่เลขที่ 91 หมู่ 17 ตำบลสามขา อำเภอภูมินารายณ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ เขตพื้นที่รับผิดชอบครอบคลุม จำนวน 58 ตารางกิโลเมตร หรือเนื้อที่ประมาณ 36,250 ไร่ พื้นที่เขตปกครองจำนวนทั้งหมด 18 หมู่บ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ. 2547 ปัจจุบันปี พ.ศ. 2553 นายอมร โชติประสพ ดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลสามขา (แผนพัฒนาสามปี. 2553 : 2)

1.1 วิสัยทัศน์ การพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลสามขา คือ

สามขาเมืองน่าอยู่

มุ่งสู่การพัฒนาแหล่งน้ำ

เกษตร หัตถกรรม

เลิศล้ำวัฒนธรรมประเพณี

1.2 คำขวัญตำบล

สามขาถิ่นวัฒนธรรม

นำผ้าลายเกลือเต่า

เล่าลือเจ้าพ่อปู่

นำตุล้าพะยัง

พรั่งพร้อมด้วยแหล่งน้ำธรรมชาติ

บ้านเมืองสะอาดน่าอยู่

เชิดชูคุณธรรม

งามเลิศล้ำงานแข่งเรือ

1.3 อาณาเขต

ทิศเหนือ ติดต่อกับ เทศบาลตำบลนาขาม อำเภอภูมินารายณ์

จังหวัดกาฬสินธุ์

ทิศใต้ ติดต่อกับ องค์การบริหารส่วนตำบลหนองใหญ่ อำเภอโพน

ทอง จังหวัดร้อยเอ็ด

ทิศตะวันออก ติดต่อกับ องค์การบริหารส่วนตำบลกุดข้าว อำเภอ
กุฉินารายณ์ จังหวัดกาฬสินธุ์

ทิศตะวันตก ติดต่อกับ เทศบาลตำบลนาขาม อำเภอกุฉินารายณ์
จังหวัดกาฬสินธุ์

2. ด้านสังคม

ประชากร ประกอบด้วย

2.1 จำนวนประชากรทั้งสิ้น	รวม	9,715 คน
2.2 จำนวนประชากรชาย	รวม	4,943 คน
2.3 จำนวนประชากรหญิง	รวม	4,772 คน
2.4 ความหนาแน่นของประชากร		168 คน / ตารางกิโลเมตร

3. ด้านการศึกษา

ประชาชนชาวตำบลสามขา ได้รับการศึกษากันทั่วถ้วนหน้า เพราะมี
สถานศึกษาในเขตพื้นที่สามารถให้การศึกษแก่ประชาชนในชุมชนอย่างทั่วถึง ดังนี้

3.1 การศึกษาวัยปฐมวัย

3.1.1 ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก จำนวน 4 แห่ง มีผู้ช่วยผู้ดูแลเด็กเล็ก
จำนวน 10 คน

3.1.2 ศูนย์อบรมเด็กก่อนเกณฑ์ในวัดจำนวน 4 แห่ง มีผู้ช่วยครูพี่เลี้ยง

จำนวน 16 คน

3.2 การศึกษาขั้นพื้นฐาน

3.2.1 โรงเรียนสามขาสว่างวิทย์ (ระดับมัธยมศึกษา)

3.2.2 โรงเรียนบ้านคูย (ขยายโอกาส)

3.2.3 โรงเรียนคำโพนทอง (ขยายโอกาส)

3.2.4 โรงเรียนสามขาราชฎูร์บำรุง

3.2.5 โรงเรียนบึงทอง

3.2.6 โรงเรียนแก้งเตี๋ย

4. ด้านเศรษฐกิจ

รายได้ของประชาชนตำบลสามขา โดยมีรายได้เฉลี่ยที่ 34,857.05 บาท/คน/ปี (ข้อมูลจาก จปฐ. ปี 2553) รายได้หลักมาจากภาคเกษตรกรรม วิถีแรงงานอายุระหว่าง 20-40 ปี จะไปใช้แรงงานในกรุงเทพฯและต่างจังหวัด ดังนั้น ในครัวเรือนหนึ่งจะเหลือแรงงานเฉลี่ย 3 คน จึงทำให้ขาดแคลนแรงงาน การผลิตได้คุณภาพต่ำ ต้นทุนการผลิตสูง ระบบการผลิตและการตลาดไม่มีระบบที่ซับซ้อน ใช้ความเคยชินที่ผลิตมาตั้งแต่เดิม มีการผลิตหมุนเวียนไปตามภาวะการตลาด ภาวะเศรษฐกิจของตำบลสามขา การผลิตภาคการเกษตรกรรมยังเป็นเศรษฐกิจหลักที่สามารถนำเงินมาสู่ชุมชนได้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะข้าว อ้อย มันสำปะหลัง ยางพารา พริก และขณะนี้มียผลผลิตของกลุ่มเกษตร ปลูกหน่อไม้ฝรั่ง และผลิตภัณฑ์พื้นเมือง คือ ผ้าพื้นเมืองลายเก๋เด็ด่า และเมื่อรัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณเป็นกองทุนหมู่บ้านและแหล่งเงินทุนต่าง ๆ ได้ให้สินเชื่อแก่ประชาชนจึงมีภาวะเศรษฐกิจดีพอสมควร แต่ประชาชนยังขาดการวางแผนการบริหารด้านการเงิน จึงอาจส่งผลเสียในอนาคตได้

5. ด้านการเมือง

องค์การบริหารส่วนตำบลสามขามีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น แบ่งเขตเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (ส.อบต.) ออกเป็น 18 เขตเลือกตั้ง (18 หมู่บ้าน) มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 36 คน แยกเป็น คณะผู้บริหาร 4 คน และกิจการสภา 36 คน องค์การบริหารส่วนตำบลสามขาอยู่ในเขตเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ เขต 2 อยู่ในเขตเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) เขต 6

6. ด้านการปกครอง

องค์การบริหารส่วนตำบลสามขามีการปกครองในลักษณะการปกครองท้องที่ ตามพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ. 2547 ตำบลสามขาครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมด 18 หมู่บ้าน ประกอบด้วย

หมู่ที่ 1 บ้านราษฎร์นิคม

หมู่ที่ 2 บ้านสุขแสงทอง

หมู่ที่ 3 บ้านสามขา

- หมู่ที่ 4 บ้านหนองแสงสว่าง
- หมู่ที่ 5 บ้านโนนสมบูรณ์
- หมู่ที่ 6 บ้านคู
- หมู่ที่ 7 บ้านคำโพนทอง
- หมู่ที่ 8 บ้านแก้งเคื่อ
- หมู่ที่ 9 บ้านบึงทอง
- หมู่ที่ 10 บ้านแสนสำราญ
- หมู่ที่ 11 บ้านหนองแวงศรี
- หมู่ที่ 12 บ้านคู
- หมู่ที่ 13 บ้านคำโพนทอง
- หมู่ที่ 14 บ้านสุขกึ่งเพชร
- หมู่ที่ 15 บ้านสามขา
- หมู่ที่ 16 บ้านคู
- หมู่ที่ 17 บ้านสามขา
- หมู่ที่ 18 บ้านแสนสำราญ

มีกำนัน 1 คน ผู้ใหญ่บ้าน 17 คน และสภาตำบลสามขาได้รับการยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2540 มีอำนาจหน้าที่ตามบัญญัติไว้ในระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง สังกัดกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย

7. ด้านศาสนา

ประชากรส่วนใหญ่ของตำบลสามขา นับถือศาสนาพุทธ จึงมีวัดและสำนักสงฆ์ในพุทธศาสนากระจายทั่วไปในเขตพื้นที่ จำนวน 11 แห่ง

8. ด้านการสาธารณสุข

การดำเนินการด้านการสาธารณสุขในพื้นที่ของตำบลสามขามีสถานีนอนมัย จำนวน 2 แห่ง เน้นการปฐมพยาบาลเบื้องต้น การสุขภาพิบาล การป้องกันและส่งเสริมสุขภาพพร้อมกับการสาธารณสุขมูลฐาน

กล่าวโดยสรุป ตำบลสามขาเป็นชุมชนเก่าแก่ตั้งมาก่อนปี พ.ศ. 2370 มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ มีชื่อเสียงเป็นที่รู้จักดี โดยทั่วไป โดยเฉพาะการทอผ้าพื้นเมืองที่มีลักษณะโดดเด่นประณีต สวยงาม เป็นมรดกตกทอดจากรุ่นสู่รุ่น นิยมมอบเป็นของขวัญสำหรับเจ้าเมืองหรือข้าราชการผู้ที่มียศถาบรรดาศักดิ์ บ้านสามขาเป็นชุมชนที่มีประเพณีวัฒนธรรมที่งดงามแต่ดั้งเดิมโดยมีการสั่งสอนให้ลูกหลานสืบทอดไว้ตามหลัก “ฮึดสู้บสองคองสู้บสี่” และเป็นแหล่งผลิตสินค้าเกษตรกรรม เช่น อ้อย มันสำปะหลัง พริก ข้าว และผลิตทางการเกษตรอื่นมากมาย ทำให้ประชาชนมีรายได้พัฒนาเศรษฐกิจในชุมชนต่อไป

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

คำพันธ์ อัครเนตร (2533 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการบริหารงานบุคลากรในสำนักงานประถมศึกษาจังหวัดนครพนม ผลการวิจัยพบว่า

1. ความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคลากร ของสำนักงาน การประถมศึกษาจังหวัดนครพนม ทั้ง 4 ด้าน การสรรหาบุคลากร การพัฒนาบุคลากร การบำรุงรักษาบุคลากร และการให้บุคลากรพ้นจากงาน ทั้งผู้บริหาร โรงเรียนและครูผู้สอน เห็นว่า สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครพนม ได้ปฏิบัติงานทั้ง 4 ด้าน อยู่ในระดับปานกลาง

2. เมื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของผู้บริหาร โรงเรียนและครูผู้สอนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคลากร ทั้ง 4 ด้าน ของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครพนม ปรากฏว่ามีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 ทั้ง 4 ด้าน

3. ปัญหาและอุปสรรคของการบริหารงานบุคลากรของสำนักงาน การประถมศึกษาจังหวัดนครพนม มีดังนี้

3.1 การสรรหาบุคลากร กลุ่มผู้บริหารมีความคิดเห็นว่า มีการใช้ระบบอุปถัมภ์ในการสรรหาบุคลากรบางตำแหน่ง ควรจะลดคะแนนการประเมินในการสอบเลื่อนตำแหน่งสายบริหาร ระดับโรงเรียนมีส่วนร่วมในการสรรหาน้อย สรรหาบุคลากรได้ไม่ตรงตามความต้องการของโรงเรียน จัดสรรอัตรากำลังไม่เหมาะสมกับปริมาณงานของโรงเรียน บุคลากรที่ได้รับขาดความรู้ความสามารถในการทำงาน ส่วนกลุ่มครูผู้สอนเห็นว่าไม่มี การวางแผนอัตรากำลังคนไว้อย่างเป็นระบบ มีการใช้ระบบอุปถัมภ์ในการสรรหาบุคลากรบางตำแหน่ง ไม่เปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในการสรรหา โอนไปสังกัดอื่นได้ยาก

3.2 การพัฒนาบุคลากร กลุ่มผู้บริหารเห็นว่า การพัฒนาบุคลากรไม่เป็นไปอย่างสม่ำเสมอ ในแต่ละสายงานไม่ได้รับการพัฒนาอย่างเท่าเทียมกัน การพิจารณาคัดเลือกบุคลากรเพื่อรับทุนต่างๆ ยังมีการใช้ระบบอุปถัมภ์ ส่วนกลุ่มครูผู้สอนเห็นว่า ผู้บริหารไม่เห็นความสำคัญของการพัฒนา การขออนุญาตลาศึกษาต่อนี้มีขั้นตอนยุ่งยากแก่การปฏิบัติ

3.3 การบำรุงรักษาบุคลากร กลุ่มผู้บริหารมีความเห็นว่า การจัดสวัสดิการยังไม่ทั่วถึง ค่าเช่าและมีการแสวงหาผลประโยชน์ การย้าย เลื่อนตำแหน่งยังใช้ระบบอุปถัมภ์ ส่วนกลุ่มครูผู้สอนมีความคล้ายกัน คือ การพิจารณาความดีความชอบไม่ยุติธรรม ผู้บริหารไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนในการประเมินผลงาน มีการแสวงหาผลประโยชน์ในการจัดสวัสดิการ

3.4 การให้บุคลากรพ้นจากงาน กลุ่มผู้บริหารมีความเห็นว่า บุคลากรที่จะเกษียณอายุขาดความกระตือรือร้นในการทำงาน ไม่เอาจริงเอาจ้งกับบุคลากรที่ประพฤติผิดวินัยการสอบสวนบุคลากรที่กระทำผิดคิด เป็นไปอย่างล่าช้า ส่วนกลุ่มครูผู้สอนเห็นว่าไม่มีการแนะนำ การดำรงชีวิตหลังพ้นจากงานและความรู้เรื่องการพ้นจากงาน ไม่ได้รับความสะดวกในการขอย้าย ขอโอน

วณิชยา ภัทรวรเมธ (2552 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดหนองคาย ผลการวิจัยพบว่า

1. ปัญหาการบริหารบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดหนองคาย โดยรวมพบว่ามีปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า มีปัญหาอยู่ในระดับปานกลางทุกด้าน เรียงลำดับจากค่าเฉลี่ยมากไปน้อย คือ ด้านการสรรหาและการบรรจุแต่งตั้งบุคลากร ด้านการบำรุงรักษาบุคลากร ด้านการพัฒนาบุคลากร และด้านการให้บุคลากรพ้นจากงาน

2. ผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นของพนักงานส่วนตำบลตำแหน่งบุคลากรหรือผู้ปฏิบัติหน้าที่ตำแหน่งบุคลากรเกี่ยวกับปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดหนองคาย ที่มีเพศ ระดับการศึกษา และระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งแตกต่างกัน พบว่า โดยรวมไม่แตกต่างกันทางสถิติที่ระดับ .05 และจำแนกเป็นรายด้านพบว่าทุกด้านไม่แตกต่างกัน

จันทร์เพ็ญ สว่างศรี (2551 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาการบริหารงานบุคคลตามทัศนะของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดมหาสารคาม ผลการวิจัยพบว่า

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

2. ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีเพศ ระยะเวลาในการปฏิบัติงาน และขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบลแตกต่างกัน มีทัศนะต่อปัญหาการบริหารงานบุคคลไม่แตกต่างกัน

3. แนวทางแก้ไขปัญหาการบริหารงานบุคคล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล มีข้อเสนอแนะโดยสรุปคือ ควรเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกทราบกระบวนการสรรหาและบรรจุแต่งตั้งควรจัดกิจกรรมเพื่อส่งเสริมให้เกิดความสามัคคี ควรส่งบุคลากรเข้าร่วมอบรมสัมมนาเพื่อเพิ่มทักษะ ความรู้ และควรจัดประชุมชี้แจงระเบียบให้บุคลากรได้ทราบและเข้าใจถึงการให้บุคลากรพ้นจากงานตัวอย่างที่มีระดับการศึกษาประสบการณ์ในการทำงานแตกต่างกัน มีความคิดเห็นต่อปัญหาการบริหารงานบุคคลด้านการบรรจุและแต่งตั้ง ด้านการบำรุงรักษาบุคลากร ด้านการพัฒนาบุคลากร และด้านการให้พ้นจากงานไม่แตกต่างกัน

อรทัย จันทร์เหลือง (2548 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาปัญหาในการบริหารงานบุคคลของเทศบาลตำบลเชียงใน อำเภอเชียงใน จังหวัดอุบลราชธานี ผลการศึกษาพบว่า บุคลากรของเทศบาลตำบลเชียงใน เห็นว่ามีปัญหาในการบริหารงานบุคคลของเทศบาลตำบลเชียงใน โดยรวมและเป็นรายด้าน 4 ด้าน คือ การสรรหาและการบรรจุแต่งตั้งบุคลากร การบำรุงรักษาบุคลากร การพัฒนาบุคลากร และการให้บุคลากรพ้นจากงาน อยู่ในระดับปานกลาง โดยบุคลากรที่มีวุฒิการศึกษาและมีประสบการณ์ในการทำงานแตกต่างกัน เห็นว่ามีปัญหาในการบริหารงานบุคคลของเทศบาลตำบลเชียงในไม่แตกต่างกัน

วนิดา พุฒพิมพ์ (2546 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาสภาพการณ์และปัญหาในการบริหารงานในองค์การบริหารส่วนตำบล ผลของการศึกษาพบว่า สภาพการณ์บริหารโดยรวมทุกด้าน มีการปฏิบัติอยู่ในระดับดี ด้านที่มีการปฏิบัติที่ดีที่สุด คือ ด้านโครงสร้างระบบงาน

รองลงมาคือ ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการบริหารพัสดุ และด้านการบริหารงานคลัง และงบประมาณ ปัญหาด้านการบริหารงาน โดยรวมมีปัญหการบริหารงานอยู่ในระดับ น้อย ส่วนรายด้านพบว่า ด้านการบริหารงานโครงสร้าง และระบบงานกับด้านการ บริหารงานบุคคล (ลูกจ้าง) มีปัญหาปานกลาง ส่วนด้านการบริหารงานคลังและงบประมาณ และด้านการบริหารงานพัสดุ มีปัญหาน้อย

วิจิต โภธาราม (2547 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการดำเนินงานของเทศบาลตำบล ในเขตจังหวัดร้อยเอ็ดผลการศึกษาพบว่า

1. ผลการดำเนินงานของเทศบาลตำบลในเขตจังหวัดร้อยเอ็ด ทั้ง 4 ด้าน ได้แก่ด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ ด้านเครื่องมือวัสดุอุปกรณ์ ด้านบริหารจัดการ มีผล การดำเนินงานอยู่ในระดับปานกลาง โดยพิจารณาผลการดำเนินงานเป็นรายด้าน มีค่าเฉลี่ย จากมากไปหาน้อย คือ ด้านงบประมาณ รองลงมาคือ ด้านบริหารจัดการ ด้านบุคลากร และด้านเครื่องมือวัสดุอุปกรณ์

2. บุคลากรเพศหญิงเห็นว่า มีผลการดำเนินงานโดยรวมด้านเครื่องมือวัสดุ อุปกรณ์ของเทศบาลตำบลมากกว่าบุคลากรเพศชายอย่างมีนัยสำคัญของสถิติที่ระดับ .05

3. บุคลากรที่มีความแตกต่างกันในเรื่องระดับการศึกษาและตำแหน่ง มีความ คิดเห็นเกี่ยวกับระดับการดำเนินงานของเทศบาลตำบลในเขตจังหวัดร้อยเอ็ด โดยรวม และรายด้านไม่แตกต่างกัน

อารยา เสงี่ยม (2546 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษา ปัญหาส่วนตำบล : ศึกษาเฉพาะกรณี การบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี ผลการศึกษาพบว่า คณะกรรมการบริหาร สมาชิกสภา และพนักงานส่วนตำบล มีความ คิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล ด้านการบริหารงานทั่วไป โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง ด้านการบริหารงานบุคคล โดยรวมอยู่ในระดับมาก และด้านงบประมาณอยู่ในระดับมาก คณะกรรมการบริหาร สมาชิกสภา และพนักงานส่วน ตำบล เห็นว่ามีปัญหาในการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล ในด้านการบริหารงาน ทั่วไป โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง ด้านการบริหารงานบุคคล โดยรวมอยู่ในระดับมาก และด้านงบประมาณไม่แตกต่างกัน แต่คณะกรรมการบริหารสมาชิกสภา และพนักงานส่วน ตำบลมีระดับความรู้ความเข้าใจในการบริหารงานแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ ระดับ .05

ปิยะ อุทรสิงห์ (2544 : บทคัดย่อ) ได้วิจัยปัญหาและแนวทางแก้ปัญหา การบริหารงานบุคลากร : กรณีศึกษาครูอัตราจ้าง สังกัดสำนักงานการประถมศึกษา จังหวัดอุบลราชธานีผลการวิจัยพบว่า แนวทางในการแก้ไขปัญหการบริหารบุคลากร กรณีศึกษาครูอัตราจ้างตามทัศนคติของผู้บริหารโรงเรียนและครูผู้สอน โดยภาพรวมอยู่ใน ระดับน้อย ในขณะที่รายด้านก็อยู่ในระดับน้อยเช่นกันทุกด้าน ซึ่งเรียงลำดับจากมากไปหาน้อยดังนี้ การสรรหา และการบรรจุแต่งตั้ง การพัฒนาบุคลากร การบำรุงรักษาบุคลากร และการให้บุคลากรพ้นจากงาน และมีแนวทางในการแก้ปัญหาในแต่ละด้านดังนี้ ด้านการสรรหา และการบรรจุแต่งตั้งสำนักงานการประถมศึกษาแห่งชาติ ควรมีระเบียบกฎหมายที่ชัดเจนในการสรรหา และการบรรจุแต่งตั้ง และควรให้โรงเรียนมีส่วนร่วมในการสรรหา และบรรจุแต่งตั้ง ด้านการบำรุงรักษาบุคลากร ควรมอบหมายงานให้ตรงกับความรู้ ความสามารถ และโรงเรียนควรจัดปฐมนิเทศก่อนเข้าปฏิบัติงาน ด้านการพัฒนาบุคลากร ในโรงเรียนควรจัดให้ครูอัตราจ้างได้รับการพัฒนาเป็นประจำทุกปี และควรจัดระบบ การประเมินครูอัตราจ้างที่ชัดเจน ด้านการให้บุคลากรพ้นจากงาน โรงเรียนควรชี้แจง ระเบียบวินัยการปฏิบัติตนในการทำงานและให้ความช่วยเหลือครูอัตราจ้างที่จะพ้น จากตำแหน่ง

จรรยา ศรีสุขใส (2540 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยแนวทางการสร้างควมมีอิสระ ในการบริหารงานบุคคล ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นของไทย พบว่า องค์การบริหาร ส่วนท้องถิ่นของไทยไม่มีอำนาจอิสระในการบริหารงานบุคคลเท่าที่ควร ตามหลักการ กระจายอำนาจการปกครอง ทั้งนี้มีสาเหตุจาก

1. โครงสร้างขององค์การบริหารงานบุคคล ทั้งระดับชาติ และระดับจังหวัด ไม่เอื้ออำนวยให้บริหารงานได้อย่างอิสระ เนื่องจากมีเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนกลาง อยู่ในองค์กรเป็นจำนวนมาก ผู้ได้รับการเป็นสมาชิกองค์กรอาจถูกครอบงำได้ง่าย เพราะไม่มีการกำหนดคุณสมบัติวาระการดำรงตำแหน่ง ผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนได้ ตามอำเภอใจ มีผู้บังคับบัญชาอยู่ในองค์กรเดียวกัน อีกทั้งองค์การบริหารไม่มีหน่วยธุรการ ของตนเองต้องพึ่งพาเจ้าหน้าที่สำนักงานและงบประมาณของราชการส่วนกลาง

2. อำนาจการบริหารงานบุคคลส่วนมากเป็นของเจ้าหน้าที่ส่วนกลางและคณะกรรมการระดับชาติกล่าวคือ ตั้งแต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ มีอำนาจเกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นแตกต่างกันไป อำนาจการบริหารงานบุคคลที่มีอยู่ในคณะกรรมการระดับชาติก็เป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ราชการส่วนกลางนั่นเอง เพราะเจ้าหน้าที่ราชการส่วนกลางมีอำนาจในองค์กรดังกล่าว การขาดความมีอิสระในการบริหารงานบุคคลดังกล่าวได้ก่อผลเสียต่อท้องถิ่นหลายประการ เช่น การบริหารงานเกิดความล่าช้า พนักงานไม่มีความรับผิดชอบ ไม่มีการพัฒนาการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเท่าที่ควร เป็นต้น

สุริยาฐ บุญดี (2538 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัย สภาพปัจจุบันการบริหารงานบุคคลในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดภูเก็ต โดยศึกษาสภาพปัจจุบันและปัญหาการบริหารงานบุคคลในโรงเรียนประถมศึกษาพบว่า ปัญหาการบริหารงานบุคคลในโรงเรียนมีปัญหาที่พบในระดับปานกลางคือด้านการพัฒนาบุคลากรของกลุ่มผู้บริหารและกลุ่มผู้สอน



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY