

## บทที่ 2

### วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาค้นคว้าการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดนครพนม โดยมีวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
2. แนวคิดและทฤษฎีการบริหาร
3. องค์การบริหารส่วนตำบล
4. แนวคิดและทฤษฎีการบริหารงานบุคคล
5. การบริหารงานบุคคลท้องถิ่น
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### 1. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

##### 1.1 ความหมายการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น (Local Government) จะมีความสัมพันธ์โดยตรงกับหลักการกระจายอำนาจที่กล่าวไว้ข้างต้น เพราะฉะนั้นเพื่อให้เกิดความเข้าใจมากขึ้น ในส่วนนี้ จึงเป็นการทำความเข้าใจเกี่ยวกับความหมายของการปกครองท้องถิ่น โดยโกวิท พวงงาม (2544 : 20-22) ได้รวบรวมความหมายของการปกครองท้องถิ่นของนักวิชาการที่สำคัญ ๆ ไว้ดังนี้

อุทัย หิรัญโต (2537 : 28) ให้ความหมายของ การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้หน่วยการปกครองระดับรองของรัฐ บริหารงานเพื่อประชาชนและโดยประชาชนในท้องถิ่นนั้น หรือการปกครองที่รัฐบาลกลางกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง จัดการปกครองและการดำเนินการบางอย่างเพื่อประโยชน์ของรัฐและผลประโยชน์ของท้องถิ่น

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539 : 24) คือ การปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระเพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่น มีอำนาจอิสระพร้อมความรับผิดชอบ ซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการ

ส่วนกลางหรือภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้บทบังคับด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศไม่ได้กลายเป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใด

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2547 : 22) ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองซึ่งราชการส่วนกลางได้มอบอำนาจในการปกครองและบริหารให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในขอบเขตอำนาจหน้าที่และพื้นที่ของตนที่กำหนดไว้ตามกฎหมายโดยมีความเป็นอิสระตามสมควร ไม่ต้องอยู่ในบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนกลางเป็นเพียงหน่วยกำกับดูแลให้องค์กรปกครองท้องถิ่นดำเนินกิจการ ไปด้วยความเรียบร้อย หรืออีกนัยหนึ่ง การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การกระจายอำนาจของราชการส่วนกลางเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ได้ปกครองตนเองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นอิสระต่างหากจากการปกครองของราชการส่วนกลางที่ให้อำนาจแก่ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองตนเอง

ฮอลโลเวย์ (William V. Holloway. 1951 : 398) การปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์กรที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ มีอำนาจปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับเลือก ได้รับเลือกตั้งจากประชาชน

เคลิร์ก (Clarke John J. 1957 : 1) การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวข้องกับการให้บริการแก่ประชาชน ในเขตพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง โดยเฉพาะ และหน่วยการปกครองดังกล่าวนี้จัดตั้งและอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

แดเนียล (Daniel W. 1967 : 101) การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมด หรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่นตามหลักการที่ว่า ถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชนโดยประชาชนเพื่อประชาชน ดังนั้น การบริหารการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลางโดยให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลาง มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตนเอง

จากความหมายข้างต้น สามารถประมวลบทสรุปความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การปกครองท้องถิ่น เป็นการปกครองที่ส่วนกลางมอบอำนาจให้กับส่วนหรือหน่วยงานที่รองลงมาเพื่อบริหารจัดการหรือปกครองในส่วนเฉพาะพื้นที่ มีความเป็นอิสระ มีหลักประชาธิปไตยเป็นพื้นฐานในการปกครอง

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น มีนักวิชาการได้กล่าวไว้ ดังนี้  
 ชวงส์ ฉายะบุตร (2539:27-28) และ โกวิทช์ พวงงาม (2546 : 24-25) ได้เสนอแนวคิด ที่เกี่ยววัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นไว้ดังนี้

1. การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ในด้านการเงิน บุคลากร ตลอดจนระยะเวลาที่ใช้ดำเนินการให้บริการประชาชน และทำให้เกิดความประหยัด เนื่องจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ จะมีเงินงบประมาณของรัฐบาลที่ต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก และแม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาล ไปให้บางแต่ก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้รอบคอบ

2. การปกครองท้องถิ่นเป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เพราะความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรรับบริการจากทางรัฐบาลฝ่ายเดียว อาจไม่ตรงกับความต้องการที่แท้จริง และมักมีความล่าช้า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีประชากรเป็นผู้บริหารย่อมจะสามารถตอบสนองความต้องการที่แท้จริง

3. เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน โดยการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ทั้งในบทบาทของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติ การปฏิบัติหน้าที่ในหลากหลายบทบาท มีการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยระดับชาติได้อย่างดี

สรุป วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น คือ เพื่อการแบ่งเบาภาระในด้านการเงิน บุคลากรและระยะเวลาที่ใช้ในการดำเนินการให้บริการชุมชน เป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริงและเป็นสถาบันที่ให้การศึกษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน โดยการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง

## 1.3 ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

ความสำคัญของลักษณะการปกครองท้องถิ่นมีนักวิชาการให้ความเห็นว่า มีลักษณะหลายประการดังนี้

พรชัย เทพปัญญา และคณะ (2527 : 1) ให้ความเห็นว่าลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น คือ “เป็นองค์กรที่มีการปฏิบัติงานต่อเนื่องกันโดยไม่ขาดตอนไม่ใช่แค่ชั่วคราว

เดี่ยวยุค มีอำนาจที่จะกระทำกิจกรรมสาธารณะ มีความสามารถที่จะทำสัญญากับบุคคลหรือนิติบุคคลได้ มีสิทธิที่จะฟ้องร้อง หรือถูกฟ้องร้องคดีความในศาลได้และมีความสามารถที่จะเก็บภาษีและกำหนดงบประมาณตนเอง

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2547 : 22) จำแนกลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่นว่า เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้น โดยกฎหมายจากส่วนกลาง มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอนและมีคณะผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชน ในท้องถิ่นนั้นเป็นผู้รับผิดชอบต่อการบริหารงานอย่างเป็นทางการและมีอำนาจอิสระในด้านการคลัง เช่น การจัดเก็บภาษีและหารายได้อื่นๆ ตามที่กฎหมายกำหนดและจัดหางบประมาณของตนเอง ไม่ต้องขอคำสั่งจากราชการส่วนกลาง ซึ่งองค์กรท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นจะมีบุคลากรของตนเองบริหารงานภายในท้องถิ่น เป็นพนักงานของท้องถิ่นที่ได้รับเงินเดือนจากงบประมาณของท้องถิ่นเอง

ปธาน สุวรรณมงคล (2547 : 4-5) ได้กล่าวถึงลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ดังนี้

1. เป็นนิติบุคคล นิติบุคคลเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นโดยอำนาจของกฎหมาย การเป็นนิติบุคคลจึงเป็นการแสดงถึงฐานะทางกฎหมาย สำหรับการปกครองท้องถิ่นถือเป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน โดยมีกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ตามที่ระบุไว้ในกฎหมายนั้นๆ และสามารถก่อกำเนิดทางกฎหมาย เช่น ทำสัญญา การก่อหนี้ เป็นต้น

2. มีอำนาจหน้าที่เฉพาะ จะมีการดำเนินกิจกรรมตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นกาลเฉพาะ ให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ซึ่งอาจเป็นการระบุให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถริเริ่มทำกิจกรรมใดๆที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติห้ามไว้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับกฎหมายของแต่ละประเทศ

3. ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้ง โดยทั่วไปสมาชิกสภาท้องถิ่น และ ผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นจะมาจากการเลือกตั้งจากประชาชน โดยสมาชิกสภาท้องถิ่นจะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ส่วนผู้บริหาร หรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นอาจมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน หรืออาจมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม โดยสภาเป็นผู้เลือกผู้บริหารหรือคณะบริหารท้องถิ่นก็ได้ตามที่กฎหมายกำหนด

4. ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นเป็นเรื่องที่สำคัญ ทั้งนี้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองทั้งทางตรงและทางอ้อม เช่น การไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียง

เลือกตั้ง การริเริ่มกฎหมาย การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ประพฤติไม่เหมาะสม ที่จะดำรงตำแหน่งต่อไป การให้ข้อคิดเห็นข้อเสนอแนะต่อผู้บริหาร คณะผู้บริหาร หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น ในท้องถิ่นใดที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างเข้มแข็ง จะทำให้การบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมมากขึ้น และมีความโปร่งใสในการทำงาน ตลอดจนได้รับการสนับสนุนจากประชาชนอย่างเข้มแข็ง

5. มีความเป็นอิสระในการบริหารอย่างพอเพียง สำคัญประการหนึ่งของการปกครองท้องถิ่นคือ ต้องมีความเป็นอิสระในการบริหารงานอย่างเพียงพอ เพื่อให้สามารถดำเนินงานในขอบเขตหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ บรรลุตามนโยบายและเป้าหมายที่กำหนด ความเป็นอิสระในการบริหารงานในที่นี้หมายถึง อำนาจในการตัดสินใจดำเนินการในหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมาย โดยที่รัฐบาลกลางควรมีหน้าที่เพียงสนับสนุน ส่งเสริมและกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าควบคุมอย่างใกล้ชิด

6. มีอำนาจในการจัดหารายได้และใช้จ่ายรายได้อย่างอิสระตามสมควร การปกครองท้องถิ่นที่จะบังเกิดผลดีต่อท้องถิ่น โดยส่วนรวม ต้องมีอำนาจในการจัดหารายได้ภายในท้องถิ่นของตนอย่างเพียงพอต่อการบริหารงาน กล่าวคือมีแหล่งรายได้ที่ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บเอง ได้นอกเหนือจากรายได้ของท้องถิ่น เพื่อแก้ไขปัญหาและสนองความต้องการประชาชนในท้องถิ่น

7. มีการกำกับดูแลจากรัฐ การปกครองท้องถิ่นถือเป็นส่วนย่อยส่วนหนึ่งของรัฐ และจัดตั้งโดยรัฐมีกฎหมายรองรับ มีองค์กรที่เป็นอิสระเด็ดขาดจากรัฐ ดังนั้น การกำกับดูแลจึงเป็นรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จำเป็น เพื่อให้การใช้อำนาจ ของคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นและประเทศชาติโดยรวมอย่างแท้จริง ทั้งนี้ การกำกับดูแลของรัฐต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและต้องไม่ขัดกับหลักความเป็นอิสระในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชน

ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น สามารถสรุปได้ว่า เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอนและมีผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น มีอำนาจและหน้าที่อย่างชัดเจนตามกฎหมายที่บัญญัติว่าเป็นกาลเฉพาะสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

## 2. แนวคิดและทฤษฎีการบริหาร

### 2.1 ความหมายของการบริหาร

มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของการบริหาร ไว้ดังนี้

ประธาน คณะศึกษาศาสตร์ (2529 : 40) ให้ความหมายการบริหาร คือ การทำงาน ให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ โดยมีหลักการ ดังนี้

1. ต้องมีองค์การ (Organization) และองค์การนั้นต้องมีการกำหนด วัตถุประสงค์ (Objective) อันแน่ชัด
2. ต้องมีคนทำงาน คนซึ่งทำงานนี้จะต้องมีการทำงานร่วมกัน คนเป็นส่วน สำคัญในการบริหารหรือการทำงาน
3. ต้องมีทรัพยากรในการบริหาร ซึ่งนอกจากคน (Man) แล้วจะต้องมี ทรัพยากรอื่นๆ ที่สำคัญ ได้แก่ เงิน (Money) วัสดุ (Material) ในการทำงาน
4. ต้องมีการจัดการในการบริหาร หรือการทำงาน เพื่อให้การทำงานเป็นไป โดยราบรื่นและบรรลุวัตถุประสงค์

สุธี สุทธิสมบุญ และสมาน รังสิโยภุชญา (2542 : 1) ให้ความหมายว่า การบริหาร เป็นการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้โดยอาศัยปัจจัยต่างๆ ได้แก่ คน เงิน วัสดุสิ่งของและวิธีการปฏิบัติงาน (Method) เป็นอุปกรณ์ในการดำเนินงาน

สมยศ นาวิการ (2543 : 15) กระบวนการวางแผนการจัดองค์การ การสั่งการ และการควบคุมทรัพยากร เพื่อการบรรลุเป้าหมายขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพ

สรุป การบริหารคือ การบริหารองค์การที่ต้องอาศัยทรัพยากรในการบริหาร เพื่อให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ขององค์การ

### 2.2. ทฤษฎีการบริหาร

นักทฤษฎีการบริหารหลายท่านได้กล่าวถึงการบริหารไว้อย่างหลากหลาย ที่สำคัญและเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป เช่น

เฟรดเดอริก เทเลอร์ (Frederick w. Taylor. 1911 : 107-109) เป็นเจ้าของทฤษฎี การบริหารตามแนววิทยาศาสตร์ เน้นการบริหารงานเพื่องานมิใช่เพียงการปฏิบัติตามวิธีง่าย ๆ แบบสามัญสำนึกการทำงานต้องมีหลักเกณฑ์เป็นวิทยาศาสตร์ โดยการแสวงหาทางเลือกที่ดีที่สุด ในการตัดสินใจดำเนินการเพราะเชื่อว่าจะทำให้เกิดประสิทธิภาพและผลผลิตมากขึ้น สิ่งที่ Taylor ให้ความสนใจศึกษามากที่สุด คือ เวลา และการเคลื่อนไหว

เฮนรี ฟาโยล (Henri Fayol. 1946 : 96 -97) เป็นนักอุตสาหกรรมที่ยึดระเบียบวินัยมากได้ กล่าวถึงหน้าที่การบริหารองค์การที่ต่อเนื่องกันไว้ 5 ประการ

1. การวางแผนและการกำหนดทิศทางเพื่ออนาคต
2. การจัดองค์การ จัดระบบงานเพื่อการปฏิบัติ
3. การจัดคนเข้าทำงานตามความรู้ความสามารถสั่งการหรืออำนวยการ
4. สั่งการหรืออำนวยการ
5. การกำกับควบคุมงานและติดตามผล

เอลตัน เมโย (Elton Mayo. 1967 : 45-49) มีแนวคิดในการบริหารองค์การด้วยการเสริมสร้างมนุษย์สัมพันธ์ภายในเพราะเชื่อว่าการปฏิบัติภารกิจใดๆ ถ้าบุคลากรมีความเข้าใจเห็นใจ ที่ดีต่อกันแล้ว ก็จะทำให้เกิดขวัญและผลผลิตตามมา ดังนั้นวิธีแก้ปัญหของเขาได้รับความสนใจจากนักบริหารมากในระยะหลัง โดยเฉพาะองค์การธุรกิจ ซึ่งแนวความคิดที่สำคัญนั้นมีดังนี้

1. คนไม่ใช่เครื่องจักร แต่เป็นสิ่งมีชีวิต มีขวัญ ต้องการได้รับสิ่งเร็ว หรือแรงกระตุ้นที่ดี การทำงานจึงจะดีขึ้น
2. ปริมาณการทำงานของคน ไม่ใช่ขึ้นอยู่กับความสามารถทางกายภาพแต่เพียงอย่างเดียว หากขึ้นอยู่กับความสามารถทางสังคมและทางจิตวิทยาด้วย
3. บำเหน็จรางวัลทางจิตใจมีผลต่อการกระตุ้นการทำงานและให้ความสนใจมากกว่าบำเหน็จทางด้านวัตถุ
4. การแบ่งแยกการทำงานตามลักษณะเฉพาะของงานมิได้เป็นหลักประกันว่าจะอำนวยการประโยชน์สูงสุดในการทำงานเสมอไป

ระบบการบริหารของ แมก เวเบอร์ (Max Weber. 1968 : 10-20) หรือการบริหารแบบระบบราชการมีมาช้านาน และมีอิทธิพลในระบบราชการยิ่ง เพราะเป็นระบบที่กำหนดหน้าที่ไว้ชัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบังคับบัญชาใครขึ้นกับใคร ใครควบคุมใครจะบัญญัติไว้ชัดเจน ระบบนี้มีข้อพิพาทที่วิจารณ์ถึงข้อดีข้อเสียกันมาก ถึงแม้ระบบบริหารจะได้รับการพัฒนาก้าวหน้าเป็นลำดับ แต่ทฤษฎีของท่านก็ยังมีอิทธิพลมาถึงปัจจุบัน โดยมีสาระสำคัญดังนี้

1. มีการกำหนดหน้าที่อย่างแน่นอนของแต่ละคน
2. มีการบังคับบัญชาเป็นขั้นตอน
3. มีเกณฑ์วางไว้เป็นแบบแผนปฏิบัติและยึดเป็นธรรมเนียม

4. การปฏิบัติงาน ไม่ยึดตัวบุคคลเน้นความถูกต้องยุติธรรม
5. การคัดเลือกคนเข้าสู่องค์การ ใช้ระบบคุณธรรม
6. ยึดหลักประสิทธิภาพของงานและส่งเสริมคนทำงานดี
7. องค์การราชการต้องต่อเนืองหยุดยั้งมิได้
8. หน้าที่ที่และความรับผิดชอบมีความสำคัญมากในการบริหาร

Taylor (อ้างถึงใน ธงชัย สันติวงษ์. 2539 : 45) ซึ่งเป็นบิดาแห่งการบริหารที่มีหลักเกณฑ์ทางการบริหารที่สำคัญ 4 ประการ

1. การต้องมีการคิดค้นและกำหนด “วิธีที่ดีที่สุด” สำหรับงานที่จะทำแต่ละอย่าง กล่าวคือ จะต้องมีการกำหนดวิธีการทำงานที่ดีที่สุดที่จะช่วยให้สามารถทำงานเสร็จลุล่วงไปด้วยดีตามวัตถุประสงค์ มาตรฐานของงานจะต้องมีการจัดวางเอาไว้ โดยมีหลักเกณฑ์ที่ได้พิสูจน์มาแล้วว่าเป็นวิธีที่ดีที่สุดจริงและในเวลาเดียวกัน การจ่ายผลตอบแทนแบบจูงใจต่างๆ ก็จะจ่ายให้ตามผลผลิตทั้งหมดสำหรับส่วนที่เกินมาตรฐาน

2. การต้องมีการคัดเลือกและพัฒนาคนงาน Taylor ได้ตระหนักถึงความสำคัญและคุณค่าของการรู้จักจ้างงานให้เหมาะสมสอดคล้องกับคนงาน นอกจากนี้ Taylor ยังได้เน้นความจำเป็นที่จะต้องมีการอบรมคนงานให้รู้จักวิธีทำงานที่ถูกวิธีด้วย จึงปรากฏเป็นข้อเสนอแนะจากเขาว่าในการคัดเลือกคนงานจะต้องมีการพิจารณาเป็นพิเศษที่จะให้ได้คนที่มีคุณสมบัติที่ดีที่สุดตรงตามงานที่จะให้ทำ

3. ด้วยวิธีการพิจารณาอย่างรอบคอบเกี่ยวกับวิธีทำงาน ควบคู่กับการพิจารณาคงงานนี้ Taylor เชื่อว่า คนงานจะไม่คัดค้านต่อวิธีทำงานใหม่ที่ได้กำหนดขึ้น เพราะโดยหลักเหตุผลคนงานทุกคนจะเห็นจริงถึงโอกาสที่เขาจะได้รับรายได้สูงขึ้น จากการทำงานถูกวิธีที่จะช่วยให้ได้ผลผลิตสูงขึ้น

4. การประสานร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดระหว่างผู้บริหารและคนงาน โดย Taylor มีความเชื่อว่าฝ่ายบริหารควรจะได้ประสานงานอย่างใกล้ชิดเป็นประจำกับคนงานที่เป็นผู้ปฏิบัติงานแต่จะต้องไม่ใช่ โดยการไปลงมือปฏิบัติงานที่ควรจะเป็นงานของคนงานเท่านั้น

สรุปได้ว่า การบริหารคือ การอำนวยความสะดวกให้งานสำเร็จตามเป้าหมาย ไม่ว่าจะเป็นเรื่อง คน เงิน วัสดุ ให้เกิดผลงานตามวัตถุประสงค์ขององค์การ ดังนั้นการบริหารที่ดีต้องมีองค์ประกอบที่สำคัญคือ มีประสิทธิภาพสูงสุด ประหยัดมากที่สุด ใช้เวลาน้อยที่สุด ใช้ต้นทุนต่ำที่สุด มีผลงานสมบูรณ์ที่สุด และตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการสูงสุด



### 2.3. กระบวนการบริหาร

กระบวนการบริหารงาน เป็นกระบวนการที่สำคัญในการบริหารงานองค์การให้ประสบความสำเร็จตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์การ ดังนั้นจึงมีนักวิชาการได้กล่าวถึงกระบวนการบริหารงาน ไว้ดังนี้

Fayol (อ้างถึงใน ชนิศรา ทองขาว, 2547 : 10) ได้อธิบายว่ากระบวนการบริหารประกอบด้วยขั้นตอนสำคัญๆ 5 ขั้นตอน คือ

1. การวางแผน (Planning) คือ การคิดและการล่วงหน้าหรือกำหนดสิ่งที่จะดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย
2. การจัดองค์การ (Organization) คือ การจัดให้มีโครงสร้างของสายงาน ตำแหน่งงานและอำนาจหน้าที่ในองค์การ
3. การบังคับบัญชาสั่งการ (Commanding) คือ การดูแลสั่งการให้งานเป็นไปด้วยความถูกต้องเรียบร้อย
4. การประสานงาน (Co-ordinating) คือ การดูแลควบคุมและอำนวยความสะดวกให้ผู้ทำงานสามารถทำงานได้โดยสะดวกเต็มความสามารถ
5. การควบคุม (Controlling) คือ การควบคุมให้งานที่ดำเนินการดำเนินไปตามเป้าหมายที่วางไว้

Gulick (อ้างถึงใน ชนิศรา ทองขาว, 2547 : 11) ได้อธิบายว่า กระบวนการบริหารเป็นกระบวนการ POSDCORE โดยใช้ตัวอักษรมาเรียงกันเข้าเป็นหลักการ คือ ขั้นตอนที่ผู้บริหารปฏิบัติ 7 ประการ คือ

1. การวางแผน (Planning) หมายถึง เป็นการกำหนดโครงการอย่างกว้างๆว่าจะทำอะไร เพื่ออะไรและมีแนวทางจะปฏิบัติอย่างไร
2. การจัดองค์การ (Organization) หมายถึง เป็นการจัดสายงานแบ่งแยกอำนาจการบริหารให้ผู้ปฏิบัติงานทราบหน้าที่บทบาทของแต่ละคนแต่ละตำแหน่งอย่างเด่นชัด
3. การสรรหา (Staffing) หมายถึง การจัดการหาบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งที่ได้จัดองค์การเอาไว้แล้ว มีการบรรจุงานฝึกฝนอบรมพัฒนาคุณภาพคน เพื่อจะได้ทำงานให้บรรลุวัตถุประสงค์
4. การวินิจฉัยสั่งการ (Directing) หมายถึง เพื่อการบอกทิศทางการทำงาน เสนอแนะวิธีทำงานหลังจากที่ได้วิเคราะห์อย่างรอบคอบแล้วว่าควรจะทำอะไรบ้างอย่างไรไปในทิศทางใด

5. การประสานงาน (Coordinating) หมายถึง อันได้แก่ การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานย่อยและบุคคลในตำแหน่งต่างๆ ให้สามารถทำงานร่วมกันได้ซึ่งอาจจะต้องใช้เทคนิคต่างๆ เช่น การสื่อสาร การกำหนดระเบียบแบบแผนในการทำงาน เป็นต้น

6. การรายงาน (Reporting) หมายถึง การทำงานทุกอย่างจะต้องมีการรายงานไปยังผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปว่าตนเองได้ทำอะไรบ้าง อย่างไร ได้ผลอย่างไร

7. การจัดทำงบประมาณ (Budgeting) หมายถึง ให้ถูกต้องเหมาะสมกับกิจกรรมกระบวนการนี้ เป็นกระบวนการซึ่งเป็นวงกลม กล่าวคือ จะเริ่มจากการวางแผนต่อไปเรื่อยๆ ตามลำดับจนถึงการจัดงบประมาณและผลจากการจัดงบประมาณก็จะส่งผลกระทบต่อผลการวางแผนในครั้งต่อไปเป็นวงกลมอยู่ตลอดเวลา

สรุป ทฤษฎีการบริหารจัดการเป็นแนวคิดที่มุ่งจัดระบบการบริหารกิจกรรมเพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์ขององค์การ เช่น การเลือกวิธีการทำงานที่ดีที่สุดของ Taylor การจัดการ 5 ขั้นตอนของ Fayol และหลัก POSDCORE ของ Gulick

### 3. องค์การบริหารส่วนตำบล

#### 3.1 ความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้น เป็นรูปแบบหนึ่งของการกระจายอำนาจของรัฐให้สอดคล้องและสนองความต้องการของท้องถิ่นให้ดียิ่งขึ้นและกระตุ้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งจะทำให้ประชาชนรู้จักรับผิดชอบประโยชน์ส่วนรวมร่วมกัน ซึ่งสามารถสรุปความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบลตามแนวทางการกระจายอำนาจการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ดังนี้

(ฉลาด ขามช่วง. 2542 : 22-28)

ประเทศไทยได้ตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 ขึ้นบังคับใช้เมื่อวันที่ 17 มกราคม พ.ศ. 2500 สาระสำคัญ คือ จัดให้มีองค์กร ดังนี้

(กรมการปกครอง. 2542 : 25-27)

1. องค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อดำเนินกิจกรรมส่วนตำบล โดยมีเขตการปกครองตามเขตตำบล ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ มีฐานะเป็นนิติบุคคล ประกอบด้วย สภาตำบลและคณะกรรมการตำบล

2. สภาตำบล ประกอบด้วย สมาชิกซึ่งราษฎรในหมู่บ้านเลือกตั้งหมู่บ้านละ 1 คน และกำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านทุกคนในตำบลนั้นเป็นสมาชิกโดยตำแหน่ง

3. คณะกรรมการตำบล ประกอบด้วย กำนันตำบลท้องถิ่นที่เป็นประธาน แพทย์ประจำตำบลและผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้นเป็นกรรมการกับกรรมการอื่น ซึ่งนายอำเภอแต่งตั้งจากครูใหญ่โรงเรียนในตำบลหรือบรรดาผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่เกิน 5 คน

ต่อมากระทรวงมหาดไทยยกเลิกคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 222/2549 ลงวันที่ 8 มีนาคม 2499 และคณะกรรมการพัฒนาตำบลตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วย คณะกรรมการหมู่บ้านตำบล พ.ศ. 2509 แล้วมีคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 275/2509 กำหนดให้มีคณะกรรมการสภาตำบล ประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน ครูประชาบาล 1 คน แพทย์ประจำตำบล และราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิ หมู่บ้านละ 1 คน เป็นผู้ดำเนินการควบคุมและรับผิดชอบบริหารงานของสภาตำบล

เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ได้มีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ยกเลิก พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2511 กำหนดให้มีสภาตำบล ประกอบด้วย

1. กรรมการ โดยตำแหน่ง มีกำนันท้องถิ่นที่เป็นประธาน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน ในตำบล แพทย์ประจำตำบล

2. กรรมการ โดยการเลือกตั้ง หมู่บ้านละ 1 คน โดยราษฎรเป็นผู้เลือกตั้ง ทั้งนี้สภาตำบลตาม ปว.326 ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล

ต่อมารัฐบาลภายใต้การนำของนายชวน หลีกภัย ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติ สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542 และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในบางมาตราจนถึงปัจจุบัน ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติสภา ตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 4 พ.ศ. 2546

### 3.2 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลปัจจุบัน

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในปัจจุบันประกอบด้วยมาตรา สำคัญ ๆ ของพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2537 และ ฉบับแก้ไขจนถึงปัจจุบัน ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2546 ดังต่อไปนี้

มาตรา 66 องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งใน ด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม

มาตรา 67 ภายใต้ข้อบังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้อง  
ทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลดังนี้

1. จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก  
2. รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งการ  
กำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

3. ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
4. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
5. ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
6. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
7. คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
8. บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดี

ของท้องถิ่น

9. ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือ  
บุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

มาตรา 68 ภายใต้ข้อบังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบล อาจจัดทำ  
กิจกรรมในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

1. ให้มีน้ำเพื่ออุปโภค บริโภคและการเกษตร
2. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่าง โดยวิธีอื่น
3. ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
4. ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและ

สวนสาธารณะ

5. ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
6. ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
7. บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
8. การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
9. หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
10. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
11. กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
12. การท่องเที่ยว
13. การผังเมือง

### 3.3 โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล

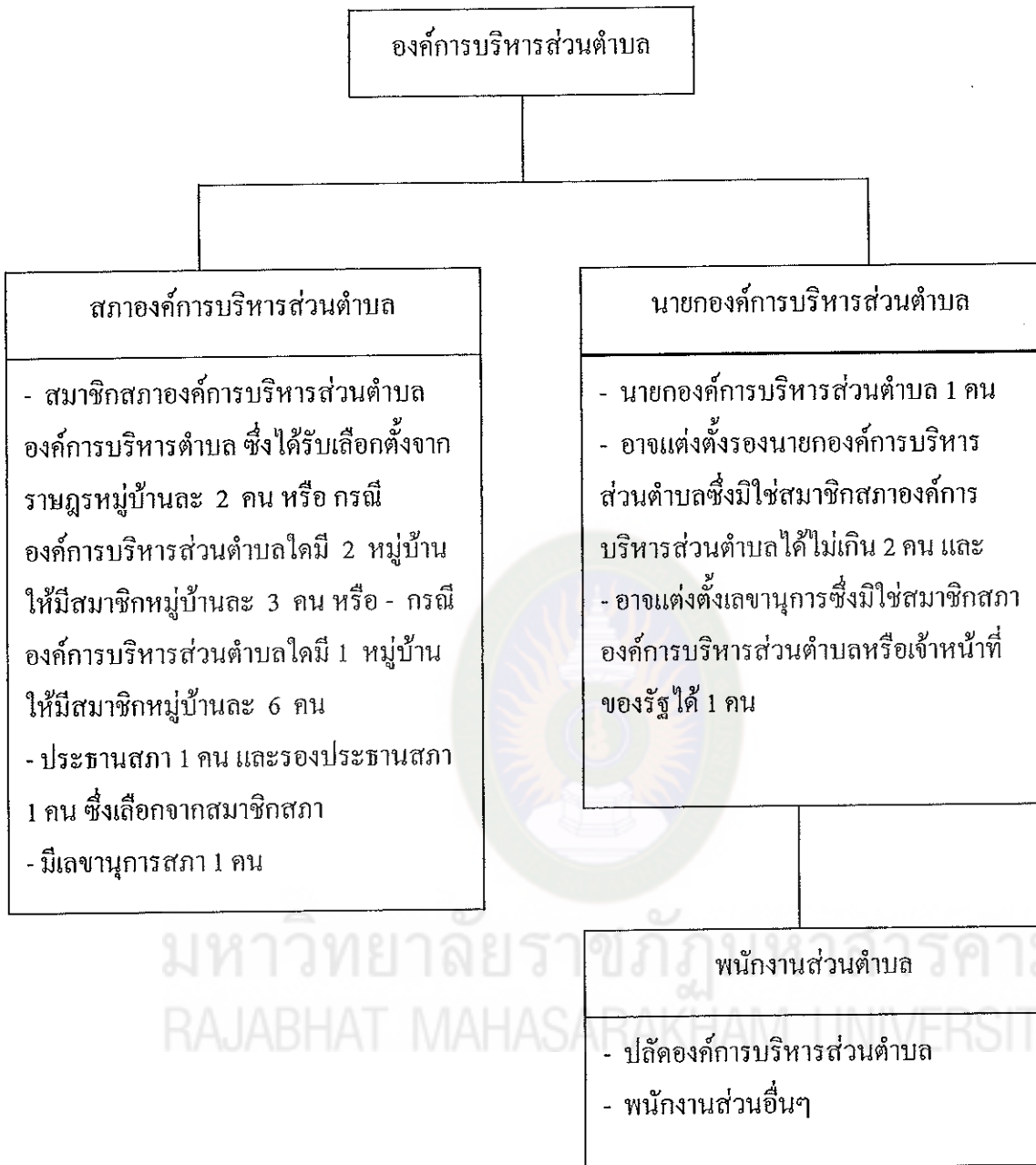
ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 โดยองค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งในมาตรา 44 ได้กำหนดว่าองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล โดย

1. สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนหมู่บ้านละ 2 คน ซึ่งเลือกตั้งขึ้น โดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้าน ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียงหนึ่งหมู่บ้านให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 6 คน และในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีสองหมู่บ้าน นั้นประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหมู่บ้านละ 3 คน และ

2. นายกองค์การบริหารส่วนตำบล มีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่ง ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

นอกจากนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลจะมีส่วนราชการประจำซึ่งเป็นบุคลากรในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล คือ พนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งสามารถแสดงเป็น โครงสร้างผังแผนภาพที่ 2

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY



แผนภาพที่ 2 แสดง โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล

ที่มา : พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม

(ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546

### 3.4 การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ในมาตรา 72 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 ให้การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยนั้น จึงได้มีการออกระเบียบ ข้อบังคับให้มีการจัดส่วนราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล อาจจัดแบ่งการบริหารงานออกเป็น

1. สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล
2. ส่วนต่างๆ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้ตั้งขึ้น

ระเบียบพนักงานส่วนตำบลได้ตราขึ้นเป็นพระราชกฤษฎีกา เพื่อประโยชน์แก่กิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลอาจขอให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ไปดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นการชั่วคราว โดยไม่ขาดจากต้นสังกัด ทั้งนี้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจอนุญาตได้ตามความจำเป็น และในกรณีที่เป็นการชั่วคราวซึ่งไม่อยู่ในอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ให้กระทรวงมหาดไทยทำความตกลงกับหน่วยงานต้นสังกัดก่อนแต่งตั้ง

ซึ่งบุคลากรที่ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย

1. พนักงานส่วนตำบล ซึ่งเป็นบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนขององค์การบริหารส่วนตำบล สำหรับพนักงานส่วนตำบลจะมีตำแหน่งใดบ้าง คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล ซึ่งจะเกิดขึ้นตามพระราชกฤษฎีกา ระเบียบพนักงานส่วนตำบลจะเป็นผู้กำหนด องค์การบริหารส่วนตำบลมีอิสระที่จะกำหนดจำนวนพนักงานของตนเองได้ภายใต้เงื่อนไข ดังนี้

- 1.1 ไม่เกินจำนวนกรอบอัตรากำลังที่คณะกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบลกำหนด
- 1.2 มีงบประมาณพอเพียงที่จะจ่ายเงินเดือน
- 1.3 เป็นตำแหน่งที่มีอยู่ในมาตรฐานกำหนดตำแหน่งของคณะกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบล

2. ลูกจ้างชั่วคราว องค์การบริหารส่วนตำบลนอกจากจะมีพนักงานส่วนตำบลซึ่งเป็นข้าราชการประจำปฏิบัติงานตามนโยบายของคณะกรรมการบริหารแล้ว หากองค์การบริหารส่วนตำบลมีปริมาณงานมากก็สามารถจ้างลูกจ้างชั่วคราว เพื่อช่วยเหลือพนักงาน

ส่วนตำบลได้ ตามจำนวนและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ้างลูกจ้างชั่วคราวของหน่วยการปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2536 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2538 มีสาระสำคัญ ดังนี้

2.1 ผู้มีอำนาจสั่งจ้าง กำหนดให้ประธานกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้มีอำนาจสั่งจ้าง

2.2 จำนวนลูกจ้างที่สามารถจ้างได้เป็นไปตามบัญชีกรอบอัตราค่าจ้างลูกจ้างทำระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจ้างลูกจ้างของหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2538

2.3 คุณวุฒิของลูกจ้างและอัตราการจ้าง เปิดโอกาสให้องค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาลักษณะของงานและเหตุความจำเป็น โดยคุณวุฒิของลูกจ้างจะมีความสัมพันธ์กับอัตราค่าจ้าง

การแบ่งส่วนราชการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล แบ่งออกเป็น 5 ส่วน ดังนี้ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2546 : 27-29)

1. สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานบริหารทั่วไป งานธุรการ งานพิมพ์ดีด งานการเจ้าหน้าที่ งานสวัสดิการของพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างประจำขององค์การบริหารส่วนตำบล งานการประชุม งานเกี่ยวกับการออกข้อบังคับตำบล งานนิติการ งานการพาณิชย์ งานรัฐพิธี งานประชาสัมพันธ์ งานจัดทำแผนพัฒนาตำบล งานจัดทำข้อบังคับงบประมาณประจำปี งานอนุมัติดำเนินการตามข้อบังคับ

2. ส่วนการคลัง มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการรับเงิน การเบิกเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน การตรวจเงิน งานหักภาษีเงินได้ และการนำส่งภาษีงานเกี่ยวกับการตัดโอนเงินเดือน งานรายงานการเงินคงเหลือประจำวัน งานอนุมัติเบิกตัดปีและขอขยายเวลาเบิกจ่าย งานจัดทำงบประมาณแสดงฐานะการเงิน งบทรัพย์สิน หนี้สิน งบโครงการ งบสะสม งานการจัดทำบัญชีทุกประเภท งานทะเบียนคุมเงินรายได้ รายจ่าย ทรัพย์สิน

3. ส่วนโยธา มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานสำรวจ ออกแบบ เขียนแบบ ถนน อาคาร สะพาน แหล่งน้ำ งานการประมาณค่าใช้จ่ายตามโครงการ งานควบคุมอาคารตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 งานการก่อสร้างและซ่อมบำรุงอาคาร สะพาน แหล่งน้ำ งานควบคุมการก่อสร้าง งานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

4. ส่วนการศึกษาภาระหน้าที่เกี่ยวกับงานบริหารวิชาการงานส่งเสริม



ประเพณีศิลปะและวัฒนธรรม งานกิจการเด็กและเยาวชนงานกีฬาและนันทนาการ กำหนดนโยบายแผนงานและแนวทางการปฏิบัติ ในการจัดการศึกษา การเผยแพร่การศึกษา และปฏิบัติหน้าที่ อื่นที่เกี่ยวข้อง

5. ส่วนสาธารณสุข มีภาระหน้าที่เกี่ยวกับสาธารณสุข งานอนามัยชุมชน งานสาธารณสุขมูลฐาน งานควบคุมสิ่งปฏิกูล งานรักษาความสะอาดและขนถ่ายสิ่งปฏิกูล งานกำจัดมูลฝอย และการจัดทำงานงบประมาณตามแผนงานสาธารณสุข และปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง

### 3.5 องค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดนครพนม

จังหวัดนครพนม เป็นจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน นับเป็นเมืองชายแดนที่มีความอุดมสมบูรณ์ ความสวยงามของทิวทัศน์ และมีความหลากหลายของ วัฒนธรรมและชาติพันธุ์ รวมทั้งประวัติศาสตร์ที่ยาวนาน ไม่แพ้จังหวัดอื่น ๆ มีพระราชอุทยาน เป็นปูชนียสถานคู่บ้านคู่เมือง พื้นที่ชายแดนด้านเหนือและตะวันออกของนครพนมติดกับแม่น้ำโขงโดยตลอด ตั้งแต่อำเภอบ้านแพงลงมาจนถึงอำเภอธาตุพนม สามารถเดินทางข้ามฝั่งโขงไปยังสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวได้หลายจุด นครพนมเป็นจังหวัดชายแดนตั้งเลียบชายฝั่งขวาของแม่น้ำโขง ตรงข้ามกับเมืองท่าแขก แขวงคำม่วนของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เป็นที่ประดิษฐานพระราชอุทยานอันศักดิ์สิทธิ์และเก่าแก่ เป็นพระราชอุทยานประดิษฐานพระอัฐกษัตริย์ (กระดูกหน้าอก) ขององค์สมเด็จพระสัมมาสัมพุทธเจ้า (สมณโคตม) นับเป็นพระราชอุทยานเมืองนครพนมและเป็นที่เคารพสักการะของชาวไทยและชาวลาวทั้งสองฝั่ง แม่น้ำโขง พระราชอุทยานประดิษฐานอยู่ที่อำเภอธาตุพนม อยู่ห่างจากตัวเมืองนครพนม 52 กิโลเมตร จังหวัดนครพนมมีพื้นที่ประมาณ 5,512,668 ตารางกิโลเมตร ระยะทางห่างจากกรุงเทพมหานครประมาณ 740 กิโลเมตร สภาพโดยทั่วไปของจังหวัดนครพนมเป็นที่ราบลุ่ม มีที่ราบสูงและภูเขาอยู่บ้าง มีแม่น้ำสายสั้น ๆ เป็นสาขาย่อยแยกจากแม่น้ำโขงมาหล่อเลี้ยงความอุดมสมบูรณ์ภายในพื้นที่ พื้นที่ส่วนใหญ่มีแม่น้ำโขงไหลผ่าน นครพนมจึงนับว่าเป็นจังหวัดที่มีแหล่งน้ำที่สมบูรณ์มาก

จังหวัดนครพนมมีอาณาเขตทางด้าน ทิศเหนือ ติดกับอำเภอเซกา จังหวัดหนองคาย ทิศตะวันออก ติดกับแม่น้ำโขงอันเป็นเส้นกั้นพรมแดนระหว่างประเทศไทยกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ทิศใต้ ติดกับอำเภอดงหลวงและอำเภอหว้านใหญ่ จังหวัดมุกดาหาร ทิศตะวันตก ติดกับอำเภอกุสุมาลย์และอำเภออากาศอำนวย จังหวัดสกลนคร (สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดนครพนม. 2553)

จังหวัดนครพนมมีองค์กรปกครองท้องถิ่น 3 รูปแบบ คือ 1) องค์กรบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 1 แห่ง 2) เทศบาล แบ่งเป็น เทศบาลเมือง จำนวน 1 แห่ง และเทศบาลตำบลจำนวน 16 แห่ง และ 3) องค์กรบริหารส่วนตำบล จำนวน 81 แห่ง โดยองค์กรบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดนครพนม มีจำนวน 12 แห่ง ซึ่งประกอบด้วย (สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดนครพนม. 2553)

1. องค์กรบริหารส่วนตำบลอาจสามารถ ประกอบด้วย ฝ่ายบริหาร คือ นายกอง้องการบริหารส่วนตำบลอาจสามารถ จำนวน 1 คน และรองนายกอง้องการบริหารส่วนตำบล จำนวน 2 คน ฝ่ายสภาองค์กรบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีประธานสภาและรองประธานสภา ตำแหน่งละ 1 คน สมาชิกสภาองค์กรบริหารส่วนตำบล จำนวน 20 คน และบุคลากรผู้ปฏิบัติงานในองค์กรบริหารส่วนตำบลคือ พนักงานส่วนตำบลจำนวน 17 คน พนักงานจ้าง จำนวน 13 คน

2. องค์กรบริหารส่วนตำบลนาราชควาย ประกอบด้วย ฝ่ายบริหาร คือ นายกอง้องการบริหารส่วนตำบลนาราชควาย จำนวน 1 คน และรองนายกอง้องการบริหารส่วนตำบล จำนวน 2 คน ฝ่ายสภาองค์กรบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีประธานสภาและรองประธานสภา ตำแหน่งละ 1 คน สมาชิกสภาองค์กรบริหารส่วนตำบล จำนวน 20 คน และบุคลากรผู้ปฏิบัติงานในองค์กรบริหารส่วนตำบลคือ พนักงานส่วนตำบลจำนวน 11 คน พนักงานจ้าง จำนวน 20 คน

3. องค์กรบริหารส่วนตำบลท่าค้อ ประกอบด้วย ฝ่ายบริหาร คือ นายกอง้องการบริหารส่วนตำบลท่าค้อ จำนวน 1 คน และรองนายกอง้องการบริหารส่วนตำบล จำนวน 2 คน ฝ่ายสภาองค์กรบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีประธานสภาและรองประธานสภา ตำแหน่งละ 1 คน สมาชิกสภาองค์กรบริหารส่วนตำบล จำนวน 26 คน และบุคลากรผู้ปฏิบัติงานในองค์กรบริหารส่วนตำบลคือ พนักงานส่วนตำบลจำนวน 12 คน พนักงานจ้าง จำนวน 23 คน

4. องค์กรบริหารส่วนตำบลนาทราย ประกอบด้วย ฝ่ายบริหาร คือ นายกอง้องการบริหารส่วนตำบลนาทราย จำนวน 1 คน และรองนายกอง้องการบริหารส่วนตำบล จำนวน 2 คน ฝ่ายสภาองค์กรบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีประธานสภาและรองประธานสภา ตำแหน่งละ 1 คน สมาชิกสภาองค์กรบริหารส่วนตำบล จำนวน 16 คน และบุคลากรผู้ปฏิบัติงานในองค์กรบริหารส่วนตำบลคือ พนักงานส่วนตำบลจำนวน 15 คน พนักงานจ้าง จำนวน 14 คน



10. องค์การบริหารส่วนตำบลขามเฒ่า ประกอบด้วย ฝ่ายบริหาร คือ นายก  
องค์การบริหารส่วนตำบลขามเฒ่า จำนวน 1 คน และรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล  
จำนวน 2 คน ฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีประธานสภาและรองประธานสภา  
ตำแหน่งละ 1 คน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 20 คน และบุคลากร  
ผู้ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบลคือ พนักงานส่วนตำบลจำนวน 13 คน พนักงานจ้าง  
จำนวน 20 คน

11. องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านฝาง ประกอบด้วย ฝ่ายบริหาร คือ  
นายกองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านฝาง จำนวน 1 คน และรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล  
จำนวน 2 คน ฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีประธานสภาและรองประธานสภา  
ตำแหน่งละ 1 คน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 44 คน และบุคลากร  
ผู้ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบลคือ พนักงานส่วนตำบลจำนวน 15 คน พนักงานจ้าง  
จำนวน 29 คน

12. องค์การบริหารส่วนตำบลวังตามัว ประกอบด้วย ฝ่ายบริหาร คือ  
นายกองค์การบริหารส่วนตำบลวังตามัว จำนวน 1 คน และรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล  
จำนวน 2 คน ฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีประธานสภาและรองประธานสภา  
ตำแหน่งละ 1 คน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 20 คน และบุคลากร  
ผู้ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบลคือ พนักงานส่วนตำบลจำนวน 10 คน พนักงานจ้าง  
จำนวน 27 คน

สรุป จะเห็นได้ว่า ลักษณะการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล จะมี  
ลักษณะเดียวกันหรือคล้ายกัน ด้วยเหตุเพราะว่า การจัด โครงสร้างทางการบริหารจะต้องเป็นไป  
ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล และกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ  
ของกระทรวงมหาดไทย บางส่วนที่แตกต่างกันนั้น เช่น การแบ่งส่วนราชการของส่วนราชการ  
ประจำ ซึ่งสามารถขยายกรอบอัตราได้ เป็นเพราะลักษณะของพื้นที่และความต้องการของ  
องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นๆ

## 4. แนวคิดและทฤษฎีการบริหารงานบุคคล

### 4.1 ความหมายการบริหารงานบุคคล

มีนักวิชาการหลายท่านได้นำเสนอแนวคิด ทฤษฎีในการบริหารงานคน หรือบุคคลไว้ ผู้ศึกษาขอนำเสนอรายละเอียดเกี่ยวกับแนวคิดการบริหารงานบุคคล ดังนี้

อุทัย หิรัญโต (2531 : 2) ให้ความหมายการบริหารงานบุคคลว่าหมายถึง “การปฏิบัติการเกี่ยวกับตัวบุคคลหรือตัวเจ้าหน้าที่ในองค์การใดองค์การหนึ่ง นับตั้งแต่การสรรหาคนเข้าทำงานการคัดเลือก การบรรจุแต่งตั้ง การ โอน การโยกย้าย การฝึกอบรม การพิจารณาความคิดความชอบ การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน การปกครองบังคับบัญชา การดำเนินการทางวินัย การให้พ้นจากงานและการจ่ายบำเหน็จบำนาญเมื่อออกจากงานไปแล้ว” และอธิบายเพิ่มเติมว่า การบริหารงานบุคคลในภาษาอังกฤษมีคำใช้อยู่หลายคำ เช่น Personnel Administration, Personnel Management, Manpower Management, และ Public Personnel Administration เป็นต้น แต่ความหมายก็ไม่แตกต่างกันบางคำได้เน้นถึงตัวบุคคลที่อยู่ในองค์การใดองค์การหนึ่งเท่านั้น ถ้าต้องการจะให้หมายถึงข้าราชการก็มักใช้คำว่า Public Personnel Administration หรือถ้าใช้หมายถึงบุคคลในวงการธุรกิจเอกชนก็ใช้คำว่า Business Personnel Management เป็นต้น

เสนาะ ตีเขาว์ (2534 : 7-8) ให้ความหมายการบริหารงานบุคคลคือ “การจัดระเบียบและการดูแลบุคคลให้ทำงานเพื่อให้บุคคลใช้ประโยชน์และความรู้ความสามารถของแต่ละบุคคลให้มากที่สุดอันเป็นผลทำให้องค์การอยู่ในฐานะได้เปรียบทางด้านการแข่งขันและได้ผลงานมากที่สุด รวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา ตั้งแต่ระดับสูงสุดและต่ำสุด รวมตลอดถึงการดำเนินการต่างๆ อันเกี่ยวข้องกับคนทุกคนในองค์การนั้น” และได้กล่าวสรุปว่า การบริหารงานบุคคลเป็นกระบวนการที่ทำให้ได้คน ใช้คน และบำรุงรักษาคนที่มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานในจำนวนที่เพียงพอและเหมาะสม นั่นก็คือหน้าที่ทางด้าน การรับสมัคร การคัดเลือก การฝึกอบรมการพัฒนาตัวบุคคล การรักษาระเบียบวินัย การให้สวัสดิการ และการโยกย้าย เปลี่ยนแปลงตำแหน่งงาน

ไนโกร (Nigro. 1958 : 86) ให้ความหมายการบริหารงานบุคคลไว้อย่างสั้นๆ ว่า “ศิลปะในการคัดเลือกคนใหม่และใช้คนเก่า” ในลักษณะที่จะให้ได้ผลงานและบริการจากบุคคลเหล่านั้นสูงสุดทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ”

บีช (Beach, 1965 : 54) เห็นว่าการบริหารงานบุคคลหมายถึง “การวางแผนงาน การเลือกสรร การฝึกอบรม การกำหนดค่าตอบแทนการจัดอัตราค่าจ้าง การเสริมสร้างแรงจูงใจการเสริมสร้างภาวะผู้นำ ตลอดจนการเสริมสร้างมนุษยสัมพันธ์ และบรรยากาศที่ดีในการปฏิบัติงานของบุคคลในหน่วยงาน”

ฟลิปโป (Flippo, 1984 : 5) ได้สรุปการบริหารงานบุคคลไว้อย่างกะทัดรัดว่า หมายถึง “การวางแผนการจัดองค์การ การอำนวยการ และการควบคุมทรัพยากรมนุษย์เกี่ยวกับการจัดหา การพัฒนาการจ่ายค่าตอบแทน การบูรณาการ การบำรุงรักษา และการให้ออกจากงาน เพื่อให้วัตถุประสงค์ของทั้งบุคคล องค์การ และสังคมบรรลุความสำเร็จ”

จากความหมายการบริหารงานบุคคลของนักวิชาการดังกล่าวข้างต้น พอสรุปสาระสำคัญของความหมายการบริหารงานบุคคลได้ ดังนี้

1. การบริหารงานบุคคลเป็นการให้ได้คนและใช้คนให้เหมาะสมกับงานตามวัตถุประสงค์และความต้องการของหน่วยงาน
2. การบริหารงานบุคคล มีขอบข่ายกว้างขวางครอบคลุมตั้งแต่ การแสวงหา และการคัดเลือกบุคคลเข้าสู่หน่วยงาน จนกระทั่งพ้นจากการปฏิบัติงาน
3. การบริหารงานบุคคล เป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับเป็นลูกโซ่ ตั้งแต่การวางแผนงาน การกำหนดแผนและความต้องการด้านบุคคล การเลือกสรร การพัฒนา การกำหนดสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูล การประเมินผลการปฏิบัติงาน การเลื่อนตำแหน่ง การโอนย้าย และการพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากร

#### 4.2 ระบบการบริหารงานบุคคล

ระบบการบริหารงานบุคคล นับว่าเป็นระบบที่สำคัญเป็นอย่างยิ่งสำหรับการบริหารงานขององค์การ เนื่องจากว่า ทรัพยากรมนุษย์ หรือคน ถือได้ว่าเป็นทรัพยากรที่สำคัญในการขับเคลื่อนการบริหารงานขององค์การ มีนักวิชาการ ได้กล่าวถึงระบบการบริหารงานบุคคล ดังนี้

ระบบการบริหารงานบุคคลโดยทั่วไปที่นิยมใช้มี 2 ระบบด้วยกัน (ภิญโญ สาร, 2519 : 22-30) คือ

1. ระบบอุปถัมภ์ (Patronage System หรือ Spoil System) หมายถึง ระบบที่ใช้ในการบริหารงานบุคคลนับตั้งแต่การให้ได้มาซึ่งบุคคล การบำรุงรักษา การพัฒนา การให้พ้นจากงาน โดยใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัว ไม่คำนึงถึงความสามารถของบุคคลเป็นเกณฑ์ ระบบอุปถัมภ์เป็นระบบดั้งเดิม โดยมีแหล่งกำเนิดมาจากจีนโบราณ ที่มักใช้การสืบทอดทางสายเลือด

รวมไปถึง การนำสิ่งของ มาแลกตำแหน่ง ระบบอุปถัมภ์ (Patronage System) มีชื่ออื่นที่มีความหมายใกล้เคียงกัน เช่น ระบบเล่นพรรคพวก (Spoils System) ระบบเลือกที่รักมักที่ชัง (Favoritism) ระบบวงศ์ญาติญาติ (Nepotism) ระบบเหล่านี้เป็นระบบที่ไม่ยึดถือหลักเกณฑ์ของระบบคุณธรรมแต่จะยึดถือความพึงพอใจของบุคคลที่ใช้ระบบเป็นสำคัญ มิได้คำนึงถึงความเสมอภาค ความรู้ความสามารถ ความมั่นคง และความเป็นกลางทางการเมือง จึงอาจกล่าวได้ว่ามีลักษณะตรงข้ามกับระบบคุณธรรม ความเข้าใจเกี่ยวกับระบบอุปถัมภ์ว่าเป็นเพียงระบบที่ผลเสียแก่ระบบราชการเสมอไปก็จึงจะคลาดเคลื่อนเกินไป กล่าวคือ ระบบอุปถัมภ์ สามารถเป็นอุปกรณ์หรือส่วนเสริมของระบบคุณธรรมได้ เพื่อให้การบริหารราชการเรียบร้อยสมบูรณ์ยิ่งขึ้นได้เช่น

1.1 การทำให้เกิดการคัดเลือกบุคคลากรเข้ารับราชการในระดับสูง หรือบรรจุในแนวข้าง (Lateral entrance) เพราะระบบคุณธรรมจะเริ่มบรรจุบุคคลในระดับต่ำแล้วค่อยๆเลื่อนขึ้นไปเป็นระดับสูง

1.2 การสนับสนุนจากทางภาคการเมือง ช่วยทำให้การบริหารงานประจำทำไปได้อย่างราบรื่นยิ่งขึ้น

1.3 เนื่องด้วยบริบทของการบริหารงานยุคใหม่ จึงทำให้การบริหารราชการมีแนวทางไปในทางบริหารงานธุรกิจมากขึ้นเพื่อเพิ่มผลิตผล การใช้การปฏิบัติตามระบบคุณธรรมในบางครั้งจึงเป็นการล่าช้า เช่นการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อตรวจสอบคัดคนตามระบอบคุณธรรม

2. ระบบคุณธรรม (Merit Principle) หมายถึง ระบบที่ใช้ในการบริหารงานบุคคล นับตั้งแต่การให้ ได้มาซึ่งบุคคลเข้ามาทำงาน การบำรุงรักษา การพัฒนา การให้พ้นจากงาน โดยยึดถือการสอบและมาตรฐานในเรื่องคุณวุฒิและความสามารถ ของบุคคลเป็นสำคัญ ระบบคุณธรรมเกิดขึ้นจากการที่ผู้ปกครองได้โดยอาศัยอำนาจสิทธิขาดประกอบกับหลักธรรมของผู้บังคับบัญชาแต่ละคน ซึ่งนำไปสู่การบริหารงานเพื่อประโยชน์ของคนเพียงจำพวกใดจำพวกหนึ่ง รวมไปถึงการใช้อำนาจในเลือกคัดเลือกบุคคลเข้ารับ บรรจุ ตำแหน่ง โดยไม่ได้คำนึงถึงความสามารถของบุคคล ก่อให้เกิดการใช้ตำแหน่งแสวงหาอำนาจ เกิดความไม่มั่นคงและไร้ประสิทธิภาพ ซึ่งการจัดการบริหารงานบุคคลตามระบบคุณธรรมมีความมุ่งหมายที่จะให้ข้าราชการได้ปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของรัฐในการเอื้ออำนวยบริการเพื่อประโยชน์ของประชาชน

การบริหารงานบุคคล โดยยึดหลัก ระบบคุณธรรมนั้น มีแนวคิดที่ยึดเป็น หลักเกณฑ์ในการปฏิบัติ 4 ประการคือ (กัญญา สาทร. 2519 : 30)

1. หลักความเสมอภาค (Equality of opportunity) หมายถึง การเปิด โอกาสที่เท่าเทียมกันในการสมัครงานสำหรับผู้ที่มีคุณสมบัติและพื้นความรู้ตามที่กำหนดไว้ โดยไม่มีข้อกีดกันในการกำหนดค่าตอบแทน ยึดหลัก“งานเท่ากัน เงินเท่ากัน”นอกจากนั้น บุคลากรทุกคนจะต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอหน้ากันด้วยระเบียบกฎเกณฑ์ที่อยู่ใน มาตรฐานเดียวกัน โดยเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบรรจุแต่งตั้ง การพิจารณา ความดี ความชอบ การเลื่อนตำแหน่ง สวัสดิการ และการรักษาวินัย

2. หลักความสามารถ (Competence) การยึดถือความรู้ ความสามารถ เป็นหลักในการเลือกสรรบุคคลเข้าปฏิบัติงาน โดยพยายามหาทางเลือกสรรให้ได้ผู้ที่มีความรู้ ความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ให้มากที่สุด เพื่อให้ได้คนที่เหมาะสมกับงาน

3. หลักความมั่นคง (Security or tence) หมายถึงหลักประกันในการ ปฏิบัติงานที่หน่วยงานให้แก่บุคลากร เพื่อให้การปฏิบัติงานนั้นๆยึดถือเป็นอาชีพได้โดยผู้ ปฏิบัติได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายที่จะมิให้ถูกกลั่นแกล้งหรือถูกออกจากงานโดยไม่มี ความผิด ไม่ว่าจะโดยเหตุผลส่วนตัวหรือเหตุผลทางการเมือง

4. หลักความเป็นกลางทางการเมือง (Political Neutrality) มุ่งที่จะให้ ข้าราชการประจำได้ปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระปราศจากการแทรกแซงทางการเมืองหรืออยู่ภายใต้ อิทธิพลของนักการเมือง หรือพรรคการเมืองใดๆ ทั้งนี้เพื่อให้ข้าราชการประจำสามารถ ปฏิบัติงานตามนโยบายของรัฐบาลอย่างเต็มภาคภูมิและเต็มความสามารถในระบบการเมืองการ ปกครองแบบประชาธิปไตย ส่วนบุคลากรในภาคเอกชน ย่อมมีสิทธิและเสรีภาพตาม รัฐธรรมนูญ

สรุป ระบบการบริหารงานบุคคล ที่นิยมใช้ในการบริการงานบุคคลโดยทั่วไป แบ่งออกเป็น 2 ระบบ คือ ระบบอุปถัมภ์และระบบคุณธรรม

## 5. การบริหารงานบุคคลท้องถิ่น

การบริหารงานบุคคลท้องถิ่น เป็นการบริการงานบุคคลเป็นการปฏิบัติตามอำนาจ หน้าที่ของบุคคลส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติระเบียบงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้



## 5.1 ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 30 กำหนดให้มีคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ เรียกว่า คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น หรือ ก.ถ. มาตรา 26 กำหนดให้มีคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลหรือ ก.กลาง และมาตรา 25 กำหนดให้แต่ละจังหวัดมีคณะกรรมการในการบริหารงานบุคคลสำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่งในเขตจังหวัด เรียกว่า คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัด หรือ ก.อบต. จังหวัด เป็นองค์กรรับผิดชอบในการบริหารงานบุคคลของพนักงานส่วนตำบลใน 3 ระดับ ซึ่งคณะกรรมการมีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ ดังนี้ (พิชิต ศิริสวัสดิ์, 2543 : 60 - 65)

1. คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น เรียกโดยย่อว่า “ก.ถ.” ประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธาน กรรมการโดยตำแหน่งจำนวน 6 คน กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 5 คน ผู้แทนคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 1 คน ผู้แทนคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลจำนวน 1 คน ผู้แทนคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลจำนวน 1 คน ผู้แทนคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครจำนวน 1 คน ผู้แทนคณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยา จำนวน 1 คน และในกรณีที่มีกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นก็ให้มีผู้แทนคณะกรรมการพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นนั้นคัดเลือกกันเองจำนวน 1 คน ซึ่งมีหน้าที่ดังนี้

1.1 กำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางในการรักษาระบบคุณธรรมเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล โดยเฉพาะในเรื่องการแต่งตั้งและการให้พ้นจากตำแหน่งของพนักงานส่วนท้องถิ่น รวมถึงตลอดถึงการกำหนดโครงสร้างอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นให้มีสัดส่วนที่เหมาะสมแก่รายได้และการพัฒนาท้องถิ่น ตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ การกำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางจะต้องไม่มีลักษณะเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลโดยเฉพาะเจาะจงที่ทำให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถบริหารงานบุคคลตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละ้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

1.2 กำหนดแนวทางการพัฒนาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับการกระจายอำนาจสู่้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.3 กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือก

1.4 ส่งเสริมให้มีการศึกษา วิเคราะห์ หรือวิจัยเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.5 ประสานงานกับคณะรัฐมนตรี หน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการข้าราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภทต่างๆ คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น และคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น เพื่อส่งเสริมให้การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพ

1.6 ให้คำปรึกษา แนะนำและพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.7 กำหนดมาตรฐานกลางให้ใช้เป็นแนวทางในการบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานคร เมืองพัทยาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล (ก.กลาง) ซึ่งประกอบด้วย รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย หรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นประธาน ปลัดกระทรวงมหาดไทย เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ อธิบดีกรมบัญชีกลาง และอธิบดีกรมการปกครอง ผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 6 คน ซึ่งคัดเลือกจากนายกองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 3 คน ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 3 คน ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 6 คน ซึ่งคัดเลือกจากบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบราชการ ด้านการบริหารและการจัดการหรือด้านอื่นที่จะเป็นประโยชน์แก่การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ดังนี้

2.1 กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือกผู้แทนข้าราชการองค์การบริหารส่วนตำบลและผู้ทรงคุณวุฒิ

2.2 กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามเบื้องต้นสำหรับข้าราชการองค์การบริหารส่วนตำบล

2.3 กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับอัตราตำแหน่งและมาตรฐานของตำแหน่ง

2.4 กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับอัตราเงินเดือนและวิธีการจ่ายเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่น

2.5 กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือกการบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การเลื่อนระดับ และการเลื่อนขั้นเงินเดือน

2.6 กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัยและการ  
ดำเนินการทางวินัย

2.7 กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการให้ออกจากราชการ

2.8 กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์ การพิจารณา  
อุทธรณ์และการร้องทุกข์

2.9 กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ  
วิธีการบริหาร และการปฏิบัติงานของพนักงานส่วนตำบลและกิจการอื่นเกี่ยวกับการ  
บริหารงานบุคคลในองค์การบริหารส่วนตำบล

2.10 ให้ข้อคิดเห็นหรือให้คำปรึกษาในการปฏิบัติงานของ  
คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนตำบล

2.11 กำกับดูแล แนะนำและชี้แจง ส่งเสริมและพัฒนาความรู้แก่พนักงาน  
ส่วนตำบล

3. คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัด (ก.อบต.จังหวัด) ประกอบด้วย  
ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน นายอำเภอหรือหัวหน้าส่วนราชการ  
ประจำจังหวัดนั้น จำนวน 8 คน ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศกำหนดว่าเป็นส่วนราชการที่  
เกี่ยวข้อง ผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 9 คน ประกอบด้วย ประธานสภาองค์การ  
บริหารส่วนตำบล จำนวน 3 คน นายกององค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 3 คน ผู้แทนพนักงาน  
ส่วนตำบลซึ่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนั้นคัดเลือกกันเอง จำนวน 3 คน  
ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 9 คน ซึ่งคัดเลือกจากบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหาร  
งานบุคคลท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบราชการ ด้านการบริหารและการจัดการ  
หรือด้านอื่นที่จะเป็นประโยชน์แก่การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่  
ดังนี้

3.1 กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามที่มีความจำเป็นเฉพาะสำหรับ  
พนักงานส่วนตำบลในจังหวัดนั้น

3.2 กำหนดจำนวนและอัตราตำแหน่ง อัตราเงินเดือนและวิธีการจ่าย  
เงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่น สำหรับพนักงานส่วนตำบล

3.3 กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการคัดเลือก การบรรจุและแต่งตั้ง  
การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขึ้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษ  
ทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์

3.4 กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการบริหารและการปฏิบัติงานของพนักงาน  
ส่วนตำบล

3.5 กำกับ ดูแล ตรวจสอบ แนะนำและชี้แจง ส่งเสริมและพัฒนาความรู้แก่  
พนักงานส่วนตำบล

สรุป ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542  
ได้กำหนดคณะกรรมการเพื่อกำกับดูแลบุคลากรท้องถิ่น ไว้ 3 กลุ่มคือ คณะกรรมการมาตรฐาน  
การบริหารงานบุคคลท้องถิ่น คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล และคณะกรรมการ  
พนักงานส่วนตำบลจังหวัด

## 5.2 หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล

หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบ  
ไปด้วย (สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดนครพนม, 2552)

5.2.1 การสรรหา หมายถึง การสรรหาบุคคลเพื่อบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรง  
ตำแหน่งพนักงานส่วนตำบลและการคัดเลือกพนักงานส่วนตำบลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง  
ในระดับที่สูงขึ้นให้ดำเนินการได้ 4 วิธี ดังนี้

- 1) การสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการและแต่งตั้งให้เป็น  
พนักงานส่วนตำบลหรือเพื่อแต่งตั้งพนักงานส่วนตำบลให้ดำรงตำแหน่งในสายงานที่  
สอบแข่งขันได้ในองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น
- 2) การคัดเลือกกรณีที่มีเหตุพิเศษที่ไม่จำเป็นต้องสอบแข่งขัน เพื่อบรรจุ  
บุคคลเข้ารับราชการและแต่งตั้งให้เป็นพนักงานส่วนตำบลในองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น
- 3) การสอบคัดเลือก เพื่อแต่งตั้งพนักงานส่วนตำบลให้ดำรงตำแหน่งใน  
ต่างสายงานหรือแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับสูงขึ้นในสายงานเดียวกัน หรือแต่งตั้งพนักงาน  
ส่วนตำบลตำแหน่งผู้ปฏิบัติงานให้ดำรงตำแหน่งบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 4) การคัดเลือก เพื่อแต่งตั้งพนักงานส่วนตำบลให้ดำรงตำแหน่งในระดับ  
ที่สูงขึ้นในระดับควบสำหรับตำแหน่งที่กำหนดเป็นตำแหน่งระดับควบ หรือแต่งตั้งให้ดำรง  
ตำแหน่งสูงขึ้น นอกเหนือควบสำหรับตำแหน่งที่กำหนดเป็นตำแหน่งสำหรับผู้ปฏิบัติงานที่มี  
ประสบการณ์ หรือตำแหน่งประเภทวิชาชีพเฉพาะ หรือแต่งตั้งพนักงานส่วนตำบลตำแหน่ง  
ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น

5.2.2 การบรรจุและแต่งตั้ง หมายถึง การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็น  
พนักงานส่วนตำบล เพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใดในองค์การบริหารส่วนตำบล ให้บรรจุและ

แต่งตั้งจากผู้สอบแข่งขันได้ในตำแหน่งนั้น โดยการบรรจุและแต่งตั้งตามลำดับที่ในบัญชีผู้สอบแข่งขันได้

กรณีองค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีบัญชีผู้สอบแข่งขันได้ในตำแหน่งใด อาจบรรจุและแต่งตั้งผู้สอบแข่งขันได้ โดยขอใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันของคณะกรรมการ พนักงานส่วนตำบล (ก.อบต. จังหวัด) อื่น หรือข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นอื่น หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือส่วนราชการอื่นในตำแหน่งเดียวกันกับตำแหน่งที่จะบรรจุเข้ารับราชการหรือตำแหน่งอื่นที่กำหนดคุณวุฒิตรงตามคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งที่กำหนดในมาตรฐานกำหนดตำแหน่งของตำแหน่งนั้น

5.2.3 การเลื่อนขั้นเงินเดือน หมายถึง พนักงานส่วนตำบลผู้ใดปฏิบัติตนเหมาะสมต่อตำแหน่งหน้าที่และปฏิบัติราชการมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลในระดับอันเป็นที่พอใจของทางราชการ ถือว่าผู้นั้นมีความชอบจะได้บำเหน็จความชอบ ซึ่งอาจเป็นค่าชมเชย เครื่องเชิดชูเกียรติรางวัล หรือการได้เลื่อนขั้นเงินเดือนตามควรแก่กรณี

การเลื่อนขั้นเงินเดือนพนักงานส่วนตำบล ให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณา โดยคำนึงถึงคุณภาพและปริมาณงาน ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงานที่ได้ปฏิบัติมา ความสามารถและความอดสาหัสในการปฏิบัติงาน ความมีคุณธรรมและจริยธรรม ตลอดจนการรักษาวินัยและการปฏิบัติตนเหมาะสมกับการเป็นพนักงานส่วนตำบล

5.2.4 การเลื่อนระดับ หมายถึง การเลื่อนพนักงานส่วนตำบลขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น ให้เลื่อนและแต่งตั้งจากผู้สอบแข่งขันได้ หรือผู้สอบคัดเลือกเพื่อดำรงตำแหน่งนั้นได้ หรือจากผู้ได้รับคัดเลือกเพื่อดำรงตำแหน่งนั้น

5.2.5 การโอน หมายถึง การโอนพนักงานส่วนตำบลจากองค์การบริหารตำบลหนึ่ง ไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งพนักงานส่วนตำบลในองค์การบริหารส่วนตำบลอีกแห่งหนึ่ง

5.2.6 การรับ โอน หมายถึง การรับ โอนพนักงานส่วนท้องถิ่นอื่นและการรับ โอนข้าราชการประเภทอื่นที่ไม่ใช่ข้าราชการการเมืองหรือข้าราชการวิสามัญมาบรรจุและแต่งตั้งเป็นพนักงานส่วนตำบล ให้รับโอนและแต่งตั้งเป็นพนักงานส่วนตำบลจากผู้สอบแข่งขันได้ ผู้ได้รับการคัดเลือกในตำแหน่งที่จะแต่งตั้งโดยกรณีพิเศษ โดยให้ดำรงตำแหน่งที่สอบแข่งขันได้หรือได้รับการคัดเลือกนั้นและให้ได้รับเงินเดือนตามคุณวุฒิสำหรับตำแหน่งนั้น เว้นแต่ผู้นั้นได้รับเงินเดือนสูงกว่าคุณวุฒิ ให้ได้รับเงินเดือนเท่ากับเงินเดือนที่ได้รับอยู่เดิม แต่ถ้าไม่มีขั้นเงินเดือนเท่ากับเงินเดือนที่ได้รับอยู่เดิม ให้ได้รับเงินเดือนสำหรับตำแหน่งที่สอบแข่งขันได้ หรือได้รับการคัดเลือกในขั้นที่เทียบได้ตรงกันกับขั้นเงินเดือนที่ได้รับอยู่เดิม ตามตาราง

เปรียบเทียบขั้นเงินเดือนแต่ละอันดับที่พนักงานส่วนตำบลจะได้รับ เมื่อได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง แต่ถ้าผู้นั้นได้รับเงินเดือนสูงกว่าขั้นสูงของอันดับเงินเดือนสำหรับตำแหน่งที่สอบแข่งขันได้หรือได้รับการคัดเลือกให้ได้รับเงินเดือนในขั้นสูงของอันดับเงินเดือนสำหรับตำแหน่งนั้น

5.2.7 การย้าย หมายถึง การย้ายพนักงานส่วนตำบลผู้ดำรงตำแหน่งหนึ่งไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอีกตำแหน่งหนึ่งในองค์การบริหารส่วนตำบลเดียวกัน ให้ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับเดียวกัน โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.จังหวัด) และพนักงานส่วนตำบลผู้นั้นต้องมีคุณสมบัติตรงตามคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งนั้นตามที่คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล(ก.อบต.) กำหนดไว้ในมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง

5.2.8 การดำเนินการทางวินัย หมายถึง การดำเนินการทางวินัยแก่พนักงานส่วนตำบล ซึ่งมีกรณีอันมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัย ให้สอบสวนเพื่อให้ได้ความจริงและยุติธรรมโดยไม่ชักช้า แต่ทั้งนี้ต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ โดยจะระบุหรือไม่ระบุชื่อพยานก็ได้ และต้องให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหาได้ด้วยและในการชี้แจงข้อกล่าวหาและการให้ปากคำของผู้ถูกกล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหาไม่มีสิทธินำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้าฟังการชี้แจงหรือการให้ปากคำของตนได้

5.2.9 การให้ออกจากราชการ หมายถึง การตาย การพ้นจากราชการตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญ ลาออกจากราชการและได้รับอนุญาตให้ลาออก ถูกสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออก

5.2.10 การอุทธรณ์ หมายถึง ผู้ถูกลงโทษทางวินัยประสงค์จะอุทธรณ์ให้แสดงความประสงค์ไว้ในหนังสืออุทธรณ์หรือจะทำเป็นหนังสือต่างหากก็ได้ แต่ต้องยื่นหรือส่งหนังสือขอแถลงการณ์ด้วยวาจาในต่อคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลโดยตรงภายในสามสิบวันนับแต่วันยื่นหรือส่งหนังสืออุทธรณ์

สรุป ขั้นตอนการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น ประกอบไปด้วย กระบวนการบริหารงานบุคคล ที่ครอบคลุมตั้งแต่กระบวนการสรรหาบุคลากรเพื่อบรรจุและแต่งตั้งเป็นบุคลากรส่วนท้องถิ่น โดยวิธีการสอบแข่งขัน การคัดเลือก รวมถึงการเลื่อนขั้นเลื่อนระดับ การโอนย้าย การดำเนินการทางวินัย การพิจารณาให้ออกจากราชการและการอุทธรณ์ของผู้ถูกลงโทษทางวินัยของบุคลากรส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นไปตามขั้นตอนของการบริหารงานบุคคล

## 6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สุริยาวิฑูรย์ บุญดี (2538 : บทคัดย่อ) ศึกษาสภาพปัจจุบันการบริหารงานบุคคลด้วยความคิดเห็นของผู้บริหารและข้าราชการครูในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดภูเก็ต ผลการวิจัย พบว่า สภาพปัจจุบัน โรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดภูเก็ตมีการบริหารงานบุคคลอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มตำแหน่งงาน โดยภาพรวมไม่พบความแตกต่าง ส่วนปัญหาโรงเรียน มีปัญหาการบริหารงานบุคคลอยู่ในระดับน้อย เมื่อพิจารณาโดยภาพรวม เมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มตำแหน่งงาน ไม่พบความแตกต่าง

บุญญพัฒน์ พันธุ์ขี้ม (2545 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษา การบริหารงานบุคคลของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกำแพงเพชร โดยศึกษากิจกรรมการบริหารงานบุคคล 4 ด้าน คือ ด้านการให้ได้มาซึ่งบุคลากร ด้านการพัฒนาบุคลากร ด้านการชำระรักษาบุคลากร และด้านการให้บุคลากรพ้นจากงาน ผลการศึกษาพบว่า สภาพการบริหารงานบุคคลได้ปฏิบัติในระดับมากที่สุด 4 ด้าน สูงสุดคือ ด้านการให้ได้มาซึ่งบุคลากร ต่ำสุดคือ การให้บุคลากรพ้นจากงาน ส่วนปัญหาการบริหารงานบุคคล พบว่า มีปัญหาอยู่ในระดับน้อยทุกด้าน ปัญหาสูงสุดคือ ด้านการให้ได้มาซึ่งบุคลากร ต่ำสุดคือ ด้านการให้บุคลากรพ้นจากงาน

แส สิงห์ขันธ์ (2547 : บทคัดย่อ) ศึกษา การบริหารงานบุคคลของเทศบาลเมืองวารินชำราบ อำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี ผลการศึกษาพบว่า บุคลากรของเทศบาลเมืองวารินชำราบมีความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานของเทศบาลเมืองวารินชำราบ อำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า มีความคิดเห็นในด้านความปลอดภัยและการให้บริการสุขภาพ และด้านการพัฒนาองค์กรอยู่ในระดับมาก และมีความคิดด้านการประเมินผลการปฏิบัติงาน ด้านการได้มาซึ่งทรัพยากรบุคคลและด้านการวางแผนการบริหารงานบุคคล อยู่ในระดับปานกลาง เมื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของบุคลากร พบว่า บุคลากรเทศบาลที่มีระดับการศึกษาและประสบการณ์แตกต่างกันมีความคิดเห็นต่อการบริหารงานบุคคลของเทศบาลโดยรวมไม่แตกต่างกัน

พงษ์พันธ์ วงศ์อำมาตย์ (2550 : บทคัดย่อ) ศึกษา ปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดร้อยเอ็ด พบว่า ด้านการสรรหาพนักงานส่วนตำบล ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลเห็นว่าการสรรหาพนักงานส่วนตำบลมีปัญหามากที่สุดตั้งแต่การกำหนดคุณสมบัติด้านคุณวุฒิทางการศึกษาที่กว้างเกินไป ไม่เป็นการเฉพาะเจาะจงหรือคุณวุฒิทางการศึกษาที่เป็นวิชาชีพเฉพาะ จึงทำให้ได้

พนักงานส่วนตำบลที่มีความสามารถในการปฏิบัติงานน้อย ด้านการบรรจุและแต่งตั้งพนักงานส่วนตำบล ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลเห็นว่า มีการเลือกปฏิบัติในการบรรจุและแต่งตั้งพนักงานส่วนตำบล เนื่องจากหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินการบรรจุและแต่งตั้งพนักงานส่วนตำบลเปิดโอกาสให้ผู้บริหารท้องถิ่น ได้เปิดช่องทางในการหาผลประโยชน์ โดยเฉพาะการเปิดโอกาสให้ผู้บริหารท้องถิ่นสามารถกำหนดตำแหน่งได้เอง โดยไม่มีหลักเกณฑ์ในการกำหนดตำแหน่งงานของพนักงานส่วนตำบลที่สามารถวัดได้ หรือมีเครื่องมือวัดซึ่งเห็นเป็นรูปธรรมทำให้เกิดปัญหาบางอย่างคนทำงาน งานบางอย่างไม่มีคนทำเพราะผู้ปฏิบัติไม่ได้นำหลักทฤษฎีในการวิเคราะห์องค์กรเข้ามาดำเนินการในการบรรจุแต่งตั้งพนักงานส่วนตำบล

ยุพิน กอศรี (2551 : บทคัดย่อ) ศึกษา ปัญหาการบริหารงานบุคคลของโรงพยาบาล พัทลุงภูมิพิสัย ผลการศึกษา พบว่า บุคลากร โรงพยาบาลพัทลุงภูมิพิสัย อำเภอพัทลุงภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม ส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง ระดับตำแหน่ง คือ ผู้ปฏิบัติงานในโรงพยาบาล อายุ 26 – 35 ปี ระดับการศึกษาปริญญาตรี และประสบการณ์การทำงาน 11 – 15 ปี บุคลากร โรงพยาบาลพัทลุงภูมิพิสัย โดยรวมและรายด้าน มีปัญหาการบริหารงานบุคคล อยู่ในระดับมาก เรียงลำดับค่าเฉลี่ยระดับปัญหาจากมากไปน้อย 3 อันดับแรก คือ การสรรหาบุคคลเข้าทำงาน ด้านปฐมนิเทศและด้านการประเมินผลการปฏิบัติงานและการเลื่อนตำแหน่ง เมื่อจำแนก บุคลากร โรงพยาบาลพัทลุงภูมิพิสัยที่มีเพศ ระดับตำแหน่ง อายุ ระดับการศึกษาและประสบการณ์การทำงาน แตกต่างกัน มีปัญหาการบริหารงานบุคคล โดยรวมและรายด้าน ไม่แตกต่างกัน

อนันต์ อัครเศรษฐัง (2551 : บทคัดย่อ) ศึกษา ปัญหาการบริหารงานบุคคลของ ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการศึกษา พบว่า บุคลากรขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ มีปัญหาการบริหารงานบุคคล โดยรวมและรายด้านอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลางทุกด้าน คือ ปัญหาด้านพัฒนา ทรัพยากรมนุษย์ ปัญหาด้านการวางแผนกำลังคน และปัญหาด้านการสรรหาบุคคลเข้าทำงาน บุคลากรขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ที่มีเพศและอายุแตกต่างกัน มีปัญหาการบริหารงานบุคคล โดยรวมไม่แตกต่างกัน ส่วนตำแหน่งและการศึกษาแตกต่างกัน มีปัญหาการบริหารงานบุคคล โดยรวมแตกต่างกัน

วณิชชา ภัทรวรรณ (2552 : บทคัดย่อ) ศึกษา ปัญหาการบริหารงานบุคคลของ องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดหนองคาย ผลการศึกษา พบว่า ปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดหนองคาย โดยรวมและรายด้านมีปัญหาอยู่ในระดับ



ปานกลาง เมื่อจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า มีปัญหาอยู่ในระดับปานกลางทุกด้าน เรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปน้อย คือ ด้านการสรรหาและการบรรจุแต่งตั้งบุคลากร ด้านการบำรุงรักษาบุคลากร ด้านการพัฒนาบุคลากร และด้านการให้บุคลากรพ้นจากงาน ผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นของบุคลากรหรือผู้ปฏิบัติหน้าที่ตำแหน่งบุคลากรเกี่ยวกับปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดหนองคาย ที่มีเพศ ระดับการศึกษาและระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งแตกต่างกัน มีความคิดเห็นต่อปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่แตกต่างกัน และจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า ทุกด้านไม่แตกต่างกัน

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สรุปได้ว่า การบริหารงานบุคคลยังคงมีปัญหากระบวนการบริหารงานบุคคล นับตั้งแต่การสรรหาเพื่อบรรจุและแต่งตั้งบุคลากร รวมไปถึงการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนและการเลื่อนระดับ รวมถึงด้านสวัสดิการที่ได้รับจากการปฏิบัติงาน ซึ่งผู้ศึกษาจะนำผลการศึกษาที่พบไปอภิปรายผลกับผลการศึกษาปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดนครพนม ต่อไป



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY