

## บทที่ 2

### วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่อง ความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของพนักงานส่วนตำบลในเขตอำเภอ โพนพิสัย จังหวัดหนองคาย ผู้ศึกษา ได้เสนอแนวคิด ทฤษฎีและการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน
2. ทฤษฎีเกี่ยวกับความพึงพอใจ
3. แนวคิดเกี่ยวกับองค์ประกอบส่วนท้องถิ่น
4. ระเบียบบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล
5. องค์การบริหารส่วนตำบล
6. องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอ โพนพิสัย จังหวัดหนองคาย
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### แนวคิดเกี่ยวกับความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน

ความพึงพอใจเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความรู้สึกภายในจิตใจ ซึ่งมีผลต่อการทำงาน และผลของงานอย่างมาก ในการศึกษาความพึงพอใจนั้น มีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาจากคำจำกัดความ และลักษณะของการบริหาร ดังนี้

##### 1. ความหมายของความพึงพอใจ

ความพึงพอใจ ตรงกับภาษาอังกฤษว่า “Satisfaction” ได้มีผู้ให้ความหมาย ความพึงพอใจไว้แตกต่างกัน ดังต่อไปนี้

เสถียร เหลืองอร่าม (2527 : 94-95) กล่าวว่า ความพึงพอใจในการปฏิบัติงานเป็น สิ่งที่ถูกองค์การทุกแห่งปรารถนา เนื่องจากเป็นปัจจัยสำคัญอันหนึ่งในการเพิ่มผลผลิต การจะทำให้คนขยันทำงานด้วยความมีประสิทธิภาพนั้นยากมาก ดังนั้นจึงต้องหาทางให้คนทำงานเอง สร้างบรรยากาศให้เขารักงาน และการทำให้คนรักงาน นอกจากการเพิ่มค่าจ้างแรงงานและ สวัสดิการให้สูงขึ้นนั้น เราต้องพึงวิชาจิตวิทยาและสังคมวิทยา ทั้งนี้ก็เพื่อมุ่งศึกษาให้รู้แจ้งถึง

พฤติกรรมของบุคคลแต่ละคนที่ทำงานอยู่ในองค์กรนั้นๆ เพื่อนำเอาผลแห่งการศึกษานั้นมาใช้ให้เป็นประโยชน์ในการผูกมัดจิตใจคนงานให้ทำงานด้วยความพอใจให้รักผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้างานของเขา ในขณะที่เดียวกันจิตวิทยาที่จะช่วยให้ฝ่ายจัดการสามารถจัดการและสร้างมนุษยสัมพันธ์ที่ดีในงานได้ ช่วยให้ฝ่ายจัดการสร้างคุณลักษณะของผู้หน้าที่ดีได้ อันจะเป็นประโยชน์อย่างใหญ่หลวงต่อการพัฒนาองค์กร

พิน กงพูน (2529 : 21) ได้ให้ความหมายของความพึงพอใจไว้ว่า หมายถึง ความรู้สึกรัก ชอบ ยินดี เต็มใจ หรือเจตคติที่ดีของบุคคลต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ความพึงพอใจจะเกิดขึ้นเมื่อได้รับการตอบสนองความต้องการทั้งด้านวัตถุและด้านจิตใจ

ไพฑูรย์ เรืองมถ (2540 : 19) กล่าวว่า ความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน หมายถึง ความรู้สึกในทางที่ดีที่บุคคลมีต่องานที่ทำ ถ้าบุคคลมีความพึงพอใจในงานมากก็จะเสียสละ อุทิศแรงกายแรงใจ สติปัญญา ให้แก่งานมาก ผู้ใดที่มีความพึงพอใจในงานน้อย ก็จะทำงานตามหน้าที่

สุวารี เคียงประพันธ์ (2543 : 14) ให้ความหมายว่า ความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน หมายถึง ความรู้สึกหรือทัศนคติที่ดีของบุคคลที่มีต่องาน ซึ่งเกิดจากได้รับการตอบสนอง ความต้องการในปัจจุบันต่างๆ ทั้งในการทำงานและส่วนบุคคล ทำให้สามารถทำงานด้วยความเต็มใจมีการเสียสละ อุทิศกาย แรงใจ สติปัญญา ให้กับการทำงาน ส่งผลให้งานดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์กรที่ตั้งไว้

พิชิต บุตรศรีงาม (2546 : 11) สรุปว่า ความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน หมายถึง ความรู้สึกชอบ ความรัก ความยินดี ยอมรับ และการมีเจตคติที่ดีต่อการปฏิบัติงานของบุคคลที่เกิดจากการปฏิบัติงาน ทำให้เกิดความกระตือรือร้น มุ่งมั่น มีความคิดสร้างสรรค์ และมีกำลังใจต่อการปฏิบัติงาน ส่งผลให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงาน จนบรรลุผลสำเร็จขององค์กร

มอร์ส (Morse. 1959 : 34) ได้กล่าวไว้ว่า ความพึงพอใจในงาน หมายถึง ทุกสิ่งทุกอย่างที่สามารถลดความตึงเครียดของผู้ทำงานให้น้อยลงได้ ซึ่งถ้ามีความตึงเครียดมากก็จะทำให้เกิดความไม่พึงพอใจงานได้ และความตึงเครียดนี้มีผลมาจากความต้องการของมนุษย์ ถ้ามนุษย์มีความต้องการก็จะเกิดปฏิกิริยาเรียกร้อง แต่เมื่อใดความต้องการได้รับการตอบสนอง ความตึงเครียดก็จะลดน้อยลง หรือ หหมด ไปก็จะทำให้ผู้ปฏิบัติงานเกิดความพึงพอใจในงานได้

สตาอาส และเซลส (Strauss & Sayless. 1960 : 51) มีความเห็นว่า ความพึงพอใจในงานเป็นความรู้สึกพอใจในงานที่ทำและเต็มใจที่จะปฏิบัติงานนั้นให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์

ขององค์การ บุคคลจะรู้สึกพอใจในงานที่ทำเมื่องานนั้นให้ผลประโยชน์ตอบแทน ทั้งทางวัตถุ และจิตใจ และสามารถตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานของบุคคลได้

วรูม (Vroom. 1964 : 24) ได้กล่าวถึง ทักษคติ (Attitude) และความพึงพอใจ (Satisfaction) ว่าสามารถที่จะใช้แทนกันได้ เพราะทั้งสองคำนี้เป็นเรื่องของผลเกิดขึ้นกับบุคคล เนื่องจากงานที่เขาทำอยู่โดยทัศนคติที่ดีหรือไม่ดี จะทำให้เกิดความพอใจ และความไม่พอใจ ตามลำดับ

กู๊ด (Good. 1973 : 42) ให้ความหมายของความพึงพอใจว่า เป็นความพอใจที่บุคคลมีต่อสิ่งที่ทำอยู่

สรุป ความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน หมายถึงความรู้สึก หรือทัศนคติที่ผู้ปฏิบัติงานมีต่องานเป็นไปในทางบวก หรือความสุขของผู้ปฏิบัติงานที่เกิดจากการทำงานหรือ การได้รับการตอบสนองความต้องการในด้านต่างๆ จากนโยบายของผู้บริหารได้อย่างเหมาะสม รวมไปถึงการมีความสะดวกสบายและบรรยากาศเอื้อต่อการการทำงานทำให้ผู้ปฏิบัติงานมีความมุ่งมั่น เกิดความกระตือรือร้น มีขวัญและกำลังใจดี ทুমเท เสียสละทั้งแรงกาย แรงใจ และสติปัญญาให้กับการทำงาน ส่งผลให้งานขององค์การประสบผลสำเร็จ

## 2. องค์ประกอบของความพึงพอใจ

หน่วยงานหรือองค์การจะเจริญก้าวหน้า จำเป็นต้องคำนึงถึงประโยชน์ของผู้ปฏิบัติงานโดยวัดความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน ได้มีผู้ศึกษาถึงเกณฑ์และองค์ประกอบของความพึงพอใจในการปฏิบัติงานหลายท่าน ดังนี้

2.1 องค์ประกอบที่มีผลต่อความพึงพอใจในงานแยกออกได้ 3 ประเภท คือ (โยธิน ศันสนยุท. 2535 : 74-76)

2.1.1 องค์ประกอบภายใน ได้แก่ งาน คืองานต้องเป็นที่น่าสนใจและมี ความหมายส่วนบุคคลต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง

2.1.2 องค์ประกอบภายนอก ได้แก่ เงื่อนไขของงาน เช่น ค่าตอบแทน ความมั่นคงในงาน โครงสร้างองค์การ

2.1.3 ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ได้แก่ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ร่วมงาน การควบคุมงาน

2.2 องค์ประกอบที่ทำให้เกิดความพึงพอใจในงานมี 4 ประการ คือ (อารี เพชรสุค. 2537 : 124-125)

2.2.1 ระดับผลตอบแทนที่บุคคลพึงปรารถนาจะได้รับและคนส่วนมากก็อยากได้รับผลตอบแทนมาก เขาชอบได้ค่าแรงสูง สภาพการทำงานที่สะดวกสบาย มีสิ่งอำนวยความสะดวกและมีอิสระในการทำมากกว่าและมีเพื่อนฝูงที่เข้ากับลักษณะคล้ายคลึงกัน

2.2.2 ถ้าบุคคลได้รับสิ่งตอบแทนอย่างมิได้คาดหวังมาก่อนเขาจะรู้สึกพึงพอใจมากกว่าที่เขาคาดหวัง แต่ถ้าเขาคาดหวังที่จะได้รับผลตอบแทนมากกว่าที่ได้จริงเขาจะรู้สึกไม่พอใจ

2.2.3 บุคคลจะมีความพอใจถ้าผลตอบแทนที่เขาได้รับรู้สึกว่ามันยุติธรรม (Equity) แต่ถ้าเขาได้รับห่างไกลจากความคาดหวังของเขาไม่ว่าต่ำเกินไปหรือสูงเกินไปเขาก็จะไม่พอใจ

2.2.4 บุคคลมีความปรารถนาในสิ่งตอบแทนต่างกัน โดยเฉพาะความอิสระในการทำงานบุคคลบางคนจุดสนใจของการทำงานอยู่ที่ความต้องการมีศักดิ์ศรีและเกียรติ เพราะฉะนั้นคนพวกนี้จะต้องการความอิสระและความเป็นตัวของตัวเองมาก คนอื่นอาจไม่มีความต้องการอันนี้

2.3 องค์ประกอบที่ทำให้บุคคลเกิดความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน มี 10 ประการ คือ (Gilmer. 1967 : 380-384)

2.3.1 ความมั่นคงปลอดภัย (Security) ได้แก่ ความมั่นคงในการทำงาน การได้รับความเป็นธรรมจากผู้บังคับบัญชา ความรู้สึกมั่นคงปลอดภัยจะแปรไปตามความรู้แจ้งของบุคคล ที่มีพื้นฐานความรู้แน่นหรือขาดความรู้ ย่อมเห็นว่าความมั่นคงในงานนี้มีความสำคัญสำหรับเขามากแต่คนที่มีความรู้สูงจะรู้สึกว่า ไม่มีความสำคัญมากนัก

2.3.2 โอกาสก้าวหน้าในการทำงาน (Opportunity for advancement) ได้แก่ การได้มีโอกาสได้เลื่อนตำแหน่งงานสูงขึ้น การมีโอกาสนี้มาจากความสามารถในการทำงาน ย่อมทำให้เกิดความพึงพอใจในงาน ผู้ชายมีความต้องการในเรื่องนี้สูงกว่าผู้หญิง

2.3.3 สถานที่ทำงานและการจัดการ (Company and management) หมายถึง สภาพที่ทำงาน ทั้งลักษณะทางกายภาพโดยทั่วไป และลักษณะของการจัดดำเนินการ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของภาระงานนั้นๆ ตลอดจนเรื่องชื่อเสียงและเกียรติภูมิของสถานที่ทำงานนั้นด้วย

2.3.4 ค่าจ้าง (Wage) หมายถึง อัตราค่าจ้างที่คนงานหรือลูกจ้างได้รับการจ้างทำงานในสถานที่ทำงานนั้นในระยะเวลาหนึ่ง โดยปกติแล้วคนงานชายให้ความสำคัญแก่ค่าจ้างมากกว่าคนงานหญิง และผู้ที่ปฏิบัติงานในโรงเรียนของภาคเอกชน ให้ความสำคัญแก่ค่าจ้างมากกว่าผู้ที่ทำงานในหน่วยงานของรัฐบาล

2.3.5 ลักษณะของงานที่ทำ (Intrinsic aspects of the job) หมายถึง ลักษณะเฉพาะของงานแต่ละประเภทซึ่งแตกต่างกันออกไป เช่น งานสอน งานบริหาร เป็นต้น ลักษณะของงานนับว่ามีความสัมพันธ์กับความสามารถของผู้ปฏิบัติงาน หากบุคคลได้ทำงาน ตรงตามความต้องการและความถนัดของตนเอง ก็จะเกิดความพอใจ

2.3.6 การนิเทศงาน (Supervision) หมายถึง การติดตามดูแลให้คำปรึกษา และข้อเสนอแนะแก่ผู้ปฏิบัติงาน การนิเทศงานมีความสำคัญและสามารถช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานเกิด ความรู้สึกพอใจหรือไม่พอใจต่องานได้ การนิเทศงานภายในหน่วยงานที่ไม่ดี อาจเป็นสาเหตุ หนึ่งที่ทำให้เกิดการขี้งานและลาออกจากงาน ได้

2.3.7 ลักษณะทางสังคม (Social aspects of the job) หมายถึง การใช้ชีวิต ร่วมกันของคณาจารย์หรือผู้ปฏิบัติงานร่วมในสถานที่ทำงาน การใช้ชีวิตในสถานที่ทำงานร่วมกับ ผู้อื่น ได้อย่างมีความสุขย่อมทำให้เกิดความพึงพอใจในงานนั้น

2.3.8 การติดต่อสื่อสาร (Communication) หมายถึง การสื่อสารความคิดเห็น และความต้องการของผู้ปฏิบัติงาน การติดต่อสื่อสารช่วยสร้างความเข้าใจให้ตรงกัน ให้แก่ ผู้ร่วมงาน

2.3.9 สภาพการทำงาน (Working conditions) หมายถึง สภาพสิ่งแวดล้อม ทางกายภาพ เช่น ลักษณะของแสง เสียง การถ่ายเทอากาศ ตลอดจนการจัดชั่วโมงการทำงาน ด้วย สำหรับองค์ประกอบด้านนี้ คณาจารย์ให้ความสำคัญมากกว่าคณาจารย์

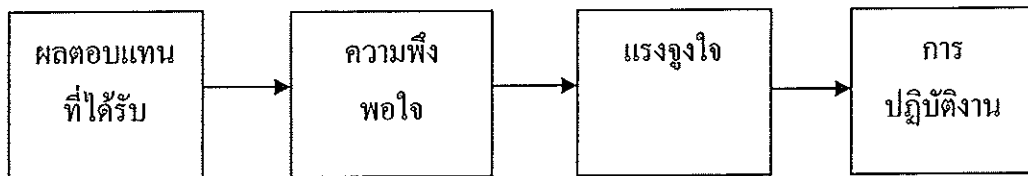
2.3.10 เงินเดือนและผลประโยชน์เกื้อกูล (Salary and benefits) หมายถึง ผลประโยชน์ต่างๆ ที่ คณาจารย์หรือผู้ปฏิบัติงาน ได้รับนอกเหนือจากค่าจ้าง ตัวอย่างเช่น เงิน บำเหน็จตอบแทนเมื่อออกจากงาน เงินตอบแทนในโอกาสพิเศษ การให้บริการต่างๆ การรักษา พยาบาล และสวัสดิการที่อยู่อาศัย

สรุป ความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของแต่ละบุคคล เป็นความรู้สึกนึกคิดที่ดี ของบุคคลที่มีต่องานที่ได้ปฏิบัติอยู่ ซึ่งเกิดจากหน่วยงานนั้นๆ และสภาพแวดล้อมต่างๆ ได้มี การตอบสนองความต้องการของบุคคลจะเป็นไปตามความพึงพอใจของแต่ละบุคคล ซึ่งจะมาก หรือน้อยขึ้นอยู่กับความรู้สึกและทัศนคติที่มีต่องานและสภาพแวดล้อม

### 3. ความสัมพันธ์ระหว่างความพึงพอใจ

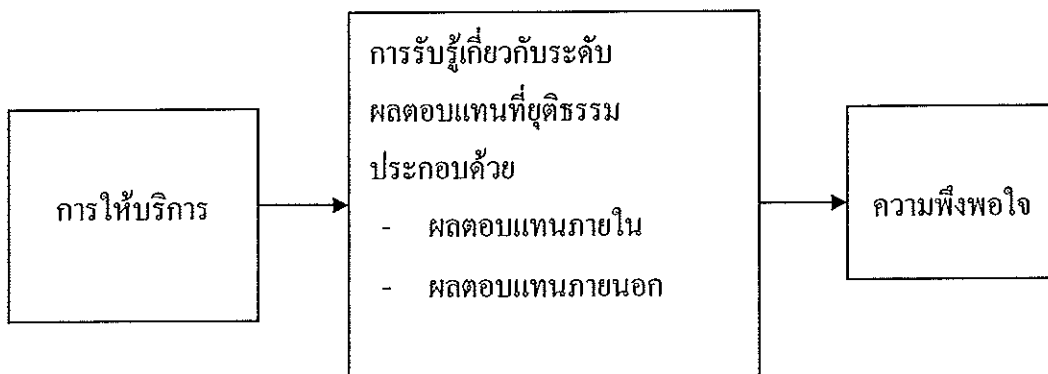
ความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน มีอิทธิพลต่อการปฏิบัติงานเป็นอย่างมาก ถ้าบุคคลมีความพึงพอใจในงานอยู่ในระดับสูง ย่อมนำไปสู่การปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ ตามแนวความคิดนี้ผู้บริหารส่วนใหญ่จึงจะปรับปรุงประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน โดยจัดหา

องค์ประกอบต่างๆ เช่น สภาพแวดล้อมที่เหมาะสม ผลประโยชน์ตอบแทนที่เหมาะสม เชื่อว่าเพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานพึงพอใจในการปฏิบัติงาน และเป็นแรงกระตุ้นให้เกิดผลการปฏิบัติงานที่ดี (สมยศ นาวิการ. 2521 : 39) แนวความคิดดังกล่าวนี้ ดังแผนภูมิที่ 2



แผนภูมิที่ 2 ความพึงพอใจในการปฏิบัติงานมีอิทธิพลต่อการปฏิบัติงาน

ส่วนอีกแนวความคิดหนึ่ง เป็นผลมาจากการศึกษาวิจัย โดยใช้ความคิดแรกเป็นแนวทางและ พบว่า ความพึงพอใจไม่ได้มีอิทธิพลโดยตรงต่อการปฏิบัติงาน ซึ่ง ลอเลอร์ (Lawler. 1979 : 83-87 ; อ้างถึงใน สมยศ นาวิการ. 2521 : 80) พบว่า ความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน มีความสัมพันธ์กับการปฏิบัติงานอยู่ในระดับต่ำ คือ ผู้ปฏิบัติงานที่ดี จะมีความพึงพอใจมากกว่าผู้ปฏิบัติงานไม่ดีเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ลอเลอร์ พบว่า ระหว่างการปฏิบัติงานกับความพึงพอใจ ในงานนั้นมีผลตอบแทนเป็นตัวแปรคั่นอยู่ระหว่างกลาง ดังแผนภูมิที่ 3



แผนภูมิที่ 3 การปฏิบัติงานที่มีอิทธิพลต่อความพึงพอใจ

จากแนวความคิดนี้ สรุปว่า ความพึงพอใจเป็นผลมาจากการกำหนดผลตอบแทนที่ได้รับจริงกับการรับรู้เกี่ยวกับความยุติธรรมของผลตอบแทนนั้น สำหรับผลตอบแทนจะมีอยู่ 2 ชนิด คือ ผลตอบแทนภายนอกเป็นสิ่งที่เห็นเป็นรูปธรรม เช่น ในรูปตัวเงินที่เป็นผลตอบแทนที่เป็นเงินเดือนหรือเป็นสวัสดิการ ส่วนผลตอบแทนภายใน หมายถึง สิ่งที่สนองตอบจนเกิดความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน เช่น ได้รับการเอาใจใส่จากผู้บังคับบัญชา ได้รับความเป็นธรรม ความเสมอภาคในการปฏิบัติงาน

## ทฤษฎีเกี่ยวกับความพึงพอใจ

### 1. ทฤษฎีการจูงใจของเฮอรัชเบอร์ก

เฮอรัชเบอร์ก (Herzberg, 1959 : 113–115) ได้พัฒนาทฤษฎีการจูงใจในการทำงาน ซึ่งได้รับความสนใจอย่างกว้างขวางในด้านการศึกษาในเชิงบริหาร โดยเรียกทฤษฎีนี้ว่า ทฤษฎีสองปัจจัย (Motivation – Hygiene Theory) มีรายละเอียด ดังนี้

1.1 ปัจจัยจูงใจ (Motivation Factors) หมายถึงปัจจัยที่ก่อให้เกิดความพึงพอใจ เช่น หากพนักงานได้รับการตอบสนองแล้ว จะสร้างความพึงพอใจให้กับพนักงานและเป็นผลให้เกิดแรงจูงใจในการทำงาน ปัจจัยเหล่านี้ ได้แก่ ลักษณะของงานที่ ความสำเร็จของงาน การได้รับการยอมรับนับถือ ความก้าวหน้าในหน้าที่การงานและความรับผิดชอบ

1.2 ปัจจัยค้ำจุน (Hygiene Factors) หมายถึง ปัจจัยที่ไม่ก่อให้เกิดความพึงพอใจ เช่น คนทำงานจะเกิดความไม่พึงพอใจในการทำงานหากไม่ได้รับการตอบสนอง แต่เมื่อได้รับการตอบสนองแล้วจะเกิดความพึงพอใจในการทำงาน ปัจจัยเหล่านี้ ได้แก่ นโยบายและการบริหารขององค์กร ความมั่นคงในงาน เงินเดือนและสวัสดิการ ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล และสถานะของการทำงาน ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 การจูงใจในการทำงาน ปัจจัยจูงใจ ปัจจัยค้ำจุน

ปัจจัยจูงใจ	ปัจจัยค้ำจุน
<p>สิ่งที่ทำให้พอใจ</p> <p>สิ่งที่กระตุ้นให้ทำงานและยกระดับงานที่ทำงาน</p> <p>องค์ประกอบที่จูงใจให้ทำงาน</p> <p>ดังนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ลักษณะของงานที่ปฏิบัติ</li> <li>2. ความสำเร็จของงาน</li> <li>3. การได้รับการยอมรับนับถือ</li> <li>4. ความก้าวหน้าในหน้าที่การงาน</li> <li>5. ความรับผิดชอบ</li> </ol>	<p>สิ่งที่ทำให้ไม่พอใจ</p> <p>สิ่งที่รักษาและป้องกันงานที่ทำสถานที่ทำงาน</p> <p>องค์ประกอบที่ค้ำจุนความรู้สึกที่มีต่อหน่วยงาน</p> <p>ดังนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. นโยบายและการบริหารงานขององค์กร</li> <li>2. ความมั่นคงในงาน</li> <li>3. เงินเดือนและสวัสดิการ</li> <li>4. ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล</li> <li>5. สถานะของการทำงาน</li> </ol>

สรุป ปัจจัยจิตใจและปัจจัยคำจูงตามแนวคิด เฮอรัชเบอร์ก เป็นส่วนจะสำคัญที่จะนำไปสู่ความพึงพอใจในงานหรือไม่พอใจในงานได้ อยู่ที่ว่าคนต้องการอะไรจากงาน เช่น ความสำเร็จของงาน การยอมรับนับถือ ความก้าวหน้าของงาน และอื่นๆ ได้รับความตอบสนองตามที่ต้องการหรือไม่ ซึ่งเป็นความสอดคล้องและสัมพันธ์ระหว่างแรงจูงใจกับความพึงพอใจนั่นเอง

## 2. ทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการของ มาสโลว์

### 2.1 ลำดับขั้นความต้องการ

มาสโลว์ (Maslow, 1970 : 80) ได้กล่าวถึง ความต้องการของมนุษย์และได้วางกระบวนการทางความต้องการของมนุษย์ไว้ว่า มนุษย์มีความต้องการอยู่เสมอไม่มีที่สิ้นสุด ขณะที่ความต้องการได้รับการตอบสนองแล้วความต้องการอย่างอื่นจะเข้ามาแทนที่ความต้องการที่ได้รับการตอบสนอง แล้วจะไม่เป็นสิ่งที่จูงใจอยู่ และความต้องการของมนุษย์มีลำดับขั้นจากต่ำไปหาสูง ซึ่งแบ่งออกเป็น 5 ขั้น ดังนี้

2.1.1 ความต้องการทางด้านร่างกาย (Physiological needs) ความต้องการทางด้านร่างกายเป็นความต้องการเบื้องต้นเพื่อความอยู่รอด เช่น ความต้องการในเรื่องอาหาร น้ำ ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค ความต้องการพักผ่อน และความต้องการทางเพศ ฯลฯ ความต้องการทางด้านร่างกายจะมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของคนก็ต่อเมื่อความต้องการด้านร่างกายยังไม่ได้รับการตอบสนองเลย ในด้านนี้โดยปกติแล้วองค์กรทุกแห่งมักจะตอบสนองความต้องการของแต่ละคนด้วยวิธีการทางอ้อม คือ การจ่ายเงินค่าจ้าง

2.1.2 ความต้องการทางด้านความปลอดภัยหรือความมั่นคง (Security or safety needs) ถ้าหากความต้องการทางด้านร่างกายได้รับการตอบสนองตามสมควรแล้ว มนุษย์ก็จะมีความต้องการในขั้นที่สูงขึ้น คือ ความต้องการด้านความปลอดภัยหรือความมั่นคงต่างๆ ความต้องการด้านความปลอดภัย จะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการป้องกัน เพื่อให้เกิดความปลอดภัยจากอันตรายๆ ที่เกิดขึ้นกับร่างกายความสูญเสียทางด้านเศรษฐกิจ ส่วนความมั่นคงนั้น หมายถึง ความต้องการความมั่นคงในการดำรงชีพ เช่น ความมั่นคงในหน้าที่การงานและสถานะทางสังคม

2.1.3 ความต้องการที่จะมีฐานะเด่นทางสังคม (Social or belongingness needs) ภายหลังที่ได้รับการตอบสนองสองขั้นดังกล่าวแล้วก็จะมีความต้องการสูงขึ้น คือ ความต้องการทางสังคม จะเริ่มเป็นสิ่งที่จูงใจที่สำคัญต่อพฤติกรรมของคน ความต้องการในด้านนี้จะเป็นความต้องการเกี่ยวกับการอยู่ร่วมกัน และการได้รับการยอมรับจากบุคคลอื่น และมีความรู้สึกว่าคุณเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มทางสังคมอยู่เสมอ



#### 2.1.4 ความต้องการที่จะมีฐานะเด่นทางสังคม (Esteem or status needs)

ความต้องการขั้นต่อมาจะเป็นความต้องการที่ประกอบด้วยสิ่งต่างๆ ดังนี้ ความมั่นใจในตนเอง ฐานะที่เป็นที่ยอมรับของบุคคลอื่น ที่อยากจะทำให้คนยกย่องสรรเสริญในความรับผิดชอบในหน้าที่การงาน การดำรงตำแหน่งหน้าที่สำคัญในองค์กร

#### 2.1.5 ความต้องการที่จะได้รับความสำเร็จในชีวิต (Self-actualization or self realization)

ลำดับขั้นความต้องการที่สูงสุดของมนุษย์ก็คือความต้องการที่อยากจะทำประสบความสำเร็จในชีวิตตามความนึกคิดหรือความคาดหวัง ใฝ่ฝันที่จะได้รับความสำเร็จในสิ่งอันสูงส่งในทัศนะของตน

5. ความต้องการที่จะได้รับความเสร็จในชีวิต (ต้องการที่จะได้สิ่งต่างๆ ทุกอย่างหรือเป็นอะไรก็ตามที่ตนปรารถนา)

4. ความต้องการที่จะมีฐานะเด่นทางสังคม (ความต้องการที่จะได้รับการยกย่องสรรเสริญมีเกียรติและเป็นที่ยอมรับของผู้อื่น)

3. ความต้องการที่จะมีฐานะเด่นทางสังคม (ต้องการที่จะได้รับการยอมรับว่าตนเป็นส่วนหนึ่งของสังคม)

2. ความต้องการทางด้านความปลอดภัยหรือความมั่นคง (ต้องการที่จะให้พ้นหรือปลอดภัยจากอันตรายความเจ็บปวดและการอดอยากต่างๆ)

1. ความต้องการทางด้านร่างกาย (ต้องการปัจจัยสี่ รวมทั้งกามารมณ์)

แผนภูมิที่ 4 ลำดับตามขั้นตอนความต้องการของมนุษย์ตามทฤษฎีของมาสโลว์

## 2.2 ความต้องการของคน

มาสโลว์ มีข้อสังเกตเกี่ยวกับความต้องการของคน ที่มีผลต่อพฤติกรรมที่แสดงออกมาจะประกอบด้วย 2 หลักการ คือ

2.2.1 หลักการแห่งความขาดตกบกพร่อง (The deficit principle) ความขาดตกบกพร่องในชีวิตประจำวันของคนที่ได้รับอยู่เสมอ จะทำให้ความต้องการเป็นความพอใจของคนไม่เป็นตัวจูงใจให้พฤติกรรมด้านใดด้านหนึ่งอีกต่อไป คนเหล่านี้กลับจะเกิดความพอใจ

ในสภาพที่ตนเป็นอยู่ ขอมรับและพอใจในความขาดแคลนต่างๆ ในชีวิต โดยถือเป็นเรื่องธรรมดา

2.2.2 หลักการแห่งความเจริญก้าวหน้า (The progressing principle) กล่าวคือ ลำดับขั้นความต้องการ 5 ระดับจะเป็นไปตามลำดับที่กำหนดไว้จากระดับต่ำไปสู่ระดับสูงกว่า ความต้องการของคนในแต่ละระดับจะเกิดขึ้น ก็ต่อเมื่อความต้องการของระดับที่ต่ำกว่าได้รับการตอบสนองจนเกิดความพึงพอใจแล้ว

สรุป ความต้องการของมนุษย์มีลำดับขั้นความต้องการไม่เท่าเทียมกันขึ้นอยู่กับความพึงพอใจของแต่ละคน จะเริ่มต้นจากความต้องการขั้นพื้นฐานคือ ความต้องการทางร่างกายซึ่งเกี่ยวข้องกับ ปัจจัยสี่ เช่น อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค และที่อยู่อาศัย เพื่อความอยู่รอดของชีวิต เมื่อได้รับสนองตอบความต้องการดังกล่าวแล้ว จึงจะมีความต้องการในลำดับขั้นต่อไป เพราะฉะนั้นการสร้างแรงจูงใจ เพื่อให้เกิดความพึงพอใจนั้น จะต้องสนองตอบตามลำดับขั้นของความ ต้องการ และเมื่อได้รับการสนองตอบสิ่งที่ตนเองต้องการแล้วก็ไม่สามารถจูงใจในสิ่งเหล่านั้นได้อีก ก็จะต้องสร้างแรงจูงใจในลำดับขั้นของความ ต้องการในขั้นต่อไป เมื่อประยุกต์กับการสร้างความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน ผู้ปฏิบัติงานก็ย่อมมีความต้องการตามลำดับขั้นความต้องการเมื่อได้รับการตอบสนองแล้วก็จะมีความต้องการในลำดับต่อไป

### 3. ทฤษฎีความคาดหวัง

วรูม (Vroom. 1964 : 113-115) ได้ศึกษาปัจจัยแห่งพฤติกรรมอันเกิดขึ้นจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกซึ่งมีผลกระทบต่อการทำงาน แนวความคิดที่สำคัญ ได้แก่

แนวความคิดเกี่ยวกับความคาดหวัง แนวความคิดนี้เป็นแนวความคิดที่พิจารณาจากผลกระทบที่ปฏิสัมพันธ์ระหว่างความสามารถของบุคคลกับปัจจัยทางองค์การที่มีผลกระทบต่อการทำงาน ซึ่ง วรูม และนักวิชาการอื่นๆ อีกหลายท่าน ได้ทำการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการทำงานกับรางวัลตอบแทน โดยคำนึงถึงองค์ประกอบ 3 ประการ ดังนี้

3.1 ความคาดหวัง (Expectancy) แสดงความสัมพันธ์ระหว่างความพยายามในการทำงานกับผลงานที่เกิดขึ้น คือ การที่บุคคลประเมินความเป็นไปได้ว่าถ้ามีความพยายามเพิ่มขึ้นหรือทำงานหนักขึ้นจะนำไปสู่ผลงานที่เกิดขึ้นนั้นก็คือการประเมินความสามารถในการทำงานของคน ถ้าบุคคลมีความคาดหวังเช่นนี้ก็จะมีความพยายามเพิ่มขึ้น

3.2 สิ่งที่เป็นเครื่องมือ (Instrumentality) คือ การรับรู้และหวังว่าผลงานที่เกิดขึ้นจากการมีความพยายามเพิ่มขึ้นจนนำไปสู่รางวัลตอบแทนที่ต้องการถ้าบุคคลใดคิดว่าเมื่อทำงานได้ผลดีแล้วจะไม่ได้ได้รับความสนใจและรางวัลตอบแทนบุคคลนั้นก็จะไม่เลือกทำงานหนัก องค์กรประกอบนี้ จึงแสดงให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างผลการทำงานกับรางวัลตอบแทน

3.3 ความชอบพอ (Valence) เป็นความต้องการภายในของบุคคล คือ การที่คุณค่านิยมต่อรางวัลหรือผล ได้หรืออาจเรียกว่าเป็นความชอบพอในรางวัลตอบแทนก็ได้ ความชอบพอนี้ไม่ได้เกิดจากรางวัลที่ได้แต่เกิดจากปัจจัยภายในบุคคลจึงมีความแตกต่างกันออกไปตามแต่ละบุคคล คนบางคนชอบทำงานบางอย่างเพราะได้เงินเดือนดี เพราะดีคุณค่าของรางวัลตอบแทนที่เป็นเงินเอาไว้สูงบางคนชอบทำงานเพราะเป็นงานที่ท้าทายมีความรับผิดชอบสูง เพราะมีค่านิยมสูงเกี่ยวกับรางวัลตอบแทนที่เป็นความสำเร็จ เป็นต้น

องค์กรประกอบทั้งสามประการนี้เป็นสิ่งที่มีอิทธิพลต่อการจูงใจ โดยต้องสัมพันธ์ต่อเนื่องกันเป็นกระบวนการ คือ การจูงใจในการทำงานนั้นเริ่มขึ้นจากการที่บุคคลมีความคาดหวังในการทำงานของตนนั้นก็คือรู้ว่าความสามารถของตนจะนำไปสู่ผลงานที่ดี และรู้ว่าอะไรคือรางวัลตอบแทนสำหรับผลงานที่ดีนั้นเมื่อรับรู่ว่าจะได้รับรางวัลนั้นแล้วจะต้องมีความชอบพอในรางวัลนั้นด้วย เมื่อองค์ประกอบทั้งสามประการเป็นไปอย่างสอดคล้องกันดังนี้แล้ว ก็จะเกิดแรงจูงใจในการทำงานซึ่งจะไปกระตุ้นความพยายามให้สูงขึ้นอีก การจูงใจการทำงานเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องไม่มีที่สิ้นสุด

#### 4. สรุปแนวคิด

จากแนวคิด ทฤษฎีนักวิชาการหลายท่านที่กล่าวข้างต้น ผู้ศึกษาได้ปรับประยุกต์จากแนวคิด ทฤษฎีต่างๆ ให้สอดคล้องกับลักษณะงานศึกษาครั้งนี้เป็น 10 องค์ประกอบ ดังนี้

4.1 ด้านลักษณะงานที่ปฏิบัติ คือ สิ่งที่จะทำให้บุคลากรในองค์กรมีทัศนคติหรือความรู้สึกพึงพอใจในการปฏิบัติงานมากขึ้นเพียงใด ขึ้นอยู่กับการที่บุคลากรในองค์กรนั้นได้ ปฏิบัติงานในปริมาณที่เหมาะสมตรงกับความรู้ความสามารถ เป็นงานที่น่าสนใจสามารถใช้ความคิดสร้างสรรค์ในการปฏิบัติงาน โดยสามารถปฏิบัติงานได้ด้วยตนเองตั้งแต่ต้นจนจบ

4.2 ด้านความสำเร็จของงาน คือ สิ่งที่จะทำให้บุคลากรในองค์กรมีทัศนคติหรือความรู้สึกพึงพอใจในการปฏิบัติงานมากขึ้นเพียงใด ขึ้นอยู่กับการที่บุคลากรสามารถทำงานได้เสร็จสิ้นและประสบผลสำเร็จอย่างดี สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดจาก

การปฏิบัติงานงานจนก่อให้เกิดการปฏิบัติที่สำเร็จตามเป้าหมายและตามเวลาที่กำหนดไว้ได้ รวมถึงการได้ปฏิบัติงานที่นอกเหนือจากหน้าที่ความรับผิดชอบ

4.3 ด้านการได้รับการยอมรับนับถือ คือ สิ่งที่จะทำให้บุคลากรในองค์กรมีทัศนคติหรือความรู้สึกพอใจในการปฏิบัติงานมากขึ้นเพียงใด ขึ้นอยู่กับการที่บุคลากรนั้นได้รับการยอมรับนับถือจากผู้บังคับบัญชา เพื่อนร่วมงาน หรือจากบุคคลในหน่วยงาน ซึ่งการยอมรับนี้อาจจะอยู่ในรูปแบบของการยกย่องชมเชย แสดงความยินดี การให้กำลังใจหรือการยอมรับฟังความคิดเห็นจากเพื่อนร่วมงาน รวมถึงการแสดงออกอื่นใดให้เห็นถึงการยอมรับในความสามารถ เมื่อได้ทำงานอย่างใดอย่างหนึ่งจนบรรลุผลสำเร็จ การยอมรับนับถือจะแฝงอยู่กับความสำเร็จในงาน

4.4 ด้านความก้าวหน้าในหน้าที่การงาน คือ สิ่งที่จะทำให้บุคลากรในองค์กรมีทัศนคติหรือความรู้สึกพอใจในการปฏิบัติงานมากขึ้นเพียงใด ขึ้นอยู่กับการที่บุคลากรนั้นได้รับการสนับสนุนให้มีโอกาสได้รับการพัฒนาความรู้ความสามารถและทักษะในการปฏิบัติงานที่สูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง รวมถึงการได้รับการสนับสนุนให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น การสนับสนุนให้ได้รับการศึกษาต่อ เพื่อหาความรู้เพิ่มเติมหรือการได้รับการส่งเสริมการเข้ารับการฝึกอบรม

4.5 ด้านความรับผิดชอบ คือ สิ่งที่จะทำให้บุคลากรในองค์กรมีทัศนคติหรือความรู้สึกพอใจในการปฏิบัติงานมากขึ้นเพียงใด ขึ้นอยู่กับการที่บุคลากรนั้นสามารถปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ได้อย่างเต็มความรู้ความสามารถได้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์ในงานที่ได้รับผิดชอบ โดยสามารถนำความรู้ที่ค้นคว้าเพิ่มเติมมาปรับปรุงและพัฒนางานที่ได้รับผิดชอบได้

4.6 ด้านนโยบายและการบริหารงาน คือ สิ่งที่จะทำให้บุคลากรในองค์กรมีทัศนคติหรือความรู้สึกพอใจในการปฏิบัติงานมากขึ้นเพียงใด ขึ้นอยู่กับการที่บุคลากรนั้นได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการบริหารงานขององค์กร การได้รับการชี้แจงจากผู้บริหารเมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบายและการบริหารงาน การได้รับมอบหมายงานที่พิจารณาจากความรู้ความสามารถของบุคลากรเป็นหลัก รวมถึงการได้รับโอกาสในการเสนอแนะความคิดเห็นเพิ่มเติมเกี่ยวกับการบริหารงาน

4.7 ด้านความมั่นคงในงาน คือ สิ่งที่จะทำให้บุคลากรในองค์กรมีทัศนคติหรือความรู้สึกพอใจในการปฏิบัติงานมากขึ้นเพียงใด ขึ้นอยู่กับการที่บุคลากรนั้นมีความรู้สึกที่มีต่อความมั่นคงในตำแหน่งงานที่ปฏิบัติ ต่องานที่ได้ปฏิบัติในหน่วยงานและต่อความมั่นคงของอาชีพ และการยอมรับจากสังคมว่างานที่ปฏิบัติเป็นงานที่มีความสำคัญและมีเกียรติ

มีศักดิ์ศรี รวมถึงการได้รับความคุ้มครอง ปกป้อง ดูแลและและรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติงาน จากผู้บังคับบัญชา

4.8 ด้านเงินเดือนและสวัสดิการ คือ สิ่งที่จะทำให้บุคลากรในองค์กรมีทัศนคติหรือความรู้สึกพอใจในการปฏิบัติงานมากขึ้นเพียงใด ขึ้นอยู่กับการที่บุคลากรนั้นได้รับเงินเดือนและสวัสดิการอื่นใดที่เหมาะสมกับปริมาณงานที่ได้รับมอบหมาย เพียงพอต่อการครองชีพในปัจจุบัน มีความเหมาะสมกับคุณวุฒิการศึกษา อายุราชการการและความรู้ความสามารถ รวมถึงการได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนอย่างเป็นธรรมจากผู้บังคับบัญชา

4.9 ด้านความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล คือ สิ่งที่จะทำให้บุคลากรในองค์กรมีทัศนคติหรือความรู้สึกพอใจในการปฏิบัติงานมากขึ้นเพียงใด ขึ้นอยู่กับการที่บุคลากรนั้นได้รับความช่วยเหลือ ความร่วมมือ คำแนะนำและความเป็นกันเองในการปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายทั้งจากผู้บังคับบัญชา และเพื่อนร่วมงาน

4.10 ด้านสภาวะการทำงาน คือ สิ่งที่จะทำให้บุคลากร ในองค์กรมีทัศนคติหรือความรู้สึกพอใจในการปฏิบัติงานมากขึ้นเพียงใด ขึ้นอยู่กับการที่บุคลากรนั้น ได้ปฏิบัติงานในองค์กรที่มีลักษณะทางกายภาพของงานที่ดี สถานที่ทำงานมีบรรยากาศที่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติงาน มีวัสดุ อุปกรณ์และสิ่งอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงานที่เพียงพอและทันสมัย สถานที่ปฏิบัติงานมีความปลอดภัย มีความสะดวกต่อการเดินทาง

จากองค์ประกอบความพึงพอใจทั้ง 10 ด้านนั้น สอดคล้องกับลักษณะการปฏิบัติงานของพนักงานส่วนตำบลในเขตอำเภอ โพนพิสัย จังหวัดหนองคาย ที่จะสร้างความพึงพอใจในการทำงานจนนำไปสู่ประสิทธิภาพของการทำงานให้กับองค์กรตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติสภาและองค์การบริหารส่วนตำบล โดยผลลัพธ์สุดท้ายคือ ประชาชนมีความพึงพอใจในการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลนั่นเอง

## แนวคิดเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### 1. แนวคิดในการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น (Local Government) ถือเป็นรูปแบบหนึ่งที่เป็นพื้นฐาน, การปกครองในระบบประชาธิปไตยและมีความสำคัญต่อการฝึกหัดประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมในชุมชนท้องถิ่นที่จะตอบสนองปัญหาความเป็นอยู่ และทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน ได้เป็นอย่างดี ถ้าพึ่งเพียงรัฐบาลกลางในฐานะที่ต้องดูแลประชาชนโดยรวมทั่วประเทศ ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในแต่ละ

พื้นที่ได้อย่างแท้จริง ทำให้รัฐบาลหลายประเทศได้มีการเปลี่ยนแปลงการบริหารการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง (Centralization) มาเป็นการบริหารการปกครองแบบการกระจายอำนาจ (Decentralization) มากขึ้น เพื่อมุ่งหมายให้สิทธิแก่ชุมชนในการตัดสินใจดำเนินภารกิจของท้องถิ่น ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า เป็นการใช้ฐานท้องถิ่นเป็นรากฐานในการพัฒนาประเทศ (โกวิทย์ พวงงาม. 2550 : 11)

การปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจก็คือการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วน ซึ่งมีใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติและมีใช้ในทางตุลาการ แต่เป็นอำนาจในทางบริหารหรือจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ เฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับกองกำลังในการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของรัฐให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น โดยให้มีองค์การนิติบุคคลที่มีองค์กรเจ้าหน้าที่ทั้งหมด หรือส่วนใหญ่มาจากการเลือกตั้งของราษฎรในท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินงานบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีอิสระในการปกครองตนเอง ไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค (สมคิด เลิศไพฑูรย์. 2550 : 30)

การปกครองท้องถิ่นเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้น โดยกฎหมายจากส่วนกลาง มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอนและมีคณะผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นผู้รับผิดชอบต่อการบริหารงานอย่างอิสระและมีอำนาจอิสระในด้านการคลัง เช่น การจัดเก็บภาษีและหารายได้อื่นๆ ตามที่กฎหมายกำหนดและจัดทำงบประมาณของตนเอง รวมทั้งมีอำนาจอิสระในการกำหนดนโยบาย และมีการบริหารงานของตนเอง ไม่ต้องขอคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งองค์กรปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นจะมีบุคลากรของตนเองบริหารงานภายในท้องถิ่น เป็นพนักงานของท้องถิ่นที่ได้รับเงินเดือนจากงบประมาณของท้องถิ่นเอง (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. 2547 : 22)

ประยัต หงษ์ทองคำ (2540 : 10-12) ได้กล่าวถึงแนวคิดในการปกครองท้องถิ่นไว้ดังนี้

1.1 การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีรูปแบบแตกต่างกันไปตามความเจริญ จำนวนประชากร และขนาดของพื้นที่ของท้องถิ่น ทั้งนี้เพราะลักษณะขององค์ประกอบสามประการนี้ ในท้องถิ่นต่างๆ ภายในประเทศมีความแตกต่างกัน

1.2 องค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจปกครองอย่างอิสระพอสมควร ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม เพื่อให้เกิดประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอย่างแท้จริง แต่ถ้าให้มีอิสระมากเกินไป องค์กรท้องถิ่นจะกลายสภาพเป็นรัฐไป

1.3 องค์การท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมายที่จะดำเนินการปกครองตนเอง ซึ่งสิทธินี้แยกได้เป็น 2 ประการ คือ

1.3.1 องค์การท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่างๆ ของ ท้องถิ่นเอง เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่และเพื่อใช้บังคับในท้องถิ่นนั้นๆ

1.3.2 องค์การท้องถิ่นมีสิทธิในการกำหนดงบประมาณ เพื่อการบริหาร อันเป็นอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นนั้นๆ สิทธินี้ถือว่ามีความสำคัญและเป็นหัวใจของการดำเนินงาน การปกครองท้องถิ่น

1.4 มีองค์การที่จำเป็นในการบริหารอย่างน้อย 2 องค์การ คือ องค์การนิติบัญญัติ กับองค์การฝ่ายบริหาร แต่ในบางประเทศมีองค์การฝ่ายตุลาการเพิ่มขึ้นอีก เพื่อพิจารณาพิพากษาคดีการกระทำผิดในท้องถิ่น

1.5 ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง การมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นถือว่าเป็นหัวใจสำคัญประการหนึ่งซึ่งเป็นการยอมรับกันทั่วไปว่า จะเป็นผลดีต่อการปกครองท้องถิ่น เพราะเจ้าหน้าที่ขององค์การปกครองจะได้บริหารงานในหน้าที่ให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์และภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่น ย่อมจะก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นได้ยาก

กล่าวโดยสรุป การปกครองท้องถิ่น เกิดจากแนวคิดจากการกระจายอำนาจจากรัฐบาลสู่ประชาชน และในการกระจายอำนาจนั้นจะต้องอยู่บนพื้นฐานที่ว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของรัฐ และในขณะเดียวกันจะ ได้มีรูปแบบที่หลากหลายตามสภาพของแต่ละท้องถิ่นรวมถึงการมีสิทธิอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการการดำเนินงานของตนเองพอสมควรด้วย

## 2. ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นเป็นผลที่เกิดจากความจำเป็นของรัฐบาลในการกระจายอำนาจการปกครองบางส่วน โดยให้ท้องถิ่นดำเนินการบางอย่างได้ด้วยตนเอง เพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นเอง การปกครองท้องถิ่นจึงมิใช่การปกครอง โดยอิสระอย่างสิ้นเชิงหรือมิใช่การปกครองที่เกิดจากสิทธิของชุมชนท้องถิ่นแต่เป็นผลที่เกิดจากรัฐเป็นผู้ให้การปกครองท้องถิ่น นักวิชาการ ได้ให้ความหมายของคำว่า การปกครองท้องถิ่นไว้คล้ายคลึงกัน ดังนี้

ชวงค์ ฉายะบุตร (2539 : 25) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่าเป็นหน่วยการปกครองที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องกับการให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใด โดยเฉพาะ โดยได้มีการเลือกตั้ง โดยอิสระ เพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหารการปกครอง

ท้องถิ่น มีอำนาจอิสระพร้อมความรับผิดชอบ โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศไม่ได้กลายเป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใดพอสมควร

ลิจิต ซีระเวคิน (2548 : 386) ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นว่า เป็นการปกครองโดยวิธีการซึ่งหน่วยการปกครองในท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งผู้ทำหน้าที่ปกครองโดยอิสระ และได้รับอำนาจโดยอิสระ โดยความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง แต่การปกครองท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศมิใช่ว่าได้กลายเป็นรัฐอธิปไตยไป

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2547 : 22) ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึงราชการส่วนส่วนกลางได้มอบอำนาจในการปกครองและบริหารกิจการงานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในขอบเขตอำนาจหน้าที่และพื้นที่ของตนเองที่กำหนดไว้ตามกฎหมายโดยมีความเป็นอิสระตามสมควร ไม่ต้องอยู่ในบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนกลางเป็นเพียงหน่วยคอยกำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินกิจการไปด้วยความเรียบร้อย หรืออีกนัยหนึ่งการปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การกระจายอำนาจ

วุฒิสาร ตันไชย (2547 : 1) ให้ทัศนะว่า การปกครองท้องถิ่น คือการปกครองที่รัฐกลางหรือส่วนกลางได้กระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรที่มีสิทธิตามกฎหมาย มีพื้นที่ และประชากรเป็นของตนเอง ประการสำคัญขององค์กรดังกล่าวจะต้องมีอำนาจอิสระ ในการปฏิบัติอย่างเหมาะสม การมอบอำนาจจากส่วนกลางมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมในการเสนอปัญหา ตัดสินใจ การตรวจสอบการทำงานและร่วมรับบริการสาธารณะต่างๆ อย่างไรก็ตามแม้ว่าการปกครองท้องถิ่นจะมีอิสระในการดำเนินงาน แต่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลกลาง

โกวิท พวงงาม (2550 : 13) ให้ความเห็นว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การที่องค์กรหนึ่งมีอาณาเขตตนเอง มีประชากรตามที่หลักเกณฑ์กำหนด มีอำนาจ และมีอิสระในการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตน โดยมีหน้าที่ให้บริการในด้านต่างๆ แก่ประชาชน ซึ่งประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวจะมีส่วนร่วมในการบริหารและปกครองตนเองด้วยตนเอง อาทิ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในชุมชน หรือการมีส่วนร่วมในการบริหารและปกครองตนเอง โดยผ่านตัวแทนที่มาจากการเลือกตั้ง เช่นมีสภาท้องถิ่น เป็นต้น

ฮอลโลเวย์ (Holloway. 1951 : 101) ได้ให้นิยามว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง องค์กรที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักที่กำหนดไว้ มีอำนาจในการปกครอง



ตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิก ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

ร็อบสัน (Robson. 1953 : 574) ได้ให้นิยามว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองซึ่งรัฐ ได้จัดตั้งขึ้นและให้มีอำนาจปกครองตนเองมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) และต้องมีองค์ประกอบที่จำเป็นในการปกครอง (Necessary Organization) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ

คลาร์ก (Clarke. 1957 : 87) ได้ให้นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่ใด โดยเฉพาะ และหน่วยการปกครองดังกล่าวนี้จัดตั้งและอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

มอนเทอู (Montagu. 1984 : 574) ได้ให้นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีการเลือกตั้งโดยอิสระ เพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่น มีอำนาจอิสระพร้อมความรับผิดชอบซึ่งคนสามารถใช้ได้โดยปลอดจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง หรือภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่ได้กลายเป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใด

จากนิยามที่กล่าวมาสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นหมายถึง การปกครองที่อยู่ภายใต้หน่วยการปกครองระดับประเทศในประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยว และอยู่ต่ำกว่าหน่วยการปกครองระดับมลรัฐในประเทศที่เป็นรัฐรวม โดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยการปกครองดังกล่าวมีความรับผิดชอบขั้นต้นต่อท้องถิ่นของตน และได้รับการรับรองให้มีอำนาจหน้าที่ที่จะใช้ดุลพินิจในเรื่องสำคัญๆ ได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐบาลกลางหรือมลรัฐซึ่งเป็นผู้ให้กำเนิด หรือจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ดังนั้น จึงอาจกล่าวในแง่ประชาธิปไตยว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชนอย่างแท้จริง

### 3. วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นเกิดจากแนวคิดในการปกครอง เพื่อสนับสนุนวัตถุประสงค์ทางการปกครองของรัฐในอันที่จะรักษาความมั่นคงและความผาสุกของประชาชน โดยยึดหลักกระจายอำนาจปกครองโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ซึ่งวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นนั้น นักวิชาการได้จำแนกวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นไว้คล้ายคลึงกัน ดังนี้

3.1 ความคิดเห็นเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นมี ดังนี้ (พรชัย เทพปัญญา และคณะ. 2537 : 5-7)

3.1.1 เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้บริการซึ่งบุคคลหรือเอกชนไม่สามารถจัดทำให้ได้ หรือไม่อยู่ในฐานะที่จะจัดหาได้ ในลักษณะเช่นนี้รัฐบาลหรือหน่วยปกครองท้องถิ่นจะจัดบริการให้ เช่น ได้รับความคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ได้รับสวัสดิการ และได้รับความสะดวกในการดำเนินชีวิต

3.1.2 เพื่อปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้ง เนื่องจากการดำเนินชีวิตของบุคคลอาจจะเกิดการขัดแย้งกันเพราะความคิดเห็นและผลประโยชน์แตกต่างกัน ซึ่งอาจจะมี การอภิปรายถกเถียงกันอย่างมีเหตุผล หรือมีการโต้แย้งกันอย่างรุนแรง หรืออาจมีการตัดสินบน หรือมีการต่อสู้กัน กรณีเช่นนี้รัฐบาลหรือหน่วยปกครองท้องถิ่นจะต้องเข้ามาแก้ปัญหา โดยการเป็นผู้วางกฎเกณฑ์ควบคุมการขัดแย้ง เป็นผู้ประนีประนอมหรือแบ่งผลประโยชน์หรือ เป็นผู้ตัดสินกรณีพิพาทซึ่งทั้งสองฝ่ายต้องเชื่อฟังและยอมรับคำตัดสินนั้น

3.1.3 เพื่อการแบ่งเบาภาระและการเป็นตัวแทนของของแต่ละส่วนของ ประเทศ การจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่น ขึ้นด้วยวัตถุประสงค์ที่จะแบ่งเบาภาระของ ส่วนกลางให้ท้องถิ่นจัดปกครองที่พัฒนาแล้วนั้น ถือว่าการปกครองท้องถิ่นจะเป็นตัวแทนของ ประเทศส่วนหนึ่ง ในการสร้างความเจริญให้แก่ประเทศ อย่างเช่น ชาวอเมริกามีความเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นจะเป็นส่วนช่วยเสริมสร้างชีวิตที่เป็นประชาธิปไตย หรือแม้แต่ใน สาธารณรัฐประชาชนจีนและรัสเซียก็คาดหวังไว้เช่นเดียวกันแต่อาจจะดำเนินการแตกต่างกัน เท่านั้น

3.2 ความคิดเห็นเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นกำหนดไว้ ดังนี้ (โกวิท พวงงาม. 2546 : 24)

3.2.1 การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ในด้านการเงิน บุคลากร ตลอดจนระยะเวลาที่ใช้ดำเนินการให้บริการชุมชน และทำให้เกิดความประหยัด เนื่องจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ จะมีงบประมาณ สามารถหารายได้ให้กับท้องถิ่น ทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาลที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก และแม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาล ไปให้บ้างแต่ก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างรอบคอบ

3.2.2 การปกครองท้องถิ่นเป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชน ในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เพราะความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรอรับบริการจากรัฐบาลเพียงฝ่ายเดียว อาจไม่ตรงกับความต้องการที่แท้จริง และมักมี

ความล่าช้า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนเป็นผู้บริหารย่อมจะสามารถตอบสนองความต้องการได้อย่างแท้จริง

3.2.3 เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน โดยการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ทั้งในบทบาทของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติ การปฏิบัติหน้าที่ในหลากหลายบทบาท มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยระดับชาติได้เป็นอย่างดี

จากวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นดังกล่าว สรุปได้ว่า วัตถุประสงค์สำคัญของการปกครองท้องถิ่น คือ การให้บริการแก่ประชาชนในลักษณะที่ประชาชนไม่สามารถจัดทำได้ด้วยตนเอง และการประสานความขัดแย้งในฐานะที่เป็นตัวกลาง รวมถึงการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง ซึ่งประเด็นสุดท้ายนับว่ามีความสำคัญยิ่ง เพราะถือได้ว่าเป็นการส่งเสริมระบอบประชาธิปไตยด้วย

#### 4. องค์ประกอบขององค์กรปกครองท้องถิ่น

องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่นอาจมองได้เป็นสองแนวทาง คือ การพิจารณาจากความหมายของคำจำกัดความของการปกครองท้องถิ่น กับการพิจารณาทางด้านบุคลากรของการปกครองท้องถิ่น

4.1 องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่นถ้ามองทางด้านบุคลากรที่ดำเนินงานอยู่ในองค์การปกครองท้องถิ่นนั้นอาจกำหนดได้ ดังนี้ (บุญรงค์ นิลวงศ์. 2522 : 31-32)

4.1.1 สภาท้องถิ่นเป็นแหล่งกำหนดนโยบายและออกข้อบังคับ ข้อบัญญัติ หรือกฎหมายท้องถิ่นมาบังคับใช้ในท้องถิ่นนั้นๆ สมาชิกสภาท้องถิ่นจะต้องรับผิดชอบต่อประชาชน เพื่อสนองความต้องการและให้ท้องถิ่นสามารถอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นได้ โดยทั่วกัน

4.1.2 ฝ่ายบริหารท้องถิ่นมีหน้าที่รับผิดชอบการบริหารงานตามแผนนโยบายของสภาท้องถิ่น และมีภาระหน้าที่ที่จะต้องประสานกิจการต่างๆ ในการบริหารงานของท้องถิ่นวางแผนในการทำงาน ควบคุมหน่วยงานต่างๆ ให้สามารถดำเนินการตามวัตถุประสงค์ที่สภาท้องถิ่นกำหนดไว้ เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ฝ่ายบริหารอาจประกอบด้วยคณะกรรมการ หรือนายกเทศมนตรี หรือนักบริหารอาชีพที่ได้รับการเลือกหรือแต่งตั้งจากสภาท้องถิ่นก็ได้

4.1.3 พนักงานประจำท้องถิ่น เป็นพนักงานประจำทำหน้าที่บริหารงานท้องถิ่นในหน่วยงานต่างๆ ของการปกครองท้องถิ่น แต่ละหน่วยงานมีพนักงานประจำทำหน้าที่ดำเนินการตามความรับผิดชอบ ภายใต้การควบคุมของฝ่ายบริหารและสภาท้องถิ่น ฉะนั้นจึงถือว่าพนักงานประจำของท้องถิ่นเปรียบเสมือนแขนขาของท้องถิ่นที่จะรับการสั่งวินิจฉัยจากฝ่ายบริหารและสภาท้องถิ่น ซึ่งเปรียบเสมือนสมองที่สั่งการปฏิบัติการเคลื่อนไหว เพื่อสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ

4.2 องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่นตามความหมายของการปกครองท้องถิ่นที่สำคัญมี ดังนี้ (ประธาน คงฤทธิศศิการ. 2526 : 8)

4.2.1 หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมาย และหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ จะมีสภาพเป็นนิติบุคคลเพิ่มขึ้นจากรัฐมีทรัพย์สินและงบประมาณเป็นของตนเอง มีอำนาจดำเนินการบริการสาธารณะให้แก่ท้องถิ่นตามที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลกลาง รวมทั้งมีการกำหนดไว้ในกฎหมายถึงขอบเขตการปกครองและมีรูปแบบของการปกครองที่ชัดเจนด้วย

4.2.2 หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นนั้น จะต้องไม่อยู่ในสายบังคับบัญชา (Hierarchy) ของหน่วยงานทางราชการ เพราะต้องเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจปกครองตนเอง และมีอิสระในการปฏิบัติกิจการภายในขอบเขตของกฎหมาย และทำกิจการนั้นๆ ได้โดยไม่ต้องขอคำสั่งจากรัฐบาลกลาง

4.2.3 หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้น ต้องมีองค์กรที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ เพื่อแสดงถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน และเพื่อแสวงหาบุคคลผู้ที่มีความรู้ ความสามารถ มีการเสียสละและเป็นที่ยอมรับไว้วางใจของประชาชนในท้องถิ่น มาปฏิบัติงานเพื่อบริการท้องถิ่น

3.2.4 หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น จะต้องมียอำนาจในการจัดเก็บรายได้ (Revenue) โดยการได้รับอนุญาตจากรัฐ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้มาทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป การจัดเก็บรายได้นี้จะต้องให้ความเป็นอิสระแก่การคลังของท้องถิ่นในการจัดหา จัดเก็บภาษีและจัดทำงบประมาณท้องถิ่น

4.2.5 หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ควรมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย และมีการควบคุมการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามนโยบายของตนตามครรลองของการปกครองแบบให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองอย่างแท้จริง

4.2.6 หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ควรมีอำนาจในการออกกฎหมาย กฎและข้อบังคับต่างๆ เพื่อกำกับให้มีการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามนโยบายหรือความต้องการแห่งท้องถิ่นได้ แต่ทั้งนี้ต้องให้กฎข้อบังคับที่บังคับดังกล่าวนั้น ไม่ขัดต่อกฎหมายหรือข้อบังคับอื่นใดของรัฐ และหน่วยการปกครองท้องถิ่นยังคงอยู่ในความควบคุมดูแลของรัฐ

กล่าวโดยสรุป องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น สามารถพิจารณาได้ 2 ประการ คือ องค์ประกอบตามความหมายของการปกครองท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ การมีสภาพเป็นนิติบุคคลมีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน มีบุคลากรที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน รวมทั้งการมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีของตนเอง และออกกฎหมายใช้บังคับในท้องถิ่นรวมไปถึงการกำหนดนโยบายในการบริหารได้เอง และใน ส่วนที่ 2 คือ องค์ประกอบด้านบุคลากรนั้น องค์การปกครองท้องถิ่นมีบุคลากรสามฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ มีหน้าที่ออกข้อบังคับต่างๆ ฝ่ายบริหาร มีหน้าที่บริหารงานตามนโยบายของสภา และพนักงานประจำท้องถิ่น ซึ่งเป็นพนักงานประจำมีหน้าที่ในการปฏิบัติงานภายใต้การควบคุมดูแลของสภาและฝ่ายบริหารของท้องถิ่น

## 5. หลักการปกครองท้องถิ่น

หลักการปกครองท้องถิ่นอาจพิจารณาจากความหมายหรือคำจำกัดความของ ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่นเป็นเจตนารมณ์ของรัฐในการกระจายอำนาจในการปกครองของรัฐที่จะรักษาความมั่นคงและความผาสุกของประชาชน โดยยึดหลักการกระจายอำนาจปกครอง โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ซึ่งนักวิชาการได้เสนอหลักการปกครองท้องถิ่นไว้ ดังนี้

### 5.1 หลักการปกครองท้องถิ่นมี ดังนี้ (ประหยัด หงษ์ทองคำ. 2523 : 37-39)

5.1.1 การปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านี้ อาจมีความแตกต่างกัน ในด้านความเจริญ จำนวนประชากรหรือขนาดของพื้นที่ เช่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นของไทยจัดเป็นกรุงเทพฯ เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา ตามเหตุผลดังกล่าว

5.1.2 หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ตามความเหมาะสม กล่าวคืออำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพอสมควร เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากมีอำนาจมากเกินไปไม่มีขอบเขต หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นก็จะกลายสภาพเป็นรัฐอธิปไตย เป็นผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐบาล อำนาจของท้องถิ่นนี้มีขอบเขตที่แตกต่างกันออกไป ตามลักษณะความเจริญและความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ รวมทั้ง

นโยบายของรัฐบาลในการพิจารณาการกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับใดจึงจะเหมาะสม

5.1.3 หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

1) หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่างๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่และเพื่อใช้บังคับประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ เช่น เทศบัญญัติ

2) สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น คือ อำนาจในการกำหนดงบประมาณ เพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ

5.1.4 มีองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง องค์กรที่จำเป็นของท้องถิ่นจัดแบ่งเป็นสองฝ่าย คือ องค์กรฝ่ายบริหาร และองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลจะมีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร และสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ หรือในแบบมหานคร คือ กรุงเทพฯ จะมีผู้ว่าราชการกรุงเทพฯ เป็นฝ่ายบริหาร สภากรุงเทพฯ เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

5.1.5 ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น จากแนวคิดที่ว่าประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นที่จะรู้ปัญหาและวิธีการแก้ไขของตนเองอย่างแท้จริง หน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีคนในท้องถิ่นมาบริหารงาน เพื่อให้สมเจตนารมณ์และความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเข้าใจในระบบและกลไกของประชาธิปไตยอย่างแท้จริง อีกด้วย

5.2 หลักการปกครองท้องถิ่นมีลักษณะ ดังนี้ (ปธาน สุวรรณมงคล. 2547 : 4)

5.2.1 เป็นนิติบุคคล นิติบุคคลเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นโดยอำนาจของกฎหมาย การเป็นนิติบุคคลจึงเป็นการแสดงออกถึงฐานะทางกฎหมาย สำหรับการปกครองท้องถิ่นถือเป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน โดยมีกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่ตามที่ระบุไว้ในกฎหมายนั้นๆ และสามารถก่อกำหนดพันธะทางกฎหมาย เช่น ทำสัญญาการค้าก่อหนี้ เป็นต้น

5.2.2 มีอำนาจหน้าที่เฉพาะ จะมีการดำเนินการตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ เป็นกาลเฉพาะให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบนั้นๆ ซึ่งอาจจะเป็นการระบุหน้าที่ไว้โดยชัดเจน หรืออาจเป็นการระบุให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถริเริ่มทำกิจกรรมใดๆ ที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติห้ามไว้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับกฎหมายของแต่ละประเทศ

5.2.3 ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้ง โดยทั่วไปสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นจะมาจากการเลือกตั้งจากประชาชน โดยสมาชิกสภาท้องถิ่นจะมาจาก การเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ส่วนผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นอาจมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน หรืออาจมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม โดยสภาเป็นผู้เลือกผู้บริหารหรือคณะบริหารท้องถิ่นก็ได้ตามที่กฎหมายกำหนด

5.2.4 ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นเป็นเรื่องสำคัญ ทั้งนี้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองทั้งโดยตรงและโดยอ้อม เช่น การไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การสมัครรับเลือกตั้ง การริเริ่มกฎหมาย การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ประพฤติไม่เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งต่อไป การให้ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะต่อผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น ตลอดจนได้รับการสนับสนุนจากประชาชนอย่างเข้มแข็ง

5.2.5 มีความเป็นอิสระในการบริหารงานอย่างเพียงพอ สาระสำคัญประการหนึ่งของการปกครองท้องถิ่นคือ ต้องมีความเป็นอิสระในการบริหารอย่างเพียงพอ เพื่อให้สามารถดำเนินงานในขอบเขตหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ บรรลุตามนโยบายและเป้าหมายที่กำหนด ความเป็นอิสระในการบริหารงานในที่นี้หมายถึง อำนาจในการตัดสินใจดำเนินการในหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมาย โดยที่รัฐบาลกลางควรมีหน้าที่เพียงสนับสนุน ส่งเสริมและกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าควบคุมอย่างใกล้ชิด

5.2.6 มีอำนาจในการจัดหารายได้และใช้จ่ายรายได้ได้อย่างอิสระตามสมควร การปกครองท้องถิ่นที่จะบังเกิดผลดีต่อท้องถิ่นโดยส่วนรวม ต้องมีมีอำนาจในการจัดหารายได้ภายในท้องถิ่นของตนเองอย่างเพียงพอต่อการบริหารงาน กล่าวคือมีแหล่งรายได้ที่ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บเองได้นอกเหนือจากรายได้ของท้องถิ่น เพื่อแก้ไขปัญหาและสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

5.2.7 มีการกำกับดูแลจากรัฐ การปกครองท้องถิ่นถือเป็นส่วนย่อยส่วนหนึ่งของรัฐและจัดตั้งโดยรัฐมีกฎหมายรองรับ มิใช่องค์กรที่เป็นอิสระเด็ดขาดจากรัฐ ดังนั้น การกำกับดูแลจึงเป็นรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จำเป็น เพื่อให้การใช้อำนาจของคณะผู้บริหารท้องถิ่นเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นและประเทศชาติโดยรวมอย่างแท้จริง

กล่าวโดยสรุป ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่นที่เป็นประชาธิปไตยนั้น ควรมีลักษณะอย่างน้อยสามประการคือ การเป็นนิติบุคคล หมายถึงความสามารถในการดำเนินการ กิจการด้วยตนเอง มีการเลือกตั้งเพื่อแสดงว่าประชาชนมีส่วนร่วม และต้องมีอิสระในการบริหารงาน เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

## 6. ประโยชน์ของการปกครองท้องถิ่น

ประโยชน์ของการปกครองท้องถิ่น โดยทั่วไปนั้นมีมากมายแต่อาจสรุปได้เป็น 5 ประการ คือ (ลิขิต ชีรวะกิน. 2548 : 336)

6.1 ด้านเศรษฐกิจ การมีส่วนร่วมในโครงการพัฒนาตั้งแต่เริ่ม โครงการจนกระทั่ง การสิ้นสุด โครงการนั้นย่อมมีผลในทางเศรษฐกิจ คือ ช่วยให้การใช้จ่ายเพื่อการดำเนินการเป็นไป อย่างมีประสิทธิภาพและระมัดระวัง เพราะสมาชิกชุมชนจะรู้สึกว่าการพัฒนาที่เกิดขึ้นเป็น ประโยชน์ต่อชุมชนของตนเองและทรัพยากรที่มีอยู่นั้นเป็นของชุมชนของตน จึงต้องใช้จ่าย อย่างระมัดระวัง เพื่อให้เกิดผลอย่างเต็มที่ พร้อมทั้งมีโครงการการปกครองตนเอง โดยสมาชิก ส่วนใหญ่รู้สึกว่าคุณมีสิทธิและหน้าที่และบทบาทสำคัญ จะทำให้เกิดการดำเนินงานและปฏิบัติ ของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบโครงการอยู่ในความสนใจของสมาชิก ย่อมเป็นผลดีในแง่การช่วยดูแล ควบคุม โดยมวลสมาชิก มิให้เกิดการฉ้อโกงหรือกระทำการอันผิดระเบียบ กฎ ข้อบังคับ และ เป็นการควบคุมทรัพยากรให้เกิดการใช้อย่างมีประสิทธิภาพซึ่งเป็นผลทางเศรษฐกิจอีกแห่งหนึ่ง

6.2 ด้านการเมือง การมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นจะเป็นการเสริมความรู้สึก ว่า การปกครองตนเองนั้นมีผลลัพธ์ประจักษ์ที่เป็นตัวตน มิใช่มีเฉพาะสิทธิในทางการเมือง ใน ลักษณะนามธรรมแต่สามารถโยงนามธรรมให้ออกมาในรูปธรรมคือ การวางแผนนโยบาย การพัฒนาชุมชน เพื่อประโยชน์ของชุมชนของตนเองพร้อมทั้งการมีสิทธิในการริเริ่ม โครงการ จนสิ้นสุด โดยมีความอิสระนั้นย่อมก่อให้เกิดความเชื่อมั่นทางการเมือง ซึ่งจะเป็นการเสริม ความรู้สึกเรื่องการมีส่วนร่วมและการปกครองตนเอง เป็นการเสริมสร้างวัฒนธรรมทาง การเมืองในลักษณะของการมีส่วนร่วมมากขึ้น

6.3 ด้านสังคมและจิตวิทยา ย่อมเห็นได้ว่าจากการรู้สึกว่าคุณเป็นเจ้าของท้องถิ่น มีสิทธิมีเสียงและอำนาจในการบริหาร ทำให้เกิดความรู้สึกเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน รู้สึกเป็น เจ้าของร่วมกัน ยินดีที่จะดูแลร่วมกัน จะเกิดความสนใจในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง จะมี การตกลงในเรื่องการกำหนดนโยบาย การจัดสรรทรัพยากรอย่างมีหลักเกณฑ์

6.4 ด้านวิชาการ การมีส่วนร่วมตั้งแต่การวางแผนพัฒนาต่างๆ ทำให้เกิด การพยายามเรียนรู้วิชาการต่างๆ ในด้านการวางแผน การบริหาร โครงการ วิธีการทำงานประมาณ



การทำบัญชี วิทยาการในการก่อสร้าง การรักษาสภาพแวดล้อม อย่างน้อยก็ในขั้นพื้นฐาน เมื่อกระบวนการพัฒนามีการต่อเนื่องสมาชิกที่มีส่วนร่วม ก็จะมีการติดตามข่าว โดยเฉพาะในเรื่องวิทยาการ เพราะมีผลโดยตรงและมีความสัมพันธ์กับชีวิตในท้องถิ่นและชีวิตของตนในชุมชน ทำให้เกิดการตื่นตัวและเข้าใจถึงปัญหาและวิทยาการต่างๆ

6.5 ด้านนโยบายระดับชาติ การเกิดการแข่งขันกันระหว่างชุมชนที่ปกครองตนเอง และมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นกับชุมชนอื่น ทำให้พยายามปรับปรุงแก้ไขความล้าหลังต่างๆ การแข่งขันเช่นนี้ย่อมนำไปสู่การสร้างสรรค์เป็นการช่วยพัฒนาประเทศชาติไปในตัว ส่งผลให้มีการวางแผนพัฒนาชุมชนในลักษณะการประสานแผนระดับอำเภอ จังหวัดและระดับชาติ พร้อมทั้งการปกครองตนเองและการพัฒนาท้องถิ่นด้วยตนเอง เป็นการช่วยในการพัฒนาชนบทเป็นไปตามความต้องการและความจำเป็นของท้องถิ่น โดยคนในท้องถิ่นเป็นผู้ตัดสินใจและดำเนินการซึ่งเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ไปในตัว

กล่าวโดยสรุป การปกครองส่วนท้องถิ่นยังประ โยชน์ให้กับประชาชนทั้งในด้าน การพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตย คือ การให้ประชาชนมีส่วนร่วม โดยตรงและการพัฒนาด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ซึ่งหมายถึงการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในทุกด้านอย่างแท้จริง

## 7. ข้อดีของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นมีทั้งข้อดีและข้อเสียเหมือนกับการปกครองแบบอื่นๆ และอาจกล่าวถึงข้อดีของการปกครองท้องถิ่นได้ดังต่อไปนี้

### 7.1 ทิศนะเกี่ยวกับข้อดีการปกครองท้องถิ่นมี ดังนี้ (โกวิท พวงงาม. 2546 : 28)

7.1.1 ทำให้มีการสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้ดีขึ้น บริการสาธารณะบางอย่างที่เกี่ยวกับประโยชน์ส่วนได้เสียเฉพาะท้องถิ่น ถ้าได้มอบให้ผู้บริหารงานของท้องถิ่นซึ่งเลือกตั้งขึ้นจากราษฎรในท้องถิ่นนั้นเป็นผู้จัดทำก็ย่อมจะได้ผลทางตรงกับความต้องการในท้องถิ่นมากขึ้น เพราะรู้ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นของตนเองดี

7.1.2 เป็นการแบ่งเบาภาระของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางได้บ้าง ในปัจจุบันนี้หน่วยการบริหารราชการส่วนกลางมีภารกิจหลักอยู่มาก เกี่ยวกับการจัดทำกิจการอันเกี่ยวกับประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ หากได้ตัดภาระเกี่ยวกับกิจการเฉพาะท้องถิ่นที่ไม่อาจดำเนินการได้ทั่วถึงออกไปเสียบ้าง ก็จะทำให้เกิดผลดีสมกับความต้องการของราษฎรในท้องถิ่นได้

7.1.3 เป็นการส่งเสริมและพัฒนาการเมืองในระดับท้องถิ่นตามระบอบประชาธิปไตยเพราะการกระจายอำนาจทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักรับผิดชอบในการปกครองท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น

7.2 ทศนะเกี่ยวกับข้อดีการปกครองท้องถิ่นมี 3 ประการ ดังนี้ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. 2547 : 363)

7.2.1 ได้รับการรับรองสถานะโดยรัฐธรรมนูญ อภิสิทธิ์ทางการกระจายอำนาจ ได้ถูกกำหนดไว้อย่างชัดเจนและเป็นขั้นเป็นต้น

7.2.2 มีการจัด โครงสร้างองค์กรแบบประชาธิปไตยภายใต้รูปแบบสภาและผู้บริหาร

7.2.3 การออกกฎระเบียบต่างๆ เพื่อควบคุมและกำหนดแนวปฏิบัติจากรัฐบาลส่วนกลางทำให้ท้องถิ่นมีการบริหารงานตามหน้าที่และศักยภาพของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการคลังทำให้ไม่เกิดปัญหาด้านภาระหนี้สิน

7.3 ทศนะเกี่ยวกับข้อดีการปกครองท้องถิ่นมี 6 ประการ ดังนี้ (วุฒิสภา ดันไชย. 2547 : 15)

7.3.1 ลดความซ้ำซ้อนในการจัดการบริการสาธารณะเนื่องจากเดิม (ก่อนการประกาศในพระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545) การจัดการบริการสาธารณะในระดับจังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้านเป็นหน้าที่ของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่มีส่วนราชการเป็นจำนวนมากทำให้มีการบริการที่ซ้ำซ้อนซึ่งการบริการที่ซ้ำซ้อนต่างๆ เหล่านั้นไม่ได้ตอบสนองความต้องการและก่อประ โยชน์ต่อประชาชน ดังนั้นในการกระจายภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะ และสอดคล้องกับความต้องการ สอดคล้องกับภูมิปัญญา วัฒนธรรม ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนและท้องถิ่น

7.3.2 สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรหลักในการจัดบริการสาธารณะและการพัฒนาท้องถิ่น อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนเป็นผู้แก้ไขปัญหาให้กับประชาชน

7.3.3 เพิ่มบทบาทอำนาจในการตัดสินใจในการแก้ไขปัญหา โดยตัดสินใจบนพื้นฐานของความเป็นจริงและความต้องการของประชาชนในพื้นที่เป็นสำคัญ

7.3.4 เพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่มากที่สุด และสมาชิกขององค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นก็ล้วนแต่เป็นบุคคลที่ประชาชนเลือกมา เมื่อรัฐมอบอำนาจให้การจัดบริการ สาธารณะให้ท้องถิ่นก็จะสามารถแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นได้ดีที่สุด

7.3.5 การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นศูนย์กลางหลักในการจัดบริการ สาธารณะก่อให้เกิดความเชื่อมโยง และสัมพันธ์ในการแก้ไขปัญหา สามารถบูรณาการ ความต้องการ และกำหนด โครงการให้สอดคล้องและตอบสนองความต้องการได้อย่างทันทั่วทั้งที่

7.3.6 ส่งเสริมพื้นฐานประชาธิปไตยผ่านการเรียนรู้โดยการกระทำหลักการ สำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย “การปกครองโดยประชาชน เพื่อประชาชน” โดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน

สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นมีประโยชน์ทั้งด้านการเมือง และการพัฒนา สังคม โดยด้านการเมืองนั้นประชาชนผู้เป็นเจ้าของท้องถิ่น สามารถกำหนดตัวผู้มาปกครองได้ เอง ควบคุมผู้ปกครองได้ และสามารถตรวจสอบการทำงานของนักการเมืองระดับท้องถิ่น ได้ อย่างใกล้ชิด ส่วนด้านการพัฒนาสังคมนั้นเป็นผลมาจากการพัฒนาด้านการเมือง กล่าวคือ การกำหนดนโยบายของผู้ปกครองจะต้องสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น สามารถ แก้ไขปัญหาได้อย่างตรงไปตรงมา ซึ่งเมื่อปัญหาของท้องถิ่นได้รับการแก้อย่างถูกต้อง โดยคนของ ท้องถิ่นเองแล้วเท่ากับว่าเป็นการพัฒนาสังคมท้องถิ่น ได้

## 8. ข้อเสียของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นมีทั้งข้อดีและข้อเสียเหมือนกับการปกครองแบบอื่นๆ และ อาจกล่าวถึงข้อเสียของการปกครองท้องถิ่นได้ ดังต่อไปนี้

8.1 จุดอ่อนหรือข้อเสียของการปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้ (ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539 : 24)

8.1.1 อาจเป็นภัยต่อเอกภาพทางการเมืองและความมั่นคงของประเทศ เพราะหากกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมากเกินไป อาจเป็นการทำลายเอกภาพในการปกครองและ ความมั่นคงปลอดภัยของรัฐได้ ทั้งยังอาจให้เกิดการแก่งแย่งแข่งขันระหว่างท้องถิ่นซึ่งต่างมุ่งที่จะ รักษาประโยชน์ของตนโดยไม่คำนึงถึงความเสียหายที่จะเกิดแก่ท้องถิ่น นอกจากนี้อาจเกิด ช่องว่างระหว่างท้องถิ่นที่มีเงินงบประมาณมากกับท้องถิ่นที่มีเงินงบประมาณน้อย

8.1.2 ทำให้ราษฎรพึงเห็นประโยชน์ของท้องถิ่นตนเองสำคัญมากกว่า ส่วนรวม เมื่อราษฎรมีส่วนรวมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น ก็มุ่งที่จะทำประโยชน์แก่ท้องถิ่น ของตนฝ่ายเดียว จนกระทั่งลืมนึกถึงประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ

8.1.3 เจ้าหน้าที่ที่ได้รับเลือกตั้งอาจใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่เหมาะสมด้วยการถือพรรคถือพวก อาจใช้อำนาจหน้าที่บังคับกตัญญูพรรคฝ่ายตรงข้าม หรือราษฎรที่ไม่อยู่ในพรรคพวกของตน ซึ่งทำให้เกิดความไม่สงบราบรื่นได้ ย่อมจะทำให้เกิดความเคียดแค้นและความไม่พอใจแก่ราษฎรยิ่งกว่าถูกปกครองโดยเจ้าหน้าที่ส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค

8.1.3 ย่อมทำให้เกิดความสับสนเปลืองมาก และมีต้นทุนสูง เพราะต้องมีการแยกงบประมาณเป็นส่วนๆ ทั้งต้องมีเจ้าหน้าที่และเครื่องมือเครื่องใช้ของตนเอง ซึ่งไม่อาจหมุนเวียนสับเปลี่ยนโยกย้ายไปใช้ในท้องถิ่นต่างๆ เหมือนกับหน่วยงานบริหารราชการส่วนกลาง รวมทั้งอาจมีการใช้จ่ายโดยไม่ประหยัด หากควบคุมการเงินไม่ดีพอหรือไม่มีประสิทธิภาพ

8.1.5 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด ถ้าผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นมือสมัครเล่น ขาดความรู้หรือขาดประสบการณ์ในการบริหารองค์กรแล้วอาจทำให้การบริการสาธารณะอันอยู่ในขอบอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหย่อนประสิทธิภาพ

8.2 ทศนะเกี่ยวกับข้อดีการปกครองท้องถิ่นมี 3 ประการ ดังนี้ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. 2547 : 363)

8.2.1 ความแตกต่างหลากหลายของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสูง ทำให้เกิดช่องว่างระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นทั้งในด้านฐานะและศักยภาพอย่างมาก

8.2.2 ขาดกลไกทางการเมืองและการบริหารที่จะช่วยสร้างระบบความร่วมมือระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่น ทำให้การร่วมมือระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก เพื่อร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะไม่สามารถเกิดขึ้นได้

8.2.3 ขาดศักยภาพ โดยเฉพาะด้านการคลังและบุคลากร เนื่องจากสัดส่วนรายได้ของท้องถิ่นยังคงอยู่ในระดับต่ำและแหล่งรายได้สำคัญมิได้มาจากภาษีของท้องถิ่น โดยตรง ในขณะที่เดียวกันบุคลากรยังขาดความรู้ความสามารถด้านการคลังอีกด้วย

สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นมีข้อเสีย คือ เกิดการแก่งแย่งแข่งขันของคนในชุมชน เพื่อที่จะเข้ามาบริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกิดการแบ่งพรรคแบ่งพวกของคนในชุมชน พร้อมทั้งผู้ที่เข้ามาบริหารถ้าขาดประสบการณ์ในการบริหารองค์กรแล้วอาจทำให้การบริการสาธารณะและการแก้ปัญหาได้อย่างตรงไปตรงมา กับสภาพของสังคมในท้องถิ่นนั้นๆ ไม่สามารถแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง

## ระเบียบการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล

เดิมก่อนมีการปรับ โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประเทศไทยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ 6 รูปแบบ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล สุขาภิบาล เมืองพัทยา และกรุงเทพฯ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้มีองค์กรบริหารงานบุคคลในระดับชาติทำหน้าที่บริหารงานบุคคลท้องถิ่นตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยใช้ระบบแยกการดูแลออกจากกัน แต่ครอบคลุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งประเทศ กล่าวคือมีคณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด หรือ (ก.จ.) ดูแลข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด คณะกรรมการพนักงานเทศบาล หรือ (ก.ท.) ดูแลพนักงานเทศบาล พนักงานเมืองพัทยา และพนักงานส่วนตำบล คณะกรรมการพนักงานสุขาภิบาล หรือ (ก.สภ.) ดูแลพนักงานสุขาภิบาล และคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพฯ

ระบบนี้เป็นระบบที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการไหลเวียนของข้าราชการ และพนักงานส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง ในขณะเดียวกัน คณะกรรมการชุดต่างๆ ดังกล่าวก็มักจะประกอบด้วยคนของส่วนกลางทั้งหมดหรือเกือบทั้งหมด ทำให้ท้องถิ่นแต่ละแห่งไม่มีอำนาจบริหารงานบุคคลของตนอย่างแท้จริง แต่กลับต้องตกอยู่ภายใต้อำนาจของส่วนกลางเป็นสำคัญ ซึ่งขัดแย้งกับหลักการกระจายอำนาจการปกครอง

ต่อมาเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีผลใช้บังคับก็ได้มีการจัดทำกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นใหม่ และแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเดิมที่มีอยู่ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งในส่วนของระบบบริหารงานบุคคลท้องถิ่นนั้น รัฐธรรมนูญฉบับ พุทธศักราช 2540 (2540 : 73-75) ได้กำหนดหลักการสำคัญในเรื่องนี้ไว้ในมาตรา 284 วรรคแรก ที่บัญญัติว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงิน และการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ” นอกจากนี้รัฐธรรมนูญฉบับ พุทธศักราช 2540 ยังบัญญัติไว้ในมาตรา 288 ว่า “การแต่งตั้งและการให้พนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งต้องเป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น และต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นก่อน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นตามวรรคหนึ่งจะต้องประกอบด้วย ผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีจำนวนเท่ากันการ โยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษพนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว จึงได้มีการจัดทำพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ขึ้น ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน พ.ศ. 2542 กฎหมายฉบับดังกล่าวมีผลทำให้ระบบบริหารงานบุคคลท้องถิ่นเกิดการเปลี่ยนแปลงมาสู่ระบบในปัจจุบัน (สมคิด เลิศไพฑูรย์. 2550 : 330-331)

### 1. องค์กรบริหารงานบุคคลท้องถิ่น

องค์กรบริหารงานบุคคลท้องถิ่นในปัจจุบัน มีรูปแบบองค์กรและอำนาจหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดไว้ โดยกฎหมายฉบับดังกล่าวมีขอบเขตใช้กับพนักงานส่วนท้องถิ่นทุกประเภท ได้แก่ ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล พนักงานส่วนตำบล ข้าราชการกรุงเทพมหานคร พนักงานเมืองพัทยา และข้าราชการหรือพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง ซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการ โดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณหมวดเงินเดือนของข้าราชการ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น

#### 1.1 โครงสร้างขององค์กรบริหารงานบุคคลท้องถิ่น

โครงสร้างขององค์กรบริหารงานบุคคลท้องถิ่นของไทยในปัจจุบันแบ่งได้เป็น 3 ส่วนด้วยกัน คือ

##### 1.1.1 คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.)

คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น หรือ ก.ถ. เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลการบริหารงานบุคคลของพนักงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบให้มีประสิทธิภาพ เพื่อประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่น และประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม และสามารถรองรับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) มีองค์ประกอบ ดังนี้

1) ประธานกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ซึ่งคัดเลือกจากการที่กรรมการ โดยตำแหน่ง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และกรรมการที่มาจากผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เสนอรายชื่อบุคคลจำนวนฝ่ายละ 3 คน ซึ่งผู้ที่จะได้รับ การเสนอรายชื่อต้องเป็นผู้ที่มีความรู้เชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบราชการ ด้านการบริหารและจัดการ หรือด้านกฎหมาย ซึ่งมีผลงานทาง

วิชาการ หรือมีความรู้เป็นที่ยอมรับ และไม่ได้เป็นกรรมการของคณะกรรมการกลางข้าราชการ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น หรือกรรมการของคณะกรรมการข้าราชการ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น จากนั้นก็ให้บุคคลที่ได้รับคะแนนสูงสุดเป็นผู้ได้รับการคัดเลือก ซึ่งการคัดเลือกนั้นกฎหมายกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้มีหน้าที่ดำเนินการจัดให้มีการคัดเลือกตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีกำหนด และเป็นผู้ประกาศแต่งตั้งบุคคลส่วนท้องถิ่น ซึ่งประธานฯ นี้กฎหมายกำหนดให้มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 6 ปี นับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียวเท่านั้น

2) กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน 6 คน ซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งในราชการประจำ ได้แก่ เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงมหาดไทย และอธิบดีกรมการปกครอง

3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 5 คน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ที่มีความรู้เชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบราชการ ด้านบริหารและจัดการ หรือด้านกฎหมายซึ่งมีผลงานทางวิชาการ หรือมีความรู้เป็นที่ยอมรับ ทั้งนี้โดยมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี และอาจได้รับการคัดเลือกอีกได้

4) ผู้แทนคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 คน ผู้แทนคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล 1 คน ผู้แทนคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร 1 คน ผู้แทนคณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยา 1 คน และในกรณีที่มีกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ให้มีผู้แทนคณะกรรมการพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นคัดเลือกกันเองจำนวน 1 คน

นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดให้มีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นขึ้นในสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่รับผิดชอบงานในราชการของคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น และให้หัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เป็นเลขานุการคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

#### 1.1.2 องค์กรบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นระดับชาติ

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นระดับชาติของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น โดยเป็นองค์กรที่แยกต่างหากจากองค์กรกลางการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) และถือได้ว่าเป็นคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นตาม

รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 มาตรา 288 ดังนั้น จึงต้องมีองค์ประกอบเป็น ไตรภาคี ประกอบด้วย ผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด โดยมีจำนวนเท่ากัน

องค์กรในระดับชาติดังกล่าว ได้แก่ คณะกรรมการกลางข้าราชการ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล และคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีจำนวนคณะกรรมการชุดละ 18 คนเท่ากัน เป็นระบบไตรภาคี ประกอบไปด้วย

1) ผู้แทนของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจำนวน 6 คน ได้แก่

1.1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งได้รับมอบหมายเป็นประธาน

1.2) ปลัดกระทรวงมหาดไทย

1.3) เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

1.4) ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ

1.5) อธิบดีกรมบัญชีกลาง

1.6) อธิบดีกรมการปกครอง

ผู้แทนของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดังกล่าว ถือได้ว่าเป็น

คณะกรรมการ โดยตำแหน่งและเป็นคณะกรรมการในองค์กรกลางบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ระดับชาติของทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนด อันได้แก่ องค์กรบริหารส่วนจังหวัดเทศบาล และองค์กรบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป

2) ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 6 คน ซึ่งกฎหมาย

กำหนดให้มาจากตัวแทนของหัวหน้าฝ่ายบริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ โดยให้เป็นตัวแทนจากฝ่ายการเมืองจำนวน 3 คน และฝ่ายพนักงานส่วนท้องถิ่นจำนวน 3 คน ตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ

2.1) องค์กรบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่ นายกองจัดการบริหารส่วนจังหวัด และปลัดองค์กรบริหารส่วนจังหวัด

2.2) เทศบาล ได้แก่ นายกเทศมนตรี และปลัดเทศบาล

2.3) องค์กรบริหารส่วนตำบล ได้แก่ นายกองจัดการบริหารส่วนตำบล และปลัดองค์กรบริหารส่วนตำบล



ทั้งนี้โดยมีวิธีการคัดเลือกตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) กำหนดมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี และอาจได้รับคัดเลือกอีกได้

3) ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 6 คน ซึ่งกฎหมายกำหนดให้คัดเลือกจากบุคคลซึ่งมีความรู้เชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบราชการ ด้านการบริหารและการจัดการ หรือด้านอื่นที่จะเป็นประโยชน์แก่การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒินี้ กฎหมายกำหนดให้กรรมการจากผู้แทนของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง และผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอรายชื่อบุคคลฝ่ายละจำนวน 9 คน รวมเป็นจำนวน 18 คน และให้บุคคลทั้ง 18 คน ประชุม เพื่อคัดเลือกกันเองให้เหลือจำนวน 6 คน เพื่อเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ทั้งนี้ โดยวิธีการคัดเลือกนั้นให้ปฏิบัติตามที่คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) กำหนด มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี และอาจได้รับคัดเลือกอีกได้ นอกจากนี้กฎหมายยังได้กำหนดให้อธิบดีกรมการปกครองแต่งตั้งข้าราชการในกรมการปกครอง ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอธิบดีเป็นเลขานุการคณะกรรมการกลางขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบที่กล่าวมา

#### 1.1.3 องค์กรบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีองค์กรในระดับจังหวัด จังหวัดละ 1 องค์กร เพื่อทำหน้าที่บริหารงานบุคคลสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุก แห่งที่อยู่ในเขตจังหวัดนั้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ โดยอยู่ในรูปแบบของคณะกรรมการ ซึ่งถือได้ว่าเป็นคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นตามที่รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 มาตรา 288 กำหนด ดังนั้น จึงมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น ไตรภาคี เช่นเดียวกับคณะกรรมการกลางขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ

ทั้งนี้ โดยมีองค์ประกอบที่มาจากบุคคล 3 ฝ่าย เช่นเดียวกัน แต่มีจำนวนคณะกรรมการที่แตกต่างกัน เนื่องจากแต่ละจังหวัดมีจำนวนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ไม่เท่ากัน ดังนั้น สัดส่วนของจำนวนคณะกรรมการจึงแตกต่างกันไปตามจำนวนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ในปัจจุบัน

1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้มีคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดคณะหนึ่ง จำนวน 12 คน ประกอบด้วย

1.1) ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน

1.2) หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดจำนวน 3 คน จากส่วนราชการในจังหวัดนั้น ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศว่าเป็นส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

1.3) ผู้แทนองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 4 คน ประกอบด้วย นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดคัดเลือกจำนวน 1 คน ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้แทนข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งคัดเลือกกันเองจำนวน 1 คน

1.4) ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 4 คน ที่มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด

2) เทศบาล ในแต่ละเขตจังหวัด ให้มีคณะกรรมการพนักงานเทศบาล

ร่วมกันคณะหนึ่ง จำนวน 18 คน ประกอบด้วย

2.1) ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน

2.2) หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด จำนวน 5 คน จากส่วนราชการในจังหวัดนั้น ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศกำหนดว่าเป็นส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

2.3) ผู้แทนเทศบาล จำนวน 5 คน คือ ประธานสภาเทศบาล จำนวน 1 คน นายกเทศมนตรี ซึ่งนายกเทศมนตรีในเขตจังหวัดนั้นคัดเลือกกันเอง จำนวน 2 คน ผู้แทนพนักงานเทศบาล ซึ่งปลัดเทศบาลในเขตจังหวัดนั้น คัดเลือกกันเอง จำนวน 2 คน

2.3.4) ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 6 คน ที่มีคุณสมบัติตามที่กฎหมาย

กำหนด

3) องค์การบริหารส่วนตำบลในแต่ละเขตจังหวัด ให้มีคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลร่วมกันคณะหนึ่ง จำนวน 27 คน ประกอบด้วย

3.1) ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือรองผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งได้รับมอบหมายเป็นประธาน

3.2) นายอำเภอ หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด จำนวน 8 คน ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศกำหนดว่าเป็นส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

3.3) ผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 9 คน ดังนี้

3.3.1) ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดนั้นคัดเลือกกันเองจำนวน 3 คน

3.3.2) ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล  
ซึ่งประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตจังหวัดนั้นคัดเลือกกันเองจำนวน  
3 คน

3.3.3) ผู้แทนพนักงานส่วนตำบล ซึ่งปลัดองค์การบริหาร  
ส่วนตำบลในเขตจังหวัดนั้นคัดเลือกกันเองจำนวน 3 คน

3.3.4) ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 9 คน ที่มีคุณสมบัติตามที่กฎหมาย  
กำหนด

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีจำนวนคณะกรรมการที่แตกต่างกัน แต่องค์กร  
ดังกล่าวก็ยังคงมีหลักเกณฑ์สำคัญ อื่นๆ ที่ไม่แตกต่างกัน กล่าวคือ ในเรื่องของวิธีการคัดเลือก  
ผู้ทรงคุณวุฒิกฎหมายได้กำหนดกระบวนการไว้ในลักษณะเดียวกัน คือ ให้มีฝ่ายที่เป็น  
กรรมการ โดยตำแหน่งและฝ่ายที่มาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอรายชื่อบุคคลจำนวน  
เท่าๆ กัน แล้วให้บุคคลที่ถูกเสนอชื่อเหล่านั้นทำการประชุมคัดเลือกเองหรือในเรื่องของวาระ  
การดำรงตำแหน่งนั้นกฎหมายกำหนดให้กรรมการซึ่งเป็นผู้แทนข้าราชการหรือพนักงาน  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี และ  
อาจได้รับคัดเลือกอีกได้เช่นเดียวกันเป็นต้น (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2550 : 337)

## 2. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.)

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้  
คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับ  
ดูแลการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเป็นผู้กำหนดมาตรฐานกลางและ  
แนวทางในการรักษาระบบคุณธรรมเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล โดยเฉพาะในเรื่องการ  
แต่งตั้งและการให้พ้นจากตำแหน่งของพนักงานส่วนท้องถิ่นรวมถึงการกำหนด  
โครงสร้างอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นให้มีสัดส่วนที่เหมาะสมแก่รายได้และ  
การพัฒนาท้องถิ่น ตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดหลักเกณฑ์และ  
เงื่อนไขการคัดเลือกผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ ส่งเสริมให้มี  
การศึกษา คำแนะนำ และพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นแก่องค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่น และปฏิบัติการอื่นตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายนี้ หรือกฎหมายอื่น  
นอกจากนี้ ยังมีอำนาจแก้ไข หรือระงับการใช้หลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นได้  
หากเห็นว่าองค์การบริหารงานบุคคลท้องถิ่นต่างๆ กำหนดมาตรฐานทั่วไปไม่เป็นไปตาม  
มาตรฐานกลางที่ ก.ถ. กำหนดหรือมีปัญหาข้อขัดแย้งเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ดังกล่าว

### 3. อำนาจหน้าที่ขององค์กรบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นระดับชาติ

องค์การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นระดับชาติ เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ทั่วทั้งประเทศในแต่ละรูปแบบแล้วแต่กรณี กล่าวคือ คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจหน้าที่บริหารงานงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล มีอำนาจหน้าที่บริหารงานงานบุคคลของเทศบาล คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่บริหารงานงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งนี้ โดยอำนาจหน้าที่ในลักษณะเดียวกัน

อำนาจหน้าที่ดังกล่าว ได้แก่ การกำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามเบื้องต้น สำหรับข้าราชการ หรือพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อัตราเงินเดือนและวิธีการจ่ายเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่น หลักเกณฑ์และเงื่อนไข การคัดเลือก การบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การ โอน การเลื่อนระดับและการเลื่อนขั้นเงินเดือน วินัยและการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย การให้ออกจากราชการ สิทธิการอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ โครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ วิธีการบริหารและการปฏิบัติงานของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการอันเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในองค์การบริหารส่วนจังหวัด การให้ข้อคิดเห็นหรือให้คำปรึกษาในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการในองค์การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับภูมิภาคหรือจังหวัด รวมทั้งการกำกับดูแล แนะนำและชี้แจง ส่งเสริมและพัฒนาความรู้แก่ข้าราชการหรือพนักงานในองค์การบริหารงานบุคคลท้องถิ่นระดับจังหวัด และการปฏิบัติการอื่นตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดไว้ด้วย

การกำหนดมาตรฐานทั่วไปดังกล่าวนี้ กฎหมายยังกำหนดให้องค์กรกลางบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับชาติกำหนดให้เหมาะสมกับลักษณะการบริหารและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่จะต้องอยู่ภายใต้มาตรฐานกลางที่ ก.ค. กำหนด โดยให้นำมาตรฐานทั่วไปนี้ไปใช้เป็นเกณฑ์กลางสำหรับข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นนำไปกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลภายในท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งมาตรฐานทั่วไปนี้จะต้องกำหนดให้ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีโอกาส โอนไปปฏิบัติหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในประเภทเดียวกันได้

อย่างไรก็ดีหากมีการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์กลางดังกล่าวซึ่งจะมีผลต่อหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลภายในท้องถิ่นด้วยนั้นจะต้องพิจารณาว่าการเปลี่ยนแปลง

หลักเกณฑ์กลางดังกล่าวมีผลเมื่อใด เช่น กรณีเทศบาลดำเนินการจัดสอบแข่งขันบรรจุเข้ารับราชการตามหลักเกณฑ์วิธีการ เงื่อนไขและคุณสมบัติเฉพาะที่มีการกำหนดไว้แต่เดิม ต่อมา คณะกรรมการการกลางพนักงานเทศบาล (ก.ท.) ได้เปลี่ยนแปลงคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งใหม่ ทำให้เทศบาลไม่รับบรรจุบุคคลที่ผ่านการคัดเลือกครั้งก่อนเข้าเป็นพนักงานเทศบาลซึ่งศาลปกครองได้วินิจฉัยว่าการประกาศผลการสอบได้ทำก่อนที่ ก.ท. จะจัดทำประกาศเพื่อเปลี่ยนแปลงคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งใหม่ ประกาศของ ก.ท. จึงไม่อาจนำมาใช้กับกรณีนี้ได้ เป็นต้น

นอกจากนี้ องค์กรกลางบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระดับชาติยังมีอำนาจแก้ไขหรือระงับใช้ หรือเพิกถอนมติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลขององค์กรบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด ได้ หากเห็นว่าหลักเกณฑ์หรือมติดังกล่าวขัดแย้งกับมาตรฐานทั่วไปที่กำหนดไว้

#### 4. อำนาจหน้าที่ขององค์กรบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด

องค์กรบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์ และดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทตามเขตจังหวัดต่างๆ โดยมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดคุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามที่มีความจำเป็นเฉพาะสำหรับข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น กำหนดจำนวนและอัตราตำแหน่ง อัตราเงินเดือน วิธีการจ่ายเงินเดือน และประโยชน์ตอบแทนอื่น สำหรับข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการคัดเลือก การบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับ โอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขึ้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการบริหารและการปฏิบัติงานของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากองค์กรบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นระดับชาติตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อน ซึ่งการกำหนดมาตรฐานดังกล่าวนี้จะต้องอยู่ภายใต้มาตรฐานทั่วไปที่องค์กรบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นระดับชาติกำหนด และเป็นไปตามมาตรฐานทั่วไปที่ ก.ค. กำหนดได้ด้วย

นอกจากนี้ในเรื่องของการออกคำสั่งเกี่ยวกับการบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับ โอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขึ้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ หรือการอื่นใดที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่องค์กรบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดกำหนด แต่สำหรับการออก

คำสั่งแต่งตั้งและการให้ข้าราชการหรือพนักงานท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ต้องได้รับความเห็นชอบจากองค์การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดก่อน อย่างไรก็ตาม หากการใช้อำนาจโดยมิชอบ ข้าราชการหรือพนักงานท้องถิ่นผู้เดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย อาจนำไปฟ้องร้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งของผู้บริหารส่วนจังหวัด ไปปฏิบัติงานประจำ ณ สถานที่ซึ่งมิใช่ที่ทำการของทางราชการ ซึ่งถือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ นายกเทศมนตรีมีคำสั่งไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนประจำปี และไม่เพิ่มค่าจ้างประจำปีให้แก่พนักงานเทศบาล โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นต้น

เมื่อพิจารณาจากที่กล่าวมาทั้งหมด จะพบว่า โครงสร้างองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารงานบุคคลท้องถิ่นในปัจจุบันได้เกิดการเปลี่ยนแปลงจากเดิมไปสู่ระบบที่เน้นการกระจายอำนาจและให้อิสระแก่ท้องถิ่นในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นมากขึ้น ทั้งนี้ โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบมีองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลเป็นของตนเองแยกจากกัน และแยกต่างหากจาก องค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน (หรือ ก.พ.) และกำหนดให้มีโครงสร้างการบริหารงานบุคคลเป็น 3 ส่วนใหญ่ ๆ ดังกล่าว

กล่าวคือ มี ก.อ. เป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานการบริหารงานบุคคลให้องค์การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นระดับชาติคือปฏิบัติ ซึ่งองค์กรดังกล่าวก็จะนำเกณฑ์มาตรฐานที่ ก.อ. กำหนดไปแปลงเป็นมาตรฐานทั่วไปขององค์กรตนเอง และนำมาตรฐานทั่วไปนี้แจ้งให้องค์การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดคือปฏิบัติ องค์กรฯ ระดับจังหวัดก็จะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลให้สอดคล้องกับมาตรฐานทั่วไปนั่นเอง และหากมีองค์กรใดระดับชาติหรือระดับจังหวัด ไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดไว้องค์กรในระดับที่สูงกว่าก็ย่อมมีอำนาจสั่งให้แก้ไขหรือสั่งระงับการกระทำนั้นๆ ได้แล้วแต่กรณีตามที่กฎหมายกำหนด (สมคิด เลิศไพฑูรย์. 2550 : 343)

## 5. ข้าราชการและพนักงานท้องถิ่น

เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลตามความต้องการและความเหมาะสมของท้องถิ่น ประกอบกับกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น กำหนดให้คณะกรรมการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.อ.) กำหนดมาตรฐานการบริหารงานบุคคลของพนักงานส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบให้มีทิศทางที่เหมาะสมและเป็นธรรม และโดยอาศัยอำนาจ

ตามมาตรา 33 (1) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 คณะกรรมการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) จึงได้มีมติในการประชุมครั้งที่ 6/2544 เมื่อวันที่ 14 มิถุนายน 2544 ให้มีการประกาศกำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นขึ้น

ประกาศฉบับนี้มีผลใช้บังคับกับพนักงานส่วนท้องถิ่นทุกประเภท อันได้แก่ ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล พนักงานส่วนตำบล ข้าราชการกรุงเทพมหานคร พนักงานเมืองพัทยา และข้าราชการหรือพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง ซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการ โดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณหมวดเงินเดือนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรนำมาจัดเป็นเงินเดือนของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น

จากที่กล่าวมาแสดงให้เห็นว่า ทั้งข้าราชการและพนักงานท้องถิ่น แม้จะมีชื่อเรียกที่แตกต่างกันคือ “ข้าราชการ” หรือ “พนักงาน” ก็ตาม แต่แท้ที่จริงแล้วก็มีฐานะเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่นเท่าเทียมกัน นอกจากนี้ยังคงอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เช่นเดียวกันอีกด้วย ซึ่งเห็นได้จากนิยามของคำว่า “พนักงานส่วนท้องถิ่น” ในพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ซึ่งตรงกันกับประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ดังกล่าวมาแล้ว ด้วยประกาศฉบับนี้ ทำให้พนักงานส่วนท้องถิ่นทุกประเภทต้องตกอยู่ภายใต้กรอบมาตรฐานกลางตามที่คณะกรรมการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) กำหนดไว้ ดังต่อไปนี้

### 5.1 คุณสมบัติทั่วไปของข้าราชการและพนักงานท้องถิ่น

คณะกรรมการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) ได้กำหนดมาตรฐานกลางเกี่ยวกับคุณสมบัติของพนักงานส่วนท้องถิ่นไว้ตาม ข้อ 3 แห่งประกาศฉบับดังกล่าว พนักงานส่วนท้องถิ่นนอกจากต้องมีคุณสมบัติทั่วไปและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรฐานทั่วไปที่คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นกำหนดแล้ว ยังต้องมีคุณสมบัติทั่วไปและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

5.1.1 มีสัญชาติไทย

5.1.2 มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปี

5.1.3 เป็นผู้เลื่อมใสในการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมี

พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยด้วยความบริสุทธิ์ใจ

5.1.4 ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมือง และไม่เป็นกรรมการพรรคการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง

นอกจากนี้ ในการกำหนดคุณสมบัติทั่วไป และลักษณะต้องห้ามตามมาตรฐานทั่วไปที่คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นกำหนด ต้องเทียบได้ไม่น้อยกว่ามาตรฐานของข้าราชการพลเรือน ซึ่งมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ได้กำหนดไว้ว่าผู้ที่เข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนต้องมีคุณสมบัติทั่วไป ดังต่อไปนี้

1. มีสัญชาติไทย
2. มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปี
3. เป็นผู้เลื่อมใสในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมี

พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยด้วยความบริสุทธิ์ใจ

4. ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมือง
5. ไม่เป็นผู้มีกายทุพพลภาพจนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ไร้

ความสามารถหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบหรือเป็นโรคตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.

6. ไม่เป็นผู้อยู่ในระหว่างถูกสั่งให้พักราชการหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนหรือตามกฎหมายอื่น

7. ไม่เป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดีจนเป็นที่รังเกียจของสังคม

8. ไม่เป็นกรรมการพรรคการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง

9. ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย

10. ไม่เป็นผู้เคยต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกเพราะกระทำความผิดทางอาญา เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ

11. ไม่เป็นผู้เคยถูกลงโทษให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

12. ไม่เป็นผู้เคยถูกลงโทษให้ออก หรือปลดออก เพราะกระทำผิดวินัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนหรือตามกฎหมายอื่น

13. ไม่เป็นผู้เคยถูกลงโทษไล่ออก เพราะกระทำผิดวินัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนหรือตามกฎหมายอื่น

14. ไม่เป็นผู้เคยกระทำการทุจริตในการสอบเข้ารับราชการ



ผู้ที่เข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนซึ่งขาดคุณสมบัติตามข้อ 7 9 10 หรือข้อ 14 ก.พ. อาจพิจารณาขอยกเว้นให้เข้ารับราชการได้ ส่วนผู้ที่ขาดคุณสมบัติตามข้อ 11 หรือข้อ 12 ถ้าผู้นั้นได้ออกจากงานหรือออกจากราชการไปเกินสองปีแล้วหรือผู้ที่ขาดคุณสมบัติตามข้อ 13 ถ้าผู้นั้นได้ออกจากงานหรือออกจากราชการไปเกินสามปีแล้ว และมีใช่เป็นกรณีออกจากงานหรือออกจากราชการเพราะกระทำผิดในการทุจริตต่อหน้าที่ ก.พ. อาจพิจารณาขอยกเว้นให้เข้ารับราชการได้ มติของ ก.พ. ในการประชุมปรึกษายกเว้นเช่นนี้ต้องได้คะแนนเสียงสี่ในห้าของจำนวนกรรมการในที่ประชุม การลงมติให้กระทำโดยลับ การขอยกเว้นและการพิจารณาขอยกเว้นในกรณีที่ขาดคุณสมบัติทั่วไป ให้เป็นไปตามระเบียบที่ ก.พ. วางไว้ ผู้ที่เป็นข้าราชการพลเรือนต้องมีคุณสมบัติทั่วไปตามวรรคหนึ่งตลอดเวลาที่รับราชการเว้นแต่คุณสมบัติตามข้อ 6 หรือได้รับการยกเว้นในกรณีที่ขาดคุณสมบัติตามวรรคสอง

## 5.2 โครงสร้างอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่น

คณะกรรมการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) ได้กำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับโครงสร้างอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นของข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นไว้ใน ข้อ 6 และข้อ 7 แห่งประกาศฯ ฉบับดังกล่าวว่า การจัดโครงสร้างอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นนั้น ให้คำนึงถึงหน้าที่ความรับผิดชอบ คุณภาพปริมาณและความยากง่ายของงานในแต่ละตำแหน่ง โดยให้มีสัดส่วนที่เหมาะสมแก่รายได้และการพัฒนาท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนอัตราเงินเดือน และอัตราเงินประจำตำแหน่ง ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งที่กำหนดไว้สำหรับข้าราชการพลเรือน หรือข้าราชการครู แต่กรณีโดยอนุโลม

สำหรับการจัดประโยชน์ตอบแทนอื่นแก่พนักงานส่วนท้องถิ่นนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่บริหารจัดการการจ่ายเงินเดือน ประโยชน์ตอบแทนอื่นและเงินค่าจ้างได้ต่ำกว่าที่กำหนดในมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 สามารถจัดประโยชน์ตอบแทนอื่นแก่พนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นพิเศษอีกก็ได้ ทั้งนี้ให้เป็นไปตามมาตรฐานทั่วไปที่คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นกำหนด

## 5.3 การสรรหาบุคคลและการแต่งตั้ง

ในเรื่องการสรรหาบุคคลเข้ารับราชการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น คณะกรรมการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) ได้กำหนดให้ใช้วิธีการสอบแข่งขันหรือการคัดเลือก โดยดำเนินการในรูปคณะกรรมการ และคำนึงถึงความเป็นธรรม รวมทั้ง

ความเสมอภาคใน โอกาสแก่บุคคลที่มีสิทธิอย่างเท่าเทียมกัน และในการสอบแข่งขันอย่างน้อย ต้องมีหลักเกณฑ์และวิธีการ ดังนี้

5.3.1 หลักสูตรการสอบแข่งขันอย่างน้อยต้องมี 3 ภาค คือ ภาคความรู้ ความสามารถทั่วไปภาคความรู้ความสามารถที่ใช้เฉพาะตำแหน่ง และภาคความเหมาะสมกับ ตำแหน่ง

5.3.2 การกำหนดหลักสูตร วิธีการสอบแข่งขันและวิธีดำเนินการเกี่ยวกับการ สอบแข่งขันตลอดจนเกณฑ์การตัดสิน การขึ้นบัญชีผู้สอบแข่งขันได้ การนำรายชื่อผู้ สอบแข่งขันได้ในตำแหน่งหนึ่ง ไปขึ้นบัญชีเป็นผู้สอบแข่งขันได้ในตำแหน่งอื่นและการยกเลิก บัญชีผู้สอบแข่งขันได้

5.3.3 ผู้สมัครสอบแข่งขันในตำแหน่งใด ต้องมีคุณสมบัติทั่วไปและ คุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งที่กำหนดไว้ในมาตรฐานของตำแหน่งนั้น

การดำเนินการสอบแข่งขัน ให้ดำเนินการเป็นการทั่วไปอย่างเปิดเผย

โปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ โดยคำนึงถึงหลักวิชาการวัดผล การประกาศผลการสอบให้ ดำเนินการอย่างเปิดเผย ทั้งนี้ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจขอใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันได้ จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือส่วนราชการอื่น ซึ่งมีหลักสูตร หลักเกณฑ์ และมาตรฐาน การสอบเทียบเท่ากับมาตรฐานของ ก.พ. มาบรรจุเข้ารับราชการได้ โดยความยินยอมของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือส่วนราชการนั้นและเป็นไปตามความสมัครใจของผู้สอบแข่งขัน ได้ตามลำดับที่ในบัญชีผู้สอบแข่งขันได้ และต้องเป็นบัญชีผู้สอบแข่งขันตำแหน่งเดียวกับ ตำแหน่งที่จะบรรจุเข้ารับราชการเว้นแต่คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น กำหนดเป็นอย่างอื่น สำหรับการคัดเลือกนั้น ให้คำนึงถึงความรู้ความสามารถ และคุณลักษณะ อื่นๆ ให้เหมาะสมกับตำแหน่ง และต้องเป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของ ท้องถิ่น ส่วนในเรื่องของการบรรจุแต่งตั้ง การย้าย การเลื่อน พนักงานส่วนท้องถิ่นนั้น คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.บ.) กำหนดให้เป็นไปตาม มาตรฐานทั่วไปที่คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นกำหนด โดยต้อง คำนึงถึงความรู้ความสามารถ คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งสำหรับตำแหน่งนั้นๆ ประสิทธิภาพ ความประพฤติ คุณธรรมและจริยธรรม ตลอดจนประ โยชน์ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึงจะ ได้รับ รวมทั้งคุณลักษณะและความจำเป็นอื่นที่ต้องใช้ในการปฏิบัติงานในตำแหน่งนั้น ตาม ลักษณะงานของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นอกจากนี้ในเรื่องของการโอน การรับโอน พนักงานส่วนท้องถิ่นนั้น คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) กำหนดว่า สามารถกระทำได้ เพื่อประโยชน์และประสิทธิภาพในการบริหารงาน รวมถึงการพัฒนาพนักงานส่วนท้องถิ่น โดยให้คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นกำหนดหลักเกณฑ์ให้พนักงานส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีโอกาส โอนไปปฏิบัติหน้าที่ในระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้ โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น และการรับ โอนข้าราชการตามกฎหมายอื่น ซึ่งไม่ใช่ข้าราชการการเมือง หรือข้าราชการวิสามัญ มาบรรจุเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่นก็อาจทำได้ถ้าเป็นไปด้วยความสมัครใจ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการนับเวลาราชการ ให้ถือว่าเวลาราชการของผู้ที่โอนมาในขณะที่เป็นพนักงานส่วนท้องถิ่น หรือข้าราชการตามกฎหมายอื่นนั้นเป็นเวลาราชการในสังกัดใหม่ด้วย

#### ระบบบริหารงานบุคคลท้องถิ่นในเรื่องของข้าราชการและพนักงาน

ส่วนท้องถิ่น โดยภาพรวมแล้ว มีโครงสร้างและลักษณะของระบบบริหารที่คล้ายคลึงกันกับระบบราชการพลเรือน โดยเห็นได้จากในส่วนของคุณสมบัติทั่วไปที่อาศัยมาตรฐานของข้าราชการพลเรือนเป็นอย่างน้อย หรือในส่วนของการรักษาวินัยที่อาศัยมาตรฐานเดียวกับที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนเป็นต้น อย่างไรก็ตามระบบบริหารงานบุคคลของข้าราชการและพนักงานท้องถิ่นก็มิได้มีลักษณะเหมือนกันกับระบบราชการพลเรือนเสียทีเดียว เนื่องจากการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรูปแบบของการปกครองตามหลักการกระจายอำนาจทางปกครองที่มุ่งเน้นให้ท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองภายใต้การกำกับดูแลจากส่วนกลาง อันแตกต่างจากหลักการบริหารราชการส่วนกลางที่เป็นการบริหารแบบรวมศูนย์ ดังนั้นระบบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น จึงไม่อาจใช้ระบบเดียวกันกับระบบข้าราชการพลเรือนได้ แต่จำเป็นต้องมีลักษณะเฉพาะในหลายๆ เรื่องที่แตกต่างกัน เพื่อให้ระบบการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับลักษณะของการปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยเหตุนี้ จึงมีการแยกการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น ออกจากระบบบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน ถึงแม้ว่าจะแยกการบริหารงานบุคคลออกจากกันก็ตาม แต่การบริหารงานบุคคลของข้าราชการและพนักงานท้องถิ่น ก็ยังคงอ้างอิงและอาศัยหลักเกณฑ์มาตรฐานหลายประการของระบบข้าราชการพลเรือนของประเทศ จึงส่งผลให้ระบบบริหารงานบุคคลของข้าราชการและพนักงานท้องถิ่นมีความคล้ายคลึงกันกับระบบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนนั่นเอง (สมคิด เลิศไพฑูรย์. 2550 : 349)

## องค์การบริหารส่วนตำบล

### 1. ความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้นเป็นรูปแบบหนึ่งของการกระจายอำนาจของรัฐให้สอดคล้องและสนองความต้องการของท้องถิ่นให้ดียิ่งขึ้นและกระตุ้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งจะทำให้ประชาชนรู้จักรับผิดชอบประโยชน์ส่วนร่วมร่วมกัน ซึ่งสามารถสรุปความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบลตามแนวทางการกระจายอำนาจการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

ประเทศไทยได้ตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 ขึ้นบังคับใช้เมื่อวันที่ 17 มกราคม พ.ศ. 2500 สำคัญคือ จัดให้มีองค์กร ดังนี้ (กรมการปกครอง. 2542 : 25-27)

1.1 องค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อดำเนินกิจกรรมส่วนตำบล โดยมีเขตการปกครองตามเขตตำบล ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ มีฐานะเป็นนิติบุคคล ประกอบด้วยสภาตำบลและคณะกรรมการตำบล

1.2 สภาตำบล ประกอบด้วย สมาชิกซึ่งราษฎรในหมู่บ้านเลือกตั้งหมู่บ้านละ 1 คนและกำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้นเป็นกรรมการกับกรรมการอื่น ซึ่งนายอำเภอแต่งตั้งจากครูใหญ่โรงเรียนในตำบลหรือบรรดาผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่เกิน 5 คน ต่อมากระทรวงมหาดไทยยกเลิกคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 222 / 2549 ลงวันที่ 8 มีนาคม 2499 และคณะกรรมการพัฒนาตำบลตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยคณะกรรมการหมู่บ้านตำบล พ.ศ. 2509 แล้วมีคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 275 / 2509 กำหนดให้มีคณะกรรมการสภาตำบลและราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิ หมู่บ้านละ 1 คน เป็นผู้ดำเนินการควบคุมและรับผิดชอบบริหารงานของสภาตำบล

เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ได้มีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2511 กำหนดให้มีสภาตำบล ประกอบด้วยกรรมการ โดยตำแหน่ง มีกำนันท้องที่เป็นประธาน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในตำบลแพทย์ประจำตำบล และกรรมการ โดยการเลือกตั้ง หมู่บ้านละ 1 คน โดยราษฎรเป็นผู้เลือกตั้ง ทั้งนี้สภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล

ต่อมารัฐบาลภายใต้การนำของนายชวน หลีกภัย ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติ  
สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542 และ  
ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในบางมาตราจนมาถึงปัจจุบัน ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบล  
และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 4 พ.ศ. 2546

## 2. อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคล พระราชบัญญัติสภาตำบลและ  
องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 มาตรา 67  
กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ ดังนี้

2.1 มีหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม

(มาตรา 66)

2.2 มีหน้าที่ต้องทำขององค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้ (มาตรา 67)

2.2.1 จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก

2.2.2 รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะรวมทั้ง

กำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

2.2.3 ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ

2.2.4 ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

2.2.5 ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

2.2.6 ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ

2.2.7 คู่สมรอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2.2.8 บำรุงรักษาศิลปประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดี

ของท้องถิ่น

2.2.9 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย โดยจัดสรรงบประมาณ

หรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

2.3 องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล

ดังนี้ (มาตรา 68)

2.3.1 ให้มีน้ำเพื่ออุปโภค บริโภคและการเกษตร

2.3.2 ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

2.3.3 ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ

2.3.4 ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและ

สวนสาธารณะ

2.3.5 ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์

2.3.6 ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครัวเรือน

2.3.7 บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร

2.3.8 การคุ้มครองดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

2.3.9 หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล

2.3.10 ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม

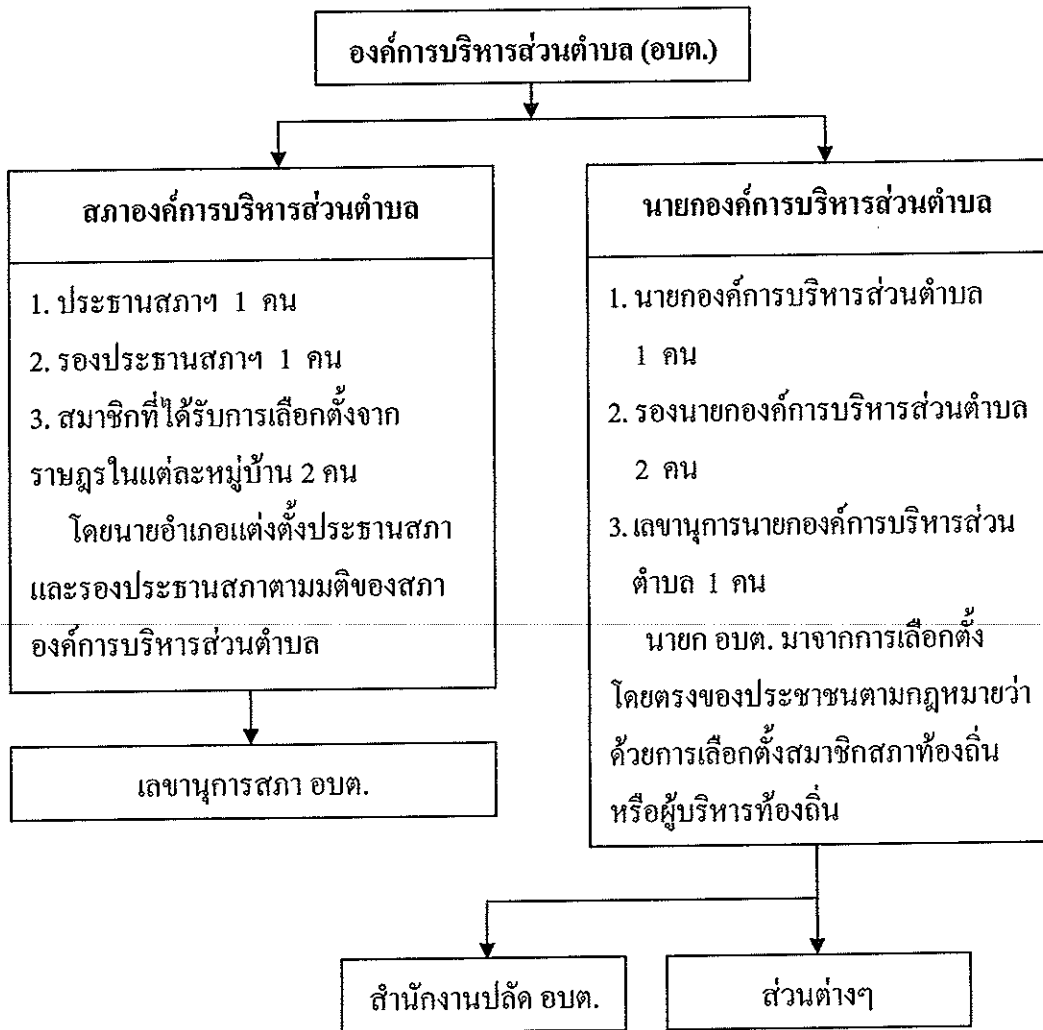
2.3.11 กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์

2.3.12 การท่องเที่ยว

2.3.13 การผังเมือง

### 3. โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล

โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546) ดังแผนภูมิที่ 5



แผนภูมิที่ 5 โครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

### 3.1 สภาองค์การบริหารส่วนตำบล

เป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยตรงและมีวาระในการดำรงตำแหน่ง 4 ปี ให้มีสมาชิกขององค์การบริหารส่วนตำบล หมู่บ้านละ 2 คน ในกรณีเขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 1 หมู่บ้าน ให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 6 คน ในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 2 หมู่บ้าน ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนหมู่บ้านละ 3 คน

ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แต่มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิรับสมัครรับเลือกตั้งที่ได้แก้ไขตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 ที่น่าสนใจและเป็นปัจจุบัน คือ ไม่เคยถูกผู้ว่าสั่งให้ออกจากตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือแพทย์ ประจำตำบล เว้นแต่จะพ้น 5 ปี นับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง มีสัญชาติไทยโดยกำเนิดและมีอายุไม่ต่ำกว่า 25 ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง ซึ่งถือเป็นจุดที่ต้องการเพิ่มศักยภาพให้กับองค์การบริหารส่วนตำบล ได้มีบุคลากรที่เหมาะสมยิ่งขึ้น

สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน และรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน ซึ่งเลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยดำรงตำแหน่งจนครบอายุของสภา หรือมีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หรือสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลหนึ่งเป็นเลขานุการสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล

อำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมี ดังนี้

3.1.1 ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล

3.1.2 พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

3.1.3 ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับของทางราชการ

3.1.4 เลือกประธานสภา รองประธานสภา และเลขานุการ

3.1.5 รับทราบนโยบายของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ก่อนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเข้ารับหน้าที่ และรับทราบรายงานแสดงผลการปฏิบัติงานตามนโยบายที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้แถลงไว้ต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทุกปี

3.1.6 ในที่ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีสิทธิตั้งกระทู้ถามต่อนายกองค์การบริหารส่วนตำบลหรือรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลอันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้



3.1.7 สภากงศ์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจในการเสนอขั้ญญัตติขอปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อให้ นายกงศ์การบริหารส่วนตำบลแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานของกงศ์การบริหารส่วนตำบลโดยไม่มีการลงมติ

3.1.8 สภากงศ์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจในการเลือกปลัดกงศ์การบริหารส่วนตำบลหรือสมาชิกสภากงศ์การบริหารส่วนตำบลคนใดคนหนึ่งเป็นเลขานุการสภากงศ์การบริหารส่วนตำบล

### 3.2 คณะผู้บริหารกงศ์การบริหารส่วนตำบล

3.2.1 คณะผู้บริหารกงศ์การบริหารส่วนตำบล (แต่เดิมเรียก “คณะกรรมการบริหารกงศ์การบริหารส่วนตำบล” เป็นองศ์การฝ่ายบริหารทำหน้าที่บริการกิจการของกงศ์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามมติขั้ญญัตติและแผนพัฒนาองศ์การบริหารส่วนตำบล โดยรับผิิดชอบต่อสภากงศ์การบริหารส่วนตำบลจัดทำแผนพัฒนาองศ์การบริหารส่วนตำบล และงบประมาณรายจ่ายประจำปี รายงานผลการปฏิบัติงาน และการใช้จ่ายเงินต่อสภากงศ์การบริหารส่วนตำบลรวมทั้งมีหน้าที่อื่นๆ ตามที่ราชการมอบหมาย โดยมีวาระดำรงตำแหน่ง 4 ปี คณะผู้บริหารประกอบด้วย

- 1) นายกงศ์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน
- 2) รองนายกงศ์การบริหารส่วนตำบลจำนวนไม่เกิน 2 คน ซึ่งนายกงศ์การบริหารส่วนตำบลแต่งตั้งจากบุคคลภายนอกสภากงศ์การบริหารส่วนตำบล
- 3) เลขานุการนายกงศ์การบริหารส่วนตำบล 1 คน ซึ่งนายกอาจแต่งตั้งจากบุคคลภายนอกสภากงศ์การบริหารส่วนตำบล

#### 3.2.2 นายกงศ์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- 1) กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมายและรับผิิดชอบในการบริหารราชการของกงศ์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบายแผนพัฒนาองศ์การบริหารส่วนตำบลขั้ญญัตติ ระเบียบและข้อบังคับของทางราชการ
- 2) สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของกงศ์การบริหารส่วนตำบล
- 3) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกงศ์การบริหารส่วนตำบล และเลขานุการ นายกงศ์การบริหารส่วนตำบล
- 4) วางระเบียบเพื่อให้งานของกงศ์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

- 5) รักษาการให้เป็นตามข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

### 3.2.3 นายองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- 1) ถึงคราวออก
- 2) ตาย
- 3) ลาออกโดยยื่นหนังสือลาออกต่อนายอำเภอ
- 4) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม
- 5) กระทำฝ่าฝืนมาตรา 64/2
- 6) ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้พ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 87/1 วรรคห้า

หรือมาตรา 92

7) ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก

8) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียงเห็นว่าไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป

### 3.3 พนักงานส่วนตำบล

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2542 มาตรา 3 พนักงานส่วนท้องถิ่น หมายความว่า ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล พนักงานส่วนตำบล ข้าราชการกรุงเทพมหานคร พนักงานเมืองพัทยา และข้าราชการหรือพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง ซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการโดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณหมวดเงินเดือนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือจากเงินงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนของรัฐบาลที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำมาจัดเป็นเงินเดือนของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระเบียบพนักงานส่วนตำบล ได้ตราขึ้นเป็นพระราชกฤษฎีกา เพื่อประโยชน์แก่กิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลอาจขอให้ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่นไปดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นการชั่วคราว โดยไม่ขาดจากต้นสังกัด ทั้งนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจอนุญาตได้ตามความจำเป็นและในกรณีที่เป็นข้าราชการซึ่งไม่อยู่ในอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ให้กระทรวงมหาดไทยทำความตกลงกับหน่วยงานต้นสังกัดก่อนแต่งตั้ง

#### 4. การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล

การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ในมาตรา 72 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 ให้การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยนั้น จึงได้มีการออกระเบียบ ข้อบังคับให้มีการจัดส่วนราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล อาจจัดแบ่งการบริหารงานออกเป็นส่วนต่างๆ ดังนี้ สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลและ ส่วนต่างๆ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้ตั้งขึ้น

##### 4.1 บุคลากรที่ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย

4.1.1 พนักงานส่วนตำบล ซึ่งเป็นบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับเงินเดือนจากงบประมาณหมวดเงินเดือนขององค์การบริหารส่วนตำบล สำหรับพนักงานส่วนตำบลจะมีตำแหน่งใดบ้าง คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล ซึ่งจะเกิดขึ้นตามพระราชกฤษฎีกา ระเบียบพนักงานส่วนตำบลจะเป็นผู้กำหนด องค์การบริหารส่วนตำบลมีอิสระที่จะกำหนดจำนวนพนักงานของตนเอง ได้ภายใต้เงื่อนไข ดังนี้

1) ไม่เกินจำนวนกรอบอัตราค่าจ้างที่คณะกรรมการองค์การบริหาร

ส่วนตำบลกำหนด

2) มีงบประมาณพอเพียงที่จะจ่ายเงินเดือน

3) เป็นตำแหน่งที่มีอยู่ในมาตรฐานกำหนดตำแหน่งของคณะกรรมการ

องค์การบริหารส่วนตำบล

4.1.2 ลูกจ้างชั่วคราว องค์การบริหารส่วนตำบลนอกจากจะมีพนักงานส่วนตำบลซึ่งเป็นข้าราชการการประจำปฏิบัติงานตามนโยบายของผู้บริหารแล้ว หากองค์การบริหารส่วนตำบลมีปริมาณงานมากก็สามารถจ้างลูกจ้างชั่วคราว เพื่อช่วยเหลือพนักงานส่วนตำบลได้ตามจำนวนและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ้างชั่วคราวของหน่วยการปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2536 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2538 มีสาระสำคัญ ดังนี้

1) ผู้มีอำนาจสั่งจ้าง กำหนดให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้มี

อำนาจสั่งจ้าง

2) จำนวนลูกจ้างที่สามารถจ้างได้เป็นไปตามบัญชีกรอบอัตราค่าจ้าง

ลูกจ้างทำระยะเวลากระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจ้างลูกจ้างของหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2538

### 3) คุณวุฒิของลูกจ้างและอัตราจ้าง เปิดโอกาสให้องค์การบริหาร

ส่วนตำบลพิจารณาลักษณะของงานและเหตุความจำเป็น โดยคุณวุฒิของลูกจ้างจะมีความสัมพันธ์กับอัตราค่าจ้าง

4.2 การแบ่งส่วนราชการการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล แบ่งออกเป็น 5 ส่วน ดังนี้ (กรมการปกครอง. 2542 : 27-29)

4.2.1 สำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานบริหารทั่วไป งานธุรการ งานพิมพ์ติด งานการเจ้าหน้าที่ งานสวัสดิการของพนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างประจำขององค์การบริหารส่วนตำบล งานการประชุม งานเกี่ยวกับการออกข้อบังคับตำบล งานนิติกร งานการพาณิชย์ งานรัฐพิธี งานประชาสัมพันธ์ งานจัดทำแผนพัฒนาตำบล งานจัดทำข้อบังคับงบประมาณประจำปี งานอนุมัติดำเนินการตามข้อบังคับ

4.2.2 ส่วนการคลัง มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการรับเงิน การเบิกเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน การตรวจเงิน งานหักภาษีเงินได้ และการนำส่งภาษี งานเกี่ยวกับการตัดโอนเงินเดือน งานรายงานการเงินคงเหลือประจำวัน งานอนุมัติเบิกตัดปีและขอขยายเวลาเบิกจ่าย งานจัดทำงบประมาณแสดงฐานะการเงิน งบทรัพย์สิน หนี้สิน งบโครงการ งบสะสม งานการจัดทำบัญชีทุกประเภท งานทะเบียนคุมเงินรายได้ รายจ่าย ทรัพย์สิน

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

4.2.4 ส่วนการศึกษา มีภาระหน้าที่เกี่ยวกับ งานบริหารวิชาการ งานส่งเสริม ประเพณี ศิลปะและวัฒนธรรม งานกิจการเด็กและเยาวชนงานกีฬาและนันทนาการกำหนด นโยบาย แผนงานและแนวทางการปฏิบัติในการจัดการศึกษา การเผยแพร่การศึกษา และปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง

4.2.5 ส่วนสาธารณสุข มีภาระหน้าที่เกี่ยวกับสาธารณสุข งานอนามัยชุมชน งานสาธารณสุขมูลฐาน งานควบคุมสิ่งปฏิกูล งานรักษาความสะอาดและขนถ่ายสิ่งปฏิกูล งานกำจัดมูลฝอย และการจัดทำงบประมาณตามแผนงานสาธารณสุข และปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง

## 5. รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้ ดังนี้

5.1 มีรายได้จากภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือน และที่ดิน ภาษีป้าย อากร  
การฆ่าสัตว์ และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์

5.2 มีรายได้จากภาษี และค่าธรรมเนียมรถยนต์ และล้อเลื่อนที่จัดเก็บไว้ใน  
จังหวัด

5.3 มีรายได้จากภาษีอากรและค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้น ไม่เกินร้อยละสิบของ  
ภาษีอากร และค่าธรรมเนียมประเภทใดประเภทหนึ่งหรือทุกประเภทดังต่อไปนี้

5.3.1 ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร ซึ่งสถานที่ประกอบการ  
ตั้งอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล

5.3.2 ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุราซึ่งร้าน  
ขายสุราตั้งอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล

5.3.3 ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วย  
การพนัน ซึ่งสถานที่เล่นการพนันอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล

5.4 มีรายได้จากเงินอากรตามกฎหมายว่าด้วยอากรรังนกอีแอ่น  
ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล เงินอากรประทานบัตรใบอนุญาต และอาชญาบัตร  
ตามกฎหมายว่าด้วยการประมง ค่าภาคหลวง และค่าธรรมเนียมตามกฎหมาย ว่าด้วยป่าไม้ และ  
ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิ และนิติกรรม ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

5.5 มีรายได้จากค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ และค่าภาคหลวง  
ปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม

5.6 กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ ในองค์การบริหารส่วนตำบลใดให้แบ่ง  
ให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

5.7 องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจออกข้อบังคับตำบล เพื่อเก็บภาษี  
มูลค่าเพิ่ม โดยให้กำหนดเป็นอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม เพิ่มขึ้นจากอัตราที่เรียกเก็บตามประมวล  
รัษฎากร ดังต่อไปนี้

5.7.1 ในกรณีที่ประมวลรัษฎากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม ในอัตราร้อยละ  
ศูนย์ ให้องค์การบริหารส่วนตำบลเก็บในอัตราร้อยละศูนย์

5.7.2 ในกรณีที่ประมวลรัษฎากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม ในอัตราอื่น ให้  
องค์การบริหารส่วนตำบล เก็บหนึ่งในเก้าของอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม ที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากร

- 5.8 องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายได้ ดังต่อไปนี้
- 5.8.1 รายได้จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
  - 5.8.2 รายได้จากสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนตำบล
  - 5.8.3 รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบล
  - 5.8.4 ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตและค่าปรับตามที่มีกฎหมายกำหนดไว้
  - 5.8.5 เงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้
  - 5.8.6 รายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้
  - 5.8.7 เงินอุดหนุนจากรัฐบาล
  - 5.8.8 รายได้อื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นขององค์การบริหาร

ส่วนตำบล

- 5.8.9 องค์การบริหารส่วนตำบลอาจกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม

องค์การ หรือนิติบุคคลต่างๆ ได้เมื่อได้รับอนุญาตจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

## 6. รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายจ่าย ดังนี้

- 6.1 เงินเดือน
- 6.2 ค่าจ้าง
- 6.3 เงินค่าตอบแทนอื่นๆ
- 6.4 ค่าใช้สอย
- 6.5 ค่าวัสดุ
- 6.6 ค่าครุภัณฑ์
- 6.7 ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่นๆ
- 6.8 ค่าสาธารณูปโภค
- 6.9 เงินอุดหนุนหน่วยงานอื่น
- 6.10 รายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพัน หรือตามที่มีกฎหมายหรือระเบียบของ

กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้

อีกทั้งองค์การบริหารส่วนตำบลยังต้องจ่ายเงินค่าตอบแทนประธานสภา

องค์การบริหารส่วนตำบล รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นายองค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด (โกวิทย์ พวงงาม. 2550 : 186)

## 7. องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดหนองคาย

จังหวัดหนองคาย เมืองชายแดนริมฝั่งแม่น้ำโขง เป็นประตูสู่เมืองเวียงจันทน์ เมืองหลวงของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (สปป. ลาว) โดยมีสะพานมิตรภาพ ไทย-ลาวเชื่อมระหว่างสองประเทศ มีประชากรจำนวน 906,052 คน มีเนื้อที่ประมาณ 7,332 ตารางกิโลเมตร เป็นจังหวัดที่มีพื้นที่ติดแม่น้ำโขงเป็นระยะทาง 320 กิโลเมตร ประวัติศาสตร์ของเมืองหนองคายเริ่มต้นเมื่อกว่า 200 ปีเศษ พื้นที่บริเวณริมฝั่งโขงนี้เดิมเคยเป็นที่ตั้งของเมืองเล็กๆ 4 เมือง คือ เมืองพรานพร้าว เมืองเวียงคุก เมืองปะโค เมืองไผ่ (บ้านบึงค่าย) ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวแห่งกรุงรัตนโกสินทร์ เจ้าอนุวงศ์ กษัตริย์ผู้ครองนครเวียงจันทน์ได้ตั้งตนเป็นกบฏ พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงโปรดเกล้าให้เจ้าพระยาราชเทวี ยกทัพไปตีเมืองเวียงจันทน์ โดยมีท้าวสุวอธรรมมา (บุญมา) เจ้าเมืองยโสธร และพระยาเชียงสา เป็นกำลังสำคัญในการช่วยทำศึกจนได้รับชัยชนะ พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงโปรดเกล้าให้ท้าวสุวอขึ้นเป็นเจ้าเมือง โดยจัดตั้งเมืองใหญ่ทางฝั่งขวาของแม่น้ำโขงคอยควบคุมพื้นที่และเลือกสร้างเมืองที่บ้านไผ่ แล้วตั้งชื่อเมืองว่า หนองคาย ตามชื่อหนองน้ำใหญ่ ซึ่งอยู่ทางทิศตะวันตกของเมือง (สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดหนองคาย. 2553 : เว็บไซต์)

จังหวัดหนองคายมีอาณาเขตทางด้าน ทิศเหนือ ติดกับแม่น้ำโขงอันเป็นเส้นกั้นพรมแดนระหว่างประเทศไทยกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ทิศใต้ ติดกับจังหวัดอุดรธานี, จังหวัดสกลนคร ทิศตะวันออก ติดกับจังหวัดนครพนม ทิศตะวันตก ติดกับจังหวัดเลย

จังหวัดหนองคายมีองค์กรปกครองท้องถิ่น 3 รูปแบบ คือ 1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 1 แห่ง 2) เทศบาล แบ่งเป็น เทศบาลเมือง จำนวน 2 แห่ง และเทศบาลตำบลจำนวน 31 แห่ง และ 3) องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 93 แห่ง

### องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอโพนพิสัย จังหวัดหนองคาย

องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอโพนพิสัย จังหวัดหนองคาย มีจำนวน 10 แห่ง คือ (สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดหนองคาย. 2553 : เว็บไซต์)

1. องค์การบริหารส่วนตำบลจุมพล ประกอบด้วย ฝ่ายบริหาร คือ นายกองค้ำการ บริหารส่วนตำบลจุมพล จำนวน 1 คน และรองนายกองค้ำการ บริหารส่วนตำบลจุมพลและ เลขานุการนายกรวมจำนวน 3 คน ฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีประธานสภาและ รองประธานสภา เลขาสภา และ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลรวมจำนวน 52 คน และพนักงานส่วนตำบลจำนวน 22 คน





8. องค์การบริหารส่วนตำบลเขม ประกอบด้วย ฝ่ายบริหาร คือ นายกองค้ำการ  
บริหารส่วนตำบลเขม จำนวน 1 คน และรองนายก เลขานายกองค้ำการบริหารส่วนตำบลเขม  
รวมจำนวน 3 คน ฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีประธานสภาและรองประธานสภา  
เลขาธิการ และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 22 คน และพนักงานส่วนตำบล  
จำนวน 10 คน

9. องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งหลวง ประกอบด้วย ฝ่ายบริหาร คือ นาย  
กองค้ำการบริหารส่วนตำบลทุ่งหลวง จำนวน 1 คน และรองนายก เลขานายกองค้ำการบริหาร  
ส่วนตำบลทุ่งหลวง รวมจำนวน 3 คน ฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีประธานสภาและ  
รองประธานสภา เลขาสภา และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 24 คน และ  
พนักงานส่วนตำบลจำนวน 11 คน

10. องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านฝื่อ ประกอบด้วย ฝ่ายบริหาร คือ นาย  
กองค้ำการบริหารส่วนตำบลบ้านฝื่อ จำนวน 1 คน และรองนายก เลขานายกองค้ำการบริหาร  
ส่วนตำบลบ้านฝื่อ รวมจำนวน 3 คน ฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีประธานสภาและ  
รองประธานสภา เลขาสภา และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 16 คน และ  
พนักงานส่วนตำบลจำนวน 13 คน

สรุป จะเห็นได้ว่า ลักษณะการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล จะมี  
ลักษณะเดียวกันหรือคล้ายกัน ด้วยเหตุเพราะว่า การจัด โครงสร้างทางการบริหารจะต้องเป็นไป  
ตามตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล และกฎหมาย ระเบียบ  
ข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทย บางส่วนที่แตกต่างกันนั้น เช่น การแบ่งส่วนราชการประจำ  
ซึ่งสามารถขยายกรอบอัตราได้ เป็นเพราะลักษณะของพื้นที่และความต้องการขององค์การ  
บริหารส่วนตำบลนั้นๆ

### งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่อง ความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของพนักงานส่วนตำบลในเขตอำเภอ  
โพธิ์พิสัย จังหวัดหนองคาย ได้ทำการศึกษางานวิจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

จรูญ แก้วมณี (2545 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง ความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของ  
พนักงานส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่า ความพึงพอใจของพนักงานส่วนตำบล  
ในจังหวัดเชียงใหม่ อยู่ในระดับปานกลาง เมื่อจำแนกความพึงพอใจในการปฏิบัติงานในแต่ละ

ด้าน พบว่า พนักงานส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่มีความพึงพอใจเรียงลำดับจากมากไปหาน้อย ดังนี้ 1) ความสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงาน 2) ความมั่นคงในอาชีพ 3) นโยบายในหน่วยงาน 4) ความสัมพันธ์กับผู้บังคับบัญชา 5) สภาพทั่วไปในการทำงาน 6) ความก้าวหน้าในอาชีพ 7) รายได้และสวัสดิการ สถานภาพ โดยทั่วไปด้านภูมิหลังของพนักงานส่วนตำบล อายุ อายุราชการ รายได้อื่น ไม่มีความสัมพันธ์กับความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน ส่วนเพศ รายได้ และสวัสดิการ นโยบายของหน่วยงาน และระดับการศึกษา มีความสัมพันธ์กับความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน

ชาฤทธิชัย พิสุทธิสกุล (2546 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม พบว่า ความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม อยู่ในระดับปานกลาง โดยมีองค์ประกอบของความพึงพอใจในการปฏิบัติงานด้านความสัมพันธ์ในหน่วยงานมากที่สุด รองลงมา คือ งานที่ปฏิบัติและสภาพการปฏิบัติงาน ตามลำดับ ผลการวิจัยเปรียบเทียบความแตกต่างความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคามที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษา สถานภาพการสมรส รายได้และระยะเวลาการปฏิบัติงานต่างกัน พบว่า ระดับความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน โดยรวม และ แต่ละองค์ประกอบของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคามที่มีอายุ และระยะเวลาปฏิบัติงานต่างกัน มีความพึงพอใจในการปฏิบัติงานแตกต่างกัน ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคามที่มีเพศ รายได้ วุฒิการศึกษาและสถานภาพการสมรสต่างกัน มีความพึงพอใจต่างกันในการปฏิบัติงาน โดยรวม และ ในแต่ละองค์ประกอบไม่ต่างกัน ระดับปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม พบว่า ปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงาน โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง และเมื่อพิจารณาในองค์ประกอบของปัญหาอุปสรรค พบว่า มีปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติมากที่สุดในด้านความมั่นคงในอาชีพ รองลงมาคือ ด้านสวัสดิการ และงานที่ปฏิบัติตามลำดับ

อมร อ่อนรัชชา (2546 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาลตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการศึกษา พบว่า ความพึงพอใจอยู่ในระดับมาก ปัจจัยที่มีผลต่อความพึงพอใจ คือ การปกครองบังคับบัญชา ที่นัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

อรวรรณ ทะมุลจิตต์ (2546 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของพนักงานส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดสุพรรณบุรี ผลการวิจัย โดยรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณารายด้าน พบว่า ด้านสภาพแวดล้อมในการทำงาน

ความมั่นคงในการปฏิบัติงาน การปกครองบังคับบัญชา ความสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงานและ  
ศักดิ์ศรีของงานที่ทำอยู่ในระดับมาก ส่วนด้านผลตอบแทนและสวัสดิการอยู่ในระดับปานกลาง  
ในเรื่องของปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ เพศ ระดับการศึกษาและตำแหน่งงานแตกต่างกันมีผลต่อ  
ความพึงพอใจที่แตกต่างกัน ส่วนอายุ ระยะเวลาในการปฏิบัติงานและความรู้ในงานที่แตกต่าง  
กันมีความพึงพอใจที่ไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

อนงค์นาค จุฑาทูร (2547 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ความพึงพอใจใน  
การปฏิบัติงานของข้าราชการ องค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน  
พบว่า มีความพึงพอใจในด้านงานที่ทำในปัจจุบัน ด้านเพื่อนร่วมงาน อยู่ในระดับมาก นอกนั้น  
อยู่ในระดับปานกลาง การเปรียบเทียบระดับความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการ  
องค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด ตามเพศ สถานภาพทางครอบครัว วุฒิทางการศึกษา  
ประสบการณ์ในการทำงาน พบว่า ผลการเปรียบเทียบตัวแปรอิสระทุกกลุ่มดังกล่าว ข้าราชการ  
องค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด มีระดับความพึงพอใจในการปฏิบัติงานโดยรวมและรายด้าน  
ไม่แตกต่างกันทางสถิติ

ณัฐชัย แสงบุญ (2550 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน  
ของพนักงานเทศบาลตำบลมหาพรหมณ์ อำเภอบางบาล จังหวัดพระนครศรีอยุธยา พบว่า  
บุคลากรในสังกัดเทศบาลตำบลมหาพรหมณ์ อำเภอบางบาล จังหวัดพระนครศรีอยุธยา  
มีความพึงพอใจในการปฏิบัติงานโดยปัจจัยส่วนบุคคล ซึ่งได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา  
ระยะเวลาการปฏิบัติงานและประเภทของผู้ปฏิบัติงานแตกต่างกัน ไม่ส่งผลทำให้ความพึงพอใจ  
ในการปฏิบัติงานของบุคลากรเทศบาลแตกต่างกัน สำหรับปัจจัยลักษณะของงานและ  
สภาพแวดล้อมในการทำงานมีความสัมพันธ์กับความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของบุคลากร  
ในสังกัดเทศบาลตำบลมหาพรหมณ์

ประสิทธิ์ วิวัฒน์ตระกูล (2550 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ความพึงพอใจใน  
การปฏิบัติงานของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการวิจัยพบว่า  
ความพึงพอใจโดยรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อจำแนกเป็นรายด้าน ด้านบรรยากาศในการทำงาน  
ด้านการกำกับดูแล ด้านลักษณะงาน ด้านการพัฒนาข้าราชการ ด้านค่าตอบแทนและความมั่นคง  
ในการทำงานอยู่ในระดับมาก แต่ด้านลักษณะทางกายภาพของสถานที่ทำงานอยู่ในระดับ  
ปานกลาง ส่วนการเปรียบเทียบระดับความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการองค์การ  
บริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ที่มีเพศระดับการศึกษา และระยะเวลาในการปฏิบัติงานแตกต่าง  
กันมีความพึงพอใจโดยรวมไม่แตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ .05

รัชณี ไตรพันธ์ (2550 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาลตำบลในจังหวัดหนองคาย พบว่า พนักงานเทศบาลตำบลในจังหวัดหนองคายมีความพึงพอใจในการปฏิบัติงานโดยรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อจำแนกเป็นรายด้านพบว่า อยู่ในระดับมากที่สุด 1 ด้าน คือ ด้านนโยบายการบริหารงานและอยู่ในระดับมาก 9 ด้าน เรียงลำดับจากมากไปน้อย คือ ด้านประโยชน์เกื้อกูล ด้านความมั่นคงในการปฏิบัติงาน ด้านสภาพแวดล้อมการทำงาน ด้านความสัมพันธ์กับผู้บังคับบัญชาและเพื่อนร่วมงาน ด้านลักษณะงานที่ปฏิบัติ ด้านการปกครองบังคับบัญชา ด้านความก้าวหน้าในตำแหน่งงาน ด้านเงินเดือนและด้านการได้รับการยอมรับนับถือ และอยู่ในระดับปานกลาง จำนวน 3 ด้าน คือ ด้านความสำเร็จในการทำงาน ด้านหน้าที่ความรับผิดชอบ และด้านการนิเทศงาน ผลการเปรียบเทียบความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาล จำแนกตาม เพศ ตำแหน่ง และประสบการณ์ในการทำงาน พบว่า พนักงานเทศบาลที่มีเพศแตกต่างกัน มีความพึงพอใจในการปฏิบัติงานไม่แตกต่างกัน ส่วนพนักงานเทศบาลที่มีตำแหน่งและประสบการณ์ในการทำงานแตกต่างกัน มีความพึงพอใจในการปฏิบัติงานแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

ภัณฑิลา น้อยเจริญ (2551 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของบุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเฝ้าไร่ จังหวัดหนองคาย พบว่า ความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของบุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเฝ้าไร่ จังหวัดหนองคาย โดยรวม อยู่ในระดับมาก เมื่อจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า มีความพึงพอใจอยู่ในระดับมาก 4 ด้าน ได้แก่ ด้านงานที่ปฏิบัติ รองลงมา คือ ด้านสภาพการปฏิบัติงาน ด้านความสัมพันธ์ในหน่วยงานและด้านความมั่นคงในอาชีพ ตามลำดับ และมีความพึงพอใจอยู่ในระดับปานกลาง 1 ด้าน คือ ด้านสวัสดิการ ระดับความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของบุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเฝ้าไร่ จังหวัดหนองคาย ที่มีเพศ อายุและระดับการศึกษาแตกต่างกัน โดยรวมไม่แตกต่างกัน ส่วนบุคลากรที่มีระยะเวลาปฏิบัติงานแตกต่างกัน มีระดับความพึงพอใจ โดยรวมแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

จากการศึกษาผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องจะเห็นได้ว่าการศึกษาถึงความพึงพอใจในการปฏิบัติงานได้มีปัจจัยต่างๆ ที่ส่งผลต่อความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาล อย่างเช่น ของรัชณี ไตรพันธ์ เห็นว่า เพศ ตำแหน่ง และประสบการณ์ในการทำงานต่างกัน ระดับความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน โดยรวม และ แต่ละองค์ประกอบของพนักงานส่วนตำบลจังหวัดหนองคายที่มีตำแหน่ง และประสบการณ์ในการทำงานต่างกัน มีความพึงพอใจในการปฏิบัติงานแตกต่างกัน หรือ ภัณฑิลา น้อยเจริญ เห็นว่า เพศ อายุและระดับการศึกษา

แตกต่างกัน มีความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน ไม่แตกต่างกัน ส่วนระยะเวลาในการปฏิบัติงาน  
แตกต่างกัน มีความพึงพอใจแตกต่างกัน ดังนี้ เป็นต้น ซึ่งผู้ศึกษาจะได้นำผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง  
เหล่านี้ไปวิเคราะห์ในบทที่ 5 ต่อไป