

บทที่ 2

การทบทวนวรรณกรรม

การวิจัยเรื่อง การบริหารงานบุคคลของเทศบาลในเขตจังหวัดมหาสารคาม ได้ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น
2. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
3. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล
4. บริบททั่วไปของเทศบาลในเขตจังหวัดมหาสารคาม
5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
6. กรอบแนวคิดการวิจัย

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น

2.1.1 ความหมายของความคิดเห็น

มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของความคิดเห็น ไว้หลากหลาย ดังนี้

ระวีวรรณ สวนจันทร์ (2538, น. 18) ได้ให้คำนิยามว่า เป็นการแสดงออกถึงเรื่องหนึ่งเรื่องใดโดยเฉพาะโดยใช้สติปัญญา ประสพการณ์จากการเรียนรู้การศึกษา ประกอบด้วย ความคิดเห็นนี้อาจเป็นไปได้ในทิศทางใดทิศทางหนึ่งที่เห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วยก็ได้ความคิดเห็นนี้อาจเปลี่ยนแปลงไปตามเวลา

พจนานุกรมราชบัณฑิตยสถาน (2539, น. 174 -178) ได้ให้ความหมายของคำว่า “ความ” ที่เป็นคำนำหน้ากริยา หรือคำวิเศษ เพื่อแสดงภาพ และให้ความหมายของ “คิดเห็น” ว่าเป็น คำกริยาที่แปลว่าเข้าใจ ดังนั้น “ความคิดเห็น” จึงมีความหมายรวมว่า เป็นการแสดงภาพของ ความเข้าใจ

1. ข้อพิจารณาเห็นว่าเป็นจริงจากการใช้ปัญญาความคิดประกอบ ถึงแม้จะไม่ได้อาศัยหลักฐานพิสูจน์ยืนยันได้เสมอไป

2. ทักษะ หรือประมาณการเกี่ยวกับปัญหาหรือประเด็นใดประเด็นหนึ่ง

3. คำแถลงที่ยอมรับนับถือกันว่าเป็นผู้เชี่ยวชาญในหัวข้อปัญหาที่มีผู้นำมาขอปรึกษา คำว่า “ความคิดเห็น” มีความหมายใกล้เคียงกับคำว่าเจตคติ ซึ่งมีคำอธิบายไว้ว่า แนวโน้ม บุคคลได้รับมา

หรือเรียนรู้มา และกลายเป็นแบบอย่างในการแสดงปฏิกิริยาสนับสนุน หรือเป็นปฏิกิริยาต่อบางสิ่งบางอย่าง หรือต่อบุคคลบางคน

เสกสรร วัฒนพงษ์ (2542, น. 8) สรุปได้ว่า ความคิดเห็น หมายถึงการแสดงออกถึง ความเชื่อ ทักษะการวินิจฉัยการพิจารณา หรือการประเมินผลอย่างมีรูปแบบ โดยได้รับอิทธิพลมาจากทัศนคติ และข้อเท็จจริงความรู้ที่มีอยู่ของผู้แสดงความคิดเห็นต่อเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ซึ่งขึ้นอยู่กับสถานการณ์ และสภาพแวดล้อมต่าง ๆ การแสดงความคิดเห็นอาจจะแสดงออกโดยการพูด หรือการเขียนก็ได้

Good (1959, p. 376) ให้ความหมายของความคิดเห็นไว้ได้แก่

1. ความหมายทั่วไป หมายถึง ความเชื่อ ความเห็น ข้อพิจารณา ความรู้สึก หรือทักษะ ที่ยังไม่ได้รับการพิสูจน์อย่างแน่นอน และยังขาดน้ำหนักทางเหตุผล หรือการวิเคราะห์ หรือกล่าวกว้าง ๆ ได้ว่า มีความเป็นไปได้มากกว่าความรู้

2. ความหมายเฉพาะ หมายถึง การพิจารณา หรือข้อวินิจฉัยอย่างมีแบบแผนจาก แหล่งข้อมูล หรือบุคคลที่เชื่อถือได้ ความคิดเห็นสาธารณะ หมายถึง การพิจารณา หรือข้อวินิจฉัยรวม ๆ ของกลุ่มคนในสังคมที่เกี่ยวข้องกับความเชื่อ หรือข้อเท็จจริง

Kolasa (1969, p. 386) ให้ความหมายว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกของบุคคล ในการพิจารณาข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือการประเมินผล (Evaluation) เกี่ยวกับสิ่งใดสิ่งหนึ่ง จากเหตุการณ์แวดล้อม (Circumstances)

Webster (1999, p. 385) ได้ให้คำนิยามไว้ว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกของการ ตัดสินใจ หรือการลงความเห็นเกี่ยวกับบุคคลใดหรือสิ่งใด เป็นการประเมินสถานการณ์ หรือประเมิน ค่าตามความเชื่อหรือความรู้สึก โดยความเชื่อนั้นมีน้ำหนักมากกว่าความประทับใจแต่น้อยกว่าความรู้สึก อันแท้จริง

สรุปได้ว่า ความคิดเห็น หมายถึง การแสดงออกทางความคิดในเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่อาจเหมือน หรือแตกต่างกันออกไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับข้อมูลของแต่ละบุคคลที่ได้รับมาจนทำให้มีอิทธิพลต่อการแสดง ความคิดเห็นนั้น

2.1.2 ประเภทของความคิดเห็น

Remmer (1996, p. 47, อ้างถึงใน ดวงอุมา โสภา, 2551 น. 20) กล่าวไว้ว่า ความคิดเห็น มี 2 ประการ คือ

2.1.2.1 ความคิดเห็นเชิงบวกสุด - เชิงลบสุด (Extreme Opinion) เป็นความคิดเห็น ที่เกิดจากการเรียนรู้และประสบการณ์ ซึ่งสามารถทราบทิศทางบวกสุด ได้แก่ ความรักจนหลง ทิศทางลบสุด ได้แก่ ความรังเกียจ ความคิดเห็นนี้รุนแรงเปลี่ยนแปลงยาก

2.1.2.2 ความคิดเห็นจากความรู้ความเข้าใจ (Cognitive Contents) การมีความคิดเห็นต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งขึ้นอยู่กับความรู้ความเข้าใจที่มีต่อสิ่งนั้น เช่น ความรู้ความเข้าใจในทางที่ดี ชอบยอมรับ เห็นด้วย ความรู้ความเข้าใจในทางไม่ดี ได้แก่ ไม่ชอบ ไม่ยอมรับ ไม่เห็นด้วย

สรุปได้ว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกถึงความรู้สึก ทศนคติ ความเชื่อและค่านิยมของแต่ละบุคคลที่มีต่อบุคคล สิ่งของ เรื่องราว หรือสถานการณ์ต่างๆ ที่ประสบในสังคมโดยมีพื้นฐานมาจากภูมิหลังทางสังคม ความรู้ ประสบการณ์ และสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ของบุคคลนั้น ๆ โดยไม่มีกฎเกณฑ์ตายตัว

2.1.3 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น

มีนักวิชาการหลายท่าน ได้กล่าวถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็นไว้ ดังนี้

ดวงอุมา โสภา (2551, น. 21) ได้สรุป ปัจจัยพื้นฐานที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของบุคคลซึ่งทำให้บุคคลแต่ละคนแสดงความคิดเห็นที่เหมือนกัน หรือแตกต่างกันไว้ ดังนี้

1. ภูมิหลังทางสังคม หมายถึง กลุ่มคนที่มีภูมิหลังที่แตกต่างกันโดยทั่วไปจะมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันไปด้วย เช่น ความคิดเห็นระหว่างผู้เยาว์กับผู้สูงอายุ ชาวเมืองกับชาวชนบท เป็นต้น
2. กลุ่มอ้างอิง หมายถึง การที่คนเราจะคบหาสมาคมกับใคร หรือกระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งให้แก่ผู้ใด หรือการกระทำค้ำึงถึงอะไรบางอย่างร่วมกัน หรืออ้างอิงได้ เช่น ประกอบอาชีพเดียวกัน การเป็นสมาชิกกลุ่ม หรือสมาคมเดียวกัน สิ่งเหล่านี้ย่อมมีอิทธิพลต่อความเห็นของบุคคลเหล่านั้นด้วยการเป็นสมาชิกกลุ่ม หรือสมาคมเดียวกัน สิ่งเหล่านี้ย่อมมีอิทธิพลต่อความเห็นของบุคคลเหล่านั้นด้วย
3. กลุ่มกระตือรือร้น หรือกลุ่มเฉื่อยชา หมายถึง การกระทำใดที่ก่อให้เกิดความกระตือรือร้นเป็นพิเศษอันก่อให้เกิดกลุ่มผลประโยชน์ขึ้นมาได้ ย่อมส่งผลต่อการจูงใจให้บุคคลที่เป็นสมาชิกเหล่านั้นมีความคิดเห็นที่คล้อยตามได้ ไม่ว่าจะให้คล้อยตามในทางที่เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยก็ตามในทางตรงกันข้ามกลุ่มเฉื่อยชาที่จะไม่มีอิทธิพลต่อสมาชิกมาก

Oskamp (1977, pp. 119 - 133) ได้เสนอปัจจัยที่ทำให้เกิดความคิดเห็น ดังนี้

1. ปัจจัยทางพันธุกรรม และร่างกาย (Genetic and Physiological) เป็นปัจจัยตัวแรกที่ไม่ค่อยจะได้พูดถึงมากนัก โดยมีการศึกษาพบว่าปัจจัยด้านพันธุกรรมจะมีผลต่อระดับความก้าวร้าวของบุคคล ซึ่งจะมีผลต่อการศึกษาเจตคติ หรือความคิดเห็นของบุคคลนั้น ๆ ได้ปัจจัยด้านร่างกาย เช่น อายุ ความเจ็บป่วย และผลกระทบจากการใช้ยาเสพติดจะมีผลต่อความคิดเห็น และเจตคติของบุคคล เช่น คนที่มีความคิดอนุรักษ์นิยมมักจะเป็นคนที่มีอายุมาก เป็นต้น

2. ประสบการณ์โดยตรงของบุคคล (Direct Personal Experience) คือ บุคคลได้รับความรู้สึก และความคิดต่าง ๆ จากประสบการณ์โดยตรง เป็นการกระทำ หรือพบเห็นต่อสิ่งต่าง ๆ โดยตนเองทำให้เกิดเจตคติ หรือความคิดเห็นจากประสบการณ์ที่ตนเองได้รับ เช่น เด็กทารกที่แม่

ได้ป้อนน้ำส้มคั้นให้ทานเขาจะมีความรู้สึกชอบ เนื่องจากน้ำส้มคั้นหวาน เย็น หอมชื่นใจ ทำให้เขามีความรู้สึกต่อน้ำส้มที่ได้ทานเป็นครั้งแรกเป็นประสบการณ์โดยตรงที่เขาได้รับ

3. อิทธิพลจากครอบครัว (Parental Influence) เป็นปัจจัยที่บุคคลเมื่อเป็นเด็กจะได้รับอิทธิพลจากการอบรมเลี้ยงดูของพ่อแม่ และครอบครัว ได้รับการอบรมสั่งสอนทั้งในด้านความคิด การตอบสนองความต้องการทางด้านร่างกายการให้รางวัล และการลงโทษ ซึ่งเด็กจะได้รับจากครอบครัว และจากประสบการณ์ที่ตนเองได้รับมา

4. เจตคติและความคิดเห็นของกลุ่ม (Group Determinants of Attitude) เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อความคิดเห็น หรือเจตคติของแต่ละบุคคล เนื่องจากบุคคลจะต้องมีสังคม และอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่ม ดังนั้น ความคิดเห็นและเจตคติต่าง ๆ จะได้รับการถ่ายทอด และมีแรงกดดันจากกลุ่มไม่ว่าจะเป็นเพื่อนในโรงเรียน กลุ่มอ้างอิงต่าง ๆ ซึ่งทำให้เกิดความคล้อยตามเป็นไปตามกลุ่มได้

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

สรุปได้ว่าปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น ได้แก่ ปัจจัยส่วนบุคคล คือ ปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็นของบุคคลโดยตรง เช่น เพศ อายุ รายได้ และปัจจัยสภาพแวดล้อม คือ ปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็นของบุคคลโดยอ้อม เช่น สื่อมวลชน กลุ่มที่เกี่ยวข้อง และครอบครัว

2.1.4 การวัดความคิดเห็น

Best (1977 p. 171) กล่าวว่า การวัดความคิดเห็นโดยทั่วไปจะต้องมีองค์ประกอบ 3 อย่าง คือ บุคคลที่จะถูกวัดสิ่งเร้าและมีผลตอบสนอง ซึ่งจะออกมาในระดับ สูงต่ำ มากน้อย วิธีวัดความคิดเห็นโดยมากจะใช้ตอบแบบสอบถามและการสัมภาษณ์ โดยให้ผู้ที่ตอบคำถามเลือกตอบแบบสอบถาม และผู้ถูกวัดจะเลือกตอบความคิดเห็นของคนในเวลานั้น การใช้แบบสอบถามสำหรับวัดความคิดเห็นนั้น ใช้การวัดแบบลิเคิร์ต โดยเริ่มด้วยการรวบรวม หรือการเรียบเรียงข้อความที่เกี่ยวกับความคิดเห็น จะต้องระบุให้ผู้ตอบ ตอบว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับข้อความที่กำหนดให้ซึ่งข้อความแต่ละข้อความจะมีความคิดเห็นเลือกตอบออกเป็น 5 ระดับ ได้แก่ เห็นด้วยอย่างยิ่ง เห็นด้วย ไม่แน่ใจ ไม่เห็นด้วย และไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง ส่วนการให้คะแนนขึ้นอยู่กับข้อความว่าเป็นไปในทางเดียวกัน (เชิงนิยม หรือ ไม่นิยม) เป็นข้อความเชิงบวก (Positive) หรือข้อความเชิงลบ (Negative)

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

2.2.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2544, น. 22) ให้ความหมาย ของการปกครองท้องถิ่น ไว้ว่า หมายถึง การปกครอง ซึ่งราชการส่วนกลางได้มอบอำนาจในการปกครอง และบริหารกิจการงานให้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในขอบเขตอำนาจหน้าที่ และพื้นที่ของตนที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย โดยมีความเป็นอิสระตามสมควร ไม่ต้องอยู่ในบังคับบัญชาของราชการส่วนกลางราชการส่วนกลาง เป็นเพียงหน่วยคอยกำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินกิจการ ไปด้วยความเรียบร้อย

วุฒิสาร ดันไชย (2547, น. 1) ให้ความหมาย ของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลาง หรือส่วนกลางได้กระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็น องค์การที่มีสิทธิตามกฎหมาย มีพื้นที่ และประชากรเป็นของตนเอง ประการสำคัญ องค์การดังกล่าวจะต้อง มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติอย่างเหมาะสม

โกวิท พวงงาม (2550, น. 13) ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า หมายถึง องค์การหนึ่งมีอาณาเขตของตนเอง มีประชากรตามที่หลักเกณฑ์กำหนด มีอำนาจ และมีอิสระในการ ปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตน โดยมีหน้าที่ให้บริการในด้านต่าง ๆ แก่ประชาชน ซึ่งประชาชนในพื้นที่ดังกล่าว จะมีส่วนร่วมในการในการบริหารและปกครองตนเองด้วยตนเอง

ลิขิต ชีรเวคิน (2548, น. 36) ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า หมายถึง การปกครองโดยวิธีการ ซึ่งหน่วยการปกครองในท้องถิ่น ได้มีการเลือกตั้งผู้ทำหน้าที่ปกครอง โดยอิสระ และได้รับอำนาจโดยอิสระ โดยความรับผิดชอบ ซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุม ของหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง แต่การปกครองท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วย อำนาจสูงสุดของประเทศ มิใช่ว่ากลายเป็นรัฐอธิปไตยไป

สรุป จากความหมายที่กล่าวข้างต้น สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครอง ที่รัฐบาลกลาง หรือส่วนกลางได้กระจายอำนาจในการปกครอง และการบริหารงานให้แก่หน่วยการ ปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์การที่มีสิทธิตามกฎหมาย มีอาณาเขตแน่นอน และมีผู้บริหารที่ได้มาจากการเลือกตั้งจากประชาชน เป็นผู้รับผิดชอบต่อการบริหารอย่างอิสระตามสมควร และมีการบริหาร การคลังของตน ดำเนินกิจกรรมภายในกรอบที่กฎหมายบัญญัติไว้เพื่อประโยชน์ของรัฐ และของท้องถิ่น นั้น ๆ รวมทั้งประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารและปกครองตนเองด้วย

2.2.2 วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

โกวิท พวงงาม (2546, น. 24 - 25) ได้กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 3 ประการ คือ

1. การปกครองท้องถิ่น เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ในด้านการเงิน บุคลากร ตลอดจนระยะเวลาที่ใช้ดำเนินการให้บริการชุมชน และทำให้เกิดความประหยัด เนื่องจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ จะมีเงินงบประมาณ สามารถหารายได้ให้กับท้องถิ่นทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาลที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก และแม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาลไปให้บ้างแต่ก็มีเงินในท้องถิ่นที่กำหนดไว้รอบคอบ

2. การปกครองท้องถิ่น เป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เพราะความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น ย่อมมีความแตกต่างกัน การรอรับบริการจากรัฐบาลเพียงฝ่ายเดียว อาจไม่ตรงกับความต้องการที่แท้จริง และมักมีความล่าช้า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนเป็นผู้บริหารย่อม จะสามารถตอบสนองความต้องการได้อย่างแท้จริง

3. การปกครองท้องถิ่น เป็นสถาบันที่ให้การศึกษากการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน โดยการปกครองท้องถิ่นดังกล่าว ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ทั้งในบทบาทของฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติ การปฏิบัติหน้าที่ในหลากหลายบทบาท มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยระดับชาติได้เป็นอย่างดี

2.2.3 ลักษณะของการปกครองท้องถิ่น

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2544, น. 22) ได้กล่าวว่า การจำแนกลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น คือ เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้น โดยกฎหมายจากส่วนกลาง มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน และมีคณะผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น เป็นผู้รับผิดชอบต่อการบริหารงานอย่างเป็นอิสระ และมีอำนาจอิสระในด้านการคลัง เช่น การจัดเก็บภาษี และหารายได้อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด และจัดทำงบประมาณของตนเอง รวมทั้งมีอำนาจอิสระในการกำหนดนโยบาย และมีการบริหารงานของตนเอง ไม่ต้องขอคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งองค์กรท้องถิ่น ที่จัดตั้งขึ้นจะมีบุคลากรของตนเองบริหารงานภายในท้องถิ่น เป็นพนักงานของท้องถิ่นที่ได้รับเงินเดือน จากงบประมาณของท้องถิ่นเอง

โกวิท พวงงาม (2546, น. 7) ได้กล่าวถึง ลักษณะของการปกครองท้องถิ่น ดังนี้

1. เป็นองค์กรในชุมชนที่มีขอบเขตพื้นที่ปกครองที่กำหนดไว้แน่นอน
2. มีสถานภาพเป็นนิติบุคคล ซึ่งจัดตั้งขึ้น โดยกฎหมาย หรือกฎหมายรับรองสถานะความเป็นท้องถิ่น

3. มีอิสระในการดำเนินกิจการ และสามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการวินิจฉัย และกำหนดนโยบายภายใต้การควบคุมของรัฐ

4. มีการจัดองค์กรเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายผู้บริหารท้องถิ่น และฝ่ายสภาท้องถิ่น หรือ จัดในรูปแบบอื่น

5. ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น โดยการเลือกตั้งคณะผู้บริหาร และสมาชิกสภาท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรม และติดตาม ตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากลักษณะของการปกครองท้องถิ่น ดังกล่าวสรุปได้ว่า ลักษณะการปกครองท้องถิ่น ประกอบด้วย การเป็นองค์กรในชุมชนที่จัดตั้งขึ้น โดยกฎหมายส่วนกลางมีขอบเขตพื้นที่ปกครองที่กำหนดไว้แน่นอนอน มีสถานภาพเป็นนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย มีอิสระในการดำเนินกิจกรรมทั้งในด้านการคลัง การจัดเก็บภาษี การหารายได้ตามที่กฎหมายกำหนด การจัดทำงบประมาณด้วยตนเอง รวมถึงการกำหนดนโยบายภายใต้การควบคุมของรัฐ และมีการแบ่งองค์กรเป็น 2 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายผู้บริหารท้องถิ่น และฝ่ายสภาท้องถิ่น โดยประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตั้งแต่ขั้นตอนการเลือกตั้งคณะผู้แทน ซึ่งประกอบด้วย คณะผู้บริหาร และสมาชิกสภาท้องถิ่น รวมถึงการมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรม และติดตามตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.2.4 เกณฑ์การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โกวิท พวงงาม (2550, น. 21) ได้กล่าวถึง การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ โดยการพิจารณาให้มีเกณฑ์ทั่วไป ดังนี้

1. เกณฑ์จำนวนประชากร โดยทั่วไปจะมีเกณฑ์ขั้นต่ำของจำนวนประชากรที่จะจัดตั้งการปกครองท้องถิ่นแต่ละรูปแบบขึ้นมา ซึ่งจะไม่มีการกำหนดไว้ตายตัวว่าต้องมีประชากรมีพื้นที่เท่าไร ขึ้นอยู่กับแต่ละประเทศที่จะกำหนด โดยยึดหลักว่าการปกครองท้องถิ่นรูปแบบที่จะจัดตั้งขึ้นมาควรมีขีดความสามารถในการให้บริการได้ทั่วถึง และมีคุณภาพได้มาตรฐานแก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้น

2. เกณฑ์ลักษณะพื้นที่ เช่นเดียวกับจำนวนประชากร ถ้าเป็นชุมชนเมืองจะเป็นพื้นที่ที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจ มีประชากรอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก และหนาแน่น มักจะมีการจัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีโครงสร้างองค์กรที่มีการจำแนกแจกแจงสูง และหรือมีการจัดโครงสร้างแบบสองชั้น เช่น ในเขตนครหลวง มักมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่เข้ามารับผิดชอบในภาพรวม และมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับรองลงไปรับผิดชอบเขตพื้นที่ย่อย ๆ สำหรับในพื้นที่ชนบทที่ประชาชนอาศัยอยู่กระจัดกระจาย การจัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่มีควมสลับซับซ้อนมาก และมักจะมีโครงสร้างแบบชั้นเดียว

3. เกณฑ์รายได้ เป็นเกณฑ์ที่มีความสำคัญ เพราะจะเกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ ความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง และความสามารถในการให้บริการแก่ประชาชนในเขตพื้นที่ รับผิดชอบด้วย ซึ่งรายได้ของท้องถิ่นที่จัดเก็บได้เอง ควรเป็นรายได้หลักของท้องถิ่น และมีจำนวน เพียงพอที่จะนำมาใช้ในการบริหารงานท้องถิ่น โดยที่พึงพึงเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางน้อยที่สุด

4. เจตนาธรรม และความเห็นของประชาชน เป็นเครื่องบ่งบอกถึงความพร้อมในส่วน ของประชาชนที่จะมีส่วนร่วมทางการเมืองระดับท้องถิ่น โดยการจัดตั้ง หรือเปลี่ยนแปลงฐานะของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรได้รับความเห็นชอบจากประชาชนในท้องถิ่นด้วย ทั้งนี้เป็นไปตาม หลักความเป็นอิสระในการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น

จากเกณฑ์การจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้น สรุปได้ว่า เกณฑ์การจัดตั้ง องค์กรปกครองท้องถิ่น จะประกอบด้วย เกณฑ์ประชากร เกณฑ์ลักษณะพื้นที่ เกณฑ์รายได้ และเจตนาธรรม และความเห็นของประชาชน

2.2.5 รูปแบบของการปกครองท้องถิ่นของไทย

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2544, น. 41) ได้กำหนดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทย ไว้ดังนี้

1. รูปแบบทั่วไป ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล และองค์การ บริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งพระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอน การกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยการปกครองส่วน ท้องถิ่น ขนาดใหญ่ที่มีพื้นที่ครอบคลุมเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลในแต่ละจังหวัด โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดนี้จะมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดประสานงานให้ ความร่วมมือ และสนับสนุนหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก ตลอดทั้งดำเนินการในกิจการ ที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กไม่สามารถทำได้ เพราะกิจการดังกล่าวเป็นกิจการที่ครอบคลุม พื้นที่กว้างเป็นกิจการที่ต้องการความเป็นเอกภาพ และเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องความสามารถของหน่วย การปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กจะกระทำได้ในส่วนของเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก ก็มีอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะต่าง ๆ ภายใน เขตรับผิดชอบของตนเอง

2. รูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร (กทม.) และเมืองพัทยา ซึ่งตามพระราชบัญญัติ กำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติ ให้กรุงเทพมหานคร มีฐานะเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่มีอำนาจหน้าที่เทียบเท่ากับ องค์การบริหารส่วนจังหวัดร่วมกับเทศบาลในขณะที่เมืองพัทยามีฐานะเป็นหน่วยการปกครองส่วน ท้องถิ่นขนาดเล็กที่มีพื้นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยาจึงเทียบเท่า กับเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนโครงสร้างการจัดชั้นภายในขององค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นไทย ได้มีความพยายามที่จะจัดชั้นให้เป็นระบบ 2 ชั้น (Two Tier) กล่าวคือ การทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน (Upper Tier) จัดทำภารกิจในโครงการขนาดใหญ่ครอบคลุมทั้งจังหวัด และภารกิจที่ระดับล่างทำไม่ได้กับหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กในระดับล่าง (Lower Tier) ได้แก่ เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จัดทำภารกิจให้บริการสาธารณะภายในพื้นที่ของตนเอง

2.2.6 ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ (2547, น. 22) ได้จำแนกลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายจากส่วนกลาง มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย มีขอบเขตของการปกครองที่แน่นอน และมีคณะผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น เป็นผู้รับผิดชอบต่อการบริหารงานอย่างอิสระ และมีอำนาจอิสระในด้านการคลัง เช่น การจัดเก็บภาษี และการจัดหารายได้อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด และจัดหางบประมาณของตนเอง รวมทั้งมีอำนาจอิสระในการกำหนดนโยบายและมีการบริหารงานของตนเอง ไม่ต้องขอคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งองค์กรท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นนี้จะมีบุคลากรของตนเองบริหารงานภายในท้องถิ่นเป็นพนักงานของท้องถิ่นที่ได้รับเงินเดือนจากงบประมาณของท้องถิ่นเอง

ปธาน สุวรรณมงคล (2547, น. 4 - 5) ได้กล่าวถึง ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ดังนี้

1. เป็นนิติบุคคล
2. มีอำนาจหน้าที่เฉพาะ
3. ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้ง
4. ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง
5. มีความเป็นอิสระในการบริหารงานอย่างเพียงพอ
6. มีอำนาจในการจัดหารายได้และใช้จ่ายรายได้อย่างอิสระตามสมควร
7. มีการกำกับดูแลจากรัฐ

สรุปลักษณะสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ มีสถานะเป็นนิติบุคคล มีอำนาจหน้าที่เฉพาะ มีผู้บริหารมาจากการเลือกตั้ง ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง มีความเป็นอิสระในการบริหารงานอย่างเพียงพอ มีอำนาจในการจัดหารายได้ และใช้จ่ายรายได้อย่างอิสระตามสมควร และมีการกำกับดูแลจากรัฐ

2.2.7 แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

แนวคิด และหลักการกระจายอำนาจ ถือเป็นแนวคิดที่มีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนา การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจแก้ไขปัญหา รวมไปถึงการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง การกระจายอำนาจเป็นหลักการสำคัญยิ่งในการจัดการปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นการลดบทบาท และจำกัดอำนาจของรัฐบาลกลางลงพร้อม ๆ กันกับเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นของตนเอง อันเป็นรากฐานของการปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตย

2.2.7.1 ความหมายของการกระจายอำนาจ

ประหยัด หงส์ทองคำ (2526, น. 4 - 5) เสนอว่าการกระจายอำนาจปกครองนั้น นอกจากจะเป็นการแบ่งเบาระยะของรัฐบาลกลาง โดยมอบให้องค์การปกครองท้องถิ่นไปจัดทำแล้ว ยังเป็นการลดอำนาจของรัฐบาลกลางในส่วนที่เกี่ยวกับหน้าที่ที่ได้มอบให้องค์การปกครองท้องถิ่นรับไปจัดทำด้วย ทั้งนี้เพราะเมื่อรัฐบาลกลางได้มอบหน้าที่ให้องค์การปกครองท้องถิ่นรับไปจัดทำแล้ว เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นได้ผลดีรัฐบาลกลางจะต้องมอบอำนาจในส่วนที่เกี่ยวกับหน้าที่นั้น ๆ ให้แก่องค์การปกครองท้องถิ่นด้วย โดยหลักการกระจายอำนาจปกครองนั้นมีลักษณะที่สำคัญ 3 ประการ คือ

1. มีองค์การเป็นนิติบุคคลเป็นเอกเทศ การกระจายอำนาจปกครองนั้น จะต้องมียุติการเป็นนิติบุคคลต่างหากจากองค์การของรัฐบาลกลาง การมีองค์การเป็นนิติบุคคลต่างหากนี้ ก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตนเอง องค์การเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณของตนเอง มีทรัพย์สิน หนี้สินของตนเอง และมีเจ้าหน้าที่เพื่อการปฏิบัติหน้าที่ของตนเอง เป็นต้น

2. องค์การนั้น จะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ (Autonomy) ความมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจปกครอง เพราะถ้าองค์การนั้นไม่มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอ องค์การเช่นนี้ ก็จะมีลักษณะไม่ผิดไปจากหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางที่ประจำอยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติภารกิจของตนเอง ตลอดจนมีอิสระพอสมควรในการกำหนดนโยบาย หรือการตัดสินใจ ในการแก้ปัญหาต่าง ๆ ได้ แต่ก็มิใช่ว่าอำนาจอิสระขององค์การปกครองท้องถิ่นนั้นจะต้องมีพอสมควรไม่มากจนเกินไปจนทำให้เกิดความวาทะกระทบกระเทือนต่อเอกภาพและอธิปไตย (Unity and Sovereignty) ของประเทศ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง องค์การปกครองท้องถิ่นมิใช่เป็นสถาบันการเมือง ที่มีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง หากแต่ควรมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ และให้มียุติการที่จำเป็นสำหรับทำหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติ และบริหารกิจการอันเป็นหน้าที่ของตนเท่านั้น

3. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างกว้างขวาง การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนนั้น อาจจะทำให้หลายระดับแล้วแต่ความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ เช่น ประชาชนบางคนอาจจะมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่นเฉพาะการไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่นเท่านั้น แต่บางคนอาจมีความสนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองตนเองของท้องถิ่นมากกว่านั้น เช่น สนใจที่จะเข้าฟังการประชุมสภาเทศบาล สนใจที่จะเอาใจใส่ดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของคณะเทศมนตรี หรือประชาชนบางคนอาจจะสนใจมากถึงกับสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชน เพื่อให้ได้มีโอกาสเข้ามามีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นด้วยตนเองก็อาจจะทำได้

ลิขิต ชีรวคิน (2535, น. 9) ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจ โดยกล่าวไว้ว่าการกระจายอำนาจการปกครองมีความสำคัญในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม สรุปได้ 2 ประเด็นใหญ่ ๆ ดังนี้

1. การกระจายอำนาจเป็นรากแก้วของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย เนื่องด้วยประชาธิปไตยต้องประกอบด้วยโครงสร้างส่วนบน คือ ระดับชาติ และโครงสร้างส่วนฐาน คือ ระดับท้องถิ่น การปกครองตนเองในรูปแบบการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง คือ รากแก้วเป็นฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

2. การกระจายอำนาจมีความสำคัญในทางเศรษฐกิจและสังคมในด้านการพัฒนาชนบท โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งจะมีลักษณะดังกล่าวเกิดขึ้นต้องอาศัยโครงสร้างการปกครองตนเองในลักษณะที่มีความเป็นอิสระพอสมควร ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็ต้องมีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539, น. 1 - 4) ได้ให้ความหมายการกระจายอำนาจ หมายถึง การที่รัฐมอบอำนาจหน้าที่ในการบริหาร หรือกิจการบางอย่างให้องค์การปกครอง หรือสถาบันของรัฐไปกระทำ หรือดำเนินการ โดยอยู่ในการควบคุมดูแลของรัฐ หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง การที่ส่วนกลางโอน หรือกระจายอำนาจปกครองบางส่วนไปให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเอง โดยส่วนกลางเพียงแต่คอยควบคุมมิให้ออกนอกเขตที่กฎหมายกำหนดไว้

โกวิทย์ พวงงาม (2546, น. 28 - 29) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจ (Decentralization) ว่ามี 2 รูปแบบ คือ

1. การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น หรือการกระจายอำนาจตามอาณาเขต หมายถึง การมอบอำนาจไปให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการ หรือบริหารสาธารณะภายในเขตท้องที่แต่ละท้องถิ่น มีอิสระบางประการในการปกครองตนเองพอควร

2. การกระจายอำนาจตามบริการ หรือการกระจายอำนาจทางเทคนิค หมายถึง การโอนกิจการบริการสาธารณะบางกิจการจากรัฐ หรือองค์การปกครองส่วนกลางไปให้หน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำแยกต่างหากและอย่างเป็นอิสระ โดยปกติแล้วจะเป็นกิจการ ซึ่งการจัดทำต้องอาศัยความรู้ความชำนาญทางเทคโนโลยีแขนงใดแขนงหนึ่งเป็นพิเศษ เช่น การสื่อสาร วิทยุการกระจายเสียงและโทรทัศน์ การผลิตกระแสไฟฟ้า เป็นต้น

นันทวัฒน์ บรมานันท์ (2547, น. 19) กล่าวว่า การกระจายอำนาจปกครอง เป็นอีกวิธีการหนึ่งในการจัดการปกครองประเทศที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้กับองค์กรอื่น นอกจากองค์กรของส่วนกลาง เพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยให้มีความเป็นอิสระ (Autonomies) ในการดำเนินการ และไม่อยู่ในการบังคับบัญชาของส่วนกลาง แต่จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแล (Tuttle) ของส่วนราชการ

โกวิท พวงงาม (2550, น. 37 - 38) กล่าวว่า หลักการกระจายอำนาจปกครอง หมายถึง หลักการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของหน่วย การบริหารราชการส่วนกลางให้ไปจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีอิสระตามสมควรเป็นการ มอบอำนาจให้ทั้งในด้านการเมือง และการบริหารเป็นเรื่องที่ท้องถิ่นมีอำนาจ ที่จะกำหนดนโยบาย และควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายท้องถิ่นของตนเองได้

ธเนศวร์ เจริญเมือง (2551, น. 29) กล่าวถึง การกระจายอำนาจการปกครอง ว่าเป็นระบบการบริหารการปกครองประเทศที่มีรัฐบาลกลาง หรือรัฐบาลแห่งชาติกระจายอำนาจ บางส่วนให้แก่หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้มีอำนาจดำเนินการภายในอาณาเขตของตน โดยปราศจากการแทรกแซง การกระจายอำนาจเป็น การโอนอำนาจให้ หรือยกอำนาจให้ (Devolution) เป็นการให้ความรับผิดชอบแก่องค์กรปกครองท้องถิ่นโดยเด็ดขาดส่วนกลางจะแก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกมิได้ เพราะสัมพันธ์ภาพระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นมิใช่เป็นแบบสายการบังคับบัญชา องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลต่างหากแยกจากส่วนกลาง

Herbert (1963, p. 105) ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจไว้ว่า การกระจายอำนาจ (Decentralization) แบ่งออกได้ 2 ความหมาย คือ

1. การกระจายอำนาจตามอาณาเขต (Size and Boundary) หมายถึง การมอบอำนาจไปให้ท้องถิ่นจัดทำกิจกรรมหรือบริการสาธารณะภายในเขตท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นมีอิสระ บางประการในการปกครองตนเอง

2. การกระจายอำนาจตามภารกิจ (Functional) หมายถึง การมอบอำนาจให้้องค์การสาธารณะจัดทำกิจการประเภทใดประเภทหนึ่งเพื่อให้มีอิสระในการดำเนินงานให้เหมาะสม กับเทคนิคของงานนั้น เช่น การไฟฟ้า การประปา และองค์การโทรศัพท์ เป็นต้น

สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง สภาพที่หน่วยงานหรือชุมชนระดับล่างสุด มีอำนาจในการตัดสินใจ เกี่ยวกับแนวทางและวิธีการดำเนินกิจกรรมของตนเองได้อย่างกว้างขวาง การกระจายอำนาจเป็นสถานะที่ตรงข้ามกันกับ การรวมอำนาจ (Centralization) ซึ่งเป็นสถานะที่หน่วยงานระดับบนสุด หรือองค์กรระดับสูงสุดเป็นผู้กำหนดแนวทาง และวิธีการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในทุกเรื่อง ซึ่งเกิดจากรัฐบาลกลางมอบอำนาจให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไปจัดบริการสาธารณะต่าง ๆ เพื่อประชาชน โดยมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ และมีสถานภาพเป็นนิติบุคคล

2.2.7.2 หลักการกระจายอำนาจปกครอง

1) ลักษณะของหลักการกระจายอำนาจ

1.1) ลักษณะของหลักการกระจายอำนาจ ไว้ดังนี้ (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2556, น. 28)

1.1.1) มีการแยกหน่วยงานออกไปเป็นองค์กรนิติบุคคลอิสระจาก องค์กรของส่วนกลาง ยิ่งมีนิติบุคคลแยกออกไปมากขึ้นเท่าใด ก็นับว่ามีการกระจายอำนาจมากยิ่งขึ้น เท่านั้น นิติบุคคลเหล่านี้เป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนที่มิงบประมาณ และเจ้าหน้าที่ของตนเอง กับมีความอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมาย โดยไม่ต้องขอรับคำสั่งจากราชการ บริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่คอยควบคุมดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่ โดยถูกต้องเท่านั้น

1.1.2) มีการเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายอำนาจปกครอง ให้แก่ท้องถิ่นองค์กรของราชการส่วนท้องถิ่น ย่อมประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากราษฎรในท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วน โดยเฉพาะองค์กรสำหรับเป็นที่ประชุมปรึกษากิจการ ทั้งนี้ เพื่อให้ราษฎรในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น การเลือกตั้งถือว่าเป็นสาระสำคัญของหลักการกระจายอำนาจทางปกครองพื้นที่ ส่วนการกระจายอำนาจตามกิจการให้แก่องค์กรนั้น การเลือกตั้งไม่ถือว่าเป็นหลักสำคัญเหมือนกับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น

1.1.3) องค์กรตามหลักการกระจายอำนาจมีความอิสระที่จะดำเนิน กิจการตามอำนาจหน้าที่ได้เอง โดยไม่ต้องรับคำสั่ง หรืออยู่ใต้บังคับบัญชาตามลำดับของราชการ บริหารส่วนกลาง มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการและดำเนินการได้ด้วยงบประมาณ และด้วยเจ้าหน้าที่ ของตนเอง ซึ่งไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ถ้าองค์กรใดไม่มีความอิสระเช่นว่านี้ หรือมีแต่เพียงหน้าที่เสนอขอแนะนำ และให้คำปรึกษาแก่ราชการบริหารส่วนกลาง หรือราชการบริหาร ส่วนภูมิภาคเท่านั้น ก็ไม่ถือว่าเป็นการกระจายอำนาจปกครองอย่างแท้จริง

กรมการปกครอง (2539, น. 25) ได้ชี้ให้เห็นว่า หลักการกระจายอำนาจมีองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการ คือ

1. มีความเป็นนิติบุคคล การกระจายอำนาจปกครองนั้นจะต้องมีองค์กรเป็นนิติบุคคลต่างหากจากองค์กรของรัฐบาลกลาง การมีองค์กรเป็นนิติบุคคลต่างหากนี้ ก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตนองค์กรเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณ ทรัพย์สิน หนี้สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง

2. มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติงาน ความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจ เพราะหากองค์กรนั้นไม่มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ที่จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอ องค์กรเช่นนี้ก็จะมิได้มีลักษณะไม่คิดไปจากหน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่นภูมิภาค ซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางที่ประจำอยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติภารกิจของตนเอง ตลอดจนมีอิสระพอในการกำหนดนโยบาย หรือการตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้แต่ก็มีข้อสังเกตว่า มีอำนาจอิสระขององค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีพอสมควรไม่มากเกินไปจนทำให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อเอกภาพและอธิปไตยของประเทศ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง การปกครองท้องถิ่นมิใช่สถาบันการเมืองที่มีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง หากแต่ต้องมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ และให้มีองค์กรที่จำเป็นสำหรับทำหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติ และบริหารกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ

3. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารและเจ้าหน้าที่นิติบัญญัติการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนนั้น อาจจะทำให้หลายระดับแล้วแต่ความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ เช่น ประชาชนบางคนอาจจะมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่นเฉพาะการไปใช้สิทธิ์ออกเสียงเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือถึงกับเข้ารับสมัครเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชนเพื่อมีโอกาสเข้าไปมีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นด้วยตนเองก็อาจจะทำได้

4. งบประมาณของตนเอง องค์กรปกครองท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเองรวมถึงการมีอำนาจในการบริหารงานงบประมาณที่ได้มานั้นด้วยการทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีอำนาจการจัดเก็บหรือบริหารรายได้ด้วยตนเองนั้น เป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจให้องค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งหมดตั้งแต่การวางแผนปฏิบัติงาน การจัดเก็บรายได้การบริหารและการบริหารประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบ

สรุป หลักการกระจายอำนาจมีความเป็นอิสระที่จะดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้เอง มีความเป็นนิติบุคคล มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติงานประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งผู้บริหาร และผู้ทำหน้าที่นิติบัญญัติ การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชน มีงบประมาณเป็นของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเองรวมไปถึงการมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้นด้วย

2) ประเภทของหลักการกระจายอำนาจ

2.1) การจัดการปกครองตาม หลักการกระจายอำนาจนั้น อาจทำได้ 2 ลักษณะ คือ (โกวิทย์ พวงงาม, 2550, น. 72)

2.1.1) การกระจายอำนาจทางพื้นที่ หรือที่เรียกว่า การกระจายอำนาจทางเขตแดน (Deccan Realization Territorial) คือ การที่รัฐมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Collectivities Local) จัดทำ ทั้งนี้การจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมายจะถูกจำกัดขอบเขตโดยพื้นที่ หรืออาณาเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ การจัดระเบียบราชการบริหารลักษณะนี้เรียกว่า “การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น”

2.1.2) การกระจายอำนาจทางบริการ หรือที่เรียกว่า การกระจายอำนาจทางเทคนิค (Decentralization Par Service Our Technique) คือ การที่รัฐมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะในบางเรื่องบางอย่างให้แก่องค์กรของรัฐ (State Organs) ที่จัดตั้งขึ้น โดยเฉพาะเป็นผู้จัดทำ การกระจายอำนาจทางบริการนี้ มิใช่เป็นการกระจายอำนาจปกครองแต่เป็นการ “มอบ” ให้องค์กรของรัฐไปจัดทำบริการสาธารณะ โดยแยกออกมาเป็นนิติบุคคลต่างหากจากรัฐ มีทรัพย์สินของตนเอง และมีผู้บริหารของตนเอง โดยนิติบุคคลกระจายอำนาจนี้จะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ เช่นกัน ซึ่งมีอยู่ 2 รูปแบบ คือ รัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชน

3) ประเภทของหลักการกระจายอำนาจ

3.1) การกระจายอำนาจ 2 กรณี คือ (ประธาน คงฤทธิศึกษากร, 2556, น. 5)

3.1.1) การกระจายอำนาจตามอาณาเขต หมายถึง การกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองตามพื้นที่ในแต่ละท้องที่ เช่น การกระจายอำนาจให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือเทศบาล เป็นต้น

3.1.2) การกระจายอำนาจตามกิจการ หมายถึง การกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครอง ตามลักษณะเฉพาะกิจกรรม หรือแต่ละหน้าที่เพื่อให้มีความเป็นอิสระในการดำเนินงานตามความเหมาะสมของลักษณะงานนั้น ๆ เช่น การกระจายอำนาจไปให้การประปา การไฟฟ้า หรือการโทรศัพท์ เป็นต้น

4) การกระจายอำนาจปกครอง สามารถจำแนกได้ 2 แบบ คือ (นันทวัฒน์
บรมานันท์, 2557, น. 19 - 20)

4.1) การกระจายอำนาจทางพื้นที่ หรืออีกนัยหนึ่งที่เรียกกันว่า การกระจาย
อำนาจทางเขตแดนมีที่มาจากแนวคิดทางการเมือง ซึ่งเน้นความสำคัญของการเลือกตั้ง โดยเห็นว่า
หากเจ้าหน้าที่ที่ทำการบริหาร หรือปกครองท้องถิ่นได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลางก็จะเป็นการปกครอง
แบบรวมอำนาจมิใช่การกระจายอำนาจ ดังนั้นการกระจายอำนาจทางพื้นที่ จึงต้องมีการจัดตั้งองค์กร
ปกครองทางเขตแดน เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการเลือกตั้งผู้บริหาร มีเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น
ที่เป็นอิสระจากส่วนกลาง ไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของส่วนกลางแต่จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแล
ของส่วนกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็จะจัดทำกิจกรรมต่าง ๆ ด้วยตนเอง และมีงบประมาณ
ของตน เพื่อใช้ในการจัดทำกิจกรรมเหล่านั้น

4.2) การกระจายอำนาจทางกิจการ หรืออีกนัยหนึ่งที่เรียกกันว่า การกระจาย
อำนาจทางบริการเป็นวิธีการกระจายอำนาจ โดยมอบบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งให้แก่องค์กร
ซึ่งมีได้อยู่ในสังกัดของส่วนกลางรับไปจัดทำด้วยเงินทุน และเจ้าหน้าที่ขององค์กรนั่นเอง บริการ
สาธารณะที่จัดทำนั้น อาจเป็นบริการสาธารณะทางเศรษฐกิจ สังคม กีฬา หรือวัฒนธรรม มีการ
กระจายอำนาจทางกิจการนี้ มิใช่การกระจายอำนาจปกครอง แต่เป็นการ “มอบ” ให้องค์การของรัฐบาล
ไปจัดทำบริการสาธารณะ โดยแยกออกมาเป็นนิติบุคคลต่างหากจากรัฐ มีทรัพย์สินของตนเอง และ
มีผู้บริหารของตนเอง โดยนิติบุคคลกระจายอำนาจนี้จะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ เช่นกัน

5) ข้อดี และข้อเสีย ของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

โกวิท พวงงาม (2550, น. 73 - 74) ได้กล่าวสรุป ข้อดี และข้อเสียของหลักการ
กระจายอำนาจปกครอง ดังนี้

1. ข้อดี ของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

1.1 ทำให้มีการสนองความต้องการเฉพาะท้องถิ่นดีขึ้น บริการ
สาธารณะบางอย่างที่ไม่เกี่ยวกับส่วนได้เสียของประเทศเป็นส่วนรวม แต่เกี่ยวกับส่วนได้เสียเฉพาะ
ท้องถิ่น เช่น การสุขาภิบาล การทำถนนภายในเขตท้องถิ่น ถ้าได้มอบให้องค์การส่วนท้องถิ่นจัดทำเอง
ก็จะเป็นผลดีกว่าที่ราชการบริหารส่วนกลางจะจัดทำเสียเองทั้งหมด เพราะราษฎรในแต่ละท้องถิ่น
ย่อมรู้ความต้องการของตนดีกว่าตนต้องการอะไรมากที่สุด นอกจากนี้กิจการอันเกี่ยวกับความเป็นอยู่
ของท้องถิ่นแต่ละแห่งนั้น ย่อมไม่อาจที่จะวางระเบียบปฏิบัติเหมือนกันหมดทั้งประเทศได้ เพราะสภาพ
ความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่น และสภาพของภูมิประเทศย่อมแตกต่างกัน ถ้าให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
จัดทำเองก็จะ ได้ผลตรงกับสภาพความจำเป็นดีขึ้น

1.2 เป็นการแบ่งเบาภาระของราชการบริหารส่วนกลางในกิจการอันเกี่ยวกับท้องถิ่น โดยเฉพาะไปได้มากในปัจจุบันนี้ราชการบริหารส่วนกลางของประเทศต่าง ๆ มีภาระหนักอยู่แล้ว ถ้าไม่ตัดกิจการเฉพาะท้องถิ่นอันเป็นกิจการเล็ก ๆ น้อย ๆ ออกไปจากหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางแล้ว ราชการบริหารส่วนกลางก็จะมียานล้นมืออีก และทำไม่ได้ทั่วถึงทุกท้องถิ่นพร้อม ๆ กัน ฉะนั้นเมื่อมีการกระจายอำนาจปกครองและมอบกิจการบางอย่างให้องค์การส่วนท้องถิ่นรับไปทำเอง จึงเป็นการช่วยแบ่งเบาภาระของราชการบริหารส่วนกลางทำให้สามารถจัดทำกิจการใหญ่เกี่ยวกับส่วนรวมได้มากยิ่งขึ้น นอกจากนี้การกระจายอำนาจปกครองยังทำให้กิจการสำเร็จคล่องไปโดยรวดเร็ว เพราะเจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่นมีอำนาจวินิจฉัย และดำเนินการได้เองไม่ต้องเสนอขอคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลาง

1.3 การเลือกตั้งเจ้าหน้าที่จากรายฐรในท้องถิ่นนั่นเองทำให้ผู้ได้รับเลือกตั้ง มีความสนใจในการปกครองท้องถิ่น และได้เรียนรู้วิธีการปกครองดีขึ้น เพราะการกระจายอำนาจปกครองนั้น เป็นการมอบอำนาจให้รายฐรในท้องถิ่นปกครองตนเอง เป็นวิธีการที่ให้เสรีภาพในการปกครองแก่รายฐร และทำให้รายฐรเกิดความรับผิดชอบในกิจการของท้องถิ่น ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับประเทศที่ปกครองตามระบอบประชาธิปไตย เพราะเท่ากับเป็นการฝึกการรายฐรในท้องถิ่นให้รู้จักปกครองตนเอง อันเป็นผลให้รู้จักปกครองประเทศในขั้นต่อไป

2. ข้อเสียของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

2.1 ถ้ากระจายอำนาจมากเกินไป อาจจะเป็นอันตรายต่อเอกภาพในการปกครองประเทศได้ กล่าวคือ การกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นนั้น ถ้าขยายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นมากเกินไป อาจเป็นการทำลายเอกภาพในการปกครองและความมั่นคงของประเทศได้เพราะทำให้เกิดการแก่งแย่งแข่งดีระหว่างท้องถิ่นต่าง ๆ และไม่มีประสานงานกันเพียงพอ ทำให้เกิดความแตกแยกในการปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ ฉะนั้น จึงต้องมีการควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิดโดยราชการบริหารส่วนกลาง เพื่อรักษาเอกภาพในการปกครองประเทศไว้เป็นส่วนร่วม

2.2 ทำให้รายฐรในท้องถิ่นเห็นประโยชน์ของท้องถิ่นของตนสำคัญกว่าประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ ทั้งนี้ เพราะเมื่อรายฐรมีส่วนในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น ก็มุ่งแต่จะทำประโยชน์ให้แก่ท้องถิ่นของตนฝ่ายเดียว จนกระทั่งบางครั้งมิได้นึกถึงประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ

2.3 เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น อาจใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่สมควรได้ ทั้งนี้ เพราะว่าการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น ย่อมต้องมีการเลือกตั้ง จึงทำให้เกิดการถือพรรคถือพวก ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งที่อยู่ในพรรคใดก็มุ่งที่จะทำประโยชน์ให้แก่พรรคของตนยิ่งกว่าที่จะมุ่งทำประโยชน์ให้แก่ท้องถิ่นเป็นส่วนรวม

2.4 การจัดระเบียบการปกครองตามหลักการกระจายอำนาจย่อมสิ้นเปลืองมากกว่าการจัดระเบียบการปกครองตามหลักการรวมอำนาจ ทั้งนี้เพราะจะต้องมีการแยกงบประมาณของท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นออกเป็นส่วน ๆ ไปจะต้องมีเจ้าหน้าที่ที่มีเครื่องมือใช้โดยเฉพาะไม่อาจใช้หมุนเวียนสับเปลี่ยนกันได้เหมือนกับการปกครองแบบรวมอำนาจ นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นมักจะชอบเพิ่มรายจ่ายอยู่เสมอ ๆ โดยใช้จ่ายอย่างไม่คุ้มค่า และบางครั้งก็จ่ายไปในกิจการที่ไม่สมควร ด้วยเหตุนี้การปกครองตามวิธีการกระจายอำนาจ จึงเป็นการสิ้นเปลืองมากกว่าการรวมอำนาจ

3. เงื่อนไขการกระจายอำนาจ

ทฤษฎีการกระจายอำนาจในทางการเมือง การบริหาร การพัฒนา และทางเศรษฐศาสตร์ มีเงื่อนไขและสมมติฐานที่มักจะไม่ค่อยได้กล่าวถึงกันมากนัก มีนักวิชาการได้กล่าวถึง เงื่อนไขที่ควรพิจารณาในการกระจายอำนาจ ไว้ดังนี้

จรัส สุวรรณเวลา (2538, น. 12 - 15) ได้ให้เงื่อนไขที่ควรพิจารณาในการกระจายอำนาจไว้เป็นประเด็นใหญ่ ๆ 3 ประเด็น คือ

1. สภาพของชุมชน เงื่อนไขประการแรกของการกระจายอำนาจทางการเมืองสู่ชุมชนระดับล่าง คือ การมีอยู่ของชุมชนซึ่งเป็นหน่วยที่จะรับการกระจายอำนาจ การกระจายอำนาจจะมีโอกาสประสบความสำเร็จได้ก็ต่อเมื่อมีชุมชนที่เข้มแข็งมีความต้องการปกครองตนเอง ยิ่งถ้ามีชุมชนที่มีศักยภาพทางการเงินการคลัง มีผู้นำที่เข้มแข็ง มีความสามัคคีกลมเกลียวกัน มีวัฒนธรรมที่เน้นการช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกันเห็นประโยชน์ของชุมชนส่วนรวม และมีวัฒนธรรมประชาธิปไตยด้วยแล้ว โอกาสที่การกระจายอำนาจจะประสบความสำเร็จก็สูงในทางตรงกันข้าม ถ้าในพื้นที่หนึ่งมีคนอยู่รวมกันหนาแน่น แต่ไม่มีความเป็นชุมชน คือต่างคนต่างอยู่ไม่สนใจที่จะดำเนินกิจกรรมสาธารณประโยชน์ร่วมกัน ไม่เกื้อกูลซึ่งกันและกัน ไม่มีผู้นำชุมชน หรือมีวัฒนธรรมแบบเจ้าพ่อ - ลูกน้อง แบ่งเป็นกลุ่มเป็นพวกๆ ถึงจะมีการออกกฎหมายจัดตั้งพื้นที่นั้นให้เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้นมาได้ การกระจายอำนาจในสถานการณ์เช่นนี้ยากที่จะประสบความสำเร็จได้

2. สภาพขององค์กร องค์กรต่าง ๆ มีสถานะแวดล้อมภายในและภายนอกองค์กรที่แตกต่างกัน องค์กรที่มีสถานะแวดล้อมภายนอก (ผู้ใช้บริการ เทคโนโลยี ปัจจัยการผลิต ฯลฯ) เปลี่ยนแปลงรวดเร็วตลอดเวลา หรือในกรณีที่ต้องมีการเน้นกลยุทธ์เพื่อการขยายตัว ต้องการส่งเสริมความคิดริเริ่มต้องการสร้างงานใหม่ หรือต้องการทดลองวิธีการใหม่ในกรณีเช่นนี้ การกระจายอำนาจจะสมประโยชน์ตามหลักการที่กล่าวข้างต้นในทางตรงกันข้ามหากองค์กรมีสถานะแวดล้อมที่คงที่เน้นวิธีการทำงานแบบเดิม ๆ ต้องการรักษาสถานภาพเดิม ๆ ไว้ไม่ส่งเสริมการขยายตัว หรือการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการทำงาน หรือองค์กรที่กำลังใช้กลยุทธ์เพื่อลดขนาดการดำเนินงาน

(Cut - Back strategies) หรือต้องการยุบเลิกองค์กร ในกรณีหลังนี้การรวมอำนาจการบริหารและการตัดสินใจอาจมีความเหมาะสมมากกว่าการกระจายอำนาจสถานะของผู้บริหารในหน่วยงานระดับล่าง เป็นเงื่อนไขข้อประการหนึ่ง ทฤษฎีการกระจายอำนาจด้านการบริหารนี้มีข้อสมมติฐานพื้นฐานว่า เมื่อหน่วยงานระดับล่างมีอำนาจในการตัดสินใจ ผู้บริหารหน่วยงานระดับล่างจะต้องใช้ดุลยพินิจ (Discretion) หรืออำนาจนั้นเพื่อประโยชน์สูงสุดขององค์กร อย่างไรก็ตามในความเป็นจริงนั้น ผู้บริหารระดับล่างอาจตัดสินใจผิดพลาดด้วยความรู้เท่าไม่ถึงการณ์ หรือเพราะความด้อยประสิทธิภาพของผู้บริหารเอง หรืออาจมีแรงจูงใจที่จะใช้ดุลยพินิจ หรืออำนาจเพื่อตนเอง เพื่อพวกพ้อง หรือเพื่อเหตุผลอื่นใดก็ตาม ดังนั้น การกระจายอำนาจจึงอาจไม่จำเป็นต้องเป็นผลดีเสมอไปดังทฤษฎีที่กล่าวถึงก็ได้ วัฒนธรรมขององค์กรเป็นอีกปัจจัยหนึ่งองค์กรที่ใช้วิธีการบริหารแบบมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางนับตั้งแต่ “ลูกค้า” หรือผู้ใช้บริการ และพนักงานระดับล่างสุดขึ้นมาจนถึงผู้บริหารระดับสูง มีวัฒนธรรมแบบประชาธิปไตย เปิดเผย โปร่งใส ย่อมเกื้อกูลสนับสนุนให้การกระจายอำนาจประสบความสำเร็จได้สูง ในทางตรงกันข้าม การกระจายอำนาจให้องค์กรที่มีวัฒนธรรมเผด็จการ การบริหารงานแบบปิดตัวเอง หรือผู้คนในและนอกองค์กรมีท่าทีเมินเฉยต่อกันและกันไม่สนใจ องค์กร ย่อมไม่สมประโยชน์ตามที่กล่าวไว้แต่อย่างใด ศักยภาพของบุคลากรในองค์กรระดับล่าง เป็นอีกปัจจัยหนึ่ง หากมีความพร้อมมีศักยภาพสูง มีความกระตือรือร้น และมีความรับผิดชอบต่อนหน้าที่สูง เมื่อได้รับโอกาสในการตัดสินใจโดยอิสระก็จะแสดงความสามารถ มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ พัฒนาองค์กรให้เจริญก้าวหน้าได้ในทางตรงกันข้ามการกระจายอำนาจให้องค์กรที่มีพนักงานด้อยคุณภาพ ย่อมไม่อาจคาดหวังที่จะเห็นการพัฒนาประสิทธิภาพการดำเนินงานได้มากนัก

3. ลักษณะกิจกรรม โดยทั่วไปกิจกรรมแต่ละประเภทมีขนาด การดำเนินการที่ประหยัด (Economy of Scale) แตกต่างกันไปกิจกรรมบางประเภทสามารถดำเนินการ ขนาดเล็กแต่ประหยัดได้เพราะมีโครงสร้างต้นทุนคงที่ (Fix Costs) ในสัดส่วนที่น้อยและมีต้นทุน แปรผัน (Variable Costs) ในอัตราที่สูงกิจกรรมประเภทนี้สามารถกระจายอำนาจให้หน่วยงานระดับล่าง ดำเนินการได้ตามสภาพของหน่วยงานและชุมชนในทางตรงกันข้ามกิจกรรมบางประเภทที่มีโครงสร้าง ต้นทุนคงที่สูงมาก ในขณะที่ต้นทุนแปรผันค่อนข้างต่ำ ในกรณีนี้ควรจะดำเนินการในขนาดใหญ่ จึงจะสามารถประหยัดต้นทุน การดำเนินการในกิจกรรมประเภทหลังนี้ ควรดำเนินการแบบรวมศูนย์ เพื่อประหยัดต้นทุน การกระจายกิจกรรมให้แต่ละหน่วยงาน หรือแต่ละชุมชนดำเนินการกันเอง โดยลำพัง นอกจากจะไม่ช่วยให้ประหยัดแล้วยังอาจมีความสิ้นเปลืองอย่างมากอีกด้วย

สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจจะบรรลุเป้าหมายตามทฤษฎีได้นั้น จึงขึ้นอยู่กับเงื่อนไข 3 ประการ คือ สภาพของชุมชน สภาพขององค์กร และลักษณะของกิจกรรม ซึ่งทั้ง 3 สภาพดังกล่าว จะต้องสอดคล้องและเป็นไปในแนวทางเดียวกัน

4. ความสำคัญของการกระจายอำนาจ

ลิขิต ชีรเวทิน (2535, น. 3) ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจ โดยกล่าวไว้ว่า การกระจายอำนาจการปกครองมีความสำคัญในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม สรุป ได้ดังนี้

1. การกระจายอำนาจเป็นรากแก้วของระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย เนื่องด้วยประชาธิปไตยต้องประกอบด้วยโครงสร้างส่วนบน คือ ระดับชาติและโครงสร้างส่วนฐาน คือ ระดับท้องถิ่น การปกครองตนเองในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง คือ รากแก้วเป็นฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตย

2. การกระจายอำนาจมีความสำคัญทางเศรษฐกิจและสังคม ในด้านการพัฒนาชนบท โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งลักษณะที่มีความอิสระพอสมควร ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็จะต้องมีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

สรุปว่า การกระจายอำนาจ มีความสำคัญ คือ เป็นการให้โอกาสแก่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีผลต่อเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศอีกด้วย

5. องค์ประกอบของการกระจายอำนาจ

ลิขิต ชีรเวทิน (2535, น. 8 - 10) ได้อธิบายถึงองค์ประกอบของการกระจายอำนาจ ไว้ดังนี้

1. มีความเป็นนิติบุคคล การกระจายอำนาจการปกครองนั้น จะต้องมียุทธศาสตร์การเป็นนิติบุคคลต่างหากจากองค์การของรัฐบาลกลาง การมียุทธศาสตร์การเป็นนิติบุคคลต่างหากนี้ ก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณ ทรัพย์สิน หนี้สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง

2. มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน ความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจการปกครอง เพราะหากองค์กรนั้น ไม่มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอ องค์กรเช่นนี้ก็จะมียุทธศาสตร์ไม่ผิดไปจากหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางที่ประจำอยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ องค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติภารกิจของตนเอง ตลอดจนมีอิสระพอสมควรในการกำหนดนโยบาย หรือการตัดสินใจในการแก้ปัญหาต่าง ๆ ได้ แต่มีข้อน่าสังเกตว่า อำนาจอิสระขององค์กรปกครองท้องถิ่นนั้น จะต้องไม่กระทบต่อเอกภาพและอธิปไตย (Unity and Sovereignty) ของประเทศ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งองค์กรปกครองท้องถิ่นมิใช่เป็นสถาบันการเมืองที่มีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง

หากแต่ว่ามีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ และให้มีองค์การที่จำเป็นสำหรับทำหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติ และบริหารกิจการอันเป็นหน้าที่ของตนเองเท่านั้น

3. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารและผู้ทำหน้าที่นิติบัญญัติ การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนนั้น อาจจะทำให้หลายระดับแล้วแต่ความสามารถ และความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสิ่งสำคัญ เช่น ประชาชนบางคนอาจจะมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่น เฉพาะการไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่านั้นถึงกับสมัครเข้ารับการเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชน เพื่อให้ได้มีโอกาสเข้ามามีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเองก็อาจจะทำได้

4. มิงบประมาณของตนเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเอง รวมไปถึงการมีอำนาจในการบริหารงานงบประมาณที่ได้มานั้นด้วยตนเอง การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บ และบริหารรายได้ด้วยตนเองนี้ เป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด ตั้งแต่การวางแผนปฏิบัติงาน การจัดเก็บรายได้ การบริหาร และการบริการประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบ

5. นอกจากองค์ประกอบทั้ง 4 ประการ ของหลักการกระจายอำนาจตามที่กล่าวมานี้ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานส่วนท้องถิ่นมีองค์ประกอบครบทั้ง 4 ประการ และปฏิบัติงานโดยปราศจากการถูกควบคุม หรือแทรกแซงจากหน่วยงานในระดับสูงกว่าไม่ว่าจะเป็นส่วนกลาง หรือส่วนภูมิภาคแล้ว ย่อมจะเป็นหน่วยงานส่วนท้องถิ่นที่มีความสมบูรณ์และพร้อมที่จะปฏิบัติงาน เพื่อท้องถิ่นของตนเองอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับส่วนประกอบอื่น ๆ อีกด้วย

สรุปได้ว่า องค์ประกอบของการกระจายอำนาจมีปัจจัย ประกอบด้วย 4 องค์ประกอบ คือ การมีความเป็นนิติบุคคล การมีอำนาจอิสระในการบริหารงาน การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น และมิงบประมาณเป็นของตนเอง ทั้งนี้เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน และสามารถดำเนินกิจกรรมเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างถูกต้อง

5. การปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล

5.1 ความเป็นมา

เทศบาลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ได้รับการยอมรับและใช้ในประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอยู่ทั่วโลก การปกครองในรูปแบบของเทศบาลนับว่าเป็นการปกครองที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง และบริหารท้องถิ่นของตนเองมากที่สุด กล่าวคือ ประชาชนผู้เสียภาษีในแต่ละพื้นที่สามารถที่จะเลือกผู้แทนของตนที่เรียกว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลเข้าไปบริหารดูแลการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น หรือใช้จ่ายภาษีดังกล่าวให้เกิดประโยชน์กับท้องถิ่นมากที่สุด

การบริหารงานท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลได้เกิดขึ้นในสมัยก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศ พ.ศ. 2475 ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 (ครองราชย์ พ.ศ. 2453 - 2468) พระองค์เริ่มทดลองวิธีการบริหารงานโดยประชาชนในท้องถิ่นตามแบบเทศบาลขึ้นในพระราชวังในปี พ.ศ. 2461 โดยทรงโปรดเกล้าฯ พระราชทานนามเขตการทดลองนี้ว่า “ดุสิตธานี” แต่การทดลองต้องหยุดชะงักลงเมื่อพระองค์เสด็จสวรรคตในปี พ.ศ. 2468 พระราชดำริของพระองค์ที่จะทรงสร้างการบริหารท้องถิ่นนับว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญของการบริหารท้องถิ่นรูปแบบของเทศบาลในสมัยต่อมา

ในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 7) ที่ทรงจัดให้มีการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบของเทศบาลขึ้น จากหลักฐานการพระราชทานสัมภาษณ์แก่ผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์ The New York Times ณ ประเทศสหรัฐอเมริกา เมื่อวันที่ 28 เมษายน 2474 มีข้อความตอนหนึ่งว่า “เรากำลังเตรียมการออกพระราชบัญญัติเทศบาลขึ้นใหม่ เพื่อทดลองเกี่ยวกับสิทธิเลือกตั้งภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ ประชาชนมีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเข้าพเจ้าเห็นว่า สิทธิการเลือกตั้งของประชาชนควรจะเริ่มต้นที่การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลเข้าพเจ้าเชื่อว่าประชาชนควรมีสติขมีเสียงในกิจการของท้องถิ่น เราพยายามให้การศึกษาเรื่องนี้แก่เขาเข้าพเจ้าเห็นว่าเป็นการผิดพลาด ถ้าเราจะมีการปกครองระบบรัฐสภาก่อนที่ประชาชนจะมีโอกาสเรียนรู้และมีประสบการณ์อย่างดีเกี่ยวกับกับการใช้สิทธิเลือกตั้งในกิจการปกครองท้องถิ่น” (ธีรทัต ชูคำ, 2543, น. 65 - 66) เทศบาลมิได้จัดตั้งขึ้นทั่วทั้งประเทศ แต่จะแต่ละจัดตั้งขึ้นเป็นแห่ง ๆ ไปดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 โดยเมื่อรัฐพิจารณาเห็นควรที่จะยกฐานะท้องถิ่นใดขึ้นเป็นเทศบาล ก็ตราพระราชกฤษฎีกายกฐานะท้องถิ่นนั้นเป็นเทศบาลเป็นแห่ง ๆ ไปเทศบาลมีฐานะเป็นทบวงการเมือง และเป็นนิติบุคคลดังที่กำหนดไว้ในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (นันทวัฒน์ บรมานันท์ และแก้วคำ ไกรสรพงษ์, 2544, น. 66)

5.2 ความหมายของเทศบาล

เทศบาลเป็นรูปแบบการบริหารท้องถิ่นของรัฐรูปแบบหนึ่งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายกฎหมายหลักของเทศบาล คือ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กฎหมายนี้ บัญญัติให้เทศบาลเป็นทบวงการเมือง จึงทำให้เทศบาลเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลเทศบาลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นในชุมชนที่มีความเจริญ หรือที่เรียกว่าชุมชนเมืองในประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่พัฒนาแล้ว ได้สังเกตเห็นถึงความจำเป็นของเทศบาล (Municipality) และได้ใช้เทศบาลเป็นเครื่องมือสำคัญในการปกครองท้องถิ่นของประเทศอย่างมีประสิทธิภาพแต่โดยเหตุที่การปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลของประเทศต่าง ๆ มีความแตกต่างกันออกไปตามระบบการปกครองในระดับชาติ หรือรูปแบบของรัฐบาลเพราะรูปแบบของรัฐบาลนั้น จะเป็นแม่บทที่สำคัญของรูปแบบหน่วยการปกครองท้องถิ่น

หควณ ชูเพ็ญ (2548, น. 1 - 58) ให้ความหมายของเทศบาลว่าเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นในเขตชุมชนที่มีความเจริญ รัฐบาลใช้เทศบาลในการบริหารเมืองเป็นหลัก ซึ่งหลายประเทศที่ประสบความสำเร็จในการใช้ “เทศบาล” เป็นเครื่องมือสำคัญในการปกครองประเทศโดยเฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้ว สำหรับหน่วยการบริหารของไทยนั้น เทศบาลเป็นรูปแบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในเขตชุมชนเมืองที่ใช้มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2476 ที่ผ่านมามเทศบาลมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบองค์กรอย่างต่อเนื่องมาตลอด ปัจจุบันรูปแบบองค์กรของเทศบาลเป็นไปตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546 แบ่งออกเป็น 3 ประเภทคือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร มีจำนวนรวมทั้งสิ้น 1,619 แห่ง (ข้อมูล ณ วันที่ 15 สิงหาคม พ.ศ. 2551) เป็นเทศบาลนคร 23 แห่ง เทศบาลเมือง 140 แห่ง และเทศบาลตำบล 1,456 แห่ง (กระทรวงมหาดไทย, 2551)

สรุปได้ว่า เทศบาลหมายถึง หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นในเขตชุมชนที่มีความเจริญ มีสถานะเป็นนิติบุคคล โดยรัฐบาลใช้เทศบาลเป็นเครื่องมือสำคัญในการปกครองประเทศโดย มีหน้าที่บริการสาธารณะประโยชน์ และบำบัดทุกข์บำรุงสุขของประชากรในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบ

5.3 ประเภทของเทศบาล

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งเทศบาลไว้ด้วยโดยกำหนดให้จัดตั้งเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง หรือเทศบาลนครก็ได้ตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดกล่าวโดยย่อได้ว่า เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นที่มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบลขณะที่เทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด หรือท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป รวมทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตาม

กฎหมายสำหรับเทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป รวมทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามกฎหมาย ทั้งนี้ การจัดตั้ง การเปลี่ยนชื่อการเปลี่ยนแปลงเขต การเปลี่ยนแปลงฐานะ หรือการยุบเลิกเทศบาลให้กระทำโดย พระราชกฤษฎีกา (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, 2536, น. 144)

5.3.1 ประเภทของเทศบาล พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 8 ถึง มาตรา 11 กำหนดให้เทศบาลมีอยู่ 3 ประเภทด้วยกัน คือ (นันทวัฒน์ บรมานันท์ และแก้วคำ ไกรสรพงษ์, 2544)

5.3.1.1 เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่น ซึ่งมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบลกฎหมายมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ โดยเฉพาะว่าการเป็นเทศบาลตำบลจะต้องมีเงื่อนไขอย่างไรบ้างแต่ในทางปฏิบัติ กระทรวงมหาดไทยได้วางหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งเทศบาลตำบลเอาไว้

5.3.1.2 เทศบาลเมือง มีอยู่ 2 รูปแบบ คือ

1) ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งของศาลากลางจังหวัด
ทุกแห่งจะต้องตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเป็นเทศบาลเมือง

2) ท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป และมีรายได้พอควรแก่การปฏิบัติหน้าที่ซึ่งกำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยเทศบาล

3) เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป และมีรายได้พอควรแก่การปฏิบัติหน้าที่ซึ่งกำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยเทศบาลการจัดตั้งเทศบาลทั้ง 3 ประเภท จะต้องทำโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งจะต้องระบุชื่อและเขตของเทศบาลเอาไว้ด้วย

5.3.1.3 โครงสร้างของเทศบาล

1) โครงสร้างของเทศบาล ประกอบด้วยสภาเทศบาล และคณะผู้บริหาร หรือนายกเทศมนตรี แล้วแต่กรณีเดิมโครงสร้างของเทศบาล ประกอบด้วยสภาเทศบาลที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตเทศบาล และคณะเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งกันเองระหว่างสมาชิกสภาเทศบาล แต่อย่างไรก็ตามในปี พ.ศ. 2543 ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ใหม่และเพิ่มรูปแบบของผู้บริหารเทศบาลเข้ามาอีก 1 รูปแบบ คือ นายกเทศมนตรี โดยมีหลักเกณฑ์กำหนดไว้ในมาตรา 14 แห่ง กฎหมายว่าด้วยเทศบาลว่า เทศบาลแห่งใดจะมีการบริหารในรูปแบบคณะเทศมนตรี หรือนายกเทศมนตรีให้ขึ้นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตเทศบาลแต่ละแห่งโดยวิธีการดังนี้ คือ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลในเขตเทศบาลใดจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลในเขตเทศบาลนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อ

คณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อให้จัดทำประชามติในเขตเทศบาลนั้น ว่าจะกำหนดให้การบริหารเทศบาลใช้รูปแบบคณะเทศมนตรี หรือนายกเทศมนตรี ผลของประชามติให้นำมาใช้เมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเป็นการทั่วไปในคราวถัดจากวันออกเสียงประชามติ และให้ใช้รูปแบบการบริหารตามผลประชามตินั้นตลอดไปจนกว่าจะมีการออกเสียงประชามติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลในเขตเทศบาลนั้น ให้เปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารเทศบาลเป็นอย่างอื่น การร้องขอให้ทำประชามติดังกล่าวมาแล้วจะต้องเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อนครบวาระของสภาเทศบาลที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในขณะนั้น ไม่น้อยกว่า 360 วัน และจะกระทำในวาระของสภาเทศบาลหนึ่งเพียงครั้งเดียว

2) สภาเทศบาล ประกอบด้วย สมาชิก ซึ่งราษฎรเลือกตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาลมาจากการเลือกตั้งโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี ซึ่งวาระการดำรงตำแหน่งนี้ได้รับการแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 คือ ลงจาก 5 ปี มาเป็น 4 ปี เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา 285 แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 สำหรับจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลของแต่ละประเภทนี้จะไม่เท่ากันอยู่ในระหว่างจำนวน 12 - 24 คน ขึ้นอยู่กับประเภทของเทศบาลดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 15 แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาล ดังนี้

2.1) สภาเทศบาลตำบล ประกอบด้วย สมาชิก จำนวน 12 คน

2.2) สภาเทศบาลเมือง ประกอบด้วย สมาชิก จำนวน 18 คน

2.3) สภาเทศบาลนคร ประกอบด้วย สมาชิก จำนวน 24 คน

3) นายกเทศมนตรี ในกรณีที่ประชาชนในเขตเทศบาลใดออกเสียงแสดงประชามติให้การบริหารในเขตเทศบาลใช้รูปแบบนายกเทศมนตรีให้เทศบาลนั้น มีนายกเทศมนตรีคนหนึ่งเลือกตั้งโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาล ซึ่งกระทำโดยวิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับนายกเทศมนตรีมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้งและไม่สามารถดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 2 วาระได้ นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรี ซึ่งมีใช้สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมาย โดยมาตรา 48 อัญญา แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาลได้กำหนดจำนวนเทศมนตรี ไว้ดังนี้ คือ (นันทวัฒน์ บรมานันท์ และแก้วคำ ไกรสรพงษ์. 2544, น. 66 - 70)

ไม่เกิน 2 คน

3.1) เทศบาลตำบล ให้มีรองนายกเทศมนตรี

ไม่เกิน 3 คน

3.2) เทศบาลเมือง ให้มีรองนายกเทศมนตรี

ไม่เกิน 4 คน

3.3) เทศบาลนคร ให้มีรองนายกเทศมนตรี

4) นายกเทศมนตรีเป็นผู้ควบคุมและรับผิดชอบ

ในการบริหารกิจการของเทศบาล และผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาล และลูกจ้างเทศบาลดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 48 แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาลโดยสรุป โครงสร้างของเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 บัญญัติให้ประกอบด้วย 2 ส่วน คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือสภาเทศบาล กับฝ่ายบริหาร หรือนายกเทศมนตรีและรองนายก ซึ่งทั้ง 2 ฝ่าย มีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยตรงจึงกล่าวได้ว่าโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบของเทศบาลนั้น ได้จำลองมาจากการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภา ซึ่งประเทศไทยถือเป็นหลักในการปกครองประเทศ สภาเทศบาลคล้ายกับสภาผู้แทนราษฎร นายกเทศมนตรี และรองนายกเทศมนตรี ก็คล้ายกับนายกรัฐมนตรี กับคณะรัฐมนตรี เพียงแต่ภารกิจหน้าที่ของเทศบาลจำกัดเฉพาะในพื้นที่เขตเทศบาลแต่ละแห่งเท่านั้น

5.3.1.4 อำนาจหน้าที่ (Authority)

วิรัช วิรัชนิการวรรณ (2536, น. 142) กล่าวว่า อำนาจหน้าที่ หมายถึง อำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเทศบาล และมีกฎหมายรองรับเทศบาล มีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และยังมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายอื่นกำหนดไว้ด้วย เช่น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของเทศบาลไว้ในมาตรา 16 เป็นต้น อำนาจและหน้าที่ของเทศบาล มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ของเทศบาลไว้รวม 31 ประการด้วยกัน คือ

และทางระบายน้ำ

ท่าข้าม และที่จอดรถ

1. จัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตน
2. จัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
3. จัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ

อื่น ๆ

คุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส

ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย

พักผ่อนหย่อนใจ

เสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน

ในการพัฒนาท้องถิ่น

ระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

และการรักษาพยาบาล

และฌาปนสถาน

4. การสาธารณสุขปโภค และการก่อสร้าง

5. การสาธารณสุขการ

6. การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ

7. การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน

8. การส่งเสริมการท่องเที่ยว

9. การจัดการศึกษา

10. การสังคมสงเคราะห์และการพัฒนา

11. การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี

12. การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและ

13. การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่

14. การส่งเสริมกีฬา

15. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความ

16. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎร

17. การรักษาความสะอาดและความเป็น

18. การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย

19. การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว

20. การ จัดให้มีและควบคุมสุสาน

21. การควบคุมการเลี้ยงสัตว์

22. การจัดให้มี และควบคุมการฆ่าสัตว์

23. การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่น ๆ

24. การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

25. การผังเมือง

26. การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร

27. การดูแลรักษาที่สาธารณะ

28. การควบคุมอาคาร

29. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

30. การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุน การป้องกัน และรักษาความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สิน

31. กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศ

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2536, น. 142) กล่าวว่า กำหนด และนอกจากนี้ ในกฎหมายว่าด้วยเทศบาลเองก็ยังสามารถกำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาลไว้ โดยแยกเป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบล เทศบาลเมืองและเทศบาลนคร รวมทั้งยังมีบทบัญญัติให้เทศบาลสามารถทำกิจการนอกเขตเทศบาลหรือกระทำการร่วมกับบุคคลอื่นได้ซึ่งกล่าวโดยสรุปแล้ว กิจการที่เทศบาลทุกประเภทจะทำได้นั้น สามารถแบ่งได้เป็น 8 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

1. การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน เช่น การดับเพลิง การป้องกัน และระงับสาธารณภัย

2. การสาธารณสุข เช่น การจัดให้มีและบำรุงสถานที่พิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้ การป้องกัน และระงับโรคติดต่อ การรักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดิน และที่สาธารณะ การกำจัดมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล การจัดให้มี และบำรุงสวนสาธารณะ สุสาน และฌาปนสถาน เป็นต้น

3. การสาธารณสุขการ

4. การโยธาสาธารณะ เช่น การสร้างและบำรุงทางบกทางน้ำ การจัดให้มี และบำรุงทางระบายน้ำ สวนสาธารณะ สวนสัตว์ สถานที่พักผ่อนหย่อนใจของราษฎร เป็นต้น

5. การศึกษา เช่น การจัดตั้ง และบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา การจัดให้มี และบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬา เป็นต้น

6. การสาธารณสุขปโภคและเทศพาณิชย์

เช่น การประปา การไฟฟ้า การเดินรถประจำทางตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม กิจการโรงรับจำนำ เป็นต้น

7. การทะเบียนราษฎร

8. การบำรุง และส่งเสริมการทำมาหากิน

ของราษฎรกิจการทั้งหลายเหล่านี้เป็นหน้าที่ของเทศบาลที่จะต้องจัดทำภายในเขตเทศบาลของตน อำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้ ได้มีการเพิ่มเติมโดยการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับเทศบาลหลายครั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 10 ในปี พ.ศ. 2542 ได้มีการเพิ่มหน้าที่ให้กับเทศบาลอีกหลายประการ เช่น เพิ่มหน้าที่ให้กับเทศบาลตำบลในการส่งเสริมการพัฒนาศรี เด็กเยาวชนผู้สูงอายุและผู้พิการ บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น หรือการเพิ่มหน้าที่ให้กับเทศบาลนครในการควบคุมสุขลักษณะ และอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงแรมที่พัก และสถานบริการอื่น การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมจัดให้มี และควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ การวางผังเมือง และการควบคุมการก่อสร้าง รวมทั้งการส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว นอกจากนี้ เทศบาลอาจทำกิจการอื่น ๆ ได้อีกตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 57 ทวิ และ มาตรา 57 ตริ แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาล คือการทำกิจการภายนอกเขต เทศบาลอาจออกไปทำกิจการต่าง ๆ ภายนอกเขตของตนได้ โดยมีหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้ คือ (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, 2536, น. 142)

8.1 การนั้นจำเป็นต้องทำ และเป็น

การที่เกี่ยวข้องกับกิจการที่ดำเนินตามอำนาจหน้าที่ที่อยู่ในเขตของตน

8.2 ได้รับความยินยอมจากเทศบาล

สภาพจังหวัด หรือสภาพตำบลแห่งท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง และได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย การทำการร่วมกับบุคคลอื่น โดยก่อตั้งบริษัทจำกัด หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด เทศบาลอาจทำการร่วมกับบุคคลอื่น โดยก่อตั้งบริษัทจำกัด หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดตามหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

8.2.1 บริษัทจำกัดนั้น มีวัตถุประสงค์

ประสงค์เฉพาะเพื่อกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค

8.2.2 เทศบาลต้องถือหุ้นเป็น

มูลค่าเกินกว่าร้อยละ 50 ของทุนที่บริษัทนั้น จดทะเบียนไว้ในกรณีที่มีหลายเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบลถือหุ้นอยู่ในบริษัทเดียวกันในหุ้นที่ถือหุ้นนั้นรวมกัน และได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยนอกจากการดำเนินกิจการดังกล่าวมาแล้วข้างต้นทั้งหมด กฎหมายว่าด้วยเทศบาลมาตรา 58 และมาตรา 59 ยังได้บัญญัติให้จัดตั้งสหกรณ์ขึ้นได้ สหกรณ์เป็นองค์การที่เทศบาลตั้งแต่สองเทศบาลขึ้นไปรวมกันจัดตั้งขึ้น เพื่อประกอบกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งอันอยู่ในหน้าที่

ของเทศบาลร่วมกันสหการมีสภาพเป็นทบวงการเมือง จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งจะต้องกำหนด ชื่ออำนาจหน้าที่และระเบียบการดำเนินการของสหการไว้ สหการมีคณะกรรมการบริหารซึ่งจะต้อง ประกอบด้วย ผู้แทนของเทศบาลที่เกี่ยวข้อง (นนทวัฒน์ บรมานันท์ และแก้วคำ ไกรสรพงษ์, 2544, น. 66 - 70)

6. หลักเกณฑ์การจัดประเภทเทศบาล

6.1 เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่น ซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทย ยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อ และเขตเทศบาลด้วย

6.2 เทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด หรือท้องถิ่น ชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไปทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่ อันต้องทำตามพระราชบัญญัติเทศบาล และซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาล เมืองในประกาศให้ระบุชื่อ และเขตของเทศบาลไว้ด้วย

6.3 เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ห้าหมื่นคน ขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัติเทศบาลฉบับนี้ และมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลนคร

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

2.3.1 ความหมายของการบริหารงานบุคคล ได้มีนักวิชาการหลายท่าน ได้ให้ความหมายของการบริหารงานบุคคลไว้ ดังนี้

เสนาะ ดิยาวี (2534, น. 8) เห็นว่า “การบริหารงานบุคคลกรเป็นกระบวนการที่ทำให้ ได้บุคลากรใช้บุคลากร และบำรุงรักษาบุคลากรที่มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานในจำนวนพอเพียง และเหมาะสม นั่นก็คือ หน้าที่ทางด้าน การรับสมัคร การคัดเลือก การฝึกอบรม การพัฒนาตัวบุคลากร การรักษาระเบียบวินัย การให้สวัสดิการ และการโยกย้ายเปลี่ยนตำแหน่งงาน

สมาน รังสิโยกฤษฎ์ (2540, น. 1) อธิบายถึง การบริหารงานบุคคลว่า หมายถึง “การ ดำเนินการเกี่ยวกับตัวบุคคลในองค์การ หรือหน่วยงาน นับตั้งแต่การสรรหาบุคคลมาปฏิบัติงาน การบรรจุและแต่งตั้ง การพัฒนาบุคคล การประเมินผลการปฏิบัติงานไปจนถึงการพิจารณาบุคคล พ้นจากงาน”

เกรียงศักดิ์ เขียวยิ่ง (2543, น. 1) ได้สรุปความหมายการบริหารงานบุคคล ไว้ดังนี้

1. การบริหารงานบุคคลเป็นการทำให้ได้คน และใช้คนให้เหมาะสมกับงานตาม วัตถุประสงค์ และความต้องการของหน่วยงาน

2. การบริหารงานบุคคล มีขอบข่ายกว้างขวางครอบคลุมตั้งแต่การแสวงหาและการคัดเลือกบุคคลเข้าสู่หน่วยงาน จนกระทั่งพ้นการปฏิบัติงาน

3. การบริหารงานบุคคล เป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกันเป็นลูกโซ่ ตั้งแต่การวางนโยบาย การกำหนดแผน และความต้องการด้านบุคคล การเลือกสรร การพัฒนา การกำหนดสวัสดิการ และประโยชน์เกื้อกูล การประเมินผลการปฏิบัติงาน การเลื่อนตำแหน่ง การโอนย้าย และการพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากร

ภิญโญ สาธร (2543, น. 267) กล่าวว่า “การบริหารงานบุคคล คือ การใช้คนให้ได้ผลดีที่สุด โดยใช้เวลาน้อยที่สุด สิ้นเปลืองเงินและวัสดุในงานทำงานนั้น ๆ น้อยที่สุด ในขณะที่เดียวกันคนที่เราใช้นั้น มีความสุข มีความพอใจที่จะให้ผู้บริหารใช้พอใจที่จะทำงานตามที่ผู้บริหารต้องการหรืออีกนัยหนึ่ง คือ การบริหารให้บรรดากิจกรรมต่าง ๆ ของผู้ให้การศึกษาดำเนินไปด้วยดี และเกิดประโยชน์สมควรมุ่งหมายของการศึกษา โดยอาศัยเทคนิคของการคัดเลือกบุคคลที่มาทำงานให้เหมาะสมและเทคนิคในการพัฒนาบุคคลที่มีอยู่แล้วให้มีความรู้ความสามารถที่จะทำงานให้เกิดประโยชน์ ขณะเดียวกันก็ส่งเสริมให้คนเหล่านั้นมีความเจริญก้าวหน้า และได้รับผลตอบแทนเป็นที่พอใจ และมีความสุขในการทำงาน”

ธงชัย สันติวงษ์ (2546, น. 1) อธิบายความหมายการบริหารงานบุคคล (Personnel Management) ว่า หมายถึง “ภารกิจของผู้บริหารบุคคล (และของผู้ชำนาญการด้านบุคลากร โดยเฉพาะ) ที่มุ่งปฏิบัติในกิจกรรมทั้งปวงที่เกี่ยวกับบุคคล เพื่อให้ปัจจัยด้านบุคคลขององค์การเป็นทรัพยากรมนุษย์ที่มีประสิทธิภาพสูงสุดตลอดเวลา ที่จะส่งผลสำเร็จต่อเป้าหมายขององค์การ”

สรุปได้ว่า การบริหารงานบุคคล หมายถึง ศิลปะในการสรรหา และการคัดเลือกบุคคลเข้าทำงานในองค์การ การมอบหมายงาน การพัฒนาบุคคล การจ่ายค่าตอบแทน การชำระรักษา การวางแผน และการเลื่อนตำแหน่ง โดยการดำเนินการต่าง ๆ ต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพของผลผลิต หรือการบริการขององค์การในการใช้ทรัพยากรมนุษย์ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ทั้งบุคคล และองค์การ และสังคมโดยรวม

2.3.2 ความสำคัญของการบริหารงานบุคคล

เป็นที่ทราบกันดีโดยทั่วไปในหมู่นักบริหารว่า องค์ประกอบสำคัญของการบริหารทุกชนิด 4 อย่าง 1) คน หรือบุคคล (Man) 2) เงินหรืองบประมาณ (Money) 3) วัสดุ และอุปกรณ์ (Material) และ 4) การจัดการหรือเทคนิคในการบริหาร (Management) องค์ประกอบทั้ง 4 นี้ มีความสำคัญมากแต่องค์ประกอบแรก คือ คน หรือบุคคล (Man) มีความสำคัญที่สุด (ภิญโญ สาธร, 2543, น. 267) ในเรื่องความสำคัญอันเนื่องมาจากคนมีนักวิชาการหลายคน ได้ให้ความคิดเห็นไว้ เช่น

สมพงษ์ เกษมสิน (2514, น. 1) กล่าวเพิ่มเติมว่า “บุคคลยังมีบทบาทสำคัญในขั้นตอนของการบริหาร ซึ่งประกอบด้วยขั้นตอน 5 ประการ คือ การวางแผน การจัดองค์การ การจัดการเกี่ยวกับคน การประสานงาน และการควบคุมงานในบรรดาองค์ประกอบเหล่านี้ การจัดการเกี่ยวกับบุคคล โดยเฉพาะการสรรหาบุคคลที่มีความรู้ความสามารถมาปฏิบัติงาน และบำรุงรักษาดูแลให้บุคคลเหล่านั้นได้ใช้ความรู้ความสามารถอย่างเหมาะสมเต็มที่น่าจะเป็นสิ่งสำคัญที่สุด การจัดการเกี่ยวกับคนนั้นเป็นเรื่องยุ่งยากซับซ้อน เพราะคนมีชีวิตจิตใจมีความรู้สึกมีปัญหา และความต้องการแตกต่างกันไป แต่ถ้าสามารถจัดการเกี่ยวกับบุคคลให้ดำเนินไปได้ด้วยความเรียบร้อยปัญหาอื่น ๆ ก็แทบจะหมดไปทีเดียว ดังนั้น การบริหารเกี่ยวกับบุคคลในองค์การ จึงเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่ง”

กัญญา สาทร (2523, น. 267) กล่าวเพิ่มเติมว่า “การบริหารงานบุคคลเป็นหัวใจของการบริหาร เพราะความสำเร็จของงานขึ้นอยู่กับคน บรรดาสิ่งก่อสร้าง อาคารสถานที่ วัสดุอุปกรณ์ และการเงิน แม้จะมีบริบูรณ์สักเพียงใดจะไม่มี ความหมายถ้าคนที่จะใช้สิ่งเหล่านี้ ไม่มี ความสามารถเพียงพอจะใช้ หรือขาดความรู้ความสามารถสูงในการบริหารบุคคลสามารถทำให้คน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ของตนร่วมมือกันปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ”

เมธี ปิลันธนานนท์ (2529, น. 2) กล่าวว่า “บุคลากรเป็นส่วนประกอบที่สำคัญที่สุดในการบริหารงาน เพราะเป็นส่วนประกอบที่เป็นมนุษย์ และไม่มียานใดที่จะยากลำบาก และไม่แน่นอนเท่ากับการทำงานร่วมกับบุคคล เพราะบุคคลมีความต้องการต่าง ๆ กัน และความต้องการเหล่านั้นนอกจากจะมีจำนวนไม่เท่ากันแล้ว ยังมีลำดับขั้นของความต้องการต่าง ๆ กันอีกด้วย ดังที่ มาสโลว์ (Maslow) ได้แบ่งลำดับความต้องการของมนุษย์ไว้เป็น 5 ลำดับ บุคลากรจะเป็นเครื่องชี้ว่าระบบการทำงานจะสัมฤทธิ์ผลหรือไม่เพียงใด ความสำคัญจึงอยู่ที่การบริหารบุคคลอันเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนกำลังคนอย่างเหมาะสม การสรรหา และคัดเลือกให้ได้บุคลากรที่เหมาะสม การพัฒนาบุคลากร การให้บุคลากรได้รับการชดเชยตอบแทนที่เหมาะสม การประเมินค่า การสร้างแรงจูงใจด้วยสวัสดิการ ตลอดจนการให้บุคคลเกิดความมั่นใจ และปลอดภัยเมื่อต้องพ้นจากหน้าที่การงาน”

สมาน รังสิโยภฤกษ์ (2540, น. 2) ได้อธิบายถึง การบริหารบุคคลว่า “ในการบริหารงานใด ๆ ก็ตาม เป็นที่ยอมรับกันว่า การบริหารงานบุคคลเป็นเรื่องที่สำคัญ และยุ่งยากที่สุด ทั้งนี้ เพราะตามหลักทั่วไปในการบริหารงานนั้น แม้ว่าจะมีงบประมาณให้อย่างเพียงพอมีการจัดองค์การและการบริหารที่ดี มีอุปกรณ์ และวัสดุต่าง ๆ พร้อมมูลเพียงใด ถ้าผู้ปฏิบัติงานไม่ดี ขาดความสามารถ ขาดความซื่อสัตย์สุจริต และไม่ประพฤติอยู่ในระเบียบวินัยอันดีแล้วก็เป็น การยากที่การบริหารจะบรรลุผลตามความมุ่งหมาย แต่ถ้าได้คนดีมีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับงานปัญหาอื่น ๆ แทบจะหมดไปทีเดียว ส่วนสาเหตุที่ทำให้การบริหารงานบุคคลยุ่งยากนั้น ก็เพราะว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับ และมีผลกระทบกระเทือนต่อสิ่งที่มีชีวิตจิตใจ ซึ่งเป็นมนุษย์ปัญหามันที่เกิดขึ้นจึงแทบจะกล่าวได้ว่า

ไม่มีที่สิ้นสุด

สรุปแล้วไม่ว่าองค์กร หรือหน่วยงานตลอดจนสถาบันต่าง ๆ จะเจริญก้าวหน้า และมีประสิทธิภาพ ตามเป้าหมายที่วางไว้มากนักเพียงใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับสมรรถภาพและคุณภาพของผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบาย วางโครงการ ตกลงใจ และถือปฏิบัติ หากผู้บริหารสามารถจัดการเรื่องคน ปัญหาและความต้องการของคน ได้แล้วปัญหาอื่น ๆ แทบจะหมดไป สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในองค์กร หรือหน่วยงานต่าง ๆ ในปัจจุบัน ไม่ว่าปัญหามีคนทำงานในองค์กร ไม่เพียงพอบุคคลไม่มีประสิทธิภาพ ในการทำงาน พนักงานไม่ได้รับความยุติธรรมต่าง ๆ เกิดจากปัญหาการบริหารงานบุคคลที่ขาดประสิทธิภาพ ของผู้บริหาร หรือผู้จัดการ การบริหารงานบุคคลที่ดีจะช่วยแก้ และลดปัญหาดังกล่าวได้ หากผู้บริหาร จะศึกษากันอย่างจริงจัง

2.3.2 ขอบข่ายของการบริหารงานบุคคล

การบริหารงานบุคคล เป็นกระบวนการเกี่ยวกับกับการวางแผน การวางแผน การวางระเบียบ และข้อบังคับที่ปฏิบัติในองค์กร หรือหน่วยงานเพื่อให้ได้ใช้ประโยชน์ และรักษาทรัพยากรด้านมนุษย์ (Human Resources) ให้มีประสิทธิภาพ และปริมาณ และปริมาณเพียงพอเพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุ ตามวัตถุประสงค์ ซึ่งนักวิชาการหลายท่านได้กำหนดขอบข่ายของการบริหารงานบุคคล ไว้ดังนี้

สมพงษ์ เกษมสิน (2517, น. 5) ได้กำหนดขั้นตอนการบริหารงานบุคคลากรให้ได้ผลดี ไว้ดังนี้

1. การวางแผนเกี่ยวกับการบริหารบุคคล
2. การสรรหาบุคคล
3. การกำหนดอัตราเงินเดือน และค่าจ้าง
4. การประเมินผลการปฏิบัติ และการปูนบำเหน็จ
5. การปกครองบังคับบัญชา
6. การพัฒนาบุคลากร
7. การจัดประโยชน์แก่ลูกอื่น ๆ
8. การวิจัยเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

ประชุม รอดประเสริฐ (2528, น. 2) ได้ให้ขอบข่ายการบริหารงานบุคคลไว้เช่นกัน คือ

1. การวางแผน นโยบาย ออกกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับเกี่ยวกับตัวบุคคล
2. การวางแผนกำลังคน
3. การกำหนดตำแหน่ง
4. การกำหนดเงินเดือน
5. การสรรหาบุคคล

6. การบรรจุ และแต่งตั้ง
7. การจัดทำทะเบียนประวัติ
8. การพัฒนาบุคคล
9. การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการพิจารณาความดีความชอบ
10. วินัย และการดำเนินการตามระเบียบ
11. การจัดสวัสดิการตามระเบียบวินัย
12. การให้ออกจากงาน และบำเหน็จบำนาญ

Beach (1970, pp. 65 - 66) ได้กำหนดขอบข่ายการบริหารงานบุคคล ไว้ดังนี้

1. การคัดบุคลากรเข้าทำงาน
2. การจัดปฐมนิเทศแก่บุคลากรที่เข้ามาทำงานใหม่
3. การจัดฝึกอบรม
4. การสร้างภาวะผู้นำขึ้นในตัวบุคคล
5. การประเมินผลการปฏิบัติงาน
6. การฝึกงาน และการแก้ไขปรับปรุงข้อบกพร่อง
7. การให้คำแนะนำแก่ผู้ปฏิบัติงาน
8. การให้ข้อเสนอแก่ผู้มีอำนาจในการเพิ่มเงินเดือน การเลื่อนตำแหน่ง โอนย้าย

และการให้ออกจากงาน

9. การนำกฎระเบียบต่าง ๆ ออกใช้ และการรักษากฎระเบียบนั้น
10. การแจ้ง และการชี้แจงนโยบายการปฏิบัติงานให้ผู้ปฏิบัติงานทราบ
11. การเสนอข้อคิดเห็นของผู้ปฏิบัติให้ผู้บังคับบัญชาทราบ
12. การสร้างแรงจูงใจให้แก่บุคลากร

Castetter (1976, p. 42) กล่าวว่าไว้ว่า “กระบวนการบริหารงานบุคคลเกี่ยวข้องกับการวางแผน การวินิจฉัยสั่งการ และการควบคุม ประกอบด้วย กระบวนการ 11 ข้อ ดังนี้

1. การวางแผนกำลังคน
2. การสรรหา
3. การคัดเลือก
4. การบรรจุ
5. การประเมินผลการปฏิบัติงาน
6. การพัฒนา
7. การให้ค่าตอบแทน

8. การกระทำต่อเนื่อง
9. การให้ความมั่นคงปลอดภัย
10. การเจรจาต่อรอง
11. การใช้ข่าวสาร

2.3.3 กระบวนการบริหารงานบุคคล

กระบวนการบริหารงานบุคคล คือ การดำเนินการต่าง ๆ ตั้งแต่การกำหนดนโยบายและแผนเกี่ยวกับกำลังคน กำหนดระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ เกี่ยวกับบุคคล การเลือกสรรบุคคลให้เข้าทำงาน การควบคุมการทำงาน การตอบแทนผลการทำงาน การพัฒนาฝึกอบรมจนกระทั่งการออกจากงานไปซึ่งประกอบด้วยขั้นตอนต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

2.3.3.1 การกำหนดนโยบายและแผนงาน ตลอดจนระเบียบข้อบังคับทางด้านกำลังคน ที่สอดคล้องกับภารกิจ และวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน

2.3.3.2 การกำหนดหน้าที่ของตำแหน่ง และการกำหนดคุณสมบัติของบุคคลให้เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ความรับผิดชอบ

2.3.3.3 การกำหนดชั้น ระดับของตำแหน่ง และกำหนดอัตราเงินเดือน

2.3.3.4 การสรรหา และคัดเลือกบุคคลเข้าทำงาน

2.3.3.5 การบรรจุ และแต่งตั้ง การโอน การย้าย

2.3.3.6 การทดลองปฏิบัติงาน

2.3.3.7 การจัดทำทะเบียนประวัติ

2.3.3.8 การให้ได้รับเงินเดือน และการเลื่อนขึ้นเงินเดือน

2.3.3.9 การประเมินผลการปฏิบัติงาน

2.3.3.10 การพัฒนาบุคคล และการฝึกอบรม

2.3.3.11 การให้บำเหน็จความดีความชอบ

2.3.3.12 การเลื่อนตำแหน่ง

2.3.3.13 การรักษาสุขภาพ และความปลอดภัยในการทำงาน

2.3.3.14 การจัดสวัสดิการ

2.3.3.15 การควบคุมพฤติกรรม และวินัย

2.3.3.16 การบำรุงรักษาขวัญ และจิตใจในการทำงาน

2.3.3.17 การเจ้าหน้าที่สัมพันธ์

2.3.3.18 การเกษียณอายุ และการฟื้นฟูสภาพการทำงาน

2.3.3.19 การให้บำเหน็จบำนาญ

2.3.3.20 การค้นคว้าวิจัยเกี่ยวกับบุคคล และระบบ

2.3.3.21 การดำเนินการอื่น ๆ ที่จะสร้างความพึงพอใจ และความสัมพันธ์อันดีระหว่างบุคคลกับองค์การ

2.3.4 หลักการ กระบวนการ และวิธีการบริหารงานบุคคล

จากกระบวนการการบริหารงานบุคคลที่ได้กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่ากิจกรรมที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลมีมากมาย ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าการบริหารงานบุคคลภาครัฐของทุก ๆ ประเทศย่อมต้องมีกิจกรรมดังกล่าวด้วยกันทั้งสิ้น แต่จะมีมากน้อยแตกต่างกัน หรือมีจุดเน้นที่เรื่องใดบ้างนั้นย่อมขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมและปัญหาของบุคคลภาครัฐของประเทศนั้น ๆ เป็นหลัก จากแนวคิดของนักวิชาการหลายท่านที่ได้กล่าวมาพอจะสรุปขอบข่ายที่สำคัญเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล คือ การสรรหาและการบรรจุแต่งตั้งบุคลากร การบำรุงรักษาบุคลากร การพัฒนาบุคลากร การให้บุคลากรพ้นจากงาน ซึ่งผู้บริหารบุคลากรของเทศบาลในเขตจังหวัดมหาสารคาม ควรจะได้ศึกษาการดำเนินงานในแต่ละขั้นโดยอาศัยความรู้ในแนวทาง หลักการ กระบวนการ และวิธีการ ดังต่อไปนี้

2.3.4.1 กระบวนการสรรหาบุคลากร

สุธี สุทธิสมบุรณ์ และสมาน รังสิโยภุชณ์ (2536, น. 36) กล่าวว่า การสรรหาบุคลากรเป็นกระบวนการเลือกสรรบุคลากรจากตลาดแรงงานมาใช้ประโยชน์ในหน่วยงาน ซึ่งหมายถึงการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้ได้คนดีมีความรู้ความสามารถเข้ามาปฏิบัติงาน นับตั้งแต่การรับสมัคร การประชาสัมพันธ์ การเลือกใช้ข้อสอบคัดเลือก การเสาะหาบุคลากรมาจากแหล่งต่าง ๆ ทั้งจากภายในหน่วยงานเดียวกัน และจากภายนอกหน่วยงาน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง การสรรหาบุคลากรเป็นกระบวนการเสาะหาบุคลากรและจูงใจให้เข้ามาสมัครเข้าทำงานในหน่วยงาน จึงเป็นกระบวนการที่จะต้องเริ่มขึ้นหลังจากหน่วยงานทราบแน่ชัดว่ามีความต้องการบุคลากรเข้ามาทำงานในตำแหน่งอะไร ซึ่งมีกระบวนการดังต่อไปนี้

1. การสำรวจแหล่งที่จะได้มาซึ่งบุคลากร
2. การประกาศรับสมัคร
3. การประชาสัมพันธ์อย่างกว้างขวาง
4. การเลือกใช้ข้อสอบคัดเลือก หรือการวางแนวทางสัมภาษณ์
5. การค้นหาบุคลากรมาจากแหล่งบุคลากรต่าง ๆ ทั้งภายในหน่วยงานเดียวกันและจากภายนอกหน่วยงาน
6. การบรรจุบุคลากรในตำแหน่งต่าง ๆ จัดสรรให้เหมาะสมกับงาน
7. การปฐมนิเทศให้รู้ระบบ หลักเกณฑ์ สถานที่ และบุคลากร ตลอดจนชุมชน

8. ติดตามดูแลทดลองผลการปฏิบัติงาน
ประชุม รอดประเสริฐ (2528, น. 85 - 87) ได้เสนอเกณฑ์สำหรับการสรรหาบุคลากรไว้ดังนี้

1. ทักษะ (Skill) เป็นความสามารถที่จะใช้ร่างกาย และจิตใจประสานในการปฏิบัติงาน
2. ความชัดเจน หรือความชำนาญ (Experience) เป็นการพิจารณาในด้านความชำนาญ ในการปฏิบัติงาน
3. อายุ (Age) ใช้อายุประกอบการพิจารณาคุณสมบัติ
4. เพศ (Sex) เพศมีความเกี่ยวข้องกับงานบางชนิด
5. การศึกษา และการอบรม (Education and Training) เป็นเครื่องแสดงความสามารถของแต่ละคนที่จะใช้ความรู้เป็นพิเศษที่ได้รับการศึกษา และอบรมมาโดยเฉพาะ
6. ลักษณะร่างกาย (Physical Characteristics) งานบางอย่างใช้อวัยวะจึงต้องพิจารณาร่างกายส่วนนั้น ๆ เป็นสำคัญ
7. ท่าทางลักษณะ (Appearance) พิจารณารูปร่าง ร่างกาย ความสะอาด
8. ความคิดริเริ่ม และความตื่นตัวในการทำงาน (Initiation and Mental Leeriness) ที่จะทำงานได้ดีขึ้น และความสนใจต่อสภาพงานหาทางแก้ไข
9. ความถนัด (Aptitude) เชื่อว่าคนที่มีความถนัดสูงจะฝึกอบรมได้ง่าย สามารถปรับตัวเข้าสภาพของงานใหม่ และเป็นคุณสมบัติที่ได้รับความนิยมในปัจจุบัน
10. ความมั่นคง และความรับผิดชอบ (Stability Responsibility) ได้แก่ ความรับผิดชอบในทรัพย์สิน การทำงาน และความปลอดภัย การตรวจสอบผล การทำงานของผู้อื่น
11. ทักษะคิดต่อนายจ้าง (Aptitude Toward Employers) อาจใช้วิธีการค้นหาเหตุผลการมาสมัคร เพื่อพิจารณาความตั้งใจที่จะมาทำงานความคิดเห็นที่มีต่อนายจ้าง และลูกจ้างในองค์กรนั้น

สรุปการสรรหาบุคลากรเป็นกระบวนการที่แสวงหา และชักชวนให้บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเกิดความสนใจมาสมัครงานกับองค์กร

2.3.4.2 กระบวนการบรรจุ และการแต่งตั้งบุคลากร

หลังจากที่ได้มีการสรรหา และคัดเลือกบุคลากรไว้แล้วงานขั้นต่อไป ก็คือ การบรรจุผู้ผ่านการคัดเลือก และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอันเป็นการเปลี่ยนฐานะของบุคลากรที่ได้รับการคัดเลือกเข้าเป็นข้าราชการ และมอบหมายหน้าที่การงานให้ปฏิบัติ

1) การที่จะมอบหมายหน้าที่การงานอะไรให้ข้าราชการผู้ใดปฏิบัติ นั้น จะต้องเป็นไปตามหลักที่ว่า การมอบหมายหน้าที่การงานให้ผู้ใดปฏิบัติจะต้องให้ตรงกับความรู้ความสามารถของผู้คน (Put the Right Man to Right Job) ทั้งนี้ ก็เพื่อให้มีการใช้กำลังคนให้ได้ประโยชน์สูงสุด แต่เพื่อให้เป็นที่แน่ใจว่าผู้ใดมีความรู้ความสามารถในด้านใดนั้น นอกจากจะกระทำโดยการทดสอบความรู้ความสามารถแล้วจะต้องมอบหมายหน้าที่การงานให้ทดลองปฏิบัติสักกระยะหนึ่งว่าจะสามารถนำความรู้มาใช้ในการปฏิบัติงานในหน้าที่ได้หรือไม่เพียงใด ก่อนที่จะมอบหมายหน้าที่การงานนั้น ๆ ให้ปฏิบัติเป็นการถาวร ต่อไป

2) การโยกย้ายสับเปลี่ยนหน้าที่ ตลอดจนการโอนข้าราชการให้ไปดำรงตำแหน่ง ทั้งในระดับเดียวกัน หรือระดับที่สูงขึ้นไป ก็จะต้องเป็นไปตามหลักการดังกล่าวข้างต้นด้วย

3) การบรรจุ และแต่งตั้งบุคลากรเข้ารับราชการ การบรรจุบุคลากรเข้ารับราชการ เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนั้น อาจกระทำได้ 3 วิธีด้วยกัน คือ

3.1) บรรจุ และแต่งตั้งจากผู้สอบแข่งขันได้ โดยบรรจุแต่งตั้งตามลำดับที่

3.2) บรรจุ และแต่งตั้งจากผู้ได้รับการคัดเลือกในกรณีที่มีเหตุพิเศษอาจคัดเลือกบุคลากรเข้ารับราชการได้โดยไม่จำเป็นต้องดำเนินการสอบแข่งขัน ซึ่ง ก.พ. ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องนี้ ไว้ดังต่อไปนี้

3.2.1) กรณีการบรรจุ และแต่งตั้งจากผู้ได้รับทุนรัฐบาลเพื่อศึกษาในประเทศหรือต่างประเทศ

3.2.2) กรณีการบรรจุ และแต่งตั้งผู้สำเร็จการศึกษาในวิชาชีพที่ขาดแคลนที่ ก.พ. กำหนด

3.2.3) กรณีการบรรจุ และแต่งตั้งผู้สำเร็จการศึกษาตามหลักสูตรที่ ก.พ. อนุมัติให้ส่วนราชการใดจัดการศึกษาขึ้นเพื่อเข้ารับราชการในส่วนราชการนั้น โดยเฉพาะกรณีอื่นที่ ก.พ. กำหนด

3.3) การบรรจุ และแต่งตั้งในฐานะผู้ทรงคุณวุฒิในกรณีที่มีเหตุผล และความจำเป็นอย่างยิ่งเพื่อประโยชน์แก่ราชการที่จะต้องบรรจุผู้มีความรู้ ความสามารถ และความชำนาญงานสูงมากเป็นพิเศษเข้ารับราชการในฐานะผู้ทรงคุณวุฒิก็ให้บรรจุ และแต่งตั้งได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด (สมาน รั้งสิทธิเกษม, 2533, น. 77 - 78)

โดยสรุป การบรรจุ และแต่งตั้งบุคลากร การบรรจุบุคลากรเข้าปฏิบัติงานเป็นขั้นตอนที่สำคัญต่อการคัดเลือก และเป็นขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการสรรหาบุคลากรการบรรจุ หมายถึง การรับบุคลากรเข้าทำงานเป็นข้าราชการ หรือพนักงาน การแต่งตั้ง หมายถึง การสั่งให้ข้าราชการ หรือพนักงานมีอำนาจหน้าที่ และรับผิดชอบในตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่ง

2.3.4.3 กระบวนการบำรุงรักษาบุคลากร

1) การบำรุงรักษาบุคลากรให้ทำงานในหน่วยงานให้นานที่สุดและมีประสิทธิภาพมากที่สุดเป็นหน้าที่ของผู้บริหารที่จะต้องสร้างความพึงพอใจ หรือสร้างขวัญกำลังใจที่ดีให้แก่บุคลากร ซึ่งขวัญกำลังใจเป็นลักษณะสภาพจิตที่ปกติสุขผู้ที่ขวัญกำลังใจดี คือ ผู้ที่มีความสุข รู้สึกปลอดภัย รู้สึกมั่นใจ มั่นคง มีพลังใจเข้มแข็ง พร้อมทั้งจะต่อสู้กับปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ (สมบูรณ์ ศาลาชาชีวิน, 2530, น. 16) ซึ่งสอดคล้องกับ อุทัย หิรัญโต (2531, น. 163) ที่กล่าวว่า ขวัญเป็นสภาวะแห่งจิตที่สะท้อนให้เห็นถึงความสามารถในการทำงาน หรือแสดงออกให้เห็นถึงความตั้งใจ และความกระตือรือร้นในการปฏิบัติงาน

1.1) สิ่งที่ต้องพิจารณาในการบำรุงขวัญหรือกำลังใจในการทำงานของบุคลากรในหน่วยงาน ได้แก่ (กัญญา สาทร, 2543, น. 281)

1.1.1) รายได้ ถ้ารายได้ไม่พอถึงอย่างไรก็ยากที่จะให้กำลังใจที่จะทำงานให้ได้ผลดี

1.1.2) สวัสดิการ ถ้ารายได้ไม่ดีแต่สวัสดิการดีก็พอไปได้ สวัสดิการนี้รวมทั้งที่ทำงานความสะดวกในการทำงาน หรือพักผ่อน ตลอดจนการช่วยเหลือให้มีสิทธิพิเศษเล็ก ๆ น้อย ๆ ไม่ว่าจะในการดำรงชีวิต หรือการส่งเสริมความก้าวหน้า เช่น การเรียนต่อ การเข้าร่วมสัมมนา เพื่อเพิ่มเติมความรู้ เป็นต้น

1.1.3) ความภูมิใจในหน่วยงาน คือ ถ้าโดยส่วนรวมแล้วหน่วยงานได้ประสบความสำเร็จ หรือมีชื่อเสียง พนักงานก็มีน้ำใจที่จะทำงานต่อไป ความสำเร็จของหน่วยงานอยู่ที่ทางหน่วยงานรู้จักสร้างความมั่นคง และความก้าวหน้าทางวิชาการ การทำงานทุกอย่างไม่ตึงจนเกินไป หรือหย่อนจนเกินไป และหน่วยงานที่มีส่วนร่วมในสังคมจะทำให้สังคมรู้จักหน่วยงานอย่างกว้างขวางนั้น พนักงานก็พลอยมีคณูจักไปด้วย เหล่านี้ช่วยให้คนที่ทำงานอยู่มีน้ำใจในการทำงานทั้งสิ้น

2) การบริหารงานบุคลากรให้มีประสิทธิภาพนั้น ผู้บริหารจะต้องหาทางที่จะควบคุมพฤติกรรมมนุษย์ที่ต่างก็เกิดขึ้น โดยมีสาเหตุ มีแรงกระตุ้น และมีจุดมุ่งหมายแตกต่างกันนี้ ให้แสดงออกในรูปแบบ และทิศทางที่จะเป็นประโยชน์ต่อความสำเร็จของหน่วยงานผู้บริหารจะกระทำการดังกล่าวด้วยการจูงใจ (พิมลจรรย์ นามวัฒน์, 2534, น. 379) ส่วน Beach (1970, pp. 294 - 296) เห็นว่า การจูงใจ คือ ความเต็มใจที่จะใช้พลังเพื่อประสบความสำเร็จในเป้าหมาย หรือรางวัลเป็นสิ่งสำคัญของการกระทำของมนุษย์ และเป็นสิ่งที่ยุ้ให้คนไปถึงซึ่งวัตถุประสงค์ที่มีสัญญาณเกี่ยวกับรางวัลที่จะได้รับ และ Delecco (1968, p. 180) กล่าวว่า การจูงใจ หมายถึง ตัวประกอบต่าง ๆ ที่เป็นแรงผลักดันให้บุคลากรแสดงพฤติกรรม ตัวประกอบเหล่านั้น ได้แก่ สิ่งปลุกใจ ความคาดหวัง สิ่งกระตุ้น และ

การลงโทษ

2.1) แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับการจูงใจ ได้มีนักจิตวิทยา และนักวิชาการหลายท่านได้เสนอไว้มากมาย เพื่อพยายามอธิบายให้เห็นชัดเจนว่าการจูงใจเกิดจากสาเหตุใด ได้แก่

2.1.1) ทฤษฎีลำดับความต้องการของมนุษย์ (Hierarchy of Need) ของนักจิตวิทยาชื่อ Maslow (1970, p. 44) ก็คือ มนุษย์มีความต้องการและความต้องการนี้มีพื้นฐานตามลำดับขั้นตั้งแต่ขั้นต่ำสุดไปถึงขั้นสูงสุดไว้ 5 ลำดับ โดยเริ่มจากความต้องการทางด้านร่างกาย (Physiological Needs) ความต้องการความมั่นคงปลอดภัย (Safety and Security Needs) และความต้องการด้านสังคม (Social Needs) ความต้องการได้รับการยกย่องนับถือ (Esteem Needs) และความต้องการสมหวังในชีวิต (Self - Actualization Needs) และ มาสโลว์ ได้กล่าวเพิ่มเติมอีกว่า ความต้องการของมนุษย์นั้นไม่มีที่สิ้นสุด เมื่อความต้องการที่ได้รับการตอบสนองแล้วจะไม่เป็นสิ่งจูงใจอีกต่อไป ความต้องการที่ยังไม่ได้รับการตอบสนองเท่านั้นที่จะเป็นสิ่งจูงใจของพฤติกรรม และความต้องการของคนจะซ้ำซ้อน บางทีความต้องการหนึ่งได้รับการตอบสนองยังไม่สิ้นสุดก็เกิดความต้องการด้านอื่นขึ้นมาอีก

2.1.2) แนวความคิดของ Herzberg (1975, pp. 60 - 63) ได้ศึกษาถึงองค์ประกอบของความพึงพอใจและความไม่พึงพอใจในการทำงานเขาได้ศึกษาถึงปัจจัยที่ทำให้เกิดความพึงพอใจในการทำงานว่ามีอยู่ 2 ปัจจัย คือ ปัจจัยกระตุ้น (Motivator) ซึ่ง ได้แก่ สิ่ง que ช่วยให้เกิดความพึงพอใจ และปัจจัยค้ำจุน (Hygiene Factors) ซึ่งได้แก่ สิ่ง que ช่วยป้องกันมิให้เกิดความไม่พึงพอใจในงาน ซึ่งปัจจัยทั้งสองจะช่วยสนับสนุนให้คนทำงานมีความพึงพอใจในการทำงานยิ่งขึ้น ซึ่งเราเรียกปัจจัยทั้งสองนี้ว่าเป็นทฤษฎีองค์ประกอบคู่ (Two Factors Theory) สิ่ง que ทำให้เกิดความพึงพอใจในการทำงาน และไม่พึงพอใจในการทำงาน มีดังนี้

2.1.2.1) องค์ประกอบแห่งความพอใจในงานเรียกว่า องค์ประกอบกระตุ้น (Motivator Factors) ได้แก่

- (1) การได้รับความสำเร็จ
- (2) การยอมรับนับถือ
- (3) ลักษณะของงาน
- (4) ความรับผิดชอบ
- (5) ความก้าวหน้า

2.1.2.2) องค์ประกอบที่ป้องกันไม่ให้เกิดความไม่พึงพอใจในงาน เรียกว่า เป็นองค์ประกอบค้ำจุน (Maintenance Factors) หรือองค์ประกอบสุขอนามัย (Hygiene Factors) ได้แก่

- (1) เงินเดือน
- (2) โอกาสก้าวหน้า
- (3) ความสัมพันธ์กับผู้บังคับบัญชา
- (4) ฐานะของอาชีพ
- (5) ความสัมพันธ์กับผู้ใต้บังคับบัญชา
- (6) ความสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงาน
- (7) การนิเทศงาน
- (8) นโยบายการบริหารงานของบริษัท
- (9) สภาพการทำงาน
- (10) ความมั่นคงปลอดภัย
- (11) ชีวิตส่วนตัว

3) ความรู้สึกไม่พึงพอใจในการทำงาน มักมาจากองค์ประกอบ 11 ประการดังกล่าวข้างต้น นอกจากนั้นยังสร้างความรู้สึกที่สร้างความไม่พึงพอใจในงานจากเหตุอีก 2 ประการคือ ความรู้สึกไม่ได้รับความเป็นธรรมจากหน่วยงาน และความรู้สึกว่าไม่ได้รับผลตอบแทนจากผลงานที่ปฏิบัติองค์ประกอบทั้งสองดังกล่าว จะไม่มีความสัมพันธ์ต่อกันเลย และส่งผลไปในทิศทางตรงกันข้ามเสมอ องค์ประกอบที่ทำให้เกิดความพึงพอใจในงานก็จะนำจิตใจของพนักงานเจ้าหน้าที่ไปในทางเสริมสร้างความรู้สึกที่ดีต่องานที่ทำอยู่ ตรงกันข้ามองค์ประกอบที่ทำให้เกิดความไม่พึงพอใจในงานก็จะโน้มนำจิตใจของการงานไปในทางเสื่อม คือ เกิดความรู้สึกไม่พอใจในงานที่ทำมากขึ้นเรื่อย ๆ ไป ดังนั้น จึงเป็นการดีของผู้บริหารที่จะสร้างความพึงพอใจให้เกิดขึ้นแก่คนงานให้มากที่สุดเพื่อประสิทธิภาพของงาน (กิติมา ปรีดีติลล, 2529, น. 328 - 330)

3.1) การจัดสวัสดิการ ก็เป็นอีกเรื่องหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการบริหารบุคลากรในเรื่องนี้ Castetter (1976, p. 300) ได้กล่าวไว้ว่า ในการบริหารงานบุคลากรสวัสดิการเป็นกระบวนการหนึ่ง ซึ่งบุคลากรสามารถยังผลผลิตที่มีประสิทธิภาพให้เกิดขึ้นได้ในระบบหน่วยงาน เพราะสวัสดิการจะส่งเสริมให้การสอนของครูมีความสะดวก คล่องแคล่ว และสวัสดิการ ยังเป็นเรื่องของการสร้างหรือจัดให้เกิดความรู้สึกมั่นคงในการดำรงชีวิตอีกด้วย ซึ่งสอดคล้องกับ อุทัย หิรัญโต (2531, น. 152) ที่ให้ความเห็นไว้ว่า การจัดสวัสดิการเป็นกระบวนการหนึ่งของการบริหารงานบุคลากร ซึ่งมีความมุ่งหมายที่จะให้ความสะดวกสบาย ความพึงพอใจแก่ผู้ปฏิบัติงาน ตลอดจนให้ความอบอุ่นใจ

หมดกังวลในเรื่องต่าง ๆ และให้ผู้ปฏิบัติงานมีกำลังใจในการทำงานเกิดความเชื่อมั่นในองค์กรของตนเอง สวัสดิการแม้จะมีใช้เป็งานหลักขององค์กร แต่ก็เป็นส่วนหนึ่งที่มีผลกระทบต่อความสำเร็จ หรือล้มเหลวขององค์กร และยังมีผลกระทบต่อสมรรถภาพ และกำลังขวัญของเจ้าหน้าที่ด้วยหลักการจึงเน้นถึงความต้องการ หรือความจำเป็นในเรื่องปัจจัยสี่ ซึ่งถือว่าเป็นปัจจัยที่จำเป็นพื้นฐานแก่การดำรงชีวิต ได้แก่ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย และยารักษาโรคการบำรุงรักษาบุคลากรเป็นกระบวนการสร้างความพึงพอใจให้แก่บุคลากรที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานด้วยการบำรุงขวัญกำลังใจ สร้างแรงจูงใจ และจัดสวัสดิการ เพื่อให้บุคลากรที่อยู่ในหน่วยงานปฏิบัติงานด้วยความเต็มใจให้นานที่สุด และมีประสิทธิภาพที่สุด ซึ่งการบำรุงรักษาบุคลากรนี้ นับว่าเป็นกระบวนการที่สำคัญอย่างหนึ่งในการบริหารบุคลากรในหน่วยงาน

4) การพัฒนาบุคลากร

คน หรือบุคลากร ถือได้ว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดปัจจัยหนึ่งดังกล่าวมาแล้ว คนเป็นองค์ประกอบสำคัญที่จะทำให้องค์กรมีความเจริญรุ่งเรือง หรือเสื่อมโทรมได้ เพราะคนมีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับปัจจัยอื่น ๆ ทั้งหมด ซึ่งได้แก่ เงิน วัสดุอุปกรณ์ และการบริหารงาน ดังนั้น ถ้าองค์กรใดมีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถแล้ว องค์กรนั้นย่อมมีโอกาสที่จะดำเนินงานไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล แม้ว่าองค์กรจะได้พยายามสรรหาบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาปฏิบัติงานในองค์กรแล้วก็ตาม แต่ต่อมาสภาพสังคมได้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี ได้เข้ามามีบทบาทในชีวิตของคนมากขึ้น และการเพิ่มของประชากรในอัตราสูงเป็นผลให้องค์กรต่าง ๆ ต้องขยายการผลิตและการให้บริการต่าง ๆ (จิรพจน์ สุนาถวิชัยกุล, 2533, น. 20) รวมทั้งการขยายตัวของบริการในด้านการศึกษาทั้งในระบบ และนอกระบบ จึงเป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่จะต้องให้บุคลากร โดยเฉพาะครูผู้สอนได้เพิ่มพูนความรู้ความสามารถของตนเองให้ก้าวหน้าอยู่เสมอ

พนัส หันนาคินทร์ (2526, น. 152) กล่าวถึง ความหมายของการพัฒนาบุคลากรว่าเป็นกระบวนการที่จะต้องกระทำอย่างต่อเนื่องไม่มีวันจบสิ้น เพื่อเพิ่มพูนและปรับปรุงคุณธรรมของผู้ปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพอย่างเต็มที่ ทั้งนี้เพื่อผลงานของสถาบันเอง และเพื่อสนองความต้องการของผู้ปฏิบัติงานที่ปรารถนาจะได้รับความก้าวหน้าในการปฏิบัติงานนั้น ๆ

เมธี ปิรันธนานนท์ (2529, น. 114) ได้เสนอกิจกรรมในการพัฒนาบุคลากร ดังนี้

1. การบรรยาย
2. การประชุม
3. การอภิปราย
4. การจัดฝึกงาน

5. การสัมมนา
6. การหมุนเวียนตำแหน่ง
7. การทดลองปฏิบัติงาน
8. การระดมความคิด
9. การแสดงบทบาทสมมติ
10. การจัดทัศนศึกษา
11. การเล่นเกม
12. การฝึกอบรม
13. การสาธิต
14. การฝึกหัดแก้ปัญหา

จาร์ส นองมาก (2533, น. 19) กล่าวว่า การพัฒนาบุคลากรเป็นกระบวนการดำเนินงานเกี่ยวกับงานบุคลากรที่ต่อเนื่องจากการประเมินจุดมุ่งหมายสำคัญ ก็เพื่อช่วยให้บุคลากรปรับปรุงตนเองที่จำเป็นต่อการแก้ปัญหา และการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุจุดประสงค์ขององค์การ การพัฒนาบุคลากร โดยเฉพาะในองค์การทางการศึกษา ได้มีการกระทำอันมากมายในหลายรูปแบบ และมีการตีความไปในหลาย ๆ ลักษณะ เช่น การฝึกอบรมประจำการ การประชุมสัมมนา การฝึกปฏิบัติการศึกษาอบรมระยะสั้น และการศึกษาต่อเพื่อรับวุฒิสถู่งขึ้นๆลๆ วัตถุประสงค์ที่สำคัญในการพัฒนาบุคลากร โดยเฉพาะพนักงาน หรือเจ้าหน้าที่ ก็เพื่อเพิ่มพูนความรู้ เปลี่ยนท่าที และพฤติกรรมให้เอื้ออำนวยต่อการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในหน่วยงาน การพัฒนาบุคลากรนั้นย่อมนำมาซึ่งประสิทธิผลของหน่วยงาน ซึ่งหน้าที่ของหน่วยงาน ก็คือ ให้การศึกษาแก่สมาชิกในสังคมอันเป็นภารกิจที่สำคัญยิ่ง เพราะคุณภาพของสมาชิกในสังคมย่อมขึ้นอยู่กับระดับคุณภาพของบุคลากรของหน่วยงานนั่นเอง ดังนั้น กิจกรรมที่จะนำมาใช้ในการพัฒนาบุคลากรจึงต้องเลือกใช้ให้เหมาะสม

สมาน รังสิโยกฤษณ์ และสุธี สุทธิสมบุรณ์ (2533, น. 37) ได้ให้ความหมายว่า การพัฒนาบุคลากรเป็นการดำเนินการเกี่ยวกับการส่งเสริมให้บุคลากรมีความรู้ ความสามารถมีทักษะในการทำงานดีขึ้น ตลอดจนมีทัศนคติที่ดีในการทำงาน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง การพัฒนาบุคลากรเป็นกระบวนการที่จะเสริมสร้าง และเปลี่ยนแปลงผู้ปฏิบัติในด้านต่าง ๆ เช่น ความรู้ ความสามารถ ทักษะ อุปนิสัย ทัศนคติ และวิธีการในการทำงาน อันจะนำไปสู่ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน

Chroden and Sherman (1986, pp. 10 - 11) ให้ความหมายว่า การพัฒนาบุคลากรเป็นขบวนการในการให้การศึกษา เพื่อให้บุคลากรเป็นผู้ที่มีความเหมาะสมกับความต้องการขององค์การ การพัฒนาบุคลากรนั้นเป็นการพัฒนาด้านทักษะ ความรู้ เจตคติ และบุคลิกภาพ การพัฒนาที่เกิดขึ้นอาจเป็นผลเนื่องมาจากการขยายองค์การ หรือการจัดองค์การใหม่ ซึ่งอาจเกิดจากองค์การ

นอกรูปแบบ หรือการบังเอิญ อันเป็นผลมาจากการลองผิดลองถูกก็เป็นได้

นอกจากนี้ บุคลากรที่มีคุณสมบัติต่าง ๆ ครบถ้วน ตามที่ระบบหน่วยงาน ต้องการย่อมหาได้ยากหรือมีน้อย ดังนั้นบุคลากรที่ได้รับการสรรหาบุคลากรเข้ามาปฏิบัติงาน จึงมี คุณสมบัติแตกต่างกันไปมากบ้างน้อยบ้าง เมื่อเทียบกับคุณสมบัติที่หน่วยงานต้องการ การพัฒนาบุคลากร จึงถือเป็นกิจกรรมอย่างหนึ่งของทุกระบบหน่วยงาน เพราะจะเป็นกระบวนการเบื้องต้นในการที่จะช่วย แก้ปัญหาบุคลากรให้มีพัฒนาการมากขึ้น

5) การให้บุคลากรพ้นจากงาน

เป็นการที่บุคคลได้มาปฏิบัติงาน และหมดสิทธิ์ในการรับเงินเดือนจากหน่วยงาน หรือเป็นการที่บุคคลปฏิบัติงานไปได้ช่วงระยะเวลาหนึ่ง แล้วบุคคลนั้นอาจไม่พึงพอใจในสภาพการ ปฏิบัติงานจึงลาออกไป หรืออาจมีสุขภาพไม่เหมาะสมที่จะปฏิบัติงานต่อไป หรือเมื่ออายุมากเข้าสู่ วัชชรา ก็ต้องพ้นจากการปฏิบัติงานตามระเบียบข้อบังคับที่องค์กรกำหนดไว้ (เมธี ปิณฑนานนท์, 2529, น. 118)

5.1) สาเหตุสำหรับข้าราชการที่จะพ้นจากงานไปมี 4 กรณี คือ (แสนή ผดุงญาติ, 2535, น. 20 - 22)

5.1.1) การย้าย หมายถึง การส่งให้ข้าราชการผู้ดำรงตำแหน่งหนึ่ง ไปดำรงตำแหน่งอื่นในระดับเดียวกันภายในหน่วยงาน หรือกรมเดียวกัน ในบางกรณีอาจมีการส่งให้ไป ดำรงตำแหน่งในระดับต่ำกว่าเดิมก็ได้

5.1.2) การโอน หมายถึง การแต่งตั้งข้าราชการในสังกัดกระทรวง ทบวง หรือกรมหนึ่งให้ไปดำรงตำแหน่งในอีกที่หนึ่ง

5.1.3) การเลื่อนและแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่ง ซึ่งรับเงินเดือน ในระดับที่สูงขึ้น หมายถึง การที่ข้าราชการรายใดรายหนึ่งเปลี่ยนแปลงตำแหน่งสูงขึ้น มีความรับผิดชอบ มากขึ้น ได้รับค่าตอบแทนมากขึ้น และมีเกียรติภูมิ หรือสถานภาพทางสังคมสูงขึ้น

5.1.4) การออกจากราชการมีอยู่ 16 กรณีย่อย ดังต่อไปนี้

5.1.4.1) ตาย

5.1.4.2) พ้นจากราชการตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญ

ข้าราชการ

5.1.4.3) ได้รับอนุญาตให้ลาออก

5.1.4.4) ถูกสั่งให้ออกระหว่างทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ เพราะมีความประพฤติไม่ดีหรือไม่มีความรู้ หรือไม่มีความสามารถเหมาะสมที่จะปฏิบัติหน้าที่

- 5.1.4.5) ถูกสั่งให้ออกเพราะขาดคุณสมบัติทั่วไปโดยไม่ได้
รับการยกเว้น
- 5.1.4.6) ถูกสั่งให้ออกเพราะขาดคุณสมบัติเฉพาะสำหรับ
ตำแหน่ง โดยไม่ได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการข้าราชการ
- 5.1.4.7) ถูกสั่งให้ออกจากราชการเพราะเจ็บป่วย ไม่สามารถ
ปฏิบัติหน้าที่ได้โดยสม่ำเสมอ
- 5.1.4.8) ออกไปปฏิบัติงานตามความประสงค์ของทางราชการ
- 5.1.4.9) ถูกสั่งให้ออกเพราะหย่อนความสามารถ
- 5.1.4.10) ถูกสั่งให้ออกเพราะมีมลทิน หรือมัวหมอง
- 5.1.4.11) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก
ในความผิดที่กระทำการโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ
- 5.1.4.12) ออกไปรับราชการทหารตามกฎหมายว่าด้วยการ
รับราชการทหาร
- 5.1.4.13) ถูกลงโทษให้ออก
- 5.1.4.14) ถูกลงโทษปลดออก
- 5.1.4.15) ถูกลงโทษไล่ออก
- 5.1.4.16) ออกเพราะขุบเลิกตำแหน่ง
- 5.2) สาเหตุการออกจากงาน ได้แก่
- 5.2.1) การเกษียณอายุราชการ เป็นกรณีที่คนงานทำงานมาจนอายุมาก
ตามที่กำหนดไว้
- 5.2.2) การขุบ หรือเลิกตำแหน่งเป็นกรณีที่องค์กรนั้นไม่ต้องการ
ตำแหน่งนั้นอีกต่อไป
- 5.2.3) การปลดออกเป็นกรณีที่คนงานนั้น ไม่ทำงานตามความคาดหวัง
ขององค์กร
- 5.3) ความหมายของการให้บุคลากรพ้นจากงาน1
ประชุม รอดประเสริฐ (2528, น. 158 - 164) ให้ทัศนะว่า การให้
บุคลากรพ้นจากงานเป็นกิจกรรมของการบริหารงานบุคลากรที่เกี่ยวกับการจัดการ เมื่อเจ้าหน้าที่
ในองค์กรได้ออกจากงานนั้นไป ซึ่งมีสาเหตุดังนี้ ลาออกเพราะไม่พอใจในสภาพการปฏิบัติงาน
ลาออกเพราะสุขภาพไม่ดี ถูกไล่ออกจากงาน หรือต้องออกเพราะเกษียณอายุฯ และวิจิตร ชีระกุล
วรุตบางกูร และ สุพิชญา ชีระกุล (2523, น. 52 - 53) ได้กล่าวถึงสาเหตุของการให้บุคลากรพ้นจากงาน

ว่ามีหลายประการ เช่น การลาออก การขอย้าย การขอโอนของบุคลากรในองค์กร การทำผิดวินัย การเกษียณอายุ ทูพพลภาพ หรือการตาย นอกจากนี้ยังได้เสนอแนะวิธีปฏิบัติของผู้บริหารในการพิจารณาอย่างรอบคอบ และยุติธรรม รวมทั้งให้แก้ไขข้อบกพร่องของหน่วยงาน ระเบียบ ข้อบังคับ ให้เกียรติยกย่องให้ความช่วยเหลือ โดยเฉพาะผู้ทุพพลภาพ ส่วนผู้ที่ออกเพราะกระทำผิดวินัยควรมีวิธีการอย่างถูกต้อง และยุติธรรมการให้บุคลากรพ้นจากงาน เป็นขั้นตอนสุดท้ายของการบริหารงานบุคลากรเป็นเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินงานให้บุคลากรที่ไม่พึงปรารถนาหมดภาระหน้าที่การทำงานในองค์กรด้วยเหตุที่บุคลากรไม่พึงพอใจในสภาพการปฏิบัติงาน สุขภาพไม่เหมาะสมที่จะทำงาน ทูพพลภาพ เกษียณอายุ การตาย หรือเนื่องจากบุคลากรมีข้อบกพร่องในการทำงาน กระทำผิดทุจริตในองค์กร ล้วนเป็นสาเหตุที่ทำให้บุคลากรพ้นจากงาน ซึ่งการพ้นจากงานนี้อาจก่อประโยชน์แก่องค์กร คือ ลดจำนวนบุคลากรที่ไม่มีประสิทธิภาพ และเปิดโอกาสให้องค์กรสรรหาบุคลากรใหม่ที่มีประสิทธิภาพมาปฏิบัติงาน

2.3.4.4 การบริหารงานบุคคลในเทศบาล

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 การบริหารงานบุคคลในเทศบาล

มาตรา 23 เทศบาลที่อยู่ในเขตจังหวัดหนึ่ง ให้มีคณะกรรมการพนักงานเทศบาล ร่วมกันคณะหนึ่งทำหน้าที่บริหารงานบุคคลสำหรับเทศบาลทุกแห่งที่อยู่ในเขตจังหวัดนั้น ประกอบด้วย

- (1) ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธาน
- (2) หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดจำนวนห้าคนจากส่วนราชการในจังหวัดนั้น ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศกำหนดว่าเป็นส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทั้งนี้ ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานบุคคล ผู้ว่าราชการจังหวัดจะประกาศเปลี่ยนแปลงการกำหนดส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเมื่อใดก็ได้

(3) ผู้แทนเทศบาลจำนวนหกคน ดังนี้

(ก) ประธานสภาเทศบาล ซึ่งประธานสภาเทศบาลในเขตจังหวัดนั้น

คัดเลือกกันเองจำนวนสองคน

(ข) นายกเทศมนตรี ซึ่งนายกเทศมนตรีในเขตจังหวัดนั้นคัดเลือกกันเอง

จำนวนสองคน

(ค) ผู้แทนพนักงานเทศบาล ซึ่งปลัดเทศบาลในเขตจังหวัดนั้นคัดเลือก

กันเองจำนวนสองคน

(4) ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนหกคน ซึ่งคัดเลือกจากบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญ

ในด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบราชการ ด้านการบริหารและ

การจัดการ หรือด้านอื่นที่จะเป็นประโยชน์แก่การบริหารงานบุคคลของเทศบาลในการคัดเลือก

ประธานสภาเทศบาล นายกเทศมนตรี และผู้แทนพนักงานเทศบาล ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ดำเนินการจัดให้มีการคัดเลือก ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล กำหนดการคัดเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตาม (4) ให้กรรมการตาม (1) และ (2) เสนอรายชื่อบุคคลจำนวนเก้าคน และกรรมการตาม (3) เสนอรายชื่อบุคคลจำนวนเก้าคนและให้บุคคลทั้งสิบแปดคนดังกล่าวประชุมเพื่อคัดเลือกกันเองให้เหลือหกคน ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งข้าราชการหรือพนักงานเทศบาลคนหนึ่งในจังหวัดเป็นเลขานุการคณะกรรมการพนักงานเทศบาลกรรมการซึ่งเป็นผู้แทนเทศบาล และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปี และอาจได้รับคัดเลือกอีกได้ และให้นำความในมาตรา 6 มาตรา 7 มาตรา 8 และมาตรา 9 มาใช้บังคับโดยอนุโลมให้นำความในมาตรา 10 มาตรา 11 มาตรา 12 มาตรา 13 มาตรา 14 และมาตรา 15 มาใช้บังคับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการพนักงานเทศบาลด้วยโดยอนุโลม ทั้งนี้ โดยให้การใช้อำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติดังกล่าวเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล คณะกรรมการพนักงานเทศบาล หรือนายกเทศมนตรี แล้วแต่กรณี

มาตรา 24 เพื่อให้การปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของเทศบาลแต่ละแห่งเป็นไปโดยมีมาตรฐานที่สอดคล้องกัน ให้มีคณะกรรมการกลางเทศบาลคณะหนึ่งประกอบด้วย

(1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งได้รับมอบหมาย เป็นประธาน

(2) ปลัดกระทรวงมหาดไทย เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ อธิบดีกรมบัญชีกลาง และอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น

(3) ผู้แทนเทศบาล จำนวนหกคน ซึ่งคัดเลือกจากนายกเทศมนตรี จำนวนสามคน และปลัดเทศบาลจำนวนสามคน

(4) ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนหกคน ซึ่งคัดเลือกจากบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการบริหารและการจัดการ หรือด้านอื่นที่จะเป็นประโยชน์แก่การบริหารงานบุคคลของเทศบาล (ส่วนคำบางคำ (ตัวหนา / เอียง) ได้แก้ไขเป็นปัจจุบันแล้ว ตามพระราชกฤษฎีกาพระราชกฤษฎีกาแก้ไขบทบัญญัติให้สอดคล้องกับการโอนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 พ.ศ. 2545 มาตรา 90) การคัดเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตาม (4) ให้กรรมการตาม (1) และ (2) เสนอรายชื่อบุคคลจำนวนเก้าคน และกรรมการตาม (3) เสนอรายชื่อบุคคลจำนวนเก้าคน และให้บุคคลทั้งสิบแปดคนดังกล่าวร่วมกันประชุมเพื่อคัดเลือกกันเองจนให้เหลือหกคนวิธีการคัดเลือกผู้แทนเทศบาลและผู้ทรงคุณวุฒิให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

กำหนดให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่ดำเนินการจัดให้มีการคัดเลือกนายกเทศมนตรี หรือ ปลัดเทศบาล แล้วแต่กรณีเป็นผู้แทนเทศบาลให้อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นแต่งตั้งข้าราชการในกรมการปกครองคนหนึ่ง ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอธิบดีเป็นเลขานุการคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (ส่วนคำบางคำ (ตัวหนา / เอียง) ได้แก้ไขให้เป็นปัจจุบันแล้วตามพระราชกฤษฎีกาพระราชกฤษฎีกาแก้ไขบทบัญญัติให้สอดคล้องกับการโอนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 พ.ศ. 2545 มาตรา 90) กรรมการ ซึ่งเป็นผู้แทนเทศบาลและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี และอาจได้รับคัดเลือกอีกได้ และให้นำความในมาตรา 6 วรรคหนึ่ง มาตรา 7 และมาตรา 9 มาใช้บังคับโดยอนุโลมให้นำความในมาตรา 10 มาตรา 11 มาตรา 17 มาตรา 18 มาตรา 19 มาตรา 20 มาตรา 21 และมาตรา 22 มาใช้บังคับกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลด้วยโดยอนุโลม ทั้งนี้ โดยให้การใช้อำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล หรือคณะกรรมการพนักงานเทศบาล แล้วแต่กรณี

2.3.4.5 ประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาล จังหวัดมหาสารคาม พ.ศ. 2545

ประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดมหาสารคาม พ.ศ. 2545 เรื่อง หลักเกณฑ์ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของเทศบาล ได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของเทศบาลในเขตจังหวัดมหาสารคาม ไว้เป็น 4 ด้าน ดังนี้

1) ด้านการสรรหาและการบรรจุแต่งตั้ง เป็นกระบวนการเริ่มตั้งแต่การวางแผนอัตรากำลัง การจัดทำแผนสรรหา การกำหนดตำแหน่ง การกำหนดคุณสมบัติตามมาตรฐาน การสรรหาบุคคลเพื่อบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งพนักงานเทศบาล และการคัดเลือกพนักงานเทศบาล เพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้นด้วย โดยสามารถดำเนินการได้ 5 วิธี คือ

1.1) การสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการ และแต่งตั้งให้เป็นพนักงานเทศบาล

1.2) การคัดเลือกกรณีที่มีเหตุพิเศษที่ไม่จำเป็นต้องสอบแข่งขัน เพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการ และแต่งตั้งให้เป็นพนักงานเทศบาลในเทศบาลนั้น

1.3) การสอบคัดเลือก เพื่อแต่งตั้งพนักงานเทศบาลให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้นในสายงานเดียวกัน หรือแต่งตั้งพนักงานให้ดำรงตำแหน่งในต่างสายงาน หรือแต่งตั้งพนักงานตำแหน่งผู้ปฏิบัติงานให้ดำรงตำแหน่งบริหารของเทศบาลหรือแต่งตั้งพนักงานครูเทศบาลให้ดำรงตำแหน่งสายงานผู้บริหารสถานศึกษา

1.4) การคัดเลือก เพื่อแต่งตั้งพนักงานเทศบาลให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้นในระดับควบสำหรับตำแหน่งที่กำหนดเป็นตำแหน่งระดับควบ หรือแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้น

นอกระดับควบสำหรับตำแหน่งที่กำหนดเป็นตำแหน่งสำหรับผู้ปฏิบัติงานที่มีประสบการณ์ หรือ ตำแหน่งประเภทวิชาชีพเฉพาะ หรือเชี่ยวชาญเฉพาะ หรือตำแหน่งประเภทวิชาการของพนักงานครู เทศบาล หรือแต่งตั้งพนักงานเทศบาลตำแหน่งบริหารของเทศบาลให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น หรือการเลื่อนและแต่งตั้งพนักงานครูเทศบาลที่สังกัดสถานศึกษาให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น

1.5) การคัดเลือกเพื่อรับโอนมาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งบริหาร หรือสายงาน ผู้บริหารสถานศึกษา

2) การบำรุงรักษาบุคลากร การบำรุงรักษาบุคลากรของเทศบาล ควรได้รับการบำรุงรักษาตามความเหมาะสม เพื่อให้เกิดขวัญกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ และเพื่อให้บุคลากร เกิดความเชื่อมั่น และศรัทธาในหน่วยงาน ซึ่งเมื่อบุคลากรมีความพึงพอใจ มีความเชื่อมั่น และศรัทธา ในหน่วยงาน ย่อมทำให้ผลการปฏิบัติงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์ได้ ซึ่งการบำรุงรักษานั้นอาจเป็นไป ในรูปแบบของการปฐมนิเทศทำให้บุคลากรเกิดขวัญกำลังใจ และมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน มีทัศนคติ ที่ดีต่อองค์กร การดำเนินการให้บุคลากรเกิดความพึงพอใจในการทำงาน การมอบงานให้ตรงกับความรู้ ความสามารถ ส่งเสริมให้มีกิจกรรมนันทนาการ สร้างบรรยากาศ และสิ่งแวดล้อมในการทำงาน มีการพัฒนาด้านมนุษยสัมพันธ์เพื่อให้พนักงานสามารถทำงานกับเพื่อนร่วมงานได้ มีความมั่นคง ในการทำงานให้ได้รับสิทธิประโยชน์ หรือสวัสดิการอย่างเพียงพอ เช่น ค่ารักษาพยาบาล การศึกษานูตร ประโยชน์ตอบแทนอื่น (โบนัส) หรือแม้แต่การกำหนดให้มีรางวัล หรือการเชิดชูเกียรติ เมื่อทำประโยชน์ ต่อหน้าที่ เพื่อให้เกิดความภาคภูมิใจ และมีกำลังใจที่ปฏิบัติหน้าที่ ต่อไป

3) การพัฒนาบุคลากร เทศบาลต้องมีการพัฒนาผู้ได้รับการบรรจุเข้ารับราชการ เป็นพนักงานเทศบาลก่อนมอบหมายหน้าที่ให้ปฏิบัติ เพื่อให้รู้ระเบียบแบบแผนของทางราชการหลัก และวิธีปฏิบัติราชการ บทบาท และอำนาจหน้าที่ของพนักงานเทศบาลในระบอบประชาธิปไตยและ แนวทางปฏิบัติตน เพื่อเป็นพนักงานเทศบาลที่ดี โดยต้องดำเนินการ ดังนี้

3.1) การปฐมนิเทศ ให้กระทำในระยะแรกของการเข้าปฏิบัติราชการ หรือ การเชิญวิทยากรมาให้ความรู้ประสบการณ์

3.2) พัฒนาด้วยหลักสูตร ประกอบด้วย การพัฒนาความรู้ความสามารถ พื้นฐานในการปฏิบัติราชการสำหรับพนักงานเทศบาลบรรจุใหม่ การจัดประชุมเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็น

3.3) วิธีการพัฒนา สามารถทำได้หลายวิธีขึ้นอยู่กับงบประมาณ สื่อการ ฝึกอบรมวิทยากร ระยะเวลา กำลังคน และกลุ่มเป้าหมายที่จะเข้ารับการฝึกอบรม

3.4) เมื่อทำการพัฒนาบุคลากรแล้ว ให้มีการประเมินผล และติดตามผล การพัฒนา โดยประเมินความรู้ และทักษะตลอดจนทัศนคติของผู้เข้ารับการพัฒนา และติดตามการ นำผลไปใช้ในการปฏิบัติงาน

4) การให้บุคลากรพ้นจากงาน พนักงานเทศบาล หรือบุคลากรของเทศบาล จะพ้นจากราชการเมื่อเกิดกรณี ดังต่อไปนี้

- 4.1) การโอน
- 4.2) การย้าย
- 4.3) การยุบเลิกตำแหน่ง
- 4.4) การตาย หรือทุพพลภาพ
- 4.5) พ้นจากราชการว่าด้วยบำเหน็จพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 4.6) ได้รับอนุญาตให้ลาออก
- 4.7) ถูกสั่งให้ออกจากราชการเพราะขาดคุณสมบัติทั่วไปของพนักงานเทศบาล
- 4.8) ถูกสั่งลงโทษปลดออก หรือไล่ออก

2.4 บริบททั่วไปของเทศบาลในเขตจังหวัดมหาสารคาม

จังหวัดมหาสารคาม ประกอบด้วยเทศบาลเมือง จำนวน 1 แห่ง และเทศบาลตำบล จำนวน 17 แห่ง รวมทั้งสิ้น 18 แห่ง และมีพนักงานเทศบาล รวมทั้งสิ้น 577 คน ดังแสดงในตารางที่ 2.1

ตารางที่ 2.1

จำนวนเทศบาล และพนักงานเทศบาลในเขตจังหวัดมหาสารคาม

ที่	อำเภอ	เทศบาล	สายงานพนักงานเทศบาล		ลูกจ้างประจำ	รวมทั้งสิ้น
			ผู้บริหาร	ผู้ปฏิบัติ		
1	เมือง	เมืองมหาสารคาม	31	82	11	124
2	-	ตำบลแวงน่าง	4	25	1	30
3	กันทรวิชัย	ตำบลโคกพระ	5	16	8	29
4	-	ตำบลท่าขอนยาง	5	24	4	33
5	-	ตำบลขามเรียง	6	25	2	33
6	แกดำ	ตำบลแกดำ	4	17	6	27
7	-	ตำบลมิตรภาพ	3	11	1	15
8	โกสุมพิสัย	ตำบลหัวขวาง	5	25	2	32
9	เขียงฮิน	ตำบลเขียงฮิน	5	24	8	37
10	-	ตำบลโพนทอง	3	7	2	12
11	ชื่นชม	ตำบลหนองกุง	3	10	1	14
12	-	ตำบลกุคปลาตุก	3	15	-	18
13	นาเชือก	ตำบลนาเชือก	6	18	-	24
14	นาคูน	ตำบลนาคูน	6	24	10	40
15	-	ตำบลหัวดง	2	12	-	14
16	บรบือ	ตำบลบรบือ	8	20	7	35
17	พยัคฆภูมิ	ตำบลพยัคฆภูมิพิสัย	3	29	-	32
18	พิสัย	ตำบลหนองแสง	5	15	8	28
วาระปีปทุม						
รวม	11	18	107	399	71	577

หมายเหตุ. ปรับปรุงจาก จำนวนเทศบาล และพนักงานเทศบาลในเขตจังหวัดมหาสารคามท้องถิ่นจังหวัดมหาสารคาม. (น. 1- 62), โดย เทศบาลเมืองมหาสารคาม. 2561, มหาสารคาม : เทศบาลเมืองมหาสารคาม.

2.4.1 บริบทการบริหารงานบุคคลของเทศบาลในเขตจังหวัดมหาสารคาม

2.4.1.1 เทศบาลในเขตจังหวัดมหาสารคาม มีการบริหารงานด้านการบริหารงานบุคคล โดยถือปฏิบัติตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีอิสระในการดำเนินการบริหารตนเองภายใต้กฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) กำหนด โดยมีคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด (ก.ท.จ.) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์ และดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของเทศบาลในเขตจังหวัดมหาสารคาม ในเรื่องดังต่อไปนี้

- 1) กำหนดคุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามที่มีความจำเป็นเฉพาะสำหรับพนักงานเทศบาล
- 2) กำหนดจำนวน และอัตราตำแหน่ง อัตราเงินเดือน และวิธีการจ่ายเงินเดือน และประโยชน์ตอบแทนอื่น สำหรับพนักงานเทศบาล
- 3) กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการคัดเลือก การบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์
- 4) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการบริหาร และการปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาล
- 5) กำกับ ดูแล ตรวจสอบ แนะนำและชี้แจง ส่งเสริม และพัฒนาความรู้แก่พนักงานเทศบาล

โดยการดำเนินการดังกล่าวข้างต้น จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (ก.ท.) โดยการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล คณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด มีอำนาจกำหนดให้สอดคล้องกับความต้องการ และความเหมาะสมของเทศบาล แต่ต้องอยู่ภายใต้กรอบมาตรฐานทั่วไปที่คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (ก.ท.) กำหนด

2.4.1.2 คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (ก.ท.) จะมีหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการบริหารงานบุคคลของเทศบาล เพื่อให้คณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดถือปฏิบัติให้สอดคล้องกัน ดังนี้

- 1) กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือกผู้แทนพนักงานเทศบาล และผู้ทรงคุณวุฒิ
- 2) กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามเบื้องต้นสำหรับพนักงานเทศบาล

- 3) กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับอัตราตำแหน่งและมาตรฐานของตำแหน่ง
- 4) กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับอัตราเงินเดือนและวิธีการจ่ายเงินเดือน และประโยชน์ตอบแทนอื่น
- 5) กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขการคัดเลือก การบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับ โอน การเลื่อนระดับ และการเลื่อนขั้นเงินเดือน
- 6) กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย
- 7) กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการให้ออกจากราชการ
- 8) กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์ และการร้องทุกข์
- 9) กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ วิธีการบริหาร และการปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาล และกิจการอันเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในเทศบาล
- 10) ให้ข้อคิดเห็น หรือให้คำปรึกษาในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด
- 11) กำกับดูแล แนะนำและชี้แจง ส่งเสริมและพัฒนาความรู้แก่พนักงานเทศบาล
- 12) ปฏิบัติการอื่นตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (ก.ท.)

คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (ก.ท.) ได้กำหนดมาตรฐานทั่วไปแล้วให้ใช้เป็นหลักเกณฑ์กลางสำหรับคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด (ก.ท.จ.) แต่ละจังหวัดนำไปกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคล เพื่อใช้บังคับในจังหวัดนั้น ๆ

2.4.1.3 คณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดมหาสารคาม (ก.ท.จ.มหาสารคาม) ได้นำหลักเกณฑ์ตามมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลที่คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (ก.ท.) กำหนด มากำหนดเป็นมาตรฐานทั่วไป เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของเทศบาล เพื่อบังคับใช้กับเทศบาลภายในจังหวัด โดยกำหนดไว้ตามประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดมหาสารคาม ลงวันที่ 19 พฤศจิกายน 2545 โดยสรุป ได้ดังนี้

- 1) คุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามของพนักงานเทศบาล
- 2) การกำหนดจำนวนตำแหน่ง และอัตราตำแหน่ง
- 3) อัตราเงินเดือน และวิธีการจ่ายเงินเดือน และประโยชน์ตอบแทนอื่น
- 4) การสอบแข่งขัน

- 5) การคัดเลือกกรณีพิเศษ
- 6) การสอบคัดเลือก
- 7) การคัดเลือก
- 8) การบรรจุและแต่งตั้ง
- 9) การย้าย
- 10) การโอน
- 11) การรับโอน
- 12) การเลื่อนระดับพนักงานเทศบาล (รวมพนักงานครูเทศบาลที่ไม่สังกัดสถานศึกษา)
- 13) การเลื่อนระดับพนักงานครูเทศบาลที่สังกัดสถานศึกษา
- 14) การเลื่อนขึ้นเงินเดือน
- 15) โครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ
- 16) วิธีการบริหารและการปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาล
- 17) การส่งพนักงานประจำเทศบาล
- 18) การส่งพนักงานเทศบาลไปช่วยปฏิบัติราชการ
- 19) การยืมตัวข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างหน่วยงานอื่นมาช่วยปฏิบัติงาน
- 20) การพัฒนาพนักงานเทศบาล
- 21) การประเมินประสิทธิภาพ และประสิทธิผลการปฏิบัติงาน
- 22) การลา
- 23) เบ็ดเตล็ด
- 24) การบริหารงานบุคคลของลูกจ้าง

2.4.1.4 ประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาล จังหวัดมหาสารคาม พ.ศ. 2545 เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของเทศบาล ได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของเทศบาลในเขตจังหวัดมหาสารคาม ไว้เป็น 4 ด้าน ดังนี้

1) ด้านการสรรหา และการบรรจุแต่งตั้ง เป็นกระบวนการเริ่มตั้งแต่การวางแผนอัตรากำลัง การจัดทำแผนสรรหา การกำหนดตำแหน่ง การกำหนดคุณสมบัติตามมาตรฐานการสรรหาบุคคลเพื่อบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งพนักงานเทศบาล และการคัดเลือกพนักงานเทศบาลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้นด้วย โดยสามารถดำเนินการได้ 5 วิธี คือ

1.1) การสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการและแต่งตั้งให้เป็นพนักงานเทศบาล

1.2) การคัดเลือกกรณีที่มีเหตุพิเศษที่ไม่จำเป็นต้องสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการและแต่งตั้งให้เป็นพนักงานเทศบาลในเทศบาลนั้น

1.3) การสอบคัดเลือก เพื่อแต่งตั้งพนักงานเทศบาลให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้นในสายงานเดียวกัน หรือแต่งตั้งพนักงานให้ดำรงตำแหน่งในต่างสายงาน หรือแต่งตั้งพนักงานตำแหน่งผู้ปฏิบัติงานให้ดำรงตำแหน่งบริหารของเทศบาล หรือแต่งตั้งพนักงานครูเทศบาลให้ดำรงตำแหน่งสายงานผู้บริหารสถานศึกษา

1.4) การคัดเลือก เพื่อแต่งตั้งพนักงานเทศบาลให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้นในระดับควบสำหรับตำแหน่งที่กำหนดเป็นตำแหน่งระดับควบ หรือแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้นนอก ระดับควบสำหรับตำแหน่งที่กำหนดเป็นตำแหน่งสำหรับผู้ปฏิบัติงานที่มีประสบการณ์ หรือตำแหน่งประเภทวิชาชีพเฉพาะหรือเชี่ยวชาญเฉพาะ หรือตำแหน่งประเภทวิชาการของพนักงานครูเทศบาล หรือแต่งตั้งพนักงานเทศบาลตำแหน่งบริหารของเทศบาลให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น หรือการเลื่อนและแต่งตั้งพนักงานครูเทศบาลที่สังกัดสถานศึกษาให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น

1.5) การคัดเลือก เพื่อรับโอนมาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งบริหารหรือสายงานผู้บริหารสถานศึกษา

2.4.1.5 การบำรุงรักษาบุคลากร การบำรุงรักษาบุคลากรของเทศบาล ควรได้รับการบำรุงรักษาตามความเหมาะสม เพื่อให้เกิดขวัญกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ และเพื่อให้บุคลากรเกิดความเชื่อมั่น และศรัทธาในหน่วยงาน ซึ่งเมื่อบุคลากรมีความพึงพอใจ มีความเชื่อมั่น และศรัทธาในหน่วยงาน ย่อมทำให้ผลการปฏิบัติงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์ได้ ซึ่งการบำรุงรักษานั้นอาจเป็นไปในรูปแบบของการปฐมนิเทศ ทำให้บุคลากรเกิดขวัญกำลังใจและมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน มีทัศนคติที่ดีต่อองค์กร การดำเนินการให้บุคลากรเกิดความพึงพอใจในการทำงาน การมอบงานให้ตรงกับความรู้ความสามารถ ส่งเสริมให้มีกิจกรรมนันทนาการ สร้างบรรยากาศและสิ่งแวดล้อมในการทำงาน มีการพัฒนาด้านมนุษยสัมพันธ์เพื่อให้พนักงานสามารถทำงานกับเพื่อนร่วมงานได้ มีความมั่นคงในการทำงานให้ได้รับสิทธิประโยชน์ หรือสวัสดิการอย่างเพียงพอเช่น ค่ารักษาพยาบาล การศึกษานูตรประโยชน์ตอบแทนอื่น (โบนัส) หรือแม้แต่การกำหนดให้มีรางวัล หรือการเชิดชูเกียรติ เมื่อทำประโยชน์ต่อหน้าที่ เพื่อให้เกิดความภาคภูมิใจ และมีกำลังใจที่ปฏิบัติหน้าที่ ต่อไป

2.4.1.6 การพัฒนาบุคลากร เทศบาลต้องมีการพัฒนาผู้ได้รับการบรรจุเข้ารับราชการเป็นพนักงานเทศบาล ก่อนมอบหมายหน้าที่ให้ปฏิบัติ เพื่อให้รู้ระเบียบแบบแผนของทางราชการหลัก และวิธีปฏิบัติราชการ บทบาท และอำนาจหน้าที่ของพนักงานเทศบาลในระบอบประชาธิปไตยและ

แนวทางปฏิบัติตน เพื่อเป็นพนักงานเทศบาลที่ดี โดยต้องดำเนินการ ดังนี้

- 1) การปฐมนิเทศ ให้กระทำในระยะแรกของการเข้าปฏิบัติราชการ หรือ การเชิญวิทยากรมาให้ความรู้ประสบการณ์
- 2) พัฒนาด้วยหลักสูตร ประกอบด้วย การพัฒนาความรู้ความสามารถพื้นฐาน ในการปฏิบัติราชการสำหรับพนักงานเทศบาลบรรจุใหม่ และการพัฒนาเกี่ยวกับงานในหน้าที่ความ รับผิดชอบ การจัดประชุมเชิงวิชาการเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็น
- 3) วิธีการพัฒนา สามารถทำได้หลายวิธีขึ้นอยู่กับงบประมาณ สื่อการฝึกอบรม วิทยากร ระยะเวลา กำลังคน และกลุ่มเป้าหมายที่จะเข้ารับการฝึกอบรม
- 4) เมื่อทำการพัฒนาบุคลากรแล้ว ให้มีการประเมินผลและติดตามผลการ พัฒนา โดยประเมินความรู้ และทักษะตลอดจนทัศนคติของผู้เข้ารับการ พัฒนา และติดตามการนำ ผลไปใช้ในการปฏิบัติงาน

2.4.1.7 การให้บุคลากรพ้นจากงาน พนักงานเทศบาล หรือบุคลากรของเทศบาล จะพ้นจากราชการเมื่อเกิดกรณี ดังต่อไปนี้

- 1) การโอน
- 2) การย้าย
- 3) การยุบเลิกตำแหน่ง
- 4) การตาย หรือทุพพลภาพ
- 5) พ้นจากราชการว่าด้วยบำเหน็จพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 6) ได้รับอนุญาตให้ลาออก
- 7) ถูกสั่งให้ออกจากราชการเพราะขาดคุณสมบัติทั่วไปของพนักงานเทศบาล
- 8) ถูกสั่งลงโทษปลดออก หรือไล่ออก

ซึ่งกรณีดังกล่าวข้างต้น จะต้องกระทำแบบโปร่งใส บริสุทธิ์ ยุติธรรม สร้างความเข้าใจ อันดีแก่พนักงาน และต้องให้คำแนะนำช่วยเหลือ เพื่อสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างพนักงาน รวมถึง สวัสดิการต่าง ๆ ที่จัดให้แก่พนักงานเมื่อพ้นจากราชการ ไปแล้ว อีกทั้งต้องมีการติดตามดูแลอย่าง ต่อเนื่องด้วย

2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

อนันต์ อรรถเศรษฐัง (2551) ได้ทำการวิจัย เรื่องปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่า ปัญหาโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลางทุกด้าน โดยเรียงค่าเฉลี่ยจากมากไปน้อย คือ ด้านพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ด้านการวางแผนกำลังคน และด้านการสรรหาบุคคลเข้าทำงาน บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีเพศและอายุแตกต่างกัน มีปัญหาการบริหารงานบุคคล โดยรวมไม่แตกต่างกัน ($p > .05$) ส่วนตำแหน่งและการศึกษาแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

วณิชยา ภัทรวรรณ (2552, น. 74) ได้ทำการวิจัย เรื่องปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดหนองคาย พบว่า โดยภาพรวม อยู่ในระดับปานกลาง เมื่อจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า มีปัญหา อยู่ในระดับปานกลางทุกด้าน เรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปน้อย คือ ด้าน การสรรหา และการบรรจุแต่งตั้งบุคลากร ด้านการบำรุงรักษาบุคลากร ด้านการพัฒนาบุคลากร และด้านการให้บุคลากรพ้นจากงาน ผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นของพนักงานส่วนตำบล ตำแหน่งบุคลากรหรือผู้ปฏิบัติหน้าที่ตำแหน่งบุคลากรเกี่ยวกับตำแหน่งบุคลากรเกี่ยวกับปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดหนองคาย ที่มีระดับการศึกษา แตกต่างกัน พบว่า โดยรวมไม่แตกต่างกันทางสถิติที่ระดับ .05

อาคม ฝนใจเมือง (2553, น. 60 - 62) ได้ทำการวิจัย เรื่องปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม พบว่า โดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า มีปัญหาอยู่ในระดับปานกลางทั้ง 5 ด้าน เรียงค่าเฉลี่ยจากมากไปน้อย คือ การประเมินผล การพัฒนาบุคลากร การบรรจุ และแต่งตั้ง การธำรงรักษาพนักงาน และการให้ค่าตอบแทนบุคลากรที่มีสายงานที่แตกต่างกัน มีความคิดเห็น โดยรวมไม่แตกต่างกัน เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ด้านการบรรจุแต่งตั้ง ด้านการประเมินผล การธำรงรักษาพนักงาน ไม่แตกต่างกัน ส่วนด้านการพัฒนาบุคลากร และด้านการให้ค่าตอบแทนต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

อิสระ วงษ์ชนะ (2553, น. 60 - 62) ได้ทำการวิจัย เรื่องปัญหาการบริหารงานบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษากรณี องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอโพนทอง จังหวัดร้อยเอ็ด พบว่า ปัญหาการบริหารงานบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อจำแนกรายด้านพบว่า อยู่ในระดับมาก 2 ด้าน คือ ด้านการประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเลื่อนตำแหน่ง และด้านการสรรหาบุคคลเข้าทำงาน อยู่ในระดับปานกลาง 5 ด้าน โดยเรียงจากมากไปน้อย คือ ด้านการปฐมนิเทศ ด้านการคัดเลือก ด้านการวางแผนกำลังคน ด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และด้านการบรรจุแต่งตั้งบุคลากร ที่มีระดับการศึกษาแตกต่างกันมีความคิดเห็น ไม่แตกต่างกัน

ส่วนบุคคลากรที่มี เพศ อายุ ตำแหน่งงาน และประสบการณ์ในการทำงานแตกต่างกัน มีความคิดเห็นแตกต่างกันที่นัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

นิพนธ์ คำแหง (2557, น. 81 - 83) ได้ทำการวิจัย เรื่องปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอนาเชือก จังหวัดมหาสารคาม การศึกษาในครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาระดับปัญหาการบริหารงานบุคคล 2) เปรียบเทียบปัญหาการบริหารงานบุคคล จำแนกตาม เพศ อายุ ระดับการศึกษา ตำแหน่งงาน และหน่วยงานที่สังกัด และ 3) ศึกษาข้อเสนอแนะ เกี่ยวกับปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอนาเชือก จังหวัดมหาสารคาม ผลการวิจัยพบว่า 1) ปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอนาเชือก จังหวัดมหาสารคาม โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง 2) ผลการเปรียบเทียบปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอนาเชือก จังหวัดมหาสารคาม จำแนกตามเพศ และหน่วยงานที่สังกัด แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วน อายุ ระดับการศึกษา และตำแหน่งงาน ไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 3) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล มีดังนี้ ควรมีการดูแลจัดสวัสดิการแก่พนักงาน การสร้างความสัมพันธ์อันดีต่อกันระหว่างผู้บริหาร และพนักงาน เพื่อให้พนักงานปฏิบัติงานด้วยความภาคภูมิใจ และรักที่จะทำงาน

พระมหาสุเทพ สุเทวมณี (2557, น. 107 - 110) ได้ทำการวิจัย เรื่องการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล ในอำเภอเมืองจังหวัดพิษณุโลก วิทยานิพนธ์นี้ มีวัตถุประสงค์ ดังนี้ 1) เพื่อศึกษาการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามทัศนะพนักงานส่วนตำบล อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก 2) เพื่อเปรียบเทียบการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามทัศนะพนักงานส่วนตำบล อำเภอเมืองจังหวัดพิษณุโลก ตามปัจจัยส่วนบุคคล 3) เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะในการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามทัศนะพนักงานส่วนตำบล อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก ผลการวิจัยพบว่า 1) การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามทัศนะพนักงานส่วนตำบล อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก รวม 4 ด้าน อยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาตามรายด้าน พบว่า ค่าเฉลี่ยสูงสุด ได้แก่ ด้านการธำรงรักษา และป้องกันทรัพยากรมนุษย์ รองลงมา ด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ด้านการจัดหาทรัพยากรมนุษย์ และค่าเฉลี่ยต่ำสุด ด้านการให้รางวัลทรัพยากรมนุษย์ ตามลำดับ 2) พนักงานส่วนตำบลที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษา รายได้ และประสบการณ์ทำงานต่างกัน มีทัศนะต่อการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลกไม่แตกต่างกัน 3) ผลการศึกษา ปัญหา อุปสรรค ในการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก พบว่า มีการใช้ระบบอุปถัมภ์ในจัดหาบุคลากร เข้าทำงานคัดเลือกเครือญาติเข้ามาทำงาน เรียกผลประโยชน์ในการบรรจุพนักงาน ไม่สนับสนุนการพัฒนาบุคลากร จัดสรรงบประมาณในการพัฒนาบุคลากรไม่เพียงพอ ส่งเสริมการพัฒนาบุคลากร

ไม่ต่อเนื่องจัดสรรงบประมาณ ไม่เพียงพอต่อการจัดสวัสดิการให้บุคลากรอย่างเหมาะสมกับค่าครองชีพ ในปัจจุบันการพิจารณาความคิดความชอบเห็นแต่ความสำคัญกับเครือข่าย พนักงานไม่มีความผูกพันกับองค์กรมีการโอนหรือย้ายบ่อย ไม่มีนโยบายสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างผู้บริหารกับพนักงาน ไม่มีนโยบายให้คาปรึกษาแก่พนักงานในการโอนย้าย ปรับเปลี่ยนตำแหน่งส่วนข้อเสนอแนะ มีดังนี้ ผู้บริหารควรเว้นจากอคติ ควรใช้หลักสังคหวัตถุ 4 และปฏิบัติตามหลักเหตุภูมิทิศใช้หลักธรรมสำหรับ นักปกครองนักบริหารที่ดี หลักความถูกต้อง มีการพิจารณาวินิจฉัยปัญหา การทำการตัดสินใจและ สั่งการด้วยความถูกต้อง รู้จักคิด พุด ทำ กิจการงาน และปฏิบัติงานได้เหมาะสม

สาริกา ทองคำ (2558, น. 708 - 716) ได้ทำการวิจัย เรื่องปัญหาการบริหารงานบุคคลตามความคิดเห็นของพนักงานส่วนตำบลในเขตอำเภอปลาปาก จังหวัดนครพนม การวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์ของการวิจัย ได้แก่ 1) เพื่อศึกษาระดับปัญหาการบริหารงานบุคคลตามความคิดเห็นของพนักงานส่วนตำบลในเขตอำเภอปลาปาก จังหวัดนครพนม 2) เพื่อเปรียบเทียบปัญหาการบริหารงานบุคคลตามความคิดเห็นของพนักงานส่วนตำบลในเขตอำเภอปลาปาก จังหวัดนครพนม จำแนกตาม เพศ อายุ ระดับการศึกษา และหน่วยงานที่สังกัด 3) เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางการแก้ไขปัญหาการบริหารงานบุคคลตามความคิดเห็นของพนักงานส่วนตำบลในเขตอำเภอปลาปาก จังหวัดนครพนม กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ พนักงานส่วนตำบลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอปลาปาก จังหวัดนครพนม จำนวน 93 คน ได้มาโดยการกำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่าง โดยใช้สูตรการคำนวณหาขนาดกลุ่มตัวอย่างของ (Yamane, 1973) และใช้วิธีการสุ่มอย่างง่ายด้วยวิธีการจับสลาก เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลเป็นแบบสอบถาม ซึ่งมีค่าความเชื่อมั่นทั้งฉบับเท่ากับ .86 สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ การแจกแจงความถี่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน การทดสอบสมมติฐานเปรียบเทียบ t - test การวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียว F - test วิเคราะห์ความแตกต่างรายคู่ด้วยวิธีการของ L.S.D. ผลการวิจัยพบว่า 1) ปัญหาการบริหารงานบุคคลต่อความคิดเห็นของพนักงานส่วนตำบลในเขตอำเภอปลาปาก จังหวัดนครพนม โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า อยู่ในระดับมาก จำนวน 1 ด้าน ระดับปานกลาง จำนวน 1 ด้าน ระดับน้อย จำนวน 1 ด้าน และระดับน้อยที่สุด จำนวน 1 ด้าน เรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปน้อย ดังนี้ ด้านการได้มาซึ่งบุคลากร ด้านการพัฒนาบุคลากร ด้านการบำรุงรักษาบุคลากร และด้านการให้บุคลากรพ้นจากงาน ตามลำดับ 2) พนักงานส่วนตำบลที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษา และหน่วยงานที่สังกัดต่างกัน มีความคิดเห็นต่อปัญหาการบริหารงานบุคคลตามความคิดเห็นของพนักงานส่วนตำบลในเขตอำเภอปลาปาก จังหวัดนครพนม แตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ .05 3) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางการแก้ไขปัญหาการบริหารงานบุคคลตามความคิดเห็นของพนักงานส่วนตำบลในเขตอำเภอปลาปาก จังหวัดนครพนม มีดังนี้ 1) ผู้บริหาร ควรใช้ระบบคุณธรรมสรรหาพนักงาน 2) ควรส่งเสริมให้พนักงานศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้น

3) ควรมีการสร้างขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน 4) ควรมีการตั้งคณะกรรมการสอบวินัยพนักงาน โดยเฉพาะ และไม่ควรให้ฝ่ายการเมืองเข้ามายุ่งเกี่ยว

บ้งอร บรรเทา (2559, น. 284 - 300) ได้ทำการวิจัย เรื่องการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเชียงยืน จังหวัดมหาสารคาม การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยสนใจศึกษาวิเคราะห์โครงสร้างและระบบการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น กระบวนการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล และข้อเสนอแนะและแนวทางแก้ไขปัญหาการบริหารงานบุคคล ในเขตอำเภอเชียงยืน จังหวัดมหาสารคาม กลุ่มตัวอย่าง คือ บุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอเชียงยืน จังหวัดมหาสารคาม จำนวน 169 คน กลุ่มตัวอย่างได้มาจากการสุ่มแบบง่าย เครื่องมือที่ใช้ในเก็บรวบรวมข้อมูล คือ แบบสอบถาม ชนิดมาตราส่วนประมาณค่า 5 ระดับ และผู้วิจัยได้สัมภาษณ์ผู้ให้สัมภาษณ์ ประกอบด้วย นายกองค้ำการบริหารส่วนตำบล จำนวน 7 คน ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 7 คน และบุคลากร หรือ ผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล จำนวน 7 คน รวมทั้งสิ้น จำนวน 21 คน ผู้ให้สัมภาษณ์เลือกโดยการเลือกแบบเฉพาะเจาะจง เครื่องมือที่ใช้ในเก็บรวบรวมข้อมูล คือ แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างสถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ การแจกแจงความถี่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ผลการศึกษาพบว่า 1) ผลการศึกษาโครงสร้าง และระบบการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น พบปัญหาหลายประการ ประกอบด้วย 1) โครงสร้างการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นขาดความเป็นเอกภาพ 2) การบริหารงานบุคคลท้องถิ่นให้อานาจแก่ผู้บริหารท้องถิ่นมากเกินไป 3) กระบวนการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นมีความซับซ้อนและล่าช้า 4) พนักงานท้องถิ่น ถูกปิดกั้นความก้าวหน้า 5) การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจูงใจให้คนเข้ามาทำงาน และ 6) ความไม่ชัดเจนของหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกระบวนการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น ผลการวิจัย กระบวนการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอเชียงยืน จังหวัดมหาสารคาม พบว่า ระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยรวมมีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลาง ร้อยค่า 6 ด้าน มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลาง ซึ่งส่วนใหญ่ไม่สอดคล้องกับการสัมภาษณ์ โดยสรุป ข้อเสนอแนะและแนวทางแก้ไขปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอเชียงยืน จังหวัดมหาสารคาม เห็นควรให้ส่งเสริมให้บุคลากรได้เข้าร่วมการฝึกอบรมตามหลักสูตรของแต่ละตำแหน่งงานอย่างสม่ำเสมอ เพื่อพัฒนาตนเองให้มีความรู้ความสามารถทันต่อเหตุการณ์

แจ่มจันทร์ ศรีพาแลว (2560, น. 135 - 143) ได้ทำการวิจัย เรื่องปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม การวิจัยในครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) เพื่อศึกษาระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาการบริหารงานบุคคลของบุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม 2) เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาการบริหารงานบุคคลของบุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภอ

โกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม จำแนกตามเพศ อายุ ระดับการศึกษา และตำแหน่ง 3) เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะเกี่ยวกับปัญหาการบริหารงานบุคคลของบุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคามกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย คือ บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม จำนวน 400 คน เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ แบบสอบถามมีค่าเชื่อมั่นเท่ากับ .919 โดยสถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลปัจจัยส่วนบุคคล ประกอบด้วย เพศ อายุ ระดับการศึกษา และตำแหน่ง ได้แก่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย ความถี่ ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และการเปรียบเทียบปัจจัยส่วนบุคคลตัวแปร เพศ โดยใช้สถิติ t - test และการเปรียบเทียบปัจจัยส่วนบุคคลตัวแปรอายุ ระดับการศึกษา และตำแหน่ง โดยใช้สถิติ F - test (One - way ANOVA) ผลการวิจัยพบว่า 1) ปัญหาการบริหารงานบุคคลของบุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม โดยรวมและรายด้านทั้ง 4 ด้าน อยู่ในระดับปานกลาง คือ ด้านการจัดทำแผนอัตรากำลังด้านการบรรจุแต่งตั้งบุคลากรด้านการพัฒนาบุคลากร และด้านการประเมินผลการปฏิบัติงาน 2) บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีเพศ อายุ ตำแหน่งงานต่างกัน มีปัญหาการบริหารงานบุคคลโดยรวม แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ($p - Value < .05$) ส่วนระดับการศึกษา ไม่แตกต่างกัน 3) ข้อเสนอแนะ พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภอโกสุมพิสัย ต้องมีการศึกษานโยบายของรัฐ เช่น นโยบายชาตินโยบายกระทรวงนโยบายการปฏิรูประบบราชการ โดยเฉพาะแผนปรับลดอัตรากำลังคนภาครัฐ และมุ่งส่งเสริมประสิทธิภาพด้านบุคลากร ซึ่งนับเป็นตัวแปรสำคัญในการสรรหาบุคลากรตามแผนอัตรากำลัง ตามกรอบอัตรากำลังเดิมของหน่วยงานภาครัฐ เพื่อให้เป็นข้อมูลในการวางแผนด้านอัตรากำลังคนในปัจจุบัน และในอนาคตได้อย่างถูกต้อง และควรมีกรอบที่ชัดเจนในการบรรจุแต่งตั้งพนักงาน

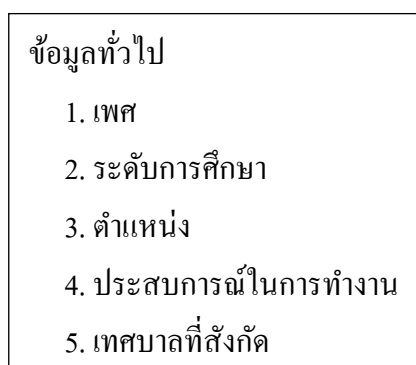
ประเสริฐ พางาม (2560, น. 79 - 80) ได้ทำการวิจัย เรื่องปัญหาการบริหารทรัพยากรมนุษย์ขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอบ้านฝือ จังหวัดอุดรธานี กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย คือ บุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอบ้านฝือ จังหวัดอุดรธานี จำนวน 200 คน ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ มีจำนวน 16 คน กำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่าง โดยเปิดตารางเครจซี่ และมอร์แกน แล้วสุ่มตัวอย่างแบบแบ่งชั้นภูมิ (Stratified Random Sampling) และการสุ่มอย่างง่าย (Simple Random Sampling) เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเป็นแบบสอบถาม มีค่าอำนาจจำแนกรายข้อตั้งแต่ .21 ถึง .85 และค่าความเชื่อมั่นทั้งฉบับเท่ากับ .87 สถิติที่ใช้วิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ ความถี่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และสถิติทดสอบสมมติฐาน ได้แก่ t - test (Independent Variables) การวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียว (One - Way ANOVA) F - test (Dependent Variables) ผลการวิจัยพบว่า 1) ปัญหาการบริหารทรัพยากรมนุษย์องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอบ้านฝือ จังหวัดอุดรธานี พบว่า โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง 2) ผลการเปรียบเทียบปัญหาการบริหารทรัพยากรมนุษย์ขององค์การบริหาร

ส่วนตำบลในเขตอำเภอบ้านฝื่อ จังหวัดอุดรธานี จำแนกตามประเภทบุคลากร พบว่า โดยรวมแตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 จำแนกตามหน่วยงานที่สังกัด พบว่า โดยรวมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 3) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับปัญหาการบริหารทรัพยากรมนุษย์ องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอบ้านฝื่อ จังหวัดอุดรธานี มีดังนี้ ควรมีการดูแลจัดสวัสดิการแก่บุคลากรผู้บริหาร ควรมีการสร้างความสัมพันธ์อันดีต่อบุคลากร เพื่อให้บุคลากรปฏิบัติงานด้วยความภาคภูมิใจ และรักที่จะทำงาน

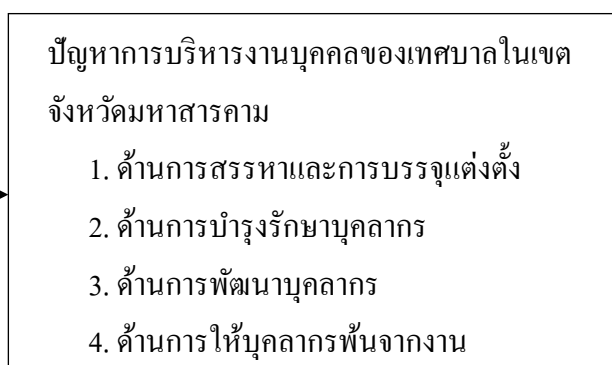
2.6 กรอบแนวคิดการวิจัย

การวิจัย เรื่องการบริหารงานบุคคลของเทศบาลในเขตจังหวัดมหาสารคาม ผู้วิจัย ปรับปรุงจากหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของเทศบาล พ.ศ. 2545 ที่กำหนดไว้ในประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดมหาสารคาม ดังนี้

ตัวแปรอิสระ (Independent Variables)



ตัวแปรตาม (Dependent Variable)



ภาพที่ 2.1 กรอบแนวคิดการวิจัย