

บทที่ 2

วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาการบริหารงานบุคคลตามหลักคุณธรรมในเขตอำเภอเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด ผู้ศึกษาได้ศึกษาถึงวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นแนวทางการศึกษา ดังต่อไปนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
2. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
3. แนวคิดและทฤษฎีการบริหาร
4. แนวคิดและทฤษฎีการบริหารงานบุคคล
5. ระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ไทย
6. เทศบาล กฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเทศบาล
7. บริบทของเทศบาลตำบลในเขตอำเภอเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด
8. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

1.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

นักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่น ดังนี้

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539 : 32) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองที่รัฐได้กระจายอำนาจในด้านการเมืองการปกครอง โดยรัฐให้อำนาจตามที่รัฐเห็นควรโดยให้คนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหาร การตัดสินใจ และองค์กรท้องถิ่นมีอิสระพอสมควรในด้านการบริหารบุคคล บริหารการคลัง และด้านอื่นๆ

อุทัย หิรัญโต (2537 : 28) ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้หน่วยการปกครองระดับรองของรัฐบริหารงานเพื่อประชาชน และโดยประชาชนในท้องถิ่นนั้น หรือการปกครองที่รัฐบาลกลางกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง จัดการปกครองและการดำเนินการบางอย่าง เพื่อประโยชน์ของรัฐและผลประโยชน์ของท้องถิ่น

ฮอลโลเวย์ (Holloway. 1951 : 101) ได้ให้ความหมายว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์การที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักที่กำหนดไว้ มีอำนาจการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

รอปสัน (Robson. 1953 : 574) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้นและให้มีอำนาจปกครองตนเอง (Autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) และต้องมีองค์กรที่จำเป็นในการปกครอง (Necessary Organization) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

ชาร์ก (Charke 1957 : 87-89) ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องกับการให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใด โดยเฉพาะและหน่วยการปกครอง ดังกล่าวนี้อาจตั้งและอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

มอนตาญ (Montagu. 1984 : 574) ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระ เพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่น มีอำนาจอิสระพร้อมความสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจาก การควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางหรือภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่น ยังต้องอยู่ภายใต้บังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่ได้กลายเป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใด

สรุปได้ดังนี้ การปกครองส่วนท้องถิ่นหมายถึง การปกครองที่รัฐมอบอำนาจให้หน่วยงานระดับรองลงมามีอำนาจในการบริหารงาน เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนในชุมชนนั้น ๆ โดยมีปัจจัยทางการบริหาร เช่น คน เงิน วัสดุ และการจัดการเป็นของตนเอง โดยผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งของประชาชนและบริหารงานภายใต้กฎหมายสูงสุดของประเทศ

1.2 ลักษณะของการปกครองท้องถิ่น

นักวิชาการได้อธิบายลักษณะของการปกครองท้องถิ่น ดังนี้

ปรัชญา เวสารัชช์ (2532 : 428) ได้จำแนกลักษณะการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 4 ประการ คือ

1. หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคล หมายถึง การได้รับการรับรองโดยกฎหมายของประเทศมีอำนาจก่อนนิติกรรมสัมพันธ์ทางกฎหมายได้ และมีเจ้าหน้าที่มีงบประมาณ มีคณะ ผู้บริหารงานเป็นของตนเองทำหน้าที่บริหารงานตามที่กฎหมายกำหนด

2. ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองทั้งทางตรงและทางอ้อม ซึ่งเป็นหัวใจของการปกครองท้องถิ่นเพื่อเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนรู้จักแก้ไขปัญหาและพัฒนาท้องถิ่น

3. มีอำนาจอิสระบางเรื่องในการบริหารกิจกรรมตามภารกิจที่กฎหมายกำหนดโดยไม่ต้องรอการสั่งการจากส่วนกลาง

4. มีอำนาจในการจัดหาและใช้จ่ายอย่างอิสระ หมายถึง การจัดหาทรัพยากรที่จำเป็นต่อการบริหารกิจการงานขององค์กร เพื่อให้มีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพในการบริหารงาน

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539 : 42) ได้อธิบายลักษณะการปกครองท้องถิ่นไว้ ดังนี้

1. การปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากรหรือขนาดของพื้นที่ เช่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นของไทยจัดเป็น กรุงเทพมหานคร เทศบาล องค์การบริหารจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา ตามเหตุผลดังกล่าว

2. หน่วยการปกครองท้องถิ่น จะต้องมีความอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่น จะต้องมีความชอบเขตพอสมควร เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากมีอำนาจมากเกินไปไม่มีขอบเขตหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ก็จะกลายเป็นรัฐอธิปไตยเอง เป็นผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐบาล อำนาจของท้องถิ่นนี้มีขอบเขตที่แตกต่างกันออกไป ตามลักษณะความเจริญและความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้น เป็นสำคัญ รวมทั้งนโยบายของรัฐบาลในการพิจารณากระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับใดจึงจะเหมาะสม

3. หน่วยการปกครองท้องถิ่น จะมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมาย แบ่งได้ 2 ประเภท คือ

3.1 หน่วยการปกครองท้องถิ่น มีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่และเพื่อบังคับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น เทศบัญญัติ ข้อบังคับสุขภาพ เป็นต้น

3.2 สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น คือ อำนาจในการกำหนดงบประมาณ เพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

3.3 มีองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและปกครองตนเอง องค์กรที่จำเป็นของท้องถิ่น จัดแบ่งเป็นสองฝ่าย คือ องค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรนิติบัญญัติ เช่น

การปกครองท้องถิ่นเทศบาลจะมีคณะเทศมนตรี เป็นฝ่ายบริหาร และสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ หรือในแบบมหานคร คือ กรุงเทพมหานคร จะมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายบริหาร สภากรุงเทพมหานคร จะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

ลิขิต ชีรเวคิน (2548 : 415) อธิบายว่าการปกครองท้องถิ่นควรที่จะต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้ คือ

1. เป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และทบวงการเมือง การจัดตั้งองค์กรกฎหมายรองรับมีเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจอิสระบริหารงานสาธารณะตามที่กฎหมาย กำหนดไว้
2. มีสภาท้องถิ่นและผู้บริหารที่มีมาจากการเลือกตั้งตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ
3. มีอิสระในการปกครองตนเองภายในขอบเขตของกฎหมาย และกระทำกิจกรรมต่าง ๆ ได้โดยไม่ต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลาง
4. มีงบประมาณและรายได้เพียงพอ กล่าวคือ งบประมาณและรายได้มาจากการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ฯลฯ ซึ่งจะทำให้ท้องถิ่นดำเนินกิจการของตนได้อย่างคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ
5. มีเขตการปกครองที่ชัดเจนและเหมาะสม หมายถึง การกำหนดเขตการปกครองท้องถิ่นแน่นอนชัดเจน มีความเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของแต่ละท้องถิ่น เช่น สภาพทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์
6. หน่วยงานปกครองท้องถิ่นมีอำนาจจัดหาเจ้าหน้าที่มาปฏิบัติงานในหน่วยงานของตนเองได้
7. หน่วยงานปกครองท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบังคับเป็นกฎหมายของท้องถิ่น เพื่อใช้ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามระเบียบกฎหมายของท้องถิ่นเพื่อความสงบเรียบร้อยและเป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นแต่ไม่ขัดต่อกฎหมายของรัฐ
8. การควบคุมดูแลของรัฐบาล ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นกับส่วนกลางเป็นไปลักษณะของการควบคุมดูแล ทั้งนี้เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนและความมั่นคงของประเทศ

1.3 ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

นักวิชาการอธิบายถึงความสำคัญในการปกครองท้องถิ่น ดังนี้

ชูศักดิ์ เทียงตรง (2518 : 6-7) อธิบายถึงความสำคัญในการปกครองท้องถิ่น

ดังนี้

1. การปกครองท้องถิ่น คือรากฐานของการปกครองระบบประชาธิปไตย (Basic democracy) เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีความเกี่ยวข้องกับส่วนได้ส่วนเสียในการปกครอง การบริหารท้องถิ่น เกิดความรับผิดชอบ และหวงแหนต่อผลประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่ตน อยู่อาศัย อันจะนำมาซึ่งความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบการปกครองประชาธิปไตยในที่สุด โดยประชาชนมีโอกาสเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร การเลือกตั้งจะเป็นการฝึกฝนให้ประชาชนใช้ดุลยพินิจเลือกผู้แทนที่เหมาะสม สำหรับผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งเข้าไปบริหารกิจการของท้องถิ่น นับได้ว่าเป็นผู้นำของท้องถิ่นจะได้ใช้ความรู้ความสามารถบริหารงานท้องถิ่น เกิดความคุ้นเคย มีความชำนาญในการใช้สิทธิและหน้าที่ของพลเมือง ซึ่งจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติ ต่อไป

2. การปกครองท้องถิ่น ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง (Self government) หัวใจของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ประการหนึ่ง คือ การปกครองตนเอง มิใช่เป็นการปกครองอันเกิดจากคำสั่งเบื้องบน การปกครองตนเองคือการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นนอกจากจะได้รับการเลือกตั้งมาเพื่อรับผิดชอบบริหารท้องถิ่น โดยอาศัยความร่วมมือร่วมใจจากประชาชนแล้ว ผู้บริหารจะต้องพึงเสียงประชาชนด้วยวิถีทางประชาธิปไตยต่างๆ เช่น เปิดโอกาสให้ประชาชนออกเสียงประชามติ (Referendum) ให้ประชาชนมีอำนาจถอดถอน (Recall) ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดความสำนึกในความสำคัญของตนต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีส่วนร่วมรับรู้ถึงอุปสรรค ปัญหาและช่วยกันแก้ไขปัญหของท้องถิ่นของตน

ลิขิต ธีรเวคิน (2548 : 13) กล่าวว่า การปกครองตนเองในรูปของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริงหรือการกระจายอำนาจไปในระดับต่ำสุด คือ รากหญ้า (Grass roots) ซึ่งเป็นฐานเสริมสำคัญยิ่ง ของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

ทั้งนี้เพราะ การปกครองท้องถิ่น เป็นการแบ่งเบาระยะของรัฐบาล ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นมีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการแบ่งเบาระยะของรัฐบาล เนื่องจากความจำเป็นบางประการ ดังนี้

1. ภารกิจของรัฐบาลมีอยู่อย่างกว้างขวาง นับวันจะขยายเพิ่มขึ้น ซึ่งจะเห็นได้จากงบประมาณที่เพิ่มขึ้น ในแต่ละปีตามความเจริญเติบโตของบ้านเมือง
2. รัฐบาลมีอาจจะดำเนินการในการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ได้อย่างทั่วถึง เพราะแต่ละท้องถิ่นย่อมมีปัญหา และความต้องการที่แตกต่างกัน

การแก้ปัญหาหรือจัดบริการ โครงการในท้องถิ่น โดยรูปแบบที่เหมือนกัน ย่อมไม่บังเกิดสูงสุด
ท้องถิ่นย่อมรู้ปัญหาและเข้าใจปัญหาได้ดีกว่า ผู้ซึ่งไม่อยู่ในท้องถิ่นนั้น ประชาชนในท้องถิ่นจึง
เป็นผู้ที่เหมาะสมที่จะแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นนั้นมากที่สุด

3. กิจกรรมบางอย่างเป็นเรื่องเฉพาะท้องถิ่นนั้น ไม่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นอื่น
และไม่มีส่วนได้ส่วนเสียต่อประเทศโดยรวม จึงเป็นการสมควรที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่น
ดำเนินการดังกล่าวเอง ดังนั้น หากไม่มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลรับภาระ
ดำเนินการทุกอย่าง และไม่แน่ว่าจะสนองความต้องการของท้องถิ่นทุกจุดหรือไม่ รวมทั้ง
จะต้องดำเนินการ เฉพาะท้องถิ่นนั้นๆ ไม่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นอื่น หากได้จัดให้มีการปกครอง
ท้องถิ่นเพื่อดำเนินการเองแล้ว ภาระของรัฐบาลก็จะผ่อนคลายเป็นไป รัฐบาลจะมีหน้าที่แต่
ควบคุมดูแลเท่านั้น การแบ่งเบาภาระทำให้รัฐบาลมีเวลาที่จะดำเนินการในเรื่องสำคัญ หรือ
กิจการใหญ่ ๆ ในระดับชาติ อันเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยรวม ความคับคั่งของ
ภาระหน้าที่ต่าง ๆ ที่รวมอยู่ส่วนกลางจะลดน้อยลง ความคล่องตัวในการดำเนินของของ
ส่วนกลางจะมีมากขึ้น

4. การปกครองท้องถิ่น สามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นตรง
เป้าหมายและมีประสิทธิภาพ เนื่องจากท้องถิ่นมีความแตกต่างกันไม่ว่าทางสภาพภูมิศาสตร์
ทรัพยากร ประชาชน ความต้องการ และปัญหาข้อแตกต่างกันออกไป ผู้ที่ให้บริการหรือแก้ไขปัญหา
ให้ถูกจุด และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนก็ต้องเป็นผู้ที่รู้ถึงปัญหาและความ
ต้องการของประชาชนเป็นอย่างดี การบริหารจึงจะเป็นไปอย่างรวดเร็วมีประสิทธิภาพ ไม่ต้อง
เสียเวลาเสนอเรื่องขออนุมัติ ไปยังส่วนเหนือขึ้นไป ท้องถิ่นจะบริหารงานให้เสร็จสิ้นลงภายใน
ท้องถิ่นนั่นเอง ไม่ต้องสิ้นเปลืองเวลาและค่าใช้จ่ายโดยไม่จำเป็น

5. การปกครองท้องถิ่น จะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมือง การบริหารของ
ประเทศในอนาคต ผู้นำหน่วยการปกครองท้องถิ่นย่อมเรียนรู้ประสบการณ์ทางการเมือง การได้รับ
เลือกตั้ง การสนับสนุนจากประชาชนในท้องถิ่นย่อมเป็นพื้นฐานที่ดีต่ออนาคตทางการเมืองของ
ตน และยังฝึกฝนทักษะทางการเมืองบริหารงานในท้องถิ่นอีกด้วย ในประเทศไทยผู้นำทางการเมือง
ที่มีชื่อเสียง เช่น นายทองหยด จิตตะวีระ นายสุรินทร์ เทพกาญจนา เป็นต้น ล้วนแต่มีผลงาน
จากการเป็นนายกเทศมนตรี หรือผู้บริหารท้องถิ่นมาก่อน จนสามารถประสบความสำเร็จเป็น
นักการเมืองที่มีชื่อเสียงในระดับชาติ (วิญญู อังคนารักษ์. 2518 : 98)

6. การปกครองท้องถิ่น สอดคล้องกับแนวความคิดในการพัฒนาชนบท แบบพึ่งพา
ตนเอง การปกครองท้องถิ่น โดยยึดเอาหลักการกระจายอำนาจ ทำให้เกิดการพัฒนาชนบทแบบ

พึ่งพาตนเองทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม การดำเนินงานพัฒนาชนบทที่ผ่านมายังมีอุปสรรคสำคัญประการหนึ่ง คือ การมีส่วนร่วมจากประชาชนในท้องถิ่นอย่างเต็มที่ ซึ่งการพัฒนาชนบทที่สัมฤทธิ์ผลนั้นจะต้องมาจากการริเริ่มช่วยตนเองของท้องถิ่น ทำให้เกิดความร่วมมือร่วมแรงกัน โดยอาศัยโครงสร้างความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง ซึ่งต้องมาจากการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีความเกี่ยวข้องกับส่วนได้ส่วนเสียในการปกครอง การบริหารท้องถิ่น เกิดความรับผิดชอบ และหวงแหนต่อผลประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่ตนอยู่อาศัย ตลอดจนเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของการกระจายอำนาจ สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ

2. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจนที่สุดฉบับหนึ่ง โดยมีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในหมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้การกระจายอำนาจมีความชัดเจนยิ่งขึ้น

2.1 ความหมายของการกระจายอำนาจ

ธนศวรร เจริญเมือง (2537 : 59) ได้ให้ความหมายไว้ว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง ระบบการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่าง ๆ มีอำนาจในการจัดการ ดูแลกิจการหลาย ๆ ด้านของตนเองไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดการกิจการแทบทุกอย่างของท้องถิ่น

ชวงส์ ฉายะบุตร (2539 : 1-4) ได้ให้ความหมาย การกระจายอำนาจ หมายถึง การที่รัฐมอบอำนาจหน้าที่ในการบริหารหรือกิจการบางอย่างให้องค์การปกครองหรือสถาบันของรัฐไปกระทำหรือดำเนินการ โดยอยู่ในการควบคุมดูแลของรัฐ หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าการกระจายอำนาจ หมายถึงการที่ส่วนกลางโอนหรือกระจายอำนาจปกครองบางส่วนไปให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเอง โดยส่วนกลางเพียงแต่คอยควบคุมมิให้ออกนอกเขตที่กฎหมายกำหนดไว้

ไกรยทุธ ชีรตยคีนันท์ และคณะ (2539 : 12-14) ได้ให้นิยามความหมายของการกระจายอำนาจ โดยแบ่งออกได้ 2 ความหมาย คือ

1. การกระจายอำนาจตามอาณาเขต (Size and boundary) หมายถึง การมอบอำนาจไปให้ท้องถิ่นจัดทำกิจกรรม หรือบริการสาธารณะภายในเขตท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นมีอิสระบางประการในการปกครองตนเอง เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล เป็นต้น

2. การกระจายอำนาจตามกิจการ (Functional) หมายถึง การมอบอำนาจให้ องค์การสาธารณะจัดทำกิจกรรมประเภทใดประเภทหนึ่ง เพื่อให้มีอิสระในการดำเนินงานให้เหมาะสมกับเทคนิคของงานนั้น เช่น การไฟฟ้า และการโทรศัพท์ เป็นต้น

จากความหมายของการกระจายอำนาจดังกล่าวข้างต้น สรุปได้ว่าการกระจายอำนาจ หมายถึง การกระทำหรือมาตรการที่รัฐบาลกลางหรือการบริหารราชการส่วนกลางราชการส่วนภูมิภาค ได้มอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริการสาธารณะบางเรื่องในเขตของแต่ละท้องถิ่น หรือโอนภารกิจบริการสาธารณะบางกิจการจากรัฐไปให้หน่วยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเองภายใต้บทบัญญัติแห่งระเบียบและกฎหมาย

2.2 หลักการกระจายอำนาจ

กองวิชาการและแผนงาน กรมการปกครอง (2545 : 15) อธิบายหลักการกระจายอำนาจมี 4 ประการ คือ

1. มีความเป็นนิติบุคคล (Artificial person) กล่าวได้ว่าการกระจายอำนาจปกครองนั้นจะต้องมีองค์กรเป็นนิติบุคคลต่างหากจากองค์กรของรัฐบาลกลาง การมีองค์กรเป็นนิติบุคคลต่างหากนี้ก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน องค์กรเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณทรัพย์สิน หนี้สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง

2. มีอำนาจในการบริหาร (Autonomy) ความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจปกครอง เพราะหากองค์กรนั้นมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอ องค์กรเช่นนี้ก็จะมีความไม่ผิดไปจากหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนรัฐบาลกลางที่ประจำอยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติภารกิจของตนเองตลอดจนมีอิสระพอสมควรในการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจในการแก้ปัญหาต่าง ๆ ได้ แต่มีข้อน่าสังเกตว่า อำนาจอิสระขององค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องมีพอสมควรไม่มากเกินไปจนนำไปจนทำให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อเอกภาพและอธิปไตย

(Unity and sovereignty) ของประเทศหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิใช่เป็นสถาบันการเมืองที่มีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง หากแต่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้และมีองค์กรที่จำเป็นสำหรับเจ้าหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติและบริหารกิจการอื่นเป็นหน้าที่ของตนเองนั้น

3. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารและเจ้าหน้าที่นิติบัญญัติ ซึ่งการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนนั้น อาจทำได้หลายระดับแล้วแต่ความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นเฉพาะการไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่นเท่านั้น แต่บางคนอาจมีความสนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองท้องถิ่นมากกว่านั้น ถึงกับสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชน เพื่อให้ได้มีโอกาสเข้ามามีบทบาทในการดำเนินกิจกรรม อันเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นด้วยตนเองก็อาจจะทำได้

4. มิ่งบประมาณของตนเอง องค์กรปกครองท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเอง รวมถึงการมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้นด้วย การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจในการจัดเก็บและบริหารรายได้ด้วยตนเองนี้เป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด ตั้งแต่การวางแผนปฏิบัติงาน การจัดเก็บรายได้ การบริหาร และการบริการประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบ

จากองค์ประกอบทั้ง 4 ประการของหลักการกระจายอำนาจตามที่กล่าวมานี้ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีองค์ประกอบครบทั้ง 4 ประการ และสามารถปฏิบัติงานโดยปราศจากการถูกควบคุมหรือแทรกแซงจากหน่วยงานในระดับสูงกว่า ไม่ว่าจะเป็นส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคแล้วย่อมจะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความสมบูรณ์และพร้อมที่จะปฏิบัติงานเพื่อท้องถิ่นของตนอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับส่วนประกอบอื่นๆ อีกด้วย

2.3 ความสำคัญของการกระจายอำนาจ

ลิขิต ชีรเวดิน (2548 : 267) อธิบายว่าการกระจายอำนาจการปกครองมีความสำคัญในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมเป็นอย่างยิ่ง แบ่งออกเป็น 2 ประการ คือ

1. การกระจายอำนาจเป็นรากแก้วของระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะประชาธิปไตยต้องประกอบด้วยโครงสร้างเบื้องต้นระดับชาติและโครงสร้างฐานคือระดับท้องถิ่น การเน้นแต่การพัฒนาโครงสร้างเบื้องต้นระดับชาติ เช่น รัฐธรรมนูญ สถานิติบัญญัติ การเลือกตั้ง ฯลฯ โดยไม่ได้คำนึงถึงพื้นฐานเบื้องต้นล่าง ได้แก่ ความตื่นตัวทางการเมือง

ความสามารถและโอกาสในการปกครองตนเอง ก็เท่ากับพยายามพัฒนาในลักษณะหัวโตตัวลีบ กล่าวง่าย ๆ คือ การปกครองตนเองในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริงหรือการกระจายอำนาจไปในระดับต่ำสุด คือ รากแก้วซึ่งเป็นฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมือง การปกครองในระบบประชาธิปไตย ความล้มเหลวของระบบประชาธิปไตยในประเทศไทยมีหลายองค์ประกอบแต่องค์ประกอบสำคัญยิ่งยวดอันหนึ่งก็คือ การขาดพื้นที่ในท้องถิ่น

2. การกระจายอำนาจยังมีความสำคัญอย่างยิ่งในทางเศรษฐกิจและสังคมในแง่ของการพัฒนาชนบท การพัฒนาชนบทกำลังเป็นนโยบายที่เน้นหนักและมีกรรมรังกักกันมาก แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ห้าก็มีโครงการพัฒนาชนบทอยู่ด้วย การพัฒนาชนบท เหตุผลจากทางปรัชญาการปกครองในแง่การกระจายรายได้และเป็นธรรมมากขึ้น และมีผลมาจากความเชื่อที่ว่า การปฏิวัติที่ว้าป่าล้อมบ้าน บ้านล้อมเมือง หรือชนบทล้อมนครนั้นมีเงื่อนไขสำคัญคือความยากจนในชนบท ถ้าชนบทมีฐานะความเป็นอยู่ดีขึ้น เงื่อนไขสำคัญในการปฏิวัติก็จะหมดไป อย่างไรก็ตามการพัฒนาชนบทในรูปของโครงการต่าง ๆ เช่น โครงการสร้างงานในชนบท (เงินผัน ก.ส.ช.) ฯลฯ นั้นมีอุปสรรคหลายประการ แต่ที่สำคัญอันหนึ่งคือเรื่อง การมีส่วนร่วมจากประชาชนในท้องถิ่นอย่างเต็มที่ การพัฒนาชนบทที่จะให้สัมฤทธิ์ผลนั้น จำเป็นต้องมีความคิดริเริ่มช่วยตนเองจากท้องถิ่น และต้องเปิดโอกาสให้คนในท้องถิ่นนั้น ๆ มีส่วนร่วมมือร่วมแรงกัน และลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยโครงสร้างการปกครองตนเองในลักษณะที่มีความอิสระพอสมควร ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็ด้วยการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงเท่านั้น ถ้าหากไม่มีการกระจายอำนาจให้ปกครองตนเองอย่างมีอิสระ การพัฒนาชนบทก็จะเป็นในลักษณะหีบยื่นยัดใส่หรือกึ่งหีบยื่นยัดใส่ซึ่งมีผลตามมาก็คือ อาจสร้างความคาดหวังว่าทุกปีจะมี “ลาภลอย” ลักษณะดังกล่าวแทนที่จะเป็นผลดีต่อท้องถิ่น กลับสร้างความเหลื่อมล้ำ การฉ้อราษฎร์บังหลวงหรือการพัฒนาจิตใจแบบพึ่งพาไม่ยอมช่วยตนเอง อันเป็นผลในทางลบกับระบบประชาธิปไตย ดังนั้น การกระจายอำนาจยังไม่เป็นเพียงแต่เป็นการปูพื้นฐานการพัฒนาระบบประชาธิปไตยเท่านั้นแต่ยังมีความจำเป็นสำหรับการพัฒนาชุมชน ซึ่งมีความสำคัญในทางเศรษฐกิจและทางสังคมในแง่สร้างรายได้ ความเจริญในด้านต่าง ๆ ในท้องถิ่น

2.4 แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น (2550 : 169-170) กำหนดแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1. ให้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจทำให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ให้ดำเนินการให้เสร็จภายในกำหนดเวลา ดังนี้

1.1 การกิจที่เป็นการดำเนินการเข้าช้อนระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ดำเนินการให้เสร็จภายในสี่ปี

1.2 การกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกระทบถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

1.3 การกิจที่เป็นการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาล ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

2. การกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน โดยระยะแรกอาจจะกำหนดภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แตกต่างกันได้ โดยให้เป็นไปตามความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ซึ่งพิจารณาจากรายได้และบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จำนวนประชากรค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ตลอดจนคุณภาพในการให้บริการที่ประชาชนจะได้รับ ทั้งนี้ ต้องไม่เกินระยะเวลาสี่ปี

3. กำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์ให้รัฐทำหน้าที่ประสานความร่วมมือและช่วยเหลือการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ

4. กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ.2544 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาล ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 และในช่วงระยะเวลาไม่เกินปี พ.ศ.2549 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ทั้งนี้ โดยการเพิ่มสัดส่วนตามระยะเวลาที่เหมาะสมแก่การพัฒนา ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจกรรมบริการสาธารณะได้ด้วยตนเอง และโดยการจัดสรรสัดส่วนที่เป็นธรรมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นด้วย

5. การจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีในส่วนที่เกี่ยวกับการบริการสาธารณะในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้เป็นไปตามความจำเป็นและความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6. ในการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้ามีกฎหมายใดบัญญัติไว้ในลักษณะที่เป็นผลทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่อาจดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ได้ด้วยตนเอง หรือมีลักษณะเป็นการซ้ำซ้อนกับการปฏิบัติหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน คณะกรรมการพิจารณาเห็นสมควรให้มีการแก้ไขกฎหมายนั้น ให้คณะกรรมการรายงานต่อรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการให้มีการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวต่อไป

7. ให้คณะกรรมการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญ ดังนี้

7.1 กำหนดรายละเอียดของอำนาจและหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบจะต้องกระทำ โดยในกรณีใดเป็นอำนาจและหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของรัฐหรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน ให้กำหนดแนวทางวิธีปฏิบัติเพื่อประสานการดำเนินการให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม

7.2 กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการในการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรให้เพียงพอแก่การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ โดยต้องคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐในการให้บริการสาธารณะเป็นส่วนรวมด้วย

7.3 รายละเอียดเกี่ยวกับการเสนอให้แก้ไขหรือจัดให้มีกฎหมายที่จำเป็นเพื่อดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

8. จัดระบบบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดนโยบายและมาตรการการกระจายบุคลากรจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคไปสู่ส่วนท้องถิ่นโดยการสร้างระบบการถ่ายเทกำลังคนสู่ท้องถิ่น และสร้างระบบความก้าวหน้าสายอาชีพที่เหมาะสม

แผนปฏิบัติการตามวรรคหนึ่งต้องกำหนดรายละเอียดวิธีปฏิบัติ และกำหนดหน่วยงานที่มีหน้าที่ รวมทั้งระยะเวลาในการดำเนินการให้ชัดเจนด้วย

9. เมื่อคณะกรรมการจัดทำแผนปฏิบัติการตาม ข้อ 4. แล้ว ให้เสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ แล้วรายงานต่อรัฐบาลเพื่อประกาศในพระราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับต่อไป

แผนปฏิบัติการที่ประกาศใช้บังคับตามวรรคหนึ่ง ให้มีผลผูกพันหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการตามแผนปฏิบัติการนั้น

ในกรณีที่สภาพการเปลี่ยนแปลงไปในระหว่างที่แผนปฏิบัติการใช้บังคับ คณะกรรมการอาจดำเนินการปรับปรุงแผนปฏิบัติการให้เหมาะสมกับสภาพการนั้นได้

ให้คณะกรรมการมีหน้าที่ติดตามผลการปฏิบัติงานตามแผนปฏิบัติการและรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบทุกปี ในกรณีที่มีปัญหาอุปสรรคไม่อาจดำเนินการตามแผนปฏิบัติการ ได้ให้คณะกรรมการรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบปัญหาและอุปสรรค และแนวทางแก้ไขด้วย

10. ให้คณะกรรมการพิจารณาบทบทวนการกำหนดอำนาจและหน้าที่และการจัดสรร รายได้ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายหลังจากที่ได้ดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปแล้ว โดยต้องพิจารณาบทบทวนใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกิน ห้าปี นับตั้งแต่วันที่มีการกำหนดอำนาจหรือหน้าที่หรือวันที่มีการจัดสรรรายได้ ทั้งนี้ จะต้อง พิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจและหน้าที่และการจัดสรรรายได้ เพื่อกระจาย อำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดเวลาการถ่ายโอน อำนาจไว้อย่างชัดเจน การกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐ และขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์ให้รัฐทำหน้าที่ประสาน ความร่วมมือและช่วยเหลือการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละ ประเภทอย่างเหมาะสม การจัดสรรเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นสามารถ ช่วยเหลือตัวเอง ได้การกำหนดรายละเอียดอำนาจหน้าที่ปฏิบัติของท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ การสร้างระบบการถ่ายเทกำลังคนจากส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค สู่อำเภอ และสร้างระบบ ความก้าวหน้าสายอาชีพที่เหมาะสม ตลอดจนบทบทวนการกำหนดอำนาจและหน้าที่และการ จัดสรรรายได้ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายหลังจากที่ได้ดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปแล้ว

2.5 ข้อดี และข้อเสียของการกระจายอำนาจ

ลิขิต ชีร์เวคิน (2548 : 208-209) ได้อธิบายข้อดีและข้อเสียของการกระจายอำนาจ การปกครอง ดังนี้

ข้อดีของการกระจายอำนาจ

1. การกระจายอำนาจการปกครองสามารถสนองความต้องการของประชาชน ได้อย่างถูกต้อง เพราะท้องถิ่นทราบความต้องการของประชาชนได้ดี และมีเจ้าหน้าที่เป็นของ

ท้องถิ่นของตนเอง จึงกำหนดการบริการแก่ประชาชนในท้องถิ่นได้เป็นอย่างดีและเหมาะสมกับปัญหาของบ้านเมือง

2. การกระจายอำนาจการปกครองเป็นการตัดภาระและแบ่งเบางานจากราชการส่วนกลางได้มาก เพราะท้องถิ่นมีงบประมาณและรายได้ของตนเอง จัดการบริหารท้องถิ่นด้วยตนเอง เป็นการช่วยรัฐบาลกลางมอบอำนาจให้แก่ท้องถิ่นออกกฎหมายและระเบียบขึ้น ดำเนินการซึ่งเป็นไปอย่างรวดเร็ว

3. การกระจายอำนาจการปกครองเป็นการฝึกประชาชนให้รับผิดชอบต่อตนเอง สร้างความเข้าใจระบอบประชาธิปไตยให้ดียิ่งขึ้น โดยที่หน่วยราชการส่วนท้องถิ่นไม่ใหญ่โตมากเกินไป และมีความใกล้ชิดกับประชาชนจึงมีส่วนร่วมในกิจการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นการเข้าถึงระบอบการปกครองของประเทศให้ดียิ่งขึ้น ดังนั้นท้องถิ่นจึงเสมือนโรงเรียนที่สอนระบอบการปกครองให้แก่ประชาชน

ข้อเสียของการกระจายอำนาจ

1. ถ้ามีการกระจายอำนาจโดยมอบอำนาจให้ท้องถิ่นมากเกินไปและไม่สามารถจะควบคุมเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐได้ ก็อาจเป็นภัยแก่เอกภาพของรัฐได้ เช่น การมอบอำนาจทางการตำรวจให้แก่ท้องถิ่น ก็อาจจะ

2. การกระจายอำนาจการปกครองทำให้คนในท้องถิ่นเห็นประโยชน์ท้องถิ่นมากกว่าส่วนรวม ประชาชนในท้องถิ่นอาจลืมนึกถึงชาติได้ในที่สุด

3. การกระจายอำนาจการปกครองอาจทำให้เจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นใช้อำนาจโดยไม่เหมาะสมจนก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนได้ เพราะเจ้าหน้าที่อาจตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของพรรคการเมือง หรือนักการเมือง หรือผู้ทรงอิทธิพล หรือตัวเจ้าหน้าที่เองเป็นผู้มีอำนาจจนไม่มีใครที่จะกล้าทัดทานได้

4. การกระจายอำนาจการปกครองนั้น เจ้าหน้าที่หรือผู้นำท้องถิ่นอาจจะขาดประสบการณ์ ไม่มีความรู้ความชำนาญและความสามารถในการบริหารงานเพราะประชาชนในท้องถิ่นขาดความรู้และความชำนาญาน

5. การกระจายอำนาจการปกครองทำให้สิ้นเปลืองมากกว่าการรวมอำนาจการปกครอง ทั้งด้านบุคลากรและการใช้งบประมาณ เพราะต้องแยกกันใช้และแยกกันจัดหามาเพื่อดำเนินการปกครอง

การกระจายอำนาจการปกครอง มีทั้งข้อดีและข้อเสีย ซึ่งจะต้องได้รับการแก้ไขและพัฒนา เพราะถือว่าการกระจายอำนาจการปกครองเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะทำ

ให้ประชาชนสามารถปกครองตนเองได้ และถ้าประชาชนสามารถปกครองตนเองได้จะเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง ประชาชนในท้องถิ่นมีความผูกพันกับท้องถิ่นตนเองอยู่แล้ว จึงมีการทุ่มเทการพัฒนาและการแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนได้อย่างเต็มกำลังสามารถ

จากแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจที่กล่าวมาข้างต้น สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจ คือ การแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางโดยมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปจัดบริการสาธารณะต่าง ๆ เพื่อประชาชนในการแก้ไขปัญหาให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ด้วยการปกครองอย่างมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเพียงพอ มิใช่เป็นการมอบอำนาจให้ปฏิบัติหน้าที่แทนเหมือนอย่างการมอบอำนาจจากส่วนกลาง ให้ส่วนภูมิภาค มีงบประมาณ มีเจ้าหน้าที่เป็นของตนเอง และมีฐานะเป็นนิติบุคคล การกระจายอำนาจจะดำเนินไปอย่างสมบูรณ์ได้จะต้องได้รับการส่งเสริมสนับสนุนจากรัฐบาลกลาง ต้องเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นมีโอกาสฝึกฝนเรียนรู้การปกครองตนเองอย่างแท้จริง จึงจะบรรลุวัตถุประสงค์ในการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

3. แนวคิดและทฤษฎีการบริหาร

3.1 ความหมายการบริหาร

มีผู้อธิบายความหมายของการบริหาร ดังนี้

ณรงค์ นันทวรรณะ (2536 : 4) ได้เสนอความหมายของการบริหารว่า เป็นการดำเนินงานหรือกระบวนการของบุคคลทั้ง 2 คนขึ้นไปมาร่วมมือ ร่วมแรง ร่วมใจกันทำงาน เพื่อที่จะให้งานนั้นบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งเอาไว้

ศิริพร พงศ์ศรีโรจน์ (2537 : 14) ได้เสนอว่า การบริหาร คือ การดำเนินงานร่วมกันของคณะบุคคลซึ่งเป็นกลุ่มผู้บริหารขององค์การในส่วนที่เกี่ยวกับการวางแผน การจัดตั้งองค์การ การจัดคนเข้าทำงาน การสั่งการและควบคุมกิจกรรม ให้ดำเนินไปตามนโยบายจนบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การที่วางไว้ อย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพที่สุด

ธีรวุฒิ บุญยโสภณ และวีรพงษ์ เกลิมจิระวัฒน์ (2537 : 12) ได้เสนอว่า การบริหารคือการจัดการ คือกระบวนการอย่างหนึ่งภายในองค์การซึ่งมีลำดับการทำงานเป็นขั้นตอน มีกลุ่มบุคคลเป็นกลไกสำคัญในการบริหารงาน มีเงินทุน เครื่องจักร และวัสดุ ครุภัณฑ์ต่าง ๆ เป็นองค์ประกอบด้วย คูลซ์ (Koontz, 1972) ได้กล่าวว่า การบริหาร คือ การทำงานให้สำเร็จโดยอาศัยผู้อื่น

นิวคัมแลนค์ และซัมเมอร์ (Newman and Summer. 1964 : 9) ได้เสนอแนะว่า การบริหารเป็นกระบวนการทางสังคม ซึ่งประกอบด้วยชุดกิจกรรม อันจะนำไปสู่ความสำเร็จ ตามเป้าหมายและกิจกรรมต่าง ๆ นั้น มักจะเกี่ยวข้องกับติดต่อสัมพันธ์ระหว่างบุคคล

ออสเตรีย (Ernest. 1973 : 4) ได้ให้ความหมายของการบริหารว่า เป็นกระบวนการจัด องค์กรและการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ล่วงหน้า

กล่าวโดยสรุปแล้ว การบริหาร คือ กลุ่มบุคคลที่ทำหน้าที่วางแผนการจัด องค์กร จัดคนเข้าทำงานสั่งการ และควบคุม การทำงานให้กิจกรรมขององค์กรดำเนินไป ตามวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ โดยอยู่บนพื้นฐานของปัจจัยในการบริหาร (Factor of management)

3.2 องค์ประกอบของการบริหาร

นักวิชาการได้กำหนดองค์ประกอบของการบริหาร ดังนี้

ณรงค์ นันทวรรณนะ (2536 : 8) อธิบายองค์ประกอบของการบริหาร ดังนี้

1. มีเป้าหมาย (Goal) หรือวัตถุประสงค์ที่แน่นอนในการบริหาร องค์กร ผู้บริหารจะต้องมีการกำหนดทิศทางหรือวัตถุประสงค์ของการทำงานไว้ชัดเจน

2. มีปัจจัยในการบริหาร (Factor of management) โดยทั่วไปแล้วปัจจัย ในการบริหารที่เป็นพื้นฐานมี 5 ประการ คือ

2.1 คน (Men)

2.2 เงิน (Money)

2.3 วัสดุ (Material)

2.4 เทคนิควิธี (Method)

2.5 เครื่องจักร (Machine)

อย่างไรก็ตามปัจจัยพื้นฐานของการบริหาร 5 ประการที่กล่าวมานี้ อาจจะยังไม่ เป็นการเพียงพอโดยเฉพาะอย่างยิ่งในสภาพสังคมปัจจุบันมีการแข่งขันกันรุนแรงทุกด้าน เช่น ธุรกิจการค้า ระบบการผลิตตลอดทั้งทางการศึกษา ปัจจัยการบริหารอาจจะมีปัจจัยอื่น นอกเหนือจาก 5 ประการที่กล่าวมา เช่น การตลาด (Market) และอื่น ๆ เป็นต้น

3. มีลักษณะของการบริหาร (Management style) การบริหารเป็นทั้ง ศาสตร์และทั้งศิลป์ที่ผู้บริหารจะต้องนำมาประยุกต์ใช้ในการบริหารให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ต่อองค์กร จนมีคำกล่าวที่ว่า “ที่ใดมีผู้นำที่ดี ที่นั่นก็จะมีความสำเร็จ”

3.3 หน้าที่ของการบริหาร

การจำแนกหน้าที่การบริหารของผู้บริหารนั้น ได้มีนักวิชาการจำแนกเอาไว้หลายท่าน ดังนี้

กูติก (Gulick. 1937 : 16 ; อ้างถึงใน พิทยา บวรวัฒนา. 2550 : 42) ได้จำแนกหน้าที่ของการบริการเอาไว้ 7 ประการ ที่เรียกว่าเป็นแบบการบริหาร คือ “POSD CORB Models” ซึ่งประกอบด้วย ดังนี้

P	คือ	Planning	หมายถึง	การวางแผน
O	คือ	Organizing	หมายถึง	การจัดองค์การ
S	คือ	Staffing	หมายถึง	การจัดคนเข้าทำงาน
D	คือ	Directing	หมายถึง	การสั่งการ
Co	คือ	Co-ordination	หมายถึง	การประสานงาน
R	คือ	Reporting	หมายถึง	การรายงาน
B	คือ	Budgeting	หมายถึง	การจัดทำงบประมาณ

ฟาโยล์ (Fayol. 1949 : 66) วิศวกรชาวฝรั่งเศส เกิดในปี ค.ศ. 1841 ในระหว่างเป็นผู้อำนวยการฝ่ายบริหารของ บริษัทเหมืองแร่แห่งหนึ่งในปี ค.ศ. 1888-1918 ได้เขียนหนังสือเล่มหนึ่งที่มีชื่อเสียงมาก คือ General and Industrial Management เป็นหนังสือหลักการบริหาร ซึ่งในหนังสือนี้ได้จำแนกหน้าที่ของนักบริหารเอาไว้ 5 ประการ หรือที่เรียกว่า หลักการบริหารแบบ POCCC ดังนี้

P	คือ	Planning	หมายถึง	การวางแผน
O	คือ	Organizing	หมายถึง	การจัดการองค์การ
C	คือ	Commanding	หมายถึง	การบังคับบัญชา
Co	คือ	Co-ordination	หมายถึง	การประสานงาน
C	คือ	Controlling	หมายถึง	การควบคุม

เดลล์ (Ernest Dale. 1973 : 71) ได้จำแนกหน้าที่ของผู้บริหารเอาไว้ 7 ประการ และการบริหารตามแนวคิดของเดลล์ นั้นนิยมนำไปบริหารวงการธุรกิจ (Business administration) เป็นอย่างมาก การบริหารของเดลล์นั้นใช้หลักการบริหาร POSDCIR ดังนี้

P	คือ	Planning	หมายถึง	การวางแผน
O	คือ	Organizing	หมายถึง	การจัดการองค์การ
S	คือ	Staffing	หมายถึง	การจัดคนเข้าทำงาน

D	คือ	Directing	หมายถึง	การสั่งการ
C	คือ	Controlling	หมายถึง	การควบคุม
I	คือ	Innovation	หมายถึง	การสร้างสรรค์สิ่งใหม่
R	คือ	Representation	หมายถึง	การเป็นตัวแทน

คูทซ์ (Kooltz. 1981 : 78 ; อ้างถึงใน พิทยา บวรวัฒนา . 2550 : 102) ได้จำแนกหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติของนักบริหาร เอาไว้เป็นกระบวนการ ดังนี้

1. การวางแผน (Planning)
2. การจัดองค์การ (Organizing)
3. การรับคนเข้าทำงาน (Staffing)
4. การสั่งการ (Directing)
5. การควบคุม (Controlling)

3.4 ทฤษฎีการบริหาร

นักทฤษฎีการบริหารหลายท่านได้กล่าวถึงการบริหารไว้อย่างหลากหลายที่สำคัญและเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป เช่น

เทเลอร์ (Taylor. 1911 : 107) เป็นเจ้าของทฤษฎีทางการบริหารตามแนววิทยาศาสตร์ เน้นการบริหารงานเพื่องานมิใช่เพียงการปฏิบัติตามวิธีง่าย ๆ แบบสามัญสำนึก การทำงานต้องมีหลักเกณฑ์เป็นวิทยาศาสตร์ โดยการแสวงหาทางเลือกที่ดีที่สุดในการตัดสินใจ ดำเนินการเพราะเชื่อว่าจะทำให้เกิดประสิทธิภาพและผลผลิตมากขึ้น เขาเสนอหลักเกณฑ์ทางการบริหารที่สำคัญ 4 ประการ

1. การต้องการคิดค้นและกำหนด “วิธีที่ดีที่สุด” สำหรับงานที่จะทำแต่ละอย่าง กล่าวคือ จะต้องมีกำหนดวิธีการทำงานที่ดีที่สุดที่จะช่วยให้สามารถทำงานเสร็จลุล่วงไปด้วยดีตามวัตถุประสงค์มาตรฐานของงานจะต้องมีการจัดวางเอาไว้ โดยมีหลักเกณฑ์ที่ได้พิสูจน์มาแล้วว่าเป็นวิธีที่ดีที่สุดจริงและในเวลาเดียวกัน การจ่ายผลตอบแทนแบบจูงใจต่าง ๆ ก็จะจ่ายให้ตามผลผลิตทั้งหมดสำหรับส่วนที่เกินมาตรฐาน

2. การต้องมีการคัดเลือกและพัฒนาคนงาน เทเลอร์ได้ตระหนักถึงความสำคัญและคุณค่าของการรู้จักจัดงานให้เหมาะสมสอดคล้องกับคนงาน นอกจากนี้ เทเลอร์ ยังได้เน้นความจำเป็นที่จะต้องมีการอบรมคนงานให้รู้จักวิธีทำงานที่ถูกวิธีด้วย จึงปรากฏเป็นข้อเสนอจาก

เขาว่าในการคัดเลือกคนงานจะต้องมีการพิจารณาเป็นพิเศษที่จะให้ได้คนที่มีคุณสมบัติที่ดีที่สุดตรงตามงานที่จะให้ทำ

3. ด้วยวิธีการพิจารณาอย่างรอบคอบเกี่ยวกับวิธีการทำงาน ควบคู่กับการพิจารณาคนงานนี้ เทเลอร์ เชื่อว่า คนงานจะไม่คัดค้านต่อวิธีทำงานใหม่ที่ได้กำหนดขึ้น เพราะโดยหลักเหตุผลคนงานทุกคนจะเห็นจริงถึงโอกาสที่เขาจะได้รับรายได้สูงขึ้น จากการทำงานถูกวิธีที่จะช่วยให้ได้ผลผลิตสูงขึ้น

4. การประสานร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดระหว่างผู้บริหารและคนงาน โดย เทเลอร์ มีความเชื่อว่าฝ่ายบริหารควรจะได้ประสานงานอย่างใกล้ชิดเป็นประจำกับคนงานที่เป็นผู้ปฏิบัติงานแต่ละจะต้องไม่ใช่โดยการไปลงมือปฏิบัติงานที่ควรจะเป็นงานของคนงานเท่านั้น

ฟาโยล (Henri Fayol. 1949 : 96) เป็นนักอุตสาหกรรมที่ยึดระเบียบวินัยมากได้กล่าวถึงหน้าที่การบริหารองค์การที่ต่อเนื่องกันไว้ 5 ประการ

- 1) การวางแผนและการกำหนดทิศทางเพื่ออนาคต
- 2) การจัดองค์การ จัดระบบงานเพื่อการปฏิบัติ
- 3) การจัดคนเข้าทำงานตามความรู้ความสามารถสั่งการหรืออำนาจการ
- 4) สั่งการหรืออำนาจการ
- 5) การกำกับควบคุมงานและติดตามผล

เมโย (Mayo. 1960 : 45 – 46) มีทฤษฎีในการบริหารองค์การด้วยการเสริมสร้างมนุษยสัมพันธ์ภายในเพราะเชื่อว่าการปฏิบัติภารกิจใด ๆ ถ้าบุคลากรมีความเข้าใจ เห็นใจ ที่ดีต่อกันแล้ว ก็จะทำให้เกิดขวัญและผลผลิตติดตามมา ดังนั้น วิธีแก้ปัญหามาได้รับความสนใจจากนักบริหารมากในระยะหลัง โดยเฉพาะองค์การธุรกิจ ซึ่งแนวความคิดที่สำคัญมี ดังนี้

1. คนไม่ใช่เครื่องจักร แต่เป็นสิ่งมีชีวิต มีขวัญ ต้องการได้รับสิ่งเร้า หรือแรงกระตุ้นที่ดี การทำงานจึงจะดีขึ้น
2. ปริมาณการทำงานของคนไม่ใช่ขึ้นอยู่กับความสามารถทางกายภาพแต่เพียงอย่างเดียว หากขึ้นอยู่กับความสามารถทางสังคมและทางจิตวิทยาด้วย
3. บำเหน็จรางวัลแยกการทำงานตามลักษณะเฉพาะของงานมิได้เป็นหลักประกันว่าจะอำนวยความสะดวกสูงสุดในการทำงานเสมอไป
4. การแบ่งแยกการทำงานตามลักษณะเฉพาะของงานมิได้เป็นหลักประกันว่าจะอำนวยความสะดวกสูงสุดในการทำงานเสมอไป

เวเบอร์ (Weber, 1968 : 11) เสนอทฤษฎี หรือการบริหารระบบราชการมีมาช้านาน และมีอิทธิพลในระบบราชการยิ่ง เพราะเป็นระบบที่กำหนดหน้าที่ไว้ชัดเจน ระบบนี้มีข้อพิพาทวิจารณ์ถึงข้อดีและข้อเสียกันมาก ถึงแม้ระบบบริหารจะได้รับการพัฒนาก้าวหน้าเป็นลำดับ แต่ทฤษฎีของท่านก็ยังมามีอิทธิพลมาถึงปัจจุบัน โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

1. มีการกำหนดหน้าที่อย่างแน่นอนชัดเจนของแต่ละคน
2. มีการบังคับบัญชาเป็นขั้นตอน
3. มีเกณฑ์วางไว้เป็นแบบแผนปฏิบัติและยึดเป็นธรรมเนียม
4. การปฏิบัติงานไม่ยึดตัวบุคคลเน้นความถูกต้องยุติธรรม
5. การคัดเลือกคนเข้าสู่องค์การใช้ระบบคุณธรรม
6. ยึดหลักประสิทธิภาพของงานและส่งเสริมคนทำงานดี
7. องค์การราชการต้องต่อเนื่องหยุดยั้งมิได้
8. หน้าที่และความรับผิดชอบมีความสำคัญมากในการบริหาร

สรุป ทฤษฎีการบริหารเป็นการแนวคิดที่มุ่งจัดระบบการบริหารกิจกรรมในองค์การ เพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์ขององค์การ เช่น การเลือกวิธีทำงานที่ดีที่สุด การจัดขั้นตอนการทำงาน ของเทเลอร์และการจัดขั้นตอนการทำงานของคูลิค ส่งผลต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลการทำงาน

4. แนวคิดและทฤษฎีการบริหารงานบุคคล

4.1 ความหมายการบริหารงานบุคคล

นักวิชาการได้ให้ความหมายการบริหารงานบุคคล ไว้ ดังนี้

อุทัย หิรัญโต (2537 : 2) ให้ความหมายการบริหารงานบุคคลว่า หมายถึง

“การปฏิบัติเกี่ยวกับตัวบุคคลหรือตัวเจ้าหน้าที่ในองค์การใดองค์การหนึ่ง นับตั้งแต่การสรรหาคนเข้าทำงาน การคัดเลือก การบรรจุแต่งตั้ง การโอน การโยกย้าย การฝึกอบรม การพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนตำแหน่ง การโอน การโยกย้าย การฝึกอบรม การพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน การปกครองบังคับบัญชา การดำเนินการทางวินัย การให้พ้นจากงานและการจ่ายบำเหน็จบำนาญเมื่อออกจากงานไปแล้ว” และอธิบายเพิ่มเติมว่า การบริหารงานบุคคลในภาษาอังกฤษมีคำใช้อยู่หลายคำ เช่น Personnel administration, Personnel management, Manpower management และ Public personnel administration เป็นต้น แต่ความหมายไม่แตกต่างกันบางคำได้เน้นถึงตัวบุคคลที่อยู่ในองค์การใดองค์การหนึ่งเท่านั้น ถ้าต้องการจะ

ให้หมายถึงข้าราชการก็มักจะใช้คำว่า Public personnel administration หรือ ถ้าให้หมายถึงบุคคลในวงการธุรกิจเอกชนก็ใช้คำว่า Business personnel management เป็นต้น

เสนาะ ตีเยว (2534 : 7-8) ให้ความหมายการบริหารงานบุคคลคือ “การจัดระเบียบและการดูแลบุคคลให้ทำงานเพื่อให้บุคคลใช้ประโยชน์และความรู้ความสามารถของแต่ละบุคคลให้มากที่สุด อันเป็นผลทำให้องค์การอยู่ในฐานะได้เปรียบทางการแข่งขันและได้ผลงานมากที่สุด รวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชาผู้ใต้บังคับบัญชา ตั้งแต่ระดับสูงสุดและต่ำสุด รวมถึงตลอดถึงการดำเนินการต่าง ๆ อันเกี่ยวข้องกับคนทุกคนในองค์กรนั้น” และได้กล่าวสรุปว่า การบริหารงานบุคคลเป็นกระบวนการที่ทำให้ได้คน ใช้คน และบำรุงรักษาคนที่มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานในจำนวนที่เพียงพอและเหมาะสม นั่นก็คือ หน้าที่ทางการรับสมัคร การคัดเลือก การฝึกอบรมการพัฒนาตัวบุคคล การรักษาระเบียบวินัย การให้สวัสดิการ และการโยกย้าย เปลี่ยนตำแหน่งงาน

ธงชัย สันติวงษ์ (2537 : 3-8) กล่าวว่า ภารกิจของผู้บริหารทุกคน และของผู้ชำนาญการด้านบุคลากร โดยเฉพาะ ที่มุ่งปฏิบัติในกิจกรรมทั้งปวงที่เกี่ยวกับบุคลากร เพื่อให้ปัจจัยด้านบุคคลขององค์กรเป็นทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพสูงสุดตลอดเวลา ซึ่งจะส่งผลสำเร็จต่อเป้าหมายขององค์กร และอธิบายเพิ่มเติมว่า ลักษณะของวิชาการบริหารงานบุคคล มีดังนี้

1. เป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่การบริหาร เมื่อพิจารณากระบวนการบริหาร หน้าที่ในการบริหารของนักบริหารหน้าที่ในการจัดคนเข้าทำงาน (Staffing) นับเป็นภารกิจที่สำคัญที่ผู้บริหารจะต้องดำเนินการ
2. มีส่วนประกอบของกิจกรรมย่อยต่าง ๆ ที่จำเป็นต้องการแก้ไขปัญหาและยกระดับคุณภาพ “คน” งานบริการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับคนคือ การวิเคราะห์งาน การวางแผนกำลังคน การคัดเลือก การบริหารค่าจ้างและเงินเดือน และการประเมินผลงาน เป็นต้น
3. เป็นหน้าที่ของผู้บริหารทุกคนและเป็นหน้าที่ของหน่วยงานชำนาญการที่คอยให้คำแนะนำปรึกษา การบริหารงานบุคคลในฐานะที่เป็นหน่วยงานหรือผู้ชำนาญการ ประกอบด้วยหน้าที่สำคัญ 2 ประการ คือ หน้าที่ในการประสานงานในด้านบุคลากร และหน้าที่คอยให้ความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ ได้แก่ การว่าจ้าง การอบรม การประเมินผล การให้รางวัลค่าตอบแทน และหน้าที่อื่น ๆ

ไน โกร (Nigro. 1958 : 86) ให้ความหมายการบริหารงานบุคคลไว้อย่างสั้น ๆ ว่า หมายถึง “ศิลปะในการคัดเลือกคนใหม่และใช้คนเก่า ในลักษณะที่จะให้ได้ผลงานและบริการจากบุคคลเหล่านั้นสูงสุดทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ”

บีช (Beach, 1970 : 54) เห็นว่าการบริหารงานบุคคลหมายถึง “การวางแผนงาน การเลือกสรร การฝึกอบรม การกำหนดค่าตอบแทน การจัดอัตราค่าจ้าง การเสริมสร้างแรงจูงใจ การเสริมสร้างภาวะผู้นำ ตลอดจนการเสริมสร้างมนุษยสัมพันธ์ และบรรยากาศที่ดีในการปฏิบัติงานของบุคคลในหน่วยงาน”

ฟลิปโป (Flippo, 1984 : 5) ได้สรุปการบริหารงานบุคคลไว้อย่างกะทัดรัดว่า หมายถึง การวางแผน การจัดองค์การ การอำนวยการ และการควบคุมทรัพยากรมนุษย์เกี่ยวกับการจัดหา การพัฒนา การจ่ายค่าตอบแทน การบูรณาการ การบำรุงรักษา และการให้ออกจากงาน เพื่อให้วัตถุประสงค์ของทั้งบุคคล และสังคมบรรลุความสำเร็จ

สรุป การบริหารงานบุคคล หมายถึง กิจกรรมทั้งหลายทั้งปวงที่ปฏิบัติเกี่ยวกับบุคคลที่ปฏิบัติงานในองค์กรใดองค์กรหนึ่ง นับตั้งแต่การสรรหา การเลือกสรร การบรรจุและแต่งตั้ง การโอน การโยกย้าย การฝึกอบรม การพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การฝึกอบรม การพัฒนาตัวบุคคล การให้สวัสดิการ การดำเนินการทางวินัย การให้พ้นจากงาน และการจ่ายบำเหน็จบำนาญเมื่อออกจากงานไปแล้ว

4.2 ระบบบริหารงานบุคคล

ระบบบริหารงานบุคคล นับว่าเป็นระบบที่สำคัญเป็นอย่างยิ่งสำหรับการบริหารงานขององค์กร เนื่องจากว่า ทรัพยากรมนุษย์ หรือคน ถือได้ว่าเป็นทรัพยากรที่สำคัญในการขับเคลื่อนการบริหารงานขององค์กร มีนักวิชาการได้กล่าวถึงระบบการบริหารงานบุคคล ดังนี้

ระบบบริหารงานบุคคลโดยทั่วไปที่นิยมใช้มี 2 ระบบด้วยกัน (กัญญา สาทร, 2519 : 22-23 ; อ้างถึงในจิราภรณ์ จันทะพรหม 2553 : 32) คือ

4.2.1 ระบบอุปถัมภ์ (Patronage system หรือ Spoil system) หมายถึง ระบบที่ใช้ในการบริหารงานบุคคลนับตั้งแต่การให้ได้มาซึ่งบุคคล การบำรุงรักษา การพัฒนา การให้พ้นจากงาน โดยใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัว ไม่คำนึงถึงความสามารถของบุคคลเป็นเกณฑ์ ระบบอุปถัมภ์ดั้งเดิม โดยมีแหล่งกำเนิดมาจากจีนโบราณที่มักใช้การสืบทอดทางสายเลือดรวมไปถึง การนำสิ่งของมาแลกตำแหน่ง ระบบอุปถัมภ์ (Patronage system) มีชื่ออื่นที่มีความหมายใกล้เคียงกัน เช่น ระบบเล่นพรรคพวก (Spoil system) ระบบเลือกที่รักมักที่ชัง (Favoritism) ระบบวงศ์ญาติญาติ (Nepotism) ระบบเหล่านี้เป็นระบบที่ไม่ยึดถือความพึงพอใจของบุคคลที่ใช้ระบบเป็นสำคัญ มิได้คำนึงความเสมอภาค ความรู้ความสามารถ ความมั่นคง และความเป็นกลางทางการเมือง จึงอาจกล่าวได้ว่ามีลักษณะตรงข้ามกับระบบคุณธรรม ความเข้าใจเกี่ยวกับระบบอุปถัมภ์ว่าเป็น

เพียงระบบที่ผลเสียแก่ระบบราชการเสมอไป ก็จึงจะความคลาดเคลื่อนเกินไป กล่าวคือ ระบบอุปถัมภ์ สามารถเป็นอุปสรรคหรือส่วนเสริมของระบบคุณธรรมได้ เพื่อให้การบริหารราชการเรียบร้อยสมบูรณ์ขึ้นไปได้ เช่น

- 1) การทำให้เกิดการคัดเลือกบุคลากรเข้ารับราชการในระดับสูง หรือบรรจุในแนวข้าง (Lateral Entrance) เพราะระบบคุณธรรมจะเริ่มบรรจุบุคคลในระดับต่ำแล้วค่อย ๆ เลื่อนขึ้นไปเป็นระดับสูง
- 2) การสนับสนุนจากทางภาคการเมือง ช่วยทำให้การบริหารงานประจำทำได้ได้อย่างราบรื่นยิ่งขึ้น
- 3) เนื่องด้วยบริบทของการบริหารงานยุคใหม่ จึงทำให้การบริหารราชการมีแนวทางไปในทางบริหารงานธุรกิจมากขึ้นเพื่อเพิ่มผลิตผล การใช้การปฏิบัติตามระบบคุณธรรมในบางครั้งจึงเป็นการล่าช้า เช่น การตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อตรวจสอบคัดคนตามระบบคุณธรรม

4.2.2 ระบบคุณธรรม (Merit system) หมายถึง ระบบที่ใช้ในการบริหารงานบุคคล นับตั้งแต่การให้ได้มาซึ่งบุคคลเข้ามาทำงาน การบำรุงรักษา การพัฒนา การให้พ้นจากงาน โดยยึดถือการสอบและมาตรฐานในเรื่องคุณวุฒิและความสามารถ ของบุคคลเป็นสำคัญ ระบบคุณธรรมเกิดขึ้นจากการที่ผู้ปกครองได้อาศัยอำนาจสิทธิขาดประกอบกับหลักธรรมของผู้บังคับบัญชาแต่ละคน ซึ่งนำไปสู่การบริหารงานเพื่อประโยชน์ของคนเพียงจำพวกใด จำพวกหนึ่ง รวมไปถึงการใช้อำนาจในการเลือกบุคคลเข้ารับ บรรจุตำแหน่ง โดยไม่ได้คำนึงถึงความสามารถของบุคคล ก่อให้เกิดการใช้ตำแหน่งแสวงหาอำนาจ เกิดความไม่มั่นคงและไร้ประสิทธิภาพ ซึ่งการจัดการบริหารงานบุคคลตามระบบคุณธรรมมีความมุ่งหมายที่จะให้ข้าราชการได้ปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของรัฐในการเอื้ออำนวยบริการเพื่อประโยชน์ของประชาชน การบริหารงานบุคคลโดยยึดหลักระบบคุณธรรมนั้น มีแนวคิดที่ยึดเป็นหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติ 4 ประการคือ

1. หลักความเสมอภาค (Equality) หมายถึง การเปิดโอกาสที่เท่าเทียมกันในการสมัครงานสำหรับผู้ที่มีคุณสมบัติและพื้นความรู้ตามที่กำหนดไว้โดยไม่มีข้อกีดกันใน การกำหนดค่าตอบแทน ยึดหลัก “งานเท่ากัน เงินเท่ากัน” นอกจากนี้บุคลากรทุกคนจะต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอหน้ากันด้วยระเบียบกฎเกณฑ์ที่อยู่ในมาตรฐานเดียวกัน โดยเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบรรจุแต่งตั้ง การพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนตำแหน่ง สวัสดิการ และการรักษาวินัย

2. หลักความสามารถ (Competence) การยึดถือความรู้ ความสามารถเป็นหลักในการเลือกสรรบุคคลเข้าปฏิบัติงาน โดยพยายามหาทางเลือกสรรให้ได้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ให้มากที่สุด เพื่อให้ได้คนที่เหมาะสมกับงาน

3. หลักความมั่นคง (Security) หมายถึง หลักประกันในการปฏิบัติงานให้แก่บุคลากร เพื่อให้การปฏิบัติงานนั้น ๆ ยึดถือเป็นอาชีพได้โดยผู้ปฏิบัติได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายที่จะมิให้ถูกกลั่นแกล้งหรือถูกออกจางานโดยไม่มีเหตุผล ไม่ว่าจะโดยเหตุผลส่วนตัวหรือเหตุผลทางการเมือง

4. หลักความเป็นกลางทางการเมือง (Political neutrality) มุ่งที่จะให้ข้าราชการประจำได้ปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระปราศจากการแทรกแซงทางการเมืองหรืออยู่ภายใต้อิทธิพลของนักการเมือง หรือพรรคการเมืองใด ๆ ทั้งนี้ เพื่อให้ข้าราชการประจำสามารถปฏิบัติงานตามนโยบายของรัฐบาลอย่างเต็มภาคภูมิและเต็มความสามารถในระบบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตย ส่วนบุคลากรในภาคเอกชน ย่อมมีสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

สรุป ระบบการบริหารงานบุคคลที่นิยมใช้ในการบริหารงานบุคคลโดยทั่วไปแบ่งออกเป็น 2 ระบบคือ ระบบอุปถัมภ์และระบบคุณธรรม แต่ละระบบจะแตกต่างกันในเรื่องการได้สรรหาบุคคลเพื่อเข้าสู่องค์การ

5. ระบบบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

ภายหลังพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้ระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ได้มีการเปลี่ยนโครงสร้างอำนาจจากเดิมที่รัฐบาลมีบทบาทสูงในการดำเนินการจัดการบริหารงานงานบุคคลให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เปลี่ยนแปลงไปเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดการบริหารงานบุคคล โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ เอง (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2553 : 23-25)

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจในครั้งนั้น ทำให้ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจบริหารงานบุคคลภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเองอย่างสมบูรณ์ ภายใต้หลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นกำหนด และมีการตรวจสอบการใช้อำนาจโดยคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น ระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไทย จึงเป็นระบบผสมผสาน

คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดเป็น 3 ระดับ กล่าวคือ

1. คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.)
2. คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.กลาง) จำแนกเป็น
 - 2.1 คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.จ.)
 - 2.2 คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (ก.ท.)
 - 2.3 คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.)
3. คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ในระดับจังหวัด (ก.จังหวัด)

จำแนกย่อยเป็น

- 3.1 คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.จ.จ.)
- 3.2 คณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.จ.)
- 3.3 คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.จังหวัด)
- 3.4 คณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยา (ก.เมืองพัทยา)
- 3.5 สำหรับคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นไปตาม

กฎหมายว่าด้วยระบบข้าราชการกรุงเทพมหานคร

คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) ได้จัดตั้งขึ้นและมีองค์ประกอบครบถ้วนตามที่กฎหมายบัญญัติ เมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน พ.ศ. 2553 ภายหลังจากนั้น ได้มีการจัดทำมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นขึ้นเป็นครั้งแรก โดยที่ประธาน ก.ถ. ในขณะนั้น (นายอาษา เมฆสวรรค์) ได้ลงนามในประกาศมาตรฐานกลางฯ ดังกล่าว เมื่อวันที่ 25 มิถุนายน พ.ศ. 2544 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 118 ตอน พิเศษ 62 เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ. 2545 โดยมีผลบังคับใช้นับจากวันดังกล่าว

5.1 ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงระบบบริหารงานบุคคล

จากพัฒนาการของระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไทยไปสู่การเปลี่ยนแปลงการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นครั้งสำคัญดังที่กล่าวมาแล้ว ได้ส่งผลกระทบต่อปฏิสัมพันธ์ในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไทยในหลายด้าน กล่าวคือ

5.1.2 ปฏิสัมพันธ์ต่อพฤติกรรมกรมการเมืองใช้อำนาจ

การเปลี่ยนแปลงอำนาจในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นจากเดิมที่รัฐมีบทบาทสูงไปเป็นอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง โดยมีคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลโดยตรงต่อ

พฤติกรรมกรรมมีและใช้อำนาจในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ เกิดความสับสนในการใช้อำนาจ และความเข้าใจในขอบเขตอำนาจในตัวผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าอำนาจในการบริหารงานบุคคลภายในองค์กรตนเอง ส่วนใดเป็นอำนาจของตน และตนเองสามารถใช้อำนาจในการบริหารงานบุคคลได้มากน้อยเพียงใด หรืออำนาจในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นมีอิสระจนไร้ขอบเขตและข้อจำกัดหรืองานที่วิจัยหลายๆ งาน ได้สำรวจทัศนคติของพนักงานส่วนท้องถิ่นต่อเรื่องนี้ พบว่า พนักงานส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่เชื่อว่าการเปลี่ยนแปลงอำนาจในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในครั้งนี้ทำให้นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการบริหารงานบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากเกินไป

ในด้านการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นแต่ละระดับยังคงมีความสับสนระหว่างอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการใช้อำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลในบางเรื่องแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสียเอง โดยผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่เพียงลงนามตามมติของผู้ตรวจสอบการใช้อำนาจเท่านั้น ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงอยู่ในสภาพเพียงเป็นผู้ลงนามตามมติของผู้ตรวจสอบการใช้อำนาจ หากใช่เป็นผู้ใช้อำนาจแล้วให้ผู้ตรวจสอบการใช้อำนาจเป็นผู้ทำการตรวจสอบหรือให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบต่อการใช้อำนาจนั้น แต่ประการใด

5.1.3 สาเหตุที่ส่งผลกระทบต่อปฏิสัมพันธ์การมีและการใช้อำนาจ

สามารถจำแนกได้หลายประการ ดังนี้

- 1) ความคุ้นเคยกับโครงสร้างการบริหารราชการที่มีลักษณะของการรวมอำนาจ(Centralization) ที่มีมาอย่างต่อเนื่อง ยาวนาน และฝังลึกในสังคมไทย เพราะฉะนั้นในระยะเริ่มต้นจึงไม่อาจปรับเปลี่ยนพฤติกรรมหรือปรับตัวให้เข้ากับโครงสร้างของการกระจายอำนาจ (Decentralization) ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการแทนราชการส่วนกลางด้วยตนเอง เมื่อได้รับอำนาจการบริหารงานบุคคลที่กระจายมาให้จึงไม่อาจใช้อำนาจการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นได้ในทันทีทันใด
- 2) ระบบบริหารราชการส่วนกลาง และการบริหารราชการส่วนภูมิภาค มีพัฒนาการมาอย่างต่อเนื่องจนกลายเป็นอัตลักษณ์ของตนเอง มีความเข้มแข็งในระบบสูง และมีการก่อตัวที่มั่นคงจนกลายเป็นสถาบัน ในขณะที่ระบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของไทย มีลักษณะและแนวโน้มในการพึ่งพิงหรือพึ่งพา (Dependence) ราชการส่วนกลางและราชการ

ส่วนภูมิภาคในหลายๆด้านทั้งในด้านกฎ ระเบียบ เทคนิคในการบริหารจัดการ ระบบการเงิน การคลัง รวมทั้งความช่วยเหลืออื่นๆไม่ยกเว้น แม้แต่เรื่องการบริหารงานบุคคล

การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยมีลักษณะและแนวโน้มที่ต้องพึ่งพิง หรือพึ่งพารัฐบาลกลางมากนี้เอง ทำให้กลายเป็นความเคยชินและต้องการพึ่งพิงหรือพึ่งพาต่อ ราชการส่วนกลางในขณะเดียวกันส่งผลให้บุคคลที่อยู่ในระบบราชการส่วนกลางหรือราชการ ส่วนภูมิภาค คຸ້ນเคยและยินยอมจะคงสถานะเป็นผู้ให้การพึ่งพิงหรือพึ่งพาจนกลายเป็นผู้ถูก กล่าวหาว่าหวงอำนาจและเคยชินต่อการใช้อำนาจมากกว่าการตรวจสอบการใช้อำนาจ

3) ฐานคติดังกล่าว มีความแตกต่างกับฐานคติของการปกครองส่วนท้องถิ่น ในหลายประเทศที่เห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะเป็นหุ้นส่วนกับรัฐบาลกลาง (Partnership) ในขณะที่บางประเทศ มีความเห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานะเท่า เทียมกับรัฐบาลกลาง(Equality) เพียงแต่ไม่มีอำนาจในบางประการเท่านั้น เพราะฉะนั้น การนำระบบ บริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของประเทศที่มีลักษณะ ปรัชญาและฐานความคิดของประชาชนที่ แตกต่างกับสภาพความเป็นจริงในสังคมไทยมาใช้จำลองเป็นระบบการบริหารงานบุคคลใน ประเทศไทย จึงไม่อาจปรับเข้ากับสภาพความเป็นจริงของประเทศไทยในปัจจุบันได้

4) ความคาดหวังของสังคมไทยที่เคยชินกับความสัมพันธ์เชิงอำนาจใน แนวตั้ง (Vertical administration) มากกว่าความสัมพันธ์ในแนวระนาบ ส่งผลให้มีการยอมรับ การบริหารงานบุคคลของราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาคมากกว่ายอมรับการ บริหารงานบุคคลของราชการส่วนท้องถิ่นเองฉะนั้น เมื่อเกิดปัญหาในการบริหารงานบุคคลใน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมีการเรียกร้องให้ราชการส่วนกลางเข้ามาแก้ไขปัญหา โดยที่ ไม่เข้าใจว่าราชการส่วนกลางได้กระจายอำนาจในการบริหารงานบุคคลให้กับองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นแล้ว ในขณะที่เดียวกันราชการส่วนกลางคຸ້นเคยกับการแก้ไขปัญหให้กับประชาชน เมื่อมีการเรียกร้องให้แก้ไขปัญหา จึงไม่ริรอที่จะเข้าไปแก้ไขปัญหการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้ง ๆ ที่ได้กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไป แล้ว ซึ่งโดยแท้จริงแล้ว ราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาคคงมีเพียงอำนาจในการกำกับ ดูแล แล้วแต่กรณี เท่านั้น

5.1.4 ผลกระทบการมีและการใช้อำนาจทางเทคนิควิธี

จากการที่ได้มีการศึกษาคำนิยามของการบริหารงานบุคคลจากนักวิชาการและ ผลงานทางวิชาการทั้งในประเทศและต่างประเทศ สรุปได้ว่า“การบริหารงานบุคคลนั้น เป็น เทคนิค และกระบวนการในการบริหารงานด้านบุคลากรขององค์กร ทั้งในส่วนของ การสรรหา

การใช้ประโยชน์จากบุคลากรการพัฒนา และการธำรงรักษาบุคลากรเหล่านั้นให้อยู่กับองค์กร เพื่อที่จะให้เขาเหล่านั้นสามารถที่จะปฏิบัติงาน ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อ องค์กรมากที่สุด”

การเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไทยในแต่ละยุคที่ได้อธิบาย ไว้แล้วข้างต้น มาสู่ระบบการบริหารงานบุคคลแบบผสมผสาน มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้มีอำนาจและ บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลจะต้องเข้าใจปรัชญา เนื้อหาในกระบวนการและเทคนิค วิธีในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างดี แต่การเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารงาน บุคคลดังกล่าวโดยทันทีทันใดที่ยังไม่มีการเตรียมความพร้อมให้กับบุคคล ผู้ใช้อำนาจในการ บริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นให้เข้าใจในอำนาจ หรือ บุคคลหรือคณะบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่ใน การตรวจสอบการใช้อำนาจในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นต้องเข้าใจขอบเขตอำนาจ การจำกัด อำนาจ และเข้าใจในลักษณะการใช้อำนาจที่บุคคลผู้มีอำนาจต้องกระทำในฐานะ “องค์กรเดียว” หรืออำนาจเฉพาะบุคคล หรือบุคคลคนนั้นต้องดำเนินการในฐานะ “องค์กรกลุ่ม” หรืออำนาจ เฉพาะบุคคลที่ไม่ใหญ่กว่าอำนาจกลุ่มทำให้เกิดความสับสนและคลาดเคลื่อนในการใช้อำนาจจน ก่อให้เกิดการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต้องมีการแก้ไขเยียวยาใน ภายหลัง และในบางครั้งส่งผลร้ายต่อระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นทั้ง ระบบจนยากจะแก้ไขได้

ในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของไทย เป็นการบริหารตามระบบ คุณธรรม ซึ่งจะเห็นได้จากความในมาตรา 33(1) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วน ท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นมี อำนาจหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางในการรักษาระบบคุณธรรม

กล่าวโดยสรุป การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไทย มีพัฒนาการของตนเองจากระบบการมอบอำนาจ (Devolution) มาเป็นการกระจายอำนาจ (Decentralization) มีการเปลี่ยนแปลง จากการบริหารจัดการ โดยรัฐ มาเป็นการบริหารจัดการ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองเป็น ปัญหาจากการปรับเปลี่ยนโครงสร้างอำนาจและหน้าที่ ทั้งในด้านพฤติกรรมและเทคนิควิธีที่ ตรวจสอบอำนาจจากองค์กรที่มีอำนาจในการตรวจสอบยังสับสนและมีความเข้าใจที่คลาดเคลื่อน ในการใช้อำนาจของตนเอง จนเป็นเหตุให้ต้องเสนอปัญหาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นใน หลาย ๆ เรื่องให้องค์กรวินิจฉัยจากภายนอกเป็นผู้ตรวจสอบอีกครั้งหนึ่ง

6. กฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเทศบาล

อำนาจหน้าที่ของเทศบาลเกิดจากการที่รัฐบาลได้บัญญัติไว้ในกฎหมาย เพื่อให้เทศบาลปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการนั้น โดยคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ ตลอดจนเพื่อสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ภายใต้กฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน ดังนี้

6.1 การจัดตั้งเทศบาล

เทศบาลเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่ประชาชนรู้จักและเข้าใจในรูปแบบหนึ่ง เพราะเทศบาลเป็นการปกครองท้องถิ่นที่คณะผู้บริหาร และสภาเทศบาลมาจากการเลือกตั้งของประชาชน และเป็นผู้ดำเนินกิจการของเทศบาลเอง ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า เทศบาลหมายถึงการบริหารปกครองท้องถิ่นของตนเอง และเพื่อตนเองตามหลักกระจายอำนาจมากที่สุด

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552 ได้แบ่งเทศบาลออกเป็น 3 ประเภท คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร ซึ่งกฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ ดังนี้

1. เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตเทศบาลไว้ด้วย
2. เทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด หรือท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้และซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย
3. เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่ซึ่งต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ และซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลนคร ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย

6.2 โครงสร้างของเทศบาล

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552 กำหนดว่า องค์การเทศบาลประกอบด้วยสภาเทศบาล และนายกเทศมนตรี (โกวิทย์ พวงงาม. 2546 : 58-59)

6.2.1 สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งมาจากการเลือกโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามจำนวนดังต่อไปนี้

- 1) สภาเทศบาลตำบล ประกอบด้วย สมาชิกจำนวนสิบสองคน
- 2) สภาเทศบาลเมือง ประกอบด้วย สมาชิกจำนวนสิบแปดคน
- 3) สภาเทศบาลนคร ประกอบด้วย สมาชิกจำนวนยี่สิบสี่คน

สมาชิกสภาเทศบาลให้อยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง ถ้าตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลว่างลงเพราะเหตุอื่นนอกจากถึงคราวออกตามวาระหรือมีการยุบสภาให้เลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลขึ้นแทนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาเทศบาลผู้เข้ามาแทนให้อยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่าวาระของผู้ซึ่งตนแทน

สภาเทศบาลมีประธานสภาคนหนึ่งและรองประธานสภาคนหนึ่ง ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาลตามมติของสภาเทศบาล ประธานสภาเทศบาลและรองประธานสภาเทศบาลดำรงตำแหน่งจนครบอายุของสภาเทศบาล โดยผู้ว่าราชการจังหวัดต้องกำหนดให้สมาชิกสภาเทศบาลได้มาประชุมสภาเทศบาลครั้งแรกภายในสิบห้าวันนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลครบตามจำนวนแล้ว และให้ที่ประชุมเลือกประธานสภาเทศบาลและรองประธานสภาเทศบาล ในกรณีที่สภาเทศบาลไม่อาจจัดให้มีการประชุมครั้งแรกได้ตามกำหนดเวลา หรือมีการประชุมสภาเทศบาลแต่ไม่อาจเลือกประธานสภาเทศบาลได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งยุบสภาเทศบาล

6.2.2 นายกเทศมนตรี

ให้นายกเทศมนตรีคนหนึ่งซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ให้นายกเทศมนตรีดำรงตำแหน่งนับแต่วันเลือกตั้ง และมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้งนายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรี ซึ่งมีใช่สมาชิกสภาเทศบาลผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการของเทศบาลตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมายได้ตามเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

- 1) เทศบาลตำบล ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสองคน
- 2) เทศบาลเมือง ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสามคน
- 3) เทศบาลนคร ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสี่คน

นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรี ซึ่งมีใช้สมาชิกสภาเทศบาลได้ โดยในกรณีเทศบาลตำบลให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินสองคน ในกรณีเทศบาลเมืองให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินสามคน และในกรณีเทศบาลนครให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินห้าคน

นายกเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1. กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เทศบัญญัติ และนโยบาย
2. สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเทศบาล
3. แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรี
4. วางระเบียบเพื่อให้การบริหารงานของเทศบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย
5. รักษาการให้เป็นไปตามเทศบัญญัติ
6. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

นอกจากนี้ องค์การเทศบาลยังมีพนักงานเทศบาลเป็นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นของเทศบาลที่ปฏิบัติงานอันเป็นภารกิจประจำสำนักงานหรืออาจจะนอกสำนักงานก็ได้ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างใกล้ชิดและจัดการบริหารออกเป็นส่วนสำนัก ตามปริมาณงานและคุณภาพของงาน โดยกำหนดให้เทศบาลมีปลัดคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลและลูกจ้างรองจากนายกเทศมนตรี และรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำของเทศบาลให้เป็นไปตามนโยบายและอำนาจหน้าที่อื่นตามกฎหมายกำหนด หรือตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมาย การบริหารงานบุคคลของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

6.2.3 พนักงานเทศบาล

พนักงานเทศบาล เป็นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่ปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบแบบแผนและนโยบายของคณะผู้บริหาร ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการกำหนดส่วนราชการของเทศบาล พ.ศ.2541 แบ่งส่วนราชการของเทศบาลออกเป็น 12 ส่วน ส่วนงานหลักของเทศบาลประกอบด้วย 6 ส่วน (โกวิท วัฒนกุล, 2548 : 58) ดังนี้

- 1) สำนักปลัดเทศบาล มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนและนโยบายของเทศบาล เป็นเลขานุการสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี

เกี่ยวกับงานสารบรรณ งานธุรการ งานนิติการ งานทะเบียน งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ตลอดจนงานอื่น ๆ ที่มีได้กำหนดไว้เป็นงานหน่วยงานใดโดยเฉพาะ เช่น สถานธนาภิบาล

2) ส่วนการคลัง มีหน้าที่เกี่ยวกับการเงินและการบัญชี การจัดเก็บภาษีต่าง ๆ เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย งานจัดทำงบประมาณ งานผลประโยชน์ของเทศบาล

3) ส่วนสาธารณสุข มีหน้าที่แนะนำช่วยเหลือด้านการเจ็บป่วยของประชาชน การป้องกันและการระงับโรคติดต่อ การรักษาความสะอาด งานสัตวแพทย์ ตลาดสาธารณะ สุสานฌาปนสถานสาธารณะ การสุขาภิบาล และงานด้านสาธารณสุข ตลอดจนควบคุมการประกอบอาชีพที่เกี่ยวกับสุขภาพอนามัยของประชาชน เช่น การแต่งผม การจำหน่ายอาหาร ซึ่งรวมทั้งงานสาธารณสุขอื่น ๆ ให้เป็นไปตามกฎหมายหรืองานที่ได้รับมอบหมาย

4) ส่วนช่าง มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับงานโยธา งานสำรวจแบบแผนผังเมือง งานบำรุงรักษาทางบก ทางระบายน้ำ สวนสาธารณะ งานสถาปัตยกรรม งานสาธารณูปโภค งานเกี่ยวกับไฟฟ้า งานควบคุมการก่อสร้างอาคาร เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

5) ส่วนประปา มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการให้บริการและจำหน่ายน้ำสะอาด ตลอดจนจัดเก็บผลประโยชน์ในการนี้

6) ส่วนการศึกษา มีหน้าที่ดำเนินการด้านการศึกษาระดับประถมศึกษาของเทศบาล งานการสอน การนิเทศ การศึกษา งานสวัสดิการสังคม และนันทนาการ ตลอดจนการปฏิบัติงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

6.2.4 หน้าที่ของเทศบาล

เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552 มาตรา 50 ถึง มาตรา 57 แบ่งแยกหน้าที่ของเทศบาลไว้เป็น 2 ส่วน คือ หน้าที่ต้องทำ และหน้าที่อาจทำ นอกจากนั้นยังกำหนดหน้าที่ของเทศบาลแต่ละประเภทไว้แตกต่างกัน โดยสรุปหน้าที่ตามประเภทของเทศบาล ดังตารางที่ 1 และ ตารางที่ 2

ตารางที่ 1 สรุปการแบ่งหน้าที่ที่ต้องทำตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม
(ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 แยกตามประเภทของเทศบาล

เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร
1. รักษาความสงบเรียบร้อย ของประชาชน	1. กิจการตามที่ระบุไว้ใน มาตรา 50	1. กิจการที่ระบุไว้ใน มาตรา 53
2. ให้มีและบำรุงทางบกและ ทางน้ำ	2. ให้มีน้ำสะอาดหรือการ ประปา	2. ให้มีและบำรุงสงเคราะห์ มารดาและเด็ก
3. รักษาความสะอาดของ ถนนหรือทางเดินและที่ สาธารณะ รวมทั้งการกำจัด มูลฝอยสิ่งปฏิกูล	3. ให้มีโรงฆ่าสัตว์	3. กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็น เพื่อการสาธารณสุข
4. ป้องกันและระงับ โรคติดต่อ	4. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำ การพิทักษ์และรักษาคน เจ็บไข้	4. การควบคุมสุขลักษณะ และอนามัยในร้าน จำหน่ายอาหาร
5. ให้มีเครื่องใช้ในการ ดับเพลิง	5. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ	5. จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย และการปรับปรุงแหล่ง เสื่อมโทรม
6. ให้ราษฎรได้รับการศึกษา อบรม	6. ให้มีและบำรุงสวน สาธารณะ	6. จัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และ ที่จอดรถ
7. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และ ผู้พิการ	7. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น	7. การวางผังเมืองและ การควบคุม การก่อสร้าง
8. บำรุงศิลปปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และ วัฒนธรรมอันดีของ ท้องถิ่น	8. ให้มีการดำเนินกิจการ โรงรับ จำนำหรือสถานสินเชื่อ ท้องถิ่น	8. การส่งเสริมกิจการ ท่องเที่ยว
9. หน้าที่อื่นตามที่กฎหมาย บัญญัติไว้ให้เป็นหน้าที่ ของเทศบาล		

ที่มา : ปรับปรุงจากพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13)

ตารางที่ 2 สรุปการแบ่งหน้าที่อาจทำตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552 แยกตามประเภทของเทศบาล

เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร
1. ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา 2. ให้มีโรงฆ่าสัตว์ 3. ให้ตลาด ทำเทียบเรือและท่าข้าม 4. ให้มีสุสานและฌาปนกิจสถาน 5. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร 6. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนไข้ 7. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าและแสงสว่างโดยวิธีอื่น 8. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ 9. เทศพาณิชย์	1. ให้มีตลาดทำเทียบเรือและท่าข้าม 2. ให้มีสุสานและฌาปนกิจสถาน 3. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร 4. ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก 5. ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล 6. ให้มีการบำรุงสาธารณูปการ 7. จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข 8. จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา 9. ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา 10. ให้มีและบำรุงสาธารณะสวนสัตว์และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ 11. ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมและรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น 12. เทศพาณิชย์	1. เทศบาลนครอาจทำกิจกรรมอื่น ๆ ตามมาตรา 54 ได้

ที่มา : พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552

7. เทศบาลตำบลในอำเภอเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด

7.1 เทศบาลตำบลโนนตาลอำเภอเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด

7.1.1 ประวัติความเป็นมา

ตำบลโนนตาลเดิมขึ้นอยู่กับตำบลโนนรัง ซึ่งตำบลโนนรังแต่เดิมมีทั้งหมด 17 หมู่บ้าน โดยมี นายสำราญ จอมคำสิงห์ เป็นกำนัน เมื่อปี พ.ศ. 2509 ต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองขึ้น เมื่อวันที่ 9 กันยายน พ.ศ. 2533 โดยมีการแบ่งแยกตำบล เป็นตำบลโนนตาล มีทั้งหมด 9 หมู่บ้าน ประกอบด้วย

- 1) บ้านหนองบัว หมู่ที่ 1
- 2) บ้านหัวโนนตาล หมู่ที่ 2
- 3) บ้านโนนม่วง หมู่ที่ 3
- 4) บ้านหนองผือ หมู่ที่ 4
- 5) บ้านโพนศรี หมู่ที่ 5
- 6) บ้านโนนเหลี่ยม หมู่ที่ 6
- 7) บ้านอีเม้ง หมู่ที่ 7
- 8) บ้านหนองผือ หมู่ที่ 8
- 9) บ้านป่ายาง หมู่ที่ 9

โดยมี นายโสวัตน์ ศรีทอง เป็นกำนัน ปี พ.ศ. 2533 ได้มีการแบ่งแยกหมู่บ้าน จากหมู่ที่ 2 บ้านหัวโนนตาล เป็นหมู่ 10 บ้านโนนตาลน้อย โดยมี นายนที นนทพิทักษ์ เป็นผู้ใหญ่บ้าน และได้ประกาศเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลโนนตาล เมื่อวันที่ 23 เดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2540

ต่อมา นายสถิตย์ชัย ฉิมสา เป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโนนตาล ตั้งแต่ พ.ศ. 2546 ถึง พ.ศ. 2550 จากนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลโนนตาล ได้มีการดำเนินการยกฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลโนนตาล เป็นเทศบาลตำบลโนนตาล เมื่อวันที่ 4 ธันวาคม พ.ศ. 2550 ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง จัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลโนนตาล อำเภอเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด เป็นเทศบาลตำบลโนนตาล ประกาศ ณ วันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2550 แล้วได้มีการจัดการเลือกตั้งใหม่ เมื่อวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2551 โดย นายสถิตย์ชัย ฉิมสา ได้รับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีตำบลโนนตาล

7.1.2 การปกครอง 7 ตำบลโนนตาลมีการปกครอง 2 รูปแบบ คือ

1) การปกครองส่วนภูมิภาค แบ่งเขตการปกครองเป็น 10 หมู่บ้าน แต่ละหมู่บ้าน มีผู้ใหญ่บ้าน เป็นหัวหน้าปกครอง โดยมีกำนันเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในตำบล ตามพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองพื้นที่ พ.ศ. 2547

2) การปกครองส่วนท้องถิ่น มีเทศบาลตำบลโนนตาล ทำหน้าที่บริหารราชการในเรื่องของการพัฒนาตำบลโนนตาล

3) ที่ตั้งและอาณาเขต

เทศบาลตำบลโนนตาล อำเภอเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด ตั้งอยู่ทางด้านทิศใต้ของอำเภอเมืองร้อยเอ็ดอยู่ห่างจากที่ว่าการอำเภอเมืองร้อยเอ็ด ระยะทางประมาณ 9 กิโลเมตร และห่างจากตัวจังหวัดร้อยเอ็ด ประมาณ 9 กิโลเมตร มีพื้นที่ทั้งหมดประมาณ 20.23 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 12,643 ไร่ ปัจจุบันสำนักงานเทศบาลตำบลโนนตาล ตั้งอยู่ที่หมู่ 10 บ้านโนนตาลน้อย อำเภอเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด

ทิศเหนือ ติดต่อกับ องค์การบริหารส่วนตำบลโนนรัง อำเภอเมืองร้อยเอ็ด
 ทิศใต้ ติดต่อกับ องค์การบริหารส่วนตำบลหนองแก้ว อำเภอเมืองร้อยเอ็ด
 ทิศตะวันออก ติดต่อกับ องค์การบริหารส่วนตำบลหนองไผ่ อำเภอธวัชบุรี
 ทิศตะวันตก ติดต่อกับ องค์การบริหารส่วนตำบลสะอาดสมบูรณ์ อำเภอ

เมืองร้อยเอ็ด

4) ลักษณะภูมิประเทศ

ลักษณะภูมิประเทศโดยทั่วไปของตำบลโนนตาลเป็นที่ดอนสลับพื้นราบ ส่วนมากพื้นที่จะเป็นดินทราย เกิดปัญหาเรื่องความแห้งแล้งช่วงฤดูทำนา มีพื้นที่ทำการเกษตร จำนวน 11,048 ไร่ มีอุณหภูมิสูงสุดในรอบเดือนสิงหาคม ถึงเดือน เมษายน ประมาณ 36 องศาเซลเซียส อุณหภูมิต่ำสุดในรอบเดือนธันวาคม - เดือน มกราคม เฉลี่ย 21 องศาเซลเซียส

5) ทรัพยากรดิน กลุ่มชุดดิน ความเหมาะสมของดิน และคุณภาพดิน

5.1) ดินชุดร้อยเอ็ด พบในสภาพภูมิประเทศราบเรียบ เนื้อดินมีลักษณะ ร่วนปนทรายความอุดมสมบูรณ์ของดินต่ำถึงปานกลาง เหมาะในการใช้เพาะปลูกข้าว ครอบคลุมพื้นที่ประมาณร้อยละ 80 บริเวณที่พบดินชุดร้อยเอ็ด ในเขตตำบลโนนตาล พบมากเกือบทั้ง 10 หมู่บ้าน สภาพเป็น ดินร่วนปนทราย ความอุดมสมบูรณ์ค่อนข้างต่ำ เหมาะสมต่อการปลูกพืชไร่

5.2) ดินชุดพินาย เป็นดินที่มีความอุดมสมบูรณ์ของดินสูง แต่เป็นที่ราบลุ่ม มักเกิดปัญหาน้ำท่วม ใช้ปลูกข้าวมีผลผลิตสูง ในเขตตำบลโนนตาล มีจำนวน 25 % ของพื้นที่

5.3) ดินชุดอุบล สภาพภูมิประเทศของดินชุดนี้ค่อนข้างเรียบ เป็นลอนลูกคลื่น ระบบน้ำมีปานกลาง สภาพเป็นดินทรายปนดินร่วน และดินร่วนเหนียวปนทราย

6) ทรัพยากรป่าไม้

ตำบลโนนตาล มีพื้นที่ทรัพยากรป่าไม้ เหลือไม่กี่แห่ง เนื่องจากสภาพของป่าไม้ได้ถูกทำลายไปเป็นจำนวนมาก เหลือไม่ถึงร้อยละ 50 ของพื้นที่ป่าทั้งหมด

7) ทรัพยากรน้ำ

แหล่งน้ำธรรมชาติที่สำคัญและสามารถใช้ประโยชน์การอุปโภค บริโภคมีดังนี้

7.1) สระน้ำขนาดใหญ่ จำนวน 3 แห่ง อยู่ในเขตพื้นที่ หมู่ที่ 4 หมู่ที่ 6

และหมู่ที่ 8

7.2) บ่อบาดาล จำนวน 16 แห่ง ในเขตพื้นที่ หมู่ที่ 1 - 10

7.3) สระน้ำขนาดใหญ่ (ขนาด 100 ตารางวาขึ้นไป) จำนวน 1 แห่ง ใน

เขตพื้นที่ หมู่ที่ 8

7.4) หนอง บึง จำนวน 17 แห่ง ในเขตพื้นที่ หมู่ที่ 1 - 10

7.5) บ่อน้ำตื้น จำนวน 19 บ่อ ในเขตพื้นที่ หมู่ที่ 1 - 10

7.6) ระบบน้ำประปา 13 แห่ง ในเขตพื้นที่หมู่ 1-10 จำนวนหมู่บ้าน 10

หมู่บ้าน

จำนวนหมู่บ้านในเขตเทศบาลตำบลโนนตาล มีหมู่บ้าน จำนวน 10 หมู่บ้าน ได้แก่

- | | |
|----------------|----------------|
| 1) หมู่ที่ 1 | บ้านหนองบัว |
| 2) หมู่ที่ 2 | บ้านหัวโนนตาล |
| 3) หมู่ที่ 3 | บ้านโนนม่วง |
| 4) หมู่ที่ 4 | บ้านหนองฝื่อ |
| 5) หมู่ที่ 5 | บ้านโพนศรี |
| 6) หมู่ที่ 6 | บ้านโนนเหลื่อม |
| 7) หมู่ที่ 7 | บ้านอีเม้ง |
| 8) หมู่ที่ 8 | บ้านหนองฝื่อ |
| 9) หมู่ที่ 9 | บ้านป่ายาง |
| 10) หมู่ที่ 10 | บ้านโนนตาลน้อย |

8) ประชากร

ประชากรของเทศบาลตำบลโนนตาล อำเภอเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด ณ เดือนเมษายน พ.ศ. 2553 รวมทั้งสิ้น 5,079 คน (ทะเบียนท้องถิ่น เทศบาลตำบลโนนตาล. 2553 : 102-106)

9) ศักยภาพของเทศบาลตำบลโนนตาล

9.1) จำนวนบุคลากร รวม 42 คน แยกเป็นส่วนต่างๆ ดังนี้

9.1.1) พนักงานเทศบาล จำนวน 23 คน

9.1.2) ลูกจ้างประจำ จำนวน 1 คน

9.1.3) พนักงานจ้างตามภารกิจ จำนวน 15 คน

9.1.4) พนักงานจ้างทั่วไป จำนวน 3 คน

9.2) คณะผู้บริหาร จำนวน 5 คน ประกอบไปด้วย

9.2.1) นายสถิตย์ชัย ฉิมสา นายกเทศมนตรี

9.2.2) นายบุญโฮม สุขย์สงค์ รองนายกเทศมนตรี

9.2.3) นายบุญชู บุญโท รองนายกเทศมนตรี

9.2.4) นายพงษ์เทพ ดวงประทุม เลขานุการนายกเทศมนตรี

9.2.5) นายประหัต คารากันตรง ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี

10) รายได้ของเทศบาลตำบลโนนตาล

ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 เทศบาลตำบลได้ประมาณการรายรับไว้จากภาษีอากร จำนวน 11,686,142 บาท และเงินอุดหนุนทั่วไปจากรัฐบาล จำนวน 9,676,888 บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น 21,363,030 บาท โดยเฉพาะในส่วนของรายได้ที่เทศบาลตำบลจัดเก็บเอง จะได้ปรับปรุงการจัดเก็บให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และในส่วนของงบประมาณรายจ่าย ได้กำหนดวงเงินรายจ่ายไว้ จำนวน 21,363,030 บาท ซึ่งคาดว่าจะสามารถนำไปจัดทำบริการสาธารณะด้านต่างๆ ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งการจัดทำงบประมาณของเทศบาลตำบล เป็นการจัดทำงบประมาณแบบสมดุล (รายจ่ายเท่ากับรายรับ) นอกจากนี้ขณะนี้เทศบาลตำบลมีเงินสะสมคงเหลืออยู่ 1,490,722.81 บาท (ข้อมูลจากสำนักงานเทศบาลตำบลโนนตาล 1 เมษายน 2554)

7.2 เทศบาลตำบลปอภาร อำเภอเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด

7.2.1 ข้อมูลพื้นฐานทั่วไป

ตำบลปอการ จัดตั้งงบประมาณปี พ.ศ. 2333 หรือประมาณ 200 ปี ที่แล้ว โดยการนำของขุนพิลึก อพยพมาจากบ้านเก่าหนองเป่ง ตำบลดงลาน อำเภอเมืองร้อยเอ็ด ตั้งชื่อเป็นหมู่บ้านปอการ มีกำนันปกครองตำบลปอการคนปัจจุบัน คือ นายดำรงชัย รุธิจันทร์ วิทยทัศน์ “ สะดวกในการคมนาคม เสริมสร้างการเรียนรู้ นำสู่การพัฒนา อาชีพเสริม เพิ่มรายได้ทางเศรษฐกิจ ใช้ชีวิตอย่างพอเพียง “

เทศบาลตำบลปอการอยู่ห่างจากอำเภอเมืองร้อยเอ็ด และจังหวัดร้อยเอ็ด เป็นระยะทาง 17 กิโลเมตร เทศบาลตำบลปอการมีพื้นที่รับผิดชอบทั้งหมดประมาณ 32 ตารางกิโลเมตร หรือ 20,000 ไร่ เทศบาลตำบลปอการมีพื้นที่ติดต่อดังนี้

ทิศเหนือ ติดต่อกับ ตำบลสีแก้ว อำเภอเมืองร้อยเอ็ด
 ทิศใต้ ติดต่อกับ ตำบลหนองใหญ่ อำเภอศรีสมเด็จ
 ทิศตะวันออกติดต่อกับ ตำบลดงลาน อำเภอเมืองร้อยเอ็ด
 ทิศตะวันตก ติดต่อกับ ตำบลโพธิ์สัย อำเภอศรีสมเด็จ

7.2.2 ภูมิประเทศ

ลักษณะภูมิประเทศมีสภาพพื้นที่ราบถึงค่อนข้างเรียบและเป็นลูกคลื่นลอนลาด การใช้ประโยชน์จากที่ดินของประชากรในตำบล กวาร์้อยละ 80 เป็นพื้นที่ทำการเกษตร เช่น ทำนา และปลูกพืชอื่น เช่น การปลูกยาสูบ พืชผัก นอกจากนี้ยังมีแหล่งน้ำที่สำคัญที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ เช่น หนองสิม หนองใหญ่ และหนองน้ำกระจายไปทั่วพื้นที่ตำบลปัจจุบัน เทศบาลตำบลปอการได้ยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบลเมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม 2551 และได้แบ่งออกเป็น 2 เขตเลือกตั้ง ดังนี้

เขตที่ 1 ประกอบด้วย

- 1) หมู่ที่ 6 บ้านปอการ
- 2) หมู่ที่ 7 บ้านปอการ
- 3) หมู่ที่ 8 บ้านปอการ
- 4) หมู่ที่ 9 บ้านดงเค็ง - สะแบง
- 5) หมู่ที่ 12 บ้านปอการ
- 6) หมู่ที่ 13 บ้านปอการ
- 7) หมู่ที่ 14 บ้านปอการ

เขตที่ 2 ประกอบด้วย

- 1) หมู่ที่ 1 บ้านดงเค็งน้อย

- 2) หมู่ที่ 2 บ้านโคกก่อง
- 3) หมู่ที่ 3 บ้านโคกพิลา
- 4) หมู่ที่ 4 บ้านเขียดเหลือง
- 5) หมู่ที่ 5 บ้านโคกสง่า
- 6) หมู่ที่ 10 บ้านคูมมาตย์
- 7) หมู่ที่ 11 บ้านหนองโสก-หวานไฟ

7.2.3 สภาพทางเศรษฐกิจ

อาชีพลักษณะอาชีพของประชากรในตำบลปอภาร

1) อาชีพเกษตรกรรม ประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ประมาณร้อยละ 78.9 ของประชากรทั้งหมด ซึ่งมีพื้นที่เพาะปลูกทั้งสิ้น 20,000 ไร่ โดยมีข้าวเป็นพืชเศรษฐกิจหลักที่สำคัญ รองลงมา คือ ยาสูบพันธุ์เตอร์กิช นอกจากนั้นยังปลูกพืชอื่น ๆ เช่น ข้าวโพด ถั่วฝักยาว แตงกวา พริก และผักต่าง ๆ ส่วนการเลี้ยงสัตว์จะเลี้ยงไว้เพื่อจำหน่ายและใช้บริโภคเช่น วัว ควาย หมู เป็ด ไก่ ฯลฯ พื้นที่สาธารณะประโยชน์ จำนวน 945 ไร่ พื้นที่สำหรับที่อยู่อาศัย จำนวน 1,075 ไร่

2) อาชีพอุตสาหกรรม ส่วนใหญ่เป็นอุตสาหกรรมแปรรูปผลผลิตทางเกษตร โดยมีโรงสีข้าวกระจายอยู่ทุกชุมชน นอกจากนั้นยังมี อุตสาหกรรมในครัวเรือน เช่น จักรสาน เย็บผ้า ทำแคน เป็นต้น

3) หน่วยธุรกิจในเขตของเทศบาลตำบลปอภาร

3.1) ปั้มน้ำมันและก๊าซ 1 แห่ง (ปั้มน้ำมันชุมชนหมู่ที่ 12)

3.2) โรงสีข้าว 13 แห่ง

7.2.4 สภาพทางสังคม

1) การศึกษา

1.1) โรงเรียนประถมศึกษา 1 แห่ง

1.2) โรงเรียนประถมศึกษาขยายโอกาส 1 แห่ง

1.3) โรงเรียนอาชีวศึกษา - แห่ง

1.4) โรงเรียน / สถาบันชั้นสูง - แห่ง

1.5) ห้องสมุดประชาชน - แห่ง

1.6) ที่อ่านหนังสือพิมพ์ประจำหมู่บ้าน 13 แห่ง

- 2) สถาบันและองค์กรศาสนา
 - 2.1) วัด/สำนักสงฆ์ 11 แห่ง
 - 2.2) มัสยิด - แห่ง
 - 2.3) ศาลเจ้า - แห่ง
 - 2.4) โบสถ์ 1 แห่ง
- 3) สาธารณสุข
 - 3.1) โรงพยาบาลของรัฐ - แห่ง
 - 3.2) สถานีอนามัยประจำตำบล 1 แห่ง
 - 3.3) สถานพยาบาลเอกชน 1 แห่ง
 - 3.4) ร้านขายยาแผนปัจจุบัน - แห่ง
 - 3.5) อัตราการมีการใช้ส้วม 100 %
- 4) ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
 - 4.1) สถานีตำรวจ - แห่ง
 - 4.2) สถานีดับเพลิง - แห่ง

7.2.5 การบริการพื้นฐาน

1) การคมนาคม การคมนาคมประเภททางบกในตำบล มีทั้งถนนในพื้นที่เชื่อมระหว่างหมู่บ้าน ภายในหมู่บ้านและท้องถิ่นอื่น สภาพถนนในตำบลพอการ

1.1) ถนนลาดยาง	จำนวน	7 กิโลเมตร
1.2) ถนนลูกรัง	จำนวน	30 กิโลเมตร
1.3) ถนนคอนกรีต	จำนวน	6 กิโลเมตร
1.4) ถนนดิน	จำนวน	12 กิโลเมตร

2) การประปาในตำบลพอการ มีประปาหมู่บ้าน จำนวน 4 แห่ง

3) การโทรคมนาคม

ที่ทำการไปรษณีย์ 1 แห่ง (หมู่ที่ 7)

4) การไฟฟ้า

ไฟฟ้าเข้าถึง 14 หมู่บ้านและประชากรได้ใช้ไฟฟ้า 1,633 ครัวเรือน 7,894 คน

5) แหล่งน้ำธรรมชาติ

5.1) ลำน้ำ ลำห้วย 5 สาย

5.2) บึง, หนอง 18 แห่ง

6) แหล่งน้ำที่สร้างขึ้น

6.1) ฝ่าย 6 แห่ง

6.2) บ่อน้ำตื้น 500 แห่ง

6.3) บ่อโยก 16 แห่ง

7.2.6 ข้อมูลอื่นๆ

1) ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่

1.1) ทรัพยากรดิน ดินมีสภาพเป็นดินร่วนปนทรายเก็บกักน้ำไม่ค่อยได้ ดินใช้เพาะปลูกได้ไม่ค่อยดี และดินขาดอินทรีย์ธาตุ

1.2) ทรัพยากรน้ำ น้ำมีไม่เพียงพอสำหรับประชากรใช้อุปโภคบริโภค และใช้ในการเกษตรกรรม ซึ่งส่วนมากต้องอาศัยน้ำฝนและน้ำใต้ดิน

1.3) ทรัพยากรป่าไม้ ป่าไม้ในเขตเทศบาลตำบลปอภาร เหลือน้อยมาก ส่วนมาก ต้นไม้ที่ยังคงเหลืออยู่จะเป็นต้นไม้ที่เกษตรกรปลูกขึ้นตามที่ดินของตนและภายในหมู่บ้าน ซึ่งต้นไม้ส่วนมากถูกตัดนำไปแปรรูปสร้างที่อยู่อาศัย

2) มวลชนจัดตั้ง

2.1) ลูกเสือชาวบ้าน รุ่น 89 คน

2.2) อสม. รุ่น 230 คน

2.3) อปพร. รุ่น 46 คน

2.4) ตำรวจอาสา รุ่น 79 คน

2.5) กลุ่มอาชีพ 32 กลุ่ม

2.6) กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต 14 กลุ่ม

3) ศักยภาพในตำบล

3.1) ศักยภาพของเทศบาลตำบล

จำนวนบุคลากร จำนวน 49 คน แบ่งได้ดังนี้

3.1.1) พนักงานเทศบาล 22 คน

3.1.2) ลูกจ้างประจำ 2 คน

3.1.3) พนักงานจ้างภารกิจ 19 คน

3.1.4) พนักงานจ้างทั่วไป 6 คน

3.2) ระดับการศึกษาของบุคลากร

3.2.1) ประถมศึกษา - คน

3.2.2) มัธยมศึกษา/อาชีวศึกษา 20 คน

3.2.3) ปริญญาตรี 19 คน

3.2.4) สูงกว่าปริญญาตรี 2 คน

3.3) รายได้ของเทศบาลตำบลปอภาร ประจำปีงบประมาณ 2552

จำนวนทั้งสิ้น ประจำปีงบประมาณ 2552 รวมทั้งสิ้น 20,915,788.76 บาท

3.3.1) รายได้ที่เทศบาลตำบลจัดเก็บเอง จำนวน 9,807,215.80 บาท

3.3.2) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล จำนวน 10,324,705.08 บาท

(ข้อมูลจากเทศบาลตำบลปอภาร 1 เมษายน 2554)

8. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาการบริหารงานบุคคลตามหลักคุณธรรมของเทศบาลตำบลในเขตอำเภอเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด ผู้ศึกษาได้ศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องที่มีลักษณะเดียวกัน คล้ายคลึงกัน ที่สามารถเทียบเคียงกับการบริหารงานบุคคลตามหลักคุณธรรมของเทศบาลตำบลในเขตอำเภอเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด ดังนี้

เสถ สิงหษ์ฐิต (2547 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษา การบริหารงานบุคคลของเทศบาลเมืองวารินชำราบ อำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี ผลการศึกษาพบว่า บุคลากรของเทศบาลเมืองวารินชำราบมีความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานของเทศบาลเมืองวารินชำราบ อำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของบุคลากร พบว่า บุคลากรเทศบาลที่มีระดับการศึกษาและประสบการณ์แตกต่างกันมีความคิดเห็นต่อการบริหารงานบุคคลของเทศบาลโดยรวมไม่แตกต่างกัน

ประสงค์ พิมพ์พิทักษ์ (2548 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อบทบาทการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลนางตะเคียน อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสงคราม พบว่า ความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อบทบาทการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลนางตะเคียน อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสงคราม โดยรวมและรายด้านอยู่ในระดับปานกลาง และผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชน ที่จำแนกตาม เพศ อายุ วุฒิการศึกษา สภาพสมรส อาชีพ เขตที่อยู่อาศัย แตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ

จันทร์เพ็ญ สว่างศรี (2551 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาการบริหารงานบุคคลตามทัศนะของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดมหาสารคาม พบว่า ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลมีทัศนะเกี่ยวกับระดับปัญหาการบริหารงานบุคคล โดยรวมอยู่ใน

ระดับปานกลาง เมื่อแยกเป็นรายด้าน พบว่า มีปัญหาอยู่ในระดับมาก 2 ด้าน คือ ด้านการบำรุงรักษาบุคลากร และด้านการพัฒนาบุคลากร มีระดับปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง 1 ด้าน คือ ด้านการสรรหาและบรรจุแต่งตั้ง

อนันต์ อัครเศรษฐ์ (2551 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษา ปัญหาการบริหารงานบุคคลของ ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการศึกษา พบว่า บุคลากรขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ มีปัญหาการบริหารงานบุคคลโดยรวมและรายด้านอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลางทุกด้าน คือ ปัญหาด้านพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ปัญหาด้านการวางแผนกำลังคน และปัญหาด้านการสรรหาบุคคลเข้าทำงาน บุคลากรขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ที่มีเพศและอายุแตกต่างกัน มีปัญหาการบริหารงานบุคคลโดยรวมไม่แตกต่างกัน ส่วนตำแหน่งและการศึกษาแตกต่างกัน มีปัญหาการบริหารงานบุคคลโดยรวมแตกต่างกัน

ยุพิน กอศรี (2551 : 58-59) ได้ศึกษา ปัญหาการบริหารงานบุคคลของโรงพยาบาล พัทลุงภูมิพิสัย อำเภอพัทลุงภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม บุคลากร โรงพยาบาลพัทลุงภูมิพิสัย มี ปัญหาการบริหารงานบุคคล โดยรวมและเป็นรายด้าน อยู่ในระดับมากทุกด้าน ผลการเปรียบเทียบ บุคลากรโรงพยาบาลพัทลุงภูมิพิสัยที่มี เพศ ระดับตำแหน่ง อายุ ระดับการศึกษา และ ประสบการณ์การทำงานแตกต่างกัน มีปัญหาการบริหารงานบุคคล โดยรวมและเป็นรายด้าน ทุกด้าน ไม่แตกต่างกัน

วนิชยา ภัทรวรรณ (2552 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาปัญหาการบริหารงานบุคคลของ องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดหนองคาย พบว่า ปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดหนองคายพบว่า ปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดหนองคายโดยรวมพบว่า มีปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อจำแนกเป็นรายด้านพบว่า มีปัญหาอยู่ในระดับปานกลางทุกด้าน เรียงลำดับจากค่าเฉลี่ยมากไปน้อย คือ ด้านการสรรหาและการบรรจุแต่งตั้งบุคลากร ด้านการบำรุงรักษาบุคลากร ด้านการพัฒนาบุคลากร และด้านการให้บุคลากรพ้นจากงาน

จิราภรณ์ จันทะพรหม (2553 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาปัญหาการบริหารงานบุคคลของ องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดนครพนม พบว่า มีปัญหาการบริหารงานบุคคลอยู่ในระดับปานกลาง ทุกด้าน เรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปน้อย 3 อันดับแรก คือ ด้านหลักความสามารถ รองลงมา คือ ด้านหลักความเสมอภาค และด้านหลักความมั่นคง

มยุรี ภูนบทอง (2553 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาปัญหาการบริหารงานบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลสามขา พบว่า ระดับปัญหาการบริหารงานบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลสามขา อำเภอภูผินารายณ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยรวมพบว่า อยู่ในระดับปานกลาง และเมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่าอยู่ในระดับปานกลางทั้ง 4 ด้าน เรียงจากค่าเฉลี่ยจากมากไปน้อย ดังนี้ ด้านการสรรหาและการบรรจุแต่งตั้งบุคลากร ด้านการบำรุงรักษาบุคลากร ด้านการพัฒนาบุคลากร และด้านที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุดคือ ด้านการให้บุคลากรพ้นจากงาน และมีปัญหาอยู่ในระดับน้อย I ด้านคือ ด้านการให้บุคลากรพ้นจากงาน



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY