บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัย เรื่อง แรงจูงใจในการปฏิบัติงานของพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสาร แนวคิด ทฤษฎีต่างๆ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นแนวทางการศึกษา ประกอบด้วยสาระ ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับแรงจูงใจ
2. ทฤษฎีเกี่ยวกับแรงจูงใจ
3. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
4. แนวคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล
5. บริบทองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
7. กรอบแนวคิดการวิจัย

แนวคิดเกี่ยวกับแรงจูงใจ

1. ความหมายของแรงจูงใจ

คำว่า แรงจูงใจ หรือ Motive มีผู้ให้ความหมายของแรงจูงใจไว้ดังต่อไปนี้

มนัส บุญวงศ์ (2537 : 37) ได้อธิบายว่าสิ่งจูงใจที่ได้ผลมี 2 อย่าง คือ สิ่งจูงใจที่เฉพาะเจาะจง ได้แก่ สิ่งจูงใจด้านวัตถุ เช่น เงิน สิ่งของ ที่ให้แก่ผู้ปฏิบัติงานเป็นการตอบแทนเป็นการชดเชยหรือเงินรางวัลที่ได้ปฏิบัติงานมาอย่างดี และสิ่งจูงใจที่เป็นโอกาสของบุคคลซึ่งไม่ใช่วัตถุ เช่น การมีเกียรติ อำนาจ สิ่งจูงใจที่เป็นความดีงาม เช่น ความภาคภูมิใจ และสิ่งจูงใจทั่วๆ ไป

ธนวัฒน์ ตั้งวงษ์เจริญ (2539 : 20) ได้อธิบายถึงแรงจูงใจไว้ว่า สิ่งชักจูงอันหนึ่งนั้นคือ สถานการณ์ภายในซึ่งช่วยกระตุ้นและริเริ่มของกิจกรรมการเคลื่อนไหวแล้วนำไปสู่การประพฤติปฏิบัติตามช่องทางภายใต้การนำของเป้าหมาย

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

ชูศักดิ์ ศรีสูงเนิน (2540 : 10) ให้ความเห็นว่าแรงจูงใจ หมายถึง การที่บุคคลได้รับการกระตุ้นจากสิ่งเร้าแล้วทำให้เกิดพลังที่แสดงออกทางพฤติกรรมของบุคคล ซึ่งแรงจูงใจนี้อาจเกิดจากสิ่งเร้าภายในหรือภายนอกแต่เพียงอย่างเดียวหรือทั้งสองอย่างพร้อมกันก็ได้

ธนธิดา ดิษยบุตร (2541 : 15) ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับแรงจูงใจว่าเป็นความเต็มใจที่จะใช้พลัง เพื่อประสบความสำเร็จในเป้าหมาย หรือรางวัลเป็นสิ่งสำคัญของการกระทำของมนุษย์และเป็นสิ่งยั่วยุให้คนไปถึงซึ่งวัตถุประสงค์ที่มีสัญญาเกี่ยวกับรางวัลที่จะได้รับ

ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ (2542 : 150) ได้ให้ความหมายของแรงจูงใจว่า หมายถึง วิธีการชักนำพฤติกรรมของบุคคลให้ปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ความต้องการของมนุษย์ สิ่งจูงใจจะเกิดขึ้นได้จากภายในและภายนอกตัวบุคคล จะเห็นได้ว่า แรงจูงใจเป็นการกระตุ้นให้ปฏิบัติได้ทำงานด้วยความขยัน มีความกระตือรือร้นที่จะอุทิศเวลา แรงกาย แรงใจ และสติปัญญาในการปฏิบัติงานโดยมีความสำนึกในหน้าที่ ความรับผิดชอบควบคู่ไปด้วย เป็นความเต็มใจที่จะใช้พลังงานภายในของคนปฏิบัติจนประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายโดยมุ่งหวังที่จะได้รับรางวัลเป็นสิ่งตอบแทน

สมพร สุทัศนีย์ (2542 : 29) ได้ให้ความหมายของแรงจูงใจว่า หมายถึง การจูงใจเป็นการกระตุ้นให้บุคคลมีความกระตือรือร้น หรือมีแรงจูงใจในการแสดงพฤติกรรมต่างๆ พฤติกรรมทางสังคม และพฤติกรรมการทำงาน โดยเฉพาะในองค์การ ผู้นำมีหน้าที่โดยตรงในการจูงใจให้ผู้ร่วมงานเพื่อให้งานประสบผลสำเร็จ ทั้งนี้ เพราะมนุษย์จะทำงานเต็มความสามารถหรือไม่นั้นขึ้นอยู่กับความเต็มใจ กระตือรือร้นในการทำงาน การจูงใจเป็นเรื่องของการสนองความต้องการที่ทำให้บุคคลเกิดแรงจูงใจ

ปรียาพร วงศ์อนุตรโรจน์ (2544 : 138) ได้ให้ความหมายของแรงจูงใจว่า หมายถึง สภาวะของบุคคลที่ถูกกระตุ้นให้แสดงพฤติกรรมไปยังจุดหมายปลายทาง ความต้องการแรงจูงใจในการทำงาน จึงเป็นความพยายามของบุคคลในการทำงานให้เจริญก้าวหน้าแรงจูงใจจะทำให้บุคคลเลือกพฤติกรรมที่ตอบสนองต่อสิ่งเร้าต่างๆ ที่เหมาะสมที่สุดในแต่ละสถานการณ์ที่แตกต่างกันออกไป พฤติกรรมที่เลือกแสดงนี้เป็นผลจากสภาพในตัวบุคคลและสภาพแวดล้อม

จากความหมายของแรงจูงใจที่กล่าวมานี้ สรุปได้ว่า แรงจูงใจ หมายถึง แรงผลักดันที่ทำให้เกิดแรงกระตุ้นหรือสิ่งเร้าให้คนแสดงพฤติกรรมออกมาเพื่อให้นำไปสู่ผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ สิ่งเร้ามีทั้งภายในและภายนอกตัวบุคคลที่สามารถตอบสนองความต้องการของตนเองได้

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

2. ความสำคัญของแรงจูงใจ

2.1 การบริหารงานองค์กรในปัจจุบันต้องเผชิญกับปัญหาที่ยุ่งยากสลับซับซ้อน และโดยทั่วไปก็เป็นที่ยอมรับกันว่าทรัพยากรทางด้านกำลังคนและความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาการต่างๆ มีความสำคัญมาก การศึกษาแนวการบริหารงานจำเป็นต้องพิจารณาให้เห็นถึงความสำคัญของภารกิจในการจัดการแต่ละชนิดมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ องค์การจะบรรลุเป้าหมายมากน้อยเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับความร่วมมือร่วมใจของผู้ปฏิบัติงาน การให้ความร่วมมือในการปฏิบัติงานจะบังเกิดได้ต่อเมื่อผู้บริหารหรือผู้บังคับบัญชาเข้าใจถึงความรู้สึกที่จะอุทิศตนเพื่องานและองค์กรได้อย่างจริงใจ ดังนั้น การสร้างแรงจูงใจจึงเป็นภาระที่สำคัญสำหรับผู้บริหาร การจูงใจเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับคนโดยตรง ซึ่งบุคคลแต่ละคนก็มีความคิดความต้องการแตกต่างกันออกไป จึงเกิดปัญหาในการสร้างแรงจูงใจที่ผู้บริหารต้องพิจารณา

2.1.1 อะไรเป็นสิ่งที่จะทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีกำลังใจ มีความตั้งใจและมีความเต็มใจในการทำงานที่สุด

2.1.2 จะทำอย่างไรจึงจะสามารถหันเหความตั้งใจของผู้ใต้บังคับบัญชาให้มุ่งปฏิบัติงานในหน้าที่โดยได้ผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

2.2 การสร้างแรงจูงใจในการทำงานเป็นกิจกรรมที่สำคัญสำหรับผู้บริหารทุกคนที่จะหาแนวทางหรือวิธีการที่จะจูงใจบุคคลในหน่วยงาน เพราะถ้าบุคคลในหน่วยงานมีแรงจูงใจในการทำงานสูงก็ย่อมจะทำงานเต็มกำลังความสามารถและศักยภาพ ผลงานที่ออกมาก็มีคุณภาพ ดังนั้นในการทำงานของมนุษย์จะต้องมีการสร้างแรงจูงใจเพื่อกระตุ้นให้มนุษย์ได้เกิดความพยายามที่จะทำงานนั้นจากแรงจูงใจ มีความสำคัญ 3 ประการคือ 1. ทำให้เกิดพฤติกรรมเสร็จแล้วให้มีกิจกรรม 2. ทำให้เกิดความสนใจ การเลือกและกำหนดให้ตนเองแสดงพฤติกรรมอย่างหนึ่งออกมา 3. นำไปสู่ความสำเร็จในเป้าหมาย (อารี เพชรผุด. 2537 : 45)

2.3 คนเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาประเทศชาติให้เจริญก้าวหน้าซึ่งคนต้องมีคุณภาพ มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับหน้าที่การงาน มีความสมบูรณ์ทั้งด้านร่างกาย อารมณ์สังคมและจริยธรรม นอกจากปัจจัยดังกล่าวแล้ว ยังต้องอาศัยการจัดการที่ดี ซึ่งประกอบด้วยการวางแผน การร่วมมือร่วมใจ ตลอดจนความอดทนอดกลั้น อย่างไรก็ดีการพัฒนาคนให้มีคุณภาพมีแรงจูงใจในการทำงานก็จะทำให้บุคคลได้ใช้ความสามารถที่มีนำออกมาใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อตนเองสังคมและประเทศชาติ (นรินทร์ สังข์รักษา. 2535 : 1- 2)

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าแรงจูงใจในการปฏิบัติงานเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งในการที่จะทำงานไปสู่การบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ผู้บริหารควรตระหนักว่านักบริหารที่ดีไม่ควรมุ่งหวังให้ได้แต่ผลงานที่ดี มีปริมาณเป็นที่พอใจเท่านั้นหากแต่ต้องมุ่งให้ผู้ปฏิบัติงานทุกคน เกิดความพึงพอใจ มีความรักหน่วยงานทำงานด้วยความเต็มใจ มีน้ำใจและปฏิบัติต่อกันอย่างอบอุ่น ความพึงพอใจและทัศนคติที่ดีดังกล่าวย่อมจะเกิดขึ้นได้ในตัวบุคคลโดยไม่ยากนัก หากมีแรงจูงใจเป็นตัวกระตุ้น โดยเฉพาะการบำรุงขวัญในการปฏิบัติงานโดยเชื่อว่าขวัญและกำลังใจ เป็นตัวนำไปสู่ประสิทธิภาพของงาน

2.4 นักจิตวิทยาได้ศึกษาทฤษฎีแรงจูงใจในการทำงานพบว่า การจูงใจประกอบด้วย 3 ทฤษฎี คือ ทฤษฎีความต้องการ ทฤษฎีความคิดความเข้าใจ และทฤษฎีการสร้างแรงเสริม

2.4.1 ทฤษฎีความต้องการพัฒนามาจากทฤษฎีความต้องการของ มาสโลว์ (Maslow) ซึ่งกล่าวว่าเมื่อความต้องการปฏิบัติได้ตอบสนอง ความต้องการขั้นสูงที่ซับซ้อนจะเกิดขึ้นตามมา

2.4.2 ทฤษฎีความคิดความเข้าใจ กล่าวว่า ความคิดความเข้าใจของคนงานเกี่ยวกับลักษณะของงาน และองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องเป็นการจูงใจในการทำงาน ความคิดความเข้าใจทำให้คนงานเกิดความรู้สึกนึกคิด ดังนี้

1) มีความคาดหวัง การได้รับค่าตอบแทนที่เพียงพอ มีความมั่นคงมีสวัสดิการที่ดีและมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

2) การได้รับการปฏิบัติอย่างยุติธรรม แม้ว่าคนงานจะมีรายได้น้อย และมีตำแหน่งหน้าที่ต่ำ แต่มีความรู้สึกว่าเขาได้รับการปฏิบัติจากนายจ้างเท่าเทียมกับคนงานที่มีรายได้มากกว่า และมีตำแหน่งหน้าที่สูงกว่า

3) การตั้งเป้าหมาย ด้วยการพยายามทำงานให้ดีที่สุดให้ได้รับผลผลิตที่มีคุณภาพและปริมาณสูงสุด และมีความบกพร่องน้อยที่สุด

2.4.3 ทฤษฎีการเสริมแรง ตามทฤษฎีนี้การจูงใจในการทำงานสามารถเกิดขึ้นได้ด้วยการใช้แรงเสริม คือ การให้รางวัล และการลงโทษ เมื่อบริษัทมีผลกำไรคนงานย่อมได้รับค่าจ้างสูงขึ้น ได้รับเงินโบนัสเพิ่มขึ้น และมีวันหยุดพักผ่อนนานขึ้น ในทางตรงกันข้ามเมื่อบริษัทมีผลกำไรลดลงหรือประสบสภาพขาดทุน ค่าจ้างคนงานย่อมถูกลดลง เงินโบนัสถูกตัดและลดวันหยุดพักผ่อน แต่ถ้าสถานการณ์ทางธุรกิจเลวร้อยคนงานอาจถูกปลดออกได้ การได้รับสิ่งที่ต้องการมีความคิดความเข้าใจในเชิงบวก และการได้รับการเสริมแรงคนงานจะมี

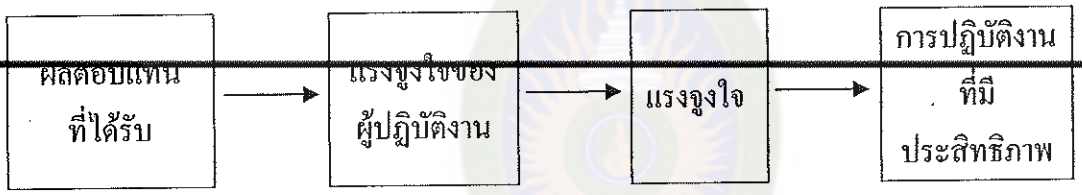
มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

ความพึงพอใจในงานของเขา มีความรู้สึกเป็นสุขในการทำงานที่ส่งผลให้บริษัทประสบความสำเร็จในการประกอบธุรกิจ

3. ความสำคัญของแรงจูงใจที่มีต่อการปฏิบัติงาน

ความสำคัญของแรงจูงใจในการปฏิบัติงานเป็นปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้การทำงานประสบความสำเร็จ เพราะเป็นกระบวนการทางด้านจิตวิทยา เป็นความรู้สึกที่ชอบความสำเร็จหรือพอใจในองค์ประกอบและสิ่งจูงใจในด้านต่างๆ ของงาน ดังที่มีนักการเมืองได้กล่าวถึงความสำคัญไว้ ดังนี้

3.1 เป็นการตอบสนองความต้องการผู้ปฏิบัติงานจนเกิดความพอใจซึ่งจะทำให้เกิดแรงจูงใจในการเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานที่สูงกว่าผู้ที่ไม่ได้รับการตอบสนองทัศนะตามแนวคิดดังกล่าว สามารถแสดงด้วยแผนภาพที่ 1 (สมยศ นาวีการ. 2540 : 155)



แผนภาพที่ 1 แรงจูงใจนำไปสู่ผลการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ
ที่มา : ถนอมรัฐ ชะลอเลิศ. 2549 : 22

จากแผนภูมิแนวคิดดังกล่าว ผู้บริหารที่จะมุ่งเพิ่มผลด้วยการปรับปรุงประสิทธิภาพในการทำงาน ให้สูงขึ้น ก็จะพยายามจัดหาสภาพแวดล้อมในการทำงานและปัจจัยต่างๆ เช่น เงินเดือน สวัสดิการ หรือความก้าวหน้าในตำแหน่งการงาน ที่จะสร้างแรงจูงใจของผู้ปฏิบัติงานที่ดีจนบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ

3.2 ผลการปฏิบัติงานนำไปสู่ความสัมพันธ์ระหว่างแรงจูงใจและแรงจูงใจที่ผลการปฏิบัติงานจะถูกเชื่อมโยงด้วยปัจจัยอื่นๆ ผลการปฏิบัติงานที่ดี จะนำไปสู่ผลตอบแทนที่เหมาะสม ซึ่งในที่สุดจะนำไปสู่การตอบสนองแรงจูงใจ ผลการปฏิบัติงานย่อมได้รับการตอบสนองในรูปของรางวัลหรือผลตอบแทน ซึ่งแบ่งออกเป็นผลตอบแทนภายใน (Intrinsic Rewards) โดยผ่านการรับรู้ เกี่ยวกับความยุติธรรมของผลตอบแทน ซึ่งเป็นตัวบ่งชี้ปริมาณของผลตอบแทนที่ผู้ปฏิบัติงานได้รับนั้นคือ ความพอใจในงานของผู้ปฏิบัติจะถูกกำหนดโดยความแตกต่างระหว่างผลตอบแทนที่เกิดขึ้นจริงและการรับรู้เกี่ยวกับความยุติธรรมของผลตอบแทนที่รับรู้แล้วแรงจูงใจย่อมเกิดขึ้น

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

สรุปได้ว่าความสำคัญของแรงจูงใจในการปฏิบัติงานและผลการปฏิบัติงานจะมีความสัมพันธ์ต่อกันในทางบวก ทั้งนี้ต้องขึ้นอยู่กับงานที่บุคคลปฏิบัติว่างานนั้นต้องตอบสนองตามความต้องการทั้งทางร่างกายและจิตใจ ผู้บริหารจะต้องจัดให้มีการเสริมสร้างกำลังใจในการทำงานหรือให้เกิดความพอใจในการทำงาน เพราะจะทำให้งานที่ปฏิบัติมีประสิทธิภาพสูงสุดและตรงตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

4. กระบวนการจูงใจ

กระบวนการจูงใจจะเริ่มต้นด้วยความต้องการ ความเร้า เช่นมีความต้องการความร่าเริง ต้องการงานท้ายทาย รายได้และสวัสดิการที่สูงขึ้น ความผูกพันกับเพื่อนร่วมงาน หรือความมีอำนาจ ได้รับการยอมรับนับถือจากผู้ร่วมงาน เป็นต้น ความต้องการเหล่านี้จะนำไปสู่กระกวนการคิดที่จำเป็นทางการตัดสินใจของบุคคล หรือสนองความต้องการและการดำเนินการกระทำบางอย่างโดยกระบวนการจูงใจ

4.1 กระบวนการของแรงจูงประกอบด้วย ขั้นตอนที่เกี่ยวข้อง 4 ขั้นตอน ดังนี้ (พวงเพชร วัชรอยู่. 2526 : 4 -5)

4.1.1 ขั้นความต้องการ (Need Stage) ความต้องการเป็นการขาดสมดุลที่เกิดขึ้นเมื่อบุคคลขาดสิ่งที่จะทำให้ส่วนต่างๆ ภายในร่างกายดำเนินหน้าที่ไปตามปกติ สิ่งที่ขาดนั้นอาจเป็นสิ่งจำเป็นต่อชีวิตอย่างมหันต์ เช่น น้ำ อาหาร อากาศ หรือ อาจเป็นสิ่งสำคัญต่อความสุขหรือความทุกข์ของจิตใจ เช่น ความรัก หรืออาจเป็นสิ่งจำเป็นเล็กน้อยสำหรับบางคน เช่น หนังสือพิมพ์รายวัน เป็นต้น

4.1.2 ขั้นแรงขับ (Drive Stage) ความต้องการในขั้นแรกนั้นกระตุ้นให้เกิดแรงขับ คือ เมื่อเกิดความต้องการแล้วบุคคลนั้นจะนั่งเพิกเฉยไม่ได้ อาจมีความกระวนกระวายใจไม่เป็นสุขภาพที่บุคคลเกิดความกระวนกระวายทำเฉยๆ ไม่ได้นี้เรียกว่า เกิดแรงขับ ซึ่งจะเกิดความกระวนกระวายมากหรือน้อยเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับระดับความต้องการด้วย ถ้าต้องการมากก็รกระวนกระวายมาก เช่น เมื่อร่างกายขาดน้ำจะเกิดอาการคอแห้ง กระหายน้ำ เกิดความรู้สึกระวนกระวายอยู่ไม่สุข

4.1.3 ขั้นพฤติกรรม (Behavior Stage) เมื่อเกิดความกระวนกระวายใจขึ้นความกระวนกระวายนั้นจะผลักดันให้บุคคลแสดงพฤติกรรมที่มีไปสู่ออกมา แรงขับจะเป็นพลังให้แสดงพฤติกรรมได้รุนแรงมากหรือน้อยต่างกัน เช่น คนกระหายน้ำมาก คนกระหายน้ำเพียงเล็กน้อย ย่อมมีพฤติกรรมในการหาน้ำดื่มต่างกัน

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

4.1.4 ขั้นลดแรงขับ (Drive Reduetion Stage) เป็นขั้นสุดท้าย คือ แรงขับจะลดลงภายหลังการเกิดพฤติกรรมที่ตอบสนองต่อความต้องการแล้ว

ลักษณะการกระทำอันเนื่องมาจากแรงจูงใจภายนอกและภายในนั้น ได้แก่ผู้ที่มีแรงจูงใจภายนอก จะเป็นผู้ที่ทำอะไรที่ต้องการคำชม ต้องการการยอมรับ หรือความเห็นชอบจากผู้อื่น ซึ่งจะนำไปสู่ความรู้สึกที่ไม่ค่อยเป็นตัวของตัวเองทำอะไรต้องคอยระมัดระวังต่อการยอมรับของคนอื่น คอยดูว่าคนอื่นจะคิดอย่างไรกับตนเอง ส่วนใหญ่จะเป็นผู้ที่คอยพึ่งพาผู้อื่น มักจะทำดีหรือสร้างสัมพันธ์ภาพเฉพาะบุคคลที่ทำประโยชน์ให้ มักจะทำดีเฉพาะที่มีคนเห็น ถ้าไม่ไม่คนเห็นจะเกิดความท้องถอย เบื่อหน่ายหมดกำลังใจที่จะทำดีต่อไป เช่น คนที่ทำงานเพื่อหวังจะได้เงินเดือนสองขั้น ถ้าไม่ได้ดังที่หวังก็จะเกิดความรู้สึกผิดหวังเสียใจ โกรธเคือง ท้อถอย และอาจจะเลิกทำดีต่อไป

4.2 ส่วนผู้ที่มีแรงจูงใจภายในจะเป็นผู้ที่มีความสุขในการทำสิ่งต่างๆ เพราะมีความพึงพอใจโดนตัวของตัวเอง มิได้หวังรางวัลหรือคำชมจึงมีแรงจูงใจที่จะทำสิ่งต่างๆ อย่างต่อเนื่องไม่มีที่สิ้นสุด ไม่มีความเบื่อหน่าย จะเป็นผู้ที่ทำงานเพราะรักในงาน ถึงแม้จะไม่มีใครเห็น ไม่มีใครชม ทำงานแล้วไม่ได้เลื่อนขั้นเงินเดือนสองขั้น ก็ไม่เกิดความท้อถอยเบื่อหน่าย เพราะมีความสุข ความพึงพอใจที่ได้ทำงานนั้นๆ กล่าวว่า ความพึงพอใจจะเกิดขึ้นได้ก็ต้องอาศัยแรงจูงใจสิ่งจูงใจและพฤติกรรมของคนจะถูกกำหนด และครอบคลุมโดยความพอใจต่างๆ และแรงจูงใจเหล่านี้ยังมี สภาพแตกต่างกันไปในกรณีแต่ละคน ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับความพึงพอใจหลายทฤษฎี แต่ทฤษฎีที่เด่นชัดมี ดังนี้ (Blum and Naylor. 1978 ; อ้างถึงใน ดารเนตร สิทธิหาญ. 2549 : 11)

4.2.1 ทฤษฎีของ มาสโลว์ (Maslow : Theory) ซึ่งกล่าวถึงลำดับตัวการ 5 ข้อ คือความต้องการทางด้านร่างกาย, ความต้องการความปลอดภัย, ความต้องการความมั่นคง, ความต้องการทางสังคมความต้องการชื่อเสียงและความต้องการประสบผลสำเร็จ

4.2.2 ทฤษฎีของ วรูม (Vroom : Theory) คล้ายกับรูปแบบของ มาสโลว์ ซึ่งในรูปแบบของ วรูม ได้กล่าวว่าความพึงพอใจในงานมีผลกระทบต่องาน มีความสัมพันธ์ทางลบต่อการจ้างงานการลาออก

4.2.3 ทฤษฎีของ เฮอร์ซเบอร์ก (Herzberg Theory) เป็นที่นิยมมากเพราะทำให้บุคคลระดับบริหารมีความรักใคร่ลูกน้อง และเป็นรูปธรรมที่แน่นอนต่อความพึงพอใจในงาน ซึ่งมีองค์ประกอบสองปัจจัย คือ ปัจจัยค้ำจุน และปัจจัยจูงใจ

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

4.2.4 ทฤษฎีของ แมคคลีแลนด์ (McClelland) เป็นทฤษฎีแรงจูงใจที่เกิดจากความสัมพันธ์กับแนวคิดการเรียนรู้โดยเชื่อว่าความต้องการของมนุษย์ส่วนมากเกิดจากการเรียนรู้ในสังคมและวัฒนธรรม

5. ปัจจัยที่ทำให้เกิดแรงจูงใจ

นักวิชาการหลายท่านได้กล่าวถึงปัจจัยที่มีทำให้เกิดแรงจูงใจโดยมีลักษณะและองค์ประกอบ ดังนี้

5.1 สิ่งที่เป็นแรงจูงใจในการทำงานให้ประสบความสำเร็จ ดังนี้ (Pigors and Myers. 1981 : 16)

5.1.1 ต้องได้รับค่าตอบแทนที่เหมาะสมและเพียงพอ

5.1.2 ลักษณะของงานที่ทำต้องมีความปลอดภัยไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ

5.1.3 มีโอกาสได้ใช้ความสามารถและพัฒนาศักยภาพของตนได้อย่างเต็มที่

5.1.4 มีโอกาสก้าวหน้าในตำแหน่งงานและเป็นงานที่มีความมั่นคง

5.1.5 มีความสามัคคีกลมเกลียวและมีการประสานงานกันอย่างดียึดหลักประชาธิปไตยในการทำงาน

5.1.6 มีการแบ่งเวลาทำงานและเวลาที่จะใช้ชีวิตส่วนตัวอย่างสมดุลมีความเข้าใจในชีวิตการทำงานความสัมพันธ์กันในสังคมอย่างดี

5.2 สิ่งที่ทำให้เกิดความพึงพอใจ กำลังใจในการทำงาน มีปัจจัย 7 ประการ ดังนี้ (Bernard. 1966 : 142-149)

5.2.1 สิ่งจูงใจเกี่ยวกับวัตถุประกอบด้วยเงิน วัสดุอุปกรณ์ อาคาร สถานที่

5.2.2 สิ่งจูงใจเกี่ยวกับโอกาส ได้แก่โอกาสเกียรติยศ ชื่อเสียง ความเด่น การได้รับตำแหน่งที่ดี เป็นต้น

5.2.3 สิ่งจูงใจเกี่ยวกับสภาพแวดล้อม ได้แก่ความร่วมมือ การได้รับการบริการซึ่งอาจจะได้มาโดยรู้ตัวหรือไม่รู้ตัวก็ได้

5.2.4 ความสามารถขององค์กรที่ก่อให้เกิดความพึงพอใจแก่บุคคล โดยเปิดโอกาสให้เขาแสดงอุดมคติโดยเสรี เพื่อล่อใจให้เกิดความภาคภูมิใจใน ตลอดจนโอกาสที่องค์กรได้มีสวัสดิการต่างๆ แก่ตัวเขาเอง ครอบครัว หรือผู้ร่วมงานอื่นๆ

5.2.5 สิ่งจูงใจเกี่ยวกับเพื่อนร่วมงานการมีสัมพันธ์กับมิตร กับบุคคลภายในหน่วยงาน ความผูกพันกับสถาบัน และการมีส่วนร่วมสร้างสรรค์สถาบัน

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

5.2.6 สิ่งจูงใจเกี่ยวกับความมั่นคงปลอดภัยทางสังคม ความมั่นคงในการทำงานและการมีหลักประกันเกี่ยวกับการอยู่ดีกินดี

5.2.7 สิ่งจูงใจเกี่ยวกับสภาพการทำงานที่เป็นไปตามธรรมชาติ และทัศนคติทั้งในส่วนของสถาบัน ผู้บังคับบัญชา ผู้ปฏิบัติงาน

ทฤษฎีเกี่ยวกับแรงจูงใจ

1. ทฤษฎีการจูงใจของเฮอร์ซเบิร์ก (Herzberg's Theory)

เฮอร์ซเบิร์ก และคนอื่นๆ (Herzberg and others. 1959 : 113-115 ; อ้างถึงใน บุญเชิด ชื่นฤดี. 2548 : 20-21) ได้ศึกษาเกี่ยวกับแรงจูงใจที่ก่อให้เกิดความพึงพอใจในการทำงาน สรุปว่ามีปัจจัยสำคัญ 2 ประการ ที่สัมพันธ์กับความพึงพอใจและไม่พึงพอใจในงาน คือ

1.1 ปัจจัยจูงใจ (Motivation Factors) เป็นปัจจัยที่จูงใจให้คนรักงานเกิดความพึงพอใจในงานที่ทำ ทำให้บุคคล หรือผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ประกอบด้วย

1.1.1 ความสำเร็จในการทำงาน (Achievement)

1.1.2 การได้รับการยอมรับนับถือ (Recognition)

1.1.3 ลักษณะของงานที่ทำ (Work-Itself)

1.1.4 ความรับผิดชอบ (Responsibility)

1.1.5 ความก้าวหน้า (Advancement)

1.1.6 การมีโอกาสเจริญเติบโตในหน้าที่การงาน (Possibility of Growth)

1.2 ปัจจัยสุขภาพอนามัย หรือปัจจัยค้ำจุน (Hygiene Factors) เป็นปัจจัยที่จะค้ำจุนให้เกิดแรงจูงใจในการทำงานมีตลอดเวลา แต่ไม่เป็นสิ่งกระตุ้นให้บุคคลหรือผู้ปฏิบัติงานกระตือรือร้นในการทำงานมากขึ้น ถ้าไม่มีหรือมีในลักษณะที่ไม่สนองความต้องการของบุคคลในองค์กรจะเกิดความไม่ชอบงาน เกิดความไม่พอใจในการทำงาน ประกอบด้วย

1.2.1 นโยบายและการบริหารงาน (Company Policy and Administration)

1.2.2 การควบคุมบังคับบัญชา (Supervision- technical)

1.2.3 สภาพการทำงาน (Working Condition)

1.2.4 ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล (Interpersonal Relation)

1.2.5 เงินเดือน (Salary)

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

1.2.6 สถานภาพ (Status)

1.2.7 ความมั่นคงในงาน (Job Security)

1.2.8 ชีวิตส่วนตัว (Factor in Personal Life)

2. ทฤษฎี X และทฤษฎี Y ของแมคเกรเกอร์ (Theort X and Y of McGregor)

แมกเกรเกอร์ได้ศึกษาถึงวิธีการที่ผู้บริหารมองตัวเองสัมพันธ์กับบุคคลอื่นโดยต้องการรับรู้ธรรมชาติของมนุษย์ซึ่งเป็นที่รู้จักในชื่อของ ทฤษฎี X และทฤษฎี Y ดังนี้ (ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ. 2542 : 211-212)

2.1 ทฤษฎี X ได้กล่าวถึงการจูงใจไว้ ดังนี้

โดยทั่วไปมนุษย์ไม่ชอบการทำงาน และจะหลีกเลี่ยงงานถ้าสามารถทำได้ จากลักษณะของมนุษย์ที่ไม่ชอบทำงาน คนส่วนใหญ่จึงต้องถูกบังคับควบคุม สั่งการ และใช้วิธีการลงโทษเพื่อให้ใช้ความพยายามให้เพียงพอเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การมนุษย์โดยเฉลี่ยพอใจการถูกบังคับ ต้องการเลี่ยงความรับผิดชอบ มีความทะเยอทะยานน้อย และต้องการความปลอดภัย

2.2 ทฤษฎี Y ได้กล่าวถึงการจูงใจไว้ ดังนี้

มนุษย์ใช้ความพยายามทางกายภาพ และความพยายามด้านจิตใจในการทำงานตามธรรมชาติ ไม่ว่าจะเป็นการเล่นหรือการพักผ่อน การควบคุมภายนอกและอุปสรรคของการลงโทษ ไม่ใช่วิธีการเดียวในการใช้ความพยายามให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร บุคคลจึงใช้การควบคุมตัวเองเพื่อให้บรรลุ การให้บรรลุวัตถุประสงค์ ขึ้นอยู่กับขนาดของรางวัลที่สัมพันธ์กับความสำเร็จ มนุษย์โดยเฉลี่ยเรียนรู้ภายใต้สภาพที่เหมาะสม ไม่เพียงแต่การยอมรับ ความรับผิดชอบ แต่ยังมีการแสวงหาด้วย สมรรถภาพของบุคคลขึ้นอยู่กับระดับของการจินตนาการระดับสูง ความซื่อสัตย์และความคิดสร้างสรรค์ ภายใต้สภาพของอุตสาหกรรมสมัยใหม่ ศักยภาพที่เฉลียวฉลาดของความเป็นมนุษย์โดยเฉลี่ยมีการใช้ประโยชน์บางส่วน

จากข้างต้นสามารถอธิบายได้ว่า ทฤษฎี X มีสมมุติฐานที่ว่าต้องบังคับให้มนุษย์ทำงานเพราะมนุษย์เกียจคร้านและไม่ค่อยรับผิดชอบ ผลคือผู้บริหารจะควบคุมใต้บังคับบัญชาอย่างใกล้ชิด และจูงใจคนด้วยการให้เงินรางวัล แต่ถ้าทำผิดจะมีการลาดโทษกันส่วนผู้ใต้บังคับบัญชาอาจทำตามคำสั่ง ไม่สนใจปรับปรุงงานเน้นเรื่องเงินเป็นหลัก แมคเกรเกอร์กล่าวว่าถ้าคนได้ตามความต้องการทั้งกายและใจ ทฤษฎีนี้คงใช้ไม่ได้ผล และ ได้ตั้งข้อสังเกตว่าธรรมชาติของมนุษย์ตามทฤษฎีนี้จะถูกต้องหรือไม่ ในที่สุดก็หาข้อยุติลง ส่วนทฤษฎี Y

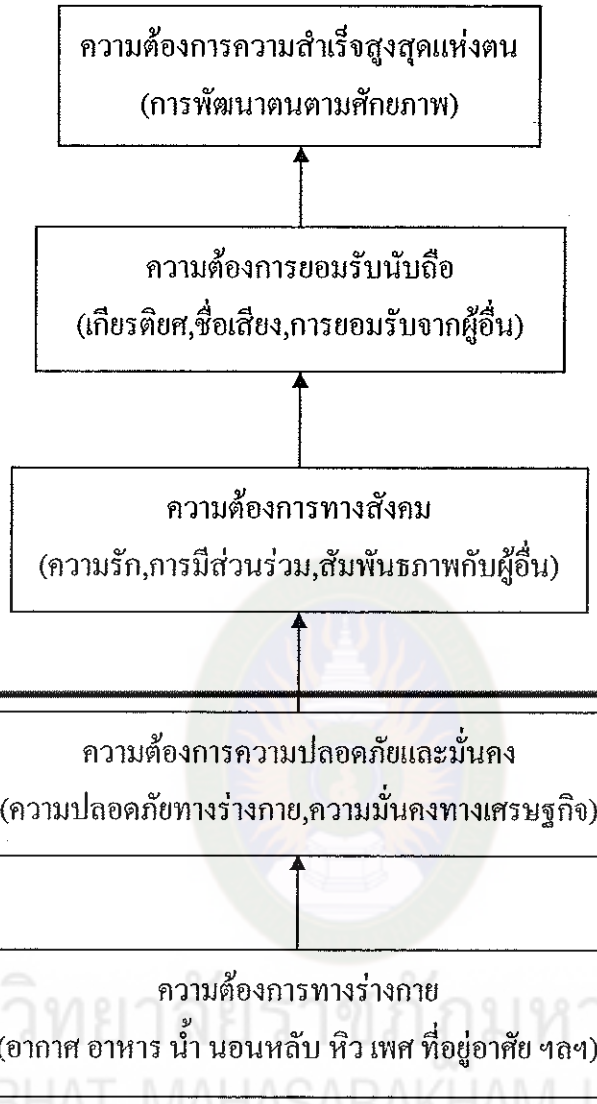
เป็นทฤษฎีที่ตั้งอยู่บนสมมุติฐานที่ว่า มนุษย์มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ มีความขยัน ความรับผิดชอบ อยากให้มีความร่วมมือเพียงแต่ผู้บริหารจะพัฒนาคนหรือจูงใจ คนเหล่านี้อย่างถูกต้องเพียงใด วิธีการคือต้องจัด สร้างสภาพแวดล้อมให้ผู้ใต้บังคับบัญชาควบคุมตนเอง หากได้รับการยกย่อง มีตำแหน่ง มีความก้าวหน้า ถ้าสภาพแวดล้อมมีความเหมาะสมนั่นคือ สนุกกับงาน มีแรงจูงใจในการทำงานอย่างเป็นสุข ทำงานด้วยความกระตือรือร้น ทุ่มเทให้อย่างเต็มที่ เพื่อจะได้เป็นที่ยอมรับของผู้บังคับบัญชา โดยหวังว่าในอนาคตเขาจะได้ก้าวหน้าในงาน แมคเกรเกอร์ ชี้ให้เห็นว่าในการจูงใจให้ทำงานนั้น ผู้บริหารจะต้องใช้ทฤษฎี Y และเขามองในแง่ดี เปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชาใช้ความสามารถของตนเองอย่างเต็มที่ การใช้ทฤษฎี Y จูงใจคนได้มากกว่าทฤษฎี X แต่ไม่ได้หมายความว่าจะละเลยต่อการควบคุมโดยสิ้นเชิง

3. ทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการของ มาสโลว์ (Maslow's Need Hierarchy)

มาสโลว์ เป็นนักวิจัยได้ศึกษาค้นคว้าถึงความต้องการของมนุษย์เป็นผู้ที่เน้นเกี่ยวกับความสามารถของแต่ละคนในการควบคุมพฤติกรรมของตนเอง มาสโลว์ได้ตั้งสมมติฐานเกี่ยวกับความต้องการของมนุษย์ไว้ ดังนี้ (สมพงษ์ เกษมสิน. 2526 : 305)

มนุษย์มีความต้องการอยู่เสมอและไม่มีสิ้นสุด แต่สิ่งที่มนุษย์ต้องการนั้นขึ้นอยู่กับว่าเขามีสิ่งนั้นอยู่แล้วหรือยัง ขณะที่ความต้องการใดได้รับการตอบสนองแล้วความต้องการอย่างอื่นจะเข้ามาแทนที่ กระบวนการนี้ไม่มีที่สิ้นสุด และจะเริ่มต้นตั้งแต่เกิดจนกระทั่งตาย ความต้องการที่ได้รับการตอบสนองแล้วจะไม่เป็นสิ่งจูงใจของพฤติกรรมอีกต่อไป ความต้องการที่ไม่รับการตอบสนองเท่านั้น ที่เป็นสิ่งจูงใจของพฤติกรรม ความต้องการของมนุษย์มีความสำคัญเป็นลำดับขั้นตอน (A Hierarchy of Needs) กล่าวคือ เมื่อความต้องการในระดับต่ำได้รับการตอบสนองแล้ว ความต้องการระดับสูง ก็จะเรียกร้องให้มีการตอบสนองทันที (Demand Satisfaction) ลำดับขั้นความต้องการของมนุษย์ 5 ขั้น

มหาวิทยาลัยราชภัฏหมู่บ้านจอมบึง RAJABHAT MAHACHAKRAPONG UNIVERSITY



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

แผนภาพที่ 2 แสดงลำดับขั้นความต้องการของมนุษย์

ที่มา : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. 2532 : 136

3.1 ความต้องการทางด้านร่างกาย (Physiological Needs) เป็นความต้องการขั้นแรกของมนุษย์เพื่อความอยู่รอ เช่น ความต้องการอาหาร น้ำ ความง่วง ความปรารถนาทางเพศ ความต้องการทางด้านร่างกาย เป็นเสมือนพื้นฐานที่มาก่อนความต้องการสิ่งอื่นทั้งหมด ซึ่งจะมี

3.2 ความต้องการทางด้านความปลอดภัย (Safety Needs) เป็นความต้องการที่จะได้รับความคุ้มครองปลอดภัย จากภัยอันตรายต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นกับร่างกาย รวมถึงความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจ หน้าที่การงานสถานะทางสังคม และการส่งเสริมเพื่อให้เกิดความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจ

3.3 ความต้องการทางด้านสังคมและความรัก (Belongingness and Love Needs) เป็นความต้องการเกี่ยวกับการอยู่ร่วมกัน การได้รับการยอมรับจากบุคคลอื่น และเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มทางสังคม เช่น ความรัก ความเป็นเจ้าของ และความรักใคร่ ซึ่งคนเราจะแสวงหาเพื่อนปรารถนาจะมีเพื่อนพ้อง

3.4 ความต้องการที่จะได้รับการยกย่องนับถือ (Esteem Needs) เป็นความต้องการที่จะเป็นบุคคล ที่มีความมั่นใจในตนเอง และมีบุคคลอื่นยอมรับนับถือยกย่อสรรเสริญในความรู้ความสามารถ เมื่อทำงานสิ่งหนึ่งสำเร็จและมีความพึงพอใจในการมีฐานะเด่นทางสังคม ซึ่งทำให้เกิดความรู้สึกว่าตนเองมีคุณค่า

3.5 ความต้องการที่จะได้รับความสำเร็จในชีวิต (Self-actualization Needs) เป็นความต้องการขั้นสูงสุดของมนุษย์ เป็นความต้องการที่ยากจะสำเร็จทุกสิ่งทุกอย่างตามความนึกคิดที่ตนเองใฝ่ฝันไว้

สรุป ทฤษฎีความต้องการของมาสโลว์ 5 ขั้น มีความสำคัญต่อวิถีของมนุษย์ซึ่งจะแสวงหาการตอบสนองความต้องการของตนไม่มีที่สิ้นสุด เพื่อให้ชีวิตดำรงอยู่ในสังคมต่อไปได้อย่างมีความสุข

4. ทฤษฎีเกี่ยวกับแรงจูงใจของเออร์เนส ฮิลการ์ด

เออร์เนส ฮิลการ์ด (Ernest Hilgard) เป็นนักจิตวิทยาผู้หนึ่งที่กล่าวว่า ความต้องการที่มีอยู่ในตัวมนุษย์นั้นไม่มีที่สิ้นสุด และได้จำแนกแรงจูงใจของมนุษย์ออกเป็น 3 ประเภท คือ (ธนวัฒน์ ตั้งวงษ์เจริญ. 2539 : 18)

4.1 แรงจูงใจที่จะมีชีวิตอยู่ (Survival Motives) เป็นแรงจูงใจที่มีอยู่ในตัวของมนุษย์ เช่น ความต้องการทางปัจจัย 4 อย่าง ได้แก่ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค ที่อยู่อาศัย

4.2 แรงจูงใจทางสังคม (Social Motives) ได้แก่ แรงจูงใจที่จะอยู่ในสังคม มีความสัมพันธ์กันในรูปแบบต่างๆ เช่น ความรัก มิตรภาพ ความต้องการที่จะปกครองตนเองหรือกลุ่ม

4.3 แรงจูงใจที่สร้างสัมพันธภาพแก่ตน (Efo – intergrative Motives) เป็นแรงจูงใจที่สร้างสัมพันธภาพแก่ตนเอง ในการดำเนินวิถีทางเพื่อสร้างความเชื่อมั่นในตนเองมีความคิดสร้างสรรค์ที่ดี สร้างปรัชญาและความเชื่อมั่นให้กับตนเอง มีจุดมุ่งหมายของชีวิตอย่างแน่นอน

จากทฤษฎีเกี่ยวกับแรงจูงใจที่กล่าวมาข้างต้น อาจสรุปได้ว่าความต้องการเป็นสิ่งเร้าภายในที่สำคัญในการจูงใจให้บุคคลเกิดพฤติกรรม นอกจากนี้ยังมีสิ่งเร้าอื่นๆ เช่น

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

การยอมรับของสังคม สภาพบรรยากาศที่เป็นมิตร การบังคับขู่เข็ญ การให้รางวัลหรือกำลังใจ หรือการทำให้เกิดความพอใจ เป็นเหตุจูงใจให้บุคคลเกิดพฤติกรรมได้

5. ทฤษฎีความคาดหวังของวรูม (Vroom)

แนวความคิดพื้นฐานของทฤษฎีนี้ คือ ความคิดที่ว่าคนเราทุกนมีความคาดหวังต่อผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นเนื่องจากผลกระทำที่เขาได้ทำขึ้นมากไปยิ่งกว่านั้น คนทุกๆ คนต่างมีความชอบในผลลัพธ์ชนิดต่างๆ แตกต่างกันด้วย ซึ่งความหมายถึงว่ามนุษย์เราได้รับการพิจารณาว่ามีความคิดมีการหาเหตุผล และมีการคาดการณ์เกี่ยวกับเหตุการณ์ต่างๆ ในอนาคต และผลที่ตามมาจากสิ่งต่างๆ ดังกล่าวคือ บุคคลเหล่านี้ก็อาจเลือกวิธีดำเนินการเพียงอย่างเดียวที่เขาคิดว่าดีที่สุด จากทางเลือกหรือจากวิธีดำเนินการต่างๆ ที่มีอยู่

6. ทฤษฎีความเสมอภาค (Equity Theory)

ทฤษฎีการจูงใจของอดัม (Adam) มีพื้นฐานมาจากแนวความคิดทฤษฎีการแลกเปลี่ยนทางสังคม (Social Exchange Theory) ที่มีความเชื่อเกี่ยวกับพฤติกรรมของมนุษย์ว่าแต่ละคนจะประเมินความสัมพันธ์ทางสังคมของตนเอง และกิจกรรมทางเศรษฐกิจในขณะนั้น บุคคลจะมองว่าความสัมพันธ์ทางสังคมเป็นกระบวนการแลกเปลี่ยน ซึ่งตนเข้ามาร่วมเพื่อคาดหวังผลตอบแทนและมีการเปรียบเทียบทางสังคม โดยการใช้ข้อมูลจากการที่ตนมีปฏิสัมพันธ์ (Interaction) กับผู้อื่นมาตัดสินใจในการแลกเปลี่ยนตนจะได้กำไรได้ผลประโยชน์หรือไม่อย่างไร

สมยศ นาวีการ (2540 : 378) ได้กล่าวว่า ทฤษฎีความเสมอภาคภาคชี้ให้เห็นว่าบุคคลจะมุ่งการถูกปฏิบัติอย่างเป็นธรรม เมื่อเปรียบเทียบกับบุคคลอื่น เราจะพอใจต่อสถานการณ์ของความสมดุล หรือความเสมอภาคเกิดขึ้น เมื่อเรารับรู้ว่าอัตราส่วนของปัจจัยและผลลัพธ์ของบุคคลอื่นที่ถูกเปรียบเทียบภายในสถานการณ์เดียวกัน

ดังนั้น สิ่งที่ทฤษฎีนี้ใช้เปรียบเทียบประกอบด้วย ตัวป้อน (Input) กับผลลัพธ์ (Output) ของตนกับบุคคลอื่นๆ ในการทำงาน ตัวป้อน (Input) หมายถึง สิ่งที่ผู้ทำงานได้ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการทำงาน เช่น ประสบการณ์ ความพยายาม การศึกษา การฝึกฝนอบรม เวลา ความคิดเห็น ความสามารถทักษะในการทำงาน ผลลัพธ์ (Output) หมายถึง ผลที่ได้จากการทำงาน เช่น เงินเดือนและผลประโยชน์เกื้อกูล การเลื่อนตำแหน่ง การยกย่อง ความมั่นคง การพัฒนาส่วนบุคคล สวัสดิการและสถานภาพ

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

1. ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

ร็อบสัน (Robson. 1953 : 574) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่นหมายถึง การปกครองส่วนหนึ่งของประเทศ ซึ่งมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร อำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ จะต้องไม่มากจนมีผลกระทบกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะองค์กรปกครองท้องถิ่นมิใช่ชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย องค์กรปกครองท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมาย และมีองค์การที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นนั่นเอง

คลาร์ก (Clark. 1957 : 87-89) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึงหน่วยการปกครองที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องกับการให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นใด โดยเฉพาะและหน่วยการปกครองดังกล่าวนี้จัดตั้งและจะอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

ฮอลโลเวย์ (Holloway. 1959 : 101-103) นิยามว่า การปกครองตนเองของท้องถิ่น หมายถึง องค์การที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ มีอำนาจในการปกครองตนเอง มีการบริหารงานคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่มีสมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

วิท (Wit. 1967 : 101 – 103) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจ หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมด หรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่นตามหลักการที่ว่าถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชน ดังนั้นการบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่น จึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลาง มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน

มอนตากู (Montagu. 1984 : 574) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระ เพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่น มีอำนาจอิสระ พร้อมความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางหรือภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่ได้กลายเป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใด

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
MAHASARAKHAM RAJABHAT UNIVERSITY

1.1 จากนิยามข้างต้น สามารถประมวลได้เป็นหลักการปกครองท้องถิ่นในสาระสำคัญ ดังนี้

1.1.1 การปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากรหรือขนาดของพื้นที่ เช่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นของไทยจัดเป็นกรุงเทพมหานคร เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบลและเมืองพัทยา ตามเหตุผลดังกล่าว

1.1.2 หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพอสมควร เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากมีอำนาจมากเกินไปไม่มีขอบเขต หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นก็จะกลายสภาพเป็นรัฐอธิปไตยเอง เป็นผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐบาล อำนาจของท้องถิ่นนี้มีขอบเขตที่แตกต่างกันออกไป ตามลักษณะความเจริญและความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ รวมทั้งนโยบายของรัฐบาลในการพิจารณาการกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับใดจึงจะเหมาะสม

1.1.3 หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

1) หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่างๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่และเพื่อใช้บังคับประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ เช่น เทศบัญญัติ ข้อบังคับสุขาภิบาล เป็นต้น

2) สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่นคืออำนาจในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ

1.1.4 มีองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง องค์กรที่จำเป็นของท้องถิ่นจัดแบ่งเป็นสองฝ่าย คือ องค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลจะมีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหารและสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ หรือในแบบมหานครคือกรุงเทพมหานคร จะมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายบริหาร สภากรุงเทพมหานครจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

1.1.5 ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น จากแนวคิดที่ว่าประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นที่จะรู้ปัญหาและวิธีการแก้ไขของตนเองอย่างแท้จริง หน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีคนในท้องถิ่นมาบริหารงานเพื่อให้สมเจตนารมณ์

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

และความต้องการของชุมชนและอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนั้นยังเป็นการฝึกให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าใจในระบบและกลไกของประชาธิปไตยอย่างแท้จริงด้วย

1.2 โดยสรุปสาระสำคัญของการปกครองท้องถิ่น คือ

1.2.1 อาจมีรูปแบบหน่วยการปกครองท้องถิ่นหลายรูปแบบตามความแตกต่างของความเจริญ ประชากรหรือขนาดพื้นที่

1.2.2 ต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม

1.2.3 หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมายที่จะดำเนินการปกครองตนเองโดยสิทธินี้แบ่งออกเป็น 2 ประการ คือ

1) สิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) สิทธิในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่

1.2.4 มีองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและปกครองตนเอง คือมีองค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ

2. องค์ประกอบขององค์กรปกครองท้องถิ่น

ระบบการปกครองท้องถิ่น จะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบ 8 ประการ ดังนี้ (อุทัย หิรัญโต. 2533 : 22)

2.1 สถานะตามกฎหมาย (Legal Status) หมายความว่า หากประเทศใดกำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น เป็นการแสดงให้เห็นว่าประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

2.2 พื้นที่และระดับ (Area and Lever) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีปลายประการ เช่นปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติและความสำนึกในการปกครองตนเองของประชาชนจึงได้มีกฎเกณฑ์ที่จะกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่สำหรับขนาดของพื้นที่ จากการศึกษาขององค์การสหประชาชาติ โดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) องค์การศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม (UNESCO) องค์การอนามัยโลก (WHO) และสำนักกิจการสังคม

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

(Bureau of Social Affair) ได้ให้ความเห็นว่า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สามารถให้บริการและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ ควรมีประชาชากรประมาณ 50,000 คน แต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่จะต้องพิจารณาด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการบริหารรายได้ และบุคลากร เป็นต้น

2.3 การกระจายอำนาจและหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมือง และการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

2.4 องค์การนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติมีขอบเขตการปกครองพื้นที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบายออกกฎข้อบังคับ ควบคุม ให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้นๆ

2.5 การเลือกตั้ง สมาชิกองค์การ หรือคณะผู้บริหารจะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน โดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

2.6 อิสระในการปกครองตนเอง สามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการภายในขอบเขตของกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลางและไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานทางราชการ

2.7 งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

2.8 การควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ในการกำกับดูแล จากรัฐเพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชนโดยส่วนรวม โดยการมีอิสระเต็มที่ทีเดียวคงหมายถึงเฉพาะอิสระในการดำเนินการเท่านั้น เพราะมิฉะนั้นแล้วท้องถิ่นจะกลายเป็นรัฐอิสระ รัฐจึงต้องสงวนอำนาจในการควบคุมดูแล

หากพิจารณาองค์ประกอบขององค์การบริหารส่วนตำบล จะเห็นว่ามีองค์ประกอบครบทั้ง 8 ประการดังกล่าว

3. หลักการปกครองท้องถิ่น

ประหยัด หงส์ทองคำ (2523 : 37-39) ได้ประมวลหลักการปกครองท้องถิ่นในสาระสำคัญ ดังนี้

3.1 การปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านี้อาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากรหรือขนาดของพื้นที่ เช่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นของไทย

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

จัดเป็นกรุงเทพมหานคร เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา

3.2 หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพอสมควรเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากมีอำนาจมากเกินไปไม่มีขอบเขต หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นก็จะกลายสภาพเป็นรัฐอธิปไตยเอง เป็นผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐบาล อำนาจของท้องถิ่นนี้มีขอบเขตที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะความเจริญและความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ รวมทั้งนโยบายของรัฐบาลในการพิจารณาการกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับใดจึงจะเหมาะสม

3.3 หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

3.3.1 หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่างๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่และเพื่อใช้บังคับประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ เช่น เทศบัญญัติ

3.3.2 สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น คือ อำนาจในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ

3.4 มีองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง องค์กรที่จำเป็นของท้องถิ่นจัดแบ่งเป็นสองฝ่าย คือ องค์กรฝ่ายบริหาร และองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลจะมีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร และสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ หรือในแบบมหานคร คือ กรุงเทพมหานคร จะมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายบริหาร สภากรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

3.5 ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น จากแนวความคิดที่ว่าประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นที่จะรู้ปัญหาและวิธีการแก้ไขของตนเองอย่างแท้จริง หน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีคนในท้องถิ่นมาบริหารงาน เพื่อให้สมเจตนารมณ์และ ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเข้าใจในระบบและกลไกของประชาธิปไตยอย่างแท้จริงอีกด้วย

จากที่กล่าวมาข้างต้น สรุปได้ว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นการกระจายอำนาจการปกครองทั้งทางการเมืองและการบริหารเพื่อแก้ไขปัญหาของประชาชนและตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเอง

มหาวิทยาลัยราชภัฏพนัสนิคม
PANUSNIKHOM RAJABHAT UNIVERSITY

4. โครงสร้างหลักขององค์การการปกครองท้องถิ่น

4.1 ในการศึกษาโครงสร้างหลักและความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างหลักในองค์การการปกครองท้องถิ่น จำเป็นต้องพิจารณารูปแบบโครงสร้างขององค์การการปกครองท้องถิ่นในระบบสากลประกอบด้วย ทั้งนี้เมื่อพิจารณารูปแบบที่ใช้ในสหราชอาณาจักร สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกาแล้ว สรุปได้ดังนี้ (รสคนธ์ รัตนเสริมพงศ์. 2540 : 121–124)

4.1.1 สหราชอาณาจักรอังกฤษ เป็นประเทศที่ใช้ระบบรัฐสภาในระดับชาติ ทั้งนี้เป็นที่กล่าวกันทั่วไปว่ารัฐสภาของอังกฤษเป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุด ส่วนในระดับท้องถิ่นโครงสร้างขององค์กรปกครองท้องถิ่นทุกรูปแบบ ทุกระดับ มีลักษณะเหมือนกัน คือมีสภาท้องถิ่น หรือเคาน์ซิล (Council) ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน เป็นองค์กรหลักเพียงองค์กรเดียว เป็นผู้ใช้อำนาจทั้งนิติบัญญัติและบริหาร จะเห็นได้ว่า ในการปกครองแบบอังกฤษจะเน้นในเรื่องอำนาจของสภา ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

4.1.2 สาธารณรัฐฝรั่งเศส องค์กรปกครองท้องถิ่นทั้ง 3 ระดับในประเทศฝรั่งเศส มีโครงสร้างหลักแบบเดียวกันทั้งหมด คือ มีสภาท้องที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และมีฝ่ายบริหารมาจากมติของสภาท้องถิ่น ลักษณะพิเศษในโครงสร้างหลักขององค์กรปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส คือ แม้ว่าจะมีการแบ่งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร แต่ทั้งสองฝ่ายมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดมาก เพราะนอกจากจะกำหนดให้ฝ่ายบริหารมาจากนิติบัญญัติแล้ว ยังกำหนดให้หัวหน้าฝ่ายนิติบัญญัติหรือประธานสภาท้องถิ่นในทุกระดับทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารในขณะเดียวกันด้วย ดังนั้น แม้องค์กรปกครองท้องถิ่นจะแยกโครงสร้างหลักออกเป็น 2 องค์กร แต่หัวหน้าของทั้ง 2 องค์กรก็คือคนคนเดียวกัน

4.1.3 สหรัฐอเมริกาเป็นรัฐรวม (United States) การปกครองระดับรองลงมาจากระดับชาติก็คือ ระดับมลรัฐ รองลงมาจากระดับมลรัฐจึงเป็นระดับท้องถิ่น การกำหนดโครงสร้างขององค์การปกครองท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกาจึงขึ้นอยู่กับมลรัฐ ทำให้ข้อกำหนดเกี่ยวกับโครงสร้างของแต่ละมลรัฐ แต่เมื่อมองในภาพรวมพอสรุปได้ว่า องค์การปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่มีแนวโน้มที่จะใช้โครงสร้างแบบแยกฝ่ายนิติและฝ่ายบริหารออกจากกันโดยให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจมาก ขนาดกลางยังนิยมใช้แบบสภา ผู้จัดการ ซึ่งสภาท้องถิ่นจะเป็นผู้จ้างผู้จัดการมาดำเนินการบริหาร ส่วนองค์การขนาดเล็ก จะมีลักษณะคละกันไป ได้แก่ ระบบนายกเทศมนตรี สภา ซึ่งถ้าเป็นนายกองค์เทศมนตรีมีอำนาจมาก ก็จะมีโครงสร้างที่แยกฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารออกจากกันชัดเจน แต่ถ้าเป็นแบบนายกเทศมนตรีอำนาจน้อยก็จะ

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

คล้ายกับแบบอังกฤษ คือ สภาท้องถิ่นมีอำนาจนิติบัญญัติและบริหาร ระบบคณะกรรมาธิการบริหาร ซึ่งกรรมาธิการใช้อำนาจนิติบัญญัติและบริหารร่วมกัน และระบบสภาผู้จัดการโดยส่วนใหญ่แล้วองค์การปกครองท้องถิ่นมักจะจัดองค์กรง่ายๆ ใกล้ชิดกับประชาชนและมีโครงสร้างค่อนข้างกระชับ ตามขนาดของประชาคม

4.2 ในส่วนขององค์กรปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย พอสรุปรูปแบบโครงสร้างหลักและความสัมพันธ์ด้านโครงสร้างหลักขององค์การได้ ดังนี้

4.2.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด โครงสร้างหลักขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วย สภาจังหวัด โดยสภาจังหวัดมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติและคณะผู้บริหารประกอบด้วย นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด อีก 2 คน ซึ่งนายกมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน

4.2.2 เทศบาล เทศบาลมีโครงสร้างเลียนแบบโครงสร้างในระดับชาติ คือ มีสภาเทศบาลมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติมีคณะเทศมนตรีทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร โดยคณะเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนทำหน้าฝ่ายบริหาร

4.2.3 สุขาภิบาล สุขาภิบาลมีองค์กรหลักองค์กรเดียว คือ คณะกรรมการสุขาภิบาล ทำหน้าที่ทั้งนิติบัญญัติและบริหาร ซึ่งปัจจุบันได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลแล้ว

4.2.4 กรุงเทพมหานคร กรุงเทพมหานครประกอบด้วย สภากรุงเทพมหานครทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ทั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครต่างมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน เช่นเดียวกันกับระบบนายกเทศมนตรีมีอำนาจมาก ที่ใช้ในสหรัฐอเมริกา

4.2.5 เมืองพัทยา ประกอบด้วย สมาชิกจำนวนยี่สิบสี่คน ซึ่งเลือกตั้งโดยราษฎรผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งในเขตเมืองพัทยาและมีปลัดเมืองพัทยาทำหน้าที่เลขานุการสภาเมืองพัทยา ให้เมืองพัทยามีนายกเมืองพัทยาคนหนึ่ง ซึ่งเลือกตั้งโดยราษฎร์ผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งในเขตเมืองพัทยา ทำหน้าที่บริหาร นายกเมืองพัทยาอาจแต่งตั้งรองนายกเมืองพัทยาจำนวนไม่เกินสี่คน ซึ่งมิใช่สมาชิกเมืองพัทยา

เมื่อเปรียบเทียบโครงสร้างหลักขององค์การบริหารส่วนตำบลกับองค์การปกครองท้องถิ่นในประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา จะพบว่าองค์การบริหารส่วนตำบลมีโครงสร้างหลักแตกต่างจากองค์การปกครองท้องถิ่นของอังกฤษ ซึ่งมีสภาท้องถิ่นเป็น

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

องค์กรหลักองค์กรเดียว ไม่มีการแยกโครงสร้างนิติบัญญัติและบริหาร แต่จะใกล้เคียงกับรูปแบบของฝรั่งเศส ซึ่งแยกโครงสร้างนิติบัญญัติและบริหาร แต่ในองค์การปกครองท้องถิ่นของฝรั่งเศสยังคงความสัมพันธ์แน่นแฟ้นระหว่างองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารเป็นบุคคลเดียวกัน ตรงกันข้ามกับองค์การบริหารส่วนตำบลของไทย ซึ่งห้ามบุคคลที่มีตำแหน่งประธาน รองประธาน และเลขานุการสภาท้องถิ่น ไม่ให้ดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลอย่างเด็ดขาด

ถ้าจะเปรียบเทียบกับการปกครองท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกาก็พบว่า องค์การที่ใช้รูปแบบนายกเทศมนตรี- สภา น่าจะมีโครงสร้างการจัดองค์กรใกล้เคียงกับองค์การบริหารส่วนตำบลมากกว่ารูปแบบอื่น แต่มีความแตกต่างในรายละเอียดสูงมาก กล่าวคือ ในแบบนายกเทศมนตรีมีอำนาจน้อย สภาท้องถิ่นจะเป็นผู้ใช้อำนาจทั้งนิติบัญญัติและบริหารซึ่งเท่ากับไม่ได้แยกองค์กรใช้อำนาจนิติบัญญัติ-บริหาร ส่วนแบบนายกเทศมนตรีมีอำนาจมาก ซึ่งมีโครงสร้างหลักสอดคล้องกับองค์การบริหารส่วนตำบล คือ แยกโครงสร้างนิติบัญญัติ-บริหาร เนื่องจากองค์การที่ใช้โครงสร้างในรูปแบบนี้มักมีการเลือกตั้งฝ่ายบริหารโดยตรง ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมีฝ่ายบริหารที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง

เมื่อเปรียบเทียบโครงสร้างหลักขององค์การบริหารส่วนตำบลกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นๆ ในประเทศไทย จะพบว่า ส่วนใหญ่คล้ายคลึงกัน คือ แยกโครงสร้างนิติบัญญัติ-บริหาร และจะสังเกตได้ชัดว่าโครงสร้างหลักขององค์การบริหารส่วนตำบลมีความละม้ายคล้ายคลึงกับโครงสร้างของเทศบาลมากกว่าองค์การอื่น

โครงสร้างหลักเกณฑ์ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร

สรุป โครงสร้างขององค์การการปกครองส่วนท้องถิ่นมีรูปแบบแตกต่างกันตามลักษณะและแนวทางการปกครองของแต่ละประเทศ สำหรับประเทศไทย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการบริหารงานที่แยกโครงสร้างการบริหารงานที่แยกระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ โดยที่โครงสร้างของเทศบาลกับโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลมีความใกล้เคียงกันมากที่สุด

5. อุปสรรคและปัญหาการปกครองท้องถิ่น

อภิชัย พันธเสน (2539 : 163-165) กล่าวว่า ปัญหาและอุปสรรคของการปกครองของไทยทุกวันนี้อยู่ที่การเน้นน้ำหนักไปที่เมืองหลวงและกิจกรรมระดับชาติโดยละเลยหน่วย

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

เล็ก คือชนบท โดยเฉพาะหน่วยย่อยสุด คือ หมู่บ้านและตำบล ทั้งนี้เนื่องจากหมู่บ้านและตำบลเป็นส่วนประกอบที่สำคัญของการเมืองไทย ถ้าหน่วยย่อยไม่แข็งแรง ระบบการเมืองทั้งหมดก็อ่อนแอไปด้วย ด้วยเหตุนี้การเน้นการพัฒนาองค์กรปกครองระดับท้องถิ่นให้ท้องถิ่นได้ปกครองตนเองและพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมระดับต่ำสุดจึงเป็นการสร้างรากฐานเพื่อรองรับการพัฒนาโครงสร้างในระดับเบื้องบน เมื่อพิจารณาการกระจายอำนาจจึงไม่ควรเสนอความคิดที่จะเหนี่ยวรั้งอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง สิ่งที่สำคัญที่ควรจะพิจารณาก็คือถ้าจะเลือกการพัฒนาที่ถูกจุดต้องเริ่มที่ฐาน คือ ตำบลและหมู่บ้านและการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งมีอยู่ 5 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งในส่วนของสุขาภิบาลนั้น ปัจจุบันได้รับการยกฐานให้เป็นเทศบาลตำบลโดยพระราชบัญญัติยกฐานะสุขาภิบาลอันเปลี่ยนมาจากบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 285 ที่บัญญัติให้องค์กรปกครองท้องถิ่นต้องมีฝ่ายสภาและฝ่ายบริหาร จึงทำให้สุขาภิบาลซึ่งไม่ได้แยกฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาออกจากกันได้รับการยกฐานะดังกล่าว

ปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญของการปกครองในระดับท้องถิ่นไทยสรุปได้ ดังนี้

5.1 ความอิสระของรูปแบบการปกครองตนเอง นอกจากเทศบาลแล้วสุขาภิบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัดมักจะถูกควบคุมโดยเจ้าหน้าที่ของการปกครองส่วนภูมิภาค แม้จะมีการเลือกตั้งสมาชิกในบางส่วน แต่เนื่องจากการขาดประสบการณ์และขาดการยืนยันในสิทธิการปกครองตนเอง และเนื่องจากวัฒนธรรมของระบบอุปถัมภ์ ทำให้การปกครองท้องถิ่นอยู่ในสภาพอ่อนแอ

5.2 เจ้าหน้าที่ของการปกครองท้องถิ่นมีเกียรติและศักดิ์ศรีน้อยกว่าเจ้าหน้าที่หรือข้าราชการของส่วนกลาง ดังนั้นคนดีมีฝีมือจึงไม่สมัครใจรับใช้หน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีเจ้าหน้าที่จากภูมิภาคเข้าไปมีบทบาทสำคัญด้วย จนเกิดความสับสนไม่เข้าใจ นอกจากนั้นความจำกัดของงบประมาณ ตลอดจนขีดความสามารถและขอบข่ายของงานทำให้การปกครองท้องถิ่นไม่ได้รับความสนใจเท่าที่ควรเพราะไม่สามารถมีกิจกรรมที่เด่นชัดเท่ากับกิจกรรมที่เด่นชัดเท่ากับกิจกรรมของราชการส่วนภูมิภาค

5.3 องค์กรปกครองท้องถิ่นส่วนใหญ่มีงบประมาณไม่เพียงพอ โอกาสในการพึ่งพาตนเองมีน้อย จำเป็นต้องพึ่งงบประมาณจากส่วนกลาง ทำให้ส่วนกลางมีอำนาจในการกำหนดแผนนโยบาย และท้องถิ่นจะต้องปฏิบัติตามนโยบายที่กำหนดมาในระดับชาติแทนที่จะเป็นความต้องการของท้องถิ่นเอง

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

5.4 คนในท้องถิ่นมีความสับสนและไม่ค่อยให้ความเชื่อถือกับหน่วยงานปกครองท้องถิ่น ทั้งเรื่องบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่น การจัดสรรงบประมาณและกิจกรรมการดำเนินงานที่ชัดเจน

5.5 การปกครองท้องถิ่นกลายเป็นเวทีหาผลประโยชน์ เป็นการสร้างอิทธิพลทางการเมืองของคนบางกลุ่มและกลายเป็นที่สนองผลประโยชน์ให้เจ้าหน้าที่ส่วนภูมิภาคเข้าไปมีบทบาทในหน่วยงานนั้นๆ ในแง่ผลประโยชน์ทางการเงิน ความดีความชอบทางราชการ

5.6 ความตื่นตัวของประชาชนในเรื่องการปกครองตนเองถูกบั่นทอนและกีดขวางโดยความผันผวนทางการเมืองระดับชาติ การอ้างถึงการปกครองแบบประชาธิปไตยย่อมไร้ความหมายถ้าการเมืองระดับชาติไม่อยู่ในลักษณะที่สร้างศรัทธาให้เกิดแก่ประชาชน ศรัทธาในการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นย่อมไม่เกิดขึ้น

จากแนวความคิดสรุปได้ว่า ปัญหาและอุปสรรคในการปกครองท้องถิ่นคือ การกระจายอำนาจยังไม่มาถึงระดับล่างอย่างแท้จริง การปกครองท้องถิ่นยังขาดความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนยังมีน้อย รวมถึงงบประมาณที่ยังไม่เพียงพอต่อการพัฒนาท้องถิ่นตามนโยบายของรัฐบาลกลาง ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่สามารถตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของประชาชนได้

แนวคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล

1. ความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้นหลังสุด เป็นรูปแบบหนึ่งของการกระจายอำนาจของรัฐให้สอดคล้องและสนองความต้องการของท้องถิ่นให้ดียิ่งขึ้นและกระตุ้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งจะทำให้ประชาชนรู้จักรับผิดชอบประโยชน์ส่วนรวมร่วมกัน ซึ่งสามารถสรุปความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบลตามแนวทางการกระจายอำนาจการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ดังนี้ (ฉลาด ขามช่วง. 2542 : 22 – 28)

1.1 กระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งที่ 222/2499 เรื่องระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน เมื่อวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2499 กำหนดให้มีสภาตำบล ประกอบด้วยสมาชิกสภาตำบลหมู่บ้านละ 2 คน มีนายอำเภอเป็นประธาน และมีคณะกรรมการบริหารประจำตำบลและหมู่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2475 ร่วมปฏิบัติงานด้วย

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

กระทรวงมหาดไทยได้ตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 ขึ้นบังคับใช้เมื่อวันที่ 17 มกราคม พ.ศ. 2500 สาระสำคัญ คือ จัดให้มีองค์กร ดังนี้ (กรมการปกครอง. 2542 : 25-27)

1.1.1 องค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อดำเนินกิจกรรมส่วนตำบล โดยมีเขตการปกครองตามเขตตำบล ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ มีฐานะเป็นนิติบุคคล ประกอบด้วย สภาตำบลและคณะกรรมการตำบล

1.1.2 สภาตำบล ประกอบด้วย สมาชิกซึ่งราษฎรในหมู่บ้านเลือกตั้งหมู่บ้านละ 1 คน และกำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านทุกคนในตำบลนั้นเป็นสมาชิกโดยตำแหน่ง

1.1.3 คณะกรรมการตำบล ประกอบด้วย กำนันตำบลท้องที่ เป็นประธาน แพทย์ประจำตำบลและผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้นเป็นกรรมการกับกรรมการอื่น ซึ่งนายอำเภอแต่งตั้งจากครูใหญ่โรงเรียนในตำบลหรือบรรดาผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่เกิน 5 คน

1.2 ต่อมากระทรวงมหาดไทยยกเลิกคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 222/2549 ลงวันที่ 8 มีนาคม 2499 และคณะกรรมการพัฒนาตำบลตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยคณะกรรมการหมู่บ้านตำบล พ.ศ. 2509 แล้วมีคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 275/2509 กำหนดให้มีคณะกรรมการสภาตำบล ประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน ครูประชาบาล 1 คน แพทย์ประจำตำบล และราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิ หมู่บ้านละ 1 คน เป็นผู้ดำเนินการควบคุมและรับผิดชอบบริหารงานของสภาตำบล เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ได้มีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2511 กำหนดให้มีสภาตำบลประกอบด้วย

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

1.2.1 กรรมการโดยตำแหน่ง มีกำนันท้องที่เป็นประธาน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในตำบล แพทย์ประจำตำบล

1.2.2 กรรมการโดยการเลือกตั้ง หมู่บ้านละ 1 คน โดยราษฎรเป็นผู้เลือกตั้ง ทั้งนี้สภาตำบลตาม คณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล

1.3 ต่อมารัฐบาลภายใต้การนำของนายชวน หลีกภัย ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542 โดยมีผลบังคับใช้ในวันที่ 2 มีนาคม 2538 และวันที่ 21 พฤษภาคม 2542 สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

1.3.1 ให้ยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326

1.3.2 ให้สภาตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคล ประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในตำบล แพทย์ประจำตำบล และสมาชิกซึ่งได้รับเลือกหมู่บ้านละ 2 คน

1.3.3 สภาตำบลซึ่งมีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมาติดต่อกัน 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท ให้ยกฐานะเป็น "องค์การบริหารส่วนตำบล" มีฐานะเป็นนิติบุคคล และราชการบริหารส่วนท้องถิ่นมีโครงสร้างการจัดรูปการบริหารประกอบด้วย

1) สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนหมู่บ้านละ 2 คน ซึ่งเลือกตั้งขึ้นโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียงหนึ่งหมู่บ้านให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 6 คน และในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีสองหมู่บ้าน นั้นประกอบด้วยสมาชิกสภาองคากรบริหารส่วนตำบลหมู่บ้านละ 3 คน

2) คณะกรรมการบรหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยประธานกรรมการบริหารคนหนึ่ง คณะกรรมการบริหาร จำนวน 2 คน ซึ่งสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วเสนอให้นายอำเภอแต่งตั้ง ให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเลขานุการคณะกรรมการบริหาร

2. อำนาจหน้าที่และโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล

2.1 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทย พ.ศ. 2534 มาตรา 4 ได้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน คือ ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค และระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 บัญญัติไว้ดังนี้ มาตรา 69 ท้องถิ่นให้ที่เห็นสมควรจัดให้ราษฎรมีส่วนในการปกครองท้องถิ่น ให้จัดระเบียบการปกครองเป็นราชการส่วนท้องถิ่น มาตรา 70 ให้จัดระเบียบราชการส่วนท้องถิ่น คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนด มาตรา 71 การจัดระเบียบการปกครอง องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่กฎหมายกำหนดแบ่งออกเป็น

2.1.1 กรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

2.1.2 เมืองพัทยา ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521

2.1.3 องค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 ดังนี้

1) องค์การบริหารส่วนตำบลจัดตั้งโดยจัดทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทย ด้วยการยกฐานะจากสภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อ กันสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท

2) สภาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนหมู่บ้านละสองคน ซึ่งเลือกตั้งขึ้นโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น

3) ให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลหนึ่งคน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ดำรงตำแหน่งนับแต่วันเลือกตั้งและมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้งแต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระ ไม่ได้ นายกองค์การบริหาร ส่วนตำบลอาจแต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมิใช่สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ช่วยเหลือการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ไม่เกินสองคน และอาจแต่งตั้ง เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมิใช่สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลได้หนึ่งคน

2.2 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล มาตรา 66 องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้าน เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม

มาตรา 67 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

1. จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
2. รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
3. ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
4. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
5. ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
6. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
7. คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

8. บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

9. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

มาตรา 68 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายองค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

1. ให้มีน้ำเพื่ออุปโภค บริโภคและการเกษตร
2. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
3. ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
4. ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ
5. ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
6. ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
7. บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
8. การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
9. หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
10. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
11. กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
12. การท่องเที่ยว และ
13. การผังเมือง

มาตรา 72 การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น เพื่อประโยชน์แก่กิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลอาจขอให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ไปดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติกิจการองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นการชั่วคราวได้โดยไม่ขาดจากต้นสังกัดเดิม ทั้งนี้ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจอนุญาตได้ตามความจำเป็น และในกรณีที่มีเป็นข้าราชการซึ่งไม่อยู่ในอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ให้กระทรวงมหาดไทยทำความตกลงกับหน่วยงานต้นสังกัดก่อนแต่งตั้ง

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

มาตรา 73 องค์การบริหารส่วนตำบลอาจทำกิจการนอกเขต องค์การบริหารส่วนตำบลหรือร่วมกับสภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่น เพื่อกระทำกิจการร่วมกันได้ ทั้งนี้ เมื่อได้รับความยินยอมจากสภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง และกิจการนั้นเป็นกิจการที่จำเป็นต้องทำและเป็นการเกี่ยวเนื่องกับกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน

มาตรา 82 องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายได้ ดังนี้

1. รายได้จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
2. รายได้จากสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนตำบล
3. รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบล
4. ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตและค่าปรับตามที่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
5. เงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้
6. รายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้
7. เงินอุดหนุนจากรัฐบาล
8. รายได้อื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล

มาตรา 83 องค์การบริหารส่วนตำบลอาจกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม องค์การหรือนิติบุคคลต่างๆ ได้เมื่อได้รับอนุญาตจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล การกู้เงินตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย

มาตรา 84 รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้ได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามประมวลรัษฎากร

มาตรา 85 องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายจ่าย ดังนี้ เงินเดือน ค่าจ้าง เงินค่าตอบแทนอื่นๆ ค่าใช้สอย ค่าวัสดุ ค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้างและทรัพย์สินอื่นๆ ค่าสาธารณูปโภค เงินอุดหนุนหน่วยงานอื่น รายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพันหรือตามที่มีกฎหมายหรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้

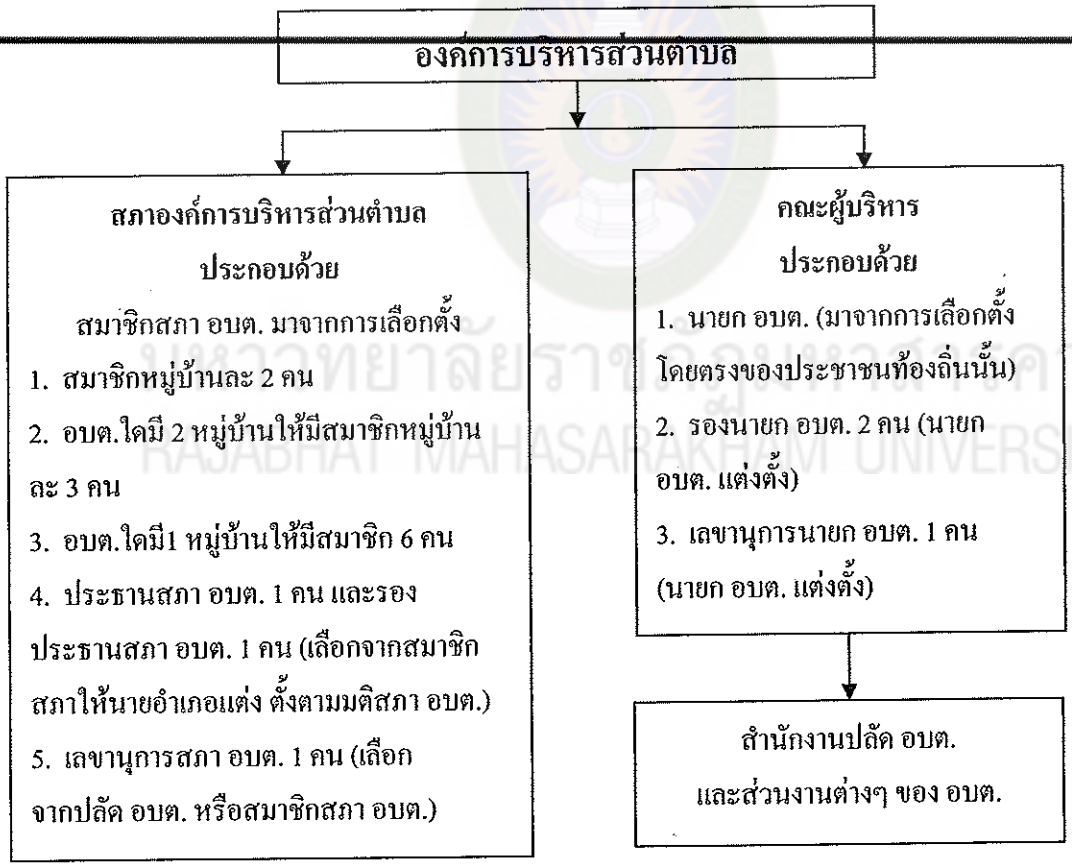
มาตรา 86 เงินค่าตอบแทนประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

3. การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล

นายอำเภอ กำกับดูแล การปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งให้ยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ หากมีการกระทำเป็นการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

จากแนวคิดสามารถสรุปได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานต่างๆ ภายใต้ขอบเขตการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลตามระเบียบพระราชบัญญัติต่างๆ เพื่อการพัฒนาท้องถิ่นในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม โดยมีพนักงานส่วนตำบลเป็นผู้ปฏิบัติงานตามนโยบายและแผนงาน ซึ่งแบ่งส่วนการบริหารงานออกเป็นสำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลและส่วนต่างๆ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลกำหนดขึ้น



แผนภาพที่ 3 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล

ที่มา : พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

บริบทองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย

จังหวัดหนองคาย เมืองชายแดนริมฝั่งแม่น้ำโขง เป็นประตูสู่เมืองเวียงจันทน์ เมืองหลวงของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว โดยมีสะพานมิตรภาพไทย-ลาวเชื่อมระหว่างสองประเทศ มีประชากรจำนวน 906,052 คน มีเนื้อที่ประมาณ 7,332 ตารางกิโลเมตร เป็นจังหวัดที่มีพื้นที่ติดแม่น้ำโขงเป็นระยะทาง 320 กิโลเมตร ประวัติศาสตร์ของเมืองหนองคายเริ่มต้นเมื่อกว่า 200 ปีเศษ พื้นที่บริเวณริมฝั่งโขงนี้เดิมเคยเป็นที่ตั้งของเมืองเล็กๆ 4 เมือง คือ เมืองพรานพร้าว เมืองเวียงคุก เมืองปะโค เมืองไผ่ ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวแห่งกรุงรัตนโกสินทร์ และจัดตั้งเมืองใหญ่ทางฝั่งขวาของแม่น้ำโขงคอยควบคุมพื้นที่และเลือกสร้างเมืองที่บ้านไผ่ แล้วตั้งชื่อเมืองว่า หนองคาย ตามชื่อหนองน้ำใหญ่ซึ่งอยู่ทางทิศตะวันตกของเมือง จังหวัดหนองคายมีอาณาเขตทางด้าน ทิศเหนือ ติดกับแม่น้ำโขงอันเป็นเส้นกั้นพรมแดนระหว่างประเทศไทยกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ทิศใต้ ติดกับจังหวัดอุดรธานี, จังหวัดสกลนคร ทิศตะวันออก ติดกับจังหวัดนครพนม ทิศตะวันตก ติดกับจังหวัดเลย

จังหวัดหนองคายมีองค์กรปกครองท้องถิ่น 3 รูปแบบ คือ 1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 1 แห่ง 2) เทศบาล แบ่งเป็น เทศบาลเมือง จำนวน 2 แห่ง และเทศบาลตำบล จำนวน 13 แห่ง และ 3) องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 50 แห่ง

องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย มีจำนวน 7 แห่ง คือ (สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดหนองคาย, 2554 ข : 4) ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนตำบลหินโงม องค์การบริหารส่วนตำบลค่ายบกหวาน องค์การบริหารส่วนตำบลโพนสว่าง องค์การบริหารส่วนตำบลพระธาตุบังพวน องค์การบริหารส่วนตำบลหนองกอมเกาะ องค์การบริหารส่วนตำบลเมืองหมี และองค์การบริหารส่วนตำบลสีกาย

สรุป จะเห็นได้ว่า ลักษณะการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล จะมีลักษณะเดียวกันหรือคล้ายกัน ด้วยเหตุเพราะว่า การจัดโครงสร้างทางการบริหารจะต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล และกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทย บางส่วนที่แตกต่างกันนั้น เช่น การแบ่งส่วนราชการประจำซึ่งสามารถขยายกรอบอัตราได้ เป็นเพราะลักษณะของพื้นที่และความต้องการขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นๆ

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

กานต์พิชชา สุริเตอร์ (2551 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัย เรื่อง แรงจูงใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการองค์การบริหารส่วนตำบลเขตอำเภอเมืองกาฬสินธุ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการวิจัยพบว่า

1. ผลการวิเคราะห์ระดับแรงจูงใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการองค์การบริหารส่วนตำบล เขตอำเภอเมืองกาฬสินธุ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยรวมพบว่า มีแรงจูงอยู่ในระดับมาก เมื่อจำแนกเป็นรายด้านพบว่ามีแรงจูงใจอยู่ในระดับมาก จำนวน 7 ข้อ เรียงลำดับจากค่าเฉลี่ยมากไปน้อย 3 ลำดับ คือ ความสำเร็จของงาน รองลงมา คือ ความรับผิดชอบและลักษณะของงานที่ปฏิบัติและการปกครองบังคับบัญชา มีแรงจูงใจอยู่ในระดับปานกลาง 3 ข้อ เรียงลำดับจากค่าเฉลี่ยมากไปน้อย 3 ลำดับ คือ สภาพแวดล้อมในการทำงาน รองลงมา คือ ความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ และเงินเดือนและผลประโยชน์เกื้อกูล

2. ผลการเปรียบเทียบแรงจูงใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการองค์การบริหารส่วนตำบล เขตอำเภอเมืองกาฬสินธุ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ ที่มีเพศต่างกัน โดยรวมมีแรงจูงใจในการปฏิบัติไม่แตกต่างกัน ข้าราชการองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีตำแหน่ง ต่างกันโดยรวมมีแรงจูงใจในการปฏิบัติงานไม่แตกต่างกัน และข้าราชการองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีเงินเดือนต่างกัน โดยรวมมีแรงจูงใจในการปฏิบัติงานแตกต่างกัน เมื่อจำแนกเป็นรายด้านพบว่า มีจำนวน 3 ด้านที่ข้าราชการองค์การบริหารส่วนตำบล มีแรงจูงใจในการปฏิบัติงานแตกต่างกัน คือ ด้านการยอมรับนับถือ ด้านความรับผิดชอบและด้านลักษณะของงานที่ปฏิบัติ

3. ผลการวิเคราะห์ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ พบว่า ได้มีความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปฏิบัติงานสรุปได้ คือ ควรมีการส่งเสริมและสนับสนุนในด้านการศึกษาในระดับที่สูงขึ้น ควรมีการจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอ เพื่อให้การปฏิบัติงานสำเร็จลุล่วงด้วยดี ควรมีการมอบหมายงานให้ชัดเจนเพื่อจะได้ปฏิบัติได้ถูกต้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกันและเพื่อนร่วมงานควรให้ความร่วมมือในการปฏิบัติงานให้มากขึ้นกว่านี้

สุกัญญา กำจร (2551 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัย เรื่อง แรงจูงใจในการปฏิบัติงานของพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอนามน จังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการวิจัยพบว่า

1. แรงจูงใจในการปฏิบัติงานของพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอนามน จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยรวมมีแรงจูงอยู่ในระดับปานกลาง และเมื่อจำแนกเป็นรายด้านพบว่ามีแรงจูงใจอยู่ในระดับมาก จำนวน 1 ด้าน คือ ด้านความสำเร็จของงาน มีแรงจูงใจอยู่ในระดับปานกลาง 9 ด้าน โดยเรียงลำดับจากค่าเฉลี่ยมากไปน้อย คือ ด้านการปกครองบังคับ

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

บัญชา ด้านการยอมรับนับถือ ด้านความรับผิดชอบ ด้านความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ด้านลักษณะของงาน ด้านนโยบายและการบริหาร ด้านสภาพแวดล้อมในการทำงาน ด้านเงินเดือนและผลประโยชน์เกื้อกูล และความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่

2. ผลการเปรียบเทียบแรงจูงใจในการปฏิบัติงานของพนักงานส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอนามน จังหวัดกาฬสินธุ์ ที่มีเพศ ระดับการศึกษาและประเภทพนักงานแตกต่างกันมีแรงจูงใจในการปฏิบัติงานโดยรวมไม่แตกต่างกัน แต่เมื่อเปรียบเทียบเป็นรายด้าน พบว่า พนักงานส่วนตำบลองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีระดับการศึกษาแตกต่างกันมีแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน จำนวน 3 ด้าน คือ ด้านความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ ลักษณะของงาน และนโยบายและการบริหาร แตกต่างกัน และพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีประเภทพนักงานแตกต่างกันมีแรงจูงใจในการปฏิบัติงานด้านความรับผิดชอบแตกต่างกัน

3. พนักงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอนามน จังหวัดกาฬสินธุ์ ให้ข้อเสนอแนะว่าผู้บริหารควรต้องปรับปรุงและดำเนินการพัฒนาเพื่อเพิ่มแรงจูงใจในการปฏิบัติงานของพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลให้มากขึ้น ดังนี้ การปฏิบัติงานควรเป็นไปตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในแผนระเบียบข้อบังคับของการปฏิบัติงาน นโยบายการบริหารต้องมีความชัดเจน ควรส่งเสริมให้มีการทำงานเป็นทีม ไม่แบ่งพรรคแบ่งพวกปรับปรุงสถานที่ทำงานและสภาพแวดล้อมในการปฏิบัติงาน จัดหาอุปกรณ์และเทคโนโลยีที่ทันสมัยให้พอเพียงต่อการปฏิบัติงานและผู้บริหารควรให้โอกาสและสนับสนุนการศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้นทั้งควรพิจารณาความดีความชอบในการปฏิบัติงานให้มีความเป็นธรรมสูงสุดเพื่อสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติงานให้แก่พนักงาน

จิรนันท์ บรรจงภาค (2547 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัย เรื่อง แรงจูงใจในการปฏิบัติงานของบุคลากรสถาบันราชภัฏสวนสุนันทา ผลการวิจัย พบว่า

1. ลักษณะส่วนบุคคลของกลุ่มตัวอย่างที่ทำการศึกษา ส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง ร้อยละ 68.8 มีอายุระหว่าง 21-30 ปี ร้อยละ 79.4 มีระดับการศึกษาปริญญาตรีร้อยละ 70.2 มีประสบการณ์ในการทำงาน1-3 ปี ร้อยละ48.9 และมีอัตราเงินเดือน 6,000-7,000 บาท ร้อยละ 56.7

2. แรงจูงใจในการปฏิบัติงานของบุคลากรสถาบันราชภัฏสวนสุนันทาในภาพรวมอยู่ในระดับมาก โดยแรงจูงใจภายในมากเป็นอันดับ 1 โดยเฉพาะ พบว่าแรงจูงใจระดับมากที่สุดเป็นอันดับแรก คือ ตั้งใจปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายให้สำเร็จ ส่วนแรงจูงใจภายนอกมาก

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

เป็นอันดับที่ 2 โดยเฉพาะ พบว่า แรงจูงใจระดับมากเป็นอันดับแรก คือตั้งใจทำงาน เพราะมีความสุขที่มีเพื่อนร่วมงานที่ดี

3. ผลการทดสอบสมมติฐาน พบว่า บุคลากรที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษาและอัตราเงินเดือนแตกต่างกัน มีแรงจูงใจไม่แตกต่างกัน บุคลากรที่มีประสบการณ์ในการทำงานแตกต่างกัน มีแรงจูงใจในการปฏิบัติงานแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ .05

ชนัญธิดา ประโยชริด (2547 : บทคัดย่อ) ได้วิจัยเรื่อง แรงจูงใจในการปฏิบัติงานของบุคลากรผู้ปฏิบัติงานของเทศบาลตำบลในเขตพื้นที่จังหวัดมหาสารคาม ผลการวิจัย พบว่า บุคลากรผู้ปฏิบัติงานของเทศบาลตำบลในเขตพื้นที่จังหวัดมหาสารคามส่วนใหญ่มีแรงจูงใจในการปฏิบัติงานโดยรวมและเป็นรายด้าน 10 ด้าน อยู่ในระดับปานกลาง โดยมีแรงจูงใจสูงสุดด้านความสำเร็จของงาน บุคลากรที่มีระดับการศึกษา ตำแหน่ง ประสบการณ์ในการทำงานแตกต่างกัน มีแรงจูงใจในการปฏิบัติงานโดยรวมและรายได้ไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ บุคลากรที่มีรายได้แตกต่างกัน มีแรงจูงใจในการปฏิบัติงานเป็นรายด้านแตกต่างกัน 2 ด้าน คือ ด้านลกษณะของงาน และด้านการปกครองบังคับบัญชา ปัญหาในการปฏิบัติงานของบุคลากรผู้ปฏิบัติงานของเทศบาลตำบลในเขตพื้นที่จังหวัดมหาสารคามที่สำคัญที่สุด ได้แก่ นักการเมืองก้าวก่ายการปฏิบัติงานของพนักงาน ค่าตอบแทนในการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการน้อยเกินไป การปฏิบัติงานไม่เป็นไปตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในแผนระเบียบข้อบังคับในการปฏิบัติงานมากเกินไป ขาดผู้เชี่ยวชาญในการกำหนดแผนงานที่ปฏิบัติตามหลักวิชาการ มีการแบ่งพรรคแบ่งพวก สถานที่ปฏิบัติงานไม่สะดวกสบายเท่าที่ควร งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรน้อยเกินไป อุปกรณ์และเทคโนโลยีที่ทันสมัยไม่เพียงพอในการปฏิบัติงาน

นิพนธ์ พรหมจารี (2550 : บทคัดย่อ) ได้วิจัยเรื่อง แรงจูงใจในการปฏิบัติงานของบุคลากรองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่อำเภอโซ่พิสัย จังหวัดหนองคาย โดยรวมมีแรงจูงใจในการปฏิบัติงานอยู่ในระดับปานกลาง และเมื่อจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า มีแรงจูงใจอยู่ในระดับปานกลาง 9 ด้าน เรียงลำดับจากค่าเฉลี่ยมากไปน้อย คือ ความสำเร็จของงาน ด้านความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ด้านนโยบายและการบริหาร ด้านความรับผิดชอบ ด้านสภาพแวดล้อมในการทำงาน ด้านความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ และสุดท้ายด้านเงินเดือนและผลประโยชน์เกื้อกูล ผลการเปรียบเทียบบุคลากรที่มีความแตกต่างกัน ด้านการศึกษา ตำแหน่ง ประสบการณ์ในการทำงานและรายได้ โดยรวมและเป็นรายด้านมีแรงจูงใจในการปฏิบัติงานไม่แตกต่างกัน บุคลากรที่มีเพศหญิงมีความพึงพอใจมากกว่าเพศชาย บุคลากรที่มีเป็นผู้บริหารที่มีอาวุโสมากกว่า มีประสบการณ์ทำงานมากกว่า มีความพึงพอใจมากกว่าผู้บริหารที่มีอายุการทำงานน้อยกว่า บุคลากรที่มีระดับการศึกษากับความพึงพอใจน้อยกว่า

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

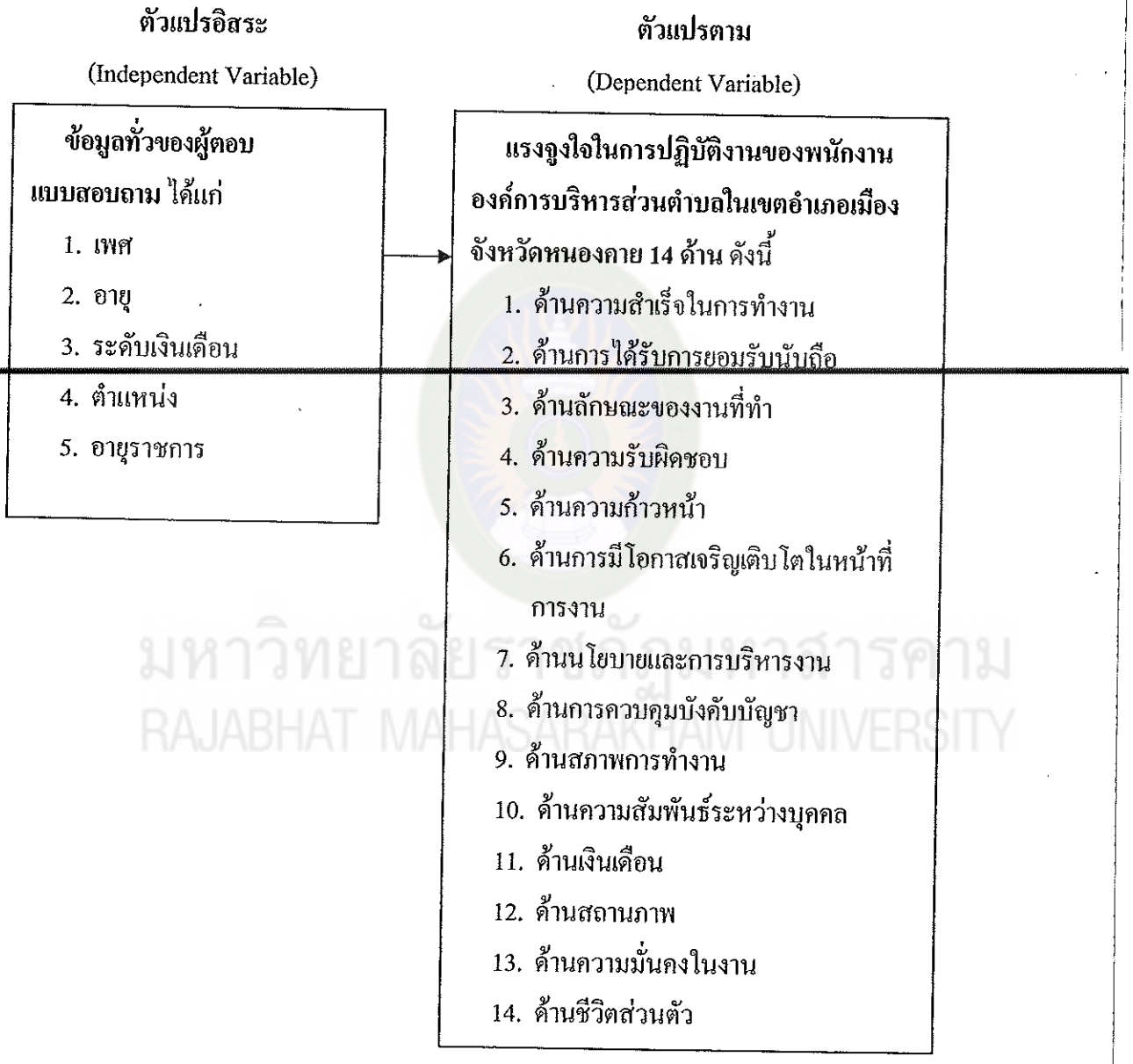
เพศชาย และบุคลากรที่มีระดับเงินเดือนกับความพึงพอใจมีความสัมพันธ์ในทางลบ นอกจากนี้ยัง พบว่า ทั้งปัจจัยกระตุ้น และปัจจัยค้ำจุน มีความสัมพันธ์กับความพึงพอใจอย่างมาก

สรุป จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่า ทรัพยากรมนุษย์เป็นปัจจัยที่สำคัญและมีความหมายมากที่สุดในการที่จะพัฒนาองค์การให้ประสบผลสำเร็จและมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และทรัพยากรมนุษย์เป็นสิ่งที่ดูแลยากที่สุด และการที่พนักงานในองค์การจะปฏิบัติงานให้บรรลุตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่วางไว้ และให้ได้ผลงานที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลนั้น จะต้องมีแรงจูงใจเป็นตัวกระตุ้นหรือผลักดัน และเมื่อพนักงานได้รับแรงจูงใจในการปฏิบัติงานแล้ว จะแสดงพฤติกรรมตอบสนองในสิ่งที่ตนต้องการ ซึ่งจะนำไปสู่ความพึงพอใจในการทำงานมากขึ้น

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

กรอบแนวคิดการวิจัย

จากการศึกษาแนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในการศึกษา เรื่อง แรงจูงใจในการปฏิบัติงานของพนักงานส่วนตำบลองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย ผู้วิจัยได้สรุปตามกรอบแนวคิดของเฮอร์ซเบิร์ก (Herzberg's Theory)



แผนภาพที่ 4 กรอบแนวคิดการวิจัย

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY