

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาความคิดเห็นของบุคลากรในการบริหารงานบุคคลของเทศบาลในเขตอำเภอจังหาร จังหวัดร้อยเอ็ด ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นข้อมูลนำไปสู่กรอบแนวคิดของการวิจัย ประกอบการศึกษาวิเคราะห์และอภิปรายผลการวิจัย ดังรายละเอียดตามลำดับ ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น
2. แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น
3. การปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล
4. การบริหารงานบุคคล
5. ขอบข่ายการบริหารงานบุคคลของเทศบาล
6. บริบทของเทศบาลตำบลในเขตอำเภอจังหาร จังหวัดร้อยเอ็ด
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
8. กรอบแนวคิดการวิจัย

#### แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจหน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองของท้องถิ่นและชุมชน โดยมีองค์กรผู้รับผิดชอบ มีอิสระในการใช้ดุลยพินิจมีหน้าที่และงบประมาณแยกออกจากราชการส่วนภูมิภาค แต่องค์กรปกครองท้องถิ่นก็ไม่ได้มีอธิปไตยในตนเอง อยู่ภายใต้การปกครองของรัฐบาลกลางตามวิธีการที่เหมาะสม การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับประเทศ

#### 1. ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น

มีนักวิชาการได้ให้ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ดังนี้

พรชัย เทพปัญญา และคณะ (2537 : 1) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่นหมายถึงการบริหารงานทางการเมืองของหน่วยย่อยภายในเขตพื้นที่ที่กำหนด และขนาดพื้นที่ที่ว่าอยู่ภายในประเทศและมีขนาดเล็กกว่าประเทศ

ลิจิต ซีรเวคิน (2539 : 386) อธิบายว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยการปกครองทางการเมืองที่อยู่ในระดับต่ำลงมาจากชาติ ซึ่งก่อตั้งโดยกฎหมายและมีอำนาจอย่างพอเพียงที่จะทำกิจกรรมในท้องถิ่นโดยตนเอง รวมทั้งอำนาจในการเก็บภาษีหรือการใช้แรงงานเพื่อบรรลุดูวัตถุประสงค์ที่วางไว้ เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานดังกล่าวนี้อาจมาจากการเลือกตั้งหรือการแต่งตั้งก็ได้

ชวงส์ ฉายะบุตร (2539 : 23) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การที่รัฐบาลกลางให้อำนาจไปให้อำนาจ หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น โอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นให้อำนาจในการปกครองร่วมกัน ทั้งหมดหรือบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น ตามหลักการที่ว่าถ้าอำนาจในการปกครองร่วมกัน ทั้งหมดหรือบางส่วนในการบริหารการปกครองท้องถิ่น ตามหลักการที่ว่าด้วยอำนาจการปกครองมาจาก ประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน ดังนั้นการบริการการปกครองท้องถิ่นจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเอง อันเกิดจากการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาล มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน

สมพงษ์ เกษมสิน (2539 : 14) นักรัฐศาสตร์ที่มีชื่อของไทยได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง ส่วนการปกครองของประเทศหรือรัฐซึ่งมีหน้าที่สำคัญ คือ การรับผิดชอบในการดำเนินงานเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับประชาชนในท้องถิ่นหรือในขอบเขตแห่งใดแห่งหนึ่งโดยเฉพาะ และเป็นการสมควรที่จะมอบเรื่องดังกล่าวให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บริหาร โดยมีฐานะเป็นรองของการบริหารของรัฐบาลในส่วนกลาง

มอนตาญ (Montagu, 1984 : 574) ) ได้อธิบายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระ เพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่การบริหารการปกครอง มีอำนาจอิสระพร้อมความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้ โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางหรือภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้บังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่ได้กลายเป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใด

กล่าวโดยสรุปการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของไทยปัจจุบันเป็นการจัดระเบียบบริหารราชการรูปแบบหนึ่ง โดยอาศัยการผสมผสานระหว่างการรวมอำนาจ การแบ่งอำนาจ

และการกระจายอำนาจ ลักษณะของการกระจายอำนาจหรือการปกครองท้องถิ่น เป็นการปกครองซึ่งรัฐกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นหนึ่งหรือหลายๆท้องถิ่น เป็นผู้ดำเนินการภายในขอบเขตกิจกรรมที่รัฐมอบหมายให้กระทำได้ ซึ่งกำหนดขอบเขตพื้นที่ไว้แน่ชัด มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีองค์กรหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบในการปกครองท้องถิ่น และเพื่อให้ตอบสนองความต้องการของประชาชน มีประชาชนเข้าร่วม ดำเนินการและมีความเป็นเอกเทศหรือความเป็นอิสระทางการเงินและอื่นๆในระดับหนึ่ง

## 2. หลักการปกครองท้องถิ่น

หลักการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อการปกครองท้องถิ่นอย่างมาก ซึ่งมีผู้กล่าวถึงหลักการของการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ ดังนี้

### 2.1 หลักการปกครองท้องถิ่น (ประธาน คงฤทธิศึกษากร, 2536 : 25-26)

2.1.1 เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจในการปกครองตนเอง

2.1.2 มีองค์กรที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนในในแต่ละท้องถิ่น

เป็นสำคัญ และประชาชนต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองและดำเนินงานขององค์กรปกครองท้องถิ่น

2.1.3 มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้โดยรัฐเป็นผู้อนุญาตเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถนำรายได้มาพัฒนาท้องถิ่นให้มีความเจริญก้าวหน้า

2.1.4 มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและมีการควบคุมการกำหนดงานให้เป็นไปตามนโยบายของตน

2.1.5 มีอำนาจในการออกกฎข้อบังคับ เพื่อนำมากำกับดูแลให้มีการปฏิบัติตามนโยบายหรือตามความต้องการของท้องถิ่น และกฎข้อบังคับดังกล่าวต้องไม่ขัดกับกฎหมายหรือระเบียบแห่งรัฐ

2.1.6 เพื่อดำรงไว้ซึ่งความมั่นคงแห่งรัฐองค์กรปกครองท้องถิ่นหรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นยังคงอยู่ในการกำกับดูแลและความรับผิดชอบของรัฐ

### 2.2 หลักการปกครองท้องถิ่น มีดังนี้ (บุญรงค์ นิลวงศ์, 2532 : 17-18)

2.2.1 เป็นองค์กรนิติบุคคล แยกจากราชการบริหารส่วนกลาง มีงบประมาณทรัพย์สินและเจ้าหน้าที่เป็นของตนเอง การให้องค์กรท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลก็เพราะจะทำให้ท้องถิ่นมีอิสระในการทำสัญญา และนิติกรรมต่างๆ โดยไม่ต้องอาศัยองค์กรของรัฐ

2.2.2 มีการเลือกตั้ง ในการเลือกตั้งนี้อาจเป็นการเลือกตั้งทั้งหมด คือ การเลือกตั้งทั้งสภาท้องถิ่นและฝ่ายบริหารหรือจะมีการเลือกตั้งแต่เพียงบางส่วน ทั้งนี้เพราะมี

ความเชื่อว่าการเลือกตั้งเป็นวิถีทางที่ดีที่สุดที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง

2.2.3 มีอิสระ คือ มีอำนาจในการดำเนินการที่ได้รับมอบหมายเอง โดยมีงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง และไม่ต้องรอรับคำสั่งจากส่วนกลางแต่อย่างใด แต่อำนาจอิสระนี้จะมากเกินไปอย่างสิ้นเชิงจากรัฐไม่ได้ จะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลจากรัฐบาลหรือตัวแทนของรัฐบาล

สรุปได้ว่า ในการปกครองท้องถิ่นนั้นมีหลักการที่สำคัญคือการเป็นนิติบุคคลที่จะทำให้สามารถดำเนินการต่าง ๆ ได้โดยอิสระ ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งเพื่อแสดงถึงการมีส่วนร่วมในการปกครองของประชาชน และที่สำคัญควรมีอิสระในการปฏิบัติงานพอสมควร เพื่อให้สามารถสนองตอบความต้องการของท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง

### 3. ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น

จากแนวความคิดในการปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนวัตถุประสงค์ทางการปกครองของรัฐในอันที่จะรักษาความมั่นคงและความผาสุกของประชาชน โดยยึดหลักการกระจายอำนาจการปกครอง และเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นจึงสรุปได้ดังนี้ (ลิขิต ชีรเวทิน, 2543 : 79)

1. การปกครองท้องถิ่นคือรากฐานของปกครองระบอบประชาธิปไตย (Basic Democracy) เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ ประชาชน ให้ประชาชนรู้สึกตนว่าตนมีความเกี่ยวข้องกับส่วนได้ส่วนเสียในการปกครอง การบริหารท้องถิ่น เกิดความรับผิดชอบ และห่วงแหนต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่ตนอยู่อาศัย อันจะนำมาซึ่งความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบปกครองประชาธิปไตยในที่สุด โดยประชาชนจะมีโอกาสเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร การเลือกตั้งจะเป็นการฝึกฝนให้ประชาชนใช้ดุลพินิจเลือกผู้แทนที่เหมาะสม สำหรับผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเข้าไปบริหารจัดการของท้องถิ่น นับได้ว่าเป็นผู้นำในท้องถิ่นจะได้ใช้ความรู้ความสามารถบริหารงานท้องถิ่น เกิดความคุ้นเคยมีความชำนาญในการใช้สิทธิและหน้าที่ของพลเมืองซึ่งจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติต่อไป

2. การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง (Self Government) หัวใจของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ประการหนึ่งก็คือ การปกครองตนเองมิใช่เป็นการปกครองอันเกิดจากคำสั่งเบื้องบน การปกครองตนเอง คือ การที่

ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นจะได้รับเลือกตั้งมาเพื่อรับผิดชอบบริหารท้องถิ่น โดยอาศัยความร่วมมือร่วมใจจากประชาชนแล้ว ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องฟังเสียงประชาชนด้วยวิถีตามประชาธิปไตยต่างๆ เช่น เปิดโอกาสให้ประชาชนออกเสียงประชามติ(Referendum) ให้ประชาชนมีอำนาจถอดถอน(Recall) ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดความสำนึกในความสำคัญต่อท้องถิ่น ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ถึงอุปสรรคปัญหาและช่วยกันแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นของตน นอกจากนี้การปกครองตนเองในรูปของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หรือการกระจายอำนาจไปในระดับต่ำสุดคือ รากหญ้า(Grass Roots) ซึ่งเป็นฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตย ความล้มเหลวของระบบประชาธิปไตยมีหลายองค์ประกอบ แต่ละองค์ประกอบสำคัญยิ่งขาดอันหนึ่ง ก็คือการขาดรากฐานในท้องถิ่น

3. การปกครองท้องถิ่นสามารถสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ เนื่องจากท้องถิ่นมีความแตกต่างกันไม่ว่าทางสภาพภูมิศาสตร์ ทรัพยากรประชาชน ความต้องการ และปัญหาย่อมแตกต่างกันออกไป ผู้ที่ให้บริการหรือแก้ไขปัญหาให้ถูกจุดและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนก็ต้องเป็นผู้ที่รู้ถึงปัญหาและความต้องการของประชาชนเป็นอย่างดี การบริหารงานจึงจะเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ไม่ต้องเสียเวลาเสนอเรื่องขออนุมัติไปยังส่วนเหนือขึ้นไป ท้องถิ่นจะบริหารงานให้เสร็จสิ้นลงภายในท้องถิ่นนั่นเอง ไม่ต้องสิ้นเปลืองเวลาและค่าใช้จ่ายโดยไม่จำเป็น

4. การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมือง การบริหารของประเทศในอนาคต ผู้นำหน่วยการปกครองท้องถิ่นย่อมเรียนรู้ประสบการณ์ทางการเมือง การได้รับเลือกตั้ง การสนับสนุนจากประชาชนในท้องถิ่นย่อมเป็นพื้นฐานที่ดีต่ออนาคตทางการเมืองของตน และยังฝึกฝนทักษะทางการบริหารงานในท้องถิ่นอีกด้วย ในประเทศไทย ผู้นำทางการเมืองที่มีชื่อเสียง เช่น นายทองหยด จิตตพิริยะ, นายสุรินทร์ เทพกาญจนา เป็นต้น ล้วนแต่มีผลงานจากการเป็นนายกเทศมนตรี หรือผู้บริหารท้องถิ่นมาก่อน จนสามารถประสบความสำเร็จเป็นนักการเมืองที่มีชื่อเสียงในระดับชาติ

5. การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาชนบท แบบพึ่งตนเอง การปกครองท้องถิ่นโดยยึดหลักการกระจายอำนาจ ทำให้เกิดการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง ทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม การดำเนินงานพัฒนาชนบท ที่ผ่านมามีอุปสรรคสำคัญประการหนึ่ง คือ การมีส่วนร่วมจากประชาชนในท้องถิ่นอย่างเต็มที่

ซึ่งการพัฒนาชนบทอย่างสัมฤทธิ์ผลนั้น จะต้องมาจากการริเริ่มช่วยตนเองของท้องถิ่น ทำให้เกิดความร่วมมือร่วมแรงกัน โดยอาศัยโครงสร้างความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง ซึ่งต้องมาจากการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง มิเช่นนั้นแล้วการพัฒนาชนบทจะเป็นลักษณะ “หยิบยื่นยัดใส่ หรือ กิ่ง หยิบยื่นยัดใส่” เกิดความคาดหวังทุกปีจะมี “ลาภลอย” แทนที่จะเป็นผลดีต่อท้องถิ่นกลับสร้างลักษณะแบบพึ่งพา ไม่ยอมช่วยตนเอง อันเป็นผลลบต่อการพัฒนาพื้นฐานระบบประชาธิปไตย ดังนั้นการกระจายอำนาจจึงจะทำให้เกิดลักษณะการพึ่งตนเอง ซึ่งเป็นหลัก สำคัญของการพัฒนาท้องถิ่นอย่างยิ่ง

#### 4. วัตถุประสงค์ของการปกครองส่วนท้องถิ่น

ชวงค์ ฉายะบุตร (2539 : 29) ได้กล่าวว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาระยะของรัฐบาล ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของการกระจายอำนาจ การปกครองท้องถิ่นมีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการแบ่งเบาระยะของรัฐบาล เนื่องจากความจำเป็นบางประการ ดังนี้

1. การกิจของรัฐบาลมีอยู่กว้างขวาง นับวันจะขยายเพิ่มขึ้น ซึ่งจะเห็นได้จากงบประมาณที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปีตามความเจริญเติบโตของบ้านเมือง
2. รัฐบาลมีอาจดำเนินการในการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง แต่ละท้องถิ่นย่อมมีปัญหาและความต้องการที่แตกต่างกัน การแก้ไขปัญหารหรือจัดบริการ โครงการในท้องถิ่น โดยรูปแบบที่เหมือนกันย่อมไม่บังเกิดผลสูงสุด ท้องถิ่นย่อมรู้ปัญหาและเข้าใจปัญหาได้ดีกว่าผู้ซึ่งไม่อยู่ในท้องถิ่นนั้น ประชาชนในท้องถิ่นจึงเป็นผู้ที่เหมาะสมที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นนั้นมากที่สุด
3. กิจการบางอย่างเป็นเรื่องเฉพาะท้องถิ่นนั้นไม่เกี่ยวพันกับท้องถิ่นอื่น และไม่มีส่วนได้ส่วนเสียต่อประเทศโดยรวม จึงเป็นการสมควรที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการดังกล่าวเอง

ธนสวรรค์ เจริญเมือง (2548 : 135) ได้จำแนกวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นไว้ ดังนี้

- 4.1 ช่วยแบ่งเบาระยะของรัฐบาล เป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดในการบริหารประเทศ จะต้องอาศัยเงินงบประมาณเป็นหลัก หากเงินงบประมาณจำกัด ภาระที่จะต้องบริการให้กับชุมชนต่าง ๆ อาจไม่เพียงพอ ดังนั้นหากจัดให้มีการปกครองท้องถิ่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ก็จะสามารถมีรายได้ มีงบประมาณของตนเพียงพอ ที่จะทำการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ จึงเป็นการแบ่งเบาระยะของรัฐบาลได้อย่างมาก การแบ่งเบานี้เป็นการ

แบ่งเบาทั้งในด้านการเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

4.2 เนื่องจากประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรอรับการบริการแต่รัฐบาลแต่อย่างเดียวย่อมไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริงและล่าช้า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนในการปกครองท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้น จึงจะสามารถตอบสนองความต้องการนั้นได้

4.3 เพื่อประหยัด โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนก็ต่างกันด้วย การจัดตั้งหน่วยปกครองท้องถิ่นขึ้นจึงมีความจำเป็น โดยให้อำนาจหน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดการเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นวิธีการหารายได้ให้กับท้องถิ่นเพื่อนำไปใช้ในการบริหารท้องถิ่น ทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาลที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นทั่วประเทศเป็นอันมาก และแม้จะมีการจักรสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาลไปให้บ้างแต่ก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างรอบคอบ

4.4 เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษากการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน จากการที่การปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ไม่ว่าจะโดยการสมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือก เข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร หรือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่แตกต่างกันนี้มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติได้อย่างดี

ดังนั้น หากไม่มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลจะต้องรับภาระการดำเนินการทุกอย่าง และไม่แน่ว่าจะสนองความต้องการของท้องถิ่นทุกจุดหรือไม่ รวมทั้งจะต้องดำเนินการเฉพาะท้องถิ่นนั้น ๆ ไม่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นอื่น หากได้มีการจัดการปกครองท้องถิ่นเพื่อดำเนินการเองแล้วภาระของรัฐบาลก็ผ่อนคลายเป็นไป รัฐบาลเพียงแต่มีหน้าที่ควบคุมดูแลเท่าที่จำเป็นเท่านั้น เพื่อให้ท้องถิ่นมีมาตรฐานในการดำเนินงานยิ่งขึ้น การแบ่งเบาภาระทำให้รัฐบาลมีเวลาที่จะดำเนินการในเรื่องที่สำคัญหรือกิจการใหญ่ ๆ ระดับชาติอันเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยส่วนรวม ความคับคั่งของภาระที่ต่าง ๆ ที่รวมอยู่ส่วนกลางจะลดน้อยลงความคล่องตัวในการดำเนินงานของส่วนกลางจะมีมากขึ้น

## 5. องค์ประกอบการปกครองส่วนท้องถิ่น

อนันต์ อนันตกุล (2540 : 69) ระบอบการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบ 8 ประการ คือ

5.1 สถานะกฎหมาย (Legal Status) หมายความว่า หากประเทศใด กำหนดการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นของประเทศ นั้นจะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนด ไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่าประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่าง แท้จริง

5.2 พื้นที่และระดับ (Area and Level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการ กำหนดพื้นที่และระดับการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติ และความสำคัญในการปกครองตนเองของประชาชน จึงได้มี หลักเกณฑ์ที่กำหนดพื้นที่และระดับหน่วยการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วย การปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่ สำหรับขนาดของพื้นที่จากการศึกษาของ องค์การสหประชาชาติ โดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) องค์การ ศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม (UNESCO) องค์การอนามัยโลก (WHO) และสำนักกิจการ สังคม (Bureau of Social Affair) ได้ให้ความเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นที่สามารถให้บริการ และบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ ควรมีประชากรประมาณ 50,000 คน แต่ก็ยังมีปัจจัย อื่นที่จะต้องพิจารณาด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการบริหาร รายได้ และบุคลากร เป็นต้น

5.3 การกระจายอำนาจและหน้าที่การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ มากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

5.4 องค์การนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลาง หรือรัฐบาลแห่งชาติมีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎ ข้อบังคับควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ

5.5 การเลือกตั้ง สมาชิกองค์การหรือคณะบริหารจะต้องได้รับเลือกตั้งจาก ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการมีส่วนร่วมทางการเมือง การปกครองของประชาชน โดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

5.6 อิสระในการปกครองตนเอง สามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการ ปฏิบัติกิจการภายในขอบเขตของกฎหมาย โดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ใน สายการบังคับบัญชาของหน่วยงานราชการ

5.7 งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บภาษีรายได้ การจัดเก็บ ภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุ บำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป



5.8 การควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชน โดยส่วนรวม โดยการมีอิสระในการดำเนินงานของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่าอิสระเต็มที่ที่เดียวจะหมายถึงเฉพาะอิสระในการดำเนินการเท่านั้น เพราะมีเช่นนั้นท้องถิ่นจะกลายเป็นรัฐอธิปไตยไป รัฐจึงต้องสงวนอำนาจในการควบคุมดูแลอยู่การปกครองท้องถิ่นกำหนดขึ้นบนพื้นฐานทฤษฎีการกระจายอำนาจและอุดมการณ์ประชาธิปไตย ซึ่งมุ่งเปิดโอกาสและสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองและกิจกรรมการปกครองในระดับหนึ่ง ซึ่งจะเห็นได้จากลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ที่เน้นการมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเอง มีการเลือกตั้ง มีองค์การ หรือมีสถาบันที่จำเป็นในการปกครองตนเอง และที่สำคัญคือประชาชนในท้องถิ่นจะมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างกว้างขวาง

### แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น

1. ความหมายเกี่ยวกับความคิดเห็น นักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายไว้ดังนี้  
 วิสูตร จงชวณิชย์ (2549 : 8) ให้ความหมายของความคิดเห็นไว้ว่า ความนึกคิด ความรู้สึกประทับใจ ความเชื่อในการตัดสินใจสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ซึ่งไม่อาจบอกได้ว่าเป็นการถูกต้องหรือไม่ ความคิดเห็นยังสามารถใช้ได้กับการลงความเห็นเกี่ยวกับ ความรู้ ความรู้สึก และความสามารถ ที่สำคัญมักจะใช้คำว่าความคิดเห็นมากกว่าทัศนคติ

จิราพร บาริสรี (2550 : 22) ให้ความหมายความคิดเห็นไว้ว่า ความเชื่อที่ไม่ได้ตั้งอยู่บนความแน่นอน หรือความรู้อื่นเท็จจริงแต่อยู่ที่จิตใจ ความคิดเห็นและการลงความเห็นของแต่ละบุคคลที่ที่น่าจะเป็นจริงหรือน่าจะตรงตามที่คิดไว้ การแสดงออกของบุคคลต่อเรื่องหนึ่งเรื่องใด จะแสดงออกในการพูดหรือการเขียน จะเกี่ยวข้องกับ ทัศนคติ ค่านิยม การศึกษา ประสบการณ์ สภาพแวดล้อม และพฤติกรรมระหว่างบุคคลเป็นเครือข่าย ในการพิจารณาและประเมินค่าก่อนที่จะตัดสินใจ และแสดงความคิดเห็นในเรื่องนั้น ซึ่งความคิดเห็นอาจเป็นที่ยอมรับ หรือปฏิเสธจากคนอื่น ๆ ได้

จิรัชยา แสนโคตร (2551 : 40) ให้ความหมายความคิดเห็นไว้ว่า เป็นความรู้สึกของบุคคลว่ามีต่อสิ่งใดในลักษณะไม่ลึกซึ้งเท่ากับทัศนคติ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า ความคิดเห็นนั้นอาจกล่าวได้ว่าเป็นการแสดงออกของทัศนคติก็ได้ สังเกต และวัดได้จากคน แต่มีส่วนที่แตกต่างกัน ไปจากทัศนคตินั้น เข้าตัวอาจจะตระหนักก็ได้ ความคิดเห็นเป็นความเชื่อที่ไม่ได้ตั้งอยู่บน

ความแน่นอน หรือความรู้สึกที่แท้จริง แต่จะตั้งอยู่ในความคิด ความเห็นและการเล็งเห็นของแต่ละบุคคลน่าจะเป็นจริงหรือตามที่คิดไว้

จากที่กล่าวมาสรุปได้ว่า ความคิดเห็น หมายถึง ความเชื่อ ความคิด การลงความเห็น การเล็งเห็นความสำคัญ เกี่ยวกับสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ทั้งนี้มาจากพื้นฐานความรู้ ทัศนคติประสบการณ์ และสถานการณ์ สิ่งแวดล้อม ของบุคคล โดยมักจะมีอารมณ์ เป็นส่วนประกอบ

## 2. ประเภทความคิดเห็น ประเภทความคิดเห็นแบ่งได้ดังนี้

2.1 ความคิดเห็นเชิงบวกสุด-เชิงลบสุด (Extreme Opinion) เป็นความคิดเห็นที่เกิดจากการเรียนรู้และประสบการณ์ สามารถทราบทิศทางได้ ทิศทางบวกสุดได้แก่ ความรักจนหลงทิศทาง ทางลบสุด ได้แก่ ความรังเกียจรุนแรงปรับเปลี่ยนยาก

2.2 ความคิดเห็นจากความรู้ความเข้าใจ (Cognitive Contents) การมีความเห็นต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งขึ้นอยู่กับความรู้ความเข้าใจที่มีต่อสิ่งนั้น เช่นความรู้ความเข้าใจในทางที่ดี ชอบ ขอมรับ เห็นด้วย ความรู้ความเข้าใจในทางที่ไม่ดี ได้แก่ ไม่ชอบ ไม่ขอมรับ ไม่เห็นด้วย

## 3. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น

การแสดงความคิดเห็นเป็นเรื่องของแต่ละบุคคล ซึ่งความคิดเห็นของแต่ละคนต่อเรื่องใดเรื่องหนึ่งแม้เป็นเรื่องเดียวกัน ไม่จำเป็นต้องเหมือนกันเสมอไป และอาจแตกต่างกันออกไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยพื้นฐานของแต่ละบุคคล ที่ได้รับมาจนมีอิทธิพลต่อการแสดงความคิดเห็น

### 3.1 ปัจจัยที่ทำให้เกิดความคิดเห็นดังนี้

3.1.1 ปัจจัยทางพันธุกรรมและร่างกาย(Genetic and Physiological Factors) เป็นปัจจัยตัวแรกที่ไม่ค่อยจะได้พูดถึงมากนัก โดยมีการศึกษาพบว่าปัจจัยด้านพันธุกรรม จะมีผลต่อระดับความก้าวร้าวของบุคคล ซึ่งจะมีผลต่อการศึกษาเจตคติ หรือความคิดเห็นของบุคคลนั้นๆ ได้ ปัจจัยด้านร่างกาย เช่น อายุ ความเจ็บป่วย และผลกระทบจากการใช้สารเสพติด จะมีผลต่อความคิดเห็นและเจตคติบุคคล เช่นคนที่มีความคิดอนุรักษ์นิยมมักจะเป็นคนที่มีอายุมาก เป็นต้น

3.1.2 ประสบการณ์โดยตรงของบุคคล(Direct Personal Experience) คือบุคคลได้รับความรู้สึกและความคิดเห็นต่างๆ จากประสบการณ์โดยตรง เป็นการกระทำหรือพบเห็นสิ่งต่างๆ โดยตนเอง ทำให้เกิดเจตคติหรือความคิดเห็นจากประสบการณ์ที่ตนเองได้รับ

เช่นเด็กที่แม่ได้ป้อนน้ำส้มคั้นให้ทาน เขาจะมีความรู้สึกรับชอบ เนื่องจากน้ำส้มหวานเย็น หอมชื่นใจ ทำให้เขามีความรู้สึกรับชอบน้ำส้มที่ได้ทานเป็นครั้งแรกเป็นประสบการณ์โดยตรงที่เขาได้รับ

3.1.3 อิทธิพลจากครอบครัว(Parental Influence) เป็นปัจจัยที่บุคคลเมื่อเป็นเด็ก จะได้รับอิทธิพล จากการอบรมเลี้ยงดูของพ่อแม่ และครอบครัว ทั้งนี้ เมื่อตอนเป็นเด็กเล็กๆ จะได้รับการอบรมสั่งสอน ทั้งในด้านความคิด การตอบสนองความต้องการทางด้านร่างกาย การให้รางวัลและการลงโทษ ซึ่งเด็กจะได้รับจากครอบครัว และจากประสบการณ์ตนเองที่ได้รับมา

3.1.4 เจตคติและความคิดของกลุ่ม(Group Determinants of Attitude) เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อความคิดเห็นหรือเจตคติของแต่ละบุคคล เนื่องจากบุคคลจะต้องมีสังคมอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่ม ดังนั้น ความคิดเห็นหรือเจตคติต่างๆ จะได้รับการถ่ายทอดและมีแรงดันจากกลุ่ม ไม่ว่าจะเป็นเพื่อนในโรงเรียน กลุ่มอ้างอิงต่างๆ จะทำให้เกิดความคล้อยตามเป็นไปตามกลุ่มได้

3.1.5 สื่อมวลชน (Mass Media) เป็นสื่อต่างๆที่บุคคลได้รับสื่อเหล่านี้ไม่ว่าจะเป็นหนังสือพิมพ์ ภาพยนตร์ วิทยุ โทรทัศน์ จะมีผลทำให้บุคคล มีความคิดเห็นมีความรู้สึกต่างๆ เป็นไป ตามข้อมูลข่าวสารที่ได้รับจากสื่อ

3.2 ปัจจัยที่ก่อให้เกิดความคิดเห็นว่าขึ้นอยู่กับฝ่ายทางสังคมในหลายประการ คือ บุญเรียง ขจรศิลป์ (2533 : 248-249)

3.2.1 ภูมิหลังทางสังคม หมายถึงกลุ่มคนที่มีภูมิหลังที่แตกต่างกันโดยทั่วไป จะมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันไปด้วย เช่น ความคิดเห็นระหว่างผู้เยาว์กับผู้สูงอายุชาวเมืองกับชาวชนบท เป็นต้น

3.2.2 กลุ่มอ้างอิงหมายถึง การที่คนเราจะคบหาสมาคมกับใคร หรือกระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งให้แก่ผู้ใด หรือการกระทำที่คำนึงถึงอะไรบางอย่างร่วมกัน หรืออ้างอิงกันได้ เช่น การประกอบอาชีพเดียวกัน การเป็นสมาชิกกลุ่มหรือสมาคมเดียวกัน เป็นต้น สิ่งกระทำมีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของบุคคลเหล่านั้นด้วย

3.2.3 กลุ่มกระตือรือร้น หรือกลุ่มเฉื่อยชา หมายถึง การกระทำใดที่ก่อให้เกิดความกระตือรือร้น เป็นพิเศษ อันจะก่อให้เกิดผลประโยชน์ขึ้นมาได้ ย่อมส่งผลต่อการจูงใจให้บุคคลที่เป็นสมาชิกเหล่านั้นไม่เห็นด้วยก็ตาม ในทางตรงกันข้ามกลุ่มเฉื่อยชาที่จะไม่มีอิทธิพลต่อสมาชิกมากนัก

จากที่กล่าวมาข้างต้น ปัจจัยที่มีต่อความคิดเห็น ได้แก่ ปัจจัยส่วนบุคคล คือปัจจัยที่มีผลกระทบต่อความคิดเห็นของบุคคลโดยตรง เช่น เพศ อายุ รายได้ และปัจจัยสภาพแวดล้อม คือปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็นของบุคคลโดยอ้อม เช่น สื่อมวลชน กลุ่มที่เกี่ยวข้อง และครอบครัว

#### 4. การวัดความคิดเห็น

เบสท์ (Best, 1977 : 171) การวัดความคิดเห็นโดยทั่วไป ต้องมีองค์ประกอบ 3 อย่าง คือ บุคคลที่จะถูกวัด สิ่งเร้า และมีการตอบสนอง ซึ่งจะออกมาในระดับสูงต่ำ มากน้อย วิธีวัดความคิดเห็นนั้น โดยมากจะใช้ตอบแบบสอบถาม และผู้ถูกวัดจะเลือกตอบความคิดเห็นของคนในเวลานั้น การใช้แบบสอบถามสำหรับวัดความคิดเห็นนั้น ใช้การวัดแบบลิเคิร์ต โดยเริ่มด้วยการเรียบเรียงข้อความที่เกี่ยวกับความคิดเห็นจะต้องระบุให้ผู้ตอบ ตอบว่าเห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วย กับข้อความที่กำหนดให้ ซึ่งข้อความแต่ละข้อความจะมีความคิดเห็นเลือกตอบออกเป็น 5 ระดับ ได้แก่ เห็นด้วยอย่างยิ่ง เห็นด้วย ไม่แน่ใจ ไม่เห็นด้วย และไม่เห็นด้วยเป็นอย่างยิ่ง

ส่วนการให้คะแนนขึ้นอยู่กับข้อความว่าเป็นไปในทางเดียวกัน เชิงนิยม หรือไม่นิยม เป็นข้อความเชิงบวกหรือเชิงลบ

มอร์แกนและคิง (Morgan and King, 1971 : 516 ; อ้างถึงใน พนารัตน์ พวงบุญปลูก, 2542 : 58) ได้เสนอว่า การที่จะให้ใครแสดงความคิดเห็นควรถามกันต่อหน้าดีกว่าให้เขาต้องมาอ่านข้อความซึ่งแสดงให้เห็นว่า ทั้งสองท่านเห็นว่าการแสดงความคิดเห็นนั้นการสัมภาษณ์ หรือการสอบถามจะดีกว่าการให้ตอบแบบสอบถามและการวัดความคิดเห็น จะต้องระบุให้ผู้ตอบ ตอบว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับข้อความที่กำหนด

สรุปได้ว่า การวัดความคิดเห็นที่นิยมใช้เพื่อการวิจัย ได้แก่การสอบถาม การสัมภาษณ์ โดยคะแนนที่ได้จะแสดงจำนวนร้อยละของความคิดเห็นในด้านต่างๆ เพื่อทราบว่าจะแต่ละด้านมีความคิดเห็นอย่างไร ส่วนวิธีวัดความคิดเห็นโดยทั่วไป อยู่ในรูปแบบสอบถาม การสนทนา ผู้ทำการวัดจะต้องไม่แสดงออกว่ากำลังจับบันทึกความคิดเห็นของผู้ทำการวัดมากเกินไป เพราะจะทำให้ผู้ถูกวัดเกิดความรู้สึกว่าการกำลังถูกจับผิด ควรใช้วิธีอ้อมช่วย ส่วนวิธีการศึกษาจากข้อเขียน หรือสมุดบันทึกประจำวัน ผู้ทำการวัดต้องได้รับอนุญาตจากผู้ถูกวัดก่อน เพราะบางครั้งเป็นเรื่องที่ต้องปกปิด

## การปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล

เทศบาลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ที่ได้เกิดขึ้นหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ขึ้น ต่อมาได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เจตนารมณ์ในการร่างกฎหมายจัดตั้งเทศบาลในระยะแรก (กุลชน ธนาพงศธร, 2531 : 329) มี 2 ประการคือ เพื่อประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะ และเป็นสถาบันสอนประชาธิปไตยให้กับประชาชน และต่อมามีการปรับปรุงแก้ไขเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน มีการแก้ไขถึงฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546 ดังนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องกล่าวถึงกฎหมาย และระเบียบเกี่ยวกับเทศบาล

### 1. การจัดตั้งเทศบาล

เทศบาลเป็นรูปแบบการบริหารท้องถิ่นที่ผู้บริหาร และสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชนและเป็นผู้ดำเนินกิจการของเทศบาลเอง ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าเทศบาลหมายถึง การบริหารปกครองท้องถิ่นของตนเอง และเพื่อตนเองตามหลักกระจายอำนาจมากที่สุด ในหลายประเทศถือว่าการปกครองระบบเทศบาลเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยและเป็นข้อต่ออันดับแรกของการปกครองระบอบประชาธิปไตย (อุทัย หิรัญโต, 2543 : 166)

เทศบาลของไทยเริ่มมีขึ้นตั้งแต่สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชแต่เรียกชื่อเป็น “ การสุขาภิบาล ” ต่อมาได้เปลี่ยนรูปเป็นเทศบาลโดยปริยายต่างๆ ที่ไม่ได้มีพระราชบัญญัติยกเลิกสุขาภิบาล และในที่สุดสุขาภิบาลก็เลือนหายไป ในปี พ.ศ. 2470 ได้มีการเสนอจัดตั้งเทศบาลขึ้น โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานแต่มิได้ตราเป็นกฎหมาย ใน พ.ศ. 2473 ได้มีการร่างกฎหมายเทศบาลขึ้นแต่มิได้ประกาศบังคับใช้ จนถึง พ.ศ. 2476 จึงมีพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาลประกาศใช้เป็นครั้งแรก และต่อมามีกฎหมายเกี่ยวกับเทศบาลอีกสามฉบับ คือพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2581, 2486 และ 2496 ตามลำดับ หลังจากที่ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2476 แล้ว ขณะนั้นรัฐบาลมีวัตถุประสงค์ที่จะยกฐานะตำบลต่างๆ ประมาณ 4,800 ตำบลขึ้นเป็นเทศบาลทั้งหมด โดยไม่จัดให้เป็นการปกครองท้องถิ่นอื่นๆ อีก แต่ในสภาพที่เป็นจริงฐานะของตำบลในขณะนั้นมีความแตกต่างกันมาก จึงไม่อาจกระทำเช่นนั้น ได้มีเพียง 114 ตำบลเท่านั้นที่สามารถตั้งเป็นเทศบาลได้ และในจำนวนเทศบาลที่ตั้งขึ้นนี้ก็ไม่สามารถบริหารงานได้ตามความมุ่งหมาย ทั้งนี้เนื่องจากประชาชนของไทยในขณะนั้น

ขาดความรู้ความเข้าใจ และไม่สนใจวิธีการของเทศบาล และเป็นที่น่าสังเกตว่าหลังจากที่ประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 ขึ้นแล้ว จนถึง พ.ศ.2478 จึงได้มีการจัดตั้งเทศบาลขึ้นในประเทศไทยครั้งแรก

ปัจจุบันพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 และมีการแก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546 แบ่งเทศบาลออกเป็น 3 ประเภท คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร ซึ่งกฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ดังนี้ (ทวิ พันธ์วุฒิสถิต, 2537 : 170)

1.1 เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้น ให้ระบุชื่อและเขตเทศบาลไว้ด้วย

1.2 เทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องถิ่นเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด หรือท้องที่ชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การปฏิบัติหน้าที่อื่นต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้และซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทย ยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย

1.3 เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไปทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อื่นต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ และมีประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นระบุชื่อและเขตเทศบาลนั้นไว้ด้วย

## 2. โครงสร้างการบริหารของเทศบาล

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และแก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546 มาตรา 14-48 กำหนดให้แบ่งโครงสร้างของเทศบาลออกเป็นสองส่วน คือ สภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี โดยมีสาระสำคัญดังนี้

2.1 สภาเทศบาล ประกอบด้วยสมาชิกเทศบาลซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นตามจำนวนดังต่อไปนี้

2.1.1 สภาเทศบาลตำบล ประกอบด้วย สมาชิกสภาเทศบาล จำนวน 12 คน

2.1.2 สภาเทศบาลเมือง ประกอบด้วย สมาชิกสภาเทศบาล จำนวน 18 คน

2.1.3 สภาเทศบาลนคร ประกอบด้วย สมาชิกสภาเทศบาล จำนวน 24 คน

ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล นอกจากมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมาย ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นแล้ว จะต้องไม่เป็นผู้ที่พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะบริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ที่ปรึกษา หรือเลขานุการของผู้บริหารท้องถิ่น เพราะมีเหตุส่วน

ได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาหรือกิจการที่กระทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
ยังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันสมัครเลือกตั้งในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลว่างลงไม่ว่าด้วยเหตุ  
ใด และยังมีได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่าง ให้สภาเทศบาล  
ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลเท่าที่มีอยู่

สมาชิกสภาเทศบาลให้อยู่ในตำแหน่งได้คราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง ถ้าตำแหน่ง  
สมาชิกสภาเทศบาลว่างลงเพราะเหตุอื่นนอกจากถึงคราวออกตามวาระ หรือมีการยุบสภาให้  
เลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลขึ้นแทนกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือ  
ผู้บริหารท้องถิ่นสมาชิกสภาเทศบาลผู้เข้ามาแทนให้อยู่ในตำแหน่งได้เพียงของผู้ซึ่งตนแทน  
(มาตรา 16) สมาชิกสภาเทศบาลต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือ  
ทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลนั้นเป็นคู่สัญญา หรือในกิจกรรมที่กระทำให้แก่เทศบาลนั้นหรือที่  
เทศบาลนั้นจะกระทำ(มาตรา 18ทวิ) สมาชิกภาพของสมาชิกสภาสิ้นสุดลงเมื่อ (มาตรา 19)

1. ถึงคราวออกตามวาระ หรือมีการยุบสภาเทศบาล
2. ตาย
3. ลาออก โดยยื่นหนังสือลาออกต่อผู้ว่าราชการจังหวัด
4. ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตาม มาตรา 15 วรรคสอง
5. ขาดประชุมสภาเทศบาลสามครั้งติดต่อกัน โดยไม่มีเหตุอันสมควร
6. กระทำการอันต้องห้าม มาตรา 18ทวิ
7. สภาเทศบาลมีมติให้พ้นจากตำแหน่ง โดยเห็นว่ามีประพฤติในทางที่จะ

นำมาซึ่งความเสื่อมเสีย หรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่เทศบาลหรือทำการอันเสื่อมเสีย  
ประโยชน์ของเทศบาล โดยมีสมาชิกสภาเทศบาลจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวน  
สมาชิกเทศบาลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ เข้าชื่อเสนอให้สภาเทศบาลพิจารณา และมติดังกล่าวต้องมี  
คะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ทั้งนี้ ให้  
สมาชิกภาพสิ้นสุดลงนับแต่วันที่สภาเทศบาลมีมติ

8. ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของ  
จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่าสมาชิกสภาเทศบาลผู้ใดไม่สมควรดำรง  
ตำแหน่งตกไปตามกฎหมาย ว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือ  
ผู้บริหารท้องถิ่นมีข้อสงสัยเกี่ยวกับสมาชิกภาพของสมาชิกเทศบาลคนใดสิ้นสุดลงตาม 4 ) 5 )  
หรือ 6 ) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็ว คำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัด

ให้เป็นที่สุดในการที่สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลง 8) พร้อมกันทั้งหมดให้ถือว่าเป็นการยุบสภาเทศบาล

ประธานสภาเทศบาลและรองประธานสภาเทศบาลดำรงตำแหน่งจนครบอายุของสภาเทศบาล (มาตรา 20) นอกจากการพ้นตำแหน่งตาม มาตรา 20 วรรคสอง ประธานสภาเทศบาลและรองประธานสภาเทศบาลพ้นจากตำแหน่งเมื่อ (มาตรา 20 ทวิ)

1. ลาออก โดยยื่นหนังสือลาออกต่อผู้ว่าราชการจังหวัด
2. สิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาล
3. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้พ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 73
4. สภาเทศบาลมีมติให้พ้นจากตำแหน่ง โดยเห็นว่ามีคุณสมบัติในทางที่จะ

นำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่งหรือสภาเทศบาล ปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติการหรือปฏิบัติไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ โดยมีสมาชิกสภาเทศบาลจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมด เท่าที่มีอยู่เข้าชื่อเสนอให้สภาเทศบาลพิจารณา และมติดังกล่าวต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ทั้งนี้ ให้พ้นจากตำแหน่งแต่วันที่สภาเทศบาลมีมติ

ผู้ซึ่งพ้นจากตำแหน่งประธานสภาเทศบาลหรือรองประธานเทศบาล 3) หรือ 4) จะดำรงตำแหน่งประธานสภาเทศบาลหรือรองประธานเทศบาลอีกไม่ได้ตลอดอายุของสภาเทศบาลนั้น ให้ประธานสภาเทศบาล หรือรองประธานเทศบาลที่ได้รับเลือกใหม่อยู่ในตำแหน่งตามวาระของผู้ซึ่งตนแทน

ในปีหนึ่งให้มีสมัยประชุมสามัญสี่สมัย สมัยประชุมสามัญครั้งแรกและวันเริ่มประชุมสามัญสามัญประจำปีให้สภาเทศบาลกำหนดผู้ว่าราชการจังหวัดต้องกำหนดให้สมาชิกสภาเทศบาลได้มาประชุมสภาเทศบาลครั้งแรกภายในสิบห้าวัน นับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครบตามจำนวนแล้ว ให้ที่ประชุมเลือกประธานสภาเทศบาลและรองประธานเทศบาลกรณีที่สภาเทศบาลไม่อาจจัดให้มีการประชุมครั้งแรกได้ตามกำหนดเวลาในวรรคสอง หรือมีการประชุมสภาเทศบาลแต่ไม่อาจเลือกประธานสภาเทศบาลได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้มีคำสั่งยุบสภาเทศบาลสมัยประชุมสามัญสมัยหนึ่ง ๆ ให้มีกำหนดไม่เกินสามสิบวัน แต่ถ้าจะขยายเวลาออกไปอีกจะต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด (มาตรา 24)



ในกรณีกิจการอื่นใดกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของเทศบาลหรือประชาชนในท้องถิ่น สมาชิกสภาเทศบาลจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ หรือนายกเทศมนตรีอาจเสนอต่อประธานสภาเทศบาลเพื่อให้มีการออกเสียงประชามติในท้องถิ่นได้ และประกาศให้ประชาชนทราบการออกเสียงประชามติ ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการขอปรึกษาความเห็นของประชาชนว่าจะเห็นชอบ หรือไม่เห็นชอบกิจกรรมในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ตามวรรคหนึ่ง ซึ่งมีใช้เรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย การออกเสียงประชามติที่เกี่ยวกับบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือคณะบุคคลใดคณะบุคคลหนึ่ง โดยเฉพาะจะกระทำมิได้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลย่อมมีสิทธิออกเสียงประชามติการออกเสียงประชามติตาม มาตรานี้ให้มีผลเป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่สภาเทศบาลหรือนายกเทศมนตรีในเรื่องนั้น หลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ (มาตรา 32ทวิ )

2.2 นายกเทศมนตรี ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ.2546 ให้เทศบาลมีนายกเทศมนตรีคนหนึ่งซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมาย ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นและต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้ด้วย (มาตรา 48 เบญจ)

2.2.1 มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบปีในวันเลือกตั้ง

2.2.2 สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า หรือเคยเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกรัฐสภา

2.2.3 ไม่เป็นผู้ที่พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะบริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ที่ปรึกษา หรือเลขานุการของผู้บริหารท้องถิ่น เพราะเหตุมีส่วนได้ส่วนเสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่กระทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันรับสมัคร

2.2.4 เคยเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือเป็นผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งถูกให้พ้นจากตำแหน่งเนื่องจากกระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ

ให้นายกเทศมนตรีดำรงตำแหน่งนับแต่วันเลือกตั้ง และมีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปีนับตั้งแต่วันเลือกตั้ง แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ว่าในกรณีที่นายกเทศมนตรีดำรงตำแหน่งไม่ครบระยะเวลาสี่ปีก็ให้ถือว่าเป็นหนึ่งวาระ และเมื่อได้

ดำรงตำแหน่งสองวาระติดต่อกันแล้วจะดำรงตำแหน่งได้อีกเมื่อพ้นระยะเวลาที่นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง (มาตรา 48 สัตต)

นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้ช่วยเหลือ ในการบริหารราชการของเทศบาลตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมายได้ตามเกณฑ์ ดังต่อไปนี้ (มาตรา 48 อัญฐ)

1. เทศบาลตำบล ให้มีรองนายกเทศมนตรีไม่เกิน 2 คน
2. เทศบาลเมือง ให้มีรองนายกเทศมนตรีไม่เกิน 3 คน
3. เทศบาลนคร ให้มีรองนายกเทศมนตรีไม่เกิน 4 คน

นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรีซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาลได้ โดยในกรณีเทศบาลตำบลให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินสองคน ในกรณีเทศบาลเมืองให้แต่งตั้งรวมกันได้จำนวนไม่เกินสามคน และในกรณีเทศบาลนครให้แต่งตั้งรวมได้จำนวนรวมกันไม่เกินห้าคน รองนายกเทศมนตรีต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตาม เช่นเดียวกับนายกเทศมนตรี (มาตรา 48 เบญจ) ก่อนนายกเทศมนตรีเข้ารับหน้าที่ ให้ประธานสภาเทศบาลเรียกประชุมสภาเทศบาล เพื่อให้นายกเทศมนตรีแถลงนโยบายต่อสภาเทศบาล โดยไม่มีการลงมติ ทั้งนี้ภายในสามสิบวันนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี (มาตรา 48 ทศ)

กรณีไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งประธานสภาเทศบาลและรองประธานสภาเทศบาลหรือสภาเทศบาลถูกยุบตาม มาตรา 24 หากมีกรณีที่สำคัญและจำเป็นเร่งด่วนซึ่งปล่อยให้เนิ่นช้าไป จะกระทบต่อประโยชน์สำคัญของราชการหรือราษฎร นายกเทศมนตรีจะดำเนินการไปพลางก่อนเท่าที่จำเป็นก็ได้ เมื่อได้มีการเลือกตั้งสภาเทศบาลแล้วให้ประธานสภาเทศบาลเรียกประชุมสภาเทศบาลเพื่อให้นายกเทศมนตรีแถลงนโยบาย โดยไม่มีการลงมติภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่มีการเลือกประธานสภาเทศบาล

การประชุมเพื่อแถลงนโยบายของนายกเทศมนตรีให้กระทำโดยเปิดเผย โดยนายกเทศมนตรีต้องจัดทำนโยบายเป็นลายลักษณ์อักษรให้สมาชิกสภาเทศบาลทุกคนที่มาประชุมด้วย หากนายกเทศมนตรีไม่สามารถแถลงนโยบายต่อสภาเทศบาลได้ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งให้นายกเทศมนตรีจัดทำนโยบายแจ้งเป็นหนังสือส่งให้สมาชิกสภาเทศบาลทุกคนภายในเจ็ดวัน โดยให้นำวิธีการแจ้งคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับโดยอนุโลม ในกรณีเช่นนี้ให้ถือว่านายกเทศมนตรีได้แถลงนโยบายต่อสภาเทศบาลแล้ว ให้นายกเทศมนตรีจัดทำรายงานแสดงผลการปฏิบัติงานตาม

นโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภาเทศบาลเป็นประจำทุกปี คำแถลงนโยบายของนายกเทศมนตรี และรายงานแสดงผลการปฏิบัติงานให้ประกาศไว้โดยเปิดเผย ที่สำนักงานเทศบาลด้วยการกำหนดนโยบายของนายกเทศมนตรีต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เทศบัญญัติ และนโยบาย (มาตรา 31)

นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกเทศมนตรีต้องไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ (มาตรา 48 จตุทศ)

1. ดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่อื่นใดในส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เว้นแต่ดำรงตำแหน่งที่ดำรงตำแหน่งที่ดำรงตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย
2. รับเงินหรือประโยชน์ใด ๆ เป็นพิเศษจากส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ นอกเหนือไปจากที่ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ปฏิบัติกับบุคคลในธุรกิจการงานตามปกติ
3. เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลนั้นเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลนั้นหรือที่เทศบาลนั้นจะกระทำ

นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งเมื่อ (มาตรา 48 ปัญจทศ)

1. ถึงคราวออกตามวาระ
2. ตาย
3. ลาออก โดยยื่นหนังสือลาออกต่อผู้ว่าราชการจังหวัด
4. ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตาม มาตรา 48เบญจ
5. กระทำการฝ่าฝืน มาตรา 48จตุทศ
6. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง มาตรา 62ตรี  
วรรคห้าหรือ มาตรา 73
7. ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก
8. ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่านายกเทศมนตรีไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปตามกฎหมาย ว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

ในระหว่างที่ไม่มีนายกเทศมนตรี ให้ปลัดเทศบาลปฏิบัติหน้าที่ของนายกเทศมนตรีเท่าที่จำเป็นได้เป็นการชั่วคราวจนถึง วันประกาศผลการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี เมื่อมีข้อ

สงสัยเกี่ยวกับความเป็นนายกเทศมนตรีสิ้นสุดลงตาม 4) หรือ 5) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด สอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็ว คำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นที่สุด

เมื่อพ้นกำหนดเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่ให้มีประกาศ กระทรวงมหาดไทย ยกฐานะ ท้องถิ่นใดเป็นเทศบาลแล้ว ให้นายกเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่อย่างเดียวกับอำนาจหน้าที่ของ กำนันและผู้ใหญ่บ้าน บรรดาที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ หรือ กฎหมายอื่น ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวงในกรณีที่เทศบาลตำบลใดมีทั้งนายกเทศมนตรี และกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน ให้นับคอลลดกล่าวว่ามี อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่หรือกฎหมายอื่นในเขตเทศบาลตำบล ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง (มาตรา 48 เดวีส์ตี) เงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่น ของนายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการ นายกเทศมนตรี ให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด (มาตรา 48 จตุวีส์ตี) การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลต้องเป็นไป เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนโดย ใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมกันของประชาชนใน การจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงานและการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการนั้นและหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด (มาตรา 62)

การเสนอร่างเทศบัญญัติในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยการร่างเทศ บัญญัติให้นายกเทศมนตรีลงนามใช้บังคับเป็นเทศบัญญัติต่อไป แต่ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ เห็นชอบด้วยให้ส่งร่างเทศบัญญัตินั้นพร้อมด้วยเหตุผลคืนไปยังสภาเทศบาล และให้สภา เทศบาลพิจารณาใหม่ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัติคืนมา ถ้าสภาเทศบาล มีมติยืนยันตามร่างเทศบัญญัติเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของสมาชิกสภา เทศบาลเท่าที่มีอยู่ ให้ประธานสภาเทศบาลร่างเทศบัญญัตินั้นให้นายกเทศมนตรีลงนามใช้ บังคับเป็นเทศบัญญัติ และแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบต่อไป แต่ถ้าสภาเทศบาลไม่ยืนยัน ภายในสามสิบวันนับตั้งแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัติคืนจากผู้ว่าราชการจังหวัด หรือยืนยันตาม ร่างเทศบัญญัติเดิมด้วยคะแนนเสียงน้อยกว่าสองในสามของสมาชิกสภาเทศบาลเท่าที่มีอยู่ ให้ ร่างเทศบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป (มาตรา 39)

ในกรณีที่สภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่ง

ประกอบด้วยกรรมการจำนวนสิบห้าคน เพื่อพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้งโดยแก้ไขปรับปรุงหรือยืนยันสาระสำคัญในร่างเทศบัญญัตินั้น ทั้งนี้ ให้ยึดถือหลักเกณฑ์ตามกฎหมายระเบียบที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนนโยบายของท้องถิ่นและประชาชนเป็นสำคัญ คณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง ให้ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งนายกเทศมนตรีเสนอจำนวนเจ็ดคน และบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกสภาเทศบาลมิได้รับหลักการ และให้กรรมการทั้งสิบสี่คนร่วมกันปรึกษาและเสนอบุคคลที่ ซึ่งมีได้เป็นนายกเทศมนตรีรองนายกเทศมนตรี เลขานุการนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และมีได้เป็นสมาชิกสภาเทศบาลคนหนึ่ง ทำหน้าที่เป็นประธานกรรมการดังกล่าว ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่กรรมการครบจำนวนสิบสี่คน

ในกรณีที่ไม่สามารถเสนอบุคคลที่จะทำหน้าที่เป็นกรรมการหรือประธานกรรมการได้ภายในกำหนดเวลาตามวรรคสอง หรือกรรมการหรือประธานกรรมการไม่ปฏิบัติ หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตั้งบุคคลซึ่งมิได้เป็นนายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี เลขานุการนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และมีได้เป็นสมาชิกสภาเทศบาลทำหน้าที่กรรมการหรือประธานกรรมการดังกล่าวให้ครบตามจำนวนให้ คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งพิจารณาร่างเทศบัญญัติให้แล้วเสร็จ ภายในสิบห้าวันนับตั้งแต่วันที่แต่งตั้งประธานกรรมการในคราวแรก แล้วรายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีที่ คณะกรรมการไม่สามารถพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ประธานกรรมการรวบรวมผลการพิจารณาแล้ววินิจฉัยชี้ขาดโดยเร็ว แล้วรายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งร่างเทศบัญญัติที่พิจารณาของคณะกรรมการ หรือประธานกรรมการในวรรคสี่ให้นายกเทศมนตรีโดยเร็ว (มาตรา 62ตรี) แล้วให้นายกเทศมนตรีเสนอร่างเทศบัญญัติดังกล่าวต่อสภาเทศบาล ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับเทศบัญญัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด หากนายกเทศมนตรีไม่เสนอเทศบัญญัตินั้นต่อสภาเทศบาลภายในเวลาที่กำหนดให้ ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อสั่งให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่ง (มาตรา 61ทวิ) ให้สภาเทศบาลพิจารณาร่างเทศบัญญัตินั้นต่อสภาเทศบาลพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายตาม มาตรา 62 ตรี วรรคห้า ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัติจากนายกเทศมนตรี หากสภาเทศบาลพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนดหรือมีมติไม่เห็นชอบให้ตราเทศบัญญัตินั้นให้ร่างเทศบัญญัตินั้นตกไป และใช้เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณปีที่แล้วไปพลางก่อน ในกรณี

เช่นว่านี้ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้มีคำสั่งยุบสภาเทศบาล (มาตรา 62 วรรค 2)

ในการพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของสภาเทศบาล การเสนอการแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกมีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย จะกระทำมิได้ (มาตรา 62 วรรค 2)

เมื่อนายอำเภอในกรณีแห่งเทศบาลตำบลในอำเภอ นั้น หรือผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีแห่งเทศบาลเมืองและเทศบาลนครเห็นว่า นายกเทศมนตรี หรือรองนายกเทศมนตรี ผู้ใดปฏิบัติภารกิจของเทศบาลไปในทางที่อาจเป็นการเสียหายแก่เทศบาล หรือเสียหายแก่ราชการและนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี มีอำนาจที่จะสั่งเพิกถอนหรือสั่งให้ระงับการปฏิบัติของนายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรีนั้นไว้ก่อนได้ แล้วให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรีบรายงานรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ทราบภายในกำหนดสิบห้าวัน นับแต่วันที่มีคำสั่งเพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยวินิจฉัยสั่งการตามสมควร (มาตรา 72)

ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่า นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล หรือรองประธานสภาเทศบาล ปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติในทางจำหน่ายซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ ตำแหน่ง หรือแก่เทศบาล หรือแก่ราชการ ให้ความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพร้อมด้วยหลักฐาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจใช้ดุลพินิจสั่งให้นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล หรือรองประธานเทศบาล พ้นจากตำแหน่งก็ได้ คำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้เป็นที่สุด (มาตรา 73)

กล่าวโดยสรุป นายกเทศมนตรี จะทำหน้าที่กำหนดนโยบาย แนวทางการปฏิบัติงานในการพัฒนาท้องถิ่นให้มีความเจริญก้าวหน้าการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลต้องเป็นไป เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงานและการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการนั้นและหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ตามนโยบายของตนเอง หรือกลุ่มหรือพรรคที่ได้หาเสียงไว้กับประชาชน นายกเทศมนตรี จึงมีอำนาจควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการของเทศบาลทั้งหมด และมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่ได้บัญญัติในกฎหมาย

ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นและกฎหมายอื่น ๆ เช่น การป้องกันอาชญากรรม ชี้นำงบประมาณ  
ราษฎร การให้สวัสดิการ เป็นต้น

2.3 พนักงานเทศบาล เป็นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นของเทศบาลที่ปฏิบัติงานประจำ  
สำนักงาน หรือนอกสำนักงานเป็นผู้นำนโยบายของคณะเทศมนตรีไปปฏิบัติ โดยมี  
ปลัดเทศบาลเป็นผู้รับผิดชอบในการกำกับ ดูแลการปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาล ตาม  
ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วย การกำหนดส่วนราชการของเทศบาล พ.ศ.2542 แบ่ง  
ออกเป็น 12 หน่วยงาน ดังนี้

2.3.1 สำนักปลัดเทศบาล มีหน้าที่ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามกฎหมาย  
ระเบียบ แบบแผนและนโยบายของเทศบาล ทั้งมีหน้าที่เป็นเลขานุการสภาเทศบาล และคณะ  
เทศมนตรี เกี่ยวกับงานสารบรรณ งานธุรการ งานป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัย งานการ  
เจ้าหน้าที่งานทะเบียนราษฎร ตลอดจนงานอื่น ๆ ที่มีได้กำหนดไว้เป็นงานของหน่วยงานใด  
โดยเฉพาะ

2.3.2 สำนักการคลังหรือกองคลัง มีหน้าที่เกี่ยวกับการเงิน และการบัญชีการ  
จัดเก็บภาษีต่าง ๆ ตลอดจนการควบคุมดูแลพัสดุ และทรัพย์สินของเทศบาลประกอบด้วย งาน  
การเงินและบัญชี งานพัฒนารายได้ งานผลประโยชน์ งานเร่งรัดรายได้ งานแผนที่ภาษี งาน  
ทะเบียนทรัพย์สิน

2.3.3 กองหรือฝ่ายสาธารณสุข และสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่ แนะนำ  
ช่วยเหลือด้านการเจ็บป่วยของประชาชน การป้องกัน การระงับโรคติดต่อ การสุขภาพและ  
รักษาความสะอาด งานสัตว์แพทย์ ตลาดสาธารณะ ตลอดจนการควบคุมการประกอบอาชีพที่  
เกี่ยวกับสุขอนามัยของประชาชน

2.3.4 สำนักการช่างหรือกองช่าง หรือฝ่ายช่างมีหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุม  
งานก่อสร้างอาคาร เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง งานเกี่ยวกับไฟฟ้าสาธารณะ  
งานบำรุงรักษาทางบก ทางระบายน้ำ สวนสาธารณะ งานสำรวจและแบบแผน งาน  
สถาปัตยกรรมและผังเมือง ตลอดจนงานสาธารณูปโภค

2.3.5 สำนักการศึกษาหรือกองการศึกษา หรือฝ่ายการศึกษามีหน้าที่ดำเนิน  
กิจการปฏิบัติงานในด้านการศึกษาระดับพื้นฐานของประชาชน งานด้านการสอน การนิเทศ  
การศึกษา งานการศึกษานอกโรงเรียน และงานกิจกรรมเด็กและเยาวชน

2.3.6 กองหรือฝ่ายวิชาการและแผนงาน มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับงาน วิชาการและการวางแผนพัฒนาเทศบาล ประกอบด้วย งานวิเคราะห์นโยบาย และแผนงาน วิจัยและประเมินผล งานนิติการ การจัดทำงบประมาณ และงานประชาสัมพันธ์

2.3.7 กองหรือฝ่ายสวัสดิการสังคม มีหน้าที่ควบคุมดูแล และรับผิดชอบ การปฏิบัติงานเกี่ยวกับงานสังคมสงเคราะห์ งานสวัสดิการเด็กและเยาวชน และงานพัฒนา ชุมชน

2.3.8 กองหรือฝ่ายช่างสุขาภิบาล มีหน้าที่กำจัดมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล พร้อมบำบัดน้ำเสีย ประกอบไปด้วย งานกำจัดมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล งานเครื่องกล และซ่อม บำรุงงานโรงงาน กำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล งานแบบแผน งานก่อสร้าง งานควบคุมและการ ตรวจสอบ การบำบัดน้ำเสีย งานบำรุงรักษาและซ่อมแซม และงานวิเคราะห์คุณภาพน้ำ

2.3.9 กองหรือฝ่ายการแพทย์ มีหน้าที่เกี่ยวกับงานรักษาพยาบาลประชาชน ประกอบด้วย ฝ่ายบริการการแพทย์ ฝ่ายการพยาบาล และศูนย์บริการสาธารณสุข ( กองหรือ ฝ่ายการแพทย์จัดตั้งขึ้นเฉพาะเทศบาลนคร ซึ่งมีรายได้เพียงพอสำหรับการจัดสร้างโรงพยาบาล และการบริหารงาน )

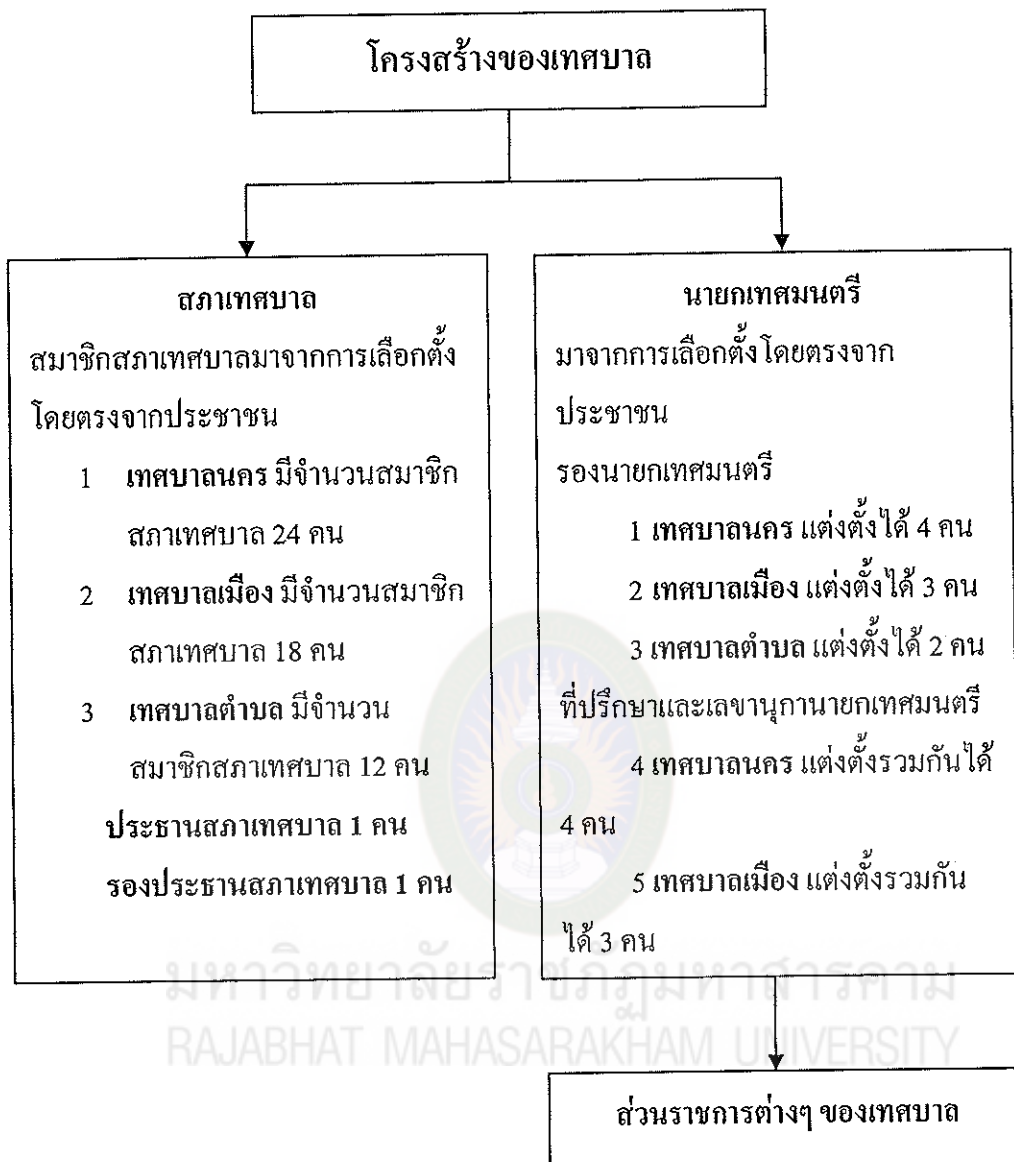
2.3.10 กองหรือฝ่ายการประปา มีหน้าที่เกี่ยวกับงานผลิตน้ำประปา งาน วางระบบท่อประปา งานจำหน่ายน้ำประปาให้ประชาชน งานจัดเก็บรายได้การประปา

2.3.11 หน่วยงานตรวจสอบภายใน มีหน้าที่ตรวจสอบและกลั่นกรองให้ ความเห็นชอบและข้อเสนอแนะแก่ปลัดเทศบาล เกี่ยวกับงานการเงินและควบคุมตรวจสอบ ด้านอื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย

2.3.12 หน่วยงานแขวง มีหน้าที่ให้บริการประชาชนเกี่ยวกับงานทะเบียน ราษฎร งานป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัย การศึกษา การสวัสดิการสังคม สาธารณสุข การช่างการประปา แขวงเป็นหน่วยงานย่อยที่จำลองรูปแบบเทศบาลเพื่อรองรับความ เจริญเติบโตของเมืองและเป็นการบริการประชาชนให้ทั่วถึง ซึ่งจะสามารถจัดตั้งแขวงได้ใน กรณีที่เป็นเทศบาลขนาดใหญ่มีพื้นที่ไม่ต่ำกว่า 20 ตารางกิโลเมตร ประชากรไม่ต่ำกว่า 100,000 คน มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุน 60 ล้านบาทขึ้นไป

กล่าวโดยสรุป โครงสร้างของเทศบาลประกอบด้วย สถาเทศบาล นายกเทศมนตรี และพนักงานเทศบาล โดยจะมีนายกเทศมนตรีทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร และปลัดเทศบาลทำ หน้าที่ฝ่ายปกครองบังคับบัญชาพนักงานเทศบาล ซึ่งเป็นฝ่ายข้าราชการประจำ





แผนภาพที่ 1 โครงสร้างการบริหารในรูปแบบนายกเทศมนตรี ตามพระราชบัญญัติ  
เทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546

ที่มา : โกวิทย์ พวงงาม, 2548 : 11

### 3.หน้าที่ของเทศบาล

อำนาจหน้าที่หรืองานของเทศบาลแบ่งเป็น 2 ลักษณะ คือ อำนาจหน้าที่ ภายนอก ตามที่กฎหมายการตามข้อบัญญัติใน พระราชบัญญัติใน พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ระบุที่บทบาทของเทศบาล และกฎหมายอื่นๆ กำหนดไว้เป็นหน้าที่ที่ต้องกระทำอำนาจหน้าที่ บทบาท ที่เทศบาลมีอำนาจพิจารณากระทำ การแบ่งอำนาจหน้าที่หรืองานของเทศบาลยัง แตกต่างกันไปในเทศบาลแต่ละระดับ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

#### 3.1 เทศบาลตำบล แบ่งออกได้สามประการ ดังนี้

##### 3.1.1 หน้าที่ที่ต้องกระทำ (มาตรา 50)

- 1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
- 2) ให้มีและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำ
- 3) รักษาความสะอาดถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัด

ขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

- 4) การป้องกันและระงับโรคติดต่อ
- 5) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
- 6) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
- 7) หน้าที่อื่นๆ ซึ่งมีคำสั่งของกระทรวงมหาดไทย หรือมีกฎหมายบัญญัติ

ให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

3.1.2 หน้าที่ที่เทศบาลตำบลอาจกระทำได้ตามความจำเป็นหรือมีศักยภาพ กระทำได้ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลอาจจัดกิจการใดๆ ในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้ (มาตรา 51)

- 1) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- 2) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- 3) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
- 4) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
- 5) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- 6) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
- 7) ให้มีการบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่าง โดยวิธีอื่น
- 8) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- 9) เทศพาณิชย์

3.1.3 หน้าที่ที่เทศบาลตำบลต้องกระทำตามกฎหมายอื่นๆ กำหนดไว้ ได้แก่ พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือน และที่ดิน พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พระราชบัญญัติทะเบียนราษฎร พระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า เป็นต้น

### 3.2 เทศบาลเมือง แบ่งออกได้สามประการ ดังนี้

3.2.1 หน้าที่บังคับให้เทศบาลตำบลต้องกระทำตามหน้าที่ของเทศบาลตำบล ดังกล่าวแล้วข้างต้น (มาตรา 50) ซึ่งเทศบาลเมืองต้องยึดถือเป็นหน้าที่ของเทศบาลเมืองด้วย ภายใต้บังคับกฎหมาย เทศบาลเมือง มีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล (มาตรา 53) ดังต่อไปนี้

- 1) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- 2) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- 3) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้
- 4) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- 5) ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ
- 6) ให้มีการบำรุงไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- 7) ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น

3.2.2 หน้าที่ที่เทศบาลเมือง อาจกระทำได้ตามความจำเป็นหรือมีศักยภาพ กระทำได้ (มาตรา 54) ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลเมือง อาจจัดกิจการใดๆ ในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

- 1) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
- 2) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
- 3) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- 4) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
- 5) ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล
- 6) ให้มีการสาธารณสุขการ
- 7) จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
- 8) จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา
- 9) ให้มีและสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา
- 10) ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์ และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- 11) ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาดเรียบร้อยของ

ท้องถิ่น

## 12) เทศพาณิชย์

3.2.3 หน้าที่ที่เทศบาลนครต้องกระทำตามกฎหมายอื่นๆ นอกจากนี้ยังมี การปรับปรุงหน้าที่เพิ่มเติมของเทศบาลเพื่อสนองตอบต่อการเปลี่ยนแปลงของท้องถิ่น ต่อ ความจำเป็น ความต้องการราษฎร ในกรณีที่โครงการพัฒนาของเทศบาล ต้องเกี่ยวข้องกับ ท้องที่อื่นๆ ซึ่งเป็นกิจกรรมที่ต้องติดต่อ ประสานงาน จัดทำนอกอาณาเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

- 1) กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา 53
- 2) ให้มีที่บำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
- 3) กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
- 4) การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ และสถานบริการอื่น

- 5) จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
- 6) จัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ
- 7) การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง
- 8) การส่งเสริมกิจการการท่องเที่ยว

3.2.3 เทศบาลนครอาจจัดทำกิจการอื่นๆ ตามมาตรา 55 (มาตรา 57) และทำ การนอกเขตเทศบาลและการทำการร่วมกับบุคคลอื่น (มาตรา 57) เทศบาลอาจทำกิจการนอกเขต เมื่อ

- 1) การนั้นจำเป็นต้องทำและเป็นการที่เกี่ยวข้องกับกิจการที่ดำเนินตาม อำนาจหน้าที่อยู่ภายในเขตของตน
- 2) เทศบาลต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินกว่าร้อยละห้าสิบของทุนที่บริษัทนั้น จดทะเบียนไว้ในกรณีที่มีหลายเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบลหรือ สุขาภิบาล ถือหุ้นอยู่ในบริษัท จำกัด ต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ความใน 1) และ 2) ของวรรคหนึ่ง ไม่ใช่บังคับในกรณีที่บริษัทจำกัดที่เทศบาลร่วมก่อตั้งหรือ ถือหุ้นอยู่ด้วยมาตรา 58

ถ้ามีกิจการใดอันอยู่ภายในอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตั้งแต่สองแห่งขึ้นไปที่จะ ร่วมกันทำเพื่อให้เกิดประโยชน์อย่างยิ่ง ก็ให้จัดตั้งองค์การขึ้นเรียกว่า สหการ มีสภาพเป็นทบวง การเมือง และมีคณะกรรมการบริหาร ประกอบด้วยผู้แทนของเทศบาลที่เกี่ยวข้องอยู่ด้วยการ จัดตั้งสหการจะทำการได้ก็แต่โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งจะได้กำหนดชื่อ อำนาจหน้าที่

และระเบียบการดำเนินงานไว้การขุบเลิกสหการอาจได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล และอาจได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล และอาจกู้เงินได้ภายใต้บังคับมาตรา 66 (5) หรือ (6) (มาตรา 59)

## การบริหารงานบุคคล

มีนักวิชาการได้ให้คำนิยามหรือความหมายของการบริหารงานบุคคลหลายท่าน ดังนี้

วิเชียร วิทย์อุดม (2550 : 1) ได้ให้ความหมายของการบริหาร คือ “การดำเนินการในกิจกรรมต่าง ๆ ในองค์กร อันเป็นเรื่องของกลุ่มบุคคลที่ร่วมมือร่วมใจดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่องค์กร ได้ตั้งเป้าหมายไว้”

ฮัทชีสัน (1967 : 12) กล่าวว่าการบริหาร หมายถึง “ศิลปะหรือความสามารถในการรวมวัตถุประสงค์และกำลังคนเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนด”

คูสต์และโคน์ส (1972 : 43) กล่าวว่าการบริหาร หมายถึง “การทำงานให้สำเร็จโดยอาศัยผู้อื่น”

ดังนั้น การบริหาร คือ กระบวนการทำงานกับคนและโดยอาศัยคน เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรภายใต้สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง

สำหรับคำว่า “บริหารงานบุคคล” เป็นคำที่แปลมาจากคำในภาษาอังกฤษว่า Personnel Administration หรือ Personnel Management หรือบางทีก็เรียกว่า Staffing ซึ่งหมายถึง การดำเนินการเกี่ยวกับบุคคลในองค์กรหรือหน่วยงาน นับตั้งแต่การสรรหาบุคคล มาปฏิบัติงานการบรรจุแต่งตั้ง การพัฒนา การประเมินผลการปฏิบัติงาน ไปจนถึงการให้พ้นจากงาน

ผู้บริหารงานบุคคลมีความสำคัญเป็นอันมาก เพราะเป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดความสำเร็จในหน่วยงานและองค์กร สามารถดำเนินการให้บรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้ได้สำเร็จจึงได้มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายที่แตกต่างกันไว้ ดังนี้

### 1. ความหมายของการบริหารงานบุคคล

อุษณีย์ จิตตะปาโล และคณะ (2542 : 3) ได้ให้ความหมายของการบริหารงานบุคคลไว้ หมายถึง การปฏิบัติการเกี่ยวกับตัวบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ ในองค์กรใดองค์กรหนึ่ง นับตั้งแต่การสรรหาคนเข้าทำงาน การคัดเลือก การบรรจุแต่งตั้ง การโอน การย้าย การฝึกอบรมการพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน การปกครอง

บังคับบัญชาการดำเนินการทางวิจัย การให้พ้นจากงานและการจ่ายบำเหน็จบำนาญเมื่อออกจากงานไปแล้วสามารถสรุปได้ ดังนี้

1.1 การบริหารงานบุคคล เป็นการบริหารทรัพยากรมนุษย์ เพื่อใช้คนให้เหมาะสมกับงานตามวัตถุประสงค์และตามความต้องการของหน่วยงาน

1.2 การบริหารงานบุคคลมีขอบเขตกว้างขวาง ครอบคลุมตั้งแต่การแสวงหา การคัดเลือก การจัดสรรบุคคลเข้าสู่หน่วยงานจนกระทั่งพ้นจากหน่วยงาน

1.3 การบริหารงานบุคคล เป็นกระบวนการเริ่มต้นตั้งแต่การวางแผนนโยบาย กำหนดแผน และความต้องการด้านบุคคล การสรรหา การคัดเลือก การพัฒนา การกำหนดสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูล การประเมินผลการปฏิบัติงาน การเลื่อนตำแหน่ง การโอนย้าย และการพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากร

ณัฐพันธ์ เสงี่ยมพันธ์ (2547 : 152) ได้กล่าวไว้ว่า การบริหารงานบุคคล หมายถึง กระบวนการในการบริหารกำลังคนขององค์กรผ่านทางกระบวนการวางแผน ภาวะเบี่ยง และขั้นตอนการทำงาน เป็นงานที่เกี่ยวกับสมาชิกที่ปฏิบัติงานในองค์กร เพื่อให้ได้บุคลากรที่เหมาะสมกับการปฏิบัติงานทั้งในด้านปริมาณ คุณภาพและระยะเวลาที่เหมาะสม โดยการจัดบุคลากรเข้าทำงานจะเป็นส่วนหนึ่งในการบริหารงานบุคคล ซึ่งจะประกอบด้วยงานที่สำคัญ ๆ คือ การสรรหา การคัดเลือก ค่าตอบแทนและสิ่งจูงใจ การประเมินผลการปฏิบัติงาน การเลื่อนตำแหน่ง และการโยกย้าย เพื่อจัดคนให้เหมาะสมกับความต้องการของงาน

สรุปได้ว่า การบริหารงานบุคคลเป็นหัวใจสำคัญของการบริหาร ดังนั้น งานจะพัฒนาได้จำเป็นต้องพัฒนาคน พัฒนาบุคลากร ให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยอาศัยเทคนิคในการคัดเลือกบุคคลที่มาทำงานให้เหมาะสมกับความสามารถในการทำงาน และจุดมุ่งหมายของงานนั้น ๆ การบริหารบุคคล อาจกล่าวได้ว่าเป็นกระบวนการดำเนินงานเกี่ยวกับการสรรหา คัดเลือก พัฒนา ตลอดจนการกำหนดนโยบายและแผนงานต่าง ๆ เพื่อเป็นการจัดการความสัมพันธ์ในการจ้างงาน ควบคุมให้บุคคลปฏิบัติตามกฎระเบียบและเพื่อให้การใช้บุคลากรในการทำให้องค์กรบรรลุตามวัตถุประสงค์

## 2. ความสำคัญของการบริหารงานบุคคล

การบริหารองค์กรที่มีประสิทธิภาพและสามารถทำให้องค์กรบรรลุตามเป้าหมาย ได้นั้น ตามทฤษฎีองค์ได้แบ่งองค์ประกอบสำคัญไว้ 2 ประการคือ งานและคน ซึ่งถือว่าเป็นองค์ประกอบพื้นฐานที่สำคัญและเป็นหัวใจต่อการบริหารงาน งานเป็นภารกิจที่ต้องดำเนินการให้สำเร็จ แต่วิธีดำเนินการที่จะให้ภารกิจสำเร็จได้ต้องอาศัยคนที่มีความรู้

ความสามารถ เหมาะสม คนจึงเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดในการบริหารงาน ในการทำงานจึงต้องอาศัยคนที่มีความรู้ความสามารถ เพื่อให้งานมีประสิทธิภาพและดำเนินการไปได้ด้วยดี

เสนาะ ดิเขาวี (2540 : 1-3) ได้แบ่งป็นสาระสำคัญของการบริหารออกเป็น 5 ลักษณะ คือ

2.1 การบริหารเป็นการทำงานกับคนและโดยอาศัยคน หมายความว่า การบริหารเป็นกระบวนการทางสังคม คือ อาศัยกลุ่มคนที่ร่วมกันทำงานเพื่อบรรลุเป้าหมายขององค์กร ผู้บริหารจะต้องรับผิดชอบในความสำเร็จ โดยอาศัยความร่วมมือของคนอื่น การทำงานกับคนและโดยอาศัยคนนั้นต้องอาศัยคุณสมบัติของผู้บริหารอย่างหนึ่ง คือ ทำงานร่วมกับคนอื่นได้หรือเป็นผู้มีความสัมพันธ์ที่ดีกับคนอื่น มิฉะนั้นจะทำงานไม่สำเร็จ

สาระสำคัญของการบริหารในข้อนี้แสดงให้เห็นว่า ผู้บริหารที่ประสบความสำเร็จจะต้องมีสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ คือ

2.1.1 มีความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลดี

2.1.2 มีความเป็นผู้นำและสามารถทำงานเป็นทีมได้ดี

2.1.3 มีความสามารถในการปรับเปลี่ยนให้เข้ากับสภาพแวดล้อมได้หากมีการเปลี่ยนแปลงในสถานการณ์

2.1.4 มีความสามารถทำให้งานบรรลุเป้าหมายได้

2.2 การบริหารทำให้งานบรรลุเป้าหมายขององค์กร เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ขององค์กรต้องอาศัยความร่วมมือกันของคนทุกคนจึงจะทำให้สำเร็จลงได้ เป้าหมายเป็นสิ่งที่ทำให้ผู้บริหารจะต้องทำให้บรรลุได้นั้น จะต้องมีลักษณะสำคัญ 3 ประการ คือ เป้าหมายต้องสูงและสามารถทำได้ เป้าหมายต่ำเกินไปก็ไม่ท้าทายไม่มีคุณค่า ประการที่สอง การไปถึงเป้าหมาย จะต้องมึระบบงานที่ดีเป็นงานที่มีประสิทธิภาพ ประการสุดท้ายจะต้องระบุวันเวลาที่จะทำให้บรรลุเป้าหมายนั้น

2.3 การบริหารเป็นความสมดุลระหว่างประสิทธิผลและประสิทธิภาพ คำว่า ประสิทธิภาพ (Effectiveness) หมายความว่า ทำงานบรรลุผลสำเร็จตามที่กำหนด ส่วนคำว่า ประสิทธิภาพ (Efficiency) หมายความว่า ทำงานโดยใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดหรือเสียค่าใช้จ่ายต่ำสุด การทำงานสำเร็จอย่างเดียวไม่พอ แต่ต้องคำนึงถึงค่าใช้จ่ายที่ประหยัดอีกด้วยทำให้ได้ทั้งสองอย่าง คือ งานบรรลุผลตามที่ต้องการและใช้ทรัพยากรต่ำสุด จึงเป็นความสมดุลระหว่างประสิทธิผลและประสิทธิภาพ

2.4 การบริหารเป็นการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดเป็นที่รับรู้กันโดยทั่วไปว่าเราอาศัยอยู่ในโลกที่มีทรัพยากรจำกัด การใช้ทรัพยากรต่าง ๆ จึงต้องตระหนักอยู่เสมอสองข้อใหญ่ ๆ คือ เมื่อใช้ทรัพยากรใดไปแล้ว ทรัพยากรนั้นจะหมดสิ้นไปไม่สามารถคืนกลับมาใหม่ได้และจะต้องเลือกใช้ทรัพยากรให้เหมาะสมอย่าให้เกิดการสิ้นเปลืองโดยเปล่าประโยชน์ ดังนั้น การบริหารกับเศรษฐศาสตร์จึงมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด เศรษฐศาสตร์เป็นการศึกษาถึงการกระจายการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดอย่างไร ส่วนผู้บริหารในองค์กรจะต้องผลิตสินค้าและบริหารให้เกิดทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผล

2.5 การบริหารจะต้องเผชิญกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป ผู้บริหารที่ประสบความสำเร็จจะต้องสามารถคาดคะเนการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมนั้นจะได้กล่าวอย่างละเอียดอีกครั้งหนึ่ง แต่ในที่นี้จะกล่าวถึงการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ 4 อย่าง คือ

2.5.1 โลกที่ไร้พรมแดน กล่าวอย่างง่าย ๆ ว่า ปัจจุบัน โลกเหมือนจะเล็กลงและไม่มีพรมแดนประเทศซัดกันไว้ในเรื่องของการขนส่ง การสื่อสาร คนตรี เศรษฐกิจ วัฒนธรรม ข่าวสารข้อมูล การใช้ชีวิต รสนิยม และการบริโภค เป็นต้น บริษัทต่าง ๆ จึงทำธุรกิจได้ทั่วโลกโดยมีการกีดกันน้อยลง คนสามารถไปมาหาสู่กันได้โดยไร้พรมแดน

2.5.2 การบริหารคุณภาพ ผู้บริหารจะบริหารโดยเน้นที่คุณภาพของสินค้าและบริหารเป็นสิ่งสำคัญ ผู้บริหารคุณภาพที่เคยตรวจสอบสินค้าในตอนท้ายของกระบวนการผลิตหรือเมื่อสินค้าทำเสร็จแล้วก็เปลี่ยนแปลงเป็นตรวจสอบคุณภาพสินค้าระหว่างกระบวนการผลิต หรือเมื่อยังผลิตไม่เสร็จเพื่อปรับเครื่องจักรไม่ให้เกิดการสูญเสียขึ้นการบริหารที่เคยแก้ไขสาเหตุที่ทำให้สินค้าไม่ได้คุณภาพก็เปลี่ยนเป็นการปรับปรุงคุณภาพอย่างต่อเนื่องที่บุคลากร กระบวนการผลิตและตัวผลิตภัณฑ์ กระบวนการปรับปรุงคุณภาพนี้เรียกว่าการบริหารคุณภาพโดยรวม (Total Quality Management)

2.5.3 การทำลายสิ่งแวดล้อม ปัจจุบันมนุษย์เผชิญกับสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติเป็นพิษ อันเกิดจากการทำลายป่า อากาศ โลกร้อนขึ้น การเสื่อมสลายของโอโซนสิ่งแวดล้อมเป็นพิษปนเปื้อนอยู่ในอาหาร อากาศและมลภาวะในอากาศ น้ำและในดิน เป็นต้น ดังนั้น ไม่ว่าจะป็นนักการเมืองหรือนักบริหารก็ตาม จะต้องนำเอาการทำลายสิ่งแวดล้อมเหล่านี้มารวมไว้ในการบริหารที่จะป้องกันหรือยุติการทำลายสิ่งแวดล้อม

2.5.4 การตื่นตัวทางศีลธรรมและจรรยา ในปัจจุบันผู้บริหารจะถูกกดดันจากสังคม ผู้บริโภค รัฐบาลและประชาชนโดยทั่วไปให้บริหารงานที่มีศีลธรรมและจรรยาบรรณมากขึ้นกว่าแต่ก่อน ทั้งนี้เพราะสาเหตุจากการได้รับอันตรายจากการบริโภคสินค้าการโฆษณาสินค้าที่



ขาดความรับผิดชอบ การกำหนดราคาสินค้าที่เอาเปรียบผู้บริโภค การกีดกันสินค้าหรือบริการของกลุ่มแข่ง การใช้ข้อมูลภายในสร้างความได้เปรียบทางการค้าและการบริหารงานที่ขัดต่อศีลธรรมอันดีงาม เป็นต้น ค่านิยมขั้นพื้นฐานของสังคมคือความซื่อสัตย์ได้ขาดหายไปมากในการบริหารงานในปัจจุบัน เช่น คุณภาพของสินค้าไม่เป็นไปตามข้อมูลที่แจ้งไว้ในหีบห่อสินค้า การไม่แจ้งส่วนประกอบของสินค้าอย่างครบถ้วน การตั้งราคาเกินไปกว่าคุณภาพสินค้า รองลงมาได้แก่การลักขโมยสินค้า การคุกคามทางเพศ การดัดยาเสพติด และการขัดแย้งในผลประโยชน์ เป็นต้น

สุดา วรรณภิรมย์ (2547 : 7) ได้กล่าวไว้ว่า การบริหารงานบุคคล เป็นงานที่ผู้จัดการในองค์กรทุกคนต้องให้ความสำคัญ ไม่ว่าจะเป็นผู้จัดการฝ่ายการเงิน ผู้จัดการฝ่ายการตลาด ผู้จัดการฝ่ายสำนักงาน ผู้จัดการฝ่ายขาย ทั้งนี้เพราะงานด้านบริหารงานบุคคลเป็นงานที่มุ่งเลือกสรรบุคคลที่มีความรู้ความสามารถอย่างต่อเนื่อง เพื่อฝึกอบรมพัฒนาและปรับปรุงให้บุคคลซึ่งเป็นสมาชิกในองค์กรเหล่านี้มีความรู้ ความสามารถเพิ่มพูนมากขึ้น และทำงานในฝ่ายของตนเอง รวมทั้งประสานงานระหว่างฝ่ายหรือหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความเข้าใจและสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในทางปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ

### 3. วัตถุประสงค์ของการบริหารงานบุคคล

การบริหารงานบุคคลในปัจจุบันมีวัตถุประสงค์ที่กว้างขวางมากขึ้น ทั้งนี้เพื่อการดำเนินงานในองค์กรเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล การบริหารงานบุคคล คือ การเลือกสรรผู้ที่มีความรู้ความสามารถ เข้ามาทำงานให้มีจำนวนเพียงพอตามความต้องการของหน่วยงาน และเพื่อให้กำลังคนให้เกิดประโยชน์สูงสุด เพื่อรักษากำลังคน บำรุงสร้างเสริมสมรรถภาพและกำลังใจให้บุคคลปฏิบัติงานได้ดีมีประสิทธิภาพสูงสุด

อีกทั้งการบริหารงานบุคคลจึงมีวัตถุประสงค์ที่จะตอบสนองความต้องการในหลายระดับ ดังนี้ (สุดา สุวรรณภิรมย์, 2547 : 8-9)

3.1 สนองความต้องการของสังคม (Societal Objectives) เพราะสังคมต้องการให้สมาชิกในสังคมมีความเป็นอยู่ที่ดี สงบสุข และพัฒนาสังคมให้ก้าวหน้าขึ้นไปตามลำดับ

3.2 สามารถบรรลุจุดมุ่งหมายขององค์กร (Organization Objectives) การที่ฝ่ายบริหารงานบุคคลช่วยหาบุคคลที่เหมาะสมเข้ามาทำงานย่อมส่งผลให้องค์กรสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่องค์กรตั้งไว้ สรุปได้ว่าความต้องการขององค์กรสามารถจำแนกเป็นหัวข้อที่สำคัญดังนี้

- 3.2.1 ใ้พนักงานสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงเพื่อ  
ก่อให้เกิดผลผลิตงานสูง (Maximize Productivity of Employees)
- 3.2.2 สามารถประหยัดค่าใช้จ่ายหรือทำให้ต้นทุนในการบริหารงานบุคคล  
ต่ำ (Lowest unit Personnel Cost)
- 3.2.3 ต้องการใ้พนักงานมีความจงรักภักดีต่อองค์กร (Loyalty of  
Employees)
- 3.2.4 ได้รับความร่วมมือจากพนักงานโดยทั่วไป (Cooperation of  
Employees)
- 3.2.5 ใ้พนักงานมีขวัญและกำลังใจที่ดี (High Morale)
- 3.2.6 มีความคิดริเริ่ม (Intelligent Initiation of Employees)
- 3.3 สามารถสนองความต้องการของบุคคล (Individual Objectives) เมื่อทำงาน  
อยู่ในองค์กรใดองค์กรหนึ่งย่อมต้องการใ้รับซึ่งการยอมรับจากคนรอบข้างและรายได้จากการ  
ทำงาน ความต้องการของพนักงานสามารถสรุปเป็นหัวข้อที่สำคัญดังนี้
- 3.3.1 การใ้รับการยอมรับนับถือ (Recognition an Individual)
- 3.3.2 การใ้รับโอกาสในการแสดงออกและโอกาสในการพัฒนาตนเอง  
(Opportunity for Expression or Development)
- 3.3.3 การมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ (Economic Security)
- 3.3.4 การใ้ได้รับความสนใจและมีความสุขในการทำงาน (Interest in Work)
- 3.3.5 การมีสภาพการทำงานที่ปลอดภัย (Safe-healthy Work Condition)
- 3.3.6 การมีระยะเวลาการทำงานแต่ละวัน ที่เหมาะสมและใ้รับค่าจ้างเงินเดือนที่  
เหมาะสม (Acceptable Hour Wages and Salary)
- 3.3.7 การมีผู้บังคับบัญชาที่มีความสามารถ (Fair and Efficient Leadership)
- โดยสรุปว่า หน้าที่ของการบริหารงานบุคคล จะต้องนำเอาความต้องการทั้งของ  
มนุษย์และขององค์กรมาผสมผสานกลมกลืนกันให้เป็นจุดประสงค์อันเดียวกัน อีกทั้งใ้ใ้  
พนักงานภายในองค์กรและต่างองค์กรใ้รับการตอบสนองความต้องการในด้านต่าง ๆ ทั้งด้าน  
ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ การมีสภาพการทำงานที่ปลอดภัยไปพร้อม ๆ กับการปฏิบัติงาน
4. ขอบข่ายการบริหารงานบุคคล
- 4.1 ขอบข่ายของการบริหารงานบุคคล โดยทั่วไปควรประกอบด้วย (สมาน  
รังสี โยภยกุล, 2535 : 2) ที่กล่าววว่า

- 4.1.1 การวางนโยบาย
- 4.1.2 การออกกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับเกี่ยวกับตัวบุคคล
- 4.1.3 การวางแผนกำลังคน
- 4.1.4 การกำหนดตำแหน่ง
- 4.1.5 การกำหนดเงินเดือน
- 4.1.6 การสรรหาบุคคล
- 4.1.7 การบรรจุและแต่งตั้ง
- 4.1.8 การจัดทำทะเบียนประวัติ
- 4.1.9 การพัฒนาบุคคล
- 4.1.10 การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการพิจารณาความดี ความชอบ
- 4.1.11 วินัยและการดำเนินการตามระเบียบวินัย
- 4.1.12 การจัดสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูล
- 4.1.13 การให้ออกจากงาน
- 4.1.14 บำเหน็จบำนาญ

4.2 โครงสร้างหน่วยบริหารงานบุคคลขององค์การขนาดใหญ่ เห็นได้ว่าเป็นการ  
แสดงโครงสร้างหน่วยบริหารงานบุคคลขององค์การธุรกิจขนาดใหญ่ ซึ่งจะจัดตั้งฝ่ายการ  
บริหารงานบุคคลขึ้นทำหน้าที่ รับผิดชอบการจัดการด้านบุคคลโดยตรง ประกอบด้วย มอนต์  
โน และพรีเมียม (Mondy, Noe and Premeaux, 1999 : 13-14)

- 4.2.1 งานสรรหาและคัดเลือกบุคคล
- 4.2.2 งานการวิเคราะห์งาน
- 4.2.3 งานด้านการจัดทำทะเบียนประวัติ
- 4.2.4 งานด้านธุรการ
- 4.2.5 การฝึกอบรมและพัฒนา
- 4.2.6 งานด้านการสันทนการ
- 4.2.7 การจ่ายค่าจ้าง หรือเงินเดือนหรือค่าตอบแทน ผลประโยชน์หรือ

สวัสดิการ

- 4.2.8 งานด้านรักษาความปลอดภัย

4.3 หน้าที่ของผู้บริหารงานบุคคลแบ่งออกได้เป็น 2 ส่วน คือ (เสนาะ ตีเขาว์

2543 : 23 - 27)

4.3.1 หน้าที่เกี่ยวกับองค์การ หมายถึง งานทำหน้าที่ช่วยเหลือฝ่ายต่างๆ ในองค์การให้ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพหรือช่วยเหลือในฐานะที่ผู้เชี่ยวชาญและมีความรู้เฉพาะด้านเป็นการทำงานโดยส่วนรวมของทั้งองค์การซึ่งสรุปออกเป็น 4 ลักษณะ คือ

1) การริเริ่มและกำหนดนโยบายทางด้านงานบุคคล ฝ่ายบริหารบุคคลจะต้องวิเคราะห์ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในอดีตและสำรวจหลักวิธีปฏิบัติที่ใช้ในปัจจุบันอภิปรายร่วมกับแผนกอื่นหรือผู้เชี่ยวชาญเพื่อกำหนดแนวนโยบายใหม่ขึ้นและนำเสนอต่อผู้บริหารขององค์การ

2) ให้คำแนะนำ แก่ผู้จัดการฝ่ายต่างๆ เกี่ยวกับการบริหารคน ช่วยให้การดำเนินงานถูกขั้นตอนและในแง่ของพฤติกรรมบุคคล เข้าใจในเรื่องความรู้สึกความต้องการและสิ่งจูงใจของคน

3) การให้บริการ คือ งานด้านการสอบคัดเลือก การสัมภาษณ์ การรับสมัคร การประเมินการปฏิบัติงาน และสวัสดิการ

4) การควบคุม ติดตามการประเมินผลงานว่าได้ดำเนินการไปตามข้อกำหนดหรือแผนงานเพียงใด มีมาตรการในการดูแลและบังคับให้คนในแผนปฏิบัติตามกฎเกณฑ์

4.3.2 หน้าที่เกี่ยวกับบุคคล คืองานที่เกี่ยวกับเรื่องของบุคคลในองค์กรตั้งแต่เริ่มเข้าทำงานจนกระทั่งออกจากองค์กรนั้นไป หน้าที่เหล่านี้ ได้แก่

1) การวางแผนทางด้านกำลังคน ได้แก่ การวางแผนเกี่ยวกับคนเพื่อกำหนดว่าองค์กรจะมีคุณสมบัติเหมาะสมเข้าทำงานได้ในเวลาที่ต้องการ

2) การจ้างงาน เป็นงานด้านการรับสมัครคนเข้าทำงาน การสอบคัดเลือก การสอบสัมภาษณ์ การบรรจุแต่งตั้ง

3) การโยกย้ายเลื่อนตำแหน่งและให้ออกจากงาน ต้องดูจากความจำเป็นของงานและความต้องการของหน่วยงานนั้นๆ ทั้งนี้ต้องแน่ใจว่าบุคคลที่โยกย้ายหรือเลื่อนตำแหน่งความเหมาะสมตรงตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้หรือไม่เพียงพอ

4) การอบรมและพัฒนา ต้องกำหนดโครงการอบรมพนักงานโดยความร่วมมือของฝ่ายต่างๆ ที่ต้องการให้มีการอบรมมีจุดประสงค์เพื่อให้พนักงานมีประสิทธิภาพในการทำงาน ส่งเสริมขีดความสามารถให้แก่พนักงาน

5) การบริหารค่าตอบแทน ให้ฝ่ายบริหารงานบุคคลร่วมกับฝ่ายต่างๆ ทำการวิเคราะห์และประเมินงานตามหน้าที่และตำแหน่งที่ทำ เพื่อหาว่าควรกำหนดอัตราค่าจ้าง

แต่ละตำแหน่งอย่างไร จึงจะเหมาะสม

6) สุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน ดูแลด้านสุขภาพอนามัยและ จัดให้มีการอบรมให้รู้วิธีการทำงานอย่างปลอดภัย ตลอดจนเสนอแนะออกแบบเครื่องจักร อุปกรณ์ในการทำงานไม่ให้เกิดอันตรายหรือบกร่องจนอาจก่อให้เกิดอันตรายขึ้นได้

7) ประโยชน์และบริการพนักงาน โดยมุ่งก่อให้เกิดขวัญที่ดีและความจงรักภักดีต่อองค์กร หน้าที่ที่สำคัญก็ได้แก่ การจัดการทางด้านการประกัน บำเหน็จบำนาญ การจ่ายเงินชดเชย การรักษาพยาบาล การเจ็บป่วย การสังคมสงเคราะห์ การกู้ยืมเงิน การส่งเคราะห์การศึกษาและการพักผ่อน เป็นต้น หาโครงการที่เหมาะสมและเป็นประโยชน์อย่างแท้จริงแก่พนักงาน ตลอดจนการติดตามดูว่าได้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามโครงการนั้นเพียง

8) การรักษาระเบียบวินัย ต้องแจ้งให้ทราบถึงข้อบังคับต่าง ๆ ที่จะต้องปฏิบัติตามและการลงโทษเมื่อมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย

9) แรงงานสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายผู้ใช้งาน หน้าที่เหล่านี้ ได้แก่ การทำสัญญา การจ้างงาน การตีความในสัญญา และการเจรจาต่อรองกับคนงาน โดยตรงและระหว่างฝ่ายนายจ้างกับสมาคมแรงงาน

10) การวางแผนจัดองค์การ ต้องได้รับความร่วมมือจากทุก ๆ ฝ่าย โดยเฉพาะการกำหนดตำแหน่งงานเพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตัดสินใจของผู้บริหารสูงสุด

11) การศึกษางานบุคคล จำต้องมีการศึกษาค้นคว้าเพราะสิ่งแวดล้อมเป็นปัจจัยสำคัญต่อพฤติกรรมของคน เพื่อที่จะนำผลการศึกษานั้นมาใช้ให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมในแต่ละองค์การ

4.4 หน้าที่ของการบริหารงานบุคคลเป็นข้อ ๆ ดังนี้ (อุษณีย์ จิตตะปาโล และคณะ, 2542 : 21-22)

การวิเคราะห์งาน (Job Analysis) เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับงานทุกระดับ เพื่อให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับงานและผู้ปฏิบัติงาน สำหรับนำไปใช้ในการวางแผนบุคลากร การวิเคราะห์งานอาจใช้หลายวิธีเพื่อให้ได้ข้อมูลต่าง ๆ และเลือกใช้ข้อมูลให้เหมาะสมกับสถานการณ์

4.4.1 การวางแผนกำลังคน (Manpower Planning) เป็นการกำหนดแนวทางของการใช้ทรัพยากร การบริหารเวลา บริหารคน (ร่างกาย แรงใจ และสติปัญญา) ของบุคคลเพื่อกระทำให้สิ่งที่ต้องการบังเกิดขึ้น

4.4.2 การสรรหา (Recruitment) เพื่อให้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถที่เหมาะสมเข้ามาทำงานในองค์กรอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นหน้าที่สำคัญหน้าที่หนึ่งของฝ่ายบุคลากร ที่ต้องประสานงานอย่างใกล้ชิดกับฝ่ายบริหาร

4.4.3 การคัดเลือก (Selection) เป็นขั้นตอนการจัดหาคนเข้าทำงานที่ต่อเนื่องจากการสรรหาบุคคล ในการคัดเลือกเป็นการกั้นกรองบุคคลที่มีความรู้ความสามารถเอาไว้ และปฏิเสธบุคคลที่ขาดคุณสมบัติ

4.4.4 การบรรจุพนักงาน (Placement) หลังจากที่ผ่านมาผ่านการคัดเลือกมาแล้วพนักงานจะได้รับการบรรจุให้ทำงานตามความสามารถ ตามความเหมาะสม ความชำนาญและตำแหน่งที่ได้สอบคัดเลือกมา โดยปกติก่อนมีการบรรจุพนักงาน จะมีปฐมนิเทศเพื่อเป็นการหล่อหลอมบุคลากรใหม่ ให้เข้าใจเกี่ยวกับการปฏิบัติงานและมีงานและมีความรู้เกี่ยวกับองค์กรพอสมควร

4.4.5 การอบรมและพัฒนา (Training and Development) การอบรมเป็นการเสริมสร้างขวัญกำลังใจแก่พนักงาน และเป็นการสอน ตลอดจนแนะนำการทำงานที่ถูกต้องเพื่อพัฒนาการปฏิบัติงานของพนักงานขององค์กรให้ได้รับประสิทธิผลสูงสุด

4.4.6 การประเมินผลงาน (Performance Appraisal) เป็นการตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานที่ได้รับมอบหมายไปสำเร็จลุล่วงไปด้วยดีหรือไม่ มีคุณค่าถูกต้องตามมาตรฐานที่กำหนดไว้เพียงใด

4.4.7 การให้ค่าตอบแทน (Compensation) จัดได้ว่าเป็นสิ่งจูงใจที่ให้ผู้ปฏิบัติงานอุทิศความรู้ ความสามารถในการทำงานอย่างเต็มที่ให้แก่องค์กร

4.4.8 การธำรงรักษาพนักงาน (Maintenance) การที่บุคลากรของหน่วยงานปฏิบัติงานจะปฏิบัติงานได้ดีมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องได้รับการบำรุงรักษาและพัฒนาอยู่เสมอ

## 5. หน้าที่การบริหารบุคคล

มีหน้าที่เกี่ยวกับคน ดังนี้

### 5.1 การวางแผนจัดคนเข้าทำงาน

5.1.1 การกำหนดคุณสมบัติ เพื่อให้เหมาะสมกับงานที่ทำ

5.1.2 จะต้องมีความรู้ความชำนาญงานเฉพาะด้าน

5.1.3 จะต้องสอดคล้องเกี่ยวกับอัตราการขยายตัวขององค์กรใน

- 5.1.4 จะต้องสอดคล้องกับอัตราค่าจ้างแรงงานในปัจจุบันด้วย
- 5.1.5 จะต้องไม่เกิดภาวะการล้นตลาดแรงงานในองค์การ
- 5.2 การว่าจ้างทำงาน การคัดเลือกบุคคลเข้าทำงานนั้นจะต้องมีการกำหนดขั้นตอนในการคัดเลือกและวิธีการที่เหมาะสม ทั้งนี้เพื่อให้ได้บุคลากรที่มีคุณภาพเข้ามาปฏิบัติงาน ได้แก่
- 5.2.1 การประกาศรับสมัครบุคลากรเข้าทำงาน
- 5.2.2 การสอบสัมภาษณ์ เพื่อทดสอบความรู้ความสามารถทางด้านวิชาการ
- 5.2.3 การสอบสัมภาษณ์ เพื่อดูเกี่ยวกับทางด้านบุคลิกภาพและไหวพริบ
- 5.2.4 การสอบประวัติส่วนตัวและประวัติการทำงาน
- 5.2.5 การบรรจุแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ตามความสามารถของฝ่ายต่างๆ
- 5.3 ระเบียบวินัย
- 5.3.1 เวลาในการปฏิบัติงานตั้งแต่มาและเลิกปฏิบัติงาน
- 5.3.2 การแต่งกาย
- 5.3.3 การลาพักและลาป่วย
- 5.4 สวัสดิการของพนักงาน
- 5.4.1 ค่ารักษาพยาบาลทั้งตนเองและครอบครัว
- 5.4.2 การลาพักร้อนประจำปี
- 5.4.3 การกู้ยืมเงินสวัสดิการ
- 5.4.4 การจ่ายเงินชดเชย
- 5.4.5 เงินบำเหน็จบำนาญ เป็นต้น
- 5.5 ความปลอดภัยในการทำงาน
- 5.5.1 การตรวจสอบสุขภาพของพนักงานก่อนเข้าทำงาน
- 5.5.2 จัดหน่วยพยาบาล หรือมีตู้ยาสามัญประจำบ้านเพื่อพยาบาลเบื้องต้นก่อนพบแพทย์ต่อไป
- 5.5.3 จะต้องมีการตรวจสอบเครื่องจักรกล อุปกรณ์ต่าง ๆ ให้อยู่ในสภาพสมบูรณ์ที่จะใช้งาน

5.5.4 สถานที่ทำงานจะต้องมีอากาศถ่ายเทได้ พร้อมทั้งมีแสงสว่างอย่างเพียงพอ

5.5.5 จะต้องมียาดับเพลิงอย่างเพียงพอ เพื่อป้องกันเกี่ยวกับเพลิงไหม้สถานที่ทำงาน

### ขอบข่ายของการบริหารงานบุคคลของเทศบาล

1. มาตรา 23 เทศบาลที่อยู่ในเขตจังหวัดหนึ่ง ให้มีคณะกรรมการพนักงานเทศบาลร่วมกันคณะหนึ่งทำหน้าที่บริหารงานบุคคลสำหรับเทศบาลทุกแห่งที่อยู่ในเขตจังหวัดนั้น ประกอบด้วย

1. ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน

2. หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดจำนวนห้าคนจากส่วนราชการในจังหวัดนั้นซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศกำหนดว่าเป็นส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานบุคคล ผู้ว่าราชการจังหวัดจะประกาศเปลี่ยนแปลงการกำหนดส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเมื่อใดก็ได้

3. ผู้แทนเทศบาลจำนวนหกคน ดังนี้

3.1 ประธานสภาเทศบาล ซึ่งประธานสภาเทศบาลในจังหวัดนั้นคัดเลือกกันเองจำนวนสองคน

3.2 นายกเทศมนตรี ซึ่งนายกเทศมนตรีในเขตจังหวัดนั้นคัดเลือกกันเองจำนวนสองคน

3.3 ผู้แทนพนักงานเทศบาล ซึ่งปลัดเทศบาลในเขตจังหวัดนั้นคัดเลือกกันเองจำนวนสองคน

4. ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนหกคน ซึ่งคัดเลือกจากบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบราชการ ด้านการบริหารและการจัดการหรือด้านอื่นที่จะเป็นประโยชน์แก่การบริหารงานบุคคลของเทศบาล



ในการคัดเลือกประธานสภาเทศบาล นายกเทศมนตรี และผู้แทนพนักงานเทศบาล ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ดำเนินการจัดให้มีการคัดเลือก ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลกำหนด

การคัดเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตาม (4) ให้กรรมการตาม (1) และ (2) เสนอรายชื่อบุคคลจำนวนเก้าคนและกรรมการตาม (3) เสนอรายชื่อบุคคลจำนวนเก้าคนและให้บุคคลทั้งสิบแปดคนดังกล่าวประชุมเพื่อคัดเลือกกันเองให้เหลือหกคน ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลกำหนด

ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งข้าราชการหรือพนักงานเทศบาลคนหนึ่งในจังหวัดเป็นเลขานุการคณะกรรมการพนักงานเทศบาล

กรรมการซึ่งเป็นผู้แทนพนักงานเทศบาลและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปีและอาจได้รับคัดเลือกอีกได้และให้นำความในมาตรา ๖ มาตรา ๗ มาตรา ๘ และมาตรา ๙ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ให้นำความในมาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๕ มาใช้บังคับกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการพนักงานเทศบาลด้วยโดยอนุโลมทั้งนี้โดยให้การใช้อำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติดังกล่าวเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล คณะกรรมการพนักงานเทศบาล หรือนายกเทศมนตรีแล้วแต่กรณี

2. มาตรา 24 เพื่อให้การปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของเทศบาลแต่ละแห่งเป็นไปโดยมีมาตรฐานที่สอดคล้องกัน ให้มีคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลคณะหนึ่ง ประกอบด้วย

1. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งได้รับมอบหมายเป็นประธาน

2. ปลัดกระทรวงมหาดไทย เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ผู้อำนวยการสำนักงานประมาธ อธิบดีกรมบัญชีกลางและอธิบดีกรมการปกครอง

3. ผู้แทนเทศบาลจำนวนหกคน ซึ่งคัดเลือกจากนายกเทศมนตรีจำนวนสามคน และปลัดเทศบาลจำนวนสามคน

4. ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนหกคน ซึ่งคัดเลือกจากบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญ ในด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการบริหารและการจัดการ หรือ ด้านอื่นที่จะเป็นประโยชน์แก่การบริหารงานบุคคลของเทศบาล

การคัดเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตาม (4) ให้กรรมการตาม (1) และ (2) เสนอ รายชื่อบุคคลจำนวนเก้าคน และกรรมการตาม (3) เสนอรายชื่อบุคคลจำนวนเก้าคนและให้ บุคคลทั้งสิบแปดคนดังกล่าวประชุมเพื่อคัดเลือกกันเองให้เหลือหกคน

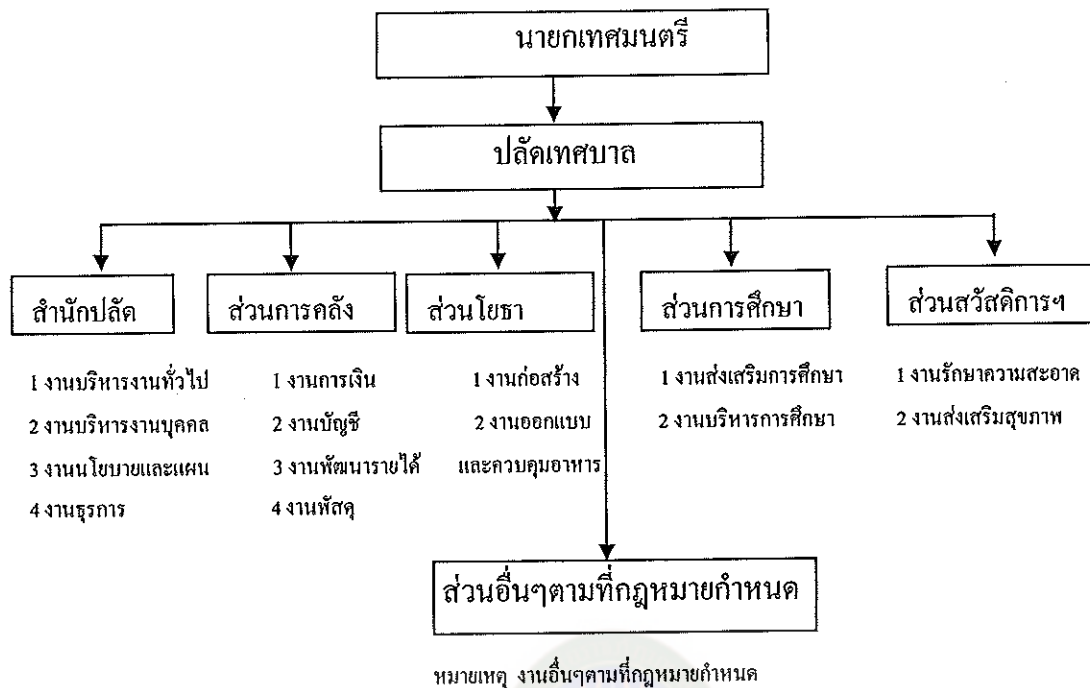
วิธีการคัดเลือกผู้แทนเทศบาลและผู้ทรงคุณวุฒิ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และ เงื่อนไขที่คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นกำหนด

ให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่ดำเนินการจัดให้มีการคัดเลือก นายกเทศมนตรีหรือปลัดเทศบาลแล้วแต่กรณีเป็นผู้แทนเทศบาล

ให้อธิบดีกรมการปกครองแต่งตั้งข้าราชการในกรมการปกครองคนหนึ่งซึ่งดำรง ตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอธิบดีเป็นเลขานุการคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล

กรรมการผู้แทนเทศบาลซึ่งคัดเลือกจากปลัดเทศบาลและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปีและอาจได้รับคัดเลือกอีกได้และให้นำความในมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๗ และมาตรา ๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ให้นำความในมาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๗ มาตรา ๑๘ มาตรา ๑๙ มาตรา ๒๐ มาตรา ๒๑ และมาตรา ๒๒ มาใช้บังคับกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ กลางพนักงานเทศบาลด้วยโดยอนุโลม ทั้งนี้ โดยให้การใช้อำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติดังกล่าว เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล หรือคณะกรรมการพนักงาน เทศบาลแล้วแต่กรณี



## แผนภาพที่ 2 โครงสร้างการบริหารงานของเทศบาล

ในงานวิจัยฉบับนี้ ผู้วิจัยได้นำแนวคิด 5 ด้าน เกี่ยวกับการบริหารบุคคล ของอูษณีย์ จิตตะปาโล และคณะ (2542 : 21-22) มาเป็นกรอบในการวิจัย ซึ่งได้แก่ การบรรจุ การพัฒนา บุคลากร การประเมินผลงาน การให้ค่าตอบแทน การธำรงรักษาพนักงาน จึงนำมาขยายความ ดังนี้

### 1. การบรรจุ

#### 1.1 ความหมาย

เพื่อให้การปฏิบัติงานในองค์การเป็นไปด้วยความราบรื่นและมีประสิทธิภาพ ผู้บริหารจึงจำเป็นต้องรู้จักวิธีการจัดบุคลากรให้เข้าปฏิบัติงาน ตลอดจนเสนอแนะขั้นตอนในการปฏิบัติงานต่างๆ ให้แก่บุคลากรทุกคนที่เริ่มเข้าปฏิบัติงาน

ไพโรจน์ อุศล (2533 : 24) ได้กล่าวถึงการบรรจุพนักงานไว้ว่า การบรรจุแต่งตั้ง ปฐมนิเทศ การทดลองงาน เป็นกระบวนการรับพนักงานใหม่ขององค์กร ที่จะต้องทำสัญญาว่าจ้างให้เข้ามาทำงานในตำแหน่งที่ว่าง พร้อมกับให้คำแนะนำชี้แจงเกี่ยวกับกฎระเบียบ ข้อข้อบังคับต่างๆ ขององค์กร และทดลองทำงานชั่วระยะเวลาหนึ่ง เพื่อให้แน่ใจว่ามีคุณสมบัติเหมาะสมกับงานที่จะทำหรือไม่ ก่อนบรรจุเข้าเป็นพนักงานประจำขององค์กรต่อไป

ไพบุรณั กุณชมพู (2545 : 16) กล่าวว่า การจัดบุคลากรเข้าปฏิบัติงานจึงมีความสำคัญมากโดยต้องมีการวางแผน มีขั้นตอนในการสรรหาและจัดบุคลากรเข้าปฏิบัติงานตามความรู้ความสามารถและตามความต้องการของบุคคล ส่วนการพิจารณาจัดบุคลากรเข้าปฏิบัติงานนั้น เป็นหน้าที่ของผู้บริหารโดยตรงที่เป็นผู้ดำเนินงานในขั้นตอนต่างๆเพื่อสามารถจัดบุคลากรได้ตรงกับงานและความพอใจของทุกฝ่าย

สรุปได้ว่าการบรรจุ หมายถึง เป็นการรับบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถให้ตรงกับตำแหน่งที่ต้องการของหน่วยงาน เพื่อเข้าปฏิบัติงานตามหน้าที่และนโยบายของหน่วยงานให้บรรลุผลสำเร็จตามที่กำหนดไว้

## 2. การอบรมและพัฒนา

ครูและบุคลากรทางการศึกษาจัดว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญยิ่งในระบบการจัดการศึกษา เพราะจะเป็นส่วนสำคัญในการจะเปลี่ยนผู้เรียนให้มีคุณภาพตามที่ต้องการ (กรมวิชาการ, 2539 : 13) จะเห็นว่าพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่2) พ.ศ.2545 ได้ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาครูอย่างมากในสาระบัญญัติเพื่อการพัฒนาครู การควบคุมรักษามาตรฐานครูและด้านการจัดสวัสดิการครู รวมทั้งให้กองทุนการพัฒนาครู เพื่อให้ระบบการศึกษามีครูและบุคลากรทางการศึกษาที่มีคุณภาพ (กรมสามัญศึกษา, 2542 : 24-26)

### 2.1 ความหมาย

บุคคลเมื่อเข้ามาเป็นสมาชิกขององค์กรแล้ว หน้าที่ขององค์กรที่สำคัญประการหนึ่งคือ การพัฒนาบุคลากรเพื่อคงความสามารถในการทำงานกับองค์กรตลอดไป เพื่อความอยู่รอดขององค์กร การพัฒนาบุคลากรจึง เป็นกระบวนการที่ส่งเสริมและปรับปรุงทักษะการทำงานของบุคลากร โดยวิธีการฝึกอบรมหรือวิธีการอื่นเพื่อความก้าวหน้าในชีวิตการทำงาน รวมทั้งการพัฒนาอาชีพได้เหมาะสม มีผู้ให้คำนิยามความหมายของการฝึกอบรมไว้อย่างมากมายขึ้นอยู่กับว่ามองการฝึกอบรมจากแนวคิด(Approach)ใด

การฝึกอบรมเป็นกระบวนการจัดรูป ซึ่งคนจะเรียนรู้ ความรู้และ/หรือทักษะ เพื่อวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง การฝึกอบรมตามความหมายของ เสนาะ ดิยาวี (2543 : 95) หมายถึงกระบวนการที่จัดขึ้นเพื่อให้บุคคลได้เรียนรู้และมีความชำนาญเพื่อวัตถุประสงค์อย่างหนึ่ง โดยมุ่งให้คนได้รู้เรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะและเพื่อเปลี่ยนพฤติกรรมของคนไปในทางที่ต้องการ เพื่อให้ผู้รับการอบรมรับความรู้ใหม่ๆมีความชำนาญในการปฏิบัติงานมากขึ้นเพิ่ม

ประสิทธิภาพในการแก้ปัญหาและทัศนคติที่จะปรับปรุงเปลี่ยนแปลงงานให้ดีขึ้นตามแนวทางที่ต้องการของบริษัท

อูนิย จิตตะปาโล และคณะ(2542 : 136) ได้ให้ความหมายของการอบรมไว้ว่า หมายถึง การเพิ่มพูนความรู้ ความชำนาญ ความสามารถและเปลี่ยนแปลงทัศนคติทำให้ความรู้สึกรู้สึกของผู้เข้ารับการฝึกอบรม เพื่อให้เขาสามารถปฏิบัติงานในหน้าที่ของตนอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถแก้ไขข้อบกพร่องในการทำงานในปัจจุบัน และทำงานประสบผลสำเร็จในอนาคต ตลอดจนการเตรียมตัวคนให้พร้อมเพรียง เพื่อรับตำแหน่งที่มีความรับผิดชอบสูงขึ้น

การฝึกอบรมถือเป็นหน้าที่ส่วนหนึ่งหนึ่งของฝ่ายบริหาร ซึ่งต้องดำเนินการอย่างไม่หยุดยั้ง ดังนั้นการพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ความสามารถมีวิสัยทัศน์และมีขวัญ กำลังใจดี นับเป็นปัจจัยหรือเป็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญในการพัฒนาการศึกษา เพราะการพัฒนาบุคลากรหมายถึงกระบวนการเพิ่มคุณภาพให้แก่ผู้ปฏิบัติงานทั้งด้านความรู้ ทักษะและทัศนคติ ให้สามารถปฏิบัติงานที่รับผิดชอบได้ดี มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น มีความสุขในการปฏิบัติงาน อีกทั้งยังนำความรู้เหล่านั้นมาพัฒนาตนเองได้

## 2.2 ความสำคัญของการฝึกอบรมและพัฒนา

คนเป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างยิ่ง ดังนั้นความจำเป็นในการพัฒนาคนยิ่งทวีความสำคัญมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในสภาพปัจจุบันที่โลกได้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและการพัฒนาคนให้ก้าวทันกับการเปลี่ยนแปลงนั้นกลายเป็นกลยุทธ์สำคัญของการพัฒนาองค์กร ทำอย่างไรจึงจะดึงความสามารถของบุคคลที่มีอยู่ออกมาใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างเต็มที่ ซึ่งเป็นงานของผู้บริหารที่จะสร้างคุณภาพของงานซึ่งน่าจะรวมถึงกิจกรรมต่างๆดังนี้ (บรรยงค์ โคนจินดา, 2543 : 192)

2.2.1 การเพิ่มพูนความรู้ ทักษะ และประสบการณ์ เพื่อให้เกิดประโยชน์และสอดคล้องกับความต้องการของตลาด

2.2.2 การเพิ่มอัตราการใช้ทรัพยากรของมนุษย์ให้ได้ประโยชน์สูงสุดอย่างเต็มที่

2.2.3 การค้นหาวิธีการและเครื่องมือต่างๆ ที่จะสร้างบรรยากาศในการทำงาน เพื่อกระตุ้นให้ทรัพยากรมนุษย์มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ให้มากที่สุดเท่าที่เป็นไปได้

2.2.4 สร้างบรรยากาศขององค์กรให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ โดยสร้างโครงสร้างขององค์กรที่เหมาะสมกับประเภทธุรกิจและลักษณะของงาน(Organizational Structure)ให้เกิดความพอใจในการทำงาน ลดขั้นตอนต่างๆจากโครงสร้างแนวตั้ง (Vertical

Approach) ให้เป็น โครงสร้างแนวระนาบ (Horizontal Approach) คือ Fat not tall และให้จิ๋วแต่จิ๋ว (Small is Beautiful)

2.2.5 เปลี่ยนค่านิยมให้ถูกต้องในเรื่องความรับผิดชอบ (Responsibility), สร้างจริยธรรมในอาชีพ (Work Ethics), สร้างความซื่อสัตย์ (Honesty), สร้างความมีส่วนร่วมในงาน (Accountability), สร้างวินัยให้เกิดขึ้น (Disciplines), โดยเฉพาะวินัยแห่งตน

### 3. การประเมินผลงาน

แนวคิดในการประเมินผลการปฏิบัติงานในสังคมไทยกล่าวว่ายังมีปัญหาและอุปสรรคอยู่มาก กล่าวคือ ไม่เห็นความสำคัญของการนำวิธีการประเมินมาใช้ในการปฏิบัติอย่างจริงจังทั้งที่การประเมินเป็นขั้นตอนหนึ่งของการบริหาร ซึ่งการประเมินผลการของบุคลากรนั้น เป็นภาระหน้าที่อย่างหนึ่งของผู้บริหารของสถานศึกษา ที่จะต้องดำเนินการให้เป็นไปด้ว ความบริสุทธิ์ยุติธรรมและเพื่อเป็นการสร้าง

#### 3.1 ความหมาย

การประเมินผลการปฏิบัติงาน (Performance Appraisals) หมายถึง กระบวนการที่เป็นระบบ ซึ่งถูกพัฒนาขึ้น เพื่อทำการวัดคุณค่าของบุคคลในการปฏิบัติงานภายในช่วงระยะเวลาที่กำหนดว่า เหมาะสมกับมาตรฐานที่กำหนด และรายได้ที่บุคคลได้รับจากองค์การหรือไม่ ตลอดจนใช้ประกอบการพิจารณาศักยภาพของบุคคลในการปฏิบัติงานในตำแหน่งที่สูงขึ้น

อูยลย์ จิตตะปาโล และคณะ (2542 : 177) ได้ให้ความหมายไว้ว่า การประเมินผล หมายถึง การประเมินผลการปฏิบัติงานโดยวิธีการที่ผู้บังคับบัญชาการลงความเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของคณงานในระยะเวลาที่กำหนดไว้ ส่วนการประเมินบุคคล หมายถึง การตีราคาหรือคุณค่าการทำงานของบุคคลว่ามีความสามารถในการทำงานได้ดีเพียงใด โดยพิจารณาจากปริมาณและคุณภาพที่กำหนด หรือบันทึกไว้ในเวลาใดเวลาหนึ่ง

เสนาะ เยาว์ (2543 : 118) ได้ให้ความหมายของการประเมินการปฏิบัติงานไว้ว่า เป็นระบบที่จัดทำขึ้นเพื่อหาคุณค่าของบุคคลในแง่ของการปฏิบัติงานที่จะระบุได้ว่า การปฏิบัติงานนั้น ได้ผลสูงกว่าหรือต่ำกว่าเงินที่จ่ายให้สำหรับงานนั้น

ชนิตร์สวัสดิ์ ตรีวิทยานุมิ (2553 : www.thaicondoonline.com) ได้ให้ความหมายของการประเมินผลงานไว้ว่า การประเมินผลงาน คือ กระบวนการประเมินสิ่งที่พนักงานปฏิบัติให้แก่องค์กร หรือสิ่งที่องค์กรได้รับจากพนักงานภายในช่วงเวลาที่กำหนดจากนั้นป้อนกลับ

ผลงาน ประเมินการปฏิบัติงาน เพื่อให้พนักงานทราบว่าตนปฏิบัติงานได้มากน้อยเพียงใด และแนะนำให้พนักงานรู้ถึงวิธีการที่พวกเขาจะต้องปฏิบัติงานให้ได้ดี

### 3.2 ความสำคัญของการประเมินผลงาน

ความสำคัญของการประเมินผลพนักงาน มีดังนี้

3.2.1 ปรับปรุงการปฏิบัติงาน การประเมินผลจะช่วยสร้างและรักษาไว้ซึ่งระดับของการทำงานให้อยู่ในระดับที่น่าพอใจจากปฏิบัติงานของพนักงานนั้นๆ

3.2.2 ช่วยพัฒนาตัวพนักงาน ทำให้ผู้ประเมินทราบว่า พนักงานผู้นั้นต้องการอะไร มีโอกาสที่จะก้าวหน้าและพัฒนาตัวเองอย่างไร

3.2.3 ช่วยให้เกิดความเข้าใจและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน

3.2.4 เป็นช่องทางขยับขยายเปลี่ยนแปลงหน้าที่การงาน ช่วยในการพิจารณาเกี่ยวกับการเลื่อนตำแหน่ง โยกย้าย เลิกจ้าง และปลดออกจากการงาน

3.2.5 เป็นมาตรการนำมาใช้พิจารณาค่าจ้างเงินเดือน

3.2.6 ช่วยฝ่ายบุคคลด้านว่าจ้างพนักงาน

### 3.3 วัตถุประสงค์ของการประเมินผลการปฏิบัติงาน

การประเมินผลการปฏิบัติงาน มีวัตถุประสงค์ ดังนี้

3.3.1 การให้ผลตอบแทน

3.3.2 การปฏิบัติงาน

3.3.3 การเปลี่ยนตำแหน่ง

3.3.4 การฝึกอบรม

3.3.5 การบันทึกข้อมูลพนักงาน

3.3.6 การบริหารงาน

3.3.7 สร้างความยุติธรรมในการพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนขั้น

เลื่อนตำแหน่ง

3.3.8 เป็นเครื่องมือควบคุมการทำงานให้บรรลุวัตถุประสงค์

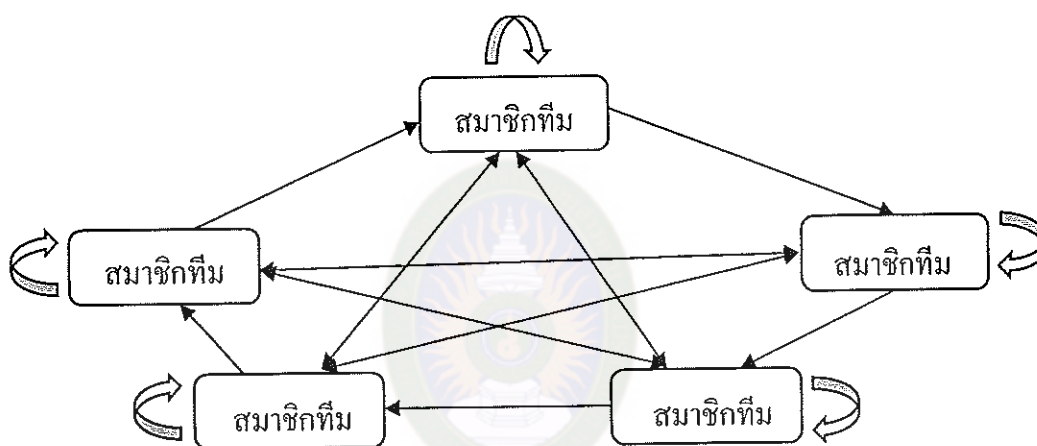
3.3.9 เป็นแนวทางในการพัฒนาและฝึกอบรมบุคลากร

3.3.10 บุคลากรทราบถึงการปฏิบัติงานของตนเอง

3.3.11 จูงใจให้บุคลากรทำงานได้อย่างเต็มความสามารถ

### 3.4 การประเมินผลปฏิบัติการแบบ 360 องศา

การประเมินแบบ 360 องศาเหมาะสำหรับทีมงาน โดยมุ่งเน้นระดับความสัมพันธ์ของสมาชิกทีมงานนั้นๆ ว่ามีระดับความสัมพันธ์ที่ส่งผลต่อความสำเร็จในเป้าหมายงานนั้นๆ มากน้อยเพียงใด การประเมินแบบนี้ คือ ต้องการทราบถึงความแข็งแกร่งของทีมงานว่าเหมาะสมกับลักษณะงานหรือไม่ และยังมีส่วนใดที่ยังเป็นจุดอ่อนก็จะนำมาพิจารณาแก้ไขปรับปรุง ส่วนใดที่เป็นจุดแข็งของทีมก็จะนำไปใช้ประโยชน์ในการพิจารณางานหรือ โครงการอื่นๆ ในอนาคตว่าเหมาะสมกับทีมงานนี้หรือไม่

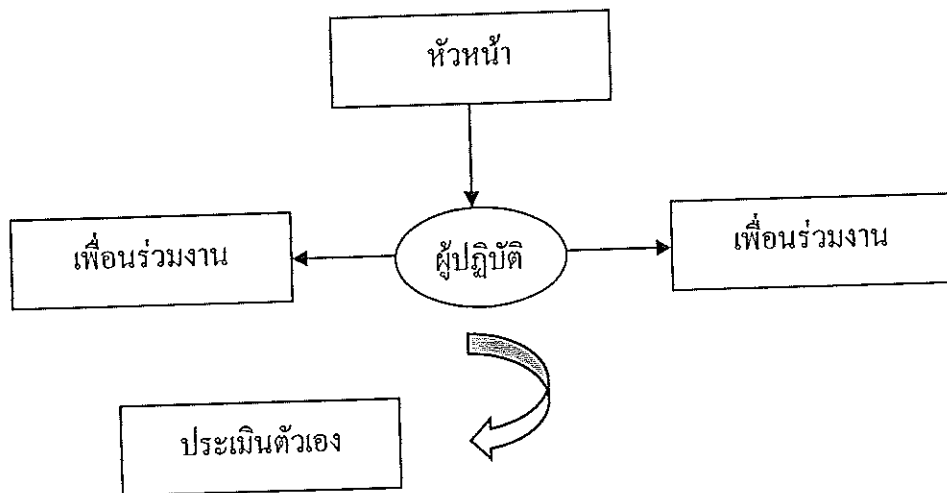


แผนภาพที่ 3 การประเมินผลการปฏิบัติงาน  
 RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

### 3.5 การประเมินผลสัมฤทธิ์ของการปฏิบัติงานของบุคลากร

จะเห็นได้ว่าการประเมิน (Competencies) แบบนี้จะใช้สำหรับการประเมินผลการปฏิบัติงานบุคคลนั้นๆ โดยเฉพาะผู้ที่ไม่มีลูกน้อง โดยมีการประเมินจากสี่ทิศทาง คือ จากหัวหน้างาน เพื่อนร่วมงานที่เลือกมาทั้งสองด้าน และการประเมินตัวเอง โดยมุ่งเน้นที่การประเมินพฤติกรรมหรือความสามารถที่เกี่ยวข้องกับผลสำเร็จของเท่านั้น





แผนภาพที่ 4 การประเมินพฤติกรรม

### 3.6 การประเมินผลสัมฤทธิ์ของการปฏิบัติงานบุคลากร

กระบวนการประเมินผลสัมฤทธิ์ของการประเมินผลการปฏิบัติงาน จะใช้เทคนิคการประเมินแบบมอบหมายเพื่อผลสัมฤทธิ์ โดยมีดัชนีชี้วัดผลสัมฤทธิ์เป็น 2 กลุ่ม คือ

กลุ่มที่ 1 ตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์เชิงพฤติกรรม หมายถึง ตัวชี้วัดที่มุ่งเน้นพฤติกรรมการทำงาน ของบุคลากร ซึ่งจำแนกได้ดังนี้

- 1.1 ลักษณะนิสัยการทำงาน เช่น การขาดงาน ขาดความสามารถในการสื่อสาร
- 1.2 ทักษะใหม่ เช่น ความสามารถในการตัดสินใจ ความสามารถในการแก้ปัญหา

1.3 ทักษะคิด เช่น การเสนอแนวคิดใหม่

กลุ่มที่ 2 ตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์เชิงความสามารถ หมายถึง ตัวชี้วัดที่มุ่งเน้นความสามารถในการบรรลุผลสัมฤทธิ์ของงาน ซึ่งจำแนกได้ดังนี้

2.1 ผลผลิตของงาน เช่น การเพิ่มผลผลิต

2.2 เวลา เช่น เวลาที่ดำเนินโครงการ ประสิทธิภาพการใช้เวลา

2.3 ต้นทุน เช่น ต้นทุนคงที่ การประหยัดต้นทุน

2.4 คุณภาพ เช่น การทำงานซ้ำ การเบี่ยงเบนจากมาตรฐาน

ดังนั้นการประเมินผลงาน คือ ระบบการประเมินผลของบุคคล อันเกี่ยวเนื่องมาจากผลการปฏิบัติงาน โดยอาศัยหลักเกณฑ์และวิธีการต่างๆ อย่างปราศจากอคติใดๆ

ทั้งนี้เพื่อดำเนินการตัดสินใจ วินิจฉัย ปรับปรุง ส่งเสริม และพัฒนาบุคลากรให้มีคุณภาพมากขึ้นจนเป็นที่พึงพอใจ และเป็นการเปิดโอกาสให้บุคลากรเห็นช่องทางความก้าวหน้าของตนเอง ซึ่งจะส่งผลให้องค์กรมีการเจริญเติบโต

#### 4. การให้ค่าตอบแทน

##### 4.1 ความหมาย

อูษณีย์ จิตตะปาโลและคณะ (2542 : 122-123) ได้ให้ความหมายของ ค่าจ้าง (Wages) ไว้ว่า เป็นเงินที่ผู้ปฏิบัติงานได้รับเป็นค่าตอบแทนการปฏิบัติงาน โดยถือเกณฑ์จำนวน ชั่วโมงการทำงาน ส่วนความหมายของ เงินเดือน (Salary) หมายถึง จำนวนที่ผู้ปฏิบัติงานได้รับเป็นตอบแทนการปฏิบัติงาน ถือเกณฑ์การจ่ายเหมาเป็นรายเดือนและถือเป็นรายได้ประจำ โดยไม่คำนึงถึงชั่วโมงการทำงานที่เปลี่ยนแปลง

เสนาะ ดิยาว (2543 : 145) ได้ให้ความหมายของค่าตอบแทนว่า หมายถึง การจ่ายให้กับการทำงานอาจเรียกว่าเป็นค่าจ้างหรือเงินเดือนก็ได้ เงินค่าจ้างหมายถึง เงินที่คนงานได้รับ โดยถือเกณฑ์จำนวน ชั่วโมงการทำงาน ค่าจ้างจะขึ้นลงตามชั่วโมงทำงาน ทำงาน หรือผลผลิต ค่าจ้างและเงินเดือนเป็นเครื่องแสดงสถานะของผู้ปฏิบัติงาน

สรุปได้ว่าการให้ค่าตอบแทน หมายถึง เป็นค่าตอบแทนการปฏิบัติงาน ถือเกณฑ์การจ่ายเหมาเป็นรายเดือนและถือเป็นรายได้ประจำ โดยไม่คำนึงถึงชั่วโมงการทำงานที่เปลี่ยนแปลง ค่าตอบแทน และประโยชน์เกื้อกูลต่าง ๆ การกำหนดระบบการจ่ายค่าตอบแทน การกำหนดโครงสร้างการจ่ายค่าตอบแทน และประโยชน์ต่าง ๆ ค่าตอบแทนที่เป็นรูปตำแหน่งที่ได้เลื่อนให้สูงขึ้น ความเหมาะสมระหว่างค่าจ้างและประโยชน์ตอบแทนอื่น

##### 4.2 ลักษณะของการให้ค่าตอบแทน

พะยอม วงศ์สารศรี (2538 : 26) กล่าวว่าในการปฏิบัติงานใดๆ บุคคลต้องการค่าตอบแทน ค่าตอบแทนในสมัยโบราณอาจเป็นอาหารเพื่อให้คนดำรงชีวิตอยู่รอด ต่อมาเมื่อสังคมเปลี่ยนไปมีการใช้เงินตราแลกเปลี่ยนสิ่งของ ค่าตอบแทนได้เปลี่ยนรูปไปเป็นเงินที่เรียกว่าค่าจ้าง โดยมีลักษณะต่างๆดังนี้

4.2.1 ค่าจ้างที่เป็นรูปเงิน (Money Pay)

4.2.2 ค่าจ้างที่เป็นรูปความสำคัญของงาน (Power Pay)

4.2.3 ค่าจ้างที่เป็นรูปตำแหน่งงาน ที่ได้รับเลื่อนให้สูงขึ้น (Authority Pay)

4.2.4 ค่าจ้างในรูปสถานภาพที่ฝ่ายบริหารยกย่อง (Status Pay)

4.2.5 ค่าจ้างในรูปองค์การที่มีหลักการที่ดี (Meta Goals Pay) ซึ่งจะประกอบด้วยหลักความพอเพียง หลักความยุติธรรม หลักคุณภาพ หลักควบคุมหลักความมั่นคง หลักตั้งใจให้ทำงาน หลักการต่อรองค่าจ้างแลกค่าเหนื่อย หลักการยอมรับ

#### 4.3 สิ่งจูงใจของค่าตอบแทน

ภิญโญ สาธร (2543 : 14) ได้กล่าวถึงเกี่ยวกับสิ่งตอบแทนว่าจะต้องอาศัยสิ่งจูงใจ ดังนี้

4.3.1 สิ่งจูงใจที่เป็นวัตถุ เช่น เงินและสิ่งของ ซึ่งถ้าผู้ให้ได้สรรเสริญความดีความชอบประกอบแล้ว จะช่วยให้ผู้รับมีความเต็มใจและตั้งใจที่จะทำงานในองค์การหรือหน่วยงานยิ่งขึ้น ถ้าหากเป็นกรณีที่ผู้รับหลายๆคน ได้รับสิ่งจูงใจนี้ไม่เท่ากัน ผู้บริหารจะแสดงผลให้ทราบโดยทั่วกัน

4.3.2 สิ่งจูงใจที่เป็นโอกาส เช่น การให้โอกาสที่จะมีชื่อเสียง มีเกียรติยศมีอำนาจมากขึ้น มีโอกาสได้รับตำแหน่งที่สูงขึ้น สิ่งจูงใจในลักษณะนี้จะมีประโยชน์มากสำหรับคนที่อยู่ในสภาพที่อึดตัวทางวัตถุ โดยให้เกียรติยศหรือตำแหน่งงานแทน แทนที่จะให้เงินหรือสิ่งของ เว้นแต่เงินและสิ่งของจะมีปริมาณมากจริงๆ

4.3.3 สิ่งจูงใจที่เป็นสภาพการทำงานซึ่งอาศัยวัตถุเป็นหลัก เช่น ให้ที่นั่งทำงานดีมีห้องทำงานส่วนตัว ถ้าเป็นหัวหน้าก็จะมิได้ะทำงานที่มีขนาดใหญ่กว่าบุคคลอื่นๆ มีพัสดุส่วนตัวเฉพาะตำแหน่ง มีเสมียนพิมพ์ดีด มีรถยนต์ประจำตำแหน่ง หรือมีอำนาจใช้คนหรือสั่งรถโรงเรียนได้ รวมทั้งการลดชั้น โมงสอนและการให้สวัสดิการ เป็นต้น

### 5. การธำรงรักษาพนักงาน

#### 5.1 ความหมายของการธำรงรักษาพนักงาน

การธำรงรักษาพนักงาน เป็นกลยุทธ์ของการแสวงหาวิธีการต่างๆ เพื่อการผูกใจให้พนักงานที่องค์การ พึงประสงค์ให้พนักงานมีความจงรักภักดีต่อองค์การด้วยวิธีการต่างๆ เช่น การจ่ายค่าตอบแทนที่มีความยุติธรรมให้ พนักงานมีความสุขกายสุขใจ เมื่อปฏิบัติงานก็มีความปลอดภัย จากสภาพแวดล้อมที่ไม่เหมาะสม

ภิญโญ สาธร (2543 : 281) ได้เสนอถึงสิ่งที่จะต้องพิจารณาในการบำรุงขวัญหรือกำลังใจในการทำงานของบุคลากรในหน่วยงาน

1. รายได้ ถ้ารายได้ไม่พอถึงก็ยากที่จะให้กำลังใจที่จะทำงานให้ได้ผลดี
2. สวัสดิการ ถ้ารายได้ไม่ดีแต่สวัสดิการดีก็พอไปได้ สวัสดิการนี้รวมทั้งที่ทำงาน ความสะดวกในการทำงาน หรือพักผ่อน ตลอดจนการช่วยเหลือให้มีสิทธิพิเศษเล็ก ๆ

น้อย ๆ ไม่ว่าจะในการดำรงชีวิตหรือการส่งเสริมความก้าวหน้า เช่น การเรียนต่อ การเข้าร่วมสัมมนาเพื่อเพิ่มเติมความรู้ ฯลฯ

3. ความภูมิใจในหน่วยงาน คือ ถ้าโดยรวมแล้วหน่วยงานได้ประสบความสำเร็จ หรือมีชื่อเสียง พนักงานก็มีน้ำใจที่จะทำงานต่อ ความสำเร็จของหน่วยงานอยู่ที่ทางหน่วยงานรู้จักสร้างความมั่นคง และความก้าวหน้าทางวิชาการ การทำงานทุกอย่าง ไม่ถึงจนเกินไปหรือหย่อนจนเกินไป และหน่วยงานที่มีส่วนร่วมในสังคม จะทำให้สังคมรู้จักหน่วยงานอย่างกว้างขวางนั้น พนักงานก็พลอยมีคณูใจไปกับด้วยเหล่านี้ ช่วยให้คนที่ทำงานอยู่มีน้ำใจในการทำงานทั้งสิ้น

เดวิด (David, 1967 : 212-213) ยังได้กล่าวอีกว่า การบำรุงรักษาบุคลากรเป็นการสร้างความพึงพอใจหรือการสร้างขวัญที่ดีให้แก่บุคลากร เพื่อให้บุคลากรเกิดความเชื่อมั่น และศรัทธาในหน่วยงาน ซึ่งเมื่อบุคลากรมีความพึงพอใจ มีความเชื่อมั่น และศรัทธาในหน่วยงานนั้น ๆ แล้วหน่วยงานนั้นย่อมได้รับ และประสบความสำเร็จก้าวหน้าได้ในที่สุด

สรุปได้ว่าการบำรุงรักษาพนักงาน หมายถึง เป็นกระบวนการสร้างความพึงพอใจให้แก่บุคลากรที่ปฏิบัติงานในหน่วยงาน ด้วยการบำรุงขวัญกำลังใจ สร้างแรงจูงใจ และจัดสวัสดิการ เพื่อให้บุคลากรที่มีอยู่ในหน่วยงานปฏิบัติงานด้วยความเต็มใจให้นานที่สุด และมีประสิทธิภาพที่สุดซึ่งการบำรุงรักษาบุคลากรนี้ นับว่าเป็นกระบวนการที่สำคัญอย่างหนึ่งในการบริหารบุคลากร

## 5.2 ความสำคัญของการธำรงรักษาพนักงาน

การธำรงรักษาพนักงานมีความสำคัญต่อการบริหารมาก เพราะธุรกิจไม่สามารถดำเนินไปได้หากไม่มีบุคคลในองค์กรและการธำรงรักษาพนักงานก็มีความสำคัญซึ่งพอจะจำแนกความสัมพันธ์ ได้ดังนี้

5.2.1 มีความสำคัญต่อผู้ปฏิบัติงาน เพราะการธำรงรักษาพนักงานช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นหรือเป็นการยกคุณภาพชีวิตให้กับบุคลากร นอกจากนี้ยังเป็นสิ่งกระตุ้นให้ผู้ปฏิบัติงานมีกำลังใจในการปฏิบัติงานด้วยความเต็มใจ และรักที่จะทำงาน

5.2.2 ความสำคัญต่อองค์กร ในทัศนะขององค์กรหรือนายจ้าง การธำรงรักษาพนักงานจัดได้ว่าเป็นต้นทุนในการประกอบธุรกิจ นอกจากนี้ยังมีผลโดยตรงกับคุณภาพและประมาณผลิตผลขององค์กรต่อทัศนคติและขวัญในการปฏิบัติงานของคนในองค์กร

5.2.3 ความสำคัญต่อสังคม การธำรงรักษาพนักงานที่องค์กรต้องมีให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรนั้นสะท้อนให้เห็นถึงสถานะขององค์กรและสะท้อนให้เห็นถึงสถานะ

เศรษฐกิจของชุมชน เพราะเมื่อชุมชนมีการอยู่ดีกินดี หรือมีฐานะมาตรฐานการครองชีพสูงขึ้นก็สามารถลดปัญหาอาชญากรรมได้

จากความหมายดังกล่าวพอสรุปได้ว่า ขอบข่ายและหน้าที่หลักของการบริหารงานบุคคล คือช่วยในการจัดระเบียบ และสอดส่องให้บุคคลในฝ่ายต่างๆ ขององค์การได้ทำงานและใช้ความสามารถของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดผลงานสูงสุดตลอดจนสร้างความสัมพันธ์อันดีต่อกันระหว่างผู้ใช้แรงงานกับฝ่ายบริหาร ผู้บังคับบัญชาและผู้ได้บังคับบัญชาทุกระดับและรวมถึงงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับทุกคนในองค์การนั้นภายใต้นโยบายและหลักการบริหารงานของผู้นำองค์การนั้น

## บริบทของเทศบาลตำบลในเขตอำเภอจันทหาร จังหวัดร้อยเอ็ด

### 1. ข้อมูลทั่วไปอำเภอจันทหาร

#### 1.1 ประวัติความเป็นมา

อำเภอจันทหาร เป็นตำบลในเขตพื้นที่การปกครองของอำเภอเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด ห่างจากตัวจังหวัดไปทางทิศเหนือ ตามถนนสายร้อยเอ็ด - กาฬสินธุ์ ประมาณ 9 กิโลเมตร ในปี พ.ศ. 2532 ท้องที่อำเภอเมืองร้อยเอ็ดมีขนาดใหญ่ครอบคลุมพื้นที่ถึง 17 ตำบล 240 หมู่บ้าน ทำให้การบริการประชาชนไม่ทั่วถึง เพื่อความสะดวกทางการปกครอง กระทรวงมหาดไทยจึงได้อนุมัติให้จัดตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2532 โดยนำตำบลต่าง ๆ ที่อยู่ใกล้เคียงมารวมเข้าเป็น 5 ตำบล ได้แก่ ตำบลจันทหาร ตำบลคงสิงห์ ตำบลม่วงลาด ตำบลคินคำ และตำบลป่าฝาง ต่อมาเดือนกรกฎาคม 2532 ได้แยกตำบลบางใหญ่ออกจากตำบลป่าฝาง และเดือนกรกฎาคม 2533 ได้แยกตำบลผักแว่นออกจากตำบลม่วงลาด วันที่ 7 กันยายน 2538 ได้มีพระราชกฤษฎีกา ยกรับจากกิ่งอำเภอ ให้เป็น "อำเภอ" ปัจจุบันแบ่งการปกครองเป็น 8 ตำบล 110 หมู่บ้าน

คำว่า "จันทหาร" เป็นภาษาท้องถิ่นมาจากคำว่า "จันทัน" แปลว่า อาหารเข้า มีตำนานเล่าว่าพระยาเชียงเหียนเจ้าเมืองเชียงเหียน (ปัจจุบันอยู่ในจังหวัดมหาสารคาม) จะไปช่วยสร้างพระราชอุทยานที่จังหวัดนครพนม เมื่อเดินทางมาถึงบริเวณนี้ได้แวะพักรับประทานอาหารเข้า (จันทัน) ที่บริเวณโรงเรียนจันทรวินิจฉัยประชาสรรค์ในปัจจุบัน หมู่บ้านนี้จึงได้ชื่อว่า "จันทัน" คำว่าจันทันต่อมาได้แผลงกลายเป็น "จันทหาร" ในที่สุด

อำเภอจันทหาร เป็นถิ่นกำเนิดของเจ้าคุณพระวิสุทฐิญาณเถร (พระอาจารย์สมชาย วิสุทฐิโย) วัดเขาสุกิม จังหวัดจันทบุรี ซึ่งเป็นองค์อุปถัมภ์ที่สำคัญของอำเภอจันทหาร

### 1.1.2 เนื้อที่/พื้นที่

165.1 ตร.กม.

### 1.1.3 สภาพภูมิอากาศโดยทั่วไป

ฤดูฝน ฤดูร้อน ฤดูหนาว

### 1.1.4 ข้อมูลการปกครอง

- |             |     |      |
|-------------|-----|------|
| 1) ตำบล     | 8   | แห่ง |
| 2) หมู่บ้าน | 110 | แห่ง |
| 3) เทศบาล   | 4   | แห่ง |
| 4) อบต.     | 4   | แห่ง |

### 1.1.5 ข้อมูลด้านเศรษฐกิจ

- 1) อาชีพหลัก ได้แก่ ทำนา ทำไร่ยาสูบพันธุ์เตอร์กิด และพันธุ์พื้นเมือง
- 2) อาชีพเสริม ได้แก่ รับจ้าง

### 1.1.6 ด้านประชากร

- 1) จำนวนประชากรทั้งสิ้นรวม 47,433 คน
- 2) จำนวนประชากรชายรวม 23,563 คน
- 3) จำนวนประชากรหญิงรวม 23,870 คน
- 4) ความหนาแน่นของประชากร 287.29 คน/ตร.กม.

### 1.2 ข้อมูลเทศบาลตำบลในเขตอำเภอจันทหาร

เทศบาลตำบลในเขตพื้นที่อำเภอจันทหาร ประกอบด้วย เทศบาลตำบล 4

แห่ง ดังนี้

#### 1.2.1 เทศบาลตำบลจันทหาร

เทศบาลตำบลจันทหาร ได้รับการยกฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นเทศบาลตำบลเมื่อวันที่ 27 ตุลาคม 2552 มีที่ทำการเทศบาลตำบลจันทหารตั้งอยู่ห่างจาก ศาลากลางจังหวัดร้อยเอ็ดประมาณ 10 กิโลเมตร และตั้งอยู่ทางทิศตะวันตกของอำเภอจันทหาร จังหวัดร้อยเอ็ด ประมาณ 200 เมตร แบ่งการปกครองออกเป็น 19 หมู่บ้าน 2 เขตการ เลือกตั้งอัตรากำลังบุคลากรของเทศบาลตำบลจันทหารมีทั้งหมด 38 คน

พนักงานเทศบาล	จำนวน	29	คน
ลูกจ้างประจำ	จำนวน	1	คน
พนักงานจ้างตามภารกิจ	จำนวน	8	คน

พนักงานจ้างทั่วไป จำนวน - คน

1.2.2 เทศบาลตำบลดงสิงห์

เทศบาลตำบลดงสิงห์ได้ดำเนินการขออนุมัติจ้างพนักงานจ้างชั่วคราวสำหรับตำแหน่ง  
เทศบาลตำบลดงสิงห์เมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม 2551 และปรับพนักงานเทศบาลดงสิงห์  
เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2554 เทศบาลตำบลดงสิงห์ซึ่งอยู่ในพื้นที่ของตำบลดงสิงห์ซึ่ง  
พื้นที่ของอำเภอเมืองสงขลาประมาณ 4 กิโลเมตร และห่างจากจังหวัดสงขลาประมาณ  
14 กิโลเมตร มีพื้นที่ทั้งหมด 27.3 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 17,062 ไร่

พนักงานเทศบาล จำนวน 26 คน

อู่จ้างประจำ

จำนวน - คน

พนักงานจ้างตามภารกิจ

จำนวน 31 คน

พนักงานจ้างทั่วไป

จำนวน 6 คน

1.2.3 เทศบาลตำบลคูน้ำ

เทศบาลตำบลคูน้ำตั้งอยู่ทางทิศตะวันตกของอ่าวอ้อมคูน้ำ ระยะทาง 12  
กิโลเมตร จากอำเภอสงขลา จังหวัดสงขลา เทศบาลตำบลคูน้ำมีพื้นที่ในเขตรวม 31.15  
กิโลเมตร หรือประมาณ 19,468.75 ไร่ การขออนุมัติของเทศบาลตำบลคูน้ำมี

ดังนี้

1) วันที่ 28 เมษายน 2539 ยกฐานะจากสภาตำบลเป็นองค์การ

บริหารส่วนตำบล

2) วันที่ 16 กรกฎาคม 2551 ยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลคูน้ำ  
3) วันที่ 9 กันยายน 2554 ปรับขนาดเป็นเทศบาลตำบลคูน้ำ  
อัตราค่าจ้างบุคลากรของเทศบาลตำบลคูน้ำ มีทั้งหมด 49 คน

1. พนักงานเทศบาล

จำนวน 27 คน

2. อู่จ้างประจำ

จำนวน 2 คน

3. พนักงานจ้างตามภารกิจ

จำนวน 15 คน

4. พนักงานจ้างทั่วไป

จำนวน 5 คน

#### 1.2.4 เทศบาลตำบลฝักแว่น

เทศบาลตำบลฝักแว่นได้รับการยกฐานะจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2539 ยกฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลฝักแว่น เป็น เทศบาลตำบลฝักแว่นเมื่อวันที่ 27 ตุลาคม 2552

อัตรากำลังบุคลากรของเทศบาลตำบลฝักแว่น มีทั้งหมด 33 คน

พนักงานเทศบาล จำนวน 22 คน

ลูกจ้างประจำ จำนวน 1 คน

พนักงานจ้างตามภารกิจ จำนวน 8 คน

พนักงานจ้างทั่วไป จำนวน 2 คน

สรุปได้ว่า เทศบาลตำบลในเขตอำเภอจังหาร จังหวัดร้อยเอ็ด มีจำนวน 4 แห่ง มีจำนวนบุคลากรเทศบาล ดังนี้

1. เทศบาลตำบลจังหาร มีจำนวนบุคลากร	38	คน
2. เทศบาลตำบลดงสิงห์ มีจำนวนบุคลากร	63	คน
3. เทศบาลตำบลคินค้ำ มีจำนวนบุคลากร	49	คน
4. เทศบาลตำบลฝักแว่น มีจำนวนบุคลากร	33	คน
รวมทั้งสิ้น	183	คน

#### งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่อง ความคิดเห็นของบุคลากรในการบริหารงานบุคคลของเทศบาลในเขตอำเภอจังหาร จังหวัดร้อยเอ็ด สำหรับงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยได้รวบรวมงานวิจัยที่เกี่ยวข้องขอเสนอตามลำดับ ดังนี้

วิจิต โปธาราม (2546 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการดำเนินงานของเทศบาลตำบลในเขตจังหวัดร้อยเอ็ด ผลการศึกษาพบว่า

1. ผลการดำเนินงานของเทศบาลตำบลในเขตจังหวัดร้อยเอ็ด ทั้ง 4 ด้าน ได้แก่ ด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ ด้านเครื่องมือวัสดุอุปกรณ์ ด้านการบริหารจัดการ มีผลการดำเนินงานอยู่ในระดับปานกลาง โดยพิจารณาผลการดำเนินงานเป็นรายด้าน มีค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย คือ ด้านงบประมาณ รองลงมาคือ ด้านการบริหารจัดการ ด้านบุคลากร และด้านเครื่องมือวัสดุอุปกรณ์



2. บุคลากรเพศหญิงเห็นว่า มีผลการดำเนินงาน โดยรวมด้านเครื่องมือวัสดุ อุปกรณ์ของเทศบาลตำบลมากกว่าบุคลากรเพศชายอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

3. บุคลากรที่มีความแตกต่างกันในเรื่องระดับการศึกษาและตำแหน่ง มีความคิดเห็นเกี่ยวกับระดับการดำเนินงานของเทศบาลตำบลในเขตจังหวัดร้อยเอ็ด โดยรวมและเป็นรายด้านไม่แตกต่างกัน

นภาพร พลโคตร (2547 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการปฏิบัติงานการบริหารงานบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลคอนหวานกับองค์การบริหารส่วนตำบลเก็ง เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคการปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบลเก็ง อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคามผลการศึกษาปรากฏดังนี้

1. บุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบลคอนหวานมีการปฏิบัติงานการบริหารงานบุคลากร โดยรวมและเป็นรายด้านทุกด้านอยู่ในระดับปานกลาง โดยเรียงตามลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อยดังนี้ ด้านการประสานงานความรู้ความสามารถ ด้านการวางแผน ด้านการพัฒนาบุคลากรและด้านขวัญและกำลังใจตามลำดับ แต่ส่วนบุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบลคอนหวานมีการปฏิบัติงาน โดยรวมและเป็นรายด้าน 4 ด้าน อยู่ในระดับน้อย โดยเรียงตามลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปน้อย ดังนี้ด้านการวางแผน ด้านประสานงาน ด้านพัฒนาบุคลากร และความรู้ความสามารถตามลำดับและมีการปฏิบัติในด้านขวัญและกำลังใจอยู่ในระดับปานกลาง

2. บุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบลคอนหวานและของบุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบลเก็งมีปัญหาและข้อเสนอแนะ ดังนี้ด้านความรู้ความสามารถ ได้แก่ ประสิทธิภาพในการทำงานยังน้อยและการเตรียมการถ่ายโอนยังไม่ชัดเจน ควรมีการพัฒนาความรู้ ความสามารถของคณะผู้บริหารองค์การบริหาร ควรมีการจัดอบรม การสัมมนา การกำหนดผลงาน การสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่การสนับสนุนงบประมาณและบุคลากรเพิ่มเติม การกำหนดหลักสูตร ภายใต้งานศึกษาเป็นการเฉพาะ

แส สิงห์สูต (2547 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการบริหารงานบุคคลของเทศบาลเมืองวารินชำราบ อำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี ประชากรที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้เป็นบุคลากรของเทศบาลเมืองวารินชำราบ จำนวน 107 คน เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาเป็นแบบสอบถามผลการศึกษา ปรากฏดังนี้

1. บุคลากรเทศบาล มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลเทศบาล โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่ามีความคิดเห็นด้วยกันในระดับมาก 2 ด้านคือด้านความปลอดภัยและการให้บริการสุขภาพ และด้านการพัฒนาองค์กร และ

มีความคิดเห็นด้วย อยู่ในระดับปานกลาง 6 ด้าน โดยด้านที่มีค่าเฉลี่ยมากที่สุด 3 อันดับแรก คือ ด้านการประเมินผลการปฏิบัติงาน ด้านการได้มาซึ่งทรัพยากรบุคคล และด้านการวางแผนการบริหารงานบุคคล

2. บุคลากรที่มีตำแหน่ง ระดับการศึกษา ระดับการศึกษาและประสบการณ์ในการทำงาน แตกต่างกัน มีความเห็นต่อการบริหารงานบุคคลของเทศบาล โดยรวมไม่แตกต่างกัน ส่วนบุคลากรที่มีประสบการณ์ ด้านการประเมินผลการปฏิบัติงาน มีความคิดเห็นอยู่ในการทำงาน 21-30 ปี มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของเทศบาล ด้านการได้มาซึ่งทรัพยากรบุคคลมากกว่าบุคลากรที่มีอายุ 10 ปี ลงมา อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ด้านการฝึกอบรมและพัฒนา มีความคิดเห็นมากกว่าบุคลากรที่มีอายุ 11-20 ปี

อรรถัย จันทรเหลือง (2548 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาปัญหาในการบริหารงานบุคคลของเทศบาลตำบลเชียงใน อำเภอเชียงใน จังหวัดอุบลราชธานี ประชากรที่ใช้ในการศึกษา ประกอบด้วยบุคลากรเทศบาลตำบลเชียงใน จำนวน 55 คน เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาเป็นแบบสอบถาม สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลได้แก่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และการทดสอบค่า F-test ผลการศึกษาสรุปได้ดังนี้

1. บุคลากรของเทศบาลตำบลเชียงใน เป็นว่ามีปัญหาในการบริหารงานบุคคลของเทศบาล โดยรวมและเป็นรายด้าน 4 ด้านคือ การสรรหาและการบรรจุแต่งตั้งบุคลากร การบำรุงรักษาบุคลากร การพัฒนาบุคลากร และการให้บุคลากรพ้นจากงานอยู่ในระดับปานกลาง

2. บุคลากรที่มีวุฒิการศึกษาแตกต่างกัน เห็นว่ามีปัญหาในการบริหารงานบุคคลของเทศบาลตำบลเชียงใน โดยรวมและเป็นรายด้าน 4 ด้านคือ การสรรหาและการบรรจุแต่งตั้งบุคลากร การบำรุงรักษาบุคลากร การพัฒนาบุคลากร และการให้บุคลากรพ้นจากงานอยู่ไม่แตกต่างกัน

3. บุคลากรที่มีประสบการณ์ในการทำงานแตกต่างกัน เห็นว่าเห็นว่ามีปัญหาในการบริหารงานบุคคลของเทศบาลตำบล เชียงใน โดยรวมและเป็นรายด้าน 4 ด้านคือ การสรรหาและการบรรจุแต่งตั้งบุคลากร การบำรุงรักษาบุคลากร การพัฒนาบุคลากร และการให้บุคลากรพ้นจากงานอยู่ไม่แตกต่างกัน

โดยสรุป บุคลากรของเทศบาลตำบลเชียงใน เห็นว่ามีปัญหาในการบริหารงานบุคคลของเทศบาลตำบลเชียงใน โดยรวมและเป็นรายด้าน 4 ด้าน อยู่ในระดับปานกลาง

บุคลากรที่มีวุฒิการศึกษา หน่วยงานที่สังกัดและประสบการณ์การทำงานแตกต่างกัน เห็นว่ามีปัญหาในการบริหารงานบุคคลโดยรวมและเป็นรายด้าน 4 ด้าน ไม่แตกต่างกัน

จันทร์เพ็ญ สว่างศรี (2551 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง ปัญหาและแนวทางแก้ไข ปัญหาการบริหารงานบุคคลตามทัศนะของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดมหาสารคาม พบว่า 1) ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลมีทัศนะเกี่ยวกับระดับปัญหาการบริหารงานบุคคลโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อแยกเป็นรายด้านพบว่า มีปัญหาอยู่ในระดับมาก 2 ด้าน คือ ด้านการบำรุงรักษาบุคลากร และด้านการพัฒนาบุคลากร มีระดับปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง 1 ด้านคือ ด้านการสรรหาและบรรจุแต่งตั้ง และมีปัญหาอยู่ในระดับน้อย 1 ด้านคือด้านการให้บุคลากรพ้นจากงาน และ 2) แนวทางแก้ไขปัญหาการบริหารงานบุคคล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลมีข้อเสนอแนะโดยสรุปคือ ควรเปิดให้บุคคลภายนอกทราบกระบวนการสรรหาและบรรจุแต่งตั้งควรจัดกิจกรรมเพื่อส่งเสริมให้เกิดความสามัคคี ควรส่งบุคลากรเข้าร่วมอบรมสัมมนาเพื่อเพิ่มทักษะ ความรู้ และควรจัดประชุมชี้แจงระเบียบให้บุคลากร ได้ทราบและเข้าใจถึงการให้บุคลากรพ้นจากงาน

อนันต์ อรรถเศรษฐัง (2551 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่า 1) บุคลากรขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์มีปัญหาการบริหารงานบุคคลโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง และเมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่ามีค่าเฉลี่ยรายคู่ในระดับปานกลางทุกด้าน โดยเรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากที่สุด 3 อันดับแรก คือปัญหาด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ปัญหาด้านการวางแผนกำลังคน ปัญหาด้านการสรรหาบุคคลเข้าทำงาน และ 2) บุคลากรขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ ที่มีเพศ และอายุต่างกัน มีปัญหาการบริหารงานบุคคลโดยรวมไม่แตกต่างกัน ( $p > .05$ ) ส่วนตำแหน่งหน่วยงานที่สังกัดและการศึกษาแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

สายฝน สอนงาม (2553 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง ปัญหาการบริหารงานบุคคลของเทศบาลตำบลในเขตพื้นที่อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด พบว่า 1) บุคลากร โดยจำแนกตามเพศ อายุ ระดับการศึกษา ตำแหน่งงาน และประสบการณ์ทำงาน มีปัญหาการบริหารงานบุคคลของเทศบาลตำบลในเขตพื้นที่อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด โดยรวมและรายด้านทุกด้านอยู่ในระดับปานกลาง โดยเรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย ได้แก่ ด้านการสรรหา และการบรรจุแต่งตั้ง ด้านการบำรุงรักษาบุคลากร ด้านการพัฒนาบุคลากร และด้านการให้บุคลากรพ้นจากงาน และ 2) ข้อเสนอแนะและแนวทางแก้ไขปัญหาการบริหารงานบุคคลของเทศบาลตำบลในเขตพื้นที่อำเภอเกษตรวิสัย 2.1 ด้านการสรรหาและบรรจุแต่งตั้ง คือ ส่วน

ราชการที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องจัดให้มีการอบรมผู้บริหารท้องถิ่น ตลอดจนเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ความรู้เกี่ยวกับการวางแผนอัตรากำลัง ตลอดจนระเบียบกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล 2.2) ด้านการบำรุงรักษาบุคลากร คือ การออกคำสั่งเพื่อมอบหมายงานให้กับบุคลากร จะต้องมีความถูกต้องตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง ลักษณะปริมาณงานและหน้าที่ความรับผิดชอบที่เหมาะสม โดยคำนึงถึงความเจริญก้าวหน้าของเทศบาลตำบล 2.3) ด้านการพัฒนาบุคลากร คือ เทศบาลตำบลจะต้องจัดอบรมเพื่อพัฒนาความรู้ การคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และเสริมสร้างการทำงานเป็นทีม ด้วยการเชิญวิทยากรจากหน่วยงานภายนอก เพื่อให้ความรู้และถ่ายทอดประสบการณ์ และ 2.4) ด้านการให้บุคลากรพ้นจากงาน คือ เทศบาลตำบล ควรจัดให้มีช่องทางการรับเรื่องราวร้องเรียน เสนอแนะ สอบถาม หรือเสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของผู้บริหารท้องถิ่น ตลอดจนบุคลากรท้องถิ่นที่ส่อแววในการทุจริตคอร์รัปชัน ให้กับประชาชนช่วยตรวจสอบ

เนตนา อ่อนพินา (2553 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง การศึกษาปัญหาการบริหารงานบุคคลของเทศบาลตำบลในเขตพื้นที่อำเภอเซกา จังหวัดหนองคาย พบว่า 1) บุคลากรเทศบาลตำบล โดยรวมและจำแนกเพศ อายุ ระดับการศึกษา และประสบการณ์ในการทำงาน ส่วนใหญ่เห็นว่ามีปัญหาการบริหารงานบุคคล โดยรวม และเป็นรายด้าน 2 ด้าน คือ ด้านการพัฒนาบุคลากร และด้านการให้ออกจากงานและบำเหน็จบำนาญอยู่ในระดับปานกลาง และเห็นว่ามีปัญหาอีก 2 ด้าน คือ ด้านการสรรหาบุคคล และด้านการประเมินผลการปฏิบัติงาน และพิจารณาความดี ความชอบ วินัย อยู่ในระดับมาก

ณิชภัทร ภาวะเกศ (2554 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง ปัญหาการบริหารงานบุคคลของเทศบาลตำบลในจังหวัดมหาสารคาม พบว่า 1) บุคลากรสังกัดเทศบาลตำบลในจังหวัดมหาสารคาม มีปัญหาการบริหารงานบุคคล โดยรวมและรายด้านทุกด้านอยู่ในระดับปานกลาง โดยด้านที่มีปัญหามากที่สุดคือ ด้านการประเมินผลการปฏิบัติงาน รองลงมาคือ ด้านการสรรหาบุคลากร ด้านการพัฒนาบุคลากร และด้านการจัดทำแผนอัตรากำลัง ตามลำดับ และ 2) บุคลากรสังกัดเทศบาลตำบลในจังหวัดมหาสารคามที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษาและตำแหน่งแตกต่างกัน เห็นว่ามีปัญหาการบริหารบุคคลของเทศบาลตำบลในจังหวัดมหาสารคาม โดยรวมและรายด้านทุกด้าน ไม่แตกต่างกัน

พงศธร ผาสิ่งห์ (2554 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง การศึกษาสภาพและปัญหาการบริหารงานบุคคลของเทศบาลในจังหวัดอุดรดิษฐ์ จังหวัดแพร่ และจังหวัดน่าน พบว่า สภาพและปัญหาการบริหารงานบุคคลของเทศบาลในจังหวัดอุดรดิษฐ์ จังหวัดแพร่ และ

จังหวัดน่าน 5 ด้าน คือ ด้านการวางแผนงานบุคลากร ด้านการสรรหาบุคลากร ด้านการบำรุงรักษาบุคลากร ด้านการพัฒนาบุคลากร และด้านการให้บุคลากรพ้นจากงาน โดยรวมอยู่ในระดับปานกลางเมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า สภาพการบริหารงานบุคคลเทศบาล ด้านการบำรุงรักษาบุคลากรมีค่าเฉลี่ยในอันดับสูงสุด รองลงมาได้แก่ด้านการสรรหาบุคลากร และด้านการพัฒนาบุคลากร ส่วนปัญหาการบริหารงานบุคคลที่พบมากที่สุด ได้แก่ ปัญหาด้านการวางแผนงานบุคลากร รองลงมาคือ ด้านการพัฒนาบุคลากร และด้านการสรรหาบุคลากร

แนวทางการบริหารงานบุคคลของเทศบาลในจังหวัดอุตรดิตถ์ จังหวัดแพร่ และจังหวัดน่าน 5 ด้าน สรุปได้ดังนี้

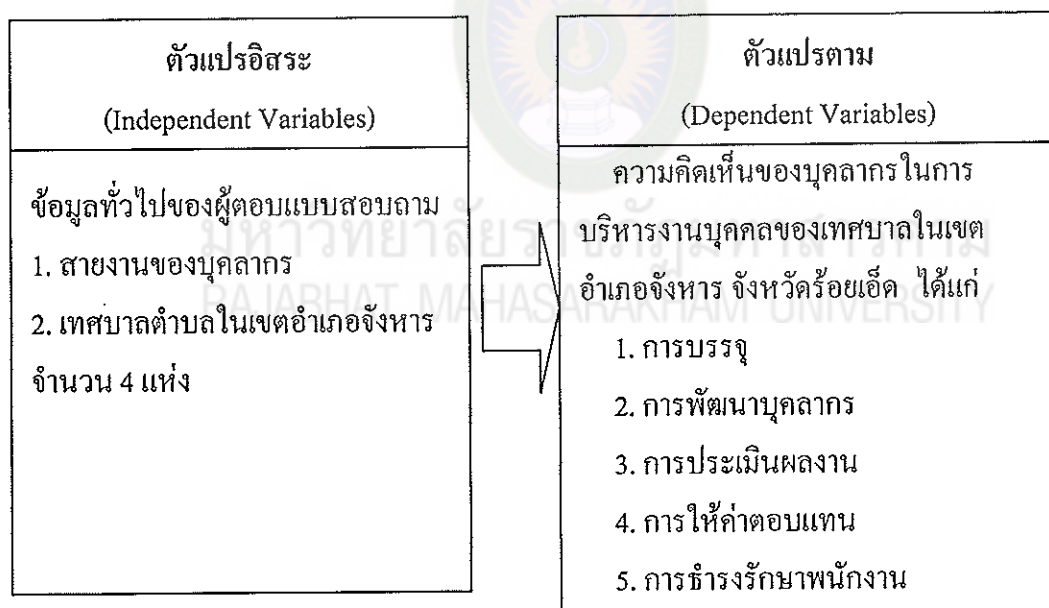
1. ด้านการวางแผนงานบุคลากร ควรมีการวิเคราะห์อัตรากำลังและความต้องการกำลังคนในอนาคต ควรนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล และควรพัฒนาระบบการสื่อสารระหว่างหน่วยงานเพื่อใช้ในการวางแผน
2. ด้านการสรรหาบุคลากร ควรนำระบบคุณธรรมมาใช้ในการสรรหาบุคลากร ให้มากขึ้นควรประชาสัมพันธ์การรับสมัครบุคลากรให้มีความแพร่หลาย และควรแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาจากหน่วยงานภายนอกที่เกี่ยวข้อง
3. ด้านการบำรุงรักษาบุคลากร พบว่า ควรส่งเสริมสนับสนุนให้นำความคิดเห็นของบุคลากรมาใช้ในการบริหารงานบุคคล ควรประชาสัมพันธ์ข้อมูลในการพิจารณาความดีความชอบ เช่น การเลื่อนขึ้นเงินเดือน และการเลื่อนระดับ และควรนำระบบคุณธรรมมาใช้ในการพิจารณาความดีความชอบให้เกิดความยุติธรรมและ โปร่งใสแก่บุคลากร
4. ด้านการพัฒนาบุคลากร ควรฝึกอบรมบุคลากรให้มีประสิทธิภาพ แม่นยำ ในระเบียบข้อกฎหมาย ควรส่งเสริมให้บุคลากรได้รับการพัฒนาตนโดยการเข้ารับการอบรมสัมมนา และเข้ารับการศึกษาค้นคว้าเพิ่มเติมอย่างต่อเนื่องและทั่วถึง และควรส่งเสริมให้มีโครงการพัฒนาบุคลากรของเทศบาลเป็นประจำทุกปี
5. ด้านการให้บุคลากรพ้นจากงาน ควรปฏิบัติด้วยความเป็นธรรมและเป็นไปตามระเบียบกฎหมาย ในการโยกย้ายหน้าที่การงานของบุคลากรควรคำนึงถึงความก้าวหน้าตามสายงาน และผู้บังคับบัญชาควรชี้แจงให้บุคลากรเข้าใจถึงสาเหตุที่ต้องพ้นจากงาน และควรรับฟังความคิดเห็นสุดท้ายของบุคลากรที่จะพ้นจากงาน เพื่อก่อให้เกิดแนวความคิดที่จะนำมาปรับปรุงและพัฒนากระบวนการบริหารงานบุคคลเทศบาล

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สรุปได้ว่า ส่วนใหญ่อยู่ในระดับปานกลาง ซึ่งกระบวนการบริหารงานบุคคลนับตั้งแต่การสรรหาเพื่อบรรจุและแต่งตั้งบุคลากร รวมไปถึงการ

พิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนและการเลื่อนระดับ รวมถึงด้านสวัสดิการที่ได้รับจากการปฏิบัติงาน ซึ่งผู้วิจัยจะนำผลการวิจัยที่พบไปอภิปรายผลกับผลการวิจัยความคิดเห็นของบุคลากรในการบริหารงานบุคคลของเทศบาลในเขตอำเภอจันทหาร จังหวัดร้อยเอ็ด ต่อไป

### กรอบแนวคิดการวิจัย

จากการศึกษาเอกสาร หลักการทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคล ผู้วิจัยได้ศึกษาทฤษฎีทางการบริหาร และการบริหารงานบุคคล ซึ่งเรียบเรียงโดย อุษณีย์ จิตตะปาโล และคณะ (2542 : 21-22) สมาน รั้งสโยกฤษฎ์ (2540 : 6) ภิญ โภ สาร (2543 : 14) และเมธี ปิณฑนานนท์ (2529 : 2) มาประมวลเป็นกรอบแนวคิดที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ เมื่อประมวลแล้วจึงกำหนดเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยครั้งนี้ ได้เป็น 4 ด้าน คือ การบรรจุ การพัฒนาบุคลากร การประเมินผลงาน การให้ค่าตอบแทน และการธำรงรักษาพนักงาน ดังแผนภาพที่ 5



แผนภาพที่ 5 กรอบแนวคิดการวิจัย