

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่อง พฤติกรรมการบริหารงานบุคคลของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตอำเภอนาดูน จังหวัดมหาสารคาม ผู้วิจัยได้ศึกษา แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น
2. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร
3. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับพฤติกรรมการบริหารงานบุคคล
4. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับความคิดเห็น
5. บริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอนาดูน จังหวัดมหาสารคาม
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
7. กรอบแนวคิดในการวิจัย

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการปกครองโดยใช้หลักการกระจายอำนาจ คือ รัฐบาลมอบอำนาจให้หน่วยงานส่วนท้องถิ่นรับไปบริหาร โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม และปกครองกันเอง ในปัจจุบันรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของไทยทุกรูปแบบใช้การเลือกตั้งสมาชิกและผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากประชาชน โดยตรงทั้งสิ้น

1. ความหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปของการปกครองตนเอง (Local Self Government) เป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์กันอย่างมากกับแนวความคิดและทฤษฎีการกระจายอำนาจ (Decentralization) ได้มีนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่านได้ให้ความหมายไว้ ดังนี้

ประธาน คงฤทธิศึกษากร (2545 : 7) ได้ให้ความหมายว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้จะเกิดการทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่น โดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์กรนี้ถูกจัดตั้งและควบคุมโดยรัฐบาล แต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย และควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช (2545 : 269) ได้ให้ความหมายการเมืองการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การที่ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการ เมืองการปกครองตนเองอย่างอิสระในขอบเขตอำนาจหน้าที่และกิจกรรมที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลกลาง โดยการเมืองการปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ (Decentralization) ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ด้าน คือ

ด้านที่ 1 การกระจายอำนาจทางการเมือง (Political Decentralization) ซึ่งเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจเชิงนโยบายและการจัดสรรปันส่วนของทรัพยากรที่มีอยู่ทั้งในระดับชาติและในท้องถิ่น โดยเปิดให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจจัดสรรแบ่งปันทรัพยากรที่มีอยู่ในสังคม

ด้านที่ 2 การกระจายอำนาจการบริหาร (Administrative Decentralization) เป็นการตัดสินใจและดำเนินการภายในองค์กรนั้น ภายในขอบอรรถิขของกฎหมายโดยมีการแบ่งอำนาจจากระดับบนไปสู่ระดับล่างลงไปในองค์กรนั้น

วิญญู อังคนารักษ์ (2548 : 4) ได้ให้ความหมายว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การปกครองในรูปลักษณะการกระจายอำนาจบางอย่าง ซึ่งรัฐได้มอบหมายให้ท้องถิ่นทำกันเองเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาสปกครองและบริหารงานท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นนั้นให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างประหยัดมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลตรงกับความต้องการของประชาชน โดยเหตุที่ว่าประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมจะทราบความต้องการของท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ดีกว่าบุคคลอื่น และย่อมมีความผูกพันต่อท้องถิ่นนั้น โดยมีงบประมาณของตนเอง และมีอิสระในการบริหารงานพอสมควร

ชูศักดิ์ เทียงตรง (2549 : 4) ได้ให้ความหมายการปกครองส่วนท้องถิ่นคือ การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจไปให้หน่วยการปกครองที่เกิดขึ้นจากหลักการกระจายอำนาจได้มีอำนาจไปให้หน่วยการปกครองร่วมรับผิดชอบทั้งหมด หรือแต่เพียงบางส่วนในการบริหารภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่และอาณาเขตของตนที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย

โกวิท พวงงาม (2550 : 416) ได้ให้ความหมายของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นว่า หมายถึง การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับกิจการต่าง ๆ ที่เป็นสาธารณะของท้องถิ่นด้วยตนเอง ตามภารกิจหน้าที่ที่ระบุให้ดำเนินการอย่างชัดเจน มีผู้บริหารที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน หรืออาจจะได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น ซึ่งมีการใช้หลักการกระจายอำนาจให้กับประชาชนโดยตรง เป็นการมอบอำนาจให้แก่ท้องถิ่น และท้องถิ่นในฐานะผู้รับมอบอำนาจจะต้องมีความรับผิดชอบต่อการดำเนินการและการตัดสินใจของตนเอง

ชัยพงษ์ สำเนียง (2555 : 2) ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลกลางได้กระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรที่มีสิทธิตามกฎหมาย มีพื้นที่และประชากรเป็นของตนเอง ประการสำคัญขององค์กรดังกล่าวจะต้องมีอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติอย่างเหมาะสม การมอบอำนาจจากส่วนกลางมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมในการเสนอปัญหา คัดค้านใจ การตรวจสอบการทำงาน และร่วมรับบริการสาธารณะต่าง ๆ แม้ว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระในการดำเนินงาน แต่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลกลาง

การปกครองท้องถิ่น (Local Government) หมายถึง การปกครองชุมชนหรือท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งของประเทศ โดยมีองค์กรหรือหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นมาเป็นนิติบุคคล ซึ่งประกอบไปด้วยเจ้าหน้าที่ที่ประชาชนเลือกตั้งเข้ามา เพื่อดำเนินงานตามกำหนดระยะเวลา โดยมีงบประมาณเป็นของตนเอง และมีอำนาจอิสระของตน ในการดำเนินกิจการของท้องถิ่นที่รัฐบาลได้มอบหมายให้ ทั้งนี้โดยส่วนกลางหรือรัฐบาลเป็นเพียงผู้คอยควบคุมเท่านั้น (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2555 : 53)

วิลเลียม เอ โรบสัน (William A. Robson, 1951 : 256) ได้ให้ความหมายว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การปกครองส่วนหนึ่งของประเทศ ซึ่งมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร อำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องไม่มากจนมีผลกระทบต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิใช่ชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย องค์กรปกครองท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) และมีองค์กรที่จำเป็น (Necessary Organization) เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง

เดเนียล วิท (Daniel Wit, 1968 : 366) ให้ความหมายว่า “การปกครองส่วนท้องถิ่น” หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจ หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้มีอำนาจในการปกครอง ร่วมกันรับผิดชอบทั้งหมด หรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น”

วิลเลียม วี ฮอดโลเวย์ (William V. Holloway, 1974 : 256) กล่าวว่า “การปกครองตนเองของท้องถิ่น” หมายถึง องค์กรที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ มีอำนาจปกครองตนเอง มีการบริหารงานคลังของตนเอง และมีสภาของท้องถิ่นที่มีสมาชิก ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

เอ็ม เอ มุตตอลิบ และ โมฮัมหมัด อักบา อาลี ข่าน (M.A. Muttalib and Mohd. Akbar Ali Khan, 1982 : 2 - 19 ; อ้างถึงในบุญอวีร์ ยีหมะ, 2550 : 12 - 13) เสนอแนวคิดว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นมีความหมายเกี่ยวข้องกับมิติต่าง ๆ หลายมิติดังนี้

1. มิติทางด้านสังคม (Social Dimension)

คือการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการรวมกลุ่มของประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง ซึ่งมีความรู้สึกเป็นหนึ่งเดียวกันภายใต้สภาพสังคม และเศรษฐกิจเฉพาะที่แตกต่างจากพื้นที่อื่น ๆ

2. มิติด้านเศรษฐกิจ (Economic Dimension)

คือการปกครองส่วนท้องถิ่นจะช่วยนำไปสู่การกระจายอำนาจในทางเศรษฐกิจ ลดการแทรกแซงของส่วนกลางในการวางแผนและพัฒนา แต่ในขณะเดียวกันความก้าวหน้าในทางเศรษฐกิจของแต่ละท้องถิ่นย่อมนำมาสู่ความเข้มแข็งของเศรษฐกิจชาติโดยปริยาย

3. มิติทางด้านภูมิศาสตร์ (Geographic Dimension)

คือการปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากแนวความคิดว่า ประชาชนพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งย่อมมีจิตสำนึก มีความคิด ความรู้สึกที่แตกต่างจากประชาชนในพื้นที่อื่น ๆ ในประเทศเดียวกันและย่อมมองเห็นถึงประโยชน์ที่ตนจะได้รับแตกต่างจากชุมชน หรือสังคมที่อยู่ติดกับตน และพื้นที่อื่น ๆ ด้วย ประโยชน์ที่แตกต่างกันย่อมต้องแก้ไขแตกต่างกันทั้งในด้านวิธีการ แนวทางการเมือง การบริหารและกฎหมาย ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้องมีการปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้น

4. มิติทางด้านกฎหมาย (Legal Dimension)

คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนับเป็นหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนผลประโยชน์สาธารณะในพื้นที่ ทำหน้าที่เป็นส่วนหนึ่งในด้านอำนาจอธิปไตยของรัฐ มีอิสระในการดำเนินงานในระดับหนึ่ง

5. มิติทางการเมือง (Political Dimension)

มิตินี้เน้นว่ามีความสำคัญที่สุดสำหรับแนวคิดของการปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะการปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน่วยงานต่าง ๆ ทำหน้าที่แบ่งเบาภาระของภาครัฐในส่วนกลางจากการส่งมอบอำนาจ หรือการกระจายอำนาจแก่ท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ และยังเป็นส่วนประกอบที่สำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะถือว่า สังคมใดก็ตามไม่ถือว่าเป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริงหากปราศจากการปกครองส่วนท้องถิ่น

6. มิติทางการบริหาร (Administration Dimension)

การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การบริหารองค์กรที่มีส่วนผสมร่วมกันของ การเมือง การบริหาร และเทคโนโลยี

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยสรุปได้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การปกครอง ที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนดำเนินการปกครองตนเอง โดยให้มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารพัฒนา และให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่ องค์การหน่วยการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวนี้ มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ตัดสินใจ และดำเนินกิจกรรมภายใต้ขอบเขตของกฎหมายที่กำหนดภายในท้องถิ่นของตนเองเท่านั้น และหน่วยการปกครองท้องถิ่นนี้ต้องอยู่ในความดูแลของรัฐบาล ซึ่งในการวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเมือง การปกครองท้องถิ่นของเทศบาลตำบลคำใหญ่ ซึ่งเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการปกครองโดยอิสระ และตามที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจให้เทศบาล

2. องค์ประกอบของการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่นมีรูปแบบที่แตกต่างกันตามฐานรายได้ของแต่ละพื้นที่ แต่องค์ประกอบของการปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะเหมือนกัน ดังนี้

องค์ประกอบของการปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้นนี้สอดคล้องกับคำกล่าวของ แจ็กกีส์ มอร์เรย์ (Jacques Moreu, อ้างถึงใน วัชรวิทย์ ไชยสาร, 2544 : 142 – 148) ได้กล่าวว่า องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีองค์ประกอบสำคัญ 5 ประการคือ

- ประการที่ 1 มีพื้นที่รับผิดชอบที่ชัดเจน
- ประการที่ 2 มีสถานะเป็นนิติบุคคลมหาชน
- ประการที่ 3 มีองค์กรเป็นของตนเอง
- ประการที่ 4 มีภารกิจหน้าที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของตนเอง
- ประการที่ 5 มีการกำกับดูแลของรัฐ

การปกครองท้องถิ่นกำหนดขึ้นบนพื้นฐานทฤษฎีการกระจายอำนาจและอุดมการณ์ประชาธิปไตย ซึ่งมุ่งเปิดโอกาสและสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองและกิจกรรมการปกครองตนเองระดับหนึ่ง ซึ่งจะเห็นได้จากลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ที่เน้นการมีอำนาจในการปกครองตนเองมีการเลือกตั้ง มีองค์กรหรือสถาบันที่จำเป็นในการปกครองตนเอง และที่สำคัญก็คือประชาชนในท้องถิ่นจะมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างกว้างขวาง

นอกจากนี้ คณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่น โดยนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าว ตามคำสั่งที่ 262/2535 เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2535 เพื่อศึกษาระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่นของไทย ที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน ในทุกรูปแบบหาแนวทางและข้อเสนอในการปรับปรุงโครงสร้างอำนาจหน้าที่ การคลัง และงบประมาณ ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล หน่วยงานส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค กับหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยกล่าวถึงองค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่นไว้ดังนี้

1. มีสภาพเป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และทบวงการเมือง
2. มีผู้บริหารระดับท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง ตามหลักการที่บัญญัติไว้ใน

กฎหมายรัฐธรรมนูญ

3. มีอิสระในการปกครองตนเอง
4. มีขอบเขตการปกครองที่ชัดเจนเหมาะสม
5. มีงบประมาณเป็นรายได้เป็นของตนเองอย่างเพียงพอ
6. มีบุคลากรปฏิบัติงานของตนเอง
7. มีอำนาจหน้าที่ ที่เหมาะสมต่อการให้บริการ
8. มีอำนาจออกข้อบังคับเป็นกฎหมายของท้องถิ่นภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย

แม่บท

9. มีความสัมพันธ์กับส่วนกลาง ในฐานะเป็นหน่วยงานระดับรองของรัฐ ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2545 : 7) ประกอบกับ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 ซึ่งได้ชี้ให้เห็นถึงองค์ประกอบที่สำคัญ ๆ ของการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ดังนี้

1. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะได้รับการจัดตั้งขึ้น โดยผลแห่งกฎหมายและหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ จะมีสภาพเป็นนิติบุคคล
2. หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ได้รับการจัดตั้งขึ้น จะต้องไม่อยู่ในการบังคับบัญชา (Hierarchy) ของหน่วยงานทางราชการเพราะจะต้องเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจปกครองตนเอง (Autonomy)
3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้น ต้องเป็นองค์กรที่มาจากการเลือกตั้ง (Election) โดยประชาชนในท้องถิ่น เพื่อแสดงถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน (Political Participation)

4. หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น จะต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ (Revenue) โดยการอนุญาตจากรัฐเพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้นำมาทะนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า

5. หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ควรมีอำนาจในการกำหนดนโยบายและมีการควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตน ตามครรลองของการปกครองที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองอย่างแท้จริง

6. หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ควรมีอำนาจในการออกกฎข้อบังคับเพื่อกำกับให้มีการปฏิบัติไปตามนโยบายหรือความต้องการแห่งท้องถิ่นได้ แต่ทั้งนี้กฎข้อบังคับที่ล่วงล้ำไม่ขัดต่อกฎหมายหรือข้อบังคับอื่นใดของรัฐ

7. หน่วยการปกครองท้องถิ่นเมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้ว ยังคงอยู่ในความรับผิดชอบและอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐ เพื่อประโยชน์ และความมั่นคงแห่งรัฐ และประชาชนในส่วนรวม

ระบบการปกครองท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วย องค์ประกอบ 8 ประการ คือ (อุทัย หิรัญโต, 2547 : 22)

ประการที่ 1 สถานะตามกฎหมาย (Legal Status) หมายความว่าหากประเทศใดกำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้น จะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่า ประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

ประการที่ 2 พื้นที่และระดับ (Area and Level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการเช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติ และความสำนึกในการปกครองของตนเองของประชาชนจึงได้มีกฎเกณฑ์ที่จะกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่ สำหรับขนาดของพื้นที่จากการศึกษาขององค์การสหประชาชาติ โดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization of the United Nations) องค์การการศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization) องค์การอนามัยโลก (World Health Organization) และสำนักกิจการสังคม (Bureau of Social Affair) ได้ให้ความเห็นว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สามารถให้บริการและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ ควรมีประชากรประมาณ 50,000 คน แต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่ต้องพิจารณาด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการบริหารรายได้และบุคลากร เป็นต้น

ประการที่ 3 การกระจายอำนาจหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

ประการที่ 4 องค์การนิติบุคคลจัดตั้งโดยผลแห่งกฎหมาย แยกจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติมีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎข้อบังคับควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ

ประการที่ 5 การเลือกตั้ง สมาชิกองค์การหรือคณะผู้บริหารจะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชนโดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

ประการที่ 6 อิสระในการปกครองท้องถิ่น สามารถใช้ดุลพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการในขอบเขตของกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานราชการ

ประการที่ 7 งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทะนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

ประการที่ 8 การควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชน โดยส่วนรวม โดยการมีอิสระในการดำเนินงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นเพราะมีฉะนั้นแล้วท้องถิ่นจะกลายเป็นรัฐอธิปไตยไป รัฐต้องสงวนอำนาจในการควบคุมดูแลอยู่

โกวิท พวงงาม (2550 : 30) กล่าวว่า ลักษณะของการปกครองท้องถิ่นระบบการปกครองท้องถิ่นจะต้องประกอบไปด้วยองค์ประกอบสำคัญ มีดังนี้

1. มีสถานะตามกฎหมาย หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีการจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย
2. มีพื้นที่และระดับหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีพื้นที่การปกครองที่แน่นอนและชัดเจน และควรจะต้องมีการแบ่งระดับการปกครองท้องถิ่นว่ามีกี่ระดับ เช่น ขนาดเล็ก ขนาดกลาง ขนาดใหญ่ เป็นต้น เกณฑ์ที่ใช้ในการกำหนดพื้นที่และระดับของการปกครองท้องถิ่นมีมากมาย เช่น สภาพภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ ความสำนึกในการปกครองตนเองของประชาชน ประสิทธิภาพในการบริหาร รายได้ และความหนาแน่นของประชากร เป็นต้น สำหรับประเทศไทยมีเกณฑ์จัดตั้งและยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่น 3 ประการ คือ รายได้ย้อนหลัง 3 ปี ไม่รวมเงินอุดหนุนจำนวนประชากรและขนาดพื้นที่

3. มีการกระจายอำนาจและหน้าที่ การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีการกระจายอำนาจการปกครอง ไปให้ท้องถิ่น โดยการกำหนดอำนาจและหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน ดังนั้น การที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะมีอำนาจและหน้าที่ที่มากขึ้นเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองการปกครองเป็นสำคัญ

4. มีความเป็นนิติบุคคล หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องเป็นองค์การนิติบุคคล โดยแยกเทศจากองค์กรของรัฐบาลกลาง ทั้งนี้ เพื่อการดำเนินงานที่ถูกต้องตามกฎหมายและเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน เพราะหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีงบประมาณทรัพย์สิน หนี้สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง

5. มีการเลือกตั้ง การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง โดยประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ กล่าวคือ จะต้องให้สิทธิแก่ประชาชนในท้องถิ่นในการเลือกตั้งคณะเจ้าหน้าที่ผู้บริหารการปกครองท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครอง

6. มีอำนาจอิสระ หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องไม่อยู่ในสายบังคับบัญชาของหน่วยงานรัฐบาลกลาง และมีอำนาจอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารงานภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย สามารถกำหนดนโยบาย ออกกฎข้อบังคับ เพื่อกำกับควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายหรือความต้องการของท้องถิ่น และสามารถใช้ดุลยพินิจของตนในการปฏิบัติกิจการในขอบเขตของกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง

7. มีงบประมาณของตนเอง หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ จัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า

8. มีการกำกับดูแลของรัฐ หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองระดับรองของรัฐ และอยู่ในการกำกับดูแลของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมและความมั่นคงแห่งรัฐ

จากที่กล่าวมาข้างต้น สรุปได้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นมีองค์ประกอบของการปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะเหมือนกัน ถึงแม้ว่าจะมีรูปแบบที่แตกต่างกันตามฐานะรายได้ของแต่ละพื้นที่ กล่าวคือ มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีการเลือกตั้งฝ่ายบริหารและสภาจากประชาชนโดยตรง มีอำนาจอิสระในการบริหารงบประมาณของตนเอง และอยู่ภายใต้การดูแลของรัฐบาล

3. ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตย เป็นรูปแบบของการปกครองที่มีส่วนช่วยในการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางการบริหารประเทศ จากภารกิจของรัฐที่

มีมากมายและความหลากหลายมากขึ้นตามการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจสังคม การเมือง และเทคโนโลยี จึงก่อให้เกิดความสำคัญ

วีชรา ไชยสาร (2544 : 149) กล่าวว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญต่อระบบการปกครองของประเทศไทย ดังนี้

1. การปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยเพราะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ทำให้เกิดความคุ้นเคยในการใช้สิทธิและหน้าที่พลเมือง อันจะนำมาสู่ความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบประชาธิปไตย
2. การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล
3. การปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนรู้จักการปกครองตนเอง เพราะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดสำนึกของตนเองต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีส่วนร่วมรับรู้ถึงอุปสรรค ปัญหา และช่วยกันแก้ไขปัญหาลงตัวของท้องถิ่น
4. การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมาย และมีประสิทธิภาพ
5. การปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมือง การบริหารของประเทศในอนาคต
6. การปกครองส่วนท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง

โกวิท พวงงาม (2546 : 78 - 83) กล่าวว่า การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นได้ปกครองตนเองมิได้หมายความว่า ท้องถิ่นต้องแยกเป็นอิสระโดยเด็ดขาดจากรัฐบาลกลาง แต่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลกลาง ความสำคัญของการเมืองการปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศที่มีระบอบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตย มีความสำคัญต่อการดำรงอยู่ และการพัฒนาการเมืองการเมืองที่มั่นคงมีเสถียรภาพ ดังนี้

1. การเมืองการปกครองท้องถิ่นถือเป็นรากฐานสำคัญของการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งให้ความสำคัญกับสิทธิในการปกครองตนเองของประชาชน
2. การเมืองการปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นสถาบันทางการเมืองที่ให้ความรู้ความเข้าใจและการเรียนรู้ทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน และสำหรับบุคลากรทางการเมืองที่ต้องการเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองโดยตรงในฐานะนักการเมือง

จากรัฐ เพื่อสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยประชาชนมีส่วนร่วมในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีอิสระในการบริหารงาน แต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ และบริหารงานภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่และอาณาเขตของตนที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย และเป็นหน่วยงานที่สามารถเชื่อมโยงการบริหารจากส่วนภูมิภาคสู่ส่วนกลางได้อย่างรวดเร็ว และเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ซึ่งจะสามารถนำปัญหาหรือความต้องการของประชาชนมาแก้ปัญหาได้อย่างรวดเร็ว และยังเป็นหน่วยงานที่สร้างประชาธิปไตยและความสามัคคีในระดับชุมชน

4. ลักษณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการดำเนินงานของหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานรัฐบาล แต่มีอิสระในการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนด ซึ่งลักษณะการดำเนินงานในปัจจุบันจะเป็นการดำเนินงานภายใต้การถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบมายังส่วนท้องถิ่น ทำให้การบริหารมีขอบเขตความรับผิดชอบเพิ่มมากขึ้นเพื่อสนองต่อนโยบายของรัฐ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2555 : 112)

วีชรา ไชยสาร (2544 : 152) กล่าวว่า การจำแนกลักษณะสำคัญของท้องถิ่นตามหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่น ควรจะต้องพิจารณาถึงกำลังเงิน กำลังงบประมาณ กำลังคน กำลังความสามารถของอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ และหน้าที่ความรับผิดชอบควรเป็นเรื่องที่เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นอย่างแท้จริง มีข้อพิจารณา ดังนี้

1. เป็นงานที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่น และงานที่เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชน ได้แก่ การจัดทำถนน สะพาน สวนหย่อม สวนสาธารณะ การกำจัดขยะมูลฝอย เป็นต้น
2. เป็นงานที่เกี่ยวกับการป้องกันภัย รักษาความปลอดภัย เช่น งานดับเพลิง
3. เป็นงานที่เกี่ยวกับสวัสดิการสังคม ด้านนี้มีความสำคัญต่อประชาชนในท้องถิ่นมาก เช่น การจัดให้มีหน่วยบริการทางสาธารณสุข จัดให้มีสถานสงเคราะห์เด็กและคนชรา เป็นต้น
4. เป็นงานที่เกี่ยวกับพาณิชย์ท้องถิ่น เป็นงานที่หากปล่อยให้ประชาชนดำเนินการเองอาจไม่ได้รับผลดีเท่าที่ควรจะเป็น จัดให้มีโรงรับจำนำ การจัดตลาดและงานต่าง ๆ ที่มีรายได้โดยสามารถเรียกค่าบริการจากประชาชน

สำนักงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ได้กล่าวถึงความหมายทั่วไปของการปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถจำแนกลักษณะสำคัญของท้องถิ่นได้ ดังนี้ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2555 : 107)

1. เป็นนิติบุคคล เพื่อให้สามารถดำเนินการด้านต่าง ๆ ได้อย่างเป็นอิสระพอสมควร การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมียุทธศาสตร์ที่สามารถรับผิดชอบกิจกรรมต่าง ๆ ตามที่ได้รับมอบหมายได้ ส่วนกลางสามารถก่อกำหนดทางกฎหมาย เช่น ทำสัญญาเป็นหนี้ หรือทำนิติกรรมรูปอื่นได้ ภาวะนิติบุคคลนี้ หมายถึงการได้รับการรับรองโดยกฎหมายของประเทศ กล่าวคือหน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องได้รับการจัดตั้งโดยมีกฎหมายของประเทศรองรับ ยกตัวอย่างเช่น กรุงเทพมหานคร เป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 เป็นต้น การเป็นนิติบุคคลนี้ยังหมายถึงว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแยกออกจากราชการบริหารส่วนกลาง มีทรัพย์สินและมีเจ้าหน้าที่ของตนเอง มีคณะบริหารของตนเอง เพื่อดำเนินกิจการของท้องถิ่น ได้ภายในขอบเขตที่สมควร

2. ประชาชนมีส่วนมีเสียงในการปกครองตนเอง การดำเนินกิจกรรมของการปกครองท้องถิ่นนี้เป็นกระบวนการที่มีใช้กระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยสิ้นเชิงแต่เป็นกระบวนการเมืองซึ่งประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยทางตรงหรือทางอ้อม กล่าวคือประชาชนเข้าร่วมเลือกตัวแทนทำหน้าที่บริหารกิจกรรมของท้องถิ่น หรือเข้าร่วมกำหนดนโยบาย หรือควบคุมตรวจสอบการดำเนินการของตัวแทนของตน ในการดำเนินกิจกรรมของท้องถิ่นนี้ประชาชนอาจดำเนินการเองทั้งหมด (โดยผ่านตัวแทน) หรือโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามามีส่วนร่วม อย่างไรก็ดี หากเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามามีส่วนร่วมบทบาทของประชาชนก็ลดน้อยลง และการปกครองท้องถิ่นก็ขาดความเป็นอิสระมากขึ้น ในการเข้ามามีส่วนร่วมนั้นประชาชนเข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายหรือกำหนดการตัดสินใจและดำเนินการของหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยทางตรงหรือทางอ้อม ลักษณะทางการเมืองที่แทรกอยู่ในการปกครองท้องถิ่นมีอยู่หลายประการ ที่สำคัญที่สุดคือการมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบต่าง ๆ เช่น ร่วมเสนอตนเป็นตัวแทนรับผิดชอบการบริหารหรือกำหนดนโยบายของท้องถิ่นร่วมเลือกตัวแทน รวมทั้งร่วมในการตรวจสอบควบคุมการดำเนินการของตัวแทน เป็นต้น

โดยทั่วไปประชาชนมักมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นโดยทางอ้อม คือเลือกตัวแทนเพื่อดำเนินงาน แต่ประชาชนอาจมีส่วนร่วมโดยตรงก็ได้ เช่น ร่วมตัดสินใจประเด็นหนึ่งประเด็นใดหรือปัญหาใดในลักษณะของการขอประชามติ (Referendum) ร่วมลงคะแนนเสียงถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Recall) ริเริ่มเสนอร่างกฎหมายหรือข้อบัญญัติให้สภาท้องถิ่นพิจารณา (Initiative) เสนอแนะข้อเท็จจริงหรือข้อคิดเห็น

ต่าง ๆ (Public Hearing) การมีส่วนร่วมของประชาชนเหล่านี้แต่ละประเทศจัดให้ไม่เหมือนกัน สำหรับประเทศไทย ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองทางอ้อมในการปกครองท้องถิ่น รัฐยังไม่เปิดโอกาสให้เข้าร่วมทางการเมืองโดยตรง

3. มีอำนาจอิสระบางประการในการบริหารกิจกรรม ภายในวงรอบกิจกรรมและในขอบเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบนั้น หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องได้รับมอบอำนาจดำเนินการเป็นอิสระได้พอสมควร โดยไม่จำเป็นต้องรับฟังคำสั่งจากรัฐบาลกลางหรือหน่วยราชการจากส่วนกลางแต่อย่างใด

4. มีอำนาจในการจัดหาและใช้จ่ายอย่างเป็นอิสระ เมื่อเป็นอิสระในการดำเนินการแล้ว หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องมีอิสระในการจัดหาทรัพยากรที่จำเป็นในการดำเนินงาน คือ มีแหล่งรายได้ของตนเอง เช่น ได้รับสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาล สามารถจัดเก็บภาษีบางประเภทได้ รวมทั้งหารายได้อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด นอกจากจัดหารายได้เองแล้ว ยังต้องมีงบประมาณของตนเอง สามารถกำหนดรายจ่ายและตัดสินใจใช้จ่ายเงินภายในขอบเขตทรัพยากรที่มีอยู่ได้ คือมีสิทธิที่จะใช้จ่ายรายได้ ที่ตนมีอย่างเสรีภายในขอบเขตอำนาจของตน

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยสรุปได้ว่า ลักษณะสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจำแนกตามอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบแต่ละประเภท แตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ และแต่ละท้องถิ่น ขึ้นกับว่ารัฐบาลกลางกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่นเพียงใดเป็นสำคัญ ถ้ารัฐบาลกลางยินยอมให้ท้องถิ่นมีอิสระมาก และยินยอมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องดำเนินการให้ท้องถิ่นมากเท่าใดก็สะท้อนลักษณะประชาธิปไตยในท้องถิ่นมากเท่านั้น

5. ขอบเขตของการปกครองส่วนท้องถิ่น

ภายในวงรอบของกิจกรรมบางประเภทที่รัฐกำหนดให้และภายในวงรอบของเขตพื้นที่การปกครองท้องถิ่น นับเป็นเวทีการเมืองแบบประชาธิปไตยย่อส่วนที่ให้ประชาชนในท้องถิ่นระดับต่าง ๆ มีโอกาสร่วมดำเนินการเพื่อปกป้องและส่งเสริมผลประโยชน์ของตน

โกวิทช์ หวงงาม (2550 : 416) ได้กล่าวถึงขอบเขตการบริหารงานท้องถิ่นว่าเป็นกระบวนการที่ต้องผ่านการตัดสินใจเพื่อวางยุทธศาสตร์ผ่านการใช้ความรู้ความสามารถของผู้บริหารท้องถิ่นและผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้อื่น และองค์กร หรือหน่วยงานความร่วมมือในการพัฒนาท้องถิ่นให้เป็นไปตามเป้าหมายจนเกิดผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ รูปแบบลักษณะสำคัญของการเมืองการปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะ ดังนี้

1. เป็นนิติบุคคลเป็นการแสดงถึงฐานะทางกฎหมาย โดยเป็นการจัดตั้งตามกฎหมายมีขอบเขตอำนาจที่ชัดเจนตามที่ระบุไว้ในกฎหมายนั้น ๆ ที่สำคัญสามารถก่อ

พันธะทางกฎหมาย เช่น ทำสัญญา การก่อหนี้ ฯลฯ

2. ประชากรมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง คือ ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองท้องถิ่นได้ทั้งโดยตรงและทางอ้อม เช่น การไปใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้ง หรือการลงสมัครรับเลือกตั้ง การติดตามตรวจสอบ และแสดงความคิดเห็น ท้องถิ่นใดที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างเข้มแข็งจะทำให้การบริหารท้องถิ่นนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมมาก และมีความโปร่งใสในการทำงาน ตลอดจนได้รับการสนับสนุนจากประชาชนในการบริหารงาน

3. มีภารกิจหน้าที่รับผิดชอบเป็นการเฉพาะ หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องได้รับมอบหมายภารกิจบางส่วนจากรัฐบาลกลาง โดยจะต้องมีการแบ่งหน้าที่ระหว่างรัฐบาลกลางกับท้องถิ่นให้ชัดเจน

4. มีความเป็นอิสระในการบริหารอย่างเพียงพอ หมายถึง ท้องถิ่นจำเป็นจะต้องได้รับมอบหมายความเป็นอิสระในการบริหารงานอย่างเพียงพอให้สามารถดำเนินงานในขอบเขตหน้าที่ที่กำหนดควมมีอิสระในการบริหารงานจึงมีความสำคัญ รัฐบาลกลางควรมีหน้าที่ให้การสนับสนุนส่งเสริม และกำกับดูแลหน่วยการบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าการควบคุมอย่างใกล้ชิด

5. มีอำนาจในการจัดหา และใช้จ่ายงบประมาณอย่างอิสระตามสมควรในการปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะเกิดผลดี ท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดหารายได้อย่างเพียงพอต่อการบริหารงาน คือ มีแหล่งรายได้ที่สามารถจัดเก็บเองได้ และรายได้ที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลกลาง และมีอิสระตามสมควร ในการใช้จ่ายเงินรายได้ของท้องถิ่น เพื่อแก้ไขปัญหาและสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

สถาบันพระปกเกล้า (2551 : 239) ได้ให้แนวคิดไว้ว่า ในปัจจุบันการปกครองท้องถิ่นได้มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 14 ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น มาตรา 281 – 290 เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการปกครองท้องถิ่นและให้ตรงกับเจตนารมณ์แห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

1. รัฐต้องให้ความเป็นอิสระแก่ราชการส่วนท้องถิ่นและจะต้องเป็นไปตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ มีอิสระในการกำหนดนโยบายในการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ การกำกับดูแลเท่าที่จำเป็น เพื่อการคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศโดยรวม เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่น ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ มีสาระที่สำคัญคือ

กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง การจัดสัดส่วนภาษีอากร การจัดให้มี คณะกรรมการทำหน้าที่ตามข้อกำหนด

2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง

3. สมาชิกสภาท้องถิ่น และคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ

4. มีการควบคุมโดยองค์กรปกครองส่วนกลาง ปัจจุบันประเทศไทย รัฐบาลมี นโยบายที่จะกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นอย่างจริงจังและดำเนินการปรับปรุงรูปแบบการ ปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีเพียง 4 รูปแบบ คือ การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วน จังหวัดเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และรูปแบบการปกครองแบบพิเศษ (กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา)

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2555 : 45) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นเวที ประชาธิปไตยย่อส่วน ก็เนื่องจากเมื่อเทียบกับการเมืองการปกครองระดับชาติแล้วการปกครอง ท้องถิ่นมีขนาดขอบเขตความรับผิดชอบกิจกรรมและจำนวนประชาชนผู้เข้าร่วมจำกัดกว่าการเมือง การปกครองระดับชาติ ดังจะกล่าวต่อไปนี้

1. มีขอบเขตพื้นที่จำกัด เขตการปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นเขตพื้นที่ย่อยของการ ปกครองของรัฐ มีอาณาบริเวณแคบกว่ารัฐ มีจำนวนประชากรในพื้นที่จำกัด ในขณะที่เดียวกันมี ความหลากหลายของประชากรน้อยกว่าประชากรของประเทศ กล่าวคือมีความสอดคล้องในแง่ วัฒนธรรม ลักษณะประชากรและความต้องการสูงกว่าประชากรในระดับชาติ

2. มีขอบเขตกิจกรรมจำกัด กิจกรรมของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นเป็น กิจกรรมที่รัฐมอบให้ท้องถิ่นดำเนินการ ส่วนใหญ่แล้วมักเป็นความต้องการใกล้ตัวเฉพาะถิ่น และเป็นบริการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิตประจำวันของประชาชน หรือเกี่ยวกับสาธารณูปการที่ จำเป็นโดยทั่วไป เช่น การศึกษา การอนามัย การอุปโภคบริโภค การคมนาคม การบันเทิง เป็นต้น เมื่อมีขอบเขตกิจกรรมจำกัด ขอบเขตในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจ และความ รับผิดชอบขององค์การปกครองท้องถิ่นย่อมจำกัดตามไปด้วย

3. มีรูปแบบการดำเนินการง่ายกว่าการดำเนินการระดับชาติ คือ กิจกรรมของ หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ไม่จำเป็นต้องผ่านกระบวนการขั้นตอนที่ยุ่งยากซับซ้อน เหมือนกับกระบวนการระดับชาติ ตัวอย่างเช่น ก่อนที่จะผ่านพระราชบัญญัติเป็นกฎหมายของ

ประเทศได้ต้องผ่านกระบวนการหลายวาระหลายขั้นตอน แต่การผ่านข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นทำได้ง่ายกว่า รวบรวมได้ว่า

4. ไม่จำเป็นต้องมีรูปแบบการเมืองการปกครองเหมือนรูปแบบที่เป็นอยู่ระดับชาติ รูปแบบประชาธิปไตยที่อาศัยหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจนั้น มักแบ่งอำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ โดยมีหน่วยงานรับผิดชอบในการใช้อำนาจอธิปไตยดังกล่าว (เช่น รัฐสภา รัฐบาล และฝ่ายตุลาการ) แต่ในการปกครองท้องถิ่นนั้น รูปแบบทั้งสภาท้องถิ่นและฝ่ายบริหารก็ได้ และโดยทั่วไปมักไม่มีฝ่ายตุลาการรวมอยู่ด้วย

แนวทางที่กล่าวนี้ปรากฏอยู่ในร่างกฎบัตรเพื่อการปกครองตนเองของท้องถิ่น พ.ศ. 2525 ซึ่งผ่านการพิจารณาของหน่วยการปกครองท้องถิ่นและภาคยุโรป เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2524 (ที่เมืองสตราสบูร์ก) โดยร่างกฎบัตรได้ยืนยันให้มีสภาท้องถิ่นซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งอย่างเสรี โดยการลงคะแนนลับจากการเลือกตั้งทางตรงที่ประชาชนทั้งชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน สภาท้องถิ่นอาจจะให้เมืองค้กรฝ่ายบริหารทำหน้าที่บริหารและรับผิดชอบต่อสภาก็ได้

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยสรุปได้ว่ารูปแบบของการปกครองท้องถิ่นดูไม่สำคัญเท่ากับให้ประชาชนมีส่วนร่วมเลือกตัวแทนและให้ตัวแทนมีอำนาจดำเนินกิจการเพื่อส่วนรวมโดยอิสระตามขอบเขตอันสมควร ร่างกฎหมายดังกล่าวได้ยืนยันไว้ในมาตรา 3 ว่าเป็นสิ่งที่ชอบด้วยเหตุผลที่จะให้ความรับผิดชอบในการบริหารที่มีต่อประชาชนนั้นอยู่ในมือของหน่วยการปกครองที่อยู่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร

คำว่า “ การบริหาร ” (Administration) มักใช้ในเชิงการบริหารภาครัฐ อาทิ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาเพื่อกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น เป็นต้น หากพิจารณาในแง่เป้าหมายขององค์กรแห่งรัฐแล้ว จะเห็น ได้ว่ามีได้มีจุดมุ่งหมายแสวงหาผลกำไรแต่อย่างใด ดังนั้น การบริหารที่นิยมใช้ในภาครัฐอาจเป็นเป้าหมายที่ต้องการสื่อสารและเน้นย้ำให้ตระหนักถึงเจตนารมณ์ของการลงทุนภาครัฐที่ไม่พึงประสงค์จะได้ผลตอบแทนเป็นกำไร คำว่า “ การบริหาร ” มีรากศัพท์มาจากภาษาละติน “ Administrator ” หมายถึง ผู้ช่วยเหลือ (Assist) หรือ อำนาจการ (Direct) การบริหารหลาย ๆ ความหมายอาจสัมพันธ์ใกล้เคียงกับคำว่า Administer หมายถึง การรับใช้ หรือผู้รับใช้ ความหมายดั้งเดิมของคำว่า Administrator และคำจำกัดความง่าย ๆ ที่ทันสมัยคือการทำงานให้สำเร็จสำหรับการจัดการ มักนิยมใช้ในแวดวงธุรกิจเอกชน ซึ่งมุ่งผลกำไรเป็นหลัก ส่วนผลที่ถึงตกแก่สาธารณะถือเป็นเพียงเป้าหมายรองหรือผลพลอยได้ อย่างไรก็ตาม การบริหารภาครัฐในระยะต่อมาก็เกี่ยวข้องกับภาคธุรกิจเอกชนมากขึ้น อาทิ การให้บริษัทธุรกิจเอกชน

เข้ามาทำการสัมปทานภาครัฐในเชิงธุรกิจ เช่น การให้สัมปทานองค์การโทรศัพท์ การสื่อสารต่าง ๆ และภาคธุรกิจเอกชนก็ได้เข้าไปรับผิดชอบต่อสังคมมากขึ้น ในลักษณะการคืนกำไรแก่สังคม เป็นต้น (สมพงษ์ เกษมสิน, 2546 : 19)

1. ความหมายของการบริหาร

นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านบริหารจัดการหลายท่านได้ให้ความหมายของคำว่า การบริหารหรือการจัดการ ดังนี้

กิตติมา ปรีคิลิก (2532 : 4) ได้ให้ความหมายของการบริหารว่า เป็นความพยายามที่จะใช้ทรัพยากรให้มีประโยชน์มากที่สุด และบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพ

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2545 : 28 - 39) ได้ให้ความหมายของคำว่า การบริหาร หมายถึง การจัดการ การบริหารการจัดการ การบริหารจัดการ หรือการดำเนินการภาครัฐ หรือของหน่วยงานบริหารเมืองหลวงที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้าง (Structure) และกระบวนการ (Process) ในการปฏิบัติงาน (Actions) หรือทำกิจกรรมต่าง ๆ (Activities) อย่างเป็นระบบ (System) โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนส่วนรวม

พะยอม วงศ์สารศรี (2545 : 25) ได้นำความหมายของการบริหารจากนักวิชาการหลายท่านที่ได้กล่าวถึงความหมายของการบริหารในลักษณะต่างกันมาสรุปได้ ดังนี้ การบริหาร คือ กระบวนการที่ผู้จัดการใช้ศิลปะและกลยุทธ์ต่าง ๆ ดำเนินกิจกรรมตามขั้นตอนต่าง ๆ โดยอาศัยความร่วมมือร่วมใจของสมาชิกองค์กร การตระหนักถึงความสามารถ ความถนัด ความต้องการ และความมุ่งหวังด้านความเจริญก้าวหน้าในการปฏิบัติงานของสมาชิกในองค์กรควบคู่ไปด้วย องค์กรจึงจะสัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

สมคิด บางโม (2546 : 61) มีความเห็นว่าการบริหาร คือ ศิลปะในการใช้คน เงิน วัสดุ อุปกรณ์ ขององค์กรและนอกองค์กร เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรอย่างมีประสิทธิภาพ จากความหมายดังกล่าว จะเห็นว่า การจัดการมีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ การจัดการเป็นศิลปะในการใช้คนทำงาน การจัดการต้องอาศัยปัจจัยพื้นฐาน คือ คน เงิน และวัสดุอุปกรณ์ การจัดการเป็นการดำเนินงานของกลุ่มบุคคล

สมพงษ์ เกษมสิน (2546 : 14) ได้ให้ความหมายว่า การบริหาร คือการใช้ศาสตร์และศิลป์นำเอาศิลปนำเอาทรัพยากรการบริหาร (Administration Resource) มาประกอบการตามกระบวนการบริหาร (Process of Administration) ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

สิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ (2546 : 25) ได้ให้ความหมายของการบริหาร คือ การดำเนินการตามวัตถุประสงค์ขององค์การให้ประสบความสำเร็จ โดยใช้ทรัพยากรการบริหาร (Management Resources) ได้แก่ 4 M's ประกอบด้วย คน (Man) คือ ทรัพยากรบุคคลที่เป็นหัวใจขององค์การ ซึ่งมีผลต่อความสำเร็จในการจัดการ เงิน (Money) คือ ปัจจัยสำคัญที่จะช่วยสนับสนุนให้กิจกรรมต่าง ๆ ขององค์การดำเนินการต่อไปได้ วัสดุ (Materials) คือ วัตถุดิบซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญที่มีผลกระทบต่อต้นทุนการผลิต และการจัดการ คือ วิธีการทำงานให้มีประสิทธิภาพ

ธงชัย สันติวงษ์ (2548 : 21 - 22) กล่าวถึงลักษณะของงานบริหารจัดการไว้ 3 ด้าน คือ ด้านที่เป็นผู้นำหรือหัวหน้างาน งานบริหารจัดการ หมายถึง ภาระหน้าที่ของบุคคลใดบุคคลหนึ่งที่ปฏิบัติตนเป็นผู้นำในองค์กร ด้านภารกิจหรือสิ่งที่ต้องทำ งานบริหารจัดการ หมายถึง การจัดระเบียบทรัพยากรต่าง ๆ ในองค์กรและการประสานกิจกรรมต่าง ๆ เข้าด้วยกัน และด้านของความรับผิดชอบ งานบริหารจัดการ หมายถึง การต้องทำให้งานต่าง ๆ สำเร็จลุล่วงไปด้วยดีด้วยการอาศัยบุคคลต่าง ๆ เข้าด้วยกัน

ดริคเกอร์ (Drucker, 2003) กล่าวว่า การบริหาร คือ ศิลปะในการทำงานให้บรรลุเป้าหมายร่วมกับผู้อื่น การทำงานต่าง ๆ ให้ ลุล่วงไปโดยอาศัยคนอื่นเป็นผู้ทำภายในสภาพองค์กรที่ กล่าวนั้นทรัพยากรด้านบุคคลจะเป็นทรัพยากรหลักขององค์กรที่เข้ามาาร่วมกันทำงานในองค์กร ซึ่งคนเหล่านี้จะเป็นผู้ใช้ทรัพยากรด้านวัตถุดิบอื่น ๆ เครื่องจักร อุปกรณ์ วัตถุดิบ เงินทุน รวมทั้งข้อมูลสารสนเทศต่าง ๆ เพื่อผลิตสินค้าหรือบริการออกจำหน่ายและตอบสนองความพอใจให้กับสังคม

เทเลอร์ (Taylor, 2004) ให้ความหมายการบริหารไว้ว่างานบริหารทุกอย่างจำเป็นต้องกระทำโดยมีหลักเกณฑ์ ซึ่งกำหนดจากการวิเคราะห์ที่ศึกษาโดยรอบคอบ ทั้งนี้เพื่อให้มีวิธีที่ดีที่สุดในอันที่จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการผลิตมากยิ่งขึ้นเพื่อประโยชน์สำหรับทุกฝ่าย

แฮร์โรลด์ คูนต์ซ์ (Harold Koontz, 2004) ให้ความหมายของการบริหาร หมายถึง การดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้โดยอาศัยปัจจัยทั้งหลาย ได้แก่ คน เงิน วัสดุสิ่งของ เป็นอุปกรณ์การจัดการนั้น

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า การบริหาร หมายถึง กระบวนการที่ผู้บริหารใช้เป็นเครื่องมือในการจัดการ เป็นศิลปะในการทำงานที่ใช้เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการทำงานขององค์กร โดยใช้ปัจจัยต่าง ๆ ที่มีอยู่ในองค์กรให้เกิดประโยชน์และคุ้มค่า โดยการร่วมกันดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพโดยอาศัยทรัพยากรอันประกอบด้วย คน เงิน วัสดุ อุปกรณ์ และการจัดการ มาประกอบการตามกระบวนการบริหาร

2. ปัจจัยพื้นฐานที่มีความสำคัญต่อการบริหาร

มีนักวิชาการหลายท่าน ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับปัจจัยพื้นฐานที่มีความสำคัญต่อการบริหาร ดังนี้

ศิริอร ขันธหัตต์ (2541 : 56) กล่าวว่า ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการบริหาร ได้แก่ การจัดการองค์การและการอำนวยการเพื่อสามารถนำทรัพยากรมาใช้ ในการประกอบให้บรรลุเป็นการพยายามที่จะดำเนินกิจกรรมโดยเชื่อมวิธีการ เข้ากับวัตถุประสงค์อย่างสมเหตุสมผลที่สุด การบริหารจึงเป็นกิจกรรมที่คนตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป ร่วมกันดำเนินการ โดยวิธีการที่สมเหตุสมผล เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนด

สมคิด บางโม (2546 : 61) กล่าวว่า ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการบริหาร คือการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ทั้งหมดเป็นปัจจัยพื้นฐานในการบริหาร อันได้แก่ คน เงิน วัสดุ วิธีการจัดการ เครื่องมือ และวิธีการทำงาน หรือ 6 M's ให้เกิดประสิทธิภาพและได้ผลผลิตสูงที่สุด

วิลเลียม ที.กรีนวูด (William T. Greenwood, อ้างถึงใน สมพงษ์ เกษมสิน. 2546 : 86) ได้ให้ความเห็นว่า ทรัพยากรการบริหารควรมีอย่างน้อย 7 ประการ คือ 1) คน (Man) 2) เงิน (Money) 3) วัสดุ (Material) 4) อำนาจหน้าที่ (Authority) 5) เวลา (Time) 6) กำลังใจการทำงาน (Will) และ 7) ความสะดวกต่างๆ (Facilities) ทั้งนี้ โดยย้าถึงความสำคัญและความจำเป็นของอำนาจหน้าที่และเวลาในการบริหารงาน

ลูเทอร์ กุลิก (Luther Gulick, 1973 : 48) การบริหารราชการ หมายถึง การที่รัฐจะทำอะไร และทำ “อย่างไร” หมายถึง ขอบเขตเนื้อหาของงานของรัฐ ส่วนอย่างไร วิธีการดำเนินการอย่างมีหลักการที่รัฐจะนำมาใช้เพื่อให้กิจกรรมบรรลุผลสำเร็จ ให้ความเห็นว่า การบริหารนั้นข้องเกี่ยวกับการประกอบกิจกรรมหนึ่งให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ การบริหารราชการเป็นส่วนหนึ่งของศาสตร์การบริหารซึ่งเกี่ยวข้องกับรัฐบาล ดังนั้น จึงผูกพันเป็นเบื้องต้นกับฝ่ายที่จะนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติ แม้ในการปฏิบัตินั้นจะมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์อยู่บ้างกับฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการก็ตาม

เฮอริเบิร์ต เฮส. ไซมอน (Herbert H. Simon, 1987) ได้ให้ความหมายไว้ว่า การบริหารราชการหมายถึง การดำเนินกิจกรรมของฝ่ายบริหารของรัฐทั้งระดับกลาง รัฐมลรัฐ และรัฐบาลท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นในรูปของคณะกรรมการหน่วยงานของรัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานที่ความเชี่ยวชาญพิเศษเฉพาะด้าน ทั้งนี้ ไม่รวมศาลและหน่วยงานของฝ่ายนิติบัญญัติ

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า การบริหารราชการเป็นเสมือนหนึ่งเครื่องมือของรัฐในอันที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ การบริหารราชการจึงมีส่วนประกอบสำคัญคือ การจัดโครงสร้างหน่วยงานต่าง ๆ การกำหนดกระบวนการ วิธีการในการปฏิบัติและการจัดหากำลังคน

และกำลังเงินที่จะสนับสนุนให้ดำเนินกิจกรรมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ภายใต้กรอบกฎหมายที่กำหนด.

3. ทฤษฎีการบริหารจัดการ

ธงชัย สันติวงษ์ (2536 : 7 - 9) ได้ให้แนวคิดของการจัดการว่า หน้าที่หลักของการจัดการ คือ การทำให้งานสำเร็จโดยอาศัยบุคคลอื่นเป็นผู้นำ ดังนั้น ผู้บริหารทุกคนจึงเท่ากับต้องปฏิบัติหน้าที่ตาม “กระบวนการจัดการ” (Management Process) เหมือนกันทุกคน คือจะต้องมีระบบงานและระบบคน การเข้าใจกระบวนการจัดการ โดยละเอียดว่ามีอะไรบ้างและการฝึกฝนให้มีความรู้สูงขึ้น นับว่าจะช่วยให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพมากขึ้นได้ ซึ่งกระบวนการจัดการพร้อมทั้งระบบมีดังนี้

1. ระบบงาน หมายถึง สิ่งต่าง ๆ ที่เป็นทรัพยากรที่ประกอบด้วยสิ่งของหรือทรัพย์สินเงินทองที่เป็นสิ่งไม่มีชีวิตทั้งหลาย ได้แก่ เงิน เครื่องจักร สินค้า ของใช้ต่าง ๆ

2. ระบบคน หมายถึง บุคคลหรือทรัพยากรมนุษย์ที่มีชีวิตจิตใจ และที่ซึ่งผู้ปฏิบัติงาน โดยใช้ทรัพยากรต่าง ๆ หรือสิ่งของเพื่อที่จะก่อให้เกิดผลสำเร็จให้กับองค์การนั่นเอง

ปีเตอร์ เอฟ. ดรักเกอร์ (Peter, F. Drucker, 1967 : 78) ได้ให้แนวคิดว่า “งานบริหารคือ งานที่แสดงผลงานให้ผู้อื่นเอาอย่างผู้บริหารที่ไม่ทราบว่าจะทำให้ตนเองมีประสิทธิผลได้ ย่อมเป็นตัวอย่างที่ไม่ดีต่อลูกน้องและเพื่อนร่วมงาน การที่ผู้บริหารมีความฉลาดรอบรู้และทำงานให้ออกองค์ประกอบที่หลักคั้นให้ตัวเขามีประสิทธิผลทั้งนี้เพราะความมีประสิทธิผลคือสิ่งที่แตกต่างกันเท่านั้น” ความมีประสิทธิผลของแต่ ละคนจึงขึ้นอยู่กับความมีประสิทธิผลของการทำงานในองค์การของคนนั้น ซึ่งขึ้นอยู่กับสมาชิกในสังคมด้วยซึ่งกำหนดลำดับความสำคัญองงานบริหารได้ ดังนี้ คำนี้ถึงผลได้ผลเสียในอนาคตโดยเปรียบเทียบกัน ให้ความสำคัญกับ โอกาสที่จะเกิดขึ้นมากกว่าปัญหาอนาคต เลือกลงแนวทางของตนเองมากกว่าจะทำอย่างไรไม่มีแนวทางที่แน่นอน และตั้งเป้าหมายไว้สูงสุดและเป็นเป้าหมายเพื่อผลลัพธ์ที่แปลกออกไปมากกว่าที่จะตั้งเป้าหมายที่ง่ายปลอดภัย

เฮนรี ฟาโยล์ (Henry Fayol, 1978 : 120) ได้ให้แนวคิดและทฤษฎีของการบริหารจัดการคือ การพยายามสรุปความ และจัดระเบียบเรื่องราวต่าง ๆ ที่เป็นทั้งแนวความคิดและหลักการต่าง ๆ อย่างเป็นระเบียบ ซึ่งประกอบด้วยหน้าที่ 5 ประการคือ

ประการที่ 1 Planning คือ การวางแผนที่ผู้บริหารจะต้องทำการคาดการณ์ล่วงหน้าต่าง ๆ ที่จะกระทบถึงธุรกิจ และกำหนดเป็นแบบแผนการปฏิบัติงาน หรือวิธีทางที่จะปฏิบัติเอาไว้เพื่อสำหรับเป็นแนวทางของการทำงานในอนาคต

ประการที่ 2 Organizing คือ การจัดองค์การที่ผู้บริหารจะต้องจัดให้มีโครงสร้างของงานต่างๆ และอำนาจหน้าที่ให้อยู่ในส่วนประกอบที่เหมาะสม ในอันที่จะช่วยให้งานขององค์กรบรรลุผลสำเร็จได้

ประการที่ 3 Commanding คือ การประสานงานที่จะต้องเชื่อมโยงงานของทุกคนให้เข้ากันได้และกำกับให้สู่จุดหมายเดียวกัน

ประการที่ 4 Coordinating คือ การประสานงานที่จะต้องเชื่อมโยงของทุกคนให้เข้ากันได้ และกำกับให้สู่จุดหมายเดียวกัน

ประการที่ 5 Controlling คือ การควบคุมจะต้องกำกับให้สามารถประกันได้ว่ากิจกรรมต่างๆ ที่ทำไปนั้นสามารถเข้ากันได้กับแผนที่ได้วางไว้แล้ว

กูลิคค์ และเออร์วิค (Gulick and Urwick, 1937 ; อ้างถึงใน วงศ์พัฒนา ศรีประเสริฐ, 2552 : 197) ได้เสนอตัวแบบสำหรับการบริหาร ซึ่งเป็นชุดของการบริหารให้มีประสิทธิภาพ คือ POSDCORB ประกอบด้วยวิธีการจัดการ 7 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การวางแผน (Planning) เป็นเทคนิคกระบวนการบริหารที่สำคัญ จำเป็นต้องทำเป็นขั้นตอนแรก ซึ่งจะต้องดำเนินการอย่างละเอียดและรอบครอบเพราะการวางแผนเป็นการมองปัญหาที่มีอยู่และพยายามหาวิธีการแก้ไขปัญหานั้น การวางแผนเป็นการหาทางเลือกที่ดีที่สุดในการปฏิบัติงานใด ๆ ภายในเวลาที่กำหนด นอกจากนั้นการวางแผนเป็นการจัดสรรทรัพยากรที่มีอย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด กิจกรรมการวางแผน 6 กิจกรรม คือ การกำหนดวัตถุประสงค์ การกำหนดทางเลือก การกำหนดวิธีการบริหารทรัพยากร การกำหนดวิธีการดำเนินงาน การกำหนดวิธีการควบคุม การกำหนดวิธีการประเมินผล ซึ่งมีขั้นตอนในการวางแผนดังนี้

1.1 ขั้นเตรียมการ เป็นการเตรียมข้อมูล บุคลากร ทรัพยากร วัตถุประสงค์ เป้าหมายในการดำเนินการ รวมทั้งสรุปผลการดำเนินงานที่ผ่านมา

1.2 ขั้นวิเคราะห์สรุป วิเคราะห์ข้อมูล ข้อเท็จจริงต่าง ๆ

1.3 ขั้นดำเนินการวางแผน กำหนดว่าจะทำอะไร What อย่างไร How ใคร ทำบ้าง Who ที่ไหน Where และเมื่อใด When

1.4 ขั้นประเมินผล เป็นการสรุปผลการวางแผน เช่น บอกเวลาที่ได้รับทั้งทางตรง และทางอ้อม ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น สูดทำนายนำเสนอผู้มีอำนาจอนุมัติ

ขั้นตอนที่ 2 การจัดองค์การ (Organizing) เป็นภารกิจของหน่วยงาน องค์การที่จะร่วมกันจัดรูปร่างงานเพื่อให้การดำเนินงานเป็น ไปอย่างราบรื่นมีเป้าหมายที่แน่นอน มีการจัดการที่เป็นรูปแบบ ทุกคนในหน่วยงานมีความรู้ ความเข้าใจกลไกการดำเนินงานภายใต้ระบบขององค์กร

อย่างชัดเจน เอกภาพในการบังคับบัญชา Unity of Command การจัดองค์กรจำเป็นต้องกำหนดเส้นทางเดินของงาน ตั้งแต่จุดเริ่มต้นจนถึงจุดสุดท้ายของการทำงาน อำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้าย ความมีประสิทธิภาพขององค์กรนั้น เอกภาพในการบังคับบัญชามีความสำคัญ หน่วยงานต้องจัดให้เกิดความคล่องตัวในการทำงานต่อการปฏิบัติและรายงาน การวิเคราะห์ประเมินผล สิ่งสำคัญในการสร้างความเป็นเอกภาพในการบังคับบัญชา อยู่ที่ความชัดเจนในการวินิจฉัยสั่งการ การรับรู้ในความรับผิดชอบร่วมกันของผู้บริหารและผู้ปฏิบัติ การรับรู้เป้าหมาย วัตถุประสงค์สูงสุดของงาน โดยหลักเกณฑ์ เงื่อนไขที่ผ่านการวิเคราะห์ วางแผนมาเป็นอย่างดีแล้ว

2.1 องค์ประกอบในการจัดองค์กร ได้แก่

- 2.1.1 การกิจและวัตถุประสงค์ขององค์กร
- 2.1.2 ขอบข่าย ความรับผิดชอบของงานในองค์กร
- 2.1.3 สายการบังคับบัญชา การเลื่อนไหลของสายงาน
- 2.1.4 จำนวนบุคลากร หรือผู้รับผิดชอบในแต่ละงาน แต่ละหน้าที่
- 2.1.5 การประเมินผลและการควบคุมงาน

2.2 ลักษณะองค์กรที่มีความสำคัญในปัจจุบัน 2 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 การจัดองค์กรในภาคราชการ (Bureaucratic Section)

ภาคราชการให้ความสำคัญกับโครงสร้างการบริหาร การจัดลำดับชั้นของสายการบังคับบัญชา ลำดับขั้นการตัดสินใจเป็นรูปเจดีย์ คือ ผู้บริหารสูงสุดอยู่ยอดแหลมของเจดีย์ แล้วมีผู้มีอำนาจ ตามภารกิจ ร่องลงมาตามลำดับ จนถึงหน่วยปฏิบัติ การดำเนินงานเน้นที่ความสำเร็จของงานเป็นประเด็นหลัก

ส่วนที่ 2 การบริหารงานธุรกิจเอกชน (Privatic Section) ภาคธุรกิจ

เอกชนจะไม่ซับซ้อนเหมือนภาคราชการ องค์กรจะมีปลายแหลมที่ยอด แต่ฐานจะแยกเร็วกว่าของภาคราชการ เอกชนจะเน้นที่ภาคบริการ ความพอใจของลูกค้ามากกว่าความสำเร็จของงาน ดังนั้นการจัดองค์กรจึงมีลักษณะเหมือนหฆวนักรบไทยโบราณ ผู้จัดการ หรือเจ้าของกิจการอยู่บนยอด และมีผู้ปฏิบัติหรือรองผู้จัดการอยู่ในชั้นรองลงมาไม่มากนัก ส่วนผู้ปฏิบัติจะมีตั้งแต่รองผู้จัดการลงไป

ขั้นตอนที่ 3 การบริหารงานบุคคล (Staffing) หมายถึง การดำเนินงานเกี่ยวกับบุคคลในการทำงานในหน่วยงานหรือ องค์กรเพื่อให้บุคคลมาปฏิบัติงานตามที่ต้องการ และให้บุคคลได้ปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งมีกระบวนการสำคัญ ดังนี้

3.1 การกำหนดนโยบาย กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล เพื่อเป็นกรอบในการบริหาร นโยบายจะเริ่มตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

แห่งชาติ นโยบายรัฐบาล นโยบายในแผนพัฒนาระดับกระทรวง มติคณะรัฐมนตรี ส่วนภาคธุรกิจ เอกชน เน้นที่นโยบายและระเบียบที่จำเป็นแก่การดำเนินงาน

3.2 การวางแผนกำลังคน เป็นกระบวนการวางแผนว่าหน่วยงานมีกำลังคนกี่คน แต่ละคนปฏิบัติหน้าที่อย่างไร ความรู้ความสามารถด้านใดบ้าง เพื่อความเหมาะสมกับงาน ซึ่งเริ่มตั้งแต่แผนความต้องการ แผนการให้ได้มาของกำลังคนและแผนการใช้กำลังคน

3.3 การจัดบุคคลและการสรรหาบุคคลให้ดำรงตำแหน่ง

3.3.1 การสรรหาบุคลากร เป็นกระบวนการที่จะประชาสัมพันธ์หน่วยงานเพื่อให้ได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมสำหรับองค์กร ให้มาสมัคร เพื่อคัดเลือก คนที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมที่สุดเข้าร่วมปฏิบัติงานในองค์กร

3.3.2 การจัดบุคคล หมายถึงการจัดบุคคลที่ผ่านการคัดเลือก ให้ดำรงตำแหน่งที่หน่วยงานวางแผนไว้แล้ว เพื่อให้บุคคลปฏิบัติหน้าที่เกิดประโยชน์ต่อองค์กรสูงสุด

3.4 การพัฒนาบุคลากร เป็นกระบวนการเกี่ยวกับการเพิ่มพูนความรู้ความสามารถของบุคลากรที่จะปฏิบัติงานในองค์กร การพัฒนาบุคลากรสามารถพัฒนาโดยองค์กรเอง หรือ ให้นำหน่วยงาน อื่นช่วยพัฒนาก็ได้ ทั้งนี้ ยึดความรู้ความสามารถที่บุคคลที่ได้รับ เป็นประโยชน์ต่อการทำงานที่มีประสิทธิภาพสูงแก่องค์กร

3.5 การให้เงินเดือนและค่าตอบแทน ถือเป็นภารกิจสำคัญที่ผู้บริหารเจ้าของกิจการ ต้องจ่ายให้ข้าราชการ หรือลูกจ้าง เพื่อเป็นค่าจ้างชีพ ทดแทนการทำงาน ถือเป็นรางวัลสำหรับการทำงาน การให้ค่าตอบแทน เงินเดือน โดยยึดถือระบบคุณธรรม ดังต่อไปนี้

3.5.1 หลักความสามารถ ยึดผลงานตามความสามารถเหมาะสมกับเงินค่าตอบแทน

3.5.2 หลักความเสมอภาค ให้โอกาสคนเสมอกันไม่เลือกชั้นวรรณะ

3.5.3 หลักความมั่นคง ถือว่าการเข้าทำงานในองค์กรเป็นอาชีพอาชีพหนึ่ง การกำหนดค่าตอบแทนเงินเดือน ให้เหมาะสมกับการดำรงชีวิต การเข้า ออก จากงาน มีกฎหมาย กฎเกณฑ์รองรับที่ชัดเจน เป็นธรรม

3.5.4 ความเป็นกลางทางการเมือง คือ การทำงานไม่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง หรือการเปลี่ยนรัฐบาล

3.5.5 หลักสำคัญในการให้เงินเดือน คือ งานมาก งานยากรับผิดชอบสูง ให้เงินเดือนสูง งานน้อย งานไม่ยาก รับผิดชอบน้อย เงินเดือนน้อย

3.6 งานทะเบียนประวัติหรือข้อมูลบุคลากร เป็นงานธุรการของบุคคล ข้อมูลการเข้ามาทำงานของบุคลากร ตั้งแต่ข้อมูลส่วนตัว การศึกษา การทำงาน การเลื่อนตำแหน่ง

การพัฒนาศึกษาอบรม เงินเดือน งานข้อมูลทะเบียนประวัติมีความสำคัญมาก คนที่ออกจากงานเพื่อไปทำงานหน้าที่ตำแหน่งใหม่หากได้รับคำรับรองหรือหลักฐานการผ่านงานเดิมมาด้วย มักได้รับการพิจารณาว่าเป็นผู้มีประสบการณ์ มีความชำนาญต่าง ๆ ตามที่หน่วยงานต้องการ

3.7 งานประเมินผลการปฏิบัติงานหรือการพิจารณาความดีความชอบ การประเมินความดีความชอบของบุคคลเป็นวิธีการสำคัญที่ทำให้การทำงานมีประสิทธิภาพ ธรรมชาติของคนเมื่อทำงานไปย่อมเกิดความเฉื่อย เมื่อได้รับการประเมินผลเป็นระยะ และได้ขวัญกำลังใจ ย่อมทำให้เกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

3.8 งานวินัย และการดำเนินงานทางวินัย เป็นกิจกรรมสำคัญในการควบคุมพฤติกรรมของบุคคล ไม่ให้ทำความผิด แบบแผน ธรรมเนียมปฏิบัติขององค์กร เป็นภารกิจสำคัญของผู้บริหารในการสอดส่อง ดูแลความประพฤติ การรักษาวินัยของบุคลากรในองค์กรให้ดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ เป้าหมายขององค์กรที่วางไว้ ถ้ามีบุคคลละเมิดต้องดำเนินการตามแบบแผนตามสมควร

3.9 สวัสดิการ ประโยชน์เกื้อกูล และสิทธิประโยชน์

3.10 การให้ออกจากราชการ และการรับบำเหน็จบำนาญ ข้าราชการ พนักงานองค์กรเอกชน มีข้อตกลง ข้อกำหนด อายุในการทำงาน เป็นข้อกำหนดข้อตกลงก่อนการทำงาน หรือการจ้างงาน การออกจากงานเป็นบทสุดท้ายของการบริหารงานบุคคล การออกจากงานมี 2 กรณีที่สำคัญ คือ

กรณีที่ 1 ออกตามประสงค์พนักงาน เช่น ลาออก

กรณีที่ 2 ออกเพราะความต้องการของหน่วยงาน เช่น เกษียณอายุ ขูบเลิกตำแหน่ง ออกเพราะทำผิด ซึ่งองค์กรต้องให้ออกตามข้อตกลง

ขั้นตอนที่ 4 การอำนวยความสะดวก (Directing) หมายถึง การส่งเสริม ช่วยเหลือ ปรึกษา แนะนำ สั่งการ ประสานกิจกรรม การติดต่อ การมอบหมายภารกิจต่าง ๆ เพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรบรรลุวัตถุประสงค์ เป้าหมาย หรือ แผนที่ตั้งไว้ กิจกรรมอำนวยความสะดวกที่สำคัญ จำแนกได้ดังนี้ การประสานงาน การตัดสินใจและสั่งการ การสั่งงาน การติดตามดูแลกำกับ และให้คำปรึกษา การสร้างขวัญกำลังใจ และแรงจูงใจ การใช้ภาวะผู้นำ การสร้างมนุษยสัมพันธ์ การจัดระบบสื่อสารและการสร้างเครือข่าย การมอบหมายงานและการมอบอำนาจหน้าที่ และการส่งเสริมกิจกรรมอื่น ๆ

ขั้นตอนที่ 5 การประสานงาน (Co-ordinating) หมายถึง การจัดระเบียบวิธีการทำงานเพื่อให้ผู้ปฏิบัติรู้ถึงวัตถุประสงค์ และรายละเอียดของงานจนสามารถปฏิบัติหน้าที่ใน

ลักษณะงานที่ได้รับมอบหมาย งานมีการร้อยรัดต่อเนื่องกันจนเสร็จสิ้นภารกิจของหน่วยงานที่ได้ร่วมกันวางไว้

5.1 ลักษณะสำคัญของการประสานงาน มีดังนี้

5.1.1 การประสานงานเป็นกระบวนการหนึ่งในการบริหาร หมายถึง เป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นตั้งแต่การวางแผน เรียกประสานแผน เพื่อให้คนวางรูปแบบการทำงานตามความรู้ความสามารถ เรียกว่า ประสานคน และประสานความเข้าใจทางความคิดเรียกประสานงานความคิด โดยเรียกการประสานทั้งหมด ว่า การประสานงาน

5.1.2 การประสานงานเป็นหน้าที่ของผู้บริหาร หรือผู้จัดการ

5.1.3 การประสานงานเป็นเรื่องเกี่ยวกับการแสวงหาความร่วมมือ

5.1.4 การประสานงานเป็นเรื่องเกี่ยวกับการติดต่อสื่อสาร

5.1.5 การประสานงานจะเป็นกิจกรรมที่อยู่ในทุกขั้นตอนของการ

ทำงาน

5.1.6 การประสานงานเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการสื่อสารสัมพันธ์

5.2 วัตถุประสงค์ของการประสานงาน ได้แก่ ลดความขัดแย้งระหว่างผู้ปฏิบัติกับองค์กร ช่วยให้เกิดความร่วมมือในการปฏิบัติงาน เกิดประสิทธิภาพ ประหยัดแรงงาน เวลา และวัสดุอุปกรณ์

5.3 วิธีการประสานงานที่สำคัญ ได้แก่ การจัดทำแผนผัง กำหนดหน้าที่การงานของหน่วยงาน แผนภูมิ ป้ายทะเบียน เป็นต้น จัดทำคำสั่ง กำหนดหน้าที่ชัดเจน ตั้งคณะกรรมการ ตามแผนงาน ทำแผนปฏิบัติงาน และแผนควบคุมการปฏิบัติงาน การกำหนดส่งงาน การระบุนการจัดสรรงบประมาณ การจัดกิจกรรม การควบคุมกิจกรรม และการจัดประชุม สัมมนา การกระจายข่าว

5.4 หลักการคัดเลือกผู้ที่เหมาะสมในการทำหน้าที่ประสานงาน ได้แก่ เป็นผู้สนใจภารกิจขององค์กรเป็นอย่างดี เป็นผู้มีวุฒิภาวะ น่าเชื่อถือ เป็นผู้ใหญ่ เป็นผู้มีความรับผิดชอบสูง เป็นผู้มีความสามารถในการสร้างมนุษยสัมพันธ์ และเป็นผู้มีศิลปะในการพูดโน้มน้าวใจคน

ขั้นตอนที่ 6 การควบคุมงาน (Controlling) หมายถึง การดำเนินการในการกำกับดูแลการดำเนินงานต่าง ๆ เพื่อให้เป็นไปตามแผนงานที่วางไว้ การควบคุมงานมีลักษณะเป็นการกำหนดเกณฑ์ หรือ เป้าหมายของการปฏิบัติงานไว้ล่วงหน้าแล้วเปรียบเทียบกับผลการปฏิบัติงานที่ปรากฏในด้านต่าง ๆ ดังนี้ ด้านปริมาณ ด้านคุณภาพ ด้านเวลา และ ด้านงบประมาณ หรือต้นทุน

6.1 วิธีการควบคุมงานให้มีประสิทธิภาพ ดังนี้ กำหนดเกณฑ์มาตรฐาน หรือเป้าหมายการปฏิบัติงานในลักษณะที่ท้าทาย จัดระบบติดต่อสื่อสารให้ทั่วถึง ให้มีการประสานงานสอดคล้องต่อเนื่อง สามารถรายงานกิจกรรมได้ทันทั่วทั้งที่ ควรใช้วิธีการควบคุมงานตามแผนงานบริหาร จุดประสงค์เป็นตัวชี้้นำควรใช้วิธีการควบคุมงานแบบง่าย ๆ ไม่ซับซ้อน เห็นผลชัดเจนตามจุดสำคัญ ให้กำลังใจอย่างเหมาะสมและสม่ำเสมอ และพยายามป้องกันพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติงาน ให้เป็นไปในเชิงบวก สร้างสรรค์

6.2 กิจกรรมควบคุมงานที่สำคัญ ได้แก่ กำหนดแผนผัง แผนภูมิควบคุมงานชัดเจน ใช้งบประมาณเป็นตัวควบคุมงาน ควบคุมโดยกำหนดเป้าหมายวัตถุประสงค์ และควบคุมงานโดยใช้ห้องปฏิบัติการ

6.3 ปัญหาที่พบบ่อยในการควบคุมงาน ได้แก่ การจัดระบบงานขาดประสิทธิภาพ การไม่ให้ความสำคัญของการควบคุมงานของผู้บริหาร ขาดความรู้ เทคนิคที่เหมาะสมในการควบคุมงาน ขาดหลักเกณฑ์ มาตรฐานในการควบคุมงาน และขาดความร่วมมือของผู้ปฏิบัติงาน

ขั้นตอนที่ 7 การรายงานผลงาน (Reporting) หมายถึง การที่ผู้มีหน้าที่เสนอผลของงาน หรือกิจกรรม ให้ผู้บริหาร หรือผู้ร่วมงานได้ทราบ ซึ่งมีลักษณะสำคัญ 2 ลักษณะ ได้แก่

ลักษณะที่ 1 รายงานขณะปฏิบัติงาน เป็นการรายงานตามขั้นตอนการปฏิบัติงาน ซึ่งกำหนดไว้ในแผนปฏิบัติงาน การรายงานอาจรายงานด้วยวาจา หรือ ด้วยลายลักษณ์อักษร ปัจจุบันมีการรายงานสู่สาธารณชน เช่น ทางสื่อมวลชน เพื่อสร้างความเข้าใจ ความพอใจแก่ประชาชน

ลักษณะที่ 2 การรายงานเมื่อสิ้นสุดแผนงานเป็นการรวบรวมผลการดำเนินงานทั้งหมด สรุป เป็นรายงานผลการดำเนินงาน สิ่งที่สำคัญควรเน้นพิเศษในการรายงาน ได้แก่ รายงานเป็นกระบวนการ รายงานการใช้ทรัพยากร มีการใช้ทรัพยากรอะไร ไปบ้าง มีปัญหาอุปสรรคอย่างไร รายงานเกี่ยวกับผลที่เกิดขึ้น และรายงานเกี่ยวกับผลกระทบที่เกิดขึ้นเป็นการรายงานในภาพรวม

ขั้นตอนที่ 8 การงบประมาณ มองที่การจัดหา จัดทำ และบริหารงบประมาณให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อองค์กร งบประมาณ หรือต้นทุน คือ เงินหรือทรัพย์สินที่ใช้ในการดำเนินงานขององค์กร หมายถึง ทุนในการดำเนินงาน แบ่งลักษณะงบประมาณได้ 2 ภาค ได้แก่ งบประมาณภาครัฐการจัดสรรจัดทำโดยกระทรวงทบวงกรม ต่าง ๆ ไปตามความจำเป็น โดยจัดสรรตามแผนงาน โครงการ และงบประมาณของภาคเอกชนเป็นทุนที่บริษัท ห้างร้าน ได้มาจากการระดมทุน เช่น หุ้น เงินกู้จากแหล่งธุรกิจ หรืออาจมาจากทุนส่วนตัวการบริหาร จัดสรรมาจาก

คณะกรรมการ Board ตามแผนงานที่คณะกรรมการได้กำหนดนโยบาย หรือกลยุทธ์ไว้ ความสำคัญ
ของงบประมาณ งบประมาณ ถือเป็นปัจจัยสำคัญในการบริหาร การดำเนินงานต้องอาศัยเงิน
งบประมาณ ส่วนราชการ ไม่สามารถผลิตได้เอง เช่น เงินเดือน การก่อสร้าง รถยนต์พาหนะต่าง ๆ
จำเป็นต้องจัดหาด้วยเงินงบประมาณทั้งสิ้น

จากแนวคิดทฤษฎีการบริหารจัดการ ผู้วิจัยสรุปได้ว่า การบริหารจัดการเป็นหน้าที่
ของฝ่ายบริหาร โดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดเพื่อให้องค์กรประสบความสำเร็จตามที่กำหนด
ไว้โดยผู้บริหารหรือผู้ประกอบธุรกิจทุกคนต่างก็ต้องทำหน้าที่ในการบริหารจัดการ การทำงานของ
ระบบนี้ คือ ระบบงาน และระบบคนให้ประสานงานทำงานร่วมกันไปอย่างมีประสิทธิภาพและ
ประสิทธิภาพ

4. บทบาทสำคัญของการบริหาร

ผู้บริหารในยุคที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างมากในปัจจุบันควรมีคุณสมบัติ ดังนี้ ต้อง
เป็นผู้มีวิสัยทัศน์ (Vision) สามารถที่จะกำหนดกลยุทธ์ในการบริหาร (Strategic Management)
ได้อย่างถูกต้องเหมาะสมกับสถานการณ์ต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป ดังนั้นผู้บริหารจะต้องมีทักษะที่
สำคัญในการกำหนดเป้าหมายการทำงาน กำหนดนโยบายและวิธีการทำงานที่ชัดเจน โดยสามารถ
ที่จะวิเคราะห์สถานการณ์ (Analysis Situations) เพื่อกำหนดแผนเชิงกลยุทธ์และแผนปฏิบัติการให้
บรรลุตามเป้าหมายและนโยบายอย่างเหมาะสม มีความสามารถในการจัดระบบการสื่อสารให้
ได้ผล (Effective Communication) เพื่อเชื่อมโยงข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ให้ทั่วถึงทุกระดับ ผู้บริหาร
จะต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology) เป็นอย่างดี มี
ความสามารถในการบริหารทรัพยากรบุคคล (Human Resource Management) และมีคุณธรรมและ
จริยธรรมในการบริหาร สามารถที่จะเป็นแบบอย่างที่ดีในการประพฤติปฏิบัติ เพื่อให้
ผู้ใต้บังคับบัญชาใช้เป็นแบบอย่าง ไม่ใช่ตำแหน่งหน้าที่ที่งานแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเอง
ไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อม

การบริหารเป็นกระบวนการอย่างหนึ่ง ที่จะทำให้องค์กรประสบความสำเร็จตาม
เป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยจะต้องมีการประสานทรัพยากรต่าง ๆ ขององค์กรให้เป็นไปอย่างมี
ประสิทธิภาพและประสิทธิผล และดำเนินการเป็นขั้นตอนอย่างต่อเนื่อง ซึ่งได้มีการแบ่งหลักการ
คิดเกี่ยวกับการบริหารออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้ (สมยศ นาวิกาน และสุสติ รุมาคม, 2546 : 57)

4.1 แนวคิดแบบเก่า (Old Concept) ในสมัยก่อนการบังคับบัญชาถือเอาของหัวหน้า
งานเป็นหลัก การบริหารเป็นไปโดยปราศจากเหตุผล แต่ใช้หลักความรุนแรง ผู้ใต้บังคับบัญชาต้อง
ปฏิบัติตามคำสั่งของหัวหน้างานอย่างเคร่งครัด โดยไม่คำนึงถึงความคิดของตัวบุคคลจากการใช้

หลักการของแนวความคิดแบบเก่านี้ จะเห็นได้ว่า ทุกอย่างขึ้นอยู่กับอำนาจการบังคับบัญชาจะมาจากเบื้องบนเสมอ โดยนายจ้างเป็นผู้ออกคำสั่งแต่เพียงผู้เดียว ไม่มีสิทธิแสดงความคิดเห็นใด ๆ การตัดสินใจอยู่ที่ส่วนกลาง ไม่มีการกระจายอำนาจ การบังคับบัญชามักจะคิดว่าการจงใจให้บุคคลทำงานนั้นขึ้นอยู่กับพื้นฐานเศรษฐกิจ คือ เงินเพียงอย่างเดียว จึงไม่ได้ให้ความสนใจในเรื่องสวัสดิการ และความปลอดภัยในการทำงานเลย และยังกำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งด้วย (สมยศ นาวิกาน และสุสดี รุมาคม, 2546 : 57)

4.2 แนวความคิดแบบใหม่ (Modern Concept) ทิศนะของนายจ้างต่อลูกจ้าง เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม นายจ้างมองลูกจ้างในแง่ดีให้ความสำคัญต่อลูกจ้างและมีความไว้วางใจ นอกจากนี้ยังนำทฤษฎีเกี่ยวกับการจงใจมาใช้ประโยชน์ในหลักการเกี่ยวกับแนวความคิดแบบใหม่ ถือว่า บุคคลมีความรับผิดชอบ มีความคิดริเริ่มต้องการและเต็มใจทำงานร่วมกัน มีความรับผิดชอบต่องานที่ได้รับมอบหมาย เปิดโอกาสให้คนทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ โดยใช้ระบบควบคุมตนเอง การจงใจคนให้ทำงานไม่ได้ใช้เงินแต่เพียงอย่างเดียว แต่ต้องมีการจงใจที่ไม่ใช่ตัวเงินเกี่ยวข้องด้วย(สมยศ นาวิกาน และสุสดี รุมาคม, 2546 : 58)

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า การบริหารเป็นสมองขององค์กร ซึ่งการที่องค์กรจะประสบกับความสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ นั้นจำเป็นต้องมีกระบวนการบริหารที่ดี มีการวางแผน และการตัดสินใจ โดยการกลั่นกรองจากฝ่ายการจัดการ ด้วยการพิจารณาผลกระทบต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นต่อองค์กรนั้น ผู้วิจัยจึงได้นำแนวคิดดังกล่าวมาใช้สำหรับการวิจัยในครั้งนี้ โดยนำมาเป็นหลักการบริหารงานบุคคลเพื่อเป็นแนวทางสำหรับการวางแผน การจัดองค์กร และการควบคุมต่อไป อันจะส่งผลให้องค์กรประสบความสำเร็จ

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับพฤติกรรมการบริหารงานบุคคล

พฤติกรรมการบริหารมีส่วนเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับระบบการบริหารงานบุคคลในฐานะที่การบริหารงานบุคคลเป็นระบบย่อยของการบริหาร ด้วยเหตุนี้ นักบริหาร ไม่ว่าจะเป็นนักบริหารระดับใด ย่อมจะปฏิเสธไม่ได้เลยว่า การบริหารงานบุคคล ไม่ใช่หน้าที่หรือมีใช้บทบาทของตนแต่อย่างใด ดังนั้น พฤติกรรมการบริหารเป็นปัจจัยที่จะทำให้เกิดความสำเร็จในหน่วยงานและองค์กร สามารถดำเนินภารกิจบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ (บุญเลิศ ไพรินทร์, 2546 : 61)

1. ความหมายของพฤติกรรมกรรมการบริหารและการบริหารงานบุคคล

มีนักวิชาการทางการศึกษาได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับพฤติกรรมกรรมการบริหาร กับการบริหารงานบุคคล ไว้ดังนี้

สมพงษ์ เกษมสิน (2546 : 13) ได้กล่าวว่า พฤติกรรมการบริหาร หมายถึง การใช้ศาสตร์และศิลป์ โดยนำเอาทรัพยากรการบริหารมาประกอบกับกระบวนการบริหาร เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

บุญเลิศ ไพรินทร์ (2546 : 65 - 66) กล่าวว่า พฤติกรรมการบริหารงานบุคคลเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับตัวบุคคลทุกเรื่องในองค์การ อาจกล่าวโดยสรุปได้ดังนี้ 1) การวางแผนความต้องการกำลังคน 2) การกำหนดตำแหน่ง 3) การสรรหาบุคคลเข้ามาทำงานในองค์การ 4) การพัฒนาบุคคล 5) การรักษาคณะดีมีความรู้ ความสามารถ 6) การใช้ประโยชน์บุคคลให้เต็มที่ และ 7) บุคคลที่ไม่ดีต้องกำจัดออกไป

พนัส หันนาสินทร์ (2546 : 3) ได้กล่าวถึงพฤติกรรมกรรมการบริหารว่า เป็นกระบวนการที่ผู้บริหารใช้อำนาจ ตลอดจนทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีอยู่หรือคาดว่าจะมีให้ดำเนินสู่จุดหมายที่ต้องการ โดยเน้นพฤติกรรมด้านการวางแผน การจัดการ การอำนวยความสะดวก และการควบคุม

สมภพ ศักดิ์ฐานนท์ (2548 : 38) ได้ให้ความหมายพฤติกรรมกรรมการบริหาร หมายถึง การประพฤติปฏิบัติของผู้บริหารที่แสดงออกในฐานะผู้นำของครูในโรงเรียน เพื่อดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ให้บรรลุเป้าหมาย ผู้นำที่สามารถปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของคนให้เหมาะสมกับสถานการณ์ เื่อนใจ หรือสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปได้ เพื่อให้งานสำเร็จ และผู้ร่วมงานพึงพอใจในการทำงาน จึงจะสามารถทำงานบรรลุตามวัตถุประสงค์ได้

สมชาย ดำรงศิลป์ (2548 : 29) พฤติกรรมการบริหาร หมายถึง กิจกรรมหรือการกระทำที่เกิดจากผู้บริหาร ทั้งที่เกิดภายในและที่แสดงออกต่อผู้ร่วมงาน เพื่อให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

กู๊ด (Good, 1973 : 14) ได้ให้ความหมายของพฤติกรรมกรรมการบริหารไว้ว่า การบริหารโรงเรียนเป็นการวินิจฉัยสั่งการ ควบคุม แนะนำ จัดการเกี่ยวกับกิจการของโรงเรียนให้บรรลุจุดมุ่งหมายปลายทางของการศึกษาที่ตั้งไว้ การกิจดังกล่าวจะต้องเกี่ยวกับครู นักเรียนและบุคลากรในโรงเรียน โปรแกรมการสอน หลักสูตร วัสดุอุปกรณ์ และการแนะแนว

กันซิวีคซ์ (Knezevich, 1975 : 5) กล่าวไว้ว่า พฤติกรรมการบริหารตามแนวคิดของนักวิชาการแต่ละคนต่างกันไปตามหน้าที่ความรับผิดชอบ (Responsibility) ของผู้บริหารทุกคน คือต้องมีพฤติกรรมกรรมการบริหารที่เหมาะสมเพื่อนำไปสู่ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์การ

เซอร์จิโอวานนี (Sergiovanni, 1980 : 80) กล่าวถึงพฤติกรรมกรรมการบริหารว่า หมายถึง กระบวนการทำงานร่วมกับบุคคลอื่น หรือ โดยบุคคลอื่น เพื่อให้สัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

ฮอย และ มิสเกล (Hoy and Miskel, 1982 : 116) กล่าวว่า พฤติกรรมการบริหารของผู้บริหารที่มีความสำคัญและส่งผลโดยตรงต่อความสำเร็จในงานของผู้บริหาร คือ พฤติกรรมการตัดสินใจ การติดต่อสื่อสาร ภาวะผู้นำ และความพึงพอใจในงาน

สตัดท์ และ โรสกินซ์ (Stuat and Roskin, 1983 ; อ้างถึงใน ปราณี เพ็ชรน่วม, 2548 : 9) กล่าวไว้ว่า พฤติกรรมการบริหารที่สำคัญและมีอิทธิพลต่อความสำเร็จทางการศึกษามีอยู่ 4 ประการ คือ พฤติกรรมการบริหารด้านผู้นำ ด้านการตัดสินใจ การจูงใจ และการติดต่อสื่อสาร

คริสเตนเซน (Christensen, 1995 : 90) กล่าวว่า พฤติกรรมการบริหาร หมายถึง การแสดงออกของผู้บริหารที่จะนำบุคลากรในองค์การให้ปฏิบัติไปสู่เป้าหมายขององค์การ

นอร์ทคราฟ และ เนลลี (Northcraft and Neale, 1999 ; อ้างถึงในวันชัย มีชาติ, 2548 : 6) ให้ความหมายพฤติกรรมกรรมการบริหารว่า เป็นการศึกษากิจกรรมในองค์การซึ่งเกี่ยวข้องกับการจัดการพฤติกรรม เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์จากผลงานของกลุ่มมากกว่าบุคคล

กล่าวโดยสรุป พฤติกรรมการบริหาร หมายถึง การประพฤติปฏิบัติของผู้บริหารที่แสดงออกในฐานะผู้นำเพื่อดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ให้บรรลุเป้าหมาย ผู้นำสามารถปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของคนให้เหมาะสมกับสถานการณ์ เงื่อนไข หรือ สิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปโดยใช้กระบวนการจัดกิจกรรมการทำงานอย่างเป็นระบบ อย่างเหมาะสมเพื่อให้งานสำเร็จ และผู้ร่วมงานพึงพอใจในการทำงาน จึงจะสามารถทำงานบรรลุตามวัตถุประสงค์ได้

การบริหารงานบุคคล ในภาษาไทยได้ใช้คำแตกต่างกันหลายคำ เช่น หน่วยงานราชการใช้คำว่า กองการเจ้าหน้าที่ หรือแผนกเจ้าหน้าที่ ในทางทหารใช้คำว่า กำลังพล และแม้แต่ในภาษาอังกฤษก็มีคำอยู่หลายคำแต่ส่วนมากจะใช้คำว่า Personnel Administration ซึ่งหมายถึง การจัดระเบียบการดูแลบุคคลให้ทำงาน เพื่อให้หน่วยงานใช้ประโยชน์และความรู้ความสามารถของแต่ละบุคคลให้มากที่สุดอันเป็นผลทำให้องค์กรอยู่ในฐานะได้เปรียบทางการแข่งขันและได้รับผลงานมากที่สุด รวมถึง ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา ตั้งแต่ระดับสูงสุดและต่ำสุด รวมตลอดถึงการดำเนินการต่าง ๆ อันเกี่ยวข้องกับคนทุกคนในองค์กรนั้น (ธงชัย สันติวงษ์, 2546 : 6 - 7) ในเรื่องนี้ได้มีนักการศึกษาได้ให้ความหมายการบริหารงานบุคคล พอสรุปได้ดังนี้

สมยศ นาวิการ (2545 : 2) ได้ให้ความหมายของการบริหารงานบุคคล หมายถึง การปฏิบัติเกี่ยวกับตัวบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ในองค์กรหนึ่ง ตั้งแต่การสรรหาคนเข้าทำงาน

การคัดเลือก การบรรจุแต่งตั้ง การ โอน และการย้าย การฝึกอบรม การพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน การปกครองบังคับบัญชา การดำเนินการทางวินัย การให้พ้นจากงานและการจ่ายบำเหน็จ บำนาญ เมื่อออกจากงานไปแล้ว

ซุ่มศักดิ์ อินทร์รักษ์ (2545 : 5) อธิบายว่า การบริหารงานบุคคล เป็นกระบวนการที่สำคัญที่จะช่วยให้การบริหาร ได้บรรลุเป้าหมายขององค์กร ซึ่งประกอบด้วย การวางแผน การสรรหา การพัฒนา การธำรงรักษา สร้างขวัญและกำลังใจ การประเมินผลการปฏิบัติงานและการพัฒนาสภาพงาน

เสนาะ ดีเยาว์ (2545 : 11) กล่าวว่า ความหมายของการบริหารงานบุคคล คือ การจัดระเบียบ และดูแลบุคคล เพื่อให้บุคคลใช้ประโยชน์และความรู้ ความสามารถของแต่ละบุคคลให้มากที่สุด อันเป็นผลทำให้องค์กรอยู่ในฐานะได้เปรียบทางการแข่งขัน และได้รับผลงานมากที่สุด รวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา ตั้งแต่ระดับสูงสุด และระดับต่ำสุดรวมตลอดถึงการดำเนินงานต่าง ๆ อันเกี่ยวข้องกับทุกคนในองค์กรนั้น

บรรยงค์ โทจินดา (2545 : 16) ได้กล่าวถึง การบริหารงานบุคคล ไว้ว่า การบริหารงานบุคคล หรือการจัดการทรัพยากรมนุษย์ ต้องอาศัยแนวความคิดที่ยอมรับโดยทั่วไป โดยเฉพาะการกำหนดหลักการการบริหารงาน ต้องเป็นที่ยอมรับระหว่างองค์กรกับผู้ปฏิบัติงาน และถูกต้องตามกฎหมายมนุษย์ถือเป็นสิ่งที่มีค่าที่สุดขององค์กร ไม่มีองค์การใดจะแสวงหาบุคคลสร้างบุคคลในลักษณะเช่นเดียวกัน ได้ทุกองค์การ หลักองค์การได้พัฒนาบุคคลในองค์กรให้มีความรู้ความสามารถ มีแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน เพิ่มขีดศักยภาพในการปฏิบัติงาน ให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรได้

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2545 : 2) ให้ความหมาย ของการบริหารงานบุคคลไว้ว่า การบริหารงานบุคคล หมายถึง การดำเนินการหรือการจัดการเกี่ยวกับบุคคลในหน่วยงาน ในอันที่จะให้บุคคลมาปฏิบัติตามต้องการ และเพื่อให้บุคคลมาปฏิบัติงานบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

ธงชัย สันติวงษ์ (2546 : 3) กล่าวว่า การบริหารบุคคล หมายถึง ภารกิจของผู้บริหารทุกคน และของผู้ชำนาญการด้านบุคลากร โดยเฉพาะที่มุ่งปฏิบัติ ในกิจกรรมทั้งปวงที่เกี่ยวกับบุคลากร เพื่อให้ปัจจัยด้านบุคคลขององค์กร เป็นทรัพยากรมนุษย์ที่มีประสิทธิภาพสูงสุด ตลอดเวลา ซึ่งจะส่งผลสำเร็จต่อเป้าหมายขององค์กร

สมาน รังสิโยภยกุล (2546 : 1) กล่าวว่า การบริหารบุคคลเป็นกระบวนการที่เกี่ยวกับการวางแผน การวางแผน การวางแผนระเบียบข้อบังคับ เกี่ยวกับบุคคลที่ปฏิบัติงานในองค์กรหรือหน่วยงาน ทั้งนี้ เพื่อให้ได้มา ได้ใช้ประโยชน์ และบำรุงรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรด้าน

มนุษย์ให้มีประสิทธิภาพและปริมาณเพียงพอ เพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุ ตามวัตถุประสงค์ กระบวนการที่วุ่นวายนี้ จึงรวมหน้าที่ต่าง ๆ ทั้งหมด นับตั้งแต่การสรรหาบุคลากรเข้าปฏิบัติงาน จนกระทั่งออกจากงาน

กระทรวงศึกษาธิการ (2546 : 51) กล่าวว่า การบริหารบุคคลในสถานศึกษาเป็น การกิจสำคัญที่มุ่งส่งเสริมให้สถานศึกษาสามารถปฏิบัติงานเพื่อตอบสนองภารกิจของสถานศึกษา เพื่อดำเนินการด้านการบริหารบุคคลให้เกิดความคล่องตัว อีสระภายใต้กฎหมาย ระเบียบ เป็น ไป ตามหลักธรรมาภิบาลข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้รับการพัฒนา มีความรู้ ความสามารถมีขวัญกำลังใจ ได้รับการยกย่องเชิดชูเกียรติมีความมั่นคงและก้าวหน้าในอาชีพ ซึ่งจะส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของผู้เรียนเป็นสำคัญ มี 5 ด้าน คือ การวางแผน อัตรากำลังและกำหนดตำแหน่ง การสรรหาและการบรรจุแต่งตั้ง การเสริมสร้างประสิทธิภาพใน การปฏิบัติราชการ วินัยและการรักษาวินัย การออกจากราชการ

เกรียงไกร เจียมบุญศรี และจักร อินทรจักร (2547 : 152) ได้กล่าวไว้ว่า การ บริหารงานบุคคล หมายถึง กระบวนการในการบริหารกำลังคนขององค์กรผ่านทาง การวางแผน นโยบาย กฎระเบียบและขั้นตอนการทำงาน เป็นงานที่เกี่ยวกับสมาชิกที่ปฏิบัติงานในองค์กร เพื่อให้ได้ บุคลากรที่เหมาะสมกับการปฏิบัติงานทั้งในด้านปริมาณ คุณภาพและระยะเวลาที่เหมาะสม โดยการ จัดบุคลากรเข้าทำงานจะเป็นส่วนหนึ่งในการบริหารงานบุคคล ซึ่งจะประกอบด้วยงานที่สำคัญ ๆ คือ การสรรหา การคัดเลือก ค่าตอบแทนและสิ่งจูงใจ การประเมินผลการปฏิบัติงาน การเลื่อน ตำแหน่ง และการ โยกย้าย เพื่อจัดคนให้เหมาะสมกับความต้องการของงาน

อุษณีย์ จิตตะปาโลและอนุตประวีณ์ เลิศกาญจนวัตติ (2548 : 3) ได้ให้ความหมายของ การบริหารงานบุคคลไว้หมายถึง การปฏิบัติภารกิจเกี่ยวกับตัวบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ ในองค์กรใด องค์กรหนึ่ง นับตั้งแต่การสรรหาคนเข้าทำงาน การคัดเลือก การบรรจุแต่งตั้ง การโอน การย้าย การ ฝึกอบรม การพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน การปกครองบังคับ บัญชา การดำเนินการทางวินัย การให้พ้นจากงานและการจ่ายบำเหน็จบำนาญเมื่อออกจากงาน ไป แล้ว สามารถสรุปได้ดังนี้

1. การบริหารงานบุคคล เป็นการบริหารทรัพยากรมนุษย์ เพื่อใช้คนให้เหมาะสม กับงานตามวัตถุประสงค์และตามความต้องการของหน่วยงาน
2. การบริหารงานบุคคลมีขอบเขตกว้างขวาง ครอบคลุมตั้งแต่การแสวงหา การ คัดเลือก การจัดสรรบุคคลเข้าสู่หน่วยงานจนกระทั่งพ้นจากหน่วยงาน
3. การบริหารงานบุคคล เป็นกระบวนการเริ่มต้นตั้งแต่การวางแผนนโยบายการ กำหนดแผน และความต้องการด้านบุคคล การสรรหา การคัดเลือก การพัฒนา การกำหนด

สวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูล การประเมินผลการปฏิบัติงาน การเลื่อนตำแหน่ง การ โอนย้าย และการพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากร

จากแนวคิดที่กล่าวมาข้างต้นสรุปได้ว่า พฤติกรรมการบริหารงานบุคคลหมายถึง การกระทำหรืออาการที่แสดงออกเพื่อการดำเนินงานในการวางแผนอัตรากำลังและกำหนด ตำแหน่ง การสรรหาและการบรรจุแต่งตั้ง การเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการวินัย และการรักษาวินัย ซึ่งมีความสัมพันธ์กับการบริหารงานบุคคลที่เป็นหัวใจสำคัญของการบริหาร ดังนั้น งานจะพัฒนาได้จำเป็นต้องพัฒนาคน พัฒนาบุคลากร ให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยอาศัยเทคนิค ในการคัดเลือกบุคคลที่มาทำงานให้เหมาะสมกับความสามารถในการทำงาน และจุดมุ่งหมายของ งานนั้น ๆ การบริหารบุคคล อาจกล่าวได้ว่าเป็นกระบวนการดำเนินงานเกี่ยวกับการสรรหา คัดเลือก พัฒนา ตลอดจนการกำหนดคน นโยบายและแผนงานต่าง ๆ เพื่อเป็นการจัดการความสัมพันธ์ในการ ทำงานควบคุมให้บุคลากรปฏิบัติตามกฎระเบียบและเพื่อให้มีการใช้บุคลากรในการทำให้องค์กร บรรลุตามวัตถุประสงค์ขององค์กร

2. ความสำคัญของการบริหารงานบุคคล

การบริหารองค์การที่มีประสิทธิภาพและสามารถทำให้องค์กรบรรลุตามเป้าหมาย ได้นั้น ตามทฤษฎีองค์การได้แบ่งองค์ประกอบสำคัญไว้ 2 ประการคือ งานและคน ซึ่งถือว่าเป็น องค์ประกอบพื้นฐานที่สำคัญและเป็นหัวใจต่อการบริหารงาน งานเป็นภารกิจที่ต้องดำเนินการให้ สำเร็จ แต่วิธีดำเนินการที่จะให้ภารกิจสำเร็จได้ต้องอาศัยคนที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสม คน จึงเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดในการบริหารงาน ในการทำงานจึงต้องอาศัยคนที่มีความรู้ความสามารถ เพื่อให้งานมีประสิทธิภาพและดำเนินการไปได้ด้วยดี (ปัญญา อิงสกุล, 2546 : 6)

สมยศ นาวิการ (2545 : 5) กล่าวถึง ความสำคัญของคนไว้ว่า “คน” หรือ “มนุษย์” เป็นทรัพยากรที่มีคุณค่าสูงสุดและมีประโยชน์มากที่สุด ทั้งนี้เพราะทรัพยากรอื่น ๆ แม้จะมีชีวิตก็หา มีสติปัญญาเท่าคนไม่ ส่วนทรัพยากรที่ปราศจากชีวิตนั้น หากคนไม่นำมาใช้ก็หาประโยชน์ได้ ดังนั้นในการบริหารองค์การ เรื่องเกี่ยวกับตัวคนจึงเป็นเรื่องสำคัญและยุ่งยากที่สุด ทั้งนี้เพราะว่า ตามหลักทั่วไปในการบริหารงานนั้น แม้จะมีงบประมาณให้อย่างเพียงพอ มีการจัดการและการ บริหารที่ดี มีอุปกรณ์และวัสดุต่าง ๆ พร้อมมูลเพียงใด ถ้าผู้ปฏิบัติงานไม่ดี ไร้สมรรถภาพ ขาดความ ซื่อสัตย์ สุจริตและไม่ประพฤติอยู่ในวินัยที่ดีแล้ว ก็เป็นการยากที่การบริหารงานจะบรรลุผลดีสมดัง ความมุ่งหมาย แต่ถ้าหากได้คนดีมีความรู้ความสามารถ เหมาะสมกับงานที่ปฏิบัติ ปัญหาอื่น ๆ ก็จะลดน้อยลง

การศึกษาถึงการกระจายการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดอย่างไร ส่วนผู้บริหารในองค์กรจะต้องผลิตสินค้าและบริหารให้เกิดทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผล

5. การบริหารจะต้องเผชิญกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป ผู้บริหารที่ประสบความสำเร็จจะต้องสามารถคาดการณ์การเปลี่ยนแปลงที่อาจเกิดขึ้นอย่างถูกต้อง และสามารถปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงนั้น สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมนั้นจะได้กล่าวอย่างละเอียดอีกครั้งหนึ่ง แต่ในที่นี้จะกล่าวถึงการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ 4 อย่างคือ

5.1 โลกที่ไร้พรมแดน กล่าวอย่างง่าย ๆ ว่า ปัจจุบันโลกดูเหมือนจะเล็กลง และไม่มีพรมแดนประเทศซัดกันไว้ในเรื่องของการขนส่ง การสื่อสาร คนตรี เศรษฐกิจ วัฒนธรรม ข่าวสารข้อมูล การใช้ชีวิต รสนิยม และการบริโภค เป็นต้น บริษัทต่าง ๆ จึงทำธุรกิจได้ทั่วโลกโดยมีการถักกันน้อยลง คนสามารถไปมาหาสู่กันได้โดยไร้พรมแดน มีคนต่างเชื้อชาติทำงานร่วมกัน ผู้บริหารต้องบริหารงานในลักษณะผู้บริหารข้ามวัฒนธรรม มีการทำงานเป็นทีม หรือบริหารงานโดยความร่วมมือกันมากขึ้น

5.2 การบริหารคุณภาพ ผู้บริหารจะบริหาร โดยเน้นที่คุณภาพของสินค้าและบริหารเป็นสำคัญ ผู้บริหารคุณภาพที่เคยตรวจสอบสินค้าในตอนท้ายของกระบวนการผลิตหรือเมื่อสินค้าทำเสร็จแล้วก็เปลี่ยนเป็นตรวจสอบคุณภาพสินค้าระหว่างกระบวนการผลิต หรือเมื่อยังผลิตไม่เสร็จเพื่อปรับเครื่องจักรไม่ให้เกิดการสูญเสียขึ้น การบริหารที่เคยแก้ไขสาเหตุที่ทำให้สินค้าไม่ได้คุณภาพก็เปลี่ยนเป็นการปรับปรุงคุณภาพอย่างต่อเนื่องที่บุคลากร กระบวนการผลิตและตัวผลิตภัณฑ์ กระบวนการปรับปรุงคุณภาพนี้เรียกว่า การบริหารคุณภาพโดยรวม (Total Quality Management)

5.3 การทำลายสิ่งแวดล้อม ปัจจุบันมนุษย์เผชิญกับสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติเป็นพิษ อันเกิดจากการทำลายป่า อากาศ โลกร้อนขึ้น การเสื่อมสลายของโอโซน สิ่งแวดล้อมเป็นพิษปนเปื้อนอยู่ในอาหาร อากาศและมลภาวะในอากาศ น้ำและในดิน เป็นต้น ดังนั้น ไม่ว่าจะป็นนักการเมืองหรือนักบริหารก็ตาม จะต้องนำเอาการทำลายสิ่งแวดล้อมเหล่านี้มารวมไว้ในการบริหารที่จะป้องกันหรือยุติการทำลายสิ่งแวดล้อม

5.4 การตื่นตัวทางด้านศีลธรรมและจรรยา ในปัจจุบันผู้บริหารจะถูกกดดันจากสังคม ผู้บริโภครัฐบาลและประชาชนโดยทั่วไปให้บริหารงานที่มีศีลธรรมและจรรยาบรรณมากขึ้นกว่าแต่ก่อน ทั้งนี้เพราะสาเหตุจากการได้รับอันตรายจากการบริโภคสินค้า การโฆษณาสินค้าที่ขาดความรับผิดชอบ การกำหนดราคาสินค้าที่เอาเปรียบผู้บริโภค การถักกันสินค้าหรือบริการของกลุ่ม การใส่ข้อมูลภายในสร้างความได้เปรียบทางการค้าและการบริหารงานที่ขัดต่อศีลธรรมอันดีงาม เป็นต้น ค่านิยมขั้นพื้นฐานของสังคมคือความซื่อสัตย์ได้ขาดหายไปมากในการ

บริหารงานในปัจจุบัน เช่น คุณภาพของสินค้าไม่เป็นไปตามข้อมูลที่แจ้งไว้ในหีบห่อสินค้า การไม่แจ้งส่วนประกอบของสินค้าอย่างครบถ้วน การตั้งราคาเกินไปกว่าคุณภาพสินค้า รองลงมาก็ได้แก่ การลักขโมยสินค้า การคุกคามทางเพศ การติดยาเสพติด และการขัดแย้งในผลประโยชน์ เป็นต้น

ปรีชา คัมภีร์ปกรณ์ (2546 : 377) กล่าวถึง ความสำคัญของการบริหารบุคคลว่า การทำงาน แม้ว่าผู้บริหารหรือผู้ที่มีอำนาจ จะได้กำหนดแผนงานหรือโครงการไว้ดีเพียงใดก็ตาม ถ้าหากขาดคนที่รับผิดชอบงาน ที่กำหนดไว้ หรือคนที่รับผิดชอบงานนั้น ไม่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับงานที่มีอยู่ ความสำเร็จของแผนงานหรือโครงการที่ดำเนินอยู่ ก็จะไม่ได้ผลดีเท่าที่ควรจะเป็น

สมาน รังสิโยกฤษฎ์ (2546 : 2) กล่าวว่า ในการบริการงานใด ๆ ก็ตาม เป็นที่ยอมรับกันว่าเรื่องเกี่ยวกับตัวบุคคลเป็นที่เรื่องที่สำคัญและยุ่งยากที่สุด ทั้งนี้เพราะตามหลักทั่วไปในการบริหารงานนั้น แม้ว่าจะจะมีงบประมาณให้อย่างเพียงพอ มีการจัดองค์การและการบริหารงานที่ดีมีอุปกรณ์ และวัตถุต่าง ๆ พร้อมมูลสักเพียงใด ถ้าผู้ปฏิบัติงานไม่ดี ไม่มีความรู้ความสามารถขาดความซื่อสัตย์ สุจริต และไม่ประพฤติตนอยู่ในระเบียบวินัยอันดีแล้ว ก็เป็นการยากที่การบริหารงานจะบรรลุผลตามความมุ่งหมาย

กึ่งพร ทองใบ (2547 : 7) ได้กล่าวไว้ว่า การบริหารงานบุคคล เป็นงานที่ผู้จัดการในองค์การทุกคนต้องให้ความสำคัญ ไม่ว่าจะเป็นผู้จัดการฝ่ายการเงิน ผู้จัดการฝ่ายการตลาด ผู้จัดการฝ่ายสำนักงาน ผู้จัดการฝ่ายขาย ทั้งนี้เพราะงานด้านบริหารงานบุคคลเป็นงานที่มุ่งเลือกสรรบุคคลที่มีความรู้ความสามารถอย่างต่อเนื่อง เพื่อฝึกอบรมพัฒนาและปรับปรุงให้บุคคลซึ่งเป็นสมาชิกในองค์การเหล่านี้มีความรู้ความสามารถเพิ่มพูนมากขึ้นและทำงานในฝ่ายของตนเองรวมทั้งประสานงานระหว่างฝ่ายหรือหน่วยงานต่างๆ เพื่อให้เกิดความเข้าใจและสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในทางปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ศุภชัย ยาวะประภาส (2548 : 9) กล่าวว่า มนุษย์มีความสำคัญมากกว่าการเป็นทรัพย์สินหรือเงินทุน (Asset) หรือเป็นทุน (Capital) ให้แก่องค์การ องค์กรใดจะสามารถทำให้มนุษย์เป็นสินทรัพย์ที่ทรงค่าได้หรือไม่ ขึ้นอยู่กับความสามารถในการบริหารจัดการมนุษย์ในองค์กร หรือที่เรียกง่าย ๆ ว่า “การบริหารงานบุคคล” นั่นเอง

จากแนวคิดของนักวิชาการดังกล่าว สรุปได้ว่า การบริหารงานบุคคล มีความสำคัญต่อการบริหารองค์กร เนื่องจากการบริหารงานบุคคลเป็นกระบวนการหนึ่งในการบริหาร เพื่อให้องค์กรสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้ โดยอาศัยคนเป็นทรัพยากรการบริหารที่สำคัญที่สุด

3. วัตถุประสงค์ของการบริหารงานบุคคล

การบริหารงานบุคคลในปัจจุบันมีวัตถุประสงค์ที่กว้างขวางมากขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินงานในองค์การเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล การบริหารงานบุคคลคือ การเลือกสรรผู้ที่มีความรู้ความสามารถ เข้ามาทำงานให้มีจำนวนเพียงพอตามความต้องการของหน่วยงาน และเพื่อใช้กำลังคนให้เกิดประโยชน์สูงสุด เพื่อรักษากำลังคน บำรุงสร้างเสริมสมรรถภาพและกำลังใจให้บุคคลปฏิบัติงานได้ดีมีประสิทธิภาพสูงสุด อีกทั้งการบริหารงานบุคคลจึงมีวัตถุประสงค์ที่จะตอบสนองความต้องการในหลายระดับดังต่อไปนี้ (เกรียงไกร เขียมบุญศรี และจักร อินทร์จักร, 2547 : 8 - 9)

1. สนองตอบความต้องการของสังคม (Societal Objectives) เพราะสังคมต้องการให้สมาชิกในสังคมมีความเป็นอยู่ที่ดี สงบสุข และพัฒนาสังคมให้ก้าวหน้าขึ้นไปตามลำดับ
2. สามารถบรรลุจุดมุ่งหมายขององค์กร (Organization Objectives) การที่ฝ่ายบริหารงานบุคคลช่วยหาบุคคลที่เหมาะสมเข้ามาทำงานย่อมส่งผลให้องค์การสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่องค์กรตั้งไว้ สรุปได้ว่าความต้องการขององค์กรสามารถจำแนกเป็นหัวข้อที่สำคัญดังนี้
 - 2.1 ให้พนักงานสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงเพื่อก่อให้เกิดผลผลิตงานสูง (Maximize Productivity of Employees)
 - 2.2 สามารถประหยัดค่าใช้จ่ายหรือทำให้ต้นทุนในการบริหารงานบุคคลต่ำ (Lowest Unit Personnel Cost)
 - 2.3 ต้องการให้พนักงานมีความจงรักภักดีต่อองค์กร (Loyalty of Employees)
 - 2.4 ได้รับความร่วมมือจากพนักงานโดยทั่วไป (Cooperation of Employees)
 - 2.5 ให้พนักงานมีขวัญและกำลังใจที่ดี (High Morale)
 - 2.6 มีความคิดริเริ่ม (Intelligent Initiation of Employees)
3. สามารถสนองตอบความต้องการของบุคคล (Individual Objectives) เมื่อทำงานอยู่ในองค์กรใดองค์กรหนึ่งย่อมต้องการได้รับซึ่งการยอมรับจากคนรอบข้างและรายได้จากการทำงาน ความต้องการของพนักงานสามารถสรุปเป็นหัวข้อที่สำคัญดังนี้
 - 3.1 การได้รับการยอมรับนับถือ (Recognition and Individual)
 - 3.2 การได้รับโอกาสในการแสดงออกและโอกาสในการพัฒนาตนเอง (Opportunity for Expression or Development)
 - 3.3 การมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ (Economic Security)

3.4 การได้รับความสนใจและมีความสุขในการทำงาน (Interest in Work)

3.5 การมีสภาพการทำงานที่ปลอดภัย (Safe-healthy Work Condition)

3.6 การมีระยะเวลาการทำงานแต่ละวัน ที่เหมาะสมและได้รับค่าจ้าง
เงินเดือนที่เหมาะสม (Acceptable Hour Wages and Salary)

3.7 การมีผู้บังคับบัญชาที่มีความสามารถ (Fair and Efficient Leadership)

สรุปได้ว่า หน้าที่ของการบริหารงานบุคคล จะต้องนำเอาความต้องการทั้งของ
มนุษย์และขององค์การมาผสมผสานกลมกลืนกันให้เป็นจุดประสงค์อันเดียวกัน อีกทั้งเพื่อให้
พนักงานภายในองค์กรและต่างองค์กรได้รับการตอบสนองความต้องการในด้านต่าง ๆ ทั้งด้าน
ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ การมีสภาพการทำงานที่ปลอดภัยไปพร้อม ๆ กับการปฏิบัติงาน

4. หลักการบริหารงานบุคคล

ทুমัสคัตตี อินทร์รักษ์ (2545 : 18 - 19) กล่าวถึง หลักการบริหารงานบุคคลว่า
การบริหารงานในสภาพที่ได้มีการวิวัฒนาการมาถึงปัจจุบัน ได้ประยุกต์เอาความก้าวหน้า ทางด้าน
การบริหารมาประกอบหลักการบริหารบุคคลด้วย การบริหารบุคคลแผนใหม่ จึงยึดหลักการสำคัญ
12 ประการ คือ

ประการที่ 1 หลักความเสมอภาค คือ ยึดถือการเปิดโอกาส ที่เท่าเทียมกับ
สำหรับผู้ที่มิคุณสมบัติตามที่ต้องการในการสมัครเข้าทำงาน โดยไม่มีข้อจำกัดเรื่องฐานะ เพศ ศิ
ศาสนา เป็นการเปิดรับสมัครทั่วไป

ประการที่ 2 หลักความสามารถ คือ การยึดถือความรู้ความสามารถ ถือหลัก
คุณวุฒิเป็นเกณฑ์ในการเลือกสรรบุคคลเข้าทำงาน รวมทั้งการพิจารณาความดีความชอบและการ
เลื่อนตำแหน่ง

ประการที่ 3 หลักแห่งความมั่นคง คือ ถือว่าการปฏิบัติงานเป็นอาชีพมั่นคง
ถาวร การจะให้ออกจากงานต้องมีเหตุผล เมื่อพ้นจากงานแล้วโดยไม่มีความคิด มีผลตอบแทนที่
ดำรงชีวิตได้ตามสมควรแก่สภาพ

ประการที่ 4 หลักความเป็นกลางทางการเมือง คือ ข้าราชการประจำจะต้อง
ไม่ฝักใฝ่ทางการเมืองมุ่งปฏิบัติงานให้เกิดผลต่อประชาชน ตามนโยบายของรัฐบาล และในการ
ปฏิบัติงานนั้น ข้าราชการประจำมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ โดยปราศจากการแทรกแซง
ทางการเมือง หรืออยู่ใต้อิทธิพลของนักการเมืองใด ๆ

ประการที่ 5 หลักการพัฒนา ได้แก่ การจัดให้มีการเพิ่มพูนความรู้ความสามารถ
ของบุคลากร โดยการให้ศึกษาอบรม จัดระบบการนิเทศและตรวจตราการปฏิบัติงานที่ดี เพื่อให้เกิด

ความจริงใจก้าวหน้าในหน้าที่การงาน ตลอดจนการจัดระบบการพิจารณาความดีความชอบและการเลื่อนตำแหน่งอย่างเป็นธรรม

ประการที่ 6 หลักแห่งความเหมาะสม เป็นหลักการใช้คนให้เหมาะสมกับงาน โดยการแต่งตั้งหรือมอบหมายงานที่เหมาะสมกับคุณวุฒิ ความรู้ ความสามารถและความถนัดของคน

ประการที่ 7 หลักความยุติธรรม เป็นหลักปฏิบัติในการบริหารงานบุคคล โดยละเว้นจากการเลือกที่รักมักที่ชัง มีการกำหนดค่าตอบแทนที่เหมาะสมกับปริมาณและคุณภาพของงาน ที่รับผิดชอบโดยยึดหลักงานกับเงินเท่ากัน

ประการที่ 8 หลักสวัสดิการ ได้แก่ การจัดให้มีสวัสดิการต่าง ๆ ที่จะเอื้อในการปฏิบัติงานสามารถอุทิศตนให้กับงานได้เต็มที่ เช่น การจัดที่ทำงานให้ถูกสุขลักษณะ การรักษาสุขภาพ ความปลอดภัย และการสงเคราะห์ในด้านต่าง ๆ

ประการที่ 9 หลักเสริมสร้าง ได้แก่ การเสริมสร้างจริยธรรม และคุณธรรม ทั้งในทางป้องกันการกระทำผิดและประพฤตินิยมของบุคลากร และการกวดขันลงโทษผู้กระทำผิด

ประการที่ 10 หลักมนุษยสัมพันธ์ ได้แก่ การยอมรับนับถือคุณค่าและศักดิ์ศรีของบุคคลแต่ละคนโดยยึดหลักประชาธิปไตยในการทำงาน โดยการเสริมสร้างบรรยากาศ และความสัมพันธ์อันดีให้เกิดขึ้นในระหว่างบุคลากรของหน่วยงาน

ประการที่ 11 หลักประสิทธิภาพ ถือว่าการทำงานใดจะต้องทำให้เกิดผลดีที่สุด โดยใช้เวลาและค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด การจะกระทำเช่นนี้ได้จะต้องมีการวางแผนการประสานงาน การจัดแบ่งหน้าที่รวมทั้งวิธีทำงานที่ดี

ประการที่ 12 หลักการศึกษาวิจัยการบริหารบุคคลจำเป็นต้องได้รับการปรับปรุงให้เหมาะสมทันสมัยอยู่เสมอ ระบบบริหารบุคคลที่ดีจำเป็นต้องมีการศึกษาวิจัยปัญหาอุปสรรคต่างๆเพื่อจะได้นำวิทยาการก้าวหน้าต่าง ๆ มาใช้ปรับปรุงการบริหารงานบุคคลให้มีประสิทธิภาพยิ่ง ๆ ขึ้นไป

สมยศ นาวิการ (2545 : 14 - 16) ได้กล่าวว่า หลักการบริหารงานบุคคล ประกอบด้วย

1. หลักความเสมอภาค (Equity) หลักการข้อนี้ หมายความว่า การที่บุคลากรจะได้เข้าทำงานในหน่วยงานใดนั้น ผู้ที่มีคุณสมบัติและคุณวุฒิอย่างเดียวกัน ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้มีสิทธิและโอกาสแตกต่างกัน นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ทุกคน จะต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอหน้ากัน โดยเป็นไปตามระเบียบกฎเกณฑ์ที่กำหนดขึ้น เช่น การบรรจุแต่งตั้ง การพิจารณา ความดีความชอบการเลื่อนตำแหน่ง วินัยและผลประโยชน์ เกื้อกูล เป็นต้น

2. หลักความสามารถ (Competence) ระบบคุณวุฒิคือความสามารถของบุคลากรในการปฏิบัติงานเป็นสำคัญ เพราะฉะนั้นในหลักการจึงมีแนวความคิด ที่จะสรรหาให้ได้บุคลากรที่มีความสามารถมากที่สุด เลือกให้ได้คนดีที่สุดและเหมาะสมที่สุด ในการวัดความสามารถของบุคลากรที่จะรับเข้าทำงานใช้วิธีการสอบ เพื่อคัดกรองให้ได้คนดีมีความรู้ ความสามารถ นอกจากนี้การบรรจุแต่งตั้งการพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนระดับ หรือการเปลี่ยนแปลงฐานะตำแหน่งที่สูงขึ้น ก็พิจารณาถึงความสามารถของบุคคล ในการทำงานเป็นเครื่องพิจารณาทั้งนี้ การดำเนินการดังกล่าวต้องเป็นไปตามกฎเกณฑ์ และระเบียบแบบแผนอันแน่นอน

3. หลักความมั่นคง (Security) หลักการข้อนี้ หมายถึง การรับราชการตามระบบคุณวุฒินั้น ข้าราชการจะได้รับความคุ้มครอง โดยกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับที่แน่นอน ครอบคลุมที่ยัง ไม่มีความสามารถปฏิบัติงานเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงาน โดยไม่มีข้อบกพร่อง ก็สามารถที่จะอยู่ในตำแหน่งได้ตลอดไป ผู้บังคับบัญชาจะลงโทษกักตุนแกล้งเป็นส่วนตัว โดยให้ออกจากงานโดยไม่ประจักษ์ความผิดมิได้ หลักความมั่นคงมีความมุ่งหมายที่จะให้ข้าราชการที่ปฏิบัติงานของรัฐยึดถือเอาเป็นอาชีพได้ตลอด ได้รับความคุ้มครองในขณะที่ทำงานอยู่เช่นเดียวกับประชาชน ได้คุ้มครองสิทธิของตนโดยกฎหมายนอกจากนี้หลักความมั่นคงยังรวมถึงการจัดสวัสดิการ ให้แก่ข้าราชการในรูปแบบต่าง ๆ การส่งเสริมกำลังใจตอบแทนคุณงามความดี รวมทั้งการจ่ายเงินบำเหน็จบำนาญเมื่อออกจากงานราชการ เพื่อสร้างความมั่นคงทางใจให้กับข้าราชการขณะที่รับราชการ และออกจากราชการไปแล้ว

4. ความเป็นกลางทางการเมือง (Political Neutrality) หมายถึง ข้าราชการไม่ผูกพันพรรคการเมืองที่เข้ามาเป็นรัฐบาล หรือไม่ตกอยู่ใต้อิทธิพลของนักการเมืองหรือพรรคการเมืองใดเพราะฉะนั้นไม่ว่ารัฐบาลชุดใด หรือพรรคการเมืองใดเข้ามาบริหารประเทศข้าราชการประจำก็ต้องปฏิบัติตามนโยบาย ของรัฐบาลชุดนั้นอย่างมีประสิทธิภาพ

5. มุ่งจัดการจัดระเบียบควบคุม องค์การกลางเช่นว่านี้ มีหน้าที่จัดระเบียบ กำหนดกฎเกณฑ์ และควบคุมการบริหารงานบุคลากร ของประเทศเป็นส่วนรวมให้เป็นไปในระดับเดียวกันองค์การกลางดังกล่าวอย่างข้าราชการพลเรือนทั่วไป ในประเทศไทยก็มีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) แม้ในประเทศอื่น ๆ หากการบริหารงานบุคลากรของประเทศ เป็นไปตามระบบคุณวุฒิ ก็มีองค์การกลางบริหารงานบุคลากรเช่นเดียวกัน

จากแนวความคิดของนักการศึกษาดังกล่าว สรุปได้ว่า การบริหารงานบุคคลต้องอาศัยหลักความรู้ความสามารถ มีความยุติธรรม มีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี ยึดหลักแห่งประชาธิปไตยมีการพัฒนาและการให้ขวัญกำลังใจ แก่บุคลากรรวมทั้งสร้างบรรยากาศที่ดี ในการทำงานจึงจะทำให้

เกิดผลสำเร็จต่อองค์การ ได้รับความคุ้มครองในขณะที่ทำงานอยู่เช่นเดียวกับประชาชน ได้คุ้มครองสิทธิของตน โดยกฎหมาย ข้าราชการไม่ผูกพันพรรคการเมืองที่เข้ามาเป็นรัฐบาล และมีองค์การจัดระเบียบควบคุม

5. ขอบข่ายของการบริหารงานบุคคล

การบริหารงานบุคคล ได้มีนักวิชาการให้ทัศนะเกี่ยวกับขอบข่ายการบริหารงานบุคคล ไว้อย่างกว้างขวางแตกต่างกัน ดังนี้

สมยศ นาวิการ (2545 : 450) กล่าวว่า ขอบข่ายการบริหารงานบุคคล ประกอบด้วย ขั้นตอนที่ต้องปฏิบัติบนพื้นฐานของความต่อเนื่อง ดังต่อไปนี้ คือ

1. การวางแผนทรัพยากรกำลังคน
2. การสรรหา
3. การคัดเลือก
4. การแนะนำเข้าทำงาน และการปฐมนิเทศ
5. การฝึกอบรมและการพัฒนา
6. การประเมินผลการปฏิบัติงาน
7. การโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การลดตำแหน่ง
8. การพ้นจากงาน

ส่วนขอบข่ายการบริหารงานบุคคลของ สมาน รังสีโยกฤษฎ์ (2546 : 2) ที่กล่าวว่า ขอบข่ายของการบริหารงานบุคคลากร โดยทั่วไปควรประกอบด้วย

1. การวางแผนนโยบาย
2. การออกกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับเกี่ยวกับตัวบุคคล
3. การวางแผนกำลังคน
4. การกำหนดตำแหน่ง
5. การกำหนดเงินเดือน
6. การสรรหาบุคคล
7. การบรรจุและแต่งตั้ง
8. การจัดทำทะเบียนประวัติ
9. การพัฒนาบุคคล
10. การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการพิจารณาความดี ความชอบ
11. วินัยและการดำเนินการตามระเบียบวินัย

12. การจัดสวัสดิการและประโยชน์เกี่ยวกับ

13. การให้ออกจากงาน

14. บำเหน็จบำนาญ

สมาน รังสิโยภักดิ์ (2546 : 2) กล่าวถึง ขอบข่ายการบริหารงานบุคคล โดยทั่วไป ประกอบด้วย การวางแผนนโยบาย การออกกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับเกี่ยวกับตัวบุคคล การวางแผนกำลังคน การกำหนดตำแหน่ง การกำหนดเงินเดือน การสรรหาบุคคล การบรรจุแต่งตั้ง การจัดทำทะเบียนประวัติ การพัฒนาบุคคล การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการพิจารณาความดีความชอบ วินัยและการดำเนินการตามระเบียบวินัย การจัดสวัสดิการและประโยชน์เกี่ยวกับ ออกจากงานและบำเหน็จบำนาญ

กระทรวงศึกษาธิการ (2547 : 51) กล่าวว่า ขอบข่าย/ภารกิจการบริหารงานบุคคลมี 5 ด้าน คือ

- ด้านที่ 1 การวางแผนอัตรากำลังและกำหนดตำแหน่ง
- ด้านที่ 2 การสรรหาและการบรรจุแต่งตั้ง
- ด้านที่ 3 การเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ
- ด้านที่ 4 วินัยและการรักษาวินัย
- ด้านที่ 5 การออกจากราชการ

ชารี มณีศรี (2548 : 177) ได้กล่าวถึง ขอบข่ายการบริหารงานบุคคล ไว้ดังนี้

1. การวางแผนอัตรากำลัง
2. การเจรจาต่อรอง
3. การสรรหา
4. การคัดเลือก
5. การบรรจุแต่งตั้ง
6. การประเมิน
7. การพัฒนาบุคลากร
8. ผลประโยชน์ตอบแทน
9. ความยุติธรรม

สมคิด บางโม (2548 : 126) กล่าวว่า ขอบข่ายของการบริหารงานบุคคลที่สำคัญมี

เพียง 4 ลักษณะ คือ

1. การให้ได้มา
2. การบำรุงรักษา

3. การพัฒนา

4. การให้พ้นจากงาน

แต่ถ้าพิจารณาให้ละเอียดลงไป กระบวนการจัดการงานบุคคลแบ่งเป็นขั้นตอนดังนี้

1. การวางแผนกำลังคนและตำแหน่งแยกออกเป็นการวางแผนกำลังคนและการกำหนดอัตราเงินเดือนและตำแหน่ง

2. การแสวงหาบุคคล ได้แก่ การสรรหา การเลือกสรร การบรรจุ

3. การบำรุงรักษาและการจัดสวัสดิการ

4. การประเมินผลการปฏิบัติงาน

5. การพัฒนาบุคคล

6. การให้พ้นจากงาน

สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (2555 :

15 - 17) ได้กำหนดขอบข่ายการบริหารงานบุคคลากรได้ 5 ด้าน คือ

ด้านที่ 1 การกำหนดความต้องการของบุคลากร

ด้านที่ 2 การจัดบุคลากรเข้าปฏิบัติงาน

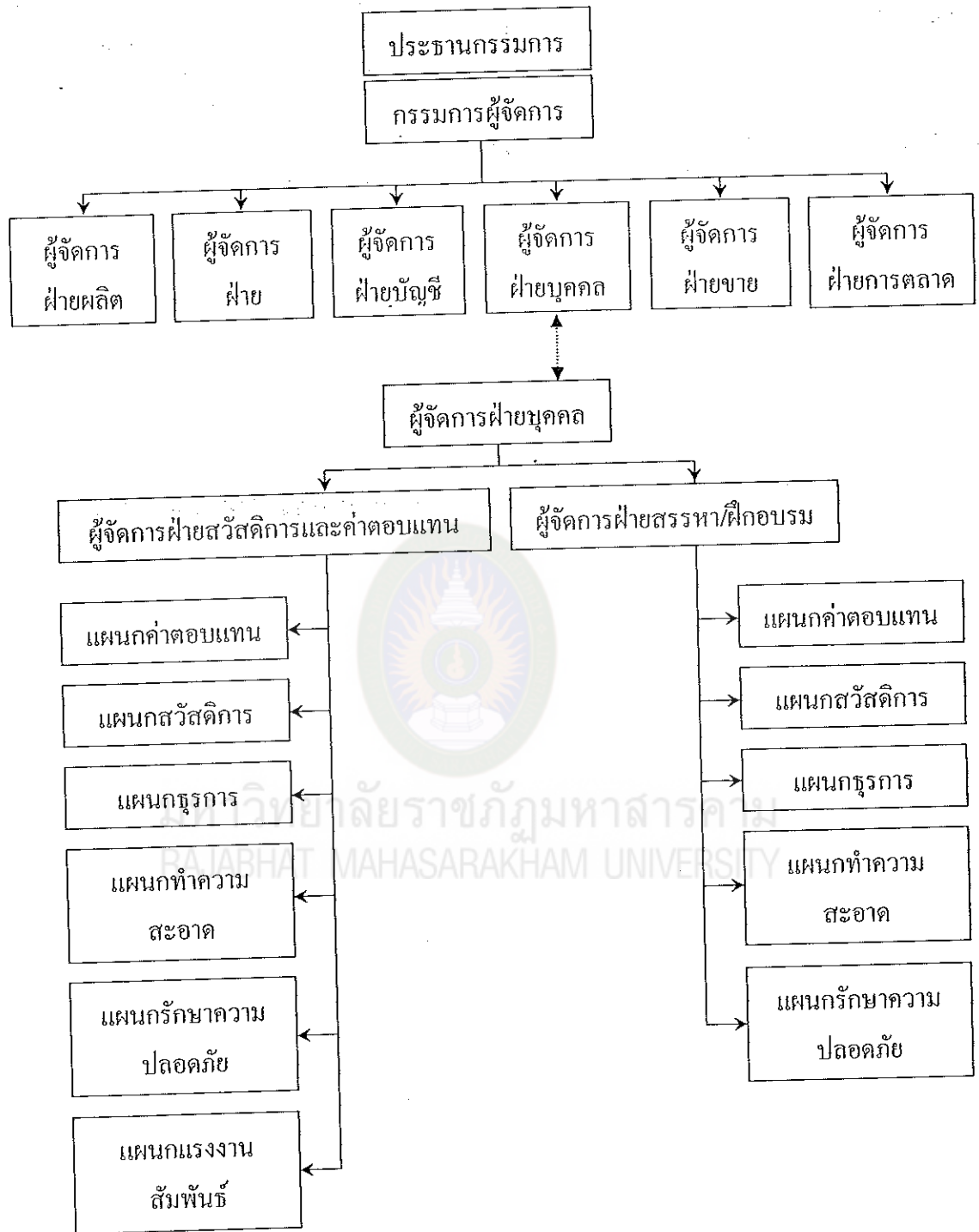
ด้านที่ 3 การควบคุม กำกับ ติดตามและนิเทศบุคลากร

ด้านที่ 4 การพัฒนาและธำรงรักษาบุคลากร

ด้านที่ 5 การประเมินผลการปฏิบัติงานบุคลากร

มอนดี นอร์ และ พรีเมแมซ์ (Mondy, Noe and Premeaux, 2002 : 13 - 14) ได้เสนอ

ขอบข่ายโครงสร้างหน่วยบริหารงานบุคคลขององค์การขนาดใหญ่ เห็นได้ว่าเป็นการแสดงโครงสร้างหน่วยงานบริหารงานบุคคลขององค์การธุรกิจขนาดใหญ่ ซึ่งจะจัดตั้งฝ่ายการบริหารงานบุคคลขึ้นทำหน้าที่ รับผิดชอบการจัดการด้านบุคคลโดยตรง ประกอบด้วย 1) งานสรรหาและคัดเลือกบุคคล 2) งานการวิเคราะห์งาน 3) งานด้านการจัดทำทะเบียนประวัติ 4) งานด้านธุรการ 5) การฝึกอบรมและพัฒนา 6) งานด้านการสหนาการ 7) การจ่ายค่าจ้าง เงินเดือน ค่าตอบแทนผลประโยชน์ สวัสดิการ และ 8) งานด้านรักษาความปลอดภัย แสดงโครงสร้างหน่วยบริหารงานบุคคลขององค์การขนาดใหญ่ ดังนี้



แผนภาพที่ 1 โครงสร้างหน่วยบริหารงานบุคคลขององค์กรขนาดใหญ่
 ที่มา : มอนดี โน และเพรอมัวร์ (Mondy, Noe and Premeaux, 2002 : 13 - 14)

สรุปได้ว่า ขอบข่ายการบริหารงานบุคคลมีลักษณะคล้ายคลึงกัน ประกอบด้วย การวางแผนอัตรากำลังและกำหนดตำแหน่ง การสรรหาและการบรรจุแต่งตั้ง การเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ วินัยและการรักษาวินัย การออกจากราชการ

6. การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขอบข่าย/ภารกิจ 4 ด้าน ได้แก่ ด้านการวางแผนอัตรากำลังและกำหนดตำแหน่ง ด้านการสรรหาและการบรรจุแต่งตั้ง ด้านการเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ ด้านวินัยและการรักษาวินัย ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการในแต่ละด้าน โดยให้มีคณะกรรมการพนักงานเทศบาลระดับจังหวัด (ก.ท.จ.) และคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.) ร่วมกันคณะหนึ่งทำหน้าที่บริหารงานบุคคลสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตจังหวัดนั้น ดังรายละเอียดพอสังเขป ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น, 2555 : 12 – 20)

6.1 ด้านการวางแผนอัตรากำลังและกำหนดตำแหน่ง

การวางแผนอัตรากำลังและการกำหนดตำแหน่ง เป็นเรื่องของการวางแผนซึ่งการวางแผนบุคคลนับว่าเป็นสิ่งสำคัญยิ่งอย่างหนึ่งในการบริหารงานเพราะถือว่า การวางแผนงานบุคคลเป็นการกำหนดล่วงหน้าด้านบุคลากรเพื่อให้ได้มาซึ่งบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ เข้ามาปฏิบัติงานในหน่วยงานให้เกิดประโยชน์สูงสุด แนวคิดเกี่ยวกับการวางแผนอัตรากำลังและการกำหนดตำแหน่งมีนักการศึกษาและสถาบัน ต่าง ๆ ให้ไว้ดังนี้

6.1.1 ความหมายของการวางแผนอัตรากำลังและการกำหนดตำแหน่ง

การวางแผนอัตรากำลัง เป็นองค์ประกอบแรกของกระบวนการบริหารงานบุคคล โดยมุ่งที่จะให้หน่วยงานมีกำลังคนที่เพียงพอและมีความสามารถที่จะปฏิบัติงานในองค์การให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดีในอนาคต ได้มีนักการศึกษาให้ความหมายไว้ดังต่อไปนี้

เสนาะ ดิยาวี (2545 : 63) กล่าวว่า การวางแผนอัตรากำลัง เป็นกระบวนการที่จะช่วยให้องค์การจัดหาบุคลากรให้เพียงพอกับความต้องการในการใช้คนที่จะทำให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้และรวมถึงการคาดคะเนความต้องการบุคลากร การเปรียบเทียบความต้องการที่จะใช้คนในอนาคตกับกำลังคนที่มีอยู่ในปัจจุบัน กำหนดจำนวน และคุณสมบัติคนที่รับเข้ามาในช่วงเวลาต่าง ๆ

สมาน รังสีโยฤกษ์ (2546 : 10) กล่าวว่า การวางแผนอัตรากำลัง เป็นการคาดคะเนถึงความต้องการกำลังคนของหน่วยงาน และกำหนดวิธีการ ที่จะได้มาซึ่งกำลังคนที่

ต้องการว่าจะได้มาจากไหน อย่างไร ตลอดจนกำหนดนโยบายและระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ เพื่อที่จะใช้กำลังคนที่มีอยู่ให้ได้ประโยชน์สูงสุด

สรุปได้ว่า การวางแผนอัตรากำลัง หมายถึง การเตรียมการเพื่อปฏิบัติใน อนาคตเกี่ยวกับความต้องการในด้านตัวบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งต่าง ๆ รวมทั้งการคาดคะเน ปริมาณบุคคลที่มีเพิ่มขึ้น และการจัดสรรกำลังคนให้เกิดประโยชน์ตรงกับความต้องการของ องค์กร

6.1.2 จุดมุ่งหมายของการวางแผนอัตรากำลังและกำหนดตำแหน่ง

สำนักคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2545 : 8) กล่าวว่า การ กำหนดความต้องการบุคลากรนั้น จุดมุ่งหมายเพื่อกำหนดให้สอดคล้องกับปริมาณงาน ของ โรงเรียนและความเป็นไปได้ของงบประมาณ หรือการจัดสรรอัตรากำลังของบุคลากรที่โรงเรียนจะ ได้รับจากหน่วยเหนือ ผู้บริหารอาจจะไม่ได้บุคลากรภายใน 2 ปี 3 ปี หรือ 5 ปี แล้วแต่ความจำเป็น และริบด่วนของงาน เมื่อกำหนดจำนวนและประเภทของบุคลากรที่ต้องการแล้ว โรงเรียนจะเสนอ ข้อมูลไปยังหน่วยเหนือตามลำดับเพื่อใช้เป็นข้อมูลในการจัดสรรอัตรากำลังให้แก่โรงเรียน

6.1.3 กระบวนการในการวางแผนอัตรากำลังและการกำหนดตำแหน่ง

พะยอม วงศ์สารศรี (2546 : 36) แบ่งขั้นตอนการวางแผนอัตรากำลัง ออกเป็น 5 ขั้นตอนดังนี้

- 1) พิจารณาเป้าหมายแผนขององค์กร ดำเนินการศึกษาและพิจารณา แผนกลยุทธ์ที่องค์กรได้กำหนดไว้ แนวโน้มทางด้านการเมือง สภาพเศรษฐกิจ ตลอดจน ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีต่าง ๆ เพื่อที่จะนำผลของการศึกษาเหล่านี้ มาจัดวางข้อมูลด้านบุคคล ที่ควรจะเป็นในอนาคตได้อย่างมีความเหมาะสม
- 2) การพิจารณาสภาพการณ์ของบุคลากรในปัจจุบัน สํารวจบุคลากร ทั้งหมดที่มีอยู่โดยจำแนกออกตามประเภทต่าง ๆ เช่น ตามลักษณะของงาน ตามแผนก ตามอายุ ตามระดับการศึกษา เป็นต้น
- 3) การคาดการณ์ทรัพยากรบุคคล พิจารณาถึง จำนวน และประเภทของ บุคลากรที่องค์กรต้องการ จึงกำหนดออกมา เป็นแผนปฏิบัติการของฝ่ายบุคลากร เช่น แผนการ สรรหาบุคลากรแผนการคัดเลือกบุคลากร แผนการประเมินการปฏิบัติงาน การเลื่อนตำแหน่ง การ ฝึกอบรม และพัฒนา เป็นต้น
- 4) การกำหนดแผนปฏิบัติงาน หลังจาก ได้มีการคาดการณ์บุคลากรเป็น ที่เรียบร้อยแล้วจึงกำหนดออกมา เป็นแผนปฏิบัติการของฝ่ายบุคลากร เช่น แผนการสรรหาบุคลากร

แผนการคัดเลือกบุคลากร แผนการประเมินผลการปฏิบัติงาน การเลื่อนตำแหน่ง การฝึกอบรม และพัฒนา เป็นต้น

5) การตรวจสอบและการปรับปรุง เป็นการตรวจสอบความเหมาะสมและความก้าวหน้าของแผนปฏิบัติงาน

ปรียาพร วงศ์อนุตรโรจน์ (2546 : 201 - 203) ได้แบ่งการวางแผนกำลังคนออกเป็น 4 ขั้นตอนคือ การสำรวจกำลังคนที่มีอยู่ในปัจจุบัน การพยากรณ์เกี่ยวกับกำลังคนในด้านความต้องการ และการพยากรณ์ด้านอุปทาน การวางแผนปฏิบัติเกี่ยวกับกำลังคน อาจเป็นระยะสั้น 1-2 ปี หรือระยะยาว 5-10 ปี และการนำแผนไปใช้ประโยชน์

กระทรวงศึกษาธิการ (2546 : 52) กล่าวว่า การวางแผนอัตรากำลังและกำหนดตำแหน่งคือ

1. การวิเคราะห์และวางแผนอัตรากำลังคน แนวทางปฏิบัติ
 - 1.1 วิเคราะห์ภารกิจ และประเมินสภาพความต้องการกำลังคนกับภารกิจของสถานศึกษา
 - 1.2 จัดทำแผนอัตรากำลังข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาของสถานศึกษาโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามเกณฑ์ที่ ก.ค.ศ. กำหนด
 - 1.3 นำเสนอแผนอัตรากำลังเพื่อขอความเห็นชอบต่อ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา
 - 1.4 นำเสนออัตรากำลังของสถานศึกษาสู่การปฏิบัติ
2. การกำหนดตำแหน่ง แนวทางปฏิบัติ
 - 2.1 สถานศึกษาจัดทำภาระงานสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
 - 2.2 นำแผนอัตรากำลังมากำหนดตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเพื่อนำเสนอ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา และหรือ ก.ค.ศ. แล้วแต่กรณีพิจารณาอนุมัติ
3. การขอเลื่อนตำแหน่งบุคลากรทางการศึกษาและวิทยฐานะข้าราชการครูแนวทางการปฏิบัติ
 - 3.1 สถานศึกษาขอปรับปรุงการกำหนดตำแหน่ง ขอเลื่อนวิทยฐานะ ขอเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขตำแหน่งและขอกำหนดตำแหน่งเพิ่มจากข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาของสถานศึกษาไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

3.2 ประเมินเพื่อขอเลื่อนวิทยฐานะ ขอเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขตำแหน่งและข้อกำหนดตำแหน่งเพิ่มข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามหลักเกณฑ์ที่ ก.ค.ศ. กำหนด

3.3 ส่งคำขอปรับปรุงกำหนดตำแหน่ง เพื่อเลื่อนวิทยฐานะ ขอเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขตำแหน่ง ข้อกำหนดตำแหน่งเพิ่มจากข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาของสถานศึกษาต่อสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเพื่อนำเสนอ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา และ หรือ ก.ค.ศ. แล้วแต่กรณีพิจารณาอนุมัติและเสนอผู้มีอำนาจแต่งตั้ง

จากแนวคิดของนักวิชาการดังที่กล่าวมา สรุปได้ว่า การวางแผน อัตรากำลังและการกำหนดตำแหน่ง หมายถึง การดำเนินงานขององค์การเกี่ยวกับการคาดคะเนความต้องการกำลังคนขององค์การเป็นการล่วงหน้าโดยหน่วยงานหลักจะเป็นผู้กำหนดตำแหน่งความต้องการตามสายการบังคับบัญชา เพื่อให้ฝ่ายบริหารวางแผนอัตรากำลัง และกำหนดวิธีการที่จะได้มาซึ่งกำลังคนให้เหมาะสมกับงาน ตลอดจนการควบคุมการใช้บุคคลที่มีอยู่ให้ได้ประโยชน์สูงสุด

6.2 ด้านการสรรหาและการบรรจุแต่งตั้ง

ความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการบริหารงานขององค์กรขึ้นอยู่กับปัจจัยที่สำคัญ คือบุคคล โดยต้องเป็นบุคคลที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับงานที่รับผิดชอบ และการที่จะได้บุคคลดังกล่าวมาตรงตำแหน่งที่ต้องการจึงต้องมีการเลือกสรรเป็นอย่างดี ตามที่นักวิชาการได้กล่าวไว้ ดังนี้

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช (2545 : 158 - 159) การบรรจุเป็นการรับบุคคลที่สอบแข่งขันได้เข้ามาเป็นข้าราชการครู ส่วนการแต่งตั้ง เป็นการมอบหมายหน้าที่การงานให้รับผิดชอบในตำแหน่งของข้าราชการผู้นั้น เป็นสองกระบวนการย่อย คือ กระบวนการบรรจุและกระบวนการแต่งตั้ง แต่เวลาปฏิบัติจะทำสองอย่างพร้อม ๆ กันในคำสั่งเดียวกัน จึงเรียกติดปากว่าการบรรจุแต่งตั้ง จนคนส่วนใหญ่เห็นว่าเป็นเรื่องเดียวกัน ผู้จะออกคำสั่งบรรจุและแต่งตั้งจะต้องเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งตามมาตรา 42 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 กระทรวงศึกษาธิการ (2546 : 52 - 55) กล่าวว่า การสรรหาและการบรรจุแต่งตั้ง คือ

1. ดำเนินการจัดหาเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษาในกรณีได้รับมอบอำนาจจาก อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา แนวทางการปฏิบัติ

1.1 การสอบแข่งขัน การสอบคัดเลือกและการคัดเลือกในกรณีจำเป็น หรือมีเหตุพิเศษในตำแหน่งครู ผู้ช่วยครู และบุคลากรทางการศึกษาอื่นในสถานศึกษา ให้ดำเนินการ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค.ศ. กำหนด

1.2 การบรรจุแต่งตั้งผู้อำนวยการหรือผู้เชี่ยวชาญระดับสูง

1.2.1 ให้สถานศึกษาเสนอเหตุผลและความจำเป็นอย่างยั้งต่อการ เรียบการสอนของสถานศึกษา ไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เพื่อขอความเห็นชอบของ อ.ก.ค. ศ.เขตพื้นที่การศึกษาและขออนุมัติต่อ ก.ค.ศ.

1.2.2 เมื่อ ก.ค.ศ. อนุมัติแล้ว ให้สถานศึกษาดำเนินการบรรจุแต่งตั้ง ในตำแหน่งวิทยฐานะและให้ได้รับเงินเดือนตามที่ ก.ค.ศ. กำหนด

2. การจ้างลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราว แนวทางการปฏิบัติ

2.1 กรณีการจ้างลูกจ้างประจำ หรือลูกจ้างชั่วคราว โดยใช้เงิน งบประมาณ ให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงการคลัง หรือตามหลักเกณฑ์และ วิธีการที่สำนักงาน คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนด

2.2 กรณีการจ้างลูกจ้างประจำหรือลูกจ้างชั่วคราวกรณีอื่น นอกเหนือจาก 2.1 สถานศึกษาสามารถดำเนินการจ้างลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราวของ สถานศึกษาได้ โดยใช้เงินรายได้ของสถานศึกษา ภายใต้หลักเกณฑ์และวิธีการที่สถานศึกษากำหนด

3. การแต่งตั้ง ย้าย โอน ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

3.1 การย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา การย้ายข้าราชการ ครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาหรือเขตพื้นที่การศึกษาอื่นแนวทางการปฏิบัติ

3.1.1 เสนอคำร้องขอย้ายไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เพื่อดำเนินการนำเสนอ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา เพื่อพิจารณาอนุมัติของผู้ประสงค์ย้ายและผู้รับ ย้ายแล้วแต่กรณี

3.1.2 บรรจุแต่งตั้งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่รับย้าย มาจากสถานศึกษาอื่นในเขตพื้นที่การศึกษาหรือเขตพื้นที่การศึกษาอื่น สำหรับตำแหน่งข้าราชการ ครูและบุคลากรทางการศึกษา

3.1.3 รายงานการบรรจุแต่งตั้งและข้อมูลประวัติส่วนตัว ไปยัง สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเพื่อจัดทำทะเบียนประวัติต่อไป

3.2 การ โอนหรือการเปลี่ยนสถานะของข้าราชการหรือพนักงานส่วน ท้องถิ่น

3.2.1 เสนอคำร้องขอโอน ของข้าราชการพนักงานส่วนท้องถิ่น ไปยังเขตพื้นที่การศึกษาเพื่อดำเนินการต่อไป

3.2.2 บรรจุแต่งตั้งตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค.ศ. หรือ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษากำหนด

4. การบรรจุกลับเข้ารับราชการ

การบรรจุกลับเข้ารับราชการ ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากรณีออกจากราชการ พ.ศ. 2547 (มาตรา 64) ออกจากราชการตามมติคณะรัฐมนตรี (มาตรา 65) ออกจากราชการเพื่อรับราชการทหาร ตามกฎหมายว่าด้วยการรับราชการทหาร (มาตรา 66) และลาออกจากพนักงานส่วนท้องถิ่น หรือข้าราชการอื่นที่ไม่ใช่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (มาตรา 67) แนวทางการปฏิบัติ กรณีออกจากราชการ (มาตรา 64) เสนอคำขอของผู้ขอกลับเข้ารับราชการ ไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เพื่อขออนุมัติ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษาสำหรับตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ให้ผู้มีอำนาจตาม มาตรา 53 สั่งบรรจุและแต่งตั้งกรณีออกจากราชการตามมติคณะรัฐมนตรี (มาตรา 65) ให้ยื่นเรื่องขอกลับเข้ารับราชการภายในกำหนดเวลาที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ แต่ไม่เกิน 4 ปี ให้ผู้มีอำนาจตาม มาตรา 53 สั่งบรรจุและแต่งตั้ง กรณีออกจากราชการเพื่อรับราชการทหาร ตามกฎหมายว่าด้วยการรับราชการทหาร (มาตรา 66) ให้ยื่นเรื่องขอกลับเข้ารับราชการภายในกำหนด 180 วัน นับแต่วันพ้นจากราชการทหาร ให้ผู้มีอำนาจตาม มาตรา 53 สั่งบรรจุและแต่งตั้งกรณีลาออกจากพนักงานส่วนท้องถิ่นหรือข้าราชการอื่นที่ไม่ใช่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (มาตรา 67) สมัครเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งตามมาตรา 53 ที่ต้องการจะรับเข้ารับราชการเสนอเรื่อง ไปให้ ก.ค.ศ. หรือผู้ที่ ก.ค.ศ. มอบหมายพิจารณาอนุมัติ เมื่อได้รับอนุมัติแล้วให้ผู้มีอำนาจตาม มาตรา 53 สั่งบรรจุและแต่งตั้ง

5. การรักษาราชการแทนและรักษาการในตำแหน่ง แนวทางการปฏิบัติ

กรณีที่ ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษา หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้รองผู้อำนวยการสถานศึกษารักษาการแทน ถ้ามีรองผู้อำนวยการสถานศึกษาหลายคน ให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแต่งตั้งรองผู้อำนวยการสถานศึกษาคนใดคนหนึ่งรักษาราชการแทน ถ้าไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้สถานศึกษาเสนอข้าราชการที่เหมาะสม ให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแต่งตั้งข้าราชการในสถานศึกษาคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน (มาตรา 54 แห่งกฎหมายระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ) กรณีตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาดำรงตำแหน่งใดว่างลง หรือผู้ดำรงตำแหน่งไม่สามารถ

ปฏิบัติหน้าที่ราชการได้ ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง ตามมาตรา 53 ตั้งให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษารักษาการในตำแหน่ง (มาตรา 68 แห่งกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา)

บรรยงค์ ไตจินดา (2545 : 28) กล่าวว่า แหล่งในการสรรหาบุคคลแบ่งออกเป็น 2 แหล่งคือ การสรรหาแหล่งภายใน และการสรรหาจากแหล่งภายนอก

ชาญชัย อาจินสมจารย์ (2547 : 28) กล่าวว่า การสรรหาบุคคลเข้ามาทำงานในหน่วยงานใด ๆ นับเป็นกระบวนการขั้นแรกของการบริหารงานบุคคล การดำเนินการขั้นนี้ คือ การพยายามที่จะแสวงหาช้กของบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถที่สุดเท่าที่จะหาได้ในตลาดแรงงานให้เข้ามาสมัครทำงานในหน่วยงาน

สมศักดิ์ คงเที่ยง (2548 : 50 – 51) กล่าวว่า การบรรจุแต่งตั้ง โดยปกติการบรรจุจะเกิดขึ้นในกรณีต่าง ๆ ดังนี้

1. การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเมื่อผู้นั้นผ่านการสอบแข่งขันได้และผู้ที่ได้คะแนนสอบดีที่สุดจะได้รับการบรรจุก่อน
 2. การบรรจุผู้ซึ่งได้รับการคัดเลือกในกรณีพิเศษที่ไม่จำเป็นต้องสอบแข่งขัน เช่น นักเรียนทุนรัฐบาลตามความต้องการของส่วนราชการต่าง ๆ
 3. การบรรจุผู้ทรงคุณวุฒิ
 4. การบรรจุผู้ที่เป็นข้าราชการประเภทอื่นขอโอนมาเป็นข้าราชการพลเรือน
 5. การบรรจุผู้ออกจากราชการไปแล้วในกรณีต่าง ๆ ให้กลับเข้ารับราชการ
- ใหม่ส่วนการแต่งตั้งจะหมายถึง การมอบหมายสั่งการให้ข้าราชการมีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งและข้าราชการผู้นั้น ได้รับเงินเดือนตามตำแหน่งและมีสิทธิที่จะใช้ฐานะแห่งการดำรงตำแหน่งนั้น ๆ

จากความหมายที่เกี่ยวกับการสรรหาและการบรรจุแต่งตั้งที่นักวิชาการกล่าวไว้ข้างต้นสรุปได้ว่า การสรรหาและบรรจุแต่งตั้ง หมายถึง กระบวนการค้นหาบุคคลที่จะเข้ามาทำงาน และเร่งเร้าให้เข้าสมัครงานในองค์กร ส่วนการบรรจุแต่งตั้ง หมายถึง การรับบุคคลเข้าทำงาน มีการมอบหมายหน้าที่การงาน หรือกำหนดหน้าที่การงานให้รับผิดชอบในตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งในองค์กร

6.3 ด้านการเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ

การเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ เป็นกระบวนการที่สำคัญยิ่งอย่างหนึ่งของการบริหารบุคคล มีนักวิชาการหลายท่านกล่าวไว้ ดังนี้

พินัส หันนาคินทร์ (2546 : 80) กล่าวถึง ความหมายของการเสริมสร้าง
ประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการไว้ 2 ความหมายคือ

1. การเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ หมายถึง การเพิ่มความ
ถนัดทักษะ และความสามารถในการทำงาน

2. การเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ หมายถึง การให้
การศึกษาโดยพยายามที่จะเพิ่มความรู้ ความเข้าใจ โน้ตสนธิ รวมทั้งเจตคติของผู้ปฏิบัติงาน เพื่อให้
สามารถปรับตัวเข้ากับงานที่เปลี่ยนแปลงไป ไม่ว่าจะด้วยเทคโนโลยี เทคนิคในการทำงาน
สภาพแวดล้อม รวมทั้งการที่จะต้องไปรับตำแหน่งใหม่

กิติมา ปรีดีติลล (2546 : 118) กล่าวไว้ว่า การเสริมสร้างประสิทธิภาพในการ
ปฏิบัติราชการมีจุดมุ่งหมายที่จะเพิ่มพูนและปรับปรุงคุณภาพของผู้ปฏิบัติงาน ให้มีประสิทธิภาพ
อย่างเต็มที่ เพื่อผลงานของสถาบันและเพื่อสนองความต้องการที่จะก้าวหน้าของผู้ปฏิบัติงาน จึงเป็น
หน้าที่โดยตรงของผู้บริหาร ที่จะต้องพยายามหาทางให้ผู้ปฏิบัติงานเจริญก้าวหน้าไปเท่าที่
ความสามารถจะอำนวย โดยการจัดทำกระบวนการพัฒนามูลฐานตามขั้นตอน ได้แก่ กำหนด
ขอบเขต และทิศทางของการพัฒนามูลฐานวางแผนพัฒนามูลฐานตามนโยบายของหน่วยงานนั้น
ๆ จัดกิจกรรมเพื่อพัฒนามูลฐานในทางปฏิบัติและประเมินผลการพัฒนามูลฐาน

วิน เชื้อโพธิ์หัก (2546 : 20 - 22) กล่าวสนับสนุน และให้รายละเอียด ของการ
เสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการในองค์การไว้ ดังนี้

1. การปฐมนิเทศ เป็นการแนะนำให้บุคลากรที่เข้ามาปฏิบัติหน้าที่
ในองค์การหรือบุคลากรเก่าที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ใหม่ ได้รู้จักงานที่จะปฏิบัติ
2. การสอนงาน เป็นการช่วยให้บุคลากรที่ได้รับการสอน มีประสบการณ์
ตามความต้องการของผู้สอน ผู้สอนจะแนะนำให้ผู้รู้จักวิธีการปฏิบัติอย่างถูกต้อง
3. การส่ง ไปศึกษาดูงาน ทำให้บุคลากร ได้เห็นการปฏิบัติงานขององค์การที่
ไปดูได้เห็นของจริงด้วยตนเอง
4. การส่ง ไปศึกษาต่อเป็นการพัฒนามูลฐานที่ดีวิธีหนึ่ง เพราะบุคลากร ได้มี
โอกาสหาความรู้ ทักษะเกี่ยวกับงานที่รับผิดชอบอยู่
5. การมอบอำนาจความรับผิดชอบให้สูงขึ้น เป็นการพัฒนามูลฐาน
ประจำการให้เรียนรู้งานขณะปฏิบัติ
6. การสับเปลี่ยนโยกย้ายหน้าที่ ทำให้บุคลากรเกิดการเรียนรู้มากขึ้น
การทำงานในองค์การต่าง ๆ จะเกิดผลสำเร็จได้เป็นอย่างดี ต่อเมื่อบุคลากรในองค์การ ได้ทำงาน
ประสานสัมพันธ์กันเป็นอย่างดี การทำงานจะประสานสัมพันธ์กัน ได้ ก็ต้องอาศัยผู้ปฏิบัติงาน

วางขั้นตอนการทำงานที่ต่อเนื่องสัมพันธ์กัน หากบุคลากร ได้รู้จักหรือได้เรียนรู้ ขั้นตอนการปฏิบัติงานหลาย ๆ อย่างจะช่วยให้การปฏิบัติงาน มีความสัมพันธ์ต่อเนื่องกันเป็นอย่างดี

7. การให้ทำหน้าที่ผู้ช่วย เป็นการฝึกให้บุคลากร ได้รับมอบหมาย ให้เรียนรู้ งานให้ตำแหน่งที่สูงขึ้น

8. การให้รักษาการแทน ใ้กับตำแหน่งต่าง ๆ ที่ดำรงตำแหน่งนั้น ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ผู้ทำหน้าที่รักษาการแทน มีความรับผิดชอบและปฏิบัติงานทุกอย่าง ที่เป็นงานในตำแหน่งหน้าที่ของ ผู้ที่ดำรงตำแหน่งนั้น

9. การให้เข้าร่วมประชุมในโอกาสต่าง ๆ การที่บุคลากรในองค์การ ได้มีโอกาสเข้าร่วมประชุมแทนผู้บริหาร ก็เป็นวิธีการหนึ่งที่ช่วยพัฒนาบุคลากรผู้นั้น

10. การจัดให้มีคู่มือการปฏิบัติงาน ทำให้บุคลากรมีความรู้และแนวคิดใหม่ ๆ ในการทำงาน

11. การฝึกงานระหว่างศึกษาอบรม

12. การสนับสนุนกิจกรรมพัฒนาบุคลากร เป็นการสนับสนุนให้บุคลากรได้จัดกิจกรรมหรือเข้าร่วมกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาบุคลากร บุคลากรจะได้รับความรู้ แนวคิดใหม่ เจตคติและการปรับเปลี่ยนพฤติกรรม จากการจัดหรือเข้าร่วมกิจกรรม

13. การฝึกอบรม การฝึกอบรมเป็นการพัฒนาบุคลากร ที่นิยมทำกันมาก และถ้าจัด ได้ดีจะเป็นการพัฒนาบุคลากรที่ดีที่สุด

กระทรวงศึกษาธิการ (2546 : 55 – 59) กล่าวว่า การเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ คือ

1. การพัฒนาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

1.1 การพัฒนาก่อนมอบหมายการปฏิบัติหน้าที่ แนวทางการปฏิบัติ

1.1.1 ผู้อำนวยการสถานศึกษาดำเนินการปฐมนิเทศแก่ผู้ที่ได้รับการบรรจุแต่งตั้งเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษา

1.1.2 แจ้งภาระงานมาตรฐานคุณภาพงาน มาตรฐานวิชาชีพ

จรรยาบรรณวิชาชีพเกณฑ์การประเมินผลงาน ฯลฯ แก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ในสถานศึกษา ก่อนมีการมอบหมายหน้าที่ให้ปฏิบัติงาน

1.1.3 ดำเนินการติดตาม ประเมินผลและจัดให้มีการพัฒนาตาม

ความเหมาะสมและต่อเนื่อง

1.2 การพัฒนาระหว่างปฏิบัติหน้าที่ราชการ (มาตรา 79) แนวทางการ

ปฏิบัติ

1.2.1 ศึกษาวิเคราะห์ความต้องการจำเป็นในการพัฒนาตนเองของ
ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาและสถานศึกษา

1.2.2 กำหนดหลักสูตรการพัฒนาให้สอดคล้องกับความต้องการ
จำเป็น ในการพัฒนาตนเองของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาและสถานศึกษา

1.2.3 ดำเนินการพัฒนาตามหลักสูตร

1.2.4 ติดตาม ประเมินการพัฒนา

1.2.5 รายงานผลการดำเนินงาน ไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

1.3 การพัฒนาก่อนเลื่อนตำแหน่ง (มาตรา 80) แนวทางการปฏิบัติ

1.3.1 ศึกษาวิเคราะห์ คุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่ง ลักษณะ
งาน ตามตำแหน่งที่ได้รับการปรับปรุงกำหนดตำแหน่งของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
ในสถานศึกษา

1.3.2 ดำเนินการอบรม เพื่อเพิ่มพูนความรู้ ทักษะ เจตคติที่ดี
คุณธรรม จริยธรรมและจรรยาบรรณวิชาชีพที่เหมาะสม

1.3.3 ติดตาม ประเมินผลการพัฒนา

1.4 การพัฒนากรณีไม่ผ่านการประเมินวิทยฐานะ (มาตรา 55) แนว
ทางการปฏิบัติ

1.4.1 ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค.ศ.กำหนด

1.4.2 รายงานผลการดำเนินงาน ไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

2. การเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

2.1 การเลื่อนขั้นเงินเดือนกรณีปกติและกรณีพิเศษ แนวทางการปฏิบัติ

2.1.1 ผู้อำนวยการสถานศึกษาแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาความ
ดีความชอบของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษา

2.1.2 คณะกรรมการพิจารณาความดีความชอบพิจารณาตามกฎ

ก.ค.ศ. ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือน

2.1.3 ผู้อำนวยการสถานศึกษาพิจารณาสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือน

ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กรณีสั่งไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนให้แก่ข้าราชการครูและ

บุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษา ต้องชี้แจงเหตุผลให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

ดังกล่าวทราบ กรณีเลื่อนขั้นเงินเดือนกรณีพิเศษ แก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ถึงแก่

ความตายอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการให้รายงานไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเพื่อ

ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค.ศ.กำหนด

2.1.4 รายงานการส่งเดือนและไม่เดือนขึ้นเงินเดือน ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เพื่อจัดเก็บข้อมูลลงในทะเบียนประวัติ

2.2 การเลื่อนขึ้นเงินเดือนกรณีถึงแก่ความตายอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการ แนวทางการปฏิบัติ

2.2.1 แจ้งชื่อผู้ตายและข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับการตายอันเนื่องมาจากการปฏิบัติราชการให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเพื่อดำเนินการขอความเห็นชอบไปยังคณะรัฐมนตรี

2.2.2 ส่งเลื่อนขึ้นเงินเดือนให้แก่ผู้ตายเป็นกรณีพิเศษ เพื่อประโยชน์ในการคำนวณบำเหน็จบำนาญ

2.2.3 รายงานผลการดำเนินการไปยังสำนักงานเขตพื้นที่เพื่อดำเนินการต่อไป

2.3 การเลื่อนขึ้นเงินเดือนกรณีไปศึกษาต่อ ฝึกอบรม ดูกานหรือปฏิบัติงานวิจัย แนวทางการปฏิบัติ

2.3.1 ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงและข้อมูลของผู้ไปศึกษาต่อ ฝึกอบรมดูงานหรือปฏิบัติงานวิจัยจากสถานศึกษาหรือสถานฝึกอบรม ฯลฯ

2.3.2 ดำเนินการพิจารณาตามระเบียบที่ ก.ค.ศ. กำหนด

2.3.3 ส่งเลื่อนขึ้นเงินเดือนสำหรับผู้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด

2.3.4 รายงานผลดำเนินการไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

3. การเพิ่มค่าจ้างลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราว แนวทางการปฏิบัติ
กรณีการเพิ่มค่าจ้างลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราว โดยใช้เงินงบประมาณให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงการคลัง หรือตามหลักเกณฑ์และวิธีการสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนดกรณีการเพิ่มค่าจ้างลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราว กรณีอื่นนอกเหนือจากสถานศึกษาสามารถดำเนินการจ้างลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราวของสถานศึกษาได้ โดยใช้เงินรายได้ของสถานศึกษา ภายใต้หลักเกณฑ์และวิธีการที่สถานศึกษากำหนด

4. การดำเนินการเกี่ยวกับการบัญชีถือจ่ายเงินเดือน แนวทางการปฏิบัติ
ดำเนินงานตามที่กระทรวงการคลังกำหนด

5. เงินวิทยฐานะและค่าตอบแทนอื่น แนวทางการปฏิบัติดำเนินงานตามที่กระทรวงการคลังกำหนด

6. งานทะเบียนประวัติ

6.1 การจัดทำและเก็บรักษาทะเบียนประวัติข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาและลูกจ้าง แนวทางการปฏิบัติ

6.1.1 สถานที่กษาจัดทำทะเบียนประวัติของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา จำนวน 2 ฉบับ

6.1.2 สถานที่กษาเก็บไว้ 1 ฉบับ

6.1.3 เปลี่ยนแปลง บันทึกข้อมูล ลงในทะเบียนประวัติ

6.2 การแก้ไขวัน เดือน ปีเกิด ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาและลูกจ้างแนวทางการปฏิบัติ

6.2.1 ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาและลูกจ้างประสงค์ขอแก้ไขวันเดือนปีเกิดยื่นคำขอตามแบบที่กำหนด โดยแนบเอกสารต่อผู้บังคับบัญชาชั้นต้น ประกอบด้วย สูติบัตร ทะเบียนราษฎร หลักฐานทางการศึกษา

6.2.2 ตรวจสอบความถูกต้อง

6.2.3 นำเสนอไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เพื่อขออนุมัติการแก้ไขต่อ ก.ค.ศ.

6.2.4 ดำเนินการแก้ไขในทะเบียนประวัติ

6.2.5 แจ้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

7. งานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ แนวทางการปฏิบัติ

7.1 ตรวจสอบผู้มีคุณสมบัติครบถ้วน สมควร ได้รับการเสนอขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์

7.2 ดำเนินการในการเสนอขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์และเหรียญจักรพรรดิมาลา เครื่องราชอิสริยาภรณ์ดิเรกคุณาภรณ์ และผู้คืนเครื่องราชอิสริยาภรณ์

8. การขอมีบัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐ แนวทางการปฏิบัติ

8.1 ผู้ขอมีบัตร กรอกรายละเอียดข้อมูลส่วนบุคคลต่าง ๆ โดยมีเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง

8.2 ตรวจสอบเอกสารความถูกต้อง

8.3 นำเสนอผู้มีอำนาจลงนามในบัตรประจำตัว โดยผ่านผู้บังคับบัญชาตามลำดับโดยคุมทะเบียนประวัติไว้

8.4 ส่งคืนบัตรประจำตัวถึงสถานศึกษา

9. งานขอหนังสือรับรอง งานขออนุญาตให้ข้าราชการไปต่างประเทศ

งานขออนุญาตลาอุปสมบท งานขอพระราชทานเพลิงศพ การลาศึกษาต่อ ยกย่องเชิดชูเกียรติและให้ได้รับเงินวิทยพัฒนาและการจัดสวัสดิการ ดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์และวิธีที่เกี่ยวข้อง

อำนาจ แสงสว่าง (2548 : 226) กล่าวว่า การเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการหมายถึง การวางแผนอย่างเป็นระบบ เพื่อจัดให้มีการพัฒนาระดับขีดความสามารถในการปฏิบัติงานของพนักงานและประสิทธิภาพในการดำเนินงานขององค์การ

ประพันธ์ ทรศนียกร (2548 : 167 - 169) ได้เสนอความหมายของการเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ ไว้ 3 กลุ่มความหมาย คือ

1. กลุ่มความหมายแรก เป็นการให้ความหมายเฉพาะของการเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการเท่านั้น โดยให้นิยามไว้ว่า การเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ หมายถึง กรรมวิธีในอันที่จะเพิ่มพูนสมรรถภาพในการปฏิบัติงานของแต่ละคนในเชิงสร้างสรรค์ทั้งในด้านความคิด การกระทำ ความสามารถ ความชำนาญ และเจตคติ วิธีการทำงาน อันจะนำไปสู่ประสิทธิภาพในการทำงาน

2. กลุ่มความหมายที่สอง เป็นการให้ความหมาย ในแง่ที่เป็นการฝึกอบรม โดยให้นิยามไว้ว่า การเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการเป็นการฝึกอบรม โดยเตรียมบุคคลใดบุคคลหนึ่ง เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานในตำแหน่งหน้าที่ โดยเสริมสร้างความชำนาญ ให้เกิดการเรียนรู้เรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยเฉพาะ

3. กลุ่มที่สาม เป็นการให้ความหมายของกลุ่มทั้งสองควบคู่ เป็นถ้อยคำเดียวกัน โดยให้นิยามไว้ว่า การฝึกอบรมและการพัฒนาบุคคล เป็นการเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจ และความชำนาญให้แก่พนักงานในองค์การ จนสามารถก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ในพฤติกรรม และเจตคติอย่างค่อนข้างถาวร เพื่อประโยชน์ให้แก่พนักงานปฏิบัติงาน ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

เมธี ปิรันธนานนท์ (2549 : 114) กล่าวถึง กิจกรรมการเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการในโรงเรียนไว้ คือ กิจกรรมที่เลือกใช้เพื่อพัฒนาบุคลากร มีหลายกิจกรรม ซึ่งผู้บริหารโรงเรียนหรือผู้รับผิดชอบจะเลือกกิจกรรมใด ต้องพิจารณาถึงองค์ประกอบที่สำคัญบางประการ เช่น พื้นฐานเดิมของบุคลากร ความต้องการของโรงเรียน กำลังงบประมาณหรือการสนับสนุนของผู้บริหารและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ระยะเวลา เป็นต้น กิจกรรมที่สามารถนำมาใช้ในการเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ ได้ดังนี้ การบรรยาย การประชุม การสัมมนา การอภิปรายการจัดการฝึกอบรม การหมุนเวียนตำแหน่ง การทดลองปฏิบัติงาน การใช้ครูผู้ช่วย การ

ประชุมเชิงปฏิบัติการการศึกษาพิเศษ การระดมความคิด การสอนแบบสำเร็จรูป การประชุมย่อย การมอบหมายงานพิเศษเอกสารพิมพ์แจก จักรายวิชาให้เข้าเรียน การศึกษาเฉพาะกรณี โครงการวิจัย โปรแกรมการแลกเปลี่ยนการจัดทัศนศึกษา การฝึกอบรม การสาธิตการเยี่ยมชมกิจการ การฝึกการประสานงาน

จากแนวคิดของนักวิชาการเกี่ยวกับการเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการสรุปได้ว่า หมายถึง กระบวนการเพิ่มพูนความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์เพื่อเพิ่มพูนชำนาญอันจะนำไปสู่ประสิทธิภาพในการทำงาน ตลอดจนสร้างขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน ให้บรรลุจุดมุ่งหมายขององค์การ

6.4 ด้านวินัยและการรักษาวินัย

วินัยนั้นเป็นเครื่องมือสำหรับใช้รักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยเฉพาะหมู่คณะ หากมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามวินัยจะได้รับโทษเช่นเดียวกับการละเมิดกฎหมายซึ่งได้แก่ การดำเนินการทางวินัยและการลงโทษ ซึ่งนักวิชาการได้ให้ความหมายเกี่ยวกับวินัย ดังนี้

เสนาะ ดิยาว (2545 : 233) กล่าวว่า วินัย คือ เป็นเครื่องมือของผู้นำในการควบคุมพฤติกรรมของคนในองค์การ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้

สมยศ นาวิการ (2545 : 132) กล่าวว่า วินัย คือ ปทัสถานของสังคมอันเป็นเครื่องประดับความประพฤติของบุคคลบางหมู่คณะให้อยู่ในกรอบแห่งความเป็นระเบียบเรียบร้อย และความถูกต้อง

กิติมา ปรีดีคิลิก (2546 : 123) กล่าวว่า วินัย คือ การดำเนินการใด ๆ ก็ตาม เพื่อควบคุมพฤติกรรมของบุคคลในองค์การ หรือสังคมนั้นให้อยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข และสามารถปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้บรรลุตามนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

จากความหมายเกี่ยวกับวินัยที่นักวิชาการกล่าวไว้พอสรุปได้ว่า วินัย หมายถึง ระเบียบข้อบังคับ ที่กำหนดเป็นแนวทางการประพฤติปฏิบัติสำหรับคนในองค์การ เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและบรรลุเป้าหมายที่กำหนด

ส่วนการรักษาวินัย นักวิชาการได้ให้คำจำกัดความเกี่ยวกับความหมายไว้ ดังนี้
กระทรวงศึกษาธิการ (2546 : 59 - 60) กล่าวว่า วินัยและการรักษาวินัย คือ

1. กรณีความผิดวินัยไม่ร้ายแรง แนวทางการปฏิบัติ

1.1 ผู้อำนวยการสถานศึกษา แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการสอบสวนให้ได้ความจริงและความยุติธรรม โดยไม่ชักช้า เมื่อมีกรณีอันมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษากระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง

1.2 ผู้อำนวยการสถานศึกษาส่งชุดเรื่องในกรณีที่คณะกรรมการ
สอบสวนแล้วพบว่าไม่ได้กระทำผิดวินัย หรือส่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน
ตามที่คณะกรรมการสอบสวนแล้วพบว่าไม่ได้กระทำผิดวินัยร้ายแรง

1.3 รายงานการดำเนินงานทางวินัยไม่ร้ายแรง ไปยังสำนักงานเขตพื้นที่
การศึกษา

2. กรณีความผิดร้ายแรง แนวทางการปฏิบัติ

2.1 ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งตามมาตรา 53 แห่งกฎหมายระเบียบ
ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนกรณีอื่นมีมูลค่าข้าราชการ
ครูและบุคลากรทางการศึกษากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดใน
ก.ค.ศ.

2.2 ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งตามมาตรา 53 แห่งกฎหมายระเบียบ
ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เสนอผลการพิจารณาให้ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา
พิจารณาลงโทษ

2.3 ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งตามมาตรา 53 แห่งกฎหมายระเบียบ
ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา สั่งลงโทษ ปลดออก หรือไล่ออก ตามผลการพิจารณาให้
อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา

2.4. รายงานการดำเนินงานทางวินัย ไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

3. การอุทธรณ์กรณีความผิดวินัย แนวทางการปฏิบัติ กรณีการอุทธรณ์
ความผิดวินัยที่ไม่ร้ายแรง ให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษายื่นเรื่องขออุทธรณ์ต่อ อ.ก.ค.
ศ. เขตพื้นที่การศึกษาภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค.ศ.
กำหนด

4. การร้องทุกข์ แนวทางการปฏิบัติ

4.1 ให้ผู้อำนวยการสถานศึกษาปฏิบัติตนเป็นตัวอย่างที่ดีต่อ
ผู้ได้บังคับบัญชา

4.2 ดำเนินการให้ความรู้ ฝึกอบรม การสร้างขวัญและกำลังใจ การจูงใจ
 ฯลฯ ในอันที่จะสร้างเสริมและพัฒนาเจตคติ จิตสำนึก และพฤติกรรมของผู้ได้บังคับบัญชา

4.3 หมั่นสังเกตตรวจสอบดูแลเอาใจใส่ป้องกันและขจัดเหตุเพื่อมิให้
ผู้ได้บังคับบัญชากระทำผิดวินัยตามควรแต่กรณี

อุทัย หิรัญโต (2548 : 125) กล่าวว่า การรักษาวินัย หมายถึง การกำหนดวินัยให้
บังคับกับบุคคลนั้นทำได้ไม่ยาก แต่การที่จะทำให้นุคคลเคารพระเบียบวินัยยากกว่า และการที่จะให้

บุคคลรักษาวินัยโดยตนเองยากที่สุด การรักษาวินัย หมายถึง การรักษาวินัยโดยมีมาตรการบังคับข่มขู่ให้เกิดความกลัวโดยการลงโทษอย่างเฉียบขาด การรักษาวินัยในลักษณะนี้ ทำให้ผู้ปฏิบัติงานอยู่ในระเบียบวินัยด้วยความกลัวที่จะถูกลงโทษ ลักษณะสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ มุ่งไปในการปราบปรามผู้ละเมิดมากกว่าป้องกันมิให้บุคคลละเมิดวินัย

จากความหมายที่เกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัยที่นักวิชาการได้กล่าวข้างต้นสรุปได้ว่าวินัยและการรักษาวินัย หมายถึง การเสริมสร้างและพัฒนาให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นและพนักงานส่วนท้องถิ่นมีวินัยในตนเอง และการป้องกันไม่ให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นและพนักงานส่วนท้องถิ่นกระทำผิดวินัย โดยการกำหนดวินัยใช้บังคับกับบุคคลนั้นทำได้ไม่ยาก แต่การที่จะทำให้นักลเคารพระเบียบวินัยยากกว่า และการที่จะให้นักลรักษาวินัยโดยตนเองยากที่สุด การรักษาวินัยในทางนิเสธ หมายถึง การรักษาวินัยโดยมีมาตรการบังคับข่มขู่ให้เกิดความกลัวโดยการลงโทษอย่างเฉียบขาด การรักษาวินัยในลักษณะนี้ ทำให้ผู้ปฏิบัติงานอยู่ในระเบียบวินัยด้วยความกลัวที่จะถูกลงโทษ ลักษณะสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ มุ่งไปในการปราบปรามผู้ละเมิดมากกว่าป้องกันมิให้บุคคลละเมิดวินัย

7. ทฤษฎีการบริหารบุคคล

ทฤษฎีที่นำมาใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ มีการประยุกต์ใช้ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ในการพัฒนาบุคลากรในองค์กร การจะเข้าถึงแก่นของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ผู้ปฏิบัติงานต้องเข้าใจหลักปรัชญาการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ที่สามารถอธิบายได้มากกว่าหนึ่งทฤษฎี โดยทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์เป็นหนึ่งในทฤษฎีที่คนทำงานฝ่ายทรัพยากรมนุษย์จำเป็นต้องศึกษาและนำมาบูรณาการให้เข้ากับทฤษฎีอื่น ๆ สำหรับทฤษฎีทางด้านเศรษฐศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับงานพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ประกอบด้วย (สรว้อยตระกูล (ตีทยานนท์) อรรถมานะ, 2542 : 45)

7.1 ทฤษฎีการใช้ทรัพยากรที่จำกัด (Scarce Resource Theory)

ทฤษฎีนี้กล่าวถึงข้อจำกัดของการใช้ทรัพยากร ทั้งที่เป็นงบประมาณ วัสดุ อุปกรณ์ เวลาและอื่น ๆ พบว่า โครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้น อาจเผชิญปัญหาการมีทรัพยากรไม่เพียงพอ ผู้ปฏิบัติงานจึงต้องตัดสินใจเลือกทรัพยากรอื่นมาใช้ทดแทน โดยคาดการณ์ถึงทรัพยากรที่ถูกใช้กับผลตอบแทนที่ได้รับจากการลงทุน หรือพิจารณาถึงค่า ROI : Return on Investment ว่าการเลือกใช้ทรัพยากรนั้นจะคุ้มค่ากับการลงทุนหรือไม่

7.2 ทฤษฎีการใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืน (Sustainable Resource Theory)

ทฤษฎีนี้มุ่งเน้นผลตอบแทนที่ได้รับ มองเป้าหมายระยะยาวมากกว่าระยะสั้น ดังนั้นการลงทุนที่เกิดขึ้นจึงต้องคำนึงถึงข้อได้เปรียบในการแข่งขันอย่างยั่งยืน โดยนำเทคโนโลยี

คุณภาพและมีผลประกอบการเพิ่มขึ้นหรือไม่ในกรณีขององค์การบริหารส่วนตำบลคือการที่สามารถให้บริการสาธารณะให้แก่ประชาชนได้เพิ่มขึ้น หรือสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชนเพิ่มมากขึ้นหรือไม่

7.4 ทฤษฎีมนุษยสัมพันธ์ (Human Relations Theory)

สมมุติฐานและแนวการบริหารของทฤษฎีมนุษยสัมพันธ์ มองว่าการปฏิบัติต่อคนที่เป็นทรัพยากรมีความสำคัญ โดยมีความเชื่อว่าคนจะสามารถควบคุมและสั่งการตนเองเพื่อความสำเร็จในเป้าหมายขององค์การได้ โดยมองคนเป็นสิ่งมีชีวิต มีจิตใจ มีอารมณ์ ขวัญกำลังใจ และความพึงพอใจ เป็นปัจจัยสำคัญในการทำงาน เงินมิใช่สิ่งล่อที่สำคัญเพียงอย่างเดียว รางวัลทางจิตใจมีผลต่อการจูงใจในการทำงานไม่น้อยไปกว่าเงิน ปริมาณการทำงานของคนงาน ไม่ได้ขึ้นอยู่กับสภาพทางกายภาพเพียงอย่างเดียว หากแต่ขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมทางสังคมของหน่วยงานด้วย อิทธิพลของกลุ่มมีความสำคัญยิ่งต่อการดำเนินงานขององค์การ การแบ่งแยกการทำงานตามลักษณะเฉพาะมิได้ก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดเสมอไป จากแนวคิดตามทฤษฎีมนุษยสัมพันธ์ได้เสนอหลักการบริหารคือ (เกรียงศักดิ์ เขียวยิ่ง, 2548 : 15)

1. ให้ความสำคัญกับปัญหาด้านจิตวิทยา ปัญหาด้านสังคมของแต่ละคน
2. คัดเลือกคนให้เหมาะสมกับงาน นอกจากใช้วิธีการทางวิทยาศาสตร์แล้ว ควรให้มีการทดสอบทางด้านจิตวิทยาด้วย
3. พิจารณาถึงผลกระทบจากปัจจัยทางด้านสังคมและวัฒนธรรมภายนอก
4. สนับสนุนการติดต่อสื่อสารของกลุ่มเป็นไปอย่างไม่เป็นทางการ
5. เปิดโอกาสให้คนงานเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

7.5 ทฤษฎีระบบ (System Theory)

ทฤษฎีระบบเป็นทฤษฎีที่ผลักดันให้เกิดการบริหารทรัพยากรมนุษย์ขึ้นตามทฤษฎีระบบขององค์การเป็นเสมือนหนึ่งกระบวนการนำเข้าปัจจัยการผลิต เพื่อดำเนินการให้เกิดผลผลิต คนเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการดังกล่าวและองค์การเป็นก็เป็นส่วนหนึ่งของระบบสังคม ประกอบด้วยระบบย่อย 3 ระบบที่สำคัญ (เกรียงศักดิ์ เขียวยิ่ง, 2548 : 35)

1. ระบบการผลิต มีหน้าที่เปลี่ยนสภาพพลังงาน วัตถุดิบ แรงงาน (คน) ซึ่งเป็นปัจจัยนำเข้าให้เป็นผลผลิต พร้อมทั้งจะส่งออกสู่ภายนอกของระบบองค์การ
2. ระบบการบริหารหรือการจัดการ มีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดระบบต่าง ๆ ให้ทันสมัยและมีประสิทธิภาพ รวมตลอดถึงการอำนวยความสะดวก และการประสานงานระหว่าง

ระบบอื่น ๆ มิให้เกิดความขัดแย้งกัน ระบบบริหารจึงเปรียบเสมือนสมองและหัวใจของระบบ
องค์การ

3. ระบบสังคม เป็นที่รวมของคนเป็นกลุ่ม เป็นคณะ ซึ่งแต่ละสมาชิกจะนำ
พฤติกรรม ความคิด ความเชื่อ ประสบการณ์ที่แตกต่างเข้ามาในองค์การ ซึ่งในองค์การจะ
กำหนดกรอบ แนวปฏิบัติและข้อจำกัดขึ้นเพื่อสร้างความสัมพันธ์ของคนในองค์การ ให้เป็นไปใน
ทิศทางที่สอดคล้องประสานกับวัตถุประสงค์ขององค์การ สร้างแรงจูงใจในการทำงานสนองความ
ต้องการของคน และให้ความสนใจกับพฤติกรรมของคน ระบบสังคมในองค์การจึงเปรียบเสมือน
เข้าหลอมแนวความคิดแนวปฏิบัติ และความเชื่อของบุคคลต่าง ๆ ให้มีรูปแบบเดียวกันเป็นสังคม
หนึ่งขององค์การ

7.6 การบริหารทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์ (Strategic Human Resource Management)

การบริหารทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์ ได้ประยุกต์แนวคิดของการบริหาร
เชิงกลยุทธ์มาใช้ในการจัดการด้านทรัพยากรมนุษย์ในองค์การ ซึ่งรูปแบบการบริหารเชิงกลยุทธ์จะ
มีคุณลักษณะ 5 ประการ ได้แก่ (คณีย์ เทียนพุด, 2548 : 78)

ประการที่ 1 การยอมรับอิทธิพลของสภาพแวดล้อมภายนอกขององค์การ
สภาพแวดล้อมภายนอกขององค์การซึ่งเป็นทั้งโอกาส (Opportunities) และอุปสรรค (Threats)
ต่อองค์การ เช่น กฎหมายสถานะทางเศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลงทางสังคมและประชากร
การเมือง เทคโนโลยี เป็นต้น ในการกำหนดกลยุทธ์ของกิจกรรมด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์
จะนำเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมมาประกอบการจัดทำแผนกลยุทธ์แต่ละด้าน โดยจะใช้
มาตรการเชิงรุกกับโอกาสที่จะเกิดขึ้นขณะเดียวกันพยายามหาวิธีการแก้ไขข้ออุปสรรคให้หมดไป

ประการที่ 2 การยอมรับอิทธิพลของการแข่งขัน และความเคลื่อนไหว
เปลี่ยนแปลงของตลาด แรงงานองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องกับการแข่งขันและความเคลื่อนไหวใน
ตลาดแรงงาน เช่น การจูงใจ ค่าตอบแทน และผลประโยชน์เกื้อกูล การเปลี่ยนแปลงอัตราค่าจ้าง
อัตราค่าจ้างงาน สภาพการทำงานและชื่อเสียงของกลุ่ม เป็นต้น องค์ประกอบต่าง ๆ เหล่านี้จะ
ส่งผลกระทบต่อตัดสินใจด้านทรัพยากรมนุษย์และขณะเดียวกันก็จะได้รับผลกระทบด้วย
เช่นกัน

ประการที่ 3 การเน้นแผนระยะยาวแนวคิดของการจัดทำแผนกลยุทธ์ของ
องค์การจะมุ่งเน้นเป้าหมายในอนาคต และทิศทางการปฏิบัติงานในระยะยาว จึงต้องมีการกำหนด
วิสัยทัศน์ขององค์การให้ชัดเจน ต่อจากนั้นจะกำหนดกลยุทธ์การบริหารทรัพยากรมนุษย์เพื่อ

ผลักดันให้มีการปฏิบัติการกิจต่าง ๆ ได้ดำเนินการไปสู่เป้าหมายเชิงกลยุทธ์ที่ได้กำหนดไว้ เป็นการแปลงวิสัยทัศน์ลงสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม

ประการที่ 4 การเน้นการพัฒนาทางในการปฏิบัติงานและการตัดสินใจ การบริหารทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์มุ่งเน้นการพัฒนาทางเลือก กลยุทธ์ที่กำหนดจะได้มาจากทางเลือกหลาย ๆ ทาง โดยมีผู้ที่เกี่ยวข้องจะมีส่วนร่วมในการเสนอทางเลือกในการดำเนินการไปสู่เป้าหมายในอนาคคที่กำหนดไว้ และการตัดสินใจจะพิจารณาเลือกกลยุทธ์ที่เหมาะสมที่สุดในบรรดาทางเลือกทั้งหมดที่มีอยู่

ประการที่ 5 ขอบเขตของการพิจารณาครอบคลุมทุกคนในหน่วยงาน กลุ่มเป้าหมายของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ คือบุคลากรทุกคนในองค์การนับตั้งแต่พนักงานระดับปฏิบัติการ จนกระทั่งถึงผู้บริหาร ตามแนวคิดดั้งเดิมนั้นจะมุ่งเน้นเฉพาะพนักงานระดับปฏิบัติการเท่านั้น เช่น เมื่อพิจารณาเรื่องการพัฒนา ก็จะมีโปรแกรมการพัฒนาผู้บริหาร สำหรับคณะผู้บริหาร และมีการฝึกอบรมให้กับพนักงานระดับปฏิบัติการ

ดังนั้น สรุปได้ว่า แนวทางการพัฒนาการจัดการทรัพยากรมนุษย์ขององค์การบริหารส่วนตำบล จึงควรศึกษาว่าองค์การบริหารส่วนตำบลมีนโยบายการจัดการทรัพยากรมนุษย์สอดคล้องกับแนวคิดดังกล่าวข้างต้นมากน้อยเพียงใด และมีการปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวหรือไม่ เพื่อพัฒนาทางเลือกในการจัดการทรัพยากรมนุษย์ขององค์การบริหารส่วนตำบล

กึ่งพร ทองใบ (2547 : 8) ได้กล่าวถึง แนวคิดหลักของการบริหารงานบุคคล มี 4 ประการคือ 1) แบบรวมศูนย์อำนาจ 2) แนวความคิดทฤษฎี Y ของแมคเกรเกอร์ เน้นการหยั่งรู้ความต้องการของมนุษย์ 3) ใช้สหวิทยาการเข้ามาแก้ปัญหา โดยเฉพาะวิชาพฤติกรรมศาสตร์ และ 4) ทฤษฎีแมคเกรเกอร์ และลิกิต เชื่อว่าตัดปัญหาโดยการตัดนิ้วที่ร้ายทิ้งไป เพื่อรักษาส่วนรวมไว้

เกรียงไกร เขียมบุญศรี และจักร อินทรจักร (2547 : 158) ได้กล่าวถึงทฤษฎีการบริหารไว้ดังนี้

ทฤษฎี A ทศนะการจัดการของอเมริกา ที่เน้นการจ้างงานระยะสั้น มีความรับผิดชอบ และการตัดสินใจเฉพาะบุคคล โดยพนักงาน ไม่มีส่วนร่วมด้วย

ทฤษฎี J ทศนะการจัดการแบบญี่ปุ่น ที่เน้นการจ้างงานตลอดชีพ มีความรับผิดชอบ และการตัดสินใจร่วมกัน

ทฤษฎี Z ศึกษาการจัดการของญี่ปุ่น เปรียบเทียบกับสหรัฐอเมริกา เป็นทฤษฎีการจัดการแบบผสมผสานระหว่างญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกาที่มุ่งเน้นการจ้างงานตลอดชีพ ความรับผิดชอบเฉพาะของบุคคล และการตัดสินใจร่วมกัน

ทฤษฎีวัวสองตัว มนุษย์และสัตว์นั้น เมื่ออยู่ผู้เดียวเดี่ยวโดด ไม่ต้องแข่งขันกับผู้ใด ก็อยู่ไปตามสบาย เปรียบได้กับวัวตัวเดียว ที่เล็มหญ้ากิน โดยลำพัง ก็กินช้า ๆ แต่เมื่อเห็นวัวอีกตัวหนึ่ง เข้ามาใกล้ก็รู้สึกว่ามีคู่แข่ง เกรงหญ้าที่กินอยู่จะไม่พอ ต้องรีบกินเป็นการใหญ่ เกิดการแข่งขันเต็มที่ มนุษย์เราต้องการแข่งขัน เมื่อแข่งขันแล้ว ก็ต้องการเป็นผู้ชนะ

ทฤษฎีความเท่าเทียมกัน มุ่งเน้นที่หลักการในการจ่ายค่าตอบแทนแก่พนักงาน โดยยึดหลักว่า “งานเท่ากัน เงินต้องเท่ากัน” มีชื่อเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “ทฤษฎีความเสมอภาค” โดยปกติ มนุษย์ชอบเปรียบเทียบงานที่ตนเองกระทำ กับงานของผู้อื่นอยู่เสมอ จิตวิทยาเช่นนี้ ทำให้ร้ายขายอาหารต้องระมัดระวังในการเสิร์ฟอาหารที่มองเห็นขนาด ชิ้นส่วนของอาหารด้วย เช่น สตีก เมื่อเสิร์ฟลูกค้าจะมองว่า ที่ตนเองได้รับกับที่เพื่อนได้รับ ชิ้นไหนเล็กใหญ่กว่ากัน หากได้ชิ้นเล็กก็จะ โวยวาย หากได้ชิ้นใหญ่กว่าก็พึงพอใจ

ทฤษฎีแห่งความยุติธรรม มีเนื้อหาว่า การตัดสินใจอย่างมีจริยธรรมนั้น จะต้องอยู่ที่พื้นฐานบนมาตรฐานของความเท่าเทียมกัน ความยุติธรรม และความไม่เข้าข้างฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด

ทฤษฎีแห่งสิทธิ คาดหมายว่า การตัดสินใจที่มีจริยธรรมมากที่สุดนั้นก็คือ การตัดสินใจซึ่งมุ่งรักษาสิทธิของบุคคลที่จะได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจนั้น

ทฤษฎีการตัดสินใจ วิเคราะห์การจัดการที่มุ่งเน้นไปที่การหาทางเลือกตัดสินใจตามสถานการณ์ ตามวิธีการตัดสินใจ

ตัวแบบการตัดสินใจแนวคลาสสิก ยึดหลักการหาข้อมูลและการใช้เหตุผลอย่างสมบูรณ์ หาประโยชน์สูงสุดสำหรับทางเลือก

ตัวแบบการตัดสินใจแนวบริหาร คำนี้ถึงการนำเอาผลการตัดสินใจไปปฏิบัติ

แนวคิดหลักของการบริหารงานบุคคลตามความคิดของ วิจิตร ศรีสะอ้าน (2541 : 5)

มี 4 ประการคือ

ประการที่ 1 แบบรวมศูนย์อำนาจ

ประการที่ 2 แนวความคิดทฤษฎี Y ของแมคเกรเกอร์ เน้นการหยั่งรู้ความต้องการของมนุษย์

ประการที่ 3

ใช้สหวิทยาการเข้ามาแก้ปัญหา โดยเฉพาะวิชาพฤติกรรมศาสตร์

ประการที่ 4 ทฤษฎีแมคเกรเกอร์ และลิเกิต เชื่อว่าตัดปัญหาโดยการตัดนิ้วที่ร้าย

ทิ้งไป เพื่อรักษาส่วนรวมไว้

สรุปได้ว่า ทฤษฎีการบริหารทั้งหลาย มีความสำคัญในฐานะทำหน้าที่ให้ข้อยุติทั่วไป

ทฤษฎีทั้งหลายนั้น มีความสัมพันธ์กับการปฏิบัติงานในแง่ที่ว่า ทฤษฎีเป็นตัววางกรอบ

แนวความคิดให้แก่ผู้ปฏิบัติ อีกทั้งการนำเอาทฤษฎีมาใช้จะช่วยให้แนวทางวิเคราะห์ผลที่เกิดขึ้นจาก

การปฏิบัติอื่นๆ และทฤษฎีช่วยในการตัดสินใจในการดำเนินงานให้ประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้

8. ลักษณะสำคัญของการบริหารงานบุคคลตามระบบคุณธรรม

การบริหารงานบุคคลตามระบบคุณธรรมมีลักษณะสำคัญ 3 ประการ คือ

8.1 มีระบบหรือกฎหมายเป็นหลัก ซึ่งจะยึดถือเป็นหลักสำคัญในการบริหารงานบุคคล ให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม เช่น พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พระราชบัญญัติข้าราชการครู กฎ ก.ค. ฉบับต่างๆ หนังสือเวียน เป็นต้น

8.2 มีองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลทำหน้าที่ควบคุมกำกับให้การบริหารงานบุคคลให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม เช่น คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) คณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.) คณะกรรมการข้าราชการครูสามัญประจำกรม (อ.ก.ค.กรม) คณะกรรมการข้าราชการครูสามัญประจำจังหวัด (อ.ก.ค. จังหวัด) เป็นต้น

8.3 กำหนดให้มีผู้บริหารงานบุคคล เป็นผู้บริหารงานบุคคลให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม โดยกำหนดให้ดำเนินการตามกฎหมายระเบียบ หรือหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้มิให้ดำเนินการตามผลการหรือเล่นพรรคเล่นพวก

การเปรียบเทียบหลักปฏิบัติระหว่างระบบคุณธรรมกับระบบอุปถัมภ์

ระบบคุณธรรม

1. ยึดหลักความสามารถ
2. เปิดโอกาสให้ทุกคนเท่าเทียมกัน
3. มีความมั่นคงในการทำงาน
4. ไม่มีอิทธิพลทางการเมืองเข้าแทรก

ระบบอุปถัมภ์

1. ยึดความพึงพอใจ
2. ให้โอกาสแก่พรรคพวกหรือญาติพี่น้อง
3. ขาดความมั่นคงในการทำงาน
4. มีอิทธิพลการเมืองเข้าแทรกแซงการทำงาน

การบริหารงานบุคคลในสภาพที่ได้มีวิวัฒนาการมาถึงปัจจุบัน นอกจากจะยึดระบบคุณธรรมซึ่งมีหลักสำคัญ 4 ประการ ดังกล่าวมาแล้ว การบริหารงานบุคคลยังได้มุ่งเน้นพัฒนาคนเพื่อเพิ่มพูนสมรรถภาพและประสิทธิภาพในการปฏิบัติตนรวมทั้งได้ประยุกต์เอาความก้าวหน้า

ทางด้านบริการมาประกอบหลักการบริหารงานบุคคลด้วย การบริหารงานบุคคลแผนใหม่จะยึดหลักการสำคัญ 12 ประการ คือ

1. หลักความเสมอภาค ยึดถือการเปิดโอกาสที่เท่าเทียมกัน สำหรับผู้ที่มีคุณสมบัติเท่าเทียมกันในการสมัครเข้าทำงาน โดยไม่มีข้อกีดกันหรือ ฐานะ เพศ ศิพและศาสนา
2. หลักความสามารถ ยึดถือความรู้ความสามารถหรือหลักคุณวุฒิเป็นเกณฑ์ในการเลือกสรรคนเข้าทำงาน รวมทั้งการพิจารณาความดีความชอบและการเลื่อนตำแหน่ง
3. หลักความมั่นคง การปฏิบัติงานถือว่าเป็นอาชีพที่มั่นคงถาวร การให้ออกจากงานจะต้องมีเหตุผล เมื่อพ้นจากงานแล้ว โดยไม่มีความผิดมีผลตอบแทนค่าดำรงชีวิตได้ตามสมควร อัตรภาพ
4. หลักความเป็นกลางทางการเมือง ถือว่าข้าราชการประจำจะต้องไม่ฝักใฝ่ทางการเมือง มุ่งปฏิบัติงานให้เกิดผลดีต่อประชาชนตามนโยบายของรัฐบาลข้าราชการประจำมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ โดยปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง
5. หลักการพัฒนา ได้แก่ การจัดให้มีการเพิ่มพูนความรู้ความสามารถของบุคลากร โดยให้การศึกษาอบรม จัดระบบนิเทศ เพื่อให้เกิดความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงาน ตลอดจนการพิจารณาความดีความชอบและการเลื่อนตำแหน่งที่เป็นธรรม
6. หลักความเหมาะสม เป็นหลักของการใช้คนให้เหมาะสมกับงาน โดยการแต่งตั้งหรือมอบหมายงานที่เหมาะสมกับคุณวุฒิ ความรู้ความสามารถและความถนัด
7. หลักความยุติธรรม เป็นหลักปฏิบัติโดยการละเว้นการเลือกที่รักมักที่ชัง มีการกำหนดค่าตอบแทนให้เหมาะสมกับปริมาณงานและคุณภาพของงานที่รับผิดชอบ โดยยึดหลักงานเท่ากันเงินเท่ากัน
8. หลักสวัสดิการ ได้แก่ การจัดให้มีสวัสดิการและบริหารต่าง ๆ เพื่อจะเอื้ออำนวยให้ผู้ปฏิบัติงานได้เต็มที่ เช่นการจัดที่ทำงานให้ถูกสุขลักษณะ การรักษาสุขภาพความปลอดภัย และการสงเคราะห์ด้านต่าง ๆ
9. หลักเสริมสร้าง ได้แก่การสร้างคุณธรรมจริยธรรมทั้งในการป้องกันการทุจริตและประพฤตินิยมของบุคลากร และการกวดขันผู้กระทำผิดลงโทษ โดยหลักประชาธิปไตยในการทำงาน เสริมสร้างบรรยากาศ
10. หลักมนุษยสัมพันธ์ ได้แก่ การยอมรับนับถือคุณค่าและศักดิ์ศรีของแต่ละบุคคล ยึดหลักประชาธิปไตยในการทำงาน สร้างเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างหน่วยงาน
11. หลักประสิทธิภาพ การทำงานใด ๆ จะต้องให้เกิดผลดีที่สุด โดยใช้คน เวลา และค่าใช้จ่ายให้น้อยที่สุด

12. หลักการศึกษาศึกษา การบริหารงานบุคคลกรจำเป็นต้องได้รับการปรับปรุงให้เหมาะสมทันสมัยอยู่เสมอ ระบบการบริหารงานบุคคลที่ดีจำเป็นต้องมีการศึกษาศึกษาปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ เพื่อจะได้นำวิทยาการมาปรับปรุงการบริหารงานบุคคลให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยสรุปแล้ว การบริหารบุคคลทั้ง 2 ระบบ คือระบบอุปถัมภ์และระบบคุณธรรม ผู้บริหารจำเป็นต้องพิจารณาวินิจฉัยให้รอบคอบและเหมาะสม แต่การบริหารงานบุคคลกรสมัยใหม่จำเป็นต้องใช้ระบบคุณธรรมเสมอเพื่อให้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถได้รับการคัดเลือกเข้ามาทำงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสร้างความผูกพันต่อองค์กรให้กับข้าราชการส่วนท้องถิ่น

9. หน้าที่การบริหารบุคคล (Personnel Function of Management)

เสนาะ ดิมยว (2545 : 23 - 27) กล่าวว่า หน้าที่ของผู้บริหารงานบุคคลแบ่งออกได้เป็น 2 ส่วนคือ ส่วนแรกมีหน้าที่เกี่ยวกับองค์กร และส่วนที่สองมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับคน

1. หน้าที่เกี่ยวกับองค์กรหมายถึง งานทำหน้าที่ช่วยเหลือฝ่ายต่าง ๆ ในองค์กรให้ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพหรือช่วยเหลือในฐานะที่ผู้เชี่ยวชาญและมีความรู้เฉพาะด้านเป็นการช่วยงานโดยส่วนรวมของทั้งองค์กรซึ่งสรุปออกเป็น 4 ลักษณะคือ

1.1 การริเริ่มและกำหนดนโยบายทางด้านงานบุคคล ฝ่ายบริหารบุคคลจะต้องวิเคราะห์ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในองค์กรและสำรวจหลักวิธีปฏิบัติที่ใช้ในปัจจุบัน อภิปรายร่วมกับแผนกอื่นหรือผู้เชี่ยวชาญเพื่อกำหนดแนวนโยบายใหม่ขึ้นและนำเสนอต่อผู้บริหารขององค์กร

1.2 ให้คำแนะนำ แก่ผู้จัดการฝ่ายต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารคน ช่วยให้คำแนะนำที่จะทำให้การดำเนินงานถูกขึ้นตอนและในแง่ของพฤติกรรมบุคคล เข้าใจในเรื่องความรู้สึกความต้องการและสิ่งจูงใจของคน

1.3 การให้บริการ คืองานด้านการสอบคัดเลือก การสัมภาษณ์ การรับสมัคร การประเมินการปฏิบัติงาน และสวัสดิการ

1.4 การควบคุม ติดตามการประเมินผลงานว่าได้ดำเนินการไปตามข้อกำหนดหรือแผนงานเพียงใด มีมาตรการในการดูแลและบังคับให้คนในแผนกปฏิบัติตามกฎเกณฑ์

2. หน้าที่เกี่ยวกับบุคคล คืองานที่เกี่ยวกับเรื่องของบุคคลในองค์กรตั้งแต่เริ่มรับเข้าทำงานจนกระทั่งออกจากองค์กรนั้นไป หน้าที่เหล่านี้ ได้แก่

2.1 การวางแผนทางด้านกำลังคน ได้แก่ การวางแผนเกี่ยวกับคนเพื่อกำหนดว่าองค์กรจะมีคนที่มีคุณสมบัติเหมาะสมเข้าทำงานได้ในเวลาที่ต้องการ

2.2 การจ้างงาน เป็นงานด้านการรับสมัครคนเข้าทำงาน การสอบคัดเลือก การสอบสัมภาษณ์ การบรรจุแต่งตั้ง

2.3. การโยกย้ายเลื่อนตำแหน่งและให้ออกจากงาน ต้องดูจากความจำเป็นของงานและความต้องการของหน่วยงานนั้น ๆ ทั้งนี้ต้องแน่ใจว่าบุคคลที่โยกย้ายหรือเลื่อนตำแหน่งความเหมาะสมตรงตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้หรือไม่เพียงใด

2.4 การอบรมและพัฒนา ต้องกำหนดโครงการอบรมพนักงาน โดยความร่วมมือของฝ่ายต่าง ๆ ที่ต้องการให้มีการอบรมมีจุดประสงค์เพื่อให้พนักงานมีประสิทธิภาพในการทำงาน ส่งเสริมขีดความสามารถให้แก่พนักงาน

2.5 การบริหารค่าตอบแทน ให้ฝ่ายบริหารงานบุคคลร่วมกับฝ่ายต่าง ๆ ทำการวิเคราะห์และประเมินงานตามหน้าที่และตำแหน่งที่ทำ เพื่อหาว่าควรจะกำหนดอัตราค่าจ้างแต่ละตำแหน่งอย่างไร จึงจะเหมาะสม

2.6 สุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน ดูแลด้านสุขภาพอนามัยและจัดให้มีการอบรมให้รู้วิธีการทำงานอย่างปลอดภัย ข้อเสนอแนะออกแบบเครื่องจักรอุปกรณ์ในการทำงานไม่ให้เกิดอันตรายหรือบกร่องจนอาจก่อให้เกิดอันตรายขึ้นได้

2.7 ประโยชน์และบริการพนักงาน โดยมุ่งก่อให้เกิดขวัญที่ดีและความจงรักภักดีต่อองค์กร หน้าที่ที่สำคัญก็ได้แก่ การจัดการทางด้านประกัน บำเหน็จบำนาญ การจ่ายเงินชดเชย การรักษาพยาบาล การเจ็บป่วย การสังคมสงเคราะห์ การกู้ยืมเงิน การสงเคราะห์การศึกษาและการพักผ่อน เป็นต้น หาโครงการที่เหมาะสมและเป็นประโยชน์อย่างแท้จริงแก่พนักงาน ตลอดจนการติดตามดูว่าได้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามโครงการนั้นเพียงใด

2.8 การรักษาระเบียบวินัย ต้องแจ้งให้ทราบถึงข้อบังคับต่าง ๆ ที่จะต้องปฏิบัติตามและการลงโทษเมื่อมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎ

2.9 แรงงานสัมพันธ์ เรื่องความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายผู้ใช้แรงงาน หน้าที่เหล่านี้ได้แก่ การทำสัญญา การจ้างงาน การตีความในสัญญา และการเจรจาต่อรองกับคนงาน โดยตรงและระหว่างฝ่ายนายจ้างกับสมาคมแรงงาน

2.10 การวางแผนจัดองค์กร ต้องได้รับความร่วมมือจากทุก ๆ ฝ่าย โดยเฉพาะการกำหนดตำแหน่งงานเพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตัดสินใจของผู้บริหารสูงสุด

2.11 การศึกษางานบุคคล จำต้องมีการศึกษาค้นคว้าเพราะสิ่งแวดล้อมเป็นปัจจัยสำคัญต่อพฤติกรรมของคน เพื่อที่จะนำผลการศึกษานั้นมาใช้ให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมในแต่ละองค์การ

วิน เชื้อโพธิ์หัก (2546 : 12) ได้สรุปถึงหน้าที่ของฝ่ายบริหารงานบุคคลไว้ใกล้เคียงกันดังนี้

1. การวางแผน (Planning)
2. การจัดองค์การ (Organizing)
3. การอำนวยการหรือการสั่งการ (Directing or Leading)
4. การควบคุม (Controlling)
5. การจัดหา (Recruitment)
6. การพัฒนา (Development)
7. การจ่ายค่าตอบแทน (Compensation)
8. การบูรณาการ (Integration)
9. การบำรุงรักษา (Maintenance)
10. การพิจารณาสภาพการณ์ การพ้นจากงาน (Separation)
11. การบันทึก รายงาน สถิติ (Personnel Records Reports Statistics)
12. การศึกษาด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Human - resource Management)

บุญเลิศ ไพรินทร์ (2546 : 7) กล่าวว่า การบริหารบุคคลมีหน้าที่เกี่ยวกับคน ดังนี้

1. การวางแผนจัดคนเข้าทำงาน
 - 1.1 การกำหนดคุณสมบัติ เพื่อให้เหมาะสมกับงานที่ทำ
 - 1.2 จะต้องมีความรู้ความชำนาญงานเฉพาะด้าน
 - 1.3 จะต้องสอดคล้องเกี่ยวกับอัตราการขยายตัวขององค์การในอนาคต
 - 1.4 จะต้องสอดคล้องกับอัตราค่าจ้างแรงงานในปัจจุบันด้วย
 - 1.5 จะต้องไม่เกิดภาวะการขาดแคลนแรงงานในองค์การ
2. การว่าจ้างทำงาน การคัดเลือกบุคคลเข้าทำงานนั้นจะต้องมีการกำหนด

ขั้นตอนในการคัดเลือกและวิธีการที่เหมาะสม ทั้งนี้เพื่อให้ได้บุคลากรที่มีคุณภาพเข้ามาปฏิบัติงานได้แก่

- 2.1 การประกาศรับสมัครบุคลากรเข้าทำงาน
- 2.2 การสอบสัมภาษณ์ เพื่อทดสอบความรู้ความสามารถทางด้านวิชาการ
- 2.3 การสอบสัมภาษณ์ เพื่อดูเกี่ยวกับทางด้านบุคลิกภาพและไหวพริบต่างๆ

2.4. การสอบประวัติส่วนตัวและประวัติการทำงาน

2.5. การบรรจุแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ตามความสามารถของฝ่ายต่าง ๆ

3. ระเบียบวินัย

3.1. เวลาในการปฏิบัติงานตั้งแต่มาและเลิกปฏิบัติงาน

3.2. การแต่งกาย

3.3. การลาพักและลาป่วย

4. สวัสดิการของพนักงาน

4.1. ค่ารักษาพยาบาลทั้งตนเองและครอบครัว

4.2. การลาพักร้อนประจำปี

4.3. การกั๊ยเงินสวัสดิการ

4.4. การจ่ายเงินชดเชย

4.5. เงินบำเหน็จบำนาญ เป็นต้น

5. ความปลอดภัยในการทำงาน

5.1. การตรวจสอบสุขภาพของพนักงานก่อนเข้าทำงาน

5.2. จัดหน่วยพยาบาล หรือมีตู้ยาสามัญประจำบ้านเพื่อพยาบาลเบื้องต้น

ก่อนพบแพทย์ต่อไป

5.3. จะต้องมีเครื่องตรวจสอบเครื่องจักรกล อุปกรณ์ต่าง ๆ ให้อยู่ในสภาพสมบูรณ์ที่จะใช้งาน

5.4. สถานที่ทำงานจะต้องมีอากาศถ่ายเทได้ พร้อมทั้งมีแสงสว่างอย่าง

เพียงพอ

5.5. จะต้องมึน้ํายาดับเพลิงอย่างเพียงพอ เพื่อป้องกันเกี่ยวกับเพลิงไหม้

สถานที่ทำงาน

6. สถานภาพของฝ่ายบริหารงานบุคคล ขั้นตอนการบริหารงานบุคคล ซึ่งได้

แบ่งดังนี้

6.1. การวิเคราะห์งาน (Job Analysis) โดยการวิเคราะห์โครงสร้างขององค์กร งานที่จะต้องทำซึ่งนำไปสู่การกำหนดทักษะความสามารถของบุคลากรที่ต้องการ

6.2. การสรรหาบุคลากร (Recruiting) ขั้นนี้จะทำการวิเคราะห์ว่าบุคลากรลักษณะที่ต้องการสามารถหาได้จากแหล่งใด และทำอย่างไรจึงจะจูงใจให้มาสมัครงานกับองค์กร

6.3. การคัดเลือกบุคลากร (Selection) วัดความรู้ ความถนัด และศักยภาพของผู้

ที่มาสมัคร

6.4 การว่าจ้าง (Hiring) สัญญาการว่าจ้าง การแจ้งกำหนดการ จดหมาย แสดงความยินดี

6.5 การอบรมและพัฒนา (Training and Development) ปฐมนิเทศ การเสริมทักษะที่ยังขาดอยู่ การอบรมให้ทันกับเทคโนโลยีสมัยใหม่

6.6 การรักษาและการจูงใจ (Maintenance and Motivation) สามารถทำได้ โดยผ่านทาง การวางแผน ระบบการจ่ายค่าตอบแทนที่เหมาะสม ทั้งการจูงใจที่เห็นตัวเงินและ สวัสดิการ การวางแผน และนโยบายเกี่ยวกับการเลื่อนขั้น ลดขั้น โยกย้าย

6.7 การประเมินผลงาน (Evaluation) การตั้งมาตรฐาน การปรับเปลี่ยน มาตรฐาน การวิเคราะห์ปัญหาเมื่อไม่เป็นไปตามมาตรฐานการปรับปรุงระบบงาน

6.8 การปลดเกษียณ (Retire) บำเหน็จบำนาญ อุษณีย์ จิตตะปาโล และนุตประวีณ์ เดิศกาญจนวัตติ (2548 : 21 - 22) ได้กล่าวถึง หน้าที่ของการบริหารงานบุคคลเป็นข้อ ๆ ดังต่อไปนี้

การวิเคราะห์งาน (Job Analysis) เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับงานทุกระดับ เพื่อให้ได้ข้อมูล เกี่ยวกับงานและผู้ปฏิบัติงาน สำหรับนำไปใช้ในการวางแผนบุคลากร การวิเคราะห์งานอาจใช้ หลายวิธีเพื่อให้ได้ข้อมูลต่าง ๆ และเลือกใช้ข้อมูลให้เหมาะสมกับสถานการณ์

1. การวางแผนกำลังคน (Manpower Planning) เป็นการกำหนดแนวทางของการ ใช้ทรัพยากร การบริหารเวลา บริหารคน (ร่างกาย แรงใจ และสติปัญญา) ของบุคคลเพื่อกระทำให้ สิ่งที่ต้องการบังเกิดขึ้น

2. การสรรหา (Recruitment) เพื่อให้ได้บุคคลที่มีความรู้ ความสามารถที่เหมาะสม เข้ามาทำงานในองค์กรอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นหน้าที่สำคัญหน้าที่หนึ่งของฝ่ายบุคลากร ที่ต้อง ประสานงานอย่างใกล้ชิดกับฝ่ายผู้บริหาร

3. การคัดเลือก (Selection) เป็นขั้นตอนการจัดหาคนเข้าทำงาน ที่ต่อเนื่องจาก การสรรหาบุคคล ในการคัดเลือกเป็นการกลั่นกรองบุคคลที่มีความรู้ความสามารถเอาไว้ และ ปฏิเสธบุคคลที่ขาดคุณสมบัติ

4. การบรรจุพนักงาน (Placement) หลังจากที่ผ่านมาการคัดเลือกมาแล้ว พนักงาน จะได้รับการบรรจุให้ทำงานตามความสามารถ ตามความเหมาะสม ความชำนาญ และตำแหน่งที่ได้ สอบคัดเลือกมา โดยปกติก่อนมีการบรรจุพนักงาน จะมีการปฐมนิเทศเพื่อเป็นการหล่อหลอม บุคลากรใหม่ ให้เข้าใจเกี่ยวกับการปฏิบัติงานและมีความรู้เกี่ยวกับองค์กรพอสังเขป

5. การอบรมและพัฒนา (Training and Development) การอบรมเป็นการเสริมสร้างขวัญกำลังใจแก่พนักงาน และเป็นการสอน ตลอดจนแนะนำการทำงานที่ถูกต้อง เพื่อพัฒนาการปฏิบัติงานของพนักงานขององค์กรให้ได้รับประสิทธิผลสูงสุด

6. การประเมินผลงาน (Performance Appraisal) เป็นการตรวจตราและประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานว่าผลงานที่ได้รับมอบหมายไปสำเร็จลุล่วงไปด้วยดีหรือไม่ มีคุณค่าถูกต้องตามมาตรฐานที่กำหนดไว้เพียงใด

7. การให้ค่าตอบแทน (Compensation) จัดได้ว่าเป็นสิ่งจูงใจที่ให้ผู้ปฏิบัติงาน อุทิศความรู้ ความสามารถในการทำงานอย่างเต็มที่ให้แก่องค์กร

8. การบำรุงรักษาพนักงาน (Maintenance) การที่บุคลากรของหน่วยงานจะปฏิบัติงานได้ดีมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องได้รับการบำรุงรักษาและพัฒนาอยู่เสมอ

สรุปได้ว่า หน้าที่การบริหารงานบุคคลเริ่มต้นตั้งแต่การวิเคราะห์งาน การสรรหา การคัดเลือก การว่าจ้าง การอบรมพัฒนา การรักษาและการจูงใจ การประเมินผลงาน และสุดท้ายคือการการให้บุคลากรพ้นจากงานอาจมาจากสาเหตุหลักคือ การเลิกจ้างชั่วคราว การลาออกจากงาน การเลื่อนตำแหน่ง การโยกย้าย และการลดชั้น วัตถุประสงค์ในการเปลี่ยนแปลงตำแหน่ง มี 4 ประเภท คือ เพื่อปรับปรุงโครงสร้างขององค์กรให้ดีขึ้น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของพนักงานให้สูงขึ้น เพื่อ ส่งเสริมให้มีการปฏิบัติตามระเบียบ มากขึ้น และเพื่อปรับปรุงการปฏิบัติงาน แต่ทั้งนี้ก็มีการจ่ายค่าตอบแทนเมื่อบุคลากรพ้นจากงาน ซึ่งอาจจะเป็นเงินชดเชยกรณีเกษียณ อายุการทำงาน ค่าชดเชยตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน โดยต้องคำนึงตามระยะเวลาการปฏิบัติงานและให้ เป็นไปตามกฎหมาย จากแนวคิดดังกล่าวข้างต้นมีความใกล้เคียงกับการบริหารงานบุคคลของส่วนราชการทุกชั้นตอน แตกต่างกันเพียงระยะเวลาการจ้าง โดยในส่วนราชการจะดำรงตำแหน่งจนครบ อายุ 60 ปี แต่สำหรับภาคเอกชนขึ้นอยู่กับผู้ประกอบการ หรือพฤติกรรมการบริหารงานบุคคลของผู้บริหารที่แตกต่างกันออก จึงเป็นเรื่องที่สำคัญต้องศึกษาพฤติกรรมการบริหารงานบุคคลของผู้บริหารทุกองค์กร

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับความคิดเห็น

1. ความหมายเกี่ยวกับความคิดเห็น

ความหมายเกี่ยวกับความคิดเห็น ได้มีผู้รู้อธิบายไว้หลายท่าน ดังนี้

ปทานุกรมสังคมวิทยา (ราชบัณฑิตยสถาน, 2546 : 246) ได้บัญญัติคำว่า ความคิดเห็น ซึ่งตรงกับคำว่า Opinion ในภาษาอังกฤษ หมายถึง ข้อพิจารณาเห็นว่าเป็นจริงจากการใช้ปัญญา

ความคิดประกอบ ถึงแม้จะไม่ได้อาศัยหลักฐานพิสูจน์ยืนยัน ได้เสมอไปก็ตาม ทักษะหรือประมาณการเกี่ยวกับเนื้อหาหรือประเด็นใดประเด็นหนึ่ง คำแถลงที่ยอมรับนับถือกันว่าเป็นผู้เชี่ยวชาญในหัวข้อปัญหาที่มีผู้นำมาขอปรึกษา คำว่าความคิดเห็นมีความหมายใกล้เคียงกับคำว่า เจตคติ ซึ่งมีคำอธิบายไว้ว่าแนวโน้มนั้นที่บุคคลได้รับมาหรือเรียนรู้มา และกลายเป็นแบบอย่างในการแสดงปฏิกริยาสันับสนุน หรือเป็นปฏิกริยาต่อบางสิ่งบางอย่างหรือต่อบุคคลบางคน

จिरายู ทรรศย์สิน (2545 : 16) ได้สรุปความหมายของความคิดเห็นไว้ว่า ความคิดเห็นหมายถึง ความรู้สึกนึกคิดของบุคคลที่แสดงออกมา เพื่อให้ผู้อื่นได้สามารถที่จะเรียนรู้ตลอดจนสามารถที่จะประเมินค่าในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือประเด็นใดประเด็นหนึ่ง การลงความเห็นอาจเป็นไปในลักษณะเห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วยก็ได้ อันเนื่องจากสถานการณ์สิ่งแวดล้อม การติดต่อกับภายนอกการเข้าเป็นสมาชิกกลุ่มต่าง ๆ และการพบปะสังสรรค์ประจำวัน

กฤษณ์ มหาวิรุฬห์ (2544 : 38) ได้กล่าวถึงความหมายของความคิดเห็นไว้ว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกด้านความรู้สึกต่อสิ่งหนึ่งสิ่งใด เป็นความรู้สึกเชื่อถือที่ไม่อยู่บนความแน่นอนหรือความจริง แต่ขึ้นกับจิตใจ บุคคลจะแสดงออกได้ง่ายโดยการแสดงเหตุผลสนับสนุนหรือปกป้องความคิดนั้น ความคิดเห็นบางอย่างเป็นผลของการแปลความหมายของข้อเท็จจริง ซึ่งขึ้นกับคุณสมบัติประจำตัวของแต่ละบุคคล เช่น ด้านความรู้ ประสบการณ์ในการทำงาน สภาพแวดล้อม ฯลฯ และมีอารมณ์เป็นส่วนประกอบ การแสดงความคิดเห็นนี้อาจได้รับการยอมรับหรือปฏิเสธจากคนอื่น ๆ ก็ได้

เรืองเวทย์ แสงรัตนา (2543 : 48) ได้สรุปความหมายของความคิดเห็นไว้ว่า ความคิดเห็น หมายถึง เป็นการแสดงออกทางด้านความรู้สึกต่อสิ่งหนึ่งสิ่งใดด้วยการพูด หรือการเขียน โดยอาศัยพื้นฐานด้านความรู้ ประสบการณ์ และสภาพแวดล้อม ความคิดเห็นอาจได้รับการยอมรับหรือปฏิเสธจากผู้อื่น ได้

สิริรัตน์ ดาวรสวรรณ์ (2543 : 13) ให้ความหมายทั้งความคิดเห็นและทัศนคติว่าเป็นเรื่องของการแสดงออกของแต่ละบุคคล ต่อประชาชาติทั่วไป ต่อขนบธรรมเนียมประเพณี และการแสดงออกทางความคิดเห็นในรูปเกี่ยวกับตัวเขา นอกจากนี้ยังอธิบายอีกว่า “คำว่า ความคิดเห็น นั้นจะใช้ในเรื่องเกี่ยวกับการลงความเห็น (Judgement) และความรู้ (Knowledge) ในขณะที่ทัศนคติ นั้นใช้กันมากในเรื่องที่เกี่ยวกับความรู้สึก (Feeling) และความชอบพอ (Preference) ในท้ายที่สุดเขาได้สรุปว่า เรามักใช้คำว่า ความคิดเห็นมากกว่าทัศนคติ”

ไอแซค (Isaak, 1981 : 203 ; อ้างถึงใน เพทาย สิริมุสิกะ, 2547 : 8) ให้ความหมายความคิดเห็นว่าเป็นการแสดงออกทางคำพูดหรือ คำตอบที่บุคคลได้แสดงออกต่อสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่ง โดยเฉพาะจากคำถามที่ได้รับทั่ว ๆ ไป โดยปกติแล้วความคิดเห็นต่างจากเจตคติ

คือความคิดเห็นจะเกี่ยวกับเรื่องหนึ่ง โดยเฉพาะขณะที่เจตคติจะเป็นเรื่องทั่ว ๆ ไป มีความหมายที่กว้างกว่า

กู๊ด (Good, 1973 : 339 ; อ้างถึงใน เพทาย ศิริมุสิกะ, 2547 : 8) ให้คำจำกัดความของความคิดเห็นว่า ความคิดเห็น หมายถึง ความเชื่อความคิดเห็นว่า ความคิดเห็น หมายถึง ความเชื่อความคิดเห็นหรือลงความเห็นเกี่ยวกับสิ่งใด สิ่งหนึ่ง ซึ่ง ไม่อาจบอกได้ว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้องหรือไม่

เวบสเตอร์ (Webster, 1968 : 1254 ; อ้างถึงใน เพทาย ศิริมุสิกะ, 2547 : 8) ให้ได้ให้ความหมายว่า ความคิดเห็นคือ ความเชื่อที่ไม่ได้ตั้งอยู่บน ความแน่นอน หรือความรู้อันแท้จริง แต่จะตั้งอยู่ในจิตใจ ความเห็นและการลงความเห็นของแต่ละบุคคลที่น่าจะเป็นจริงหรือน่าจะตรงตามที่คิดไว้

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยสรุปได้ว่า ความคิดเห็น หมายถึง การแสดงออกด้านความรู้สึกรู้สึกของบุคคลที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ซึ่งมีพื้นฐานมาจากส่วนประกอบต่าง ๆ ได้แก่ ความรู้ ประสบการณ์ และสิ่งแวดล้อม โดยไม่มีข้อจำกัดว่าจะถูกต้องหรือไม่ อาจจะมีการแสดงเหตุผลประกอบความคิดเห็นนั้นเพื่อประเมินสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ซึ่งความคิดเห็นอาจจะเป็นเห็นด้วยหรือปฏิเสธก็ได้ ซึ่งในการวิจัยครั้งนี้ หมายถึง ความคิดเห็นของประชาชนต่อการปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในเขตอำเภอนาคู จังหวัดกาฬสินธุ์

2. ปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็น

กิตติ สุทธิสัมพันธ์ (2545 : 12 - 13) ได้สรุปปัจจัยพื้นฐานที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของบุคคล ซึ่งทำให้บุคคลแต่ละคนแสดงความคิดเห็นที่อาจเหมือนกันหรือแตกต่างกันออกไปคือ

1. ส่วนปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่

1.1 ปัจจัยทางพันธุกรรมและร่างกาย คือ เพศ อวัยวะ ความครบถ้วนสมบูรณ์ของอวัยวะต่าง ๆ คุณภาพสมอง

1.2 ระดับการศึกษา การศึกษามีอิทธิพลต่อการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นและศึกษา ทำให้บุคคลที่มีความรู้ในเรื่องต่าง ๆ มากขึ้น และคนที่มีความรู้มากมักจะมีความคิดเห็นในเรื่องต่าง ๆ อย่างมีเหตุผล

1.3 ความเชื่อ ค่านิยม และเจตคติ ของบุคคลต่อเรื่องต่าง ๆ ซึ่งอาจจะได้จากการเรียนรู้กลุ่มบุคคลในสังคม หรือจากการอบรมสั่งสอนของครอบครัว

1.4 ประสบการณ์ เป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดการเรียนรู้ ทำให้มีความรู้ความเข้าใจในหน้าที่และความรับผิดชอบต่องาน ซึ่งจะส่งผลต่อความคิดเห็น

2. ปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อม

2.1 สื่อมวลชน ได้แก่ วิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ ฯลฯ สิ่งต่าง ๆ

เหล่านี้มีอิทธิพลอย่างมากต่อความคิดเห็นของบุคคล

2.2 กลุ่มและสังคม ที่เกี่ยวข้องมีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของบุคคล เพราะเมื่อบุคคลอยู่ในกลุ่มใดหรือสังคมใด ก็จะต้องยอมรับและปฏิบัติตามเกณฑ์ของกลุ่มหรือสังคมนั้น ซึ่งทำให้บุคคลนั้นมีความคิดเห็นไปตามกลุ่มหรือสังคมที่อยู่

2.3 ข้อเท็จจริงในเรื่องต่าง ๆ ที่บุคคลแต่ละคนได้รับ ทั้งนี้เพราะข้อเท็จจริงที่บุคคลได้รับแตกต่างกัน ก็จะมีผลต่อการแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างกัน

ปรีดา ชิตทรงสวัสดิ์ (2543 : 13) ได้สรุปเกี่ยวกับความคิดเห็นไว้ว่า ความคิดเห็นเป็นเรื่องของแต่ละบุคคลที่แสดงออกต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ไม่จำเป็นต้องคล้ายกันหรือเหมือนกันเสมอไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยพื้นฐานของแต่ละบุคคลที่ได้รับอิทธิพลต่อการแสดงออกในเรื่องนั้น ๆ ซึ่งปัจจัยที่ทำให้เกิดความคิดเห็นไว้พอสรุปได้ ดังนี้

1. ปัจจัยทางพันธุกรรมและร่างกาย (Genetic and Physiological Factors)

จากการศึกษาพบว่าปัจจัยด้านพันธุกรรมจะมีผลต่อระดับความก้าวร้าวของบุคคล และจะมีผลต่อการศึกษา ทักษะหรือความคิดเห็นของบุคคลนั้น ๆ ได้ ส่วนปัจจัยด้านสรีระ เช่น อายุ ความเจ็บป่วย และผลที่เกิดจากการใช้ยาเสพติด จะมีผลต่อความคิดเห็นและทักษะของบุคคล

2. ประสบการณ์ของบุคคลโดยตรง (Direct Personal Experience) หรือบุคคลได้รับความรู้สึกและความคิดต่าง ๆ จากประสบการณ์โดยตรง เป็นการกระทำหรือได้พบเห็นต่อสิ่งต่าง ๆ โดยตนเองทำให้เกิดทัศนคติหรือความคิดเห็นจากประสบการณ์ที่ตนเองได้รับ

3. อิทธิพลจากครอบครัว (Parental Influence) เป็นปัจจัยบุคคลเมื่อเป็นเด็กจะได้รับอิทธิพลจากการเลี้ยงดูอบรมของพ่อแม่และครอบครัว

4. ทัศนคติและความคิดเห็นต่อกลุ่ม (Group Determines of Attitude) เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อความคิดเห็นหรือทัศนคติของแต่ละบุคคล เนื่องจากบุคคลจะต้องมีสังคมและอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่ม ดังนั้นความคิดเห็นและทัศนคติต่าง ๆ จะได้รับการถ่ายทอดและมีแรงกดดันจากกลุ่ม

5. สื่อมวลชน (Mass Communication) หมายถึง สิ่งต่าง ๆ ที่เข้ามามีบทบาทในชีวิตประจำวันของคนเรา ได้แก่ หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ เป็นต้น ซึ่งเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีผลต่อความคิดเห็นของบุคคล

ปัจจัยที่ก่อให้เกิดความคิดเห็น ขึ้นอยู่กับกลุ่มทางสังคมในหลายประการ (จำเรียง ภาพจิตร, 2536 : 248 - 249) คือ

1. ภูมิหลังทางสังคม หมายถึงกลุ่มคนที่มีภูมิหลังที่แตกต่างกัน โดยทั่วไปจะมีความคิดเห็นที่แตกต่างกัน ไปด้วย เช่น ความคิดเห็นระหว่างผู้เยาว์กับผู้สูงอายุ ชาวเมืองกับชาวชนบท เป็นต้น

2. กลุ่มอ้างอิง หมายถึง การที่คนเราจะคบหาสมาคมกับใคร หรือกระทำการหนึ่งสิ่งใดให้แก่ผู้ใด หรือการกระทำที่คำนึงถึงอะไรบางอย่างร่วมกันหรืออ้างอิงกับได้ เช่น ประกอบอาชีพเดียวกัน การเป็นสมาชิกกลุ่มหรือสมาคมเดียวกัน เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ย่อมมีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของบุคคลเหล่านั้นด้วย

3. กลุ่มกระตุ้นหรือรื้อฟื้น หรือกลุ่มเฉื่อยชา หมายถึง การกระทำใดที่ก่อให้เกิดความกระตุ้นหรือรื้อฟื้นเป็นพิเศษอันจะก่อให้เกิดกลุ่มผลประโยชน์ขึ้นมาได้ ย่อมส่งผลต่อการจูงใจให้บุคคลที่เป็นสมาชิกเหล่านั้นมีความคิดเห็นที่คล้อยตามได้ไม่ว่าจะให้คล้อยตามในทางที่เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยก็ตาม ในทางตรงกันข้ามกลุ่มเฉื่อยชาก็จะไม่มียอิทธิพลต่อสมาชิกมากนัก

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยสรุปว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น ได้แก่ ปัจจัยส่วนบุคคล คือปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็นของบุคคลโดยตรง เช่น เพศ อายุ รายได้ และปัจจัยสภาพแวดล้อม คือปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็นของบุคคลโดยอ้อม เช่น สื่อมวลชน กลุ่มที่เกี่ยวข้องและครอบครัว ความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยพื้นฐานที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น มีลักษณะคล้ายคลึงและไปในทำนองเดียว ปัจจัยเหล่านี้ทำให้ความคิดเห็นของบุคคลแตกต่างกันออกไป เพราะแต่ละบุคคล ย่อมจะได้รับมาลักษณะที่แตกต่างกัน ซึ่งปัจจัยด้านคุณสมบัติประจำตัว หรือปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อมและประสบการณ์ของแต่ละบุคคล จะก่อให้เกิดการเรียนรู้ และสะสมจนกลายเป็นลักษณะของแต่ละบุคคล

3. ประเภทของความคิดเห็น

ออสแคม (Oskamp, 1977 : 110 ; อ้างถึงใน เพทาย ศิริมุสิกะ, 2547 : 10 - 11) ได้สรุปปัจจัยที่ทำให้เกิดความคิดเห็นดังนี้

1. ปัจจัยทางพันธุกรรมและร่างกาย (Genetic and Physiological Factors) เป็นปัจจัยตัวแรกที่ไม่ค่อยจะได้พูดถึงมากนัก โดยมีการศึกษาพบว่า ปัจจัยด้านพันธุกรรม จะมีผลต่อระดับความก้าวร้าวของบุคคล ซึ่งจะมีผลต่อการศึกษา เจตคติ หรือความคิดเห็นของบุคคลนั้น ๆ ได้ ปัจจัยด้าน ร่างกาย เช่น อายุ ความเจ็บป่วย และผลกระทบจากการใช้ยาเสพติดจะมีผลต่อความคิดเห็นและเจตคติของบุคคล เช่น คนที่มีความคิดอนุรักษ์นิยมมักจะเป็นคนที่มีอายุมาก เป็นต้น

2. ประสบการณ์โดยตรงของบุคคล (Direct Personal Experience) คือบุคคลได้รับความรู้สึกและความคิดต่าง ๆ จากประสบการณ์โดยตรง เป็นการกระทำหรือพบเห็นต่อสิ่ง

ต่าง ๆ โดยตนเอง ทำให้เกิดเจตคติหรือความคิดเห็นจากประสบการณ์ที่ตนเองได้รับ เช่น เด็กทารกที่แม่ได้ป้อนน้ำส้มคั้นให้ทาน เขาจะมีความรู้สึกชอบ เนื่องมาจากน้ำส้มนั้น หวาน เย็น หอม ชื่นใจ ทำให้เขามีความรู้สึกต่อน้ำส้มที่ได้ทานเป็นครั้งแรกเป็นประสบการณ์ โดยตรงที่เขาได้รับ

3. อิทธิพลจากครอบครัว (Parental Influence) เป็นปัจจัยที่บุคคลเมื่อเป็นเด็กจะได้รับอิทธิพลจากการอบรมเลี้ยงดูของพ่อแม่และครอบครัว ทั้งนี้เมื่อตอนเป็นเด็กเล็ก จะได้รับการอบรมสั่งสอน ทั้งในด้านความคิด การตอบสนองความต้องการทางด้านร่างกาย การให้รางวัลและการลงโทษ ซึ่งเด็กจะได้รับจากครอบครัว และจากประสบการณ์ที่ตนเองได้รับมา

4. เจตคติและความคิดเห็นของกลุ่ม (Group Determinants of Attitude)

เป็นปัจจัย ที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อความคิดเห็นหรือเจตคติของแต่ละบุคคล เนื่องจากบุคคลจะต้องมีสังคมและอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่ม ดังนั้น ความคิดเห็นและเจตคติต่าง ๆ จะได้รับการถ่ายทอดและมีแรงกดดันจากกลุ่ม ไม่ว่าจะเป็นเพื่อนในโรงเรียน กลุ่มอ้างอิงต่าง ๆ ซึ่งทำให้เกิดความคล้อยตามเป็นไปตามกลุ่มได้

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

เรมเมอร์ (Remmer, 1954 : 6 - 7 อ้างใน เพทาย ศิริมุสิกะ, 2547 : 10 - 11) กล่าวว่าความคิดเห็นมี 2 ประการด้วยกัน คือ

1. ความคิดเห็นเชิงบวกสุด – เชิงลบสุด (Extreme Opinion) เป็นความคิดเห็นที่เกิดจากการเรียนรู้และประสบการณ์ ซึ่งสามารถทราบทิศทางได้ ทิศทางบวกสุด ได้แก่ ความรักจนหลงทิศทางลบสุด ได้แก่ ความรังเกียจ ความคิดเห็นนี้รุนแรงเปลี่ยนแปลงยาก .
2. ความคิดเห็นจากความรู้ความเข้าใจ (Cognitive Contents) การมีความเห็นต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งขึ้นอยู่กับความรู้ความเข้าใจที่มีต่อสิ่งนั้น เช่น ความรู้ความเข้าใจในทางที่ดี ชอบ ยอมรับ เห็นด้วย ความรู้ความเข้าใจในทางที่ไม่ดี ได้แก่ ไม่ชอบ ไม่ยอมรับ ไม่เห็นด้วย ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็นการแสดงความคิดเห็นเป็นเรื่องของแต่ละบุคคล ซึ่งความคิดเห็นของแต่ละคนต่อเรื่องใดเรื่องหนึ่งแม้เป็นเรื่องเดียวกัน ไม่จำเป็นต้องเหมือนกันเสมอไปและอาจแตกต่างกันออกไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยพื้นฐาน ของแต่ละบุคคลที่ได้รับมาจนมีอิทธิพลต่อการแสดงความคิดเห็น

4. การวัดความคิดเห็น

การที่จะทราบความคิดเห็นของบุคคลที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งนั้น จะต้องมีเครื่องมือวัดที่เชื่อถือ ซึ่งมาตรวัดเจตคติ หรือความคิดเห็นที่นิยมที่ใช้อย่างแพร่หลายมี 4 วิธี ดังนี้ (วัลลภ รัชนีทรานนท์, 2545 : 102 – 117)

4.1 วิธีแบบแถววัดความต่างทางศัพท์ (S-D Scale= Semantic Differentia Scale) เป็นวิธีวัดทัศนคติ หรือความคิดเห็น โดยอาศัยคุณสมบัติที่มีความหมายตรงกันข้าม เช่น ดี-เลว ขยัน-ขี้เกียจ เป็นต้น

4.2 วิธีลิคิ์ทสเกล (Likert Scale) เป็นวิธีสร้างมาตรวัดทัศนคติหรือความคิดเห็นที่นิยมกันมากที่สุด เพราะเป็นวิธีสร้างมาตรวัดที่ง่าย ประหยัดเวลา ผู้ตอบสามารถตอบทัศนคติในทางชอบหรือไม่ชอบ โดยยึดอันดับความชอบหรือไม่ชอบซึ่งอาจมีคำตอบให้เลือก 5 หรือ 4 คำตอบ และให้คะแนน 5 4 3 2 1 หรือ +1 +10 หรือ -1 -2 ตามลำดับ

4.3 วิธีกัทแมนสเกล (Guttman Scale) เป็นวิธีสร้างมาตรวัดออกเป็นปริมาตรทัศนคติ หรือทัศนคติหรือความคิดเห็นในแนวเดียวกัน และสามารถจัดอันดับของทัศนคติสูง-ต่ำแบบเปรียบเทียบกันและกันได้ อย่างต่ำสุดถึงสูงสุดและแสดงถึงการสะสมของข้อความคิดเห็น

4.4 วิธีเทอร์สโตนสเกล (Thurstone Scale) เป็นวิธีการสร้างมาตรวัดออกเป็นปริมาตร แล้วเปรียบเทียบตำแหน่งองความคิด หรือทัศนคติไปในทางเดียว และเสมือนว่าเป็น Scale ที่มีช่วงห่างเท่ากัน

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยสรุปได้ว่า ภาพรวมในเรื่องของความคิดเห็นเป็นการแสดงออกทางความรู้สึกต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งโดยไม่มีข้อจำกัดว่าจะถูกต้องหรือไม่ อาจจะมีการแสดงเหตุผลประกอบความคิดเห็นนั้น เพื่อประเมินสิ่งใดสิ่งหนึ่งหรือประเด็นใดประเด็นหนึ่ง การลงความเห็นอาจจะเป็นไปในลักษณะเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยก็ได้ การวิจัยครั้งนี้ได้แนวคิดในเรื่องของการศึกษาระดับพฤติกรรมกรรมการบริหารงานบุคคลของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอนาดูน จังหวัดมหาสารคาม ตามความคิดเห็นของบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอนาดูน จังหวัดมหาสารคาม

บริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอนาดูน จังหวัดมหาสารคาม

1. ข้อมูลทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ รูปแบบการปกครองอีกรูปแบบหนึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ที่ได้กำหนดให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 69 และมาตรา 70 ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และแก้ไขเพิ่มเติม (ถึงฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติม (ถึงฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 มาตรา 40 และมาตรา 41

สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย (อปท.) ในปัจจุบัน ประกอบด้วยรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ตลอดจนกรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ณ วันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2555 มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสิ้น 7,853 แห่ง แยกประเภทได้ ดังนี้ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2555 : 123)

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด 76 แห่ง
2. เทศบาล 2,108 แห่ง
3. เทศบาลนคร 27 แห่ง
4. เทศบาลเมือง 162 แห่ง
5. เทศบาลตำบล 1,918 แห่ง
6. องค์การบริหารส่วนตำบล 5,667 แห่ง
7. องค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ 2 แห่ง (กรุงเทพฯ และเมืองพัทยา)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอนาดูน จังหวัดมหาสารคาม มีจำนวนทั้งสิ้น 9 แห่ง ประกอบด้วย เทศบาล จำนวน 2 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีจำนวน 7 แห่ง โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. เทศบาลตำบลนาดูน
2. เทศบาลตำบลหัวดง
3. องค์การบริหารส่วนตำบลหนองคู
4. องค์การบริหารส่วนตำบลดงยาง
5. องค์การบริหารส่วนตำบลดงควน
6. องค์การบริหารส่วนตำบลพระธาตุ
7. องค์การบริหารส่วนตำบลดงบัง
8. องค์การบริหารส่วนตำบลกู่สันตรัตน์

9. องค์การบริหารส่วนตำบลหนองไผ่

2. พฤติกรรมการบริหารงานบุคคลของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขต อำเภอนาดูน จังหวัดมหาสารคาม

พฤติกรรมการบริหารงานบุคคลของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตอำเภอนาดูน จังหวัดมหาสารคาม ให้ความสำคัญต่อการบริหารงานบุคคลเพราะว่าเป็นหัวใจสำคัญของการบริหาร ดังนั้นงานจะพัฒนาได้จำเป็นต้องพัฒนาคน พัฒนาบุคลากร ให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยอาศัยเทคนิคในการคัดเลือกบุคคลที่มาทำงานให้เหมาะสมกับความสามารถในการทำงาน และจุดมุ่งหมายของงานนั้น ๆ การบริหารบุคคล อาจกล่าวได้ว่าเป็นกระบวนการดำเนินงานเกี่ยวกับการสรรหา คัดเลือก พัฒนา ตลอดจนการกำหนดนโยบายและแผนงานต่าง ๆ เพื่อเป็นการจัดการความสัมพันธ์ในการจ้างงาน ควบคุมให้บุคลากรปฏิบัติตามกฎระเบียบและเพื่อให้มีการใช้บุคลากรในการทำให้องค์การบรรลุตามวัตถุประสงค์ โดยมีแนวคิดวัตถุประสงค์ ขอบข่ายและภารกิจ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2555 : 51) ดังนี้

2.1 แนวคิด

การบริหารงานบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นภารกิจสำคัญ ที่มุ่งส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปฏิบัติงานเพื่อตอบสนองภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อดำเนินการด้านการบริหารงานบุคคลให้เกิดความคล่องตัว อีตระ ภายใต้กฎหมาย ระเบียบ เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลข้าราชการส่วนท้องถิ่นและพนักงานส่วนท้องถิ่นได้รับการพัฒนา มีความรู้ ความสามารถ มีขวัญกำลังใจ ได้รับการยกย่องเชิดชูเกียรติ มีความมั่นคงและก้าวหน้าในวิชาชีพ ซึ่งจะส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพการบริการประชาชนเป็นสำคัญ

2.2 วัตถุประสงค์

2.2.1 เพื่อให้การดำเนินงานด้านการบริหารงานบุคคล ถูกต้องรวดเร็ว เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล

2.2.2 เพื่อส่งเสริมบุคลากรให้มีความรู้ความสามารถ และมีจิตสำนึกในการปฏิบัติภารกิจที่รับผิดชอบให้เกิดผลสำเร็จตามหลักการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

2.2.3 เพื่อส่งเสริมให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นและพนักงานส่วนท้องถิ่นปฏิบัติงานเต็มตามศักยภาพ โดยยึดมั่นในระเบียบวินัย จรรยาบรรณ อย่างมีมาตรฐานแห่งวิชาชีพ

2.2.4 เพื่อให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นและพนักงานส่วนท้องถิ่นที่ปฏิบัติงานได้ตามมาตรฐานวิชาชีพได้รับการยกย่องเชิดชูเกียรติ มีความมั่นคงและความก้าวหน้าในวิชาชีพ ซึ่งจะส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพการบริการของประชาชนเป็นสำคัญ

2.3 ขอบข่ายและภารกิจ

2.3.1 การวางแผนอัตรากำลังและกำหนดตำแหน่ง

2.3.2 การสรรหาและการบรรจุแต่งตั้ง

2.3.3 การเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ

2.3.4 วินัยและการรักษาวินัย

2.3.5 การออกจากราชการ

2.4 ขอบข่ายของการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล

ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 25 องค์การบริหารส่วนตำบลที่อยู่ในเขตจังหวัดหนึ่ง ให้มีคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลร่วมกันคณะหนึ่ง ทำหน้าที่บริหารงานบุคคลสำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่งที่อยู่ในเขตจังหวัดนั้น ประกอบด้วย

2.4.1 ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือรองฯ ซึ่งได้รับมอบหมายเป็นประธาน

2.4.2 นายอำเภอหรือหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดนั้น จำนวนแปดคนซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศกำหนดว่าเป็นส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานบุคคล ผู้ว่าราชการจังหวัดจะประกาศเปลี่ยนแปลงการกำหนดส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเมื่อใดก็ได้

2.4.3 ผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนเก้าคน ดังนี้

1) ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดนั้นคัดเลือกกันเองจำนวนสามคน

2) ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดนั้นคัดเลือกกันเองจำนวนสามคน

3) ผู้แทนพนักงานส่วนตำบลซึ่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนั้นคัดเลือกกันเองจำนวนสามคน

2.4.4 ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนเก้าคน ซึ่งคัดเลือกจากบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบราชการ ด้านการ

บริหารและการจัดการหรือด้านอื่นที่จะเป็นประโยชน์แก่การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล

การคัดเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตาม (2.4.4) ให้กรรมการตาม (2.4.1) และ (2.4.2) เสนอรายชื่อบุคคลจำนวนสิบห้าคน และกรรมการตาม (2.4.3) เสนอรายชื่อบุคคลจำนวนสิบห้าคน และให้บุคคลทั้งสามสิบคนดังกล่าวประชุมเพื่อคัดเลือกกันเองให้เหลือเก้าคน

วิธีการคัดเลือกผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลและผู้ทรงคุณวุฒิให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลกำหนด

ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่จัดให้มีการคัดเลือกประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลหรือปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วแต่กรณี เป็นผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบล

ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งข้าราชการหรือพนักงานส่วนตำบลคนหนึ่งในจังหวัดเป็นเลขานุการคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล

กรรมการซึ่งเป็นผู้แทนพนักงานส่วนตำบล และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี และอาจได้รับคัดเลือกอีกได้ และให้นำความในมาตรา 6 มาตรา 7 มาตรา 8 และมาตรา 9 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ให้นำความในมาตรา 10 มาตรา 11 มาตรา 12 มาตรา 13 มาตรา 14 และมาตรา 15 มาใช้บังคับกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลด้วยโดยอนุโลม ทั้งนี้ โดยให้การใช้อำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติดังกล่าวเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล หรือประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วแต่กรณี

มาตรา 26 เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งเป็นไปโดยมีมาตรฐานที่สอดคล้องกัน ให้มีคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลคณะหนึ่ง ประกอบด้วย

- (1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งได้รับมอบหมาย เป็นประธาน
- (2) ปลัดกระทรวงมหาดไทย เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ อธิบดีกรมบัญชีกลาง และอธิบดีกรมการปกครอง
- (3) ผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหกคน ซึ่งคัดเลือกจากประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนสามคน และปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนสามคน

(4) ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนหกคน ซึ่งคัดเลือกจากบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบราชการ ด้านการบริหารและการจัดการหรือด้านอื่นที่จะเป็นประโยชน์แก่การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล

การคัดเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตาม (4) ให้กรรมการตาม (1) และ (2) เสนอรายชื่อบุคคลจำนวนเก้าคน และกรรมการตาม (3) เสนอรายชื่อบุคคลจำนวนเก้าคน และให้บุคคลทั้งสิบแปดคนดังกล่าวประชุมเพื่อคัดเลือกกันเองให้เหลือหกคน

วิธีการคัดเลือกผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลและผู้ทรงคุณวุฒิ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นกำหนด

ให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่ดำเนินการจัดให้มีการคัดเลือกประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลหรือปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วแต่กรณี เป็นผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบล

ให้อธิบดีกรมการปกครองแต่งตั้งข้าราชการในกรมการปกครองคนหนึ่งซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอธิบดีเป็นเลขานุการคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล

กรรมการผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งคัดเลือกจากปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี และอาจได้รับคัดเลือกอีกได้ และให้นำความในมาตรา 6 วรรคหนึ่ง มาตรา 7 และมาตรา 9 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ให้นำความในมาตรา 10 มาตรา 11 มาตรา 17 มาตรา 18 มาตรา 19 มาตรา 20 มาตรา 21 และมาตรา 22 มาใช้บังคับกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลด้วยโดยอนุโลม ทั้งนี้ โดยให้การใช้อำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติดังกล่าว เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล หรือคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลแล้วแต่กรณี

2.5 องค์การกลางการบริหารงานบุคคลของเทศบาล

2.5.1 วิวัฒนาการองค์การกลางการบริหารงานบุคคลของเทศบาล

เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และแก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 11 พ.ศ. 2543 มีองค์ประกอบของบุคคลที่สำคัญคือ

1. สภาเทศบาล ประกอบด้วยสมาชิก ซึ่งประชาชนในเขตเทศบาลเป็นผู้เลือกตั้งตามกฎหมายให้เข้ามาเป็นตัวแทนในเทศบาล ตามจำนวนของเทศบาลในแต่ละประเภท เทศบาลตำบล 12 คน เทศบาลเมือง 18 คน และเทศบาลนคร 24 คน อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี

มีประธานสภา และรองประธานสภาตำแหน่งละ 1 คน แต่งตั้งโดยผู้ว่าราชการจังหวัด ทำหน้าที่ควบคุม ดำเนินกิจการของสภาให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับ

2. คณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรีแล้วแต่กรณี ทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารของเทศบาล คณะเทศมนตรีประกอบด้วย นายกเทศมนตรี 1 คนและเทศมนตรีอีกจำนวนหนึ่งตามประเภทของเทศบาล กล่าวคือเทศบาลตำบล มีเทศมนตรีไม่เกินสองคน เทศบาลเมืองมีเทศมนตรีไม่เกินสามคน และเทศบาลนครมีเทศมนตรีไม่เกินสี่คน ส่วนกรณีที่มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง จะมีรองนายกเทศมนตรีอีกจำนวนหนึ่ง ตามประเภทของเทศบาล

3. พนักงานเทศบาลซึ่งเป็นเสมือนข้าราชการประจำโดยมีปลัดเทศบาลเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลและลูกจ้าง รับผิดชอบงานประจำ ทั่วไป

2.5.2 การจัดการทรัพยากรมนุษย์ของเทศบาล

เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ให้มีคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรียกโดยย่อว่า “ก.ถ.” มีคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล และมีคณะกรรมการพนักงานเทศบาลในเขตจังหวัด เพื่อบริหารงานบุคคลในจังหวัดนั้น ๆ ประกอบด้วย

1. ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน
2. หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด จำนวนห้าคน
3. ผู้แทนเทศบาล จำนวนหกคน
4. ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนหกคน

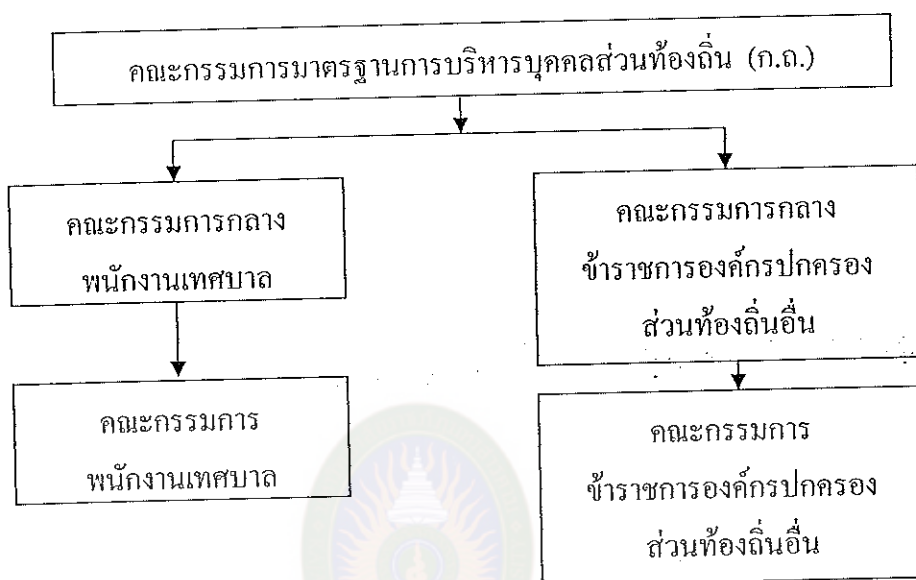
มีอำนาจหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์และดำเนินการเกี่ยวกับการกับการบริหารงานบุคคลในเทศบาลในเรื่องดังต่อไปนี้

1. กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามที่มีความจำเป็นเฉพาะสำหรับพนักงานเทศบาล
2. กำหนดจำนวนและอัตราตำแหน่ง อัตราเงินเดือนและวิธีการจ่ายเงินเดือนและผลประโยชน์ตอบแทนอื่นสำหรับพนักงานเทศบาล
3. กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการคัดเลือก การบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขึ้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์
4. กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการบริหารและการปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาล

5. กำกับ ดูแล ตรวจสอบ แนะนำและชี้แจง ส่งเสริมพัฒนาความรู้พนักงาน

เทศบาล

โครงสร้างคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) ดังนี้



แผนภาพที่ 3 องค์การบริหารงานบุคคลเทศบาล

2.5.3 ประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลในเขตจังหวัด

ได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของเทศบาล กำหนดโครงสร้างของเทศบาลชั้น 1 จัดให้เป็นเทศบาลขนาดใหญ่ เทศบาลชั้น 2 - 6 จัดให้เป็นเทศบาลขนาดกลาง และเทศบาลชั้น 7 จัดให้เป็นเทศบาลขนาดเล็ก การกำหนดโครงสร้างส่วนราชการมีดังนี้

1. สำนักปลัดเทศบาล
2. การคลัง
3. การช่าง
4. การสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม
5. การศึกษา
6. วิชาการและแผนงาน
7. การประปา
8. การแพทย์
9. การช่างสุขาภิบาล
10. การสวัสดิการสังคม

11. หน่วยตรวจสอบภายในและแขวง

การกำหนดตำแหน่งพนักงานเทศบาลในส่วนราชการว่าจะมีตำแหน่งใด ระดับใดจำนวนเท่าใด โดยให้เทศบาลจัดทำเป็นแผนอัตรากำลังของเทศบาล เพื่อเป็นกรอบในการ กำหนดตำแหน่ง และการใช้ตำแหน่ง มีคณะกรรมการจัดทำประกอบด้วย นายกเทศมนตรีเป็น ประธาน ปลัดเทศบาล ผู้อำนวยการสำนัก ผู้อำนวยการกอง หรือหัวหน้าส่วนราชการเป็นกรรมการ พนักงานเทศบาลคนหนึ่งที่ได้รับมอบหมาย เป็นกรรมการและเลขานุการ แผนอัตรากำลังในระยะ 3 ปี ประกอบด้วยสาระสำคัญ คือ

1. บทศึกษาวิเคราะห์อำนาจหน้าที่และภารกิจความรับผิดชอบของเทศบาล ในช่วงระยะ 3 ปี

2. บทศึกษาวิเคราะห์ความต้องการกำลังคนทั้งหมดของเทศบาล ในช่วง ระยะเวลา 3 ปี ว่าต้องการกำลังคนประเภทใด ระดับใด จำนวนเท่าใด จึงจะสามารถปฏิบัติงานตาม ภารกิจที่อยู่ในอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3. บทศึกษาวิเคราะห์ประเมินความต้องการกำลังคนที่มีอยู่ในปัจจุบัน และ กำลังคนที่ขาดอยู่และต้องการเพิ่มขึ้น อัตราความต้องการคนเพิ่มขึ้น เนื่องจากการขยายงานหรือ ได้รับมอบหมายเพิ่มขึ้น อัตราการสูญเสียกำลังคนในแต่ละปี

4. บทศึกษาวิเคราะห์การวางแผนการใช้กำลังคน เป็นการวางแผนเพื่อให้มี การใช้กำลังคนที่มีอยู่ในเทศบาลให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยสำรวจและประเมินความรู้ ความสามารถของกำลังคนที่มีอยู่ ในการพัฒนาหรือการฝึกอบรมกำลังคนที่มีอยู่ให้มีประสิทธิภาพ สูงขึ้น และใช้กำลังคนที่มีอยู่ให้เหมาะสมกับความรู้ ความสามารถของแต่ละคน

5. การจัดโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ การกำหนดหน้าที่ความ รับผิดชอบของแต่ละส่วนราชการ การแบ่งงานภายในส่วนราชการกำหนดตำแหน่งและระดับต่าง ๆ

2.5.4 ขนาดของเทศบาล

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 17 (9) ประกอบมาตรา 24 วรรคเจ็ดแห่ง พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และ ข้อ 1 แห่งประกาศ คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่อง กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับโครงสร้างการแบ่งส่วน ราชการ วิธีการบริหารและการปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาลและกิจการอื่นเกี่ยวกับการ บริหารงานบุคคลในเทศบาล ลงวันที่ 22 พฤศจิกายน 2544 และ คณะกรรมการกลางพนักงาน เทศบาล ในการประชุมครั้งที่ 4/2545 เมื่อวันที่ 29 เมษายน 2545 มีมติเห็นชอบให้ประกาศ หลักเกณฑ์กำหนดขนาดของเทศบาล ดังต่อไปนี้

- 1) ให้กำหนดขนาดของเทศบาลออกเป็น 3 ขนาด ได้แก่ ขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็กเทศบาลใดจะเป็นขนาดใด ให้กำหนดดังนี้
 - 1.1) เทศบาลชั้น 1 เดิม จัดให้เป็นเทศบาลขนาดใหญ่
 - 1.2) เทศบาลชั้น 2 – 6 เดิม จัดให้เป็นเทศบาลขนาดกลาง
 - 1.3) เทศบาลชั้น 7 เดิม จัดให้เป็นเทศบาลขนาดเล็ก
- 2) เทศบาลสามารถเปลี่ยนแปลงขนาดได้ตามความจำเป็นและความเหมาะสม โดยจะต้องผ่านเกณฑ์เบื้องต้น ตามที่คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลกำหนด
- 3) คณะกรรมการพนักงานเทศบาลเป็นผู้พิจารณาเห็นชอบการกำหนดขนาดของเทศบาลเป็นขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็กตามที่เทศบาลเสนอ
- 4) ให้นำการกำหนดขนาดของเทศบาลมาใช้ในการกำหนดหรือเปลี่ยนแปลงระดับตำแหน่งผู้บริหารของเทศบาล ตามกรอบระดับตำแหน่ง แนบท้ายหลักเกณฑ์การกำหนดหรือเปลี่ยนแปลงระดับตำแหน่งตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลกำหนด
- 5) การเปลี่ยนแปลงขนาดเทศบาลหรือระดับตำแหน่งตามข้อ 2) และข้อ 4) ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลก่อน

2.5.5 แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2555 : 162) ให้แนวทางการถ่ายโอนบุคลากร คือ

- 1) การถ่ายโอนบุคลากรจากราชการส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องสอดคล้องกับภาระหน้าที่และความพร้อม โดยคำนึงถึงภาระค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรอันเกิดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 2) กระบวนการถ่ายโอนต้องมีความราบรื่น คล่องตัวสอดคล้องกับความจำเป็นและความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการสร้างระบบการถ่ายโอนและระบบการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นที่มีความคล่องตัว ยืดหยุ่น ชูใจให้คนทำงานในท้องถิ่น และมีหลักประกันความก้าวหน้าแก่ข้าราชการที่ถ่ายโอน ข้าราชการที่ถ่ายโอนไปในท้องถิ่นต้องได้รับสิทธิประโยชน์และความก้าวหน้าในการทำงานไม่ต่ำกว่าเดิมหรือดีกว่าเดิม โดยคำนึงถึงความหลากหลายของสาขาอาชีพด้วย นอกจากนี้รัฐต้องให้การสนับสนุนงบประมาณด้านบุคลากรเท่าที่จำเป็น โดยเฉพาะในระยะแรกที่มีการถ่ายโอน
- 3) การบริหารงานบุคคลท้องถิ่น จะต้องยึดหลักการตามระบบคุณธรรม และมีกลไกดูแลความเป็นธรรม เพื่อให้การบริหารงานบุคคลสร้างหลักประกันความก้าวหน้าและ

ความเป็นธรรมแก่พนักงานส่วนท้องถิ่น ระบบการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นต้องมีความทันสมัย
 เอื้ออำนวยให้แก่การปฏิบัติงานและการให้บริการสาธารณะมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเป็นที่
 พึงพอใจของประชาชน

4) การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นต้องมีมาตรฐานในหลักการ และ
 หลักเกณฑ์วิธีการที่สำคัญใกล้เคียงกับมาตรฐานการบริหารงานบุคคลของเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่น ๆ
 เพื่อให้การบริหารงานบุคคลของภาครัฐโดยรวมเกิดเอกภาพ และมีความเสมอภาคเท่าเทียมกัน

2.5.6 ปัญหาการจัดการจัดการทรัพยากรมนุษย์ของเทศบาล

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 35
 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จ่ายเงินเดือน ประโยชน์ตอบแทนอื่น และเงินค่าจ้างของ
 ข้าราชการ และลูกจ้าง ที่นำ มาจากเงินรายได้ที่ไม่รวมเงินอุดหนุนและเงินกู้หรือเงินอื่นใดนั้น จะ
 กำหนดสูงกว่าร้อยละสี่สิบของเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีไม่ได้ ในการประชุมใหญ่สภานิติบาต
 เทศบาลแห่งประเทศไทย ครั้งที่ 48 ประจำปี 2543 ระหว่างวันที่ 14 - 16 มิถุนายน 2543 ณ โรงแรม
 โซฟีเทล อ.เมือง จ.ขอนแก่น ว่าที่ร้อยตรีเสรี นวลเพ็ญ นายกเทศมนตรีตำบลบ้านพรุ อุปนายก
 ส.ท.ท. ประธานคณะอนุกรรมการ ฝ่ายบริหารงานบุคคลได้สรุปประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการ
 บริหารงานบุคคลของเทศบาล โดยฝ่ายบริหารงานบุคคล มีการส่งแบบสอบถามในเรื่องดังกล่าว ไป
 ยังเทศบาลและเมืองพัทยา ได้ทราบปัญหาในเรื่องต่าง ๆ เช่น เรื่องกรอบอัตรากำลัง ปรากฏว่า
 ไม่เป็นปัจจุบันทำให้การบรรจุแต่งตั้งไม่สอดคล้องกับภารกิจของแต่ละเทศบาล และไม่สอดคล้อง
 กับภารกิจของเทศบาลที่เพิ่มมากขึ้น เรื่องการกำหนดขั้นเทศบาลก่อให้เกิดปัญหาการเลื่อนระดับ
 ของพนักงานเทศบาล เรื่องปัญหาการบรรจุแต่งตั้ง มีบางตำแหน่งเกิดการขาดแคลนอย่างต่อเนื่อง
 ซึ่งมีการบรรจุแต่งตั้งตำแหน่งบางตำแหน่งในเทศบาลหนึ่งมากเกินไป

ในขณะที่บางเทศบาลขาดแคลนตำแหน่งดังกล่าว การบรรจุแต่งตั้งไม่
 เป็นไปตามความต้องการของท้องถิ่น มีพนักงานระดับสูงซึ่งเป็นผู้สั่งการมากเกินไป ในขณะที่
 พนักงานระดับล่างซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติการมีน้อยเรื่องการโอน (ย้าย) กรณีของผู้บริหารถ้าโอน (ย้าย)
 บ่อย จะมีปัญหาขาดความต่อเนื่อง ความคุ้นเคยกับพื้นที่ ผู้ที่มีปัญหาจากที่หนึ่งมักจะสร้างปัญหา
 ให้กับท้องถิ่นที่ย้ายไปใหม่ บางครั้งย้ายพนักงานออกแต่ไม่มีย้ายเข้าทดแทน ทำ ให้มีปัญหาในการ
 จัดคนแทน เรื่องการส่งเสริมความก้าวหน้าของพนักงานเทศบาล การรับโอนบุคคลต่างหน่วยมา
 ดำรงตำแหน่งผู้บริหาร เช่น รองปลัดเทศบาล ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่พนักงาน เรื่องการ
 พัฒนาคณะกร ไม่มีคู่มือปฏิบัติงานให้สะดวกในการศึกษา อ้างอิงค้นคว้า ระเบียบออกใหม่ เป็น
 จำนวนมากบางครั้งไม่เข้าใจแนวทางปฏิบัติ การกระจายอำนาจในการบริหารบุคคล พนักงานมีส่วน
 ร่วมในการบริหารบุคคลน้อยมาก มีความล่าช้าในการดำเนินงานเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล เช่น

การปรับระดับตำแหน่ง การอนุมัติเลื่อนเงินเดือนกรณีพิเศษ การพิจารณาวินัยการประเมินระบบเปิด เมื่อมีการประเมินระบบเปิดแล้ว ยังมีการเสนอแบบรายงาน ขอความดีความชอบซึ่งเป็นข้อมูลในการพิจารณาความดีความชอบประจำปีด้วย ปัญหาภาพรวมของปัญหาที่เกิดจากบุคคล เช่น โลกทัศน์ แคบไม่สอดคล้องกับยุคสมัย ทำงานส่วนตัวบุคคลมากกว่าองค์กรหรือประชาชน มีความเป็นเจ้าขุนมูลนายขาดมนุษยสัมพันธ์ มีแนวโน้มที่จะแสวงหาผลประโยชน์ อาศัยระบบอุปถัมภ์ก้าวสู่ตำแหน่งเพื่อประโยชน์ตน ไม่คำนึงถึงหน้าที่ความรับผิดชอบ บางรายย้ายเพื่อหวังตำแหน่ง เมื่อได้แล้วจะย้ายไปที่อื่นทันที สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดทิศทาง แนวทางในการพัฒนาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น โดยพัฒนาระบบและรูปแบบการบริหารงานบุคคลให้อยู่ในกรอบวงเงินไม่เกินร้อยละสี่สิบของงบประมาณรายจ่ายประจำปีของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พัฒนาคณากร โดยเน้นถึงการสร้างแรงจูงใจ การฝึกอบรม การสร้างกลไกการพัฒนาบุคลากรให้ท้องถิ่นพัฒนาไปได้ พัฒนาระบบการติดตามประเมินผลบุคคล โดยมีตัวชี้วัดกลไกในการวัดและทดสอบสมรรถนะตัวบุคคล พัฒนาระบบเทคโนโลยีและการเชื่อมโยงเครือข่าย โดยเน้นเฉพาะข้อมูลบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมและยินดีมาทำงานให้ท้องถิ่น

สถาบันวิจัยและพัฒนาแห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ได้จัดสัมมนาระดมความคิด เรื่อง “ทิศทางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น” เมื่อวันที่ 22 กันยายน 2546 สรุปความคิดเห็นเกี่ยวกับการวิจัยได้ว่า พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีจุดอ่อนที่น่าศึกษาคือการไม่ตอบสนองระบบคุณธรรม หรือความเป็นอิสระของท้องถิ่นอย่างไร และมีความไม่เข้าใจในพระราชบัญญัติซึ่งงานวิจัยต้องตอบคำถามให้ได้ว่ามีการใช้อำนาจในการบริหารงานบุคคลอย่างไร เพื่อพัฒนาการใช้อำนาจให้ถูกต้อง มีการตรวจสอบการใช้อำนาจในการบริหารงานบุคคลมากน้อยเพียงใด คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ต.) ได้จัดทำแบบสอบถามเพื่อสำรวจความคิดเห็นของผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อให้ทราบถึงสภาพการปฏิบัติงาน สภาพปัญหา และแนวทางในการแก้ไขปัญหาในการปฏิบัติงาน ประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า เป็นกรอบพื้นฐานในการพิจารณา ปรากฏว่า ขาดความรู้ความเข้าใจที่ชัดเจนเกี่ยวกับกฎหมายขาดขบวนการฝึกอบรมให้ความรู้แก่ผู้ปฏิบัติงานทุกระดับ ขาดโอกาสจะให้ผู้ปฏิบัติงานเข้ามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นการดำเนินงานของหน่วยงาน

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. งานวิจัยในประเทศ

ธงชัย ถาวร (2546 : 76 - 79) ศึกษาเรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างความฉลาดทางอารมณ์กับพฤติกรรมผู้นำของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในจังหวัดจันทบุรี ผลการวิจัยพบว่า ผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในจังหวัดจันทบุรีมีความฉลาดทางอารมณ์ด้านดี ด้านสุข และด้านเก่ง อยู่ในระดับมาก โดยผู้บริหารมีพฤติกรรมผู้นำด้านกิจสัมพันธ์ และด้านมิตรสัมพันธ์ อยู่ในระดับมาก และความฉลาดทางอารมณ์กับพฤติกรรมผู้นำของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในจังหวัดจันทบุรี มีความสัมพันธ์ในภาพรวมอยู่ในระดับค่อนข้างสูง ($r = 0.658$) ที่ระดับนัยสำคัญ 0.01 โดยความฉลาดทางอารมณ์กับพฤติกรรมผู้นำด้านกิจสัมพันธ์มีความสัมพันธ์ในระดับปานกลาง ($r = 0.494$) และความฉลาดทางอารมณ์กับพฤติกรรมผู้นำด้านมิตรสัมพันธ์มีความสัมพันธ์ระดับค่อนข้างสูง ($r = 0.648$)

สงเคราะห์ ปีสานนท์ (2546 : 93 - 95) ได้ศึกษาเรื่องปัญหาการบริหารงานบุคลากรของผู้บริหารโรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดตราด ผลการวิจัย พบว่า ปัญหาการบริหารงานบุคลากรของผู้บริหารโรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดตราด โดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง ด้านการกำหนดความต้องการบุคลากรมีปัญหาอยู่ในระดับมาก ส่วนด้านการจัดบุคลากรปฏิบัติงาน การพัฒนาและชำระรักษาบุคลากร การประเมินผลการประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากรและการควบคุมกำกับติดตามและนิเทศบุคลากรมีปัญหา ในระดับปานกลางและผู้บริหารโรงเรียน ที่มีประสบการณ์มากมีปัญหาในการบริหารงานบุคลากรน้อยกว่าผู้บริหารโรงเรียนที่มีประสบการณ์น้อย

สุรินทร์ ทองเกลี้ยง (2546 : 76 - 78) ได้ศึกษาเรื่อง พฤติกรรมการบริหารงานบุคคลของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาในเขตชายแดน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสระแก้ว ผลการวิจัยพบว่า

1. พฤติกรรมการบริหารงานบุคคลของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาในชายแดน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสระแก้ว โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณารายด้านพบว่า ด้านการวางแผนการสรรหาและการใช้บุคลากร ด้านการบำรุงรักษาบุคลากร และด้านพัฒนาบุคลากรอยู่ในระดับมาก ส่วนด้านการให้บุคลากรพ้นจากงานอยู่ในระดับปานกลาง
2. พฤติกรรมการบริหารงานบุคคลของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา ในชายแดน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสระแก้ว จำแนกตามประสบการณ์ในการบริหารงาน

พบว่า ผู้บริหาร โรงเรียนที่มีประสบการณ์ต่างกัน มีพฤติกรรมการบริหารงานบุคคลแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

3. พฤติกรรมการบริหารงานบุคคลของผู้บริหาร โรงเรียนประถมศึกษา ในชายแดน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสระแก้ว จำแนกตามขนาดโรงเรียน พบว่า โรงเรียน ประถมศึกษาขนาดเล็ก ขนาดกลาง และขนาดใหญ่ มีพฤติกรรมการบริหารงานบุคคลแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

กิริวัฒน์ ดายดา (2547 : 65 - 66) ศึกษาเรื่อง พฤติกรรมการบริหารงานบุคคลของ ผู้บริหารสถานศึกษาในอำเภอพระการพิชผล จังหวัดอุบลราชธานี พบว่า 1) พฤติกรรมการบริหาร งานบุคคลของผู้บริหารสถานศึกษาตามความคิดเห็นของผู้บริหารสถานศึกษาและครูผู้สอนอยู่ใน ระดับมากที่สุด โดยภาพรวมและรายด้าน 4 ด้าน คือ ด้านการสรรหาบุคคล ด้านการมอบหมายงาน บุคคล ด้านการพัฒนาบุคคล และด้านการชำระรักษาบุคคล 2) ผู้บริหารและครูผู้สอนมีความคิดเห็น ต่อพฤติกรรมการบริหารงานบุคคลของผู้บริหารสถานศึกษา โดยภาพรวมและรายด้านมีความ แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ .05 และ 3) ผู้บริหารสถานศึกษาและครูผู้สอน มีความคิดเห็น ต่อพฤติกรรมการบริหารงานบุคคลของผู้บริหารสถานศึกษา จำแนกตามขนาดโรงเรียน โดย ภาพรวมแตกต่างกันเมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน มีสองด้านที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ ระดับ .05 คือ ด้านการพัฒนาบุคคล ระหว่างสถานศึกษาขนาดเล็กกับขนาดกลาง และด้านการชำระ รักษาบุคคลระหว่างสถานศึกษาขนาดเล็กกับสถานศึกษาขนาดใหญ่ ส่วนด้านอื่น ๆ ไม่แตกต่างกัน

สุคหทัย เบ็ญจศิริวรรณ (2548 : 68 - 70) ศึกษาเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างพฤติกรรมผู้นำ ของผู้บริหาร โรงเรียนกับการบริหารงานบุคลากรใน โรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานเขตราช เทวี สังกัดกรุงเทพมหานคร พบว่า การบริหารงานบุคลากรของผู้บริหาร โรงเรียนประถมศึกษา โดยรวมอยู่ในระดับมาก และเมื่อพิจารณารายด้านพบว่า อยู่ในระดับมาก 4 ด้าน โดยมีค่าเฉลี่ยจาก มากไปน้อย ดังนี้ ด้านการพัฒนาและชำระรักษาบุคลากร ด้านการจัดบุคลากรเข้าปฏิบัติงานด้านการ กำหนดความต้องการบุคลากร และด้านการควบคุม กำกับ ติดตามและนิเทศบุคลากร ส่วนด้านการ ประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากร อยู่ในระดับปานกลาง ความสัมพันธ์ระหว่างพฤติกรรมผู้นำ ของผู้บริหาร โรงเรียนกับการบริหารงานบุคลากรใน โรงเรียน พบว่า พฤติกรรมผู้นำของผู้บริหาร โรงเรียนด้านมุ่งงาน มีความสัมพันธ์กับการกำหนดความต้องการบุคลากร อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ที่ระดับ .05

สุริยาวิฐ บุญดี (2548 : 78 - 79) ได้ศึกษาสภาพปัญหาปัจจุบันในการบริหารงานบุคคล ตามความคิดเห็นของผู้บริหาร และข้าราชการครูใน โรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการ ประถมศึกษาจังหวัดภูเก็ต ผลการวิจัยพบว่า สภาพปัจจุบัน โรงเรียนมีการบริหารงานบุคคลอยู่ใน

ระดับปานกลาง และเมื่อพิจารณาจำแนกตามกลุ่มตำแหน่งงานก็พบว่า ทั้งกลุ่มผู้บริหาร และกลุ่มครูผู้สอนก็มีการปฏิบัติอยู่ในระดับปานกลางเช่นกัน แต่เมื่อพิจารณาจำแนกเป็นรายด้านแล้ว พบว่าด้านการพัฒนาบุคลากรมีการปฏิบัติอยู่ในระดับมากในกลุ่มผู้บริหาร แต่สำหรับกลุ่มผู้สอนก็มีการปฏิบัติอยู่ในระดับปานกลางเช่นกัน แต่เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านแล้ว พบว่า ด้านการพัฒนาบุคลากรมีการปฏิบัติอยู่ในระดับมากในกลุ่มของผู้บริหาร แต่สำหรับกลุ่มครูผู้สอน และในด้านที่เหลือ คือ ด้านการให้พินิจจากงานนั้น มีการปฏิบัติอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อเปรียบเทียบตามกลุ่มตำแหน่งงานโดยภาพรวม ไม่พบความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านในด้านการพัฒนาบุคลากรเฉพาะกลุ่มผู้บริหาร มีการปฏิบัติมากกว่ากลุ่มครูผู้สอนอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 และเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบตามกลุ่มตำแหน่งงานทั้ง โดยภาพรวม และโดยการจำแนกเป็นรายด้านพบว่า ไม่มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

วิรุจน์ศักดิ์ จันนุกา (2548 : 67 - 68) ได้ศึกษาปัญหาการบริหารงานบุคลากรของผู้บริหาร โรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานประถมศึกษาอำเภอปราสาท จังหวัดสุรินทร์พบว่าผู้บริหาร โรงเรียนสังกัดสำนักงานประถมศึกษาอำเภอปราสาท จังหวัดสุรินทร์ พบว่าผู้บริหารโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอปราสาท จังหวัดสุรินทร์ เห็นว่าการบริหารงานบุคลากรในภาพรวมและรายด้าน ทุกด้านมีปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง โดยเรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย ดังนี้ ด้านการพัฒนาบุคลากร ด้านการบำรุงรักษาบุคลากร ด้านการสรรหาและบรรจุแต่งตั้ง และด้านการให้บุคลากรพินิจจากงาน เมื่อจำแนกตามวุฒิการศึกษาและประสบการณ์ในการบริหารงานพบว่า ผู้บริหารที่มีวุฒิกศศึกษาสาขาบริหารการศึกษาและสาขาอื่น ๆ เห็นว่าการบริหารงานบุคลากรในภาพรวมและรายด้านมีปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง โดยเรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย ดังนี้ ด้านการพัฒนาบุคลากร ด้านการบำรุงรักษาบุคลากร ด้านการสรรหาและบรรจุแต่งตั้ง และด้านการให้บุคลากรพินิจจากงาน การเปรียบเทียบปัญหาการบริหารงานบุคลากรของผู้บริหาร โรงเรียน ที่มีวุฒิกศศึกษาสาขาการศึกษาและสาขาอื่น ๆ พบว่าผู้บริหารที่มีวุฒิการศึกษาที่แตกต่างกัน มีความคิดเห็นต่อระดับปัญหาการบริหารงานบุคลากรในภาพรวมไม่แตกต่างกัน และผู้บริหารงานที่มีประสบการณ์ต่ำกว่า 10 ปี และสูงกว่า 10 ปี มีความคิดเห็นต่อปัญหาการบริหารงานบุคลากร ในภาพรวมและรายด้านทุกด้าน ไม่แตกต่างกัน

บุญเลี้ยง สุวรรณสนธิ (2548 : 84 - 85) ได้ศึกษาปัญหาการพัฒนาบุคลากรของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานประถมศึกษาจังหวัดเลย มีความมุ่งหมายเพื่อศึกษาปัญหาและเปรียบเทียบระดับปัญหาการพัฒนาบุคลากร ของผู้บริหาร โรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานประถมศึกษาจังหวัดเลย กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษา คือผู้บริหาร โรงเรียนประถมศึกษา จำนวน 122 คน ผลการศึกษาพบว่าปัญหาการพัฒนาบุคลากรของผู้บริหารโรงเรียน โดยภาพรวมอยู่

ในระดับปานกลาง และเมื่อพิจารณาทางด้าน พบว่า ทุกด้านมีปัญหาอยู่ในระดับปานกลางเรียงลำดับ จากมากไปหาน้อย คือด้านการฝึกอบรม ด้านการบริหาร ด้านการศึกษาต่อเนื่องและด้านการปฏิบัติ ผู้บริหารโรงเรียนที่มีขนาดต่างกัน มีปัญหาการพัฒนาบุคลากรโดยภาพรวม และรายด้านทั้ง 4 ด้าน มีความแตกต่างกัน โดยผู้บริหารโรงเรียนขนาดเล็ก มีปัญหาด้านการพัฒนาบุคลากรมากกว่า ผู้บริหารโรงเรียนขนาดใหญ่ และขนาดกลาง ผู้บริหารในโรงเรียนขนาดกลางมีปัญหาด้านการ ฝึกอบรม และด้านการ ไปศึกษาต่อเนื่องมากกว่าผู้บริหาร โรงเรียน

ศรีจิตต์ สร้างเอี่ยม (2552 : 71 - 72) ได้ทำการศึกษาเรื่อง พฤติกรรมการบริหารที่ส่งผล ต่อการปฏิบัติการณ์เทศการศึกษภายในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษา จังหวัดราชบุรี โดยการศึกษาองค์ประกอบของพฤติกรรมการบริหาร 8 ด้านคือ กระบวนการภาวะ ผู้นำ การจูงใจ การติดต่อสื่อสาร การปฏิสัมพันธ์ การตัดสินใจ การกำหนดเป้าหมายการควบคุม บังคับบัญชาและเป้าหมายของผลการปฏิบัติงานและการฝึกอบรม ผลการศึกษาพบว่า การปฏิบัติ การ นิเทศการศึกษาโดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก โรงเรียนขนาดกลางและขนาดใหญ่มีการปฏิบัติใน ระดับมาก ส่วนขนาดเล็กอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อเปรียบเทียบการปฏิบัติการณ์เทศการศึกษ ภายใน โรงเรียนทุกขนาดโรงเรียนและทุกงานการนิเทศ พบว่าไม่มีความแตกต่างกัน ส่วนพฤติ กรรมการบริหารของผู้บริหารโรงเรียนนั้น พบว่าอยู่ในระดับปานกลางทั้ง โดยภาพรวม รายพฤติกรรมและทุกขนาด โรงเรียน และไม่พบความแตกต่างของพฤติกรรมการบริหารทั้ง ภาพรวมและรายพฤติกรรมทุกขนาด โรงเรียน

ละคร การะพันธ์ (2553 : 87 - 88) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การบริหารงานบุคคลของผู้บริหาร โรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสุรินทร์ พบว่า การบริหารงาน ของบุคคลของผู้บริหารโรงเรียนทุกด้านอยู่ในระดับมาก ผู้บริหารโรงเรียนที่มีประสบการณ์ต่างกัน บริหารงานบุคคลแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 โดยที่ผู้ที่มีประสบการณ์ในการ ทำงานน้อยมีระดับการปฏิบัติงานด้านการบริหารงานบุคคลมากกว่าผู้บริหารโรงเรียนที่มีขนาด โรงเรียนต่างกัน การบริหารงานบุคคลแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 โดยที่ โรงเรียนขนาดใหญ่และโรงเรียนขนาดกลาง มีระดับการปฏิบัติด้านบริหารงานบุคคลทุกด้าน มากกว่าโรงเรียนขนาดเล็ก ส่วนโรงเรียนขนาดใหญ่กับโรงเรียนขนาดกลางบริหารงานบุคคล แตกต่างกัน ปัญหาสำคัญ ๆ ที่พบ คือ จำนวนครูไม่ครบตามเกณฑ์ที่กำหนด บุคลากรได้มาไม่ตรงกับความต้องการของโรงเรียน ขาดแคลนบุคลากรที่มีความชำนาญในสาขาวิชาเฉพาะ

กิตติมา สัมฤทธิ์ (2553 : 81 - 82) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การบริหารงานบุคคลตามความ คิดเห็นของผู้บริหารและอาจารย์โรงเรียนเทศบาล จังหวัดสุราษฎร์ธานี พบว่า ระดับการปฏิบัติ การบริหารงานบุคลากรตามความคิดเห็นของผู้บริหารและอาจารย์โรงเรียนเทศบาล

จังหวัดสุราษฎร์ธานี มีระดับการปฏิบัติอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณารายด้าน พบว่า ทุกด้านมีระดับการปฏิบัติอยู่ในระดับมาก เมื่อเปรียบเทียบระดับการปฏิบัติงานบุคลากรของผู้บริหารและอาจารย์ พบว่า ทั้งผู้บริหารและอาจารย์มีความคิดเห็นต่อระดับการปฏิบัติของการบริหารบุคลากรโดยรวมและรายด้านทั้ง 4 ด้านแตกต่างกัน

สมร นาคประสิทธิ์ (2553 : 75 - 76) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การศึกษาพฤติกรรมกรรมการบริหารของผู้บริหารกับประสิทธิผลของการบริหาร โรงเรียนประถมศึกษาศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครราชสีมา พบว่า พฤติกรรมการบริหารของผู้บริหาร โรงเรียนขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็กอยู่ในระดับมาก และมีความแตกต่างกันในทางสถิติ และครูในโรงเรียนทั้งสามขนาดรับรู้พฤติกรรมกรรมการบริหารของผู้บริหารอยู่ในระดับสูงและไม่มีความแตกต่างกันในทางสถิติ ผู้บริหาร โรงเรียนขนาดใหญ่และขนาดกลางใช้พฤติกรรมด้านการเป็นผู้นำเป็นลำดับแรกและผู้บริหาร โรงเรียนทั้งสามขนาดใช้พฤติกรรมกรรมการบริหารด้านการติดต่อสื่อสารเป็นลำดับสุดท้ายเหมือนกัน นอกจากนี้ยังพบว่า ครูในโรงเรียนทั้งสามขนาดรับรู้พฤติกรรมกรรมการบริหารของผู้บริหารด้านการควบคุมงานเป็นลำดับแรกและการติดต่อสื่อสารเป็นลำดับสุดท้ายเหมือนกัน

จากการศึกษางานวิจัยในประเทศที่เกี่ยวข้องสรุปได้ว่า หน่วยงานต่าง ๆ มีการดำเนินงานด้านการบริหารงานบุคคลในลักษณะคล้ายคลึงกัน โดยถือว่าบุคลากรเป็นทรัพยากรสำคัญที่สุดของการบริหารกิจการ จึงต้องให้ความสำคัญในขั้นตอนการบริหารงานบุคคล ด้านการได้มาซึ่งบุคลากร การบำรุงรักษาบุคลากร ไว้ในหน่วยงาน และการให้บุคลากรพ้นจากหน้าที่ แต่ในการปฏิบัติให้เป็นไปตามขั้นตอน ยังมีข้อจำกัดและปฏิบัติอยู่ในเกณฑ์น้อย ทั้งนี้ปัจจัยหลาย ๆ ด้านเป็นตัวแปร เช่น ระบบโครงสร้างของหน่วยงาน ขนาดขององค์กร การได้รับการสนับสนุน อัตรากำลังที่เพียงพอตามโครงสร้าง การส่งเสริมความเจริญก้าวหน้าและสวัสดิการให้แก่บุคลากร ความรู้ความสามารถ ประสิทธิภาพของผู้บริหาร ดังนั้น พฤติกรรมการบริหารงานบุคคลของผู้บริหารจึงมีความสำคัญมากในการสร้างและรักษาบุคลากรขององค์กร และรับผิดชอบด้านการบริหารงานบุคคลตลอดจนอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลที่มีอยู่ในหน่วยงาน ยังคงเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องมีการพัฒนาให้เหมาะสมต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ

2. งานวิจัยต่างประเทศ

มีนักการศึกษาหลายท่านได้ศึกษาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ดังนี้

วินเตอร์ (Winter, 1955 : 2075 - 203) ได้ศึกษาผลกระทบของการสรรหาจากอิทธิพลของเพศ ลักษณะงาน และข้อมูลข่าวสารที่มีต่อการตอบสนองของผู้สมัครงานในตำแหน่งผู้สอน

ผลการวิจัยพบว่า ความสำเร็จด้านการสรรหาข้าราชการครู ขึ้นอยู่กับปฏิริยาตอบสนองต่อการสรรหา โดยผู้สมัครมีความพึงพอใจต่อข้อมูลข่าวสารในทุกขั้นตอนของกระบวนการสรรหา คือ

1) การตัดสินใจสมัครงาน 2) การตัดสินใจยอมรับการสอบสัมภาษณ์ และ 3) การตัดสินใจเข้าปฏิบัติงานวินเตอร์ สรุปว่า เพศหญิง มีการตอบสนองต่อการสรรหามากขึ้น เมื่อมีการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับตำแหน่งงานในครั้งแรก และกล่าวถึงลักษณะภายในของเนื้อหา ส่วนเพศชายมีผลการตอบสนองต่อการสรรหามากขึ้น เมื่อมีการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับตำแหน่งในครั้งสุดท้ายและกล่าวถึงลักษณะภายนอกของเนื้อหา

กรีน (Green, 1977 : 6870 - 347) ได้ทำการเปรียบเทียบความต้องการของครูใหญ่และครูในระดับโรงเรียนประถมศึกษาปี 1977 พบว่า ครูใหญ่และครูมีความต้องการในการฝึกอบรมสอดคล้องกัน อยู่ในระดับสูง คือ เรื่องการพัฒนาให้นักเรียนให้รู้จักตนเอง การจัดการเรียนการสอน การวัดผลประเมินผลพฤติกรรมของนักเรียน การวางแผนการสอน

เฮนรี่ (Henry, 1979 : 17776 - 241) ได้ทำการวิจัยเรื่อง หน้าที่ของผู้บริหารบุคคลในระบบโรงเรียนประถมศึกษาสามัญศึกษา ผลการวิจัยสรุปได้ว่า หน้าที่ความรับผิดชอบของโรงเรียนประถมศึกษาทางด้านบริหารงานบุคคล ควรประกอบด้วยกระบวนการที่สำคัญ 11 ประการ คือ การวางแผนกำลังคน การสรรหา การคัดเลือก การนำเข้าสู่หน่วยงาน การประเมินผลการปฏิบัติงาน การพัฒนา ค่าตอบแทนหรือสิ่งจูงใจ การไกล่เกลี่ยปัญหาด้านบุคคล ความมั่นคงในงาน การปฏิบัติงานต่อเนื่อง การให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับบุคคล

โคเฮน (Cohen, 1979 : 2372 - 274) ได้ศึกษาเกี่ยวกับพฤติกรรมของการบริหารของผู้บริหารโรงเรียนในทัศนะของผู้บริหาร ครู และผู้ปกครองเพื่อจะดูว่าบุคคลทั้ง 3 ประเภท รับรู้พฤติกรรมการบริหารของผู้บริหาร โรงเรียนด้วยทัศนะที่แตกต่างกันหรือไม่ ในเรื่องของการบริหารงาน การจัดการเรียนการสอน ความน่าเชื่อถือ ความเอาใจใส่ การมีส่วนร่วมในการแก้ไข ปัญหาข้อขัดแย้งใน โรงเรียนและแบบของผู้บริหาร ผลการวิจัยพบว่า บุคคลทั้ง 3 กลุ่ม ให้ทรรศนะว่าผู้บริหารโรงเรียนควรเป็นผู้นำแบบมุ่งคนมากกว่ามุ่งงาน

แคสสัน (Casson, 1991 : 675) ได้ศึกษาขนาดองค์กรเป็นตัววัดอำนาจขององค์กร ผลการศึกษาพบว่า ขนาดขององค์กรบริษัทเป็นตัวชี้วัด ซึ่งบริษัทที่มีอำนาจจะสามารถปรับเปลี่ยนและต่อสู้กับแรงกดดันภายนอกได้ ข้อบ่งชี้ถึงขนาดอีกมิติหนึ่งคือ ปริมาณทรัพยากรมนุษย์ที่มีขององค์กร กล่าวคือ องค์กรขนาดใหญ่จะมีทรัพยากรมนุษย์มากกว่าองค์กรขนาดเล็ก ซึ่งมีความสัมพันธ์ในทางเดียวกันกับระดับความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กร และระดับความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรกับขนาดของกิจการ พบว่า บริษัทขนาดใหญ่จะมีการบริจาคให้สาธารณกุศลมากกว่าบริษัทขนาดเล็ก เนื่องจากองค์กรขนาดใหญ่จะมีการดำเนินธุรกิจหลาย ๆ ด้านมี

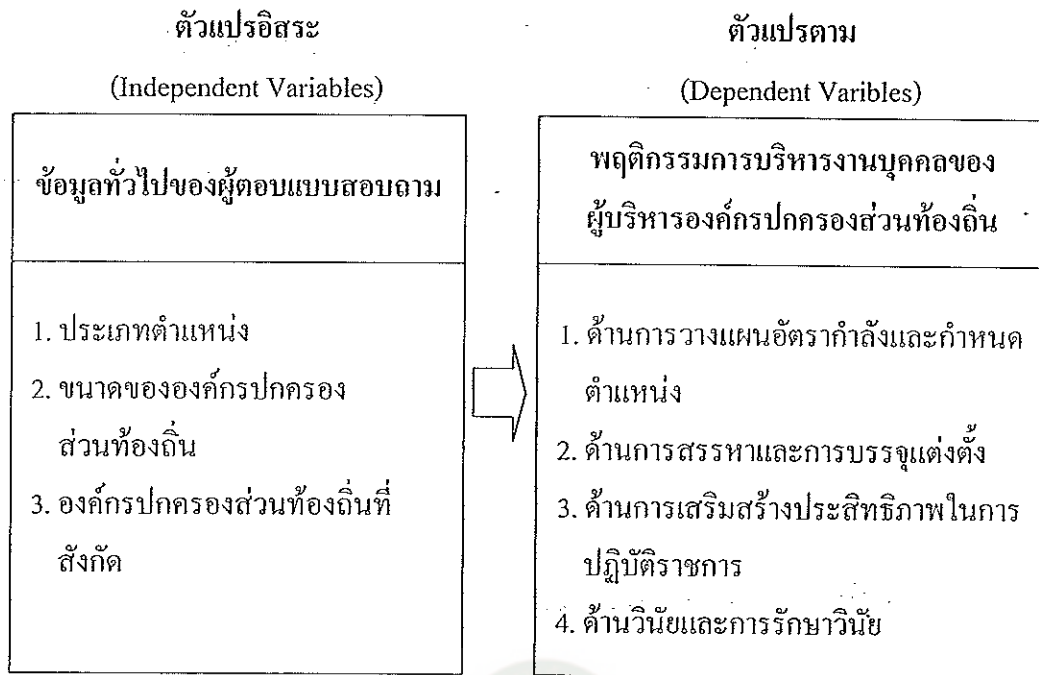
ผลิตภัณฑ์มากมายหลายประเภท และมีการขยายการค้าเนินงานและการผลิตไปในหลายภูมิภาคทั่วโลก จึงเป็นแรงผลักดันอย่างหนึ่งที่ทำให้องค์กรขนาดใหญ่เหล่านี้ต้องมีการรับผิดชอบต่อสังคมมากขึ้นตามขนาดขององค์กร

จากการศึกษาวิจัยในต่างประเทศ สรุปได้ว่า พฤติกรรมการบริหารงานบุคคลอยู่ในลักษณะที่คล้าย ๆ กัน แต่มีข้อควรพิจารณาคือ บุคลากรที่เข้ามาปฏิบัติงานใหม่ ๆ มักมีแนวคิดในการปฏิบัติงานที่หลากหลายขึ้นกว่าบุคลากรเดิมที่ปฏิบัติงานอยู่เป็นประจำ แต่อย่างไรก็ตามจะเห็นได้ว่าการบริหารงานบุคคลล้วนให้ความสำคัญกับการบริหารงานบุคคลในทุก ๆ ด้าน และจำเป็นที่จะต้องศึกษา คือ การวางแผนบุคลากร การสรรหาบุคลากร การบำรุงขวัญบุคลากร การพัฒนาบุคลากร และประเมินผลการปฏิบัติงาน เพื่อให้ทราบถึงพฤติกรรมของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการวางแผนอัตรากำลังและกำหนดตำแหน่ง ด้านการสรรหาและการบรรจุแต่งตั้ง ด้านการเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ และด้านวินัยและการรักษาวินัย

กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยได้สังเคราะห์กรอบแนวคิดด้านพฤติกรรมการบริหารบุคคลของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสังเคราะห์แนวคิดของสำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (2555 : 12 – 20) ซึ่งได้กำหนดขอบข่าย/ภารกิจไว้ 4 ด้าน ประกอบด้วย ด้านการวางแผนอัตรากำลังและกำหนดตำแหน่ง ด้านการสรรหาและการบรรจุแต่งตั้ง ด้านการเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ และด้านวินัยและการรักษาวินัย โดยเขียนเป็นกรอบ

แนวคิดการวิจัย ดังนี้



แผนภาพที่ 4 กรอบแนวคิดในการวิจัย