

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยทำการศึกษาค้นคว้า แนวคิด ทฤษฎีเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิผลการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอปลาปากจังหวัดนครพนม ตามลำดับ ดังนี้

1. หลักการ แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับประสิทธิผล
2. หลักการ แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล
3. แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น
4. หลักการ แนวคิด เกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล
5. บริบทองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอปลาปาก จังหวัดนครพนม
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
7. กรอบแนวคิดการวิจัย

#### หลักการ แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับประสิทธิผล

ประสิทธิผล เป็นเครื่องมือหรือตัวบ่งชี้ในการตัดสินใจว่าการบริหารของหน่วยงานหรือองค์การใดองค์การหนึ่งสามารถดำเนินงานจนบรรลุเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ที่วางไว้ มากน้อยเพียงใด เป็นเรื่องเกี่ยวกับผลที่ได้รับและผลสำเร็จของงาน มีความเกี่ยวข้องกับผลงานที่องค์การพึงประสงค์ ตามแนวความคิดตั้งแต่ดั้งเดิมเป็นความพยายามที่จะเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานให้เกิดความชำนาญเฉพาะอย่าง (Segmentation) การปฏิบัติงานขององค์การเกือบโดยเด็ดขาด ทำให้ขาดความร่วมมือร่วมใจ ตลอดจน ไม่อาจริเริ่มสร้างสรรค์และไม่อาจจัดการกับความเปลี่ยนแปลงใด ๆ ได้ จึงเกิดแนวคิดที่ ตรงกันข้ามกับแนวคิดดั้งเดิม คือ แนวความคิดแบบผสมผสาน (Integration Approach) ซึ่งมุ่งเน้นไปที่การเปลี่ยนแปลงและการเสริมสร้างสิ่งใหม่ ๆ โดยมองภาพรวมว่ามีสิ่งใด เกี่ยวข้องในขอบเขตที่กว้างขวางและเชื่อมโยงสิ่งที่เกี่ยวข้องนั้นเข้าด้วยกัน ลักษณะของแนวความคิดนี้จะไม่หลบเลี่ยงความขัดแย้งแต่มองสิ่งขัดแย้ง (Conflicts) เป็นเรื่อง จำเป็นที่ต้องเผชิญและการแก้ไขเพื่อนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงที่ดี

ขณะอยู่ตลอดเวลา ดังนั้น แนวทางนี้จึงเป็นพลวัต (Dynamic) มีเป้าหมายอยู่ที่การพยายามทำงานให้สำเร็จด้วยดี (วุฒิชัย จำนวนก. 2530 : 256-257)

### 1. ความหมายของประสิทธิผล

นักวิชาการได้ให้ความหมายของประสิทธิผลไว้ต่าง ๆ กัน ดังนี้

วิทยา ดำรงราษฎร์ (2546:27) ได้ให้ความหมายว่า ประสิทธิผล หมายถึง ความสามารถในการเลือกเป้าหมายที่เหมาะสมและบรรลุเป้าหมายนั้น ๆ ประสิทธิผลจึงวัดกันที่ว่าการจัดการสามารถสนองผู้บริโภคสินค้าหรือบริการที่เป็นต้องการหรือไม่ และสามารถบรรลุในสิ่งที่พยายามจะทำมากน้อยเพียงใด

ธงชัย สันติวงษ์ (2537 : 22) กล่าวว่าประสิทธิผลเป็นการทำงานที่ได้ผลโดยสามารถบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการ การวัดผลงานที่ทำได้เทียบกับเป้าหมาย หากสามารถทำได้ตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ก็แสดงว่าการทำงานมีประสิทธิผลสูง

รุ่ง แก้วแดง และ ชัยณรงค์ สุวรรณสาร (2536 : 169) ประสิทธิผล หมายถึง ความสำเร็จของผลการปฏิบัติงานที่เป็นไปหรือบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์การ

เปรมสุริย์ เชื้อมทอง (2536 : 9) กล่าวว่า ประสิทธิผล คือ ผลงานของกลุ่มซึ่งเป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้ ดังนั้นประสิทธิผลของโรงเรียน คือ ความสำเร็จของโรงเรียนที่สามารถทำหน้าที่ให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งเอาไว้ ทั้งนี้เกิดจากประสิทธิภาพของผู้บริหารโรงเรียนที่สามารถใช้ความรู้ความสามารถ และประสบการณ์ในการบริหารงานเพื่อโน้มน้าวให้ผู้ได้บังคับบัญชาปฏิบัติงานให้เกิดผลตามเป้าหมายที่ตั้งเอาไว้

ฟิลด์เดอร์ (Fieldler. 1967 : 9)กล่าวว่าประสิทธิผล หมายถึง การที่กลุ่มสามารถทำงานได้รับมอบหมายให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ได้

ฮอย และมิสเกล (Hoy & Miskel. 1991 : 51) กล่าวว่า ประสิทธิผลขององค์การ หมายถึงการที่ผู้บริหารสามารถใช้ภาวะผู้นำ เป็นศูนย์กลางในการจัดการศึกษาทำให้ครูและนักเรียนเกิดความพึงพอใจ เป็นผลทำให้การดำเนินงานของโรงเรียนมีประสิทธิผลสอดคล้องกับวัตถุประสงค์

กิบสัน และคณะ (Gibson Others. 1982 : 812) นิยามประสิทธิผลไว้ว่า ประสิทธิผลเป็นเรื่องของการกระทำใด ๆ ที่มีความมุ่งหมายจะได้รับผลอะไรสักอย่างให้เกิดขึ้น การกระทำหรือความพยายามจะมีประสิทธิผลสูงต่ำเพียงใด ขึ้นอยู่กับว่าผลที่ได้รับตรงนั้น ตรงครบถ้วน ทั้งเชิงปริมาณ และเชิงคุณภาพ และใช้พลังงานน้อยเพียงใด

จึงสามารถสรุปได้ว่า ประสิทธิภาพขององค์การ หมายถึง การที่องค์การได้ดำเนินงานใด ๆ โดยการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ จนเกิดผลสำเร็จบรรลุตามเป้าหมายต่าง ๆ ที่องค์การตั้งไว้และสามารถจะสรุปความหมายตามทฤษฎีองค์การได้ 3 ลักษณะ ดังนี้

1) ความหมายที่ใช้ในแนวทางเป้าหมาย (Goal – based Approach) เป็นการพิจารณาว่าการดำเนินงานบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้หรือไม่

2) ความหมายที่ใช้แนวทางระบบ (System – based Approach) เป็นการพิจารณาว่าองค์การนำทรัพยากรมาใช้ให้เกิดประโยชน์แก่องค์การและบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ขององค์การ

3) ความหมายที่ใช้แนวทางกลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้อง (Multiple – Constituencies Approach) เป็นการพิจารณาว่าองค์การสามารถในการตอบสนองความพึงพอใจของกลุ่มที่เกี่ยวข้องได้

## 2. ความสำคัญของประสิทธิผลการบริหารงานบุคคล

ประสิทธิผลมีความสำคัญอย่างยิ่ง ในศาสตร์ทางการบริหารและองค์การ นับว่าเป็นการตัดสินใจขั้นสุดท้ายว่า การบริหารองค์การประสบความสำเร็จหรือไม่เพียงใด องค์การจะอยู่รอดและมีความมั่นคงจะขึ้นอยู่กับประสิทธิผลองค์การจะล่มสลายไปในที่สุด ดังนั้นจึงมีความสำคัญต่อองค์การ ดังนี้ (ชงชัย สันติวงษ์, 2537)

2.1 ช่วยตรวจสอบวัตถุประสงค์การจัดตั้งองค์การ การจัดตั้งองค์การย่อมกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายไว้อย่างชัดเจน เพื่อดำเนินงานให้เป็นที่ไปตามความต้องการหรือไม่

2.2 ประเมินผลการดำเนินงานกับแผนงานที่กำหนด การดำเนินงานในแต่ละกิจกรรมย่อมต้องมีการวางแผน กำหนดหน้าที่ ความรับผิดชอบ การจัดสรรทรัพยากร การใช้อำนาจหน้าที่การบริหารการปฏิบัติงาน ให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงาน

2.3 ประเมินผลสำเร็จกับวัตถุประสงค์ เปรียบเทียบผลงานที่ดำเนินการได้ตามแผนงานกับวัตถุประสงค์ขององค์การที่คาดหวัง ถ้าผลงานบรรลุผลตามวัตถุประสงค์และความคาดหวังขององค์การ แสดงว่าองค์การมีประสิทธิผล โดยประสิทธิผลอาจพิจารณาเป็น 2 ระดับคือ

2.3.1 ประสิทธิภาพของบุคคล คือ ลักษณะของบุคคลที่มีความสามารถปฏิบัติงานใด ๆ หรือปฏิบัติกิจกรรมใด ๆ แล้วประสบความสำเร็จ ทำให้เกิดผลโดยตรงและครบถ้วนตามวัตถุประสงค์ ผลที่เกิดขึ้นมีลักษณะคุณภาพ เช่น ความถูกต้อง ความมีคุณค่า

เหมาะสมดีกับงาน ตรงกับความคาดหวังและความต้องการของหมู่คณะ สังคม และผู้จะนำผลนั้นไปใช้เป็นผลที่ได้จากการปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ

2.3.2 ประสิทธิภาพขององค์การคือ การเน้นไปที่ผลรวมขององค์การ ซึ่งกิบสันและคณะ (Gibson and Other. 1982) อธิบายถึงเกณฑ์ของควมมีประสิทธิภาพขององค์การว่าประกอบด้วยตัวบ่งชี้ 5 ตัว คือ

- 1) การผลิต (Production)
- 2) ประสิทธิภาพ (Efficiency)
- 3) ความพึงพอใจ (Satisfaction)
- 4) การปรับเปลี่ยน (Adaptiveness)
- 5) การพัฒนา (Development)

สำหรับคำว่า “ประสิทธิภาพ” (Efficiency) หมายถึง การเปรียบเทียบทรัพยากรที่ใช้ไปกับผลที่ได้จากการทำงาน ว่าใช้ไปอย่างไร มากน้อยแค่ไหน ในขณะที่กำลังทำงานใช้โดยประหยัดให้ได้ผลผลิตหรือผลลัพธ์ตามเป้าหมายขององค์การคาดหวังอย่างคุ้มค่าหรือไม่ โดยการเปรียบเทียบระหว่างค่าใช้จ่ายในการลงทุนกับผลกำไรที่ได้รับ ประสิทธิภาพมี 2 ระดับคือ

#### 1. ประสิทธิภาพของบุคคล

#### 2. ประสิทธิภาพขององค์การ

ประสิทธิภาพของบุคคล หมายถึง การที่บุคคลปฏิบัติงานอย่างเต็มความสามารถใช้เทคนิคหรือยุทธวิธีในการทำงาน เพื่อให้ได้ผลงานที่มีปริมาณตามความต้องการและมีคุณภาพเป็นที่น่าพอใจโดยสิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย พลังงาน และเวลาน้อย เป็นบุคคลที่มีคุณภาพและปริมาณของผลงาน มีวิธีการทำงานให้ได้ผลดียิ่งขึ้นอยู่เสมอ

ประสิทธิภาพขององค์การ หมายถึง ทรัพยากรสามารถดำเนินงานต่าง ๆ ตามภารกิจหน้าที่ขององค์การโดยใช้ทรัพยากร ปัจจัยต่าง ๆ รวมถึงกำลังคน อย่างคุ้มค่าที่สุด มีการสูญเปล่าน้อยที่สุดมีลักษณะของการดำเนินงานไปสู่ผลตามวัตถุประสงค์ได้อย่างดีโดยประหยัดทั้งเวลา ทรัพยากรและกำลังคน

สรุปได้ว่า ประสิทธิภาพมีความสำคัญต่อองค์การหรือหน่วยงานมาก เพราะเป็นตั้งชีวิตความสำเร็จขององค์การ ในการที่จะตัดสินใจว่าองค์การจะอยู่รอดต่อไปหรือไม่ ประกอบกับประสิทธิภาพก็มีความสำคัญต่อองค์การมากเช่นกัน หากการดำเนินงานองค์การไม่มีประสิทธิภาพก็จะไม่มีผลกำไร ประสบแต่ความขาดทุน ก็ยากที่องค์การจะตั้งอยู่ได้ ดังนั้น

ประสิทธิผล (Effectiveness) เป็นการทำให้บรรลุสำเร็จตามเป้าหมายขององค์กร (Goals) และ ประสิทธิภาพ (Efficiency) เป็นการทำให้ผู้ปฏิบัติงานเกิดความพึงพอใจและร่วมมือกัน ปฏิบัติงานให้ได้ผลผลิต (Output) ที่ต้องการ จึงมีความสัมพันธ์กันทำให้องค์กรบรรลุเป้าหมาย ภายในเงื่อนไขที่มีการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด การบรรลุถึงประสิทธิผลและ ประสิทธิภาพจึงเป็นที่พึงปรารถนาของทุกองค์การ

### 3. ความสัมพันธ์ของประสิทธิผลและประสิทธิภาพ

ประสิทธิผล (Effectiveness) และ ประสิทธิภาพ (Efficiency) ผู้ที่เริ่มให้ความสำคัญ ของคำทั้งสองแตกต่างกัน คือ บาร์นาร์ด (Barnard, 1968) โดยให้ความสำคัญไว้เมื่อ 1938 บาร์ นาร์ดให้ความสำคัญของประสิทธิผลว่า การบรรลุเป้าหมายขององค์กรและให้ความสำคัญของ ประสิทธิภาพว่า ความพึงพอใจและความร่วมมือในการปฏิบัติงานของสมาชิกขององค์กร ส่วนเอทซีโอนิ (Etzioni, 1964) ให้ความสำคัญของประสิทธิผลว่า การบรรลุเป้าหมายและ ประสิทธิภาพมีความหมายในลักษณะของเศรษฐศาสตร์ คือ ทรัพยากรต่าง ๆ ที่ใช้ในการผลิต ต่อผลผลิตหนึ่งหน่วยอันเป็นแนวการให้ความสำคัญของคำทั้งสองคำในเวลาต่อมา โดยทั่วไป ถือว่าประสิทธิผล หมายถึง ระดับที่ต้องการให้บรรลุผลตามเป้าหมายขององค์กร (Goals) ส่วน ประสิทธิภาพ หมายถึง ลักษณะทางเศรษฐศาสตร์ในการดำเนินการขององค์กรให้บรรลุ เป้าหมาย เป้าหมายบางอย่างใช้เป็นอัตราส่วนของปัจจัยการผลิต (Inputs) กับผลผลิต (Outputs) เป็นการพิจารณาถึงวิธีการที่องค์กรบรรลุเป้าหมายโดยใช้ปัจจัยการผลิตอย่างประหยัดเพื่อให้ ได้ผลผลิตตามที่ต้องการ โดยถือว่าองค์กรต้องสามารถบรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมาย ภายในเงื่อนไขที่ทรัพยากรมีจำกัด เนื่องจากทรัพยากรจากสภาพแวดล้อมที่จัดให้องค์กรมี จำกัด การวัดประสิทธิภาพส่วนใหญ่จึงใช้คำเกี่ยวกับการเงิน เช่น รายได้ และค่าใช้จ่าย เป็นต้น อย่างไรก็ตาม บางองค์กรไม่สามารถพิจารณาผลตอบแทนจากการลงทุนในรูปค่าใช้จ่ายได้ เช่น โรงพยาบาล จึงพิจารณาประสิทธิภาพจากการกระทำต่อคนไข้หรือการรักษาคนไข้ เป็น ผลผลิตได้จึงกล่าวได้ว่า ประสิทธิภาพเป็นมาตรฐานของประสิทธิผลของหน่วยงาน กล่าวคือ องค์กรต้องบรรลุเป้าหมายโดยใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด องค์กรต้องบรรลุถึงทั้ง ประสิทธิภาพและประสิทธิผลอันเป็นที่พึงปรารถนาของทุกองค์การ ซึ่งจะเห็นได้ว่าองค์กร อาจมีประสิทธิผลแต่ไม่มีประสิทธิภาพ หรือไม่มีประสิทธิผลแต่อาจมีประสิทธิผลได้ (Jackson, Morgan & Paolillo, 1986 ; Ford, Armandi & Heaton, 1968, Hodge & Anthony, 1988) ดังนั้นประสิทธิผลและประสิทธิภาพจึงมีความสัมพันธ์กันตามนัยทั้งสองแนวคิดดังกล่าว

#### 4. แนวคิดในการประเมินประสิทธิผล

ความหลากหลายของเกณฑ์ อยู่ในรูปแบบการประเมินประสิทธิผลขององค์การ นั้นเกิดจากผู้วิจัยมีกรอบอ้างอิงแตกต่างกัน การที่ผู้วิจัยมี โนทัศน์หรือกรอบอ้างอิงแตกต่างกัน ทำให้การแสวงหาเกณฑ์ที่เป็นสากล (universal criterion) หรือชุดของเกณฑ์ที่ใช้ได้กับทุก องค์การนั้นทำได้ยาก สเตียร์ส (Steers, 1975) ตามเทคนิคที่ใช้ในการได้มาซึ่งเกณฑ์ในการ ประเมินประสิทธิผล เทคนิคที่ใช้ในการได้มาซึ่งเกณฑ์ประเมินประสิทธิผล จำแนกได้ 2 วิธี ดังนี้ (ประเสริฐ สมพงษ์ธรรม, 2538)

4.1 รูปแบบอนุมาน (Deductive Models) เป็นรูปแบบที่ได้จากการพิจารณา หลักการทั่วไปประกอบด้วยเกณฑ์การประเมินผล ซึ่งได้จากการตีความตามทฤษฎีแล้วก็นำ เกณฑ์ดังกล่าวมาทำการศึกษาวิเคราะห์ทั่วไป

4.2 รูปแบบอุปมาน (Inductive Models) เป็นรูปแบบที่ได้จากการพิสูจน์จากกรณี เฉพาะ โดยผู้ทำการศึกษาวิเคราะห์พยายามสร้างเกณฑ์การประเมินผลที่มีความหมายอันเป็นผล จาก การค้นคว้าวิจัยรูปแบบประเภทนี้หลายแบบได้จากการสำรวจการศึกษาวิเคราะห์ที่ ทำ กันมาจาก หลาย ๆ แหล่ง และพยายามผสมผสานกันเข้าให้เป็นรูปแบบรวม (Unified) หรือเป็นการเสนอ ตัวแปรหรือเกณฑ์ได้จากวิธีเชิงปริมาณ (Quantitative Techniques) ซึ่งได้มาจากการศึกษาวิเคราะห์ ของผู้เสนอรูปแบบนั้น ๆ

สเตียร์ส (Steers, 1975) ได้ตรวจรูปแบบพหุเกณฑ์ของประสิทธิผลองค์การ 17 รูปแบบ พบว่า เกณฑ์ประสิทธิผลส่วนใหญ่ใช้ความสามารถในการปรับตัว/การยืดหยุ่น (Adaptability Flexibility) ความสามารถในการผลิต (Productivity) และความพึงพอใจ (Satisfaction) ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 จำนวนของเกณฑ์ใช้ในรูปแบบพหุเกณฑ์ของประสิทธิผล

เกณฑ์การประเมิน	จำนวนที่ใช้ (N = 17)
1. การปรับตัว/การยืดหยุ่น (Adaptability Flexibility)	10
2. ความสามารถในการผลิต (Productivity)	6
3. ความพึงพอใจ (Satisfaction)	5
4. การได้กำไร (Profitability)	3
5. การได้รับทรัพยากร (Resource Acquisition)	3
6. ความไม่ตึงเครียด (Absence of Strain)	2
7. การไม่ควบคุมสิ่งแวดล้อม (Control over Environment)	2
8. การพัฒนา (Development)	2
9. การบูรณาการ (Integration)	2
10. การติดต่อสื่อสารแบบเปิด (Open Communication)	2
11. ความอยู่รอด (Survival)	2
12. เกณฑ์อื่น ๆ (All other Criteria)	1

สตีเยร์ส (Steers) ได้ให้ข้อสังเกตว่ามีอยู่ 12 รูปแบบ ที่สามารถใช้เป็นแบบอย่างในการประเมินประสิทธิผลได้ โดยมี 10 รูปแบบ สามารถประยุกต์ใช้ในองค์กรได้ แต่รูปแบบดังกล่าวยังเป็นการออกแบบสำหรับประสิทธิผลองค์กรธุรกิจและจะเห็นว่าแต่ละรูปแบบจึงใช้เกณฑ์ประเมินประสิทธิผลองค์กร 3 – 4 เกณฑ์

จะเห็นได้ว่า การศึกษาทั้งแคมป์เบล (Campbell) และ สตีเยร์ส (Steers) ชี้ให้เห็นว่า เกณฑ์หรือตัวบ่งชี้ประสิทธิผลองค์กรมีความแตกต่างกันตามจุดมุ่งหมายของการประเมินกรอบแนวคิดที่ใช้ในการประเมิน

##### 5. แนวคิดทางการศึกษาประเมินองค์กร

การศึกษาประสิทธิผลองค์กร เริ่มต้นประมาณปี 1930 ด้วยรูปแบบเป้าหมาย (Goal Model) เป็นรูปแบบดั้งเดิม ใช้กันอย่างกว้างขวางในการประเมินสิทธิผลขององค์กร โดยให้ความหมายของประสิทธิผลองค์กรว่า ระดับของการบรรลุเป้าหมาย (Goal Attainment) มุ่งเน้นที่ผลผลิต (Output) ต่อมาปี 1950 ได้พัฒนาแนวทางการศึกษาประสิทธิผลองค์กรโดยมององค์กรในฐานะที่เป็นระบบ (System) ที่ต้องอาศัยทรัพยากร (System - resource) โดยให้

ความหมายของประสิทธิผลองค์กรว่าระดับที่องค์กรจัดหาทรัพยากรที่มีจำกัดและที่มีคุณค่าได้สำเร็จ มุ่งเน้นที่ปัจจัยการผลิต (Input) รูปแบบทั้งดังกล่าวเป็นพื้นฐานของการพัฒนารูปแบบการประเมินประสิทธิผลองค์กรในระยะต่อมา (Bedeian. 1980 ; Zamuto. 1982)

แนวทางการศึกษาประสิทธิผลองค์กรจากการพัฒนารูปแบบต่าง ๆ ดังกล่าวสามารถสรุปแนวทางการศึกษาได้ทั้งหมด 4 แนวทาง ดังนี้ (Robbins. 1990)

### 5.1 แนวทางการบรรลุเป้าหมาย (The Goal – attainment Approach)

แนวทางการบรรลุเป้าหมายนี้เป็นไปตามความหมายขององค์กรที่ หมายถึง การสร้างขึ้นมาเพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายเฉพาะ (Specific Goals) ระดับการบรรลุของเป้าหมายตามที่กำหนดไว้เป็นการเน้นที่ผล (Ends) มากกว่าวิธีการ (Means) ฐานคติ (Assumption) ของแนวทางนี้ คือ

5.1.1 องค์กรต้องมีเป้าหมายแน่นอน (Ultimate Goals)

5.1.2 เป้าหมายต้องมีความชัดเจนเข้าใจตรงกัน

5.1.3 เป้าหมายต้องไม่มากเกินไป

5.1.4 เป็นเป้าหมายที่มีความเห็นสอดคล้องกัน

5.1.5 วัดความก้าวหน้าของเป้าหมายได้

เป้าหมายขององค์กรที่จะทำให้เป็นไปตามฐานคติ ควรจัดทำให้เป็นเป้าหมายเชิงปฏิบัติการ (Operative goals) เป็นเป้าหมายเฉพาะ (Specific Goals) ขององค์กรเพื่อให้เข้าใจตรงกันและสามารถวัดได้

### 5.2 แนวทางเชิงระบบ (The System Approach)

แนวทางเชิงระบบเป็นไปตามความหมายขององค์กรที่ว่า องค์กรเป็นระบบ (Systems) ต้องการปัจจัย (Inputs) มีกระบวนการเปลี่ยนปัจจัย (Process) และมีผลผลิต (Outputs) ต้องรักษาเสถียรภาพและความสมดุล ดังนั้น แนวทางเชิงระบบมุ่งเน้นจึงหมายถึงความสามารถขององค์กรในการจัดทรัพยากร การรักษาเสถียรภาพและความสมดุล ของระบบภายในองค์กร และการมีปฏิสัมพันธ์อย่างประสพผลสำเร็จกับสภาพแวดล้อมภายนอก แนวทางเชิงระบบเน้นที่วิธีการ (Means) มากกว่าที่ผล (Ends) ข้อดีของแนวทางระบบ คือ การทำให้ผู้บริหารตระหนักในความสำคัญของการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันของระบบ ย่อยในองค์กรและเหมาะสมกับองค์กรที่มีเป้าหมายคลุมเครือไม่สามารถวัดได้ เพราะสามารถใช้เกณฑ์อื่น ๆ แทนการทำให้บรรลุเป้าหมาย



### 5.3 แนวทางเชิงกลยุทธ์ – กลุ่มที่เกี่ยวข้อง (The Strategic – constituencies Approach)

แนวทางเชิงกลยุทธ์ – กลุ่มที่เกี่ยวข้อง จัดเป็นการศึกษาประสิทธิผลองค์กร แนวใหม่ ฐานคติ (Assumption) ของแนวทางนี้ พิจารณาองค์การในฐานะที่เป็นระบบภายใต้สภาพแวดล้อม ซึ่งต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับความต้องการ ความพึงพอใจของกลุ่มที่เกี่ยวข้องที่ให้การสนับสนุนองค์การให้มีความอยู่รอด ความหมายของประสิทธิผลองค์กรตามแนวทางนี้คือ ระดับความสามารถขององค์การในการตอบสนองความต้องการของกลุ่มที่เกี่ยวข้องในสภาพแวดล้อมขององค์การ แนวทางกลุ่มที่เกี่ยวข้องจะคล้ายคลึงกับแนวทางเชิงระบบ คือ ทั้ง 2 แนวทางตระหนักถึงความสำคัญของการพึ่งพาอาศัยภายในระบบ แต่มีจุดเน้นต่างกัน โดยแนวทางกลุ่มที่เกี่ยวข้อง เชิงกลยุทธ์จะพิจารณาสภาพแวดล้อมเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับการอยู่รอดขององค์การ ผู้บริหารขององค์การจะไม่ละเลยต่อกลุ่มที่มีอำนาจที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินงานขององค์การ

### 5.4 แนวทางการแข่งขัน – คุณค่า (The Competing – values Approach)

แนวทางการแข่งขัน – คุณค่า เป็นกรอบแนวคิดบูรณาการในการศึกษาประสิทธิผลองค์กรฐานคติของแนวคิดนี้ คือ ประสิทธิภาพองค์กรจะมีความเป็นอัตนัย (Subjective) ขึ้นอยู่กับค่านิยม ความชอบ และความสนใจของผู้ประเมินจึงไม่มีเกณฑ์ที่ดีที่สุดสำหรับการประเมินประสิทธิภาพองค์กร แนวทางนี้คาดว่าจะทำให้การประเมินประสิทธิภาพองค์กรเหมาะสมยิ่งขึ้น โดยกำหนดองค์ประกอบทั่วไปของเกณฑ์ประสิทธิภาพองค์กรและใช้องค์การประกอบ เหล่านั้นเป็นพื้นฐานในการกำหนดคุณค่าที่แข่งขันเพื่อที่จะกำหนดรูปแบบประสิทธิผลที่มีลักษณะเฉพาะได้ในแต่ละรูปแบบ

การเลือกรูปแบบประสิทธิผลองค์กรที่เหมาะสมนั้น คุณค่าจะถูกใช้เป็นเกณฑ์ประเมินขึ้นอยู่กับว่าองค์กรอยู่ในขั้นตอนใดของวงจรชีวิตขององค์กร คือ ลักษณะขององค์กรและเงื่อนไขที่เหมาะสมในการใช้แต่ละแนวทาง สามารถสรุปเปรียบเทียบได้ดังตารางที่ 2

ตารางที่ 2 แนวทางการประเมินประสิทธิผลองค์กร

แนวทาง	นิยาม (องค์กรมีประสิทธิผลในขอบเขตที่)	เงื่อนไขของการใช้แนวทางนี้
แนวทางการบรรลุเป้าหมาย แนวทางระบบ	องค์กรทำให้เป้าหมายที่ระบุบรรลุผล ได้รับทรัพยากรที่จำเป็น	เป้าหมายชัดเจนมีระยะเวลาแน่นอนวัดได้ มีการเชื่อมโยงที่ชัดเจนระหว่างปัจจัยและผลผลิต
แนวทางเชิงกลยุทธ์ – กลุ่มผู้เกี่ยวข้อง	กลุ่มผู้เกี่ยวข้องเชิงกลยุทธ์ทุกฝ่ายมีความพอใจ	กลุ่มผู้เกี่ยวข้องมีอิทธิพลต่อองค์กรและองค์กรจำเป็นต้องตอบสนองต่อความต้องการของกลุ่มผู้เกี่ยวข้อง
แนวทางการแข่งขัน – คุณค่า	การเน้นองค์กรในประเด็นที่สำคัญขององค์กร 4 ด้าน (คนองค์กร ความยืดหยุ่น การควบคุม)	องค์กรไม่มีความชัดเจนในจุดเน้นของตนเอง หรือความสนใจในเกณฑ์เปลี่ยนแปลงไปตามระยะเวลาที่เปลี่ยนแปลง

จะเห็นได้ว่า แนวทางการประเมินประสิทธิผลองค์กรทั้ง 4 แนวทาง แต่ละแนวทางมีเงื่อนไขของการใช้แตกต่างกัน

#### 6. รูปแบบบูรณาการของฮอยและมิสเกล (Hoy & Miskel)

จากรูปแบบการประเมินประสิทธิผลองค์กรดั้งเดิม คือ รูปแบบเป้าหมายและรูปแบบระบบทรัพยากร นักวิชาการ ได้แย้งในจุดอ่อนของรูปแบบทั้งสองหลายประการ แคเมอรอน (Cameron, 1978) วิพากษ์วิจารณ์การให้เป้าหมายประเมินประสิทธิผลองค์กรว่า 1) ส่วนใหญ่เป็นเป้าหมายของผู้บริหารมากกว่ากลุ่มผู้เกี่ยวข้องอื่น 2) ส่วนใหญ่นักวิจัยพบว่าเป้าหมายมีหลากหลาย และขัดแย้งกัน 3) ขาดความชัดเจนในทิศทาง 4) เป้าหมายขององค์กรมีลักษณะเป็นพลวัต เปลี่ยนตามบริบทและพฤติกรรม แต่รูปแบบเป้าหมายมีความคงที่ไม่เปลี่ยนแปลง 5) เป้าหมายองค์กร (Official goals) ทำเป็นเป้าหมายปฏิบัติค่อนข้างยาก 6) การบรรลุเป้าหมายได้รับอิทธิพลจากปัจจัยอื่นหลายประการ นักวิชาการ เช่น ยูชท์แมนและซีชอ (Yuchtman & Seashore) เสนอว่าการประเมินประสิทธิผลองค์กรใช้เพียงรูปแบบเป้าหมายยัง

ไม่เพียงพอ ส่วนรูปแบบระบบ – ทรัพยากรเป็นการเน้นการประเมินปัจจัยการผลิต ทำให้ส่วนอื่น ๆ ไม่ได้รับการประเมิน (Cameron. 1978 ; Steers. 1977) เสนอว่า รูปแบบการประเมินประสิทธิผลองค์การเป็นองค์ประกอบรวม แนวทางที่เหมาะสมที่ควรที่จะนำมาโน้มน้าวทั้งสองรวมกัน

## 7. การนำไปประยุกต์ใช้

นักวิชาการหลายคน เช่น กูดแมนและเพนนิ่งส์ (Goodman & Pennings) สตีเยร์ส (Steers) แคมป์เบล (Campbell) ได้บูรณาการ 2 รูปแบบ โดยมีความเห็นสอดคล้องกันในเรื่องที่ประเมิน ได้แก่ เป้าหมาย พฤติกรรมที่กำหนดทิศทางของเป้าหมายและพฤติกรรมต่าง ๆ ขององค์การ อย่างไรก็ตามเป้าหมายของกรอบความคิดเชิงระบบทรัพยากรจะมีลักษณะหลากหลายและเป็นพลวัต กำหนดผลที่ได้รับสูง และมีการเปลี่ยนแปลงตามช่วงเวลา ยิ่งกว่านั้น การบรรลุเป้าหมายในระยะสั้นสามารถใช้ทรัพยากรใหม่เพื่อให้บรรลุเป้าหมายย่อยได้ ดังนั้น เมื่อใช้กรอบความคิดเชิงระบบ ลักษณะเป้าหมายขององค์การ โดยธรรมชาติจะมีลักษณะเป็นวงจร (Cyclic)

จากแนวคิดดังกล่าว ฮอยและมิสเกล (Hoy & Miskel. 1991) จึงเสนอรูปแบบบูรณาการโดยเพิ่มลักษณะการประเมินประสิทธิผลองค์การเป็น 3 ประการ คือ พหุเกณฑ์ (Multiple Criteria) มิติเวลา (Time Dimension) และกลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. พหุเกณฑ์ฮอยและมิสเกล ได้นำข้อสรุปที่เป็นข้อตกลงที่ยอมรับกันมาใช้ คือ การประเมินประสิทธิผลองค์การได้อย่างครอบคลุม และในการบูรณาการนี้ ตัวบ่งชี้ประสิทธิผลจะต้องนำมาจากแต่ละขั้นตอนของระบบเปิด ได้แก่ ปัจจัยนำเข้า การเปลี่ยนแปลงปัจจัยนำเข้า โดยจะต้องเลือกตัวบ่งชี้ที่มีความสำคัญเหมาะสมและเป็นตัวแทน ซึ่งรูปแบบที่เหมาะสมในการที่จะสามารถเลือกเกณฑ์ได้คือ รูปแบบทฤษฎีของ พาร์สัน (Parsons) ที่ถือว่าองค์การเป็นระบบความอยู่รอดของระบบสังคมจะขึ้นอยู่กับหน้าที่ที่สำคัญ 4 ประการ หน้าที่เหล่านี้เป็นพื้นฐานที่ทำให้ได้มาซึ่งทรัพยากรและสามารถพิจารณาถึงเป้าหมายขององค์การได้ทุกระบบสังคมต้องสามารถแก้ปัญหาพื้นฐาน 4 ประการให้ได้ เรียกโดยย่อว่า “AGIL” ได้แก่

1.1 การปรับตัว (Adaptation - A) เป็นหน้าที่ของระบบที่จะต้องปรับตัวให้เข้ากับสิ่งแวดล้อมให้ได้ เช่น โรงเรียนอำนวยความสะดวกให้สอดคล้องจุดประสงค์ของสิ่งแวดล้อมและกลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยพยายามเปลี่ยนรูปให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ภายนอก

1.2 การบรรลุเป้าหมาย (Goal Attainment - g) เป็นการมุ่งให้บรรลุเป้าหมายของระบบ ได้แก่ กระบวนการขององค์กร การประสานงาน และความสัมพันธ์ทางสังคมให้มีลักษณะเป็นหน่วยเดียวกัน (Single Unity)

1.3 การบูรณาการ (Integration - i) เป็นการสร้างความมั่นคงของสังคมภายในระบบ ได้แก่ กระบวนการขององค์กร การประสานงาน และความสัมพันธ์ทางสังคมให้มีลักษณะเป็นหน่วยเดียวกัน (Single Unity)

1.4 การรักษาสีงซ้อนเร้นภายใน (Latency - l) เป็นการรักษาความมั่นคงของคุณค่าของระบบ ได้แก่ รูปแบบวัฒนธรรมและระบบการจูงใจ

ดังนั้น องค์กรจะต้องทำหน้าที่ 4 ประการ ดังกล่าวการประเมินสิทธิผล องค์กรจึงต้องใช้หน้าที่ทั้ง 4 ประการนี้เป็นมิติการประเมินมิติเวลา การประเมินสิทธิผลองค์กร สิ่งที่เป็นเกณฑ์ประเมินจะเกี่ยวข้องกับเวลา โดยแบ่งออกเป็น 3 ระยะ คือ ระยะสั้น (Short - term) ระยะกลาง และระยะยาว เช่น การประเมินสิทธิผลองค์กรสำหรับสถานศึกษา เกณฑ์ในระยะเวลาสั้น จะประเมินผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนขวัญกำลังใจ ความพึงพอใจในการทำงาน และความจงรักภักดี เกณฑ์ระยะกลาง จะประเมินความสามารถในการปรับตัวต่อสิ่งแวดล้อม และการพัฒนาของสถานศึกษา รวมทั้งการพัฒนาแผนการสอน ความก้าวหน้าทางอาชีพครู – อาจารย์ และความสำเร็จของนักเรียนที่จบการศึกษาไปแล้ว และเกณฑ์ระยะยาว คือ ความสามารถในการอยู่รอดของสถานศึกษา อย่างไรก็ดีตามเกณฑ์ประสิทธิผลองค์กรอาจมีการเปลี่ยนแปลงทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความพอใจของกลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้องอีกด้วย อาจเป็นข้อจำกัดใหม่ หรือมีความคาดหวังต่อประสิทธิผลของสถานศึกษา

เกณฑ์ประสิทธิผลเฉพาะต่าง ๆ อาจเปลี่ยนแปลงไปตามลักษณะวงจรชีวิตขององค์กรที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น ในระยะประกอบการเริ่มแรกต้องเน้นที่เกณฑ์ความยืดหยุ่น การได้มาซึ่งทรัพยากรและเมื่อองค์กรมีวุฒิภาวะแล้ว เกณฑ์พื้นฐานจะได้แก่ การติดต่อสื่อสาร สถานสภาพความสามารถในการผลิตประสิทธิภาพ และการกำหนดเป้าหมาย

กลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้อง (Multiple Constituencies) ใช้ค่านิยมและความคิดของกลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้องซึ่งจะสะท้อนถึงเกณฑ์ประสิทธิผล เป็นความสนใจของแต่ละบุคคลหรือกลุ่มภายในหรือภายนอกองค์กรที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินงานขององค์กร เพื่อให้เกณฑ์ประสิทธิผลสอดคล้องกับความพึงพอใจของกลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้อง มโนทัศน์นี้จึงเป็นการประเมินประสิทธิผลองค์กรตามแนวทางเชิงสัมพันธ์กับภาพการณ์ (Relativistic Multiple – Contingency Approach)

จากแนวคิดของรูปแบบบูรณาการดังกล่าว ฮอยและมิสเกล ได้นำเกณฑ์การประเมิน ประสิทธิภาพขององค์การที่ เคมป์เบล (Campbell, 1977) รวบรวมไว้มาสรุปเป็นที่มิติทั่วไป เกณฑ์ เฉพาะหรือตัวบ่งชี้ประสิทธิผลและมโนทัศน์อื่น ๆ ที่เป็นจุดอ่อนจากรูปแบบเป้าหมายและ รูปแบบระบบ – ทรัพยากร นำมาปรับให้มี 4 มิติ ตามหน้าที่ของระบบสังคมให้มีลักษณะเป็น เป้าหมายเชิงปฏิบัติ โดยกำหนดให้มีตัวบ่งชี้ประสิทธิผล เพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายทั้ง 4 เป้าหมายและพิจารณากรอบของเวลาและผู้ที่เกี่ยวข้องในการประเมินแต่ละตัวบ่งชี้ประสิทธิผล ดังตารางที่ 3

ตารางที่ 3 รูปแบบบูรณาการของประสิทธิผลองค์การ

มิติของประสิทธิผล	สิ่งที่พิจารณา	ตัวบ่งชี้ประสิทธิผล
การปรับตัว (Adaptation)	เวลา กลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้อง	ความสามารถในการปรับตัว (Adaptability) นวัตกรรม (Innovation) ความก้าวหน้า (Growth) การพัฒนา (Development)
การบรรลุเป้าหมาย (Goal attainment)	เวลา กลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้อง	ผลสัมฤทธิ์ (Achievement) คุณภาพ (Quality) การได้มาซึ่งทรัพยากร (Resource acquisition) ประสิทธิภาพ (Efficiency)
การบูรณาการ (Integration)	เวลา กลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้อง	ความพึงพอใจ (Satisfaction) บรรยากาศองค์การ (Climate) การติดต่อสื่อสาร (Conflict)
การรักษาสภาพภายใน (Latency)	เวลา กลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้อง	ความจงรักภักดี (Loyalty) ความสนใจในชีวิต (Central life interests) การจูงใจ (Motivation) การมีชื่อเสียงขององค์การ (Identity)

ในการประเมินประสิทธิผลองค์กรตามรูปแบบบูรณาการดังกล่าว สามารถดำเนินการได้ 3 ขั้นตอน ดังนี้

1. ควรพิจารณากลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้องมีความสำคัญในการนิยามเป้าหมายเชิงปฏิบัติการ (Operative goals) ผู้วิจัยอาจพิจารณากำหนดขึ้นเอง หรือพิจารณาจากการกำหนดนโยบายหรือตามองค์กรอื่น ๆ

2. พิจารณามิติเกี่ยวกับเวลา ว่ามุ่งเน้นเป้าหมายระยะสั้น ระยะกลาง หรือระยะยาว

3. ควรใช้การประเมินหลายเกณฑ์

นอกจากนี้ เพื่อให้การประเมินประสิทธิผลองค์กรที่สมบูรณ์ ควรใช้ผลที่ได้จากเป้าหมาย 4 มิติจะเห็นได้ว่า รูปแบบบูรณาการของฮอยและมิสเกล เป็นรูปแบบที่ครอบคลุมแนวทางการศึกษาประสิทธิผลองค์กรต่าง ๆ เป็นการบูรณาการแนวทางการบรรลุเป้าหมายและแนวทางเชิงระบบโดยองค์กรในฐานะที่เป็นระบบมีหน้าที่ 4 ประการ คือ 1) ความสามารถในการปรับตัว 2) บรรลุเป้าหมาย 3) การบูรณาการเพื่อรักษาความมั่นคงของระบบภายใน 4) การรักษาสั่งสอนเร้าภายใน มุ่งเน้นทางปัจจัยนำเข้า กระบวนการ เปลี่ยนสภาพปัจจัยนำเข้า ปัจจัยนำออกหรือผลผลิต โดยมีสภาพแวดล้อมภายนอกองค์กรเป็นระบบที่มีความสัมพันธ์กับกระบวนการดังกล่าว นอกจากนี้ รูปแบบบูรณาการนี้ยังคำนึงถึงกลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้องต้องมีความพอใจในประสิทธิผลขององค์กร จึงสอดคล้องกับแนวทางเชิงกลยุทธ์ – กลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้อง และมีโมทัศน์ในเรื่องประสิทธิผลองค์กรเกี่ยวข้องกับกรอบเวลา โดยตัวบ่งชี้ประสิทธิผลจะเกี่ยวข้องกับช่วงระยะเวลาในการพิจารณา คือ ระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว หรือแต่ละระยะของวงจรชีวิตขององค์กรแตกต่างกัน กล่าวคือ มีตัวบ่งชี้ประสิทธิผลองค์กรแตกต่างกันตามระยะของวงจรชีวิตขององค์กร ซึ่งสอดคล้องกับการนำวงจรชีวิตขององค์กรมาพิจารณาในแนวทางการศึกษาประสิทธิผลองค์กรเชิงการแข่งขันคุณค่า

### หลักการ แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

ในบรรดาปัจจัยทางการบริหารอัน ได้แก่ มนุษย์ เงิน วัสดุอุปกรณ์ เครื่องจักรกลและกระบวนการจัดการ มนุษย์เป็นปัจจัยที่มีความสำคัญและคุณค่าอย่างยิ่งขององค์กรเพราะมนุษย์มีปัญหาความสามารถและศักยภาพในการใช้ปัจจัยการบริหารอื่น ๆ เพื่อให้เกิดความสัมฤทธิ์ผลได้ตามเป้าหมายขององค์กร ดังนั้น ทรัพยากรบุคคลเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งในการผลักดันให้องค์กรประสบความสำเร็จบรรลุตามเป้าหมายที่กำหนด คนเป็นผู้ลงมือลงแรงออกความคิดผลิตสินค้าหรือผลิตสินค้าที่มีคุณภาพ ตามที่ลูกค้าต้องการ แต่คนก็มีความหลากหลาย

แต่ละบุคคลล้วนแตกต่างกัน ดังนั้น องค์กรจึงต้องใช้ทักษะในการบริหารงานบุคคล ให้พนักงานสามารถสร้างสรรค์หรือให้บริการได้อย่างมีประสิทธิภาพ (ธงชัย สันติวงษ์. 2545 : 16)

### 1. ความหมายของการบริหารงานบุคคล

มีนักวิชาการหลายท่านได้เสนอแนวคิด ทฤษฎีในการบริหารงานบุคคลไว้ ดังนี้ สมพงษ์ เกษมสิน (2526 : 15) มีความเห็นว่า การบริหารงานบุคคลนั้น เป็นการจัดการกับบุคคลนับตั้งแต่การสรรหาบุคคลเข้าปฏิบัติงาน การดูแล บำรุงรักษา จนกระทั่งพ้นไปจากการปฏิบัติงาน

ธงชัย สันติวงษ์ (2542 : 35-37) กล่าวว่า การบริหารงานบุคคลเป็นผู้บริหารทุกคน (รวมทั้งผู้ชำนาญการด้านการบริหารงานบุคคลโดยเฉพาะ) ที่มุ่งปฏิบัติในกิจกรรมทั้งปวงที่เกี่ยวข้องกับบุคลากร เพื่อให้ปัจจัยด้านบุคลากรขององค์กร เป็นทรัพยากรมนุษย์ที่มีประสิทธิภาพสูงสุดตลอดเวลาที่จะส่งผลกระทบต่อผลสำเร็จต่อเป้าหมายขององค์กร

พนัส หันนาคินทร์ (2542 : 18) กล่าวว่า การบริหารงานบุคคล หมายถึง การที่องค์กรจัดวางกระบวนการต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในการที่จะได้มาซึ่งบุคลากรที่มีคุณภาพตามที่ต้องการ และความจำเป็นเมื่อได้มาแล้วก็ต้องกำหนดแนวทางที่แน่ชัดในการบำรุงรักษา ตอบแทน พัฒนา ประเมินผลการทำงาน ตลอดจนกำหนดวิธีการที่จะให้ความมั่นคงแก่ชีวิตการทำงาน และการพิจารณาออกจากงานตามวาระหรือด้วยสาเหตุอื่น

เสถียรภาพ พันธุ์ไพโรจน์ (2543 : 146) กล่าวว่า การบริหารงานบุคคล คือ ศิลปะ (Arts) ในการจัดการเกี่ยวกับบุคคล เพื่อให้บุคคลได้มีโอกาสใช้ความสามารถอย่างเต็มเปี่ยมในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นประโยชน์อย่างเต็มที่แก่ตนเองและแก่กลุ่มหรือหมู่คณะร่วมงาน

ลอเรนซ์ (Lawrence. 1942 : 100) ได้ให้ความหมายของบริหารงานบุคคลไว้ว่า คือ การวางแผนและการกำหนดกระบวนการเกี่ยวกับบุคลากรในการศึกษาวิจัยและพัฒนา นโยบายและเทคนิคในการบริหารงานบุคคลรวมทั้งการพัฒนาความสามารถของบุคคลรวมทั้งการพัฒนาความสามารถของบุคคลในองค์กร

บีช (Beach. 1980 : 169) เห็นว่า การบริหารงานบุคคล หมายถึง การวางแผนงาน การเลือกสรร การฝึกอบรม การกำหนดค่าตอบแทน การจัดอัตราค่าจ้าง การเสริมสร้างแรงจูงใจ การเสริมสร้างภาวะผู้นำ ตลอดจนเสริมสร้างมนุษยสัมพันธ์และบรรยากาศที่ดีในการปฏิบัติงานของบุคลากรในหน่วยงาน

จากความหมายการบริหารงานบุคคลของนักวิชาการดังกล่าวข้างต้น สรุปได้ว่า การบริหารงานบุคคลเป็นการดำเนินการให้ได้คน และใช้คนให้เหมาะสมกับงานตาม วัตถุประสงค์และความต้องการของหน่วยงาน ซึ่งมีขอบข่ายกว้างขวางครอบคลุมตั้งแต่การ แสวงหาและการคัดเลือก การบรรจุแต่งตั้ง การพัฒนาส่งเสริมจนกระทั่งพ้นจากการปฏิบัติงาน การบริหารงานบุคคล เป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกันเป็นลูกโซ่ ตั้งแต่การวางแผนนโยบาย การ กำหนดแผนและความต้องการด้านบุคคล การเลือกสรร การพัฒนา การกำหนดสวัสดิการและ ประโยชน์เกื้อกูล การประเมินผลการปฏิบัติงาน การเลื่อนตำแหน่ง การโอนย้ายและการพ้นจาก การปฏิบัติหน้าที่

## 2. วัตถุประสงค์ของการบริหารงานบุคคล

2.1 ศิวพร พันธุ์เพ็ง (2542 : 1) การบริหารงานบุคคลมีวัตถุประสงค์ดังนี้

2.1.1 ต้องการใช้แรงงานของคนให้ได้รับประโยชน์สูงสุด

2.1.2 สร้างความสัมพันธ์ระหว่างคนงานทั้งหมด เพื่อจะได้เกิดความต้องการที่จะทำงานร่วมกัน

2.1.3 ส่งเสริมคนงานแต่ละคนให้ปรับปรุงตนเองเพื่อจะได้ใช้ความรู้ ความสามารถที่มีอยู่ทำงานให้แก่องค์กรโดยได้รับประโยชน์มากที่สุด

2.2 ชงชัย สันติวงษ์ (2543 : 7) กล่าวถึง เป้าหมายการบริหารงานบุคคลที่คล้ายกับ ศิวพร พันธุ์เพ็ง ดังนี้

2.2.1 มีการใช้ทรัพยากรมนุษย์โดยได้ประสิทธิภาพ

2.2.2 มีบรรยากาศความสัมพันธ์ในหน้าที่งานที่ดีในระหว่างบรรดาสมาชิก องค์กร

2.2.3 มีการส่งเสริมความเจริญเติบโตและก้าวหน้าของแต่ละบุคคลที่พร้อมมูล

2.3 สุชาติรัตน์ สุวรรณภิรมย์ (2549 : 7-9) กล่าวว่า การบริหารงานบุคคลมี วัตถุประสงค์เพื่อต้องการให้การดำเนินงานขององค์กรเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลจึงมี วัตถุประสงค์ที่ตอบสนองความต้องการในหลายระดับ ดังนี้

2.3.1 สนองความต้องการของสังคมในสังคมทุกประเภทต้องการให้สมาชิกใน สังคมมีความเป็นอยู่ที่ดี มีความสงบสุขและสามารถพัฒนาสังคมให้ก้าวหน้าขึ้นตามลำดับ การ บริหารงานบุคคลก็ทำหน้าที่สรรหาบุคคลที่เหมาะสมมาร่วมงานส่งเสริมให้มีความรู้ ความสามารถ



### 2.3.2 สนองความต้องการขององค์กร ดังนี้

- 1) ให้งานปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดเพื่อให้เกิดผลผลิตงานสูง
- 2) สามารถประหยัดค่าใช้จ่ายหรือต้นทุนการบริหารงานบุคคล
- 3) ต้องการให้งานจรรงรักภักดีต่อองค์กร
- 4) ได้รับความร่วมมือจากพนักงานโดยทั่วไป
- 5) ให้งานมีขวัญและกำลังใจที่ดี
- 6) มีความคิดริเริ่ม

2.4 สนองความต้องการของบุคลากร ความต้องการของบุคคลนั้นมีมากมายและหลายระดับ เช่น ตามแนวคิดลำดับขั้นความต้องการของมนุษย์ที่มาสโลว์เสนอไว้ ตามลำดับต่ำไปสูง ดังนี้

2.4.1 ความต้องการด้านกายภาพ (Physiological Needs) ได้แก่ ความต้องการพื้นฐานของมนุษย์ที่จะทำให้อยู่รอดได้ หรือความต้องการของร่างกาย ได้แก่ อาหาร เครื่องดื่ม เครื่องนุ่งห่มและที่อยู่อาศัย

2.4.2 ความต้องการด้านความปลอดภัย (Safety Needs) คือความต้องการความปลอดภัยจากอาชญากรรม การจู่โจม การทำร้ายคนที่มีความรู้สึกปลอดภัยจะไม่รู้สึกตัวตนเอง ถูกคุกคาม

2.4.3 ความต้องการความรัก (Love Needs) ความต้องการในความรักแต่เนื่องจากนี้มีความกำกวม นักวิชาการรุ่นหลังจึงได้เปลี่ยนมาใช้คำว่าความต้องการสังคม (Social Needs) หรือความต้องการเป็นส่วนหนึ่งของสังคม (Belonging Needs)

2.4.4 ความต้องการในด้านที่ได้รับการยอมรับ (Esteem Needs) ได้แก่ ความต้องการความมั่นคง ความต้องการได้รับการยกย่องนับถือ ซึ่งจะนำไปสู่ความรู้สึกเชื่อมั่นในตนเองความเข้มข้นและการนำความสามารถมาใช้ประโยชน์ให้กับสังคม ถ้าขาดการตอบสนองต่อความต้องการนี้ อาจเกิดความรู้สึกต่ำต้อยหรือไร้คุณค่า

2.4.5 ความต้องการในการทำงานอย่างเต็มศักยภาพ (Self - actualization) ความต้องการขั้นนี้ คือ การได้ตระหนักถึงศักยภาพของตนเองในการพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่องหรือบรรลุความต้องการเป็นทุกอย่างที่ตนเองคาดหวังไว้

### 3. ความสำคัญของการบริหารงานบุคคล

การบริหารงานบุคคลนั้น จุดมุ่งหมายสำคัญอยู่ที่ต้องการให้งานบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างประหยัด มีประสิทธิภาพและพัฒนาอยู่เสมอ ทรัพยากรพื้นฐานของการบริหารงาน คือ คน เงิน วัสดุสิ่งของและวิธีการคน เป็นทรัพยากรที่สำคัญที่สุดในกระบวนการบริหารซึ่งประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญ 5 ประการ คือ การวางแผน การจัดองค์การ การจัดการเกี่ยวกับบุคคล การประสานงานและควบคุม ในบรรดาองค์ประกอบเหล่านี้ การจัดการเกี่ยวกับบุคคล การประสานงานและควบคุม ในบรรดาองค์ประกอบเหล่านี้ การจัดการเกี่ยวกับบุคคลนับว่าเป็นสิ่งสำคัญที่สุด ได้มีนักวิชาการหลาย ๆ ท่านให้ความหมายไว้ ดังนี้

เสนาะ ตีเขาว์ (2543 : 14-18) ความสำคัญของการบริหารงานบุคคลมีมากยิ่งขึ้นในปัจจุบันนี้กล่าวได้ว่าความสนใจในการบริหารงานบุคคลเกิดจากความตระหนักในคุณค่า ความสำคัญของปัจจัยต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ มีการแข่งขันมากขึ้น เกิดจากกฎเกณฑ์และข้อกำหนดของรัฐ ความซับซ้อนทางด้านเทคโนโลยี พลังของสภาพแรงงาน องค์การมีความซับซ้อนมากขึ้น บทบาทของฝ่ายบริหารเปลี่ยนไปจากเดิมและความรู้ทางพฤติกรรมศาสตร์มีมากขึ้น

วิจิตร ศรีสอ้าน (2543 : 5-6) ได้กล่าวถึงความสำคัญของบุคลากรและบริหารงานและการบริหารงานบุคลากรไว้ว่าการดำเนินกิจกรรมใด ๆ ก็ตามเมื่อมีงานที่จะต้องดำเนินการถาวรต่อเนื่องกันไปก็มักจะตั้งหน่วยงานขึ้นรับผิดชอบดำเนินการ การจัดองค์การเพื่อดำเนินกิจกรรมด้านต่าง ๆ มีรูปแบบต่างกันไปตามวัตถุประสงค์ และลักษณะของกิจการ ตัวอย่างเช่น กิจการด้านการศึกษา องค์การที่จัดตั้งขึ้นมักจะจัดในรูปแบบสถานศึกษา ได้แก่ โรงเรียน วิทยาลัย สถาบัน และมหาวิทยาลัย ถ้าเป็นกิจการด้านธุรกิจองค์การที่จัดตั้งขึ้นมักจะจัดในรูปแบบบริษัท ห้างร้าน เป็นต้น ตามทฤษฎีองค์การแล้วถือว่าองค์ประกอบสำคัญขององค์การมี 2 ส่วน คือ “งาน” และ “คน” หมายความว่า องค์การทุกประเภทจะต้องมีองค์ประกอบด้วยงาน ได้แก่ การกิจที่จะต้องทำตามวัตถุประสงค์และการจัดระบบงานเพื่อให้สามารถทำตามวัตถุประสงค์และการจัดระบบงานเพื่อให้สามารถกระทำภารกิจได้ตามเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ การที่จะประกอบภารกิจได้ตามเป้าหมายขององค์การจำเป็นต้องมีองค์ประกอบทั้ง 2 ที่ดี คือ มีคนหรือบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมเพียงพอที่จะปฏิบัติงาน

### 3.1 กระบวนการบริหารงานบุคคล

สมชาย หิรัญภักดี (2542 : 10-11) อธิบายว่ากระบวนการบริหารงานบุคคลเป็นการใช้ทรัพยากรมนุษย์เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การหรือกิจกรรมการออกแบบเพื่อสร้างความร่วมมือกับทรัพยากรมนุษย์ขององค์การ กระบวนการบริหารงานบุคคลมีดังนี้การวางแผนบุคคล เป็นกระบวนการสำรวจความต้องการบุคคลให้ได้จำนวนพนักงานที่มีลักษณะที่ต้องการและสามารถจัดหาได้มาจำเป็นต้องใช้โดยมีขั้นตอนดังนี้

3.1.1 การพยากรณ์ความต้องการพนักงานที่มีคุณสมบัติต่าง ๆ การเปรียบเทียบความต้องการกับกำลังแรงงานในปัจจุบัน การกำหนดจำนวนและรูปแบบของพนักงานที่จะสรรหาเข้ามาหรือจำนวนที่จะต้องออกจากงาน ซึ่งจะต้องมีการออกแบบและวิเคราะห์งาน

3.1.2 การออกแบบงาน เป็นกระบวนการกำหนดโครงสร้างและการออกแบบกิจกรรมการทำงานเฉพาะอย่างของแต่ละบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ

3.1.3 การวิเคราะห์งาน เป็นกระบวนการเก็บรวบรวมข้อมูล วิเคราะห์และแกแยะข้อมูลเกี่ยวกับงาน ซึ่งเป็นกระบวนการที่มีระบบในการกำหนดทักษะ หน้าที่และความรู้ที่ต้องการสำหรับงานใดงานหนึ่งขององค์การ

3.2 การสรรหาบุคลากร (Recruitment) เป็นกลุ่มกิจกรรมองค์การซึ่งใช้เพื่อจูงใจให้ผู้สมัครที่มีความสามารถและมีทัศนคติที่องค์การต้องมาสมัครในตำแหน่งงานที่เหมาะสม

3.3 การคัดเลือก (Selection) เป็นกระบวนการคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมที่สุดสำหรับองค์การและเหมาะสมกับตำแหน่งที่ต้องการ โดยคัดเลือกจากผู้สมัคร

3.4 การฝึกอบรมและการพัฒนา (Training and Development) การฝึกอบรมเป็นกระบวนการที่มีระบบเพื่อเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมพนักงานให้มีทิศทางซึ่งสามารถบรรลุเป้าหมายหรือเป็นกิจกรรมเพื่อให้ผู้เรียนเกิดความรู้และทักษะที่จำเป็นสำหรับงานในปัจจุบัน ส่วนการพัฒนาเป็นการจัดหาความรู้ การทำให้พนักงานมีความรู้ มีการพัฒนาในการปฏิบัติงานเพื่อนำไปใช้ในปัจจุบันหรืออนาคต

3.5 ผลตอบแทนและผลประโยชน์ตอบแทนอื่น (Compensation and benefits) ผลตอบแทนเป็นรางวัลทั้งหมดที่พนักงานได้รับการแลกเปลี่ยนกับงานประกอบด้วย ค่าจ้าง เงินเดือน โบนัส สิ่งจูงใจและผลประโยชน์อื่น ๆ ส่วนผลประโยชน์เป็นรางวัลหรือส่วนเพิ่มที่

พนักงาน ได้รับซึ่งเป็นผลจากการจ้างงานและตำแหน่งภายในองค์กร เช่น การประกันชีวิตและสุขภาพ การท่องเที่ยว ค่ารักษาพยาบาล กำไร แผนการศึกษา

3.6 ความปลอดภัยและสุขภาพ (Safety and Health) ความปลอดภัยเป็นความคุ้มครองพนักงานจากอุบัติเหตุในการทำงาน สุขภาพ เป็นสภาพทางด้านร่างกาย จิตใจและสังคม

3.7 พนักงานและแรงงานสัมพันธ์ (Employee and labor relations) พนักงาน (Employee) เป็นสิ่งแวดล้อมที่ผู้บริหารต้องคำนึงอย่างยิ่งเพราะงานจะสัมฤทธิ์ผลได้ก็มาจากพนักงานลูกจ้างนั่นเอง แรงงานสัมพันธ์ (Labor Relations) เป็นความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มพนักงาน (สหภาพแรงงาน) และนายจ้าง (ฝ่ายจัดการ)

3.8 การประเมินผลการปฏิบัติงาน (Performance Appraisal) เป็นกระบวนการประเมินพฤติกรรมการทำงานของพนักงาน โดยการวัดและเปรียบเทียบกับมาตรฐานที่กำหนดไว้ เช่น การบันทึกผลลัพท์การติดต่อสื่อสารกลับไปยังพนักงาน ซึ่งเป็นกิจกรรมระหว่างผู้บริหารโดยตรงและพนักงาน

#### 4. ระบบการบริหารงานบุคคล

ระบบการบริหารงานบุคคล นับว่าเป็นระบบที่สำคัญเป็นอย่างยิ่งสำหรับการบริหารงานขององค์กร เนื่องจากว่าทรัพยากรมนุษย์หรือคน ถือได้ว่าเป็นทรัพยากรที่สำคัญในการขับเคลื่อนการบริหารงานขององค์กร ระบบการบริหารงานบุคคลโดยทั่วไปที่นิยมใช้มี 2 ระบบด้วยกัน คือ (กัญญา สาธรร. 2519 : 22 - 30)

4.1 ระบบอุปถัมภ์ (Patronage system หรือ Spoil system) หมายถึง ระบบที่ใช้ในการบริหารงานบุคคลนับแต่การให้ได้มาซึ่งบุคลากร การบำรุงรักษา การพัฒนา การให้พ้นจากงาน โดยใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัว ไม่คำนึงความสามารถของบุคคลเป็นเกณฑ์ระบบอุปถัมภ์เป็นระบบดั้งเดิม

4.2 ระบบคุณธรรม (Merit Principle) หมายถึง ระบบที่ใช้ในการบริหารงานบุคคล นับตั้งแต่การให้ได้มาซึ่งบุคคลเข้ามาทำงาน การบำรุงรักษา การพัฒนา การให้พ้นจากงาน โดยยึดถือการสอบและมาตรฐานคุณวุฒิ และความสามารถของบุคคลของบุคคลเป็นสำคัญ ระบบคุณธรรมเกิดขึ้นจากการที่ผู้ปกครองได้โดยอาศัยอำนาจประกอบกับหลักธรรมของผู้บังคับบัญชาแต่ละคน ซึ่งนำไปสู่การบริหารเพื่อประโยชน์ของคนเพียงจำพวกใดจำพวกหนึ่งรวมไปถึงการใช้อำนาจในการคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการ ตำแหน่ง โดยไม่ได้คุณภาพและไร้ประสิทธิภาพ ซึ่งการจัดการบริหารงานบุคคลตามระบบคุณธรรมมีความมุ่งหมายที่จะให้

ข้าราชการ ได้ปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของรัฐในการ  
 เอื้ออำนวยบริการเพื่อประโยชน์ของประชาชน

### 5. หน้าที่ของการบริหารงานบุคคล

เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปแล้วว่างานทางด้านบุคคลเป็นงานที่ก่อให้เกิดปัญหาและ  
 ความยุ่งยากให้กับหน่วยงานเป็นงานที่ท้าทายและอยู่ในฐานะที่เสี่ยงอันตรายอย่างมากเพราะเป็น  
 งานที่มองไม่เห็นและมักจะสร้างผลร้ายมากกว่าผลดีแก่ผู้บริหารหากพิจารณาขอบเขตของการ  
 บริหารงานบุคคลก็เป็นสิ่งที่ค่อนข้างยากเนื่องจากเป็นงานที่ครอบคลุมไปทั่วทั้งองค์การและทุก  
 หน่วยงาน แต่เป็นงานที่เห็นผลโดยทางอ้อมและผู้บริหารงานบุคคลไม่ได้มีอำนาจโดยตรง แต่  
 เป็นอำนาจในการให้คำแนะนำช่วยเหลือฝ่ายต่าง ๆ ในองค์การ หน้าที่ของผู้บริหารงานบุคคล  
 จึงแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนแรกมีหน้าที่เกี่ยวกับองค์การและส่วนที่สองมีหน้าที่เกี่ยวกับคน  
 (วิจิตร ศรีสอ้าน, 2543 : 50 - 51)

5.1 หน้าที่เกี่ยวกับองค์การ หมายถึง งานทำหน้าที่ช่วยเหลือฝ่ายต่างๆ ในองค์การ  
 ให้ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพหรือช่วยเหลือในฐานะที่เป็นผู้เชี่ยวชาญและมีความรู้เฉพาะด้าน  
 เป็นการช่วยงานโดยส่วนรวมของทั้งองค์การซึ่งสรุปออกเป็น 4 ลักษณะคือ

5.1.1 การริเริ่มการกำหนดนโยบายทางด้านงานบุคคลผู้บริหารที่รับผิดชอบ  
 งานบริหารบุคคลหรือจะเรียกว่าเป็นฝ่าย แผนก หรือส่วนงานบุคคลนับว่าเป็นหน่วยงานที่มี  
 ความสำคัญอันดับแรกที่เป็นฝ่ายริเริ่มและเสนอแนะนโยบายใหม่ ๆ หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลง  
 นโยบายใหม่ให้มีความเหมาะสมและสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นมาให้แก่ผู้บริหาร  
 สูงสุดขององค์การในการเสนอเปลี่ยนแปลงและแก้ไขนโยบายดังกล่าว ฝ่ายบริหารงานบุคคล  
 จะต้องวิเคราะห์ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในอดีต สืบหาสาเหตุ วิเคราะห์วิธีปฏิบัติที่ใช้ในปัจจุบัน อภิปราย  
 ปัญหาพร้อมกับฝ่ายต่าง ๆ หรือผู้เชี่ยวชาญในเรื่องงานบุคคลเพื่อกำหนดนโยบายใหม่ขึ้นมาเพื่อ  
 เสนอต่อผู้บริหารขององค์การ จะเห็นได้ว่าผู้บริหารงานบุคคลเป็นเพียงริเริ่มในนโยบายเท่านั้น  
 ส่วนการใช้และการสั่งการให้เป็นไปตามนโยบายที่ฝ่ายบริหารงานบุคคลเสนอเป็นอำนาจ  
 ผู้บริหารสูงสุด

5.1.2 ให้คำแนะนำ ได้แก่ การให้คำแนะนำปรึกษาแก่ผู้จัดการฝ่ายต่างๆ ใน  
 องค์การในเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานคน เช่น หัวหน้าคนงานกำลังเผชิญปัญหาว่าคนงานที่ทำ  
 ผิดวินัยว่าควรถูกลงโทษอย่างไร หรือแผนกผลิตได้รับการร้องทุกข์จากคนงานว่าไม่ได้รับความ  
 เป็นธรรมเกี่ยวกับการผลิตเปลี่ยนกันทำงานล่วงเวลา หรือเกิดผลผลิตต่ำอันเป็นเนื่องมาจาก  
 คนงานรวมหัวกันจำกัดผลผลิต เป็นต้น จากตัวอย่างที่เกิดขึ้นข้างต้นนี้ผู้บริหารแผนกบุคคล

จะต้องให้คำแนะนำว่าควรแก้ไขปัญหอย่างไร จึงจะถูกต้องเพราะถือว่าฝ่ายบริหารงานบุคคลเป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญและคุ้นเคยกับปัญหาเหล่านี้ดีจึงอยู่ในฐานะที่จะช่วยแก้ไขปัญหานั้นได้ ฝ่ายบริหารงานบุคคลไม่เพียงแต่จะช่วยให้คำแนะนำที่จะทำให้การดำเนินงานถูกขั้นตอนเท่านั้น แต่ยังช่วยในแง่พฤติกรรมบุคคลอีกด้วยจะต้องเข้าใจในเรื่องความรู้สึกความต้องการและสิ่งจูงใจของคนเป็นอย่างดี ขณะเดียวกันจะต้องระลึกรถึงโครงสร้างอำนาจหน้าที่ในองค์กรเพื่อไม่ให้เป็นการก้าวท้าวหรือข้ามขั้นตอนของการบริหารเป็นการแก้ไขปัญหมาให้ทุกฝ่ายเกิดความพอใจ ในขณะเดียวกันวัตถุประสงค์ขององค์กรก็บรรลุผลด้วย

5.1.3 การให้บริการงานด้านการควบคุมของฝ่ายบริหารงานบุคคลที่เห็นได้ชัดแจ้งก็คืองานด้านการสอบคัดเลือก การสัมภาษณ์ การรับสมัคร การประเมินการปฏิบัติงาน และสวัสดิการ เป็นต้น งานต่าง ๆ เหล่านี้เป็นงานช่วยฝ่ายต่าง ๆ ในฐานะที่ฝ่ายบริหารงานบุคคลมีความเชี่ยวชาญเป็นพิเศษ

5.1.4 การควบคุม งานทางด้านการควบคุมของฝ่ายบริหารงานบุคคลพอจะนำไปเปรียบเทียบกับงานควบคุมคุณภาพการผลิตของฝ่ายโรงงาน โดยการวัดความแตกต่างของผลงานที่เกิดขึ้นจริงกับมาตรฐานที่กำหนด หรืองานทางด้านการสอบบัญชีที่วัดรายการบันทึกในทางบัญชีว่า ได้กระทำขึ้นตามมาตรฐานที่ยอมรับกันทั่วไปเพียงใดบริษัททั่วไปมักจะประกาศนโยบายทางด้านการบริหารค่าจ้างและเงินเดือนว่า จะประเมินการปฏิบัติงานของพนักงานอย่างน้อยปีละครั้ง โดยยึดถือผลการทำงานและขีดความสามารถเป็นเกณฑ์หากผู้ควบคุมหรือผู้บังคับบัญชารายใดไม่ส่งรายงานการประเมินการปฏิบัติงานฝ่ายบริหารงานบุคคลก็จะติดตามว่าได้มีการประเมินอย่างไรหรือไม่กิจกรรมทางด้านการควบคุมมีความสำคัญที่ว่าได้ทำการสำรวจติดตามว่าแผนงานหรือส่วนงานได้ดำเนินการไปตามข้อกำหนด หรือแผนงานเพียงใด เช่น แผนงานทางด้านการรักษาความปลอดภัยในโรงงานจะต้องมีมาตรฐานให้หัวหน้าคนงานได้ดูแลและบังคับคนงานในแผนกของตนปฏิบัติตามกฎเกณฑ์อาจมีการลงโทษบุคคลที่ไม่ปฏิบัติตามหรือให้รางวัลแก่ผู้ที่ไม่เคยฝ่าฝืนระเบียบวินัย เป็นต้น

ตามปกติฝ่ายบริหารบุคคลจะต้องทำการตรวจสอบฝ่ายต่างๆด้วยการวัดอัตราของอุบัติเหตุในการทำงานอัตราการเข้าออกจากงาน การร้องทุกข์ อัตราการขาดงาน การลาออก และจำนวนการฝ่าฝืนระเบียบวินัย ซึ่งไม่ได้หมายความว่า ฝ่ายบริหารงานบุคคลจะเข้าไปดำเนินการโดยตรงแต่เป็นเพียงการกำหนดวิธีในการวัดให้แก่ฝ่ายต่าง ๆ โดยอาศัยนโยบายและขั้นตอนทางด้านการบริหารบุคคลขององค์กรนั้นได้

5.2 หน้าที่ที่เกี่ยวกับบุคคล หน้าที่โดยตรงของฝ่ายบริหารบุคคลในฐานะที่เป็นหน่วยงานหนึ่งของบริษัท ได้แก่

5.2.1 การวางแผนทางด้านกำลังคน ได้แก่ การวางแผนเกี่ยวกับคนเพื่อกำหนดว่าองค์กรจะมีคนที่มีคุณสมบัติเหมาะสมเข้าทำงานได้ในเวลาที่ต้องการ โดยงานขั้นแรกก็คือการสำรวจจำนวน คุณภาพ ความรู้ ความชำนาญของคนงานที่มีอยู่ในปัจจุบัน ขั้นที่สองอัตราการขยายตัวหรือความต้องการจำนวนคนที่จะใช้ทำงานในอนาคตโดยแยกตามคุณสมบัติ ความรู้ความสามารถที่ต้องการ ขั้นที่สามจะต้องติดตามและสำรวจสภาวะการจ้างงานทางด้านปริมาณ ความต้องการตลอดจนอัตราค่าจ้างในตลาดแรงงาน เพื่อกำหนดได้ว่าเมื่อถึงคราวต้องการแรงงานองค์กรจะหาได้จากแหล่งใด การขาดแคลนจะได้ไม่เกิดขึ้นการวางแผนทางด้านกำลังคนนี้จะต้องดำเนินการร่วมกับฝ่ายบริหารสูงสุด

5.2.2 การจ้างงาน เป็นงานทางด้านรับสมัครคนเข้าทำงาน การสอบคัดเลือก การสัมภาษณ์ การบรรจุแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตามความต้องการของฝ่ายต่าง ๆ ในองค์กร ข้อมูลเกี่ยวกับการรับสมัครคนนี้จะได้มาจากฝ่ายต่างๆ ว่าต้องการคนมากน้อยเพียงใดคุณสมบัติเป็นอย่างไร ปริมาณงานที่ทำเป็นอย่างไร การคัดเลือกจะต้องทราบถึงแหล่งที่มาของคนที่ต้องการก่อน แล้วจึงกำหนดขั้นตอนในการคัดเลือกและวิธีที่จะทำให้คนเข้ามาสมัครงาน ขั้นตอนการคัดเลือกที่สำคัญก็ได้แก่ การทดสอบ การสัมภาษณ์ การตรวจสอบประวัติและการตรวจสอบสุขภาพ เพื่อให้ได้คนที่มีคุณสมบัติเหมาะสมกับงาน โดยปกติการคัดเลือกคนงานธรรมดาที่ไม่มีฝีมือหรือพนักงานที่จะได้รับการบรรจุตำแหน่งสูงจะต้องให้หน่วยงานที่ต้องการพนักงานนั้นเป็นผู้ตัดสินใจขั้นสุดท้ายว่าจะรับเข้ามาทำงานเสียก่อนและการตกลงใจจ้างเป็นของหน่วยงานนั้นทั้งหมดเป็นผู้พิจารณา

5.2.3 การโยกย้ายเลื่อนตำแหน่ง หลักการในการโยกย้ายหรือเลื่อนตำแหน่งบุคคลใดนอกจากจะดูความจำเป็นของงานและความต้องการของหน่วยงานนั้น ๆ แล้วฝ่ายบริหารงานบุคคลยังจะต้องพิจารณาว่าการโยกย้ายหรือการเลื่อนตำแหน่งมีความเหมาะสมเพียงใด ทั้งนี้เพื่อความแน่ใจว่าบุคคลที่โยกย้ายหรือเลื่อนตำแหน่งนั้น มีคุณสมบัติตรงกับความต้องการของหน่วยงานและตรงตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้และเพื่อป้องกันผลที่จะเกิดขึ้นตามมา อันเนื่องมาจากการโยกย้ายนั้นอันเกี่ยวกับขวัญกำลังใจและทัศนคติของพนักงานในองค์กรนั้น เพราะผลของการโยกย้ายงานหรือการเลื่อนตำแหน่งงานไม่ได้เกิดขึ้นในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเท่านั้น แต่เกิดขึ้นกับพนักงานทุกคนตลอดทั้งองค์กร อนึ่งการบรรจุเข้าแทนที่ในตำแหน่งที่ว่างก็เช่นเดียวกันจะต้องพิจารณาและศึกษาอย่างรอบคอบว่าควรบรรจุบุคคลที่อยู่ในบริษัท

นั้นก่อนหรือบรรจุจากคนใหม่ภายนอกบริษัทให้เหมาะสมอย่างไรก็ตามโดยทั่วไปแล้วองค์กรทุกแห่งมักจะกำหนดเป็นหลักเกณฑ์และและเป็นนโยบายที่แน่นอนเกี่ยวกับเรื่องเหล่านี้ไว้

5.2.4 การอบรมและการพัฒนาเป็นความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารงานบุคคลที่จะกำหนดโครงการอบรมพนักงานขึ้นโดยการร่วมมือกับฝ่ายต่าง ๆ ที่ต้องให้มีการอบรม เมื่อมีการที่จะต้องมีการอบรมแล้วก็เป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารงานบุคคลที่จะจัดหลักสูตรกำหนดวิธีการอบรมที่เหมาะสมเพื่อให้บรรลุผลตามที่ฝ่ายต่าง ๆ ต้องการ เพราะการฝึกอบรมและการพัฒนาเป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งทำให้พนักงานมีประสิทธิภาพในการทำงานส่งเสริมขีดความสามารถให้แก่พนักงาน

5.2.5 การบริหารค่าตอบแทน สมัยก่อนมีความเข้าใจเกี่ยวกับกำหนดอัตราค่าจ้างว่าขึ้นอยู่กับนายจ้างหรือหัวหน้าฝ่ายที่จ้างงานนั้นเป็นผู้กำหนดขึ้นประกอบการพิจารณาคุณสมบัติและความสามารถของพนักงานนั้น แต่ปัจจุบันได้มีการเปลี่ยนแปลงทางที่ดีขึ้นและมีหลักเกณฑ์มากยิ่งขึ้นกว่าการที่อัตราค่าจ้างขึ้นอยู่กับนายจ้างอย่างเดียวเป็นสิ่งอันตรายและอาจก่อให้เกิดความผิดพลาดมากขึ้นจึงมีการเปลี่ยนแปลงให้ฝ่ายบริหารบุคคลเป็นเจ้าของเรื่องร่วมกับฝ่ายต่าง ๆ ทำการวิเคราะห์และประเมินงานตามหน้าที่และตำแหน่งงานที่ทำเพื่อหาว่าควรจะกำหนดอัตราค่าจ้างแต่ละตำแหน่งอย่างไรจึงจะถูกต้องและเหมาะสมพิจารณาประกอบกับภาวะในตลาดแรงงาน กฎหมายอัตราค่าจ้างงาน อัตราค่าจ้างและภาวะเศรษฐกิจโดยทั่วไปขณะนั้น

5.2.6 สุขภาพและความปลอดภัยในการทำงานเป็นเรื่องเป็นเรื่องของการป้องกันไม่ให้พนักงานได้รับอันตรายจากการปฏิบัติงานรวมถึงการรักษาพยาบาลในกรณีที่เกิดอุบัติเหตุการทำงาน การดูแลทางด้านสุขภาพอนามัยของพนักงานก็ได้แก่การตรวจสุขภาพก่อนเข้าทำงาน ดูว่างานใดเป็นอันตรายแก่สุขภาพอนามัย การจัดหาหาไว้ การจัดแนะนำความรู้ด้านสุขภาพและการจัดให้มีห้องปฐมพยาบาล สำหรับเรื่องความปลอดภัยในการทำงานก็ควรพิจารณาสภาพของเครื่องจักร อุปกรณ์สิ่งอำนวยความสะดวกและการฝึกอบรมให้รู้วิธีทำงานที่ปลอดภัย ตลอดจนเสนอแนะออกแบบเครื่องจักรอุปกรณ์ในการทำงานไม่ให้เกิดอันตรายหรือบกร่องจนอาจก่อให้เกิดอันตรายขึ้นได้

5.2.7 ประโยชน์และการบริการพนักงานเป็นการให้ประโยชน์และบริการแก่พนักงานโดยมุ่งถึงการก่อให้เกิดความจงรักภักดีต่อองค์กรหน้าที่ที่สำคัญก็ได้แก่ การจัดการทางการเงินการประกัน บำเหน็จบำนาญ การจ่ายเงินชดเชย การรักษาพยาบาล การเจ็บป่วย การสังคมสงเคราะห์ การกู้ยืมเงิน การสงเคราะห์ การศึกษาและการพักผ่อน เป็นต้น



5.2.8 การรักษาระเบียบวินัย เรื่องของระเบียบวินัยนับว่าเป็นสิ่งสำคัญที่จะต้องแจ้งให้พนักงานทุกคนรับทราบนำมาใช้และติดตามผล ในการแจ้งให้ทราบจะต้องระบุถึงข้อบังคับต่าง ๆ เป็นนโยบายสำคัญของบริษัทจะต้องพิจารณาว่า มีความเหมาะสมประการใดหรือไม่ ติดตามดูว่า ได้มีการบังคับใช้เพียงใดและผลที่เกิดขึ้นเป็นอย่างไร โดยเฉพาะปฏิบัติการของบรรดาพนักงานที่มีต่อระเบียบวินัยนั้นถ้าเกิดความบกพร่องหรือความไม่เหมาะสมเกิดขึ้นซึ่งไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ก็ควรจะได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงโดยการปรึกษาหารือกับฝ่ายบริหารงานชั้นสูงของบริษัท

5.2.9 แรงงานสัมพันธ์ เรื่องความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายผู้บริหารกับฝ่ายผู้ใช้แรงงาน นับว่าเป็นหน้าที่ที่มีความสำคัญมากอย่างหนึ่งของฝ่ายบริหารงานบุคคลเป็นปัจจัยอย่างหนึ่งที่เกิดความขัดแย้งกันขึ้นได้ หน้าที่เหล่านี้ ได้แก่ การทำสัญญา การจ้างงาน การตีความในสัญญา และการเจรจาต่อรองกับคนงาน โดยตรงและต้องให้เป็นไปตามขั้นตอนของกฎหมาย ซึ่งเป็นเรื่องยุ่งยาก ผู้บริหารหรือฝ่ายที่ต้องการจ้างงานไม่มีความรู้ความเข้าใจในสัญญาจ้างงานพอ จึงต้องอาศัยฝ่ายบริหารงานบุคคลในส่วนงานของฝ่ายบริหารงานบุคคลจึงมีอำนาจเต็มที่ที่จะทำข้อตกลงใด ๆ ขึ้นมาในฐานะเป็นตัวแทนฝ่ายนายจ้างในเรื่องของการจ้างงานและการเจรจาข้อพิพาท

5.2.10 การวางแผนจัดองค์การ แม้ว่าจะวางแผนจะเป็นหน้าที่โดยตรงของผู้บริหารสูงสุดก็ตาม แต่ก็มีส่วนงานด้านการบริหารงานบุคคลเข้าไปเกี่ยวข้องด้วย ฝ่ายบริหารงานบุคคลจึงต้องมีความรับผิดชอบร่วมด้วยในฐานะที่เป็นงานเทคนิคประกอบกับในปัจจุบันขนาดของธุรกิจขยายตัวเป็นธุรกิจขนาดใหญ่ ซึ่งทำให้มีการแบ่งงานกันอย่างละเอียดตามความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน งานทุกอย่างต้องอาศัยความร่วมมือกันจากทุกฝ่ายในการจัดองค์การก็เช่นเดียวกันมีส่วนเกี่ยวข้องกับงานทางด้านการบริหารบุคคลอยู่มาก โดยเฉพาะการกำหนดตำแหน่งงานจึงนับว่าเป็นงานที่ฝ่ายบุคคลจะต้องร่วมมือกับฝ่ายบริหารอื่น ๆ ทำการศึกษาหาความเหมาะสมว่าควรจัดให้มีตำแหน่งงานอย่างไรสำหรับใช้เป็นแนวทางในการตัดสินใจของผู้บริหารชั้นสูงสุด

5.2.11 การวิจัยงานบุคคลงานทางด้านการวิจัยงานบุคคลนับว่าเป็นงานที่มีความสำคัญอย่างมากสำหรับการบริหารธุรกิจปัจจุบัน เพราะความรู้ทางด้านพฤติกรรมของคน การจูงใจหรือพฤติกรรมของกลุ่มนับว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการทำงานจริงอยู่แล้วแม้ความรู้ทางด้านพฤติกรรมของคนจะไม่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมแต่อิทธิพลจาก

สิ่งแวดล้อมเป็นปัจจัยสำคัญต่อพฤติกรรมของคน จึงจำเป็นต้องมีการค้นคว้าเพื่อจะได้นำมาใช้ให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมในแต่ละองค์การ

จากหน้าที่การบริหารงานบุคคลสรุปได้ว่า หน้าที่ทางด้านการบริหารงานบุคคล แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ หน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับองค์การกับหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับคนหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับองค์การคือการริเริ่มการกำหนดนโยบายทางด้านงานบุคคล การให้คำแนะนำ การให้บริการและการควบคุม หน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับคน ได้แก่ การวางแผน การจ้างงาน การโยกย้าย การอบรมพัฒนา ค่าจ้างและเงินเดือน สุขภาพและความปลอดภัย ประโยชน์และการบริการ ระเบียบวินัยและแรงงานสัมพันธ์ ส่วนฐานะของผู้บริหารงานบุคคลทำงานใน 3 ฐานะคือ ในฐานะผู้บริหารสูงสุดในฐานะที่ปรึกษาและในฐานะผู้เชี่ยวชาญ

## 6. ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 30 กำหนดให้มีคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ เรียกว่า คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (หรือ ก.ถ.) มาตรา 26 กำหนดให้มีคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลหรือ ก.กลางและมาตรา 25 กำหนดให้แต่ละจังหวัดมีคณะกรรมการในการบริหารงานบุคคลสำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่งในเขตจังหวัด เรียกว่า คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัด หรือ ก.อบต.จังหวัด เป็นองค์กรรับผิดชอบในการบริหารงานบุคคลของพนักงานส่วนตำบลใน 3 ระดับ ซึ่งคณะกรรมการมีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ ดังนี้ (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2549 : 60-65)

6.1 คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรียกโดยย่อว่า “ก.ถ.” ประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานกรรมการ โดยตำแหน่ง จำนวน 6 คน กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 5 คน ผู้แทนคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 1 คน ผู้แทนคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล จำนวน 1 คน ผู้แทนคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร จำนวน 1 คน ผู้แทนคณะกรรมการพนักงานเมื่อพิชชา จำนวน 1 คน และในกรณีที่มีกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ให้มีผู้แทน คณะกรรมการพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นนั้นคัดเลือกกันเอง จำนวน 1 คน ซึ่งมีหน้าที่ดังนี้

6.1.1 กำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางในการรักษาระบบคุณธรรมเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล โดยเฉพาะในเรื่องการแต่งตั้งและการให้พ้นจากตำแหน่งของพนักงานส่วนท้องถิ่น รวมถึงตลอดถึงการกำหนดโครงสร้างอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นให้

มีสัดส่วนที่เหมาะสมแก่รายได้และการพัฒนาท้องถิ่น ตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ การกำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางจะต้องไม่มีลักษณะการกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

6.1.2 กำหนดแนวทางการพัฒนาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6.1.3 กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือก

6.1.4 ส่งเสริมให้มีการศึกษา วิเคราะห์ หรือวิจัยเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6.1.5 ประสานงานกับกระทรวงมหาดไทย หน่วยงานของรัฐองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการข้าราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภทต่างๆ คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น และคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นเพื่อส่งเสริมให้การบริหารงานบุคคลมีประสิทธิภาพ

6.1.6 ให้คำปรึกษา แนะนำและพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานคร เมืองพัทยาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6.2 คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล (ก.กลาง) ซึ่งประกอบด้วย รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยหรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน ปลัดกระทรวงมหาดไทย เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ อธิบดีกรมบัญชีกลางและอธิบดีกรมการปกครอง ผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 6 คน ซึ่งคัดเลือกจากนายกองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 3 คน ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 3 คน ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 6 คน ซึ่งคัดเลือกจากบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบราชการ ด้านการบริหารงานและการจัดการหรือด้านอื่นๆที่เป็นประโยชน์แก่การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ดังนี้

6.2.1 กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือกผู้แทนข้าราชการองค์การบริหารส่วนตำบลและผู้ทรงคุณวุฒิ

6.2.2 กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามเบื้องต้นสำหรับข้าราชการองค์การบริหารส่วนตำบล

6.2.3 กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับอัตราตำแหน่งและมาตรฐานตำแหน่ง

6.2.4 กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับอัตราเงินเดือนและวิธีการจ่ายเงินเดือน และประโยชน์ตอบแทนอื่น

6.2.5 กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือกการบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การเลื่อนระดับ และการเลื่อนขั้นเงินเดือน

6.2.6 กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัยและการดำเนินการทางวินัย

6.2.7 กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการให้ออกจากราชการ

6.2.8 กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์ และการร้องทุกข์

6.2.9 กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ วิธีการบริหารและการปฏิบัติงานของพนักงานส่วนตำบลและกิจการอันเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ในองค์การบริหารส่วนตำบล

6.2.10 กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับโครงสร้างเกี่ยวกับการแบ่งส่วนราชการวิธีการการบริหารและการปฏิบัติงานของพนักงานส่วนตำบลและกิจการอันเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในองค์การบริหารส่วนตำบล

6.2.11 ให้ข้อคิดเห็นหรือให้คำปรึกษาในการปฏิบัติงานของ คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนตำบล

6.2.12 กำกับดูแล แนะนำและชี้แจง ส่งเสริมและพัฒนาความรู้แก่พนักงานส่วนตำบล

6.3 คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัด (ก. อบต. จังหวัด) ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน นายอำเภอหรือหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดนั้น จำนวน 8 คน ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศกำหนดว่าเป็นส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 9 คน ประกอบด้วย ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 3 คน o นายกององค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 3 คน ผู้แทนพนักงานส่วนตำบลซึ่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนั้นคัดเลือกกันเอง จำนวน 3 คน ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 9 คน ซึ่งคัดเลือกจากบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบราชการ ด้านการบริหารและการจัดการหรือด้านอื่น ๆ ที่จะเป็นประโยชน์แก่การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ดังนี้

6.3.1 กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามที่มีความจำเป็นเฉพาะสำหรับพนักงานส่วนตำบลในจังหวัดนั้น

6.3.2 กำหนดจำนวนและอัตราตำแหน่ง อัตราเงินเดือนและวิธีจ่ายเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่น สำหรับพนักงานส่วนตำบล

6.3.3 กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการคัดเลือก การบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์

6.3.4 กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการบริหารและการปฏิบัติงานของพนักงานส่วนตำบล

6.3.5 กำกับ ดูแล ตรวจสอบ แนะนำและชี้แจง ส่งเสริมและพัฒนาความรู้แก่พนักงานส่วนตำบล

สรุป ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดคณะกรรมการเพื่อกำกับดูแลบุคลากรท้องถิ่นไว้ 3 คือ คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคลากรท้องถิ่น คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล และคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัด

## 7. หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล

มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2545 แก้ไขเพิ่มเติมถึง พ.ศ. 2550 จำนวน 9 ด้าน (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น. 2549 : 55 – 70 )

7.1 การสรรหา หมายถึง การสรรหาบุคคลเพื่อบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งพนักงานส่วนตำบลและการคัดเลือกพนักงานส่วนตำบลเพื่อแต่งตั้งดำรงตำแหน่งพนักงานส่วนตำบลและการคัดเลือกพนักงานส่วนตำบลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้นให้ดำเนินการได้ 4 วิธี ดังนี้

7.1.1 การสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการและแต่งตั้งให้เป็นพนักงานส่วนตำบลหรือเพื่อแต่งตั้งพนักงานส่วนตำบลให้ดำรงตำแหน่งในสายงานที่สอบแข่งขันได้ในองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น

7.1.2 การคัดเลือกกรณีที่มีเหตุพิเศษที่ไม่จำเป็นต้องสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการและแต่งตั้งให้เป็นพนักงานส่วนตำบลในองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น

7.1.3 การสอบคัดเลือก เพื่อแต่งตั้งพนักงานส่วนตำบลให้ดำรงตำแหน่งในต่าง  
 สายงานหรือแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับสูงขึ้นในสายงานเดียวกัน หรือแต่งตั้งพนักงาน  
 ส่วนตำบลตำแหน่งผู้ปฏิบัติงานให้ดำรงตำแหน่งบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล

7.1.4 การคัดเลือก เพื่อแต่งตั้งพนักงานส่วนตำบลให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่  
 สูงขึ้นในระดับคววสำหรับตำแหน่งที่กำหนดเป็นตำแหน่งระดับคววหรือแต่งตั้งให้ดำรง  
 ตำแหน่งสูงขึ้น นอก ระดับคววสำหรับตำแหน่งที่กำหนดเป็นตำแหน่งสำหรับผู้ปฏิบัติงานมี  
 ประสบการณ์ หรือตำแหน่งประเภทวิชาชีพเฉพาะหรือแต่งตั้งพนักงานส่วนตำบลตำแหน่ง  
 ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลให้ดำรงตำแหน่งในระดับสูงขึ้น

7.2 การบรรจุและแต่งตั้ง หมายถึง การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นพนักงาน  
 ส่วนตำบลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใดในองค์การบริหารส่วนตำบลให้บรรจุและแต่งตั้งจาก  
 ผู้สอบแข่งขันได้ในตำแหน่งนั้น โดยการบรรจุและแต่งตั้งตามลำดับที่บัญชีผู้สอบแข่งขัน

กรณีองค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีบัญชีผู้สอบแข่งขันได้ในตำแหน่งใดอาจ  
 บรรจุและแต่งตั้งผู้สอบแข่งขันได้ โดยขอใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันได้ในตำแหน่งใดบรรจุและ  
 แต่งตั้งผู้สอบแข่งขันได้ โดยขอใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล  
 (ก. อบต. จังหวัด) อื่น หรือข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นอื่นหรือองค์กรปกครองส่วน  
 ท้องถิ่นหรือส่วนราชการอื่นในตำแหน่งเดียวกันกับตำแหน่งที่บรรจุเข้ารับราชการหรือ  
 ตำแหน่งอื่นที่กำหนดคุณสมบัติตรงตามคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งที่กำหนดในมาตรฐาน  
 กำหนดตำแหน่งของตำแหน่งนั้น

7.2.1 การเลื่อนขั้นเงินเดือน หมายถึง พนักงานส่วนตำบลผู้ใดปฏิบัติตน  
 เหมาะสมต่อตำแหน่งหน้าที่และปฏิบัติราชการมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลในระดับอัน  
 เป็นที่พอใจของทางราชการ ถือว่าผู้นั้นมีความชอบจะได้บำเหน็จความชอบ ซึ่งอาจเป็นคำ  
 ชมเชยเครื่องเชิดชูเกียรติรางวัลหรือการได้เลื่อนขั้นเงินเดือนตามควรแก่กรณี การเลื่อนขั้น  
 เงินเดือนพนักงานส่วนตำบลให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาโดยคำนึงถึงคุณภาพและปริมาณงาน  
 ประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลของงานที่ได้ปฏิบัติมาความสามารถและความอดุสาหะใน  
 การปฏิบัติงาน ความมีคุณธรรมและจริยธรรม ตลอดจนการรักษาวินัยและปฏิบัติตนเหมาะสม  
 กับการเป็นพนักงานส่วนตำบล

7.2.2 การเลื่อนระดับ หมายถึง การเลื่อนพนักงานส่วนตำบลขึ้นแต่งตั้งให้  
 ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น ให้เลื่อนและแต่งตั้งจากผู้สอบแข่งขันได้หรือผู้สอบคัดเลือกเพื่อ  
 ดำรงตำแหน่งนั้นได้ หรือจากผู้ได้รับคัดเลือกเพื่อดำรงตำแหน่งนั้น

7.2.3 การโอน หมายถึง การโอนพนักงานส่วนตำบลจากองค์การบริหารส่วนตำบลหนึ่งไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งพนักงานส่วนตำบลในองค์การบริหารส่วนตำบลอีกแห่งหนึ่งในกรณีใดกรณีหนึ่ง ดังนี้

7.2.4 ผู้สอบแข่งขันได้ หรือผู้สอบคัดเลือกได้ในตำแหน่งที่จะแต่งตั้งนั้น หรือผู้ได้รับการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้นนั้น

7.2.5 ผู้ขอโอนหรือผู้ได้รับคัดเลือก โดยคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล (ก. อบต. จังหวัด) ได้มีมติเห็นชอบให้องค์การบริหารส่วนตำบลรับโอนพนักงานส่วนตำบลจากองค์การบริหารส่วนตำบลอื่น มาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารในระดับที่ไม่สูงกว่าเดิม

7.3 ผู้ขอโอน โดยการโอนสับเปลี่ยนตำแหน่งในตำแหน่งเดียวกันและระดับเดียวกันระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบล หรือผู้ขอโอนมาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบล

7.4 ผู้ที่คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล (ก. อบต. จังหวัด) ได้มีมติให้โอนจากองค์การบริหารส่วนตำบลหนึ่ง ไปดำรงตำแหน่งในอีกองค์การบริหารส่วนตำบลหนึ่งในจังหวัดเดียวกัน

7.5 ผู้ที่คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล (ก. อบต. จังหวัด) ได้มีมติให้โอนจากองค์การบริหารส่วนตำบลหนึ่ง ไปดำรงตำแหน่งในอีกองค์การบริหารส่วนตำบลหนึ่งในต่างจังหวัดกัน

7.5.1 การรับโอน หมายถึง การรับโอนพนักงานส่วนท้องถิ่นอื่นและการรับโอนข้าราชการประเภทอื่นที่ไม่ใช่ข้าราชการการเมืองหรือข้าราชการวิสามัญมาบรรจุและแต่งตั้งเป็นพนักงานส่วนตำบลให้รับโอนและแต่งตั้งเป็นพนักงานส่วนตำบลจากผู้สอบแข่งขันได้ผู้ได้รับการคัดเลือกในตำแหน่งที่จะแต่งตั้งโดยกรณีพิเศษ โดยให้ดำรงตำแหน่งที่สอบแข่งขันได้หรือได้รับการคัดเลือกนั้นและให้ได้รับเงินเดือนตามคุณวุฒิสำหรับตำแหน่งนั้น เว้นแต่ผู้นั้น ได้รับเงินเดือนสูงกว่าคุณวุฒิ ให้ได้รับเงินเดือนที่ได้รับอยู่เดิมแต่ถ้าไม่มีขึ้นเงินเดือนเท่ากับเงินเดือนที่ได้รับอยู่เดิม ให้ได้รับเงินเดือนสำหรับตำแหน่งที่สอบแข่งขันได้รับการคัดเลือกในขั้นที่เทียบได้ตรงกันกับขั้นเงินเดือนที่ได้รับการคัดเลือกในขั้นที่เทียบได้ตรงกันกับขั้นเงินเดือนที่ได้รับอยู่เดิม ตามตารางเปรียบเทียบขั้นเงินเดือนแต่ละอันดับที่พนักงานส่วนตำบลจะได้รับ เมื่อได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งแต่ถ้าผู้นั้น ได้รับเงินเดือนสูงกว่าขั้นสูงของอันดับเงินเดือนสำหรับตำแหน่งที่สอบแข่งขันได้หรือได้รับการคัดเลือกให้ได้รับเงินในขั้นสูงของเงินเดือนสำหรับตำแหน่งนั้น

7.5.2 การย้าย หมายถึง การย้ายพนักงานส่วนตำบลผู้ดำรงตำแหน่งหนึ่งไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอีกตำแหน่งหนึ่งในองค์การบริหารส่วนตำบลเดียวกัน ให้ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับเดียวกันโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล (ก. อบต. จังหวัด) และพนักงานส่วนตำบลผู้นั้นต้องมีคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งนั้นตามที่คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล (ก. อบต.) กำหนดไว้ในมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง

7.5.3 การดำเนินการทางวินัย หมายถึง กาดำเนินการทางวินัย แก่พนักงานส่วนตำบล ซึ่งมีกรณีอันมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย ให้สอบสวนเพื่อให้ได้ความจริงและยุติธรรมโดยไม่ชักช้า แต่ทั้งนี้ต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ โดยจะระบุหรือไม่ระบุชื่อพยานก็ได้และต้องให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหาได้ด้วยและในการชี้แจงข้อกล่าวหาและการให้ปากคำของผู้ถูกกล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหาไม่มีสิทธินำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้าฟังชี้แจงหรือการให้ปากคำของตนได้

7.5.4 การให้ออกจากราชการ หมายถึง การตาย การพ้นจากราชการกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญ ลาออกจากราชการและได้รับอนุญาตให้ลาออก ถูกสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออก

สรุป ขั้นตอนการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น ประกอบไปด้วยกระบวนการบริหารงานบุคคลที่ครอบคลุมตั้งแต่กระบวนการสรรหาบุคลากรเพื่อบรรจุและแต่งตั้งเป็นบุคลากรส่วนท้องถิ่น โดยวิธีการสอบแข่งขัน การคัดเลือก รวมถึงการเลื่อนขั้น เลื่อนระดับ การโอนย้าย การดำเนินการทางวินัย การพิจารณาให้ออกจากราชการและการอุทธรณ์ของผู้ถูกลงโทษทางวินัยของบุคลากรส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นไปตามขั้นตอนของการบริหารงานบุคคล

### **หลักการ แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น**

ประธาน คงฤทธิศึกษากร (2545 : 3 – 6) กล่าวว่า การกระจายอำนาจการปกครอง หมายถึง การที่รัฐบาลกลางยินยอมมอบอำนาจ (Devolution) การปกครองและการบริหารในกิจกรรมต่าง ๆ ให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นดำเนินการปกครองตนเอง (Local Self Government) โดยประชาชนในท้องถิ่นจะเลือกจะเลือกผู้แทนของตนเข้าไปทำหน้าที่ดังกล่าว ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นมีอำนาจทั้งทางการเมืองและการบริหารในการกำหนดนโยบาย และการบริหารงานให้เป็นที่ไปตามนโยบายของท้องถิ่นตนเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้น



ตามหลักการกระจายอำนาจการปกครองจึงมีฐานะเป็นตัวแทนของประชาชน (Representative Bodies) มีผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นตัวอย่าง เช่น การจัดระเบียบบริหารส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย ซึ่งได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และ องค์การบริหารส่วนตำบล

การกระจายอำนาจการปกครองมีลักษณะสำคัญ ดังนี้

1. มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลแยกจากรัฐบาลกลาง
2. มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วน
3. มีอำนาจอิสระจากส่วนกลางภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย
4. มีเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเอง ไม่ขึ้นกับการบังคับบัญชาของรัฐบาลกลาง

5. มีงบประมาณ รายได้ และทรัพย์สินเป็นของตนเอง

การกระจายอำนาจมีจุดแข็ง 4 ประการ ดังนี้ คือ (ประทาน คงฤทธิศึกษากร. 2545 : 10 – 12)

1. ทำให้เกิดการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ได้ดีขึ้นเพราะว่าผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนตำบลท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งย่อมทราบความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในท้องถิ่นได้ดี

2. ทำให้เกิดการดำเนินกิจกรรมไปอย่างรวดเร็วเพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมายไม่ต้องขอความปรึกษาหรือความเห็นชอบจากส่วนกลาง

3. ทำให้แบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง

4. ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นมีความสนใจรู้จักรับผิดชอบในการปกครองท้องถิ่นของตนเอง เพราะประชาชนในท้องถิ่นจะมีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงในการดำเนินกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จุดอ่อนของการกระจายอำนาจ คือ ทำให้รัฐบาลเสียเอกภาพและเป็นภัยต่อความมั่นคง (วิทยา นภาศิริกุลกิจ. 2544 : 8)

จากหลักการกระจายอำนาจที่กล่าวมาทั้งหมดสามารถสรุปได้ว่า หลักการกระจายอำนาจการปกครอง หมายถึง การที่รัฐบาลในส่วนกลางยินยอมมอบอำนาจการปกครองและการบริหารในกิจการต่าง ๆ ให้คนในท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเอง มีงบประมาณในการบริหารงาน มีเจ้าหน้าที่ของตนเอง และดำเนินการต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นตาม

ความต้องการของท้องถิ่นโดยไม่ขัดต่อนโยบายของรัฐ แต่ส่วนกลางก็จะคอยควบคุมดูแลการดำเนินงานต่าง ๆ ของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปโดยความเรียบร้อยและถูกต้อง

### 1. หลักการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น แบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ

1. การปกครองท้องถิ่น โดยรัฐบาล (Local State Government) เป็นการปกครองท้องถิ่นที่รัฐบาลกลางมอบหมายให้หน่วยการปกครองปฏิบัติหน้าที่เป็นรัฐบาลท้องถิ่น หน่วยการปกครองของการปกครองท้องถิ่นประเภทนี้ไม่ได้มีฐานะเป็นตัวแทนของประชาชน (Non-representative Bodies) มีผู้บริหารมาจากการแต่งตั้งของรัฐ ตัวอย่างเช่น การจัดระเบียบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของประเทศไทย ซึ่งได้แก่จังหวัดและอำเภอ

2. การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบของการปกครองตนเอง (Local Self Government) เป็นการปกครองท้องถิ่นที่รัฐกระจายทั้งทางการเมืองและการบริหาร (Political and Administration Decentralization) ให้ประชาชนในท้องถิ่นมีอำนาจปกครองตนเอง หน่วยการปกครองของการปกครองท้องถิ่นประเภทนี้มีฐานะเป็นตัวแทนของประชาชน (Representation Bodies) ซึ่งตั้งขึ้นโดยกฎหมายของรัฐมีผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น ตัวอย่าง เช่น การจัดระเบียบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย ซึ่งได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (ประธาน คงฤทธิศึกษากร. 2545 : 2 – 3)

### ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น ได้มีผู้ให้ความหมายหรือคำนิยามไว้มากมายแตกต่างกันไป ในส่วนปลีกย่อยแต่ในสาระสำคัญแล้วมีหลักการที่คล้ายคลึงกัน ดังนี้

แฮร์ลิส (อ้างถึงใน ประธาน คงฤทธิศึกษากร. 2545 : 24) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึงการปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระ เพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่น มีอำนาจอิสระ พร้อมความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะได้ โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางหรือภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้บังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่ได้กลายเป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใด

ร็อบสัน (อ้างถึงใน ประธาน คงฤทธิศึกษากร. 2545 : 25) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่าการปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองที่รัฐจัดตั้งขึ้น โดยให้มีอำนาจและอิสระในการปกครองตนเอง (Autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย (Legal

Rights) และมืองค์กรที่จำเป็น (Necessary Organization) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งนี้อำนาจอิสระในการปกครองตนเองดังกล่าวจะต้องไม่กระทบกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ

คลาร์ก (อ้างถึงใน ประธาน คงฤทธิศึกษากร. 2545 : 26) ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองระดับรองของประเทศหรือรัฐมีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใด โดยเฉพาะจัดตั้งและอยู่ในการควบคุมดูแลของรัฐบาลกลาง

วิท (อ้างถึงใน ประธาน คงฤทธิศึกษากร. 2545 : 27) ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึงการปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยงานการปกครองท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลาง เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครอง ร่วมกันรับผิดชอบทั้งหมดหรือบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น รัฐบาลท้องถิ่นเป็นรัฐบาลที่มาจากประชาชนในท้องถิ่น มีอำนาจในการตัดสินใจและดำเนินการภายในท้องถิ่นของตน

ฮอลโลเวย์ (อ้างถึงใน ประธาน คงฤทธิศึกษากร. 2545 : 28) ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์การที่มีอาณาเขตแน่นอน มีจำนวนประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดมีอำนาจปกครองตนเองมีการบริหารการคลังของตนเอง และสภาท้องถิ่นที่สมาชิกสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชน

ประธาน คงฤทธิศึกษากร (2545 : 8) ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า “การปกครองท้องถิ่น หมายถึง ระบบการปกครองที่เป็นผลเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางปกครองของรัฐและโดยนัยนี้จะเกิดมืองค์กรทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์การนี้ถูกจัดตั้งและควบคุมโดยรัฐบาลแต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเองได้”

ชูศักดิ์ เทียงตรง (2543 : 11 – 13) ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการจัดให้บริการสาธารณะบางประการเพื่อชุมชนของตนเอง การที่ท้องถิ่นจะมีอำนาจหน้าที่และความเป็นอิสระในการดำเนินงานมากน้อยเพียงใด จะขึ้นอยู่กับระบบการปกครองท้องถิ่นของแต่ละประเทศชาติ

อุทัย หิรัญโต (2545 : 4) ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้หน่วยการปกครองระดับรองของรัฐหรือกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง จัดการปกครองและดำเนินการบางอย่างเพื่อผลประโยชน์ของรัฐและผลประโยชน์ของท้องถิ่น โดยตรง การบริหารงานท้องถิ่นจะมีองค์การที่ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้ มีอิสระในการบริหารงานแต่ละรัฐบาลต้องควบคุมโดยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสม

จากความหมายดังกล่าวข้างต้น สรุปได้ว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองซึ่งราชการส่วนกลางได้มอบอำนาจในการปกครองและบริหารกิจการงานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีรายได้และงบประมาณของตนเอง โดยให้คนในท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองกันเอง ซึ่งไม่ต้องอยู่ในบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนกลางเป็นเพียงหน่วยงานที่คอยกับดูแลให้องค์กรปกครองท้องถิ่นดำเนินกิจการไปด้วยความเรียบร้อย ซึ่งแนวคิดดังกล่าวมีพื้นฐานจากหลักกระจายอำนาจการปกครอง ที่หมายถึงการที่รัฐมอบอำนาจการปกครองให้องค์กรอื่นๆ ที่ไม่ใช่ขององค์กรส่วนกลางจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างภายใต้การกำกับดูแล

## 2. ลักษณะของการปกครองส่วนท้องถิ่น

เนื่องจากการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบของการปกครองตนเอง (Local Government) เป็นการปกครองที่ให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น และการมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองภายใต้กฎหมายของรัฐหรือประเทศนั้นๆ ดังนั้น ลักษณะของการปกครองท้องถิ่นที่สำคัญจึงมี ดังนี้ (ชูศักดิ์ เทียงตรง. 2543 : 3-4)

1. มีสถานะตามกฎหมาย (Legal Straus) หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีการจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย เช่น ประเทศไทยมีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ
2. มีพื้นที่และระดับ (Area and Levels) หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีพื้นที่การปกครองที่แน่นอนและชัดเจน และควรจะต้องมีการแบ่งระดับการปกครองท้องถิ่นว่ามีกี่ระดับเช่น ขนาดเล็ก ขนาดกลาง ขนาดใหญ่ เป็นต้น เกณฑ์ที่จะใช้ในการกำหนดพื้นที่และระดับของการปกครองท้องถิ่นมีมากมาย เช่น สภาพภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ ความสำคัญในการปกครองตนเองของประชาชน ประสิทธิภาพในการบริหารรายได้ และความหนาแน่นของประชากร เป็นต้น สำหรับประเทศไทยมีเกณฑ์การจัดตั้งและยกฐานะหน่วยการปกครอง

ท้องถิ่น 3 ประการ คือ รายได้ย้อนหลัง 3 ปี ไม่รวมเงินอุดหนุน จำนวนประชากรและขนาดพื้นที่

2.1 มีการกระจายอำนาจหน้าที่ (Devolution of Power and Function) การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีการกระจายอำนาจการปกครองไปให้ท้องถิ่น โดยการกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน ดังนั้น การที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะมีอำนาจหน้าที่ที่มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองการปกครองเป็นสำคัญ

2.2 มีความเป็นนิติบุคคล (Artificial Person) หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องเป็นองค์การนิติบุคคล โดยแยกเทศจากองค์การของรัฐบาลกลาง ทั้งนี้เพื่อการดำเนินงานที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย และเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน เพราะหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีงบประมาณ ทรัพย์สิน หนี้สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง

2.3 มีการเลือกตั้ง (Election) การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง โดยประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ กล่าวคือ จะต้องใช้สิทธิแก่ประชาชนในท้องถิ่นในการเลือกตั้งคณะเจ้าหน้าที่ผู้บริหารการปกครองท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วนเพื่อแสดงถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน (Political Participation)

3. มีอำนาจอิสระ (Autonomy) หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานรัฐบาลกลาง และมีอำนาจอิสระ ในการกำหนดนโยบายและการบริหารงานภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย สามารถกำหนดนโยบาย ออกกฎ ข้อบังคับ เพื่อกำกับควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบาย หรือความต้องการของท้องถิ่น และสามารถใช้จ่ายเงินของตนเองในการปฏิบัติกิจการในขอบเขตของกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง

4. มีการกำกับดูแลของรัฐ หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีฐานะเป็นหน่วยงานการปกครองระดับรองของรัฐ และอยู่ในการกำกับดูแลรัฐ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมและความมั่นคงแห่งรัฐ

### 3. หน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่น

ถึงแม้ว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ตรงกับสภาพความเป็นจริงมากกว่าการปกครองโดยรัฐบาลกลางก็ตามแต่การกำหนดหน้าที่รับผิดชอบของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นให้เหมาะสมกับความสามารถและความต้องการของท้องถิ่นถือว่าเป็นสิ่งสำคัญเพราะถ้ากำหนดหน้าที่

ความรับผิดชอบมากเกินไปอาจทำให้การปกครองท้องถิ่นไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร ฉะนั้น เพื่อให้การกำหนดหน้าที่รับผิดชอบของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นเป็นไปอย่างเหมาะสม จึงควรจะต้องคำนึงถึงประเด็นสำคัญ 3 ประการดังนี้

1. กำลังเงิน
2. กำลังคนและความสามารถของเครื่องมือเครื่องใช้
3. ประโยชน์ของท้องถิ่น สำหรับการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของ

หน่วยงานการปกครองท้องถิ่นสามารถกระทำได้ 2 ลักษณะ ดังนี้ (ประทาน คงฤทธิศึกษากร. 2545 : 67-68)

3.1 บัญญัติไว้ในกฎหมายอันเป็นการทั่วไป เพื่อให้ทุกหน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นแบบอย่างเดียวกัน เช่น การตราพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้มีการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้เป็นการทั่วไปเพื่อให้ทุกองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่รับผิดชอบเหมือนกัน

3.2 บัญญัติไว้ในกฎหมายอันเป็นการเฉพาะเจาะจงแต่ละหน่วยการปกครองท้องถิ่น เช่น การตราพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารของกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ได้มีการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของกรุงเทพมหานครไว้เป็นการเฉพาะเจาะจง (ชวงส์ ฉายะบุตร. 2539 : 19)

ขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น พอสรุปได้ดังนี้

1. งานเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่น และงานเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในชีวิตและความเป็นอยู่ของท้องถิ่น (Environmental Service and Convenience or Communicable Service) เช่น พิพิธภัณฑสถานท้องถิ่น โบราณสถานของท้องถิ่น การอนุรักษ์ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม การก่อสร้างสะพาน การจัดสวนสาธารณะ และการกำจัดขยะมูลฝอย เป็นต้น
2. งานเกี่ยวกับการป้องกันและรักษาความปลอดภัย (Protective Service) เช่น งานตำรวจ และงานดับเพลิง เป็นต้น
3. งานเกี่ยวกับสวัสดิการสังคม (Social Welfare Service) เช่น การจัดให้มีหน่วยสาธารณสุข การจัดให้มีศูนย์เยาวชน การจัดให้มีสถานสงเคราะห์เด็ก คนชรา และคนพิการ การจัดให้มีห้องสมุดสำหรับประชาชนในท้องถิ่น เป็นต้น
4. งานเกี่ยวกับการพาณิชย์ของท้องถิ่น (The Trading or commercial Service) งานประเภทนี้เป็นกิจการที่ใช้บริการแก่ประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งหากปล่อยให้เอกชนเข้ามา

ดำเนินการอาจไม่ได้รับผลดีเท่าที่ควร เช่น การจัดตั้งสถานชานูบาล การจัดการตลาด การจัดการบริการเดินรถและกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีรายได้ เป็นต้น (ชวงศ์ ฉายะบุตร. 2539 : 18-19)

### 3. ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง ดังนั้น การปกครองท้องถิ่นจึงมีความสำคัญดังต่อไปนี้

#### 1. การปกครองท้องถิ่นทำให้มีการพัฒนาทางการเมือง

การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองที่มีการกระจายอำนาจ ทั้งทางการเมืองและการบริหารให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง ดังนั้น ประชาชนในท้องถิ่นจึงได้มีโอกาสเรียนรู้ และมีความเข้าใจในระบบการเมือง รู้ถึงการเข้ามามีบทบาทหรือมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งได้แก่ การมีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง การมีส่วนร่วมในการจัดตั้งและรวบรวมกลุ่มผลประโยชน์ และมีส่วนร่วมในการแสดงออกของประชาชนด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น การเดินขบวน (Demonstration) การนั่งประท้วง (Sit-in) อันจะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าใจถึงระบบ การปกครองตนเอง เข้าใจถึงหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร เข้าใจถึงความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร เข้าใจถึงคุณค่าของการควบคุมโดยประชาชน (Popular Control) ในที่สุดก็จะทำให้เกิดการพัฒนาทางการเมืองได้ (ประทาน คงฤทธิศึกษากร. 2545 : 10 - 11)

#### 2. การปกครองท้องถิ่นทำให้มีการพัฒนาประชาธิปไตย

หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีความใกล้ชิด และมีผลกระทบโดยตรงต่อผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น จึงสามารถดึงความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี ประกอบกับหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง เช่น การเลือกตั้งทำให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รู้ถึงวิธีการเลือกตั้ง การตัดสินใจ การบริหารการเมืองท้องถิ่นและการต่อสู้แข่งขันกันตามวิถีทางการเมือง ซึ่งถือเป็นการเรียนรู้การปกครองตนเอง ตามระบอบประชาธิปไตย ให้มีความรู้อย่างแจ่มแจ้งทางการเมือง (Political Maturity) อันจะนำไปสู่การสร้างประชาธิปไตยในระดับชาติให้มั่นคงต่อไป ดังนั้น การปกครองท้องถิ่นจึงเป็นรากแก้วของการปกครองระบอบประชาธิปไตย (อุทัย หิรัญโต. 2545 : 6) และเป็นสถานบันฝึกสอนประชาธิปไตยให้กับประชาชน (School of Democracy) ซึ่งจะก่อให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตยได้ (ประทาน คงฤทธิศึกษากร. 2545 : 11)

3. การปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่น

หน่วยการปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเองตั้งแต่การกำหนดนโยบายและการควบคุมให้เป็นไปตามนโยบายที่ท้องถิ่นต้องการ ซึ่งโดยทั่วไปทุกท้องถิ่นต่างก็มีความต้องการเหมือนกัน คือ ต้องการให้ท้องถิ่นของตนเองมีความเจริญก้าวหน้า มีฐานะเศรษฐกิจที่ดี มีความเป็นอยู่ที่ดีและสะดวกสบาย ดังนั้น หน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงมีภารกิจที่สำคัญในการสร้างสรรค์ความเจริญทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมให้แก่ท้องถิ่น ย่อมแสดงว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (ประธาน คงฤทธิศึกษากร. 2545 : 10)

จากที่กล่าวมาข้างต้นสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองระดับรองของรัฐบาลตั้งขึ้นเพื่อกระจายอำนาจการปกครองทั้งทางการเมืองและทางการบริหารให้ประชาชนในท้องถิ่นจัดการปกครองและดำเนินการบางอย่างเพื่อแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของตนเอง โดยมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองสารพัดกำหนดนโยบายและบริหารงานให้เป็นไปตามนโยบายและความต้องการของตนเองภายใต้ขอบเขตของกฎหมายว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ โดยมีหน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรที่มาจากกาเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ให้สำเร็จลุล่วงตามความมุ่งหมายของท้องถิ่นนั้นๆ วัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบายที่วางไว้ ทั้งนี้เพื่อให้ผลการดำเนินงานเป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นอย่างแท้จริง

#### 4. หลักการจัดบริการ

โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศต่าง ๆ ทั้ง 4 ประเทศ ซึ่งมีการปกครองในรูปแบบ รัฐเดี่ยวและการศึกษาถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ของราชการบริหารแต่ละระดับแล้วและการศึกษาถึงหลักเกณฑ์การแบ่งการบริการระหว่างรัฐกับท้องถิ่น พบว่าแนวคิดพื้นฐานทั่วไปซึ่งเป็นสากลในการแบ่งแยกการจัดกิจการระหว่างรัฐบาลกลางและท้องถิ่นศศิธร พูลสุข (2538 : 58) ได้แก่

1. หลักผลประโยชน์มหาชน(Public interest) ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ ได้แก่

1.1 ประโยชน์มหาชนของรัฐ ได้แก่ ประโยชน์ที่เป็นส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงของพลเมืองกลุ่มใหญ่ที่สุดของรัฐ เป็นความต้องการส่วนรวมของประชาชนทั่วทั้งประเทศ ที่มีลักษณะเหมือน ๆ กันและมีความสำคัญต่อความเป็นเอกภาพของรัฐ ดังนั้น จึงต้องอาศัยองค์กรกลางเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ หรือหากรัฐมอบให้ท้องถิ่นดำเนินการ รัฐก็ต้องเป็นผู้ควบคุม นโยบายให้ท้องถิ่นดำเนินการตามนโยบายเพื่อผลประโยชน์ของรัฐหรือความเป็นเอกภาพของ



รัฐ เช่น การป้องกันประเทศ การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศและความสัมพันธ์กับต่างประเทศ เป็นต้น

1.2 ประโยชน์มหาชนของท้องถิ่น ได้แก่ ประโยชน์ซึ่งเป็นส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงของพลเมืองที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นหนึ่ง โดยเฉพาะ

2. ประสิทธิภาพในการจัดการ เป็นการพิจารณาในเรื่องของคุณภาพของบริการที่จัดทำขึ้น กล่าวคือ การจัดทำบริการอย่างหนึ่งควรจะต้องก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนได้มากที่สุด ทั้งนี้เนื่องจากภารกิจในการจัดบริการบางอย่างจำเป็นต้องใช้เทคโนโลยีระดับสูง เป็นกิจการขนาดใหญ่หรือเป็นกิจการที่จำเป็นต้องมีการประสานงานระหว่างองค์กรต่าง ๆ หลายหน่วยงาน แต่ภารกิจในการจัดทำบริการบางอย่างเป็นกิจการที่ไม่สลับซับซ้อน หรือมีเทคนิคมากนัก จึงต้องมีองค์กรที่มีความเหมาะสมทั้งทางด้านการเงิน บุคลากรและความสามารถด้านอื่น ๆ ที่จะจัดทำบริการให้เกิดประสิทธิภาพมากที่สุด

3. หลักความรับผิดชอบในการจัดบริการ (Accountability) กิจกรรมที่ตอบสนองความต้องการของหน่วยชุมชนระดับใด ควรมอบให้หน่วยการปกครองระดับนั้นเป็นเจ้าของ และเป็นผู้ดำเนินการ ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมนั้น ๆ สนองตอบความต้องการของประชาชนในชุมชนได้ดีที่สุด อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของชุมชนนั้น ๆ แต่หากเป็นกิจกรรมที่ต้องสนองตอบความต้องการของหน่วยชุมชนที่สูงขึ้นไปหรือเป็นกิจกรรมที่มุ่งสนองตอบปัญหาความต้องการของทุกคนทั้งประเทศหรือปัญหาของชาติโดยรวม ก็ควรมอบให้เป็นหน้าที่ของรัฐบาลระดับที่สูงขึ้นไปตามความเหมาะสม

4. หลักความสามารถของท้องถิ่น (Local capability) เกิดจากพื้นฐานแนวคิดว่าการดำเนินกิจกรรมสาธารณะทั้งหมดเป็นหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับล่างสุดเสมอ หน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับสูงขึ้นไปจะเลือกดำเนินกิจกรรมสาธารณะใด ๆ ก็ต่อเมื่อท้องถิ่นระดับล่างไม่มีศักยภาพที่จะดำเนินการได้ หรือหากดำเนินการได้ก็อาจเกิดปัญหากระทบกับท้องถิ่นอื่น ๆ หรือเป็นผลเสียหายต่อประเทศชาติโดยรวม

5. หลักการกำหนดระดับของหน่วยจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุด (Optimal Accountability) หน่วยจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุดในที่นี้ หมายถึง หน่วยจัดบริการในระดับใด ๆ ก็ตามที่มีคุณสมบัติ 2 ประการ ดังต่อไปนี้ ประกอบกันมากที่สุด

5.1 เป็นหน่วยจัดบริการระดับล่างสุด มีความใกล้ชิดกับผู้ใช้บริการมากที่สุดที่มีความสามารถในการวางแผน จัดการผลิตและหารายได้มาใช้จ่ายในการจัดบริการได้อย่างสมบูรณ์

5.2 เป็นหน่วยจัดบริการที่มีพื้นที่การให้บริการครอบคลุมประชากร หรือพื้นที่ที่ได้รับประโยชน์และผลกระทบจากการให้บริการ โดยสมบูรณ์และประชาชนผู้มีส่วนได้รับผลประโยชน์และผลกระทบจากการจัดบริการทั้งหมดสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการวางแผนการผลิตและควบคุมตรวจสอบผลการดำเนินงานของหน่วยจัดบริการนั้น ๆ ได้โดยตรงมากที่สุด

หลักการกำหนดขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุด (Optimal efficiency of scale) ขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุดในที่นี้หมายถึง ขนาดของชุมชน (จำนวนประชากรในชุมชน) ในระดับใด ๆก็ตาม ที่เอื้ออำนวยให้สามารถจัดบริการประเภทนั้น ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด หรืออีกนัยหนึ่งเป็นจำนวนประชากรที่เอื้ออำนวยให้มีต้นทุนการจัดบริการที่ต่ำที่สุดนั่นเอง โดยการกำหนดหน่วยจัดบริการโดยคำนึงถึงขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุดนี้มาจากหลักประสิทธิภาพ (The Principle of Management Efficiency) ในการจัดบริการที่ว่า การจัดบริการใด ๆ ควรต้องประหยัด ถ้าสามารถใช้เงินจำนวนน้อยที่สุดเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้คนจำนวนมากได้ก็นับว่าเป็นทางเลือกที่ดีที่สุด

หลักการจำแนกหน่วยกำหนดนโยบายและหน่วยจัดบริการออกจากกัน (Separation of Policy Operation Units) เป็นการนำหลักเกณฑ์หลักการกำหนดระดับของหน่วยจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุด (Optimal Accountability) และหลักการกำหนดขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุด (Optimal Efficiency of Scale) มาพิจารณาร่วมกันวิเคราะห์บริการแต่ละประเภทและจัดสรรบริการลงไปในชุมชนระดับต่าง ๆ ซึ่งอาจเกิดกรณีที่หน่วยจัดบริการที่ น่าจะมีความสามารถและมีความรับผิดชอบต่อผู้ที่ได้รับประโยชน์สูงสุด ไม่สามารถจัดบริการให้มีต้นทุนต่ำที่สุด (หรือมีประสิทธิภาพที่สุด) ทั้งนี้เนื่องจากหน่วยจัดบริการหรือหน่วยการปกครองที่ใกล้ชิดกับผู้ใช้บริการมากที่สุดและสามารถหารายได้มาใช้จ่ายในการจัดบริการได้ นั้น มักจะมีจำนวนประชากรน้อยเกินไป โดยจำนวนที่จะสามารถจัดบริการให้มีต้นทุนต่ำที่สุด ก็อาจเป็นประชากรของหลาย ๆ ตำบล หรือหลาย ๆ อำเภอ ประกอบกัน ซึ่งทางเลือกที่น่าจะเหมาะสม คือ การให้มีหน่วยกำหนดนโยบายและจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุดและให้หน่วยจัดบริการที่มีต้นทุนต่ำที่สุด โดยหน่วยงานทั้ง 2 อาจเป็นหน่วยงานเดียวกัน หรือคนละหน่วยงานก็ได้

หลักการกำหนดหน้าที่จัดทำบริการตามขนาดของกิจการบริการ สามารถ แบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

1. บริการที่เป็นกิจการขนาดใหญ่ หมายถึงกิจการที่ต้องใช้เทคโนโลยี เงินทุนและบุคลากรที่มีความสามารถระดับสูง ดังนั้นผู้จะมีอำนาจตัดสินใจจัดทำกิจการดังกล่าวจึงต้องเป็นองค์กรขนาดใหญ่ ที่มีขีดความสามารถพร้อมที่จะดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การศึกษาระดับสูง การคมนาคมทางอากาศ การชลประทานหลวง การขุดเจาะน้ำมัน เชื้อเพลิงและทรัพยากรธรรมชาติ การศึกษาศึกษา การวิเคราะห์ประเมินผล เป็นต้น

2. บริการที่เป็นกิจการที่ไม่สลบซับซ้อนเป็นกิจกรรมที่ไม่สลบซับซ้อน หรือมีเทคนิคมากนักรวมและมักเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชน ซึ่งหากได้พนักงานท้องถิ่นที่รู้ถึงสภาพท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นผู้จัดทำ จึงจะมีประสิทธิภาพมากกว่าให้รัฐซึ่งเป็นผู้วางนโยบายดำเนินการในวงกว้างเป็นผู้จัดทำ นอกจากนี้การจัดทำบริการประเภทนี้ยังเป็นการดำเนินการที่ใช้งบประมาณไม่มากนัก เช่น การให้มีสุสานและฌาปนสถาน การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดการขนส่งสาธารณะในเขตท้องถิ่น การให้มีสถานสินเชื่อท้องถิ่น การดูแลชายหาดในเขตท้องถิ่น การจัดให้มีโคมไฟตามถนนหนทาง เป็นต้น

#### 5. หลักการแบ่งตามประเภทขององค์การในการเป็นผู้ให้บริการ

บริการที่อยู่ในอำนาจของรัฐ เป็นบริการที่มีความสำคัญต่อความเป็นเอกภาพของรัฐซึ่งต้องพิจารณาถึงลักษณะสำคัญ 2 ประการ ได้แก่

1. กลางเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องกันทั่วประเทศ
2. เป็นภารกิจที่รัฐสามารถจัดทำได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าดังได้กล่าวไปแล้วจึงพอที่จะสรุปภารกิจขั้นพื้นฐานของรัฐ ได้เป็น 4 ประเภท คือ
  - 2.1 หน้าที่ด้านการป้องกันประเทศ
  - 2.2 หน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน
  - 2.3 หน้าที่ในการรักษาความมั่นคง หรือเสถียรภาพในทางเศรษฐกิจ
  - 2.4 หน้าที่ของรัฐในการเป็นตัวแทนในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

บริการที่อยู่ในอำนาจขององค์กรปกครองท้องถิ่น เป็นกิจการที่เกี่ยวกับท้องถิ่น โดยเฉพาะและเป็นไปเพื่อสนองความต้องการของคนในท้องถิ่น โดยมีลักษณะ คือ เป็นกิจการที่เป็นไปเพื่อสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้น ที่สามารถแยกออก หรือมีลักษณะที่แตกต่างจากท้องถิ่นอื่นได้ เป็นกิจการที่ใกล้ชิดกับคนในท้องถิ่นเกี่ยวกับชีวิตประจำวันของคนในท้องถิ่นดังกล่าวไปแล้ว จึงพอจะจำแนกประเภทของบริการที่อยู่ในอำนาจของท้องถิ่น ได้ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการของคนในท้องถิ่นโดยตรง เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อม และการอำนวยความสะดวกในการดำรงชีวิตของคนในท้องถิ่น

การจัดทำบริการท้องถิ่นในรูปองค์กรร่วม ในการจัดทำบริการท้องถิ่นนั้น ท้องถิ่นอาจโอนอำนาจหน้าที่บางอย่างของตนให้แก่องค์กรร่วมดำเนินการได้ เช่น การจัดให้มีสหการ หรือการจัดตั้งบริษัทจำกัดของท้องถิ่นต่าง ๆ เป็นต้น การโอนอำนาจหน้าที่บางอย่างเช่นนี้ทำให้ท้องถิ่นที่เข้าร่วมในองค์กรร่วมนั้นสามารถตัดทอนภาระหน้าที่โอนไปให้แก่องค์กรร่วมรับผิดชอบได้บริการที่รัฐและท้องถิ่นร่วมกันดูแล เนื่องจากมีบริการบางประเภทเป็นเรื่องที่กระทบต่อผลประโยชน์ส่วนรวมทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น โดยไม่อาจแยกประโยชน์ของมหาชนทั้งสองให้ออกจากกันได้อย่างเด็ดขาด การจัดทำบริการที่รัฐและท้องถิ่นร่วมกันดูแลนี้อาจแบ่งแยกได้เป็นลำดับขั้นของกิจการโดยอาศัยหลักเกณฑ์เช่นเดียวกันกับการแบ่งแยกการจัดทำบริการระหว่างรัฐกับท้องถิ่น โดยอาศัยหลักทั่วไป คือ หลักประโยชน์มหาชนและหลักประสิทธิภาพซึ่งบริการเหล่านี้เป็นการกิจลำดับรองที่ทั้งรัฐและท้องถิ่นต้องแบ่งหน้าที่กันรับผิดชอบดำเนินการ เช่น การจัดการศึกษา ความต้องการบริการทางการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นความต้องการของส่วนรวมของคนทั้งประเทศ โดยกำหนดนโยบายและวางแผนการศึกษาไว้เป็นหลักเกณฑ์ทั่วไป ซึ่งเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับการศึกษาขั้นต่อไปและการวัดมาตรฐานการศึกษาซึ่งต้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั้งระบบ ในขณะที่เดียวกันการศึกษาในชั้นประถมศึกษาซึ่งเป็นความต้องการของคนในท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกันไปด้วย เช่น การสร้างโรงเรียน การจัดการศึกษาเสริมที่สอดคล้องกับสภาพของชุมชนในแต่ละท้องถิ่น จึงเป็นหน้าที่ของท้องถิ่นที่จะจัดทำในส่วนนี้ ส่วนการจัดการศึกษาระดับสูงจึงเป็นหน้าที่ของรัฐในการจัดทำและสำหรับการจัดการศึกษานอกโรงเรียน เป็นการจัดการศึกษาเพื่อส่งเสริมทักษะและฝึกฝนฝีมือเพื่อส่งเสริมการประกอบอาชีพของคนในท้องถิ่น ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์มหาชนท้องถิ่นจึงเป็นหน้าที่ในการดำเนินกิจการ หรือหน้าที่ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมซึ่งรัฐและท้องถิ่นในการดูแลร่วมกัน หลักสำคัญในการจัดบริการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากหลักการสากลดังกล่าวข้างต้น พบว่าภายใต้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีสาระสำคัญ เกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ที่รัฐดำเนินการอยู่ในปัจจุบันให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหลักสำคัญซึ่งคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใช้เป็นหลักการสำคัญในการประกอบการพิจารณาเพื่อการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ประกอบด้วย 4 หลักการสำคัญ ได้แก่

### 1. ผลกระทบต่อประโยชน์มหาชนของรัฐ (Public interest)

โดยหลักความรับผิดชอบของท้องถิ่นแต่ละระดับกับรัฐบาลกลางนี้จะสะท้อนให้เห็นว่ามีภารกิจบางประเภท หรือบางอย่างที่รัฐยังคงต้องสงวนไว้สำหรับดูแล รับผิดชอบ และปฏิบัติเอง ทั้งนี้เพื่อประโยชน์แก่คนส่วนรวมและเพื่อเสถียรภาพและความมั่นคงของประเทศ อาทิ (1) ภารกิจด้านการป้องกันประเทศ เช่น กิจการทหาร (2) ภาระหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน เช่น กิจการตำรวจ (3) ภารกิจด้านการรักษาความมั่นคง หรือเสถียรภาพในทางเศรษฐกิจ (4) ภารกิจด้านการเป็นตัวแทนในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เช่น กิจการทางการทูต ภารกิจดังกล่าวข้างต้นถือเป็นภารกิจรวมของชาติ ซึ่งรัฐบาลส่วนกลางยังคงต้องดำเนินการต่อไป ส่วนภารกิจที่ถือว่าเป็นความรับผิดชอบโดยตรงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล ก็ควรจะเป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นนั้น โดยเฉพาะและเป็นไปเพื่อสนองตอบความต้องการของคนในท้องถิ่น โดยมีลักษณะ คือ เป็นกิจการที่เป็นไปเพื่อสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้น ที่สามารถแยกออก หรือมีลักษณะที่แตกต่างจากท้องถิ่นอื่นได้ เช่น การจัดการขยะมูลฝอย การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำและทางระบายน้ำ และการจัดการศึกษาขั้นต่ำ เป็นต้น

### 2. หลักความรับผิดชอบของท้องถิ่นในการจัดบริการ (Local accountability)

หลักการทั่วไปที่จะทำให้สามารถแบ่งภารกิจระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทในสังคม จะมีความรับผิดชอบแตกต่างกันอย่างไร หลักการทั่วไปประการหนึ่งที่จะชี้ให้เห็นว่าภารกิจใดจะส่งมอบให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใด จะต้องพิจารณาหลักสำคัญ ซึ่งได้แก่ ผลที่เกิดขึ้นหรือผู้ได้รับผลประโยชน์จากบริการนั้นตั้งอยู่ในถิ่นฐานอยู่ในเขตพื้นที่ใด ยกตัวอย่างเช่น ถ้าบริการใดส่งผลต่อคนในเขตพื้นที่ท้องถิ่นนั้น โดยเฉพาะ ก็ควรจะมีการถ่ายโอนการให้บริการสาธารณะดังกล่าวให้โดยตรง เช่น โอนไปให้ องค์การบริหารส่วนตำบล หรือ เทศบาล แต่ภารกิจใดที่เป็นภารกิจที่ต้องมีผลกระทบต่อคนจำนวนมาก มากกว่าเขตพื้นที่ท้องถิ่นก็ควรส่งมอบภารกิจนั้น ๆ ให้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เป็นต้น

### 3. ความสามารถของท้องถิ่น (Local capability)

หลักความสามารถของท้องถิ่น เป็นหลักการที่กล่าวถึงเรื่องความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ว่าการจัดสรรกิจกรรม หรือภารกิจใดก็ตามไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทนั้น ต้องคำนึงถึงความพร้อมของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ด้วยและแม้ว่าความพร้อมของท้องถิ่นไม่ได้เป็นเงื่อนไขของการมอบภารกิจนั้น ๆ ไปให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากแต่เป็นเงื่อนไขในการกำหนดเงื่อนไขเวลาและความพยายามที่จะเพิ่มขีดความสามารถให้กับท้องถิ่นในการจัดการ ฉะนั้น ถ้าบอกว่าท้องถิ่นยังไม่พร้อมในการจัดการ ก็มีความจำเป็นที่ส่วนราชการจะต้องมีแผนพัฒนาความพร้อมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อรองรับบริการเพื่อให้สามารถจัดการบริการเหล่านั้นได้ ฉะนั้น ความพร้อมไม่ใช่เหตุผลของการที่บอกว่ากิจการนั้น ๆ จะไม่สามารถถ่ายโอนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ นอกจากนี้ในเรื่องของหลักความสามารถแล้ว การจัดโครงสร้างเพื่อรองรับการบริหารงานใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาพในอนาคตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นทิศทางในอนาคต โครงสร้างต่าง ๆ หรือการจัดองค์กรต่าง ๆ ของท้องถิ่นต้องเปลี่ยนแปลงไป เพราะภารกิจจำนวนหนึ่งได้ส่งมอบเพื่อรองรับการกระจายอำนาจและภารกิจใหม่ไปด้วย แต่อย่างไรก็ตาม โครงสร้างที่จะรองรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรองรับภารกิจอันใหม่นั้น จะต้องจัดโครงสร้างเท่าที่จำเป็น ซึ่งอาจจะไม่จำเป็นที่จะต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีโครงสร้างขนาดใหญ่มากเกินไปที่จะไปทำให้การทำงานเกิดความซับซ้อน หรือกลายเป็นปัญหาภาระค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร ฉะนั้น โครงสร้างที่จะเกิดขึ้นใหม่จะเป็นโครงสร้างเท่าที่จำเป็น ที่ถือว่าเป็นงานหลัก หรือเป็นงานพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่หากท้องถิ่นใดมีความต้องการที่จะจัดงานบางเรื่องที่เป็นงานเฉพาะ เช่น งานท่องเที่ยว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถที่จะดำเนินการได้เอง ซึ่งอาจไม่อยู่ในโครงสร้างหลักที่ต้องเหมือนกันทั่วประเทศ ขึ้นอยู่กับความต้องการ หรือความจำเป็นในแต่ละพื้นที่เป็นหลัก ฉะนั้นในเรื่องหลักความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็จึงเป็นเรื่องของการสร้างความพร้อม การเตรียมความพร้อมและการจัดโครงสร้างเพื่อการรองรับ

#### 4. หลักประสิทธิภาพในการจัดบริการ (Management Efficiency)

หลักประสิทธิภาพในการจัดบริการ (Management Efficiency) เป็นหลักที่ให้ความสำคัญกับการประหยัด ขนาดของการลงทุน หรือการคำนึงถึงต้นทุนในการให้บริการ การจัดบริการสาธารณะเมื่อถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อดำเนินการแทนรัฐบาลหรือหน่วยงานราชการแล้วนั้น ต้องคำนึงและพิจารณาด้วยว่าจะทำให้ต้นทุนแพงขึ้นมากน้อยขนาดไหน หากเป็นต้นทุนที่แพงขึ้นมาก ๆ แนวทางก็คือ จำเป็นต้องมีการร่วมกันมากขึ้นระหว่างท้องถิ่นอื่น ไม่ว่าจะ

ท้องถิ่นรูปแบบเดียวกัน หรือรูปแบบอื่น ๆ กิจกรรมบางอย่าง หรืองานบางอย่างที่มีการถ่ายโอน หรือจะมีการส่งมอบให้กับท้องถิ่นแล้ว ท้องถิ่นอาจมีความจำเป็นที่ต้องหายุทธศาสตร์ในการ ทำงานร่วมกันให้มากขึ้น เพื่อให้ขนาดของการลงทุนถูกลง

นอกจากนั้นในเรื่องของหลักประสิทธิภาพเพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยรวม ยังคงต้องพิจารณาถึงการสร้างหลักประกันด้านคุณภาพในการจัดบริการ กล่าวคือ เมื่อราชการ ส่วนกลาง หรือบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคยุติการให้บริการบางอย่างลงและส่งมอบ บริการสาธารณะให้กับท้องถิ่นเพื่อดำเนินการ สิ่งสำคัญที่เป็นหลักการทั่วไป คือ องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการจัดบริการนั้นให้มีคุณภาพไม่น้อยกว่าสิ่งที่ราชการ ส่วนกลางเคยทำ ฉะนั้น หลักประกันด้านคุณภาพการบริการจึงเป็นเรื่องจำเป็นที่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องยึดถือไว้ หลักเกณฑ์มาตรฐานซึ่งถือว่าเป็นมาตรฐานในส่วนของ ราชการ หรือเป็นมาตรฐานทางวิชาการก็ยังคงมีความสำคัญในการที่จะไปกำหนดว่าท้องถิ่น จำเป็นต้องทำให้ถึงขั้นต่ำของมาตรฐานนั้นอย่างไร

การกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลบังคับใช้ จะเห็นว่ามีควมจำเป็นอย่างยิ่งที่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นจะต้องปรับปรุง เปลี่ยนแปลง บทบาทและภารกิจของตน โดยองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ จะต้องดำเนินการเพิ่มขึ้นกว่าเดิมเนื่องจากมีภารกิจจำนวนหนึ่งซึ่ง ราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคได้ถ่ายโอน หรือมอบหมายให้ดำเนินการ ถ้า พิจารณาจากกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น เป็น พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2541 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การ บริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 และ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 พบว่าการกำหนดบทบาท และอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ มักจะกำหนดขอบเขตอำนาจ หน้าที่ในลักษณะที่กว้าง เช่น พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2541 และฉบับ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 กำหนดว่า อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามมาตรา 45 ได้แก่

1. ตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย
2. จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและประสานการจัดทำแผนพัฒนา จังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

3. สนับสนุนตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
4. ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
5. แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
6. อำนาจหน้าที่ของจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เฉพาะภายในเขตสภาตำบล

7. คุ้มครอง ดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดี ของท้องถิ่น

8. จัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขต องค์การบริหารส่วนจังหวัดและกิจกรรมนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกัน ดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

9. จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและนอกจากนี้ยังมีการกำหนดว่ามีกิจกรรม บางอย่างซึ่งได้มีการกำหนดว่าราชการส่วนท้องถิ่นอื่นสมควรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ร่วมดำเนินการ หรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ตามกฎกระทรวง (พ.ศ. 2541) อาทิ

9.1 จัดให้น้ำเพื่ออุปโภค บริโภคและการเกษตร

9.2 กำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

9.3 บำบัดน้ำเสีย

9.4 บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

9.5 วางผังเมือง เป็นต้น

และนอกจากนี้ถ้าพิจารณาอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 11 พ.ศ. 2543 ยังได้กำหนดว่าเทศบาลแต่ละประเภทมี อำนาจหน้าที่ที่ต้องดำเนินการแตกต่าง โดยเทศบาลนครจะมีอำนาจหน้าที่มากที่สุดและยังได้มี การกำหนดว่ามีบางภารกิจหน้าที่ที่เทศบาลตำบล เทศบาลเมืองและเทศบาลนครจะดำเนินการ หรือไม่ดำเนินการก็ได้ดังตัวอย่างที่กล่าวมาแล้วข้างต้นเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะเห็นว่าด้วยลักษณะของการกำหนดข้อกำหนดเกี่ยวกับอำนาจ หน้าที่เป็นการกำหนดไว้กว้าง ๆ และเป็นการกำหนดในลักษณะที่ท้องถิ่นอาจจะดำเนินการ หรือไม่ดำเนินการก็ได้ ทั้งนี้จึงส่งผลให้ประชาชนในท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นได้รับการบริการที่ แตกต่างกัน ซึ่งขึ้นอยู่กับความพร้อมความสามารถและแผนการปฏิบัติงานของแต่ละองค์กร



ปกครองส่วนท้องถิ่นว่าจะดำเนินการหรือไม่ ภายใต้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 หมวด 2 ว่าด้วยการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการ มาตรา 16 และมาตรา 17 และมาตรา 18 ได้กำหนดหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ทั้งองค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัดและกรุงเทพมหานครไว้ โดยกำหนดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ มีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองและกำหนดไว้โดยละเอียด ทั้งนี้อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ จะมีผลอย่างสมบูรณ์ต่อเมื่อแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลบังคับใช้และประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมด้านการปกครอง การบริหาร การเงิน การตัดสินใจอย่างอิสระและการกำหนดนโยบายของท้องถิ่นตนเอง โดยปราศจากการแทรกแซงและอยู่ภายใต้การควบคุม กำกับ ดูแลของรัฐบาลเท่าที่จำเป็น

สรุป การกระจายอำนาจการปกครอง คือ การที่รัฐบาลกลางยินยอมมอบอำนาจ (Devolution) การปกครองและการบริหารในกิจกรรมต่าง ๆ ให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นดำเนินการปกครองตนเอง (Local Self Government) โดยประชาชนในท้องถิ่นจะเลือกผู้แทนของตนเข้าไปทำหน้าที่ดังกล่าว ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นมีอำนาจทั้งทางการเมืองและการบริหารในการกำหนดนโยบาย และการบริหารงานให้ปฏิบัติตามนโยบายของท้องถิ่นตนเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นตามหลักการกระจายอำนาจการปกครองจึงมีฐานะเป็นตัวแทนของประชาชน (Representative Bodies) มีผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นตัวอย่าง เช่น การจัดระเบียบบริหารส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย ซึ่งได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล

## หลักการ แนวคิด เกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล

ข้อมูลทั่วไปขององค์การบริหารส่วนตำบล

### 1. ประวัติความเป็นมา

องค์การบริหารส่วนตำบล มีชื่ออย่างเป็นทางการว่า อบต. มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็น ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 6 พ.ศ. 2552 โดยยก

ฐานะจากสภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท

#### รูปแบบองค์การ

องค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนตำบล และ นายกององค์การบริหารส่วนตำบล

1. สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหมู่บ้านละสองคน ซึ่งเลือกตั้งขึ้น โดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้าน ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น กรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียงหนึ่งหมู่บ้านให้มีสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหกคน และในกรณีมีเพียงสองหมู่บ้านให้มีสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล หมู่บ้านละสามคน

2. องค์การบริหารส่วนตำบลมีนายกององค์การบริหารส่วนตำบล หนึ่งคน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

#### การบริหาร

กฎหมายกำหนดให้มีคณะกรรมการบริหาร อบต. (ม.58) ประกอบด้วย นายกององค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน รองนายกององค์การบริหารส่วนตำบล 2 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล หรือ ผู้บริหารท้องถิ่น เรียกว่า นายกององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมาจากการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง

อำนาจหน้าที่ของ อบต.

อบต. มีหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542)

1. พัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (มาตรา 66)
2. มีหน้าที่ต้องทำตามมาตรา 67 ดังนี้
  - 2.1 จัดให้มีและบำรุงทางน้ำและทางบก
  - 2.2 การรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
  - 2.3 ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
  - 2.4 ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
  - 2.5 ส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม

- 2.6 ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็กและเยาวชน ผู้สูงอายุและพิการ
- 2.7 คຸ້ມครอง คູແລและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 2.8 บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรม

#### อันคิของท้องถิ่น

- 2.9 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย
3. มีหน้าที่ที่อาจทำกิจกรรมในเขต อบต. ตามมาตรา 68 ดังนี้
  - 3.1 ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคและการเกษตร
  - 3.2 ให้มีและบำรุงไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
  - 3.3 ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
  - 3.4 ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ

#### และสวนสาธารณะ

- 3.5 ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกร และกิจการสหกรณ์
- 3.6 ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
- 3.7 บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพ
- 3.8 การคຸ້ມครองคູແລและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของ

#### แผ่นดิน

- 3.9 หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของ อบต.
- 3.10 ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- 3.11 กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
- 3.12 การท่องเที่ยว
- 3.13 การผังเมือง

#### อำนาจหน้าที่ตามแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้ อบต. มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา 16 ดังนี้

1. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
2. การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบกทางน้ำ และทางระบายน้ำ
3. การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
4. การสาธารณสุขบริโภค และการก่อสร้างอื่นๆ

5. การสาธารณสุขการ
6. การส่งเสริม การฝึก และการประกอบอาชีพ
7. คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
8. การส่งเสริมการท่องเที่ยว
9. การจัดการศึกษา
10. การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
11. การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
12. การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด และการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
13. การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
14. การส่งเสริมกีฬา
15. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
16. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
17. การรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
18. การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
19. การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
20. การจัดให้มีและควบคุมสุสาน และฌาปนสถาน
21. การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
22. การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
23. การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัยโรงมหรสพและสาธารณสถานอื่นๆ
24. การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
25. การผังเมือง
26. การขนส่ง และการวิศวกรรมจราจร
27. การดูแลรักษาที่สาธารณะ
28. การควบคุมอาคาร

29. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

30. การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สิน

31. กิจอื่นใด ที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

ประเภทของ อบต.

ปัจจุบันมีการแก้ไขประเภทของ อบต.แบ่งเป็น 3 ขนาด คือ 1) อบต.ขนาดใหญ่ 2) อบต.ขนาดกลาง 3) อบต.ขนาดเล็ก แต่เดิมนั้น อบต. แบ่งออกตามลำดับได้เป็น 5 ประเภทและมีจำนวนองค์การบริหารส่วนตำบลทั่วประเทศ ประจำปี 2543 ดังนี้

อบต. ชั้นที่ 1 จำนวน อบต. 74 แห่ง

อบต. ชั้นที่ 2 จำนวน อบต. 78 แห่ง

อบต. ชั้นที่ 3 จำนวน อบต. 205 แห่ง

อบต. ชั้นที่ 4 จำนวน อบต. 844 แห่ง

อบต. ชั้นที่ 5 จำนวน อบต. 5,196 แห่ง

อบต. ชั้นที่ 5 จัดตั้งใหม่ (14 ธันวาคม 2542) จำนวน อบต. 349 แห่ง

รวม อบต. ทั่วประเทศทั้งสิ้นจำนวน 6,746 แห่ง

โครงสร้างองค์กรของ อบต.

อบต. มีสภาตำบลอยู่ในระดับสูงสุด เป็นผู้กำหนดนโยบายและกำกับดูแลกรรมการบริหาร ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล และมีพนักงานประจำที่เป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ทำงานประจำวัน โดยมีปลัดและรองปลัดอบต. เป็นหัวหน้างานบริหาร ภายในองค์กรมีการแบ่งออกเป็นหน่วยงานต่าง ๆ ได้เท่าที่จำเป็นตามภาระหน้าที่ของ อบต. แต่ละแห่งเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ที่รับผิดชอบอยู่ เช่น สำนักงานปลัดส่วนการคลังส่วน สาธารณสุขส่วนการศึกษาและส่วนการโยธา

สรุป องค์การบริหารส่วนตำบล มีชื่อย่อเป็นทางการว่า อบต. (องค์การบริหารส่วนตำบล) มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็น ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 6 พ.ศ. 2552 มีสภาตำบลอยู่ในระดับสูงสุดซึ่งเลือกตั้งขึ้นโดยประชาชนหมู่บ้านละสองคน เป็นผู้กำหนดนโยบายและกำกับดูแลกรรมการบริหาร นายกองค์การบริหารส่วนตำบล และ

รองนายก อีกสองคน และมีพนักงานส่วนตำบล ลูกจ้างประจำ และพนักงานจ้าง เป็นผู้ทำงานประจำวัน

## บริบทขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอปลาปาก จังหวัดนครพนม

### 1. บริบทขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองเทาใหญ่

#### 1.1 ประวัติความเป็นมา

เหตุที่ได้ชื่อ “หนองเทาใหญ่” เพราะเมื่อสมัยก่อนลักษณะภูมิประเทศโดยทั่วไปเป็นที่ลุ่ม มีหนองน้ำที่มีสาหร่ายสีเขียว (ชาวบ้านเรียกว่า “เทา”) เป็นจำนวนมาก โดยมีการอพยพมาจากหมู่บ้านต่าง ๆ ในบริเวณนี้ ได้แก่ ชนเผ่าญ้อ บ้านคอนกะตัน (ตำบลพระซอง อำเภอนาแก จังหวัดนครพนม ปัจจุบัน) และบ้านนาย อำเภอนาแก โดยเข้ามาทำมาหากิน โดยมีพ่อใหญ่บุญยัง เป็นผู้นำ และสร้างบ้านเรือน บนที่ราบสูงใกล้หนองเทาแห่งนี้ และตั้งเป็นชุมชนมากขึ้น เป็นหมู่บ้านและมีเส้นทางเกวียนที่ใช้เป็นเส้นทางสัญจรไปมาระหว่างตำบลปลาปากและอำเภอนาแกกับชุมชน จึงมีคนพูดกันติดปากว่า “บ้านหนองเทาใหญ่” โดยขึ้นการปกครองกับตำบลหนองฮี อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม

ต่อมา ปี พ.ศ. 2500 บ้านหนองเทา ได้ขึ้นการปกครองกับตำบลโคกสว่าง กิ่งอำเภอปลาปาก จังหวัดนครพนม โดยมี นายฮ่อม โคตรตา เป็นกำนันตำบล และเมื่อมีการจัดระเบียบการปกครองท้องถิ่น จึงได้รวบรวมเอาหมู่บ้านต่าง ๆ ขึ้นเป็นตำบล “หนองเทาใหญ่” ในปัจจุบัน โดย ใช้ชื่อ ตำบลจากบ้านหนองเทาใหญ่ หมู่ที่ 1 ตำบลหนองเทาใหญ่ เป็นตำบลหนึ่งที่แยกการปกครองจากตำบลโคกสว่าง จากการตั้งกิ่งอำเภอปลาปาก จากอำเภอเมืองนครพนม ปัจจุบันแบ่งการปกครองเป็น 8 หมู่บ้าน และได้รับยกฐานะ จากสภาตำบลหนองเทาใหญ่ ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย วันที่ 30 มีนาคม พ.ศ. 2539

ตารางที่ 4 อาณาเขต

อาณาเขตตำบลหนองเทาใหญ่ อำเภอลำปาก จังหวัดนครพนม		
ทิศเหนือ ทิศใต้	ติดต่อกับ ติดต่อกับ	บ้านปลาปาก ตำบลปลาปาก อำเภอลำปาก จังหวัด นครพนม บ้านหนองกระบี่ ตำบลนาเลียง อำเภอนาแก จังหวัด นครพนมบ้านโคกสี , บ้านหนองบัว ตำบลโคกสี กิ่งอำเภอวังยาง จังหวัดนครพนม
ทิศตะวันออก	ติดต่อกับ	บ้านนาบัว ตำบลโคกหินแฮ่ อำเภอรณนคร จังหวัดนครพนม - บ้านหนองฮี ตำบลหนองฮี อำเภอลำปาก จังหวัด นครพนม
ทิศตะวันตก	ติดต่อกับ	- บ้านนาสีนวล , บ้านโคกสว่าง ตำบลโคกสว่าง อำเภอลำปาก จังหวัดนครพนม

ตารางที่ 5 เขตการปกครอง

ปกครองหมู่บ้านจำนวน 8 หมู่บ้าน				
หมู่ที่ 1	บ้านหนองเทาใหญ่	ผู้ปกครอง	นายแดงพลลาชม	ผู้ใหญ่บ้าน
หมู่ที่ 2	บ้านหนองเทาน้อย	ผู้ปกครอง	นายกลีกรักษ์บุญ	ผู้ใหญ่บ้าน
หมู่ที่ 3	บ้านนาเชือกน้อย	ผู้ปกครอง	นายศักดิ์สิริมูลเมือง	ผู้ใหญ่บ้าน
หมู่ที่ 4	บ้านนาเชือกใหญ่	ผู้ปกครอง	นางสว่างพรหมแสง	ผู้ใหญ่บ้าน
หมู่ที่ 5	บ้านดัดเต่า	ผู้ปกครอง	นายสว่างวงศ์เทพวงษา	ผู้ใหญ่บ้าน
หมู่ที่ 6	บ้านหนองคู	ผู้ปกครอง	นายสมชัยพ่อครองวงศ์	ผู้ใหญ่บ้าน
หมู่ที่ 7	บ้านหนองหมากแก้ว	ผู้ปกครอง	นายทอง ขุนวงษา	ผู้ใหญ่บ้าน
หมู่ที่ 8	บ้านดัดเต่า	ผู้ปกครอง	นายอุบลคำสอน	ผู้ใหญ่บ้าน

## ตารางที่ 6 จำนวนครัวเรือนและประชากร

ครัวเรือนและประชากร	
จำนวนครัวเรือนทั้งหมด	905 ครัวเรือน
จำนวนประชากรทั้งหมด	3,176คน
ชาย	1,574 คน
หญิง	1,602 คน

### 2. สภาพทางเศรษฐกิจการประกอบอาชีพ

ประชากรส่วนใหญ่ ในตำบลส่วนมาก ประกอบอาชีพทางการเกษตร รองลงมาคือ ทำสวนมันสับปะหลัง และเป็นกรรมกรรับจ้างทั่วไปตามลำดับ พืชเศรษฐกิจที่สำคัญของตำบล นอกจากการทำนา ได้แก่ ข้าวโพด ถั่วลิสง พืชผักต่าง ๆ ถั่วฝักยาว หอมกระเทียมเป็นต้น สำหรับการเลี้ยงสัตว์นั้น ประชาชนนิยมเลี้ยงโค กระบือ ไก่พันธุ์เนื้อ ประชาชนตำบลนาในมี รายได้เฉลี่ย 60,000.- บาท/ครัวเรือน/ปี

### 3. การปลูสัตว์

การเลี้ยงสัตว์ ส่วนมากจะเป็นลักษณะการเลี้ยงแบบปล่อยตามธรรมชาติ สัตว์เลี้ยง ส่วนใหญ่ได้แก่ โค, กระบือ, สุกร, เป็ด และ ไก่ เป็นต้น

### 4. การอุตสาหกรรม

ด้านการอุตสาหกรรมของตำบล จะไม่มีอุตสาหกรรมที่เด่นชัดในแง่การสร้าง แรงงานให้แก่ราษฎรส่วนใหญ่จะเป็นการทำโรงสีขนาดเล็ก, อุตสาหกรรมก่อสร้างขนาด ครอบครัว, การจัดกลุ่มจักสานขนาดเล็ก, กลุ่มทอผ้า เป็นต้น

### 5. การพาณิชย์

ส่วนใหญ่เป็นการค้าเบ็ดเตล็ดพื้นฐาน ในการครองชีพ เช่น ร้านขายของชำ, ร้าน ขายก๋วยเตี๋ยวภายในครอบครัว, ร้านขายอาหารขนาดเล็ก

### 6. การศึกษา

ประชาชนส่วนใหญ่ของตำบลหนองเทาใหญ่ จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษา 90% สถานที่ศึกษาของตำบลมีทั้งหมด 8 แห่ง ดังนี้



- 6.1 ศูนย์พัฒนาเด็กก่อนเกณฑ์ จำนวน 5 แห่ง คือ
  - 6.1.1 ศูนย์พัฒนาเด็กก่อนเกณฑ์วัด ไชยवास
  - 6.1.2 ศูนย์พัฒนาเด็กก่อนเกณฑ์วัด ไทยงาม
  - 6.1.3 ศูนย์พัฒนาเด็กก่อนเกณฑ์วัด โนนศรีบัวทอง
  - 6.1.4 ศูนย์พัฒนาเด็กก่อนเกณฑ์วัด โนนสว่างธรรมนิการาม
  - 6.1.5 ศูนย์พัฒนาเด็กก่อนเกณฑ์วัด โพธิ์ศรีสมภีบาล

6.2 โรงเรียนระดับประถมศึกษา 2 แห่ง คือ

- 6.2.1 โรงเรียนบ้านหนองหมากแก้ว
- 6.2.2 โรงเรียนบ้านนาเชือก

6.3 โรงเรียนระดับประถมศึกษา(ขยายโอกาส)1 แห่ง คือ

- 6.3.1 โรงเรียนบ้านตำบลหนองเทาสามัคคี

ประชากรส่วนใหญ่ของตำบล นับถือศาสนาพุทธ มีจำนวนวัดที่อยู่ในเขตตำบลหนองเทาใหญ่ ทั้งหมด 3 แห่งสำนักสงฆ์ 2 แห่ง ดังนี้

ประเพณีท้องถิ่นที่สำคัญ ได้แก่ ประเพณีทางศาสนา เช่น เข้าพรรษา ออกพรรษา นอกจากนี้ยังมีประเพณีของแต่ละต่าง ๆ เช่น แห่งสงกรานต์

## 7. การสาธารณสุข

7.1 มีโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพ 1 แห่ง คือ โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลหนองเทาใหญ่สำหรับโรคที่พบบ่อย คือ กลุ่มโรคระบบทางเดินอาหาร และ โรคระบบทางเดินหายใจ

7.2 ศูนย์สาธารณสุขมูลฐาน จำนวน 8 แห่ง

7.3 อัตราการมีและใช้ส้วมราดน้ำ 100 %

## 8. ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

8.1 ตำบลหนองเทาใหญ่ในเขตสอบสวนของสถานีตำรวจภูธรหนองฮี

8.2 มีศูนย์ อปพร. จำนวน 1 แห่ง

## 9. ด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม

### 9.1 ทรัพยากรน้ำ

มีแหล่งน้ำตามธรรมชาติที่มีความสำคัญต่อการอุปโภคบริโภคและการประกอบอาชีพซึ่งส่วนใหญ่จะใช้ประโยชน์จากแหล่งน้ำตามธรรมชาติเช่นห้วยบังขนังห้วยต๊อบเต่าห้วยกุดปลาหัวแข็งห้วยอีเล

### 9.2 สภาพสิ่งแวดล้อม

มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจและจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจากการขยายตัวดังกล่าวได้ก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อสภาพสิ่งแวดล้อมมากกว่าเดิมเช่นปัญหาขยะมูลฝอย

## 2. บริบทองค์การบริหารส่วนตำบลหนองฮี

### 2.1 ประวัติความเป็นมา

ตำบลหนองฮี เดิมชาวหนองฮีเป็นเผ่ากูไท ตั้งถิ่นฐานที่เมืองอ่างคำ ผังซ้ายแม่น้ำโขง ต่อมาได้อพยพข้ามแม่น้ำโขงมาตั้งถิ่นฐานที่บ้านนาจิว ตำบลนามะเขือ และได้อพยพลงมาทางทิศใต้ มาอยู่ที่บ้านโพธิ์ชัย และเกิดโรคระบาดอย่างรุนแรงจึงได้อพยพมาอยู่ที่บ้านหนองฮีในปัจจุบัน แบ่งเขตการปกครองออกเป็น 12 หมู่บ้าน องค์การบริหารส่วนตำบลหนองฮีได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ 14 สิงหาคม 2542

### ตารางที่ 7 อาณาเขต

อาณาเขตตำบลหนองฮี อำเภอปลาปาก จังหวัดนครพนม		
ทิศเหนือ	ติดกับ	ต.กุดาไถ้ อ.ปลาปาก จ.นครพนม
ทิศใต้	ติดกับ	ต.โคกหินแฮ่ อ.เรณูนคร จ.นครพนม
ทิศตะวันออก	ติดกับ	ต.เรณูนคร อ.เรณูนคร จ.นครพนม
ทิศตะวันตก	ติดกับ	ต.หนองเทาใหญ่ อ.ปลาปาก จ.นครพนม

### ตารางที่ 8 เขตการปกครอง

ปกครองหมู่บ้านจำนวน12หมู่บ้าน	
หมู่ที่ 1 บ้านหนองฮี	หมู่ที่ 7 บ้านหนองกกคูณ
หมู่ที่ 2 บ้านหนองฮี	หมู่ที่ 8 บ้านนาสะเดา
หมู่ที่ 3 บ้านโพนทัน	หมู่ที่ 9 บ้านโพนทันกลาง
หมู่ที่ 4 บ้านจุกเตย	หมู่ที่ 10 บ้านกรุงใหม่
หมู่ที่ 5 บ้านผักอีตู๋	หมู่ที่ 11 บ้านหนองฮี
หมู่ที่ 6 บ้านกุง โคน	หมู่ที่ 12 บ้านหนองฮี

### ตารางที่ 9 จำนวนครัวเรือนและประชากร

ครัวเรือนและประชากร	
จำนวนครัวเรือนทั้งหมด	2,348 ครัวเรือน
จำนวนประชากรทั้งหมด	7,607คน
ชาย	3,778คน
หญิง	3,829คน

#### 2.3 สภาพทางเศรษฐกิจการประกอบอาชีพ

ประชากรส่วนใหญ่ ในตำบลส่วนมาก ประกอบอาชีพทางการเกษตร รองลงมาคือเลี้ยงโค กระบือ และเป็นกรรมกรรับจ้างทั่วไปตามลำดับ พืชเศรษฐกิจที่สำคัญของตำบล นอกจากการทำนา ได้แก่ ดอกดาวกระจายยาเตอร์กิส พืชผักต่าง ๆ ถั่วฝักยาว หอม กระเทียมข้าวโพดเป็นต้น สำหรับการเลี้ยงสัตว์นั้น ประชาชนนิยมเลี้ยงโค กระบือ ไก่พันธุ์เนื้อ

##### 2.3.1 การปศุสัตว์

การเลี้ยงสัตว์ ส่วนมากจะเป็นลักษณะการเลี้ยงแบบปล่อยตามธรรมชาติ สัตว์เลี้ยงส่วนใหญ่ได้แก่ โค, กระบือ, สุกร, เป็ด และไก่ เป็นต้น

##### 2.3.2 การอุตสาหกรรม

ด้านการอุตสาหกรรมของตำบล จะไม่มีอุตสาหกรรมที่เด่นชัดในแง่การสร้างแรงงานให้แก่ราษฎรส่วนใหญ่จะเป็นการทำโรงสีขนาดเล็ก, อุตสาหกรรมก่อสร้างขนาดครอบครัว, ฉางข้าวขนาดกลาง, โรงงานทำหลังคาเหล็กขนาดเล็ก เป็นต้น

### 2.3.3 การพาณิชย์

ส่วนใหญ่เป็นการค้าเบ็ดเตล็ดพื้นฐาน ในการครองชีพ เช่น ร้านขายของชำ, ร้านขายถ้วยเดียวภายในครอบครัว, ร้านขายอาหารขนาดเล็ก

### 2.3.4 การศึกษา

ประชาชนส่วนใหญ่ของตำบลหนองฮี จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษา 90% สถานที่ศึกษาของตำบลมีทั้งหมด 13 แห่งดังนี้

- 1) ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก จำนวน 1 แห่ง  
ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กบ้านหนองฮี
- 2) ศูนย์พัฒนาเด็กก่อนเกณฑ์ จำนวน 5 แห่ง คือ
  - 2.1) ศูนย์อบรมเด็กก่อนเกณฑ์วัด โชติการาม
  - 2.2) ศูนย์อบรมเด็กก่อนเกณฑ์วัดมูลสารกิต
  - 2.3) ศูนย์อบรมเด็กก่อนเกณฑ์วัดท่าชาลีลำพร
  - 2.4) ศูนย์อบรมเด็กก่อนเกณฑ์วัดโพธิ์ชัย
  - 2.5) ศูนย์อบรมเด็กก่อนเกณฑ์วัดสว่างภูมิภาวาส
- 3) โรงเรียนระดับประถมศึกษา 6 แห่ง คือ
  - 3.1) โรงเรียนชุมชนหนองฮีสามัคคี
  - 3.2) โรงเรียนบ้านโพนทัน
  - 3.3) โรงเรียนบ้านจุกเตย
  - 3.4) โรงเรียนบ้านกุงโกน
  - 3.5) โรงเรียนบ้านหนองกกคูณ
  - 3.6) โรงเรียนบ้านนาสะเดา
- 4) โรงเรียนระดับมัธยมศึกษา 1 แห่ง คือ  
โรงเรียนมัธยมศึกษาพัชรกิตติยาภา 1 นครพนม
- 5) ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียน 1 แห่ง คือ  
ตั้งอยู่ที่ศูนย์การเรียนรู้ชุมชนหมู่ที่ 11

ประชากรส่วนใหญ่ของตำบล นับถือศาสนาพุทธ มีจำนวนวัดที่อยู่ในเขตตำบลหนองเทาใหญ่ ทั้งหมด 11 แห่งที่พิกัดสงฆ์ 1 แห่ง

ประเพณีท้องถิ่นที่สำคัญได้แก่ ประเพณีทางศาสนา เช่น เข้าพรรษา ออกพรรษา นอกจากนี้ยังมีประเพณีของแต่ละตำบล เช่น บุญพะเหวด

### 2.3.5 การสาธารณสุข

1) มีโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพ 1 แห่ง คือ โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลหนองฮี สำหรับโรคที่พบบ่อยคือ กลุ่มโรคระบบทางเดินอาหาร และโรคระบบทางเดินหายใจ

2) ศูนย์สาธารณสุขมูลฐาน จำนวน 12 แห่ง

3) อัตราการมีและใช้ส้วมราดน้ำ 100 %

### 2.3.6 ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

1) สถานีตำรวจภูธร จำนวน 1 แห่ง ดังนี้ สถานีตำรวจภูธรหนองฮี

2) มีศูนย์อพพร. จำนวน 1 แห่ง

### 2.3.7 ด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม

1) ทรัพยากรน้ำ

มีแหล่งน้ำตามธรรมชาติที่มีความสำคัญต่อการอุปโภคบริโภคและการประกอบอาชีพซึ่งส่วนใหญ่จะใช้ประโยชน์จากแหล่งน้ำตามธรรมชาติและแหล่งน้ำที่สร้างขึ้นเช่นลำน้ำบัง อ่างเก็บน้ำห้วยแคน

2) สภาพสิ่งแวดล้อม

มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจและจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจากการขยายตัวดังกล่าวได้ก่อให้เกิดปัญหาส่งผลกระทบต่อสภาพสิ่งแวดล้อมมากกว่าเดิมเช่นปัญหาขยะมูลฝอยถึงปฏิภูมุน้ำเสีย

## 3. บริบทองค์การบริหารส่วนตำบลนามะเขือ

### 3.1 ประวัติความเป็นมา

ตำบลนามะเขือ เดิมเป็นชนเผ่ากูไท อยู่เมืองวังอ่างคำ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ปัจจุบันอพยพข้ามแม่น้ำโขงมาอยู่ที่บ้านนงิ้ว แล้วย้ายหาแหล่งทำมาหากินที่อุดมสมบูรณ์ จึงมาตั้งถิ่นฐานที่ตำบลนามะเขือ ซึ่งในพื้นที่นี้มีต้นมะเขือป่าอยู่จำนวนมาก จึงพากันตั้งชื่อว่า “นามะเขือ” ปัจจุบันเป็นตำบลที่ตั้งในเขตการปกครองของอำเภอปลาปาก ประกอบด้วยหมู่ 11 หมู่บ้าน ได้แก่ หมู่ 1 บ้านนามะเขือ หมู่ 2 บ้านนามะเขือ หมู่ 3 บ้านแหลมทอง หมู่ 4 บ้านหนองดินตั่ง หมู่ 5 บ้านหนองแสง หมู่ 6 บ้านหนองไผ่ หมู่ 7 บ้านโพนสว่าง หมู่ 8 บ้านหนองบัวคำ หมู่ 9 บ้านนงิ้ว หมู่ 10 บ้านแสนสำราญ หมู่ 11 บ้านหนองบัวคำ

## 3.2 สภาพทั่วไปของตำบล

สภาพพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นที่ราบสลับที่ดอนบางแห่งเป็นที่ราบสูง และป่าไม้เบญจพรรณ ประมาณ ๔๐% ของพื้นที่ สภาพดินโดยทั่วไปเป็นดินลูกรัง พื้นที่ส่วนใหญ่ทำนาทำไร่ ทำสวน และเลี้ยงสัตว์

ตารางที่ 10 อาณาเขตตำบล

อาณาเขตตำบลตำบลนามะเขืออำเภอเมืองจังหวัดนครพนม		
ทิศเหนือ	ติดกับ	ตำบลบ้านผึ้ง อำเภอเมืองจังหวัดนครพนม
ทิศใต้	ติดกับ	ตำบลกุดตาไ้ อำเภอปลาปาก จังหวัดนครพนม
ทิศตะวันออก	ติดกับ	ตำบลคำเตย อำเภอเมืองจังหวัดนครพนม
ทิศตะวันตก	ติดกับ	ตำบลกุดตาไ้ อำเภอปลาปาก จังหวัดนครพนม

ตารางที่ 11 เขตการปกครอง

เขตการปกครอง มีจำนวน 11 หมู่บ้าน			
หมู่ที่ 1 บ้านนามะเขือ	ผู้ปกครอง	นายวิโรจน์ เทียงตรง	ผู้ใหญ่บ้าน
หมู่ที่ 2 บ้านนามะเขือ	ผู้ปกครอง	นายมนัส คำสุข	ผู้ใหญ่บ้าน
หมู่ที่ 3 บ้านแหลมทอง	ผู้ปกครอง	นางวันเพ็ญ คำสุข	ผู้ใหญ่บ้าน
หมู่ที่ 4 บ้านหนองดินตั้ง	ผู้ปกครอง	นายนิกร อินทรีย์	ผู้ใหญ่บ้าน
หมู่ที่ 5 บ้านหนองแสง	ผู้ปกครอง	นายพรหมมา ฝ่ายเพ็ช	ผู้ใหญ่บ้าน
หมู่ที่ 6 บ้านหนองไผ่	ผู้ปกครอง	นายไสว ผิวผาง	ผู้ใหญ่บ้าน
หมู่ที่ 7 บ้านโพนสว่าง	ผู้ปกครอง	นายนิมิต ศรีทองทา	ผู้ใหญ่บ้าน
หมู่ที่ 8 บ้านหนองบัวคำ	ผู้ปกครอง	นายทองมี ด้วงขาว	ผู้ใหญ่บ้าน
หมู่ที่ 9 บ้านนาจิว	ผู้ปกครอง	นางแพงศรี ราศรี	ผู้ใหญ่บ้าน
หมู่ที่ 10 บ้านแสนสำราญ	ผู้ปกครอง	นางสมรรัตน์ วารี	ผู้ใหญ่บ้าน
หมู่ที่ 11 บ้านหนองบัวคำ	ผู้ปกครอง	นายหลาย สุขมอญ	ผู้ใหญ่บ้าน

## ตารางที่ 12 จำนวนครัวเรือนและประชากร

ครัวเรือนและประชากร	
จำนวนครัวเรือนทั้งหมด	1,348 ครัวเรือน
จำนวนประชากรทั้งหมด	6,118 คน
เป็นชาย	3,081 คน
เป็นหญิง	3,037คน

### 3.3 ด้านการศึกษา

3.3.1 สถานศึกษาของตำบลนามะเขือ 12 แห่งประกอบไปด้วย

- 1) ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก 7 แห่ง
- 2) โรงเรียนระดับประถมศึกษา 4 แห่ง
- 3) โรงเรียนระดับมัธยมศึกษา(ขยายโอกาส)1 แห่ง

### 3.4 การศาสนาและวัฒนธรรม

3.4.1 ประชากรส่วนใหญ่ของตำบลนับถือศาสนาพุทธ

3.4.2 จำนวนวัดในเขตตำบลโคกสูงมี 8 แห่ง

3.4.3 สำนักสงฆ์ 1 แห่ง

### 3.5 การสาธารณสุข

3.5.1 สถานีอนามัย 2 แห่ง

3.5.2 อัตรการมีและสวมราคน้ำร้อยละ 100

### 3.6 ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

3.6.1 ตำบลนามะเขือ เขตสอบสวนสถานีตำรวจภูธรภูตาใต้

3.6.2 มีศูนย์อปพร. 1 แห่ง

### 3.7 ด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม

3.7.1 ทรัพยากรน้ำ

มีแหล่งน้ำตามธรรมชาติที่มีความสำคัญต่อการอุปโภคบริโภคและการประกอบอาชีพซึ่งส่วนใหญ่จะใช้ประโยชน์จากแหล่งน้ำตามธรรมชาติและแหล่งน้ำที่สร้างขึ้น

3.7.2 สภาพสิ่งแวดล้อม

มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจและจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจากการขยายตัวดังกล่าวได้ก่อให้เกิดปัญหาส่งผลกระทบต่อสภาพสิ่งแวดล้อมมากกว่าเดิมเช่นปัญหาขยะมูลฝอย

#### 4. บริบทองค์การบริหารส่วนตำบลกุดาไ้

##### 4.1 ประวัติความเป็นมา

ตำบลกุดาไ้ เดิมราษฎรอพยพมาจากบ้านตาก ไชยบุรี สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เนื่องจากสมัยนั้นเกิดโรคระบาดอย่างรุนแรง ประกอบกับเกิดสงครามแย่งชิงอำนาจกัน ประชาชนยากจนจึงอพยพมาอยู่ฝั่งไทยบริเวณใกล้หนองน้ำใหญ่ ชาวบ้านเรียกว่ากุด ตั้งชื่อว่าบ้านกุดาไ้ และได้รับการตั้งเป็นตำบลกุดาไ้ เมื่อปี พ.ศ.2510 องค์การบริหารส่วนตำบลกุดาไ้ได้รับยกฐานะขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2542 ภาษาที่ใช้ คือ ภาษากระเจิงเกือบทั้งตำบล ปัจจุบันเป็นตำบลที่ตั้งในเขตการปกครองของอำเภอปลาปาก ประกอบด้วยหมู่ 12 หมู่บ้าน ได้แก่ หมู่ 1 บ้านนางาม หมู่ 2 บ้านโพพนา หมู่ 3 บ้านดอนคู้ หมู่ 4 บ้านกุดาไ้ หมู่ 5 บ้านกุดาไ้ หมู่ 6 บ้านวังโพธิ์ หมู่ 7 บ้านนาเรียง หมู่ 8 บ้านนาดอกไม้ หมู่ 9 บ้านโลกสะอาด หมู่ 10 บ้านกุดาไ้ หมู่ 11 บ้านนาดอกไม้ หมู่ 12 บ้านดอนคู้

#### มหาวิทยาลัยราชภัฏนครพนม

##### ตารางที่ 13 อาณาเขต

##### อาณาเขตตำบลหนองฮี อำเภอปลาปาก จังหวัดนครพนม

ทิศเหนือ	ติดกับ	ต.นามะเขือ อ.ปลาปาก จ.นครพนม
ทิศใต้	ติดกับ	ต.หนองฮี อ.ปลาปาก จ.นครพนม
ทิศตะวันออก	ติดกับ	ต.คำเตย อ.เมืองนครพนม จ.นครพนม
ทิศตะวันตก	ติดกับ	ต.ปลาปาก อ.ปลาปาก จ.นครพนม



### ตารางที่ 14 เขตการปกครอง

ปกครองหมู่บ้าน จำนวน 12 หมู่บ้าน	
หมู่ที่ 1 บ้านนางาม	หมู่ที่ 7 บ้านนาเรียง
หมู่ที่ 2 บ้านโพนทา	หมู่ที่ 8 บ้านนาดอกไม้
หมู่ที่ 3 บ้านดอนคู้	หมู่ที่ 9 บ้านโคกสะอาด
หมู่ที่ 4 บ้านกุดาไถ้	หมู่ที่ 10 บ้านกุดาไถ้
หมู่ที่ 5 บ้านกุดาไถ้	หมู่ที่ 11 บ้านนาดอกไม้
หมู่ที่ 6 บ้านวังโพธิ์	หมู่ที่ 12 บ้านดอนคู้

### ตารางที่ 15 จำนวนครัวเรือนและประชากร

จำนวนครัวเรือนและประชากร	
จำนวนครัวเรือนทั้งหมด	2,157 ครัวเรือน
จำนวนประชากรทั้งหมด	8,958คน
ชาย	4,475คน
หญิง	4,483 คน

#### 4.2 สภาพทางเศรษฐกิจการประกอบอาชีพ

ประชากรส่วนใหญ่ ในตำบลส่วนมาก ประกอบอาชีพทางการเกษตร รองลงมาคือเลี้ยงโค กระบือ และเป็นกรรมกรรับจ้างทั่วไปตามลำดับ พืชเศรษฐกิจที่สำคัญของตำบล นอกจากการทำนา ได้แก่ พืชผักต่าง ๆ ถั่วฝักยาว หอมกระเทียมข้าวโพดเป็นต้น สำหรับการเลี้ยงสัตว์นั้น ประชาชนนิยมเลี้ยงโค กระบือ ไก่พันธุ์เนื้อ

#### 4.3 การปลูสัตว์

การเลี้ยงสัตว์ ส่วนมากจะเป็นลักษณะการเลี้ยงแบบปล่อยตามธรรมชาติ สัตว์เลี้ยงส่วนใหญ่ได้แก่ โค, กระบือ, สุกร, เป็ด และไก่ เป็นต้น

#### 4.3 การอุตสาหกรรม

ด้านการอุตสาหกรรมของตำบล จะไม่มีอุตสาหกรรมที่เด่นชัดในแง่การสร้างแรงงานให้แก่ราษฎรส่วนใหญ่จะเป็นการทำโรงสีขนาดเล็ก, อุตสาหกรรมก่อสร้างขนาดครอบครัว, บัมน้ำมันบ่มก๊าซ เป็นต้น

#### 4.4 การพาณิชย์

ส่วนใหญ่เป็นการค้าเบ็ดเตล็ดพื้นฐาน ในการครองชีพ เช่น ร้านขายของชำ , ร้านขายถ้วยเตี้ยภายในครอบครัว, ร้านขายอาหารขนาดเล็ก

#### 4.5 การศึกษา

ประชาชนส่วนใหญ่ของตำบลหนองฮี จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษา 90% สถานที่ศึกษาของตำบลมีทั้งหมด 16 แห่ง ดังนี้

##### 4.5.1 ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก จำนวน 1 แห่ง

ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กตำบลกุตาไก้ หมู่ที่ 4

##### 4.5.2 ศูนย์พัฒนาเด็กก่อนเกณฑ์ จำนวน 8 แห่ง คือ

- 1) ศูนย์อบรมเด็กเล็ก วัดนางาม
- 2) ศูนย์อบรมเด็กเล็ก วัดโพนทา
- 3) ศูนย์อบรมเด็กเล็ก วัดประคูลีธรรม
- 4) ศูนย์อบรมเด็กเล็ก วัดบวรศรีธรรมาราม
- 5) ศูนย์อบรมเด็กเล็ก วัดกุตาไก้เหนือ
- 6) ศูนย์อบรมเด็กเล็ก วัดวังโพธิ์
- 7) ศูนย์อบรมเด็กเล็ก วัดจันทรินารี
- 8) ศูนย์อบรมเด็กเล็ก วัดบุปผาราม

##### 4.5.3 โรงเรียนระดับประถมศึกษา 6 แห่ง คือ

- 1) โรงเรียนนางาม
- 2) โรงเรียนบ้านโพนทา
- 3) โรงเรียนบ้านดอนคู่
- 4) โรงเรียนบ้านวังโพธิ์
- 5) โรงเรียนบ้านนาดอกไม้ (โรงเรียนขยายโอกาส)
- 6) โรงเรียนบ้านกุตาไก้

##### 4.5.4 โรงเรียนระดับมัธยมศึกษา 1 แห่ง คือ

- 1) โรงเรียนกุตาไก้วิทยาคม

ประชากรส่วนใหญ่ของตำบล นับถือศาสนาพุทธ มีจำนวนวัดที่อยู่ในเขตตำบลกุตาไก้ทั้งหมด 8 แห่งหอพักสงฆ์ 3 แห่ง

ประเพณีท้องถิ่นที่สำคัญได้แก่ ประเพณีทางศาสนา เช่น เข้าพรรษา ออกพรรษา นอกจากนี้ยังมีประเพณีของเผ่าต่าง ๆ เช่น บุญองค์หินตั้ง

#### 4.6 การสาธารณสุข

4.6.1 มีโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพ 1 แห่ง คือ โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลกุตาไก้ สำหรับโรคที่พบบ่อย คือ กลุ่มโรคระบบทางเดินอาหาร และโรคระบบทางเดินหายใจ

4.6.2 ศูนย์สาธารณสุขมูลฐาน จำนวน 12 แห่ง

4.6.3 อัตราการมีและใช้ส้วมราดน้ำ 100 %

4.6.4 ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

1) สถานีตำรวจภูธร จำนวน 1 แห่ง ดังนี้ สถานีตำรวจภูธรกุตาไก้

2) มีศูนย์อพพร. จำนวน 1 แห่ง

#### 4.7 ด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม

##### 4.7.1 ทรัพยากรน้ำ

มีแหล่งน้ำตามธรรมชาติที่มีความสำคัญต่อการอุปโภคบริโภคและการประกอบอาชีพซึ่งส่วนใหญ่จะใช้ประโยชน์จากแหล่งน้ำตามธรรมชาติและแหล่งน้ำที่สร้างขึ้น

##### 4.7.2 สภาพสิ่งแวดล้อม

มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจและจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจากการขยายตัวดังกล่าวได้ก่อให้เกิดปัญหาส่งผลกระทบต่อสภาพสิ่งแวดล้อมมากกว่าเดิมเช่น ปัญหาขยะมูลฝอย

### 5. บริบทองค์การบริหารส่วนตำบลโลกสว่าง

#### 5.1 ประวัติความเป็นมา

เมื่อประมาณ 80 ปีที่แล้วมา ชาวบ้าน ได้ย้ายถิ่นฐานมาจากบ้านนาคู่ อำเภอนาแก จังหวัดนครพนม โดยการนำของนายต่วน วงศ์คำจันทร์ และนายหัด วงศ์คำจันทร์ โดยมาตั้งหมู่บ้านชื่อว่า “บ้านห้วยหินลาด” ต่อมาภายหลังอีก 30 ปี ได้เปลี่ยนชื่อเป็นบ้านโลกสว่าง หลังจากนั้นอีกไม่นาน ได้มีชาวบ้าน จังหวัดอุบลราชธานี และ จังหวัดสกลนคร ได้ย้ายถิ่นฐานมาสมทบกับชาวบ้านเดิม ตำบลโลกสว่าง แต่เดิมขึ้นกับตำบลปลาปาก อำเภอปลาปาก และได้แยกออกจากตำบลปลาปาก เมื่อปี พ.ศ. 2510 ตั้งตำบลโลกสว่างในเขตการปกครองอำเภอปลาปาก

## 5.2 สภาพทั่วไปของตำบล

สภาพพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ราบ อยู่นอกเขตป่าสงวน ประชาชนส่วนใหญ่ทำนา และรับจ้างทั่วไป

## ตารางที่ 16 อาณาเขต

เขตตำบลโคกสว่าง อำเภอปลาปาก จังหวัดนครพนม		
ทิศเหนือ	ติดกับ	ตำบลปลาปาก อำเภอปลาปากจังหวัดนครพนม
ทิศใต้	ติดกับ	ตำบล โกลี อำเภอวังยางจังหวัดนครพนม
ทิศตะวันออก	ติดกับ	ตำบลหนองเตาใหญ่ อำเภอปลาปากจังหวัด
ทิศตะวันตก	ติดกับ	นครพนม ตำบล โกลีสอง อำเภอปลาปาก จังหวัดนครพนม

## ตารางที่ 17 เขตการปกครอง

ปกครองหมู่บ้านจำนวน8หมู่บ้าน				
หมู่ที่ 1	บ้าน โกลสว่าง	ผู้ปกครอง	นายทองสี พ่อโคตร	ผู้ใหญ่บ้าน
หมู่ที่ 2	บ้าน โพนสว่าง	ผู้ปกครอง	นายสนทรา คำริสุ	ผู้ใหญ่บ้าน
หมู่ที่ 3	บ้านศรีชน	ผู้ปกครอง	นายสมคิด ทุมประเสน	ผู้ใหญ่บ้าน
หมู่ที่ 4	บ้านวังกะเบา	ผู้ปกครอง	นายประสิทธิ์ แสงชมพู	ผู้ใหญ่บ้าน
หมู่ที่ 5	บ้านนาสีนวล	ผู้ปกครอง	นายน้อย แสงอ่อน	ผู้ใหญ่บ้าน
หมู่ที่ 6	บ้านวังกะเบา	ผู้ปกครอง	นายสุรสิทธิ์ เดชาเลิศ	ผู้ใหญ่บ้าน
หมู่ที่ 7	บ้านศรีชน	ผู้ปกครอง	นายประยูง เกิดสว่าง	ผู้ใหญ่บ้าน
หมู่ที่ 8	บ้าน โกลสว่าง	ผู้ปกครอง	นายคำนึ่ง ใจเที่ยง	ผู้ใหญ่บ้าน

### ตารางที่ 18 จำนวนครัวเรือนและประชากร

ครัวเรือนและประชากร	
จำนวนครัวเรือนทั้งหมด	1,312 ครัวเรือน
จำนวนประชากรทั้งหมด	4,733คน
ชาย	2,376คน
หญิง	2,357คน

#### 5.3 สภาพทางเศรษฐกิจการประกอบอาชีพ

ประชากรส่วนใหญ่ ในตำบลส่วนมาก ประกอบอาชีพทางการเกษตร รองลงมาคือเลี้ยงโค กระบือ และเป็นกรรมกรรับจ้างทั่วไปตามลำดับ พืชเศรษฐกิจที่สำคัญของตำบล นอกจากการทำนา ได้แก่ พืชผักต่าง ๆ ถั่วฝักยาว ข้าวโพดเป็นต้น สำหรับการเลี้ยงสัตว์ นั้น ประชาชนนิยมเลี้ยงโค กระบือ ไก่พันธุ์เนื้อ

#### 5.4 การปลูกสัตว์

การเลี้ยงสัตว์ ส่วนมากจะเป็นลักษณะการเลี้ยงแบบปล่อยตามธรรมชาติ สัตว์เลี้ยงส่วนใหญ่ได้แก่ โค, กระบือ, สุกร, เป็ด, ไก่และ สุกร เป็นต้น

#### 5.5 การอุตสาหกรรม

ด้านการอุตสาหกรรมของตำบล จะไม่มีอุตสาหกรรมที่เด่นชัดในแง่การสร้างแรงงานให้แก่ราษฎรส่วนใหญ่จะเป็นการทำโรงสีขนาดเล็ก, อุตสาหกรรมก่อสร้างขนาดครอบครัว, บัมบน้ำมันร้านซ่อม เป็นต้น

#### 5.6 การพาณิชย์

ส่วนใหญ่เป็นการค้าเบ็ดเตล็ดพื้นฐาน ในการครองชีพ เช่น ร้านขายของชำ, ร้านขายก๋วยเตี๋ยวภายในครอบครัว, แผงขายกับข้าว

#### 5.7 การศึกษา

ประชาชนส่วนใหญ่ของตำบล โศกสว่าง จบการศึกษาภาคบังคับ 90% สถานที่ศึกษาของตำบลมีทั้งหมด 10 แห่ง ดังนี้

#### 5.8 ศูนย์ฝึกอบรมเด็กก่อนเกณฑ์ในวัดมี จำนวน 5 แห่ง คือ

5.8.1 ศูนย์ฝึกอบรมเด็กก่อนเกณฑ์วัด โศกสว่างวราราม

5.8.2 ศูนย์ฝึกอบรมเด็กก่อนเกณฑ์วัดสามัคคีธรรม

5.8.3 ศูนย์ฝึกอบรมเด็กก่อนเกณฑ์วัดจอมแจ้ง

5.8.4 ศูนย์ฝึกอบรมเด็กก่อนเกณฑ์วัดศรีนวลบูรพาาราม

5.8.5 ศูนย์ฝึกอบรมเด็กก่อนเกณฑ์วัดวังกะเบาน้อย

5.9 โรงเรียนระดับประถมศึกษา 4 แห่ง คือ

5.9.1 โรงเรียนบ้านโคกสว่าง

5.9.2 โรงเรียนบ้านศรีชน

5.9.3 โรงเรียนบ้านวังกะเบา

5.9.4 โรงเรียนบ้านนาสีนวล

5.10 โรงเรียนระดับมัธยมศึกษา 1 แห่ง คือ

โรงเรียน โคกสว่างประชาสรรค์

ประชากรส่วนใหญ่ของตำบล นับถือศาสนาพุทธ มีจำนวนวัดที่อยู่ในเขต  
ตำบลโคกสว่าง ทั้งหมด 8 แห่งหอพักสงฆ์ 2 แห่ง

ประเพณีท้องถิ่นที่สำคัญได้แก่ ประเพณีทางศาสนา ตามฮีต 12 คอง 14

5.10 การสาธารณสุข

มีโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพ 1 แห่ง คือ โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล  
โคกสว่าง สำหรับโรคที่พบบ่อยคือ กลุ่มโรคระบบทางเดินอาหาร และโรคระบบทางเดินหายใจ  
อัตราการมีและใช้ส้วมราดน้ำ 100 %

5.11 ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

5.11.1 ตำบลโคกสว่างเขตสอบสวนสถานีตำรวจภูธรหนองฮี

5.11.2 มีศูนย์อปพร. จำนวน 1 แห่ง

5.12 ด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม

5.12.1 ทรัพยากรน้ำ

มีแหล่งน้ำตามธรรมชาติที่มีความสำคัญต่อการอุปโภคบริโภคและการ  
ประกอบอาชีพซึ่งส่วนใหญ่จะใช้ประโยชน์จากแหล่งน้ำตามธรรมชาติและแหล่งน้ำที่สร้างขึ้น

5.12.2 สภาพสิ่งแวดล้อม

มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจและจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว  
จากการขยายตัวดังกล่าวได้ก่อให้เกิดปัญหาส่งผลกระทบต่อสภาพสิ่งแวดล้อมมากกว่าเดิมเช่น  
ปัญหาขยะมูลฝอย

## 6. บริบทองค์การบริหารส่วนตำบลโคกสูง

### 6.1 ประวัติความเป็นมา

ตำบลโคกสูง เดิมอยู่ภายใต้การปกครองของตำบลมหาชัย โดยได้แยกการปกครองจากตำบลมหาชัย เมื่อปี พ.ศ. 2517 ปัจจุบันเป็นตำบลที่ตั้งในเขตการปกครองของอำเภอปลาปาก ประกอบด้วยหมู่ 10 หมู่บ้าน ได้แก่ หมู่ 1 บ้านโคกสูง หมู่ 2 บ้านม่วง หมู่ 3 บ้านสว่างสำราญ หมู่ 4 บ้านนกเหาะ หมู่ 5 บ้านนกเหาะน้อย หมู่ 6 บ้านส่องใจ หมู่ 7 บ้านสว่างภูมิ หมู่ 8 บ้านนกเหาะ หมู่ 9 บ้านโคกสูง หมู่ 10 บ้านนกเหาะ

### 6.2 สภาพทั่วไปของตำบล

สภาพพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นที่ราบสูง มีสภาพป่าแล้ง ดินเป็นดินลูกรัง มีสภาพแห้งแล้ง มีลำห้วยไหลผ่านอยู่สองสาย

### ตารางที่ 19 อาณาเขต

อาณาเขตตำบลโคกสว่าง อำเภอปลาปาก จังหวัดนครพนม		
ทิศเหนือ	ติดกับ	ตำบลมหาชัย อำเภอปลาปาก จังหวัดนครพนม
ทิศใต้	ติดกับ	ตำบลโคกสว่าง อำเภอปลาปาก จังหวัดนครพนม
ทิศตะวันออก	ติดกับ	ตำบลปลาปาก อำเภอปลาปาก จังหวัดนครพนม
ทิศตะวันตก	ติดกับ	ตำบลบ้านโพน อำเภอโพนนาแก้ว จังหวัดสกลนคร

### ตารางที่ 20 เขตการปกครอง

เขตการปกครองมี จำนวน 10 หมู่บ้าน				
หมู่ที่ 1	บ้านโคกสูงบ้าน	ผู้ปกครอง	นายสนั่น ศรีเสนาะ	ผู้ใหญ่บ้าน
หมู่ที่ 2	ม่วง	ผู้ปกครอง	นายสัมฤทธิ์ ไชยสัง	ผู้ใหญ่บ้าน
หมู่ที่ 3	บ้านสว่างสำราญ	ผู้ปกครอง	นายสมพร เฟื่องอินทร์	ผู้ใหญ่บ้าน
หมู่ที่ 4	บ้านนกเหาะ	ผู้ปกครอง	นายบัณฑิต อดทน	ผู้ใหญ่บ้าน
หมู่ที่ 5	บ้านนกเหาะน้อย	ผู้ปกครอง	นายลู่วัน เกษศรีพรม	ผู้ใหญ่บ้าน
หมู่ที่ 6	บ้านส่องใจ	ผู้ปกครอง	นายประชิด มีรัตน์คำ	ผู้ใหญ่บ้าน
หมู่ที่ 7	บ้านสว่างภูมิ	ผู้ปกครอง	นายเกษ พูนชู	ผู้ใหญ่บ้าน

เขตการปกครองมี จำนวน 10 หมู่บ้าน				
หมู่ที่ 8	บ้านนกกะเหาะ	ผู้ปกครอง	นายพงษ์สิทธิ์ มะปะเข	ผู้ใหญ่บ้าน
หมู่ที่ 9	บ้านโคกสูง	ผู้ปกครอง	นายธรรมนุญ พระราชอินทร์	กำนัน
หมู่ที่ 10	บ้านนกกะเหาะ	ผู้ปกครอง	นายวัชร เหลาบัว	ผู้ใหญ่บ้าน

### ตารางที่ 21 จำนวนครัวเรือนและประชากร

จำนวนครัวเรือนและประชากร	
จำนวนครัวเรือนทั้งหมด	1,404 ครัวเรือน
จำนวนประชากรทั้งหมด	5,371 คน
ชาย	2,668 คน
หญิง	2,703คน

#### 6.3 ด้านการศึกษา

สถานศึกษาของตำบลโคกสูง 15 แห่งประกอบไปด้วย

##### 6.3.1 ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก 6 แห่ง

- 1) ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก วัดโพธิ์ชัยศรี
- 2) ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก วัดคุยฎีกณิศรบรรพตธรรมาราม
- 3) ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก วัดบ้านสว่างสำราญ
- 4) ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก วัดโพนสวรรค์
- 5) ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก วัดโพนนิสัย
- 6) ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก วัดอรุณศรีวนาราม

##### 6.3.2 โรงเรียนระดับประถมศึกษา 4 แห่ง

##### 6.3.3 โรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษา 1 แห่ง

##### 6.3.4 ศูนย์การเรียนรู้ชุมชน 3 แห่ง

#### 6.4 การศาสนาและวัฒนธรรม

##### 6.4.1 ประชากรส่วนใหญ่ของตำบลนับถือศาสนาพุทธ

##### 6.4.2 จำนวนวัดในเขตตำบลโคกสูงมี 7 แห่ง

##### 6.4.3 โบสถ์คริสต์ 1 แห่ง



## 6.5 การสาธารณสุข

6.5.1 สถานีอนามัย 1 แห่ง

6.5.2 อัตราการมีและสวมราดน้ำร้อยละ 100

## 6.6 ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

6.6.1 ตำบลโคกสูงเขตสอบสวนสถานีตำรวจภูธรปลาปาก

6.6.2 มีศูนย์อพพร. 1 แห่ง

## 6.7 ด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม

### ทรัพยากรน้ำ

มีแหล่งน้ำตามธรรมชาติที่มีความสำคัญต่อการอุปโภคบริโภคและการประกอบอาชีพซึ่งส่วนใหญ่จะใช้ประโยชน์จากแหล่งน้ำตามธรรมชาติและแหล่งน้ำที่สร้างขึ้น

### สภาพสิ่งแวดล้อม

มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจและจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจากการขยายตัวดังกล่าวได้ก่อให้เกิดปัญหาส่งผลกระทบต่อสภาพสิ่งแวดล้อมมากกว่าเดิมเช่นปัญหาขยะมูลฝอย

## 7. บริบทองค์การบริหารส่วนตำบลปลาปาก

### 7.1 ประวัติความเป็นมา

ตำบลปลาปาก เดิมมีถิ่นที่อยู่ในเขตสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ที่เมืองมหาชัย ในยุคสมัยเมืองพระยาแก้วแก้วเป็นเจ้าเมือง ได้ถูกพวกจีนฮ่อรุกราน เจ้าเมืองมหาชัยจึงได้นิมนต์พระหลวงพ่อสมภารและพระน้องชายชื่อ เพียรหาญ อพยพพลเมืองจำนวนหนึ่งข้ามมาฝั่งขวาของแม่น้ำโขง ในเขตแดนของประเทศไทย ได้อพยพคนมาอยู่ที่เนินสูง และที่นั่นเป็นบ้านเรือนที่ว่างเปล่าไม่มีผู้คนอาศัยอยู่ได้พาราษฎรตั้งหลักอยู่ที่นั่น และได้ตัวอักษรสีดำแปลเป็นภาษาลาวว่า “บ้านบุงหุงปลาเว้า” (ปลาพูด) จึงได้ตั้งชื่อตำบลว่า “ตำบลปลาปาก” จนถึงปัจจุบัน

### 7.2 สภาพทั่วไปของตำบล

จะเป็นป่าโปร่ง ลักษณะป่าจะเป็นลักษณะค่อนข้างสูง สลับกับพื้นที่ราบเป็นที่ดอนทางทิศเหนือ แล้วลาดเทลงมาทางทิศใต้ เป็นลักษณะลูกคลื่นลอนตื้น พื้นที่สภาพดินโดยทั่วไปเป็นดินลูกรัง เก็บกักน้ำไม่ได้ดี

ตารางที่ 22 อาณาเขตตำบล

อาณาเขตตำบลปลาปาก อำเภอปลาปาก จังหวัดนครพนม		
ทิศเหนือ	ติดกับ	ตำบลมหาชัย อำเภอปลาปาก และตำบลกุรุคุ อำเภอเมืองจังหวัดนครพนม
ทิศใต้	ติดกับ	ตำบลกุดาไถ่ อำเภอปลาปาก จังหวัดนครพนม
ทิศตะวันออก	ติดกับ	ตำบลโลกสว่าง ตำบลหนองเทาใหญ่และตำบลหนองฮีจังหวัดนครพนม
ทิศตะวันตก	ติดกับ	ตำบลโลกสูงและตำบลมหาชัยอำเภอปลาปาก จังหวัดนครพนม

ตารางที่ 23 เขตการปกครอง

เขตการปกครอง มีจำนวน 11 หมู่บ้าน			
หมู่ที่ 3 บ้านปลาปากน้อย	ผู้ปกครอง	นายสนั่น ศรีเสนาะ	ผู้ใหญ่บ้าน
หมู่ที่ 4 บ้านนาขาม	ผู้ปกครอง	นายสัมฤทธิ์ ไชยอั้ง	ผู้ใหญ่บ้าน
หมู่ที่ 6 บ้านวังสิม	ผู้ปกครอง	นายสมพร เพ็งอินทร์	ผู้ใหญ่บ้าน
หมู่ที่ 7 บ้านโลกกลาง	ผู้ปกครอง	นายบัณฑิต อุดทน	ผู้ใหญ่บ้าน
หมู่ที่ 8 บ้านหนองบัว	ผู้ปกครอง	นายลู่วิน เกษศรีพรหม	ผู้ใหญ่บ้าน
หมู่ที่ 10 บ้านใหม่	ผู้ปกครอง	นายประชิด มีรัตน์คำ	ผู้ใหญ่บ้าน
วังเซื่อม	ผู้ปกครอง	นายสว่างใจ พูนชู	ผู้ใหญ่บ้าน
หมู่ที่ 11 บ้านหนองบัว	ผู้ปกครอง	นายกิตติศักดิ์ เหลลาบัว	ผู้ใหญ่บ้าน
หมู่ที่ 12 บ้านวังยาง	ผู้ปกครอง	นายพินิจ วังวร	ผู้ใหญ่บ้าน
หมู่ที่ 14 บ้านโนนศิวิไล	ผู้ปกครอง	นายวัชระ เหลลาบัว	ผู้ใหญ่บ้าน
หมู่ที่ 15 บ้านนาขาม	ผู้ปกครอง	นายจร เชื้อพระซอง	ผู้ใหญ่บ้าน
หมู่ที่ 16 บ้านโลกกลาง			

## ตารางที่ 24 จำนวนครัวเรือนและประชากร

ครัวเรือนและประชากร	
จำนวนครัวเรือนทั้งหมด	1,404 ครัวเรือน
จำนวนประชากรทั้งหมด	5,371 คน
ชาย	2,668 คน
หญิง	2,703 คน

### 7.3 ด้านการศึกษา

7.3.1 สถานศึกษาของตำบลโคกสูง 15 แห่งประกอบไปด้วย

7.3.2 ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก 6 แห่ง

- 1) ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก วัดโพธิ์ชัยศรี
- 2) ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก วัดคูขี้คณิศรบรรพศรัทธาราม
- 3) ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก วัดบ้านสว่างสำราญ
- 4) ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก วัด โพนสวรรค์
- 5) ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก วัด โพนนิสัย
- 6) ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก วัดอรุณศรีวนาราม

7.3.3 โรงเรียนระดับประถมศึกษา 4 แห่ง

- 1) โรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษา 1 แห่ง
- 2) ศูนย์การเรียนชุมชน 3 แห่ง

### 7.4 การศาสนาและวัฒนธรรม

7.4.1 ประชากรส่วนใหญ่ของตำบลนับถือศาสนาพุทธ

7.4.2 จำนวนวัดในเขตตำบลโคกสูงมี 7 แห่ง

7.4.3 โบสถ์คริสต์ 1 แห่ง

### 7.5 การสาธารณสุข

7.5.1 สถานีอนามัย 1 แห่ง

7.5.2 อัตราการมีและส้วมราดน้ำร้อยละ 100

## 7.6 ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

7.6.1 ตำบล โลกสูงเขตสอบสวนสถานีตำรวจภูธรปลาปาก

7.6.2 มีศูนย์อพพร. 1 แห่ง

## 7.7 ด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม

7.7.1 ทรัพยากรน้ำ

มีแหล่งน้ำตามธรรมชาติที่มีความสำคัญต่อการอุปโภคบริโภคและการประกอบอาชีพซึ่งส่วนใหญ่จะใช้ประโยชน์จากแหล่งน้ำตามธรรมชาติและแหล่งน้ำที่สร้างขึ้น

7.7.2 สภาพสิ่งแวดล้อม

มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจและจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจากการขยายตัวดังกล่าวได้ก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อสภาพสิ่งแวดล้อมมากกว่าเดิมเช่น ปัญหาขยะมูลฝอย

## 8. บริบทองค์การบริหารส่วนตำบลมหาชัย

### 8.1 ประวัติความเป็นมา

ตำบลมหาชัย เดิมมีชื่อที่ชาวบ้านเรียกว่า “บะ” หรือป่าที่อยู่ใกล้หนองน้ำมีชื่อว่า “บะมหาชัย” โดยมีพ่อเต่าไชย เป็นคนที่อพยพมาจากเมืองมหาชัย สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ย้ายมาอยู่ที่บะมหาชัย ปัจจุบันตำบลมหาชัย เป็นตำบลที่ตั้งอยู่ในเขตการปกครองของอำเภอปลาปาก ประกอบด้วย 8 หมู่บ้าน ได้แก่ หมู่ 1 บ้านห้วยไหล่ หมู่ 2 บ้านมหาชัย หมู่ 3 บ้านคอนกลาง หมู่ 4 บ้านหนองบัว หมู่ 5 บ้านวังม่วง หมู่ 6 บ้านถาวร หมู่ 7 บ้านทันสมัย หมู่ 8 บ้านนาอุดม

### 8.2 สภาพทั่วไปของตำบล

สภาพพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นที่ราบสูง พื้นที่เป็นป่าไม้ ดินเป็นดินลูกรัง

## ตารางที่ 25 อาณาเขตตำบล

อาณาเขตตำบลมหาชัย อำเภอปลาปาก จังหวัดนครพนม		
ทิศเหนือ	ติดกับ	ตำบลวังตามัว อำเภอเมืองจังหวัดนครพนม
ทิศใต้	ติดกับ	ตำบลโลกสูง อำเภอปลาปาก จังหวัดนครพนม
ทิศตะวันออก	ติดกับ	ตำบลปลาปาก อำเภอปลาปากจังหวัดนครพนม
ทิศตะวันตก	ติดกับ	ตำบลบ้านโพธิ์ อำเภอโพธิ์นาแก จังหวัดสกลนคร

ตารางที่ 26 เขตการปกครอง

เขตการปกครอง มีจำนวน 8 หมู่บ้าน			
หมู่ที่ 1 บ้านห้วยไหล่	ผู้ปกครอง	นายสิทธิพงษ์วงศ์ศรีเทพ	ผู้ใหญ่บ้าน
หมู่ที่ 2 บ้านมหาชัย	ผู้ปกครอง	นายประพาส พ่อชมภู	กำนัน
หมู่ที่ 3 บ้านดอนกลาง	ผู้ปกครอง	นายแปลง โนนทิง	ผู้ใหญ่บ้าน
หมู่ที่ 4 บ้านหนองบัว	ผู้ปกครอง	นายสมลี คำหาญ	ผู้ใหญ่บ้าน
หมู่ที่ 5 บ้านวังม่วง	ผู้ปกครอง	นายสว่าง มิ่งอินทิ	ผู้ใหญ่บ้าน
หมู่ที่ 6 บ้านถาวร	ผู้ปกครอง	นายเดชตรี คำมี	ผู้ใหญ่บ้าน
หมู่ที่ 7 บ้านต้นสมัย	ผู้ปกครอง	นายพลทวี สิงห์โต	ผู้ใหญ่บ้าน
หมู่ที่ 8 บ้านนาอุดม	ผู้ปกครอง	นายสุทัศน์ ธนะอุตร	ผู้ใหญ่บ้าน

ตารางที่ 27 จำนวนครัวเรือนและประชากร

ครัวเรือนและประชากร	
จำนวนครัวเรือนทั้งหมด	1,414 ครัวเรือน
จำนวนประชากรทั้งหมด	6,924 คน
เป็นชาย	3,443 คน
เป็นหญิง	3,481 คน

8.3 ด้านการศึกษา

8.3.1 สถานศึกษาของตำบลมหาชัย 16 แห่ง ประกอบไปด้วย

8.3.2 ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก 8 แห่ง

- 1) ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก วัดบ้านห้วยไหล่
- 2) ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก วัดธาตุมหาชัย
- 3) ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก วัดบ้านดอนกลาง
- 4) ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก วัดบ้านหนองบัว
- 5) ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก วัดบ้านวังม่วง
- 6) ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก วัดบ้านถาวร
- 7) ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก วัดชนราษฎรอุทิศ

8) ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก วัดบ้านนาอุดมวาราม

8.3.3 โรงเรียนระดับประถมศึกษา 7 แห่ง

โรงเรียนระดับมัธยมศึกษา 1 แห่ง

8.4 การศาสนาและวัฒนธรรม

8.4.1 ประชากรส่วนใหญ่ของตำบลนับถือศาสนาพุทธ

8.4.2 จำนวนวัดในเขตตำบลโคกสูงมี 9 แห่ง

8.4.3 โบสถ์คริสต์ 1 แห่ง

8.5 การสาธารณสุข

8.5.1 สถานีอนามัย 1 แห่ง

8.5.2 อัตราการมีและสวมราดน้ำร้อยละ 100

8.6 ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

8.6.1 ตำบลมหาชัย เขตสอบสวนสถานีตำรวจภูธรปลาปาก

8.6.2 มีศูนย์อพพร. 1 แห่ง

8.7 ด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม

8.7.1 ทรัพยากรน้ำ

มีแหล่งน้ำตามธรรมชาติที่มีความสำคัญต่อการอุปโภคบริโภคและการประกอบอาชีพซึ่งส่วนใหญ่จะใช้ประโยชน์จากแหล่งน้ำตามธรรมชาติและแหล่งน้ำที่สร้างขึ้น

8.7.2 สภาพสิ่งแวดล้อม

มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจและจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจากการขยายตัวดังกล่าวได้ก่อให้เกิดปัญหาส่งผลกระทบต่อสภาพสิ่งแวดล้อมมากกว่าเดิมเช่น ปัญหาขยะมูลฝอย

## งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

### 1. งานวิจัยในประเทศ

งานวิจัย เรื่อง ประสิทธิภาพการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอปลาปาก จังหวัดนครพนม ผู้วิจัยได้รวบรวมงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

มาโนชน์ จันท์เกตุ (2549 : 90) ได้ศึกษาประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม ผลการวิจัยพบว่า

1. ระดับประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม ทั้งโดยรวมและรายด้านอยู่ในระดับมาก โดยเรียงลำดับจากด้านที่มีค่าเฉลี่ยมากที่สุดไปหาน้อยได้ดังนี้ ด้านคุณธรรม ด้านหลักนิติธรรม ด้านหลักความรับผิดชอบ ( $\bar{X} = 3.93$ ) ด้านหลักความคุ้มค่า ด้านหลักความโปร่งใส และด้านหลักการมีส่วนร่วม

2. การเปรียบเทียบระดับประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม ตามความเห็นของบุคลากรที่มีความแตกต่างเพศตำแหน่งหน้าที่ ระดับการศึกษา และประสบการณ์ในการปฏิบัติงาน พบว่าไม่แตกต่างกัน

สุจิต ทาประจิด (2550 : 88) ได้ศึกษาความรู้และความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดอุบลราชธานี ผลการวิจัยพบว่าระดับความรู้ ความเข้าใจ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับปานกลาง การกำหนดตำแหน่ง ขนาดองค์กรและโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการเป็นประเด็นสำคัญในการวางแผนอัตรากำลัง 3 ปี ตามกรอบและแนวทางที่กำหนด ควรมีการเพิ่มพูนความรู้ ทักษะ ทศนคติที่ดีคุณธรรม จริยธรรม อันจะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานส่วนตำบล เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

สนอง วิเศษสิงห์ (2551 : 79) ได้ศึกษาประสิทธิผลการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอบ่อพลอย จังหวัดกาญจนบุรี ผลการวิจัยพบว่าระดับประสิทธิผลการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอบ่อพลอย จังหวัดกาญจนบุรี ในภาพรวมมีประสิทธิผลการบริหารงานบุคคลอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาประสิทธิผลการบริหารงานบุคคลรายด้าน พบว่า การบริหารงานบุคคลที่มีประสิทธิผลมากที่สุด คือ ด้านการรักษาวินัยและให้ออกจากตำแหน่ง อยู่ในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 3.2) และด้านรับคนเข้าทำงานมี (ค่าเฉลี่ย 3.1) ตามลำดับ

พรเทพ กุลวรางกูร (2551 : 81) ได้ศึกษาปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีศึกษา จังหวัดชุมพร ผลการวิจัยพบว่า หลังจากที่มิรัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่มีเจตนารมณ์มุ่งเน้นการกระจายอำนาจ ด้านการ

บริหารงานบุคคลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลบังคับใช้ทำให้การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ประสบปัญหาด้านการบริหารงานบุคคลหลายประการ ทั้งในแง่ของโครงสร้างระบบการบริหารและในแง่ของกระบวนการและวิธีการบริหารงานบุคคล ซึ่งปัญหาส่วนใหญ่จะมีระดับที่สูงมาก ในระยะเริ่มแรกของการกระจายอำนาจแต่ปัญหาต่างๆก็ค่อยๆลดระดับลงตามลำดับตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ซึ่งผู้วิจัยเชื่อว่าหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลักการตรวจสอบถ่วงดุล อำนาจในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง และหลักความมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นจะเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดให้ทิศทางการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีพัฒนาการไปในทิศทางที่เหมาะสมและเป็นธรรมในที่สุด

จันทร์เพ็ญ สว่างศรี (2551 : บทคัดย่อ) ได้วิจัยปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาการบริหารงานบุคคลตามทัศนะของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดมหาสารคาม ผลการวิจัยพบว่า

1. ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลมีทัศนะเกี่ยวกับระดับปัญหาการบริหารงานบุคคลโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อแยกเป็นรายด้านพบว่า มีปัญหาอยู่ในระดับมาก 2 ด้าน คือ ด้านการบำรุงรักษาบุคลากร และด้านการพัฒนาบุคลากร มีระดับปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง 1 ด้าน คือ ด้านการสรรหาและบรรจุแต่งตั้งและมีปัญหาอยู่ในระดับน้อย 1 ด้าน คือ ด้านการให้บุคลากรพ้นจากงาน
2. ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีเพศ ระยะเวลาในการปฏิบัติงานและขนาดองค์การบริหารส่วนตำบลแตกต่างกัน มีทัศนะต่อปัญหาการบริหารงานบุคคลไม่แตกต่างกัน

อัจฉรพรรณ เทพมณี (2552 : 85) ได้ศึกษาแนวทางพัฒนาการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดกำแพงเพชร ผลการวิจัยพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการปฏิบัติงานตามแผนอัตรากำลังร้อยละ 51-75 แต่มีการประเมินผลแผนอัตรากำลังเป็นส่วนน้อย ส่วนด้านการสรรหาเห็นว่ากรมส่งเสริมปกครองส่วนท้องถิ่นควรเป็นผู้ดำเนินการสรรหาบุคคลมาดำรงตำแหน่งที่ว่าง กรณีมีบุคลากรเข้ามาปฏิบัติงานใหม่ได้มีการมอบหมายงานที่ชัดเจนและยุติธรรม มีการจัดสภาพแวดล้อมของสถานที่ทำงานอย่างเป็นสัดส่วน เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่บุคลากรในการปฏิบัติงานในด้านสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ต่างๆ มีการสำรวจความต้องการจากบุคลากรภายในหน่วยงานเป็นส่วนน้อย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีแผนหรือฝ่ายที่รับผิดชอบโดยตรงเกี่ยวกับการพัฒนาบุคลากร เมื่อ



บุคลากรไปเข้ารับการศึกษา ฝึกอบรม สัมมนา หรือดูงาน มีการนำความรู้ที่ได้มาประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์ในการปฏิบัติงานได้เป็นบางคน มีการจัดทำมาตรฐานคุณธรรมจริยธรรมและเผยแพร่ให้บุคลากรทราบอย่างทั่วถึง การดำเนินการทางวินัยต่อบุคลากรที่มีความประพฤติไม่เหมาะสมและการกระทำผิดวินัยอย่างชัดเจนตรงไปตรงมา และปฏิบัติกับทุกคนภายใต้มาตรฐานเดียวกัน มีการจัดสวัสดิการกรณีที่บุคลากรที่ทำงานด้วยความวิริยะอุตสาหะและจงรักภักดีต้องพ้นจากหน่วยงาน โดยการจัดทำประกาศเกียรติคุณเพื่อยกย่องชมเชย

1. แนวทางพัฒนาการบริหารบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญ ได้แก่ ควรจัดฝึกอบรมหรือให้ความรู้เกี่ยวกับการวางแผนอัตรากำลังให้กับผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรให้จังหวัดหรือกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเปิดสอบแข่งขันและควรให้องค์กรกลางใช้อำนาจในการบรรจุบุคลากรตำแหน่งบริหารให้ดำรงตำแหน่งบริหารให้ดำรงตำแหน่งที่ว่างรวมถึงการ โอน/ย้ายสับเปลี่ยนตำแหน่งภายในจังหวัดได้โดยไม่ต้องขออำนาจจากผู้บริหารท้องถิ่น กรณีมีความจำเป็น ควรจัดให้มีการฝึกอบรมปฐมนิเทศบุคลากรที่บรรจุใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างน้อยปีละ 3 ครั้ง

วิชยา ภัทรธรรม (2552 : 74) ได้ศึกษา ปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดหนองคาย ผลการวิจัยพบว่า

1. ปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดหนองคาย โดยรวมพบว่า มีปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า มีปัญหาอยู่ในระดับปานกลางทุกด้าน เรียงลำดับจากค่าเฉลี่ยมากไปน้อย คือ ด้านการสรรหาและการบรรจุแต่งตั้งบุคลากร ด้านการบำรุงรักษาบุคลากร ด้านการพัฒนาบุคลากร และด้านให้บุคลากรพ้นจากงาน

2. ผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นของพนักงานส่วนตำบลตำแหน่งบุคลากรหรือผู้ปฏิบัติหน้าที่ตำแหน่งบุคลากรเกี่ยวกับตำแหน่งบุคลากรเกี่ยวกับปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดหนองคาย ที่มีเพศ ระดับการศึกษาและระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง แตกต่างกัน พบว่า โดยรวมไม่แตกต่างกันทางสถิติที่ระดับ .05 และจำแนกเป็นรายด้าน พบว่าทุกด้านไม่แตกต่างกัน

อาคม ฝนใจเมือง (2553 : 80) ได้ศึกษาปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม สรุปผลการศึกษาดังนี้

1. ปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม โดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่ามี

ปัญหาอยู่ในระดับปานกลางทั้ง 5 ด้าน เรียงค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อยดังนี้ การประเมินผลการพัฒนาบุคลากร การบรรจุแต่งตั้ง การชำระรักษาพนักงาน และการให้ค่าตอบแทน

2. บุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีสายงานต่างกัน มีความคิดเห็นต่อปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม โดยรวมไม่แตกต่างกัน เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ด้านการบรรจุแต่งตั้ง ด้านการประเมินผลงานการชำระรักษาพนักงาน ไม่แตกต่างกัน ส่วนด้านการพัฒนาบุคลากร และด้านการให้ค่าตอบแทนแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

3. บุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบลที่แตกต่างกัน มีความคิดเห็นต่อปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม โดยรวมแตกต่างกัน เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ด้านการบรรจุแต่งตั้ง ด้านการประเมินผลงาน การชำระรักษาพนักงาน ด้านการพัฒนาบุคลากร และด้านการให้ค่าตอบแทนแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

จิราภรณ์ จันทะพรม (2553 : 84) ได้ศึกษาปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดนครพนม สรุปผลการวิจัยดังนี้

1. ปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดนครพนม ผลการศึกษาพบว่าปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดนครพนม โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง ทุกด้าน เรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย 3 อันดับแรก คือ ด้านหลักความสามารถ รองลงมาคือด้านหลักความเสมอภาค และด้านหลักความมั่นคง

2. ผลการเปรียบเทียบปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมืองจังหวัดนครพนม ตามความคิดเห็นของบุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบล จำแนกบุคลากรตามสถานะตำแหน่งที่แตกต่างกัน พบว่า ปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดนครพนม โดยรวมมีปัญหาการบริหารงานบุคคลไม่แตกต่างกัน เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ทุกด้านมีปัญหาการบริหารงานบุคคลไม่แตกต่างกัน

ศรัญญาวรรณ สงบ (2554 : 98) ได้ศึกษาประสิทธิผลการบริหารงานบุคคลในการปฏิบัติงานของพนักงานส่วนตำบลในองค์การบริหารส่วนตำบลในองค์การบริหารส่วนตำบลกระแซง อำเภอเมืองปทุมธานี จังหวัดปทุมธานี ผลการวิจัยพบว่า

1. ประสิทธิภาพการบริหารงานบุคคลในการปฏิบัติงานของพนักงานส่วนตำบลในองค์การบริหารส่วนตำบลกระแซง อำเภอเมืองปทุมธานี จังหวัดนครพนมโดยรวมอยู่ในระดับปานกลางเมื่อพิจารณาทางด้าน พบว่า คือ ด้านความสำเร็จของงาน สูงสุดรองลงไปเป็น ด้านเงินเดือนและการบริหารงานและด้านความมั่นคงในการทำงานตามลำดับ

2. พนักงานส่วนตำบลในองค์การบริหารส่วนตำบลกระแซง ที่มีเพศ อายุ ตำแหน่ง ระยะเวลาการปฏิบัติงาน สภาพการปฏิบัติงาน ความเพียงพอของรายได้ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา โอกาสความก้าวหน้าในหน้าที่การงาน การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานต่างก็มีประสิทธิภาพการบริหารงานบุคคลในการปฏิบัติงานไม่แตกต่างกัน

พิพัฒน์ อ่อนเทศ (2554 : 76) ได้ศึกษาการพัฒนาารูปแบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอนิคมน้ำอ้อย จังหวัดมุกดาหาร ผลการวิจัยพบว่า

1. การวางแผน คือ การจัดทำแผนอัตรากำลัง 3 ปี เพื่อกำหนดกรอบในการบรรจุแต่งตั้ง หรือการรับโอน ย้ายบุคลากร ควรมีการนำระเบียบกฎหมายเกี่ยวข้องกับการรับโอนบุคลากรมาใช้อย่างถูกต้องเป็นปัจจุบัน สร้างความเป็นธรรมการรับโอนบุคลากรปฏิบัติต่อทุกคนด้วยความเสมอภาคและตรวจสอบได้ และดำเนินการภายใต้กรอบของกฎหมาย มีบทลงโทษผู้ไม่ถือปฏิบัติตามระเบียบกฎหมายอย่างชัดเจนมีการสร้างมาตรฐานจริยธรรมและคุณธรรมของหน่วยงานอย่างเป็นรูปธรรม ส่งเสริมการใช้ระเบียบกฎหมายอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม

2. การสรรหา พบว่า ควรเน้นสร้างธรรมาภิบาลบนพื้นฐานการดำเนินการอยู่บนกรอบของกฎหมายระเบียบ โดยไม่เลือกปฏิบัติเท่าเทียม และเป็นธรรม

3. การพัฒนา พบว่า ผู้บริหารควรนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการเลื่อนขั้นเงินเดือนอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม เก็บข้อมูลการเลื่อนระดับไว้สำหรับการตรวจสอบ อย่างเป็นระเบียบเป็นหมวดหมู่สะดวกต่อการค้นหา

4. การบริหารค่าตอบแทน พบว่า ผู้บริหารควรมีการตัดสินใจและการดำเนินการต่าง ๆ เกี่ยวกับการใช้ระเบียบกฎหมายการบริหารค่าตอบแทนและมีความเสมอภาคยุติธรรม การดำเนินงานในด้านนโยบายต่างๆ อยู่บนพื้นฐานของความถูกต้องเป็นธรรม ส่งเสริมสนับสนุนให้ผู้ปฏิบัติงานผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเกี่ยวกับการเลื่อนระดับ ได้รับการอบรมเพื่อเพิ่มความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติงานกำหนดหลักเกณฑ์บทลงโทษกรณีพนักงานไม่กระทำตามระเบียบกฎหมาย

จำเอกสริน พรหมคนเชื้อ (2556 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาประสิทธิผลการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดนครพนม ผลการวิจัยพบว่า

1. ผลการวิเคราะห์ประสิทธิผลการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดนครพนม พบว่า โดยรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อจำแนกเป็นรายด้าน อยู่ในระดับมาก 9 ด้าน เรียงลำดับจากค่าเฉลี่ยมากไปน้อย ดังนี้ ด้านการบรรจุและแต่งตั้ง ด้านการสรรหา ด้านการย้าย ด้านการโอน ด้านการดำเนินการทางวินัย ด้านการรับโอน ด้านการเลื่อนขั้นเงินเดือน ด้านการเลื่อนระดับ ด้านการเลื่อนระดับ ด้านการอุทธรณ์ อยู่ในระดับปานกลาง 1 ด้าน คือ ด้านการให้ออกจากราชการ

2. ผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบประสิทธิผลการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดนครพนม จำแนกบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลตาม เพศ ประสบการณ์ทำงานในองค์การบริหารส่วนตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลที่สังกัด พบว่า โดยรวมไม่แตกต่างกันทางสถิติที่ระดับ .05

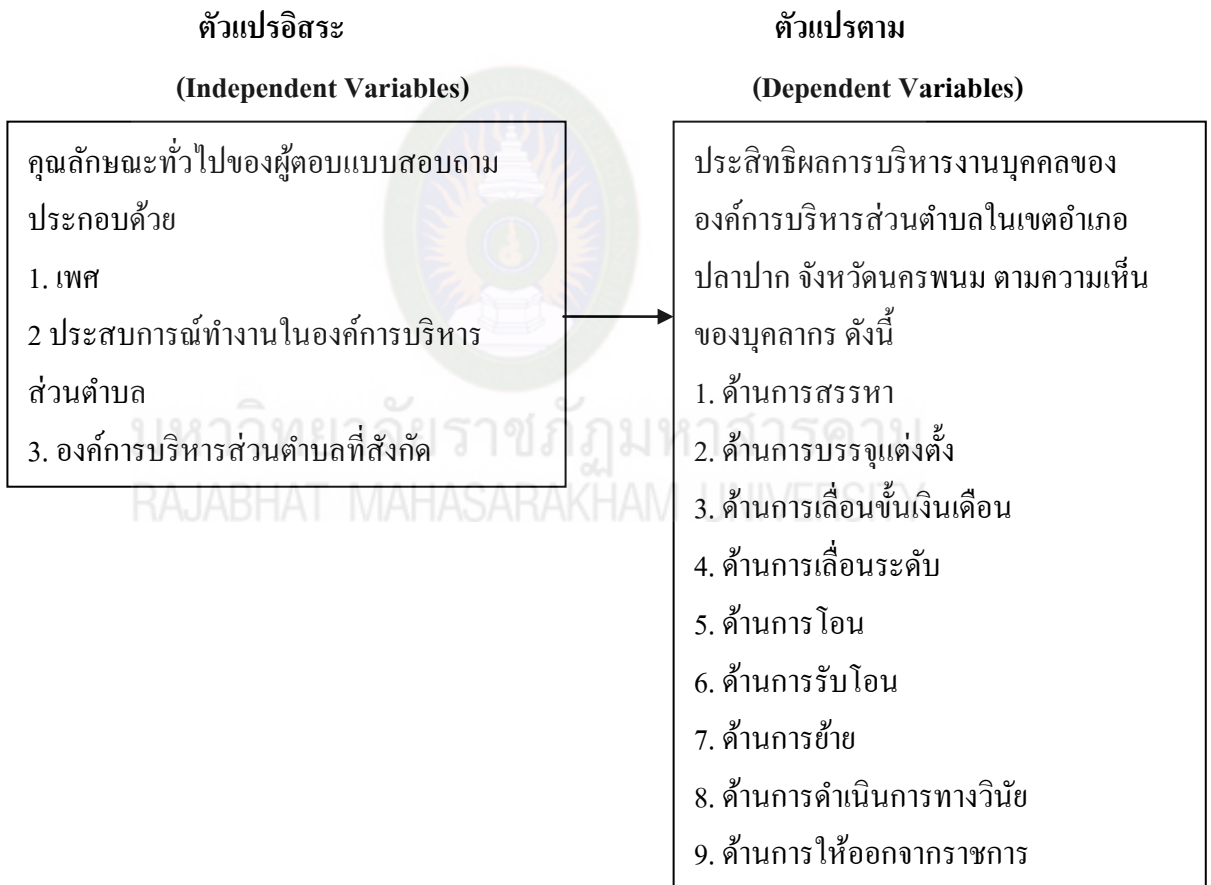
3. ข้อเสนอแนะของบุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบล ควรเพิ่มประสิทธิผลการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดนครพนม ดังนี้ ควรดำเนินการด้วยความโปร่งใส บริสุทธิ์ยุติธรรมในการบรรจุและแต่งตั้ง ควรให้ออกาสพนักงานมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการเลื่อนขั้นเงินเดือน ในด้านการเลื่อนขั้นเงินเดือน ควรคำนึงถึงความรู้ความสามารถเป็นหลักในด้านการสรรหาบุคลากร ควรยึดระเบียบ โดยเคร่งครัดในการดำเนินการทางวินัย ควรให้ประชาชนตรวจสอบการบรรจุแต่งตั้งบุคลากร ควรมีการอบรมบุคลากรรับผิดชอบให้คำแนะนำเกี่ยวกับการอุทธรณ์ ควรมีการย้ายตามความสมัครใจ ไม่ใช่การกลั่นแกล้ง และควรส่งเสริมจริยธรรมของบุคลากรมากกว่าการลงโทษให้ออกจากงาน

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สรุปว่าประสิทธิผลการบริหารงานบุคคลมีความสำคัญมากในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งหากเปรียบบุคลากรกับเครื่องยนต์ บุคลากรก็เหมือนฟันเฟืองของเครื่องยนต์และทุกส่วนมีความสำคัญ ถ้าหากบกพร่องหรือสึกหรอส่วนใดส่วนหนึ่งอาจทำให้ประสิทธิผลการทำงานไร้เสถียรภาพ บุคลากรส่วนท้องถิ่นก็เช่นกัน หากผู้บริหารท้องถิ่นไม่ให้ความสำคัญกับการบริหารงานบุคคลอาจทำให้การทำงานไร้ประสิทธิผลได้ ผู้วิจัยจึงเกิดความสนใจที่จะทำการวิจัยประสิทธิผลการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอปลาปาก จังหวัดนครพนม และนำข้อมูลที่ได้จากการวิจัยไปใช้เป็นแนวทางในการพัฒนา แก้ไขปัญหาและเสริมสร้างความ

สามัคคีของบุคลากรท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ในการพัฒนาท้องถิ่นในเขตองค์การบริหาร ส่วนตำบลหนองเทาใหญ่ อำเภอปลาปาก จังหวัดนครพนม ให้มีประสิทธิภาพต่อไป

### กรอบแนวคิดการวิจัย

ในการวิจัยประสิทธิผลการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขต อำเภอปลาปาก จังหวัดนครพนม ผู้วิจัยได้ศึกษาตามกรอบมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการ บริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2545 แก้ไขเพิ่มเติมถึง พ.ศ. 2550 จำนวน 9 ด้าน ดังแผนภูมิที่ 1



แผนภูมิที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย