

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยเรื่อง ความคิดเห็นของพนักงานส่วนตำบลต่อการปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดกาฬสินธุ์ ผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร แนวความคิด ทฤษฎีต่าง ๆ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นแนวทางประกอบการศึกษา โดยจะแบ่งสาระออกตามลำดับหัวข้อต่อไปนี้

1. แนวความคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น
2. แนวความคิดทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาท
3. แนวความคิดทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่
4. แนวความคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารและการวางแผน
5. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล
6. องค์การบริหารส่วนตำบล
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
8. กรอบแนวคิดในการวิจัย

1. แนวความคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น

ราชบัณฑิตยสถาน (2548 : 33) ได้อธิบายความหมายของความคิดเห็นไว้ 3 ประการ คือ

1. ความคิดเห็นเป็นความเชื่อที่คนยึดถือ โดยปราศจากการพิจารณาด้วยอารมณ์หรือความต้องการ และสามารถกลับมาทบทวนใหม่ถ้าหากมีหลักยืนยันที่น่าเชื่อถือ ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกทำท่าทางตามสภาพแวดล้อมในขณะนั้น มีความเป็นตัวเอตน้อยที่สุด ความคิดเห็นได้แยกตัวออกมาจากทัศนคติ ความคิดเห็นส่วนมากเป็นการแสดงออกถึงความต้องการส่วนบุคคลมากกว่าที่จะเป็นความเชื่อของคนทั่วไป แต่ไม่ว่าจะเป็นอิทธิพลของสิ่งเร้าหรือด้วยตนเอง ความคิดเห็นก็เป็นการกล่าวถึงเรื่องราวที่นำไปสู่ความรู้ และสามารถวัดเกี่ยวกับความเป็นจริงได้

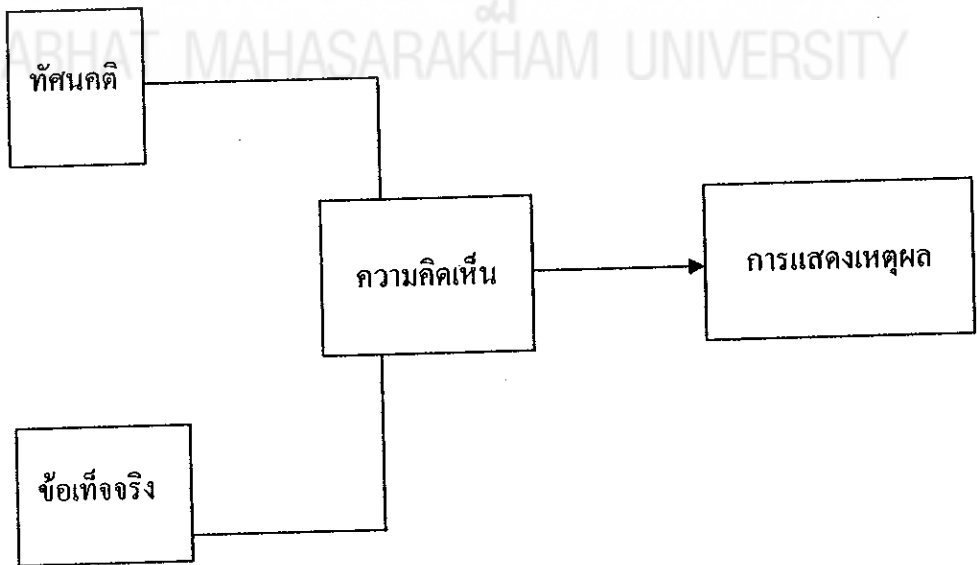
2. ความคิดเห็นมีความหมายในตัวเอง เป็นคำพูดทั่วไปที่อาจจะคำนึงหรือไม่คำนึงถึงความถูกต้องก็ได้

3. ความคิดเห็นมีความหมายคล้ายกับทัศนคติ ความคิดเห็นมักจะ ได้แสดงออก ให้เห็นถึงทัศนคติ ความคิดเห็นและทัศนคตินี้มักจะใช้แทนกันได้โดยทั่วไป ความคิดเห็นใช้กับ งานที่ต้องใช้สมอง ทัศนคติใช้เกี่ยวกับการประเมินค่า

วไลลักษณ์ โภทราน (2537 : 17) กล่าวว่า ความคิดเห็น หมายถึง ความเชื่อ ความรู้ หรือการแสดงออกของบุคคลต่อเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ โดยการพูดหรือการเขียน ซึ่งอยู่กับความรู้ประสบการณ์ ทัศนคติ และสิ่งแวดล้อมของบุคคลนั้นๆ และอาจได้รับจาก ผู้อื่นหรือไม่ก็ได้

วาสนา ทิปะลา (2536 : 12) สรุปว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกด้าน ความรู้สึก ความเชื่อต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งหรือเหตุการณ์หนึ่งเหตุการณ์ใด จากการใช้สติปัญญาที่ ประกอบความรู้ ประสบการณ์และสภาพแวดล้อมของบุคคลนั้นเป็นส่วนช่วยในการแสดง ความคิดเห็น ซึ่งอาจจะเป็นการพูดหรือการเขียน อาจจะถูกต้องหรือไม่ก็ได้ อาจจะได้รับ การยอมรับหรือปฏิเสธจากบุคคลอื่นก็ได้ ความคิดเห็นเปลี่ยนแปลงตามกาลเวลาหรือถ้าหากมี หลักฐานข้อเท็จจริงปรากฏ

ตวงวน สุทธิเลิศอรุณ (2525 : 18 ; อ้างถึงใน นวรัตน์ หนูสังข์. 2539 : 10) กล่าวว่า ความคิดเห็น คือ การแสดงออกซึ่งวิจารณญาณที่มีต่อเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ ความคิดเห็นของบุคคลเปลี่ยนไปตามข้อเท็จจริง ทัศนคติของบุคคล ในขณะที่ทัศนคติ แสดงถึงความรู้สึกต่างๆ ไปเกี่ยวกับสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ความคิดเห็นจะเป็นการอธิบายเหตุผล ที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งโดยเฉพาะ เพื่อให้ง่ายต่อการทำความเข้าใจโดยสรุปความสัมพันธ์ไว้ดังนี้



แผนภูมิที่ 1 แผนภูมิแสดงที่มาของการเกิดความคิดเห็น

แผนภูมิข้างต้นแสดงให้เห็นว่า ความคิดเห็นเกิดจากการเปลือยข้อเท็จจริงหรือสิ่งที่ได้พบเห็นมา แต่ลักษณะของการเปลือยข้อเท็จจริงของสิ่งนั้นๆ ย่อมเป็นไปตามทัศนคติของบุคคล และเมื่อคนนั้นถูกถามว่าทำไมจึงมีความคิดเห็นอย่างนั้น เขาจะพยายามให้เหตุผลไปตามที่เขาคิด

สินีบุษ ทรูทเมือง (2538 : 11) กล่าวว่า ความคิดเห็นคือการแสดงออกซึ่งวิจรรณญาณที่มีต่อเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ ความคิดเห็นของบุคคลเปลี่ยนไปตามข้อเท็จจริงและทัศนคติของบุคคลในขณะที่ทัศนคติแสดงถึงความรู้สึกทั่วๆ ไปเกี่ยวกับสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ความคิดเห็นจะเป็นการอธิบายเหตุผลที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งโดยเฉพาะ

จากแนวความคิดดังกล่าว สามารถสรุปได้ว่า ความคิดเห็นเป็นความรู้สึกของบุคคลที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง หรือเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะซึ่งอาจแสดงออกมาด้วยการพูด การปฏิบัติ หรือการเขียน การแสดงออกถึงความคิดเห็นจะเกี่ยวกับทัศนคติ ค่านิยม การศึกษา ประสบการณ์ สภาพแวดล้อม และพฤติกรรมระหว่างบุคคล เป็นเครื่องช่วยในการพิจารณาและประเมินค่าก่อนที่จะตัดสินใจแสดงความคิดเห็นในเรื่องนั้นๆ ซึ่งความคิดเห็นนี้อาจเป็นที่ยอมรับหรือปฏิเสธจากคนอื่นๆ ก็ได้

2. แนวความคิดทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาท

2.1 ความหมายของบทบาท

ความหมายของบทบาท (Role) ได้มีผู้ให้แนวคิดและให้ความหมายของคำว่าบทบาทในความหมายที่แตกต่างกันหลากหลายความหมายดังนี้

สงวนศรี วิรัชชัย (2537 : 155) บทบาท คือ สิทธิหน้าที่พึงปฏิบัติที่บุคคลหนึ่งมีต่อบุคคลอื่น ในสังคมตามสถานภาพของตนเอง เช่น บทบาทของพ่อคือต้องทำหน้าที่เลี้ยงดูดูแลลูกให้เป็นคนดีและรู้จักทำมาหากินและบทบาทลูกก็คือการเคารพเชื่อฟังพ่อแม่และการทำตัวเป็นคนดี

บรรจง ชูสกุลชาติ (2526 : 101) บทบาทคือ หน้าที่หรือการกระทำตามบทบาทของแต่ละบุคคลตามอำนาจหน้าที่

จิตยา สุวรรณขุญ (2528 : 66) กล่าวว่า บทบาทคือ การประพฤติปฏิบัติตามสิทธิหน้าที่ซึ่งกำหนดไว้

สมยศ นาวิการ และมุสตี ยูมาคม (2520 : 123) ให้ความหมายของ บทบาทว่าเป็นแบบของพฤติกรรมซึ่งขอบเขตบทบาทเหล่านั้นจะกำหนดไว้ในคำบรรยาย ลักษณะงานและนโยบายอย่างเป็นทางการและขอบเขตของบทบาทหน้าที่เข้าใจอย่างไม่เป็นทางการก็ได้

ปพานี ฤทธิวัฒนา (2523 : 130) ได้พิจารณาบทบาทเป็นสองความหมาย ความหมายแรก พิจารณาในด้านโครงสร้างของสังคม (Social Structure) บทบาทจะหมายถึง ตำแหน่ง ทางสังคมที่มีชื่อเรียกต่าง ๆ ซึ่งแสดงลักษณะโดยคุณสมบัติและกิจกรรมของบุคคล ที่ครองตำแหน่งนั้น อีกความหมายหนึ่ง หมายถึง การแสดงบทบาทหรือการกระทำต่อกัน หรือการพบปะสังสรรค์ทางสังคม บทบาทที่จะเป็นผลต่อเนื่องจากการกระทำ อย่างมีแบบแผนโดยผ่านการเรียนรู้ก่อนว่าในสถานภาพใดควรประพฤติปฏิบัติเท่าใด

ภิญโญ สาธร (2516 : 72) ให้ความหมายบทบาทว่า สิ่งทีบุคคลผู้ดำรง ตำแหน่งหนึ่งถูกผู้อื่นคาดหวังให้กระทำที่เรียกว่า “บทบาทหน้าที่” ซึ่งกำหนดไว้ควบคู่กับ ตำแหน่งซึ่งบุคคลนั้นครองอยู่ หรือหมายถึง หน้าที่หรือเงื่อนไขที่ต้องกระทำ

อุทัย หิรัญโต (2526 : 118) อธิบายว่า บทบาทคือหน้าที่ (Function) หรือพฤติกรรมอันพึงคาดหมาย (Expected Behavior) ของบุคคลแต่ละคนในกลุ่มหรือใน สังคมหนึ่ง ๆ หน้าที่หรือพฤติกรรมดังกล่าว โดยปกติเป็นสิ่งที่กลุ่มหรือสังคมหรือวัฒนธรรม บางกลุ่ม หรือสังคมหรือวัฒนธรรมบางกลุ่มหรือสังคมนั้นกำหนดขึ้น ฉะนั้นบทบาทหน้าที่ เป็นแบบแห่งความประพฤติดของบุคคลในสถานะหนึ่งพึงมีต่อบุคคลอื่นในลักษณะอีกอย่างหนึ่ง ในสังคมเดียวกัน

พัทธยา สายหู (2516 : 152) ได้อธิบายว่า บทบาทหน้าที่คือสิ่งที่ทำให้เกิด ความเป็น “บุคคล” และเปรียบได้เหมือน “บท” ของตัวละครที่กำหนดให้ผู้แสดงในละคร เรื่องนั้นๆ เป็นตัว (ละคร) อะไร มีบทบาทที่จะต้องแสดงอย่างไร ถ้าแสดงผิดบทหรือไม่สม บทก็อาจถูกเปลี่ยนตัวไม่ให้แสดงไปเลยในความหมายเช่น “บทบาท” ก็คือการกระทำต่าง ๆ ที่ “บท” กำหนดไว้ให้ผู้แสดงต้องทำครบใจที่ยังอยู่ใน “บท”

ยอง (Young, 1959 : 158) ให้ความหมายว่า บทบาทคือหน้าที่ของฐานะ ตำแหน่ง เมื่อบุคคลหนึ่งได้ดำรงตำแหน่งใด สิ่งทีคนคิดตามมากับตำแหน่งนั้นก็คือการที่เขา จะต้องมีการปะทะสัมพันธ์ (interaction) กับตำแหน่งอื่น ๆ ทั้งที่สูงกว่าและต่ำกว่าภายในกลุ่ม สิ่งทีตามมากับตำแหน่งอันเป็นเครื่องกำหนดสำหรับการดำรงฐานะตำแหน่งนั้น เรียกว่า “บทบาท”

แม็ค โดมาลด์ และ ซีเฮลเลนเบจ (Mac Donald & Sehellenberg. 1975 : 102 ; อ้างถึงใน สุขุมพร พรหมจารีต. 2542 : 53) ให้ความหมายของบทบาทว่าเป็นความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ถ้าบุคคลไม่มีความสัมพันธ์ต่อกันแล้ว บทบาทไม่เกิดขึ้น และบทบาทเป็นเกณฑ์ปกติตามคาดหวัง ข้อห้ามความรับผิดชอบและลักษณะอันที่บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งนั้นพึงปฏิบัติตามบทบาทที่มีตามคาดหวังไว้ให้ผู้ดำรงตำแหน่งนั้น ๆ ประพฤติปฏิบัติ

จากความหมายนานาทัศนะดังกล่าวข้างต้น สามารถสรุปความหมายของบทบาท (Role) ว่าเป็นหน้าที่หรือการกระทำใด ๆ ตามสิทธิและหน้าที่พึงมีของบุคคลที่ปฏิบัติตามหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎเกณฑ์ ระเบียบ กฎหมาย ข้อบังคับ ข้อตกลงของสังคม ซึ่งบทบาทที่ใช้ในการศึกษารั้วนี้เป็นการพิจารณาพฤติกรรมการทำงาน ตามบทบาทหน้าที่ของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลนั่นเอง

2.2 ทฤษฎีบทบาท (Role Theory)

บทบาท เป็นแนวคิดที่สำคัญในทางสังคมวิทยา และบทบาทก็เป็นหน้าที่หนึ่งในสังคม ซึ่งเกิดขึ้นจากการมีปฏิสัมพันธ์กับบุคคลอื่น หรือเป็นรูปแบบพฤติกรรมที่บุคคลแสดงออกมาให้เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ในสังคม หรือสถานะใดสถานะหนึ่งในสังคม เพื่อการดำรงอยู่ร่วมกันได้อย่างเหมาะสม (กองวิจัยและประเมินผล กรมพัฒนาชุมชน. 2542 : 42) ซึ่งเป็นการคาดหวังเกี่ยวข้องกับพฤติกรรม (Behavioral Expectation) เมื่อบุคคลต้องเผชิญต่อสิ่งแวดล้อมที่ผ่านเข้ามาในชีวิตซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาสิ่งแวดล้อมเหล่านี้มีผลกระทบและก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งทางร่างกายและจิตใจ ทำให้บุคคลมีการปรับตัวทั้งที่เกิดขึ้นโดยอัตโนมัติและที่เกิดจากการเรียนรู้ เพื่อให้คงไว้ซึ่งสภาวะสมดุลของชีวิต

จะเห็นว่า บทบาทเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามตำแหน่งหรือสถานภาพของบุคคล ซึ่งเป็นไปตามความคาดหวังของสังคมทั่วไป ถ้าตำแหน่งหรือสถานภาพเปลี่ยนไปบทบาทก็จะเปลี่ยนตามไปด้วย ถ้าบุคคลในสังคมมีความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในสังคมมากขึ้นเท่าใด บทบาทก็จะเพิ่มมากขึ้นเท่านั้น

สงวน สิทธิลิขสิทธิ์ และสิทธิพยางค์ ธรรมนูญ (2522 : 27) ได้แบ่งการแสดงบทบาทออกเป็น 3 ลักษณะ คือ

1. บทบาทคาดหวัง (Ideal Role) คือบทบาทที่แสดงให้เป็นที่ไปตามที่ผู้อื่นคาดหวังไว้

2. บทบาทตามลักษณะการรับรู้ (Perceived Role) คือ บทบาทที่เจ้าของสถานภาพรับรู้เองได้ว่าตนควรจะมีบทบาทและหน้าที่อย่างไรตามกฎหมาย ธรรมเนียม ประเพณีหรือการกล่อมเกลாதงสังคม

3. บทบาทที่เป็นจริง (Actual Role) คือ บทบาทที่เจ้าของสถานภาพได้แสดงออกมาเองจากที่กล่าวมาข้างต้นสามารถสรุปประเภทต่าง ๆ ของบทบาทได้ดังนี้

3.1 บทบาทที่ถูกกำหนดเป็นบทบาทที่มีการกำหนดสิทธิและหน้าที่ของตำแหน่ง ทางสังคมไว้

3.2 บทบาทที่ถูกคาดหวังเป็นบทบาทที่อยู่ในระดับความคิดส่วนบุคคล หรือเป็นความคาดหวังของสังคมที่ใ้บุคคลแสดงบทบาทนั้น ๆ รวมทั้งความคาดหวังของตนเองว่าควรแสดงพฤติกรรมอย่างไร

3.3 บทบาทที่เป็นจริง เป็นบทบาทที่เจ้าของสถานภาพแสดงจริง ซึ่งอาจเป็นบทบาทที่สังคมคาดหวัง และหรือบทบาทที่ถูกกำหนดหรืออาจไม่เป็นไปตาม บทบาทที่ถูกกำหนดและบทบาทที่ถูกคาดหวังได้เนื่องจากบทบาทเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องและมีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างตัวบุคคลกับองค์กร (Individual Organization Relationship) ซึ่งโดยทั่วไป เรียกว่า ข้อตกลงทางจิตใจ (Psychological Contract) หมายความว่า เป็นการแลกเปลี่ยนโดยมีข้อตกลงทางจิตใจร่วมกันและซึ่งกันและกันระหว่างตัวบุคคลกับองค์กร ซึ่งธงชัย สันติวงษ์ (2543 : 85 – 87) ได้อธิบายว่าบทบาทแสดงพฤติกรรมของคนในองค์กรที่คาดว่าจะแสดงออก หรือเป็นเหมือนสนามที่กำหนดขึ้นให้แสดงออกถึงความคาดหวัง และพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติหรือบรรดาสมาชิกภายในองค์กร โดยมีข้อตกลงทางจิตใจ เป็นกระบวนการของการกำกับหรือความกดดันในการแสดงบทบาท (Role Stress) ของบรรดาสมาชิกภายในองค์กรซึ่งสามารถกำหนดออกเป็น 4 ระยะ

ระยะที่ 1 เป็นระยะของการคาดหวังในบทบาท เมื่อคนเราเริ่มเข้ามาในองค์กร ก็จะมีการรับข้อมูลข่าวสาร จากองค์กร อาจโดยการปฐมนิเทศ การฝึกอบรม เพื่อให้คน ๆ นั้นสามารถคาดหวังถึงบทบาทที่เขาต้องแสดงออกในองค์กร

ระยะที่ 2 เป็นระยะที่เป็นทางการ คนที่เข้ามาจะถูกกำหนด บทบาทที่จะต้องแสดงโดยอาจกำหนดออกมาเป็นวัตถุประสงค์ ระเบียบวิธีปฏิบัติงาน กฎ ข้อบังคับ และเขาจะต้องแสดงบทบาทไปตามที่กำหนด เพื่อแลกกับผลตอบแทนอาจเป็น ผลตอบแทนด้านตัวเงินหรือด้านการได้รับการส่งเสริมเลื่อนตำแหน่ง หรือผลตอบแทนอื่น ๆ

ระยะที่ 3 เป็นระยะการเรียนรู้ในบทบาท เมื่อคนที่เข้ามาเริ่มปฏิบัติงานเขาจะเริ่มมีการเรียนรู้ในบทบาทหน้าที่ที่เขาแสดงออกได้อย่างเป็นทางการ ในขณะที่เดียวกันเนื่องจากการทำงานจะต้องมีความสัมพันธ์กับผู้ร่วมงาน ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ไม่เป็นทางการ ความคาดหวังของผู้ร่วมงานที่เป็นทางการที่มีต่อบทบาทของเขาก็มีส่วนสำคัญ เขาจะต้องพยายามปรับบทบาทของเขาให้สอดคล้องกับความคาดหวังที่เป็นทางการจากองค์กร และความคาดหวังที่ไม่เป็นทางการจากผู้ร่วมงาน

ระยะที่ 4 เป็นระยะของการคงอยู่หรือการออกไปจากองค์กร เมื่อคนที่เข้ามาในองค์กรได้ปฏิบัติงานมาจนถึงระยะนี้เขาก็ทราบว่าควรจะต้องอยู่หรือลาออกจากองค์กรโดยอาศัยการเรียนรู้ ในบทบาทที่ผ่านมาในระยะที่ 3 เขาจะคงอยู่ต่อเมื่อบทบาทที่เขาแสดงอยู่สอดคล้องหรือเป็นไปตามความคาดหวังขององค์กร และตามความคาดหวังที่ไม่เป็นทางการของผู้ร่วมงานถ้าหากบทบาทที่เขาแสดงอยู่ไม่สอดคล้องหรือไม่เป็นไปตามความคาดหวังขององค์กร และความคาดหวังที่ไม่เป็นทางการของผู้ร่วมงานอันใดอันหนึ่งแล้วเขาก็จะเกิดความรู้สึกขัดแย้งในบทบาทหรือความไม่ชัดเจนในบทบาทขึ้น ก็จะเกิดความเบื่อก่อนหน้าความไม่พึงพอใจและเขาออกไปในที่สุด

2.3 ประเภทของบทบาท

2.3.1 ประเภทของบทบาท ได้มีผู้แบ่งประเภทของบทบาทไว้หลายท่านที่สำคัญได้แก่

บรูม และซีแซนนิค (Broom และ Sezannick. 1963 : 654) ได้จำแนกบทบาทเป็น 3 ประเภท ได้แก่

1) บทบาทที่กำหนดไว้หรือบทบาทตามอุดมคติ (The Socially Prescribed or Prescribed or Ideal Role) เป็นบทบาทที่กำหนดสิทธิและหน้าที่ของตำแหน่งทางสังคมไว้

2) บทบาทที่ควรกระทำ (The Perceived Role) เป็นบทบาทที่บุคคลควรกระทำในตำแหน่งนั้น ๆ

3) บทบาทที่กระทำจริง (The Performed Role) เป็นบทบาทที่บุคคลกระทำไปตามความเชื่อความคาดหวังตลอดจนความกดดันและ โอกาสที่จะกระทำในแต่ละสังคมในช่วงระยะเวลาหนึ่ง

2.3.2 ลักษณะของบทบาท

1) บทบาทที่กำหนดไว้ (Role Prescription) คือ บทบาทที่กำหนดไว้เป็นระเบียบอย่างชัดเจนว่าบุคคลที่อยู่ในบทบาทจะต้องทำอะไรบ้าง

2) บทบาทที่กระทำจริง (Role Description) คือ บทบาทที่บุคคลได้กระทำจริงเมื่ออยู่ในบทบาทนั้น ๆ

3) บทบาทที่ถูคาดหวัง (Role Expectations) คือ บทบาทที่ถูคาดหวังโดยผู้อื่นว่าบุคคลที่อยู่ในบทบาทนั้น ๆ ควรจะกระทำอย่างไร

2.3.3 การประมวลความคิดเห็นของนักวิชาการชาวต่างประเทศที่กล่าวข้างต้นพอจะสรุปประเภทของบทบาทได้ดังนี้

1) บทบาทที่ถูกกำหนด (Prescribed Role or Prescription) เป็นบทบาทที่มีการกำหนดสิทธิและหน้าที่ของตำแหน่งทางสังคมไว้

2) บทบาทที่ถูคาดหวัง (Role Expectation) เป็นบทบาทที่อยู่ในระดับของความคิดส่วนบุคคล หรือเป็นความคาดหวังที่ต้องให้บุคคลแสดงบทบาทสังคมนั้น ๆ ทั้งความคาดหวังของตนเองว่าจะแสดงพฤติกรรมอย่างไร

3) บทบาทที่เป็นจริง (Perform Role or Actual Role) เป็นบทบาทที่เจ้าของสถานภาพแสดงจริง ซึ่งอาจเป็นบทบาทที่สังคมคาดหวังหรือเป็นบทบาทที่ตนเองคาดหวังและ/หรือเป็นบทบาทที่ถูกกำหนดหรืออาจไม่เป็นไปตามที่ถูกกำหนดที่ถูคาดหวังก็ได้

2.3.4 บทบาทที่ไม่เป็นทางการของสมาชิก แบ่งออกเป็น 3 รูปแบบ คือ

1) บทบาทงาน (Task Roles) เป็นบทบาทที่จะนำกลุ่มให้เอื้อประโยชน์ต่อเป้าหมายซึ่งสมาชิกที่ประสบความสำเร็จในบทบาทนี้ก็จะช่วยกลุ่มในการกำหนดขอบเขตของเป้าหมาย และมุ่งไปสู่การตัดสินใจ เพื่อหาวิธีการที่การที่จะบรรลุความสำเร็จนั้น รวมทั้งสกัดกั้นสิ่งที่จะมาขัดขวางต่อความสำเร็จก้าวหน้าของกลุ่ม

2) บทบาทการสร้างกลุ่มและบำรุงรักษา (Group Building and Maintenance Roles) เป็นบทบาทที่อำนวยความสะดวกต่อการสร้างปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและสนับสนุนการเชื่อมโยงของกลุ่มเพื่อผูกมัดสมาชิกเข้าด้วยกัน

3) บทบาทส่วนตัว (Individual Roles) เป็นบทบาทที่มุ่งความพอใจของตนเองมากกว่าการเน้นความต้องการของกลุ่มซึ่งบางครั้ง กลายเป็นอุปสรรคอย่างมากต่อการปฏิบัติงาน

2.4 การปฏิบัติตามบทบาท

การแสดงบทบาทของบุคคลว่าขึ้นอยู่กับปัจจัย 4 อย่าง ดังต่อไปนี้

2.4.1 ความคาดหวังในบทบาท (Role Expectation) เป็นบทบาทตามความคาดหวังของผู้อื่นหรือเป็นบทบาทที่สถาบันองค์กร หรือกลุ่มสังคม คาดหวังให้บุคคลปฏิบัติ ตามสิทธิหน้าที่ที่บุคคลนั้นครองตำแหน่งอยู่

2.4.2 การรับรู้บทบาท (Role Conception) เป็นการรับรู้ในบทบาทของคน ว่าควรจะมองเห็นบทบาทของตนเองได้ตามการรับรู้ (Perceived Role) ซึ่งเกี่ยวข้องกับ สัมพันธ์กับความต้องการการของบุคคลนั่นเอง (His Needs) ทั้งนี้การรับรู้ในบทบาทและความ ต้องการของบุคคลย่อมขึ้นอยู่กับลักษณะพื้นฐานส่วนบุคคลตลอดจนเป้าหมายในชีวิตและ ค่านิยมของบุคคลที่สวมบทบาทนั้น

2.4.3 การยอมรับบทบาทของบุคคล (Role Acceptance) ซึ่งเกิดขึ้นได้เมื่อ มีความสอดคล้องกันของบทบาทตามความคาดหวังของสังคม และบทบาทหน้าที่ที่ตนเองรับรู้ อยู่การยอมรับบทบาทนี้เป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับความเข้าใจในบทบาท และการสื่อสารระหว่าง สังคมและบุคคลนั้น ทั้งนี้ เพราะว่าบุคคลไม่ได้ยินดียอมรับบทบาทหน้าที่ปฏิบัติก็ตาม เพราะ ถ้าหากบทบาทที่ได้รับนั้นทำให้ได้ผลเสียหายหรือเสียผลประโยชน์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้า ขัดแย้งกับความต้องการ หรือค่านิยมของบุคคลนั้น ผู้ครองตำแหน่งอยู่ก็จะพยายามหลีกเลี่ยง บทบาทนั้น ไม่ยอมรับบทบาทนั้น ๆ

2.4.4 การปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ของบุคคล (Role Performance) เป็น บทบาทที่เจ้าของสถานภาพแสดงจริง (Actual Role) ซึ่งควรจะเป็นการแสดงบทบาทตามที่ สังคมคาดหวังหรือเป็นการแสดงบทบาทตามการรับรู้ ตามความหวังของตนเอง การที่บุคคล จะปฏิบัติหน้าที่ได้ดีเพียงใดนั้นก็ขึ้นอยู่กับยอมรับบทบาทนั้น ๆ ของบุคคลที่ครอง ตำแหน่งอยู่ ซึ่งเนื่องมาจากความสอดคล้องกันของบทบาทตามความคาดหวังของสังคม และ การรับรู้บทบาทของตนเอง

2.5 การรับรู้ทางด้านบทบาท

สมยศ นาวิการ และสุสติ รุมาคม (2520 : 147 – 148) กล่าวถึง การรับรู้ บทบาท (Role Perception) ว่าบุคคลที่แตกต่างกันย่อมจะมีความเข้าใจ หรือการรับรู้ที่แตกต่างกัน สำหรับพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับบทบาทที่กำหนดไว้ภายในองค์กรใดองค์กรหนึ่ง การ รับรู้อย่างถูกต้อง ในบทบาทย่อมจะมีผลกระทบต่อการมีประสิทธิภาพขององค์กร ประเด็น ดังกล่าวนี้ จะมีความซับซ้อน ยิ่งขึ้นไปอีกภายในองค์กร เพราะว่าอาจจะมี การรับรู้ที่แตกต่างกัน สำหรับบทบาทเดียวกันโดยองค์กร ที่เป็นทางการกลุ่มและบุคคล โอกาสของความขัดแย้ง ในบทบาทจะมีมากขึ้น

สยมพร พรหมจาริต (2524 : 98) ให้ความหมายว่า การรับรู้ คือ การที่บุคคลมองไปหรือเห็นอะไรแล้วจะเลือกเก็บสิ่งที่เห็นนั้นเข้ามาในจิตสำนึกและเข้าใจความหมายหรือให้นิยามต่อสิ่งนั้นด้วยความรู้สึกลึกซึ้งของตนเอง โดยปกติแล้วแต่ละคนจะมีลักษณะที่เป็นเอกลักษณ์ในบางอย่าง อาจจะมีการทำคล้ายคนอื่นในกลุ่ม แต่ในบางอย่างอาจจะแตกต่างกับผู้อื่นในกลุ่มความแตกต่าง และความเหมือนกันนี้ก็คือลักษณะการแสดงบทบาททางพฤติกรรมของเขา แต่ขึ้นอยู่กับองค์ประกอบที่ต่างกัน การรับรู้เกี่ยวกับตัวเองเป็นลักษณะหรือแบบอย่างของการรับรู้เกี่ยวกับบทบาท ซึ่งจะคลุมถึงความสามารถในการมีส่วนร่วมกับการแสดงพฤติกรรมของผู้อื่น จะมีความแตกต่างกันเป็นอย่างมากเกี่ยวกับเรื่องความสามารถของแต่ละบุคคล บุคคลใดที่สามารถพัฒนาการรับรู้บทบาทได้เป็นอย่างดี ก็สามารถที่จะรับรู้ความคิดเห็นของคนอื่นได้ดีด้วยในทางตรงกันข้าม ถ้าบุคคลใดไม่สามารถพัฒนา การรับรู้บทบาทได้จะทำให้เกิดความยากลำบากในการที่จะเปลี่ยนแปลงบทบาทต่าง ๆ ในการแสดงบทบาทของผู้อื่นบุคคลจะต้องพยายามแสดงบทบาทของคนอื่น และนำมาประสานกับลักษณะการแสดงพฤติกรรมของตนเอง และแสดงการกระทำในทางที่คล้ายกับคนอื่น กระทำ อย่างไรก็ตามเมื่อคำนึงกระบวนการทั้งหมดแล้วจะเห็นว่าบุคคลนั้นยังแสดงบทบาทของตัวเอง ทั้งนี้เพราะว่า บทบาททางพฤติกรรมของเขา ถูกรวบรวมเข้าด้วยกันกับการรับรู้ตัวของเขากับผู้อื่น

ดังนั้น การรับรู้บทบาท จึงเป็นกระบวนการแปลความหมายของบุคคลเกี่ยวกับหน้าที่หรือพฤติกรรมที่ควรจะเป็นหรือควรจะทำปฏิบัติของตนเองในขณะที่ดำรงตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งภายในความคาดหวังต่าง ๆ ที่ได้รับมาจากสังคมออกมาตามความรู้ ความเข้าใจที่ตนเองมีต่อเรื่องนั้น โดยเฉพาะ

จากแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวกับบทบาทที่สรุปได้ว่า บทบาทมีลักษณะสำคัญดังนี้

1. เป็นสิทธิหน้าที่ในการประพฤติปฏิบัติที่บุคคลหนึ่งมีต่อบุคคลหนึ่งใน

สังคม

2. เป็นหน้าที่ของฐานะตำแหน่งเมื่อบุคคลได้ดำรงตำแหน่งนั้น
3. เป็นความเห็นของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งที่คิดและกระทำเมื่อดำรง

ตำแหน่งนั้น ๆ

4. เป็นการแสดงบทบาทของบุคคล ให้สอดคล้องกับบทบาทที่ถูกกำหนด

ไว้

5. เป็นการแสดงออกซึ่งพฤติกรรม ของมนุษย์ที่อยู่ในสังคม

3. แนวความคิดทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่

3.1 อำนาจหน้าที่ (Authority)

อำนาจหน้าที่ คือ สิทธิจะสั่งการให้ปฏิบัติและใช้จ่ายทรัพยากรต่าง ๆ อำนาจหน้าที่จะต่างกับอำนาจ (Power) ตรงที่ความมีอำนาจ หมายถึง ความสามารถที่จะสั่งการหรือคิดปะในการทำให้อิทธิพลเหนือหรือให้เกิดผลในตัวผู้ได้บังคับบัญชาได้เอง โดยไม่จำเป็นต้องใช้อำนาจหน้าที่โดยตรง (อุทัย หิรัญโต. 2531 : 26)

ขณะเดียวกันความรับผิดชอบ หมายถึง การกิจที่จะต้องรับผิดชอบให้เกิดผลสำเร็จในเป้าหมายต่าง ๆ รวมถึงการต้องรับผิดชอบต่อการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ไปและความรับผิดชอบที่พึงจะต้องดำเนินการให้สอดคล้องเป็นไปตามนโยบาย เมื่อใดที่ได้รับเอาความรับผิดชอบมาแล้วเมื่อนั้นย่อมจะทำให้กลายเป็นภาระข้อผูกพันที่จะต้องทำงานที่ได้รับมอบหมายนั้นให้เสร็จสิ้นไปด้วยดี (ธงชัย สันติวงษ์. 2535 : 47)

3.2 อำนาจหน้าที่และอำนาจ (สมยศ นาวิการ. 2544 : 38 – 39)

อำนาจหน้าที่เป็นสิทธิอย่างหนึ่งในทัศนคติของฝ่ายบริหาร อำนาจหน้าที่คือสิทธิที่ผู้บริหารมีอยู่สำหรับการตัดสินใจและกำหนดให้ผู้ได้บังคับบัญชากระทำการต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อความจำเป็นของเป้าหมายขององค์การ อำนาจหน้าที่ของผู้บริหารจะรวมถึงสิทธิดังต่อไปนี้

3.2.1 การตัดสินใจภายในขอบเขตของอำนาจหน้าที่

3.2.2 การมอบหมายงานให้กับผู้อยู่ได้บังคับบัญชา

3.3.3 การกำหนดผลการปฏิบัติงานจนเป็นที่พอใจจากผู้อยู่ได้บังคับบัญชา

คำว่า อำนาจหน้าที่ หมายถึง “อำนาจที่จะสั่ง (Power To Command) บุคคลอื่นให้ปฏิบัติตามอย่างใดอย่างหนึ่งตามแต่ผู้มีอำนาจจะเห็นสมควร ทั้งนี้การสั่งการให้กระทำตามดังกล่าว นั้น จะต้องมีความหมายเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ขององค์การธุรกิจ” อำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้ จะเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชา ซึ่งจะได้มาโดยตำแหน่งที่เป็นทางการ ด้วยอำนาจดังกล่าวเขาย่อมจะสามารถทำการตัดสินใจต่าง ๆ ให้เป็นผลกระทบทต่อผู้ได้บังคับบัญชาของเขาได้แต่อย่างไรก็ดี ภายในองค์การอำนาจหน้าที่นี้ จะใช้บังคับได้ก็ต่อเมื่อได้ใช้ภายในขอบเขตตำแหน่งหน้าที่และต้องเป็นการใช้เพื่อให้เป็นประโยชน์ต่อวัตถุประสงค์ขององค์การเท่านั้น

เหตุที่ผู้บังคับบัญชาในตำแหน่งที่สูงกว่ามีอำนาจสิทธิที่จะสั่งการให้ผู้อยู่ได้บังคับบัญชาปฏิบัติตามก็เพราะผู้บังคับบัญชาที่อยู่ในตำแหน่งที่สูงกว่านั้น ย่อมต้องรับผิดชอบ

งานที่สำคัญและมากกว่า ดังนั้น อำนาจหน้าที่ในฐานะที่เป็นตัวกำหนดความรับผิดชอบ (อำนาจหน้าที่ที่ต้องเท่ากับความรับผิดชอบ) จึงย่อมมีมากกว่าด้วย ในเมื่อผู้อยู่ได้บังคับบัญชา รับผิดชอบทำงานที่น้อยกว่าง่ายกว่าจึงย่อมมีอำนาจหน้าที่น้อยกว่าด้วย การสั่งให้ปฏิบัติหรือ การสามารถบังคับบัญชาโดยผู้บริหารที่สูงกว่าจึงย่อมกระทำได้

อำนาจ (Power) คือ แรงผลักดันอย่างหนึ่ง อำนาจและหน้าที่มีความหมาย เกี่ยวพันอย่างใกล้ชิดแต่ไม่ได้เป็นสิ่งเดียวกัน อำนาจหน้าที่เป็นสิทธิอย่างหนึ่ง อำนาจคือ แรงผลักดันที่เสริมกำลังสิทธิผู้บริหารที่มีสิทธิกระทำบางสิ่งบางอย่างแต่ไม่อาจจะกระทำ ให้เกิดความสำเร็จได้ เพราะว่าพวกเขาขาดอำนาจในทางตรงกันข้าม ผู้บริหารอาจจะมีอำนาจ กระทำสิ่งต่าง ๆ ให้เกิดความสำเร็จได้

3.3 อำนาจหน้าที่

คำอธิบายของเราเกี่ยวกับบทบาทของเจ้าหน้าที่ให้คำแนะนำปรึกษา และการ ให้บริการกับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการแสดงให้เห็นเป็นนัยว่าเจ้าหน้าที่ให้คำแนะนำปรึกษาขาด อำนาจหน้าที่เป็นทางการต่อเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการโดยความเป็นจริงแล้วแผนกงานให้คำแนะนำ ปรึกษาที่มีความรับผิดชอบ การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวนี้ได้สิทธิของการควบคุมกิจการที่ ดำเนินการภายในแผนกงานอื่น ๆ ในฐานะที่กิจกรรมดังกล่าวนี้เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบของ เจ้าหน้าที่ที่ให้คำแนะนำปรึกษาเรียกว่า อำนาจหน้าที่

ผู้บริหารที่มีอำนาจตามหน้าที่ สามารถสั่งการต่อบุคคลอื่นที่ไม่ได้อยู่ภายในสาย การบังคับบัญชาของพวกเขาได้ แต่อย่างไรก็ตามการใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้ถูกจำกัดอยู่ 2 ทาง คือ ประการแรก อำนาจหน้าที่ถูกจำกัดอยู่เฉพาะการปฏิบัติงานที่ได้มีการระบุไว้อย่าง ระมัดระวังและประการที่สอง อำนาจหน้าที่จะมอบหมายให้ในระยะเวลาหนึ่งที่กำหนดไว้ เท่านั้น

คำว่าอำนาจตามหน้าที่ได้รับการพิจารณาเป็นครั้งแรก ในแนวความคิดของ หัวหน้าคนงานตามหน้าที่ถึงแม้เราจะมีรูปแบบที่แตกต่างกันอยู่บ้างจากแนวความคิดของ เทเลอร์ (Taylor) ก็ตามอำนาจหน้าที่ยังคงมีอยู่ในองค์การเป็นส่วนใหญ่ โดยข้อเท็จจริงแล้ว การใช้อำนาจตามหน้าที่มีความสำคัญและจำเป็นต่อการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพของ องค์การขนาดใหญ่แต่อย่างไรก็ตาม อำนาจตามหน้าที่ไม่อาจนำไปใช้จนถึงจุดที่ความ มี ประสิทธิภาพของอำนาจหน้าที่ตามสายการบังคับบัญชาถูกทำลายไป

อำนาจหน้าที่ในองค์การจะมีลักษณะแบ่งส่วนลงไปตามสายบังคับบัญชา (Chain of Command) ควบคู่กันกับการมอบหมายความรับผิดชอบที่ผู้บังคับบัญชาระดับสูง

มอบหมายลดหลั่นกันลงไป ผู้บริหารทุกคนจึงสามารถสั่งการต่อลูกน้องในบังคับบัญชาของตนได้ด้วยส่วนของอำนาจหน้าที่ที่มีมากกว่านั่นเอง

ตามคุณลักษณะดังกล่าวข้างต้นอำนาจหน้าที่จึงเท่ากับมีคุณลักษณะสำคัญ 2

ประการ คือ

1. เป็นสิ่งแสดงให้เห็นถึงความเป็นเจ้านายและลูกน้อง (Superior - Subordinate)
2. เป็นสิ่งแสดงให้เห็นถึงความสามารถที่ผู้บริหารสูงสุดจะใช้บังคับให้เกิดการประสานได้

สำหรับกรณีแรก ปริมาณของอำนาจหน้าที่มีมากน้อยต่างกัน การพิจารณาด้วยความสัมพันธ์ทางด้านอำนาจหน้าที่ (Authority Relationships) จึงย่อมแสดงให้เห็นถึงความเป็นเจ้านาย และลูกน้องได้ทำนองเดียวกัน ถ้าหากพิจารณาการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ตามชนิดของหน้าที่งานแล้วผู้บริหารต่าง ๆ ที่อยู่ในระดับเดียวกันก็จะมีความสัมพันธ์ระหว่างกันเอง โดยสัมพันธ์กันในลักษณะที่ต่างฝ่ายต่างมีอำนาจหน้าที่ต่างชนิดกัน ดังเช่น กรณีของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติ (Line) เช่น การผลิต การตลาด การเงิน กับเจ้าหน้าที่ฝ่ายให้คำแนะนำปรึกษา (Staff) เช่น การบริหารงานบุคคลจัดซื้อและกฎหมาย เป็นต้น ความสัมพันธ์ทางด้านอำนาจหน้าที่ก็ย่อมเป็นอีกลักษณะหนึ่ง que แสดงว่า ฝ่ายต่าง ๆ ในระดับเดียวกันต่างก็มีอำนาจหน้าที่เท่ากันและสัมพันธ์กับฝ่ายอื่น โดยที่ต่างฝ่ายต่างมีชนิดของอำนาจหน้าที่ตามชนิดของงานที่ทำต่างกัน

สำหรับกรณีหลัง โดยที่ผู้บริหารสูงสุดเป็นผู้ที่รับผิดชอบต่อผลงานทั้งหมดของกิจการเขาย่อมจะมีอำนาจหน้าที่ที่จะบังคับสั่งการได้มากที่สุดกว่าใครด้วย ดังนั้น เพื่อผลสำเร็จขององค์การโดยส่วนรวมผู้บริหารก็จะสามารถเน้นหนักและกำกับให้มีความร่วมมือประสานงานกันได้เสมอด้วยการใช้อำนาจหน้าที่ของคนที่มีอยู่สูงสุดดังกล่าวนั่นเองดังที่ มูนนี่ (Mooney) กล่าวว่า “อำนาจหน้าที่ คือ อำนาจที่จะก่อให้เกิดการประสานงานได้” (Authority The Supreme Coordinating Power)

ดังนั้น เพื่อประโยชน์ที่จะให้มีการควบคุม และให้มีการประสานงานด้วยการอาศัยอำนาจหน้าที่ การจัดความสัมพันธ์ทางด้านอำนาจหน้าที่ระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ให้ชัดเจนจึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง

นักวิชาการทางด้านการบริหาร มีความเห็นแตกต่างกันเกี่ยวกับแหล่งที่มาของอำนาจหน้าที่ โดยได้มีการแบ่งแยกแนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่(The Concept of Authority) ออกเป็น 3 กลุ่มใหญ่ดังนี้ คือ (เจริญผล สุวรรณโชติ. 2544 : 93)

1. กลุ่มแนวความคิดว่าด้วยอำนาจหน้าที่ที่เกิดขึ้นอย่างเป็นทางการ (The Formal Authority Concept)
2. กลุ่มแนวความคิดว่าด้วยการยอมรับ (The Acceptance Authority Concept)
3. กลุ่มแนวความคิดว่าด้วยความสามารถ (The Competence Authority Concept)

แนวความคิดที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามความหมายของนักวิชาการ กลุ่มแรก หมายถึง อำนาจหน้าที่ที่เป็นทางการ (Formal Authority) ของผู้บังคับบัญชาที่จะสั่งให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติ ตามคำสั่งของตนได้ อำนาจหน้าที่ตามความหมายนี้อาจเรียกได้อีกอย่างหนึ่งว่า “อำนาจที่เกิดขึ้นอย่างถูกต้องในลักษณะสถาบัน” (Institutionalized Authority) อำนาจหน้าที่ตามแบบนี้มีความเกี่ยวพันอยู่กับองค์การที่เกิดขึ้นอย่างมีแบบแผน (Formal Organization) เป็นสำคัญ สมาชิกขององค์การที่เข้ามาอยู่ในสถาบันขององค์การที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย จะยอมรับความมีอำนาจของผู้บังคับบัญชาก็เพราะด้วยเหตุผลที่ว่า อำนาจของบุคคลชั้นบริหารดังกล่าวนั่นเอง แต่อย่างไรก็ดีอำนาจหน้าที่ในกรณีดังกล่าวก็มีใช่เป็นอำนาจที่จะใช้บังคับได้เด็ดขาดโดยไม่มีข้อแม้ ทั้งนี้เพราะความศักดิ์สิทธิ์ของอำนาจในกรณีนี้จะใช้ได้มากน้อยแค่ไหนก็ยังคงขึ้น อยู่กับลักษณะความถูกต้องของความเป็นมาของอำนาจตามความหมายดังกล่าวนั่นเอง

ถ้าหากจะพิจารณาถึงแหล่งที่มาของอำนาจหน้าที่ตามความหมายนี้ เราก็อาจวิเคราะห์ได้โดยสังเกตดูจากกระบวนการของการมอบหมายอำนาจหน้าที่ จากระดับบริหารต่ำสุดไปยังระดับของผู้บริหารสูงสุดซึ่งก็จะพบว่า อำนาจหน้าที่ของตำแหน่งชั้นบริหารในระดับต่ำนั้นจะ ได้รับมอบมาจากระดับที่อยู่สูงกว่าเป็นเช่นนี้เรื่อยไปจนกระทั่งไปถึงตัวผู้บริหารระดับสูงในองค์การ คือ ผู้จัดการหรือประธานของบริษัท และตัวประธานของบริษัทนี้เองก็ได้รับมอบอำนาจมาจากคณะกรรมการบริหาร คณะกรรมการบริหารก็ได้รับมอบอำนาจมาจากผู้ถือหุ้นในฐานะที่เป็นเจ้าของทรัพย์สินส่วนบุคคลจำนวนหนึ่ง ตามที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายหรือกฎอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนั้นสำหรับองค์การธุรกิจจะเห็นได้ว่า แหล่งที่มาของอำนาจจะอยู่

ที่สถาบันอันประกอบขึ้นด้วยทรัพย์สินส่วนบุคคล (บุคคลมีสิทธิ ถือหุ้นหรือครอบครองทรัพย์สินขององค์การได้ตามกฎหมายนั่นเอง)

แนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจในลักษณะที่เป็นสิ่งซึ่งผู้บริหารได้รับมาจากสถาบันทางสังคมที่จัดขึ้นอย่างถูกต้องตามกฎหมายนี้เอง จึงทำให้มีวิธีเรียกอำนาจตามความหมายนี้ว่า “อำนาจที่เป็นทางการ” (Formal Authority of Regal Authority) และในกรณีขององค์การธุรกิจ อาจสรุปได้ว่า อำนาจนี้จะมีลักษณะเป็นขั้น ๆ ลดหลั่นกันลงมา อำนาจจะเริ่มจากยอดของสถาบันซึ่งมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคลได้ตามกฎหมาย และผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สิน (หรือสถาบัน) ก็จะมอบอำนาจให้กับตัวแทนอีกทอดหนึ่ง ตัวแทนในที่นี้ ก็คือผู้บริหารสูงสุด ในองค์กรหรือตัวประธานบริษัทนั่นเอง ถัดไปผู้บริหารก็จะมอบอำนาจให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา รอง ๆ ลงไปตามลำดับเรื่อยไป

อำนาจหน้าที่เป็นทางการจึงเกิดขึ้น เพราะได้มีการยอมรับในตำแหน่งหน้าที่ที่กำหนดขึ้นเป็นทางการ (Formal Position) นั่นเอง

แนวความคิดที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของนักวิชาการกลุ่มที่สอง มีความเห็นแตกต่างไปจากกลุ่มแรก คือ เชื่อว่าอำนาจหน้าที่หมายถึงความสามารถของผู้บริหารในการที่จะใช้ความสามารถในการชักจูง (Persuasion) แนะนำ (Suggestions) หรือด้วยวิธีการเจรจาอื่น ๆ (Other Discussion) ให้มีอิทธิพล (Influence) ต่อพฤติกรรมของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาได้ และในการนี้ความมีอำนาจดังกล่าวจึงหาใช่ขึ้นอยู่กับการที่จะต้องมีตำแหน่งหน้าที่อย่างเป็นทางการ หรือการบังคับข่มขู่ให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาต้องเชื่อตามแต่อย่างใดไม่ หากแต่ความมีอำนาจจะเกิดได้โดยที่ตัวบุคคลถ้าผู้บังคับบัญชามีความสามารถดังกล่าวแล้วผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาก็จะปฏิบัติตามคำสั่งโดยไม่ตั้งข้อสงสัยใด ๆ เลย ดังที่ เฮอร์เบิร์ต (Herbert A. Simon) ได้กล่าวถึงอำนาจหน้าที่ตามลักษณะนี้ว่า “เขาจะเชื่อฟังและปฏิบัติตามทั้ง ๆ ที่เขาผู้นั้นคงมีสิทธิใช้ดุลยพินิจของตนเองเพื่อที่จะดูว่าการใช้อำนาจนั้นถูกต้องหรือไม่ และเขาก็ยังคงสามารถเลือกปฏิบัติตามหรือปฏิเสธไม่ปฏิบัติตามก็ได้”

ในกรณีนี้จะเห็นได้ว่า การมีอำนาจหาใช่ว่าจำเป็นต้องกำหนดขึ้นโดยตำแหน่งที่เป็นทางการ (Formal Positions) เท่านั้นไม่ หากแต่จะขึ้นอยู่กับความสามารถของผู้บริหารเองที่จะใช้ความสามารถของตนในการสร้างอำนาจขึ้น และจะมีอยู่เพียงบางส่วนเท่านั้นที่ได้รับการค้ำประกันจากสถาบันองค์การดังในกรณีของแนวความคิดอันแรก

อำนาจหน้าที่ตามแนวความคิดนี้ มักจะเป็นอำนาจที่เกิดขึ้นในองค์กรที่มีลักษณะไม่เป็นทางการ (Informal Organization) ยกตัวอย่างเช่น กลุ่มผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาอาจ

ได้รับคำสั่งให้ทุกการผลิตให้ได้ตามจำนวนที่กำหนดให้ทำ แต่กระนั้นก็คือผู้ได้บังคับบัญชาที่ยังคงมีทางเลือกของตนที่จะทำตามและให้ความร่วมมือปฏิบัติตามคำสั่งอย่างดีที่สุด หรืออาจปฏิเสธ (โดยการกลั่นแกล้งหรือทำงานให้ล่าช้า หรือหยุดงาน หรือลาออก) ไม่ยอมรับร่วมมือทำงานตามคำสั่งนั้นก็ได้ ในกรณีดังกล่าว ถ้าผู้ผู้ได้บังคับบัญชาเชื่อถือหรือยอมรับว่าคำสั่งนั้น มีเหตุผลดี เขาก็จะปฏิบัติตาม แต่ถ้าหากเขาเห็นว่าเป็นการสั่งที่ไม่ถูกต้อง และในเวลาเดียวกันเขาก็มีโอกาหาทางเปลี่ยนไปหางานทำในองค์กรอื่นได้แล้ว ดังนั้นผู้ผู้ได้บังคับบัญชาก็จะมีอำนาจในการต่อรอง (Bargaining Power) และไม่ปฏิบัติตามคำสั่งก็ได้

ตามหลักการแล้วอำนาจหน้าที่ตามธรรมชาติจะเกิดขึ้นได้โดยเป็นไปตามคำอธิบายของ บาร์นาร์ด (Barnard) ที่ว่าผู้ผู้ได้บังคับบัญชาจะยอมรับอำนาจของผู้บริหารที่มีอยู่เหนือตนก็ต่อเมื่อ

1. เขาสามารถเข้าใจในคำสั่ง และเชื่อว่าการใช้อำนาจต่าง ๆ เป็นไปตามวัตถุประสงค์ขององค์กร
2. การใช้อำนาจดังกล่าว จะไม่เป็นการขัดกับประโยชน์ส่วนตัวได้เสียของตน
3. คำสั่งนั้นจะต้องเป็นเรื่องที่เขาสามารถปฏิบัติตามได้ด้วย

ความหมายทั้ง 3 ประการนี้แท้จริงก็คือ “ข้อตกลงในการทำงาน” ของทั้งสองฝ่ายนั่นเอง ดังนั้นในหลักการดังกล่าว ก่อนที่ผู้ผู้ได้บังคับบัญชาจะเชื่อฟังและปฏิบัติตามคำสั่งใด ๆ เขาก็จะพิจารณาเป็นไปตามเงื่อนไขข้อตกลงดังกล่าวอย่างครบถ้วนหรือไม่ และถ้าหากการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาเป็นไปตามข้อตกลงในการทำงานดังกล่าวแล้ว ผู้ผู้ได้บังคับบัญชาก็จะปฏิบัติตามคำสั่งนั้นทันที

แต่อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติแล้วผู้ผู้ได้บังคับบัญชามักจะยอมรับและปฏิบัติตามคำสั่ง โดยที่แม้ว่าจะมีอำนาจที่แท้จริงที่ได้รับการค้ำประกันในรูปของสถาบันอยู่เพียงบางส่วนเท่านั้นก็ตาม ความมีอำนาจตามแนวความคิดแรกแต่เพียงบางส่วนก็เป็นการเพียงพอแล้ว สำหรับการออกคำสั่งให้ผู้ผู้ได้บังคับบัญชาปฏิบัติทั้งนี้ด้วยเหตุผล 2 ประการ คือ

1. ด้วยความมีอำนาจที่เป็นทางการเพียงบางส่วน ผู้ผู้ได้บังคับบัญชาก็มักจะปฏิบัติตามอยู่แล้ว ผู้ผู้ได้บังคับบัญชาจะไม่เสียเวลาไปคิดพิจารณาถึงความถูกต้องของการใช้อำนาจหน้าที่ทั้งหมดตามหลักการดังกล่าวข้างต้นหากแต่มักจะถือปฏิบัติตามคำสั่งเป็นส่วนใหญ่ เพราะเหตุผลหลายอย่างแตกต่างกัน เช่น อาจเป็นไปตามประเพณีปฏิบัติหรืออาจสำนึกในความรับผิดชอบของตนอยู่แล้ว ที่จะต้องทำงานตามสั่งให้กับผู้ให้งานทำแก่ตนบ้างไม่มากนักน้อย เป็นต้น ผู้ผู้ได้บังคับบัญชาจึงมักจะไม่สนใจหรือคิดลึกซึ้งเท่าใดนัก และ

นอกจากนี้ก็มีบ่อยครั้งที่ผู้อยู่ได้บังคับบัญชาจะยอมปฏิบัติตามทั้ง ๆ ที่คำสั่งนั้นยังคงขัดแย้งกับความชอบพอของคนบ้าง

2. ในกรณีที่คนงานนั้นเข้าร่วมทำงานสัมพันธ์อยู่กับกลุ่ม เขาก็มักจะยอมรับถึงบรรทัดฐาน (Norms) และมาตรฐาน (Standard) ของกลุ่มว่าถูกต้องและจะปฏิบัติตามเสมอ ดังนั้นถ้ากลุ่มยอมปฏิบัติ ตามเขาก็จะพลอยปฏิบัติตามคนอื่นในกลุ่มไปด้วย ทั้งนี้ก็เนื่องจากอิทธิพลของความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นอย่างไม่เป็นทางการในกลุ่มนั่นเอง

สำหรับแนวความคิดของนักวิชาการกลุ่มที่สาม เชื่อว่าอำนาจหน้าที่นั้นจะเกิดขึ้นได้เนื่องจากความสามารถส่วนบุคคลของผู้บังคับบัญชาทั้งในแง่ของความสามารถในทางความรู้ ความเชี่ยวชาญด้านต่าง ๆ และด้วยความสามารถนี้เองที่ทำให้บุคคลผู้อยู่ได้บังคับบัญชายอมรับ ความมีอำนาจของบุคคลดังกล่าว ยกตัวอย่างเช่น ในกรณีของนักวิศวกรหรือช่างผู้เชี่ยวชาญนักเศรษฐศาสตร์ที่มีชื่อเสียงซึ่งเป็นผู้สามารถให้คำตอบหรือให้ข้อเสนอแนะในปัญหาที่ยุ่ยากต่าง ๆ ให้แก่ผู้ร่วมงานที่ด้อยความสามารถกว่าได้ยอมเป็นการทำให้บุคคลเหล่านั้นมีอำนาจที่แท้จริงแต่ทว่าด้วยความสามารถพิเศษจึงทำให้ข้อเสนอแนะของตน เป็นสิ่งสำคัญและเป็นที่ยอมรับ รวมตลอดทั้งปฏิบัติตามโดยผู้อยู่ได้บังคับบัญชาอื่น ๆ แล้วจึงนี้ยอมทำให้บุคคลที่มีความสามารถดังกล่าวเหล่านี้มีอำนาจได้โดยปริยาย

อำนาจหน้าที่ที่เป็นทางการและอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่จริง ด้วยเหตุผลที่ว่า ผู้บริหารจะสามารถทำงานให้เสร็จได้ก็โดยที่ต้องอาศัยบุคคลอื่นเสมอ ดังนั้น จึงยอมเป็นการจำเป็นที่ผู้บริหารดังกล่าวจะต้องมีอำนาจหน้าที่ในการสั่งการบังคับบัญชาให้คนอื่นปฏิบัติงานให้ เป็นไปตามที่ตนต้องการ ได้ในการจัด โครงสร้างขององค์การจึงจำเป็นต้องมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ที่เป็นทางการเอาไว้ อำนาจหน้าที่ที่เป็นทางการดังกล่าวจะต้องมีมากพอเพียงที่จะให้ผู้บังคับบัญชาใช้สั่งการบังคับผู้อยู่ได้บังคับบัญชาของตนได้ แต่อย่างไรก็ดีถึงแม้จะมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้อย่างเป็นทางการจนครบถ้วนสมบูรณ์เพียงใดก็ตาม ปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ก็มักจะเกิดขึ้นเสมอในขั้นของการปฏิบัติใช้อำนาจตามที่ได้รับมอบหมายหรือที่กำหนดไว้และทำให้อำนาจหน้าที่ที่มีอยู่อย่างแท้จริง (Actual Authority) ต้อง ขาดหายไปไม่ครบตามที่กำหนดให้อย่างเป็นทางการในขั้นของการใช้อำนาจหน้าที่นั้นอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่อย่างแท้จริงก็คือ อำนาจหน้าที่ที่เป็นที่ยอมรับ (Accepted Authority) โดยผู้อยู่ได้บังคับบัญชา ซึ่งก็คือเป็นอำนาจหน้าที่ส่วนที่ผู้บังคับบัญชาได้ใช้อย่างถูกต้องตามทำนองคลองธรรม และเป็นที่ยอมรับและปฏิบัติตามเหตุที่อำนาจหน้าที่จะเกิดขึ้นเพราะการยอมรับเท่านั้นก็ เพราะสาเหตุของลักษณะกลไกของพฤติกรรมของมนุษย์ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว

นอกเหนือจากสาเหตุที่กล่าวมาแล้ว อำนาจหน้าที่ที่มีอยู่จริงซึ่งอาจลดน้อยลง
ไปสืบเนื่องจากสาเหตุต่าง ๆ ต่อไปนี้คือ (เจริญ วัชรธรรมี. 2524 : 226)

1. อาจถูกจำกัดให้น้อยลงเนื่องจากข้อกำหนดทางกฎหมาย ระดับของ
ศีลธรรมในสังคม นโยบาย ระเบียบวิธีการปฏิบัติ และข้อสัญญาต่าง ๆ ของบริษัท
ยกตัวอย่างเช่น การกำหนดจำนวนวันหยุดประจำปี หรือข้อกำหนดของกฎหมายเกี่ยวกับ
วิธีการระงับข้อพิพาทและการเจรจาต่อรองยอมจำกัดอำนาจหน้าที่ของผู้บริหารให้ต้องปฏิบัติ
ตามเพียงภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดเอาไว้ โดยจะบังคับให้ทำงานเกินกว่าวันหยุดที่
กำหนดไว้เป็นขั้นตานั้นไม่ได้ และการระงับข้อพิพาทและการเจรจาต่อรองก็ต้องดำเนินไป
ภายในกรอบของกฎหมายแรงงานซึ่งทำให้ผู้บริหารไม่สามารถจัดการกับคนงานบางคนได้
โดยตรงทันที ถ้าบริษัทได้กำหนดนโยบายและระเบียบวิธีการลงโทษภายในว่าจะต้องมีการ
สอบสวนความผิดเสียก่อน ก็ย่อมทำให้ผู้บังคับบัญชาโดยตรงของเขาต้องถูกจำกัดการใช้
อำนาจหน้าที่ลงไปเช่นกันด้วย

2. อาจถูกจำกัดโดยค่านิยมที่มีอยู่ในสังคม ยกตัวอย่างเช่น ในสังคมไทยที่
ให้ความเมตตาแก่ผู้สูงอายุและเด็ก หรือการยกโทษให้คนที่ทำผิดแล้วสำนึกเป็นสิ่งที่สมควรยิ่ง
หรือการชอบสงสารอยู่เสมอ ก็ย่อมทำให้อำนาจบังคับสั่งการคนสูงอายุและเด็กต้องมีขอบเขต
แคบลงแม้จะเป็นการสั่งโดยมีเหตุผลก็ตาม การที่ต้องอนุโลมตามค่านิยมในสังคมย่อมทำให้อำนาจ
หน้าที่ที่มีอยู่ต้องน้อยลงไปด้วย เช่น ขนาดของการลงโทษอาจไม่สามารถกระทำได้สูง
กว่าที่สังคมเห็นสมควร เป็นต้น

3. อาจถูกจำกัดเพราะการด้อยความสามารถของผู้ได้บังคับบัญชา ถ้าผู้
ได้บังคับบัญชา มีความสามารถน้อย เช่น ฉลาดน้อยและไม่สามารถเข้าใจปัญหา จนกระทั่ง
ไม่กระทำตามด้วยความบริสุทธิ์ใจจริง ๆ การบังคับใช้อำนาจหน้าที่ทางการก็ย่อมกระทำได้
ลำบาก และจำต้องยกประโยชน์ให้ไปโดยไม่ สามารถยืนยันบังคับใช้

4. อาจถูกจำกัดเพราะความไม่สมเหตุสมผลของข้อตกลงกันในการทำงาน
เช่น ถ้าหากเงินเดือนค่าจ้างที่จ่ายให้แก่คนงานนั้นต้องตกต่ำลงเนื่องจากเงินเฟ้อ หรือให้ต่ำกว่า
เหตุผลเมื่อเทียบกับอัตราท้องตลาดอื่น ๆ ดังนั้น การบังคับให้ปฏิบัติตามก็จะกระทำได้น้อยลง
ด้วย ผลงานที่หวังจะได้จากคนงานก็ควรจะไม่เกินขนาดของเงินเดือนเท่านั้น ดังตัวอย่างนี้
อาจเห็นได้ง่ายในระบบของราชการ เนื่องจากเงินเดือนของข้าราชการ

5. อาจถูกจำกัดเพราะการใช้อำนาจหน้าที่ผิดทำนองคลองธรรม เมื่อมีการปฏิบัติผิดทำนองคลองธรรมแล้วก็ย่อมเป็นที่แน่นอนว่า การยอมรับความมีอำนาจหน้าที่จะต้องน้อยลงไปอีกเพราะสาเหตุดังกล่าว การคัดค้านหรือปฏิเสธไม่ยอมรับการมีอำนาจหน้าที่ก็จะเกิดขึ้นทันที

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่าผู้บริหารจะทำการใช้อำนาจหน้าที่ของตนให้มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาได้หลายวิธีด้วยกัน และถ้าหากการใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวมีลักษณะเป็นไปตามข้อตกลงในการทำงานมากที่สุดแล้ว ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาก็จะปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาของตน แต่ปัญหาที่ยังคงมีอยู่สำหรับผู้บริหารทุกคนก็คือ เขาควรจะใช้อำนาจหน้าที่ของตนต่อผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา ขนาดไหนจึงจะเหมาะสมที่สุด ขนาดของอำนาจหน้าที่ที่ใช้ควรจะเป็นเท่าใดย่อมขึ้นอยู่กับความสามารถของผู้บริหารที่จะบังคับลูกน้องของคนได้ รวมตลอดทั้งขึ้นอยู่กับความมีประสิทธิภาพของการบริหารและสถานการณ์ของสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ยกตัวอย่างเช่น ในประเทศที่กำลังพัฒนาซึ่งคนงานอาจมีโอกาสเปลี่ยนงานได้น้อยมากและการว่างงานยังคงมีอยู่ ดังนั้น ผู้บริหารจะมีโอกาสใช้วิธีการลงโทษต่าง ๆ เป็นเครื่องมือที่จะช่วยให้การใช้อำนาจเป็นไปโดยได้ผลดีแต่อย่างไรก็ดี ถึงแม้ว่าในกรณีที่ผู้บริหารมีอำนาจหน้าที่เพียงพอ แล้วก็ตาม ผู้บริหารก็ยังคงควรที่จะพิจารณาใช้อำนาจหน้าที่ของตนให้เหมาะสมกับสถานการณ์ให้มากที่สุด ผู้บริหารจำเป็นต้องใช้วิจารณญาณของตนพิจารณาว่าควรจะใช้อำนาจหน้าที่ขนาดไหนจึงจะเหมาะสมกับสถานการณ์ที่สุด ทั้งนี้ มิใช่ว่าผู้บริหารจะต้องใช้อำนาจหน้าที่ของตนอย่างเต็มที่ในทุกกรณี ในบางครั้งการใช้อำนาจหน้าที่อย่างเต็มที่อาจเป็นสิ่งจำเป็นยิ่ง แต่สำหรับในบางสถานการณ์ผู้บริหารอาจสามารถใช้อำนาจหน้าที่แต่เพียงบางส่วนก็เป็นการเพียงพอที่จะให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติตาม ในทุกขณะของการใช้อำนาจหน้าที่ผู้บริหารจะต้องให้มีความสมดุลระหว่างอำนาจหน้าที่ของตนฝ่ายหนึ่ง และสถานภาพของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาอีกฝ่ายหนึ่งอยู่เสมอภายใต้สภาพแวดล้อมของสังคมในปัจจุบัน อาจกล่าวได้ว่าผู้บริหารควรใช้อำนาจหน้าที่ในลักษณะของผู้มีมนุษยสัมพันธ์ กล่าวคือควรจะใช้วิธีแนะนำ ชักจูง และด้วยวิธีการเจรจาอื่น ๆ เพื่อที่จะให้มีการยอมรับอำนาจหน้าที่และยอมปฏิบัติตามคำสั่งมากกว่าที่จะใช้วิธีบังคับ หรือด้วยการใช้อำนาจหน้าที่อย่างเต็มที่

ความหมายของการใช้อำนาจหน้าที่ตามลักษณะนี้ ซิมอน (Simon) ได้อธิบายไว้ดังนี้ คือ “ถึงแม้ว่าพฤติกรรมต่าง ๆ จะสามารถควบคุมได้ด้วยการใช้อำนาจหน้าที่อย่างเต็มที่ก็ตาม แต่ผู้บังคับบัญชาส่วนมากมักชอบที่จะนำเอาวิธีการแนะนำและการจูงใจไปใช้

ปฏิบัติมากกว่า ทั้งนี้เพราะมีข้อเท็จจริงอยู่ว่า การที่ผู้ใต้บังคับบัญชาจะยอมรับความมีบทบาทของผู้บังคับบัญชานั้น หากขึ้นอยู่กับการใช้อำนาจหน้าที่แต่เพียงฝ่ายเดียวไม่”

การใช้อำนาจหน้าที่ตามวิธีการแบบนี้ ก็เท่ากับมีการเปิดโอกาสให้สมาชิกขององค์การมีโอกาส ที่จะเลือกกระทำหรือไม่กระทำก็ได้ ในทางตรงกันข้ามการใช้อำนาจหน้าที่อย่างเต็มที่จะเป็น การปิดหนทางมิให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีโอกาสเลือกดังกล่าว หากแต่จะต้องยอมรับคำสั่งของผู้บังคับบัญชาตลอดไปเท่านั้น และนอกจากนี้ถึงแม้ผู้บริหารจะมีได้ใช้วิธีการชักจูงใจก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติก็เป็นที่ยึดมั่นอยู่แล้วว่า ในการทำงานต่าง ๆ นั้น ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาจะต้องตัดสินใจปัญหาต่าง ๆ ด้วยตนเองในการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้บริหารนั้น มีวิธีหนึ่งซึ่งผู้บริหารพึงจะต้องระมัดระวังเป็นอย่างมาก วิธีนั้นก็คือการใช่วิธีการลงโทษทางวินัย ทั้งนี้เพราะการลงโทษทางวินัยอาจจะยุติธรรมหรือเปล่า ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการใช้อำนาจหน้าที่ตามวิธีนี้จะก่อให้เกิดอันตรายหลายอย่าง เช่น ถ้าใช้ไปในลักษณะที่ไม่ยุติธรรมก็อาจได้รับการต่อต้านจากคนงานได้

ด้วยเหตุผลต่าง ๆ ดังกล่าวจึงอาจสรุปได้ว่า ผู้บริหารควรจะสร้างความสัมพันธ์ส่วนตัวกับ ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา เพื่อที่จะให้มีการใช้อำนาจหน้าที่ในลักษณะของการแนะนำและชักจูงได้ดี วิธีการดังกล่าวอาจดำเนินโดยสนับสนุนให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาปรึกษาหารือหรือถามปัญหาได้มากกว่าที่จะให้รอรับคำสั่งแต่เพียงอย่างเดียว วิธีการเช่นนี้จะช่วยให้สามารถลดการใช้อำนาจแบบบังคับได้ และในการนี้จะเห็นได้ ว่าการใช้อำนาจหน้าที่จะเป็นไปในลักษณะใด ย่อมขึ้นอยู่กับแบบของความเป็นผู้นำ (Leadership Styles) อีกด้วย

หลักที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ที่มีความสำคัญยิ่งต่อฝ่ายบริหารทั้งในแง่ของหลักการและวิธีการปฏิบัติในการใช้อำนาจหน้าที่ก็คือ (ธงชัย สันติวงษ์. 2543 : 226)

1. หลักของความมีขนาดเท่ากัน (The Parity Principle) ซึ่งมีสาระสำคัญระบุว่า อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบจะต้องเท่ากันเสมอ กล่าวคือ ฝ่ายจัดการจะต้องมีการมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชา ในขนาดที่พอเพียงที่จะให้เขาสามารถทำงานตามความรับผิดชอบได้ หรือในทางกลับกันก็คือ ผู้บังคับบัญชาจะต้องคาดหมายหรือหวังที่จะได้รับความรับผิดชอบจากลูกน้องในขนาดที่ไม่เกินกว่าอำนาจหน้าที่ที่เขามีอยู่ อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบจึงเป็นของคู่กันและสมดุลกันเสมอ ถ้าหากขาดความเท่ากันโดยมีอย่างใดอย่างหนึ่งมากเกินไปผลเสียที่เกิดขึ้นก็คือจะเกิดการสูญเสียถ้ามีการให้อำนาจหน้าที่มากเกินไป และจะขาดความเป็นธรรม ถ้าหากเรียกร้องความรับผิดชอบจากผู้ใต้บังคับบัญชามากกว่าอำนาจหน้าที่ที่ได้มอบให้เขา

2. หลักของการบริหารให้แตกต่าง (Manage Differences) ในการใช้อำนาจหน้าที่เพื่อการบริหารให้เป็นที่ยอมรับมากที่สุดและได้ผลที่สุดนั้น การใช้อำนาจหน้าที่กับผู้ใต้บังคับบัญชา โดยถือหลักไม่ยากให้มีการเห็นถึงข้อแตกต่างของผลงานที่แต่ละคนแต่ละกลุ่มทำได้ต่างกัน และหลีกเลี่ยงที่ไม่อยากมีการเปรียบเทียบกันย่อมจะมีผลทำให้ผู้บริหารที่เป็นผู้ใช้อำนาจหน้าที่ต้องกลายเป็น “พระอันดับ” ที่ “เล่นบททำนองไม่รู้ร้อน” หรือที่เรียกว่า “Indifference Role” ซึ่งทำให้เหตุผลในระหว่างผู้ใต้บังคับบัญชาต้องขาดหายไป อำนาจหน้าที่ของผู้บริหารที่ควรจะมีก็จะหล่นหายไปด้วย

หลักข้อนี้เน้นว่ามีความเกี่ยวข้องกับเรื่องการให้รางวัลหรือการลงโทษ ที่เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้บริหาร โดยตรงในการทำงานของผู้ใต้บังคับบัญชาทุกคนต่างก็จะหวังให้ผู้บริหารเห็นถึงข้อดีของตนที่ได้ตั้งใจทำในแง่ที่เปรียบเทียบกับคนอื่น ๆ ซึ่งรางวัลหรือแม้แต่การยอมรับของผู้บังคับบัญชาย่อมเป็นสิ่งที่ทุกคนหวัง และปรารถนาหน้าที่ในทางการบริหารที่มีการชี้ให้เห็นถึงผลงานว่าของใครดีกว่าของใคร อย่างไรก็ตามเหตุผลข้อเท็จจริง ยิ่งจะเสริมให้ความมีอำนาจเด่นชัดและมีมากขึ้น ขณะเดียวกันการหลีกเลี่ยง ไม่กล้าชี้ชัดถึงข้อแตกต่างกลับจะทำให้อำนาจหน้าที่ขาดหายไป หลักของการใช้อำนาจหน้าที่บริหารงานแตกต่าง จึงเป็นหลักคุณธรรมภายใต้เหตุผล แต่หลักคุณธรรมในความหมายที่ผิดที่ให้พยายามกลบเกลื่อนไม่พยายามเห็นถึงข้อแตกต่างตามความเป็นจริง กลับจะทำให้ความยุติธรรมของผู้บังคับบัญชาขาดหายไปบางส่วนและไม่สามารถใช้บังคับได้ นอกจากนี้สาเหตุอื่น ๆ ก็อาจเป็นข้อจำกัดต่อการมีอำนาจหน้าที่ด้วย

วิธีการรักษาให้มีอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่จริงให้มีมากที่สุดเท่ากับกำหนดไว้เป็นทางการ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพิจารณา 2 ประการดังนี้

ประการแรก ในด้านของการกำหนดอำนาจหน้าที่ ผู้บริหารจะต้องกระทำโดยวิธีการบังคับให้เกิดมีอำนาจหน้าที่ เช่น การใช้เครื่องมืออย่างหนึ่ง คือ การให้ความดีความชอบและการลงโทษ เป็นต้น ขณะเดียวกันก็ต้องหาหนทางสวมรอยและอิงประโยชน์จากค่านิยมตามวัฒนธรรมต้องอาศัยความสามารถส่วนตัวเข้าช่วยให้มีการยอมรับหรือการกำหนดและให้มีการยึดถือระเบียบวินัยที่เคร่งครัด ด้วยการเน้นความรับผิดชอบของทุกคนที่ต้องมีต่อองค์กร และต้องพยายามแก้ไขสาเหตุบกพร่องต่าง ๆ

ประการที่สอง ในขณะการใช้อำนาจหน้าที่ผู้บริหารจะต้องระลึกเสมอว่าอำนาจหน้าที่ จะยังคงมีอยู่ก็ต่อเมื่อผู้ใช้ได้ใช้อย่างถูกต้องตามเหตุผลและตามทำนองคลองธรรมเท่านั้น หากใช้อย่าง ผิดเหตุผลเมื่อใดขนาดของอำนาจหน้าที่ก็จะน้อยลงไปทันที

แนวความคิดที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ จึงอาจพิจารณาได้จากสามทางด้วยกัน คือ

1. อำนาจหน้าที่ที่ได้มาอย่างเป็นทางการ
2. อำนาจหน้าที่ที่เกิดขึ้นจากการยอมรับ
3. อำนาจหน้าที่ที่เกิดขึ้นจากความสามารถของตัวบุคคล

อำนาจ (Power) ที่มีอยู่จริงของผู้บริหารจะมีมากน้อยเพียงใดนั้นย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัย อื่น ๆ ที่นอกเหนือไปจากอำนาจหน้าที่ที่เป็นทางการ กล่าวคืออำนาจหน้าที่ของผู้บริหารจะประกอบขึ้นจากหลายทางตามแนวความคิดที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และสัมพันธ์กันตามลำดับความสำคัญดังนี้ คือ

อำนาจหน้าที่ที่เป็นที่ยอมรับซึ่งเกิดจากการยอมรับ โดยผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาจะเป็นส่วนที่มีความสำคัญที่สุด

สำหรับอำนาจหน้าที่ที่เป็นทางการซึ่งได้มีการกำหนดให้อย่างเป็นทางการตามตำแหน่งจะเป็นเพียงส่วนหนึ่งที่มีอยู่ และก็จะมีความสำคัญน้อยกว่าอำนาจหน้าที่ที่เป็นที่ยอมรับอำนาจหน้าที่ที่เป็นทางการจึงเป็นเพียงฐานเริ่มต้นของอำนาจหน้าที่เท่านั้น

ส่วนอำนาจหน้าที่อันเกิดจากความสามารถนั้น การมีส่วนร่วมจะเป็นส่วนช่วยเสริมอำนาจหน้าที่ที่เป็นทางการให้มีมากขึ้น แต่อย่างไรก็ตามอำนาจหน้าที่ที่เป็นที่ยอมรับยังเป็นส่วนที่สำคัญที่สุดของการมีอำนาจหน้าที่ที่แท้จริง

4. แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารและการวางแผน

4.1. ความหมายของการบริหาร

คำว่า การบริหาร ตรงกับคำคำในภาษาอังกฤษว่า Administration และคงใช้คำว่า Management ได้เช่นเดียวกัน ซึ่งการบริหารหรือการจัดการนี้ได้มีการศึกษาและรวบรวมขึ้นเป็นระบบ มีการค้นคว้ารวบรวมขึ้นเป็นทฤษฎี เห็นได้ว่าการบริหารจึงเป็นศาสตร์ เป็นวิทยาศาสตร์ ซึ่งเรียกเป็นภาษาอังกฤษว่า Administrative Science หรือ Management Science สำหรับคำว่า การบริหารนี้ ได้มีผู้ให้คำจำกัดความไว้มาก

สมพงษ์ เกษมสิน (2531 : 6) กล่าวว่า “การบริหารคือ การใช้ศาสตร์ และศิลป์ นำเอาทรัพยากรบริหาร (Administration Resources) มาประกอบตามกระบวนการบริหาร Process of Administration ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดอย่างมีประสิทธิภาพ”

ปัจจัยในการบริหาร โดยทั่วไปปัจจัยในการบริหารที่เป็นพื้นฐานมีอยู่ 4 ประการ คือ คน (Man) เงิน (Money) วัสดุสิ่งของ (Material) และวิธีการปฏิบัติงาน (Method) หรือที่เรียกสั้น ๆ ว่า 4 M's และการที่จัดว่าปัจจัยทั้ง 4 เป็นปัจจัยพื้นฐานในการบริหารก็เพราะเหตุว่าในการบริหารเกือบทุกประเภทจำเป็นต้องอาศัยคน เงิน วัสดุสิ่งของและวิธีการปฏิบัติงานเป็นอุปกรณ์สำคัญไม่ว่าการบริหารนั้นจะเป็นการบริหารราชการหรือการบริหารธุรกิจ ก็ต้องอาศัยปัจจัยดังกล่าว

อย่างไรก็ดี ในปัจจุบันได้มีการพิจารณาเพิ่มปัจจัยในการบริหารจาก 4 ประการ เป็น 7 ประการ คือ คน เงิน วัสดุสิ่งของ อำนาจหน้าที่ (Authority) เวลา (Time) ความตั้งใจในการทำงาน (Will) และสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ (Facilities) โดยชี้ให้เห็นถึงความสำคัญและความจำเป็นของอำนาจหน้าที่และเวลาในการบริหารไว้ว่า ในการบริหารงานนั้นไม่ว่าจะเป็นการบริหารราชการหรือการบริหารธุรกิจ ถ้าปราศจากสิ่งซึ่งอำนาจหน้าที่ งานก็จะไม่สามารถดำเนินไปได้ด้วยดีในทำนองเดียวกันหากมิได้กำหนดเวลาไว้ให้เหมาะสมเพียงพอกับลักษณะและประเภทของงานงานก็จะไม่สามารถสัมฤทธิ์ผลด้วยคืออย่างมีคุณค่า และในทางการบริหารธุรกิจก็ได้เพิ่มปัจจัยในการบริหารออกไปอีกเป็น 6 ประการ คือ คน (Man) เงิน (Money) วัสดุสิ่งของ (Material) วิธีการปฏิบัติงาน (Method) ตลาด (Market) และเครื่องจักร (Machine) หรือที่เรียกสั้น ๆ ว่า 6 M's (อนุสรณ์ สรพรหม. 2544 : 142)

การที่มีผู้เพิ่มเติมปัจจัยในการบริหารดังกล่าวมานั้น แม้จะเป็นสิ่งปลีกย่อยไปจากปัจจัยพื้นฐาน 4 ประการ ดังกล่าวมาแล้วก็ตาม แต่ก็มีเหตุผลสมควรที่จะรับฟังไว้เช่น อำนาจหน้าที่ ความตั้งใจในการทำงาน และสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ต่างก็มีความสำคัญในการบริหารด้วยกันทั้งนั้น

4.2 กระบวนการในการบริหาร

กระบวนการในการบริหาร (Process of Administration) หรือบางทีเรียกว่าหน้าที่ของนักบริหาร (Executive Function) นั้น ได้มีผู้ให้ความเห็นแตกต่างกัน เช่น บางคนเห็นว่า น่าจะประกอบด้วยการวางแผนงาน (Planning) การจัดรูปร่างงาน (Organizing) การอำนวยการ (Directing) การประสานงาน (Co-ordinating) และการควบคุมงาน (Controlling) ต่อมาได้มีผู้ให้ความเห็นว่า กระบวนการในการบริหารควรจะประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญ ๆ 7 ขั้นตอนด้วยกัน หรือที่เรียกย่อ ๆ ว่า "POSDCORB" ดังนี้ คือ

4.2.1 P (Planning) หมายถึง การวางแผนงาน ซึ่งจะต้องคำนึงถึงนโยบาย (Policy) ด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้แผนงานที่กำหนดขึ้นมีความสอดคล้องต้องกันในการดำเนินงาน การจัดทำแผนงานจะต้องใช้ความรู้ในทางวิชาการ และการคาดคะเนเหตุการณ์ในอนาคต จึงจะได้แผนงานที่ถูกต้องและมีเหตุมีผล เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปโดยถูกต้องและสมบูรณ์

4.2.2 O (Organizing) หมายถึง การจัดรูปร่าง ซึ่งในการศึกษาเพื่อจัดรูปร่างงานนี้ควรพิจารณา รวมไปถึงวิธีการปฏิบัติงาน (Method) ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดรูปร่างงานและวิธีการปฏิบัติงานมีความสอดคล้องกัน และอาจพิจารณาในแง่ของการควบคุม (Control) หรือในแง่หน่วยงาน เช่น หน่วยงานหลัก (Line) หน่วยงานที่ปรึกษา (Staff) และหน่วยงานช่วย (Auxiliary)

4.2.3 S (Staffing) หมายถึง การจัดหาบุคคลที่มีความรู้และความสามารถ มาบรรจุและแต่งตั้งให้ปฏิบัติงานในหน่วยงานต่าง ๆ หรืออีกนัยหนึ่งหมายถึงการบริหารงานบุคคล (Personnel Administration) ซึ่งรวมถึงกิจกรรมต่าง ๆ ในการจัดการเกี่ยวกับตัวบุคคล นับตั้งแต่การสรรหาบุคคล การบรรจุและแต่งตั้ง การเลื่อนตำแหน่ง การฝึกอบรม การกำหนดค่าตอบแทน ตลอดจนการให้พ้นจากงานหรือการเลิกจ้าง และการให้บำเหน็จบำนาญ

4.2.4 D (Directing) หมายถึง การอำนวยการ ซึ่งรวมถึงการควบคุมงาน และการนิเทศงาน ตลอดจนคิดปะในการบริหารงาน เช่น ภาวะผู้นำ (Leadership) มนุษยสัมพันธ์ (Human Relation) และการจูงใจ (Motivation) นอกจากนั้นการอำนวยการในที่นี้ รวมถึงการวินิจฉัยสั่งการ (Decision-Making) และการมอบอำนาจหน้าที่ (Delegation of Authority) ซึ่งเป็นหลักสำคัญของการบริหารงานด้วย

4.2.5 Co (Co-ordinating) หมายถึง การร่วมมือประสานงาน เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและราบรื่น เป็นการศึกษาหลักเกณฑ์และวิธีการที่จะช่วยให้การประสานงานดีขึ้นเพื่อช่วยแก้ปัญหาข้อขัดข้องในการปฏิบัติงาน การร่วมมือประสานงานเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมากในการบริหาร เพราะเป็นกิจวัตรประจำวันที่จะต้องกระทำในการปฏิบัติงานและเป็นสิ่งที่มีอยู่ในทุกระดับของคน เพราะเป็นปัจจัยสำคัญในอันที่จะช่วยให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การและสิ่งที่จะช่วยให้เกิดการประสานงานที่ดีก็คือ การติดต่อสื่อสาร (Communication) ที่ดี

4.2.6 R (Reporting) หมายถึง การรายงานผลการปฏิบัติงาน รวมตลอดถึง การประชาสัมพันธ์ (Public Relation) ที่จะต้องแจ้งให้ประชาชนทราบด้วย อันที่จริงการรายงานนี้มีความสัมพันธ์กับการติดต่อสื่อสารอยู่มากเช่นกัน

4.2.7 B (Budgeting) หมายถึง การงบประมาณ โดยศึกษาให้ทราบถึงระบบและกรรมวิธีในการบริหารเกี่ยวกับงบประมาณและการเงิน ตลอดจนการใช้วิธีการงบประมาณเป็นแผนงานเป็นเครื่องมือในการควบคุมงานด้วย

เกี่ยวกับเรื่องนี้ได้มีผู้เสนอว่าน่าจะเพิ่มนโยบาย (Policy) และอำนาจหน้าที่ (Authority) เข้าไปด้วย โดยเรียกย่อๆ ว่า PAPOSDCORB แต่ก็มีบางคนเห็นว่าการวางแผน (Planning) ได้รวมนโยบายเข้าไว้ด้วยแล้ว และอำนาจหน้าที่ก็น่าจะรวมอยู่ในเรื่องการจัดรูปงาน (Organizing) อยู่แล้ว

นอกจากนั้นได้มีการลำดับขั้นตอนของกระบวนการในการบริหารไว้เป็นแนวใหม่ที่เน้นในทางการบริหารธุรกิจ ซึ่งประกอบด้วยขั้นตอนดังนี้ คือ การจัดรูปงาน (Organizing) การวางแผนงาน (Planning) การจัดการเกี่ยวกับบุคคล (Staffing) การอำนวยการ (Direction) การควบคุม (Control) การคิดสร้างสรรค์สิ่งใหม่ (Innovation) และการเป็นตัวแทนขององค์การ (Representation)

แต่อย่างไรก็ดี ในการอธิบายถึงขั้นตอนต่างๆ ของกระบวนการในการบริหารในจะแบ่งออกเป็น 6 ขั้นตอน คือ

- 1) การวางแผน (Planning)
- 2) การจัดรูปงาน (Organization)
- 3) การบริหารงานบุคคล (Staffing หรือ Personnel Administration)
- 4) การอำนวยการ (Directing)
- 5) การประสานงาน (Co-ordinating)
- 6) การควบคุมงาน (Controlling)

4.3 ความสำคัญของการบริหาร

ความสำคัญของการบริหารนั้นมีความสัมพันธ์กันมากกับอารยธรรมและการดำรงชีวิตของมนุษย์เพราะเมื่อมนุษย์รวมกันเป็นหมู่เป็นกลุ่มมีหัวหน้าปกครองบังคับบัญชา มีการแบ่งงานกันทำตามลักษณะของความรู้ความสามารถ มีการช่วยเหลือระหว่างพวกเขาและเผ่าเดียวกัน โดยมีจารีตประเพณีและวัฒนธรรมเป็นเครื่องกำกับความประพฤติของกลุ่มชนเหล่านั้น เมื่อกลุ่มสังคมขยายตัวเติบโตขึ้นมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น มนุษย์ก็เริ่มสร้างและวางระเบียบกฎเกณฑ์ ข้อบังคับต่างๆ ขึ้น โดยเรียนจากประสบการณ์และความเชื่อถือ ทั้งนี้ ก็โดยมุ่งหวังที่จะให้เกิดความสำเร็จเรียบร้อยขึ้นในองค์การและเกิดความสงบขึ้นในสังคมนั้น ๆ

จะเห็นได้ว่าหากปราศจากเสียซึ่งการบริหาร กิจกรรมของมนุษย์ก็อาจจะดำเนินได้โดยยากและถึงแม้องค์การจะมีคน เงิน วัสดุสิ่งของ และวิธีการปฏิบัติงานอย่างเดียวกัน แต่ถ้าความสามารถในการบริหารไม่เท่าเทียมกันก็อาจประสบความสำเร็จแตกต่างกัน

เพื่อให้เห็นถึงความเจริญเติบโตและความสำคัญของการบริหาร จึงขอสรุปเป็นข้อ ๆ ดังต่อไปนี้

4.3.1 การบริหารนั้นได้เจริญเติบโตควบคู่กับการดำรงชีวิตของมนุษย์ และเป็นสิ่งช่วยให้มนุษย์ดำรงชีพอยู่ร่วมกันได้อย่างผาสุก

4.3.2 จำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้องค์การต่าง ๆ ต้องขยายงาน ด้านการบริหารให้กว้างขวางยิ่งขึ้น

4.3.3 การบริหารเป็นเครื่องบ่งชี้ให้ทราบถึงความเจริญก้าวหน้าของสังคม ความเจริญก้าวหน้าทางวิชาการในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะในด้านอุตสาหกรรม ทำให้การบริหารเกิดการเปลี่ยนแปลงและก้าวหน้าอย่างรวดเร็วยิ่งขึ้น

4.4.4 การบริหารเป็นกรรมวิธีที่สำคัญในอันที่จะนำสังคมและโลกไปสู่ความเจริญก้าวหน้า

4.4.5 การบริหารจะช่วยให้ทราบถึงแนวโน้มทั้งในด้านความเจริญ และความเสื่อม ของสังคมในอนาคต

4.4.6 การบริหารมีลักษณะเป็นการทำงานร่วมกันของกลุ่มบุคคลในสังกัด ฉะนั้นความสำเร็จของการบริหารจึงขึ้นอยู่กับปัจจัยสภาพแวดล้อมทางสังคมและวัฒนธรรมทางการเมืองอยู่เป็นอันมาก

4.4.7 การบริหารงานมีลักษณะต้องใช้อการวินิจฉัยสั่งการเป็นเครื่องมือ ซึ่งนักบริหารจำต้องคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ และการวินิจฉัยสั่งการนี้เองที่เป็นเครื่องแสดงให้ทราบถึงความสามารถของนักบริหารและความเจริญเติบโตของการบริหาร

4.4.8 ชีวิตประจำวันของมนุษย์ไม่ว่าจะเป็นในครอบครัวหรือในสำนักงานย่อมมีส่วนเกี่ยวกับการบริหารอยู่เสมอ ดังนั้น การบริหารจึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจและจำเป็นต่อการดำรงชีวิตอย่างฉลาด

4.4.9 การบริหารกับการเมืองเป็นของคู่กัน ไม่อาจจะแยกจากกันโดยเด็ดขาด ฉะนั้นการศึกษาวิชาการบริหารจึงต้องคำนึงถึงสภาพแวดล้อมและวัฒนธรรมทางการเมืองด้วย

4.4 การบริหารกับการเมือง

ในการบริหารประเทศนั้นอาจแยกออกเป็น 2 ขั้นตอนสำคัญ ๆ คือ การกำหนดนโยบาย (Policy Determination) ซึ่งเป็นหน้าที่ของฝ่ายการเมืองหรือข้าราชการการเมืองและการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Implementation) ซึ่งเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารงานประจำหรือข้าราชการประจำ

แต่เนื่องจากการบริหารงานประจำนั้นเป็นงานที่จำเป็นจะต้องอาศัยผู้มีความรู้ความสามารถในสาขาต่าง ๆ เป็นผู้ปฏิบัติและจะต้องปฏิบัติต่อเนื่องกันไป จึงไม่สมควรที่จะให้ฝ่ายการเมืองเข้าไปก้าวก่ายกับการบริหารงานประจำ เพราะหากฝ่ายการเมืองเข้าไปยุ่งย่ำก้าวก่ายกับการบริหารงานประจำแล้ว ก็เกรงว่าจะมีการเล่นพรรคเล่นพวกหรือนำระบบอุปถัมภ์มาใช้ในการบรรจุ และแต่งตั้ง เลื่อนขั้นเงินเดือน เลื่อนตำแหน่ง เป็นต้น อันเป็นการทำลายขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการประจำ หรืออาจมีการแต่งตั้งผู้ไม่มีความรู้ความสามารถเข้าปฏิบัติงานอันจะเป็นผลให้การปฏิบัติงานของข้าราชการประจำขาดประสิทธิภาพไป

ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้น จึงได้มีการพยายามที่จะแยกการบริหารออกจากการเมือง แต่ความพยายามดังกล่าวก็ไม่สำเร็จ เพราะตามสภาพความเป็นจริงของการบริหารประเทศนั้น ไม่เปิดช่องทางให้แยกการเมืองออกจากการบริหารได้เลย แม้ว่าในทางทฤษฎีแล้วการบริหารกับการเมืองนั้นเป็นการดำเนินงานคนละขั้นตอนกัน แต่ในทางปฏิบัตินั้นการบริหารกับการเมืองมีการดำเนินงานเกี่ยวข้องกันเหมือนลูกโซ่ กล่าวคือ การบริหารเองก็ไม่สามารถจะแยกออกจากการเมืองได้ เพราะไม่สามารถจะกำหนดลงไปให้ชัดเจนว่า ในการบริหารประเทศนั้นส่วนใดเป็นการเมืองและส่วนใดเป็นการบริหาร เพราะการเมืองและการบริหารมีส่วนสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกันมากบ้างน้อยบ้างอยู่เสมอ แม้แต่ในประเทศที่เป็นผู้นำในการปกครองระบอบประชาธิปไตย เช่น อังกฤษและสหรัฐอเมริกา ต่างก็ยอมรับว่าการเมืองกับการบริหารงานนั้นเป็นของคู่กัน ไม่สามารถจะแยกจากกันได้โดยเด็ดขาด โดยกล่าวเปรียบเทียบว่า “การเมืองและการบริหารเปรียบเสมือนคนละด้านของเหรียญอันเดียวกัน (Politics and Administration are the Two Sides of a Single Coin)”

และเมื่อพิจารณาถึงสภาพความเป็นจริงแล้ว ก็จะเห็นได้ว่า ไม่สามารถจะแยกการบริหารออกจากการเมืองได้ เพราะการบริหารเป็นการปฏิบัติตามนโยบายให้บรรลุผล ซึ่งนโยบายของรัฐนั้นมีลักษณะเป็นเรื่องของการเมืองทั้งสิ้น แม้นโยบายการบริหารก็มีลักษณะเป็นการเมือง อุดมการณ์ทางการเมืองจะกำหนดรูปการเมืองทั้งสิ้น แม้นโยบายการบริหารก็มี

ลักษณะเป็นการเมือง อุดมการณ์ทางการเมืองจะกำหนดรูปการบริหารประเทศ และประการสำคัญที่สุดก็คือ นโยบาย การบริหารนั้นจะต้องได้รับความเห็นชอบ ตรวจสอบ และควบคุม โดยฝ่ายการเมืองในระดับสูงอยู่เสมอ หากฝ่ายการเมืองไม่เห็นชอบด้วย ก็อาจยกเลิกแก้ไข หรือเปลี่ยนแปลงนโยบายการบริหารนั้น ๆ เสียอย่างไรก็ได้

4.5 การบริหารราชการกับการบริหารธุรกิจ

คำว่า การบริหารราชการ หรือรัฐประศาสนศาสตร์ หรือบริหารรัฐกิจ ตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า Public Administration และคำว่า การบริหารธุรกิจ ตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า Business Administration

การบริหารราชการกับการบริหารธุรกิจ แม้จะใช้หลักการบริหารที่มีลักษณะเป็นสากล(Universal) เหมือนกันก็ตาม แต่ก็มีข้อแตกต่างอยู่หลายประการ ดังนี้

4.5.1 ที่มาของอำนาจและรูปแบบการบริหาร การบริหารราชการดำเนินไปภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญซึ่งได้แบ่งแยกอำนาจสูงสุดของประเทศออกเป็น 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ ทั้งนี้ ก็โดยมีความประสงค์ที่จะให้เกิดการถ่วงดุลระหว่างผู้ใช้อำนาจทั้ง 3 ฝ่ายซึ่งเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย การบริหารราชการของทุกประเทศจึงมีลักษณะเป็นสากล ส่วนการบริหารธุรกิจนั้นมีได้มีกฎหมายใคร่ระบุให้แบ่งแยกอำนาจสูงสุดขององค์การธุรกิจออกเป็น 3 ฝ่าย และมีลักษณะเป็นสากลเช่นการบริหารราชการองค์การธุรกิจ อาจกำหนดวิธีการในการบริหารของตนอย่างใดก็ได้ที่ไม่ขัดกับกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ ดังนั้นการบริหารธุรกิจจึงมีรูปแบบมากมายหลายอย่างด้วยกัน

4.5.2 วัตถุประสงค์และนโยบาย วัตถุประสงค์ของการบริหารราชการ คำนึงถึงความผาสุกและประโยชน์สุขของประชาชนเป็นใหญ่ การบริหารราชการจึงจำต้องดำเนินการไปในลักษณะที่เป็นการสนองตอบต่อความต้องการของประชาชน (Responsiveness to Public) กล่าวคือ ถ้าเป็นความต้องการนั้น ส่วนวัตถุประสงค์ของการบริหารธุรกิจนั้น ก็คือการแสวงหากำไร การดำเนินการขององค์การธุรกิจจึงคำนึงถึงความผูกพันและความต้องการของประชาชนน้อยกว่าการบริหารราชการมาก

4.5.3 ระยะเวลาของการดำเนินงาน การบริหารราชการมีลักษณะมั่นคง และจะต้องดำเนินการต่อเนื่องกันไปไม่ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงในนโยบายของพรรคการเมืองที่เข้ามาบริหารประเทศหรือไม่ก็ตาม การบริหารราชการจะหยุด ๆ ทำ ๆ ตามอำเภอใจมิได้ เพราะการบริหารราชการมีผลกระทบอย่างสำคัญต่อความเป็นอยู่และความผาสุกของประชาชน

เช่น การไฟฟ้า การประปา การขนส่ง เป็นต้น ส่วนการบริหารธุรกิจนั้น องค์การธุรกิจอาจจะหยุดดำเนินการเสียเมื่อไรก็ได้ เช่น บริษัทที่ได้ดำเนินการไปชั่วระยะเวลาหนึ่งแล้ว อาจหยุดดำเนินการเพื่อตรวจสอบกิจการของบริษัทหรือเพื่อเหตุอื่น โดยจะมีผลกระทบแต่เฉพาะบุคคลที่เกี่ยวกับวงงานเท่านั้น เช่น พนักงาน ลูกจ้างของบริษัท เป็นต้น

4.5.4 แนวความคิดเกี่ยวกับประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพของการบริหารธุรกิจ วัดจากผลกำไร กล่าวคือ ถ้ามีกำไรมากก็ถือว่ามีประสิทธิภาพ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง การวัดว่ากิจการใดมีประสิทธิภาพหรือไม่ในวงธุรกิจ นิยามวัดโดยการเทียบอัตราส่วนระหว่างการลงทุนกับผลกำไรที่ได้รับ แต่หากนำวิธีการดังกล่าวไปวัดประสิทธิภาพของการบริหารราชการ อาจจะไม่ปรากฏว่าไม่ได้คุ้มค่ากับการลงทุน ทั้งนี้เพราะว่าในการบริหารราชการนั้นในบางครั้ง แม้จะต้องลงทุนมาก แต่ขาดทุนก็ต้องทำ เช่น การสร้างถนน โรงเรียน โรงพยาบาล การป้องกันประเทศ การรักษาความสงบภายใน เป็นต้น ดังนั้นการวัดประสิทธิภาพในวงราชการจึงจำเป็นต้องขยายความให้กว้างขวางออกไปกว่าประสิทธิภาพในวงธุรกิจ กล่าวคือ นอกจากจะวัดโดยเทียบอัตราส่วน การลงทุนกับผลกำไรที่ได้รับแล้ว ยังรวมถึงผลงานที่ทำให้เกิดความพอใจและประโยชน์แก่ประชาชนด้วย

4.5.5 ความสัมพันธ์กับฝ่ายการเมือง การบริหารราชการเป็นการรับเอานโยบายจากฝ่ายการเมืองมาปฏิบัติจัดทำ จึงมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับฝ่ายการเมืองอยู่เป็นอันมาก ส่วนการบริหารธุรกิจนั้น แม้จะมีส่วนเกี่ยวข้องกับฝ่ายการเมืองบ้างแต่ก็ไม่สู้จะมากนัก เช่น ในบางครั้งองค์การธุรกิจขนาดใหญ่อาจจำเป็นต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล แต่ก็เพื่อความเจริญก้าวหน้าและความอยู่รอดขององค์การธุรกิจนั้น ๆ เท่านั้น

4.5.6 ที่มาของทุนดำเนินการ ทุนดำเนินการในการบริหารราชการมาจากภาษีอากร ซึ่งเรียกเก็บจากประชาชนในลักษณะบังคับ ส่วนทุนดำเนินการในการบริหารธุรกิจได้มากจากการจำหน่ายหุ้น ซึ่งผู้ถือหุ้นยินดีซื้อหุ้นโดยความสมัครใจ

4.5.7 ค่านิยมของสังคม ค่านิยมของสังคมโดยเฉพาะในสังคมไทย ผู้ปฏิบัติงานในวงราชการคือข้าราชการได้รับการยกย่องนับถือว่ามีเกียรติมากกว่าผู้ประกอบการธุรกิจ อาจกล่าวโดยสรุปว่า การบริหารราชการมีลักษณะสำคัญ 4 ประการ ดังนี้

1) การบริหารราชการจะมีลักษณะเป็นการทำงานโดยใช้เหตุผลตามหลักการบริหาร (Rational Action) และระเบียบแบบแผนของทางราชการ

2) การบริหารราชการมีลักษณะเป็นการสนองตอบต่อความต้องการ
ของประชาชน

3) ผู้ปฏิบัติงานหรือข้าราชการเป็นผู้ที่ได้รับการพิจารณาเลือกสรร
มาแล้วว่าเป็นผู้มีความรู้ความสามารถในงานนั้น ๆ

4) การบริหารราชการมีลักษณะเป็นการดำเนินการต่อเนื่องกันไป
โดยไม่หยุดยั้งการวางแผน

การที่จะสามารถดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์อย่างมี
ประสิทธิภาพนั้นจำเป็นต้องมีแผนในการดำเนินงานให้รัดกุมและรอบคอบ หรือกล่าวอีกนัย
หนึ่งก็คือจะต้องมี“การวางแผน” เสียก่อน

4.6 ความหมายของการวางแผน

การทำความเข้าใจในเรื่องการวางแผน (Planning) น่าจะได้พิจารณาถึง
ความหมายในแง่ต่าง ๆ ของผู้ทรงคุณวุฒิในการบริหาร ซึ่งมีผู้ให้ความหมายไว้หลายประการ
เป็นต้นว่านักวิชาการบริหารชาวฝรั่งเศสที่ชื่อ เลอ เบรตอง (Le Breton) ได้กล่าวว่า การวางแผน
เป็นกระบวนการบริหารที่สำคัญซึ่งจำเป็นจะต้องทำเป็นขั้นตอนด้วยความประณีต โดยระวัง
ถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องและมีผลให้การดำเนินงานประสบสำเร็จหรือล้มเหลวได้

ส่วนนักรัฐประศาสนศาสตร์ผู้มีชื่อเสียงของไทย คือ ศาสตราจารย์ ดร. ชู
กาญจนประกร (อนุสรณ์ สรพรหม. 2544 : 36) ให้ความหมายของการวางแผนว่า เป็นเรื่อง
ที่เกี่ยวกับการใช้ความรู้ในทางวิชาการและวิจารณ์ญาณวินิจฉัยเหตุการณ์ในอนาคต เพื่อให้
การดำเนินงานตามแผนเป็นไปโดยเรียบร้อยสมบูรณ์และมีประสิทธิภาพมากที่สุด

จากความเห็นของผู้รู้ดังกล่าว พอสรุปความหมายของการวางแผนได้หลาย
ประการกล่าวคือ

4.6.1 การวางแผนเป็นการใช้สามัญสำนึกอย่างมีเหตุผล

4.6.2 การวางแผนเป็นการมองปัญหาที่มีอยู่และพยายามหาวิธีการเพื่อแก้ไข

ปัญหานั้น ๆ

4.6.3 การวางแผนเป็นการหาทางเลือกที่ดีที่สุดในการปฏิบัติงานใด ๆ

ภายในเวลาที่กำหนด

4.6.4 การวางแผนเป็นการจัดสรรทรัพยากรที่มีจำกัดให้เกิดประโยชน์มาก

ที่สุด

4.6.5 การวางแผนเป็นความพยายามอย่างต่อเนื่องและเป็นขั้นตอนเพื่อ
ปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมาย

4.6.6 การวางแผนเป็นการใช้ความรู้ความสามารถวินิจฉัยเหตุการณ์ในอนาคต
ความหมายของการวางแผนดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า การวางแผนเป็นขั้นตอน
ที่สำคัญในการบริหาร ซึ่งหนังสือหรือวิชาที่ว่าด้วยการบริหารทั้งหลายจะต้องรวมเรื่องการ
วางแผนไว้เป็นส่วนหนึ่งด้วยเสมอ เพราะฉะนั้น ผู้ที่เป็นนักบริหารหรือเตรียมตัวที่จะเป็น
นักบริหาร จึงต้องศึกษาและทำความเข้าใจในเรื่องการวางแผนให้ถ่องแท้ด้วย

4.7 ความสำคัญของการวางแผน

การเปรียบเทียบเป้าหมายของการดำเนินงานกิจการต่าง ๆ ย่อมชี้ให้เห็นถึง
ความสำคัญของการวางแผนได้แจ่มชัด เช่น การทำสงครามซึ่งต้องการผลแพ้ชนะ การวางแผน
การรุกหรือการรับแต่ละครั้งก็เท่ากับการกำหนดชีวิตของทหารเป็นเดิมพันและรวมถึงการพ่าย
แพ้ที่ตามมา หรือในการดำเนินงานของธุรกิจเอกชนซึ่งมีเป้าหมายอยู่ที่ผลกำไร การวางแผน
คือสิ่งที่ชี้ว่า การประกอบกิจการของธุรกิจนั้น ๆ จะดำรงอยู่ได้ต่อไปหรือจะต้องขุดเลิกกิจการเสีย
เป็นต้น

สำหรับการดำเนินงานที่มีขอบเขตกว้างขวางมีความสลับซับซ้อน และมีช่วง
การดำเนินงานไม่เท่ากัน จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการวางแผน เพื่อให้กิจการเหล่านั้น
สอดคล้องกัน เช่น การพัฒนาประเทศ ซึ่งต้องกระทำพร้อม ๆ กัน ทั้งการพัฒนาเศรษฐกิจ
พัฒนาสังคม พัฒนาการบริหาร และพัฒนาการเมือง การพัฒนาแต่ละส่วนมีรายละเอียดต่างกัน
ออกไป การพัฒนาหลายด้านเช่นนี้จำเป็นต้องมีการวางแผนทั้งการพัฒนาในแต่ละ
ด้านและการพัฒนาเป็นส่วนรวมขึ้นเสมอ

ในแง่ของประสิทธิภาพ การวางแผนจะช่วยให้สามารถใช้อย่างมีประสิทธิภาพในการบริหาร
อันได้แก่คน เงิน วัสดุสิ่งของ และวิธีการปฏิบัติงานได้ตามความต้องการ และเหมาะสมกับ
สภาพแวดล้อมทางการบริหารและทรัพยากรอันจำกัด อีกทั้งยังช่วยให้เกิดการประหยัดด้วย

ถ้าพิจารณาในเรื่องระยะเวลาจะเห็นได้ว่า การเสียเวลาวางแผนเพียง 5 หรือ
10 นาทีซึ่งดีเสียกว่าจะต้องเสียเวลาทำใหม่ 5 หรือ 10 ชั่วโมง หมายความว่า การวางแผน
สามารถกำหนดหรือประมาณเวลาที่ใช้ดำเนินการ ได้ล่วงหน้า และยังสามารเตรียมพร้อมที่จะ
เผชิญกับปัญหาต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้น ทำให้เวลามีคุณค่าและใช้ประโยชน์ได้เต็มที่

ในวงราชการ การวางแผนเป็นข้อผูกการดำเนินงานตามโครงการมิใช่ปล่อยให้
เป็นไปตามความพอใจของผู้บังคับบัญชาแต่ละคน ซึ่งอาจเป็นผลให้การปฏิบัติงานต้อง

หยุดชะงักไม่ต่อเนื่องกันการบริหารราชการเพื่อความเจริญก้าวหน้าของประเทศได้ยอมรับความสำคัญของการวางแผนได้ตั้งหน่วยงานระดับกรมขึ้นรับผิดชอบ คือ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการวิเคราะห์และพิจารณาศึกษาภาวะเศรษฐกิจและสังคม เพื่อกำหนดนโยบายและการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

นอกจากนั้นการบริหารราชการของกระทรวงต่าง ๆ กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กำหนดให้กระทรวงตั้งหน่วยงานเพื่อทำหน้าที่จัดทำนโยบายและแผนกำกับ เร่งรัดและติดตาม แผนการปฏิบัติราชการของกระทรวงได้ตามความจำเป็น ซึ่งในทางปฏิบัติกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ จะมีหน่วยงานวางแผนตั้งแต่ระดับกรม เช่น สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย กระทรวงมหาดไทยหรือระดับกอง เช่น กองวางแผนการศึกษา สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เป็นต้น ทำหน้าที่ด้านการวางแผนของกระทรวงหรือกรม นั้น ๆ กรวางแผนจึงเป็นเรื่องที่ยอมรับกันและเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่งในปัจจุบัน

4.8 ประเภทของแผน

ในการปฏิบัติราชการมีการวางแผนเพื่อประโยชน์ในการดำเนินงาน การจัดสรรงบประมาณการควบคุมงาน การแบ่งส่วนราชการ และการกำหนดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ โดยจะมีการวางแผนประเภทต่าง ๆ ไว้ดังต่อไปนี้

4.8.1 การวางแผน 5 ปี สำหรับการปฏิบัติงานที่ต้องกำหนดโครงการไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จะต้องวางแผน 5 ปีขึ้นไป เช่น การสร้างถนน การสร้างเขื่อน เป็นต้น โดยมีวัตถุประสงค์และเป้าหมายพร้อมทั้งวิธีการดำเนินงานในแต่ละปีระบุไว้ และเมื่อแผนดังกล่าวได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมและบรรจุไว้ในแผนพัฒนาฯ ของประเทศแล้วก็จะมีผลผูกพันการของงบประมาณประจำปีและการขอลดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงาน

4.8.2 การวางแผนประจำปี นอกจากการวางแผน 5 ปี ที่ได้รับความเห็นชอบดังกล่าวแล้วแต่ละปีจะมีการวางแผนดำเนินงานต่าง ๆ ประจำปีควบคู่กันไปด้วยเสมอ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานให้เป็นไปตามงบประมาณที่มีการจัดสรรเป็นรายปี และเพื่อควบคุมให้สอดคล้องกับแผน 5 ปี ในกรณีที่กำหนดไว้ด้วย

4.8.3 การวางแผนเฉพาะเรื่อง ในการปฏิบัติราชการมีบ่อยครั้งที่มอบหมายหน้าที่เป็นเรื่อง ๆ ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในเวลาอันจำกัด ซึ่งจำเป็นต้องมีการวางแผนดำเนินงานขึ้น โดยกำหนดวัตถุประสงค์ วิธีการ กิจกรรม ระยะเวลา และผู้รับผิดชอบ

งบประมาณค่าใช้จ่ายสำหรับการดำเนินงานในเรื่องนั้น ๆ ให้เป็นผลดีและสำเร็จภายในเวลาที่กำหนด

4.9 ปัจจัยสำคัญในการวางแผน

การวางแผนดำเนินงานใด ๆ ต้องอาศัยปัจจัยหลายประการประกอบกันจึงจะช่วยให้การวางแผนเป็นไปอย่างถูกต้อง สามารถป้องกันข้อบกพร่องได้ล่วงหน้า และมีผลต่อการปฏิบัติงาน ตามแผนให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการวางแผนในลักษณะใดก็ตาม ปัจจัยสำคัญของการวางแผนที่ควรพิจารณาถึงได้แก่

4.9.1 เหตุผลความจำเป็น โดยที่การวางแผนเป็นเทคนิคการบริหารอย่างหนึ่งซึ่งจะต้องมีเหตุผลและมีความจำเป็นเพียงพอในอันที่จะวางแผนดำเนินงานไว้ล่วงหน้า และสามารถแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้ การพิจารณาถึงเหตุผลความจำเป็นนี้จะช่วยตอบคำถามได้ว่าการดำเนินงานนั้น ๆ มีเหตุผลความจำเป็นหรือไม่เพียงพอ เพื่อจะได้ไม่เสียเวลาและเสียกำลังความคิดในการจัดทำแผนขึ้น

4.9.2 ข้อมูลที่เกี่ยวข้อง การวางแผนมิใช่การคาดคะเนเหตุการณ์อย่างเลื่อนลอยแต่การวางแผนเป็นเทคนิคการบริหารงานที่มีขั้นตอนการดำเนินงานอย่างเป็นระบบ มีระเบียบและวิธีการที่รัดกุมน่าเชื่อถือ โดยอาศัยข้อมูลที่เกี่ยวข้องเป็นปัจจัยสำคัญในการวางแผนดำเนินงาน เช่น การวางแผนเพื่อแก้ปัญหาการจราจรติดขัดในเมืองหลวงจำเป็นต้องมีข้อมูลเกี่ยวกับลักษณะของถนนทุกสาย จำนวนยานพาหนะ แหล่งธุรกิจการค้าและสถานที่ราชการ สถิติการจราจรในถนนสายต่าง ๆ รวมทั้งข้อมูลอีกมากมาย แม้กระทั่งนิสัยความเคยชินของผู้ขับขี่ยานพาหนะ เป็นต้น เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการวางแผน

ข้อมูลที่เกี่ยวข้องนี้จำเป็นต้องพิจารณาเป็นเรื่อง ๆ ไป แล้วแต่ลักษณะของการวางแผนในเรื่องใด หรือต้องการข้อมูลละเอียดมากน้อยแค่ไหน ขึ้นอยู่กับระดับความสำคัญของแผนซึ่งต้องการข้อมูลแตกต่างกันออกไป และที่สำคัญของการวางแผนจำเป็นต้องรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องเอาไว้ให้สมบูรณ์และใช้เป็นพื้นฐานในการกำหนดรายละเอียดให้สัมพันธ์กับปัจจัยอื่น ๆ

4.9.3 ปัจจัยในการบริหาร การวางแผนเป็นแขนงหนึ่งของการบริหาร ดังนั้น จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะพิจารณาถึงปัจจัยที่สำคัญในการบริหาร อันได้แก่ คน เงิน วัสดุ สิ่งของ หมายความว่า การวางแผน ต้องนึกถึงคนที่รับผิดชอบในการวางแผนทุกขั้นตอน โดยกำหนดไว้ให้ชัดเจน พอเพียงและเหมาะสมกับหน้าที่ที่จะมอบหมายให้รับผิดชอบ นอกจากนี้ปัจจัยที่ควบคู่ไปกับคนก็คือเงินที่จะนำมาใช้ตามแผน จะต้องเตรียมหรือจัดตั้ง

งบประมาณไว้ดำเนินงานอย่างพร้อมเพรียง และสามารถ ลงมือปฏิบัติงานตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ ทั้งนี้ รวมถึงวัสดุสิ่งของต่าง ๆ ที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงานตามแผน ต้องเตรียมไว้ล่วงหน้าและอยู่ในสภาพที่สามารถใช้งานได้ทันทุกที่

4.9.4 ระยะเวลา การวางแผนดำเนินงานอย่างรัดกุมและรอบคอบ ย่อมช่วยให้การปฏิบัติงานนั้น ๆ สำเร็จลุล่วงไปด้วยดีภายในระยะเวลาที่กำหนด จะเห็นได้ว่าระยะเวลาเป็นสิ่งจำเป็นต่อการวางแผนเพราะจะเชื่อมโยงไปสู่การปฏิบัติงานที่มีลักษณะคาบเกี่ยวหรืองานที่ประกอบด้วยกิจกรรมหลายด้าน ซึ่งจะมีผลในเรื่องความประหยัดและการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ ทันต่อเหตุการณ์

การวางแผนกับระยะเวลาจึงแยกจากกันไม่ออก เฉพาะอย่างยิ่งระยะเวลาเริ่มต้นและระยะเวลาสิ้นสุด คือสิ่งที่สะท้อนคุณค่าของการวางแผน และสามารถใช้เป็นแนวทางในการควบคุมการดำเนินงานให้เป็นไปตามแผนที่กำหนดขึ้น

4.9.5 อำนาจหน้าที่ การวางแผนโดยได้รับมอบหมายจากผู้มีอำนาจสูงสุดของหน่วยงานย่อมจะได้รับความสะดวกในการจัดทำแผนและสนับสนุนอนุมัติให้ดำเนินการตามแผน แม้ว่าแผนที่ทำไว้จะมีลักษณะเป็นการตีกรอบ การใช้อำนาจหน้าที่ของหัวหน้าหน่วยงานให้ปฏิบัติตามแผน ซึ่งแตกต่างกับการวางแผน โดยมิได้รับความเห็นชอบจากหัวหน้าหน่วยงาน จะประสบปัญหาในการวางแผนและปฏิบัติตามแผนในภายหลัง

4.9.6 การจัดทำแผนเป็นลายลักษณ์อักษร การวางแผนเป็นงานในหน้าที่ของหน่วยงานช่วยซึ่งต้องเสนอให้มีการอนุมัติรับรอง และมอบหมายให้หน่วยงานหลักรับไปดำเนินการ การวางแผนจึงต้องจัดทำเป็นลายลักษณ์อักษร มีรายละเอียดครบถ้วน ชัดเจน สามารถนำไปปฏิบัติและควบคุมการดำเนินงานให้เป็นไปตามแผน ได้จัดทำเป็นลายลักษณ์อักษร มีรายละเอียดครบถ้วนชัดเจนสามารถนำไปปฏิบัติและควบคุมการดำเนินงานให้เป็นไปตามแผนได้

4.10 ขั้นตอนในการวางแผน

ขั้นตอนในการวางแผนเพื่อเป็นแนวสำหรับพิจารณาจัดทำแผน มีเนื้อหาและวิธีการที่ควรศึกษาและทำความเข้าใจ ดังนี้

4.10.1 ขั้นแรก กำหนดวัตถุประสงค์ของแผนขึ้นไว้ คำว่า วัตถุประสงค์อาจมีความหมายเช่นเดียวกับคำว่าเป้าหมายหรือจุดหมาย ซึ่งหมายถึงจุดหมายของการดำเนินงานที่มีลักษณะชัดเจนขณะเดียวกันแสดงให้เห็นถึงผลที่เกิดขึ้นด้วย เช่น การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ได้กำหนดวัตถุประสงค์ของแผนพัฒนาฯ เพื่อเพิ่ม

รายได้และยกระดับมาตรฐานการครองชีพของประชาชนให้สูงขึ้น โดยระดมกำลังทรัพยากรของประเทศมาใช้ให้เป็นประโยชน์สูงสุด เป็นต้น

4.10.2 ขั้นที่สอง รวบรวมข้อเท็จจริงและข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนสภาพแวดล้อมที่จะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์

4.10.3 ขั้นที่สาม ดำเนินการวางแผนให้บรรลุวัตถุประสงค์โดยพิจารณาถึงคำถามต่าง ๆ ต่อไปนี้คือ

- 1) จะต้องทำอะไร (What)
- 2) จะทำอย่างไร (How)
- 3) จะให้ใครทำ (Who)
- 4) จะทำที่ไหน (Where) และ
- 5) จะทำเมื่อไร (When)

4.10.4 ขั้นที่สี่ การเสนอขออนุมัติดำเนินการตามแผนจากผู้มีอำนาจ โดยจัดทำแผนพร้อมทั้งรายละเอียดให้สมบูรณ์ มีแผนผังที่แสดงกิจกรรม ผู้รับผิดชอบและระยะเวลา ซึ่งสามารถตรวจสอบและควบคุมการดำเนินงานตามแผนได้

การพิจารณาถึงขั้นตอนในการวางแผนนี้ควรทำความเข้าใจถึงถ้อยคำบางคำที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนคือคำว่า โครงการ ซึ่งหมายถึงส่วนย่อยของแผน โดยการวางแผนดำเนินงานแบ่งออกเป็นโครงการต่าง ๆ เช่น โครงการของกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งบรรจุอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือการดำเนินงานของส่วนราชการทั้งหลายที่นิยมวางแผนปฏิบัติงานโดยกำหนดเป็นโครงการขึ้นไว้ ซึ่งการจัดทำโครงการเหล่านี้มีหลักและวิธีการเช่นเดียวกับการวางแผนดังที่ได้กล่าวข้างต้น แต่ทั้งนี้ในการวางแผนดำเนินงานในบางเรื่องมิได้แบ่งออกเป็นโครงการแต่อย่างไร (อนุสรณ์ สรพรม. 2544 : 167-179)

จากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการบริหารและการวางแผน สามารถสรุปจากความหมายของการบริหารที่ได้นำเสนอไว้ จะเห็นได้ว่าการบริหารมีลักษณะดังนี้

1. การบริหารย่อมมีวัตถุประสงค์
2. การบริหารอาศัยปัจจัยบุคคลเป็นองค์ประกอบสำคัญที่สุด
3. การบริหารต้องใช้ทรัพยากรบริหารเป็นองค์ประกอบพื้นฐาน
4. การบริหารลักษณะการดำเนินการเป็นกระบวนการ
5. การบริหารเป็นการดำเนินงานร่วมกันของกลุ่มบุคคล ฉะนั้นจึงต้องอาศัยความร่วมมือของกลุ่มเพื่อให้เกิดพลังร่วมของกลุ่ม ในอันที่จะทำให้ภารกิจบรรลุวัตถุประสงค์

6. การบริหารมีลักษณะเป็นการร่วมมือกันดำเนินการอย่างมีเหตุผล

5. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารบุคคล

เป็นที่ยอมรับกันว่า “คน” เป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดในการบริหาร เนื่องจากคนเป็นผู้ที่ใช้ปัจจัยในการบริหารอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นเงิน วัสดุสิ่งของ หรือวิธีการปฏิบัติงาน ดังนั้น หากองค์กรหรือหน่วยงานใดสามารถดึงดูดผู้ที่มีความสามารถเข้าปฏิบัติงาน และสามารถทำให้พวกเขาอยู่ปฏิบัติงานในองค์กรหรือหน่วยงานให้นานที่สุดที่จะนานได้ ก็เป็นที่แน่ใจได้ว่าการบริหารงานในองค์กรหรือหน่วยงานนั้น จะต้องเจริญก้าวหน้า สามารถบรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพและประหยัด แต่การที่องค์กรหรือหน่วยงานใดจะสามารถหาคนที่มีความรู้ความสามารถเข้าปฏิบัติงาน และดึงดูดให้คนที่มีความรู้ความสามารถอยู่ปฏิบัติงานในองค์กรหรือหน่วยงานให้นานที่สุดที่จะนานได้นั้น องค์กรหรือหน่วยงานนั้นจำเป็นต้องมี “การบริหารงานบุคคล” ที่ดี

5.1 ความหมายของการบริหารงานบุคคล

คำว่า “การบริหารงานบุคคล” มาจากคำภาษาอังกฤษว่า Personnel Administration หรือ Personnel Management หรือบางทีก็เรียกว่า Staffing ซึ่งหมายถึงการดำเนินการเกี่ยวกับบุคคลในองค์กรหรือหน่วยงาน นับตั้งแต่การสรรหาบุคคลมาปฏิบัติงาน การบรรจุและแต่งตั้ง การพัฒนา การประเมินผลการปฏิบัติงาน ไปจนถึงการให้พ้นจากงาน

กล่าวโดยทั่วไป การบริหารงานบุคคลเป็นกระบวนการเกี่ยวกับการวางแผน การวางแผน การวางแผนระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับตัวบุคคลที่ปฏิบัติงานในองค์กรหรือหน่วยงาน ทั้งนี้ก็เพื่อให้ได้มาได้ใช้ประโยชน์ และบำรุงรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรด้านมนุษย์ (Human Resources) ให้มีประสิทธิภาพและมีปริมาณเพียงพอ เพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุวัตถุประสงค์ กระบวนการที่ว่านี้ จึงรวมถึงหน้าที่ต่าง ๆ ทั้งหมด นับตั้งแต่การสรรหาบุคคลเข้าปฏิบัติงาน จนกระทั่งออกจากงาน

5.2 กระบวนการในการบริหารงานบุคคล

จากความหมายของการบริหารงานบุคคลดังกล่าวข้างต้น อาจสรุปเป็นขั้นตอนหรือกระบวนการในการบริหารงานบุคคลได้ดังต่อไปนี้

5.2.1 การวางแผนนโยบาย ออกกฎ ระเบียบ และข้อบังคับเกี่ยวกับตัวบุคคล

ในกรณีที่เป็นการบริหารงานบุคคลของส่วนราชการ หน้าที่ในการวางแผนนโยบายออกกฎระเบียบ และข้อบังคับเกี่ยวกับตัวบุคคลนี้ ส่วนใหญ่จะเป็นหน้าที่ขององค์กร

บริหารงานบุคคลกลาง เช่น ก.พ. เป็นต้น โดยองค์การบริหารงานบุคคลกลางจะเป็นผู้เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว แต่ในกรณีที่เป็นการบริหารงานบุคคลขององค์การธุรกิจ โดยปกติแล้วจะมีการตั้งหน่วยงานขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับเรื่องนี้ โดยเฉพาะหน้าที่เกี่ยวกับการวางแผนนโยบาย ออกกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับเกี่ยวกับตัวบุคคลของส่วนราชการต่าง ๆ ก็คือ การติดต่อประสานงานกับองค์การบริหารงานบุคคลกลางเกี่ยวกับนโยบาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับที่องค์การบริหารงานบุคคลกลางกำหนดไว้ ทั้งนี้ก็เพื่อให้เข้าใจและสามารถปฏิบัติตามได้อย่างถูกต้อง ในบางกรณีอาจมีบางส่วนราชการที่มีความจำเป็นต้องกำหนดนโยบาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ ที่องค์การบริหารงานบุคคลกลางกำหนดไว้ แต่ต้องไม่ขัดกับนโยบาย กฎระเบียบ และข้อบังคับ ที่องค์การบริหารงานบุคคลกลางกำหนดไว้ และในกรณีที่เห็นว่านโยบาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับ ที่องค์การบริหารงานบุคคลกลางกำหนดไว้ส่วนใดหรือข้อใดควรจะได้รับการแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้เหมาะสมก็ควรเสนอแนะไปยังองค์การบริหารงานบุคคลกลางเพื่อพิจารณาแก้ไขเปลี่ยนแปลงต่อไป

5.2.2 การกำหนดตำแหน่ง

การกำหนดตำแหน่งเป็นขั้นตอนที่สำคัญในกระบวนการบริหารงานบุคคล และเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องทำก่อน เพราะการที่จะรับบุคคลเข้าทำงานในหน่วยงานใดนั้นก็จะต้องกำหนดก่อนว่ามีงานอะไรให้ทำ และผู้ที่จะมาทำงานนั้นจะต้องเป็นผู้มีความรู้ความสามารถด้านใด ระดับใด

1) ลักษณะการกำหนดตำแหน่ง อาจกำหนดเป็น 2 ลักษณะ คือ

1.1) กำหนดตามตัวคน อาจแยกได้เป็น

1.1.1) กำหนดโดยถืออาวุโส (Seniority) ของตัวบุคคลเป็นหลัก

1.1.2) กำหนดโดยถือคุณสมบัติ (Qualification) ของตัวบุคคลเป็นหลัก

1.1.3) กำหนดโดยถือขั้นยศ (Rank) ของตัวบุคคลเป็นหลัก

1.2) กำหนดตามงาน อาจแยกได้เป็น

1.2.1) กำหนดโดยวิธีการเปรียบเทียบเป็นราย ๆ ไป (Ranking

Method)

1.2.2) กำหนดโดยวิธีปัจจัยต่าง ๆ มาเปรียบเทียบ (Factor

Comparison Method)

1.2.3) กำหนดโดยวิธีการจำแนกตำแหน่ง (Grad Description

Method or Position Classification Method)

1.2.4) กำหนดโดยวิธีการให้คะแนน (Point Method)

2) ระบบการกำหนดตำแหน่งที่นิยมใช้กันอย่างแพร่หลายในปัจจุบันมี

ดังต่อไปนี้

2.1) การกำหนดตำแหน่งตามชั้นยศ (Rank Classification หรือ R.C.)

เป็นระบบที่ถือ ชั้นยศของตัวบุคคลเป็นหลักในการบริหารงานบุคคล โดยจะพิจารณากำหนดเป็นราย ๆ ไป

2.2) การกำหนดตำแหน่งตามหน้าที่และความรับผิดชอบหรือการจำแนกตำแหน่ง (Duty and Responsibility หรือ Position Classification หรือ P.C.) เป็นระบบที่หน้าที่ความรับผิดชอบตำแหน่งเป็นหลักในการบริหารงานบุคคล

2.3) การกำหนดตำแหน่งตามคุณวุฒิหรือกำหนดตามคุณสมบัติของบุคคล (Qualification Classification หรือ Academic Rank Classification หรือ A.R.C.) เป็นระบบที่ถือความสามารถหรือคุณวุฒิและประสบการณ์ของบุคคลเป็นหลักในการบริหารงานบุคคลดังกล่าวจะเห็นได้จากตำแหน่งข้าราชการครูและอาจารย์ในมหาวิทยาลัย

2.4) การกำหนดตำแหน่งโดยวิธีผสม (Combined Method) เป็นการกำหนดตำแหน่งโดยถือคุณวุฒิและตำแหน่งเป็นหลักในการบริหารงานบุคคล กล่าวคือ นอกจากจะกำหนดตามหน้าที่และความรับผิดชอบหรือตำแหน่งเป็นหลักแล้ว ยังมีการตีราคาคุณวุฒิของบุคคลด้วย

2.5) การกำหนดเงินเดือนพร้อม ๆ กับการกำหนดตำแหน่ง โดยกำหนดค่าตอบแทนหรือเงินเดือนเป็นการล่วงหน้าด้วยว่า จะให้ได้รับเงินเดือนเท่าไรด้วย

โดยหลักการสากล การกำหนดอัตราเงินเดือน เป็นค่าตอบแทนสำหรับการปฏิบัติงานนั้นต้องคำนึงถึงรายละเอียดต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

2.5.1) ค่าของงาน งานใดควรจะได้รับเงินเดือนเป็นค่าตอบแทนใด ย่อมขึ้นอยู่กับว่างานนั้นมีค่ามากน้อยเพียงใด เช่น งานมากควรได้รับเงินมาก งานน้อยก็ควรได้รับเงินน้อย หรือที่เรียกว่า “งานเท่ากัน เงินเท่ากัน” (Equal Pay for Equal Work) ทั้งนี้โดยพิจารณาถึงขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบ ความยากง่ายของงาน ระดับความรู้ความสามารถ และคุณสมบัติของผู้ที่ต้องการให้มาปฏิบัติงาน ตลอดจนลักษณะพิเศษต่าง ๆ ของงานที่ต้องใช้ความพยายามและความเสียสละซึ่งพิจารณาได้ว่าแตกต่างไปจากงานอื่น

2.5.2) ค่าครองชีพ เงินเดือนซึ่งเป็นค่าตอบแทนของงานนั้นมีลักษณะเป็นความรับผิดชอบทางศีลธรรมอยู่ด้วย กล่าวคือเงินเดือนดังกล่าวจะต้องเพียงพอที่

ผู้ปฏิบัติงานจะพึงมีความเป็นอยู่ตามฐานานุกรมได้ในสภาพของเศรษฐกิจและค่าครองชีพในสังคมในขณะนั้น และเมื่อค่าครองชีพเปลี่ยนแปลงไปอันทำให้ค่าของเงินเปลี่ยนแปลงไปด้วย ก็ควรที่จะสามารถปรับปรุงเงินเดือนให้สอดคล้องกับค่าครองชีพที่เปลี่ยนแปลง

2.5.3) อัตราเงินเดือนเปรียบเทียบ การกำหนดเงินเดือนควรจะได้เปรียบเทียบกับอัตราเงินเดือนหรือค่าตอบแทนในงานที่มีลักษณะและหน้าที่ความรับผิดชอบ คล้ายคลึงกันของหน่วยงานอื่นซึ่งอยู่ในตลาดแรงงานเดียวกันด้วย ทั้งนี้เพื่อสามารถแข่งขันกับหน่วยงานอื่นให้ได้ผู้ที่มีความสามารถสูงในวิชาที่ต้องการมาปฏิบัติงาน

2.6) การสรรหาบุคคล การสรรหาบุคคลเป็นกระบวนการเลือกสรรหาบุคคลจากตลาดแรงงานมาใช้ประโยชน์ในหน่วยงาน ซึ่งหมายถึงการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้ได้คนดีมีความรู้ความสามารถเข้ามาปฏิบัติงาน นับตั้งแต่การรับสมัคร การประชาสัมพันธ์ การเลือกใช้ข้อสอบคัดเลือก การเสาะหาบุคคลมาจากแหล่งต่าง ๆ ทั้งจากภายในหน่วยงาน เดียวกันและจากภายนอกหน่วยงาน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง การสรรหาบุคคลเป็นกระบวนการเสาะหาบุคคล และจงใจให้เขาสมัครเข้าทำงานในหน่วยงาน จึงเป็นกระบวนการที่จะต้องเริ่มขึ้นหลังจากหน่วยงานทราบแน่ชัดแล้วว่า มีความต้องการบุคคลเข้ามาทำงานในตำแหน่งอะไร

2.7) การบรรจุและแต่งตั้ง หลังจากที่ได้สรรหาและคัดเลือกคนดีไว้แล้ว งานขั้นต่อไป ก็คือการบรรจุผู้ได้รับคัดเลือกเข้าปฏิบัติงานและมอบหมายหน้าที่ในภาระงาน ให้ปฏิบัติ

การที่จะมอบหมายหน้าที่การงานอะไรให้ปฏิบัติ นั้น จะต้องเป็นไปตามหลักที่ว่า การมอบหมายหน้าที่การงานให้ผู้ปฏิบัติ จะต้องให้ตรงกับความรู้ความสามารถของผู้นั้น (Put the Right Man to the Right Job) ทั้งนี้ก็เพื่อให้มีการใช้กำลังคนใช้ได้ประโยชน์สูงสุด และเพื่อให้เป็นที่แน่ใจว่า ผู้ใดมีความรู้ความสามารถด้านใดนั้น นอกจากจะกระทำโดยการทดสอบความรู้แล้วยังจะต้องมอบหมายหน้าที่การงานให้ทดลองปฏิบัติสักระยะหนึ่งว่าจะสามารถนำความรู้มาใช้ใน การปฏิบัติงานในหน้าที่ได้หรือไม่ เพียงใด ก่อนที่จะมอบหมายหน้าที่การงานนั้น ๆ ให้ปฏิบัติเป็นการถาวรต่อไป

การโยกย้ายสับเปลี่ยนหน้าที่ ตลอดจนการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้นก็จะต้องเป็นไปตามหลักการดังกล่าวข้างต้นด้วย

2.8) การจัดทำทะเบียนประวัติ เป็นการจดบันทึกประวัติของผู้เข้ามาทำงานในหน่วยงานตลอดจนความเคลื่อนไหวต่าง ๆ เกี่ยวกับบุคคลนั้น ๆ เช่น การเลื่อนขึ้นเงินเดือน การเลื่อนตำแหน่ง เป็นต้น

2.9) การพัฒนาบุคคล การพัฒนาบุคคลหรือการฝึกอบรมเป็นการดำเนินการเกี่ยวกับการส่งเสริมให้บุคคลมีความรู้ความสามารถ มีทักษะในการทำงานดีขึ้น ตลอดจนมีทัศนคติที่ดีในการทำงาน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง การพัฒนาบุคคลเป็นกระบวนการที่จะเสริมสร้างและเปลี่ยนแปลงผู้ปฏิบัติงานในด้านต่าง ๆ เช่น ความรู้ความสามารถ ทักษะอุปนิสัย ทัศนคติ และวิธีการในการทำงานอันจะนำไปสู่ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน

การพัฒนาบุคคลเป็นกระบวนการที่จะต้องทำต่อเนื่องกันไปตลอดระยะเวลาที่คนทำงานอยู่ในองค์การหรือหน่วยงาน เพราะวิทยาการและเทคโนโลยีในการทำงานได้พัฒนาไปอย่างรวดเร็วตลอดจนหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงานก็จำเป็นจะต้องเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลาจึงต้องมีการพัฒนาบุคคลให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวข้างต้น ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงของสังคมด้วย

2.10) การประเมินผลการปฏิบัติงาน คือ วิธีการที่ผู้บังคับบัญชาได้บันทึกและลงความเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาในระยะเวลาที่กำหนด โดยพิจารณาทั้งปริมาณและคุณภาพของงานที่ผู้บังคับบัญชารับบันทึกไว้ หรือจากการสังเกตและวินิจฉัยตามระยะเวลาที่กำหนด เพื่อเป็นเครื่องประกอบการพิจารณาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในด้านต่าง ๆ ต่อไป เช่น การพิจารณาความดีความชอบ เป็นต้น

2.11) วินัยและการดำเนินการตามระเบียบวินัย วินัยเป็นองค์ประกอบสำคัญในการบริหารงานขององค์การ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการบริหารงานบุคคล ทั้งนี้วินัยหมายถึง ระเบียบข้อบังคับใด ๆ ที่กำหนดขึ้นเพื่อควบคุมความประพฤติของผู้ปฏิบัติงานในองค์การให้สามารถปฏิบัติงานไปด้วยความเรียบร้อย เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการบริหารงาน

เนื่องจากผู้ปฏิบัติงานในองค์การมีอยู่ด้วยกันเป็นจำนวนมาก จึงเป็นการยากที่จะควบคุมให้ทุกคนปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับ หรือวินัยที่กำหนดไว้ได้ครบถ้วน ทำให้มีผู้ฝ่าฝืนอยู่เสมอ ดังนั้นเมื่อมีผู้กระทำความผิดวินัยขึ้น ผู้บังคับบัญชาจึงจำเป็นต้องดำเนินการเกี่ยวกับความผิดนั้นโดยเร็วและยุติธรรม

2.12) สวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูล เป็นสิ่งตอบแทนที่หน่วยงานให้แก่ผู้ปฏิบัติงานเพื่อเป็นการตอบแทนในการปฏิบัติงานนอกเหนือจากเงินเดือน เช่น ค่าเช่าบ้าน ค่ารักษาพยาบาลค่าเล่าเรียนบุตร เงินช่วยเหลือบุตร เป็นต้น

นอกจากสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลที่เป็นตัวเงินดังกล่าวแล้ว ยังจะได้รับสิทธิต่าง ๆ อีกหลายประการที่มีใช้ตัวเงิน เช่น สิทธิในการลาโดยได้รับเงินเดือนเต็มอันได้แก่ การลาป่วย ลาคลดบุตร ลากิจส่วนตัวและพักผ่อน ลาอุปสมบท ลาไปประกอบพิธีฮัจย์ ลาไปศึกษา ฝึกอบรม และดูงาน ลาหยุดพักผ่อนประจำปี (พักร้อน) เป็นต้น

2.13) การให้ออกจากงานและบำเหน็จบำนาญ การออกจากราชการมีหลายกรณีด้วยกัน คือ เกษียณอายุ ลาออก ถูกสั่งให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก

ในกรณีที่เป็นข้าราชการ หากรับราชการด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เมื่อออกจากราชการ (ยกเว้นกรณีถูกปลดออกหรือไล่ออก) ก็มีสิทธิที่จะได้บำเหน็จบำนาญโดยบำเหน็จคือเงินตอบแทน ความชอบที่ได้รับราชการมาซึ่งจ่ายครั้งเดียว ส่วนบำนาญ คือเงินตอบแทนความชอบที่ได้รับราชการมาซึ่งจ่ายเป็นรายเดือน

2.14) การพัฒนาผู้ได้บังคับบัญชาชั้น ผู้บังคับบัญชาอาจเป็นผู้ดำเนินการเองหรือมอบหมายให้ผู้ที่เหมาะสมดำเนินการ โดยเลือกวิธีที่เหมาะสมกับการพัฒนาผู้อยู่ได้บังคับบัญชาเป็นรายบุคคลหรือเป็นกลุ่มซึ่งอาจใช้วิธีการฝึกอบรม หรือวิธีการพัฒนาอื่น ๆ โดยการวิเคราะห์ปัญหาจากการปฏิบัติงาน การจัดทำแผนพัฒนารายบุคคลหรือข้อเสนอของผู้อยู่ได้บังคับบัญชาเอง (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2546 : 153-154)

2.14.1 การพัฒนาผู้อยู่ได้บังคับบัญชาชั้น ต้องพัฒนาทั้ง 5 ด้าน ได้แก่

1) ด้านความรู้ทั่วไปในการปฏิบัติงาน ได้แก่ ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานโดยทั่วไป เช่น ระเบียบกฎหมาย นโยบายสำคัญของรัฐบาล หน้าที่โครงสร้างของงานนโยบายต่าง ๆ เป็นต้น

2) ด้านความรู้และทักษะเฉพาะของงานในแต่ละตำแหน่ง ได้แก่ ความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงานของตำแหน่งหนึ่งตำแหน่งใดโดยเฉพาะ เช่น งานฝึกอบรม งานพิมพ์ดีด งานด้านช่าง

3) ด้านการบริหาร ได้แก่ รายละเอียดที่เกี่ยวกับการบริหารงานและการบริการประชาชน เช่น ในเรื่องการวางแผน การมอบหมายงาน การจูงใจ การประสานงาน เป็นต้น

4) ด้านคุณสมบัติส่วนตัว ได้แก่ การช่วยเสริมบุคลิกภาพที่ดี ส่งเสริมให้สามารถปฏิบัติงานร่วมกับบุคคลอื่นได้อย่างราบรื่น และมีประสิทธิภาพ เช่น มนุษยสัมพันธ์การทำงาน การสื่อสารสื่อความหมาย การเสริมสร้างสุขภาพอนามัย เป็นต้น

5) ด้านศีลธรรม คุณธรรม และจริยธรรม ได้แก่ การพัฒนาคุณธรรม และจริยธรรม ในการปฏิบัติงาน เช่น จริยธรรมในการปฏิบัติงาน การพัฒนาคุณภาพชีวิต เพื่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานการปฏิบัติงานอย่างมีความสุข

2.14.2 ขั้นตอนการพัฒนาผู้อยู่ได้บังคับบัญชา แบ่งได้ดังนี้

1) การเตรียมการและการวางแผน ให้กระทำดังนี้

1.1) การหาความจำเป็นในการพัฒนา การหาความจำเป็น ในการพัฒนาผู้อยู่ได้บังคับบัญชาแต่ละคนหมายถึง การศึกษา วิเคราะห์ว่า ผู้อยู่ได้บังคับบัญชาแต่ละคนสมควรจะต้องได้รับการพัฒนาด้านใดบ้าง จึงจะปฏิบัติงานได้สำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพและปฏิบัติงานได้ตามมาตรฐานที่กำหนดไว้

1.2) ประเภทของความจำเป็น ได้แก่ ด้านความรู้ทั่วไป ในการปฏิบัติงานด้านความรู้และทักษะเฉพาะของงานในแต่ละตำแหน่ง ด้านการบริหาร ด้านคุณสมบัติส่วนตัว และด้านคุณธรรมและจริยธรรม

2) การดำเนินการพัฒนา ให้กระทำดังนี้

2.1) การเลือกวิธีการพัฒนาผู้อยู่ได้บังคับบัญชาที่เหมาะสม เมื่อผู้บังคับบัญชาได้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาผู้อยู่ได้ บังคับบัญชาจากการหาความจำเป็นในการพัฒนาแล้ว ผู้บังคับบัญชาควรนำข้อมูลเหล่านั้นมา พิจารณากำหนดกลุ่มเป้าหมายและเรื่องและผู้อยู่ได้บังคับบัญชาจำเป็นต้องได้รับการพัฒนา ได้แก่ การคัดเลือกกลุ่มบุคคลที่สมควรได้รับการพัฒนาและเลือกประเด็นที่จะให้มีการพัฒนา โดยสามารถเลือกแนวทางหรือวิธีการพัฒนาได้หลายรูปแบบตามความเหมาะสม เช่น การให้ความรู้ การสับเปลี่ยนหน้าที่รับผิดชอบ การฝึกอบรม การดูงาน การประชุมเชิงปฏิบัติการ และการสัมมนา เป็นต้น

2.2) วิธีการพัฒนาผู้อยู่ได้บังคับบัญชา

ผู้บังคับบัญชาสามารถพัฒนาผู้อยู่ได้บังคับบัญชา โดยเลือกแนวทางการพัฒนาได้หลายอย่าง โดยอาจจัดทำเป็นโครงการเพื่อดำเนินการเอง หรือเข้าร่วมสมทบกับหน่วยราชการอื่นหรือว่าจ้างองค์กรเอกชนที่มีความรู้ความชำนาญเฉพาะด้านเป็นผู้ดำเนินการ

3) การติดตามและประเมินผล ให้ผู้บังคับบัญชามั่นติดตามการพัฒนาอย่างใกล้ชิดและให้มีการประเมินผลการพัฒนา เมื่อผ่านการประเมินผลแล้วถือว่าผู้นั้นได้รับการพัฒนาแล้ว

5.3 ความสำคัญของการบริหารงานบุคคล

ในการบริหารงานใด ๆ ก็ตาม ต่างเป็นที่ยอมรับกันว่า เรื่องเกี่ยวกับตัวบุคคล เป็นเรื่องสำคัญและยุ่งยากที่สุด ทั้งนี้เพราะในการบริหารงานนั้น แม้ว่าจะมีงบประมาณให้ อย่างเพียงพอมีการจัดรูปร่างและการบริหารงานที่ดี มีอุปกรณ์และวัสดุต่าง ๆ พร้อมมูล สักเพียงใด ถ้าผู้ปฏิบัติงานไม่ดี ไม่มีความรู้ ความสามารถ ขาดความซื่อสัตย์สุจริตและไม่ ประพฤติอยู่ในระเบียบวินัยอันดีแล้วก็เป็น การยากที่การบริหารงานจะบรรลุผลตามความ มุ่งหมาย แต่ถ้าได้คนดีมีความรู้ ความเหมาะสมกับงานปัญหาอื่น ๆ แทบจะหมดไปทีเดียว ส่วนสาเหตุที่ทำให้การบริหารงานบุคคลยุ่งยากนั้น ก็เพราะว่าเป็นเรื่องเกี่ยวพันและมี ผลกระทบกระเทือนต่อสิ่งที่มีชีวิตจิตใจซึ่งเป็นมนุษย์ปุถุชน ปัญหาที่เกิดขึ้นจึงแทบจะกล่าว ได้ว่าไม่มีที่สิ้นสุด

ปัญหาที่เกิดขึ้น อาจเห็นได้ตั้งแต่การที่จะทดสอบหรือคัดเลือกคนเข้าทำงาน ทำอย่างไรจึงจะได้ คนดีมีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับงานที่จะมอบหมายให้ทำ จะใช้ อะไรเป็นเครื่องวัดจึงจะสมบูรณ์ถูกต้องเชื่อถือได้ ถ้าเป็น สิ่งของวัตถุเราก็มีทางที่จะตรวจสอบ คัดเลือกได้ตามที่ต้องการเมื่อรับคนเข้ามาแล้ว หากว่าจะสามารถปฏิบัติงานได้ทันที ปัญหา เรื่องการฝึกอบรมก่อนเข้าทำงานจึงเกิดขึ้นและยังมีความจำเป็นที่จะต้องมีการปฐมนิเทศหรือ การแนะนำเบื้องต้นให้แก่ผู้ทำงานใหม่ถ้าเป็นเครื่องมือเครื่องจักรอย่างอื่นเราก็อาจหล่อหลอม หรือกลึงให้เข้ากับตัวจักรอื่นได้ไม่ยากสำหรับคนเมื่อทำงานไปแล้วเป็นแรมเดือนแรมปี ก็หา ไรจะหมดปัญหาเรื่องการฝึกอบรมไม่ เพราะเทคนิควิธีการทำงานและเครื่องมือเครื่องจักร แปลก ๆ ใหม่ ๆ เกิดขึ้นเรื่อย ๆ นโยบายและระเบียบการต่าง ๆ ในการบริหารงานบุคคล อาจเปลี่ยนแปลงไป งานที่ปฏิบัติหรือบริการต่าง ๆ อาจขยายตัวมากขึ้นจำเป็นต้องมีการฝึกอบรม โดยสม่ำเสมอ ซึ่งถ้าเป็นเครื่องมือเครื่องจักรก็อาจซ่อมแซมเช็ดล้างขัดดูได้โดยง่ายกว่าปัญหา ที่สำคัญอื่น ๆ มักจะปรากฏอยู่เสมอ โดยเฉพาะเกี่ยวกับสวัสดิการและความยุติธรรมใน การพิจารณาความคิดความชอบ เป็นต้น แต่ปัญหาเหล่านี้อาจจะแก้ไขให้บรรเทาเบาบางลงไป ได้ถ้า “การบริหารงานบุคคล” ได้รับความสนใจและเอาใจใส่อย่างเพียงพอ

5.4 หลักบริหารงานบุคคลตามระบบคุณธรรม

ระบบการบริหารงานบุคคลเริ่มต้นจากระบบอุปถัมภ์ (Patronage System) ซึ่ง ไม่มีระเบียบและหลักเกณฑ์ที่แน่นอน จะรับใครเข้าทำงานหรือจะแต่งตั้งใครให้ทำหน้าที่อะไร ที่ไหน อย่างไรก็ได้ โดยถือเอาความใกล้ชิดหรือพรรคพวกเป็นหลัก จึงมีชื่อเรียกอีกอย่างหนึ่ง ว่า “ระบบพรรคพวก” จนกระทั่งในระยะต่อมาได้มีการให้ตำแหน่งในทางราชการเป็น

ผลตอบแทนทางการเมืองไปก็มี เช่น ในสหรัฐอเมริกา เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองก็ปลดข้าราชการเดิมออกไป และบรรจุผู้ที่สนับสนุนนักการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งเข้าไปทำหน้าที่แทน จึงเกิดระบบการกวาดคนเก่าที่มีโชคร้ายพวกออกไปแล้วรับคนใหม่ที่เป็นพรรคพวกเข้ามา ระบบนี้จึงมีชื่อใหม่ในภาษาอังกฤษว่า Spoils System อันเป็นผลทำให้การบริหารราชการไม่มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ ก็เพราะว่าการคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการคำนึงถึงความเป็นพรรคพวกเป็นสำคัญ ไม่ได้คำนึงถึงความรู้ความสามารถของบุคคล ส่วนราชการต่าง ๆ จึงเต็มไปด้วยข้าราชการที่ไม่มีความรู้ ความสามารถ

เพื่อที่จะแก้ปัญหาดังกล่าวข้างต้น จึงได้มีการนำระบบการบริหารงานบุคคลแผนใหม่มาใช้ เรียกว่า ระบบคุณธรรม (Merit System) ซึ่งต่อมาได้เป็นที่ยอมรับกันว่าเป็นระบบการบริหารงานบุคคลที่เหมาะสมที่สุดจนถึงบัดนี้

หลักการสำคัญของการบริหารงานบุคคลระบบคุณธรรมมี 4 ประการ คือ

1. หลักความสามารถ หมายถึง การบรรจุบุคคลเข้าทำงานหรือการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งใด ๆ จะต้องยึดหลักความรู้ความสามารถของบุคคลเป็นสำคัญ โดยต้องพยายามหาทางคัดเลือกเพื่อให้ได้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่ง (Put the Right Man to the Right Job) และจะต้องมีการกำหนดให้ชัดเจนว่าตำแหน่งใดต้องการบุคคลที่มีความรู้ความสามารถอย่างไร ต้องมีการประกาศชักชวนให้ผู้มีความรู้ความสามารถมาสมัครสอบให้มากที่สุดที่จะทำได้และจะต้องหาวิธีที่เหมาะสมมาทำการคัดเลือกบุคคล เช่น การจัดให้มีการสอบแข่งขันรวมเพื่อคัดเลือกผู้ที่มีความรู้ความสามารถมากที่สุดเข้าปฏิบัติงาน กล่าวคือ ผู้ที่สอบได้ลำดับที่ดีย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการบรรจุและแต่งตั้งก่อน นอกจากนั้น การโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่งก็จะคำนึงถึงหลักความรู้ความสามารถของบุคคลเป็นสำคัญด้วย

2. หลักความเสมอภาค หมายถึง การเปิดโอกาสให้แก่ผู้ที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ มีสิทธิจะสมัครเข้าสอบแข่งขันเพื่อบรรจุเข้ารับราชการได้ทุกคน (Open to All) โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างในเรื่องชาติตระกูลหรือศาสนา เป็นการเปิดโอกาสให้แก่ผู้มีสิทธิอย่างเท่าเทียมกัน (Equality of Opportunity) และการกำหนดเงินเดือนหรือค่าตอบแทนของข้าราชการก็ควรยึดหลักความเสมอภาคเป็นสำคัญเช่นกัน กล่าวคือ งานที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบอย่างเดียวกัน หรือระดับเดียวกัน ก็จะได้รับเงินเดือนหรือค่าตอบแทนเท่ากัน (Equal Pay for Equal Work) นอกจากนั้นข้าราชการทุกคนควรได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอหน้ากันด้วยระเบียบและมาตรฐานการบริหารบุคคลอย่างเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการบรรจุและแต่งตั้ง การปูนบำเหน็จความชอบการเลื่อนขั้นเงินเดือน วินัย และเรื่องอื่น ๆ

3. หลักความมั่นคง หมายถึง การให้หลักประกันแก่ผู้ที่จะมาเป็นข้าราชการว่าจะมีความมั่นคงในชีวิต สามารถจะยึดราชการเป็นอาชีพได้ ครอบงำที่ซึ่งมีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติราชการ มีความประพฤติดีและมีความซื่อสัตย์สุจริตต่อหน้าที่ราชการ โดยจัดเงินเดือนให้เพียงพอกับการครองชีพ และให้สวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลอื่น ๆ เช่น ค่ารักษาพยาบาล ค่าเล่าเรียนบุตรและอื่น ๆ รวมทั้งเมื่อออกจากราชการไปแล้วก็จะมีบำเหน็จหรือมีบำนาญให้ เพื่อเลี้ยงชีพตามควรแก่สภาพในบั้นปลายของชีวิต นอกจากนี้หลักความมั่นคงนี้ยังจะเป็นการประกันมิให้ข้าราชการถูกกลั่นแกล้งหรือถูกออกจากราชการโดยไม่มีเหตุผล ทั้งนี้เพื่อให้ข้าราชการได้มีกำลังใจที่จะปฏิบัติราชการให้บังเกิดผลดีที่สุดไม่ต้องกังวลในการหาเลี้ยงชีพหรือถูกกลั่นแกล้งในทางที่ไม่เป็นธรรม

4. หลักความเป็นกลางทางการเมือง หมายถึง การให้ข้าราชการประจำต้องเป็นกลางในทางการเมือง (Political Neutrality) กล่าวคือ ข้าราชการประจำต้องปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลอย่างเต็มความสามารถและเต็มภาคภูมิ โดยไม่คำนึงถึงว่าจะเป็นนโยบายของรัฐบาลที่มาจากพรรคการเมืองที่ตนชอบด้วยหรือไม่ก็ตาม ทั้งนี้เพราะว่าตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้นถือว่านโยบายของรัฐบาลเป็นการแสดงออกโดยปริยายถึงความต้องการหรือเจตนารมณ์ของประชาชน ดังนั้น ไม่ว่ารัฐบาลชุดใดหรือพรรคใดเข้ามาบริหารประเทศ ข้าราชการประจำจะต้องปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ อย่างเต็มความสามารถจะละเลยเพิกเฉยมิได้ ในทางกลับกันข้าราชการประจำจะต้องไม่กระทำการให้ตกอยู่ภายใต้อาณัติหรืออิทธิพลของพรรคการเมือง หรือเป็นกรรมการหรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมืองใด ๆ (อนุสรณ์ สรรพหม. 2544 : 183 - 191)

6. องค์การบริหารส่วนตำบล (Subdistrict Administrative Organization (SAO)

6.1 ความเป็นมา

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่มีพื้นที่รับผิดชอบในเขตตำบลที่อยู่นอกเขตเทศบาลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ยกเว้น องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบลถูกจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีความเป็นอิสระในการดำเนินงานภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด มีรายได้ และมีทรัพย์สินเป็นของตนเอง ตั้งแต่พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีผลบังคับใช้จนถึง

ปัจจุบันได้มีการประกาศจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลรวมทั้งสิ้นจำนวน 6,500 แห่ง (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2546 : 2-5)

6.1.1 โครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีโครงสร้างการบริหารงานตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 มีโครงสร้างการบริหารงาน 2 ส่วน ประกอบด้วย

1) สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มาจากการเลือกตั้งโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนหมู่บ้านละ 2 คน ถ้าองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 1 หมู่บ้าน ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 6 คน และถ้าองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 2 หมู่บ้าน ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหมู่บ้านละ 3 คน ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกมาจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ 3 ประการ คือ

1.1) ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล

1.2) พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

1.3) ควบคุมการปฏิบัติงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

2) นายกองค์การบริหารส่วนตำบล มาจากการเลือกตั้งโดยตรง มีอำนาจหน้าที่ 6 ประการ คือ (มาตรา 59)

2.1) กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

- 2.2) สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหาร
ส่วนตำบล
- 2.3) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและ
เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล
- 2.4) วางระเบียบเพื่อให้งานขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไป
ด้วยความเรียบร้อย
- 2.5) รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 2.6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และ
กฎหมายอื่น

มาตรา 60 ให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลควบคุมและรับผิดชอบ
ในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมาย และเป็นผู้บังคับบัญชาของ
พนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล

อำนาจหน้าที่ในการสั่งหรือปฏิบัติราชการของรองนายกองค์การ
บริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมาย

ในกรณีที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้
ให้รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลลำดับที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลแต่งตั้งไว้เป็น
ผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลหรือมีแต่ไม่อาจสามารถปฏิบัติ
หน้าที่ได้ ให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้รักษาราชการแทน

ในกรณีที่มีกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบัญญัติ หรือคำสั่งใด แต่งตั้งให้
นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นกรรมการหรือให้มีอำนาจหน้าที่อย่างใด ให้ผู้รักษาราชการ
แทนทำหน้าที่กรรมการ หรือมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับนายกองค์การบริหารส่วนตำบลใน
ระหว่างรักษาราชการแทนด้วย

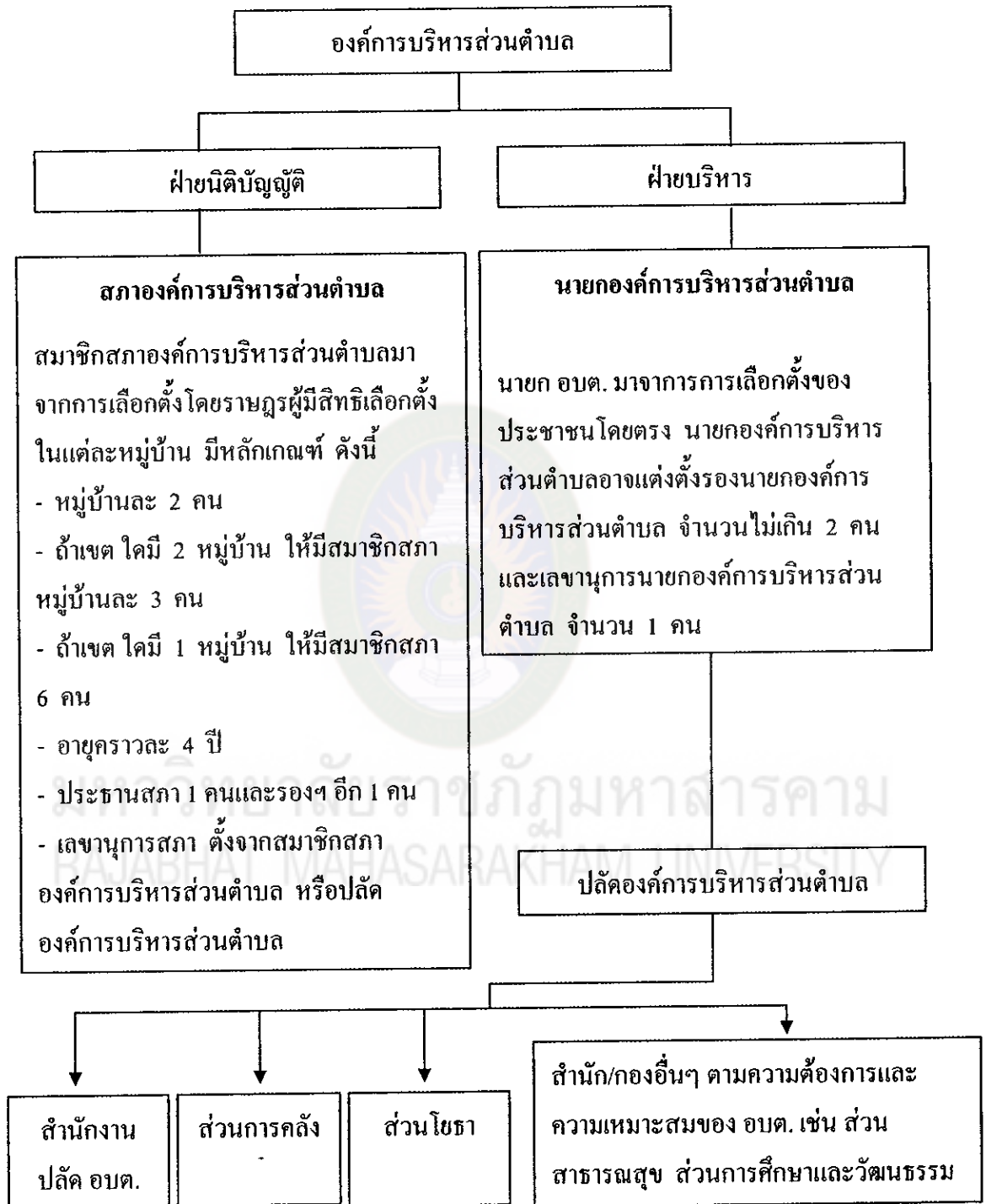
อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการ
ที่นายก องค์การบริหารส่วนตำบลจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ
ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย กฎ
ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ หรือ คำสั่งนั้น หรือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นไม่ได้กำหนด
ในเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น นายกองค์การบริหารส่วนตำบลอาจมอบอำนาจโดยทำ
เป็นหนังสือให้รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็น ผู้ปฏิบัติราชการแทนนายกองค์การ

บริหารส่วนตำบลก็ได้ แต่ถ้ามอบอำนาจให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลหรือรองปลัด
องค์การบริหารส่วนตำบลปฏิบัติราชการแทนให้ทำเป็นคำสั่งและประกาศให้ประชาชนทราบ
การปฏิบัติราชการแทนของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลตามวรรค
ห้า ต้องกระทำภายใต้การกำกับดูแลและกรอบนโยบายที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบล
กำหนดไว้ (สมชาย บำรุงทรัพย์ และณัฐวิภา โหมยิตตันติบุญ. 2548 : 507 – 508)



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล



แผนภูมิที่ 2 โครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ตาม พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546

6.1.2 การกำหนดกองหรือส่วนราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล

ตามมาตรา 17 (9) และมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ประกอบกับข้อ 4 แห่งประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ วิธีการบริหารและการปฏิบัติงานของพนักงานส่วนตำบลและกิจการอื่นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในองค์การบริหารส่วนตำบล คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.) ในการประชุมครั้งที่ 1/2545 เมื่อวันที่ 28 มกราคม 2545 ได้มีมติให้กำหนดกองหรือส่วนราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ ดังต่อไปนี้

1) การกำหนดกองหรือส่วนราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้จัดแบ่งตามความเหมาะสมกับภารกิจหน้าที่ โดยอย่างน้อยต้องมีส่วนราชการ ดังนี้

1.1) สำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ทำหน้าที่เกี่ยวกับงานทั่วไป งานธุรการ งานพิมพ์ดีด งานการเจ้าหน้าที่ งานสวัสดิการ งานการประชุม งานเกี่ยวกับการตราข้อบัญญัติตำบล งานคดีการ งานการพาณิชย์ งานรัฐพิธี งานประชาสัมพันธ์ งานจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล งานจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี งานขออนุมัติดำเนินการตามข้อบัญญัติ งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

1.2) งานส่วนการคลัง ทำหน้าที่เกี่ยวกับการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน การตรวจเงิน การหักภาษีรายได้และการนำส่งภาษี งานเกี่ยวกับการตัดโอนเงินเดือน งานรายงานเงินคงเหลือประจำวัน งานขออนุมัติเบิกคัดปี และขอขยายเวลาเบิกจ่าย งานจัดทำงบแสดงฐานะทางการเงิน งบทรัพย์สิน หนี้สิน งบโครงการเงินสะสม งานการจัดทำบัญชีทุกประเภท งานทะเบียนคุมเงินรายได้รายจ่าย งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

1.3) ส่วนโยธา ทำหน้าที่เกี่ยวกับงานสำรวจ ออกแบบ เขียนแบบอาคาร สะพาน แหล่งน้ำ ฯลฯ งานประมาณราคาค่าใช้จ่ายตามโครงการ งานควบคุมอาคาร งานการก่อสร้าง และงานซ่อมบำรุง อาคาร สะพาน แหล่งน้ำ งานควบคุมก่อสร้าง งานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

2) องค์การบริหารส่วนตำบลอาจกำหนดกองหรือส่วนราชการได้ตามความเหมาะสมดังนี้

2.1) กองหรือส่วนส่งเสริมการเกษตร

2.2) กองหรือส่วนการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

2.3) กองหรือส่วนสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม

3) นอกจากกองหรือส่วนราชการตามข้อ 2 องค์การบริหารส่วนตำบล อาจกำหนดกองหรือส่วนราชการที่เรียกชื่อเป็นอย่างอื่นได้ตามความต้องการและความเหมาะสม โดยให้สอดคล้องกับภารกิจความรับผิดชอบในการจัดการบริหารสาธารณะให้กับประชาชนในท้องถิ่น

4) การจัดตั้งกองหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นขึ้นใหม่ เพื่อรองรับภารกิจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล หรือการปรับปรุงการกำหนดส่วนราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีการจัดตั้งกองหรือส่วนราชการขึ้นใหม่ ให้องค์การบริหารส่วนตำบลเสนอเหตุผลความจำเป็น และร่างประกาศองค์การบริหารส่วนตำบล กำหนดกองหรือส่วนราชการขึ้นใหม่เพื่อให้คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.จังหวัด) พิจารณาให้ความเห็นชอบ โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

4.1) เหตุผลความจำเป็นที่ต้องจัดตั้งกองหรือส่วนราชการขึ้นใหม่

4.2) ชื่อกองหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น

4.3) อำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของกองหรือส่วนราชการนั้น

4.4) ลักษณะงานที่ต้องปฏิบัติตามข้อ 3 คุณภาพและปริมาณงาน

ถึงขนาดต้องจัดตั้งเป็นหน่วยงานระดับกองและกำหนดอัตรากำลังพนักงานส่วนตำบล

4.5) ร่างประกาศองค์การบริหารส่วนตำบล กำหนดส่วนราชการที่ปรับปรุงใหม่โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของกองหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและการจัดแบ่งส่วนราชการภายใน

ในการพิจารณาของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.จังหวัด) ให้คำนึงถึงภารกิจอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบลตามที่กฎหมายกำหนด ลักษณะงาน คุณภาพของงาน ปริมาณงาน และความจำเป็นความเหมาะสม ตลอดทั้งอัตรากำลังของพนักงานส่วนตำบล และงบประมาณค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบล

5) เมื่อคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.จังหวัด) ได้

พิจารณาการขอจัดตั้งหรือปรับปรุงการกำหนดส่วนราชการตามข้อ 4 แล้ว ให้ดำเนินการดังนี้

5.1) มีมติเห็นชอบการจัดตั้งหรือปรับปรุงการกำหนดส่วนราชการใหม่และอัตรากำลังพนักงานส่วนตำบล ที่กำหนดในกองหรือส่วนราชการที่จัดตั้งขึ้นใหม่

เป็นการปรับเปลี่ยนมาจากกองหรือส่วนราชการอื่นภายในองค์การบริหารส่วนตำบล โดยไม่เพิ่มอัตรากำลังให้มากองหรือส่วนราชการส่วนตำบลลงนามในประกาศใช้บังคับ และดำเนินการตามมติคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.จังหวัด)

5.2) มีมติเห็นชอบการจัดตั้งหรือปรับปรุงการกำหนดส่วนราชการใหม่และอัตรากำลังพนักงานส่วนตำบลที่กำหนดในกองหรือส่วนราชการที่จัดตั้งขึ้นใหม่ ซึ่งเป็นการกำหนดตำแหน่งเพิ่มเติม ให้นำมากองหรือส่วนราชการส่วนตำบลลงนามในประกาศใช้บังคับ และดำเนินการตามมติคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.จังหวัด)

5.3) มีมติเป็นประการอื่นใด ให้องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการตามมติของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.จังหวัด) นั้น

6.1.3 บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล แบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่

1) บุคลากรฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มาจากการเลือกตั้งโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหมู่บ้านละ 2 คน ถ้าองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 1 หมู่บ้าน ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 6 คน และถ้าองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 2 หมู่บ้านให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหมู่บ้านละ 3 คน อยู่ในวาระคราวละ 4 ปีนับแต่วันเลือกตั้ง สำหรับประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกมาจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยมีนายอำเภอเป็นผู้แต่งตั้ง มีวาระการดำรงตำแหน่งจนครบอายุของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือมีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 1 คนเลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล

2) บุคลากรฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ นายกององค์การบริหารส่วนตำบลและอาจแต่งตั้งรองนายกององค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมิใช่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่เกิน 2 คน และอาจแต่งตั้งเลขานุการนายกององค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 1 คน ซึ่งมีใช้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้

3) บุคลากรผู้ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย

3.1) พนักงานส่วนตำบลซึ่งเป็นบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนที่ตั้งทางองค์การบริหารส่วนตำบล

3.2) ลูกจ้าง พนักงานจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล

3.3) ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่องค์การบริหารส่วนตำบลร้องขอให้ไปดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นการชั่วคราว การบริหารงานบุคคลให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

6.1.4 ขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบล

เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งมีศักยภาพที่แตกต่างกัน จึงได้มีการแบ่งขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบลออกเป็น 5 ชั้น ด้วยกัน คือ

ขึ้นไป

อบต. ชั้นที่ 1 มีเกณฑ์รายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนเกิน 20 ล้านบาท

ไม่เกิน 20 ล้านบาท

อบต. ชั้นที่ 2 มีเกณฑ์รายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนเกิน 12 ล้านบาทแต่

ไม่เกิน 12 ล้านบาท

อบต. ชั้นที่ 3 มีเกณฑ์รายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนเกิน 6 ล้านบาทแต่

ไม่เกิน 6 ล้านบาท

อบต. ชั้นที่ 4 มีเกณฑ์รายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนเกิน 3 ล้านบาทแต่

อบต. ชั้นที่ 5 มีเกณฑ์รายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนไม่เกิน 3 ล้านบาท

สิงหาคม 2545

และตามประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล ลงวันที่ 21

ให้กำหนดขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

1) องค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 1 กำหนดให้เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่

2) องค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 2 และชั้น 3 กำหนดให้เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลาง

3) องค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 4 และชั้น 5 กำหนดให้เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก

องค์การบริหารส่วนตำบล สามารถเปลี่ยนแปลงขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ตามความจำเป็นและความเหมาะสม โดยจะต้องผ่านหลักเกณฑ์ที่ คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.) กำหนดการกำหนดระดับตำแหน่งผู้บริหารให้เป็นไปตามที่

คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.) กำหนด (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น 2546 : 142)

6.1.5 ภารกิจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม นอกจากนี้ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายดังกล่าวองค์การบริหารส่วนตำบลยังต้องมีการกิจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งเป็น 2 ประเภท คือ

1) องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

1.1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก

1.2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดินและที่สาธารณะ

รวมทั้งกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

1.3) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ

1.4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

1.5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม

1.6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และคนพิการ

1.7) ค้ำครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและ

สิ่งแวดล้อม

1.8) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและ

วัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

1.9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรร

งบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

2) องค์การบริหารส่วนตำบล อาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลดังต่อไปนี้

2.1) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร

2.2) ให้มีและบำรุงไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

2.3) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ

2.4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและ

สวนสาธารณะ

2.5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์

2.6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว

2.7) บำรุงส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร

2.8) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของ

แผ่นดิน

2.9) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล

2.10) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม

2.11) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์

2.12) การท่องเที่ยว

2.13) การผังเมือง

องค์การบริหารส่วนตำบลอาจออกข้อบังคับเพื่อใช้ในตำบลได้เท่าที่ไม่ขัดข้องต่อกฎหมาย หรืออำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ในการที่จะกำหนดค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บและกำหนดโทษปรับผู้ฝ่าฝืนด้วยก็ได้ แต่มิให้กำหนดโทษปรับเกินห้าร้อยบาท

องค์การบริหารส่วนตำบลอาจทำกิจการนอกเขตขององค์การบริหารส่วนตำบล หรือร่วมกับสภาดำบล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือหน่วยการบริหารส่วนท้องถิ่นอื่น เพื่อกระทำการกิจการร่วมกันได้ทั้งนี้ เมื่อได้รับความยินยอมจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่เกี่ยวข้องและกิจการนั้นเป็นกิจกรรมที่จำเป็นต้องทำและเป็นการเกี่ยวเนื่องกับกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน

นอกจากนี้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 ยังบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีภารกิจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นอีก 31 ประการ ได้แก่

1. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
2. การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
3. การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ

4. การสาธารณูปโภคและการก่อสร้างอื่น ๆ
5. การสาธารณูปการ
6. การส่งเสริมการฝึกและประกอบอาชีพ
7. การพาณิชย์และการส่งเสริมการลงทุน
8. การส่งเสริมการท่องเที่ยว
9. การจัดการศึกษา
10. การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตสตรี คนชราและ

ผู้ด้อยโอกาส

11. การบำรุงรักษาศิลปประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และ

วัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

12. การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
13. การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
14. การส่งเสริมกีฬา
15. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาคและสิทธิเสรีภาพ

ของประชาชน

16. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
17. การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของ

บ้านเมือง

18. การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำ
19. การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
20. การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
21. การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
22. จัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
23. การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย การอนามัย

โรงพยาบาลและสาธารณสุขสถานอื่น ๆ

24. การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ที่คืน

ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม

25. การผังเมือง
26. การขนส่งและวิศวกรรมจราจร

27. การดูแลรักษาที่สาธารณะ

28. การควบคุมอาคาร

29. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

30. การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุน

การป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

31. กิจการอื่นใดที่เป็นประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่

คณะกรรมการประกาศกำหนด

จากภารกิจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่กล่าวมาข้างต้นสรุปได้ว่า ภารกิจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง การแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของชุมชนระดับตำบลซึ่งมีขอบเขตตามที่พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 บัญญัติไว้ โดยทั่วไปจะเรียกว่า ภารกิจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

6.1.6 การปฏิบัติงานตามภารกิจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลมีภารกิจและหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองอันเป็นการแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของชุมชนระดับตำบลโดยใช้แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเครื่องมือ (สำนักงานบริหารพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2542 : 1) ดังนั้น การปฏิบัติงานตามภารกิจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลจึงต้องเริ่มจากการสำรวจและรวบรวมปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง จากนั้นนำปัญหาและความต้องการที่รวบรวมได้มาจัดลำดับว่าปัญหาและความต้องการใดที่มีความสำคัญมากกว่ากัน แล้วนำแต่ละปัญหาและความต้องการมาทำการวิเคราะห์เพื่อกำหนดแนวทางแก้ไขและสนองตอบความต้องการนั้น ๆ ซึ่งจะถูกกำหนดออกมาในรูปของแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล อันได้แก่ ยุทธศาสตร์การพัฒนา แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล 3 ปี แผนการดำเนินงานประจำปี เมื่อจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล 3 ปีเสร็จเรียบร้อยแล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งเป็นการวางแผนการจัดหาและการใช้จ่ายเงินในปีนั้น ๆ โดยจะมีการประมาณการรายรับที่คาดว่าจะได้รับ และประมาณการรายจ่ายที่จะ

ดำเนินการภายในวงเงินงบประมาณรายรับที่คาดว่าจะได้รับที่กำหนดไว้ ทั้งนี้ โครงการที่กำหนดในงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะต้องเป็นโครงการที่ปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล หลังจากที่ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประกาศใช้แล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องจัดเก็บและจัดหารายได้ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งมีทั้งที่องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้จัดเก็บเอง และได้รับจัดสรรหน่วยงานอื่นเพื่อนำไปเบิกจ่ายเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามโครงการที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย และเมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลมีเงินรายได้เพียงพอแล้วก็จะดำเนินการจัดการพัสดุเพื่อดำเนินการตามโครงการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องทำการบริหารโครงการให้สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแต่ละโครงการ และทำการติดตามประเมินผลและรายงานผลให้คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล สภามหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ และศูนย์ประสานงานพัฒนาการปฏิบัติงานตามภารกิจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นการปฏิบัติงานพัฒนาตำบลตามแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีลักษณะเป็นกระบวนการที่ประกอบด้วย การจัดทำและการติดตามประเมินผลต่อไปนี้จะขอนำเสนอรายละเอียดเกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามภารกิจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยละเอียด ทั้งนี้เพื่อจะได้เข้าใจสภาพและบริบทของการวิจัยในครั้งนี้

1) การจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล

1.1) ประเภทของแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล

แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลมี 3 ประเภท คือ

1.1.1) แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

1.1.2) แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล 3 ปี

1.1.3) แผนการดำเนินการประจำปี

1.2) องค์การจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่

1.2.1) คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย

(1) ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานกรรมการ

(2) หัวหน้าส่วนการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล

กรรมการ

(3) ผู้แทนประชาคมองค์การบริหารส่วนตำบลที่ประชาคม
คัดเลือกจำนวน 3 คน มีวาระคราวละ 2 ปี กรรมการ

(4) หัวหน้าส่วนการบริหารที่มีหน้าที่จัดทำแผน กรรมการ
และเลขานุการ

(5) เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผนหรือพนักงานส่วน
ตำบลที่ได้รับมอบหมาย ผู้ช่วยเลขานุการ

คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วน
ตำบล มีหน้าที่จัดทำร่างแผนพัฒนาให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาที่คณะกรรมการพัฒนา
องค์การบริหารส่วนตำบลกำหนด จัดทำร่างแผนการดำเนินงานและจัดทำร่างข้อกำหนด
ขอบข่ายและรายละเอียดของงาน

1. คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย

1.1 นายกององค์การบริหารส่วนตำบล ประธานกรรมการ

1.2 รองนายกององค์การบริหารส่วนตำบลทุกคน กรรมการ

1.3 สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลคัดเลือก จำนวนไม่เกิน

3 คน กรรมการ

1.4 ผู้ทรงคุณวุฒิที่นายกององค์การบริหารส่วนตำบล คัดเลือกจำนวน

3 คน กรรมการ

1.5 ผู้แทนภาคราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจที่นายกององค์การบริหาร
ส่วนตำบลคัดเลือกไม่น้อยกว่า 3 คน กรรมการ

1.6 ผู้แทนประชาคมองค์การบริหารส่วนตำบลคัดเลือก จำนวน 3 คน

กรรมการ

1.7 ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล กรรมการและเลขานุการ

1.8 หัวหน้าส่วนการบริหารที่มีหน้าที่จัดทำแผน ผู้ช่วยเลขานุการ

1.2.3) คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่กำหนด

แนวทางการพัฒนาให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนา

จังหวัด แผนพัฒนาอำเภอ การผังเมือง ปัญหาขององค์การบริหารส่วนตำบลและให้คำปรึกษา

หรือเกี่ยวกับการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหา

การพิจารณาให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล และติดตาม

ประเมินผลแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล พิจารณาให้ความเห็นชอบร่างแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล

เนื่องจากแผนพัฒนาองค์การบริหารตำบลมี 3 ประเภท ดังนั้น การจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลจึง ได้แก่ การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา การจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล 3 ปี และการจัดทำแผนการดำเนินงานองค์การบริหารส่วนตำบลประจำปี โดยมีรายละเอียด ดังนี้

(1) การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา หมายถึง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์การบริหารส่วนตำบลที่กำหนดยุทธศาสตร์ และแนวทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแสดงถึงวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในอนาคต โดยสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนการบริหารราชการแผ่นดิน ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด อำเภอ และแผนชุมชน

(2) การจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล 3 ปี

การจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล 3 ปี เป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์พัฒนาอันมีลักษณะเป็นการกำหนดรายละเอียดแผนงาน โครงการพัฒนาที่จัดทำขึ้นสำหรับปีงบประมาณแต่ละปี ซึ่งมีความต่อเนื่องและเป็นแผนก้าวหน้าครอบคลุมและระยะเวลาสามปีโดยมีการทบทวนเพื่อปรับปรุงเป็นประจำทุกปี

(3) การจัดทำแผนการดำเนินการ

การจัดทำแผนการดำเนินการ เป็นการรวบรวมแผนงาน โครงการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล หน่วยงานราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น ๆ ที่ดำเนินการในหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งจะต้องจัดทำแผนการดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในเดือนธันวาคมของปีงบประมาณนั้น

2) การจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล

งบประมาณ หมายถึง แผนงานหรืองานสำหรับประมาณการด้านรายรับรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งแสดงในรูปตัวเลขจำนวนเงิน และการตั้งงบประมาณเป็นการแสดงแผนดำเนินงานออกเป็นตัวเลขจำนวนเงิน ดังนั้น ในแต่ละปี องค์การบริหารส่วนตำบลจึงจะต้องมีการจัดทำงบประมาณ รายจ่ายประจำปี เพื่อเป็นการวางแผนการจัดหาและการใช้จ่ายเงินในปีนั้น ๆ โดยจะมีการประมาณการรายรับที่คาดว่าจะได้รับ

และประมาณการรายจ่ายที่จะดำเนินการภายในวงเงินประมาณการรายรับที่กำหนดไว้
การจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลมีขั้นตอน ดังนี้

2.1) หัวหน้าส่วนต่าง ๆ จัดทำประมาณการรายรับ และประมาณการ
รายจ่ายเสนอให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่งบประมาณขององค์การบริหาร
ส่วนตำบล

2.2) หัวหน้าส่วนการคลังรวบรวมรายงานการเงินและสถิติต่าง ๆ ของ
ทุกส่วน เพื่อใช้ประกอบการคำนวณขอตั้งงบประมาณของเจ้าหน้าที่งบประมาณ

2.3) เจ้าหน้าที่งบประมาณดำเนินการ

2.3.1) ทำการสำรวจ พิจารณา ตรวจสอบ และวิเคราะห์ข้อมูล
สภาพปัญหาขององค์การบริหารส่วนตำบล พร้อมทั้งศึกษาแผนพัฒนาองค์การบริหาร
ส่วนตำบลประจำปี เพื่อใช้เป็นแนวทางในการกำหนดงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์การ
บริหารส่วนตำบล

2.3.2) ประมาณการรายรับของปีที่จะตั้งงบประมาณซึ่งประกอบ
ด้วยรายได้จาก

- (1) หอมวกภาษีอากร
- (2) หอมวกค่าธรรมเนียม ค่าปรับและใบอนุญาต
- (3) หอมวกรายได้จากทรัพย์สิน
- (4) หอมวกรายได้จากสาธารณูปโภคและกิจการพาณิชย์
- (5) หอมวกเงินอุดหนุน
- (6) หอมวกรายได้เบ็ดเตล็ด

2.3.3) ตั้งงบประมาณรายจ่ายให้สอดคล้องกับประมาณการรายรับ
ซึ่งงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์การบริหารส่วนตำบลจำแนกเป็นงบประมาณรายจ่าย
ทั่วไป และงบประมาณรายจ่ายเฉพาะการ โดยงบประมาณรายจ่ายทั่วไป ประกอบด้วย
รายจ่ายงบกลาง และรายจ่ายตามแผนงาน จำแนกเป็นสองลักษณะ คือ 1) รายจ่ายประจำ
ได้แก่ หอมวกเงินเดือนและค่าจ้างประจำ หอมวกค่าจ้างชั่วคราว หอมวกค่าตอบแทนใช้สอย
และวัสดุ หอมวกค่าสาธารณูปโภค หอมวกเงินอุดหนุน และหอมวกรายจ่ายอื่น 2) รายจ่ายเพื่อ
การลงทุน ได้แก่ หอมวกค่าครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง

2.3.4) นำร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีเสนอต่อนายกองค์การ
บริหารส่วนตำบล

2.4) เมื่อนายกองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาอนุมัติให้ตั้งงบประมาณขอดีเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ให้เจ้าหน้าที่งบประมาณรวบรวมและจัดทำเป็นร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมเสนอต่อนายกองค์การบริหารส่วนตำบลอีกครั้งหนึ่ง

2.5) นายกองค์การบริหารส่วนตำบลนำร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมเสนอขอความเห็นชอบต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ภายใน 15 สิงหาคม

2.6) นายกองค์การบริหารส่วนตำบลนำร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลเห็นชอบแล้ว เสนอขออนุมัติต่อนายอำเภอพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติ

2.7) เมื่อนายอำเภออนุมัติแล้ว ให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลลงชื่อทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และประกาศใช้ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายนั้น โดยปิดประกาศไว้โดยเปิดเผยเพื่อให้ประชาชนทราบ ณ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล

2.8) จัดส่งสำเนาข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือสำเนาข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมให้อำเภอทราบภายในระยะเวลาไม่เกิน 15 วันนับแต่วันประกาศใช้

3) การจัดเก็บและจัดหารายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล
เมื่อมีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องทำการจัดเก็บและจัดหารายได้ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งมีทั้งที่ เป็นผู้จัดเก็บเอง และได้รับจัดสรรจากหน่วยงานอื่น ทั้งนี้ เพื่อให้มีเงินงบประมาณสำหรับนำไปใช้จ่ายในการดำเนินการตามข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

3.1) รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล มีดังนี้

3.1.1) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องถิ่น ภาษีป้าย
อากรการฆ่าสัตว์และค่าธรรมเนียมรวมถึงผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์

3.1.2) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน

3.1.3) ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร

3.1.4) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรากลูกข่ายตามกฎหมายว่าด้วยสุรา

3.1.5) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน

3.1.6) ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล เงินอากรประทานบัตร ใบอนุญาตอาชญาบัตรตามกฎหมายว่าด้วยการประมง ค่าภาคหลวงแร่และค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ และค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน

3.1.7) ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ และค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม

3.1.8) เงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ

3.1.9) ภาษีมูลเพิ่ม

3.1.10) องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายได้ ดังต่อไปนี้

- (1) รายได้จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- (2) รายได้จากสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนตำบล
- (3) รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ขององค์การบริหาร

ส่วนตำบล

(4) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามที่จะมี

กฎหมายกำหนดไว้

(5) เงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้

(6) รายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้

(7) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

(8) รายได้อื่นตามที่จะมีกฎหมายกำหนดให้เป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล

บริหารส่วนตำบล

3.2) ขั้นตอนการจัดเก็บภาษีขององค์การบริหารส่วนตำบล

ภาษีที่องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการจัดเก็บเอง ได้แก่ ภาษีโรงเรียนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ และภาษีป้าย ซึ่งมีขั้นตอนการจัดเก็บภาษีดังนี้

3.2.1) ระยะเวลาเตรียมการก่อนเก็บภาษี

- แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่และพนักงานจัดเก็บภาษี

- ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรับรู้ข่าวสารเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษี

อันจะทำให้ประชาชนมีทัศนคติที่ดีต่อการเสียภาษี

- สํารวจตรวจสอบทะเบียนผู้เสียภาษี ข้อมูลจากแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินหรือป้ายที่ปรากฏในท้องที่

- จัดอบรมเจ้าหน้าที่ทุกคนที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษี เพื่อทบทวนความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิบัติงานจัดเก็บภาษี

- เตรียมเอกสารแบบพิมพ์ต่าง ๆ ให้พร้อมและเพียงพอ เพื่อจะให้การบริการแก่ประชาชนเป็นไปอย่างรวดเร็ว ถูกต้องเรียบร้อย

- จัดเตรียมสถานที่สำหรับชำระภาษีให้มีความสะดวกและสบาย

3.2.2) ระยะปฏิบัติการจัดเก็บภาษี

- รับแบบแสดงรายการเสียภาษี ที่ผู้ต้องเสียภาษีนำมาขึ้น

- ตรวจสอบความถูกต้องสมบูรณ์ของการกรอกแบบพิมพ์

- ประเมินค่าภาษี

- แจ้งการประเมินให้ผู้เสียภาษีทราบ เพื่อจะได้นำเงินมาชำระค่า

ภาษีตามเวลาที่กฎหมายกำหนด

- รับชำระเงินค่าภาษี

3.2.3) ระยะติดตามประเมินผลการปฏิบัติ

- ตรวจสอบทะเบียนผู้เสียภาษี เพื่อหาตัวผู้ที่ไม่มาขึ้นแบบแสดง

รายการเสียภาษีภายในกำหนดเวลา

- แจ้งให้ผู้ที่ยังไม่มาขึ้นแบบแสดงรายการเสียภาษีในกำหนดเวลาทำการขึ้นแบบแสดงรายการเสียภาษี ในกรณีนี้จะต้องเรียกเงินเพิ่มจากผู้ชำระภาษีเกินกำหนดเวลาตามอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้

- ดำเนินคดีต่อผู้ที่ไม่มาขึ้นแบบแสดงรายการเสียภาษีภายใน

กำหนดเวลา ซึ่งสามารถกระทำได้ 2 ทาง คือ

(1) เปรียบเทียบปรับ

(2) รวบรวมหลักฐานไปแจ้งต่อพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง

(สำหรับในส่วนภูมิภาค) หรือพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจ (สำหรับในกรุงเทพมหานคร) เพื่อ

ดำเนินคดี

3.2.4) ระยะบังคับจัดเก็บภาษี

การบังคับจัดเก็บภาษี เป็นการใช้มาตรการจ้้นรุนแรงตามกฎหมายเข้าบังคับเพื่อให้ได้ค่าภาษีจากผู้ที่ไม่ยอมมาชำระภาษี โดยดำเนินการดังนี้

- ตรวจสอบทะเบียน ข้อมูล หรือรายชื่อผู้ค้างชำระภาษี
- ทำหนังสือแจ้งเตือนให้ชำระภาษี
- ทำการยึดอายัดและขายทอดตลาด ในกรณีที่ผู้ค้างชำระภาษีไม่

ยอมมาชำระภาษีที่ค้างชำระนั้น นายกองค้การบริหารส่วนตำบลจะออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ที่ค้างชำระภาษี โดยให้นำวิธีการในการประมวลกฎหมายพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

4) การพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล

หลังจากที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้ดำเนินการจัดเก็บภาษีหรือจัดหารายได้จนเพียงพอที่จะดำเนินการตามข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือรายจ่ายเพิ่มเติมแล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลก็จะทำการจัดหาพัสดุตามที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม การจัดหาพัสดุหรือการจัดซื้อจัดจ้างมีขั้นตอน ดังต่อไปนี้

ขั้นที่ 1 จัดทำรายงานการขอซื้อหรือจ้าง เป็นการขออนุมัติดำเนินการจัดซื้อหรือจ้างต่อผู้มีอำนาจในการสั่งซื้อหรือสั่งจ้างตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2544 โดยในรายงานการขอซื้อหรือจ้างจะต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับพัสดุที่จะซื้อหรือจ้างวงเงินในการจัดซื้อหรือจ้าง วิธีการจัดซื้อจัดจ้างซึ่งจะขึ้นอยู่กับวงเงินในการจัดซื้อหรือจ้าง ระยะเวลาดำเนินการ แต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการจัดซื้อหรือจัดจ้าง

ขั้นที่ 2 จัดให้มีการเสนอราคาในการจัดซื้อหรือจ้างเพื่อให้มีการแข่งขันกันเสนอราคา

ขั้นที่ 3 ขออนุมัติจัดซื้อหรือจัดจ้างต่อผู้มีอำนาจในการสั่งซื้อหรือสั่งจ้าง

ขั้นที่ 4 ทำการก่อกำหนดผู้ผูกพัน ซึ่งอาจจะทำการบันทึกตกลงซื้อขาย การบันทึกตกลงจ้าง สัญญาซื้อขาย หรือสัญญาจ้าง แล้วแต่กรณี ในกรณีก่อกำหนดผู้ผูกพันเป็นสัญญาซื้อขาย หรือสัญญาจ้างจะต้องมีหลักประกันสัญญา

ขั้นที่ 5 การส่งมอบงานและการตรวจรับ

ขั้นที่ 6 ลงทะเบียนคุมพัสดุ

6.1.7 ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล (Chief Administrator of the SAO)

ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง พนักงานส่วนตำบล ตามนัย มาตรา 3 แห่งพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานส่วนตำบล พ.ศ. 2539 และตามมาตรา 60/1 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2546) ซึ่งหมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับการบรรจุแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ใน องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างองค์การบริหาร ส่วนตำบล รองจากนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำ ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามนโยบาย และมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมาย กำหนด หรือตามที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมาย ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนขององค์การบริหารส่วนตำบล อำนาจ หน้าที่ดังนี้

1) รับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

2) ตามประกาศประธานคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.) เรื่อง มาตรฐานกำหนดตำแหน่งพนักงานส่วนตำบล ลงวันที่ 21 สิงหาคม 2545 ตำแหน่ง นักบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล (ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล) มีหน้าที่และ รับผิดชอบปฏิบัติงานในฐานะปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีหน้าที่ความรับผิดชอบ ขาดและคุณภาพของงานสูง รับผิดชอบงานการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล โดย ควบคุมหน่วยงานหลายหน่วยงานและปกครองผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาจำนวนมากพอสมควร และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ได้รับมอบหมาย

ลักษณะงานที่ปฏิบัติ ในฐานะปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ทำหน้าที่ พิจารณาทำความเข้าใจสรุปรายงานเสนอแนะและดำเนินงานตามกฎหมายและระเบียบคำสั่งที่ ต้องใช้ความชำนาญเกี่ยวกับการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลโดยปฏิบัติหน้าที่อย่างใด อย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง เช่น การอนุญาต การอนุมัติ การดูแลผลประโยชน์ขององค์การ บริหารส่วนตำบล การประกอบการค้าซึ่งเป็นที่รังเกียจหรืออาจเป็นอันตรายแก่สุขภาพและ หน้าที่อื่นตามที่ พ.ร.บ.สาธารณสุขการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน จัดให้มีและ บำรุงทางบกและทางน้ำ รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้ง การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ป้องกันและระงับโรคติดต่อ จัดให้มีเครื่องมือเครื่องใช้ ในการดับเพลิงให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม จัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา จัดให้มี โรงฆ่าสัตว์ จัดให้มีสุสานฌาปนสถาน บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร จัดให้มี

และบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้ จัดให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น จัดให้มีและบำรุงทางระบายน้ำเทศบาลจัดให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ จัดให้มีและบำรุงสงเคราะห์มารดาและเด็ก จัดให้มีและบำรุงโรงพยาบาล จัดให้มีการสาธารณสุขการ จัดให้มีการจัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุขจัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา จัดให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา จัดให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมและรักษาความสงบเรียบร้อยของท้องถิ่น กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุขและหน้าที่อื่น ๆ ซึ่งมีคำสั่งกระทรวงมหาดไทย หรือกฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล เช่น การเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล การจัดการให้ความสะดวก และรักษาความสงบเรียบร้อยในการเลือกตั้งของแต่ละหน่วยเลือกตั้ง ที่อยู่ในท้องที่ การขออนุมัติจ้างลูกจ้างและคนงานขององค์การบริหารส่วนตำบล การขออนุมัติเลื่อนขั้นเงินเดือนลูกจ้างคนงานและพนักงานส่วนตำบลประจำปี การขออนุมัติใช้จ่ายเงินสะสมขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นกรรมการสอบคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการเป็นพนักงานส่วนตำบล เป็นกรรมการสอบสวนพนักงานส่วนตำบลผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัย เป็นเจ้าหน้าที่งบประมาณ เป็นเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษา เป็นเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมโรคระบาดสัตว์ เป็นกรรมการควบคุมรักษาทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้เก็บรักษาเอกสารสำคัญขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับการเงินทั่วไปขององค์การบริหารส่วนตำบล ตรวจฎีกาเบิกจ่ายเงิน ลงนามถอนเงินจากธนาคารพาณิชย์ ธนาคารออมสิน คลังจังหวัด เป็นกรรมการรักษาเงินขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ประเมินภาษีโรงเรือนและที่ดิน เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ประเมินภาษีบำรุงท้องที่ เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ประเมินภาษีป้าย เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ควบคุมการฆ่าสัตว์และ ออกใบอนุญาตับตรการฆ่าสัตว์และการจำหน่ายเนื้อสัตว์ เป็นเจ้าหน้าที่ดับเพลิง เป็นเจ้าหน้าที่พัสดุ เป็นเจ้าหน้าที่จัดทำรายงานประจำปี เป็นกรรมการตรวจรับวัสดุและกรรมการควบคุมการก่อสร้าง เป็นกรรมการตรวจสอบสภาพอาคาร เป็นกรรมการควบคุมการรับส่งเงิน เป็นกรรมการอำนวยการศึกษา กรรมการประชาสัมพันธ์ เป็นกรรมการจัดงานประจำปีอันเป็นประเพณีท้องถิ่นหรืองานราชพิธี งานรัฐพิธี เป็นกรรมการช่วยเหลือและบรรเทาทุกข์ประชาชนในท้องถิ่นในกรณีเกิดภัยธรรมชาติและสาธารณภัยต่าง ๆ เป็นต้น ฝึกอบรมและให้คำแนะนำปรึกษาในการปฏิบัติงานแก่เจ้าหน้าที่ระดับรองลงมา ตอบปัญหาชี้แจงต่าง ๆ เกี่ยวกับงานในหน้าที่ เข้าร่วมประชุมคณะกรรมการ

ต่าง ๆ ตามที่ได้รับแต่งตั้ง เข้าร่วมประชุมในการกำหนดนโยบายและแผนงานของส่วนราชการที่สังกัดและปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้องในฐานะหัวหน้าหน่วยงาน นอกจากนี้ปฏิบัติงานดังกล่าวข้างต้นแล้วยังทำหน้าที่กำหนดนโยบายการปฏิบัติงาน พิจารณาวางอัตรากำลังเจ้าหน้าที่และงบประมาณของงานที่รับผิดชอบ ติดตามประสานงานวางแผนมอบหมายงาน วินิจฉัยสั่งการ ควบคุมตรวจสอบให้คำปรึกษาและแนะนำปรับปรุงแก้ไข ติดตามประเมินผลและแก้ปัญหาข้อขัดข้องในการปฏิบัติงานที่รับผิดชอบด้วย

3) ตามประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดกาฬสินธุ์ (ก.อบต.จังหวัดกาฬสินธุ์) เรื่องหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหาร ส่วนตำบล ลงวันที่ 19 พฤศจิกายน 2545 ข้อ 236 ภายใต้อำนาจกฎหมายว่าด้วยสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

3.1) รับผิดชอบควบคุมการปฏิบัติราชการประจำในองค์การบริหารส่วนตำบล กำหนดแนวทางและแผนการปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล และลำดับความสำคัญของแผนการปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการในองค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นตามนโยบายของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งกำกับ เร่งรัด ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในองค์การบริหารส่วนตำบล

3.2) เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล รองจากนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

4) บทบาทอำนาจหน้าที่ของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะหัวหน้าหน่วยงาน หรือฐานะผู้ช่วยหัวหน้าหน่วยงาน ทำหน้าที่ช่วยหัวหน้าหน่วยงานปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมาย นอกจากปฏิบัติงานดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังทำหน้าที่กำหนดนโยบายการปฏิบัติงาน วินิจฉัยสั่งการ ควบคุม ตรวจสอบให้คำปรึกษาแนะนำ ปรับปรุงแก้ไข ติดตามประเมินผล และแก้ปัญหาข้อขัดข้องในการปฏิบัติงานในหน่วยงานที่รับผิดชอบด้วย โดยอาจกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ไว้ดังนี้ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2546 : 5)

4.1) บทบาทในฐานะหัวหน้าหน่วยงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

4.2) บทบาทในฐานะเจ้าหน้าที่งบประมาณ ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541

4.3) บทบาทในฐานะการเป็นผู้อำนวยการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545

ในมาตรฐานกำหนดตำแหน่งนักบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล หรือปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ตามอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบและลักษณะงานที่ปฏิบัติสามารถแบ่งออกเป็นบทบาทหน้าที่ด้านต่าง ๆ ที่สำคัญ ดังนี้

1. ด้านการควบคุมงาน ได้แก่ การวางนโยบาย ออกกฎ ระเบียบ และข้อบังคับเพื่อการใช้ในการทำงาน การติดตามควบคุมงาน และประเมินผลการทำงาน กิจกรรม/โครงการต่าง ๆ การแจกแจงอำนาจหน้าที่การทำงานแก่พนักงานส่วนตำบลอย่างทั่วถึงกับงาน การควบคุมงบประมาณในฐานะเจ้าหน้าที่งบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล การตอบปัญหาชี้แจงข้อสงสัยต่าง ๆ แก่พนักงานส่วนตำบลในการปฏิบัติงาน การประสานความเข้าใจในคำสั่ง และแผนปฏิบัติกับผู้ปฏิบัติงานให้เข้าใจตรงกัน
2. ด้านการวางแผน ได้แก่ การกำหนดนโยบายการปฏิบัติงาน และการวางแผนอัตรากำลังพนักงานส่วนตำบล การตั้งงบประมาณตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี การสนใจเทคโนโลยีใหม่ ๆ และมีการนำเทคโนโลยีมาใช้ ในหน่วยงาน การเสนอหลักการเหตุผลความจำเป็น วัตถุประสงค์ของงาน ประกอบแผนงาน หรือโครงการ
3. ด้านเกี่ยวกับการวิเคราะห์ปัญหาและตัดสินใจ ได้แก่ การวิเคราะห์ ปัจจัยในการทำงานประกอบการตัดสินใจทำงาน โครงการ/งาน/กิจกรรม การเสนอโครงการต่าง ๆ ให้นายองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาตามอำนาจหน้าที่ การวิเคราะห์และตัดสินใจในความขัดแย้งในการปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบล การวิเคราะห์การจัดระบบงานหรือการปรับปรุงการทำงานและการจัดขั้นตอนการทำงาน
4. ด้านความเป็นผู้นำ ได้แก่ การปฏิบัติตนเป็นตัวอย่างที่ดีแก่พนักงานส่วนตำบลในฐานะบังคับบัญชาของพนักงานส่วนตำบล มีความรู้ความสามารถ ความเชื่อมั่น ความเชื่อถือ แก่พนักงานส่วนตำบลเป็นตัวแทนพนักงานส่วนตำบลในการประสานงาน ราชการกับหน่วยงานอื่น ยึดหลักความเสมอภาคในการทำงานในองค์การบริหารส่วนตำบล ปฏิบัติตนเป็นกลางทางการเมือง
5. ด้านการพัฒนาผู้ใต้บังคับบัญชา ได้แก่ แนะนำ ฝึกอบรม ให้คำปรึกษา อธิบาย หรือสอนงาน ถ่ายทอดความรู้ ประสบการณ์ให้แก่พนักงานส่วนตำบลจัด พนักงานส่วนตำบลเข้าอบรมตามหลักสูตรต่างๆ ที่เหมาะสมกับหน้าที่หาเทคนิค วิธีการใหม่ๆ มาให้กับพนักงานส่วนตำบลในการปฏิบัติงาน ประเมินผลการปฏิบัติงานพนักงานส่วนตำบลประกอบการพิจารณาความดีความชอบ

7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

อนุพงศ์ เนื่องจำนง (2544 : บทคัดย่อ) ความคิดเห็นของบุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีต่อโครงสร้างและองค์ประกอบ อำนาจหน้าที่ รูปแบบการบริหาร และกระบวนการ การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 1 ในเขตปริมณฑล โดยมุ่งเพื่อศึกษาเกี่ยวกับความคิดเห็นของบุคลากร ในองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีต่อโครงสร้างและองค์ประกอบอำนาจหน้าที่ รูปแบบการบริหาร และกระบวนการการบริหารงาน ด้วยการเปรียบเทียบความคิดเห็นดังกล่าว จำแนกตามบทบาทของบุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบล ผลการวิจัยสรุปได้ว่าบุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีบทบาทแตกต่างกัน มีความคิดเห็นในเรื่องเกี่ยวกับโครงสร้างและองค์ประกอบอำนาจหน้าที่ รูปแบบการบริหาร และกระบวนการการบริหารงาน ขององค์การบริหารส่วนตำบล ไม่แตกต่างกันโดยส่วนใหญ่มีความคิดเห็นว่าโครงสร้างและองค์ประกอบ อำนาจหน้าที่ รูปแบบการบริหาร ตลอดจนกระบวนการการบริหารงานที่กฎหมายกำหนดไว้ในปัจจุบัน สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อใช้ในการบริหารงานหรือบริหารการพัฒนาท้องถิ่น มีความเหมาะสมดีแล้วมีเพียงการนำไปปฏิบัติในบางเรื่องเท่านั้นที่ยังไม่ปฏิบัติตามหลักการสากลเท่าที่ควร อาทิ การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ การประชาสัมพันธ์ หรือการรายงานผลการดำเนินงาน ขององค์การบริหารส่วนตำบลไปสู่สาธารณชน

สมหมาย กิ่งศักดิ์กลาง (2544 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาความคิดเห็นเกี่ยวกับสมรรถนะของเจ้าหน้าที่พลศึกษาตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนครราชสีมา การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเปรียบเทียบความคิดเห็นสมรรถนะ ของเจ้าหน้าที่พลศึกษาต่อตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนครราชสีมา ผลการวิจัยพบว่า

1. สมรรถนะของเจ้าหน้าที่พลศึกษาตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนครราชสีมา ด้านความรู้ ด้านเทคนิควิธี ด้านคุณลักษณะตามความคิดเห็นของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล และเยาวชน ด้านความรู้ อยู่ในระดับมาก ด้านเทคนิควิธี อยู่ในระดับมาก ด้านคุณลักษณะ อยู่ในระดับมาก
2. เปรียบเทียบสมรรถนะของเจ้าหน้าที่พลศึกษาตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนครราชสีมาตามความคิดเห็นของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ประธาน

กรรมการ บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลและเยาวชน ด้านความรู้ ด้านเทคนิควิธี ด้านคุณลักษณะมีความคิดเห็นแตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ

คุณฐนันท์ อนันต์สินชัย (2547 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาความคิดเห็นของประชาชนต่อการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลลาดแร้ง อำเภอบ้านเขว้า จังหวัดชัยภูมิ ผลการศึกษาพบว่า (1) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งส่วนใหญ่เห็นว่าองค์การบริหารส่วนตำบลลาดแร้งมีประสิทธิภาพหรือขีดความสามารถในการบริหารจัดการทั้ง 6 ด้าน โดยสรุปผลจากการศึกษาพบว่ามีประโยชน์ในทางปฏิบัติ คือ ทราบความคิดเห็นของประชาชน เพื่อหาแนวทางการปรับปรุง หรือพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการและทางวิชาการ ก่อให้เกิดความรู้ หรือค้นพบซึ่งนอกจากจะเป็นประโยชน์โดยตรงต่อองค์การบริหารส่วนตำบลลาดแร้งแล้ว ยังสามารถนำไปปรับใช้กับองค์การบริหารส่วนตำบลอื่นๆ ในพื้นที่ใกล้เคียงได้ อีกทั้งยังเป็นแนวทางการศึกษาวิจัยในแนวลึกเฉพาะด้านในโอกาสต่อไป

ปริยานุช คิมหะจันทร์ (2542 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาบทบาทของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดการสิ่งแวดล้อม : กรณีศึกษา จังหวัดนครปฐม การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาบทบาทที่ปฏิบัติงาน ปัจจัยทางสังคมและจิตวิทยาที่มีอิทธิพลต่อบทบาทที่ปฏิบัติจริง รวมถึงปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะในการจัดการสิ่งแวดล้อมของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดนครปฐม ผลการวิจัยสรุปได้ดังนี้ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลมีบทบาทที่ปฏิบัติจริงใน การจัดการสิ่งแวดล้อมในระดับปานกลาง สำหรับผลการวิเคราะห์การค้นพบและการจำแนก พบว่า แรงจูงใจ การรับรู้ข่าวสาร ความรู้ด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม เป็นปัจจัยที่มีผลต่อบทบาทที่ปฏิบัติจริง อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ ระดับ 0.05 ปัญหาอุปสรรค เกี่ยวกับบทบาทที่ปฏิบัติจริงของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ ปัญหางบประมาณ วัสดุ อุปกรณ์ บุคลากร ไม่เพียงพอ ระเบียบปฏิบัติทางราชการที่มีขั้นตอนมาก รวมทั้งขาดการประสานงานและรับผิดชอบร่วมกันของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลมีความรู้ในการจัดการขยะมูลฝอยและน้ำเสียไม่เพียงพอ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล คณะกรรมการบริหารส่วนตำบล และประชาชน ยังให้ความสำคัญกับการจัดการขยะมูลฝอยและน้ำเสียน้อย และกฎหมายไม่ได้ให้อำนาจหน้าที่แก่ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ในการจัดการขยะมูลฝอยและน้ำเสียโดยตรง

ฉิน บัวบาน (2543 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาความคิดเห็นของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีต่อบทบาทการส่งเสริมการศึกษาท้องถิ่น ขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดพัทลุง ผู้วิจัยได้กำหนดทำการศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดพัทลุง ด้าน

การปฏิบัติงานส่งเสริมการศึกษา แหล่งข้อมูลและกลุ่มตัวอย่าง คือ องค์กรบริหารส่วนตำบลในจังหวัดพัทลุง จำนวน 63 แห่ง ผลการวิจัยพบว่า (1) ด้านส่งเสริมการศึกษาในระบบโรงเรียน สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล มีความเห็นว่า อบต. ยังไม่สามารถจัดการศึกษาเองได้เพราะขาดงบประมาณและบุคลากรที่มีความรู้ทางการจัดการศึกษา อบต. ควรให้การสนับสนุนงบประมาณในการจัดซื้อสื่อการเรียน วัสดุ ครุภัณฑ์ และการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารโดยการเป็นกรรมการศึกษาของโรงเรียน (2) ด้านส่งเสริมศึกษานอกระบบโรงเรียน สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล มีความเห็นว่า อบต. ควรให้การสนับสนุนการดำเนินงานของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กเป็นพิเศษในทุกด้าน ควรส่งเสริมให้มีการจัดอบรมอาชีพหลักสูตรระยะสั้นแก่ประชาชน โดยร่วมกับองค์กรอื่นและควรเป็นผู้ประสานให้มีการจัดกลุ่มเรียน กศน. ให้แก่ประชาชนอย่างเพียงพอและทั่วถึง (3) การส่งเสริมการศึกษาตามอัธยาศัยสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล มีความเห็นว่า อบต. ควรส่งเสริมการเรียนรู้ของประชาชนโดยการใช้หอกระจายข่าว ที่อ่านหนังสือประจำหมู่บ้านที่สามารถใช้ประกอบกิจกรรมส่งเสริมการเรียนรู้อย่างหลากหลาย การส่งเสริมกิจกรรมของกลุ่มองค์กรประชาชนและการส่งเสริมภูมิปัญญาชาวบ้านในท้องถิ่น การอบรมสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลให้มีความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ครอบคลุมภารกิจที่จะต้องรับผิดชอบ

ชูชาติ กีฬาแปง (2539 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาทัศนะของผู้นำท้องถิ่นต่อองค์การบริหารส่วนตำบล : กรณีศึกษาจังหวัดเชียงราย การศึกษาวิจัยเรื่องนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงทัศนะของผู้นำท้องถิ่น ซึ่งรับผิดชอบการดำเนินงานในองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ทั้งฝ่ายสภา อบต. และฝ่ายคณะ กรรมการบริหาร ที่มีต่อการปกครองท้องถิ่นรูปแบบ อบต. ซึ่งได้มีการจัดตั้งขึ้นใหม่ตามนโยบายการกระจายอำนาจการปกครอง สู่ท้องถิ่น ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้จัดวางสมมติฐานเอาไว้ว่า ภูมิหลังทางสังคมและเศรษฐกิจของผู้นำท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กับทัศนะต่อองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ผลการศึกษาพบว่า ผู้นำท้องถิ่นมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับ อบต. อยู่ในระดับที่ดีมาก พร้อมกันนี้ยังมีความพึงพอใจเป็นอย่างมาก ต่อเป้าหมายของ อบต. ในด้านการเมืองและการบริหาร อย่างไรก็ตามเมื่อนำเอาทัศนะของผู้นำท้องถิ่นมา พิจารณาตามภูมิหลังทางสังคมและเศรษฐกิจก็ยิ่งพบอีกว่า ประการแรก ปรากฏว่า ไม่มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติในด้านความสัมพันธ์ระหว่าง เพศ อาชีพ และการดำรงตำแหน่งหน้าที่ของผู้นำท้องถิ่นกับทัศนะต่อ อบต. ซึ่ง ประกอบด้วย ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับ อบต. รวมทั้ง ความพึงพอใจต่อเป้าหมายของ อบต. ทั้งด้านการเมืองและ

การบริหาร ประการที่สอง ปรากฏว่า มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ในด้านความสัมพันธ์ระหว่าง ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งหน้าที่ อายุ การศึกษา และที่ตั้งของ อบต. กล่าวคือ ในส่วนของระยะเวลาการดำรงตำแหน่งหน้าที่ ได้พบว่ามี ความแตกต่างกัน เฉพาะความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับ อบต.เท่านั้น สำหรับอายุนั้นกลับพบว่า มีความแตกต่างกันทั้ง ความพึงพอใจต่อเป้าหมายของ อบต. ด้านการเมืองและการบริหารนอกเหนือ จากนี้ ในแง่ของการศึกษาและที่ตั้งของ อบต. พบว่ามีความแตกต่างกันในทุกด้าน คือ ด้านความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับ อบต. รวมทั้งความพึงพอใจต่อเป้าหมายของ อบต. ทั้งด้านการเมืองและการบริหาร หนึ่งสิ่งที่เป็นปัญหาและข้อขัดข้องในการดำเนินงานของ อบต. แต่ละแห่งก็มีปรากฏเกิดขึ้น หลายประการเช่นกัน ซึ่งผู้นำ ท้องถิ่นดังกล่าวต้องการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้พิจารณาปรับปรุงแก้ไขให้ดียิ่งขึ้น

ประดิษฐ์ ศรีประสิทธิ์ (2536 : บทคัดย่อ) ได้วิจัยเรื่อง ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ ผู้ปฏิบัติงานตำบลที่มีต่อหน้าที่ของปลัดอำเภอผู้ประสานงานประจำตำบลในจังหวัดเลย การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานตำบลที่มีต่อหน้าที่ของปลัดอำเภอผู้ประสานงานประจำตำบลและปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็นนั้น ผลการวิจัยพบว่าเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานตำบลส่วนใหญ่มีความคิดเห็นไปในทางเห็นด้วยต่อหน้าที่ของ ปลัดอำเภอผู้ประสานงานประจำตำบลอยู่ในระดับสูง เว้นแต่หน้าที่กำกับกำกับการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ของทางราชการและ เอกชนที่ปฏิบัติงานในตำบลเท่านั้นที่อยู่ในเกณฑ์ระดับ ปานกลางและจาก การทดสอบสมมติฐาน พบว่าความคาดหวังในประโยชน์ที่จะได้รับมีผลต่อ ความคิดเห็นต่อหน้าที่ของปลัดอำเภอผู้ประสานงานประจำตำบลในงานในฐานะ ผู้ประสานงานประจำตำบล

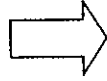
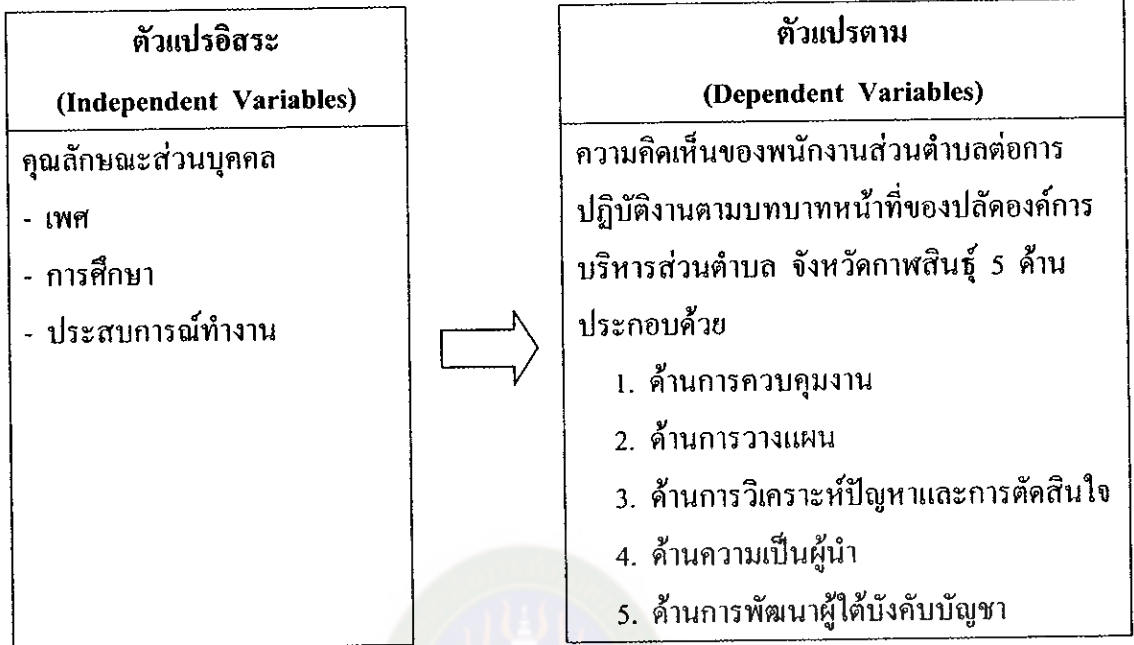
เครือฉรงค์ พงษ์รัตน์ (2541 : บทคัดย่อ) ได้วิจัยเรื่อง ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามความคิดเห็นของสมาชิก สภาองค์การบริหารส่วนตำบล : ศึกษาเฉพาะกรณีของอำเภอคอนเจดีย์ จังหวัดสุพรรณบุรี การวิจัยครั้งนี้มี วัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาถึงประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามความคิดเห็นของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลผลการวิจัยพบว่า 1) ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามความคิดเห็นของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอคอนเจดีย์ จังหวัดสุพรรณบุรี พบว่า ส่วนใหญ่อยู่ในระดับปานกลาง เมื่อทดสอบความแตกต่างด้านอายุ ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้ ความพึงพอใจในการปฏิบัติงานและความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติงานของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

พบว่า ไม่มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ ไม่เกิน 0.05 ซึ่งไม่เป็นไปตามสมมติฐานที่ตั้งไว้ 2) จากตัวแปรทั้งหมดที่ศึกษาพบว่ามีเพียง 2 ตัวแปร ที่มีผลกระทบต่อความคิดเห็นเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล คือ

อนันต์ ปู่ (2543 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาความคิดเห็นต่อโครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ โดยมีสมมติฐานว่า กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเห็นว่า โครงสร้างปัจจุบันขององค์การบริหารส่วนตำบลมีความเหมาะสมต่อการบริหารราชการในท้องถิ่น ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษานี้ได้จากเอกสารทางวิชาการ บทความ กฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ และหนังสือสั่งการของทางราชการและการสำรวจความคิดเห็นของกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 190 ราย ด้วยแบบสอบถามปลายปิด ผลการศึกษาพบว่า โดยภาพรวมแล้ว กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลมีความเห็นว่า โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลมีความเหมาะสมต่อการบริหารราชการงานในท้องถิ่น ส่วนในปัจจัยภูมิหลังของผู้ตอบแบบสอบถามไม่มีผลต่อความคิดเห็นของคณะกรรมการบริหารต่อโครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล

8. กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการศึกษาแนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยได้นำกรอบแนวคิดตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่งที่คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.) (กรมส่งเสริมวิชาการปกครองส่วนท้องถิ่น. 2546 : 5) มาเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาวิจัย เรื่อง ความคิดเห็นของพนักงานส่วนตำบลต่อการปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยจำแนกตามคุณลักษณะส่วนบุคคลที่ได้จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สรุปได้ตัวแปรอิสระ 3 ตัว คือเพศ การศึกษา และประสบการณ์การทำงาน ที่ส่งผลถึงตัวแปรตาม ได้แก่บทบาทหน้าที่ของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล 5 ด้าน ประกอบด้วย ด้านการควบคุมงาน ด้านการวางแผน ด้านการวิเคราะห์ปัญหาและการตัดสินใจ ด้านความเป็นผู้นำ และด้านการพัฒนาผู้ใต้บังคับบัญชา ดังแสดงในแผนภูมิที่ 3



แผนภูมิที่ 3 กรอบแนวคิดในการวิจัย