

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาปัญหาระบบบริหารงานขององค์กรบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอป่าทุนรัตต์ จังหวัดร้อยเอ็ด ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาด้านคว้าเอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงาน
2. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานห้องถิน
3. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
4. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองห้องถิน
5. การปกครองห้องถินรูปแบบองค์กรบริหารส่วนตำบล
6. องค์กรบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอป่าทุนรัตต์
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
8. ครอบแนวคิดการวิจัย

### แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงาน

#### 1. ความหมายของการบริหาร

การบริหาร (Administration) หรือการจัดการ (Management) เป็นคำที่ใช้แทนกันทั่วไปเพื่อ指代ความหมายใกล้เคียงกัน เพื่อใช้จ่ายและเกิดความเข้าใจจึงแยกให้เห็นความแตกต่างระหว่างคำทั้งสอง คำว่า (Administration) จะเน้นในเรื่องการบริหารหรือจัดการเกี่ยวกับนโยบาย คำว่า (Management) เป็นการนำนโยบายไปปฏิบัติส่วนใหญ่จะเน้นการจัดการในขั้นตอนของการปฏิบัติจริง แต่อย่างไรก็ตามทั้งสองคำมีความคล้ายคลึงกัน ได้แก่ มองจากศาสตร์ของการบริหารนั้นเป็นศาสตร์ในด้านสังคมศาสตร์ประยุกต์ (Applied Social Since) ซึ่งสามารถให้ความหมายไว้ได้หลายลักษณะหลายแง่หลายมุม ดังนี้

ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ (2540 : 2-3) กล่าวว่า “การบริหาร หมายถึง การทำงานของคณะบุคคล (Group) ตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปที่ร่วมกันปฏิบัติการให้บรรลุเป้าหมายร่วมกัน ฉะนั้น คำว่า การบริหารงานนี้จึงใช้กันกับการแสดงให้เห็นในลักษณะการบริหารแต่ละประเภทได้เสมอแล้วแต่กรณีไป แต่ถ้าเป็นการทำงานโดยบุคคลเดียวเราเรียกว่าการทำงานเฉย ๆ เท่านั้น”

สุชี ฤทธิสมบูรณ์ และสมาน รังสิตโยกฤณ์ (2542 : 1) ให้ความหมายว่าการบริหารหมายถึง การดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้โดยอาศัยปัจจัยต่าง ๆ ได้แก่ คน เงิน วัสดุสิ่งของ และวิธีการปฏิบัติงานเป็นอุปกรณ์ในการดำเนินงาน

ศิริวรรณ เสรีรัตน์ (2542 : 444) ให้ความหมายการบริหารว่า คือ กระบวนการนำ ทรัพยากรการบริหารมาใช้ให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามขั้นตอนการบริหาร คือ การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การชี้นำ (Leading) และการควบคุม (Controlling)

ซึ่งจากความหมายดังกล่าวมีคำสำคัญ 3 คำ คือ กระบวนการ ทรัพยากรการบริหาร และวัตถุประสงค์การบริหารขั้นการ

## 2. ทรัพยากรการบริหาร

การบริหารถือว่าเป็นทรัพยากร ที่เป็นปัจจัยสำคัญอยู่ 4 ประการ คือ คน (Man) เงิน (Money) วัสดุสิ่งของ (Material) การจัดการ (Management) หรือที่เรียกว่า “4 M’s” การที่จะเป็น ปัจจัยพื้นฐานในการบริหารก็ เพราะเหตุว่าในการบริหารทุกประเภทจำเป็นต้องอาศัย คน เงิน วัสดุ อุปกรณ์ และวิธีการเป็นองค์ประกอบและ ไม่มีวิชาการอธิบายทรัพยากรการบริหาร ไว้ดังนี้

ปัญญา ปุยเปีย (2534 : 29-30) อธิบายว่าทรัพยากรการบริหาร หมายถึง องค์ประกอบ หรือสิ่งที่ช่วยให้การบริหารดำเนินไปได้โดยสะดวก ไม่ว่าจะเป็นการบริหารราชการหรือธุรกิจ จำเป็นต้องใช้ทรัพยากรการบริหารด้วยกันทั้งนั้น โดยปกติในการบริหาร จะมีทรัพยากรการบริหาร พื้นฐานอยู่ 4 ประการ ดังนี้

1. ทรัพยากรมนุษย์ หรือคน (Man) หมายถึง ผู้ปฏิบัติงานในองค์การ ทุกระดับ ตั้งแต่ระดับสูงสุดถึงต่ำสุด

2. เงิน (Money) หมายถึง เงินที่ใช้เป็นทุนในการดำเนินการและทุนในการ พัฒนาองค์กร

3. วัสดุสิ่งของ (Material) ได้แก่ เครื่องมือเครื่องใช้ในการทำงาน

4. การจัดการ (Management) หมายถึง กระบวนการและวิธีการจะนำทรัพยากร การบริหารอื่นให้เกิดศินค้าและบริการ

ทรัพยากรทั้ง 4 ประการนี้มักจะเรียกว่า “4 M’s” อย่างไรก็ตามมีนักบริหารหลายคน มีความเห็นว่าขึ้นอยู่กับทรัพยากรอื่น ๆ อีก เช่น อำนาจหน้าที่ (Authority) และเวลา (Time) หรือ แม้แต่ตลาด (Market) ซึ่งมีความสำคัญต่อการทำงานทั้งสิ้น อย่างไรก็ตามผู้วิจัยเองมีความเห็นว่า ทรัพยากรที่สำคัญที่สุดขององค์กรคือ คนหรือทรัพยากรมนุษย์ เพราะถ้าหน่วยงานใด ประกอบด้วยคนที่มีความสามารถก็จะทำให้การพัฒนาภารกิจที่ดีไปอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะคนที่ทำ

หน้าที่เป็นผู้บริหารหรือเป็นผู้นำองค์กร ยิ่งเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่าควรต้องได้รับการพัฒนาและเลือกสรรอย่างเหมาะสม ทั้งนี้เพื่อความสำเร็จร่วมกันนั่นเอง

สมพงษ์ เกษมสิน (2531 : 7-9) อธิบายว่าการบริหารถือว่าทรัพยากร (Administration Resource) ที่เป็นปัจจัยสำคัญอันดับ 4 ประการ คือ คน เงิน วัสดุสิ่งของ และการจัดการ หรือที่เรียกว่า “4 M’s” การที่จัดว่าเป็นปัจจัยทั้ง 4 เป็นปัจจัยพื้นฐานในการบริหารก็ เพราะเหตุว่าในการบริหาร ทุกประเภทจำเป็นต้องอาศัย คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ และวิธีจัดการเป็นองค์ประกอบที่สำคัญไม่น้อยกว่า การบริหารนั้นจะเป็นการบริหารราชการ หรือธุรกิจก็ตาม จึงเป็นที่ยอมรับกันว่าทรัพยากรพื้นฐานใน การบริหารมีอยู่สี่ประการดังกล่าว จัดเป็นปัจจัยพื้นฐานในการบริหาร

1. ด้านบุคลากร เป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญยิ่งในการบริหาร หน่วยงานเจึง ขาดไม่ได้ ด้วยบุคลากรที่มีคุณภาพที่มีความรู้ ความชำนาญ และมีประสบการณ์ที่เหมาะสมกับงานที่ ปฏิบัติ ดังนั้นจึงถือได้ว่าเป็นภารกิจของผู้บริหารที่ต้องใช้ความรู้ความสามารถในการทำงานที่ได้มาซึ่ง บุคลากรที่มีคุณภาพนั้นตั้งแต่การสรรหาการฝึกอบรมเพื่อยกระดับความสามารถของบุคคล รวมถึง การที่จะส่งเสริมให้กำลังใจให้บุคลากรมีความกระตือรือร้นในการปฏิบัติงาน และรวมถึงวิธีการ ประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างมีคุณภาพอีกด้วย

2. ด้านงบประมาณ หมายถึง แผนเบ็ดเสร็จที่แสดงออกมาในรูปของตัวเงินที่ ต้องใช้จ่ายในการดำเนินงานในช่วงระยะเวลาหนึ่งเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานให้บรรลุ วัตถุประสงค์ ซึ่งงบประมาณมีความสำคัญอย่างยิ่งในการบริหารงาน เพราะงบประมาณเป็นสำหรับ อนาคต โดยหลักการแล้วในการบริหารงบประมาณ รวมถึงการจัดทำงบประมาณประจำปี การจัดทำงบประมาณเพิ่มเติม การจัดทำแผนการใช้งบประมาณ แก้ปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณ การของงบประมาณฤดูกาล และการประเมินผลการใช้งบประมาณ

3. ด้านวัสดุอุปกรณ์ การบริหารด้านวัสดุอุปกรณ์เป็นการดำเนินงานเกี่ยวกับ การใช้วัสดุ ครุภัณฑ์ อุปกรณ์ ตลอดจนเทคโนโลยีสารสนเทศโดยการดำเนินการที่ครอบคลุมถึง การศึกษางานที่ต้องใช้วัสดุอุปกรณ์ การสำรวจการรับรู้ความจำเป็นในการใช้วัสดุอุปกรณ์ของ องค์การ กระบวนการจัดซื้อ กระบวนการใช้งาน การให้บริการ รวมถึงการจัดเก็บบำรุงรักษา

4. ด้านการบริหารจัดการ ปัจจัยด้านการบริหารจัดการมีความสำคัญยิ่ง เพราะ เป็นกิจกรรมที่เป็นของบุคคลหรือกลุ่มนบุคคลที่มีความร่วมมือร่วมแรง ร่วมใจกันปฏิบัติงาน เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ การบริหารเป็นกิจกรรมที่เริ่มต้นแต่การวางแผน การจัดองค์การ การบังคับบัญชาสั่งการ การประสานงาน รวมถึงการควบคุม ซึ่งในแต่ละหน้าที่ดังกล่าว อาจมี รายละเอียดปลีกย่อยแตกต่างกันไป ทั้งนี้เพื่อสอดคล้องกับลักษณะและจุดมุ่งหมายขององค์การ เช่น ถ้าเป็นองค์กรของรัฐก็จะเน้นไปรื่องการให้บริการที่มีประสิทธิภาพ ถ้าเป็นองค์กรเอกชนจะมี เรื่องของกำไรเข้ามายืนส่วนสำคัญอีกด้วย

จากแนวคิดในด้านการบริหารดังกล่าว จะเห็นได้ว่าทรัพยากรบริหารได้แก่ บุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์และการบริหารจัดการ หรือเรียกว่า “4 M’s” เป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งในการ บริหารงานทุกประเภท ทุกระดับ หากองค์การได้ใช้ทรัพยากรบริหารทั้ง 4 ประเภทดังกล่าวได้อย่าง มีประสิทธิภาพจะทำให้องค์การนั้นมีความเจริญรุ่งเรืองแต่หากองค์การได้ไม่สามารถใช้ทรัพยากร ทั้ง 4 ประเภทได้อย่างมีประสิทธิภาพองค์การนั้นจะล้มเหลวและอาจถึงขั้นต้องล้มเลิกไปในที่สุด

### 3. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

การบริหารงานบุคคล นับเป็นองค์ประกอบที่สำคัญอย่างยิ่งต่อองค์การที่จะทำให้ องค์การบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ปัจจัยทางด้านบุคลากรหรือผู้ปฏิบัติงาน จึงเป็นปัจจัยที่ สำคัญที่สุดในบรรดาทรัพยากรทั้งหมด เพราะสามารถที่จะจัดการหรือหา วิธีที่จะดำเนินการให้ องค์การบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นบุคลากรจึงเป็น ที่มาของความสำเร็จหรือ ความล้มเหลวขององค์การอีกด้วย ซึ่งในการบริหารประเทศก็ ได้เลือกให้ความสำคัญของการพัฒนา ทรัพยากรมนุษย์ โดยกำหนดเป้าหมายในการพัฒนา ทรัพยากรมนุษย์ไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544) ให้ “คน” เป็นยุทธศาสตร์ของการพัฒนา ซึ่งการพัฒนา ทรัพยากรมนุษย์ หมายถึง การพัฒนาคุณภาพมนุษย์ให้มีขีดความสามารถเพื่อที่จะพัฒนาครอบครัว ชุมชน สังคม และประเทศชาติต่อไป

ในการพัฒนาประเทศจำเป็นต้องอาศัยการระดม คน เงิน วัสดุ เทคโนโลยี และ วิธีการจัดการเพื่อความเจริญก้าวหน้าของประเทศ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องพัฒนาคนให้มีประสิทธิภาพ ด้วยเหตุผลดังกล่าว ถ้าองค์การใดมี “คน” ดีและมีประสิทธิภาพใน การทำงานสูง คนหรือข้าราชการ หรือพนักงานก็จะสามารถระดมเงิน วัสดุ มาให้กับ องค์การ และสามารถบริหารงานให้บรรลุผล สำเร็จตามเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

#### 3.1 ความหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

สมพงษ์ เกษมสิน (2526 : 6) ได้ให้ความหมาย การบริหารงานบุคคล การจัดการ กีดขวางกับตัวบุคคล นับตั้งแต่การสรรหาบุคคลเข้าปฏิบัติงาน การคุ้มครอง รักษา จนกระทั่งพ้นไป จากการปฏิบัติงาน

ธงชัย สันติวงศ์ (2526 : 35 - 37) ได้แบ่งกระบวนการ การบริหารงานบุคคล ออกเป็นส่วนสำคัญ ๆ ดังนี้

1. การออกแบบงานและการวิเคราะห์เพื่อจัดแบ่งตำแหน่งงาน (Task Specialization Process)
2. การวางแผนกำลังคน (Manpower Planning Process)
3. การสรรหาและคัดเลือกพนักงาน (Recruitment And Selection Process)

#### 4. การปูรณาภิบาลและประเมิน (Induction And Appraisal)

- Process)

5. การอบรมและการพัฒนา (Training And Development Process)

6. การจ่ายตอบแทน (Compensation Process)

7. การทำนุบำรุงรักษาทางด้านสุขภาพ ความปลอดภัยและแรงงานสัมพันธ์

(Health, Safety Maintenance Process And Labor Relations)

8. การใช้วินัยและการควบคุมตลอดจนการประเมิน (Discipline, Control

And Evaluation Process)

ซึ่งกระบวนการบริหารงานบุคคลที่ 8 ประการดังกล่าว ในทางปฏิบัตินั้น การปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหารงานบุคคลจำเป็นที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง และสัมพันธ์กันทุกขั้นตอนทุกด้านและต้องมีการดำเนินการทุกรสีรุ้ง ฯ กัน จะเห็นว่าการบริหารงานบุคคลมีความสำคัญต่อองค์การมากที่สุด เมื่อจาก การบริหารงานบุคคลเป็นกระบวนการอย่างหนึ่งของการบริหารที่ขัดการเกี่ยวกับบุคคลที่ นำมาใช้ในองค์การ และที่มีอยู่แล้ว โดยเริ่มจากการวางแผน การสร้างระบบเข้ามา ทำงาน การทำนุบำรุงรักษา รวมทั้งการดำเนินการ เมื่อบุคคลนั้นพ้นจากไป ซึ่งองค์การ ได้จะบรรลุผลตามที่ตั้งเป้าหมายไว้อย่างมีประสิทธิภาพ ปัจจัย สำคัญก็คือ "คน หรือ บุคลากร" ในองค์การ ซึ่งถือเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดของการบริหารงาน และ เป็นที่ยอมรับกันว่ามนุษย์หรือคน เป็นทรัพยากรทางเศรษฐกิจที่มีค่าและสำคัญที่สุดตามหลักการ บริหาร

ในไกร (Nigro, 1977 : 28) ได้ให้ความหมาย การบริหารงาน บุคคล หมายถึง วิธีการที่จะสร้างบุคคลเข้ามาทำงานและพัฒนา

สรุปได้ว่า การบริหารงานบุคคล คือ กระบวนการที่ผู้บริหาร ใช้ศักดิ์ปะและกลยุทธ์ ดำเนินการสร้างหาดเดือด บรรจุ ทำให้มีสุขภาพจิตที่ดีในการทำงาน และยังรวมถึงการ แสวงหาวิธีที่ทำให้สามารถในองค์การที่ไม่สามารถทำงานได้ด้วยเหตุพิบูลภาพ เกษียณอายุ หรือ เหตุอื่นใด ให้สามารถดำเนินชีวิตอยู่ในชุมชนอย่างมีความสุข

#### 3.2 องค์ประกอบของการบริหารงานบุคคล

ประหยัด แหย์ทองคำ (2523 : 102) กล่าวถึงการองค์ประกอบของการบริหารงาน บุคคลไว้ว่า “นี่ บุคคลหรือเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานขององค์การต่าง ๆ ถือว่าเป็นเครื่องมือสำคัญ สำหรับองค์การ ไม่มีเจ้าหน้าที่ ที่มีคุณภาพไม่ดีพอ ขาดความรู้ ความสามารถในการปฏิบัติงาน องค์การ นี้ก็ยากที่จะบริหารงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้ ความสำคัญที่องค์การ ได้มีเจ้าหน้าที่ที่มีคุณสมบัติ เหมาะสมนี้ จึงอยู่กับการบริหารงานบุคคลที่มีประสิทธิภาพขององค์การนี้เป็นสำคัญ นอกจากนี้

การบริหารงานบุคคลซึ่งมีขอบเขตครอบคลุมไปถึงการปักครองบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ทั้งในด้านให้คุณ และให้ไทย กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ผู้ใดปฏิบัติหน้าที่ได้ผลดีก็ให้บำเหน็จความชอบ เจ้าหน้าที่ผู้ใดปฏิบัติหน้าที่บกพร่องทำให้เกิดความเสียหายก็ลงโทษตามความเหมาะสม รวมทั้งการทำหนดวิธีการเลื่อนขั้น เลื่อนชั้น หรือที่เรียกว่า Promotion ตามหลักการที่เหมาะสมยุติธรรม นอกจากนี้ยังไม่มีหลักกำหนดการให้สวัสดิการแก่เจ้าหน้าที่ขององค์การ ทั้งที่อยู่ในตำแหน่งหน้าที่และพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ไปแล้ว เช่น การให้สวัสดิการเรื่องที่อยู่อาศัย ค่ารักษาพยาบาล ค่าเล่าเรียนบุตร และบำเหน็จบำนาญ เมื่อเจ้าหน้าที่นั้นพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ขององค์การ ไปแล้ว

### 3.3 กระบวนการบริหารบุคคล

ศรีสุ ศิลปอนันต์ (2530 : 7) กล่าวถึง กระบวนการบริหารงานบุคคล ประกอบด้วยขั้นตอนการปฏิบัติที่ต่อเนื่อง ดังนี้ กระบวนการสรรหาบุคคล กระบวนการใช้บุคคล กระบวนการพัฒนาบุคคล และกระบวนการรักษาบุคคล

เคสเตอร์ (Castetter. 1976 : 20 ; อ้างถึงใน เอนอร ภูดีน. 2543 : 27) แบ่งเป็น ขั้นต่าง ๆ ดังนี้

1. การวางแผนกำลังคน (Manpower Planning) ซึ่งได้แก่ การคาดคะเน กำลังคน การทำโครงสร้างขององค์การ การเตรียมกำลังคนที่มีอยู่ การคาดคะเนการเปลี่ยนแปลง และการวางแผนกำลังคน
2. การสรรหาบุคคล (Recruitment of Personnel) ได้แก่ การแสวงหา แหล่งกำลังคน การวางแผนการสรรหา และการจัดระบบการสรรหา
3. การคัดเลือกบุคคล (Selection of Personnel) ได้แก่ การรวบรวม รายละเอียดของผู้สมัคร การประเมินผลผู้สมัคร และการจัดกระบวนการคัดเลือก
4. การยุ่งใจบุคคลเจ้าสู่หน่วยงาน (Induction of Personnel) ได้แก่ การปรับตัวเข้ากับชุมชนของบุคคลใหม่ การปรับตัวเข้ากับระบบงาน ตำแหน่ง และการปรับตัวเข้ากับบุคคลกรอื่น ๆ ในหน่วยงาน
5. การประเมินค่าการปฏิบัติงานบุคคล (Appraisal of Personnel Performance) ได้แก่ การประเมินค่าการปฏิบัติงานต่าง ๆ การจัดการ การประสานงาน การพิจารณา ผลต่าง ๆ จากการประเมินค่า
6. การพัฒนาบุคคล (Development of Personnel) ได้แก่ พัฒนาการ ประสานงาน การประเมินผลการปฏิบัติงาน
7. ผลตอบแทนให้กับบุคคล (Compensation of Personnel) ได้แก่ เงินเดือน ค่าจ้าง รายได้ที่มิใช่เงินเดือน เงินปันผล

8. สวัสดิการ (Security) ได้แก่ การให้สวัสดิการด้านสุขภาพอนามัย ความปลอดภัยและบริการต่าง ๆ การซื้อง การป้องกันภัยเข้ม และการเป็นอิสระทางวิชาการ
9. การให้บริการต่อเนื่องแต่บุคลากร (Continuity of Personnel Service) ได้แก่ การให้การศึกษาเพิ่มเติม การให้บริการชดเชย การให้ความรู้และบริการด้านสุขภาพและความปลอดภัย

### 3.4 หลักการบริหารงานบุคคล

อุทัย หริรัญโต (2523 : 3) กล่าวถึง หลักการสำคัญของการบริหารงานบุคคล คือ การจัดให้บุคคลซึ่งเลือกสรรอย่างดีแล้ว ให้ทำงานในตำแหน่งหน้าที่ที่เหมาะสมให้เขามีจิตใจที่ ทุ่มเทและรับผิดชอบงาน โดยการให้ความเป็นธรรมในการกำหนดเงินเดือน ค่าจ้าง รวมทั้งการ เลื่อนตำแหน่ง ฝึกอบรมให้มีความรู้ความสามารถเพิ่มขึ้น ตลอดจนสวัสดิการ หรือประโยชน์เก็อญ ให้เขามีขวัญและกำลังใจ ซึ่งการจะดำเนินการให้บรรลุผลลัพธ์ด้วย ไม่กระบวนการที่สำคัญตาม ขั้นตอน ดังต่อไปนี้

1. การกำหนดนโยบายและการวางแผนเปลี่ยนแปลงกับตัวบุคคล
2. การวางแผนในการจัดอัตรากำลังให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์
3. การวางแผนโครงการปฏิบัติ
4. การกำหนดหน้าที่ และคุณสมบัติของผู้ปฏิบัติงานในตำแหน่งต่าง ๆ
5. การจำแนกตำแหน่ง
6. การกำหนดอัตราเงินเดือนหรือค่าจ้าง
7. การสรรหาคนมาทำงาน
8. การเลือกสรรและการทดสอบ
9. การให้ทดลองปฏิบัติงาน
10. การบรรจุแต่งตั้ง
11. การโอนย้าย
12. การให้จัดทะเบียนประวัติ
13. การพัฒนาตัวบุคคล
14. การประเมินผลการปฏิบัติงาน
15. การพิจารณาความดีความชอบ
16. การเลื่อนตำแหน่งฐานะ
17. การรักษาสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน
18. การขาดสวัสดิภาพหรือประโยชน์เก็อญ

19. การปักครองบังคับบัญชา

20. การรักษาวินัย

21. การให้พื้นที่งาน

22. การจัดระบบนำหนึ่งนำนาญ

23. การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับบุคลากร

นพพงษ์ บุญจิตรากุลย์ (2529 : 20) ได้สรุปหลักการบริหารงานบุคคลการ ไว้

4 ประการ คือ การคัดเลือก และการสรรหานบุคคลการ การบำรุงรักษาบุคคลการ การพัฒนาบุคคลการ และการให้บุคคลการพื้นที่งาน

กล่าวโดยสรุป กระบวนการบริหารบุคคลการ หมายถึง กระบวนการในการวางแผนบุคคลการให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเพียงพอต่อการปฏิบัติงาน การสรรหานบุคคลการที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมสมกับงาน หรือตำแหน่งหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติงาน น่าว่ามีปฏิบัติงานในองค์การ โดยการนิเทศ ติดตาม ประเมินผลการปฏิบัติงาน รวมถึงการพัฒนา บุคคลการให้มีความรู้ความสามารถ ทันต่อเหตุการณ์ และการเปลี่ยนแปลงของ สังคม โลกอยู่เสมอ ผู้บริหาร ให้มีความเชี่ยวชาญด้านงาน สำเร็จ คำแนะนำ และคำชี้แจง สร้างสัมพันธ์ดี ตลอดจน ให้เกิดข้อเสนอแนะ สำหรับการปรับปรุง ให้มีประสิทธิภาพ ปัญหาการบริหารงานบุคคลการ เป็นปัญหาหลักปัญหาหนึ่งของระบบ ราชการไทย สรุปประเด็นของปัญหาอย่างด้านการบริหารงานบุคคล ดังนี้

1. การสรรหานบุคคลการไม่เป็นระบบ

2. การบรรจุบุคคลการไม่ตรงตามสายงานที่ปฏิบัติ

3. การฝึกอบรมบุคคลการไม่ต่อเนื่อง

4. จำนวนบุคคลการไม่เหมาะสมสมกับภารกิจ

5. ภารกิจการศึกษาของบุคคลการไม่สอดคล้องกับงานที่ปฏิบัติทุกตำแหน่ง

6. บุคคลการปฏิบัติงานไม่มีประสิทธิภาพ

7. การใช้ระบบอุปกรณ์ในการแต่งตั้งโดยชักจัม

8. บุคคลการไม่เข้าใจในระเบียบการปฏิบัติงาน

#### 4. แนวคิดเกี่ยวกับด้านงานประมาณ

##### 4.1 ความหมายของข้อทำงานประมาณ

ไตรรัตน์ โภคพลากรณ์ (2534 : 458) กล่าวถึงการจัดทำงานประมาณว่า งานประมาณเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งของรัฐบาลที่เป็นเอกสารแสดงถึงความต้องการของรัฐบาลหรือ หน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งแสดงออกมาในลักษณะแผนทางการเงิน และโครงการที่จะดำเนินการใน

ปีงบประมาณหนึ่ง ๆ โดยที่รัฐบาลได้สัญญาต่อรัฐสภา และประชาชนที่จะใช้เงินภาษีต่อเนื่องไปที่ตกลงกันโดยคำนึงถึงหลักการดังนี้

1. หลักประยุทธ์ หมายความว่า การใช้จ่ายเงินตามโครงการต่าง ๆ ให้ได้ผลอย่างเต็มที่มิให้มีการใช้จ่ายเกินความจำเป็น ซึ่งก่อให้เกิดความฟุ่มเฟือยได้ การประยุทธ์จะต้องเป็นไปทั้งด้านรายรับและรายจ่าย

2. หลักประสิทธิภาพ หมายถึง การควบคุมงบประมาณรายจ่ายและรายได้ซึ่งส่วนราชการผู้ที่เกี่ยวข้องจะต้องระมัดระวังสอดคล้องให้เกิดสมรรถภาพไม่ให้เกิดการรั่วไหลขึ้นได้

3. หลักความเสมอภาค จะต้องให้มีความชอบธรรมทั้งในด้านรายได้ และรายจ่าย เช่นเงินเดือนข้าราชการผู้น้อย ถ้าได้รับต่ำมากก็ไม่ยุติธรรมและการจัดเก็บภาษีต้องไม่ให้มีการหลีกเลี่ยงการเสียภาษีขึ้นได้

4. หลักคุณภาพ ไม่ได้หมายความว่ารายได้และรายจ่ายของรัฐบาลจะต้องเสมอ กันทุกปีแต่หมายความว่าบางปีรายได้อาจจะน้อยกว่ารายจ่าย (ขาดดุล) ก็จะต้องมีบางปีที่รายจ่ายจะต้องน้อยกว่ารายได้ (เกินดุล) พอหลาย ๆ ปี รวมกันก็จะเกิดการสมดุลขึ้นได้

5. หลักคาดการณ์ประกอบ หมายความว่า หน่วยราชการ ใดจะต้องทำงานและใช้จ่ายเองเพื่อการนั้น ๆ เท่าใดในปีใด ต้องคิดและคาดคะเนไว้ล่วงหน้าเนื่องจากงบประมาณของรัฐ ก็เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของส่วนรวม

6. หลักประชาธิปไตย หมายความว่า การคลังและงบประมาณจะต้องเปิดเผยให้ประชาชนรู้เห็น โดยทั่วไป เพราะเงินได้ของรัฐบาลทั้งหมดเป็นเงินจากประชาชน ดังนั้น ประชาชนจะต้องให้ความเห็นชอบ เพื่อให้ประโยชน์ตอกย้ำประชาชนส่วนใหญ่โดยส่วน

#### ผู้แทนรายภูมิ

วิลเดฟสกี้ (Wildavsky, 1964; อ้างถึงใน วัฒนา ชัยสวัสดิ์. 2541 : 24-25)

โดยเฉพาะในส่วนที่กล่าวถึง บทบาททางการเมืองของงบประมาณที่ได้อธิบายถึงการจัดทำงบประมาณแบบ Program Budgeting ว่า ในระบบประชาธิปไตย จะมีกู้มต่าง ๆ ที่จะมีประโยชน์ได้เสียเข้ามาเกี่ยวข้องในกระบวนการจัดทำงบประมาณในประเทศหรือแม้กระทั่งต่าง ๆ ประกอบด้วยกรรมการพิจารณางบประมาณของรัฐสภา ประธานาธิบดีและกลุ่มผลประโยชน์ ภาคเอกชน เป็นต้น ดังนั้นมีมีบุคลากรหลาย ๆ กลุ่ม หลายฝ่ายเข้ามาเกี่ยวข้อง เช่นนี้ การตัดสินใจจัดสรรงบประมาณ โดยอาศัยหลักเศรษฐศาสตร์เพียงอย่างเดียวจึงกระทำไม่ได้ เพราะจะทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างฝ่ายต่าง ๆ จนทำให้กฎหมายงบประมาณอาจไม่ได้รับการอนุมัติจากรัฐสภา ดังนั้นทางออกก็คือว่าการจัดทำงบประมาณไม่จำเป็นต้องเกิดจากความเห็นพ้องกันหมวดของทุกฝ่าย

แต่อาจขัดทำงบประมาณ โดยการประเมินปัจจัยกันและต่อรองทางการเมือง โดยอธิบายได้ด้วย  
เหตุผล 3 ประการ คือ

1. แม้จะมีทางเลือกหลายทางในการตัดสินใจจัดสรรงบประมาณก็ตาม

แต่ทางที่จะเลือกได้จริง ๆ มีอยู่เพียงไม่กี่ทาง

2. แม้จะมีความเห็นที่แตกต่างกัน แต่ก็ไม่แตกต่างจากนโยบายงบประมาณ

เดิมนาคนัก

3. ผู้ที่มีอำนาจต่อรองทางการเมือง มักจะพิจารณาเฉพาะในส่วนที่ตน

ต้องการ และขัดขวางในส่วนที่ขัดแย้งกับความต้องการของตน

ตามความคิดเห็นของ วิลเดฟสกี้ จึงไม่ปรากฏว่าจะมีทฤษฎีใดที่สามารถชี้ด  
เป็นหลักในการจัดสรรงบประมาณได้ เพราะถ้ามีทฤษฎีที่ว่าจริง งบประมาณรายจ่ายที่ผ่านสภานิติ  
บัญญัติควรจะลดลงกับหลักวิชาการ กิจกรรมของรัฐบาลก็ควรจะกำหนดขึ้นตามแนวทางทฤษฎีที่  
อธิบายได้ว่ารัฐบาลควรใช้งบประมาณเท่าไหร ในรายการใดบ้าง และรัฐบาลจะสามารถจัดทำ  
งบประมาณได้ถูกต้องและสมบูรณ์ที่สุด ขณะเดียวกันก็ไม่ควรจะเกิดความขัดแย้งในการบริหาร  
แต่ในทางปฏิบัตินั้น ปัญหาการจัดทำงบประมาณมิได้อยู่ที่ว่า “จัดอย่างไรจึงจะได้ประโยชน์สูงสุด”  
แต่อยู่ที่ว่า “ครองจะได้รับประโยชน์จากการจัดทำงบประมาณนั้นและได้เท่าไหร” ดังนั้นจึงเป็นการ  
ยากที่จะสร้างทฤษฎีมาใช้กับการจัดทำงบประมาณ และในกรณีที่กระบวนการงบประมาณที่เป็นอยู่  
นั้นไม่ถูกต้อง ความพยายามที่จะแก้ไขข้อบกพร่องเพื่อให้การจัดทำงบประมาณสมบูรณ์ขึ้นนั้น  
วิลเดฟสกี้ เห็นว่าจะทำไม่สำเร็จ ถ้าหากไม่มีการแก้ไขระบบการเมือง วิลเดฟสกี้ มีความเห็นว่าการ  
จัดทำงบประมาณเป็นเรื่องของการเมืองมากกว่าการใช้หลักการ หรือทฤษฎีใด ๆ เช่นมาพิจารณา  
 เพราะเป็นเรื่องของการต่อรองและแสวงหาผลประโยชน์จากงบประมาณ โดยบุคลากรหรือกลุ่มคน  
 วิลเดฟสกี้ ได้นำหลักทางเศรษฐศาสตร์กับหลักสูตรรัฐศาสตร์มาเทียบเคียงกันในการจัดทำ  
 งบประมาณ โดยที่ให้เห็นว่าการใช้หลักการวิเคราะห์ต้นทุนและประโยชน์ที่ได้รับ (Cost/Benefit  
 Analysis) มาใช้ในการจัดทำงบประมาณ ของรัฐอย่างเดียวนั้น ไม่อาจกระทำได้ เพราะการจัดทำ  
 งบประมาณของรัฐบาลมิใช่เลือกโครงการที่ดีที่สุดแต่เป็นการตัดสินโครงการที่ Lewin ที่สุดออกไป  
 มากกว่า ดังนั้นความถูกต้องในการจัดทำงบประมาณเจ้มิได้คิดเฉพาะเรื่องของต้นทุนและที่ใช้จ่าย  
 (Cost/Benefit) อย่างเดียวหากต้องคิดถึงในทางการเมือง (Political Rationality) เป็นสำคัญอีกด้วย  
 เพราะถ้าไม่คิดถึงทางการเมืองแต่จัดทำงบประมาณ โดยคิดเฉพาะหลักการทางเศรษฐศาสตร์อาจทำ  
 ให้เกิดผลเสียทางการเมือง (Political Cost) ขึ้นได้ วิลเดฟสกี้ มีความคิดเกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดิน  
 กับการเมืองว่า การเสนอของงบประมาณของหน่วยงานต่าง ๆ นั้น สะท้อนให้เห็นถึงความคาดหวัง  
 ของหน่วยงานต่อเงินงบประมาณที่หน่วยงานนั้น ๆ จะได้รับเพื่อใช้จ่ายในโครงการต่าง ๆ ด้วย

เหตุนี้การเสนอของนโยบายมักจะต้องใช้กลยุทธ์ (Strategy) เพื่อให้เป้าหมายของส่วนราชการนั้น ๆ ได้รับการสนับสนุน โดยอาศัยเครือข่าย (Network) ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ เกี่ยวกับความพึงพอใจในประเด็นที่มีต่อโครงการที่หน่วยงานนั้น ๆ ดำเนินการและงบประมาณที่ประกาศใช้จึงมักมีลักษณะที่ว่าอะไรก็ตามที่เคยทำมาแล้วก็มักมีโอกาสที่จะได้ทำต่อไปอีก ส่วนโครงการใหม่ที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมอย่างมากนั้น ก็มักจะต้องได้รับการพิจารณาอย่างถ้วน ละเอียดเมื่อพิจารณาในแห่งนี้จะเห็นได้ว่างบประมาณจึงเป็นเรื่องการเมืองนั่นเอง เพราะกระบวนการงบประมาณจะเป็นปัจจุบันการณ์ของพฤติกรรมของบุคลากรต่าง ๆ ในวงการรัฐบาล ถ้าหากดื้อว่าการเมืองคือการขัดแย้งระหว่างผู้ที่ต้องการให้สิ่งที่ตนชอบ ปรากฏในนโยบายของชาติ (National Policy) แล้วผลของการขัดแย้งหรือการต่อสู้ (Struggle) กันนั้นก็จะปรากฏอยู่ในงบประมาณนั้นเอง ดังนั้นหากมีคำถามว่า “ใครได้อะไรจากสิ่งที่รัฐบาลต้องให้” (Who Gets What The Government Has to Give) แล้วคำตอบก็คือสิ่งที่ปรากฏอยู่ในงบประมาณนั่นเอง และหากพิจารณาว่าการเมือง คือกระบวนการที่รัฐบาลพยายามระดมทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อบำบัดความต้องการหรือปัญหาที่มีอยู่ แล้วงบประมาณก็คือศูนย์รวมของความพยายามเหล่านั้น

#### 4.2 หลักการจัดทำงบประมาณ

สถาแนอร์ (Steiner, 1980 ; อ้างถึงใน วัฒนา ชัยสวัสดิ์. 2541 : 26-27)

ได้กล่าวถึงคุณค่าของงบประมาณแบบแผนงาน (Program Budgeting) ว่างบประมาณแบบนี้เป็นความพยายามหาข้อมูลที่เกี่ยวข้อง เพื่อช่วยในการตัดสินใจจัดทำงบประมาณจากทางเลือกต่าง ๆ ได้ดีที่สุดในกระบวนการของการจัดทำงบประมาณนี้จึงต้องคำนึงถึงปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม และในแง่วิชาการที่เกี่ยวข้องอย่างครบถ้วน แต่ในการตัดสินใจขึ้นสุดท้ายก็จะต้องพิจารณาปัญหาทางการเมืองควบคู่กันไปด้วยส่วนการที่จะให้ความสำคัญต่อปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม หรือ การเมืองมากน้อยกว่ากันอย่างไรนั้นเป็นสิ่งที่ไม่แน่นอน ขึ้นอยู่กับการตัดสินใจแต่ละครั้งในแต่ละช่วงเวลาและเป็นกรณี ๆ ไปในแห่งหนึ่งของ สถาแนอร์ ก็มีความเห็นที่สอดคล้องกับ เลวิต คือ ความพยายามที่จะหาข้อมูลที่เกี่ยวข้องมาพิจารณาทางเลือกที่ดีที่สุดในการจัดทำงบประมาณ ซึ่งการกระทำเช่นนี้ก็เป็นการนำหลักการทำงานทางเศรษฐศาสตร์เข้ามาพิจารณาในงบประมาณ เพื่อการกำหนดทางเลือกต่าง ๆ ก็คือการเปรียบเทียบทางเลือกเหล่านั้นก็คือ อย่างน้อยที่สุดก็จะต้องนำแนวทางวิเคราะห์ต้นทุนกับผลประโยชน์ (Cost-Benefit Analysis) เข้ามาช่วยในการตัดสินใจ แต่ในอีกแห่งหนึ่งนั้น สถาแนอร์ก็ยังคงความเห็นว่าแม้หลักทางเศรษฐศาสตร์จะเป็นเรื่องสำคัญในการจัดทำงบประมาณ แต่ท้ายที่สุดแล้วการตัดสินใจจัดทำงบประมาณจำเป็นต้องนำปัญหาทางการเมืองเข้ามาพิจารณาควบคู่กันไปด้วย

แม่คืน (McKean, 1974; อ้างถึงใน วัฒนา ชัยสวัสดิ์, 2541: 26-27)

ได้กล่าวถึงเรื่องการต่อรองในการจัดทำงบประมาณไว้ว่าในภาคของรัฐบาลนั้นการต่อรองในการจัดทำงบประมาณมักมีการดึงเอาประเด็นอื่น ๆ ที่ไม่เกี่ยวข้องโดยตรงกับกระบวนการพิจารณางบประมาณเข้ามาพิจารณาด้วยบางที่รัฐบาลก็อาจใช้อำนาจบีบบังคับ ไม่ว่าจะเป็นเสียงส่วนน้อย (Minority) หรือแม้แต่เสียงส่วนมาก (Majority) ก็ตามเพื่อให้สนับสนุนในการอนุมัติงบประมาณที่รัฐบาลเสนอ แม้แต่ในรัฐสภาเอง ก็จะมีการวิ่งเดินหาเสียงในกลุ่มย่อยต่าง ๆ เพื่อให้สนับสนุนความเห็นของตนในการจัดทำงบประมาณ ดังนั้นจึงอาจมีการอนุมัติ ให้มีการดำเนินโครงการหนึ่งโครงการใดย่างก่อนข้างขาดเหตุผลก็ได้ เมื่อกิน จึงสรุปว่า ลักษณะการต่อรองในการจัดทำงบประมาณ ไม่มีลักษณะเป็นระบบที่แน่นอนหรือคาดคะเนได้ เพราะที่น้อยกว่ากับอัตราต่อรองของฝ่ายต่าง ๆ หรือ บุคคลกรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการต่อรอง อิทธิพลของการต่อรองในการจัดทำงบประมาณทำให้บุคคลกรและกลุ่มนองประโภช์น่องตันและกลุ่มนากระว่ามองเป้าหมายรวมของประเทศหรือของสังคม

ศักท์ช์ (Schultze. 1975 ; อ้างถึงใน วัฒนา ชัยสวัสดิ์. 2541 : 26- 27) ได้กล่าวว่า การจัดทำงบประมาณเป็นเรื่องของการเมือง เพราะหากถ้าว่าการพิจารณางบประมาณมิใช่พิจารณา ประสิทธิภาพและประสิทธิผลเท่านั้นแต่ต้องพิจารณาถึงความสำเร็จทางการเมืองเป็นสำคัญ โดยยกตัวอย่างว่าถ้าจัดทำงบประมาณโดยมีการเสนอโครงการใหม่ ๆ อาจมีปัญหาทำให้เกิด ความยุ่งยากที่ไม่อาจคาดคะเน ได้ว่าจะเป็นไปในรูปใด ศักท์ช์ ถึงกับเสนอว่าถ้ากระทรวงฯจะเสนอ โครงการใหม่ ๆ หรือโครงการใหญ่ ก็ควรเชิญผู้เชี่ยวชาญของรัฐสภา เข้าร่วมในการพิจารณา โครงการด้วย เพราะจะทำให้ได้รับการสนับสนุนด้วยคืนนั้น หากฝ่ายบริหาร ไม่ต้องการเตียงต่อ เสลียรภาพทางการเมืองหรือส่วนราชการมุ่งหวังจะได้งบประมาณตามคำเสนอของ ก็จะต้องพยายาม จัดทำงบประมาณในลักษณะเดิมที่ผ่าน ๆ มาหรือถ้าจะมีโครงการใหม่ก็จะวิ่งเต้นเพื่อให้ได้รับการ สนับสนุนจากผู้ที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณางบประมาณ

#### 4.3 ทฤษฎีเกี่ยวกับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance Based Budgeting System : PBBS) หมายถึงวิธีการที่เป็นระบบในการระบุพันธกิจขององค์กร เป้าหมายและวัตถุประสงค์และมีการประเมินผลสำเร็จของการดำเนินงานอย่างสม่ำเสมอ โดยการเชื่อมโยงข้อมูลเกี่ยวกับทรัพยากรที่ใช้เพื่อให้ได้ผลผลิตและเชื่อมโยงผลผลิตและผลลัพธ์เข้ากับเป้าหมายของนโยบายและวัตถุประสงค์ การจัดทำงานงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานจึงเป็นกระบวนการของส่วนราชการที่ครอบคลุมจริงแท้กิจกรรม วางแผน การจัดสรรงบประมาณ การจัดการที่เน้นผลผลิตและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น โดยที่ผลผลิตจะหมายถึงสิ่งของหรือบริการเป็นรูปธรรมหรือรับรู้ได้ที่จัดทำโดยหน่วยงานของรัฐเพื่อส่งมอบให้

บุคลากรภายนอกได้ใช้ประโยชน์ ในขณะที่ผลลัพธ์ จะหมายถึง ผลประโยชน์ที่ได้จากการผลิตและผลกระทบที่มีต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อม

การจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานจึงเป็นการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของ ทิศทางกระบวนการจัดทำงบประมาณในปัจจุบัน โดยแนวทางการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้น ผลงานจะเกี่ยวข้องกับ

1. การใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นเครื่องขึ้นนำในการ กำหนดเป้าหมายของนโยบายและรวมเป้าหมายเข้าไว้กับการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี
2. การมุ่งเน้นการกำหนดทิศทางในเชิงยุทธศาสตร์ที่ครอบคลุมเวลา

มากกว่า 1 ปีงบประมาณ

3. การเลือกและระบุปริมาณผลผลิต/บริการที่จะให้แก่ประชาชนและทำให้ แนวใจได้ว่าผลผลิต/บริการ จะได้รับการประเมินผลและเป็นผลผลิต/บริการที่จะให้แก่ประชาชน พึงพอใจ

4. การมุ่งเน้นการวัดผลการดำเนินงานของผลผลิตในเชิงปริมาณ ความ พึงพอใจของประชาชน การเสร็จทันเวลา ต้นทุนต่อหน่วยและความมีประสิทธิผล
5. การทำให้สามารถจำกัดรายจ่ายของรัฐบาลให้อยู่ในระดับที่กำหนด

(หรือวงเงินงบประมาณ)

6. การเปลี่ยนแปลงการจัดสรรทรัพยากรเพื่อตอบสนองความต้องการ เร่งด่วนและให้บริการที่คัดเลือกแล้วว่าดีกว่า
7. การเปลี่ยนแปลงการทำงานของผู้อำนวยการจากการทำงานตามกฎหมาย ข้อบังคับมาเป็นการทำงานเพื่อพัฒนาธุรกิจขององค์กร
8. การลดกระบวนการการทำงานเพื่อให้ผู้บริหารของหน่วยงานปฏิบัติมีความ คล่องตัวในการบริหารงบประมาณ แต่ในขณะเดียวกันก็เพิ่มความรับผิดชอบต่อผลผลิตและผลลัพธ์ เกี่ยวกับเรื่องรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ มีข้อผิดพลาดค่าว่าได้มี การเรียกร้องกันมากกว่า ปัจจุบันนี้องค์กรปกครองท้องถิ่นรูปต่าง ๆ มีฐานะเกี่ยวกับการเงินไม่สู้ดีนัก ทั้งนี้ เพราะรัฐบาลกลางกำหนดให้องค์กรปกครองท้องถิ่น มีรายได้ประเภทต่าง ๆ ในอัตราที่ยัง ไม่เหมาะสมทำให้ห้องถิ่นมีรายได้น้อยไม่พอแก่การจัดทำหน้าที่อันจำเป็นของตนเอง ทำให้องค์กร ปกครองท้องถิ่นต้องอาศัยเงินถูก หรือเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางมาจ่ายในการปฏิบัติงานของตน แม้กระนั้นก็ตาม องค์กรปกครองท้องถิ่นก็ยังมีรายได้ไม่พอแก่การใช้จ่าย ทำให้องค์กรปกครอง ท้องถิ่นไม่อาจจะพัฒนาห้องถิ่นให้เจริญขึ้นตามวัตถุประสงค์ได้ยังนัก ดังจะเห็นได้ว่าองค์กร ปกครองท้องถิ่นจำนวนมากที่ประสบกับปัญหาการขาดแคลนเงินใช้จ่าย ใน การปฏิบัติงานที่จำเป็น

เช่น การซ่อนแอบมอนิเตอร์ สะพาน หรือแหล่งน้ำ ดังนั้น จึงไม่น่าสงสัยเลยว่าพระเหตุใดองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น จึงไม่อาจพัฒนาห้องถ่ายให้เป็นปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นในด้านการก่อสร้างหรือการบำรุงรักษาบนหนทางการศึกษา การสาธารณสุข การรักษาความสะอาดฯลฯ ในเรื่องรายได้ของห้องถ่ายได้มีการยกปัจจุบันมาพูดกันหลายครั้ง ไม่ว่าจะเป็นในที่ประชุมสัมมนาทางวิชาการ หรือแม้การประชุมใหญ่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทั่วประเทศ แต่ที่ยังไม่เกิดผลอย่างจริงจังนัก ทั้งนี้เนื่องจากสาเหตุ 2 ประการ คือ (ประชัยน์ เลียวสมบูรณ์. 2549 : 9-10)

1. ข้อเสนอเกี่ยวกับการปรับปรุงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายประการที่กระทรวงภาคไทยพิจารณาแล้วไม่สมควรอนุมัติให้ เนื่องจากเหตุผลที่ว่าเป็นการเพิ่มภาระภาษีให้แก่ประชาชน เช่น ข้อเสนอเกี่ยวกับการจัดภาษีเกี่ยวกับทรัพย์สินในเขตเทศบาล และการจัดเก็บจังกอบในการก่อให้เกิดจากความเจริญแก่ห้องถ่าย ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลได้ดำเนินการ เช่น เก็บจากเข้าของที่ดินทั้ง 2 ข้างที่ถนนตัดผ่าน เป็นต้น

2. เนื่องจากเหตุผลที่ทำให้ฐานภาษีมีรายได้น้อยลง เช่น ข้อเสนอเกี่ยวกับการให้รัฐบาลลดภาษีเงินได้ให้แก่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นบาง หรือให้ยกเลิกเงินค่าใช้จ่ายร้อยละ 5 ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ผู้จัดเก็บภาษีอากรแทนองค์การบริหารส่วนตำบล หักไว้จากเงินรายได้ที่เก็บได้ หรือข้อเสนอเกี่ยวกับการขอให้รัฐบาลแบ่งค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับคนต่างด้าว ซึ่งเก็บได้จากคนต่างด้าวในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ในอัตราร้อยละ 50.00 ของเงินที่เก็บได้เป็นต้น

มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น เป็นอุปสรรคในการเพิ่มรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จนนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่จึงมีปัญหาเกี่ยวกับรายได้ ปัญหานี้เป็นปัญหาเรื้อรังที่แก้ไขยาก และยังได้ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ สรุปได้ดังนี้

1. งบประมาณของหน่วยงานไม่ได้รับการจัดสรรอย่างเพียงพอ
2. การเบิกจ่ายงบประมาณไม่ถูกต้องตามระเบียบ
3. การใช้งบประมาณไม่เป็นไปตามข้อบัญญัติงบประมาณขององค์กร
4. การจัดซื้อจ้างไม่ถูกต้องตามระเบียบ
5. งบประมาณที่ได้รับไม่มีความสมดุลกับการกิจกรรม
6. การควบคุมการใช้งบประมาณไม่เป็นไปอย่างถูกต้องตามระเบียบ

## 5. แนวคิดของการบริหารงานพัสดุ

### 5.1 ความหมายของการบริหารงานพัสดุ

ศิวารพ มัลทุกานนท์ (2533 : 13 ; อ้างถึงใน คำนิ ฟอยหรรษุ. 2537 : 18)

ได้ให้ความหมายการบริหารงานพัสดุ หมายถึง การส่งกำลังบำรุงหรือการบริหารงานพัสดุนี้เป็นวิชาที่ว่าด้วยการกำหนดความต้องการ การจัดส่งวัตถุดิน พัสดุ ครุภัณฑ์ และอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่มีมูลย์จะพึงต้องการ ไปให้โรงงาน เพื่อผลิตออกเป็นสินค้าหรือของสำเร็จรูปแล้วส่งไปให้ตลาดและผู้ใช้จนถึงการจำหน่ายของเหลือจากสายส่งกำลัง

สุชาติ ศุภมงคล (2527 : 6 ; อ้างถึงใน คำนิ ฟอยหรรษุ. 2537 : 18) ได้ให้ความหมายการบริหารวัสดุ หมายถึง การดูแลจัดการเกี่ยวกับวัสดุต่าง ๆ ทั้งที่อยู่ในคลังและวัสดุที่ใช้อยู่ในกิจการนี้ให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด กล่าวคือ ให้มีสภาพคล่องตัวและลดค่าใช้จ่ายอันเกิดจากการจัดหาเก็บรักษา และเคลื่อนย้ายพัสดุนี้ เพื่อนำไปใช้หรือขายให้กับผู้ต้องการ

มอสส์แมน และ มอร์ตัน (Mossman and Morton. 1965 : 3) ได้ให้ความหมายการบริหารพัสดุ หมายถึง ปฏิบัติการที่เกี่ยวกับเวลา สถานที่และรอบระยะเวลาในการเคลื่อนย้ายสินค้า และคนงานที่หนึ่ง ไปยังอีกที่หนึ่ง ซึ่งจะครอบคลุมไปถึงการขนถ่ายสินค้าตั้งแต่เป็นวัตถุดินจนกระทั่งเป็นผลิตภัณฑ์สำเร็จรูป และจะต้องสัมพันธ์กับการส่งของ การจัดจำหน่าย การจัดเก็บรักษา การส่งไปยังผู้ขายปลีก และอื่น ๆ

การบริหารพัสดุสรุปได้ว่า หมายถึง การดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการวางแผน การได้มาซึ่งพัสดุการแจกจ่าย การบำรุงรักษา และการจำหน่ายพัสดุ หรืออาจหมายถึง การจัดการพัสดุ ให้เกิดประสิทธิภาพและประหยัด ซึ่งเป็นการดำเนินงานที่มีขอบเขตกว้างขวาง ซึ่งการดำเนินงานของ ทุกหน่วยงานจะต้องเกี่ยวข้องกับการบริหารพัสดุ การบริหารพัสดุเป็นการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการได้มาซึ่งพัสดุและการจัดการพัสดุ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ และประหยัดในการปฏิบัติงานของหน่วยงาน

### 5.2 ความสำคัญของการบริหารพัสดุ

การบริหารโดยทั่วไปของรัฐบาลนั้น นอกจากรายจ่ายประมาณค่าใช้จ่ายแรงงาน (เงินเดือนข้าราชการ และค่าใช้จ่ายของลูกจ้าง) ซึ่งเป็นรายการสำคัญและมีจำนวนมากแล้ว รายจ่ายประเภทค่าวัสดุ ค่าครุภัณฑ์ และสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ จัดได้ว่าเป็นจำนวนที่มากองคงไป ซึ่งประมาณได้ว่ามีจำนวนประมาณร้อยละ 25 ของงบประมาณแต่ละปี นอกจากนี้ทางด้านความช่วยเหลือในรูปของพัสดุต่าง ๆ โดยเฉลี่ยประมาณร้อยละ 60 ของยอดความช่วยเหลือแต่ละปี ทั้งนี้ยังไม่ได้รวมสถิติความช่วยเหลือจากแหล่งอื่น ๆ ด้วย ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า นับตั้งแต่ได้เริ่มดำเนินการพัฒนาประเทศอย่างจริงจัง ซึ่งมีผล ทำให้บรรดาส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ได้ขยายการ

ดำเนินงานออกไปอย่างกว้างขวางนั้น ได้มีการจัดทำพัสดุภัณฑ์ต่าง ๆ เพื่อใช้ดำเนินงานโครงการที่รับผิดชอบเป็นมูลค่ามากน้ำ การบริหารพัสดุ (Commodity Management) จึงเพิ่มความสำคัญมากขึ้นเรื่อย ๆ

### 5.3 ขอบเขตการบริหารงานพัสดุ

การบริหารพัสดุ เป็นงานที่มีลักษณะกว้างขวาง เกี่ยวข้องกับงานอื่นทุกประเพณี ทุกระดับ เพราะทุกหน่วยงานมีความจำเป็นต้องใช้วัสดุและครุภัณฑ์เป็นเครื่องมือประกอบการ จำนวนแสตนด์บานบท ถือเป็นการจัดซื้อขนาดใหญ่ของประเทศไทย ดังนั้น การจัดซื้อจึงมีผลกระทบต่อ การผลิต การจำหน่าย ต่อเศรษฐกิจและสังคมส่วนรวมในหลาย ๆ ด้านของเขตของการบริหารพัสดุ จึงเป็นการดำเนินการ โดยการใช้ความรู้และศักยภาพในการบริหารมาจัดการประสิทธิภาพ (สนธิ สุวรรณวงศ์. 2538 : 325 - 326) ขอบเขตของการบริหารพัสดุ โดยทั่วไปให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ หน่วยงาน คือการมุ่งการประทัด ประโยชน์ ประกอบด้วยการจัดหา การแยกจ่ายและควบคุม การ บำรุงรักษา และการจำหน่ายพัสดุซึ่งมีรายละเอียดในประเด็นต่าง ๆ คือการทำงานทั้งสิ้น โดยเฉพาะ หน่วยงานรัฐบาลจะมีการจัดซื้อ จัดทำพัสดุประเภทต่าง ๆ ก็จะเป็นจำนวน

5.3.1 การจัดหา (Procurement) คำว่า “การจัดหา” เป็นคำที่ใช้ในวงราชการ วงการธุรกิจมักใช้คำว่า “การจัดซื้อ” (Purchasing) การจัดหา เป็นกระบวนการดำเนินการเพื่อให้ ได้มาซึ่งพัสดุตามต้องการ เริ่มตั้งแต่รับใบขอจัดหา ขออนุมัติดำเนินการจัดหาแต่ละวิธี ทำสัญญา หรือข้อผูกพัน ตรวจรับของและชำระเงินเรียบร้อย ทั้งนี้เพื่อได้พัสดุ ที่มีคุณสมบัติที่เหมาะสม ใน เวลาที่เหมาะสม ในปริมาณที่เหมาะสม จากแหล่งที่เหมาะสม โดยการนำส่งยังสถานที่ที่เหมาะสม และในราคายังคงที่เหมาะสม (At The Proper Time, In The Proper Quantity, At The Proper Place, And At The Proper Price) พิมลจารย์ นามวัฒน์ (2533 : 117) ได้กำหนดเป้าหมายของการจัดทำพัสดุที่คือ คือจัดหาให้ได้ของที่ต้องการใช้คุณภาพดี ตามจำนวนที่ต้องการ ในราคายังคงที่เหมาะสม ภายใน ระยะเวลาที่กำหนด และเบิกจ่ายได้ภายในปีงบประมาณ จึงอาจกล่าวได้ว่า การจัดทำพัสดุ หมายถึง กรรมวิธีในการดำเนินงานเพื่อให้ได้มาซึ่งอุปกรณ์ วัสดุและบริการต่าง ๆ โดยถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยวิธีการตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ อย่างไรก็ตาม วินิจ วีรധนกุร (2539 : 10) ให้ความเห็น เพิ่มเติมว่า การจัดทำมีความหมายกว้างกว่าการจัดซื้อ เพราะจะรวมถึง การดำเนินการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ด้วย คือ

1. การจัดซื้อ หมายถึง การดำเนินงานตามขั้นตอนต่าง ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่ง วัสดุที่มีคุณภาพถูกต้อง ในปริมาณที่ถูกต้องในเวลาที่ถูกต้อง ในราคายังคงที่ถูกต้องและจากแหล่งขายที่ถูกต้อง ได้แก่ การจัดซื้อพัสดุเพื่อใช้ในหน่วยงาน

2. การเช่า ได้แก่ การเช่าทรัพย์สินต่าง ๆ เช่น ที่ดิน สถานที่เพื่อใช้ในกิจการ การโอน ได้แก่ การโอนพัสดุเหลือใช้ เพื่อนำไปใช้งานอื่น

3. การขอรื้ม ซึ่งรวมถึงการขอรื้มพัสดุประเภทใช้คงรูป และประเภทใช้สิ้นเปลืองระหว่างหน่วยราชการ ซึ่งจะกระทำได้เฉพาะกรณีเร่งด่วนเท่านั้น

4. การซื้อ ได้แก่ การซื้อขายของ ซื้อแรงงาน และซื้อเหมาต่าง ๆ การทำการผลิตเองหรือจัดทำขึ้นเอง ซึ่งทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเหตุผลต่าง ๆ กัน เช่น ผลิตของถูกกว่าซื้อ หรือเพื่อป้องกันความลับรั่วไหล เป็นต้น

5. การแลกเปลี่ยน ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ให้กระทำได้เฉพาะครุภัณฑ์ประเภทเดียวกัน เช่น รถยนต์นั่งกับรถยนต์นั่ง เครื่องพิมพ์คิดกับเครื่องพิมพ์คิด และตู้เหล็กกับตู้เหล็ก เป็นต้น

6. การรับบริจาก ซึ่งกระทำโดยมูลนิธิ ธุรกิจเอกชนและอื่น ๆ แล้วแต่กรณี

7. การยืด ซึ่งปกติมักทำในยามสมควรหรือกรณีฉุกเฉิน

นอกจากนั้น ชุดสิพ ปีymสมนูรรณ์ (2539 : 317) ได้นêu ว่าการจัดหาพัสดุมีความหมายกว้างกว่าคำว่า การจัดซื้อ ทั้งนี้เพรา ได้เพิ่มความรับผิดชอบอื่นเข้าไปในการจัดซื้อที่เกี่ยวกับติดมาก่อน การจัดหานั้นมีเป้าหมายเพื่อให้ได้มาด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น การเช่า การซื้อมแซมของเดิมให้ใช้ได้ การผลิตขึ้นเอง การเปลี่ยน การโอน การได้มาของวัตถุใน วัสดุ อุปกรณ์ของใช้ต่าง ๆ นั้น มีขอบข่ายกว้างกว่าการได้มาซึ่งการซื้อ นอกจากนั้น คำว่า การจัดหา ยังครอบคลุมกิจกรรมที่มากกว่าการจัดซื้อ หน้าที่งานที่อยู่ในขอบเขตของการจัดหา ได้แก่ การจัดซื้อการรับ และตรวจสอบของที่นำส่ง

### 5.3.2 การแจกจ่ายและควบคุม (Distribution And Inventory Control)

การแจกจ่ายและควบคุมพัสดุ เป็นขั้นตอนการดำเนินงาน หลังจากการจัดหาพัสดุเข้ามาไว้ในครอบครอง แล้วริ่มต้นจากขั้นรับพัสดุเข้ามาเก็บรักษา ซึ่งจะต้องมีการควบคุมและ การจ่ายให้แก่หน่วยใช้ที่ขอเบิกมา โดยการจัดส่งไปให้ด้วยวิธีการต่าง ๆ ขั้นตอนการจ่ายมีงานที่เกี่ยวข้อง คือ การควบคุมพัสดุและการเก็บรักษาพัสดุ (วนิดา ลิวนานนท์ชัย. 2534 : 20)

1) การควบคุมพัสดุ (Inventory Control) เป็นส่วนสำคัญต่อความสำเร็จหรือ ความล้มเหลวของการบริหารพัสดุ เพราะเป็นส่วนประกอบที่ทำหน้าที่ในการประเมินปริมาณพัสดุ ที่จำเป็นต่อการใช้งาน การจัดสรรการใช้พัสดุอย่างมีประสิทธิภาพ และช่วยในการวางแผนการจัดหา (ศรีจันทร์ ทองประเสริฐ. 2530 : 1 - 2) การควบคุมพัสดุจึงเกี่ยวข้องกับทุกส่วนงานภายใน องค์การดังนั้น ทุกส่วนงานจะต้องเข้าใจหน้าที่ของ การควบคุมพัสดุเป็นอย่างดี ทั้งนี้รวมถึงการจัด องค์การและการจัดเตรียมเอกสารต่าง ๆ ที่จำเป็นเพื่อให้การควบคุมพัสดุเป็นไปอย่างมี

ประสิทธิภาพและประหยัด สำนักงบประมาณ กระทรวงการคลัง (สำนักงบประมาณ. 2527 : 3) ให้แนวปฏิบัติในการควบคุมพัสดุว่าอาจแบ่ง ส่วนงานเป็น 2 ประเภท กือ หน่วยผู้ใช้ หมายถึง ผู้ใช้บริการอันมีหน้าที่ในการเบิก การจัดทำบัญชีคุณวัสดุ และครุภัณฑ์ รวมทั้งการจัดเก็บเอกสาร ด้วย และหน่วยผู้จ่าย หมายถึง ผู้ให้บริการอันมีหน้าที่หลักในการจัดให้มีพัสดุเพื่อจ่ายให้แก่ ผู้ใช้บริการอย่างเพียงพอต่อเนื่อง และทันเวลา จัดให้มีการควบคุมทางบัญชี คุณวัสดุและครุภัณฑ์ รวมทั้งการเพิ่มเติมพัสดุด้วย การควบคุมพัสดุ ไม่ว่าหน่วยผู้ใช้หรือหน่วยผู้จ่าย จะมีการควบคุมทางบัญชี (Stockcontrol) และการควบคุมจัดสนอง (Supply Control) การควบคุมทางบัญชี กือ การลงบัญชีจำนวนพัสดุแต่ละครั้งที่มีการรับและจ่ายพัสดุและจะต้องระบุราคากองพัสดุนั้น ๆ การควบคุมพัสดุทางบัญชีจะเป็นการแสดงความรับผิดชอบของหน่วยพัสดุ ว่าที่ความรับผิดชอบต่อ พัสดุคงคลังเป็นจำนวนและมูลค่าเท่าใด นอกจากนี้การควบคุมพัสดุทางบัญชีต้องสมบูรณ์กือ บัญชี จะต้องแสดงสถิติจำนวนพัสดุที่จ่ายให้กับส่วนงานต่าง ๆ รวมทั้งจำนวนที่ยังไม่สามารถจ่ายได้ใน องค์กรอีกด้วย (เสริมสุข ชลวนิช. 2530 : 183) การควบคุมทางบัญชีจึงเป็น งานสำคัญ เพราะเป็น แหล่งข้อมูลต่าง ๆ ที่จะถูกนำไปใช้ในการพยากรณ์ความต้องการ (สุนา สิทธิเลิศประสิทธิ์. 2539 : 690) การควบคุมจัดสนอง กือ การควบคุมการดำเนินงานเพื่อให้มีพัสดุพร้อมที่จะจ่ายได้ ตลอดเวลา ตามความต้องการ (สุนา สิทธิเลิศประสิทธิ์. 2539 : 698) หน้าที่ที่สำคัญที่สุดของการควบคุมจัด สนอง กือ การพิจารณาจำนวนที่ต้องเพิ่มเติมพัสดุในคลังเก็บ รวมทั้งการพิจารณาเวลาค่าวิ่ง ว่า ควรดำเนินการจัดหาเข้ามาเมื่อใด (เสริมสุข ชลวนิช. 2530 : 183) การควบคุมพัสดุจึงมี วัตถุประสงค์ที่สำคัญ 2 ประการ กือ การควบคุมเพื่อประสิทธิภาพและควบคุมเพื่อประหยัด การควบคุมเพื่อประสิทธิภาพ หมายความว่า จะต้องมีพัสดุตามที่หน่วยงานต้องการ ใช้ให้เพียงพอ ตลอดเวลา ไม่มาก ไม่น้อย ส่วนการควบคุมเพื่อประหยัดนั้น หมายความถึงการเก็บพัสดุด้วยจำนวน ที่น้อยที่สุด แต่สามารถนำไปใช้ได้ประโยชน์มากที่สุด (สุนา สิทธิเลิศประสิทธิ์. 2539 : 689)

2) การเก็บรักษา (Storage or Warehousing) หมายถึง การนำพัสดุไปเก็บ รักษาในคลังพัสดุเพื่อรอการนำไปใช้ประโยชน์ในอนาคต โดยต้องมีการวางแผนด้านการรับ การคุ้มครอง ตลอดจนการจัดส่งพัสดุออกไปถึงผู้ใช้ วัตถุประสงค์ของการเก็บรักษาพัสดุ กือ เพื่อใช้พื้นที่ที่มีอยู่อย่างเต็มที่ใช้เวลา และแรงงาน ในการเก็บรักษาอย่างประหยัด สามารถเข้าถึง ที่ตั้งของพัสดุ โดยรวดเร็ว และให้ความคุ้มครอง ต่อพัสดุได้มากที่สุด (Safe Preservation And Rapid Issue Of The Materials Stored) (Compton. 1972 : 393)

### 5.3.3 การบำรุงรักษา (Maintenance)

การบำรุงรักษาพัสดุ เป็นขั้นตอนที่สำคัญอีกส่วนหนึ่งของการบริหารพัสดุ การบำรุงรักษา จะเริ่มต้นเมื่อหน่วยงานที่ใช้พัสดุได้เบิกจ่ายหรือรับพัสดุจากหน่วยจัดหามาไว้ใน

ครอบครองของตนแล้ว หน่วยใช้จึงจะต้องรับผิดชอบดูแลให้พัสดุนั้นมีอยู่ในสภาพดี ไม่ชำรุดเสื่อมเสียสภาพก่อนกำหนด ซึ่งบุคลากรสายการบริหารพัสดุจะต้องได้รับการฝึกอบรมหรือแนะนำให้เจ้าหน้าที่พนักงานให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการใช้ การบำรุงรักษา การซ่อมแซมพัสดุ หรือการพิจารณาขออนุญาตจำหน่าย สำหรับพัสดุที่ไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้คุ้มค่าต่อไป (สนธิสัญญา 2538 : 329)

การบำรุงรักษาจะมีความเกี่ยวข้องกับการควบคุมคุณภาพ การผลิต การจัดซื้อ การรักษาคุณภาพ ซึ่งอาจแบ่งการบำรุงรักษาเป็น 2 วิธี (สุนา สิทธิเดิศประสีทธิ์. 2539 : 692) การบำรุงรักษาแบบป้องกัน (Preventive Maintenance) คือ การดูแลรักษาพัสดุขณะใช้งาน เป็นการป้องกันมิให้เกิดการชำรุดเสียหายจนพัสดุใช้การไม่ได้ หลักในการบำรุงรักษาแบบป้องกัน คือ ต้องหมั่นตรวจสอบ ถ้ารู้สึกผิดปกติต้องรีบกันหาสาเหตุทันทีและแก้ไขตั้งแต่แรก การบำรุงรักษาแบบป้องกันจึงเป็นวิธีการซ่อมบำรุงรักษาที่มีความสำคัญมาก เพราะเป็นวิธีการบำรุงรักษาที่เสียค่าใช้จ่ายน้อย ลดภาระงาน และอุปสรรคในการทำงานการบำรุงรักษาแบบแก้ไข (Repair หรือ Curative Maintenance) คือ การซ่อมพัสดุที่อยู่ในสภาพใช้การไม่ได้ให้กลับคืนสู่สภาพที่สามารถใช้งานได้คือ ซึ่งการบำรุงรักษานี้จะต้องจัดเครื่องมือ ชิ้นส่วนซ่อม และความชำนาญของเจ้าหน้าที่ ให้มีพร้อมเพียงพอและมีความสามารถเพิ่มขึ้น

การบำรุงรักษาจึงเป็นขั้นตอนที่มีความเกี่ยวพันกับขั้นตอนอื่น ๆ ดังนี้ การจัดซื้อ ซึ่งจะต้องคำนึงถึงการควบคุมคุณภาพของพัสดุที่จัดหา เพื่อไม่ทำให้เกิดปัญหาการชำรุดเสื่อมสภาพก่อนกำหนด การวางแผนการบำรุงรักษาจะต้องทำไปพร้อม ๆ กับการจัดหาพัสดุ มีการจัดฝึกอบรมผู้ใช้ให้รู้ขั้นการใช้และบำรุงรักษาพัสดุอย่างถูกวิธี การบำรุงรักษาจึงมีความหมายว่า ดังที่สำนักงบประมาณ ได้อธิบายว่าหมายถึงการกระทำใด ๆ ก็ตามที่มุ่งรักษา ป้องกัน แก้ไขให้เครื่องมือเครื่องใช้ปฏิบัติงานอยู่ในสภาพที่ดีใช้การได้ตลอดเวลา (สำนักงบประมาณ. 2527 : 99)

#### 5.3.4. การจำหน่าย (Disposal)

การจำหน่าย เป็นขั้นตอนสุดท้ายของการบริหารพัสดุ หมายถึง การตัดขาดวัสดุครุภัณฑ์ออกจากบัญชี เป็นการดำเนินการปลดพัสดุที่อยู่ในความครอบครองออกจากความรับผิดชอบของส่วนราชการ (สุนา สิทธิเดิศประสีทธิ์. 2539 : 696) การจำหน่ายอาจจะกระทำได้โดยการโอน การให้ การขาย หรือการทำลาย การจำหน่ายพัสดุเป็นกรรมวิธีที่จะต้องให้เห็นแนวปัจจัยในการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ ก่อร่วมคือ การหาวิธีใช้ประโยชน์จากพัสดุนั้นถึงวาระสุดท้าย เป็นการหลีกเลี่ยงความสิ้นเปลืองในด้านการบำรุงรักษา และสามารถหมุนเวียนพัสดุใหม่ที่มีประสิทธิภาพสูงกว่าเดิมมาใช้ได้ทันกับความต้องการอยู่เสมอ (วนิดา ลิวนานนท์ชัย. 2534 :

กล่าวโดยสรุป การบริหารพัสดุมีขอบเขตที่กว้างขวางมาก ซึ่งด้วยปริมาณงานในแต่ละหน่วยงานที่เพิ่มสูงขึ้น การบริหารงานพัสดุจึงทวีความ слับซับซ้อนมากขึ้น การบริหารพัสดุให้ได้ผลตามเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ องค์ประกอบที่สำคัญเป็นอย่างมาก จึงได้แก่ บุคลากร สายการบริหารพัสดุ ที่มีความรู้ ความสามารถในการปฏิบัติงาน เนื่องจากเป็นผู้จัดทำ ทั้งนี้มีพระบุคลากรได้รับการพิจารณาว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดในการบริหารงาน เนื่องจากเป็นผู้จัดทำ และใช้ทรัพยากรการบริหารอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็น เงิน วัสดุอุปกรณ์ และการจัดการ จากการได้ศึกษาปัญหาการบริหารพัสดุ พบว่า เจ้าหน้าที่ไม่มีความรู้ในระเบียนเกี่ยวกับการจำหน่าย พัสดุ และไม่มีการวางแผนการดำเนินงานด้านการจำหน่ายพัสดุ

#### 5.4 กระบวนการบริหารงานพัสดุ

การบริหารงานพัสดุเป็นกิจกรรมที่ต่อเนื่องกันไปเป็นลำดับ กระบวนการการบริหารงานพัสดุจะมีความสัมพันธ์กันและจะต้องปฏิบัติต่อเนื่องกันไปเป็นวงจร เรียกว่า วงจรการบริหารงานพัสดุ เสริมสุข ชลวนิช (2530 : 57) กล่าวว่า กระบวนการบริหารพัสดุ ประกอบด้วย 6 ขั้น ดังนี้

การวางแผนหรือการกำหนดโครงการ ที่จะจัดทำพัสดุมาใช้ให้เหมาะสมกับความต้องการของหน่วยงาน การกำหนดความต้องการเป็นขั้นตอนที่เกี่ยวกับการประเมินความต้องการของพัสดุแต่ละรายการว่า จะต้องใช้พัสดุอย่างไร จำนวนเท่าไร จึงจะเพียงพอและประหยัด การจัดทำพัสดุเป็นขั้นตอนการปฏิบัติเพื่อให้ได้มาซึ่งพัสดุตามที่หน่วยงานต้องการพัสดุแต่ละรายการว่า จะต้องใช้พัสดุอย่างไร จำนวนเท่าไร จึงจะเพียงพอและประหยัดการแยกจ่ายพัสดุ เป็นขั้นตอนต่อการจัดทำ กล่าวคือ เมื่อได้จัดทำพัสดุมาก็จะต้องแยกจ่ายพัสดุนั้น ๆ ให้แก่ผู้ใช้ นำไปใช้งานต่อไป การนำร่องรักษา เป็นขั้นตอนปฏิบัติเพื่อให้สามารถใช้งานของพัสดุนานาและคุ้มค่าที่สุดเท่าที่จะทำได้ การจำหน่ายพัสดุ เป็นขั้นตอนการปลดเปลื้องความรับผิดชอบเมื่อพัสดุนั้นใช้การต่อไปไม่ได้ใน การปฏิบัติงานในส่วนอื่น ๆ การดำเนินงานการพัสดุของผู้บริหารสถานศึกษาต่าง ๆ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ จึงต้องมีระบบการบริหาร จัดการที่มีประสิทธิภาพในทุกขั้นตอนของกระบวนการบริหาร ซึ่ง ประดอง ภูมศรี (2538 : 32) ได้ให้แนวทางการดำเนินงานพัสดุในสถานศึกษา ดังนี้

##### 1. กำหนดแผนงานบริหารพัสดุอย่างเป็นระบบคือการกำหนดเทคนิคการ

บริหารโดย

###### 1.1 วางแผนด้านการพัสดุ

###### 1.2 กำหนดความต้องการด้านพัสดุของหน่วยงาน ได้ชัดเจน

###### 1.3 ดำเนินการจัดทำให้เพียงพอความต้องการ

- 1.4 กระจายพัสดุให้ภายในหน่วยงานอย่างทั่วถึง
- 1.5 จัดให้มีการนำร่องรักษา
- 1.6 การดำเนินการพัสดุการกำหนดให้มีประสิทธิภาพ
2. แต่งตั้งบุคลากรรับผิดชอบตามระเบียบพัสดุ เช่น หัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุ เจ้าหน้าที่พัสดุ กรรมการตรวจสอบพัสดุ เป็นต้น
3. จัดหนอกสารประกอบระเบียบพัสดุครบถ้วนและตรวจตราให้เอกสารมี เกียงพอด้วยการจัดทำเอกสารตรวจตราให้เป็นปัจจุบัน
4. การจัดทำพัสดุควรกำหนดให้เกิดระบบ มีความคล่องตัว สะดวกทั้ง เจ้าหน้าที่และบุคลากรในสถานศึกษา
5. การควบคุมกำกับดูแลตาม ตรวจสอบการดำเนินการพัสดุให้ครอบคลุม ทุกขั้นตอน โดยเฉพาะการจัดหาเกี่ยวกับใบสำคัญรับเงิน การตรวจสอบการซื้อ/ การจ้าง และอำนวย ในการดำเนินการเกี่ยวกับการพัสดุรายละเอียดคำสั่ง
6. กำหนดปฏิทินปฏิบัติงานพัสดุ ตามแผนการจัดสรรงบประมาณการจัดสั่ง เอกสาร การพัสดุประกอบการจ่ายเงินนำร่องการศึกษาต้องตรวจให้ถูกต้องก่อนลงนาม และส่งให้ หน่วยที่เกี่ยวข้องตามเวลากำหนด โดยต้องจัดส่งเอกสารประกอบการจ่ายเงินนำร่องการศึกษาไปยัง สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ภายใน 30 วัน ของเดือนถัดไป
7. เมื่อสิ้นปีการศึกษา ควรจัดให้มีการประเมินการบริหารพัสดุทั้งเจ้าหน้าที่ และบุคลากร ในสถานศึกษา พร้อมทั้งขัดทำคำขอใช้พัสดุเพื่อเป็นข้อมูลไปกำหนดวางแผนการ บริหารพัสดุอำนวย การสั่งซื้อ สั่งจ้าง และดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการ พัสดุ พ.ศ. 2535 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2541

### 5.5 ปัญหาการบริหารงานพัสดุ

งบประมาณหมวดค่าตอบแทน มาใช้สอย ค่าวัสดุ ค่าครุภัณฑ์ ที่คิดและ สิ่งก่อสร้าง เป็นงบประมาณประเภทหนึ่งที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ได้ให้ความสนใจที่จะคง ตรวจสอบและติดตามผลด้วยความระมัดระวังเป็นพิเศษยิ่งกว่างบประมาณฯ ทั้งนี้ เพราะเป็น งบประมาณที่มีช่องทางรั่วไหล ไม่สามารถติดตามได้ ทำให้เกิดความเสียหาย ลักษณะที่มีช่องทางรั่วไหล ได้แก่ สาเหตุที่งบประมาณค่าวัสดุ หมวดค่าครุภัณฑ์ ที่คิดและ สิ่งก่อสร้างอาจมีช่องทางรั่วไหล ได้มากขึ้น ประชญา เวสารัชช์ (2527 : 79) ได้ให้เหตุผลไว้ว่า เป็นเพราะงบประมาณเหล่านั้นมีผลประโยชน์แอบแฝง หากผู้ที่เกี่ยวข้องไม่มีคุณธรรมแล้วอาจ พยายามอโอกาสนี้ แสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว นอกจากนั้นยังได้รับให้เห็นถึงสาเหตุอันเนื่องมาจากการ บุคคลและหน่วยงานอีกว่า หน่วยงานใดก็ตามที่อำนาจอนุมัติใช้จ่ายเงิน โอกาสจะหาประโยชน์ เพื่อนุคคลย่อมเกิดขึ้น ได้นับว่าเป็นเหตุผลที่ดีที่ควรแก่การรับฟัง ไม่น้อยประดีหนึ่ง ซึ่งสอดคล้อง

กับที่ อุดมสุขสุขโฉติ (2513 : 37) ได้สรุปสาเหตุที่ทำให้การจัดหา ในการบริหารงานพัสดุ ไว้ว่า เกิดจากการซื้อรายภูร์ นั้นหลวงในหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นสาเหตุ ให้การจัดหาพัสดุเพื่อการพัฒนา ด้านต่าง ๆ มีราคาสูงกว่าราคาริงเป็นอันมาก และสาเหตุที่ทำให้เกิดการซื้อรายภูร์ นั้นหลวง ที่สำคัญ คือ ปัญหาเศรษฐกิจของข้าราชการซึ่งเป็นปัญหาที่ใหญ่ที่สุดทำให้ข้าราชการขาดวินัยเสื่อม คุณธรรมที่ดีมุ่งหวังแต่จะกอบโกยเพื่อความมั่งคั่ง รักนายอำนาจให้มั่นคงเกิดการเห็นแก่ตัว เอาเปรียบสังคม พยายามรักนายผลประโยชน์ของตัวเองและพวกพ้องชนชาติธรรมและกล้าที่ จะประพฤติ Lew Ratty ต่าง ๆ ได้สำหรับปัญหาที่สำคัญในการบริหารงานพัสดุ โดยทั่วไปซึ่งประมวล จากข้อเขียนของ มัลลี เวชชาชีวะ (2516 : 15) และปรีชา จำปารัตน์ และ ไพบูล ชัยมงคล (2527 : 80) สรุปได้ดังนี้

1. ไม่ใช้การจัดหาวิธีอื่นนอกจากการซื้อ การจัดซื้อก่อนจะเป็นวิธีเดียวในการให้ได้มาซึ่งพัสดุของหน่วยงานต่าง ๆ โดยไม่ใช้การจัดหานิรูปแบบอื่นเลย เช่น การยืม การเช่า การรับโอน การรับบริจาค การแลกเปลี่ยน เป็นต้น จึงทำให้ล้าบลังงงประมาณในการจัดหาอย่างไม่จำเป็นอกจากนั้นแล้ว การซื้อก็ไม่ได้คำนึงถึงช่วงเวลาดำเนินการว่าจะพอดีกับความต้องการใช้พัสดุหรือไม่ และมักจะไม่คำนึงถึงปัญหาในด้านการบำรุงรักษาที่จะเกิดตามมาอีกด้วย

2. ไม่มีหน่วยงานกลางสำหรับทำหน้าที่ที่จัดหาหรือจัดซื้อ โดยเฉพาะ การจัดซึ่งระยะจัดกระจายอยู่ตามหน่วยงานต่าง ๆ ที่ปฏิบัติงาน แต่หน่วยงานมักจะจัดซื้อจัดหาเอง ทำให้ได้พัสดุราคางานแพงเป็นการจัดซื้อย่อย และไม่มีมาตรฐานเดียวกัน ทำให้ลำบากในการควบคุมคุณภาพรักษาบางครั้งในหน่วยงานขนาดเล็กน้อยจากจะมีปัญหา เจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความเข้าใจในแนวทางจัดหาแล้ว ยังมีปัญหาเกี่ยวกับแหล่งพัสดุและการเดินทางไปจ่ายเพิ่มมากขึ้นเกินความจำเป็นอีกด้วย

3. การปฏิบัติงานธุรการในการจัดซื้อส่วนราชการ ในหน่วยงานของทางราชการ เนื่องจากมีความยุ่งยากเกี่ยวกับระเบียบและวิธีปฏิบัติ ซึ่งมุ่งจะควบคุมในเรื่องการทุจริต เป็นสำคัญจนบางครั้ง ทำให้ประดิษฐ์ภาพในการบริหารลดลง

4. รูปแบบสัญญาที่ใช้ในการจัดซื้อใช้กันอยู่เพียงแบบเดียว คือ สัญญาแบบราคากองที่แน่นอน ซึ่งเมื่อทำสัญญาแล้วหากมีวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจเกิดขึ้น ก็ไม่สามารถที่จะยึดหยุ่นได้ทำให้ผู้ขายขาดทุน จึงหาทางหลีกเลี่ยงด้วยวิธีการที่ไม่สุจริต หรือไม่ก่อຈะผลกระทบหนึ่งหรือทั้งงานไป

5. ในการประกวดราคารือสอบราคас่วนมากจะยึดถือเอาราค่าต่ำสุดเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาจัดซื้อ โดยไม่มีการสำรวจความสามารถของผู้ขาย หรือตรวจสอบเทคนิคการผลิต บางครั้งทำให้ได้พัสดุราคาน้ำ แต่ไม่ปัญหาไปถึงการบำรุงรักษาด้วย การยึดถือราคาน้ำสุด

เป็นเกณฑ์ที่น้ำไปสู่ปัญหาการรวมหัวกันในระหว่างผู้ขายหรือที่เรียกว่า ข้าว ซึ่งเป็นปัญหาที่แก้ไขได้ยากและในบางครั้งเจ้าหน้าที่ฝ่ายจัดทำก็อาจจะรู้เท่านั้นเป็นใจด้วย

6. เจ้าหน้าที่พัสดุยังขาดความรู้ความเข้าใจในปรัชญาการบริหารงานพัสดุ สมัยใหม่ ส่วนมากมักจะทำในหน้าที่ดังกล่าวเป็นเวลานาน หรือไม่ก็ถูกส่งตัวมาจากแผนกหรือกองอื่น ๆ เนื่องจากไม่สามารถจะทำงานในหน่วยนั้น ๆ ได้ดังนั้น หน่วยจัดทำจึงกล้ายเป็นที่รวมของเจ้าหน้าที่มีคุณสมบัติ หรือความรู้ในระดับต่ำ เมื่อเทียบกับเจ้าหน้าที่ในหน่วยอื่น ๆ ซึ่งอาจเป็นสาเหตุเกี่ยวโยงไปถึงปัญหา การทุจริตในการซื้อพัสดุได้อีกด้วย

7. ผู้ใช้ไม่รับผิดชอบในการบำรุงรักษา เนื่องจากผู้ใช้ส่วนมากจะคิดว่ามีหน้าที่ใช้อย่างเดียวเนื่อพัสดุเสียหายก็ส่งไปให้ช่างซ่อมแซมแก้ไข ได้เป็นเหตุให้หน่วยงานต้องเสียเวลาและสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซมแก้ไขแต่ละปีเป็นเงินจำนวนมาก เรื่องนี้อาจเกิดจากการที่ผู้ใช้ไม่ทราบว่า ตนควรจะมีหน้าที่ในด้านการคุ้มครองรักษาพัสดุหรือเครื่องจักรที่ตนเป็นผู้ใช้ด้วยโดยเฉพาะการบำรุงรักษาแบบป้องกันไว้ก่อน ซึ่งผู้ให้ทุกคนจะต้องรับผิดชอบร่วมกันอย่างเต็มที่น่องานนั้น ต่างกันก็คิดว่าผู้อื่นเป็นผู้ดูแลสุดท้าย ไม่มีการรับผิดชอบแม้แต่คนเดียว

8. พัสดุหรือเครื่องจักรกลเสียหายเร็วกว่าปกติทั้ง ๆ ที่สภาพภายนอกโดยทั่วไปยังดูใหม่อญี่ แต่เครื่องจักรเสียหายใช้การไม่ได้แล้ว ส่วนมากมักจะมีสาเหตุมาจากผู้ใช้ หรือผู้ควบคุมเครื่องจักรกล ไม่ทราบวิธีการใช้ที่ถูกต้อง หรือบางครั้งใช้งานหรือบรรทุกน้ำหนักเกิน อัตราที่กำหนดไว้ จึงทำให้เครื่องจักรกลเสียหายเร็วกว่าปกติ นอกจากนี้อาจมีสาเหตุมาจากการปล่อยประ潦ของผู้ใช้ คือ เมื่อมีสิ่งบกพร่องหรือเสียหายเล็ก ๆ น้อย ๆ ก็ไม่มีการแก้ไขหรือหยุดเรื่องเสียหาย ชั่วคราว เมื่อใช้ไปนาน ๆ เข้าความเสียหายเล็ก ๆ น้อย ๆ ก็ถูกตามใหญ่โต ทำให้เครื่องจักรกลเสียหายมากทั้ง ๆ ที่เพิ่งซื้อมา

9. การซ่อมแซมล่าช้าเนื่องจากต้องปฏิบัติงานธุรการหลายขั้นตอน ทำให้บ้าง หน่วยงานไม่มีพัสดุให้เป็นเวลานาน การปฏิบัติงานต้องหยุดชะงัก การดำเนินงานตามแผนงานโครงการต้องคลาดเคลื่อนหรือล่าช้าออกไป

10. ความสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษามีมาก ขาดการควบคุมที่ดี ขาดสติและขาดการบันทึกประวัติการซ่อมบำรุงรักษา

11. นอกจากนั้นหน่วยงานทั่ว ๆ ไป โดยเฉพาะหน่วยงานของทางราชการ ไม่สนใจที่จะดำเนินการจำหน่ายพัสดุออกจากบัญชี มักใช้ความสนใจเฉพาะการจัดซื้อใหม่เข้ามาใช้เรื่อยไปเท่านั้น ทำให้เกิดปัญหาไม่มีที่เก็บพัสดุ หรือต้องเก็บพัสดุที่ไม่เหมาะสม ต้องสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายในการคุ้มครองหรือซ่อมแซมมาก เหตุดังกล่าวเกิดจากหน่วยงานต่าง ๆ เกิดความเสียหายไม่อยากจำหน่ายพัสดุที่ไม่ได้ออกไป เพราะกลัวว่าเมื่อถึงคราวต้องการใช้อาจขาดมาไม่ได้อีก

หรือไม่ก็อย่างจะเก็บไว้ในหน่วยงานของตนต่อไป อีกประการหนึ่ง อาจกล่าวความผุ่ง怏กในวิธีการปฏิบัติ ซึ่งอาจนำไปสู่การปฏิบัติที่ผิดระเบียบอย่างใดอย่างหนึ่ง แต่ก็ไม่พยานมที่จะศึกษาระเบียบให้เข้าใจแจ่มแจ้ง จึงมักจะไม่จำหน่ายพัสดุออกไปจากบัญชีปล่อยทิ้งเอาไว้เรื่อยไปจนกว่าจะผุพัง หรือสูญหายไปเองนั่น ทางราชการถือว่าพัสดุที่จำหน่ายออกไปจากบัญชีโดยการขายทอดตลาดนั้น ต้องส่งเงินที่ขายได้คืนคลังเป็นเงินรายได้แผ่นดิน ขณะนามาใช้ประโยชน์สำหรับหน่วยงานที่จำหน่ายไม่ได้ ดังนั้น หน่วยงานต่างๆ จึงไม่มีความกระตือรือร้นที่จะดำเนินการจำหน่ายวัสดุ เพราะเห็นว่าทำไปก็ไม่เกิดประโยชน์อะไรสำหรับหน่วยงานของตน

จากการศึกษาเอกสาร ที่เกี่ยวข้องพอสรุปได้ว่า ปัญหาด้านวัสดุอุปกรณ์ หมายถึง ปัญหาหรืออุปสรรคหรือปัจจัยที่ขัดขวางในการบริหารงานด้านวัสดุอุปกรณ์ ดังนี้

1. การวางแผนการจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ไม่กระทำล่วงหน้า
2. การแยกประเภทวัสดุอุปกรณ์ไม่ชัดเจน
3. การจัดตั้งคณะกรรมการจัดวัสดุอุปกรณ์ไม่เป็นไปตามระเบียบ
4. วัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในการปฏิบัติงานไม่เพียงพอ
5. การควบคุมการจัดซื้อจัดจ้างไม่ถูกต้องมีการจัดทำทะเบียนวัสดุอุปกรณ์ไม่เป็นปัจจุบัน

6. การรายงานการใช้วัสดุอุปกรณ์ไม่ปฏิบัติอย่างสมำเสมอ
7. การจัดสรรงบประมาณเจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ไม่เหมาะสม

## 6. แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการและการบริหาร

### 6.1 ความหมายของการจัดการและการบริหาร

พยอม วงศ์สารศรี (2538 : 36) ได้กล่าวไว้ว่า การจัดการ (Management) คือ กระบวนการที่มีวิธีการและเทคนิคหรือศิลป์ที่จะให้สามารถร่วมแรงร่วมใจที่จะทำการไปตามระบบตามความสามารถ ความตั้งใจ ความต้องการและตามเป้าหมายขององค์กรให้สัมฤทธิ์ผลหรือทำความเจริญให้กับบุคคลและหน่วยงาน

การจัดการ (Management) และการบริหาร (Administration) มีความคล้ายคลึงกัน และใช้แทนกัน ซึ่งงานวิชาการด้านนี้มีความคิดหลากหลาย

1. การบริหารเกี่ยวข้องกับการวางแผน นโยบายและนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติ
2. โดยทั่วไปการจัดการ หมายถึง การบริหารด้วย การบริหารจึงเป็นส่วนหนึ่งของการจัดการ

3. การบริหารและการจัดการ มีส่วนคล้ายคลึงกัน เพียงแต่นำไปใช้แตกต่างกัน โดยการจัดการจะหมายถึง การบริหารในระดับสูง สำหรับการกำหนดนโยบายวางแผน การจัดองค์กรและการควบคุม การสั่งการ การบริหารงานบุคคลในภาคเอกชน ส่วนการบริหารคล้ายกับการจัดการ เพียงแต่ใช้ในภาครัฐบาล หากจะใช้แทนกันก็ไม่ผิด

#### การจัดการ มีคุณลักษณะดังนี้

1. องค์กรควรมีการจัดการที่เป็นระบบ มีระเบียบ มีขั้นตอนที่ดีไม่ว่าจะทางด้านนโยบายการวางแผนงาน การกลั่นกรอง การตัดสินใจอย่างถูกต้ององค์กรจะได้ประโยชน์
2. มีหลักการคัดเลือกสอนงานให้และมีการพัฒนาคนให้เหมาะสมกับงาน
3. มีการกระจายความรับผิดชอบให้ตามความรู้ ความสามารถ ทักษะ โดยไม่ก้าวเกินหรือข้ามกัน เป็นการแบ่งความรับผิดชอบระหว่างผู้วางแผน นโยบายและผู้นำไปปฏิบัติ
4. ให้นักบุคคลเกิดความร่วมแรงร่วมใจ รวมเป็นหนึ่งใจเดียวกัน ในการที่จะสร้างสรรค์ความเจริญให้แก่หน่วยงานในทุกด้าน
5. เป็นการสร้างขวัญและกำลังใจให้แก่นักบุคคลในการทำงาน ให้เกิดประโยชน์ให้ได้มากที่สุด เพื่อให้บรรลุเป้าหมายทั้งของบุคคลหรือขององค์กร โดยใช้หลักสังคมวิทยา มุนปั้สันพันธ์ให้ทำงานตามกฎเกณฑ์
6. สร้างระบบสื่อสารภายในองค์กรให้มีประสิทธิภาพในทุกระดับ เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปได้อย่างดี
7. มีการพัฒนาวิธีการทำงานอย่างเป็นมาตรฐานเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด
8. มีระเบียบวินัย มีความรับผิดชอบ เป็นการปฏิบัติไปตามกฎเกณฑ์ หากทำผิดมีการลงโทษโดยไม่เห็นแก่หน้า
9. มีสายการบังคับบัญชาที่แน่นอน ไม่ควรมีระบบการสั่งการแบบแบบข้ามกัน หรือมีผู้บังคับบัญชามากกว่า 1 คน จะทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปuzzled ไม่ถูก รวมทั้งขัดลำดับ ความสำคัญของตำแหน่งและหน้าที่ต่าง ๆ ให้ชัดเจนและให้มีความสมดุลทางด้านอำนาจในองค์กร
10. ยึดศูนย์รวมเป็นหลักไม่ว่าจะเกิดข้อด้อยอะไรต้องยึดองค์กรเป็นหลัก ไม่ใช่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง
11. มีการรวมกลุ่มกิจการที่เหมือนกันให้อยู่ในหน่วยเดียวกัน โดยมีผู้บังคับบัญชาคนเดียวกัน เพื่อจะได้ความคุ้มคุ้มและได้อย่างมีประสิทธิภาพ
12. ไม่ยกข่ายหรือเปลี่ยนแปลงบ่อย เพราะจะทำให้นักการเกิดความท้อใจ

13. ความก้าวหน้า ต้องให้ผู้ใต้บังคับบัญชาทราบว่า หากทำงานด้วยความ  
มานะ ขยันซื่อสัตย์ สุจริต อ่ายมีประสิทธิภาพ องค์กรจะตอบแทนอย่างไร

## 6.2 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารองค์การ

ทรงชัย สันติวงศ์ (2537 : 11) กล่าวว่าการบริหารองค์การที่ดี หมายถึง การทำให้  
งานต่าง ๆ ของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ซึ่งได้มีการรวมกันเข้าและร่วมทำกิจกรรมให้สำเร็จลุล่วงไป  
ได้ด้วยดี โดยอาศัยคนอื่นเป็นผู้กระทำ และจากการศึกษาพบว่า การบริหารจัดการองค์การที่ดีนั้นจะ  
ประกอบไปด้วยองค์ประกอบหลัก ดังนี้คือ

6.2.1 มีการกำหนดนโยบายและแผนกลยุทธ์/แผนการดำเนินงานที่ชัดเจนในการ  
บริหารองค์การที่ดี ผู้บริหารองค์การจะต้องมีการกำหนดนโยบายเพื่อให้เจ้าหน้าที่ในองค์การได้นำ  
นโยบายไปปฏิบัติได้ ดังนี้การกำหนดนโยบายต้องมีกระบวนการของนโยบายในการจัดทำ  
นโยบายจะต้องมีผู้เกี่ยวข้อง คือ ผู้บริหารระดับสูง ระดับรอง และเจ้าหน้าที่ฝ่ายปรึกษา ซึ่งจะต้อง  
ระดมความคิดเห็นในการกำหนดนโยบายออกไป เพื่อให้ผู้รับไปปฏิบัติตามารถนำไปปฏิบัติได้  
หลังจากการกำหนดนโยบายแล้ว ขั้นตอนต่อมาได้แก่การจัดทำแผนกลยุทธ์ คำว่ากลยุทธ์หมายถึง  
วิธีหรือแผนปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องกับการแบ่งสรรทรัพยากรที่มีอยู่จำกัด เพื่อให้เกิดผลดีที่เป็นข้อ  
ได้เปรียบ และสามารถบรรลุถึงวัตถุประสงค์อันได้ันหนึ่งหรือหลาย ๆ วัตถุประสงค์พร้อม ๆ กัน  
โดยให้มีความเสี่ยงน้อยที่สุด ณ ระดับที่ยอมรับได้ กระบวนการกำหนดกลยุทธ์ขององค์กรจะมี  
6 ขั้นตอน คือ

- 1) การพิจารณาค้นหาโอกาสและข้อจำกัดที่มีต่ององค์การ ซึ่งรวมถึงปัจจัย  
หรือคาดการณ์การเสี่ยงภัยต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นจากโอกาสและข้อเสียต่าง ๆ ที่จะมีขึ้นด้วย
- 2) การประเมินทรัพยากรที่มีอยู่เพื่อให้ทราบถึงจุดแข็งจุดอ่อนขององค์การ
- 3) การพัฒนาทางเลือกกลยุทธ์ คือ การจับคู่โอกาสและความสามารถเอามา  
ใช้ประโยชน์เป็นกลยุทธ์
- 4) การกำหนดกลยุทธ์หลัก
- 5) การดำเนินการตามกลยุทธ์โดยการจัดทำแผนงานต่าง ๆ ขึ้นมา

เพื่อปฏิบัติงานให้เป็นไปตามกลยุทธ์

- 6) การประเมินกลยุทธ์เพื่อให้เห็นจุดอ่อนที่ต้องทบทวนและปรับกลยุทธ์

6.2.2 มีตัวชี้การดำเนินงานที่ดี ในกระบวนการบริหารงานที่ดี จะต้องมีตัวชี้วัดของ  
ขบวนการ ขั้นของการเปรียบเทียบผลงานที่ได้กระทำไปกับมาตรฐาน ซึ่งจะทำให้ผู้บริหารได้ทราบ  
ว่าผลของการปฏิบัติงานที่ได้กระทำไปเป็นไปตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์มากน้อยเพียงใด  
ดังนั้นมาตรฐานตัวชี้วัดจึงมีอยู่ 4 ประเภท คือ ปริมาณ (Quantity) คุณภาพ (Quality) เวลา (Time)  
และต้นทุน (Cost)

ซึ่งมาตรฐานหรือตัวชี้วัดที่ 4 ประเภทนี้ จะใช้ในลักษณะที่แตกต่างกันไป แล้วแต่ประเภทและชนิดของงาน การวัดผลการดำเนินงานโดยใช้ตัวชี้วัดที่ 4 ประเภทดังกล่าว (ปริมาณคุณภาพ เวลา และต้นทุน) จะต้องเป็นการวัดอย่างมีความหมาย นั่นคือ จะต้องเป็นการวัดที่ยึดโยงกับนโยบายหรือแผนกลยุทธ์ ซึ่งการกำหนดเป้าหมายเชิงกลยุทธ์ขององค์กรจะต้องคำนึงถึง ปัจจัยหลัก คือ จะต้องรู้และเข้าใจในสถานการณ์ปัจจุบันขององค์กร สามารถกำหนดเป้าหมาย การดำเนินงานขององค์กร โดยเทียบกับองค์กรอื่นที่อยู่ในธุรกิจเดียวกันได้ (Benchmarking) และ สามารถกำหนดเป้าหมายระยะยาว โดยเทียบกับองค์กรอื่นที่อยู่ในธุรกิจเดียวกัน (Long Term Plan Benchmarking)

6.2.3 มีระบบติดตามการทำงานที่มีประสิทธิภาพ ในการทำงานนั้น ๆ จะต้องมี การติดตามการทำงานที่มีประสิทธิภาพ นั่นคือ ระบบการควบคุมงานนั้นเองหน้าที่ในการควบคุม หมายถึง การพยายามกำกับให้งานที่ทำเป็นไปตามแผนในกระบวนการบริหารงาน การควบคุมจะ เป็นหน้าที่ประการสุดท้าย แต่การปฏิบัติหน้าที่ควบคุมจะมีอยู่ต่อคลอดเวลา ดังนั้น ส่วนประกอบของ การควบคุมจะมีอยู่ 4 ชนิด คือ การจัดตั้งมาตรฐาน การวัดผลงานที่ทำได้จริง เมริตรหเทียบผลที่ได้รับ จากการปฏิบัติกับมาตรฐาน และการดำเนินการแก้ไข

6.2.4 มีระบบการให้รางวัลทั้งที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงิน การให้ผลประโยชน์ ตอบแทน ที่เป็นตัวเงินจะมีความสัมพันธ์กับการช่วยให้มีการใช้อำนาจหน้าที่ได้ และการให้ ผลตอบแทนที่เป็นตัวเงินอาจให้ได้ทั้งทางตรงและทางอ้อม เช่น ในรูปค่าจ้าง เงินเดือน โบนัส ส่วนในทางอ้อม คือ การให้สวัสดิการด้านอาหาร ที่พัก เป็นต้น ผลตอบแทนอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ตัวเงิน นั้น เช่น ความก้าวหน้าในหน้าที่การงาน การให้เกียรติและถือเป็นกันเองต่อคนทำงาน การให้มี ส่วนร่วมในการบริหาร เป็นต้น ในขณะที่ปัจจุบันองค์กรจำนวนมากยังจ่ายค่าตอบแทนที่ยังดูน้อย ของความมีอิฐวัสดุและค่าจ้าง

6.2.5 มีระบบการมอบหมายงานที่มีประสิทธิภาพ การมอบหมายงาน ให้ระบุ ส่วนประกอบของการมอบหมายงานไว้ดังนี้

- 1) ผู้บริหารทำการกำหนดภารกิจหน้าที่ให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชาในระดับที่ถัด ลงไป
- 2) ให้การอนุญาต (ให้อำนาจหน้าที่ตามลำดับชั้น) ที่จะให้ผู้ใต้บังคับบัญชา ตัดสินผูกพันเรื่องนั้น และให้มีสิทธิ์ดำเนินการต่าง ๆ ท่าที่จำเป็นต่อภารกิจดังกล่าวได้
- 3) พยายามสร้างภาระผูกพัน (ความรับผิดชอบ) ให้เกิดมีขึ้นในตัว ผู้ใต้บังคับบัญชาที่จะทำงานนั้น ๆ ให้อ่ายงค์ และส่งผลงานกลับมาอย่างผู้บริหารที่ได้เป็นผู้มอบหมาย

งานให้ซึ่งประโยชน์ของการอบรมฯ งานนี้ ก็คือ ช่วยลดภาระของผู้บริหารระดับสูง ช่วยในการพัฒนาผู้อุปถัมภ์ให้บังคับบัญชา และเป็นการสร้างขวัญที่ดีให้แก่พนักงาน

6.2.6 มีระบบการประเมินผลการทำงานบุคลากร เมื่อขบวนการการบริหารมีการปรับปรุงแผนงานแล้วระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ได้บังคับบัญชา ในขั้นตอนสุดท้ายก็ต้องมีการประเมินผลการทำงานว่าการทำงานที่ผ่านมานั้นบรรลุตามเป้าหมายหรือไม่ ซึ่งทั้งผู้บังคับบัญชาและผู้ได้บังคับบัญชาจะต้องร่วมกันประเมินผลว่า ได้ผลดีเด่นเพียงใดในแต่ละภาคผิ้งนัก ซึ่งนอกจากการประเมินผลการบริหารองค์การแล้ว จะต้องมีการประเมินผลบุคลากรด้วยว่าบุคลากรนั้น ๆ มีการทำงานที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลหรือไม่ควบคู่กันไปด้วย เกตเลาดแบลท์ (Galbraith. 1977 : 7) ให้ความเห็นว่าเนื่องจากความสำเร็จขององค์การจะขึ้นอยู่กับการทำงานที่เป็นทีมของพนักงาน ดังนั้นระบบการประเมินผลการทำงานจึงควรเน้นการประเมินผลการทำงานของทีมมากขึ้น ในขณะเดียวกันก็เห็นว่าควรจะนำการประเมินแบบ 360 องศาเข้ามาใช้แทนการประเมินที่ให้แต่หัวหน้าเป็นผู้ประเมินลูกน้องแต่ฝ่ายเดียว

6.2.7 มีระบบการสื่อสารในองค์การที่ดี การสื่อสารในองค์การจะต้องเป็นระบบที่เอื้อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงข้อมูลที่ถูกต้องครบถ้วน ทันการณ์ และเปิดเผย โดยระบบการสื่อสารที่ดีจะต้องประกอบด้วย การติดต่อสื่อสารจากเบื้องบนไปสู่เบื้องล่าง (Downward Communication) การติดต่อสื่อสารจากเบื้องล่างขึ้นสู่เบื้องบน (Upward Communication) และการติดต่อสื่อสารตามแนวอน (Horizontal Communication)

### 6.3 แนวคิดหลักธรรมาภิบาล

หลักธรรมาภิบาลเป็นหลักของการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2542 ประกอบด้วย หลักพื้นฐาน 6 ประการ ได้แก่ (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) 2545 : 26 - 35)

6.3.1 หลักนิติธรรม ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรมเป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกป้องภายใต้กฎหมายนิใช้ตามอำนาจ หรืออำนาจของตัวบุคคลในการนำหลักนี้มาปฏิบัติจะต้องคำนึงถึงเรื่องความเป็นธรรมและความยุติธรรมเพื่อระบบกฎหมาย มีความซับซ้อนมากขึ้นคนในสังคมก็เริ่มมองว่ากฎหมายเป็นเรื่องที่เข้าใจยากนิเวศปฏิบัติที่สับสนและเกิดความสงสัยว่าข้าราชการจะแสวงหาประโยชน์ในการดำเนินการโดยจะบังคับใช้กฎหมายระบุนิยาม เหล่านี้อย่างไม่เป็นธรรมในเรื่องนี้ภาครัฐจะต้องมีการทบทวน ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้เข้าใจง่ายและมีการเผยแพร่ทำความเข้าใจเนื้อหาสาระของกฎหมายกับประชาชนให้ดี

ให้ประชาชนเข้าใจว่าการตราและบังคับใช้กฎหมาย อยู่บนพื้นฐานของเหตุผลและความจำเป็นจริง ๆ มิฉะนั้น ประชาชนจะต่อต้านไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่บังคับใช้ นอกจากเรื่องความเป็นธรรมแล้ว จะต้องมีการปรับปรุงกระบวนการร่าง ออกกฎหมาย และบังคับใช้กฎหมาย ให้มีความรักกุณรวดเร็ว และเป็นธรรมด้วย

**6.3.2 หลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องด้วย โดยรวมรักษาให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคมและส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบ วินัยประกอบอาชีพสุจริต จนเป็นนิสัยประจำตัวตั้งแต่เด็กจนถึงปัจจุบัน ได้พยายามแก้ไขปัญหา นี้ บางส่วนโดยวางแผนการให้ผู้แทนประชาชนที่เข้าไปบริหารราชการต้องเข้าสู่หน้าที่ด้วย ความชอบธรรม โดยการกำกับดูแลขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอีกห้องเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่าย การเมืองและฝ่ายประจำจะต้องปฏิบัติตามมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมที่ระบุไว้ใน รัฐธรรมนูญ มาตรา 77 ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพให้ความยุติธรรม แก่ประชาชนอย่างเท่าเทียมกันจัดระบบงานที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนและปฏิบัติ ตามข้อบังคับ ก.พ. ว่าด้วยจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2537 คือ มีจรรยาบรรณต่อ ตนเอง ต่อหน่วยงาน ต่อผู้ร่วมงานและต่อประชาชนและสังคม**

**6.3.3 หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนใน ชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส ประชาชนเข้าถึงข้อมูล ข่าวสาร ได้สะดวกและเข้าใจง่ายและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจน ได้ นอกจากนั้นการตัดสินใจและการปฏิบัติงานของภาครัฐต้องมีความโปร่งใส เปิดเผยให้สาธารณะ ตรวจสอบได้เรื่องนี้เป็นประเด็นสำคัญในการตัดสินใจได้ถูกต้องและประชาชนจะมีความเชื่อมั่นใน การปฏิบัติหน้าที่ของภาครัฐมากขึ้นด้วยพระราชบัญญัติ ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ช่วย ให้ประชาชนมีโอกาสกราบข่าวใน การรับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐ ข่าวสารข้อมูลดังกล่าวจะช่วยให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นและใช้สิทธิทางการเมืองได้ โดยถูกต้องกับความเป็นจริงอันเป็นการส่งเสริมให้มีความเป็นรัฐบาลโดยประชาชน**

**6.3.4 หลักความมีส่วนร่วม ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นในการตัดสินปัญหาสำคัญของประเทศไม่ว่าด้วยการแจ้งความเห็นการ ไต่ สวนสาธารณะการประชาพิจารณ์การแสดงประชามติ**

**6.3.5 หลักความรับผิดชอบ ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำนึกใน ความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการ แก้ปัญหาลดลงของการเ备考ในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลดีและเติบโต**

การกระทำของคนประชาชนทุกคนจะต้องทำความเข้าใจเรื่องสิทธิ เสรีภาพและหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายและใช้อำนาจโดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและความรับผิดชอบตามบทบาทหน้าที่ของภาครัฐส่วนภาคธุรกิจเอกชนจะมีหน้าที่สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพ ปลอดภัยให้ผู้บริโภค และไม่สร้างความเดือดร้อนแก่ผู้อื่นภายในท้องที่ รัฐธรรมนูญกำหนดแนวทางในมาตรา 88 กำหนดให้รัฐบาลแต่งตั้งนายต่อรัฐสภาพะรัฐมนตรี ที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่าจะดำเนินการใดเพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวโน้มนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ และต้องหักทำรายงานแสดงผลการดำเนินการรวมทั้งปัญหาและอุปสรรคเสนอต่อรัฐสภาປະหนึ่งครั้ง

#### 6.3.6 หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด

เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนร่วม หลังจากเกิดวิกฤตทางเศรษฐกิจ รัฐบาลได้เข้มงวดในการใช้จงประมาณอย่างประหยัดและทบทวนให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างหมุนเวียนและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติโดยการสร้างปลูกทดแทนใหม่ในส่วนของการบริหารราชการ ได้แก่แผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ เพื่อให้หน่วยงานของภาครัฐมีบทบาทภารกิจที่ชัดเจน มีการปรับปรุงงบประมาณ ระบบการบริหารบุคคลในภาครัฐ ปรับเปลี่ยนกฎหมายให้ทันสมัยและปรับเปลี่ยนวัฒนธรรม ค่านิยมในการทำงานของภาครัฐ เพื่อให้สอดคล้องกับการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ทุกหน่วยงานในภาครัฐจะต้องรายงานผลการทำงานและแสดงประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรต่อสาธารณะ

#### 6.4 การบริหารงานภาครัฐ

การปฏิรูประบบราชการจะประสบความสำเร็จได้นั้นจำเป็นต้องปรับระบบการบริหารงานภาครัฐทั้งระบบให้สอดคล้องกับการปรับเปลี่ยนบทบาท ภารกิจ และระบบความรับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐที่จะเกิดขึ้นตามระบบงบประมาณใหม่ ซึ่งหน่วยงานระดับกระทรวงและทบวง ตลอดจนหน่วยงานในระดับจังหวัด ต้องรับผิดชอบในการผลิตผลงานตามข้อตกลงระบบบริหารงานภาครัฐใหม่ ต้องสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล ดังนี้

##### 6.4.1 เป็นระบบที่สร้างข้าราชการที่เป็นมืออาชีพ มีความรู้ความสามารถอุดม

##### 6.4.2 เป็นระบบที่โปร่งใส เป็นธรรม มีความเป็นกลางทางการเมือง

##### 6.4.3 เป็นระบบที่สามารถปรับเปลี่ยนตามการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ได้

##### 6.4.4 ระบบการบริหารงานภาครัฐที่คล่องตัว ยืดหยุ่น และทันสมัย ได้

## 6.5 ประเภทของปัญหาหรืออุปสรรคของการบริหารในองค์การ

สูนัน เลาหนันท์ (2531 : 236-238 ; อ้างถึงใน วรารัตน์ เนียวไพรี. 2542 : 217) พบว่า ลักษณะที่ไม่อื้อelanวยต่อการพัฒนาองค์การที่ทำให้เกิดปัญหานี้มีดังต่อไปนี้

1. ปัญหาที่เกิดจากองค์การ เช่น องค์การที่มีระบบการให้แรงจูงใจต่ำ องค์การที่มีผลประโยชน์สูงทำให้เกิดการต่อต้านองค์การขนาดใหญ่มีความสับสนซับซ้อน องค์การที่มีลักษณะปิดค่านิยมขององค์การที่ขัดต่อบุคลากรกว่าลักษณะ เป็นต้น

2. ปัญหาที่เกิดจากฝ่ายบริหารระดับสูง เช่น ผู้บริหารระดับสูงขาดความรู้ทางด้านพุทธิกรรมศาสตร์และหลักการทาง ขาดการสนับสนุนอย่างจริงจังใช้อำนาจในทางที่ผิด ๆ ไม่ยอมรับความจริง และเปลี่ยนตัวผู้บริหารบ่อยครั้ง เป็นต้น

3. ปัญหาที่เกิดจากผู้นำการเปลี่ยนแปลงหรือที่ปรึกษาองค์การ เช่น ทำหน้าที่ผิดคนบทบาทเป็นผู้สอนมากกว่าการ ให้คำปรึกษา ขาดความรู้เกี่ยวกับหน่วยงาน ขาดความรู้ทางพุทธิกรรมศาสตร์ขาดประสิทธิภาพในการแก้ปัญหาและการตัดสินใจ เป็นต้น

4. ปัญหาที่เกิดจากการวางแผนเพื่อการเปลี่ยนแปลง เช่น ขาดความร่วมมือจากผู้ปฏิบัติรับร่วงในการแก้ปัญหารึเกินไปปราศจากการตรวจสอบจัย ใช้เทคนิคไม่ถูกต้อง ขาดการติดตามผลงาน เป็นต้น

5. ปัญหาที่เกิดจากหน่วยเหนือขององค์การ เช่น ขาดการสนับสนุน ด้านงบประมาณต้องการพัฒนาหรือเปลี่ยนแปลงให้เห็นผลในระยะสั้น เป็นต้น

สุรชาติ ณ หนองคาย (2546 : 47) ได้กล่าวไว้ว่า จุดมุ่งหมายหรือเหตุผลที่ทำให้เกิดองค์การเป็นตัวเชื่อมหรือขึ้นโดยองค์ประกอบต่าง ๆ อีกอย่างน้อย 5 องค์ประกอบเข้าด้วยกัน แต่เมื่อพิจารณาองค์ประกอบทั้งหมดแล้วจะเห็นว่ามีระดับปัญหาหรือระดับการพัฒนาแตกต่างกันอยู่ 3 ระดับ คือ

1. ระดับบุคคล (Personal Level) เป็นระดับที่เกี่ยวข้องกับบุคลิกภาพ พุทธิกรรม และผลงานของบุคคล

2. ระดับกลุ่มหรือทีม (Interpersonal Level) เป็นระดับที่เกี่ยวข้องกับ ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่ทำงานเป็นกลุ่มหรือเป็นทีม

3. ระดับองค์การ (Organizational Level) เป็นระดับที่รวมเอาบุคคลและกลุ่มบุคคลเข้าเป็นหน่วยงานเดียวกันผลงานขององค์การที่เกิดขึ้นจะมีคุณภาพอย่างแท้จริงต้องเกิดขึ้นใน ระดับบุคคล และ กลุ่มบุคคลรวมกันทั้งสองระดับ การควบคุมคุณภาพ (Quality Control : QC) เนพะงานโครงการหนึ่งของบุคคลถือว่าเป็นการพัฒนาคุณภาพระดับบุคคล และเมื่อร่วมเอาคุณภาพ ของแต่ละบุคคลเข้าด้วยกันก็จะเป็นคุณภาพโดยรวม

## 6.6 การบริหารสู่ความเป็นเลิศ

ถวิษะ วิริยะสวัสดิ์ (2544 : 18) ได้กล่าวไว้ว่า การบริหารนั้นจะไปสู่ความเป็นเลิศได้นั้นผู้บริหารในองค์กร จะต้องทึ่งการบริหารแบบเดิม ๆ ความเชื่อเกี่ยวกับการทำงาน แล้วเดิมความคิดความฝัน และริเริ่มใช้การบริหารในพาราไดม์ใหม่ ๆ ให้สอดคล้องกับสภาพการเปลี่ยนแปลงทั้งนี้เพื่อความอยู่รอดขององค์กร และเพื่อให้องค์กรมีศักยภาพ ที่จะแข่งขันกับองค์กรในประเทศที่พัฒนาแล้วได้ ทั้งนี้หลักการบริหารเพื่อมุ่งสู่ความเป็นเลิศที่สำคัญที่สุดที่ควรยึดถือได้แก่

1. การปรับเปลี่ยนองค์กรสู่ความเป็นเลิศ โดยเริ่มจากการพัฒนาบุคลากร องค์กรใหม่ไม่ใช่วิธีการทำงานหรือหลักเกณฑ์เก่า ๆ ที่เคยประสบความสำเร็จ เพราะความสำเร็จในอดีตอาจกลายเป็นเรื่องที่ลืมเหลวในปัจจุบันก็ได้ ดังนั้นองค์กรจะต้องมุ่งสร้างสรรค์การให้บริการและผลิตภัณฑ์แบบใหม่อีกต่อเนื่องและรู้จักการเรียนรู้ที่รวดเร็วและคิกว่าองค์กรคู่แข่ง ไม่ เช่นนั้นแล้วองค์กร คู่แข่งที่เกิดใหม่อ้าชิงความได้เปรียบและอาชานะในที่สุด

2. มีประเมินศักยภาพขององค์กรด้วยการสร้างสรรค์คนและกระบวนการบริหารอย่างต่อเนื่อง จะต้องมีการประเมินศักยภาพของคนและกระบวนการทำงาน ซึ่งเป็นปัจจัยหลักขององค์กรอยู่เสมอ เพื่อให้สามารถสร้างสรรค์งานที่มีประสิทธิภาพ และมีศักยภาพในการริเริ่มสร้างสรรค์ผลงาน ได้มากน้อยและหลากหลายขึ้น รวมทั้งมีความรวดเร็วและสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนหรือลูกค้าได้อย่างทันท่วงที ปัจจุบันถือว่าการทำงานที่ถูกต้องเพียง 80% แต่เร็ว ดีกว่าถูกต้อง 100% แต่ถ้าไม่ทันการณ์ ในส่วนของคนในองค์กรจะต้องร่วมกันระดมทักษะและความสามารถมาใช้อย่างเต็มศักยภาพทั่วทั้งองค์กร โดยการส่งเสริมการมีส่วนร่วมและเพิ่มอำนาจในการบริหารทั้งทรัพยากรและอำนาจให้กับพนักงานระดับล่าง เพื่อให้มีโอกาส มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหามากขึ้น

3. ขัดการทำงานในลักษณะต่างคนต่างทำ การทำงานในยุคเก่าจะเน้นการทำงานตามความชำนาญเฉพาะตัว ทำงานตามที่ตนรับผิดชอบ โดยไม่มีการແດกเปลี่ยนข้อมูล ข่าวสาร ดังนั้นองค์กรยุคใหม่จะต้องทำลายกำแพงังค์กัน เพราะเป็นสมือน้ำแข็งกัน ความก้าวหน้าและวัตถุประสงค์ใหม่ ๆ นอกจากนี้ องค์กรจะต้องพัฒนาเครื่องมือในการวัดผลงานที่ได้จากบุคลากรที่องค์กรยึดถือให้สามารถนับอกได้ว่าขณะนี้องค์กร ได้พัฒนาอยู่ในระดับใด ของการนำองค์กรมุ่งสู่ความเป็นเลิศซึ่งหากเป็นองค์กรในภาครัฐมักจะสนับสนุนประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการวัดผล ในขณะที่ภาครัฐกิจเอกชนจะจ้างบริษัทประเมินผลมาดำเนินการ

ในปัจจุบันผลของการเปลี่ยนแปลงสภาพสังคมของโลก ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของพาราไดม์ที่เน้นการบริหารที่มุ่งความเป็นเลิศแทนคู่แข่ง หรือเน้นองค์กรที่

ก่อให้เกิดประโภชน์แก่ประชาชนและลูกค้า ทั้งในลักษณะของกลุ่มหรือปัจเจกชนที่หลากหลาย รูปแบบและทันความต้องการองค์กรต่าง ๆ จะต้องปรับเปลี่ยนหรือสร้างสรรค์โครงสร้าง กระบวนการทำงานใหม่ และจัดเตรียมผู้นำในองค์กรให้พร้อมกับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว หาก องค์การใดไม่เปลี่ยนแปลงหรือเข้าใจว่าหลักการบริหารที่มีมาแต่อดีตซึ่งใช้การได้ องค์กรนั้น ๆ ก็จะถูกอกถูกใจโดยอุตสาหกรรมที่เปลี่ยนไป เช่น ภาคการผลิตที่มีความรวดเร็วมากกว่า ดังเช่นกรณีประเทศไทยที่เกิดวิกฤติเศรษฐกิจขึ้นส่วนหนึ่งก็เนื่องมาจากความผิดพลาดของการบัญชีและการบริหารที่ ที่เคยประสบความสำเร็จในอดีตซึ่งเป็นการบริหารในระบบครอบครัวที่ไม่มีผู้สำนักงานใหญ่ในการบริหารที่ มุ่งความเป็นเลิศ ดังนั้น ผู้บริหารยุคใหม่จะต้องพัฒนาศักยภาพของตนและองค์กรให้พร้อมทั้ง ทางด้านโครงสร้างขององค์กรสู่ความเป็นเลิศ ประเมินศักยภาพ สร้างสรรค์คน และกระบวนการ ทำงานอย่างต่อเนื่อง ทำลายกำแพงกั้นของการทำงาน สร้างสรรค์ภาวะผู้นำที่มุ่งสู่ความเป็นเลิศ รวมทั้งพัฒนาเทคโนโลยีให้ทันสมัย องค์กรจะมีลักษณะมุ่งสู่ความเป็นเลิศ เพื่อความอยู่รอดและ ก้าวหน้าต่อไป

สรุปได้ว่าปัญหาด้านการบริหารจัดการ หมายถึง ปัญหาหรืออุปสรรคหรือปัจจัย ที่ขัดขวางในการบริหารงานด้านการบริหารจัดการ ดังนี้

1. ไม่มีวางแผนการบริหาร ไม่เป็นระบบ
2. ไม่มีการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารงานอย่างต่อเนื่อง
3. การกำหนดวิสัยทัศน์ในการบริหารงานไม่ชัดเจน
4. การบริหารงานไม่เป็นไปตามแผนที่วางไว้
5. ไม่มีการรับฟังความคิดเห็นจากพนักงานอย่างสนับสนุน
6. การประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่เป็นระบบ
7. ไม่มีการประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์กรอย่างสม่ำเสมอ

### แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานท้องถิ่น

การกระจายอำนาจการบริหารงานท้องถิ่น องค์ประกอบสำคัญของการปกครองระบอบ ประชาธิปไตย คือการกระจายอำนาจการบริหารงานท้องถิ่น เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง โดยตรงซึ่งเน้นการเสริมสร้างความศรัทธาของประชาชนต่อระบบ ประชาธิปไตยและการกระจายอำนาจการบริหารงานท้องถิ่น โดยทั่วไปถือเป็นสัญลักษณ์ของสังคม ศิริวัฒน์

ประยัด แห่งทองคำ (2523 : 4) เห็นว่าหลักการกระจายอำนาจการปกครอง หมายถึง การที่รัฐได้มอบอำนาจบางประการให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น ขัดที่การสาธารณูปการ ฯ

เพื่อบริการประชาชนแทนราชการบริหารส่วนกลางโดยองค์การท้องถิ่นมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเพียงพอ นอกจากนี้ การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วยหลักการสำคัญ 3 ประการ คือ

1. องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลและเป็นอิสระ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ได้ด้วยตนเอง พร้อมทั้งมีเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติหน้าที่ของตนเองด้วย
2. องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของตนเอง หลักการนี้เป็นหลักการสำคัญของการกระจายอำนาจการปกครอง เพราะการขาดความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่โดยต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่ตลอดเวลา องค์การนั้นย่อมมีลักษณะไม่ผิดไปจากหน่วยงานการปกครองส่วนภูมิภาคซึ่งมีฐานะเป็นเที่ยงตัวแทนกลางที่ประจำอยู่ในภูมิภาคท่านั้น อย่างไรก็ตามอำนาจอิสระขององค์กรปกครองท้องถิ่น จะต้องมีพื้นที่อยู่ในภูมิภาคท่านั้น อำนาจอิสระที่มากเกินไป อาจทำให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อเอกภาพและอธิปไตยของประเทศ (Unity And sovereignty)

3. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างกว้างขวาง การมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของประชาชน อาจกระทำได้หลายลักษณะขึ้นอยู่กับความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ อาทิ การออกใบใช้สิทธิเลือกผู้บริหารของตน การรับสมัครรับเลือกตั้งเป็นตัวแทนท้องถิ่นหรือการมีส่วนร่วมในการติดตามควบคุม กำกับดูแล การทำงานของผู้แทนที่ตนเลือกเข้าไป เป็นต้น

อุทัย หริรุณโต (2526 : 81) การกระจายอำนาจการเมืองการปกครอง คือ การโอนหรือโยกอำนาจหน้าที่ (Transfer Of Authority) จากส่วนกลางหรือศูนย์กลางการปกครองของรัฐไปสู่ท้องถิ่น สำหรับในด้านกฎหมายนี้ การกระจายอำนาจการปกครอง เป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจบางอย่างให้แก่องค์การอื่น เพื่อจัดทำบริการสาธารณูปการด้วยตนเอง โดยมีอำนาจอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง หรืออีกนัยหนึ่งคือ ราชการบริหารส่วนกลางมอบอำนาจหน้าที่บางประการในการปกครองให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น ซึ่งมิได้เป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนกลางรับไปดำเนินการเอง หลักการนี้เป็นการลดอำนาจของราชการบริหารส่วนกลางในการปกครองท้องถิ่นลงเพื่้มีการมอบอำนาจบางส่วนให่องค์กรปกครองท้องถิ่น อันประกอบไปด้วย การได้รับเลือกจากประชาชนให้เข้าบริหารงานท้องถิ่นด้วยตนเอง ราชการบริหารส่วนกลางจะไม่เข้าไปอำนวยหรือบังคับบัญชาโดยตรง แต่จะทำหน้าที่ในการควบคุมและกำกับดูแลเท่านั้น

สมบัติ ร่างรัฐบัญญัติ (2539 : 38) ให้ความหมายของการกระจายอำนาจการบริหาร หรือ การปกครองท้องถิ่นคังก์ล่าวอาจสรุปได้ว่า การกระจายอำนาจการบริหารท้องถิ่น ประกอบด้วย คุณลักษณะสำคัญ ดังนี้

1. รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น มีอำนาจอิสระในการปกครองตนเอง โดยมีอำนาจตัดสินใจในการบริหารการคลัง และการจัดบริการสาธารณูปโภคต่าง ๆ ให้แก่ชุมชนภายใต้ขอบเขตที่รัฐบาลกลางให้ความเห็นชอบ
2. ประชาชนในท้องถิ่นมีอำนาจในการเลือกผู้แทนของตนเข้าไปทำหน้าที่บริหารท้องถิ่นและมีอำนาจในการให้คุณและให้โทษแก่ผู้บริหารของตนโดยตรง กล่าวคือ หากผู้บริหารทำการบริหารเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ ประชาชนในท้องถิ่นอาจเลือกให้กลับมาทำหน้าที่ต่อไปเมื่อทราบความควร ในทางตรงกันข้ามถ้าหากผู้บริหาร ทำการบริหารโดยไร้ประสิทธิภาพ หรือประพฤติไม่ชอบ ประชาชนในท้องถิ่นมีอำนาจถอดถอนได้
3. องค์กรท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลและเป็นเอกเทศ ซึ่งมีอำนาจอิสระที่จะจัดสรรบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นได้โดยตรง ตามที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจหน้าที่ให้
4. การบริหารงานท้องถิ่น เป็นกลไกที่เกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยมีจุดมุ่งหมายให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เรียนรู้ และมีประสบการณ์โดยตรงในการปกครองตนเอง ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญในการส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นตระหนักรู้ในคุณค่าของการมีส่วนร่วมทางการเมืองทั้งในระดับท้องถิ่นและในระดับชาติ
5. ความสำเร็จของการบริหารท้องถิ่น ขึ้นอยู่กับความจริงใจของรัฐบาลกลางในการกระจายอำนาจการบริหารตนเองให้แก่ท้องถิ่น โดยจะต้องกระจายทั้งอำนาจทางการเมือง และการคลัง โดยเฉพาะอำนาจทางการคลัง รัฐบาลกลางจะต้องส่งเสริมให้รัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดหารายได้ให้เหมาะสมกับภารกิจในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง จนกระทั่งสามารถพึ่งตนเองได้เป็นส่วนใหญ่
6. ความสำเร็จในการกระจายอำนาจการบริหารท้องถิ่น จะทำให้เกิดชุมชนเมืองที่มีคุณภาพกระจายอยู่ทั่วประเทศ ซึ่งจะก่อให้เกิดปัจจัยดึงดูด (Pull Factor) มีให้ประชาชนในท้องถิ่น อพยพเคลื่อนย้าย (Migrate) เข้าสู่กรุงเทพมหานครจนกลายเป็นเอกนคร (Primate City) ดังเช่นในปัจจุบัน ซึ่งนำไปสู่ความสูญเสียในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ อย่างมากน้อยและไม่รู้จบสิ้น
7. การกระจายอำนาจการบริหารท้องถิ่น จะเป็นคุณแผลสำคัญในการกระจายโอกาสในการส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่น มีโอกาสที่จะได้รับการศึกษาอย่างมีคุณภาพและเสมอภาค ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่จะส่งเสริมการกระจายรายได้ให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นชนบท ปราကูเป็นจริง

ฮอลล์โลเวย์ (Holloway, 1981 : 398 ; อ้างถึงใน สมบัติ สำรางชัยวงศ์, 2539 : 37) อธิบายว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองตนเองของชุมชนโดยชุมชนหนึ่งที่มีองค์การเกิดขึ้นและทำหน้าที่ในเขตพื้นที่ที่กำหนดโดยมีอำนาจในการบริหารงานคลัง การวินิจฉัยตัดสินใจรวมทั้งมีส่วนของท้องถิ่นเป็นกลไกสำคัญขององค์การ

## แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

### 1. ความหมายของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจการปกครองมีหลักสำคัญ คือการ โอนอำนาจในการปกครองจากรัฐบาลกลางไปให้กับประชาชนในท้องถิ่น ดำเนินการเองภายใต้ระบบที่อิงภูมายที่สอดคล้องกับปรัชญาของการกระจายอำนาจ ซึ่งการแบ่งเนาการของรัฐบาลโดยให้ท้องถิ่นได้มีโอกาสจัดการสาธารณะต่าง ๆ เพื่อประชาชน องค์การบริหารส่วนตำบลถือได้ว่าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบหนึ่ง ตามแนวคิดของหลักกระจายอำนาจในการปกครองได้มีนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่านได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจไว้ดังนี้

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542 : 14-15) การกระจายอำนาจการปกครอง คือ การมอบอำนาจ (Empowerment) ให้แก่ท้องถิ่นเพื่อจัดการบริการสาธารณะแก่ท้องถิ่น โดยมีอิสระตามควรการกระจายอำนาจการปกครอง หมายถึง การที่รัฐบาลกลางยินยอมอนุมอนอำนาจการปกครองและการบริหารในกิจการต่าง ๆ ให้ท้องถิ่นได้ดำเนินการปกครองตนเอง (Local Self Government) โดยประชาชนในท้องถิ่นจะเลือกผู้แทนของคนเข้าไปทำหน้าที่ดังกล่าว ซึ่งเป็นรูปแบบที่สำคัญของการปกครองในระบบประชาธิปไตย การกระจายอำนาจเป็นระบบการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดการดูแลกิจการสาธารณะรวมไปถึงกิจการด้านอื่น ๆ เช่นด้านสิ่งแวดล้อม โดยให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในทุก ๆ ด้าน

ประยุทธ กาญจนคุล (2535 : 19) ได้ให้ความหมายการกระจายปกครอง ว่าเป็นวิธีการรัฐมนตรีอนุมอนอำนาจการปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่น ๆ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะโดยมีความเป็นอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่ในบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง ก่อรากอิกรากหนึ่งคือรัฐมนตรีอำนาจหน้าที่บางอย่างในการปกครองซึ่งเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนกลางเน้นการดำเนินการอยู่ในองค์กร อันมิได้เป็น ส่วนหนึ่งของราชการส่วนกลางรับไปดำเนินการเอง

สังคิต พิริยะรังสรรค์ และพาสุก พงษ์ไพจิตร (2537 : 28) กล่าวว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง ระบบการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีบทบาทในการคุ้มครอง ปัญหาของตนเอง

ทวี พันธุ์วาสิฐ (2537 : 30) กล่าวว่า การกระจายอำนาจการปกครอง หมายถึงการมอบอำนาจให้กับท้องถิ่นปกครองตนเองอย่างแท้จริง เป็นการมอบอำนาจให้ทั้งค้านการเมืองและการบริหาร โดยให้ท้องถิ่นมีอำนาจที่จะกำหนดคนนโยบายและควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามความต้องการของท้องถิ่นนั้น

ตรรศน์ มีชัย (2538 : 1-2) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจไว้ตามแนวทางดังนี้

แนวทางทฤษฎีดังเดิมให้ความหมาย 2 ลักษณะ คือ

1. การกระจายอำนาจตามอาณาเขต (Decentralization By Territory)

หมายถึงการมอบอำนาจให้ท้องถิ่น จัดทำกิจกรรมสาธารณูปโภคในเขตของแต่ละท้องถิ่นและท้องถิ่นมีอิสระบางประการในการปกครองตนเอง

2. การกระจายอำนาจตามกิจการ (Decentralization By Function) หมายถึงการมอบอำนาจของค้าขายสาธารณะขึ้นกับกิจการประจำท้องที่เพื่อให้มีความอิสระในการดำเนินการให้เหมาะสมแก่เทคนิคของงานนั้น

แนวทางทฤษฎีสมัยใหม่เห็นว่า การที่จะพิจารณาว่าเป็นการรวมอำนาจหรือกระจายอำนาจ ควรพิจารณาว่า อำนาจจัดการอยู่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แนวทางดังนี้ ไม่เห็นด้วยที่จะแยกองค์กรรีบกองค์การเหล่านี้ออกจากกัน แต่ถ้าอำนาจนี้ตกอยู่กับหน่วยงานของรัฐ ไม่เห็นด้วยที่จะแยกความหมายของการกระจายอำนาจ ออกเป็นการกระจายอำนาจตามอาณาเขตและการกระจายอำนาจ กิจการ เพราะการพิจารณาว่ากระจายอำนาจหรือไม่ ควรพิจารณาว่าองค์กรนั้นมีอำนาจจัดการขึ้นมาหรือไม่

ธนาศร์ เจริญเมือง (2540 : 290) กล่าวถึง การกระจายอำนาจว่าเป็นระบบการบริหาร การปกครองประเทศที่มีรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติกระจายอำนาจบางส่วนให้แก่หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้มีอำนาจดำเนินการภายใต้อำนาจของตน โดยปราศจากการแทรกแซง ดังนั้น เพื่อให้มีอำนาจจึงยกอำนาจการปกครอง (Devotion) ให้ เพื่อเป็นการให้ความรับผิดชอบแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเด็ดขาด ส่วนกลางจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกไม่ได้ เพราะสัมพันธภาพส่วนกลางกับท้องถิ่นมิใช่เป็นแบบสหการบังคับบัญชา

โภวิทย์ พวงงาม (2548 : 36-37) ให้ความหมายว่า การกระจายอำนาจ คือ การโอนภารกิจบริการสาธารณะบางเรื่องจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลางไปยังชุมชนซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่าง ๆ ของประเทศ หรือหน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำอย่างเป็นอิสระจากองค์กรปกครองส่วนกลาง โดย การกระจายอำนาจมี 2 รูปแบบ คือ

1. การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นหรือการกระจายอำนาจตามอาณาเขต หมายถึง การมอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริการสาธารณะเรื่องกายในเขตของแต่ละท้องถิ่น และท้องถิ่นมีส่วนในการปกครองตนเองพอสมควร

2. การกระจายอำนาจตามบริการหรือการกระจายอำนาจทางเทคนิค หมายถึง การโอนกิจการสาธารณะกิจการจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลาง ไปให้หน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำแยกต่างหากและเป็นอิสระ

สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจ เป็นหลักของการจัดระเบียบการปกครองประเทศไทย โดยมีหลักสำคัญคือ การโอนอำนาจการปกครองส่วนกลางไปให้ประชาชนในท้องถิ่นให้มีอำนาจดำเนินการเอง โดยอิสระ โดยมีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับแนวทางและวิธีการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในทุกรสีเพื่อความพำสุกของท้องถิ่น โดยต้องมีตัวแทนของกลุ่มนบุคคลต่างๆ ในท้องถิ่น ซึ่งเป็นผู้ดำเนินการ

## 2. หลักการกระจายอำนาจ

กรมการปกครอง (2539 : 25) ได้ชี้ให้เห็นว่าหลักการกระจายอำนาจมีองค์ประกอบ สำคัญ 4 ประการ คือ

1. มีความเป็นนิติบุคคล (Artificial) การกระจายอำนาจปกครองนั้นจะต้องมีองค์กรเป็นนิติบุคคลต่างหากจากองค์กรของรัฐบาลกลาง การมีองค์กรเป็นนิติบุคคลต่างหากนี้เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน องค์การเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณ ทรัพย์สิน หนี้สิน และเงินห้ามที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง

2. มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติงาน (Autonomy) ความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจ เพราะหากองค์การนั้นไม่มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอ องค์การเหล่านี้จะมีลักษณะไม่ผิดไปจากหน่วยงานการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางที่ประจำอยู่ในภูมิภาคต่างๆ ทั่วไปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติการกิจของตนเอง ตลอดจนมีอิสระพอในการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้แต่ก็มีข้อสังเกตว่า อำนาจอิสระขององค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีพอสมควรไม่มากจนเกินไปจนทำให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อเอกภาพและอธิปไตยของประเทศไทย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งการปกครองท้องถิ่นมิใช่สถาบันการเมืองที่มีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง หากแต่ว่ามีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ และให้มีองค์การที่จำเป็นสำหรับทำหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติและบริหารกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ

3. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารและผู้ทำหน้าที่นิติบัญญัติการ มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนนั้น อาจจะทำได้หลายระดับ แล้วแต่ความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ เช่น ประชาชนบางคนอาจจะมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่นเฉพาะการไปใช้สิทธิ์ออกเสียงเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่น หรือถึงกันเข้ารับสมัครเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชนเพื่อมีโอกาสเข้าไปมีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นด้วยตนเองก็อาจจะทำได้

4. มีงบประมาณเป็นของตนเอง องค์กรปกครองท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเองรวมไปถึงการมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้นด้วยการทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีอำนาจการจัดเก็บหรือบริหารรายได้ด้วยตนเองนั้น เป็นการมอบอำนาจ การตัดสินใจให้องค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งหมดตั้งแต่การวางแผนปฎิบัติงาน การจัดเก็บรายได้ การบริหารและการบริการประชาชนในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบ

สรุปได้ว่าการกระจายอำนาจ เป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลที่ได้พยายามให้ชุมชนได้มีตัวแทนเข้ามามีอำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรของท้องถิ่นให้เกิดประโยชน์สูงสุดเพื่อคนในท้องถิ่นเอง ตลอดทั้งอำนาจในการตรวจสอบความโปร่งใสในการใช้อำนาจในการบริหารจัดการนี้ด้วย

## แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

### 1. ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

ได้มีนักวิชาการหลายท่านให้ความหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น (Local Government) ได้แก่

สุวรรณ พิฒาธนาท (2546 : 15) ได้สรุปว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองระดับรองของรัฐ ซึ่งรัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อกระจายอำนาจการปกครองทั้งทางการเมืองและทางการบริหารให้ประชาชนในท้องถิ่นจัดการปกครองและดำเนินการบางอย่างเพื่อแก้ไขปัญหา และตอบสนองความต้องการของตนเอง โดยมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเอง สามารถกำหนดนโยบายและบริหารงานให้เป็นไปตามนโยบายหรือความต้องการของตนเองภายใต้ขอบเขตของกฎหมายว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศไทย โดยมีองค์การที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ตามความมุ่งหมายของท้องถิ่นนั้น ๆ

ลักษณะของการปกครองท้องถิ่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีโครงสร้างที่แตกต่างกันตามขนาดของประชากร โดยระดับชั้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรียงตามลำดับเริ่มจากระดับชาติ (Nation) ระดับเขต (Region) ระดับจังหวัด เมือง (Country) และระดับต่ำสุด คือ เทศบาล (Municipality)

วินัย ลีสมิทธิ์ และสุกฤติพิช พรรภนารู โภทพัย (2545 : 231) โดยมีคุณลักษณะที่สำคัญคือ เป็นองค์กรทางการเมืองที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย มีการดำเนินการในระดับท้องถิ่น มีอำนาจทางการบริหารและการคลังภายในได้ขอบเขตของพื้นที่และประชากรที่ชัดเจน และอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของรัฐบาลส่วนกลาง

การจัดระบบการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยแบ่งเป็น 3 ส่วน คือ

1. ระบบบริหารราชการส่วนกลาง โดยรัฐบาลเป็นผู้บริหารประเทศมีหน่วยงานราชการทำหน้าที่บริหาร ประกอบด้วย กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ
2. การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ประกอบด้วยจังหวัดและอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารสูงสุด มีนายอำเภอเป็นหัวหน้าบ้านเมืองงานในระดับอำเภอ และ
3. การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นประกอบด้วย องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา (พระราชนิยมยศตราชรับผิดชอบ บริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534) โดยใช้หลักการรวมอำนาจ หลักการแบ่งอำนาจและหลักการกระจายอำนาจ

ลิกิต ธีรเวกิน (2540 : 386) ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นว่าเป็นการปกครองโดยวิธีการซึ่งหน่วยงานการปกครองท้องถิ่น ได้มีการเลือกตั้งผู้ทำหน้าที่ปกครองโดยอิสระ และได้รับอำนาจโดยอิสระ โดยความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยงานการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนกลางแต่การปกครองท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศไทยใช่ว่าเป็นรัฐธรรมนูญไป

ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2536 : 5) ได้ให้ความหมายว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นระบบการปกครองที่เป็นส่วนเนื่องมาจาก การกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้เกิดการทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์กรนี้ถูกจัดตั้งและควบคุมโดยรัฐบาลแต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง

ชูศักดิ์ เพียงตรง (2518 : 13) ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยงานทางการปกครองที่เกิดขึ้นจาก

หลักการกระจายอำนาจได้ มีอำนาจในการปกครองและร่วมรับผิดชอบทั้งหมดหรือแต่เพียงบางส่วนในการบริหารภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่และอำนาจเขตของตนที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย

ร็อบสัน (Robson. 1953 ; อ้างถึงใน ประยศด แห่งกองค์ฯ 2526 : 10) ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองส่วนหนึ่งของประเทศ ซึ่งมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร อำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ จะต้องไม่นำกิจกรรมทางการเมืองต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะองค์กรปกครองท้องถิ่นมิใช่ชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย องค์กรปกครองมีสิทธิตามกฎหมาย และมีองค์กรที่จำเป็น เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเอง

จากคำจำกัดความหรือความหมายของคำว่า การปกครองท้องถิ่น พอสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ประชาชนดำเนินการปกครองตนเองโดยหน่วยการปกครองท้องถิ่นทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารพัฒนา และให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่องค์กรหน่วยการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวนี้ อำนาจในการกำหนดนโยบาย ตัดสินใจ และดำเนินกิจกรรมภายในขอบเขตของกฎหมายที่กำหนดภายใต้ท้องถิ่นของตนเท่านั้น และหน่วยการปกครองท้องถิ่นนี้ต้องอยู่ในความดูแลของรัฐบาล

## 2. แนวคิดของการปกครองท้องถิ่น

ได้นิยามว่า การผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่านได้ให้ความหมายไว้ดังนี้

ประทาน คงฤทธิศึกษา (2526 : 25-26) ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นไว้ดังนี้

1. หน่วยการปกครองท้องถิ่น ได้รับการจัดตั้งโดยกฎหมายและมีสภาพเป็น

นิติบุคคล

2. หน่วยการปกครองท้องถิ่น ไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานทางราชการ เพราะต้องเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจปกครองตนเอง

3. หน่วยการปกครองท้องถิ่น ต้องมีองค์กรที่มาจากการเลือกตั้ง โดยประชาชน ในท้องถิ่นนั้น เป็นสำคัญ เพื่อแสดงถึงการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน

4. หน่วยการปกครองท้องถิ่น ต้องมีอำนาจในการขัดเก็บรายได้โดยการอนุญาต จากรัฐเพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้นำมาทำนุบำรุงท้องถิ่น ให้เจริญก้าวหน้า

5. หน่วยการปกครองท้องถิ่น ควรมีอำนาจในการกำหนดนโยบายและมีการควบคุมให้เป็นไปตามนโยบายของตน

6. หน่วยการปกครองท้องถิ่นควรมีอำนาจในการออกกฎหมายข้อบังคับเพื่อกำกับให้มีการปฏิบัติตามนโยบาย หรือตามความต้องการของท้องถิ่น แต่หันนี้กฎหมายข้อบังคับดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อกฎหมายหรือข้อบังคับอื่นใดของรัฐ

7. หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังคงอยู่ในการกำกับดูแลและความรับผิดชอบของรัฐเพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชนโดยส่วนรวม

### 3. การปกครองท้องถิ่นทำให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตย

พญศักดิ์ วานิชวิเศษกุล (2532 : 41-43) ได้ชี้ให้เห็นว่าการปกครองท้องถิ่นทำให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตยดังนี้

1. องค์กรปกครองท้องถิ่น เป็นสถาบันให้การศึกษาการปกครองระบบอนประชาธิปไตยแก่ประชาชน กล่าวคือ องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นภาพจำลองของระบบการเมืองของชาติมิใช่กรรมทางการเมืองโดยเฉพาะการเลือกตั้งเป็นการซักนำให้คนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองเป็นการฝึกหัดการตัดสินใจทางการเมือง

2. การสร้างประชาธิปไตยที่มั่นคง จะต้องเริ่มจากการสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นก่อน เพราะการพัฒนาทางการเมืองในวงกว้าง จะนำไปสู่ความเข้าใจการเมืองในระดับชาติโดยจ่าย

3. การปกครองท้องถิ่นทำให้เกิดการเข้าสู่วิถีการเมืองของประชาชนด้วยเหตุที่ว่าการเมืองท้องถิ่นมีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง และใกล้ตัวและเกี่ยวพันต่อการเมืองระดับชาติหากมีกิจกรรมทางการเมืองเกิดขึ้นอยู่เสมอ ก็จะมีผลทำให้เกิดความคึกคักและมีชีวิตชีวาต่อการปกครองส่วนท้องถิ่นประชาชนในท้องถิ่นจะมีความเกี่ยวพันและเข้าสู่ระบบการเมืองตลอดเวลาการเมืองท้องถิ่นเป็นเวทีสร้างนักการเมืองระดับชาติ นักการเมืองท้องถิ่นผ่านการเรียนรู้ทางการเมืองในท้องถิ่น ทำให้คุณภาพของนักการเมืองระดับชาติสูงขึ้น ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงการขัดตัวของกระบวนการบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์กรบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 จะเห็นได้ว่าเป็นไปตามแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวมาแล้วเช่นกัน

### การปกครองท้องถิ่นรูปแบบองค์กรบริหารส่วนตำบล

#### 1. ความเป็นมาขององค์กรบริหารส่วนตำบล

สภาพตำบลได้จัดตั้งขึ้นตามคำสั่งของกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/249 ลงวันที่ 8 มีนาคม เรื่องจัดระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะเปิดโอกาสให้

รายถูรได้เข้ามาร่วมกับบริหารงานของตำบลและหน่วยบ้านทุกอย่างเท่าที่เป็นประโยชน์แก่ท้องที่และรายถูรเป็นส่วนรวมอันจะเป็นทางนำรายถูรไปสู่การปักครองระบบของชาติปีໄຕยังจัดให้มีสถาบันศึกษาและคณะกรรมการดำเนินด้วย

วันที่ 1 มีนาคม 2509 กระทรวงมหาดไทยได้ออกคำสั่ง 275/2509 เรื่อง ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหน่วยบ้าน (ฉบับที่ 2) ขึ้นโดยรวมคณะกรรมการดำเนินและสภาพตำบลเพื่อเป็นองค์กรเดียวทั้งหมดกับแบบการปักครองของสุขาภิบาล ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสมสมกับสภาพการณ์ยิ่งขึ้นและให้สอดคล้องกับโครงการพัฒนาเมืองในระบบของชาติปีໄຕ ซึ่งคณะกรรมการบริหารฯ ได้กำหนดให้เป็นที่สังเกตว่า คำสั่งของ กระทรวงมหาดไทยทั้ง 2 ฉบับ ดังกล่าวเป็นเพียงระเบียบปฏิบัติในท้องที่บางแห่ง ไม่เป็นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน หรือประกาศคณะกรรมการปฏิริญฉบับที่ 218 ได้ระบุไว้

วันที่ 13 ธันวาคม 2515 ได้มีประกาศคณะกรรมการปฏิริญ ฉบับที่ 326 แก้ไขปรับปรุงระเบียบบริหารของตำบลและให้ปรับปรุงดำเนินให้เป็นสภาพตำบลตามประกาศคณะกรรมการปฏิริญฉบับนี้ภายใน 3 ปี เพื่อให้เหมาะสมสมกับสภาพการณ์ในขณะนี้ และเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานอย่างไรก็ตามฐานะของสภาพตำบลยังไม่ได้เป็นนิติบุคคล แต่ถือเป็นหน่วยงานหนึ่งขององค์กรบริหารส่วนตำบล หรือหน่วยงานย่อยขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดตามนัยหนังสือ กระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ นท.0309/ว 438 ลงวันที่ 29 กันยายน 2509 และด่วนมาก ที่ นท. 0309/ว 99 ลงวันที่ 1 มีนาคม 2510

การที่สภาพตำบลไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำให้การบริหารงานไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากความคล่องตัวในการบริหาร รัฐบาลได้มีการปรับปรุงฐานะของสภาพตำบลเสียใหม่ให้เป็นนิติบุคคลเพื่อให้สามารถรองรับการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนให้มากยิ่งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์กรบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคลเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 43 ประกอบด้วยสภาพองค์กรบริหารส่วนตำบลและคณะกรรมการบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา 44

พระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์กรบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้กำหนดเงื่อนไขที่กำหนดให้สภาพตำบลเป็นองค์กรบริหารส่วนตำบลเป็นไปตามพระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์กรบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 40 โดยสภาพตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกัน 3 ปี เคลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท หรือตามเงื่อนไขได้แล้วในวรรคสองอาจจัดตั้งเป็นองค์กรบริหารส่วนตำบล โดยทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทยและในประกาศในราชกิจจานุเบกษาในประกาศนั้น ให้ระบุชื่อและเขตขององค์กรบริหารส่วนตำบลไว้กระทรวงมหาดไทยและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

พระราชบัญญัติสถาบันและองค์การบริหารส่วนตำบล มาตรา 40 และมาตรา 95 ให้สถาบันพื้นจากสภาพแห่งสภาพด้านนับแต่วันที่ที่กระทรวงมหาดไทยได้ประกาศจัดตั้งขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลประภาในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป และให้โอนบรรดาณประนามาทรัพย์สิน สิทธิ์ สิทธิเรียกร้อง หนี้ และเจ้าหน้าที่ของสภาพด้านลpile เป็นขององค์การบริหารส่วน ตำบลตาม มาตรา 41 และมาตรา 95 วรรคสี่ กระทรวงมหาดไทยได้ประกาศจัดตั้งสภาพด้านลpile เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา 40 และมาตรา 95 แห่งพระราชบัญญัติสถาบันและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ไปแล้วเมื่อสิ้นปี 2542 จำนวน 6,747 แห่ง (สำนักงานกลุ่มส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดกาฬสินธุ์ 2545 : 31)

## 2. การกระจายอำนาจสู่องค์การบริหารส่วนตำบล

กรรมการปักครอง ได้กำหนดหลักการกระจายอำนาจสู่องค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้ (กรรมการปักครอง. 2539 : 15)

1. องค์การบริหารส่วนตำบล มีฐานะเป็นหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งอำนาจในการดำเนินการและสัญญาทางกฎหมายได้เอง โดยไม่ต้องผ่านทางราชการเหมือนอดีต ให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีความคล่องตัวในการดำเนินงานบริหารตำบล ให้มีความเจริญก้าวหน้าและตรงต่อปัญหาที่เกิดขึ้นในตำบลได้

2. คณะกรรมการและผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนเกือบทั้งหมด ก่อตัวคือ สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งของราษฎรทั้งบ้านละ 2 คน ซึ่งสองคนล็อกกับรัฐธรรมนูญมาตรา 198 ซึ่งกำหนดให้สมาชิกสภาพห้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งเป็นหลักนอกจากนี้คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลก็มีที่มาจากสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกกันมาอีกด้วย

3. อำนาจอิสระของผู้บริหารมีขอบเขตหน้าที่ และมีกิจกรรมมากขึ้นจากเดิมที่กำหนดไว้ในประกาศคณะกรรมการปฏิริวติ ฉบับที่ 326 และยังมีอำนาจในพื้นที่ตำบลเพิ่มขึ้น โดยที่หากหน่วยราชการที่ดำเนินการใด ๆ ที่เป็นประโยชน์ในตำบล จะต้องแจ้งองค์การบริหารส่วนตำบลให้ทราบ เสียก่อน

4. อำนาจทางการคลังองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถจัดเก็บภาษีได้ เมื่อинภัยน้ำท่วมและการปักครองห้องถิ่นรูปแบบอื่น เช่น เทศบาล และสุขาภิบาล เมื่อต้น อาทิตย์เช่นรายได้จากภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดินภาษีป้าย อากรผ่าสัตว์และผลประโยชน์อันเกิดจากการฆ่าสัตว์ และยังได้รับการจัดสรรงบภาษีโดยตรงจากหน่วยราชการที่เก็บภาษีในเขตตำบลนั้น จากรายได้ประเภทต่าง ๆ เช่น ค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อนภาษีมูลค่าเพิ่มภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษี

สุรา ภัยสุรพสานิต เป็นต้น ซึ่งหน่วยงานที่มีหน้าที่จัดเก็บรายได้จัดเก็บแล้วก็จัดสรรภาษีเหล่านี้ ให้กับองค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักเกณฑ์และวิธีการทางกฎหมายตามลำดับและท่องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้มาก่อนมากไปกว่าห้องคืนอีกด้วย เช่น จากการรับนักเรียน ค่าธรรมเนียมน้ำยาดาลประทานบัตรประจำ ค่าภาคหลวงแร่ ค่าภาคหลวงปีโตเลียม ค่าธรรมเนียมจากการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในที่ดิน เป็นต้น

สรุป ได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลถือความพยาบาลของรัฐบาลที่จะกระจายอำนาจสู่หน่วยบริหารระดับตำบล ซึ่งส่งผลให้องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นจุดเริ่มต้นของการกระจายอำนาจบริหารการปกครองสู่องค์กรพื้นฐานในระดับตำบล และประชาชนได้รับประโยชน์จากการบริหารส่วนตำบลในด้านการพัฒนาตำบลซึ่งตรงกับปัญหาและความต้องการของประชาชน โดยแท้จริง นอกจากนี้ยังเป็นการส่งเสริมแนวความคิดและกระแสประชาธิปไตยในสังคมปัจจุบันที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารตำบลจะมีมากขึ้น โดยผ่านผู้แทนของตนเองในองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งนี้เป็นที่เชื่อได้ว่าความเจริญและการพัฒนาทิศทางที่ดีขององค์การบริหารส่วนตำบล จะส่งผลให้เกิดความเรียบและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมในภาพรวมของประเทศต่อไป

### 3. โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล

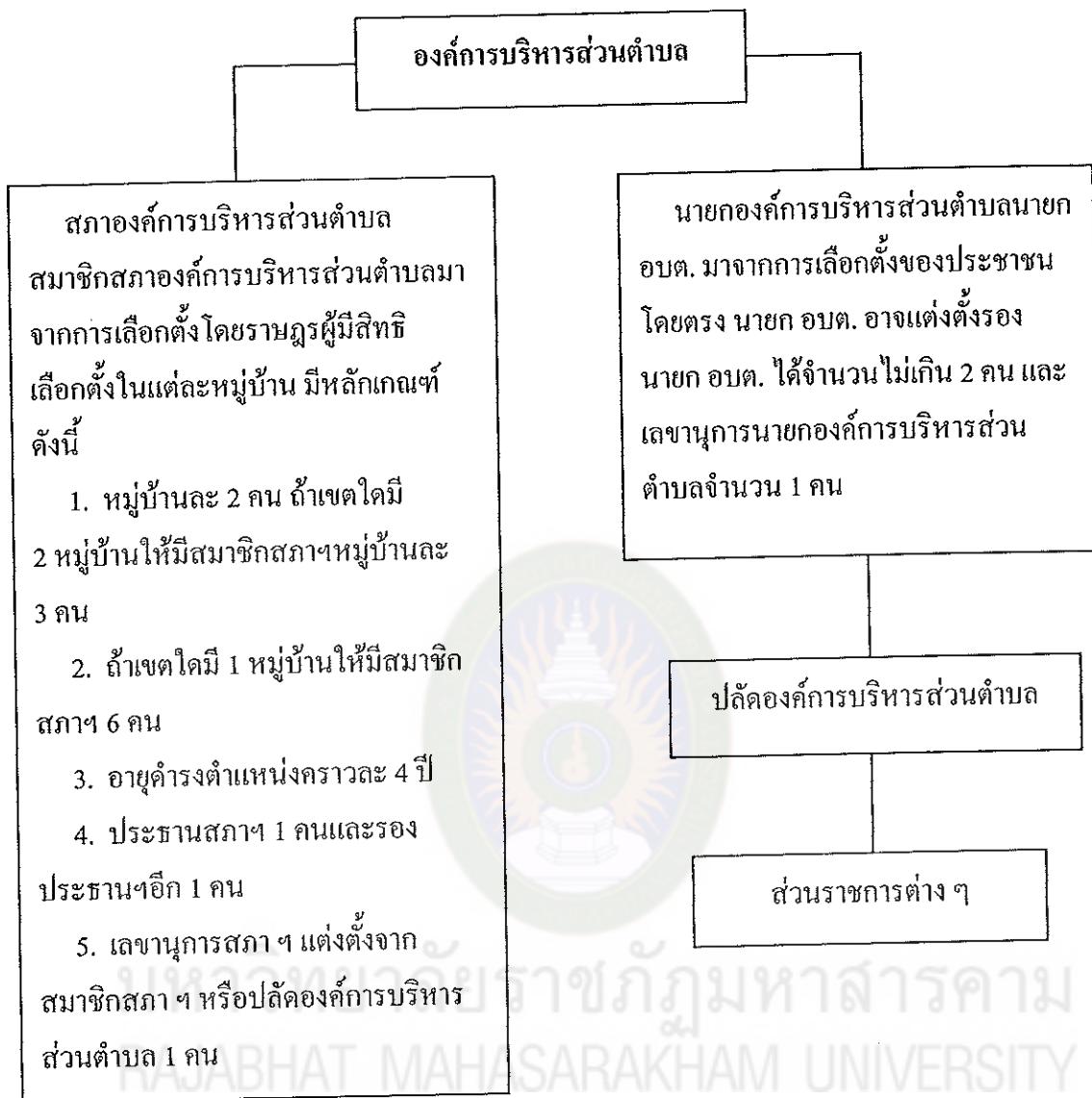
3.1 โครงสร้างพระราชบัญญัติสถาบันและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537  
กำหนดให้สถาบันและองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย

3.1.1 สมาชิก โดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแพที่ประจำตำบล

3.1.2 สมาชิก โดยการเลือกตั้ง ได้แก่ สมาชิกที่ได้รับเลือกจากราษฎรหมู่บ้านละ 2 คน โดยอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี สถาบันและองค์การบริหารส่วนตำบล จัดให้มีประธานสถาบันและรองประธานสถาบันหนึ่ง เลือกจากสมาชิกสถาบันและองค์การบริหารส่วนตำบล โดยนายอdle ก่อเป็นผู้เดียวตั้งตามติดของสถาบันและองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในตำแหน่งคราวละ 2 ปี นอกจากนี้ให้สถาบันและองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่งเป็นเลขานุการสถาบันและองค์การบริหารส่วนตำบล

3.2 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546

โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลจากพระราชบัญญัติสถาบันและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 ประกอบด้วย โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้



**แผนภาพที่ 1 โครงสร้างการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546**

ที่มา : พระราชบัญญัติสภาพฯ และองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5)

พ.ศ. 2546

ตามแผนภาพที่ 1 จะเห็นว่าโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สภาพองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล โดยสภาพองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย สมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในพื้นที่หมู่บ้านละ 2 คน และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง อาจแต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้ไม่เกิน 2 คน และอาจแต่งตั้งเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มิใช่ สมาชิกสภาพองค์การบริหารส่วนตำบล หรือเข้าหน้าที่ของรัฐจำนวน 1 คน และมีปลัดองค์การ

บริหารส่วนตำบลเป็นผู้บริหารสูงสุดของฝ่ายข้าราชการประจำ โดยแบ่งเป็นส่วนราชการต่าง ๆ แยกย่อยออกไปภายในองค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่ง

#### 4. อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ตามที่ระบุไว้ใน มาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 ดังนี้

1. ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบลเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจกรรม
2. พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม
3. ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบายและแผน

4. พัฒนาตำบลตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับทางราชการอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาพัฒนาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 ดังนี้

มาตรา 66 องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม

มาตรา 67 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องทำใน เอกองค์การบริหารส่วนตำบลดังต่อไปนี้

1. จัดให้มีการบำบูรุงรักษาทางน้ำและทางบก
2. รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งกำจัดขยะ มูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
3. ป้องกันโรคและระจับโรคติดต่อ
4. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
5. ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
6. ส่งเสริมการพัฒนาศศิ เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
7. คุ้มครอง คุ้มครอง รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
8. บำบูรุงรักษาศิลปะ อารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีงาม ของท้องถิ่น

9. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย โดยจัดสรรงบประมาณหรือ บุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

มาตรา 68 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายองค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

1. ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคและการเกษตร
2. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
3. ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
4. ให้มีและบำรุงสถานที่บำรุงสถานที่ประชุมการกีฬาการพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ
5. ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรและการสหกรณ์
6. ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
7. บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของรายฎู
8. การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
9. หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
10. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
11. กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
12. การท่องเที่ยว
13. การผังเมือง

องค์การบริหารส่วนตำบลอาจออกข้อบังคับเพื่อใช้บังคับในตำบลได้เท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมายหรืออำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล หรือองค์การบริหารส่วนตำบลอาจทำกิจการนอกเขตองค์การบริหารส่วนตำบล หรือร่วมกับสภาพตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือหน่วยราชการอื่นได้ และกิจการนี้จำเป็นต้องทำและเป็นการเกี่ยวเนื่องกับกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน นอกจากนี้จากพระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ที่ก่อตั้งการกระจายอำนาจที่ชัดเจนแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่น โดยกำหนดให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ซึ่งมีสาระสำคัญในการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณสุขว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ

## องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอําเภอปทุมรัตต์

องค์การบริหารส่วนตำบล มีชื่อย่อเป็นทางการว่า อบต. มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นส่วนราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 โดยยกฐานะจากสภาพตำบลที่มีรายได้ (โดยไม่วรวมเงินอุดหนุน) ในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกัน เมื่อต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท องค์การบริหารส่วนตำบลในอําเภอปทุมรัตต์ จังหวัดร้อยเอ็ด มีทั้งหมด 8 แห่ง ดังนี้

ตารางที่ 1 ข้อมูลองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอําเภอปทุมรัตต์ จังหวัดร้อยเอ็ด

| ลำดับ<br>ที่ | ชื่องค์การบริหาร<br>ส่วนตำบล | จำนวนคณะ<br>ผู้บริหาร | จำนวนสมาชิก<br>อบต. | จำนวน<br>พนักงานส่วน<br>ตำบล | รวม |
|--------------|------------------------------|-----------------------|---------------------|------------------------------|-----|
| 1            | โนนส่ง่า                     | 4                     | 12                  | 16                           | 32  |
| 2            | สารบัว                       | 4                     | 34                  | 19                           | 57  |
| 3            | ดอนกล้า                      | 4                     | 30                  | 13                           | 47  |
| 4            | บัวแดง                       | 4                     | 8                   | 15                           | 27  |
| 5            | โนนสวารรค์                   | 4                     | 32                  | 17                           | 53  |
| 6            | โนนสูง                       | 4                     | 18                  | 18                           | 40  |
| 7            | หนองแคเคน                    | 4                     | 28                  | 15                           | 47  |
| 8            | บึงเหล็ก                     | 4                     | 16                  | 18                           | 38  |
| รวม          |                              | 32                    | 178                 | 131                          | 341 |

ที่มา : สำนักงานท้องถิ่นอําเภอปทุมรัตน์ ร้อยเอ็ด (2554 : 5)

## งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จรัส สุวรรณมาลา (2541 : บทคัดย่อ) ซึ่งทำการศึกษาวิจัยเรื่อง ศักยภาพทางการค้าสิ่งของ องค์การบริหารส่วนตำบล โดยทำการศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบล 4 แห่ง ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลพลติใหญ่ องค์การบริหารส่วนตำบลเพparักษ์ จังหวัดสมุทรปราการ องค์การบริหารส่วนตำบลธนู จังหวัดพระนครศรีอยุธยา องค์การบริหารส่วนตำบลท่าเยี่ยน จังหวัดพิจิตร พนว่า องค์การบริหารส่วนตำบลที่ศึกษาขาดประสิทธิภาพการจัดเก็บและการหารายได้ ขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ขาดระบบการควบคุมและตรวจสอบทางการเงินจากองค์กรภายนอกและจากชุมชนที่

น่าเชื่อถือ ทำให้ศักยภาพขององค์การบริหารส่วนตำบลด้านการจัดทำงบประมาณ การบริหารรายได้การบริหารรายจ่าย อยู่ในระดับต่ำ

สุทธินันท์ บุญมี (2541 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอุเทน จังหวัดนครพนม โดยทำการวิจัยในด้านการจัดโครงสร้างและระบบงานบริหารงานบุคคล การบริหารการคลังและงบประมาณ การบริหารพัสดุ ผลการวิจัยพบว่า สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลไม่เข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนเอง พนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งได้แก่ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล พนักงานบัญชี เจ้าหน้าที่ช่างและลูกจ้าง ไม่ศึกษากฎหมายที่และระเบียบที่เกี่ยวข้องเป็นการรับราชการครั้งแรกขาดประสบภารณ์ในการทำงาน

พงษ์พันธ์ พรมประภัทร (2541 : 73) ได้ศึกษาความคิดเห็นของพนักงาน พบว่า ความคิดเห็นของพนักงานส่วนตำบลเกี่ยวกับส่วนตำบลเกี่ยวกับปัญหาในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดศรีสะเกษ ปัญหาการบริหารงานในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง แต่เมื่อพิจารณาปัญหาแต่ละด้านจัดลำดับจากน้อยไปมากได้ดังนี้ ด้านโครงสร้างระบบงาน ด้านบริหาร ด้านการคลัง งบประมาณ และด้านพัสดุ

ธีรวัชพงษ์ แสนอินทร์อำนวย (2545 : 78) ได้ทำการศึกษา ประสิทธิผลของการวางแผนการวางแผนพัฒนาตำบลองค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดเลย ผลการวิจัยพบว่า ประสิทธิผลของการวางแผนการวางแผนพัฒนาตำบลของ อบต. ส่วนใหญ่อยู่ในระดับปานกลาง สภาพปัจจัยที่เกี่ยวข้องในด้านความรู้ความสามารถและความศรัทธาต่อประชาชนส่วนใหญ่อยู่ในระดับปานกลาง ปัจจัยในด้านการจัดองค์กรมีการจัดโครงสร้างแห่ง ความสัมพันธ์ระหว่างตัวเปรียกปัจจัยต่างๆ พบว่า ปัจจัยในด้านความรู้เกี่ยวกับกระบวนการวางแผนพัฒนา ความสามารถในการวางแผนพัฒนาและความศรัทธาต่อประชาชน ในกระบวนการวางแผนพัฒนาของกรรมการบริหารอบต. ไม่มีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลของการวางแผนพัฒนาตำบล

แสง ศรีบูรณะ (2546 : 80) ได้ศึกษาปัญหาการบริหารและปัญหางานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี พบว่า ปัญหาการบริหารและปัญหางานของคณะกรรมการบริหาร สมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง

ถวิน พรมมีเดช (2547 : 74) ได้ศึกษาความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่อุบลราชธานี พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลในอุบลราชธานี มีปัญหาด้านการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล โดยรวมอยู่ในระดับน้อย เมื่อพิจารณารายด้านแล้วพบว่า มีปัญหาระดับปานกลางอยู่ 1 ด้าน คือ ด้านการบริหารงานบุคคล และมีปัญหาระดับน้อย 3 ด้าน ได้แก่ ด้านการบริหารงานช่าง ด้านการบริหารงานการคลัง และการงบประมาณ และด้านการบริหารงานทั่วไป

สุปัทรณ์ ทองรัตน์ (2547 : 71) ได้ศึกษาเกี่ยวกับปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอุ่นภัยกลมลาไสย จังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่า ปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลจากทั้งหมด 4 ด้าน โดยรวมอยู่ในระดับมาก

เรวดี จรรยาโนนล (2549 : 72) ได้ศึกษาปัญหาการบริหารงานของเทศบาลตำบลคอนสาร จังหวัดชัยภูมิ พบว่า ปัญหาการบริหารงานของเทศบาลอยู่ในระดับปานกลาง และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารงานของเทศบาลตำบลคอนสารที่มีเพศ และรับการศึกษาต่างกัน เห็นว่ามีปัญหาการบริหารงานโดยรวมและรายด้านไม่ต่างกัน

ศราวุติ พงศ์ศิลป์ (2551 : 70 – 71) ได้ทำการวิจัยปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่า ปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยรวมอยู่ในระดับมาก ได้แก่ ด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ ด้านวัสดุอุปกรณ์ ด้านการบริหารจัดการ และปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีเพศ สาขาวิชาการศึกษา (ระดับปริญญาตรี) และสังกัดขนาดองค์การบริหารส่วนตำบลแตกต่างกัน มีความคิดเห็น ต่อปัญหาการบริหารงาน องค์การบริหารส่วนตำบลไม่แตกต่างกัน

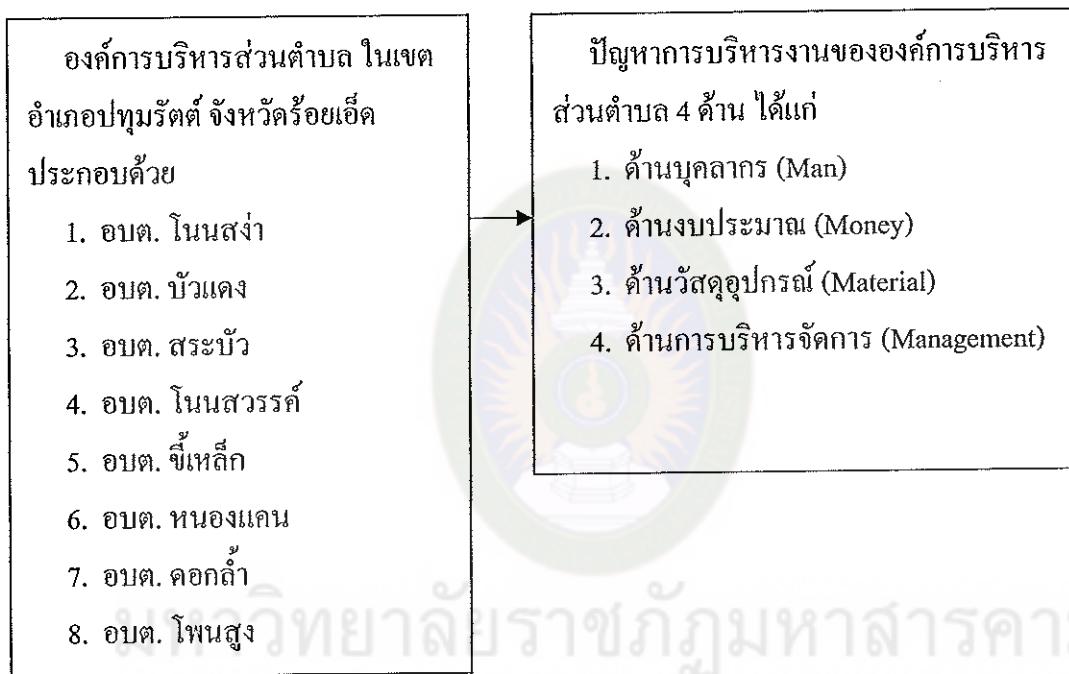
จากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเห็นได้อ้างเช็คเงินว่า การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมีผู้ให้ความสนใจศึกษาเป็นอย่างมาก บางเรื่องขององค์การบริหารส่วนตำบลยังมีข้อมูลพร่องอยู่มาก บางเรื่องเริ่มมีการพัฒนาแล้วและยังอยู่ในเกณฑ์ที่ยังไม่สูงนัก ซึ่งงานวิจัยเหล่านี้ผู้ศึกษาจะได้นำไปประกอบการอภิปรายผลต่อไป

**มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม**  
**RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY**

## กรอบแนวคิดการวิจัย

จากการศึกษาแนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในการศึกษา ปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอําเภอปทุมรัตต์ จังหวัดร้อยเอ็ด ผู้วิจัยได้สรุปเป็นกรอบแนวคิดการวิจัย ดังนี้

| ตัวแปรอิสระ<br>(Independent Variables) | ตัวแปรตาม<br>(Dependent Variable) |
|--|-----------------------------------|
|--|-----------------------------------|



แผนภาพที่ 2 กรอบแนวคิดการวิจัย