



# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัยเรื่อง การบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบล ด้านการพัฒนาและส่งเสริมคุณภาพชีวิตที่มีผลต่อความพึงพอใจของประชาชนในจังหวัดอ่างทอง ในการวิจัยครั้งนี้ได้นำทฤษฎีและแนวคิดต่างๆ มาใช้ในการวิเคราะห์ผล เพื่อนำมาใช้ในการนำไปเผยแพร่ไปยังกลุ่มที่เกี่ยวข้องได้รับรู้และไปยังกลุ่มที่สนใจ โดยทำการศึกษาหัวข้อต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. ข้อมูลทั่วไปขององค์การบริหารส่วนตำบล
  - 1.1 ประวัติความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบล
  - 1.2 วิวัฒนาการของการปกครองส่วนตำบล
  - 1.3 บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล
  - 1.4 ยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล
  - 1.5 โครงสร้างองค์การและการบริหารงานบุคคลส่วนตำบล
  - 1.6 คุณภาพชีวิตของประชาชน
2. แนวคิดที่เกี่ยวข้อง
  - 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการ
  - 2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารการพัฒนา
  - 2.3 แนวคิดเกี่ยวกับคุณภาพชีวิต
  - 2.4 แนวคิดเกี่ยวกับความพึงพอใจ
3. ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง
  - 3.1 ทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารจัดการ
  - 3.2 ทฤษฎีเกี่ยวกับความพึงพอใจ
  - 3.3 ทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการ
4. ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### 1. ข้อมูลทั่วไปขององค์การบริหารส่วนตำบล

##### 1.1 ประวัติความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล มีชื่อย่อเป็นทางการว่า อบต. มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ซึ่งจัดตั้งขึ้นตาม พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 โดยยกฐานะจากสภา



# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

10

ตำบล ที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท หลังจากมีพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาบังคับใช้แล้ว ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงฐานะขององค์การปกครองในระดับตำบลออกเป็น 2 รูปแบบ ดังนี้

1. สภาตำบล ให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล และปัจจุบัน (พ.ศ. 2542) มีสภาตำบลอยู่ทั่วประเทศ จำนวน 217 ตำบล
2. องค์การบริหารส่วนตำบล ให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น ปัจจุบัน (พ.ศ. 2542) มีอยู่จำนวน 6,747 ตำบล

การปกครองส่วนท้องถิ่น ไทย เริ่มก่อตัวมาตั้งแต่สมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ จุดประสงค์ในการปกครองสมัยนั้น พระองค์ท่านต้องการรวมอำนาจการปกครองไว้ที่ศูนย์กลาง การที่พระองค์ท่านทรงจัดรูปแบบการปกครองแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ หัวเมืองชั้นเอก กษัตริย์ทรงปกครองเอง หัวเมืองชั้นโท ส่งพระราชโอรสและเชื้อพระวงศ์ หรือบุคคลที่กษัตริย์ทรงแต่งตั้งให้ไปปกครอง และหัวเมืองชั้นตรี เป็นเมืองประเทศราช เป็นเมืองที่มีอิสระในการกำหนดรูปแบบการปกครองตนเอง นอกจากนั้นยังได้แบ่งการปกครองที่ต่ำลงไปกว่าเมืองเป็น แขวง ตำบล หมู่บ้าน มีหัวหน้าผู้ปกครองตามลำดับชั้น เพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพในการบริหารงาน (ลิขิต ชีรเวคิน. 2544 : 29-32)

การปกครองส่วนท้องถิ่นไทยปรากฏเด่นชัดที่สุดในสมัยรัชกาลที่ 5 พระองค์ท่านทรงจัดให้มีการปกครองส่วนภูมิภาคและการปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองของไทย เพื่อพัฒนาประเทศชาติตามแบบอย่างประเทศตะวันตก (ชูวงศ์ ฉายะบุตร. 2539 : 1) เป็นการปฏิรูปสังคม (การเลิกทาส เลิกไพร่ พระราชทานทุนแก่นักศึกษาไทย เรียกว่า King scholarship เพื่อไปศึกษาต่อต่างประเทศ) และการปฏิรูปเศรษฐกิจ ประจักษ์ พันธุ์เพชร (2543 : 62-63) ; นพดล เมืองสอง (2541 : 20) และพรชัย รัศมีแพทย์ (2541 : 3) ได้กล่าวถึงลักษณะการเปลี่ยนแปลงการปกครองของไทยในสมัยนั้นว่า จัดแบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ

1. การปกครองส่วนกลาง มีการยกเลิกตำแหน่งอัศวินหาเสนาบดี และจตุสดมภ์ในปี พ.ศ.2435 จัดแบ่งการบริหารการปกครองออกเป็น “กรม” แต่ละกรมจะมีหัวหน้าที่ความรับผิดชอบ และกำหนดขอบเขตไว้อย่างชัดเจน และมีเสนาบดีเป็นหัวหน้าปฏิบัติงาน ต่อมาในวันที่ 1 เมษายน พ.ศ.2435 ได้มีการประกาศพระราชโองการยกฐานะกรมขึ้นเป็น “กระทรวง”
2. การปกครองส่วนภูมิภาค เพื่อเป็นการเสริมสร้างความเป็นปึกแผ่นของการปกครองหัวเมืองต่างๆ เพื่อความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของราชอาณาจักร โดยการรวมศูนย์อำนาจไว้ส่วนกลาง คือ เมืองหลวง “ยกเลิกระบบกินเมือง” เดิมที่เจ้าเมืองมีสิทธิในการเก็บภาษีอากร



# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

11

ค่าธรรมเนียม และ ค่าราชการรวมทั้งการควบคุมบังคับบัญชาไพร่ ต่อมาได้เปลี่ยนมาใช้ระบบราชการ รับเงินเดือน จากส่วนกลาง มีการแบ่งการปกครองส่วนภูมิภาคออก ดังนี้

2.1 มณฑลเทศาภิบาล เป็นหน่วยงานการปกครองส่วนภูมิภาคที่ใหญ่ที่สุด มีอาณาเขตท้องที่ตั้งแต่สองเมืองรวมกันเข้ามาเป็นมณฑลเทศาภิบาล (จังหวัด) ลักษณะการบริหารงานของมณฑลเทศาภิบาลจะประกอบไปด้วยข้าหลวงเทศาภิบาล (สมุหเทศาภิบาล) เป็นหัวหน้าคณะของข้าราชการที่ปฏิบัติงาน และมีกองมณฑลซึ่งเป็นข้าราชการทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลืองานเทศาภิบาลอีกชุดหนึ่ง

2.2 เมือง (ในปี พ.ศ.2495 เปลี่ยนชื่อมาเป็น จังหวัด) คือ ท้องที่หลายอำเภอรวมกันเข้ามาเป็นจังหวัด มีข้าราชการปกครองประกอบด้วย “ผู้ว่าราชการเมือง” กับ “กรมการเมือง” ผู้ว่าราชการเมืองเป็นผู้บังคับบัญชาในทุกเรื่องในขอบเขตของเมือง เว้นแต่พิพากษาคดีความ

2.3 อำเภอ คือ ท้องที่หลายตำบลรวมกันเข้ามาเป็นอำเภอ การบริหารภายใต้ กรมการอำเภอมีข้าราชการปกครองประกอบไปด้วย นายอำเภอเป็นหัวหน้าส่วนข้าราชการผู้บังคับบัญชารับผิดชอบราชการทั่วไปของอำเภอ มีปลัดอำเภอและสมุหบัญชีเป็นผู้ช่วยนายอำเภอในการบริหารงาน

2.4 ตำบล คือ ท้องที่หลายหมู่บ้านรวมกันเข้ามาเป็นตำบล ตำบลหนึ่งมีพนักงานการปกครอง คือ กำนันกับสารวัตรกำนัน เป็นผู้ช่วยในการปกครองท้องที่ กำนันมาจากการเลือกตั้งของผู้ใหญ่บ้าน และผู้ว่าราชการเมือง (จังหวัด) เป็นผู้แต่งตั้งตามผลการเลือกตั้ง ส่วนสารวัตรกำนันให้กำนันเป็นผู้เลือกจำนวน 2 คน เพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือในการปกครอง และให้ผู้ว่าราชการเมืองแต่งตั้งตามนั้น

2.5 หมู่บ้าน คือ เป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคที่เล็กที่สุด ในสมัยเดิมการจะตั้งหมู่บ้านได้นั้น จะต้องมีย่านเรือนราว 10 หลังคาเรือนหรือมีราษฎรประมาณ 100 คน ผู้ที่ทำหน้าที่ปกครองเป็นผู้ใหญ่บ้านที่มาจากการเลือกตั้ง ประเทศไทยมีการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านครั้งแรกที่บ้านเกาะ อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ในปี พ.ศ.2435

3. การปกครองส่วนท้องถิ่น พระองค์ท่านทรงดำริที่จะทดลองการปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นในรูปแบบของสุขาภิบาล และได้ทรงออกพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.116 (พ.ศ. 2440) ถือว่าเป็นพระราชบัญญัติฉบับแรกของการปกครองส่วนท้องถิ่นไทย พระองค์ท่านทรงโปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพขึ้นในปี พ.ศ.2440 ต่อมาในวันที่ 18 มีนาคม พ.ศ.2448 (ร.ศ.124) มีการจัดตั้งสุขาภิบาลหัวเมืองแห่งแรกขึ้น คือ สุขาภิบาลตำบลท่าฉลอม เมืองสมุทรสาคร มีกำนันตำบลท่าฉลอมเป็นประธานและผู้ใหญ่บ้านในท้องที่สุขาภิบาลเป็นกรรมการ มีการประเมินผลงานเป็นที่พอใจ จึงประกาศใช้พระราชบัญญัติสุขาภิบาลในรัชกาลที่ 5 ร.ศ.127



# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

12

(พ.ศ.2451) ซึ่งพระราชบัญญัติสุขาภิบาลมี 2 ประเภท ได้แก่ สุขาภิบาลเมืองในท้องที่ที่มีความเจริญสูง มีคณะกรรมการบริหารจำนวน 11 คน มีผู้ว่าราชการเมืองเป็นประธาน และสุขาภิบาลตำบล มีคณะกรรมการบริหารจำนวน 5 คน มีกำนันเป็นประธาน

ส่วนการปกครองส่วนท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลเกิดขึ้นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2499 ในสมัยจอมพลแปลก พิบูลสงคราม มีการตราพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิ์ตัดสินใจในการปกครองตนเอง เป็นการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นโดยตรง

## 1.2 วิวัฒนาการของการปกครองส่วนท้องถิ่น

หลังจากประเทศไทยได้มีการออกพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2440 ซึ่งถือว่าเป็นพระราชบัญญัติแม่บทของการจัดระเบียบการปกครองตำบลและหมู่บ้านของไทย ต่อมาได้มีการปรับปรุงพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 ขึ้นมาเพื่อใช้บังคับการปกครองท้องที่ โดยกำหนดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล มีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติราชการส่วนภูมิภาค ภายใต้การบังคับบัญชาของนายอำเภอ (พรชัย รัชมิแพทย์. 2541 : 147) และตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2486 ต่อมาถูกยกเลิกและใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฉบับใหม่แทน เนื่องจากเกิดแนวความคิดในการกระจายอำนาจบริหารระดับตำบล (นพดล เมืองสอง. 2541 : 21) ในสมัยจอมพลแปลก พิบูลสงคราม จึงมีคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 222/2499 ลงวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ.2499 ให้จัดตั้งสภาตำบลขึ้น และมีจุดมุ่งหมายให้ประชาชน ในท้องถิ่นเข้ามาร่วมกันแก้ไขปัญหาของส่วนท้องถิ่น ตามความต้องการของตนเอง ที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย ลักษณะสภาตำบลประกอบด้วย 2 ส่วน คือ

1. คณะกรรมการตำบล ได้แก่ ฝ่ายบริหารงานตำบลประกอบด้วย กำนัน แพทย์ประจำตำบล ครูใหญ่ทุกโรงเรียนภายในตำบล ครูประชาบาล 1 คน เป็นเลขานุการสภาตำบล และหัวหน้าส่วนราชการในตำบล ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในตำบล และราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิไม่น้อยกว่า 2 คน เป็นกรรมการ

2. สภาตำบล เป็นฝ่ายควบคุมการบริหารงานของคณะกรรมการตำบล ประกอบไปด้วยสมาชิกหมู่บ้านละ 2 คน ที่มาจากการเลือกตั้ง คุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นสมาชิกสภาตำบลได้ให้อनुโลมตามผู้ที่รับสมัครเลือกตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้าน สามารถอยู่ในตำแหน่งได้ตลอดชีพ

ในปีเดียวกันก็ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล เรียกว่า “องค์การบริหารส่วนตำบล” โดยมีฐานะเป็นนิติบุคคล (พ.ร.บ.ฉบับที่ 3 พ.ศ.2499) เป็นการปรับปรุงการปกครองส่วนตำบลให้เป็นหน่วยงานการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยให้สภาตำบลที่มีลักษณะความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจพอที่จะดำเนินกิจการได้ด้วยตนเอง มีสภาตำบลและ



# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

138

คณะกรรมการดำเนินงาน ซึ่งเป็นคณะกรรมการโดยตำแหน่ง และเป็นคณะกรรมการมาจากการแต่งตั้งคือ กำนันท้องที่เป็นประธานกรรมการโดยตำแหน่ง คณะกรรมการประกอบไปด้วยแพทย์ประจำตำบล ผู้ใหญ่บ้าน คณะกรรมการ โดยแต่งตั้งนายอำเภอท้องที่จะแต่งตั้งครูใหญ่โรงเรียนในตำบลนั้น หรือแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นเลขานุการ คณะกรรมการ โดยแต่งตั้งมีจำนวนไม่เกิน 5 คน (นพคต เมืองสอง. 2541 : 24) ในการประชุมของคณะกรรมการบริหารดังกล่าวกฎหมายกำหนดให้ คณะกรรมการเข้าประชุม ไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของคณะกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุมได้ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล คณะกรรมการตำบลอีกส่วนหนึ่งขององค์การบริหารส่วนตำบล จึงมี ฐานะแตกต่างกันไปจากเดิมมากเพราะจะต้องเป็นผู้บริหารกิจการต่างๆ ภายในตำบลตามมติสภาตำบล ส่วนฐานะของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามประกาศจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลมีลักษณะดังนี้

1. ยังคงมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่อยู่ สำหรับด้านกิจการที่ทางราชการมอบหมายให้องค์การบริหารส่วนตำบลไปดำเนินการ
2. ในฐานะของคณะกรรมการตำบล กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จะต้องบริหารกิจการต่างๆ ตามประกาศจัดตั้ง อบต. ของกระทรวงมหาดไทย ภายใต้การควบคุมของสภาตำบล
3. ในฐานะสมาชิกสภาตำบลโดยตำแหน่ง ย่อมมีหน้าที่ชี้แจงแสดงความคิดเห็นตลอดทั้งลงคะแนนเสียงในที่ประชุมสภาตำบลได้ด้วย แต่จะดำรงตำแหน่งประธานสภาตำบลหรือ รองประธานสภาตำบลไม่ได้

ในปี พ.ศ. 2509 มีการประกาศปรับปรุงคณะกรรมการและสภาตำบลใหม่รวมเข้าเป็นองค์กรเดียวกันในรูปแบบคณะกรรมการสภาตำบล มีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบล ครูประชาบาล 1 คน (ชวงส์ ฉายะบุตร. 2539 : 153) ซึ่งนายอำเภอเป็นผู้เลือกให้เป็นเลขานุการ สภาตำบลและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิหมู่บ้านละ 1 คน และได้มีการตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2510 ได้กำหนดให้คณะกรรมการคณะหนึ่งทำหน้าที่ เสนอแนะคำปรึกษาแก่กำนันเกี่ยวกับกิจการของสภาตำบล และให้ปฏิบัติตามกฎหมายหน้าที่ของกำนัน

ลักษณะการปกครองส่วนท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลนี้ ได้ถูกยกเลิกไปโดยคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 ซึ่งในขณะนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลทั่วประเทศมีอยู่ทั้งสิ้น 59 แห่ง สาเหตุที่ถูกยกเลิกไปเพราะรัฐบาล มุ่งจะให้สภาตำบลเป็นผู้ช่วยเหลือทางราชการในการพัฒนาตำบลและชนบท

สภาตำบลเริ่มมีบทบาทสำคัญอีกครั้งหนึ่งในการพัฒนาส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ พ.ศ.2518 โดยได้รับเงินสนับสนุนจากโครงการพัฒนาท้องถิ่น และช่วยให้ประชาชนในท้องถิ่นมีงานทำ ในฤดูแล้ง มีการเขียนโครงการและวางแผนพัฒนาตำบลทุก ๆ 5 ปี (อภิชัย พันธเสน. 2539 : 264-



# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

14

265) เพื่อให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ช่วงฉบับที่ 6 ในช่วงแรกสภาตำบล และเจ้าหน้าที่ไม่ได้ให้ความสำคัญแผนพัฒนา 5 ปีมากนัก ในการจัดทำแผนพัฒนาส่วนท้องถิ่น

ตั้งแต่องค์การบริหารส่วนตำบลถูกประกาศยกเลิกไปในปี พ.ศ.2515 ยังคงเหลืออยู่เฉพาะรูปแบบสภาตำบล ในสมัย นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ประกาศนโยบายปรับปรุงการบริหารของสภาตำบลต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ. 2535 เกี่ยวกับนโยบายการเมืองและการบริหารราชการ ข้อ 1.10 ว่า “กระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นโดยจัดให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารทุกระดับ ตลอดจนเพิ่มบทบาทและอำนาจในการตัดสินใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้อำนาจในการกำหนดนโยบายการพัฒนา การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและ การวางผังเมืองเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการปกครองตนเองในระบบประชาธิปไตย และจะส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับตำบลเป็นนิติบุคคล เพื่อมีความคล่องตัวและร่วมแก้ปัญหาของประชาชนในตำบลได้อย่างมีประสิทธิภาพ” (ชูวงศ์ ฉายะบุตร. 2539 : 154) ในปี พ.ศ.2537 ในสมัย นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ได้จัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลตาม พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ลงวันที่ 2 ธันวาคม พ.ศ.2537 มีมติให้สภาตำบลยกฐานะ มาเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลตามเดิม ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 จึงทำให้ประเทศไทยมีการพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศมาตามลำดับ (กรมการปกครอง. 2539 : 157) ในมาตรา 45 สมาชิกที่เป็นกรรมการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามกฎหมายของสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลปี พ.ศ.2537 นั้น มี 2 ประเภท คือ สมาชิกโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนันผู้ใหญ่บ้านและแพทย์ประจำตำบล และสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งหมู่บ้านละ 2 คน มีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี

ตามกฎหมายมาตรา 78 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 รัฐจะต้องกระจายอำนาจให้ส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของส่วนท้องถิ่นได้ด้วยตนเอง ส่งผลให้มีการปกครองส่วนท้องถิ่นของ อบต. เกิดขึ้นใหม่ทั่วประเทศในปี พ.ศ.2542 รัฐได้ตราพระราชบัญญัติกฎหมายปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น 4 ฉบับ มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 18 พฤศจิกายน พ.ศ.2542 ในสมัยปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยแบ่งออกเป็น 5 รูปแบบ (นันทวัฒน์ บรมานันท์. 2544 : 17-31) คือ

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด
2. เทศบาล
3. องค์การบริหารส่วนตำบล
4. กรุงเทพมหานคร



# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

15

## 5. การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เมืองพัทยา

ธีรพล อรุณะภักติกโร (2542 : 31-58) ได้กล่าวถึงลักษณะสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตาม พ.ร.บ. พ.ศ.2542 ว่า จะต้องมาจากการเลือกตั้ง ในกรณีใดที่ อบต. มีหมู่บ้านเดียวให้เลือกตั้งสมาชิกได้ 6 คน ถ้ามี 2 หมู่บ้าน เลือกตั้งสมาชิกได้หมู่ละ 3 คน (มาตรา 45) มีอายุของ สภาองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ได้คราวละ 4 ปี องค์การบริหารส่วนตำบลแบ่งคณะกรรมการออกเป็น 2 ส่วนด้วยกัน ได้แก่ คณะกรรมการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ และ คณะกรรมการบริหารองค์การส่วนตำบล ทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร

สภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องมีประธานสภาและรองประธานสภาคนหนึ่ง ซึ่งเลือกจากสมาชิก อบต. ให้นายอำเภอเป็นผู้แต่งตั้ง (มาตรา 48) ดำรงตำแหน่งคราวละ 2 ปี นับแต่วันที่ได้รับเลือกตั้ง และให้เลือกสมาชิก อบต. เป็นเลขานุการหนึ่งคน ขณะเดียวกันเลขานุการจะดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารมิได้ ในปีหนึ่งควรมีสัมัยประชุมสามัญสองสมัยเป็นอย่างน้อย หรือไม่เกินสี่สมัย ในสมัยประชุมหนึ่งไม่เกิน 15 วัน ถ้าเกินจะต้องได้รับอนุญาตจากนายอำเภอเสียก่อน (มาตรา 53)

สภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1. ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล
2. พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล ร่างข้อบังคับงบประมาณ รายจ่ายประจำปี และร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม
3. ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบายและแผนงานตำบลตาม กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ (อภิชัย พันธเสน 2539: 269) ส่วนคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยประธานกรรมการบริหารหนึ่งคน และคณะกรรมการบริหารอีกสองคน มาจากการเลือกตั้งของสมาชิก อบต. เสนอให้ นายอำเภอแต่งตั้ง มีปลัด อบต. เป็นเลขานุการโดยตำแหน่ง

คณะกรรมการบริหารมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1. บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามมติข้อบังคับและแผนพัฒนาตำบล และรับผิดชอบการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
2. จัดทำแผนพัฒนาตำบลและงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาให้ความเห็นชอบ



# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

16

3. รายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายเงิน ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลทราบ  
อย่างน้อยปีละสองครั้ง

4. ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ทางราชการมอบหมายให้ปฏิบัติ

องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลดังต่อไปนี้

1. จัดให้มีการบำรุงทางน้ำและทางบก

2. รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอย

และสิ่งปฏิกูล

3. ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ

4. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

5. ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

6. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ

7. คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

8. บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

9. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามทางราชการมอบหมาย โดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้

ตามความจำเป็น

องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายได้ ดังต่อไปนี้

1. รายได้จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล

2. รายได้จากสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนตำบล

3. รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบล

4. ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามที่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

5. เงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้

6. รายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้

7. เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

8. รายได้อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายจ่าย ดังต่อไปนี้

1. เงินเดือน

2. ค่าจ้าง

3. เงินค่าตอบแทน

4. ค่าใช้สอย

5. ค่าวัสดุ





# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

17

6. ค่าครุภัณฑ์
7. ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่นๆ
8. ค่าสาธารณูปโภค
9. เงินอุดหนุนหน่วยงานอื่น
10. รายได้อื่นใดตามข้อผูกพันตามที่มีกฎหมาย หรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทย กำหนดไว้

ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานของ อบต.

ชูชัย ศุภวงศ์ (2542 : 18-20) ได้ศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานของ อบต. พบปัญหาการดำเนินงานของ อบต. ดังนี้

1. ปัญหาเกิดจากเงื่อนไขในการจัดตั้ง อบต. โดยอาศัยเงื่อนไขรายได้เพียงอย่างเดียว ก่อให้เกิดปัญหาคือ พื้นที่ อบต. ส่วนมีสภาพเป็นป่ามากกว่าชุมชน จำนวนหมู่บ้านมากเกินไปหรือน้อยเกินไป จึงทำให้เกิดปัญหาโครงสร้างการทำงานของ อบต. ส่งผลต่อรายจ่ายและรายได้ที่กฎหมายกำหนดไว้เฉลี่ย 3 ปี ไม่น้อยกว่า 150,000 บาท (ไม่รวมเงินอุดหนุน) ไม่เพียงพอต่อรายจ่ายประจำปี ถ้ามีเพียง 5 หมู่บ้าน รายจ่ายประมาณ 500,000 บาทต่อปี ก็ไม่เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายที่เป็นเงินเดือนค่าจ้างพนักงาน ลูกจ้าง และค่าตอบแทนสมาชิก อบต.

2. ปัญหาอำนาจหน้าที่ของ อบต. ตามกฎหมายกำหนดสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ไม่ชัดเจน ปัญหาจากการดำเนินงานกิจการของ อบต. มุ่งจัดสรรงบประมาณไปทางด้านสาธารณะทางกายภาพและโครงสร้างพื้นฐาน อบต. ไม่ให้ความสำคัญด้านคุณภาพชีวิตของประชาชน หรือสิ่งแวดล้อม สาธารณสุข และการศึกษา อบต. ไม่สามารถดำเนินกิจการบางเรื่องได้เพราะกฎหมายยังไม่ได้ปรับปรุง และไม่ค่อยสนใจการประสานงานการดำเนินงานกับ หน่วยงานอื่นๆ ตามอำนาจหน้าที่ของตนเอง มักจะผลักดันภาระให้หน่วยงานภาครัฐ เพราะ อบต. ไม่เข้าใจบทบาท อำนาจหน้าที่ตนเอง

3. ปัญหาการคลัง รายได้ของ อบต. ส่วนใหญ่ทั่วประเทศยังไม่เพียงพอต่อการหาเงินเลี้ยงตนเอง อบต. มีขีดความสามารถในการจัดเก็บรายได้ต่ำ การจัดเก็บรายได้ยังต้องพึ่งส่วนราชการอื่นๆ และยังคงพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐเป็นหลัก

4. ปัญหาอำนาจและอิทธิพล ซึ่งระบบบริหารราชการตั้งแต่สมัยเป็นสภาพตำบลของหน่วยงานราชการรองรับการดำเนินงานด้านการคลังของ อบต. คณะกรรมการและสมาชิกบางคนมีอำนาจและอิทธิพลอยู่เหนือการใช้ดุลยพินิจของสภา อบต. จึงทำให้เกิดปัญหาขัดแย้งกันขึ้น

5. ปัญหาการขาดทักษะการบริหาร สมาชิกและประธานสภา อบต. ยังไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ตนเองในเรื่อง กฎระเบียบข้อบังคับการประชุมสภา อบต. การควบคุมการประชุม การบันทึก



# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

18

รายการประชุม บางแห่งมีการแก้ไขบันทึกการประชุมอย่างไม่ถูกต้อง มีการแบ่งแยกบทบาทของสภา อบต. และคณะกรรมการบริหาร อบต. ออกจากกัน คณะกรรมการบริหารดำเนินกิจการแบบใช้อำนาจนิยมเห็นแก่พวกพ้อง ไม่ยึดกฎระเบียบข้อบังคับในการบริหารงานในเรื่อง การเงิน การคลัง การบัญชี การจัดซื้อ-จัดจ้าง ตลอดจนทั้งกฎระเบียบปฏิบัติที่มีมากและซับซ้อน ทำให้สมาชิกและคณะกรรมการบริหาร อบต. หรือพนักงาน-ปลัด อบต. ไม่สามารถเข้าใจกฎระเบียบต่างๆ ได้ทำให้การปฏิบัติงานเกิดความผิดพลาด และเป็นเหตุให้ทำผิดกฎหมายด้วย

6. ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยทั่วไปประชาชนยังไม่เข้าใจโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของ อบต. ในฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และยังขาดการมีส่วนร่วมในการควบคุมการทำงาน ตรวจสอบ ติดตามการทำงานของ อบต. จึงทำให้ อบต. ที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่ มีอำนาจและอิทธิพลเหนือวิถีชีวิตของประชาชน และประชาชนมีความคาดหวังกับ อบต. สูงเกินไป พยายามเรียกร้องให้ อบต. ดำเนินกิจการด้านต่างๆ เช่นเดียวกับหน่วยงานราชการอื่นๆ โดยไม่คำนึงรายได้ของ อบต. ที่มีอยู่อย่างจำกัด

การศึกษาเปรียบเทียบการปกครองส่วนท้องถิ่นของ อบต. การปกครองส่วนท้องถิ่น อบต. ในปี พ.ศ.2457-2515

อภิชัย พันเสน (2539 : 30) ได้วิเคราะห์รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ตั้งแต่ปี พ.ศ.2440 เป็นต้นมา จนถึงปี พ.ศ.2515 ที่มีรูปแบบการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้เกิดความซ้ำซ้อนกันในการจัดการปกครองอยู่ 4 รูปแบบ คือ

1. การจัดการปกครองตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457
2. การจัดการปกครองตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499
3. การจัดการปกครองตำบลตามพระราชบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2499

4. การจัดการปกครองตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 275/2509

จะเห็นได้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบของสภาตำบลและองค์การบริหาร ส่วนตำบลที่ผ่านมานั้น รูปแบบที่ 1 – 2 และ 4 อยู่ภายใต้การครอบงำของอำนาจรัฐในการบริหารและการพัฒนา มีเพียงรูปแบบที่ 3 เท่านั้น ที่มีความเป็นอิสระมากที่สุด มีความเป็นประชาธิปไตยมากที่สุด ในสมัยนั้น

นพดล เมืองสอง (2541 : 32) และชูชัย สุภวงส์ (2542 : 21) ได้สรุปการศึกษาเปรียบเทียบการปกครองส่วนท้องถิ่นของ อบต. ผลข้อดีและข้อด้อยของการปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในอดีตไว้ ดังนี้



# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

19

ข้อดีของการปกครองส่วนท้องถิ่นในอดีต ได้แก่

1. เป็นการส่งเสริมการเรียนรู้ระบอบประชาธิปไตยในท้องถิ่น ทำให้ประชาชนมีความเข้าใจการปกครองรูปแบบประชาธิปไตยยิ่งขึ้น
2. ทำให้ประชาชนเกิดการเรียนรู้รูปแบบการปกครองตนเองในท้องถิ่นทำให้เกิดความรักชุมชนและท้องถิ่น ตลอดจนการรักษาทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นของตนเอง
3. ก่อให้เกิดรูปแบบปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคนของส่วนท้องถิ่นเอง จึงทำให้ส่งผลต่อการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยระดับประเทศชาติได้

ข้อดีของการปกครองส่วนท้องถิ่นในอดีต ได้แก่

1. ในสมัยอดีตการปกครองส่วนท้องถิ่นของ อบต. คณะกรรมการบริหารไม่ได้มาจากการเลือกตั้งคือ คณะกรรมการส่วนหนึ่งมาจากการแต่งตั้ง และคณะกรรมการอีกส่วนหนึ่งเป็นโดยตำแหน่ง เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล เป็นต้น
2. การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นโดยชนชั้นนำในสังคม ไม่ได้เกิดจากความต้องการของประชาชนเอง จึงทำให้การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่พัฒนา
3. การจัดรูปแบบการปกครองและพัฒนาการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในแต่ละยุคเป็นไปตามความต้องการของชนชั้นนำ ไม่ใช่เกิดจากความต้องการของประชาชนเอง
4. การปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานะอ่อนแอ ขาดความเป็นอิสระ มีบทบาทและอำนาจในการบริหารที่จำกัด และถูกอำนาจรัฐครอบงำ
5. หน่วยปกครองส่วนท้องถิ่นมีงบประมาณและทรัพยากรธรรมชาติ ที่มีอยู่อย่างจำกัด จะต้องพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางจึงทำให้ถูกครอบงำในการพัฒนา
6. ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงน้อยมากไม่ว่าในด้านโครงสร้างหรือบทบาทในการบริหารงานจึงทำให้การปกครองส่วนท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่เกิดการพัฒนา
7. การปกครองส่วนท้องถิ่นในอดีตมีรูปแบบการปกครองที่ไม่หลากหลาย
8. การปกครองส่วนท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้การควบคุมของข้าราชการประจำ จึงทำให้ถูกครอบงำในด้านต่างๆ ได้ง่ายยิ่งขึ้น
9. การปกครองส่วนท้องถิ่นในอดีตประชาชนยังไม่ค่อยเข้าใจเท่าที่ควร ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับประชาชนเหมือนกับเจ้าขุนมูลนาย ทำให้ประชาชนเกิดความเกรงกลัวข้าราชการ ประชาชนไม่กล้าแสดงออกในการปกครองส่วนท้องถิ่นตนเอง



# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

20

การปกครองส่วนท้องถิ่น อบต. ตั้งแต่ปี พ.ศ.2537 – 2542

ความแตกต่างของ พ.ร.บ. การปกครองส่วนท้องถิ่นของ อบต. ปี พ.ศ.2537 คือ มีความคล้ายคลึงกับ พ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2499 แต่มีเกณฑ์กำหนดรายได้ที่แตกต่างกัน จึงทำให้ สภาตำบลสามารถยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ พ.ร.บ. ปี พ.ศ.2537 เกณฑ์กำหนดรายได้ เฉลี่ย 3 ปี ไม่รวมเงินอุดหนุนตั้งแต่ 150,000 บาทขึ้นไป (ชูชัย สุภวงศ์. 2541 : 1)

คณะกรรมการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมี 2 ประเภท คือ ประเภทที่หนึ่งเป็นคณะกรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านและแพทย์ประจำตำบล ประเภทที่สองคณะกรรมการที่มาจากกรเลือกตั้งของประชาชนหมู่บ้านละ 2 คน มีวาระการดำรงตำแหน่งที่แน่นอน แต่ลักษณะบทบาทและอำนาจหน้าที่ไม่แน่นอน ทำให้เกิดปัญหาต่อการพัฒนาและการปกครองส่วนท้องถิ่น

ส่วน พ.ร.บ. การปกครองส่วนท้องถิ่นของ อบต. ฉบับปรับปรุง พ.ศ.2542 มีความแตกต่าง คือ สมาชิกของ อบต. จะต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชนทั้งหมด มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี ผลของรัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2540 มาตรา 78 รัฐจะต้องกระจายอำนาจให้ส่วนท้องถิ่นปกครองตนเองได้และสามารถพึ่งตนเองได้ จึงทำให้สภาตำบลสามารถยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ทั่วประเทศ มีการจัดแบ่งองค์การบริหารส่วนตำบลออกเป็น 5 ชั้น สภาตำบลใดไม่สามารถยกฐานะเป็น อบต. ตามเกณฑ์ที่กำหนดได้ให้ยกไปรวมกับสภาตำบลอื่น มีการจัดแบ่งหน้าที่กันอย่างชัดเจนระหว่างคณะกรรมการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกับคณะกรรมการบริหารส่วนตำบล คณะกรรมการสภา องค์การบริหารส่วนตำบลทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร ส่วนคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ทำหน้าที่บริหารจัดการพัฒนาและงบประมาณรายจ่ายต่างๆ ที่มีกฎหมายรองรับ และมีวาระการดำรงตำแหน่งที่แน่นอน มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ชัดเจน

การปกครองส่วนท้องถิ่น นพดล สองเมือง (2541 : 41-42) และอภิชัย พันธเสน (2539 : 32) ได้กล่าวถึงข้อดี การปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในสมัยปัจจุบัน พอสรุปได้ดังต่อไปนี้

ข้อดีของการปกครองส่วนท้องถิ่นของ อบต. ในสมัยปัจจุบัน

1. การปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันเกิดจากความต้องการของประชาชน โดยประชาชนเป็นผู้กำหนดรูปแบบการปกครองและการบริหารจัดการเอง
2. การปกครองส่วนท้องถิ่น อบต. ปัจจุบันคณะกรรมการมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในท้องถิ่น และเป็นคนในท้องถิ่นเอง ทำให้เข้าใจปัญหาของส่วนท้องถิ่นดี มีความเป็นอิสระสูง



# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

21

3. สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลอาจจะอยู่ในฝ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล หรือเป็นคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลก็ได้ มีฐานะเป็นตัวแทนของประชาชน ในส่วนท้องถิ่นตำบลนั้น

4. มีการตรวจสอบการดำเนินงานได้ โดยคณะกรรมการฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วน ตำบลและประชาชนทั่วไป ช่วยกันตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร มีสิทธิทักท้วงหากทำงาน ไม่ตรงกับความต้องการหรือผิดระเบียบการบริหารงานราชการ

5. การพัฒนาและการปกครองของส่วนท้องถิ่นตรงจุดมุ่งหมายที่สุด การดำเนิน โครงการทุกอย่างขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นประชาชนเห็นได้ชัดเจน ประชาชนสามารถ ตรวจสอบแผนพัฒนาระยะสั้น และระยะกลางที่ประกาศไว้ได้

6. ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการในส่วนท้องถิ่นกับประชาชนดียิ่งขึ้น เพราะ ว่า คณะกรรมการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นลูกหลานของคนในท้องถิ่นเอง แม้แต่เจ้าหน้าที่และบุคลากรของ อบต. จะมีความผูกพันกับ ประชาชนเสมือนญาติ ความเกลียดกลัวข้าราชการจะหมดไปจากท้องถิ่น เหลือแต่ความเป็นเพื่อนและ ญาติเข้ามาแทนที่

7. การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการส่งเสริมการเรียนรู้การปกครองตนเอง ตามรูปแบบ ประชาธิปไตยอย่างแท้จริง มีการค้นหาและวิธีการแก้ปัญหา โดยการอาศัยภูมิปัญญาของคนใน ส่วนท้องถิ่นบริหารและจัดการงบประมาณ ทรัพยากรที่มีอยู่ด้วยตนเอง

8. ประชาชนมีความเข้าใจและสนใจ เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น ปัจจุบันจะเห็นได้ว่า ประชาชนถือว่าเป็นหน้าที่ที่จะต้องไปใช้สิทธิเลือกตั้งทุกระดับ

9. ด้านภาษีอากรหรือรายได้ของส่วนท้องถิ่น ประชาชนจะต้องเสียภาษี และ ค่าธรรมเนียมต่างๆ ประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมรับทราบการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมภาษีอากรว่าสิ่ง ไດควรเก็บอัตราสูงหรือต่ำ ตามความเหมาะสม

ข้อดีของการปกครองส่วนท้องถิ่นของ อบต. ในปัจจุบัน ได้แก่

1. เป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองที่รวดเร็วเกินไป ทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งใน ส่วนท้องถิ่น ประชาชนยังไม่มี ความเข้าใจการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง

2. สภาพตำบลบางพื้นที่ยังไม่มีความพร้อมที่จะยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อถูกยกฐานะเป็น อบต. แล้ว จึงทำให้เกิดความล้มเหลวในการจัดทำแผนพัฒนา

3. สภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล มีความซ้ำซ้อนกันในการปกครองและ บริหารงาน มีความขัดแย้งกันในบทบาทและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกท้องถิ่นทั้ง 2 ประเภท



# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

22

4. ควรจะรวมทั้งสองหน่วยงานรวมเป็นหน่วยงานเดียวกัน เพื่อทำให้เกิดความเป็นเอกภาพในการจัดทำแผนพัฒนาส่วนท้องถิ่น

การจัดการปกครองส่วนท้องถิ่น อภิชัย พันธเสน (2539 : 232-234) กล่าวว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นของ อบต. มีผลดีของการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ดังต่อไปนี้

1. ผลดีทางด้านอุดมการณ์ คือ ทำให้ประชาชนมีอุดมการณ์ในการปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเอง และเกิดการมีส่วนร่วมในการพัฒนาตนเอง ตามแบบประชาธิปไตย มีความรู้สึกว่าเป็นเจ้าของส่วนท้องถิ่น ทำให้เกิดความพยายามจะยกระดับรายได้ ความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชนให้ดียิ่งขึ้น

2. ผลดีทางด้านเศรษฐกิจ คือ การมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่น ช่วยให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความระมัดระวังสูง เพราะสมาชิกมีความรู้สึกว่าการพัฒนาเกิดประโยชน์แก่ชุมชนส่วนท้องถิ่น ตลอดจนการกำหนดรูปแบบพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนตามสภาพความเป็นจริงของพื้นที่

3. ผลดีทางด้านสังคมและจิตวิทยา คือ มีความรู้สึกที่ตนเองเป็นเจ้าของท้องถิ่น ทำให้มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ที่จะกำหนดรูปแบบในการปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง จึงทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในส่วนท้องถิ่นแสดงความคิดเห็นผ่านองค์กรระหว่างชุมชน หรือเวทีประชาคมของชุมชน มีการประนีประนอมปัญหากันมากขึ้น จึงทำให้ความขัดแย้งลดลง มีการรับรู้ข่าวสารของชุมชน เกิดความตื่นตัวในวิถีชีวิตของชุมชน

4. ผลดีทางด้านวิทยาการ คือ ทำให้เกิดความคิดริเริ่ม พยายามเรียนรู้วิทยาการต่างๆ เช่น การวางแผน การบริหาร การจัดโครงการ การจัดสรรงบประมาณ การทำบัญชี การก่อสร้าง การออกแบบ การเรียนรู้สภาพแวดล้อมของชุมชน เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า การจัดทำแผนพัฒนาส่วนท้องถิ่นทำให้คนในท้องถิ่นมีอุดมการณ์ทางการเมือง ฐานะของปัญหาเศรษฐกิจของชุมชน ทำให้เกิดความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างข้าราชการกับประชาชนในชุมชน ตลอดจนทำให้ประชาชนเข้าใจการปกครองตนเองของส่วนท้องถิ่น และมีการเรียนรู้การวางแผนพัฒนาส่วนท้องถิ่น จึงก่อให้เกิดความคิดว่าตนเองเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาส่วนท้องถิ่น หรือความเป็นเจ้าของส่วนท้องถิ่น

## 1.3 บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

บทบาทของ อบต. หรือองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง เกิดขึ้นตามการปกครองระดับชาติกล่าวคือ ประกอบด้วย 2 ส่วนคือ ฝ่ายการเมือง และฝ่ายประจำ กล่าวคือ



# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

23

## 1. ฝ่ายการเมือง ประกอบด้วย

1.1 สภา อบต. ประกอบด้วย สมาชิก อบต. ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากประชาชนหมู่บ้านละ 2 คน โดยให้ที่ประชุมเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ประธานสภา 1 คน รองประธานสภา 1 คน และเลขานุการ อีก 1 คน นอกนั้นเป็นสมาชิกสภา (ซึ่งต้องเลือกตั้งเป็นประธานกรรมการบริหาร 1 คน และกรรมการบริหารอีก 2 คน) โดยมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี โดยสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1.1.1 ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล

1.1.2 พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบลร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

1.1.3 ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบล และกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

1.2 คณะกรรมการบริหารสภา อบต. เป็นผู้เลือกคณะกรรมการบริหาร อบต. ประกอบด้วยประธานกรรมการบริหาร 1 คน และกรรมการบริหารอีกจำนวน 2 คน มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารกิจการทั้งปวงขององค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

1.2.1 บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามมติ ข้อบังคับ และแผนพัฒนาตำบล และรับผิดชอบการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาให้ความเห็นชอบ

1.2.2 รายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายเงินให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลทราบอย่างน้อยปีละสองครั้ง

1.2.3 ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ทางราชการมอบหมาย

## 2. ฝ่ายประจำ ประกอบด้วย

2.1 สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ทำหน้าที่เกี่ยวกับงานบริหารทั่วไป งานธุรการ งานการเจ้าหน้าที่ งานสวัสดิการ งานประชุม งานเกี่ยวกับการตราข้อบังคับตำบล งานนิติกร งานการพาณิชย์ งานรัฐพิธี งานประชาสัมพันธ์ งานจัดทำแผนพัฒนาตำบล งานจัดทำข้อบังคับ งบประมาณประจำปี งานขออนุมัติดำเนินการตามข้อบังคับ งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

2.2 ส่วนการคลัง ทำหน้าที่เกี่ยวกับการรับเงิน การเบิกจ่าย การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน การตรวจเงิน การหักภาษีเงินได้ และการนำส่งภาษี การตัดโอนเงินเดือน การรายงานเงินคงเหลือ การจัดทำงบจัดทำบัญชีทุกประเภท งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย



# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

24

2.3 ส่วนโยธา ทำหน้าที่เกี่ยวกับงานสำรวจ ออกแบบ เขียนแบบงานประมาณการ ค่าใช้จ่ายตามโครงการ งานควบคุมอาคาร งานการก่อสร้าง งานซ่อมบำรุง งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับมอบหมาย

2.4 ส่วนสาธารณสุข (มีเฉพาะ อบต. ชั้นหนึ่ง) ทำหน้าที่เกี่ยวกับงานสุขาภิบาล งานควบคุมโรคติดต่อ งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

โครงสร้างการบริหารงาน กรมการปกครองได้จัดแบ่ง อบต. ออกเป็น 5 ชั้นโดยใช้รายได้ เป็นเกณฑ์ในการแบ่ง ได้แก่

1. อบต. ชั้น 1 เป็น อบต. ที่มีเกณฑ์รายได้ตั้งแต่ 20 ล้านบาทขึ้นไป มีจำนวนพนักงานส่วนตำบลได้ 21 ตำแหน่ง ปัจจุบันมี 74 แห่ง
2. อบต. ชั้น 2 เป็น อบต. ที่มีเกณฑ์รายได้ 12-20 ล้านบาท มีจำนวนพนักงานส่วนตำบลได้ 12 ตำแหน่ง ปัจจุบันมี 78 แห่ง
3. อบต. ชั้น 3 เป็น อบต. ที่มีเกณฑ์รายได้ 6-12 ล้านบาท มีจำนวน พนักงานส่วนตำบลได้ 6 ตำแหน่งปัจจุบัน 205 แห่ง
4. อบต. ชั้น 4 เป็น อบต. ที่มีเกณฑ์รายได้ 3-6 ล้านบาท มีจำนวนพนักงานส่วนตำบลได้ 4 ตำแหน่ง ปัจจุบันมี 843 แห่ง
5. อบต. ชั้น 5 เป็น อบต. ที่มีเกณฑ์รายได้ไม่เกิน 3 ล้านบาท มีจำนวนพนักงานส่วนตำบลได้ 3 ตำแหน่ง ปัจจุบัน มี 5,544 แห่ง

อำนาจหน้าที่ อบต. องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม (มาตรา 66) ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้ (มาตรา 67)

1. จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
2. รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะรวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
3. ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
4. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
5. ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
6. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
7. คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
8. บำรุงรักษาศิลปประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น





# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

25

9. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณ หรือบุคลากร ให้ตามความจำเป็นและสมควร ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบล อาจจัดทำ กิจกรรมในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้ (มาตรา 68)

- 9.1 ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
- 9.2 ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- 9.3 ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
- 9.4 ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ
- 9.5 ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
- 9.6 ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
- 9.7 บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
- 9.8 การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- 9.9 หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 9.10 ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- 9.11 กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
- 9.12 การท่องเที่ยว
- 9.13 การผังเมือง

นอกจากที่องค์การบริหารส่วนตำบลจะสามารถดำเนินการ ภายในเขตของตนเองแล้ว องค์การบริหารส่วนตำบล ยังอาจสามารถทำกิจการ นอกเขต ได้หรือร่วมกับสภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อกระทำกิจการร่วมกันได้ ทั้งนี้เมื่อได้รับความยินยอมจากสภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง และกิจการนั้น เป็นกิจการที่จำเป็นต้องทำและเป็นการเกี่ยวเนื่องกับกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน นอกจากนี้ อำนาจหน้าที่ซึ่งได้กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว ยังมีการรับรองและกำหนดอำนาจหน้าที่ ขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ในพระราชบัญญัติกำหนด

แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 อีก มีทั้งหมด 31 ข้อ ประกอบด้วย

1. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
2. การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำและทางระบายน้ำ
3. การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
4. การสาธารณูปโภคและการก่อสร้างอื่น ๆ



# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

26

5. การสาธารณสุขปโภค
6. การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
7. การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
8. การส่งเสริมการท่องเที่ยว
9. การจัดการศึกษา
10. การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
11. การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของ

ท้องถิ่น

12. การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่
13. การจัดหาให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
14. การส่งเสริมกีฬา
15. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
16. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
17. การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
18. การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
19. การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัวและการรักษาพยาบาล
20. การจัดหาให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
21. การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
22. การจัดหาให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
23. การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการอนามัย โรงมหรสพ และ

สาธารณสุขสถานอื่น ๆ

24. การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและ

และสิ่งแวดล้อม

25. การผังเมือง
26. การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร
27. การดูแลรักษาที่สาธารณะ
28. การควบคุมอาคาร
29. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
30. การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความ

ปลอดภัย



# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

27

31. กิจกรรมอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

## 1.4 ยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล

จังหวัดอ่างทอง ได้มีนโยบายการพัฒนาและการทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาในด้านต่าง ๆ ดังนี้

### ยุทธศาสตร์การพัฒนา

1. ยุทธศาสตร์การพัฒนา ด้านระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการและโครงสร้างพื้นฐาน มีแนวทางการพัฒนา ดังนี้ 1) พัฒนาคุณภาพถนนตำบลให้ได้มาตรฐานเพียงพอ 2) ขยายเขตไฟฟ้าสาธารณะให้ได้มาตรฐานเพียงพอต่อความต้องการ 3) พัฒนาระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการให้มีคุณภาพ เพียงพอกับความต้องการ 4) การพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร 5) ก่อสร้าง ขยายเขตปรับปรุง ซ่อมแซมระบบประปาของกิจการประปาของ อบต.

2. ยุทธศาสตร์การพัฒนา ด้านเศรษฐกิจและส่งเสริม อาชีพ มี แนวทางการพัฒนา ดังนี้ 1) ดำเนินนโยบายการเงิน/การคลัง เพื่อสร้างภูมิคุ้มกันเศรษฐกิจ 2) พัฒนาและส่งเสริมอาชีพให้แก่ประชาชน 3) สนับสนุนการหาแหล่งเงินทุนหมุนเวียนให้กับกลุ่มอาชีพและเกษตรกร 4) ส่งเสริมสนับสนุน การปลูกข้าวพันธุ์ดีและส่งเสริมการผลิตสินค้าเกษตรปลอดภัยจากสารพิษ 5) ส่งเสริมสนับสนุน การแปรรูปสินค้าเกษตรพืชผลทางการเกษตร

3. ยุทธศาสตร์การพัฒนา ด้านสังคม คุณภาพชีวิตและความเข้มแข็งของชุมชน มีแนวทางการพัฒนา ดังนี้ 1) สนับสนุนและส่งเสริมให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตขั้นต่ำไม่ตกเกณฑ์ จปฐ. 2) ส่งเสริมให้ประชาชนสามารถดูแลสุขภาพของตนเองและครอบครัวสร้างจิตสำนึกแก่นักเรียน นักศึกษา 3) ประชาชนทั่วไปร่วมมือในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดอย่างจริงจัง 4) ส่งเสริมดูแลความเป็นอยู่ทางเศรษฐกิจและสังคมโดยจัดสวัสดิการให้ผู้ด้อยโอกาสและดูแลความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน 5) สนับสนุนให้เยาวชนและประชาชนประกอบกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อสังคม 6) เพิ่มช่องทางในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารให้แก่ประชาชน

4. ยุทธศาสตร์การพัฒนาและบริหารจัดการด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีแนวทางการพัฒนา ดังนี้ 1) รณรงค์และประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างจิตสำนึกและตระหนักถึงความสำคัญของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเฝ้าระวังการป้องกันการสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติ 2) บริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายในตำบล



# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

28

5. ยุทธศาสตร์การพัฒนาและส่งเสริมสนับสนุนการสาธารณสุข มีแนวทางการพัฒนา ดังนี้ 1) ส่งเสริมการให้บริการด้านสุขภาพอนามัยเพื่อประชาชนมีสุขภาพที่ดี 2) รณรงค์ให้หมู่บ้าน/ตำบลมีความสะอาดและปลอดจากโรค

6. ยุทธศาสตร์การพัฒนาการบริหารจัดการที่ดีและพัฒนาประสิทธิภาพการเมืองการบริหาร มีแนวทางการพัฒนา ดังนี้ 1) ปรับระบบบริหารการจัดการของ อบต. ให้มีประสิทธิภาพและโปร่งใส 2) ให้ประชาชนเป็นศูนย์กลางและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน 3) ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมกิจกรรม อบต. 4) ปรับปรุงการพัฒนาบุคลากรเพิ่มพูนความรู้ความสามารถ 5) ปรับปรุงและพัฒนาเครื่องมือ เครื่องใช้ในสถานที่ปฏิบัติงาน 6) ปรับปรุงและพัฒนารายได้ อบต.

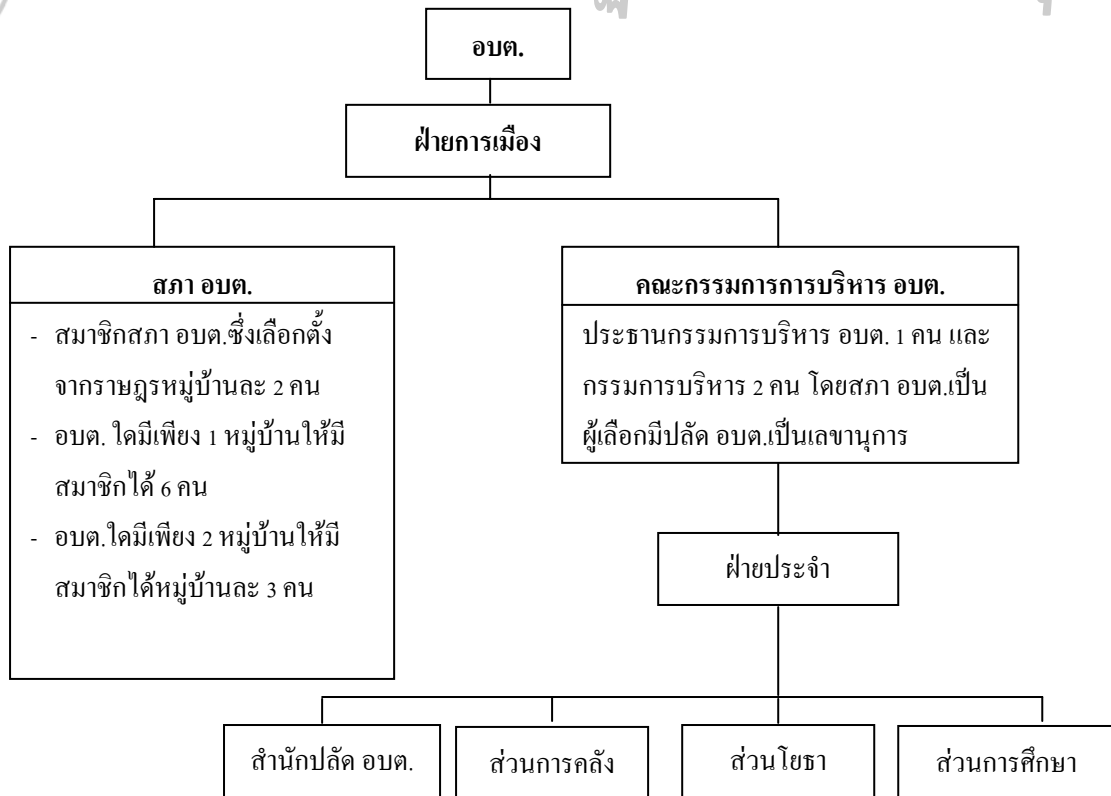
7. ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านการศึกษาและส่งเสริมอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมประเพณีท้องถิ่นและส่งเสริมการท่องเที่ยว มีแนวทางการพัฒนา ดังนี้ 1) ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาอย่างทั่วถึง เท่าเทียม และมีประสิทธิภาพ 2) ส่งเสริมให้มีการจัดงาน วันสำคัญและงานประเพณีท้องถิ่น อนุรักษ์วัฒนธรรมอันดีงาม 3) ส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงศิลปวัฒนธรรม 4) ส่งเสริมสนับสนุนการอนุรักษ์และฟื้นฟู สืบทอดขนบธรรมเนียม ประเพณี ศิลปวัฒนธรรม ทำนุบำรุงศาสนสถาน และกิจกรรมทางศาสนา

## 1.5 โครงสร้างองค์การและการบริหารงานบุคคลส่วนตำบล

ในการบริหารงานบุคคลมีโครงสร้างองค์การ ดังแสดงในภาพประกอบ 2



# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา



ภาพประกอบ 2 แสดงโครงสร้างองค์กรและการบริหารงานบุคคลของ อปต.

ที่มา : สมาคมองค์การบริหารส่วนตำบล. 2550 : เว็บไซต์

จากภาพโครงสร้างองค์กรและการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลสามารถแบ่งออกเป็น 5 ชั้น ตามหลักเกณฑ์การแบ่ง 4 ด้าน คือ ด้านการปกครอง 20 % ด้านเศรษฐกิจ 55% ด้านสังคม การศึกษา และวัฒนธรรม 8 % และด้านการบริหารการจัดการ 17%

มาตรา 25 องค์การบริหารส่วนตำบลที่อยู่ในเขตจังหวัดหนึ่ง ให้มีคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลร่วมกันคณะหนึ่ง ทำหน้าที่บริหารบุคคลสำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่งที่อยู่ในเขตจังหวัดนั้นประกอบด้วย

1. ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งได้รับมอบหมายให้เป็นประธาน
2. นายอำเภอหรือหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดนั้น จำนวนเป็นคนซึ่งผู้ว่าราชการ

จังหวัดประกาศ กำหนดว่าเป็นส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ทั้งที่ ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานบุคคล ผู้ว่าราชการจังหวัด จะประกาศเปลี่ยนแปลงการกำหนดส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเมื่อใดก็ได้



# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

30

## 3. ผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนเก้าคน ดังนี้

3.1 ประชาชนสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งประชาชนสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตจังหวัดนั้นเลือกกันเองสามคน

3.2 ประธานกรรมการบริหารส่วนตำบล ซึ่งประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตจังหวัดนั้นเลือกกันเองสามคน

3.3 ผู้แทนพนักงานส่วนตำบลซึ่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดนั้นเลือกกันเองสามคน

4. ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 9 คน ซึ่งคัดเลือกจากบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารบุคคล ด้านระบบราชการ ด้านการบริหารและการจัดการ หรือด้านอื่นที่เป็นประโยชน์แก่การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารงานส่วนตำบล

การคัดเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตาม (4) ให้การตาม (1) และ (2) เสนอรายชื่อบุคคลจำนวน 15 คนและกรรมการตาม (3) เสนอรายชื่อจำนวน 15 คนและบุคคลทั้ง 13 คนดังกล่าวประชุมเพื่อคัดเลือกกันเองให้เหลือ 9 คน

วิธีการคัดเลือกผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลและผู้ทรงคุณวุฒิให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกลาง พนักงานส่วนตำบลกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัด มีหน้าที่จัดให้มีการคัดเลือกประธานสภาบริหารส่วนตำบลแล้วแต่กรณี เป็นผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบล ให้ราชการจังหวัดแต่งตั้งราชการหรือพนักงานส่วนตำบลคนหนึ่งในจังหวัดเป็นเลขาธิการ คณะกรรมการส่วนตำบล

กรรมการซึ่งเป็นผู้แทนพนักงานส่วนตำบล และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี และอาจได้รับคัดเลือกอีกได้ และให้นำความในมาตรา 6 มาตรา 7 มาตรา 8 และมาตรา 9 มาใช้บังคับโดยอนุโลมให้นำความในมาตรา 10 มาตรา 11 มาตรา 12 มาตรา 13 มาตรา 14 และมาตรา 15 มาใช้บังคับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการส่วนตำบลด้วยโดยอนุโลม

ทั้งนี้ โดยให้การใช้อำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติ ดังกล่าวเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกลาง พนักงานส่วนตำบล คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล หรือประธานกรรมการบริหารส่วนตำบล แล้งแต่กรณี

มาตรา 26 เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งเป็นไปโดยมีมาตรฐานที่สอดคล้องกัน ให้มีคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลคณะหนึ่งประกอบด้วย



# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

31

1. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งได้รับมอบหมายเป็นประธาน
2. ปลัดกระทรวงมหาดไทย เลขานุการข้าราชการพลเรือน ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ อธิบดีกรมบัญชีกลาง และอธิบดีกรมการปกครอง
3. ผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 6 คน ซึ่งคัดเลือกจากประธานกรรมการ องค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 3 คน และปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 3 คน
4. ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 6 คน ซึ่งคัดเลือกจากบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารบุคคล ด้านระบบราชการ ด้านการบริหารและด้านการจัดการ หรือด้านอื่นที่เป็นประโยชน์แก่การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

การคัดเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตาม (4) ให้กรรมการตาม (1) และ (2) เสนอรายชื่อบุคคล จำนวน 9 คน และกรรมการตาม (3) เสนอรายชื่อจำนวน 9 คน และให้บุคคลจำนวน 18 คน ดังกล่าวประชุมเพื่อคัดเลือกกันเองให้เหลือกันเอง 6 คน

วิธีการคัดเลือกผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลและผู้ทรงคุณวุฒิ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการ มาตรฐานการบริหารส่วนบุคคลส่วนท้องถิ่นกำหนดให้ ปลัดกระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่ดำเนินการจัดให้มีการคัดเลือก ประธานกรรมการการบริหารส่วนตำบล หรือปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล แล้วแต่กรณี เป็นผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลให้ อธิบดีกรมการปกครองแต่งตั้งข้าราชการในกรมการปกครองคนหนึ่งซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอธิบดีเป็นเลขานุการคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล

กรรมการผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งคัดเลือกจากปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี และอาจได้คัดเลือกอีกได้ และให้นำความในมาตรา 6 วรรคหนึ่ง มาตรา 7 และมาตรา 9 มาใช้บังคับโดยอนุโลมให้นำความใน มาตรา 10 มาตรา 11 มาตรา 17 มาตรา 18 มาตรา 19 มาตรา 20 มาตรา 21 และมาตรา 22 มาใช้บังคับกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลด้วยโดยอนุโลมทั้งนี้ โดยให้การใช้ อำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติดังกล่าวเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล หรือคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล แล้วแต่กรณี

การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากจะกำหนดไว้ใน พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงแล้วยังมีกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้ให้อำนาจที่แก่องค์การบริหารส่วนตำบล ในฐานะราชการ ส่วนท้องถิ่น



# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

322

องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้กำหนดองค์การบริหารส่วนตำบลจัด แบ่งการบริหารงานออกเป็น

1. สำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล
2. ส่วนต่างๆ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้ตั้งขึ้น

ซึ่งในส่วนของแต่ละที่องค์การบริหารส่วนตำบลจะจัดตั้งขึ้นนั้น ให้คำนึงถึงภารกิจหน้าที่และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยอย่างน้อยควรมีโครงสร้างทางการบริหาร ดังนี้

1. สำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ทำหน้าที่เกี่ยวกับงานบริหารทั่วไป งานธุรการ งานพิมพ์ดีด งานการเข้า หน้าที่ งานสวัสดิการ งานการประชุม งานเกี่ยวกับการตราข้อบังคับตำบล งานนิติการ งานการพาณิชย์ งานรัฐพิธี งานประชาสัมพันธ์ งานจัดทำแผนพัฒนาตำบล งานจัดทำข้อบังคับ งบประมาณประจำปี งานขออนุมัติดำเนินตามข้อบังคับงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับมอบหมาย

2. ส่วนการคลัง ทำหน้าที่เกี่ยวกับการเงิน การเบิกจ่าย การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน การตรวจเงิน การหักภาษีเงินได้ และการนำส่งภาษี งานเกี่ยวกับการตัดโอนเงินเดือน งานรายงานเงินคงเหลือ ประจำวัน งานขออนุมัติตัดปีและขอขยายเวลาเบิกจ่าย งานการจัดทำงบ แสดงฐานะทางการเงิน งบทรัพย์สิน หนี้สิน งบโครงการ เงินสะสม งานการจัดทำบัญชีทุกประเภท งานทะเบียนคุม เงินรายได้ รายจ่าย งานอื่นๆที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับมอบหมาย

3. ส่วนโยธา ทำหน้าที่เกี่ยวกับงานสำรวจ ออกแบบ เขียนแบบถนน อาคาร สะพาน แหล่งน้ำ งานการประมาณค่าใช้จ่าย ตามโครงการ งานควบคุมอาคาร งานการก่อสร้าง และซ่อมบำรุงทาง อาคาร สะพาน แหล่งน้ำ งานอื่นๆที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับมอบหมาย

การกำหนดตำแหน่งและและกรอบอัตรากำลังของพนักงานและลูกจ้างองค์การบริหารส่วนตำบล มีดังนี้

การกำหนดตำแหน่งพนักงานส่วนตำบล ก.ท. ในฐานะองค์กรกลางบริหารบุคคลของพนักงานส่วนตำบลตามพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานส่วนตำบล พ.ศ. 2539 ได้กำหนดตำแหน่งพนักงานส่วนตำบลไว้จำนวน 21 ตำแหน่ง ดังนี้

1. ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล (เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป 3-7)
2. รองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล (เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป 3-6)
3. หัวหน้าปลัดสำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล (เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป 3-5)
4. หัวหน้างานธุรการ (เจ้าพนักงานธุรการ 2-5)
5. เจ้าหน้าที่ธุรการ ระดับ 1-4
6. เจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูล ระดับ 1-4





# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

333

7. หัวหน้างานนิติกร (นิติกร 3-5)
8. หัวหน้าส่วนการคลัง (เจ้าหน้าที่บริหารงานการเงินและบัญชี 2-6)
9. หัวหน้างานงบประมาณ (เจ้าพนักงานการเงินและบัญชี 2-5)
10. หัวหน้างานจัดเก็บรายได้ (เจ้าพนักงานจัดเก็บรายได้ 2-5)
11. เจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ ระดับ 1-4
12. หัวหน้างานการเงินและบัญชี (เจ้าพนักงานการเงินและบัญชี 2-5)
13. เจ้าหน้าที่การและบัญชี ระดับ 1-4
14. หัวหน้าส่วนโยธา (เจ้าหน้าที่บริหารงานช่าง 2-6)
15. หัวหน้างานโยธา (วิศวกรโยธา 3-6)
16. นายช่างโยธา ระดับ 2-5
17. ช่างโยธา ระดับ 1-4
18. หัวหน้าส่วนสาธารณสุข (นักบริหารงานสาธารณสุข 3-6)
19. หัวหน้างานสุขาภิบาล (นักวิชาการสุขาภิบาล 3-6)
20. หัวหน้างานป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ (พยาบาลวิชาชีพ 3-5)
21. เจ้าพนักงานสาธารณสุขชุมชน ระดับ 2-4

นอกจากพนักงานส่วนตำบลแล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลยังสามารถจ้างลูกจ้าง ลูกจ้างชั่วคราว และลูกจ้างประจำเพื่อช่วยปฏิบัติงานได้

การกำหนดลูกจ้าง สำหรับตำแหน่งลูกจ้างที่ อบต. จะดำเนินการจ้างได้นั้น กระทรวงมหาดไทยได้มี หนังสือด่วนมากที่สุด มท.03/ว.1703 ลงวันที่ 30 พฤษภาคม พ.ศ. 2538 ให้นำ บัญชีกำหนดตำแหน่งลูกจ้างของเทศบาลเมือง พัทยา และสุขาภิบาลมาใช้ ซึ่งตำแหน่งต่าง ๆ ได้แก่

1. คนงานทั่วไป
2. คนงานประจำรถขยะ
3. คนงานประจำรถดูดสิ่งปฏิกูล
4. คนงานประจำโรงฆ่าสัตว์
5. คนงานประจำเรือรถยนต์
6. นักการ
7. ภารโรง
8. ยาม
9. คนสวน
10. พนักงานผลิตน้ำประปา



# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

34

11. พนักงานขับรถยนต์หรือนายท้ายเรือ
12. พนักงานขับรถยนต์
13. พนักงานขับเรือชุด
14. พนักงานขับเครื่องจักรขนาดเบา
15. พนักงานขับเครื่องจักรขนาดกลาง
17. พนักงานจดมาตราวัดน้ำ
18. พนักงานเทศ
19. พนักงานดับเพลิง
20. พนักงานวิทยุ
21. ผู้ช่วยช่างทุกประเภท
22. ครูดูแลเด็กอนุบาลและปฐมวัย

นอกจากนี้ อบต. สามารถจ้างลูกจ้างในตำแหน่ง เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี ช่างโยธา เจ้าหน้าที่ จัดเก็บรายได้และเจ้าหน้าที่ธุรการได้ โดยถือปฏิบัติตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ค่วนที่สุด ที่ มท. 0318/ว.2438 ลงวันที่ 2 สิงหาคม 2538

## 1.6 คุณภาพชีวิตของประชาชน

ความหมายและความสำคัญของคุณภาพชีวิต

คุณภาพชีวิต (Quality of life) ได้มีนักวิชาการหลายท่านให้ความหมายไว้ ดังนี้

ศิริ ฮามสุโพธิ์ (2543 : 33) กล่าวถึง คุณภาพชีวิต ว่าหมายถึง ชีวิตของบุคคลที่สามารถดำรงชีวิตอยู่ร่วมกับสังคมได้อย่างเหมาะสม ไม่เป็นภาระและไม่ก่อให้เกิดปัญหาให้กับสังคมเป็นชีวิตที่มีความสมบูรณ์ทั้งร่างกายและจิตใจ สามารถดำรงชีวิตที่ชอบธรรม สอดคล้องกับสภาพแวดล้อม ค่านิยมของสังคม สามารถแก้ไขปัญหา ตลอดจนการแสวงหาสิ่งที่ตนปรารถนาให้ได้มาอย่างถูกต้องภายใต้ทรัพยากรที่มีอยู่

นิพนธ์ คันธเสวี (2537 : 10) กล่าวถึง คุณภาพชีวิตว่า หมายถึง ระดับสภาพการดำรงชีวิตของมนุษย์ตามองค์ประกอบของชีวิตอัน ได้แก่ ทางร่างกาย ทางอารมณ์ ทางสังคม ทางความคิดและจิตใจ

วิไลลักษณ์ ตั้งเจริญ (2544 : 29) กล่าวถึง คุณภาพของชีวิตว่า หมายถึง สภาพความเป็นอยู่ที่ดีมีอุปการะและเกื้อกูลซึ่งกันและกันภายในของแต่ละหน่วยชีวิตและระหว่างสิ่งมีชีวิตกับสิ่งแวดล้อม

นอกจากนี้จากรายงานคุณภาพชีวิตของคนไทย ปี พ.ศ. 2539 ของศูนย์ข้อมูลเพื่อการพัฒนาชนบทกรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย กล่าวถึงคุณภาพชีวิตว่าเป็นการดำรงชีวิต



# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

35

ของมนุษย์ในระดับที่เหมาะสมตามความจำเป็นพื้นฐาน ที่ได้กำหนดไว้ในสังคมหนึ่งๆ ในช่วงเวลาหนึ่งๆ

จากที่กล่าวมาทั้งหมดจึงสรุปได้ว่า คุณภาพชีวิต หมายถึง การดำรงชีวิตในระดับที่เหมาะสมของมนุษย์ ตามสภาพความจำเป็นพื้นฐานในสังคม ซึ่งสนองต่อสิ่งที่ต้องการทางร่างกาย จิตใจ อารมณ์ สังคมและความคิดอย่างเพียงพอ จนก่อให้เกิดความสุขตลอดทั้งการมีสุขภาพทางร่างกายและจิตใจที่ดี

## ความสำคัญของคุณภาพชีวิต

กฤษ สมบัติศิริ (2532 : 19) กล่าวถึง ความสำคัญของคุณภาพชีวิตว่า คุณภาพชีวิตที่ดีนับเป็นสิ่งสำคัญและเป็นจุดหมายปลายทางของบุคคล ชุมชนและประเทศชาติโดยส่วนรวม ประเทศใดหากประชากรในชาติโดยส่วนรวมคือคุณภาพ แม้ว่าประเทศนั้นจะมีทรัพยากรธรรมชาติอุดมสมบูรณ์เพียงใด ก็ไม่อาจทำให้ประเทศชาตินั้นเจริญและพัฒนาให้ทันหรือเท่าเทียมกับประเทศที่มีประชากรที่มีคุณภาพได้ คุณภาพของประชากรจึงเป็นปัจจัยที่สำคัญและชี้ว่า การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศใดจะเจริญก้าวหน้ากว่าอีกประเทศ ดังเช่น ประเทศญี่ปุ่น หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สถาปนาเมืองได้รับผลของสงคราม แต่ด้วยการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพของประชากรญี่ปุ่น ทั้งทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา จึงทำให้ประเทศญี่ปุ่นยกฐานะเป็นประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมได้อย่างรวดเร็ว

ดังนั้น จะเห็นว่าคุณภาพชีวิตมีความสำคัญต่อตนเอง ครอบครัว ชุมชนและประเทศชาติ ทุกคนจึงควรรู้จักและเข้าใจในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิตให้ถูกต้องและช่วยกันพัฒนาปรับปรุงตนเอง ครอบครัว ชุมชน ประเทศชาติและสิ่งแวดล้อมให้ดีขึ้น ซึ่งจะนำไปสู่การมีคุณภาพที่ดีร่วมกันได้ในที่สุด

## แนวทางในการพัฒนาคุณภาพชีวิต

การพัฒนาคุณภาพชีวิต ถือว่าเป็นสิ่งที่ควรกระทำ เพราะปัญหาคุณภาพชีวิตของมนุษย์ส่วนใหญ่ก็มีสาเหตุมาจากมนุษย์นั่นเอง เช่น ปัญหาจำนวนประชากรมากเกินไป ปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัญหาทางสังคม รวมถึงค่านิยมต่างๆ ของสังคม ดังนั้นหากจะกล่าวถึงแนวทางในการพัฒนาคุณภาพชีวิต ก็ควรพิจารณาที่องค์ประกอบคุณภาพชีวิตว่ามีสิ่งใดเป็นองค์ประกอบอยู่บ้าง ดังนี้

มีหลายหน่วยงานได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตว่าควรมีองค์ประกอบแตกต่างกัน ดังต่อไปนี้

องค์การสหประชาชาติ มีแนวคิดการพัฒนาคุณภาพชีวิต 9 องค์ประกอบ คือ (วิไลลักษณ์ ตั้งเจริญ, 2544 : 30)



# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

36

1. ด้านสุขภาพ
2. ด้านการบริโภคอาหาร
3. ด้านการศึกษา
4. ด้านอาชีพและสภาพของงานที่ทำ
5. ด้านบ้านเรือนที่อยู่อาศัย
6. ด้านหลักประกันทางสังคม
7. ด้านเครื่องนุ่งห่ม
8. ด้านสถานที่พักผ่อนและเวลาพักผ่อน
9. ด้านสิทธิมนุษยชน

โดยได้อธิบายเพิ่มเติมว่าสุขภาพเป็นองค์ประกอบหลัก และองค์ประกอบแรกที่มีความสำคัญมาก สามารถชี้บอกคุณภาพชีวิตได้อย่างดี การบริโภคอาหารต้องครบถ้วน ถูกสุขลักษณะ ได้รับการศึกษาตามเกณฑ์อายุ

ศิริ ฮามสุโพธิ์ (2543 : 34) ผู้เชี่ยวชาญของยูเนสโก (UNESCO) กล่าวถึงองค์ประกอบของคุณภาพชีวิตไว้ 5 ประการ คือ

1. มาตรฐานการครองชีพ (Standard of living) หมายถึง มาตรฐานความเป็นอยู่ในชีวิตประจำวันของประชากร เกี่ยวข้องกับรายได้ต่อบุคคล สุขภาพ การศึกษา ที่อยู่อาศัย และการสังคมสงเคราะห์ สิ่งต่างๆ นี้ เป็นส่วนสำคัญทำให้มาตรฐานการครองชีพของมนุษย์เปลี่ยนแปลงได้

2. การเปลี่ยนแปลงของประชากร (Population dynamics) หมายถึง การเปลี่ยนแปลงประชากรอันเป็นผลมาจากการเกิด การตาย และการย้ายถิ่นที่อยู่อาศัย มีผลให้ประชากรเปลี่ยนแปลงไปในทางที่เพิ่มจำนวนหรือลดลง การเปลี่ยนแปลงประชากรมีผลกระทบต่อสถานการณ์หลายด้าน ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม ตลอดจนการจัดบริการสาธารณสุขไปรษณีย์ต่างๆ ล้วนมีผลต่อคุณภาพชีวิต

3. ระบบสังคมและวัฒนธรรม (Socio - cultural factors) มนุษย์เมื่อรวมกันมากจำเป็นต้อง มีระบบ มีกฎเกณฑ์ที่เรียกว่า รูปแบบการปกครอง กฎหมาย และมีแนวปฏิบัติอันเกิดจากความเชื่อและศรัทธาในลักษณะเดียวกัน เพื่อให้การดำรงชีวิตร่วมกันมีความสงบสุขซึ่งจะนำไปสู่การมีคุณภาพชีวิตที่ดี

4. กระบวนการพัฒนา (Process of development) การพัฒนาเป็นกระบวนการที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้น โดยจะต้องกระทำอย่างต่อเนื่องกันและสัมพันธ์กับปัจจัยทางสังคม สภาพแวดล้อมและทรัพยากร ด้านคุณภาพชีวิตทั้งระดับบุคคล ครอบครัว ชุมชน และ



# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

37

ประเทศนั้น ประชากรแต่ละกลุ่มจะต้องมีการพัฒนาอยู่เสมอ เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายการมีคุณภาพชีวิตที่ดี

5. ทรัพยากร (resources) เป็นองค์ประกอบที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ประเทศที่มีทรัพยากรธรรมชาติสมบูรณ์จะมีทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพ จะมีผลทำให้มาตรฐานการดำรงชีวิตอยู่ในระดับสูง ประเทศใดมีสภาพตรงกันข้าม ก็จะมีมาตรฐานในการดำรงชีวิตอยู่ในระดับต่ำ ดังนั้น ทรัพยากรจึงเป็นเครื่องกำหนดลักษณะประเทศที่ร่ำรวยและประเทศที่ยากจนได้

จากองค์ประกอบของการพัฒนาคุณภาพชีวิต ดังกล่าว สามารถนำมาเป็นแนวทางในการพัฒนาคุณภาพชีวิตได้เป็น 2 แนวทาง ดังนี้

แนวทางหลักที่ 1 การพัฒนา “เชิงรุก” มี 2 แนวทางย่อย

1. ปรับปรุงประสิทธิภาพการพัฒนา ทั้งด้านทรัพยากรมนุษย์ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และทรัพยากรธรรมชาติเพื่อให้มีการใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่

2. ปรับปรุงโครงสร้างการผลิต และการบริการ เพื่อลดต้นทุนสร้างการผลิตซึ่งจะสามารถแข่งขันในตลาดโลกได้ดียิ่งขึ้น

แนวทางหลักที่ 2 การพัฒนา “เชิงแก้ปัญหาในอดีต” มี 1 แนวทางย่อย

1. การกระจายความเจริญ และสร้างความเป็นธรรมเพื่อให้กลุ่มคนที่ด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคมได้รับประโยชน์จากการพัฒนามากขึ้น ดัชนีชี้วัด และการประเมินคุณภาพชีวิตมีหลายหน่วยงานได้สร้างดัชนีวัดคุณภาพชีวิตไว้แตกต่างกัน ดังนี้

คณะกรรมการความร่วมมือทางเศรษฐกิจและสังคมภาคพื้นเอเชียแปซิฟิก (ESCAP) ได้กำหนดดัชนีชี้วัดคุณภาพชีวิต ดังนี้

1. เศรษฐกิจและการกระจายรายได้
2. การเรียนรู้และวัฒนธรรมการดำรงชีวิต
3. ชีวิตการทำงาน

กลุ่มประเทศความร่วมมือพัฒนาการทางเศรษฐกิจยุโรป (OECD) ได้กำหนดดัชนีชี้วัดคุณภาพชีวิต ดังนี้

1. การมีงานทำ และคุณภาพชีวิตการทำงาน
2. ความสามารถของบุคคลในการควบคุมสินค้าและบริการ
3. การเรียนรู้ของบุคคล

องค์การสหประชาชาติ กำหนดดัชนีชี้วัดการพัฒนามนุษย์ ดังนี้

1. อายุขัยเฉลี่ยของประชากร
2. อัตราการรู้หนังสือของผู้ใหญ่



# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

38

3. จำนวนปีโดยเฉลี่ยที่ประชากรได้รับการศึกษา
4. ดัชนีการรู้หนังสือ
5. ดัชนีการได้รับการศึกษา
6. ความสำเร็จในการรับการศึกษา
7. รายได้ประชาชาติโดยรวม

ส่วนประเทศไทยมีการศึกษาทดลองกำหนดดัชนีชี้วัดคุณภาพชีวิตตั้งแต่ พ.ศ.2525 ซึ่งจะมีการกำหนดความจำเป็นพื้นฐาน (Basic minimum need หรือ BMN) เพราะการดำรงชีวิต จะดีหรือไม่ดีนั้น ต้องอาศัยเครื่องชี้วัด โดยมีเกณฑ์ความจำเป็นพื้นฐาน ซึ่งหมายถึง ความจำเป็นขั้นต่ำสุด ที่ทุกคนในชุมชนควรมี หรือควรจะเป็นในช่วงระยะเวลาหนึ่งเพื่อให้มีชีวิตที่ดีและสามารถดำเนินชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างปกติสุขตามสมควร

การนำเครื่องชี้วัดความจำเป็นพื้นฐาน มาเป็นเครื่องมือในการวัด เพื่อให้ประชาชนในหมู่บ้านทราบถึงสภาพความเป็นอยู่ของตนเอง ครอบครัวและชุมชนว่า บรรลุตามเกณฑ์ความจำเป็นพื้นฐานแล้วหรือไม่ รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนานับตั้งแต่การกำหนดปัญหาตามต้องการที่แท้จริงของชุมชน ตลอดจนค้นหาสาเหตุและแนวทางแก้ปัญหาโดยใช้ข้อมูลที่มีอยู่เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาได้ตรงจุดมากขึ้น

วิไลลักษณ์ ตั้งเจริญ (2544 : 36-37) ความจำเป็นขั้นพื้นฐาน จะประกอบด้วย 9 หมวด 37 ดัชนีชี้วัด ดังนี้ แสดงดัชนีชี้วัดความจำเป็นพื้นฐานสำหรับคุณภาพชีวิตที่ดี

หมวดที่ 1 อาหารดี (ประชาชนได้กินอาหารที่ถูกต้องลักษณะและเพียงพอกับความ ต้องการของร่างกาย)

1. เด็กแรกเกิดมีน้ำหนัก 3,000 กรัม ขึ้นไป
2. เด็ก 0-5 ปี ไม่ขาดสารอาหาร
3. เด็ก 6-14 ปี ได้รับสารอาหารครบ
4. ครวเรือนไม่กินอาหารประเภทเนื้อสัตว์ที่ดิบหรือสุกๆ ดิบๆ
5. ครวเรือนกินอาหารที่มีฉลาก อย.

หมวดที่ 2 มีบ้านอาศัย (ประชาชนมีที่อยู่อาศัยและสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม)

6. ครวเรือนมีที่อยู่อาศัยคงทน 5 ปี
7. ครวเรือนจัดบ้านถูกสุขลักษณะ
8. ครวเรือนมีและใช้ส้วมถูกหลักสุขาภิบาล
9. ครวเรือนมีน้ำสะอาดดื่มเพียงพอ (5 ลิตร/คน/วัน)
10. ครวเรือนไม่ถูกรบกวนจากสิ่งรบกวน ที่เป็นอันตราย



# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

39

หมวดที่ 3 การศึกษานามัยถ้วนทั่ว (ประชาชนมีโอกาสเข้าถึงบริการสังคมขั้นพื้นฐานที่จำเป็นแก่การดำรงชีวิต)

11. หญิงตั้งครรภ์ได้รับการดูแลก่อนคลอดมีการตรวจสอบสุขภาพและฉีดวัคซีนครบตามกำหนด

12. หญิงตั้งครรภ์ได้รับบริการทำคลอดและดูแลหลังคลอด

13. เด็กต่ำกว่า 1 ปี ได้รับวัคซีนป้องกันโรคครบตามเกณฑ์อายุ

14. เด็กประถมศึกษาได้รับวัคซีนครบ

15. คริวเรือนมีความรู้เรื่องโรคเอดส์

16. คริวเรือนรู้จักวิธีป้องกันโรคเอดส์

17. เด็ก 3-6 ปีทุกคน ได้รับบริการเลี้ยงดูถูกต้อง และเตรียมพร้อมก่อนวัยเรียน

18. เด็กวัยประถมศึกษาได้เข้าเรียนภาคบังคับ

19. เด็กจบภาคบังคับได้เรียนต่อระดับมัธยมศึกษา

20. เด็กไม่ได้เรียนต่อ ได้รับการฝึกอาชีพ

21. คริวเรือนได้รับข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างน้อยสัปดาห์ละ 1 ครั้ง

22. คนอายุ 14-50 ปี อ่านออกเขียนได้

หมวดที่ 4 ครอบครัวปลอดภัย (ประชาชนมีความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน)

23. คริวเรือนปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

24. คริวเรือนปลอดภัยจากอุบัติเหตุ

หมวดที่ 5 รายได้ดี (ประชาชนมีการประกอบอาชีพและมีรายได้พอเพียงต่อการดำรงชีวิต)

25. คริวเรือนมีรายได้เฉลี่ยไม่น้อยกว่าคนละ 15,000 บาทต่อปี

หมวดที่ 6 มีลูกไม่มาก (ครอบครัวสามารถควบคุมช่วงเวลา และจำนวนของการมีลูกได้ตามต้องการ)

26. คู่สมรสใช้บริการคุมกำเนิด

27. คู่สมรสมีลูกไม่เกิน 2 คน

หมวดที่ 7 อยากร่วมพัฒนา (ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาความเป็นอยู่และการกำหนดชีวิตของตนเองและชุมชน)

28. คริวเรือนเป็นสมาชิกกลุ่มที่ตั้งขึ้นในหมู่บ้านอย่างน้อย 1 กลุ่ม

29. คนไปใช้สิทธิเลือกตั้งด้วยความบริสุทธิ์ใจ

30. คริวเรือนร่วมรักษาสาธารณสมบัติและกิจกรรมการพัฒนา



# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

40

หมวดที่ 8 พาสู่คุณธรรม (ประชาชนมีการพัฒนาจิตใจของตนเองได้ดีขึ้น)

31. ครัวเรือนปฏิบัติศาสนกิจสม่ำเสมอ
32. คนในครัวเรือนไม่ดุด่า
33. คนในครัวเรือนไม่ดุด่า
34. ครัวเรือนเข้าร่วมกิจกรรมตามประเพณี ศิลปวัฒนธรรมประจำท้องถิ่น
35. คนอายุมากกว่า 60 ปีขึ้นไป ได้รับการดูแลจากคนในครัวเรือนหรือชุมชนหรือสถาบันอื่นๆ

หมวดที่ 9 บำรุงสิ่งแวดล้อม (ประชาชนมีจิตสำนึก และร่วมกันอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม)

36. ครัวเรือนได้ร่วมอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ
37. ครัวเรือนได้ร่วมป้องกันสิ่งแวดล้อม

สถานการณ์คุณภาพชีวิตของประชากรไทยในปัจจุบัน

1. ด้านการศึกษา การศึกษาเป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยยกระดับชีวิตและความเป็นอยู่ของประชากรให้สูงขึ้น ส่วนความไม่รู้หรือการขาดการศึกษาเป็นการตัดโอกาสในการพัฒนาคุณภาพชีวิต ขาดสุขภาพอนามัยที่ดี ปัญหาต่างๆ จะเกิดขึ้นตามมาและการมีชีวิตไม่ยืนยาว จากสำนักงานสถิติแห่งชาติปี พ.ศ. 2540 ปรากฏว่า ประชากรที่มีอายุสูงกว่า 6 ปีขึ้นไป มีการศึกษาเพียงร้อยละ 91.5 ของประชากรทั้งหมด โดยผู้ชายมีสัดส่วนของผู้มีการศึกษาสูงกว่าผู้หญิง ประชากรภาคกลางมีอัตราการรู้หนังสือสูงกว่าประชากรในภูมิภาคอื่น ๆ

2. ด้านสุขภาพอนามัย ประชากรในประเทศไทยโดยเฉพาะประชากรในชนบท มีปัญหาด้านสุขภาพอนามัย เนื่องจากบริโภคอาหารได้ไม่เพียงพอ หรือไม่ถูกตามหลักโภชนาการ คือ กินอาหารที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อร่างกายหรือไม่สะอาด ทำให้ร่างกายอ่อนแอและเป็นโรคร้าย ที่น่าเป็นห่วงคือ เด็กในวัยที่กำลังเจริญเติบโต หากไม่ได้บริโภคอาหารอย่างเพียงพอและเหมาะสม จะทำให้เกิดความชะงักงันในด้านการเจริญเติบโตทางร่างกายและสมอง กลายเป็นผู้อ่อนแอและเฉื่อยชา และไม่ฉลาดเฉลียว นอกจากปัญหาทางด้านโภชนาการแล้ว ยังมีปัญหาในด้านการแพทย์และสาธารณสุข ซึ่งประชาชนในชนบทมีโอกาสได้รับการบริการทางการแพทย์และสาธารณสุขน้อยมาก เพราะอยู่ห่างไกลและมีฐานะยากจน การขาดสุขนิสัยที่ดี ไม่ระมัดระวังตนในการป้องกันโรคภัยไข้เจ็บต่างๆ ก็เป็นสาเหตุสำคัญอีกอย่างหนึ่งที่ทำให้ประชากรเป็นโรคต่างๆ ได้ง่าย โดยเฉพาะโรคเกี่ยวกับทางเดินอาหาร โรคผิวหนัง โรคตา โรคระบบการหายใจ ซึ่งมีพบอยู่ทั่วไปในทุกภาคของประเทศไทย อย่างไรก็ตาม โรคที่กำลังแพร่หลายที่เป็นอันตรายถึงแก่ชีวิต และทำลายคุณภาพชีวิตของประชากรไทยในปัจจุบันนี้ ได้แก่ โรคเอดส์





# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

41

3. ด้านการประกอบอาชีพ อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศไทยสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่หลัง พ.ศ. 2539 สภาพเศรษฐกิจของประเทศไทยเริ่มเปลี่ยนแปลงไป เริ่มจากปัญหาด้านการเงินขาดสภาพคล่องของสถาบันการเงินต่าง ๆ อันมีผลกระทบต่อระบบการเงินการคลังระดับชาติ ประชากรได้รับผลกระทบจากนโยบายการปรับค่าเงินบาท การติดต่อกำขายกับต่างประเทศและการส่งออกเริ่มมีปัญหา โดยเฉพาะการแลกเปลี่ยนเงินตรา กิจการต่าง ๆ ต้องปรับตัวและหลายกิจการต้องล้มเลิกไป อัตราการว่างงานสูงขึ้นเป็นลำดับ ทำให้ประชาชนยากจนลง

4. ด้านการมีส่วนร่วมในการพัฒนาหรือการจัดการท้องถิ่นหรือบ้านเมือง การมีส่วนร่วมมีผลโดยตรงต่อทั้งท่าทีและทัศนคติของบุคคล และต่อประสิทธิภาพของการพัฒนาในทุก ๆ ด้าน เมื่อบุคคลใดรู้สึกว่าได้มีส่วนร่วมในกิจกรรมใด บุคคลนั้นก็มักจะมีความตั้งใจตั้งแต่เริ่มไปจนถึงต่อด้านกิจกรรมนั้น การพัฒนาใด ๆ ไม่อาจเป็นไปได้เต็มที่ หากปราศจากการร่วมมือจากคนในชุมชนนั้น ๆ ในด้านนี้คนไทยส่วนใหญ่มีส่วนร่วมในอัตราที่ต่ำ ไม่ว่าจะเป็นระดับหมู่บ้าน ตำบล จังหวัด หรือระดับชาติ เช่น พบว่าหมู่บ้านที่มีส่วนร่วมในการพัฒนาตนเองมีเพียงร้อยละ 48 ของจำนวนหมู่บ้านทั่วประเทศ ทั้งหมดนี้สืบเนื่องมาจากระบบการปกครองที่เน้นการบริหารจากส่วนกลางมาเป็นเวลานาน

5. ด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน สังคมไทยได้ชื่อว่ามีความปลอดภัย ปัจจุบันไม่มีการรบกวนหรือการก่อการร้ายรุนแรงดังที่เกิดขึ้นในประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศ เช่น อัฟกานิสถาน อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์ เป็นต้น ดังนั้นจึงมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินพอสมควร พบว่าร้อยละ 95 ของครอบครัวทั่วประเทศที่ประชาชนมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตว่ามีปัจจัยบางประการที่คุกคามต่อความปลอดภัย เช่น อิทธิพลในท้องถิ่น การแพร่ระบาดของอาวุธสงคราม การค้าและการเสพยาเสพติด บ่อนการพนัน และอบายมุขต่าง ๆ ทั้งหมดนี้เป็นบ่อเกิดของอาชญา

6. ด้านจิตใจในการอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข คนไทยเป็นผู้มีน้ำใจ มีความเมตตากรุณา เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่เสมอมา ปฏิบัติตามหลักศาสนา โดยเฉพาะชุมชนในชนบทมักมีความเป็นอยู่แบบพี่น้องมากกว่าชุมชนเมือง มีความร่วมมือร่วมใจในงานประเพณี กิจการสาธารณกุศล

## ปัญหาประชากรไทยในปัจจุบัน

1. คุณภาพการศึกษา คุณภาพการศึกษา ได้แก่ ปัญหาการไม่รู้หนังสือ ขาดความรู้ในการประกอบอาชีพ ปัญหาทางการศึกษาของประเทศไทยที่ถือได้ว่าเป็นอุปสรรคขัดขวางต่อการพัฒนาคุณภาพประชากรมากที่สุด คือ ปัญหาความเสมอภาคทางการศึกษา

2. การว่างงาน การว่างงานส่งให้เกิดปัญหาอื่น ๆ ตามมา เช่น ปัญหาอาชญากรรม แหล่งชุมชนแออัด



# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

42

3. ความเสื่อมโทรมของศีลธรรม ความเสื่อมโทรมของศีลธรรม เช่น การแพร่ระบาดของยาเสพติดให้โทษ การก่ออาชญากรรมทางเพศ
4. การอพยพย้ายถิ่นของคนในชนบทเข้าสู่เมืองทำให้เกิดปัญหาชุมชนเมือง การอพยพย้ายถิ่นของคนในชนบทเข้าสู่เมืองมีสาเหตุจากฝนแล้ง ผลผลิตราคาตกต่ำ ฯลฯ ส่งผลให้เกิดปัญหาอื่นๆ ตามมา เช่น ชุมชนแออัด การจราจร เป็นต้น ซึ่งยกเว้นปัญหาการขาดแคลนสาธารณูปโภค
5. ปัญหาด้านสุขภาพอนามัย ปัญหาด้านสุขภาพอนามัยมีสาเหตุมาจากการขาดความรู้บริการด้านอนามัยและสาธารณสุขของรัฐยังไม่เพียงพอ พื้นฐานในปัญหาด้านสาธารณสุขและอนามัยของประเทศไทย คือ ความยากจนและขาดการศึกษาของประชาชน
6. ปัญหาการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ ปัญหาการทำลายทรัพยากรธรรมชาติมีสาเหตุจากความยากจนและขาดความรู้ความเข้าใจในคุณค่าของทรัพยากรธรรมชาติ เช่น การบุกรุกพื้นที่เขตป่าสงวนเพราะขาดที่ดินทำกิน

## การแก้ไขปัญหาประชากร

สาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดปัญหาประชากรของประเทศไทย คือ การเพิ่มขึ้นของประชากรอย่างรวดเร็ว และการเจริญเติบโตของระบบเศรษฐกิจและเทคโนโลยีสมัยใหม่ เป็นผลให้ทรัพยากรธรรมชาติถูกทำลายมากขึ้น ตัวเมืองอุตสาหกรรมขยายเพิ่มขึ้น ผู้คนต้องเร่งรีบแข่งขัน ฯลฯ แนวทางแก้ไขต้องร่วมมือกันทั้งภาครัฐบาลและเอกชน ดังนี้

1. ลดอัตราการเพิ่มของประชากร การลดอัตราการเพิ่มของประชากร โดยกำหนดนโยบายควบคุมอัตราการเพิ่มของประชากรให้แน่นอนและมีประสิทธิภาพ มีการวางแผนทั้งระยะสั้นและระยะยาว ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 ได้ตั้งเป้าหมายลดอัตราการเพิ่มของประชากรให้เหลือเพียงร้อยละ 1.1
2. ปรับปรุงคุณภาพของประชากร การปรับปรุงคุณภาพของประชากร โดยการเร่งขยายคุณภาพการศึกษาและให้บริการด้านสวัสดิการทางสังคมอย่างทั่วถึง เช่น การอนามัยและสาธารณสุข การแพทย์ และการสาธารณสุขประเภทไฟฟ้า ประปา รวมทั้งให้ประชากรเป็นผู้มีระเบียบวินัย มีสุขภาพแข็งแรงทั้งร่างกายและจิตใจ เป็นต้น
3. ควบคุมการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ การควบคุมการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ โดยกำหนดมาตรการทางกฎหมายให้รัดกุมและเคร่งครัด ทางราชการควรถือเป็นนโยบายอย่างชัดเจนที่จะควบคุมและป้องกันการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ
4. การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมระยะยาว การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมระยะยาว โดยเน้นการพัฒนาภาคชนบทให้มากขึ้นเพื่อสร้างความเสมอภาคและความเป็น



# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

43

ธรรมในสังคม พัฒนาคุณภาพชีวิตของประชากรในชนบทให้ดีขึ้นโดยเน้นความร่วมมือระหว่าง  
ภาครัฐบาลและเอกชน

## ผลกระทบของการเพิ่มประชากร

การเพิ่มประชากร หมายถึงผลสุทธิของการการเกิด การตาย และการย้ายถิ่น ในช่วง  
ระยะเวลาหนึ่งๆ ประเทศที่มีมาก เช่น ประเทศจีน ประเทศอินเดีย รัฐบาลต้องรับภาระในการเลี้ยงดู  
ทรัพยากรธรรมชาติถูกนำไปใช้ในการบริโภคมากขึ้นและจนหมดสิ้นไป เป็นผลให้ความขาดแคลน  
ความยากจนเกิดขึ้นในอนาคต เกิดการย้ายถิ่นที่อยู่มากขึ้น ประชากรอพยพเข้ามาอยู่เมืองใหญ่ ด้วย  
เหตุผลหลายประการ เช่น เข้ามาหางานทำ เข้ามาประกอบธุรกิจในแขนงต่างๆ เข้ามาศึกษาเล่าเรียน  
การเพิ่มความหนาแน่นและแออัดคับแคบเป็นทวีคูณ เช่น กรุงเทพฯ เชียงใหม่ หาดใหญ่  
นครราชสีมา และอยุธยา ปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นปัญหาใหญ่ๆ ได้แก่

1. ปัญหาแหล่งเสื่อมโทรมหรือชุมชนแออัด แหล่งเสื่อมโทรมหรือชุมชนแออัดเป็น  
ปัญหาเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยของประชากร การขาดแคลนที่พักอาศัยได้เพิ่มขึ้นเป็นทวีคูณ ผู้อพยพที่เข้า  
มาอยู่ในเมืองจะอาศัยอยู่ในที่แออัด หรือหลายครอบครัวก็ไปอาศัย แหล่งชุมชนที่หนาแน่น  
ส่วนมากชำรุดทรุดโทรมหรือไม่เพราะสมเป็นที่อยู่อาศัย เป็นอันตรายแก่สุขภาพอนามัย ขาดความ  
ปลอดภัยมีน้อย หรือขาดสวัสดิการผู้อยู่อาศัยและประชากร เช่น สกปรก ขาดการถ่ายเทอากาศ  
ขาดแสงสว่าง อันตรายจากการโค่นล้มและอัคคีภัย

2. ปัญหาการจราจรเป็นปัญหาอย่างยิ่งใหญ่ ผลกระทบจากการจราจรที่เห็นได้ชัด  
ในทางเศรษฐกิจ คือ ความสิ้นเปลืองน้ำมันเชื้อเพลิงเกิดการสึกหรอที่เห็นได้ชัด ในด้านของผู้ใช้  
จราจรก็เกิดอันตราย เนื่องจากก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ เข้าไปแย่งออกซิเจนในเม็ดเลือดแดง ทำให้  
เซลล์ขาดออกซิเจน โดยเฉพาะเซลล์สมองเป็นเหตุให้เกิดอาการปวดศีรษะ มึนงง จากท่อไอเสียอาจ  
ทำให้เกิดอาการแพ้แล้วเป็นโรคหืดหอบได้ได้ง่ายและสารตะกั่วที่ปะปนออกมากับควันไอเสียก็เป็น  
สาเหตุของการเกิดโรคมะเร็งอย่างหนึ่ง อีกทั้งยังเกิดอุบัติเหตุทางจราจร มีการเสียชีวิต ร่างกายได้รับ  
บาดเจ็บทำให้เสียทรัพย์สินเงินทองอีกด้วย

3. ปัญหาสุขภาพจิตและบุคลิกภาพการดำรงชีวิตของคนในเมือง ความรีบเร่งทำให้เกิด  
ความตึงเครียดในอารมณ์ การผ่อนคลายอารมณ์มีน้อย เพราะเคร่งเครียดต่อธุรกิจการงาน มี  
ความเห็นแก่ตัวสูง คิดแต่ประโยชน์ส่วนตัวเกิดพฤติกรรมแสวง พฤติกรรมไม่ตรงกับความรู้สึกรจริง  
วิถีการดำรงชีวิตค่อนข้างฟุ่มเฟือยหรือหุนหันพลั้งโพล่งในสิ่งต่างๆ อยู่เสมอโดยเฉพาะวัยรุ่นจะคลั่งไคล้  
วัฒนธรรมตะวันตก เช่น การแต่งกาย บทเพลง คลั่งไคล้เป็นเพียงชั่วคราว ไม่จริงจังอะไรนักมัก  
เปลี่ยนแปลงได้ง่ายและรวดเร็ว สภาพแวดล้อมของสังคมเมือง มีส่วนการสร้างบุคลิกภาพเช่นนี้  
ให้แก่คนเมืองและก่อให้เกิดปัญหาสุขภาพจิตตามมา เช่น ปัญหาการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ



# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

รายได้น้อย อารมณ์เริ่มพุ่งมั่วสุขภาพจิตเริ่มระส่ำระสาย อีกทั้งความก้าวหน้าทางวัตถุ มีอาคาร  
หรูหรา มีศูนย์การค้าใหญ่ที่ทันสมัย เมื่อความเจริญทางวัตถุมีมากเท่าใด เกิดความต้องการในวัตถุที่  
เป็นปัจจัยในการดำรงชีวิตของคนทีก่อเกิดความสบาย ความพอใจที่ไม่มีที่สิ้นสุด จึงเกิดผล  
กระทบกระเทือนทางสุขภาพจิตเป็นอย่างมาก

4. ปัญหาการเคลื่อนย้ายแรงงานการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรที่มีผลต่อภาวะการณ  
มีงานทำทั้งทางตรงทางอ้อมอีกทั้งทำให้รัฐมีภาวะขึ้นกับจำนวนผู้ว่างงาน ทรัพยากรถูกดึงมาใช้  
มากขึ้น การออมสะสมทุนเกิดขึ้นได้ยาก มีผลทำให้การลงทุนด้านต่างๆ น้อยลง เศรษฐกิจขยายตัว  
ได้ช้า มีความแตกต่างเรื่องรายได้ระหว่างคนเมืองและชนบท จึงผลักดันให้เกิดการเคลื่อนย้ายหรือ  
ย้ายถิ่นจากชนบทสู่เมืองทำให้เกิดปัญหาการขาดแคลนแรงงานในชนบทสังคมตลอดจนการดำรง  
ชีพของประชากร ขาดคุณภาพชีวิตด้านต่างๆ แนวโน้มดังกล่าวทำให้รัฐมีภาวะจะต้องเลี้ยงดู  
ประชากรเพิ่มขึ้น

5. ปัญหาพฤติกรรมส่วนบุคคลก่อให้เกิดปัญหาความไม่สงบสุขต่างๆ ในสังคม เช่น  
การเกิดปัญหาส่วนใหญ่มาจากวงจรชีวิต เช่น การสมรสก่อนเวลาอันสมควรการมีบุตรไม่เหมาะสม  
เร็วเกินไปมากเกินไป การตายของเด็ก รวมทั้งความเชื่อผิดๆ ของบุคคลนั้นๆ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อ  
ไปสู่ปัญหาอื่นๆ อีกมากมาย

ผลกระทบการเปลี่ยนแปลงประชากร ทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครอง

การเปลี่ยนแปลงประชากรในภาวะปัจจุบัน โดยเฉพาะการที่ประชากรเพิ่มของทุกจังหวัดและ  
ทุกประเทศของโลกส่งผลกระทบต่อตามมาดังนี้

ผลกระทบด้านทางเศรษฐกิจ เดิมสังคมไทย เป็นสังคม เป็นสังคมที่เน้นเรื่องเกษตรเป็น  
หลัก เป้าหมายของการเกษตรเป็นเพียงผลิตเพื่อพอมีพอกิน ประมาณปี พ.ศ. 2396 ในสมัยรัชกาล  
ที่ 4 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ประเทศไทยเริ่มรับวัฒนธรรมตะวันตกนี้ก็มีผลกระทบและปัญหาต่างๆ  
มากมาย เนื่องจากระบบเศรษฐกิจตะวันตกนั้น เป็นระบบที่ผลิตเพื่อจำหน่ายทำให้มีการ  
เปลี่ยนแปลงแบบแผนทางการเกษตรกรรม เพิ่มขึ้นมีการขยายพื้นที่การเพาะปลูกเพื่อทำมาหากิน  
มาปลูกพืชเชิงเดี่ยว เปลี่ยนวิธีการจากการใช้แรงงานสัตว์มาเป็นใช้เครื่องจักรทำงานแทน และเมื่อ  
สภาพดินเสื่อมโทรมลง ก็ใช้ปุ๋ยวิทยาศาสตร์ เมื่อมีแมลงศัตรูพืชก็ใช้ยาฆ่าแมลง ซึ่งจะทำให้ขั้นตอน  
ในการผลิตมีต้นทุนสูง แต่ราคาผลผลิตของเกษตรกรต่ำลง สินค้าจะขึ้นอยู่กับระบบการตลาด และ  
พ่อค้าคนกลาง ตรงกันข้ามระบบการผลิตตรงทางการเกษตรแบบดั้งเดิมที่ปลูกพืชหลายชนิดต่างๆ  
จะทำลายหรือกำจัดกันเองตามธรรมชาติ ดังนั้นต้นทุนในการผลิตจึงต่ำมาก ราคาผลผลิตทาง  
การเกษตรจึงไม่มีปัญหาแต่ประการใด อาชีพการเกษตรกรรมซึ่งเป็นอาชีพหลักและเป็นอาชีพที่ทำ  
ให้รายได้เข้าประเทศอย่างสำคัญ และเป็นอาชีพที่พึ่งตนเอง ขณะที่เปลี่ยนมาเป็นธุรกิจที่ขาดทุน



# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

45

เกษตรกรที่เป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศเป็นหนี้สินเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จำนวนไม่น้อยที่ต้องเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดินทำกินของตนเองต่อไป

ในทางเศรษฐศาสตร์ ถือว่าเป็นทรัพยากรอย่างหนึ่ง คือ ทรัพยากรมนุษย์ก็กิจการทุกอย่างในสังคมไม่ว่าจะเป็นเกษตร การอุตสาหกรรม และการบริการต่างๆ อาศัยมนุษย์ทั้งสิ้น อีกทั้งมนุษย์ยังเป็นผู้ผลิต เป็นผู้บริโภค และควบคุมการใช้ทรัพยากรทุกประเภท เนื่องจากเศรษฐกิจเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิตของมนุษย์ อิทธิพลทางเศรษฐกิจอาจก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจของประเทศจะมีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ในระบบทางเศรษฐกิจหรือกรรมวิธีนั้น ประกอบไปด้วย การออม การลงทุน การผลิตและบริโภค คุณภาพของประชากรเป็นเรื่องสำคัญ เพราะประชากรที่มีความรู้ ความชำนาญ เกี่ยวกับฝีมือการผลิตกำลังผลิตก็จะมีประสิทธิภาพ แต่การเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรอย่างรวดเร็ว ไม่อาจทำให้เศรษฐกิจของประเทศเจริญก้าวหน้า แต่ก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ ทางเศรษฐกิจดังนี้

1. ภาระเลี้ยงดู การที่ประชากรเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เป็นผลทำให้จำนวนประชากรวัยเด็กมีมากขึ้น และประเทศในปัจจุบันประชากรที่อยู่ในวัยเด็กเป็นที่พึงพิง เป็นวัยที่ต้องเป็นภาระเลี้ยงดู บุคคลในวัยทำงานจะต้องมีหน้าที่อยู่ในวัยทำงาน จะต้องทำหน้าที่อยู่ในวัยเด็ก และวัยเยาวชนเป็นจำนวนมาก ประมาณว่าประชากรวัยทำงาน 100 คน ต้องเลี้ยงดูเด็กและเยาวชนที่มีอายุต่ำ 15 ปี ประมาณ 70 คน เป็นภาระหน้าที่หนักทำให้ไม่สามารถเลี้ยงดูดีเท่าที่ควร

รัฐบาลจะต้องใช้เงินงบประมาณจำนวนไม่น้อย ไปใช้ในด้านการบริการเกี่ยวกับเด็กและเยาวชน เงินที่จะใช้ไปลงทุนพัฒนาประเทศก็ลดลง อีกทั้งการที่เด็กเกิดมากแต่สุขภาพอนามัยพัฒนาไปได้ไม่ดี หมายถึง การเลี้ยงดูไม่ถูกสุขอนามัย เช่น รับประทานอาหารไม่ถูกสุขลักษณะ เด็กไม่เจริญเติบโตตามเกณฑ์หรือมาตรฐานที่กำหนด นั้นจะทำให้จำนวนประชากรขาดคุณภาพย่อมเป็นผลเสียทางเศรษฐกิจ สำหรับประเทศไทย เด็กที่อาศัยอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือหรือชุมชนแออัด จำนวนมากมายหลายแห่งในเขตเมืองต้องประสบปัญหา เรื่องสุขภาพอนามัย และจำเป็นต้องได้รับการแก้ไข

ปัญหาทางโภชนาการในเรื่องของการขาดสารอาหารในประเทศไทย เช่นขาดสารโปรตีน การขาดวิตามินบี และโรคคอหอยพอก จากการขาดสารอาหารไอโอดีน ซึ่งในขณะนี้ เป็นโครงการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงรณรงค์ส่งเสริมช่วยเหลืออยู่ การที่ประชาชนวัยเด็กขาดสารอาหารนั้นจะมีน้ำหนักต่ำกว่ามาตรฐานที่กำหนด ซึ่งเป็นการเสี่ยงต่อการติดเชื้อได้ง่าย และมีโอกาสติดเชื้อได้ง่าย และมีโอกาสที่จะเสียชีวิตได้ สำหรับประเทศที่กำลังจะพัฒนาอัตราการเกิดสูง ทำให้เศรษฐกิจของประเทศต่ำการศึกษาของประชากรก็ต่ำไปด้วย จึงทำให้เกิดปัญหาทางโภชนาการ และสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ โรค โรคที่พบมากได้แก่โรคขาดสารอาหารและโรคติดเชื้อ



# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

46

เนื่องจากการให้บริการทางแพทย์นั้น ยังไม่มีพอเพียงไม่เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด อันตรกการตาย และการสูญเสียเด็กจึงมีเพิ่มมากขึ้น ซึ่งเป็นภาระต่อการเลี้ยงดู

2. ภาระครอบครัว ในปัจจุบันจะพบว่าบิดา มารดา จะมีภาระในการเลี้ยงดูอุปการะบุตรอย่างหนักในเรื่องอาหารการบริโภค และจะพบว่าราคาสินค้าอุปโภคบริโภค จะเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ และเพิ่มขึ้นมากกว่ารายได้ หรือบางครั้งเครื่องอุปโภคบริโภคจะเกิดขาดแคลน ราคาสูงมากแต่อาหารนั้นเป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องบริโภค ถึงแม้ว่าราคาสินค้าจะสูงเพียงใดก็ตาม อาหารก็ต้องเป็นสิ่งทีทุกคนต้องบริโภค และเครื่องนุ่งห่ม นับได้ว่าเป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องจัดหาเพื่อใช้ซึ่งราคาก็จะสูงขึ้นตามลำดับ ถ้าครอบครัวใดมีบุตรหลายคนก็ถือว่าเป็นภาระหนัก การศึกษา การรักษาพยาบาลก็เป็นรายจ่ายที่สูง เช่นเดียวกัน ซึ่งเป็นภาระของครอบครัวเช่นกัน ถ้าครอบครัวใดนำเงินมาใช้จ่ายเลี้ยงดูสมาชิกในครอบครัวเสียเป็นส่วนใหญ่ หาเงินออมไม่มีเงินก็มีปัญหาเงินออมไม่มีเงินเก็บ ทำให้รายได้ที่จะมาใช้จุนเจือครอบครัวลดลงมีปัญหาเรื่องเศรษฐกิจภายในครอบครัวโอกาสที่ฐานะทางเศรษฐกิจดีขึ้นนั้นมีน้อยมากหรือในภาวะปัจจุบันในเรื่องของการประกอบอาชีพ อุตสาหกรรม การรับราชการประกอบอาชีพธุรกิจเหล่านั้นผู้ที่ปฏิบัติงานได้ ต้องเป็นผู้ที่มีการศึกษา ถ้าขาดการศึกษา ก็จะไม่มีโอกาสทางเข้าทำงานเหล่านั้นได้นั้นหมายความว่าโอกาสที่บุคคลเหล่านั้นจะมีรายได้สูงๆ นั้นไม่มีครอบครัวใดมีบุตรเป็นจำนวนมากจะพบว่าขาด โอกาสทางการศึกษามีปัญหา การว่างงานสูงและในที่สุดก็จะเป็นปัญหาและภาระของครอบครัวที่จะต้องเลี้ยงดูต่อไป

ความบีบคั้นทางเศรษฐกิจที่ทวีความรุนแรงขึ้นในปัจจุบัน บิดามารดามีเวลาดูแลบุตรน้อยลงต้องทำงานเพิ่มขึ้น การตอบสนองต่อความต้องการของบุตรนั้นไม่เพียงพอ ทำให้ครอบครัวขาดความอบอุ่น เด็กมีปัญหาหันไปคบเพื่อนที่ฟุ้งฟิง ทำให้เหินห่างจากบิดามารดา เพื่อนจะคบหากันไปในทางไม่ดี ประพฤติผิดก็ขาดผู้ที่อบรมดัดเตือน ไม่มีบิดามารดาคอยว่ากล่าวตักเตือน เด็กขาดการปลูกฝังนิสัย หรือนิสัยที่ดีที่มีเสรีภาพเกินขอบเขต ขาดความออกส้น เป็นนักเลงอันธพาล ยกพวกตีกัน ดินยาเสพติดไม่เกรงกลัวความผิดกฎหมายละเมิดสิทธิซึ่งกันและกัน วัยรุ่นจะบังเกิดหญิงสาวกระทำอนาจารต่างๆ เกิดกระทำผิดประมาทเดินเล่อกระทำต่อผู้อื่น โดยผิดกฎหมายทำให้เกิดการเสียต่อเสรีภาพต่อร่างกายผู้อื่น จะต้องชดใช้สินไหมเพื่อทดแทนเป็นภาระต่อครอบครัวบิดามารดา ที่จะต้องรับผิดชอบในการกระทำนั้น

3. ภาระการเมืองการปกครอง ในภาวะการณ์ที่มีการขยายตัวหรือการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของจำนวนประชากรนั้น สภาพสังคมจะค่อยๆ เปลี่ยนแปลงไปจากสังคมชนบทสู่สภาพความเป็นสังคมเมืองและเมื่อมีการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของจำนวนประชากรนั้นรัฐบาลจำเป็นต้องเพิ่มงบประมาณในเรื่องสวัสดิการและการพัฒนาของประเทศชาติ เพื่อสนองความต้องการของ



# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

47

ประชาชนในเรื่องสาธารณูปโภคและสาธารณูปการต่างๆ ตลอดจนการสงเคราะห์เรื่องที่อยู่อาศัย ซึ่งเป็นงบประมาณที่เพิ่มขึ้นทุกๆ ปี ซึ่งเป็นภาระใหญ่หลวงของรัฐ

สภาพสังคมเมืองในปัจจุบันเป็นสังคมแบบตัวใครตัวมัน ยึดตำแหน่งหน้าที่เป็นเรื่องสำคัญไม่เกี่ยวข้องกัน การควบคุมพฤติกรรมโดยอาศัยวิธีการหรือสถาบันต่างๆ ตามประเพณี นั้นอ่อนแอลง การกระทำความผิดในคดีต่างๆ มีเพิ่มมากขึ้น เช่นคดีลักทรัพย์ การฉ้อโกง รวมทั้งการกระทำความผิดทางร่างกาย ความไม่เคารพกฎหมาย การไม่เคารพสิทธิผู้อื่น เป็นชนวนให้เกิดคดีอาชญากรรมต่างๆ ซึ่งไม่เคารพกฎหมายการกระทำความผิดต่างๆ เหล่านี้รัฐไม่สามารถควบคุมความประพฤติของประชาชนเหล่านั้นได้อย่างทั่วถึง และไม่สามารถจัดข้อขัดแย้งต่างๆ ได้อันเป็นผลทำให้เกิดประโยชน์มากมายในหลายกลุ่ม หรือคนของรัฐเป็นผู้มีผลประโยชน์ เช่น กรณีซีดีเถื่อน การลักลอบตัดไม้ทำลายป่า หรือการดำเนินการผู้กระทำความผิดมักดื้อซ่า บางครั้งเกิดความถกเถียงในการใช้กฎหมายจากฝ่ายต่างๆ เหล่านี้ถ้ากฎหมายไม่ดี ในบางกลุ่มได้เปรียบเสียเปรียบกฎหมายใช้ได้ไม่ถูกต้องเหมาะสม ผู้ออกกฎหมายหรือผู้มีอำนาจผู้บังคับบัญชาไม่เป็นไปตามกฎหมาย บำเพ็ญตนอยู่เหนือกฎหมายทำให้ประชาชนเสื่อมศรัทธาในกฎหมายรัฐบาลขาดวิธีการชี้แจงให้ประชาชนรู้ประโยชน์ของกฎหมายไม่เกิดสำนึกว่ากฎหมายนั้นเป็นกฎหมายของเขาเอง และที่สำคัญอีกประการหนึ่งประชาชนที่ไม่รู้กฎหมายนั้นมีอยู่เป็นจำนวนมาก การประกอบอาชญากรรมส่วนหนึ่งมาจากไม่รู้กฎหมาย ค่านิยมทางสังคมที่ไม่เห็นความสำคัญในสิทธิของผู้อื่น และส่วนร่วมก็เกิดปัญหาทางด้านการเมืองการปกครอง ซึ่งเป็นภาระต่อการบริหารต่อประเทศชาติ

4. ภาระการผลิต การเพิ่มประชากรมีผลต่อการผลิตปัจจัยต่างๆ ในการดำรงชีวิตของประชากรอย่างยิ่ง เช่นมีความต้องการอาหารเพิ่มขึ้น ประเทศที่ประชากรประกอบอาชีพทางเกษตรกรรมการเกษตรเป็นกิจกรรมที่ต้องใช้เวลามากกว่าจะได้ผลผลิต ในระหว่างเวลาช่วงเวลาที่รอคอยนั้นเกษตรกรจะไม่มีรายได้อื่นทำให้ขาดปัจจัยที่ใช้ในการดำรงชีวิตจึงเกิดความอดอยาก อัตราการเพิ่มขึ้นของประชากรมากขึ้นเรื่อยๆ มีผลทำให้จำนวนเด็กหรือผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น และทุกคนเป็นภาระที่รัฐจะต้องเลี้ยงดู ประเทศชาติจะต้องมีทุน เพื่อตอบสนองความต้องการที่เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะการบริการเรื่องอาหาร ที่อยู่อาศัยที่ทำมาหากิน และสถานการศึกษา การบริการด้านสุขภาพอนามัย

5. ภาระรายได้ประชาชาติและรายได้ประชากร ความมั่นคงทางเศรษฐกิจนั้นจะดูได้จากดัชนีผลผลิตของชาติ (Gross National Product : G.N.P.) และคิดเฉลี่ยต่อบุคคลจะได้ผลผลิตต่อบุคคลประเทศในแถบเอเชีย ผลผลิตที่ได้ต่อบุคคลนั้นต่ำกว่าประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น กลุ่มประเทศในยุโรป ถ้าบุคคลในชาติมีรายได้ต่ำ การออมทรัพย์จะมีน้อยลง การลงทุนในเศรษฐกิจตลอดปี ผลการลงทุนต่ำถ้าพิจารณาในระดับครอบครัว รายได้ของแต่ละบุคคลมีความเกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิต



# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

เช่นปริมาณคุณภาพความแข็งแรง มักคิดเชื่อโรคต่างๆ ได้ง่ายเจ็บป่วยบ่อยบางครั้งการทำงานทำไม่ได้ดี หยุดงานบ่อย ประสิทธิภาพของงานน้อยลงความสามารถในการผลิตต่ำลงจำนวนค่าสินค้าและบริการผลิตได้ปริมาณลดน้อยลง ทำให้มีรายได้ต่ำ

6. ผลกระทบของผลผลิตน้อยรายได้ต่ำ ทำให้ประชากรเกิดความอดอยากจนเป็นปัญหาที่สำคัญยิ่งของสังคม และการที่ประชากรมีอัตราการเพิ่มอย่างรวดเร็ว ทำให้เกิดปัญหาหลาย ๆ ด้านมาทับถม ปัญหาใหม่ ๆ เกิดตามขึ้นมา เช่น ราคาสินค้า ค่าบริการ และค่าครองชีพที่สูงขึ้น รายได้เฉลี่ยของประชากรจะลดลง ความฝืดเคืองจะเกิดขึ้น คุณภาพชีวิตมีแนวโน้มจะลดลงเป็นปรากฏการณ์อย่างหนึ่งในสังคมจะเห็นได้ว่าการย้ายถิ่นฐานเกิดขึ้นมาก ชาวชนบทย้ายเข้ามาอยู่ในเมืองเพิ่มขึ้น โดยหางานทำและเป็นที่น่าสังเกตว่าประชากรที่ย้ายเข้าสู่เมืองนั้น ส่วนใหญ่เป็นแรงงานที่ไร้ฝีมือ เมื่อเป็นเช่นนี้ทำให้จึงเป็นงานที่มีรายได้ต่ำ สภาพความเป็นอยู่ขึ้นอยู่กับรายได้จึงต้องอาศัยอยู่ชุมชนชนบทที่แออัดไม่ถูกสุขลักษณะสาธารณสุขไม่เพียงพอ ขาดความรู้ด้านโภชนาการ ปัญหาดังกล่าวที่กล่าวไปข้างต้นส่งผลให้คุณภาพชีวิตต่ำลงภาระการลงทุนเกี่ยวกับเทคโนโลยี ในการเพิ่มผลผลิตในภาวะปัจจุบัน การผลิตนั้นจะต้องนำเทคโนโลยีเข้ามาใช้ เพื่อเป็นการเพิ่มผลผลิตให้มีจำนวนตามความต้องการ หรือให้มีขนาดพอเหมาะกับปริมาณของสังคม เทคโนโลยีที่นำมาใช้ในการผลิตนั้น ได้แก่ เทคโนโลยีด้านการเกษตรเทคโนโลยีทางด้านอุตสาหกรรม เทคโนโลยีทางด้านขนส่ง เทคโนโลยี เหล่านี้ส่วนใหญ่ต้องสั่งเข้ามาจากต่างประเทศ สิ่งสำคัญก็คือ ไม่ว่าจะเป็นเทคโนโลยีที่ผลิตขึ้นมาเองภายในประเทศ หรือสั่งเข้ามาในประเทศที่มีราคาแพง จึงจำเป็นต้องใช้ต้นทุนสูง แต่ถ้ามาดูแลเศรษฐกิจฐานรายได้ของคนไทย โดยเฉพาะเกษตรกรมีรายได้ต่ำ จึงไม่สามารถลงทุนในการซื้อเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้ ส่วนใหญ่ที่ได้ใช้จะเป็นเทคโนโลยีที่มีคุณภาพไม่ดีไม่ทันสมัยเป็นเครื่องจักรเก่า ๆ จากประเทศที่พัฒนาแล้วไม่ต้องการใช้ เช่น ในปัจจุบันเราจะนำเทคโนโลยีเก่า จากประเทศญี่ปุ่นเข้ามาใช้มาก คุณภาพในการผลิตจะได้น้อยลงแต่อย่างไร ก็ยังเป็นราคาที่สูงสำหรับผู้ที่มิฐานะยากจนทำให้เกษตรกรไม่มีโอกาสนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยเข้ามาใช้ในการผลิต การเพิ่มผลผลิตจึงไม่เพียงพอต่อความต้องการที่ประชากรเพิ่มขึ้น

7. ภาระการตลาดขยายตัว ประเทศที่มีอาชีพเกษตรกรรม เมื่อประชากรเพิ่มขึ้น ผลผลิตก็เพิ่มตามที่เหลือจากการบริโภคจะส่งไปจำหน่ายในต่างประเทศ ผลผลิตทางด้านอาหารเครื่องนุ่งห่ม เครื่องอำนวยความสะดวกต่างๆ ในการดำรงชีวิตทั้งหลาย ได้มีการค้าขายแล้วเปลี่ยนกันในระดับประเทศ เรื่องตลาดยังเป็นเรื่องที่สำคัญขณะนี้ มีตลาดจำหน่ายน้อยขนาดไม่ใหญ่โตและถูกพ่อค้าคนกลางกดราคาสินค้ากำไร ตกอยู่กับพ่อค้าคนกลาง ความรู้ทางด้านตลาดจึงจำเป็นอย่างยิ่ง เพราะทำให้ภาระความต้องการสินค้าในตลาดได้ทำให้จำหน่ายพืชผลได้ถูกจึงหวั่นผลดีจะ





# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

49

ตกผู้เกษตรกรผู้ผลิต อีกประการหนึ่งเป็นตลาดที่เกี่ยวข้องกับต่างประเทศสามารถนำเงินตราเข้ามาประเทศเป็นอย่างมากอย่างไรปริมาณส่งออกจึงจะเพิ่มขึ้น สิ่งนี้ต้องอาศัยกลไกการตลาด เช่น การหาแหล่งจำหน่าย แหล่งวัตถุดิบ ความรู้ทางด้านกฎหมายในเรื่องของสัญญาเพื่อไม่ให้เสียเปรียบ จะเห็นได้ว่าสินค้าของเราหลายชนิด ยังมีปัญหาในด้านการตลาดอยู่ เช่น ไก่แช่แข็ง กุ้ง หรือสินค้าประเภทสิ่งทอ

รายได้ อาชีพ เป็นตัวบ่งชี้ถึงผลผลิต ผลรวมของแต่ละประเทศและเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อคุณภาพชีวิต ที่ทำให้ดีขึ้นหรือต่ำลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีที่ดีก็จะมีรายได้ดีตามมา ด้วยการผลิตปัจจัยขั้นพื้นฐานหรือเรียกว่า ปัจจัย 4 ได้แก่ อาหาร ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่ม และยารักษาโรค ได้อย่างเพียงพอแล้ว เป็นสิ่งที่แน่นอนว่าคุณภาพชีวิตมีอยู่ในระดับหนึ่งตรงกันข้ามถ้ารายรายได้อาชีพ ผลผลิต สุขภาพอนามัย และมีความสัมพันธ์กับการเกิด การตาย การย้ายถิ่น เป็นการแสดงถึงผลกระทบมาจากการเปลี่ยนแปลงประชากร การเพิ่มประชากรอย่างช้าๆ จะเป็นอุปสรรคต่อการประกอบอาชีพและรายได้ไม่น้อยกว่าประชากรที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว

ผลกระทบทางสังคม ในปัจจุบันประเทศต่างๆที่กำลังพัฒนา เช่น ประเทศไทยกำลังเผชิญปัญหา จำนวนคนมีมากกว่าปริมาณของทรัพยากรที่จะตอบสนองได้ จึงทำให้เกิดปัญหาต่างๆขึ้นสังคม เช่น การขาดแคลนปัจจัย 4 การให้บริการทางด้านสาธารณสุขบริการทางด้านการศึกษาสวัสดิการต่างๆ ประชากรในประเทศกำลังพัฒนาคุณภาพชีวิตจะต่ำลง ทำให้ผลในการพัฒนาประเทศไม่ก้าวหน้า ไม่ประสบความสำเร็จตามเป้าหมาย จากปรากฏการณ์การเปลี่ยนแปลงประชากรได้แก่ การเกิด การตาย การย้ายถิ่น ขาดการวางแผนประชากรที่ถูกต้อง ปรากฏว่าจำนวนประชากรเพิ่มมากกว่าที่ทรัพยากรจะตอบสนองตอบได้อย่างเหมาะสม อนาคตข้างหน้าอาจเกิดความขาดแคลนปัจจัยที่ต้องใช้ในการดำรงชีวิต และปัญหาต่างๆจะเกิดตามมา

1. ปัญหาครอบครัวในปัจจุบันนับถือว่าการหย่าร้างเป็นทางออกที่ดีเมื่อแต่งงานแล้วไม่กันไปตามที่ตนเองปรารถนา ชีวิตสมรสที่ไม่มีความสุข เกิดการทะเลาะวิวาทนำไปสู่การหย่าร้างแล้วเกิดขึ้นมากในกลุ่มที่แต่งงานกันเพียง 1-2 ปี และฝ่ายหญิงของการหย่าร้างมากกว่าฝ่ายชายการหย่าร้างเป็นการสิ้นสุดของชีวิตสมรส ประสบการณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการหย่าร้างถือว่าเป็นเรื่องเศร้าที่ทำให้สังคมเป็นที่รังเกียจของญาติพี่น้อง เพื่อนฝูง แต่ละฝ่ายเคียดแค้น ลูกที่อยู่กับฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะเป็นภาระเพิ่มขึ้น ก่อให้เกิดภาวะแก่สังคม เด็กขาดความอบอุ่น ความรัก ความมั่นคง ลูกทำลาย มีผลกระทบกระเทือนต่อการพัฒนาบุคลิกภาพของบุคคล สภาพบ้านแตก ทำให้เด็กขาดความอบอุ่นกลายเป็นเด็กประพฤติดนไปในทางที่ผิดได้ง่ายมักกระทำผิดกฎหมายซึ่งเป็นการบั่นทอนคุณภาพชีวิต



# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

50

2. ปัญหาอบายมุข ในสังคมปัจจุบันนี้มีผู้นิยมดื่มสุรากันมาก ผู้ที่เสราจะทำให้สุขภาพร่างกายไม่แข็งแรง การแต่งกายไม่ค่อยเรียบร้อย สกปรก ทำงานไม่มีประสิทธิภาพ ปัญหาทางสุขภาพจะเกิดขึ้นเรื่อยๆ เช่น โรคระเพาะอาหาร โรคตับ โรคระบบหัวใจและหลอดเลือด สาเหตุเกิดจากพิษแอลกอฮอล์ เมื่อดื่มสุรา ก่อให้เกิดการกระทำผิดปกติและสติสัมปชัญญะเสียไป ในทางพระพุทธศาสนาโทษของการดื่มสุรา ก่อให้เกิดการกระทำผิดศีลธรรม เสียทรัพย์ ก่อเหตุทะเลาะวิวาท ถูกดำเนินคดีขึ้น สิ้นความยังคิด ไม่รู้จักยับยั้ง สติปัญญาเสื่อม และเกิดโรคต่างๆ ในทางกฎหมาย หากประพฤดิ์รุนแรงในที่สาธารณะ หรือก่อการทะเลาะวิวาทส่งเสียงดัง มีบทลงโทษจำคุก ถูกปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ

ปัญหาสิ่งแวดล้อมในขณะนี้มีคนนิยมเสพยาบ้าเป็นจำนวนมาก ผู้ที่พึ่งคิดสิ่งแวดล้อมสุขภาพร่างกาย เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างเห็นได้ชัดเจน คือ ความร่วงโรย อ่อนเพลียหมดแรง เกียจคร้าน สิ่งเสพติดทำให้เบื่ออาหาร ไม่ชอบอาหารที่บำรุงร่างกาย ความต้านทานของโรคคนมีน้อย ขาดธาตุอาหารทำให้เป็นโรคนิดหนึ่ง หรือ ตามัว ขาดสมาธิ ความจำเสื่อม ผู้ติดมักปล่อยเนื้อปล่อยตัว ไม่รักษาสุขภาพอนามัย สามารถแสดงพฤติกรรมที่ไม่ค่อยแสดงออกมาได้ เช่น พวกที่เสพยาบ้า ทำให้เกิดประสาทหลอน ก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับสังคมอยู่เป็นประจำ เป็นบุคคลไร้สภาพไม่ได้ ความไว้วางใจ เป็นภาระสังคมที่จะต้องเลี้ยงดู คอยระวังไม่ให้สร้างปัญหาอีกด้วย

ภาวะทางเศรษฐกิจของครอบครัว ทำให้สูญเสียนเงินโดยเปล่าประโยชน์ สิ่งเสพติดราคาแพงต้องใช้เงินซื้อเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ เงินที่มีอยู่ก็หมดไป เริ่มเบียดเบียนพี่น้องเพื่อนฝูง ประกอบอาชญากรรม ระบบเศรษฐกิจของประเทศเสียหายงานในการผลิต รายได้ประเทศชาติลดลง รัฐบาลต้องเสียบประมาณและกำลังเจ้าหน้าที่ดำเนินการปราบปรามในด้านแรงงานก็ไม่สามารถได้เต็มที่ เป็นแรงงานที่ขาดคุณภาพ มีรายได้น้อยแต่รายจ่ายมีมากไม่เพียงพอในการครองชีพ จึงทำให้คุณภาพชีวิตต่ำลง

3. ปัญหาการว่างงาน เมื่อจำนวนประชากรมีอัตราการเพิ่มขึ้นทำให้จำนวนประชากรที่จะเข้ามาสู่วัยแรงงานมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น และจะมีผลทำให้จำนวนแรงงานมีมากกว่าตำแหน่งงาน ในสมัยปัจจุบันต้นทุนในการผลิตสินค้าทำให้การส่งออก การจำหน่าย จะสู้แรงงานที่ผลิตจากเครื่องจักร มีเทคโนโลยีที่ทันสมัยไม่ได้หรือจำนวนแรงงานที่ตลาดต้องการ เช่นงานในระดับฝีมือจากสาเหตุเหล่านี้จึงทำให้มีอัตราการว่างงานนั้นนำไปสู่ปัญหาต่างๆ ในสังคมมากขึ้น เช่น ปัญหาอาชญากรรม ปัญหา ด้านเศรษฐกิจ ปัญหาความยากจน ปัญหาการอพยพ การย้ายถิ่น เป็นต้น

ปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันขณะนี้ เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจถดถอย คือปัญหาการว่างงาน เนื่องจากตำแหน่งงานเพิ่มขึ้นไม่ทันกับการเพิ่มขึ้นของประชากรตลอดจนการบริหารประเทศชาติที่มีความจำเป็นต้องลด จำนวนบุคคลในการทำงานของบริษัทเอกชนต่างๆ อันเป็นผลทำให้จำนวน



# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

51

ประชากรประสบกับปัญหาว่างงานเพิ่มขึ้นอีกเป็นทวีคูณ ซึ่งเป็นการสร้างความอึดอัดใจให้กับรัฐบาลเป็นอย่างยิ่ง การเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร มีผลต่อภาวะ การทำงานทั้งทางตรงและทางอ้อม ทางตรงคือ ทำให้จำนวนกำลังแรงงานเพิ่มมากขึ้นตำแหน่งในทางอุตสาหกรรมและบริการมีไม่มากพอ ทำให้เกิดภาวะว่างงาน ขณะเดียวกันเกิดภาวะในการทำงานไม่เต็มที่ในสาขาเกษตรกรรม ผลโดยทางอ้อม คือทำให้การพัฒนาเศรษฐกิจต้องงัก เดินไปไม่ถึงเป้าหมายการเพราะประชากรยากจนลงไม่มีการออม และการสะสมทุนหรือมีรายได้ในระดับต่ำเมื่อเป็นเช่นนี้จึงทำให้ประชาชนในประเทศไทยเดินทางไปทำงานในต่างประเทศ

4. ปัญหาการเน่าเสียของสิ่งแวดล้อม เมื่อประชากรเพิ่มขึ้น ทำให้เกิดประชากรขาดความรับผิดชอบ เช่นทิ้งขยะเน่าเสียลงไปในแม่น้ำลำคลองสาธารณะต่างๆ ทำให้สิ่งแวดล้อมเป็นพิษ อากาศเน่า ขยะเน่าเหม็นเกิดมลภาวะเป็นพิษต่างๆ สัตว์น้ำถูกทำลาย อาหารถูกทำลายไม่สามารถขยายพันธุ์ได้ปริมาณอาหารลดลง การขาดแคลนอาหารก็จะเป็นปัญหาดังในลักษณะปัจจุบันการที่ประชากรเพิ่มขึ้นเช่นนี้ จะทำให้ทรัพยากรถูกทำลายเพิ่มขึ้นด้วยการทำลายธรรมชาติ เช่น การล่าสัตว์ การลักลอบตัดไม้ การปล่อยของเสียลงแม่น้ำลำคลอง โรงงานอุตสาหกรรมที่ปล่อยไปเน่าในแม่น้ำลำคลองโดยไม่ทำการบำบัดน้ำเสียก่อนปล่อยทิ้ง การกระทำความผิดแล้วนี้ได้ก่อให้เกิดปัญหาให้กับสังคมอย่างมาก

การเน่าเสียของสิ่งแวดล้อมหมายความว่าความถึงการเปลี่ยนแปลงสิ่งแวดล้อมไปในทางที่เลวลงโดยกิจกรรมของคน หรือสิ่งแวดล้อมสกปรกโดยมีสิ่งสกปรกอยู่ในสิ่งแวดล้อมนั่นเอง เมื่อประชากรเพิ่มมากขึ้นมีความรู้ทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีสูงขึ้นอุตสาหกรรมชาติจะถูกทำลายเพิ่มขึ้น เช่นการทำลายบรรยากาศ เช่นการพ่นแก๊สจากการเผาไหม้และการทดลองระเบิดปรมาณูทำให้อากาศสกปรก ดินที่ใช้ในการเพาะปลูกมีสภาพทรุดโทรมลงไปอย่างรวดเร็วเพราะการใช้ปุ๋ยวิทยาศาสตร์มากเกินไป การทำลาย แม่น้ำโดยการเปลี่ยนแปลงทิศทางเสียใหม่ โดยการสร้างเขื่อนกักน้ำเพื่อขยายพื้นที่การเกษตรการผลิตไฟฟ้าทำลายมหาสมุทร โดยการทิ้งขยะของเสียต่างๆ

5. ปัญหาเรื่องสาธารณสุข การที่ประชากรเพิ่มขึ้นความต้องการเกี่ยวกับสุขภาพอนามัยมากขึ้น ประชากรมากขึ้น ประชากรที่อาศัยในบริเวณต่างๆ มีความต้องการได้รับการรักษาพยาบาล แต่ในภาวะปัจจุบันนี้ยังขาดแคลนแพทย์ พยาบาล และโรงพยาบาลอย่างมาก ในชนบทมีแพทย์พยาบาล และโรงพยาบาลน้อยมากบางแห่งชุมชนที่ห่างไกลจากตัวเมืองมากๆ ไม่มีเลย การดูแลส่งเสริมด้านอนามัยมีน้อยมาก เมื่อประชากรเกิดการเจ็บป่วยขาดการดูแลรักษา จะเห็นได้ว่าประชากรที่อยู่ห่างไกลความเจริญมีปัญหาด้านสุขภาพอนามัย เป็นโรคติดเชื้อหลายชนิด โรคระบาดเกิดขึ้นง่ายใน ด้านโภชนาการอาหารที่รับประทานขาดสุขภาพลักษณะ เช่นนิยมรับประทานอาหารดิบๆ ในอาหารเหล่านี้ อาจจะมีพยาธิเมื่อรับประทานเข้าไปก็ทำให้เกิดเป็นโรคพยาธิต่างๆ



# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

52

ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งของของประเทศกำลังพัฒนาขณะนี้คือปัญหาเกี่ยวกับแพทย์และพยาบาล ที่ไม่นิยมปฏิบัติงานในประเทศโดยเฉพาะในจังหวัดที่ไม่เจริญ ชนบทที่ห่างไกลมักขาดบุคลากรด้านสาธารณสุขเป็นอย่างมากและบุคลากรเหล่านั้น มักนิยมเดินทางไปปฏิบัติงานและตั้งรกรากในสถานที่นั้น แทนที่ให้ความรู้ความสามารถหรือสติปัญญาที่ได้ร่ำเรียนมานั้นช่วยเหลือเงินลงทุนที่ให้บุคคลเหล่านั้นได้ศึกษาเล่าเรียนจนเป็นผู้มีความรู้ความสามารถนั้นส่วนหนึ่งของเงินทุนเหล่านั้นก็คือ เงินภาษีของคนร่วมชาตินั้นเอง ซึ่งเงินภาษีเหล่านั้นรัฐได้นำมาจ่ายให้ในรูปบริการด้านการศึกษา เช่นสร้างตึกสำนักงาน อาคารเรียน จ้างครูอาจารย์ จัดหาเครื่องมือเครื่องใช้อุปกรณ์การศึกษาและอื่น ซึ่งก็น่าที่บุคคลเหล่านี้จะตระหนักในข้อเท็จจริงเหล่านี้บ้างแต่ก็อาจเป็นเหตุผลที่แตกต่างกัน เช่น เหตุผลทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและอื่นๆ ทำให้ประเทศด้อยพัฒนาต้องสูญเสียบุคลากรดังกล่าวไปเป็นจำนวนมาก ในทุกๆปี การสูญเสียบุคลากรดังกล่าวเรียกว่า สมอกล่อง

ในการที่ประชากรเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วเช่นนี้ไม่มีผลเสียอาจเกิดขึ้นได้มากมายหลายประการด้วยกัน โดยเฉพาะเรื่อง อาหารการบริโภคสุขภาพอนามัย ซึ่งที่พบเห็นกันบ่อยๆ ก็คือ ภาวะการเกิดโรคระบาด โรคติดต่อต่างๆ ในวัยเด็กซึ่งมีเมื่อเป็นเป็นเช่นนี้ก็เป็นปัญหาในระดับชาติซึ่งยังคงขาดแคลนแพทย์และบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญเฉพาะด้านเกี่ยวกับการสาธารณสุข

6. ปัญหาเรื่องการศึกษา ความยากจนทำให้ประชากรสูญเสียโอกาสทางการศึกษาเริ่มตั้งแต่ประชากรในวัยศึกษา เล่าเรียนขาดโอกาสเด็กที่กำลancarการศึกษาเล่าเรียน หรือรวมถึง เด็กกำลังศึกษาเล่าเรียนต้องลาออกจากโรงเรียน เพื่อไปช่วยบิดา มารดา ทำมาหากินคนที่มีความดีจึงมีโอกาสได้เรียนหนังสือได้มากกว่า และจะพบว่าผู้หญิงจะมีโอกาสทางการศึกษาน้อยกว่าผู้ชาย ทำให้จำนวนผู้ไม่รู้หนังสือเป็นเพศหญิงมากกว่าเพศชายในทุกๆ ประเทศอาจ เป็นเพราะลักษณะโครงสร้างทางสังคม ขนบประเพณีหรือกฎสังคมบางประการกำหนดให้เป็น เช่นนั้น ที่เห็นว่าผู้หญิงควรเป็น

## 2. แนวคิดที่เกี่ยวข้อง

### 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการ

การจัดการเป็นศิลปะในการใช้ทรัพยากรขององค์กรให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ และโครงการทุกแห่งที่ตั้งขึ้นมิได้เจริญหรือบรรลุเป้าหมายได้เองจำเป็นต้องมีการจัดการที่ดี ผู้จัดการที่ดีจะต้องมีความรอบรู้ในเรื่องการจัดการและมีศิลปะในการจัดการอีกด้วย ปัจจัยพื้นฐานที่จะทำให้การจัดการองค์กรบรรลุเป้าหมาย คือ คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ ความรู้และการจัดการ เครื่องจักร และตลาด

การบริหารจัดการมีหลายแนวคิดที่สำคัญได้แก่ การวางแผน การจัดการ การอำนวยความสะดวก



# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

และการควบคุมผู้บริหารที่ดีจะต้องมีความสามารถทุกด้านมีความรักดีต่อองค์กรและ จะต้องมีทักษะที่จำเป็นในการบริหารงาน ได้แก่ ทักษะด้านความคิด ทักษะด้านมนุษยสัมพันธ์ ทักษะด้านเทคนิค จึงจะสามารถจัดการงานในองค์กรให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตามทุกคนอาจฝึกฝนให้มีความรู้ความสามารถในการเป็นผู้จัดการหรือผู้บริหารได้หากมีความตั้งใจอย่างแท้จริง เมื่อนุษย์ได้มีการรวมตัวกันเป็นองค์กรแล้วนั้น ก็ไม่ใช่ว่าจะไม่มีมนุษย์เพิ่มขึ้น เนื่องจากตามความเป็นจริงมนุษย์ยังมีการเกิด ทำให้มนุษย์มีเพิ่มมากขึ้นความต้องการในด้านต่าง ๆ เพิ่มขึ้นด้วย รวมทั้งช่วยกันป้องกันภัยที่จะเกิดขึ้นโดยธรรมชาติ สิ่งเหล่านี้ช่วยกระตุ้นให้มนุษย์อยู่รวมกันเป็นกลุ่มมากขึ้น เมื่อมีการอยู่รวมกันย่อมต้องหาหัวหน้าเพื่อให้เป็นผู้ปกครองดูแลช่วยเหลือ เพื่อกำกับความประพฤติของสมาชิกให้อยู่รวมกันอย่างปกติสุข การปกครองจึงต้องอาศัยวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณี และระเบียบแบบแผนเป็นเครื่องมือ

สัมพันธ ฎัไพบูลย์ (2540 : 1) กล่าวว่า สิ่งสำคัญที่สุดประการหนึ่งของกิจกรรมมนุษย์ คือ การจัดการ มนุษย์มีการรวมกลุ่มกันเพื่อความสำเร็จในเป้าหมายมนุษย์ไม่สามารถก้าวไปสู่ความสำเร็จได้ด้วยตัวคนเดียว การจัดการตั้งแต่ ขั้นตอนแรกไปจนถึงขั้นตอนสุดท้าย จึงเป็นสิ่งสำคัญในการรวมกลุ่มของบุคคลและสังคมไม่ว่าจะเป็นองค์กรที่หวังผลกำไร และองค์กรที่ไม่หวังผลกำไร ด้วยสิ่งนี้ ทำให้มนุษย์มีความเจริญก้าวหน้าเหนือสัตว์โลกทั้งปวง แม้แต่ระหว่างมนุษย์ด้วยกัน ถ้าความสามารถในการจัดการไม่เท่าเทียมกันจะทำให้ความสำเร็จของชีวิตแตกต่างกัน

## 2.1.1 ความหมายของการจัดการ

หากจะตอบคำถามที่ว่า “การจัดการคืออะไร” อย่างไม่พิถีพิถันนักก็อาจจะบอกได้ว่าการจัดการ คือ การรู้อย่างแน่ชัดว่าจะต้องทำอะไรแล้วคอยติดตามดูแลให้มีการทำงานนั้นออกมาอย่างดีที่สุดและเสียค่าใช้จ่ายต่ำที่สุดด้วยเหตุนี้ นักวิชาการก็ได้นิยามความหมายของการจัดการไว้ ดังจะยกตัวอย่างดังนี้

สุพีร์ ลิ้มไทย (2541 : 81) กล่าวว่า การจัดการ (Management) คือ กระบวนการในการประสานบุคคลและทรัพยากรอื่น ๆ เพื่อปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร

การจัดการ เป็นกระบวนการออกแบบและรักษาซึ่งสภาพแวดล้อมซึ่งบุคคลทำงานร่วมกันในกลุ่มให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ คุณท์และโอคอนเนลล์ (Koontz & O'Denell. 1982 : 532)

สมาน รังสิโยกฤษฎ์ และสุธิ สุทธิสมบูรณ์ (2537 : 1) กล่าวว่า การจัดการหมายถึง การดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยอาศัยปัจจัยต่าง ๆ ได้แก่ เงิน วัสดุ สิ่งของ และวิธีปฏิบัติงานเป็นอุปกรณ์ในการดำเนินงาน



# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

54

สมคิด บางโม (2538 : 29) กล่าวว่า การจัดการคือศิลปะในการใช้ คน เงิน วัสดุ อุปกรณ์  
ในองค์กรและนอกองค์กร เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรอย่างมีประสิทธิภาพ

ธีรวุฒิ บุญยโสภณ และวีระพงษ์ เฉลิมจิระรัตน์ (2543 : 12) กล่าวว่า การจัดการคือ  
กระบวนการอย่างหนึ่งภายในองค์กรซึ่งมีลำดับการทำงานเป็นขั้นตอน มีกลุ่มบุคคลเป็นกลไก  
สำคัญในการบริหาร มีเงินทุน เครื่องจักร และวัสดุครุภัณฑ์ต่าง ๆ เป็นองค์ประกอบด้วย

การจัดการนั้นจะเน้นในเรื่องการดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบายซึ่งโดยทั่วไปมักจะ  
อาศัยทรัพยากรหลักประเภทวัสดุอุปกรณ์ คน เงิน และข่าวสารข้อมูล โดยใช้กระบวนการจัดการเป็น  
เครื่องมือช่วยผู้จัดการที่ดีจะต้องมีความรอบรู้ในเรื่องการจัดการและมีศิลปะในการจัดการอีกด้วย

## 2.1.2 กระบวนการจัดการ (Process of management)

การจัดการเป็นกระบวนการ (Management as a process) มีความสัมพันธ์กับการกำหนด  
จุดมุ่งหมายขององค์กรและเปลี่ยนแปลงจุดมุ่งหมายนั้นสู่การปฏิบัติจริง การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ  
ขององค์กรไปสู่เป้าหมายที่กำหนด โดยผ่านกระบวนการที่เป็นระบบ (Systematic) ซึ่งลูเทอร์  
และเออร์วิค (Luther and Urwich, 1973 : 13) ได้นำหลักการของฟาโยลมาปรับปรุงประยุกต์ และ  
ได้เสนอเป็นหลักการว่า การบริหารจัดการจะประกอบด้วย 7 ด้านที่รู้จักกันในชื่อของ  
“POSDCORB” มีรายละเอียดดังนี้ (สมคิด บางโม, 2538 : 72)

1. การวางแผน (P = Planning) หมายถึง การจัดวางหรือกำหนดว่ามีอะไรบ้างที่จะต้อง  
ปฏิบัติตามลำดับพร้อมวางแผนอะไร และทำอะไรให้งานบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ อาจจัดทำเป็นแผน  
ระยะสั้น หรือแผนระยะยาวก็ได้ รูปแบบของแผนควรประกอบด้วยหัวข้อ วัตถุประสงค์ นโยบายแนว  
ปฏิบัติและมาตรฐานของงานโดยคำนึงว่าจะทำอะไร (What) จะทำอะไร (How) จะใช้เงิน เท่าไร  
(How much) จะมอบหมายให้ใครทำ (Who) จะทำที่ไหน (Where) และจะทำเมื่อใด (When)

2. การจัดองค์กร (O = Organizing) หมายถึง การจัดหน่วยงานกำหนดโครงสร้าง  
ของหน่วยงาน การจัดแบ่งส่วนงาน พร้อมทั้งกำหนดวัตถุประสงค์ กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบ  
ของแต่ละส่วนงาน ตลอดจนกำหนดสายงานควบคุมและบังคับบัญชาในลักษณะหน่วยงานหลัก  
(Line) หน่วยงานที่ปรึกษา (Staff) และหน่วยงานช่วย (Auxiliary) พร้อมทั้งกำหนดช่วงการ  
บังคับบัญชาไว้ด้วย การจัดองค์กรเป็นเรื่องสำคัญมาก เพราะถ้ามีการจัดองค์กรที่ดีจะช่วยให้เกิด  
ความราบรื่นในองค์กรนั้น ในการจัดองค์กรอาจแสดงไว้ในรูปของแผนภูมิองค์กร สายการ  
บังคับบัญชา และการติดต่อสื่อสาร

3. การจัดบุคลากร (S = Staffing) หมายถึง การดำเนินงานด้านบุคคล ได้แก่ การจัด  
อัตรากำลัง การสรรหา การพัฒนาบุคลากร การสร้างบรรยากาศการทำงานที่ดี การประเมินผล การ  
ทำงาน และ การให้พื่นจากงาน



# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

55

4. การอำนวยการ (D = Directing) หมายถึง การวินิจฉัยสั่งการ การควบคุมบังคับบัญชา และควบคุมการปฏิบัติงานและการตัดสินใจ

5. การประสานงาน (Co = Coordinating) หมายถึง การประสานกิจการระหว่างหน่วยงานหรือตำแหน่งที่เกี่ยวข้องรวมทั้งการติดต่อสื่อสารภายในองค์กร เพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรหรือหน่วยงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อย รวดเร็ว และ บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร โดยยึดถือหน้าที่วัตถุประสงค์และมาตรฐานการปฏิบัติขององค์กรเป็นหลัก ทั้งนี้เพื่อให้องค์กรเป็นปึกแผ่นและก้าวหน้าอยู่เสมอ

6. การรายงานผล (R = Reporting) หมายถึง การเสนอผลการปฏิบัติงาน และการประชาสัมพันธ์ขององค์กรให้ผู้บริหารและสมาชิกของหน่วยงานทราบว่าการปฏิบัติงานรุดหน้าหรือไม่มีอุปสรรคและข้อขัดข้องประการใดผลการปฏิบัติสอดคล้องและบรรลุเป้าหมายขององค์กรหรือไม่ เพื่อจะได้เป็นการประเมินผลงานขององค์กรและประเมินผลการปฏิบัติงานของเพื่อนร่วมงานด้วย

7. การจัดงบประมาณ (B = Budgeting) หมายถึง การจัดทำงบประมาณบัญชีการใช้จ่ายเงิน การควบคุมและตรวจสอบด้านการเงิน

จากศึกษาแนวคิดของ ลูเทอร์ และ เออร์วิค (Luther and Urwich) เกี่ยวกับกระบวนการจัดการ 7 ด้าน หรือที่รู้จักกันในชื่อของ “POSDCORB” นั้น ผู้วิจัยได้นำแนวคิดมาใช้เป็นแนวทางการศึกษาเกี่ยวกับการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นกระบวนการจัดการที่ครอบคลุมการดำเนินการบริหารจัดการในองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภออุทัย โดยการอาศัยกระบวนการจัดการนี้ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์กรที่ได้กำหนดไว้ โดยการวางแผน การจัดการ การจัดบุคลากร การอำนวยการ การประสานงาน การรายงานผล และการจัดงบประมาณ จำแนกรายละเอียด ดังนี้

## 1. การวางแผน (Planning)

การดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ การดำเนินงานให้ประสบผลสำเร็จโดยใช้ทรัพยากรการจัดการอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องมีแผนในการดำเนินงานอย่างรัดกุมและรอบคอบคือ ต้องมี “การวางแผน” กระบวนการแรกของการจัดการ ก็คือ การวางแผน (Planning) ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับการกำหนด (การเลือก) ภารกิจ (Missions) และวัตถุประสงค์ (Objectives) ตลอดจนกิจกรรมเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์นั้น

### ความหมายของการวางแผน

การวางแผน เป็นภารกิจแรกของการบริหารงาน ถ้าหน่วยงานได้มีการวางแผนที่ดี ตั้งแต่ต้นย่อมส่งผลให้การปฏิบัติประสบความสำเร็จตามที่คาดหวังอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นการศึกษาได้กล่าวไว้คือ



# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

56

สุพีร์ ลืมไทย (2542 : 83) กล่าวว่า การวางแผน หมายถึง การกำหนดเป้าหมายขององค์กรและตัดสินใจว่าจะปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าวได้อย่างไร

ธงชัย สันติวงษ์ (2537 : 79) ได้ให้ความหมายของการวางแผนว่า การวางแผน หมายถึง การกำหนดวิถีทางที่จะปฏิบัติไว้เป็นการล่วงหน้า (Predetermine a course of action) ซึ่งจะทำให้เกิดผลสำเร็จตามความต้องการ

คุณซ์ (สมคิด บางโม. 2538 : 82 ; อ้างอิงจาก Koontz. 1982. **Principle of Management : An Analysis of Management Function.**) ให้ความหมายว่า การวางแผน คือ การตัดสินใจล่วงหน้าว่าจะทำอะไร ทำไม่ เมื่อไร และใครทำ

พะยอม วงศ์สารศรี (2542 : 64) กล่าวว่า การวางแผน คือ ความพยายามที่เป็นระบบ (Systematic attempt) เพื่อตัดสินใจเลือกแนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุดสำหรับอนาคต เพื่อให้องค์กรบรรลุผลที่ปรารถนา

อนันต์ เกตุวงศ์ (2543 : 3 - 4) กล่าวว่า การวางแผน (Planning) คือ การตัดสินใจล่วงหน้าในการเลือกทางเกี่ยวกับสิ่งต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นวัตถุประสงค์หรือวิธีการกระทำโดยทั่วไปจะเป็นการตอบคำถามต่อไปนี้คือ จะทำอะไร (What) จะกระทำเมื่อใด (When) จะทำที่ไหน (Where) และทำอย่างไร (How)

สรุป การวางแผน คือ การกำหนดเป้าหมายขององค์กรและตัดสินใจว่าจะปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายหรือแนวทางที่จะไปถึงหรือบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้

ความสำคัญของการวางแผน (Significance of planning)

สมคิด บางโม (2538 : 50) กล่าวว่า องค์กรของธุรกิจจะประสบความสำเร็จตามเป้าหมายได้ หากมีการวางแผนไว้เป็นอย่างดี การวางแผนจะอำนวยความสะดวกแก่การ ประกอบธุรกิจดังนี้

1. เป็นการลดความไม่แน่นอนและปัญหาความยุ่งยากซับซ้อนที่จะเกิดในอนาคตของกิจการ จึงจำเป็นต้องเตรียมตัวให้สามารถปรับตัวและเผชิญกับสิ่งที่จะเกิดขึ้นอันเนื่องมาจากความผันผวนของสิ่งแวดล้อม อันได้แก่ สภาพเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง เป็นต้น
2. ทำให้เกิดการยอมรับแนวความคิดใหม่ ๆ เข้ามาในองค์กร
3. ทำให้การดำเนินการขององค์กรบรรลุเป้าหมายที่ปรารถนาทั้งนี้เพราะการวางแผนเป็นงานที่ต้องกระทำเป็นจุดเริ่มแรกของทุกฝ่ายในองค์กร เพื่อเป็นหลักประกันให้ธุรกิจดำเนินการไปด้วย ความมั่นคงและมีการเจริญเติบโตด้วยดี
4. เป็นการลดความสูญเปล่าของหน่วยงานที่ซ้ำซ้อน ช่วยให้การงานประสานสัมพันธ์กัน เพราะการวางแผนทำให้มองเห็นภาพรวมขององค์กรที่ชัดเจนขึ้น และยังอำนวยความสะดวกในการจัดระเบียบของกิจการให้มีความเหมาะสมกับสภาพของธุรกิจที่ดำเนินอยู่





# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

57

5. ทำให้เกิดความชัดเจนในการดำเนินงาน เพราะการวางแผนช่วยให้มีการเลือกแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนในโอกาสต่ออย่างเหมาะสมกับสภาพของธุรกิจที่ดำเนินอยู่

6. ช่วยให้การตรวจสอบและการควบคุมงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

กล่าวโดยสรุปว่า ไม่มีองค์การใดที่ประสบความสำเร็จได้โดยปราศจากการวางแผน ดังนั้น การวางแผนจึงเป็นภารกิจอันดับแรกที่มีความสำคัญของกระบวนการจัดการที่ดี

ลักษณะของการวางแผน (The nature of planning)

ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ (2539 : 74-76) กล่าวว่า การวางแผนประกอบด้วยลักษณะสำคัญ 4 ด้าน คือ

1. การวางแผนจะต้องสนับสนุนเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ขององค์การ (The contribution to purpose and objectives) ทุกแผนจะช่วยกำหนดจุดมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ขององค์การความคิดนี้ได้เกิดจากลักษณะของธุรกิจซึ่งดำเนินการเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่ม โดยอาศัยความร่วมมือกัน

2. การวางแผนเป็นงานอันดับแรกของกระบวนการจัดการ (Primary of planning) การวางแผนช่วยในการจัดการทุกหน้าที่ ทั้งยังเป็นตัวสนับสนุนในทางด้านอื่น ๆ ดำเนินไปด้วยความ สอดคล้อง

3. ความหลากหลายของการวางแผน (The pervasiveness of planning) การวางแผนเป็นงานของผู้จัดการทุกระดับที่จะต้องทำแล้วแต่ขอบเขตของอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกัน ทั้งนี้เพราะผู้จัดการในระดับที่แตกต่างกันต่างก็มีความรับผิดชอบควบคุมในหน้าที่ตนกระทำอยู่ ให้ประสบความสำเร็จ ฉะนั้นการวางแผนจึงมีความสำคัญยิ่ง

4. ประสิทธิภาพของแผนงาน (The efficiency of plans) การวางแผนนั้น ผู้วางแผนจะต้องคำนึงให้แผนงานที่วางมีประสิทธิภาพ ซึ่งสามารถพิจารณาจากการบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การด้วยการลงทุนอย่างประหยัดและคุ้มค่า เช่น การใช้เวลา เงิน เครื่องมือ แรงงาน และการบริหารที่ดีที่สร้างความพึงพอใจให้แก่สมาชิกในองค์การ

สรุป การวางแผนมีองค์ประกอบดังนี้ การวางแผนจะต้องสนับสนุนเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ขององค์การ การวางแผนเป็นงานอันดับแรกของกระบวนการจัดการ การวางแผนต้องมีความหลากหลายของการวางแผน และประสิทธิภาพของแผนงาน

กระบวนการวางแผน (Planning process)

เอกชัย ชีวะตระกูลกิจ (2538 : 37-37) กล่าวว่า กระบวนการในการวางแผนสามารถแสดงด้วยการสร้างแผนการปฏิบัติตามแผนและการประเมินผลแผนจากภาพข้างต้นอธิบายได้ดังนี้



# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

58

1. การเตรียมการ (Plan to plan) หมายถึง การเตรียมการก่อนการวางแผน ซึ่งมีกิจกรรมที่ต้องปฏิบัติ ดังนี้

1.1 นโยบายและเป้าหมายขององค์การต้องการอะไร

1.2 วิเคราะห์สภาพการณ์ปัจจุบันงานในหน้าที่ความรับผิดชอบตลอดจนความพร้อมในการทำงาน

1.3 วัตถุประสงค์ ความต้องการสอดคล้องกับนโยบายและเป้าหมายขององค์การหรือไม่

1.4 สภาพแวดล้อมปัจจุบันและโอกาสเอื้ออำนวยให้มากน้อยเพียงใด

1.5 ผลสำเร็จที่ต้องการภายในระยะเวลาที่กำหนด

1.6 ข้อมูลต่างๆ ที่ต้องการ บุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับแผนมีใครบ้าง

2. การสร้างแผน หมายถึง การกำหนดแผนที่ต้องการขึ้นมาให้ชัดเจนมีกิจกรรมที่ต้องปฏิบัติ ดังนี้

2.1 มาตรฐานหรือคุณภาพงานที่ต้องปฏิบัติ

2.2 มีทางเลือกกิจกรรมอะไรบ้างที่ต้องปฏิบัติเพื่อให้บรรลุตามต้องการ

2.3 อุปสรรคหรือข้อจำกัดที่จะเกิดขึ้นและวิธีการแก้ไขอุปสรรคหรือข้อจำกัด

2.4 ตัดสินใจเกี่ยวกับทางเลือกหรือ กิจกรรมที่คิดว่าดีที่สุด เหมาะสมกับสถานการณ์

2.5 กำหนดขั้นตอนของการปฏิบัติงาน

2.6 ทรัพยากรที่ต้องการเพื่อสนับสนุนการทำงานมีอะไรบ้าง

2.7 เขียนเป็นแผนงานให้ชัดเจนโดยมีการกำหนดช่วงระยะเวลาเริ่มต้นสิ้นสุด และ

ผู้รับผิดชอบแต่ละกิจกรรม

3. การปฏิบัติตามแผน หมายถึง การนำแผนที่สร้างขึ้นไปสู่การปฏิบัติมีกิจกรรมที่ต้องปฏิบัติ ดังนี้

3.1 กำหนดคนที่จะรับผิดชอบในการปฏิบัติและการควบคุมงานในแต่ละส่วน

3.2 การประชุม เพื่อสร้างความเข้าใจกับบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามแผนก่อนที่จะมีกิจกรรมมอบหมายงานให้รับผิดชอบไปปฏิบัติ

3.3 จัดสรรทรัพยากรสนับสนุนการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่องและเพียงพอ

3.4 กำหนดรูปแบบความร่วมมือและการประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ หรือบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องกับแผน

3.5 การนิเทศงาน (Supervision) ช่วยเหลือแนะนำในการปฏิบัติงาน

3.6 การควบคุมกำกับและติดตามผลการปฏิบัติงานตามแผนซึ่งอาจจะใช้เทคนิคพีพีบีเอส เพิร์ท (PPBS PERT/CPM) หรือ แกนต์ ชาร์ท (GANTT CHART) ช่วยในการควบคุมก็ได้



# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

59

4. การประเมินผลแผน หมายถึง การประเมินผล การปฏิบัติงานว่าได้บรรลุตามเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ที่ต้องการหรือไม่ การประเมินผลแผนนี้เป็นการประเมินเพื่อได้ข้อมูลกลับไปยัง ขั้นที่ 1 ของกระบวนการวางแผนนั่นเอง สำหรับกิจกรรมที่ต้องปฏิบัติมีดังนี้

4.1 ผลการปฏิบัติงานได้ตามที่ต้องการมากน้อยเพียงใด

4.2 ปัญหาและอุปสรรคที่พบ

4.3 ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามแผน

4.4 สมควรที่จะมีกิจกรรมทบทวนแผนปรับเปลี่ยนหรือไม่

สรุป กระบวนการวางแผน ประกอบไปด้วย การเตรียมการ การสร้างแผน การปฏิบัติตามแผน การประเมินผลแผน

ประเภทของการวางแผน (Types of planning)

การแบ่งแผนออกเป็นประเภทต่าง ๆ นั้นจะขึ้นอยู่กับเกณฑ์ที่นำมาใช้โดยทั่วไปแล้ว การจัดแบ่งประเภทสามารถจำแนกได้ดังนี้

1. ประเภทของแผนตามระยะเวลา

1.1 แผนระยะสั้น (Short - range planning) มีระยะเวลาดำเนินการระหว่าง 1 – 3 ปี มักจะเป็นการกำหนดกิจกรรมช่วงสั้น ๆ ซึ่งมีความสัมพันธ์และสอดคล้องกับแผนระยะยาว

1.2 แผนระยะปานกลาง (Medium - range planning) เป็นแผนที่มีระยะเวลาดำเนินการในช่วง 3 – 5 ปี

1.3 แผนระยะยาว (Long - range planning) เป็นแผนที่มีระยะเวลาดำเนินการตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไป เพราะต้องใช้กระบวนการวางแผนและการทำงานสลับซับซ้อน ตลอดจนถึงใช้การศึกษาวิจัยเป็นเวลานานกว่า 5 ปีขึ้นไป

2. ประเภทของแผนตามลักษณะเฉพาะ

2.1 แผนเฉพาะ (Specific planning) เป็นแผนที่กำหนดความต้องการ หรือ วัตถุประสงค์ ในการปฏิบัติงานที่เฉพาะเจาะจง

2.2 แผนกำหนดทิศทาง (Directional planning) เป็นแผนที่กำหนดเพียงทิศทางความต้องการในการปฏิบัติงานไว้อย่างกว้าง ๆ แผนประเภทกำหนดทิศทาง (Directional planning) นี้ อาจจะเทียบเคียงได้กับแผนประเภทกลยุทธ์ (Strategic planning)

3. ประเภทของแผนตามระดับการจัดการ

3.1 แผนกลยุทธ์ (Strategic planning) เป็นการวางแผนในลักษณะการพิจารณาภาพรวมทั้งหมด (Overall planning) ด้วยการกำหนดวัตถุประสงค์ จัดสรรทรัพยากรและกำหนดขอบเขตอย่างกว้าง ๆ ของกิจกรรม เพื่อให้การดำเนินงานสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ



# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

60

3.2 แผนบริหาร (Administrative planning) เป็นการวางแผนเพื่อกำหนดกรอบและทิศทางไว้สำหรับแผนปฏิบัติการ (Operative planning)

3.3 แผนการปฏิบัติการ (Operative planning) เป็นแผนที่ไว้ใช้ดำเนินการในภาคปฏิบัติ

4. ประเภทของแผนตามลักษณะการปฏิบัติหรือสถานการณ์ใช้ เพราะสถานการณ์ที่แตกต่างกันการเลือกใช้แผนย่อมแตกต่างกัน โดยสามารถแบ่งได้ดังนี้

4.1 แผนใช้ครั้งเดียว (Single-use planning) เป็นแผนที่ใช้เพื่อปรับและเสริมการวางแผนใช้ประจำ เนื่องจากแผนที่ใช้ประจำไม่อาจตอบสนองความเหมาะสมในสถานการณ์ต่าง ๆ ได้แผนชนิดนี้จึงเกิดขึ้นเพื่อเป็นแนวทางการปฏิบัติงานเฉพาะสถานการณ์ช่วยความเสี่ยงและเป็นการใช้ที่เหมาะสมกับสถานการณ์

4.2 แผนใช้ประจำหรือแผนหลัก (Standing planning) เป็นแผนที่มึลักษณะบ่งบอกถึงแนวความคิด หลักการและแนวทางปฏิบัติในการทำกิจกรรมที่เกิดขึ้นบ่อยหรือแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นประจำ รวมถึงนโยบาย วิธีปฏิบัติงาน กฎวิธีการและมาตรฐาน แผนชนิดนี้จะมีจุดอ่อนเมื่อสถานการณ์บางอย่างเปลี่ยนแปลงไปจึงต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมกับสถานการณ์

สรุปได้ว่า การวางแผน (Planning) เป็นการเตรียมการโดยการหาข้อมูล แล้วสร้างแผนโดยกำหนดวัตถุประสงค์ ขั้นตอนการปฏิบัติ ระยะเวลาและผู้รับผิดชอบ แล้วนำแผนนั้นไปปฏิบัติตามขั้นตอนแล้วประเมินผลแผนที่ปฏิบัติ เพื่อเป็นข้อมูลในการวางแผนครั้งต่อไป

## 2. การจัดองค์การ (Organizing)

องค์การมีความสำคัญต่อบุคคลเช่นเดียวกับบุคคลมีความสำคัญต่อองค์การ องค์การเปรียบเสมือนบ้านที่สองของบุคคล จึงต้องให้ความสำคัญต่อการจัดองค์การเช่นเดียวกับการจัดหาที่อยู่อาศัย การจัดองค์การเป็นการดำเนินงาน ขั้นที่ 2 ของกระบวนการจัดการโดยต่อจากการวางแผนการจัดองค์การเป็นการกำหนดรูปร่างโครงสร้างองค์การ จัดแผนงานโดยแบ่งเป็นหมวดหมู่ กำหนดอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของบุคลากรและสายการบังคับบัญชา รวมถึงการเชื่อมโยงติดต่อสัมพันธ์ภายในขององค์การ ทั้งนี้เพื่อเอื้ออำนวยต่อการจัดการบุคลากรให้เหมาะสมกับโครงสร้างที่เหมาะสมกับอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบและสามารถกำหนดมาตรฐานของบุคคล เพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพโดยทั่วไปก็คือการจัดให้คน (Individuals) และงาน (Jobs) เข้ากันได้อย่างเหมาะสมนั่นเอง

### 2.1 ความหมายของการจัดองค์การ

ชวลิต ประภวานนท์ (2539 : 139) กล่าวว่า การจัดองค์การ หมายถึง กระบวนการที่ กำหนด กฎ ระเบียบ แบบแผน ในการปฏิบัติงานขององค์การ ซึ่งรวมถึงวิธีการการทำงานร่วมกัน



# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

61

ธงชัย สันติวงษ์ (2537 : 220) กล่าวว่า การจัดองค์การ หมายถึง ความพยายามของผู้บริหารที่จะให้มีหนทางสำหรับการปฏิบัติงานให้สำเร็จผลตามแผนงานที่ได้วางเอาไว้

ศิริอร ชันทรหัตถ์ (2539 : 79) ได้สรุปว่า การจัดองค์การ หมายถึง การจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนงานต่าง ๆ และบุคคลในองค์การ โดยกำหนดภารกิจ อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้ชัดเจน เพื่อให้การประกอบการตามภารกิจขององค์การบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

ณรงค์ นันทวรรณ และเอื้องฟ้า นันทวรรณ (2536 : 89) กล่าวว่า การจัดองค์การคือ ระบบของการประสานงานหรือแรงงานร่วมกันของบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปอย่างมีความรู้สึกลำบาก

จากความหมายข้างต้น การจัดองค์การจะประกอบด้วย 1) การกำหนดส่วนงานและการแบ่งงาน 2) การกำหนดความสัมพันธ์ภายในองค์การ และ 3) การกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ

## 2.2 ความสำคัญของการจัดองค์การ (Significance of organizing)

ชวลิต ประภวานนท์ (2539 : 140) กล่าวว่า องค์การโดยทั่วไป จะมีทั้งขนาดใหญ่และขนาดเล็กแตกต่างกัน แต่อย่างไรก็ยังคงมีการจัดองค์การ เพราะจะทำให้ทราบแนวทางปฏิบัติงาน (Work flow) จึงทำให้พนักงานทำงานไม่ ซ้ำซ้อนกันหรือขัดแย้งกันในหน้าที่ ทั้งยังให้ทราบขอบเขตของงานการติดต่อประสานงานกันจะได้สะดวกขึ้น

การจัดองค์การมีความ จำเป็นและก่อให้เกิดประโยชน์หลายด้าน ดังนี้

### 1. ประโยชน์ต่อองค์การ

1.1 การจัดโครงสร้างองค์การที่ดีและเหมาะสม จะทำให้องค์การบรรลุวัตถุประสงค์และเจริญก้าวหน้าขึ้นไปเรื่อย ๆ

1.2 ทำให้งานไม่ซ้ำซ้อนไม่มีแผนงานมากเกินไปเป็นการประหยัดต้นทุนไปด้วย

1.3 องค์การสามารถปรับตัวเข้ากับสภาพแวดล้อม ที่เปลี่ยนไปได้ง่ายตามความจำเป็น

### 2. ประโยชน์ต่อผู้บริหาร

2.1 การบริหารงานง่าย สะดวก รู้ว่าใครรับผิดชอบอะไร มีหน้าที่อะไร

2.2 แก้ปัญหาการทำงานซ้ำซ้อนได้ง่าย

2.3 ทำให้งานไม่ค้างคั่ง ณ จุดใด สามารถติดตามแก้ไขได้ง่าย

2.4 การมอบอำนาจทำได้ง่ายจัดปัญหาการเกี่ยวกันทำงานหรือปิดความรับผิดชอบ

### 3. ประโยชน์ต่อผู้ปฏิบัติงาน

3.1 ทำให้รู้อำนาจหน้าที่และขอบข่ายการทำงานของตนว่ามีเพียงใด



# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

62

3.2 การแบ่งงานให้พนักงานอย่างเหมาะสม ช่วยให้พนักงานมีความพอใจไม่เกิดความรู้สึกทำงานมากไปหรือน้อยไป

3.3 เมื่อพนักงานรู้อำนาจหน้าที่ และขอบเขตงานของตนเองย่อมก่อให้เกิดความคิดริเริ่มในการทำงาน

3.4 พนักงานเข้าใจความสัมพันธ์ของตนต่อฝ่ายอื่น ๆ ทำให้สามารถติดต่อกันได้ดียิ่งขึ้น

กระบวนการจัดองค์การ (Process of organizing)

การจัดองค์การให้มีประสิทธิภาพนั้น เดล (สมคิด บางโม, 2538 : 101-102 ; อ้างอิงจาก Dale, 1978. **Management : Theory and Practice.** p. 132) ได้เสนอแนะการจัดองค์การเบื้องต้นไว้ 3 ประการดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 กำหนดรายละเอียดของงานเพื่อให้องค์การบรรลุเป้าหมาย องค์กรต่าง ๆ สร้างขึ้นมาเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง งานต่าง ๆ ขององค์กรย่อมมีมากน้อยต่างกันตามประเภท

ขั้นตอนที่ 2 การแบ่งงานให้แต่ละคนในองค์กรรับผิดชอบตามความเหมาะสมและตามความสามารถ การแบ่งงานเบื้องต้นควรจะเป็นการรวมกลุ่มของงานที่มีลักษณะคล้ายกันหรือสัมพันธ์กันเป็นแผนกงาน แล้วจึงแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบให้แต่ละคนแต่ละแผนก การแบ่งงานควรให้ทุกคน ได้ทำงานตามความรู้ความสามารถได้ปฏิบัติงานอย่างเหมาะสม ไม่มากหรือน้อยเกินไป และได้รับผลตอบแทนจากงานที่ได้ปฏิบัติให้กับองค์กรด้วยความชอบธรรม

ขั้นตอนที่ 3 การประสานงาน เมื่อได้แบ่งงานให้แต่ละฝ่ายแต่ละแผนกแล้วขั้นต่อไปคือจัดให้มีการประสานงานระหว่างแผนกต่าง ๆ เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างราบรื่นและบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ หากการประสานงานไม่ดีหรือไม่มีการประสานงานการทำงานอาจช้าช้อนหรือขัดกัน ทำให้การทำงานล่าช้าและเกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมา

การจัดโครงสร้างขององค์การ (Organization structure)

การจัดโครงสร้างองค์การที่เหมาะสมกับประเภทธุรกิจ สภาพแวดล้อมตลอดจนขนาดขององค์กรย่อมจะทำให้การบริหารงานเป็นไปโดยราบรื่นและบรรลุเป้าหมายขององค์การ

ศิริอร ชันชหัตถ์ (2539 : 85) กล่าวว่าโครงสร้างขององค์การ (Organization structure) หมายถึงภาพรวมของหน่วยงานย่อยความสัมพันธ์ของหน่วยงานย่อยในองค์กรสามารถแบ่งได้ดังนี้

1. โครงสร้างองค์การตามสายงานหลัก (Line organization) เป็นโครงสร้างที่ แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของการบังคับบัญชาจากบนลงล่างเป็นขั้น ๆ และชัดเจน ลักษณะโครงสร้างเข้าระดับ



# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

63

แต่ปัญหาสำหรับโครงสร้างลักษณะนี้ ก็คือ ขาดผู้เชี่ยวชาญเฉพาะการดำเนินงานไม่ครอบคลุม ขอบข่ายของงานได้ทั้งหมดและให้อำนาจควบคุมโดยตรงต่อผู้บังคับบัญชาระดับสูงเท่านั้น

2. โครงสร้างองค์การแบบสายงานที่ปรึกษา (Staff organization) ให้เป็นสายงานช่วยเหลือแนะหรือให้ข้อมูลคำปรึกษา ดังนั้นหน่วยงานที่ปรึกษามักเป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะงาน แต่ไม่มีอำนาจบังคับบัญชา หน่วยงานนี้จะช่วยให้การดำเนินงานต่าง ๆ ในองค์การมีประสิทธิภาพ ความผิดพลาดลดลงแต่ในบางกรณีอาจเกิดความขัดแย้งกัน เนื่องจากมีความเห็นต่างกันระหว่างหน่วยงานหลักและหน่วยงานที่ปรึกษา

3. โครงสร้างองค์การตามหน้าที่การงาน (Functional organization) เป็นโครงสร้างที่จัดตั้งขึ้น โดยแบ่งตามประเภทหรือหน้าที่การงาน ก่อให้เกิดการได้คนมีความสามารถทำงาน ในประเภทนั้น ๆ และมีความเชี่ยวชาญงานในหน้าที่ชนิดเดียวกัน จึงง่ายต่อการประสานงาน เนื่องจากแต่ละคนมีความสนใจในงานและใช้ภาษาเดียวกัน ทำให้การดำเนินงานรวดเร็ว สม่่าเสมอพร้อมทั้งเกิดความประหยัดเพราะสามารถสร้างผลิตผลได้เต็มเม็ดเต็มหน่วย การใช้เครื่องจักรและแรงงานก็ใช้ได้ผลคุ้มค่า แต่โครงสร้างลักษณะนี้จะเกิดผลเสีย คือ การประสานงานขององค์การจะยุ่งยาก เพราะมีหัวหน้า หลายคน การวางแผนงานยุ่งยากขึ้นและแต่ละฝ่ายก็จะเน้นความสำคัญของเป้าหมายของคนมากเกินไปโดยไม่คำนึงถึงเป้าหมายรวมขององค์การ

4. โครงสร้างองค์การแบบเมทริกซ์ (Matrix organization) การผสมผสานโครงสร้างแบบต่าง ๆ เข้าด้วยกัน ในลักษณะเฉพาะกิจหรือในช่วงเวลาหนึ่งจนกว่าจะเสร็จ ทำให้องค์การสามารถนำพนักงานที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะด้านมาช่วยทำงาน ผลงานที่ได้ก็จะมีประสิทธิภาพ และประหยัดค่าใช้จ่ายที่จะใช้จ้างผู้เชี่ยวชาญ ไม่ต้องรับบุคลากรเพิ่มและพนักงานได้ทำงานเต็มที่ แต่บางครั้งบุคลากรอาจเกิดความสับสน กำหนดความสำคัญของงานไม่ถูกว่าจะทำงานประจำ หรือ งานโครงการก่อน อาจมีปัญหาในเรื่องการปรับตัวในการทำงานร่วมกันเพราะเปลี่ยนผู้บังคับบัญชา ถ้าไม่สามารถติดต่อสัมพันธ์กันได้การทำงานจะล้มเหลวเกิดความขัดแย้งและองค์การจะไม่ประสบความสำเร็จ

5. โครงสร้างองค์การแบบคณะกรรมการบริหาร (Committees organization) เป็นการตั้งคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยบุคคลมาจากหลาย ๆ ฝ่ายจะทำให้ทุกคนเข้าใจปัญหาและก่อให้เกิดการยอมรับในปัญหาที่ฝ่ายอื่นเผชิญอยู่ ทำให้การประสานงานเป็นไปได้ง่ายขึ้น แต่ก็ยังมีข้อเสียของการใช้โครงสร้างแบบนี้ คือ เกิดการสูญเสียทรัพยากรโดยใช่เหตุ เนื่องจากใช้เวลาส่วนใหญ่ประชุมถกเถียงกันกว่าจะได้ข้อยุติก็อาจไม่ทันต่อการวินิจฉัยสั่งการ หรือยอมประนีประนอมกัน เพื่อให้ได้ข้อยุติที่รวดเร็วทำให้ผลการตั้งคณะกรรมการไร้ผล



# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

64

6. โครงสร้างองค์การงานอุนกร (Auxiliary organization) คือ หน่วยงานช่วยซึ่งเป็นงานเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในการจัดการ เช่น งานเลขานุการ งานตรวจสอบ เป็นต้น

สรุปได้ว่าการจัดองค์การ (Organization) เป็นการจัดโครงสร้างขององค์การกำหนดสายการบังคับบัญชา กำหนดขอบเขตของงานแต่ละงาน การจัดกลุ่มงานเป็นฝ่าย แผนก กอง รวมทั้งมีการจัดทำเอกสารเพื่อช่วยสร้างความเข้าใจ และอาจมีการกำหนดคณะที่ปรึกษาเมื่อมีงานที่จำเป็นต้องใช้

### 3. การจัดบุคลากร (Staffing)

ทรัพยากรมนุษย์เป็นสิ่งที่มีความสำคัญมาก องค์การจะประสบความสำเร็จหรือไม่ก็ขึ้นอยู่กับการจัดการทรัพยากรมนุษย์ หากองค์การไม่มีทรัพยากรมนุษย์หรือมีแต่ไม่มีคุณภาพ การจัดการให้บรรลุเป้าหมายขององค์การย่อมดำเนินไปได้โดยยากยิ่ง การจะได้คนดีมีคุณภาพเข้ามาทำงานย่อมจะต้องขึ้นอยู่กับการจัดบุคลากรที่ดี โบวี และคณะ (Bovee and others. 1993 : 414-424)

การจัดบุคคลให้เหมาะสมกับงานและการหาบุคคลเข้าทำงาน เป็นกระบวนการดึงดูดและคัดเลือกบุคคลเข้าทำงานในตำแหน่งต่างๆในองค์การ โดยสรรหาและคัดเลือกบุคคลให้เหมาะสมกับงาน

1. การสรรหาบุคคล (Recruiting) เป็นกระบวนการของการสรรหาบุคคลที่เหมาะสมสำหรับตำแหน่งงานในองค์การ โดยหาได้จากภายในและภายนอกองค์การ

2. การคัดเลือกบุคคล (Selection) เป็นกระบวนการของการสรรหาผู้สมัครโดยเลือกผู้ที่เหมาะสมที่สุดกับตำแหน่งและความต้องการขององค์การ โดยจะมีวิธีการคัดเลือกดังนี้

2.1 การรับสมัคร (Applications) อย่างแรกของการสมัครงานโดยทั่วไป คือการให้ข้อมูลกับบุคคลทั่วไปที่สนใจเกี่ยวกับลักษณะของงาน วิธีคัดเลือก และกรอกใบสมัคร

2.2 การสัมภาษณ์ (Interviews) วิธีคัดเลือกที่ใช้อย่างกว้างขวาง คือ การสัมภาษณ์ การสัมภาษณ์จะมีประสิทธิภาพมากถ้าผู้สัมภาษณ์สร้างไมตรี (ความเป็นกันเอง) กับผู้สมัคร และทำให้พวกเขาคลายความกังวลและพิจารณาข้อมูลที่ได้มาเกี่ยวกับผู้สมัครและตำแหน่งที่ต้องการ

2.3 ตรวจสอบกับบุคคลที่อ้างอิง (Reference) เป็นวิธีที่นิยมใช้เพราะการรับสมัครงานที่มีผู้สมัครมากอาจมีบางคนให้ข้อมูลเท็จดังนั้นองค์การจึงต้องตรวจสอบก่อนรับเข้าทำงานในองค์การ

2.4 การทดสอบ (Testing) โดยการทดสอบความรู้ความสามารถของผู้สมัคร โดยมีการทดสอบแบบต่างๆ ดังนี้





# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

65

2.4.1 การทดสอบความสามารถ (Ability tests)

2.4.2 การทดสอบบุคลิกภาพ (Personality tests)

2.4.3 การทดสอบปฏิบัติ (Performance tests)

สรุปได้ว่า การจัดบุคลากร (Staffing) หมายถึง การจัดหาบุคคลมาปฏิบัติงานให้เหมาะสมกับตำแหน่งงานมีการฝึกอบรมการพัฒนาบุคคลให้มีความรู้ความสามารถสูงขึ้น การบำรุงรักษาให้คงอยู่ พร้อมทั้งประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคคลแต่ละคน

4. การอำนวยการ (Directing)

การอำนวยการเป็นการใช้วิธีการติดต่อสื่อสาร การจูงใจและการสั่งงานผู้ร่วมงานให้กระตือรือร้นในการทำงาน อุทิศตนร่วมแรงร่วมใจกับสมาชิกในองค์การ ปฏิบัติงานร่วมกันด้วยความพึงพอใจอย่างมีประสิทธิภาพ

การอำนวยการเป็นศิลปะอย่างหนึ่ง มิใช่เป็นการสั่งการแต่อย่างเดียว การอำนวยการจะต้องทำให้เกิดความรู้สึกว่าเป็นการช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงาน มิใช่ใช้อำนาจสั่งหรือบังคับให้ทำดังนั้นการอำนวยการจึงประกอบด้วยกิจกรรมหลายประการดังนี้

1. การจูงใจ (Motivation)

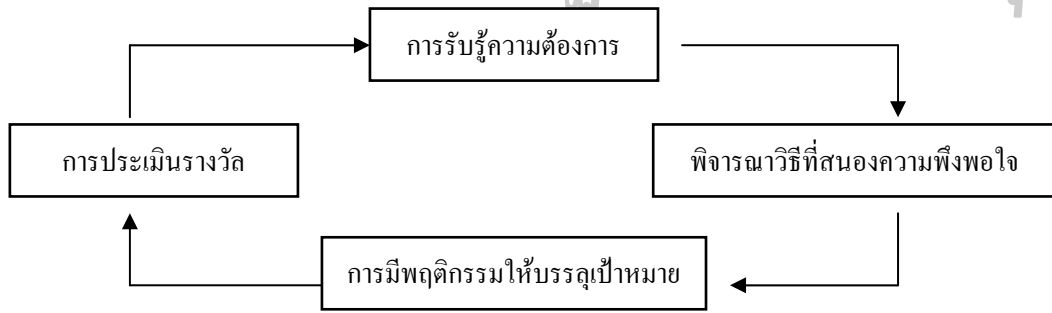
การจูงใจเป็นสิ่งเร้าซึ่งทำให้บุคคลเกิดความคิดริเริ่ม ความคุม รักษาพฤติกรรมและการกระทำ โบวี และคณะ (Bovee and others. 1993 : 436)

1.1 กระบวนการจูงใจ (The motivation process)

เป็นการเริ่มต้นด้วยความต้องการ (Need) เกิดขึ้น พนักงานจะรู้สึกถึงความต้องการงานที่ท้าทาย ค่าตอบแทนที่สูงขึ้น การยอมรับจากกลุ่มงานความต้องการเหล่านี้นำไปสู่กระบวนการตัดสินใจของพนักงานให้สามารถตอบสนองความพึงพอใจด้วยการกระทำ ซึ่งอาจกระตุ้นโดย การให้รางวัล ดังภาพประกอบ 3



# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา 66



ภาพประกอบ 3 พื้นฐานของการจูงใจ (Basic model of motivation)

ที่มา : โบวี และคณะ (Bovee and others. 1993 : 436)

## 2. การสั่งการ (Commanding)

การสั่งการเป็นส่วนหนึ่งของการอำนวยการ การสั่งการ หมายถึง การที่ผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้างานมอบหมายให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติงานอย่างใดอย่างหนึ่ง

แบบของการสั่งการ การสั่งการสามารถทำได้ 4 แบบ (เอกชัย ชีวะตระกูลกิจ. 2538 : 63-67)

1. การสั่งแบบบังคับให้ปฏิบัติ เป็นการสั่งการที่เน้นความสำคัญของงานหรือความสำคัญของตัวเองมากกว่าความพึงพอใจการสั่งการแบบนี้เหมาะสำหรับงานที่ต้องการเห็นผลรวดเร็ว ในระยะเวลาจำกัด ต้องการผลงานมากกว่าการยอมรับคำสั่ง

2. การสั่งแบบขอร้องให้ปฏิบัติ เป็นการสั่งการที่ให้ความสำคัญแก่ผู้อื่นมากกว่าตนเอง โดยพยายามให้ผู้อื่นปฏิบัติด้วยความเต็มใจและมีความรู้สึกว่าได้ถูกบังคับจะใช้กับงานไม่เร่งด่วน

3. การสั่งแบบแนะนำให้ปฏิบัติ เป็นการสั่งการที่ให้ความสำคัญแก่ผู้อื่นเท่ากับความสำคัญของตนเอง โดยพยายามจะให้ผู้อื่นเกิดความคิดเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติงานด้วยตัวเอง และไปในทางที่ผู้สั่งต้องการด้วยมักใช้กับงานที่ไม่เร่งด่วนและผู้สั่งต้องการให้ผู้อื่นมีเวลาคิดและทบทวน

4. การสั่งแบบขออาสาสมัครในการปฏิบัติ เป็นการสั่งการที่ผู้สั่งให้ความสำคัญแก่ผู้อื่นมากกว่าความสำคัญของตนเอง โดยต้องการให้ผู้อื่นเกิดการยอมรับงานที่ต้องทำและอาสาสมัครทำงานด้วยความเต็มใจ แม้บางครั้งจะนอกเหนือหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ทำ การสั่งการแบบนี้เหมาะสมที่จะใช้เทคนิคการจูงใจเข้าช่วย

ลักษณะของการสั่งการที่ดี (สมคิด บางโม. 2538 : 168) การสั่งการที่ดีต้องเป็นคำสั่งที่สามารถปฏิบัติได้ การสั่งงานที่ดีควรมีลักษณะ ดังนี้



# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

67

1. เป็นกระบวนการสองทาง คือ ผู้รับควรมีโอกาสถามเพื่อซักซ้อมความเข้าใจกับผู้สั่งงานได้

2. คำสั่งต้องเหมาะสมชัดเจน เข้าใจง่ายไม่เยิ่นเย้อ สามารถปฏิบัติได้

3. คำสั่งต้องแน่นอนควรเป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อป้องกันความผิดพลาด

4. คำสั่งต้องเกี่ยวข้องกับหน่วยงานไม่ใช่เรื่องส่วนตัว

กระบวนการของการออกคำสั่ง ควรดำเนินเป็นขั้นตอน ดังนี้ (สมคิด บางโม. 2538 : 168)

1. การกำหนดงานที่จะสั่งให้ปฏิบัติ จะต้องคำนึงถึงประเภทของงานและปริมาณงานที่จะสั่งให้เหมาะสมกับคนที่จะรับคำสั่ง

2. การเลือกคนที่จะรับคำสั่ง ควรเป็นผู้มีความสามารถเหมาะสมกับงานและคำนึงถึงความรู้สึกรักของคนในหน่วยงานนั้นด้วย

3. การสั่งการ ควรสั่งเป็นลายลักษณ์อักษรและเสนอแนะแนวทาง ในการปฏิบัติงาน พร้อมทั้งมอบอำนาจในการปฏิบัติงานให้ด้วย

4. การให้การสนับสนุน เช่น ให้ความสำคัญแก่ผู้รับคำสั่ง แนะนำบุคคลที่จะต้องติดต่อด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้ผู้รับคำสั่งมั่นใจว่าผู้สั่งพร้อมที่จะให้การสนับสนุนตลอดเวลา

5. การตรวจสอบความก้าวหน้าเป็นการควบคุมให้การปฏิบัติงาน ต่อเนื่องกันไป อาจสอบถามด้วยวาจาหรือให้รายงานเป็นลายลักษณ์อักษร

6. การวัดความสำเร็จ เป็นการกระตุ้นการทำงานแบบหนึ่งทำให้ผู้ปฏิบัติงานมองเห็นความสำคัญของงาน ผู้รับคำสั่งจะรู้ว่าเมื่อรับคำสั่งไปแล้วได้ปฏิบัติถูกต้องสมบูรณ์เพียงใดและอาจจะถือเป็นการให้รางวัลแก่ผลงานของผู้นั้นด้วย

การสั่งการ หมายถึง การที่ผู้บังคับบัญชามอบหมายงานให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติงาน อย่างไม่อย่างหนึ่งจะต้องมีความถูกต้องชัดเจน สั่งแล้วต้องมีความรับผิดชอบและติดตามผลงาน

การติดต่อสื่อสาร (Communication)

การติดต่อสื่อสารเป็นกระบวนการสำคัญที่จะช่วยในการอำนวยความสะดวกดำเนินไปได้ด้วยดี และมีประสิทธิภาพ องค์ประกอบของการติดต่อสื่อสารมีลักษณะดังนี้ (สมคิด บางโม. 2538 : 197)

1. ผู้ส่ง (Sender) เป็นผู้เริ่มติดต่อ อาจเป็นบุคคลเดียวหรือเป็นกลุ่ม

2. ข่าวสาร (Message) เป็นสิ่งที่ผู้ส่งต้องการให้ผู้รับเข้าใจ

3. ช่องทางการสื่อสาร (Channel) เป็นวิธีการที่จะนำข่าวสารไปสู่ผู้รับ

4. ผู้รับ (Receiver) บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่เป็นเป้าหมายของการสื่อสาร

ประเภทของการติดต่อสื่อสารในองค์การ การติดต่อสื่อสารในองค์การมี 2 ประเภท คือ แบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ (สมคิด บางโม. 2538 : 196)



# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

68

การติดต่อสื่อสารที่เป็นทางการ (Formal communication) เป็นลักษณะของการติดต่อสื่อสารที่เกิดขึ้นตามตำแหน่งหน้าที่ภายในองค์กร โดยเกิดตามหน้าที่ความรับผิดชอบในการทำงาน สามารถแบ่งเป็นช่องทางการติดต่อสื่อสารในองค์กรได้ดังนี้

1. การติดต่อสื่อสารจากบนลงล่าง (Downward communication) เป็นการติดต่อสื่อสารไปตามสายการบังคับบัญชาลดหลั่นตามอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ

2. การติดต่อสื่อสารจากล่างขึ้นบน (Upward communication) เป็นลักษณะการติดต่อสื่อสารจากผู้ใต้บังคับบัญชาไปยังผู้บังคับบัญชาระดับสูง ซึ่งการติดต่อแบบนี้สำคัญมาก เพราะ

2.1 การให้ข้อมูลที่มีคุณค่าต่อการตัดสินใจของบุคคลในระดับสูง

2.2 การให้โอกาสพนักงานถามคำถามและให้ข้อเสนอแนะทางการดำเนินงาน

2.3 การให้ข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาการทำงานจะช่วยให้พนักงานลดข้อขัดแย้ง ผู้บังคับบัญชาแก้ปัญหาได้ถูกและพนักงานรู้สึกผูกพันในหน้าที่

2.4 ช่วยให้ผู้บังคับบัญชารู้ว่า ผู้ใต้บังคับบัญชายอมรับสิ่งที่กล่าวมาน้อยเพียงใด

3. การติดต่อสื่อสารตามแนวนอน (Horizontal communication) เป็นการให้ข้อมูลระหว่างเพื่อนร่วมงานภายในหน่วยงานเดียวกันหรือข้ามหน่วยงาน ซึ่งอยู่ในระดับอำนาจหน้าที่เดียวกัน ความมุ่งหมายของการติดต่อสื่อสารตามแนวนอนเกิดขึ้น

การติดต่อสื่อสารที่ไม่เป็นทางการ (Informal communication) เป็นการติดต่อสื่อสารที่ไม่เกี่ยวข้องกับตำแหน่งหน้าที่ในองค์กร เป็นการติดต่อสื่อสารกับบุคคลอื่น โดยไม่พิจารณาถึงตำแหน่งของพวกเขา ทำให้เกิดสายใยของการติดต่อสื่อสารส่วนตัว มักมีลักษณะดังนี้

1. ใช้วาจา (ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร)

2. อีสรระจากข้อจำกัดขององค์กรและตำแหน่ง

3. ส่งข่าวสารได้อย่างรวดเร็ว

4. ความน่าเชื่อถือของข่าวสารอาจมีความถูกต้องน้อยกว่า

ประโยชน์ของการติดต่อสื่อสาร การติดต่อสื่อสารที่ดีจะทำให้เกิดประโยชน์แก่ประการ ดังนี้ (สมคิด บางโม. 2538 : 198)

1. ช่วยให้การตัดสินใจสั่งการได้รวดเร็ว แม่นยำ ถูกต้อง

2. ช่วยให้เกิดการประสานงานที่ดี

3. ช่วยให้การควบคุมงานได้ผลดียิ่งขึ้นก่อให้เกิดเอกภาพในการบริหาร

4. ช่วยให้เกิดความสามัคคีในหมู่คณะและองค์กร

5. สามารถเก็บรวบรวมข้อมูลและข่าวสารไว้เป็นหลักฐานในการปฏิบัติงานได้



# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

69

อุปสรรคในการติดต่อสื่อสาร สาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหา อุปสรรคในการติดต่อสื่อสารที่ก่อให้เกิดการสื่อความหมายผิด ๆ มีหลายประการ คือ

1. การบิดเบือนความหมาย โดยใช้คำที่สื่อได้หลายความหมาย
2. ข่าวสารไม่มีคุณภาพชัดเจน โดยใช้คำฟุ่มเฟือยขาดการปะติดปะต่อเป็นต้น
3. ความผิดพลาดของการส่งข่าวสารและความจำไม่ดี
4. ข้อมูลมีมากเกินไป
5. การฟังที่ไม่มีคุณภาพ การฟังคำสนทนา การฟังต้องการสมาธิเต็มที่และควบคุมอารมณ์
6. ความไม่ไว้วางใจการพูดเชิงความกลัวจะค่อย ๆ ทำลายการติดต่อสื่อสาร เพราะข่าวสาร

จะถูกประเมินด้วยความไม่เชื่อถือ

สรุปได้ว่า การอำนวยการ (Directing) เป็นการวินิจฉัยสั่งการและกำกับดูแลงานโดยใช้เครื่องมือต่าง ๆ คือ การติดต่อสื่อสาร การจูงใจและการสั่งงานอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อกระตุ้นให้บุคคลทำงานให้แก่องค์กร ด้วยการใช้ความสามารถที่มีอยู่อย่างเต็มที่

## 5. การประสานงาน (Coordinating)

### 5.1 ความหมายของการประสานงาน

สมพงษ์ เกษมสิน (2526 : 154-155) กล่าวว่า การประสานงาน คือความร่วมมือร่วมใจในการปฏิบัติจัดระเบียบงานให้เรียบร้อยสอดคล้องกลมกลืนกัน เพื่อให้งานสมดุลและสำเร็จตามเป้าหมายในเวลาที่กำหนดไว้

ศิริอร ชันธุ์หัตถ์ (2541 : 178) กล่าวว่า การประสานงานเป็นการจัดให้คนในองค์กรทำงานให้สัมพันธ์สอดคล้องกัน โดยจะต้องตระหนักถึง หน้าที่ความรับผิดชอบ วัตถุประสงค์ เป้าหมาย และมาตรฐานการปฏิบัติขององค์กรเป็นหลัก

การประสานงาน ก็คือ การให้ผู้ที่ต้องร่วมกันทำงานไม่ว่าจะเป็นบุคคลหรือกลุ่มร่วมมือกันปฏิบัติหรือทำงานตามเป้าหมายที่องค์กรมุ่งหวัง โดยแต่ละฝ่ายจะรู้หน้าที่ของตนโดยไม่ก้าวท้าวเข้าชื้อกัน

จากความหมายดังกล่าว การประสานงาน จึงเป็นกระบวนการเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในองค์กร งาน และทรัพยากรทางการบริหารอื่น ๆ เพื่อให้งานบรรลุเป้าหมายของหน่วยงาน นอกจากนี้การประสานงานอาจเกิดขึ้นระหว่างบุคคลกับบุคคล บุคคลกับหน่วยงาน และระหว่างหน่วยงานกับหน่วยงานก็ได้การประสานงานจะช่วยให้แต่ละฝ่ายรู้ว่าตนและเพื่อนร่วมงานทำงานอยู่ ณ จุดใด ซึ่งจะช่วยจัดความซ้ำซ้อนของงาน และสามารถเร่งรัดงานให้สำเร็จลุล่วงไปพร้อม ๆ กันก็ได้ดังนั้น หัวใจของการประสานงานคือ ความร่วมมือซึ่งจะทำให้งานดำเนินไปอย่างประสานสอดคล้องกัน เพื่อนำพาให้องค์กรประสบความสำเร็จ



# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

70

5.2 หลักการประสานงาน การประสานงานมีหลักการที่สำคัญ ดังต่อไปนี้ (ศิริอร  
จันทร์หัตถ์, 2541 : 155-156)

1. จัดให้มีระบบการติดต่อสื่อสารที่ดี ไม่ว่าจะเป็นการติดต่อสื่อสารระหว่างคนใน  
องค์การหรือคนในองค์การกับคนนอกองค์การก็ตามไม่ว่าจะเป็นการกำหนดตัวบุคคล เครื่องมือ  
สื่อสาร วันเวลา และสถานที่ตลอดจนหมายเลขโทรศัพท์ในการติดต่อสื่อสาร เช่น บางองค์การจัด  
ให้มีจดหมายข่าวประจำวันหรือประจำเดือน บางองค์การจัดให้มีระบบโทรศัพท์ภายใน และ  
กำหนดให้พนักงานติดต่อกันทางโทรศัพท์ได้แม้กระทั่งบุคลากรชั้นผู้น้อยกับผู้ใหญ่โดยถือ  
หลักการว่าการติดต่อสื่อสารจะช่วยให้เกิดความเข้าใจและการประสานงานได้ (Communication  
leads to understanding and coordination)

2. จัดให้มีระบบของความร่วมมือที่ดี คือ “ความร่วมมือและประสานงาน” โดยกระตุ้นให้  
สมาชิกในองค์การมีความเต็มใจที่จะร่วมมือ (Willing to cooperation) ในการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน  
เพื่อให้งานขององค์การดำเนินไปได้ด้วยดีและบรรลุเป้าหมายขององค์การ

3. จัดให้มีระบบการประสานงานที่ดี การประสานงานในองค์การควรจัดให้เป็นระบบ  
ทั้งการประสานงานจากเบื้องบนสู่เบื้องล่าง จากเบื้องล่างสู่เบื้องบนและในระดับเดียวกัน เช่น  
จัดให้มีการประชุม การเลี้ยงน้ำชา หรือการเลี้ยงสังสรรค์เป็นครั้งคราว เพื่อประสานความเข้าใจอันดี  
ระหว่างสมาชิกในองค์การ

4. จัดให้มีการประสานงานนโยบายและวัตถุประสงค์ขององค์การให้สอดคล้อง เพราะ  
ตามปกติทุกองค์การจะมีการกำหนดนโยบายและวัตถุประสงค์ไว้ เป็นการยากที่สมาชิกในองค์การ  
จะเข้าใจได้ อันเป็นอุปสรรคต่อการประสานงานอย่างยิ่งดังนั้น เพื่อให้เกิดเอกภาพในการบริหารงาน  
จำเป็นต้องจัดให้มีการประสานงานระหว่างนโยบายและวัตถุประสงค์ขององค์การให้สอดคล้อง  
ต้องกันและง่ายต่อการปฏิบัติ

5. จัดให้มีการประสานงานในรูปกระบวนการบริหารที่ครบวงจร การประสานงานที่ดี  
จะต้องเริ่มต้นด้วยการวางแผนที่ดี กำหนดนโยบายและวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน กำหนดขั้นตอน

สรุปได้ว่า การประสานงาน (Coordinating) เป็นการจัดให้มีการประสานสัมพันธ์  
ระหว่างบุคคล เพื่อให้เกิดความเข้าใจอันดีมีการจัดเจ้าหน้าที่ประสานงานถ้าจำเป็นพร้อมทั้งมีการ  
แจ้งข่าวสาร ให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือประชาชนทั่วไปทราบ เพื่อปฏิบัติงานให้บรรลุ  
เป้าหมายร่วมกัน



# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

71

## 6. การรายงานผล (Reporting)

กูลิก และเออร์วิค (Gulick and Urwick. 1973 : 198) สรุปว่าการรายงานผล หมายถึง การรายงานผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานเพื่อให้ผู้บริหารและสมาชิกของหน่วยงานได้ทราบ ความเคลื่อนไหว ความคืบหน้าของกิจการอย่างสม่ำเสมอ

### 1. แนวทางในการจัดทำรายงานที่ดี ควรมีลักษณะ ดังนี้

1.1 ระบุวัตถุประสงค์ในรายงานให้ชัดเจน

1.2 ระบุขอบเขตการปฏิบัติงานให้ชัดเจน เพื่อป้องกันการเข้าใจผิดหรือความเสียหาย

1.3 แสดงปัญหาที่เกิดขึ้นในการดำเนินงานและผลกระทบที่จะเกิดขึ้น

1.4 แนวทางในการแก้ไขปัญหา

1.5 ในปัจจุบันได้มีความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นหรือไม่ อย่างไรรายงาน

ควรมีลักษณะสั้น กระชับ และได้ใจความ

### 2. สิ่งที่เราคาดว่าจะได้รับหลังการเขียนรายงาน

2.1 มีการดำเนินการตามที่เสนอ

2.2 วิธีดำเนินการที่เสนอนั้นเหมาะสมสามารถปฏิบัติได้

2.3 มีการดำเนินการในช่วงเวลาที่เหมาะสม ตามลำดับความเร่งด่วนของงาน

2.4 ผลที่จะได้จากการดำเนินงานบรรลุเป้าหมาย

### 3. ประเภทของรายงาน

3.1 รายงานแสดงผลงาน คือ รายงานผลที่เกิดจากการปฏิบัติในหน้าที่ของตนต่อผู้บังคับบัญชาให้ทราบถึงผลงานหน้าที่ที่เกิดขึ้น และรายงานถึงการดำเนินงานว่าเรียบร้อยหรือมีอุปสรรคอย่างไร

3.2 รายงานเชิงสถิติ คือ รายงานซึ่งหน่วยงานมีหน้าที่ทางการประมวลสถิติของงานหรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นได้รวบรวมหรือแจกแจงผลงานหรือจำนวนเหตุการณ์ต่าง ๆ เป็นจำนวนตัวเลขลำดับหมวดหมู่แสดงความเกี่ยวข้องกัน สะดวกแก่การค้น เช่น รายงานสถิติ รายงานการเงิน จำนวนวันมาปฏิบัติงานของบุคลากรในหน่วยงาน เป็นต้น

3.3 รายงานเหตุการณ์ คือ รายงานที่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสอดส่องตรวจตราควบคุมสถานการณ์รายงานสภาพเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นตามที่หน่วยงานกำหนดไว้ให้รายงาน เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ทราบเหตุการณ์นั้น ๆ

3.4 รายงานประชาสัมพันธ์ คือ รายงานที่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบแถลงผลงานหรือวิธีปฏิบัติงานของตนให้ประชาชนทราบ เพื่อความเข้าใจอันดีระหว่างหน่วยงานกับประชาชน



# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

72

การรายงานทั้ง 4 ประเภท ดังกล่าวมาทั้งหมด อาจจะใช้วิธีรายงานได้ 2 วิธี คือ

1. การรายงานด้วยวาจา
2. การรายงานเป็นลายลักษณ์อักษร

สรุปได้ว่า การรายงานผล (Reporting) เป็นการเสนอผลการปฏิบัติงานและเป็นการประชาสัมพันธ์ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบถึงข้อเท็จจริงหรือข้อมูลในการปฏิบัติงานมีอุปสรรค ข้อขัดข้อง ประการใด โดยเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการจัดทำรายงาน รวมทั้งมีการนำผลการรายงาน มาเป็นข้อมูลเพื่อจะได้เป็นการประเมินผลงานขององค์กรและประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากร

## 7. การจัดงบประมาณ (Budgeting)

การจัดงบประมาณ (Budgeting) คือ แผนซึ่งแสดงวัตถุประสงค์เป้าหมายและโครงการต่าง ๆ ขององค์กรในลักษณะที่เป็นตัวเลขภายในขอบเขตระยะเวลาที่กำหนดในอนาคต

การจัดทำงบประมาณ คือการจัดทำแผนการดำเนินงานขององค์กรใดองค์กรหนึ่ง ที่ได้เขียนไว้เป็นลายลักษณ์อักษรสำหรับระยะเวลาใดเวลาหนึ่งในภายใน แผนงบประมาณนี้อาจเป็นแผนระยะยาวซึ่งครอบคลุมระยะเวลา 3 หรือ 5 หรือ 10 ปีข้างหน้า หรืออาจจะเป็นแผนระยะสั้น ซึ่งจะเป็แผนการดำเนินงานสำหรับระยะเวลา 1 ปี หรือ 6 เดือนข้างหน้า

การควบคุมโดยงบประมาณ หมายถึง การติดตามเปรียบเทียบผลการดำเนินงานที่เกิดขึ้นจริง กับแผนงบประมาณที่วางไว้ เพื่อดูว่าการดำเนินงานเป็นไปตามแผนที่วางไว้หรือไม่แตกต่างจากแผนมากน้อยเพียงไร ด้วยเหตุใด เพื่อจะได้หาทางแก้ไขให้ดำเนินงานเป็นไปตามแผนที่วางไว้

1. ขั้นตอนในการจัดทำงบประมาณ เพื่อให้การงบประมาณเป็นเครื่องมือช่วยการจัดทำควรมีขั้นตอนดังนี้

- 1.1 ประเมินสถานะแวดล้อมขององค์กร
- 1.2 การกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์กร
- 1.3 การกำหนดเป้าหมายการดำเนินงาน
- 1.4 การกำหนดนโยบายปฏิบัติการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่วางไว้
- 1.5 การกำหนดข้อสมมติฐานในการวางแผน
- 1.6 การประเมินและจัดทำแผนสำหรับโครงการต่าง ๆ
- 1.7 การจัดทำแผนงบประมาณระยะยาว
- 1.8 การจัดทำแผนงบประมาณระยะสั้น
- 1.9 การจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานเพื่อติดตามผลการปฏิบัติงาน

ตามแผนงบประมาณ





# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

73

2. ปัจจัยที่สำคัญที่ช่วยให้การจัดทำงบประมาณได้ผล ในการใช้งบประมาณ เป็นเครื่องมือที่สำคัญของการบริหารมีปัจจัยบางประการที่สมควรจะได้รับการเอาใจใส่ ส่งเสริม และแก้ไข เพื่อให้การงบประมาณได้ผล ปัจจัยเหล่านี้ ได้แก่

2.1 ต้องได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายบริหาร

2.2 ต้องสอดคล้องกับการจัดสายงาน

2.3 งบประมาณและระบบบัญชีต้องสอดคล้องกัน

2.4 ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการงบประมาณต้องมีความเข้าใจในหลักการ และ ประโยชน์ของการงบประมาณ

2.5 การปรับงบประมาณให้เข้ากับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

3. งบประมาณของรัฐบาล การจัดทำงบประมาณของรัฐบาลจะแตกต่างไปจากธุรกิจทั่วไป กล่าวคือ รัฐบาลพิจารณากำหนดงบประมาณรายจ่ายก่อนโดยวิธี Top-down หรือวิธี Bottom-up หรือใช้ร่วมกันทั้ง 2 วิธี หลังจากนั้นจะพิจารณาประมาณการรายไ้ตั้งงบประมาณของรัฐบาล อาจ ออกมาในรูปแบบใด รูปแบบหนึ่ง คือ

3.1 งบประมาณแบบสมดุล (Balance budget) ซึ่งรายได้จะเท่ากับรายจ่าย

3.2 งบประมาณแบบเกินดุล (Surplus budget) ซึ่งรายได้จะสูงกว่ารายจ่าย

3.3 งบประมาณแบบขาดดุล (Deficit budget) ซึ่งรายได้จะต่ำกว่ารายจ่าย

4. การใช้งบประมาณให้เกิดผล มีหลักการสำคัญหลายประการที่ต้องยึดถือได้แก่

4.1 ผู้ปฏิบัติต้องร่วมกันจัดทำและกำหนดในสิ่งที่ต้องเป็นไปได้ ไม่ใช่กำหนดตามใจ ของผู้มีอำนาจฝ่ายเดียว

4.3 ต้องมีการติดตามวิเคราะห์ผลแตกต่างระหว่าง “ความเป็นจริง” (Actual) กับ “งบประมาณ” (Budget) ว่าเกิดจากสาเหตุใดสมควรจะดำเนินการต่อไปอย่างไร และต้องมีการสั่งงาน ให้ผู้เกี่ยวข้องรับทราบ และถือปฏิบัติด้วย

สรุปได้ว่าการจัดงบประมาณ (Budgeting) เป็นการประมาณการใช้จ่ายขององค์กรไว้ ล่วงหน้าแล้วแสดง รายรับ – รายจ่าย ขององค์กรที่เกิดขึ้นจริงจากนั้นนำมาเปรียบเทียบกันเพื่อดูความ เหมาะสม พร้อมทั้งเป็นข้อมูลสำหรับการจัดทำครั้งต่อไป

## 2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารการพัฒนา

จอร์จ เอฟ. แกนต์ (George F. Gant) นักวิชาการชาวอเมริกันอธิบายแนวคิดและ ความหมายของการบริหารการพัฒนา (Development administration) เป็นคนแรก ๆ โดยมี ประสบการณ์มาจากการปฏิบัติงานที่ Tennessee Valley Authority (TVA.) ว่า การบริหารการพัฒนา เป็นคำที่ให้ความสำคัญกับหน่วยงานระบบการจัดการ และกระบวนการต่าง ๆ ซึ่งรัฐบาลจัดตั้งขึ้น



# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

74

เพื่อดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการพัฒนาพร้อมกันนี้ การบริหารการพัฒนายังเป็นเครื่องมือของรัฐบาลที่กำหนดให้เกี่ยวข้องกับปัจจัยต่าง ๆ ของการพัฒนาเพื่อทำการเชื่อมโยงและทำให้วัตถุประสงค์ทางด้านสังคมและเศรษฐกิจของชาติประสบผลสำเร็จ นอกจากนี้การบริหารการพัฒนาช่วยปรับให้ระบบราชการและบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานราชการต่าง ๆ ตอบสนองต่อการพัฒนาอีกด้วย ดังนั้น การบริหารการพัฒนาจึงหมายถึง การบริหารนโยบาย แผนงาน และโครงการต่าง ๆ เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการพัฒนา

การบริหารการพัฒนาของแก่นที่แบ่งเป็น 2 ส่วน คือ “การบริหารงานภายใน (Internal administration) หมายถึงการบริหารงานใด ๆ มีความจำเป็นที่จะต้องจัดให้มีองค์การบริหารงานนั้น ๆ สามารถเป็นกลไกการบริหารที่ดีเสียก่อน จึงจำเป็นต้องจัดการภายในองค์การให้ดีให้มีประสิทธิภาพที่สุดซึ่งอาจทำได้ด้วยการจัดองค์การบริหารงานบุคคลงานคลัง งานวางแผน การตัดสินใจ ฯลฯ อันเป็นสาขาย่อยของรัฐประศาสนศาสตร์ให้ดีที่สุด ส่วนการบริหารงานภายนอก (External administration) ครอบคลุมถึงเรื่องต่าง ๆ ที่หน่วยงานนั้นติดต่อกับปัจจัยนอกทั้งหมด ทั้งนี้ด้วยการที่ค้นพบว่า ในการบริหารงานนั้น มิใช่แต่จะมุ่งถึงประสิทธิภาพของการบริหารภายในองค์การอย่างเดียว เพราะองค์การมีหน้าที่ต้องปฏิบัติงานในหน้าที่ของตนให้เป็นผลสำเร็จอย่างดีที่สุด ซึ่งหมายถึงว่า นอกเหนือไปจากการจัดการภายในที่ดีแล้ว ยังต้องมีหน้าที่รับผิดชอบในการหาช่องทางที่ดีติดต่อกับปัจจัยภายนอกอื่น ๆ ให้ปัจจัยเหล่านั้นมาร่วมมือกับองค์การของตนเพื่อช่วยให้งานที่ได้รับมอบหมายสัมฤทธิ์ผล ความสามารถในการเชิงบริหารขององค์การที่จะบริหารปัจจัยภายนอกนี้ มีผลเกี่ยวกับความเป็นตายขององค์การส่วนมาก เพราะองค์การบริหารต้องมีส่วนปฏิบัติการติดต่อกับคนหรือปัจจัยภายนอกอื่น ๆ ด้วยกันแทบทั้งสิ้น

เออร์วิง สเวดโลว์ (Irving Swerdlow) นักวิชาการชาวอเมริกันอธิบายว่า การบริหารการพัฒนา หมายถึง การบริหารในประเทศที่ยากจนหรือประเทศด้อยพัฒนาทั้งหลาย ทั้งนี้เพราะการบริหารราชการในประเทศด้อยพัฒนาย่อมมีความแตกต่างกันกับการบริหารราชการในประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งอาจพิจารณาและสังเกตเห็นได้จากลักษณะของความแตกต่างกันหลายแง่หลายมุม อาทิ พิจารณาจากลักษณะและแบบแผนของการบริหาร บทบาทของรัฐบาลและบทบาทของข้าราชการ เป็นต้น

โดยนัยเดียวกัน สเวดโลว์ ยังได้กล่าวอีกว่า ประเทศที่ยากจนทั้งหลายมีลักษณะพิเศษหลายประการซึ่งทำให้รัฐบาลต้องมีบทบาทแตกต่างกัน ลักษณะนี้และบทบาทของรัฐดังกล่าว ทำให้การทำงานของนักบริหารมีลักษณะแตกต่างออกไป ในที่ใดก็ตามที่มีความแตกต่างกันอยู่ การบริหารรัฐกิจจะต้องถือได้หรือเรียกได้ว่าเป็นการบริหารการพัฒนา



# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

75

เมอร์ล เฟนสอด (Merle Fainsod) นักวิชาการชาวอเมริกันได้ให้แนวคิดหรือความหมายของการบริหารการพัฒนาว่าโดยปกติ การบริหารการพัฒนาเป็นเรื่องเกี่ยวกับการสร้างกลไกเพื่อการวางแผนให้เกิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การระดมและจัดสรรจัดสรรทรัพยากรเพื่อให้เกิดการแผ่ขยายรายได้ของชาติ จะเห็นได้ว่า การบริหารการพัฒนาตามความคิดของเฟนสอด นั้นเกี่ยวข้องกับอย่างมากกับการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ

พอล มิวโดส์ (Paul Meadows) นักวิชาการชาวอเมริกันอธิบายว่า การบริหารการพัฒนาถือได้ว่าเป็นการจัดการทางภาครัฐบาลในเรื่องที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐที่กำหนดไว้ นักบริหารการพัฒนาจึงเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับการนำการเปลี่ยนแปลง

แฮร์รี เจ. ฟรายด์แมน (Harry J. Friedman) นักวิชาการชาวอเมริกันอีกคนหนึ่งอธิบายว่าการบริการการพัฒนา ประกอบด้วยปัจจัย 2 อย่าง คือ 1) การปฏิบัติงานตามแผนงานต่าง ๆ ที่ได้กำหนดไว้เพื่อก่อให้เกิดความทันสมัย (Modernity) 2) การเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ภายในระบบบริหารเพื่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานตามแผนงานต่าง ๆ ดังกล่าว

จอห์น ดี. มอนโกเมอรี (John D. Montgomery) นักวิชาการชาวอเมริกัน กล่าวว่า การบริหารการพัฒนาเป็นเรื่องของการปฏิบัติตามแผนการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ และสังคมของรัฐโดยปกติ จะไม่เกี่ยวข้องกับความสามารถเพิ่มความสามารถทางเมือง เห็นได้ว่า มอนโกเมอรี มีความคิดว่า การบริหารการพัฒนาให้ความสำคัญกับการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจและสังคมเป็นหลัก

เอ็ดเวิร์ด ดับบลิว. ไวด์เนอร์ (Edward W. Weidner) นักวิชาการชาวอเมริกันกล่าวไว้ว่าการบริหารการพัฒนา หมายถึง การปรับมรรควิธี (Means) ของการบริหารให้เข้ากับจุดมุ่งหมายต่างๆ ของแผนงานของรัฐบาล ซึ่งก่อนอื่น ต้องทราบถึงความต้องการของรัฐบาลว่ามีจุดมุ่งหมายในการพัฒนาอย่างไรก่อน แล้วจึงนำการบริหารมาช่วยปฏิบัติการให้สำเร็จผลตามความมุ่งหมายนั้น นอกจากนี้ ไวด์เนอร์ ได้แบ่งการบริหารการพัฒนาเป็น 2 ส่วน คือ กระบวนการ และความรู้ทางวิชาการ (Area of study) ส่วนที่เป็นกระบวนการนั้น ไวด์เนอร์ มีความเห็นว่าการบริหารการพัฒนาเป็นกระบวนการบริหารงานของรัฐบาลที่นำองค์กรไปสู่การประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้ถูกกำหนดโดยผู้มีอำนาจหน้าที่ด้วยวิธีใดวิธีหนึ่ง ส่วนที่เป็นความรู้ทางวิชาการ ไวด์เนอร์ มองว่า การบริหารการพัฒนาเป็นเรื่องของการศึกษาหาความรู้ทางวิชาการ เป็นส่วนหนึ่งของการบริหารรัฐกิจที่มุ่งแสวงหาความรู้ในเรื่องบางเรื่อง และเรื่องดังกล่าวจะเป็นที่ยอมรับกันได้มากน้อยเพียงใดนั้นย่อมขึ้นอยู่กับความศรัทธาของบุคคล กลุ่มบุคคลและประเทศนั้น ๆ



# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

76

เฟรด ดับบลิว ริกส์ (Fred W. Riggs) นักวิชาการชาวอเมริกันมีความเห็นว่าการบริหารการพัฒนาที่มีความหมายที่สำคัญ 2 ประการ คือ การบริหารการพัฒนา หมายถึง 1) การบริหารแผนงานพัฒนา (Development programs) ทั้งหลายด้วยวิธีการต่าง ๆ ขององค์กรขนาดใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หน่วยของของรัฐบาล เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายและแผนที่กำหนดขึ้นซึ่งสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการพัฒนา (Developmental objectives) การเสริมสร้างสมรรถนะของการบริหาร ริกส์ ยังมีความเห็นว่า การบริหารการพัฒนาไม่เพียงแต่ครอบคลุมถึงการบริหารแผนงานพัฒนาต่าง ๆ ของหน่วยงานรัฐบาลให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการพัฒนาเท่านั้น แต่หมายความรวมถึงการเพิ่มสมรรถนะของการบริหารด้วย ซึ่งหมายความว่า การบริหารการพัฒนาจะสมบูรณ์ได้นั้น จะต้องคำนึงถึงสมรรถนะของการบริหาร คือ ต้องทำให้เข้มแข็งขึ้นด้วย และเมื่อการบริหารงานมีสมรรถนะเพิ่มมากขึ้น ก็จะเป็นเครื่องมือสำคัญที่ทำให้การพัฒนารับบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้ ความคิดเห็นของ ริกส์ ดังกล่าวนี้นี้เป็นการให้ความหมายของการบริหารการพัฒนาที่ครอบคลุมเรื่องการพัฒนาการบริหารหรือเพิ่มพูนสมรรถนะของระบบบริหารด้วย

ชู เซ็ง สู (Shou-Sheng Hsueh) เป็นนักวิชาการที่เกิดในประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนอธิบายว่า การบริหารการพัฒนาไม่ใช่การบริหารชนิดใหม่ ซึ่งแยกออกมาจากการบริหารรัฐกิจ ในความหมายอย่างกว้าง แต่การบริหารการพัฒนาเป็นการบริหารที่ยึดจุดมุ่งหมาย (Goal-oriented) เป็นหลักและต้องการที่จะเน้นหนักบทบาทเฉพาะอย่างของการบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บทบาทที่เกี่ยวกับการบริหารเพื่อการพัฒนา (Administration for development)

ฮัน บีน ลี (Hahn-Been Lee) นักวิชาการชาวเกาหลีใต้กล่าวว่า การบริหารการพัฒนาเป็นการเพิ่มสมรรถนะ (Capability) ของระบบบริหารที่จะรับมืออย่างไม่หยุดยั้งกับปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงของสังคม ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุจุดหมายปลายทางในการสร้างความก้าวหน้าทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

โจเซ เวลโลโซ อบูวา (Jose Veloso Abueva) นักวิชาการชาวฟิลิปปินส์ “มีข้อสันนิษฐาน (assumption) ว่า การบริหารการพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การบริหารแผนงานพัฒนาต่าง ๆ ที่ประสบผลสำเร็จได้นั้นเป็นผลสืบเนื่องมาจากการพัฒนาการบริหาร (administrative development) ดังนั้น การบริหารการพัฒนา จึงเป็นการเพิ่มความสามารถของระบบการเมืองหรือของรัฐของประเทศใดประเทศหนึ่ง เพื่อดำเนินการตามที่ได้ร่วมกันตัดสินใจไว้แล้ว นอกจากนั้น ยังได้ให้คำจำกัดความของการบริหารการพัฒนาว่า หมายถึง การบริหารแผนงานพัฒนาทั้งหลายในด้าน เศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการปรับปรุงแผนงานต่าง ๆ ขององค์กรและการบริหารระบบราชการซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาชาติ



# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

77

บี. เอส. คาร์นา (B.S. Khanna) นักวิชาการชาวอินเดีย มีความคิดเห็นว่า การบริหารการพัฒนาเป็นการบริหารที่มุ่งดำเนินงานพัฒนาในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ซึ่งริเริ่มโดยชนชั้นผู้นำและประชาชนกลุ่มต่าง ๆ

จู่เยิน ดู ซวน (Nguyen-Duy Xuan) นักวิชาการชาวเวียดนามอธิบายว่า การบริหารการพัฒนา หมายถึง การบริหารบรรดาแผนงานต่าง ๆ ซึ่งเป็นแผนงานที่กำหนดขึ้นมาเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการสร้างชาติ และเพื่อสนับสนุนให้เกิดความเจริญก้าวหน้าในด้านเศรษฐกิจ-สังคม การบริหารการพัฒนาจะประสบผลสำเร็จได้ จะต้องดำเนินงาน 2 ประการ คือ 1) จัดให้มีการฝึกอบรมแก่ผู้ปฏิบัติงานอย่างเหมาะสม และ 2) ปรับปรุงองค์การบริหารทั้งหลายที่มีอยู่ และจัดตั้งหน่วยงานใหม่ ๆ ขึ้นมาเพื่อปฏิบัติงานตามแผนงานพัฒนาต่าง ๆ

อาษา เมฆสวรรค์ ได้กล่าวถึงความหมายของการบริหารการพัฒนาว่าแบ่งเป็น 2 ทรรศนะตามทรรศนะประการแรกนั้น ถือว่า การบริหารการพัฒนา หรือ Development Administration คือ การบริหารงานหรือการบริหารราชการในประเทศด้อยพัฒนาที่มุ่งมั่นที่จะดำเนินการพัฒนา ดังที่เขียนในภาษาอังกฤษว่า Administration in poor developed countries which are committed to development ส่วนอีกทรรศนะหนึ่งเห็นว่า การบริหารการพัฒนา ได้แก่ การบริหารเพื่อการพัฒนาหรือการบริหารตามโครงการพัฒนาของประเทศ หรือ Administration in development or administration of a program of national development ตามความเข้าใจอย่างง่าย ๆ ทั่ว ๆ ไป

ปฐม มณีโรจน์ ไม่ได้ให้ความหมายของการบริหารการพัฒนาไว้โดยตรง แต่ได้กล่าวถึงแนวคิดของการบริหารการพัฒนาว่า แนวคิดนี้ได้สำรวจพิจารณากันมาอย่างค่อนข้างละเอียดแล้วในข้อเขียนทั้งภาษาต่างประเทศและภาษาไทย คำนิยามที่มีผู้ให้ไว้ต่าง ๆ กันก็มีพิสัยครอบคลุมตั้งแต่ที่หมายถึงการบริหารรัฐกิจของประเทศด้อยพัฒนา จนถึงการบริหารขององค์การ โครงการ หรืองานใด ๆ ที่มีลักษณะเกี่ยวข้อง หรือเป็นงานพัฒนา ไม่ว่าจะเป็นประเทศที่มีความเจริญในระดับใด โดยปรกติจะเป็นงานที่มีลักษณะบุกเบิก มีการใช้ความคิดประดิษฐ์สร้างสรรค์สูง และเกี่ยวข้องกับปัจจัยหรือตัวแปรนาาชนิดที่มีลักษณะพลวัต และไม่แน่นอนสูงกว่าการบริหารในองค์การธรรมดา พอจะประมวลสรุปสาระสำคัญได้ว่า เป็นการบริหารการพัฒนาประเทศ

อนันต์ เกตุวงศ์ มีความเห็นว่า นักวิชาการส่วนใหญ่ถือว่า การบริหารพัฒนามีขอบเขตครอบคลุมไปถึงการเมืองด้วย และบางคนมีแนวคิดกว้างมากถึงขนาดที่กล่าวว่าการบริหารการพัฒนาหมายถึงการบริหารการเปลี่ยนแปลง ดังนั้น ไม่ว่าจะกระทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ที่เป็นไปตามนโยบายและแผน ย่อมถือว่าอยู่ในขอบเขตของการบริหารการพัฒนาทั้งสิ้น โดยมีขอบเขตทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และการบริหาร ฉะนั้น การบริหารการพัฒนา จึงย่อมหมายถึง การบริหารของงานพัฒนา หรือการนำเอาโครงการพัฒนาด้านต่าง ๆ ไปดำเนินการให้



# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

บรรลุผลสำเร็จ รวมทั้งการพัฒนาการบริหาร หรือการทำให้การบริหารมีขีดความสามารถเพิ่มมากขึ้น และอาจเขียนเป็นรูปสมการดังนี้ การบริหารการพัฒนา (Development administration) = การบริหารเพื่อการพัฒนา (Administration of development) + การพัฒนาการบริหาร (Development of administration) หรือ DA = A of D + D of A

อุทัย เลาหิวีเชียร เขียนบรรยายถึงการบริหารการพัฒนาว่าหมายถึง หน่วยงานทางราชการ หรือกระบวนการของรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นเพื่อบริหารกิจการให้บรรลุเป้าหมายการพัฒนา กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การบริหารการพัฒนาจะช่วยให้กลไกต่าง ๆ ของรัฐเชื่อมโยงส่วนต่าง ๆ ของงานพัฒนาเพื่อให้บรรลุเป้าหมายการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศ การบริหารการพัฒนาตามแนวคิดของ อุทัย เลาหิวีเชียร นั้นยังมีความหมายรวมไปถึงการให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมและการควบคุมการบริหารโดยประชาชนหรือผู้รับบริการด้วย

กมล อุดลพันธ์ อธิบายถึงความหมายของคำว่าการบริหารพัฒนาว่า “เมื่อนำมาใช้ในภาษาไทยได้มีผู้บัญญัติศัพท์ต่าง ๆ กัน แต่ที่เป็นที่นิยมกันนั้น ใช้คำว่าการบริหารการพัฒนาเมื่อเป็นการปฏิบัติการ และใช้คำว่า พัฒนบริหารศาสตร์ หรือ วิชาการบริหารการพัฒนา เมื่อเป็นหลักวิชาที่นำมาใช้เรียนใช้สอนกันได้ (a field of study)

ดิน ปรัชพฤทธิ์ อธิบายว่า การบริหารการพัฒนา (Development administration, administration of development, หรือ a of d) หมายถึง การนำเอาความสามารถที่มีอยู่ในการพัฒนาการบริหารมาลงมือปฏิบัติตามนโยบายแผน แผนงาน หรือโครงการพัฒนาประเทศจริง ๆ เพื่อให้บังเกิดความเปลี่ยนแปลงตามที่ได้วางแผนไว้ล่วงหน้า และความเปลี่ยนแปลงตามที่ได้วางแผนไว้ล่วงหน้า นี้ จะมุ่งความเจริญของงานทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศ อันจะนำไปสู่การลดความทุกข์ยากของคนทั้งที่อยู่ในองค์กร (ข้าราชการ) และที่อยู่ภายนอกองค์กร (ประชาชน)

ชัยอนันต์ สมุทวณิช ได้กล่าวสรุปถึงการบริหารการพัฒนาตามแนวคิดของ จอร์จ เอฟ. แกนท์ ช่างต้นว่า การบริหารพัฒนานั้นถูกสร้างขึ้นเพื่อแยกเป้าหมายของการบริหารเพื่อให้การสนับสนุนและการจัดการสำหรับการพัฒนา ออกจากการบริหารกฎหมาย และความเป็นระเบียบ และเนื่องจากการบริหารเพื่อพัฒนามิใช่จะรวมถึงเฉพาะสมรรถนะที่จะเติบโตและเปลี่ยนแปลงเท่านั้น แต่ยังหมายถึงทิศทางของการเปลี่ยนแปลง และเป้าหมายอันสูงสุดของการมีคุณภาพชีวิตที่ดีกว่าอีกด้วย ดังนั้น การบริหารการพัฒนาจึงมีความเกี่ยวพันกับการบริหารทั้งด้านภายในและภายนอก (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. 2551 : เว็บบไซต์)

สรุป การบริหารการพัฒนา คือการบริหารการพัฒนาเป็นการบริหารที่มุ่งดำเนินงานพัฒนาในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เพื่อให้บรรลุเป้าหมายการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคม



# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

79

ของประเทศ ประกอบด้วยปัจจัย 2 อย่าง คือ 1) การปฏิบัติงานตามแผนงานต่าง ๆ ที่ได้กำหนดไว้ เพื่อก่อให้เกิดความทันสมัย (Modernity) 2) การเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ภายในระบบบริหารเพื่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานตามแผนงานต่าง ๆ

## 2.3 แนวคิดเกี่ยวกับคุณภาพชีวิต

### ความหมายคุณภาพชีวิต

ศิริ ฮามสุโพธิ์ (2543 : 56) คุณภาพชีวิต หมายถึง คุณภาพในด้านสุขภาพ สังคม เศรษฐกิจ การศึกษา การเมือง และศาสนา ซึ่งเป็นค่าเทียบเคียงไม่มีกฎเกณฑ์ตายตัวแน่นอน กล่าวคือ ทุกคนหรือทุกประเทศอาจจะกำหนดมาตรฐานต่าง ๆ กันไปตามความต้องการ และความ ต้องการคุณภาพชีวิตนี้ย่อมจะเปลี่ยนแปลง ไปได้ตามกาลเวลาและกาลเทศะ

คุณภาพชีวิต หมายถึง ชีวิตของบุคคลที่สามารถดำรงชีวิตอยู่ร่วมกับสังคมได้อย่างเหมาะสม ไม่เป็นภาระและไม่ก่อให้เกิดปัญหาแก่สังคม เป็นชีวิตที่สมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ และสามารถดำรงชีวิตที่ขอบรรทัดฐานสอดคล้องกับสภาพแวดล้อม และค่านิยมสังคม ตลอดจนแสวงหา สิ่งที่ดีตนปรารถนาให้ได้มาอย่างถูกต้องภายใต้เครื่องมือและทรัพยากรที่มีอยู่ คุณภาพชีวิตแบ่งเป็น 3 ประการ คือ

1. ทางด้านร่างกาย คือ บุคคลจะต้องมีสุขภาพร่างกายที่สมบูรณ์แข็งแรงปราศจากโรคภัยไข้เจ็บ อันเป็นผลตอบสนองมาจากปัจจัยพื้นฐานฯ
2. ทางด้านจิตใจ คือ บุคคลจะต้องมีสภาวะจิตใจที่สมบูรณ์ร่าเริงแจ่มใส ไม่วิตกกังวล มีความรู้สึกพึงพอใจในชีวิตตนเองครบถ้วน และสังคมสิ่งแวดล้อม มีความปลอดภัยในชีวิต
3. ทางด้านสังคม คือ บุคคลสามารถดำรงชีวิตภายใต้บรรทัดฐาน และค่านิยมของสังคม ในฐานะเป็นสมาชิกของสังคมได้อย่างปกติสุข (ศิริ ฮามสุโพธิ์. 2543 : 57)

ดิน (Dean. 1985 : 98) กล่าวว่า คุณภาพชีวิต หมายถึง ความพึงพอใจในชีวิต ความรู้สึก มีคุณค่าในตนเอง ภาวะสุขภาพที่ดี การปรับตัวอย่างมีประสิทธิภาพ ความสุขสบายทางกายและใจ ชีวิตที่มีความหมายและมีคุณค่า และภาระหน้าที่ของบุคคล

สุขภาพ หมายถึง สภาวะที่สมบูรณ์และเชื่อมโยงกันเป็นองค์รวมอย่างสมดุล ทั้งทางกาย ทางจิต ทางสังคม และทางวิญญาณ สุขภาพมิได้หมายถึงเฉพาะความพิการและการไม่มีโรคเท่านั้น มีความสัมพันธ์เกี่ยวโยงทั้งปัจจัยด้านบุคคล สภาพแวดล้อมทางกายภาพ ชีวภาพ เศรษฐกิจ สังคม การเมือง การศึกษา กฎหมาย ศาสนา วัฒนธรรมประเพณี วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เป็นต้น รวมทั้งปัจจัยด้านระบบบริการสาธารณสุขด้วย (ร่างพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2545 : 3-4)

องค์การอนามัยโลก UNESCO (ประเวศ วะสี. 2545 : 9) ซึ่งได้ร่วมกันคิดร่วมกันทำจาก ประเทศต่างๆ ให้นิยาม ความหมายของคำว่าสุขภาพว่า



# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

80

“Health is stage of compete physical, mental, social and spiritual well-being, not merely absence of diseases and infirmity”

การไม่มีโรคก็ไม่ได้หมายความว่าสุขภาพดี และแม้มีโรคสุขภาพก็ดีได้ เพราะสุขภาพหมายถึง สุขภาวะที่สมบูรณ์ ทั้งทางกาย ทางจิต ทางสังคม และทางวิญญาณ หรือสุขภาวะที่สมบูรณ์เชื่อมโยงกัน

ศาสตราจารย์ ดร. มุททเมธา (2535 : 96) กล่าวว่า ชีวิตที่มีคุณภาพ เป็นชีวิตที่สามารถสนองตอบความต้องการของตนเองได้อย่างเหมาะสมกับอัตภาพ อยู่ในกรอบและระเบียบแบบแผน วัฒนธรรมที่ดั่งงามตามมาตรฐานที่ยอมรับของสังคม พร้อมทั้งสามารถพัฒนาตนเองได้อย่างเหมาะสมกับสังคมที่เปลี่ยนแปลง ชีวิตจะมี คุณภาพได้ต้องอาศัยสถาบันต่างๆ ของสังคม ร่วมกันทำหน้าที่ตามบทบาท

คุณภาพชีวิต (Quality of life) ในแง่ของสิ่งแวดล้อมนั้น หมายถึง การศึกษาความเป็นอยู่ของมนุษย์ที่เกี่ยวข้องกับสถานภาพทางการศึกษา อนามัย และเศรษฐกิจ ตามลักษณะของสิ่งแวดล้อมทางชีวกายภาพ เชื้อชาติ วัฒนธรรม และวิธีการเลี้ยงดู โดยที่คุณภาพชีวิตนั้นขึ้นอยู่กับสภาพทั่วไปของสิ่งแวดล้อมทางชีวกายภาพ บุคคลอยู่ในที่ทรัพยากรสิ่งแวดล้อมที่อุดมสมบูรณ์ย่อมจะมีคุณภาพชีวิตที่ดีกว่า บุคคลที่อยู่ในที่ขาดแคลนทรัพยากรสิ่งแวดล้อมคุณภาพชีวิตต้องขึ้นอยู่กับความพึงพอใจ ซึ่งมีความแตกต่างกันไปแต่ละบุคคลอีก (เกษม จันทร์แก้ว, 2540 : 28-29)

สรุป คุณภาพชีวิต หมายถึง สภาพแวดล้อมของชีวิตที่สมดุลกันทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง สิ่งแวดล้อม ตลอดจนทั้งศาสนา วัฒนธรรม ประเพณี และค่านิยมในสังคมที่ทำให้สมาชิกในชุมชนอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข

ลักษณะของคุณภาพชีวิต มีเนื้อหาค่อนข้างกว้างขวางมาก แต่พอสรุปคุณภาพชีวิตของประชาชนตามแนวคิดของ OECD คุณภาพชีวิตจะครอบคลุมหลายมิติ คือ (ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์, 2543 : 328)

1. คุณภาพทางด้านอนามัยและสาธารณสุข
2. พัฒนาการบุคคลโดยผ่านการศึกษาฝึกอบรม
3. การทำงานและคุณภาพชีวิตการทำงาน
4. เวลาว่างที่สร้างสรรค์
5. ความสุขสมบูรณ์ทางด้านเศรษฐกิจ รวมทั้งความเสมอภาคทางเศรษฐกิจ
6. คุณภาพสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติ
7. สิ่งแวดล้อมทางสังคม
8. โอกาสทางสังคมและการมีส่วนร่วมที่เท่าเทียมกัน





# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา 81

9. ความมั่นคงในการดำรงชีวิต

10. สิทธิเสรีภาพทางการเมือง

จะเห็นได้ว่า คุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชนจะต้องได้รับความคุ้มครองทางเสรีภาพ สังคมจะต้องมีประชาธิปไตย ระบบการประกันสังคม และสวัสดิการสังคมสามารถช่วยให้เราบรรลุเป้าหมายได้ ในการปรับปรุงคุณภาพชีวิตตนเองได้ แม้คณะบริหารส่วนท้องถิ่นจะมีความเป็นอิสระอย่างไร ก็ไม่ควรมองข้ามคุณภาพชีวิตประชาชนทั้งระบบโครงสร้างสังคมแบบองค์รวม

องค์การยูเนสโก (UNESCO) (ประเวศ วะสี. 2545 : 12) ได้ใช้เกณฑ์ในการประเมินคุณภาพชีวิตไว้ 2 ด้าน คือ

1. ด้านวัตถุวิสัย (Objective) การประเมินด้านวัตถุวิสัย วัดได้โดยอาศัยข้อมูลต่างๆ ที่เป็นรูปธรรมสามารถมองเห็นได้ นับได้ วัดค่าได้ เช่น ด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมฯ

2. ด้านจิตวิสัย (Subjective) เป็นการประเมินข้อมูลด้านจิตวิทยา ซึ่งอาจทำได้โดยการสอบถามความรู้สึก และเจตคติต่อประสบการณ์ของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับชีวิต การรับรู้สภาพต่อการเป็นอยู่ การดำรงชีวิต รวมทั้งสิ่งต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับชีวิต และความพึงพอใจในชีวิต

ลิว (Liu. 1975 : 1) กล่าวถึงคุณภาพชีวิตว่ามี 2 องค์ประกอบ คือ องค์ประกอบด้านจิตวิสัย ซึ่งเป็นเรื่องของอารมณ์ ความรู้สึกของบุคคล อันได้แก่ความเชื่อ ค่านิยม และความรู้สึกนึกคิดของบุคคล เป็นต้น และองค์ประกอบด้านวัตถุวิสัย ได้แก่ ปัจจัยหรือสภาพแวดล้อมของบุคคล เช่น ด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และสิ่งแวดล้อม

จะเห็นได้ว่า องค์ประกอบสำคัญของคุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชน จะต้องประเมินได้ทั้งสิ่งที่เป็นนามธรรม และสิ่งที่เป็นรูปธรรม เพื่อยืนยันเครื่องชี้วัดคุณภาพชีวิตของชุมชน ในการดำเนินชีวิตภายใต้การบริหารขององค์กรส่วนท้องถิ่น

ประเทศไทยได้นำเอาแนวคิดความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) (Basic minimum needs) มาใช้กำหนดเครื่องชี้วัดคุณภาพชีวิตของประชาชนตั้งแต่ปี พ.ศ.2528 โดยใช้เครื่องชี้วัดหลัก จปฐ. 8 หมวด 32 ตัวชี้วัด จากคณะรัฐมนตรีเห็นชอบโครงการปรัณรงค์คุณภาพชีวิต

ปี พ.ศ. 2531 คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (กชช.) ได้ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมอบโครงการปรัณรงค์ฯ ให้กระทรวงมหาดไทย โดยกรมการพัฒนารัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบภายใต้ชื่อว่า “งานพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในชนบท (พชช.)”

ปี พ.ศ. 2532 กชช. มีมติเมื่อวันที่ 15 กันยายน พ.ศ. 2532 ให้กรมการพัฒนารัฐมนตรีจัดเก็บข้อมูล จปฐ. เป็นประจำทุกปี



# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

82

ปี พ.ศ. 2533 เริ่มจัดเก็บ ประมวลผล และวิเคราะห์ข้อมูล จปฐ. คุณภาพชีวิตของคนไทย โดยรวม ทุกครัวเรือนทั่วประเทศ

ปี พ.ศ. 2535 กรมการพัฒนาชุมชนได้ปรับปรุงเครื่องชี้วัดความจำเป็นพื้นฐานเป็น 9 หมวด 37 ตัวชี้วัด เพื่อให้เข้ากับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 (2535 – 2539)

ปี พ.ศ. 2540 กรมการพัฒนาชุมชนมีการปรับปรุงเครื่องชี้วัดเป็น 8 หมวด 39 ตัวชี้วัด เพื่อให้ตรงกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (2540 - 2544)

ปี พ.ศ. 2544 กรมการพัฒนาชุมชนมีการปรับปรุงเครื่องชี้วัดเป็น 6 หมวด 37 ตัวชี้วัด เพื่อให้ตรงกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 2545 - 2549 กรมการพัฒนาชุมชน (2544 : 1) และชุดนิรโทษกรรม (2544 : 21)

แนวคิดเกี่ยวกับดัชนีเครื่องชี้วัดคุณภาพชีวิต (จปฐ.) ที่กรมการพัฒนาชุมชนได้ปรับตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 พ.ศ. 2545 – 2549 ลดลงเหลือ 6 หมวด มีดัชนี 37 ตัวชี้วัด (กรมการพัฒนาชุมชน. 2544 : 11-13) คือ

หมวดที่ 1 สุขภาพดี มีดัชนี 11 ตัวชี้วัด ได้แก่

1. หญิงตั้งครรภ์ได้รับการดูแลก่อนคลอด
2. แม่ที่คลอดลูกได้รับการทำคลอดและดูแลหลังคลอด
3. เด็กแรกเกิดมีน้ำหนักไม่ต่ำกว่า 2,500 กรัม
4. เด็กแรกเกิดถึง 1 ปี ได้รับการฉีดวัคซีนป้องกันโรคครบ
5. เด็กแรกเกิดได้กินนมแม่อย่างเดียวอย่างน้อย 4 เดือนแรกติดต่อกัน
6. เด็กแรกเกิดถึง 5 ปี ได้กินอาหารที่เหมาะสมและพอเพียง
7. เด็กอายุ 6 – 15 ปี ได้กินอาหารถูกต้องและครบถ้วน
8. เด็กอายุ 6 – 12 ปี ได้รับการฉีดวัคซีนป้องกันโรคครบ
9. คนในครัวเรือนได้กินอาหารที่มีคุณภาพถูกสุขลักษณะปลอดภัย และได้มาตรฐาน
10. คนในครัวเรือนมีความรู้ในการใช้ยาที่ถูกต้องและเหมาะสม
11. คนอายุ 35 ปีขึ้นไป ได้รับการตรวจสุขภาพประจำปี

หมวดที่ 2 มีบ้านอาศัย มีดัชนี 8 ตัวชี้วัด ได้แก่

12. ครัวเรือนมีความมั่นคงในที่อยู่อาศัย
13. ครัวเรือนมีน้ำสะอาดสำหรับดื่มและบริโภคเพียงพอตลอดปี
14. ครัวเรือนมีน้ำใช้เพียงพอตลอดปี
15. ครัวเรือนมีการจัดการบ้านเรือนและบริเวณบ้านให้เป็นระเบียบสุขลักษณะ



# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

83

16. คริวเรือนไม่ถูกรบกวนจากเสียง ความสั่นสะเทือน ฝุ่นละออง กลิ่นเหม็นหรือมลพิษทางอากาศ น้ำเสีย ขยะ และสารพิษ

17. คริวเรือนมีการป้องกันอุบัติเหตุอย่างถูกต้อง
18. คริวเรือนมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
19. คริวเรือนมีความอบอุ่น

หมวดที่ 3 ฝึกฝนการศึกษา มีดัชนี 6 ตัวชี้วัด ได้แก่

20. เด็กอายุ 3 – 5 ปีเต็ม ได้รับการเลี้ยงดูเตรียมความพร้อม
21. เด็กอายุ 6 – 15 ปี ได้รับการศึกษาภาคบังคับ 9 ปี
22. เด็กที่จบการศึกษาภาคบังคับ 9 ปี ได้เรียนต่อชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย
23. เด็กที่ไม่ได้เรียนต่อมัธยมศึกษาตอนปลาย ได้รับการฝึกอบรมด้านอาชีพ
24. คนอายุ 15 – 60 ปีเต็ม อ่านออกและเขียนภาษาไทยได้
25. คนในครัวเรือนได้รับรู้ข่าวสาร

หมวดที่ 4 รายได้ก้าวหน้า มีดัชนี 3 ตัวชี้วัด ได้แก่

26. คนอายุ 18 – 60 ปีเต็ม มีการประกอบอาชีพและมีรายได้
27. คนในครัวเรือนมีรายได้เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าคนละ 20,000 บาทต่อปี
28. คริวเรือนมีการเก็บออมเงิน

หมวดที่ 5 plugged ค่านิยม มีดัชนี 5 ตัวชี้วัด ได้แก่

29. คนในครัวเรือนไม่ติดสุรา
30. คนในครัวเรือนไม่สูบบุหรี่
31. คนอายุตั้งแต่ 6 ปีขึ้นไปทุกคนไปปฏิบัติกิจกรรมทางศาสนา
32. คนสูงอายุได้รับการดูแลเอาใจใส่
33. คนพิการได้รับการดูแลเอาใจใส่

หมวดที่ 6 ร่วมใจพัฒนา มีดัชนี 4 ตัวชี้วัด ได้แก่

34. คริวเรือนมีคนเป็นสมาชิกกลุ่มที่ตั้งขึ้นในหมู่บ้าน ตำบล
35. คริวเรือนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นเพื่อประโยชน์ของชุมชนหรือท้องถิ่น
36. คริวเรือนเข้าร่วมทำกิจกรรมสาธารณะของหมู่บ้าน
37. คนมีสิทธิ์ได้ไปใช้สิทธิ์เลือกตั้ง

จะเห็นได้ว่า การจัดทำเครื่องชี้วัดคุณภาพชีวิตของกรมการพัฒนาชุมชนนั้น มีการปรับเปลี่ยนอยู่ตลอดเวลา สาเหตุหนึ่งมาจากแนวคิดในการพัฒนาชุมชนบ้างข้อบรรลุดุประสงค



# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

84

แล้ว อีกประการหนึ่งการปรับเปลี่ยนเครื่องชีวิตทุกๆ 5 ปี ยังทำให้งานพัฒนาคุณภาพชีวิตของส่วนท้องถิ่นมีความทันสมัยอยู่ตลอดเวลาโดยมองภาพรวมของประเทศ

ดัชนีเครื่องชีวิตคุณภาพชีวิตที่ใช้กันมาก คือ ความยืนยาวของชีวิต สุขภาพอนามัยที่ดี การศึกษา ความเสมอภาคทางเพศ และเสรีภาพทางสังคมและการเมือง เป็นต้น ว่าดัชนีเชิงปริมาณเหล่านี้จะไม่สามารถครอบคลุมแนวคิดในการพัฒนาได้ทั้งหมด

## 2.4 แนวคิดเกี่ยวกับความพึงพอใจ

ความหมายของคำว่าพึงพอใจ ในการศึกษาโดยทั่วไปนิยมทำการศึกษาใน 2 มิติ คือ มิติความพึงพอใจของ ผู้ปฏิบัติงาน และมิติความพึงพอใจในการรับบริการ ซึ่งนักวิชาการได้ให้ความหมายของความพึงพอใจไว้หลายทัศนะ ดังนี้

กู๊ด (Good. 1973 : 320) ได้ให้ความหมายไว้ว่า ความพึงพอใจ หมายถึง คุณภาพ ระดับของความพึงพอใจ ซึ่งเป็นผลมาจากความต้องการสนใจต่าง ๆ และทัศนคติที่บุคคลมีต่อกิจกรรมนั้น ๆ

โวลแมน (Wolman. 1973 : 384) ได้ให้ความหมายไว้ว่า ความพึงพอใจ หมายถึง ความรู้สึกที่มีต่อความสุขเมื่อได้รับผลสำเร็จตามความมุ่งหมายของความต้องการ หรือ แรงจูงใจของตนได้รับการตอบสนอง

ฉัตรยาพร เสมอใจ (2545 : 11) กล่าวว่า ความพึงพอใจในการให้บริการเกิดจากกระบวนการในการวางแผนและการบริหารแนวความคิด การตั้งราคา การจัดจำหน่าย และการส่งเสริมการตลาดสำหรับผลิตภัณฑ์บริการ เพื่อก่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การและตอบสนองความพึงพอใจของผู้ใช้บริการได้

วรูม (Vroom.1984 : 328) กล่าวว่า ทัศนคติและความพึงพอใจในสิ่งหนึ่งสามารถใช้แทนกันได้เพราะทั้งสองคำนี้จะหมายถึง ผลที่ได้จากการที่บุคคลเข้าไปมีส่วนร่วมในสิ่งนั้น ทัศนคติด้านบวกจะแสดงให้เห็นสภาพความพึงพอใจนั้น และทัศนคติด้านลบจะแสดงให้เห็นสภาพความไม่พึงพอใจนั่นเอง

วอลเลสไตน์ (Wallestein. 1971 : 25-26) ได้ให้ความหมาย ความพึงพอใจ ไว้ว่า ความพึงพอใจเป็นความรู้สึกที่เกิดขึ้น เมื่อได้รับผลความมุ่งหมายหรือเป็นความรู้สึกขั้นสุดท้าย ที่ได้รับผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์

เกรช และ ครัชฟิลด์ (Krech & Crutfield. 1962 : 77) ได้กล่าวว่า ความพึงพอใจเป็นความรู้สึกที่เกิดขึ้นเมื่อความต้องการได้รับการตอบสนองพร้อมบรรลุจุดหมาย (Goals) ที่ตั้งไว้ระดับหนึ่ง



# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

85

ทิฟฟินและแมคคอร์มิค (Tiffin & McCormic. 1965 : 349) ได้กล่าวว่า ความพึงพอใจเป็นแรงจูงใจของมนุษย์ที่ตั้งอยู่บนความต้องการพื้นฐาน มีความเกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดกับผลสัมฤทธิ์และสิ่งจูงใจ (Incentive) และพยายามหลีกเลี่ยงสิ่งที่ไม่ต้องการ

วิลลิสท์ ทรียงกูร (2543 : 74) ได้ให้ความหมายว่า ความพึงพอใจเป็นการให้ค่าความรู้สึกของคนที่เราสัมพันธ์กับระบบโลกทัศน์ที่เกี่ยวกับความหมายของสภาพแวดล้อม ค่าความรู้สึกของบุคคลที่มีต่อสภาพแวดล้อมจะแตกต่างกันเช่น ความรู้สึก ดี-เลว พอใจ-ไม่พอใจ สนใจ-ไม่สนใจ เป็นต้น

จากที่กล่าวมาข้างต้นแม้ว่าจะมีผู้ให้ความหมายของคำว่า “ความพึงพอใจ” ต่างกันไป แต่พอสรุปรวมได้ว่า ความพึงพอใจเป็นความรู้สึกของบุคคลที่มีต่อเรื่องใดเรื่องหนึ่งในเชิงประเมินค่า ซึ่งจะเห็นได้ว่าแนวคิดเกี่ยวกับความพึงพอใจนี้ เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับทัศนคติอย่างแยกกันไม่ออก ดังนั้น ความพึงพอใจจึงเป็นองค์ประกอบด้านความรู้สึกของทัศนคติ ซึ่งไม่จำเป็นต้องแสดงหรืออธิบายเชิงเหตุผลเสมอไปก็ได้ กล่าวโดยสรุปแล้ว ความพึงพอใจเป็นเพียงปฏิกิริยาด้านความรู้สึกต่อสิ่งเร้าหรือสิ่งกระตุ้น ที่แสดงผลออกมาในลักษณะของผลลัพธ์สุดท้ายของกระบวนการประเมิน โดยบ่งบอกถึงทิศทางของผลการประเมินว่า เป็นในลักษณะทิศทางบวก หรือทิศทางลบ หรือไม่มีปฏิกิริยา คือ เฉยๆ ต่อสิ่งเร้าหรือสิ่งกระตุ้นนั้นก็ได้

### 3. ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

#### 3.1 ทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารจัดการ

ในการศึกษาเรื่องกระบวนการบริหาร ได้มีนักวิชาการให้ความเห็นว่า การบริหารจัดการสามารถพิจารณาในแง่ของกระบวนการที่เชื่อมโยงกับงาน หรือภารกิจทางการบริหารจัดการ และคนอื่นกล่าวว่า ถ้าพิจารณาจากความหมายอย่างกว้าง ๆ การบริหารจัดการ หมายถึง กระบวนการทำงานร่วมกับคนอื่นและ โดยอาศัยคนอื่นเพื่อให้บรรลุจุดหมายองค์การอย่างมีประสิทธิภาพ และได้ระบุมารับผิดชอบทางการบริหารว่า ประกอบด้วยการดำรงรักษาความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในองค์การ และการปรับตัวกับสภาพภายนอก

นอกจากนั้นผู้เขียนได้กล่าวว่า การบริหารยังอาจหมายถึงกระบวนการของภารกิจ ซึ่งภารกิจที่นักทฤษฎีต่าง ๆ กล่าวถึงได้แก่ การวางแผน การจัดองค์การ การจูงใจ และการควบคุม สำหรับกระบวนการบริหารมีนักวิชาการได้กล่าวถึงไว้หลายท่าน มีรายละเอียด ดังนี้

เทย์เลอร์ (ธงชัย สันติวงษ์. 2540 : 38 ; อ้างอิงจาก Taylor. 1947. **Scientific Management.**) เป็นผู้ก่อตั้งแนวคิดการบริหารที่มีหลักเกณฑ์ได้ใช้วิธีการศึกษาวิเคราะห์งานต่าง ๆ แล้วทำการแบ่งแยกงานออกเป็นส่วนต่าง ๆ แล้วพิจารณาหาทางที่จะทำให้งานนั้นเสร็จสิ้นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด



# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

86

ถ้าจะกล่าวง่าย ๆ วิธีของเทย์เลอร์ คือ ค้นหา “วิธีเป็นเลิศที่ดีที่สุด” ที่จะนำมาใช้ทำงานให้ลุล่วงไปได้  
อย่างมีประสิทธิภาพมาก

เกรก (Gregg, 1975 : 274-316) ได้วิเคราะห์และประมวลการบริหารต่างๆ ออกเป็น 7 ชั้น

1. การตัดสินใจสั่งการ เป็นหัวใจของกระบวนการบริหาร
2. การวางแผน มีความสำคัญต่อการบริหารทุกประเภท ถ้าขาดการวางแผนกิจกรรมนั้น  
ก็จะไม่สามารถดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ

3. การจัดองค์การทำให้เกิดความมีระบบระเบียบในการปฏิบัติงาน กำหนดอำนาจ  
หน้าที่และตำแหน่งต่าง ๆ อย่างชัดเจน

4. การติดต่อสื่อสาร เป็นกระบวนการส่งข่าวสาร คำสั่ง คำอธิบาย ฯลฯ จากบุคคลหนึ่ง  
ไปยังอีกบุคคลหนึ่งจากหน่วยงานหนึ่ง ไปยังอีกหน่วยงานหนึ่ง ซึ่งจะต้องชัดเจนได้ใจความและจะ  
ก่อให้เกิดความเข้าใจซึ่งกันและกัน

5. การใช้สิทธิพลหน่วยงานทุกชนิด จำเป็นต้องมีระบบการบังคับบัญชา ให้กิจกรรม  
ต่างๆ ดำเนินไปอย่างราบรื่น โดยการปฏิบัติตามคำสั่งนั้น รวมทั้งการกระตุ้นผู้ทำงานให้ปฏิบัติอย่าง  
เต็มที่

6. การประสานงาน เป็นความร่วมมือระหว่างบุคคลต่อบุคคล หรือหน่วยงานต่อ  
หน่วยงานมีการติดต่อกัน สัมพันธ์กันช่วยเหลือกันในด้าน บุคคล วัสดุ และทรัพยากรอื่น ๆ

7. การประเมินผลเป็นการติดตามผลงานเป็นการติดตามผลงานเป็นระยะ ๆ อย่าง  
ต่อเนื่องกันมีการประเมินผลตรวจสอบประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานให้บรรลุผลสำเร็จตาม  
เป้าหมาย

แคมป์เบลล์ (Campbell, 1977 : 145-150) ได้จัดลำดับขั้นตอนของกระบวนการบริหารไว้  
5 ชั้น คือ

1. การตัดสินใจ โดยจะต้องวิเคราะห์ปัญหาหรือประเด็นนั้นให้เข้าใจถูกต้องถ่องแท้เสีย  
ก่อนแล้ววิเคราะห์สถานการณ์รอบด้านเก็บรวบรวมข้อมูลและตัดสินใจว่าจะเลือกเอาทางใดที่ดี  
เหมาะสมที่สุด

2. การจัดโปรแกรม หรืออาจจะเรียกว่า การจัดโครงการ ซึ่งหมายถึง การจัดกำลัง  
บุคลากร วัสดุอุปกรณ์ กำลังเงิน ลำดับขั้นการดำเนินงานต่าง ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับโครงการที่ได้  
ตัดสินใจเลือกไป

3. การกระตุ้น หรืออาจจะเรียกว่า การออกคำสั่งหรือการสั่งงาน ซึ่งต้องคำนึงถึงจิตใจ  
ของบุคคลเป็นสำคัญ มีการพูดจาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกัน เพื่อให้หมดข้อสงสัยและสามารถ  
ปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่



# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

87

4. การประสานงาน คือ การประสานร่วมมือกันระหว่างบุคคลหรือระหว่างหน่วยงาน เพื่อก่อให้เกิดการร่วมมือกัน ความเข้าใจอันดีต่อกัน เป็นการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ตรงตามตำแหน่งหน้าที่เพื่อให้กิจกรรมต่างๆ ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพทุกคนจะต้องได้รับชื่อเสียงความสำเร็จจะต้องเป็นของทุกคน

5. การประเมินผล ซึ่งเป็นขั้นสุดท้ายของกระบวนการบริหาร ซึ่งแบ่งวัตถุประสงค์ในการดำเนินการ 2 ประการ คือ เพื่อตรวจสอบว่าการดำเนินงานที่ผ่านมาเป็นอย่างไร บรรลุถึงเป้าหมายมากน้อยเพียงใด และเพื่อตรวจสอบว่าสถาบันนั้นได้รับการดูแลเอาใจใส่หรือบำรุงรักษาไว้ดี

สมยศ นาวิการ (2544 : 24 - 25) กล่าวว่า กระบวนการบริหารควรประกอบด้วย 4 ประการ คือ

1. การวางแผน หมายถึง การกำหนดเป้าหมายที่ต้องการ พิจารณาถึงความพร้อมขององค์การ ตลอดจนปัจจัยที่ช่วยให้องค์การหรือหน่วยงานบรรลุเป้าหมายและจัดทำแผนงานขึ้นมาเพื่อดำเนินงาน

2. การจัดองค์กร หมายถึง การให้รายละเอียดงานทุกอย่างที่ต้องกระทำเพื่อความสำเร็จของเป้าหมายขององค์การ การแบ่งปริมาณงานทั้งหมดเป็นกิจกรรมต่าง ๆ ที่สามารถปฏิบัติได้โดยบุคคลคนเดียว และการกำหนดกลไกของการประสานงานของสมาชิกขององค์การ เพื่อให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

3. การจูงใจ หมายถึง กระบวนการของการจูงใจ และการจูงใจในการร่วมกิจกรรมต่างๆ ของสมาชิกของกลุ่ม

4. การควบคุม หมายถึง ความพยายามอย่างมีระบบ เพื่อกำหนดมาตรฐานของการปฏิบัติงาน การออกแบบระบบข้อมูลย้อนกลับ การเปรียบเทียบผลการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นจริงกับมาตรฐานที่กำหนดไว้ล่วงหน้า พิจารณามีข้อแตกต่างหรือไม่และทำการแก้ไขใด ๆ ที่ต้องการเพื่อเป็นหลักประกันว่าทรัพยากรทุกอย่างขององค์การได้ถูกใช้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด เพื่อความสำเร็จของเป้าหมายขององค์การ

จากทฤษฎีการบริหารจัดการ สรุปได้ว่า เป็นกระบวนการของภารกิจซึ่งจะประกอบไปด้วย 4 กระบวนการ คือ 1) ด้านการวางแผน 2) ด้านการจัดองค์กร 3) ด้านการจูงใจ 4) ด้านการควบคุมที่จะนำมาใช้ทำงานให้ลุล่วงไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

## 3.2 ทฤษฎีเกี่ยวกับความพึงพอใจ

ในการศึกษาเกี่ยวกับความพึงพอใจในการรับบริการด้านต่าง ๆ ได้มีนักวิชาการและนักวิจัยหลายท่าน ได้อธิบายทฤษฎีความพึงพอใจไว้ดังนี้



# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

88

ทฤษฎีของเฮร์ซเบิร์ก (Herzberg. 1959 : 79) แบ่งประเภทของความพึงพอใจออกเป็น 2 ลักษณะตามปัจจัยที่ก่อให้เกิดความพึงพอใจ ได้แก่

1. ความพึงพอใจที่เกิดจากปัจจัยเบื้องต้น ได้แก่ ความพึงพอใจที่เกิดจากความมีสำนึกในการทำงาน ผลสัมฤทธิ์ ความเจริญเติบโตของงาน ความก้าวหน้า รายได้ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ร่วมงาน ผู้บังคับบัญชา เทคนิคการนิเทศงาน ความรับผิดชอบในการทำงาน นโยบายในการทำงาน นโยบายและการบริหารงานของหน่วยงาน สภาพะของงาน ตัวของงานที่ทำ สภาพและปัจจัยส่วนตัวของผู้ทำงาน ตลอดจนความมั่นคงในการทำงาน ความพึงพอใจเบื้องต้นนี้สามารถสังเกตได้จากผลงานที่ทำ

2. ความพึงพอใจที่เกิดจากปัจจัยระดับสูง ส่วนใหญ่จะเป็นความพึงพอใจที่เกิดจากความรู้สึก เช่น ความรู้สึกอันเกิดจากสามัญสำนึกที่มีต่องานและผลสัมฤทธิ์ของงาน ความรู้สึกที่มีต่อความเจริญเติบโตของงาน ต่อความรับผิดชอบในการทำงาน ต่อกลุ่มผู้ร่วมงาน ต่อการเพิ่มหรือลดความมั่นคงในการทำงาน ความรู้สึกที่มีต่อความยุติธรรม ความรู้สึกภูมิใจต่อความเสมอภาคหรือรู้สึกละอายต่อความไม่เสมอภาค รวมทั้งความรู้สึกที่มีต่อรายได้ที่ได้รับ

มิลเลท (Millert. 1954 : 38) ได้ให้รายละเอียดเกี่ยวกับความพึงพอใจในการให้บริการหรือความสามารถในการสร้างความพึงพอใจให้กับผู้รับบริการ โดยมีองค์ประกอบ 5 ด้าน ดังนี้คือ

1. การให้บริการอย่างเสมอภาค (Equitable service) หมายถึง ความยุติธรรมในการบริหารงานของรัฐที่มีทัศนคติที่ว่าคนทุกคนเท่าเทียมกัน ดังนั้นประชาชนทุกคนจะได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันในแง่มุมของกฎหมาย ไม่มีการแบ่งแยกกีดกันในการให้บริการประชาชนจะได้รับการปฏิบัติในฐานะที่เป็นปัจเจกบุคคลที่ใช้มาตรฐานสากลให้บริการเดียวกัน

2. การให้บริการอย่างทันเวลา (Timely service) หมายถึง ในการบริการจะต้องมองว่าการให้บริการสาธารณะจะต้องตรงเวลา ผลการปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐ จะถือว่าไม่มีประสิทธิภาพเลย ถ้าไม่มีการตรงเวลาที่จะสร้างความไม่พึงพอใจให้แก่ประชาชน

3. การให้บริการอย่างเพียงพอ (Ample service) หมายถึง การให้บริการสาธารณะต้องมีลักษณะที่มีจำนวนการให้บริการและสถานที่ให้บริการอย่างเหมาะสม (The right quantity at the geographical location) มิลเลท เห็นว่าความเสมอภาค หรือการตรงเวลาจะไม่มี ความหมายเลยถ้ามีจำนวนการให้บริการที่ไม่เพียงพอและสถานที่ตั้งที่ให้บริการสร้างความไม่ยุติธรรมให้เกิดขึ้นแก่ผู้รับบริการ

4. การให้บริการอย่างต่อเนื่อง (Continuous service) หมายถึง การให้บริการสาธารณะที่เป็นไปอย่างสม่ำเสมอ โดยยึดประโยชน์ของสาธารณะเป็นหลัก ไม่ใช่ยึดความพอใจของหน่วยงานที่ให้บริการว่าจะให้หรือหยุดบริการเมื่อใดก็ได้





# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

89

5. การให้บริการอย่างก้าวหน้า (Progressive service) หมายถึง การให้บริการสาธารณะที่มีการปรับปรุงคุณภาพและผลการปฏิบัติงาน กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ การเพิ่มประสิทธิภาพหรือความสามารถที่จะทำหน้าที่ได้มากขึ้นโดยใช้ทรัพยากรเท่าเดิม

สรุป จากทฤษฎีความพึงพอใจที่กล่าวมาแล้วข้างต้นล้วนเกี่ยวข้องกับ ความพึงพอใจของผู้รับบริการของหน่วยบริการทั้งสิ้น โดยมีปัจจัยที่เกี่ยวข้องหรือหลักการคือ การเน้นการให้บริการ ได้แก่ การให้บริการอย่างเสมอภาค การให้บริการที่ตรงเวลา การให้บริการอย่างเพียงพอ การให้บริการอย่างต่อเนื่อง และการให้บริการอย่างก้าวหน้า เนื่องจากการที่จะทำให้ผู้รับบริการเกิดความพึงพอใจ หน่วยบริการก็ควรตระหนักถึงความต้องการของผู้รับบริการเป็นหลักเสียก่อน พร้อมทั้งสามารถนำมาเสนอเป็นแนวทางในการปรับปรุงการบริหารจัดการด้านการให้บริการของหน่วยบริการต่อไป

### 3.3 ทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการ

ทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการ (The Needs Hierarchy Theory) ทฤษฎีนี้เป็นทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการของมนุษย์ อับราฮัม มาสโลว์ (Abraham Mallow) ได้ศึกษาเกี่ยวกับความงุนงงจากความต้องการของมนุษย์ โดยที่มองเห็นว่ามนุษย์ทุกคนล้วนแต่มีความต้องการที่จะสนองความต้องการให้กับตนเอง ซึ่งความต้องการนี้จะไม่มีที่สิ้นสุด และความต้องการของมนุษย์จะมีลักษณะเป็นลำดับขั้น จากระดับต่ำสุดไปหาสูงสุด เมื่อความต้องการในระดับหนึ่งได้รับการตอบสนอง จะมีความต้องการอื่นในระดับสูงต่อไป (ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ. 2545 : 311)

ซึ่งมาสโลว์ได้นำความต้องการมาจัดเรียงลำดับขั้น จากขั้นต่ำไปขั้นสูง ดังนี้

1. ความต้องการของร่างกาย (Physiological needs) เป็นความต้องการพื้นฐานของมนุษย์เพื่อความอยู่รอด เช่น ความอบอุ่น ที่อยู่อาศัย และการนอน การพักผ่อน มาสโลว์ได้กำหนดตำแหน่งซึ่งความต้องการเหล่านี้ได้รับการตอบสนองไปยังระดับที่มีความจำเป็นเพื่อให้ชีวิตอยู่รอดและความต้องการอื่นที่จะกระตุ้นบุคคลต่อไป

2. ความต้องการความมั่นคงหรือความปลอดภัย (Security, or safety needs) ความต้องการเหล่านี้เป็นความต้องการที่จะเป็นอิสระจากอันตรายทางร่างกาย และความกลัวต่อการสูญเสียงาน ทรัพย์สิน อาคาร หรือที่อยู่อาศัย

3. ความต้องการการยอมรับหรือความผูกพัน (Affiliation, or acceptance needs) เนื่องจากบุคคลอยู่ในสังคมจะต้องการการยอมรับจากบุคคลอื่น

4. ความต้องการการยกย่อง (Esteem needs) ตามทฤษฎีของมาสโลว์เมื่อบุคคลได้รับการตอบสนองความต้องการการยอมรับแล้ว จะต้องการการยกย่องจากตัวเองและจากบุคคลอื่น ความ



# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

90

ต้องการนี้เป็นความพึงพอใจ ในอำนาจ (Power) ความภาคภูมิใจ (Prestige) สถานะ (Status) และ ความเชื่อมั่นในตนเอง (Self-confidence)

5. ความต้องการความสำเร็จในชีวิต (Need for self-actualization) มาสโลว์ค้ำนึ่งว่า ความต้องการในระดับสูงสุดเป็นความปรารถนาที่จะสามารถประสบความสำเร็จ เพื่อที่จะมี ศักยภาพและบรรลุความสำเร็จในสิ่งใดสิ่งหนึ่งในระดับสูงสุด

จากทฤษฎีที่เกี่ยวกับทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการดังกล่าวข้างต้น ทำให้ทราบว่า ความ ต้องการของบุคคลจะเกิดขึ้นภายในตัวของแต่ละบุคคลซึ่งมีความคาดหวังในสิ่งต่าง ๆ ซึ่งถูกกำหนด ด้วย ประสบการณ์ของคน ๆ นั้น และเมื่อได้รับการตอบสนองความคาดหวังจึงก่อให้เกิดความ พึงพอใจ และถ้าได้รับการตอบสนองมากเกินไปก็จะเกิดความพึงพอใจสูงสุด แต่ความพึงพอใจของ แต่ละบุคคลจะมีความแตกต่างกันไม่เท่ากัน ทั้งนี้อาจมาจากประสบการณ์ สถานการณ์ หรือ แม้กระทั่งเป้าหมายของความคาดหวังนั้น ๆ

## 4. ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สายลดา ลดาวัลย์ ณ อยุธยา (2542 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาคุณภาพชีวิตของราษฎร อพยพหลังการสร้างเขื่อนสิริกิติ์ โดยทำการศึกษาคุณภาพชีวิตทั้งด้านวัตถุวิสัยและจิตวิสัย ได้แก่ มาตรฐานความจำเป็นพื้นฐานที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 7 และ ความ พึงพอใจสภาพความเป็นอยู่และโอกาสในด้านต่างๆ ความพอใจในชีวิตตนเอง นอกจากนี้ การศึกษาได้ วิเคราะห์ปัจจัยส่วนบุคคล ที่มีความสัมพันธ์กับความพึงพอใจในคุณภาพชีวิต จากการศึกษาพบว่า คุณภาพชีวิตของราษฎรอพยพผ่านเกณฑ์มาตรฐาน จปฐ. ตามที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 เพียงบางข้อ ข้อซึ่งไม่ผ่านเป็นปัจจัยชี้วัดด้านสุขอนามัยและ สาธารณสุข ด้านการศึกษา และปัญหาสังคม ถึงแม้ว่าราษฎรอพยพไม่มีคุณภาพชีวิตเกณฑ์ มาตรฐาน จปฐ. แต่พวกเขามีความพึงพอใจในสภาพความเป็นอยู่ของตนเอง และมีความพึงพอใจ ในชีวิตของพวกเขา ปัจจัยส่วนบุคคลที่มีผลต่อความพึงพอใจในคุณภาพชีวิตได้แก่เพศ และรายได้

ประพัฒน์ กุสุมานนท์ (2543 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิถีชีวิตและภูมิปัญญาของชุมชนชาว แพนในอ่างเก็บน้ำเขื่อนสิริกิติ์ จังหวัดอุตรดิตถ์ ผลการศึกษาพบว่า ประชากรส่วนหนึ่งไม่มีที่อยู่อาศัย ที่มั่นคงถาวร ขาดโอกาสได้รับการพัฒนาในเรื่องการประกอบอาชีพ น้ำในอ่างเก็บน้ำไม่สะอาดพอ ปลูกที่เลี้ยงในกระชังเป็นโรคพยาธิไซค์ เป็นผลตามตัว การประกอบอาชีพการประมงมีผลกระทบ ต่อสิ่งแวดล้อมมากที่สุด มีผลทำให้ปริมาณสัตว์น้ำลดลง

พินยุดา แจ่มจันทร์ศรี (2543 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่อง ผลกระทบจากปัญหา จราจรต่อ คุณภาพชีวิตของข้าราชการในเขตกรุงเทพมหานคร : ศึกษา กรณีข้าราชการกรม



# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

91

ประชาสงเคราะห์ในราชการบริหารส่วนกลาง พบว่าข้าราชการกรมประชาสงเคราะห์ ส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง มีอายุอยู่ในช่วง 26-45 ปี มี สภาพภาพโสดและสมรส มีการศึกษา ระดับปริญญาตรี มีรายได้ต่อเดือนอยู่ 6,461-14,700 บาท มีสมาชิกอยู่ในครอบครัวตั้งแต่ 1-5 คน และมีบุตรอยู่ในอุปการะมากที่สุด 2 คน ข้าราชการส่วนใหญ่จะใช้บริการรถประจำทางเป็นพาหนะโดยใช้เวลาเดินทางไปกลับ โดยเฉลี่ยวันละประมาณ 3-5 ชม. ระยะทางอยู่ระหว่าง 6-25 กม. จะเผชิญกับปัญหาการจราจรติดขัด ระหว่าง การเดินทาง จากการวัดผลกระทบจากปัญหาจราจรที่มีต่อคุณภาพชีวิตของข้าราชการในแต่ละด้าน พบว่าชีวิตส่วนตัว อันประกอบด้วย สุขภาพ การพักผ่อน และ นันทนาการ ได้รับผลกระทบมากที่สุด

กนิษฐา ไทยกล้า (2544 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาองค์ประกอบของคุณภาพชีวิตของตำรวจจราจรเชียงใหม่ โดยการเปรียบเทียบกับระดับมาตรฐานขององค์การอนามัยโลก (WHO) และเพื่อศึกษาถึงระดับคุณภาพชีวิตของตำรวจจราจรจังหวัดเชียงใหม่ โดยการสัมภาษณ์ด้วยแบบสอบถามที่เป็นแบบวัดคุณภาพชีวิตขององค์การอนามัยโลก 26 ตัวชี้วัดฉบับภาษาไทย จำนวน 146 ตัวอย่าง ด้วยวิธีการสุ่มตัวอย่างแบบกลุ่ม ผลการวิจัยพบว่าค่าสัมประสิทธิ์ความเชื่อมั่นอัลฟา ของครอนบาค เท่ากับ 0.8423 ตำรวจที่ปฏิบัติหน้าที่ในจังหวัดเชียงใหม่ มีอายุ 37 ปี ใช้เวลาในการปฏิบัติงานต่อวันเฉลี่ย 6.17 ชั่วโมง ระยะเวลาในการรับราชการเฉลี่ย 14.84 ปี รายได้ต่อเดือนเฉลี่ย 8667.96 เงินเบี้ยเลี้ยงเฉลี่ยต่อเดือน 523.63 บาท ตำรวจจราจรจังหวัดเชียงใหม่อยู่ระดับกลาง ซึ่งพบว่าตำรวจจราจรที่ปฏิบัติหน้าที่นอกเขตเทศบาลคุณภาพชีวิตด้านสุขภาพกายดีกว่าตำรวจจราจรที่ปฏิบัติหน้าที่ในเขตเทศบาล เมื่อพิจารณาคุณภาพชีวิตของตำรวจจราจรปฏิบัติหน้าที่ในเขตเทศบาล และนอกเขตเทศบาล และนอกเขตเทศบาล พบว่า คุณภาพชีวิตแตกต่างกันในด้านสุขภาพกาย และมีคุณภาพชีวิตแตกต่างกันในด้านสิ่งแวดล้อม แต่พบว่า ไม่มีความแตกต่างกันด้านจิตใจ และด้านสัมพันธภาพทางสังคม

นพดล แสงศรี (2544 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษา คุณภาพชีวิตของประชาชนที่ประกอบอาชีพเสริมด้านการขายตรง พบว่า ผู้ประกอบอาชีพเสริมเป็นเพศหญิง มีอายุ 31-35 ปี ระดับการศึกษา ระดับปริญญาตรี มีสถานภาพโสด และมีอาชีพหลักเป็นพนักงานบริษัท โดยมีรายได้ต่ำกว่าอาชีพ 10,000 บาทต่อเดือน และมีรายได้จากอาชีพต่ำกว่า 10,000 บาทต่อเดือนเช่นเดียวกัน ส่วนใหญ่เป็นผู้ไม่มีบุตร ไม่มีสมาชิกที่ต้องอุปการะเลี้ยงดู และไม่มีหนี้สิน ผลการศึกษาพบว่าร้อยละ 75.8 เป็นผู้ไม่มีเงินออม ในเรื่องปัจจัยจูงใจในการประกอบอาชีพเสริมด้านการขายตรง พบว่า ปัจจัยด้านการยอมรับนับถือด้านค่าตอบแทน และด้านความเจริญก้าวหน้าในการทำงานมีผลจูงใจให้ประชาชนประกอบอาชีพเสริมด้านการขายตรงมากกว่าปัจจัยด้านสวัสดิการที่ได้รับมากกว่านี้ ยังพบว่าในภาพรวมผู้ประกอบอาชีพเสริมด้านการขายตรงส่วนใหญ่มีคุณภาพชีวิตทางด้านวัตถุในเรื่องของชาย



# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

92

รายได้และสิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็นอยู่ในระดับปานกลาง และส่วนใหญ่คุณภาพชีวิตทางด้านสังคมและจิตใจอยู่ในระดับสูง ซึ่งแสดงว่า เห็นว่าอาชีพเสริมมีส่วนช่วยให้ผู้ที่ประกอบอาชีพนี้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นในระดับหนึ่ง

เจษฎา บุญทา (2545 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาระดับคุณภาพของผู้สูงอายุในตำบลแม่หอพระ อำเภอตำบอง จังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 255 คน โดยใช้เครื่องมือวัดคุณภาพชีวิตของ สุวัฒน์ มหัตนรินทร์กุล และคณะผลการศึกษาพบว่าคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุโดยรวมอยู่ในระดับดี ร้อยละ 79.49 เมื่อแยกพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ด้านร่างกายมีคุณภาพชีวิตอยู่ในระดับดี ร้อยละ 68.95 ด้านจิตใจมีคุณภาพอยู่ในระดับดี ร้อยละ 82.93 ด้านความสัมพันธ์ทางสังคมมีคุณภาพชีวิตอยู่ในระดับดี ร้อยละ 85.20 และด้านสิ่งแวดล้อมมีคุณภาพชีวิตอยู่ในระดับดีร้อยละ 81.21

นันทิญา อังกินันท์ (2545 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่อง คุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ ในชมรมผู้สูงอายุเขตบางกอกน้อย กรุงเทพมหานคร พบว่า ด้านสังคม มีคุณภาพชีวิตในภาพรวมอยู่ในระดับสูง ( $X=2.72$ ) หมายถึง กิจกรรมหรือบริการที่ได้รับอยู่ในสภาพสมบูรณ์ ด้านเศรษฐกิจ พบว่า คุณภาพชีวิตในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง ( $X=2.30$ ) หมายถึง กิจกรรมหรือบริการที่ได้รับอยู่ในสภาพพอเพียง ด้านศาสนา พบว่า คุณภาพชีวิตในภาพรวมอยู่ในระดับสูง ( $X=2.54$ ) หมายถึง กิจกรรมหรือบริการที่ได้รับอยู่ในสภาพสมบูรณ์ ด้านสาธารณสุข พบว่า คุณภาพชีวิตในภาพรวมอยู่ในระดับสูง ( $X=2.49$ ) หมายถึง กิจกรรมหรือบริการที่ได้รับอยู่ในสภาพสมบูรณ์ ด้านสันตนาการ พบว่า คุณภาพชีวิตในภาพรวมอยู่ในระดับสูง ( $X=2.58$ ) หมายถึง กิจกรรมหรือบริการที่ได้รับอยู่ในสภาพสมบูรณ์

พระธงชัย สีโสภณ (2545 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่อง แผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ส่งผลต่อคุณภาพชีวิตของชุมชน กรณีศึกษา : ชุมชนบ้านฝ้าย ตำบลเมืองฝ้าย อำเภอหนองหงส์ จังหวัดบุรีรัมย์ พบว่า ด้านเศรษฐกิจ ประชาชนส่วนใหญ่มีรายได้ไม่น้อย รายได้เสริมส่วนใหญ่เกิดจากภายในชุมชนการพัฒนาผลผลิตทางการเกษตรให้มีคุณภาพน้อย กองทุนให้กู้ยืมเพื่อเกษตรกรรม ไม่เพียงพอ การส่งเสริมเกษตรกรเรื่องทำไร่นาสวนผสมไม่เพียงพอ ด้านสังคม พบว่า มีการจัดอบรมรักษาความปลอดภัยให้แก่ประชาชนยังมีน้อย การจัดอบรมเรื่องการต่อต้านยาเสพติด อยู่ในระดับปานกลาง การจัดกีฬาเป็นสิ่งในการสร้างความสัมพันธ์ของคนในชุมชน ทำให้เกิดประโยชน์มาก ด้านการเมืองและการบริการ พบว่า ตั้งแต่สภาตำบลได้ยกฐานะเป็น อบต. ประชาชนส่วนใหญ่ได้รับความรู้และฝึกอบรมน้อย ในเรื่องกิจกรรมทางการเมือง เช่น การเลือกตั้งประชาชนสนใจไปเลือกตั้งกันมาก การประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารต่างๆ อยู่ในระดับปานกลาง ด้านการศึกษา พบว่า การพัฒนาศูนย์เด็กก่อนเกณฑ์เรื่องอาหารกลางวันและอาหารเสริม อยู่ในระดับปานกลาง



# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

อุไรรัตน์ ทองคำชื่นวิวัฒน์ (2549 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษา ลักษณะทางกายภาพของคลองลาดพร้าว สภาพความเป็นอยู่ และคุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชนบริเวณคลองลาดพร้าว พบว่า น้ำในคลองลาดพร้าวมีลักษณะดำ กลิ่นเหม็น และสกปรกมากตลอด เส้นทาง ยกเว้นบริเวณวังหินเท่านั้นที่พอที่จะใช้อุปโภคได้ สภาพบ้านเรือนเป็นส่วนใหญ่เป็นบ้านไม้ มีบ้านจำนวนหลายหลังที่รูก้ำคลอง มีขยะขังใต้ถุนบ้าน มีเขื่อนกั้นเป็นทางเดินริมคลองในช่วงที่ บ้านไม่รูก้ำคลอง แต่ละชุมชนมีสะพานข้ามคลอง ส่วนสภาพภายในชุมชนส่วนใหญ่เป็นชุมชน แออัดบนที่ดินที่บุกรุกของกรมธนารักษ์ บริเวณบ้านไม่มีรั้วกั้น มีทางเดินภายในชุมชน รถยนต์เข้าไม่ถึง ยกเว้นชุมชนริมคลองลาดพร้าวซึ่งเป็นชุมชนเมืองส่วนใหญ่มีฐานะค่อนข้างดี เป็นบ้านตึกมีรั้ว เป็นกำแพงกั้นบนที่ดินของตนเอง ประชาชนในชุมชนนี้ส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลาม ส่วนชุมชน แออัดส่วนใหญ่ นับถือศาสนาพุทธ มีฐานะยากจน จบชั้นประถมศึกษา อาชีพรับจ้าง มีรายได้ต่อ เดือน 5,000 - 10,000 บาท การได้รับความช่วยเหลือของชุมชนส่วนมากได้รับความช่วยเหลือจาก ภาครัฐ เช่น สำนักงานเขต และจากภาคเอกชน เช่น มูลนิธิศุภนิมิต (ช่วยเหลือเด็กในชุมชน) คุณภาพชีวิตทั้ง 7 บ้านของประชาชนในโมชน ได้ผลดังนี้ อนุภาพชีวิตด้านความมั่นคงทาง เศรษฐกิจ อยู่ในระดับค่อนข้างต่ำ คุณภาพชีวิต ด้านสุขภาพอยู่ในระดับค่อนข้างสูง คุณภาพชีวิตด้าน ชีวิตการทำงาน คุณภาพชีวิตด้านสติปัญญา คุณภาพชีวิตด้านชีวิตครอบครัว คุณภาพชีวิตด้านชีวิตใน ชุมชน และคุณภาพชีวิตด้านสภาพแวดล้อมอยู่ในระดับปานกลาง

ชนกนตร วิไชโย (2551 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษา คุณภาพชีวิตในการทำงานของพนักงานโรงแรมในจังหวัดเลย พบว่า ระดับคุณภาพชีวิตในการทำงานของพนักงานโรงแรมในจังหวัดเลย อยู่ในระดับปานกลาง และเมื่อวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่างๆ กับคุณภาพชีวิตในการทำงานของพนักงานโรงแรม ในจังหวัดเลย พบว่าคุณลักษณะส่วนบุคคล ได้แก่ตำแหน่งหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในโรงแรม และประสบการณ์การทำงานมีความสัมพันธ์กับคุณภาพชีวิตในการทำงานของพนักงานโรงแรมในจังหวัดเลย อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 และรายได้ทุกประเภทต่อเดือน มีความสัมพันธ์กับคุณภาพชีวิตในการทำงานของพนักงานโรงแรมในจังหวัดเลย อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 แต่เพศ อายุ สถานภาพสมรส ลักษณะครอบครัว ระดับการศึกษาและขนาดโรงแรม ไม่มีความสัมพันธ์กับคุณภาพชีวิตในการทำงานของพนักงานโรงแรมในจังหวัดเลย

จากแนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบล ด้านการพัฒนาและส่งเสริมคุณภาพชีวิตที่มีผลต่อความพึงพอใจของประชาชนในจังหวัดอ่างทอง พบว่า คุณภาพชีวิตของประชาชน ถือเป็นประเด็นหลักที่จะช่วยสร้างความสำเร็จและก่อให้เกิดการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลให้กับองค์กร แต่ความพึงพอใจและคุณภาพชีวิตที่ดีในการทำงานนั้น องค์กรก็จะต้องสามารถตอบสนองความต้องการของแต่ละบุคคล



# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

94

โดยผู้วิจัยเห็นว่า การบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบล ด้านการพัฒนาและส่งเสริมคุณภาพชีวิตที่มีผลต่อความพึงพอใจของประชาชน ได้รับการยอมรับนับถือ ลักษณะของงานที่ปฏิบัติ สภาพการปฏิบัติงาน ความมั่นคงและความก้าวหน้าในงาน การพัฒนาความรู้สามารถเงินเดือนและผลตอบแทน ความสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงาน การปกครองของผู้บังคับบัญชา สิทธิส่วนบุคคล และอื่นๆ ดังที่กล่าวข้างต้น ซึ่งต่างๆ เหล่านี้ จะนำมาซึ่งความพึงพอใจและคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น