

การมอบอำนาจทางการบริหาร : กรณีศึกษาการมอบอำนาจต่อผู้อำนวยการ  
ศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนของกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน

นางบุษตา ประพันธ์

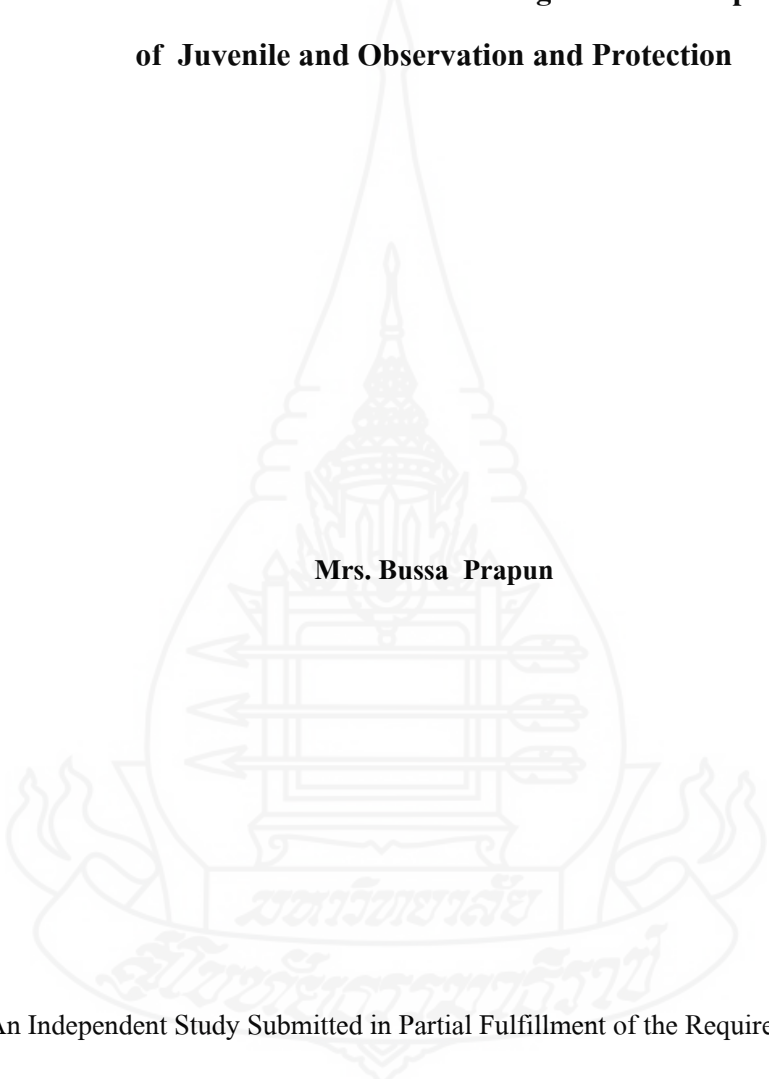


การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต  
แขนงวิชาบริหารรัฐกิจ สาขาวิชาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

พ.ศ. 2554

**Decentralization of Management: A case study on a Management  
of the Director of The Juvenile Training Center at Department  
of Juvenile and Observation and Protection**

**Mrs. Bussa Prapun**




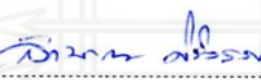
An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for  
the Degree of Master of Public Administration  
School of Management Science  
Sukhothai Thammathirat Open University


2011

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ การมอบอำนาจทางการบริหาร : กรณีศึกษาการมอบอำนาจต่อ  
ผู้อำนวยการศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนของกรมพินิจและ  
คุ้มครองเด็กและเยาวชน  
ชื่อและนามสกุล นางบุษยา ประพันธ์  
แขนงวิชา บริหารรัฐกิจ  
สาขาวิชา วิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช  
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ดร. เฉลิมพงษ์ มีสมนัย

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา  
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2555

  
..... ประธานกรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ ดร. เฉลิมพงษ์ มีสมนัย)

  
..... กรรมการ  
(อาจารย์ ดร. ตักษณา ศิริวรรณ)

  
.....  
(รองศาสตราจารย์ ดร. เฉลิมพงษ์ มีสมนัย)  
ประธานกรรมการประจำสาขาวิชาวิทยาการจัดการ

**ชื่อการศึกษาค้นคว้าอิสระ** การมอบอำนาจทางการบริหาร:กรณีศึกษาการมอบอำนาจ  
ต่อผู้อำนวยการศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนของกรมพินิจ  
และคุ้มครองเด็กและเยาวชน

**ผู้ศึกษา** นางบุษยา ประพันธ์ รหัสนักศึกษา 2523003776 **ปริญญา** รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต  
**อาจารย์ที่ปรึกษา** รองศาสตราจารย์ ดร. เฉลิมพงษ์ มีสมนัย **ปีการศึกษา** 2554

### บทคัดย่อ

การวิจัยเชิงคุณภาพนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา (1) หลักการและแนวทางการมอบอำนาจทางการบริหารของกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนแก่ศูนย์ฝึกอบรมเด็กและเยาวชนเขต 2 จังหวัดราชบุรี (2) ปัญหาและอุปสรรคของการปฏิบัติเกี่ยวกับการมอบอำนาจทางการบริหารของกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนแก่ศูนย์ฝึกอบรมเด็กและเยาวชนเขต 2 จังหวัดราชบุรี

ประชากรประกอบด้วยผู้ให้ข้อมูลคนสำคัญ ได้แก่ ผู้บริหารระดับสูงของกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน จำนวน 2 คน และ ผู้บริหารระดับต้นจากสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนในกำกับและดูแลของศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนเขต 2 จังหวัดราชบุรี จำนวน 8 คน เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ แบบบันทึกข้อมูลจากการศึกษาจากเอกสาร และแบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างและแบบสังเกต การรวบรวมข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลคนสำคัญด้วยการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก และการสนทนากลุ่ม การวิเคราะห์ข้อมูลใช้การวิเคราะห์เนื้อหา

ผลการวิจัยพบว่า (1) หลักการและแนวทางการมอบอำนาจทางการบริหาร ประกอบด้วย (1) การกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังภูมิภาคหรือระดับกองเพื่อความรวดเร็วและลดขั้นตอนในการปฏิบัติและเอื้อต่อการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพโดยใช้แนวทางการมอบอำนาจเป็นคำสั่งที่มีหนังสือเป็นลายลักษณ์อักษร และลงลายมือชื่อของอธิบดีผู้มอบอำนาจทางการบริหารอย่างชัดเจนให้แก่ผู้บริหารศูนย์ฝึกอบรมเด็กและเยาวชนเขต 2 จังหวัดราชบุรี ในการกำกับดูแลสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดจำนวน 8 แห่ง (2) ปัญหาและอุปสรรคของการปฏิบัติเกี่ยวกับการมอบอำนาจทางการบริหารของกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนแก่ศูนย์ฝึกอบรมเด็กและเยาวชนเขต ได้แก่ การแบ่งอำนาจการบริหารระหว่างศูนย์ฝึกอบรมเด็กและเยาวชนกับสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนไม่ชัดเจน มีความซ้ำซ้อน และขอบเขตในการควบคุมดูแลของศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนมีขอบเขตภาระงานกว้าง จึงทำให้ยากต่อการติดตามและตรวจสอบได้อย่างทั่วถึง

**คำสำคัญ** การมอบอำนาจ ศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชน กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน

**Independent Study title:** Decentralization of Management: A case study on a Management of the Director of The Juvenile Training Center at Department of Juvenile and Observation and Protection

**Author:** Mrs. Bussa Prapun; **ID:** 2523003776; **Degree:** Master of Public Administration; **Independent Study advisor:** Dr. Chalermpong Misomnai, Associate Professor; **Academic year:**2011

### **Abstract**

This qualitative research aimed to study (1) principles and guidelines for administrative authority delegation of the Department of Juvenile Observation and Protection to Juvenile Training Center area 2, Rachaburi province (2) problems and obstacles in administrative authority delegation of the Department of Juvenile Observation and Protection to Juvenile Training Center, area 2, Rachaburi province.

Population consisted of important officials, including 2 top executives of the Department of Juvenile Observation and Protection, 8 supervisors of Provincial Juvenile Observation and Protection Centers under Juvenile Training Center area 2, Rachaburi province. Instruments used were structured interview, information recording, and observation forms. Collecting of data was conducted via in-depth interview, focus group, and content analysis.

Research result found that (1) principles and guidelines for delegating administrative authority included the decentralization of authority from central to the region or division levels in order to facilitate the work flow, the conduction of work process streamline to foster efficiency of the operation via written authority assigned with endorsement of the executives in charge, to the executives of Juvenile Training Center area 2, Rachaburi province, so to monitor the operation of 8 Provincial Juvenile Observation and Protection Centers (2) problems and obstacles of administrative authority delegation were: unclear and duplicated administrative authority assigned, moreover, scope of task monitoring of Juvenile Training Center area 2, Rachaburi province was quite broad, resulting in difficulty of operation tracking and monitoring.

**Keywords:** Decentralization of Authority, Juvenile Training Center, Department of Juvenile and Observation and Protection

## กิตติกรรมประกาศ

การทำการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ ผู้ศึกษาได้รับความอนุเคราะห์และให้คำแนะนำเป็นอย่างดีจากรองศาสตราจารย์ ดร. เฉลิมพงษ์ มีสมนัย อาจารย์ ดร. ลักษณ์ ศิริวรรณ ซึ่งท่านได้กรุณาติดตามการศึกษาค้นคว้าอิสระอย่างใกล้ชิดเสมอมาตั้งแต่เริ่มต้นจนสำเร็จเรียบร้อยสมบูรณ์ ผู้ศึกษารู้สึกซาบซึ้งในความกรุณาของท่านทั้งสองเป็นอย่างยิ่ง

ขอขอบคุณ รองศาสตราจารย์ ดร. บุญทิพย์ สิริธรงค์ศรี ที่ได้ให้ข้อคิด คำแนะนำในการดำเนินการวิจัย การนำเสนอเนื้อหาของการศึกษาค้นคว้าอิสระที่ชัดเจนและให้เข้าใจง่าย ซึ่งท่านได้ให้ความเมตตาและกรุณาแก่ผู้ศึกษาเป็นอย่างดี นอกจากนี้ผู้ศึกษายังได้รับความกรุณาจากผู้บังคับบัญชาในการเป็นกำลังใจ ฟ้าสอบถามถึงความก้าวหน้าในการดำเนินการศึกษาตลอดมา คือ ท่านรัชชัย ไทยเขียว อธิบดีกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน ท่านสุนทร เพ็งมาก รองอธิบดี-กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน และนายยุทธนันท์ ยิ้มพูลทรัพย์ ผู้อำนวยการศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนเขต ๒ จังหวัดราชบุรี นอกจากนี้ยังได้รับเกียรติจากท่านเลิศศักดิ์ บุญสุข ผู้อำนวยการสถานพินิจจังหวัดราชบุรี พ.จ.ต. ธานี แสงสง่า ผู้อำนวยการสถานพินิจจังหวัดสิงห์บุรี และนายพิรพัฒน์ ม่วงงาม นักสังคมสงเคราะห์ สถานพินิจจังหวัดเพชรบุรี ดำเนินการตรวจเครื่องมือในการเก็บข้อมูลสำหรับการศึกษาค้นคว้าอิสระ

นอกจากนี้ ผู้ศึกษาขอกราบขอบคุณไว้ ณ ที่นี้ คือ ตลอดจนผู้ร่วมงานทุกท่านที่ไม่ได้กล่าวนามในที่นี้ พร้อมทั้งขอขอบคุณนายทวีภรณ์ ประพันธ์ ผู้ให้การสนับสนุนด้านการศึกษาแก่ผู้ศึกษาตลอดระยะเวลาที่ศึกษาจนสำเร็จการศึกษา ดังนั้นหากการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้เกิดประโยชน์ทางการศึกษาประการใด ผู้ศึกษาขอมอบผลดีที่ได้แก่บิดามารดาและผู้มีอุปการคุณผู้ล่วงลับ รวมทั้งผู้มีพระคุณที่ได้กล่าวนามมาข้างต้น

บุษสา ประพันธ์

สิงหาคม 2555

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย .....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญตาราง.....	ฅ
สารบัญภาพ.....	ญ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	3
กรอบแนวคิดของการศึกษา.....	3
ขอบเขตของการศึกษา.....	6
คำนิยามศัพท์.....	7
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	9
บทที่ 2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง.....	10
ความหมายของการมอบอำนาจและแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการมอบอำนาจ.....	10
ความสำคัญของการมอบอำนาจทางการบริหาร.....	17
วัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจ.....	19
หลักการพิจารณาในการมอบอำนาจ.....	20
ประเภทของการมอบอำนาจทางปกครอง.....	21
ภารกิจของกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน.....	30
แนวคิดหลักการจัดการทรัพยากรมนุษย์และการจัดการภาครัฐแนวใหม่.....	34
ปัญหาและอุปสรรคในการจัดการทรัพยากรมนุษย์.....	40
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	46

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย.....	51
ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง.....	51
วิธีการศึกษา.....	52
เครื่องมือในการศึกษา.....	53
การเก็บรวบรวมข้อมูล.....	56
การวิเคราะห์ข้อมูล.....	56
บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล.....	58
หลักการและแนวทางการมอบอำนาจทางบริหาร.....	58
ปัญหาและอุปสรรคของการปฏิบัติเกี่ยวกับการมอบอำนาจทางบริหาร.....	67
บทที่ 5 สรุปผลการศึกษา อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ.....	71
สรุปผลการศึกษา.....	74
การอภิปรายผลการศึกษา.....	76
ข้อเสนอแนะ.....	80
บรรณานุกรม.....	82
ภาคผนวก.....	85
ก. แบบสัมภาษณ์.....	86
ข. รายชื่อผู้ให้สัมภาษณ์.....	90
ค. ภาพถ่ายการประชุมของอนุญาตศึกษาวิจัยและเก็บข้อมูลการมอบอำนาจทางบริหาร.....	92
ง. คำสั่งกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนที่ 910/2549 การมอบให้หัวหน้าหน่วยงาน ในสังกัดกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนปฏิบัติราชการแทนอธิบดี.....	94
จ. คำสั่งกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนที่ 911/2549 การมอบให้กำกับดูแล สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนแทนแทนอธิบดี.....	113
ประวัติผู้ศึกษา.....	115



ณ

## สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 3.1 แผนการสัมภาษณ์.....	54



ญ

## สารบัญภาพ

	หน้า
ภาพที่ 1.1 โครงสร้างองค์การของกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน.....	2
ภาพที่ 1.2 โครงสร้างการมอบอำนาจของศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนเขต 2 จังหวัดราชบุรีแทนอธิบดีกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน ในการกำกับ ดูแลสถานพินิจและคุ้มครองเด็ก และเยาวชนจังหวัด.....	4
ภาพที่ 2.1 แสดงการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ.....	39



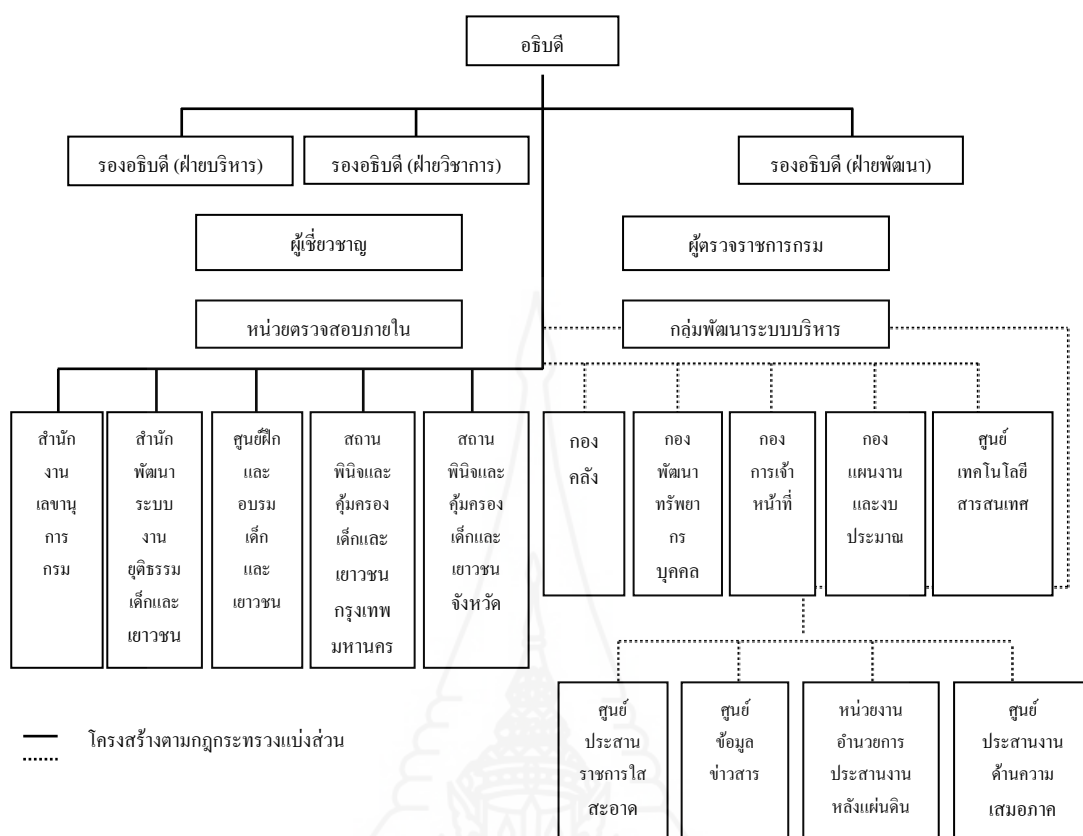
# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน สังกัดกระทรวงยุติธรรม มีอำนาจหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกด้านเด็กและเยาวชน ซึ่งต้องหาว่ากระทำความผิดในคดีอาญา และมีหน้าที่ในการบำบัดแก้ไขและฟื้นฟูเด็กและเยาวชน เพื่อให้เป็นคนดีกลับคืนสู่สังคมอย่างปกติสุข และมีหน้าที่สืบเสาะจัดทำความเห็นและรายงานในคดีครอบครัวที่ผู้เยาว์มีส่วนได้เสีย ทั้งยังมีหน้าที่ปรับปรุงพัฒนางานด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ อีกทั้งบูรณาการทำงานร่วมกับองค์กรภาครัฐและภาคเอกชนอื่น

เมื่อพิจารณาถึงความเป็นมาของกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนเป็นหน่วยงานภาครัฐอีกหน่วยหนึ่ง ได้ตั้งขึ้นหลังจากได้มีประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ตามมาตรา 275 บัญญัติให้ศาลยุติธรรมมีหน่วยธุรการศาลยุติธรรมเป็นอิสระ จึงได้ตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ.2543 ขึ้น ทำให้สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนซึ่งแต่เดิมอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของศาลเยาวชนและครอบครัว มาอยู่ภายใต้สังกัดของกระทรวงยุติธรรมตามมาตรา 36 ต่อมาในปี พ.ศ.2545 รัฐบาลได้มีการปฏิรูประบบราชการโดยได้มีการตราพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 ขึ้น ส่งผลทำให้สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนได้รับการยกฐานะเป็นกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน สังกัดกระทรวงยุติธรรม โดยให้มีอำนาจหน้าที่และการแบ่งส่วนราชการตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน กระทรวงยุติธรรม พ.ศ.2545 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 9 ตุลาคม 2545 ซึ่งได้จัดแบ่งโครงสร้างการบริหารราชการเพื่อให้สอดคล้องกับสายบังคับบัญชาตามแผนภาพ 1.1 โครงสร้างองค์กร (กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน 2549.) ดังนี้



ภาพที่ 1.1 โครงสร้างองค์การของกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน

จากแผนภาพข้างต้นพบว่า สำนักงานเลขานุการกรม สำนักงานพัฒนาระบบงานยุติธรรมเด็กและเยาวชน ศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนในกรุงเทพมหานคร สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนกรุงเทพมหานคร สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัด ขึ้นตรงต่ออธิบดีกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน ในขณะที่เดียวกันได้มอบอำนาจให้หัวหน้าหน่วยงานเป็นผู้บังคับบัญชา กำกับดูแลการปฏิบัติราชการในหน่วยงานที่ตนสังกัด และมอบอำนาจของอธิบดีให้แก่ผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานที่กล่าวมาข้างต้นเป็นการเฉพาะเรื่องในส่วนที่สามารถดำเนินการได้ ทั้งนี้เพื่อมิให้เสียหายแก่ราชการ และเกิดความคล่องตัวขององค์กรและเอื้อประโยชน์ในการแก้ไข บำบัดฟื้นฟูเด็กและเยาวชนกลุ่มเป้าหมาย รวมถึงสวัสดิการแก่ข้าราชการ และประโยชน์แก่ประชาชนโดยทั่วไป

ภารกิจของกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น จึงทำให้ผู้ที่มีอำนาจตามกฎหมายมีภารกิจที่จะต้องใช้อำนาจในปริมาณและคุณภาพที่มากขึ้นกำลังจะกระทำได้เพียงคนเดียว การจะให้ผู้มีอำนาจตามกฎหมายใช้อำนาจนั้นๆ เองไปเสียทุกอย่างย่อมนำมาซึ่ง

ข้อขัดข้องในการปฏิบัติงานของฝ่ายปกครอง ด้วยเหตุผลความจำเป็นบางประการ ข้อความคิดว่าด้วยการมอบอำนาจทางการบริหารจึงถูกพัฒนาขึ้น เพื่อเยียวยาข้อขัดข้องในการปฏิบัติงานซึ่งเกิดจากความซับซ้อนของภารกิจทางบริหารมากขึ้นทุกขณะ ส่งผลทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของการบริหารเป็นไปโดยคล่องและมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง การมอบอำนาจทางการบริหารจึงเป็นการกระทำการแทนที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายยังคงปฏิบัติงานอยู่ในตำแหน่งและไม่ได้มีเหตุขัดข้องที่ทำให้ไม่อาจทำหน้าที่ได้ โดยการที่ได้มอบอำนาจไปนั้น ก็เพื่อให้การปฏิบัติราชการเป็นไปโดยรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดที่ว่า เมื่อบุคคลได้รับการตอบสนองในสิ่งที่ตนเองหวังในความเจริญก้าวหน้าก็ย่อมมีแรงจูงใจในการพัฒนาองค์กร ทำให้องค์กรบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ อย่างไรก็ตามเมื่อมีการมอบอำนาจไปยังบุคคลตามระดับชั้นต่าง ๆ กัน ในแต่ละหน่วยงานย่อมจะประสบปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบอำนาจที่ตามมา

ด้วยเหตุผลที่กล่าวมาเบื้องต้น ทำให้ผู้ศึกษาในฐานะเป็นผู้บริหารของสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดเพชรบุรี ซึ่งเป็นสถานพินิจฯ 1 ใน 8 แห่งที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้อำนวยการศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนเขต 2 จังหวัดราชบุรี ได้ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาและมีความสนใจอย่างจริงจังที่จะศึกษาเกี่ยวกับการมอบอำนาจในการปฏิบัติราชการของกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนที่มีต่อศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนเขต 2 จังหวัดราชบุรี ดังนั้นจึงศึกษาวิจัยถึงแนวทางการมอบอำนาจ และปัญหาและอุปสรรคของปฏิบัติราชการภายใต้การมอบอำนาจทางการบริหารของกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนต่อศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนเขต 2 จังหวัดราชบุรี เพื่อพัฒนาและปรับปรุงแนวทางในการมอบอำนาจในการบริหารให้แก่หน่วยงานในสังกัดอย่างถูกต้อง และง่ายต่อการปฏิบัติและการตรวจสอบ

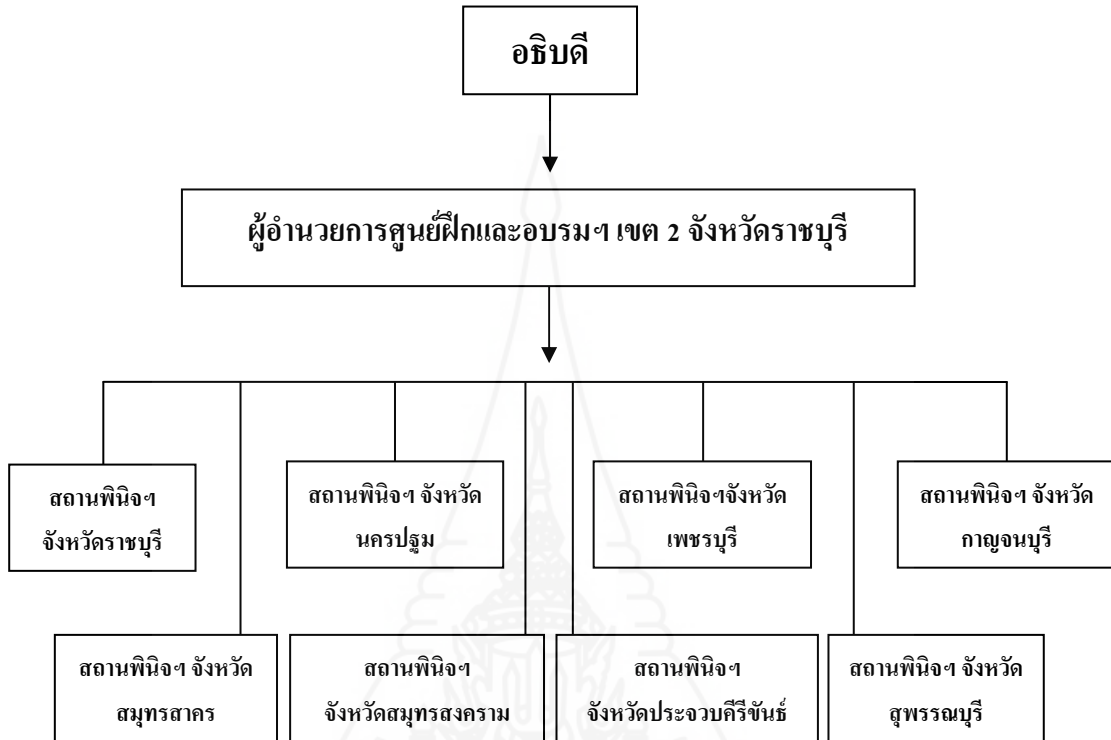
## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาหลักการและแนวทางการมอบอำนาจทางการบริหารของกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนที่มีต่อศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชน เขต 2 จังหวัดราชบุรี
2. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคของการปฏิบัติเกี่ยวกับการมอบอำนาจทางการบริหารของกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนที่มีต่อศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชน เขต 2 จังหวัดราชบุรี

## 1.3 กรอบแนวคิดในการวิจัย

ผู้ศึกษาได้นำหลักโครงสร้างและการกำกับ ควบคุมของกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนที่มีต่อศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชน เขต 2 จังหวัดราชบุรี และในขณะเดียวกับศูนย์ฝึก

และอบรมเด็กและเยาวชน เขต 2 จังหวัดราชบุรีมีภารกิจในการกำกับ ควบคุมสถานพินิจและ  
คุ้มครองเด็กและเยาวชนจำนวน 8 แห่ง มาเป็นกรอบในการวิจัย



ภาพที่ 1.2 โครงสร้างการมอบอำนาจของของศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนเขต 2 จังหวัดราชบุรี  
แทนอธิบดีกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนในการกำกับ ดูแลสถานพินิจจังหวัด

การอำนาจการบริหารของอธิบดีกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนเป็นการมอบ  
บางส่วนโดยมอบหมายผู้อำนวยการศูนย์ฝึกและอบรมฯ เขต 2 จังหวัดราชบุรีอยู่ในฐานะ  
ผู้อำนวยการกอง มีอำนาจควบคุม ดูแลสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดในกำกับ  
ดูแล 8 แห่ง อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 38 (7) แห่งพระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน  
พ.ศ. 2534 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ.2546 ข้อ 11 โดยมีลักษณะการมอบ  
อำนาจจะเกี่ยวข้อง ดังนี้

(ก) การปกครองบังคับบัญชา

(ข) การพิจารณาและอนุญาตการลาป่วย ลาส่วนตัว ลาพักผ่อน ลาคลอดบุตร เดินทางไปใน  
อาณาจักร

- (ค) การพิจารณาอนุมัติการเดินทางไปราชการในราชอาณาจักร
- (ง) การประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปีตามแบบที่กำหนด
- (จ) การออกบัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่ภายในหน่วยงานเพื่อแสดงตัวขณะปฏิบัติหน้าที่ภายในหน่วยงานที่รับผิดชอบ
- (ฉ) การซื้อหรือการจ้าง หรือการเช่า การควบคุมและการจำหน่ายพัสดุ

1. การซื้อหรือการจ้าง ให้หัวหน้าหน่วยงานมีอำนาจในการลงนามในสัญญา การขยายระยะเวลาทำงานตามสัญญาการแก้ไขเปลี่ยนแปลง การบอกเลิกสัญญา การงดหรือลดค่าปรับ การเพิ่มหรือลดระยะเวลา ในการทำงานตามสัญญา และมีอำนาจอนุมัติการจ่ายเงินสำหรับการซื้อหรือการจ้าง ภายในวงเงินที่มอบในหน่วยงานที่ผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าหน่วยงานรับผิดชอบอยู่ และหน่วยงานภายใต้การกำกับดูแล

2. การเช่า ให้หัวหน้าหน่วยงานมีอำนาจการเช่าสังหาริมทรัพย์ และการเช่าอสังหาริมทรัพย์

3. การควบคุมและการจำหน่ายพัสดุ ให้หัวหน้าหน่วยงานมีอำนาจการควบคุมและการจำหน่ายพัสดุ

(ซ) การอนุมัติและการเบิกจ่ายเงิน ให้หัวหน้าหน่วยมีอำนาจการอนุมัติและการเบิกจ่ายเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน รวมถึงการจ่ายเงินอย่างอื่น เฉพาะที่มีกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีอนุญาตให้จ่ายได้หรือที่ได้รับอนุญาตจากกระทรวงการคลัง

(ช) การดำเนินการเบิกจ่ายเงินค่าสวัสดิการ

(ญ) การอนุมัติเบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้าน

(ฎ) การพิจารณาอนุญาตให้ใช้รถราชการออกนอกเขตจังหวัด

(ฏ) การอนุมัติให้เบิกจ่ายเบี้ยเลี้ยง ค่าพาหนะและการใช้ยานพาหนะ

(ฐ) การพิจารณาอนุมัติการปฏิบัติราชการนอกเวลาราชการ

(ฑ) การแต่งตั้งคณะกรรมการทำลายหนังสือ ให้หัวหน้าหน่วยงานมีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการทำลายหนังสือ

(ณ) การรับรองเงินเดือนสถานะและคุณสมบัติ

- (ค) การตั้งงบประมาณและการควบคุมการใช้จ่ายเงิน ให้หัวหน้าหน่วยงานมีอำนาจในการ  
กั้นครองและรวบรวมแผนการดำเนินงาน การขอตั้งงบประมาณและควบคุมการใ้  
จ่ายเงินของหน่วยงานภายใต้การกำกับดูแล
- (ค) การสั่งให้ข้าราชการ ลูกจ้าง หรือพนักงานราชการช่วยราชการชั่วคราว ให้หัวหน้า  
หน่วยงานมีอำนาจสั่งให้ข้าราชการ ลูกจ้าง หรือพนักงานราชการ ที่รับราชการภายในเขต  
อำนาจจากหน่วยงานหนึ่ง ไปช่วยราชการชั่วคราวในอีกหน่วยงานหนึ่ง
- (ก) การสรรหาและเลือกสรรบุคคลเพื่อจ้างเป็นพนักงานราชการ

#### 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาการมอบอำนาจทางการบริหาร กรณีศึกษาการมอบอำนาจต่อผู้อำนวยการ  
ศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนของกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนในครั้งนี ผู้ศึกษาได้  
กำหนดขอบเขตของการศึกษาดังนี้

(ก) ด้านเนื้อหา เป็นการศึกษาถึงหลักการมอบอำนาจทางการบริหารราชการของไทยโดย  
อาศัยแนวคิดดังกล่าวข้างต้นประกอบในการศึกษาค้นคว้าข้อมูล และมุ่งเน้นการมอบอำนาจต่อ  
ผู้อำนวยการศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนของกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน

(ข) ด้านพื้นที่ ผู้ศึกษากำหนดขอบเขตพื้นที่เพื่อศึกษาเฉพาะการมอบอำนาจต่อผู้อำนวยการ  
ศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนเขต 2 จังหวัดราชบุรี โดยมีสถานพินิจที่อยู่ในกำกับและควบคุม  
ทั้งหมด 8 แห่ง ประกอบด้วยสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดราชบุรี สถานพินิจและ  
คุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดนครปฐมสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดกาญจนบุรี  
สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดสุพรรณบุรี สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน  
จังหวัดเพชรบุรี สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดสมุทรสาคร สถานพินิจและ  
คุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดสมุทรสงคราม และสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัด  
ประจวบคีรีขันธ์

(ค) ด้านกลุ่มตัวอย่าง

กำหนดกลุ่มตัวอย่างที่จะศึกษาแบ่งเป็น 2 กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่ 1 ผู้บริหารระดับสูง ประกอบด้วย รองอธิบดีกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและ  
เยาวชน ผู้อำนวยการศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนฯ เขต 2 จังหวัดราชบุรี



กลุ่มที่ 2 ผู้บริหารระดับต้น ประกอบด้วย ผู้อำนวยการสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดในกำกับดูแลของศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนเขต 2 จังหวัดราชบุรี จำนวน 8 แห่ง และหัวหน้างานบริหารทั่วไปในศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนเขต 2 จังหวัดราชบุรี และหัวหน้างานบริหารทั่วไปในสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดในเขต 2 จังหวัดราชบุรี หัวหน้างานบริหารทั่วไปในสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดในเขต 2 จังหวัดเพชรบุรี

(ง) ด้านเวลา ผู้ศึกษาได้ศึกษาภายในกำหนดระยะเวลา ตั้งแต่เดือน กุมภาพันธ์ 2555 – พฤษภาคม 2555

### 1.5 นิยามศัพท์

กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน มีภารกิจเกี่ยวกับการดูแล บำบัดแก้ไข ฟื้นฟูเด็กและเยาวชนซึ่งกระทำผิดให้สามารถกลับคืนสู่ครอบครัวและเป็นที่ยอมรับของสังคม เพื่อให้การดำเนินงานตามภารกิจดังกล่าวเป็นไปได้โดยความเรียบร้อยถูกต้องตามกฎหมาย และการดำเนินงานจะต้องคำนึงถึงสิทธิเด็ก โดยมีอธิบดีกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน เป็นผู้บริหารสูงสุดของกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน และมีรองอธิบดี 3 คน ได้แก่ รองอธิบดีฝ่ายบริหาร รองอธิบดีฝ่ายวิชาการ และรองอธิบดีฝ่ายพัฒนาในการแบ่งเบาภารกิจ ดังนั้นเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานในสังกัดกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนเป็นไปได้ด้วยความคล่องตัวจึงกระจายอำนาจโดยการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายให้หัวหน้าในสังกัดของกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนปฏิบัติแทน

ศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนเขต 2 จังหวัดราชบุรี หมายถึง หน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการกำกับควบคุมการดำเนินงานของสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจำนวน 8 แห่ง ประกอบด้วย สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดราชบุรี สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดนครปฐม สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดกาญจนบุรี สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดสุพรรณบุรี สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดเพชรบุรี สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดสมุทรสาคร สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดสมุทรสงคราม และสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์

**สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน** หมายถึง สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนกรุงเทพมหานคร และสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัด บุคคลที่ได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการศูนย์ฝึกและอบรมให้ปฏิบัติราชการแทน ผู้รักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการศูนย์ฝึกและอบรม และผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่เช่นเดียวกับผู้อำนวยการศูนย์ฝึกและอบรม

**การมอบอำนาจ** หมายความว่า การที่ผู้ดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่ที่จะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด เว้นการอนุญาตตามมาตรา 38 วรรค 3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 ได้มอบอำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการอื่นใดตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น ให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทน

**ผู้มอบอำนาจ** หมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่ที่จะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง หรือมติของคณะรัฐมนตรี ในการสั่งอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่นใด

**ผู้รับมอบอำนาจ** หมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นที่ได้รับมอบอำนาจจากผู้ดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่ดังกล่าว

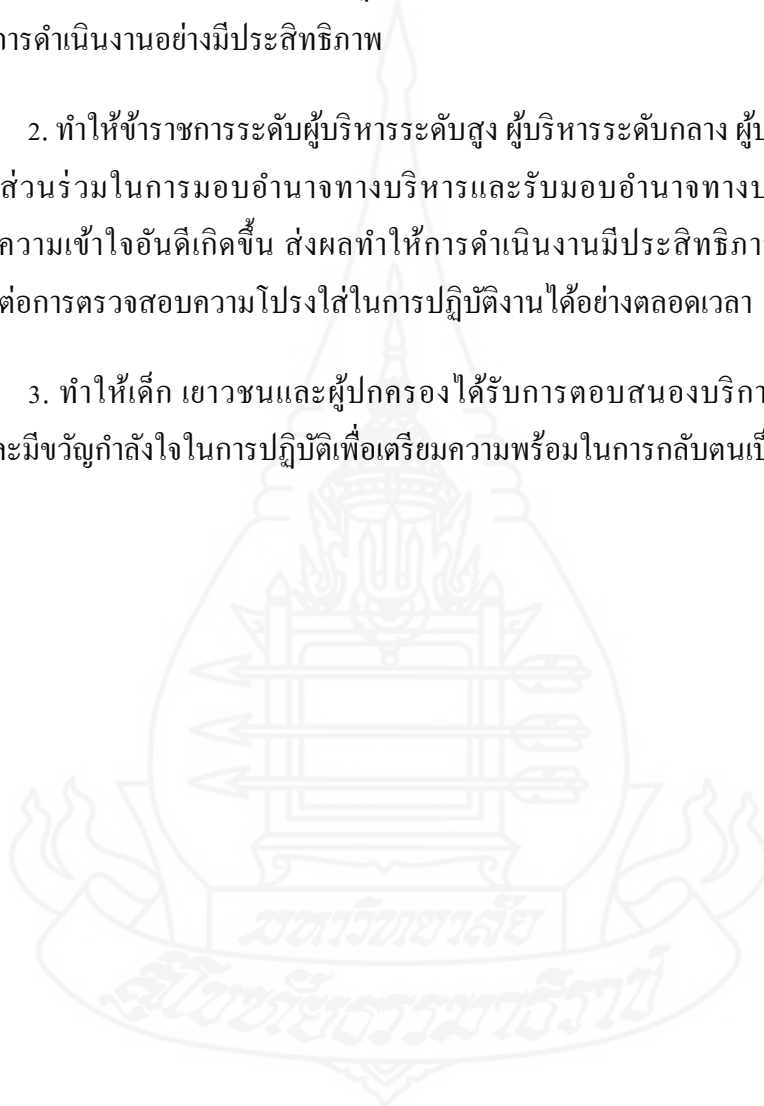
**ผู้บริหารระดับสูง** หมายถึง ข้าราชการผู้ปฏิบัติหน้าที่ในระดับสูงของกรมพินิจและผู้อำนวยการในพื้นที่เขต 2 จังหวัด

**ผู้บริหารระดับต้น** หมายถึง ข้าราชการซึ่งทำหน้าที่ฝ่ายบริหารงานในหน่วยงานศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนและสถานพินิจจังหวัดจำนวน 8 แห่งในกำกับ ดูแลของศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนเขต 2 จังหวัดราชบุรี

## 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การวิจัยนี้เมื่อเสร็จแล้วจะก่อให้เกิดประโยชน์ ดังนี้

1. ทำให้หน่วยงานระดับกองและระดับปฏิบัติการของกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนทราบหลักการและแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการมอบอำนาจทางการบริหารอย่างชัดเจน ซึ่งเอื้อต่อการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ
2. ทำให้ข้าราชการระดับผู้บริหารระดับสูง ผู้บริหารระดับกลาง ผู้บริหารระดับต้น และผู้ปฏิบัติมีส่วนร่วมในการมอบอำนาจการบริหารและรับมอบอำนาจการบริหาร และเกิดการประสาน ความเข้าใจอันดีเกิดขึ้น ส่งผลทำให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ยังเอื้อประโยชน์ต่อการตรวจสอบความโปร่งใสในการปฏิบัติงานได้อย่างตลอดเวลา
3. ทำให้เด็ก เยาวชนและผู้ปกครองได้รับการตอบสนองบริการด้วยความสะดวกรวดเร็ว และมีขวัญกำลังใจในการปฏิบัติเพื่อเตรียมความพร้อมในการกลับตนเป็นพลเมืองที่ดีต่อไป



## บทที่ 2

### วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่อง การมอบอำนาจทางการบริหาร กรณีศึกษาการมอบอำนาจต่อผู้อำนวยการ ศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนของกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสาร ตำรา แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อประโยชน์ในการทำวิจัย ซึ่งจะนำเสนอโดยลำดับ ดังต่อไปนี้

- 2.1 ความหมายของการมอบอำนาจและแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการมอบอำนาจ
- 2.2 ความสำคัญของการมอบอำนาจทางการบริหาร
- 2.3 วัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจ
- 2.4 หลักการพิจารณาในการมอบอำนาจ
- 2.5 ประเภทของการมอบอำนาจทางปกครอง
- 2.6 ภารกิจของกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน
- 2.7 แนวคิดการจัดการทรัพยากรมนุษย์และการบริหารภาครัฐแนวใหม่
- 2.8 ปัญหาและอุปสรรคในการจัดการทรัพยากรมนุษย์
- 2.9 การเปลี่ยนแปลงภาครัฐแนวใหม่
- 2.10 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### 2.1 ความหมายของการมอบอำนาจและแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการมอบอำนาจ

##### ความหมายของการมอบอำนาจ

การมอบอำนาจ หมายความว่า การที่ผู้ดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่ที่จะพึงปฏิบัติ หรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด เว้นการอนุญาตตามมาตรา 38 วรรค 3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2550 ได้มอบอำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการอื่นใดตาม

กฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น ให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทน

การมอบอำนาจ (Empowerment ) หมายถึงการให้อำนาจกับพนักงานในการตัดสินใจ โดยให้พนักงานมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา ซึ่งองค์การจะต้องเปิดโอกาสให้มีการสื่อสารแบบเปิด (Open Communication) หรือการสื่อสารแบบสองทางเพื่อให้พนักงานได้รับข้อมูลข่าวสารอย่างเต็มที่รวมทั้งการให้รางวัลแก่ผู้ที่มีความรับผิดชอบ และมีผลการปฏิบัติงานดีเพื่อสร้างขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงาน

Schermerhon และคณะ (อ้างถึงใน Organization Behavior 2000:24) ได้ให้ความหมายของการมอบอำนาจว่า เป็นกระบวนการที่ผู้บังคับบัญชาช่วยเหลือพนักงาน ได้มีอำนาจ และใช้อำนาจนั้นในการตัดสินใจด้วยตนเองเพื่อก่อให้เกิดความสำเร็จของงาน

Hollander and Offerman (อ้างถึงใน Daft 1998:277) การมอบอำนาจหมายถึง การแบ่งอำนาจหรือมอบอำนาจหน้าที่ให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในองค์การ ซึ่งจะทำให้ผู้ปฏิบัติงานทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพได้ขอบเขตความรับผิดชอบของตนเอง

### แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการมอบอำนาจ

การมอบอำนาจเป็นกลไกที่สำคัญในการปฏิบัติราชการของภาครัฐ เพราะงานบริหารราชการนั้นจะครอบคลุมทุกกิจการของประเทศ ซึ่งมีขอบเขตกว้างขวาง ภารกิจต้องกระทำมียู่มาก หัวหน้าส่วนราชการเพียงคนเดียวไม่อาจปฏิบัติงานให้ครบถ้วนได้ทุกด้าน ในระบบราชการจึงมีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในกระทรวง ทบวง กรม ไว้เป็นจำนวนมาก โดยมีตำแหน่งและหน้าที่ความรับผิดชอบต่าง ๆ ลดหลั่นกันไป เพื่อเป็นผู้ช่วยเหลือในการปฏิบัติงานของหัวหน้าส่วนราชการในด้านต่าง ๆ ตามขอบเขตภาระหน้าที่ของส่วนราชการนั้น ซึ่งในการที่ภาครัฐได้มีการกำหนดเจ้าหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ ไว้แล้ว เพื่อรองรับการมอบอำนาจในการบริหารราชการ โดยผู้บังคับบัญชาสามารถพิจารณาความเหมาะสมของผู้ได้บังคับบัญชาแต่ละระดับว่าสมควรมอบอำนาจให้กระทำการในเรื่องใด เพื่อให้การปฏิบัติราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

การมอบอำนาจในการบริหารราชการเป็นเรื่องของการปฏิบัติราชการแทนมิใช่เป็นเรื่องของตัวการและตัวแทนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นเรื่องของการสมัครใจตก

ลงกันระหว่างผู้มอบและผู้รับมอบ และตัวแทนมีหน้าที่ดำเนินการโดยมุ่งประโยชน์ของตัวการเป็นหลัก แต่การมอบอำนาจในการบริหารราชการเป็นเรื่องการกระจายความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ อันเป็นกรณีร่วมมือกันในการปฏิบัติราชการให้เกิดประโยชน์สาธารณะ การมอบอำนาจจึงเป็นเรื่องการมอบหน้าที่ในการปฏิบัติงานตามกฎหมาย ผู้รับมอบอำนาจไม่อาจปฏิเสธไม่ยอมรับมอบงานไปปฏิบัติได้ และในการปฏิบัติงานของผู้รับมอบอำนาจมิใช่ดำเนินการโดยมุ่งประโยชน์ของผู้มอบอำนาจ แต่ผู้รับมอบอำนาจมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบของทางราชการเช่นเดียวกับอำนาจหน้าที่ของผู้มอบอำนาจ ผลของการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจจึงผูกพันรัฐ หากมีความเสียหายเกิดขึ้นรัฐต้องแก้ไขเยียวยา เพราะการมอบอำนาจมิใช่เป็นเรื่องผูกพันตัวบุคคล แต่ผูกพันถึงตำแหน่งหน้าที่ราชการ

การมอบอำนาจมิใช่เป็นเรื่องการปิดความรับผิดชอบในตำแหน่งหน้าที่การงานของตน แต่เป็นเรื่องการกระจายการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้งานราชการมีความคล่องตัว สามารถให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างรวดเร็ว ลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน ทำให้งานมีประสิทธิภาพมากขึ้น มีผู้รับผิดชอบในผลงานอย่างชัดเจน ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 ได้กำหนดกลไกใหม่ในการบริหารราชการแผ่นดินไว้หลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้มีการกำหนดให้มีการบริหารงานโดยเน้นเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของงานใน ส่วนราชการซึ่งจะมีการกำหนดผู้รับผิดชอบ และขอบเขตความรับผิดชอบในแต่ละระดับให้ชัดเจน ตั้งแต่ปลัดกระทรวง หัวหน้ากลุ่มภารกิจ และอธิบดี โดยผู้รับผิดชอบแต่ละระดับต้องสามารถ กำหนดกลยุทธ์และตัวชี้วัดในผลของงานได้ การบริหารในรูปแบบนี้หัวหน้าส่วนราชการจะมีบทบาทเป็นอย่างยิ่งในการกำหนดนโยบายและกำกับกำกับการปฏิบัติราชการให้บรรลุเป้าหมาย

ด้วยเหตุนี้ การบริหารงานในรูปแบบใหม่จึงจำเป็นที่จะต้องมีการมอบอำนาจไปสู่ผู้ปฏิบัติงานให้ได้มากที่สุด เพื่อให้งานในภาคปฏิบัติกระทำโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งต้องรับผิดชอบในงานนั้น โดยตรงและหัวหน้าส่วนราชการจะเป็นผู้กำกับกำกับการปฏิบัติงาน ซึ่งโดยลักษณะการทำงานเช่นนี้จะทำให้สามารถกระจายการให้บริการถึงประชาชนได้โดยตรง และหัวหน้าส่วนราชการจะเป็นผู้วางแผนและพัฒนาการปฏิบัติราชการให้เกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทำให้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) ขึ้นเพื่อจัดระบบการมอบอำนาจให้มีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน และให้ทุกส่วนราชการดำเนินการในเรื่องการมอบอำนาจให้เป็นไปตามหลักการของการแก้ไขกฎหมายครั้งนี้ที่มุ่งลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการ ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงได้อาศัยอำนาจตามมาตรา 38 วรคส. แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 กำหนด

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ.2546 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และ เงื่อนไขในการมอบอำนาจขึ้นไว้เป็นแนวทางปฏิบัติของทุกส่วนราชการ

**แนวทางการปฏิบัติของการมอบอำนาจ** ดังนั้นเพื่อให้เกิดความมั่นใจว่างานที่ได้ มอบหมายจะได้รับการปฏิบัติอย่างถูกต้องและเกิดผลสำเร็จ ผู้มอบหมายงานควรพิจารณาปัจจัยที่ ประสบผลสำเร็จของแนวทางการปฏิบัติของการมอบอำนาจดังนี้ (ณัฐวุฒิ พงศ์สิริ.อ้างใน <http://www.bloggang.com>)

1. ทำความเข้าใจกับงานที่จะมอบหมาย รวมทั้งกำหนดกรอบเวลาในการดำเนินงาน รวมทั้งเป้าหมายให้ชัดเจน
2. เลือกบุคคลหรือทีมงานที่เหมาะสมที่จะได้รับการมอบหมายงาน โดยพิจารณาจาก ประสิทธิภาพ ความเข้าใจในระบบงาน รวมทั้งความสามารถของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลนั้น ทั้งนี้ ต้องพิจารณาผู้ที่รับผิดชอบในปัจจุบันรวมทั้งภาระหน้าที่ด้วยว่าจะไม่เป็นอุปสรรคต่องานที่ ได้รับมอบหมายในอนาคต
3. กำหนดรายละเอียดของงานที่จะมอบหมายให้ผู้รับมอบหมายงานทราบอย่างชัดเจน และอธิบายขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย รวมทั้งผลสำเร็จที่คาดหวัง
4. จัดหาทรัพยากรให้เพียงพอ บางครั้งผู้มอบหมายงานอาจให้สิทธิขาดกับผู้รับ มอบหมายงานในการตัดสินใจสามารถเลือกใช้ทรัพยากรที่เกี่ยวกับการทำงานและสิทธิดำเนินการ ต่างๆ เท่าที่จำเป็นเพื่อการปฏิบัติภารกิจ
5. ลดหรือจัดอุปสรรคที่อาจจะเกิดขึ้น เช่นมีการแจ้งให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทราบว่างาน ดังกล่าวได้ถูกมอบหมายให้ใครทำและขอให้ทุกคนช่วยสนับสนุนให้การทำงานดังกล่าวเป็นไป โดยราบรื่น
6. มีการติดตามประเมินผลงานที่มอบหมายเป็นระยะๆ
7. ควรให้คำชมเชยหรือรางวัล ถ้านงานที่ได้รับมอบหมายสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

**ข้อจำกัดของการใช้อำนาจ (ปิยนันท์ สวัสดิ์ศฤงฆาร อ้างใน [www.hrtraining.co.th](http://www.hrtraining.co.th))**

1. การใช้เกณฑ์มาตรฐานในการปฏิบัติงานเป็นตัวเลือก ผู้บริหารสามารถเพิ่มพลังอำนาจได้โดยการใช้เกณฑ์มาตรฐานการปฏิบัติงานเป็นตัวเพิ่มอำนาจองค์การ ใช้เกณฑ์มาตรฐานการปฏิบัติงานเป็นตัวเพิ่มอำนาจ องค์การ ใช้เกณฑ์มาตรฐานการปฏิบัติงานวัดผลการปฏิบัติงานของแต่ละบุคคลและเพื่อเป็นการจัดสรรทรัพยากร ผู้บริหารที่ประสบความสำเร็จใช้อิทธิพลการเลือกเกณฑ์มาตรฐานการปฏิบัติงานเพื่อสร้างอำนาจให้กับตำแหน่งของตนเอง

2. ใช้ขบวนการตัดสินใจตามกฎหมาย คณะกรรมการได้นำมาใช้ขบวนการตัดสินใจ การใช้ระบบคณะกรรมการ เป็นสิ่งที่มีความก้าวหน้ามาก ประการแรก เป็นการกระจายความรับผิดชอบของการตัดสินใจหรือเป็นการใช้อำนาจของผู้มีส่วนร่วมทั้งหมด ส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องพิเศษ ประการที่สอง การใช้ระบบกรรมการจะเพิ่มความเป็นไปได้ อำนาจของกรรมการจะได้รับการยอมรับเพราะคณะกรรมการจะเข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการตัดสินใจ ประการที่สาม โดยปรกติการตัดสินใจของคณะกรรมการจะไม่แปลกแยกไปจากความปรารถนาของผู้บริหารเท่าใดนัก ในหลายกรณีคณะกรรมการได้ทำงานโดยอาศัยข้อมูลและทำตามกฎข้อบังคับของผู้บริหาร ในที่สุดการตัดสินใจโดยคณะกรรมการกลายเป็นเรื่องที่ถูกกฎหมายได้รับการยอมรับมากกว่าผู้บริหารคนเดียว

3. ใช้ขบวนการตัดสินใจแบบมีส่วนร่วม ผู้บริหารใช้ขบวนการตัดสินใจแบบมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายเมื่อผู้บังคับบัญชามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ผลการตัดสินใจจะได้รับการยอมรับมากกว่า และเป็นไปตามความปรารถนาของผู้บังคับบัญชา ผู้บริหารที่มีอำนาจจึงใช้วิธีการนี้เป็นวิธีการเพิ่มอำนาจให้กับตนเอง

4. การควบคุมการไหลเวียนของข่าวสารข้อมูลผู้บริหารที่สามารถควบคุมการไหลเวียนข้อมูลเพื่อป้องกันการรักษาอำนาจของตนไว้ ข้อมูลข่าวสารก็มีความสำคัญเท่าเทียมกับทรัพยากรอื่นเหมือนกัน เพราะทุกคนต้องการข้อมูลเพื่อประกอบการทำงาน บุคคลที่ควบคุมการไหลเวียนของข้อมูลย่อมมีอำนาจ ซึ่งทำให้คนอื่นต้องมาพึ่งพาอาศัย

การมอบอำนาจเป็นหัวใจและเป็นเครื่องมือในการบริหารราชการของผู้บังคับบัญชา ซึ่งผู้บังคับบัญชาจะต้องใช้ดุลยพินิจและการตัดสินใจในการมอบอำนาจ อาจสืบเนื่องมาจากงาน



บางอย่างไม่สามารถมอบอำนาจให้ได้ อาทิ งานบริหารงานบุคคล งานการเงิน งานบริหาร งานนโยบาย ซึ่งถือว่าเป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาโดยตรง การมอบอำนาจเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งที่จะเลือกตัวบุคคลให้เหมาะสมกับงาน ดังนั้นผู้บังคับบัญชาเป็นตัวจักรสำคัญที่จะต้องปฏิบัติดังนี้ (สุเทพ โกมลภมรและสนิทศักดิ์ สนิทศักดิ์, 2543.)

1. การชี้แจงแนะนำลักษณะงานตลอดจนขอบเขตความรับผิดชอบให้ผู้ใต้บังคับบัญชา หรือผู้ได้รับมอบหมายได้ศึกษาทำความเข้าใจ จะทำให้มีความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน ฉะนั้นผู้บังคับบัญชาจะต้องรู้งาน เก่งงาน และมีเทคนิคที่จะสอนหรือชี้แจงให้ผู้ได้รับมอบหมายเข้าใจงาน และขอบเขตของงานเป็นอย่างดี

2. การวางแผนการทำงาน ซึ่งการวางแผนเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นมากในการทำงาน หากวางแผนดีการทำงานจะทำให้การทำงานให้สำเร็จตามเป้าหมายและกำหนดเวลา นอกจากนี้ยังเป็นการประหยัดเวลาและอุปกรณ์ ดังนั้นผู้บังคับบัญชาจะต้องมีส่วนในการวางแผนทำงานของหน่วยงานที่ตนรับผิดชอบอยู่ การจัดรูปการบริหารงานตามนโยบายและโครงการต่างๆ จัดหาปัจจัย หรือทรัพยากรทางการบริหาร เพื่อให้เกิดการบริหารขึ้นกำหนดมาตรฐานของงานของแต่ละคน และมาตรฐานในส่วนรวม กล่าวคือจะให้ใครทำอะไร ใช้เงิน วัสดุ เท่าใด การวางแผนก็เท่ากับให้ผู้บังคับบัญชาได้รู้ความเป็นไปของงาน รู้ปัญหา เมื่อนั้นการมอบอำนาจก็จะเป็นไปได้อย่างมีเหตุผล และความรอบคอบ

3. การมอบอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ การมอบอำนาจนั้นจะต้องมอบทั้งอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในคราวเดียวกันผู้รับมอบอำนาจมีอำนาจตัดสินใจในการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่โดยเด็ดขาด คือ เป็นการมอบให้เกิดความรับผิดชอบ และตระหนักในความสำคัญในเรื่องการมีความคิดริเริ่มความคิดสร้างสรรค์ใช้ดุลยพินิจการตัดสินใจของผู้รับมอบอำนาจเองรวมความแล้วการมอบอำนาจจะต้องมอบทั้งอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ

4. การให้การศึกษาแก่ผู้รับมอบอำนาจ สิ่งสำคัญอย่างหนึ่งที่จะละเลยเสียมิได้ก็คือ การให้การศึกษาแก่ผู้รับมอบอำนาจให้ผู้ใต้บังคับบัญชา หรือผู้รับมอบอำนาจได้มีโอกาสทำงาน มีความคิดริเริ่มกล้าตัดสินใจ ดังนั้นหน่วยราชการจะต้องมีการให้การศึกษา ฝึกฝนอันเป็นการเพิ่มพูนในด้านความรู้ให้กับข้าราชการได้เป็นอย่างดี เพื่อผู้รับมอบอำนาจได้มีโอกาสศึกษาหาความรู้ ก็จะทำให้มีความรู้เทคนิคหรือวิธีการทำงานใหม่ ย่อมช่วยให้เกิดผลดีในการทำงานต่อไปได้

5. ต้องเป็นการมอบอำนาจอย่างเด็ดขาด การมอบอำนาจต้องมอบให้เด็ดขาดไป ไม่เป็นการมอบเพื่อปิดความรับผิดชอบ ต้องมอบให้ชัดเจนให้เขาทำอะไรแค่ไหนเพียงใด และเมื่อมอบไปแล้วผู้บังคับบัญชาไม่ควรทำงานนั้นๆ จะทำให้เป็นงานซ้ำซ้อน และที่สำคัญจะต้องไม่มอบงานชิ้นนั้นให้ผู้อื่นอีก จะเป็นการทำลายจิตใจและขวัญกำลังใจของผู้รับมอบคนแรก ไม่ไว้ใจกัน และก่อให้เกิดความขัดแย้งในองค์กรที่ตามมา

6. ติดตามผล การมอบอำนาจความรับผิดชอบของผู้บังคับบัญชายังคงอยู่ ดังนั้นผู้บังคับบัญชาจะต้องสนใจอยู่ตลอดเวลา ต้องคอยติดตามผล ติดตามแก้ปัญหาเพื่อหาทางในการแก้ไขและให้คำแนะนำ ทั้งนี้เพื่อให้งานบรรลุตามวัตถุประสงค์ขององค์กร

ดังนั้นสามารถสรุปขั้นตอนการมอบอำนาจตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550 ได้ดังนี้ ([www.industry.go.th](http://www.industry.go.th))

1. ผู้มอบอำนาจอาจมอบอำนาจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่อยู่ในอำนาจหน้าที่การปฏิบัติราชการของผู้มอบอำนาจ เพื่อให้ผู้รับมอบอำนาจปฏิบัติราชการแทนในเรื่องนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้ ทั้งนี้จะต้องคำนึงถึงขีดความสามารถ ความรับผิดชอบ และความเหมาะสมตามสภาพของตำแหน่ง อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้รับมอบอำนาจและผู้มอบอำนาจ

2. ข้อยกเว้นในกรณีที่ผู้มอบอำนาจอาจไม่มอบอำนาจ ประกอบด้วยเป็นเรื่องที่มีกฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจเฉพาะหรือเป็นเรื่องที่โดยสภาพไม่อาจมอบอำนาจได้ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสำคัญ เป็นเรื่องที่มีความจำเป็นต้องมีการดูแลอย่างใกล้ชิดเพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน และเป็นเรื่องที่อาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนได้

3. เพื่อความสะดวกในการมอบอำนาจ ผู้มอบอำนาจสามารถดำเนินวางหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจ จัดให้มีระบบการตรวจสอบและรายงานผลการใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจ และกำกับดูแล และแนะนำการใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจ รวมทั้ง จัดทำบัญชีการมอบอำนาจเสนอผู้บังคับบัญชา

4. เมื่อมีการมอบอำนาจแล้ว หากผู้มอบอำนาจเห็นว่าผู้รับมอบอำนาจใช้อำนาจที่รับมอบโดยไม่ถูกต้องหรืออาจก่อให้เกิดความเสียหาย ผู้มอบอำนาจอาจมีคำสั่งแก้ไขการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจหรือให้ผู้รับมอบอำนาจหยุดการปฏิบัติราชการไว้ก่อน และผู้มอบอำนาจเป็นผู้ใช้อำนาจนั้นโดยตรงก็ได้

5. รูปแบบการมอบอำนาจให้ทำเป็นหนังสือ โดยระบุรายละเอียดเกี่ยวกับการมอบอำนาจให้ชัดเจนเพียงพอที่จะเข้าใจ ประกอบด้วย ชื่อหรือตำแหน่งของผู้มอบอำนาจ ชื่อหรือตำแหน่งของผู้รับมอบอำนาจ และอำนาจที่มอบอาจกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการใช้อำนาจ

6. การมอบอำนาจย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลลงโดยเงื่อนไขเวลา หรือโดยเหตุอื่น

7. ก.พ.ร.มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแล และติดตามตรวจสอบการมอบอำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งใด ๆ เพื่อให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกานี้ อำนาจหน้าที่เช่นนี้ให้รวมถึง แนะนำให้ผู้มอบอำนาจดำเนินการปรับปรุงหรือแก้ไขการมอบอำนาจให้ถูกต้อง กำหนดให้ส่วนราชการ รายงานข้อมูลเกี่ยวกับการมอบอำนาจให้ทราบตามที่เห็นสมควร และในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกานี้ ให้ ก.พ.ร. เป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยคำวินิจฉัยของ ก.พ.ร. ให้เป็นที่ที่สุด

## 2.2 ความสำคัญของการมอบอำนาจทางการบริหาร

ความสำคัญของการมอบอำนาจในทางการบริหารมี 3 ประการหลักๆ คือ เหตุผลที่เกี่ยวข้องกับความล่าช้าในการปฏิบัติงานราชการ และเหตุผลเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการตัดสินใจ การกระจายอำนาจการบริหาร ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

1. เหตุผลที่เกี่ยวข้องกับความล่าช้าในการปฏิบัติงานราชการ (ประทาน คงฤทธิศึกษากร ,2518.)

โดยหลักการแล้วอำนาจเป็นสิ่งที่ไม่ควรจะมอบกัน แต่เป็นสิ่งที่ต้องอยู่กับตำแหน่งหรือส่วนราชการนั้นๆ แต่เนื่องจากการกิจของฝ่ายปกครองมีความหลากหลายและสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ซึ่งส่งผลให้ปริมาณงานมีมากยิ่งขึ้นตามไปด้วย ในสถานะเช่นนี้การยังคงยึดอยู่กับวิธีคิดแบบเก่าที่ว่าผู้มีอำนาจคือผู้ใช้อำนาจเสมอไป ย่อมนำมาซึ่งปัญหาความล่าช้าในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะของฝ่ายปกครอง ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้องมีการพัฒนาข้อคิดว่าด้วยการมอบอำนาจขึ้น เพื่อให้เป็นเครื่องมือของผู้บังคับบัญชาในการกระจายงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของตนบางส่วนให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นผู้ปฏิบัติงานแทนอันเป็นการลดขั้นตอนในการพิจารณาทำให้การดำเนินการเป็นไปโดยรวดเร็วยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังเป็นการแบ่งเบาภาระของผู้บังคับบัญชาให้ไม่ต้องเสียเวลากับงานที่มีลักษณะเป็นเรื่องทั่วๆ ไปไม่สู้จะมีความสำคัญ หรือเป็นเรื่องที่มีแนวปฏิบัติที่ชัดเจนแล้ว เพื่อที่จะได้ใช้เวลาเหล่านั้นทุ่มเทให้กับงานที่มีความสำคัญหรือต้องการการพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบเป็นพิเศษยิ่งขึ้น และอีกด้านหนึ่งยังเป็นการเปิดโอกาสให้

ผู้ได้บังคับบัญชาได้ฝึกฝนการปฏิบัติงานตลอดจนเรียนรู้การแก้ปัญหาอันจะเกิดขึ้นจากการทำงาน ทั้งนี้เพื่อเตรียมพร้อมสำหรับการดำรงตำแหน่งผู้บังคับบัญชาในอนาคตด้วย

## 2. เหตุผลเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการตัดสินใจ

นอกจากเหตุผลประการแรกแล้ว ประสิทธิภาพในการตัดสินใจก็เป็นสาเหตุอีกประการหนึ่งของการมอบอำนาจในทางปกครอง กล่าวคือ ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้การตัดสินใจในเรื่องใดๆ เป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาในระดับสูงในฝ่ายปกครอง มักปรากฏข้อเท็จจริงอยู่เสมอว่าผู้มีอำนาจเหล่านี้ไม่มีโอกาสได้สัมผัสกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในเรื่องเหล่านั้นจริงๆ ด้วยสภาพเช่นนี้อาจนำมาซึ่งการตัดสินใจที่ผิดพลาดได้ นอกจากนี้ยังปรากฏอีกว่า เพื่อป้องกันความรับผิดชอบอันเกิดจากการตัดสินใจผิดพลาด บุคคลเหล่านี้จึงมักตัดสินใจวินิจฉัยเรื่องต่างๆ ไปโดยอ้างแนวบรรทัดฐานในอดีตของตน โดยไม่คำนึงถึงข้อเท็จจริงเฉพาะกรณีที่แปรเปลี่ยนไป การกระทำเช่นนี้ย่อมนำมาซึ่งผลเสียหายแก่การปฏิบัติราชการ ปัญหาดังกล่าวอาจถูกแก้ไขได้ด้วยการมอบอำนาจทางปกครองกล่าวคือผู้บังคับบัญชาในระดับสูงซึ่งเป็นผู้ทรงอำนาจตามกฎหมายสามารถมอบอำนาจในเรื่องนั้นๆ ให้แก่องค์กรผู้ปฏิบัติงานระดับล่างที่มีความใกล้ชิดกับข้อเท็จจริงมากกว่า ให้เป็นผู้ตัดสินใจในเรื่องนั้นๆ ไปเอง ด้วยวิธีการเช่นนี้จะทำให้ปัญหาต่างๆ ได้รับการตัดสินใจโดยผู้ที่ทราบและเข้าใจเรื่องราวที่เกิดขึ้นจริงเป็นอย่างดี ไม่ใช่ตัดสินใจไปโดยไม่ทราบข้อเท็จจริงอย่างถ่องแท้ ซึ่งย่อมส่งผลในทางเพิ่มประสิทธิภาพในการตัดสินใจให้เป็นไปได้โดยถูกต้องมากยิ่งขึ้น

## 3. การกระจายอำนาจการบริหาร

การกระจายอำนาจปกครอง เป็นวิธีการหนึ่งในการจัดการปกครองประเทศที่รัฐโอนอำนาจปกครองบางส่วนให้องค์กรอื่นนอกจากราชการบริหารส่วนกลาง จัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยให้อิสระ (Autonomy) ในการดำเนินงานและไม่อยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของส่วนกลาง เพียงแต่อยู่ในความควบคุมแบบกำกับดูแล (Controle de tutelle) เท่านั้น ทั้งนี้การกระจายอำนาจปกครองอาจทำได้สองลักษณะคือ

1. การกระจายอำนาจตามพื้นที่ คือการที่รัฐโอนอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำ โดยการจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมายจะถูกจำกัดโดยขอบเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ เพื่อตอบสนองประชาชนในท้องถิ่นนั้น การจัดระเบียบการปกครองในลักษณะนี้เรียกว่า “ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น”

2. การกระจายอำนาจตามบริการ คือการที่รัฐโอนอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะในบางเรื่องให้แก่องค์กรของรัฐที่จัดตั้งขึ้น โดยเฉพาะเป็นผู้จัดทำด้วยเงินทุนและเจ้าหน้าที่ขององค์กรนั่นเอง ซึ่งอาจดำเนินการได้ในสองรูปแบบคือรัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชน ข้อแตกต่างของการกระจายอำนาจประเภทนี้กับการกระจายอำนาจตามพื้นที่คือ เป็นกรณีของการโอนบริการสาธารณะของรัฐแต่เพียงอย่างเดียวหนึ่งไปให้องค์กรกระจายอำนาจดังกล่าวเป็นผู้จัดทำในขณะที่การกระจายอำนาจตามพื้นที่เป็นการโอนบริการสาธารณะหลายๆ อย่างให้ไปจัดทำ อย่างไรก็ตาม การดำเนินการขององค์กรกระจายอำนาจตามบริการจะไม่ถูกจำกัดด้วยอาณาเขตของพื้นที่ที่ปกครองเหมือนกรณีองค์กรกระจายอำนาจตามพื้นที่ แต่องค์กรดังกล่าวสามารถจะจัดทำกิจการได้ทั่วทั้งประเทศหรือทำเฉพาะในเขตหนึ่งเขตใดก็ได้ ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ขององค์กรนั้น เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทยมีอำนาจหน้าที่จัดการเดินรถไฟทั่วทั้งประเทศ การไฟฟ้าานครหลวงมีอำนาจหน้าที่จำหน่ายกระแสไฟฟ้าเฉพาะในเขตนครหลวงและในเขตจังหวัดใกล้เคียง เป็นต้น

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าการกระจายอำนาจการบริการไม่ว่าจะเป็นประเภทใด ล้วนเป็นการกระจายงานไปให้องค์กรอื่นทำเช่นเดียวกับการมอบอำนาจทางการบริหาร แต่ทั้งสองอย่างนี้มีความแตกต่างกันอย่างมาก ในขณะที่การมอบอำนาจทางปกครองเป็นเพียงเครื่องมือของฝ่ายปกครองในการเพิ่มประสิทธิภาพและความรวดเร็วในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยที่ความสัมพันธ์ระหว่างผู้มอบอำนาจและผู้รับมอบอำนาจยังเป็นแบบบังคับบัญชา การกระจายอำนาจปกครองไม่ว่าจะเป็นการกระจายอำนาจตามพื้นที่หรือการกระจายอำนาจตามบริการ ต่างเป็นข้อความคิดพื้นฐานในการจัดองค์กรของฝ่ายปกครอง ซึ่งเน้นความเป็นเอกเทศในรูปของนิติบุคคลมหาชนและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและองค์กรกระจายอำนาจดังกล่าว เป็นไปในลักษณะการควบคุมแบบกำกับดูแล อย่างไรก็ตาม ภายในองค์กรกระจายอำนาจแต่ละประเภทก็สามารถใช้การมอบอำนาจทางปกครองเป็นเครื่องช่วยในการดำเนินภารกิจทางปกครองได้

### 2.3 วัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจ ( ธนาวัฒน์ สังข์ทอง, 2554. )

1. กระจายอำนาจการตัดสินใจและความรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ
2. เพื่อให้การปฏิบัติราชการราชการให้เกิดประสิทธิภาพ มีความรวดเร็วและลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการ
3. เพื่ออำนวยความสะดวกและสนองต่อความต้องการของประชาชนด้วยความสะดวกรวดเร็ว

#### 2.4 หลักการพิจารณาในการมอบอำนาจ (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2546)

การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการมอบอำนาจในการปฏิบัติราชการ เพื่อให้เกิดความรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ และมีความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 38 (13) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และมาตรา 38

วรรคสี่ มาตรา 50/2 และมาตรา 50/5 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 คณะรัฐมนตรีจึงมีมติให้วางหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการมอบอำนาจไว้ ดังต่อไปนี้

1. การมอบอำนาจให้คำนึงถึง จิตความสามารถและความรับผิดชอบของผู้รับมอบอำนาจรวมถึงการอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน ความรวดเร็ว และการลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการ ประสิทธิภาพ และความประหยัด การสร้างความมีส่วนร่วมในความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่
2. การมอบอำนาจตามระเบียบนี้ต้องไม่เป็นการเพิ่มขึ้นตอนหรือระยะเวลาในการใช้อำนาจ
3. ผู้มอบอำนาจมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการเรื่องนั้นโดยตรง และในกรณีที่เป็นการใช้อำนาจในเขตจังหวัดใดนอกจากกรุงเทพมหานคร ให้มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น ซึ่งผู้มอบอำนาจดำเนินการวางหลักเกณฑ์การใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจ จัดให้มีระบบการติดตามและประเมินผลการใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจ กำกับดูแล และแนะนำการใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจ จัดทำบัญชีการมอบอำนาจเสนอผู้บังคับบัญชาและ ก.พ.ร. และเปิดเผยให้ประชาชนทราบ
4. การมอบอำนาจให้ทำเป็นหนังสือ โดยระบุให้ชัดเจนเกี่ยวกับผู้รับมอบอำนาจ อำนาจที่มอบ หลักเกณฑ์การใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจ และการรายงานผลการใช้อำนาจในการใช้อำนาจที่รับมอบ ให้ผู้รับมอบอำนาจบันทึกการใช้อำนาจตามหลักเกณฑ์ที่ผู้มอบอำนาจกำหนด
5. ส่วนราชการกำหนดวิธีปฏิบัติราชการในเรื่องต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความรวดเร็ว โดยไม่ต้องผ่านการพิจารณาของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ มากเกินความจำเป็น ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความรู้ ความสามารถ และความรับผิดชอบที่มีต่อเรื่องนั้น ๆ ผู้มีส่วนร่วมพิจารณาในเรื่องใด ต้องร่วมรับผิดชอบในผลที่เกิดขึ้นจากเรื่องนั้นด้วย

6. กรณีที่ ก.พ.ร. เห็นว่าการมอบอำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งใดมิได้เป็นไปตามระเบียบนี้ ให้ ก.พ.ร. แนะนำให้ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นดำเนินการปรับปรุงตามที่เห็นสมควร และกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามระเบียบนี้ให้ ก.พ.ร. เป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยและถือว่าคำวินิจฉัยของ ก.พ.ร. ให้เป็นที่สุด หากในกรณีที่ ไม่สมควรหรือไม่อาจใช้บังคับระเบียบนี้กับการมอบอำนาจในเรื่องใดหรือหน่วยงานใด ก.พ.ร. จะเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อมีมติให้ยกเว้นการใช้บังคับระเบียบนี้กับเรื่องหรือหน่วยงานนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้

โดยสรุปแล้วหลักการพิจารณาในการมอบอำนาจ ประกอบด้วย จิตความสามารถ ความรับผิดชอบและความเหมาะสมตามสภาพของตำแหน่งหน้าที่การงานทางราชการของผู้รับผิดชอบ อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้รับมอบอำนาจ ความรวดเร็วและลดขั้นตอนในการปฏิบัติราชการ และการกระจายความรับผิดชอบและสร้างมีส่วนร่วมในการปฏิบัติราชการ รวมทั้งความสอดคล้องกับภารกิจของรัฐในด้ายต่างๆ

## 2.5 ประเภทของการมอบอำนาจทางปกครอง

การมอบอำนาจทางปกครอง สามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภท (นภดล เกริกฤกษ์ อ้างใน [www.lawreform.go.th](http://www.lawreform.go.th))

### (1) กฎหมายบัญญัติให้มอบอำนาจได้เป็นกรณีเฉพาะ

กรณีที่กฎหมายบัญญัติให้มอบอำนาจได้เป็นกรณีเฉพาะ เช่น การประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 3 ต้องได้รับใบอนุญาตจากผู้อนุญาตตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 แต่ในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว “ผู้อนุญาต” คือ “ปลัดกระทรวงหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมาย” ดังนั้น การที่ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมจะมอบอำนาจให้ผู้ใดเป็นผู้อนุญาตจึงไม่มีการจำกัดตัวบุคคล เพราะเท่ากับกฎหมายไว้วางใจผู้มอบเป็นหลักว่าคงมอบไปยังผู้ที่เหมาะสมแก่การใช้อำนาจนั้น

## (2) กฎหมายบัญญัติให้มอบอำนาจไว้เป็นการทั่วไป

กรณีที่กฎหมายบัญญัติให้มอบอำนาจไว้เป็นการทั่วไปนั้น ในระบบกฎหมายไทย เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 โดยกฎหมาย จะกำหนดตัวบุคคลที่อาจรับมอบอำนาจเอาไว้ล่วงหน้าและจะมอบแก่ผู้อื่นนอกจากที่กำหนดไว้ ไม่ได้ และเมื่อได้พิจารณาบทบัญญัติมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ว่าด้วยการมอบอำนาจแล้ว จะเห็นได้ว่าอยู่ในหมวดที่ว่าด้วย “การปฏิบัติราชการแทน” นอกจากนั้นในพระราชบัญญัตินี้ยังได้กำหนดถึงกรณี “การรักษา ราชการแทน” ไว้ด้วย ประกอบกับเมื่อพิจารณาในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 แล้ว จะเห็นได้ว่ายังได้กำหนดกรณี “การรักษาการในตำแหน่ง” เอาไว้ด้วยแต่ใน 3 กรณี ดังกล่าวนั้นจะเป็นการดำเนินการที่แตกต่างกันออกไป ในที่นี้จึงขอทำความเข้าใจการมอบอำนาจ ทางปกครองดังกล่าวเป็นกรณี ๆ ไป ดังนี้

### 2.1 การปฏิบัติราชการแทน

#### (ก) หลักในการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทน

ถ้าพิจารณาจากบทบัญญัติมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ ในตอนต้น ซึ่งกำหนดว่า “อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่นที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือ คำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมีได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นหรือ มิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติ ราชการแทนได้” สามารถสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

- ผู้มอบอำนาจยังคงเป็นผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอยู่ แต่ได้มอบอำนาจของตนให้ผู้ดำรง ตำแหน่งอื่นตามที่กฎหมายกำหนดเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทน

การที่จะใช้การมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนตามบทบัญญัติมาตรานี้ต้องเป็นกรณีที่ กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งหรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมีได้กำหนดเรื่องการ มอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นหรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ เพราะถ้ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งหรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็น อย่างอื่นหรือห้ามมิให้มีการมอบอำนาจไว้ ก็ไม่สามารถดำเนินการตามบทบัญญัตินี้ซึ่งเป็นกรณีที่ กฎหมายบัญญัติให้มอบอำนาจไว้เป็นการทั่วไปได้ ซึ่งกรณีนี้กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2 ได้



ให้ความเห็นไว้ว่า การมอบอำนาจของอัยการสูงสุดในกรณีนี้เป็นกรณีที่ระเบียบกำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้โดยเฉพาะแล้ว อันเป็นการเข้าข้อยกเว้นตามมาตรา 38 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ จึงจะนำบทบัญญัติเกี่ยวกับการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินมาใช้บังคับไม่ได้ และกรณีที่กฎหมายว่าด้วยมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดไม่ได้บัญญัติห้ามการมอบอำนาจไว้และไม่ได้บัญญัติเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นปลัดกระทรวง อธิบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า ซึ่งเป็นกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นไปปฏิบัติหน้าที่ในคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินได้โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 38

- ผู้มอบอำนาจต้องเป็นผู้ดำรงตำแหน่งตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 38 (1) ถึง (12) เพราะถ้าผู้มอบอำนาจมิได้เป็นผู้ดำรงตำแหน่งตามที่บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดไว้แล้ว ย่อมไม่สามารถดำเนินการได้ ซึ่งกรณีนี้มีประชุมร่วมคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1 และคณะที่ 2) ได้ให้ความเห็นไว้ว่า ตำแหน่งรองปลัดกระทรวงผู้เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจมีตำแหน่งที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติมาตรา 38 (1) ถึง (12) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ การที่รองปลัดกระทรวงผู้เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจจะมอบอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ของตนให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนจึงไม่สามารถดำเนินการได้ตามบทบัญญัติมาตราดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตามคณะรัฐมนตรีอาจอาศัยอำนาจตามมาตรา 38 (13) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันกำหนดระเบียบให้รองปลัดกระทรวงผู้เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้

ผู้รับมอบอำนาจต้องเป็นตำแหน่งที่กำหนดไว้ในมาตรา 38 (1) ถึง (12) เพราะถ้าผู้รับมอบอำนาจมิได้เป็นตำแหน่งตามที่บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดไว้แล้วย่อมไม่สามารถดำเนินการได้เช่นเดียวกัน ซึ่งกรณีนี้ที่ประชุมร่วมคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1 และคณะที่ 2) ได้ให้ความเห็นไว้ว่า ในกรณีการรับมอบอำนาจนั้นจะดำเนินการตามบทบัญญัติมาตรา 38 (2) โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมอบอำนาจให้ย่อมไม่สามารถกระทำได้ เพราะรองปลัดกระทรวงมิได้เป็นตำแหน่งที่กำหนดไว้ในมาตรา 38 (2) และการที่จะให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมอบอำนาจให้ปลัดกระทรวงแล้วให้ปลัดกระทรวงมอบอำนาจต่อให้รองปลัดกระทรวงก็ไม่สามารถกระทำได้ เพราะจะเป็นการขัดต่อบทบัญญัติมาตรา 39 ที่กำหนดให้ผู้รับมอบอำนาจมีหน้าที่ต้องรับมอบอำนาจนั้น และจะมอบอำนาจนั้นให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นต่อไปไม่ได้ และกรณีนี้อาจอาศัยอำนาจตามมาตรา 38 (13) เพื่อออกระเบียบไว้เป็นการเฉพาะก็กระทำไม่ได้ เพราะมาตรา 38 (13) ให้อำนาจออกระเบียบเพื่อการมอบอำนาจเท่านั้น มิใช่เป็นการรับมอบอำนาจอย่างก็ตาม ที่ประชุมร่วมคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1 และคณะที่ 2) ได้ให้คำแนะนำในกรณีนี้ไว้ว่า ปัญหา

เกี่ยวกับการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนในกรณีดังกล่าวนี้สามารถกระทำได้โดยให้ ก.พ.ร. กำหนดแนวทางปฏิบัติและเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้วย่อมใช้บังคับได้ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติมาตรา 71/10 (8) ซึ่งก็จะเป็นการสอดคล้องกับหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองที่จะต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้นตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

การมอบอำนาจต้องทำตามแบบที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือ การมอบอำนาจตามมาตรา 38 ให้ทำเป็นหนังสือ

เมื่อมีการมอบอำนาจโดยชอบแล้ว ผู้รับมอบอำนาจมีหน้าที่ต้องรับมอบอำนาจนั้น ทั้งนี้ ตามที่บทบัญญัติมาตรา 39 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ กำหนดไว้ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะได้มีการมอบอำนาจแล้วก็ตาม แต่ผู้มอบอำนาจก็มีหน้าที่กำกับติดตามผลการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจ และมีอำนาจแนะนำและแก้ไขการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจได้ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 40 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะเมื่อผู้มอบอำนาจได้มอบอำนาจของตนให้แก่ผู้รับมอบอำนาจไปปฏิบัติราชการซึ่งส่วนใหญ่เป็นการมอบตามสายการบังคับบัญชาย่อมทำให้ผู้มอบอำนาจยังคงมีหน้าที่ในการกำกับติดตามผลการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจได้ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจที่มุ่งเน้นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ความรวดเร็ว ในการปฏิบัติราชการ การกระจายความรับผิดชอบตามสภาพของตำแหน่งของผู้รับมอบอำนาจและเป็นการติดตามผลว่าผู้รับมอบอำนาจได้ปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายตามวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจหรือไม่ด้วย

อนึ่ง โดยที่ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ ได้ใช้ถ้อยคำ “ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า” ไว้สองลักษณะกล่าวคือ กรณีแรก ใช้ “หรือหัวหน้าส่วนราชการซึ่งดำรงตำแหน่งเทียบเท่า” ซึ่งปรากฏอยู่ในมาตรา 38 (2) และ (3) และกรณีที่สองใช้ “หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า” ซึ่งปรากฏอยู่ในมาตรา 38 (4) (5) (6) (7) และ (8) ซึ่งในกรณีนี้ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายได้ให้ความเห็นไว้ว่า ผู้ตรวจราชการกระทรวง ระดับ 10 เป็นผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า รองปลัดกระทรวงหรืออธิบดี และผู้ตรวจราชการ ระดับ 9 เป็นผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าผู้ช่วยปลัดกระทรวง ซึ่งปลัดกระทรวงอาจมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนได้ตามมาตรา 38 (5) และ นายช่างใหญ่หรือสถาปนิกใหญ่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่ารองอธิบดีซึ่งอธิบดีกรมโยธาธิการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนได้ตามมาตรา 38 (7)

## (ข) ข้อยกเว้นในการมอบอำนาจ

- เมื่อมีการมอบอำนาจโดยชอบแล้ว ผู้รับมอบอำนาจจะมอบอำนาจนั้นให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นไปไม่ได้ อันเป็นหลักทั่วไปที่ “การมอบอำนาจต่อ (subdelegation)” จะกระทำไม่ได้ เว้นแต่กรณีการมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา 38 (2) (3) (4) (5) (6) หรือ (7) ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมอบอำนาจนั้นต่อไปตามมาตรา 38 (9) ได้ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดต้องแจ้งให้ผู้มอบอำนาจชั้นต้นทราบ ส่วนการมอบอำนาจให้แก่บุคคลอื่น นอกจากรองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดจะกระทำไม่ได้ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากผู้มอบอำนาจชั้นต้นแล้ว ซึ่งกรณีนี้กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 4 ได้ให้ความเห็นชอบไว้ว่า เมื่อได้รับมอบอำนาจจากปลัดกระทรวงสาธารณสุขแล้ว รองปลัดกระทรวงก็ต้องเป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าวด้วยตนเอง จะมอบอำนาจต่อไปให้ผู้อื่นปฏิบัติราชการแทนไม่ได้ฉะนั้น การที่รองปลัดกระทรวงมอบอำนาจในการให้ความเห็นชอบในการรื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างในที่ราชพัสดุของส่วนราชการในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนต่อไปจึงไม่อาจกระทำได้เพราะเป็นการขัดต่อบทบัญญัติมาตรา 39

เมื่อมีการมอบอำนาจโดยชอบแล้ว ผลของการมอบอำนาจนั้นยังคงอยู่จนกว่าจะมีการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงการมอบอำนาจนั้น และการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงการมอบอำนาจก็จะต้องกระทำตามแบบเช่นเดียวกับการมอบอำนาจเช่นกัน

เนื่องจากมีข้อจำกัดบางประการในการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการตามมาตรา 38 คณะรัฐมนตรีจึงมีมติให้วางหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการมอบอำนาจในการปฏิบัติราชการ เพื่อให้เกิดความรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ และมีความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2546 เช่น กรณีรองปลัดกระทรวงผู้เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจซึ่งมีปัญหาในการมอบอำนาจและการรับมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้น ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีนี้ได้กำหนดไว้ในข้อ 12 ในกระทรวงที่มีการแบ่งกลุ่มภารกิจซึ่งหัวหน้ากลุ่มภารกิจมีอำนาจเช่นเดียวกับปลัดกระทรวงตามมาตรา 21 วรรคหก แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ให้หัวหน้ากลุ่มภารกิจดำเนินการมอบอำนาจตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้ โดยให้ถือเสมือนหนึ่งเป็นปลัดกระทรวงของส่วนราชการในกลุ่มภารกิจนั้น ก็เท่ากับว่าต่อไปนี้รองปลัดกระทรวงผู้เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจย่อมดำเนินการมอบอำนาจได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้ โดยให้ถือเสมือนหนึ่งเป็นปลัดกระทรวงในกลุ่มภารกิจนั้น

นอกจากนั้นข้อ 13 ยังกำหนดให้อธิบดีดำเนินการวางระเบียบการมอบอำนาจตาม มาตรา 38 (8) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ให้สอดคล้องกับ หลักเกณฑ์ตามระเบียบนี้ กล่าวคือ กำหนดให้อธิบดีวางระเบียบเกี่ยวกับการมอบอำนาจของ ผู้อำนวยการกองให้ข้าราชการในกองหรือส่วนราชการที่มีฐานะเทียบกองหรือส่วนราชการตาม มาตรา 31 วรรคสอง ปฏิบัติราชการแทนได้ ซึ่งในกรณีนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 2) ได้ให้ ความเห็นไว้ว่า การที่เลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยาจะสั่งให้ข้าราชการในกองคนใดปฏิบัติ ราชการและไม่เป็นการกระทบต่ออำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายของผู้อำนวยการกองต้องเป็นกรณีที่ ผู้อำนวยการกองมอบอำนาจให้ข้าราชการในกองหรือส่วนราชการที่มีฐานะเทียบกองให้ปฏิบัติ ราชการตามที่เลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยากำหนดซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 38 (8) ดังนั้น เลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยาต้องออกระเบียบตามมาตราดังกล่าวเพื่อกำหนดให้ ผู้อำนวยการกองมอบอำนาจให้ข้าราชการในกองหรือส่วนราชการที่มีฐานะเทียบกองรับผิดชอบใน การปฏิบัติราชการ รวมทั้งได้กำหนดกรณีการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนในการบริหาร ราชการในต่างประเทศไว้ในข้อ 17 ให้หัวหน้าส่วนราชการนั้นมอบอำนาจทั้งปวงที่จะต้อง ดำเนินการในต่างประเทศนั้นให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทนและให้หัวหน้าคณะผู้แทนมอบอำนาจให้ รองหัวหน้าคณะผู้แทนหรือบุคคลในคณะผู้แทนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้

## 2.2 การรักษาราชการแทน

### (ก) หลักในการรักษาราชการแทน

ถ้าพิจารณาจากบทบัญญัติในหมวด 6 การรักษาราชการแทน มาตรา 41 ถึงมาตรา 47 แล้ว จะเห็นได้ว่ามีหลักการในการรักษาราชการแทน ดังนี้

- เป็นกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งนั้นหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้
- ให้ผู้ดำรงตำแหน่งรองลงมาเป็นผู้รักษาราชการแทนโดยการมีคำสั่งแต่งตั้งให้รักษาราชการแทนการรักษาราชการแทนนั้นสามารถแยกได้ดังนี้

#### ก.1 การรักษาราชการแทนนายกรัฐมนตรี

- ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้รองนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้ามีรองนายกรัฐมนตรีหลายคนให้คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทนและถ้าไม่มีผู้ดำรงตำแหน่ง

รองนายกรัฐมนตรีหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้รัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน (มาตรา 41)

#### ก.2 การรักษาราชการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวง

- ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการ หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้ามีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงหลายคน ให้คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้รัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน (มาตรา 42)

#### ก.3 การรักษาราชการแทนปลัดกระทรวง

- ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวง หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้รองปลัดกระทรวงเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้ามีรองปลัดกระทรวงหลายคน ให้นายกรัฐมนตรีสำหรับสำนักนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแต่งตั้งรองปลัดกระทรวงคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรองปลัดกระทรวงหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้นายกรัฐมนตรีสำหรับสำนักนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแต่งตั้งข้าราชการในกระทรวงซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือเทียบเท่าเป็นผู้รักษาราชการแทน (มาตรา 44) ซึ่งการแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนปลัดกระทรวงเป็นไปตามมาตรา 44 วรรคหนึ่ง โดยจะแต่งตั้งอธิบดีให้มารักษาราชการแทนปลัดกระทรวงได้แต่เฉพาะจากผู้ดำรงตำแหน่งรองปลัดกระทรวงเท่านั้น ไม่อาจแต่งตั้งอธิบดีให้มารักษาราชการแทนปลัดกระทรวงได้ เว้นแต่จะไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรองปลัดกระทรวงหรือผู้ดำรงตำแหน่งรองปลัดกระทรวงไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ส่วนการที่จะให้รองปลัดกระทรวงคนใดเป็นผู้รักษาราชการแทนปลัดกระทรวงในลำดับโดยอ้อมเป็นอำนาจของรัฐมนตรีที่จะเป็นผู้แต่งตั้ง

#### ก.4 การรักษาราชการแทนอธิบดี

ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดี หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้รองอธิบดีเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้ามีรองอธิบดีหลายคนให้ปลัดกระทรวงแต่งตั้งรองอธิบดีคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้ปลัดกระทรวงแต่งตั้งข้าราชการในกรมซึ่งดำรงตำแหน่งเทียบเท่ารองอธิบดี หรือข้าราชการตั้งแต่ตำแหน่งหัวหน้ากองหรือเทียบเท่าขึ้นไปคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน แต่ถ้า

นายกรัฐมนตรีสำหรับสำนักนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเห็นสมควร เพื่อความเหมาะสมแก่การรับผิดชอบการปฏิบัติราชการในกรม นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงจะแต่งตั้งข้าราชการคนใดคนหนึ่งซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอธิบดีหรือเทียบเท่าเป็นผู้รักษาราชการแทนก็ได้ (มาตรา 46) ในกรณีนี้กรรมการร่างกฎหมายได้ให้ความเห็นว่า การที่ผู้รักษาราชการแทนอธิบดีได้รายงานต่อปลัดกระทรวงว่าตนต้องเดินทางไปราชการต่างจังหวัดในช่วงระหว่างวันที่ 28 พฤศจิกายน 2535 ถึงวันที่ 2 ธันวาคม 2535 และได้เสนอให้แต่งตั้งรองอธิบดีคนอื่นเป็นผู้รักษาราชการแทนในระหว่างเวลาดังกล่าว ปลัดกระทรวงจึงได้มีคำสั่งแต่งตั้งรองอธิบดีคนอื่นรักษาราชการแทนอธิบดีคนกว่าผู้รักษาราชการแทนอธิบดีคนเดิมจะกลับมาปฏิบัติราชการได้ตามคำสั่งเดิม ดังนั้นการที่ผู้รักษาราชการแทนอธิบดีคนเดิมได้กลับมาปฏิบัติราชการที่กรมก่อนกำหนดเวลาจึงมีหน้าที่ต้องรายงานการกลับมาปฏิบัติราชการก่อนกำหนดให้ปลัดกระทรวงทราบด้วย

ก.5 การรักษาราชการแทนเลขานุการกรมหรือหัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา 31 วรรคหนึ่ง (2) และมาตรา 31 วรรคสอง (มาตรา 47)

- ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งเลขานุการกรมตามมาตรา 33 วรรคหนึ่ง หรือหัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา 33 วรรคสอง หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้อธิบดีแต่งตั้งข้าราชการในกรมคนใดคนหนึ่งซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าหัวหน้ากองหรือเทียบเท่า เป็นผู้รักษาราชการแทน (มาตรา 47) และการแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนนั้นหากอธิบดีเห็นว่าเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการให้เป็นไปอย่างต่อเนื่อง จะออกคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการในกรมซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าหัวหน้ากองหรือเทียบเท่าเป็นผู้รักษาราชการแทนไว้ล่วงหน้าย่อมกระทำได้ ส่วนการแต่งตั้งไว้หลายคนในคำสั่งเดียวกันนั้น ถ้าเป็นการแต่งตั้งโดยไม่มีเงื่อนไขว่าเมื่อหัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา 31 วรรคหนึ่ง (2) และผู้ได้รับแต่งตั้งในลำดับแรกไม่อยู่ ผู้ได้รับแต่งตั้งในลำดับรองลงไปจึงเป็นผู้รักษาราชการแทนย่อมกระทำได้เช่นเดียวกันเพราะเป็นคำสั่งที่มีผลอย่างเดียวกันกับการออกคำสั่งคราวละ 1 คนนั่นเอง และปลัดกระทรวงในฐานะอธิบดีของสำนักงานปลัดกระทรวงจะแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนพาณิชย์จังหวัดก็ต้องแต่งตั้งจากข้าราชการในสำนักงานปลัดกระทรวงซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าหัวหน้ากองหรือเทียบเท่า ทั้งนี้จะแต่งตั้งจากข้าราชการสังกัดกรมอื่นนอกจากสำนักงานปลัดกระทรวงหาได้ไม่

ข. ผู้รักษาราชการแทนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินนี้จะมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ซึ่งตนแทน (มาตรา 48 วรรคหนึ่ง)

ค. ในกรณีที่มิได้มีกฎหมายอื่นแต่งตั้งให้ผู้ดำรงตำแหน่งใดเป็นกรรมการหรือให้มีอำนาจหน้าที่อย่างใด ให้ผู้รักษาราชการแทนหรือผู้ปฏิบัติราชการแทนมีอำนาจหน้าที่เป็นกรรมการหรือมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ดำรงตำแหน่งนั้นในการรักษาราชการแทนหรือปฏิบัติราชการแทนด้วย (มาตรา 48 วรรคสาม)

### 2.3 การรักษาราชการในตำแหน่ง

#### ก. หลักในการรักษาราชการในตำแหน่ง

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 68 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 แล้ว จะเห็นได้ว่ามีหลักในการรักษาราชการในตำแหน่ง ดังนี้

- ในกรณีที่ตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญว่างลงหรือผู้ดำรงตำแหน่งไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ราชการได้
- ป็นกรณีที่มิได้บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน
- ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 52 มีอำนาจสั่งให้ข้าราชการพลเรือนที่เห็นสมควรรักษาราชการในตำแหน่งได้
- ผู้รักษาราชการในตำแหน่งให้มีอำนาจหน้าที่ตามตำแหน่งที่รักษาราชการนั้น

โดยหลักแล้ว การใช้อำนาจตามมาตรา 68 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 จะต้องเป็นกรณีที่มิได้บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กล่าวคือ หากในกฎหมายว่าด้วยระเบียบกำหนดการแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนไว้แล้วก็ย่อมบังคับตามที่กฎหมายดังกล่าวกำหนดไว้ แต่ในกรณีที่มีการกำหนดเกี่ยวกับการรักษาราชการในตำแหน่งไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนนั้น ก็ด้วยเหตุผลที่ว่า ต้องการให้การมอบอำนาจทางปกครองมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้นเนื่องจากถ้าเป็นตำแหน่งที่มิได้กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินแล้วและตำแหน่งนั้นว่างลงหรือผู้ดำรงตำแหน่งไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ จะดำเนินการอย่างไรในกรณีเช่นนี้ก็ต้องใช้หลักในเรื่องการรักษาราชการในตำแหน่งเข้ามาดำเนินการแทน ซึ่งในกรณีเช่นนี้กรรมการร่างกฎหมายได้ให้ความเห็นเป็นบรรทัดฐานว่า เมื่อพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ ได้บัญญัติเรื่องการแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนไว้แล้วจึงไม่ใช่กรณีที่ จะแต่งตั้งผู้รักษาราชการในตำแหน่งตามมาตรา 68 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ นอกจากนั้นกรรมการร่างกฎหมายยังได้ให้ความเห็นไว้ด้วยว่า ตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหารทั่วไปไม่ใช่ตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมีอำนาจตามมาตรา 68 ประกอบกับมาตรา 52 (7) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ แต่งตั้งข้าราชการพล

เรือนที่เห็นสมควรให้รักษาการในตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหารทั่วไปได้ แต่การที่ผู้รักษาการในตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหารทั่วไปจะเป็นผู้รักษาการแทนพาณิชย์จังหวัดทุกครั้งที่มีพาณิชย์จังหวัดไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้นั้น ผู้รักษาการในตำแหน่งย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามตำแหน่งที่รักษาการ และถ้าผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งให้ผู้ดำรงตำแหน่งมีอำนาจหน้าที่อย่างใดก็ให้ผู้รักษาการในตำแหน่งมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกันด้วย ดังนั้น เมื่อมีคำสั่งให้หัวหน้าฝ่ายบริหารทั่วไปรักษาราชการแทนพาณิชย์จังหวัดไว้เป็นการล่วงหน้าแล้ว ผู้รักษาการในตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหารทั่วไปจึงมีอำนาจหน้าที่เป็นผู้รักษาราชการแทนพาณิชย์จังหวัดด้วย รวมทั้งได้ให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ไม่อาจแต่งตั้งข้าราชการซึ่งมิได้สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ให้เป็นผู้รักษาราชการแทน รักษาการในตำแหน่งหรือมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่หัวหน้าสำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดได้ สำหรับผู้รักษาการในตำแหน่งย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามตำแหน่งที่รักษาการนั้น ตามมาตรา 68 วรรคสอง

สรุปได้ว่า การมอบอำนาจทางการบริหารกระทำได้อัตโนมัติตามกฎหมาย และจะต้องทำตามแบบที่กฎหมายกำหนด โดยให้ทำเป็นหนังสือ เมื่อมีการมอบอำนาจโดยชอบแล้ว ผู้รับมอบอำนาจมีหน้าที่ต้องรับมอบอำนาจนั้น ถึงแม้ว่าจะได้มีการมอบอำนาจแล้วก็ตาม ผู้มอบอำนาจมีหน้าที่กำกับติดตามผลการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจ พร้อมทั้งมีอำนาจแนะนำและแก้ไขการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจ ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจที่มุ่งเน้นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ความรวดเร็วในการปฏิบัติราชการ และการกระจายความรับผิดชอบตามสภาพของตำแหน่งของผู้รับมอบอำนาจ

## 2.6 ภารกิจของกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน

กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน มีภารกิจเกี่ยวกับการดูแล บำบัดแก้ไข ฟื้นฟูเด็กและเยาวชนซึ่งกระทำผิดให้สามารถกลับคืนสู่ครอบครัวและเป็นที่ยอมรับของสังคม ซึ่งการควบคุมเด็กหรือเยาวชนไว้ในสถานควบคุมจะกระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลเท่านั้น อย่างไรก็ตามผู้บัญชาการสถานพินิจ หรือผู้อำนวยการศูนย์ฝึกและอบรมอาจให้การสงเคราะห์รับเด็กหรือเยาวชนที่ถูกส่งมาดำเนินคดี แม้จะไม่ถูกจับกุม หรือพ้นจากการควบคุมแล้วด้วยการให้อาศัยอยู่ในสถานที่ควบคุมเพื่อความปลอดภัย หรือในระหว่างที่ยังไม่มีที่อยู่อาศัย โดยเด็กหรือเยาวชนนั้นยอมรับที่จะอยู่ภายใต้กฎข้อบังคับหรือระเบียบของสถานที่ควบคุม



ดังนั้นเพื่อให้การดำเนินงานตามภารกิจเป็นไปโดยความเรียบร้อยถูกต้องตามกฎหมาย และการดำเนินงาน โดยการคำนึงถึงสิทธิเด็ก อธิปไตยเด็กและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจึงให้วางระเบียบไว้ดังนี้

สถานแรกรับหมายความว่าสถานแรกรับของสถานพินิจโดยผู้อำนวยการสถานพินิจเป็นผู้บริหารสูงสุด ซึ่งหมายความรวมถึงบุคคลที่ได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการสถานพินิจให้ปฏิบัติการแทน และผู้รักษาราชการในตำแหน่งผู้อำนวยการสถานพินิจ

ศูนย์ฝึกและอบรมหมายความว่าศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนตามที่รัฐมนตรีกำหนด โดยมีผู้อำนวยการศูนย์ฝึกและอบรม ซึ่งหมายความรวมถึงบุคคลที่ได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการศูนย์ฝึกและอบรมให้ปฏิบัติราชการแทน ผู้รักษาราชการในตำแหน่งผู้อำนวยการศูนย์ฝึกและอบรม และผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่เช่นเดียวกับผู้อำนวยการศูนย์ฝึกและอบรม

สถานที่ควบคุมหมายความว่าสถานที่จัดสำหรับควบคุมตัวหรือเยาวชนสำหรับสถานแรกรับหรือศูนย์ฝึกและอบรม

#### **การดำเนินงานสถานแรกรับ**

1. ผู้อำนวยการสถานพินิจต้องจัดให้มีเจ้าหน้าที่พร้อมสำหรับรับตัวเด็กหรือเยาวชนได้ตลอดเวลา
2. เจ้าหน้าที่ผู้รับตัวเด็กหรือเยาวชน ต้องตรวจความถูกต้องของหนังสือแจ้งการจับกุมและอำนาจในการรับตัวเด็กหรือเยาวชนตามคู่มือหรือแนวทางการปฏิบัติงานคดีอาญา
3. ให้ตรวจค้นตัวเด็กหรือเยาวชนเมื่อแรกรับตัว โดยให้ทำการตรวจค้นในสถานที่จัดไว้เพื่อการตรวจค้น และจะต้องทำการตรวจค้นทุกครั้งที่เข้าหรือออกจากสถานแรกรับ ซึ่งการตรวจค้นต้องกระทำอย่างสุภาพ และกระทำเพื่อป้องกันการนำสิ่งของต้องห้ามเข้าในสถานแรกรับหรือเพื่อป้องกันเหตุร้าย และการตรวจค้นเด็กหญิงหรือเยาวชนหญิง ต้องให้เจ้าหน้าที่หญิงเป็นผู้ตรวจค้น

### การดำเนินงานในศูนย์ฝึกและอบรม

1. ระหว่างเด็กหรือเยาวชนรับการฝึกและอบรม หากพบว่าข้อเท็จจริง หรือพฤติกรรมเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม มีเหตุอันควรแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำพิพากษาหรือคำสั่งเกี่ยวกับการลงโทษ หรือวิธีการสำหรับเด็กและเยาวชน ให้รายงานข้อเท็จจริงดังกล่าวต่อศาลที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง หรือศาลที่มีเขตอำนาจในท้องที่ที่เด็กหรือเยาวชนนั้นกำลังรับโทษหรือถูกควบคุมตัวอยู่...ฯลฯ

2. ศูนย์ฝึกและอบรมต้องจำแนกประเภท เพื่อทำการฝึกและอบรมให้เหมาะสมกับเด็กหรือเยาวชนแต่ละราย และประโยชน์ที่เด็กหรือเยาวชนจะนำไปใช้ได้ภายหลัง

3. ระหว่างการฝึกและอบรมต้องทำการประเมินและจัดชั้นเพื่อสิทธิและประโยชน์ของเด็กหรือเยาวชนและเพื่อทราบพัฒนาการของเด็กหรือเยาวชน. ฯลฯ

### การมอบอำนาจให้หัวหน้าหน่วยงานในสังกัดกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนปฏิบัติราชการแทนอธิบดีกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน

การมอบอำนาจให้กำกับดูแลสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดแทนอธิบดีกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน ทั้งนี้เพื่อให้ดำเนินงานของหน่วยงานในสังกัดกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนเป็นไปโดยคล่องตัว มีประสิทธิภาพสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจ อันก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดทางราชการ และให้เกิดความเหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบัน อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 38 (7) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ประกอบกับระเบียบนายกรัฐมนตรีกว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ.2546 ข้อ 11 อธิบดีกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจึงมอบอำนาจให้ผู้อำนวยการศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชน ซึ่งผู้อำนวยการศูนย์ฝึกและอบรมเยาวชนเขตมีอำนาจกำกับดูแลสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดแทนอธิบดีกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนดังนี้(กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน, 2549.)

1. ให้ผู้อำนวยการศูนย์ฝึกและเด็กและเยาวชนชายบ้านกรูณา มีอำนาจกำกับดูแลสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดในเขตจังหวัดประกอบด้วย จังหวัดนนทบุรี จังหวัดปทุมธานี จังหวัดสมุทรปราการ จังหวัดนครนายก จังหวัดฉะเชิงเทรา

2. ให้ผู้อำนวยการศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนเขต 1 จังหวัดระยอง มีอำนาจกำกับดูแล สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัด ในเขตจังหวัดประกอบด้วย จังหวัดระยอง จังหวัดจันทบุรี จังหวัดตราด จังหวัดปราจีนบุรี จังหวัดสระแก้ว จังหวัดชลบุรี

3. ให้ผู้อำนวยการศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนเขต 2 จังหวัดราชบุรี มีอำนาจกำกับดูแล สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัด ในเขตจังหวัดประกอบด้วย จังหวัดราชบุรี จังหวัดกาญจนบุรี จังหวัดนครปฐม จังหวัดสุพรรณบุรี จังหวัดสมุทรสาคร จังหวัดเพชรบุรี จังหวัดสมุทรสงคราม จังหวัดประจวบคีรีขันธ์

4. ให้ผู้อำนวยการศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนเขต 3 จังหวัดนครราชสีมา มีอำนาจกำกับดูแล สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัด ในเขตจังหวัดประกอบด้วย จังหวัดนครราชสีมา จังหวัดบุรีรัมย์ จังหวัดสระบุรี จังหวัดชัยภูมิ จังหวัดสุรินทร์

5. ให้ผู้อำนวยการศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนเขต 4 จังหวัดขอนแก่น มีอำนาจกำกับดูแล สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัด ในเขตจังหวัดประกอบด้วย จังหวัดขอนแก่น จังหวัดมหาสารคาม จังหวัดอุดรธานี จังหวัดเลย จังหวัดสกลนคร จังหวัดหนองคาย จังหวัดหนองบัวลำภู จังหวัดร้อยเอ็ด จังหวัดกาฬสินธุ์

6. ให้ผู้อำนวยการศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนเขต 5 จังหวัดอุบลราชธานี มีอำนาจกำกับดูแล สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัด ในเขตจังหวัดประกอบด้วย จังหวัดอุบลราชธานี จังหวัดนครพนม จังหวัดอำนาจเจริญ จังหวัดมุกดาหาร จังหวัดยโสธร จังหวัดศรีสะเกษ

7. ให้ผู้อำนวยการศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนเขต 6 จังหวัดนครสวรรค์ มีอำนาจกำกับดูแล สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัด ในเขตจังหวัดประกอบด้วย จังหวัดนครสวรรค์ จังหวัดสุโขทัย จังหวัดพิษณุโลก จังหวัดเพชรบูรณ์ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา จังหวัดอ่างทอง จังหวัดสิงห์บุรี จังหวัดลพบุรี จังหวัดชัยนาท จังหวัดพิจิตร จังหวัดกำแพงเพชร จังหวัดตาก จังหวัดอุทัยธานี

8. ให้ผู้อำนวยการศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนเขต 7 จังหวัดเชียงใหม่ มีอำนาจกำกับดูแล สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัด ในเขตจังหวัดประกอบด้วย จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดลำปาง จังหวัดลำพูน จังหวัดเชียงราย จังหวัดพะเยา จังหวัดแม่ฮ่องสอน จังหวัดแพร่ จังหวัดน่าน จังหวัดอุดรดิตถ์

9. ให้ผู้อำนวยการศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนเขต 8 จังหวัดสุราษฎร์ธานี มีอำนาจกำกับดูแล สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัด ในเขตจังหวัดประกอบด้วย จังหวัดสุราษฎร์ธานี จังหวัดภูเก็ต จังหวัดนครศรีธรรมราช จังหวัดชุมพร จังหวัดระนอง จังหวัดพังงา จังหวัดกระบี่

10. ให้ผู้อำนวยการศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนเขต 9 จังหวัดสงขลา มีอำนาจกำกับดูแล สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัด ในเขตจังหวัดประกอบด้วย จังหวัดสงขลา จังหวัดตรัง จังหวัดสตูล จังหวัดปัตตานี จังหวัดนราธิวาส จังหวัดพัทลุง จังหวัดยะลา

## 2.7 แนวคิดการจัดการทรัพยากรมนุษย์และการจัดการภาครัฐแนวใหม่

ปัจจุบันการจัดการทรัพยากรมนุษย์ได้ให้ความสำคัญกับทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งถือว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญที่จะบรรลุความสำเร็จตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นจึงถือว่าทรัพยากรมนุษย์เป็นศูนย์กลางแห่งความสำเร็จ หากองค์กรมีทรัพยากรมนุษย์ที่ดี การดำเนินการทุกอย่างจะดำเนินงานไปด้วยดี รวมทั้งการสร้างความได้เปรียบต่อคู่แข่ง การจัดการทรัพยากรมนุษย์ได้มีการพัฒนาควบคู่มากับการพัฒนาลัทธิทางการเมือง ซึ่งในปัจจุบันลัทธิการเมืองได้มุ่งไปสู่ความมีอิสระเสรีภาพ ความเสมอภาคของประชาชนพลเมืองของประเทศ การดำเนินการต่างๆ ในระดับประเทศและระดับองค์กรต้องเคารพในสิทธิเสรีภาพของบุคคล และยึดมั่นในลัทธิมนุษยชน การจัดการทรัพยากรมนุษย์ต้องยึดหลักการต่อกฎหมาย มีความยุติธรรม และให้ความสำคัญกับการเปิดโอกาสให้ความหลากหลายของทรัพยากรมนุษย์ และการใช้ศักยภาพสูงสุดในการทำงาน ด้วยหลักการดังกล่าว การจัดการทรัพยากรมนุษย์ต้องยึดหลักคุณธรรม (Merit System) ซึ่งเป็นหลักเรียกกันหลายคำเช่น “หลักคุณวุฒิ” “หลักคุณความดี” “หลักความรู้ความสามารถ” “หลักความดีและความสามารถ” ซึ่งมีความหมายเดียวกันคือการสรรหาทรัพยากรมนุษย์ด้วยการประเมินเฟ้นหาผู้มีความรู้ความสามารถ และมีคุณสมบัติครบถ้วนที่สุดตามที่องค์กรต้องการ โดยไม่คำนึงถึงความสัมพันธ์ส่วนตัวและการเมืองแต่อย่างใด

การจัดการทรัพยากรมนุษย์ที่ยึดหลักคุณธรรมเป็นระบบที่นิยมใช้กันทั่วโลก และเป็นระบบที่ทำให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดการทรัพยากรมนุษย์ โดยมีความเชื่อว่าระบบคุณธรรมจะทำให้เกิดประสิทธิภาพและความเป็นธรรมในการจัดการทรัพยากรมนุษย์มากที่สุด เพราะองค์กรได้คนดีมีความรู้ความสามารถเหมาะสมตามที่องค์กรต้องการมาปฏิบัติงาน ซึ่งการจัดการทรัพยากรมนุษย์ตามหลักคุณธรรมยึดหลักสำคัญในการจัดการ 4 ประการ ดังนี้ ( เชาวน์ โรจนแสง , 2552: 340 - 348 )

1. หลักความเสมอภาค (Equality of Opportunity) คือการเปิดโอกาสที่เท่าเทียมให้กับผู้สมัครในการสมัครเข้าทำงาน

2. หลักความสามารถ (Competence) คือการยึดถือความรู้ความสามารถเป็นหลักการในการเลือกสรรทรัพยากรมนุษย์เข้าปฏิบัติงาน โดยพยายามเลือกสรรให้ได้ทรัพยากรที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่งมากที่สุด

3. หลักความมั่นคง (Security on Tenure) คือองค์การมีหลักประกันในการปฏิบัติงานให้แก่ทรัพยากรมนุษย์ ผู้ปฏิบัติงานได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย และไม่ถูกกลั่นแกล้งในทางการเมืองหรือเหตุผลอื่น

4. หลักความเป็นกลางทางการเมือง (Political Neutrality) คือทรัพยากรมนุษย์มีความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ปราศจากการแทรกแซงทางการเมืองหรืออยู่ภายใต้อิทธิพลของการเมือง

การจัดการทรัพยากรมนุษย์โดยยึดหลักคุณธรรมจะเกิดผลดีและเป็นประโยชน์กับองค์การ บุคลากร และสังคมคือองค์การได้ทรัพยากรมนุษย์ที่มีความรู้ความสามารถเข้าทำงาน บุคคลมีความมั่นคงก้าวหน้า ส่งเสริมความเสมอภาคและความเป็นธรรมในสังคม และเสริมสร้างเกียรติภูมิในอาชีพของผู้ปฏิบัติงาน การจัดการทรัพยากรมนุษย์โดยยึดหลักคุณธรรมจะได้ผลเพียงใดขึ้นอยู่กับ การปฏิบัติของผู้รับผิดชอบ และปัจจัยแวดล้อม การจัดการทรัพยากรมนุษย์เป็นประโยชน์ต่อองค์การ ทรัพยากรมนุษย์และสังคมดังกล่าวอาจจะยังไม่ครอบคลุมขอบข่ายของการจัดการทรัพยากรมนุษย์ได้ทั้งหมด เพื่อให้การปฏิบัติมีความครอบคลุมการวางแผนทรัพยากรมนุษย์ในระยะยาว และกิจกรรมการจัดการทรัพยากรมนุษย์ตั้งแต่การสรรหาทรัพยากรมนุษย์เข้ามาในองค์การจนกระทั่งออกไปจากองค์การจึงผนวกหลักคุณธรรมกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อเพิ่มพูนสมรรถภาพประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน รวมทั้งนำความก้าวหน้าด้านการจัดการมาใช้กับการจัดการทรัพยากรมนุษย์หลักการจัดการทรัพยากรมนุษย์มีความครอบคลุมขอบข่ายทั้งหมดดังนี้

1. หลักความเสมอภาค (Equality of Opportunity) ยึดหลักการเปิดโอกาสที่เท่าเทียมกันสำหรับผู้มีคุณสมบัติตามที่องค์การต้องการ โดยไม่มีข้อกีดขวางใดๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องฐานะ เพศ ศาสนาและอื่นๆ หลักความเสมอภาครวมถึงการกำหนดค่าตอบแทน “งานเท่ากัน เงินเท่ากัน” (Equal pay for equal work) ความเสมอภาคโดยสรุปมีความครอบคลุมถึงความเสมอภาคในโอกาสสมัครเข้าทำงาน ความเสมอภาคในค่าตอบแทน และความเสมอภาคในการปฏิบัติอยู่ในเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน

2. หลักความสามารถ (Competence) ยึดหลักความรู้ความสามารถเป็นเกณฑ์ในการเลือกสรรและพิจารณาความดีความชอบของผู้ที่มีความรู้ความสามารถที่เหมาะสมกับตำแหน่งมากที่สุดเข้ามาทำงาน

3. หลักความมั่นคง (Security on Tenure) ยึดหลักการปฏิบัติงานเป็นอาชีพที่มั่นคงถาวร การที่จะให้ผู้ใดออกจากงานต้องมีเหตุผล พ้นจากงานแล้วไม่มีความผิดได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายที่จะไม่ถูกกลั่นแกล้ง มีผลตอบแทนที่สามารถดำรงชีวิตได้ตามสมควรแก่อัตภาพ

4. หลักความเป็นกลางทางการเมือง (Political Neutrality) ยึดหลักความเป็นกลางไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดมุ่งที่เป้าหมายขององค์กรเป็นสำคัญ มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติงาน

5. หลักการพัฒนา (Development) ยึดหลักให้มีการเพิ่มพูนความรู้ ความสามารถของทรัพยากรมนุษย์โดยการให้การศึกษาอบรม นิเทศงาน และตรวจการปฏิบัติงาน ให้คำแนะนำ และพิจารณาความดีความชอบตามระดับการพัฒนาการทำงานของบุคลากร

6. หลักความเหมาะสม (Put the right man on the right job) ยึดหลักการใช้คนให้เหมาะสมกับงานคือ คัดเลือก แต่งตั้ง และมอบหมายงานให้เหมาะสมตามความรู้ความสามารถ และความถนัด

7. หลักความยุติธรรม (Fair) ยึดหลัก งานเท่ากัน เงินเท่ากัน ไม่เลือกที่รักมักที่ชัง ปฏิบัติตามข้อมูลหลักฐาน ข้อเท็จจริง

8. หลักสวัสดิการ (Welfare) ยึดหลักให้มีสวัสดิการที่สร้างขวัญกำลังใจ และเอื้อให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถอุทิศตนให้กับงานได้เต็มที่ เช่น ความปลอดภัยในการปฏิบัติงาน จัดรถรับส่ง จัดให้มีสถานี่รับเลี้ยงเด็ก และจัดที่ทำงานให้ถูกสุขลักษณะ เป็นต้น

9. หลักเสริมสร้าง (Promotion) ยึดหลักการเสริมสร้างจริยธรรม คุณธรรม การกวาดขัน การลงโทษผู้กระทำผิด และการป้องกันการกระทำผิด ประพฤติมิชอบ

10. หลักมนุษยสัมพันธ์ (Human Relation) ยึดหลักมนุษยสัมพันธ์ด้วยการเสริมสร้างบรรยากาศที่ดีในองค์กร สร้างความสัมพันธ์ที่ดีภายในองค์กร และส่งเสริมการทำงานเป็นทีม

11. หลักประสิทธิภาพ (Efficiency) ยึดหลักการทำงานใดๆ ต้องมีประสิทธิภาพใช้ทรัพยากรได้ประโยชน์สูงสุด ประหยัด การทำงานที่มีประสิทธิภาพจะต้องมีการวางแผน การประสานงาน การจัดแบ่งหน้าที่และมีวิธีการทำงานที่ดี

12. หลักการศึกษาวิจัย (Research) ยึดหลักการจัดการที่ทันสมัย มีข้อมูลด้วยการศึกษาวิจัยเพื่อนำวิทยาการก้าวหน้าและข้อมูลมาปรับปรุงการจัดการทรัพยากรมนุษย์ให้ทันสมัยและมีประสิทธิภาพ

การจัดการทรัพยากรมนุษย์โดยยึดหลักการดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างจริงจัง ผู้บริหารขององค์การทุกระดับจะต้องให้ความสำคัญ และเห็นคุณค่าของหลักการดังกล่าวโดยมีความเชื่อมั่น ดังนี้

1. ทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณธรรมและความสามารถจะนำพาองค์การไปสู่ความเจริญรุ่งเรือง
2. องค์การที่จะเจริญรุ่งเรืองในอนาคตได้สูงสุด สมาชิกองค์การทุกระดับจะต้องมีความพึงพอใจระหว่างกันและมีบรรยากาศที่ดีในการทำงาน
3. สมาชิกในองค์การจะทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ และได้ประสิทธิผลสูงสุดเมื่อได้ทำงานตามความถนัด มีสภาพแวดล้อมในการทำงานที่ดี ปฏิบัติงานร่วมกับเพื่อนร่วมงานได้อย่างมีความสุขสนุกกับการทำงาน
4. สมาชิกในองค์การมีส่วนช่วยในการพัฒนาองค์การให้เจริญรุ่งเรือง
5. ทรัพยากรมนุษย์ขององค์การมาจากแหล่งที่แตกต่างกัน มีความคิดที่แตกต่างกัน ความคิดที่แตกต่างกันทำให้เกิดการพัฒนา
6. สภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกย่อมมีการเปลี่ยนแปลงไปโดยไม่หยุดยั้ง ต้องพัฒนาความสามารถและศักยภาพของบุคลากรให้ทันหรือรู้ล่วงหน้าการเปลี่ยนแปลงโดยไม่ต้องรอเวลา
7. ทรัพยากรมนุษย์ขององค์การเมื่อมีชีวิตที่เป็นสุขจะสร้างผลงานให้กับองค์การได้สูงสุด
8. รายได้ขององค์การเกิดขึ้นจากการร่วมมือร่วมใจของทรัพยากรมนุษย์ทุกคนในองค์การ

## การจัดการภาครัฐแนวใหม่

แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) โดยมีระบบการบริหารงานมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ มีมาตรฐานวัดได้ และใช้กลไกการตลาด เปิดโอกาสในการแข่งขันในภาคเอกชน และภาคประชาชนเข้าร่วมลงทุน รวมทั้งมีระบบความโปร่งใสพร้อมที่จะรับการตรวจ ตรวจสอบได้การทำงานอย่างตลอดเวลา ซึ่งเป็นระบบการจัดการภาครัฐที่สนองตอบต่อความต้องการของประชาชนเป็นสำคัญ ดังนั้นระบบราชการแนวใหม่จะต้องปรับเปลี่ยนโครงสร้างขององค์กร และ รูปแบบการบริการ ลดขั้นตอนในการดำเนินงาน และการบริหารแนวราบ ซึ่งการจัดการภาครัฐแนวใหม่ควรมีลักษณะสำคัญ ดังนี้

1. รัฐจะมีบทบาทหน้าที่เฉพาะในส่วนที่จำเป็นจะต้องทำเท่านั้น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนและชุมชนมีบทบาทมากขึ้น
2. การบริหารจัดการภายในภาคราชการจะมีความรวดเร็ว คุณภาพสูง ประสิทธิภาพสูง
3. การจัดองค์กรมีความกะทัดรัด คล่องตัวและปรับเปลี่ยนได้อย่างรวดเร็ว เน้นการทำงานที่ใช้เทคโนโลยีเป็นเครื่องมือ
4. มีลักษณะการทำงานที่ทันสมัย ใช้เทคโนโลยี เครื่องมือ อุปกรณ์ที่เหมาะสมต่อการทำงาน
5. ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีคุณภาพสูง
6. ข้าราชการทำงานมุ่งผลสัมฤทธิ์ โดยมีประชาชนเป็นเป้าหมาย
7. มีกลไกการบริหารงานบุคคลที่หลากหลาย มีระบบค่าตอบแทนที่เป็นธรรม เพื่อเปิดโอกาสให้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถเต็มใจรับราชการเป็นอาชีพ
8. มีวัฒนธรรมและบรรยากาศในการทำงานแบบมีส่วนร่วม
9. มีความโปร่งใสดำเนินการตรวจสอบได้

จากแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ถือเป็นนวัตกรรมทางการบริหารอย่างหนึ่งที่โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2545 ให้ดำเนินการขับเคลื่อนการปฏิรูประบบราชการจึงได้นำแนวคิดดังกล่าวมาประยุกต์ใช้เป็นหลักคิด หลักปฏิบัติ โดยสำนักงาน



คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการได้วางเป้าประสงค์หลักของการพัฒนาระบบราชการไทยไว้ 4 ประการ คือ (1) พัฒนาคุณภาพการให้บริการประชาชนที่ดีขึ้น (2) ปรับบทบาทภารกิจและขนาดให้มีความเหมาะสม (3) ยกระดับขีดความสามารถและมาตรฐานการทำงานให้อยู่ในระดับสูงและเทียบเท่าเกณฑ์สากล และ (4) ตอบสนองต่อการบริหารปกครองในระบบประชาธิปไตย ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินงานพัฒนาระบบราชการไทยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงได้กำหนดแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ. 2546-2550 ประกอบด้วย 7 ยุทธศาสตร์ที่สำคัญดังนี้

ยุทธศาสตร์ที่ 1 การปรับเปลี่ยนกระบวนการทำงานและวิธีการทำงาน

ยุทธศาสตร์ที่ 2 การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน

ยุทธศาสตร์ที่ 3 การรื้อปรับระบบการเงินและการงบประมาณ

ยุทธศาสตร์ที่ 4 การสร้างระบบบริหารบุคคลพลค่าตอบแทนใหม่

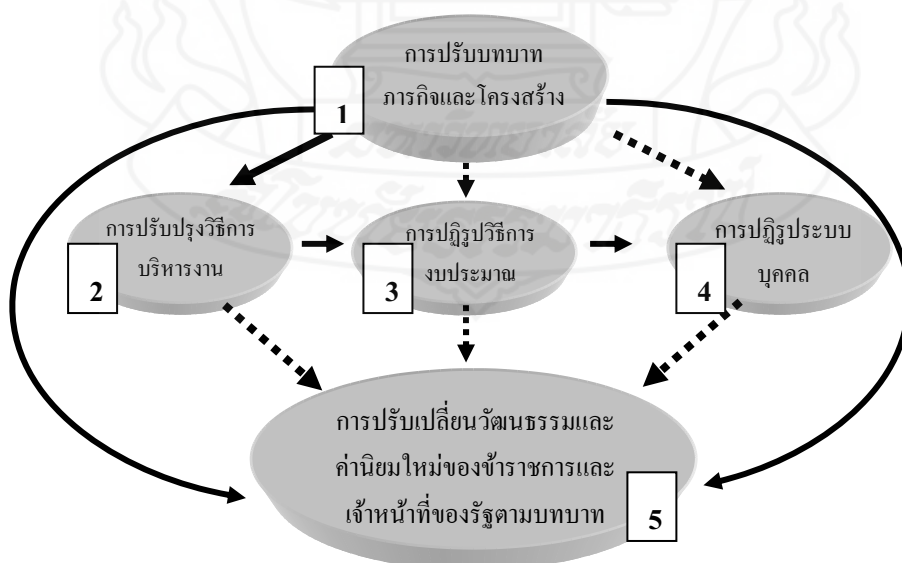
ยุทธศาสตร์ที่ 5 การปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยม

ยุทธศาสตร์ที่ 6 การเสริมสร้างระบบราชการให้ทันสมัย

ยุทธศาสตร์ที่ 7 การเปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

จากการปฏิรูประบบราชการที่ผ่านมาได้ดำเนินการตามแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ มีความครอบคลุมการดำเนินงานใน 5 ด้าน สรุปได้ดังภาพ

ภาพที่ 2.1 แผนภาพปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ



ที่มา: ใน <http://intranet.dip.ga.th/article/datafile/>

## 2.8 ปัญหาและอุปสรรคในการจัดการทรัพยากรมนุษย์

การจัดการทรัพยากรมนุษย์ทั้งในระดับประเทศและระดับองค์กรต่างต้องประสบปัญหาด้วยกันทั้งหมด แต่ปัญหาและอุปสรรคอาจมีความแตกต่างกัน ปัญหาและอุปสรรคระดับประเทศบางปัญหาอาจมีความเชื่อมโยงไปเป็นปัญหาอุปสรรคของการจัดการทรัพยากรมนุษย์ในระดับองค์กร เช่น ปัญหาในระดับประเทศเกี่ยวกับการให้โอกาสทางการศึกษาไม่ได้ทั่วถึง ก็อาจจะโยงไปเป็นปัญหาระดับองค์กรในการทำให้การสรรหาทรัพยากรมนุษย์ที่มีความรู้ความสามารถ และคุณสมบัติตามที่ต้องการกระทำได้ยาก เพราะขาดแคลนทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณสมบัติตามที่ต้องการในตลาดแรงงาน ปัญหาและอุปสรรคในการจัดการทรัพยากรมนุษย์เป็นปัญหาที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยแวดล้อมที่เกี่ยวข้อง ซึ่งปัจจัยแวดล้อมที่เกี่ยวข้องจะมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจทำให้เกิดปัญหาอุปสรรคต่อการจัดการทรัพยากรมนุษย์ได้อย่างต่อเนื่องเช่นกัน

ปัญหาและอุปสรรคของการจัดการทรัพยากรมนุษย์ในระดับประเทศอาจจำแนกออกเป็นปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากปัจจัยกระแสการเปลี่ยนแปลงภายนอกประเทศ และปัจจัยกระแสการเปลี่ยนแปลงภายในประเทศ

### 1. ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากปัจจัยกระแสการเปลี่ยนแปลงภายนอกประเทศ มีดังนี้

1.1 ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ที่ทำให้กระบวนการโลกาภิวัตน์ดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมโลก ซึ่งเป็นผลทำให้มีการติดต่อสื่อสารกันได้ทั่วโลก เป็นปัจจัยผลักดันที่ทำให้โลกอยู่ในภาวะไร้พรมแดน และนำโลกเข้าสู่ยุคการจัดระเบียบใหม่ทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองระหว่างประเทศ ซึ่งอาจก่อให้เกิดภัยคุกคามต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ถาวรของประเทศไทย ซึ่งประเทศไทยยังไม่มีความพร้อมในด้านการจัดการทรัพยากรมนุษย์ที่ประเทศไทยถูกผลักดันให้ต้องดำเนินการตามอารยประเทศ เช่น วิธีการ และมาตรฐานในการจัดการทรัพยากรมนุษย์ที่อ้างว่าเป็นหลักสากลของประเทมหาอำนาจที่นำมาใช้เพื่อการแข่งขันและกีดกันกันทางการค้า

1.2 ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากเศรษฐกิจไทยมีความเชื่อมโยงกับเศรษฐกิจโลกมากขึ้น ซึ่งเศรษฐกิจโลกมุ่งสู่ระบบเศรษฐกิจเสรี ทำให้มีการแข่งขันทางการค้าระหว่างประเทศมีความเข้มข้นมากยิ่งขึ้น เป็นแรงผลักดันให้ประเทศต่างๆ ต้องพัฒนาเศรษฐกิจมหภาคและภาคการเงินให้สอดคล้องกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และสังคม เนื่องจากประเทศไทยต้องประสบปัญหาทั้ง

ภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ จึงทำให้การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศไทยเป็นไปค่อนข้างช้าไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลง

1.3 ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากสังคมไทยได้รับอิทธิพลจากวัฒนธรรมตะวันตก คนไทยมีโอกาสเลือกรับข่าวสารที่หลากหลายตามรสนิยมที่แตกต่างกันของแต่ละคน ทำให้ห้องค์กรเอกชนระหว่างประเทศเข้ามาแทรกแซงในภาคเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยเพิ่มขึ้น ทำให้เกิดแรงกดดันในเรื่องที่ประเทศไทยอาจจะยังไม่พร้อมหรือไม่เหมาะกับประเทศไทย ตลอดจนสร้างสถานการณ์ที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการทรัพยากรมนุษย์ อีกทั้งกระแสความนิยมในวัฒนธรรมและค่านิยมตะวันตกที่หลั่งไหลเข้ามาในประเทศไทยโดยผ่านสื่อในรูปแบบต่างๆ เริ่มเข้ามาแทนที่เอกลักษณ์และคุณค่าของความเป็นไทย ส่งผลให้พฤติกรรมความเอื้ออาทรของคนในสังคมหมดไป เกิดปัญหาสถาบันครอบครัว ทรัพยากรมนุษย์ของประเทศขาดความกระตือรือร้นในการพัฒนาความรู้ความสามารถ ไม่เป็นทรัพยากรที่พึงประสงค์ของประเทศ ขาดความมีวินัย มีพฤติกรรมที่หวังแต่จะได้โดยไม่ว่าประเทศชาติจะเป็นอย่างไร

1.4 ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากกระแสความเป็นประชาธิปไตย การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและการพิทักษ์สิทธิมนุษยชน ค่านิยมที่เป็นสากล และการตระหนักร่วมกันของประชาคมโลกในเรื่องประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม และสิทธิมนุษยชนจะกดดันให้สังคมไทยต้องคำนึงถึงมากขึ้น และต้องปรับตัวให้ได้มาตรฐานทัดเทียมกับมาตรฐานสากลเพื่อไม่ให้เป็นอุปสรรคต่อการค้าและการเมืองระหว่างประเทศ ซึ่งในบางเรื่องหากปฏิบัติตามค่านิยมสากลก็อาจจะเป็นปัญหาอุปสรรคต่อการจัดการทรัพยากรมนุษย์ได้ เช่น ในเรื่องการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิทธิมนุษยชน เป็นต้น

การเปลี่ยนแปลงของประชาคมโลกมีแนวโน้มที่จะมีบทบาทต่อการจัดการทรัพยากรมนุษย์มากขึ้น จึงเป็นความจำเป็นที่รัฐจะต้องประเมินสถานการณ์และความเปลี่ยนแปลงในสังคมโลกที่มีผลกระทบต่อประเทศ เพื่อกำหนดวิสัยทัศน์และบทบาทของประเทศให้เหมาะสม สามารถปรับตัวได้อย่างสอดคล้องท่ามกลางภาวะการแข่งขันทางการค้าเพื่อสร้างประโยชน์สูงสุดให้กับประเทศ และกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศในอนาคต

2. ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากปัจจัยกระแสการเปลี่ยนแปลงภายในประเทศ มีดังนี้

2.1 ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเป็นตัวเร่งให้เกิดการปฏิรูปที่สำคัญพร้อมๆ กัน หลายประการและในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรมนุษย์มีผล

ทำให้โครงสร้างทางสังคมมีแนวโน้มนำไปสู่การพัฒนาแบบองค์รวม โดยมีทรัพยากรมนุษย์เป็นศูนย์กลางเชื่อมโยงกับการพัฒนาด้านอื่นๆ ไปพร้อมๆ กัน ซึ่งต้องเกี่ยวข้องกับหลายฝ่ายจึงอาจทำให้การจัดการทรัพยากรมนุษย์ต้องใช้เวลาและเป็นไปด้วยความล่าช้า

2.2 ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากโครงสร้างประชากรของประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลง ทำให้ประเทศไทยมีทรัพยากรมนุษย์ที่เป็นผู้สูงอายุมากขึ้น และมีผู้ที่อยู่ในวัยทำงานลดลง ซึ่งรัฐจะต้องรับภาระในด้านสุขภาพ และความเป็นอยู่ของผู้สูงอายุต่อไป

2.3 ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากคุณภาพประชากรด้านการศึกษาคือ การพัฒนาการศึกษา มีข้อจำกัดด้านขีดความสามารถในการรับรู้และการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีพื้นฐานการศึกษาแตกต่างกัน และการแพร่กระจายของข่าวสารไม่มีความครอบคลุมทั่วถึง นอกจากนี้ทรัพยากรมนุษย์ของไทยยังมีระดับการศึกษาค่ำ หลักสูตรการศึกษาไม่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน ไม่สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น มีปัญหาเชิงคุณภาพและประสิทธิภาพทำให้ขีดความสามารถลดลง จริยธรรมของคนไทยเสื่อมถอย คนขาดปรัชญาในหลักศาสนาและไม่ได้ใช้หลักธรรมในการดำรงชีวิต

2.4 ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากการพัฒนาศักยภาพของทรัพยากรมนุษย์ ยังไม่สามารถกระทำให้ครอบคลุมได้ทุกกลุ่มเป้าหมาย โดยเฉพาะกลุ่มผู้ด้อยโอกาสและแรงงานนอกระบบ รวมทั้งยังคงมีปัญหาความเหลื่อมล้ำของคุณภาพบริการทางสังคมระหว่างเมืองและชนบท และระหว่างภูมิภาค

2.5 ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากวิกฤตเศรษฐกิจ ส่งผลให้ระดับมาตรฐานความเป็นอยู่ของคนไทยลดลง เกิดการว่างงานอย่างรุนแรง รายได้เฉลี่ยต่อหัวของคนไทยมีแนวโน้มลดลง ปัญหาความยากจนกับเพิ่มมากขึ้นซึ่งล้วนเป็นอุปสรรคของการจัดการทรัพยากรมนุษย์ทั้งสิ้น

2.6 ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากการพัฒนาประชากรรัฐในภาพรวม หน่วยงานและบุคลากรภาครัฐบางส่วนยังไม่สามารถปรับตัวตอบสนองต่อทิศทางการเปลี่ยนแปลงของระบบบริหารจัดการสมัยใหม่ได้ทัน

2.7 ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากการบริหารจัดการเพื่อแปลงแผนสู่การปฏิบัติ ยังไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร โดยเฉพาะการบูรณาการการจัดการตามหลักที่ยึดทรัพยากรมนุษย์เป็นศูนย์กลาง

จากปัญหาและอุปสรรคของการจัดการทรัพยากรมนุษย์ที่เกิดจากปัจจัยกระแสการเปลี่ยนแปลงภายในประเทศดังกล่าว รัฐบาลควรได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้มีภูมิปัญญาและการเรียนรู้ การสืบสวนวัฒนธรรม วิถีความเป็นไทยและภูมิปัญญาท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง พร้อมกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตและความมั่นคงทางสังคม การจัดการศึกษาและการเรียนรู้ของทรัพยากรมนุษย์ต้องเน้นคุณภาพ พัฒนาทุกมิติอย่างสมดุลทั่วถึงและเป็นธรรมครอบคลุมประชาชนทุกกลุ่ม สร้างหลักประกันความมั่นคงทางสังคม แก้ปัญหาความยากจนและการพัฒนาเมืองและชุมชนเพื่อสร้างสังคมที่มีคุณภาพ

การจัดการทรัพยากรมนุษย์ในระดับองค์การอาจต้องเผชิญกับปัญหาและอุปสรรคที่เชื่อมโยงมาจากปัญหาระดับประเทศ และปัญหาที่เกิดขึ้นในระดับองค์การเอง โดยเฉพาะปัญหาและอุปสรรคของการจัดการทรัพยากรมนุษย์ในระดับองค์การอาจจำแนกออกเป็นปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากปัจจัยแวดล้อมภายในองค์การ และปัจจัยแวดล้อมภายนอกองค์การ

#### 1. ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากปัจจัยแวดล้อมภายในองค์การ ประกอบด้วย ดังนี้

1.1 ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากนโยบายการจัดการทรัพยากรมนุษย์ คือ แนวทางการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรมนุษย์ เป็นความพยายามเพื่อเลือกแนวทางการปฏิบัติด้านทรัพยากรมนุษย์ที่เห็นว่าดีที่สุดสำหรับอนาคต และนำไปสู่การบรรลุตามวัตถุประสงค์ขององค์การที่กำหนดไว้ นโยบายด้านทรัพยากรมนุษย์โดยทั่วไปประกอบด้วยจำนวนทรัพยากรมนุษย์ คุณสมบัติของทรัพยากรมนุษย์ตามที่ต้องการ ประเภทและจำนวนทรัพยากรมนุษย์ในแต่ละหน่วยงาน การกำหนดนโยบายด้านทรัพยากรมนุษย์ยึดหลักประหยัดและได้ประโยชน์สูงสุด ซึ่งในทางปฏิบัติการยึดตามนโยบายในบางกรณีอาจเป็นปัญหาอุปสรรคต่อการดำเนินการได้ โดยเฉพาะในกรณีที่อุปสงค์ และอุปทานของทรัพยากรมนุษย์ที่ไม่สมดุลจะเป็นปัญหาต่อการจัดการทรัพยากรมนุษย์เป็นอย่างยิ่ง การกำหนดนโยบายทรัพยากรมนุษย์ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดให้อุปสงค์กับอุปทานมีความสมดุลกัน

1.2 ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากการวางแผนทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญสิ่งแรกของการบริหารจัดการ เป็นการตัดสินใจแนวทางปฏิบัติด้านทรัพยากรมนุษย์ล่วงหน้าว่าจะทำอะไร อย่างไร ที่ไหน เมื่อไร และผู้ใดจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบ การกำหนดวิธีการปฏิบัติที่เรียกว่าแผน หากมีการกำหนดวิธีการปฏิบัติเอาไว้ชัดเจนมาก จะเป็นปัญหาอุปสรรคต่อการจัดการทรัพยากรมนุษย์ในด้านการปรับวิธีการปฏิบัติตามภาวะการณ์ที่อาจเปลี่ยนแปลงไปกระทำได้

ล่าช้าไม่ทันต่อเหตุการณ์ได้ เพราะมีการกำหนดเอาไว้ในแผนว่าจะต้องทำอะไร การปรับเรื่องใดในแผนอาจกระทบต่อกิจกรรมด้านอื่นๆ ซึ่งต้องปรับตามไปด้วย

1.3 ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากการจัดโครงสร้างขององค์กร เป็นการแบ่งแผนกงานตามความถนัดการแบ่งแผนกงานอาจเป็นปัญหาอุปสรรคในการใช้ทรัพยากรมนุษย์ที่ไม่เกิดประโยชน์สูงสุด แต่จะเป็นประโยชน์ในเรื่องการแบ่งงานกันทำตามความชำนาญเฉพาะด้าน ซึ่งอาจทำให้ได้ผลงานที่มีคุณภาพ อาจมีความเหมาะสมแต่เฉพาะลักษณะงานที่ต้องการความถูกต้องแม่นยำ และคุณภาพสูง

1.4 ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากความเป็นผู้นำของผู้บริหาร การที่กิจการมีผู้นำที่อ่อนแอขาดคุณสมบัติของความเป็นผู้นำ ไม่มีการสั่งการที่ดี สร้างบรรยากาศที่เลวร้ายในการทำงานจะเป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการจัดการทรัพยากรมนุษย์เกือบทุกด้าน

1.5 ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากการควบคุม องค์กรที่ขาดระบบการควบคุมและตรวจสอบการจัดการทรัพยากรที่ดีในทุกขั้นตอนจะเป็นปัญหาอุปสรรคต่อการจัดการทรัพยากรมนุษย์ในทุกด้าน การขาดการควบคุมและตรวจสอบอาจทำให้การปฏิบัติไม่สนองต่อวัตถุประสงค์ นโยบาย และแผนการองค์กรทั้งที่เจตนาและไม่เจตนาเกิดขึ้นได้ และทำให้หลักการเบี่ยงเบนไปในที่สุด

1.6 ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากฐานะทางการเงิน และความไม่พร้อมในด้านเครื่องมือเครื่องใช้และอุปกรณ์ขององค์กร องค์กรที่มีฐานะทางการเงินไม่ดีจะเป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการจัดการทรัพยากรมนุษย์ที่มีความจำเป็นต้องใช้เงินทุน เช่น การสรรหาทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณสมบัติตามที่องค์กรต้องการและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เป็นต้น

1.7 ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากชื่อเสียงขององค์กร องค์กรที่มีชื่อเสียงไม่ดีอาจต้องประสบปัญหาในการสรรหาบุคลากรตามที่ต้องการได้ เพราะไม่เป็นที่สนใจของทรัพยากรมนุษย์ที่จะเข้าร่วมงาน และอาจเกิดปัญหาในด้านพฤติกรรมการทำงานได้

2. ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากปัจจัยแวดล้อมภายนอกองค์กร ซึ่งเป็นปัจจัยแวดล้อมที่องค์กรไม่สามารถจะควบคุมได้ประกอบด้วย

2.1 ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากปัจจัยแวดล้อมทางเศรษฐกิจ ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากปัจจัยแวดล้อมทางเศรษฐกิจมีความครอบคลุมถึงการที่ประชากรมีรายได้สูง อาจทำให้ไม่มีกำลังทางด้านการเงินพอที่จะสรรหาทรัพยากรมนุษย์ตามที่ต้องการได้ มีการแย่งกันจ้างทรัพยากรมนุษย์ในตลาดแรงงาน จำนวนประชากรของประเทศในช่วงอายุวัยทำงานมีจำนวนไม่เพียงพอต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ประชากรอาศัยอยู่ในพื้นที่ต่างๆ อย่างกระจุกกระจายทำให้เป็นปัญหาจ้างงาน หากองค์กรมีความต้องการทรัพยากรมนุษย์ในจำนวนมาก หรือแม้แต่อัตราการเพิ่มของประชากรไม่สมดุลของการเพิ่มขึ้นของประชากรกับความต้องการใช้ประชากรในตลาดแรงงาน

2.2 ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากปัจจัยแวดล้อมทางสังคม ซึ่งรวมถึงแนวความคิดของบุคคลในสังคม ความเชื่อ การถือศาสนา ระดับความรู้ความสามารถของทรัพยากรมนุษย์ ความสนใจ ทักษะคิด ภาษา ระดับการศึกษา โครงสร้างทางสังคม และรสนิยม หากเป็นไปได้ทางด้านการลบล้างก็อาจทำให้เกิดเป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการจัดการทรัพยากรมนุษย์ได้ทั้งทางตรงและทางอ้อม

2.3 ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากปัจจัยแวดล้อมทางกฎหมาย การออกกฎหมายของรัฐย่อมมีผลทำให้เกิดผลกระทบต่อการจัดการทรัพยากรมนุษย์ไม่มากนักน้อย ซึ่งเป็นปัญหาอุปสรรคที่ต้องปฏิบัติตามการเปลี่ยนแปลงของกฎหมาย เช่น กฎหมายแรงงาน ซึ่งจะมีผลกระทบโดยตรงต่อการจัดการทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรทั้งที่เกี่ยวกับชั่วโมงการทำงาน การจ่ายค่าตอบแทน การจัดสวัสดิการ การลา การป่วย และอื่นๆ

2.4 ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากปัจจัยแวดล้อมทางการเมือง การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอาจมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายด้านทรัพยากรมนุษย์และด้านอื่นๆ ที่อาจเป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการจัดการทรัพยากรมนุษย์ทั้งที่เป็นผลกระทบทางตรงและทางอ้อม

2.5 ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากเทคโนโลยี ความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีอาจเป็นปัญหาอุปสรรคต่อการจัดการทรัพยากรมนุษย์ขององค์กร โดยเฉพาะในเรื่องข้อมูลข่าวสาร บุคลากรอาจได้รับข้อมูลข่าวสารอย่างรวดเร็ว ซึ่งอาจมีผลทำให้บุคลากรลาออกเพื่อย้ายงาน โดยไม่ให้โอกาสองค์กรได้เตรียมรับสถานการณ์ขาดแคลนทรัพยากรมนุษย์ หรือสูญเสียทรัพยากรมนุษย์ที่มีความรู้ความสามารถและที่องค์กรได้ลงทุนพัฒนามาถึงระดับที่ต้องการ โดยไม่ทันรู้ตัว

2.6 ปัญหาและอุปสรรคที่อาจเกิดจากสภาพแรงงาน ในกรณีที่องค์กรมีความขัดแย้งกับทรัพยากรมนุษย์ขององค์กร และอาจดึงเอาสภาพแรงงานเข้ามามีส่วนร่วม ในบางกรณีอาจทำให้เกิดความขัดแย้งอย่างรุนแรงจนเป็นปัญหาอุปสรรคต่อการจัดการทรัพยากรมนุษย์ที่นำมาซึ่งความเสียหายต่อองค์กรอย่างยิ่งใหญ่ได้

จากปัญหาและอุปสรรคของการจัดการทรัพยากรมนุษย์ที่อาจเกิดจากปัจจัยแวดล้อมระดับประเทศ และระดับองค์กรดังกล่าวเป็นสิ่งที่ผู้บริหารทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรจะต้องติดตามข้อมูล ทั้งที่เป็นเชิงบวกและปัญหาอุปสรรคอย่างต่อเนื่องเพื่อให้สามารถตัดสินใจด้านการจัดการทรัพยากรมนุษย์ได้รับผลกระทบจากปัญหาอุปสรรคน้อยที่สุด

## 2.10 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากแนวคิดและทฤษฎีที่กล่าวมาข้างต้นมีนักวิชาการที่ให้ความสนใจค้นคว้าเกี่ยวกับการมอบอำนาจการบริหารค่อนข้างจำกัด เนื่องจากการมอบอำนาจบริหารเป็นเรื่องใหม่ของรัฐในการกระจายอำนาจการบริหารจากส่วนกลางไประดับภูมิภาค ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับผู้บริหารระดับสูงขององค์กรโดยตรงในการสั่งการไปยังผู้ใต้บังคับบัญชา ดังนั้นทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาไม่กล้าที่จะหยิบยกขึ้นมาศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคในการรับมอบอำนาจการบริหาร เนื่องจากอาจเกรงกลัวถึงผลกระทบต่อหน้าที่การงานหรือความก้าวหน้าทางวิชาชีพ โดยเฉพาะผลการศึกษาที่ออกมาในทางลบ ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงพยายามที่ศึกษาและรวบรวมผลการศึกษาที่เกี่ยวข้องที่จะนำมาใช้เป็นแนวทางในการศึกษาวิจัยได้ดังนี้

**Daft** (1998:279-280) ได้ศึกษากระบวนการการมอบอำนาจทางบริหารมี 3 ขั้นตอน ดังนี้

1. วินิจฉัยเงื่อนไขต่างๆ ภายในองค์กร เป็นการตรวจสอบองค์ประกอบ การออกแบบงานขององค์กรทั้งระดับล่าง และระดับปานกลางว่ามีเงื่อนไขใดที่เป็นการลดอำนาจลงหรือไม่ เช่น การปฏิบัติงานที่มีกฎเกณฑ์มากเกินไป ความหลากหลายในงานต่ำ ทำงานในสถานที่ห่างไกลไม่มีโอกาสเข้าร่วมเป็นคณะทำงานการวิเคราะห์ดังกล่าวทำให้สามารถแก้ไขในจุดที่ต้องการเปลี่ยนแปลงให้มีการเพิ่มอำนาจให้มากขึ้น



2. ปรับปรุงแก้ไขปัจจัยต่างๆ ที่ได้วิเคราะห์ในขั้นตอนที่ 1 เพื่อให้พนักงาน ได้รับอำนาจหรือมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ได้แก่ ให้สารสนเทศ ให้ความรู้ความชำนาญ ให้อำนาจ และให้รางวัลบนพื้นฐานการปฏิบัติงาน ในขั้นตอนนี้ผู้บริหารระดับสูงควรที่จะกำหนด นโยบายวางระเบียบ หรือวิธีการเพื่อให้เกิดความมั่นใจแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาว่าจะมีการมอบอำนาจมีการเตรียมพร้อมของผู้ใต้บังคับบัญชา เช่น ฝึกอบรมเรื่องความรู้ความชำนาญที่จำเป็นสำหรับการตัดสินใจ นอกจากนี้อาจมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเพื่อส่งเสริมให้ผู้ปฏิบัติงานมีอำนาจมากขึ้น เช่น ทำให้งานที่ทำอยู่มีความหลากหลาย ลดกฎเกณฑ์ต่างๆ ลดระดับของสายบังคับบัญชา ส่งเสริมการปฏิบัติงานเป็นทีมหรือคณะทำงาน การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างจะทำให้ผู้ปฏิบัติงานมีการตัดสินใจที่ขยายวงกว้างขึ้นทิศทางและเป้าหมายขององค์การมีความชัดเจน ผู้ปฏิบัติงานได้รับข่าวสารเต็มที่ มีอิสระในการตัดสินใจใช้อำนาจปฏิบัติงานเพื่อผลสำเร็จของงาน

3. ป้อนข้อมูลย้อนกลับ (Feedback) ทำให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถรู้ถึงผลการปฏิบัติงานที่แล้วมาว่ามีความสำเร็จหรือประสิทธิผลอย่างไรหลายองค์การจะมีการพิจารณาการให้รางวัลตามผลการปฏิบัติงานที่ผ่านมารวมถึงตำแหน่งงานที่สูงขึ้น

Cotton และคณะ (1989 : 360-372) ได้รวบรวมข้อมูลการลาออกของพนักงานของบริษัท AT&T ในช่วงปลายปี 1960 บริษัทได้นำวิธีการเพิ่มควมมีอิสระในการปฏิบัติงาน ความรับผิดชอบ และการให้ข้อมูลย้อนกลับแก่พนักงานเพื่อทำให้เกิดความพึงพอใจในแง่ของการเพิ่มคุณค่าของงานตามแนวคิดของ Herzberg มาใช้กับพนักงานจำนวนกว่าพันคน ผลของการดำเนินการพบว่าประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติงานของพนักงานเพิ่มขึ้นอันเป็นผลจากการที่พนักงานมีขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานสูงขึ้นมีทัศนคติในการปฏิบัติงานที่ดีขึ้นอัตราการลาออกของพนักงานลดน้อยลง

จากแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการมอบอำนาจอิสระในการบริหารงานจะเห็นได้ว่าเป็นลักษณะการบริหารงานที่ผู้บริหารเปิดโอกาสให้พนักงานได้รับข้อมูลข่าวสาร ความเคลื่อนไหว หรือความเปลี่ยนแปลงต่างๆ ในองค์การ มีการฝึกอบรมให้ความรู้ และความชำนาญแก่พนักงาน ทำให้พนักงานที่ได้รับมอบอำนาจมีการตัดสินใจที่ดีขึ้นและเปิดโอกาสให้พนักงานเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจมีอิสระในการทำงาน ตลอดจนองค์การสามารถแบ่งผลการกำไร เพื่อเป็นรางวัลแก่พนักงานทำให้พนักงานมีความกระตือรือร้นมีความตั้งใจในการทำงานส่งผลทำให้เกิดความพึงพอใจในการปฏิบัติงานที่สูงขึ้นซึ่งตอบสนองความต้องการส่วนบุคคล และมีความสอดคล้องกับเป้าหมายขององค์การจะทำให้องค์การบรรลุวัตถุประสงค์และประสบความสำเร็จตามที่ตั้งไว้

กรีช ฎุณียามา (2550) ศึกษางานวิจัยเกี่ยวกับการมอบอำนาจทางบริหารในระบบราชการไทย หลักสูตรนิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ.2550 มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาถึงปัญหาต่างๆ เกี่ยวกับการมอบอำนาจทางปกครองที่เกิดขึ้นในระบบราชการ ซึ่งในระบบกฎหมายไทยมีการบัญญัติถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการมอบอำนาจทางปกครองไว้ปรากฏทั้งตามกฎหมายที่ให้อำนาจในเรื่องต่างๆ นอกจากนี้ยังมีการวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการมอบอำนาจทางปกครองไว้เป็นการทั่วไป ทั้งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 อันเป็นกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับการมอบอำนาจสำหรับราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และตามบทบัญญัติว่าด้วยการมอบอำนาจในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ อันเป็นกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับการมอบอำนาจสำหรับราชการบริหารส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท อย่างไรก็ดี แม้การมอบอำนาจทางปกครองจะเป็นเรื่องที่น่าสนใจอย่างแพร่หลายในระบบกฎหมายไทยยังคงมีปัญหาในทางปฏิบัติอยู่หลายประการ ซึ่งวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้อาศัยการมอบอำนาจทางปกครองที่เสร็จสมบูรณ์เป็นเกณฑ์ในการจำแนกปัญหาออกเป็นสองกลุ่มคือ ปัญหาที่เกิดขึ้นในขั้นตอนของการมอบอำนาจ และปัญหาเกี่ยวกับผลของการมอบอำนาจ ทั้งนี้ ในแต่ละกลุ่มผู้เขียน ได้ยกเอาปัญหาที่สำคัญบางประการมาเป็นวัตถุในการศึกษา ดังนี้

ปัญหาในขั้นตอนของการมอบอำนาจปัญหาแรกคือ การกำหนดให้มอบอำนาจโดย “กฎ” ในระบบกฎหมายไทยมีบางกรณีที่บทบัญญัติในรูปของกฎกำหนดถึงการมอบอำนาจอันมีป้อเกิดมาจากกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องในแง่ลำดับศักดิ์ของกฎหมายเพราะย่อมมีผลให้กฎเกณฑ์ที่อยู่ในลำดับศักดิ์ต่ำกว่าสามารถเปลี่ยนแปลงองค์กรผู้ใช้อำนาจที่กำหนดขึ้นโดยกฎเกณฑ์ที่อยู่ในลำดับศักดิ์สูงกว่าได้

ส่วนปัญหาเกี่ยวกับการมอบอำนาจขององค์กรกลุ่มนั้น เมื่อพิจารณาจากหลักการจัดองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองชนิดองค์กรกลุ่มแล้ว ทำให้สรุปได้ว่าเทคนิคทางกฎหมายเกี่ยวกับการมอบอำนาจทางปกครองไม่สามารถนำมาใช้ในการกระจายงานขององค์กรทางปกครองชนิดนี้ได้ เนื่องจาก ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจในเรื่องใดเป็นขององค์กรกลุ่มนั้น ย่อมมีประสงค์ให้การตัดสินใจใช้อำนาจในกรณีดังกล่าวผ่านการพิจารณาปรึกษาหารือของบุคคลหรือตำแหน่งที่ระบุไว้ในบทบัญญัติของกฎหมายอันเป็นฐานที่มาของอำนาจเท่านั้น

ในกรณีเกี่ยวกับการบังคับให้มอบอำนาจบทบัญญัติที่มีลักษณะเช่นนี้ย่อมไม่สอดคล้องกับพื้นฐานความคิดของการมอบอำนาจทางปกครอง ที่เป็นเรื่องและผู้ทรงอำนาจมีอิสระที่จะพิจารณา

ตัดสินใจมอบอำนาจตลอดจนกำหนดตัวผู้รับมอบอำนาจได้ตามความเหมาะสมภายในกรอบของกฎหมาย

สำหรับปัญหาในกลุ่มที่สองอันเป็นปัญหาเกี่ยวกับผลจากการมอบอำนาจ ซึ่งเกิดขึ้นเมื่อการมอบอำนาจได้กระทำลงโดยสมบูรณ์แล้ว ปัญหาประการแรกได้แก่กรณีเกี่ยวกับอำนาจของผู้มอบอำนาจภายหลังการมอบอำนาจ โดยสามารถสรุปได้ว่าผู้มอบอำนาจไม่อาจใช้อำนาจที่มอบให้แก่ผู้รับมอบอำนาจไปแล้วได้อีก จนกว่าการมอบอำนาจจะสิ้นสุดลงไม่ว่าด้วยเหตุใด อย่างไรก็ตาม ผู้มอบอำนาจในฐานะผู้บังคับบัญชาของผู้รับมอบอำนาจย่อมสามารถใช้อำนาจควบคุมบังคับบัญชา ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสมของการใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจได้

สำหรับความรับผิดชอบที่เกิดจากการใช้อำนาจ ในส่วนความรับผิดชอบของผู้มอบอำนาจนั้น บุคคลดังกล่าวย่อมไม่มีความรับผิดชอบใดๆ ในการใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจ เนื่องจากการใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจเป็นการใช้ในนามของตนเองมิใช่กระทำในฐานะเป็นตัวแทนของผู้มอบอำนาจ อย่างไรก็ตาม บุคคลผู้มอบอำนาจซึ่งอยู่ในฐานะผู้บังคับบัญชาของผู้รับมอบอำนาจอาจต้องรับผิดชอบ หากปรากฏว่าตนมีความบกพร่องในการพิจารณามอบอำนาจหรือการใช้อำนาจควบคุมบังคับบัญชาควบคุมการกระทำของผู้รับมอบอำนาจ สำหรับผู้รับมอบอำนาจนั้นย่อมจะต้องรับผิดชอบในการใช้อำนาจนั้นเป็นธรรมดา เนื่องจากการใช้อำนาจในนามของตนเองดังได้กล่าวมาแล้ว

ประการสุดท้าย ในเรื่ององค์กรผู้พิจารณาอุทธรณ์กรณีมีการมอบอำนาจให้กระทำการแทนนั้น “เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่ง” ที่จะต้องรับคำอุทธรณ์จากคู่กรณีและทำการพิจารณาในชั้นแรกคือผู้รับมอบอำนาจ ทั้งนี้ด้วยเหตุผลที่การใช้อำนาจดังกล่าวเป็นการกระทำในนามของตัวผู้รับมอบอำนาจเอง นอกจากนี้ เมื่อผู้รับมอบอำนาจเป็นผู้ออกคำสั่งเองก็ย่อมมีความรู้และความเข้าใจถึงข้อเท็จจริงอันเป็นพื้นฐานของการออกคำสั่งได้ดีกว่าผู้มอบอำนาจ สำหรับ “ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์” อันเป็นองค์กรผู้พิจารณาในชั้นที่สองนั้น เห็นว่ายังคงเป็นองค์กรเดียวกับการอุทธรณ์ในกรณีที่มีได้มีการมอบอำนาจ เพราะการที่บุคคลใดจะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์เป็นการกำหนดโดยกฎหมาย ถ้าพึงการมอบอำนาจซึ่งเป็นการกระทำภายในฝ่ายปกครองไม่ควรจะมีผลเปลี่ยนแปลงสิ่งดังกล่าวได้

สุวัฒน์ สุรัตนชัยการ (2546) ได้ศึกษาวิจัยเรื่องการมอบอำนาจและความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของพนักงาน กรณีศึกษาอัลลายแอนซ์ไรไฟน์นิ่งจำกัด กลุ่มตัวอย่างที่ใช้เป็นพนักงานคนไทยในระดับบังคับบัญชา บริษัท อัลลายแอนซ์ไรไฟน์นิ่ง จำกัด มีทั้งหมด 188 คน ผลการศึกษาพบว่าระดับการมอบอำนาจและระดับความพึงพอใจในการปฏิบัติงานอยู่ในระดับปานกลาง และเมื่อวิเคราะห์หาความสัมพันธ์ของการมอบอำนาจที่มีผลต่อความพึงพอใจในการทำงาน พบว่าการมีส่วนร่วมในการทำงาน การให้ความรู้และทักษะ การให้สารสนเทศหรือข้อมูลข่าวสาร และการให้รางวัลในรูปการแบ่งผลกำไรมีความสัมพันธ์ในทางบวก และอยู่ในระดับค่อนข้างสูงกับความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน โดยมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05



## บทที่ 3

### วิธีดำเนินการวิจัย

การดำเนินการศึกษาเรื่อง การมอบอำนาจทางการบริหาร:กรณีศึกษาการมอบอำนาจต่อผู้อำนวยการศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนของกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน ในครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ศึกษาโดยวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ และกำหนดวิธีการและขั้นตอนวิธีดำเนินการศึกษาดังนี้

#### 3.1 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

**ประชากร** ประกอบด้วย สำนักงานเลขานุการกรม สำนักพัฒนาระบบงานยุติธรรมเด็กและเยาวชน ศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนในกรุงเทพมหานคร สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนกรุงเทพมหานคร สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัด ขึ้นตรงต่ออธิบดีกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน

**กลุ่มตัวอย่างที่ศึกษา** ประกอบด้วย สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนเด็กจังหวัดราชบุรี สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดนครปฐม สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดสุพรรณบุรี สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดกาญจนบุรี สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดสมุทรสาคร สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดสมุทรสงคราม สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดเพชรบุรี ได้กำหนดกลุ่มตัวอย่างในแต่ละสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนทั้งหมด 8 แห่ง โดยแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่ 1 ผู้บริหารระดับสูงของกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน จำนวน 2 คน  
ดังนี้

- (1) นายสุนทร เพ็งมาก รองอธิบดีฝ่ายวิชาการ กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน
- (2) นายยุทธนันท์ ยิ้มพูนทรัพย์ ตำแหน่งผู้อำนวยการศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนเขต 2 จังหวัดราชบุรี

ดังนี้

กลุ่มที่ 2 ผู้บริหารระดับต้นของกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน จำนวน 7 คน

- (1) นายเลิศศักดิ์ บุญสุข ผู้อำนวยการสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดราชบุรี
- (2) นายจรรยา แผนสมบูรณ์ ผู้อำนวยการสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดกาญจนบุรี
- (3) พันจ่าตรีพงษ์พันธ์ แก้วพิมพ์ ผู้อำนวยการสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์
- (4) นายประพาส จำเขียน ผู้อำนวยการสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดสมุทรสงคราม
- (5) นางอรรณพร อรรถวิชัย หัวหน้าฝ่ายบริหารงานทั่วไป สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดเพชรบุรี
- (6) นางสาวสมใจ ก่ออริยะวงศ์ หัวหน้าฝ่ายบริหารงานทั่วไป ศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนเขต 2 จังหวัดราชบุรี
- (7) นางวันดี เบื้องปราชัญญ์ หัวหน้าฝ่ายบริหารงานทั่วไป สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์

### 3.2 วิธีการศึกษา

ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพแบบการพรรณนาวิเคราะห์ ด้วยวิธีการดังต่อไปนี้

ก. การศึกษาภาคสนาม (Field Study) ผู้ศึกษาใช้วิธีการลงภาคสนามโดยการเข้าไปสัมภาษณ์และสังเกตเกี่ยวกับหลักการและแนวทางการมอบอำนาจทางบริหารที่สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนบริเวณจังหวัด ซึ่งอยู่ในเขตการกำกับดูแลของศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนเขต 2 จังหวัดราชบุรี ดังนี้

- (1) ขออนุญาตดำเนินการจัดเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์ผู้บริหารระดับสูงและผู้บริหารระดับต้น โดยใช้เวทีการประชุมผู้อำนวยการสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนระดับจังหวัด ซึ่งอยู่ในการกำกับของศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนเขต 2 จังหวัดราชบุรีเมื่อวันที่ 24 มกราคม 2555 ซึ่งปรากฏตามภาพถ่ายในภาคผนวก

(2) ประสานงานความเข้าใจอันดีกับกลุ่มตัวอย่าง ทั้งนี้เพื่อจัดทำแผนการสัมภาษณ์เป็นรายบุคคล โดยคำนึงถึงความสะดวกของผู้ถูกสัมภาษณ์เป็นหลัก การสัมภาษณ์จะดำเนินการชี้แจงถึงวัตถุประสงค์ในการสัมภาษณ์ รวมทั้งการสร้างบรรยากาศเป็นกันเองในขณะที่ดำเนินการสัมภาษณ์

(3) ดำเนินการสัมภาษณ์ตามที่ได้จัดทำแผน พร้อมทั้งติดต่อประสานงานล่วงหน้าก่อนเก็บข้อมูลโดยใช้ระยะเวลา 3 วัน และก่อนถึงกำหนดจะยืนยันการเข้าไปสัมภาษณ์ตามวันเวลาและสถานที่กำหนด

(4) จัดทำบันทึกเกี่ยวกับการสัมภาษณ์ตามประเด็นที่เตรียมการไว้ล่วงหน้า

ข. การศึกษาจากข้อมูลเอกสาร (Documentary Study) เช่น กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ที่เกี่ยวข้องกับการมอบอำนาจ ทั้งจากในกรมพินิจและและหน่วยงานที่มีหน้าที่ออกกฎหมาย หรือกำกับดูแลกฎหมายเรื่องการมอบอำนาจ รวมถึงตัวอย่างงานวิจัยและสารนิพนธ์ที่เกี่ยวข้อง

### 3.3 เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา มีดังนี้

ก. ศึกษาจากหนังสือ และเอกสารต่าง ๆ เช่น หนังสือศิลปะแห่งการมอบอำนาจ คู่มือคำอธิบายและแนวทางปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ.2546 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ.2550 บทความ ข้อเขียนว่าด้วยการมอบอำนาจและหลักการมอบอำนาจตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2550 นอกจากนี้ยังได้ศึกษาจากเอกสารคู่มือ คำสั่ง ในเรื่องการมอบอำนาจของกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน รวมถึงตัวอย่างงานวิจัยและสารนิพนธ์เรื่องการมอบอำนาจทางการบริหารและการปกครองของทางราชการไทย

ข. การสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

การเก็บข้อมูลโดยวิธีการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างหรือการสัมภาษณ์แบบเป็นทางการ (Structured interview or formal interview) โดยการกำหนดแบบสอบถามอย่างง่าย ไม่ซับซ้อนยุ่งยากในการตอบคำถาม เพื่อให้เห็นข้อแตกต่างหรือเหมือนกันของผู้บริหารทั้งระดับสูงและผู้บริหารระดับต้น ซึ่งผู้บริหารระดับสูง ได้แก่ รองอธิบดีกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน

ผู้อำนวยการศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนเขต 2 จังหวัดราชบุรี สำหรับผู้บริหารระดับต้น ได้แก่ ผู้อำนวยการสถานพินิจฯ และหัวหน้าฝ่ายบริหารทั่วไปของสถานพินิจที่อยู่ในการกำกับดูแลของศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนเขต 2 จังหวัดราชบุรีจำนวน 7 คน

ประเด็นที่สัมภาษณ์ ประกอบด้วย ความจำเป็นในการมอบอำนาจ แนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการมอบอำนาจ การติดตามและประเมินจากหน่วยงานที่มอบอำนาจให้แก่หน่วยงานที่รับมอบอย่างไร ปัญหาและอุปสรรคในการมอบอำนาจ ทางบริหารข้อเสนอแนะในการมอบอำนาจให้เป็นอย่างมีประสิทธิภาพ

แผนการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่าง โดยการประสานงานไปยังกลุ่มตัวอย่างในการนัดการสัมภาษณ์ โดยพิจารณาถึงความสะดวกของกลุ่มตัวอย่าง ดังตาราง

ตารางที่ 3.1 แผนการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างจำแนกตาม วันเดือนปีที่สัมภาษณ์ ชื่อ – สกุล ตำแหน่งของผู้ถูกสัมภาษณ์

วัน เดือน ปี	ชื่อ – สกุล	ตำแหน่ง
13 ก.พ. 55	นายยุทธนันท์ ยิ้มพูนทรัพย์	ผู้อำนวยการศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนเขต 2 จังหวัดราชบุรี
13 ก.พ. 55	นายเลิศศักดิ์ บุญสุข	ผู้อำนวยการสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน จังหวัดราชบุรี
15 ก.พ. 55	นายจรรยา แผนสมบูรณ์	ผู้อำนวยการสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน จังหวัดกาญจนบุรี
15 ก.พ.55	นางวันดี เป็ร้องปราณี	หัวหน้าฝ่ายบริหารทั่วไป สถานพินิจและคุ้มครองเด็ก และเยาวชนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์
17 ก.พ.55	นางอรรณพร อรรถวิชัย	หัวหน้าฝ่ายบริหารทั่วไป สถานพินิจและคุ้มครองเด็ก และเยาวชนจังหวัดเพชรบุรี
17 มี.ค.55	นายสุนทร เฝิงมาก	รองอธิบดีกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน



ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

วัน เดือน ปี	ชื่อ – สกุล	ตำแหน่ง
3 พ.ค. 55	พันจ่าตรีพงษ์พันธ์ แก้วพิมพ์	ผู้อำนวยการสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์
7 มิ.ย. 55	นายประพาส จำเจิว	ผู้อำนวยการสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน จังหวัดสมุทรสงคราม
7 มิ.ย. 55	นางสาวสมใจ ก่ออริยะวงศ์	หัวหน้าฝ่ายบริหารทั่วไป ศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและ เยาวชนจังหวัดราชบุรี

ค. การสังเกต ผู้ศึกษาได้เข้าไปสังเกตการปฏิบัติหน้าที่ในการรับมอบอำนาจของผู้บริหารระดับสูงของกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนพินิจ และศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนเขต 2 จังหวัดราชบุรี และผู้บริหารระดับต้นซึ่งเป็นผู้อำนวยการ หัวหน้าฝ่ายบริหารทั่วไปของสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดในกำกับดูแลของศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนเขต 2 จังหวัดราชบุรี รวมทั้งการสอบถามเกี่ยวเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติในการรับมอบอำนาจ และสอบถามประชาชนที่มารับบริการถึงคุณภาพของการบริการของหน่วยงาน

ง.การตรวจสอบเครื่องมือ ในการศึกษาครั้งนี้จากผู้ทรงคุณวุฒิในการเก็บข้อมูล ดังนี้

1. พ.จ.ต.ธานี แสงสง่า ผู้อำนวยการสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดสิงห์บุรี การศึกษาปริญญาโท รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
2. นางเพชรฯ เป็ลียนศิริ นักวิชาการยุติธรรมชำนาญการพิเศษ หัวหน้ากลุ่มงานคุ้มครองพยาน กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม การศึกษาปริญญาโท พัฒนาสังคม สถาบันพัฒนบริหารศาสตร์ (นิด้า) MPA Victoria University of Wellington, New Zealand
3. นายพีรพัฒน์ ม่วงงาม นักสังคมสงเคราะห์ชำนาญการ สถานพินิจจังหวัดเพชรบุรี การศึกษาปริญญาตรี สังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และปริญญาโท รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต

### 3.4 การเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้ศึกษาได้ใช้วิธีการรวบรวมข้อมูลแบ่งออก 2 ประเภท ดังนี้

#### ก. ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) ได้แก่

(1) ดำเนินการสัมภาษณ์ด้วยตนเอง โดยการประสานงานด้วยตนเองทั้งไปพบปะสถานที่ทำงานของผู้ถูกสัมภาษณ์ โดยใช้วิธีการนัดหมายวัน เวลาและสถานที่ในการสัมภาษณ์ซึ่งส่วนใหญ่ผู้ทำวิจัยจะไปยังสถานที่ทำงานของผู้ถูกสัมภาษณ์ นอกจากบางรายจะขอความอนุเคราะห์จากผู้ถูกสัมภาษณ์โดยใช้เวลาหลังจากที่ได้รับประชุมหัวหน้าสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดที่อยู่ในกำกับของ บางรายขอสัมภาษณ์ทางโทรศัพท์ โดยได้ชี้แจงถึงเรื่องที่ขอสัมภาษณ์และวัตถุประสงค์ของการศึกษาเรื่องดังกล่าวให้เขาเข้าใจก่อน ประมวลผลด้วยวิธีการบรรยายเชิงวิเคราะห์เนื้อหา

การบันทึก แบบไม่เป็นทางการเพื่อสะดวกในการจัดเก็บข้อมูล และบางครั้งได้พบกับกลุ่มผู้ให้ข้อมูลอย่างไม่เป็นทางการ

ข. ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) ได้จากการศึกษาค้นคว้าแนวคิด ทฤษฎี เอกสาร ด้านกฎหมาย กฎ ระเบียบ และผลงานการศึกษาที่เกี่ยวข้อง

### 3.5 การวิเคราะห์ข้อมูล ขั้นตอนการวิเคราะห์ข้อมูลนี้ ประกอบด้วยขั้นตอนการปฏิบัติดังนี้

การวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) คือเทคนิคการวิจัยที่พยายามจะบรรยายเนื้อหาของข้อความหรือเอกสาร โดยมีลักษณะสำคัญ 3 ประการ คือ ใช้วิธีการเชิงคุณภาพอย่างเป็นระบบ และเน้นความเป็นวัตถุวิสัย (Objectivity) และอิงกรอบทฤษฎี การบรรยายนี้จะเน้นเนื้อหาตามที่ปรากฏ ไม่เน้นการตีความหรือการหาความหมายที่ซ่อนไว้เบื้องหลัง ทั้งนี้ผู้วิจัยต้องไม่มีอคติหรือใส่ความคิดความรู้สึกของตนเองเข้าไป โดยมีขั้นตอนในการวิเคราะห์เนื้อหา ดังนี้

1. ผู้วิจัยจะต้องตั้งกฎเกณฑ์ขึ้นสำหรับคัดเลือกเอกสาร และหัวข้อที่จะทำการวิเคราะห์
2. ผู้วิจัยจะต้องวางเค้าโครงของข้อมูล โดยการทำรายชื่อ หรือข้อความที่จะถูกนำมาวิเคราะห์ แล้วแบ่งไว้เป็นประเภท (Categories)
3. ผู้วิจัยจะต้องคำนึงถึงบริบท (Context) หรือสภาพแวดล้อมประกอบของข้อมูลเอกสารที่นำมาวิเคราะห์ เช่น ใครเป็นผู้เขียน เขียนให้ใครอ่าน ช่วงเวลาที่เขียนเป็นอย่างไร เพื่อให้การวิเคราะห์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีการบรรยายคุณลักษณะเฉพาะของเนื้อหาโดยไม่โยงไปสู่ลักษณะของเอกสาร ผู้ส่งสารและผู้รับ

4. การวิเคราะห์เนื้อหาจะทำตามเนื้อหาที่ปรากฏ (Manifest Content) ในเอกสารมากกว่ากระทำกับเนื้อหาที่ซ่อนอยู่ (Latent Content) การวัดความถี่ของคำหรือข้อความในเอกสารเป็นการวัดความถี่ของคำหรือข้อความที่ปรากฏอยู่ แต่ผู้วิจัยไม่ตีความคำหรือข้อความเหล่านั้น การตีความจะทำเฉพาะตอนที่สรุปเท่านั้น



## บทที่ 4

### ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

การศึกษาวิจัยเรื่องการเมืองอำนาจทางการบริหาร กรณีศึกษาการเมืองอำนาจต่อผู้อำนวยการศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนของกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน ผู้วิจัยขอ  
นำเสนอ 2 ส่วน ดังนี้

1. เพื่อศึกษาหลักการและแนวทางการมอบอำนาจการบริหารของกรมพินิจและ  
คุ้มครองเด็กและเยาวชนที่มีต่อศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชน เขต 2 จังหวัดราชบุรี

2. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินงานการเมืองอำนาจทางการบริหารของ  
กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนที่มีต่อศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชน เขต 2 จังหวัดราชบุรี

#### 4.1 หลักการและแนวทางการมอบอำนาจการบริหารของกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนต่อ ศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนเขต สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัด

##### 4.1.1 ความจำเป็นของการมอบอำนาจทางการบริหาร

กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นพ้องตรงกันว่า กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนเป็น  
องค์กรที่มีหน่วยงานกระจายไปทั่วประเทศ ทำให้ผู้มีอำนาจตามกฎหมายมีภารกิจที่จะต้องใช้อำนาจ  
เกินกำลังจะสามารถกระทำได้เพียงคนเดียว ดังนั้นจึงจำเป็นต้องกระจายอำนาจไปตามภูมิภาค  
หรือกอง สืบเนื่องจากเป็นกระจายอำนาจการบริหารจากส่วนกลางไปยังระดับกอง ทำให้การ  
ดำเนินงานเป็นไปด้วยความรวดเร็ว ลดขั้นตอนในการปฏิบัติงาน และทำให้การดำเนินงานเป็นไป  
อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถตอบสนองต่อความต้องการของผู้ได้บังคับบัญชา เด็ก เยาวชนและ  
ผู้ปกครองได้อย่างทั่วถึง และพร้อมสำหรับการตรวจการปฏิบัติจากหน่วยงานภายนอกอย่าง  
ตลอดเวลา ดังเห็นได้จาก

รองอธิบดีกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน ฝ่ายวิชาการ เห็นว่าการมอบอำนาจ  
ให้ผู้อำนวยการศูนย์ฝึกและอบรมเขตและผู้อำนวยการสถานพินิจฯต่าง ๆ นั้น ถือเป็น การกระจาย

อำนาจทางการบริหาร ทำให้การทำงานรวดเร็วเป็นประโยชน์ต่อข้าราชการระดับปฏิบัติในเขต ทั้งยังสามารถอำนวยความสะดวกเป็นธรรมต่อเด็กและเยาวชนกลุ่มที่ดูแลรับผิดชอบอยู่รวมทั้งประชาชน ผู้ปกครองเด็กเยาวชนได้อย่างทั่วถึง รวดเร็ว ไม่ต้องรอการสั่งการจากส่วนกลางทุกเรื่อง

**ผู้อำนวยการศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนเขต 2 จังหวัดราชบุรี** ให้ความเห็นว่าการมอบอำนาจเป็นการกระจายอำนาจการปกครองภาครัฐจากส่วนกลางสู่หน่วยงานที่ตั้งอยู่ในภูมิภาค เพื่อการปฏิบัติราชการด้วยความรวดเร็วทั่วถึงเป็นประโยชน์ต่อการให้บริการแก่เด็กและเยาวชนและผู้ปกครอง หน่วยงานภาครัฐและเอกชน รวมทั้งประชาชนทั่วไป โดยอาศัยแนวทางการปฏิบัติราชการตามนโยบายรัฐบาล รวมถึงการบริหารราชการภายใต้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2542 นอกจากนี้ยังเป็นการกระจายอำนาจการบริหารไม่รวมอำนาจไว้ที่อธิบดีเพียงคนเดียว มีผลทำให้ผู้ปฏิบัติงานที่อยู่ตามภูมิภาคสามารถตัดสินใจได้อย่างต่อเนื่องและสะดวกรวดเร็ว

**ผู้อำนวยการสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดราชบุรี** ให้ความเห็นว่าการมอบอำนาจทางการบริหารเป็นการแบ่งเบาภารกิจของผู้นำในองค์กร โดยเฉพาะอธิบดีเนื่องจากท่านมีภารกิจมากมาย จึงจำเป็นต้องให้ผู้ได้บังคับบัญชาระดับถัดมา อาทิ ผู้อำนวยการศูนย์ฝึกและอบรมฯ ผู้อำนวยการสถานพินิจฯ ทั้งนี้การมอบอำนาจเพียงบางส่วน

**ผู้อำนวยการสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดกาญจนบุรี** ให้ความเห็นเกี่ยวกับการมอบอำนาจทางการบริหารสามารถดำเนินการได้ เพื่อความสะดวกในการบริหารให้เป็นไปด้วยความรวดเร็ว และสนองตอบต่อความต้องการของเด็ก เยาวชนและผู้ปกครองที่เกี่ยวข้องรวมทั้งเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องทางราชการ นอกจากนี้การมอบอำนาจทำให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารงานบุคคล โดยเฉพาะในกรณีมีเหตุฉุกเฉินหรือเกิดมีความจำเป็นเร่งด่วน ซึ่งจะทำให้สามารถที่จะแก้ปัญหา เนื่องจากหน่วยงานต้นสังกัดมีบุคลากรไม่เพียงพอ

**ผู้อำนวยการสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์** ให้ความเห็นเกี่ยวกับการมอบอำนาจถือว่ามีความสำคัญ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องทางราชการ และมีให้เกิดความเสียหาย นอกจากนี้ยังสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนด้วยความสะดวกรวดเร็ว

**ผู้อำนวยการสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดสมุทรสงคราม** ให้ความเห็นเกี่ยวกับการมอบอำนาจทางการบริหารจากอธิบดีกรมพินิจและฯ บางเรื่อง เนื่องจากเป็นการบริหารราชการสมัยใหม่ ซึ่งหัวหน้าราชการในระดับกองจะต้องรับมอบอำนาจจากผู้บริหารสูงสุดของกรม นั่นคือ อธิบดี ซึ่งความสำคัญของการมอบอำนาจทางการบริหารเพื่อความสะดวกรวดเร็ว การกระจายอำนาจการปกครอง

**หัวหน้าฝ่ายบริหารงานทั่วไป สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดเพชรบุรี** เห็นว่าการมอบอำนาจของกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนให้แก่ผู้อำนวยการศูนย์ฝึกและอบรมเขต 2 จังหวัดราชบุรี และผู้อำนวยการสถานพินิจฯต่าง ๆ นั้นมีความสำคัญในการอำนวยความสะดวกตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน เพิ่มความคุ้มค่า รวดเร็วและมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ นอกจากนี้ยังเป็นการกระจายอำนาจตัดสินใจและความรับผิดชอบจากส่วนกลางไปยังระดับกอง ทำให้ลดเวลาและลดขั้นตอน การปฏิบัติ โดยไม่ต้องผ่านการพิจารณาจากผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง

**หัวหน้าฝ่ายบริหารงานทั่วไป ศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนเขต 2 จังหวัดราชบุรี** ให้ความเห็นเกี่ยวกับการมอบอำนาจทางการบริหารจากอธิบดีกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน เป็นกรมที่มีขนาดใหญ่ทั่วประเทศ ดังนั้นด้วยภารกิจของอธิบดีจำนวนมากมาย ไม่สามารถดูแลและควบคุมได้อย่างทั่วถึง จึงต้องกระจายอำนาจไปยังผู้อำนวยการฯระดับกองบางส่วน เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องทางราชการ และตอบสนองต่อประชาชนด้วยความรวดเร็ว

**หัวหน้าฝ่ายบริหารงานทั่วไป สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์** ให้ความเห็นเกี่ยวกับการมอบอำนาจทางการบริหารจากอธิบดีกรมพินิจและฯ ให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับการมอบอำนาจทางการบริหารให้แก่ผู้อำนวยการฝึกและอบรมเด็กและเยาวชน ผู้อำนวยการสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน น่าจะอาจจะสาเหตุการบริการให้แก่ประชาชนด้วยความสะดวกและรวดเร็วตามพระราชกฤษฎีกาการบริหารบ้านเรือนที่ดี เปิดโอกาสให้หน่วยงานภายนอกในการตรวจการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานนั้นๆ ได้

#### 4.1. 2 แนวทางในการมอบอำนาจบริหาร

แนวทางในการของการมอบอำนาจบริหาร ส่วนใหญ่เห็นพ้องต้องกันแนวทางในการมอบอำนาจของกรมสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนต่อศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชน ซึ่งเป็นเทียบเท่ากับระดับกอง สามารถกระทำได้เนื่องจากกฎหมายอนุญาตไว้โดยแจ้งชัด และมีคำสั่งที่มีหนังสือ ลงลายมือชื่อของอธิบดีกรมสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน โดยมอบหมายให้อำนาจกำกับดูแลสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดแทนอธิบดีกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนอย่างชัดแจ้ง ซึ่งผู้อำนวยการศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนเขต 2 จังหวัดมีอำนาจในการกำกับ ดูแลสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัด 8 แห่ง ประกอบด้วยจังหวัดราชบุรี จังหวัดกาญจนบุรี จังหวัดนครปฐม จังหวัดสุพรรณบุรี จังหวัดสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสงคราม จังหวัดประจวบคีรีขันธ์และจังหวัดเพชรบุรี ดังเห็นได้ ลักษณะงานที่มอบอำนาจส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องกับการปกครองบังคับบัญชาข้าราชการ เด็กและเยาวชนในสังกัดที่ตนรับผิดชอบ สิทธิประโยชน์ของข้าราชการประกอบด้วยผลการประเมินผลการปฏิบัติงาน การปฏิบัติงานนอกวันหยุดราชการ เบี้ยเลี้ยง ค่าพาหนะและการใช้ยานพาหนะ การเบิกจ่ายค่าเช่าบ้าน เกี่ยวกับการเงินและพัสดุ อาทิ การตั้งเบิกงบประมาณและการควบคุมการใช้ การทำลายหนังสือราชการ ดังเห็นได้จาก

**รองอธิบดีกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน** สำหรับหลักเกณฑ์และเหตุผลของการมอบอำนาจจะเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายอนุญาตไว้โดยชัดแจ้งอาศัยอำนาจตามความใน มาตรา 38 (7) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารแผ่นดิน และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ.2546 ข้อที่ 11 โดยมีคำสั่งเป็นหนังสือ ลงลายมือชื่ออธิบดีกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนอย่างชัดเจน ซึ่งศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชน สถานพินิจและคุ้มครองและเยาวชนสามารถเรียกดูได้ฝ่ายกองการเจ้าหน้าที่ของกรมพินิจและฯ ซึ่งจะเก็บไว้ทั้งหมด

**ผู้อำนวยการศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนเขต 2 จังหวัดราชบุรี** ให้ความคิดเห็นว่าการมอบอำนาจการบริหารของกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนให้หัวหน้าหน่วยงานในระดับกอง สังกัดกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจะมีคำสั่งกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนให้ปฏิบัติหน้าที่แทนกรมฯ อย่างชัดเจน ส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องกับการปกครองข้าราชการ เด็กและเยาวชนในสังกัดที่ตนเองได้ดูแล เกี่ยวกับสวัสดิการของเจ้าหน้าที่ งานการเงิน งานพัสดุ การตั้งงบประมาณ การประเมินผลการปฏิบัติงาน การทำลายหนังสือราชการ การสรรหาและเลือกสรรบุคคลเพื่อเป็นเจ้าพนักงานราชการ

**ผู้อำนวยการสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดราชบุรี** ให้ความคิดเห็น การมอบอำนาจทางการบริหารราชบุรี ให้ความคิดเห็นว่าการมอบอำนาจการบริหารของกรมพินิจ และคุ้มครองเด็กและเยาวชน สามารถดำเนินการ เนื่องจากกฎหมายได้มอบอำนาจให้แก่อธิบดีอย่าง ชัดเจนในการมอบอำนาจบางส่วนให้แก่หัวหน้าระดับกอง ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องการดูแล เจ้าพนักงานในสังกัด โดยเฉพาะเรื่องสวัสดิการของเจ้าหน้าที่และเด็กและเยาวชน การลาต่างๆ การพิจารณาความดีความชอบในการปฏิบัติงาน งานการเงิน การตั้งเบิกงบประมาณ การดูแล สถานที่ เป็นต้น

**ผู้อำนวยการสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดกาญจนบุรี** ให้ความคิดเห็นว่าการมอบอำนาจการบริหารของกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนให้แก่ศูนย์ฝึกและ อบรมฯ และสถานพินิจฯ สามารถดำเนินการได้ เนื่องจากกฎหมายได้มอบอำนาจให้แก่อธิบดีอย่าง ชัดเจน และกรมพินิจและฯ ได้ทำคำสั่งเรื่องการมอบอำนาจให้หน่วยงานในสังกัดปฏิบัติราชการ แทนอธิบดีกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนอย่างชัดเจน โดยการมอบอำนาจบางส่วน ส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องการปกครองบังคับบัญชาข้าราชการ การปฏิบัติราชการ วินัยและการรักษาวินัยของ ข้าราชการ สวัสดิการของข้าราชการเกี่ยวกับการลา การประเมินความดี ความชอบ งานการเงิน งานพัสดุ การให้เบียดเบียน การตั้งงบประมาณ เป็นต้น ซึ่งส่วนใหญ่ผู้บริหารจะทราบกันดี

**ผู้อำนวยการสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์** ให้ความเห็นเกี่ยวกับการลักษณะการมอบอำนาจของอธิบดีกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจะ จัดทำเป็นคำสั่งในการมอบอำนาจให้แก่ผู้บริหารสูงสุดในระดับกองอย่างชัดเจน โดยให้อำนาจใน การปกครองเจ้าพนักงานตามสายการบังคับบัญชา ลักษณะของอำนาจที่มอบให้ ประกอบด้วย (1) ให้อำนาจในการพิจารณาและอนุญาตการลาตลอดบุตร ลูกจ้างและพนักงานราชการของ หน่วยงานภายใต้การกำกับดูแล มีข้อดีก่อให้เกิดความคล่องตัวสะดวกรวดเร็วขึ้นมากกว่าต้องส่ง เรื่องไปกรมเพื่อพิจารณาอนุญาต (2) การประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปี ของผู้อำนวยการสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนภายใต้กำกับดูแล เป็นการให้ข้อมูลเบื้องต้น แก่ทางอธิบดีกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน โดยการตรวจสอบผลงานตามตัวชีวิตที่ได้มีการ ตกลงร่วมกัน และเป็นผู้ประเมินในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสมรรถนะ ซึ่งถือว่ามีความเหมาะสมดีแล้วกับ หลักการกระจายอำนาจ ผู้อำนวยการศูนย์ฝึกกับกับดูแลและมีความใกล้ชิด สามารถติดตามผลการ ปฏิบัติงานได้อย่างใกล้ชิดมากกว่าอธิบดี (3) อำนาจในการเข้าทรัพย์สินและอสังหาริมทรัพย์ที่กรม ได้ดำเนินการไว้แล้ว ภายในเขต 2 มีการเช่าอาคารชั่วคราวทำการของสถานพินิจ การมอบอำนาจให้ เพื่อแบ่งเบาภาระของกรม ก่อให้เกิดความคล่องตัว และสะดวกรวดเร็วขึ้น (4) อำนาจในการ



กลั่นกรองและรวบรวมแผนการดำเนินงานการขอตั้งงบประมาณและการควบคุมการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานภายใต้การกำกับดูแล ข้อนี้ ไม่ได้มีการควบคุมที่ชัดเจนมากนัก มีแต่เพียงการรายงานผลการใช้จ่ายไปยังศูนย์ฝึกเพื่อทราบและรวบรวมส่งยังกรม ทั้งนี้สาเหตุสืบเนื่องมาจากทางกรมเองขาดงบประมาณแต่ละหน่วยงานงานจะต้องของงบประมาณเพิ่มเติมเป็นประจำทุกปี (5) มอบอำนาจในการสั่งให้ข้าราชการ ลูกจ้างประจำและพนักงานราชการไปช่วยราชการภายในเขตได้คราวละ 4 เดือนและไม่เกิน 2 ครั้ง ข้อดี เป็นการมอบอำนาจเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารงานบุคคลเมื่อเกิดกรณีเหตุฉุกเฉินหรือเกิดมีความจำเป็นเร่งด่วน สามารถที่จะแก้ปัญหาได้ ทันทีทันที แต่อย่างไรก็ตามที่ผ่านมาไม่สามารถแก้ปัญหาได้อย่างเต็มที่เนื่องจากการสั่งให้บุคลากรไปช่วยราชการมักมีผลกระทบต่อหน่วยงานต้นสังกัดซึ่งแต่ละหน่วยมีบุคลากรไม่เพียงพออยู่แล้วกรมควรแก้ไขปัญหาเรื่องบุคลากรไม่เพียงพอให้ชัดเจน โดยเฉพาะในส่วนของสถานพินิจฯ ที่ยังไม่มีแรกจำนวน 24 แห่ง ซึ่งยังไม่มีกรอบอัตราและไม่มีการบรรจุนอกจากนี้จะเกี่ยวกับการลา การพิจารณาความดีความชอบ วินัยข้าราชการ การตั้งเบิกรงบประมาณ งานพัสดุ การทำลายหนังสือในรูปของคณะกรรมการ เป็นต้น

**ผู้อำนวยการสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดสมุทรสงคราม** ให้ความเห็นเกี่ยวกับการลักษณะการมอบอำนาจของอธิบดีกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจะจัดทำเป็นคำสั่งในการมอบอำนาจให้แก่ผู้บริหารสูงสุดในระดับกองเป็นลายลักษณ์อักษรอย่างชัดเจน โดยส่วนใหญ่จะเป็นการปกครองบังคับบัญชาข้าราชการ ลูกจ้าง เด็กและเยาวชนในสังกัดสำหรับข้าราชการจะเกี่ยวกับสิทธิด้านต่าง อาทิ การลา เบี้ยเลี้ยง การจ่ายค่าเช่าบ้าน การสั่งให้ข้าราชการช่วยราชการชั่วคราว การอนุญาตการใช้รถราชการ งานการเงินจะเกี่ยวกับการอนุมัติและเบิกจ่ายเงิน เป็นต้น โดยส่วนใหญ่จะเป็นที่ทราบกันดี

**หัวหน้าฝ่ายบริหารงานทั่วไป สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดเพชรบุรี** ให้ความเห็นเกี่ยวกับการลักษณะการมอบอำนาจของอธิบดีกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนที่ต่อศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนเขต 2 จังหวัดราชบุรี ซึ่งถือว่าเป็นหน่วยงานระดับกองสามารถดำเนินการขอด้วยกฎหมาย การดำเนินการจัดทำเป็นหนังสือสั่งการ และลงลายมือชื่ออธิบดีกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนอย่างชัดเจน โดยระบุถึงกฎเกณฑ์ ขอบเขตที่ได้รับมอบหมาย แนวทาง นโยบายและข้อสงวนของการใช้อำนาจ ชื่อและตำแหน่งของผู้รับมอบอำนาจ

**หัวหน้าฝ่ายบริหารงานทั่วไป ศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนเขต 2 จังหวัดราชบุรี** ให้ความเห็นเกี่ยวกับการลักษณะการมอบอำนาจของอธิบดีกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจะจัดทำเป็นคำสั่งในการมอบอำนาจให้แก่ผู้บริหารสูงสุดในระดับกองเป็นลายลักษณ์อักษรอย่างชัดเจน โดยส่วนตัวตนเองจะมีหน้าที่เป็นเลขานุการของผู้อำนวยการการศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนเขต 2 จังหวัดราชบุรี ซึ่งจะต้องดูแลทางด้านเอกสาร และการติดต่อประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ส่วนใหญ่จะเกี่ยวกับสวัสดิการของข้าราชการ การตั้งเบิกจ่ายเงินให้เป็นไปตามระเบียบ การพัสดุ การจำหน่ายหนังสือราชการ

**หัวหน้าฝ่ายบริหารงานทั่วไป สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์** ให้ความเห็นเกี่ยวกับการลักษณะการมอบอำนาจของอธิบดีกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจะจัดทำเป็นคำสั่งในการมอบอำนาจให้แก่ผู้บริหารสูงสุดในระดับกองเป็นลายลักษณ์อักษรอย่างชัดเจน ซึ่งตนเองทราบและเข้าใจหลักการมอบอำนาจนั้นเป็นอย่างดี ซึ่งโดยมาจะเป็นเรื่องการปกครองเจ้าพนักงานในการสังกัด การให้สวัสดิการด้านสิทธิการลา ระเบียบวินัยของเจ้าพนักงาน การเบิกจ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามระเบียบ เป็นต้น ได้

#### 4.1.3 ประเมินผลการมอบอำนาจทางบริหาร

ประเมินผลการรับมอบอำนาจทางบริหาร พบว่าส่วนใหญ่ให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานการมอบเป็นไปตามหนังสือคำสั่งการมอบอำนาจที่เป็นลายลักษณ์อักษร เมื่อได้ดำเนินการตามคำสั่งการมอบอำนาจแล้ว สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนในกำกับการศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนจังหวัดเขต 2 จังหวัดราชบุรี จะรายงานผลการปฏิบัติไปยังศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนจังหวัดเขต 2 จังหวัดราชบุรี ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา และจะรายงานผลการดำเนินงานไปยังกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนต่อไป ดังเห็นได้จาก

**ผู้อำนวยการศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนเขต 2 จังหวัดราชบุรี** ได้กล่าวว่าเมื่อดำเนินการไปตามระเบียบเกี่ยวกับการมอบอำนาจจากกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนแล้ว ศูนย์ฝึกและอบรมฯ จะดำเนินการรายงานผลการปฏิบัติงานไปยังกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน แต่ยังคงติดตามหรือเฝ้าติดตามดำเนินงานจากกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนโดยตรง นอกจากนี้ศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนเขต 2 จังหวัดราชบุรี ซึ่งถือว่าเป็นศูนย์ระดับภาคเทียบเท่ากับระดับกองเพียงอย่างเดียว นอกจากนี้ยังพบว่าศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนเขต 2 จังหวัดราชบุรียังต้องรับภารกิจในการกำกับดูแลศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนจังหวัดราชบุรี และสถานพินิจเด็กและเยาวชนราชบุรี และยังคงรับภาระในการกำกับ ควบคุมสถานพินิจที่ตน

รับผิดชอบอีก 7 แห่ง จึงทำให้ไม่มีเวลาในการนิเทศหรือติดตาม ซึ่งส่งผลกระทบต่อความล่าช้าในการดำเนินงานที่ตามมา

**ผู้อำนวยการสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน จังหวัดราชบุรี** ในการดำเนินการมอบอำนาจส่วนใหญ่จะศึกษาจากคู่มือการปฏิบัติงานและคำสั่ง หนังสือเวียนจากกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนเป็นหลัก ซึ่งการดำเนินงานอาจจะประสบปัญหาแต่ในฐานะผู้ปฏิบัติจะร่วมกันปรึกษาหารือจนกระทั่งทำให้งานลุล่วงไปด้วยดี แต่ยังคงขาดการนิเทศและติดตามจากศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนเขต 2 จังหวัดราชบุรี เนื่องจากศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนเขต 2 จังหวัดราชบุรีที่จะต้องกำกับดูแลสถานพินิจฯจังหวัดในเขตหลายแห่ง จึงทำให้ปริมาณงานที่ต้องรับผิดชอบมากขึ้นทั้งงานประจำของศูนย์ และงานในการกำกับดูแลอีกหลายแห่ง ดังนั้นย่อมทำให้ประสบปัญหาในการประสานงานที่ตามมา

**ผู้อำนวยการสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดกาญจนบุรี** ให้ความเห็นว่าการมอบอำนาจส่วนใหญ่จะศึกษาจากคู่มือการปฏิบัติงานและคำสั่ง หนังสือเวียนจากกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนเป็นหลัก หากไม่เข้าใจจะปรึกษากันไม่เป็นส่วนตัวกับสถานพินิจเด็กและเยาวชนในเขตเดียวกัน แต่ยังคงขาดการติดตามและการประเมินจากศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนเขต 2 จังหวัดราชบุรีอย่างจริงจัง เนื่องจากศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนเขต 2 จังหวัดราชบุรี มีภารกิจจำนวนมากไหนจะจะต้องรับภารกิจในการควบคุมและดูแลของตนเองแล้ว ยังจะต้องกำกับการควบคุมสถานพินิจอีกเจ็ดแห่ง

**ผู้อำนวยการสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์** การมอบอำนาจส่วนใหญ่จะศึกษาจากคู่มือการปฏิบัติงานและคำสั่ง หนังสือเวียนจากกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนเป็นหลัก เมื่อดำเนินการเสร็จแล้วจะรายงานไปยังผู้บังคับบัญชาตามลำดับ แต่ยังคงขาดการติดตามและการประเมินจากศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนเขต 2 จังหวัดราชบุรีอย่างจริงจัง ศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนเขต 2 จังหวัดราชบุรี มีภารกิจจำนวนมาก ไหนจะจะต้องรับภารกิจในการควบคุมและดูแลของตนเองแล้ว ยังจะต้องกำกับการควบคุมสถานพินิจอีกเจ็ดแห่ง

**ผู้อำนวยการสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดสมุทรสงคราม** ให้ความเห็นเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคน่าจะมาจากสาเหตุหลักๆ เนื่องจากศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนเขต 2 จังหวัดราชบุรี มีขอบเขตในการกำกับควบคุมสถานพินิจมากเกินไป ทำให้ไม่สามารถสร้างความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการรับมอบอำนาจไม่ทั่วถึง นอกจากนี้ยังขาดการนิเทศติดตามการดำเนินงานจากส่งนกลางที่ชัดเจน

**หัวหน้าฝ่ายบริหารงานทั่วไป สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดเพชรบุรี**  
 ให้ความเห็นเกี่ยวกับการติดตามและประเมินผล พบว่าเยาวชน การดำเนินงานดังกล่าวเกี่ยวกับการ  
 มอบอำนาจการบริหาร เมื่อเสร็จภารกิจจะดำเนินการรายงานไปยังกรมกรมพินิจและคุ้มครองเด็ก  
 และเยาวชน ส่วนใหญ่ยังขาดการติดตามจากหน่วยงานระดับกอง และส่วนกลางของกรมพินิจและ  
 คุ้มครองเด็กและเยาวชน ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของการดำเนินงานขององค์กร เมื่อมี  
 ปัญหาจะปรึกษาและพูดคุยกันเองภายในสถานพินิจ

**หัวหน้าฝ่ายบริหารงานทั่วไป ศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนเขต 2 จังหวัดราชบุรี**  
 ให้ความเห็นเกี่ยวกับการติดตามและประเมินผล พบว่าเยาวชน การดำเนินงานดังกล่าวเกี่ยวกับการ  
 มอบอำนาจการบริหาร เมื่อเสร็จภารกิจจะดำเนินการรายงานไปยังกรมกรมพินิจและคุ้มครองเด็ก  
 และเยาวชนเป็นเรื่อยๆ โดยการเรียนรู้จากคู่มือ ระเบียบการปฏิบัติ คำสั่งที่เกี่ยวข้อง หากพบประเด็น  
 ที่เป็นปัญหาจะประสานไปยังสถานพินิจอื่นๆเพื่อปรึกษาและหารือ แต่ยังขาดการติดตามและ  
 ตรวจสอบจากศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนเขต 2 จังหวัดราชบุรี ซึ่งเป็นศูนย์ระดับภาคที่ทำ  
 หน้าที่การกำกับและควบคุมสถานพินิจจำนวน 8 แห่ง และจากส่วนกลางของกรมพินิจและคุ้มครอง  
 เด็กและเยาวชน การดำเนินงานเมื่อเสร็จภารกิจจะดำเนินการรายงานไปยังกรมกรมพินิจและ  
 คุ้มครองเด็กและเยาวชนเป็นเรื่อยๆ

**หัวหน้าฝ่ายบริหารงานทั่วไป สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัด  
 ประจวบคีรีขันธ์** แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคอธิบดีกรมพินิจและฯ ไปยังศูนย์ฝึก  
 และอบรมเด็กและเยาวชนเขต 2 จังหวัดราชบุรี ให้ความเห็นเกี่ยวกับการมอบอำนาจทางการบริหาร  
 จากอธิบดีกรมพินิจและฯ ให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับการมอบอำนาจทางการบริหารให้แก่ผู้อำนวยการ  
 ฝึกและอบรมฯ ผู้อำนวยการสถานพินิจฯ น่าจะมาจากสาเหตุการบริการให้แก่ประชาชนด้วยความ  
 สะดวกและรวดเร็วตามพระราชกฤษฎีกาการบริหารบ้านเมืองที่ดี เปิดโอกาสให้หน่วยงานภายนอก  
 ในการตรวจการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานนั้นๆได้

#### 4.2 ปัญหาและอุปสรรคของการปฏิบัติเกี่ยวกับการมอบอำนาจของกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนต่อศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนต่อศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนเขต และสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัด

ปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินงานเกี่ยวกับการมอบอำนาจของกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนต่อศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนต่อศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชน และสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน ส่วนใหญ่กลุ่มตัวอย่างเห็นพ้องตรงกันว่าปัญหาและอุปสรรคในการรับมอบอำนาจการบริหารจากระดับกรมมาสู่ระดับกอง (1) การแบ่งแยกขอบเขตอำนาจของผู้อำนวยการศูนย์เด็กและเยาวชนฯ และสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนไม่ชัดเจน ขอบเขตของพื้นที่ในการกำกับและควบคุมของศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนกว้างยากต่อการควบคุมได้อย่างทั่วถึง(2)การขาดระบบการตรวจสอบ ติดตามจากหน่วยงานหรือบุคคลผู้มอบอำนาจทางบริหาร (3) ผู้ปฏิบัติขาดความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับแนวทางในการปฏิบัติการบริหารอำนาจที่ชัดเจน เนื่องจากการขาดรูปแบบในการถ่ายทอดความรู้ที่เป็นรูปธรรม ดังเห็นได้จาก

รองอธิบดีกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน ฝ่ายวิชาการ ปัญหาและอุปสรรคในการมอบอำนาจทางการบริหาร น่าจะมาจากความรับผิดชอบของผู้อำนวยการศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชน หากหัวหน้าผู้บริหารมีความรับผิดชอบต่อการปฏิบัติราชการ จะสามารถแบ่งเบาภารกิจจากส่วนกลางได้ดี ในขณะที่หากผู้บริหารขาดความรับผิดชอบต่อหน้าที่ จะส่งผลทำให้องค์กรได้รับความเสียหาย รวมทั้งเด็กและเยาวชนดังนั้นจึงเห็นว่าความรับผิดชอบต่อหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจึงเป็นปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้การมอบอำนาจการบริหารประสบผลสำเร็จ

ผู้อำนวยการศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนเขต 2 จังหวัดราชบุรี ปัญหาและอุปสรรคในการมอบอำนาจทางการบริหาร มีสาเหตุหลักๆ มาจากในฐานะที่ผู้อำนวยการศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนเขต 2 จังหวัดราชบุรี มีภารกิจในการกำกับและควบคุมสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจำนวนมากถึง 8 แห่ง ในขณะเดียวกันยังจะต้องมีภารกิจในการปฏิบัติงานในหน่วยงานของตนเอง นอกจากนี้กรมพินิจและฯ มิได้จัดเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางมาแบ่งเบาภาระส่งผลทำให้การดำเนินงานค่อนข้างล่าช้า นอกจากนี้กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจะมีลักษณะการมอบหมายเพียงอย่างเดียว แต่ขาดการติดตามและนิเทศที่เป็นรูปธรรม

ผู้อำนวยการสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดราชบุรี ยังคงให้ความคิดเห็นเหมือนกับการมอบอำนาจทางการบริหาร ผู้อำนวยการศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนเขต 2 จังหวัดราชบุรี กล่าวคือ ภารกิจของศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนมีภารกิจมากเกินไป ไหนจะกำกับ ควบคุมสถานพินิจจำนวน 8 แห่ง ยังต้องมีการฝึกในการปฏิบัติหน้าที่ประจำศูนย์ฝึกและอบรมของตนเอง ซึ่งอาจทำให้การบริหารไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร

ผู้อำนวยการสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดกาญจนบุรี ให้ความเห็นเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคของการรับมอบอำนาจของผู้อำนวยการศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนเขต 2 จังหวัดราชบุรีมีสถานพินิจในการควบคุม 8 แห่ง โดยทั่วไปไม่มีปัญหา แต่เมื่อพิจารณาถึงการปฏิบัติราชการภายใต้การมอบอำนาจ โดยเฉพาะผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่จะได้รับการปฏิบัติราชการนั้น ยังไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงหรือความเป็นจริง อย่างเช่น การกำหนดตัวชี้วัดของการปฏิบัติราชการ ไม่ได้มีคณะกรรมการ หรือผู้มีส่วนรับผิดชอบในการประเมินผลงาน ได้ลงมาตรวจสอบอย่างแท้จริงว่า มีการปฏิบัติตามที่มอบหมายหรือไม่ มักอาศัยข้อมูลอ้างอิงจากระบบสารสนเทศซึ่งบางครั้งมีปัญหา ไม่เที่ยงตรงของข้อมูล บางจังหวัดมีการจัดสร้างข้อมูลเท็จรายงานเพื่อให้สำเร็จตามตัวชี้วัด จึงเห็นควรตั้งคณะกรรมการในเขตมาดูแล กำกับ การปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบอำนาจอีกชั้นหนึ่ง เพื่อให้เกิดความเป็นรูปธรรม และสอดคล้องกับความเป็นจริงให้มากที่สุด

ผู้อำนวยการสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ให้ความเห็นเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคของการรับมอบอำนาจของผู้อำนวยการศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนเขต 2 จังหวัดราชบุรีมีสถานพินิจในการควบคุม 8 แห่ง ซึ่งถือว่ามีจำนวนมากทำให้มีความยากลำบากในการสร้างความรู้เข้าใจเกี่ยวกับมอบอำนาจ การติดตามหรือนิเทศไม่ทั่วถึง แม้ว่าการดำเนินงานอาจไม่เกิดปัญหา เนื่องจากข้าราชการที่ปฏิบัติจะศึกษาจากคู่มือ คำสั่งที่เกี่ยวข้องต่างๆ และเมื่อพบปัญหาจะนำมาถกเถียงจนกระทั่งเกิดเป็นข้อยุติในการปฏิบัติที่ตามมา การดำเนินเกี่ยวกับรับมอบไม่มีรูปแบบคณะกรรมการในการดำเนินการ

ผู้อำนวยการสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดสมุทรสงคราม ให้ความเห็นเกี่ยวกับการปัญหาและอุปสรรคของการรับมอบอำนาจของผู้บัญชาการศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนเขต 2 จังหวัดราชบุรีซึ่งรับผิดชอบสถานพินิจมากถึง 8 แห่ง ทำให้ไม่สามารถควบคุมได้อย่างทั่วถึง แม้ว่าจะมีการกระจายอำนาจ แต่ยังแบ่งแยกอำนาจไม่ชัดเจนระหว่างศูนย์ฝึกและอบรมฯ กับสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน โดยเฉพาะในเรื่องของการโยกย้ายเจ้าหน้าที่ จึงทำให้สถานพินิจบางแห่งมีจำนวนเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอต่อการดำเนินงานได้ นอกจากนี้สถานพินิจยังขาดรูปแบบของคณะกรรมการการดำเนินงาน ขาดระบบการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ที่ชัดเจน

หัวหน้าฝ่ายบริหารงานทั่วไป สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดเพชรบุรี แสดงความคิดเห็นถึงเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคของการมอบอำนาจอธิบดีกรมพินิจและฯ ไปยังศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนเขต 2 จังหวัดราชบุรีส่วนใหญ่น่าจะมาจากขอบเขตความรับผิดชอบของศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนเขต 2 จังหวัดราชบุรีจะกำกับควบคุมถึงหลายแห่ง ซึ่งการมอบอำนาจทางการบริหารบางเรื่องนั้นสถานพินิจฯ สามารถดำเนินการได้ อาทิ การพิจารณาความดีความชอบของข้าราชการ ซึ่งจะต้องผ่านการเห็นชอบของศูนย์ฝึกและอบรมฯ ทำให้การดำเนินงานเกิดความซ้ำซ้อน และล่าช้า ในขณะที่อำนาจบางอย่างเป็นอำนาจของศูนย์ฝึกและอบรมฯ โดยตรง แต่ศูนย์ฝึกและอบรมฯ กลับไม่ตัดสินใจเด็ดขาด อาทิ การโยกย้ายข้าราชการในสังกัด กลับให้สถานพินิจฯ พิจารณาเอง ซึ่งให้การดำเนินของสถานพินิจมีอัตรากำลังไม่เพียงพอต่อปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

หัวหน้าฝ่ายบริหารงานทั่วไป ศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนเขต 2 จังหวัดราชบุรี แสดงความคิดเห็นถึงเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคอธิบดีกรมพินิจและฯ ไปยังศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนเขต 2 จังหวัดราชบุรี จะมีสาเหตุหลักจากภารกิจของผู้บัญชาการศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนเขต 2 จังหวัดราชบุรีจำนวนมากอาจทำให้การควบคุมและกำกับไม่ทั่วถึง การขาดการติดตามและประเมินจากส่วนกลาง ส่วนใหญ่จะเน้นการรายงานผลการปฏิบัติหน้าที่เป็นหลัก ในขณะที่เดียวกันยังขาดการให้ความรู้ ความเข้าใจแก่ผู้รับมอบอย่างจริง ซึ่งให้ผู้ปฏิบัติเรียนรู้จากคู่มือการปฏิบัติและคำสั่งระเบียบต่างๆ หากไม่เข้าใจผู้ปฏิบัติจะปรึกษาตนเอง นอกจากนี้ยังขาดรูปแบบของคณะกรรมการในการตรวจสอบการดำเนินงาน

หัวหน้าฝ่ายบริหารงานทั่วไป สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัด  
ประจวบคีรีขันธ์ แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคอธิบดีกรมพินิจและฯ ไปยังศูนย์ฝึก  
และอบรมเด็กและเยาวชนเขต 2 จังหวัดราชบุรี ให้ความคิดเห็นของปัญหาและอุปสรรคของการ  
มอบอำนาจการบริหาร ส่วนใหญ่มาจาก ขอบเขตของศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนเขต 2  
จังหวัดราชบุรีมีอำนาจมากเกินไปทำให้การควบคุมและกำกับไม่ทั่วถึง การมอบอำนาจจะมีลักษณะ  
เป็นหนังสือและระเบียบมากกว่าขาดการชี้แจง การให้ความรู้แก่ผู้รับมอบที่ชัดเจนขาดระบบการ  
ติดตามและประเมินที่เป็นระบบ ขาดระบบการให้คำปรึกษาในการแก้ไขเกี่ยวกับการงานด้านการ  
มอบอำนาจโดยตรง





## บทที่ 5

### สรุปผลการศึกษาคำอธิบายและข้อเสนอแนะ

การศึกษาเรื่องกรมอบอำนาจทางการบริหาร : กรณีศึกษากลุ่มสถาบันการศึกษาที่มีต่อศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชน เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ วัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาหลักการและแนวทางการมอบอำนาจทางการบริหารของกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนที่มีต่อศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนเขต และปัญหาและอุปสรรคของการปฏิบัติเกี่ยวกับการมอบอำนาจทางการบริหารของกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนที่มีต่อศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชน

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษา ผู้บริหารสถานพินิจเด็กและเยาวชนจำนวน 8 แห่ง ที่อยู่ในกำกับควบคุมของศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนเขต 2 จังหวัดราชบุรี ประกอบด้วย สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนเด็กจังหวัดราชบุรี สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดนครปฐม สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดนครปฐม สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดสุพรรณบุรี สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดกาญจนบุรี สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดสมุทรสาคร สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดเพชรบุรี ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่ 1 ผู้บริหารระดับผู้อำนวยการระดับสูง จำนวน 2 คน ประกอบด้วย รองอธิบดีกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนฝ่ายวิชาการ และผู้อำนวยการศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนเขต 2 จังหวัดราชบุรี

กลุ่มที่ 2 ผู้บริหารระดับผู้อำนวยการระดับต้น จำนวน 7 คน ประกอบด้วย ผู้อำนวยการสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดราชบุรี ผู้อำนวยการสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดกาญจนบุรี ผู้อำนวยการสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ผู้อำนวยการสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดสมุทรสาคร

หัวหน้าฝ่ายบริหารงานทั่วไป สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดเพชรบุรี หัวหน้าฝ่ายบริหารงานทั่วไป ศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนเขต 2 จังหวัดราชบุรี หัวหน้าฝ่ายบริหารงานทั่วไป สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์

**วิธีการศึกษา** ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพแบบการพรรณนาวิเคราะห์ ด้วยวิธีการดังต่อไปนี้

ก. การศึกษาจากข้อมูลเอกสาร (Documentary Study) เช่น กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ที่เกี่ยวข้องกับการมอบอำนาจทั้งในส่วนของกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนและหน่วยงานอื่น รวมทั้งหน่วยงานที่มีหน้าที่ออกกฎหมาย หรือกำกับดูแลกฎหมายเรื่องการมอบอำนาจ รวมถึงงานวิจัยและวิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ที่เกี่ยวข้อง

ข. การศึกษาภาคสนาม (Field Study) ผู้ศึกษาใช้วิธีการลงภาคสนามโดยการอาศัยพื้นที่ที่ตนเองประกอบอาชีพรับราชการ ซึ่งก็คือในเขตการกำกับดูแลของศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนเขต 2 จังหวัดราชบุรี ซึ่งได้ดำเนินการดังนี้

(1) ได้ขออนุญาตทำการศึกษาค้นคว้าข้อมูลตามกรณีศึกษาจากที่ประชุมหัวหน้าส่วนระดับจังหวัดในเขต เมื่อวันที่ 24 มกราคม 2555 ซึ่งปรากฏตามภาพถ่ายในภาคผนวก

(2) หลังจากนั้นได้ใช้วิธีการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องเป็นรายบุคคลตามที่กล่าวข้างต้น ในวันเวลาที่ต่างกัน ทั้งนี้ตามแต่ทั้งผู้ศึกษาและผู้ให้ข้อมูลสะดวก ทั้งการสัมภาษณ์ต่อหน้าแบบเตรียมการ และสัมภาษณ์ทางโทรศัพท์อย่างไม่เป็นทางการตามกรอบระยะเวลาที่มี

(3) การสัมภาษณ์จากกลุ่มตัวอย่าง 2 กลุ่ม คือ กลุ่มที่ 1 ผู้บริหารระดับผู้อำนวยการระดับสูง จำนวน 2 คน ประกอบด้วย รองอธิบดี กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนฝ่ายวิชาการ และผู้อำนวยการศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนเขต 2 จังหวัดราชบุรี และกลุ่มที่ 2 ผู้บริหารระดับต้น จำนวน 6 คน ประกอบด้วย ผู้อำนวยการสถานพินิจจังหวัดราชบุรี ผู้อำนวยการสถานพินิจจังหวัดกาญจนบุรี ผู้อำนวยการสถานพินิจจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ผู้อำนวยการสถานพินิจจังหวัดสมุทรสงคราม หัวหน้าฝ่ายบริหารงานทั่วไป ศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนเขต 2 จังหวัดราชบุรี หัวหน้าฝ่ายบริหารงานทั่วไป สถานพินิจจังหวัดประจวบคีรีขันธ์

(4) ประเด็นที่สัมภาษณ์ ประกอบด้วย ความจำเป็นในการมอบอำนาจการบริหาร แนวทางในการมอบอำนาจ การติดตามและประเมินการมอบอำนาจ ปัญหาและอุปสรรคในการมอบอำนาจในการบริหาร ข้อเสนอแนะในการมอบอำนาจอย่างมีประสิทธิภาพ

(5) การเก็บข้อมูลโดยวิธีการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างหรือการสัมภาษณ์แบบเป็นทางการ (Structured interview or formal interview) โดยการกำหนดแบบสอบถามอย่างง่าย ไม่ซับซ้อนยุ่งยากในการตอบคำถาม เพื่อให้เห็นข้อแตกต่างหรือเหมือนกันของผู้บริหารทุกระดับสูง และผู้บริหารระดับต้น ซึ่งผู้บริหารระดับสูง ได้แก่ รองอธิบดีกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน ผู้อำนวยการศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนเขต 2 จังหวัดราชบุรี สำหรับผู้บริหารระดับต้น ได้แก่ ผู้อำนวยการสถานพินิจฯ และหัวหน้าฝ่ายบริหารทั่วไปของสถานพินิจที่อยู่ในการกำกับดูแลของ ศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนเขต 2 จังหวัดราชบุรีจำนวน 7 คน

ก. การสังเกต การศึกษาการดำเนินงานการรับมอบอำนาจของศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนเขต 2 จังหวัดราชบุรี สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดในการกำกับดูแลของ ศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนเขต 2 จังหวัดราชบุรี โดยการรายงานผลการดำเนินงานการรับมอบอำนาจการบริหาร สังเกตการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งเฝ้าติดตามการตอบรับของญาติในการติดต่อราชการกับหน่วยงานที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง

#### การวิเคราะห์ข้อมูล ประกอบด้วยขั้นตอนการปฏิบัติดังต่อไปนี้

การวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) คือเทคนิคการวิจัยที่พยายามจะบรรยายเนื้อหาของข้อความหรือเอกสาร โดยมีลักษณะสำคัญ 3 ประการ คือ ใช้วิธีการเชิงคุณภาพอย่างเป็นระบบ และเน้นความเป็นวัตถุวิสัย (Objectivity) และอิงกรอบทฤษฎี การบรรยายนี้จะเน้นเนื้อหาตามที่ปรากฏ ไม่เน้นการตีความหรือการหาความหมายที่ซ่อนไว้เบื้องหลัง ทั้งนี้ผู้วิจัยต้องไม่มีอคติหรือใส่ความคิดความรู้สึกของตนเองเข้าไป โดยมีขั้นตอนในการวิเคราะห์เนื้อหา ดังนี้

1. ผู้วิจัยจะต้องตั้งกฎเกณฑ์ขึ้นสำหรับคัดเลือกเอกสาร และหัวข้อที่จะทำการวิเคราะห์
2. ผู้วิจัยต้องวางเค้าโครงของข้อมูล โดยการทำรายชื่อ หรือข้อความที่จะถูกนำมาวิเคราะห์ แล้วแบ่งไว้เป็นประเภท (Categories)
3. ผู้วิจัยจะต้องคำนึงถึงบริบท (Context) หรือสภาพแวดล้อมประกอบของข้อมูลเอกสารที่นำมาวิเคราะห์ เช่น ใครเป็นผู้เขียน เขียนให้ใครอ่าน ช่วงเวลาที่เขียนเป็นอย่างไร เพื่อให้

การวิเคราะห์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีการบรรยายคุณลักษณะเฉพาะของเนื้อหาโดยไม่โยงไปสู่ลักษณะของเอกสาร ผู้ส่งสารและผู้รับ

4. การวิเคราะห์เนื้อหาจะทำตามเนื้อหาที่ปรากฏ (Manifest Content) ในเอกสารมากกว่ากระทำกับเนื้อหาที่ซ่อนอยู่ (Latent Content) การวัดความถี่ของคำหรือข้อความในเอกสารเป็นการวัดความถี่ของคำหรือข้อความที่ปรากฏอยู่ แต่ผู้วิจัยไม่ตีความคำหรือข้อความเหล่านั้น การตีความจะทำเฉพาะตอนที่สรุปเท่านั้น

## 5.1 สรุปผลการศึกษา

1. หลักการและแนวทางการมอบอำนาจทางการบริหารของกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนต่อศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชน มีดังนี้

### (1) ความจำเป็นของการมอบอำนาจการบริหาร

กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นพ้องตรงกันว่า กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนเป็นองค์กรมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ทำให้ผู้มีอำนาจตามกฎหมายมีภารกิจที่จะต้องใช้อำนาจเกินกำลังจะกระทำได้เพียงคนเดียว ดังนั้นจึงจำเป็นต้องกระจายอำนาจไปยังหน่วยงานในสังกัด สืบเนื่องจากเป็นกระจายอำนาจการบริหารไปยังหน่วยงานในระดับกอง เพื่อความรวดเร็ว ลดขั้นตอนในการปฏิบัติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถตอบสนองต่อความต้องการของผู้ได้บังคับบัญชา เด็กเยาวชนและผู้ปกครองได้อย่างทั่วถึง และพร้อมสำหรับการตรวจการปฏิบัติจากหน่วยงานภายนอกอย่างตลอดเวลา

### (2) แนวทางการปฏิบัติในการมอบอำนาจการบริหาร

ลักษณะของการมอบอำนาจการบริหาร ส่วนใหญ่เห็นพ้องต้องกันลักษณะการมอบอำนาจของกรมสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนต่อศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนจะเป็นคำสั่งที่มีหนังสือ โดยมีการลงลายมือชื่อของอธิบดีอย่างชัดเจน โดยมอบหมายให้อำนาจกำกับดูแลสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดแทนอธิบดีกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนอย่างชัดเจน ซึ่งผู้อำนวยการศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนเขต 2 จังหวัดมีอำนาจในการกำกับ ดูแลสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัด 8 แห่งประกอบด้วยจังหวัดราชบุรี จังหวัดกาญจนบุรี จังหวัดนครปฐม จังหวัดสุพรรณบุรี จังหวัดสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสงคราม จังหวัดประจวบคีรีขันธ์และจังหวัดเพชรบุรี ดังเห็นได้ ลักษณะงานที่มอบอำนาจส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องกับ

การปกครองบังคับบัญชาข้าราชการ เด็กและเยาวชนในสังกัดที่ตนรับผิดชอบ สิทธิประโยชน์ของข้าราชการประกอบด้วยผลการประเมินผลการปฏิบัติงาน การปฏิบัติงานนอกวันหยุดราชการ เบี้ยเลี้ยง ค่าพาหนะและการใช้ยานพาหนะ การเบิกจ่ายค่าเช่าบ้าน เกี่ยวกับการเงินและพัสดุ อาทิ การตั้งเบิกงบประมาณและการควบคุมการใช้ การทำลายหนังสือราชการ

### (3) การประเมินผลในการมอบอำนาจทางบริหาร

การประเมินผลในการมอบอำนาจทางบริหาร พบว่าส่วนใหญ่ให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานการมอบเป็นไปตามหนังสือคำสั่งการมอบอำนาจที่เป็นลายลักษณ์อักษร เมื่อได้ดำเนินการตามคำสั่งการมอบอำนาจ ศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนจังหวัดเขต 2 จังหวัดราชบุรีจะดำเนินการรายงานผลการปฏิบัติไปยังสถานพินิจคุ้มครองเด็กและเยาวชน

**2. ปัญหาและอุปสรรคของการปฏิบัติเกี่ยวกับมอบอำนาจของกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนต่อศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนต่อศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนเขตและสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน**

ปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินงานเกี่ยวกับการมอบอำนาจของกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนต่อศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนต่อศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนและสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน ส่วนใหญ่กลุ่มตัวอย่างเห็นพ้องตรงกันว่าปัญหาและอุปสรรคในการรับมอบอำนาจการบริหารจากระดับกรมมาสู่ระดับกอง (1) การแบ่งแยกขอบเขตอำนาจของผู้อำนวยการศูนย์เด็กและเยาวชนฯ และสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนไม่ชัดเจน ขอบเขตของพื้นที่ในการกำกับและควบคุมของศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนกว้างยากต่อการควบคุมได้อย่างทั่วถึง(2)การขาดระบบการตรวจสอบ ติดตามจากหน่วยงานหรือบุคคลผู้มอบอำนาจทางบริหาร (3) ผู้ปฏิบัติขาดความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับแนวทางในการปฏิบัติการบริหารมอบอำนาจที่ชัดเจน เนื่องจากการขาดรูปแบบในการถ่ายทอดความรู้ที่เป็นรูปธรรม

## 5.2 การอภิปรายผลการศึกษา

### 1. หลักการและแนวทางในการมอบอำนาจทางการบริหารของกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนต่อศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชน สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน

1) ความจำเป็นของการมอบอำนาจทางการบริหารของกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนต่อศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชน เป็นการกระจายอำนาจจากกรมไปยังหน่วยงานระดับกองเนื่องจากกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนมีศูนย์ฝึกและอบรมเขตกระจายทั่วประเทศ 17 แห่ง โดยการมอบอำนาจการบริหารไปยังศูนย์ฝึกและอบรมเขตฯ ในขณะที่ศูนย์ฝึกและอบรมเขตฯ มีภารกิจในการกำกับและดูแลสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนในเขตที่ตนเองรับผิดชอบ สำหรับศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนเขต 2 จังหวัดราชบุรี มีสถานพินิจในกำกับ 8 แห่ง สอดคล้องกับ Hollander and Offerman (อ้างถึงใน Daft 1998:277) ซึ่งได้กล่าวว่าการมอบอำนาจเป็นการแบ่งอำนาจหรือมอบอำนาจหน้าที่ให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในองค์การ ซึ่งจะทำให้ผู้ปฏิบัติงานทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพได้ขอบเขตความรับผิดชอบของตนเอง

นอกจากนี้การมอบอำนาจบริหารยังช่วยให้เกิดความคล่องตัว ความรวดเร็วในการดำเนินงานหรือเป็นการช่วยลดความล่าช้าในการดำเนินงาน สอดคล้องกับ ประทาน คงฤทธิศึกษากร(2518) ได้ศึกษาการมอบอำนาจหน้าที่ พบว่าความจำเป็นในการมอบอำนาจเนื่องจากการกิจของฝ่ายปกครองมีความหลากหลายและมีความสลับซับซ้อน ซึ่งส่งผลให้ปริมาณมากขึ้น ดังนั้นในสถานะเช่นนี้การยังอยู่กับวิธีคิดแบบเก่าผู้มีอำนาจคือผู้ใช้อำนาจเสมอไปมิได้ ย่อมมาซึ่งปัญหาความล่าช้าในการดำเนินงาน จึงจำเป็นจะต้องมีการมอบอำนาจขึ้น รวมทั้งการมอบอำนาจสามารถสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างสะดวกรวดเร็ว

#### 2) แนวทางการมอบอำนาจทางการบริหาร

ลักษณะของการมอบอำนาจบริหาร ของกรมสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนต่อศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนจะเป็นคำสั่งที่มีหนังสือ โดยมีการลงลายมือชื่อของอธิบดีอย่างชัดเจน โดยมอบหมายให้อำนาจกำกับดูแลสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดแทนอธิบดีกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนในการกำกับ ดูแลสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัด 8 แห่ง ประกอบด้วยจังหวัดราชบุรี จังหวัดกาญจนบุรี จังหวัดนครปฐม จังหวัดสุพรรณบุรี จังหวัดสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสงคราม จังหวัดประจวบคีรีขันธ์และจังหวัดเพชรบุรี

สอดคล้องกับ นกคณ เกร์ฤกษ์ (2548) ได้ศึกษาการมอบอำนาจทางการปกครอง พบว่า ลักษณะการมอบอำนาจเกิดขึ้นตามกฎหมายบัญญัติให้มอบอำนาจได้ไว้เป็นการทั่วไป ซึ่งกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารแผ่นดิน พ.ศ.2534 โดยกฎหมายจะกำหนดตัวบุคคลที่อาจรับมอบอำนาจเอาไว้ล่วงหน้าและจะมอบอำนาจแก่ผู้อื่นนอกจากที่กำหนดไม่ได้ และเมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน(ฉบับที่ 5) พ.ศ.2555 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ว่าด้วยการมอบอำนาจแล้ว ซึ่งผู้มอบอำนาจในมาตรา 38 ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง อธิบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า ผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากองหรือเทียบเท่า ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอ หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด สามารถที่จะ หากมิได้เป็นผู้ที่อยู่ในมาตรา 38 ไม่สามารถดำเนินการได้ แสดงให้เห็นว่าในกรณีการมอบอำนาจการบริหารของอธิบดีที่มีศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนเขต 2 ซึ่งเทียบเท่าระดับกอง สามารถดำเนินการได้และชอบด้วยข้อกฎหมาย

เมื่อพิจารณาถึงแนวทางในการมอบอำนาจทางการบริหาร แม้ว่าจะมอบหมายด้วยคำสั่งเป็นหนังสือ แต่ลักษณะการมอบหมายหรือแนวทางในการปฏิบัติจะให้สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนให้ศึกษาตามคู่มือในการปฏิบัติและคำสั่งที่เกี่ยวข้อง ซึ่งไม่สอดคล้องกับการศึกษาของDaft (1998:279-280) ได้เสนอกระบวนการ การมอบอำนาจมี 3 ขั้นตอน (1) คือ วินิจฉัยเงื่อนไขต่างๆ ภายในองค์กรเป็นการตรวจสอบองค์ประกอบ การออกแบบงานขององค์กร ทั้งระดับล่างและระดับปานกลางว่ามีเงื่อนไขใดที่เป็นการลดอำนาจลง (2) การปรับปรุงแก้ไขปัจจัยต่างๆ ที่ได้วิเคราะห์ในขั้นตอนที่ 1 เพื่อให้พนักงาน ได้รับอำนาจหรือมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ อาทิ การให้สารสนเทศ ให้ความรู้ความชำนาญ ให้อำนาจ และให้รางวัลบนพื้นฐานการปฏิบัติงาน ในขั้นตอนนี้โดยผู้บริหารระดับสูงควรที่จะกำหนด นโยบายวางระเบียบ หรือวิธีการ เพื่อให้เกิดความมั่นใจแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาว่าจะมีการมอบอำนาจมีการเตรียมพร้อมของผู้ใต้บังคับบัญชาโดยเฉพาะการให้ความรู้ความชำนาญที่จำเป็นสำหรับการตัดสินใจ นอกจากนี้จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเพื่อส่งเสริมให้ผู้ปฏิบัติงานมีอำนาจมากขึ้น เช่น ทำให้งานที่ทำอยู่มีความหลากหลาย ลดกฎเกณฑ์ต่างๆ ลดระดับของสายบังคับบัญชา การ ส่งเสริมการปฏิบัติงานเป็นทีมหรือคณะทำงาน การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างจะทำให้ผู้ปฏิบัติงานมีการตัดสินใจที่ขยายวงกว้างขึ้นทิศทางและเป้าหมายขององค์กรมีความชัดเจน ผู้ปฏิบัติงานได้รับข่าวสารเต็มที่ มีอิสระในการตัดสินใจใช้อำนาจปฏิบัติงานเพื่อผลสำเร็จของงาน (3) ป้อนข้อมูลย้อนกลับ (Feedback) ทำให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถรู้ถึงผลการปฏิบัติงานที่แล้วมาว่ามีความสำเร็จหรือประสิทธิผลอย่างไรหลายองค์กรจะมีการพิจารณาการให้รางวัลตามผลการปฏิบัติงานที่ผ่านมารวมถึงตำแหน่งงานที่สูงขึ้น

### 3) การประเมินผลในการมอบอำนาจทางบริหาร

ส่วนใหญ่การมอบเป็นไปตามหนังสือคำสั่งการมอบอำนาจที่เป็นลายลักษณ์อักษร เมื่อได้ดำเนินการตามคำสั่งการมอบอำนาจ ศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนจังหวัดเขต 2 จังหวัดราชบุรี จะดำเนินการรายงานผลการปฏิบัติไปยังสถานพินิจคุ้มครองเด็กและเยาวชนเท่านั้น ไม่สอดคล้องกับ ๓๖๖ พงศศิริอ้างใน <http://www.bloggang.com> ได้ศึกษาแนวทางในปฏิบัติของการมอบอำนาจเพื่อให้เกิดความมั่นใจว่างานที่ได้มอบหมายจะได้รับการปฏิบัติอย่างถูกต้องและเกิดผลสำเร็จ ผู้มอบหมายงานควรทำความเข้าใจกับงานที่จะมอบหมาย รวมทั้งกำหนดกรอบเวลาในการดำเนินงานรวมทั้งเป้าหมายให้ชัดเจน กำหนดรายละเอียดของงานที่จะมอบหมายให้ผู้รับมอบหมายงานทราบอย่างชัดเจน และอธิบายขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย รวมทั้งผลสำเร็จที่คาดหวัง เปิดโอกาสให้ผู้รับมอบอำนาจสามารถตัดสินใจสามารถเลือกใช้ทรัพยากรที่เกี่ยวข้องกับการทำงานและสิทธิดำเนินการต่างๆ เท่าที่จำเป็นเพื่อการปฏิบัติภารกิจ โดยอย่างยิ่งจะต้องให้ความสนใจเกี่ยวกับการติดตามประเมินผลงานที่มอบหมายเป็นระยะๆ เพื่อแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในระหว่างการดำเนินงานและเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ขององค์กร

### 2. ปัญหาและอุปสรรคของการปฏิบัติเกี่ยวกับการมอบอำนาจทางบริหารของกรม พินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนต่อศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนเขต 2 และสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน

ประเด็นแรก ขอบเขตความรับผิดชอบของศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนเขต 2 จังหวัดราชบุรีกว้างมีจำนวนมากถึง 8 แห่ง นอกจากนี้ยังรับภารกิจของหน่วยงานที่ตนเองรับผิดชอบ จึงทำให้ไม่สามารถกำกับและควบคุมสถานพินิจในกำกับได้อย่างทั่วถึง การแบ่งแยกขอบเขตอำนาจของผู้อำนวยการศูนย์ฝึกและเยาวชนฯ และสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนไม่ชัดเจน สอดคล้องกับสุเทพ โภมลภมรและสนิทศักดิ์ สนิทศักดิ์ ( 2543 ) ได้ศึกษาการมอบอำนาจเป็นหัวใจและเป็นเครื่องมือในการบริหารราชการของผู้บังคับบัญชา ซึ่งผู้บังคับบัญชาจะต้องใช้ดุลยพินิจและการตัดสินใจในการมอบอำนาจ และผู้บังคับบัญชาเป็นตัวจักรสำคัญที่จะต้องปฏิบัติประกอบด้วย การชี้แจงแนะนำลักษณะงานตลอดจนขอบเขตความรับผิดชอบให้ผู้ใต้บังคับบัญชาหรือผู้ได้รับมอบหมายได้ทราบ ซึ่งการมอบอำนาจจะต้องสร้างความรับผิดชอบ และความตระหนักให้แก่ผู้รับมอบอำนาจ การให้การศึกษาแก่ผู้รับมอบ โดยเปิดโอกาสในการแสดงความคิดเห็น ริเริ่มสร้างสรรค์และกล้าตัดสินใจ การมอบอำนาจต้องมอบให้เด็ดขาด ไม่เป็นลักษณะเพื่อปิดความ



รับผิดชอบ ต้องมอบให้ชัดเจน ไม่ซ้ำซ้อน ซึ่งจะต้องไม่ทำลายจิตใจและขวัญกำลังใจของผู้รับมอบคนแรก อันจะก่อให้เกิดความขัดแย้งในองค์กรที่ตามมา

ประเด็นที่สอง การขาดติดตามและประเมินผลจากหน่วยงานที่มอบอำนาจ โดยเฉพาะหน่วยงานจากระดับกรม ระดับกอง ซึ่งการดำเนินการมอบอำนาจเมื่อดำเนินการเสร็จแล้วจะดำเนินการเพียงการรายงานผลการปฏิบัติหน้าที่ไปตามสายบังคับบัญชาเท่านั้น ซึ่งไม่สอดคล้องกับบทลงโทษ ภารกิจ อ่างใน [www.lawreform.go.th](http://www.lawreform.go.th) การมอบอำนาจทางการบริหาร ถึงแม้ว่าผู้มอบอำนาจจะมอบอำนาจไปยังผู้รับมอบ แต่ตามกรอบของกฎหมายความรับผิดชอบของผู้มอบอำนาจ ซึ่งยังเป็นผู้บังคับบัญชาคงอยู่ ดังนั้นผู้บังคับบัญชาจะต้องสนใจอยู่ตลอดเวลา ต้องคอยติดตามผล และแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุตามวัตถุประสงค์ขององค์กร

ประเด็นที่สาม บุคคลผู้รับมอบอำนาจขาดความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติการมอบอำนาจอย่างถูกต้อง และไม่มีรูปแบบในการถ่ายทอดความรู้ที่เกี่ยวกับการรับมอบที่ชัดเจน สอดคล้องกับ เซาว์ โรจนแสง ( 2552) ได้ศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานราชการพบว่าปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากการพัฒนาของรัฐในภาพรวม ทำให้หน่วยงานและบุคลากรภาครัฐบางส่วนไม่สามารถปรับตัวตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของระบบบริหารจัดการสมัยใหม่ได้ ทำให้ไม่สามารถการบริหารจัดการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ และเกิดจากความเป็นผู้นำของผู้บริหารที่ไม่มีการสั่งการที่ดี และสร้างบรรยากาศที่ไม่ดีต่อการทำงาน ดังนั้นการมอบอำนาจทางการบริหารจำเป็นต้องสร้างความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการและแนวทางในการปฏิบัติการมอบอำนาจที่ชัดเจนอย่างเป็นรูปธรรม และมีระบบการถ่ายทอดความรู้ที่เป็นระบบ โดยการฝึกทักษะ ความชำนาญในการปฏิบัติเกี่ยวกับรับมอบอำนาจการบริหารด้านต่างๆ เพื่อสร้างความมั่นใจให้แก่ผู้ปฏิบัติ

### 5.3 ข้อเสนอแนะ

#### ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้

1. ควรจัดตั้งคณะกรรมการในการมอบอำนาจการบริหาร โดยให้ครอบคลุมทั้งระดับกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน ระดับศูนย์ฝึกและอบรมฯ และสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนทำให้เกิดการประสานความเข้าใจอันดีระหว่างผู้มอบอำนาจและผู้รับมอบอำนาจ นอกจากนี้ยังเป็นการเปิดโอกาสในการสอบถามข้อค้นข้อข้องใจเกี่ยวกับหลักการและแนวทางการมอบอำนาจได้อย่างถูกต้อง และแนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจน ทั้งนี้เพื่อเอื้อต่อการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยความสะดวก และรวดเร็วและสนองตอบต่อความต้องการของประชาชน

2. ควรกำหนดขอบเขตในการมอบหมายอำนาจการบริหารให้ชัดเจน อาทิ อำนาจการบริหารอะไรบ้างที่จะให้สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนสามารถดำเนินการได้ โดยไม่ต้องผ่านศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชน ทั้งนี้ให้รายงานผลการดำเนินงานไปยังกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนโดยตรง และประเด็นใดบ้างที่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชน ทั้งนี้เพื่อความเป็นเอกภาพในการรับมอบอำนาจทางการบริหาร ซึ่งจะไม่ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนเกิดขึ้น นอกจากนี้ยังต้องพิจารณาถึงขอบเขตของศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนรับผิดชอบในการกำกับดูแลสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนให้เหมาะสม ทั้งนี้พิจารณาถึงประสิทธิภาพของการกำกับดูแล และนิเทศติดตามได้อย่างทั่วถึง ซึ่งจะเอื้อต่อความสะดวก รวดเร็วและลดขั้นตอนในการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ

3. จัดทำระบบการติดตามและประเมินผลอย่างชัดเจน โดยการกำหนดตัวชี้วัดในการดำเนินการต่างๆพร้อมทั้งมีเอกสาร และกระบวนการการทำงานที่ชัดเจน ทั้งนี้เพื่อลดความผิดพลาดในการดำเนินการรับมอบอำนาจ และสามารถตรวจความก้าวหน้า รวมทั้งปัญหาที่เกิดขึ้นในระหว่างการปฏิบัติภารกิจที่ได้รับมอบหมาย

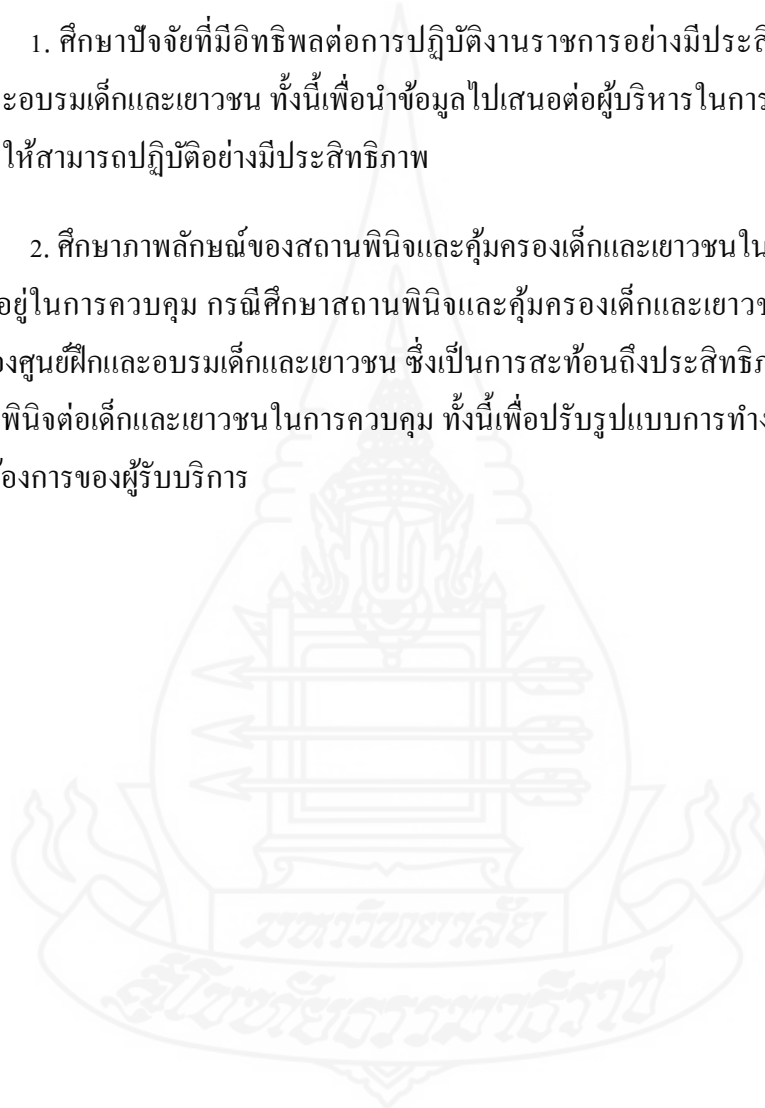
4. การให้ความรู้เกี่ยวกับการมอบอำนาจทางการบริหารให้แก่ข้าราชการทุกระดับชั้น และเปิดโอกาสให้ข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในการมอบหมายอำนาจทางการบริหารอย่างมีประสิทธิภาพ อาทิ การจัดการอบรมเชิงปฏิบัติการทั้งกลุ่มผู้บริหารระดับสูง ระดับต้น และผู้ปฏิบัติ อย่างต่อเนื่อง

5. เปิดศูนย์สารสนเทศในการรับฟังข้อมูลย้อนกลับจากการปฏิบัติราชการจากเด็ก เยาวชนและผู้ปกครองเพื่อปรับปรุงและพัฒนาการกระบวนการทำงาน ซึ่งสามารถสนองตอบต่อ ความต้องการของประชาชนอย่างสะดวกรวดเร็ว

### ข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งต่อไป

1. ศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการปฏิบัติงานราชการอย่างมีประสิทธิภาพ กรณีศึกษา ศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชน ทั้งนี้เพื่อนำข้อมูลไปเสนอต่อผู้บริหารในการพัฒนาศักยภาพของ ข้าราชการให้สามารถปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ

2. ศึกษาภาพลักษณ์ของสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนในมุมมองของเด็กและ เยาวชนที่อยู่ในการควบคุม กรณีศึกษาสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนในการกำกับและ ควบคุมของศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชน ซึ่งเป็นการสะท้อนถึงประสิทธิภาพในการให้บริการ ของสถานพินิจต่อเด็กและเยาวชนในการควบคุม ทั้งนี้เพื่อปรับปรุงแบบการทำงานให้สอดคล้องกับ กับความต้องการของผู้รับบริการ





บรรณานุกรม

มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร

สภามหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร

## บรรณานุกรม

- กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน (2549) การมอบอำนาจให้หัวหน้าหน่วยงานในสังกัดกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนปฏิบัติราชการแทนอธิบดีกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน (อค์สำเนา)
- กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน (2549) การมอบอำนาจให้กำกับดูแลสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดแทนอธิบดีกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน (อค์สำเนา)
- กรีช ภูณิยามา (2550) “การมอบอำนาจทางการปกครองในระบบราชการ “ วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต.คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ชาญชัย อาจินสมาจาร(2542) ศิลปะแห่งการมอบอำนาจ กรุงเทพมหานคร มาสเตอร์พรินดีงเซาว์ โรจนแสง(2552) “การจัดการทรัพยากรมนุษย์” เอกสารการสอนชุดวิชาองค์การและการจัดการ หน่วยที่ 1 – 8.ครั้งที่ 14 สาขาวิทยาการจัดการ นนทบุรี โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช .
- ณัฐวดี พงศ์สิริ ศิลปะแห่งการมอบหมายงาน เผยแพร่ใน <http://www.bloggang.com>
- แน่นน้อย ย่านวารี การวิเคราะห์ข้อมูลในงานวิจัยเชิงคุณภาพ.เผยแพร่ใน [nateepaji@yahoo.com](mailto:nateepaji@yahoo.com)
- นภดล เกียรติยศ การมอบอำนาจทางการปกครอง เผยแพร่ใน [WWW.Lawreform.go.th](http://WWW.Lawreform.go.th)
- ธนาวัฒน์ สังข์ทอง (2550) การมอบอำนาจ (อค์สำเนา)
- พระราชบัญญัติบริหารงานแผ่นดินพ.ศ.2543 อ้างใน [www.thailandlawyercenter.com](http://www.thailandlawyercenter.com)
- พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ.2550 อ้างใน [www.industry.go.th](http://www.industry.go.th)
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ.2546 อ้างใน [www.kodmhai.com](http://www.kodmhai.com)
- สุเทพ โกมลภมร และสนิทศักดิ์ สนิทศักดิ์ (2543) “การมอบอำนาจ ” เทศาภิบาล 95 :55 -58
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2546) คู่มือ คำอธิบายและแนวทางปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ.2546. กรุงเทพมหานคร บริษัท สิริบุตรการพิมพ์จำกัด.

สุวัฒน์ สุรัตน์ชัยการ (2546) “ การมอบอำนาจและความพึงใจในการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงาน  
กรณีศึกษา บริษัทอัลลายแอนซ์ไฟน์นิ่ง การศึกษาค้นคว้าอิสระปริญญาบริหารธุรกิจ  
มหาบัณฑิต แขนงวิชาบริหารธุรกิจ สาขาวิชา วิทยาการจัดการ  
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.

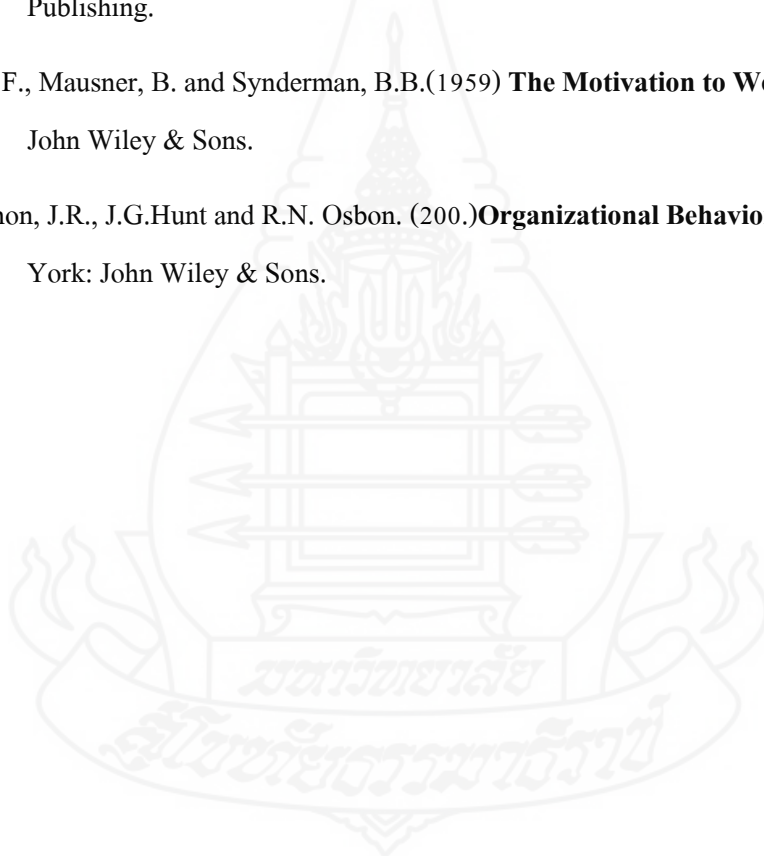
อริยา อาจละสุทธิ นวัตกรรมบริหาร : การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมในระบบราชการตามแนวคิดการ  
จัดการภาครัฐแนวใหม่ (อค์สำเนา)

Bryman, A.(1986) **Leadership and Organization**. London: Routedge & Kegan Paul.

Daft, R.L.(1998) **Essentials of Organization Theory and Design**. Ohio: South-Western College  
Publishing.

Herzberg, F., Mausner, B. and Synderman, B.B.(1959) **The Motivation to Work**. New York:  
John Wiley & Sons.

Schermerhon, J.R., J.G.Hunt and R.N. Osbon. (200.)**Organizational Behavior**. (7<sup>th</sup> ed.). New  
York: John Wiley & Sons.





ภาคผนวก

สภามหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร

มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร



ภาคผนวก  
ก. แบบสัมภาษณ์







5. ท่านมีแนวทางหรือข้อเสนอแนะอย่างไรที่จะทำให้การมอบอำนาจการบริหารจากกรม  
พินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนให้แก่ศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนเขต 2 และสถาน  
พินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดดำเนินงานไปอย่างมีประสิทธิภาพ

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....





ภาคผนวก

ข. รายชื่อผู้ให้สัมภาษณ์

## รายชื่อผู้ให้สัมภาษณ์

นายยุทธนันท์ ยิ้มพูนทรัพย์ ตำแหน่งผู้อำนวยการศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนเขต 2  
จังหวัดราชบุรี สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2555

นายเลิศศักดิ์ บุญสุข ผู้อำนวยการสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดราชบุรี สัมภาษณ์  
เมื่อ  
วันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2555

นางวันดี เป็รื่องปราชญ์ หัวหน้าฝ่ายบริหารงานทั่วไป สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและ  
เยาวชนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ สัมภาษณ์ เมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2555

นายจรรยา แผนสมบุรณ์ ผู้อำนวยการสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดกาญจนบุรี  
สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2555

นางอรรณพร อรรถวิชัย หัวหน้าฝ่ายบริหารงานทั่วไป สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน  
จังหวัดเพชรบุรี สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2555

นายสุนทร เพ็งมาก รองอธิบดีฝ่ายวิชาการ กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน สัมภาษณ์เมื่อ  
วันที่ 17 มีนาคม 2555

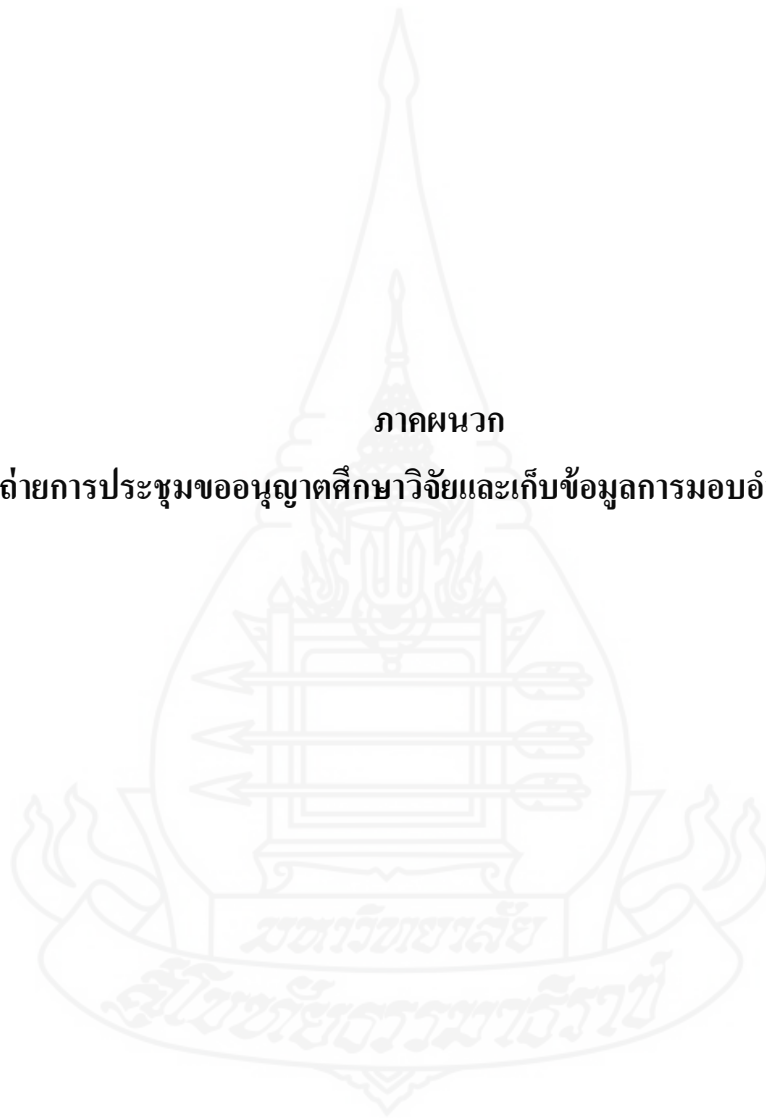
พันจ่าตรีพงษ์พันธ์ แก้วพิมพ์ ผู้อำนวยการสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน  
จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม 2555

นางสาวสมใจ ก่ออริยะวงศ์ หัวหน้าฝ่ายบริหารงานทั่วไป ศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนเขต 2  
จังหวัดราชบุรี สัมภาษณ์ เมื่อวันที่ 7 มิถุนายน 2555

นายประพาส จำเียน ผู้อำนวยการสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดสมุทรสงคราม  
สัมภาษณ์เมื่อ วันที่ 7 มิถุนายน 2555

ภาคผนวก

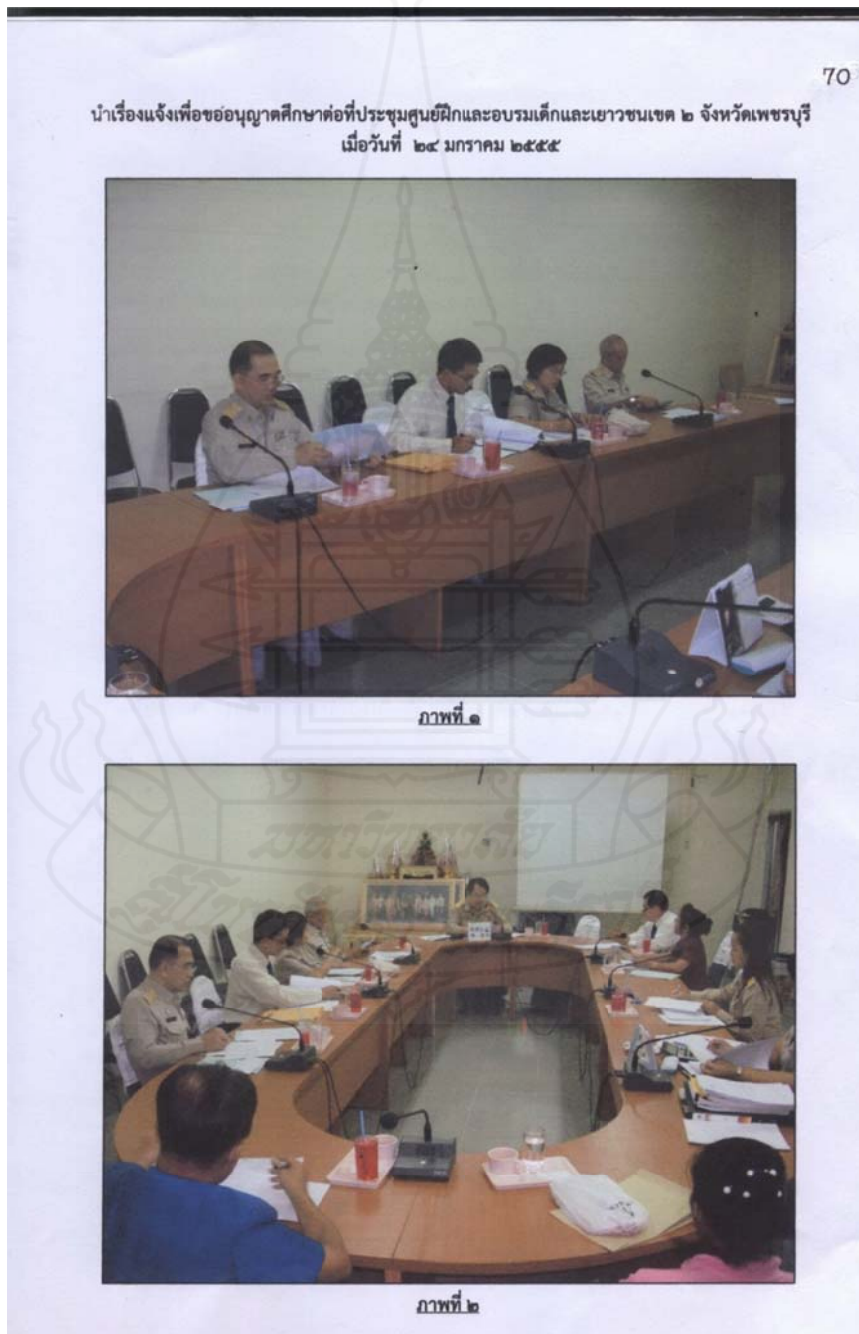
ค. ภาพถ่ายการประชุมของอนุญาตศึกษาวิจัยและเก็บข้อมูลการมอบอำนาจทางบริหาร



ภาพการประชุมของศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนเขต 2 จังหวัดราชบุรี เมื่อวันที่ 24 มกราคม

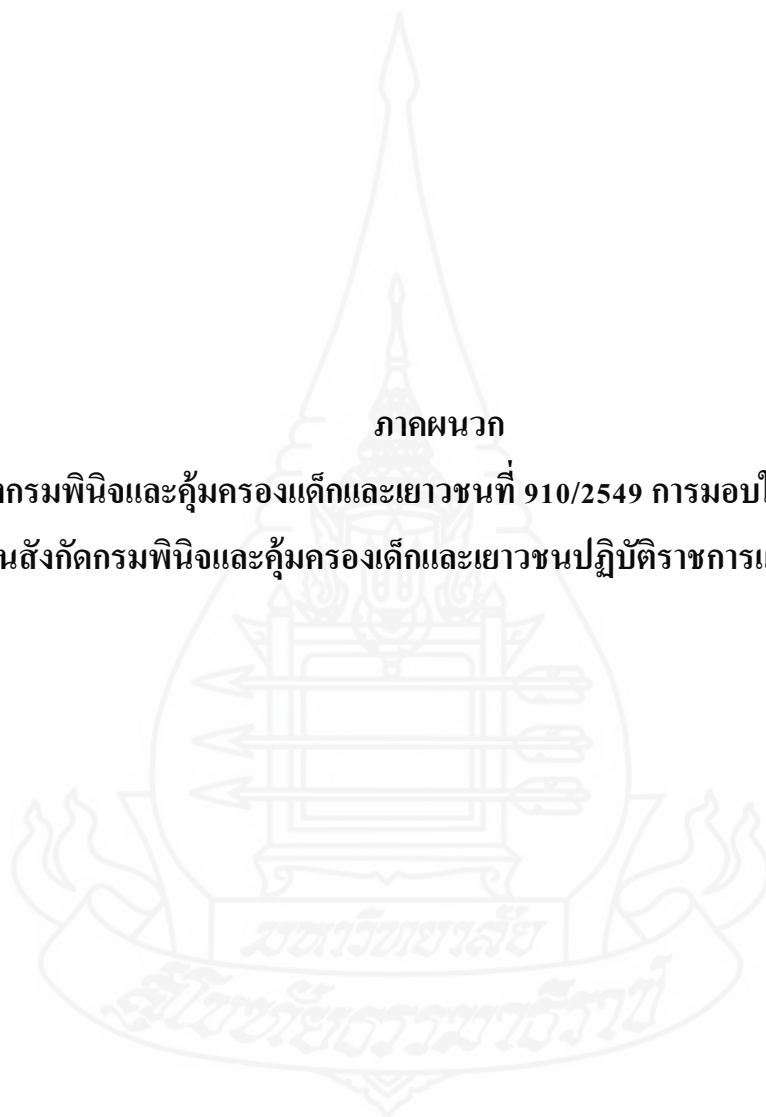
2555

เพื่อขออนุญาตศึกษาวิจัยเรื่อง การมอบอำนาจทางการบริหาร กรณีศึกษาการมอบอำนาจ  
ต่อผู้อำนวยการศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนของกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน  
พร้อมทั้งเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์ผู้บริหารระดับสูงและระดับต้น  
ในการกำกับของศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนเขต 2 จังหวัดราชบุรี



ภาคผนวก

ง. คำสั่งกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนที่ 910/2549 การมอบให้หัวหน้าหน่วยงาน  
ในสังกัดกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนปฏิบัติราชการแทนอธิบดี







คำสั่งกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน  
ที่ ๕10/2549

เรื่อง การมอบอำนาจให้หัวหน้าหน่วยงานในสังกัดกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน  
ปฏิบัติราชการแทนอธิบดีกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน

ตามที่ได้มีคำสั่งกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน ที่ 28/2545 เรื่องการมอบอำนาจ  
ให้หัวหน้าหน่วยงานในสังกัดกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน ลงวันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ. 2545  
คำสั่งกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน ที่ 18/2546 เรื่อง เพิ่มเติมการมอบอำนาจในการลาประเภทต่าง ๆ  
ของข้าราชการและลูกจ้าง ลงวันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2546 และคำสั่งกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน  
ที่ 357/2549 เรื่อง การมอบอำนาจให้หัวหน้าหน่วยงานในสังกัดกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน  
ลงวันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ. 2549 นั้น

เพื่อให้การปฏิบัติราชการของหน่วยงานในสังกัดกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน  
เป็นไปโดยคล่องตัวสอดคล้องกับหลักกระจายอำนาจ การมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการ  
แทนอธิบดีกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน และเพื่อให้การบริหารราชการของผู้อำนวยการศูนย์ฝึก  
และอบรมเด็กและเยาวชน สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพอันจะก่อให้เกิด  
ประโยชน์สูงสุดแก่ทางราชการและความเหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน จึงให้ยกเลิกคำสั่งกล่าว  
และอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 32 และ  
มาตรา 38 (7) ประกอบระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2546 ข้อ 11 อธิบดีกรมพินิจ  
และคุ้มครองเด็กและเยาวชน จึงมอบอำนาจให้หัวหน้าหน่วยงานในสังกัดกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน  
ปฏิบัติราชการแทนอธิบดีกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน ดังรายละเอียดปรากฏตามบัญชีการมอบอำนาจ  
แนบท้ายนี้

หากมีการสั่งการเกี่ยวกับเรื่องที่มีขอบเขตกว้างเป็นไปประการใดให้รายงานพร้อมส่งสำเนาคำสั่ง  
และเอกสารที่เกี่ยวข้องให้กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนทราบต่อไป

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

นางนันทกัญญา  
อธิบดีกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน  
(นางนันทกัญญา นิมิตต์)

ตั้ง ณ วันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ. 2549

(นางซูจิรา กองแก้ว)

อธิบดีกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน

**บัญชีการมอบอำนาจของอธิบดีกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน**  
**ให้หัวหน้าหน่วยงานในสังกัดกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน**  
 (แบบท้ายคำสั่งกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน ที่ 910/12549 ลงวันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ. 2549)

ลำดับ ที่	อำนาจที่มอบ	ผู้รับมอบอำนาจ	ลักษณะงานที่มอบให้
1.	การปกครองบังคับบัญชา ให้หัวหน้าหน่วยงานในสังกัดกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน มีอำนาจปกครองบังคับบัญชาข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานราชการ ในสังกัดกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนที่ปฏิบัติงานอยู่ในหน่วยงานที่รับผิดชอบ ในฐานะผู้อำนวยการกอง	1. ผู้อำนวยการสำนัก 2. ผู้อำนวยการศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชน 3. ผู้อำนวยการสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน 4. เลขาธิการกรม	มอบอำนาจให้หัวหน้าหน่วยงานมีอำนาจปกครองบังคับบัญชาข้าราชการ ลูกจ้าง พนักงานราชการ ในสังกัดกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน ที่ปฏิบัติงานอยู่ในหน่วยงานนั้นๆ ในฐานะผู้อำนวยการกอง และให้หัวหน้าหน่วยงานเว้นแต่ผู้อำนวยการสำนัก ผู้อำนวยการศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนบ้านกาญจนาภิเษก และเลขาธิการกรม มีอำนาจดำเนินการทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง รวมทั้งการสั่งลงโทษในความคิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงของข้าราชการ และลูกจ้าง และมีอำนาจดำเนินการทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงและวินัยอย่างร้ายแรง รวมทั้งการสั่งลงโทษในความคิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงของพนักงานราชการ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 102 มาตรา 103 ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยลูกจ้างประจำของส่วนราชการ พ.ศ. 2537 ข้อ 50 ข้อ 51 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. 2547 ประกาศกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน

**ประวัติศึกษา**

ชื่อ	นางบุษศา ประพันธ์
วัน เดือน ปีเกิด	24 กรกฎาคม 2507
สถานที่เกิด	อำเภอแม่พระ จังหวัดลำปาง
ประวัติการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง
สถานที่ทำงาน	สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดเพชรบุรี
ตำแหน่ง	ผู้อำนวยการระดับต้น

