

บทที่ 2

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องและจะนำเสนอผลการศึกษาลำดับหัวข้อดังต่อไปนี้

1. การจัดการเอกสารราชการ
2. ความสอดคล้องของเอกสารกับภารกิจองค์กร
3. สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด เขตภาคเหนือตอนบน
4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. การจัดการเอกสารราชการ

1.1 ความสำคัญของเอกสารราชการ และ หลักการจัดการเอกสาร

ในการบริหารงานราชการแผ่นดินของทุกส่วนราชการ เอกสารมีความสำคัญอย่างยิ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเอกสารที่เกิดขึ้นหรือรับไว้เพื่อกำหนดงานตามหน้าที่ของส่วนราชการ ซึ่งเรียกว่า “เอกสารราชการ” หรือ “หนังสือราชการ” เอกสารเป็นเครื่องมือที่ช่วยให้การบริหารงานมีความสะดวกคล่องตัว (งานสารบรรณ กองงานวิเทศ 2553:เอกสารประกอบการบรรยาย เรื่อง “การจัดเก็บเอกสารงานสารบรรณ”) เอกสารราชการเป็นหลักฐานทางราชการที่น่าเชื่อถือและนำมาใช้เป็นหลักฐานอ้างอิงในทางกฎหมายในกรณีที่ถูกฟ้องร้อง เอกสารราชการเป็นแหล่งข้อมูลประกอบการตัดสินใจ การวินิจฉัย การสั่งการของผู้บริหารให้ดีที่สุด (ชุดิมา สัจจันนท์ 2552: 4) เอกสารราชการเป็นเครื่องมือพื้นฐานในการปฏิบัติงานประจำวันของส่วนราชการเป็นสื่อที่ใช้ในการสื่อความหมายได้ถูกต้องตรงประเด็น มีผู้เขียนและผู้อ่านเข้าใจตรงกัน สร้างมนุษยสัมพันธ์ที่ดีต่อกันง่ายแก่การปฏิบัติทำให้สามารถปฏิบัติในแนวทางหรือมาตรฐานเดียวกัน และเอกสารราชการจึงนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการติดต่อสื่อสารระหว่างระหว่างผู้บังคับบัญชา และผู้ใต้บังคับบัญชา ตลอดจนบุคคลภายนอกผู้มาติดต่อราชการ (วันทนี แสงภักดี, พรทิพย์ วีระสวัสดิ์, และธิดา พาหอม 2553: 202) เอกสารราชการจึงถือเป็นสื่อกลางอันช่วยให้การดำเนินงานทุกภารกิจที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กันหลายส่วนงานมีความสะดวก อันจะส่งผลถึงความสำเร็จในการปฏิบัติงานขององค์กร (ชุดิมา สัจจันนท์ 2552: 4) เอกสารราชการเป็นหลักฐานสำคัญและให้ข้อมูลที่เป็นภูมิหลัง

เพื่อการวางแผนในอนาคต (Rick and Gow 1988) เอกสารราชการยังเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการตรวจสอบอันแสดงความโปร่งใสในการทำงานของส่วนราชการ และเป็นภาพลักษณ์ของส่วนราชการ อันแสดงถึงคุณภาพของผู้ปฏิบัติงาน นอกจากนี้เอกสารราชการมีความสำคัญต่อส่วนราชการ ต่อการทำงานแล้วเอกสารราชการยังเป็นความทรงจำของส่วนงานและเมื่อนำมาสะสมรวมกันจะเป็นกลายเป็นความรู้ในเรื่องหรือสาขาวิทยาการต่าง ๆ ที่สามารถนำมาศึกษาค้นคว้าวิจัยได้ จึงถือว่าเอกสารราชการเป็นทรัพยากรหรือทรัพย์สินหนึ่งของส่วนราชการ และเป็นมรดกทางภูมิปัญญาของมนุษยชาติในสังคมนั้นที่จะกลายเป็นมรดกของประเทศชาติในอนาคต (สมสรวง พฤติกุล 2545: 6-7)

เอกสารมีความสำคัญต่อการบริหารราชการแผ่นดินของทุกส่วนราชการ ดังนั้นงานเอกสารราชการถือเป็นงานหนึ่งที่สำคัญของส่วนราชการ งานที่เกี่ยวกับเอกสารราชการนี้ทางวิชาการเรียกว่า “การจัดการเอกสาร” และส่วนราชการไทยเรียกว่า “งานสารบรรณ” ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ. 2526 ข้อ 6 วรรคแรก ให้ความหมายของ “งานสารบรรณ” ว่า หมายถึง งานที่เกี่ยวกับการบริหารงานเอกสาร เริ่มตั้งแต่ การจัดทำ การรับ การส่ง การเก็บรักษา การยืม จนถึงการทำลาย (สวัสดิการสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี 2534: 99) ซึ่งสอดคล้องกับความหมายทางวิชาการตามหลักการวงจรชีวิตเอกสารที่ให้ความหมายของคำว่า “การจัดการเอกสาร” ว่า หมายถึง วิชาการที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมเอกสารให้เป็นระบบ ตั้งแต่ การจัดทำ การใช้ (รวมถึง การลงทะเบียน การรับส่ง) การเก็บรักษา จนถึงการทำจัด (รวมถึงการทำลายเอกสารที่ไม่ใช้ในการปฏิบัติงานแล้วและไม่มีคุณค่าและการเก็บรักษาเอกสารที่มีคุณค่าต่อการบริหารและ การศึกษาค้นคว้าวิจัย) (สมสรวง พฤติกุล 2549: 7)

การจัดการเอกสารจึงเป็นงานสำคัญที่ทุกส่วนราชการต้องปฏิบัติอย่างเป็นระบบ และถูกต้องตามระเบียบเพื่อให้เอกสารราชการของส่วนราชการมีความครบถ้วน สมบูรณ์และถูกต้อง อยู่ในสภาพที่สามารถนำมาใช้งานได้ทันทีที่ต้องการ ส่วนราชการจึงต้องมีการควบคุมอย่างมีระบบ เพื่อสนองความต้องการด้านการบริหารและการดำเนินกิจกรรมของหน่วยงานอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งประหยัดงบประมาณและบุคลากร (Ricks and Others 1992: 8) ความสำเร็จของการจัดการเอกสารนำไปสู่การเพิ่มประสิทธิภาพขององค์กรและความได้เปรียบในการแข่งขัน (ชุติมา สัจจานนท์ 2552: 4)

1.2 หลักการจัดการเอกสารและกระบวนการจัดการเอกสาร

1.2.1 หลักการจัดการเอกสาร

แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการเอกสารมีมาแต่อดีตและพัฒนาการอย่างต่อเนื่อง “แนวคิดของวงจรชีวิตของเอกสาร” (the concept of records life cycle) เป็นหลักการหนึ่งที่ได้นำมาอ้างอิงในการสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมการจัดการ

เอกสารขององค์กร ซึ่งประกอบด้วยกิจกรรมต่าง ๆ หลายกิจกรรมในช่วงอายุของเอกสารตั้งแต่เอกสารปัจจุบันหรือเอกสารที่ยังอยู่ระหว่างปฏิบัติงานถึงเอกสารประวัติศาสตร์หรือเอกสารที่ปฏิบัติเสร็จแล้ว

การจัดการเอกสารตามแนวคิดวงจรชีวิตเอกสารเป็นกระบวนการจัดการเอกสารตามลำดับตั้งแต่ การจัดทำ (creation) การเก็บรักษาและการใช้ (maintenance and use) จนถึงการกำจัดเอกสาร (disposition) ดังแสดงในภาพที่ 2.1



ภาพที่ 2.1 การจัดการเอกสารตามแนวคิดวงจรชีวิตเอกสาร

เมื่อพิจารณาแนวคิดการจัดการเอกสารตามวงจรชีวิตเอกสารจะเห็นว่ามีสอดคล้องกับแนวทางการปฏิบัติงานเอกสารที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ. 2526 ที่ครอบคลุมกิจกรรม ตั้งแต่ การจัดทำ การรับการส่ง การเก็บรักษา การยืม และการทำลาย ซึ่งในแต่ละกิจกรรมนั้นมีความสำคัญเท่าเทียมกัน ไม่มีกิจกรรมใดที่มีความสำคัญเหนือกว่ากัน เพราะกิจกรรมต่าง ๆ ที่กล่าวต้องมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน (จินตนา บุญบงการ 2534 : 17)

1.2.1 กระบวนการจัดการเอกสารราชการ

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ. 2526 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงานสารบรรณ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2548 การปฏิบัติงานเอกสารแต่ละกิจกรรมมีประเด็นสำคัญ ดังนี้

1) การจัดทำเอกสารราชการ การจัดทำเอกสารราชการ เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการคิด ร่าง เขียน แต่ง พิมพ์ จัด จำ และทำสำเนาเอกสาร (สวัสดิการสำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี 2539: 100) การจัดทำเอกสารมีวิธีการที่หลากหลายและผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเอกสารมีทั้งผู้ร่าง ผู้พิมพ์ ผู้ตรวจทาน ผู้ลงนาม (Pen and Others. 1989: 9) การจัดทำเอกสารราชการมีประเด็นที่เกี่ยวข้องที่สำคัญ คือ ประเภทของเอกสารราชการ ลักษณะทางกายภาพของเอกสารราชการ เครื่องมือ อุปกรณ์และเทคโนโลยีที่ใช้ในการจัดทำเอกสารราชการ ขั้นตอนการจัดทำเอกสารราชการ และลักษณะของเอกสารราชการที่ดี

ก. ประเภทของเอกสารราชการ โดยทั่วไปหากจำแนกเอกสารตามรูปลักษณะ สามารถจำแนกได้เป็น 3 ประเภท คือ เอกสารกระดาษ สื่อโสตทัศนและสื่ออิเล็กทรอนิกส์ สำหรับหนังสือราชการ หากจำแนกประเภทตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ. 2526 หมวด 1 สามารถจำแนกเอกสารราชการหรือหนังสือราชการ ได้เป็น 6 ชนิด คือ หนังสือภายนอก หนังสือภายใน หนังสือประทับตรา หนังสือสั่งการ หนังสือประชาสัมพันธ์ และหนังสือที่เจ้าหน้าที่จัดทำขึ้นหรือรับไว้เป็นหลักฐานในราชการ (สวัสดิการสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี 2539: 2) หนังสือราชการแต่ละชนิดมีการกำหนดรูปแบบไว้เป็นแบบมาตรฐานที่ให้ทุกส่วนราชการนำไปใช้เป็นแบบในการจัดทำหนังสือราชการชนิดนั้น ๆ โดยกำหนดแบบไว้ในภาคผนวก

ข. ลักษณะทางกายภาพของเอกสารราชการ คือ ลักษณะของเอกสารราชการที่สามารถมองเห็นด้วยตาเปล่า เช่น วัสดุที่ใช้บันทึก ตัวอักษร สีหมึกที่ใช้ เมื่อพิจารณาหนังสือราชการ เช่น หนังสือภายนอก หนังสือภายใน หนังสือประทับตรา หนังสือสั่งการ หนังสือประชาสัมพันธ์ หนังสือราชการเหล่านี้มีลักษณะทางกายภาพที่สำคัญคือ บันทึกหรือพิมพ์บนกระดาษขนาด ISO - A4 พิมพ์หน้าเดียว ตัวอักษรที่ใช้ คือ ฟอนต์สารบรรณและใช้ตัวเลขไทย ซึ่งกำหนดตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ค่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๖/ว ๑๖๔ ลง วันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๕๓ และหนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ นร ๐๑๐๖/ว ๒๐๑๕ ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ สำหรับเอกสารประเภทแบบแปลนก่อสร้าง แผนที่และแผนผัง มีลักษณะทางกายภาพที่สำคัญ คือ จัดทำและบันทึกบนกระดาษขนาดต่าง ๆ ตั้งแต่ ขนาด A0 A1 A3 จนถึง ขนาด A4 ในปัจจุบันส่วนราชการอาจมีการจัดทำเอกสารราชการเป็นเอกสารดิจิทัล หรือเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ โดยส่วนใหญ่เป็นการบันทึกเก็บไว้เพื่อการใช้งานโดยอาจบันทึกเก็บในฮาร์ดดิสก์ หรือเก็บบนแผ่นเก็บข้อมูล เช่น ซีดี ดีวีดี

ค. เครื่องมือ อุปกรณ์และเทคโนโลยีที่ใช้ในการจัดทำเอกสารราชการ
อุปกรณ์และเครื่องมือพื้นฐานสำหรับการจัดทำเอกสารราชการ ในอดีตเครื่องพิมพ์ดีดและ

เครื่องโรเนียว ปัจจุบันเครื่องมือที่สำคัญในการจัดทำเอกสารราชการ คือ เครื่องคอมพิวเตอร์ พร้อมโปรแกรม เช่น โปรแกรมประมวลคำ (word processor) โปรแกรม Auto CAD สำหรับการเขียนแบบ โปรแกรมตกแต่งรูปภาพ (photoshop) สำหรับการตกแต่งรูปภาพ และมีการใช้เครื่องพิมพ์ชนิดต่างๆ เครื่องถ่ายสำเนาเอกสารเพื่อการทำสำเนาเอกสาร

ง. ขั้นตอนการจัดทำเอกสารราชการ ในการจัดทำเอกสารราชการ

โดยเฉพาะหนังสือราชการ เช่น หนังสือภายนอก บันทึกข้อความ คำสั่ง ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ มีขั้นตอนการปฏิบัติก่อนที่จะใช้เป็นต้นฉบับ (บุญชู เจนพนัส, สมศรี พนมวัน อยุรยา, อรสา เจนพนัส 2524: 72) ดังนี้

(1) การร่าง คือ การเรียบเรียงขั้นต้นตามเรื่องที่ต้องการให้ผู้รับหรือผู้ใช้ทราบหรือปฏิบัติตามหน้าที่ ทั้งนี้ผู้ร่างต้องรู้วัตถุประสงค์ของการจัดทำจึงสามารถเลือกแบบหรือชนิดหนังสือราชการที่ถูกต้อง และสามารถกำหนดชั้นความลับและการกำหนดชั้นความเร็วของเอกสารราชการนั้นได้ และผู้ร่างต้องมีความรู้และทักษะการเขียนและการใช้ภาษาอย่างถูกต้อง ในบางส่วนราชการอาจมีการจัดทำแบบฟอร์มสำหรับใช้ในการร่างหนังสือราชการแต่ละชนิดไว้เพื่อความสะดวกในการทำงานของเจ้าหน้าที่ (วิระ โดสงคราม, พรทิพย์ เริงธรรม: 11)

(2) การเขียนและการพิมพ์ คือ การทำให้เกิดลายลักษณ์อักษรเป็นข้อความลงบนสื่อที่เหมาะสม (บุญชู เจนพนัส, สมศรี พนมวัน อยุรยา, อรสา เจนพนัส 2542: 73) ในปัจจุบันนิยมใช้การพิมพ์ด้วยเครื่องคอมพิวเตอร์ด้วยโปรแกรมที่เหมาะสม สำหรับหนังสือราชการต้องใช้แบบและมาตรฐานที่กำหนดไว้ ผู้พิมพ์ต้องมีความละเอียดรอบคอบและแม่นยำทุกขั้นตอน นอกจากจะต้องพิมพ์ไม่ผิดและไม่ตกหล่นแล้วจำเป็นต้องมีความรู้ความเข้าใจในข้อความและประเด็นเนื้อหาของหนังสือ รู้การใช้ตัวสะกด การันต์และการจัดวรรคตอนที่ถูกต้อง

(3) การตรวจแก้ไข คือการตรวจความถูกต้อง ความเรียบร้อย ความครบถ้วนของเอกสารราชการ ผู้ตรวจทานเอกสาร ควรอ่านเอกสารอย่างรอบคอบและพยายามแก้ไขครั้งเดียวให้เสร็จ

นอกจากนี้ การทำสำเนาเอกสารถือว่าเป็นกิจกรรมหนึ่งของการจัดทำเอกสารราชการด้วย การทำสำเนาเอกสารราชการ หมายถึง การจัดทำเอกสารให้เหมือนต้นฉบับ ซึ่งมีเทคนิคและวิธีการได้หลายวิธี เช่น การคัดลอกด้วยลายมือ การถ่ายสำเนาหรือการถ่ายเอกสาร การพิมพ์จากเครื่องพิมพ์หลาย ๆ ชุดตามจำนวนที่ต้องการ

สำหรับการจัดทำเอกสารราชการอื่น เช่น แบบแปลน แผนที่ แผนผัง อาจมีการเพิ่มบางขั้นตอน แต่ขั้นตอนพื้นฐานในการจัดทำเอกสารที่ต้องปฏิบัติ คือ การร่าง

การพิมพ์หรือการดำเนินการจัดทำและการตรวจทานความถูกต้องของเอกสารที่จัดทำ (อุไร จักรจิง 2534: 27-28)

จ. ลักษณะของเอกสารราชการที่ดี การจัดทำเอกสารราชการ โดยเฉพาะ หนังสือราชการ ผู้รับผิดชอบต้องคำนึงถึงลักษณะของเอกสารราชการที่ดี เนื่องจากเอกสารราชการคือ ภาพลักษณ์ของหน่วยงาน แสดงถึงคุณภาพของผู้ปฏิบัติงาน หากหนังสือราชการที่อ่านแล้วเข้าใจยาก มีความผิดพลาดหรือการใช้ภาษาไม่ถูกต้อง ตัวสะกด การใช้คำผิด ไม่ถูกต้อง การพิมพ์ตกหล่น การจัดวรรคตอนไม่ถูกต้อง จะเป็นภาพลักษณ์ ที่ไม่ดีของหน่วยงาน ผู้ลงนามในหนังสือจะเสียหายไปด้วย การจัดทำหนังสือราชการต้องคำนึงถึงความถูกต้องด้านเนื้อหาและเขียนตรงประเด็น มีการจัดลำดับข้อมูลหรือเหตุผลอย่างเหมาะสมไม่ยาวหรือสั้นจนเกินไป ถูกความนิยมและถูกใจผู้ลงนาม คำนึงถึงความถูกต้องตามแบบหรือชนิดของเอกสารราชการที่จัดทำ และความถูกต้องด้านการใช้ภาษา ตัวสะกด ตัวการันต์ และตัวย่อ (ชนิตา ภูมิสถิตย์ :ค้นคืน 25 มิถุนายน 2555 จาก <http://pres.vru.ac.th/km53ag3/14/3.pdf>)

2) การรับการส่งเอกสารราชการ โดยปกติส่วนราชการจะมีการมอบหมายให้ มีหน่วยงานหนึ่งทำหน้าที่รับ-ส่งเอกสารราชการ กิจกรรมการรับ-ส่งเอกสารราชการจำแนกได้ 4 กิจกรรม คือ การรับเอกสารเข้าจากหน่วยงานภายนอก การส่งเอกสารออกถึงหน่วยงานภายนอก การรับเอกสารเข้าจากหน่วยงานภายใน และการส่งเอกสารออกระหว่างหน่วยงานภายใน โดยแต่ละกิจกรรมมีประเด็นสำคัญ ดังนี้ วิธีการหรือช่องทางการรับ ขั้นตอนการปฏิบัติ และการจัดทำ หลักฐานการควบคุมเอกสาร การรับและการส่งเอกสารราชการทั้ง 4 กิจกรรมมีรายละเอียดดังนี้

ก. การรับเอกสารเข้าจากหน่วยงานภายนอก คือ การรับเอกสารที่มีผู้ส่งมาถึงหน่วยรับของส่วนราชการ โดยช่องทางการมาของเอกสารราชการ มีดังนี้ ทางไปรษณีย์ ทางโทรสาร ทางพนักงานส่งเอกสาร และในปัจจุบันมีช่องทาง คือ ทางจดหมายหรือไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ ทางระบบอินเทอร์เน็ตและทางระบบสารบรรณอิเล็กทรอนิกส์ของส่วนราชการนั้น ๆ โดยส่วนใหญ่จะมีการประสานการรับ-ส่งเอกสารเป็นครั้งๆ เมื่อมีการส่งเอกสาร ขั้นตอนการรับเอกสารราชการปกติ มีการปฏิบัติดังนี้ คือ การเปิดซอง ในกรณีที่มีการบรรจุเอกสารในซอง การตรวจความครบถ้วนของเอกสาร การประทับตรารับหนังสือตามแบบที่กำหนด และควบคุมเอกสารโดยการลงทะเบียนรับในสมุดทะเบียนรับ ตามแบบที่กำหนด (สวัสดิการสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี 2534: 10) หลังจากที่ได้รับเอกสารราชการไว้แล้วการปฏิบัติในขั้นต่อไปอาจมีการปฏิบัติที่แตกต่างกัน เช่น มีการเสนอผ่านผู้บังคับบัญชาก่อน

ข. การส่งเอกสารออกถึงหน่วยงานภายนอก คือการส่งเอกสารราชการที่ทำเสร็จเรียบร้อยแล้วและผู้บังคับบัญชาลงนามเรียบร้อยแล้ว (ชาลี มณีศรี 2534: 27) วิธีการส่งหนังสือราชการถึงหน่วยงานภายนอกมีช่องทาง คือ ทางไปรษณีย์ พนักงานส่งเอกสาร และในปัจจุบันอาจส่งทางจดหมายหรือไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ ทางระบบอินเทอร์เน็ตและทางระบบสารบรรณอิเล็กทรอนิกส์ของส่วนราชการนั้น ของส่วนราชการนั้น โดยมีการแจ้งให้ส่วนราชการผู้รับได้ทราบเมื่อมีการส่งเอกสารนั้น ๆ ขั้นตอนการส่งเอกสารราชการออก มีการปฏิบัติดังนี้ การตรวจทานความเรียบร้อยและครบถ้วนของเอกสารที่จะส่งออก การลงทะเบียนในสมุดทะเบียนหนังสือออกและการเขียนหรือพิมพ์เลขทะเบียนที่ตรงกัน พร้อมวันเดือนปีของเอกสาร การบรรจุซองและจำหน่ายซอง ในกรณีที่ต้องบรรจุเอกสารราชการในซอง การจัดส่งเอกสารออกตามช่องทางการส่งที่เหมาะสม ในกรณีมีการจัดส่งทางไปรษณีย์จะมีการปฏิบัติตามระเบียบหรือวิธีการของการสื่อสารแห่งประเทศไทย (สวัสดิการสำนักงานปลัดนายกรัฐมนตรี 2534: 11)

ค. การรับเอกสารเข้าจากหน่วยงานภายใน คือ การรับเอกสารเข้าภายในส่วนราชการเดียวกัน วิธีการส่งส่วนใหญ่เป็นการส่งผ่านเจ้าหน้าที่รับ-ส่งของหน่วยสารบรรณ ขั้นตอนการรับเอกสารเข้าจากหน่วยงานภายในจะมีการปฏิบัติคล้ายคลึงกับขั้นตอนการรับหนังสือเข้าจากหน่วยงานภายนอก โดยอาจมีการจัดทำสมุดทะเบียนรับ-ส่ง เอกสารภายในอีกชั้นหนึ่งไว้เพื่อเป็นหลักฐานการตรวจสอบ (สวัสดิการสำนักงานปลัดนายกรัฐมนตรี 2534: 10)

ง. การส่งเอกสารออกจากหน่วยงานภายใน คือ การส่งเอกสารราชการถึงส่วนงานภายในหรือภายในส่วนงานในสังกัด ส่วนใหญ่เป็นหนังสือภายนอกที่ผู้บังคับบัญชาสั่งการให้รับผิดชอบในการปฏิบัติ หนังสือเวียน หรือบันทึกภายใน ในการส่งหนังสือราชการภายใน มีการปฏิบัติด้วยนำส่งโดยพนักงานรับ-ส่งหนังสือของหน่วยงาน และมีการควบคุมการจัดส่งด้วยสมุดทะเบียนส่งหนังสือภายในหน่วยงานอีกชั้นหนึ่ง (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ. 2506: 13)

3) การเก็บรักษาเอกสารราชการ การเก็บรักษาเอกสารราชการจำแนกได้เป็น 3 ระยะ คือ 1) การเก็บระหว่างปฏิบัติ 2) การเก็บไว้เพื่อใช้ในการตรวจสอบ และ 3) เก็บเมื่อปฏิบัติเสร็จแล้ว การปฏิบัติการเก็บเอกสารราชการแต่ละระยะมีประเด็นสำคัญคือ

ก. การเก็บระหว่างปฏิบัติ คือ การเก็บเอกสารราชการที่ปฏิบัติยังไม่สำเร็จจะอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าของเรื่อง (สวัสดิการสำนักงานปลัดนายกรัฐมนตรี 2534: 13) การปฏิบัติการเก็บเอกสารจึงอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าของเรื่องที่เก็บ ตามความสะดวกและหยิบใช้ได้ง่าย ส่วนใหญ่จะมีเพียงเล็กน้อย โดยมีวิธีการเก็บโดยจัดเป็นแฟ้ม เช่น “กำลังดำเนินการ” “รอการตอบ”

ข. การเก็บไว้เพื่อใช้ในการตรวจสอบ คือ การเก็บเอกสารราชการที่ปฏิบัติเสร็จเรียบร้อยแล้วแต่จำเป็นต้องใช้ในการตรวจสอบเป็นประจำ ไม่สะดวกส่งไปหน่วยเก็บของส่วนราชการ (สวัสดิการสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี 2534: 14) โดยวิธีการจัดเก็บนั้นเป็นความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้ง

ค. การเก็บเมื่อปฏิบัติเสร็จแล้ว คือ การเก็บเอกสารราชการที่ปฏิบัติเสร็จแล้วและไม่มีอะไรที่จะต้องปฏิบัติต่อไปอีก มีการปฏิบัติ ดังนี้ จัดทำบัญชีส่งเก็บ และส่งเอกสารราชการไปเก็บหน่วยเก็บที่ส่วนราชการนั้นกำหนดไว้ โดยให้มีการกำหนดระยะเวลาหรืออายุการเก็บโดยการประทับตราที่มุมล่างด้านขวาของกระดาษแผ่นแรกของเอกสารนั้น (สวัสดิการสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี 2534: 13)

ดังนั้น การเก็บเอกสารราชการจึงมีประเด็นสำคัญที่ต้องปฏิบัติดังนี้

(1) การจัดกลุ่มการนำเรื่องเข้าแฟ้มให้ตรงหมวด หมู่ของเอกสาร (บุญชู เจนพนัส , สมศรี พนมวัน ณ อยุธยา, อรสา เจนพนัส 2524: 131-132) ดังนั้นส่วนราชการจึงต้องมีแผนการจัดกลุ่ม หมวดหมู่หรือระบบการจัดหมู่เอกสารที่ส่วนราชการกำหนดไว้ จัดเรียงเรื่องในแฟ้มให้เรียบร้อย

(2) การทำบัญชีหนังสือส่งเก็บ เอกสารราชการที่ต้องส่งเก็บที่หน่วยเก็บหน่วยงานเจ้าของเรื่องต้องจัดทำบัญชีหนังสือส่งเก็บตามแบบที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ. 2526 (สวัสดิการสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี 2534: 13) และหน่วยเก็บ

(3) การทำทะเบียนหนังสือเก็บ หน่วยเก็บเอกสารราชการต้องจัดทำทะเบียนหนังสือเก็บตามแบบที่กำหนดไว้ในระเบียบสารบรรณ (สวัสดิการสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี 2534: 13) เพื่อเป็นหลักฐานและใช้ในการค้นหาเอกสาร

(4) การทำดัชนี และชื่อนำที่ตู้และลิ้นชัก เพื่อเป็นเครื่องชี้บอกทางให้ค้นหาเอกสารได้สะดวก หน่วยเก็บต้องจัดทำดัชนีโดยใช้แฟ้มยื่นสูงกว่าแฟ้มหรือปก และทำป้ายชื่อนำที่หน้าตู้และลิ้นชัก จะช่วยให้การค้นหาและหยิบใช้เอกสารได้ง่าย (บุญชู เจนพนัส, สมศรี พนมวัน ณ อยุธยา, อรสา เจนพนัส 2524: 140 และระเบียบงานสารบรรณ ฉบับ พ.ศ. 2497-2498 มปท: 80)

(5) วัสดุ อุปกรณ์และครุภัณฑ์การเก็บเอกสาร ตู้เก็บเอกสารอาจเป็นตู้ชนิดทำด้วยเหล็กหรือไม้ก็ได้ (บุญชู เจนพนัส, สมศรี พนมวัน ณ อยุธยา, อรสา เจนพนัส 2524: 14) แต่ควรเป็นแบบมาตรฐานเหมาะสมกับลักษณะของเอกสาร และมีจำนวนเพียงพอ วัสดุอุปกรณ์และครุภัณฑ์ที่ใช้ในการจัดเก็บเอกสารในปัจจุบันมีอยู่หลากหลายประเภท ไม่ว่าจะเป็นชั้นหรือเป็นตู้

ควรเป็นเหล็ก หากใช้ระบบชั้นหรือตู้เลื่อนจะเก็บเอกสารได้ปริมาณมากและประหยัดเนื้อที่ด้วย แต่การใช้ชั้นเลื่อน จะต้องวางแผนการล่วงหน้า เพราะตัวอาคารจะต้องรับน้ำหนักเพิ่มจากเดิมหลายเท่าที่เก็บเอกสารที่เป็นชั้นไม้ ตู้ไม้ จะต้องอาบน้ำยาป้องกันแมลงก่อน เนื่องจากเอกสารมีหลายประเภท หลายขนาด หลายรูปแบบ การออกแบบที่เก็บจึงต้องพิจารณาอย่างรอบคอบให้เหมาะสมกับการเก็บเอกสารแต่ละประเภท เช่น แผนที่จะต้องเก็บวางนอนในลิ้นชัก หากมีขนาดใหญ่เกินขนาดมาตรฐานก็จะม้วนเก็บ ตู้เก็บไมโครฟิล์ม ชั้นเก็บแถบเสียง ชั้นเก็บวัสดุคอมพิวเตอร์ จะมีรูปลักษณะและขนาดแตกต่างกันทั้งลิ้นกล่องและ แฟ้มบรรจุเอกสาร เอกสารทุกประเภทจะมีกล่องหรือแฟ้มเฉพาะบรรจุไว้ ก่อนนำขึ้นเก็บบนชั้นหรือตู้ กล่องและแฟ้มเหล่านี้จะสัมผัสถูกเนื้อเอกสารโดยตรง หากเกิดความชำรุด เสื่อมสภาพมีเชื้อรา ก็ทำให้เนื้อหาเอกสารชำรุดตามไปด้วย ควรเลือกแฟ้มหรือกล่องที่ทำจากวัสดุไร้กรด หรือของใหม่ที่ตรวจสอบสภาพแล้วว่าไม่กรดในตัวน้อย กล่องและแฟ้มบรรจุเอกสาร เหล่านี้จะป้องกันความชำรุด ในปัจจุบัน อาจจัดเก็บในรูปแบบของเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ในระบบคอมพิวเตอร์ (หอจดหมายเหตุแห่งชาติเฉลิมพระเกียรติ สมเด็จพระบรมโอรสาธิราชฯ สยามมกุฎราชกุมาร พะเยา 2548: 64)

4) การยืมเอกสารราชการ คือการนำเอกสารราชการไปใช้งานหรือขอดูหรือขอไปทำสำเนาอย่างมีวัตถุประสงค์ ผู้ขอยืมเอกสารราชการอาจเป็นบุคลากรภายในหน่วยงานเดียวกันหรือบุคคลภายนอก การปฏิบัติการยืมที่สำคัญ มีดังนี้

- ก. ผู้ยืมแจ้งเรื่องที่ต้องการยืมโดยอาจมีการขออนุญาตจากผู้มีอำนาจอนุมัติการยืม
- ข. ผู้ยืมจัดทำหลักฐานการยืมโดยอาจมีการมอบบัตรประจำตัวไว้เป็นหลักฐานในกรณีที่บุคคลภายนอก (บุญชู เจนพนัส, สมศรี พนมวัน ณ อยุธยา, อรสา เจนพนัส 2524: 134)

5) การทำลายเอกสารราชการ คือ การดำเนินการคัดเลือก จัดทำหลักฐานขออนุมัติและทำลายเอกสารราชการที่พ้นระยะเวลาก่อนเก็บรักษา ดังนั้นการปฏิบัติการยืมที่สำคัญ มีดังนี้

- ก. คัดเลือกเอกสารที่พ้นระยะเวลาการเก็บรักษา
- ข. จัดทำหลักฐาน เช่น บัญชีรายชื่อเอกสารที่จะทำลาย
- ค. เสนอบัญชีรายชื่อเอกสารที่จะทำลาย ต่อผู้บังคับบัญชาพิจารณาอนุมัติโดยอาจมีการแต่งตั้งคณะกรรมการ หรือคณะกรรมการทำลายเพื่อตรวจสอบและควบคุมการทำลายเอกสารราชการ

ง. ทำลายเอกสารราชการ เมื่อได้รับอนุมัติจากผู้มีอำนาจอนุมัติ โดยเครื่องมือทำลายเอกสารราชการที่เหมาะสม (บุญชู เจนพนัส, สมศรี พนมวัน ณ อยุธยา, อรสา เจนพนัส 2524: 137-138)

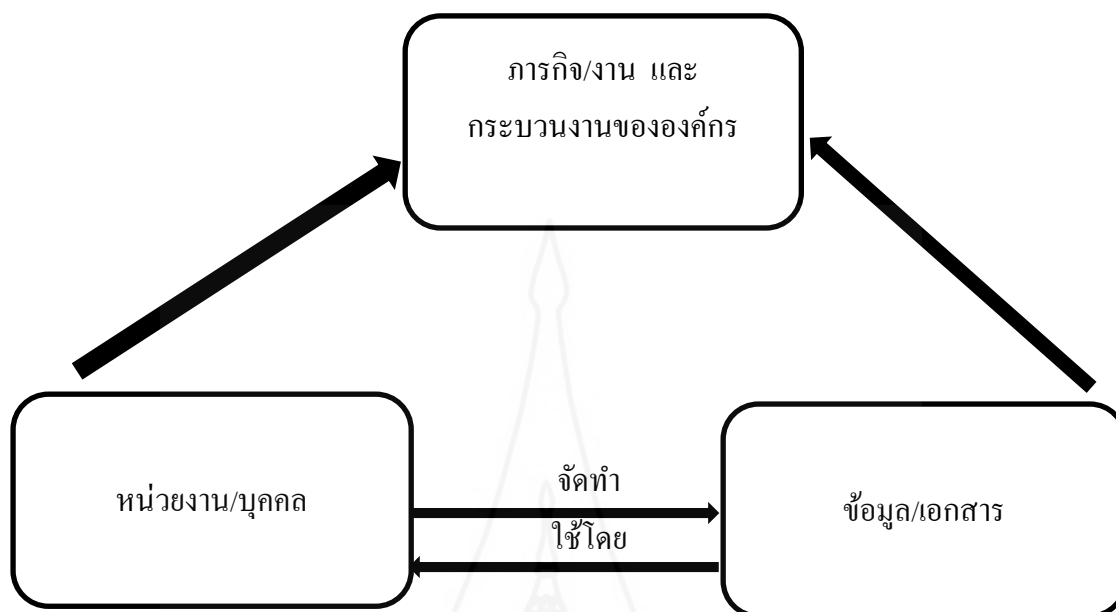
2. ความสอดคล้องของเอกสารกับการกิจองค์กร

การศึกษาวิเคราะห์เอกสารเพื่อเข้าใจแง่มุมต่างๆของเอกสาร สามารถประยุกต์หลักการและแนวคิดได้หลากหลาย เช่น วิเคราะห์อักษรวิทยา หรืออักษรวิทยา (paleography) ใช้ในการศึกษาลักษณะและวิวัฒนาการของตัวอักษร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เอกสารโบราณ หรือ วิชา นิรุกติศาสตร์ (philology) นำมาใช้ในการศึกษาโครงสร้างของภาษาในเชิงคำ ระบบเสียง วิชา diplomatics นำมาใช้ในการศึกษาเพื่อวิเคราะห์ลักษณะเอกสารที่นักจดหมายเหตุสามารถนำมาใช้ประโยชน์ในการประเมินคุณค่าเอกสาร การจัดกลุ่ม หมวด หมู่เอกสารและจัดทำคำอธิบายลักษณะเอกสาร (อรุณี คัตตนาถวงศ์ 2549: 17-18) และวิชาการวิเคราะห์ภารกิจหรือระบบธุรกิจ (functional or business system analysis) เป็นหลักที่นำมาใช้ในการวิเคราะห์องค์กรเพื่อให้เข้าใจถึงภารกิจหรือธุรกิจขององค์กรนั้น ๆ

การวิจัยนี้ได้นำหลักการวิเคราะห์ภารกิจหรือธุรกิจขององค์กรมาประยุกต์ใช้ เมื่อนำมาวิเคราะห์เอกสารที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานตามภารกิจหลักขององค์กรอันจะเป็นแนวทางในการนำไปใช้ประโยชน์ในการจัดการเอกสารขององค์กรต่อไป

การวิเคราะห์ภารกิจหรือธุรกิจขององค์กร มีเทคนิคและวิธีการสรุปได้ดังนี้

1. วิเคราะห์โครงสร้างและการปฏิบัติงานขององค์กร เพื่อให้เข้าใจว่าองค์กรนั้นๆทำอะไร ทำไม่จึงทำ และมีข้อมูลอะไรที่องค์กรต้องการและต้องการมีการจัดการข้อมูลนั้นๆอย่างไร การวิเคราะห์โครงสร้างและการปฏิบัติงานขององค์กรจะพบความสัมพันธ์ของลักษณะงานต่างๆในแต่ละภารกิจในแต่ละกลุ่มงาน และความสัมพันธ์กับหน่วยงานภายนอกด้วย รวมทั้งจะได้ข้อมูลเกี่ยวกับการไหล (flow) ของข้อมูลด้วย และที่สำคัญที่สุด คือ จะได้เข้าใจถึงกระบวนการของข้อมูล และการเกิดของเอกสาร (International Records Management Trust 1999 : 33,66-73) ดังนั้น การวิเคราะห์ภารกิจองค์กร จะทำให้เข้าใจถึงงานและลักษณะงานรวมถึงกระบวนการทำงานนั้นๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ และจะแสดงให้เห็นถึงการเชื่อมโยงหรือความสัมพันธ์ระหว่าง งาน หน่วยงาน หรือบุคคลและข้อมูลหรือเอกสาร (International Records Management Trust 1999: 33) ดังแสดงในภาพที่ 2.2



ภาพที่ 2.2 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างภารกิจขององค์กร/หน่วยงาน/บุคคลและข้อมูลและเอกสาร

หลักการวิเคราะห์ภารกิจขององค์กร จึงนำมาใช้เพื่อพิจารณาความสอดคล้องของเอกสารที่เกิดขึ้นได้ ตัวอย่าง เช่น ภารกิจหลักของมหาวิทยาลัยแห่งหนึ่ง คือ การจัดการศึกษา และงานหรือกิจกรรมหนึ่งของการจัดการศึกษา คือ การพัฒนาหลักสูตร และกระบวนการหนึ่งของการพัฒนาหลักสูตร คือ กระบวนการของคณะกรรมการพัฒนาหลักสูตร ในการดำเนินงานของคณะกรรมการพัฒนาหลักสูตร คือ การประชุม ดังนั้น การทำงานประชุมคณะกรรมการพัฒนาหลักสูตร จะเกิดเอกสารต่างๆ ที่สอดคล้องกับกระบวนการ คือ เอกสารคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการ เอกสารโต้ตอบที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาหลักสูตร เอกสารการประชุมคณะกรรมการ และหลักสูตรที่เกิดขึ้น ฯลฯ

หากนำเสนอความสอดคล้องของภารกิจนี้กับเอกสารที่เกิดขึ้นสามารถนำเสนอเป็นตารางได้ดังนี้

ภารกิจ/กิจกรรม	เอกสารที่เกิดขึ้น
การพัฒนาหลักสูตร (ภารกิจ) งานการประชุมคณะกรรมการ (กิจกรรม)	-คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการ -หนังสือโต้ตอบที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาหลักสูตร -เอกสารการประชุม (ระเบียบวาระการประชุม รายงานการประชุม มติการประชุม) -หลักสูตรที่พัฒนาเสร็จแล้ว

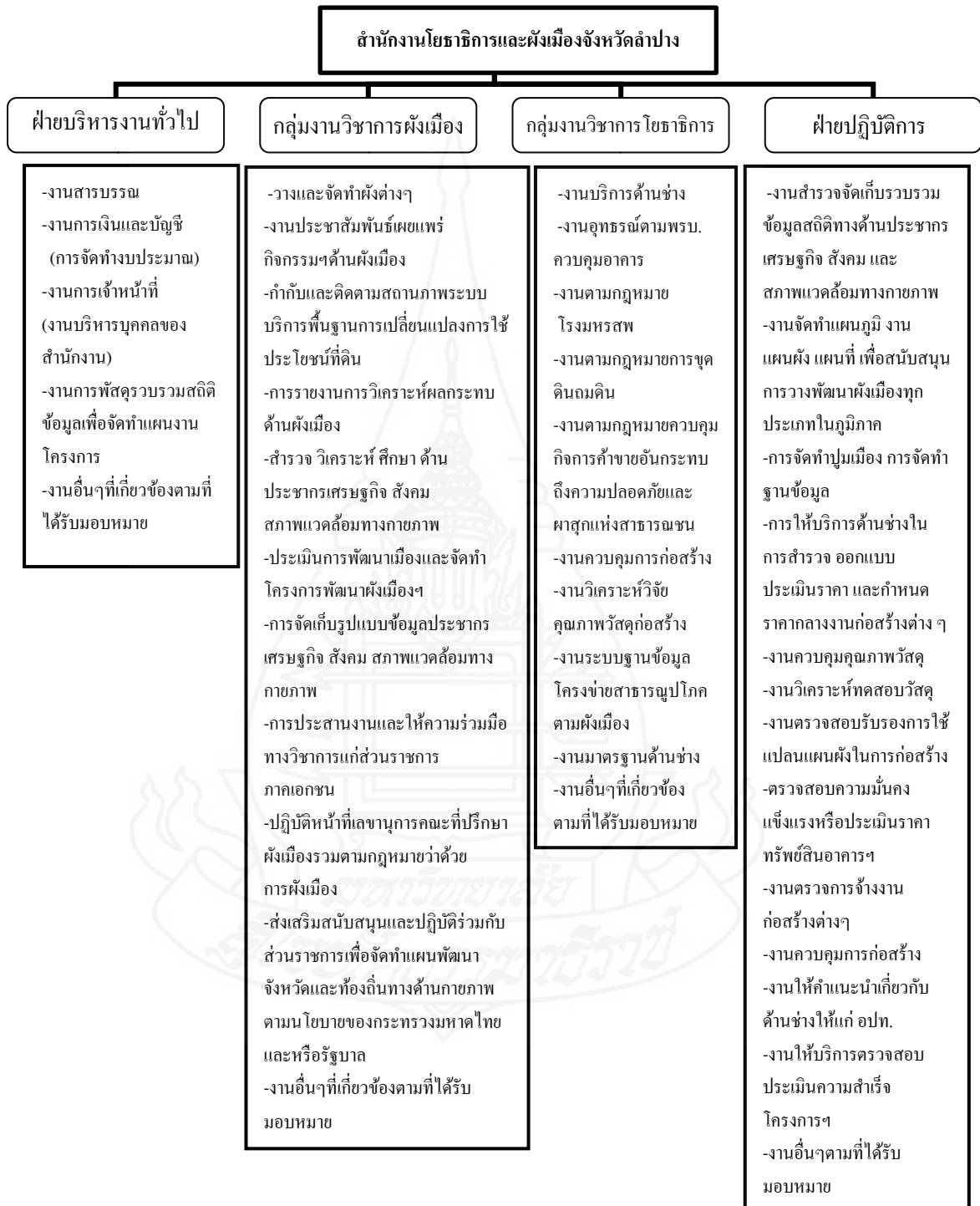
3. สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด เขตภาคเหนือตอนบน

สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด สังกัดกรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทยมีฐานะเทียบเท่าระดับกอง เป็นส่วนงานภูมิภาคกระจายอยู่ทุกจังหวัดทั่วประเทศจำนวน 76 แห่ง (กรมโยธาธิการและผังเมือง 2555: เว็บไซต์) มีหน้าที่รับผิดชอบในการให้คำปรึกษาบริการทางวิชาการเกี่ยวกับการผังเมืองและโยธาธิการที่อยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของกรมแก่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และปฏิบัติงานร่วมกันหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่ได้รับมอบหมาย (กรมโยธาธิการและผังเมือง 2551: เว็บไซต์) สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดทุกจังหวัดมีการแบ่งส่วนงาน ออกเป็น 2 กลุ่มงาน และ 2 ฝ่ายงาน ดังแสดงในภาพที่ 2.3



ภาพที่ 2.3 การแบ่งส่วนราชการของสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด

กลุ่มงานและฝ่ายงานของสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด เขตภาคเหนือตอนบน มีภารกิจที่ได้รับมอบหมายดังแสดงในภาพที่ 2.4



ภาพที่ 2.4 ภารกิจของกลุ่มงาน/ฝ่ายของสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด เขตภาคเหนือตอนบน

ที่มา: กองการเจ้าหน้าที่ กรมโยธาธิการและผังเมือง (2546: 2-3)

สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด เขตภาคเหนือบน ซึ่งเป็นกรณีศึกษาในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ จำนวน 8 จังหวัด คือ เชียงราย เชียงใหม่ น่าน พะเยา แพร่ แม่ฮ่องสอน ลำปาง และลำพูน มีข้อมูลสำคัญ ดังนี้

1. สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดเชียงราย ตั้งอยู่ หมู่ที่ 6 ถนนศูนย์ราชการ ตำบลริมกก อำเภอเมืองเชียงราย จังหวัดเชียงราย 57110 มีวิสัยทัศน์ของสำนักงาน คือ เมืองทองของวัฒนธรรมล้านนา นำการค้าสู่สากล ประชาชนอยู่เย็นเป็นสุข และมีพันธกิจของสำนักงาน คือ เป็นตัวแทนของ กรมโยธาธิการและผังเมืองในส่วนภูมิภาค ปัจจุบันมีบุคลากร จำนวน 28 อัตรา แยกเป็นข้าราชการ จำนวน 14 อัตรา ลูกจ้างประจำ 8 อัตรา พนักงานราชการ 6 อัตรา ลูกจ้างชั่วคราว 1 อัตรา (<http://www.dpt.go.th> ค้นคืนวันที่ 5 มกราคม 2555)

2. สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดเชียงใหม่ ตั้งอยู่ศูนย์ราชการจังหวัดเชียงใหม่ ถนนโชตนา อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ 50300 ปัจจุบันมีบุคลากร จำนวน 33 อัตรา แยกเป็นข้าราชการ จำนวน 17 อัตรา ลูกจ้างประจำ 10 อัตรา พนักงานราชการ 6 อัตรา ลูกจ้างชั่วคราว 1 อัตรา (<http://www.dpt.go.th> ค้นคืน เมื่อวันที่ 5 มกราคม 2555)

3. สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดน่าน ตั้งอยู่เลขที่ 465 ถนนพุทธบูชา ตำบลฝายแก้ว อำเภอภูเพียง จังหวัดน่าน 55000 มีวิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้คือ ให้ทุกเมืองน่าอยู่ และประชาชนมีความปลอดภัยในอาคาร และมีพันธกิจ คือ เป็นองค์กรหลักในการวางผังเมืองและพัฒนาเมืองด้วยการกำหนด สนับสนุน และกำกับให้งานด้านการผังเมือง ด้านอาคาร และด้านช่าง มีมาตรฐานทางวิชาการที่สามารถสนองตอบต่อความต้องการของสังคม เพื่อพัฒนาอย่างยั่งยืน ปัจจุบันมีบุคลากร จำนวน 29 อัตรา แยกเป็นข้าราชการ จำนวน 13 อัตรา ลูกจ้างประจำ 10 อัตรา และพนักงานราชการ 6 อัตรา (<http://www.dpt.go.th> ค้นคืน เมื่อวันที่ 8 มกราคม 2555)

4. สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดพะเยา ตั้งอยู่เลขที่ 589 หมู่ที่ 14 ถนนราชทัณฑ์ ตำบลต๋อม อำเภอเมืองพะเยา จังหวัดพะเยา 56000 ปัจจุบันมีบุคลากร จำนวน 31 อัตรา แยกเป็นข้าราชการ จำนวน 14 อัตรา ลูกจ้างประจำ 8 อัตรา พนักงานราชการ 6 อัตรา ลูกจ้างชั่วคราว 3 อัตรา (<http://www.dpt.go.th> ค้นคืน เมื่อวันที่ 8 มกราคม 2555)

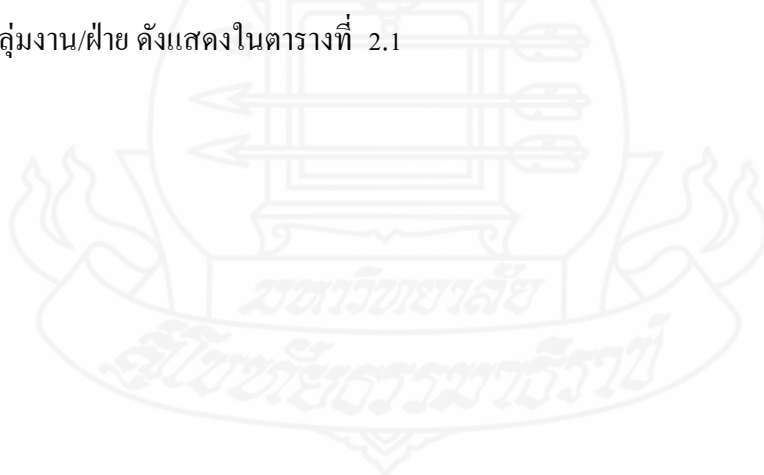
5. สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดแพร่ ตั้งอยู่เลขที่ 177 หมู่ที่ 2 ตำบลน้ำคำ อำเภอเมือง จังหวัดแพร่ 54000 ปัจจุบันมีบุคลากร จำนวน 23 อัตรา แยกเป็นข้าราชการ จำนวน 12 อัตรา ลูกจ้างประจำ 5 อัตรา พนักงานราชการ 6 อัตรา (<http://www.dpt.go.th> ค้นคืน เมื่อวันที่ 8 มกราคม 2555)

6. สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดแม่ฮ่องสอน ตั้งอยู่เลขที่ 121/7 ถนนขุนลุมประพาส อำเภอเมืองแม่ฮ่องสอน จังหวัดแม่ฮ่องสอน 58000 ปัจจุบันมีบุคลากรจำนวน 23 อัตรา แยกเป็นข้าราชการ จำนวน 11 อัตรา ลูกจ้างประจำ 5 อัตรา พนักงานราชการ 6 อัตรา ลูกจ้างชั่วคราว 1 อัตรา (<http://www.dpt.go.th> ค้นคืน เมื่อวันที่ 8 มกราคม 2555)

7. สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดลำปาง ตั้งอยู่บนถนนบุญวาทย์ ตำบลหัวเวียง อำเภอเมืองลำปาง จังหวัดลำปาง 52000 ปัจจุบันมีบุคลากรจำนวน 29 อัตรา แยกเป็นข้าราชการ จำนวน 14 อัตรา ลูกจ้างประจำ 8 อัตรา พนักงานราชการ 6 อัตรา ลูกจ้างชั่วคราว 2 อัตรา (<http://www.dpt.go.th> ค้นคืน เมื่อวันที่ 8 มกราคม 2555)

8. สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดลำพูน ตั้งอยู่เลขที่ 167 หมู่ที่ 2 ตำบลป่าสัก อำเภอเมืองลำพูน จังหวัดลำพูน 51000 มีการกำหนดวิสัยทัศน์ คือ ให้ทุกเมื่อน่าอยู่และประชาชนมีความปลอดภัยในอาคาร และมีพันธกิจ คือ เป็นองค์กรหลักในการวางผังเมืองและพัฒนาเมืองด้วยการกำหนด สนับสนุน และกำกับให้งานด้านการผังเมือง ด้านอาคาร และด้านช่างมีมาตรฐานทางวิชาการที่สามารถสนองตอบต่อความต้องการของสังคมเพื่อพัฒนาอย่างยั่งยืน ปัจจุบันมีบุคลากรจำนวน 25 อัตรา แยกเป็นข้าราชการ จำนวน 13 อัตรา ลูกจ้างประจำ 6 อัตรา พนักงานราชการ 6 อัตรา (<http://www.dpt.go.th> ค้นคืน เมื่อวันที่ 8 มกราคม 2555)

โดยสรุป สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด เขตภาคเหนือตอนบน มีบุคลากรในแต่ละกลุ่มงาน/ฝ่าย ดังแสดงในตารางที่ 2.1



ตารางที่ 2.1 บุคลากรของสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด เขตภาคเหนือตอนบน
จำแนกตามกลุ่มงาน/ฝ่าย

จังหวัด	จำนวนบุคลากรในกลุ่มงาน/ฝ่าย				จำนวน (คน)
	วิชาการโยธาธิการ (คน)	วิชาการผังเมือง (คน)	ฝ่ายปฏิบัติการ (คน)	ฝ่ายบริหารงาน ทั่วไป(คน)	
เชียงราย	4	9	6	9	28
เชียงใหม่	5	10	8	10	33
น่าน	4	11	5	9	29
พะเยา	4	6	12	9	31
แพร่	4	7	5	6	23
แม่ฮ่องสอน	4	7	5	7	23
ลำปาง	5	6	9	9	29
ลำพูน	3	11	7	4	25
รวม	33	67	57	55	221

4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเอกสารราชการจำแนกได้เป็น 2 กลุ่ม คือ งานวิจัยในประเทศไทยและงานวิจัยต่างประเทศ

4.1 งานวิจัยในประเทศไทย งานวิจัยในประเทศไทยสามารถจำแนกได้เป็น 3 กลุ่ม คือ กลุ่มงานวิจัยที่เกี่ยวกับการจัดการเอกสารในภาพรวม กลุ่มงานวิจัยเกี่ยวกับการจัดเก็บเอกสาร และกลุ่มงานวิจัยที่เกี่ยวกับงานธุรการและงานสารบรรณ

4.1.1 กลุ่มงานวิจัยเกี่ยวกับการจัดการเอกสารในภาพรวม งานวิจัยที่เกี่ยวกับการจัดการเอกสารในภาพรวม มีดังนี้

ภาวนา สุพัฒน์กุล (2548) จัดทำวิจัยเรื่อง “ระบบการจัดการเอกสารราชการของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช” มีวัตถุประสงค์เพื่อการศึกษากระบวนการจัดการเอกสารของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ในหน่วยงานระดับสำนักงานเลขานุการของทุกสำนัก/สถาบัน และหน่วยเลขานุการกิจทุกสาขาวิชาทุกสาขาวิชา จำนวน 22 หน่วยงาน โดยเน้นระบบการจัดการเอกสารกระดาษในเชิงการบริหารงานขององค์กร คือปัจจัยนำเข้าได้แก่ นโยบายการจัดการเอกสาร บุคลากรงานเอกสาร เงินงบประมาณและวัสดุอุปกรณ์ในการจัดการเอกสาร กระบวนการจัดการเอกสาร ผลลัพธ์ คือ เอกสารที่เกิดจากภารกิจ และศึกษาสภาพปัญหาของการจัดการเอกสาร ประชากรที่ใช้ในการวิจัยคือ เลขานุการสำนัก/สถาบันทุกสำนัก/สถาบันและหัวหน้าหน่วยเลขานุการกิจสาขาวิชาทุกสาขาวิชา ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบการจัดการเอกสารราชการของสำนัก/สถาบันและสาขาวิชา เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเป็นแบบสำรวจข้อมูลเบื้องต้น การสัมภาษณ์ การสังเกต และเอกสารที่เกี่ยวข้อง

ผลการวิจัยสรุปว่า ด้านปัจจัยนำเข้า สำนักงานเลขานุการทุกสำนัก/สถาบัน และหน่วยเลขานุการสาขาวิชาทุกวิชาไม่มีนโยบายการจัดการเอกสารเป็นลายลักษณ์อักษร แต่มีทรัพยากร การจัดการเอกสาร เช่น วัสดุอุปกรณ์ ครุภัณฑ์ เทคโนโลยี พื้นที่ทำงาน บุคลากร และงบประมาณเหมือนกัน หรือคล้ายคลึงกัน มีขนาดหรือจำนวนไม่เท่ากัน ด้านกระบวนการจัดการเอกสารทุกหน่วยงานมีวิธีการและขั้นตอนการจัดการเอกสารคล้ายคลึงกัน ส่วนด้านผลลัพธ์ เอกสารที่เกิดจากการจัดการเอกสารของทุกหน่วยงานเป็นเอกสารที่เกิดจากการดำเนินงานตามภารกิจของหน่วยงาน ซึ่งมีความแตกต่างกัน ปัญหาของการจัดการเอกสาร คือ ขาดแคลนทรัพยากร บุคลากรยังไม่มีทักษะที่ดี ในงานการจัดการเอกสาร และหลายหน่วยงานยังไม่ตระหนักถึงเอกสารที่มีคุณค่าในเชิงเอกสารจดหมายเหตุของหน่วยงาน

สุวรรณนา ชัยจินดาสุต (2534) จัดทำเรื่อง “การบริหารงานเอกสารราชการของกระทรวงการต่างประเทศ” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการบริหารงานเอกสารราชการของหน่วยงานระดับกอง ภายในกระทรวงการต่างประเทศ ในด้านประเภท ปริมาณ อายุ อัตราการเพิ่ม ระบบการจัดเก็บ ครุภัณฑ์ที่ใช้จัดเก็บเอกสาร แนวทางปฏิบัติของหน่วยงานในด้านการกำหนดอายุการเก็บเอกสารประเภทต่าง ๆ และการกำจัดเอกสารออกจากหน่วยงาน ประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย หน่วยงานในกระทรวงต่างประเทศ จำนวน 49 หน่วยงาน เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย แบบสำรวจเอกสาร และแบบสัมภาษณ์

ผลการวิจัยสรุปได้ว่า ประเภทเอกสารราชการจำนวนสูงสุดเป็นหนังสือภายนอก รองลงมาได้แก่ หนังสือที่เจ้าหน้าที่จัดทำหรือรับไว้เป็นหลักฐานในทางราชการ หนังสือภายใน ตามลำดับ เอกสารส่วนใหญ่มีคุณค่าทางด้านการบริหารมากที่สุด และเอกสารประมาณครึ่งหนึ่งมีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ หน่วยงานส่วนใหญ่จัดเก็บเอกสารทั้งที่อยู่ในระหว่างปฏิบัติงานและแล้วเสร็จสิ้นการปฏิบัติแล้วไว้ในหน่วยงานของตน เพื่อความสะดวกในการอ้างอิง โดยมีหน่วยงานมากกว่าครึ่งหนึ่งกระทำการเก็บเอกสารตามเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ส่วนปริมาณเอกสารตามหน่วยงานต่าง ๆ รวมกันมีจำนวน 47,447 แฟ้ม อัตราการเพิ่มเอกสารต่อปีรวม 928 ชุด หรือเฉลี่ย 16.897 ชุดต่อหน่วยงาน และเอกสารที่เก็บอยู่ตามหน่วยงานครอบคลุมตั้งแต่ พ.ศ. 2486 จนถึงปัจจุบัน หน่วยงานส่วนใหญ่ครอบครองเอกสาร ที่มีอายุเกินกว่า 15 ปี เอกสารที่มีอายุน้อยมีอัตราการใช้สูงกว่าเอกสารที่มีอายุมากกว่า

หน่วยงาน 15 แห่งใช้ระบบการจัดกลุ่มเอกสารมากกว่า 1 ระบบ โดยส่วนใหญ่ใช้ระบบตามเรื่องและภูมิศาสตร์ การกำหนดชื่อเรื่องประจำแฟ้มมีวิธีการแตกต่างกันไปตามลักษณะงานของแต่ละหน่วยงาน ส่วนใหญ่ตั้งชื่อในรูปของวลีหรือข้อความสั้นๆ คำวิสามานยนาม และประโยค ตามลำดับ ครุภัณฑ์ที่ใช้จัดเก็บเอกสาร ใช้ตู้เหล็ก 4 ล้นชักจำนวนมากที่สุด

หน่วยงานส่วนใหญ่มีนโยบายกำหนดอายุการเก็บตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ.2526 อัตราการเพิ่มของเอกสารราชการและความจำเป็นด้านสถานที่เก็บเอกสาร เป็นปัจจัยที่หน่วยงานคำนึงถึงในการกำจัดเอกสารออกจากหน่วยงานของตนซึ่งกระทำโดยวิธีต่าง ๆ ได้แก่ โอนไปเก็บที่กองบรรณสารและห้องสมุด ตั้งคณะกรรมการทำลาย โยกย้ายเอกสารไปไว้ที่อื่นและการทำลายเอกสาร

พัชรพร บุญบานเย็น (2547) จัดทำวิจัยเรื่อง “การจัดการเอกสารโรงพยาบาลศรีนครินทร์ คณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการจัดการเอกสารราชการของหน่วยงานในสังกัดโรงพยาบาลศรีนครินทร์ คณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น ในด้านสภาพของเอกสาร ได้แก่ ประเภท ปริมาณ อายุ อัตราการเพิ่ม

และศึกษาในด้านการจัดการเอกสารราชการตามวงจรชีวิตของเอกสาร ได้แก่ นโยบาย/ระเบียบการจัดการเอกสาร การจัดทำ/ผลิตเอกสาร การใช้เอกสาร การเก็บเอกสาร การกำจัดและทำลายเอกสาร

ผลการวิจัยด้านสภาพของเอกสารราชการ พบว่า ประเภทเอกสารราชการที่มีจำนวนมากที่สุด คือ หนังสือภายใน อันดับรองลงมา คือ หนังสือภายนอก ปริมาณเอกสารตามหน่วยงานต่าง ๆ รวมกันมีจำนวน 3,504 แฟ้ม และเอกสารที่เก็บอยู่ตามหน่วยงานต่าง ๆ มีอายุครอบคลุมตั้งแต่ พ.ศ. 2521 จนถึงปัจจุบัน หน่วยงานที่มีอายุเอกสารมากกว่า 10 ปีขึ้นไป มีจำนวน 12 หน่วยงาน จากทั้งหมด 18 หน่วยงาน อัตราการเพิ่มของเอกสารเปรียบเทียบ ระหว่าง พ.ศ.2543 – 2544 มีอัตราการเพิ่มรวม 19.3 ฟุต

ด้านการจัดการเอกสารตามวงจรชีวิตเอกสาร พบว่า หน่วยงานส่วนใหญ่ยึดนโยบาย/ระเบียบเกี่ยวกับการจัดเอกสาร ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ. 2526 การจัดทำ/ผลิตเอกสาร นิยมใช้วิธีการทำสำเนามากที่สุด ผู้มีสิทธิอนุญาตใช้เอกสารส่วนมาก คือ หัวหน้าหน่วยงาน โดยมีเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบการเก็บเอกสารเป็นผู้ค้นหาเอกสารให้เครื่องมือที่ช่วยในการค้นหา ส่วนใหญ่เป็นบัญชีรายชื่อแฟ้มเอกสาร ด้านการจัดเก็บเอกสาร พบว่า ผู้รับผิดชอบการเก็บเอกสารจะได้รับการมอบหมายโดยเฉพาะ และเคยผ่านการอบรมการจัดเก็บเอกสารเป็นส่วนมาก การเก็บเอกสารที่อยู่ในระหว่างการปฏิบัติส่วนมากจะเก็บที่ศูนย์กลางของหน่วยงาน ส่วนเอกสารที่เสร็จสิ้นการปฏิบัติแล้วจะแยกเก็บเอกสารที่ปฏิบัติแต่อยู่ภายในหน่วยงานของตน เพื่อความสะดวกในการอ้างอิง การเก็บเอกสารตามหมวดหมู่ พบว่า หมวดหมู่ที่หน่วยงานใช้มากที่สุดคือ หมวดหมู่พัสดุ หน่วยงานส่วนใหญ่ใช้ระบบการจัดเก็บเอกสารมากกว่า 1 ระบบ โดยส่วนใหญ่ใช้ระบบจัดเก็บตามหัวข้อเรื่อง สถานที่จัดเก็บเอกสารส่วนมากจะอยู่ภายในสำนักงานและครุภัณฑ์ที่ใช้จัดเก็บเอกสาร ใช้ตู้เหล็ก 4 ล้นชัก จำนวนมากที่สุด หน่วยงานมากกว่าครึ่งที่มีการกำหนดอายุของเอกสาร ส่วนสาเหตุของการกำจัด/ทำลายเอกสารที่หน่วยงานนำมาใช้พิจารณามากที่สุด คือ คุณค่าของเอกสารต่อหน่วยงานสิ้นสุดลง และวิธีการดำเนินการเกี่ยวกับการกำจัดและทำลายเอกสาร หน่วยงานส่วนใหญ่นิยมใช้ คือ การทำลายเองโดยการฉีกทิ้งหรือเผา

4.1.2 กลุ่มงานวิจัยที่เกี่ยวกับการจัดเก็บเอกสาร งานวิจัยเกี่ยวกับการจัดเก็บเอกสาร มีดังนี้

ดวงใจ อมิตรพ่าย (2544) จัดทำวิจัยเรื่อง “ การจัดเก็บเอกสารขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดลพบุรี ปี พ.ศ.2544 ” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาลักษณะการจัดเก็บเอกสาร ปัญหา อุปสรรค ข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะในการจัดเก็บเอกสารของ อบต. ในจังหวัดลพบุรี ผลการวิจัยพบว่า ลักษณะการจัดเก็บเอกสารขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดลพบุรี ปี พ.ศ. 2544 องค์การบริหารส่วนตำบล มีการจัดเก็บเอกสารระหว่างการปฏิบัติงานอยู่ในระดับมาก

การจัดเก็บเอกสารระหว่างปีปฏิทิน การจัดเก็บเอกสารเมื่อสิ้นปีปฏิทิน การยืมเอกสาร และการปฏิบัติงาน กับเอกสารมีการปฏิบัติอยู่ในระดับปานกลาง แสดงว่าการปฏิบัติงานด้านการจัดเก็บเอกสารขึ้นอยู่กับความสำคัญของเอกสารแต่ละประเภท เอกสารประเภทใดที่เจ้าพนักงานเห็นว่าจะต้องใช้ต่อไป มีผู้ร้องขอใ้ช้อยู่ประจำ หรือต้องเก็บเอกสารนั้นไว้เป็นหลักฐาน เอกสารประเภทนั้นจะได้รับ การจัดเก็บทุกขั้นตอน ส่วนการทำลายเอกสารองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดลพบุรี มีการทำลายเอกสารอยู่ในระดับน้อยเนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยงานที่เพิ่งเริ่มก่อตั้งเมื่อ พ.ศ.2538 เอกสารยังมีจำนวนไม่มากนัก เอกสารบางประเภทแม้จะยังจัดไม่เป็นระบบ แต่ก็จัดเก็บไว้เป็นหลักฐานในการปฏิบัติงาน ปัญหาในการจัดเก็บเอกสาร ปรากฏว่าบุคลากรยังขาดความรู้ ความเข้าใจในการจัดเก็บเอกสาร วัสดุ อุปกรณ์มีไม่เพียงพอ ขาดแคลนบุคลากรที่ทำหน้าที่จัดเก็บเอกสาร พื้นที่ในหน่วยงานมีจำกัดและคับแคบ ไม่สะดวกสำหรับจัดเป็นที่เก็บเอกสาร ไม่มีระบบการจัดเก็บเอกสาร ข้อเสนอแนะพบว่า ต้องการให้มีการจัดอบรมหลักสูตรการจัดเก็บเอกสาร เพื่อให้บุคลากรมีความรู้ที่ถูกต้องเป็นแนวทางเดียวกัน ผู้รับผิดชอบต้องจัดหางบประมาณจัดซื้อ อุปกรณ์ที่ใช้ในการจัดเก็บเอกสารอย่างเพียงพอ ควรมีการมอบหมายงานด้านการจัดเก็บเอกสารให้ตรงตามตำแหน่งหน้าที่และจัดทำคู่มือการจัดเก็บเอกสารประจำแต่ละอบค.

พลินทร สังขกร (2549) วิจัยเรื่อง “ การบริหารจัดการระบบจัดเก็บเอกสารของกองระเบียบการ กรมเสมียนตรา กระทรวงกลาโหม” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาและแนวทางในการแก้ไขปัญหาในการบริหารจัดการระบบจัดเก็บเอกสาร เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยศึกษาจากกลุ่มเจ้าหน้าที่และบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับงานเอกสารจำนวน 30 คน พบว่า สภาพการจัดเก็บเอกสารเป็นแบบบันทึกลงสมุดเป็นสารบรรณในการที่จะเก็บเรื่องที่ดำเนินการแตกต่างกันไป ทำให้การดำเนินการจัดเก็บเอกสารในรูปแบบสารสนเทศอยู่ในระดับต่ำ สำหรับปัญหาในการจัดเก็บด้านบุคลากรไม่เข้าใจระบบการทำงานที่ใช้เทคโนโลยีเข้ามาช่วยและไม่มีบุคลากรที่รับผิดชอบโดยตรง ด้านงบประมาณไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณในการจัดหา วัสดุอุปกรณ์ด้านวัสดุอุปกรณ์ไม่เพียงพอและไม่ทันสมัยต่อการดำเนินงานและการจัดเก็บ ด้านบริหารจัดการไม่มีประสิทธิภาพส่งผลให้การจัดเก็บเอกสารบางส่วนชำรุดและเสื่อมสภาพ ไม่สามารถใช้งานได้และด้านการนิเทศการศึกษา บุคลากรมีความชำนาญเฉพาะด้านเท่านั้น และขาดความกระตือรือร้นในการทำงาน

4.1.3 กลุ่มงานวิจัยเกี่ยวกับงานธุรการและสารบรรณ งานวิจัยเกี่ยวกับธุรการและงานสารบรรณ มีดังนี้

วันชัย ชันประสิทธิ์ (2542) จัดทำวิจัยเรื่อง “การศึกษาปัญหาการปฏิบัติงานสารบรรณของสถาบันราชภัฏ ในเขตกรุงเทพมหานคร” โดยการศึกษาและเปรียบเทียบความคิดเห็นของผู้ปฏิบัติงานกลุ่มทางวิชาการ และกลุ่มงานสนับสนุนกิจการสถาบันของสถาบันราชภัฏ 6 สถาบัน จำนวน 173 คน ประกอบด้วยผู้ปฏิบัติงานกลุ่มงานวิชาการ จำนวน 84 คน และผู้ปฏิบัติงานกลุ่มสนับสนุนกิจการสถาบัน จำนวน 89 คน พบว่าความคิดเห็นที่มีต่อปัญหาการปฏิบัติงานสารบรรณในภาพรวมทั้ง 4 ด้าน คือ ด้านการจัดทำหนังสือราชการ ด้านการรับและการส่งหนังสือราชการ ด้านการเก็บรักษาและการยืมหนังสือราชการ และด้านการทำลายหนังสือราชการแตกต่างกัน และอยู่ในระดับปัญหาน้อย เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่าความคิดเห็นของผู้ปฏิบัติงานทั้ง 4 ด้าน อยู่ในระดับปัญหาน้อยทุกด้าน การปฏิบัติงานสารบรรณที่มีระดับปัญหาส่วนใหญ่เกิดจากสาเหตุเรียงตามลำดับดังนี้ คือ ระบบวิธีการทำงาน ตัวผู้ปฏิบัติงานเอง ผู้บังคับบัญชา วัสดุอุปกรณ์ งบประมาณ และเทคโนโลยีใหม่ๆ ตามลำดับ

สารี สุพรรณ (2541) จัดทำวิจัยเรื่อง “สภาพปัญหาการบริหารงานธุรการของโรงเรียนเอกชนประเภทสามัญศึกษาในกรุงเทพมหานคร” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพและปัญหาการบริหารงานธุรการของโรงเรียนเอกชนประเภทสามัญศึกษาในกรุงเทพมหานคร ผลการวิจัยพบว่าด้านงานสารบรรณ โรงเรียนส่วนใหญ่มีการปฏิบัติเป็นไปตามระเบียบทางราชการ มีการจัดทำเอกสาร ผู้รับผิดชอบงานสารบรรณ คือ ผู้จัดการ ครูใหญ่ และครูผู้ปฏิบัติงานสารบรรณโดยตรง โรงเรียนส่วนใหญ่จัดเก็บเอกสารรวมทุกประเภท การเวียนส่งเอกสารเพื่อให้บุคลากรทราบใช้วิธีการอัดสำเนาหรือพิมพ์ดีด แต่ผู้บริหารยังไม่เห็นความสำคัญในการจ้างบุคลากรมาทำงานโดยเฉพาะ ด้านงานทะเบียนและรายงานกำหนดหน้าที่บุคลากรพร้อมทั้งแนะนำและนิเทศงาน ตรวจสอบ ติดตามงานที่บุคลากรได้ปฏิบัติ มีการบันทึกข้อมูลตามความเป็นจริงด้านงานประชาสัมพันธ์ มีการกำหนดขอบเขตและกิจกรรม จัดวัสดุอุปกรณ์เพื่ออำนวยความสะดวกผู้บริหารให้คำปรึกษากับบุคลากร แต่ขาดโครงการริเริ่มระหว่างโรงเรียนชุมชน

สุวิน พัดเย็น (2545) จัดทำวิจัยเรื่อง “ปัญหาการบริหารงานธุรการการเงินและพัสดุ ของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดราชบุรี” มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาปัญหาการบริหารงานธุรการ การเงินและพัสดุของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดราชบุรี ในภาพรวมและจำแนกตามขนาดโรงเรียน และเปรียบเทียบปัญหาการบริหารงานธุรการการเงินและพัสดุของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา ระหว่างโรงเรียนที่มีขนาดต่างกัน ผลการวิจัยพบว่า (1) ปัญหาการบริหารงานธุรการ

การเงินและพัสดุของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดราชบุรี ในภาพรวมและเป็นรายด้าน พบว่า มีปัญหาอยู่ในระดับน้อย โดยปัญหางานสารบรรณมีค่าเฉลี่ยสูงสุด รองลงมาได้แก่ ปัญหาหางานประชาสัมพันธ์ ปัญหาทะเบียนและรายงาน ปัญหางานงบประมาณ ปัญหางานเกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัยของอาคารสถานที่ ปัญหางานพัสดุ และด้านที่มีค่าเฉลี่ยต่ำสุด ได้แก่ ปัญหาทางการเงินและการบัญชี (2) ปัญหาการบริหารงานธุรการการเงินและพัสดุของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดราชบุรี เมื่อจำแนกตามขนาดของโรงเรียน พบว่า โรงเรียนขนาดใหญ่ในภาพรวมและเป็นรายด้าน มีปัญหาอยู่ในระดับน้อย โดยด้านปัญหางานประชาสัมพันธ์มีค่าเฉลี่ยสูงสุด รองลงมาได้แก่ ปัญหางานสารบรรณ ปัญหางานทะเบียน และรายงาน ปัญหางานพัสดุ ปัญหางานงบประมาณ ปัญหาเกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัยของอาคารและสถานที่ และด้านที่มีค่าเฉลี่ยต่ำสุด ได้แก่ ปัญหาการเงินการบัญชี โรงเรียนขนาดกลาง ในภาพรวมและเป็นรายด้าน มีปัญหาอยู่ในระดับน้อย โดยด้านปัญหางานประชาสัมพันธ์ มีค่าเฉลี่ยสูงสุด รองลงมาได้แก่ ปัญหางานสารบรรณ ปัญหางานทะเบียนและรายงาน ปัญหาเกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัยของอาคารและสถานที่ ปัญหางานงบประมาณ ปัญหางานพัสดุ และด้านที่มีค่าเฉลี่ยต่ำสุด ได้แก่ ปัญหาทางการเงินและการบัญชี โรงเรียนขนาดเล็กในภาพรวมและเป็นรายด้าน มีปัญหาอยู่ในระดับน้อย โดยปัญหางานสารบรรณมีค่าเฉลี่ยสูงสุด รองลงมาได้แก่ ปัญหางานประชาสัมพันธ์ ปัญหางานทะเบียนและรายงาน ปัญหางบประมาณ ปัญหางานพัสดุ ปัญหาเกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัยของอาคารสถานที่ และด้านที่มีค่าเฉลี่ยต่ำสุด ได้แก่ ปัญหาการเงินและการบัญชี (3) จากการเปรียบเทียบปัญหาการบริหารงานธุรการการเงินและพัสดุของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดราชบุรี ระหว่างโรงเรียนที่มีขนาดต่างกัน ทั้งในภาพรวมและรายด้าน พบว่า มีปัญหาแตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ

สรุปการวิจัยเรื่องการจัดการเอกสารราชการภายในประเทศไทยมีจำนวนที่ค่อนข้างจำกัด ยังไม่มีการวิจัยกันมากนัก ส่วนใหญ่ที่ทำการวิจัยจะเน้นเรื่องการวิจัยเกี่ยวกับการจัดการเอกสารในภาพรวม เกี่ยวกับการจัดเก็บเอกสาร การบริหารจัดการระบบการจัดเก็บเอกสาร และจะเน้นถึงปัญหาในการจัดเก็บเอกสาร เป็นการวิจัยที่เฉพาะอย่าง ไม่ได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับการจัดการเอกสารที่เกี่ยวกับการปฏิบัติที่ครอบคลุมทั้งกระบวนการ ตั้งแต่ การจัดทำ การรับการส่ง การเก็บรักษา การยืม และการทำลายเอกสาร

4.2 งานวิจัยในต่างประเทศ

4.2.1 การวิจัยในต่างประเทศที่เกี่ยวกับการจัดการเอกสารมีค่อนข้างจำกัด ดังรายการงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

Valerie May Billesberger (1990) ศึกษาเรื่อง “Municipal Records Keeping in British Columbia: An Exploratory Survey (Canada)” โดยการสำรวจแนวปฏิบัติการจัดการเอกสารของเทศบาลในระดับหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ และจังหวัดในบริติช โคลัมเบีย ในด้านการจัดทำหรือการรับเอกสาร การจัดหมวดหมู่เอกสาร และการเก็บรักษาเอกสาร โดยใช้แบบสอบถามส่งให้กลุ่มตัวอย่างในที่ทำกาเทศบาลต่างๆ จำนวน 144 แห่ง มีผู้ตอบกลับคิดเป็นร้อยละ 81 (116/144) พบว่า ที่ทำการเทศบาลส่วนใหญ่ไม่มีมาตรฐานของระบบการจัดหมวดหมู่เอกสาร ไม่มีตารางกำหนดอายุเอกสาร และไม่มีคู่มือในการปฏิบัติงานเอกสาร ซึ่งสรุปได้ว่า ที่ทำการเทศบาลในระดับหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ และจังหวัดใน British Columbia ไม่มีระบบการจัดการเอกสารที่เพียงพอต่อการให้บริการข้อมูลข่าวสารอย่างมีประสิทธิภาพ

Brenda La Vonne Hutchinson (1996) ศึกษาเรื่อง “Records and Information Management in California Counties” มีวัตถุประสงค์เพื่อสำรวจจำนวนหน่วยงานของรัฐแคลิฟอร์เนียที่มีปัญหาด้านการจัดการเอกสาร ระยะเวลาที่หน่วยงานของรัฐแคลิฟอร์เนียใช้ในการควบคุมระบบการจัดการเอกสาร และเพื่อประเมินการพัฒนากิจกรรมการดำเนินงาน ภาระหน้าที่ และมาตรฐานของการจัดการเอกสารของหน่วยงานในรัฐแคลิฟอร์เนีย การศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงสำรวจ ประชากรประกอบด้วยเจ้าหน้าที่งานเอกสารจำนวน 58 คน จากหน่วยงานสารบรรณของรัฐแคลิฟอร์เนีย เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย คือแบบสอบถาม ผลการวิจัยพบว่า (1) หน่วยงานส่วนใหญ่ของรัฐแคลิฟอร์เนีย จำนวน 10 หน่วยงาน ประสบปัญหาการจัดการเอกสารในระดับปานกลาง ในด้าน ระบบเอกสาร การดำเนินการและวัฒนธรรมองค์กร งบประมาณ บุคลากร การฝึกอบรม การประกันคุณภาพ และเทคโนโลยี (2) หน่วยงานส่วนใหญ่ใช้เวลามากในการสำรวจเอกสาร การประเมินและตรวจสอบระบบ หรือการจัดเตรียมและการจัดหมวดหมู่เอกสารให้เป็นปัจจุบัน และ (3) จำนวนเกือบครึ่งหนึ่งของหน่วยงานไม่มีการพัฒนากิจกรรมการดำเนินงาน ภาระหน้าที่ และมาตรฐานของการจัดการเอกสารในระยะ 5 ปีที่ผ่านมา

Somsuang Prudikul (1996) ศึกษาเรื่อง The Records Management Systems of The Thai Government Universities มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาระบบการจัดการเอกสารของมหาวิทยาลัยของรัฐในประเทศไทย ในด้านการบริหารและดำเนินงาน ระบบและแนวปฏิบัติและบุคลากรผู้รับผิดชอบงานการจัดการเอกสาร โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากหน่วยงานที่รับผิดชอบงาน การจัดการเอกสารของมหาวิทยาลัยของรัฐในประเทศไทย จำนวน 21 แห่ง

ผลการวิจัยพบว่า การจัดการเอกสารของมหาวิทยาลัยของรัฐในประเทศไทยมีลักษณะคล้ายคลึงกัน การจัดการเอกสารยังไม่ได้จัดให้เป็นกลุ่มงานบริหาร กระบวนการดำเนินงานยังไม่อยู่ในระดับที่มี การพัฒนา การจัดการเอกสารมุ่งเน้น การลงทะเบียนและการควบคุมเอกสาร การจัดเก็บ การ จำแนกหมวดหมู่เอกสาร และการกำจัดเอกสาร ยังไม่เหมาะสม บุคลากรผู้รับผิดชอบงาน การ จัดการเอกสารมีตำแหน่งที่ไม่สูงนัก ไม่ได้ได้รับการฝึกอบรมอย่างเพียงพอ ทรัพยากรการจัดการ เอกสาร และสนับสนุนจากผู้บริหารระดับสูง ยังไม่เพียงพอที่จะสนับสนุนให้การจัดการเอกสารมี ประสิทธิภาพ

David Luyombya (1997) ศึกษาเรื่อง Policies and Strategies for Records Management Programs: a Case Study of Makerere University มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษานโยบาย และกลยุทธ์ในการจัดการเอกสารภายในมหาวิทยาลัย Makerere ประเทศยูกันดา โดยศึกษาหลัก ทัศนคติการทำงานและงานการจัดการเอกสารด้านคุณภาพในการให้บริการเอกสาร ปัจจัยที่ส่งเสริม งานเอกสารและจดหมายเหตของมหาวิทยาลัย ให้สามารถสนับสนุนการบริหารอย่างมี ประสิทธิภาพ สนองความต้องการตามภารกิจ เพื่อกำหนดรูปแบบแนวปฏิบัติที่ดีที่สุดของงาน การ จัดการเอกสารภายในมหาวิทยาลัย วิธีการศึกษา คือ การวิเคราะห์วรรณกรรมและข้อมูลจากการ สัมภาษณ์บุคลากรระดับผู้บริหารของมหาวิทยาลัยและการสังเกตการณ์ดำเนินงานของรัฐที่ เกี่ยวข้องกับนโยบายและกลยุทธ์การจัดการเอกสารของมหาวิทยาลัย และการกำหนดทิศทางใน อนาคตของระบบการจัดการเอกสาร

ผลการศึกษาพบว่า มหาวิทยาลัย Makerere ไม่มีนโยบายการจัดการ เอกสาร ซึ่งอาจส่งผลให้บุคลากรงานการจัดการเอกสารไม่มีสิทธิประโยชน์และความก้าวหน้าใน ตำแหน่งหน้าที่ จึงทำให้ผลการจัดการเอกสารด้อยประสิทธิภาพและความรับผิดชอบ เทคโนโลยี สารสนเทศภายในมหาวิทยาลัยไม่ได้รับการพัฒนาให้สามารถเชื่อมโยงการบริการทั้งมหาวิทยาลัย

สรุปการวิจัยเรื่องการจัดการเอกสารราชการในต่างประเทศมีจำนวนที่ ก่อนข้างจำกัด ยังไม่มีการวิจัยมากนัก ส่วนใหญ่จะเน้นเรื่องการวิจัยเกี่ยวกับระบบการจัดการ เอกสาร เป็นการศึกษาที่เฉพาะอย่าง ไม่ได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับการจัดการเอกสารที่เกี่ยวกับการปฏิบัติ ที่ครอบคลุมทั้งกระบวนการ

4.2.2 งานวิจัยเกี่ยวกับการวิเคราะห์เอกสารมีดังนี้

งานวิจัยเกี่ยวกับหลักวิชาการศึกษาวิเคราะห์เอกสาร (Diplomatics) เป็น งานวิจัยต่างประเทศที่ใช้หลักวิชาการศึกษาวิเคราะห์เอกสาร (Diplomatics) ในการศึกษา โดย Janet Turner (1994) ศึกษาเรื่อง “Special Diplomatics and the Study of Authority in the United Church of Canada” ซึ่งเลือกเอกสารของ United Church ประเทศแคนาดา

เป็นกรณีศึกษา เพื่อวินิจฉัยความแท้จริงของเอกสาร และเพื่อประโยชน์ในการประเมินเอกสาร การจัดเรียงเอกสาร และเพื่อประโยชน์ในการประเมินเอกสาร การจัดเรียงเอกสาร ซึ่งดำเนินการทดลองโดยประยุกต์วิธีการวิเคราะห์เอกสารเฉพาะ (special diplomatics) เป็นการวิเคราะห์เพื่อตอบคำถาม 2 ข้อ คือ การวิเคราะห์เอกสาร (diplomatics) ช่วยสนับสนุนภาระหน้าที่ของงานจดหมายเหตุเรื่องการประเมินเอกสาร การจัดเรียงเอกสาร และการจัดทำคำอธิบายหรือไม่ และวัตถุประสงค์เดิมของการวิเคราะห์เอกสาร (diplomatics) คือการวินิจฉัยความแท้จริงของเอกสาร ในประเด็นของเอกสารสมัยใหม่หรือไม่ และผลการศึกษาสรุปว่า การวิเคราะห์เอกสารมีส่วนสนับสนุนและเป็นประโยชน์ต่อระบบวิชาการจดหมายเหตุ เนื่องจากการศึกษาเอกสารและผู้สร้างเอกสารจากมุมมองที่ชัดเจน อีกทั้งสรุปได้ว่ายุคสมัยใหม่ยังคงยึดติดกับความสำคัญของกระบวนการและรูปแบบที่เหมาะสม ความเข้าใจเกี่ยวกับความน่าเชื่อถือและอำนาจหน้าที่ โดยการวิเคราะห์เอกสารเป็นสิ่งสัมพันธ์กับการศึกษาการบริหารจัดการสมัยใหม่

