บทที่ 2
วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษา เรื่อง "การพัฒนาการบริหารจัดการเพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ราชพัสดุของกรมธนารักษ์" ผู้ศึกษาได้ทบทวนวรรณกรรมหรือแนวคิดที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาใช้สร้างกรอบแนวคิดการวิจัย สร้างแบบสอบถาม และใช้เป็นแนวทางในการเสนอแนะการพัฒนาการบริหารจัดการ เป็นต้น สำหรับการจัดแบ่งหรือกำหนดหัวข้อของบทที่ 2 นี้ ผู้ศึกษาได้กำหนดหัวข้อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์การวิจัย ขอบเขตการวิจัย และกรอบแนวคิดการวิจัย โดยครอบคลุมหัวข้อข้างล่างตามลำดับ ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการเพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ราชพัสดุของกรมธนารักษ์ (ตัวแปรตาม)

2. แนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหารจัดการ ที่เรียกว่า PAMS-POSDCoRB (ตัวแปรอิสระ)

3. แนวคิดเกี่ยวกับปัญหาและทางแก้ไขหรือแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการ

4. ความเป็นมา โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับที่ราชพัสดุของกรมธนารักษ์

1. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการเพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ราชพัสดุของกรมธนารักษ์ (ตัวแปรตาม)

ผู้ศึกษาได้ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง และได้นำแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการของนักวิชาการทั้งไทยและต่างประเทศมาเสนอไว้ โดยเรียงลำดับจากปีที่เก่าที่สุดถึงปีล่าสุด รวมทั้งเริ่มจากนักวิชาการไทยและตามด้วยนักวิชาการต่างประเทศ ดังนี้

ธงชัย สันติวงษ์ (2543: 21-22) บรรยายถึงลักษณะของงานบริหารจัดการไว้ 3 ด้าน คือ

1) ในด้านที่เป็นผู้นำหรือหัวหน้างาน งานบริหารจัดการ หมายถึง ภาระหน้าที่ของบุคคลใดบุคคลหนึ่งที่ปฏิบัติตนเป็นผู้นำภายในองค์การ

2) ในด้านของภารกิจหรือสิ่งที่ต้องทำ งานบริหารจัดการ หมายถึง การจัดระเบียบทรัพยากรต่าง ๆ ในองค์การ และการประสานกิจกรรมต่าง ๆ เข้าด้วยกัน

3) ในด้านของความรับผิดชอบ งานบริหารจัดการ หมายถึง การต้องทำให้งานต่าง ๆ สำเร็จลุล่วงไปด้วยดีด้วยการอาศัยบุคคลต่าง ๆ เข้าด้วยกัน

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2550: 5) ในหนังสือ เรื่อง "การบริหารจัดการและการบริหารการพัฒนาขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐ" ได้ให้ความเห็นไว้ว่า การบริหารจัดการ (management administration) การบริหารการพัฒนา (development administration) แม้กระทั่งการบริหารการบริการ (service administration) แต่ละคำมีความหมายคล้ายคลึงหรือใกล้เคียงกันที่เห็นได้อย่างชัดเจนมีอย่างน้อย 3 ส่วน คือ หนึ่ง ล้วนเป็นแนวทางหรือวิธีการบริหารงานภาครัฐที่หน่วยงานของรัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ นำมาใช้ในการปฏิบัติราชการเพื่อช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารราชการ สอง มีกระบวนการบริหารงานที่ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน คือ การคิด (thinking) หรือการวางแผน (planning) การดำเนินงาน (acting) และการประเมินผล (evaluating) และ สาม มีจุดหมายปลายทาง คือ การพัฒนาประเทศไปในทิศทางที่ทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น รวมทั้งประเทศชาติมีความเจริญก้าวหน้าและมั่นคงเพิ่มขึ้น สำหรับส่วนที่แตกต่างกัน คือ แต่ละคำมีจุดเน้นต่างกัน กล่าวคือ การบริหารจัดการเน้นเรื่องการนำแนวคิดการจัดการของภาคเอกชนเข้ามาใช้ในการบริหารราชการ เช่น การมุ่งหวังผลกำไร การแข่งขัน ความรวดเร็ว การตลาด การประชาสัมพันธ์ การจูงใจด้วยค่าตอบแทน การลดขั้นตอน และการลดพิธีการ เป็นต้น ในขณะที่การบริหารการพัฒนาให้ความสำคัญเรื่องการบริหารรวมทั้งการพัฒนานโยบาย แผน แผนงาน โครงการ (policy, plan, program, project) หรือกิจกรรมของหน่วยงานของรัฐ ส่วนการบริหารการบริการเน้นเรื่องการอำนวยความสะดวกและการให้บริการแก่ประชาชน

ต่อมา วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2550: 27) ในหนังสือ เรื่อง "การบริหารการจัดการ และการบริหารการพัฒนาของหน่วยงานภาครัฐ" ได้ให้ความเห็นไว้ว่า การบริหารจัดการในฐานะที่เป็นกระบวนการ หรือกระบวนการบริหารจัดการ เกิดได้จากหลายแนวคิด เช่น โพสคอร์บ (POSDCoRB) เกิดจากแนวคิดของ ลูเทอร์ กูลิค (Luther Gulick) และ ลินดอล เออร์วิค (Lyndall Urwick) ประกอบด้วยขั้นตอนการบริหารจัดการ 7 ประการ ได้แก่ การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การจัดการคน (Staffing) การอำนวยการ (Directing) การประสานงาน (Coordinating) การรายงาน (Reporting) และการงบประมาณ (Budgeting) ขณะที่กระบวนการบริหารจัดการตามแนวคิดของ เฮ็นรี่ ฟาโยล์ (Henry Fayol) ประกอบด้วย 5 ประการ ได้แก่ การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การบังคับการ (Commanding) การประสานงาน (Coordinating) และการควบคุมงาน (Controlling) หรือรวมเรียกว่า พอคค์ (POCCC)

นอกจากนี้ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2550) ในบทความ เรื่อง "แนวคิดและความหมายของการบริหารและการบริหารจัดการ" ค้นคืนวันที่ 23 มิถุนายน 2550 จาก http://www.wiruch.com ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการบริหารจัดการไว้ ดังนี้

การบริหาร บางครั้งเรียกว่า การบริหารจัดการ หมายถึง การดำเนินงาน หรือการปฏิบัติงานใด ๆ ของหน่วยงานของรัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ (ถ้าเป็นหน่วยงานภาคเอกชน หมายถึง หน่วยงาน และ/หรือ บุคลากร) ที่เกี่ยวข้องกับคน สิ่งของ และหน่วยงาน โดยครอบคลุมเรื่องต่าง ๆ เช่น

1) การบริหารนโยบาย (Policy)

2) การบริหารอำนาจหน้าที่ (Authority)

3) การบริหารคุณธรรม (Morality)

4) การบริหารที่เกี่ยวข้องกับสังคม (Society)

5) การวางแผน (Planning)

6) การจัดองค์การ (Organizing)

7) การบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Staffing)

8) การอำนวยการ (Directing)

9) การประสานงาน (Coordinating)

10) การรายงาน (Reporting)

11) การงบประมาณ (Budgeting)

วิลเลี่ยม ที. กรีนวูด (William T. Greenwood) (อ้างถึงใน สถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย, 2539: 4) ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับปัจจัยพื้นฐานที่มีส่วนสำคัญของการบริหารจัดการ ควรมีอย่างน้อย 7 ประการ คือ (1) คน (Men) (2) เงิน (Money) (3) วัสดุสิ่งของ (Material) (4) อำนาจหน้าที่ (Authority) (5) เวลา (Time) (6) กำลังใจในการทำงาน (Will) และ (7) ความสะดวกต่าง ๆ (Facilities)

บาร์โทรล และมาร์ติน (Bartrol and Martin) (อ้างถึงใน ประจักษ์ ผลเรือง, 2546: 32) ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการบริหารจัดการว่า เป็นกระบวนการ (Process) ทำให้เป้าหมาย (Goals) ขององค์กรบังเกิดผลสมฤทธิ์โดยการวางแผน (Planning) การจัดองค์กร (Organizing) การนำหรือการจูงใจ (Leading) และการควบคุม (Controlling) งานสมาชิกขององค์กรและการใช้ทรัพยากรขององค์กรที่มีอยู่ให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร การจัดการเป็นกระบวนการของการได้มาและการผนวกทรัพยากรมนุษย์ งบประมาณ และทรัพยากรทางกายภาพเข้าหากัน เพื่อที่จะบรรลุเป้าหมายพื้นฐานขององค์กรในการผลิตสินค้าและบริการที่พึงปรารถนา

จากการศึกษาความหมายของการบริหารจัดการข้างต้น นักวิชาการทั้งหลายได้ให้ความหมายของการบริหารจัดการไว้แตกต่างกัน เช่น **ธงชัย สันติวงษ์** บรรยายถึงลักษณะของงานบริหารจัดการไว้เพียง 3 ด้าน คือ (1) ด้านที่เป็นผู้นำหรือหัวหน้างาน (2) ด้านของภารกิจหรือสิ่งที่ต้องทำ และ (3) ด้านของความรับผิดชอบ **วิลเลี่ยม ที. กรีนวูด** ให้ความเห็นเกี่ยวกับปัจจัยพื้นฐานที่มีส่วนสำคัญของการบริหารจัดการไว้ 7 ประการ คือ (1) คน (2) เงิน (3) วัสดุสิ่งของ (4) อำนาจหน้าที่ (5) เวลา (6) กำลังใจในการทำงาน และ (7) ความสะดวกต่าง ๆ **บาร์โทรล และมาร์ติน** ให้ความเห็นเกี่ยวกับการบริหารจัดการครอบคลุม 4 ด้าน คือ (1) ด้านการวางแผน (2) ด้านการจัดองค์กร (3) ด้านการนำหรือการจูงใจ และ (4) การควบคุม ผู้ศึกษาเห็นว่า นักวิชาการทั้ง 3 ท่านให้ความหมายการบริหารจัดการน้อยมากไม่ครอบคลุมกระบวนการบริหารจัดการและไม่เหมาะสมที่จะนำมาปรับใช้กับหน่วยงานในสภาพปัจจุบัน สำหรับ **วิรัช วิรัชนิภาวรรณ** ได้ให้ความหมายของการบริหารจัดการไว้ 11 ด้าน คือ (1) การบริหารนโยบาย (2) การบริหารอำนาจหน้าที่ (3) การบริหารคุณธรรม (4) การบริหารที่เกี่ยวข้องกับสังคม (5) การวางแผน (6) การจัดองค์การ (7) การบริหารทรัพยากรมนุษย์ (8) การอำนวยการ (9) การประสานงาน (10) การรายงาน และ (11) การงบประมาณ ผู้ศึกษาเห็นว่าเป็นการให้ความหมายที่ครอบคลุมกระบวนการบริหารจัดการของหน่วยงานทั้ง 11 ด้าน เข้าใจง่าย ชัดเจน และสามารถที่จะนำมาปรับใช้กับหน่วยงานในสภาพปัจจุบันได้ ทั้งนี้ การให้ความหมายของการบริหารจัดการของนักวิชาการทั้งหลายล้วนมีจุดมุ่งหมายเพื่อใช้เป็นแนวทางการปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนด

สรุป ผู้ศึกษาได้นำความหมายของการบริหารจัดการของ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ ข้างต้นมาใช้เป็นแนวทางในการกำหนดความหมายของคำว่า การบริหารจัดการ ที่ใช้ในที่นี้ ว่า หมายถึง วิธีการทำงานหรือรูปแบบในการปฏิบัติงานของกรมธนารักษ์และบุคลากรในสังกัดกรมธนารักษ์เพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ราชพัสดุ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนผู้บุกรุกที่ราชพัสดุหรือผู้เช่าที่ราชพัสดุในด้าน (1) การบริหารนโยบาย (Policy) (2) การบริหารอำนาจหน้าที่ (Authority) (3) การบริหารคุณธรรม (Morality) (4) การบริหารที่เกี่ยวข้องกับสังคม (Society) (5) การวางแผน (Planning) (6) การจัดองค์การ (Organizing) (7) การบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Staffing) (8) การอำนวยการ (Directing) (9) การประสานงาน (Coordinating) (10) การรายงาน (Reporting) และ (11) การงบประมาณ (Budgeting) สำหรับเหตุผลที่นำความหมายการบริหารจัดการของ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ มาปรับใช้ในครั้งนี้ เนื่องจากผู้ศึกษาเห็นว่า เป็นการให้ความหมายการบริหารจัดการที่ครอบคลุมกระบวนการบริหารจัดการของหน่วยงาน 11 ด้าน เข้าใจง่าย ชัดเจน และสามารถที่จะนำมาปรับใช้กับหน่วยงานในสภาพปัจจุบันได้

2. แนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหารจัดการ ที่เรียกว่า PAMS-POSDCoRB (ตัวแปรอิสระ)

เป็นการนำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหารจัดการ ที่เรียกว่า PAMS-POSDCoRB ซึ่งได้มาจากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดดังกล่าว ดังต่อไปนี้

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2548: 8) ในหนังสือ เรื่อง "แนวทางการตอบข้อสอบและกรอบแนวคิดทางสังคมศาสตร์" ได้ให้ความเห็นไว้ว่า กระบวนการบริหาร เกิดจากหลายความคิด จึงได้จัดกลุ่มปัญหาโดยนำ "กระบวนการบริหารจัดการ" ที่เรียกว่า POSDCoRB ของ กูลิคและเออร์วิค (Gulick & Urwick) ที่เขียนไว้ในหนังสือ Papers on the Science of Administration : Note on the Theory of Organization ในปี ค.ศ. 1937 มาใช้ โดย POSDCoRB ประกอบด้วย 7 ขั้นตอน ได้แก่

1) การวางแผน (Planning)

2) การจัดองค์การ (Organizing)

3) การบริหารงานบุคคล (Staffing)

4) การอำนวยการ (Directing)

5) การประสานงาน (Coordinating)

6) การรายงาน (Reporting)

7) การงบประมาณ (Budgeting)

คำว่า POSDCoRB เฉพาะตัว Co นั้น ในหนังสือบางเล่มอาจเขียนด้วยตัวใหญ่ทั้ง 2 ตัว คือ CO แต่ในที่นี้ใช้ o ตัวเล็ก เพราะหมายถึง Coordinating อีกทั้ง POSDCoRB ประกอบด้วย 7 ตัว หรืออาจเรียกว่า 7 ปัจจัยหรือกิจกรรมหรือขั้นตอนก็ได้ และถ้าใช้ O ตัวใหญ่ จะทำให้เข้าใจผิดหือเข้าใจคลาดเคลื่อนได้ง่ายว่า O ตัวใหญ่นั้นเป็นอีก 1 ตัว หรือมีความหมายเพิ่มขึ้นอีก 1 ตัว เป็น 8 ตัว ก็ได้ โดย วิรัช วิรัชนิภาวรรณ ได้อธิบายทำความเข้าใจเหตุผลที่นำ POSDCoRB มาปรับใช้เพราะเป็นกระบวนการที่คุ้นเคยและใช้กันอย่างกว้างขวางพอสมควรในวงวิชาการ โดยครอบคลุมกระบวนการบริหารจัดการจำนวน 7 ด้าน ซึ่งชัดเจนมากกว่ากระบวนการบริหารหรือวิธีการบริหารงานอื่น ๆ เป็นต้นว่า

1) กระบวนการบริหารงานที่เรียกว่า POCCC ของ เฮนรี่ ฟาโยล์ (Henri Fayol) แบ่งเป็น 5 ขั้นตอนได้แก่ (1) การวางแผน (Planning) (2) การจัดองค์การ (Organizing) (3) การบังคับบัญชาหรือการสั่งการ (Commanding) (4) การประสานงาน (Coordinating) และ (5) การควบคุม (Controlling)

2) กระบวนการบริหารงานที่เรียกว่า ITERMS แบ่งเป็น 6 ขั้นตอน ได้แก่ (1) ข้อมูลข่าวสาร (Information) (2) เทคโนโลยี (Technology) (3) สถานะทางเศรษฐกิจ (Economic status) (4) ทรัพยากร (Resources) (5) จริยธรรมหรือคุณธรรม (Morality) และ (6) การติดต่อสัมพันธ์หรือระบบสังคม (Sociality)

3) ปัจจัยที่ใช้ในการบริหารหรือวิเคราะห์หน่วยงานที่เรียกว่า SWOT ได้แก่ (1) จุดแข็ง (Strength) (2) จุดอ่อน (Weakness) (3) โอกาส (Opportunity) และ (4) ข้อจำกัดหรืออุปสรรค (Threat)

4) กระบวนการบริหารงานของไทยที่เรียกว่า 5 ส ได้แก่ สะสาง สะดวก สะอาด สุขลักษณะ และสร้างนิสัย

5) กระบวนการบริหารงานของไทยที่เรียกว่า 5 ป ได้แก่ ประสิทธิภาพ ประโยชน์ ประหยัด ประสานงาน และประชาสัมพันธ์

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่า POSDCoRB จะเป็นที่คุ้นเคยใช้กันอย่างกว้างขวาง และครอบคลุมกระบวนการบริหารจัดการจำนวน 7 ด้าน ซึ่งชัดเจนมากว่ากระบวนการบริหารงานหรือวิธีการทำงานอื่น ๆ ดังกล่าว หากวิเคราะห์ต่อไปก็พบว่า POSDCoRB มีข้อบกพร่องบางประการ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ จึงนำ POSDCoRB มาพัฒนาหรือปรับเปลี่ยนให้สมบูรณ์เพิ่มขึ้น เป็น PAMS- POSDCoRB ด้วยเหตุผลดังนี้

1) POSDCoRB เกือบทั้งหมดเน้นส่วนที่เป็นวัตถุที่มองได้อย่างชัดเจน และเกี่ยวข้องกับผลตอบแทนด้านวัตถุอาจเรียกส่วนนี้ว่า กระบวนการบริหารจัดการที่เป็นฮาร์ดแวร์ (hardware) ขณะเดียวกัน POSDCoRB ได้ละเลยหรือไม่เน้นส่วนที่เกี่ยวข้องกับจิตใจ เช่น การพัฒนาจิตใจ จริยธรรม และจิตวิญญาณของบุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยส่วนที่เรียกว่า กระบวนการบริหารจัดการที่เป็นซอฟแวร์ (software) แม้ใน POSDCoRB มีส่วนที่เป็นซอฟแวร์บ้าง คือ การบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ (Staffing) แต่ก็ถือว่าน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับส่วนที่เป็นฮาร์ดแวร์

2) POSDCoRB ไม่ได้กล่าวถึงเรื่อง นโยบาย (Policy) ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญและจำเป็นยิ่งของทุกหน่วยงานที่จำเป็นต้องมีนโยบายเสมอ อีกทั้งในกระบวนการบริหารจัดการไม่อาจขาดเรื่องนี้ได้ แม้อาจมีผู้ตีความหรือโต้แย้งว่า เรื่องนโยบายได้แทรกอยู่ในเรื่อง การวางแผนก็ตาม แต่โดยข้อเท็จจริง นโยบายมีความสำคัญมากและมาก่อนการวางแผน ดังนั้น จึงควรแยกเรื่องนโยบายออกมาให้เห็นชัดเจน

3) POSDCoRB ไม่ได้กล่าวถึงเรื่อง อำนาจหน้าที่ (Authority) ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญยิ่งของกระบวนการบริหารจัดการ ความสำคัญของอำนาจหน้าที่ยังเห็นได้จากเหตุผลที่ว่า ในการบริหารจัดการของหน่วยงานรัฐทุกแห่งจะต้องมีบทบัญญัติของกฎหมายรองรับเสมอ โดยหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมาย และในกฎหมายเกือบทุก

ฉบับ ซึ่งรวมทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่กล่าวถึงหน่วยงาของรัฐ จะมีบทบัญญัติว่าด้วยอำนาจหน้าที่ไว้ด้วยเสมอ ถึงแม้ว่าอาจมีผู้ตีความหรือโต้แย้งว่าเรื่องอำนาจหน้าที่นั้นได้แทรกอยู่ในเรื่อง การอำนวยการก็ตาม แต่ก็ไม่เด่นชัด จึงควรแยกออกมาให้เห็นอย่างชัดเจน

4) จริยธรรม (Morality) และจิตวิญญาณ (Spirit) ดังกล่าวไว้แล้วว่า POSDCoRB เกือบทั้งหมดเน้นส่วนที่เป็นวัตถุที่เรียกว่า ฮาร์ดแวร์ โดยละเลยเรื่องสำคัญที่เป็นซอฟแวร์ ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับจิตใจของบุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเป็นสิ่งที่มองเห็นไม่ชัดเจนและให้ผลตอบแทนไม่ชัดเจน ประกอบกับเรื่องจริยธรรมและจิตวิญญาณ เป็นเรื่องสำคัญยิ่งในกระบวนการบริหารจัดการ เช่น การปฏิบัติหน้าที่ราชการของทุกหน่วยงานไม่อาจบรรลุผลสำเร็จที่ตอบสนองหรือให้บริการประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากเจ้าหน้าที่ของรัฐขาดจริยธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และขาดจิตวิญญาณของการให้บริการที่เป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวม เป็นต้น ดังนั้น จึงสมควรที่จะเพิ่ม 2 ส่วนนี้เข้าไปอีกเพื่อช่วยให้กระบวนการบริหารจัดการครอบคลุมครบถ้วน พร้อมกับเกิดความสมดุลระหว่างส่วนที่เป็นฮาร์ดแวร์และซอฟแวร์เพิ่มมากขึ้นด้วย

ด้วยเหตุผลข้างต้นนี้ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2549: 61-62) ในหนังสือ เรื่อง "แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ : การประยุกต์และการพัฒนา" จึงได้พัฒนาหรือปรับเปลี่ยนกระบวนการบริหารที่เรียกว่า POSDCoRB มาเป็นแนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหารจัดการ ที่เรียกว่า PAMS-POSDCoRB มาปรับใช้ในทางวิชาการ โดยประกอบด้วย 11 ด้าน ดังนี้

1) การบริหารนโยบาย (Policy) หมายถึง หลักการและวิธีปฏิบัติที่ยึดเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของหน่วยงานและรวมถึงวิสัยทัศน์ของการพัฒนาหน่วยงานไว้ด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดนโยบายต้องสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนโดยรวม

2) การบริหารอำนาจหน้าที่ (Authority) หมายถึง อำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติไว้ เฉพาะอย่างยิ่งการมอบอำนาจหน้าที่ให้ผู้ปฏิบัติงานมากเพียงพอ และกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน

3) การบริหารคุณธรรม (Morality) หมายถึง หลักธรรมที่เป็นข้อปฏิบัติในการบริหารงานของบุคลากรในหน่วยงาน เช่น ความซื่อสัตย์สุจริต ความเสียสละ ความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ และมีจิตสำนึกในการให้บริการแก่ประชาชน เป็นต้น

4) การบริหารที่เกี่ยวข้องกับสังคม (Society) หมายถึง การให้บริการของบุคลากรในหน่วยงานต่อประชาชนโดยรวม เช่น การบริหารัดการของหน่วยงานให้เป็นไปในทิศทางที่มีเป้าหมายเพื่อประชาชน

5) การวางแผน (Planning) หมายถึง การจัดทำแผนพัฒนาของหน่วยงานต้องสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชน และการวางแผนอย่างต่อเนื่องและชัดเจน ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญที่ช่วยส่งเสริมให้การบริการสาธารณะแก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง

6) การจัดองค์การ (Organizing) หมายถึง รูปแบบและโครงสร้าง รวมทั้งการจัดส่วนราชการของหน่วยงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดหน้าที่การงานและสายการบังคับบัญชาอย่างชัดเจน และจัดโครงสร้างองค์การได้อย่างเหมาะสม และมีเอกภาพ

7) การบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Staffing) หมายถึง การบริหารงานที่เกี่ยวกับบุคลากรของหน่วยงาน เช่น การวางแผนกำลังคน การแสวงหาบุคลากร การบำรุงรักษาและจัดสวัสดิการ การพัฒนาบุคลากร และการประเมินผลการปฏิบัติงาน เป็นต้น

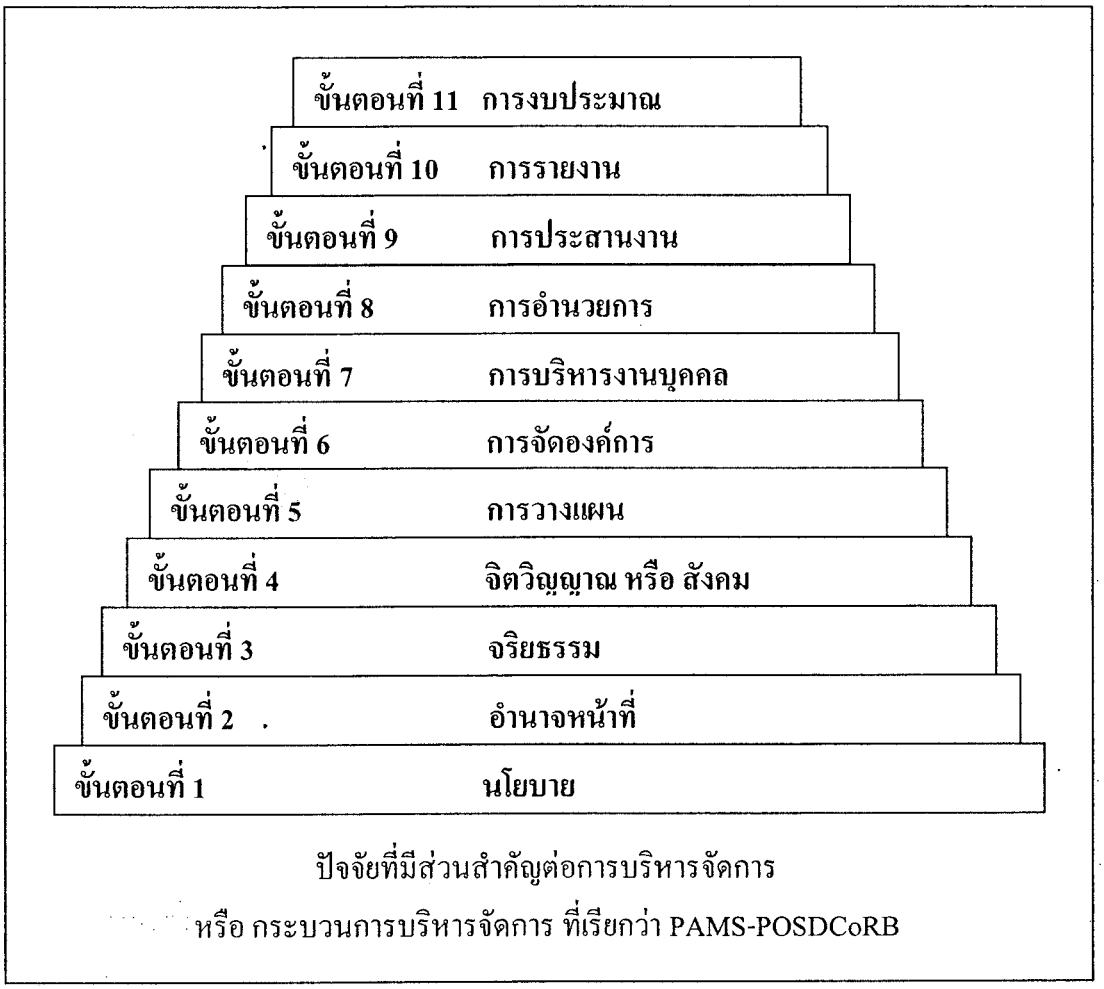
8) การอำนวยการ (Directing) หมายถึง การบังคับบัญชา การควบคุมและรับผิดชอบการบริหารงานของหน่วยงาน เช่น การตัดสินใจ การสั่งการ การจูงใจ และการสร้างขวัญกำลังใจในการทำงาน เป็นต้น

9) การประสานงาน (Coordinating) หมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานกับบุคลากร ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานต่อหน่วยงาน และความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานต่อประชาชน เช่น ประสานด้านนโยบายและวัตถุประสงค์ ประสานเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ประสานการเงินและวัสดุอุปกรณ์ และความขัดแย้งของบุคลากร เป็นต้น

10) การรายงาน (Reporting) หมายถึง การรายงาน เสนอความคิดเห็นหรือยื่นเรื่องร้องเรียน และการควบคุมตรวจสอบการบริหารงานของหน่วยงานจากภายในและภายนอก เช่น การรายงานผลการปฏิบัติงานได้ทันที การตรวจสอบและการควบคุมมาตรฐานการให้บริการ รายงานความเคลื่อนไหว รายงานข้อผิดพลาดและการแก้ไขได้อย่างรวดเร็ว เป็นต้น

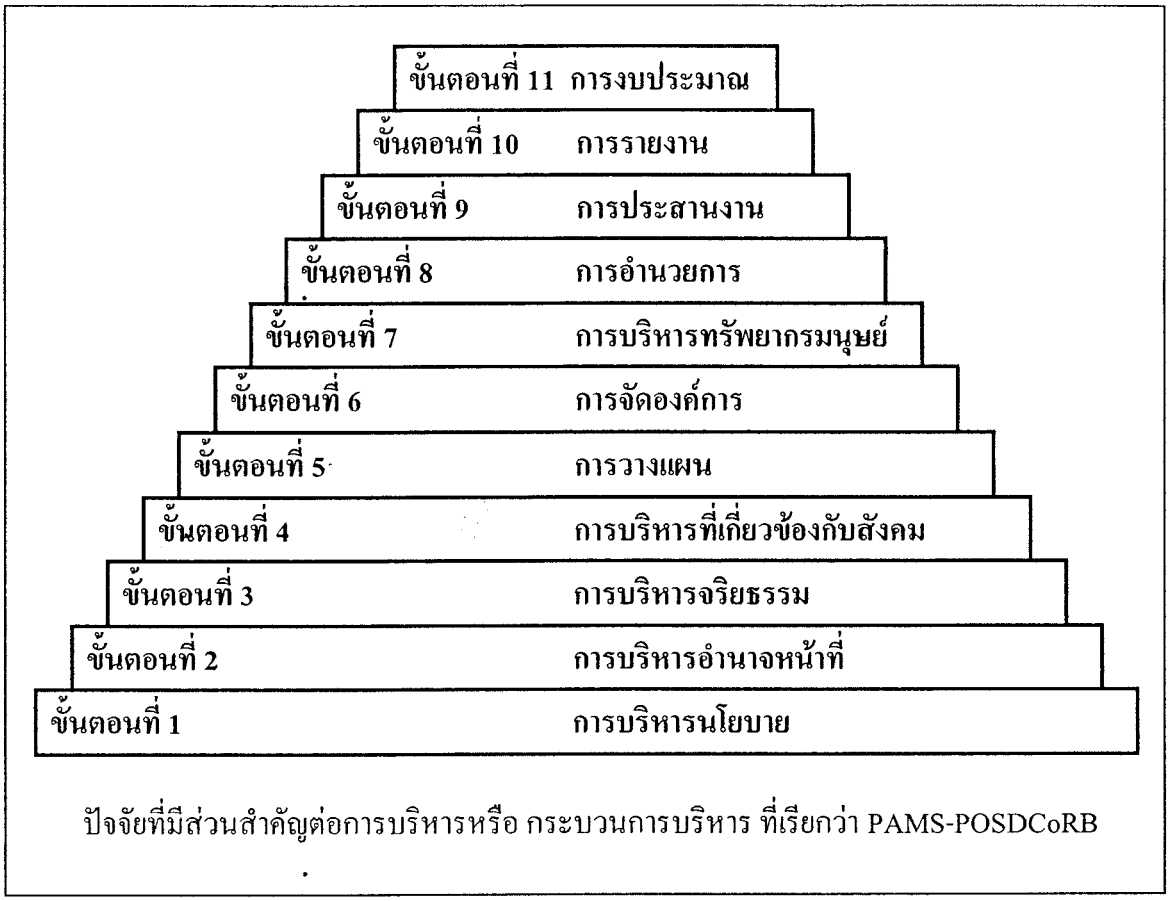
11) การงบประมาณ (Budgeting) หมายถึง การงบประมาณ รายรับและรายจ่ายของหน่วยงาน เช่น การวางแผนการเงิน การจัดองค์กรทางการเงิน การจัดบุคลากรเกี่ยวกับการเงิน การควบคุมทางการเงิน และการใช้จ่ายงบประมาณอย่างประหยัดและคุ้มค่า เป็นต้น

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2549: 61-62) ในหนังสือ เรื่อง "แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ : การประยุกต์และการพัฒนา" ได้ให้ความเห็นว่า PAMS-POSDCoRB ประกอบด้วย 11 ขั้นตอน ได้แก่ (1) นโยบาย (Policy) (2) อำนาจหน้าที่ (Authority) (3) จริยธรรม (Morality) (4) จิตวิญญาณ (Spirit) หรือในบางกรณี หมายถึง สังคม (Social) (5) การวางแผน (Planning) (6) การจัดองค์การ (Organizing) (7) การบริหารงานบุคคล หรือการบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Staffing) (8) การอำนวยการ (Directing) (9) การประสานงาน (Coordinating) (10) การรายงาน (Reporting) ซึ่งรวมทั้งการประเมินผล และ (11) การงบประมาณ (Budgeting) โปรดดูภาพที่ 2.1



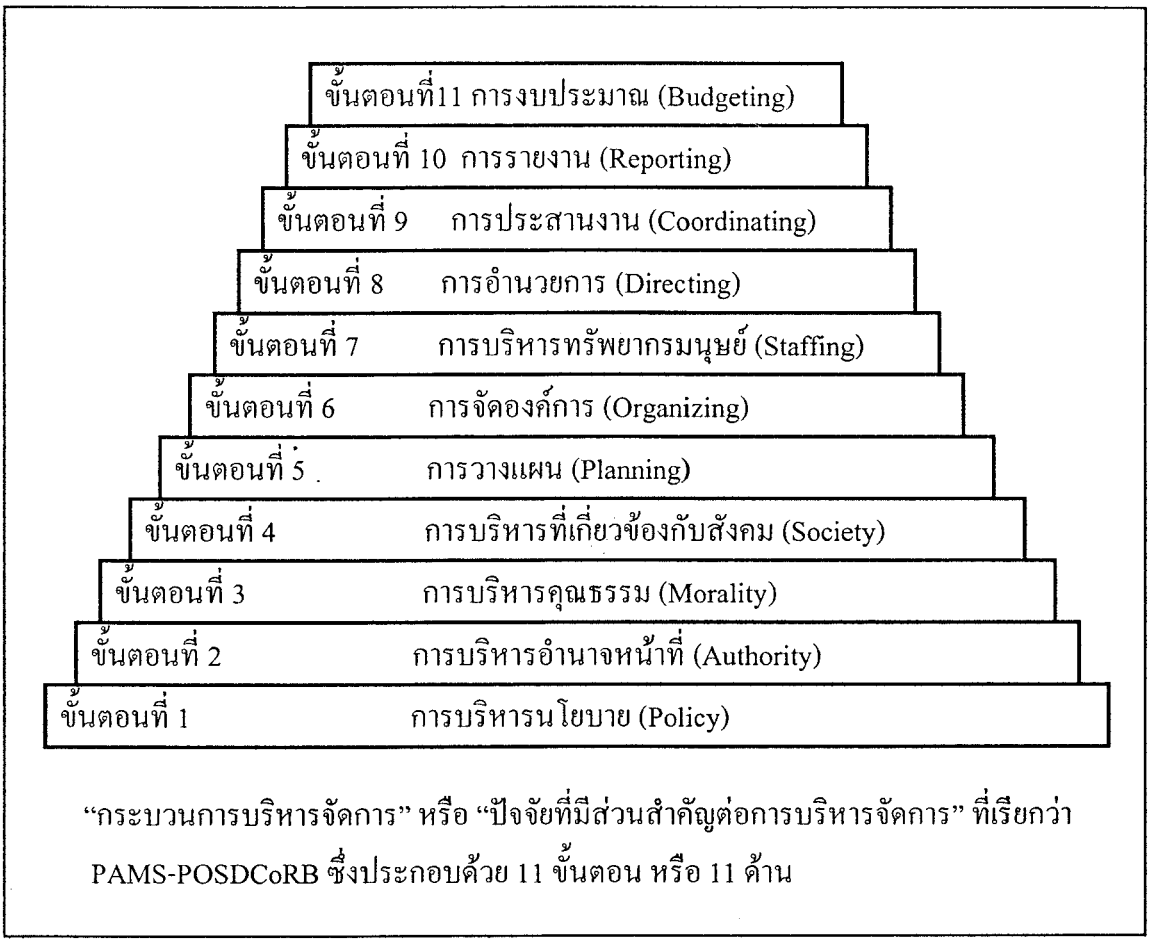
ภาพที่ 2.1 แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่เกี่ยวกับปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหาร

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2549: 170-171) ในหนังสือ เรื่อง "หลักรัฐประศาสนศาสตร์ : แนวคิดและกระบวนการ" ได้ให้ความเห็นไว้ว่า "ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหาร" หรือ "กระบวนการบริหาร" ที่เรียกว่า PAMS-POSDCoRB ประกอบด้วย 11 ขั้นตอน อันได้แก่ (1) การบริหารนโยบาย (Policy) (ปรับเปลี่ยนไปจากเดิมที่เขียนว่า นโยบาย) (2) การบริหารอำนาจหน้าที่ (Authority) (ปรับเปลี่ยนไปจากเดิมที่เขียนว่า อำนาจหน้าที่) (3) การบริหารจริยธรรม (Morality) (ปรับเปลี่ยนไปจากเดิมที่เขียนว่า จริยธรรม) (4) การบริหารที่เกี่ยวข้องกับสังคม (Society) (ปรับเปลี่ยนไปจากเดิมที่เขียนว่า สังคม) (5) การวางแผน (Planning) (6) การจัดองค์การ (Organizing) (7) การบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Staffing) (8) การอำนวยการ (Directing) (9) การประสานงาน (Coordinating) (10) การรายงาน (Reporting) และ (11) การงบประมาณ (Budgeting) โปรดดูภาพที่ 2.2



ภาพที่ 2.2 ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหาร หรือกระบวนการบริหาร ที่เรียกว่า PAMS-POSDCoRB

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2550) ในบทความ เรื่อง "การวิเคราะห์เปรียบเทียบความหมายของการบริหาร การจัดการ การบริหารการพัฒนา และการบริหารจัดการ" ค้นคืนวันที่ 24 มิถุนายน 2550 จาก http://www.wiruch.com ได้ให้ความเห็นถึงปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหารจัดการ ที่เรียกว่า PAMS-POSDCoRB ว่า ประกอบด้วย 11 ด้าน ได้แก่ (1) การบริหารนโยบาย (Policy) (2) การบริหารอำนาจหน้าที่ (Authority) (3) การบริหารคุณธรรม (Morality) (ปรับเปลี่ยนไปจากเดิมที่เขียนว่า จริยธรรม) (4) การบริหารที่เกี่ยวข้องกับสังคม(Society) (ปรับเปลี่ยนไปจากเดิมที่เขียนว่า Social) (5) การวางแผน (Planning) (6) การจัดองค์การ (Organizing) (7) การบริหารทรัพยากรมนุษย์(Staffing) (8) การอำนวยการ (Directing) (9) การประสานงาน (Coordinating) (10) การรายงาน (Reporting) และ (11) การงบประมาณ (Budgeting) โดยได้ปรับเปลี่ยนข้อความในบางขั้นตอนหรือบางด้าน คือ การบริหารจริยธรรม เป็น การบริหารคุณธรรม ภาพที่ 2.3



ภาพที่ 2.3 กระบวนก่ารบริหารจัดการหรือปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหารจัดการ ที่เรียกว่า PAMS-POSDCoRB ซึ่งประกอบด้วย 11 ขั้นตอน หรือ 11 ด้าน

สรุป จากศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหารจัดการ ที่เรียกว่า PAMS-POSDCoRB ผู้ศึกษาเห็นว่า เป็นกรอบแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่เข้าใจง่าย ชัดเจน ครอบคลุมกระบวนการบริหารจัดการอย่างครบถ้วน เพราะประกอบด้วย 11 ด้าน นอกจากนี้ยังได้มีการเผยแพร่และนำไปใช้อย่างกว้างขวางแล้วด้วย ผู้ศึกษาจึงนำ PAMS-POSDCoRB ซึ่งประกอบ ด้วย 11 ด้าน ได้แก่ (1) การบริหารนโยบาย (Policy) (2) การบริหารอำนาจหน้าที่ (Authority) (3) การบริหารคุณธรรม (Morality) (4) การบริหารที่เกี่ยวข้องกับสังคม (Society) (5) การวางแผน (Planning) (6) การจัดองค์การ (Organizing) (7) การบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Staffing) (8) การอำนวยการ (Directing) (9) การประสานงาน (Coordinating) (10) การรายงาน (Reporting) และ (11) การงบประมาณ (Budgeting) มาใช้เป็นกรอบแนวคิดสำคัญในการศึกษาครั้งนี้

3. แนวคิดเกี่ยวกับปัญหาและแนวทางแก้ไขหรือแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการ

เนื่องจากแนวคิดเกี่ยวกับปัญหาและแนวทางแก้ไขหรือแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการเพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ราชพัสดุของกรมธนารักษ์มีน้อยมาก ผู้ศึกษาจึงนำแนวคิดที่เกี่ยวกับปัญหาและแนวทางการบริหารจัดการของหน่วยงานบางหน่วยงานมาเสนอไว้เทียบเคียง ดังนี้

อรรถ แพทยังกุล (2539) ในวิทยานิพนธ์ เรื่อง "ปัญหาและอุปสรรคของการบริหารกรุงเทพมหานคร" ดำรงตำแหน่งประธานสภากรุงเทพมหานคร ปี พ.ศ. 2537-2539 ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคของการบริหารกรุงเทพมหานคร โดยชี้ให้เห็นถึงปัญหาและอุปสรรคในการบริหารที่มีจุดอ่อนด้านบุคลากร และความรู้ความเชี่ยวชาญที่จำกัดทำให้การปฏิบัติงานไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

วิจิตร อาวะกุล (2540: 50) อธิบายไว้ว่า การอบรมเป็นกระบวนการที่ทำให้ผู้เข้ารับการอบรมเกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมไปตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ถ้าต้องการเพิ่มเติมความสามารถหรือเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของบุคคล ก็ทำได้โดยการฝึกอบรมที่ถูกหลักวิธีการของการฝึกอบรมโดยบุคคลก่อนได้รับการอบรมกับบุคคลหลังจากได้รับการอบรม จะต้องมีพฤติกรรมเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมตามสมควร

จักราวุธ สุนทรสีมะ (2544) ในเอกสารวิจัยส่วนบุคคล เรื่อง "แนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินกองทัพเรือ : ศึกษาเฉพาะกรณีตำบลแสมสาร อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี" พบว่า แนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินกองทัพเรือให้ประสบความสำเร็จนั้น ควรสร้างแรงจูงใจและส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานตามนโยบายและการร่วมปฏิบัติงานเป็นทีม

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2545: 371-372) ในหนังสือ เรื่อง "การบริหารเมืองหลวงและการบริหารท้องถิ่น : สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และไทย" ได้อธิบายไว้ว่า ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีความมั่นคงและเข้มแข็งในการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร พร้อมกันนั้น กฎหมายยังได้บัญญัติให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่กว้างขวางอีกด้วย ทำให้การบริหารงานของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นไปในลักษณะรวมอำนาจไว้ที่ตัวผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ประกอบกับผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและคณะผู้บริหารไม่ต้องการแบ่งอำนาจให้ผู้อำนวยการเขตมากเพราะทำให้ตนเองขาดความสำคัญ อีกทั้งการแบ่งอำนาจไปให้ผู้อำนวยการเขตบริหารงานผิดพลาดผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและคณะผู้บริหารก็ยังต้องรับผิดชอบอยู่เสมอ เมื่อเกิดการรวมอำนาจบวกกับความใหญ่โตกว้างขวางของกรุงเทพมหานคร การบริหารจึงไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

อรพินธ์ อินทจักร (2545: 137) ในวิทยานิพนธ์ เรื่อง "การศึกษาความคิดเห็นของผู้บริหารและผู้ให้บริการในงานอุบัติเหตุฉุกเฉินกับการบริหารจัดการส่งตัวผู้ป่วย ในระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้าของจังหวัดสุราษฎร์ธานี" อธิบายไว้ว่า การปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบายของหน่วยงานจะสำเร็จได้จะต้องให้ความสำคัญกับการจัดสรรงบประมาณ โดยควรจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยงานให้เพียงพอและเหมาะสม สอดคล้องกับภารกิจ ตลอดจนมีการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณอย่างต่อเนื่อง

นวพรรณ มัคละพลัง (2546) ในวิทยานิพนธ์ เรื่อง "แนวทางการพัฒนาประสิทธิภาพในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล : ศึกษากรณีอำเภอโพธิ์ไทร อำเภอเขมราฐ และกิ่งอำเภอนาตาล จังหวัดอุบลราชธานี" เฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาในครั้งนี้ พบว่า แนวทางการพัฒนาประสิทธิภาพในการบริหารงานบุคคล ควรเพิ่มบุคลากร จัดฝึกอบรมให้กับเจ้าหน้าที่ ควรบรรจุพนักงานให้มากขึ้นตามภารกิจ

คณัฐนันท์ อุนันต์สินชัย (2547) ในวิทยานิพนธ์ เรื่อง "ความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านท่าแร้ง อำเภอบ้านเขว้า จังหวัดชัยภูมิ" ศึกษาพบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านท่าแร้ง อำเภอบ้านเขว้า จังหวัดชัยภูมิ ด้านจริยธรรม บุคลากรทุกคนควรมีจิตสำนึกในการให้บริการประชาชนและอำนายความสะดวกให้แก่ประชาชนด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และควรพบปะเยี่ยมเยียนประชาชน คอยช่วยเหลือประชาชนอย่างสม่ำเสมอ

สุรางค์ อีลา (2547) ในวิทยานิพนธ์ เรื่อง "ประสิทธิภาพของการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน : ศึกษากรณี ตำบลเรียง อำเภอรือเสาะ จังหวัดนราธิวาส" ศึกษาพบว่า ประสิทธิภาพของการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านในตำบลเรียง อำเภอรือเสาะ จังหวัดนราธิวาส ควรมีการส่งเสริมข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการจัดการกองทุนให้แก่คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านผ่านสื่อต่าง ๆ ทั้งทางหนังสือพิมพ์ เอกสาร วารสาร วิทยุ โทรทัศน์อย่างสม่ำเสมอ

ประสิทธิ์ กอหลวง (2547) ในวิทยานิพนธ์ เรื่อง "ความสำเร็จของการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษากรณีองค์การบริหารส่วนตำบลเวียง อำเภอเวียงป่าเป้า จังหวัดเชียงราย" ที่แสดงให้เห็นว่า ความสำเร็จของการบริหารจัดการองค์การบริหารส่วนตำบลเวียงที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามสมควร โดยให้ประชาชนในหลายระดับเข้ามารับฟังการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเวียง

ชินรัตน์ สมสืบ (2548: 283) ในหนังสือ "ประมวลสาระชุดวิชานโยบายสาธารณะและการบริหารโครงการ" ได้อธิบายไว้ว่า การประเมินผลนโยบายสาธารณะเป็นกระบวนการตรวจสอบการ

นำโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ซึ่งผลดีต่อทั้งภาครัฐและประชาชนที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผล ตลอดจนเป็นสิ่งที่ช่วยให้รู้ถึงข้อดี ข้อด้อยของการดำเนินนโยบาย เพื่อพัฒนาและปรับปรุงองค์การ แผนงานรวมถึงความรู้จักการมีส่วนร่วมในการประเมินผลด้วย

ลิขิต ธีรเวคิน (2548) ในบทความ เรื่อง "สังคมที่กำลังเสื่อมสลายทางจิตวิญญาณ" อธิบายไว้ว่า สังคมไทยในยุคปัจจุบันเป็นสังคมที่อยู่กับเงินตราสารนิยม บริโภคนิยม และวัตถุนิยม ที่พึ่งทางใจของมนุษย์ยังไม่มี เสมือนหนึ่งที่ขาดจิตวิญญาณ ทำให้มนุษย์มีความต้องการไม่สิ้นสุด แต่ละคนจะสำนึกถึงแต่ความต้องการและความสะดวกสบายแต่ของตนเอง ไม่ได้นึกถึงผู้อื่น

ศิรินทร์ ธูปกล่ำ (2548: 42) ในหนังสือ "ประมวลสาระชุดวิชาการบริหารการพัฒนา" ได้อธิบายไว้ว่า การพัฒนาบุคลากรควรเน้นที่การเพิ่มศักยภาพของบุคลากรทุกสาย เพื่อให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น และกรมธนารักษ์ควรจัดสรรงบประมาณด้านการฝึกอบรมให้เพียงพอ

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2548: 419) ในหนังสือ "ประมวลสาระชุดวิชาการบริหารการพัฒนา" ได้กล่าวถึงแนวทางหรือวิธีการบริหารงานภาครัฐที่หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐนำมาใช้ในการบริหารราชการไว้ ว่า จะเป็นไปในทิศทางที่สนับสนุนและส่งเสริมนักบริหารมืออาชีพ ผู้มีความรู้ ความสามารถและมีคุณภาพเข้ามาเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐในหน่วยงานของรัฐเพิ่มขึ้น เนื่องจากประเทศเจริญก้าวหน้ามีการต่อสู้แข่งขันกันภายในและภายนอกประเทศ ประชาชนได้รับการศึกษาและมีความรู้ความสามารถเพิ่มขึ้น

อุดร ตันติสุนทร (2549) ในบทความ เรื่อง "ไปดูญี่ปุ่นปฏิรูปรัฐบาลกลาง" มีข้อความตอนหนึ่งว่า หลังจากรัสเซียล้มไปแล้ว เศรษฐกิจของโลกเปลี่ยนเป็นระบบเศรษฐกิจการตลาด มีการแข่งขันกันอย่างมีเสรี กว้างขวางทั่วโลก ญี่ปุ่นเห็นว่า รัฐบาลกลางควรจะมีการปฏิรูประบบบริหารเสียใหม่ เพื่อความสามารถในการแข่งขัน จึงได้ตั้งสำนักงานเพื่อการปฏิรูปการบริหารของรัฐบาลกลาง (headquarter for the administrative of the central government) โดยมีวัตถุประสงค์ 3 ประการ คือ (1) เพื่อความคล่องตัว (simple) (2) มีประสิทธิภาพ (efficient) และ (3) ความโปร่งใส (transparent)

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2549: 127-129) ในหนังสือ เรื่อง "แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ การประยุกต์ และการพัฒนา" อธิบายไว้ว่า ผู้บริหารควรดำเนินการคือ (1) มองตนเอง พิจารณาตนเอง และพยายามพัฒนาตนเอง (2) ทำตัวเป็นแบบอย่างที่ดี (3) มีนโยบายสนับสนุนการพัฒนาอย่างชัดเจน (4) จัดทำเป็นโครงการระยะยาว (5) การดำเนินงานควรอยู่บนหลักของความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม รวมทั้ง "ยกย่องคนดีและนินทาคนเลว" ตามหลักพระพุทธศาสนา และ (6) สนับสนุนให้สื่อมวลชนและประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมหรือควบคุมตรวจสอบ

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2550) ในบทความ เรื่อง "แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ การประยุกต์ และพัฒนา" ค้นคืนวันที่ 5 พฤศจิกายน 2550 จาก http://www.wiruch.com ได้อธิบายไว้ว่า ผู้บริหารของหน่วยงานควรประพฤติตัวเป็นแบบอย่างที่ดีในการบริหารจัดการในทิศทางที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม โดยการประพฤติตัวเป็นแบบอย่างที่ดีของผู้บริหารนั้น อาจดำเนินการ 10 ประการ ดังนี้

1) ต้องเป็นคนสุจริต และไม่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการทุจริตอย่างเด็ดขาดโดยควรละความชั่ว หรือบริหารจัดการด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และพยายามแสดงออกให้เห็นอย่างชัดเจนอย่างต่อเนื่อง เช่น ไม่เรียกร้องหรือรับทรัพย์สินเงินทอง รับส่วย รับผลประโยชน์ตอบแทนในทางมิชอบ และไม่ปกป้องคุ้มครองช่วยเหลือผู้ใต้บังคับบัญชาที่ทุจริต

2) เสียสละประโยชน์และความสุขส่วนตัวเพื่อส่วนรวม

3) ดำรงตำแหน่งและปฏิบัติหน้าที่อย่างภาคภูมิใจ มีเกียรติ มีศักดิ์ศรี และมีจรรยาบรรณ โดยควรระลึกและปฏิบัติในลักษณะที่ว่า เกียรติมาก่อน (honor comes first) เงินหรือผลประโยชน์ในทางมิชอบ

4) มีไมตรีจิต (courtesy) ซึ่งครอบคลุมถึงการมีมารยาท ความสุภาพ ความเอื้อเฟื้อ มีอัธยาศัย และมนุษยสัมพันธ์ที่ดี

5) ทำตัวให้เป็นที่ยอมรับ (respect) หรือให้ได้รับความศรัทธาจากประชาชน

6) เป็นผู้ให้มากกว่าผู้รับ และรู้จักพอ

7) สนับสนุนและยกย่องคนดี พร้อมทั้งดำเนินการกับคนไม่ดี เช่น ไม่ยกย่องนินทาและประณาม

8) มีความเป็นผู้เชี่ยวชาญและนำหลักวิชาการมาประยุกต์ใช้ในการบริหารจัดการและในการพัฒนาระบบราชการ

9) บริหารจัดการในลักษณะที่แสดงถึงความเป็นมืออาชีพ (professionalism) ซึ่งหมายถึง รู้จริง มีความรู้ ความสามารถ ความชำนาญ และสามารถปฏิบัติราชการเพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวมได้อย่างมีประสิทธิภาพจริงและชัดเจน

10) มิใช่เป็นเพียงผู้นำเท่านั้น แต่เป็นผู้นำที่มีภาวะผู้นำสูง กล้าที่จะเป็นผู้นำ และกล้าที่จะตัดสินใจ ดังสอดคล้องกับข้อความที่ว่า A leader without leadership is not a leader

นอกจากนี้ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ ยังได้อธิบายถึงหลักการให้บริการประชาชนที่เอื้อประโยชน์ต่อสังคมหรือส่วนรวมไว้ว่า ควรยึดหลักการให้บริการสาธารณะประชาชนอย่างประทับใจ คล่องตัว สะดวก รวดเร็ว ใกล้ชิด ทั่วถึง น่าเชื่อถือ ถูกต้อง เสมอภาพ เป็นธรรม โปร่งใส และตรวจสอบได้ การให้บริการในลักษณะเหล่านี้ ไม่เพียงมีส่วนช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานของ

เจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานของรัฐเท่านั้น แต่ยังจะมีส่วนทำให้ประชาชนเกิดความเชื่อศรัทธาและยอมรับมากขึ้น

พระราชนันทมุนี (2550: 21-22) ในปาฐกถาธรรม เรื่อง "ธรรมกับการเมือง" (พิมพ์เผยแพร่โดย อุดร ตันติสุนทร ประธานมูลนิธิส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) ได้เสนอแนวทางการพัฒนาประเทศชาติและประชาชนของผู้บริหารและประชาชน ไว้ว่า เราทุกคนเปรียบเสมือนอยู่ในเรือลำเดียวกัน ถ้าเรือล่มเราก็ตายด้วยกัน ถ้าเรือไปถึงฝั่ง เราก็ไปถึงฝั่งด้วยกันทุกคนจะต้องรู้หน้าที่ใครเป็นนายเรือ ใครเป็นนายท้าย ใครเป็นช่างกล ใครเป็นคนทำความสะอาด ใครเป็นผู้โดยสาร ซึ่งจะต้องปฏิบัติตามหน้าที่ของตน และประสานงานระหว่างกันและกัน เพื่อเรือจะได้ผ่านพายุไปถึงฝั่ง คือความสุขความเจริญของทุกคนตามที่เราปรารถนา สิ่งที่ต้องการในเวลานี้ก็คือ ความรัก ความสามัคคีและความเสียสละเพื่อประเทศชาติ ไม่เอารัดเอาเปรียบซึ่งกันและกัน ไม่เห็นแก่ตัวโดยมุ่งกระทำเพื่อประโยชน์แก่ความสุขส่วนตัวและพรรคพวก ให้มองถึงประโยชน์และความสงบสุขของสังคมส่วนรวมตามหลักของพระพุทธศาสนา พระพุทธเจ้าท่านทรงดำรงพระชนม์ชีพอยู่ก็เพื่อประโยชน์ เพื่อความสุขของมนุษย์ทั้งหลาย เราทั้งหลายที่เป็นศิษย์ของพระผู้มีพระภาคเจ้า ต้องปฏิภาณตนว่า เราจะอยู่เพื่อประโยชน์เพื่อความสุขแก่เพื่อนมนุษย์ สิ่งใดอันจะเป็นเหตุให้เกิดความเสื่อมโทรมแก่เพื่อมนุษย์แก่ประเทศชาติ เราจะไม่ส่งเสริมสิ่งนั้นแต่เราจะหาทางปิดกั้นสิ่งนั้น ไม่ให้เจริญงอกงามขึ้นในชาติบ้านเมืองของเรา นี่คือ อุดมการณ์และหน้าที่ของผู้บริหารประเทศชาติและของประชาชน เราทุกคนจึงต้องช่วยกัน ช่วยจนสุดกำลัง อย่าเมินเฉยนั่งดูดาย ไม่เอาใจใส่ ให้ช่วยกันทำ ช่วยกันคิด ช่วยกันนึก ให้ยืนเรียงแถวเป็นหน้ากระดาน มีจิตมั่นคงที่จะก้าวไปข้างหน้าในการสร้างสรรค์สิ่งทั้งปวง ให้เกิดความสุขความเจริญแก่ชาติบ้างเมือง

สรุป จากการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับปัญหาและแนวทางแก้ไขหรือการพัฒนาการบริหารจัดการของหน่วยงานอื่นข้างต้น ผู้ศึกษานำมาใช้เป็นแนวทางในการศึกษาการพัฒนาการบริหารจัดการเพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ราชพัสดุของกรมธนารักษ์ โดยเฉพาะการสร้างแบบสอบถาม รวมทั้งในการเสนอแนะ และการอภิปรายผลในบทที่ 5 ต่อไป

4. ความเป็นมา โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับที่ราชพัสดุของกรมธนารักษ์

ผู้ศึกษาได้ศึกษาความเป็นมา โครงสร้างและอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับที่ราชพัสดุของกรมธนารักษ์ โดยแบ่งเป็น 3 หัวข้อ ได้แก่ (1) ความเป็นมา (2) ความเป็นมาของกฎหมายที่เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ และ (3) โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ (กรมธนารักษ์ เอกสาร เรื่อง "เกี่ยวกับกรมธนารักษ์ :

ประวัติความเป็นมาของกรมธนารักษ์" ค้นคืนวันที่ 15 มิถุนายน 2550 จาก http://www.treasury.go.th) ดังนี้

4.1 ความเป็นมา

กรมธนารักษ์ได้รับการก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม 2476 ตรงกับรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยรวมกรมที่มีหน้าที่สำคัญ ๆ ไว้ถึง 4 กรม ด้วยกันคือ

1) กรมกษาปณ์สิทธิการ กำเนิดขึ้นเนื่องจากเมื่อปี พ.ศ. 2400 พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 4) เนื่องจากทรงมีพระราชดำริที่จะจัดตั้งโรงกษาปณ์ทำเหรียญแบนขึ้นตามลักษณะสากลนิยมใช้แทนเงินพดด้วง จึงมีพระราชกระแสรับสั่งให้คณะทูตไทยที่ส่งไปเจริญทางพระราชไมตรีกับประเทศอังกฤษ จัดซื้อเครื่องทำเงินมาถวาย และได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้สร้างโรงงานขึ้นในพระบรมมหาราชวัง โดยได้ติดตั้งเครื่องจักรเสร็จเรียบร้อยเมื่อต้นปี พ.ศ. 2403 พระราชทานนามว่า "โรงกระสาปณ์สิทธิการ" ต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็น "กรมกระษาปณ์" และเป็น "กองกษาปณ์" และเป็น "สำนักกษาปณ์" ในปัจจุบัน

2) กรมพระคลังมหาสมบัติ เดิมมีชื่อเรียกว่า "กรมเก็บ" ขึ้นกับกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ เป็นพระคลังแผ่นดินสำหรับรับจ่ายและรักษาพระราชทรัพย์ทั้งปวงในกรุงเทพมหานคร และเป็นต้นเรื่องรับส่งเงินแผ่นดินถึงพระคลังในหัวเมืองทั่วราชอาณาจักร ต่อมาจึงได้เปลี่ยนชื่อจากกรมเก็บเป็นกรมพระคลังมหาสมบัติเมื่อปี พ.ศ. 2455

3) กรมเงินตรา กำเนิดขึ้นโดยประกาศพระราชบัญญัติธนบัตร พ.ศ. 2445 โดยรัฐออกเงินกระดาษรูปตั๋วสัญญาใช้เงินตามกฎหมายเรียกว่า "ธนบัตร" โดยสัญญาจะจ่ายเงินให้แก่ผู้นำตั๋วมายื่นทันที เจ้าพนักงานผู้ออกธนบัตรและผู้รับจ่ายเงินขึ้นธนบัตรให้เรียกว่า "กรมธนบัตร"

ต่อมาในปี พ.ศ. 2452 กรมธนบัตร ได้โอนไปขึ้นกับกรมตำรวจและกรมสารบัญชี ซึ่งภายหลังได้ชื่อใหม่ว่ากรมบัญชีกลาง จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2471 จึงได้เปลี่ยนชื่อจาก "กรมธนบัตร" เป็น "กรมเงินตรา" เมื่อมีพระราชกฤษฎีการจัดวางระเบียบกรมในกระทรวงการคลัง พ.ศ. 2476 แล้ว กรมเงินตราได้ลดฐานะลงเป็น กองเงินตรา สังกัดกรมพระคลัง โดยมีหน้าที่เกี่ยวกับธนบัตรและเหรียญกษาปณ์

ต่อมาเมื่อได้จัดตั้งธนาคารแห่งประเทศไทยขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2485 กิจการเกี่ยวกับธนบัตรจึงเป็นหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยหน้าที่ของกองเงินตราไปอยู่กับฝ่ายออกบัตรธนาคาร กรมเงินตราจึงพ้นไปจากกรมธนารักษ์

4) กรมรักษาที่หลวงและกัลปนา สำหรับกรมสุดท้ายที่ได้ถูกยุบรวมมาอยู่ในสังกัดกรมพระคลังคือ "กรมรักษาที่หลวงและกัลปนา" มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการเงินในพระองค์ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและเกี่ยวกับพระราชทรัพย์ของบรมวงศ์ และดูแลที่ดินซึ่งมีผู้อุทิศ

แต่ประโยชน์ให้วัดหรือพระศาสนา ซึ่งเรียกว่า "ที่กัลปนา" อีกด้วย แต่ปัจจุบันเป็นหน้าที่ของกรมการศาสนาเป็นผู้ดูแล จากการปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม ได้มีการโอนสำนักประเมินราคาทรัพย์สิน กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย มาสังกัดกรมธนารักษ์ ตั้งแต่วันที่ 3 ตุลาคม 2545

ทั้งนี้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบกรมในกระทรวงการคลัง พ.ศ. 2476 ซึ่งแต่เดิมใช้ชื่อว่า กรมพระคลัง และต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็นกรมคลัง เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2476 ตามพระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการ สำนักงานและกรมในกระทรวงการคลัง พ.ศ. 2495 จากนั้นได้มีพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2495 จึงได้เปลี่ยนชื่อจากกรมคลัง เป็น "กรมธนารักษ์" เมื่อวันที่ 12 มีนาคม 2495 ตราบจนถึงปัจจุบัน โดยมีสถานที่ทำการอยู่ในบริเวณกระทรวงการคลัง ถนนพระราม 6 แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพมหานคร 10400

4.2 ความเป็นมาของกฎหมายที่เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ

นอกจากนี้ ผู้ศึกษายังได้ศึกษาความเป็นมาของระบบการบริหารงานที่ราชพัสดุ เพื่อให้ทราบประวัติเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ราชพัสดุ สรุปได้ดังนี้ (อ้างถึงใน วิสุทธิ์ ศรีสุพรรณ, 2539: 6-11)

สมัยสุโขทัย กรุงศรีอยุธยา และกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น ที่บ้านเมืองใช้ระบบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ที่ดินในประเทศทั้งหมดเป็นสิทธิเด็ดขาดของพระมหากษัตริย์ที่จะยกให้แก่ผู้ใดก็ได้ เช่น ให้ข้าราชการเป็นบำเหน็จความดีความชอบ หรือให้ราษฎรเข้าทำกิน แต่อย่างไรก็ตามพระมหากษัตริย์ก็ยังทรงมีสิทธิที่จะเรียกคืนเมื่อใดก็ได้ ดังนั้น จึงไม่มีความจำเป็นที่จะแบ่งว่าที่ดินใดเป็นที่ราชพัสดุหรือเป็นของราษฎร รวมทั้งไม่จำเป็นต้องสงวนหวงห้ามที่ดินไว้ใช้ประโยชน์ในราชการ เพราะว่าพระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งสิทธิที่จะเวนคืนที่ดินกลับมาใช้ประโยชน์ในราชการหรือกิจการสาธารณะเมื่อใดก็ได้

เมื่อมีระบบกฎหมายของประเทศไทยได้ยินยอมให้ราษฎรถือสิทธิในที่ดินได้เอง การแบ่งแยกประเภทที่ดินของรัฐและการจัดการที่ดินของรัฐเพื่อสำรองไว้ใช้ประโยชน์ในราชการจึงเริ่มจะมีความจำเป็นมากยิ่งขึ้น โดยที่ดินที่อยู่ในกิจการของรัฐบาลได้มีการตราพระราชบัญญัติกรมราชพัสดุ ร.ศ. 109 (พ.ศ. 2433) ขึ้นใช้บังคับ โดยมีกรมราชพัสดุอยู่ในสังกัดกระทรวงพระคลังมหาสมบัติเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง กล่าวคือ กรมราชพัสดุจะทำหน้าที่รักษาทรัพย์สินที่มีไว้ใช้หรือสงวนไว้ใช้ราชการ และเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติมีอำนาจในการขายที่ดินและตึกของหลวงได้ ส่วนที่เหลือจะให้กรมราชพัสดุจัดการรักษาและจัดเก็บค่าเช่าส่งเงินเข้างบประมาณแผ่นดิน

พระราชบัญญัติกรมราชพัสดุ ร.ศ. 109 มิได้มีบัญญัติที่ชัดเจนว่าที่ตึกและที่ดินของหลวงประเภทใดบ้างที่อยู่ในอำนาจจัดการรักษาของกรมราชพัสดุ ดังนั้น กระทรวงและกรมต่าง ๆ

บางแห่ง ซึ่งปกครองรักษาทรัพย์สินไว้เองไม่ยินยอมส่งขึ้นทะเบียนให้กับกระทรวงพระคลังมหาสมบัติและไม่ยินยอมส่งมอบให้กรมราชพัสดุดำเนินการจัดให้ส่วนราชการอื่นแบ่งใช้ราชการ เสนาบดีกระทรวงการคลังมหาสมบัติ จึงมีหนังสือกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 6) ขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตรวบรวมบรรดาที่หลวงมาขึ้นทะเบียนราชพัสดุเพื่อประโยชน์ในการจัดแบ่งที่ดินให้ส่วนราชการต่าง ๆ ใช้ในราชการได้ และทรงมีพระบรมราชโองการเมื่อวันที่ 25 มีนาคม ร.ศ. 140 (พ.ศ. 2464) เห็นชอบโดยให้กระทรวงพระคลังมหาสมบัติจัดการกับเจ้ากระทรวงต่าง ๆ ได้ กระทรวงพระคลังมหาสมบัติจึงอาศัยพระราชโองการดังกล่าวออกระเบียบว่าด้วยการปกครองและจัดหาประโยชน์ที่ดินสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุ พุทธศักราช 2465 ออกมาใช้บังคับ และได้มีการปรับปรุงระเบียบดังกล่าวเรื่อยมาจนถึง พ.ศ. 2485 ซึ่งถือว่าเป็นระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับที่ราชพัสดุให้ส่วนราชการต่าง ๆ ถือปฏิบัติ

ต่อมาในปี พ.ศ. 2475 ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศได้มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับที่ดินของรัฐขึ้นมาใช้บังคับอีกหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช 2478 และพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายแผ่นดิน พ.ศ. 2497 พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พุทธศักราช 2485 และกฎหมายว่าด้วยทางหลวง เป็นต้น ทำให้ส่วนราชการหลายหน่วยงานอ้างสิทธิในการปกครองดูแลที่ดินของรัฐ และโต้แย้งอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานที่ราชพัสดุของกระทรวงการคลัง กล่าวคือ ในช่วงนี้ที่ราชพัสดุได้กระจัดกระจายไปอยู่ภายใต้การปกครองดูแล ใช้ และจัดหาประโยชน์ของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ เหมือนที่เคยเป็นมาในอดีตในสมัยพระบาท สมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เพราะว่ากระทรวง ทบวง กรม บางแห่งได้ปฏิเสธที่จะนำที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของรัฐส่งขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุโดยอ้างว่า พระบรมราชโองการฯ มิใช่กฎหมาย หากแต่เป็นคำสั่งภายในที่ใช้บังคับได้เฉพาะที่ดินที่อยู่ภายใต้การปกครองดูแลของกระทรวงการคลังเท่านั้น อีกทั้งระเบียบว่าด้วยการปกครองและจัดหาประโยชน์ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุ พ.ศ. 2485 ก็เป็นเพียงระเบียบของกระทรวงการคลัง จะนำมาใช้บังคับกับกระทรวงอื่นไม่ได้ นอกจากนี้ ในปี พ.ศ. 2514 สภาบริหารคณะปฏิวัติได้พิจารณาข้อโต้แย้งของส่วนราชการต่างๆ เกี่ยวกับการปกครองดูแลที่ดินของรัฐแล้วมีมติเมื่อวันที่ 28 ธันวาคม 2514 ตีความข้อกฎหมายว่า “กระทรวงการคลังไม่มีอำนาจหน้าที่ในที่ราชพัสดุในส่วนที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน นอกจากจะเป็นที่ดินของส่วนราชการในสังกัดกระทรวงการคลังเองเท่านั้น” จึงทำให้ส่วนราชการบางแห่งมาทวงสิทธิในที่ดินราชพัสดุที่ขึ้นทะเบียนไว้กับกระทรวงการคลังแล้วให้โอนไปเป็นทรัพย์สินของจังหวัดแทน

เพื่อแก้ไขความสับสนเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานที่ราชพัสดุดังกล่าว กระทรวงการคลังจึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบที่ราชพัสดุ ต่อคณะรัฐมนตรีและสภา

นิติบัญญัติ และเมื่อวันที่ 5 มีนาคม 2518 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 16 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2518 ออกมาใช้บังคับในวันเดียวกัน โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับ ดังนี้

1) เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 เนื่องจากในปัจจุบันนี้ไม่มีกฎหมายว่าด้วยการปกครองดูแลรักษาที่ราชพัสดุให้เป็นไปโดยมีระเบียบและหลักเกณฑ์ที่แน่นอน ทำให้เกิดปัญหายุ่งยากในทางปฏิบัติหลายประการ จึงให้มีกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบที่ราชพัสดุขึ้นโดยเฉพาะให้กระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการนี้ เพื่อการประหยัดและขจัดปัญหางานซ้ำซ้อน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ขึ้น

2) เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ เนื่องจากได้มีกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุให้กระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่ในการปกครองดูแลและบำรุงรักษา จัดหาประโยชน์และทำนิติกรรมเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ สมควรแก้ไขอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการคลังตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 16 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ให้สอดคล้องกัน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น (ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 ขึ้นมาใช้บังคับแทนประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 16 จนถึงทุกวันนี้ (พ.ศ. 2550)

สรุป จากการศึกษาวิวัฒนาการระบบการบริหารจัดการที่ราชพัสดุ ผู้ศึกษาเห็นว่า ในสมัยที่บ้านเมืองมีการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ การปกครองดูแลที่ราชพัสดุไม่มีปัญหาเหมือนอย่างในปัจจุบัน เพราะอำนาจในการบริหารจัดการที่ดินอยู่ที่พระมหากษัตริย์ แต่ในปัจจุบันมีการตรากฎหมายโดยยินยอมให้ราษฎรถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ การจัดการที่ราชพัสดุที่สงวนไว้ใช้ประโยชน์ในราชการ จึงมีความจำเป็นมากยิ่งขึ้น ประกอบกับสังคมไทยในปัจจุบันมีประชากรเพิ่มมากขึ้นและส่วนใหญ่มีฐานะยากจน ไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง จึงเกิดปัญหาการบุกรุกที่ราชพัสดุ รัฐบาลจึงมีประกาศใช้พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 เพื่อใช้ในการปกครองดูแลรักษาที่ราชพัสดุให้เป็นไปอย่างมีระเบียบและหลักเกณฑ์ที่แน่นอน โดยให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือครองกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518

4.3 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่

กรมธนารักษ์มีโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ดังนี้ (กรมธนารักษ์ เอกสาร เรื่อง "เกี่ยวกับกรมธนารักษ์ : การแบ่งส่วนราชการ" ค้นคืนวันที่ 15 มิถุนายน 2550 จาก http://www.treasury.go.th)

4.3.1 กลุ่มงานกฎหมาย ดำเนินการเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังกฎหมายว่าด้วยเงินตรา กฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการเกี่ยวกับงานนิติกรรมและสัญญางานเกี่ยวกับความรับผิดทางแพ่ง อาญา งานคดีปกครอง และงานคดีอื่นที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรม ดำเนินการเกี่ยวกับงานเลขานุการของคณะกรรมการที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ ปฏิบัติงานร่วมกับ หรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

4.3.2 กลุ่มงานตรวจสอบภายใน ดำเนินการกำกับดูแลการปฏิบัติงานด้านการตรวจสอบภายในให้เป็นไปตามแผนการปฏิบัติงานประจำปีที่กำหนดไว้ การจัดทำแผนการตรวจสอบประจำปี การตรวจสอบติดตามการปฏิบัติงานด้านการเงินและบัญชี การดำเนินงานและการปฏิบัติตามระเบียบ การจัดทำรายงานเสนอผู้บริหาร

4.3.3 กลุ่มพัฒนาระบบราชการ มีหน้าที่เกี่ยวกับการให้คำปรึกษา เร่งเร้า ประสานและกำกับ ดูแลการบริหารของหน่วยงานในสังกัดของส่วนราชการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (มาตรา3/1) ติดตามและแก้ไขปัญหาในการดำเนินการหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม สนับสนุนดูแลการดำเนินการตามแผนปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดประสานการดำเนินงานกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ รวมทั้งการจัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับการพัฒนางานราชการของส่วนราชการเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

4.3.4 กลุ่มงานพัฒนาธุรกิจและศักยภาพที่ราชพัสดุ มีหน้าที่กำหนดมาตรฐานการใช้ แนวคิดและรูปแบบโครงการของที่ราชพัสดุ และสนับสนุนการพัฒนาธุรกิจ ดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาศักยภาพที่ราชพัสดุ จัดทำแผนเชิงกลยุทธ์ การพัฒนา และใช้ที่ราชพัสดุ ดำเนินการเกี่ยวกับงานเลขานุการของคณะกรรมการ เพื่อพิจารณาเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ของรัฐบาลไทยในต่างประเทศ ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

4.3.5 สำนักบริหารที่ราชพัสดุกรุงเทพมหานคร มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการปกครอง การดูแล การบำรุงรักษา และการพัฒนาศักยภาพที่ราชพัสดุในเขตกรุงเทพมหานคร ดำเนินการเกี่ยวกับการใช้ที่ราชพัสดุ รวมทั้งจัดหาประโยชน์และทำนิติกรรมเกี่ยวกับที่ราชพัสดุในเขตกรุงเทพมหานคร ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

4.3.6 สำนักบริหารที่ราชพัสดุ 1 - 2 มีหน้าที่ภายในเขตท้องที่ที่รับผิดชอบ ดำเนินการเกี่ยวกับการใช้ที่ราชพัสดุรวมทั้งการจัดหาประโยชน์และทำนิติกรรมเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

4.3.7 สำนักบริหารจัดการฐานข้อมูลที่ราชพัสดุ มีอำนาจหน้าที่จัดทำและบริหารฐานข้อมูลเกี่ยวกับทะเบียนหลักฐาน ที่ราชพัสดุ สำรวจรังวัดและจัดทำแผนที่ที่ราชพัสดุปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

4.3.8 กองแบบแผนและก่อสร้าง มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับงานสถาปัตยกรรม งานวิศวกรรม และงานควบคุมการก่อสร้างอาคารหรือสิ่งปลูกสร้าง ซึ่งเป็นที่ราชพัสดุปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

4.3.9 สำนักงานธนารักษ์พื้นที่ (75 พื้นที่) มีอำนาจหน้าที่ภายในเขตท้องที่รับผิดชอบดำเนินการเกี่ยวกับการปกครองการดูแล การบำรุงรักษา และการพัฒนาศักยภาพที่ราชพัสดุ ดำเนินการเกี่ยวกับการใช้ที่ราชพัสดุ ร่วมทั้งการจัดหาประโยชน์และทำนิติกรรมที่เกี่ยวข้องกับที่ราชพัสดุ ดำเนินการเกี่ยวกับการประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์และทรัพย์สินอื่นตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการและประสานงานเกี่ยวกับเงินคงคลังและเงินตราที่เป็นอำนาจหน้าที่ของกรม ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

4.3.10 สำนักกษาปณ์ มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการผลิตเหรียญกษาปณ์และเหรียญที่ระลึก และการจัดทำเครื่องราชอิสริยยศ เครื่องราชอิสริยาภรณ์ เครื่องหมายตอบแทนและของสั่งจ้าง ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการยุบ การหลอม การทำลาย และการล้างตัวเหรียญกษาปณ์ ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการติดตั้ง ซ่อมแซมประตูห้องมั่นคง และซ่อมแซมกุญแจตู้นิรภัยของส่วนราชการ ดำเนินการเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี การงบประมาณของเงินทุนหมุนเวียนการผลิตเหรียญกษาปณ์และเงินทุนหมุนเวียนการทำของ ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

4.3.11 สำนักบริหารเงินตรา มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการรับและจ่าย การแลก การตรวจพิสูจน์ การเบิกจ่าย การรับส่ง และการเก็บรักษาเหรียญกษาปณ์ ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดทำ การควบคุม และการตรวจสอบบัญชีเงินคงคลัง เช็คเงินผลประโยชน์ เช็คขัดข้องและใบนำส่งเงินของส่วนราชการ และการรับและนำส่งเช็คเงินผลประโยชน์ ดำเนินการเกี่ยวกับการควบคุมการเบิกจ่าย การรับส่งเงินคงคลัง การออกเช็คสั่งจ่ายเงินคงคลัง การรับรองการจ่ายเงินคงคลัง การเก็บรักษาและเบิกจ่ายแสตมป์อากรทะเบียนต่างด้าว ดำเนินการเกี่ยวกับการรับฝาก การเก็บรักษากุญแจตู้นิรภัยและทรัพย์สินของส่วนราชการปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

4.3.12 สำนักทรัพย์สินมีค่าของแผ่นดิน มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการอนุรักษ์ การบูรณะ และการเก็บรักษาทรัพย์สินมีค่าของแผ่นดิน จัดแสดงและเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สินมีค่าของแผ่นดิน จำหน่ายและแลกเปลี่ยนเงินตราของรัฐบาลไทยและรัฐบาลต่างประเทศเพื่อส่งเสริมการสะสมเงินตราดำเนินการเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี การงบประมาณของเงินทุนหมุนเวียน และการแสดงเหรียญกษาปณ์และเงินตราไทย ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

4.3.13 สำนักงานเลขานุการกรม มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของกรมและราชการที่มิได้แยกให้เป็นหน้าที่ของกองหรือส่วนราชการใดโดยเฉพาะ อำนาจหน้าที่ดังกล่าวให้รวมถึงปฏิบัติงานสารบรรณของกรม ดำเนินการเกี่ยวกับงานช่วยอำนวยการและงานเลขานุการของกรม ประชาสัมพันธ์ เผยแพร่กิจกรรม ความรู้ความก้าวหน้าและผลงานของกรมประสานงานและประมวลผลการปฏิบัติราชการของสำนักงานธนารักษ์พื้นที่ ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

4.3.14 กองการเจ้าหน้าที่ มีอำนาจหน้าที่จัดระบบงานและบริหารงานบุคคลของกรม ดำเนินการเกี่ยวกับการฝึกอบรมและพัฒนาข้าราชการและลูกจ้างของกรม ตลอดจนบุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้องกับงานด้านเงินตราและที่ราชพัสดุปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

4.3.15 กองแผนงาน มีอำนาจหน้าที่จัดทำและประสานแผนการปฏิบัติงานของกรมให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนแม่บทของกระทรวง รวมทั้งเร่งรัด ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการในสังกัด จัดระบบการสำรวจการจัดเก็บ และการรวบรวมสถิติข้อมูลของส่วนราชการในสังกัด ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

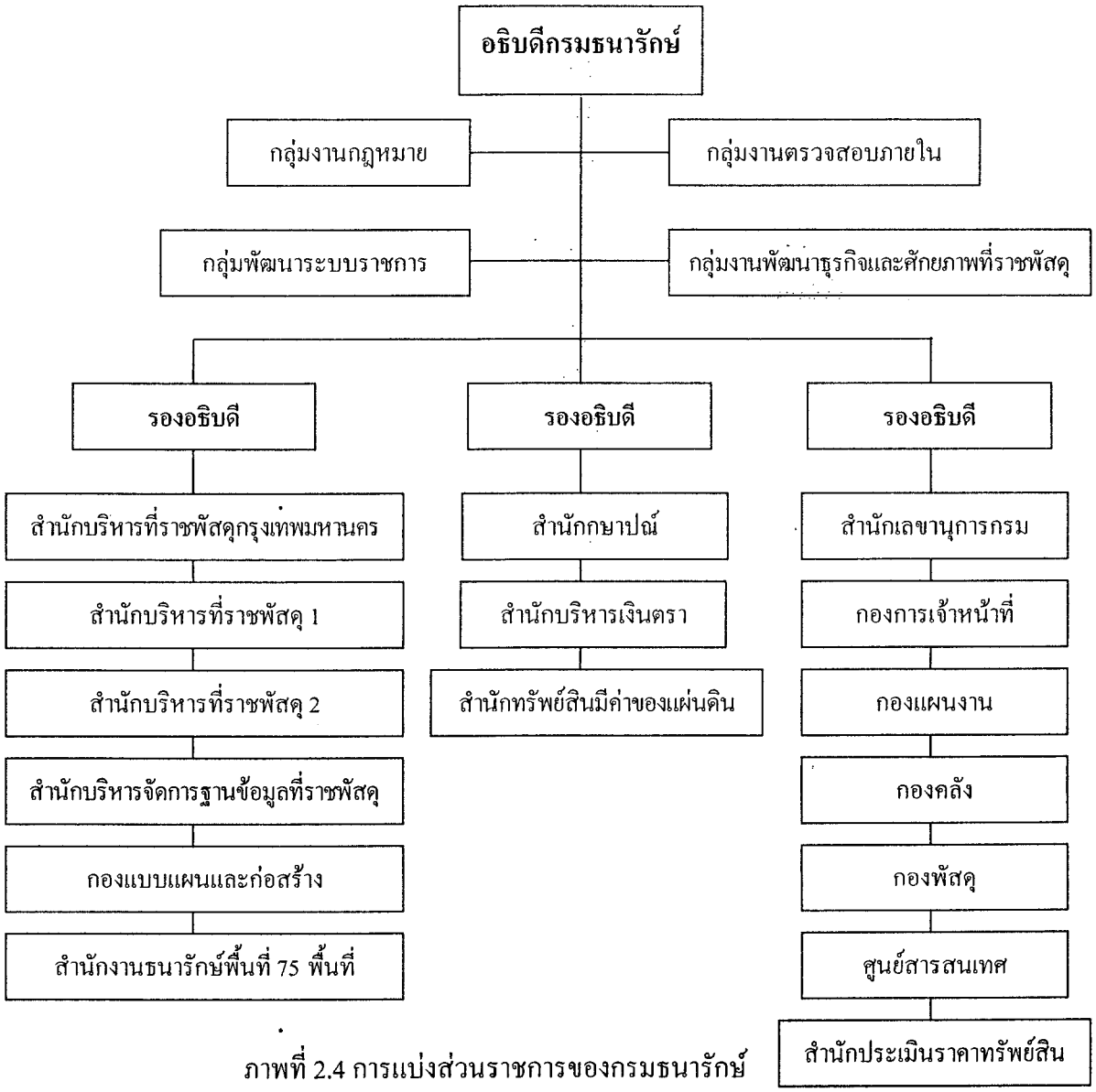
4.3.16 กองคลัง มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี และการงบประมาณของกรม ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

4.3.17 กองพัสดุ มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการพัสดุอาคารสถานที่ และยานพาหนะของกรม ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

4.3.18 ศูนย์สารสนเทศ มีอำนาจหน้าที่วางแผนและพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ และระบบสารสนเทศของกรม บริหารจัดการระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ และระบบเครือข่ายสื่อสารข้อมูลระหว่างส่วนราชการในสังกัด และหน่วยงานภายนอกเป็นศูนย์ระบบข้อมูล

และการให้บริการข้อมูลสารสนเทศแก่หน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอก ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

4.3.19 สำนักประเมินราคาทรัพย์สิน มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการกำหนดราคาประเมินของอสังหาริมทรัพย์และทรัพย์สินอื่นตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาในการกำหนดราคาประเมินของอสังหาริมทรัพย์ และทรัพย์สินอื่นตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องดำเนินการเกี่ยวกับงานเลขานุการของคณะกรรมการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ตามประมวลกฎหมายที่ดินดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนามาตรฐานการประเมินราคาของอสังหาริมทรัพย์และทรัพย์สินอื่นตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย โปรดดูภาพที่ 2.4



ภาพที่ 2.4 การแบ่งส่วนราชการของกรมธนารักษ์

สรุป กรมธนารักษ์มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการที่ครอบคลุมงานด้านต่าง ๆ คือ (1) งานด้านที่ราชพัสดุ (2) งานด้านผลิตเหรียญกษาปณ์และของสั่งจ้าง (3) งานด้านการบริหารเงินตรา (4) งานด้านทรัพย์สินอันมีค่าของแผ่นดิน และ (5) งานด้านประเมินราคาทรัพย์สิน สำหรับในการศึกษาครั้งนี้เกี่ยวข้องกับงานด้านที่ราชพัสดุ โดยเฉพาะการบริหารจัดการเพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ราชพัสดุ โดยกรมธนารักษ์เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการปกครองดูแลรักษาจัดให้ใช้ประโยชน์และทำนิติกรรมเกี่ยวกับที่ราชพัสดุให้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ภาครัฐ ตามนัยกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2545