บทที่ 2

วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาปัญหาการบริหารงานด้านการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนครพนม ตามความคิดเห็นของหัวหน้าส่วนการคลัง ผู้ศึกษาได้ศึกษาเอกสาร และงานวิจัย ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
2. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น
3. แนวคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล
4. องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนครพนม
5. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารและการจัดการ
6. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล
7. แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น
8. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

1. ความหมายของการกระจายอำนาจ

นักวิชาการได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจไว้ ดังนี้

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2538 : 1-4) ได้ให้ความหมายการกระจายอำนาจ หมายถึง การที่รัฐมอบอำนาจหน้าที่ในการบริหารหรือกิจกรรมบางอย่างให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือสถาบันของรัฐไปกระทำ หรือดำเนินการโดยอยู่ในการควบคุมดูแลของรัฐ หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง การที่ส่วนกลางโอนหรือกระจายอำนาจปกครองบางส่วนไปให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเอง โดยส่วนกลางเพียงแต่คอยควบคุมมิให้ออกนอกเขตที่กฎหมายกำหนดไว้

โกวิทย์ พวงงาม (2550 : 36) ได้ให้ความหมายการกระจายอำนาจว่า หมายถึง การโอนกิจการบริการสาธารณะบางเรื่องจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลางไปให้ชุมชนซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่าง ๆ ของประเทศ หรือหน่วยงานบางบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำอย่างเป็นอิสระจากองค์กรปกครองส่วนกลาง

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

เฮอร์เบิร์ต (Herbert. 1959 : 105) ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจไว้ว่าการกระจายอำนาจ (Decentralization) แบ่งออกได้ 2 ความหมาย คือ

1. การกระจายอำนาจตามอาณาเขต (Size and Boundary) หมายถึง การมอบอำนาจไปให้ท้องถิ่นจัดทำกิจกรรม หรือบริการสาธารณะภายในเขตท้องถิ่น แต่ละท้องที่มีอิสระบางประการในการปกครองตนเอง

2. การกระจายอำนาจตามภารกิจ (Functional) หมายถึง การมอบอำนาจให้องค์การสาธารณะจัดทำกิจการประเภทใดประเภทหนึ่งเพื่อให้มีอิสระในการดำเนินงานให้เหมาะสมกับเทคนิคของงานนั้น เช่น การไฟฟ้า การประปา และองค์การโทรศัพท์ เป็นต้น

สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจ (Decentralization)หมายถึง สภาวะที่หน่วยงานหรือชุมชนระดับล่างได้รับอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับแนวทางและวิธีการดำเนินกิจกรรม อย่างกว้างขวาง การกระจายอำนาจ เกิดจากรัฐบาลกลางมอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปจัดการสาธารณะต่าง ๆ เพื่อประชาชนโดยมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่และมีสถานภาพเป็นนิติบุคคล

2. องค์ประกอบของการกระจายอำนาจ

ลิขิต ธีรเวคิน (2539 : 8 – 10) ได้อธิบายถึงองค์ประกอบของการกระจายอำนาจไว้ดังนี้

2.1 มีความเป็นนิติบุคคล (Artificial Person) การกระจายอำนาจการปกครองนั้น จะต้องมีองค์การเป็นนิติบุคคลต่างหากจากองค์การของรัฐบาลกลาง การมีองค์การเป็นนิติบุคคลต่างหากนี้ ก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน องค์การเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณ ทรัพย์สิน หนี้สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง

2.2 มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน (Autonomy) ความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจการปกครอง เพราะหากองค์การนั้นไม่มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอ องค์การเช่นนี้ก็จะมีลักษณะไม่ผิดไปจากหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางที่ประจำอยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในหารปฏิบัติภารกิจของตนเอง ตลอดจนมีอิสระพอสมควรในการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจในการแก้ปัญหาต่าง ๆ ได้ แต่มีข้อน่าสังเกตว่า อำนาจอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องมีพอสมควรไม่มากจนเกินไป จนทำให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อเอกภาพและอธิปไตย (Unity and Sovereignty) ของประเทศ หรือกล่าวอีก

นัยหนึ่งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมิใช่เป็นสถาบันการเมืองที่มีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง หากแต่ว่ามีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ และให้มีองค์การที่จำเป็นสำหรับทำหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติ และการบริหารกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ของตนเองเท่านั้น

2.3 ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารและผู้ทำหน้าที่นิติบัญญัติ การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนนั้น อาจจะทำได้หลายระดับแล้วแต่ความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ เช่น ประชาชนบางคนอาจจะมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่น เฉพาะการไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น แต่บางคนอาจมีความสนในที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองของท้องถิ่นมากกว่านั้นถึงกับสมัครเข้ารับการเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชน เพื่อให้ได้มีโอกาสเข้ามามีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเองก็อาจจะทำได้

2.4 มีงบประมาณของตนเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเอง การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บและบริหารรายได้ด้วยตนเองนี้ เป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดตั้งแต่การวางแผนปฏิบัติงาน การจัดเก็บรายได้ การบริหารและการบริการประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบ

ประทาน คงฤทธิ์ศึกษาการ (2540 : 8 - 9) ได้กล่าวถึงองค์ประกอบของการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ 8 ประการ ดังนี้

1. เป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และทบวงการเมือง การจัดตั้งต้องมีกฎหมายรองรับ มีเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจอิสระบริหารงานสาธารณะตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

2. มีสภาท้องถิ่น และผู้บริหารที่มีมาจากการเลือกตั้ง

3. มีอิสระในการปกครองตนเองภายในขอบเขตของกฎหมาย และการกระทำกิจกรรมต่าง ๆ ได้โดยไม่ต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลาง

4. มีงบประมาณและรายได้อย่างเพียงพอ กล่าวคือ งบประมาณและรายได้มาจากการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ฯลฯ ซึ่งจะให้ท้องถิ่นดำเนินกิจการของตนได้อย่างคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

5. มีเขตการปกครองที่ชัดเจน และเหมาะสม หมายถึง การกำหนดเขตการปกครองท้องถิ่นแน่นอนชัดเจน มีความเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของแต่ละท้องถิ่น เช่น สภาพทางภูมิศาสตร์และประวัติศาสตร์

6. หน่วยการปกครองท้องถิ่น มีอำนาจจัดหาเจ้าหน้าที่มาปฏิบัติงานในหน่วยงานด้วยตนเอง

7. หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบังคับ เป็นกฎหมายของท้องถิ่นเพื่อใช้ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามระเบียบกฎหมาย และเพื่อความสงบเรียบร้อย และเป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่น แต่ไม่ขัดต่อกฎหมายของรัฐ

8. การควบคุมดูแลของรัฐบาล ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับส่วนกลาง เป็นไปตามลักษณะของการควบคุมดูแล ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน และเพื่อความมั่นคงของประชาชน

สรุปได้ว่า องค์ประกอบของการกระจายอำนาจ จะต้องมีองค์ของตนเอง มีความเป็นนิติบุคคล การมีอำนาจอิสระในการบริหารงาน การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น งบประมาณเป็นของตนเอง และสามารถจัดสรรงบประมาณเองได้ โดยรัฐมีการควบคุมเท่าที่จำเป็น ทั้งนี้เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความคล่องตัวในการปฏิบัติงานและสามารถดำเนินกิจกรรมเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างถูกต้อง

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

1. ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

นักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ดังนี้

ลิขิต ธีระเวคิน (2540 : 386) ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นวิธีการซึ่งหน่วยการปกครองในท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งผู้ทำหน้าที่ปกครองโดยอิสระและได้รับอำนาจโดยอิสระ มีความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยงานการปกครองส่วนภูมิภาค และส่วนกลาง แต่การปกครองท้องถิ่นอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ

วุฒิสาร ตันไชย (2547 : 1) ได้ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่นคือการปกครองที่รัฐบาลกลางหรือส่วนกลางได้กระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรที่มีสิทธิตามกฎหมาย มีพื้นที่ และประชากรเป็นของตนเอง ประการสำคัญองค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติอย่างเหมาะสม

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

การมอบอำนาจจากส่วนกลางมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมในการเสนอปัญหา ตัดสินใจ การตรวจสอบการทำงาน และร่วมรับบริการสาธารณะต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระในการดำเนินงาน แต่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลกลาง

โกวิทย์ พวงงาม (2550 : 21) ได้ให้ความหมาย การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครอง ที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินกิจการบางอย่าง โดยดำเนินการกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การ มีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้จะปราศจากการควบคุมของรัฐ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นที่รัฐทำให้เกิดขึ้น หรือการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระ เพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่นมีอำนาจอิสระพร้อมความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้ โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางหรือภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่ได้กลายเป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใด

โฮลโลเวย์ (Holloway. 1951 : 128) ให้นิยาม “การปกครอง ท้องถิ่น” ว่าหมายถึงองค์กรที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ มีอำนาจปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งตากประชาชน

ฮาร์ริส (Haris G. Homtagu. 1989 : 265) ได้ให้คำนิยามขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่า หมายถึง การปกครองโดยวิธีการซึ่งหน่วยปกครองในท้องถิ่นได้รับการเลือกตั้งมาโดยอิสระเพื่อหน้าที่ โดยเฉพาะและได้รับอำนาจอิสระตลอดจนถึงความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยงานการปกครองส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค แต่ทั้งนี้การปกครองส่วนท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศอยู่โดยได้กลายเป็นรัฐที่มีอำนาจอธิปไตยอย่างอิสระแต่อย่างใด

แดเนียล วิทย์ (Danial Wit. 1947 : 127) ได้นิยามไว้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางได้ให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองตนเอง และมีส่วนร่วมกันรับผิดชอบทั้งหมดหรือบางส่วนในการบริหารท้องถิ่นของตนเอง ตามแนวคิดที่ว่าถ้าอำนาจปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลท้องถิ่นย่อมจะเป็นรัฐบาลของ

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

ประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน ดังนั้นในการดำเนินงานบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจำเป็นที่จะต้องมีความเป็นอิสระมิได้เป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการส่วนกลาง รวมถึงการที่องค์กรนั้น ๆ จะต้องมีอำนาจในการตัดสินใจ และการบริหารงานต่าง ๆ ภายในท้องถิ่นในขอบเขต อำนาจของตนที่ได้รับการกระจายอำนาจมาจากรัฐบาลกลางอย่างเป็นอิสระอีกด้วย

วิลเลี่ยม รอบสัน (William A. Robson. 1992 : 43) ได้ให้ความหมายของ "การปกครองท้องถิ่น" ว่าหมายถึง การปกครองส่วนหนึ่งของประเทศ ซึ่งมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร ซึ่งจะต้องไม่มากจนมีผลกระทบต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะหน่วยการปกครองท้องถิ่นมิใช่องค์กรที่มีอำนาจอธิปไตยในตัวเอง การปกครองท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Right) และมีองค์กรที่จำเป็น (Necessary Organization) เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุเป้าหมายของการปกครองท้องถิ่น

สรุปได้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครอง และดำเนินกิจการบางอย่างโดยดำเนินการกันเอง เพื่อบำบัดความต้องการของตน โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมกันรับผิดชอบทั้งหมดหรือบางส่วนในการบริหารท้องถิ่นของตนเอง แต่ก็อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลกลาง

2. วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

ลิขิต ธีรเวคิน (2540 : 29-30) ได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นดังนี้

2.1 ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ทั้งทางด้านการเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ

2.2 เพื่อสนองตอบต่อความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

2.3 เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษา การปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน

2.3.1 การปกครองท้องถิ่นถือเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยเพราะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ทำให้เกิดความคุ้นเคยในการใช้สิทธิและหน้าที่พลเมือง อันจะนำมาสู่ความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบประชาธิปไตย

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

2.3.2 การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล

2.3.3 การปกครองท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนรู้จักการปกครองตนเอง เพราะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดสำนึกในความสำคัญของตนเองต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีส่วนรับรู้ถึง อุปสรรค ปัญหา และช่วยกันแก้ไขปัญหาของท้องถิ่น

2.3.4 การปกครองท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ

2.3.5 การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองการบริหารของประเทศในอนาคต

2.3.6 การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง

ประหยัด หงษ์ทองคำ (2536 : 40–41) ได้อธิบายถึงวัตถุประสงค์ของการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ ดังนี้

1. เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน กล่าวคือ การปกครองท้องถิ่นเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองและการบริหารงานท้องถิ่น เพื่อเป็นการปลูกฝังความรู้ความเข้าใจหลักฐานการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย

2. เพื่อให้การจัดทำบริการแก่ประชาชนเป็นไปอย่างรวดเร็ว ถ้าให้รัฐบาลกลางจัดทำจะเกิดความล่าช้า และไม่สามารถสนองความต้องการแก่ประชาชนในท้องถิ่นไปได้อย่างทั่วถึง

3. เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง ปัจจุบันภารกิจของรัฐบาลมีประมาณมากขึ้นตามพัฒนาการความเจริญของสังคมโลก จำเป็นต้องมีหน่วยงานรับรองแบ่งเบาภารกิจของรัฐบาลกลาง เพื่อให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน

4. เพื่อสนองความต้องการของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ ตรงกับความต้องการของประชาชน เนื่องจากท้องถิ่นต่าง ๆ มีความแตกต่างกันตามสภาวะทางภูมิศาสตร์ ความต้องการและปัญหาจึงแตกต่างกัน การปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถรู้ และแก้ไขปัญหาได้ตรงความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

โกวิทย์ พวงงาม (2550 : 24) ได้อธิบายวัตถุประสงค์ขององค์กรปกครองท้องถิ่นไว้ดังนี้

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

1. การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลในด้านการเงิน บุคลากร ตลอดจนระยะเวลาที่ใช้ดำเนินการให้บริการชุมชน และทำให้เกิดความประหยัด เนื่องจากหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ มีเงินงบประมาณสามารถหารายได้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาลที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก และแม้จะมีการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาลไปให้บ้างแต่ก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างรอบคอบ

2. การปกครองท้องถิ่นเป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เพราะความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกับ การรอรับบริการจากรัฐบาลเพียงฝ่ายเดียวอาจไม่ตรงกับความต้องการที่แท้จริง และมักมีความล่าช้า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนเป็นผู้บริหารย่อมจะสามารถตอบสนองความต้องการได้อย่างแท้จริง

3. เพื่อให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน โดยการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง มีทั้งบทบาทของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติ การปฏิบัติหน้าที่ที่หลากหลายบทบาท มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยระดับชาติได้เป็นอย่างดี

พรชัย เทพปัญญา และคณะ (2537 : 5–6) อธิบายว่า การปกครองท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 3 ประดังนี้

1. เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้บริการซึ่งบุคคลหรือเอกชน ไม่สามารถจัดทำให้ได้หรือไม่อยู่ในฐานะที่จะจัดหาให้ได้ ในลักษณะเช่นนี้รัฐบาลหรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะจัดบริการให้ เช่น ได้รับความคุ้มครองความปลอดภายในชีวิตและทรัพย์สิน ได้รับสวัสดิการและได้รับความสุดวกในการดำเนินชีวิต

2. เพื่อปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวกับความขัดแย้ง เนื่องจากการดำเนินชีวิตของบุคคลอาจจะมีการอภิปรายถกเถียงกันอย่างมีเหตุผล หรือมีการโต้แย้งกันอย่างรุนแรง หรืออาจมีการติดสินบน หรือมีการต่อสู้กัน กรณีเช่นนี้รัฐบาลหรือหน่วยปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเข้ามาแก้ไขปัญหา โดยการเป็นผู้วางกฎเกณฑ์ควบคุมการขัดแย้ง เป็นผู้ตัดสินกรณีพิพาท ซึ่งทั้งสองฝ่ายจะต้องเชื่อฟังและยอมรับคำตัดสินนั้น

3. เพื่อการแบ่งเบาภาระและการเป็นตัวแทนของแต่ละส่วนของประเทศการจัดตั้งหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น ด้วยวัตถุประสงค์ที่จะแบ่งเบาภาระของส่วนกลาง

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

ให้ท้องถิ่นจัดปกครองตนเองเพื่อเป็นการฝึกหัดการปกครองตนเองสำหรับพัฒนาประเทศที่ยังไม่พัฒนา แต่สำหรับประเทศที่พัฒนาแล้วนั้นถือว่าการปกครองท้องถิ่น จะเป็นตัวแทนของประเทศส่วนหนึ่งในการสร้างความเจริญให้แก่ประเทศอย่างเช่น ชาวอเมริกามีความเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นจะเป็นส่วนช่วยเสริมสร้างชีวิตที่เป็นประชาธิปไตย หรือแม้แต่ในสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนจีน และรัสเซีย ก็คาดหวังไว้เช่นเดียวกัน แต่ก็อาจจะดำเนินการแตกต่างกันเท่านั้น

สรุป วัตถุประสงค์ที่สำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางและสามารถตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นได้อย่างรวดเร็ว และตรงจุด เพราะปัญหาและความต้องการมีความต่างกันในแต่ละพื้นที่

องค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่สุดซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น สามารถดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ได้ตามกฎหมาย โดยองค์การบริหารส่วนตำบลมีความสำคัญต่อชุมชนในลักษณะที่เป็นองค์กรพื้นฐานของท้องถิ่นและเป็นกลไกที่สำคัญต่อการบริหารการพัฒนาระดับตำบลทั้งในทางทฤษฎีและในทางปฏิบัติ ในทางทฤษฎีมีความเชื่อว่า องค์การบริหารส่วนตำบลมีแนวโน้มว่าจะมีศักยภาพสูงในการพัฒนาชนบท เป็นองค์กรที่มีพลังของประชาชนในท้องถิ่น อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนและทรัพยากรต่าง ๆ ในชนบท จึงน่าจะรู้ปัญหาความต้องการที่แท้จริงรวมทั้งแนวทางแก้ไขปัญหาได้เป็นอย่างดี อันจะส่งผลต่อความสำเร็จ หรือความล้มเหลวของการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และสิ่งแวดล้อมในชุมชน (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. 2536 : 279) และเป็นองค์กรที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงาน และจัดการทรัพยากรและพัฒนาท้องถิ่นของตนเองได้อย่างมีอิสระและคล่องตัวมากขึ้น (สำนักประเมินผลสำนักงบประมาณ. 2547 : 1)

องค์การบริหารส่วนตำบล คือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มีฐานะเป็นนิติบุคคลและราชการส่วนท้องถิ่น จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม 2538 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดให้สภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท อาจจัดตั้ง

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ โดยทำ เป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทยและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

องค์การบริหารส่วนตำบล แบ่งออกเป็น 3 ขนาด ตามเกณฑ์รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล คือ

1. องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก มีรายได้ไม่เกิน 10 ล้านบาท
2. องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลาง มีรายได้ 10 – 20 ล้านบาท
3. องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่ มีรายได้เกินกว่า 20 ล้านบาท

1. อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นนิติบุคคลที่มีหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วน ตำบล พ.ศ. 2537 และ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2552)

1. หน้าที่ทั่วไปขององค์การบริหารส่วนตำบล คือ พัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (มาตรา 66)

2. หน้าที่ที่องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องกระทำ ตามมาตรา 67 ดังนี้

2.1 จัดให้มีและบำรุงทางน้ำและทางบก

2.2 การรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

2.3 ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ

2.4 ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

2.5 ส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม

2.6 ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็กและเยาวชน ผู้สูงอายุและพิการ

2.7 คุ้มครอง ดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2.8 บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

2.9 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย

3. หน้าที่ที่อาจพิจารณากระทำกิจกรรม ตามมาตรา 68 ดังนี้

3.1 ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภคและการเกษตร

3.2 ให้มีและบำรุงไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

3.3 ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

3.4 ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ

3.5 ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกร และกิจการสหกรณ์

3.6 ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว

3.7 บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพ

3.8 การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

3.9 หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของ อบต.

3.10 ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม

3.11 กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์

3.12 การท่องเที่ยว

3.13 การผังเมือง

2. โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลมีโครงสร้างประกอบด้วย 2 ฝ่าย ดังนี้ (โกวิทย์ พวงงาม. 2550 : 60)

2.1 สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สมาชิกซึ่งได้รับเลือกตั้งจากราษฎรในหมู่บ้านในตำบลนั้น ๆ หมู่บ้านละ 2 คน สภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล ร่างข้อบังคับตำบล ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี และควบคุมการปฏิบัติงานคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

2.2 คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล สภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้เลือกคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย ประธานกรรมการบริหาร 1 คน และกรรมการบริหาร 2 คน คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่บริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล จัดทำแผนพัฒนาตำบลและงบประมาณรายจ่ายประจำปี รายงานผลการปฏิบัติ และการใช้จ่ายเงินให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลทราบและปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ทางราชการมอบหมาย

องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนครพนม

นครพนมเป็นจังหวัดชายแดนตั้งเลียบชายฝั่งขวาของแม่น้ำโขง ตรงข้ามกับเมืองท่าแขก แขวงคำม่วนของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เป็นที่ประดิษฐานพระธาตุพนมอันศักดิ์สิทธิ์และเก่าแก่ เป็นพระธาตุที่ประดิษฐานพระอุรังคธาตุ (กระดูกหน้าอก) ขององค์

สมเด็จพระสัมมาสัมพุทธเจ้า (สมณโคดม) นับเป็นพระธาตุคู่เมืองนครพนมและเป็นที่เคารพสักการะของชาวไทยและชาวลาวทั้งสองฝั่งแม่น้ำโขง พระธาตุพนมประดิษฐานอยู่ที่อำเภอธาตุพนม อยู่ห่างจากตัวเมืองนครพนม 52 กิโลเมตร จังหวัดนครพนมมีพื้นที่ประมาณ 5,512,668 ตารางกิโลเมตร ระยะทางห่างจากกรุงเทพมหานครประมาณ 740 กิโลเมตร นครพนมเป็นจังหวัดที่มีบันทึกทางประวัติศาสตร์มาแต่โบราณกาล ในฐานะเมืองเก่าเคียงคู่อยู่กับอาณาจักรศรีโคตรบูรณ์ ซึ่งแต่แรกเริ่มเดิมทีนั้น มีพื้นที่อยู่ทางฝั่งซ้ายของแม่น้ำโขง และต่อมาก็ได้ย้ายมาอยู่ฝั่งขวาสลับกันหลายครั้ง ตำนานแห่งประวัติศาสตร์ได้จารึกไว้ว่า เมื่อพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชตีเมืองเวียงจันทน์ได้ชื่อของดินแดนนี้ได้ถูกเปลี่ยนเป็น "มรุกขนคร" และต่อมาได้โปรดเกล้าฯ ให้เปลี่ยนชื่อเป็น "นครพนม" เพื่อความเหมาะสมตามสภาพพื้นที่ด้วย เป็นเมืองที่มีพื้นที่ติดต่อกับทิวเขามากมาย ด้วยความเป็นอาณาจักรที่เคยเจริญรุ่งเรืองมาเก่าก่อน ประกอบกับแม่น้ำโขงเป็นแหล่งวัฒนธรรมของมนุษย์ชาติจากหลายชนเผ่า ดังนั้น นครพนมจึงมีโบราณสถาน และมีเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรมและประเพณีที่เป็นเอกลักษณ์อยู่มาก จังหวัดนครพนม มีการปกครองแบ่งออกเป็น 12 อำเภอ 87 ตำบล ดังนี้ (สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดนครพนม. 2553 : 11)

ตารางที่ 1 จำนวนองค์การบริหารส่วนตำบลแบ่งออกเป็นอำเภอ

ลำดับที่	รายชื่อ
1.	**อำเภอเมืองนครพนม**
	1.1 องค์การบริหารส่วนตำบลนาทราย
	1.2 องค์การบริหารส่วนตำบลนาราชควาย
	1.3 องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านผึ้ง
	1.4 องค์การบริหารส่วนตำบลอาจสามารถ
	1.5 องค์การบริหารส่วนตำบลขามเฒ่า
	1.6 องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านกลาง
	1.7 องค์การบริหารส่วนตำบลท่าค้อ
	1.8 องค์การบริหารส่วนตำบลดงขวาง
	1.9 องค์การบริหารส่วนตำบลวังตามัว
	1.10 องค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ตาก
	1.11 องค์การบริหารส่วนตำบลกุรุคุ

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

ลำดับที่	รายชื่อ
2.	**อำเภอปลาปาก**
	2.1 องค์การบริหารส่วนตำบลหนองฮี
	2.2 องค์การบริหารส่วนตำบลกุดตาไก้
	2.3 องค์การบริหารส่วนตำบลโคกสว่าง
	2.4 องค์การบริหารส่วนตำบลโคกสูง
	2.5 องค์การบริหารส่วนตำบลมหาชัย
	2.6 องค์การบริหารส่วนตำบลนามะเขือ
	2.7 องค์การบริหารส่วนตำบลหนองเทาใหญ่
3.	**อำเภอท่าอุเทน**
	3.1 องค์การบริหารส่วนตำบลโนนตาล
	3.2 องค์การบริหารส่วนตำบลท่าจำปา
	3.3 องค์การบริหารส่วนตำบลไชยบุรี
	3.4 องค์การบริหารส่วนตำบลพนอม
	3.5 องค์การบริหารส่วนตำบลพะทาย
	3.6 องค์การบริหารส่วนตำบลเวินพระบาท
	3.7 องค์การบริหารส่วนตำบลรามราช
	3.8 องค์การบริหารส่วนตำบลหนองเทา
4.	**อำเภอบ้านแพง**
	4.1 องค์การบริหารส่วนตำบลไผ่ล้อม
	4.2 องค์การบริหารส่วนตำบลโพนทอง
	4.3 องค์การบริหารส่วนตำบลหนองแวง
	4.4 องค์การบริหารส่วนตำบลนางัว
	4.5 องค์การบริหารส่วนตำบลนาเข
5.	**อำเภอธาตุพนม**
	5.1 องค์การบริหารส่วนตำบลฝั่งแดง
	5.2 องค์การบริหารส่วนตำบลโพนแพง
	5.3 องค์การบริหารส่วนตำบลพระกลางทุ่ง

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

ลำดับที่	รายชื่อ
	5.4 องค์การบริหารส่วนตำบลนาถ่อน
	5.5 องค์การบริหารส่วนตำบลแสนพัน
	5.6 องค์การบริหารส่วนตำบลดอนนางหงส์
	5.7 องค์การบริหารส่วนตำบลน้ำก่ำ
	5.8 องค์การบริหารส่วนตำบลอุ่มเหม้า
	5.9 องค์การบริหารส่วนตำบลนาหนาด
	5.10 องค์การบริหารส่วนตำบลกุดฉิม
	5.11 องค์การบริหารส่วนตำบลธาตุพนมเหนือ
6.	**อำเภอเรณู**
	6.1 องค์การบริหารส่วนตำบลเรณู
	6.2 องค์การบริหารส่วนตำบลโพนทอง
	6.3 องค์การบริหารส่วนตำบลท่าลาด
	6.4 องค์การบริหารส่วนตำบลนางาม
	6.5 องค์การบริหารส่วนตำบลโคกหินแฮ่
	6.6 องค์การบริหารส่วนตำบลหนองย่างชิ้น
	6.7 องค์การบริหารส่วนตำบลเรณูใต้
	6.8 องค์การบริหารส่วนตำบลนาขาม
7.	**อำเภอนาแก**
	7.1 องค์การบริหารส่วนตำบลพระซอง
	7.2 องค์การบริหารส่วนตำบลหนองสังข์
	7.3 องค์การบริหารส่วนตำบลนาคู่
	7.4 องค์การบริหารส่วนตำบลพิมาน
	7.5 องค์การบริหารส่วนตำบลพุ่มแก
	7.6 องค์การบริหารส่วนตำบลก้านเหลือง
	7.7 องค์การบริหารส่วนตำบลหนองบ่อ
	7.8 องค์การบริหารส่วนตำบลนาเลียง
	7.9 องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแก้ง

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

วิทยานิพนธ์ งานวิจัย สำนักวิทยบริการฯ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

ลำดับที่	รายชื่อ
	7.10 องค์การบริหารส่วนตำบลคำพี้
	7.11 สีชมพู
8.	**อำเภอศรีสงคราม**
	8.1 องค์การบริหารส่วนตำบลนาเดื่อ
	8.2 องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านเอื้อง
	8.3 องค์การบริหารส่วนตำบลสามผง
	8.4 องค์การบริหารส่วนตำบลท่าบ่อสงคราม
	8.5 องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านข่า
	8.6 องค์การบริหารส่วนตำบลนาคำ
	8.7 องค์การบริหารส่วนตำบลโพนสว่าง
	8.8 องค์การบริหารส่วนตำบลหาดแพง
9.	**อำเภอนาหว้า**
	9.1 องค์การบริหารส่วนตำบลนางัว
	9.2 องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านเสียว
	9.3 องค์การบริหารส่วนตำบลนาคูณใหญ่
	9.4 องค์การบริหารส่วนตำบลเหล่าพัฒนา
	9.5 องค์การบริหารส่วนตำบลท่าเรือ
10.	**อำเภอโพนสวรรค์**
	10.1 องค์การบริหารส่วนตำบลนาหัวบ่อ
	10.2 องค์การบริหารส่วนตำบลนาขมิ้น
	10.3 องค์การบริหารส่วนตำบลโพนบก
	10.4 องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านค้อ
	10.5 องค์การบริหารส่วนตำบลโพนจาน
	10.6 องค์การบริหารส่วนตำบลนาใน

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

ลำดับที่	รายชื่อ
11.	**อำเภอนาทม**
	11.1 องค์การบริหารส่วนตำบลนาทม
	11.2 องค์การบริหารส่วนตำบลหนองซน
	11.3 องค์การบริหารส่วนตำบลดอนเตย
12.	**อำเภอวังยาง**
	12.1 องค์การบริหารส่วนตำบลวังยาง
	12.2 องค์การบริหารส่วนตำบลโคกสี
	12.3 องค์การบริหารส่วนตำบลยอดชาด
	12.4 องค์การบริหารส่วนตำบลหนองโพธิ์

ที่มา : (สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดนครพนม. 2553 : 11)

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารและการจัดการ

สังคมกับการบริหารเป็นสิ่งที่ไม่สามารถแยกออกจากกันได้เพราะการบริหารเป็นสิ่งที่สำคัญที่จะทำให้สังคมเจริญก้าวหน้า การบริหารงานเป็นกิจกรรมที่จะทำให้สังคมเปลี่ยนแปลง การบริหารงานจึงเป็นกิจกรรมขององค์การในสังคมที่จำเป็นจะต้องมีอยู่ในการดำเนินงานในองค์การ ทั้งนี้เพราะมนุษย์เป็นผู้กำหนดจุดเริ่มต้นของการดำเนินงานในสังคม ซึ่งมนุษย์ได้ร่วมกันวางจุดหมายปลายทางหรือความสำเร็จของงานในแต่ละองค์การเอาไว้ เมื่อเป็นเช่นนี้การบริหารงานกับสังคมจึงแยกออกจากกันไม่ออกโดยเด็ดขาด และนอกจากนั้นการบริหารจึงควรเป็นกิจกรรมที่ต้องได้รับการพัฒนาให้เป็นระบบที่มีประสิทธิภาพ และจะต้องมีการศึกษาอย่างต่อเนื่องอยู่เสมอ ซึ่งในหลักของการบริหารนั้นจำเป็นต้องมีการกล่าวถึงสาระสำคัญหลายประการดังนี้

1. ความเป็นมาของการบริหาร

เนื่องจากมนุษย์เป็นสัตว์สังคม (Social animal) ซึ่งต้องรวมกันอยู่เป็นหมู่พวกในเรื่องดังกล่าวนี้ อริสโตเติล (Aristotle) ปราชญ์ผู้ยิ่งใหญ่ชาวกรีกได้กล่าวไว้เมื่อหลายร้อยปีที่ผ่านมาว่า "ใครก็ตาม ถ้าไม่สามารถดำรงชีวิตร่วมกับผู้อื่นได้ในสังคม เพราะมีความเพียงพอในทุกสิ่งทุกอย่างที่เขาต้องการแล้ว เขาเหล่านั้น คือ ฤาษีผู้ทรงศีล" (Rasmuaun. 1972 : 1) แต่โดย

สภาพธรรมชาติ มนุษย์มีความต้องการพื้นฐาน (Basic need) คือ ปัจจัย 4 อัน ได้แก่ อาหาร เสื้อผ้า เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค ที่อยู่อาศัย มาสนองความต้องการของร่างกาย มนุษย์ยังมีความต้องการด้านอื่น ๆ อีกมากมาย เช่น ความต้องการความปลอดภัย ความต้องการมีพวกพ้อง หรือความต้องการให้เป็นที่ยอมรับของสังคม ซึ่งความต้องการเหล่านี้กลายเป็นพลังผลักดันให้มนุษย์อยู่ร่วมกันเป็นครอบครัว และขยายใหญ่เป็นชุมชน เป็นชาติ เป็นรัฐ เป็นประเทศ ซึ่งองค์ประกอบของรัฐคือ การที่มีประชาชนมาอาศัยอยู่ร่วมกัน มีดินแดนหรืออาณาเขตที่แน่นอน มีเอกราชและอธิปไตยในการปกครองตนเอง และมีการปกครองอันเป็นระเบียบเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนที่อยู่ร่วมกัน ซึ่งการอยู่ร่วมกันของคนจำนวนมากเป็นลักษณะขององค์กรของรัฐ หรือของประเทศ ทำให้เกิดการนำเอาระบบการเมืองการปกครอง และการบริหารมาใช้เพื่อให้คนอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุขมากที่สุด จะเห็นได้ว่าที่ใดมีสังคมที่นั่นก็มีการบริหาร และหากปราศจากการบราหรแล้ว สังคมก็ไม่มี ดังนั้น การที่มนุษย์มาอยู่ร่วมกันก็คือที่มาของการบริหารนั่นเอง (Siffin. 1967 : อ้างถึงใน สมพงศ์ เกษมสิน. 2536 : 4)

เมื่อมนุษย์มาอยู่ร่วมกันมากขึ้น ความต้องการพื้นฐานก็มีมากขึ้นตามลำดับ สิ่งที่มีอยู่ในธรรมชาติไม่เพียงพอต่อความต้องการ สังคมต้องมีการผลิตสิ่งต่าง ๆ เพิ่มขึ้นไม่ว่าจะเป็นด้านสินค้า หรือด้านการบริการ และในการผลิตนั้นจะต้องมีการนำเอาทรัพยากร ทั้งที่เป็นคน เครื่องจักร และเงินทุนมารวมกัน เพื่อทำการผลิตนั้นสิ่งที่สำคัญที่สุดคือ ผู้บริหาร เพียงแต่การนำเอาทรัพยากรอย่างอื่นมารวมกัน ย่อมไม่สามารถก่อให้เกิดการผลิตได้ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีผู้บริหารที่คอยจัดระเบียบทรัพยากร และประสานกิจการต่าง ๆ เข้าด้วยกัน จึงเป็นข้อเท็จจริงอย่างหนึ่ง ว่าการทำงานเป็นกลุ่มของมนุษย์จะองมีผู้บริหารหรือผู้นำเสมอ และองค์การจะมีประสิทธิภาพเพียงใด และจะดำเนินไปโดยได้ผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์มาน้อยแค่ไหน ย่อมขึ้นอยู่กับความสามารถของผู้ดำรงตำแหน่งฝ่ายบริหารในอันที่จะจัดกลุ่มคนเหล่านั้นให้ร่วมมือกันทำงานเพื่อให้ได้ผลงานที่มีประสิทธิภาพ การบริหารจึงเป็นสิ่งที่ขาดเสียมิได้ ในการช่วยกำหนดขอบเขต และแนวทางให้กับการทำงานเป็นกลุ่มให้เป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ งานของผู้บริหารก็คือ จะต้องเป็นผู้ที่สามารถรวบรวมพลังของสมาชิกฝ่ายต่าง ๆ ขององค์กร และจะต้องเป็นผู้สั่งการชี้แนะ และออกคำสั่งในงานด้านต่าง ๆ ผู้บริหารจะต้องรับผิดชอบการโน้มน้าวให้สมาชิกทุกคนร่วมมือกันทำงาน เพื่อผลสำเร็จขององค์การโดยมีส่วนร่วม ถ้าปราศจากการบริหารงานแล้ว กลุ่มต่าง ๆ ที่รวมกันขึ้นจะไม่มีความหมาย หากจะเป็นเพียงการรวมกลุ่มที่ไม่เป็นระเบียบ และไม่สามารถทำอะไรได้สำเร็จเป็นชิ้นเป็นอันได้ ฉะนั้นผู้บริหารจะเป็นผู้สร้างกลไกให้ทรัพยากรต่าง ๆ เข้ามาร่วมกันและ

สามารถดำเนินไปได้ ภายใต้การบริหาร และมีผู้บริหารเป็นผู้รับผิดชอบในผลสำเร็จของงานทั้งหมดที่ดำเนินไปนั้น (อภิรมย์ ณ นคร. 2537 : 8)

2. ความหมายของการบริหาร

การบริหารตรงกับคำในภาษาอังกฤษคือ Administration เป็นคำที่ใช้ความหมายของการบริหารงานอย่างกว้าง ๆ และใช้คำทั่ว ๆ ไป แต่ยังมีคำอีกคำหนึ่งที่ในความหมายเดียวกันแต่ใช้ในสถานการณ์ที่ต่างกัน คือ คำว่า การจัดการ (Management) ซึ่งบางครั้งบางโอกาสสามารถให้แทนกันได้

นักบริหารได้ให้ความหมายไว้ในทัศนะที่แตกต่างกันดังนี้

ชุบ กาญจนปกร (2539 : 1) กล่าวว่าการบริหาร หมายถึง การทำงานของคณะตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป ร่วมกันปฏิบัติการให้บรรลุเป้าหมายร่วมกัน

วินัย สมมิตร (2542 : 168) กล่าวว่า การบริหาร หมายถึง การที่บุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป ร่วมมือกันดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกันโดยใช้ทรัพยากรการบริหารที่เหมาะสม

เฮอร์เบิร์ต ไซมอน (Simon. 1966 : 3) ให้ความหมายของการบริหารว่า หมายถึง กิจกรรมที่บุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป ร่วมมือกันดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างร่วมกัน

สรุปได้ว่า การบริหาร (Administration) ตามทัศนะของบุคคลต่าง ๆ ดังกล่าวแล้วจะเห็นได้ว่ามีทัศนะไปในทางเดียวกัน ซึ่งพอจะสรุปได้ว่า การบริหาร คือ การร่วมแรงร่วมใจในการใช้อำนาจที่มีอยู่เพื่อการดำเนินงานของบุคคลอย่างน้อยที่สุด 2 คน ขึ้นไปให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างร่วมกันโดยใช้ทรัพยากรการบริหารอย่างประหยัดที่สุด

3. ทรัพยากรการบริหาร

ทรัพยากรการบริหาร หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า ปัจจัยพื้นฐานของการบริหารที่นำมาใช้ในการบริหารอันสำคัญมีอยู่ 4 ประการ คือ คน หรือบุคลากร (Man) เงิน หรืองบประมาณ (Money) วัสดุสิ่งของ หรือวัสดุอุปกรณ์ (Material) และการบริหารจัดการ (Management) หรืออาจเรียกง่าย ๆ ว่า 4 M's (สมพงศ์ เกษมสิน. 2536 : 7) การที่จัดว่าปัจจัยทั้งสี่เป็นปัจจัยพื้นฐานของการบริหาร ก็เพราะว่าในการบริหารเกือบทุกประเภทจำเป็นต้องอาศัยคน เงิน วัสดุอุปกรณ์ และการบริหารจัดการทั้งนั้นไม่ว่าจะเป็นการบริหร

องค์กรของรัฐ หรือองค์กรเอกชน ซึ่งในด้านทรัพยากรการบริหารทั้ง 4 ประการนี้ จะมีผลต่อประสิทธิภาพของการบริหารได้ จะต้องมีองค์ประกอบบางประการของแต่ละด้าน ดังนี้ (ชาญชัย อาจินสมาจาร. 2542 : 80 – 87)

ด้านบุคลากร หรือบุคคล (Man) บุคลากรหรือผู้ปฏิบัติงาน ควรมีวุฒิการศึกษาที่ตรงกับการปฏิบัติ และก่อนที่จะปฏิบัติงานควรได้รับการอบรมอย่างดี จำนวนผู้ปฏิบัติงานมีเพียงพอกับงานในหน้าที่ทุกฝ่าย จึงจะทำให้งานสามารถดำเนินไปได้อย่างสมดุล และที่สำคัญคือผู้ปฏิบัติงานต้องมีความรักและความกระตือรือร้นในการทำงานด้วย

ด้านการเงินหรือด้านงบประมาณ (Money) องค์กรจะต้องมีงบประมาณเพียงพอ กระบวนการเบิกจ่ายมีความคล่องตัวไม่มีขั้นตอนในการปฏิบัติมากเกินไปที่สำคัญคือ บางครั้งงบประมาณมีความยืดหยุ่นได้ และผู้ปฏิบัติต้องมีความรู้ และความเข้าใจในกระบวนการงบประมาณด้วย

ด้านวัสดุอุปกรณ์ (Material) วัสดุอุปกรณ์มีความสำคัญไม่น้อยกว่าทรัพยากรการบริหารด้านอื่น ๆ นั่นคือ จะต้องมีเพียงพอต่อลักษณะของงาน อุปกรณ์ดังกล่าวต้องทันสมัยอยู่ในสภาพพร้อมใช้งาน และบุคลากรขององค์กรจะต้องมีความรู้ความสามารถในการใช้วัสดุอุปกรณ์นั้นด้วย

ด้านบริหารจัดการ (Management) ทรัพยากรการบริหารด้านนี้ ถือได้ว่ามีความสำคัญสูงสุดเพราะเป็นการนำเอาทรัพยากรการบริหารทั้ง 3 ด้าน ที่กล่าวมาเข้าสู่กระบวนการผลิตสินค้า หรือบริการในการบริหารนั้นต้องมีการกำหนดวิสัยทัศน์ มีการกำหนดเป้าหมายในการปฏิบัติงาน นโยบายต้องชัดเจนมีการกระจายอำนาจ มีการฟังความคิดเห็นมีการประสานงาน และที่สำคัญจะขาดเสียมิได้ คือ การประเมินผลการปฏิบัติงาน

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากปัจจุบันเป็นโลกแห่งการแข่งขันโดยเฉพาะอย่างยิ่งในแวดวงธุรกิจจึงทำให้การนำทรัพยากรการบริหารมาใช้ ได้ขยายวงกว้างขวางมากยิ่งขึ้น และเพิ่มขึ้นจากปัจจัย 4 ประการที่กล่าวมา เช่น ศาสตราจารย์วิลเลียม กรีนวูด (Greenwood. 1965 : 75 ; อ้างถึงใน สมพงษ์ เกษมสิน. 2536 : 7) ได้ให้ความเห็นว่า ทรัพยากรบริหารมีอย่างน้อย 7 ประการ คือ คน (Man) เงิน (Money) วัสดุอุปกรณ์ (Material) อำนาจ (Authority) เวลา (Time) กำลังใจในการทำงาน (Will) และความสะดวกต่าง ๆ (Facilities) และได้ย้ำถึงความสำคัญและความจำเป็นของอำนาจหน้าที่ และเวลาในการบริหารว่าในการบริหารนั้นไม่ว่าจะเป็นงานของรัฐหรือเอกชนก็ตาม งานจะไม่สามารถสัมฤทธิ์ผลด้วยดี มีคุณค่า หากมิได้กำหนดเวลาไว้ให้เหมาะสมเพียงพอกับประเภท และลักษณะของงานนั้น ๆ ส่วนในการบริหารธุรกิจได้ให้

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

ความสำคัญเกี่ยวกับปัจจัยของการบริหารเพิ่มเติมต่างออกไปอีก คือ คน (Man) เงิน (Money) วัสดุสิ่งของ (Material) วิธีการ (Method) ตลาด (Market) เครื่องจักร (Machine) และเรียกสั้น ๆ ว่า 6 M's เป็นต้น ซึ่งในอนาคตอาจมีนักคิดทางการบริหาร ได้เพิ่มทรัพยากรการบริหารอีกก็เป็นได้

4. กระบวนการบริหาร

กระบวนการบริหาร (Process of administration) หรือการประกอบการในทางบริหารนี้ ซึ่งบางทีจัดว่าเป็นหน้าที่ของนักบริหาร (Executive' s function) ได้มีผู้ให้ความเห็นถึงลำดับขั้นที่สำคัญของกระบวนการบริหารไว้แตกต่างกัน

กูลลิค และเออย์วิค (Gulick and Urwick. 1937 : อ้างถึงในสัญญา สัญญาวิวัฒน์. 2540 : 47 – 48) ได้สรุป กระบวนการบริหารไว้ใน "Paper on the Science of Administration" ว่ากระบวนการบริหารย่อมประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญ 7 ประการ หรือที่เรียกกันย่อ ๆ ว่า "POSDCORB Model" ซึ่งอธิบายตามความหมายได้ดังนี้

1. P = Planning หมายถึง การวางแผนงาน ซึ่งจะต้องคำนึงถึงนโยบาย (Policy) ทั้งนี้เพื่อให้แผนงานที่กำหนดขึ้นไว้มีความสอดคล้องกันในการดำเนินงาน แผนเป็นเรื่องที่ใช้ความรู้ทางวิทยาการ และวิจารณญาณวินิจฉัยเหตุการณ์ในอนาคต แล้วกำหนดวิธีการโดยถูกต้องอย่างมีเหตุผล เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปโดยถูกต้องและสมบูรณ์

2. O = Organizing หมายถึง การจัดส่วนราชการหรือองค์การ ซึ่งในการศึกษาบางแห่งก็พิจารณารวมไปกับการปฏิบัติหรือวิธีการจัดการ (Management) ด้วยเรื่องการจัดแบ่งส่วนงานนี้จะต้องพิจารณาให้เหมาะสมกับการปฏิบัติงานเช่น การจัดแบ่งงาน (Division of Work) เป็นกรม กอง แผนก โดยอาศัยปริมาณงาน คุณภาพของงานหรือจัดตามลักษณะของงานเฉพาะอย่าง (Specialization) ก็ได้ นอกจากนี้อาจพิจารณาในแง่ของการควบคุม (Control) และหรือพิจารณาในแง่หน่วยงาน (Organization) เช่น หน่วยงานหลัก (Line) หน่วยงานที่ปรึกษา (Staff) หรือบ้างก็เรียกเป็นหน่วยงานหลัก (Line) หน่วยแนะนำ หรือที่ปรึกษา (Staff) และหน่วยงานช่วยเหลืองานอนุกร (Auxiliary) เป็นต้น

3. S = Staffing หมายถึงการจัดหาบุคคล และเจ้าหน้าที่มาปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับการจัดแบ่งหน่วยงานที่แบ่งไว้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง หมายถึง การจัดเกี่ยวกับการบริหารบุคคล (Personnel Administration) เพื่อให้ได้บุคคลที่มีความสามารถปฏิบัติงานให้เหมาะสม (Competent Man of Competent Job) หรือ Put the Right Man on the Right Job กับรวมถึงการที่จะเสริมสร้างและธำรงไว้ซึ่งสัมพันธภาพในการทำงานของคนงาน และพนักงานด้วย

มหาวิทยาลัย มหาสารคาม MAHASARAKHAM UNIVERSITY

4. D = Directing หมายถึง การศึกษาวิธีการอำนวยการ รวมทั้งการควบคุมงานและนิเทศงาน ตลอดจนศิลปะในการบริหารงาน เช่น ภาวะผู้นำ (Leadership) มนุษยสัมพันธ์ (Human Relations) และการจูงใจ (Motivation) เป็นต้น

5. Co = Coordinating หมายถึง ความร่วมมือประสานงาน เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อย และราบรื่น ศึกษาหลักเกณฑ์และวิธีการที่จะช่วยให้การประสานงานดีขึ้น เพื่อช่วยแก้ปัญหาข้อขัดข้องในการปฏิบัติงาน การร่วมมือประสานงานเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมากในการบริหาร เพราะเป็นกิจวัตรประจำวันที่จะต้องบงพึงกระทำในการปฏิบัติงานและเป็นสิ่งที่มีอยู่ในทุกระดับของงาน การร่วมมือประสานงานเป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาที่จะต้องจัดให้มีขึ้นในหน่วยงานของตน เพราะเป็นปัจจัยสำคัญในอันที่จะช่วยให้เกิดความสำเร็จบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร

6. R = Reporting หมายถึง การรายงานผลการปฏิบัติงาน ตลอดรวมถึงการประชาสัมพันธ์ (Public relations) ที่จะต้องแจ้งให้ประชาชนทราบด้วย อันที่จริงการรายงานนี้มีความสัมพันธ์กับการติดต่อสื่อสาร (Communication) อยู่มาก การรายงานโดยทั่วไปหมายถึงวิธีการของสถาบันในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการให้ข้อเท็จจริงหรือข้อมูลแก่ผู้สนใจมาติดต่อสอบถามผู้บังคับบัญชาและหรือเพื่อนร่วมงาน ฯลฯ ความสำคัญของรายงานนั้นอยู่ที่จะต้องอยู่บนรากฐานของความจริง

7. B = Budgeting หมายถึง การงบประมาณโดยศึกษาให้ทราบถึงระบบและกรรมวิธีในการบริหารเกี่ยวกับงบประมาณและการเงิน ตลอดจนการใช้วิธีการงบประมาณและแผนงานเป็นเครื่องมือในการควบคุมงาน วิธีการบริหารงบประมาณโดยทั่วไปมักมีวงจรที่คล้ายคลึงกันอย่างที่เรียกว่า "วงจรงบประมาณ" (Budget Cycle) ซึ่งประกอบด้วยขั้นตอนดังนี้

7.1 การเตรียมงบประมาณและการเสนอขออนุมัติ (Executive Preparation and Submission)

7.2 การพิจารณาให้ความเห็นชอบของฝ่ายนิติบัญญัติ (Legislation Authority)

7.3 การดำเนินการ (Execution)

7.4 การตรวจสอบ (Audit)

กูลลิค และเออร์วิค (Gulick add Urwick. 1937 : อ้างถึงในพิทยา บวรวัฒนา. 2541 : 39 - 43) ได้มีนักวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์มีความเห็นร่วมกันว่า ทฤษฎีแนวความคิดหลักการบริหารได้เจริญถึงจุดสุดยอดในปี ค.ศ. 1937 อันเป็นปีที่ Gulick และ Urwick ได้ร่วมกันเป็นบรรณาธิการหนังสือชื่อ Papers on the Science of Administration เอกสาร

ดังกล่าวถือได้ว่าเป็นเอกสารประวัติศาสตร์เพราะรวบรวมเอาความคิดของนักรัฐประศาสนศาสตร์ซึ่งสนับสนุนและเชื่อในหลักการบริหาร

ความคิดและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับหลักการบริหารของ Gulick ประมวลสรุปได้ดังต่อไปนี้

1. องค์การเกิดขึ้นมา เพาะมนุษย์ที่มาอยู่ร่วมกันได้ช่วยกันแบ่งงานกันทำตามความชำนาญพิเศษของแต่ละคนซึ่งเป็นการประหยัดเวลาและแรงงานในการทำงานอย่างยิ่ง เมื่อสังคมขยายตัวขึ้นมาการแบ่งงานกันทำจะสลับซับซ้อนมากขึ้นจนในที่สุดจำเป็นต้องสร้างกลไกหรือโครงสร้างบางประการเพื่อผูกโยงประสานหน่วยงานแต่ละหน่วย (Work units) เข้าด้วยกัน ดังนั้นหัวใจทฤษฎีเกี่ยวกับองค์การจึงเป็นเรื่องของความพยายามจัดโครงสร้าง การประสานงานระหว่างหน่วยทำงานย่อยมากมายเหล่านี้

2. หลักในการประสานงานหน่วยทำงานย่อยมีอยู่สองวิธีที่ต้องใช้ควบคู่กันไป คือ วิธีแรก เรียกว่า การประสานงานโดยการสร้างกลไกในการควบคุมภายในองค์การ หมายถึง การจัดตั้งโครงสร้างอำนาจ (Structure of authority) ซึ่งประกอบด้วยสายการบังคับบัญชาระหว่างหัวหน้าและลูกน้องเป็นลำดับชั้น เชื่อมโยงจากยอดถึงฐานของโครงสร้างอำนาจโดยให้คนในแต่ละขั้นของโครงสร้างดังกล่าวแบ่งงานกันทำเป็นหน่วยงาน วิธีที่สอง เรียกว่า การประสานงานโดยการผูกมัดทางใจ ทำให้คนที่ร่วมกันทำงานมีพลังจิตตั้งใจประกอบการงานเต็มความสามารถ และทำด้วยความกระตือรือร้น บรรยากาศทำงานดังกล่าวจะสร้างขึ้นมาได้ต้องอาศัยความสามารถของผู้นำ (Leadership) ในส่วนต่อไปนี้จะกล่าวถึงวิธีการประสานงานหน่วยงานย่อยทั้งสองวิธีโดยละเอียด

2.1 หลักการจัดโครงสร้างอำนาจภายในองค์การ

2.1.1 หลักขอบข่ายการควบคุม (Span of control) จำนวนลูกน้องที่หัวหน้าสามารถควบคุมดูแลได้ทั่วถึงมีอยู่จำนวนจำกัด เพราะโดยธรรมชาติหัวหน้ามีความสามารถดูแลได้ทั่วถึง ส่วนประเด็นที่ว่าจำนวนลูกน้องที่เหมาะสมควรมีจำนวนเท่าใดนั้นเอาแน่เอนอนไม่ได้ อาจจะ 5 ถึง 12 คนก็ได้ เพราะขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ คือ ความสามรถเฉพาะตัวของหัวหน้า ลักษณะเฉพาะของงานที่ทำ และเสถียรภาพขององค์การ เป็นต้น

2.1.2 หลักเอกภาพการควบคุม (Unity of command) องค์การที่ดีต้องสามารถสร้างโครงสร้างอำนาจภายในองค์การในลักษณะที่มีหัวหน้าฝ่ายบริหารควบคุมและประสานงานต่าง ๆ แต่เพียงผู้เดียว การจัดองค์การแบบการใช้คณะกรรมการไม่ใช่เป็นวิธีที่ดีนัก นอกจากนี้องค์การจะมีประสิทธิภาพสูงสุดต่อเมื่อลูกน้องในองค์การขึ้นตรงต่อหัวหน้าเพียงคน

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

เดียว ซึ่งทำให้เกิดเอกภาพในการควบคุมสั่งงานเข้าลักษณะโบราณที่กล่าวไว้ว่า มนุษย์คนหนึ่งไม่สามารถรับใช้เจ้านายสองคนพร้อมกัน

2.1.3 หลักการจัดหมวดหมู่ กรม กอง ภายในองค์การต้องอาศัยหลักความกลมกลืน (principle of homogeneity) คือจัดคนและงานที่คล้ายคลึงกันเข้าด้วยกันเพื่อจะได้คนมีความสามารถเชี่ยวชาญด้านใดด้านหนึ่งมาร่วมกันทำงานให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด (technical efficiency) อย่างไรก็ตาม หลักนี้อาจเป็นอันตรายในแง่ที่ผู้เชี่ยวชาญที่มารวมกันอาจสำคัญผิดว่าตนวิเศษสามารถทำได้ทุกอย่าง (caveamus expertum) ด้วยเหตุนี้เององค์การจึงต้องมีกลไกควบคุมคนประเภทนี้อีกทีหนึ่ง

2.2 หลักเกี่ยวกับหน้าที่ของหัวหน้าฝ่ายบริหาร (Chief executive) หัวหน้าฝ่ายบริหารมีหน้าที่และบทบาททางการบริหารอยู่ 7 ประการคือ การวางแผน การจัดองค์การ การบรรจุ การสั่งการ การประสานงาน การรายงานและงบประมาณ หรือที่นิยมเรียกสั้น ๆ ว่า POSDCORB ซึ่งหมายถึงในรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.2.1 การวางแผน (Planning) หมายถึง การกำหนดเป้าหมายขององค์การว่าควรทำงานเพื่อวัตถุประสงค์อะไร และจะดำเนินการอย่างไร

2.2.2 การจัดองค์การ (Organization) หมายถึง การจัดตั้งโครงสร้างอำนาจอย่างเป็นทางการภายในองค์การเพื่อประสานงานหน่วยงานทำงานย่อยต่าง ๆ ให้สามารถบรรลุเป้าหมายขององค์การได้

2.2.3 การสั่งการ (Directing) หมายถึง การที่หัวหน้าฝ่ายบริหารมีหน้าที่ต้องตัดสินใจอยู่ตลอดเวลา โดยพยายามนำเอาการตัดสินใจดังกล่าวมาเปลี่ยนเป็นคำสั่งและคำแนะนำนอกจากนี้ ยังหมายถึงการที่หัวหน้าฝ่ายบริหารต้องทำหน้าที่เป็นผู้นำขององค์การ

2.2.4 การบรรจุ (Staffing) หมายถึง หน้าที่ด้านบริหารงานบุคคลเพื่อฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ และจัดเตรียมบรรยากาศในการทำงานที่ดีไว้

2.2.5 การประสานงาน (Co-ordinating) หมายถึง หน้าที่สำคัญต่าง ๆ ในการประสานส่วนต่าง ๆ ของงานให้เข้าด้วยกันอย่างดี

2.2.6 การรายงาน (Reporting) หมายถึง การรายงานความเคลื่อนไหวต่าง ๆ ในองค์การให้ทุกฝ่ายทราบ ทั้งนี้อาจใช้วิธีการต่าง ๆ เช่น การวิจัย และการตรวจสอบ

2.2.7 การงบประมาณ (Budgeting) หมายถึง หน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวกับงบประมาณในรูปของการวางแผน และการควบคุมด้านการเงินและการบัญชี

มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร
RAJABHAT SAKHASAKHAM UNIVERSITY

ในเมื่องานของหัวหน้าฝ่ายบริหารแบ่งได้เจ็ดประการเช่นนี้ สังคมหรือองค์การอาจบ่างงาน (หน่วยงาน) ตามลักษณะหน้าที่ เจ็ดประการดังกล่าวด้วย ในทางปฏิบัติสหรัฐอเมริกาก็ทำอยู่แล้ว เช่นเรื่องการจัดวางแผนเป็นความรับผิดชอบของ National Resources Committee เรื่องการบรรจุคนเข้าทำงานเป็นเรื่องของ Civil Service Commission หรือเรื่องงบประมาณเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของ Budget Bureau เป็นต้น ประเทศไทยเองก็เข้าลักษณะนี้ เช่น ก.พ. ทำหน้าที่บรรจุข้าราชการพลเรือน สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทำหน้าที่ด้านวางแผนประเทศ หรือ สำนักงบประมาณทำหน้าที่ด้านการจัดทำงบประมาณ เป็นต้น

2.3 หลักการประสานหน่วยงานย่อย การแบ่งงานกันทำภายในองค์การทำให้เกิดหน่วยทำงานย่อย (Work units) จำนวนมาก Gulick ได้เสนอหลักการจัดองค์การเพื่อจัดระบบประสานงานระหว่างหน่วยงานย่อย ๆ เหล่านี้ 4 หลักด้วยกัน

ในการศึกษาปัญหาการบริหารงานส่วนการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนครพนม ตามความคิดเห็นของหัวหน้าส่วนการคลัง ผู้ศึกษาได้ใช้หลักการบริหาร 7 ประการที่กล่าวมาข้างต้นเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษา

6. ทฤษฎีการบริหารจัดการเป็นทั้งวิทยาศาสตร์

การบริหารจัดการเป็นทั้งวิทยาศาสตร์และศิลปะ การที่กล่าวว่าการบริหารจัดการเป็นวิทยาศาสตร์ (Science) ก็เพราะองค์ความรู้ (Body of knowledge) ที่ได้มามีลักษณะเป็นระบบและหลักการต่าง ๆ ได้ผ่านกระบวนการศึกษาอย่างต่อเนื่องจากผู้จัดการและนักวิจัยจำนวนมากและความรู้เหล่านี้ยังได้มีการศึกษาพัฒนาปรับปรุงจากหลักฐานการสังเกต และการทดลองอยู่เรื่อยมา แต่อย่างไรก็ตามความรู้ที่ได้มาไม่ได้มีลักษณะเที่ยงตรงเหมือนกับวิทยาศาสตร์บริสุทธิ์ เคมี ฟิสิกส์ และการที่จะกล่าวว่า การบริหารจัดการเป็นศิลปะ (Art) ด้วยนั้น เนื่องมาจากการบริหารจัดการการเป็นวิธีการนำความรู้ที่ผู้เชี่ยวชาญศึกษาไปประยุกต์ให้องค์บรรลุผลดังที่ปรารถนา จนมีผู้กล่าวว่า การบริหารจัดการเป็นศิลปะของศิลปะ (Management is the art of arts) ก็เพราะการจัดการจะต้องใช้เทคนิควิธีการจัดองค์การและนำความสามารถพิเศษของสมาชิกในองค์การมาใช้ให้เกิดประโยชน์แก่องค์การ ดังนั้นผู้จัดการจึงได้รับสมญาว่านักศิลปะ (Artist) เพราะจะเป็นผู้นำความรู้ที่ได้รับจากศาสตร์ของการบริหารจัดการมาดำเนินการจัดการทรัพยากรมนุษย์และทรัพยากรวัตถุเพื่อให้เอื้ออำนวยประโยชน์ต่อองค์การให้มากที่สุด

ฉะนั้นวิทยาศาสตร์และศิลปะ จึงเป็นสิ่งที่ประกอบซึ่งกันและกันให้เกิดภาพที่สมบูรณ์ขึ้นเปรียบเหมือนเหรียญที่มีด้านหัวและด้านก้อย ต้องมีความสมดุลระหว่างด้าน 2 ด้าน จึงจะทำให้งานนั้นประสบความสำเร็จอย่างดียิ่ง ดังนั้นบุคคลที่มีความรู้ด้านบริหารจัดการและมีความสามารถในการบริหารจัดการจะเป็นบุคคลที่นำให้องค์การดำเนินไปในทิศทางที่ประสบความสำเร็จสูงสุด ผู้จัดการที่ประสบความสำเร็จจึงต้องเป็นนักวิทยาศาสตร์และนักศิลปะที่เป็นนักวิทยาศาสตร์ก็เพราะมีความรู้และพัฒนาความรู้ใหม่ ๆ หลักการต่าง ๆ อยู่เสมอ และเป็นนักศิลปะก็เพราะจะต้องรู้ประยุกต์ความรู้ที่ได้มาแก้ไขปัญหาในการบริหารจัดการบุคคล วัสดุ เครื่องจักร วิธีดำเนินการ และปัญหาด้านการคลังในองค์การเพื่อให้ดำเนินไปได้ด้วยดี

ความเจริญเติบโตของแนวคิดด้านบริหารจัดการนั้นเริ่มต้นในช่วงที่มีการปฏิวัติทางอุตสาหกรรมในประเทศอังกฤษ ระหว่างศตวรรษที่ 18 – 19 และได้มีการปรับปรุงพัฒนามาเรื่อย ๆ สามารถแบ่งออกเป็น 5 กลุ่ม คือ (พะยอม วงศ์สารศรี และคณะ. 2545 : 27 – 30)

แนวคิดนี้ได้นำวิธีการที่มีหลักเกณฑ์ในด้านการจัดการ มาจัดองค์การให้ดำเนินไปในทิศทางที่ทำให้องค์การประสบความสำเร็จสูงสุด บุคคลสำคัญในกลุ่มนี้ที่จะกล่าวถึงคือ F.W.Taylor, Henri L.Gantt, B. and Lillian M. Gilberth

เทลเลอร์ (Taylor. 1947 : 63-64) เป็นบิดาของแนวคิดด้านการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ ซึ่งรู้จักกันดีว่าเป็นทฤษฎีจัดการแบบคลาสสิกเขาเป็นผู้เริ่มองค์การที่มีรูปแบบเป็นผู้ที่นำวิธีการทางวิทยาศาสตร์มาแก้ไขปัญหาที่พบในโรงงานที่เขาทำอยู่ เป็นการนำหลักการที่มีเกณฑ์เข้ามาแทนที่วิธีการลองผิดลองถูกที่เคยใช้กัน

หลักการของการจัดการตามแนวคิดของเทลเลอร์ พอสรุปได้ดัง

1. พัฒนาวิธีการทำงานที่ดีที่สุด (One best way) ที่ผ่านการวิเคราะห์อย่างมีหลักเกณฑ์แทนการใช้กฎที่ไม่แน่นอน (Rule of thumb)

2. ใช้วิธีการทางวิทยาศาสตร์ที่มีหลักเกณฑ์ คัดเลือก ฝึกหัด สอน และพัฒนาคนงานให้มีคุณสมบัติตรงตามงานที่ปฏิบัติ เพราะในอดีตคนงานจะทำงานของตน และแสวงหาประสบการณ์ไปเรื่อย ๆ จนพบวิธีที่ดีที่สุดด้วยตนเอง

3. มีการร่วมมือกับคนงานอย่างจริงใจ เพื่อให้เชื่อมั่นได้ว่างานทั้งหมดได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ได้พัฒนาขึ้น

4. มีการแบ่งงาน และความรับผิดชอบระหว่างการจัดการ และแรงงานหรือกล่าวง่าย ๆ ว่ามีการแบ่งงานและความรับผิดชอบระหว่างฝ่ายลริหารและฝ่ายผลิต เพราะในอดีตนั้นงานและความรับผิดชอบส่วนใหญ่จะตกอยู่แก่ฝ่ายผลิต (คนงาน) แกนท์ (Gantt)

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

แกนท์ร่วมทำงานกับเทลเลอร์ที่ Midvale Steel Works ในปี 1887 แนวคิดของเขาคล้าย ๆ กับเทลเลอร์ ที่สนในการพัฒนาในเรื่องการจัดการและคนงานเขาแตกต่างจากเทลเลอร์ที่ให้ความสนใจในความเป็นมนุษย์ (Humanistic) ของคนงานมากขึ้น เขาได้พัฒนาระบบการจ่ายค่าจ้างคนงานและระบบการจ่ายเงินโบนัสมาใช้ เขามองว่าระบบการจ่ายค่าจ้างของ Taylor เป็นการลงโทษคนงานที่มีประสิทธิผลงานน้อยที่ไม่สามารถไปถึงมาตรฐานเพราะคนงานเหล่านี้จะได้ผลตอบแทนในอัตราต่ำทั้งนี้เพราะเทเลอร์จะยึดหลักการทำงานมากได้มากทำงานน้อยได้น้อย (fair day's work fair day's pay) ระบบที่แกนท์ พัฒนาขึ้นเป็นการประกันค่าจ้างต่ำสุดที่คนงานจะได้รับไม่ว่าเขาจะทำงานถึงมาตรฐานหรือไม่ก็ตาม แต่แกนท์ มีชื่อเสียงและเป็นที่รู้จักกันดีในเรื่องการพัฒนาวิธีการทางด้านกราฟที่แสดงให้เห็นแผนงานที่จะเป็นตัวควบคุมการจัดการได้เป็นอย่างดี เขาเน้นความสำคัญของเวลาและปัจจัยทางด้านทุนในการวางแผนและควบคุมซึ่งงานดังกล่าวเรารู้จักกันดีในชื่อของ Gantt Chart หรือ Bar Chart

7. แนวคิดด้านการจัดการกระบวนการ (Management Process)

ฟาโยล์ (Fayol. 1949 : 180 – 182) ได้กำหนดหลักการจัดการ 14 ข้อ ดังนี้

1. การแบ่งงานกันทำ (Division of work) เขาเน้นให้มีการแบ่งงานกันทำตามความถนัดความสามารถของสมาชิกในองค์การ เป็นการนำเอาแนวคิดของนักเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการใช้ประโยชน์สูงสุดจากแรงงาน ซึ่งหลักการนี้ขึ้นอยู่กับการจัดการซึ่งเป็นเทคนิคที่สำคัญอย่างหนึ่ง

2. อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ (Authority and responsibility) อำนาจหน้าที่เป็นสิทธิหรืออำนาจในการสั่งการในเรื่องนั้น ๆ ส่วนความรับผิดชอบเป็นการทำงานที่ได้รับมอบหมายให้เสร็จสิ้นตามตำแหน่งต่าง ๆ ที่มีหน้าที่อยู่ การมอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบกับสมาชิกในองค์การควรจะมีลักษณะควบคู่กัน ควรคำนึงถึงความพอเหมาะที่จะทำให้งานนั้นประสบความสำเร็จ

3. ระเบียบวินัย (Discipline) หมายถึง การเคารพในข้อตกลง ซึ่งก็คือ การเชื่อฟังและปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนขององค์การ ระเบียบวินัยเป็นสิ่งจำเป็นที่จะทำให้องค์การดำเนินไปอย่างราบรื่น แต่การธำรงรักษาไว้ ซึ่งระเบียบวินัยนี้ขึ้นอยู่กับคุณภาพของผู้นำในองค์การด้วย จะต้องมีข้อตกลงที่ชัดเจนและยุติธรรม และมีการลงโทษอย่างยุติธรรมเสมอหน้ากัน

4. เอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of command) หลักการนี้เน้นว่าผู้ใต้บังคับบัญชา คนหนึ่งควรรับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว (One subordinate should

receive orders one superior) ถ้ามีผู้บังคับบัญชามากกว่าหนึ่งคน คงจะสร้างความหนักใจแก่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาว่าจะปฏิบัติตัวอย่างไรจึงจะเหมาะสม

5. เอกภาพในการอำนวยการ (Unity of direction) เป็นการจัดงานที่มีจุดมุ่งหมายเหมือนกันเขาเป็นกลุ่มเดียวกัน โดยให้อยู่ภายใต้การดูแลของผู้บังคับบัญชาคนเดียว (One head one plan) การมีเอกภาพในการอำนวยการนี้ได้สร้างความสำเร็จให้แก่องค์การธุรกิจและสถาบันระดับใหญ่จำนวนมาก

6. ประโยชน์ส่วนบุคคลเป็นรองจากประโยชน์ส่วนรวม (Subordination of individual interest to the general interest) หลักการนี้มุ่งให้เกิดความปรองดองและประสานผลประโยชน์ในกรณีที่มีการขัดแย้งระหว่างบุคคลและองค์การ องค์การจะได้รับการพิจารณาและให้ความสำคัญเป็นอันดับแรกส่วนบุคคลมีความสำคัญเป็นอันดับรองลงมา

7. ค่าตอบแทน (Remuneration) ลูกจ้างควรได้รับผลตอบแทนจากการทำงานให้แก่องค์การซึ่งการให้ค่าตอบแทนนี้ควรคำนึงถึงหลักความเหมาะสม และยุติธรรมให้เกิดความพอใจทั้งลูกจ้างและนายจ้าง

8. การรวมอำนาจ (Centralization) การรวมอำนาจเป็นสาระที่สำคัญของอำนาจหน้าที่ (Context of authority) การรวมอำนาจนี้หมายถึงการที่ผู้ใต้บังคับบัญชาทุกระดับจะต้องรับฟังคำสั่งผู้บริหารเพียงคนเดียว ในการรวมอำนาจหรือกระจายอำนาจ (การแบ่งอำนาจหน้าที่ไปยังการบริหารระดับต่าง ๆ) นั้นฟาโยล์ได้เน้นความเหมาะสมกับสถานการณ์ กรณีธุรกิจเล็ก ๆ ผู้จัดการสั่งโดยตรงมายังลูกน้อง จัดว่าเป็นการรวมอำนาจสมบูรณ์แบบ (absolute centralization)

9. การจัดสายบังคับบัญชา (Scalar chain) เป็นการจัดสายบังคับบัญชาจากระดับสูงสุดไปสู่ระดับต่ำสุด และในสายของอำนาจหน้าที่จะต้องมีการเชื่อมโยงด้านการติดต่อสื่อสาร Fayol เน้นการติดต่อสื่อสารในวงจรสั้น ๆ (Short circuit) เพื่อให้การทำงานเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

10. การจัดลำดับ (Order) การจัดการที่ดีต้องมีการจัดลำดับตำแหน่งและหน้าที่ของตำแหน่งต่าง ๆ ให้ชัดเจน

11. ความเสมอภาค (Equity) ก็คือการปฏิบัติต่อผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างยุติธรรม ความเสมอภาคเป็นการผสมระหว่างความเมตตา และความยุติธรรมซึ่งจะทำให้ลูกน้องมีความเคารพเชื่อถือในผู้บังคับบัญชา

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

12. ความมั่นคงในการทำงาน (Stability of tenure) Fayol ได้เน้นให้เห็นว่า งานแต่ละงานที่ลูกน้องทำต้องใช้เวลาในการเรียนรู้ ฉะนั้นไม่ควรมีการเปลี่ยนแปลงโยกย้ายงานบ่อย เพราะจะทำให้คนงานรู้สึกว่าตนไม่มีความมั่นคง เพราะขาดความสามารถในการทำงานนั้น ๆ

13. ความคิดริเริ่ม (Initiative) Fayol ต้องการให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาได้มีโอกาสแสดงความคิดริเริ่มต่อการปฏิบัติงาน ลูกจ้างจะเกิดความพอใจเป็นอย่างยิ่งเมื่อได้รับการยอมรับให้มีส่วนแสดงความเห็น และเป็นการสร้างความมั่นคงให้แก่องค์การอีกด้วย

14. ความสามัคคี (Esprit de corps of union is strength) การมีมนุษย์สัมพันธ์กันในองค์การก่อให้เกิดความเข้าใจซึ่งกันและกัน อันนำไปสู่ความสำเร็จขององค์การ ฉะนั้นผู้บริหารควรได้รับการสนับสนุนให้บุคคลในองค์การสร้างความสัมพันธ์กัน

จากหลักการดำเนินกาจัดการของ ฟาโยล์ นั้นเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ผู้จัดการในองค์การเป็นอย่างมาก ฟาโยล์ ได้กล่าวว่า หลักการของเขาไม่ใช่เป็นสิ่งที่เปลี่ยนไม่ได้ขึ้นอยู่กับการนำไปใช้ประโยชน์ในงานต่าง ๆ หลักการของฟาโยล์ มีลักษณะเป็นสากล ซึ่งต่อมาได้มีการอธิบายขยายความต่อโดย Sheldon. Ureick. Mooney และ Baranard

8. แนวคิดด้านมนุษย์สัมพันธ์ (Human Relations)

กลุ่มนี้มีชื่อเรียกต่าง ๆ กัน เช่น มนุษยสัมพันธ์ (Human relations) ภาวะผู้นำ (Leadership) หรือพฤติกรรมศาสตร์ (Behavioral science) กลุ่มนี้พยายามเน้นการศึกษามนุษย์โดยอาศัยรากฐานจากวิชาจิตวิทยา สังคมวิทยา จิตวิทยาและมนุษยวิทยา

บุคคลที่บุกเบิกแนวคิดนี้คือ แกนท์ (Gantt) และมินสเตอร์เบิร์ก (Minsterberg) ทั้งนี้เนื่องจากเหตุผลที่ว่า การจัดการเป็นการใช้บุคคลอื่นทำงานให้แก่องค์การ ฉะนั้นการศึกษาด้านการจัดการจำเป็นต้องศึกษาเรื่องราวของคน และปฏิกิริยาของความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลเป็นจุดสำคัญดังนั้น หัวข้อที่กลุ่มนี้ให้ความสนใจ ได้แก่ การจูงใจ (Motivations) แรงขับปัจเจกชน (Individual drives) กลุ่มสัมพันธ์ (Group relations) ภาวะผู้นำ (Leaderships) และกลุ่มพลวัต (Group dynamics) เป็นต้น

กลุ่มนี้เชื่อว่าพฤติกรรมมนุษย์มีบทบาทสำคัญในการจัดองค์การทุกองค์การ ทั้งนี้เนื่องจากองค์การคือ การที่บุคคลมารวมตัวเป็นกลุ่มเพื่อทำกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งให้บรรลุเป้าหมายร่วมกัน ฉะนั้นกิจกรรมที่จะประสบความสำเร็จนั้นควรเข้าใจคน (people should understand people)

บุคคลที่จะกล่าวถึงในที่นี้คือ Elton Mayo. Mary Parker Follet. A.H.Maslow. Frederick Herzberg และ Douglas McGregor (พิทยา บวรวัฒนา. 2542 : 73–91)

เมโย (Mayo) เมโย เป็นนักสังคมวิทยาทำงานอยู่ฝ่ายการวิจัยอุตสาหกรรมของฮาร์วาร์ด (The Department of Industrial Research at Harvard) เขาได้ชื่อว่าเป็นบิดาของการจัดการแบบมนุษยสัมพันธ์ หรือการจัดการแบบเน้นการศึกษาพฤติกรรมศาสตร์ เขาและเพื่อนร่วมคณะวิจัย ได้แก่ John Dewey. Kurt Lewin. F.J.Roethlisberger และ W.J.Dickson ได้ทำการศึกษาทัศนคติ และปฏิกิริยาทางจิตวิทยาของคนงานในการทำงานตามสถานการณ์ที่ต่างกันตามที่ผู้วิจัยกำหนดขั้นที่ Western Electric's Hawthome Plant (1927 – 1930)

การวิจัยที่ ฮอร์ธอร์น สามารถสรุปเป็นประเด็นสำคัญได้ ดังนี้

1. องค์การจะต้องได้รับการมองว่าเป็นองค์การทางสังคม (Social organization) มากกว่าที่จะเป็นเพียงระบบที่ประกอบด้วยความสัมพันธ์ของคนกับเครื่องจักร (Man - machine system) เท่านั้น ทั้งนี้เพราะองค์การประกอบด้วยส่วนต่าง ๆ ซึ่งต้องพึ่งพาและมีความสัมพันธ์ต่อกันการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ในส่วนหนึ่งจะมีผลกระทบต่อส่วนอื่น ๆ อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

2. องค์การมักมีภารกิจใน 2 ด้าน คือ

2.1 ผลิตสินค้าและบริการ (เอกชน) หรือบริการและรับผิดชอบต่อสังคม (ราชการ)

2.2 สร้างความพอใจให้เกิดในหมู่มวลสมาชิกขององค์การ

ดังนั้นปัญหาขององค์การจึงสามารถจัดแยกได้เป็นปัญหาใหญ่ ๆ 2 ด้าน ด้วยกัน คือปัญหาแรกเป็นปัญหาเกี่ยวกับความอยู่รอดขององค์การ ซึ่งต้องเน้นความมีประสิทธิภาพในการผลิตสินค้าและบริการ สำหรับปัญหาที่สองเป็นปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดความพอใจในระดับที่จะกระตุ้นให้เกิดความร่วมมือ เกิดขวัญและกำลังใจ ซึ่งปัญหาประการหลังนี้ นำไปสู่เรื่องของประสิทธิภาพนั่นเอง

3. ในองค์กรใด ๆ นั่นก็เหมือนกับระดับสังคม จะมีการแยกผู้นำและผู้ตามโดยอาศัยพื้นฐานของกระบวนการประเมินค่าทางสังคมของมวลสมาชิกในองค์การ

4. พฤติกรรมของมนุษย์นั้น ไม่สามารถจูงใจในรูปที่เป็นตัวเงินเท่านั้น แต่พฤติกรรมของมนุษย์แต่ละคนจะขึ้นอยู่กับค่านิยม ความเชื่อถือ และอารมณ์ความรู้สึกที่อยู่ในตัวเองแต่ละคนด้วย

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

5. คนงานไม่ได้ทำงานในลักษณะปัจเจกชน (Individual) แต่ทำงานในฐานะของสมาชิกกลุ่ม (Member of group)

6. ระดับของผลผลิต ไม่ได้ถูกกำหนดโดยฝ่ายบริหารเท่านั้น แต่กลุ่มมีส่วนอย่างมากในการกำหนดปทัสถานทางสังคม เพื่อให้สมาชิกของกลุ่มปฏิบัติตาม

7. ในองค์การใด ๆ นั้น จะมีทั้งองค์การเป็นทางการ ซึ่งมีองค์การที่เป็นทางการ ซึ่งมีการกำหนดนโยบายระเบียบปฏิบัติ เพื่อกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างคนและงาน และมีองค์การที่ไม่เป็นทางการ (องค์การอรูปนัย) ซึ่งบุคคลมีความสัมพันธ์ส่วนบุคคลซึ่งกันและกัน องค์การที่ไม่เป็นทางการนี้ จะเป็นตัวกำหนดค่านิยมความเชื่อและปทัสถานทางสังคมซึ่งมีผลกระทบอย่างมากต่อพฤติกรรมของคนในองค์การ

การวิจัยที่ฮอร์ธอร์น ได้ก่อให้เกิดแนวความคิดเกี่ยวกับธรรมชาติของมนุษย์ขึ้นมาใหม่ กล่าวได้ว่า มนุษย์นั้นไม่สามารถที่จะใช้สิ่งจูงใจด้วยตัวเงินอย่างเดียว เพื่อให้เกิดการยอมรับปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ขององค์การ แต่ยังมีองค์ประกอบอื่น ๆ อีก ซึ่งมีผลกระทบต่อพฤติกรรมของมนุษย์ เช่น สภาวะของสังคมในองค์การ รูปแบบสภาวะของผู้นำและความสนใจที่ได้รับจากหัวหน้าและเพื่อนร่วมงาน นับว่ามีความสำคัญไม่ด้อยไปกว่าสิ่งจูงใจด้วยตัวเงิน กล่าวอีกนัยหนึ่งว่าได้ว่ามนุษย์นั้นไม่ใช่มนุษย์เศรษฐกิจ เหมือนเช่นที่นักทฤษฎีองค์การสมัยดั้งเดิมได้กำหนดแนวคิดขึ้น แต่มนุษย์มีธรรมชาติเป็นมนุษย์สังคม (Social man) ซึ่งต้องพึ่งพาและมีความสัมพันธ์ต่อกันและกัน และพฤติกรรมของมนุษย์จะขึ้นอยู่กับค่านิยม ความเชื่อถือ และอารมณ์ ความรู้สึกที่มีอยู่ในแต่ละคน

ในปัจจุบันแนวคิดของเมโย และคณะได้ถูกนำมาใช้ในองค์การต่าง ๆ ผู้จัดการในองค์การต่าง ๆ ได้ตระหนักถึงการทำงานของคนงานที่สัมพันธ์กับปัจจัยทางจิตวิทยา สังคมวิทยา และสภาพทางร่างกายมากขึ้น

ดังนั้นการศึกษาที่ฮอร์ธอร์น จึงเป็นจุดเริ่มที่มีความสำคัญในการศึกษาพฤติกรรมของคนงานความสัมพันธ์กับงานที่ทำ สัมพันธภาพกับเพื่อนร่วมงาน และสัมพันธภาพต่อองค์การซึ่งการศึกษาครั้งนี้เป็นการค้นแนวคิดด้านการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ เกี่ยวกับปัญหาการทำงานและยังเป็นการพิสูจน์ถึงอิทธิพลของกลุ่มที่เป็นทางการโอกาสที่คนงานได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจว่าสามารถส่งผลกระทบต่อผลผลิตในการปฏิบัติงาน

ฟอลเลท (Follet) เริ่มเขียนหนังสือการจัดการก่อนที่จะมีการทดลองที่ฮอร์ธอร์น แนวความคิดของเขาเป็นผลพลอยได้จากพื้นฐานการศึกษาทางจิตวิทยา และสังคมวิทยาที่เขามีอยู่ Follet พยายามตีความหลักการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ในด้านของปัจจัยมนุษย์ เขาได้เขียน

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

เรื่องราวต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดการเป็นจำนวนมาก ซึ่งปัจจุบันได้มีการรวบรวมไว้ในหนังสือชื่อ Dynamic Administration

ฟอลเลท พยายามสร้างปรัชญาการจัดการที่อยู่บนพื้นฐานของสังคมที่มีการผลิต ว่าผู้จัดการจะต้องให้ความสนใจในเรื่องการจูงใจบุคคลและการจูงในกลุ่ม ในการทำงานจะต้องกระตุ้นให้คนงานรู้สึกอยากทำงาน คิดว่างานที่ทำมีความสุข ฟอลเลท พบว่าปัญหาพื้นฐานที่พบในองค์การก็คือการประสานงานของกลุ่ม เขาเป็นคนที่มีความคิดว่าอำนาจเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาเป็นอับดับรองจากการจูงใจให้บุคคลอยากทำงาน อำนาจเป็นการต่อต้านความรู้สึกของบุคคลและไม่สมารถสนองตอบความร่วมมือของสมาชิกภายในองค์การมากนัก

ฟอลเลท ได้ชี้ให้เห็นว่า การประสานงาน (Coordination) เป็นจุดสำคัญในปัญหาของการจัดการเขาได้เสนอหลักการที่จะทำให้การประสานงานมีประสิทธิผล และประสิทธิภาพไว้ ดังนี้

1. การประสานงานเริ่มจากขั้นการวางแผนและการจัดทำนโยบาย
2. การประสานงานเป็นการติดต่อโดยตรงกับผู้บังคับบัญชาที่รับผิดชอบในงานนั้น
3. การประสานงานเป็นความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันกับปัจจัยทุกด้านในสถานการณ์นั้น ๆ
4. การประสานงานเป็นกระบวนการต่อเนื่อง

ฟอลเลท เน้นเรื่องการประสานงานเพราะเชื่อว่า การประสานงานจะก่อให้เกิดความเข้าใจซึ่งกันและกันระหว่างคนงานกับการจัดการ และจะเป็นการจูงใจในการทำงานให้บรรลุเป้าหมาย

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

แมคเกรเกอร์ (McGregor. 1960 : 256) แมคเกรเกอร์ เป็นศาสตราจารย์ทางการบริหารที่มีชื่อเสียงของ M.I.T. ได้สร้างทฤษฎีเกี่ยวกับธรรมชาติของมนุษย์ 2 ทฤษฎี คือ ทฤษฎี X และทฤษฎี Y ไว้ในหนังสือ The Human Side of the Enterprise

ทฤษฎี X เกี่ยวข้องกับข้อตกลงที่อยู่บนพื้นฐานการจัดการสมัยดั้งเดิมของคนไปในทางที่ไม่ดี เช่น ขี้เกียจทำงาน หลีกเลี่ยงงาน ไม่สนใจงาน เป็นต้น

ทฤษฎี Y เกี่ยวข้องกับข้อตกลงที่มีอยู่บนพื้นฐานการจัดการสมัยใหม่มองคนในทางดี เช่น ทำงานหนักให้บรรลุเป้าหมาย มีความรับผิดชอบ มีความสนใจงาน เป็นต้น

เฮิร์ซเบิร์ก (Herzberg. 1959 : 129) เฮิร์ซเบิร์ก เป็นนักจิตวิทยาอุตสาหกรรมที่มีชื่อเสียง เขาได้ทำการศึกษาคนทำงานในเขตอุตสาหกรรมเมือง (Pittsberg) ประเทศ

สหรัฐอเมริกา เขาได้ตั้งทฤษฎีการจูงใจและการบำรุงรักษาสุขภาพ หรือเรียกว่า ทฤษฎีการจูงใจและการค้ำจุน หรือทฤษฎีสองปัจจัย (Motivation – Maintenance Theory or Motivation – Hygiene theory) เฮิร์ซเบิร์กได้พยายามชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างปัจจัยที่เรียกว่าแรงจูงใจ (Motivation) และปัจจัยที่เรียกว่า การบำรุงรักษาสุขภาพ (Maintenance or hygiene) ปัจจัยการจูงใจจะเป็นตัวกระตุ้นให้บุคคลพึงพอใจในการทำงานอยากทำงานมีผลกระทบโดยตรงต่อบุคคล ถ้าไม่มีปัจจัยนี้บุคคลจะไม่พึงพอใจในการทำงานอย่างรุนแรง ทำให้องค์การล้มเหลวได้ ปัจจัยการจูงใจนี้ ได้แก่ ความสำเร็จ การยอมรับและความก้าวหน้า เป็นต้น ส่วนปัจจัยการบำรุงรักษาสุขภาพเป็นตัวที่สร้างความไม่พึงพอในในการทำงาน แต่ไม่ได้เป็นตัวกระตุ้นการจูงใจในการทำงานของพนักงาน ถ้าพิจารณาแล้วพบว่า ปัจจัยการบำรุงรักษาสุขภาพนี้ไม่ได้เป็นผลกระทบโดยตรง แต่ก็เป็นที่ขัดขวางการจูงใจไม่ให้เกิดขึ้นได้ ฉะนั้นจึงจำเป็นต้องบำรุงรักษา (Maintenance) ให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม (Reasonable level) ทำให้ผู้ทำงานมีสุขภาพดี (Hygiene) ไม่เกิดความไม่พึงพอใจในการทำงาน ปัจจัยการบำรุงรักษา ได้แก่ นโยบายบริษัท ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล การบังคับบัญชา เป็นต้น ถ้ากล่าวง่าย ๆ จะพบว่าปัจจัยการจูงใจคือตัวกระตุ้นให้พึงพอใจและปัจจัยการบำรุงรักษาสารบำรุงรักษา ได้แก่ นโยบายบริษัท ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล การบังคับบัญชา เป็นต้น ถ้ากล่าวง่าย ๆ จะพบว่าปัจจัยการจูงใจคือตัวกระตุ้นให้พึงพอใจและปัจจัยการบำรุงรักษาสุขภาพคือ ตัวไม่พึงพอใจแต่ต้องรักษาให้เกิดความพอใจในระดับที่เหมาะสม เช่น เงินเดือนสามารถเป็นทั้งตัวพอใจ (Satisfier) และตัวไม่พึงพอใจ (Dissatisfied) จะเป็นตัวพึงพอใจเมื่อเป็นสัญลักษณ์ของความสำเร็จ และการยอมรับและจะเป็นตัวไม่พึงพอใจเมื่อเกิดความไม่ยุติธรรมขึ้น เฮิร์ซเบิร์กได้สนับสนุนเงื่อนไขการทำงานที่กระตุ้นความพึงพอใจ ในระดับที่จะป้องกันตัวไม่พึงพอใจจากการทำงานและในเวลาเดียวกันตัวพึงพอใจจะต้องเป็นตัวกระตุ้นให้งานขององค์การประสบความสำเร็จในระดับสูง

มาสโลว์ (Maslow. 1987 : 196) มาสโลว์มีความเชื่อว่าพฤติกรรมของบุคคลเป็นผลมาจากการได้รับการตอบสนองความต้องการของบุคคลจะเป็นไปตามลำดับขั้นจากต่ำไปสูง บุคคลจะต้องได้รับการตอบสนองความต้องการระดับต่ำเรื่อยขึ้นไปก่อน เพราะความต้องการระดับต่ำเป็นฐานของความต้องการระดับถัดไป ถ้าความต้องการระดับต่ำยังไม่ได้รับการตอบสนอง ความต้องการขั้นต่อไปก็จะไม่พัฒนาขึ้น แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่า การได้รับการตอบสนองแต่ละขั้นต้องสมบูรณ์เสร็จสิ้นไปก่อนแล้วขั้นสูงจึงจะเกิดการเกิดความต้องการจะวนย้อนกลับแล้วไต่ขึ้นไปในระดับสูงขึ้น ฉะนั้นผู้จัดการในองค์การต่าง ๆ จะต้องตระหนักและให้ความสนใจในเรื่องความต้องการของมนุษย์

9. แนวคิดด้านระบบสังคม (Social system)

แนวคิดด้านระบบสังคมนี้ มีความสัมพันธ์กับแนวคิดด้านมนุษย์สัมพันธ์ หรือด้านพฤติกรรมศาสตร์

บาร์นาร์ด (Barnard. 1976 : 27) เป็นบิดาของการจัดการที่ยึดหลักระบบสังคม บาร์นาร์ด เคยดำเนินการจัดการด้านธุรกิจ และพิมพ์หนังสือชื่อว่า The Function of the Executive ขึ้นในปี 1938 กระบวนการจัดการที่เสนอนั้นแตกต่างจาก เทย์เลอร์ และฟาโยล์ เทล์เลอร์ เน้นการพัฒนาประสิทธิภาพงานของแต่ละบุคคล ส่วน ฟาโยล์ เน้นเรื่องภาพรวมของการจัดการมีการวิเคราะห์เรื่องการจัดการโดยตรง เช่น หลักการและหน้าที่ของการจัดการเป็นต้น แต่บาร์นาร์ด มองคนทั้งระบบที่เขาต้องผูกพันกันด้วยโดยเขาเริ่มศึกษาปัจเจกชน (Individual) ก่อนถัดมาจึงสนใจระบบความร่วมแรงร่วมใจของบุคคลกับองค์การ และมาสิ้นสุดระบบที่หน้าที่ในการดำเนินการจัดการ

ลำดับขั้นแนวความคิดของบาร์นาร์ด ด้านระบบสังคม มีดังนี้

1. มนุษย์แต่ละคนมีขีดจำกัดด้านกายภาพและด้านชีวภาพ (Physical and biological) จึงทำให้เกิดความร่วมแรงร่วมใจกันทำงานเป็นกลุ่ม แต่ขณะที่มนุษย์มารวมกันนั้นปัจจัยทางด้านจิตวิทยาและสังคมก็มีส่วนสำคัญในการร่วมแงร่วมใจกันทำงาน

2. การดำเนินการร่วมแรงร่วมใจกันทำให้เกิดเป็นระบบความร่วมแรงร่วมใจ (Cooperation system) ในการทำงานให้องค์การเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล

3. ระบบการร่วมแรงร่วมใจกันสามารถแบ่งได้เป็น 2 ส่วน คือ องค์การ (Organization) ซึ่งรวมทั้งการมีปฏิสัมพันธ์ของสมาชิกในระบบและส่วนอื่น ๆ (Other element)

4. องค์การแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ องค์การที่มีรูปแบบ (Format organization) คือ การที่มีปฏิสัมพันธ์กันทางสังคมด้วนการประสานงานกันของสมาชิกอย่างมีจิตสำนึกและการกำหนดจุดมุ่งหมายร่วมกัน และองค์การไร้รูปแบบ (Informal organization) ที่เกิดแฝงขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ลดความตึงเครียดความไม่พึงพอใจของสมาชิกให้ลดน้อยลง

5. องค์การที่มีรูปแบบจะต้องประกอบด้วย การติดต่อสื่อสารงานซึ่งกันและกัน ความตั้งใจในการทำงานเป็นกลุ่ม และการมีจุดมุ่งหมายร่วมกันอย่างมีจิตสำนึก

6. องค์การที่มีรูปแบบทุก ๆ องค์การจะต้องประกอบด้วยส่วนต่าง ๆ ดังนี้

6.1 ระบบของการกำหนดหน้าที่ตามความสามารถของบุคคล

6.2 ระบบของประสิทธิผลและประสิทธิภาพที่จะกระตุ้นให้สมาชิกทำงานกันเป็นกลุ่ม

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

6.3 ระบบของอำนาจที่จะทำให้สมาชิกยอมรับการตัดสินใจของฝ่ายบริหาร

6.4 ระบบของการตัดสินในที่มีเหตุผล

7. หน้าที่ของฝ่ายบริหารในองค์การที่มีรูปแบบ มีดังนี้

7.1 การธำรงรักษาระบบการติดต่อสื่อสารภายในองค์การ ปลูกฝังความจงรักภักดี ความรับผิชอบและรักษาบุคคลที่มีความสามารถให้คงอยู่ในองค์การ รวมทั้งธำรงรักษาการดำเนินการองค์การไร้รูปแบบที่มีความสอดคล้องสัมพันธ์กับองค์การที่มีรูปแบบให้คงไว้เพื่อให้การดำเนินงานขององค์การเป็นไปอย่างดี

7.2 ให้ความคุ้มครองแก่บุคคลที่ให้บริการพิเศษแก่องค์การ

7.3 การกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์การให้เด่นชัดก็คือ การวางแผนองค์การนั่นเอง

8. หน้าที่ของฝ่ายบริหารจะดำเนินการภายในขอบข่ายการบริหาร และพยายามจัดวางตำแหน่งของบุคคลฝ่ายต่าง ๆ ในองค์การให้มีความสมดุลแห่งอำนาจขึ้นในองค์การ

9. การดำเนินการจัดการที่มีประสิทธิภาพต้องการผู้นำที่ความรับผิดชอบสูง แต่ Barnard ได้เน้นว่าผู้นำจะต้องอาศัยการร่วมแรงร่วมใจไม่ใช่ลักษณะภาวะผู้นำนั้นจำเป็นต้องใช้อำนาจในการดำเนินการ

10. แนวความคิดด้านระบบ (System Management)

แนวความคิดด้านระบบเป็นการจัดการที่เน้นกลยุทธ์ศึกษาส่วนต่าง ๆ ของระบบภายในระบบจะมีธรรมชาติที่เกี่ยวข้องกันและกัน มีความสัมพันธ์กัน การวิเคราะห์เชิงระบบเป็นความพยายามที่จะกำหนดธรรมชาติขององค์ประกอบต่าง ๆ ที่อยู่ในระบบ ถึงแม้ระบบอาจจะเป็นการแบ่งแยกออกเป็นกลุ่มย่อย ๆ แต่ก็ยังมีความเกี่ยวข้องขององค์ประกอบต่าง ๆ สิ่งเหล่านี้มีความสัมพันธ์ในการนำมาพิจารณาวัตถุประสงค์

ทฤษฎีระบบ ได้ให้แนวความคิดพื้นฐาน หลักการต่าง ๆ และแนวทางในการสร้างระบบที่มีประสิทธิภาพที่ดีกว่า เพื่อประโยชน์ในด้านการวางแผน การควบคุม และการตัดสินใจดำเนินการ ซึ่งเป็นตัวนำ ให้ฝ่ายจัดการพิจารณาองค์การทางธุรกิจในรูปเครือข่ายปฏิบัติงานด้านสารสนเทศ (Information network) ทิศทางสารสนเทศ จะให้แนวทางการตัดสินใจในการจัดการระดับที่แตกต่างกัน

ผลของระบบสารสนเทศทางธุรกิจ (Business information system) นำมาพิจารณาให้กันมากในระบบบัญชี การเก็บข้อมูลต่าง ๆ ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการวางแผน การควบคุม

และกระบวนการตัดสินใจในองค์การธุรกิจ และปัจจุบันที่รู้จักกันดีของระบบสารสนเทศทางการบริหารที่เรียกบ่อย ๆ ว่า MIS (Management information system)

แนวความคิดนี้ได้พัฒนาอย่างรวดเร็ว เป็นแนวความคิดพื้นฐานที่มุ่งใช้ให้เป็นส่วนย่อยต่าง ๆ มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันและมีอิทธิพลต่อกันและกัน ในการทำความเข้าใจภาพรวมขององค์การที่ชัดเจน ขณะที่แนวความคิดเชิงปริมาณ (ด้านคณิตศาสตร์) และแนวความคิดด้านมนุษย์สัมพันธ์หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า เชิงคุณภาพ มีกระบวนการตรงข้ามกันโดยสิ้นเชิง แต่แนวความคิดนี้พยายามที่จะนำแนวความคิดการจัดการด้านต่าง ๆ มาหลอมรวมกันเพื่อเป็นทฤษฎีการจัดการที่สมบูรณ์

ดรักเกอร์ (Drucker. 1959 : 21) ได้เสนอแนวความคิดใหม่ ๆ ในด้านการบริหารและการจัดการขึ้นมาอีกมาก เช่น การบริหารโดยยึดหลักวัตถุประสงค์ (Management by Objective : MBO) วิธีการบริหารเวลา (How to organize time) การสร้างสังคมแห่งความรู้ (The society of knowledge) โดยตระหนักเสมอว่าการเพิ่มผลผลิตมาจากความรู้และการประยุกต์ใช้ (Productivity depends upon knowledge and its application) ดังนั้นเขาจึงให้ความสำคัญในการพัฒนาความรู้อย่างต่อเนื่องเพราะความรู้เก่าเปรียบเสมือนสินค้าที่หมดอายุ (Knowledge is a perishable commodity)

กล่าวได้ว่า ดรักเกอร์ เป็นนักคิดที่มีชื่อเสียงโดดเด่นในด้านการจัดการในปัจจุบันจะพบหนังสือใหม่ ๆ ทางด้านองค์การและการจัดการจากมูลนิธิดรักเกอร์ (The Drucker Foundation) เป็นจำนวนมาก

สรุปได้ว่าการพัฒนาการด้านศาสตร์ด้านการบริหารจัดการจึงเป็นการรวบรวมความรู้เกี่ยวกับหลักของการบริหารจัดการและวิธีการประยุกต์ความรู้เหล่านี้ใช้กับองค์การลักษณะต่าง ๆ ในการนำหลักการของการบริหารจัดการบางหลักการไปประยุกต์ใช้อาจไม่เกิดผลดังที่ปรารถนา ทั้งนี้เนื่องจากเหตุผลที่สำคัญที่การบริหารจัดการเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับมนุษย์ มนุษย์มีความซับซ้อนและแปรเปลี่ยนไปตามสภาพแวดล้อมที่ตนอยู่จึงเป็นการยากที่จะทำนายพฤติกรรมมนุษย์ได้อย่างเที่ยงตรง จึงจำเป็นที่จะต้องทำการฝึกปฏิบัติอย่างต่อเนื่องเกี่ยวกับหลักการของการบริหารจัดการนั้น ๆ ก็คือวิทยาศาสตร์สอนให้เรามีความรู้ วิชาการ แต่ศิลปะสอนวิธีการปฏิบัติ ตัวอย่างเช่น แพทย์ที่เก่งวิชาการมีความรู้มาก แต่อาจไม่ได้เป็นแพทย์ที่มีความสามารถในการรักษาโรคอย่างดีก็ได้ หรือคนบางคนมีความรู้ด้านการบริหารจัดการดีเยี่ยมแต่เมื่อได้รับตำแหน่งเป็นผู้บริหารกลับบริหารจัดการไม่ได้ดีเท่าที่ควร

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานด้านการคลัง

1. แนวคิดของการบริหารงานด้านการคลัง

ได้มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหายของการบริหารงานด้านการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้หลายท่าน ดังนี้

จรัส สุวรรณมาลา (2538 : 87) ได้เสนอให้ใช้การกระจายอำนาจทางการคลังเป็นวิธีการสำคัญในการกระจายอำนาจทางการเมืองการปกครองสู่ท้องถิ่น เนื่องจากการกระจายอำนาจทางการคลังจะทำให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจโดยรวมเป็นการกระจายความเจริญและความมั่นคั่งออกไปสู่ภูมิภาคต่าง ๆ อย่างเท่าเทียม และเสมอภาคกันรวมท้องเป็นการส่งเสริม และการกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาประสิทธิภาพของการปกครองตนเองของภูมิภาคและท้องถิ่นต่าง ๆ ด้วยนั้นเอง จรัสได้เสนอหลักการในการกระจายอำนาจทางการคลังไปสู่ท้องถิ่นเอาไว้ 3 ข้อด้วยกันคือ

1. การให้ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บภาษีท้องถิ่น (Local Tax) บางประเภทได้เอง หรือการให้ท้องถิ่นได้รับส่วนแบ่งรายได้จากการจัดเก็บภาษีบางประเภทร่วมกับรัฐบาลกลาง (Revenue Sharing Taxs) ก็ได้

2. การที่จะต้องมีการให้เงินอุดหนุนในการพัฒนาแก่ท้องถิ่นที่มีฐานะทางการเงินด้อยกว่าท้องถิ่นอื่น และรายได้ของท้องถิ่นนั้นไม่เพียงพอที่จะเลี้ยงตัวเองได้เพื่อเป็นหลักประกันว่าประชาชนทุกคนจะได้รับการบริการด้านสาธารณูปโภคพื้นฐานของรัฐอย่างเท่าเทียม และเสมอภาคกันไม่ว่าบุคคลนั้นจะตั้งถิ่นฐานอยู่ ณ ที่ใดของประเทศ

3. การให้สิทธิแก่ท้องถิ่นในการกู้ยืมเงินเพื่อใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นโดยรัฐอาจเป็นผู้ค้ำประกันเงินกู้ หรือจัดตั้งหรือหาสถาบันการเงินให้ท้องถิ่นกู้ยืมในอัตราดอกเบี้ยต่ำเพื่อให้ท้องถิ่นไปใช้ในโครงการลงทุน หรือใช้ดำเนินกิจกรรมตามหลักของตนเองได้

สมชัย ฤชุพันธ์ (2547 : 42) ได้สรุปผลการศึกษาวิจัยของสถาบันพัฒนาสยามในโครงการวิจัยเรื่องการกระจายอำนาจสู่การคลังสู่ท้องถิ่น ในด้านเหตุผล และความจำเป็นในการกระจายอำนาจสู่การคลังท้องถิ่น ซึ่งชี้ให้เห็นถึงข้อเสนอที่จำเป็นต่อการกระจายอำนาจในการสร้างระบบบริหารแบบการบริหารปกครองที่ดี (Good Governance) อันหมายถึงการบริหารการปกครองที่โปร่งใส มีความรับผิดชอบ มีประสิทธิภาพ มีความยุติธรรม และเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนร่วมในการบริหาร ที่คาดหวังให้เกิดขึ้นได้ในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากยังเป็นระยะเริ่มต้นของการก่อร่าง ยังมิได้มีความกระด้างตัวอันเกิดจากการปฏิบัติสืบต่อกันมาเป็นเวลายาวนาน เช่นในการปกครองราชการส่วนกลาง

ที่มีวัฒนธรรมองค์กรที่หยั่งรากลึกยากต่อการเปลี่ยนแปลง การสร้างวัฒนธรรมใหม่แห่งการบริหารปกครองที่ดีในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะช่วยสร้างสังคมแบบประชาสังคม (civil society) สร้างความเข้มแข็งให้ประเทศ และส่งการพัฒนาส่งเสริมการพัฒนาอย่างยั่งยืน

ทั้งนี้ ทั้งนั้น ผลการวิจัยยังชี้ว่า การสร้างระบบการบริหารการปกครองที่ดีต้องควบคู่ไปกับการสร้างผู้บริหาร และใช้ผู้บริหารของภาครัฐระดับต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพ

สกนธ์ วรัญญูวัฒนา. (2551 : 29 -31) อธิบายว่าการกระจายอำนาจทางการคลังเป็นกลยุทธ์ที่สำคัญอย่างยิ่งที่เข้าไปเสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาชนที่จะนำไปสู่การเป็นเจ้าของโดยประชาชน เนื่องจากมาตรการทางการคลังเป็นมาตรการที่สำคัญที่รัฐบาลสามารถนำไปใช้เพื่อบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจทั้งในระดับจุลภาค และมหภาคไปพร้อม ๆ กัน

จอห์น เมย์นาร์ด เคนส์ (John Maynard Keynes. 1986 : 325) ได้เสนอความเห็นว่ารัฐบาลควรจะเป็นผู้ดำเนินการทางด้านเศรษฐกิจ เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาทางด้านเศรษฐกิจโดยใช้นโยบายการคลังดำเนินการควบคุมและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสังคม เนื่องจากแนวความคิดของเคนส์ทำให้รัฐบาลเข้ามาแทรกแซงและมีบทบาทในทางเศรษฐกิจจนถึงปัจจุบัน

จากแนวความคิดของเคนส์ ทำให้การคลังมีความสำคัญและจำเป็นในการปฏิบัติการ โดยรัฐบาลจะใช้นโยบายการคลังเป็นเครื่องมือในการดำเนินงานบริหาร ควบคุม ดูแลและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในระบบเศรษฐกิจ วิชาการคลังจึงได้รับการประยุกต์ใช้ตามหลักการวิชา เศรษฐศาสตร์ รัฐศาสตร์ บริหารการบัญชี และกฎหมาย เพราะสาขาวิชา ดังกล่าวจะมีความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของรัฐบาลอย่างใกล้ชิดในการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ให้ทุกสังคม ในปัจจุบันจึงถือว่าวิชาการคลังเป็นวิชาหนึ่งของเศรษฐศาสตร์และอยู่ในวิชาทางสังคมศาสตร์ด้วยการบริหารการคลังของรัฐบาลจึงเป็นความสามารถของรัฐบาลในการหารายได้มาให้พอกับการใช้จ่าย ในขณะเดียวกันก็ต้องตั้งงบประมาณการใช้จ่ายให้ถูกต้อง สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจของประเทศใน

เฮอร์เบอร์ท (Herbert M. Levien. 1995 : 198) กล่าวว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็เป็นเช่นเดียวกับหน่วยการปกครองอื่น ๆ ที่มีความจำเป็นต้องมีการจัดหารายได้ การกำหนดรายจ่าย การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อ การว่าจ้าง การทำบัญชี และการตรวจสอบเช่นเดียวกับการบริหารงานคลังภาครัฐ ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีปริทธิภาพต้องมีความสามารถในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น และดำเนินนโยบายการคลังอย่างอิสระ เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นซึ่งได้รับเลือกตั้งเข้าไปบริหารท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นบุคคลที่อยู่ใกล้ชิดหรือสัมผัสกับประชาชนมากที่สุด บุคคลดังกล่าวจึงสามารถดำเนินนโยบายทางการคลัง (การจัดหารายได้

การกำหนดรายจ่าย การจัดทำงบประมาณ) ของท้องถิ่นได้ตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ได้มากที่สุด ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีอิสระที่จะจัดหารายได้ และสามารถกำหนดรายจ่ายตามความต้องการของแต่ละท้องถิ่น นอกจากนี้แล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องมีอำนาจในการกำหนดการจัดเก็บภาษี (Tax Power) และกำหนดความต้องการของพลเมืองในท้องถิ่นของตนได้ตามสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจริงในแต่ละท้องถิ่นนั้น ๆ

2. แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับการคลังท้องถิ่น

การคลังท้องถิ่น การบริหารงานคลังของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นการพิจารณาถึงการจัดหารายได้ การกำหนดรายจ่าย การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อ การจัดจ้าง การบัญชี การตรวจสอบบัญชีของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่น กระบวนการงบประมาณท้องถิ่นเป็นตัวกลางในการเชื่อมความสัมพันธ์ของแหล่งที่มาของรายรับกับรูปแบบในการใช้จ่ายของแต่ละหน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อก่อให้เกิดความสอดคล้องต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น เป็นการปกครองที่เกิดจากการกระจายอำนาจการปกครองส่วนกลางไปยังส่วนท้องถิ่น เพื่อวัตถุประสงค์ในอันที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสเรียนรู้และดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในการปกครองท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อตอบสนองต่อการแก้ปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ

องค์การบริหารส่วนตำบล สภาตำบล เกิดขึ้นครั้งแรกในสมัยรัชกาลที่ 5 ตาม พรบ. ลักษณะปกครองท้องที่ รศ.116 (พ.ศ.2440) ต่อมายกเลิกการปรับปรุงเป็น พรบ. ลักษณะปกครองท้องถิ่นที่ พ.ศ.2475 ภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในปี พ.ศ. 2475 จึงเกิดสภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย 222/2499 ลงวันที่ 8 มีนาคม 2499 และมีการเปลี่ยนแปลงอีกครั้งในปี พ.ศ.2537 เป็น พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 โดยมีเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานคลังคือ

มาตรา 29 - 37 เกี่ยวกับ รายได้และรายจ่ายของสภาตำบลและ

มาตรา 74 - 78 เกี่ยวกับ รายได้และรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น

3. โครงสร้างการคลังของท้องถิ่น

3.1 รายได้ และรายรับของท้องถิ่น

กฎหมายสำคัญที่กำหนดรายได้ รายรับหลักของท้องถิ่นมาจากกฎหมาย 5 ฉบับ คือ

3.1.1 พ.ร.บ.เทศบาล

3.1.2 พ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด

3.1.3 พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

3.1.4 พ.ร.บ.กรุงเทพมหานคร

3.1.5 พ.ร.บ.เมืองพัทยา

ประเภทรายได้ของท้องถิ่น จัดเป็นประเภทใหญ่ ๆ ได้แก่

1. ภาษีอากรท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บเอง (Local Levied Taxes)

2. ภาษีอากรท้องถิ่นร่วมเก็บกับรัฐบาล (Surcharged Taxes)

3. ภาษีที่ได้จากการแบ่งหรือได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลกลาง (Share Taxes)

4. รายได้และรายรับอื่น ๆ กล่าวคือ หมวดค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาต มีแหล่งรายได้ 21 ประเภท คือ

4.1 ค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวกับการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์

4.2 ค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวกับการอนุญาตขายสุรา

4.3 ค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวกับใบอนุญาตการพนัน

4.4 ค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบการจอดรถยนต์

4.5 ค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวกับการควบคุมอาคาร

4.6 ค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวกับการสาธารณสุข

4.7 ค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวกับสุสานและฌาปนสถาน

4.8 ค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวกับการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย

4.9 ค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวกับทะเบียนราษฎร์

4.10 ค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวกับบัตรประจำตัวประชาชน

4.11 ค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

4.12 ค่าธรรมเนียมอื่น ๆ

4.13 ค่าปรับผู้กระทำผิดกฎหมายการจัดระเบียบจอดยานยนต์

4.14 ค่าปรับผู้กระทำผิดกฎหมายการจราจรทางบก

4.15 ค่าปรับผู้กระทำผิดกฎหมายป้องกันและระงับอัคคีภัย

4.16 ค่าปรับผู้กระทำผิดกฎหมายและข้อบัญญัติท้องถิ่น

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

4.17 ค่าปรับการผิดสัญญา

4.18 ค่าใบอนุญาตเกี่ยวกับการสาธารณสุข

4.19 ค่าใบอนุญาตเกี่ยวกับการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง

4.20 ค่าใบอนุญาตอื่นๆ

4.21 ค่าธรรมเนียมตรวจสอบคุณภาพวัสดุ

5. หมวดรายได้จากทรัพย์สิน มีแหล่งรายได้ 6 ประเภท คือ

5.1 รายได้จากค่าเช่าที่ดิน

5.2 รายได้จากค่าเช่าหรือค่าบริการสถานที่

5.3 รายได้จากดอกเบี้ย

5.4 รายได้จากเงินปันผลต่างๆ

5.5 รายได้จากค่าตอบแทนที่กฎหมายกำหนด

5.6 รายได้จากค่าเช่าเครื่องจักร

6. หมวดรายได้จากสาธารณูปโภคและการพาณิชย์ มีแหล่งรายได้ 3 ประเภท คือ

6.1 รายได้จากเงินช่วยเหลือท้องถิ่นและกิจการเฉพาะการ

6.2 รายได้จากเงินสะสมเงินโอนกิจการสาธารณูปโภคหรือการพาณิชย์

6.3 รายได้จากสาธารณูปโภคและการพาณิชย์

7. หมวดรายได้เบ็ดเตล็ด มีแหล่งรายได้ 7 ประเภท คือ

7.1 รายได้จากเงินที่มีผู้อุทิศให้

7.2 รายได้จากค่าขายแบบแปลน

7.3 รายได้จากค่าเขียนแบบแปลน

7.4 รายได้จากการจำหน่ายแบบพิมพ์และคำร้อง

7.5 รายได้จากค่ารับรองสำเนาและถ่ายเอกสาร

7.6 รายได้จากค่าสมัครสมาชิกห้องสมุด

7.7 รายได้เบ็ดเตล็ดอื่นๆ

8. หมวดรายได้จากทุนมีแหล่งรายได้ 1 ประเภท คือ รายได้จากการขาย

ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองส่วนใหญ่ เป็นภาษีที่จัดเก็บจากมูลค่าทรัพย์สินที่อยู่ในเขตท้องถิ่นนั้น ๆ โดยตรงและส่วนใหญ่เป็นทรัพย์สินที่มีหลักฐานและสะดวกในการจัดเก็บ ภาษีอากร

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

ท้องถิ่นร่วมเก็บกับรัฐบาลกลาง/เก็บเพิ่ม/เสริม (Surcharged Taxes) ได้แก่ภาษีที่รัฐบาลกลางช่วยจัดเก็บ โดยท้องถิ่นสามารถเรียกเก็บเพิ่มได้ไม่เกินจำนวนร้อยละของภาษีที่รัฐบาลเก็บตามบทบัญญัติของกฎหมาย ได้แก่

1. ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะจำนวนร้อยละ 30 ของที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับจัดสรรมาจากกระทรวงมหาดไทย และถ้ามีหลายแห่งให้หารครึ่งหรือเฉลี่ยเหมือนเงินอุดหนุนทั่วไป

2. ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต

3. อากรมหรสพ

4. ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตที่เก็บเพิ่มเติม ตามข้อบัญญัติจังหวัดในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล

5. ภาษีน้ำมัน และ ผลิตภัณฑ์จากน้ำมัน

6. ภาษีการพนัน

7. ภาษีซีเมนต์

3.2 รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะการใช้จ่าย 2 ลักษณะที่สำคัญ ได้แก่

1. รายจ่ายประจำ

2. รายจ่ายพิเศษ

ผลของรายจ่ายของหน่วยการปกครองท้องถิ่นแต่ละแบบต่อการพัฒนาท้องถิ่นจะแตกต่างกันตามโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ส่วนสำคัญของการปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ คือ การมีงบประมาณประจำเป็นของตนเอง แต่จะมีจำนวนมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับขนาด และรูปแบบการปกครองแต่ละแบบ โดยสัดส่วนภาพรวมของท้องถิ่นต่องบประมาณแผ่นดินในปัจจุบันจะมีจำนวนน้อย และมีรูปแบบการบริหารงบประมาณที่อิสระต่อกันในอดีต ท้องถิ่นไม่มีอำนาจตั้งงบประมาณขาดดุล เนื่องจากระเบียบการงบประมาณให้ตั้งงบประมาณเกินดุลในอัตราไม่น้อยกว่า ร้อยละ ๒๕ ของรายได้ที่หักจากวงเงินกู้ยืมที่ได้รับอนุมัติให้จ่ายขาดจากเงินสะสม เงินอุดหนุนของรัฐบาลกลางและหน่วยงานอื่น ๆ ยกเว้นกรุงเทพมหานคร ไม่ได้กำหนดอัตราส่วนต่าง ๆ ในการกำหนดงบประมาณเกินดุล ประเทศที่การคลังท้องถิ่นพัฒนาแล้ว รัฐบาลยอมให้ปกครอง ตั้งงบประมาณแบบขาดดุล ทำให้การดำเนินนโยบายการเงินการคลังเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจค่อนข้างซับซ้อน

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

ยากแก่การควบคุมให้งบประมาณขาดดุลในสัดส่วนที่เหมาะสม งบประมาณรายจ่ายประจำปีของท้องถิ่น แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 งบประมาณทั่วไป หมายถึง งบประมารที่จัดทำขึ้นเพื่อใช้ในการบริหารงานด้านต่างๆของท้องถิ่น โดยมีหน่วยงานต่าง ๆ ที่สังกัดบริหารท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ

ส่วนที่ 2 งบประมาณเฉพาะการ หมายถึง งบประมาณที่จัดทำขึ้นเพื่อกำหนดวงเงินที่ใช้ในการปฏิบัติงานเฉพาะอย่างเป็นพิเศษต่างจากงบประมาณเพื่อการบริหารทั่วไป เช่น งบประมาณของเทศพาณิชย์ เป็นต้น

4. ปัญหาสำคัญของการคลังท้องถิ่นประเทศไทย

1. ปัจจัยภายนอก

1.1 ปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคม ได้แก่ ความเจริญและการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น รายได้ของประชากร ความเป็นเมืองหรือชนบท การค้าหรือพาณิชย์ การจ้างงาน ความรับผิดชอบของประชาชนในการเสียภาษี การหารายได้ของท้องถิ่น

1.2 ปัจจัยทางการเมือง

1.2.1 ท้องถิ่นยังถูกอำนาจทางการเมืองส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นแทรกแซง เนื่องจากมีผลประโยชน์ในกลุ่มผู้นำท้องถิ่น

1.2.2 มีนโยบายเน้นการกระจายอำนาจให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่น แต่อำนาจส่วนใหญ่ยังอยู่กับส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

1.2.3 ขาดผู้รับผิดชอบที่มีความรู้ความเข้าใจปัญหาของท้องถิ่น

2. ปัจจัยภายใน

2.1 การขาดความรับผิดชอบ ความรู้ ความเข้าใจปัญหาท้องถิ่นของเจ้าหน้าที่หน่วยปกครองท้องถิ่นทั้งฝ่ายบริหาร และฝ่ายสภาท้องถิ่น

2.2 ท้องถิ่นขาดรายได้เลี้ยงตัวเอง

2.3 การบริหารเงินงบประมาณของท้องถิ่นไม่มีประสิทธิภาพ ทำให้ไม่สามารถใช้ประโยชน์จากเงินรายได้ของท้องถิ่น

รายรับรายจ่ายของรัฐบาล รายรับ รายได้ของรัฐบาล

1. รายได้ของรัฐบาลหมายถึงรายได้ที่นำส่งคลังในแต่ละปีงบประมาณ ประกอบด้วย รายได้จากภาษีอากร รายได้จากการขายสิ่งของและบริการ รายได้จากรัฐพาณิชย์

และรายได้อื่น ๆ ซึ่งถ้าพิจารณาตามประมาณการรายรับประจำปีงบประมาณ 2542 ของรัฐบาลไทย จะพบว่า มีการจำแนกรายได้ตามประเภทของการจัดเก็บ ดังนี้

1.1 ภาษีอากรหมายถึงสิ่งที่รัฐบาลบังคับเรียกเก็บจากผู้ที่มีรายได้ตามที่กำหนดไว้ เพื่อนำไปใช้ในการบริหารและการพัฒนาประเทศ ประกอบด้วย ภาษีทางตรง และภาษีทางอ้อม ดังนี้

1.1.1 ภาษีทางตรงประกอบด้วย ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล และภาษีเงินได้ปิโตรเลียม

1.1.2 ภาษีทางอ้อม ประกอบด้วย

1) ภาษีการขายทั่วไป ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ และอากรแสตมป์

2) ภาษีการขายเฉพาะ ได้แก่ ภาษีน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน ภาษีสรรพสามิตจากการนำเข้า ภาษีโภคภัณฑ์อื่น ค่าภาคหลวงแร่ ค่าภาคหลวงปิโตเลียม และภาษีทรัพยากรธรรมชาติอื่น

1.1.3 ภาษีสินค้าเข้า-ออก

1.1.4 ภาษีลักษณะอนุญาต

1.2 การขายสิ่งของและบริการ ประกอบด้วย

1.2.1 การขายหลักทรัพย์และทรัพย์สิน ประกอบด้วย ค่าขายทรัพย์สินซึ่งเป็นอสังหาริมทรัพย์ ค่าขายผลิตภัณฑ์ธรรมชาติ ค่าขายหลักทรัพย์ ค่าขายหนังสือราชการ และ ค่าขายสิ่งของอื่น

1.2.2 การขายบริการ ประกอบด้วย ค่าบริการและค่าเช่า

1.3 รายได้จากรัฐพาณิชย์ ประกอบด้วย ผลกำไรขององค์การรัฐบาล หน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ รายได้จากโรงงานยาสูบ รายได้จากสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล และเงินปันผลจากบริษัทที่รัฐบาลถือหุ้น

1.4 รายได้อื่น ประกอบด้วย ค่าแสตมป์ฤชากร และค่าปรับ เงินรับคืนและรายได้เบ็ดเตล็ด

2. เงินกู้ หมายถึง การกู้เงินของรัฐบาลเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ โดยใช้วิธีออกตั๋วเงินคลัง พันธบัตร ตราสารอื่น หรือทำสัญญากู้

3. เงินคงคลัง โดยในที่นี้อาจจะแสดงประมาณการรายรับของรัฐบาลไทย รายจ่ายของรัฐบาลและการจำแนกรายจ่าย รายจ่ายของรัฐบาล ถือว่าเป็นรายการที่มีความสำคัญ

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

ต่อระบบเศรษฐกิจ เนื่องจากเป็นรายจ่ายที่สามารถปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับความต้องการและความเหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น เช่น ในช่วงที่ภาวะเศรษฐกิจรุ่งเรือง รัฐบาลอาจจะลดค่าใช้จ่ายลงเพื่อช่วยรักษาเสถียรภาพทางด้านราคาให้เกิดขึ้นในระบบเศรษฐกิจ หรือช่วงที่ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำรัฐบาลอาจจะต้องใช้จ่ายเพิ่มขึ้นเพื่อกระตุ้นให้เศรษฐกิจฟื้นตัว เป็นต้น

5. แนวคิดในการจัดทำงบประมาณ

ไตรรัตน์ โภคพลากรณ์ (2545 : 458) กล่าวถึง แนวคิดในการจัดทำงบประมาณว่า งบประมาณเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งของรัฐบาลที่เป็นเอกสารแสดงถึงความต้องการของรัฐบาลหรือหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งแสดงออกมาในลักษณะแผนทางการเงิน และโครงการที่จะดำเนินการในปีงบประมาณหนึ่ง ๆ โดยที่รัฐบาลได้สัญญาต่อรัฐสภาและประชาชนที่จะใช้เงินภายใต้เงื่อนไขที่ตกลงกัน โดยคำนึงถึงหลักดังนี้

1. หลักประหยัด หมายความว่า การจ่ายเงินตามโครงการต่าง ๆ ให้ได้ผลอย่างเต็มที่มิให้มีการใช้จ่ายเงินเกินความจำเป็น ซึ่งก่อให้เกิดความฟุ่มเฟือยได้ การประหยัดจะต้องเป็นทั้งด้านรายรับและรายจ่าย

2. หลักประสิทธิภาพ หมายถึง การควบคุมงบประมาณรายจ่ายและรายได้ ซึ่งส่วนราชการผู้เกี่ยวข้องจะต้องระมัดระวัง สอดส่องให้เกิดสมรรถภาพ ไม่ให้เกิดการรั่วไหลเกิดขึ้น

3. หลักความเสมอภาคจะต้องให้มีความชอบธรรมทั้งด้านรายได้ และรายจ่าย เช่น เงินเดือนข้าราชการผู้น้อย ถ้าได้รับต่ำมากก็ไม่ยุติธรรม และการจัดเก็บภาษีจะต้องไม่มีการลักลั่น และหลีกเลี่ยงการเสียภาษีขึ้นได้

4. หลักดุลยภาพ ไม่ได้หมายความว่า รายได้และรายจ่ายของรัฐบาลจะต้องเสมอกันทุกปี แต่หมายความว่าบางปีรายได้อาจจะน้อยกว่ารายจ่าย (ขาดดุล) ก็จะต้องมีบางปีที่รายจ่ายจะต้องน้อยกว่ารายได้ (เกินดุล) พอหลาย ๆ ปี รวมกันก็จะเกิดการสมดุลขึ้นได้

5. หลักคาดการณ์ไกล หมายความว่า หน่วยราชการใดจะต้องทำงาน และใช้จ่ายเองเพื่อการนั้น ๆ เท่าในปีใด ต้องคิดและคาดคะเนไว้ล่วงหน้า เนื่องจากงบประมาณของรัฐเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของส่วนรวม

6. หลักประชาธิปไตย หมายความว่า การคลังและงบประมาณจะต้องเปิดเผยให้ประชาชนรู้เห็นโดยทั่วไป เพราะเงินได้ของรัฐบาลทั้งหมดเป็นเงินจากประชาชน ดังนั้นประชาชนจะต้องความเห็นชอบเพื่อประโยชน์ตกกับประชาชนส่วนใหญ่โดยสภาผู้แทนราษฎร.

กองวิชาการและแผนงานสถาบันดำรงราชานุภาพ (2546 : 89) ศึกษาวิจัยเรื่อง "ปัญหาการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล" ที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ สรุปได้ดังนี้

1. การใช้จ่ายงบประมาณส่วนใหญ่มักจะเป็นค่าใช้จ่ายในด้านการลงทุน หรือโครงการพัฒนาพื้นฐาน

2. องค์การบริหารส่วนตำบล ยังขาดข้อมูลที่สมบูรณ์ในการประมาณการทำให้อาจคาดการณ์ หรือพยากรณ์ในการบริหาร จัดเก็บรายได้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ การใช้จ่ายงบประมาณส่วนใหญ่เน้นโครงสร้างพื้นฐาน องค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่งจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายล่าช้า เนื่องจากไม่ค่อยเข้าใจกระบวนการจัดทำ เจ้าหน้าที่ที่ช่วยปฏิบัติยังขาดความแม่นยำในระเบียบเกี่ยวกับการเงินการคลัง องค์การบริหารส่วนตำบลไม่ค่อยให้ความสำคัญกับแผนพัฒนาตำบล การจัดสรรงบประมาณมีลักษณะเป็นเบี้ยหัวแตก องค์การบริหารส่วนตำบลขาดการประสานงานระหว่างที่มีพื้นที่ติดต่อกัน ในการจัดทำโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้สอดคล้องกัน

กระบวนการงบประมาณของคลังท้องถิ่น กระบวนการงบประมาณของท้องถิ่นมี 3 กระบวนการ ได้แก่

1. การจัดเตรียมงบประมาณ (Preparation) เจ้าหน้าที่ประจำขององค์การปกครองท้องถิ่นมีหน้าที่เสนอคำของบประมาณต่อผู้มีอำนาจ ตามแผนงานและโครงการของท้องถิ่น

2. การอนุมัติงบประมาณ (Adoption) ฝ่ายบริหารของท้องถิ่นเมื่อได้เสนอร่างงบประมาณของท้องถิ่นต่อสภาท้องถิ่นแล้ว สภาท้องถิ่นมีหน้าที่พิจารณาอนุมัติงบประมาณของท้องถิ่น คล้ายบทบาทหน้าที่ของรัฐสภาของประเทศในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ

3. การบริหารงบประมาณ (Execution) ฝ่ายบริหารของท้องถิ่น มีหน้าที่ในการบริหารการบริหารจัดเก็บรายได้ตามประมาณการและบริหารหรือควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามแผนงานหรือโครงการของแต่ละหน่วยงานในสังกัดท้องถิ่น รวมทั้งติดตามรายงานผลการใช้จ่ายงบประมาณ ปกรณ์ บูรณปกรณ์ (2541) ศึกษาเรื่อง "ปัญหาในการบริหารงบประมาณองค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่" ผลการศึกษาพบว่าในเรื่องของความรู้ความเข้าใจวิธีการงบประมาณ ส่วนใหญ่มีความเข้าใจเรื่องเกี่ยวกับบุคคลที่มีหน้าที่รับผิดชอบ ร่างข้อบังคับงบประมาณประจำปี การบริหารงานงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล ยังมีทั้งปัญหา และอุปสรรค ทั้งนี้เพราะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กร

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

ท้องถิ่นที่เน้นรูปแบบการกระจายอำนาจในท้องถิ่นที่ค่อนข้างอิสระ ฉะนั้นระหว่างการพัฒนานี้ ผู้ที่จะให้ความคิดเห็นหรือคำแนะนำเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคด้านการงบประมาณได้ดีที่สุด คือ กลุ่มข้าราชการที่มีหน้าที่ดูแลสอดส่องหรือให้ความช่วยเหลือ

โรแลนด์ แม็คเค็น (Roland N. Mckean. 1965 : 167) กล่าวถึง การจัดสรรงบประมาณในแง่การเมืองว่า กลยุทธ์ที่สำคัญในการจัดสรรงบประมาณคือ การต่อรอง (Bargainign) ซึ่งเป็นกลยุทธ์ที่อยู่เหนือการควบคุม ทั้งนี้ เพราะอำนาจการต่อรองของแต่ละฝ่ายหรือแต่ละกลุ่มต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรงบประมาณทำให้กลุ่มต่าง ๆ มองเป็นประโยชน์ของกลุ่มตนเองเป็นสำคัญ ขาดการมองเป้าหมายรวมของสังคม แต่อย่างไรก็ตามกระบวนการต่อรอง จะทำให้ข้อเสนอของทุกฝ่ายได้รับการพิจารณาเท่าเทียมอย่างทั่วถึง ภายใต้เงื่อนไขที่กลยุทธ์การต่อรองต้องมีความสมบูรณ์ กล่าวคือ อำนาจของกลุ่มต่าง ๆ เท่าเทียมกัน ทั้งนี้เพราะการประนีประนอมเป็นเป้าหมายของแต่ละกลุ่ม ดังนั้น หากกลยุทธ์ในการต่อรองไม่สมบูรณ์แล้วก็จะส่งผลต่อการจัดสรรงบประมาณได้

วิธีการจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล

1. หัวหน้าหน่วยงาน ประมาณการรายรับและประมาณการรายจ่ายเสนอต่อเจ้าหน้าที่งบประมาณ ภายในวันที่ ๓๐ เมษายน ของแต่ละปี

2. เจ้าหน้าที่งบประมาณ พิจารณา ตรวจ วิเคราะห์ ข้อมูลและปรับเบื้องต้นแล้วนำเสนอหัวหน้าหน่วยองค์กรปกครองท้องถิ่น

3. หัวหน้าองค์กรปกครองท้องถิ่นนำร่างงบประมาณเสนอต่อสภาจังหวัด สภาเทศบาล สภาเมืองพัทยา สภากรุงเทพมหานคร สภาตำบล สภา อบต. ภายในวันที่ 15 สิงหาคม ยกเว้น กรุงเทพมหานคร เสนอต่อสภาก่อน กรุงเทพมหานครก่อนเริ่มปีงบประมาณอย่างน้อย 60 วัน ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบให้ส่งนายอำเภอเพื่อลงชื่ออนุมัติ แต่ถ้าผู้ว่าราชการไม่เห็นชอบร่างข้อบังคับงบประมาณก็ตกไป

4. ร่างข้อบัญญัติงบประมาณที่ได้ผ่านการพิจารณาแต่ละสภาแล้วให้ประกาศใช้ได้และสำเนาให้กระทรวงมหาดไทยทราบ ในกรณีขององค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเห็นชอบแล้ว ให้นำเสนอนายอำเภออนุมัติ ภายในวันที่ 15 สิงหาคม เมื่อนายอำเภออนุมัติแล้ว ประธานสภาตำบล สภา อบต. ลงนาม ถ้าไม่อนุมัติ ส่งให้สภาตำบล ถ้ายังยืนยันร่างเดิมให้ส่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดภายใน 15 วัน

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
MAHASARAKHAM RAJABHAT UNIVERSITY

ทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น

1. ความหมายของความคิดเห็น

ปทานุกรมสังคมวิทยา (ราชบัณฑิตยสถาน. 2546 : 246) ได้บัญญัติคำว่า ความคิดเห็น ซึ่งตรงกับคำว่า Opinion ในภาษาอังกฤษ หมายถึง ข้อพิจารณาเห็นว่าเป็นจริงจากการใช้ปัญญาความคิดประกอบ ถึงแม้จะไม่ได้อาศัยหลักฐานพิสูจน์ยืนยันได้เสมอไปก็ตาม ทัศนะหรือประมาณ การเกี่ยวกับเนื้อหาหรือประเด็นใดประเด็นหนึ่ง คำแถลงที่ยอมรับนับถือกันว่าเป็นผู้เชี่ยวชาญในหัวข้อปัญหาที่มีผู้นำมาขอปรึกษา คำว่าความคิดเห็นมีความหมายใกล้เคียงกับคำว่าเจตคติ ซึ่งมีคำอธิบายไว้ว่าแนวโน้มที่บุคคลได้รับมาหรือเรียนรู้มา และกลายเป็นแบบอย่างในการแสดงปฏิกิริยาสนับสนุน หรือเป็นปฏิปักษ์ต่อบางสิ่งบางอย่างหรือต่อบุคคลบางคน

สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (2549 : 54) ระบุไว้ว่า ทัศนคติจะปรากฏอยู่ในความคิดเห็นเป็นเรื่องการตัดสินใจเฉพาะประเด็นหนึ่ง การเรียงลำดับจากคุณธรรมไปทัศนคติไปถึงความคิดเห็นเป็นการก้าวจากเรื่องทั่วไปไปยังเรื่องเฉพาะ จากสภาพจิตหรือความโน้มเอียงที่เริ่มกว้าง ๆ และแคบเข้าจนในที่สุดแสดงออกมาเป็นความคิดเห็นเฉพาะเรื่องความคิดเห็นอื่นกับสถานการณ์ บุคคลอาจมีความคิดเห็นขัดแย้งกับความยึดมั่นในใจของตนเองเนื่องจากความกดดันในสถานการณ์เฉพาะหน้า และความคิดเห็นมักมีผลซับซ้อนของทัศนคติหลายเรื่อง

อุทัย หิรัญโต (2547: 96) กล่าวว่า ความคิดเห็นของคนมีหลายระดับอย่างผิวเผินหรืออย่างลึกซึ้งสำหรับความคิดเห็นที่เป็นทัศนคตินั้น เป็นความคิดเห็นอย่างลึกซึ้งและติดตัวเป็นเวลานาน เป็นความคิดทั่ว ๆ ไปไม่เฉพาะอย่าง ซึ่งมีประจำตัวของบุคคลทุกคน ส่วนความคิดเห็นเฉพาะอย่างและมีอยู่เป็นเวลาสั้นเรียกว่า opinion

โคเลสนิค (Kolesnik. 1970 : 296)ได้ให้ความหมายของความหมายของความคิดเห็นว่า เป็นการแปลความหมายหรือการลงความเห็นที่เกิดจากข้อเท็จจริง ซึ่งแต่ละบุคคลคิดว่าถูกต้องแต่คนอื่นๆ อาจไม่เห็นด้วยก็ได้

เบสท์ (Best. 1997 : 169) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นว่า การแสดงทางด้านความเชื่อและความรู้สึกของแต่ละบุคคลโดยการพูด

2. ความสำคัญของความคิดเห็น

เฟล์ดมัน (Feldman. 1992 : 53) กล่าวไว้ว่าการสำรวจความคิดเห็นเป็นการศึกษาความรู้สึกของบุคคลที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง แต่ละคนจะแสดงความเชื่อ และความรู้สึกใด ๆ

ออกมาโดยการพูดหรือการเขียน เป็นต้น การสำรวจความคิดเห็นจะเป็นประโยชน์ต่อการวางแผนนโยบายต่าง ๆ เพราะจะทำให้การดำเนินงานต่าง ๆ เป็นไปด้วยความเรียบร้อย โครงการพัฒนาใด ๆ ก็ตาม ถ้าจะให้สำเร็จและบรรลุเป้าหมายอย่างแท้จริงแล้ว ก็ควรต้องได้รับความร่วมมือจากประชาชน การเผยแพร่โครงการและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อโครงการจึงจะเกิดผลดี คือ จะช่วยให้โครงการนั้นสอดคล้องเป็นไปตามต้องการของท้องถิ่น อันเป็นสิ่งแวดล้อมทางสังคมที่ใช้ประเมินค่าโครงการและทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกในการเข้ามามีส่วนร่วมทำให้ไม่เกิดการต่อต้าน ถ้าสาธารณชนมีส่วนหรือมีสิทธิแสดงความคิดเห็นในโครงการใด ๆ ที่จะพัฒนาประเทศนั้น คือ ทำให้ประชาชนเกิดการสำรวจความคิดเห็นเป็นการศึกษาความรู้สึกของบุคคลหรือกลุ่มบุคคล ที่มีสิ่งหนึ่งสิ่งใด แต่ละคนจะแสดงความเชื่อและความรู้สึกใด ๆ ออกมาโดยการพูดและการเขียน เป็นต้น การสำรวจความคิดเห็นจะเป็นประโยชน์ต่องานวางนโยบายต่าง ๆ หรือการเปลี่ยนแปลงนโยบาย เพราะจำทำให้การดำเนินงานต่างๆ เป็นไปด้วยความเรียบร้อย

สรุป ความสำคัญของความคิดเห็นคือ ความคิดเห็นสามารถนำไปวางแผนนโยบาย เพื่อ ให้การดำเนินงาน เป็นไปด้วยความเรียบร้อย เพื่อให้บรรลุเป้าหมายอย่างแท้จริง

3. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น

การแสดงความคิดเห็นเป็นเรื่องของแต่ละบุคคล ความคิดเห็นของแต่ละบุคคลต่อเรื่องใดเรื่องหนึ่ง แม้จะเป็นเรื่องเดียวกันไม่จำเป็นเสมอที่จะต้องมีความคิดเห็นเหมือนกัน ขึ้นอยู่กับปัจจัย ที่แต่ละบุคคลได้รับ ซึ่งมีนักวิชาการได้กล่าวไว้ มีดังนี้

จำเรียง ภาวิจิตร (2536 : 248-249) กล่าวถึงอิทธิพลของความคิดเห็นว่า ขึ้นอยู่กับปัจจัยดังต่อไปนี้

1. ภูมิหลังทางสังคม หมายถึง กลุ่มคนที่มีภูมิหลังแตกต่างกันโดยทั่วไปจะมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันด้วย เช่น ความคิดเห็นระหว่างผู้เยาว์กับผู้สูงอายุ ชาวเมืองกับชาวชนบท ผู้มีรายได้น้อยกับผู้มีรายได้สูง เป็นต้น

2. กลุ่มอ้างอิง หมายถึง การที่คนเราจะคบหาสมาคมกับใครหรือกระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งให้แก่ผู้ใดหรือการกระทำที่คำนึงถึงอะไรบางอย่างร่วมกันหรืออ้างอิงให้กัน เช่น ประกอบอาชีพเดียวกัน การเป็นสมาชิกกลุ่มหรือสมาคมเดียวกัน เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ย่อมมีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของบุคคลเหล่านั้นด้วย

3. กลุ่มกระตือรือร้นหรือกลุ่มเฉื่อยชา หมายถึง การกระทำที่ก่อให้เกิดความกระตือรือร้นเป็นพิเศษ อันจะก่อให้เกิดกลุ่มผลประโยชน์ขึ้นมาได้ ย่อมส่งผลต่อการจูงใจให้

บุคคลที่เป็นสมาชิกเหล่านั้นมีความคิดเห็นคล้อยตามได้ในทางที่เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยในทางตรงข้ามกลุ่มที่เฉื่อยชาก็จะไม่มีอิทธิพลต่อสมาชิกมากนัก

กิตติ สุทธิสัมพันธ์ (2542 : 12-15) ได้สรุปปัจจัยพื้นฐานที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของบุคคล ซึ่งทำให้บุคคลแต่ละบุคคลแสดงความคิดเห็นที่เหมือนหรือแตกต่างกันไว้ ดังนี้

1. ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่

1.1 ปัจจัยทางพันธุกรรมและร่างกาย คือ เพศ อวัยวะ ความครบถ้วนสมบูรณ์ของอวัยวะต่าง ๆ ของคุณภาพสมอง

1.2 ระดับการศึกษา การศึกษามีอิทธิพลต่อการแสดงออกซึ่งความคิดเห็น และการศึกษาทำให้บุคคลมีความรู้ในเรื่องต่าง ๆ มากขึ้นและคนที่มีความรู้มากมักจะมีความคิดในเรื่องต่าง ๆ อย่างมีเหตุผล

1.3 ความเชื่อ ค่านิยมและเจตคติของบุคคลต่อเรื่องต่าง ๆ ซึ่งอาจจะได้จากการเรียนรู้จากกลุ่มบุคคลในสังคมหรือจากการอบรมสั่งสอนของครอบครัว

1.4 ประสบการณ์ เป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดการเรียนรู้ทำให้มีความรู้ความเข้าใจในหน้าที่และความรับผิดชอบต่องาน ซึ่งจะส่งผลต่อความคิดเห็น

2. ปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อม ได้แก่

2.1 สื่อมวลชน ได้แก่ วิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ ฯลฯ สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้มีอิทธิพลอย่างมากต่อความคิดเห็นของบุคคล เป็นการได้รับข่าวสาร ข้อมูลต่าง ๆ ของแต่ละบุคคล

2.2 กลุ่มและสังคมที่เกี่ยวข้อง มีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของบุคคลเพราะเมื่อบุคคลอยู่ในกลุ่มใดหรือสังคมใดก็ต้องยอมรับและปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ของกลุ่มหรือสังคมนั้น ซึ่งทำให้บุคคลนั้นมีความคิดเห็นไปตามกลุ่มหรือสังคมที่อยู่ข้อเท็จจริงในเรื่องต่าง ๆ หรือสิ่งต่างๆ ที่บุคคลแต่ละคนได้รับ ทั้งนี้

2.3 เพราะข้อเท็จจริงที่แต่ละบุคคลได้รับแตกต่างกันก็จะมีผลต่อการแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างกัน

สมศักดิ์ ศรีสันติสุข (2539 : 29) ได้กล่าวถึง ปัจจัยที่ส่งผลทางความคิดของคนประกอบด้วยสิ่งต่าง ๆ ดังนี้คือ

1. ปัจจัยทางด้านอายุ

อายุเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีความสัมพันธ์กับความรู้และความคิดเห็น บุคคลที่มีอายุน้อยน่าจะมีความรู้ในสิ่งใหม่ ได้ดีกว่าบุคคลที่มีอายุมาก เนื่องจากไม่มีภาวะที่ต้องรับผิดชอบมากก่อให้เกิดความกระตือรือร้นต่อสิ่งแวดล้อมรอบตัว จึงมีผลให้เกิดการเรียนรู้ได้

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร PHRANAKHON RAJABHAT UNIVERSITY

มากกว่าบุคคลที่มีอายุมาก ดังนั้นอายุเป็นตัวกำหนดความแตกต่างของบุคคลได้อย่างหนึ่ง บุคคลเดียวกันในช่วงอายุที่ต่างกันจะมีความเข้าใจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งต่างกัน

2. ปัจจัยทางด้านเพศ

เพศสามารถใช้เป็นเครื่องบ่งชี้ถึงความแตกต่างกัน ทั้งในด้านสิ่งแวดล้อมและชีวอนามัย อาจส่งผลต่อความรู้และความคิดเห็นเกี่ยวกับการให้บริการ

3. ปัจจัยทางด้านสถานภาพสมรส

พบว่าสถานภาพสมรสต่างกัน มีผลทำให้ ความคิดเห็นต่างกัน

4. ปัจจัยทางด้านระดับการศึกษา

การเรียน การศึกษาเป็นแนวทางอันหนึ่งที่บุคคลจะเปลี่ยนพฤติกรรม ความรู้สึกความคิดเห็นเพราะได้เรียนบางสิ่งบางอย่างเพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงความรู้สึกที่มีอยู่เดิม การคิดหรือการกระทำกิจกรรมบางอย่างจึงผิดไปจากเดิมหรืออาจเปลี่ยนทัศนคติความคิดเห็นในบางเรื่อง

5. ปัจจัยทางด้านฐานะทางเศรษฐกิจ

ฐานะทางเศรษฐกิจเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีผลต่อความรู้และความคิดเห็น

6. ปัจจัยทางด้านข้อมูลข่าวสาร

การรับข่าวสารและสื่อสารเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง มนุษย์เป็นสัตว์สังคม มีความจำเป็นต้องติดต่อข่าวสาร แลกเปลี่ยนความรู้ ความคิดเห็น ความต้องการของคน ประสบการณ์และความเข้าใจซึ่งกันและกัน เพราะข่าวสารเป็นปัจจัยที่ใช้ประกอบการตัดสินใจของมนุษย์ และได้รับข่าวสารจากสื่อมวลชนมีความสัมพันธ์กับความทันสมัย กล่าวคือ คนที่เปิดรับข่าวสารย่อมมีทัศนคติทันสมัย และมีความก้าวหน้ากว่าคนที่เปิดรับข่าวสารน้อย

ฟอสเตอร์ (Foster. 1952 : 119) ได้กล่าวถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็นดังนี้ ประสบการณ์ที่บุคคลมีต่อสิ่งของ บุคคล หมู่คณะ เรื่องราวต่าง ๆ หรือสถานการณ์ความคิดเห็นเกิดขึ้นในตัวบุคคลจากการได้พบเห็น ความคุ้นเคย อาจถือได้ว่าเป็นประสบการณ์ตรงและจากการได้ยิน ได้ฟัง ได้เห็นรูปถ่ายหรืออ่านจากหนังสือ โดยไม่ได้พบเห็นของจริง ถือว่าเป็นประสบการณ์ทางอ้อมระบบค่านิยมและการตัดสินค่านิยม เนื่องมาจากกลุ่มชนแต่ละกลุ่มมีค่านิยมและการตัดสินใจค่านิยมไม่เหมือนกัน คนแต่ละกลุ่มจึงมีความคิดเห็นในสิ่ง ต่าง ๆ แตกต่างกัน

ออสแคมป์ (Oskamp. 1977 : 119-133) ได้กล่าวว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเกิด

1. ปัจจัยทางพันธุกรรมและร่างกาย (Genetic and Physiological Factors) เป็นปัจจัยตัวแรกที่ไม่ค่อยจะได้พูดถึงมากนัก โดยมีการศึกษาพบว่าปัจจัยทางพันธุกรรมจะมีผลต่อ

ระดับความก้าวร้าวของบุคคล ซึ่งจะมีผลต่อเจตคติหรือความคิดเห็นของบุคคลนั้น ๆ ได้ ปัจจัยด้านร่างกาย เช่น อายุ ความเจ็บป่วยและผลกระทบจากการใช้ยาเสพติด จะมีผลต่อความคิดเห็นและเจตคติของบุคคล เช่น คนที่มีความคิดอนุรักษ์นิยมมักจะเป็นคนที่มีอายุมาก เป็นต้น

2. ประสบการณ์โดยตรงของบุคคล (Direct Personal experience) คือ บุคคลได้รับความรู้สึกและความคิดต่าง ๆ จากประสบการณ์โดยตรง เป็นการกระทำหรือพบเห็นต่อสิ่งต่าง ๆ ด้วยตนเอง ทำให้เกิดเจตคติหรือความคิดเห็นจากประสบการณ์ที่ตนเองได้รับ เช่น เด็กทารกที่แม่ได้ป้อนน้ำส้มคั้นให้ทาน เขาจะมีความรู้สึกชอบ เนื่องจากน้ำส้ม หวาน เย็น หอม ชื่นใจ ทำให้เขามีความรู้สึกต่อน้ำส้มที่ทานเป็นครั้งแรกเป็นประสบการณ์โดยตรงที่เขาได้รับ

3. อิทธิพลจากครอบครัว (Parental influence) เป็นปัจจัยที่บุคคลเป็นเด็กจะได้รับอิทธิพลจากการเลี้ยงดูของพ่อ แม่และครอบครัว ทั้งนี้ เมื่อตอนเป็นเด็ก ๆ จะได้รับการอบรมสั่งสอน ทั้งในด้านความคิด การตอบสนองความต้องการทางด้านร่างกาย การให้รางวัลและการลงโทษ ซึ่งเด็กจะได้รับจากครอบครัวและจากประสบการณ์ที่ตนเองได้รับมา

4. เจตคติและความคิดเห็นของกลุ่ม (Group determinants of attitude) เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลเป็นอย่างมากต่อความคิดเห็นหรือเจตคติของแต่ละบุคคล เนื่องจากบุคคลจะต้องมีสังคมและอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่ม ดังนั้น ความคิดเห็นและเจตคติต่าง ๆ จะได้รับการถ่ายทอดและมีแรงกดดันจากกลุ่มไม่ว่าจะเป็นเพื่อนในโรงเรียน กลุ่มอ้างอิงต่าง ๆ ซึ่งทำให้เกิดความคล้อยตามเป็นไปตามกลุ่มได้

5. สื่อมวลชน (Mass media) คือ สิ่งต่าง ๆ ที่เข้ามามีบทบาทในชีวิตประจำวันของคนเรา ดังนั้นสื่อเหล่านี้ ได้แก่ วิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ นิตยสารวารสาร จึงเป็นปัจจัยอันหนึ่งที่มีผลกระทบต่อความคิดเห็นของบุคคล

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

สรุป ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น ประกอบด้วย ปัจจัยหลัก ๆ 2 ปัจจัย ได้แก่

1. ปัจจัยบุคคล ได้แก่ พันธุกรรม อิทธิพลจากครอบครัว ค่านิยม ความเชื่อ ประสบการณ์ และระดับการศึกษา

2. ปัจจัยสภาพแวดล้อม ได้แก่ ภูมิหลังทางสังคม สื่อต่าง ๆ กลุ่มทางสังคม ข้อเท็จจริงที่แต่ละบุคคลได้รับ

4. การวัดความคิดเห็น

ในการวัดความคิดเห็นของบุคคลสามารถทำได้หลายวิธี วิธีที่ใช้กันโดยทั่วไปคือการตอบแบบสอบถามและการสัมภาษณ์ ซึ่ง เบสท์ (Best) ได้เสนอแนะว่าวิธีที่ง่ายที่สุดในการที่จะบอกถึงความคิดเห็น ก็คือการแสดงให้เห็นถึงร้อยละของคำตอบในแต่ละข้อความ เพราะ

จะทำให้เห็นว่าความคิดเห็นจะออกมาในลักษณะเช่นไร และจะได้สามารถทำตามข้อคิดเห็นเหล่านั้นได้ (John W. 1971 : 177) แต่มอร์แกน (Morgan) และคิง (King) ได้เสนอแนะว่า "การที่จะให้ใครออกความคิดเห็นควรถามกันต่อหน้า (Face to Face)" (Clifford T. Morgan and Richard A. King. 1977 : 516) ถ้าจะใช้แบบสอบถามสำหรับความคิดเห็นจะต้องระบุให้ผู้ตอบ ตอบว่าเห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วยกับข้อความที่กำหนดให้ แบบสอบถามประเภทนี้นิยมสร้างตามแนวคิดของลิเคอร์ท (Likert) (ประเสริฐ ลายโถ. 2551 : 13-14) ซึ่งแบ่งน้ำหนักความคิดเห็นออกเป็น 5 ระดับ ได้แก่ เห็นด้วยอย่างยิ่ง เห็นด้วยเฉย ๆ หรือ ไม่แน่ใจ ไม่เห็นด้วย ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง ส่วนการให้คะแนนขึ้นอยู่กับข้อความว่าจะเป็นทางบวกหรือทางลบ

โทมัส (Thomas John Zadrozny. 1959 : 234) กล่าวไว้ว่า การวัดความคิดเห็นโดยทั่วไปต้องมีส่วนประกอบ 3 อย่าง คือ ตัวบุคคลที่ถูกวัด สิ่งเร้า และการตอบสนอง ซึ่งจะออกมาเป็นระดับสูงต่ำมากน้อย วิธีวัดความคิดเห็น โดยมากจะใช้การตอบแบบสอบถามและการสัมภาษณ์ โดยให้ผู้ที่จะตอบคำถามเลือกตอบตามแบบสอบถาม

ซอร์ และไรท์ (Shaw & Wright. 1976 : 28-29) กล่าวว่า ความคิดเห็นเป็นลักษณะของแต่ละบุคคล การวัดจึงวัดจากแรงจูงใจ การรับรู้ แต่มีข้อแตกต่างกันอยู่ที่ประสบการณ์และปัจจัยอื่น ๆ จึงมีวิธีวัดความคิดเห็น ดังนี้

1. การฉายภาพ (Projective Technique) เป็นการวัดโดยการสร้างจินตนาการโดยใช้ภาพเป็นตัวกระตุ้นให้บุคคลแสดงความคิดเห็นออกมาและสามารถพิสูจน์ได้ว่า บุคคลมีความคิดเห็นหรือมีความรู้สึกอย่างไรต่อภาพที่เห็น ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับประสบการณ์ของแต่ละบุคคลเป็นสำคัญ

2. การสัมภาษณ์ (Interview) เป็นการซักถามบุคคลให้ได้ข้อมูลที่ครอบคลุมทั้งในอดีต ปัจจุบันและอนาคต

3. การส่งแบบสอบถาม (Questionnaire) เป็นการวัดความคิดเห็นที่สิ้นเปลืองเวลาและงบประมาณน้อยที่สุด โดยการส่งแบบสอบถามไปยังกลุ่มเป้าหมายที่ต้องการศึกษาแล้วให้ตอบกลับมา แต่มีข้อจำกัดว่าผู้ที่ถูกถามต้องอ่านออกเขียนได้

4. การให้เล่าความรู้สึก (Self-Report) เป็นการวัดโดยให้แต่ละบุคคลเล่าความรู้สึกที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งออกมา ซึ่งผู้เล่าจะบรรยายความรู้สึกนึกคิดตามประสบการณ์และความสามารถออกมา

เบสท์ (Best John W. 1977 : 171) กล่าวไว้ว่า การวัดความคิดเห็นโดยทั่วไปจะต้องมีองค์ประกอบ 3 อย่าง คือ บุคคลที่จะถูกวัด สิ่งเร้าและมีการตอบสนอง ซึ่งจะออกมา

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

ในระดับสูง ต่ำ มาก น้อย วิธีวัดความคิดเห็นนั้น โดยมากจะใช้แบบสอบถามและการสัมภาษณ์ โดยให้ผู้ที่จะตอบแบบสอบถามเลือกตอบแบบสอบถามและผู้ถูกวัดจะเลือกตอบความคิดเห็นของตนในเวลานั้น การใช้แบบสอบถามสำหรับวัดความคิดเห็นนั้น ใช้การวัดของ ลิเคิร์ท (Likert's Method) โดยเริ่มด้วยการรวบรวมหรือการเรียบเรียงข้อความเกี่ยวกับความคิดเห็น จะต้องระบุให้ผู้ตอบ ตอบว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับข้อความที่กำหนดให้ ซึ่งข้อความแต่ละข้อความจะมีความคิดเห็นเลือกตอบเป็น 5 ระดับ ได้แก่ มากที่สุด มาก ปานกลาง น้อย น้อยที่สุด ส่วนการให้คะแนนขึ้นอยู่กับใจความว่าจะเป็นปฏิฐาน (Positive) หรือ นิเสธ (Negative)

สรุป การวัดความคิดเห็น จะต้องระบุให้ผู้ตอบ ตอบว่า เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับข้อความที่กำหนดให้ แบบสอบถามประเภทนี้นิยมสร้างตามแนวทางของลิเคอร์ท ซึ่งแบ่งน้ำหนักความคิดเห็นเป็น 5 ระดับ ได้แก่ มากที่สุด มาก ปานกลาง น้อย น้อยที่สุด ส่วนการให้คะแนนขึ้นอยู่กับใจความว่าจะเป็นปฏิฐาน (Positive) หรือนิเสธ (Negative)

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาปัญหาการบริหารด้านการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนครพนม ผู้ศึกษาได้ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

นพดล บุญมา (2541 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาปัญหาการบริหารงานคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ พบว่า คณะกรรมการบริหารส่วนใหญ่ขาดความพร้อมในด้านการศึกษาอบรมเกี่ยวกับความเข้าใจที่ถูกต้องในกฎหมายหรือระเบียบต่าง ๆ ของทางราชการทำให้เกิดปัญหาในการบริหารงาน องค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่งมีแนวโน้มว่ามีการช่วยเหลือกันในหมู่พรรคพวก และการอุปถัมภ์กันในกลุ่มเพื่อแสวงหาผลประโยชน์จากองค์การบริหารส่วนตำบลในทางที่ไม่ถูกต้อง ก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงานให้กับองค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากนี้องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่มีรายได้ไม่เพียงพอต่อการใช้จ่ายเนื่องมาจากเงินรายได้หรือภาษีต่าง ๆ ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจในการจัดเก็บหรือได้รับส่วนแบ่งมาจากรัฐมีอยู่อย่างจำกัด และมีอำนาจในการจัดการด้านการคลังส่วนใหญ่ยังอยู่ภายใต้ความควบคุมของรัฐ ส่งผลให้องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ของจังหวัดเชียงใหม่ต้องอาศัยเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นหลัก และประการสุดท้ายระเบียบเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีความชัดเจนทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่งในจังหวัดเชียงใหม่ไม่สามารถทำการกู้ยืมเงินจากนิติบุคคลใด ๆ ได้

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

รัชนี แสงศิริ (2544 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง ความต้องการในการพัฒนาความรู้ทางการบัญชีของผู้ประกอบการวิชาชีพการบัญชีในเขตอำเภอเมือง จังหวัดลำปาง การศึกษามีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงความต้องการของผู้ประกอบการวิชาชีพการบัญชีในการพัฒนาความรู้ทางการบัญชี ปัญหาและสถานภาพของการพัฒนาด้านวิชาชีพบัญชีในปัจจุบันของผู้ประกอบการวิชาชีพการบัญชีในเขตอำเภอเมือง จังหวัดลำปาง ส่วนใหญ่มีความต้องการพัฒนาความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการบัญชี โดยความรู้ทางบัญชีที่ต้องการพัฒนามากที่สุดคือ มาตรฐานการบัญชี เนื่องจากเพื่อพัฒนาความรู้ให้ทัน

ญานิศา ปัญญาภาค (2546 : 49–52) ได้ศึกษาการประเมินการบริหารการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน ศึกษากรณีเทศบาลนครอุบลราชธานี จังหวัดอุบลราชธานีมีประเด็นที่น่าสนใจดังนี้ 1) ด้านสถานที่ 2) ด้านวิธีการจัดเก็บ 3) ด้านเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ 4) ด้านระเบียบและกฎหมายซึ่งโดยรวมและรายด้านอยู่ในระดับมาก

สัณหวิชญ์ ผลิผล (2546 : บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่องปัญหาระบบบัญชีใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ด้านการปฏิบัติงาน ผลการศึกษาพบว่า พนักงานส่วนท้องถิ่นที่ปฏิบัติงานด้านการเงินและบัญชีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาล มีปัญหาในการปฏิบัติงานตามระบบบัญชีใหม่โดยรวมด้านการบันทึกบัญชี ด้านการจัดทำทะเบียน และด้านรายงานการเงินอยู่ในระดับปานกลาง และเมื่อเปรียบเทียบความแตกต่างของปัญหาในการปฏิบัติงานตามระบบบัญชีใหม่จำแนกตามลักษณะการปฏิบัติงาน พบว่า การปฏิบัติงานด้านการบันทึกบัญชีแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

จีรพรรณ คำออน (2547 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาการบริหารงานคลังองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอดอยสะเก็ด จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า ภาพรวมของปัญหาในการพัฒนาการบริหารงานคลังตามความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่พบว่า ด้านภาวะผู้นำเป็นปัญหามาก ส่วนปัญหาด้านการบริหารงาน ด้านระบบบัญชี ด้านระเบียบการเงิน ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ด้านการติดตามประเมินผลการดำเนินงาน ด้านการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากร และด้านระบบการตรวจสอบจากส่วนกลางเป็นปัญหาปานกลาง

ความพึงพอใจต่อการบริหารงานคลังในภาพรวม และรายประเด็นอยู่ในระดับปานกลางทุกประเด็น โดยมีต่ำสูงสุดเรื่องชุมชนได้รับประโยชน์จากการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบล และค่าเฉลี่ยต่ำสุดเรื่องการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปด้วยความซื่อสัตย์สุจริต

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

ผลการเปรียบเทียบปัญหาอุปสรรคในการพัฒนาการบริหารงานคลัง จำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคลของเจ้าหน้าที่ ด้านการบริหารงาน พบความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ 0.05 เมื่อเปรียบเทียบจำแนกตามระดับการศึกษา และระยะเวลาในการทำงานด้านการบริหารงานคลัง และพบความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ 0.05 เมื่อเปรียบเทียบจำแนกตามตำแหน่งในการทำงาน ส่วนด้านระบบการตรวจสอบจากส่วนกลาง พบความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ 0.05 เมื่อเปรียบเทียบจำแนกตามความเกี่ยวข้องของคุณวุฒิการศึกษาการบริหารงานคลัง

ผลการเปรียบเทียบความพึงพอใจต่อการบริหารงานคลัง จำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคลของประชาชน พบความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ 0.10 เมื่อเปรียบเทียบ จำแนกตามอายุ และรายได้

พระมหาสมคิด คำผง (2546 : บทคัดย่อ) ที่ได้ศึกษาปัญหาในการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลอำเภอขุขันธ์ จังหวัดศรีสะเกษ พบว่า ปัญหาในการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลอำเภอขุขันธ์ จังหวัดศรีสะเกษ ด้านการเตรียมงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ การบริหารงบประมาณ การตรวจสอบงบประมาณ โดยรวมทุกปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล โดยรวมมีความคิดเห็นต่อปัญหาในการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลอำเภอขุขันธ์ จังหวัดศรีสะเกษแตกต่างกันทุกด้าน

วิชัย กว้างสวาสดิ์ (2547 : บทคัดย่อ) ศึกษาปัจจัยที่มีความสำคัญต่อประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน เทศบาลตำบลกุดสิม อำเภอเขาวง จังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่าความคิดเห็นของประชาชนที่เสียภาษีโรงเรือนและที่ดินและด้านประสิทธิภาพของพนักงานจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน มีความคิดเห็นอยู่ในระดับมีประสิทธิภาพสูง ส่วนความคิดเห็นด้านลักษณะของกฎหมายโรงเรืองและที่ดิน ด้านบรรยากาศที่เอื้ออำนวยให้ปฏิบัติตามกฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดินและโครงสร้างภาษีโรงเรือนและที่ดินมีความคิดเห็นอยู่ในระดับมีประสิทธิภาพปานกลาง ประชาชนผู้เสียภาษีทั้งเพศหญิง และเพศชายมีความคิดเห็นต่อประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน โดยรวมทั้ง 5 ด้าน ไม่แตกต่างกัน ประชาชนผู้เสียภาษีที่มีอาชีพต่างกันมีความคิดเห็นต่อประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินโดยรวมและเป็นรายด้าน 3 ด้าน ไม่แตกต่างกัน แต่มีความคิดเห็นในด้านความสำนึกในหน้าที่

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

ในการชำระภาษีโรงเรือนและที่ดินและบรรยากาศที่เอื้ออำนวยให้ปฏิบัติตามกฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดินแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

วนิดา วรรณรัตน์ (2548 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง "ปัญหาการปฏิบัติงานบัญชีขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดหนองบัวลำภู" มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงปัญหาการปฏิบัติงานบัญชีขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดหนองบัวลำภู โดยใช้วิธีออกแบบสอบถามหัวหน้าส่วนการคลัง พบว่าปัจจัยที่มีผลต่อการปฏิบัติงานบัญชีขององค์การบริหารส่วนตำบลด้านความรู้ความเข้าใจด้านบัญชี มีปัญหาระดับมากคือไม่มีความเข้าใจในด้านการจัดทำบัญชี ทะเบียนและกฎระเบียบต่างๆ ตามระเบียบของกรม และไม่เข้าใจด้านระบบบัญชี รวมถึงเอกสารประกอบการลงบัญชี และแบบฟอร์มการลงบัญชี ส่วนปัจจัยด้านอื่น ๆ คือ ขาดความมุ่งมั่นในการทำงาน ขาดความคล่องแคล่ว และความละเอียดถี่ถ้วน รวมถึงไม่อยากเรียนรู้ด้วยตนเอง

โกพัสต์ สมสาร์ (2550 : บทคัดย่อ) ที่ได้ศึกษาสภาพปัญหาในการบริหารงบประมาณของเทศบาลขนาดกลาง ในจังหวัดมหาสารคาม พบว่า โดยรวมมีปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง และจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า ทุกด้านมีปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง เรียงลำดับค่าเฉลี่ยมากไปน้อย คือ ด้านการตรวจสอบงบประมาณ รองลงมาคือ ด้านการเตรียมงบประมาณ ด้านการบริหารงบประมาณ และด้านการอนุมัติงบประมาณ และความคิดเห็นของเทศบาลที่มีระดับการศึกษาและสถานภาพการดำรงตำแหน่งแตกต่างกันระหว่างคณะผู้บริหารและพนักงานเทศบาลโดยรวมมีความคิดเห็นไม่แตกต่างกันทางสถิติที่ระดับ 0.05

เนตรณพิศ ไชยพิชิต (2552 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาสภาพปัญหาการบริหารงบประมาณของเทศบาลตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่า 1. สภาพปัญหาในการบริหารงบประมาณของเทศบาลตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ จำนวน 4 ด้าน พบว่า โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อจำแนกเป็นรายด้านพบว่าทุกด้านมีปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง เรียงลำดับจากค่าเฉลี่ยมากไปน้อย คือ ด้านการเตรียมงบประมาณ รองลงมาคือ ด้านการตรวจสอบงบประมาณด้านการบริหารงบประมาณและด้านการอนุมัติงบประมาณ 2. ผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นของบุคลากรของเทศบาลที่มีระดับการศึกษา และสภานภาพการดำรงตำแหน่งแตกต่างกันต่อสภาพปัญหาในการบริหารงบประมาณของเทศบาลตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่า บุคลากรของเทศบาลที่มีระดับการศึกษาและสถานภาพการดำรงตำแหน่งแตกต่างกัน โดยรวมมีความคิดเห็นไม่แตกต่างกันทางสถิติที่ระดับ 0.05 3. ข้อเสนอแนะในการบริหารงบประมาณของเทศบาลตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ได้แก่ ควรมีการจัดทำแผนงบประมาณไว้ล่วงหน้าเพื่อให้มีความพร้อมใน

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

การเตรียมงบประมาณการทบทวนแผนพัฒนาควรมีการประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ สมาชิกสภาเทศบาลควรเอาใจใส่ในการศึกษาหาความรู้เพิ่มเติมในเรื่องเกี่ยวกับการอนุมัติงบประมาณ ควรเรียงลำดับความจำเป็นทั้งด้านปัจจัยพื้นฐานการพัฒนาด้านคุณธรรมจิตใจและอื่น ๆ ไปควบคู่กัน ควรเพิ่มงบประมาณด้านการบริหารงานบุคคล เจ้าหน้าที่ และด้านสังคม ประชาชนมีโอกาสในการตรวจสอบงบประมาณ กรรมการชุมชนให้มีส่วนร่วมอย่างจริงจัง และโปร่งใสให้เป็นไปตามระเบียบเทศบัญญัติอย่างเคร่งครัด

สุนทรี ศรีไทย (2552 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษา ความต้องการพัฒนาความรู้ทางการบัญชีของบุคลากรส่วนการคลัง สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบล ในอำเภอเมือง จังหวัดลำปาง พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง อายุระหว่าง 25 –34 ปี ระดับการศึกษาปริญญาตรี จบการศึกษาสาขาการบัญชี ตำแหน่งหัวหน้าส่วนการคลัง อายุงานระหว่าง 4 – 7 ปี สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลาง และในปีที่ผ่านมาได้รับการพัฒนาความรู้ทางการบัญชี จำนวน 2 ครั้งในด้านความต้องการพัฒนาความรู้ทางการบัญชีของบุคลากรส่วนการคลัง พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามมีความต้องการพัฒนาความรู้ในด้านการบันทึกบัญชี การจัดทำทะเบียน และการจัดทำรายงานในระดับมาก นอกจากนี้ยังมีความต้องการพัฒนาความรู้ด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องได้แก่ด้านการใช้โปรแกรมสำเร็จรูปทางการบัญชี การควบคุมภายใน และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยมีความสนใจพัฒนาความรู้วิธีการเข้ารับการอบรม สัมมนา และการศึกษาต่อเนื่องระยะสั้น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน และเห็นว่าวันและระยะเวลาที่เหมาะสมในการฝึกอบรมควรเป็นวันทำการ และระยะเวลา 5 วัน

ถิ่นนคร สำราญพิศ (2553 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาปัญหาการบริหารงานคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดนครพนม พบว่า โดยรวมมีปัญหาการบริหารงานคลังอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า มีปัญหาการบริหารงานคลังอยู่ในระดับปานกลาง ทุกด้าน เรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปน้อย คือ ด้านการพัฒนารายได้ ด้านบุคลากรและด้านการพัสดุ การเปรียบเทียบระดับปัญหาการบริหารงานคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดนครพนม ตามความคิดเห็นของบุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีตำแหน่งงานแตกต่างกัน พบว่า โดยรวมมีปัญหาการบริหารงานคลังไม่แตกต่างกัน เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ทุกด้านมีปัญหาการบริหารงานคลังไม่แตกต่างกัน

ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการบริหารงานคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดนครพนม ควรมีการเพิ่มจำนวนบุคลากรให้เพียงพอกับ

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

ปริมาณงาน ควรมีการส่งบุคลากรเข้ารับการฝึกอบรม ควรเพิ่มงบประมาณในการบริหารงาน ควรตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้ถูกต้องตรงตามแผนงาน ควรปรับปรุงระบบบันทึกบัญชีด้วยระบบคอมพิวเตอร์ (e – LAAS) ควรมีการติดตามและตรวจสอบการปฏิบัติงานด้านการเงินและบัญชีอย่างเป็นประจำ การจัดซื้อ/จัดจ้างควรเป็นไปตามระบบ ควรมีการจัดทำทะเบียนคุมพัสดุของแต่ละส่วนงาน ควรเพิ่มงบประมาณสำหรับการพัฒนาระบบแผนที่ภาษี ควรนำระบบแผนที่ภาษีมาใช้ในการพัฒนาการจัดเก็บรายได้

สรุป จากการศึกษางานวิจัยเกี่ยวข้องกับ ปัญหาการบริหารงานด้านการคลังของนักวิชาการหลาย ๆท่าน พบว่า มีปัญหาในด้านขาดความรู้ความเข้าใจในระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงาน รายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่าย การจัดทำบัญชี ปัญหาการบริหารงานคลังอยู่ในระดับมาก

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY