

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่อง “ปัญหาการบริหารงานคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดมหาสารคาม” ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร
2. แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น
3. องค์การบริหารส่วนตำบล
4. การบริหารงานคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล
5. บริบทจังหวัดมหาสารคามและองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดมหาสารคาม
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
7. กรอบแนวคิดในการวิจัย

#### แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร

สังคมกับการบริหารเป็นสิ่งที่ไม่สามารถแยกออกจากกันได้ เพราะการบริหารเป็นสิ่งสำคัญที่ทำให้สังคมเจริญก้าวหน้า การบริหารงานเป็นกิจกรรมที่จะทำให้สังคมเปลี่ยนแปลง การบริหารงานจึงเป็นกิจกรรมขององค์กรในสังคมที่จำเป็นจะต้องมีอยู่ในการดำเนินงานในองค์กร ทั้งนี้เพราะมนุษย์เป็นผู้กำหนดจุดเริ่มต้นของการดำเนินงานในสังคม ซึ่งมนุษย์ได้ร่วมกันวางแผนจุดหมายปลายทางหรือความสำเร็จของงานในแต่ละองค์กรเอาไว้ เมื่อเป็นเช่นนี้การบริหารงานกับสังคมจึงแยกออกจากกันไม่ออกโดยเด็ดขาด และนอกจากนั้น การบริหารจึงควรเป็นกิจกรรมที่ต้องได้รับการพัฒนาให้เป็นระบบที่มีประสิทธิภาพ และจะต้องมีการศึกษาอย่างต่อเนื่องอยู่เสมอ

#### 1. ความหมายของการบริหาร

การบริหารตรงกับคำในภาษาอังกฤษคือ Administration เป็นคำที่ใช้ความหมายของการบริหารอย่างกว้าง ๆ และใช้คำทั่ว ๆ ไป แต่ยังมีคำอีกคำหนึ่งที่ในความหมายเดียวกันแต่ใช้ในสถานการณ์ที่ต่างกัน คือ คำว่า การจัดการ (Management) ซึ่งบางครั้งบางโอกาสสามารถใช้แทนกันได้

นักวิชาการได้ให้ความหมายของการบริหาร ดังนี้

พงศ์สัทพ์ ศรีสมทรัพย์ (2526 อ้างถึงใน สุภรณ์ วิชัย, 2546 : 31) อธิบายว่า การบริหารเป็นการดำเนินงานหรือขบวนการใดๆ ของบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ได้ตั้งเอาไว้ร่วมกัน โดยคำนึงถึงการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพ อาจใช้เทคโนโลยี ที่ทันสมัย ใช้ระบบการร่วมมือ ประสานงานที่มีประสิทธิภาพเข้ามาช่วย อย่างไรก็ตาม การบริหารจะเกิดขึ้นได้ตามความหมายดังกล่าว จะต้องมึเงื่อนไขที่สำคัญอย่างน้อย 3 อย่าง ดังต่อไปนี้

1. มีเป้าหมาย (Goals) หรือวัตถุประสงค์ (Objective) ที่แน่นอน กล่าวคือ จะต้องรู้ว่า จะดำเนินการไปทำไม เพื่ออะไร และต้องการอะไรจากการดำเนินการ เช่น ต้องมีวัตถุประสงค์ในการให้บริการหรือในการผลิต ต้องรู้ว่า จะผลิตเพื่อใคร ต้องการผลตอบแทนเช่นใด ถ้าหากไม่มีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์แล้วก็ไม่มีความหมายที่จะบริหาร การดำเนินการต่างๆ จะไม่มีวันสิ้นสุด และไม่มีผลสำเร็จ เพราะไม่มีเป้าหมายกำหนดไว้แน่นอน

2. มีทรัพยากรในการบริหาร (Resources) ทรัพยากรในการบริหาร ได้แก่ วัสดุและอุปกรณ์ เพื่อประกอบการดำเนินงานไปถึงความสามารถในการจัดการ ซึ่งมีพื้นฐานจากความรู้และเทคโนโลยีเกี่ยวกับการบริหาร สิ่งเหล่านี้อาจซื้อหาได้ด้วยเงิน นักวิชาการบางคนจึงมองว่า ทรัพยากรในการบริหาร สามารถแบ่งแยกได้เป็น 4 ประเภท คนหรือบุคลากร (Man) เงินหรืองบประมาณ (Money) วัสดุ อุปกรณ์ (Material) และการบริหารจัดการ (Management) หรือเรียกย่อๆ ว่า 4M's สำหรับทรัพยากรมนุษย์นั้น ถือว่าเป็นเงื่อนไขหลักอันหนึ่งของผู้บริหารที่เดียว เพราะมนุษย์เป็นทั้งผู้ประกอบการและผู้ปฏิบัติงาน ดังนั้นในการบริหารจะต้องมีมนุษย์ อย่างน้อย 2 คนขึ้นไป

3. มีการประสานงานระหว่างกัน หรือเรียกได้ว่า มีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน กล่าวคือ เป้าหมายและวัตถุประสงค์ รวมทั้งทรัพยากรในการบริหารทั้ง 4 ประเภทดังกล่าว จะต้องมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน มีการประสานงานระหว่างกัน เกิดปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน หรือกล่าวได้ว่า จะต้องมึระบบของการทำงานร่วมกัน “เกิดขึ้นจริงๆ” ด้วยการนำเอาปัจจัยทั้งหลายเบื้องต้นมาไว้ร่วมกัน แล้วไม่เกิดปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน ไม่เกิดความสัมพันธ์ระหว่างกัน การบริหารก็จะไม่เกิดขึ้น

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

สุธี สุทธิสมบูรณ์ และสมาน รังสิโยกฤษฎ์ (2542 : 1) ให้ความหมายว่า การบริหารงานเป็นการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยอาศัย ปัจจัยต่าง ๆ ได้แก่ คน เงิน วัสดุ อุปกรณ์ และการบริหารจัดการ เป็นอุปกรณ์ในการดำเนินงาน สมยศ นาวิการ (2544 : 15) ให้ความหมายการบริหารงานว่า เป็นกระบวนการ วางแผนการจัดองค์การ การสั่งการ และการควบคุมทรัพยากรในการบริหารงาน เพื่อการบรรลุ เป้าหมายขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพ

Simom. (1965 : 4) ได้กล่าวว่า การบริหาร หมายถึง การทำงานของบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป ร่วมกันปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุจุดประสงค์เดียวกัน

Taylor. (1920 ; อ้างถึงใน สมพงษ์ เกษมสิน. 2523 : 27) ให้ความหมายการบริหาร ไว้ว่างานบริหารทุกอย่างจำเป็นต้องกระทำโดยมีหลักเกณฑ์ ซึ่งกำหนดจากการวิเคราะห์ศึกษาโดย รอบคอบ ทั้งนี้ เพื่อให้มีวิธีที่ดีที่สุดในอนาคต ที่จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการผลิตมากยิ่งขึ้น เพื่อ ประโยชน์สำหรับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

สรุปได้ว่า การบริหาร หมายถึง กระบวนการในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ให้บรรลุ เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยการใช้ศาสตร์และศิลป์ในการนำทรัพยากรทาง การบริหารต่าง ๆ อันได้แก่ คน เงิน วัสดุ อุปกรณ์ และการบริหารจัดการ ผ่านกระบวนการทาง การบริหารเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างสูงสุด

## 2. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร

การบริหารเป็นกระบวนการดำเนินกิจกรรมต่างๆ อย่างมีกลยุทธ์ โดยใช้ศาสตร์และ ศิลป์ในการนำทรัพยากรทางการบริหารรวมถึงปัจจัยแวดล้อมต่างๆ มาประกอบกันเพื่อแก้ปัญหา และดำเนินการให้บรรลุเป้าประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จาก การศึกษาเอกสารหลายๆ เล่ม ปรากฏว่ามีผู้ให้แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารไว้หลายท่าน ดังนี้

ถวิล จันทร์ชนะ (2534 : 4) ได้กล่าวว่า ทรัพยากรบริหารมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการ บริหาร และปัจจัยที่สำคัญมีอยู่ 4 ประการ คือ คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ และการบริหารจัดการ 4M's ซึ่ง จัดว่าปัจจัยทั้ง 4 เป็นปัจจัยพื้นฐานในการบริหาร

ด้านบุคลากร คนหรือบุคลากรเป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการบริหาร หน่วยงานจึงจำเป็นต้องมีบุคลากรที่มีคุณภาพ หรือบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญและมี ประสบการณ์ที่เหมาะสมกับงานที่ปฏิบัติ ดังนั้น จึงถือได้ว่าเป็นภารกิจของผู้บริหารที่จะต้องใช้ ความรู้ ความสามารถที่จะได้มาซึ่งบุคลากรที่มีคุณภาพ นับตั้งแต่การสรรหา การฝึกอบรม เพื่อ ยกระดับความสามารถของบุคลากร รวมถึงวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างมีคุณภาพอีกด้วย

ด้านงบประมาณ งบประมาณ หมายถึง แผนเบ็ดเสร็จที่แสดงออกในรูปของตัวเงิน ที่ต้องใช้จ่ายในการดำเนินงานในช่วงระยะเวลาหนึ่ง เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานให้บรรลุ วัตถุประสงค์ ซึ่งด้านงบประมาณมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการบริหารงาน เพราะงบประมาณ เป็นแผนสำหรับอนาคต โดยหลักการแล้วการบริหารงบประมาณนั้น รวมถึงการจัดทำงบประมาณ ประจำปี จัดทำงบประมาณเพิ่มเติม การจัดทำแผนการใช้งบประมาณ การแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับ งบประมาณ การของบประมาณฉุกเฉิน และการประเมินผลการใช้งบประมาณ

ด้านวัสดุ อุปกรณ์ การบริหารงานด้านวัสดุ อุปกรณ์ เป็นการดำเนินงานเกี่ยวกับการใช้วัสดุ ครุภัณฑ์ อุปกรณ์ ตลอดจนเทคโนโลยีสารสนเทศ โดยการดำเนินการที่ครอบคลุมถึง การศึกษาที่ต้องใช้วัสดุอุปกรณ์ การสำรวจ การรับรู้ ความจำเป็นในการใช้ การให้บริการ รวมถึง การเก็บบำรุงรักษา

ด้านการบริหารจัดการ ปัจจัยด้านการบริหารจัดการมีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะ เป็นกิจกรรมที่เป็นของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีการร่วมมือ ร่วมแรงร่วมใจกันในการปฏิบัติงาน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ การบริหารเป็นกิจกรรมที่เริ่มตั้งแต่การวางแผน การจัดองค์การ การบังคับบัญชาสั่งการ การประสานงาน รวมถึงการควบคุมซึ่งในแต่ละหน้าที่ดังกล่าว อาจมี รายละเอียดปลีกย่อยแตกต่างกันไป ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะและจุดมุ่งหมายขององค์การ เช่น ถ้าเป็นองค์การของรัฐก็จะเน้นในเรื่องการให้บริการที่มีประสิทธิภาพ ถ้าเป็นองค์การเอกชนจะมีเรื่องของกำไรเข้ามาเป็นส่วนสำคัญอีกด้วย

ธีรวุฒิ บุญยโสภณ และวีระพงษ์ เกลิมจิระรัตน์ (2534 : 12) กล่าวว่า การบริหาร หมายถึง การบริหารหรือการจัดการ คือ กระบวนการอย่างหนึ่งภายในองค์การซึ่งมีลำดับการทำงาน เป็นขั้นตอน มีกลุ่มบุคคลเป็นกลไกสำคัญในการบริหารงาน มีเงินทุน เครื่องจักร และวัสดุ ครุภัณฑ์ ต่างๆ เป็นองค์ประกอบด้วย

สมพงศ์ เกษมสิน (2536 : 7) ได้มีความเห็นว่า การบริหาร คือ การใช้ทั้งศาสตร์ และ ศิลปะการนำเอาทรัพยากรการบริหาร (Administrative Resource) มาประกอบกันตามกระบวนการ บริหาร (Process of Administration) ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

ทรัพยากรการบริหาร หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า ปัจจัยพื้นฐานของการบริหารที่ นำมาใช้ในการบริหารอันสำคัญมีอยู่ 4 ประการ คือ คนหรือบุคคล (Man) เงินหรืองบประมาณ (Money) วัสดุสิ่งของหรือวัสดุอุปกรณ์ (Material) และการบริหารจัดการ (Management) หรืออาจ เรียกง่ายๆ ว่า 4M's การที่จัดว่าปัจจัยทั้งสี่เป็นปัจจัยพื้นฐานของการบริหาร ก็เพราะว่าในการบริหาร เกือบทุกประเภทจำเป็นต้องอาศัย คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ และการบริหารจัดการทั้งนั้น ไม่ว่าจะ

การบริหารองค์กรของรัฐ หรือองค์กรเอกชน ซึ่งในด้านทรัพยากรการบริหารทั้ง 4 ประการนี้ จะมีผลต่อประสิทธิภาพของการบริหารได้ จะต้องมียุทธศาสตร์ประกอบบางประการของแต่ละด้าน ดังนี้

**ด้านคนหรือบุคลากร (Man)** บุคลากรหรือผู้ปฏิบัติงาน ควรมีวุฒิการศึกษาที่ตรงกับการปฏิบัติ และก่อนที่จะปฏิบัติงานควรได้รับการอบรมอย่างดี จำนวนผู้ปฏิบัติงานมีเพียงพอกับงานในหน้าที่ทุกฝ่าย จึงจะทำให้งานสามารถดำเนินไปได้อย่างสมดุล และที่สำคัญคือผู้ปฏิบัติงานต้องมีความรักและความกระตือรือร้นในการทำงานด้วย

**ด้านเงินหรือด้านงบประมาณ (Money)** องค์กรจะต้องมีงบประมาณเพียงพอ กระบวนการเบิกจ่ายมีความคล่องตัว ไม่มีขั้นตอนในการปฏิบัติมากเกินไป ที่สำคัญคือ บางครั้งงบประมาณมีความยืดหยุ่นได้ และผู้ปฏิบัติต้องมีความรู้และความเข้าใจในกระบวนการงบประมาณด้วย

**ด้านวัสดุ อุปกรณ์ (Material)** วัสดุอุปกรณ์มีความสำคัญไม่น้อยกว่าทรัพยากรการบริหารด้านอื่นๆ นั่นคือ จะต้องมียุทธศาสตร์ต่อลักษณะของงาน อุปกรณ์ดังกล่าวต้องทันสมัย อยู่ในสภาพพร้อมใช้งาน และบุคลากรขององค์กรจะต้องมีความรู้ ความสามารถในการใช้วัสดุอุปกรณ์นั้นด้วย

**ด้านการบริหารจัดการ (Management)** ทรัพยากรการบริหารด้านนี้ ถือได้ว่ามีความสำคัญสูงสุด เพราะเป็นการนำเอาทรัพยากรการบริหารทั้ง 3 ด้าน ที่กล่าวมาเข้าสู่กระบวนการผลิตสินค้า หรือบริการ ในการบริหารนั้นต้องมีการกำหนดวิสัยทัศน์ มีการ กำหนดเป้าหมายในการปฏิบัติงาน นโยบายต้องชัดเจนมีการกระจายอำนาจ มีการฟังความคิดเห็น มีการประสานงาน และที่สำคัญจะขาดเสียมิได้ คือ การประเมินผลการปฏิบัติงาน

และแม้ว่า จะมีนักวิชาการเพิ่มขยายจาก 4M's เป็น 5M's บ้าง 6M's บ้าง แต่โดยข้อเท็จจริง คือ 4M's นั้นเอง ดังนั้นในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยจึงกำหนดกรอบแนวคิด 4M's

สมคิด บางโม (2538 : 39) กล่าวว่า การบริหาร คือ ศิลปะในการใช้ คน เงิน วัสดุ อุปกรณ์ จากภายในองค์กรและจากนอกองค์กร เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรอย่างมีประสิทธิภาพ

ธงชัย สันติวงษ์ (2539 : 11-13) ให้หลักของการบริหารองค์กรว่า ความสำเร็จ ขององค์กร ความสำคัญที่ตัวของผู้บริหาร โดยต้องทำหน้าที่เป็นผู้ประสานการทำงาน (Integrator) ขององค์กรให้สามารถทำงานร่วมกันจนบรรลุเป้าหมายได้ดี ตลอดเวลาผู้บริหารจะต้อง “จัดการ” (Manage) ให้ “ระบบงาน” และ “ระบบคน” ทำงานร่วมกันเป็นกระบวนการ วิธีทำงานที่มีประสิทธิภาพในการแปรสภาพปัจจัยต่างๆ ให้เป็นผลงานที่ดี

ประธาน คงฤทธิศึกษากร (2539 : 176) ได้ให้ความหมาย การบริหาร คือ การทำงาน ให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ โดยมีหลักการดังนี้

1. ต้องมีองค์การ (Organization) และองค์การนั้นต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ (Objective) อันแน่ชัด
2. ต้องมีคนทำงานร่วมกัน คนเป็นส่วนสำคัญในการบริหารหรือการทำงาน
3. ต้องมีทรัพยากรในการบริหาร ซึ่งนอกจากคน (Man) แล้วจะต้องมีทรัพยากรอื่น ๆ ที่สำคัญ ได้แก่ เงิน (Money) วัสดุ (Material) และการบริหารจัดการ (Management) ในการทำงาน
4. ต้องมีการจัดการในการบริหารหรือการทำงาน เพื่อให้การทำงานเป็นไปโดยราบรื่นและบรรลุวัตถุประสงค์

จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ (2541 : 1-3) ได้เสนอระบบการจัดการด้านปัจจัยในการบริหารงาน (CHAKRITS 4M : Social Development Component) ไว้ดังนี้

การที่นักจัดการพัฒนาสังคม ไม่ว่าจะปฏิบัติอยู่ในระดับใด จะสามารถนำเอานโยบายของฝ่ายการเมือง หรือนโยบายและคำสั่งของผู้บังคับบัญชาไปปฏิบัติจัดทำให้เกิดผลสำเร็จได้เป็น อย่างนี้นั้น นอกเหนือจากที่เขาผู้นั้นจะต้องมีความสำนึกถึงสังคมและประชาชน กลุ่มเป้าหมายที่ตนเองถูกวางตัว หรืออาสาเข้าในความรับผิดชอบในการสร้างผลประโยชน์แล้ว นักจัดการ ผู้นั้น ยังจำเป็นที่จะต้องมีความรู้และความสามารถที่จะกำหนดระบบงาน ระเบียบและเทคนิคในการปฏิบัติงานสร้างความพร้อมและมีความสามารถที่จะใช้สิ่งเหล่านี้ให้เป็นเครื่องมือที่มีประโยชน์ ในการทำงานของตน และหน่วยงานของตนอีกด้วย ระบบงานและระเบียบเทคนิคในการปฏิบัติที่กล่าวถึง สามารถแยกออกเป็น 4 ด้าน ดังนี้

M 1 (Man) ได้แก่ คนหรือบุคลากร ซึ่งการจัดการที่ดีจำเป็นจะต้องได้บุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ มีคุณสมบัติที่จำเป็นอย่างอื่นมาบรรจุให้กับตำแหน่งหน้าที่การงานที่กำหนดไว้ และจะต้องให้มีจำนวนพอเพียง ไม่มากเกินไปหรือน้อยไป การจัดการด้านบุคลากรยังควบคุมถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการให้ค่าตอบแทน และผลประโยชน์ที่สมบูรณกับภาวะการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากร ความจำเป็นที่จะต้องดูแลความเรียบร้อยของการปฏิบัติงาน และการเพิ่มพูนความรู้สมรรถภาพในการปฏิบัติงานให้แก่บุคลากรภายในหน่วยเป็นระยะ ๆ ด้วย

M 2 (Money) ได้แก่ ด้านการเงินที่จะต้องหาเงินมาเพื่อใช้ในการดำเนินกิจกรรมตามที่กำหนดเวลาที่ถูกต้องสอดคล้องกัน ดังนั้นการพิจารณาเรื่องแหล่งเงิน การจัดสรรเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในกิจกรรม และรายการต่างๆ ให้ได้สัดส่วนที่จะได้ผลตอบแทนสูงสุด และการควบคุมค่าใช้จ่ายให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์โดยไม่รั่วไหลสูญเสียชีวิตหรือฟุ่มเฟือยโดยไม่จำเป็น แต่ในขณะเดียวกัน

เพื่อที่จะสนับสนุนให้ทำงานได้ดำเนินการไปอย่างราบรื่นจนสามารถบรรลุเป้าหมายได้เป็นอย่างดี การเงินจึงเป็นส่วนสำคัญที่จะต้องดูแล นอกจากนี้การรายงานฐานะทางการเงินเพื่อแสดงผลการปฏิบัติงาน และเพื่อประโยชน์ในการปรับปรุงในระยะต่อไปก็เป็นกิจกรรมสำคัญของการจัดการด้วย

M 3 (Material) ได้แก่ วัสดุ อุปกรณ์ เป็นการจัดหาและมีไว้ซึ่งเครื่องมือเครื่องใช้ วัสดุอุปกรณ์ สำหรับปฏิบัติงาน สถานที่บริหารที่เหมาะสมทันสมัยเพียงพอ และมีประสิทธิภาพที่จะสามารถช่วยให้การดำเนินงานตามหน้าที่ของหน่วยงานนั้นๆ อย่างได้ผล หรือเป็นประโยชน์ที่สุด ทั้งนี้การจัดการด้านนี้ยังหมายความรวมถึง การเสาะแสวงหา การคิดค้น การออกแบบ การควบคุมการใช้งาน การบำรุงรักษาและเปลี่ยนชิ้นส่วนประกอบ การซ่อมแซมสิ่งที่บกพร่องชำรุดเสียหาย หรือที่มีประสิทธิภาพในการใช้งานต่ำกว่าระดับที่ต้องการ และการถอดถอนจากประจำการหรือรีไถล่อน เพื่อจัดหาหรือจัดทำสิ่งทดแทนภายในกำหนดเวลาที่สมควรได้

M 4 (Management) ได้แก่ ด้านการบริหารจัดการ หมายถึง การกำหนดรูปแบบและภารกิจขององค์การ การแบ่งส่วนขององค์การ การกำหนดกิจกรรมของแต่ละหน่วยงาน การกำหนดตำแหน่งงาน (Position) พร้อมหน้าที่ในความรับผิดชอบและอำนาจ (Authority) ของแต่ละตำแหน่งแต่ละส่วน แต่ละระดับ (Level) และขององค์กรเป็นส่วนรวม การกำหนดโครงสร้างและความสัมพันธ์ของงานส่วนต่างๆ ของแต่ละองค์การ สร้างระบบการควบคุมให้ทุกส่วนขององค์การได้เป็นอย่างสืบเนื่องและมีเอกภาพ

พนัส หันนาคินทร์ (2542 : 10) กล่าวว่า การบริหาร คือ กระบวนการที่ผู้บริหารใช้อำนาจตลอดจนทรัพยากรต่าง ๆ เช่น คน เงิน วัสดุ อุปกรณ์ การบริหารจัดการ ที่มีอยู่หรือคาดว่าจะมีจัดการดำเนินงานของสถาบันหรือหน่วยงานนั้น ๆ ให้ดำเนินไปสู่จุดหมายที่ต้องการ

กิตติ นูนาค (2543 : 159 -160) ได้เสนอแนวคิดหลักของการปฏิบัติการบริหารองค์การของตนเองเพื่อต่อสู้กับภาวะเศรษฐกิจ ดังนี้

1. ต้องยึดหลักการกระจายอำนาจ
2. ต้องกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบ ตลอดจนขอบเขตของอำนาจของบุคลากรให้ชัดเจน
3. ต้องกำหนดโครงสร้างการจัดองค์กรใหม่ให้กะทัดรัด คล่องตัว ต่อ  
การปฏิบัติงาน
4. ต้องกำหนดช่องควบคุมระหว่างผู้บังคับบัญชา และผู้ใต้บังคับบัญชาให้มี  
สัดส่วนที่เหมาะสม
5. ต้องจัดการกับปัญหาต่าง ๆ ภายในองค์กรภายใต้หลักของการระดมความคิด

ธงชัย สมบูรณ์ (2549 : 9) กล่าวว่า การบริหารงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร ในบรรดาปัจจัยทางการบริหารที่รู้จักโดยทั่วไป 4 ประการ ที่เรียกเป็นคำย่อในภาษาอังกฤษว่า “4 M’s” ซึ่งได้แก่ คน เงิน วัสดุ อุปกรณ์และการจัดการ โดยที่ทรัพยากรเหล่านี้จะมีอยู่ในแต่ละองค์กร ในปริมาณที่จำกัดแตกต่างกัน ดังนั้น ผู้บริหารที่มีศักยภาพจะต้องสามารถจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่ ขององค์กรในอัตราส่วนที่เหมาะสม เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และประโยชน์สูงสุด แก่องค์กร โดยธรรมชาติแล้วทรัพยากรที่มีความสำคัญที่สุดในทรัพยากรทั้ง 4 คือ คนหรือมนุษย์ (Human Resource) เพราะคนหรือมนุษย์มีสติปัญญา มีความสามารถ และมีศักยภาพในการใช้ ปัจจัยอื่น ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ปลอดภัย และบรรลุความสำเร็จได้ตามเป้าหมายขององค์กร ที่ตั้งไว้

หลักการบริหาร 4M’s มาจากทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ร่วมกับทฤษฎีทางการบริหาร การผลิตที่ให้ผลเป็นผลผลิต (Product) หรือเป็นบริการ (Service) โดยที่ใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล ซึ่งประกอบด้วย

1. Man คือ คนหรือบุคลากร
2. Money คือ เงินหรืองบประมาณ
3. Material คือ วัสดุ อุปกรณ์
4. Management คือ การบริหารจัดการ

ชัยเลิศ พิชิตพรชัย (2552 : 12) กล่าวว่า “การบริหารที่สำคัญที่สุดคือ การใช้ทรัพยากร มนุษย์ คือการจัดวางอัตรากำลังคนให้ลงในตำแหน่งงานที่เหมาะสมกับความสามารถของเขา (Put the Right man on the Right job) ถ้าคนนั้น ไม่มีความสามารถนั้น เราก็อาจจะพัฒนาเขาให้มีความสามารถขึ้นมา หรือถ้าพัฒนาไม่ทันกับเวลาที่มีอยู่ เราก็อาจต้องจ้างที่ปรึกษาหรือ Outsource เป็นต้น เมื่อคนมีความสามารถแล้ว ก็ต้องหาเงิน มาอุดหนุนค่าจ้างให้โครงการดำเนินการไปได้อย่างเหมาะสมและทันท่วงที กับจังหวะเวลาที่ต้องใช้เงิน ถ้าไม่มีเงินเพียงพอ ก็ให้หากคนมาลงทุนเพิ่ม หรือไม่ก็กู้เงินมาใช้ก่อน หรือไม่ก็เปลี่ยนหนี้สินเป็นทุน เป็นต้น ต่อไปก็ต้องจัดหาวัสดุ อุปกรณ์ และเครื่องมือเครื่องใช้ ที่ต้องใช้ในการดำเนินการอย่างเพียงพอและใช้ให้ประหยัด แต่ได้ปริมาณ งานที่มาก คุ่มค่า และท้ายสุดแต่สำคัญ คือ การจัดการ ต้องมีหลักการบริหารที่ดี เก่งทั้งคน เก่งทั้ง งาน มีการจัดเรียงลำดับความสำคัญ มีภาวะผู้นำและต้องเลือกใช้เทคโนโลยีให้ทันสมัยและเหมาะสม เป็นต้น”

Drucker. (1942-1949 ; อ้างถึงใน สมพงษ์ เกษมสิน. 2523 : 6) กล่าวว่า การบริหาร คือ ศิลปะในการทำงานให้บรรลุเป้าหมายร่วมกับผู้อื่น การทำงานต่าง ๆ ให้ลุล่วงไปโดยอาศัยคนอื่นเป็นผู้ทำภายในสภาพองค์การที่กล่าวนั้น ทรัพยากรด้านบุคคลจะเป็นทรัพยากรหลักขององค์กร



ที่เข้ามาาร่วมกันทำงานในองค์กร ซึ่งคนเหล่านี้จะเป็นผู้ใช้ทรัพยากรด้านวัตถุอื่น ๆ เครื่องจักร อุปกรณ์ วัตถุดิบ เงินทุน รวมทั้งข้อมูลสนเทศต่าง ๆ เพื่อผลิตสินค้าหรือบริการออกจำหน่ายและตอบสนองความพอใจให้กับสังคม

Koontz. (1972 : 140) กล่าวว่า การบริหาร หมายถึง การดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ โดยอาศัยปัจจัยทั้งหลาย ได้แก่ คน, เงิน, วัสดุ สิ่งของ เป็นอุปกรณ์การบริหาร สรุปได้ว่า แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานเป็นกลไกที่สำคัญในการนำเอาทรัพยากรอันได้แก่ คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ และการบริหารจัดการ ไปดำเนินการให้เกิดประโยชน์ต่อสังคม โดยเป็นไปอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพ มีประสิทธิผล และจัดสรรบริการให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม ระบบการบริหารจึงถือว่าเป็นส่วนประกอบของสังคม ปัจจัยด้านต่าง ๆ ของสังคมที่มีความเชื่อมโยงกันในลักษณะเป็นพลวัตร จึงมีอิทธิพลต่อระบบการบริหารทั้งในลักษณะที่เป็นปัจจัยความสำเร็จและปัจจัยล้มเหลว

### 3. ทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร

การบริหารงานจะดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ต้องอาศัยการใช้ความรู้ ความชำนาญ และการฝึกฝนอบรมทางด้านบริหารมาโดยเฉพาะ จึงเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าการบริหารเป็นวิชาชีพอย่างหนึ่ง ผู้บริหารจึงจำเป็นต้องมีความรู้ ความชำนาญในการบริหาร เพื่อความสำเร็จขององค์กร มีนักวิชาการทั้งไทยและต่างประเทศ ได้เสนอทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารไว้ดังนี้

Fayol. (1949 : 180-182) ได้เสนอทฤษฎีการบริหาร โดยมีความเชื่อว่าเป็นไปได้ที่จะหาทางศึกษาถึงศาสตร์ที่เกี่ยวกับการบริหาร (Administrative) ซึ่งสามารถใช้ได้กับการบริหารทุกชนิด ไม่ว่าจะเป็นการบริหารอุตสาหกรรมหรืองานรัฐบาล โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการบริหาร (Management Functions) ซึ่งประกอบด้วยหน้าที่ทางการบริหาร 5 ประการ คือ

1. การวางแผน (Planning) หรือการกำหนดทิศทางองค์กรพร้อมเป้าหมายและแผนงานต่าง ๆ
2. การจัดองค์กร (Organization) หรือการจัดระเบียบทรัพยากรให้เป็นระบบงานที่มีประสิทธิภาพเป็นระบบวิธีการทำงานที่มีประสิทธิภาพสูงสุด เรียกกันทั่วไปว่า “One best way”
3. การจัดคนเข้าทำงาน (Staffing) คือ การจัดหา พัฒนาและดำรงรักษาให้องค์กรที่มีทรัพยากรบุคคลที่ทรงคุณค่าสูงสุด เมื่อพร้อมที่จะปฏิบัติงานและสร้างสรรค์ความสำเร็จให้องค์กรจากเจ้าหน้าที่ ที่แต่ละคนปฏิบัติอยู่

4. การสั่งการ (Directing) คือ การมีศิลปะในการสร้างความเข้าใจ การรู้จักจูงใจ และกำกับให้ผู้ทำงานทุกคนและทีมงานต่างๆ ทำงานอย่างทุ่มเทและเสริมสร้างประสิทธิภาพต่อกัน เพื่อผลสำเร็จของส่วนรวมร่วมกัน

5. การควบคุม (Controlling) คือ ภาระหน้าที่ในการที่จะต้องกำกับให้สามารถ ประกันได้ว่ากิจกรรมต่างๆ ที่ทำไปนั้นสามารถเข้ากันได้กับแผนที่ได้วางไว้แล้ว

ฟายล์ ได้กำหนดหลักการในการบริหารจัดการชั้น 14 ประการ เป็นส่วนประกอบ สำคัญในการเพิ่มประสิทธิภาพของกระบวนการบริหารจัดการ ดังนี้

1. การแบ่งงานกันทำ (Division of Work) เขาเน้นให้มีการแบ่งงานกันทำตาม ความถนัด ความสามารถของสมาชิกในองค์กร เป็นการนำเอาแนวคิดของนักเศรษฐศาสตร์มาใช้ ในการใช้ประโยชน์สูงสุดจากแรงงาน ซึ่งหลักการนี้ขึ้นอยู่กับจัดการซึ่งเป็นเทคโนโลยี ที่สำคัญ อย่างหนึ่ง

2. อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ (Authority and Responsibility) อำนาจหน้าที่ เป็นสิทธิหรืออำนาจในการสั่งการในเรื่องนั้น ๆ ส่วนความรับผิดชอบเป็นการทำงานที่ได้รับ มอบหมายให้เสร็จสิ้นตามตำแหน่งต่างๆ ที่มีหน้าที่อยู่ การมอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ กับสมาชิกในองค์กรควรจะมีลักษณะควบคู่กัน ควรคำนึงถึงความพอเหมาะที่จะทำให้งานนั้น ประสบความสำเร็จ

3. ระเบียบวินัย (Discipline) หมายถึง การเคารพในข้อตกลง ซึ่งก็คือ การเชื่อฟัง และปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนขององค์กร ระเบียบวินัยเป็นสิ่งจำเป็นที่จะทำให้องค์กรดำเนิน ไปอย่างราบรื่น แต่การธำรงรักษาไว้ซึ่งระเบียบวินัยนี้ขึ้นอยู่กับคุณภาพของผู้นำในองค์กรด้วย โดยต้องมีข้อตกลงที่ชัดเจนและยุติธรรม และมีการลงโทษอย่างยุติธรรมเสมอหน้ากันกรณีที่มี ความผิด

4. เอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of Command) หลักการนี้เน้นว่า ผู้ใต้บังคับบัญชาคนหนึ่งควรรับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว (One Subordinate should Receive orders from one Superior) ถ้ามีผู้บังคับบัญชามากกว่าหนึ่งคน คงจะสร้างความหนักใจ แก่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาว่าจะปฏิบัติตัวอย่างไรจึงจะเหมาะสม

5. เอกภาพในการอำนวยการ (Unity of Direction) เป็นการจัดการงานที่มีจุดมุ่งหมาย เหมือนกัน เขาเป็นกลุ่มเดียวกัน โดยให้อยู่ภายใต้การดูแลของผู้บังคับบัญชาคนเดียว (One head one Plan) การมีเอกภาพในการอำนวยการนี้ ได้สร้างความสำเร็จให้แก่องค์กรธุรกิจและสถาบันระดับ ใหญ่จำนวนมาก

6. ประโยชน์ส่วนบุคคลเป็นรองจากประโยชน์ส่วนรวม (Subordination of Individual interest to the General interest) หลักการนี้มุ่งให้เกิดความปรองดองและประสานผลประโยชน์ในกรณีที่มีการขัดแย้งระหว่างบุคคลและองค์การ องค์การจะได้รับการพิจารณาและให้ความสำคัญเป็นอันดับแรกส่วนบุคคลมีความสำคัญเป็นอันดับรองลงมา

7. ค่าตอบแทน (Remuneration) ลูกจ้างควรได้รับผลตอบแทนจากการทำงานให้แก่องค์การ ซึ่งการให้ค่าตอบแทนนี้ ควรคำนึงถึงหลักความเหมาะสม และยุติธรรมให้เกิดความพอใจทั้งลูกจ้างและนายจ้าง

8. การรวมอำนาจ (Centralization) การรวมอำนาจเป็นสาระที่สำคัญของอำนาจหน้าที่ (Context of Authority) การรวมอำนาจนี้ หมายถึงการที่ผู้ได้บังคับบัญชาทุกระดับจะต้องรับฟังคำสั่งผู้บริหารเพียงคนเดียว ในการรวมอำนาจหรือกระจายอำนาจ (การแบ่งอำนาจหน้าที่ไปยังการบริหารระดับต่างๆ) นั้น ฟาโยล ได้เน้นความเหมาะสมกับสถานการณ์ กรณีธุรกิจเล็กๆ ผู้จัดการตั้งโดยตรงมายังลูกน้อง จัดว่าเป็นการรวมอำนาจสมบูรณ์แบบ (Absolute Centralization)

9. การจัดสายบังคับบัญชา (Scalar Chain) เป็นการ จัดสายบังคับบัญชาจากระดับสูงสุด ไปสู่ระดับต่ำสุด และในสายของอำนาจหน้าที่จะต้องมีการเชื่อมโยงด้านการติดต่อสื่อสาร Fayol เน้นการติดต่อสื่อสารในวงจรสั้นๆ (Short Circuit) เพื่อให้การทำงานเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

10. การจัดลำดับ (Order) การจัดการที่ดีต้องมีการจัดลำดับตำแหน่งและหน้าที่ของตำแหน่งต่าง ๆ ให้ชัดเจน

11. ความเสมอภาค (Equity) ก็คือ การปฏิบัติต่อผู้ได้บังคับบัญชาอย่างยุติธรรม ความเสมอภาคเป็นการผสมระหว่างความเมตตา และความยุติธรรมซึ่งจะทำให้ลูกน้องมีความเคารพเชื่อถือในผู้บังคับบัญชา

12. ความมั่นคงในการทำงาน (Stability of Tenure) โดยได้เน้นให้เห็นว่างานแต่ละงานที่ลูกน้องทำต้องใช้เวลาในการเรียนรู้ ฉะนั้นไม่ควรมีการเปลี่ยนแปลง โยกย้ายงานบ่อย เพราะจะทำให้คนงานรู้สีกว่าตนไม่มีความมั่นคง เพราะขาดความสามารถในการทำงานนั้นๆ

13. ความคิดริเริ่ม (Initiative) ฟาโยลต้องการให้ผู้อยู่ได้บังคับบัญชา ได้มีโอกาสแสดงความคิดริเริ่มต่อการปฏิบัติงาน ลูกจ้างจะเกิดความพอใจเป็นอย่างยิ่งเมื่อได้รับ การยอมรับให้มีส่วนแสดงความคิดเห็น และเป็นการสร้างความมั่นคงให้แก่องค์การอีกด้วย

14. ความสามัคคี (Esprit de Corps) การมีมนุษยสัมพันธ์กัน ในองค์การก่อให้เกิดความเข้าใจซึ่งกันและกัน อันนำไปสู่ความสำเร็จขององค์การ ฉะนั้น ผู้บริหาร ควรได้รับการสนับสนุนให้บุคคลในองค์การสร้างความสัมพันธ์กัน

Gulick. (1993 : 54) ได้เสนอหลักการบริหารระบบราชการที่เรียกว่า “POSDCoRB Model” ประกอบด้วย

1. P = Planning หมายถึง การวางแผน คือเป็นการกำหนดเป้าหมายไว้ล่วงหน้าว่า จะทำอะไร โดยมีการเตรียมทรัพยากรการบริหาร การกำหนดเป้าหมายและวิธีปฏิบัติไว้ล่วงหน้า

2. O = Organizaing หมายถึง การจัดองค์การ คือ การจัดส่วนขององค์การการจัด ระเบียบเกี่ยวกับตัวคน การแบ่งงานกันทำ การปกครองบังคับบัญชา การควบคุมและการปรับปรุง กลไกการบริหารและการจัดการ

3. S = Staffing หมายถึง การบริหารงานบุคคล คือ การจัดหาบุคคลมาปฏิบัติงาน ตามที่วางไว้ รวมทั้งการบำรุงรักษา และพัฒนาให้มีประสิทธิภาพที่สูง

4. D = Directing หมายถึง การอำนวยการ คือ การควบคุม กำกับ ดูแล การวินิจฉัย สั่งการให้ดำเนินการตามวิธีกำหนดขึ้น และการเร่งรัดงานให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด

5. Co = Coordinating หมายถึง การประสานงาน คือ การติดต่อแสวงหา ความร่วมมือ การจัดระเบียบวิธีการและกลไกการบริหารต่างๆ ให้สอดคล้องกันกับทุกฝ่ายที่ เกี่ยวข้อง

6. R = Reporting หมายถึง การรายงาน คือ เป็นระบบและขั้นตอนการรายงานผล การปฏิบัติงาน การประชาสัมพันธ์ให้สาธารณชนทราบ และใช้ประโยชน์จากระบบรายงานใน การดำเนินการพัฒนาต่าง ๆ

7. B = Budgeting หมายถึง การจัดสรรงบประมาณ คือ การปฏิบัติด้านการเงิน รายได้ รายจ่ายหรือการกำหนดการจัดหา และแหล่งรายได้ต่าง ๆ ในการดำเนินการ

สรุปได้ว่า ทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร เป็นการดำเนินการเพื่อให้งานหรือสิ่งที่ต้องการ กระทำบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์การ โดยนำเอาทรัพยากรหรือปัจจัยทางการบริหาร คือ บุคลากร งบประมาณ วัสดุ อุปกรณ์ และการบริหารจัดการ มาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ผสมผสานกับกระบวนการบริหาร ได้แก่ การวางแผน การจัดองค์การ การอำนวยการหรือการ สั่งการ และการควบคุม เพื่อให้งานบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล เกิดความคุ้มค่า ประหยัด ทันเวลาและเสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด การบริหารจึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและจำเป็นอย่าง ยิ่งต่อการดำเนินงานขององค์กร เพราะเป็นเครื่องมืออันสำคัญในอันที่จะชี้ให้เห็นถึงความสำเร็จ หรือล้มเหลว ความมีประสิทธิภาพ หรือความไร้ประสิทธิภาพของหน่วยงานหรือองค์กรนั้น

## แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น

ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกที่เกิดจากความรู้สึกภายในสิ่งต่าง ๆ ซึ่งความรู้สึกภายในนั้น อาจเป็นเพียงเจตคติหรือความเชื่อหรือความนิยมที่ได้แสดงออกมา โดยการพูดหรือการเขียน ซึ่งในการแสดงออกนั้นจะต้องอาศัยพื้นฐานความรู้ ประสบการณ์ และพฤติกรรมของแต่ละบุคคล ก่อนที่จะมีการตัดสินใจแสดงออกมา ซึ่งแต่ละคนอาจจะมีคนเห็นเหมือนกันหรือต่างกันได้ ซึ่งผู้วิจัยได้ทบทวนเอกสารแนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น ทั้งจากนักวิชาการไทยและต่างประเทศ ได้ให้แนวความคิดไว้ดังนี้

### 1. ความหมายของความคิดเห็น

ความคิดเห็น ได้มีนักวิชาการให้ความหมายของความคิดเห็นไว้หลากหลาย ดังนี้ ราชบัณฑิตยสถาน (2532 : 246) ได้บัญญัติคำว่าความคิดเห็นซึ่งตรงกับคำว่า Opinion ในภาษาอังกฤษไว้ว่า หมายถึง

1.1 ข้อพิจารณาเห็นว่าเป็นจริง จากการใช้ปัญญาความคิดประกอบ ถึงแม้จะไม่ได้อาศัยหลักฐานพิสูจน์ยืนยัน ได้เสมอ ไปก็ตาม

1.2 ทศนะหรือประมาณการ เกี่ยวกับเนื้อหาหรือประเด็นใดประเด็นหนึ่ง

1.3 คำแถลงที่ยอมรับนับถือกันว่าเป็นผู้เชี่ยวชาญในหัวข้อปัญหาที่มีผู้นำมาขอปรึกษา คำว่าความคิดเห็นมีความหมายใกล้เคียงกับคำว่า เจตคติ ซึ่งมีคำอธิบายไว้ว่า แนวโน้มที่บุคคลได้รับมาหรือเรียนรู้มา และกลายเป็นแบบอย่างในการแสดงปฏิกิริยาสนับสนุน หรือเป็นปฏิปักษ์ต่อบางสิ่งบางอย่างหรือต่อบุคคลบางคน

บุญเรียง ขจรศิลป์ (2534 : 78) ได้ให้ความหมายไว้ว่า ความคิดเห็น หมายถึง การแสดงออกทางวาจาของเจตคติ การที่บุคคลกล่าวว่าเขามีความเชื่อหรือความรู้สึกอย่างไรนั้น เป็นการแสดงความคิดเห็นของบุคคลนั้น ดังนั้น การวัดความคิดเห็นของบุคคลนั้น เป็นสิ่งที่เป็นไปได้

พรทิพย์ สัมปิตตะวนิช และคณะ (2541 : 153) ได้ให้ความหมายไว้ว่า “ความคิดเห็น คือ ความโน้มเอียง (Predisposition) ที่เกิดจากการเรียนรู้ เพื่อที่จะตอบสนองต่อวัตถุหนึ่งอาจจะออกมาในลักษณะที่พึงพอใจหรือไม่พึงพอใจต่อวัตถุนั้นได้”

ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ (2541 : 94) ได้ให้ความหมายว่า “ความคิดเห็น คือ การประเมินหรือการตัดสินใจเกี่ยวกับความชอบหรือไม่ชอบในวัตถุ คน หรือเหตุการณ์ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความรู้สึกของคนๆ หนึ่ง เกี่ยวกับบางสิ่งบางอย่าง”

ชรณิศวรร จิตขวัญ (2542 : 43) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็น หมายถึง ความเชื่อ หรือการลงความเห็น ซึ่งขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงหรือข้อมูลที่ได้รับทราบ

สุชา จันทน์เอม (2542 : 23) ได้กล่าวว่า ความคิดเห็น หมายถึง ความรู้สึกของบุคคลที่มีต่อสิ่งหนึ่ง แต่เป็นลักษณะที่ไม่ลึกซึ้งเหมือนกับทัศนคติ คนเรามักจะมีความคิดเห็นแตกต่างกันไป ความคิดเห็นเป็นส่วนหนึ่งของทัศนคติ

กมลรัตน์ หล้าสุวรรณ (อ้างถึงใน สุพินดา วงษ์บุรี. 2547 : 10-11) กล่าวว่า ความคิดเห็น เป็นการแสดงออก โดยการพูดหรือการเขียน เกี่ยวกับทัศนคติหรือความเชื่อหรือค่านิยมของบุคคล ความคิดเห็นไม่เหมือนทัศนคติตรงที่ไม่จำเป็นต้องแสดงความรู้สึก อารมณ์หรือการแสดงพฤติกรรมที่จะตอบสนองต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง เป็นคำพูดพร้อมเหตุผลที่บุคคลคิดขึ้นมา และถ้าไม่มีคนเห็นด้วยก็อาจเปลี่ยนคำพูดดังกล่าวได้ ดังนั้น บุคคลที่มีทัศนคติหรือความเชื่อหรือค่านิยมอย่างใดอย่างหนึ่ง แต่ถ้าไม่แสดงความคิดเห็นออกมา ก็จะไม่มีความหมายว่าบุคคลนั้นมีทัศนคติ ความเชื่อหรือค่านิยมเช่นใด

ณัฐพันธ์ เขจรนันท์ และ ฉัตรยาพร เสมอใจ (2547 : 40-41) ระบุไว้ว่า ความคิดเห็น และการรับรู้ที่มีความแตกต่าง เนื่องจากการรับรู้สถานการณ์ระหว่างผู้บริหาร และผู้ใต้บังคับบัญชา แตกต่างกัน ประสบการณ์ของแต่ละบุคคลต่างกัน หรือเลือกรับรู้ในสิ่งที่ต้องการเท่านั้น ดังนั้น ผลลัพธ์ของการรับรู้ก็อาจต่างกันด้วย องค์การต้องพยายามให้พนักงาน มีการรับรู้และจัดเตรียมขั้นของการรับรู้ คือ อธิบายสิ่งที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ (Objective) ให้พนักงานมีการรับรู้ (Awareness) การยอมรับ (Recognition) ที่ความหมาย (Interpretation) และมีการตอบสนอง (Response) ต่อการเปลี่ยนแปลง

สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (2549 : 54) ระบุไว้ว่า ทัศนคติ จะปรากฏอยู่ในความคิดเห็นเป็นเรื่องการตัดสินใจเฉพาะประเด็นหนึ่ง การเรียงลำดับจากคุณธรรมไป ทัศนคติไปถึงความคิดเห็นเป็นการก้าวจากเรื่องทั่วไปไปยังเรื่องเฉพาะ จากสภาพจิตหรือความโน้มเอียงที่เริ่มกว้างๆ และแคบเข้าจนในที่สุดแสดงออกมาเป็นความคิดเห็นเฉพาะเรื่อง ความคิดเห็นอื่นกับสถานการณ์ บุคคลอาจมีความคิดเห็นขัดแย้งกับความยึดมั่นในใจของตนเอง เนื่องจากความกดดันในสถานการณ์เฉพาะหน้า และความคิดเห็นมักมีผลซับซ้อนของทัศนคติหลายเรื่อง

Freeman. (1995 : 609) ได้ให้ความหมายไว้ว่าความคิดเห็น หมายถึง ความพร้อมทางด้านจิตใจที่จะตอบสนองต่อบุคคล สถานการณ์ วัตถุ และความคิดเห็น โดยมีลักษณะที่คงที่แน่นอน ซึ่งเป็นผลมาจากการเรียนรู้ และมีรูปแบบการตอบสนองอย่างเดียวกัน

Good. (2006 : 17) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็น (Opinion) ไว้หลายความหมาย ได้แก่

1. ความหมายทั่วไป หมายถึง ความเชื่อ ความคิดเห็น ข้อพิจารณา ความรู้สึกหรือทัศนคติที่ยังไม่ได้รับการพิสูจน์อย่างแน่นอน และยังขาดน้ำหนักทางเหตุผลหรือการวิเคราะห์หรือกล่าวกว้างๆ ได้ว่ามีความเป็นไปได้มากกว่าความรู้

2. ความหมายเฉพาะ หมายถึง การพิจารณาหรือการวินิจฉัยอย่างมีแบบแผนจากแหล่งข้อมูล หรือบุคคลที่เชื่อถือได้

3. ความคิดเห็นสาธารณะ (Public Opinion) หมายถึง การพิจารณาหรือข้อวินิจฉัยรวม ๆ ของกลุ่มคนในสังคมที่เกี่ยวข้องกับความเชื่อ หรือข้อเท็จจริง

สรุปได้ว่า ความคิดเห็น หมายถึง การแสดงออกทางด้านความรู้สึกนึกคิด ความเชื่อของบุคคลที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งหรือเรื่องใด เรื่องหนึ่ง ด้วยการพูดหรือเขียน ภายใต้อิทธิพลของความรู้ ประสบการณ์ และสภาพแวดล้อมของบุคคลนั้น เข้ามาเกี่ยวข้องในการตัดสินใจ ซึ่งความคิดเห็นนั้น อาจจะเป็นไปในทางเห็นด้วยเฉยๆ หรือไม่เห็นด้วยก็ได้

## 2. ประเภทของความคิดเห็น

Remmer. (1954 : 6-7 ; อ้างถึงใน ดวงอุมา โสภกา. 2551 : 20) ได้จำแนกความคิดเห็นเป็น 2 ประเภทด้วยกัน คือ

2.1 ความคิดเห็นเชิงบวกสุด – เชิงลบสุด (Extreme Opinion) เป็นความคิดเห็นที่เกิดจากการเรียนรู้ และประสบการณ์ ซึ่งสามารถทราบทิศทางได้ ทิศทางบวกสุด ได้แก่ ความรัก จนหลงทิศ ทิศทางลบสุด ได้แก่ ความรังเกียจ ความคิดเห็นนี้รุนแรงเปลี่ยนแปลงยาก

2.2 ความคิดเห็นจากความรู้ ความเข้าใจ (Cognitive Contents) การมีความคิดเห็น ต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ขึ้นอยู่กับความรู้ ความเข้าใจที่มีต่อสิ่งนั้น เช่น ความรู้ ความเข้าใจในทางที่ดี ชอบยอมรับ เห็นด้วย ความรู้สึก ความเข้าใจในทางที่ไม่ดี ได้แก่ ไม่ชอบ ไม่ยอมรับ ไม่เห็นด้วย

## 3. ความสำคัญของความคิดเห็น

การสำรวจความคิดเห็น เป็นการศึกษาความรู้สึกของบุคคล กลุ่มคน ที่มีต่อสิ่งใด สิ่งหนึ่ง แต่ละคนจะแสดงความเชื่อและความรู้สึกใดๆ ออกมาโดยการพูด การเขียน เป็นต้น การสำรวจความคิดเห็น จะเป็นประโยชน์ต่อการวางแผนนโยบายต่างๆ เพราะจะทำให้การดำเนินงานต่างๆ เป็นไปด้วยความเรียบร้อย

Feldman. (1992 : 53) กล่าวว่า ใ้ว่า การสำรวจความคิดเห็นเป็นการศึกษาความรู้สึกของบุคคลที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง แต่ละคนจะแสดงความเชื่อ และความรู้สึกใดๆ ออกมา โดยการพูดหรือการเขียน เป็นต้น การสำรวจความคิดเห็นจะเป็นประโยชน์ต่อการวางแผนนโยบายต่างๆ เพราะจะทำให้การดำเนินงานต่างๆ เป็นไปด้วยความเรียบร้อย โครงการพัฒนาใด ๆ ก็ตาม ถ้าจะให้สำเร็จและบรรลุเป้าหมายอย่างแท้จริงแล้ว ก็ควรต้องได้รับความร่วมมือจากประชาชน

การเผยแพร่โครงการและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อโครงการจึงจะเกิดผลดี คือ จะช่วยให้โครงการนั้นสอดคล้องเป็นไปตามความต้องการของท้องถิ่น อันเป็นสิ่งแวดลอมทางสังคมที่ใช้ประเมินค่าโครงการและทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกในการเข้ามามีส่วนร่วมทำให้ไม่เกิดการต่อต้าน ถ้าสาธารณชนมีส่วนหรือมีสิทธิแสดงความคิดเห็นในโครงการใด ๆ ที่จะพัฒนาประเทศนั้น คือ ทำให้ประชาชนเกิดการสำรวจความคิดเห็นเป็นการศึกษาความรู้สึกของบุคคลหรือกลุ่มบุคคล ที่มีสิ่งหนึ่งสิ่งใด แต่ละคน จะแสดงความเชื่อและความรู้สึกใด ๆ ออกมา โดยการพูดและการเขียน เป็นต้น การสำรวจ ความคิดเห็นจะเป็นประโยชน์ต่องานวางแผนนโยบายต่าง ๆ หรือการเปลี่ยนแปลงนโยบาย เพราะจะทำให้การดำเนินงานต่างๆ เป็นไปด้วยความเรียบร้อย

สรุปความสำคัญของความคิดเห็นคือ ความคิดเห็นสามารถนำไปวางแผนนโยบาย เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อย เพื่อให้บรรลุเป้าหมายอย่างแท้จริง

#### 4. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น

การแสดงความคิดเห็น เป็นเรื่องของแต่ละบุคคล ความคิดเห็นของแต่ละบุคคลต่อเรื่องใดเรื่องหนึ่ง แม้จะเป็นเรื่องเดียวกัน ไม่จำเป็นเสมอที่จะต้องมีความคิดเห็นเหมือนกันขึ้นอยู่กับปัจจัยที่แต่ละบุคคลได้รับ ซึ่งมีนักวิชาการ ได้กล่าวไว้ มีดังนี้

ประภาเพ็ญ สุวรรณ (2540 : 50) ได้กล่าวว่า “อายุ มีผลต่อเจตคติของบุคคลส่วนใหญ่ มักปรับตัวให้เข้ากับสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนไปได้ยาก ซึ่งทำให้มีผลต่อเจตคติของเขาเอง นอกจากอายุแล้วยังมีตัวแปรอื่นๆ อีกมากมาย เช่น ปฏิภิกิริยาของบุคคลต่อสิ่งเร้า ข่าวสาร เป็นต้น บุคคลที่แตกต่างกัน จะมีปฏิภิกิริยาไม่เหมือนกัน ผลที่จะมีต่อการเปลี่ยนแปลงเจตคติ ความคิดย่อมแตกต่างกันไปด้วย”

ดวงอุมา โสภ (2551 : 21) ได้สรุปปัจจัยพื้นฐานที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของบุคคล ซึ่งทำให้บุคคลแต่ละคนแสดงความคิดเห็นที่เหมือนกัน หรือแตกต่างกันไว้ ดังนี้

##### 1. ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่

1.1 ปัจจัยทางพันธุกรรมและร่างกาย คือ เพศ อวัยวะ ความครบถ้วน สมบูรณ์ของอวัยวะต่างๆ คุณภาพของสมอง

1.2 ระดับการศึกษา การศึกษามีอิทธิพลต่อการแสดงออกซึ่งความคิดเห็น และการศึกษาทำให้บุคคลที่มีความรู้ในเรื่องต่างๆ มากขึ้น และคนที่มีความรู้มาก มักจะมีความคิดเห็นในเรื่องต่างๆ อย่างมีเหตุผล

1.3 ความเชื่อ ค่านิยม และเจตคติของบุคคลต่อเรื่องต่าง ๆ ซึ่งอาจจะได้จากการเรียนรู้จากกลุ่มบุคคลในสังคม หรือจากการอบรมสั่งสอนของครอบครัว



1.4 ประสบการณ์ เป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดการเรียนรู้ ทำให้มีความรู้ ความเข้าใจในหน้าที่ และความรับผิดชอบต่องาน ซึ่งจะส่งผลต่อความคิดเห็น

## 2. ปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อม ได้แก่

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

2.2 กลุ่มและสังคมที่เกี่ยวข้อง มีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของบุคคล เพราะเมื่อบุคคลอยู่ในกลุ่มใดหรือสังคมใด ก็ต้องยอมรับและปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ของกลุ่ม หรือสังคม ซึ่งทำให้บุคคลนั้นมีความเห็นไปตามกลุ่มหรือสังคมที่อยู่

2.3 ข้อเท็จจริงในเรื่องต่าง ๆ หรือสิ่งต่าง ๆ ที่บุคคลแต่ละคนได้รับ ทั้งนี้เพราะข้อเท็จจริงที่แต่ละบุคคลได้รับแตกต่างกัน ก็จะมีผลต่อการแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างกัน

Oskamp. (1977 : 119-133) ได้กล่าวว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น ประกอบด้วย 5 ปัจจัย ดังนี้

1. ปัจจัยทางพันธุกรรมและร่างกาย (Genetic and Physiological Factors) เป็นปัจจัยตัวแรกที่ไม่ค่อยจะได้พูดถึงมากนัก โดยมีการศึกษาพบว่าปัจจัยทางพันธุกรรม จะมีผลต่อระดับความก้าวร้าวของบุคคล ซึ่งจะมีผลต่อเจตคติหรือความคิดเห็นของบุคคลนั้น ๆ ได้ ปัจจัยด้านร่างกาย เช่น อายุ ความเจ็บป่วยและผลกระทบจากการใช้ยาเสพติด จะมีผลต่อความคิดเห็นและเจตคติของบุคคล เช่น คนที่มีความคิดอนุรักษ์นิยมมักจะเป็นคนที่มีอายุมาก เป็นต้น

2. ประสบการณ์โดยตรงของบุคคล (Direct Personal Experience) คือ บุคคลได้รับความรู้สึกและความคิดต่างๆ จากประสบการณ์โดยตรง เป็นการกระทำหรือพบเห็นต่อสิ่งต่าง ๆ ด้วยตนเอง ทำให้เกิดเจตคติหรือความคิดเห็นจากประสบการณ์ที่ตนเองได้รับ เช่น เด็กทารกที่แม่ได้ป้อนน้ำส้มคั้นให้ทาน เขาจะมีความรู้สึกชอบ เนื่องจากน้ำส้ม หวาน เย็น หอม ชื่นใจ ทำให้เขามีความรู้สึกต่อน้ำส้มที่ทานเป็นครั้งแรก เป็นประสบการณ์โดยตรงที่เขาได้รับ

3. อิทธิพลจากครอบครัว (Parental Influence) เป็นปัจจัยที่บุคคลเป็นเด็ก จะได้รับอิทธิพลจากการเลี้ยงดูของพ่อ แม่และครอบครัว ทั้งนี้เมื่อตอนเป็นเด็ก ๆ จะได้รับการอบรมสั่งสอนทั้งในด้านความคิด การตอบสนองความต้องการทางด้านร่างกาย การให้รางวัลและการลงโทษ ซึ่งเด็กจะได้รับจากครอบครัวและจากประสบการณ์ที่ตนเองได้รับมา

4. เจตคติและความคิดเห็นของกลุ่ม (Group Determinants of Attitude) เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลเป็นอย่างมากต่อความคิดเห็นหรือเจตคติของแต่ละบุคคล เนื่องจากบุคคลจะต้องมีสังคมและอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่ม ดังนั้น ความคิดเห็นและเจตคติต่าง ๆ จะได้รับการถ่ายทอดและมีแรงกดดัน

จากกลุ่ม ไม่ว่าจะเป็นเพื่อนในโรงเรียน กลุ่มอ้างอิงต่าง ๆ ซึ่งทำให้เกิดความคล้อยตามเป็นไปตามกลุ่มได้

5. สื่อมวลชน (Mass Media) คือ สิ่งต่างๆ ที่เข้ามามีบทบาทในชีวิตประจำวันของคนเรา ดังนั้นสื่อเหล่านี้ ได้แก่ วิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ นิตยสาร วารสาร จึงเป็นปัจจัยอันหนึ่งที่มีผลกระทบต่อความคิดเห็นของบุคคล

สรุปปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น ประกอบด้วย ปัจจัยหลัก ๆ 2 ปัจจัย คือ ปัจจัยบุคคล ได้แก่ พันธุกรรม อิทธิพลจากครอบครัว ค่านิยม ความเชื่อ ประสบการณ์ และระดับการศึกษา และปัจจัยสภาพแวดล้อม ได้แก่ ภูมิหลักทางสังคม สื่อต่างๆ กลุ่มทางสังคม ข้อเท็จจริงที่แต่ละบุคคลได้รับ

### 5. การวัดความคิดเห็น

จากการศึกษาเอกสารต่างๆ พบได้ว่าการวัดความคิดเห็นนั้น มีนักวิชาการได้กล่าวไว้ดังนี้

วัลลภ รัฐรัตนานนท์ (2545 : 102-117) ได้เขียนในเอกสารประกอบการเรียนการสอนของคณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เรื่องการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยการวัดว่ามาตรวัดเจตคติหรือทัศนคติหรือความคิดเห็น ที่นิยมใช้อย่างแพร่หลายมี 4 วิธี คือ

1. วิธีคิดแบบสเกล วัดความต่างทางศัพท์ (S-D Scale = Semantic Differential Scale) เป็นวิธีวัดทัศนคติหรือความคิดเห็น โดยอาศัยคุณสมบัติที่มีความหมายตรงกันข้าม เช่น ดี-เลว ขยัน-ขี้เกียจ เป็นต้น
2. วิธีลิเคิร์ต สเกล (Likert Scale) เป็นวิธีสร้างมาตรวัดทัศนคติ หรือความคิดเห็นที่นิยมกันมากที่สุด เพราะเป็นวิธีที่สร้างมาตรวัดที่ง่าย ประหยัดเวลา ผู้ตอบแบบสอบถามสามารถแสดงทัศนคติในทางที่ชอบหรือไม่ชอบ โดยยึดอันดับความชอบหรือไม่ชอบ ซึ่งอาจมีคำตอบให้เลือก 5 หรือ 4 คำตอบ และให้คะแนน 5 4 3 2 1 หรือ +1 +10 -1 -2 ตามลำดับ
3. วิธีกัตตแมนสเกล (Guttman Scale) เป็นวิธีสร้างมาตรวัดทัศนคติ หรือความคิดเห็นในแนวเดียวกัน และสามารถจัดอันดับทัศนคติสูง - ต่ำ แบบเปรียบเทียบกันและกันได้อย่างต่ำสุดหรือสูงสุด และแสดงถึงการสะสมของข้อความความคิดเห็น
4. วิธีเทอร์สต์ โคนสเกล (Thurstone Scale) เป็นวิธีการสร้างมาตรวัดออกเป็นปริมาตรแล้วเปรียบเทียบตำแหน่งความคิด หรือทัศนคติไปในทางเดียว และเสมือนว่าเป็น Scale ที่มีช่วงห่างกัน

Shaw and Wright. (1976 : 28-29) กล่าวว่า ความคิดเห็นเป็นลักษณะของแต่ละบุคคล การวัดจึงวัดจากแรงจูงใจ การรับรู้ แต่มีข้อแตกต่างกัน อยู่ที่ประสบการณ์และปัจจัยอื่น ๆ จึงมีวิธีวัดความคิดเห็น ดังนี้

1. การฉายภาพ (Projective Technique) เป็นการวัด โดยการสร้างจินตนาการ โดยใช้ภาพเป็นตัวกระตุ้นให้บุคคลแสดงความคิดเห็นออกมา และสามารถพิสูจน์ได้ว่า บุคคล มีความคิดเห็นหรือมีความรู้สึกอย่างไรต่อภาพที่เห็น ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับประสบการณ์ของแต่ละบุคคลเป็นสำคัญ
2. การสัมภาษณ์ (Interview) เป็นการซักถามบุคคลให้ได้ข้อมูลที่ครอบคลุมทั้งในอดีต ปัจจุบันและอนาคต
3. การส่งแบบสอบถาม (Questionnaire) เป็นการวัดความคิดเห็นที่สิ้นเปลืองเวลา และงบประมาณน้อยที่สุด โดยการส่งแบบสอบถามไปยังกลุ่มเป้าหมาย ที่ต้องการศึกษา แล้วให้ตอบกลับมา แต่มีข้อจำกัดว่าผู้ที่ถูกถามต้องอ่านออกเขียนได้
4. การให้เล่าความรู้สึก (Self - report) เป็นการวัด โดยให้แต่ละบุคคล เล่าความรู้สึกที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งออกมา ซึ่งผู้เล่าจะบรรยายความรู้สึกนึกคิดตามประสบการณ์และความสามารถออกมา

Best. (1977 : 171) กล่าวว่า การวัดความคิดเห็น โดยทั่วไป จะต้องมืองค์ประกอบ 3 อย่างคือ บุคคลที่จะถูกวัด สิ่งเร้าที่มีการตอบสนองซึ่งจะออกมาในระดับสูงต่ำ มากน้อย วิธีวัดความคิดเห็นนั้น โดยมากจะใช้ตอบแบบสอบถามและการสัมภาษณ์ โดยให้ผู้ที่ตอบคำถาม เลือกตอบแบบสอบถาม และผู้ถูกวัดจะเลือกตอบตามความคิดเห็นของตนเองในเวลานั้น การใช้แบบสอบถามสำหรับวัดความคิดเห็นนั้น ใช้การวัดแบบลิเคิร์ท โดยเริ่มด้วยการรวบรวมหรือเรียบเรียงข้อความที่เกี่ยวกับความคิดเห็นและระบุให้ผู้ตอบ ตอบว่าเห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วยเกี่ยวกับข้อความที่กำหนดให้ ซึ่งแต่ละข้อความจะมีความคิดเห็นเลือกตอบ โดยแบ่งออกเป็น 5 ระดับ ได้แก่ เห็นด้วยอย่างยิ่ง เห็นด้วย ไม่แน่ใจ ไม่เห็นด้วย ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง

## องค์การบริหารส่วนตำบล

### 1. ความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อกระจายอำนาจให้ประชาชนในตำบล เข้ามามีอำนาจแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของชุมชน ตำบล หมู่บ้านนั้นเอง และนับตั้งแต่พระราชบัญญัติสภาตำบล พ.ศ. 2537 บังคับใช้ได้มีการจัดตั้ง อบต. ทั่วทั้งประเทศจนถึงปัจจุบันจำนวน 4 ครั้ง รวมจำนวนทั้งสิ้น 6,746 แห่ง ซึ่ง

ระยะเวลา 6 ปีที่ผ่านมาประจักษ์ให้เห็นชัดว่า กลไกบริหารจัดการที่เรียกว่า องค์การบริหารส่วนตำบล สามารถเอื้ออำนวยประโยชน์สุขและขจัดปัดเป่าความทุกข์ยาก ความขาดแคลนของประชาชนในตำบลหมู่บ้าน ได้เป็นอย่างดี และที่สำคัญยิ่งอีกประการหนึ่ง คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบ อบต. นั้น ได้สนองตอบต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในเรื่องการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่น ได้อย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรมมากที่สุด โดยเฉพาะการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาคมหมู่บ้าน ประชาคมตำบล และประชาชนในท้องถิ่น

องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่สุด ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น สามารถดำเนินกิจกรรมต่างๆ ได้ตามกฎหมาย โดยองค์การบริหารส่วนตำบลมีความสำคัญต่อชุมชนในลักษณะที่เป็นองค์กรพื้นฐานของท้องถิ่น และเป็นกลไกที่สำคัญต่อการบริหารการพัฒนาในระดับตำบลทั้งในทางทฤษฎีและในทางปฏิบัติ ในทางทฤษฎีเชื่อว่า องค์การบริหารส่วนตำบลมีแนวโน้มว่าจะมีศักยภาพสูงในการพัฒนาชนบท เป็นองค์กรที่มีพลังของประชาชนในท้องถิ่น อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนและทรัพยากรต่างๆ ในชนบท จึงน่าจะรู้ปัญหาความต้องการที่แท้จริง รวมทั้งแนวทางแก้ไขปัญหาก็ได้เป็นอย่างดี อันจะส่งผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการพัฒนา ด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และสิ่งแวดล้อม (วิรัช วิรัชนิการวรรณ, 2536 : 279) และเป็นองค์กรที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงาน และจัดการทรัพยากรและพัฒนาท้องถิ่นของตนเองได้อย่างมีอิสระและคล่องตัวมากขึ้น

องค์การบริหารส่วนตำบล คือ หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มีฐานะเป็นนิติบุคคลและราชการส่วนท้องถิ่น จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม 2538 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดให้สภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณถึงปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท อาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ โดยทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทย และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา (พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 : 10)

องค์การบริหารส่วนตำบล แบ่งออกเป็น 3 ขนาด ตามเกณฑ์รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล (ที่มา : พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542)

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

## 2. โครงสร้างการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล มีโครงสร้างการบริหารงานตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 ซึ่งมีโครงสร้างการบริหารงาน ประกอบด้วย 2 ส่วน ดังนี้ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2547 : 9-22)

2.1 สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน หมู่บ้านละ 2 คน ซึ่งเลือกตั้งขึ้น โดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ถ้าองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 1 หมู่บ้าน ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ประกอบด้วยสมาชิกขององค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 6 คน และถ้าองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 2 หมู่บ้าน ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนหมู่บ้านละ 3 คน ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ 3 ประการ คือ

2.1.1 ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล

2.1.2 พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบล ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

2.1.3 ควบคุมการปฏิบัติงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

2.2 ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย นายกองค์การบริหารส่วนตำบล คนหนึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น อาจแต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลไม่เกิน จำนวน 2 คน ซึ่งมีใช้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลตามที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมาย และอาจแต่งตั้งเลขาธิการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน ซึ่งมีได้เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ 6 ประการ ดังนี้

2.2.1 กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

- 1) สั่ง อนุญาตและอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 2) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปด้ว

ความเรียบร้อย

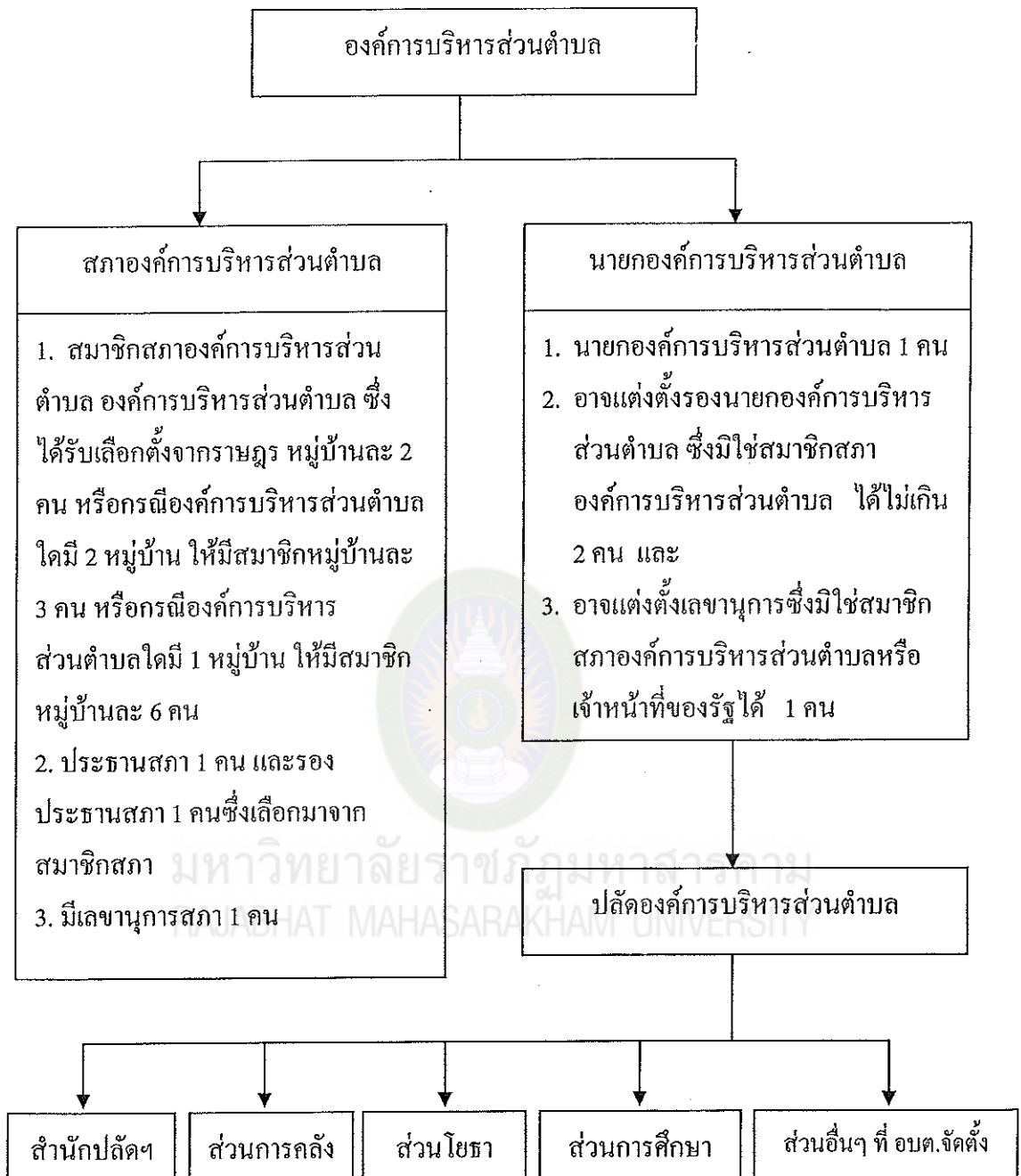
- 3) วางระเบียบ เพื่อให้งานขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปด้ว

ความเรียบร้อย

- 4) รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล

- 5) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้

จะเห็นได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่บริหารโดยผู้ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่น เพื่อรับผิดชอบดูแลความเป็นอยู่ของประชาชนและพัฒนาท้องถิ่น จึงมีบทบาทภารกิจมาก คือเป็นผู้กำหนดทิศทางการพัฒนาของชุมชน โดยรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อกำหนดปัญหาความต้องการของประชาชน โดยประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้ร่วมกำหนดแนวทางพัฒนา ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นด้วย เช่น การบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามมติ ข้อบัญญัติและแผนพัฒนาตำบล เป็นต้น ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้กำหนดโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ ดังภาพประกอบต่อไปนี้



แผนภาพที่ 1 โครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

ที่มา : (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย, 2556 : 39)

### 3. อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

ในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล การจัดทำงบประมาณ การตรวจสอบการประเมินผลการปฏิบัติงาน องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม มีบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในกฎหมาย โดยบัญญัติหน้าที่ที่ องค์การบริหารส่วนตำบลต้องทำ อำนาจมีหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546) ดังนี้ (โกวิทย์ พวงงาม, 2552 : 297)

3.1 องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (มาตรา 66)

3.2 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขต องค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้ (มาตรา 67)

3.2.1 จัดให้มีและบำรุงทางน้ำและทางบก

3.2.2 การรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการ กำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

3.2.3 ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ

3.2.4 ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

3.2.5 ส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม

3.2.6 ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็กและเยาวชน ผู้สูงอายุและพิการ

3.2.7 คุ้มครอง ดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

3.2.8 บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของ

ท้องถิ่น

3.2.9 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย

3.3 มีหน้าที่ที่อาจทำกิจกรรมในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้ (มาตรา 68)

3.3.1 ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภคและการเกษตร

3.3.2 ให้มีและบำรุงไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

3.3.3 ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ

3.3.4 ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและ

สวนสาธารณะ

3.3.5 ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกร และกิจการสหกรณ์



- 3.3.6 ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
- 3.3.7 บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพ
- 3.3.8 การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- 3.3.9 หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของ อบต.
- 3.3.10 ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- 3.3.11 กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
- 3.3.12 การท่องเที่ยว
- 3.3.13 การผังเมือง

#### 4. อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง (มาตรา 16) ดังนี้ (โกวิทย์ พวงงาม. 2548 : 299)

- 4.1 การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- 4.2 การจัดให้มี และบำรุงรักษาทางบกทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- 4.3 การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- 4.4 การสาธารณสุขปโภค และการก่อสร้างอื่นๆ
- 4.5 การสาธารณสุขการ
- 4.6 การส่งเสริม การฝึก และการประกอบอาชีพ
- 4.7 การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
- 4.8 การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- 4.9 การจัดการศึกษา
- 4.10 การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และ

ผู้ด้อยโอกาส

4.11 การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

- 4.12 การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด และการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- 4.13 การจัดให้มี และบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- 4.14 การส่งเสริมกีฬา

- 4.15 การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- 4.16 ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น
- 4.17 การรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- 4.18 การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
- 4.19 การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
- 4.20 การจัดให้มี และควบคุมสุสาน และฌาปนสถาน
- 4.21 การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- 4.22 การจัดให้มี และควบคุมการฆ่าสัตว์
- 4.23 การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย

โรงพยาบาล และสาธารณสุขสถานอื่นๆ

- 4.24 การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

- 4.25 การผังเมือง

- 4.26 การขนส่ง และการวิศวกรรมจราจร

- 4.27 การดูแลรักษาที่สาธารณะ

- 4.28 การควบคุมอาคาร

- 4.29 การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

- 4.30 การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษา

ความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สิน

- 4.31 กิจกรรมใด ที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการ

ประกาศกำหนด

## การบริหารงานคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล

### 1. แนวคิดของการบริหารงานด้านการคลัง

นักวิชาการหลายท่าน ได้ให้ความหมายของการบริหารงานด้านการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล ไว้ ดังนี้

จรัส สุวรรณมาลา (2538 : 87) ได้เสนอให้ใช้การกระจายอำนาจทางการคลัง เป็นวิธีการสำคัญในการกระจายอำนาจทางการเมืองการปกครองสู่ท้องถิ่น เนื่องจากการกระจายอำนาจทางการคลังจะทำให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจโดยรวม เป็นการกระจายความเจริญและความมั่งคั่งออกไปสู่ภูมิภาคต่างๆ อย่างเท่าเทียม และเสมอภาคกัน รวมทั้งเป็นการส่งเสริมและการ

กระตุ้นให้เกิดการพัฒนาประสิทธิภาพของการปกครองตนเองของภูมิภาคและท้องถิ่นต่างๆ ด้วย  
 นั่นเอง

หลักการในการกระจายอำนาจทางการคลังไปสู่ท้องถิ่น มี 3 ข้อ คือ

1. การให้ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บภาษีท้องถิ่น (Local Tax) บางประเภทได้เองหรือ  
 การให้ท้องถิ่นได้รับส่วนแบ่งรายได้จากการจัดเก็บภาษีบางประเภทร่วมกับรัฐบาลกลาง (Revenue  
 Sharing Tax) ก็ได้

2. การที่จะต้องมีการเงินอุดหนุนในการพัฒนาแก่ท้องถิ่นที่มีฐานะทางการเงิน  
 ต่ำกว่าท้องถิ่นอื่น และรายได้ของท้องถิ่นนั้นไม่เพียงพอที่จะเลี้ยงตัวเองได้ เพื่อเป็นหลักประกัน  
 ว่าประชาชนทุกคน จะได้รับการบริการด้านสาธารณสุขไปทั่วพื้นที่ฐานของรัฐธรรมนูญอย่างเท่าเทียม และเสมอ  
 ภาคกัน ไม่ว่าบุคคลนั้นจะตั้งถิ่นฐานอยู่ ณ ที่ใดของประเทศ

3. การให้สิทธิแก่ท้องถิ่น ในการกู้ยืมเงินเพื่อใช้ในการพัฒนาท้องถิ่น โดยรัฐอาจ  
 เป็นผู้ค้ำประกันเงินกู้ หรือจัดตั้งหรือหาสถาบันการเงินให้ท้องถิ่นกู้ยืมในอัตราดอกเบี้ยต่ำ เพื่อให้  
 ท้องถิ่นไปใช้ในโครงการลงทุน หรือใช้ดำเนินกิจกรรมตามหลักของตนเองได้

สมชัย ฤชุพันธ์ (2547 : 42) ได้สรุปผลการศึกษาวิจัยของสถาบันพัฒนาสยามใน  
 โครงการวิจัยเรื่องการกระจายอำนาจสู่การคลังสู่ท้องถิ่น ในด้านเหตุผลและความจำเป็นในการ  
 กระจายอำนาจสู่การคลังท้องถิ่น ซึ่งชี้ให้เห็นถึงข้อเสนอที่จำเป็นต่อการกระจายอำนาจในการสร้าง  
 ระบบบริหารแบบการปกครองที่ดี (Good Governance) หมายถึง การบริหาร การปกครองที่  
 โปร่งใส มีความรับผิดชอบ มีประสิทธิภาพ มีความยุติธรรม และเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีส่วน  
 ได้ส่วนเสีย มีส่วนร่วมในการบริหาร ที่คาดหวังให้เกิดขึ้นได้ในการบริหารองค์กรปกครองส่วน  
 ท้องถิ่น เนื่องจากยังเป็นระยะเริ่มต้นของการก่อร่าง ยังมีได้มีความกระด้างตัวอันเกิดจากการปฏิบัติ  
 สืบต่อกันมาเป็นเวลายาวนาน เช่น ในการปกครองราชการส่วนกลางที่มีวัฒนธรรมองค์กรที่  
 หยิ่งรากลึกยากต่อการเปลี่ยนแปลง การสร้างวัฒนธรรมใหม่แห่งการบริหารปกครองที่ดีในองค์กร  
 ปกครองส่วนท้องถิ่น จะช่วยสร้างสังคมแบบประชาสังคม (Civil Society) สร้างความเข้มแข็งให้  
 ประเทศ และส่งเสริมพัฒนาส่งเสริมการพัฒนาอย่างยั่งยืน

ทั้งนี้ ทั้งนั้น ผลการวิจัยยังชี้ว่า การสร้างระบบการบริหารการปกครองที่ดีต้องควบคู่  
 ไปกับการสร้างผู้บริหาร และใช้ผู้บริหารของภาครัฐระดับต่างๆ อย่างมีประสิทธิภาพ

สกนธ์ วรรณวัฒนา (2551 : 29-31) อธิบายว่า การกระจายอำนาจทางการคลัง เป็น  
 กลยุทธ์ที่สำคัญอย่างยิ่งที่เข้าไปเสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาชน ที่จะนำไปสู่การเป็น  
 เจ้าของโดยประชาชน เนื่องจากมาตรการทางการคลังเป็นมาตรการที่สำคัญที่รัฐบาลสามารถ  
 นำไปใช้เพื่อบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจทั้งในระดับจุลภาคและมหภาคไปพร้อมๆ กัน

Herbert (1995 : 198 ; อ้างถึงใน สุพรรณยา สายสมคุณ. 2554 : 43) กล่าวว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็เป็นเช่นเดียวกับหน่วยการปกครองอื่น ๆ ที่มีความจำเป็นต้องมีการจัดหารายได้ การกำหนดรายจ่าย การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อ การว่าจ้าง การทำบัญชี และการตรวจสอบ เช่นเดียวกับการบริหารงานคลังภาครัฐ ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพต้องมีความสามารถในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น และดำเนินนโยบายการคลังอย่างอิสระ เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นซึ่งได้รับเลือกตั้งเข้าไปบริหารท้องถิ่นนั้นๆ เป็นบุคคลที่อยู่ใกล้ชิด หรือสัมผัสกับประชาชนมากที่สุด บุคคลดังกล่าวจึงสามารถดำเนินนโยบายทางการคลัง (การจัดหารายได้ การกำหนดรายจ่าย การจัดทำงบประมาณ) ของท้องถิ่นได้ตรงกับความต้องการของประชาชน ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ได้มากที่สุด ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมียุทธศาสตร์ที่จะจัดหารายได้ และสามารถกำหนดรายจ่ายตามความต้องการของแต่ละท้องถิ่น นอกจากนี้แล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องมีอำนาจในการกำหนดการจัดเก็บภาษี (Tax Power) และกำหนดความต้องการของพลเมืองในท้องถิ่นของตนได้ตามสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจริงในแต่ละท้องถิ่นนั้น ๆ

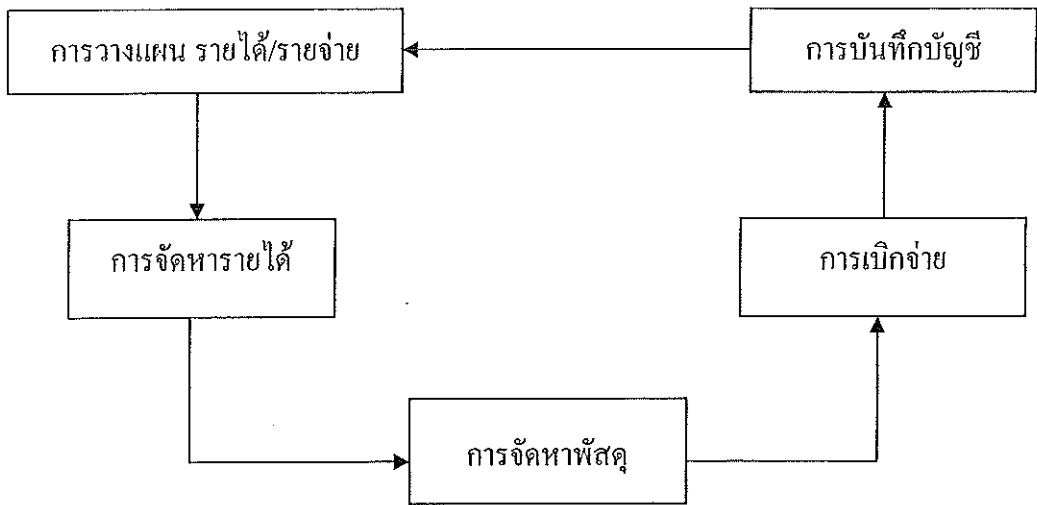
สรุปการบริหารงานด้านการคลัง คือ การที่องค์กรบริหารส่วนตำบล มีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการตามอำนาจหน้าที่ทั้งด้านการจัดหารายได้และรายจ่าย เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น

## 2. การบริหารงานคลัง

เทศบาลเมืองภูเก็ต (2545 : 79-80) อธิบายว่า การบริหารงานคลัง หมายถึง การบริหารหรือจัดการเกี่ยวกับกิจกรรมทางการคลังในด้านต่างๆ ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยจะต้องวิเคราะห์ถึงประเด็นหรือตัวแปรของการบริหารต่าง ๆ เช่น การจัดองค์กร การวางแผน การกำหนดคนนโยบาย การอำนวยความสะดวก การประสานงาน การรายงาน การตรวจสอบ การควบคุม และการติดตามประเมินผล รวมทั้งกระบวนการตัดสินใจ และระบบข้อมูลของหน่วยงานที่รับผิดชอบในด้านต่างๆ เพื่อหาข้อสรุปในประเด็นปัญหาแต่ละเรื่อง และเสนอแนะให้มีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไป

### 2.1 บทบาทหน้าที่และแนวทางการปฏิบัติงานด้านการคลัง

วงจรการบริหารงานคลัง ตามนโยบายขององค์การบริหารส่วนตำบลเริ่มจากการบริหารรายได้ ตามประมาณการรายรับ แยกเป็นรายได้จัดเก็บเอง ภาษีจัดสรร และเงินอุดหนุนทั่วไป และบริหารรายจ่ายตามประมาณการรายจ่าย ตามขั้นตอนการจัดหาพัสดุหรือสิทธิประโยชน์ต่างๆ ก่อนเข้าสู่ระเบียบเบิกจ่ายและบันทึกบัญชี แสดงได้ดังภาพที่ 2



แผนภาพที่ 2 วงจรการบริหารงานคลัง

ที่มา : กองราชการส่วนตำบล, 2543

## 2.2 งานบริหารงานคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล

งานบริหารงานคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล สามารถแบ่งการบริหารงานที่สำคัญๆ ออกเป็น 4 ด้าน ได้แก่ ด้านงบประมาณ ด้านการเงินและบัญชี ด้านพัสดุ และด้านพัฒนา และจัดเก็บรายได้ (กรมการปกครอง, 2543 : 11-33)

### 2.2.1 งบประมาณ

การจัดงบประมาณเป็นขั้นตอนที่สำคัญของการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องด้วยเพื่อต้องการทราบว่าองค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้จำนวนเท่าใด มีที่มาของเงินจากแหล่งใดบ้าง มีรายได้เพิ่มหรือลดลงจำนวนเท่าไร เพื่อประโยชน์ในการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดโครงการให้เหมาะสมกับรายได้ที่มี

#### 1) ลักษณะของงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลให้

จัดทำเป็นข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย โดยแบ่งเป็น

1.1) รายจ่ายงบกลาง ได้แก่ รายจ่ายตามข้อผูกพัน เช่น เงินสมทบกองทุนประกันสังคม เงินสำรองจ่ายเป็นรายจ่ายกรณีจำเป็น หรือบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชน ค่าชำระเงินกู้และดอกเบี้ย เงินที่งบประมาณจ่ายทั่วไปตั้งช่วยเหลือรายจ่ายเฉพาะการ เช่น เงินช่วยเหลือรายจ่ายเฉพาะการประปา รายจ่ายรายการอื่นที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

1.2) รายจ่ายตามแผนงาน แบ่งเป็น รายจ่ายประจำ ประกอบด้วย เงินเดือนและค่าจ้างประจำ ค่าจ้างชั่วคราว ค่าตอบแทน ค่าใช้สอย ค่าวัสดุ ค่าสาธารณูปโภค เงินอุดหนุน

และรายจ่ายต่างๆ ซึ่งไม่เข้าลักษณะหมวดหนึ่งหมวดใด เช่น รายจ่ายค้ำจ้ำระ รายจ่ายค้ำจ้ำมปี ค่าจ้างควบคุมงาน รายจ่ายเพื่อการลงทุน ประกอบด้วย ค่าครุภัณฑ์ ค่าที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง และงบประมาณรายจ่ายเฉพาะการ ได้แก่ งบประมาณรายจ่ายในกิจการสาธารณูปโภคหรือกิจการอื่น ซึ่งกระทรวงมหาดไทยกำหนดให้จัดทำเป็นงบประมาณเฉพาะการ การจำแนกงบประมาณรายจ่ายเฉพาะการให้ปฏิบัติเช่นเดียวกับวิธีการ จำแนกลักษณะรายจ่ายตามงบประมาณรายจ่ายทั่วไป ซึ่งประกอบด้วยรายจ่ายงบกลาง และรายจ่ายของหน่วยงานซึ่งจำแนกหมวด และประเภทรายจ่ายให้ถือตามงบประมาณรายจ่ายทั่วไป

## 2) การควบคุมงบประมาณ

2.1) ผู้บริหารท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่งบประมาณ รับผิดชอบร่วมกันในการควบคุมงบประมาณเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่ง กระทรวงมหาดไทย โดยมีหัวหน้าหน่วยงานคลังเป็นผู้ช่วยเหลือและให้อำนาจหน้าที่ คือ ควบคุมการรับและการเบิกจ่ายเงิน ควบคุมบัญชี รายงาน และเอกสารอื่นเกี่ยวกับการรับจ่ายเงินและหนี้ ตรวจสอบการรับจ่ายเงิน การขอเบิกเงิน และการก่อหนี้ผูกพัน

2.2) องค์การบริหารส่วนตำบลจะจ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันได้เฉพาะตามข้อความที่กำหนดไว้ในข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และต้องมีเงินรายได้เพียงพอที่จะเบิกจ่ายเงินได้ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือคำสั่งกระทรวงมหาดไทย

2.3) บรรดาเงินที่องค์การบริหารส่วนตำบล ไม่ว่าจะได้รับตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือได้รับชำระตามอำนาจหน้าที่หรือสัญญา หรือได้รับจากการให้ หรือได้ใช้ทรัพย์สิน หรือเก็บดอกผลจากทรัพย์สินของทางราชการ หรือองค์การบริหารส่วนตำบลให้องค์การบริหารส่วนตำบลนำส่งเป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามระเบียบ ข้อบังคับหรือคำสั่งที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด เว้นแต่ระเบียบข้อบังคับ หรือคำสั่งที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

## 3) การรายงานงบประมาณ

3.1) ให้องค์การบริหารส่วนตำบลจัดส่งสำเนาข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือสำเนาข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม แล้วแต่กรณีไปยังอำเภอ เพื่อส่งไปยังจังหวัดทราบภายในระยะเวลาไม่เกิน 15 วันนับแต่วันประกาศใช้

3.2) การโอน หรือการแก้ไข หรือเปลี่ยนแปลง คำชี้แจงประกอบประมาณการรายรับและงบประมาณรายจ่าย เมื่อได้รับอนุมัติจากผู้มีอำนาจแล้ว ให้องค์การบริหารส่วนตำบล

นั้น ปิดประกาศไว้โดยเปิดเผย เพื่อให้ประชาชนทราบ ณ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลและ  
ส่งไปยังอำเภอ เพื่อส่งไปยังจังหวัดภายใน 15 วันนับแต่วัน ได้รับอนุมัติ

3.3) เมื่อสิ้นปีงบประมาณ ให้องค์การบริหารส่วนตำบลจัดทำรายงาน  
รายรับ รายจ่ายประจำปีงบประมาณที่สิ้นสุดนั้น แล้วปิดประกาศไว้โดยเปิดเผย เพื่อให้ประชาชน  
ทราบภายใน 30 วัน และส่งสำเนารายรับ รายจ่ายเงินดังกล่าวไปให้อำเภอ เพื่อส่งให้จังหวัดรายงาน  
กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นแทน อนึ่งในการจัดทำสำเนาข้อบังคับงบประมาณประจำปี ที่  
จะต้องรายงานให้อำเภอ จังหวัด กระทรวงมหาดไทย ควรจัดทำไว้จำนวนมากพอ ตลอดจนปิด  
ประกาศให้ประชาชนทราบ และส่งอำเภออย่างน้อย 3 ชุด

#### 4) แนวคิดในการจัดทำงบประมาณ

ไตรรัตน์ โภคพลากรณ์ (2545 : 458) กล่าวถึง แนวคิดในการจัดทำ  
งบประมาณว่า งบประมาณเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งของรัฐบาลที่เป็นเอกสารแสดงถึงความต้องการ  
ของรัฐบาลหรือหน่วยงานต่างๆ ซึ่งแสดงออกมาในลักษณะแผนทางการเงินและโครงการที่จะ  
ดำเนินการในปีงบประมาณหนึ่งๆ โดยที่รัฐบาลได้สัตยาต่อรัฐสภา และประชาชนที่จะใช้เงิน  
ภายใต้เงื่อนไขที่ตกลงกัน โดยคำนึงถึงหลักดังนี้

4.1) หลักประหยัด หมายความว่า การจ่ายเงินตามโครงการต่าง ๆ ให้ได้ผล  
อย่างเต็มที่ มิให้มีการใช้เงินเกินความจำเป็น ซึ่งก่อให้เกิดความฟุ่มเฟือยได้การประหยัดจะต้องเป็น  
ทั้งด้านรายรับและรายจ่าย

4.2) หลักประสิทธิภาพ หมายถึง การควบคุมงบประมาณรายจ่ายและรายได้  
ซึ่งส่วนราชการผู้เกี่ยวข้องจะต้องระมัดระวัง สอดส่องให้เกิดสมรรถภาพ ไม่ให้เกิดการรั่วไหล  
เกิดขึ้น

4.3) หลักความเสมอภาค จะต้องให้มีความชอบธรรมทั้งด้านรายได้ และ  
รายจ่าย เช่น เงินเดือนข้าราชการผู้น้อย ถ้าได้รับต่ำมากก็ไม่ยุติธรรมและการจัดเก็บภาษีจะต้อง ไม่มี  
การลดหย่อนและหลีกเลี่ยงการเสียภาษีขึ้นได้

4.4) หลักดุลยภาพ ไม่ได้หมายความว่า รายได้และรายจ่ายของรัฐบาล  
จะต้องเสมอกันทุกปี แต่หมายความว่าบางปีรายได้อาจจะน้อยกว่ารายจ่าย (ขาดดุล) ก็จะต้องมีบางปี  
ที่รายจ่ายจะต้องน้อยกว่ารายได้ (เกินดุล) พอหลายๆ ปี รวมกันก็จะเกิดการสมดุลขึ้นได้

5) หลักคาดการณ์ไกล หมายความว่า หน่วยราชการใดจะต้องทำงาน และใช้  
จ่ายเองเพื่อการนั้น ๆ เท่าในปีใด ต้องคิดและคาดคะเนไว้ล่วงหน้า เนื่องจากงบประมาณของรัฐ  
เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของส่วนรวม

6) หลักประชาธิปไตย หมายความว่า การคลังและงบประมาณจะต้องเปิดเผยให้ประชาชนรู้เห็น โดยทั่วไป เพราะเงินได้ของรัฐบาลทั้งหมดเป็นเงินจากประชาชน ดังนั้นประชาชนจะต้องเห็นชอบเพื่อประโยชน์ต่อกับประชาชนส่วนใหญ่ โดยสภาผู้แทนราษฎร

กระบวนการงบประมาณของคลังท้องถิ่น กระบวนการงบประมาณของท้องถิ่นมี 3 กระบวนการ ได้แก่

6.1) การจัดเตรียมงบประมาณ (Preparation) เจ้าหน้าที่ประจำขององค์กรปกครองท้องถิ่น มีหน้าที่เสนอคำขอของงบประมาณต่อผู้มีอำนาจ ตามแผนงานและ โครงการของท้องถิ่น

6.2) การอนุมัติงบประมาณ (Adoption) ฝ่ายบริหารของท้องถิ่นเมื่อได้เสนอร่างงบประมาณของท้องถิ่นต่อสภาท้องถิ่นแล้ว สภาท้องถิ่นมีหน้าที่พิจารณาอนุมัติงบประมาณของท้องถิ่น คล้ายบทบาทหน้าที่ของรัฐสภาของประเทศในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ

6.3) การบริหารงบประมาณ (Execution) ฝ่ายบริหารของท้องถิ่น มีหน้าที่ในการบริหารการใช้จ่ายรายได้ ตามประมาณการและบริหารหรือควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามแผนงานหรือโครงการของแต่ละหน่วยงานในสังกัดท้องถิ่น รวมทั้งติดตามรายงานผลการใช้จ่ายงบประมาณ

#### 7) วิธีการจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล

7.1) หัวหน้าหน่วยงาน ประมาณการรายรับและประมาณการรายจ่ายเสนอต่อเจ้าหน้าที่งบประมาณ ภายในวันที่ 30 เมษายน ของแต่ละปี

7.2) เจ้าหน้าที่งบประมาณ พิจารณา ตรวจสอบ วิเคราะห์ ข้อมูลและปรับเบื้องต้น แล้วนำเสนอหัวหน้าหน่วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

7.3) หัวหน้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำร่างงบประมาณ เสนอต่อสภาจังหวัด สภาเทศบาล สภาเมืองพัทยา สภากรุงเทพมหานคร สภาตำบล สภา อบต. ภายในวันที่ 15 สิงหาคม ยกเว้น กรุงเทพมหานคร เสนอต่อสภาก่อน กรุงเทพมหานคร ก่อนเริ่มปีงบประมาณอย่างน้อย 60 วัน ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบให้ส่งนายอำเภอเพื่อลงชื่ออนุมัติ แต่ถ้าผู้ว่าราชการไม่เห็นชอบร่างข้อบังคับงบประมาณก็ตกไป

7.4) ร่างข้อบัญญัติงบประมาณที่ได้ผ่านการพิจารณาแต่ละสภาแล้วให้ประกาศใช้ได้และสำเนาให้กระทรวงมหาดไทยทราบ ในกรณีขององค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเห็นชอบแล้วให้นำเสนอนายอำเภออนุมัติ ภายในวันที่ 15 สิงหาคม เมื่อนายอำเภออนุมัติแล้ว ประธานสภาตำบล สภา อบต. ลงนาม ถ้าไม่อนุมัติ ส่งให้สภาตำบล ถ้ายังยืนยันร่างเดิมให้ส่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดภายใน 15 วัน



### 2.2.2 การเงินและบัญชี

งานด้านการเงินและบัญชี อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของหัวหน้าส่วนการคลัง นักวิชาการเงินและบัญชี เจ้าหน้าที่งาน การเงินและบัญชี โดยมีเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี เจ้าหน้าที่พัสดุ เจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ เป็นผู้ช่วย

- 1) หน้าที่เกี่ยวกับการเงินและบัญชี มีดังนี้
  - 1.1) งานตรวจสอบและจัดทำทะเบียนงบประมาณรายจ่าย
  - 1.2) งานควบคุมและจัดทำทะเบียนงบประมาณรายจ่าย
  - 1.3) งานจัดทำเช็คและจัดเก็บเอกสารการจ่ายเงิน
  - 1.4) การจ่ายเงินและตรวจสอบหลักฐานใบสำคัญคู่จ่าย
  - 1.5) การจัดทำบัญชีและทะเบียนที่เกี่ยวข้องทุกประเภท
  - 1.6) งานจัดทำรายงานประจำวัน ประจำเดือน ประจำปีและอื่นๆ
  - 1.7) งานการซื้อและการจ้าง
  - 1.8) งานการซ่อมและบำรุงรักษา
  - 1.9) งานการจัดทำทะเบียนพัสดุ
  - 1.10) งานการตรวจสอบการรับจ่ายพัสดุและเก็บรักษาพัสดุ
  - 1.11) งานจำหน่ายพัสดุ
  - 1.12) งานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย
- 2) หลักปฏิบัติงานด้านการเงินและบัญชี พอสรุปได้ดังนี้

2.1) ข้อกำหนดในการรับเงิน การรับเงินทุกประเภทต้องออกใบเสร็จรับเงินหน่วยงานคลังต้องบันทึกเงินที่ได้ในสมุดเงินสดภายในวันที่ได้รับเงินสด เช็ค ดราฟท์ หรือตราสารอย่างอื่น โดยแสดงให้เห็นทราบว่าได้รับเงินตามฎีกา ใบเสร็จรับเงิน หรือเอกสาร ตามเล่มใด เลขที่ใด จำนวนเท่าใด กรณีมีการรับเงินภายหลังกำหนดเวลาปิดบัญชีสำหรับวันนั้นแล้ว ให้บันทึกการรับเงินในวันนั้น และเก็บเงินสดในตู้নিরক্ষ เมื่อสิ้นเวลารับเงินให้เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่จัดเก็บ หรือรับชำระเงินนำเงินที่ได้รับ พร้อมสำเนาใบเสร็จรับเงินและเอกสารอื่นที่จัดเก็บในวันนั้นทั้งหมด ส่งต่อให้เจ้าหน้าที่การเงินขององค์การบริหารส่วนตำบลนำฝากธนาคาร กรณีฝากไม่ทันให้เก็บไว้ในตู้নিরক্ষ ให้หัวหน้าหน่วยงานคลังจัดให้มีการตรวจสอบจำนวนเงิน หลักฐาน และรายงานที่บันทึกไว้ในสมุดเงินสด ว่าถูกต้องครบถ้วนหรือไม่

2.2) ใบเสร็จรับเงินขององค์การบริหารส่วนตำบล มีสาระสำคัญ คือ มีตราเครื่องหมายและชื่อขององค์การบริหารส่วนตำบล มีเล่มที่และเลขที่ของใบเสร็จรับเงิน โดยให้มีเครื่องหมายเลขกำกับเล่มและหมายเลขเลขที่ในใบเสร็จรับเงินเรียงกันไปทุกฉบับ ระบุสถานที่หรือ

สำนักงานที่ออกใบเสร็จรับเงิน มีชื่อกัน เดือน ปี ที่รับเงิน มีชื่อ สกุล หรือชื่อนิติบุคคลผู้ชำระเงิน มีช่องจำนวนเงินที่รับชำระทั้งตัวเลขและตัวอักษร มีข้อความระบุว่าได้รับเงินไว้อย่างถูกต้อง มีช่องลงลายมือชื่อพร้อมเขียนตัวบรรจงในวงเล็บ และตำแหน่ง ผู้รับเงินกำกับอย่างน้อย 1 คน ใบเสร็จทุกฉบับให้มีสำเนาเย็บติดเล่มไว้อย่างน้อย 1 ฉบับ

2.3) ผู้นิรภัย จะต้องมีการจัดเก็บไว้อย่างมั่นคงในที่ปลอดภัย ผู้นิรภัยให้มีกุญแจอย่างน้อย 2 ดอก แต่ละดอกให้มีลักษณะแตกต่างกัน โดยให้คณะกรรมการเก็บรักษาเงินถือกุญแจคนละดอก ผู้นิรภัยมีกุญแจอย่างน้อย 2 สำหรับ ให้คณะกรรมการเก็บรักษาเงิน 1 สำหรับ อีก 1 สำหรับ เก็บในลักษณะหีบห่อไว้ในตู้นิรภัยของส่วนราชการอื่นที่เห็นสมควร

2.4) คณะกรรมการเก็บรักษาเงิน ผู้บริหารแต่งตั้งคณะกรรมการเก็บรักษาเงินอย่างน้อย 3 คน โดยจำนวนนี้ให้หัวหน้าหน่วยงานคลัง 1 คน เป็นโดยตำแหน่ง และคณะกรรมการเก็บรักษาเงินอื่นอีก 2 คน คือพนักงานส่วนตำบลระดับ 3 หรือเทียบเท่าขึ้นไป หากไม่มีให้แต่งตั้งพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลอื่น หรือผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่นให้ครบจำนวนก็ได้

2.5) การเก็บรักษาเงิน การเก็บรักษาเงินให้หัวหน้าหน่วยงานคลัง จัดทำรายงานสถานะการเงินประจำวัน ตามแบบที่กรมส่งเสริมการปกครองกำหนด เจ้าหน้าที่การเงินจะนำเงินที่เก็บได้ฝากธนาคาร หากนำฝากธนาคารไม่ทันให้นำเงินที่จะเก็บรักษาและรายงานสถานะการเงินประจำวันส่งมอบต่อคณะกรรมการเก็บรักษาเงิน คณะกรรมการเก็บรักษาเงิน จะร่วมกันตรวจสอบจำนวนเงินและรายงานสถานะการเงินประจำวัน เมื่อถูกต้องแล้วให้นำเงินเข้าเก็บรักษาที่ตู้นิรภัย

### 2.2.3 ด้านพัสดุ

1) หน้าที่เกี่ยวกับงานพัสดุทั่วไป มีดังนี้

1.1) การจัดหา จัดซื้อ จัดจ้าง

1.2) การเบิกพัสดุ

1.3) การเก็บรักษา ซ่อมแซม และบำรุงพัสดุ

1.4) การจัดทำบัญชีทะเบียนพัสดุ

1.5) การเก็บรักษา ใบสำคัญ หลักฐาน และเอกสารเกี่ยวกับพัสดุ

1.6) การจำหน่ายพัสดุ

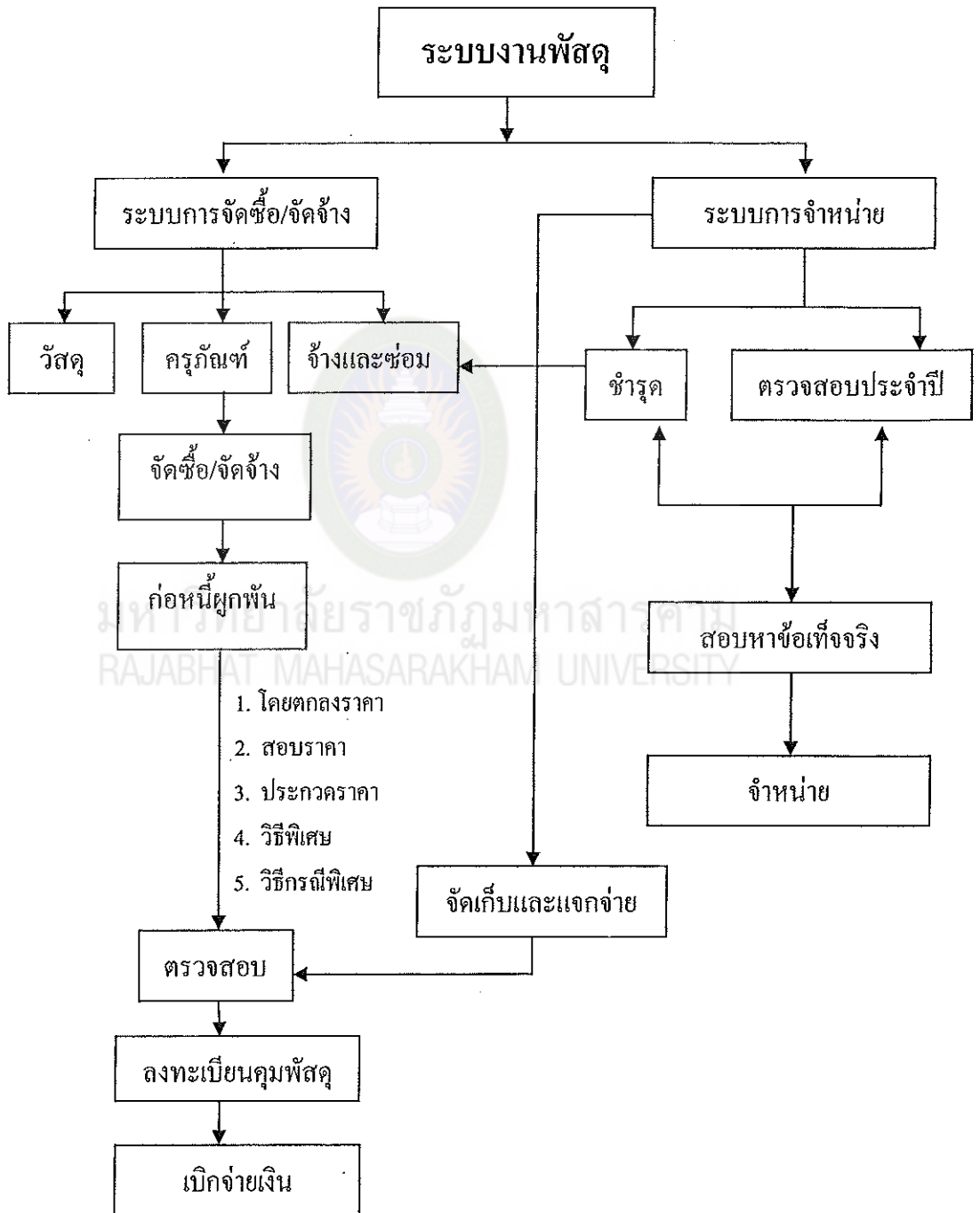
1.7) การจัดทำสัญญา ต่ออายุสัญญา และการเปลี่ยนแปลงสัญญาซื้อหรือ

สัญญาจ้าง

1.8) การเก็บรักษาทรัพย์สินที่มีค่า การจัดทำทะเบียนสิ่งหาปริมาณทรัพย์และ  
อสังหาริมทรัพย์

1.9) งานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

## 2) ระบบงานพัสดุ



แผนภาพที่ 3 ระบบงานพัสดุ

ที่มา : กรมการปกครอง (2543 : 34)

3) แผนเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารพัสดุ แบ่งเป็น 2 ลักษณะ คือ

3.1) แผนการจัดหาพัสดุ หมายถึง แผนที่แสดงให้เห็นความต้องการพัสดุของหน่วยงานต่างๆ ภายในองค์กรในแต่ละช่วงเวลา โดยไม่คำนึงว่าพัสดุนั้นจะได้อะมาจากการจัดหาด้วยวิธีใด ไม่ว่าจะเป็นการซื้อ การจ้าง การจัดทำเอง การเช่า การยืม การขอรับบริจาค หรือวิธีการอื่นๆ การจัดทำแผนการจัดหาพัสดุควรจัดทำเป็น 2 ลักษณะ คือ

3.1.1) แผนการจัดหาพัสดุประจำปี จัดทำขึ้นเพื่อให้ทราบลำดับความสำคัญของการจัดหาพัสดุในแต่ละปีว่า พืชชนิดใดจำเป็นต้องจัดหา ก่อน พืชใดควรจัดหาในลำดับถัดไป ตามความจำเป็นเร่งด่วนและงบประมาณที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอยู่ กรมการปกครองได้กำหนดแบบสำหรับการจัดทำแผนชนิดนี้ ออกเป็น 3 แบบ ได้แก่

(1) แบบ ผด.1 สำหรับการจัดทำแผนการจัดหาพัสดุประจำปีของหน่วยงานเจ้าของเงิน

(2) แบบ ผด.2 สำหรับการจัดทำแผนการจัดหาพัสดุประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(3) แบบ ผด.3 สำหรับรายงานผลการดำเนินงานตามแผนจัดหาพัสดุประจำปี

3.1.2) แผนการจัดหาพัสดุระยะปานกลาง (3-5 ปี) จัดทำขึ้นเพื่อให้ทราบแนวโน้มความต้องการของพัสดุขององค์กรในอนาคตภายในระยะเวลา 3 – 5 ปี ว่าจำเป็นต้องจัดหาพืชชนิดใดเตรียมไว้ และจะมีวิธีการได้มาซึ่งพัสดุเหล่านั้นอย่างไร โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้แบบ ผด.4 สำหรับการจัดทำแผนประเภทนี้

3.1.3) แผนปฏิบัติการจัดซื้อจัดจ้าง หมายถึง แผนที่จะแสดงให้เห็นถึงขั้นตอน และช่วงเวลาที่ต้องการจัดหาพัสดุ ซึ่งได้มาโดยวิธีการซื้อหรือการจ้าง ไม่รวมถึงพัสดุที่ได้มา โดยวิธีการอื่นๆ เนื่องจากการจัดซื้อหรือจ้างมีระเบียบกำหนดขั้นตอน และวิธีการดำเนินการไว้อย่างละเอียดทุกขั้นตอน

4) การควบคุมและการจำหน่ายพัสดุ ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 แก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2544 (2544 : 11-13)

4.1) การยืม มีหลักเกณฑ์ดังนี้ การให้ยืมหรือนำพัสดุไปใช้ในกิจการซึ่งมิใช่เพื่อประโยชน์ขององค์การบริหารส่วนตำบลหรือประโยชน์ของทางราชการจะกระทำมิได้ การยืมพัสดุ ให้ผู้ยืมทำหลักฐานการยืมเป็นลายลักษณ์อักษร แสดงเหตุผลและกำหนดวันส่งคืน โดยให้

ประธานกรรมการบริหารเป็นผู้พิจารณาอนุมัติ ผู้ยืมพัสดุประเภทใช้คงรูปจะต้องนำพัสดุนั้นมาส่งคืนให้ในสภาพที่ใช้การได้เรียบร้อย หากเกิดชำรุดเสียหาย หรือใช้การไม่ได้ หรือสูญหายไป ให้ผู้ยืมจัดการแก้ไขซ่อมแซมให้คงสภาพเดิม โดยเสียค่าใช้จ่ายของตนเอง หรือชดใช้เป็นพัสดุประเภท ชนิด ขนาด ลักษณะและสภาพอย่างเดียวกับหรือชดใช้เป็นเงินตามราคาที่เป็นอยู่ ในขณะยืมตามหลักเกณฑ์ที่อธิบดีกำหนด การยืมพัสดุประเภทใช้สิ้นเปลือง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นหรือส่วนราชการผู้ยืมมีความจำเป็นต้องใช้พัสดุนั้นเป็นการรีบด่วน จะดำเนินการจัดหาได้ไม่ทันการและองค์การบริหารส่วนตำบลผู้ให้ยืมมีพัสดุนั้นๆ พอที่จะให้ยืมได้ โดยไม่เป็นการเสียหายแก่องค์การบริหารส่วนตำบลของตน ทั้งนี้โดยปกติผู้ยืมจะต้องจัดหาพัสดุเป็นประเภท ชนิด และปริมาณเช่นเดียวกันส่งคืนให้องค์การบริหารส่วนตำบลผู้ให้ยืม เมื่อครบกำหนดยืม ให้ผู้ยืมหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายมีหน้าที่ติดตามทวงพัสดุที่ให้ยืมไปคืนภายใน 7 วัน นับแต่วันครบกำหนด

4.2) การควบคุมและการเก็บรักษาพัสดุ พักของขององค์การบริหารส่วนตำบล ไม่ว่าจะได้อะไรด้วยประการใด ให้อยู่ในความควบคุมตามระเบียบ เว้นแต่มีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น เมื่อเจ้าหน้าที่พัสดุได้รับมอบแล้ว ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้ ลงบัญชีหรือทะเบียนเพื่อควบคุมพัสดุ แล้วแต่กรณี แยกเป็นชนิด และแสดงรายการตามตัวอย่างที่อธิบดีกำหนด โดยให้มีหลักฐานการรับเข้าบัญชีหรือทะเบียนไว้ประกอบการด้วย เก็บรักษาพัสดุให้เป็นระเบียบเรียบร้อย ปลอดภัยและให้ครบถ้วนถูกต้องตรงตามบัญชีหรือทะเบียนการเบิกจ่าย-พัสดุ การเบิกจ่ายพัสดุจากองค์การบริหารส่วนตำบล ให้หัวหน้าหน่วยงานที่ต้องการใช้พัสดุนั้นเป็นผู้เบิก และให้ประธานกรรมการบริหารหรือผู้ที่ประธานกรรมการบริหารมอบหมายเป็นผู้ส่งจ่ายพัสดุ ให้เจ้าหน้าที่พัสดุซึ่งเป็นผู้จ่ายพัสดุดูตรวจสอบความถูกต้องของใบเบิก และเอกสารประกอบแล้วลงบัญชีหรือลงทะเบียนทุกครั้ง ที่มีการจ่ายและเก็บใบเบิกไว้เป็นหลักฐานด้วย

4.3) การจำหน่าย หลังจากมีการตรวจสอบพัสดุ พักใดหมดความจำเป็น หรือหากใช้ในราชการต่อไปจะสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายมาก ให้เจ้าหน้าที่พัสดุเสนอรายงานต่อประธานกรรมการบริหาร เพื่อพิจารณาสั่งให้ดำเนินการตามวิธีการอย่างหนึ่งอย่างใด ต่อไปนี้ การขายให้ดำเนินการขายโดยวิธีขายทอดตลาดก่อน แต่ถ้าขายโดยวิธีทอดตลาดแล้วไม่ได้ผลดีให้นำวิธีกำหนดเกี่ยวกับการซื้อมาใช้โดยอนุโลม เว้นแต่การขายพัสดุนั้นซึ่งมีราคาซื้อหรือได้มารวมกันไม่เกิน 100,000 บาท จะขายโดยวิธีตกลงราคาโดยไม่ต้องทอดตลาดก่อนก็ได้ การขายให้แก่ส่วนราชการ องค์การบริหารส่วนตำบลอื่น หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยงานอื่นซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือองค์การสาธารณกุศล ตาม

มาตรา 47 (7) แห่งประมวลรัษฎากร ทั้งนี้ให้มีหลักฐานส่งมอบไว้ต่อกันด้วย แปรสภาพหรือทำลายตามหลักเกณฑ์หรือวิธีการที่องค์การบริหารส่วนตำบลกำหนดการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง โดยปกติให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ประธานกรรมการบริหารสั่งการ

4.4) เงินที่ได้จากการจำหน่ายพัสดุ ให้ถือปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล หรือข้อตกลงในส่วนที่ใช้เงินกู้หรือเงินช่วยเหลือแล้วแต่กรณี

4.5) การจำหน่ายเป็นสูญ ในกรณีที่พัสดุสูญไปโดยไม่ปรากฏตัวผู้รับผิดชอบ หรือมีตัวผู้รับผิดชอบแต่ไม่สามารถชดใช้ตามหลักเกณฑ์ของความรับผิดชอบทางแพ่ง หรือมีตัวพัสดุอยู่แต่ไม่สามารถดำเนินการตามลักษณะการจำหน่ายที่กล่าวในข้างต้น ให้ประธานกรรมการบริหารเป็นผู้พิจารณาอนุมัติจำหน่ายพัสดุเป็นสูญ เมื่อมีการดำเนินการตามเงื่อนไขการจำหน่ายหรือการจำหน่ายเป็นสูญแล้ว ให้เจ้าหน้าที่พัสดุลงจ่ายพัสดุนั้นออกจากบัญชีหรือทะเบียนทันทีพร้อมส่งสำเนาบัญชีหรือทะเบียนนั้นผ่านนายอำเภอไปยังสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาค จำนวน 1 ชุด สำหรับพัสดุซึ่งต้องจดทะเบียนตามกฎหมายให้แจ้งแก่นายทะเบียนภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดด้วย

#### 2.2.4 ด้านพัฒนาและจัดเก็บรายได้

ด้านพัฒนาและจัดเก็บรายได้ ให้อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของหัวหน้าส่วนการคลัง โดยมีพนักงานจัดเก็บรายได้เป็นผู้ช่วย

##### 1) หน้าที่เกี่ยวกับงานพัฒนาและจัดเก็บรายได้ มีดังนี้

- 1.1) งานศึกษาวิเคราะห์ วิจัย และเสนอแนะเพื่อปรับปรุงการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และจัดหารายได้อื่นๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 1.2) งานวางแผนการจัดเก็บรายได้และการแก้ไขปัญหาอุปสรรคในการจัดเก็บรายได้
- 1.3) งานวางแผนและโครงการเกี่ยวกับการจัดหารายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 1.4) งานพิจารณาปรับปรุงหลักเกณฑ์ การประเมินและกำหนดค่ารายปีของภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้ายและรายได้อื่นๆ
- 1.5) งานประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการชำระภาษี
- 1.6) งานจัดทำประกาศให้มายื่นแบบแสดงรายการทรัพย์สินเพื่อชำระภาษี
- 1.7) งานตรวจสอบและจัดทำบัญชีผู้ที่อยู่ในเกณฑ์เสียภาษีในปีงบประมาณจัดเก็บจากทะเบียนคุมผู้ชำระภาษี (พ.ท.5)

1.8) งานรับและตรวจสอบและแสดงรายการทรัพย์สินหรือแนบคำร้องของผู้เสียหาย ค่าธรรมเนียมและรายได้อื่นๆ

1.9) งานพิจารณาการประเมินและกำหนดค่าภาษี ค่าธรรมเนียมในเบื้องต้น เพื่อนำเสนอพนักงานเจ้าหน้าที่

1.10) งานแจ้งผลการประเมินค่าภาษีแก่ผู้เสียหาย

1.11) งานจัดเก็บและชำระรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียมและรายได้อื่นๆ

1.12) งานลงรายการเกี่ยวกับภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่และภาษีป้ายในทะเบียนเงินผลประโยชน์ และทะเบียนคุมผู้ชำระภาษี (ผ.ท.5) ของผู้เสียหายแต่ละราย เป็นประจำทุกวัน

1.13) งานดำเนินงานเกี่ยวกับการพิจารณาอุทธรณ์

1.14) งานเก็บรักษา และการนำส่งเงินประจำวัน

1.15) งานเก็บรักษาและเบิกจ่ายแบบพิมพ์ต่างๆ

1.16) งานเก็บรักษาเอกสารและหลักฐานการเสียภาษี

1.17) งานจัดทำหนังสือแจ้งให้ผู้อยู่ในเกณฑ์เสียภาษีทราบล่วงหน้า

1.18) งานตรวจสอบและจัดทำบัญชีรายชื่อของผู้ไม่ยื่นแบบแสดงรายการทรัพย์สิน หรือคำร้องภายในกำหนด และรายชื่อผู้ไม่ชำระภาษี ค่าธรรมเนียม และรายได้อื่นๆ ภายในกำหนดของแต่ละปี

1.19) งานจัดทำหนังสือแจ้งเตือนให้แก่ผู้เสียหาย กรณีไม่ยื่นแบบแสดงรายการทรัพย์สินภายในกำหนด

1.20) งานจัดทำหนังสือแจ้งเตือนแก่ผู้เสียหาย กรณีไม่มาชำระภาษี ค่าธรรมเนียมและรายได้อื่นๆภายในกำหนด

1.21) งานประสานงานกับฝ่ายนิติการเพื่อดำเนินคดีแก่ผู้ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายภาษีท้องถิ่น (ไม่ยื่นแบบและไม่ชำระภาษี) โดยเสนอให้ผู้บังคับบัญชาสั่งการ

1.22) งานเกี่ยวกับการดำเนินการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน

1.23) งานประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อการเร่งรัดรายได้

1.24) งานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ได้รับมอบหมาย

2) ปัจจัยที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีอากร

การบริหารจัดเก็บภาษีอากรอย่างมีประสิทธิภาพ ย่อมทำให้รายได้ภาษีอากรเต็มเม็ดเต็มหน่วย และลดจำนวนการหลีกเลี่ยงภาษีให้น้อยลง ดังนั้น ควรพิจารณาถึงปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดความมีประสิทธิภาพว่าประกอบด้วยอะไรบ้าง และปัจจัยดังกล่าว

มีความสำคัญต่อการกำหนดประสิทธิภาพอย่างไร เมื่อคำนึงถึงปัจจัยที่กำหนดความมีประสิทธิภาพแล้ว จะเห็นว่ามียากหลายประการ แต่ปัจจัยหลักที่สำคัญ ๆ มีเพียง 6 ประการ คือ

- 2.1) ความสำนึกในหน้าที่เสียภาษีอากรของผู้เสียภาษี
- 2.2) ลักษณะของกฎหมายภาษีอากร
- 2.3) ประสิทธิภาพของพนักงานผู้จัดเก็บภาษีอากร
- 2.4) บรรยากาศที่เอื้ออำนวยให้ปฏิบัติตามกฎหมายภาษีอากร
- 2.5) โครงสร้างภาษีอากร
- 2.6) ฐานข้อมูล

การจัดเก็บภาษีจะมีประสิทธิภาพมากหรือน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับปัจจัย 6 ประการดังกล่าวข้างต้น ประชาชนต้องมีความสำนึกในหน้าที่การเสียภาษีที่ค่อนข้างสูง ลักษณะของกฎหมายต้องง่ายและสะดวกต่อการประเมินภาษีของผู้เสียภาษี พนักงานผู้จัดเก็บภาษีต้องเอาใจใส่ในการปฏิบัติงาน และให้บริการแก่ผู้เสียภาษีเป็นอย่างดี นอกจากนี้ต้องสร้างบรรยากาศให้ผู้เสียภาษีปฏิบัติตามกฎหมายภาษีอากรให้มากขึ้น ส่วน โครงสร้างภาษีอากรนั้นถือว่ามีความสำคัญมาก ทั้งนี้ เนื่องจากโครงสร้างภาษีอากรเป็นสิ่งที่เอื้ออำนวยในแง่ ความสะดวกและเข้าใจง่ายในการปฏิบัติ ทั้งผู้จัดเก็บและผู้เสียภาษี และก่อให้เกิดความเป็นธรรม ลดความซ้ำซ้อนในการจัดเก็บ ส่งผลให้ลดการหลบเลี่ยงภาษีน้อยลง เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพของการจัดเก็บ

### 2.3 โครงสร้างการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล มีดังนี้

#### 2.3.1 รายได้และรายรับขององค์การบริหารส่วนตำบล

##### 1) ภาษีอากร ประกอบด้วย

1.1) ภาษีอากรท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บเอง (Local Levied Taxes) ภาษีประเภทนี้เป็นภาษีที่มีกฎหมายกำหนดให้ท้องถิ่นเป็นรายได้ของตนเอง ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย ภาษีบำรุงท้องที่อากรการฆ่าสัตว์

1.2) ภาษีอากรท้องถิ่นมอบให้รัฐจัดเก็บแทน (Surcharged Taxes) ได้แก่

- 1.2.1) ภาษีมูลค่าเพิ่ม
- 1.2.2) ภาษีธุรกิจเฉพาะ
- 1.2.3) ภาษีสุรา
- 1.2.4) ภาษีสรรพสามิต
- 1.2.5) ภาษีการพนัน

1.3) ภาษีที่รัฐจัดเก็บแล้วแบ่งหรือมอบให้ท้องถิ่นทั้งจำนวน (Share Taxes)

ได้แก่



- 1.3.1) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ และล้อเลื่อน
- 1.3.2) ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน
- 1.3.3) รายได้จากทรัพยากรธรรมชาติ ได้แก่ อากรังนกอีแอ่น ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล และค่าธรรมเนียมป่าไม้ เงินอากรประทานบัตรใบอนุญาตและอาชญาบัตรการประมง ค่าภาคหลวงแร่และค่าภาคหลวงปิโตรเลียม
- 1.3.4) เงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ
- 2) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตและค่าปรับ มีแหล่งรายได้ 21 ประเภท คือ
- 2.1) ค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวกับการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์
  - 2.2) ค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวกับการอนุญาตขายสุรา
  - 2.3) ค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวกับใบอนุญาตการพนัน
  - 2.4) ค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบการจราจรยนต์
  - 2.5) ค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวกับการควบคุมอาคาร
  - 2.6) ค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวกับการสาธารณสุข
  - 2.7) ค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวกับสุสานและฌาปนสถาน
  - 2.8) ค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวกับการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย
  - 2.9) ค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวกับทะเบียนราษฎร
  - 2.10) ค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวกับบัตรประจำตัวประชาชน
  - 2.11) ค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
  - 2.12) ค่าธรรมเนียมอื่นๆ
  - 2.13) ค่าปรับผู้กระทำผิดกฎหมายการจัดระเบียบจอดยานยนต์
  - 2.14) ค่าปรับผู้กระทำผิดกฎหมายการจราจรทางบก
  - 2.15) ค่าปรับผู้กระทำผิดกฎหมายป้องกันและระงับอัคคีภัย
  - 2.16) ค่าปรับผู้กระทำผิดกฎหมายและข้อบัญญัติท้องถิ่น
  - 2.17) ค่าปรับการผิดสัญญา
  - 2.18) ค่าใบอนุญาตเกี่ยวกับการสาธารณสุข
  - 2.19) ค่าใบอนุญาตเกี่ยวกับการโฆษณา โดยใช้เครื่องขยายเสียง
  - 2.20) ค่าใบอนุญาตอื่นๆ
  - 2.21) ค่าธรรมเนียมตรวจสอบคุณภาพวัสดุ

- 3) รายได้จากทรัพย์สิน มีแหล่งรายได้ 6 ประเภท คือ
  - 3.1) รายได้จากค่าเช่าที่ดิน
  - 3.2) รายได้จากค่าเช่าหรือค่าบริการสถานที่
  - 3.3) รายได้จากดอกเบี้ย
  - 3.4) รายได้จากเงินปันผลต่างๆ
  - 3.5) รายได้จากค่าตอบแทนที่กฎหมายกำหนด
  - 3.6) รายได้จากค่าเช่าเครื่องจักร
- 4) รายได้จากสาธารณูปโภคและการพาณิชย์ มีแหล่งรายได้ 3 ประเภท คือ
  - 4.1) รายได้จากเงินช่วยเหลือท้องถิ่นและกิจกรรมเฉพาะการ
  - 4.2) รายได้จากเงินสะสมโอนกิจการสาธารณูปโภคหรือการพาณิชย์
  - 4.3) รายได้จากสาธารณูปโภคและการพาณิชย์
- 5) รายได้เบ็ดเตล็ด มีแหล่งรายได้ 7 ประเภท คือ
  - 5.1) รายได้จากเงินที่มีผู้อุทิศให้
  - 5.2) รายได้จากค่าขายแบบแปลน
  - 5.3) รายได้จากค่าเขียนแบบแปลน
  - 5.4) รายได้จากการจำหน่ายแบบพิมพ์และคำร้อง
  - 5.5) รายได้จากคำรับรองสำเนาและถ่ายเอกสาร
  - 5.6) รายได้จากค่าสมัครสมาชิกห้องสมุด
  - 5.7) รายได้เบ็ดเตล็ดอื่นๆ

6) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล เช่น เงินอุดหนุนทั่วไปตามอำนาจหน้าที่ เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เช่น เบี้ยยังชีพคนชรา เบี้ยยังชีพคนพิการ เบี้ยยังชีพผู้ป่วยเอดส์ ศูนย์เด็กเล็ก อาหารเสริม (นม) และอาหารกลางวันสำหรับเด็กนักเรียนและอื่นๆ (รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ โครงการรวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเงิน การคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. 2553)

#### 7) เงินกู้

#### 2.3.2 รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล

ประเภทรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล แบ่งเป็นหมวดๆ ได้ดังนี้

- 1) รายจ่ายงบกลาง ประกอบด้วย
  - 1.1) ค่าชำระหนี้เงินต้น
  - 1.2) ค่าชำระดอกเบี้ย
  - 1.3) เงินสมทบกองทุนประกันสังคม

- 1.4) เงินช่วยเหลืองบประมาณรายจ่ายเฉพาะการประปา
- 1.5) เงินช่วยเหลืองบประมาณรายจ่ายเฉพาะการสถานขนานูปาล
- 1.6) เงินช่วยเหลืองบประมาณรายจ่ายเฉพาะการโครงการอื่น
- 1.7) เบี้ยยังชีพคนชรา
- 1.8) เบี้ยยังชีพคนพิการ
- 1.9) เบี้ยยังชีพผู้ป่วยโรคเอดส์
- 1.10) ตำรองจ่าย
- 1.11) รายจ่ายตามข้อผูกพัน
- 1.12) เงินช่วยเหลือ
- 1.13) เงินสมทบกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น
- 1.14) เงินช่วยเหลือค่าครองชีพผู้รับบำนาญ
- 1.15) เงินช่วยเหลือผู้รับบำนาญ
- 1.16) เงินบำเหน็จบำนาญลูกจ้างประจำ
- 2) เงินเดือน (ฝ่ายการเมือง) ประกอบด้วย
  - 2.1) เงินเดือนนายก และรองนายก
  - 2.2) ค่าตอบแทนประจำตำแหน่งนายก และรองนายก
  - 2.3) เงินค่าตอบแทนพิเศษนายก และรองนายก
  - 2.4) เงินค่าตอบแทนเลขานุการ และที่ปรึกษา นายกเทศมนตรี นายก อบต.
  - 2.5) เงินเดือนเลขานุการ และที่ปรึกษานายก อบจ.
  - 2.6) เงินค่าตอบแทนสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
  - 2.7) เงินค่าตอบแทนอื่น
- 3) เงินเดือน (ฝ่ายประจำ) ประกอบด้วย
  - 3.1) เงินเดือนและเงินเพิ่มต่าง ๆ ของพนักงาน
  - 3.2) เงินประจำตำแหน่ง
  - 3.3) ค่าจ้างและเงินเพิ่มต่างๆ ของลูกจ้างประจำ
  - 3.4) ค่าจ้างพนักงานจ้างและเงินเพิ่มต่างๆ ของพนักงานจ้าง
  - 3.5) เงินเบี่ยกันดาร
  - 3.6) เงินเดือนและเงินเพิ่มต่าง ๆ ของพนักงานถ่ายโอน

## ส่วนท้องถิ่น

## 4) ค่าตอบแทน ประกอบด้วย

4.1) ค่าตอบแทนผู้ปฏิบัติราชการอันเป็นประโยชน์แก่องค์กรปกครอง

4.2) ค่าเบี้ยประชุม

4.3) ค่าตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการ

4.4) ค่าเช่าบ้าน

4.5) เงินช่วยเหลือการศึกษาบุตร

4.6) เงินช่วยเหลือค่ารักษาพยาบาล

4.7) เงินช่วยเหลือบุตร

## 5) ค่าใช้สอย ประกอบด้วย

5.1) รายจ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่งบริการ

5.2) รายจ่ายเกี่ยวกับการรับรองและพิธีการ

5.3) รายจ่ายเกี่ยวเนื่องกับการปฏิบัติราชการที่ไม่เข้าลักษณะรายจ่ายหมวดอื่น ๆ เช่น โครงการจัดงานต่าง ๆ ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการเลือกตั้ง และค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ

5.4) ค่าบำรุงรักษาและซ่อมแซม (รายจ่ายเพื่อซ่อมแซมบำรุงรักษาเพื่อให้สามารถใช้งานได้ตามปกติ วงเงินไม่เกิน 5,000 บาท)

6) ค่าวัสดุ หมายถึง รายจ่ายเพื่อจัดหาสิ่งของ ซึ่งโดยสภาพเมื่อใช้แล้วย่อมสิ้นเปลืองหมดไปแปรสภาพหรือไม่คงสภาพเดิม หรือสิ่งของที่มีลักษณะคงทนถาวรและมีราคาต่อหน่วยหรือต่อชุดไม่เกิน 5,000 บาท รวมถึงค่าใช้จ่ายที่ต้องชำระพร้อมกัน เช่น ค่าขนส่ง ค่าภาษี ค่าติดตั้ง เป็นต้น และรายจ่ายเพื่อจัดหาโปรแกรมคอมพิวเตอร์ที่มีราคาต่อหน่วยหรือต่อชุดไม่เกิน 20,000 บาท ประกอบด้วย

6.1) วัสดุสำนักงาน

6.2) วัสดุไฟฟ้าและวิทยุ

6.3) วัสดุงานบ้านงานครัว

6.4) ค่าอาหารเสริม (นม)

6.5) ค่าอาหารกลางวันเด็กนักเรียน

6.6) วัสดุก่อสร้าง

6.7) วัสดุยานพาหนะและขนส่ง

6.8) วัสดุเชื้อเพลิงและหล่อลื่น

6.9) วัสดุวิทยาศาสตร์หรือการแพทย์

6.10) วัสดุการเกษตร

6.11) วัสดุโฆษณาและเผยแพร่

6.12) วัสดุเครื่องแต่งกาย

6.13) วัสดุกีฬา

6.14) วัสดุคอมพิวเตอร์

6.15) วัสดุการศึกษา

6.16) วัสดุเครื่องดับเพลิง

6.17) วัสดุอื่นๆ

7) ค่าสาธารณูปโภค หมายถึง รายจ่ายค่าสาธารณูปโภคสื่อสารและโทรคมนาคม รวมถึงค่าใช้จ่ายที่ต้องชำระพร้อมกัน เช่น ค่าบริการภาษี เป็นต้น ประกอบด้วย

7.1) ค่าไฟฟ้า

7.2) ค่าน้ำประปา

7.3) ค่าโทรศัพท์

7.4) ค่าไปรษณีย์

7.5) ค่าบริการทางด้านโทรคมนาคม

8) ครุภัณฑ์ หมายถึง

8.1) รายจ่ายเพื่อจัดหาสิ่งของที่มียกยณะคงทนถาวรและมีราคาต่อหน่วยหรือต่อชุดเกินกว่า 5,000 บาท รวมถึงค่าใช้จ่ายที่ต้องชำระพร้อมกัน เช่น ค่าขนส่ง ค่าภาษี ค่าติดตั้ง เป็นต้น

8.2) รายจ่ายเพื่อจัดหาโปรแกรมคอมพิวเตอร์ที่มีราคาต่อหน่วยหรือต่อชุดเกินกว่า 20,000 บาท

8.3) รายจ่ายเพื่อประกอบ ดัดแปลง ต่อเติมหรือปรับปรุงครุภัณฑ์รวมทั้งครุภัณฑ์คอมพิวเตอร์ที่วงเงินเกินกว่า 5,000 บาท

8.4) รายจ่ายเพื่อซ่อมแซม บำรุงรักษาโครงสร้างของครุภัณฑ์ขนาดใหญ่ เช่น เครื่องกลยานพาหนะ เป็นต้น

9) ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง หมายถึง รายจ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินและหรือสิ่งก่อสร้าง รวมถึงสิ่งต่างๆ ซึ่งติดต่อกับที่ดินและหรือสิ่งก่อสร้าง เช่น อาคาร บ้านพัก สนามเด็กเล่น สะพาน เป็นต้น รวมถึงรายจ่ายดังต่อไปนี้

9.1) ค่าติดตั้งระบบไฟฟ้า หรือระบบประปา รวมถึงอุปกรณ์ต่างๆ ซึ่งเป็นการติดตั้งอุปกรณ์ครั้งแรก ทั้งที่เป็นการดำเนินการพร้อมการก่อสร้างอาคารหรือภายหลังการก่อสร้างอาคาร

9.2) รายจ่ายเพื่อประกอบ คัดแปลง หรือปรับปรุงที่ดินและหรือสิ่งก่อสร้าง ที่มีวงเงินเกินกว่า 50,000 บาท เช่น ค่าจัดสวน ค่าถมดิน เป็นต้น

9.3) รายจ่ายเพื่อจ้างออกแบบ จ้างควบคุมงานให้แก่เอกชน หรือนิติบุคคล ให้ตั้งงบประมาณรวมไว้ในรายจ่ายประเภทรายจ่ายเพื่อจ้างออกแบบและควบคุมงาน

9.4) รายจ่ายเพื่อจ้างที่ปรึกษาเพื่อการจัดหาหรือปรับปรุงที่ดินและหรือสิ่งก่อสร้าง

9.5) รายจ่ายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและหรือสิ่งก่อสร้าง เช่น ค่าเวนคืนที่ดิน ค่าชดเชยกรรมสิทธิ์ที่ดิน เป็นต้น (กลุ่มงานส่งเสริมและพัฒนาท้องถิ่น, 2553)

**2.3.3 การใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องเป็นไปตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ เช่น**

- 1) การพัฒนา โครงสร้างพื้นฐาน ถนนหนทาง
- 2) การพัฒนาสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ
- 3) การพัฒนาคุณภาพชีวิต
- 4) การศึกษา
- 5) การสาธารณสุข
- 6) การรักษาความสงบเรียบร้อย การแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม
- 7) การส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม ประเพณีท้องถิ่น
- 8) การป้องกันและบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนที่เกิดจากสาธารณภัย

ประเภทต่าง ๆ

**2.3.4 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับ**

1) ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการเสนอความต้องการ โครงการ/กิจกรรม ที่เป็นการบริการสาธารณะ โดยเข้าร่วมประชุมประชาคม เพื่อกำหนดเป็นแผนพัฒนาท้องถิ่นและจัดทำเป็นข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

2) ประชาชนสามารถเข้าร่วมรับฟังการประชุมสภา กรณีมีการประชุมเพื่อพิจารณาข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

3) เมื่องบประมาณได้ประกาศใช้แล้ว ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ประกาศโดยเปิดเผยให้ประชาชนได้รับทราบ เพื่อร่วมตรวจสอบการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นไปตามแผนพัฒนาท้องถิ่นหรือไม่

4) เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการโอนงบประมาณหรือการแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำชี้แจงและได้รับอนุมัติจากผู้มีอำนาจแล้ว ต้องปิดประกาศโดยเปิดเผยให้ประชาชนทราบ

5) เมื่อสิ้นปีงบประมาณ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกาศรายงานการรับ - จ่ายเงินประจำปีงบประมาณรายจ่าย และเงินนอกงบประมาณไว้โดยเปิดเผยเพื่อให้ประชาชนทราบรายละเอียดประเภทรายจ่ายและการจัดทำงบประมาณรายจ่าย

การสนับสนุนส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเห็นได้จากระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงินและการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกาศสำเนางบแสดงฐานะการเงินและงบอื่นๆ โดยเปิดเผยเพื่อให้ประชาชนทราบ ณ สำนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเวลาอันควร อันเป็นช่องทางหนึ่งที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการบริหารงานของผู้บริหารที่ตนเลือกเข้าไป ทำหน้าที่ดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้จะมีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องทำตามกฎหมายจัดตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทและจัดให้มีการบริการสาธารณะในเขตพื้นที่แล้ว ขณะเดียวกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บรายได้ตามที่กฎหมายกำหนด และบริหารงบประมาณรายจ่ายให้เป็นไปตามเป้าหมาย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีการจัดทำบัญชีรายรับ และรายจ่าย จัดทำรายงานทางการเงินเสนอต่อผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อให้เป็นเครื่องมือในการติดตามผลการดำเนินงานของผู้บริหารและสามารถใช้ในการวางแผนการพัฒนาท้องถิ่นต่อไป

### 3. แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับการคลังท้องถิ่น

การคลังท้องถิ่น การบริหารงานคลังของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นการพิจารณาถึงการพัฒนาและจัดหารายได้ การกำหนดรายจ่าย การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อ การจัดจ้าง การบัญชี การตรวจสอบบัญชีของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่น กระบวนการงบประมาณท้องถิ่นเป็นตัวกลางในการเชื่อมความสัมพันธ์ของแหล่งที่มาของรายรับกับรูปแบบในการใช้จ่ายของแต่ละหน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อก่อให้เกิดความสอดคล้องต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น เป็นการปกครองที่เกิดจากการกระจายอำนาจการปกครอง ส่วนกลางไปยังส่วนท้องถิ่น เพื่อวัตถุประสงค์ในอันที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้มีโอกาสเรียนรู้ และดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในการปกครองท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อตอบสนองต่อการแก้ปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ

องค์การบริหารส่วนตำบล สภาตำบล เกิดขึ้นครั้งแรกในสมัยรัชกาลที่ 5 ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.116 (พ.ศ. 2440) ต่อมายกเลิกการปรับปรุงเป็นพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2475 ภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในปี พ.ศ. 2475 จึงเกิดสภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499 ลงวันที่ 8 มีนาคม 2499 และมีการเปลี่ยนแปลงอีกครั้งในปี พ.ศ. 2537 เป็น พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 โดยมีเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานคลัง คือ

มาตรา 29 - 37 เกี่ยวกับ รายได้และรายจ่ายของสภาตำบลและ

มาตรา 74 - 78 เกี่ยวกับ รายได้และรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น

### 3.1 กิจกรรมที่เกี่ยวข้องเนื่องจากการบริหารงานคลัง

จากนิยามคำว่า ระบบการบริหารงานคลัง หมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างกิจกรรมต่างๆ ในกระบวนการบริหารงานคลังหรือหมายถึงองค์ประกอบต่าง ๆ ซึ่งรวมกันเป็น โครงสร้างของระบบการคลัง ซึ่งมีการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน มีระเบียบ และกฎหมายต่างๆ ที่กำหนดไว้ให้ถือปฏิบัติกิจกรรมทางการคลังที่สำคัญ และมีระบบความสัมพันธ์ซึ่งเกี่ยวเนื่องกันมีอย่างน้อย 7 กิจกรรม คือ

3.1.1 การกำหนดนโยบายและแผนการคลัง หมายถึง การใช้เครื่องมือทางการคลัง ให้บรรลุเป้าหมายตามที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดขึ้น ดังนั้น ก่อนที่จะเริ่มกำหนดนโยบายการคลัง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีแผนพัฒนาทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม ในทางปฏิบัติหากเป็นไปได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจพิจารณากำหนดเป้าหมายตามนโยบายของรัฐบาลด้วยก็ได้ ทั้งนี้เพื่อให้เห็น โยบายดังกล่าวมีความเป็นไปได้ การกำหนดนโยบายและการวางแผนทางการคลัง มีความสำคัญในการกำหนดทิศทาง และจัดลำดับความสำคัญของนโยบายด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องจกัรายจ่ายและรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.1.2 การบริหารงบประมาณ หลังจากได้กำหนดนโยบายและแผนการคลังแล้ว กิจกรรมในลำดับต่อไปจะเป็นการบริหารงบประมาณ ซึ่งระบบงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันนี้เป็นระบบงบประมาณแบบแผนงาน (Planning Programming Budgeting System = PPBS) ซึ่งงบประมาณดังกล่าวมิได้หมายถึง การประมาณการรายได้ รายจ่าย เท่านั้น แต่ยังหมายถึง แผนปฏิบัติการในรอบระยะเวลาหนึ่ง โดยแสดงออกเป็นจำนวนเงินที่ประมาณว่า



จะต้องใช้จ่ายในการปฏิบัติงาน พร้อมทั้งแสดงแหล่งที่มาและวิธีการหาเงินมาเพื่อใช้จ่ายตามแผนงาน

3.1.3 การบริหารการจัดเก็บรายได้และการหารายได้ เป็นหน้าที่หนึ่งในกระบวนการบริหารงานคลัง คือ การหารายได้ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระบบการบริหารการจัดหารายได้ ประกอบด้วย การวางแผน วิธีการจัดเก็บภาษี การตรวจสอบควบคุม ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดเก็บภาษีมมีประสิทธิภาพ ถูกต้อง เหมาะสม และเกิดการยอมรับและได้รับความร่วมมือกับประชาชน ในการจัดหารายได้นั้น ก็เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำรายได้มาพัฒนาท้องถิ่นและใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนด

3.1.4 การบริหารเงินสะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง เงินรายรับเหลือจ่ายในแต่ละปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ณ ขณะใดขณะหนึ่ง ซึ่งเงินสะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทางปฏิบัติ นั้น มีไว้เพื่อใช้จ่ายเวลาที่จำเป็น เช่น เมื่อยังไม่ได้รับรายได้ประจำปี หรือรับรายได้ส่วนที่จะต้องรับเป็นประจำล่าช้า อันเนื่องมาจากเหตุผลทางการเมือง หรือเกิดการเปลี่ยนแปลง ภาวะเศรษฐกิจ ทำให้เศรษฐกิจตกต่ำ ทำให้ประมาณการรายรับในส่วนที่คาดไว้ไม่ได้รับตามที่ประมาณการ เป็นต้น ดังนั้น เงินสะสมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเก็บรักษาไว้ จึงเป็นการรักษาคุณการคลังให้มีเสถียรภาพที่มั่นคง

3.1.5 การบริหารพัสดุ เป็นการนำเทคนิคในการจัดการ หรือบริหารมาใช้เพื่อให้เกิดการประหยัดรายจ่ายในปัจจุบัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งมีหน่วยงานกลางรับผิดชอบการดำเนินการด้านพัสดุโดยตรง แต่การบริหารพัสดวยังไม่ครอบคลุมถึงวงจรของกระบวนการบริหารพัสดุ คือ การบริหารงานหลายโครงการยังไม่บรรลุผลตามเป้าหมายก่อให้เกิดความสิ้นเปลือง ทั้งด้านกำลังคน และทรัพยากร

3.1.6 การบัญชีและระบบข้อมูลทางการคลัง ระบบบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การบันทึกรายการเกี่ยวกับการรับ การจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การแยกประเภท สรุปผลที่เกี่ยวกับการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเมื่อสิ้นงวดหนึ่ง และเป็นเครื่องมือที่ให้รายละเอียดและข้อมูลกับฝ่ายบริหาร เพื่อใช้ในการวางแผน และควบคุมการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีเสถียรภาพและสามารถใช้ในการตรวจสอบ วิเคราะห์ และประเมินผลการดำเนินงาน ระบบข้อมูลข่าวสารทางการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการจัดทำรายงานการเงินตามระบบบัญชีที่ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำ ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนทราบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บภาษีไปทำกิจกรรมอะไรบ้าง มีการควบคุมค่าใช้จ่ายที่เหมาะสมหรือไม่ เพียงใด

3.1.7 การประเมินผลทางการคลัง ติดตามประเมินผลเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งในการบริหารเงินในอนาคต และนำข้อมูลที่ได้จากการประเมินผลไปใช้ประโยชน์ในการวางแผน

## บริบทจังหวัดมหาสารคามและองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดมหาสารคาม

### 1. ประวัติและความเป็นมา

จังหวัดมหาสารคาม เป็นจังหวัดที่อยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีประวัติความเป็นมาเก่าแก่จังหวัดหนึ่งของประเทศไทย

เมืองมหาสารคามถือว่าเป็นแหล่งโบราณคดีที่สำคัญและยาวนานมาหลายร้อยปี เพราะได้พบหลักฐานทางโบราณคดีที่ได้รับอิทธิพลทางพุทธศาสนา ตั้งแต่สมัยคุปตะ ตอนปลาย และบิลละของอินเดียผ่านเมืองพุกามมา ในรูปแบบของศิลปะสมัยทวารวดี เช่น บริเวณเมืองกันทรวิชัย (โคกพระ) และเมืองนครจำปาศรี โดยพบหลักฐาน เป็นพระยืนกันทรวิชัย พระพิมพ์ดินเผา ตลอดจนพระบรมสารีริกธาตุ นอกจากนั้นแล้วยังได้รับอิทธิพล ของศาสนาพราหมณ์ผ่านทางชนชาติขอม ในรูปแบบสมัยลพบุรี เช่น กู่สันตรัตน์ กู่บ้านเขวา กู่บ้านแดง และกู่อื่น ๆ รวมไปถึงจนถึงเทวรูปและเครื่องปั้นดินเผาของขอมอยู่ตามผิวดินทั่วไป ในจังหวัดมหาสารคาม

มหาสารคามตั้งอยู่ตอนกลางของภาคอีสาน มีชนหลายเผ่า เช่น ชาวไทยพื้นเมืองพูดภาษาอีสาน ชาวไทยข้อยและชาวผู้ไท ประชาชนส่วนใหญ่นับถือพระพุทธศาสนา ปฏิบัติตามขนบธรรมเนียมจารีตประเพณี "ฮีตสิบสอง" ประกอบอาชีพด้านกสิกรรมเป็นส่วนใหญ่ ใช้ชีวิตอย่างเรียบง่ายมีการไปมาหาสู่กัน ช่วยเหลือพึ่งพาอาศัยกันตามแบบของคนอีสานทั่วไป

พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีพระบรมราชโองการ โปรดเกล้าฯ ให้ยก "บ้านลาดกุดยางใหญ่" ขึ้นเป็น เมืองมหาสารคาม เมื่อวันที่ 22 สิงหาคมพ.ศ. 2408 โดยแยกพื้นที่ และพลเมืองราวสองพันคนมาจากเมืองร้อยเอ็ด และโปรดเกล้าฯ ให้ท้าวมหาชัย (กวด ภาณุตานนท์) เป็นพระเจริณูราชเดช เจ้าเมือง มีท้าวบัวทองเป็นผู้ช่วยขึ้นกับเมืองร้อยเอ็ด

ต่อมาโปรดเกล้าฯ ให้แยกเมืองมหาสารคามขึ้นตรงกับกรุงเทพมหานครเมื่อ พ.ศ. 2412 และร้อยเอ็ดได้แบ่งพลเมืองให้อีกเจ็ดพันคน พลเมืองเดิมอพยพมาจากเมืองจำปาศักดิ์ ท้าวมหาชัยและท้าวบัวทองนั้นเป็นหลานโดยตรงของพระยาขัติยวงศา (สีลัง) เจ้าเมืองคนที่ 2 ของเมืองร้อยเอ็ด เดิมกองบัญชาการของเมืองมหาสารคามตั้งอยู่ที่เนินสูงแห่งหนึ่งใกล้กุดนางใย ได้สร้างศาลเจ้าพ่อหลักเมืองและศาลมเหศักดิ์ขึ้นเป็นที่สักการะของชาวเมืองต่อมาสร้างวัดดอนเมืองแล้วเปลี่ยนชื่อเป็นวัดข้าวฮ้าว (วัดธัญญาวาส) และได้ย้ายกองบัญชาการไปอยู่ริมหนองกระทุ่ม ด้านเหนือของวัดโพธิ์ศรีปัจจุบัน ในปี พ.ศ. 2456 หม่อมเจ้านพมาศ นวรัตน์ เป็นปลัดมณฑลประจำจังหวัด โดยความเห็นชอบของพระมหาอำมาตยาธิบดี (เส็ง วิริยะศิริ) ได้ย้ายศาลากลางมาอยู่ ณ ที่ตั้ง

ศาลากลางหลังเดิม (ที่ว่าการอำเภอเมืองมหาสารคามปัจจุบัน) และในปี พ.ศ. 2542 ได้ย้ายศาลากลางมาอยู่ ณ ที่ตั้งปัจจุบัน มีผู้ดำรงตำแหน่งเจ้าเมืองหรือผู้ว่าราชการจังหวัดรวม 46 คน มหาสารคามเป็นจังหวัดที่ตั้งอยู่ใจกลางของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ที่มีบรรยากาศเต็มไปด้วยความสงบ และเป็นศูนย์กลางทางการศึกษาของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จึงได้ชื่อว่าเป็น **ดักศิลาแห่งอีสาน** เนื่องจากมีสถาบันการศึกษายู่มากมายหลายแห่ง

## 2. อาณาเขต

- |                 |   |
|-----------------|---|
| 2.1 ทิศเหนือ    | ติดกับ จังหวัดกาฬสินธุ์และจังหวัดขอนแก่น  |
| 2.2 ทิศใต้      | ติดกับ จังหวัดสุรินทร์และจังหวัดบุรีรัมย์ |
| 2.3 ทิศตะวันออก | ติดกับ จังหวัดร้อยเอ็ดและจังหวัดกาฬสินธุ์ |
| 2.4 ทิศตะวันตก  | ติดกับ จังหวัดขอนแก่นและจังหวัดบุรีรัมย์  |

## 3. สภาพภูมิศาสตร์

ที่ตั้งและขนาด ตั้งอยู่บริเวณส่วนกลางของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พื้นที่เป็นที่ราบ พื้นที่ลาดเทจากทางทิศเหนือและทิศใต้มาทางทิศตะวันออก มีพื้นที่ 5,292 ตารางกิโลเมตร หรือ 3,307 ล้านไร่ ห่างจากกรุงเทพฯ โดยทางรถยนต์ 470 กิโลเมตร

## 4. ลักษณะภูมิประเทศ

ลักษณะภูมิประเทศแบ่งได้ 3 บริเวณ คือ ที่ราบริมฝั่งแม่น้ำ เช่น บริเวณที่ราบลุ่มแม่น้ำชี ที่อำเภอโกสุมพิสัย อำเภอกันทรวิชัย และอำเภอเมือง พื้นที่ลูกคลื่นลอนตื้น อยู่ทางทิศตะวันออกของอำเภอพยัคฆภูมิพิสัย และพื้นที่สูงอยู่ทางทิศเหนือและทางทิศตะวันออกของจังหวัด ในเขตอำเภอโกสุมพิสัย อำเภอเขียงยืน และอำเภอกันทรวิชัย ครอบคลุมพื้นที่ประมาณร้อยละ 50 ของพื้นที่จังหวัด

## 5. ลักษณะภูมิอากาศ

- 5.1 อุณหภูมิเฉลี่ยต่ำสุด 21.6 องศาเซลเซียส และสูง 33.8 องศาเซลเซียส และความชื้นสัมพัทธ์เฉลี่ยร้อยละ 70 ลักษณะภูมิอากาศมี 3 ฤดู คือ
- 5.2 ฤดูร้อน เริ่มตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ ไปจนถึงเดือนพฤษภาคม อุณหภูมิค่อนข้างสูง ร้อนอบอ้าว อุณหภูมิเฉลี่ย 34 องศาเซลเซียส
- 5.3 ฤดูฝน เริ่มตั้งแต่เดือน พฤษภาคม ไปจนถึงเดือนตุลาคม จังหวัดมหาสารคามมีฝนตกไม่สม่ำเสมอ ทำให้บางปีฝนตกน้อย ทำให้การเพาะปลูกไม่ได้ผล
- 5.4 ฤดูหนาว เริ่มตั้งแต่เดือนตุลาคมไปจนถึงเดือนกุมภาพันธ์ อุณหภูมิเฉลี่ย 22 องศาเซลเซียส โดยได้รับลมหนาวจากลมมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือ มีลมแรงและหนาวจัด

## 6. การเมืองการปกครอง

จังหวัดมหาสารคาม แบ่งการปกครองออกเป็น 13 อำเภอ 1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 เทศบาลเมือง 17 เทศบาลตำบล และ 124 องค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้ (สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดมหาสารคาม. 2556) ดังนี้

6.1 อำเภอเมืองมหาสารคาม

6.2 อำเภอกันทรวิชัย

6.3 อำเภอโกสุมพิสัย

6.4 อำเภอเชียงยืน

6.5 อำเภอนาเชือก

6.6 อำเภอบรบือ

6.7 อำเภอพยัคฆภูมิพิสัย

6.8 อำเภอวาปีปทุม

6.9 อำเภอนาดูน

6.10 อำเภอแกดำ

6.11 อำเภอขามศรีสุราช

6.12 อำเภอกุฉินารายณ์

6.13 อำเภอชนบท





ตารางที่ 1 จำนวนองค์การบริหารส่วนตำบล แบ่งออกเป็นอำเภอ

ลำดับที่	รายชื่อ
1.	<p><b>อำเภอเมืองมหาสารคาม</b></p> <p>1.1 องค์การบริหารส่วนตำบลเขวา</p> <p>1.2 องค์การบริหารส่วนตำบลโคกก่อ</p> <p>1.3 องค์การบริหารส่วนตำบลหนองปลิง</p> <p>1.4 องค์การบริหารส่วนตำบลดอนหว่าน</p> <p>1.5 องค์การบริหารส่วนตำบลบัวค้อ</p> <p>1.6 องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแอ่ง</p> <p>1.7 องค์การบริหารส่วนตำบลเกิ้ง</p> <p>1.8 องค์การบริหารส่วนตำบลท่าตูม</p> <p>1.9 องค์การบริหารส่วนตำบลท่าสองคอน</p> <p>1.10 องค์การบริหารส่วนตำบลแวงน่าง</p> <p>1.11 องค์การบริหารส่วนตำบลแก้งเลิงจาน</p> <p>1.12 องค์การบริหารส่วนตำบลลาดพัฒนา</p> <p>1.13 องค์การบริหารส่วนตำบลหนองโน</p>
2.	<p><b>อำเภอกันทรวิชัย</b></p> <p>2.1 องค์การบริหารส่วนตำบลโคกพระ</p> <p>2.2 องค์การบริหารส่วนตำบลขามเฒ่าพัฒนา</p> <p>2.3 องค์การบริหารส่วนตำบลมะค่า</p> <p>2.4 องค์การบริหารส่วนตำบลเขวาใหญ่</p> <p>2.5 องค์การบริหารส่วนตำบลนาสีนวน</p> <p>2.6 องค์การบริหารส่วนตำบลศรีสุข</p> <p>2.7 องค์การบริหารส่วนตำบลคันธารราษฎร์</p> <p>2.8 องค์การบริหารส่วนตำบลคูคดไฉ่จ่อ</p>
3.	<p><b>อำเภอโกสุมพิสัย</b></p> <p>3.1 องค์การบริหารส่วนตำบลเขวาไร่</p> <p>3.2 องค์การบริหารส่วนตำบลวังยาว</p>

ลำดับที่	รายชื่อ
	3.3 องค์การบริหารส่วนตำบลหัวขวาง
	3.4 องค์การบริหารส่วนตำบลเขื่อน
	3.5 องค์การบริหารส่วนตำบลหนองเหล็ก
	3.6 องค์การบริหารส่วนตำบลหนองบอน
	3.7 องค์การบริหารส่วนตำบลเหล่า
	3.8 องค์การบริหารส่วนตำบลแห่ใต้
	3.9 องค์การบริหารส่วนตำบลแก้งแก
	3.10 องค์การบริหารส่วนตำบลหนองบัว
	3.11 องค์การบริหารส่วนตำบลแพง
	3.12 องค์การบริหารส่วนตำบลคอนกลาง
	3.13 องค์การบริหารส่วนตำบลยางน้อย
	3.14 องค์การบริหารส่วนตำบลยางท่าแจ้ง
	3.15 องค์การบริหารส่วนตำบลเลิงใต้
	3.16 องค์การบริหารส่วนตำบลหนองกุง
	3.17 องค์การบริหารส่วนตำบลโพนงาม
4.	อำเภอเชียงยืน
	4.1 องค์การบริหารส่วนตำบลเชียงยืน
	4.2 องค์การบริหารส่วนตำบลเสือเผ่า
	4.3 องค์การบริหารส่วนตำบลกู่ทอง
	4.4 องค์การบริหารส่วนตำบลหนองซอน
	4.5 องค์การบริหารส่วนตำบลนาทอง
	4.6 องค์การบริหารส่วนตำบลคอนเงิน
	4.7 องค์การบริหารส่วนตำบลเหล่าบัวบาน
5.	อำเภอนาเชือก
	5.1 องค์การบริหารส่วนตำบลนาเชือก
	5.2 องค์การบริหารส่วนตำบลหนองเม็ก
	5.3 องค์การบริหารส่วนตำบลเขวไร่
	5.4 องค์การบริหารส่วนตำบลลำโรง

ลำดับที่	รายชื่อ
	5.5 องค์การบริหารส่วนตำบลหนองกุง
	5.6 องค์การบริหารส่วนตำบลหนองเรือ
	5.7 องค์การบริหารส่วนตำบลสันป่าตอง
	5.8 องค์การบริหารส่วนตำบลหนองแดง
	5.9 องค์การบริหารส่วนตำบลป้อพาน
	5.10 องค์การบริหารส่วนตำบลหนองโพธิ์
6.	อำเภอบรบือ
	6.1 องค์การบริหารส่วนตำบลคำพื้
	6.2 องค์การบริหารส่วนตำบลยาง
	6.3 องค์การบริหารส่วนตำบลวังใหม่
	6.4 องค์การบริหารส่วนตำบลวังไชย
	6.5 องค์การบริหารส่วนตำบลบรบือ
	6.6 องค์การบริหารส่วนตำบลหนองจิก
	6.7 องค์การบริหารส่วนตำบลหนองคูขาด
	6.8 องค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดง
	6.9 องค์การบริหารส่วนตำบลบัวมาศ
	6.10 องค์การบริหารส่วนตำบลโนนราศี
	6.11 องค์การบริหารส่วนตำบลหนองม่วง
	6.12 องค์การบริหารส่วนตำบลหนองสิม
	6.13 องค์การบริหารส่วนตำบลหนองโก
	6.14 องค์การบริหารส่วนตำบลป้อใหญ่
	6.15 องค์การบริหารส่วนตำบลคอนงัว
7.	อำเภอพยัคฆภูมิพิสัย
	7.1 องค์การบริหารส่วนตำบลเวียงชัย
	7.2 องค์การบริหารส่วนตำบลเม็กดำ
	7.3 องค์การบริหารส่วนตำบลราษฎร์พัฒนา
	7.4 องค์การบริหารส่วนตำบลเมืองเสือ



ลำดับที่	รายชื่อ
	7.5 องค์การบริหารส่วนตำบลราษฎร์เจริญ
	7.6 องค์การบริหารส่วนตำบลปะหลาน
	7.7 องค์การบริหารส่วนตำบลหนองบัวแก้ว
	7.8 องค์การบริหารส่วนตำบลเมืองเตา
	7.9 องค์การบริหารส่วนตำบลหนองบัว
	7.10 องค์การบริหารส่วนตำบลก้ามปู
	7.11 องค์การบริหารส่วนตำบลลานสะแก
	7.12 องค์การบริหารส่วนตำบลนาสีนวล
	7.13 องค์การบริหารส่วนตำบลเวียงสะอาด
	7.14 องค์การบริหารส่วนตำบลถาวรแอน
8.	<b>อำเภอวาปีปทุม</b>
	8.1 องค์การบริหารส่วนตำบลงัวบา
	8.2 องค์การบริหารส่วนตำบลประชาพัฒนา
	8.3 องค์การบริหารส่วนตำบลขามป้อม
	8.4 องค์การบริหารส่วนตำบลเสือโก้
	8.5 องค์การบริหารส่วนตำบลหัวเรือ
	8.6 องค์การบริหารส่วนตำบลแคน
	8.4 องค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ชัย
	8.8 องค์การบริหารส่วนตำบลโคกสีทองกลาง
	8.9 องค์การบริหารส่วนตำบลหนองแสน
	8.10 องค์การบริหารส่วนตำบลนาข่า
	8.11 องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านหวาย
	8.12 องค์การบริหารส่วนตำบลหนองแสง
	8.13 องค์การบริหารส่วนตำบลหนองทุ่ม
	8.14 องค์การบริหารส่วนตำบลดงใหญ่
	8.15 องค์การบริหารส่วนตำบลหนองไฮ

ลำดับที่	รายชื่อ
9.	<b>อำเภอนาइन</b> 9.1 องค์การบริหารส่วนตำบลคู่สันตรัตน์ 9.2 องค์การบริหารส่วนตำบลหนองคู 9.3 องค์การบริหารส่วนตำบลคงบัง 9.4 องค์การบริหารส่วนตำบลคงควน 9.5 องค์การบริหารส่วนตำบลคงยาง 9.6 องค์การบริหารส่วนตำบลพระธาตุ 9.7 องค์การบริหารส่วนตำบลหนองไผ่
10.	<b>อำเภอแกดำ</b> 10.1 องค์การบริหารส่วนตำบลวังแสง 10.2 องค์การบริหารส่วนตำบลแกดำ 10.3 องค์การบริหารส่วนตำบลโนนภิบาล 10.4 องค์การบริหารส่วนตำบลหนองกุง
11.	<b>อำเภอยางสีสุราช</b> 11.1 องค์การบริหารส่วนตำบลหนองบัวสันต 11.2 องค์การบริหารส่วนตำบลคงเมือง 11.3 องค์การบริหารส่วนตำบลนาฏ 11.4 องค์การบริหารส่วนตำบลขามเรียน 11.5 องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านคู 11.6 องค์การบริหารส่วนตำบลแวงคง 11.7 องค์การบริหารส่วนตำบลยางสีสุราช
12.	<b>อำเภอภูดั่ง</b> 12.1 องค์การบริหารส่วนตำบลเลิงแฝก 12.2 องค์การบริหารส่วนตำบลภูดั่ง 12.3 องค์การบริหารส่วนตำบลนาโพธิ์ 12.4 องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยเตย 12.5 องค์การบริหารส่วนตำบลหนองแวง

ลำดับที่	รายชื่อ
13.	อำเภอชนชม 13.1 องค์การบริหารส่วนตำบลชนชม 13.2 องค์การบริหารส่วนตำบลเหล่าดอกไม้

(ที่มา : สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดมหาสารคาม, 2556)

### งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาปัญหาการบริหารงานคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดมหาสารคาม ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

#### 1. งานวิจัยในประเทศ

จิรพรรณ คำออน (2547 : 78) ได้ศึกษาเรื่อง ปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาการบริหารงานคลังองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอค้อยสะแกก่ จังหวัดเชียงใหม่ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาการบริหารงานคลัง และศึกษาความพึงพอใจของประชาชนต่อการบริหารงานคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล เปรียบเทียบปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาการบริหารงานคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล ในอำเภอค้อยสะแกก่ จำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคลของเจ้าหน้าที่และเปรียบเทียบความพึงพอใจต่อการบริหารงานการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล จำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคลของประชาชน ผลการศึกษาพบว่า

ภาพรวมของปัญหาในการพัฒนาการบริหารงานคลังตามความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่พบว่า ด้านภาวะผู้นำเป็นปัญหามาก ส่วนปัญหาด้านการบริหารงาน ด้านระบบบัญชี ด้านระเบียบการเงิน ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ด้านการติดตามประเมินผลการดำเนินงาน ด้านการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากร และด้านระบบการตรวจสอบจากส่วนกลางเป็นปัญหา ระดับปานกลาง ความพึงพอใจต่อการบริหารงานคลังในภาพรวม และรายประเด็นอยู่ในระดับปานกลางทุกประเด็น โดยมีต่ำสุดเรื่องชุมชนได้รับประโยชน์จากการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบล และค่าเฉลี่ยต่ำสุดเรื่องการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปด้วยความซื่อสัตย์สุจริต

ผลการเปรียบเทียบปัญหาอุปสรรคในการพัฒนาการบริหารงานคลัง จำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคลของเจ้าหน้าที่ด้านการบริหารงาน พบความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ 0.05 เมื่อเปรียบเทียบจำแนกตามระดับการศึกษา และระยะเวลาในการทำงาน ด้านการบริหารงานคลัง

และพบความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ 0.05 เมื่อเปรียบเทียบจำแนกตามตำแหน่งใน  
การทำงาน ส่วนด้านการตรวจสอบจากส่วนกลาง พบความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ 0.05  
เมื่อเปรียบเทียบจำแนกตามความเกี่ยวข้องของคุณวุฒิการศึกษาการบริหารงานคลัง

ผลการเปรียบเทียบความพึงพอใจต่อการบริหารงานคลัง จำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล  
ของประชาชน พบความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ 0.10 เมื่อเปรียบเทียบจำแนกตามอายุ และ  
รายได้

ณ วันเพ็ญ หมายสี (2547 : 74) ได้ศึกษาเรื่อง ปัญหาการบริหารงานคลังขององค์การ  
บริหารส่วนตำบลในจังหวัดพัทลุง ผลการศึกษาพบว่า ปัญหาการบริหารงานคลังขององค์การ  
บริหารส่วนตำบลมี 5 ด้าน ได้แก่ ด้านการงบประมาณ ด้านการจัดเก็บรายได้ ด้านการจัดหาพัสดุ  
ด้านการรับและเบิกจ่ายเงิน และด้านการบันทึกบัญชีและการจัดทำงบการเงิน ซึ่งมีระดับปัญหา  
โดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง ด้านที่มีปัญหามากที่สุด คือ ด้านการจัดเก็บรายได้ และมี  
ข้อเสนอแนะ ดังนี้

ด้านการงบประมาณ คือ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติควรทราบเกี่ยวกับหน้าที่ของตนเองและ  
ปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบ ด้านการจัดเก็บรายได้ ด้านการบันทึกบัญชีและการจัดทำงบการเงิน  
ควรมีเครื่องมือที่ทันสมัย รวดเร็ว และควรมีระบบบัญชีที่แน่นอน ควรมีการจัดฝึกอบรมให้กับ  
เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านต่างๆ และที่สำคัญผู้บริหารควรให้ความสำคัญในการบริหารงานคลัง  
ขององค์การบริหารส่วนตำบลในทุกๆ ด้าน เพื่อให้การปฏิบัติงานถูกต้องตามระเบียบและมี  
ประสิทธิภาพ

วิชัย กว้างสวาสดี (2547 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง การศึกษาปัจจัยที่มีความสำคัญ  
ต่อประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน เทศบาลตำบลกุตุลิม อำเภอเขาวง จังหวัด  
กาฬสินธุ์ ผลการศึกษาพบว่า

1. จากการศึกษาปัจจัยที่มีความสำคัญต่อประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีโรงเรือน  
และที่ดินของเทศบาลกุตุลิม อำเภอเขาวง จังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่า ความคิดเห็นของประชาชนที่เสีย  
ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ในด้านความสำนึกในหน้าที่การชำระภาษีโรงเรือนและที่ดิน และด้าน  
ประสิทธิภาพของพนักงานจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน มีความคิดเห็นอยู่ในระดับประสิทธิภาพ  
สูง ส่วนความคิดเห็นด้านลักษณะของกฎหมายโรงเรือนและที่ดิน ด้านบรรยากาศที่เอื้ออำนวยให้  
ปฏิบัติตามกฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดินและ โครงสร้างภาษีโรงเรือนและที่ดิน มีความคิดเห็นอยู่  
ในระดับมีประสิทธิภาพปานกลาง

2. ประชาชนผู้เสียภาษีเพศชายและเพศหญิง มีความคิดเห็นต่อประสิทธิภาพ  
การจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน โดยรวมและเป็นรายด้าน ทั้ง 5 ด้าน ไม่แตกต่างกัน

3. ประชาชนผู้เสียภาษีที่มีอาชีพต่างกัน มีความคิดเห็นต่อประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน โดยรวมและเป็นรายด้าน 3 ด้าน ไม่แตกต่างกัน แต่มีความคิดเห็นในอีก 2 ด้าน คือ ความสำนึกในหน้าที่ในการชำระภาษีโรงเรือนและที่ดิน และด้านบรรยากาศที่เอื้ออำนวยให้ปฏิบัติตามกฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดิน แตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

วนิดา วรรณรัตน์ (2548 : 81) ได้ศึกษาเรื่อง “ปัญหาการปฏิบัติงานบัญชีขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดหนองบัวลำภู” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงปัญหาการปฏิบัติงานบัญชีขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตจังหวัดหนองบัวลำภู โดยใช้วิธีออกแบบสอบถามหัวหน้าส่วนการคลัง พบว่าปัจจัยที่มีผลต่อการปฏิบัติงานบัญชีขององค์การบริหารส่วนตำบลด้านความรู้ความเข้าใจด้านบัญชี มีปัญหาระดับมากคือไม่มีความเข้าใจในด้านการจัดทำบัญชี ทะเบียนและกฎระเบียบต่างๆ ตามระเบียบของกรม และไม่เข้าใจด้านระบบบัญชี รวมถึงเอกสารประกอบการลงบัญชี และแบบฟอร์มการลงบัญชี ส่วนปัจจัยด้านอื่น ๆ คือ ขาดความมุ่งมั่นในการทำงาน ขาดความคล่องแคล่ว และความละเอียดถี่ถ้วน รวมถึงไม่อยากเรียนรู้ด้วยตนเอง

ทัศนีย์ พลอยทับทิม (2550 : 84) ได้ศึกษา ปัญหาการบริหารงานการเงินการคลังของบุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอบางน้ำเปรี้ยว จังหวัดฉะเชิงเทรา พบว่า ปัญหาการบริหารงานการเงินการคลังของบุคลากรส่วนใหญ่ มีความเห็นว่าปัญหาอยู่ในระดับน้อย โดยมีความเห็นว่าด้านบุคลากรเป็นด้านที่มีปัญหามากที่สุด ร้อยละ 25 รองลงมาคือ ด้านวัสดุอุปกรณ์ ร้อยละ 21.67 ด้านงบประมาณ ร้อยละ 18.33 และด้านการจัดการ ร้อยละ 15 ข้อเสนอแนะและแนวทางในการแก้ไขปัญหาการบริหารงานการเงินการคลัง ควรจัดสรรงบประมาณสำหรับหาวัสดุและอุปกรณ์ที่มีความทันสมัย พร้อมทั้งจะใช้งาน ได้ให้มีจำนวนเพียงพอกับปริมาณงาน ควรกำหนดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ให้เพียงพอกับปริมาณงาน และจัดอบรมเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงาน เพื่อเป็นการเพิ่มศักยภาพในการปฏิบัติงาน

พรศักดิ์ พลภักดี (2550 : 63-64) ได้ศึกษาเรื่อง ปัญหาในการบริหารงานคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตพื้นที่อำเภอสำโรง จังหวัดอุบลราชธานี ผลการศึกษาพบว่า ปัญหาในการบริหารงานคลัง ขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภอสำโรง จังหวัดอุบลราชธานี ในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า ด้านการเงิน และบัญชี ด้านงบประมาณ มีระดับปัญหาปานกลาง ส่วนด้านการพัฒนารายได้ และด้านพัสดุ มีระดับปัญหามาก โดยได้เสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาของการบริหารงานการเงินและการคลังเห็นว่า ควรมีการอบรมเกี่ยวกับการบริหารงานการเงินและพัสดุให้กับผู้บริหาร และพนักงานขององค์การบริหารส่วนตำบล และปัญหาที่พบคือ ผู้บริหารขาดความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารงานการเงินและพัสดุ และองค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่ปฏิบัติตามแนวทางการบริหารงานการเงินและพัสดุ

งบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรให้ไม่เพียงพอต่อความต้องการและองค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถใช้จ่ายงบประมาณทันตามกำหนด

ลักขณา ไชยโพธิ์ (2550 : 68) ได้ศึกษาเรื่อง ความรู้ ความเข้าใจทางด้านการบริหารงานการเงินและการคลังของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่จังหวัดอุบลราชธานี ผลการศึกษาพบว่า ประชากรมีความรู้ ความเข้าใจทางด้านการบริหารการเงิน และการคลัง โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายประเด็นพบว่า ประเด็นที่มีค่าเฉลี่ยสูงที่สุด คือ ด้านการบริหารพัสดุ รองลงมา คือ การบริหารการพัฒนารายได้และการวางระบบควบคุมภายใน และการบริหารการเงินและบัญชี

วราภรณ์ ศรีพะเนิน (2550 : 88) ศึกษาการสำรวจความคิดเห็นของผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพการบริหารการคลัง กรณีศึกษา เทศบาลในเขตอำเภอเมือง อำเภอกำมะนา อำเภอกำม่วง จังหวัดกาญจนบุรี จากการศึกษาพบว่า การบริหารภายในกองคลังอยู่ในระดับปานกลาง ประกอบด้วย ด้านบุคลากรอยู่ในระดับมาก ด้านงบประมาณและด้านวัสดุ อุปกรณ์และเทคโนโลยีสมัยใหม่อยู่ในระดับปานกลาง ซึ่งจากผลการศึกษางานวิจัยพบว่า ความพร้อมของการคลังอยู่ในระดับปานกลาง แสดงให้เห็นว่านับแต่อดีตถึงปัจจุบันผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ ยังมิให้ความสำคัญและให้การสนับสนุนทางด้านบุคลากร ด้านวัสดุและเทคโนโลยีสมัยใหม่ และจัดสรรงบประมาณให้แก่กองคลังเท่าที่ควร ดังนั้น ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรสนับสนุนและส่งเสริมความพร้อมให้กับบุคลากรและเจ้าหน้าที่กองคลัง โดยนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ในการบริหารงานคลังในทุก ๆ งาน เพื่อความสะดวกและรวดเร็ว และปฏิบัติงาน ได้ถูกต้อง

ลัดดาวัลย์ วงศ์ธรรม (2552 : 92) ได้ศึกษาเรื่อง สภาพและปัญหาการบริหารงานพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตจังหวัดร้อยเอ็ด ผลการศึกษาพบว่า บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดร้อยเอ็ด มีความคิดเห็นต่อสภาพการบริหารงานพัสดุตามกระบวนการบริหารคุณภาพ 4 ขั้นตอน คือ การวางแผน การปฏิบัติ การตรวจสอบ และการปรับปรุงแก้ไข โดยรวมและรายด้านอยู่ในระดับปานกลาง ปัญหาการบริหารงานพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดร้อยเอ็ด 5 อันดับแรก เรียงตามลำดับ ได้แก่ ผู้บริหารไม่เข้าใจวิธีการปฏิบัติงานด้านพัสดุ โดยการสั่งการและดำเนินการไม่ตรงตามระเบียบพัสดุ ไม่สามารถจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีตกลงราคา เจ้าหน้าที่พัสดุไม่ได้เป็นผู้ติดต่อกับผู้ขาย ผู้รับจ้างที่เสนอราคา สถานที่เก็บวัสดุ ครุภัณฑ์ไม่เพียงพอและปลอดภัย เจ้าหน้าที่พัสดุ ไม่มีการประชุมวางแผนการจัดหาพัสดুর่วมกับผู้เกี่ยวข้อง

ถีนนกร สาราญพิศ (2553 : 88) ได้ศึกษาเรื่อง ปัญหาการบริหารงานคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดนครพนม ผลการศึกษาพบว่า โดยรวมมีปัญหาการ

บริหารงานคลังอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า มีปัญหาการบริหารงานคลังอยู่ในระดับปานกลางทุกด้าน เรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปน้อย คือ ด้านการพัฒนารายได้ ด้านบุคลากร และด้านการพัสดุ การเปรียบเทียบระดับปัญหาการบริหารงานคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดนครพนมตามความคิดเห็นของบุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีสถานะและตำแหน่งแตกต่างกัน พบว่า โดยรวมมีปัญหาการบริหารงานคลังไม่แตกต่างกัน เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า ทุกด้านมีปัญหาการบริหารงานคลังไม่แตกต่างกัน

นิตยา สุตะนนท์ (2554 : 90-91) ได้ศึกษาเรื่อง ปัญหาการบริหารงานการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด ผลการศึกษาพบว่า โดยรวมมีปัญหาการบริหารงานการคลังอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณารายด้านอยู่ในระดับปานกลางทุกด้าน ได้แก่ ด้านพัสดุ ด้านงานการเงินและบัญชี และด้านพัฒนารายได้ การเปรียบเทียบระดับปัญหาการบริหารงานการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด ตามความคิดเห็นของบุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบล จำแนกบุคลากรตามสถานะตำแหน่ง และองค์การบริหารส่วนตำบลที่สังกัด พบว่า บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด ที่มีสถานะตำแหน่งงานแตกต่างกัน มีความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาการบริหารงานการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด โดยภาพรวม และรายด้าน ไม่แตกต่างกัน บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด ที่มีองค์การบริหารส่วนตำบลที่สังกัดแตกต่างกัน มีความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาการบริหารงานการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด โดยภาพรวมแตกต่างกันและเมื่อพิจารณารายด้านพบว่าแตกต่างกันทุกด้านอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

สุพรรณษา สายสมคุณ (2554 : 93-94) ได้ศึกษาเรื่อง ปัญหาการบริหารงานส่วนการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนครพนม ตามความคิดเห็นของหัวหน้าส่วนการคลัง ผลการศึกษาพบว่า โดยรวมมีปัญหาการบริหารงานคลังอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า มีปัญหาการบริหารงานคลังอยู่ในระดับมาก 1 ด้าน คือ ด้านการงบประมาณ และมีปัญหาการบริหารงานส่วนการคลังอยู่ในระดับปานกลาง จำนวน 6 ด้าน เรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปน้อย คือ ด้านการบรรจุ ด้านการประสานงาน ด้านการรายงาน ด้านการจัดองค์กร ด้านการวางแผน และด้านการสั่งการ

ผลการเปรียบเทียบระดับปัญหาการบริหารงานส่วนการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนครพนม ตามความคิดเห็นของหัวหน้าส่วนการคลัง ที่มีเพศ ระยะเวลาการปฏิบัติงาน อายุ และระดับการศึกษา แตกต่างกัน ปรากฏดังนี้

ความคิดเห็นของหัวหน้าส่วนการคลัง ที่มีเพศแตกต่างกัน พบว่า โดยรวมและรายด้าน ทุกด้าน ไม่แตกต่างกันทางสถิติที่ระดับ .05

ความคิดเห็นของหัวหน้าส่วนการคลัง ที่มีระยะเวลาการปฏิบัติงานแตกต่างกัน พบว่า โดยรวมและรายด้านทุกด้าน ไม่แตกต่างกันทางสถิติที่ระดับ .05

ความคิดเห็นของหัวหน้าส่วนการคลัง ที่มีอายุแตกต่างกัน พบว่า โดยรวมไม่แตกต่างกันทางสถิติที่ระดับ .05 แต่รายด้านแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 จำนวน 3 ด้าน ได้แก่ ด้านการจัดองค์กร ด้านการรายงาน และด้านการงบประมาณ ไม่แตกต่างกัน

ความคิดเห็นของหัวหน้าส่วนการคลัง ที่มีระดับการศึกษาแตกต่างกัน พบว่า โดยรวมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 และรายด้านแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 จำนวน 1 ด้าน ได้แก่ ด้านการงบประมาณ ไม่แตกต่างกัน

สรุป จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการบริหารงานคลังของ นักวิชาการหลาย ๆ ท่าน พบว่าโดยภาพรวมปัญหาการบริหารงานคลังขององค์การบริหารส่วน ตำบลส่วนมากอยู่ในระดับปานกลาง ซึ่งส่วนใหญ่มีปัญหาในด้านขาดความรู้ ความเข้าใจใน ระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงานขาดการสนับสนุนจาก ผู้บริหาร ขาดเครื่องมือ ที่ทันสมัย รวดเร็ว ขาดการฝึกอบรม และมีความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาการบริหารงานคลังไม่ แตกต่างกัน

## 2. งานวิจัยต่างประเทศ

Pommerehne and Kirchgassner. (1953) ได้ศึกษาถึงความต้องการในการกระจาย อำนาจทางการคลัง พบว่า การกระจายอำนาจได้ถูกกำหนดโดย 5 ปัจจัย คือ 1) ขนาดของประเทศ 2) ลักษณะภูมิศาสตร์ 3) ความมั่งคั่ง/รายได้ต่อหัวของประชากร 4) ความแตกต่างในด้าน ความต้องการสินค้าและบริการสาธารณะ 5) ข้อจำกัดทางการเมืองและสถาบัน

Rondinelli. (1989) ศึกษาถึงการกระจายอำนาจในการจัดบริการสาธารณะในประเทศ กำลังพัฒนา โดยหาทางเลือกในการจัดสรรเงินเพื่อบรรเทาภาระทางการเงินของภาครัฐบาล ซึ่งใน ปัจจุบันเป็นระบบการรวมอำนาจที่ถูกวิจารณ์ว่าขาดประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากร สาธารณะและไม่สนองความต้องการของประชาชน จากการศึกษาได้เสนอทางเลือกในการกระจาย อำนาจทางการคลังไว้ 4 ทาง ประกอบด้วย 1) การให้ท้องถิ่นสามารถพึ่งพาตนเองทางการคลังได้ 2) ขยายรายได้ทั่วไป (General revenue) ให้แก่ท้องถิ่น 3) รัฐบาลกลางโอนเงินให้ แก่ท้องถิ่น (Intergovernmental Transfer) 4) การให้อำนาจรัฐบาลท้องถิ่นการกู้ยืมเงิน

Appleton. (1989) ได้ศึกษาถึงปัจจัยที่กำหนดการเปลี่ยนแปลงทางกลยุทธ์ทาง การคลังของรัฐบาลชุมชนเมือง (Urban) โดยใช้ข้อมูลจากการสำรวจและข้อมูลทุติยภูมิ ด้าน



นโยบายการคลังและการเมืองของเมืองขนาดใหญ่ในสหรัฐอเมริกา พบว่า การเปลี่ยนแปลงกลยุทธ์ทางการคลังของเมืองที่มีการนำมาตรการการคลังแบบเคร่งครัดมาใช้อย่างรวดเร็วได้นั้น ไม่ได้เกิดจากปัญหาทางการคลัง แต่เป็นเพราะมีโครงสร้างการบริหารที่ดี ส่วนเมืองที่มีการนำกลยุทธ์นี้มาใช้ได้ช้า เป็นเพราะมีแรงกดดันทางการคลังและทางเศรษฐกิจ รวมทั้งขาดโครงสร้างในการติดตามและสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม

Nevers. (1991) ศึกษาถึงการจัดสรรเงินอุดหนุนให้ท้องถิ่น ของประเทศฝรั่งเศส กรณีศึกษา บทบาทของกระบวนการทางการเมือง พบว่า การจัดสรรเงินอุดหนุนยังแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางและส่วนภูมิภาคและความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองท้องถิ่นกับข้าราชการส่วนกลาง โดยผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า วัฒนธรรมการเมือง เช่น ความสัมพันธ์ส่วนบุคคลระหว่างนายกเทศมนตรีกับข้าราชการส่วนกลาง จะเป็นผลให้ได้รับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพิ่มขึ้น

William Randolph. (2005) ได้ศึกษาวิจัย การบริหารงานด้านการคลังในส่วนการจัดซื้อโดยวิธีการให้เช่า โดยทำการศึกษาและสำรวจข้อมูลในโรงเรียนทุกแห่งที่ใช้ระบบบริหารงานด้านการคลัง พบว่า โรงเรียนที่ใช้ระบบบริหารงานด้านการคลังในส่วนการจัดซื้อวัสดุ โดยวิธีการให้เช่า เป็นโรงเรียนขนาดเล็กที่มีฐานะยากจนและมีภาระในการจ่ายภาษีในอัตราที่สูงมาก และพบว่า เหตุผลสำคัญของโรงเรียนที่ใช้ระบบบริหารงานด้านการคลังในส่วนการจัดซื้อวัสดุ โดยวิธีการให้เช่าคือ หลีกเลี่ยงการเผชิญสถานการณ์ของการลงมติในการจำหน่ายครุภัณฑ์ออกไปแบบสมัยก่อน

Charlea. (2006) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การศึกษาระดับรายได้และค่าใช้จ่ายของวิทยาลัยชุมชนในประเทศสหรัฐอเมริกา ในปี 1980 ถึง 2001 โดยจำแนกลักษณะของรายได้และค่าใช้จ่ายของวิทยาลัยชุมชนในประเทศสหรัฐอเมริกาตามกลุ่มของรัฐและประเภทของสถาบัน ผลการวิจัยพบว่า มีความแตกต่างมากมายในรูปแบบของการจัดตั้งกองทุนสำหรับวิทยาลัยชุมชน ซึ่งสัมพันธ์กับปริมาณรายได้ในช่วงปลายปี 1980 ถึง 1981 มีรัฐ 16 รัฐ ที่ให้การสนับสนุนในการจัดสรรงบประมาณแก่วิทยาลัยชุมชนเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 60 แต่ในปี 2000 ถึง 2001 กลับไม่มีรัฐใดทำอีก เนื่องจากวิทยาลัยชุมชนที่เปิดสอนในแถบชนบทมีการเปลี่ยนแปลงในด้านลบในการบริหารจัดการงบประมาณ เนื่องจากวิทยาลัยชุมชนในรัฐกับวิทยาลัยที่เปิดสอนในแถบชนบทมีการบริหารงบประมาณที่แตกต่างกัน

สรุป จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานคลังของนักวิชาการหลาย ๆ ท่าน พบว่า ส่วนใหญ่อำนาจทางการคลังขึ้นอยู่กับการเมือง ซึ่งขาดประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรสาธารณะและไม่สนองความต้องการของประชาชนและขาดโครงสร้างการบริหารที่ดี

## กรอบแนวคิดการวิจัย

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยได้กำหนดกรอบแนวคิดการวิจัยโดยผู้วิจัยได้นำทรัพยากรทางการบริหาร 4M's ซึ่งเป็นปัจจัยพื้นฐานของการบริหาร เป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย ดังแผนภาพที่ 5 ดังนี้ (สมพงษ์ เกษมสิน. 2536 : 7)

### ตัวแปรอิสระ (Independent Variables)

### ตัวแปรตาม (Dependent Variables)

