

บทที่ 2

วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาค้นคว้าความคิดเห็นของบุคลากรต่อการบริหารงานตามหลักการบริหาร โพสต์คอร์ดบ สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดมหาสารคาม ในครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ค้นคว้าแนวคิด ทฤษฎี เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องสรุปได้ดังนี้

1. บริบทสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดมหาสารคาม
2. แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร
3. องค์ประกอบ โพสต์คอร์ดบ
4. แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็นและการวัดความคิดเห็น
5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

บริบทสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดมหาสารคาม

1. ประวัติความเป็นมาสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดมหาสารคาม

เมื่อปี พ.ศ. 2478 ได้ตราพระราชบัญญัติประถมศึกษาโดยมีบทบัญญัติประถมศึกษา และบทบัญญัติให้ศาลมีอำนาจสั่งให้เด็กที่มีอายุในเขตบังคับ (ไม่ครบ 15 ปี) ที่ไม่ได้เรียนใน โรงเรียนประถมศึกษาโดยปราศจากเหตุอันสมควร ไปไว้ใน โรงเรียนฝึกอาชีพและต่อมาได้ตรา พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 และพระราชบัญญัติฝึกและอบรมเด็กบางจำพวกขึ้น ในปี พ.ศ. 2479 ให้มีผลใช้บังคับ โดยบทบัญญัตินี้ได้วางวิธีการปฏิบัติต่อนักโทษและต่อเด็กที่ต้องคำพิพากษาให้หนักไปทางฝึกอบรมไม่ใช่การทำโทษเช่นแต่ก่อน กรมราชทัณฑ์จึงจัดตั้ง โรงเรียนฝึกอาชีพสำหรับเด็กที่มีอายุยังไม่ครบ 18 ปี และแยกผู้ต้องโทษครั้งแรกที่มีอายุต่ำกว่า 25 ปีไว้เป็นพิเศษ โดยเปลี่ยนชื่อโรงเรียนดัดสันดานเป็นโรงเรียนฝึกอาชีพ พร้อมย้ายจากเกาะสีชังมา ตั้งอยู่บนเกาะใหญ่ อำเภอบางไทร จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ส่วนผู้ต้องโทษครั้งแรกที่มีอายุ ต่ำกว่า 25 ปี ได้จัดตั้งเป็นทัณฑสถานวัยหนุ่ม ต่อมากรมราชทัณฑ์โอนกิจการโรงเรียนฝึกวิชาชีพ ไปให้กรมประชาสงเคราะห์ดำเนินการตามพระราชบัญญัติจัดการฝึกและอบรมบางจำพวก (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2501 ซึ่งกรมประชาสงเคราะห์ได้รับเด็กไว้ฝึกอบรม ณ เยาวชนสถานบ้านห้วยโป่ง จังหวัด ระยอง ส่วนทัณฑสถานวัยหนุ่มยังคงอยู่ร่วมกับกรมราชทัณฑ์

พระราชบัญญัติควบคุมเด็กนักเรียน พ.ศ. 2548 ได้มีบทบัญญัติให้กระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงมหาดไทยเป็นเจ้าหน้าที่จัดการกับเด็กนักเรียนและเด็กอนาถาที่ประพฤติน่าไม่สมควรแก่วัยและให้ศาลมีอำนาจสั่งถอนอำนาจปกครองบิดามารดาหรือผู้ปกครองที่เด็กที่ใช้อำนาจปกครองโดยมิชอบเสียบางส่วนหรือทั้งหมดได้ และตั้งเจ้าหน้าที่เป็นผู้ปกครองแทนกระทรวงศึกษาธิการได้ทำการออกสำรวจตรวจตราดูความประพฤติของเด็กนักเรียนในกรุงเทพมหานคร ส่วนกรมประชาสงเคราะห์ได้จัดตั้งสถานสงเคราะห์ให้เป็นสถานเลี้ยงดูและอบรมขึ้น เช่น สถานสงเคราะห์เด็กอ่อน โรงเรียนสงเคราะห์ โรงเรียนประชาสงเคราะห์ วิทยาลัยพิบูลประชาสรรค์ เยาวชนสถานแห่งมหาเมฆ และเยาวชนสถานบางละมุง จังหวัดชลบุรี

รัฐบาลได้เล็งเห็นความสำคัญของสถาบันครอบครัวและเห็นว่าสถาบันครอบครัวมีความสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาเด็กและเยาวชน เพื่อพิทักษ์และคุ้มครองสวัสดิภาพของครอบครัว เช่นเดียวกับสวัสดิภาพของเด็กและเยาวชน จึงได้ตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2534 ซึ่งมีผลบังคับเมื่อวันที่ 22 มกราคม 2535 โดยกฎหมายดังกล่าวได้เพิ่มบทบัญญัติให้มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีครอบครัว ซึ่งเป็นไปตามกรอบแนวคิดสากลที่ถือว่าครอบครัวเป็นพื้นฐานสำคัญของชุมชน การดำรงอยู่ของครอบครัวหมายถึง การดำรงอยู่มั่นคงของสมาชิกทุกคนในครอบครัว และปัญหาครอบครัวย่อมส่งผลกระทบต่อถึงความเป็นอยู่และสภาพจิตของครอบครัว รวมทั้งกฎหมายฉบับดังกล่าวได้ปรับเปลี่ยนชื่อของศาลคดีเด็กกับสถานพินิจและคุ้มครองเด็ก เป็นศาลเยาวชนและครอบครัวและสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งตามมาตรา 275 ได้บัญญัติให้ศาลยุติธรรมมีหน่วยธุรการของศาลยุติธรรมเป็นหน่วยงานอิสระ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 ขึ้น ซึ่งมีผลให้สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนซึ่งเดิมอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของศาลเยาวชนและครอบครัว มาอยู่ภายใต้สังกัดกระทรวงยุติธรรมตามมาตรา 36 ภายหลังจากสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนมาสังกัดอยู่ภายใต้สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรมในช่วงปี 2545 รัฐบาลได้มีการปฏิรูประบบราชการใหม่โดยได้มีการตราพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ขึ้น มีผลทำให้สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนได้รับการยกฐานะเป็นกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน โดยมีอำนาจหน้าที่และการแบ่งส่วนราชการตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2545 ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 9 ตุลาคม 2545 (เกษมสันต์ อัมพันธ์, 2547 : 7-8)

ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน พ.ศ. 2549 (2549 : 12) มาตรา 11 บัญญัติว่า ให้จัดตั้งสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนขึ้นในจังหวัดมหาสารคาม

เรียกว่า “สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดมหาสารคาม” โดยให้มีเขตอำนาจตลอด จังหวัดมหาสารคาม และให้เปิดทำการตั้งแต่วันที่ 7 สิงหาคม 2549 เป็นต้นไป สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดมหาสารคาม เป็นส่วนราชการส่วนกลางซึ่งตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาค สังกัดกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน กระทรวงยุติธรรม สำนักงานตั้งอยู่เลขที่ 1072,1074 ถนนนครสวรรค์ ตำบลตลาด อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม มีบุคลากรรวมทั้งสิ้น จำนวน 21 คน

2. อำนาจหน้าที่สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดมหาสารคาม

สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดมหาสารคาม มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553 (2553 : 22-23) มาตรา 36 กำหนดให้สถานพินิจมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. สืบเสาะและพินิจเรื่องอายุ ประวัติ ความประพฤติ สติปัญญา การศึกษาอบรม สุขภาพ ภาวะแห่งจิต นิสัย อาชีพและฐานะ ของเด็กและเยาวชนซึ่งต้องหาว่ากระทำความผิดและของบิดา มารดา ผู้ปกครอง หรือบุคคลซึ่งเด็กหรือเยาวชนนั้นอาศัยอยู่ ตลอดจนถึงสิ่งแวดล้อมทั้งปวงเกี่ยวกับเด็กหรือเยาวชนนั้น รวมทั้งสาเหตุแห่งการกระทำความผิดเพื่อรายงานต่อศาลเพื่อประกอบการพิจารณาของเจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้อง ตามระเบียบที่กระทรวงยุติธรรมกำหนด
2. ควบคุมเด็กและเยาวชนซึ่งต้องหาว่ากระทำความผิดไว้ระหว่างการสอบสวนหรือพิจารณาคดี หรือตามคำพิพากษาหรือคำสั่งศาล
3. ดำเนินการประสานงานร่วมกับหน่วยงานและองค์กรอื่นในการสงเคราะห์ แก้ไขและบำบัดฟื้นฟูเด็กและเยาวชนในระหว่างที่ถูกควบคุมหรือภายหลังปล่อย
4. ดำเนินการและประสานงานร่วมกับหน่วยงานและองค์กรอื่นในการตรวจรักษาและพยาบาลเด็กและเยาวชนในระหว่างการสอบสวน การพิจารณาคดี หรือการควบคุมตัวในสถานพินิจ
5. ดำเนินการและประสานงานร่วมกับหน่วยงานและองค์กรอื่นในการจัดการศึกษา การฝึกอบรม หรือการดูแลอบรมสั่งสอนเด็กหรือเยาวชนซึ่งอยู่ในความควบคุม
6. สืบเสาะภาวะความเป็นอยู่ของครอบครัวในคดีครอบครัว รวมทั้งจัดให้แพทย์หรือจิตแพทย์ตรวจสภาพร่างกาย หรือสภาพจิตของกลุ่มความในกรณีที่ศาลมีคำสั่งตามมาตรา 152
7. ประมวลและรายงานข้อเท็จจริง รวมทั้งเสนอความเห็นต่อศาลในคดีครอบครัวตามมาตรา 167

8. ศึกษาค้นคว้าถึงสาเหตุแห่งการกระทำผิดของเด็กและเยาวชนซึ่งต้องหาว่ากระทำผิดโดยทั่ว ๆ ไป จัดทำสถิติการกระทำผิดดังกล่าวของเด็กและเยาวชน และเผยแพร่วิธีการป้องกันหรือทำให้ลดน้อยลง

9. ปฏิบัติตามคำสั่งศาลซึ่งสั่งตามกฎหมายอื่น

10. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามระเบียบที่กระทรวงยุติธรรมกำหนด

สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดมหาสารคาม มีภารกิจหลักดังนี้

1. ในด้านการพิทักษ์คุ้มครองสิทธิและสวัสดิภาพเด็ก เยาวชน ผู้เยาว์และครอบครัวที่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรม โดยส่งเสริมการใช้กระบวนการยุติธรรมทางเลือกและมาตรการอื่น ๆ

2. ดำเนินการด้านคดี ด้านการป้องกัน บำบัด แก้ไข พื้นฟู พัฒนาและสงเคราะห์ และติดตามประเมินผล

3. ประสานความร่วมมือและสร้างเครือข่ายกับชุมชน องค์กรภาครัฐ ภาคเอกชนทั้งภายในและต่างประเทศ เพื่อสนับสนุนกระบวนการยุติธรรมและป้องกันการกระทำผิดของเด็กและเยาวชน

4. ศึกษา วิเคราะห์ วิจัยและพัฒนากฎหมาย รูปแบบและวิธีการปฏิบัติต่อเด็กและเยาวชน

5. พัฒนาการบริหารจัดการและบุคลากรด้วยระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนได้มีกฎกระทรวงแบ่งหน่วยงานสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนออกเป็น 2 ส่วน เพื่อให้สอดคล้องกับการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ส่วนหนึ่งรับผิดชอบเด็กและเยาวชนที่ศาลยังไม่ได้พิพากษาหรือมีคำสั่ง มีหน้าที่ควบคุมตัวระหว่างการสอบสวนของพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการคืออยู่ระหว่างการพิจารณาของศาล อีกส่วนหนึ่งรับผิดชอบฝึกอบรมเด็กและเยาวชนที่ศาลพิจารณาพิพากษาแล้ว เด็กและเยาวชนได้กระทำผิดตามข้อกล่าวหาที่ได้ฟ้องต่อศาลจริง ศาลพิพากษาด้วยการฝึกอบรมแทนการจำคุกตามที่ระบุไว้ในกฎหมายเยาวชนและครอบครัว โดยมีเป้าหมายให้เด็กและเยาวชนกลับตัวเป็นคนดี โดยหน่วยงานที่รับผิดชอบฝึกอบรมนี้เรียกว่า ศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชน

3. ขั้นตอนการปฏิบัติต่อเด็กและเยาวชนในสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน จังหวัดมหาสารคาม

แนวคิดการปฏิบัติต่อเด็กและเยาวชนที่กระทำผิดในปัจจุบัน ตั้งอยู่บนความคิดและหลักปรัชญาสำนักปฏิฐานนิยม (Positive School) ซึ่งมีหลักการว่า การศึกษาถึงสาเหตุของอาชญากรรมควรศึกษาค้นคว้าเฉพาะเป็นราย ๆ ไม่ใช่เป็นการศึกษารายปรัชญา กฎหมาย หรือ

กระบวนการพิจารณาและมุ่งนำหลักวิทยาศาสตร์มาวิเคราะห์สาเหตุการกระทำผิด และการบังคับใช้กฎหมาย กฎหมายต้องคำนึงถึงสาเหตุ และพื้นฐานดั้งเดิมของผู้กระทำผิด เพราะการที่คนจะกระทำผิดเกิดจากการกดดันและบีบคั้นทางร่างกาย จิตใจหรือสังคม เช่น เกิดจากความบกพร่องทางพันธุกรรมหรือกายภาพ ซึ่งเป็นสาเหตุให้ผู้กระทำผิดไม่มีโอกาสใช้เหตุผลไตร่ตรองถึงผลดีผลเสียของการกระทำโดยนัยนี้ สำนักปฏิธานนิยมจึงหันมาศึกษาค้นคว้าตัวอาชญากร โดยยึดหลักที่จะพิสูจน์ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัจจัยของอาชญากรรมโดยหลักของวิทยาศาสตร์ ดังกล่าว เป็นการมุ่งศึกษาปัญหาของแต่ละบุคคลและนิยมพิจารณาความหมายของอาชญากรรมในแง่พฤติกรรมศาสตร์ไม่ใช่แง่ของกฎหมายอีกต่อไป ปรัชญาการลงโทษจึงเปลี่ยนแปลงไปจากการแก้แค้นหรือการลงโทษเพื่อยับยั้งมาเป็นการแก้ไขและให้การบำบัดผู้ประพฤติดีให้กลับตนเป็นพลเมืองดี โดยมีการพิจารณาตัดสินเป็นราย ๆ ไป โดยวิเคราะห์ถึงสาเหตุสภาพปัญหาและสภาพแวดล้อมของเด็กและเยาวชนแต่ละคน และการกำหนดวิธีเพื่อมุ่งบำบัด แก้ไข พื้นฟูผู้กระทำผิดไม่ใช่การลงโทษให้เจ็ดหลาบประเทศไทยได้นำแนวคิดหลักปรัชญา สำนักปฏิธานนิยมมาใช้ในการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดที่เป็นเด็กและเยาวชน (จารุวรรณ ริสาเซ็น. 2539 : 15)

พระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พุทธศักราช 2553 (2553 : 13) มาตรา 4 ระบุว่า

เด็ก หมายถึง บุคคลอายุยังไม่เกินสิบห้าปีบริบูรณ์

เยาวชน หมายถึง บุคคลอายุเกินสิบห้าปีบริบูรณ์แต่ยังไม่เกินสิบแปดปีบริบูรณ์

พระราชบัญญัติ แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา ฉบับที่ 21 พ.ศ. 2551 (2551 : 20) มาตรา 73 ระบุว่า เด็กอายุยังไม่เกินสิบปี กระทำการอันกฎหมายบัญญัติเป็นความผิดเด็กนั้น ไม่ต้องรับโทษ ให้พนักงานสอบสวนส่งตัวเด็กตามวรรคหนึ่งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองสวัสดิภาพตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นกระบวนการปฏิบัติต่อเด็กและเยาวชนที่กระทำผิดในสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดมหาสารคาม มีขั้นตอนการดำเนินการดังต่อไปนี้

ขั้นตอนที่ 1 เด็กและเยาวชนที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิด พนักงานสอบสวนจำเป็นต้องสอบสวนเด็กและเยาวชนให้เสร็จสิ้นภายใน 24 ชั่วโมง และส่งเด็กและเยาวชนไปตรวจสอบการจับที่ศาลเยาวชนและครอบครัวจังหวัดมหาสารคาม หากศาลเยาวชนและครอบครัวฯ อนุญาตให้ปล่อยตัวชั่วคราวก็จะให้เด็กและเยาวชน ผู้ปกครอง มาพบเจ้าหน้าที่สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดมหาสารคาม แต่หากศาลเยาวชนและครอบครัวฯ ไม่อนุญาตให้ปล่อยตัวชั่วคราวก็จะออกคำสั่งให้สถานพินิจฯ จังหวัดมหาสารคามควบคุมตัวเด็กและเยาวชนต่อไป

ขั้นตอนที่ 2 เมื่อสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดมหาสารคาม รับตัวเด็กและเยาวชนจากศาลเยาวชนและครอบครัวฯ แล้ว พนักงานคุมประพฤติจะดำเนินการสัมภาษณ์เด็กและเยาวชนเกี่ยวกับประวัติ การสอบข้อเท็จจริง เพื่อให้ได้ข้อมูลมาวิเคราะห์พิจารณา ประกอบกับการกระทำผิดของเด็กและเยาวชน ตลอดจนมีการสืบเสาะข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเด็กและเยาวชนเพื่อเสนอรายงานศาลเยาวชนและครอบครัวฯ ต่อไป

ขั้นตอนที่ 3 ในการสอบสวนเมื่อแจ้งการจับกุมและมีการส่งตัวเด็กและเยาวชนมายังสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดมหาสารคามแล้ว หากพนักงานสอบสวนยังต้องดำเนินการสอบสวนเด็กต่อไปอีกเกี่ยวกับการกระทำผิดของเด็กและเยาวชน สามารถดำเนินการผิดฟ้องได้ ภายในระยะเวลาที่กำหนด

ขั้นตอนที่ 4 เด็กและเยาวชนจะถูกดำเนินคดีในชั้นศาลเยาวชนและครอบครัวโดยมีคณะผู้พิพากษาและคณะผู้พิพากษาสมทบ พิจารณาคดี ทำการตัดสิน และลงโทษตามกฎหมาย โทษหรือวิธีการสำหรับเด็กและเยาวชนที่กระทำผิดศาลอาจกำหนด ได้แก่ว่ากล่าวตักเตือนปรับคุมความประพฤติฝึกอบรมจำคุก

ขั้นตอนที่ 5 เมื่อเด็กและเยาวชนถูกศาลเยาวชนและครอบครัวฯ ตัดสินให้ฝึกอบรม จะถูกส่งตัวมายังศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนเขต 4 จังหวัดขอนแก่น ซึ่งทำหน้าที่ ประการแรก เป็นสถานฝึกและอบรม ซึ่งจัดให้เด็กและเยาวชนได้รับการอบรม แก้ไขความประพฤติเพื่อให้เกิดความสำนึกและกลับตนเป็นคนดี ประการที่สอง เป็นสถานกักกันและอบรม เป็นการฝึกอบให้อยู่ในระเบียบวินัยอย่างเข้มงวด ในกรณีที่เด็กและเยาวชนประพฤติตัวไม่ดี ก้าวร้าวมาก ไม่สามารถที่จะทำการฝึกและอบรมในศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนได้ จะถูกส่งตัวไปเรือนจำ

ขั้นตอนที่ 6 เป็นขั้นตอนสุดท้าย เมื่อเด็กและเยาวชนได้รับการฝึกอบรมจนครบกำหนด เด็กและเยาวชนจะได้รับการปล่อยตัวเจตนาบรรเทาโทษของกระบวนการยุติธรรมสำหรับเด็กและเยาวชน เป็นการแก้ไขปัญหาให้เด็กและเยาวชนกลับตนเป็นคนดี โดยมีหลักสำคัญมุ่งไปในทางที่จะสงเคราะห์ให้เด็กและเยาวชนได้มีโอกาสแก้ไขความประพฤติและปรับปรุงตัวเองให้เข้ากับสภาพแวดล้อม ทั้งครอบครัวและสังคมมากกว่าการแก้ไขด้วยวิธีกำราบและลงโทษ โดยถือว่าสาเหตุที่เด็กเหล่านี้กระทำความผิดกฎหมายนั้นเนื่องมาจากไม่ได้รับการอบรมสั่งสอนและความเอาใจใส่ดูแลจากบิดามารดา หรือผู้ปกครองอย่างถูกต้องและเพียงพอ หรือตกอยู่ในสภาพแวดล้อมแห่งสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ อันไม่เป็นคุณแก่เด็กและเยาวชน หรือด้วยเหตุความวิปริตทางร่างกายและจิตใจของเด็กและเยาวชนเอง การกระทำผิดของเด็กและเยาวชนดังกล่าวจึงไม่ถือว่าเป็นอาชญากรรม แต่ครอบครัว ชุมชน สังคมและสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ต้องร่วมมือในการป้องกันปัญหาการกระทำผิด

ซ้ำของเด็กและเยาวชน เพื่อให้เด็กและเยาวชนหวนกลับมากระทำผิดซ้ำอีก สามารถกลับตนเป็นคนดีของสังคมต่อไป

4. โครงสร้างการบริหารงานสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัด

มหาสารคาม

สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดมหาสารคาม สังกัดกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน กระทรวงยุติธรรม เป็นหน่วยงานส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาค มีภารกิจในด้านการพิทักษ์คุ้มครองสิทธิและสวัสดิภาพเด็กและเยาวชน ผู้เยาว์และครอบครัวที่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรม ดำเนินการด้านคดี ด้านการป้องกัน ด้านการบำบัดแก้ไขฟื้นฟูพัฒนาและสงเคราะห์เด็กและเยาวชนที่กระทำผิด ตลอดจนบริหารภายในหน่วยงานและประสานความร่วมมือและสร้างเครือข่ายชุมชนกับองค์กรภาครัฐและเอกชน ในหน่วยงานประกอบด้วยบุคลากรที่มีตำแหน่งหน้าที่ความรับผิดชอบแตกต่างกันไป โดยมีโครงสร้างการบริหารงาน ดังนี้

4.1 ฝ่ายบริหารงานทั่วไป

ประกอบด้วย นักจัดการงานทั่วไป นักวิชาการเงินและบัญชี นักการภารโรง และพนักงานขับรถยนต์ โดยมีหน้าที่รับผิดชอบด้านงานสารบรรณ งานการเงินและบัญชี งานประมาณ และงานพัสดุ อาคาร สถานที่ และยานพาหนะ อันเป็นงานสนับสนุนให้การปฏิบัติงานของสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดมหาสารคามให้บรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน

4.2 ฝ่ายคดี

ประกอบด้วย พนักงานคุมประพฤติ มีหน้าที่รับผิดชอบงานด้านคดี ดังนี้

4.2.1 ประมวลข้อเท็จจริงคดีอาญา สืบเสาะและพินิจเรื่องอายุ ประวัติ ความประพฤติ สถิติปัญหา การศึกษาอบรม สุขภาวะแห่งจิตนิสัย อาชีพ และฐานะของเด็กและเยาวชน ซึ่งต้องหาว่ากระทำความผิดของบิดา มารดา หรือผู้ปกครองซึ่งเด็กและเยาวชนนั้นอาศัยอยู่ ตลอดจนสภาพแวดล้อมทั้งปวงของเด็กและเยาวชน รวมทั้งสาเหตุแห่งการกระทำความผิด เพื่อรายงานต่อศาลประกอบการพิจารณาพิพากษาดำเนินการสอดส่อง ดูแลติดตามความประพฤติ ให้คำปรึกษาและช่วยเหลือเด็กและเยาวชนในคดีที่ใช้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์

4.2.2 ประมวลข้อเท็จจริงคดีครอบครัว รายงานข้อเท็จจริงในคดีครอบครัวที่เยาวชนมีประโยชน์หรือมีส่วนได้เสียในทรัพย์สิน เพื่อรายงานศาลเพื่อประกอบการพิจารณาพิพากษาดูแลทรัพย์สินของผู้เยาว์ ในกรณีของศาลมีคำสั่งตั้งผู้อำนวยการสถานพินิจเป็นผู้กำกับการใช้อำนาจการปกครองเกี่ยวกับทรัพย์สิน ควบคุมการจัดทำนิติกรรมต่าง ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินของ

ผู้เยาว์ และให้การเก็บรักษาเกี่ยวกับเอกสารสิทธิ์ หรือทรัพย์สินมีค่าของผู้เยาว์เกินกว่าจะบรรลุนิติภาวะ

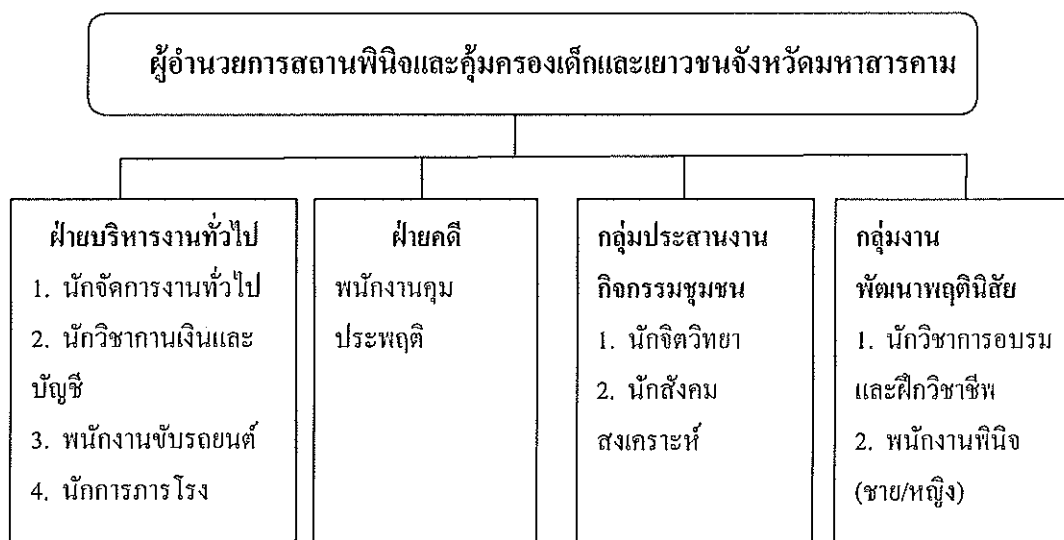
4.3 กลุ่มประสานกิจกรรมชุมชน

ประกอบด้วย นักจิตวิทยา นักสังคมสงเคราะห์ ที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการติดต่อประสานงาน หาแหล่งทรัพยากรเพื่อสนับสนุนกิจกรรมต่าง ๆ ของเด็กและเยาวชน ให้การศึกษา ให้การสงเคราะห์สำหรับเด็กและเยาวชนและบุคคลทั่วไป ประชาสัมพันธ์หน่วยงาน ตรวจจิตวิทยาและจำแนกทางสังคม เพื่อรายงานผลควบคู่กับรายงานของพนักงานคุมประพฤติในการพิจารณาพิพากษาคดี

4.4 กลุ่มงานพัฒนาพฤตินิสัย

ประกอบด้วย นักวิชาการอบรมและฝึกวิชาชีพ พนักงานพินิจชายและหญิง มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการปกครองดูแลเด็กและเยาวชน ให้การอภิบาลในเรื่องการกินอยู่หลับนอน การรักษาความสะอาดร่างกาย และเครื่องนุ่งห่ม การศึกษาวิเคราะห์พฤติกรรม ความประพฤติของเด็กและเยาวชนแต่ละคน เพื่อประกอบการพิจารณาหาสาเหตุแห่งการกระทำ ความผิดของเด็กและเยาวชน การปลูกฝังด้านจริยธรรม ศิลธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณีอันดีงาม การให้คำแนะนำและแก้ไขปัญหาดังกล่าว ให้กับเด็กและเยาวชน รวมทั้งการศึกษาวิชาชีพต่าง ๆ ให้กับเยาวชนเพื่อนำไปใช้ประกอบอาชีพหารายได้หรือศึกษาต่อ ภายหลังได้รับการปล่อยตัวจากสถานพินิจฯ ดังแผนภูมิโครงสร้างสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดมหาสารคาม ต่อไปนี้

โครงสร้างการบริหารงานสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดมหาสารคาม



แผนภาพที่ 2 โครงสร้างการบริหารงานสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดมหาสารคาม

สรุปได้ว่า โครงสร้างการบริหารงานสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดมหาสารคาม มีการจัดโครงสร้างองค์การแบบเน้นหน้าที่ โดยแบ่งงานออกเป็นกลุ่มเป็นฝ่ายตามลักษณะงานที่ต้องปฏิบัติ ประกอบด้วย ฝ่ายบริหารงานทั่วไป มีหน้าที่รับผิดชอบด้านงานสารบรรณ งานการเงินและบัญชี งบประมาณ และงานพัสดุ อาคาร สถานที่ และยานพาหนะ อันเป็นงานสนับสนุนให้การปฏิบัติงานของสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดมหาสารคามให้บรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน ฝ่ายคดี มีหน้าที่รับผิดชอบงานด้านสืบเสาะ ประมวลข้อเท็จจริง ทั้งคดีอาญาและคดีครอบครัว กลุ่มประสานกิจกรรมชุมชน หน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการติดต่อประสานงาน หาแหล่งทรัพยากรเพื่อสนับสนุนกิจกรรมต่าง ๆ ของเด็กและเยาวชน ให้การศึกษา ให้การสงเคราะห์สำหรับเด็กและเยาวชนและบุคคลทั่วไป ประชาสัมพันธ์หน่วยงาน ตรวจจิตวิทยาและจำแนกทางสังคม เพื่อรายงานผลควบคู่กับรายงานของพนักงานคุมประพฤติในการพิจารณาพิพากษาคดี กลุ่มงานพัฒนาพฤตินิสัยมีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการปกครองดูแลเด็กและเยาวชน ให้การอภิบาลในเรื่องการกินอยู่หลับนอน การรักษาความสะอาดร่างกาย และเครื่องนุ่งห่ม การให้คำแนะนำและแก้ไขปัญหาดังกล่าว ให้กับเด็กและเยาวชน รวมทั้งการศึกษาวิชาชีพต่าง ๆ ให้กับเยาวชนเพื่อนำไปใช้ประกอบอาชีพหารายได้หรือศึกษาต่อ ภายหลังได้รับการปล่อยตัวจากสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดมหาสารคาม บุคลากรที่ปฏิบัติงานในสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดมหาสารคาม ประกอบด้วย บุคลากรหลายตำแหน่งหน้าที่ ได้แก่ นักจัดการงานทั่วไป นักวิชาการเงินและบัญชี พนักงานคุมประพฤติ นักจิตวิทยา นักสังคมสงเคราะห์ นักวิชาการอบรมและฝึกวิชาชีพ พนักงานพินิจ การจัดระบบงานยังเน้นตามสายการบังคับบัญชา (Hierarchy) การบริหารงานบุคคลเน้นการปฏิบัติแบบการสั่งการมากกว่าสั่งการทางสายการบังคับบัญชา การปฏิบัติหน้าที่ต้องอาศัยความชำนาญและการประสานงานหน่วยงานมีผู้อำนวยการสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดมหาสารคามเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในหน่วยงาน

5. สภาพการดำเนินงานของสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดมหาสารคาม

สถานพินิจคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดมหาสารคาม เป็นหน่วยงานส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาค การจัดตั้งส่วนราชการและโครงสร้างถูกกำหนดขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาซึ่งสอดคล้องกับ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 มีหน้าที่ให้การบำบัดแก้ไขฟื้นฟูเด็กและเยาวชนที่กระทำผิด ที่ส่งตัวมาควบคุมระหว่างสอบสวนและระหว่างรอพิจารณาของศาล โดยดำเนินด้านการดูแล บำบัดแก้ไขฟื้นฟู ป้องกัน พัฒนาพฤตินิสัยเด็กและเยาวชน ตลอดจนมีระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล โดยมีการจัดทำ

แผนงบประมาณ แผนบุคลากร แผนปฏิบัติงานโครงการ ซึ่งระบบงานของสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนส่วนใหญ่ยังเน้นตามสายการบังคับบัญชา (Hierarch) เป็นลักษณะงานที่ต้องมีบุคลากรที่เกี่ยวข้องหลายฝ่าย ได้แก่ นักจัดการงานทั่วไป นักวิชาการเงินและบัญชี พนักงานคุมประพฤติ นักจิตวิทยา นักสังคมสงเคราะห์ และพนักงานพินิจ ในการปฏิบัติงาน จำเป็นอย่างยิ่งที่บุคลากรจะต้องมีความรู้และความชำนาญเป็นพิเศษ และต้องมีการประสานความร่วมมือในการปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายตามที่กำหนด ได้ดำเนินการตามมาตรฐานการดำเนินงานของกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน โดยใช้หลักการบริหาร 4 M ในการบริหารงานของสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดมหาสารคาม ประกอบด้วย คน (Man) ซึ่งเป็นบุคลากรในหน่วยงานจะต้องมีความรู้ความสามารถเฉพาะงาน มีความรับผิดชอบในหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย เงิน (Money) เป็นปัจจัยที่สนับสนุนให้แผนงาน โครงการ และกิจกรรมต่างๆดำเนินไปสู่วัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์กร วัสดุอุปกรณ์ (Materials) วัสดุอุปกรณ์ในการปฏิบัติงาน ต้องมีความครบถ้วนและสามารถใช้งานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นอุปกรณ์ที่ใช้ง่ายสะดวก และมีคุณภาพ การจัดการ (Management) เป็นวิธีการดำเนินงาน การจัดคนให้รับผิดชอบงาน ขั้นตอนการปฏิบัติงาน ตลอดจนการบริหารงบประมาณให้สอดคล้องกับแผนงานโครงการตามที่กำหนด

แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร

การบริหารเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ การบริหารเป็นสาขาวิชาที่มีการจัดการระเบียบอย่างเป็นระบบ คือมีหลักเกณฑ์และทฤษฎีที่ฟังเชื่อถือได้ อันเกิดจากการค้นคว้าเชิงวิทยาศาสตร์ เพื่อประโยชน์ในการบริหารซึ่งลักษณะนี้การบริหารจึงเป็นศาสตร์ (Science) เป็นศาสตร์สังคม ซึ่งอยู่กลุ่มเดียวกับวิชาทางจิตวิทยา สังคมวิทยาและรัฐศาสตร์ แต่ถ้าพิจารณาการบริหารในลักษณะของการปฏิบัติที่ต้องอาศัยความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์และทักษะของผู้บริหารแต่ละคน ที่จะทำงานให้บรรลุเป้าหมาย ซึ่งเป็นการประยุกต์เอาความรู้ หลักการและทฤษฎีไปปรับใช้ในการปฏิบัติงานเพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์ และสิ่งแวดล้อม การบริหารก็จะมีลักษณะเป็นศิลป์ (Arts)

1. ความหมายของการบริหาร

บาร์นาร์ด (Barnard, 1956 :28 ; อ้างถึงใน สมคิด บางโม. 2540 : 138) ได้ให้ความหมายของการบริหาร หมายถึงการทำงานให้สำเร็จโดยบุคคลอื่น

ธงชัย สันติวงษ์ (2539 : 1) ได้ให้ความหมายการบริหารว่า หมายถึง ภารกิจของบุคคลหนึ่งหรือหลายคนที่เข้ามาทำหน้าที่ประสานให้การทำงานของบุคคลที่ต่างฝ่ายต่างทำและไม่อาจมีปัจจัยที่สำคัญในการดำเนินงานให้ประสบผลสำเร็จ ซึ่งประกอบด้วยปัจจัย ดังนี้

1. คน คือ ทรัพยากรบุคคลที่ถือได้ว่าเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญอย่างหนึ่งในการดำเนินงานให้ประสบผลสำเร็จ

2. เครื่องจักร คือ เครื่องจักรหรืออุปกรณ์ที่จัดหาและซื้อมาอย่างพิถีพิถันเพื่อใช้ปฏิบัติงานให้เกิดประโยชน์สูงสุดและคุ้มค่า

3. เงินทุน การให้การสนับสนุนในการจัดหาทรัพยากรเพื่อหล่อเลี้ยงและเอื้ออำนวยให้กิจการขององค์กรดำเนินไปไม่ติดขัด

4. วัตถุดิบ วัสดุคิบ และสิ่งของที่ต้องจัดหามาให้ดำเนินการผลิตหรือสร้างบริการ

ศิริพร พงษ์ศรีโรจน์ (2540 : 13) ให้ความหมายว่าการบริหาร เป็นศิลปะในการดำเนินงานร่วมกันของกลุ่มบุคคล ซึ่งทำหน้าที่บริหารในองค์กร โดยทำหน้าที่เกี่ยวกับการวางแผนงานจัดองค์กร การจัดคนเข้าทำงาน การสั่งการและการควบคุมกิจการให้ดำเนินการบรรลุวัตถุประสงค์ตามนโยบายขององค์กรด้วยความประหยัดและมีประสิทธิภาพ

สมคิด บางโม (2540 : 11-12) ได้ให้ความหมายการบริหาร คือศิลปะในการใช้คน เงิน วัสดุ อุปกรณ์ภายในองค์กรและนอกองค์กรเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรอย่างมีประสิทธิภาพ จากความหมายจะเห็นได้ว่าการบริหารมีองค์ประกอบที่สำคัญ ดังนี้

1. การบริหารการจัดการเป็นศิลปะในการใช้คนทำงาน

2. การบริหารจัดการต้องอาศัยปัจจัยพื้นฐาน คือ คน เงิน และวัสดุอุปกรณ์

3. การบริหารงานการจัดการเป็นการดำเนินงานของกลุ่มบุคคล

สมยศ นาวิการ (2544 : 14) ให้ความหมายว่าการบริหาร คือ กระบวนการของการทำงานให้สำเร็จโดยใช้ผู้อื่น การทำงานร่วมกับบุคคลอื่นเพื่อสร้างบรรยากาศที่ส่งเสริมการใช้ทรัพยากรขององค์กรอย่างมีประสิทธิภาพด้วย การบริหารจะมีประสิทธิภาพ เมื่อการบริหารบรรลุผลสำเร็จที่ต้องการ และการบริหารจะมีประสิทธิภาพถ้าทรัพยากรขององค์กรถูกใช้อย่างประหยัด

สรุปได้ว่าการบริหาร หมายถึง กระบวนการทำงานร่วมกันของกลุ่มคน เพื่อให้สามารถใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ได้แก่ คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ และบริหารจัดการ ให้เกิดความคุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุด บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. กระบวนการบริหาร

กระบวนการบริหารเป็นแนวทาง เทคนิค หรือวิธีการที่ผู้บริหารใช้ในการปฏิบัติภารกิจให้ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมาย ผู้บริหารในทุกระดับที่ปฏิบัติงานจะต้องอยู่อยู่กับกระบวนการบริหารอยู่ตลอดเวลา เพียงแต่ลืมนึกไปว่าขณะที่ปฏิบัติงานและดำเนินการนั้น กระบวนการต่าง ๆ ได้ดำเนินไปพร้อมกันด้วย ควรจัดลำดับความสำคัญก่อนหลัง กระบวนการที่สัมพันธ์กัน แล้วลืมนึกทำในรายละเอียดจนเป็นเหตุให้กระบวนการอื่นต้องผิดพลาดล่าช้าได้ ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของผู้บริหารที่จะใช้ทรัพยากรทางการบริหาร โดยอาศัยกระบวนการบริหารมาเป็นองค์ประกอบ เพื่อให้เกิดระบบในการบริหารงานที่เป็นระเบียบ เพราะระบบการบริหารเป็นเสมือนเครื่องมือที่จะทำงานให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนด ถ้าผู้บริหารรู้จักใช้กระบวนการบริหารที่ดี ซึ่งทรัพยากรในการบริหารที่เป็นปัจจัยพื้นฐานของการจัดองค์กร มีอยู่ 4 ประการ ที่รู้จักกันในนาม 4 M ได้แก่ คน (Man) เป็นผู้ปฏิบัติการขององค์กร เงิน (Money) เป็นค่าใช้จ่ายในองค์กร วัสดุสิ่งของ (Materials) อุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ต่าง ๆ ทั้งอาคารสถานที่ การจัดการ (Management) ความรู้เกี่ยวกับการจัดการทางด้านธุรกิจเอกชนหรือการจัดการธุรกิจ ได้เพิ่มอีก 2 ปัจจัย คือ ตลาดสำหรับจำหน่ายและบริการ และเครื่องจักรใช้สำหรับผลิตสินค้า

ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ (2540 : 14) ได้กล่าวว่า กระบวนการบริหารประกอบด้วยขั้นตอนสำคัญ 5 ขั้นตอน

1. การวางแผน คือ การคิดกะการล่วงหน้า
2. การจัดองค์กร คือ การวางโครงสร้างของสายงานตำแหน่งงานและอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ
3. การบังคับบัญชาสั่งการ คือ การดูแลสั่งการงานเป็นไปด้วยความถูกต้องเรียบร้อย
4. การประสานงาน คือ การดูแลควบคุมและอำนวยความสะดวกให้ผู้ทำงานสามารถทำงานได้สะดวกเต็มความสามารถ
5. การควบคุม คือ การควบคุมให้งานดำเนินไปตามแผนที่วางเอาไว้

เกษมสันต์ อัมพันธ์. (2547 : 25-26) ได้กล่าวถึงปัจจัยที่เป็นองค์ประกอบขององค์กร ประกอบด้วยปัจจัยดังต่อไปนี้

1. โครงสร้าง เป็นโครงสร้างที่สำคัญต่อองค์การเช่นเดียวกับกระโหลกซี่โครงที่มีความจำเป็นต่อมนุษย์ เมื่อโครงสร้างขององค์การสอดคล้องกับการปฏิบัติแล้วจะช่วยให้งานบรรลุวัตถุประสงค์ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างกระทำได้อย่างรวดเร็วและค่าใช้จ่ายน้อย การเปลี่ยนแปลง

พฤติกรรมคนจะต้องใช้ระยะเวลานาน ระบบโครงสร้างจะทำให้เกิดการจำแนกแจกแจงรูปแบบในการทำงาน เกิดการบังคับบัญชาพร้อมมือกันในลักษณะที่เป็นทางการ โครงสร้างอาจแสดงให้เห็นรูปแบบการอำนาจ หน้าที่ การติดต่อสื่อสารสายทางเดินของงาน ซึ่งกล่าวไว้ว่าโครงสร้างแสดงให้เห็นถึงกิจกรรมต่าง ๆ และความสัมพันธ์ของหน่วยงาน

2. คน หรือบุคลากรในองค์การจะขาดคนมิได้ องค์การจะบรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ขึ้นอยู่กับความสามารถ ทักษะ ค่านิยมของคนในองค์การ องค์การจะแบ่งคนออกเป็น 3 ประเภท คือ ฝ่ายอำนาจการ ฝ่ายปฏิบัติงาน ฝ่ายสนับสนุน

3. กระบวนการบริหาร หมายถึง การปฏิบัติงานจากจุดเริ่มต้นจนถึงจุดที่งานสำเร็จในอดีตกระบวนการบริหารใช้สูตรของ POSDCoRB ซึ่งเสนอโดยกูลิคและเออร์วิค

4. นโยบาย นโยบายเป็นเรื่องที่สำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่าเรื่องอื่น ๆ ในองค์การ เพราะหน้าที่สำคัญในการบริหารก็คือ การกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ ในการบริหารรัฐกิจซึ่งนโยบายสาธารณะนโยบายถูกกำหนดมาจากการเมือง เช่น นโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ข้าราชการจะต้องนำไปปฏิบัติ เป็นต้น

5. สิ่งแวดล้อมภายนอก ปัจจุบันมีการศึกษาองค์การเป็นระบบเปิดที่มีสิ่งแวดล้อมภายใน ภายนอกมากระทบและมีอิทธิพลต่อองค์การ

สรุปได้ว่า กระบวนการในการบริหารเป็นขั้นตอนหรือหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการปฏิบัติภารกิจให้บรรลุผลสำเร็จอันประกอบไปด้วย การวางนโยบายของหน่วยงาน การกำหนดหน้าที่ ความรับผิดชอบ การจัดแบ่งงานกันทำ การควบคุมสั่งการ การประสานงาน ตลอดจนการบริหารจัดการงบประมาณ ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้บริหารจะใช้ในการบริหารทรัพยากรต่าง ๆ โดยอาศัยกระบวนการบริหารมาเป็นองค์ประกอบ เพื่อให้เกิดระบบในการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

3. แนวคิดและหลักการเกี่ยวกับการบริหาร

3.1 แนวคิดการบริหาร

ฟาโยล์ (Fayol, 1949 : 180-182 ; อ้างถึงใน ธงชัย สันติวงษ์, 2543 : 50-53) ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารไว้ 14 ข้อ ดังนี้

3.1.1 การแบ่งงานกันทำ (Division of work) เน้นให้มีการแบ่งงานกันทำตามความถนัดและความสามารถของผู้ปฏิบัติงานในองค์การ ซึ่งหลักการนี้ขึ้นอยู่กับจัดการซึ่งเป็นเทคนิคที่สำคัญอย่างหนึ่ง

3.1.2 อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ (Authority and responsibility)

อำนาจหน้าที่เป็นสิทธิหรืออำนาจในการสั่งการในเรื่องนั้น ๆ ส่วนความรับผิดชอบเป็นการทำงานที่ได้รับมอบหมายให้เสร็จสิ้นตามตำแหน่งต่าง ๆ ที่มีหน้าที่อยู่ การมอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบกับสมาชิกในองค์กรควรจะมีลักษณะควบคู่กัน ควรคำนึงถึงความเหมาะสมที่จะทำให้งานนั้นประสบความสำเร็จ

3.1.3 ระเบียบวินัย (Discipline) หมายถึง การเคารพในข้อตกลง ซึ่งก็คือการเชื่อฟังและปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนขององค์กร ระเบียบวินัยเป็นสิ่งจำเป็นที่จะทำให้องค์กรดำเนินไปอย่างราบรื่น แต่การธำรงรักษาไว้ซึ่งระเบียบวินัยนี้ขึ้นอยู่กับคุณภาพของผู้นำในองค์กรด้วย จะต้องมียุติธรรมที่ชัดเจนและยุติธรรม และมีการลงโทษอย่างยุติธรรม

3.1.4 เอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of command) หลักการนี้เน้นว่าผู้ใต้บังคับบัญชาคนหนึ่งควรรับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว (One subordinate should receive orders one superior) ถ้ามีผู้บังคับบัญชามากกว่าหนึ่งคน คงจะสร้างความหนักใจให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชาว่าจะปฏิบัติตัวอย่างไรจึงจะเหมาะสม

3.1.5 เอกภาพในการอำนวยการ (Unity of direction) เป็นการดำเนินงานที่มีความมุ่งหมายเหมือนกันเป็นกลุ่มเดียวกัน โดยให้อยู่ภายใต้การดูแลของผู้บังคับบัญชารายเดียว (One head one plan) การมีเอกภาพในการอำนวยการนี้ได้สร้างความสำเร็จให้แก่องค์กรธุรกิจและสถาบันระดับใหญ่จำนวนมาก

3.1.6 ประโยชน์ส่วนบุคคลเป็นรองจากประโยชน์ส่วนรวม (Subordination of individual interest to the general interest) หลักการนี้มุ่งให้เกิดความปรองดองและประสานผลประโยชน์ในกรณีที่มีการขัดแย้งระหว่างบุคคลและองค์กร องค์กรจะได้รับการพิจารณาและให้ความสำคัญอันดับแรก ส่วนบุคคลมีความสำคัญลำดับรองลงมา

3.1.7 ค่าตอบแทน (Remuneration) ลูกจ้างควรได้รับผลตอบแทนจากการทำงานให้แก่องค์กรซึ่งการให้ค่าตอบแทนนี้ควรคำนึงถึงหลักความเหมาะสมและยุติธรรมให้เกิดความพอใจทั้งลูกจ้างและนายจ้าง

3.1.8 การรวมอำนาจ (Centralization) การรวมอำนาจเป็นสาระที่สำคัญของอำนาจหน้าที่ (Context of authority) การรวมอำนาจนี้หมายถึง การที่ผู้ใต้บังคับบัญชาทุกระดับจะต้องรับฟังคำสั่งผู้บริหารเพียงคนเดียว ในการรวมอำนาจหรือกระจายอำนาจนั้น ฟูโยล์ได้เน้นความเหมาะสมกับสถานการณ์ กรณีธุรกิจเล็ก ๆ ผู้จัดการสั่งโดยตรงมายังลูกน้อง จัดว่าเป็นการรวมอำนาจสมบูรณ์แบบ (Absolute centralization)

3.1.9 การจัดสายการบังคับบัญชา (Scalar chain) เป็นการจัดสายการบังคับบัญชาจากระดับสูงสุดไปสู่ระดับต่ำสุด และในสายของอำนาจหน้าที่จะต้องมีการเชื่อมโยงด้านการติดต่อสื่อสาร ฟาโยล์เน้นการติดต่อสื่อสารในวงจรสั้น ๆ (Short circuit) เพื่อให้การทำงานเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

3.1.10 การจัดลำดับ (Order) การจัดการที่ดีต้องมีการจัดลำดับตำแหน่งและหน้าที่ของตำแหน่งต่างๆให้ชัดเจน

3.1.11 ความเสมอภาค (Equity) ก็คือการปฏิบัติต่อผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างยุติธรรมเสมอภาค เป็นการผสมระหว่างความเมตตา และความยุติธรรมซึ่งจะทำให้ลูกน้องมีความเคารพเชื่อถือในผู้บังคับบัญชา

3.1.12 ความมั่นคงในการทำงาน (Stability of tenure) ฟาโยล์ได้เน้นให้เห็นว่างานแต่ละงานที่ลูกน้องทำต้องใช้เวลาในการเรียนรู้ ฉะนั้นไม่ควรมีการเปลี่ยนแปลงโยกย้ายงานบ่อย เพราะจำทำให้คนงานรู้สึกว่าคุณไม่มีความมั่นคง เพราะขาดความสามารถในการทำงานนั้น ๆ

3.1.13 ความคิดริเริ่ม (Initiative) ฟาโยล์ ต้องการให้ผู้บังคับบัญชาได้มีโอกาสแสดงความคิดริเริ่มต่อการปฏิบัติงาน ลูกจ้างจะเกิดความพอใจเป็นอย่างยิ่งเมื่อได้รับกายยอมรับให้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น และเป็นการสร้างความมั่นคงให้แก่องค์กรอีกด้วย

3.1.14 ความสามัคคี (Esprit de corps of union is strength) การมีมนุษยสัมพันธ์กันในองค์กรก่อให้เกิดความเข้าใจซึ่งกันและกันอันนำไปสู่ความสำเร็จขององค์กร ฉะนั้นผู้บริหารควรได้รับการสนับสนุนให้บุคคลในองค์กรสร้างความสัมพันธ์กัน

3.2 หลักการเกี่ยวกับการบริหาร

บาร์นาร์ด (Barnard. 1976 : 27 ; อ้างถึงใน สมคิด บางโม. 2541 : 35) เป็นบิดาของการจัดการที่ยึดหลักระบบสังคม ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารไว้ ดังนี้

3.2.1 มนุษย์แต่ละคนมีขีดจำกัดด้านศักยภาพและด้านชีวภาพ (Physical and biological) จึงทำให้เกิดความร่วมแรงร่วมใจกันทำงานเป็นกลุ่ม แต่ขณะที่มีมนุษย์รวมกันนั้น ปัจจัยทางด้านจิตวิทยาและสังคมก็มีส่วนสำคัญในการร่วมแรงร่วมใจกันทำงาน

3.2.2 การดำเนินการร่วมแรงร่วมใจกันทำให้เกิดเป็นระบบความร่วมมือร่วมใจ (Cooperation system) ในการทำงานให้องค์กรเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล

3.2.3 ระบบการร่วมแรงร่วมใจกันสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ส่วน คือ องค์กร (Organization) ซึ่งรวมทั้งการมีปฏิสัมพันธ์ของสมาชิกในระบบและส่วนอื่น (Other element)

3.2.4 องค์การแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ องค์การที่มีรูปแบบ (Formal organization) คือ การที่มีปฏิสัมพันธ์กันทางสังคมด้วยการประสานกันของสมาชิกอย่างมีจิตสำนึก และการมีจุดมุ่งหมายร่วมกัน และองค์การไร้รูปแบบ (Informal organization) ที่เกิดแฝงขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ลดความตึงเครียด ความไม่พึงพอใจของสมาชิกให้ลดน้อยลง

3.2.5 องค์การที่มีรูปแบบจะต้องประกอบด้วย การติดต่อสื่อสารงานซึ่งกันและกัน ความตั้งใจในการทำงานร่วมกันเป็นกลุ่ม และการจุดมุ่งหมายร่วมกันอย่างมีจิตสำนึก

3.2.6 องค์การที่มีรูปแบบทุก ๆ องค์การจะต้องประกอบด้วยส่วนต่าง ๆ ดังนี้

1) ระบบของการกำหนดหน้าที่ความสามารถของบุคคล
2) ระบบของประสิทธิผลและประสิทธิภาพที่จะกระตุ้นให้สมาชิกทำงานกันเป็นกลุ่ม

3) ระบบของอำนาจที่จะทำให้สมาชิกยอมรับการตัดสินใจของฝ่ายบริหาร
4) ระบบของการตัดสินใจที่มีเหตุผล

3.2.7 หน้าที่ของฝ่ายบริหารในองค์การที่มีรูปแบบ มีดังนี้

1) การธำรงรักษาระบบการติดต่อสื่อสารภายในองค์การ ปลูกฝังความจงรักภักดี ความรับผิดชอบ และรักษาบุคคลให้มีความสามารถให้คงอยู่ในองค์การ รวมทั้งธำรงรักษาการดำเนินการขององค์การ ไร้รูปแบบที่มีความสอดคล้องสัมพันธ์กับองค์การที่มีรูปแบบให้คงไว้ เพื่อให้การดำเนินงานขององค์การเป็นไปอย่างดี

2) ให้ความคุ้มครองแก่บุคคลที่ให้บริการพิเศษแก่องค์การ

3) การกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์การให้ชัดก็คือ การวางแผนขององค์การ
นั่นเอง

3.2.8 หน้าที่ของฝ่ายบริหารจะดำเนินการภายในขอบข่ายการบริหาร และพยายามจัดวางตำแหน่งของบุคคลฝ่ายต่าง ๆ ในองค์การให้มีความสมดุลแห่งอำนาจขึ้นในองค์การ

3.2.9 การดำเนินการจัดการที่มีประสิทธิภาพต้องการผู้นำที่มีความรับผิดชอบสูงแต่บาร์นาร์ดได้เห็นว่า ผู้นำจะต้องอาศัยความร่วมมือร่วมใจไม่ใช่ลักษณะภาวะผู้นำนั้นเป็นต้องใช้อำนาจในการดำเนินการ

4. ผู้นำทางทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร

ในการปฏิบัติงานของบุคลากรในองค์กรนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีการบริหารเพื่อบริหารจัดการองค์กรเพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ในที่นี้ผู้ศึกษาได้ค้นคว้าทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร สรุปได้ดังนี้

เทเลอร์ (Taylor. 1911 : 107-109 ; อ้างถึงใน ธงชัย สันติวงษ์. 2543 : 45-49) เป็นเจ้าของทฤษฎีการบริหารตามแนววิทยาศาสตร์ เน้นการบริหารงานเพื่องานมิใช่เพียงการปฏิบัติงานตามวิธีง่าย ๆ แบบสามัญสำนึก การทำงานต้องมีหลักเกณฑ์เป็นวิทยาศาสตร์ โดยการแสวงหาทางเลือกที่ดีที่สุดในการตัดสินใจดำเนินการเพราะเชื่อว่าจะทำให้เกิดประสิทธิภาพและผลผลิตมากขึ้น สิ่งที่ Taylor ให้ความสำคัญศึกษามากที่สุด คือ เวลา และการเคลื่อนไหว

ฟาโยล์ (Fayol. 1949 : 96-97 ; อ้างถึงใน ธงชัย สันติวงษ์. 2543 : 49-53) เป็นนักอุตสาหกรรมที่ยึดระเบียบวินัยมาก ได้กล่าวถึงหน้าที่การบริหารองค์การที่ต่อเนื่องกันไว้ 5 ประการ เรียกว่า POCCC ได้แก่ การวางแผน (Planning) การจัดหน่วยงาน (Organizing) การสั่งการบังคับบัญชา (Commanding) การประสานงาน (Coordinating) และการควบคุม (Controlling) โดยมีกระบวนการบริหารดังนี้

1. การวางแผนและการกำหนดทิศทางเพื่ออนาคต
2. การจัดองค์การ จัดระบบงานเพื่อการปฏิบัติ
3. การจัดคนเข้าทำงานตามความรู้ความสามารถสั่งการหรืออำนวยการ
4. การสั่งการหรืออำนวยการ
5. การกำกับควบคุมและติดตามผล

เมโย (Mayo. 1967 : 45-49 ; อ้างถึงใน ธงชัย สันติวงษ์. 2543 : 54-55) มีแนวคิดในการบริหารองค์การด้วยการเสริมสร้างมนุษยสัมพันธ์ภายใน เพราะเชื่อว่าการปฏิบัติภารกิจใด ๆ ถ้าบุคคลมีความเข้าใจเห็นใจที่ดีต่อกันแล้วก็จะทำให้เกิดขวัญและผลผลิตตามมา ดังนั้น วิธีแก้ปัญหามันของเขาได้รับความสนใจจากนักบริหารมากในระยะหลัง โดยเฉพาะองค์การธุรกิจ ซึ่งแนวความคิดที่สำคัญนั้น มีดังนี้

1. คนไม่ใช่เครื่องจักร แต่เป็นสิ่งมีชีวิต มีขวัญ ต้องการได้รับสิ่งเร้าหรือแรงกระตุ้นที่ดี การทำงานจึงจะดีขึ้น
2. ปริมาณการทำงานของคน ไม่ใช่ขึ้นอยู่กับความสามารถทางกายภาคแต่เพียงอย่างเดียว หากขึ้นอยู่กับความสามารถทางสังคมและทางจิตวิทยาด้วย
3. บำเหน็จรางวัลทางจิตใจมีผลต่อการกระตุ้นการทำงานและให้ความสนใจมากกว่าบำเหน็จทางด้านวัตถุ
4. การแบ่งแยกการทำงานตามลักษณะเฉพาะของงานมิได้เป็นหลักประกันว่าจะอำนวยความสะดวกสูงสุดในการทำงานเสมอไป

เวเบอร์ (Weber. 1968 : 19-20 ; อ้างถึงใน พงษ์ศักดิ์ ปัญจพรผล. 2542 : 16) ได้กล่าวถึงการบริหารแบบระบบมีมาช้านาน และมีอิทธิพลในระบบราชการยิ่ง เพราะเป็นระบบที่

กำหนดหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบังคับบัญชาใครขึ้นกับใคร ใครควบคุมใครจะบัญญัติไว้ชัดเจน ระบบนี้มีข้อพิพาทข้อพิจารณาถึงข้อดีข้อเสียกันมาก ถึงแม้ระบบบริหารจะได้รับการพัฒนาก้าวหน้าเป็นลำดับ แต่ทฤษฎีของท่านก็ยังมีอิทธิพลมาถึงปัจจุบัน โดยมีสาระสำคัญดังนี้

1. มีการกำหนดหน้าที่อย่างแน่นอนของแต่ละคน
2. มีการบังคับบัญชาเป็นชั้นตอน ลดหลั่นลงไป
3. มีเกณฑ์วางไว้เป็นแบบแผนปฏิบัติและยึดเป็นธรรมเนียม
4. การปฏิบัติงาน ไม่ยึดตัวบุคคลเน้นความถูกต้องยุติธรรม
5. การคัดเลือกคนเข้าผู้บังคับใช้ระบบคุณธรรม
6. ยึดหลักประสิทธิภาพของงานและส่งเสริมคนทำความดี
7. องค์การราชการต้องต่อเนื่องหยุดยั้งมิได้
8. หน้าที่และความรับผิดชอบมีความสำคัญมากในการบริหาร

กูลิคและเออร์วิค (Gulick and Urwick, 1973 : 13) ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจำนวน 7 ด้านด้วยกัน เรียกอ่อ ๆ ว่าโพสดีคอร็บ POSDCoRB เป็นผลสืบเนื่องจากการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ (Scientific management) ซึ่งพยายามที่จะค้นหาวิธีการบริหารที่ดีที่สุด มีลำดับขั้นประกอบด้วย 7 ขั้นตอน ดังต่อไปนี้

1. การวางแผน (P = Planning) หมายถึง การวางแผนทางการปฏิบัติงานรวมทั้งวิธีการในการปฏิบัติงานตามแนวทางนั้น ๆ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่วางไว้ซึ่งจะต้องคำนึงถึงนโยบาย (Policy) ทั้งนี้ เพื่อให้แผนงานที่กำหนดขึ้นไว้ มีความสอดคล้องกันในการดำเนินงาน ซึ่งแผนเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการใช้ความรู้ในทางวิทยาการและวิจารณ์ญาณวินิจฉัยเหตุการณ์ในอนาคต แล้วกำหนดวิธีการโดยถูกต้องอย่างมีเหตุผล เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปโดยถูกต้องและสมบูรณ์

2. การจัดองค์การ (O = Organizing) หมายถึง การจัดทำโครงสร้างแบบเป็นทางการของอำนาจหน้าที่การสั่งการ ซึ่งใช้ในการจัดแบ่งการกำหนดและการประสานของหน่วยงานย่อย ๆ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ซึ่งในการศึกษาบางแห่งก็พิจารณารวมไปกับการปฏิบัติงานหรือวิธีการจัดการ (Management) ด้วยเรื่องการจัดแบ่งส่วนงานนี้ จะต้องพิจารณาให้เหมาะสมกับการปฏิบัติงาน เช่น การจัดแบ่งงาน (Division of Work) เป็นกรม กอง แผนก โดยอาศัยปริมาณงาน คุณภาพของงาน หรือการจัดตามลักษณะของงานเฉพาะอย่าง (Specialization) ก็ได้ นอกจากนี้อาจพิจารณาในแง่ของการควบคุม (Control) และหรือพิจารณาในแง่ของหน่วยงาน

(Organization) เช่น หน่วยงานหลัก (Line) หน่วยงานที่ปรึกษา (Staff) และหน่วยงานช่วยเหลืออนุกร (Auxiliary)

3. การบริหารบุคคล (S = Staffing) หมายถึง การจัดการด้านบุคลากรทั้งหมด ตั้งแต่การรับเข้าทำงาน การฝึกอบรมและการรักษาสภาพการทำงานได้ดีเสมอ โดยการจัดหาบุคคล และเจ้าหน้าที่มาปฏิบัติให้สอดคล้องกับการจัดแบ่งหน่วยงานที่แบ่งไว้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง หมายถึง การจัดการเกี่ยวกับการบริหารบุคคลเพื่อให้ได้บุคคลที่มีความสามารถปฏิบัติงานให้เหมาะสม (Put the Right Man in the Right Job) กับรวมถึงการที่จะเสริมสร้างและธำรงไว้ซึ่ง สัมพันธภาพในการทำงานของคนงานและพนักงานด้วย

4. การอำนวยการ (D = Directing) หมายถึง การดำเนินการในการตัดสินใจและ สั่งการให้กิจการต่าง ๆ ดำเนินไปอย่างมีระเบียบแบบแผนทั้งในลักษณะทั่ว ๆ ไป และใน ลักษณะเฉพาะ รวมทั้งคำแนะนำซึ่งเปรียบเสมือนเป็นผู้นำของหน่วยงานซึ่งการอำนวยการทั้งการ ควบคุมงานและนิเทศงาน ตลอดจนศิลปะในการบริหารงาน เช่น ภาวะผู้นำ (Leadership) มนุษยสัมพันธ์ (Human Relations) และแรงจูงใจ (Motivation) เป็นต้น

การอำนวยการในที่นี้รวมถึงการวินิจฉัยสั่งการ (Decision making) ซึ่งเป็นหลักการ อันสำคัญอย่างหนึ่งของการบริหารและขึ้นอยู่กับความสามารถของผู้บังคับบัญชามาก เหตุ เพราะว่าการที่จะอำนวยการให้ภารกิจดำเนินไปด้วยดีได้จำเป็นต้องมีการตัดสินใจที่ดีและมีการ สั่งการที่ถูกต้องเหมาะสมกับแต่ละลักษณะการตัดสินใจ

5. การประสานงาน (Co = Coordinating) หมายถึง การร่วมมือกันในการ ปฏิบัติงานในส่วนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและกลมกลืน การประสานงานความร่วมมือ เพื่อให้การ ดำเนินงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและราบรื่น ศึกษาหลักเกณฑ์และวิธีการที่จะช่วยในการ ประสานงานดีขึ้น เพื่อช่วยแก้ไขปัญหาคัดข้องในการปฏิบัติงาน การร่วมมือประสานเป็นเรื่องที่มี ความสำคัญมากในการบริหาร เพราะเป็นกิจวัตรประจำวันที่จะต้องพึงกระทำในการปฏิบัติงานและ เป็นสิ่งที่มีอยู่ทุกระดับของงาน การร่วมมือประสานเป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาที่จะต้องจัดให้มี ขึ้นในหน่วยงานของตน เพราะเป็นปัจจัยที่สำคัญในอันที่จะช่วยให้เกิดความสำเร็จบรรลุ วัตถุประสงค์ขององค์การเมื่อกล่าวถึงการประสานงานแล้ว อีกเรื่องหนึ่งที่ควรกล่าวถึงเพราะมี ความสำคัญและเป็นสิ่งคู่กัน คือ การติดต่อสื่อสาร (Communication) เพราะการติดต่อสื่อสารจะ ช่วยให้เกิดการประสานงานที่ดี และทำให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

6. การรายงาน (R = Reporting) หมายถึง การจัดทำบันทึกการรายงานและการ ตรวจสอบ ซึ่งการรายงานผลการปฏิบัติงาน ตลอดจนรวมถึงการประชาสัมพันธ์ (Public relation) ที่จะต้องแจ้งให้ประชาชนทราบด้วย อันที่จริงการรายงานนี้มีความสัมพันธ์กับการติดต่อสื่อสาร

อยู่มาก การรายงานโดยทั่วไป หมายถึง วิธีการของสถาบันในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการให้ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลแก่ผู้สนใจมาติดต่อสอบถาม ผู้บังคับบัญชา และหรือผู้ร่วมงาน ความสำคัญของการ รายงานนั้นขึ้นอยู่กับฐานะของความจริง

7. การงบประมาณ (B = Budgeting) หมายถึง การจัดสรรงบประมาณในรูปแบบของการวางแผนการเงิน การทำบัญชีและการตรวจสอบ โดยศึกษาให้ทราบถึงระบบและกรรมวิธีในการบริหารเกี่ยวกับงบประมาณและการเงิน ตลอดจนวิธีการงบประมาณและแผนงานเป็นเครื่องมือในการควบคุมงาน วิธีการบริหารงบประมาณโดยทั่วไปมักมีวงจรที่คล้ายคลึงกัน เรียกว่า “วงจรงบประมาณ” (Budget Cycle) ซึ่งประกอบด้วยขั้นตอนดังต่อไปนี้

7.1 การเตรียมงบประมาณและการเสนอขออนุมัติ (Executive preparation and submission)

7.2 การพิจารณาให้ความเป็นชอบของฝ่ายนิติบัญญัติ (Legislation authority)

7.3 การดำเนินการ (Execution)

7.4 การตรวจสอบ (Audit)

เมื่อการดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนด ก็ทำให้องค์กรประสบผลสำเร็จบรรลุตามวัตถุประสงค์ เกิดประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลต่อไปทั้งในปัจจุบันและอนาคต

5. ความสำคัญของการบริหาร

สมคิด บางโม (2536 : 11-12) ได้กล่าวถึงความสำคัญในการบริหารว่า เป็นศิลปะในการใช้คน เงิน วัสดุ อุปกรณ์ เพื่อให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเห็นว่าการบริหารมีองค์ประกอบที่สำคัญ ดังนี้

1. การบริหารการจัดการเป็นศิลปะในการใช้คนทำงาน
2. การบริหารการจัดการต้องอาศัยปัจจัยพื้นฐาน คือ คน เงิน และวัสดุอุปกรณ์
3. การบริหารการจัดการเป็นการดำเนินงานของกลุ่มบุคคล

ดังนั้นการบริหารจึงมีความสำคัญในการเพิ่มผลผลิต และเสริมสร้างความก้าวหน้า ความมั่นคง ให้แก่สถาบันเป็นอย่างมาก หน้าที่ของผู้บริหาร คือ ต้องทำงานให้สำเร็จลุล่วงโดยคณะผู้บริหารจะต้องมีความสามารถในการวิเคราะห์ปัญหา การตัดสินใจที่มีข้อมูลอย่างถูกต้อง ดังนั้น เมื่อผู้บริหารอยู่ในฐานะเป็นผู้ตัดสินใจจำเป็นต้องมีทักษะพื้นฐานที่สำคัญ 3 ประการ คือ

1. ทักษะด้านเทคนิค คือ ความสามารถในการใช้วิธีการ อุปกรณ์และเทคนิคต่าง ๆ สำหรับปฏิบัติงานอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยเฉพาะทักษะดังกล่าวนี้ได้มาจากทั้งประสบการณ์ การศึกษา เช่น นักบัญชี วิศวกร นายช่าง

2. ทักษะด้านมนุษยสัมพันธ์ ได้แก่ ความสามารถด้านมนุษยสัมพันธ์ เป็นความสามารถในการจูงใจคนให้ทำงานตามหน้าที่ สร้างความสัมพันธ์ภายในองค์กร ให้ทุกคนเกิดความรู้สึกศรัทธา และภักดีต่อองค์กร

3. ทักษะด้านความคิด คือ ความสามารถของผู้บริหารในการมององค์การในภาพรวม สามารถวิเคราะห์ปัญหาตลอดจนแนวทางแก้ไขปัญหาเพื่อพัฒนาองค์การ เป็นทักษะที่มีความจำเป็นสำหรับผู้บริหารระดับสูงที่ต้องใช้ความคิดอ่าน วางแผน ตัดสินใจ ดำเนินการทั้งปวงขององค์การ

สรุปได้ว่า กระบวนการบริหารมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการดำเนินงานองค์กรต่าง ๆ จำเป็นต้องมี การบริหารเป็นศิลปะในการใช้คน เงิน วัสดุ อุปกรณ์ เพื่อให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นเครื่องมือช่วยให้ผู้บริหารสามารถวิเคราะห์ปัญหา และตัดสินใจได้อย่างถูกต้อง

องค์ประกอบโพลด์คอร์บ

ผู้ศึกษาได้นำแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารของกูลิคและเออร์วิค (Gulick and Urwick. 1937 : 17 ; อ้างถึงใน สมคิด บางโม. 2540 : 138) ที่ได้เสนอไว้จำนวน 7 ด้านเรียกว่าโพลด์คอร์บ (POSDCoRB) ดังนี้

1. การวางแผน (P = Planning)

การวางแผนมีความสำคัญต่อการบริหารทุกประเภท และเป็นที่ยอมรับกันว่าการวางแผนเป็นภารกิจของนักบริหารที่จะต้องปฏิบัติเป็นอันดับแรกในกระบวนการ เพราะว่าการวางแผนเป็นเรื่องของการกำหนดความต้องการ การกระทำ วิธีปฏิบัติและผลของการกระทำในอนาคต โดยใช้หลักวิชาการ เหตุผล ตัวเลข ข้อมูล รวมทั้งปัญหาต่าง ๆ มาประกอบกัน การวางแผนจึงมีบทบาทอันสำคัญยิ่งที่จะทำให้ผู้บริหารทราบว่าจะทำอะไร อย่างไร ที่ไหน และเมื่อไร อันจะเป็นแนวทางการปฏิบัติงานให้บังเกิดผลและมีประสิทธิภาพ สามารถบรรลุตามจุดมุ่งหมายที่วางไว้

1.1 ความหมายของการวางแผน

กูลิคและเออร์วิค (Gulick and Urwick. 1973 : 13) ได้กล่าวถึงเกี่ยวกับแผนว่าเป็นการวางโครงการอย่างกว้าง ๆ ว่ามีงานอะไรบ้างที่จะต้องทำตามลำดับ พร้อมทั้งวางแผนวิธีปฏิบัติและวัตถุประสงค์ของการปฏิบัติงานนั้นก่อนลงมือปฏิบัติงาน

ไซมอน (Simon, 1965 :423 -442 ; อ้างถึงใน พรศักดิ์ ปัญจพรผล. 2542 : 75) ให้ความหมายการวางแผน คือ เป็นขั้นตอนในการกำหนดเป้าหมาย (Goals) และทางเลือกในการปฏิบัติ การพัฒนาคุณ และกระบวนการปฏิบัติตลอดจนการพยากรณ์ผลลัพธ์ในอนาคต

พงษ์ศักดิ์ ปัญจพรผล (2542 : 75) ได้ให้ความหมายของการวางแผน คือการกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานในอนาคต เพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ของแต่ละหน่วยงาน โดยมีประโยชน์และประสิทธิภาพมากที่สุด

สุภาพร พิศาลบุตร (2547 : 2) ให้ความหมายของการวางแผน คือ วิธีการตัดสินใจล่วงหน้า เพื่ออนาคตขององค์กร ซึ่งเป็นหน้าที่ของการจัดการในทางเลือกกว่าจะให้ใครทำอะไร ที่ไหน อย่างไร มีขั้นตอนการดำเนินงาน การใช้ทรัพยากร การบริหารเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ต้องการ

สรุปได้ว่า การวางแผน หมายถึง กระบวนการกำหนดทางเลือก คัดวิเคราะห์หรือกระบวนการตัดสินใจโดยการกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายอย่างเป็นขั้นเป็นตอนสู่จุดหมายที่กำหนดไว้เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

1.2 หลักสำคัญของการวางแผน

การวางแผนเป็นกระบวนการที่สำคัญประการหนึ่งในการบริหารงาน เป็นภาระหน้าที่ของผู้บริหารที่สำคัญที่สุดประการหนึ่ง ดังนั้น ในการบริหารจึงจำเป็นต้องทราบถึงหลักสำคัญของการวางแผน เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปแล้วว่า การบริหารหรือการจัดการหรือเรียกว่าการบริหารจัดการ (Management) เป็นปัจจัยที่มีความสำคัญมากในการทำงานให้สำเร็จตามเป้าหมาย การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ (Efficient) หมายถึง การใช้ทรัพยากรได้อย่างเฉลียวฉลาดและคุ้มค่า ส่วนการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ (Effective) หมายถึง การตัดสินใจอย่างถูกต้องและมีการปฏิบัติได้สำเร็จตามแผนที่กำหนดไว้ ดังนั้น ผลสำเร็จของการบริหารจัดการต้องมีทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผลควบคู่กัน

เซอร์โต (Certo, 2000 : 555 ; อ้างถึงใน อนันต์ เกตุวงศ์. 2543 : 8-9) ได้กล่าวถึงความหมาย การบริหารจัดการ (Management) หมายถึง กระบวนการของการมุ่งสู่เป้าหมายขององค์กรจากการทำงานร่วมกันโดยใช้บุคคลและทรัพยากรอื่น ๆ ดังนั้น ในการที่จะทำงานให้ได้ผลสูงสุดตามวัตถุประสงค์ได้จะต้องมีการบริหาร หรือการจัดการที่มีประสิทธิภาพและการที่จะทำเช่นนั้นได้ผู้บริหารต้องทำหน้าที่สำคัญ ๆ ตามที่กล่าวกันไว้ คือ หน้าที่ในการวางแผน (Planning) การจัดองค์กร (Organizing) การบริหารงานบุคคล (Staffing) การอำนวยการ (Directing) การประสานงาน (Coordinating) การรายงาน (Reporting) และการงบประมาณ (Budgeting) ตามที่

กล่าวมาจะเห็นว่า การวางแผนเป็นหน้าที่อย่างหนึ่งของผู้บริหารหน้าที่นี้จะสำคัญหรือไม่ สามารถพิจารณาได้จากเหตุผลต่อไปนี้

1.2.1 การวางแผนเป็นหน้าที่อันดับแรกของผู้บริหาร เพราะในการบริหารจะต้องทำสิ่งเหล่านี้ คือ การวางแผน การจัดองค์การ การบังคับบัญชา การประสานงานและการควบคุม จึงเป็นที่เข้าใจได้ว่าทางการวิชาการนั้นยอมรับการวางแผนว่ามีความสำคัญมาก

1.2.2 การวางแผนและแผนเป็นแนวทางปฏิบัติที่สำคัญ ผู้ปฏิบัติตามแผนสามารถศึกษาเรียนรู้วิธีการ ขั้นตอน และกระบวนการทำงานได้จากแผน ก่อนที่จะลงมือปฏิบัติ ดังนั้น ช่วยให้การดำเนินงานของเขามีความเป็นไปได้มาก ทั้งเป็นที่เชื่อว่าจะทำให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการทำงานด้วย แผนจึงมีความสำคัญและจำเป็นสำหรับผู้ปฏิบัติงานและองค์กร

1.2.3 การวางแผนและแผนเป็นตัวกำหนดทิศทาง และความรู้สึกลงในเรื่องของความมุ่งหมายสำหรับองค์กรให้ผู้ปฏิบัติงานทุกคนได้รับ นอกจากนี้แผนยังเป็นกรอบสำหรับการตัดสินใจให้ผู้ปฏิบัติงานได้อย่างดี จึงสามารถป้องกันมิให้มีการตัดสินใจแบบเพื่อแก้ไขปัญหาคู่แต่ครั้ง ไปเท่านั้นด้วย

1.2.4 การวางแผนและแผนจะช่วยผู้บริหาร และผู้ปฏิบัติงานมองไปในอนาคต และเห็นโอกาสที่จะแสวงหาผลประโยชน์หรือกระทำต่าง ๆ เพื่อจะได้หาทางป้องกัน ตลอดจนลดภาวะความเสี่ยงต่าง ๆ ได้ด้วย

1.2.5 การตัดสินใจที่มีเหตุผล ในการวางแผนนั้นจะมีการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ไว้ล่วงหน้า ซึ่งจะมีเวลาเพียงพอที่จะใช้ทั้งหลักทฤษฎีแนวความคิด และหลักการประกอบตัวเลขสถิติและข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณาตัดสินใจ จึงทำให้การตัดสินใจเป็นไปอย่างถูกต้องเหมาะสมและมีเหตุผลเป็นประโยชน์ตามต้องการ

1.2.6 การวางแผนเป็นเรื่องของการเตรียมการไว้ล่วงหน้า เมื่อมีการกำหนดวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายตามความต้องการแล้ว กิจกรรมต่าง ๆ ที่จะต้องทำเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือบังเกิดผลตามเป้าหมายนั้น ๆ จะต้องได้รับการพิจารณาและการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของวิธีการ กระบวนการ ขั้นตอนของการกระทำ ทรัพยากรที่ต้องใช้ เวลา สถานที่ ในการควบคุมดูแลการทำงานต่าง ๆ ทั้งหมดจะต้องพิจารณาทดลองและทดสอบอย่างละเอียดถูกต้องและเหมาะสม ทั้งนี้เพื่อให้แผนมีความสมบูรณ์ถูกต้องแล้วจึงนำไปปฏิบัติ ดังนั้นสาระสำคัญดังกล่าวเกี่ยวกับการวางแผนจึงเป็นเครื่องประกันความเป็นไปได้ของการทำงานให้บรรลุวัตถุประสงค์เป็นอย่างดี

1.2.7 การวางแผนช่วยให้มนุษย์เปลี่ยนแปลงสิ่งต่าง ๆ ได้มาก เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นเสมอตามธรรมชาติ เมื่อมีความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมากขึ้น มนุษย์มีความสามารถในการเปลี่ยนแปลงสิ่งต่าง ๆ ให้เป็นไปตามความต้องการมากขึ้น การวางแผนจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่มนุษย์อาศัยเพื่อใช้ในการเตรียมการเปลี่ยนแปลงสิ่งต่าง ๆ ให้เป็นไปตามความต้องการมากขึ้น การวางแผนจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่มนุษย์อาศัยเพื่อใช้ในการเตรียมการเปลี่ยนแปลงสิ่งต่าง ๆ ในอนาคต และทำให้การเปลี่ยนแปลงมีความเป็นไปได้มากยิ่งขึ้น นอกจากนี้การวางแผนจะมีส่วนช่วยให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแล้ว ยังมีบทบาทช่วยให้การกระทำต่าง ๆ เป็นไปอย่างสอดคล้องประสานและสัมพันธ์กันเป็นระบบอีกด้วย

1.2.8 การวางแผนเป็นตัวนำในการพัฒนาตามหลักการวางแผน ขึ้นแรกจะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ และวัตถุประสงค์จะเป็นหลักของการตัดสินใจในทุกเรื่องที่จะกระทำต่อไป กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การตัดสินใจใด ๆ ที่เกี่ยวข้องก็เพื่อจะทำให้เกิดผลตามวัตถุประสงค์ ทั้งนี้ เพราะการกำหนดวัตถุประสงค์แล้วจะต้องมีการกระทำเพื่อให้เกิดผล ดังนั้นการมี การวางแผนย่อมหมายถึง การมีวัตถุประสงค์ มีเป้าหมาย มีการตัดสินใจที่มีเหตุผล มีการกระทำตามแผน และให้บังเกิดผลตามต้องการได้

อินสอน บัวเขียว (2547 : 90) กล่าวถึงลักษณะและขอบเขตของการวางแผน เพื่อจะได้เข้าใจถึงเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้ คือ

1. ความสัมพันธ์ของการวางแผนที่มีต่อการตัดสินใจในปัจจุบันและการกำหนดวัตถุประสงค์ในอนาคต
2. ความได้เปรียบหรือข้อดีของการวางแผนภายในองค์กรที่มีขนาดเล็ก ตลอดจนที่มีต่อกลุ่มย่อยต่าง ๆ ภายในองค์กร
3. ส่วนประกอบหรือองค์ประกอบต่าง ๆ ที่สำคัญของกระบวนการวางแผน
4. ระดับต่าง ๆ ของการวางแผนภายในองค์กร รวมทั้งความแตกต่างระหว่างการวางแผนกลยุทธ์และการวางแผนการดำเนินงาน การวางแผนของฝ่ายปฏิบัติการ (Line) และฝ่ายช่วยเหลือให้คำปรึกษา (Staff) และการวางแผนที่กระทำแบบทางการและแบบไม่เป็นทางการ

1.3 ประโยชน์ของการวางแผน

พงษ์ศักดิ์ บุญพรผล (2542 :77) ได้กล่าวถึงประโยชน์ของการวางแผนไว้ดังนี้

1. ทำให้งานบรรลุไปตามจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้
2. ประหยัดการทำงานของแต่ละฝ่ายต่างมีการประสานงานกันดีไม่ซ้ำซ้อนกัน กิจกรรมดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง ก่อให้เกิดความเป็นระเบียบในงานต่าง ๆ ที่ทำให้ลดต้นทุนลง เป็นการประหยัดแก่องค์กร

3 ลดความไม่แน่นอนพิจารณาความไม่แน่นอนต่าง ๆ ในอนาคตที่เป็นสาเหตุทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง เช่น ความเจริญของเทคโนโลยี ราคาสินค้า เป็นต้น การวางแผนจึงเป็นตัวกำหนดเพื่อลดความไม่แน่นอนลงได้

4 เป็นเกณฑ์ในการควบคุมการวางแผนช่วยให้ผู้บริหารกำหนดหน้าที่การควบคุมขึ้น การวางแผนและการควบคุมไม่สามารถแยกออกจากกันได้ต้องดำเนินการไปคู่กัน

5 ส่งเสริมให้เกิดนวัตกรรมและสร้างสรรค์ การวางแผนทำให้เกิดความคิดใหม่ ๆ และความสร้างสรรค์ขึ้น เพื่อนำมาใช้ประโยชน์แก่องค์กรและผู้บริหารสามารถสร้างทัศนคติการมองอนาคตได้ด้วย

6 พัฒนาแรงจูงใจ การวางแผนที่ดีจะทำให้ผู้บริหารมีความร่วมแรงร่วมใจในการทำงานและสร้างแรงจูงใจให้กับพนักงานด้วย

สุภาพร พิศาลบุตร (2547 : 7-8) ได้กล่าวถึงประโยชน์ที่สำคัญๆของการวางแผนดังนี้

1. ช่วยค้นหาหรือชี้ให้เห็นถึงปัญหาที่อาจเกิดขึ้น หรือช่วยชี้ให้เห็นโอกาสต่าง ๆ ที่อาจมีขึ้น
2. ช่วยปรับปรุงและยกระดับคุณภาพของกระบวนการตัดสินใจภายในองค์กรได้ดียิ่งขึ้น
3. ช่วยในการปรับทิศทางในอนาคตขององค์กร ตลอดจนค่านิยมและวัตถุประสงค์ขององค์กรให้ชัดเจนเสมอ
4. ช่วยให้แต่ละบุคคลหรือองค์กรสามารถปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อมต่าง ๆ
5. ช่วยเหลือผู้บริหารให้สามารถมั่นใจที่จะนำองค์กรให้อยู่รอด

สรุปได้ว่า การวางแผนมีบทบาทสำคัญต่อการดำเนินงาน เป็นเครื่องมือสำคัญยิ่งในการบริหาร ทำให้บุคลากรทุกฝ่ายรู้จุดหมายที่ต้องการ รู้สภาพปัญหา อุปสรรคที่จะเกิดขึ้นในอนาคต และพร้อมที่จะตัดสินใจปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมกับเหตุการณ์ด้วยความถูกต้อง ช่วยให้มีการทำงานเป็นทีม ลดความซ้ำซ้อน และลดความขัดแย้งในการทำงาน สามารถตรวจสอบได้ตามความต้องการ และเป็นไปอย่างต่อเนื่อง ช่วยให้ผู้บริหารเกิดความคล่องตัวและสามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างทันที่

2. การจัดองค์กร (O = Organization)

ในหน่วยงานหรือองค์กรใดๆก็ตามจำเป็นต้องมีระเบียบต่างๆเกิดขึ้นภายในองค์กร เพื่อให้หน่วยงานหรือองค์กรนั้นๆ สามารถดำเนินงานต่างๆ ไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ การจัดองค์กรจึงเป็นกระบวนการหนึ่งซึ่งสามารถสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน้าที่การงาน บุคคล และปัจจัยทางกายภาพต่างๆ ขององค์กร การสร้างรูปแบบเพื่อที่จะได้ทราบถึงบทบาทหน้าที่ ตำแหน่งที่ตนได้รับ เพื่อให้กิจกรรมต่างๆ ขององค์กรดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้

2.1 ความหมายของการจัดองค์กร

กูลิคและเออร์วิค (Gulick and Urwick, 1933:13) ให้ความหมายของการจัดองค์กรว่า คือการจัดรูปโครงการหรือเค้าโครงของการบริหาร โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานย่อยหรือของตำแหน่งต่างๆ ของหน่วยงานให้ชัดเจน พร้อมด้วยกำหนดลักษณะและวิธีการติดต่อกัน ซึ่งสัมพันธ์กัน ตามลำดับชั้นแห่งอำนาจหน้าที่สูงต่ำลดหลั่นกันไป

สมคิด บางโม (2539 : 16) ได้กล่าวถึงเกี่ยวกับองค์กรว่า องค์กรคือกลุ่มบุคคลหลาย ๆ คนร่วมกันทำกิจกรรม เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ การร่วมกันของกลุ่มต้องถาวรมีการจัดระเบียบภายในกลุ่ม กับอำนาจหน้าที่ของแต่ละคน ตลอดจนกำหนดระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ให้ยึดถือปฏิบัติ

สุภาพร พิศาลบุตร (2547 : 2) ให้ความหมายขององค์กรว่า คือ การรวมตัวกันของบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะดำเนินกิจกรรมร่วมกันให้บรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ โดยมีการกำหนดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่เกี่ยวข้องในกิจกรรมต่าง ๆ นอกจากนี้องค์กรยังมีลักษณะเป็นพลวัต (Dynamic) กล่าวคือ มีการเคลื่อนไหวและเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา

สรุปได้ว่า การจัดองค์กร หมายถึง การที่กลุ่มคนหลาย ๆ คนร่วมกันทำกิจกรรมภายในกลุ่ม โดยมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของฝ่ายต่าง ๆ อย่างชัดเจน มีการแบ่งงานกันทำ ตลอดจนการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อให้ตอบสนองต่อความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

2.2 หลักสำคัญของการจัดองค์กร

ยงยุทธ เกษสาคร (2547 : 61-62) ได้กล่าวถึงความสำคัญในการจัดองค์กรว่า ในองค์กรทุกแห่งย่อมประกอบด้วยบุคลากรกับงาน บุคลากรในที่นี้ หมายถึง พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบในองค์กร ซึ่งทำหน้าที่ประจำหน่วยนั้น ๆ ส่วนงาน หมายถึง พันธกิจ (Mission) หรือภารกิจ ทุกอย่างที่องค์กรหรือหน่วยงานแต่ละหน่วยมีหน้าที่ความ

รับผิดชอบอยู่นั่นเอง บุคลากรกับงานเป็นของกลุ่มกันและเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันอย่างแยกกันไม่ออก เพราะว่า บุคลากรเป็นผู้ก่อให้เกิดผลงานและนำความสำเร็จมาสู่องค์กรหรือหน่วยงาน โดยมี ผู้บังคับบัญชาหรือเรียกว่าผู้บริหาร (Administration) หรือผู้จัดการ (Manager) คอยควบคุมดูแลการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ขององค์กรที่วางไว้ โดยทั่วไปจะสังเกตเห็นได้ชัดเจนว่า หน้าที่หลักของผู้บริหารก็คือ การประสานงานให้บุคคลต่าง ๆ ในองค์กรปฏิบัติหน้าที่ไปด้วยดี จากการตรวจตรา ควบคุมดูแล บำรุงรักษาหน่วยงานให้ดำรงอยู่อย่างมั่นคง และมีความเจริญก้าวหน้ายิ่ง ๆ ขึ้นไป การบริหารองค์กรนั้นมีคำที่ใช้กันอยู่ 2 คำ ซึ่งมีความหมายใกล้เคียงกัน คือ การบริหารและการจัดการ

1. การบริหาร (Adminisstration) หมายถึง กระบวนการจัดกิจกรรมการทำงาน อย่างเป็นระบบด้วยเทคนิควิธีการปฏิบัติงานต่าง ๆ อย่างเหมาะสม โดยใช้ทรัพยากรมนุษย์ (Human resource) เงินทุน (Money) วัสดุอุปกรณ์ (Material) และระยะเวลาในการดำเนินงาน (Critical moment) ร่วมมือร่วมใจปฏิบัติงานด้วยจิตรับผิดชอบ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างขององค์กรอย่างมีประสิทธิภาพ

2. การจัดการ (Management) หมายถึง การจัดกิจกรรมและปฏิบัติการกิจ ต่าง ๆ โดยดำเนินการตามนโยบายขององค์กรที่กำหนดไว้ชัดเจน อย่างเป็นระบบและมี ประสิทธิภาพ การจัดการมักจะใช้ในการบริหารธุรกิจเอกชนมากกว่าการบริหารงานราชการ

สมคิด บางโม (2541 : 126-127) ได้กล่าวถึงประโยชน์ของการจัดองค์กร ดังนี้

1. ประโยชน์ต่อองค์กร การจัดโครงสร้างองค์กรที่ดีและเหมาะสมจะทำให้ องค์กรบรรลุวัตถุประสงค์และเจริญก้าวหน้าขึ้นเรื่อย ทำให้งานไม่ซ้ำซ้อน ไม่มีแผนกงานมาก เกินไป เป็นการประหยัดต้นทุนไปด้วย รวมถึงองค์กรสามารถปรับตัวเข้ากับสภาพแวดล้อมที่ เปลี่ยนแปลงได้โดยง่าย

2. ประโยชน์ต่อผู้บริหาร การบริหารง่าย สะดวก รู้ว่าใครรับผิดชอบอะไร มี หน้าที่ทำอะไร แก้ปัญหาการทำงานซ้ำซ้อนได้ง่าย ทำให้งานไม่ค้างค้ำ ณ จุดใด สามารถติดตาม แก้ไขได้โดยง่าย และการมอบอำนาจทำได้ง่าย ขจัดปัญหาการเกี่ยงกันทำงานหรือปิดความ รับผิดชอบ

3. ประโยชน์ต่อผู้ปฏิบัติงาน ทำให้รู้อำนาจหน้าที่และขอบข่ายการทำงานของ ตนว่ามีเพียงใด การแบ่งงานให้พนักงานอย่างเหมาะสม ช่วยให้พนักงานมีความพอใจ ไม่เกิด ความรู้สึกว่างานมากไปหรือน้อยไป เมื่อพนักงานรู้อำนาจหน้าที่และขอบเขตงานของตนย่อม ก่อให้เกิดความคิดริเริ่มในการทำงาน และพนักงานเข้าใจความสัมพันธ์ของตนต่อฝ่ายอื่น ๆ ทำให้ สามารถติดต่อกันได้ดียิ่งขึ้น

สรุปได้ว่า การจัดองค์กร คือ การจัดแบ่งงานเป็นกลุ่มตามลักษณะหน้าที่ความรับผิดชอบ พร้อมทั้งกำหนดความสัมพันธ์ของหน้าที่เพื่อการติดต่อประสานงานเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายของการจัดองค์กร โดยการร่วมมือกันทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้ภารกิจนั้นสัมฤทธิ์ผล

3. การบริหารบุคคล (S = Staffing)

การบริหารงานบุคคลเป็นปัจจัยอันสำคัญประการหนึ่ง ที่จะทำให้การศึกษาเกิดสัมฤทธิ์ผล เพราะการบริหารงานบุคคลเปรียบเสมือนเป็นหัวใจของการบริหาร กล่าวคือ ไม่ว่าจะการบริหารงานใด ๆ จำเป็นจะต้องอาศัยบุคคลเป็นผู้ปฏิบัติงาน งานจะสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่ ย่อมมีบุคคลอยู่หากว่าได้บุคคลที่ดี มีความรู้ความสามารถ ความเหมาะสมกับตำแหน่งที่ได้รับมอบหมาย ในปริมาณที่เพียงพอ มีความพึงพอใจในการทำงานและมีการพัฒนาความรู้ มีความกระตือรือร้นในการปฏิบัติงาน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ก็จะเกิดประโยชน์ต่อหน่วยงานนั้น ๆ อย่างแน่นอน

3.1 ความหมายของการบริหารงานบุคคล

กูลิคและเออร์วิค (Gulick and Urwick, 1973 : 13) ได้ให้ความหมายของการบริหารงานบุคคลว่า เป็นงานด้านบุคคลของหน่วยงาน ได้แก่ การจัดอัตรากำลัง การสรรหา การบรรจุแต่งตั้ง การพัฒนาการเลื่อนและการลดชั้น การให้พ้นจากตำแหน่ง การบำรุงขวัญและเสริมสร้างบรรยากาศที่ดีในการทำงาน

ธงชัย สันติวงษ์ (2543 : 353) ได้ให้ความหมายการบริหารงานบุคคลว่า เป็นการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดคนเข้าทำงานประกอบด้วย การวางแผนกำลังคน การเสาะหา การคัดเลือกและการฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากรเพื่อให้งานที่ออกมามีประสิทธิภาพและทำให้องค์การนั้นประสบผลสำเร็จตามที่คาดหมาย

สรุปได้ว่า การบริหารงานบุคคล หมายถึง ภารกิจของผู้บริหารทุกคนที่ต้องมุ่งปฏิบัติเกี่ยวกับบุคลากรในองค์กร เนื่องจากบุคคลเหล่านั้นเป็นทรัพยากรมนุษย์ที่มีความสำคัญและส่งผลกระทบต่อความสำเร็จต่อเป้าหมายขององค์กร โดยการบริหารงานบุคคลเป็นกระบวนการสรรหาคัดเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมเข้าสู่หน่วยงาน รวมทั้งการพัฒนากุศลกร โดยมีการจัดระบบระเบียบและดูแลบุคลากรให้ได้รับความพึงพอใจสูงสุดในการทำงาน เพื่อจะได้ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นประโยชน์ต่อองค์กรหรือหน่วยงานต่อไป

3.2 หลักสำคัญของการบริหารบุคคล

สมคิด บางโม (2541 : 175) ได้ให้หลักสำคัญในการบริหารบุคคลว่า เป็นภารกิจที่สำคัญยิ่งอย่างหนึ่งเพราะบุคคลเป็นปัจจัยที่ทำให้องค์กรบรรลุเป้าหมาย หากการจัดการหรือการบริหารบุคคลากรไม่มีประสิทธิภาพแล้ว การดำเนินงานขององค์กรก็จะพบอุปสรรคนานาประการ ระบบการจัดการบุคคลที่ดีคือระบบคุณธรรม ซึ่งมีหลัก 4 ประการ คือ หลักความเสมอภาค หลักความสามารถ หลักความมั่นคง และหลักความเป็นกลางทางการเมือง

พงษ์ศักดิ์ ปัญจพรผล (2542 : 20) ได้เสนอหลักการสำคัญในการบริหารงานบุคคล ดังนี้

1. การวางแผนกำลังคน ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับงานหลักในเรื่องการคาดคะเนกำลังคน การทำโครงสร้างขององค์กร การเตรียมกำลังคนที่มีอยู่ การคาดคะเนการเปลี่ยนแปลงกำลังคนในปัจจุบัน การจัดโปรแกรมสนับสนุนการเพิ่มกำลังคนและการวางแผนควบคุมกำลังคน

2. การสรรหาบุคคลากร ได้แก่ การแสวงหาเหล่ากำลังคน การวางแผนนโยบายในการสรรหาและการจัดกระบวนการสรรหาที่เหมาะสม

3. การคัดเลือกบุคคลากร ได้แก่ การรวบรวมรายละเอียดของผู้สมัคร การประเมินผลของผู้สมัคร และการจัดกระบวนการสรรหาที่เหมาะสม

4. การจูงใจบุคคลากรเข้าสู่หน่วยงาน ได้แก่ การปรับตัวเข้ากับชุมชน การปรับตัวเข้ากับหน่วยงาน การปรับตัวเข้ากับตำแหน่งและการปรับตัวเข้ากับเพื่อนร่วมงาน

5. การประเมินผล โดยการประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคคลากร การประเมินค่าบุคคลากรในแต่ละคนว่ามีความสามารถปฏิบัติงานได้มากเพียงใด

สรุปได้ว่า การบริหารบุคคล คือ กระบวนการคัดเลือกบุคคลที่จะเข้ามาปฏิบัติงานกับองค์กร เพื่อให้มีประสิทธิภาพในการดำเนินการ โดยการกำหนดคุณสมบัติเอาไว้ตามองค์การต้องการเมื่อมีการสรรหาคัดเลือกบุคคลากรที่มีคุณสมบัติเหมาะสมเข้าสู่หน่วยงานแล้ว ต้องมีการพัฒนาจัดระบบระเบียบ มีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างเหมาะสม ตลอดจนการดูแลให้บุคคลากรได้รับความพึงพอใจสูงสุดในการทำงาน

4. การอำนวยการ (D = Directing)

การอำนวยการเป็นปัจจัยที่จำเป็นอีกประการหนึ่งในการบริหารงาน ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีหน้าที่รับผิดชอบต่อหน่วยงานต่าง ๆ จะต้องมีความรู้ความสามารถที่จะอำนวยการมอบหมายงาน ดูแลควบคุมการปฏิบัติงานให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้หน่วยนั้น ๆ ดำเนินไปได้เป็นอย่างดี

4.1 ความหมายของการอำนวยการ

กุลิกและเออร์วิค (Gulick and Urwick. 1973 : 13) ได้ให้ความหมายการอำนวยการว่า เป็นการวินิจฉัยสั่งการ ควบคุมบังคับบัญชา และการดูแลการปฏิบัติงาน การมอบหมายงานและการติดตามผลการปฏิบัติงานตามคำสั่งนั้น ๆ

สมคิด บางโม (2541 : 180) ได้ให้ความหมายของ การอำนวยการว่า หมายถึง กิจกรรมทุกอย่างที่มุ่งผลักดันให้พนักงานทำงานตามที่ได้รับมอบหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ได้แก่ การสั่งการ การตัดสินใจ การแก้ปัญหา การชี้แนะสอนงาน การจูงใจให้พนักงาน การสร้างขวัญและกำลังใจในการทำงาน และการประสานงาน

ศิริอร ชันชหัตต์ (2547 : 128) ได้ให้ความหมายของการอำนวยการว่า เป็นการสั่งการ การนิเทศงาน และการติดตามผล เพื่อให้งานดำเนินไปตามแผนหรือเป้าหมายที่กำหนดไว้

สรุปได้ว่า การอำนวยการ หมายถึง การให้คำแนะนำ สั่งการ ชี้แนะ ให้ผู้ใต้บังคับบัญชาหรือผู้ร่วมปฏิบัติงาน สามารถปฏิบัติงานไปได้อย่างราบรื่น เป็นภารกิจของผู้นำหรือผู้บริหาร ที่จะทำให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด

4.2 หลักสำคัญของการอำนวยการ

ธงชัย สันติวงษ์ (2543 : 364-365) ได้ให้หลักการสำคัญที่เกี่ยวข้องกับอำนวยการ ประกอบด้วยสิ่งต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. ผู้บริหารหรือผู้นำองค์กร ผู้ซึ่งจะต้องมีภาระหน้าที่ชักจูงและกระตุ้นให้ผู้ใต้บังคับบัญชาของตนทำงานได้ดีที่สุด สามารถใช้อิทธิพลส่วนตัวให้เกิดผล และสามารถชักจูงให้ผู้บังคับบัญชาควรจะทำอย่างไร
2. คนงาน หรือผู้ใต้บังคับบัญชาที่ผู้นำจะต้องชักจูงหรือควบคุม การทราบรายละเอียดเกี่ยวกับพฤติกรรมของคนและกลไกของการจูงใจ จึงเป็นสิ่งที่ผู้บริหารทุกคนต้องทราบ
3. การติดต่อสื่อสาร ซึ่งเป็นสื่อหรือสิ่งหล่อเลี้ยงสำหรับการสั่งการระหว่างผู้นำและคนงานต่าง ๆ ซึ่งนับได้ว่าเป็นสาระสำคัญของการเข้าใจระหว่างกันและกัน และเป็นพื้นฐานที่จะทำให้เกิดความร่วมมือภายในกลุ่มได้

พรมศักดิ์ บุญพรผล (2542 : 170) ได้ให้ความสำคัญการการสั่งการว่าเป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการบังคับบัญชาคน ในเมื่อคนซึ่งเป็นผู้เข้ามาทำงานในหน้าที่ต่างๆเป็นทรัพยากรหรือปัจจัยการผลิตที่มีกลไกผันแปรไปในทางต่าง ๆ ได้เสมอ ผู้บริหารจึงจำเป็นต้องเข้าใจและสามารถกำกับชักจูงให้มีพฤติกรรมไปในทางที่ดี โอกาสที่จะทำงานให้บรรลุผลตามเป้าหมายก็มีทางเป็นไปได้

สรุปได้ว่า หลักสำคัญการอำนวยความสะดวก หมายถึง องค์กรมีการส่งการมอบหมายงานตามความเหมาะสมของในแต่ละฝ่าย มีการติดต่อประสานงานเพื่อให้บุคลากรในหน่วยงานมีความรู้ความเข้าใจ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์การปฏิบัติงานนั้น ๆ

5. การประสานงาน (Co = Coordinating)

ในองค์กรหรือหน่วยงานต่าง ๆ จำเป็นต้องมีการประสานงานกัน เพื่อให้งานต่าง ๆ เป็นไปอย่างมีระบบระเบียบสอดคล้อง ไม่มีการซ้ำซ้อนกันในการปฏิบัติงาน และงานนั้นก็จะได้ดำเนินไปได้เป็นอย่างดี โดยอาศัยการประสานงานร่วมมือกัน

5.1 ความหมายของการประสานงาน

กูลิคและเออร์วิค (Gulick and Urwick. 1973 : 13) ได้ให้ความหมายการประสานงานว่า หมายถึง การประสานหรือสัมพันธ์หน่วยหรือตำแหน่งต่างๆภายในองค์กรหรือหน่วยงาน เพื่อก่อให้เกิดการทำงานที่มีประสิทธิภาพ ไม่มีการทำงานซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งกัน แต่ทุกหน่วยงานประสานกลมกลืนกันเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรร่วมกัน

ศิริอร ชันรหัตต์ (2547 : 154) ได้ให้ความหมายการประสานงานว่า เป็นการจัดให้คนในองค์กรทำงานให้สัมพันธ์สอดคล้องกัน โดยจะต้องตระหนักถึงหน้าที่ความรับผิดชอบและวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และมาตรฐานการปฏิบัติขององค์กรเป็นหลัก

สรุปได้ว่า การประสานงาน หมายถึง การติดต่อสื่อสารกันเพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานร่วมมือเป็นน้ำหนึ่งใจเดียว ไม่ทำงานซ้ำซ้อน ขัดแย้งกัน เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างราบรื่นสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ขององค์กรนั้นอย่างสมานฉันท์และมีประสิทธิภาพ

5.2 หลักสำคัญของการประสานงาน

ศิริอร ชันรหัตต์ (2547 : 155-156) ได้ให้หลักการในการประสานงาน คือ

1. จัดให้มีระบบติดต่อสื่อสารที่ดี
2. จัดให้มีระบบขอความร่วมมือที่ดี
3. จัดให้มีระบบการประสานงานที่ดี
4. จัดให้มีการประสานนโยบายและวัตถุประสงค์ขององค์กรให้สอดคล้องกัน
5. จัดให้มีการประสานในรูปกระบวนการบริหารที่ครบวงจร

สมคิด บางโม (2541 : 195) ได้ให้หลักสำคัญของการประสานงาน 4 ประการ ดังนี้

1. ประสานนโยบายหรือวัตถุประสงค์ ในองค์กรมีวัตถุประสงค์ 3 ระดับ คือ วัตถุประสงค์หลัก วัตถุประสงค์ในการบริหาร และวัตถุประสงค์เฉพาะกรณี วัตถุประสงค์เหล่านี้

แต่ละวัตถุประสงค์ยังมีส่วนย่อยลงไปอีก จึงจำเป็นต้องประสานงานระหว่างวัตถุประสงค์ให้ตรงกัน

2. ประสานเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ องค์กรโดยทั่วไปมีบุคลากรจำนวนมาก มีความรู้ ความสามารถ ทักษะ และนิสัยต่าง ๆ กัน จำเป็นต้องมีการประสานงานให้เกิดความเข้าใจอันดีต่อกัน มิฉะนั้นการขัดแย้ง การริษยา และการชิงดีชิงเด่นย่อมจะเกิดขึ้นได้โดยง่าย
3. การประสานการเงินและวัสดุ คือการจัดงบประมาณและวัสดุให้ได้สัดส่วนกันและจัดเตรียมไว้ให้ทันฤดูกาลทำงาน
4. ประสานกระบวนการปฏิบัติงานกับวัตถุประสงค์ การปฏิบัติงานต่าง ๆ เช่น การจัดรูปงาน การแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบ ต้องเหมาะสมสอดคล้องกับวัตถุประสงค์และนโยบายขององค์กร

สรุปได้ว่า การประสานงาน เป็นการติดต่อระหว่างบุคคลเพื่อให้เกิดความร่วมมือร่วมใจในการปฏิบัติงาน โดยการประสานงานถือว่ามีผลสำคัญต่อกระบวนการบริหารอย่างหนึ่งที่จะช่วยให้งานบรรลุเป้าหมายอย่างรวดเร็ว รวดเร็ว เกิดความเข้าใจอันดีในหมู่คณะ เกิดความสามัคคี และลดข้อขัดแย้งในการทำงาน ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อหน่วยงานหรือองค์กร

6. การรายงาน (Reporting)

ในองค์กรหรือหน่วยงานต่าง ๆ จำเป็นต้องมีการรายงานเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้บริหารทราบถึงความเคลื่อนไหว ความเป็นไปในองค์กรหรือหน่วยงานนั้น ๆ และถ้าเกิดปัญหาขึ้นก็สามารถปรับปรุงแก้ไขปัญหาได้ทันที่ ทำให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงานมากขึ้น

6.1 ความหมายของการรายงาน

กูลิกและเออร์วิค (Gulick and Urwick. 1973 : 13) ได้ให้ความหมายของการรายงานว่า หมายถึง การเสนอรายงานถึงผู้บังคับบัญชาหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ทราบความก้าวหน้าของการปฏิบัติงาน และสะดวกแก่การประสานงาน สร้างความเข้าใจอันดีร่วมกัน การเสนอรายงานจะต้องมีการบันทึกหลักฐาน มีการวินิจฉัยประเมินผลตรวจสอบเป็นระยะ ๆ

ศรีวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ (2548 : 123-129) ได้ให้ความหมายของการรายงานว่า หมายถึง การรายงานผลการปฏิบัติงาน ตลอดจนถึงการประชาสัมพันธ์ที่จะต้องแจ้งให้ประชาชนทราบด้วย การรายงานมีความสัมพันธ์กับการติดต่อสื่อสารอยู่มาก การรายงานโดยทั่วไป หมายถึง วิธีการของสถาบันในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการให้ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลแก่ผู้ที่สนใจมาติดต่อสอบถาม ผู้บังคับบัญชาหรือผู้ร่วมงาน ความสำคัญของการรายงานนั้นอยู่ที่จะต้องตั้งอยู่บนรากฐานของความจริง

สรุปได้ว่า การรายงาน คือ การเสนอข้อมูลข่าวสาร ผลการปฏิบัติงาน ระเบียบ กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ขององค์การหรือหน่วยงานต่อผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ ตลอดจนการรายงานเพื่อให้บุคลากรในหน่วยงานได้ทราบและมีความเข้าใจตรงกัน เพื่อให้ทราบความเคลื่อนไหว ปัญหาในแต่ละขั้นตอน และเก็บเป็นข้อมูลไว้ในเวลาที่ต้องการ

7. การงบประมาณ (B = Budgeting)

การงบประมาณจำเป็นอย่างยิ่งในการบริหารงานทุกระดับทุกหน่วยงาน และทุกองค์การจำเป็นต้องมีการจัดทำงบประมาณรายรับรายจ่ายต่าง ๆ ของหน่วยงานทั้งหมด รวมทั้งการคาดการณ์ล่วงหน้าถึงรายรับจ่ายที่เพิ่มขึ้นหรือลดลงในอนาคต ทำให้การบริหารการเงินของหน่วยงานเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

7.1 ความหมายของการงบประมาณ

กูลิกและเออร์วิค (Gulick and Urwick, 1973 : 13) ได้ให้ความหมายของการงบประมาณว่า เป็นการจัดทำงบประมาณการเงิน การวางแผนโครงการใช้จ่ายเงิน การบัญชี และการควบคุมดูแลการใช้จ่ายเงินหรือตรวจสอบบัญชีโดยรอบคอบรัดกุม

ศิวธรรม เสรีรัตน์ (2548 : 123-129) ได้ให้ความหมายของการงบประมาณว่าเป็นระบบและกรรมวิธีในการบริหารด้านงบประมาณและการเงิน วิธีการใช้งบประมาณและแผนงานเป็นเครื่องมือในการควบคุมการดำเนินงาน สำหรับวิธีบริหารงบประมาณมักมีวงจรงบประมาณประกอบด้วยขั้นตอน การเตรียมงบประมาณ การเสนอขออนุมัติให้ความเห็นชอบของฝ่ายนิติบัญญัติ การดำเนินการ และการตรวจสอบงบประมาณเป็นแผนงานชนิดหนึ่ง que แสดงให้เห็นถึงการใช้จ่ายเงินจำนวนหนึ่ง เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ นอกจากงบประมาณจะเป็นแผนงานชนิดหนึ่งแล้วยังเป็นแนวทางที่จะนำไปใช้ในการควบคุมด้วย

สรุปได้ว่า การงบประมาณ หมายถึง การกำหนดจำนวนตัวเลขที่ใช้จ่ายเพื่อใช้ในการดำเนินงานของหน่วยงาน หรือองค์การตามที่กำหนดไว้ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรนั้น ๆ โดยระบุให้ชัดเจนว่าจะใช้จ่ายเพื่อกิจการใด จำนวนเท่าไร และในช่วงเวลาใด แล้วดูการเปลี่ยนแปลงความเคลื่อนไหวของจำนวนตัวเลขเป็นอย่างไรบ้าง แล้วนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบเพื่อให้ทราบข้อมูลตามที่ต้องการเพื่อให้เกิดประโยชน์และประสิทธิภาพสูงสุด

7.2 หลักสำคัญการจัดทำงบประมาณ

เพ็ญแข สนิทวงศ์ ณ อยุธยา (2542 : 5-10) กล่าวว่าจากการศึกษาถึงหน้าที่ต่าง ๆ ในการบริหาร อาจกล่าวได้ว่าการงบประมาณมีความสำคัญต่อหน้าที่ในการบริหาร 3 ประการด้วยกัน ได้แก่ การวางแผน การประสานงาน และการควบคุม

7.2.1 ประโยชน์ของการงบประมาณในการวางแผน ดังได้กล่าวไว้ในหน้าที่ของการบริหารว่า หน้าที่อันดับแรก คือ การกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายของการดำเนินงานของกิจการว่ามุ่งไปในทางใด ต้องการให้บรรลุวัตถุประสงค์เช่นใดหรือเป้าหมายในระยะเวลาใด การกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายดังกล่าว โดยระบุไว้เป็นสายลักษณะอักษรในแผนงานงบประมาณมีผลดีที่ว่า ทำให้บุคคลที่เกี่ยวข้องกับองค์กรทุกฝ่ายนั้นได้ทราบโดยทั่วกันว่า วัตถุประสงค์และเป้าหมายของกิจการเป็นเช่นใด การดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานอันเป็นส่วนประกอบขององค์กรนั้น จะได้มีเป้าหมายร่วมกันเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน การประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆขององค์กรเป็นไปได้ด้วยดียิ่งขึ้น นอกจากนี้การจัดสรรเตรียมทรัพยากรล่วงหน้า เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามแผนที่จะดำเนินไปอย่างราบรื่นอันก่อให้เกิดผลดีต่อกิจการ ไม่ว่าจะเป็นการจัดหาทุนทรัพย์ที่จำเป็น การจัดหาบุคลากรและปัจจัยอื่น ๆ ในการดำเนินงาน

การกำหนดวัตถุประสงค์อย่างกว้าง ๆ โดยไม่กำหนดว่าภายในเวลาใดต้องสามารถบรรลุวัตถุประสงค์เหล่านั้นได้เพียงใด เช่นนี้มักจะไม่ค่อยมีผลในการกระตุ้นให้ผู้ที่มีความรับผิดชอบในการดำเนินงานปฏิบัติงานอย่างเต็มความสามารถของตน เพราะไม่มีเป้าหมายในการดำเนินงานอย่างชัดเจน ซึ่งภายหลังจากที่มีการกำหนดเป้าหมายในการปฏิบัติงานแล้ว เพื่อให้มั่นใจว่าจะสามารถบรรลุเป้าหมายได้ กิจการควรจะตั้งค่านึงถึงนโยบายในการดำเนินงาน และขั้นตอนในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย โดยแผนการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดอันเป็นแผนที่สามารถจะทำได้ภาวะการณ์ที่คาดว่าจะเกิดขึ้น และเป็นแผนที่จะก่อให้เกิดผลดีต่อกิจการในภาวะเช่นนั้น จะได้นำมากำหนดเป็นแผนการดำเนินงานโดยละเอียด โดยแยกแสดงเป็นแผนงานในแต่ละส่วนงานแสดงปริมาณงานหรือปริมาณเงินที่เกี่ยวข้อง โดยที่แผนของส่วนงานต่าง ๆ เหล่านี้จะสอดคล้องกันจะยังผลให้เกิดขึ้นตามเป้าหมายที่กำหนดเรียกแผนเช่นนี้คือแผนงบประมาณ

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า การงบประมาณเป็นเครื่องมือสำคัญในการวางแผนของฝ่ายบริหาร เพราะในการจัดทำแผนงบประมาณ ฝ่ายบริหารจะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ของกิจการว่ามุ่งไปในทางใด กำหนดเป้าหมายว่า เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวจะต้องมีเป้าหมายว่าภายในระยะเวลาใดจะต้องทำเช่นใด อย่างไร หน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ มีเช่นใด จะต้องทำอะไร อย่างไร เพื่อให้งานของทั้งกิจการดำเนินไปตามเป้าหมาย

7.2.2 ประโยชน์ของการงบประมาณในการประสานงาน

เมื่อได้กำหนดเป้าหมายในการดำเนินงาน ตลอดจนนโยบายในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายนั้นแล้ว ก็เป็นหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ จะต้องมาวางแผนการ

ดำเนินงานสำหรับหน่วยงานของตนโดยละเอียด แผนของแต่ละหน่วยงานนี้ ก็คือแผนงบประมาณของหน่วยงานนั้น ๆ จะต้องมีการนำแผนของหน่วยงานทั้งหลายมาพิจารณาร่วมกันเสียก่อนว่า แผนของหน่วยงานเหล่านั้นเป็นไปตามนโยบายของกิจการหรือไม่ ชัดแย้งซึ่งกันและกันหรือไม่ ซึ่งแผนที่นำมาใช้จะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับนโยบายของฝ่ายบริหาร การวางแผนงบประมาณจึงเป็นการเปิดโอกาสให้ได้มีการสำรวจประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆตั้งแต่เริ่มแรกในการวางแผน หากมีที่ติดขัดในหน่วยงานใดก็จะได้รับการวินิจฉัยเสียแต่ในขั้นต้น แผนงบประมาณที่ผ่านการอนุมัติในขั้นสุดท้ายจึงเป็นแผนที่ทำให้วางใจได้ว่าหากภาวะการณ์เป็นไปตามที่คาดคะเนแล้ว งานของแต่ละหน่วยงานจะดำเนินไปอย่างสอดคล้องกัน และควรจะให้ผลดังที่แสดงไว้ในแผนงบประมาณ การที่นำแผนงานของแต่ละงานมาวินิจฉัยร่วมกัน เพื่อให้การดำเนินงานของส่วนต่างๆ สอดคล้องกันนั้น ช่วยให้การประสานงานระหว่างหัวหน้าหน่วยงานต่างๆ เป็นไปด้วยดียิ่งขึ้น เพราะทำให้มีโอกาสได้ทราบถึงการดำเนินงานในส่วนงานอื่นของกิจการ เพราะการดำเนินงานทุกส่วนต้องดำเนินไปเพื่อวัตถุประสงค์เป้าหมายเดียวกัน

7.2.3 ประโยชน์ของการงบประมาณในการควบคุมการดำเนินงาน ฝ่ายบริหารสามารถใช้แผนงบประมาณเป็นเครื่องมือในการติดตามควบคุมการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่างๆ แตกต่างเพียงใด เนื่องด้วยเหตุใด เพราะหากไม่มีการติดตามประเมินผลก็จะไม่ทราบว่าแต่ละหน่วยงานกำลังดำเนินงานเป็นอย่างไรมีการเปรียบเทียบผลการปฏิบัติงานกับงบประมาณ ทำให้ได้มีการวิเคราะห์สาเหตุของข้อขัดข้องต่างๆ ที่เกิดขึ้น อันมีผลให้การดำเนินงานไม่เป็นไปตามแผน และทำให้ได้มีการแก้ไขแผนงานของหน่วยงานต่างๆ ให้สอดคล้องกันแล้ว การควบคุมติดตามผลโดยการเปรียบเทียบผลการปฏิบัติงานจริงกับงบประมาณ และแสดงผลต่างที่เกิดขึ้นให้เห็นโดยชัดเจนนี้ ยังมีประโยชน์ต่อฝ่ายบริหารในการประหยัดเวลาในการบริหาร การติดตามผลการปฏิบัติงานโดยใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือ จึงช่วยให้การปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

สรุปได้ว่าหลักสำคัญในการจัดทำงบประมาณ มีส่วนช่วยให้ผู้บริหารสามารถนำมาใช้ในการวางแผนการใช้จ่ายงบประมาณการประสานงบประมาณกับฝ่ายต่างๆที่เกี่ยวข้อง และทำให้การดำเนินงานด้านงบประมาณเกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

โดยสรุป จากการศึกษาหลักการบริหารตามกรอบโพลด์คอร์ทนำมาประยุกต์ใช้เป็นหลักการบริหารงานในปัจจุบัน ได้ดังนี้

1. การวางแผน หมายถึง การกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ วัตถุประสงค์ที่ชัดเจน เพื่อให้บุคลากรสามารถนำไปใช้ในการปฏิบัติงานเป็นแนวทางเดียวกันได้ทั่วทั้งองค์กร มีการศึกษาวิเคราะห์สภาพปัญหา ก่อนจัดทำแผนมีการจัดทำแผนภายใต้ข้อมูลที่ได้รับ และนำแผนที่กำหนด

ไว้ออกไปใช้ปฏิบัติ มีการกำหนดแผนงาน โครงการกิจกรรมต่าง ๆ ไว้ล่วงหน้าอย่างเป็นลายลักษณ์อักษร มีการประเมินติดตามผลการปฏิบัติงานเป็นระยะ ๆ และประเมินผลเมื่อเสร็จสิ้น โครงการทุกครั้ง

2. การจัดองค์การ หมายถึง การบริหารงานโดยมีการจัดโครงสร้างองค์กร มีการกำหนดลำดับชั้นสายการบังคับบัญชาที่ชัดเจน โดยจัดทำแบบบรรยายคุณลักษณะงาน (Job Discription) ที่กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบเพื่อให้เหมาะสมกับผู้ปฏิบัติงานแต่ละคนอย่างชัดเจน โดยสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทภารกิจ ตลอดจนเป้าหมายในการดำเนินงานให้บุคลากรในสังกัดทราบ รวมถึงมีการจัดสรรทรัพยากรที่ใช้ในการปฏิบัติงานให้แต่ละฝ่ายอย่างเหมาะสม

3. การบริหารงานบุคคล หมายถึง การบริหารโดยจัดสรรบุคลากรเข้าทำงานตามความรู้ความสามารถของแต่ละบุคคลมีจำนวนบุคลากรที่เหมาะสมเพียงพอกับปริมาณงานหากเกิดปัญหาสามารถจัดบุคลากรทดแทนได้อย่างรวดเร็ว เมื่อมีบุคลากรใหม่เข้ามาปฏิบัติงานได้ ปฐมนิเทศน์เพื่อให้เข้าใจเป้าหมายและระบบการทำงานของหน่วยงาน และเมื่อมีการปฏิบัติงานในหน่วยงานแล้วมีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ มีตัวชี้วัดประกอบการพิจารณาความดีความชอบอย่างชัดเจน และหน่วยงานสนับสนุนให้บุคลากรได้รับการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาความรู้ในด้านต่าง ๆ

4. การอำนวยความสะดวก หมายถึง การมอบหมายงานโดยผู้บริหารสามารถควบคุมสั่งการให้บุคลากรปฏิบัติตามนโยบายที่หน่วยงานกำหนด ส่งเสริมให้มีการติดต่อประสานงานที่ดีในหน่วยงาน สร้างความรู้ความเข้าใจให้บุคลากรในหน่วยงานมีความรู้ความเข้าใจตรงกัน หน่วยงานมีการแบ่งสายการบังคับบัญชาที่ชัดเจน มีโครงสร้างองค์กรที่เอื้อต่อการปฏิบัติงานสามารถจูงใจให้บุคลากรทำงานด้วยความเต็มใจ ผู้บริหารเปิดโอกาสให้บุคลากรแสดงความคิดเห็นในการปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่ และนำข้อเสนอแนะความคิดเห็นต่าง ๆ มาประชุมอภิปรายเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติต่อไป

5. การประสานงาน หมายถึง การสื่อสารภายในหน่วยงานระหว่างผู้บริหารและบุคลากรในหน่วยงาน มีการวางแผนงานร่วมกันมีการติดต่อประสานที่ดีเพื่อแลกเปลี่ยนความรู้ อย่างสม่ำเสมอ มีการจัดระเบียบการทำงานภายในหน่วยงานให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย โดยหน่วยงานมีการแจ้งนโยบายของให้บุคลากรได้รับทราบ ตลอดจนส่งเสริมให้บุคลากรทำงานเป็นทีมช่วยเหลืองานซึ่งกันและกัน เมื่อมีกิจกรรมหรือโครงการพิเศษต่าง ๆ บุคลากรให้ความร่วมมือในการเข้าร่วมกิจกรรมทุกครั้ง ส่งผลให้บุคลากรทำงานเพื่อให้หน่วยงานประสบผลสำเร็จ

6. การรายงาน หมายถึง การรายงานผลการปฏิบัติงานที่ชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษร มีการเสนอผลงานในที่ประชุมเพื่อให้บุคลากรในหน่วยงานทราบเป็นระยะ โดยแจ้งข้อมูลข่าวสารที่บุคลากรควรรู้อย่างเปิดเผย เมื่อบุคคลเข้ารับการศึกษาอบรมในหลักสูตรต่าง ๆ แล้วรายงานความเคลื่อนไหว ปัญหาการทำงานต่อผู้บังคับบัญชาทราบ มีการจัดทำตารางการแล้วเสร็จของแต่ละกระบวนการอย่างชัดเจน และรายงานผลการปฏิบัติงานต่อผู้ที่เกี่ยวข้องทราบภายในระยะเวลาที่กำหนด ตลอดจนจัดเก็บสำเนาเอกสารหลักฐานให้เรียบร้อยเพื่อการตรวจสอบในภายหลัง

7. การงบประมาณ หมายถึง การวางแผนการใช้จ่ายงบประมาณโดยให้บุคลากรในหน่วยงานมีส่วนร่วมในการจัดแผน มีการนำแผนการใช้จ่ายงบประมาณที่กำหนดมาใช้ในการปฏิบัติงานจริง ตลอดจนควบคุมติดตามผลการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนด มีการประเมินผลเมื่อเสร็จสิ้นโครงการและการจัดทำบัญชีมีความรัดกุมรอบคอบ การใช้จ่ายงบประมาณถูกต้องตามระเบียบกำหนด โปร่งใส สามารถตรวจสอบเอกสารหลักฐานได้

แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็นและการวัดความคิดเห็น

1. ความหมายของความคิดเห็น

นักวิชาการได้ให้ความหมายของความคิดเห็นไว้ดังนี้

จาร์อง จินดี (2534 : 2) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นว่า เป็นความรู้สึกลึกซึ้งของบุคคลที่มีต่อสิ่งใดในลักษณะไม่ลึกซึ้งเหมือนทัศนคติ ความคิดเห็นนั้นอาจกล่าวได้ว่าเป็นการแสดงออกของทัศนคติก็ได้ สังกัดและวัดได้จากคน แต่มีส่วนที่แตกต่างไปจากทัศนคตินั้น เจ้าตัวอาจจะตระหนักหรือไม่ตระหนักก็ได้

นพมาศ ธีรเวคิน (2539 : 99) กล่าวว่าความคิดเห็นนั้นถูกจัดว่าเป็นส่วนที่มนุษย์ได้แสดงออกมาโดยการพูดหรือการเขียน มนุษย์นั้นจะพูดจากใจจริงพูดตามสังคมหรือพูดเพื่อเอาใจผู้ฟังก็ตาม แต่เมื่อพูดหรือเขียนไปแล้วก็ทำให้เกิดผลได้ คนส่วนใหญ่มักจะถือว่าสิ่งที่มนุษย์แสดงออกมานั้นเป็นสิ่งที่สะท้อนถึงความในใจ

ประภาเพ็ญ สุวรรณ (2542 : 3) กล่าวว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกทางด้านทัศนคติอย่างหนึ่ง แต่การแสดงความคิดเห็นนั้นมักจะมีอารมณ์เป็นส่วนประกอบ และเป็นส่วนที่พร้อมที่จะปฏิบัติเฉพาะอย่างต่อสถานการณ์ภายนอก

ดันแคน (Duncan. 1971 ; อ้างถึงใน เสนาะ ดิยาวี. 2543 : 52) ความคิดเห็นเป็นความเชื่อหรือการพิจารณาตัดสินโดยบุคคล ซึ่งอาจจะไม่เป็นที่ยอมรับกันในแต่ละช่วงเวลา

ความคิดเช่นนี้ไม่สามารถที่จะทดสอบความรู้และความจริงของความเชื่อมั่นของบุคคลได้ และต้องยอมรับว่าประชาชนโดยทั่วไปนี้อาจมีความคิดเห็นแตกต่างกันออกไป

สรุปได้ว่า ความคิดเห็น หมายถึง การแสดงความรู้สึกของบุคคล กลุ่มคนต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง การแสดงความคิดเห็นนั้นมักจะมีอารมณ์เป็นส่วนประกอบ โดยแต่ละคนจะแสดงความเชื่อ ความรู้สึกใด ๆ ออกมา โดยการพูด การเขียน และนำไปสู่การตัดสินใจของบุคคลและกลุ่มคน

2. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น

นักวิชาการได้กล่าวถึง ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น ดังนี้

2.1 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น

สุรางค์ จันทร์ธอม (2539 : 30) ได้ระบุถึงองค์ประกอบของความคิดเห็นว่าเป็นการเอาสิ่งของต่าง ๆ หลายอย่างมารวมเข้าด้วยกัน เช่น

1. ความรู้ความเข้าใจ (Cognitive Component) คือ ประสบการณ์ต่อวัตถุ สถานการณ์ ทำให้เกิดความรู้ ความคิดเห็น หรือความเชื่อ
2. ความรู้สึกอารมณ์ (Affective Component) คือ ซึ่งเป็นผลมาจากความรู้ ความเข้าใจ
3. พฤติกรรมหรือแนวโน้มในการแสดงออก (Behavior Tendency) เป็นความพร้อมของบุคคลที่จะแสดงออกตามความรู้ ความเข้าใจ ความรู้สึก และอารมณ์ที่มีต่อวัตถุ บุคคล หรือสถานการณ์

แม็กเกอร์ (McGuire, 1974 ; อ้างถึงใน พงมมาลัย ชมเดือน, 2540 : 24) ได้อธิบายขั้นตอนขบวนการเปลี่ยนแปลงทัศนคติและความคิดเห็นว่า ประกอบไปด้วยขั้นตอนต่าง ๆ 5 ขั้นตอน คือ

1. การใส่ใจ การให้ความสนใจต่อสิ่งต่าง ๆ
2. การเข้าใจ การได้รับข้อมูลที่ถูกต้องและเกิดความรู้
3. การมีสิ่งใหม่เกิดขึ้น มีการเปลี่ยนแปลงสภาวะการปกติ
4. การเก็บเอาไว้ การเก็บข้อมูล ความรู้ ความเข้าใจ และความรู้สึกเอาไว้
5. การกระทำให้เป็นการแสดงพฤติกรรมออกมาให้ปรากฏแก่สาธารณชน

ซึ่งการเปลี่ยนแปลงของทัศนคติจะเกิดขึ้นครบทุกขั้นตอน ส่วนการเปลี่ยนแปลงความคิดเห็นจะเกิดขึ้นในขั้นตอน 1-4 จากแนวคิดของ McGuire ที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า การเปลี่ยนแปลงทัศนคติและความคิดเห็น มีลักษณะคล้ายคลึงกันประการหนึ่ง คือ ก่อนที่จะเกิดการ

เปลี่ยนแปลงนั้น จะมีการได้รับข้อมูลใหม่ หรือข่าวสารใหม่ ๆ ซึ่งข้อมูลข่าวสารนี้อาจจะมาจากบุคคลอื่น ๆ หรือสื่อมวลชนต่าง ๆ นั้นเอง

นอกจากนี้ ออสแคมป์ (Oskamp. 1977 : 119-113 ; อ้างถึงใน ฉัฐพงษ์ สุวรรณพฤกษ์. 2554 : 42-43) บัญญัติที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น ดังนี้

1. บัญญัติทางด้านพันธุกรรมและสรีระ คือ อวัยวะต่าง ๆ ของบุคคลที่ใช้รับรู้ความคิดปกติของอวัยวะสัมผัส ซึ่งมีผลต่อความคิดเห็นไม่ดีของบุคคลภายนอก

2. ประสบการณ์โดยตรงของบุคคล คือ บุคคลได้ประสบเหตุการณ์ด้วยตนเอง การกระทำด้วยตนเอง หรือได้พบเห็น ทำให้บุคคลฟังใจ และเกิดความคิดต่อประสบการณ์เหล่านั้นต่างกัน

3. อิทธิพลของผู้ปกครอง คือ เมื่อเป็นเด็กผู้ปกครองเป็นผู้อยู่ใกล้ชิดและให้ข้อมูลแก่เด็กได้มาก ซึ่งจะมีผลต่อพฤติกรรมความเห็นของเด็กด้วย

4. ทักษะและความคิดเห็นของกลุ่ม คือ เมื่อบุคคลเจริญเติบโตย่อมจะมีกลุ่มและสังคม ดังนั้น ความคิดเห็นของกลุ่มเพื่อน กลุ่มอ้างอิง หรือการอบรมสั่งสอนของโรงเรียน หน่วยงาน ที่มีความคิดเห็นเหมือนหรือต่างกัน ย่อมจะมีผลต่อความคิดเห็นของบุคคลด้วย

5. สื่อมวลชน คือ สื่อต่าง ๆ ที่เข้ามามีบทบาทในชีวิตประจำวันของคนเรา ดังนั้น สื่อเหล่านี้ ได้แก่ วิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ นิตยสาร วารสาร จึงเป็นปัจจัยอันหนึ่งที่มีผลต่อความคิดเห็นของบุคคล

2.2 ปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็น เป็นเรื่องของแต่ละบุคคลที่แสดงออกต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ไม่จำเป็นต้องคล้ายกัน หรือเหมือนกันเสมอไป ซึ่งดังนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยพื้นฐานของแต่ละบุคคลที่ได้รับอิทธิพลต่อการแสดงออกในเรื่องนั้น ปัจจัยที่ทำให้เกิดความเห็นไว้พอสรุปได้ ดังนี้ (อุทิศ แก้วขาว. 2543 : 13)

2.2.1 ปัจจัยทางพันธุกรรมและร่างกาย จากการศึกษาพบว่าปัจจัยด้านพันธุกรรมจะมีผลต่อระดับความก้าวร้าวของบุคคล และจะมีผลต่อการศึกษาทักษะหรือความคิดเห็นของบุคคลนั้น ๆ ได้ ส่วนปัจจัยด้านสรีระ เช่น อายุ ความเจ็บป่วย และผลที่เกิดจากการใช้ยาเสพติด จะมีผลต่อความคิดเห็นและทัศนคติของบุคคล

2.2.2 ประสบการณ์ของบุคคลโดยตรงคือ บุคคลได้รับความรู้สึกและความคิดต่าง ๆ จากประสบการณ์โดยตรง เป็นการกระทำหรือได้พบเห็นต่อสิ่งต่าง ๆ โดยตนเอง ทำให้เกิดทัศนคติหรือความคิดเห็นจากประสบการณ์ที่ตนเองได้รับ

2.2.3 อิทธิพลจากครอบครัว เป็นปัจจัยบุคคลเมื่อเป็นเด็กจะได้รับอิทธิพลจากการเลี้ยงดูอบรมของพ่อแม่และครอบครัว

2.2.4 ทักษะการคิดและความคิดเห็นต่อกลุ่ม เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อความคิดเห็นหรือทัศนคติของแต่ละบุคคล เนื่องจากบุคคลจะต้องมีสังคมและอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่ม ดังนั้นความคิดเห็นและทัศนคติต่าง ๆ จะได้รับการถ่ายทอดและมีแรงกดดันจากกลุ่ม

2.2.5 สื่อมวลชน คือ สิ่งต่าง ๆ ที่เข้ามามีบทบาทในชีวิตประจำวันของคนเรา ได้แก่ หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ เป็นต้น ซึ่งเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีผลต่อความคิดเห็นของบุคคล กล่าวโดยสรุป มีปัจจัยที่หลาย ๆ ด้านที่มีอิทธิพลทำให้เกิดความคิดเห็น ได้แก่ ประสบการณ์ตรงของบุคคลที่ได้พบเจอมาก ความคิดเห็นส่วนตัว รวมถึงความรู้ของแต่ละบุคคล ตลอดจนอิทธิพลจากสิ่งแวดล้อมรอบ ๆ ตัวของบุคคล ได้แก่ อิทธิพลของครอบครัว สื่อมวลชน ตลอดจนทัศนคติของกลุ่ม เป็นต้น ซึ่งปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนมีอิทธิพลที่ส่งผลต่อการแสดงความคิดเห็นทั้งสิ้น

3. การวัดความคิดเห็น

นักวิชาการได้เสนอการวัดความคิดเห็นไว้ ดังนี้

วิเชียร เกตุสิงห์ (2541 : 94-97) กล่าวว่าไว้การใช้แบบสอบถามวัดระดับความคิดเห็นจะต้องระบุให้ผู้ตอบเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับข้อความที่กำหนดให้ แบบสอบถามประเภทนี้นิยมสร้างตามแนวคิดของลิเคิร์ต (Likert) ซึ่งแบ่งน้ำหนักของความคิดเห็นออกเป็น 5 ระดับ ได้แก่ เห็นด้วยอย่างยิ่ง เห็นด้วย ไม่แน่ใจ ไม่เห็นด้วย ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง ส่วนการให้คะแนนนั้นขึ้นอยู่กับใจความว่าจะเป็นทางปฏิฐาน

วัลลภ รัฐนัตทรานนท์ (2545 : 102-117) ให้ความเห็นว่าการวัดเจตคติ หรือทัศนคติหรือความคิดเห็นที่นิยมใช้กันอย่างแพร่หลาย มี 4 วิธี คือ

1. วิธีวัดสเกลวัดความต่างทางศัพท์ (S-D Scale = Semantic Differential scale) เป็นวิธีวัดทัศนคติ หรือความคิดเห็น โดยอาศัยคุณสมบัติที่มีความหมายตรงกันข้าม เช่น ดี-เลว ขยัน-ขี้เกียจ เป็นต้น
2. วิธีลิเคิร์ตสเกล (Likert 's Scale) เป็นการสร้างมาตรวัดทัศนคติหรือความคิดเห็นที่นิยมกันมากที่สุด เพราะเป็นวิธีสร้างมาตรวัดที่ง่าย ประหยัดเวลา ผู้ตอบสามารถแสดงทัศนคติในทางชอบหรือไม่ชอบ โดยยึดอันดับความชอบหรือไม่ชอบ ซึ่งอาจมีคำตอบให้ 5 หรือ 4 คำตอบ และให้คะแนน 5 4 3 2 1 ตามลำดับ
3. กัทแมนสเกล (Guttman Scale) เป็นวิธีสร้างมาตรวัดทัศนคติ หรือความคิดเห็นในแนวเดียวกัน และสามารถจัดอันดับของทัศนคติสูง-ต่ำ แบบเปรียบเทียบกันและกันได้ อย่างต่ำถึงสูงสุดและแสดงถึงการสะสมของข้อคิดเห็น

4. วิธีเทอร์สโตนสเกล (Thurstone Scale) เป็นวิธีสร้างมาตรวัดออกเป็น ปริมาตรแล้วเปรียบเทียบตำแหน่งของความคิด หรือทัศนคติไปในทางเดียวกัน และเสมือนว่าเป็น Scale ที่มีช่วงห่างเท่ากัน

โดยสรุป การวัดความคิดเห็นอาจอยู่ในรูปของการกำหนดค่าคะแนน ซึ่งอาจเป็น บวก หรือ ลบ เป็นลักษณะการตอบคำถาม หรือการคัดออกมาในรูปของตัวเลขที่เป็นร้อยละหรือ เปรียบเทียบสิ่งหนึ่งกับอีกสิ่งหนึ่งเหมือนหรือต่างกัน โดยวิธีลิเคิร์ตสเกล (Likert's Scale) เป็นการ สร้างมาตรวัดทัศนคติหรือความคิดเห็นที่นิยมกันมากที่สุด เพราะเป็นวิธีสร้างมาตรวัดที่ง่าย ประหยัดเวลา

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

คณิงนิจ กาญจนบุษย์ (2536 : 112-117) ได้ศึกษาเรื่องทัศนคติของผู้บริหารและครูผู้สอน ของศูนย์พัฒนาการเรียนการสอนภาษาอังกฤษ ภาคใต้ ต่อกระบวนการบริหารงานตามหลัก โปสคอร์ดอร์บ ของศูนย์พัฒนาการเรียนการสอนภาษาอังกฤษภาคใต้ ภายใต้ขอบข่ายของการ บริหารงานโปสคอร์ดอร์บ จำนวน 7 ด้าน ได้แก่ ด้านการวางแผน การจัดองค์กร การจัดบุคลากร ด้านการอำนวยความสะดวก ด้านการประสานงาน ด้านการรายงาน และด้านงบประมาณ ผลการศึกษา พบว่า ผู้บริหารงานศูนย์ฯ มีทัศนคติต่อการปฏิบัติงานตามกระบวนการบริหารงานของศูนย์ พัฒนาการเรียนการสอนภาษาอังกฤษ ภาคใต้ ในภาพรวมและรายด้านอยู่ในระดับมาก ส่วนครูผู้สอนมีทัศนคติอยู่ในระดับปานกลาง โดยผู้บริหารงานศูนย์ฯและครูผู้สอนที่มีความแตกต่างกันในด้านอายุ วุฒิการศึกษา และประสบการณ์ในการปฏิบัติงาน มีทัศนคติต่อการปฏิบัติงานตาม กระบวนการบริหารงานของศูนย์พัฒนาการเรียนการสอนภาษาอังกฤษ ภาคใต้ ในภาพรวม ไม่แตกต่างกัน

สุนิษา ทวิชสังข์ (2548 : 32-34) ได้ศึกษาความคิดเห็นเกี่ยวกับกระบวนการบริหารงาน ของสำนักปลัดเทศบาลนครอุบลราชธานี โดยใช้หลักการบริหารงานตามหลักโปสคอร์ดอร์บ ผลการศึกษาพบว่าพนักงานมีความคิดเห็นต่อกระบวนการบริหารงานของสำนักปลัดเทศบาลนคร อุบลราชธานีเป็นรายด้านทั้ง 7 ด้านอยู่ในระดับปานกลาง โดยเรียงลำดับตามค่าเฉลี่ยจากมากไป นาน้อยดังนี้ ด้านการวางแผน ด้านการคัดเลือกและสรรหาบุคลากร ด้านการจัดองค์กร ด้านการ อำนวยความสะดวก ด้านการรายงาน ด้านการประสานงาน และด้านงบประมาณ

เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อที่มีการปฏิบัติอยู่ในระดับมาก 4 ข้อ คือ ด้านการวางแผน ได้มีการกำหนดแผนงานและโครงการต่าง ๆ ด้านการจัดองค์กร ได้ระบุหน้าที่ความรับผิดชอบ ของพนักงานอย่างชัดเจน และด้านการอำนวยความสะดวก ได้แบ่งสายงานการบังคับบัญชาที่ชัดเจนในการ

บริหาร และด้านการประสานงานได้แก่ ได้จัดให้มีการพบปะสังสรรค์ระหว่างบุคลากรทุกระดับ เพื่อความสามัคคีภายใน

เกษมสันต์ อัมพันธ์ (2547 : 58-71) ศึกษาสภาพการดำเนินงานของสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน เขต 4 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยศึกษาจากกลุ่มตัวอย่างเป็นข้าราชการ เจ้าหน้าที่ และประชาชนผู้มาติดต่อราชการ ผลการศึกษาพบว่าข้าราชการและเจ้าหน้าที่มีความเห็นว่า สภาพการดำเนินงานของสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน เขต 4 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เห็นด้วยอยู่ในระดับมากในด้านบุคลากร ได้แก่ ไม่ทราบแนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจน บุคลากรขาดแรงจูงใจ บุคลากรขาดการฝึกอบรม บุคลากรขาดการทำงานเป็นทีมและบุคลากรขาดการเรียนรู้และฝึกอบรมระหว่างการศึกษาปฏิบัติในด้านงบประมาณ ได้แก่ การจัดสรรงบประมาณล่าช้า การจัดสรรงบประมาณเน้นผลงานมากกว่างานประจำ การจัดสรรงบประมาณสำหรับครุภัณฑ์ไม่เป็นไปตามความต้องการของหน่วยงานและมีปัญหาการกระจายอำนาจ และการจัดหาวัสดุในหน่วยงานระดับปฏิบัติ ในด้านระบบงาน ได้แก่ ใช้ระบบอุปถัมภ์มากกว่าคุณธรรมในการเลื่อนตำแหน่ง มีการแบ่งพรรคแบ่งพวก ทำงานไม่ประสานกัน ขาดการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ ไม่มีการแบ่งงาน งานกระจุกตั้งอยู่กับคนบางคนบางกลุ่ม และโครงสร้างองค์กรกำหนดนโยบายไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติ

ไพวรรณ บุญสุข (2547 : 25-37) ได้ศึกษาเกี่ยวกับแนวทางการดำเนินงานของสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดอุบลราชธานี โดยนำหลักการโพลด์คอร์ดมาใช้ในการศึกษา พบว่าบุคลากรที่ปฏิบัติงานในสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดอุบลราชธานี มีระดับการปฏิบัติเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินงานของหน่วยงานโดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า มีระดับการปฏิบัติอยู่ในระดับมาก 4 ด้าน คือ ด้านการวางแผน ด้านการอำนวยความสะดวก ด้านการประสานงาน และด้านงบประมาณ และมีระดับการปฏิบัติอยู่ในระดับปานกลาง 3 ด้าน คือ ด้านการจัดองค์กร ด้านการจัดบุคลากร และด้านการรายงาน

ยุวบล บุตรเวียงพันธ์ (2551 : 136-150) ได้ศึกษาความคิดเห็นของพนักงานที่มีต่อกระบวนการบริหารงานตามหลักโพลด์คอร์ด ของเทศบาลตำบลโนนบุรี อำเภอสหพันธ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการศึกษาพบว่า โดยภาพรวมบุคลากรมีความคิดเห็นอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านความคิดเห็นอยู่ในระดับปานกลางทุกด้าน โดยเรียงจากมากไปน้อย คือ ด้านการจัดองค์กร ด้านการอำนวยความสะดวก ด้านการประสานงาน ด้านการวางแผน ด้านการงบประมาณ ด้านการรายงาน และด้านการจัดบุคคลเข้าทำงาน ส่วนผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นของพนักงานต่อกระบวนการบริหารของเทศบาลตำบลโนนบุรี อำเภอสหพันธ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ ระหว่างเพศ อายุ ระดับการศึกษา ประสบการณ์การทำงานและตำแหน่ง พบว่า ระดับความ

คิดเห็นของพนักงานชายกับพนักงานหญิงแตกต่างกัน ในด้านการจัดองค์กร ด้านการอำนวยความสะดวก ด้านการประสานงาน ด้านการรายงาน และผลรวมแตกต่างกัน แต่ในด้านการวางแผน ด้านการจัดบุคคลเข้าทำงาน และด้านการงบประมาณ บุคลากรมีความคิดเห็นไม่แตกต่างกัน พนักงานที่มีอายุ ระดับการศึกษา และตำแหน่งแตกต่างกัน มีความคิดเห็นต่อกระบวนการบริหารทุกด้าน ไม่แตกต่างกัน

สุดใจ ทองเจริญ (2553 : 142-144) ได้ศึกษาองค์ประกอบทางการบริหารที่มีผลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของบุคลากรเทศบาลตำบล อำเภออมลาลัย จังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่าบุคลากรผู้ปฏิบัติงานในเทศบาลตำบล มีความคิดเห็นเกี่ยวกับกระบวนการบริหารโสตศอคอร์ป โดยรวมและรายด้านอยู่ในระดับมาก โดยเรียงตามค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อยได้ดังนี้ การประสานงาน การวางแผน การจัดองค์กร การงบประมาณ การอำนวยความสะดวก การรายงาน การจัดคนเข้าทำงาน ตามลำดับ

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สรุปได้ว่าองค์ประกอบทางการบริหารที่จะทำให้องค์กรประสบผลสำเร็จบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ หน่วยงานต่างๆมีการนำหลักโสตศอคอร์ปมาใช้เป็นหลักในการบริหารงานในองค์กร ประกอบด้วยการวางแผนกระบวนการคิดวิเคราะห์ การตัดสินใจกำหนดทางเลือกที่จะดำเนินงานในอนาคตเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ เนื่องจากการวางแผนเป็นเครื่องมือที่สำคัญยิ่งในการบริหารทำให้บุคลากรทุกฝ่ายรู้จุดมุ่งหมายที่ต้องการ ช่วยให้มีการทำงานเป็นทีม ลดความซ้ำซ้อน และลดความขัดแย้งกัน การจัดองค์การเป็นกระบวนการจัดระบบการทำงานความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลภายในองค์กร อำนาจหน้าที่และทรัพยากรการบริหาร เพื่อให้การทำงานขององค์กรบรรลุเป้าหมายอย่างมีระบบระเบียบ การจัดองค์การจึงมีหลักที่ควรคำนึงวัตถุประสงค์ขององค์กรต้องชัดเจน สมาชิกมีความเข้าใจไปในทิศทางเดียวกัน มีการแบ่งงานกันทำตามความสามารถเฉพาะบุคคล มีสายการบังคับบัญชาที่ลดหลั่นกันลงไป มีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบตามสายงานที่ได้รับมอบหมาย การบริหารงานบุคคลหรือการจัดบุคลากร เป็นกระบวนการสรรหาคัดเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมเข้าสู่หน่วยงาน รวมทั้งการพัฒนาบุคลากร มีการจัดระบบระเบียบดูแลบุคลากรให้ได้รับความพึงพอใจสูงสุดในการทำงาน เพื่อให้เกิดความร่วมมือในการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพการอำนวยความสะดวกเป็นภารกิจของผู้นำหรือผู้บริหารในการให้คำแนะนำ สั่งการ ชี้แนะให้ผู้ใต้บังคับบัญชาหรือผู้ร่วมงานปฏิบัติงานสามารถดำเนินการไปอย่างราบรื่น ปัจจัยของการอำนวยความสะดวกคือการจูงใจ การกระตุ้นให้ผู้ร่วมงานมีส่วนร่วมในการบริหารงาน และการวินิจฉัยและการสั่งการเป็นเทคนิคการบริหารที่สำคัญการประสานงานการติดต่อระหว่างบุคคลเพื่อให้เกิดความร่วมมือ ร่วมใจในการปฏิบัติงาน โดยการจัดระบบสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ การประสานงานถือว่ามีความสำคัญต่อกระบวนการบริหารช่วยให้

งานบรรลุเป้าหมายอย่างรวดเร็ว รวดเร็ว การประสานงานต้องอาศัยศิลปะการบริหาร ที่สำคัญ คือ การติดต่อสื่อสาร การขอความร่วมมือ การจัดระบบการติดต่อสื่อสาร การรายงานผลเป็นการเสนอข้อมูลข่าวสาร ผลการปฏิบัติงานระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ใ้บุคลากรในหน่วยงานได้รับทราบ และมีเข้าใจตรงกัน ตลอดจนการรายงานผลการปฏิบัติงานต่อผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ และ การงบประมาณแผนงบประมาณที่องค์กรจัดทำขึ้นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรนั้น ๆ โดยมีกระบวนการจัดทำแผนงบประมาณ การควบคุมตรวจสอบการเงิน และการรายงานการใช้จ่ายเงิน โดยรอบคอบรัดกุม เมื่อพิจารณาแล้วกระบวนการบริหารเหล่านี้จำเป็นต้องดำเนินการควบคู่กันไป แม้กระบวนการขั้นตอนต่าง ๆ จะดีเลิศเพียงใดแต่หากบุคลากรขาดความร่วมมือร่วมใจแล้วก็ไม่สามารถประสบผลสำเร็จได้ ดังนั้น สิ่งที่สำคัญอย่างยิ่งคือบุคลากรทุกคนต้องร่วมมือร่วมใจในการทำงาน เพื่อให้หน่วยงานสามารถบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายตามที่กำหนด



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY