

บทที่ ๓

หลักการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การวิจัยในบทนี้ โดยมุ่งที่จะศึกษาหลักการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งนำหลักการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลตามความต้องการและความเหมาะสมของท้องถิ่น ซึ่งการบริหารจากแยกส่วนไปสู่แบบองค์รวมนี้นี้ก็เพื่อพัฒนาการบริหารงานสู่ความเป็นเลิศซึ่งเป็นการบริหารที่มีการให้บริการและบริหารงานที่มีคุณภาพ ก้าวให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงที่จำเป็นต้องใช้คนหรือหน่วยงานที่มีความชำนาญที่แตกต่างกันมาร่วมกันจัดทำ ทั้งนี้เพื่อให้การบริหารได้คุณภาพ การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมการทำงานใหม่ที่มุ่งคุณภาพของการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งผู้วิจัยจะขอเสนอหลักการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พอสังเขปได้ดังนี้

๓.๑ ความหมายและหลักการบริหาร

๓.๒ ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น

๓.๓ หลักการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๓.๑ ความหมายและหลักการบริหาร

๓.๑.๑ ความหมายของการบริหาร

การบริหารโดยทั่วไป จะมีลักษณะเป็นกระบวนการกำหนดขั้นตอนในการปฏิบัติงานหรือเป็นลำดับรายการในการบริหาร และการบริหารเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการดำเนินงานขององค์กรเพราะเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะชี้ให้เห็นความสำเร็จหรือความล้มเหลว ความมีประสิทธิภาพหรือความไร้ประสิทธิภาพของหน่วยงาน การบริหารเป็นเครื่องชี้ให้ทราบถึงความเจริญก้าวหน้าของสังคม ความก้าวหน้าของวิทยาการต่าง ๆ การบริหารเป็นมรรคที่สำคัญนำไปสู่ความก้าวหน้า การบริหารเป็นลักษณะการทำงานร่วมกันของกลุ่มบุคคลในองค์กรซึ่งมีการวินิจฉัยสั่งการ นักบริหารจะต้องคำนึงถึงปัจจัยสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ การวินิจฉัยสั่งการเป็นเครื่องแสดงให้ทราบถึงความสามารถของนักบริหารและความเจริญเติบโตของการบริหารชีวิตประจำวันของมนุษย์ไม่ว่าในครอบครัวหรือองค์กรใด ย่อมเกี่ยวข้องกับการบริหารอยู่เสมอ ดังนั้นขั้นการบริหารจึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจและจำเป็นต่อการที่จะดำรงชีวิตของมนุษย์ในสังคม มีนักบริหาร นักวิชาการ และนักศึกษามากมายหลายท่านได้ให้คำจำกัดความหมายของการบริหารไว้หลายทัศนะซึ่งพอสรุปได้ ดังนี้

พุทธทาสภิกขุ กล่าวถึงการบริหารว่า เป็นการดำเนินไปได้แห่งกิจการที่กระทำด้วยปัญญา กระทำด้วยความหวัง และต้องทำเพื่อสังคมหรือน้อยที่สุดทำเพื่อตัวเอง ต้องมีการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุปสรรคด้วยสติปัญญา^๑

พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต) ได้กล่าวว่า การบริหาร หมายถึง การทำให้งานสำเร็จโดยอาศัยผู้อื่น (Getting things done through other people) เมื่อว่าตามคํานิยามนี้ การบริหารในพระพุทธศาสนาเริ่มมีขึ้นเป็นรูปธรรมสองเดือนนับจากวันที่พระพุทธเจ้าตรัสรู้ นั่นคือในวันอาสาฬหบูชาเมื่อพระพุทธเจ้าทรงแสดงพระธรรมเทศนาเป็นครั้งแรกแก้ปัญหาจลัดดีซึ่งทำให้เกิดพระสงฆ์ขึ้น เมื่อมีพระสงฆ์ขึ้นเป็นสมาชิกใหม่เกิดขึ้นในพระพุทธศาสนาอย่างนี้ พระพุทธเจ้าก็ต้องบริหารคณะสงฆ์^๒

พระราชธรรมนิเทศ (พยอม กลฺยาโณ) กล่าวว่า การบริหารต้องใช้หลักธรรมผู้บริหารต้องถือศีลธรรมอยู่ในหัวใจ มีความรู้ มีความกล้าหาญ มีความขยัน รู้จักละที่ส่วนตัวบุคคล แล้วไปเพิ่มแก่ส่วนรวมและสังคมให้เกิดประโยชน์สุข^๓

นพพงษ์ บุญจิตราดุลย์ ให้ความหมายไว้ว่า การบริหาร หมายถึง กิจกรรมต่าง ๆ ที่บุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป ร่วมมือกันดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งที่บุคคลร่วมกันกำหนดขึ้น โดยใช้กระบวนการอย่างมีระเบียบและใช้ทรัพยากรชนิดต่าง ๆ อย่างเหมาะสม^๔

บุญช่วย ศิริเกษ ได้ให้ความหมายไว้ว่า การบริหาร คือ การทำงานให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ โดยใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด ด้วยวิธีการดำเนินการตามกระบวนการบริหาร ซึ่งผู้บริหารจะต้องใช้ทั้งอำนาจหน้าที่ ภาวะผู้นำ ทักษะทางการบริหาร และความรู้ทางการบริหารด้วย^๕

สิริภพ เหล่าลาภะ ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับการบริหารไว้ ๒ นัย คือ (๑) คำว่าบริหาร มาจากภาษาบาลีว่า ปริหาร มาจากศัพท์ว่า ปริ แปลว่า รอบ และ หร ธาตุในความนำไป

^๑ พุทธทาสภิกขุ, การบริหารธุรกิจแบบพุทธ, (กรุงเทพมหานคร : เกล็ดไทย, ม.ป.ป.), หน้า ๙ - ๑๒.

^๒ พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต), พุทธวิธีการบริหาร, พิมพ์ครั้งที่ ๔, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๙), หน้า ๓.

^๓ พระราชธรรมนิเทศ (พยอม กลฺยาโณ), การบริหารเชิงพุทธในการบริหารธุรกิจแบบพุทธ, (ม.ป.ท.,ม.ป.ป.), หน้า ๒๖ - ๒๘.

^๔ นพพงษ์ บุญจิตราดุลย์, หลักการบริหารการศึกษาทั่วไป, (กรุงเทพมหานคร : ภาควิชาการบริหารการศึกษา : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๓), หน้า ๑๓.

^๕ บุญช่วย ศิริเกษ, พฤติกรรมองค์การในการบริหารการศึกษา, (เลย : สถาบันราชภัฏเลย, ๒๕๔๐), หน้า ๓.

ดังนั้น คำว่า บริหาร จึงแปลว่า นำไปโดยรอบ อีกสำนวนหนึ่ง คำว่า บริหาร แปลว่า อ้อมหนี, หลีกหนี, หลบหนี ดังในประโยคภาษาบาลีว่า “ปัญฺห ปฺริหิต สมฺตฺโต” แปลว่า ผู้สามารถเพื่อการอ้อมหนี หลีกหนี หลบซึ่งปัญหา หรือแปลว่า ผู้สามารถบริหารปัญหา และนำปัญหาไปโดยรอบ หรือกำจัดปัญหาให้หมดสิ้นไป (๒) คำว่า บริหาร แปลมาจากภาษาอังกฤษ ว่า Administer และ Administration แปลความหมายคือ การปกครอง ดำเนินการ อำนาจการ จัดการ จัดให้ วาง ส่งเสริม และบำรุง^๖

พิทยา บวรวัฒนา กล่าวว่า การบริหารเป็นเรื่องของการนำเอากฎหมายและนโยบายต่างๆ ไปปฏิบัติให้เกิดผล ซึ่งเป็นหน้าที่ของข้าราชการที่จะทำงานด้วยความเต็มใจด้วยความเที่ยงธรรมและอย่างมีประสิทธิภาพตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้^๗

ยุทธ ไกยวรรณ ได้กล่าวถึงการบริหารว่า หมายถึง กลุ่มบุคคลหรือบุคคลที่ทำหน้าที่วางแผนให้คนอื่นทำงานแทน โดยอาศัยใช้ศาสตร์และศิลป์ เพื่อให้งานสำเร็จตามเป้าหมาย (Goal) ข้อกำหนดอย่างมีประสิทธิภาพ โดยการบริหารต้องอยู่บนพื้นฐานของปัจจัยการบริหาร (Factor Management) ด้วย^๘

จันทราณี สงวนนาม ได้สรุปว่า การบริหารเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ เป็นสาขาวิชาที่มีการจัดระเบียบอย่างมีระบบ คือ มีหลักการ กฎเกณฑ์ และทฤษฎี ที่พึงเชื่อถือได้ อันเกิดจากการค้นคว้าเชิงวิทยาศาสตร์ เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานโดยลักษณะเช่นนี้การบริหารจึงเป็นศาสตร์ (Science) ซึ่งเป็นศาสตร์ทางสังคม ที่อยู่กลุ่มเดียวกับวิชาจิตวิทยา สังคมวิทยา และรัฐศาสตร์ แต่ถ้าพิจารณาการบริหารในลักษณะของการปฏิบัติที่ต้องอาศัยความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ และทักษะของผู้บริหารแต่ละคนที่จะทำงานให้บรรลุเป้าหมาย ซึ่งเป็นกาประยุกต์เอาความรู้ หลักการและทฤษฎีไปปรับใช้ในการปฏิบัติงานเพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์ และสิ่งแวดล้อมแล้ว การบริหารก็จะมีลักษณะเป็นศิลป์ (Arts)^๙

ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ ให้ความหมายของการบริหารจัดการ(Management) หมายถึง กระบวนการของการมุ่งสู่เป้าหมายขององค์การจากการทำงานร่วมกันโดยใช้บุคคลและทรัพยากรอื่น ๆ หรือกระบวนการออกแบบและรักษาสภาพแวดล้อมที่บุคคลทำงานร่วมกันในกลุ่มให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทรัพยากรทางการบริหารจัดการ ๖ M,S (Management resources) ประกอบด้วย

^๖ สิริภาพ เหล่าลาภะ, พุทธศาสตร์การเมือง, (กรุงเทพมหานคร : สหธรรมิก, ๒๕๔๕), หน้า ๑๔๐.

^๗ พิทยา บวรวัฒนา, การบริหารเชิงบูรณาการ, (นนทบุรี : สำนักงานข้าราชการพลเรือน, ๒๕๔๖), หน้า ๒.

^๘ ยุทธ ไกยวรรณ, การบริหารการผลิต, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพมหานคร : พิมพ์ดี, ๒๕๔๕), หน้า ๒.

^๙ จันทราณี สงวนนาม, เอกสารประกอบการสอนบรรยายหลักสูตรผู้บริหารสถานศึกษาระดับสูง, (ม.ท.ป., ๒๕๓๖), หน้า ๔.

๑. คน (Man)
๒. เงิน (Money)
๓. วัตถุดิบ (Material)
๔. เครื่องจักร (Machine)
๕. วิธีการจัดการ (Method)
๖. ตลาด (Market)^{๑๐}

สมยศ นาวิการ ให้ความหมายว่า “การบริหาร” เป็นกระบวนการของการวางแผน การจัดการและสั่งการควบคุมกำกับ ความพยายามของสมาชิกขององค์การและใช้ทรัพยากรอื่น ๆ เพื่อความสำเร็จในเป้าหมายขององค์การที่กำหนดไว้ ลักษณะที่สำคัญของการบริหาร การบริหารมีลักษณะสำคัญ ๘ ประการ^{๑๑} ดังนี้

๑. การบริหารเป็นกิจกรรมอย่างหนึ่ง มิใช่บุคคลหนึ่งบุคคลใดหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ถ้าจะกล่าวถึงบุคคลผู้ทำหน้าที่บริหารนั้นก็เรียกว่าผู้บริหาร

๒. การบริหารเป็นงานที่จุดหมายทั้งนี้หมายความว่า ในการบริหารงานนั้น จำเป็นต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายไว้ก่อน ไม่ว่าจะกำหนดไว้อย่างชัดเจนหรือไม่ก็ตามส่วนการบริหารนั้นจะเป็นแนวทางในการดำเนินงานให้สำเร็จตามจุดมุ่งหมาย

๓. การบริหารเป็นแนวทางสำคัญที่มีอิทธิพลต่อสังคมภายใน และภายนอกองค์กร ดังเช่น ถ้าผู้บริหารต้องการจะปรับปรุงวิธีปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ก็อาจได้โดยการจัดหาเครื่องจักร เครื่องมืออันทันสมัยมาใช้ จัดการฝึกอบรมคนงานให้มีความสามารถยิ่งขึ้นซึ่งจะเป็นผลดีต่อองค์กรและผู้ปฏิบัติงานด้วย ตัวอย่างผลกระทบต่อสังคมภายนอกเป็นต้นว่า ถ้าองค์กรนั้น ๆ มีนโยบายที่จะทำประโยชน์ต่อสังคม เช่น ส่งเสริมการศึกษาในชุมชนโดยให้ทุนการศึกษาหรือบริจาคเงินก่อสร้างโรงเรียนก็นับว่าองค์กรนั้นมีส่วนช่วยพัฒนาสังคมภายนอกองค์กรหรือองค์กรบางแห่งอาจไม่นำพาต่อความเดือดร้อนรำคาญ ซึ่งองค์กรของตนก่อขึ้น เช่น สิ่งเหล่านี้นับเป็นผลของการบริหารอันมีอิทธิพลต่อชีวิตมนุษย์และสิ่งแวดล้อม

๔. การบริหารเป็นเรื่องเกี่ยวกับความสามารถของกลุ่มคนธุรกิจก่อตั้งขึ้น เพื่อดำเนินการให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์โดยกลุ่มคน มิใช่เป็นความสามารถของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง เพียงบุคคลเดียวเท่านั้นทั้งนี้ เพราะว่าคนเราย่อมมีขอบเขตความสามารถจำกัด ทั้งด้านกำลังกาย กำลังสมองและเวลา จึงจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือร่วมใจจากบุคคลมาช่วยกัน

^{๑๐} ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ, องค์การและการจัดการ, (กรุงเทพมหานคร : พิมพ์ที่บริษัทธรรมสาร จำกัด, ๒๕๔๕), หน้า ๑๘.

^{๑๑} สมยศ นาวิการ, การบริหารเชิงกลยุทธ์, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์บรรณกิจ, ๒๕๔๔), หน้า ๗๘.

๕. การบริหารจะได้รับผลสำเร็จด้วยดี ด้วยการร่วมแรงร่วมใจของบุคคลอื่น ๆ นอกเหนือไปจากเจ้าของธุรกิจ ทั้งนี้เนื่องจากบรรดาเจ้าของ เช่น ผู้ถือหุ้นอาจไม่มีเวลาหรือความสามารถในการบริหารจึงต้องจัดหาผู้อื่นที่มีความสามารถในการบริหารจึงต้องจัดหาผู้อื่นที่มีความสามารถในการบริหารให้มาบริหารในองค์กร

๖. การบริหารจะดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพได้โดยการใช้ความรู้ความชำนาญ และการฝึกฝนอบรมทางด้านบริหารมาโดยเฉพาะ จึงเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าการบริหารเป็นสิ่งที่ไม่มีความสามารถมองเห็นได้ แต่สิ่งที่จะแสดงให้เห็นว่า การบริหารดำเนินไปอย่างไร ได้ผลดีหรือไม่เพียงใดนั้น ก็คือผลงานเพราะว่าผลงานจะเป็นเครื่องวัดความสามารถทางการบริหาร

๗. เจ้าของธุรกิจไม่จำเป็นต้องทำหน้าที่ผู้บริหารเสียเองโดยทั่วไปแล้ว (ยกเว้นองค์กรขนาดเล็ก) คณะผู้บริหารมักจะเป็นกลุ่มบุคคลอื่น ๆ ที่มีความสามารถทางการบริหารทำหน้าที่ในนามของเจ้าของธุรกิจบริหารเป็นวิชาชีพอย่างหนึ่ง ผู้บริหารโดยเฉพาะผู้บริหารสูงสุดไม่จำเป็นต้องมีความรู้ทางเทคนิคในการปฏิบัติโดยตรง แต่ผู้บริหารจะต้องมีความรู้ความชำนาญในการบริหาร อันได้แก่การวางแผน การจัดองค์การ ฯลฯ

ประธาน คณะผู้บริหาร ศึกษาการให้ความหมาย การบริหาร คือ การทำงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การโดยมีหลักการดังนี้

๑. ต้องมีองค์การ (Organization) และองค์การนั้นต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ (Objective) อันแน่ชัด

๒. ต้องมีคนทำงานร่วมกัน คนเป็นส่วนสำคัญในการบริหารหรือการทำงาน

๓. ต้องมีทรัพยากรในการบริหาร ซึ่งนอกจากคน (Man) แล้วจะต้องมีทรัพยากรอื่น ๆ ที่สำคัญ ได้แก่เงิน (Money) วัสดุ (Material) ในการทำงาน

๔. ต้องมีการ จัดการในการบริหารหรือการทำงานเพื่อให้การทำงานเป็นไปโดยราบรื่นและบรรลุวัตถุประสงค์^๒

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า คำว่า การบริหาร ได้ครอบคลุมในเรื่องดังต่อไปนี้ คือเป้าหมาย บุคลากร และทรัพยากรต่าง ๆ การบริหารจัดเป็นศาสตร์แขนงหนึ่งในทางสังคมศาสตร์ที่นำเอาหลักการและทฤษฎีต่าง ๆ ทางมานุษยวิทยา สังคมวิทยา จิตวิทยา และพฤติกรรมศาสตร์มาใช้ ไม่ใช่ศาสตร์อย่างเดียว และยังต้องใช้ศิลป์เข้าควบคู่ไปด้วย คือ ต้องสามารถประยุกต์ความรู้ต่าง ๆ ทางการบริหารให้เข้ากับสถานการณ์ที่เป็นจริง และการบริหารนั้นจะครอบคลุมถึงหน้าที่การบริหารอันประกอบด้วยวางแผน การจัดองค์การ การสั่งการ การมอบหมายงาน การรายงานและการงบประมาณนอกจากนี้องค์ประกอบที่สำคัญของการบริหารจะประกอบไปด้วย

^๒ ประธาน คณะผู้บริหาร, สุขาภิบาลในฐานะปกครองตนเอง, (กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐประศาสนศาสตร์ : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๓๙), หน้า ๑๗๖.

วัตถุประสงค์ที่แน่นอน ทรัพยากรในการบริหารการประสานระหว่างกันและประสิทธิภาพ
ประสิทธิผลในการทำงาน

จากความหมายและคำจำกัดความที่นักวิชาการต่าง ๆ ได้กล่าวมานี้ พอสรุปได้ว่าการบริหารเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง ต่อการดำเนินงานขององค์กร เพราะเป็นเครื่องมืออันสำคัญในอันที่จะชี้ให้เห็นถึงความสำเร็จ หรือล้มเหลว ความมีประสิทธิภาพ หรือความไร้ประสิทธิภาพของหน่วยงาน การบริหารเป็นเครื่องบ่งชี้ให้ทราบถึงความเจริญก้าวหน้า การบริหารเป็นลักษณะการทำงานร่วมกันของกลุ่มบุคคลในองค์กร มีลักษณะการวินิจฉัยสั่งการ นักบริหารจะต้องคำนึงถึงปัจจัยสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ เพราะการวินิจฉัยสั่งการเป็นเครื่องแสดงให้ทราบถึงความสามารถของนักบริหารและการเจริญเติบโตของการบริหาร ชีวิตประจำ วันของมนุษย์ไม่ว่าในครอบครัวองค์กรใดย่อมเกี่ยวข้องกับการบริหารอยู่เสมอ ดังนั้น การบริหารจึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจ และจา เป็นต่อการที่จะดำรงชีวิตของบุคคลในสังคม

๓.๑.๒ หลักการบริหาร

หลักการบริหาร หมายถึง กระบวนการของการวางแผน การจัดองค์กร การสั่งการ และการควบคุมกำลังความสามารถของสมาชิกขององค์กรและทรัพยากรอื่น ๆ เพื่อความสำเร็จในเป้าหมายขององค์กรที่กำหนดไว้โดยอาศัยบุคคลและทรัพยากรทางการบริหาร^{๑๓}

พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต) กล่าวถึง การบริหารเป็นวิธีการทำให้งานสำเร็จโดยอาศัยผู้อื่น (Getting things done through other people) และกล่าวว่าหน้าที่ของผู้บริหารเป็นกรอบในการพิจารณาของผู้บริหารให้สำเร็จ มี ๕ ประการ ตามคำย่อภาษาอังกฤษว่า “POSDC” ดังนี้ คือ

๑. P คือ Planning หมายถึง การวางแผน เป็นการกำหนดแนวทางการดำเนินงาน เพื่อความสำเร็จที่จะตามมาในอนาคต ผู้บริหารที่ดีต้องมีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกลเพื่อกำหนดทิศทางขององค์กร

๒. O คือ Organizing หมายถึง คือ การจัดองค์กร เป็นการกำหนดโครงสร้างความสัมพันธ์ของสมาชิกและสายบังคับบัญชาภายในองค์กร มีการแบ่งงานกันทำและการกระจายอำนาจ

๓. S คือ Staffing หมายถึง งานบุคลากร เป็นการสรรหาบุคลากรใหม่ การพัฒนาบุคลากรและการใช้คนให้เหมาะสมกับงาน

^{๑๓} สมยศ นาวิการ, การบริหารแบบมีส่วนร่วม, (กรุงเทพมหานคร : บรรณกิจ, ๒๕๒๖), หน้า ๔.

๔. D คือ Directing หมายถึง การอำนวยการเป็นการสื่อสารเพื่อให้เกิดการดำเนินการตามแผน ผู้บริหารต้องมีมนุษยสัมพันธ์ที่ดีและต้องมีภาวะผู้นำ

๕. C คือ Controlling หมายถึง การกำกับดูแล เป็นการควบคุมคุณภาพของการปฏิบัติงานภายในองค์กร รวมทั้งกระบวนการแก้ปัญหาภายในองค์กร^{๑๔}

สมคิด บางโม ได้อธิบายหลักของการบริหารที่สำคัญ และมีความจำเป็นต่อองค์กร^{๑๕} ดังนี้

๑. วัตถุประสงค์ที่แน่นอน กล่าวคือ จะต้องรู้ว่า จะดำเนินการไปทำไม เพื่ออะไรและต้องการอะไรจากการดำเนินการ เช่น ต้องมีวัตถุประสงค์ในการให้บริการ หรือในการผลิตต้องรู้ว่า จะผลิตเพื่อใคร ต้องการผลตอบแทนเช่นใด ถ้าหาไม่มีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์แล้วก็ไม่มีความหมายที่จะบริหารการดำเนินงานต่าง ๆ จะไม่มีผลสำเร็จ เพราะไม่มีเป้าหมายกำหนดไว้แน่นอน

๒. ทรัพยากรในการบริหาร ได้แก่ วัตถุและเครื่องใช้เพื่อประกอบการดำเนินงานรวมไปถึงความสามารถในการจัดการ ทรัพยากรในการบริหาร ได้แก่ ๔Ms คือ มนุษย์ (Man) เงิน (Money) วัสดุอุปกรณ์ (Material) และความสามารถในการจัดการ (Management) หรือ ๖Ms ที่มีเครื่องจักร (Machine) และตลาด (Market) เพิ่มเข้ามาซึ่งในปัจจุบันมีความจำเป็นมากขึ้น

๓. มีการประสานงานระหว่างกัน หรือเรียกได้ว่ามีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน กล่าวคือ เป้าหมายและวัตถุประสงค์รวมทั้งทรัพยากรในการบริหารทั้ง ๔Ms หรือ ๖Ms ดังกล่าว จะต้องมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันและเกิดปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน หรือกล่าวได้ว่าจะต้องมีระบบของการทำงานร่วมกันและที่เกิดขึ้นจริง ๆ ด้วย การนำปัจจัยทั้งหลายเบื้องต้นมาไว้ร่วมกันแล้วไม่เกิดปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน ไม่เกิดความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารก็จะไม่เกิดขึ้น

๔. ประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ในการบริหารงานนั้นสิ่งที่วัดผลสำเร็จของงานว่าบรรลุเป้าหมายของวัตถุประสงค์ขององค์กรก็คือ ประสิทธิภาพขององค์กร หมายถึง ความสามารถขององค์กร ในอันที่จะบริหารงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรในการใช้ทรัพยากรขององค์กรที่มีอยู่ระยะสั้น โดยเปรียบเทียบกับปัจจัยนำเข้าและค่าใช้จ่ายกับปัจจัยนำออกและรายได้ขององค์กร

เทเลอร์ (Frederick W Taylor) บิดาแห่งการบริหารที่มีหลักเกณฑ์ได้พัฒนาการบริหารที่มีหลักเกณฑ์ซึ่งมีพื้นฐานอยู่ในหลักการ (Principles) ที่สำคัญ ๔ ประการ^{๑๖} คือ

^{๑๔} พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต), พุทธวิธีในการบริหาร, พิมพ์ครั้งที่ ๔, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๙), หน้า ๓ - ๕.

^{๑๕} สมคิด บางโม, การบริหาร, (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๔๕), หน้า ๖๑.

^{๑๖} ธงชัย สันติวงษ์, องค์กรและการบริหาร, พิมพ์ครั้งที่ ๑๑, (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๔๓), หน้า ๔๗ - ๔๘.

๑. ต้องมีการคิดค้นและกำหนดวิธีที่ดีที่สุด (One Best Way) สำหรับงานแต่ละอย่าง คือ ต้องมีการกำหนดวิธีการทำงานที่ดีที่สุดที่ช่วยให้สามารถทำงานเสร็จลุล่วงไปด้วยดีตามวัตถุประสงค์ มาตรฐานของงานจะต้องมีการจัดวางเอาไว้ โดยมีหลักเกณฑ์ที่ได้พิสูจน์มาแล้วว่าเป็นวิธีที่ดีที่สุดจริง และในเวลาเดียวกันการจ่ายผลตอบแทนแบบจูงใจต่างๆ ก็ช่วยให้ตามผลผลิตทั้งหมด

๒. ต้องมีคัดเลือกและพัฒนาคนงาน โดยตระหนักถึงความสำคัญและคุณค่าของการรู้จักงานให้เหมาะสมสอดคล้องกับคนงาน นอกจากนี้ต้องมีการอบรมคนงานให้รู้จักวิธีการทำงานที่ถูกวิธีด้วย และในการคัดเลือกคนงานจะต้องมีการพิจารณาเป็นพิเศษที่จะให้ได้คนที่มีคุณสมบัติที่ดีที่สุดตรงตามงานที่จะให้ทำ

๓. ด้วยวิธีการพิจารณาอย่างรอบคอบเกี่ยวกับวิธีการทำงาน ควบคู่กับการพิจารณาคนงานนี้ คนงานจะไม่คัดค้านต่อวิธีทำงานใหม่ที่ได้กำหนดขึ้น เพราะโดยหลักเหตุผลคนงานทุกคนจะเห็นจริงถึงโอกาสที่เขาจะได้รับรายได้สูงขึ้นจากการทำงานถูกวิธีที่จะช่วยให้ได้ผลผลิตสูงขึ้น

๔. การประสานร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดระหว่างผู้บริหารและคนงาน ฝ่ายบริหารควรจะได้ประสานอย่างใกล้ชิดเป็นประจำกับคนงานที่เป็นผู้ปฏิบัติงาน แต่ต้องไม่ใช่โดยการลงมือปฏิบัติงานที่ควรจะเป็นงานของคนงานเท่านั้น จากหลักการดังกล่าว พบว่าวิธีการต่างๆ ล้วนแต่เป็นวิธีการที่มีหลักเกณฑ์ตามหลักวิทยาศาสตร์ ทำให้เกิดทฤษฎีการบริหารขึ้นมาและได้เสนอแนะว่า ผู้บริหารต้องมีบทบาทเป็นจุดกลางของปัญหาและความสำเร็จของกลุ่มที่จะต้องรับผิดชอบเอาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพของกลุ่มมาวิเคราะห์และปรับปรุงหาทางออกให้ได้เป็นผลดีที่สุดสำหรับกลุ่ม ให้ดีขึ้นและมากขึ้นเรื่อยๆ

กูลิค และเออร์วิค (Luther H. Gulick and Lyndall Urwick) ได้กล่าวถึงกระบวนการในการบริหารงาน ซึ่งได้เสนอกระบวนการบริหารไว้ ๗ ประการ ซึ่งเรียกย่อ ๆ ว่า “POSDCORB” กระบวนการบริหารนี้ได้สรุปไว้ในหนังสือ “Papers on the Science of Administration” ในปี ค.ศ. ๑๙๓๖ โดยมีกระบวนการบริหาร ดังนี้

๑. การวางแผน (Planning) หมายถึง การวางแผนแนวทางในการปฏิบัติงาน ตลอดจนวิธีการปฏิบัติงานไว้ล่วงหน้า เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน

๒. การจัดหน่วยงาน (Organizing) หมายถึง การจัดโครงสร้างอำนาจหน้าที่ การแบ่งส่วนงาน การจัดสายงานการจัดตัวบุคคล (Staffing) หมายถึง การบริหารงานด้านบุคลากร อันได้แก่ การจัดอัตรากำลัง การสรรหา การรักษาสภาพการทำงาน การควบคุมการปฏิบัติงาน

๓. การอำนวยการ (Direction) หมายถึง การดำเนินการในการตัดสินใจ และการสั่งการในกิจการต่างๆ ให้ดำเนินไปอย่างมีระเบียบแบบแผน ทั้งในลักษณะทั่วๆ ไป และในลักษณะเฉพาะ ตลอดจนการให้คำแนะนำและการควบคุมการปฏิบัติงาน

๔. การประสานงาน (Coordinating) หมายถึง การร่วมมือในการปฏิบัติงานในส่วน

ต่าง ๆ ให้ประสานสอดคล้องกันและกลมกลืนกัน

๕. การรายงาน (Reporting) หมายถึง การรายงานผลการปฏิบัติงานของหน่วยงาน ให้ผู้บริหารและสมาชิกของหน่วยงานได้ทราบความเคลื่อนไหว และความก้าวหน้าของกิจการใน หน่วยงาน^{๑๗}

เฮนรี ฟาโย (Henry Fayol) ได้กำหนดหลักการในการบริหารจัดการขึ้น ๑๔ ประการเป็นส่วนประกอบสำคัญในการเพิ่มประสิทธิภาพของกระบวนการบริหารจัดการ^{๑๘} ดังนี้

๑. การแบ่งงานกันทำ (Division of Labor) ฟาโย ได้เสนอว่า คนงานควรจะได้รับการมอบหมายหน้าที่ให้ปฏิบัติมากขึ้น หรือได้รับการกระตุ้นให้มีความรับผิดชอบ ในผลลัพธ์ของ งานมากขึ้น ซึ่งหลักการนี้จะสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในองค์กรยุคปัจจุบันได้

๒. อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ (Authority and Responsibility) แวเปเบอร์ และฟาโย ได้ให้ความสำคัญของอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ อำนาจหน้าที่แบบเป็นทางการของแวนเปเบอร์จะได้อาจมาจากตำแหน่งหน้าที่ของผู้บริหารในสายการบังคับบัญชา ส่วน อำนาจหน้าที่แบบไม่เป็นทางการจะได้รับจากความชำนาญงานของบุคคล (Expertise) ความรู้ ทางด้านเทคนิค (Technical Knowledge) ความมีคุณค่าทางศีลธรรม (Moral Worth) และ ความสามารถในการนำ (Leading) และสร้างความผูกพันกับผู้ใต้บังคับบัญชา ตลอดจนเห็นว่า อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบควรอยู่คู่กัน๓. การมีผู้บังคับบัญชาคนเดียว (Unity of Command) ฟาโย กล่าวว่าคำสั่งสอง คำสั่ง (Dual Command) อาจก่อให้เกิดปัญหาในการ ทำงาน เช่น การรายงานจะมีความเกี่ยวข้องในเมื่อผู้ควบคุมสองคนได้ให้คำสั่งกับ ผู้ใต้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว ทำให้เกิดการสับสนในบางสถานการณ์ คำสั่งสองคำสั่งนี้ทำให้ เกิดความยุ่งยากแก่ผู้บังคับบัญชา และทำให้เกิดการสับสนในลำดับชั้นของอำนาจหน้าที่แบบ เป็นทางการ (Formal Hierarchy of Authority) การประเมินอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ของผู้บริหารในระบบผู้บังคับบัญชาสองคนจะเป็นการยาก และผู้บริหารจะไม่สนใจในความรู้สึก ของผู้ใต้บังคับบัญชา มักจะโกรธและอาจไม่ให้ความร่วมมือในอนาคตถ้าผู้ใต้บังคับบัญชาไม่เชื่อ ฟัง

๔. สายการบังคับบัญชาตามอำนาจหน้าที่ (Line of Authority) เป็นสายการบังคับ บัญชาจากผู้บริหารในระดับบนสู่ผู้ปฏิบัติงานในระดับล่างขององค์กร ความสัมพันธ์ของการ จำกัดความยาวของสายการบังคับบัญชา โดยการควบคุมจำนวนของระดับในลำดับชั้นของการ

^{๑๗} สุพจน์ พันธุ์เพชร, การศึกษากระบวนการบริหารงานของผู้อำนวยการสามัญศึกษาจังหวัด, วิทยานิพนธ์ศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๓๘), หน้า ๑๒.

^{๑๘} ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคนอื่นๆ, ทฤษฎีองค์การ : ฉบับมาตรฐาน, (กรุงเทพมหานคร : ธรรม สาร, ๒๕๔๕), หน้า ๖๘ - ๖๙.

บริหารจัดการ จำนวนที่ดีที่สุดในระดับชั้นการบังคับบัญชา (Hierarchy) คือความยาวของการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้บริหารระดับสูงและพนักงานระดับล่าง รวมถึงความล่าช้าใน การวางแผน (Planning) และการจัดการ (Organizing) ซึ่งการจำกัดจำนวนของระดับชั้น การบังคับบัญชาให้น้อยลงจะทำให้ปัญหาในการติดต่อสื่อสารลดลง และองค์กรจะมีการปฏิบัติงานที่รวดเร็วและมีความยืดหยุ่นมากขึ้น ภายในองค์กรได้มีการแบ่งแยกแผนกต่างๆ ซึ่งแต่ละแผนกจะมีระดับชั้นการบังคับบัญชาโดยผู้บริหารในระดับกลางและระดับต้นของสาย การบังคับบัญชาแต่ละแผนกต้องมีปฏิสัมพันธ์กับผู้จัดการในระดับเดียวกันในแผนกอื่นๆ ซึ่งปฏิสัมพันธ์นี้ช่วยในการตัดสินใจให้เร็วขึ้น เนื่องจากผู้บริหารจะรู้จักบุคคลอื่น และรู้วิธีการในการแก้ปัญหาเพิ่มมากขึ้น สำหรับการทำงานข้ามแผนกหรือการทำงานข้ามสายนั้นเป็นการสร้างทีมงานข้ามสาย ซึ่งสามารถควบคุมโดยผู้นำของแต่ละทีม

๕. การรวมอำนาจ (Centralization) เป็นการรวมอำนาจของการบังคับบัญชาไว้ที่ผู้บริหารระดับสูงขององค์กร ซึ่งอำนาจหน้าที่จะไม่ได้รับรวมไว้ที่ผู้บริหารระดับสูงของสาย การบังคับบัญชา แต่เป็นการกำหนดว่า ควรมีการรวมอำนาจไว้ที่ผู้บริหารระดับสูงเท่าไร อย่างไร และมีการกระจายอำนาจให้กับผู้ใต้บังคับบัญชาและคนงานในระดับล่างอย่างไร สิ่งนี้ถือว่ามี ความสำคัญ เนื่องจากจะมีผลกระทบต่องานของพนักงานในทุกๆระดับขององค์กร

๖. การมีเป้าหมายเดียวกัน (Unity of Direction) เป็นการออกแบบหรือกำหนดแผน ในการปฏิบัติงานของผู้บริหารและคนงานที่ใช้ทรัพยากรขององค์กร องค์กรใดที่ไม่มี การวางแผนจะทำให้ขาดประสิทธิภาพและขาดประสิทธิผล ซึ่งจะไม่มีการมุ่งไปสู่กิจกรรมของกลุ่ม หรือกิจกรรมของบุคคล แต่การวางแผนจะเริ่มที่ผู้บริหารระดับสูงทำงานเป็นทีมร่วมกับกลยุทธ์ขององค์กร ซึ่งจะต้องมีการติดต่อกับผู้บริหารในระดับกลางที่มีส่วนในการตัดสินใจว่า จะใช้ ทรัพยากรขององค์กรอย่างไรเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามกลยุทธ์ หลักการในข้อนี้ ยึดหลักว่า กิจกรรมของแต่ละกลุ่มต้องมีจุดหมายและแผนเดียวกัน

๗. หลักความเสมอภาค (Equity) ความเสมอภาคคือ ความเป็นธรรม (Justice) ความยุติธรรม (Impartiality) และความเหมาะสม (Fairness) สำหรับสมาชิกทุกคนภายใน องค์กรซึ่งในปัจจุบันพนักงานมีความต้องการความเสมอภาคมากขึ้นเป็นจัดการที่ใช้หลัก ความเท่าเทียมกัน

๘. การออกคำสั่ง (Order) วิธีการจัดการซึ่งอยู่ในตำแหน่งนั้นในการจัดหาเพื่อให้ องค์กรได้รับประโยชน์สูงสุด และเป็นการจัดหางานให้แก่พนักงานโดยใช้ผังองค์กร (Organization Chart) เพื่อแสดงให้เห็นถึงตำแหน่งและหน้าที่ของพนักงานแต่ละคน และเป็น การชี้ชัดว่าตำแหน่งของพนักงานแต่ละคนอาจจะมีการเลื่อนขึ้นได้ในอนาคต การวางแผน เกี่ยวกับอาชีพได้รับความสนใจมากขึ้นในองค์กรยุคปัจจุบัน เนื่องจากทรัพยากรมนุษย์ถือว่ามี ความจำเป็นที่จะต้องให้การฝึกอบรม (Training) และการพัฒนากำลังแรงงาน (Developing) โดยองค์กรจะกำหนดตำแหน่งหน้าที่สำหรับคนทุกคนและทุกคนจะเข้าใจตำแหน่งหน้าที่

๙. ความคิดริเริ่ม (Initiative) เป็นความสามารถของบุคคลในการกระทำสิ่งต่างๆ โดยปราศจากการสั่งการจากผู้บังคับบัญชา ผู้บริหารจะต้องกระตุ้นให้พนักงานมีความคิดริเริ่ม ซึ่งความคิดริเริ่มนี้นับถือว่าเป็นจุดแข็งขององค์การ เนื่องจากจะสามารถสร้างนวัตกรรมใหม่ๆ ได้ ผู้บริหารมีความต้องการทักษะ (Skill) และไหวพริบ (Tact) เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างองค์การและความต้องการของพนักงาน และความสามารถ (Ability) จะทำให้เกิดความสมดุล ซึ่งเป็นสิ่งที่ชีวิตผู้บริหารระดับสูงในการพัฒนาและการบริหารงาน

๑๐. ความมีระเบียบวินัย (Discipline) เป็นการมุ่งให้ความสำคัญเกี่ยวกับเรื่อง การเชื่อฟัง (Obedience) อำนาจ (Energy) คำขอรับ (Application) และลักษณะของการแสดงความนับถือออกมา สำหรับอำนาจของผู้บังคับบัญชา ความมีระเบียบวินัยเป็นบุคลิกลักษณะที่เกี่ยวข้องกับผู้บริหารหลายๆ คนที่สามารถสร้างความน่าเชื่อถือให้กับผู้ปฏิบัติงานทั้งหมด และทำงานอย่างเข้มแข็งเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์การความมีระเบียบวินัยจะเป็นความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกภายในองค์การกับคุณสมบัติของผู้นำภายในองค์การ และเป็นความสามารถของผู้บริหารในการที่จะปฏิบัติตามอย่างยุติธรรมอีกด้วย

๑๑. ค่าตอบแทน (Remuneration of Personnel) การให้รางวัลประกอบด้วยโบนัส และแผนการแบ่งกำไร เป็นการช่วยกระตุ้นการทำงานของพนักงานได้ การให้หรือการจ่ายค่าตอบแทนให้แก่พนักงานมีความสำคัญอย่างมากต่อความสำเร็จขององค์การ ระบบรางวัลที่มีประสิทธิภาพสามารถให้ความยุติธรรมทั้งพนักงานและองค์การ รวมทั้งสามารถกระตุ้นผลผลิตเพิ่มโดยการให้รางวัล เพื่อเป็นการสนับสนุนให้มีผลผลิตเพิ่มขึ้น โดยยึดหลักว่าการจ่ายค่าตอบแทนควรยุติธรรมและตอบสนองความพึงพอใจสูงสุดทั้งนายจ้างและลูกจ้างเท่าที่จะทำได้

๑๒. ความมั่นคงในงาน (Stability of Tenure of Personnel) ความมั่นคงในงานมีความสำคัญต่อการจ้างงานระยะยาว เมื่อพนักงานอยู่ในองค์การซึ่งมีแนวโน้มจะทำงานเป็นทีมเป็นระยะเวลานาน โดยพยายามพัฒนาทักษะ และปรับปรุงความสามารถในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรขององค์การ การจ้างงานระยะยาวเป็นปัจจัยสำคัญที่ใช้อธิบายการประสบความสำเร็จของบริษัทขนาดใหญ่ในญี่ปุ่น

๑๓. ผลประโยชน์ส่วนตัวมีความสำคัญน้อยกว่าผลประโยชน์ขององค์การ (Subordination of individual interests to the common interest) ผลประโยชน์ขององค์การถือเป็นประโยชน์ของทุกๆ คน หรือของทุกกลุ่มในองค์การ ในขณะที่องค์การยังดำเนินกิจการอยู่จะต้องมีการกำหนดผลประโยชน์เพื่อให้เกิดความยุติธรรมระหว่างองค์การและสมาชิกภายในองค์การ

๑๔. ความสามัคคี (Sprit de corps) เป็นความรู้สึกร่วมกันของสมาชิกภายในองค์การที่ช่วยสนับสนุนการทำงานของสมาชิกในกลุ่ม ในการออกแบบประยุกต์ใช้อำนาจหน้าที่ตามลำดับชั้นภายในองค์การ และสิทธิในการสั่งการ หรือการบริโภค และความร่วมมือกันถือว่าเป็นส่วนประกอบสำคัญในการที่ทำให้้องค์การบรรลุผลสำเร็จและมีการพัฒนา ความสามัคคีจะ

สามารถบรรลุผลสำเร็จได้หากมีการติดต่อกันระหว่างผู้บริหารและคนงาน โดยการติดต่อเพื่อแก้ไขปัญหในสถานการณ์ที่สำคัญ เพราะความสามัคคีคือพลัง เมื่อสมาชิกมีความสามัคคีกันสูง ก็จะทำให้องค์กรมีความแข็งแกร่ง

สรุปได้ว่า การบริหารทั้งหน่วยงานราชการและภาคเอกชนต้องมีแบบแผนตามหลักวิชาการ ผู้บริหารมีความจำเป็นอย่างที่ต้องใช้ทั้งศาสตร์และศิลป์บริหารงานให้บรรลุตามเป้าหมายแห่งความสำเร็จภายใต้สภาพแวดล้อมทั้งภายนอกและภายใน รวมทั้งวัฒนธรรมองค์กร บุคลากรและงบประมาณเท่าที่มีอยู่ และการบริหารราชการเป็นกิจกรรมทางสังคมที่มีความสำคัญและสัมพันธ์กับชีวิตของประชาชนในทุกประเทศ ไม่ว่าจะเป็นกิจกรรมด้านเศรษฐกิจ กิจกรรมทางสังคมหรือกิจกรรมด้านการเมือง ระบบราชการจะต้องมีบทบาทในส่วนใดส่วนหนึ่ง หรือรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งเสมอ

๓.๒. ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

ความหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้นได้มีผู้ให้ความหมายหรือคำนิยามไว้มากมาย ซึ่งส่วนใหญ่แล้วคำนิยามเหล่านั้นต่างมีหลักการที่สำคัญคล้ายคลึงกัน จะมีต่างกันบ้างก็คือนำนวนและรายละเอียดปลีกย่อย ซึ่งสามารถพิจารณาได้ ดังนี้

วิลเลียม วี. ฮอลโลเวย์ (William V. Holloway, 1959 : 101-103 อ้างถึงใน โกวิท พวงงาม) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์การที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลัก ที่กำหนดไว้ มีอำนาจการปกครองตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน^{๑๙}

เดเนียล วิท (Daniel Wit, 1967 : 101-103 อ้างถึงใน โกวิท พวงงาม) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมด หรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่นตามหลักการที่ว่าถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชน ดังนั้นการบริหารการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลาง มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน^{๒๐}

แฮร์ริส จี. มอนตาญ (Harris G. Mongtagu, 1984 : 574 อ้างถึงใน โกวิท พวงงาม) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครอง ซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้มีการ

^{๑๙} โกวิท พวงงาม, การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, ๒๕๔๖), หน้า ๒๐.

^{๒๐} เรื่องเดียวกัน.

เลือกตั้ง โดยอิสระพร้อมความรับผิดชอบ ซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางหรือภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่ได้กลายเป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใด^{๒๑}

อุทัย หิรัญโต นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินกิจกรรมบางอย่าง โดยดำเนินการกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การมีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสม จะปราศจากการควบคุมของรัฐหาได้ไม่ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น^{๒๒}

โกวิทย์ พวงงาม ได้รวบรวมนิยามต่าง ๆ และประมวลได้เป็นหลักการปกครองท้องถิ่น โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

๑. การปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากร หรือขนาดของพื้นที่ เช่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นของไทย จัดเป็นกรุงเทพมหานคร เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบลและเมืองพัทยา

๒. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพอควรเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากมีอำนาจมากเกินไปไม่มีขอบเขต หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นจะกลายสภาพเป็นรัฐอธิปไตยเอง เป็นผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐบาล อำนาจของท้องถิ่นนั้นมีขอบเขตที่แตกต่างกันออกไป ตามลักษณะความเจริญและความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ รวมทั้งนโยบายของรัฐบาลในการพิจารณาการกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับใดจึงจะเหมาะสม

๓. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายแบ่งได้เป็น ๒ ประเภท คือ

๓.๑ หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่ และเพื่อใช้บังคับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น เทศบัญญัติ ข้อบังคับสุขาภิบาล เป็นต้น

๓.๒ สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น คือ อำนาจในการกำหนดงบประมาณ เพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

^{๒๑} เรื่องเดียวกัน.

^{๒๒} อุทัย หิรัญโต, การปกครองท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร : โอเดียนสโตร์, ๒๕๒๓), หน้า ๒.

๔. เมืองที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง องค์ที่จำเป็นของท้องถิ่นจัดแบ่งเป็นสองฝ่าย คือ องค์ฝ่ายบริหาร และองค์ฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลจะมีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร และสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติหรือในแบบมหานคร คือ กรุงเทพมหานคร จะมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายบริหารสภากรุงเทพมหานครจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

๕. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น จากแนวความคิดที่ว่าประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นที่จะรู้ปัญหาและวิธีการแก้ไขของตนเองอย่างแท้จริง หน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีคนในท้องถิ่นมาบริหารงานเพื่อให้สมเจตนารมณ์และความต้องการของชุมชน และอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนั้นยังเป็นการฝึกให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าใจในระบบกลไกของประชาธิปไตยอย่างแท้จริงอีกด้วย^{๒๓}

๓.๒.๑ องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

อุทัย หิรัญโต กล่าวว่า ระบบการปกครองท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วย องค์ประกอบ ๘ ประการ คือ

๑. สถานะตามกฎหมาย (Legal Status) หมายความว่า หากประเทศใดกำหนดเรื่อง การปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่าประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

๒. พื้นที่และระดับ (Area and Level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติ และความสำนึกในการปกครองตนเองของประชาชน จึงได้มีกฎเกณฑ์ที่จะกำหนดพื้นที่ และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นออกเป็น ๒ ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่ สำหรับขนาดของพื้นที่จากการศึกษาขององค์การสหประชาชาติ โดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) องค์การศึกษาศาสนาและวัฒนธรรม (UNESCO) องค์การอนามัยโลก (WHO) และสำนักกิจการสังคม (Bureau of Social Affair) ได้ให้ความเห็นว่า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สามารถให้บริการและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ควรมีประชากรประมาณ ๕๐,๐๐๐ คน แต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่จะต้องพิจารณาด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการบริหาร รายได้ และบุคลากร เป็นต้น

๓. การกระจายอำนาจและหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่มากนักน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมือง และการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

^{๒๓} โกวิท พวงงาม, การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, หน้า ๒๑-๒๒.

๔. องค์การนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติ มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎ ข้อบังคับ ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ

๕. การเลือกตั้งสมาชิกองค์การหรือคณะผู้บริหารจะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชนโดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

๖. อิสระในการปกครองตนเอง สามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการปฏิบัติ กิจการภายใน ขอบเขตของกฎหมาย โดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชา ของหน่วยงานทางราชการ

๗. งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขต ที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

๘. การควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชนโดยรวม โดยการมีอิสระในการดำเนินงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้มิได้หมายความว่ามีความมีอิสระเต็มที่ทีเดียว หมายถึง เฉพาะอิสระในการดำเนินการเท่านั้น เพราะมีฉะนั้นแล้วท้องถิ่นจะกลายเป็นรัฐอธิปไตย รัฐจึงต้องสงวนอำนาจในการควบคุมดูแลอยู่^{๒๔}

๓.๒.๒ ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

โกวิทย์ พวงงาม กล่าวถึง ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นไว้ ดังนี้

๑. การปกครองท้องถิ่นถือเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ทำให้เกิดความคุ้นเคยในการใช้สิทธิ และหน้าที่พลเมือง อันจะนำมาสู่ความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบประชาธิปไตย

๒. การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล

๓. การปกครองท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนรู้จักการปกครองตนเอง เพราะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดสำนึกในความสำคัญของตนเองต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีส่วนร่วมรับรู้ถึงอุปสรรค ปัญหา และช่วยกันแก้ไขปัญหาลงท้องถิ่นของตน

๔. การปกครองท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมาย และมีประสิทธิภาพ

^{๒๔} อุทัย หิรัญโต, การปกครองท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร : โอเดียนสโตร์, ๒๕๒๓), หน้า ๒๒.

๕. การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมือง การบริหารประเทศในอนาคต

๖. การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง^{๒๕}

๓.๒.๓ หน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่น

โกวิท พวงงาม ได้กล่าวถึงหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ควรจะพิจารณาถึง กำลังเงิน กำลังงบประมาณ กำลังคน กำลังความสามารถของอุปกรณ์เครื่องมือ เครื่องใช้ และหน้าที่ความรับผิดชอบควรเป็นเรื่องที่เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากเกินกว่าภาระหรือเป็นนโยบายซึ่งรัฐบาลต้องการความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ทั้งประเทศก็ไม่ควรมอบให้ท้องถิ่นดำเนินการ เช่น งานทะเบียนที่ดิน การศึกษาในระดับอุดมศึกษา การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นดำเนินการมีข้อพิจารณา ดังนี้

๑. เป็นงานที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่น และงานที่เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชน ได้แก่ การจัดทำถนน สะพาน สวนหย่อม สวนสาธารณะ การกำจัดขยะมูลฝอย เป็นต้น

๒. เป็นงานที่เกี่ยวกับการป้องกันภัย รักษาความปลอดภัย เช่น งานดับเพลิง

๓. เป็นงานที่เกี่ยวกับสวัสดิการสังคม ด้านนี้มีความสำคัญต่อประชาชนในท้องถิ่นมาก เช่น การจัดให้มีหน่วยบริการทางสาธารณสุข จัดให้มีสถานสงเคราะห์เด็กและคนชรา เป็นต้น

๔. เป็นงานที่เกี่ยวกับการพาณิชย์ท้องถิ่นเป็นงานที่หากปล่อยให้ประชาชนดำเนินการเองอาจไม่ได้รับผลดีเท่าที่ควรจะเป็น จัดให้มีโรงรับจำนำ การจัดตลาดและงานต่าง ๆ ที่มีรายได้ โดยสามารถเรียกค่าบริการจากประชาชน^{๒๖}

กล่าวโดยสรุป การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ดำเนินการปกครองกันเอง โดยสภาท้องถิ่นที่สมาชิกมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่น มีงบประมาณเป็นของตนเอง มีอาณาเขตในการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจอิสระในการบริหารงานภายใต้การควบคุมดูแลจากรัฐบาลกลางตามที่กฎหมายกำหนด

^{๒๕} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๕.

^{๒๖} เรื่องเดียวกัน.

๓.๒.๔ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) คือ หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มีฐานะเป็นนิติบุคคล และราชการส่วนท้องถิ่น จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.๒๕๓๗ ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๓๘ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.๒๕๓๗ กำหนดให้สภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมา ติดต่อกัน ๓ ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ ๑๕๐,๐๐๐ บาท อาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ โดยทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทย และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา^{๒๗}

๓.๒.๕ โครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลมีโครงสร้างการบริหารงานตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.๒๕๓๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พ.ศ.๒๕๔๖ มีโครงสร้างการบริหารงาน ประกอบด้วย

๑. สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มาจากการเลือกตั้ง โดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนหมู่บ้านละ ๒ คน ถ้าองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง ๑ หมู่บ้าน ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ๖ คน และถ้าองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง ๒ หมู่บ้าน ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมีสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหมู่บ้านละ ๓ คน ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกจากสมาชิกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้นายอำเภอแต่งตั้งประธานและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ ๓ ประการ คือ

๑.๑ ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบลเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล

๑.๒ พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติตำบล ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

๑.๓ ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะผู้บริหารให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบล กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

๒. คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย นายกองค์การบริหารส่วนตำบลหนึ่งคน และรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของ

^{๒๗} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๗๐-๑๗๑.

ประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยนายกองค์การบริหารส่วนตำบลอาจแต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีใช้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลตามที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมายได้ไม่เกิน ๒ คน และอาจแต่งตั้งเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ ๔ ประการ ดังนี้

๒.๑ บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามมติ ข้อบัญญัติและแผนพัฒนาตำบล และรับผิดชอบการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

๒.๒ จัดทำแผนพัฒนาตำบลและงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาให้ความเห็นชอบ

๒.๓ รายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายเงินให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลทราบอย่างน้อยปีละ ๒ ครั้ง

๒.๔ ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ทางราชการมอบหมาย

๓.๒.๖ โครงสร้างองค์กรขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลมีโครงสร้างองค์กร ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.๒๕๓๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พ.ศ.๒๕๔๖ ดังนี้

๑. สำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ทำหน้าที่เกี่ยวกับงานบริหารทั่วไปงานธุรการ งานพิมพ์ดีด งานการเจ้าหน้าที่ งานสวัสดิการ งานการประชุม งานเกี่ยวกับการตราข้อบัญญัติตำบล งานนิติกร งานการพาณิชย์ งานรัฐพิธี งานประชาสัมพันธ์ งานจัดทำแผนพัฒนาตำบล งานจัดทำข้อบัญญัติ งบประมาณประจำปี งานขออนุมัติดำเนินการตามข้อบัญญัติงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

๒. ส่วนการคลัง ทำหน้าที่เกี่ยวกับการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน การตรวจเงิน การหักภาษีรายได้และการนำส่งภาษี งานเกี่ยวกับการตัดโอนเงินเดือน งานรายงานเงินคงเหลือประจำวัน งานขออนุมัติเบิกตัดปีและขอขยายเวลาเบิกจ่าย งานจัดทำงบแสดงฐานะทางการเงิน งบทรัพย์สิน หนี้สิน งบโครงการเงินสะสม งานการจัดทำบัญชีทุกประเภท งานทะเบียนคุมเงินรายได้รายจ่าย งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

๓. ส่วนโยธา ทำหน้าที่เกี่ยวกับงานสำรวจ ออกแบบ เขียนแบบถนน อาคาร สะพาน แหล่งน้ำ ฯลฯ งานประมาณการราคาค่าใช้จ่ายตามโครงการ งานควบคุมอาคาร งานการก่อสร้างและซ่อมบำรุงทาง อาคาร สะพาน แหล่งน้ำ งานควบคุมการก่อสร้าง งานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

๓.๒.๗ บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล

บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล แบ่งออกเป็น ๓ กลุ่ม ตามพระราชบัญญัติ สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.๒๕๓๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พ.ศ.๒๕๔๖ ได้แก่

๑. บุคลากรฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มาจากการเลือกตั้งโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนหมู่บ้านละ ๒ คน ถ้าองค์การบริหารส่วนตำบลมีเพียง ๑ หมู่บ้านให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน ๖ คน และถ้าองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง ๒ หมู่บ้าน ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนหมู่บ้านละ ๓ คน อยู่ในวาระคราวละ ๔ ปี นับแต่วันเลือกตั้ง สำหรับประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีนายอำเภอเป็นผู้แต่งตั้ง มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๔ ปี นับแต่วันที่ได้รับเลือก ส่วนเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน ๑ คน เลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

๒. บุคลากรฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ๑ คน และรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน ๒ คน และเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน ๑ คน

๓. บุคลากรผู้ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย

๓.๑ พนักงานส่วนตำบล ซึ่งเป็นบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับเงินเดือนจากงบประมาณหมวดเงินเดือนที่ทางองค์การบริหารส่วนตำบลตั้งขึ้น

๓.๒ ลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล

๓.๓ ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่องค์การบริหารส่วนตำบลร้องขอให้ไปดำรงตำแหน่งหรือผู้ปฏิบัติงานให้องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นการชั่วคราว

๓.๒.๘ การกิจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

๑. พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พ.ศ.๒๕๔๖ บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีภารกิจและหน้าที่ในการพัฒนาตำบล ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม นอกจากนี้ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายดังกล่าวองค์การบริหารส่วนตำบลยังต้องมีภารกิจและหน้าที่ ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้ (พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.๒๕๓๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พ.ศ.๒๕๔๖ : ๒๔-๒๕)

๑.๑ จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
 ๑.๒ รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูล
 ฝอยและสิ่งปฏิกูล

๑.๓ ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
 ๑.๔ ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
 ๑.๕ ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
 ๑.๖ ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
 ๑.๗คุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม
 ๑.๘ บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของ
 ท้องถิ่น

๑.๙ ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือ
 บุคลากร ให้ตามความจำเป็นและสมควรตามภารกิจและหน้าที่ที่อาจจัดทำกิจกรรมในเขตองค์การ
 บริหารส่วนตำบล ได้แก่

๑.๙.๑ ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
 ๑.๙.๒ ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
 ๑.๙.๓ ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
 ๑.๙.๔ ให้มีและบำรุงรักษาสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ และ
 สวนสาธารณะ

๑.๙.๕ ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
 ๑.๙.๖ ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
 ๑.๙.๗ บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
 ๑.๙.๘ การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณะสมบัติแผ่นดิน
 ๑.๙.๙ หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
 ๑.๙.๑๐ ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
 ๑.๙.๑๑ กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
 ๑.๙.๑๒ การท่องเที่ยว
 ๑.๙.๑๓ การผังเมือง

๒. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร
 ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๒ ยังบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีภารกิจและหน้าที่
 ในการจัดระบบการบริหารสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ๓๑ ประการ
 (พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.
 ๒๕๔๒) ได้แก่

- ๒.๑ การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- ๒.๒ การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำและทางระบายน้ำ
- ๒.๓ การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ
- ๒.๔ การสาธารณสุข โภคและการก่อสร้างอื่นๆ
- ๒.๕ การสาธารณสุขการ
- ๒.๖ การส่งเสริม การฝึกและประกอบอาชีพ
- ๒.๗ การพาณิชย์และการส่งเสริมการลงทุน
- ๒.๘ การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- ๒.๙ การจัดการศึกษา
- ๒.๑๐ การสังคมสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
- ๒.๑๑ การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- ๒.๑๒ การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- ๒.๑๓ การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- ๒.๑๔ การส่งเสริมกีฬา
- ๒.๑๕ การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- ๒.๑๖ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- ๒.๑๗ การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- ๒.๑๘ การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและน้ำเสีย
- ๒.๑๙ การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และรักษาพยาบาล
- ๒.๒๐ การจัดให้มีและการควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- ๒.๒๑ การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- ๒.๒๒ การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
- ๒.๒๓ การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพและสาธารณสถานอื่น ๆ
- ๒.๒๔ การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- ๒.๒๕ การผังเมือง
- ๒.๒๖ การขนส่งและวิศวกรรมจราจร
- ๒.๒๗ การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- ๒.๒๘ การควบคุมอาคาร
- ๒.๒๙ การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

๒.๓๐ การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและ
การรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

๒.๓๑ กิจกรรมอื่นที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการ
ประกาศกำหนด

จากบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและ
องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.๒๕๓๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พ.ศ.๒๕๔๖ และพระราชบัญญัติ
กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๒ ดังกล่าว
มาข้างต้น จะเห็นว่าภารกิจขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นเกี่ยวข้องและมีความสำคัญกับ
ประชาชนเป็นอย่างมาก ซึ่งก่อให้เกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจทางด้านการพัฒนาและส่งเสริม
อาชีพและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาทางด้านการเมืองในเรื่องของการกระจาย
อำนาจให้กับท้องถิ่นในระดับตำบล การพัฒนาทางการบริหารของประชาชน โดยให้ประชาชนเป็น
ผู้บริหารให้เกิดความก้าวหน้าของชุมชน การพัฒนาทางด้านสังคม และวัฒนธรรม การพัฒนาด้าน
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งหมายถึงการพัฒนา คุณภาพชีวิตของประชาชนในทุก
ด้านอย่างแท้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มผู้สูงอายุที่กฎหมายได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนให้
เป็นภารกิจหน้าที่ที่องค์การบริหารส่วนตำบลต้องดำเนินการ

สรุปได้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดขึ้นบนพื้นฐานของการกระจายอำนาจ
และอุดมการณ์ประชาธิปไตย ซึ่งมุ่งเปิดโอกาสและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทาง
การเมืองและกิจกรรมการปกครองตัวเอง จะเห็นได้จากลักษณะสำคัญของการปกครองส่วน
ท้องถิ่นที่เน้นอำนาจอิสระในการปกครองตนเอง มีการเลือกตั้ง มีองค์กรหรือสถาบันที่จำเป็นใน
การปกครองตนเอง และที่สำคัญก็คือ ประชาชนในท้องถิ่นจะต้องมีการร่วมมือในการปกครอง
ตนเองอย่างกว้างขวาง และการกระจายอำนาจปกครองให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น หรือเรียก
อีกชื่อหนึ่งว่า การกระจายอำนาจการปกครอง ตามอาณาเขต และยังมีการกระจายอำนาจอีก
แบบหนึ่ง คือการกระจายอำนาจกิจการ ซึ่งเป็นองค์การที่มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ
ในด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะ เช่น รัฐวิสาหกิจ มหาวิทยาลัย เป็นต้น

๓.๓ หลักการบริหารขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

หลักการบริหารของการปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง หลักการบริหารของการ
ปกครองชุมชนหรือท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งของประเทศ โดยมีองค์กรหรือหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นมา
เป็นนิติบุคคล ซึ่งประกอบไปด้วยเจ้าหน้าที่ที่ประชาชนเลือกตั้งเข้ามา เพื่อดำเนินงานตาม
กำหนดระยะเวลา โดยมีงบประมาณเป็นของตนเอง และมีอำนาจอิสระของตน ในการดำเนิน
กิจการของท้องถิ่นที่รัฐบาลได้มอบหมายให้ ทั้งนี้โดยส่วนกลางหรือรัฐบาลเป็นเพียงผู้คอย
ควบคุมเท่านั้น และการปกครองท้องถิ่นเป็นผลมาจากความคิดของหลักการกระจายอำนาจ ซึ่ง

เป็นวิธีการที่รัฐบาลได้มอบอำนาจหน้าที่บางอย่างในการปกครองและในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ท้องถิ่นรับไปดำเนินงานด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง ทำให้เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครอง และดำเนินกิจการในเรื่องที่เกี่ยวกับท้องถิ่นโดยเฉพาะ ตามที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งการให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองและบริหารท้องถิ่น ถือได้ว่าเป็นการสนับสนุนการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะหลักการกระจายอำนาจยึดถือเสรีภาพของประชาชนเป็นสำคัญ โดยให้ประชาชนมีอิสระตามสมควรในการดำเนินงานปกครอง และจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ได้เอง เป็นการปกครองตนเองตามหลักของการปกครองระบอบประชาธิปไตย^{๒๘} โดยละเอียดดังต่อไปนี้ คือ

๑. หลักการวางแผน (Planning)
๒. หลักการจัดองค์กร (Organizing)
๓. หลักการบังคับบัญชา (Commanding)
๔. หลักการประสานงาน (Co ordinating)
๕. หลักการควบคุม (Controlling)^{๒๙}

๓.๔.๑ หลักการวางแผน (Planning)

การวางแผน หมายถึง การกำหนดสภาพหรือสถานภาพที่คาดหวังว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต โดยกำหนดแนวทางปฏิบัติเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ และการสร้างทางเลือกหรือแนวทางดำเนินการไว้ล่วงหน้าเพื่อใช้ในการตัดสินใจในอนาคต

ในปัจจุบันผู้บริหารต้องดำเนินธุรกิจภายใต้สภาวะการแข่งขันที่นับวันจะสูงขึ้น และภายใต้สภาวะทางเศรษฐกิจที่ผันแปรเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ จึงส่งผลให้ผู้บริหารต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงทั้งภายใน และภายนอกองค์กร ดังนั้น หากองค์กรได้มีการวางแผนการดำเนินงานไว้ล่วงหน้าอย่างรัดกุม มีความมั่นคง และมีประสิทธิภาพ ก็สามารถดำเนินการได้บรรลุเป้าหมายชนะคู่แข่งได้ในที่สุด ดังคำกล่าวที่ว่า “ความสำเร็จของงานมาจากการวางแผนที่ดี” หรือ “การวางแผนที่ดีเท่ากับทำงานสำเร็จไปแล้วครึ่งหนึ่ง” จึงเป็นเครื่องยืนยันถึงความสำคัญของการบริหารที่ขาดไม่ได้ จากการศึกษาพบว่านักวิชาการด้านการบริหารทุกคนต่างจัดให้การวางแผนเป็นขั้นตอนแรกสุดของหน้าที่การจัดการของผู้บริหารที่จะต้องคิด และต้องทำก่อนลงมือดำเนินธุรกิจใด ๆ ในขณะเดียวกันในการวางแผนต้องอาศัยการตัดสินใจเพื่อ

^{๒๘} ประทาน คงฤทธิศึกษากร, การปกครองท้องถิ่น, พิมพ์ครั้งที่ ๓, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๓๕), หน้า ๑๒๒.

^{๒๙} อ่างใน, พรณีย์ ประเสริฐวงษ์ และวีรนาถ มานะกิจ, การจัดองค์กรและการบริหาร, พิมพ์ครั้งที่ ๗, (กรุงเทพมหานคร : ชวนชมพิมพ์, ๒๕๓๓), หน้า ๔.

เลือกแนวทางปฏิบัติจากแนวทางที่มีอยู่จำนวนมากความหมายของการวางแผน คำว่า “การวางแผน” (planning) ได้มีนักวิชาการด้านการบริหารหลายท่านให้ความหมายแตกต่างกันในเนื้อหาสาระไม่มากนัก ดังนี้

บอดดี้ ได้กล่าวว่า การวางแผน คือ งานที่เกี่ยวกับการกำหนดวัตถุประสงค์ การระบุถึงวิธีการที่จะทำให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ที่ได้วางไว้ ทั้งนี้ต้องมีการปฏิบัติให้เป็นไปตามแผน และมีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของแผน^{๓๐}

รีอบินส์ และเคสเตอร์ ได้ให้คำนิยามว่า การวางแผน หมายถึง กระบวนการในการกำหนดวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายขององค์การ การกำหนดภาพรวมของกลยุทธ์ซึ่งเป็นแผนปฏิบัติการที่จะทำให้เป้าหมายขององค์การประสบผลสำเร็จ รวมทั้งการพัฒนาลำดับขั้นตอนของแผนอย่างกว้าง ๆ ในอันที่จะประสานงานกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์การโดยรวม ดังนั้น การวางแผนจึงเกี่ยวข้องกับผลลัพธ์เพื่อไปสู่จุดหมายปลายทาง นั่นคือ สิ่งที่ต้องการจะทำและวิธีการปฏิบัติ^{๓๑}

ดับริน และไอร์แลนด์ ได้กล่าวว่า การวางแผน คือกระบวนการในการกำหนดเป้าหมายในอนาคต และการกำหนดแนวทางปฏิบัติในการจัดสรรทรัพยากรรวมทั้งกิจกรรมอื่น ๆ เพื่อนำไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้^{๓๒}

ตุลา มหาพสุธานนท์ เห็นว่า การวางแผนจะเกี่ยวเนื่องกับวิสัยทัศน์ (vision) พันธกิจ (missions) เป้าหมาย (goals) และกลยุทธ์ (strategies) ซึ่งสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ ผู้บริหารจะต้องระลึกอยู่เสมอว่าจะมอบหมายให้ใคร (who) ทำอะไร (what) ที่ไหน (where) เมื่อไร (when) ทำไมต้องทำ (why) และทำอย่างไร (how) เพื่อเป็นหลักประกันสำหรับทัศนะของผู้เขียน เห็นว่าการวางแผนเป็นกระบวนการทางการบริหารที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ รวมทั้ง วิธีการ และแนวทางในการปฏิบัติกิจกรรม ต่าง ๆ ไว้ล่วงหน้า ในอันที่จะทำให้บรรลุจุดหมายปลายทางขององค์การที่ต้องการจะไปถึง โดยมีการวิเคราะห์โอกาสของความเป็นไปได้ และผลที่ได้จากระบวนการวางแผนจะทำให้เกิดแผน ซึ่งเป็นเอกสารที่สามารถนำไปใช้ในการควบคุมการดำเนินงานต่อไป^{๓๓}

^{๓๐} Boddy, David, **Management an introduction (3rd ed.)**, (Harlow England : Pearson Education, 2005), p. 169.

^{๓๑} Robbins, S. P. & Coulter, Mary, **Management (7th ed.)**, (New Jersey : Prentice – Hall, 2003), p.176.

^{๓๒} Dubrin, A.J. & Ireland, R.D., **Management and organization (2nd ed.)**, (Ohio : South – Western Publishing, 1993), p.107.

^{๓๓} ตุลา มหาพสุธานนท์, **หลักการจัดการ หลักการบริหาร**, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพมหานคร : พิมพ์การพิมพ์, ๒๕๔๗), หน้า ๑๐๘.

อย่างไรก็ดี การวางแผนที่ดีที่สุดควรเริ่มจากผู้บริหารระดับสูงเป็นผู้ดำเนินการ โดยให้ผู้บังคับบัญชามีส่วนร่วมด้วย บางครั้งองค์การอาจตั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบในการวางแผน โดยเฉพาะในลักษณะของทีมงานหรือกลุ่ม เช่น ฝ่ายวางแผน หรือคณะกรรมการแผนงาน ที่จะเป็นผู้ให้คำแนะนำเกี่ยวกับการวางแผนแก่ผู้บริหารระดับสูง ซึ่งจะช่วยให้ครอบคลุมจุดประสงค์ และเป้าหมายขององค์การที่ต้องการได้ครบถ้วน ตลอดจนให้ทางเลือกในการตัดสินใจและรวบรวมข้อมูลย้อนกลับจากผลการปฏิบัติตามแผนแก่ผู้บริหารด้วย^{๓๔}

สรุปว่า นักบริหาร คือ ผู้ทำงานให้สำเร็จโดยอาศัยคนอื่น บริหารงานด้วยธรรมชาติปไตย ที่ถือหลักการและความสำเร็จของงานเป็นใหญ่จึงเป็นผู้นำที่นั่งอยู่ในหัวใจของคนร่วมงาน ทั้งนี้เพราะนักบริหารไม่ควรประพฤติ (อคติ) ๔ ประการ โดยเฉพาะคนที่มีหน้าที่ปกครองคนอื่น คนที่เป็นหัวหน้างาน หัวหน้าครอบครัว ไม่ควรมีอคติทั้ง ๔ ประการนี้อยู่ในจิตใจ

๓.๔.๒ หลักการจัดองค์กร (Organizing)

การจัดองค์กร หมายถึง การกำหนดโครงสร้างหน่วยงานและระบุหน้าที่โดยการผสมผสานระหว่างวัตถุ คน และเงิน และการจัดองค์กรเป็นหน้าที่ทางการบริหารที่สืบเนื่องจากการวางแผน เมื่อองค์กรจัดทำเป้าหมาย วัตถุประสงค์ ขององค์กรและแผนกลยุทธ์แล้ว ผู้บริหารต้องออกแบบโครงสร้างองค์กรเพื่อให้การบริหารบรรลุเป้าหมาย

การจัดองค์กร หมายถึง การจัดให้มีโครงสร้างของงานต่าง ๆ และอำนาจหน้าที่ให้อยู่ในส่วนประกอบที่เหมาะสมที่จะช่วยให้งานขององค์กรบรรลุผลสำเร็จได้

การจัดองค์กรจัดเป็นหน้าที่ขั้นที่สองของการบริหาร หลังจากที่สามารถตัดสินใจได้แล้วว่าจะมีแผนในการดำเนินงานหรือแผนกลยุทธ์อย่างไร องค์กรเป็นรูปแบบของโครงสร้างที่จัดขึ้นตามหลักและวิธีการ ประกอบด้วยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปมารวมกันเพื่อดำเนินกิจกรรมใด ๆ ตามที่ตั้งวัตถุประสงค์และเป้าหมายไว้ การที่บุคคลมารวมกันนี้ก็เพื่อดำเนินกิจกรรมซึ่งอาจเป็นการรวมกันเพื่อผลิตสินค้าหรือการให้บริการ ดังนั้นจึงต้องมีการจัดระบบ การอยู่ร่วมกันและการประกอบกิจกรรมร่วมกันด้วยการจัดโครงสร้างองค์กร จัดสายการบังคับบัญชา จัดแบ่งหน้าที่การงานให้รับผิดชอบ อาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญของหลายฝ่ายประกอบเข้าด้วยกันจึงจะทำให้งานสำเร็จลงได้ตามแผน และเพื่อให้ได้การจัดองค์กรที่มีประสิทธิภาพ ผู้บริหารจะต้องดำเนินการจัดระบบงานด้วยการรวมองค์ประกอบต่าง ๆ ขององค์กรเข้าด้วยกันโดยอาจใช้แนวทางการจัดโครงสร้างองค์กรแบบเดียวสำหรับทั้งองค์กร หรือ

^{๓๔} Schermerhorn, J.R., **Management (6th ed.)**, (New York : John Willey & Sons, 2001), p. 146.

จัดแบบผสมผสานหลายอย่างเข้าด้วยกัน ฉะนั้น ไม่ว่าผู้บริหารจะอยู่ในหน่วยงานภาครัฐการหรือภาคธุรกิจเอกชน สิ่งสำคัญที่เป็นหน้าที่ของผู้บริหารระดับสูงประการหนึ่ง คือ การตัดสินใจเกี่ยวกับการพัฒนาหรือจัดทำโครงสร้างองค์กรโดยการออกแบบโครงสร้างองค์กร และกรอบในการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพที่จะช่วยให้การดำเนินงานขององค์กรสามารถดำเนินได้ตามแผนและวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าองค์กรที่ประสบความสำเร็จได้เป็นเพราะมีระบบการจัดโครงสร้างองค์กรที่ดีเหมาะสมกับองค์กรธุรกิจที่จะดำเนินไป นอกจากนี้ความสามารถในการออกแบบและเลือกโครงสร้างองค์กรที่ถูกต้อง นับเป็นความแตกต่างกันระหว่างผู้บริหารที่มีประสิทธิผลและไม่มีประสิทธิผลอีกด้วย

กริฟฟิน ได้ให้ความหมายว่า การจัดองค์กร คือ การตัดสินใจเลือกวิธีการในการจัดแบ่งกลุ่มกิจกรรมและทรัพยากรต่าง ๆ ขององค์กรออกเป็นหมวดหมู่อย่างเป็นระเบียบเพื่อประสานงานระหว่างกลุ่มกิจกรรม และกลุ่มบุคคลให้สัมพันธ์กันอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล^{๓๕}

เซอร์เมอร์ฮอร์น ได้กล่าวถึง การจัดองค์กรในเชิง การบริหารว่าการจัดองค์กร คือ กระบวนการในการจัดคน และทรัพยากรต่าง ๆ ให้ประสานสัมพันธ์กันเพื่อดำเนินกิจกรรมให้บรรลุสำเร็จตามเป้าหมายขององค์กร^{๓๖}

เทพศักดิ์ บุญรัตน์ สรุปความหมายของการจัดองค์กรไว้ว่า การจัดองค์กรหมายถึง การกำหนดโครงสร้างที่เป็นทางการ ทั้งในแนวดิ่งและแนวนอน โดยแสดงให้เห็นถึงแบบแผนความสัมพันธ์ของงาน หน่วยงาน บุคคล อำนาจหน้าที่ สายการบังคับบัญชา การติดต่อสื่อสาร การประสานงาน ตลอดจนปัจจัยอื่น ๆ ที่มีอยู่เพื่อใช้เป็นกลไกในการบรรลุวัตถุประสงค์หรือองค์กรนั้น^{๓๗}

สมคิด บางโม ได้ให้ความเห็นว่า การจัดองค์กร คือ การกำหนดโครงสร้างขององค์กรอย่างเป็นทางการ โดยการจัดแบ่งออกเป็นหน่วยงานย่อย ๆ ให้ครอบคลุมภารกิจและหน้าที่ขององค์กรพร้อมกำหนดอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบและความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรย่อยไว้ให้ ชัดเจนด้วย ทั้งนี้เพื่ออำนวยความสะดวกในการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์กรอย่างมีประสิทธิภาพ^{๓๘}

^{๓๕} Griffin, R. W., **Management (6th ed.)**, (Boston : Houghton Mifflin, 1999), p. 324.

^{๓๖} Schermerhorn, J.R., **Management (8th ed.)**, (New York : John Willey & Sons, 2005), p. 247.

^{๓๗} เทพศักดิ์ บุญรัตน์, องค์กรและการจัดการงานบุคคล, พิมพ์ครั้งที่ ๔, (นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๔๑), หน้า ๑๐๕.

^{๓๘} สมคิด บางโม, องค์กรและการจัดการ, พิมพ์ครั้งที่ ๔, (กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๗), หน้า ๑๑๔.

ฉะนั้น โครงสร้างองค์กร จึงเป็นระบบความสัมพันธ์ของภาระงานและการรายงาน อย่างเป็นทางการเพื่อกำหนดให้บุคลากรใช้ทรัพยากรเพื่อให้บรรลุเป้าหมายองค์กร โดยที่ การออกแบบองค์กร จะเป็นกระบวนการเลือกจัดองค์กรให้มีลักษณะเฉพาะเพื่อให้ได้ผลลัพธ์ในการ จัดโครงสร้างองค์กรที่เจาะจง

สรุปว่า การจัดองค์กร หมายถึง การจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนงานต่าง ๆ และบุคคลในองค์กร โดยกำหนดภารกิจ อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้ชัดเจน เพื่อให้การ ดำเนินงานตามภารกิจขององค์กรบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ โดยใช้ หลักการบริหารนิยธรรม ๗ และสังคหวัตถุ ๔ อันเป็นธรรมเครื่องยึดเหนี่ยวน้ำใจคน หรือธรรม เพื่อให้ตนเป็นที่รักเป็นที่ชอบใจของคนทั่วไป เป็นเครื่องสงเคราะห์โลก สงเคราะห์ช่วยเหลือกัน ยึดเหนี่ยวใจกันไว้ ซึ่งเป็นเครื่องเกาะกุมประสานโลก คือสังคมแห่งหมู่สัตว์ไว้ประดุจสลักเพลาคูมรถ ที่แล่นไปอยู่ไว้ได้ซึ่งธรรมข้อนี้เน้นความสามัคคี หากทำได้อย่างจริงจังย่อมทำให้องค์กร นั้น ๆ เข้มแข็ง มั่นคงและเจริญก้าวหน้า ไม่มีปัญหาทางการบริหารจัดการใด ๆ

๓.๔.๓ หลักการบังคับบัญชา (Commanding)

การบังคับบัญชา หมายถึง การทำให้เกิดการดำเนินงานตามที่ได้มีการกำหนดไว้ ซึ่ง การบังคับบัญชาที่ดีนั้นจะต้องมีการติดต่อสื่อสาร ๒ ทาง กล่าวคือ การยอมให้ผู้ใต้บังคับบัญชา สามารถแสดงความคิดเห็นได้ สายแสดงความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชาการยึดถือปฏิบัติ ตามสายการบังคับบัญชาจะก่อให้เกิดประโยชน์คือ ไม่ทำให้ฐานะของผู้บริหารต้องเสียไปและใน ขณะเดียวกัน ก็จะก่อให้เกิดความสับสนแก่คนงาน ผู้ใต้บังคับบัญชาต่าง ๆ เกิดความลำบากใจ เสมอ ถ้าหากมีการละเลยไม่ปฏิบัติตามสายการบังคับบัญชาโดยมีการติดต่อหรือ สัมผัสข้ามชั้น มักจะทำให้ผิดต่อหลักของการมีผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียวได้เสมอ การผู้บังคับบัญชาหรือ หัวหน้างานมอบหมายให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติงานอย่างใดอย่างหนึ่ง อาจจะมอบหมายโดย การสั่งการด้วยวาจาหรือเป็นลายลักษณ์อักษรก็ได้

๑) ลักษณะของการบังคับบัญชาสั่งการที่ดี

การบังคับบัญชาสั่งการที่ดี ต้องเป็นคำสั่งที่สามารถปฏิบัติได้ ผู้รับคำสั่งจะต้องมี อำนาจ เวลา และเครื่องมือเครื่องมือในการดำเนินงานเพียงพอที่จะปฏิบัติงานตามคำสั่งนั้น ๆ การสั่งงานที่ดีควรมีลักษณะดังนี้

๑.๑) เป็นเรื่องที่ได้รับคำสั่งสนใจ เช่น งานที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่โดยตรงหรือเป็น งานที่ผู้รับคำสั่งอาจได้รับผลประโยชน์ตอบแทน

๑.๒) คำสั่งต้องเกี่ยวข้องกับหน่วยงาน ไม่ใช่เป็นเรื่องส่วนตัว

๑.๓) คำสั่งต้องเหมาะสม ชัดเจน เข้าใจง่าย และสามารถปฏิบัติได้

๑.๔) คำสั่งต้องแน่นอน ควรเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อป้องกันความผิดพลาด

๒) กระบวนการของการออกคำสั่ง

กระบวนการของการออกคำสั่ง ควรดำเนินการเป็นขั้นตอนดังนี้

๒.๑) การกำหนดงานที่จะสั่งให้ปฏิบัติ จะต้องคำนึงถึงประเภทของงานและปริมาณงานที่จะสั่งให้เหมาะสมกับคนที่รับคำสั่งโดยงานที่มอบหมายต้องไม่มากเกินไปหรือน้อยไป

๒.๒) การเลือกคนที่รับคำสั่ง ควรเป็นผู้มีความรู้ ความสามารถ เหมาะสมกับงาน

๒.๓) การสั่งการ ควรสั่งเป็นลายลักษณ์อักษร พร้อมเสนอแนะแนวทางในการปฏิบัติงาน พร้อมทั้งมอบอำนาจในการปฏิบัติงานให้เพียงพอในการปฏิบัติงานด้วย

๒.๔) การให้การสนับสนุน เช่น ให้ความสำคัญแก่ผู้รับคำสั่ง แนะนำบุคคลที่จะต้องติดต่อด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้ผู้รับคำสั่งมั่นใจว่าผู้สั่งพร้อมที่จะให้ความสนับสนุนตลอดเวลาจนทำงานแล้วเสร็จ

๒.๕) การตรวจสอบความก้าวหน้า เป็นการควบคุมให้การปฏิบัติงานต่อเนื่องกันไป อาจสอบถามด้วยวาจาหรือให้รายงานเป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อให้ทราบว่าเป็นไปตามเป้าหมายหรือไม่

๒.๖) การวัดความสำเร็จ เป็นการกระตุ้นการทำงานแบบหนึ่ง ทำให้ผู้ปฏิบัติมองเห็นความสำคัญของงาน ผู้รับคำสั่งจะรู้ว่าเมื่อรับคำสั่งไปแล้วได้ปฏิบัติถูกต้อง สมบูรณ์มากน้อยเพียงใด และอาจถือเป็นการให้รางวัลแก่ผลงานของผู้นั้นด้วย ถ้าทำงานบรรลุเป้าหมายที่ได้ ตั้งไว้

สายการบังคับบัญชายังมีความเกี่ยวข้องกับแนวคิดอื่น ๆ อีก ๓ ด้าน คือ อำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบและอำนาจ^{๓๙}

๑) อำนาจหน้าที่ เป็นสายสัมพันธ์ที่มีลักษณะของสายการติดต่อที่เป็นทางการ ซึ่งหมายถึง อำนาจอันถูกต้องและชอบธรรมที่จะมอบหมายหรือสั่งการใด ๆ ต่อผู้ใต้บังคับบัญชา โดยคาดหวังว่าผู้ใต้บังคับบัญชาจะปฏิบัติตาม ผู้บริหารในแต่ละระดับและแต่ละตำแหน่งจะมีอำนาจหน้าที่ของตนเองตามตำแหน่งนั้น ๆ โดยที่อำนาจหน้าที่ไม่ได้ขึ้นอยู่กับตัวบุคคล แต่จะขึ้นอยู่กับตำแหน่งหรือสถานะที่บุคคลผู้นั้นถือครองอยู่ ดังนั้น เมื่อบุคคลใดพ้นจากตำแหน่งนั้น

^{๓๙} พสุ เดชะรินทร์, ธีรยุทธ วัฒนสุขโชค และศันยา กิตติโกวิท, การจัดการและองค์กร, (กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๒), หน้า ๑๓๘.

ไป อำนาจหน้าที่ของบุคคลตามตำแหน่งนั้นย่อมจะต้องหมดลงไปด้วย และในขณะเดียวกัน บุคคลใหม่ที่เข้ามาครอบครองตำแหน่งนั้นก็จะมีอำนาจหน้าที่แทนที่บุคคลเดิม โดยปกติ ผู้บริหารสูงสุดขององค์กรจะมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้กับผู้บริหารในระดับและตำแหน่งต่าง ๆ ทั้งนี้เหตุผลที่การจัดโครงสร้างองค์กรมักให้มีการจัดความสัมพันธ์ของอำนาจหน้าที่ลดหลั่นกันจากระดับสูงลงมาถึงระดับล่าง ซึ่งมีจุดประสงค์ที่สำคัญ ๓ ประการคือ

- เพื่อให้บุคคลที่ดำรงตำแหน่งในแต่ละตำแหน่งมีอำนาจหน้าที่ ในการตัดสินใจ เพียงพอกับปริมาณงาน และคุณภาพของงานที่แต่ละตำแหน่งต้องรับผิดชอบ ในการดำเนินการ ให้บรรลุผล

- เพื่อให้บุคคลที่ดำรงตำแหน่งที่สูงกว่าสามารถสั่งการต่อผู้ใต้บังคับบัญชาในระดับล่างในสายงานเดียวกันที่รองลงไปจากเขาได้

- เพื่อให้ผู้ดำรงตำแหน่งที่สูงกว่าสามารถติดตามตรวจสอบ ผลการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาที่อยู่ในสายงานของเขาได้

๒) ความรับผิดชอบ นอกเหนือจากการมอบหมายอำนาจหน้าที่แล้ว ยังต้องมีการมอบหมายความรับผิดชอบด้วย นั่นคือ เมื่อบุคคลใดซึ่งเป็นผู้ใต้บังคับบัญชาที่มีอำนาจหน้าที่แล้ว บุคคลผู้นั้นย่อมจะต้องมีความรับผิดชอบที่จะทำงานให้สำเร็จลุล่วงไปด้วย ถ้ามอบอำนาจหน้าที่โดยไม่มอบความรับผิดชอบ บุคคลผู้ที่ได้รับการมอบหมายก็อาจจะใช้อำนาจหน้าที่ที่มีอยู่กระทำการใด ๆ ที่ไม่ถูกต้องได้ ในขณะเดียวกัน ถ้ามองความรับผิดชอบแต่ไม่มองอำนาจหน้าที่แล้ว บุคคลผู้นั้นก็จะไม่สามารถทำงานตามความรับผิดชอบได้เนื่องจากขาดอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบจึงเป็นความผูกพันที่เกิดขึ้นในผู้ใต้บังคับบัญชาหลังจากที่ผู้บังคับบัญชาได้ใช้อำนาจหน้าที่ในการสั่งการหรือมอบหมายให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชาแล้ว โดยผู้ใต้บังคับบัญชาจะนำเอาการสั่งการหรืองานที่ได้รับมอบหมายไปปฏิบัติด้วยความเต็มใจและตั้งใจอย่างแท้จริง การใช้ อำนาจหน้าที่และการสร้างความรับผิดชอบจะต้องกระทำไปพร้อม ๆ กัน และในสัดส่วนเดียวกัน คือ ต้องมีลักษณะที่สมดุลกัน ซึ่งเป็นไปตามแนวคิดของฟาโยล (Fayol)

เอกภาพในการบังคับบัญชา เป็นหลักการบริหารที่กำหนดว่าผู้ปฏิบัติงานแต่ละคน ควรมีผู้บังคับบัญชาโดยตรงหรือผู้บังคับบัญชาที่ทำการสั่งการโดยตรงเพียงคนเดียว^{๔๐} เพื่อความเป็นเอกภาพในการบังคับบัญชาสั่งการ มักเรียกกันโดยทั่วไปว่า “one man one boss” ถ้าองค์กรใดขาดเอกภาพในการบังคับบัญชา กล่าวคือ สมาชิกได้รับการสั่งการจากหัวหน้าหลายคนย่อมก่อให้เกิดความขัดแย้ง สับสนในการปฏิบัติตามคำสั่ง เป็นผลให้เกิดความไม่รับผิดชอบ ต่อหน้าที่ได้ หลักเอกภาพการบังคับบัญชาสามารถนำไปใช้ได้ทั้งในโครงสร้างที่มีเฉพาะหน่วยงานหลัก แต่มักจะมีปัญหาในกรณีที่โครงสร้างองค์กรมีทั้งหน่วยงานหลักและหน่วยงานสนับสนุน เนื่องจากองค์กรอาจกำหนดความสัมพันธ์ของอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงานทั้งสอง

^{๔๐} Robbins, S. P. & Coulter, Mary, **Management**, p. 260.

ไม่ชัดเจนพอ ก็จะทำให้หน่วยงานที่ปรึกษาเข้าไปสั่งการในลักษณะเป็น การก้าวท้าวหรือ ซ้ำซ้อนต่อหน่วยงานหลักได้ ทำให้ผู้ปฏิบัติงานสับสนจนนำไปสู่ความขัดแย้งในที่สุด ซึ่งจะทำให้ พนักงานขาดขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน นับเป็นปัญหาที่สำคัญ ที่ผู้บริหารจะต้องให้ ความสนใจในการแก้ปัญหาดังกล่าวโดยการจัดโครงสร้างองค์กรที่มีลักษณะยืดถือเอกภาพการ บังคับบัญชาอย่างแท้จริง

สรุปว่า การบังคับบัญชาสั่งการ หมายถึง การสั่งงานต่างๆแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่ง ผู้บริหารจะต้องกระทำตนเป็นตัวอย่างที่ดี และต้องเข้าใจผู้ปฏิบัติงานด้วย ตลอดจนเข้าใจถึง ข้อตกลงในการทำงานของหน่วยงานและองค์กรที่มีอยู่ รวมถึงการติดต่อสื่อสารภายในองค์กรด้วย โดยใช้หลักอคติ ๔ เพื่อให้ผู้บริหารได้ใช้หลักธรรมที่ไม่เอนเอียงไปทางด้านใดด้านหนึ่ง เพราะ เชื่อง่ายหูเบา หรือฟังคำยุยงของลูกน้องผู้ใต้บังคับบัญชา หลักธรรมเหล่านี้นอกจากจะใช้กับ การตัดสินใจแล้ว ยังใช้กับองค์กรต่าง ๆ ได้ดี และต้องใช้หลักธรรมมาธิปไตยจึงเป็นศูนย์ รวม และเป็นหลักนำชัยสู่การบังคับบัญชาสั่งการ การปกครองและการพัฒนา การบริหารในทุก ระดับ ทุกชั้นตอนอีกด้วย

๓.๔.๔ หลักการประสานงาน (Co ordinating)

การประสานงาน หมายถึง การรวมความพยายามของผู้ปฏิบัติงานและช่วย สนับสนุนให้เกิดการติดต่อสื่อสารระหว่างกัน เพื่อให้การทำงานสำเร็จ

การประสานงาน หมายถึง การจัดให้มีความเกี่ยวเนื่องในการทำงานทั้งในส่วนที่ เกี่ยวกับคน จิตใจ วัสดุ และวิธีการ ตลอดจนการตรวจตราเพื่อให้การปฏิบัติงานของทุกฝ่าย ร่วมมือกันปฏิบัติงานให้เป็นไปอย่างราบรื่น เพื่อบรรลุเป้าหมายขององค์กรอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล หรืออาจกล่าวได้ว่า การประสานงาน เป็นศิลปะการจัดระเบียบให้คนในองค์กร ทำงานให้สัมพันธ์ และสอดคล้องกัน โดยจะต้องตระหนักถึงหน้าที่ความรับผิดชอบ วัตถุประสงค์ เป้าหมาย และมาตรฐาน ของการปฏิบัติงานขององค์กรเป็นหลัก หลีกเลี่ยงความซ้ำซ้อน ขัดแย้ง เพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์กรฟูลเลต^{๔๑} ได้พบว่าปัญหาพื้นฐานที่พบในองค์กร คือ การประสานงาน และได้เสนอแนะหลักการที่จะทำให้การประสานงานมีประสิทธิภาพและ ประสิทธิภาพไว้ดังนี้

- ๑) การประสานงานเริ่มจากขั้นการวางแผนและการจัดทำนโยบาย
- ๒) การประสานงานเป็นการติดต่อโดยตรงกับบุคคลที่รับผิดชอบในงานนั้น

^{๔๑} พะยอม วงศ์สารศรี, องค์กรและการจัดการ, พิมพ์ครั้งที่ ๘, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สุภา, ๒๕๔๘), หน้า ๑๘๘.

๓) การประสานงานเป็นความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันกับปัจจัยทุกด้านในสถานการณ์นั้นๆ

๔) การประสานงานเป็นกระบวนการต่อเนื่องพลลัด เห็นว่าการประสานงานจะก่อให้เกิดความเข้าใจซึ่งกันและกันระหว่างคนงานกับการจัดการ และจะเป็นการจูงใจในการทำงานให้บรรลุเป้าหมาย

การประสานงานเป็นเรื่องของความร่วมมือ เป็นเรื่องเกี่ยวกับภาวะทางใจเป็นสำคัญ ดังนั้นจึงอาจจะให้ความหมายของการประสานงานได้ดังนี้ว่า “การประสานงานคือ ความร่วมมือร่วมใจในการปฏิบัติจัดระเบียบงานให้เรียบร้อย และสอดคล้องกลมกลืนกันเพื่อให้งานสมบูรณ์และสำเร็จเป้าหมายในเวลาที่กำหนดไว้”

ดังนั้น การประสานงานเป็นการสื่อสารสองทาง หากต้องการประสิทธิภาพ ต้องใช้เทคนิคหรือวิธีการที่หลากหลายให้เหมาะสมตามกาลเทศะ บุคคล และเป็นธรรม โดยเฉพาะการพูดจาที่ต้องสุภาพ อ่อนโยน จริงใจ ใช้ความอดทน อดกลั้น ยิ้มแย้ม แจ่มใส รอบรู้และชัดเจนในเรื่องที่ติดต่อสื่อสาร การสร้างความรู้สึกที่ดีต่อกัน การมองโลกในเชิงบวก และการมีคุณธรรมจริยธรรมเป็นปัจจัยสำคัญทำให้การประสานงานทุกครั้งและทุกเรื่อง ประสบความสำเร็จตามจุดมุ่งหมายที่ตั้งไว้ในแผนที่ดี การจัดองค์กรที่ดีและการทำให้เกิดความเข้าใจระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา ตลอดจนการติดต่อกับองค์กรภายนอก เมื่อคนในองค์กรมีหลักธรรมาธิปไตยอยู่ในความรู้สึกตลอดประกอบกับการมีธรรมะทางพระพุทธศาสนากำกับด้วย ก็จะทำให้บุคลากรในองค์กรมีความเป็นกัลยาณมิตรต่อกัน เกื้อหนุนกันในการทำงานจึงทำให้การทำงานมีประสิทธิภาพ

สรุปว่า การประสานงาน หมายถึง การเชื่อมโยงงานของทุกคนให้เข้ากันได้และไปสู่เป้าหมายเดียวกันในที่สุด โดยใช้หลักหลักพรหมวิหาร ๔ ซึ่งหลักธรรมนี้ต้องการให้มนุษย์อยู่กันอย่างสันติสุข มีความรักความผูกพันกัน มีความเอื้ออาทรต่อกันและกัน มีสันติภาพ, ภารดรภาพและเสรีภาพอย่างแท้จริง

๓.๔.๕ หลักการควบคุม (Controlling)

การควบคุม คือกระบวนการในการเฝ้าติดตามดูแลหรือตรวจสอบกิจกรรมต่าง ๆ ตามที่ได้ปฏิบัติไปเพื่อให้เกิดความแน่ใจว่ากิจกรรมเหล่านั้นบรรลุผลสำเร็จตามแผนไม่ได้ เบี่ยงเบนจากเป้าหมายที่กำหนดไว้ หากมีการเบี่ยงเบนไปจากแผนก็จักได้ดำเนินการปรับปรุง

แก้ไข ผู้บริหารทั้งหลายล้วนต้องเกี่ยวข้องกับหน้าที่ในการควบคุมทั้งสิ้น แม้ว่างานนั้น ๆ ของเขาจะเป็นเพียงส่วนงานย่อย หรือกิจกรรมย่อย ๆ ในแผนก็ตาม^{๔๒}

การควบคุม หมายถึง การที่จะต้องกำกับให้สามารถประกันได้ว่ากิจกรรมต่างๆ ที่ทำไปนั้น สามารถเข้ากันได้กับแผนที่วางไว้แล้ว และเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า ในการบริหารจัดการที่ดีขององค์กรใด ๆ นั้นจะต้องมีการควบคุมที่มีประสิทธิภาพ การควบคุมเป็นขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการจัดการธุรกิจที่ผู้บริหารในองค์กรทุกคนต้องถือปฏิบัติ เพื่อเป็นหลักประกันว่าแผนงานที่วางไว้นั้นได้ดำเนินการไปอย่างถูกต้องเหมาะสม หากการดำเนินงานไม่สอดคล้องกับแผนงานที่วางไว้ ผู้บริหารก็ต้องหาทางแก้ไขให้ถูกต้อง การควบคุมจึงเป็นหน้าที่ที่สำคัญที่สุดที่จะก่อให้เกิดผลสำเร็จในอันที่จะเพิ่มคุณค่า อันเป็นเป้าหมายรวมขององค์กรอีกด้วย ผู้บริหารจึงต้องวางแผนและควบคุมให้เป็นไปตามแผนงานดังกล่าว ฉะนั้นจะเห็นได้ว่า การวางแผนและการควบคุมเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันโดยตรงเปรียบเทียบเหมือนเหรียญอันเดียวกันแต่อยู่คนละด้าน หากการวางแผนดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพก็จะเป็นการง่ายต่อการควบคุม หรืออีกนัยหนึ่งการควบคุมที่ดีจะส่งผลให้การวางแผนง่ายขึ้น เสนาะ ดิยาวี กล่าวว่าการวางแผนเป็นเสมือนกรอบการทำงานที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ส่วนการควบคุมเป็นเสมือนข้อกำหนดการจัดสรรและการใช้ทรัพยากรให้เป็นไปตามแผน^{๔๓}

ส่วนวิโรจน์ สารรัตนะ กล่าวว่า การควบคุมเป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์จุดอ่อน จุดแข็งขององค์กร การเสริมสร้างพฤติกรรมที่พึงประสงค์ และลดพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์ของสมาชิกในองค์กร^{๔๔}

สุรัสวดี ราชกุลชัย กล่าวว่า การควบคุม หมายถึง วิธีการหรือกระบวนการตรวจตราเพื่อตรวจตราแผนงานและกิจกรรมที่ได้กำหนดไว้ว่ามีการปฏิบัติงานสอดคล้องกับวัตถุประสงค์หรือเป็นไปตามมาตรฐานที่ระบุไว้หรือไม่ อย่างไร และหากมีการคลาดเคลื่อนก็ดำเนินการปรับเปลี่ยนแก้ไขเพื่อให้เป้าหมายเป็นไปในทิศทางที่มุ่งสู่ภารกิจหลักขององค์กรที่ตั้งไว้^{๔๕}

ดังนั้น การควบคุมจึงเป็นการควบคุมดูแลและตรวจสอบการปฏิบัติว่าเป็นไปตามแผนและเป้าหมายหรือข้อตกลงตามที่กำหนดไว้หรือไม่ โดยใช้หลักเกณฑ์ในการควบคุมที่

^{๔๒} Robbins, S. P. & Coulter, Mary, **Management**, p. 496.

^{๔๓} เสนาะ ดิยาวี, **หลักการบริหาร**, พิมพ์ครั้งที่ ๓, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๖), หน้า ๓๑๘.

^{๔๔} วิโรจน์ สารรัตนะ, **การบริหารการศึกษา : นโยบายและยุทธศาสตร์เพื่อการบรรลุผล**, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ทิพย์วิสุทธิ์, ๒๕๔๖), หน้า ๒๕๔.

^{๔๕} สุรัสวดี ราชกุลชัย, **การวางแผนและการควบคุมทางการบริหาร = Management planning and control**, พิมพ์ครั้งที่ ๔, (กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๗), หน้า ๒๕๓.

เหมาะสม มีเหตุผล มีหลักการและมีความเป็นธรรมที่ประกอบด้วยหลักธรรมาธิปไตย และมีเทคนิควิธีที่เหมาะสมในการควบคุมขององค์กรเพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยแต่ละการควบคุมจะมีเทคนิคและวิธีการที่ผู้บริหารใช้ในการควบคุมได้หลายวิธีเพื่อให้เหมาะสมและเกิดประสิทธิภาพสูงสุดต่อองค์กร

กล่าวโดยสรุปว่า การควบคุม คือ การตรวจสอบควบคุมการทำงานเป็นไปตามแผน หรือเบี่ยงเบนออกไปจากเป้าหมายของแผนมากน้อยเพียงใด เป็นเพราะเหตุใด จะได้แก้ไข ปรับปรุงให้ถูกต้อง เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามแผนหรือเป้าหมายที่วางไว้ ผลลัพธ์จากการควบคุมทำให้ทราบว่าองค์กรบรรลุผลงานอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลเพียงใด โดยใช้หลักทศพิธราชธรรม ซึ่งหลักธรรมนี้เป็นธรรมของพระราชาและหลายคนอาจจะรู้สึกว่า ธรรมดังกล่าวเป็นของสูง หรือไกลตัว และควรจะเป็นเรื่องของพระราชา หรือผู้นำในระดับสูง เท่านั้น แต่โดยแท้จริงแล้ว แม้ทศพิธราชธรรม จะได้ชื่อว่าเป็นหลักธรรม หรือคุณสมบัติที่ผู้เป็นใหญ่ในแผ่นดิน ตั้งแต่พระมหากษัตริย์ ผู้ปกครองรัฐ หรือผู้นำประเทศจะพึงปฏิบัติ แต่บุคคลธรรมดาเช่นเรา ๆ ท่าน ๆ ก็สามารถนำไปปฏิบัติได้ในชีวิตประจำวัน เพราะนอกจากจะเป็นหนทางไปสู่ความเจริญ ก้าวหน้าในชีวิตแล้ว ยังได้ชื่อว่าได้ดำเนินรอยตามเบื้องยุคลบาทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวด้วย

ดังนั้น สรุปได้ว่า การบริหาร คือ การที่บุคคลตั้งแต่ ๒ คน ขึ้นไป ร่วมมือกันทำงาน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน อย่างเป็นกระบวนการมีและระบบภายใต้ทรัพยากรที่มีอยู่ โดยใช้เทคนิควิธีการต่าง ๆ และการบริหารเป็นวิธีการบริหารที่ช่วยให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการทำงานได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น การตัดสินใจหรือการปฏิบัติงานในหลากหลายรูปแบบ เพื่อให้เกิดความผูกพันและความรับผิดชอบต่อองค์กรมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ผู้บริหารจะต้องเห็นความสำคัญ พร้อมทั้งมีความรู้ความเข้าใจในแนวคิดพื้นฐานและองค์ประกอบที่สำคัญของการบริหาร การดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้โดยอาศัยปัจจัยทั้งหลาย ได้แก่ หลักการวางแผน หลักการจัดองค์กร หลักการบังคับบัญชา หลักการประสานงาน และหลักการควบคุมในการปฏิบัติงานนั้น ซึ่งการบริหารเป็นการร่วมกันทำงานอย่างเป็นกระบวนการกลุ่มบุคคล โดยใช้ทรัพยากรการบริหารเพื่อบรรลุเป้าหมายร่วมกัน และสิ่งสำคัญจะต้องทราบถึงประโยชน์ ข้อจำกัดและอุปสรรคของการบริหารแบบมีส่วนร่วมเพื่อให้สามารถนำไปใช้ได้เหมาะสมและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อองค์กร