

บทที่ ๔

วิเคราะห์หลักการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหลักธรรมาธิปไตยในพระพุทธศาสนาเถรวาท

การวิจัยในบทนี้ โดยมุ่งศึกษาวิเคราะห์หลักการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๕ ด้าน คือ ๑) ด้านการวางแผน ๒) ด้านการจัดการองค์กร ๓) ด้านบังคับบัญชา ๔) ด้านการประสานงาน และ ๕) ด้านการควบคุม ดังนี้

๔.๑ วิเคราะห์หลักการบริหารงานด้านการวางแผน

จุดมุ่งหมายของการวิเคราะห์หลักการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ โครงสร้างทางการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นจุดมุ่งหมายสูงสุดก็เพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลทางการบริหารที่มุ่งตอบสนองกับความต้องการของประชาชน แม้ว่ารูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของแต่ละประเทศจะมีความแตกต่างหลากหลายตามสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจสังคมการเมืองและวัฒนธรรม

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันการวางแผนเป็นภาระงานหนึ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีการจัดทำตามนโยบายของกระทรวงมหาดไทย แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องตอบสนองชุมชนในพื้นที่ ถึงแม้ว่า นโยบายทางกระทรวงมหาดไทยจะศักยภาพในการบริหารจัดการแต่ไม่ตอบสนองชุมชนก็ทำตามแผนไม่ได้ จึงทำให้การบริหารงานตามแผนที่กำหนดในภาพรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในยุคปัจจุบันไม่ว่าที่ไหน ๆ ก็เกิดปัญหา อาทิเช่น

๑) ความล่าช้าในการถ่ายโอน

- งาน การถ่ายโอนไม่เป็นไปตามความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ยึดตามความต้องการของหน่วยงานที่จะถ่ายโอนเป็นหลัก

- เงิน รัฐบาลไม่สามารถจัดสรรเงินรายได้ตามที่กำหนดไว้ใน พรบ.

- คน บุคลากรที่ต้องการโอนไปอยู่กับท้องถิ่นเป็นคนที่ท้องถิ่นไม่ยากได้ (ความต้องการด้านบุคลากรของท้องถิ่นกับข้าราชการที่จะโอนไม่ตรงกัน) ส่วนเหตุที่ข้าราชการส่วนกลาง

หรือส่วนภูมิภาคไม่ต้องการโอนตนเองสังกัดการปกครองส่วนท้องถิ่นมีหลายประการเช่น ข้าราชการส่วนกลางยังไม่มีความมั่นใจในด้านความมั่นคงและสถานภาพ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งก็ยังไม่ได้มีการปรับปรุงองค์กร เตรียมความพร้อมเพื่อรับการถ่ายโอนบุคลากรแต่อย่างใด

๒) การมีส่วนร่วมของประชาชน ประชาชนมีส่วนร่วมน้อย เห็นจะมีบุคคลหรือกลุ่มคนไม่กี่คนเองที่เอาอำนาจของประชาชนส่วนรวม เพื่อเอาไปหาประโยชน์ให้กับตนเองและพวกพ้อง

๓) ปัญหาเกี่ยวกับทิศทางของงานที่จะถ่ายโอน หน่วยงาน/กระทรวงต่างๆที่อยู่ใน ขอบข่ายความรับผิดชอบ ไม่มีการประสานงานกันที่ควรจะเป็น

๔) ปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สืบเนื่องจากบัญญัติของรัฐธรรมนูญในเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกฎหมายการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเห็นได้ว่ามีความไม่ชัดเจนในเรื่องอำนาจหน้าที่ระหว่าง ส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังตัวอย่างเช่น ปัญหาการจัดการศึกษาที่ยังไม่มีความ ชัดเจน ปัญหาการส่งเสริมการรักษาสิ่งแวดล้อม ปัจจุบันที่ยังไม่มีกฎหมายที่ชัดเจนให้ท้องถิ่นมี อำนาจหน้าที่ในเรื่องใดบ้าง

๕) ปัญหาการจัดการรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดเก็บรายได้ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนใหญ่แล้วจะเป็นรายได้ที่มาจากการจัดสรรจากส่วนกลางจะต้องมี การพัฒนากฎหมายฐานภาษีใหม่ๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง เช่น การรวมภาษี โรงเรือนและที่ดินกับภาษีบำรุงท้องที่เข้าด้วยกันเกิดเป็นฐานภาษีใหม่ หรือภาษีทรัพย์สินของ ประชาชนในเขตจังหวัดโดยมีอัตราการเก็บภาษี ตามลักษณะการใช้ประโยชน์ของทรัพย์สินต่างๆ เช่น เรื่องระเบียบค่าใช้จ่าย ในการอบรมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกำกับดูแลควรจะเปลี่ยน รูปแบบของผู้ใช้อำนาจกำกับดูแล มาเป็นผู้ทำหน้าที่หรือบทบาท ของผู้ประสานงานระหว่าง ส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนรูปแบบของส่วนท้องถิ่นภายใน เขตจังหวัดควรมี ข้อบัญญัติกฎหมายให้มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันมากขึ้นกว่าปัจจุบัน

ดังนั้น ถ้านำหลักธรรมมาธิปไตยตามหลักธรรมมาธิปไตยในพระพุทธศาสนาซึ่งเป็น หลักการว่าด้วยความเสมอภาค และความยุติธรรมแล้วนำมากำหนดนโยบาย เพื่อให้เป็นแนวทาง ในการปฏิบัติก็จะสามารถนำแผนงานที่ได้กำหนดไว้ในแผนงานหรือข้อกำหนดขององค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นมาสู่ภาคปฏิบัติได้อย่างถูกต้องและเป็นไปตามนโยบาย อันมีวิธีการที่จะทำให้เป้าหมายขององค์กรประสบผลสำเร็จเป็นการแปลงเป้าหมายให้มีผลในทางปฏิบัติ โดยการจัดหาทรัพยากรต่าง ๆ ทั้งเงินทุน และบุคลากรในการดำเนินการ^๑ พร้อมกับกับการอธิบายด้วยหลักเหตุผล ตามกฎหมาย แผนงานที่ได้บรรจุและไม่เกิดปัญหา

สิ่งเหล่านี้แสดงให้เห็นว่า การนำหลักธรรมาธิปไตยมาบูรณาการใช้กับการปฏิบัติตามแผนงานสามารถทำได้ นอกจากนั้นยังเป็นการวางประกอบด้วยคุณธรรม จริยธรรม เพราะผู้บริหารและผู้ปฏิบัติ ตลอดทั้งชุมชนก็มีส่วนในการแสดงออกและใส่ความคิดทุกฝ่ายเห็นชอบด้วยกันอย่างแน่นนอน แผนงานก็ถูกต้องตามกรอบภาระงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังที่ว่า ธรรมาธิปไตยได้นำมาเป็นส่วนหนึ่งของการจัดการองค์กรในยุคปัจจุบัน จึงสามารถกล่าวได้ว่าด้านการวางแผนงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความโปร่งใสตรวจสอบได้

จากการกล่าวข้างต้น มีความสอดคล้องกับแนวคิดและหลักการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ว่า ปัจจุบันผู้บริหารต้องดำเนินธุรกิจภายใต้สภาวะการแข่งขันที่นับวันจะสูงขึ้น และภายใต้สภาวะทางเศรษฐกิจที่ผันแปรเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ จึงส่งผลให้ผู้บริหารต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงทั้งภายใน และภายนอกองค์กร ดังนั้น หากองค์กรได้มีการวางแผนการดำเนินงานไว้อย่างรัดกุม มีความมั่นคง และมีประสิทธิภาพ ก็สามารถดำเนินการได้บรรลุเป้าหมายชนะคู่แข่งได้ในที่สุด ดังคำกล่าวที่ว่า “ความสำเร็จของงานมาจากการวางแผนที่ดี” หรือ “การวางแผนที่ดีเท่ากับทำงานสำเร็จไปแล้วครึ่งหนึ่ง” จึงเป็นเครื่องยืนยันถึงความสำคัญของการบริหารที่ขาดไม่ได้ จากการศึกษาพบว่านักวิชาการด้านการบริหารทุกคนต่างจัดให้การวางแผนเป็นขั้นตอนแรกสุดของหน้าที่การจัดการของผู้บริหารที่จะต้องคิดและต้องทำก่อนลงมือดำเนินธุรกิจซึ่งในขณะเดียวกันในการวางแผนต้องอาศัยการตัดสินใจเพื่อเลือกแนวทางปฏิบัติจากแนวทางที่มีอยู่จำนวนมาก พร้อมกับไม่มีอคติในด้านการวางแผนหรือปฏิบัติกลาง คือ จะต้องไม่มีความลำเอียงอันเป็นธรรมชาติของมนุษย์ที่ยังมีกิเลสซึ่งจะต้องมีด้วยกันทุกคน เพราะปกติคนเราจะทำอะไรก็ตามมักจะคิดถึงประโยชน์ของตนเอง ญาติพี่น้อง หรือพวกพ้องก่อนเสมอ ซึ่งการกระทำในลักษณะ

^๑ ณัฐพล ขวลิตชีวิน และปราโมทย์ ศุภปัญญา, เทคนิคการวัดผลงานสมัยใหม่, (กรุงเทพมหานคร : อินฟอร์มีเดียบุ๊กส์, ๒๕๔๕), หน้า ๖๙.

เช่นนี้เป็นสาเหตุทำให้ความถูกต้องอยู่เหนือความถูกต้อง ความผิดอยู่เหนือความถูกต้องหรือเห็นผิดเป็นชอบ พระพุทธศาสนาแบ่งออกออกเป็น ๔ ประเภท ตามพื้นฐานแห่งจิตใจ คือ

๑. ความลำเอียงเพราะความรักใคร่ (ฉันทาคติ) หมายถึง การทำให้เสียความยุติธรรม เพราะอ้างเอาความรักใคร่หรือความชอบพอกัน ซึ่งมักเกิดกับตัวเอง ญาติพี่น้อง และคนสนิทสนม การแก้ไขฉันทาคติต้องทำให้เป็นกลางโดยการปฏิบัติต่อทุกคนให้เหมาะสมเหมือน ๆ กัน

๒. ความลำเอียงเพราะความไม่ชอบเกลียดชัง หรือโกรธแค้น (โทสาคติ) หมายถึง การทำให้เสียความยุติธรรม เพราะความโกรธ หรือลู่อ่านาจโทสะ การแก้ไขโทสาคติทำได้ด้วยการทำให้หนักแน่น รู้จักเอาใจเขามาใส่ใจเราและพยายามแยกเรื่องส่วนตัวกับเรื่องงานออกจากกัน

๓. ความลำเอียงเพราะความไม่รู้ หรือความรู้เท่าไม่ถึงการณ์ (โมหาคติ) หมายถึง การทำให้เสียความยุติธรรมเพราะความสับสน ความไม่ละเอียดถี่ถ้วน รีบตัดสินใจก่อนพิจารณาให้ดี วิธีแก้ไขทำได้โดยการเปิดใจให้กว้าง ทำให้สงบ มองโลกในแง่ดี และยอมรับความคิดเห็นของผู้อื่น

๔. ความลำเอียงเพราะความกลัว (ภยาคติ) หมายถึง การทำให้เสียความยุติธรรม เพราะมีความหวาดกลัวหรือเกรงกลัวภัยอันตราย วิธีแก้ไขทำได้ด้วยการพยายามฝึกให้เกิดความกล้าหาญ โดยเฉพาะความกล้าหาญทางจริยธรรม คือ กล้าคิด กล้าพูดในสิ่งที่ดีงาม

เนื่องจากทุกสิ่งทุกอย่างในโลกนี้มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ไม่มีอะไรคงที่แน่นอนตายตัวและอัตราการเปลี่ยนแปลงในปัจจุบัน และในอนาคตที่จะเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ จนอาจกล่าวได้ว่า มีการเปลี่ยนแปลงทุกวินาที โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การแข่งขันทางธุรกิจที่องค์กรจะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ทั้งการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม เทคโนโลยี สภาพแวดล้อม และที่สำคัญ คือ การเปลี่ยนแปลงของลูกค้า ซึ่งเป็นตัวแปรสำคัญที่สุดที่จะบ่งบอกว่าธุรกิจนั้น ๆ จะอยู่ต่อไปได้หรือไม่ ฉะนั้นการวางแผนเปรียบเสมือนการสแกนภาพด้วยแสงเลเซอร์ที่สามารถมองเห็นทะลุเข้าไปเห็นสิ่งต่าง ๆ ที่อยู่หลังสิ่งกีดขวางหรือมิติในอนาคตได้ หากสามารถเห็นภาพที่อยู่เบื้องหลังของสิ่งกีดขวางนั้น ๆ ได้ชัดเจนเพียงใด โอกาสที่จะเข้าไปครอบครองหรือใช้ประโยชน์จากสิ่งนั้น ๆ ย่อมมีมากขึ้นเท่านั้น เหตุนี้ การวางแผนจึงถือเป็นการประกันความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้ระดับหนึ่ง ซึ่งจะประกันได้มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับความสามารถของผู้วางแผน ที่จะสามารถคาดการณ์สิ่งที่จะเกิดขึ้นในอนาคตด้วยข้อมูลในอดีตและ

ปัจจุบัน บวกกับการตัดสินใจที่รอบคอบ ผู้ที่ประสบความสำเร็จในชีวิตมักจะเป็นผู้ที่มีความชาญฉลาดในการวางแผน

จะเห็นได้ว่า การวางแผนเป็นการพิจารณาจากขอบเขตที่ที่แผนต้องครอบคลุมถึงซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น ๒ แผน คือ แผนกลยุทธ์ และแผนปฏิบัติการ^๒ และการปฏิบัติงานตามที่ได้กำหนดไว้ในแผนงานหรือโครงการเพื่อให้งานที่กำหนดไว้ในแผนบรรลุเป้าหมายผู้บริหารควรมีกลวิธีในขั้นการนำแผนไปปฏิบัติ การดำเนินการในด้านการเตรียมบุคคล งบประมาณ วิธีการ วัสดุ อุปกรณ์ ก่อนดำเนินการให้มีการชี้แจงให้ผู้รับผิดชอบและผู้ปฏิบัติงานดำเนินการให้มีการให้คำแนะนำปรึกษาหารือ มีการควบคุมการปฏิบัติงานและการรายงานตลอดจนการปรับปรุงแก้ไขทุกระยะของการปฏิบัติงานมีความสำคัญยิ่ง

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า การวางแผนมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการลดความไม่แน่นอนหรือช่วยลดความเสี่ยงให้เหลือน้อยที่สุด เนื่องจากสถานการณ์ต่างๆ ไม่มีความแน่นอน มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา เป็นผลให้เกิดความเสี่ยง เหตุนี้เองจึงทำให้ต้องมีการวางแผน การวางแผนช่วยในการกำหนดมาตรฐานในการควบคุม กล่าวคือ ในการวางแผนจะมีการกำหนดเป้าหมาย และมาตรฐานการปฏิบัติงานเพื่อให้ผู้บริหารเปรียบเทียบกับการปฏิบัติงานจริงว่าเป็นไปตามที่กำหนดไว้เพียงใด หากมีสิ่งที่เบี่ยงเบนไปจากแผนก็จะมีการปรับแก้ ฉะนั้นจึงสามารถใช้แผนเป็นตัวกำหนดมาตรฐานในการควบคุมจะเห็นได้ว่า องค์การที่ต้องการประสบความสำเร็จหรือบรรลุเป้าหมายขององค์การ ซึ่งอาจเป็นเป้าหมายทางเศรษฐกิจ คือ ผลกำไรสูงสุดหรือเป้าหมายทางสังคม หรือสาธารณะที่ต้องการรับใช้ประชาชนเป็นหลักก็ตาม องค์การจำเป็นต้องมีกระบวนการที่มีเหตุมีผลในการกำหนดว่าควรจะใช้ทรัพยากรขององค์การที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด หรือมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลได้ อย่างไรนั้นคำตอบที่ต้องการ คือ “กระบวนการวางแผน” นั่นเอง

สรุปได้ว่า การวางแผนเป็นงานขั้นตอนแรกสุดของกระบวนการทางการบริหารที่เกี่ยวข้องกับการเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ ตลอดจนวิธีการ และแนวทางในการปฏิบัติกิจกรรมต่างๆ ไว้ล่วงหน้าในอันที่จะทำให้บรรลุจุดหมายปลายทางขององค์การที่ต้องการจะไปถึง การทำงาน

^๒ เยาวกุล เกียรติสุนทร, องค์การและการจัดการ, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา, ๒๕๔๗), หน้า ๖๗.

และการให้บริการสาธารณะต่างๆ ของส่วนราชการใดๆ ต้องคำนึงถึงหลักการนี้เป็นสำคัญ มีการจัดทำแผนงานโครงการและบริการต่างๆ ที่มีผลนำประโยชน์สุขไปสู่ประชาชน ประชาชนพึงพอใจในคุณภาพบริการตอบสนองและตรงกับความต้องการของประชาชน และเป็นการบริหารราชการที่ส่งผลทางบวกต่อประชาชนและสังคมโดยรวมให้การบริหารราชการเป็นไปตามหลักการ โดยการวางแผนนั้นต้องประกอบไปด้วยหลักธรรมในทางพระพุทธศาสนาหรือหลักธรรมาธิปไตยซึ่งถือธรรมเป็นใหญ่ ปราบปรามหรือยึดหลักการบริหารตามหลักธรรมาธิปไตย ใช้หลักผลเหตุ หลักความเป็นจริง หลักความถูกต้อง และหลักความเป็นธรรมเป็นประมาณในการบริหารสังคมประกอบกับการวางแผน อันจะทำให้การวางแผนนั้นเป็นการวางแผนที่สมบูรณ์ เหมาะสม และใช้ทรัพยากรในการบริหารสังคมอย่างคุ้มค่าที่สุด ซึ่งมีการวิเคราะห์โอกาสของความเป็นไปได้ และผลที่ได้จากกระบวนการวางแผน จะทำให้เกิดแผนซึ่งเป็นเอกสารที่สามารถไปใช้ในการควบคุมการดำเนินงานต่อไป

๔.๒ วิเคราะห์หลักการบริหารงานด้านการจัดองค์กร

แม้ว่าการจัดองค์กรเป็นการจัดโครงสร้างของงานต่าง ๆ และแบ่งอำนาจหน้าที่ให้อยู่ในส่วนประกอบให้เหมาะสม เพื่อให้งานขององค์กรบรรลุผลสำเร็จได้ตามหลักการบริหาร ซึ่งถือว่าการจัดองค์กรเป็นหน้าที่ขั้นที่สองของหลักการบริหาร บุคคลในองค์กรก็ต้องมีการกำหนดภารกิจ อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบให้ชัดเจน เพื่อให้งานและการดำเนินงานตามภารกิจขององค์กรให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ และเป้าหมายที่ตั้งไว้ ซึ่งต้องการกำหนดโครงสร้างที่เป็นทางการ ทั้งในแนวดิ่งและแนวนอน โดยแสดงให้เห็นถึงแบบแผนความสัมพันธ์ของงาน หน่วยงาน บุคคล อำนาจหน้าที่ สายการบังคับบัญชา การติดต่อสื่อสาร การประสานงาน ตลอดจนปัจจัยอื่น ๆ ที่มีอยู่เพื่อใช้เป็นกลไกในการบรรลุวัตถุประสงค์หรือองค์กรนั้น^๓

^๓ เทพศักดิ์ บุญรัตพันธ์, องค์กรและการจัดการงานบุคคล, พิมพ์ครั้งที่ ๔, (นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๔๑), หน้า ๑๐๕.

จุดมุ่งหมายของหลักการจัดองค์กรนั้นเพื่อให้งานขององค์กรมีประสิทธิภาพเป็นแบบ
ธรรมาธิปไตยก็จำเป็นที่ผู้บริหารการจัดองค์กร ต้องใช้หลักธรรม คือ อปทานิยธรรม ๗ และสังคห
วัตถุ ๔ มาเป็นเครื่องผูกใจหรือยึดเหนี่ยวจิตใจของคนในองค์กร ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

อปทานิยธรรม ๗

อปทานิยธรรมเป็นหลักธรรมที่เหมาะสมสำหรับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่น เพื่อให้ผู้บริหารหรือผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาได้เกิดความสามัคคี สมัคสมานใน
หมู่คณะ ในองค์กรต่าง ๆ ซึ่งหลักอปทานิยธรรมเป็นหลักการร่วมกันรับผิดชอบต่อสังคมหรือองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น และช่วยป้องกันไม่ให้เกิดความเสื่อมในองค์กร เป็นหลักความรับผิดชอบต่อ
สังคม ช่วยไม่ให้สังคมเสื่อม พร้อมทั้งนำสังคมไปสู่ความเจริญรุ่งเรือง^๔ ได้แก่

๑. หมั่นประชุมกันเนืองนิตย์ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ประชุมกันเป็นประจำ
หรือประจำเดือนตามหลัก หรือการแผนงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น พร้อมทั้งการพบปะ
ปรึกษาหารือกิจการงานที่ตนมีส่วนเกี่ยวข้องรับผิดชอบโดยสม่ำเสมอ

๒. พร้อมเพรียงกันประชุม ภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเมื่อการประชุมเป็นประจำ
หรือประจำเดือนแล้วต้องมีพร้อมเพรียงกันประชุม เมื่อประชุมเสร็จก็พร้อมเพรียงกันเลิกประชุม
พร้อมทั้งทำกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์กรที่พึงทำร่วมกัน

๓. ผู้บริหารหรือผู้บังคับบัญชาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ถืออำนาจใครต่อความ
สะดวก บัญญัติวางข้อกำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ อันมิได้ตกลงบัญญัติวางไว้ และไม่เหยียบย่ำล้มล้าง
สิ่งที่ตกลงวางบัญญัติกันไว้แล้ว ถือปฏิบัติมันอยู่ในบทบาทหน้าที่ใหญ่ที่วางไว้เป็นธรรมเนียม

๔. ผู้ใต้บังคับบัญชาควรให้เกิดการพนับถือท่านแก่ผู้บริหารในองค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่น ผู้ใหญ่ ผู้มีประสบการณ์ พร้อมทั้งมองเห็นความสำคัญแห่งถ้อยคำของท่านว่าเป็นสิ่งอันพึง
รับฟัง

๕. ผู้บริหารพร้อมทั้งบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรให้เกิดและคุ้มครอง
สตรี มิให้ถูกข่มเหงรังแก

^๔ พระธรรมปิฎก (ประยุทธ์ ปยุตโต), ธรรมานุญชีวิต, (กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิพุทธธรรม,
๒๕๔๐), หน้า ๒๖.

๖. ผู้บริหารพร้อมทั้งบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเคารพบูชาสักการะเจดีย์ ปูนียสถาน อนุสาวรีย์ประจำชาติ อันเป็นเครื่องเตือนความทรงจำ เราให้ทำดี และเป็นที่ยอมรับของชุมชน ไม่ละเลยพิธีเคารพบูชาอันพึงทำต่ออนุสรณ์สถานเหล่านั้นตามประเพณี

๗. ผู้บริหารพร้อมทั้งบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจัดการให้ความรักการบำรุง ค้ำครอง อันชอบธรรม แก่บรรพชิต ผู้ทรงศีลทรงธรรมบริสุทธิ์ ซึ่งเป็นหลักใจและเป็นตัวอย่างทางศีลธรรมของประชาชน เต็มใจต้อนรับและหวังให้ท่านอยู่โดยผาสุก

สังคหัตถ์ ๔

สังคหัตถ์เป็นหลักธรรมหนึ่งที่สำคัญในการจัดการองค์กร เพื่อให้เกิดมิตรไมตรี เกิดความรักในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพร้อมกับเป็นเครื่องยึดเหนี่ยวของผู้บังคับบัญชา หรือผู้บริหารและผู้ใต้บริหาร ลูกน้อง หรือบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหลักสังคหัตถ์เป็นหลักธรรมสำหรับยึดเหนี่ยวจิตใจคนในสังคม ให้มีความรักใคร่กลมเกลียวสามัคคีกัน เป็นหลักธรรมสำหรับการผูกมิตรไมตรีระหว่างกัน^๔ มี ๔ หลักธรรมย่อย ดังนี้

๑. ความเสียสละ (ทาน) หมายถึง ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ให้ความช่วยเหลือผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างเต็มความสามารถ พร้อมกับให้ความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่แก่บุคลากรในองค์กร รู้จักแบ่งปันไม่ขี้นั่นเหนียว ไม่เห็นแก่ตัว อาจเป็นการเสียสละกำลังกาย กำลังทรัพย์ และกำลังปัญญา ซึ่งในกรณีเดียวกันผู้ใต้บังคับบัญชาก็ควรมีความเสียสละเหมือนกับผู้บังคับบัญชา และต้องเสียสละเวลาอย่างเต็มความสามารถในปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒. พุทธิ (ปิยวาจา) หมายถึง ผู้บังคับบัญชาหรือผู้บริหาร และผู้ใต้บังคับบัญชาต้องพูดจาอ่อนหวานซึ่งกันและกัน สุภาพไพเราะน่าฟัง พูดแต่คำสัตย์คำจริง พูดแต่สิ่งที่เป็นสาระมีประโยชน์ พูดประสานความรักความสามัคคี ไม่พูดส่อเสียด เพื่อให้เกิดความรัก สามัคคีในองค์กร

๓. การบำเพ็ญประโยชน์ (อรรถจริยา) หมายถึง ผู้บังคับบัญชาหรือผู้บริหาร และผู้ใต้บังคับบัญชาต้องช่วยเหลือสังคมในท้องถิ่นนั้น ๆ พร้อมทั้งทำงานสาธารณะประโยชน์แก่ประชาชน

^๔ ที.ปา. (ไทย) ๑๑ / ๓๑๓ / ๒๕๕.

๔. การวางแผนเหมาะสม (สมานัตตตา) หมายถึง ผู้บังคับบัญชาหรือผู้บริหาร และผู้ใต้บังคับบัญชาต้องการรู้กาลเทศะในการปฏิบัติงานและผู้ที่มาติดต่อประสานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พร้อมทั้งปฏิบัติตนได้เหมาะสมและเสมอต้นเสมอปลายในการปฏิบัติ

การจัดองค์การจัดเป็นหน้าที่ขั้นที่สองของการบริหาร หลังจากที่สามารถตัดสินใจได้แล้วว่าจะมีแผนในการดำเนินงานหรือแผนกลยุทธ์อย่างไร องค์การเป็นรูปแบบของโครงสร้างที่จัดขึ้นตามหลักและวิธีการ ประกอบด้วยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปมารวมกันเพื่อดำเนินกิจกรรมใด ๆ ตามที่ตั้งวัตถุประสงค์และเป้าหมายไว้ การที่บุคคลมารวมกันนี้ก็เพื่อดำเนินกิจกรรมซึ่งอาจเป็นการรวมกันเพื่อผลิตสินค้าหรือการให้บริการ ดังนั้นจึงต้องมีการจัดระบบ การอยู่ร่วมกัน และการประกอบกิจกรรมร่วมกันด้วยการจัดโครงสร้างองค์การ จัดสายการบังคับบัญชา จัดแบ่งหน้าที่การงานให้รับผิดชอบ อาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญของหลายฝ่ายประกอบเข้าด้วยกันจึงจะทำให้งานสำเร็จลงได้ตามแผน และเพื่อให้ได้การจัดองค์การที่มีประสิทธิภาพ ผู้บริหารจะต้องดำเนินการจัดระบบงานด้วยการรวมองค์ประกอบต่าง ๆ ขององค์การเข้าด้วยกันโดยอาจใช้แนวทางการจัดโครงสร้างองค์การแบบเดียวสำหรับทั้งองค์การ หรือจัดแบบผสมผสานหลายอย่างเข้าด้วยกัน ฉะนั้น ไม่ว่าผู้บริหารจะอยู่ในหน่วยงานภาครัฐราชการ หรือภาคธุรกิจเอกชน สิ่งสำคัญที่เป็นหน้าที่ของผู้บริหารระดับสูงประการหนึ่ง คือ การตัดสินใจเกี่ยวกับการพัฒนาหรือจัดทำโครงสร้างองค์การโดยการออกแบบโครงสร้างองค์การ และกรอบในการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพที่จะช่วยให้การดำเนินงานขององค์การสามารถดำเนินได้ตามแผนและวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าองค์การที่ประสบความสำเร็จได้เป็นเพราะมีระบบการจัดโครงสร้างองค์การที่เหมาะสมกับองค์การธุรกิจที่จะดำเนินไป นอกจากนี้ ความสามารถในการออกแบบและเลือกโครงสร้างองค์การที่ถูกต้อง นับเป็นความแตกต่างกันระหว่างผู้บริหารที่มีประสิทธิผลและไม่มีประสิทธิผลอีกด้วย

จะเห็นได้ว่า การเอาใจเขามาใส่ใจเราเป็นเรื่องสำคัญในการผูกมิตรไมตรีกับผู้อื่นหรือกับคนรัก ตัวอย่างการนำตนเข้าไปสมานกับคนอื่น เช่น ภรรยา กับสามี ภรรยาควรคอยสอบถามเอาใจใส่สามีและคอยให้กำลังใจ การพูดด้วยคำอันเป็นที่รักเป็นการสื่อสารกันในระดับต่าง ๆ เพื่อมีความเข้าใจร่วมกันเป็นหนึ่งเดียว เพราะการอยู่ร่วมกันในสังคมหากไม่มีปียวาจาที่มีองค์ประกอบเหล่านี้คือ ไม่พูดเท็จ ไม่พูดส่อเสียด ไม่พูดคำหยาบ ไม่พูดเพ้อเจ้อต่อกัน สังคมนั้นก็จะไม่มี

ความหวาดระแวงต่อกัน และการจัดองค์การนั้นผู้บริหารต้องประพัตินหรือที่วางตัวตนให้เสมอต้นเสมอปลาย หรือการเป็นผู้ประสานงานที่ดีต่อสังคมชุมชนองค์กรที่ตัวเองสังกัดอยู่ ไม่เป็นคนยุยงทำให้คนในสังคมแตกแยกกัน

ฉะนั้น โครงสร้างองค์การจึงเป็นระบบความสัมพันธ์ของภาระงานและการรายงานอย่างเป็นทางการเพื่อกำหนดให้บุคลากรใช้ทรัพยากรเพื่อให้บรรลุเป้าหมายองค์การ และการกำหนดโครงสร้างขององค์การอย่างเป็นทางการ โดยการจัดแบ่งออกเป็นหน่วยงานย่อย ๆ ให้ครอบคลุมภารกิจและหน้าที่ขององค์การพร้อมกำหนดอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบและความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรย่อยไว้ให้ชัดเจนด้วย ทั้งนี้เพื่ออำนวยความสะดวกในการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพ^๖ โดยที่การออกแบบขององค์การ จะเป็นกระบวนการเลือกจัดองค์การให้มีลักษณะเฉพาะเพื่อให้ได้ผลลัพธ์ในการจัดโครงสร้างองค์การที่เจาะจง จากที่ได้กล่าวข้างต้นสามารถสรุปประเด็นความหมายของการจัดองค์การ ดังนี้

องค์การแต่ละองค์การจะออกแบบโครงสร้างองค์การมาเพื่อเป็นเครื่องมือหรือวิธีการในการบรรลุวัตถุประสงค์ได้วัตถุประสงค์หนึ่งเท่านั้น หากวัตถุประสงค์ขององค์การมีความหลากหลายและมีจำนวนมาก โครงสร้างความสัมพันธ์ต่าง ๆ ขององค์การ ก็จะต้องมีความซับซ้อนมากกว่าโครงสร้างที่ออกแบบมาเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์อย่างเดียว หรือถ้าวัตถุประสงค์ขององค์การเป็นวัตถุประสงค์ในระยะยาว โครงสร้างขององค์การที่เหมาะสมก็จะแตกต่างไปจากโครงสร้างขององค์การที่รองรับวัตถุประสงค์ในระยะสั้น

นอกจากนี้ การกำหนดโครงสร้างโดยองค์การจะแยกบุคคลและกลุ่มงานในองค์การ โดยพิจารณาจากความชำนาญเฉพาะหรือความคล้ายคลึงกันของกิจกรรมต่าง ๆ รวมไว้ในฝ่ายเดียวกัน ฉะนั้น การจัดกลุ่มกิจกรรมจึงเป็นการจัดอย่างมีระบบโดยเอากิจกรรมที่เหมือนกันให้อยู่ในหมวดหมู่เดียวกัน ทั้งนี้สามารถจัดกลุ่มกิจกรรมได้หลายวิธี เช่น การจัดกลุ่มกิจกรรมตามหน้าที่ การจัดตามพื้นที่ การจัดตามลักษณะของผลิตภัณฑ์ การจัดตามกลุ่มลูกค้า และการจัดกลุ่มกิจกรรมตามกระบวนการผลิตสินค้าขององค์การ ดังนั้นเป็นต้น ซึ่งการดำเนินงานดังกล่าวนี้ จะนำไปสู่การแบ่งแยกหน้าที่การทำงานของฝ่ายต่าง ๆ เป็นผลให้แต่ละฝ่ายมีหน้าที่การทำงานแตกต่างกันไป

^๖ สมคิด บางโม, องค์การและการจัดการ, พิมพ์ครั้งที่ ๔, (กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๗), หน้า ๑๑๔.

การจัดโครงสร้างองค์การจะเป็นวิธีการกำหนดความสัมพันธ์ของงาน หน่วยงาน บุคคล อำนาจหน้าที่ สายการบังคับบัญชา การติดต่อสื่อสาร การประสานงานและการรายงานในเชิงสนับสนุนการทำงานซึ่งกันและกัน ความสัมพันธ์ที่ดีนี้จะช่วยให้ระบบการทำงาน การตัดสินใจ การประสานงาน มีความคล่องตัว รวดเร็ว เนื่องจากจะบอกถึงสถานภาพ อำนาจของตำแหน่ง ลำดับชั้นการบังคับบัญชา บทบาทที่ชัดเจนของแต่ละส่วนงานในองค์การ ผลของการจัดองค์การนี้จะแสดงในรูปของแผนภูมิองค์การ ซึ่งเป็นแผนภูมิ ที่แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของตำแหน่งต่าง ๆ ในองค์การ อำนาจหน้าที่ของตำแหน่ง การจัดกลุ่มงานสายการบังคับบัญชาที่เป็นทางการ และลำดับชั้นของการบังคับบัญชาที่ลดหลั่นกันไปตามลำดับ โดยเริ่มจาก ตำแหน่งสูงสุดขององค์การลงมาถึงตำแหน่งที่ต่ำสุด^๓

มีความจำเป็นที่ว่าการจัดองค์การเกิดขึ้นเมื่อเริ่มต้นประกอบธุรกิจผู้ประกอบการหรือผู้บริหารจึงจำเป็นต้องคิดและพิจารณาให้รอบคอบว่าจะดำเนินการจัดองค์การในลักษณะแบบใด เพราะองค์การเป็นที่รวมของคนและของงานต่าง ๆ เพื่อให้พนักงานขององค์การปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่ และเต็มความสามารถ โดยต้องจัดให้มีการแบ่งหน้าที่ในการทำงาน และมอบอำนาจให้รับผิดชอบตามความถนัดและความสามารถ หากเป็นองค์การที่มีขนาดใหญ่มีบุคลากรและมีงานที่ต้องจัดทำมากจึงจำเป็นต้องจัดหมวดหมู่ของงานที่มีลักษณะอย่างเดียวกัน หรือคล้ายคลึงกันเข้าด้วยกัน เรียกว่า “ฝ่ายหรือแผนกงาน” แล้วจัดคนที่มีความสามารถเหมาะกับงานนั้น ๆ มาปฏิบัติงานรวมกันในแผนกนั้น โดยมีหัวหน้างานเป็นผู้ควบคุมและรับผิดชอบ

การกำหนดภารกิจ หรือการกำหนดหน้าที่ของงาน จะขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ขององค์การเป็นสำคัญ ภารกิจหรือหน้าที่ของงาน หมายถึง กลุ่มของกิจกรรมที่ต้องปฏิบัติเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การหน้าที่การงานจะมีอะไรบ้าง และมีกี่กลุ่มขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ และเป้าหมายขององค์การ ตลอดจนลักษณะและขนาดขององค์การ ดังนั้น การจัดองค์การไม่ว่าจะเป็นประเภทใด จะต้องมียุทธศาสตร์ในการดำเนินงานอย่างชัดเจน โดยเฉพาะการที่บุคคลทุกคนในองค์การและแผนกต่าง ๆ ได้มีส่วนร่วมในการกำหนดวัตถุประสงค์ เพราะวัตถุประสงค์จะแสดงให้เห็นถึงแนวทางในการปฏิบัติและการกำหนดมาตรฐานสำหรับการควบคุมที่มีประสิทธิภาพ

^๓ วิเชียร วิทยาอุดม, ทฤษฎีองค์การ, (กรุงเทพมหานคร : ธีระฟิล์มและไซเท็กซ์, ๒๕๔๘), หน้า ๑๑๑.

ดังนั้น การจัดองค์การจึงต้องประกอบด้วยธรรมาธิปไตยเพื่อการบริหารสังคมอันประกอบไปด้วยหลักกรรมทางพุทธศาสนาประกอบกับการจัดองค์การที่ถูกต้องและเหมาะสม ซึ่งหลักกรรมของพระพุทธศาสนาจึงเป็นที่มาของขนบธรรมเนียมประเพณี วิถีชีวิต ทศนคติ ในด้านความรู้สึกนึกคิดต่าง ๆ ของคนไทยจะมีหลักพระพุทธศาสนามาเกี่ยวโยง ซึ่งหลักกรรมของพระพุทธศาสนา จะมีอิทธิพลต่อชีวิตจิตใจของคนไทยมากและสามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการบริหารจัดการ โดยยึดแนวทางการปฏิบัติที่เรียกว่า ทางสายกลาง ซึ่งในทางสายกลางของพุทธศาสนาเกี่ยวโยงทั้งกาย วาจา ใจ สมานหรือว่าปัญญาสามารถนำประยุกต์ใช้กับการจัดองค์การได้เป็นอย่างดี

สรุปได้ว่า การจัดองค์การ คือ การจัดระเบียบงาน จัดโครงสร้างการบริหารงาน การประสานงานระหว่างบุคคลและหน่วยงานต่าง ๆ อำนาจหน้าที่ในการบังคับบัญชากับความรับผิดชอบของงาน การจัดองค์การที่ดีและเหมาะสมเป็นปัจจัยที่สำคัญมากในอันที่จะช่วยให้องค์การสามารถดำเนินการบรรลุเป้าหมายตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยการจัดองค์การนั้นต้องประกอบด้วยหลักกรรมหรือหลักธรรมาธิปไตยซึ่งใช้ความถูกต้องในการจัดองค์การ อันประกอบด้วยเหตุผลเพื่อพิจารณา ซึ่งต้องมีหลักความเป็นจริงประกอบกับการบริหารตามหลักกรรมทางพระพุทธศาสนา และใช้ความเป็นธรรมที่ประกอบด้วยหลักธรรมาธิปไตยในการจัดองค์การ กระบวนการในการจัดโครงสร้างขององค์การอย่างเป็นทางการทั้งในแนวดิ่งและแนวนอน ซึ่งแสดงให้เห็นถึงแบบแผนความสัมพันธ์ของงาน หน่วยงาน อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ สายการบังคับบัญชา การติดต่อสื่อสาร และการประสานงานต่าง ๆ เข้าด้วยกัน รวมทั้งปัจจัยอื่น ๆ ที่มีอยู่ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือหรือเป็นวิธีการขององค์การในอันที่จะนำไปสู่จุดหมายปลายทางที่วางไว้ ในการจัดองค์การที่ดีต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ขององค์การ เอกภาพในการบังคับบัญชา การจัดสายการบังคับบัญชา การแบ่งงานกันทำตามความชำนาญเฉพาะด้าน การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจ ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานหลักและหน่วยงานสนับสนุน ช่วงการบังคับบัญชา ตลอดจนโครงสร้างองค์การที่ยึดถือต่อกันมา ดังนี้ เป็นต้น ขั้นตอนการจัดองค์การมี ๓ ประการ คือ การกำหนดรายละเอียดของงานที่จะทำให้องค์การบรรลุเป้าหมาย การแบ่งงานให้แต่ละคนทำโดยยึดหลักความชำนาญ ความถนัด และการประสานให้ฝ่ายต่าง ๆ ปฏิบัติงานไปด้วยความราบรื่น บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพองค์การธุรกิจจัดตั้งขึ้นมาเพื่อแสวงหากำไรเป็น

พื้นฐานที่สำคัญ การประกอบธุรกิจจะต้องเกี่ยวข้องกับสินค้าบริการ การเงิน และบุคลากร ดังนั้น โครงสร้างขององค์การธุรกิจทุกประเภทมักจะประกอบด้วย ฝ่ายผลิต ฝ่ายการตลาด ฝ่ายการเงิน และฝ่ายบุคคลเป็นหลัก เมื่อองค์การขยายตัวเจริญก้าวหน้าและเติบโตขึ้น ฝ่ายต่าง ๆ เหล่านี้ก็จะขยายตัวตามไปด้วยหรือมีฝ่ายอื่น ๆ เพิ่มขึ้น การจัดรูปแบบโครงสร้างองค์การหรือการออกแบบองค์การจึงต้องเอื้ออำนวยให้งานขององค์การบรรลุเป้าหมายและเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมและประกอบด้วยหลักธรรมทางพระพุทธศาสนา ซึ่งรูปแบบการจัดโครงสร้างองค์การสามารถออกแบบได้ ๒ ลักษณะ คือ โครงสร้างองค์การแบบเครื่องจักรกล และโครงสร้างองค์การแบบมีชีวิต ในการจัดโครงสร้างองค์การจะต้องคำนึงถึงปัจจัยที่สำคัญทั้งภายในและภายนอกองค์การ ได้แก่ สภาพแวดล้อม กลยุทธ์และวัตถุประสงค์ขององค์การ เทคโนโลยี ขนาดและวงจรชีวิตขององค์การ สำหรับแนวโน้มการจัดองค์การสมัยใหม่ ควรมุ่งเน้นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับลักษณะโครงสร้างขององค์การ ที่มีสายการบังคับบัญชาสั้นลง ขนาดการควบคุมกว้างขึ้น เอกภาพในการบังคับบัญชาน้อยลง มีการกระจายอำนาจอย่างรวบอำนาจ การมีโครงสร้างขนาดเล็กรวมอยู่ในขนาดใหญ่และการลดจำนวนที่ปรึกษาให้น้อยลง ส่วนรูปแบบการจัดองค์การในสมัยใหม่อาจจัดอยู่ในรูปขององค์การแบบนาฬิกาทราย แบบกลุ่ม และแบบเครือข่าย เป็นต้น

๔.๓ วิเคราะห์หลักการบริหารงานด้านการบังคับบัญชาสั่งการ

การบังคับบัญชาหรือการสั่งงานต่าง ๆ แก่ผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งผู้บริหารจะต้องกระทำตนเป็นตัวอย่างที่ดี และต้องเข้าใจผู้ปฏิบัติงานด้วย ตลอดจนเข้าใจถึงข้อตกลงในการทำงานของคนงาน และองค์การที่มีอยู่ รวมถึงการติดต่อสื่อสารภายในองค์การด้วย^๙ และลำดับขั้นของการบังคับบัญชาที่ลดหลั่นกันไปตามลำดับ โดยเริ่มจากตำแหน่งสูงสุดขององค์การลงมาจนถึงตำแหน่งที่ต่ำสุด^{๑๐} หรืออาจกล่าวได้อีกอย่างหนึ่ง คือ ความสัมพันธ์ตามลำดับขั้นระหว่างผู้บังคับบัญชากับ

^๙ <http://wemahidol.mahidol.ac.th/comm/space.php> , [๑๙ มีนาคม ๒๕๕๖]

^{๑๐} วิเชียร วิทยาอุดม, ทฤษฎีองค์การ, (กรุงเทพมหานคร : ธีระฟิล์มและไซเท็กซ์ , ๒๕๔๘), หน้า ๑๑๑.

ผู้ใต้บังคับบัญชา เพื่อให้ทราบว่าการติดต่อสื่อสารมีทางเดินอย่างไร มีการควบคุมและรับผิดชอบอย่างไร^{๑๑}

นอกจากนี้ ยังมีความสัมพันธ์ตามลำดับชั้นระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาในแต่ละองค์การ เพื่อแสดงให้เห็นทราบความสัมพันธ์ภาพของการติดต่อสื่อสารมีความมีลักษณะทางเดินเป็นอย่างไร มีการควบคุมและการรับผิดชอบอย่างไร ทั้งนี้อาจจะกล่าวได้ว่า การมีสายการบังคับบัญชาในหน่วยงานจะเป็นเครื่องชี้ให้เห็นถึงลักษณะต่าง ๆ ดังนี้คือ

- ทำให้เกิดระบบการบังคับบัญชาในแง่ที่ว่า ผู้ที่อยู่ในระดับสูงกว่าอาจแนะนำสั่งสอนและควบคุมผู้ที่อยู่ต่ำกว่าได้

- เกิดระบบความสัมพันธ์ในแง่ที่ว่า หน่วยงานที่อยู่ในระดับต่ำกว่าจะต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชา การควบคุม และการตรวจสอบของหน่วยงานที่อยู่ในระดับสูงกว่าลดหลั่นกันลงไปตามลำดับ

- ภายในลำดับชั้นการบังคับบัญชาเดียวกัน แต่ละหน่วยงานจะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ข้อบังคับหรือปทัสถานที่กำหนดไว้อย่างเดียวกัน

การจัดองค์การนั้น จะเกี่ยวข้องกับการมอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ รวมทั้งการจัดความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้ถูกต้องทั้งในแนวดิ่งและแนวนอน ด้วยความสัมพันธ์ของอำนาจหน้าที่ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา จัดว่าเป็นความสัมพันธ์ในแนวดิ่ง (Vertical) ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ในระดับเดียวกันในองค์การนั้น จัดได้ว่าเป็นความสัมพันธ์ในแนวนอน (Horizontal) การจัดการเรื่องอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบนี้ ถือเป็นส่วนหนึ่งของการจัดโครงสร้างขององค์การ และเป็นรากฐานในการมอบหมายงานให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชา ทั้งนี้เพื่อให้งานต่าง ๆ ตามวัตถุประสงค์ขององค์การสามารถสำเร็จลุล่วงไปได้

ผู้บังคับบัญชา(นาย) ถ้าอยากให้ลูกน้องรักและนับถือบูชายกย่องก็ต้องมีหลักธรรมประจำใจคือ อกติ ๔ ใช้ในการปกครองดูแลผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา ถึงจะได้ชื่อว่าใช้หลักธรรมาธิปไตยในการบริหาร แต่เราลองวิเคราะห์ดูหลักบริหารขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นถึง

^{๑๑} สมคิด บางโม, องค์การและการจัดการ, พิมพ์ครั้งที่ ๔, (กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๗), หน้า ๑๑๗.

จะไม่เขียนหลักธรรมไว้โดยตรงแต่ก็พอประมวลคร่าว ๆ ได้ว่า ผู้บริหารต้องมีคุณสมบัติ คือ ไม่มีอคติซึ่งเป็นธรรมชาติของมนุษย์ที่ยังมีกิเลสซึ่งจะต้องมีด้วยกันทุกคน เพราะปกติคนเราจะทำอะไรก็ตาม มักจะคิดถึงประโยชน์ของตนเอง ญาติพี่น้อง หรือพวกพ้องก่อนเสมอ ซึ่งการกระทำในลักษณะเช่นนี้เป็นสาเหตุทำให้ความถูกต้องอยู่เหนือความถูกต้อง ความผิดอยู่เหนือความถูกต้องหรือเห็นผิดเป็นชอบ พระพุทธศาสนาแบ่งอคติออกเป็น ๔ ประเภท^{๑๑} ตามพื้นฐานแห่งจิตใจ คือ

๑. จันทาคติ ความลำเอียงเพราะความรักใคร่
๒. โทสาคติ ความลำเอียงเพราะความไม่ชอบ
๓. โมหาคติ ความลำเอียงเพราะความไม่รู้
๔. ภยาคติ ความลำเอียงเพราะความกลัว

หลักธรรมนี้เป็นแนวทางปฏิบัติเพื่อการบัญชาสั่งการองค์ปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งอคติเป็นทางที่ไม่ควรปฏิบัติ ดังนั้นจึงควรหลีกเลี่ยงโดยการพิจารณาถึงผลเสียที่จะเกิดขึ้นตามมา หากพิจารณาว่าเรากำลังมีจิตใจลำเอียงก็ให้ปรับปรุงพฤติกรรมของตนเองใหม่ให้ตรงกันข้ามคือความไม่ลำเอียง

นอกจากนี้ ยังมีหลักธรรมที่จะครองใจผู้ใต้บังคับบัญชาได้ และการบริหารก็จะต้องมีหลักสังคหวัตถุ ๔ ประการ^{๑๒} เป็นหลักผูกใจลูกน้องซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

๑. ทาน คือการให้ เสียสละ แบ่งปันแก่ผู้อื่น เช่น การให้รางวัล สวัสดิการที่ดี เป็นต้น
๒. ปิยวาจา คือ พูดจาด้วยถ้อยคำสุภาพ นุ่มนวล เหมาะแก่บุคคล เวลา สถานที่ พูดในสิ่งที่ เป็นประโยชน์ พูดในทางสร้างสรรค์ และเกิดกำลังใจ เช่น การควบคุม การจูงใจ เป็นต้น
๓. อัตถจริยา ทำตนให้เป็นประโยชน์ ตามกำลังสติปัญญา ความรู้ความสามารถ กำลังทรัพย์ และเวลา เช่น การพัฒนาคน การบริหารงานตามวัตถุประสงค์ เป็นต้น
๔. สมานัตตตา คือทำตนให้เสมอต้นเสมอปลาย วางตนเหมาะสมกับฐานะ ตำแหน่งหน้าที่การงาน ไม่เอาเปรียบผู้อื่น ร่วมทุกข์ร่วมสุข เช่น การสื่อสาร การมอบอำนาจ เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า สังคมในปัจจุบันเมื่อมีนายก็ต้องมีลูกน้อง นายหมายถึงผู้บังคับบัญชาหรือสั่งการ ส่วนลูกน้องก็คือผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาเป็นเรียงกันตามลำดับชั้นลงมาที่เรียกว่าสังคม ซึ่งใน

^{๑๑} ที. ปา. (ไทย) ๑๑ / ๓๑๑ / ๒๘๘

^{๑๒} อง. จตุกก. (ไทย) ๒๑ / ๓๒ / ๕๑.

สังคมปัจจุบันส่วนมากผู้บังคับบัญชาจะธรรมชาติของพรหมหรือของท่านผู้เป็นใหญ่ (ผู้บริหาร ผู้บังคับบัญชาหรือสังการ) ผู้ใหญ่ในบ้านเมืองไทยเวลานี้ เกิดขึ้นมาจากการที่ผู้ใหญ่หรือผู้ที่อยู่ในฐานะจะต้องวางตนเป็นผู้ใหญ่ ล้วนแล้วแต่ขาดพรหมวิหารกันทั้งนั้น ต่างฝ่ายต่างก็เฝ้ามั่นในอำนาจราชศักดิ์ ผลประโยชน์ ธนบัตร และตกอยู่ท่ามกลางอคติ จนหลงลืมธรรมะซึ่งพรหมวิหารเป็นหลักธรรมสำหรับทุกคน เป็นหลักธรรมประจำใจที่จะช่วยให้เราดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างประเสริฐและบริสุทธิ์

จะเห็นได้ว่า ผู้บังคับบัญชาที่ทำการประเมินการปฏิบัติงานของการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจะมียุทธศาสตร์ที่สัมพันธ์อยู่กับคุณลักษณะส่วนตัวของพนักงาน เช่น เชื้อชาติ ศาสนา เพศ การไร้ความสามารถ หรือ อายุ ความลำเอียงยังคงเป็นปัญหาในการประเมินปัญหาหนึ่งอยู่ต่อไป ซึ่งความลำเอียงในการประเมินยังขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายๆ ปัจจัย นอกเหนือจากที่ได้กล่าวมาแล้ว เช่น บุคคลที่มีมารยาทอ่อนโยน อาจจะถูประเมินเข้มงวดกว่า เนื่องจากพวกเขาไม่ได้แสดงการโต้แย้งที่รุนแรงกับผลที่ได้รับเป็นต้น และผู้บังคับบัญชาที่ดำเนินการประเมินการปฏิบัติงานมีหลายครั้งที่ถูกล่ามว่า “กำลังแสดงเป็นพระเจ้า” กับพนักงานในบางกรณี ผู้บังคับบัญชาควบคุมกระบวนการทุกด้านโดยแท้จริง การเปลี่ยนแปลงแก้ไขการประเมินโดยผู้บังคับบัญชาเพื่ออ้างเหตุผลสนับสนุนการขึ้นค่าตอบแทนและการตัดสินใจเลื่อนตำแหน่งเป็นตัวอย่างหนึ่งที่แสดงให้เห็นว่าผู้บังคับบัญชาอาจจะใช้ระบบในทางที่ผิดได้อย่างไร ผู้บังคับบัญชาทำการตัดสินใจเกี่ยวกับการประเมินและมักจะพยายามที่จะพูดชักชวนให้พนักงานเห็นดีกับคำบอกเล่าของเขา บทบาทผู้ตัดสินใจที่อยู่ในระดับสูงของผู้ประเมินบางคนมักจะทำให้พนักงานป้องกันตัวเอง ความสัมพันธ์ดังกล่าวทำให้ยากที่จะนำไปสู่การพัฒนาพนักงาน ขวัญและผลผลิต

หลักการบริหารที่ว่า ผู้ปฏิบัติงานแต่ละคนควรมีผู้บังคับบัญชาโดยตรงหรือผู้บังคับบัญชาที่ทำการสั่งการโดยตรงเพียงคนเดียว^{๑๓} เพื่อความเป็นเอกภาพในการบังคับบัญชาสั่งการ ถ้าองค์กรใดขาดเอกภาพในการบังคับบัญชา กล่าวคือ สมาชิกได้รับการสั่งการจากหัวหน้าหลายคนย่อมก่อให้เกิดความขัดแย้ง สับสนในการปฏิบัติตามคำสั่ง เป็นผลให้เกิดความไม่รับผิดชอบต่อหน้าที่ได้ หลักเอกภาพการบังคับบัญชาสามารถนำไปใช้ได้ภายในโครงสร้างที่มีเฉพาะ

^{๑๓} Robbins, S. P. & Coulter, Mary, **Management** , p. 260.

หน่วยงานหลัก แต่มักจะมีปัญหาในกรณีที่โครงสร้างองค์การมีทั้งหน่วยงานหลักและหน่วยงานสนับสนุน เนื่องจากองค์การอาจกำหนดความสัมพันธ์ของอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงานทั้งสองไม่ชัดเจนพอ ก็จะทำให้หน่วยงานที่ปรึกษาเข้าไปสั่งการในลักษณะเป็น การก้าวท้าวหรือเข้าซ้อนต่อหน่วยงานหลักได้ ทำให้ผู้ปฏิบัติงานสับสนจนนำไปสู่ความขัดแย้งในที่สุด ซึ่งจะทำให้พนักงานขาดขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน นับเป็นปัญหาที่สำคัญ ที่ผู้บริหารจะต้องให้ความสนใจในการแก้ปัญหาดังกล่าวโดยการจัดโครงสร้างองค์การที่มีลักษณะยึดถือเอกภาพการบังคับบัญชาอย่างแท้จริง

สรุปได้ว่า การบังคับบัญชาสั่งการ หรือที่ในปัจจุบันมักนิยมใช้คำว่า การชี้นำหรือการนำ เป็นภารกิจของผู้บริหารในฐานะเป็นผู้นำองค์การในการใช้ความสามารถชักจูงผู้ใต้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ซึ่งต้องอาศัยศิลปะในการออกคำสั่งที่เรียกว่าการชี้นำ เพื่อการโน้มน้าวจิตใจ สร้างให้คนเกิดความผูกพัน ท่วมเท กระตือรือร้น ร่วมมือและร่วมแรงร่วมใจในการทำงาน ตามที่ได้รับมอบหมายอย่างเต็มใจอันจะช่วยให้ได้ผลงานที่มีประสิทธิภาพ ธรรมะสำหรับการบังคับบัญชาสั่งการ คือ จะต้องมีความหนักแน่นมั่นคงและสามารถเป็นเสาหลักในการสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ลูกน้องได้ มีความสามารถในการแบ่งงานให้ลูกน้องทำตามความชำนาญของแต่ละบุคคลและรู้จักกระจายอำนาจให้แก่ลูกน้องได้ช่วยแบ่งเบาภาระของตนเอง

ดังนั้น ผู้บังคับบัญชาหรือผู้สั่งการที่ดีจึงเป็นผู้ที่คอยดูแลภาพรวมในการทำงานของบุคคลในองค์การ ผู้บังคับบัญชาสั่งการ ซึ่งต้องมีความเมตตา คือ บริหารงานให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือเกิดผลสัมฤทธิ์ ซึ่งต้องมีการปกครองผู้ใต้บังคับบัญชา นั่นคือ ความเมตตา คือ การให้ ให้ความคุ้มครองดูแล ให้ความเป็นธรรม จึงต้องอาศัยธรรมะในการปกครอง โดยใช้หลักธรรมาธิปไตยในการบังคับบัญชาสั่งการ ซึ่งต้องมีหลักของนักบริหาร มีเหตุผล ความถูกต้อง ความเป็นจริงและความเป็นธรรมตามหลักธรรมาธิปไตยประกอบกับการบังคับบัญชาสั่งการ และปัจจัยที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับหน้าที่ด้านการสั่งการของผู้บริหารให้มีประสิทธิภาพ คือ ๑) ภาวะผู้นำหรือความเป็นผู้นำ หมายถึง กระบวนการที่ผู้นำหรือคนที่สามารถใช้อำนาจ อิทธิพล ในการชักจูงบุคคลอื่นให้ปฏิบัติงานให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ ผู้นำกับผู้บริหารจะแตกต่างกัน คือ ผู้นำจะเป็นผู้นำให้ผู้ปฏิบัติงานพอใจในการทำงาน แต่ผู้บริหารจะมุ่งเน้นในเรื่องการทำงานให้สำเร็จตามเป้าหมาย โดยเสียค่าใช้จ่ายต่ำสุด นอกจากนี้ยังต่างกันในเรื่องการแต่งตั้ง การใช้อำนาจ ความสัมพันธ์กับ

ผู้ได้บังคับบัญชา ฯลฯ ในการศึกษาเกี่ยวกับภาวะผู้นำในองค์การตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบัน สามารถแบ่งทฤษฎีภาวะผู้นำออกเป็น ๓ กลุ่ม คือ ทฤษฎีภาวะผู้นำตามคุณลักษณะเฉพาะทฤษฎีภาวะผู้นำตามแนวพฤติกรรมศาสตร์ และทฤษฎีภาวะผู้นำตามสถานการณ์ นอกจากนี้ในปัจจุบันได้มีการกล่าวถึงรูปแบบของความเป็นผู้นำอีกหลายแบบ ๒) การติดต่อสื่อสาร หมายถึง กระบวนการแลกเปลี่ยนข่าวสาร ความคิดเห็น และความเข้าใจระหว่างบุคคลกระบวนการสื่อสารจะประกอบด้วย ผู้ส่งหรือแหล่งข้อมูล ข่าวสาร การเข้ารหัส ข้อมูลข่าวสารช่องทาง การถอดรหัส ผู้รับสารและข้อมูลสะท้อนกลับ สำหรับการสื่อสารทางการบริหาร หมายถึงการสื่อสารระหว่างบุคคลในองค์การ การสื่อสารในองค์การ และโครงข่ายการสื่อสารในกลุ่มย่อย ๓) การประสานงาน คือ การจัดให้คนในองค์การทำงานอย่างประสานสัมพันธ์และสอดคล้องกัน โดยจะต้องตระหนักถึงหน้าที่ความรับผิดชอบ วัตถุประสงค์ เป้าหมาย และมาตรฐานของการปฏิบัติงานขององค์การ เป็นต้น ประเภทของการประสานงานแบ่งได้ ๒ ประเภทหลัก ๆ คือ การประสานงานภายในองค์การกับภายนอกองค์การ และการประสานงานในแนวดิ่งกับการประสานงานในแนวนอนทั้งนี้การประสานงานอาจทำได้ทั้งในระดับนโยบายหรือระดับบริหาร และระดับปฏิบัติการ ผู้บังคับบัญชาหรือสั่งการจะต้องมีความประพฤติปฏิบัติในสิ่งที่ถูกต้องอยู่ในศีลธรรม ผู้ได้บังคับบัญชาในองค์การก็จะถือเป็นแบบอย่างที่ดี ถ้าหากผู้บังคับบัญชาหรือสั่งการ และบุคลากรในองค์การมีหลักธรรมเป็นเครื่องชี้นำแนวทางการทำงานก็จะสอดคล้องไปในแนวทางเดียวกัน และจะต้องใช้วิธีการต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีหลักธรรม คุณธรรม จริยธรรม คุณธรรม จริยธรรมเป็นสิ่งที่มีความสำคัญต่อสังคมเป็นอย่างมาก ในการกำหนดความสงบสุขของสังคม สังคมใดที่คนในสังคมเป็นผู้เพียบพร้อมด้วยคุณธรรม จริยธรรม สังคมนั้นจะมีแต่ความสงบสุข ในขณะเดียวกันหากคนในสังคมใดมีความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจก็ย่อมจะหาความสงบสุขได้ยาก ดังนั้น การพัฒนาคุณธรรม จริยธรรมของคนในสังคมจึงมีความจำเป็นและจะต้องกระทำอย่างต่อเนื่องครอบคลุมประชากรทุกกลุ่ม

ดังนั้น หลักธรรมมาธิปไตยจึงเป็นศูนย์รวม และเป็นหลักนำชัยสู่การบังคับบัญชาสั่งการ การปกครองและการพัฒนา การบริหารในทุกระดับ ทุกชั้นตอนอีกด้วย

๔.๔ วิเคราะห์หลักการบริหารงานด้านการประสานงาน

แม้ว่าการติดต่อสื่อสารให้เกิดความคิด ความเข้าใจตรงกันในการร่วมมือปฏิบัติงานให้สอดคล้องทั้งเวลา และกิจกรรมที่จะต้องกระทำให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างสมานฉันท์และมีประสิทธิภาพเพื่อให้งานดำเนินไปอย่างราบรื่น ไม่เกิดการทำงานซ้ำซ้อน ขัดแย้งกัน หรือเหลื่อมล้ำกัน การประสานงานจึงเป็นกระบวนการหนึ่งของการบริหารและการปฏิบัติงานในหน่วยงานหรือองค์กร ความสำเร็จของการประสานงานขึ้นอยู่กับบทบาทและความสามารถของบุคลากร ซึ่งการประสานงานหรือเชื่อมโยงงานของทุกคนในหน่วยงานให้เข้ากันได้ และมุ่งไปสู่เป้าหมายเดียวกัน จากการวิเคราะห์หลักการประสานงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่วางจะเห็นได้ว่า หลักการที่ทำให้การประสานงานมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และการจัดองค์การโดยการแบ่งออกเป็นส่วนหรือแผนกงานต่าง ๆ ภายใต้หลักพระพุทธศาสนาการแบ่งงานกันทำตามความสามารถหรือความถนัด ทำให้แต่ละหน่วยงานที่แบ่งออกมานั้นอยู่อย่างอิสระไม่ขึ้นต่อกัน โดยให้ต่างคนต่างทำบางครั้งทำให้การทำงานมีลักษณะทับซ้อนและก้าวร้าวกันก่อให้เกิดปัญหาในการทำงานขึ้นได้ ดังนั้นเพื่อให้การปฏิบัติการกิจขององค์การเป็นไปอย่างราบรื่นไม่สะดุดหรือหยุดชะงักอันเนื่องจากความขัดแย้งการบรรลุเป้าหมายขององค์การย่อมล่าช้าหรือไม่ประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้จึงจำเป็นต้องมีระบบการประสานงานที่ดีในการเชื่อมต่อร้อยเรียงภารกิจหรือกิจกรรมต่าง ๆ ให้เป็นหนึ่งเดียวกันเพื่อนำพาไปสู่เป้าหมายภายใต้องค์การเดียวกัน

ด้วยเหตุดังกล่าวนี้ การจัดให้มีความเกี่ยวเนื่องในการทำงานทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับคน จิตใจ วัสดุ และวิธีการ ตลอดจนการตรวจตราเพื่อให้การปฏิบัติงานของทุกฝ่ายร่วมมือกันปฏิบัติงานให้เป็นไปอย่างราบรื่น เพื่อบรรลุเป้าหมายขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล หรืออาจกล่าวได้ว่า การประสานงาน เป็นศิลปะการจัดระเบียบให้คนในองค์การทำงานให้สัมพันธ์ และสอดคล้องกัน โดยจะต้องตระหนักถึงหน้าที่ความรับผิดชอบ วัตถุประสงค์ เป้าหมาย และมาตรฐานของการปฏิบัติงานขององค์การเป็นหลัก หลีกเลี่ยงความซ้ำซ้อน ขัดแย้ง เพื่อบรรลุเป้าหมายของ

องค์การพอลีเลต^{๑๔} ได้พบว่าปัญหาพื้นฐานที่พบในองค์การ คือ การประสานงาน และได้เสนอแนะหลักการที่จะทำให้การประสานงานมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลไว้ดังนี้

- การประสานงานเริ่มจากขั้นการวางแผนและการจัดทำนโยบาย
- การประสานงานเป็นการติดต่อโดยตรงกับบุคคลที่รับผิดชอบในงานนั้น
- การประสานงานเป็นความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันกับปัจจัยทุกด้านในสถานการณ์นั้นๆ
- การประสานงานเป็นกระบวนการต่อเนื่อง

อย่างไรก็ตาม การประสานงานให้ผู้ปฏิบัติงานทุกฝ่ายมีความเข้าใจในงาน เข้ามาร่วมทำงานกันอย่างพร้อมเพรียงกัน ข้อตกลงที่สำคัญยิ่งของการประสานงาน คือ ความร่วมมือ ซึ่งเป็นเรื่องของ “จิตใจ” และการติดต่อ สัมพันธ์กับหน่วยงานย่อยหรือตำแหน่งต่าง ๆ ในองค์การ เพื่อก่อให้เกิดการทำงานที่มีประสิทธิภาพ ไม่มีการทำงานที่ซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งกัน สามารถทำงานประสานความกลมกลืนกัน เพื่อวัตถุประสงค์หลักขององค์การ ซึ่งผู้บริหารควรคุณธรรมประจำตนของผู้ปกครองบ้านเมืองให้มีความเป็นไปโดยธรรมและยังประโยชน์สุขให้เกิดแก่ประชาชนจนเกิดความชื่นชมยินดี ซึ่งความจริงแล้วไม่ได้จำเพาะเจาะจงสำหรับพระเจ้าแผ่นดินหรือผู้ปกครองแผ่นดินเท่านั้นบุคคลธรรมดาที่เป็นผู้บังคับบัญชา หรือผู้บริหารระดับสูงพร้อมทั้งบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็พึงใช้หลักธรรมเหล่านี้ ทศพิธราชธรรม^{๑๕} คือ

๑. ทาน คือ การให้สละทรัพย์สินของบำรุงเลี้ยงช่วยเหลือประชาชนและบำเพ็ญสาธารณประโยชน์

๒. ศีล คือ ความประพฤติดีงาม ประกอบแต่การสุจริตให้เป็นตัวอย่างแก่ประชาชน

๓. บริจาค คือ การบริจาคเสียสละความสุขสำราญส่วนตนเพื่อประโยชน์สุขของปวงชน

๔. อาชชวะ คือ ความซื่อตรงมีความจริงใจต่อประชาชน

๕. มัททวะ คือ ความอ่อนโยน มีกรุณาสุภาพนุ่มนวล

๖. ตบะ คือ การเผากิเลสมิให้เข้าครอบงำ

๗. อักโกธะ คือ ความไม่โกรธและไม่เกรี้ยวกราด

^{๑๔} พะยอม วงศ์สารศรี, องค์การและการจัดการ, พิมพ์ครั้งที่ ๘, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สุภา, ๒๕๔๘), หน้า ๑๘๘.

^{๑๕} ขุ.ชา.ม. (ไทย) ๒๘/๔๑๑/๒๔๔.

๘. อวิหิงสา คือ ความไม่เบียดเบียนบีบคั้นประชาชน

๙. ขันติ คือ ความอดทนต่อความยากลำบากทางกายและใจ

๑๐. อวิโรธนะ คือ ความไม่คลาดธรรมดา ไม่เอนเอียงหันไหวกับสิ่งไม่เที่ยง

จะเห็นได้ว่า หลักในการที่นักบริหารจะต้องมีไว้ในตัวเอง นั่นคือ นักบริหารจะต้องมีการเสียสละทรัพย์สินของตนเองเพื่อบำรุงเลี้ยงผู้อื่น เป็นผู้มีความประพฤติเรียบร้อยดีงาม งามกาย งามวาจา และงามพร้อมด้วยจิตใจ มีการเสียสละหรือบริจาคสิ่งของต่าง ๆ ต้องเป็นบุคคลผู้ที่ซื่อตรง คือ การมีความซื่อสัตย์ ปฏิบัติภารกิจหน้าที่โดยสุจริต มีความจริงใจ มีอัธยาศัยไมตรี อ่อนโยน ไม่เย่อหยิ่งในตน และในงานนั้น เป็นผู้ทรงไว้ซึ่งเดช คือการแผดเผากิเลสตัณหาไม่ให้เข้ามาครอบงำอำยิจิตใจ ระงับยับยั้งข่มใจ โดยการใช้เมตตาธรรม คือความไม่โกรธ ไม่เบียดเบียน การให้อภัยบุคคลอื่น เป็นผู้ที่มีความอดทนในการทำงาน อดทนต่อความเจ็บไข้ได้ป่วย และอดทนต่อการกล่าววาติเตียนของผู้อื่นและคนรอบข้าง และข้อสุดท้ายควรเป็นผู้ไม่คลาดธรรมดา คือมีความหนักแน่นในธรรม ไม่มีความเอนเอียงหันไหว สถิตมั่นในธรรม ดังนี้ เป็นต้น

การประสานงานภายในองค์กรกับการประสานงานภายนอกองค์กร การประสานงานภายใน หมายถึง การประสานงานระหว่างหน่วยงานที่อยู่ภายในสังกัดหรือองค์กรเดียวกัน ส่วนการประสานงานภายนอก หมายถึง การประสานงานระหว่างองค์กรกับองค์กรอื่นในธุรกิจเดียวกัน หรือต่างธุรกิจกัน และการประสานงานในแนวดิ่งกับการประสานงานในแนวนอน (การประสานงานแนวดิ่งคือการประสานงานระหว่างบุคคลที่อยู่ในตำแหน่งงานซึ่งสูงกว่ามายังบุคคลที่อยู่ในตำแหน่งงานที่ต่ำกว่า ส่วนการประสานงานแนวนอนหมายถึง การประสานงานระหว่างบุคคลซึ่งอยู่ในตำแหน่งงานเสมอกันหรือเท่ากันในหน่วยงานเดียวกัน

สรุปได้ว่า การประสานงาน เป็นการจัดให้คนในองค์กรทำงานสัมพันธ์สอดคล้องกันโดยจะต้องตระหนักถึงความรับผิดชอบวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และมาตรฐานการปฏิบัติขององค์กรเป็นหลักต้องมีการจัดระเบียบ วิธีการทำงาน อีกทั้งความร่วมมือในการปฏิบัติงานเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน เพื่อให้เกิดความเข้าใจตรงกันในการร่วมมือปฏิบัติงานให้สอดคล้องทั้งเวลา และกิจกรรมที่ต้องกระทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ การประสานงานเป็นการสร้างภาพลักษณ์ที่ดี มีคุณธรรม จริยธรรม ซึ่งสามารถบูรณาการงานและเครือข่าย และประยุกต์ใช้ความรู้ ประสบการณ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อการบริหารสังคมด้วยความเป็นธรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ และการประสานงานที่ดีต้องประกอบด้วย

หลักธรรมหรือหลักธรรมาธิปไตยซึ่งต้องประสานงานด้วยความถูกต้อง มีเหตุผล ประสานงานงานด้วยความเป็นจริงและประสานงานด้วยความเป็นธรรม โดยไม่ทำให้เกิดความสับสน ขัดแย้ง หรือเหลื่อมล้ำกันทั้งนี้เพื่อให้งานดำเนินไปอย่างราบรื่น ทำให้ได้มาซึ่งงานอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในทางราชการได้นักวิชาการให้ความหมายไว้ว่า การประสานงาน หมายถึง “การจัดระเบียบวิธีการทำงาน เพื่อให้งานและเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่างๆ ร่วมมือปฏิบัติงานเป็นน้ำหนึ่งใจเดียว ไม่ทำให้งานซ้อนกัน ขัดแย้งกัน หรือเหลื่อมล้ำกัน ทั้งนี้เพื่อให้งานดำเนินไปอย่างราบรื่น สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ และนโยบายขององค์การนั้นอย่างสมานฉันท์ และมีประสิทธิภาพ” ในลักษณะของการประสานงานก็มีความสำคัญมาก เพราะประสานกับหน่วยงานต่าง ๆ เรื่องของหน้าที่การงานถือว่ามีความจำเป็น และมีความสำคัญต่อการปฏิบัติงาน ต้องมีทักษะของการประสานงานที่ดีอันประกอบด้วยธรรมชาติ การประสานงานเกิดจากความต้องการให้งานที่ทำประสบผลสำเร็จ โดยผู้ปฏิบัติจะต้องมีความรับผิดชอบที่จะทำงานเหล่านั้นเป็นไปตามระยะเวลาที่กำหนด และจะต้องมีความสอดคล้องกันอย่างเหมาะสม มีการสื่อสารที่ตรงกันอย่างรวดเร็วและราบรื่น จะต้องสามารถทำให้ทุกฝ่ายเข้าร่วมทำงานอย่างมีจุดหมายเดียวกันตามวัตถุประสงค์ของงานที่กำหนดไว้ และต้องมีความคุณภาพตามมาตรฐานที่เป็นไปตามข้อกำหนด ประหยัดเวลาและทรัพยากร การประสานงาน เป็นศิลปะอย่างหนึ่ง ซึ่งต้องอาศัยความสุภาพ อ่อนน้อมถ่อมตน ความจริงใจ ความอดทนอดกลั้น ความยิ้มแย้มแจ่มใส ในการติดต่อกับบุคคลอื่น เพื่อขอรับการสนับสนุน ขอความร่วมมือ เพื่อให้เกิดความเข้าใจตรงกัน การประสานงานที่ดี ช่วยให้การงานบรรลุเป้าหมายได้อย่างราบรื่นและรวดเร็ว ทุกคน ทุกฝ่ายมีความเข้าใจถึงนโยบายและวัตถุประสงค์ของหน่วยงานได้ดียิ่งขึ้น ช่วยประหยัดเวลา เงิน วัสดุ และสิ่งของต่างๆ ในการทำงาน ทำให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เพิ่มผลสัมฤทธิ์ของงานมากขึ้น และยังสร้างความกลมเกลียว ความเข้าใจอันดีและความสามัคคี อีกทั้งช่วยขจัดข้อขัดแย้งในการทำงาน ป้องกันการก้าวร้าวหน้าที่ ขจัดปัญหาการทำงานซ้ำซ้อนหรือเหลื่อมล้ำกัน ก่อให้เกิดการทำงานเป็นทีม สร้างความสำนึกในการรับผิดชอบร่วมกัน รวมถึงเข้าใจข้อเท็จจริงและปัญหาของหน่วยงานอื่นนำไปสู่การกระตุ้นความคิดสร้างสรรค์และสู่ทางการปรับปรุงงานต่อไป

ดังนั้น การประสานงานเป็นการสื่อสารสองทาง หากต้องการประสิทธิภาพ ต้องใช้เทคนิคหรือวิธีการที่หลากหลายให้เหมาะสมตามกาลเทศะ บุคคล และเป็นธรรม โดยเฉพาะการ

พูดจาที่ต้องสุภาพ อ่อนโยน จริงใจ ใช้ความอดทน อดกลั้น ยิ้มแย้ม แจ่มใส รอบรู้และชัดเจนในเรื่องที่ติดต่อสื่อสาร การสร้างความรู้สึกที่ดีต่อกัน การมองโลกในเชิงบวก และการมีคุณธรรม จริยธรรม เป็นปัจจัยสำคัญทำให้การประสานงานทุกครั้งและทุกเรื่อง ประสบความสำเร็จตามจุดมุ่งหมายที่ตั้งไว้ในแผนที่ดี การจัดองค์การที่ดีและการทำให้เกิดความเข้าใจระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา ตลอดจนการติดต่อกับองค์กรภายนอก เมื่อคนในองค์กรมีหลักธรรมาธิปไตยอยู่ในความรู้สึกตลอดประกอบกับการมีธรรมะทางพระพุทธศาสนากำกับด้วยก็จะทำให้บุคลากรในองค์กรมีความเป็นกัลยาณมิตรต่อกัน เกื้อหนุนกันในการทำงานจึงทำให้การทำงานมีประสิทธิภาพ

๔.๕ วิเคราะห์หลักการบริหารงานด้านการควบคุม

แม้ว่าการที่จะต้องกำกับให้สามารถประกันได้ว่ากิจกรรมต่างๆ ที่ทำไปนั้น สามารถเข้ากันได้กับแผนที่วางไว้แล้ว และเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า ในการบริหารหรือจัดการที่ดีขององค์กรใด ๆ นั้นจะต้องมีการควบคุมที่มีประสิทธิภาพ การควบคุมเป็นขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการจัดการธุรกิจที่ผู้บริหารในองค์กรทุกคนต้องถือปฏิบัติ เพื่อเป็นหลักประกันว่าแผนงานที่วางไว้นั้นได้ดำเนินการไปอย่างถูกต้องเหมาะสม หากการดำเนินงานไม่สอดคล้องกับแผนงานที่วางไว้ ผู้บริหารก็ต้องหาทางแก้ไขให้ถูกต้อง การควบคุมจึงเป็นหน้าที่ที่สำคัญที่สุดที่จะก่อให้เกิดผลสำเร็จในอันที่จะ เพิ่มคุณค่า สร้างความพึงพอใจแก่ลูกค้าหรือผู้บริโภค ให้มีการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดในลักษณะ “ประสิทธิภาพต้นทุน” ยิ่งต้นทุนในการดำเนินการผลิตสินค้าและบริการต่ำเท่าไร ราคาขายสำหรับสินค้าและบริการก็จะยิ่งถูกลงเท่านั้น ซึ่งจะนำไปสู่ความได้เปรียบทางธุรกิจเหนือคู่แข่งอย่างต่อเนื่อง อันเป็นเป้าหมายรวมขององค์กรอีกด้วย ผู้บริหารจึงต้องวางแผนและควบคุมให้เป็นไปตามแผนงานดังกล่าว ฉะนั้นจะเห็นได้ว่า การวางแผนและการควบคุมเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันโดยตรงเปรียบเทียบเหมือนเหรียญอันเดียวกัน แต่อยู่คนละด้าน หากการวางแผนดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพก็จะเป็นการง่ายต่อการควบคุม หรืออีกนัยหนึ่งการควบคุมที่ดีจะส่งผลให้การวางแผนง่ายขึ้น เสนาะ ดิเอวาร์ กล่าวว่า การวางแผนเป็นเสมือนกรอบการ

ทำงานที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ส่วนการควบคุมเป็นเสมือนข้อกำหนดการจัดสรรและการใช้ทรัพยากรให้เป็นไปตามแผน^{๑๖}

ดูเหมือนว่า กระบวนการในการออกข้อกำหนด ดูแล กำกับ และติดตามให้การทำงานต่าง ๆ เป็นไปตามแผนงาน และมาตรฐานที่กำหนดไว้ การควบคุมไม่ใช่การจับผิดแต่เป็นการใช้หลักมนุษยสัมพันธ์ช่วยในการควบคุม ซึ่งเป็นหน้าที่สำคัญอย่างหนึ่งของผู้บริหาร ดังนั้น การควบคุม จึงหมายถึง กระบวนการในการติดตามและตรวจสอบการปฏิบัติงานต่าง ๆ ให้ดำเนินไปตามแผนงานที่ได้กำหนดไว้ และจะได้ดำเนินการแก้ไขปรับปรุงหากการปฏิบัติงานนั้นเบี่ยงเบนหรือคลาดเคลื่อนไปจากมาตรฐานที่วางไว้ การควบคุมที่ดีต้องเป็นหลักประกันให้องค์การบรรลุเป้าหมาย โดยการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งสภาพแวดล้อมทางธุรกิจที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วในปัจจุบัน^{๑๗}

ลักษณะเช่นนี้ การควบคุมที่ดีย่อมก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดการ จึงเป็นความจำเป็นเพื่อความสำเร็จในหน้าที่ต่าง ๆ ขององค์การ ซึ่งกิจกรรมทุก ๆ อย่างสามารถควบคุมได้ทั้งสิ้น ขึ้นอยู่กับว่า ผู้บริหารจะควบคุมด้านใดด้านหนึ่งหรือในทุก ๆ ด้าน ดังต่อไปนี้

๑) ด้านปริมาณงาน หมายถึง การควบคุมจำนวนซึ่งงานที่พนักงานงานในแผนกต่าง ๆ จะต้องทำให้ได้ตามมาตรฐานเวลาที่กำหนดไว้ เช่น พนักงานตรวจสอบคุณภาพของผลิตภัณฑ์ จะต้องตรวจสอบคุณภาพให้ได้จำนวน ๑๕ ชิ้นต่อ ๑ ชั่วโมง หรือช่างก่ออิฐจะต้องก่ออิฐให้ได้ ๑๐ ตารางเมตรต่อ ๑ วัน เป็นต้น

๒) ด้านคุณภาพของงาน หมายถึง การควบคุมผลิตผลหรือผลงานว่ามีคุณภาพเพียงใด เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้หรือไม่ เช่น รูปแบบ ขนาด สี สัน ส่วนประกอบ ความแข็งแรง ความสวยงาม ความเรียบร้อย ประโยชน์ใช้สอยของผลิตภัณฑ์ ความสามารถในการทำงาน เป็นต้น ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับประเภทของผลิตภัณฑ์

^{๑๖} เสนาะ ดิยาวี, หลักการบริหาร, พิมพ์ครั้งที่ ๓, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๖), หน้า ๓๑๘.

^{๑๗} สุวัฒน์ ศิรินิรันดร์ และภาวณา สายชู, MBA Handbook, พิมพ์ครั้งที่ ๓, (กรุงเทพมหานคร : ซีแอนต์ เอ็น, ๒๕๔๘), หน้า ๒๙๔.

๓) ด้านเวลา หมายถึง การควบคุมเวลาที่ใช้ไปในการปฏิบัติงานต้องใช้เวลาให้น้อยที่สุด หรือเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ เช่น ในการก่อสร้างบ้านหนึ่งหลังกำหนดเวลาให้แล้วเสร็จ ภายใน ๙ เดือน ต้องควบคุมการก่อสร้างไม่ให้เกิน ๙ เดือน เป็นต้น

๔) ด้านค่าใช้จ่าย หมายถึง การควบคุมค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติงานให้ประหยัดและเกิด ประโยชน์สูงสุด ตลอดจนเป็นไปตามระเบียบแบบแผนขององค์การที่กำหนดไว้ การควบคุม ค่าใช้จ่ายเป็นหัวใจสำคัญอย่างหนึ่งของธุรกิจ เพราะถ้าค่าใช้จ่ายน้อยลงเท่าใดย่อมหมายถึงต้นทุน ในการผลิตสินค้าและบริการต่ำลง สามารถสู้กับคู่แข่งได้หรือต้นทุนของสินค้าและบริการต่ำทำให้ จำหน่ายได้มากแล้วผลกำไรจะตามมา ดังนั้น จึงควรมีการกำหนดค่าใช้จ่ายไว้ล่วงหน้าเพื่อให้เป็นไป ตามงบประมาณรายจ่ายที่กำหนดไว้หรือเพื่อใช้เป็นแนวทางปฏิบัติในการดำเนินงานกิจกรรมแต่ละ อย่างไม่จำเป็นต้องทำการควบคุมในด้านต่าง ๆ ทุกด้าน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่า การควบคุมเพียงด้านใด ด้านหนึ่ง จะเป็นการเพียงพอหรือไม่เท่านั้น ดังเช่น การควบคุมการผลิตสินค้าบางอย่าง มักจะ ควบคุมทางด้านคุณภาพและเวลาในการผลิตเท่านั้น

โดยทั่วไป หน้าที่ด้านการควบคุมจะเชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดกับหน้าที่ด้านการวางแผน ซึ่ง การควบคุมได้แก่ กระบวนการตรวจสอบการปฏิบัติงานและการแก้ไขเพื่อให้งานเป็นไปตามที่ ต้องการ การวางแผนเป็นเสมือนกรอบการทำงานที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ผู้บริหารจึงใช้กระบวนการ วางแผนเพื่อเตรียมการเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ ส่วนการควบคุม จะเป็นเสมือนข้อกำหนดการจัดสรรและการใช้ทรัพยากรให้เป็นไปตามแผน ฉะนั้น หน้าที่ของการ ควบคุมจึงเป็นกระบวนการที่ดำเนินไปอย่างต่อเนื่องที่ใช้เป็นตัวชี้วัดว่าองค์การได้เดินทางไปถึง เป้าหมายหรือยัง นอกจากนี้หน้าที่ด้านการควบคุมสามารถช่วยให้ผู้บริหารทราบถึงวิธีที่จะปรับปรุง แผนและยังช่วยให้องค์การมีความพร้อมในภาวะที่เงื่อนไขเปลี่ยนแปลงไป สำหรับความจำเป็นที่ ต้องมีการควบคุมนั้น

อย่างไรก็ตาม การควบคุมต้องมีคุณธรรมของสำหรับผู้ปกครองบ้านเมือง หรือผู้บริหาร ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสำหรับผู้ปกครองบ้านเมืองและธรรมะของนักปกครอง^{๑๘} และ เป็นคุณธรรมประจำตนของผู้ปกครองบ้านเมืองให้มีความเป็นไปโดยธรรม และยังประโยชน์สุขให้

^{๑๘} จ่านง ทองประเสริฐ, รวมบทความสารคดีเชิงศาสนา ปรัชญาและประวัติศาสตร์, (กรุงเทพมหานคร : สหธรรมิก, ๒๕๔๗), หน้า ๑๓๓.

เกิดแก่ประชาชนจน เกิดความชื่นชมยินดี ซึ่งความจริงแล้วไม่ได้จำเพาะเจาะจงสำหรับพระเจ้าแผ่นดินหรือผู้ปกครองแผ่นดินเท่านั้น บุคคลธรรมดาที่เป็นผู้บริหารระดับสูงในทุกองค์กรก็พึงใช้หลักธรรมเหล่านี้ ทศพิธราชธรรม เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “ราชธรรม ๑๐” นี้ ปรากฏอยู่ในพระสูตร ขุททกนิกาย ชาดก ปรากฏพระคาถา ดังนี้

ทานํ สีลํ ปริจาคํ อาชชวํ มัททวํ

ตปํ อกุโธ อวิหีสนํ ขนฺติมฺหํ อวิโรธนํ.^{๑๙}

๑. ทาน (ทานํ) หมายถึง ผู้บริหารและบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการให้ หรือการเสียสละทรัพย์ พร้อมทั้งเวลาให้กับการทำงานอย่างเต็มความสามารถ

๒. สีล (ศีล) หมายถึง ผู้บริหารและบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นความประพฤติที่ดีงาม ทั้งกาย วาจา และใจ ทั้งในและนอกการปฏิบัติหน้าที่

๓. ปริจาค (ปริจาคํ) หมายถึง ผู้บริหารและบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นการเสียสละความสุขส่วนตน เพื่อความสุขส่วนรวม

๔. ความซื่อตรง (อาชชว) หมายถึง ผู้บริหารและบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นความซื่อตรงในฐานะที่เป็นผู้ปกครอง ดำรงอยู่ในสัตย์สุจริต

๕. ความอ่อนโยน (มัททว) หมายถึง ผู้บริหารและบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอัธยาศัยอ่อนโยน เคารพในเหตุผลที่ควร มีสัมมาคารวะต่อผู้อาวุโสและอ่อนโยนต่อบุคคลที่เสมอกันและต่ำกว่า

๖. ความเพียร (ตป) หมายถึง ผู้บริหารและบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความอุตสาหะในการปฏิบัติงาน โดยปราศจากความเกียจคร้าน

๗. ความไม่โกรธ (อกุโธ) หมายถึง ผู้บริหารและบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นความไม่แสดงความโกรธให้ปรากฏ ไม่มุ่งร้ายผู้อื่น แม้จะลงโทษผู้ทำผิด ก็ทำตามเหตุผล

๘. ความไม่เบียดเบียน (อวิหีสน) หมายถึง ผู้บริหารและบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องไม่เบียดเบียนหรือบีบบังคับ ไม่ก่อทุกข์หรือเบียดเบียนผู้อื่น

๙. ความอดทน (ขันติ) หมายถึง ผู้บริหารและบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความอดทนต่อสิ่งทั้งปวง รักษาอาการกาย วาจา ใจ ให้เรียบร้อย

^{๑๙} ขุ.ชา.เอกก. (บาลี) ๒๘/๒๔๐/๘๖.

๑๐. ความยุติธรรม (อวิโรชน) หมายถึง ผู้บริหารและบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีความหนักแน่น ถือความถูกต้อง เทียงธรรมเป็นหลัก ไม่เอนเอียงหวัดไหวด้วยคำพูด อารมณ์ หรือลาภสักการะใด ๆ

นอกจากนี้ ยังจะใช้วิธีการวางบรรทัดฐานให้ปฏิบัติแล้ว การใช้หน่วยงานที่ปรึกษาและการใช้หลักมนุษยสัมพันธ์เพื่อการควบคุมงานก็เป็นวิธีการที่นิยมใช้กันในปัจจุบัน สำหรับการควบคุมงานโดยใช้หลักมนุษยสัมพันธ์นั้นว่าได้ประโยชน์หลายทางเพราะเป็นวิธีที่ได้ทั้งงานและน้ำใจคนเมื่อการควบคุมงานก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการบริหารงาน ดังนั้นจึงควรจะทำให้ความสำคัญและปรับปรุงระบบการควบคุมงานให้มีประสิทธิภาพอยู่เสมอระดับของการควบคุมความเข้าใจเกี่ยวกับองค์กร ถือเป็นสิ่งสำคัญที่สุดต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการปฏิบัติตามระบบการควบคุม ดังนั้น การที่จะปฏิบัติตามระบบการควบคุมให้มีประสิทธิผลได้นั้น ผู้บริหารในองค์กรทุกประเภททั้งหน่วยงานของภาครัฐและภาคเอกชน ตลอดจนองค์กร ที่ไม่แสวงหากำไรจะต้องเข้าใจในระดับการควบคุมเป็น

จะเห็นได้ว่า ปัจจุบันการควบคุมการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นยังขาดหลักธรรมที่กำกับดูแล หรือมีหลักธรรมในการควบคุมการบริหารงานน้อยมาก ในบางครั้งอาจจะทำให้ขาดความรัดกุมในเรื่องการควบคุมการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงให้เกิดผลเสียต่อหน่วยงาน หรือองค์กร และกระบวนการในการออกข้อกำหนด ดูแล กำกับ และติดตามให้การทำงานต่าง ๆ เป็นไปตามแผนงาน และมาตรฐานที่กำหนดไว้ การควบคุมไม่ใช่การจับผิดแต่เป็นการใช้หลักมนุษยสัมพันธ์ช่วยในการควบคุม ซึ่งเป็นหน้าที่สำคัญอย่างหนึ่งของผู้บริหาร ดังนั้น การควบคุมจึงเป็นกระบวนการในการติดตามและตรวจสอบการปฏิบัติงานต่าง ๆ ให้ดำเนินไปตามแผนงานที่ได้กำหนดไว้ และจะได้ดำเนินการแก้ไขปรับปรุงหากการปฏิบัติงานนั้นเบี่ยงเบนหรือคลาดเคลื่อนไปจากมาตรฐานที่วางไว้ การควบคุมที่ดีต้องเป็นหลักประกันให้องค์กรบรรลุเป้าหมายโดยการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งสภาพแวดล้อมทางธุรกิจที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วในปัจจุบัน

หน้าที่ของผู้บริหารที่เกี่ยวข้องในทุกระดับของสายการบังคับบัญชา โดยที่มีอยู่ด้วยกัน ๓ ระดับ คือ ผู้บริหารระดับสูง ผู้บริหารระดับกลาง และผู้บริหารระดับล่าง ทั้งนี้ได้กล่าวไปแล้วว่าการวางแผนและการควบคุมในองค์กร เป็นกระบวนการที่เชื่อมโยงซึ่งกันและกันในการทำหน้าที่

เป็นแนวทางการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์กร ดังนั้น การควบคุมจะเริ่มต้นที่ผู้บริหารจะต้องทำการวางแผนเสียก่อน แล้วจึงกำหนดระบบการควบคุมเพื่อตรวจสอบ ติดตามผลการดำเนินงานตามแผนให้มีประสิทธิผล โดยใช้การควบคุมทั้งในระดับเชิงกลยุทธ์ ยุทธวิธี และการปฏิบัติงาน เพื่อติดตามตรวจสอบการดำเนินงาน ตามแผนกลยุทธ์ แผนยุทธวิธี และแผนปฏิบัติงาน ตามลำดับ ฉะนั้น เพื่อให้การควบคุมมีประสิทธิภาพ ผู้บริหารทุกระดับขององค์กรจึงมีหน้าที่รับผิดชอบเบื้องต้นเกี่ยวกับการกำหนดและการประเมินผลการควบคุมเชิงกลยุทธ์ ยุทธวิธี และควบคุมการปฏิบัติงาน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพงานการควบคุมแต่ละด้าน

สรุปได้ว่า การควบคุม เป็นขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการจัดการ หมายถึงกระบวนการในการติดตามและตรวจสอบการปฏิบัติงานต่าง ๆ ให้ดำเนินไปตามแผนงานที่ได้กำหนดไว้ และจะได้ดำเนินการแก้ไขปรับปรุงหากการปฏิบัติงานนั้นเบี่ยงเบนหรือคลาดเคลื่อนไปจากมาตรฐานที่วางไว้ การควบคุมที่ดีต้องเป็นหลักประกันให้องค์การบรรลุเป้าหมายโดยการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุดอันประกอบด้วยหลักธรรม มีความถูกต้อง มีเหตุผล มีหลักการและมีความเป็นธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งสภาพแวดล้อมทางธุรกิจที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วในปัจจุบัน ทั้งนี้กิจกรรมทุก ๆ อย่างสามารถควบคุมได้ขึ้นอยู่กับว่าผู้บริหารจะควบคุมในด้านใด คือ ปริมาณงาน คุณภาพงาน เวลา หรือค่าใช้จ่าย โดยผู้บริหารทุกระดับขององค์กรจะมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการกำหนดและการประเมินผลการควบคุม สำหรับการควบคุมมีหลายประเภทขึ้นอยู่กับว่าใช้เกณฑ์ในข้อใดเป็นตัวแปร เช่น แบ่งตามลักษณะและคุณสมบัติขององค์การเป็นหลัก กับแบ่งโดยพิจารณาจากกระบวนการทางการบริหารเป็นหลัก แต่ไม่ว่าจะเป็นการควบคุมโดยใช้เกณฑ์ในข้อใดเป็นตัวแบ่งประเภทของการควบคุมก็ตาม จะมีกระบวนการควบคุมอยู่ ๔ ขั้นตอน คือ ๑) การกำหนดมาตรฐานของงาน ๒) การวัดค่าผลการปฏิบัติงานจริง ๓) การเปรียบเทียบผลงานจริงกับมาตรฐาน และ ๔) การดำเนินการแก้ไขสิ่งที่ผิดพลาดไม่ตรงตามมาตรฐาน ในปัจจุบันการควบคุมนั้นจะเป็นการควบคุมเกี่ยวกับการควบคุมงาน การควบคุมพฤติกรรมของคน และการควบคุมข้อมูล การควบคุมจึงมีประโยชน์ในการช่วยให้แน่ใจว่าสิ่งที่ทำลงไป บรรลุตาม เป้าหมาย ได้มาตรฐาน การควบคุมเป็นหน้าที่ทางการจัดการสำหรับผู้บริหารในการรวบรวมข้อมูลเพื่อใช้เป็นมาตรวัดการทำงานในองค์การในองค์การ และเป็นการกระทำเพื่อให้มั่นใจว่า แผนงานที่วางไว้แล้ว มีการดำเนินการอย่างถูกต้องใช้ได้ผลทางการปฏิบัติ และถ้าจำเป็นก็ต้องมี

การปรับปรุงทบทวนแผนงานนั้นเพื่อให้ได้ผลลัพธ์ที่ต้องการ การสร้างเกณฑ์มาตรฐานของงานขึ้นไว้ เพื่อเปรียบเทียบกับผลงานที่ทำได้ ซึ่งจะช่วยให้ผู้บริหารหรือผู้จัดการควบคุมงานให้ได้ผลตามเป้าหมาย ทั้งปริมาณและคุณภาพ นอกจากนั้นยังจะช่วยให้การปฏิบัติงานมีมาตรฐาน และสามารถประเมินผลงานของตนกับมาตรฐาน เพื่อจะได้ปรับปรุงตนให้ดีขึ้นได้

ดังนั้น การควบคุมจึงเป็นการควบคุมดูแลและตรวจสอบการปฏิบัติว่าเป็นไปตามแผน และเป้าหมายหรือข้อตกลงตามที่กำหนดไว้หรือไม่ โดยใช้หลักเกณฑ์ในการควบคุมที่เหมาะสม มีเหตุผล มีหลักการและมีความเป็นธรรมที่ประกอบด้วยหลักธรรมาธิปไตย และมีเทคนิควิธีที่เหมาะสมในการควบคุมขององค์การเพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยแต่ละการควบคุมจะมีเทคนิคและวิธีการที่ผู้บริหารใช้ในการควบคุมได้หลายวิธีเพื่อให้เหมาะสมและเกิดประสิทธิภาพสูงสุดต่อองค์การ

กล่าวโดยสรุปได้ว่า หลักธรรมาธิปไตยในพระพุทธศาสนาเถรวาทเพื่อการบริหารสังคมปัจจุบัน ต้องประกอบไปด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี อันเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมรัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการ และฝ่ายธุรกิจ สามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้จักสามัคคีและร่วมกันเป็นพลัง ก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศ โดยประกอบด้วยหลักการ หลักเหตุผล หลักความเป็นจริง หลักความถูกต้อง และหลักความเป็นธรรม เพื่อบรรเทาป้องกันหรือแก้ไขเยี่ยงยวภาวะวิกฤติ ภัยอันตรายที่หากจะมีมาในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส และความมีส่วนร่วม อันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข สอดคล้องกับความเป็นไทย วัฒนธรรมบุญ และกระแสโลกยุคปัจจุบัน (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.๒๕๕๒)^{๒๐}

องค์สมเด็จพระสัมมาสัมพุทธเจ้าทรงยกย่องธรรมาธิปไตยว่าประเสริฐที่สุด ซึ่งธรรมาธิปไตยเป็นการปกครองที่ยึดถือธรรม หรือความถูกต้องเป็นใหญ่การตัดสินใจทุกอย่างขึ้นอยู่กับความถูกต้องเท่านั้น ไม่ได้อิงอาศัยอำมิสสินจ้าง หรือเกียรติยศ รวมถึงพรรคพวก ญาติพี่น้องแต่

^{๒๐} <http://www.chumphon.doe.go.th/goodgovern.pdf> , [๑๗ มีนาคม ๒๕๕๖]

อย่างใดไม่ การปกครองในลักษณะนี้จำเป็นอย่างยิ่งที่ควรจะนำมาใช้กับทุกยุคสมัย เพราะไม่มีสิ่งใดที่จะเป็นอมตะเหมือนพระธรรม (ความถูกต้อง) ดังที่กล่าวว่า ความจริงเป็นสิ่งไม่ตาย แม้จะกล่าวอีกสักกี่ครั้งก็ยุคสมัยก็คงเป็นอยู่อย่างนั้น อำนาจสูงสุดขึ้นอยู่กับธรรมะคือความถูกต้องโดยไม่คำนึงว่าจะเป็นความเห็นของคนส่วนใหญ่หรือคนส่วนน้อยก็ตาม แม้จะเป็นความเห็นของบุคคลคนเดียว (ปัจเจกบุคคล) เป็นความเห็นที่ชอบธรรมหรือเป็นความเห็นที่ถูกต้องแล้ว และการส่งเสริมให้เกิดการสร้างธรรมาธิปไตยนั้น มาจากความร่วมมือของทั้งสถาบันทั้ง ภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาสังคม บทบาทของรัฐที่สำคัญนั้น คือ รัฐเป็นผู้มีบทบาทในการวางรากฐาน และรักษากฎระเบียบต่าง ๆ การสร้างธรรมาธิปไตยของรัฐนั้นจำเป็นต้องอาศัยระบบการจัดการภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ มีการรับผิดชอบภายใต้กฎหมาย และนโยบายที่โปร่งใสตรวจสอบได้ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องมีการปฏิรูประบบราชการ เพื่อปรับปรุงระบบการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพ และรับผิดชอบภายใต้กรอบของกฎหมาย ซึ่งจุดมุ่งหมายในการสร้างธรรมาธิปไตยของภาครัฐนั้น จะต้องพยายามปฏิรูปการบริหารจัดการให้ถูกต้องตามหลักเหตุผล และหน้าที่ มีระบบความรับผิดชอบด้านการเงินที่มีประสิทธิภาพมาใช้ และให้มีความโปร่งใสในการปฏิบัติงาน ยกกระดับความชำนาญของภาครัฐให้มีความทันสมัย เป็นต้น ส่วนบทบาทขององค์กรภาคเอกชนและบทบาทของประชาสังคม ที่มีต่อการสร้างธรรมาธิปไตย คือ การมีธรรมเป็นใหญ่ และการบริหารงานในรูปแบบของธรรมาธิปไตยนั้น จะเน้นที่การเจริญเติบโตอย่างต่อเนื่อง มั่นคง ไม่ล้มละลาย ไม่เสี่ยงต่อความเสียหาย พนักงานมีความมั่นใจในองค์กรว่าสามารถปฏิบัติงานในองค์กรได้ในระยะยาว การนำธรรมาธิปไตยมาใช้ในการบริหารนั้น เพื่อให้องค์กรมีความน่าเชื่อถือและได้รับการยอมรับจากสังคม ปัจจุบันการบริหารงานในภาครัฐได้รับความสนใจจากประชาชนเป็นอย่างมาก ในเรื่องของความเป็นธรรมในการดำเนินงาน ดังนั้นการนำหลักธรรมาธิปไตยมาใช้ในหน่วยงานของรัฐ ก็เพื่อให้ประชาชนเกิดความเชื่อถือว่าปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการทุจริต คอร์รัปชันของหน่วยงานภาครัฐจะลดลง ซึ่งสิ่งที่จำเป็นในการบริหารงานของหน่วยงานในภาครัฐ

การปกครองแบบประชาธิปไตยนั้น คือการปกครองที่ประชาชนเป็นใหญ่ ที่ว่าประชาชนเป็นใหญ่นั้น หมายถึงการที่ประชาชนแต่ละคน ทุกๆ คนมีส่วนร่วมในการปกครองนั้น ก็คือ มาร่วมกันปกครอง แต่การที่ประชาชนจะมาร่วมกันปกครองให้ได้ผลดีประชาชนแต่ละคนก็จะต้องมีคุณภาพ ที่ว่ามีคุณภาพนั้น ก็คือ ประชาชนนั้นจะต้องเป็นธรรมาธิปไตย ถือธรรมเป็นใหญ่ คือ

ตั้งอยู่ในหลักการ ยึดเอาความจริง ความถูกต้อง ความดีงาม ประโยชน์สุขที่แท้จริงของชีวิตและสังคม เป็นเกณฑ์ เป็นมาตรฐาน และประชาชนจะเป็นธรรมาธิปไตยได้ ก็ต้องมีการศึกษา มีสติปัญญา มีความรู้ความเข้าใจว่า อะไรเป็นตัวธรรม คือ เป็นความจริง ความถูกต้อง ความดีงาม เป็นประโยชน์สุขที่แท้ จึงจะมีศักยภาพที่จะปกครองตนเองได้โดยสามารถตัดสินใจอย่างถูกต้องครั้งแล้วประชาชนที่มีคุณภาพเหล่านั้น ก็เอาศักยภาพของแต่ละคนมาประสานกัน ช่วยกันสร้างสรรค์สังคมของตนให้สงบสุข เจริญพัฒนา มีความดีงามยิ่งขึ้นไป^{๒๑}

การบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาธิปไตยในพระพุทธศาสนาเถรวาทนั้น พบว่า ในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ ตามนโยบายที่กำหนดไว้ในโครงสร้างการบริหาร แต่ก็เกิดปัญหาในภาพรวมไม่ว่าการวางแผน การจัดองค์การ การบังคับบัญชา การติดต่อประสานงาน และการควบคุมเกิดความไม่สมดุล จึงทำการบริหารงานตอบสนองความต้องการของประชาชนไม่ทั่วถึงและเกิดการร้องเรียนในหลาย ๆ แห่งซึ่งเกิดจากการบริหารงานไม่ชัดเจนตามภาระงาน ฉะนั้น ถ้านำหลักธรรมาธิปไตยมาบูรณาการและประยุกต์ใช้จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดคุณธรรม จริยธรรมในการปฏิบัติหน้าที่สำหรับผู้บริหาร และเจ้าหน้าที่พร้อมทั้งมีความซื่อสัตย์ ประชาชนก็เกิดศรัทธาและความเชื่อมั่นในการทำงาน นั้นหมายความว่า ประชาชนเข้ามามีส่วนรวมในเชิงนโยบายก่อนแล้ว เพราะหลักธรรมาธิปไตย คือการบริหารที่ยึดส่วนรวมเป็นหลักพร้อมกับการมีเหตุผล ทุกฝ่ายสามารถแสดงออกได้นอกจากนั้นแล้ว ผู้บังคับบัญชาก็ต้องฟังผู้ใต้บังคับบัญชาด้วย เมื่อภายในองค์กรเกิดการบริหารงานด้วยคุณธรรม จริยธรรมทุกอย่างที่เป็นภาระงานทั้ง ๕ ด้านก็จะถูกนำมาปฏิบัติเชื่อมโยงกันก็จะทำให้ประชาชนที่เป็นผู้มารับบริการเกิดความพอใจและประทับใจสุดท้ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ประสบผลสัมฤทธิ์ด้านการบริหารองค์กรตามแผนงานและนโยบายที่กำหนดไว้ทุกประการ

^{๒๑} พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตฺโต), รัฐศาสตร์และจริยธรรมนักการเมืองแนวพุทธ, (กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิพุทธธรรม, ๒๕๔๘), หน้า ๗๘.