

## บทที่ 2

### วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษา ความคิดเห็นของพนักงานส่วนตำบล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและคณะกรรมการหมู่บ้าน ต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล โพนแพง อำเภอรามัญ จังหวัดนครพนม มีแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น
2. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร
3. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น
4. องค์การบริหารส่วนตำบล
5. องค์การบริหารส่วนตำบล โพนแพง อำเภอรามัญ จังหวัดนครพนม
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น

1. ความหมายของความคิดเห็น

ความคิดเห็น มีนักวิชาการได้ให้ความหมาย ดังนี้  
กฤษณา มหาวิทยาลัย (2531 : 38) กล่าวว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกด้านความรู้สึกต่อสิ่งหนึ่งสิ่งใดเป็นความรู้สึกเชื่อถือที่ไม่อยู่บนความแน่นอนหรือความจริงแต่ขึ้นกับจิตใจ บุคคลจะแสดงออกได้ง่ายโดยการแสดงเหตุผลสนับสนุนหรือปกป้องความคิดเห็นนั้น  
ความคิดเห็นบางอย่างเป็นผลของการแปลความหมายของข้อเท็จจริง ซึ่งขึ้นกับคุณสมบัติประจำตัวของแต่ละบุคคล เช่น ด้านความรู้ ประสบการณ์ในการทำงาน สภาพแวดล้อม ฯลฯ และมีอารมณ์เป็นส่วนประกอบ การแสดงความคิดเห็นนี้อาจได้รับการยอมรับหรือปฏิเสธจากคนอื่น ๆ ก็ได้

जारอง เงินดี (2534 : 2) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นว่าเป็นความรู้สึกของบุคคลที่มีต่อสิ่งใดในลักษณะที่ไม่ลึกซึ้งเหมือนทัศนคติ ความคิดเห็นนั้นอาจกล่าวได้ว่าเป็นการ

แสดงออกของทัศนคติก็ได้ สังเกตและวัดได้จากคน แต่มีส่วนที่แตกต่างไปจากทัศนคตินั้นเจ้าตัวอาจจะตระหนักหรือไม่ตระหนักก็ได้

นพมาศ ชีรเวทิน (2534: 139) ได้กล่าวถึงความคิดเห็นไว้ว่า เป็นส่วนที่มนุษย์ได้แสดงออกมาโดยการพูดหรือการเขียน โดยมนุษย์นั้นจะพูดจากใจจริง พูดตามสังคม หรือพูดเพื่อเอาใจผู้ฟังก็ตาม แต่เมื่อพูดหรือเขียนไปแล้วก็ทำให้เกิดผลได้ โดยคนส่วนใหญ่มักจะถือว่าสิ่งที่มนุษย์แสดงออกมานั้นเป็นสิ่งที่สะท้อนถึงความในใจ

นพมาศ ชีรเวทิน (2539 : 99) กล่าวว่า ความคิดเห็นนั้นถูกจัดว่าเป็นส่วนที่มนุษย์ได้แสดงออกมาโดยการพูดหรือการเขียน มนุษย์นั้นจะพูดจากใจจริงพูดตามสังคมหรือพูดเพื่อเอาใจผู้ฟังก็ตาม แต่เมื่อพูดหรือเขียนไปแล้วก็ทำให้เกิดผลได้ คนส่วนใหญ่มักจะถือว่าสิ่งที่มนุษย์แสดงออกมานั้นเป็นสิ่งที่สะท้อนถึงความในใจ

จิรายุ ทรัพย์สิน (2540 : 16) ได้สรุปความหมายของความคิดเห็นไว้ว่า ความคิดเห็นหมายถึง ความรู้สึกนึกคิดของบุคคลที่แสดงออกมา เพื่อให้ผู้อื่นได้สามารถที่จะเรียนรู้ตลอดจนสามารถที่จะประเมินค่าในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือประเด็นใดประเด็นหนึ่ง การลงความเห็นอาจจะเป็นไปในลักษณะเห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วยก็ได้ อันเนื่องจากสถานการณ์สิ่งแวดล้อม การติดต่อกับภายนอกการเข้าเป็นสมาชิกกลุ่มต่างๆและการพบปะสังสรรค์

ประภาเพ็ญ สุวรรณ (2542 : 3) กล่าวว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกทางด้านทัศนคติอย่างหนึ่ง แต่การแสดงความคิดเห็นนั้นมักจะมีอารมณ์เป็นส่วนประกอบ และเป็นส่วนที่พร้อมที่จะมีปฏิกิริยาเฉพาะอย่างต่อสถานการณ์ภายนอก

ธีระศักดิ์ บันทูปา (2541 : 55) ได้กล่าวไว้ว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกด้านความรู้สึกนึกคิด การตัดสินใจและความเชื่อมั่นต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง หรือเหตุการณ์ใดเหตุการณ์หนึ่งด้วยการพูด การเขียน โดยมีอารมณ์ ประสบการณ์ และสภาพแวดล้อมในขณะนั้นเป็นพื้นฐานในการแสดงออก ซึ่งอาจถูกต้องหรือไม่ก็ได้ อาจได้รับการยอมรับหรือปฏิเสธจากคนอื่นก็ได้ ความคิดเห็นอาจเปลี่ยนแปลงได้ตามกาลเวลา

ประวิตร ชูศรี (2542 : 2) สรุปความหมายของความคิดเห็นไว้ว่า เป็นการแสดงออกทางด้านความรู้สึกนึกคิด ความเชื่อ และการตัดสินใจในการพิจารณาข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือประเด็นสิ่งใดสิ่งหนึ่ง โดยอาศัยพื้นฐานทางด้านความรู้ ประสบการณ์และสภาพแวดล้อม

สงวน สุทธิเลิศอรุณ (2532 : 2) ให้ความหมายไว้ว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกซึ่งวิจรรณญาณที่มีต่อเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยเฉพาะความคิดเห็นมีความหมายแคบกว่า

ทัศนคติ(Attitude) เพราะความคิดเห็นของบุคคลเปลี่ยนแปลงไปตามข้อเท็จจริง (Fact) และทัศนคติความคิดเห็นเป็นการอธิบายเหตุผลที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งโดยเฉพาะ

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 (2546 : 231) อธิบายว่า ความ  
 คิดเห็น หมายถึง ข้อวินิจฉัยหรือความเชื่อถือที่แสดงออกตามที่เห็น ที่รู้ หรือที่คิด

สิริรัตน์ ถาวรสุวรรณ (2534:13) ความคิดเห็น หมายถึง ทั้งความคิดเห็นและ  
 ทัศนคตินั้น เป็นเรื่องของการแสดงออกของแต่ละบุคคล ต่อประชากรชาติทั่วไป ต่อ  
 ขนบธรรมเนียมประเพณี และการแสดงออกทางความคิดเห็นในรูปเกี่ยวกับตัวเขา นอกจากนี้  
 ยังอธิบายอีกว่า “คำว่า ความคิดเห็น นั้นจะใช้ในเรื่องเกี่ยวกับการลงความเห็น (Judgement)  
 และความรู้ (Knowledge) ในขณะที่ทัศนคตินั้น ใช้กันมากในเรื่องที่เกี่ยวกับความรู้สึก  
 (Feeling) และความชอบพอ (Preference) ในท้ายที่สุดเขาได้สรุปว่า เรามักใช้คำว่า ความ  
 คิดเห็นมากกว่าทัศนคติ”

อุทิศ แก้วขาว (2543 : 7) กล่าวว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกทางด้าน  
 ความรู้สึกต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งด้วยการพูด หรือการเขียน โดยอาศัยพื้นฐานด้านความรู้  
 ประสบการณ์ และสภาพแวดล้อม ความคิดเห็นอาจได้รับการยอมรับหรือปฏิเสธจากผู้อื่น ได้

สมยศ อักษร (2546 : 13) ได้สรุปความคิดเห็นเป็นการแสดงออกของบุคคลหรือ  
 กลุ่มคนทางด้านความรู้สึกต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง เป็นความรู้สึกที่ไม่อยู่บนความแน่นอนหรือความ  
 จริง แต่ด้วยจิตใจด้วยการพูดหรือการเขียนโดยอาศัยพื้นฐานความรู้ ประสบการณ์ในการทำงาน  
 การติดต่อระหว่างบุคคลและกลุ่มคน สภาพแวดล้อมและมีอารมณ์เป็นส่วนประกอบที่สำคัญซึ่ง  
 การแสดงความคิดเห็นนี้อาจจะได้รับการยอมรับหรือปฏิเสธจากคนอื่นได้ ความคิดเห็นจึงไม่  
 ถาวรและมีเปลี่ยนแปลงได้ง่ายในบางสถานการณ์ความคิดเห็นอาจอยู่ในลักษณะเห็น  
 ด้วยมากหรือเห็นด้วยน้อย

แมคเคเน็ย (McKechnie. 1968 : 1254) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นไว้ว่า  
 เป็นการประเมินค่า การแสดงความรู้สึก หรือคาดการณ์ในเรื่องคุณภาพหรือคุณค่าในเรื่องใด  
 เรื่องหนึ่งของบุคคล และการที่จะยอมรับ ความคิดเห็นนั้นๆ ต้องมีการพิจารณาหรือถกเถียงเพื่อ  
 หาข้อสรุปของความแตกต่างในเรื่องของทัศนคติและความเชื่อนั้นเสียก่อน

จากความหมายของความคิดเห็นพอสรุปได้ว่า ความคิดเห็น เป็นสภาพความรู้สึกที่  
 บุคคลใดบุคคลหนึ่งมีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ในเวลาใดเวลาหนึ่ง ซึ่งอาจเป็นผลมาจากความรู้ การ  
 รับรู้ประสบการณ์ที่บุคคลนั้นได้รับมา โดยบุคคลนั้นอาจจะแสดงออกทางใดทางหนึ่ง ไม่ว่าจะ  
 จะเป็นการพูด ลักษณะท่าทางหรือไม่แสดงออกเลยก็ได้

## 2. ประเภทของความคิดเห็น

แรมเมอร์ (Rammer, 1954 : 6-7 อ้างถึงใน เพทาย ศิริมุสิกะ. 2547 : 10-11) กล่าวว่าความคิดเห็นมี 2 ประการด้วยกัน คือ

1. ความคิดเห็นเชิงบวกสุด – เชิงลบสุด (Extreme opinion) เป็นความคิดเห็นที่เกิดจากการเรียนรู้และประสบการณ์ ซึ่งสามารถทราบทิศทางได้ ทิศทางบวกสุด ได้แก่ ความรักจนหลงทิศทางลบสุด ได้แก่ ความรังเกียจ ความคิดเห็นนี้รุนแรง เปลี่ยนแปลงยาก

2. ความคิดเห็นจากความรู้ความเข้าใจ (Cognitive contents) การมีความเห็นต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งขึ้นอยู่กับความรู้ความเข้าใจที่มีต่อสิ่งนั้น เช่น ความรู้ความเข้าใจในทางที่ดี ชอบ ขอมรับ เห็นด้วย ความรู้ความเข้าใจในทางที่ไม่ดี ได้แก่ ไม่ชอบ ไม่ยอมรับ ไม่เห็นด้วย ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็นการแสดงความคิดเห็นเป็นเรื่องของแต่ละบุคคล ซึ่งความคิดเห็นของแต่ละคนต่อเรื่องใดเรื่องหนึ่งแม้เป็นเรื่องเดียวกัน ไม่จำเป็นต้องเหมือนกันเสมอไป และอาจแตกต่างกันออกไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยพื้นฐาน ของแต่ละบุคคลที่ได้รับมาจนมีอิทธิพลต่อการแสดงความคิดเห็น

ออสแคม (Oskamp, 1977 : 110 อ้างถึงใน เพทาย ศิริมุสิกะ. 2547 : 10 - 11 ) ได้สรุปปัจจัยที่ทำให้เกิดความคิดเห็นดังนี้

1. ปัจจัยทางพันธุกรรมและร่างกาย (Genetic and physiological factors) เป็นปัจจัยตัวแรกที่ไม่ค่อยจะได้พูดถึงมากนัก โดยมีการศึกษาพบว่า ปัจจัยด้านพันธุกรรมจะมีผลต่อระดับความก้าวร้าวของบุคคล ซึ่งจะมีผลต่อการศึกษา เจตคติ หรือความคิดเห็นของบุคคลนั้นๆ ได้ ปัจจัยด้าน ร่างกาย เช่น อายุ ความเจ็บป่วย และผลกระทบจากการใช้ยาเสพติด จะมีผลต่อความคิดเห็นและเจตคติของบุคคล เช่น คนที่มีความคิดอนุรักษ์นิยมมักจะเป็นคนที่มีอายุมาก เป็นต้น

2. ประสบการณ์โดยตรงของบุคคล (Direct personal experience) คือบุคคลได้รับความรู้สึกและความคิดต่างๆ จากประสบการณ์โดยตรง เป็นการกระทำหรือพบเห็นต่อสิ่งต่างๆ โดยตนเอง ทำให้เกิดเจตคติหรือความคิดเห็นจากประสบการณ์ที่ตนเองได้รับ เช่น เด็กทารกที่แม่ได้ป้อนน้ำนมให้ทาน เขาจะมีความรู้สึกชอบ เนื่องจากน้ำนมหวาน เย็น หอม ชื่นใจ ทำให้เขามีความรู้สึกต่อน้ำนมที่ได้ทานเป็นครั้งแรกเป็นประสบการณ์ โดยตรงที่เขาได้รับ

3. อิทธิพลจากครอบครัว (Parental influence) เป็นปัจจัยที่บุคคลเมื่อเป็นเด็กจะได้รับอิทธิพลจากการอบรมเลี้ยงดูของพ่อแม่และครอบครัว ทั้งนี้เมื่อตอนเป็นเด็กเล็กๆ จะได้รับการ อบรมสั่งสอน ทั้งในด้านความคิด การตอบสนองความต้องการทางด้านร่างกาย การให้รางวัลและการลงโทษ ซึ่งเด็กจะได้รับจากครอบครัว และจากประสบการณ์ที่ตนเองได้รับมา

4. เจตคติและความคิดเห็นของกลุ่ม (Group determinants of attitude) เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อความคิดเห็นหรือเจตคติของแต่ละบุคคล เนื่องจากบุคคลจะต้องมีสังคมและอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่มดังนั้น ความคิดเห็นและเจตคติต่างๆ จะได้รับการถ่ายทอดและมีแรงกดดันจากกลุ่ม

5. สื่อมวลชน (Mass media) เป็นสื่อต่างๆ ที่บุคคลได้รับสื่อเหล่านี้ไม่ว่าจะเป็นหนังสือพิมพ์ ภาพยนตร์ วิทยุ โทรทัศน์ จะมีผลทำให้บุคคลมีความคิดเห็นมีความรู้สึกต่างๆ เป็นไปตามข้อมูลข่าวสารที่ได้รับจากสื่อ

### 3. ปัจจัยที่ก่อให้เกิดความคิดเห็น

ปัจจัยที่ก่อให้เกิดความคิดเห็น ขึ้นอยู่กับกลุ่มทางสังคมในหลายประการ (จำเรียงภาวจิตร. 2540 : 248-249) คือ

1. ภูมิหลังทางสังคม หมายถึงกลุ่มคนที่มีภูมิหลังที่แตกต่างกัน โดยทั่วไปจะมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันไปด้วย เช่น ความคิดเห็นระหว่างผู้เยาว์กับผู้สูงอายุ ชาวเมืองกับชาวชนบท เป็นต้น

2. กลุ่มอ้างอิง หมายถึง การที่คนเราจะคบหาสมาคมกับใคร หรือกระทำการหนึ่งสิ่งใดให้แก่ผู้ใด หรือการกระทำที่คำนึงถึงอะไรบางอย่างร่วมกันหรืออ้างอิงกันได้ เช่น ประกอบอาชีพเดียวกัน การเป็นสมาชิกกลุ่มหรือสมาคมเดียวกัน เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ย่อมมีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของบุคคลเหล่านั้นด้วย

3. กลุ่มกระตือรือร้น หรือกลุ่มเฉื่อยชา หมายถึง การกระทำใดที่ก่อให้เกิดความกระตือรือร้นเป็นพิเศษอันจะก่อให้เกิดกลุ่มผลประโยชน์ขึ้นมาได้ ย่อมส่งผลต่อการจงใจให้บุคคลที่เป็นสมาชิกเหล่านั้นมีความคิดเห็นที่คล้อยตามได้ไม่ว่าจะให้คล้อยตามในทางที่เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยก็ตาม ในทางตรงกันข้ามกลุ่มเฉื่อยชาที่จะไม่มีอิทธิพลต่อสมาชิกมากนัก

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้ศึกษาสรุปว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น ได้แก่ ปัจจัยส่วนบุคคล คือ ปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็นของบุคคลโดยตรง เช่น เพศ อายุ รายได้ และ

ปัจจัยสภาพแวดล้อม คือปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็นของบุคคลโดยอ้อม เช่น สื่อมวลชน กลุ่มที่เกี่ยวข้อง และครอบครัว

## แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการ

### 1. ความหมายของการจัดการ

ได้มีผู้ให้ความหมายของการจัดการ ไว้หลายท่าน ดังนี้

สมาน รังสีโยกฤษฎ์ และสุธี สุทธิสมบูรณ์ (2537 : 1) กล่าวว่า การจัดการ หมายถึง การดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยอาศัยปัจจัยต่าง ๆ ได้แก่ เงิน วัสดุ สิ่งของ และวิธีปฏิบัติงานเป็นอุปกรณ์ในการดำเนินงาน

สมคิด บางโม (2538 : 29) กล่าวว่า การจัดการคือศิลปะในการใช้ คน เงิน วัสดุ อุปกรณ์ในองค์การและนอกองค์การ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพ

สุพีร์ ลิ่มไทย (2541 : 81) กล่าวว่า การจัดการ (Management) คือ กระบวนการในการประสานบุคคลและทรัพยากรอื่น ๆ เพื่อปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ การจัดการ เป็นกระบวนการออกแบบและรักษาซึ่งสภาพแวดล้อมซึ่งบุคคลทำงานร่วมกันในกลุ่มให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Koontz & O'Denell, 1982 : 532)

ธีรวุฒิ บุญยโสภณ และวีระพงษ์ เกลิมจิระรัตน์ (2543 : 12) กล่าวว่า การจัดการคือกระบวนการอย่างหนึ่งภายในองค์การซึ่งมีลำดับการทำงานเป็นขั้นตอน มีกลุ่มบุคคลเป็นกลไกสำคัญในการบริหาร มีเงินทุน เครื่องจักร และวัสดุครุภัณฑ์ต่าง ๆ เป็นองค์ประกอบ ด้วยการจัดการนั้นจะเน้นในเรื่องการดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบายซึ่งโดยทั่วไปมักจะอาศัยทรัพยากรหลักประเภทวัสดุอุปกรณ์ คน เงิน และข่าวสารข้อมูล โดยใช้กระบวนการจัดการเป็นเครื่องมือช่วยผู้จัดการที่ดีจะต้องมีความรอบรู้ในเรื่องการจัดการและมีศิลปะในการจัดการอีกด้วย

### 2. กระบวนการจัดการ

การจัดการเป็นกระบวนการ (Management as a process) มีความสัมพันธ์กับการกำหนดจุดมุ่งหมายขององค์การและแปรเปลี่ยนจุดมุ่งหมายนั้นสู่การปฏิบัติจริง การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์การ ไปสู่เป้าหมายที่กำหนด โดยผ่านกระบวนการที่เป็นระบบ (Systematic) ซึ่งลูเทอร์และเออร์วิค (Luther and Urwick, 1973 : 13) ได้นำหลักการของฟาโยล์

มาปรับปรุงประยุกต์ และได้เสนอเป็นหลักการว่า การบริหารจัดการจะประกอบด้วย 7 ด้าน ที่รู้จักกันในชื่อของ “POSDCORB” มีรายละเอียดดังนี้ (สมคิด บาง โม. 2538 : 72)

2.1 การวางแผน (P = Planning) หมายถึง การจัดวางหรือกำหนดว่ามีอะไรบ้างที่จะต้องปฏิบัติตามลำดับหรือมวองอะไร และทำอะไรให้งานบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ อาจจัดทำเป็นแผนระยะสั้น หรือแผนระยะยาวก็ได้ รูปแบบของแผนควรประกอบด้วยหัวข้อวัตถุประสงค์ นโยบายแนวปฏิบัติและมาตรฐานของงาน โดยคำนึงว่าจะทำอะไร (What) จะทำอย่างไร (How) จะใช้เงินเท่าไร (How much) จะมอบหมายให้ใครทำ (Who) จะทำที่ไหน (Where) และจะทำเมื่อใด (When)

2.2 การจัดองค์การ (O = Organizing) หมายถึง การจัดหน่วยงานกำหนดโครงสร้างของหน่วยงาน การจัดแบ่งส่วนงาน พร้อมทั้งกำหนดวัตถุประสงค์ กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของแต่ละส่วนงาน ตลอดจนกำหนดสายงานควบคุมและบังคับบัญชาในลักษณะหน่วยงานหลัก(Line) หน่วยงานที่ปรึกษา (Staff) และหน่วยงานช่วย (Auxiliary) พร้อมทั้งกำหนดช่วงการบังคับบัญชาไว้ด้วย การจัดองค์การเป็นเรื่องสำคัญมาก เพราะถ้ามีการจัดองค์การที่ดีจะช่วยให้เกิดความราบรื่นในองค์การนั้น ในการจัดองค์การอาจแสดงไว้ในรูปของแผนภูมิองค์การ สายการบังคับบัญชา และการติดต่อสื่อสาร

2.3 การจัดบุคลากร (S = Staffing) หมายถึง การดำเนินงานด้านบุคคล ได้แก่ การจัดอัตรากำลัง การสรรหา การพัฒนาบุคลากร การสร้างบรรยากาศการทำงานที่ดี การประเมินผลการทำงาน และการให้พินิจจากงาน

2.4 การอำนวยการ (D = Directing) หมายถึง การวินิจฉัยสั่งการ การควบคุมบังคับบัญชา และควบคุมการปฏิบัติงานและการตัดสินใจ

2.5 การประสานงาน (Co = Coordinating) หมายถึง การประสานกิจการระหว่างหน่วยงานหรือตำแหน่งที่เกี่ยวข้องรวมทั้งการติดต่อสื่อสารภายในองค์การ เพื่อให้การดำเนินงานขององค์การหรือหน่วยงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อย รวดเร็ว และ บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ โดยยึดถือหน้าที่วัตถุประสงค์และมาตรฐานการปฏิบัติขององค์การเป็นหลัก ทั้งนี้เพื่อให้องค์การเป็นปึกแผ่นและก้าวหน้าอยู่เสมอ

2.6 การรายงานผล (R = Reporting) หมายถึง การเสนอผลการปฏิบัติงาน และการประชาสัมพันธ์ขององค์การให้ผู้บริหารและสมาชิกของหน่วยงานทราบว่าการปฏิบัติงานรุดหน้าหรือไม่มีอุปสรรคและข้อขัดข้องประการใดผลการปฏิบัติสอดคล้องและ

บรรลุป้าหมายขององค์กรหรือไม่ เพื่อจะได้เป็นการประเมินผลงานขององค์กรและประเมินผลการปฏิบัติงานของเพื่อนร่วมงานด้วย

2.7 การจัดงบประมาณ (B = Budgeting) หมายถึง การจัดทำงบประมาณ  
บัญชีการใช้จ่ายเงินการควบคุมและตรวจสอบด้านการเงิน

จากการศึกษาแนวคิดของ ลูเทอร์ และ เออร์วิก (Luther and Urwick, 1973 : 13) เกี่ยวกับกระบวนการจัดการ 7 ด้าน หรือที่รู้จักกันในชื่อของ “POSDCORB” นั้น ผู้ศึกษาได้นำแนวคิดมาใช้เป็นแนวทางการศึกษาเกี่ยวกับการบริหารจัดการขององค์กรบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นกระบวนการจัดการที่ครอบคลุมการดำเนินการบริหารจัดการในองค์การบริหารส่วนตำบล โดยการอาศัยกระบวนการจัดการนี้ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์กรที่ได้กำหนดไว้ โดยการวางแผน การจัดองค์กร การจัดบุคลากร การอำนวยความสะดวก การประสานงาน การรายงานผล และการจัดงบประมาณ จำแนกรายละเอียด ดังนี้

### 1. การวางแผน (Planning)

การดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ การดำเนินงานให้ประสบผลสำเร็จโดยใช้ทรัพยากรการจัดการอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องมีแผนในการดำเนินงานอย่างรัดกุมและรอบคอบคือ ต้องมี “การวางแผน” กระบวนการแรกของการจัดการ ก็คือ การวางแผน (Planning) ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับการกำหนด (การเลือก) ภารกิจ (Missions) และวัตถุประสงค์ (Objectives) ตลอดจนกิจกรรมเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์นั้น

#### 1.1 ความหมายของการวางแผน

การวางแผน เป็นภารกิจแรกของการบริหารงาน ถ้าหน่วยงานได้มีการวางแผนที่ดี ตั้งแต่ต้นย่อมส่งผลให้การปฏิบัติประสบความสำเร็จตามที่คาดหวังอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นการศึกษาได้กล่าวไว้คือ

ธงชัย สันติวงษ์ (2537 : 79) ได้ให้ความหมายของการวางแผนว่า การวางแผน หมายถึงการกำหนดวิถีทางที่จะปฏิบัติไว้เป็นการล่วงหน้า (Predetermine a course of action) ซึ่งจะทำให้เกิดผลสำเร็จตามความต้องการ

คุนซ์ (Koontz, 1982: 27 อ้างถึงใน สมคิด บางโม, 2538 : 82) ให้ความหมายว่า การวางแผน คือ การตัดสินใจล่วงหน้าว่าจะทำอะไร ทำไม เมื่อไร และใครทำ

สุพีร์ ติมไทย (2541 : 83) กล่าวว่า การวางแผน หมายถึง การกำหนดเป้าหมายขององค์กรและตัดสินใจว่าจะปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าวได้อย่างไร

พะยอม วงศ์สารศรี (2542 : 64) กล่าวว่า การวางแผน คือ ความพยายามที่



เป็นระบบ(Systematic attempt) เพื่อตัดสินใจเลือกแนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุดสำหรับอนาคต เพื่อให้องค์การบรรลุผลที่ปรารถนา

อนันต์ เกตุวงศ์ (2543 : 3 - 4) กล่าวว่า การวางแผน (Planning) คือ การตัดสินใจล่วงหน้าในการเลือกทางเกี่ยวกับสิ่งต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นวัตถุประสงค์หรือวิธีการกระทำโดยทั่วไปจะเป็นการตอบคำถามต่อไปนี้คือ จะทำอะไร (What) จะกระทำเมื่อใด (When) จะทำที่ไหน (Where) และทำอย่างไร (How)

## 1.2 ความสำคัญของการวางแผน

สมคิด บาง โม (2538: 50) กล่าวว่า องค์การของธุรกิจจะประสบความสำเร็จตามเป้าหมายได้หากมีการวางแผนไว้เป็นอย่างดี การวางแผนจะอำนวยความสะดวกแก่การประกอบธุรกิจดังนี้

1.2.1 เป็นการลดความไม่แน่นอนและปัญหาความยุ่งยากซับซ้อนที่จะเกิดในอนาคตองค์การจึงจำเป็นต้องเตรียมตัวให้สามารถปรับตัวและเผชิญกับสิ่งที่จะเกิดขึ้นอันเนื่องมาจากความผันผวนของสิ่งแวดล้อมอัน ได้แก่ สภาพเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง เป็นต้น

1.2.2 ทำให้เกิดการยอมรับแนวความคิดใหม่ ๆ เข้ามาในองค์การ

1.2.3 ทำให้การดำเนินการขององค์การบรรลุเป้าหมายที่ปรารถนาทั้งนี้ เพราะการวางแผนเป็นงานที่ต้องกระทำเป็นจุดเริ่มแรกของทุกฝ่ายในองค์การ เพื่อเป็นหลักประกันให้ธุรกิจดำเนินการไปด้วย ความมั่นคงและมีการเจริญเติบโตด้วยดี

1.2.4 เป็นการลดความสูญเปล่าของหน่วยงานที่เข้าซ้อน ช่วยให้การงานประสานสัมพันธ์กัน เพราะการวางแผนทำให้มองเห็นภาพรวมขององค์การที่ชัดเจนขึ้น และยังอำนวยความสะดวกในการจัดระเบียบขององค์การให้มีความเหมาะสมกับสภาพของธุรกิจที่ดำเนินอยู่

1.2.5 ทำให้เกิดความชัดเจนในการดำเนินงาน เพราะการวางแผนช่วยให้มีการเลือกแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนในอนาคตอย่างเหมาะสมกับสภาพของธุรกิจที่ดำเนินอยู่

1.2.6 ช่วยให้การตรวจสอบและการควบคุมงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

กล่าวโดยสรุปว่าไม่มีองค์การใดที่ประสบความสำเร็จได้โดยปราศจากการวางแผน ดังนั้น การวางแผนจึงเป็นภารกิจอันดับแรกที่มีความสำคัญของการบริหารจัดการที่ดี

## 1.3 ลักษณะของการวางแผน

ศิริวรรณ เสรีรัตน์และคณะ (2539 : 74-76 ) กล่าวว่า การวางแผน ประกอบด้วยลักษณะสำคัญ 4 ด้าน คือ

1.3.1 การวางแผนจะต้องสนับสนุนเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ขององค์การ (The contribution to purpose and objectives) ทุกแผนจะช่วยกำหนดจุดมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ขององค์การความคิดนี้ได้เกิดจากลักษณะของธุรกิจซึ่งดำเนินการเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่ม โดยอาศัยความร่วมมือกัน

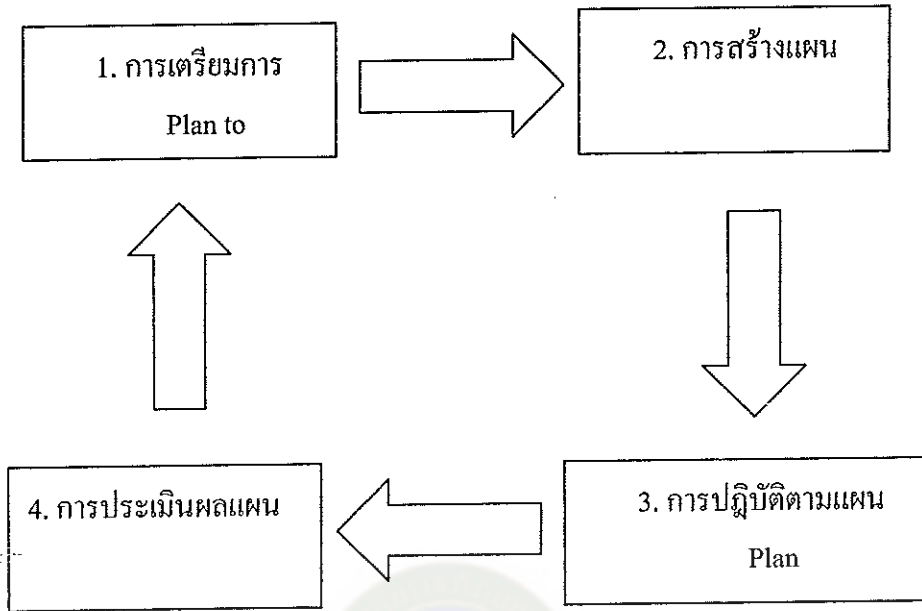
1.3.2 การวางแผนเป็นงานอันดับแรกของการจัดการ (Primary of planning) การวางแผนช่วยในการจัดการทุกหน้าที่ ทั้งยังเป็นตัวสนับสนุนให้งานด้านอื่น ๆ ดำเนินไปด้วยความ สอดคล้อง

1.3.3 ความหลากหลายของการวางแผน (The pervasiveness of planning) การวางแผนเป็นงานของผู้จัดการทุกระดับที่จะต้องทำแล้วแต่ขอบเขตของอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกัน ทั้งนี้เพราะผู้จัดการ ในระดับที่แตกต่างกันต่างก็มีความรับผิดชอบควบคุมให้งาน ที่ตนกระทำอยู่ให้ประสบความสำเร็จ ฉะนั้นการวางแผนจึงมีความสำคัญยิ่ง

1.3.4 ประสิทธิภาพของแผนงาน (The efficiency of plans) การวางแผนนั้น ผู้วางแผนจะต้องคำนึงให้แผนงานที่วางมีประสิทธิภาพ ซึ่งสามารถพิจารณาจากการบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การด้วยการลงทุนอย่างประหยัดและคุ้มค่า เช่น การใช้เวลา เงิน เครื่องมือ แรงงาน และการบริหารที่ดีที่สร้างความพึงพอใจให้แก่สมาชิกในองค์การ

#### 1.4 กระบวนการวางแผน

เอกชัย ชีวะตระกูลกิจ (2538 : 37) กล่าวว่า กระบวนการในการวางแผนสามารถแสดงด้วยภาพประกอบดังนี้



แผนภูมิที่ 2 กระบวนการวางแผนโดยเริ่มจากการเตรียมการ  
ที่มา : เอกชัย ชีวะตระกูลกิจ. 2538 : 37.

การสร้างแผนการปฏิบัติตามแผนและการประเมินผลแผนจากภาพ  
ข้างต้นอธิบายได้ดังนี้

1. การเตรียมการ (Plan to plan) หมายถึง การเตรียมการก่อนการ  
วางแผน ซึ่งมีกิจกรรมที่ต้องปฏิบัติ ดังนี้

- 1.1 นโยบายและเป้าหมายขององค์กรต้องการอะไร
- 1.2 วิเคราะห์สภาพการณ์ปัจจุบันงานในหน้าที่ความรับผิดชอบ

ตลอดจนความพร้อมในการทำงาน

- 1.3 วัตถุประสงค์ ความต้องการสอดคล้องกับนโยบายและเป้าหมาย

ขององค์กรหรือไม่

- 1.4 สภาพแวดล้อมปัจจุบันและโอกาสเอื้ออำนวยให้มากน้อย

เพียงใด

- 1.5 ผลสำเร็จที่ต้องการภายในระยะเวลาที่กำหนด

- 1.6 ข้อมูลต่างๆที่ต้องการ บุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับแผน

มีใครบ้าง

2. การสร้างแผน หมายถึง การกำหนดแผนที่ต้องการขึ้นมาให้ชัดเจนมีกิจกรรมที่ต้องปฏิบัติ ดังนี้

- 2.1 มาตรฐานหรือคุณภาพงานที่ต้องปฏิบัติ
- 2.2 มีทางเลือกกิจกรรมอะไรบ้างที่ต้องปฏิบัติเพื่อให้บรรลุตามต้องการ
- 2.3 อุปสรรคหรือข้อจำกัดที่จะเกิดขึ้นและวิธีการแก้ไขอุปสรรคหรือข้อจำกัด
- 2.4 ตัดสินใจเกี่ยวกับทางเลือกหรือ กิจกรรมที่คิดว่าดีที่สุดเหมาะสมกับสถานการณ์
- 2.5 กำหนดขั้นตอนของการปฏิบัติงาน
- 2.6 ทรัพยากรที่ต้องการเพื่อสนับสนุนการทำงานมีอะไรบ้าง
- 2.7 เขียนเป็นแผนงานให้ชัดเจนโดยมีการกำหนดช่วงระยะเวลาเริ่มต้นสิ้นสุดและผู้รับผิดชอบแต่ละกิจกรรม

3. การปฏิบัติตามแผน หมายถึง การนำแผนที่สร้างขึ้นไปสู่การปฏิบัติมีกิจกรรมที่ต้องปฏิบัติ ดังนี้

- 3.1 กำหนดคนที่จะรับผิดชอบในการปฏิบัติและการควบคุมงานในแต่ละส่วน
  - 3.2 การประชุม เพื่อสร้างความเข้าใจกับบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามแผนก่อนที่จะมีกิจกรรมมอบหมายงานให้รับผิดชอบไปปฏิบัติ
  - 3.3 จัดสรรทรัพยากรสนับสนุนการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่องและเพียงพอ
  - 3.4 กำหนดรูปแบบความร่วมมือและการประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ หรือบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องกับแผน
  - 3.5 การนิเทศงาน (Supervision) ช่วยเหลือแนะนำในการปฏิบัติงาน
  - 3.6 การควบคุมกำกับและติดตามผลการปฏิบัติงานตามแผนซึ่งอาจจะใช้เทคนิคพีพีเอส เวิร์ท (PPBS Pert/CPM) หรือ แก็นท์ ชาร์ท (Gantt Chart) ช่วยในการควบคุมก็ได้
4. การประเมินผลแผน หมายถึง การประเมินผล การปฏิบัติงานว่าได้บรรลุตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ต้องการหรือไม่ การประเมินผลแผนนี้เป็นการประเมิน

เพื่อให้ข้อมูลกลับไปยังขั้นที่ 1 ของกระบวนการวางแผนนั่นเอง สำหรับกิจกรรมที่ต้องปฏิบัติมีดังนี้

- 4.1 ผลการปฏิบัติงานได้ตามที่โครงการมากน้อยเพียงใด
- 4.2 ปัญหาและอุปสรรคที่พบ
- 4.3 ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามแผน
- 4.4 สมควรที่จะมีกิจกรรมทบทวนแผนปรับแผนหรือไม่

#### 5. ประเภทของการวางแผน

การแบ่งแผนออกเป็นประเภทต่าง ๆ นั้นจะขึ้นอยู่กับเกณฑ์ที่นำมาใช้ โดยทั่วไปแล้วการจัดแบ่งประเภทสามารถจำแนกได้ดังนี้ (ศิริอร ชันชท์ถัด. 2539 : 59 - 62)

##### 5.1 ประเภทของแผนตามระยะเวลา

5.1.1 แผนระยะสั้น (Short - range planning) มีระยะเวลาดำเนินการระหว่าง 1 - 3 ปี มักจะเป็นการกำหนดกิจกรรมช่วงสั้น ๆ ซึ่งมีความสัมพันธ์และสอดคล้องกับแผนระยะยาว

5.1.2 แผนระยะปานกลาง (Medium - range planning) เป็นแผนที่มีระยะเวลาดำเนินการในช่วง 3 - 5 ปี

5.1.3 แผนระยะยาว (Long - range planning) เป็นแผนที่มีระยะเวลาดำเนินการตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไป เพราะต้องใช้กระบวนการวางแผนและการทำงาน สลับซับซ้อน ตลอดจนต้องใช้การศึกษาวิจัยเป็นเวลานานกว่า 5 ปีขึ้นไป

##### 5.2 ประเภทของแผนตามลักษณะเฉพาะ

5.2.1 แผนเฉพาะ (Specific planning) เป็นแผนที่กำหนดความต้องการ หรือ วัตถุประสงค์ในการปฏิบัติงานที่เฉพาะเจาะจง

5.2.2 แผนกำหนดทิศทาง (Directional planning) เป็นแผนที่กำหนดเพียงทิศทางความต้องการในการปฏิบัติงานไว้อย่างกว้าง ๆ แผนประเภทกำหนดทิศทาง (Directional planning) นี้อาจจะเทียบเคียงได้กับแผนประเภทกลยุทธ์ (Strategic planning)

##### 5.3 ประเภทของแผนตามระดับการจัดการ

5.3.1 แผนกลยุทธ์ (Strategic planning) เป็นการวางแผนในลักษณะการพิจารณาภาพรวมทั้งหมด (Overall planning) ด้วยการกำหนดวัตถุประสงค์ จัดสรรทรัพยากรและกำหนดขอบเขตอย่างกว้าง ๆ ของกิจกรรม เพื่อให้การดำเนินงานสามารถบรรลุ วัตถุประสงค์ขององค์การ

5.3.2 แผนบริหาร (Administrative planning) เป็นการวางแผนเพื่อกำหนดกรอบและทิศทางไว้สำหรับแผนปฏิบัติการ (Operative planning)

5.3.3 แผนการปฏิบัติการ (Operative planning) เป็นแผนที่ไว้ใช้ดำเนินการในภาคปฏิบัติ

5.4 ประเภทของแผนตามลักษณะการปฏิบัติหรือสถานการณ์ใช้ เพราะสถานการณ์ที่แตกต่างกันการเลือกใช้แผนย่อมแตกต่างกัน โดยสามารถแบ่งได้ดังนี้

5.4.1 แผนใช้ครั้งเดียว (Single-use planning) เป็นแผนที่ใช้เพื่อปรับและเสริมการวางแผนใช้ประจำ เนื่องจากแผนที่ใช้ประจำไม่อาจตอบสนองความเหมาะสมในสถานการณ์ต่าง ๆ ได้แผนชนิดนี้จึงเกิดขึ้นเพื่อเป็นแนวทางการปฏิบัติงานเฉพาะสถานการณ์ ช่วยความเสถียรและเป็นการใช้ที่เหมาะสมกับสถานการณ์

5.4.2 แผนใช้ประจำหรือแผนหลัก (Standing planning) เป็นแผนที่มีลักษณะบ่งบอกถึงแนวความคิด หลักการและแนวทางปฏิบัติในการทำกิจกรรมที่เกิดขึ้นบ่อยหรือแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นประจำ รวมถึงนโยบาย วิธีปฏิบัติงาน กฎ วิธีการและมาตรฐาน แผนชนิดนี้จะมีจุดอ่อนเมื่อสถานการณ์บางอย่างเปลี่ยนแปลงไปจึงต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะกับสถานการณ์

สรุปได้ว่า การวางแผน (Planning) เป็นการเตรียมการโดยการหาข้อมูล แล้วสร้างแผนโดยกำหนดวัตถุประสงค์ ขั้นตอนการปฏิบัติ ระยะเวลาและผู้รับผิดชอบ แล้วนำแผนนั้นไปปฏิบัติตามขั้นตอนแล้วประเมินผลแผนที่ปฏิบัติ เพื่อเป็นข้อมูลในการวางแผนครั้งต่อไป

## 2. การจัดองค์การ

องค์การมีความสำคัญต่อบุคคลเช่นเดียวกับบุคคลมีความสำคัญต่อองค์การ องค์การเปรียบเสมือนบ้านที่สองของบุคคล จึงต้องให้ความสำคัญต่อการจัดองค์การ เช่นเดียวกับการจัดหาที่อยู่อาศัย การจัดองค์การเป็นการดำเนินงาน ขั้นที่ 2 ของกระบวนการจัดการ โดยต่อจากการวางแผนการจัดองค์การเป็นการกำหนดรูปร่างโครงสร้างองค์การ จัดแผนงาน โดยแบ่งเป็นหมวดหมู่กำหนดอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของบุคลากรและสายการบังคับบัญชา รวมถึงการเชื่อมโยงติดต่อสัมพันธ์ภายในองค์การ ทั้งนี้เพื่อเอื้ออำนวยต่อการจัดการบุคลากรให้เหมาะสมกับโครงสร้างเหมาะสมกับอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบและสามารถกำหนดมาตรฐานของบุคคล เพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพ โดยทั่วไปก็คือการจัดให้คน (Individuals) และงาน (Jobs) เข้ากันได้โดยเหมาะสมนั่นเอง

## 2.1 ความหมายของการจัดองค์การ

บาร์นาร์ด (Barnard, 1986 : 398 ; อ้างถึงใน ฌรงค์ นันทวรรณ และเอื้องฟ้า นันทวรรณ, 2536 : 89) กล่าวว่า การจัดองค์การ คือ ระบบของการประสานงานหรือแรงงานร่วมกันของบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปอย่างมีความรู้สึกลำบากจากความหมายข้างต้น การจัดองค์การจะประกอบด้วย

1. การกำหนดส่วนงานและการแบ่งงาน
2. การกำหนดความสัมพันธ์ภายในองค์การ
3. การกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ

ธงชัย สันติวงษ์ (2537 : 220) กล่าวว่า การจัดองค์การ หมายถึง ความพยายามของผู้บริหารที่จะให้มีหนทางสำหรับการปฏิบัติงานให้สำเร็จผลตามแผนงานที่ได้วางเอาไว้

ชวลิต ประภาวนนท์ (2539 : 139) กล่าวว่า การจัดองค์การ หมายถึง กระบวนการที่กำหนด กฎ ระเบียบ แบบแผน ในการปฏิบัติงานขององค์การ ซึ่งรวมถึงวิธีการทำงานร่วมกัน

ศิริอร ชันธหัตถ์ (2539 : 79) ได้สรุปว่า การจัดองค์การ หมายถึง การจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนงานต่าง ๆ และบุคคลในองค์การ โดยกำหนดภารกิจ อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้ชัดเจน เพื่อให้การประกอบการตามภารกิจขององค์การบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

## 2.2 ความสำคัญของการจัดองค์การ

ชวลิต ประภาวนนท์ (2539 : 140) กล่าวว่า องค์การโดยทั่วไป จะมีทั้งขนาดใหญ่และขนาดเล็กแตกต่างกัน แต่อย่างไรก็ยังคงมีการจัดองค์การ เพราะจะทำให้ทราบแนวทางปฏิบัติงาน (Work flow) จึงทำให้พนักงานทำงานไม่ ซ้ำซ้อนกันหรือขัดแย้งกันในหน้าที่ ทั้งยังให้ทราบขอบเขตของงานการติดต่อประสานงานกันจะได้สะดวกขึ้น จะเห็นได้ว่าการจัดองค์การมีความจำเป็นและก่อให้เกิดประโยชน์หลายด้าน ดังนี้

### 1. ประโยชน์ต่อองค์การ

1.1 การจัดโครงสร้างองค์การที่ดีและเหมาะสม จะทำให้องค์การบรรลุวัตถุประสงค์และเจริญก้าวหน้าขึ้นไปเรื่อย ๆ

1.2 ทำให้งานไม่ซ้ำซ้อนไม่มีแผนงานมากเกินไปเป็นการประหยัดต้นทุนไปด้วย

1.3 องค์การสามารถปรับตัวเข้ากับสภาพแวดล้อม ที่เปลี่ยนแปลงไปได้ง่าย  
ตามความจำเป็น

## 2. ประโยชน์ต่อผู้บริหาร

- 2.1 การบริหารงานง่าย สะดวก รู้ว่าใครรับผิดชอบอะไร มีหน้าที่อะไร
- 2.2 แก้ปัญหาการทำงานซ้ำซ้อน ได้ง่าย
- 2.3 ทำให้งานไม่ค้างค้ำ ณ. จุดใด สามารถติดตามแก้ไขได้ง่าย
- 2.4 การมอบอำนาจทำได้ง่ายจัดปัญหาการเกี่ยวกันทำงานหรือปิด

ความรับผิดชอบ

## 3. ประโยชน์ต่อผู้ปฏิบัติงาน

- 3.1 ทำให้รู้อำนาจหน้าที่และขอบข่ายการทำงานของตนว่ามีเพียงใด
- 3.2 การแบ่งงานให้พนักงานอย่างเหมาะสม ช่วยให้พนักงานมีความพอใจไม่เกิดความรู้สึกว่างานมากไปหรือน้อยไป

3.3 เมื่อพนักงานรู้อำนาจหน้าที่ และขอบเขตงานของตนเองย่อมก่อให้เกิดความคิดริเริ่มในการทำงาน

3.4 พนักงานเข้าใจความสัมพันธ์ของตนต่อฝ่ายอื่น ๆ ทำให้สามารถติดต่อกันได้ดียิ่งขึ้น

## 2.3 กระบวนการจัดองค์การ

การจัดองค์การให้มีประสิทธิภาพนั้น เดล (Dale, 1978 : 132; อ้างถึงใน สมคิด บางโม, 2538 : 101-102) ได้เสนอแนะการจัดองค์การเบื้องต้นไว้ 3 ประการดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 กำหนดรายละเอียดของงานเพื่อให้องค์การบรรลุเป้าหมาย องค์การต่าง ๆ สร้างขึ้นมาเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง งานต่าง ๆ ขององค์การย่อมมีมากน้อยต่างกันตามประเภท

ขั้นตอนที่ 2 การแบ่งงานให้แต่ละคนในองค์การรับผิดชอบตามความเหมาะสมและตามความสามารถ การแบ่งงานเบื้องต้นควรจะเป็นการรวมกลุ่มของงานที่มีลักษณะคล้ายกันหรือสัมพันธ์กันเป็นแผนงาน แล้วจึงแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบให้แต่ละคนแต่ละแผนก การแบ่งงานควรให้ทุกคน ได้ทำงานตามความรู้ความสามารถได้ปฏิบัติงานอย่างเหมาะสม ไม่มากหรือน้อยเกินไปและได้รับผลตอบแทนจากงานที่ได้ปฏิบัติให้กับองค์การด้วยความชอบธรรม



ขั้นตอนที่ 3 การประสานงาน เมื่อได้แบ่งงานให้แต่ละฝ่ายแต่ละแผนกแล้ว  
ขั้นต่อไปคือจัดให้มีการประสานงานระหว่างแผนกต่าง ๆ เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่าง  
ราบรื่นและบรรลุ เป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ หากการประสานงานไม่ดีหรือไม่มีการ  
ประสานงานการทำงานอาจซ้ำซ้อนหรือขัดกัน ทำให้การทำงานล่าช้าและเกิดปัญหาต่าง ๆ  
ตามมา

#### 2.4. การจัดโครงสร้างขององค์การ

การจัดโครงสร้างองค์การที่เหมาะสมกับประเภทธุรกิจ สภาพแวดล้อม  
ตลอดจนขนาดขององค์การย่อมจะทำให้การบริหารงานเป็นไปโดยราบรื่นและบรรลุเป้าหมาย  
ขององค์การ

ศิริอร ชันชหัตถ์ (2539 : 85) กล่าวว่าโครงสร้างขององค์การ (Organization structure) หมายถึงภาพรวมของหน่วยงานย่อยความสัมพันธ์ของหน่วยงานย่อยในองค์การ  
สามารถแบ่ง ได้ดังนี้

1. โครงสร้างองค์การตามสายงานหลัก (Line organization) เป็นโครงสร้างที่  
แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของการบังคับบัญชาจากบนลงล่างเป็นขั้น ๆ และชัดเจน ลักษณะ  
โครงสร้างเข้าระดับแต่ปัญหาสำหรับโครงสร้างลักษณะนี้ ก็คือ ขาดผู้เชี่ยวชาญเฉพาะการ  
ดำเนินงาน ไม่ครอบคลุมขอบข่ายของงาน ได้ทั้งหมดและให้อำนาจควบคุมโดยตรงต่อ  
ผู้บังคับบัญชาระดับสูงเท่านั้น

2. โครงสร้างองค์การแบบสายงานที่ปรึกษา (Staff organization) ให้เป็นสาย  
งานช่วยเหลือแนะหรือให้ข้อมูลคำปรึกษา ดังนั้นหน่วยงานที่ปรึกษามักเป็นผู้เชี่ยวชาญ  
เฉพาะงานแต่ไม่มีอำนาจบังคับบัญชา หน่วยงานนี้จะช่วยให้การดำเนินงานต่าง ๆ ในองค์การมี  
ประสิทธิภาพความคิดพลาดลดลงแต่ในบางกรณีอาจเกิดความขัดแย้งกัน เนื่องจากมีความเห็น  
ต่างกันระหว่างหน่วยงานหลักและหน่วยงานที่ปรึกษา

3. โครงสร้างองค์การตามหน้าที่การงาน (Functional organization) เป็น  
โครงสร้างที่จัดตั้งขึ้น โดยแบ่งตามประเภทหรือหน้าที่การงาน ก่อให้เกิดการได้คนมี  
ความสามารถทำงานในประเภทนั้น ๆ และมีความเชี่ยวชาญงานในหน้าที่ชนิดเดียวกัน จึงง่าย  
ต่อการประสานงาน เนื่องจากแต่ละคนมีความสนใจในงานและใช้ภาษาเดียวกัน ทำให้การ  
ดำเนินงานรวดเร็ว สม่่าเสมอพร้อมทั้งเกิดความประหยัดเพราะสามารถสร้างผลิตผลได้เต็มเม็ด  
เต็มหน่วย การใช้เครื่องจักรและแรงงานก็ใช้ได้ผลคุ้มค่า แต่โครงสร้างลักษณะนี้จะเกิดผลเสีย  
คือ การประสานงานขององค์การจะยุ่งยากเพราะมีหัวหน้า หลายคน การวางแผนงานยุ่งยากขึ้น

และแต่ละฝ่ายก็จะเน้นความสำคัญของเป้าหมายของคนมากขึ้นไปโดยไม่คำนึงถึงเป้าหมายรวมขององค์กร

4. โครงสร้างองค์กรแบบเมทริกซ์ (Matrix organization) การผสมผสานโครงสร้างแบบต่าง ๆ เข้าด้วยกัน ในลักษณะเฉพาะกิจหรือในช่วงเวลาหนึ่งจนกว่าจะเสร็จ ทำให้องค์กรสามารถนำพนักงานที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะด้านมาช่วยทำงาน ผลงานที่ได้ก็จะมีประสิทธิภาพและประหยัดค่าใช้จ่ายที่จะใช้จ้างผู้เชี่ยวชาญ ไม่ต้องรับบุคลากรเพิ่มและพนักงานได้ทำงานเต็มที่แต่บางครั้งบุคลากรอาจเกิดความสับสน กำหนดความสำคัญของงานไม่ถูกว่าจะทำงานประจำหรือ งาน โครงการก่อน อาจมีปัญหาในเรื่องการปรับตัวในการทำงานร่วมกันเพราะเปลี่ยนผู้บังคับบัญชา ถ้าไม่สามารถติดต่อสัมพันธ์กันได้การทำงานจะล้มเหลวเกิดความขัดแย้งและองค์กรจะไม่ ประสบความสำเร็จ

5. โครงสร้างองค์กรแบบคณะกรรมการบริหาร (Committees organization) เป็นการตั้งคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยบุคคลมาจากหลาย ๆ ฝ่ายจะทำให้ทุกคนเข้าใจปัญหาและก่อให้เกิดการยอมรับในปัญหาที่ฝ่ายอื่นเผชิญอยู่ ทำให้การประสานงานเป็นไปได้ง่ายขึ้น แต่ก็ยังมีข้อเสียของการใช้โครงสร้างแบบนี้ คือ เกิดการสูญเสียทรัพยากร โดยใช่เหตุ เนื่องจากใช้เวลาส่วนใหญ่ประชุม ถกเถียงกันกว่าจะได้ข้อยุติก็อาจไม่ทันต่อการวินิจฉัยสั่งการ หรือยอมรับประนีประนอมกันเพื่อให้ได้ ข้อยุติที่รวดเร็วทำให้ผลการตั้งคณะกรรมการไร้ผล

6. โครงสร้างองค์กรงานอนุกร (Auxiliary organization) คือหน่วยงานช่วยซึ่งเป็นงานเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในการจัดการ เช่น งานเลขานุการ งานตรวจสอบ เป็นต้นสรุปได้ว่าการจัดองค์กร (Organization) เป็นการจัด โครงสร้างขององค์กรกำหนดสายการบังคับบัญชา กำหนดขอบเขตของงานแต่ละงาน การจัดกลุ่มงานเป็นฝ่าย แผนก กอง รวมทั้งมีการจัดทำเอกสารเพื่อช่วยสร้างความเข้าใจ และอาจมีการกำหนดคณะที่ปรึกษาเมื่อมีงานที่จำเป็นต้องใช้

### 3. การจัดบุคลากร

ทรัพยากรมนุษย์เป็นสิ่งที่มีความสำคัญต่อองค์กรมาก องค์กรจะประสบความสำเร็จหรือไม่ก็ขึ้นอยู่กับการจัดการทรัพยากรมนุษย์ หากองค์กร ไม่มีทรัพยากรมนุษย์หรือมีแต่ไม่มีคุณภาพการจัดการให้บรรลุเป้าหมายขององค์กรย่อมดำเนินไปได้โดยยากยิ่ง การจะได้คนที่มีคุณภาพเข้ามาทำงานย่อมจะต้องขึ้นอยู่กับการจัดบุคลากรที่ดี โบวี และคณะ (Bovee and others. 1993 : 414 - 424) การจัดบุคคลให้เหมาะสมกับงานและการหาบุคคลเข้าทำงาน เป็น

กระบวนการดึงดูดและคัดเลือกบุคคลเข้าทำงานในตำแหน่งต่างๆในองค์กรโดยสรรหาและคัดเลือกบุคคลให้เหมาะสมกับงาน

1. การสรรหาบุคคล (Recruiting) เป็นกระบวนการของการสรรหาบุคคลที่เหมาะสมสำหรับตำแหน่งงานในองค์กร โดยหาได้จากภายในและภายนอกองค์กร
2. การคัดเลือกบุคคล (Selection) เป็นกระบวนการของการสรรหาผู้สมัครโดยเลือกผู้ที่เหมาะสมที่สุดกับตำแหน่งและความต้องการขององค์กร โดยจะมีวิธีการคัดเลือกดังนี้
  - 2.1 การรับสมัคร (Applications) อย่างแรกของการสมัครงานโดยทั่วไปคือการให้ข้อมูลกับบุคคลทั่วไปที่สนใจเกี่ยวกับลักษณะของงาน วิธีคัดเลือก และกรอกใบสมัคร
  - 2.2 การสัมภาษณ์ (Interviews) วิธีคัดเลือกที่ใช้อย่างกว้างขวาง คือ การสัมภาษณ์การสัมภาษณ์จะมีประสิทธิภาพมากถ้าผู้สัมภาษณ์สร้างไมตรี (ความเป็นกันเอง) กับผู้สมัคร และทำให้พวกเขาคลายความกังวลและพิจารณาข้อมูลที่ได้มาเกี่ยวกับผู้สมัครและตำแหน่งที่ต้องการ
  - 2.3 ตรวจสอบกับบุคคลที่อ้างอิงถึง (Reference) เป็นวิธีที่นิยมใช้เพราะการรับสมัครงานที่มีผู้สมัครมากอาจมีบางคนให้ข้อมูลที่จริงนั้นองค์กรจึงต้องตรวจสอบก่อนรับเข้าทำงาน ในองค์กร
  - 2.4 การทดสอบ (Testing) โดยการทดสอบความรู้ความสามารถของผู้สมัคร โดยมีการทดสอบแบบต่าง ๆ ดังนี้
    - 2.4.1 การทดสอบความสามารถ (Ability tests)
    - 2.4.2 การทดสอบบุคลิกภาพ (Personality tests)
    - 2.4.3 การทดสอบปฏิบัติ (Performance tests)

สรุปได้ว่า การจัดบุคลากร (Staffing) หมายถึง การจัดหาบุคคลมาปฏิบัติงานให้เหมาะสม กับตำแหน่งงานมีการฝึกอบรมการพัฒนาบุคคลให้มีความรู้ความสามารถสูงขึ้น การบำรุงรักษาให้คงอยู่ พร้อมทั้งประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคคลแต่ละคน

#### 4. การอำนวยการ

การอำนวยการเป็นการใช้วิธีการติดต่อสื่อสาร การจูงใจและการสั่งงานผู้ร่วมงานให้กระตือรือร้นในการทำงาน อุทิศตนร่วมแรงร่วมใจกับสมาชิกในองค์กร ปฏิบัติงานร่วมกันด้วยความพึงพอใจอย่างมีประสิทธิภาพการอำนวยการเป็นศิลปะอย่างหนึ่ง มิใช่เป็นการสั่งการแต่อย่างเดียว การอำนวยการจะต้องทำให้เกิดความรู้สึกว่าเป็นการช่วยเหลือ

และอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงาน มิใช่ใช้อำนาจสั่งหรือบังคับให้ทำดังนั้นการ  
อำนวยความสะดวกจึงประกอบด้วยกิจกรรมหลายประการดังนี้

### 1. การจูงใจ (Motivation)

การจูงใจเป็นสิ่งเร้าซึ่งทำให้นักคนเกิดความคิดริเริ่ม ควบคุม รักษา  
พฤติกรรมและการกระทำ โบวี และคณะ (Bovee and others. 1993 : 436)

1.1 กระบวนการจูงใจ (The motivation process)เป็นการเริ่มต้นด้วยความ  
ต้องการ (Need) เกิดขึ้น พนักงานจะรู้สึกถึงความต้องการงานที่ทำหาย ค่าตอบแทนที่สูงขึ้น การ  
ยอมรับจากกลุ่มงานความต้องการเหล่านี้นำไปสู่กระบวนการตัดสินใจของพนักงานให้สามารถ  
ตอบสนองความพึงพอใจด้วยการกระทำ ซึ่งอาจกระตุ้นโดยการให้รางวัล

การจูงใจตามแนวความคิดของ Taylor

เฟอร์เดอริก เทย์เลอร์ (Frederick Taylor. 1911 : 105) (บิดาการจัดการ  
ตามหลักวิทยาศาสตร์) เชื่อว่าบุคคลได้รับความจูงใจด้วยเงิน และใช้ระบบการจ่ายค่าตอบแทน  
แบบจูงใจ ซึ่งจ่ายให้พนักงานเพิ่มขึ้นเพื่อให้เขาทำงานมากขึ้น

สมคิด บางโม (2538 : 187) บุคคลต่อมาคือ Lillian M. Gilbreth ได้ศึกษา  
ถึงการให้สิ่งจูงใจในการทำงานในรูปของการเลื่อนตำแหน่งค่าจ้างที่สูงขึ้น จำนวนชั่วโมงที่  
น้อยลง แนวคิดนี้เป็นการศึกษาความแตกต่างระหว่างบุคคลและมุ่งที่ระบบการให้รางวัลด้วย  
เงิน โดยลี้มสำรวจส่วนประกอบอื่นเช่น การจูงใจบุคคล (Bovee and others. 1993 : 439)

การจูงใจตามแนวความคิดของ McGregor

โดว์เกลส แม็กเกรเกอร์ (Douglas McGregor. 1966 : 85; อ้างถึงใน  
สมคิด บางโม. 2538 : 189) เสนอทฤษฎี X และทฤษฎี Y คือทฤษฎี X เป็นการมองโลกในแง่  
ร้าย ไม่ยืดหยุ่น การควบคุมจึงเป็นสิ่งสำคัญที่ผู้บังคับบัญชาใช้ควบคุมผู้ใต้บังคับบัญชาในทาง  
ตรงกันข้ามทฤษฎี Y เป็นการมองโลกในแง่ดียืดหยุ่นได้และเป็นกลไกที่มุ่งที่ การควบคุม  
ตนเองร่วมกับความต้องการส่วนตัวและความต้องการขององค์การ

การจูงใจตามแนวความคิดของ Maslow

แนวความคิดของ อับราฮัม มาสโลว์ (Abraham Maslow. 1954 : 35;  
อ้างถึงใน พะยอม วงศ์สารศรี. 2542 : 213-214) เรียกว่าทฤษฎีลำดับความต้องการ โดยเชื่อว่า  
การสนองตอบความต้องการจะจูงใจความต้องการของมนุษย์ 5 ชั้นตอนดังนี้

1. ความต้องการทางร่างกาย (Physiological needs) เป็นความต้องการ  
ขั้นพื้นฐานเพื่อความอยู่รอด

2. ความต้องการความมั่นคงหรือความปลอดภัย (Security or safety needs) เป็นความต้องการที่จะเป็นอิสระจากอันตรายและความกลัวต่อการสูญเสียงาน ทรัพย์สิน อาหารหรือ ที่อยู่อาศัย

3. ความต้องการการยอมรับหรือความผูกพัน (Affiliation or acceptance needs) เป็นความต้องการการยอมรับจากบุคคลอื่น เนื่องจากบุคคลต้องอยู่ในสังคม

4. ความต้องการการยกย่อง (Esteem needs) เมื่อบุคคลได้รับการยอมรับแล้วจะต้องการการยกย่องจากตัวเองและบุคคลอื่น

5. ความต้องการความสำเร็จในชีวิต (Needs for self - actualization) ความปรารถนาสูงสุดเป็นความปรารถนาที่จะสามารถประสบความสำเร็จ เพื่อที่จะมีศักยภาพและบรรลุความสำเร็จในสิ่งใดสิ่งหนึ่งในระดับสูงสุด

การมุ่งใจตามแนวความคิดของ Alderfer

เคลย์ตัน แอนเดอร์เฟอร์ (Clayton Alderfer. อ้างถึงใน สมยศ นาวิกการ.

2539 : 307 – 310) ได้เสนอทฤษฎีมุ่งใจ ERG โดยดัดแปลงมาจากความต้องการ 5 ประเภทของ มาสโลว์ ให้เหลือ 3 ประเภท ดังนี้

1. ความต้องการในการอยู่รอด (Existence needs) (E) เป็นความต้องการต่ำสุด และมีลักษณะเป็นรูปธรรม (Concrete) ประกอบด้วย ความต้องการทางร่างกายและความต้องการความปลอดภัยของมาสโลว์

2. ความต้องการความสัมพันธ์ (Relatedness needs) (R) เป็นรูปธรรมน้อยลงและประกอบด้วยความต้องการความปลอดภัยและความต้องการการยกย่องของ มาสโลว์

3. ความต้องการความเจริญก้าวหน้า (Growth needs) เป็นความต้องการในระดับสูงของแอนด์เดอร์เฟอร์ และเป็นรูปธรรมที่ต่ำสุด ประกอบด้วยความต้องการยกย่องและความต้องการความสำเร็จของมาสโลว์

การมุ่งใจตามแนวความคิดของ McClland

ความต้องการที่แสวงหาของ เดวิด แม็กเคลแลนด์ (David McClland. 1985 : 50) เป็นทฤษฎีซึ่งเสนอแนะว่า ความต้องการที่แสวงหาการเรียนรู้โดยอาศัยชีวิตและการที่บุคคลมุ่งที่ความต้องการเฉพาะอย่างมากกว่าความต้องการอื่น ๆ แม็กเคลแลนด์ ได้กำหนดความต้องการ 3 ประการ คือ

1. ความต้องการความสำเร็จ (Needs for achievement)

2. ความต้องการความผูกพันหรือความสัมพันธ์ (Needs for affiliation)
3. ความต้องการอำนาจ (Needs for power)

## 5. การสั่งการ

การสั่งการเป็นส่วนหนึ่งของการอำนวยการ การสั่งการ หมายถึง การที่ผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้างานมอบหมายให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติงานอย่างใดอย่างหนึ่งแบบของการสั่งการ การสั่งการสามารถทำได้ 4 แบบ (เอกชัย ชิวะตระกูลกิจ, 2538 : 63 - 67)

1. การสั่งแบบบังคับให้ปฏิบัติ เป็นการสั่งการที่เน้นความสำคัญของงานหรือความสำคัญของตัวเองมากกว่าความพึงพอใจการสั่งการแบบนี้เหมาะสำหรับงานที่ต้องการเห็นผลรวดเร็วในระยะเวลากำหนด ต้องการผลงานมากกว่าการยอมรับคำสั่ง

2. การสั่งแบบขอร้องให้ปฏิบัติ เป็นการสั่งการที่ให้ความสำคัญแก่ผู้อื่นมากกว่าตนเองโดยพยายามให้ผู้อื่นปฏิบัติด้วยความเต็มใจและมีความรู้สึกว่าได้ถูกบังคับจะทำงานไม่เรงด่วน

3. การสั่งแบบแนะนำให้ปฏิบัติ เป็นการสั่งการที่ให้ความสำคัญแก่ผู้อื่นเท่ากับความสำคัญของตนเองโดยพยายามจะให้ผู้อื่นเกิดความคิดเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติงานด้วยตัวเอง และไปในทางที่ผู้สั่งต้องการด้วยมักใช้กับงานที่ไม่เรงด่วนและผู้สั่งต้องการให้ผู้อื่นมีเวลาคิดและทบทวน

4. การสั่งแบบขออาสาสมัครในการปฏิบัติ เป็นการสั่งการที่ผู้สั่งให้ความสำคัญแก่ผู้อื่นมากกว่าความสำคัญของตนเอง โดยต้องการให้ผู้อื่นเกิดการยอมรับงานที่ต้องทำและอาสาสมัครทำงานด้วยความเต็มใจ แม้บางครั้งจะนอกเหนือหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ทำการสั่งการแบบนี้เหมาะสมที่จะใช้เทคนิคการจูงใจเข้าช่วย

ลักษณะของการสั่งการที่ดี (สมคิด บางโม, 2538 : 168) การสั่งการที่ดีต้องเป็นคำสั่งที่สามารถปฏิบัติได้ การสั่งงานที่ดีควรมีลักษณะ ดังนี้

1. เป็นกระบวนการสองทาง คือ ผู้รับควรมีโอกาสถามเพื่อซักซ้อมความเข้าใจกับผู้สั่งงานได้
2. คำสั่งต้องเหมาะสมชัดเจน เข้าใจง่ายไม่เยิ่นเย้อ สามารถปฏิบัติได้
3. คำสั่งต้องแน่นอนควรเป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อป้องกันความผิดพลาด
4. คำสั่งต้องเกี่ยวข้องกับหน่วยงาน ไม่ใช่เรื่องส่วนตัว

กระบวนการของการออกคำสั่ง ควรดำเนินเป็นขั้นตอน ดังนี้ (สมคิด บางโม.

2538 : 168)

1. การกำหนดงานที่จะสั่งให้ปฏิบัติ จะต้องคำนึงถึงประเภทของงานและปริมาณงานที่จะสั่งให้เหมาะสมกับคนที่จะรับคำสั่ง
  2. การเลือกคนที่จะรับคำสั่ง ควรเป็นผู้มีความสามารถเหมาะสมกับงานและคำนึงถึงความรู้สึกรักของคนในหน่วยงานนั้นด้วย
  3. การสั่งการ ควรสั่งเป็นลายลักษณ์อักษรและเสนอแนะแนวทาง ในการปฏิบัติงานพร้อมทั้งมอบอำนาจในการปฏิบัติงานให้ด้วย
  4. การให้การสนับสนุน เช่น ให้ความสำคัญแก่ผู้รับคำสั่ง แนะนำบุคคลที่ จะต้องติดต่อด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้ผู้รับคำสั่งมั่นใจว่าผู้สั่งพร้อมที่จะ ให้ความสนับสนุน ตลอดเวลา
  5. การตรวจสอบความก้าวหน้าเป็นการควบคุมให้การปฏิบัติงาน ต่อเนื่องกันไป อาจสอบถามด้วยวาจาหรือให้รายงานเป็นลายลักษณ์อักษร
  6. การวัดความสำเร็จ เป็นการกระตุ้นการทำงานแบบหนึ่งทำให้ผู้ปฏิบัติงาน มองเห็นความสำคัญของงาน ผู้รับคำสั่งจะรู้ว่าเมื่อรับคำสั่งไปแล้วได้ปฏิบัติถูกต้องสมบูรณ์ เพียงใดและอาจจะถือเป็นการให้รางวัลแก่ผลงานของผู้นั้นด้วย
- การสั่งการ หมายถึง การที่ผู้บังคับบัญชามอบหมายงานให้ผู้ใต้บังคับบัญชา ปฏิบัติงานอย่างใดอย่างหนึ่งจะต้องมีความถูกต้องชัดเจน สั่งแล้วต้องมีความรับผิดชอบและ ติดตามผลงาน

## 6. การติดต่อสื่อสาร

การติดต่อสื่อสารเป็นกระบวนการสำคัญที่จะช่วยในการอำนวยความสะดวกดำเนินไปได้ ด้วยดีและมีประสิทธิภาพ องค์ประกอบของการติดต่อสื่อสารมีลักษณะดังนี้ (สมคิด บางโม.

2538 : 197)

1. ผู้ส่ง (Sender) เป็นผู้เริ่มติดต่อ อาจเป็นบุคคลเดียวหรือเป็นกลุ่ม
2. ข่าวสาร (Message) เป็นสิ่งที่ผู้ส่งต้องการให้ผู้รับเข้าใจ
3. ช่องทางการสื่อสาร (Channel) เป็นวิธีการที่จะนำข่าวสาร ไปสู่ผู้รับ
4. ผู้รับ (Receiver) บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่เป็นเป้าหมายของการสื่อสาร

6.1 ประเภทของการติดต่อสื่อสารในองค์การ การติดต่อสื่อสารในองค์การมี 2 ประเภทคือ แบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ (สมคิด บางโม. 2538 : 196)

การติดต่อสื่อสารที่เป็นทางการ (Formal communication) เป็นลักษณะของการติดต่อสื่อสาร ที่เกิดขึ้นตามตำแหน่งหน้าที่ภายในองค์การ โดยเกิดตามหน้าที่ความรับผิดชอบในการทำงานสามารถแบ่งเป็นช่องทางการติดต่อสื่อสารในองค์การ ได้ดังนี้

6.1.1 การติดต่อสื่อสารจากบนลงล่าง (Downward communication) เป็นการติดต่อสื่อสาร ไปตามสายการบังคับบัญชาลดหลั่นตามอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ

6.1.2 การติดต่อสื่อสารจากล่างขึ้นบน (Upward communication) เป็นลักษณะการติดต่อสื่อสารจากผู้ใต้บังคับบัญชา ไปยังผู้บังคับบัญชาในระดับสูง ซึ่งการติดต่อแบบนี้สำคัญมากเพราะ

- 1) การให้ข้อมูลที่มีคุณค่าต่อการตัดสินใจของบุคคลในระดับสูง
- 2) การให้โอกาสพนักงานถามคำถามและให้ข้อเสนอแนะทางด้านการ

ดำเนินงาน

3) การให้ข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาการทำงานจะช่วยให้พนักงานลดข้อขัดแย้งผู้บังคับบัญชาแก้ปัญหาได้ถูกและพนักงานรู้สึกผูกพันในหน้าที่

- 4) ช่วยให้ผู้บังคับบัญชารู้ว่า ผู้ใต้บังคับบัญชายอมรับสิ่งที่กล่าวมาน้อยเพียงใด

น้อยเพียงใด

6.2 การติดต่อสื่อสารตามแนวนอน (Horizontal communication) เป็นการให้ข้อมูลระหว่างเพื่อนร่วมงานภายในหน่วยงานเดียวกันหรือข้ามหน่วยงาน ซึ่งอยู่ในระดับอำนาจหน้าที่เดียวกันความมุ่งหมายของการติดต่อสื่อสารตามแนวนอนเกิดขึ้น การติดต่อสื่อสารที่ไม่เป็นทางการ (Informal communication) เป็นการติดต่อสื่อสารที่ไม่เกี่ยวข้องกับตำแหน่งหน้าที่ในองค์การ เป็นการติดต่อสื่อสารกับบุคคลอื่น โดยไม่พิจารณาถึงตำแหน่งของพวกเขา ทำให้เกิดสายใยของการติดต่อสื่อสารส่วนตัว มักมีลักษณะดังนี้

6.2.1 ใช้วาจา (ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร)

6.2.2 อีศระจากข้อจำกัดขององค์การและตำแหน่ง

6.2.3 ส่งข่าวสารได้อย่างรวดเร็ว

6.2.4 ความน่าเชื่อถือของข่าวสารอาจมีความถูกต้องน้อยกว่า

6.3 ประโยชน์ของการติดต่อสื่อสาร การติดต่อสื่อสารที่ดีจะทำให้เกิดประโยชน์  
 เอนกประการดังนี้ (สมคิด บางโม. 2538 : 198)



- 6.3.1 ช่วยให้การตัดสินใจสั่งการได้รวดเร็ว แม่นยำ ถูกต้อง
- 6.3.2 ช่วยให้เกิดการประสานงานที่ดี
- 6.3.3 ช่วยให้การควบคุมงาน ได้ผลดียิ่งขึ้นก่อให้เกิดเอกภาพในการบริหาร
- 6.3.4 ช่วยให้เกิดความสามัคคีในหมู่คณะและองค์การ
- 6.3.5 สามารถเก็บรวบรวมข้อมูลและข่าวสารไว้เป็นหลักฐานในการ

ปฏิบัติงานได้

6.4 อุปสรรคในการติดต่อสื่อสาร สาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหา อุปสรรคในการติดต่อสื่อสารที่ก่อให้เกิดการสื่อความหมายผิด ๆ มีหลายประการ คือ

- 6.4.1 การบิดเบือนความหมาย โดยใช้คำที่สื่อได้หลายความหมาย
- 6.4.2 ข่าวสารไม่มีคุณภาพชัดเจน โดยใช้คำฟุ่มเฟือยขาดการปะติดปะต่อ
- 6.4.3 ความผิดพลาดของการส่งข่าวสารและความจำไม่ดี
- 6.4.4 ข้อมูลมีมากเกินไป
- 6.4.5 การฟังที่ไม่มีคุณภาพ การฟังคำสนทนา การฟังต้องการสมาธิเต็มที่

เป็นต้น

และควบคุมอารมณ์

- 6.4.6 ความไม่ไว้วางใจการขู่เชิญความกลัวจะค่อย ๆ ทำลายการ

ติดต่อสื่อสาร เพราะข่าวสารจะถูกประเมินด้วยความไม่เชื่อถือ

สรุปได้ว่า การอำนวยการ (Directing) เป็นการวินิจฉัยสั่งการและกำกับดูแลงานโดยใช้เครื่องมือต่าง ๆ คือ การติดต่อสื่อสาร การจูงใจและการสั่งงานอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อกระตุ้นให้บุคคลทำงานให้แก่องค์กร ด้วยการใช้ความสามารถที่มีอยู่อย่างเต็มที่

## 7. การประสานงาน

### 7.1 ความหมายของการประสานงาน

สมพงษ์ เกษมสิน (2526 : 154 - 155) กล่าวว่า การประสานงาน คือความร่วมมือร่วมใจในการปฏิบัติกิจกรรมงานให้เรียบร้อยสอดคล้องกลมกลืนกัน เพื่อให้งานสมดุลและสำเร็จตามเป้าหมายในเวลาที่กำหนดไว้

สมคิด บางโม (2538 : 178) กล่าวว่า การประสานงาน หมายถึง การจัดระเบียบ การทำงาน การติดต่อกันเพื่อให้งานและเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่าง ๆ ร่วมมือปฏิบัติการเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันไม่ทำให้งานซ้อนกัน ขัดแย้งกันหรือเหลื่อมล้ำกัน ทั้งนี้ เพื่อให้งานดำเนินไปอย่างราบรื่นสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ขององค์กรนั้นอย่างสมานฉันท์และมีประสิทธิภาพ

ศิริอร ขันรหัตต์ (2539 : 178) กล่าวว่า การประสานงานเป็นการจัดให้คนในองค์การทำงานให้สัมพันธ์สอดคล้องกัน โดยจะต้องตระหนักถึง หน้าที่ความรับผิดชอบ วัตถุประสงค์ เป้าหมาย และมาตรฐานการปฏิบัติขององค์การเป็นหลักการประสานงาน ก็คือ การให้ผู้ที่ต้องร่วมกันทำงานไม่ว่าจะเป็นบุคคลหรือกลุ่มร่วมมือกันปฏิบัติหรือทำงานตามเป้าหมายที่องค์การมุ่งหวัง โดยแต่ละฝ่ายจะรู้หน้าที่ของตน โดยไม่ก้าวท้าวเข้าซ้อนกัน

จากความหมายดังกล่าว การประสานงาน จึงเป็นกระบวนการเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในองค์การ งาน และทรัพยากรทางการบริหารอื่น ๆ เพื่อให้งานบรรลุเป้าหมายของหน่วยงาน นอกจากนี้การประสานงานอาจเกิดขึ้นระหว่างบุคคลกับบุคคล บุคคลกับหน่วยงานและระหว่างหน่วยงานกับหน่วยงานก็ได้ การประสานงานจะช่วยให้แต่ละฝ่ายรู้ว่าตนและเพื่อนร่วมงานทำงานอยู่ ณ จุดใด ซึ่งจะช่วยให้จัดความซ้ำซ้อนของงาน และสามารถเร่งรัดงานให้สำเร็จถูกลงไปพร้อม ๆ กันก็ได้ ดังนั้น หัวใจของการประสานงานคือ ความร่วมมือซึ่งจะทำให้งานดำเนินไป อย่างประสานสอดคล้องกัน เพื่อนำพาให้องค์การประสบความสำเร็จ

7.2 หลักการประสานงาน การประสานงานมีหลักการที่สำคัญ ดังต่อไปนี้  
(ศิริอร ขันรหัตต์. 2539 : 155 - 156)

7.2.1 จัดให้มีระบบการติดต่อสื่อสารที่ดี ไม่ว่าจะเป็นการติดต่อสื่อสารระหว่างคนในองค์การหรือคนในองค์การกับคนนอกองค์การก็ตาม ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดตัวบุคคล เครื่องมือสื่อสาร วันเวลา และสถานที่ ตลอดจนหมายเลข โทรศัพท์ในการติดต่อสื่อสาร เช่น บางองค์การจัดให้มีจดหมายข่าวประจำวันหรือประจำเดือน บางองค์การจัดให้มีระบบโทรศัพท์ภายใน และกำหนดให้พนักงานติดต่องานกันทางโทรศัพท์ได้แม้กระทั่งบุคลากรชั้นผู้น้อยกับผู้นิ่งใหญ่โดยถือหลักการว่าการติดต่อสื่อสารจะช่วยให้เกิดความเข้าใจและการประสานงานได้ (Communication leads to understanding and coordination)

7.2.2 จัดให้มีระบบของความร่วมมือที่ดี คือ “ความร่วมมือและประสานงาน” โดยกระตุ้นให้สมาชิกในองค์การมีความเต็มใจที่จะร่วมมือ (Willing to cooperation) ในการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เพื่อให้งานขององค์การดำเนินไปได้ด้วยดีและบรรลุเป้าหมายขององค์การ

7.2.3 จัดให้มีระบบการประสานงานที่ดี การประสานงานในองค์การควรจัดให้เป็นระบบทั้งการประสานงานจากเบื้องบนสู่เบื้องล่าง จากเบื้องล่างสู่เบื้องบนและในระดับเดียวกัน เช่น จัดให้มีการประชุม การเลี้ยงน้ำชา หรือการเลี้ยงสังสรรค์เป็นครั้งคราว เพื่อประสานความเข้าใจอันดีระหว่างสมาชิกในองค์การ

7.2.4 จัดให้มีการประสานงานนโยบายและวัตถุประสงค์ขององค์การให้สอดคล้อง เพราะตามปกติทุกองค์การจะมีการกำหนดนโยบายและวัตถุประสงค์ไว้ เป็นการยากที่สมาชิกในองค์การจะเข้าใจได้ อันเป็นอุปสรรคต่อการประสานงานอย่างยั่งงั้นนั้น เพื่อให้เกิดเอกภาพในการบริหารงานจำเป็นต้องจัดให้มีการประสานงานระหว่างนโยบายและวัตถุประสงค์ขององค์การให้สอดคล้องต้องกันและง่ายต่อการปฏิบัติ

7.2.5 จัดให้มีการประสานงานในรูปกระบวนการบริหารที่ครบวงจร การประสานงานที่ดีจะต้องเริ่มต้นด้วยการวางแผนที่ดี กำหนดนโยบายและวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน กำหนดขั้นตอนนี้

สรุปได้ว่า การประสานงาน (Coordinating) เป็นการจัดให้มีการประสานสัมพันธ์ระหว่างบุคคล เพื่อให้เกิดความเข้าใจอันดีมีการจัดเจ้าหน้าที่ประสานงานถ้าจำเป็นพร้อมทั้งมีการแจ้งข่าวสาร ให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือประชาชนทั่วไปทราบ เพื่อปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายร่วมกัน

## 8. การรายงานผล

กูลิก และเออร์วิค (Gulick and Urwick. 1973 : 198) สรุปว่าการรายงานผล หมายถึงการรายงานผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานเพื่อให้ผู้บริหารและสมาชิกของหน่วยงานได้ทราบความเคลื่อนไหว ความคืบหน้าของกิจการอย่างสม่ำเสมอ

### 8.1 แนวทางในการจัดทำรายงานที่ดี ควรมีลักษณะ ดังนี้

#### 8.1.1 ระบุวัตถุประสงค์ในรายงานให้ชัดเจน

8.1.2 ระบุขอบเขตการปฏิบัติงานให้ชัดเจน เพื่อป้องกันการเข้าใจผิดหรือความเสียหาย

#### 8.1.3 แสดงปัญหาที่เกิดขึ้นในการดำเนินงานและผลกระทบที่จะเกิดขึ้น

#### 8.1.4 แนวทางในการแก้ไข้ปัญหา

8.1.5 ในปัจจุบันได้มีความพยายามที่จะแก้ไข้ปัญหาที่เกิดขึ้นหรือไม่  
อย่างไรรายงานควรมีลักษณะสั้น กระชับ และได้ใจความ

### 8.2 สิ่งที่ดีคาดว่าจะได้รับหลังการเขียนรายงาน

#### 8.2.1 มีการดำเนินการตามที่เสนอ

#### 8.2.2 วิธีดำเนินการที่เสนอนั้นเหมาะสมสามารถปฏิบัติได้

#### 8.2.3 มีการดำเนินการในช่วงเวลาที่เหมาะสม ตามลำดับความเร่งด่วนของ

### 8.2.4 ผลที่จะได้จากการดำเนินงานบรรลุเป้าหมาย

## 8.3 ประเภทของรายงาน

8.3.1 รายงานแสดงผลงาน คือ รายงานผลที่เกิดจากการปฏิบัติในหน้าที่ของ  
 คนต่อผู้บังคับบัญชาให้ทราบถึงผลงานหน้าที่เกิดขึ้น และรายงานถึงการดำเนินงานว่าเรียบร้อย  
 หรือมีอุปสรรคอย่างไร

8.3.2 รายงานเชิงสถิติ คือ รายงานซึ่งหน่วยงานมีหน้าที่ทางการประมวล  
 สถิติของงานหรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นได้รวบรวมหรือแจกแจงผลงานหรือจำนวนเหตุการณ์ต่าง  
 ๆ เป็นจำนวนตัวเลขลำดับหมวดหมู่แสดงความเกี่ยวข้องกัน สะดวกแก่การค้น เช่น รายงาน  
 สถิติ รายงานการเงินจำนวนวันมาปฏิบัติงานของบุคลากรในหน่วยงาน เป็นต้น

8.3.3 รายงานเหตุการณ์ คือ รายงานที่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสอดส่องตรวจ  
 ตราควบคุมสถานการณ์รายงานสภาพเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นตามที่หน่วยงานกำหนดไว้ให้รายงาน  
 เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ทราบเหตุการณ์นั้น ๆ

8.3.4 รายงานประชาสัมพันธ์ คือ รายงานที่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบแถลง  
 ผลงานหรือวิธีปฏิบัติงานของตนให้ประชาชนทราบ เพื่อความเข้าใจอันดีระหว่างหน่วยงานกับ  
 ประชาชนการรายงานทั้ง 4 ประเภท ดังกล่าวมาทั้งหมด อาจจะใช้วิธีรายงานได้ 2 วิธี คือ

- 1) การรายงานด้วยวาจา
- 2) การรายงานเป็นลายลักษณ์อักษร

สรุปได้ว่า การรายงานผล (Reporting) เป็นการเสนอผลการปฏิบัติงานและเป็นการ  
 ประชาสัมพันธ์ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบถึงข้อเท็จจริงหรือข้อมูลในการปฏิบัติงานมีอุปสรรค  
 ข้อขัดข้องประการใด โดยเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการจัดทำรายงาน รวมทั้งมีการนำ  
 ผลการรายงานมาเป็นข้อมูลเพื่อจะได้เป็นการประเมินผลงานขององค์กรและประเมินผลการ  
 ปฏิบัติงานของบุคลากร

## 9. การจัดงบประมาณ

การจัดงบประมาณ (Budgeting) คือ แผนซึ่งแสดงวัตถุประสงค์เป้าหมายและ  
 โครงการต่าง ๆ ขององค์กรในลักษณะที่เป็นตัวเลขภายในขอบเขตระยะเวลาที่กำหนดใน  
 อนาคตการจัดทำงบประมาณ คือการจัดทำแผนการดำเนินงานขององค์กรใดองค์กรหนึ่ง  
 ที่ได้เขียนไว้เป็นลายลักษณ์อักษรสำหรับระยะเวลาใดเวลาหนึ่งในภายหน้า แผนงบประมาณนี้  
 อาจเป็นแผนระยะยาวซึ่งครอบคลุมระยะเวลา 3 หรือ 5 หรือ 10 ปีข้างหน้า หรืออาจจะเป็น  
 แผนระยะสั้น ซึ่งจะเป็แผนการดำเนินงานสำหรับระยะเวลา 1 ปี หรือ 6 เดือนข้างหน้า

การควบคุมโดยงบประมาณ หมายถึง การติดตามเปรียบเทียบผลการดำเนินงานที่เกิดขึ้นจริง กับแผนงบประมาณที่วางไว้ เพื่อดูว่าการดำเนินงานเป็นไปตามแผนที่วางไว้หรือไม่ แตกต่างจากแผนมากน้อยเพียงไร ด้วยเหตุใด เพื่อจะได้หาทางแก้ไขให้ดำเนินงานเป็นไปตามแผนที่วางไว้

9.1 ขั้นตอนในการจัดทำงบประมาณ เพื่อให้การงบประมาณเป็นเครื่องมือช่วยการจัดทำควรมีขั้นตอนดังนี้

- 9.1.1 ประเมินสถานะแวดล้อมขององค์กร
- 9.1.2 การกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์กร
- 9.1.3 การกำหนดเป้าหมายการดำเนินงาน
- 9.1.4 การกำหนดนโยบายปฏิบัติการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และ

เป้าหมายที่วางไว้

- 9.1.5 การกำหนดข้อสมมติฐานในการวางแผน
- 9.1.6 การประเมินและจัดทำแผนสำหรับโครงการต่าง ๆ
- 9.1.7 การจัดทำแผนงบประมาณระยะยาว
- 9.1.8 การจัดทำแผนงบประมาณระยะสั้น

การจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานเพื่อติดตามผลการปฏิบัติงานตามแผนงบประมาณ

9.2 ปัจจัยที่สำคัญที่ช่วยให้การจัดทำงบประมาณได้ผล ในการใช้การงบประมาณเป็นเครื่องมือที่สำคัญของการบริหารมีปัจจัยบางประการที่สมควรจะได้รับการเอาใจใส่ ส่งเสริมและแก้ไข เพื่อให้การงบประมาณได้ผล ปัจจัยเหล่านี้ ได้แก่

- 9.2.1 ต้องได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายบริหาร
- 9.2.2 ต้องสอดคล้องกับการจัดสายงาน
- 9.2.3 งบประมาณและระบบบัญชีต้องสอดคล้องกัน
- 9.2.4 ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการงบประมาณต้องมีความเข้าใจในหลักการ

และประโยชน์ของการงบประมาณ

- 9.2.5 การปรับงบประมาณให้เข้ากับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

9.3 งบประมาณของรัฐบาล การจัดทำงบประมาณของรัฐบาลจะแตกต่างไปจากธุรกิจทั่วไป กล่าวคือ รัฐบาลพิจารณากำหนดงบประมาณรายจ่ายก่อน โดยวิธี Top-down หรือ

วิธี Bottom-up หรือใช้ร่วมกันทั้ง 2 วิธี หลังจากนั้นจะพิจารณาประมาณการรายได้งบประมาณของรัฐบาล อาจออกมาในรูปแบบใด รูปแบบหนึ่ง คือ

9.3.1 งบประมาณแบบสมดุล (Balance budget) ซึ่งรายได้จะเท่ากับรายจ่าย

9.3.2 งบประมาณแบบเกินดุล (Surplus budget) ซึ่งรายได้จะสูงกว่ารายจ่าย

9.3.3 งบประมาณแบบขาดดุล (Deficit budget) ซึ่งรายได้จะต่ำกว่ารายจ่าย

9.4 การใช้งบประมาณให้เกิดผล มีหลักการสำคัญหลายประการที่ต้องยึดถือ

ได้แก่

9.4.1 ผู้ปฏิบัติต้องร่วมกันจัดทำและกำหนดในสิ่งที่ต้องเป็นไปได้ ไม่ใช่กำหนดตามใจของผู้มีอำนาจฝ่ายเดียว

9.4.2 ต้องมีการติดตามวิเคราะห์ผลแตกต่างระหว่าง “ความเป็นจริง” (Actual) กับ “งบประมาณ” (Budget) ว่าเกิดจากสาเหตุใดสมควรจะดำเนินการต่อไปอย่างไร และต้องมีการสั่งงานให้ผู้เกี่ยวข้องรับทราบ และถือปฏิบัติด้วย

สรุปได้ว่าการจัดงบประมาณ (Budgeting) เป็นการประมาณการใช้จ่ายขององค์กรไว้ล่วงหน้าแล้วแสดง รายรับ – รายจ่าย ขององค์กรที่เกิดขึ้นจริงจากนั้นนำมาเปรียบเทียบกันเพื่อดูความเหมาะสม พร้อมทั้งเป็นข้อมูลสำหรับการจัดทำครั้งต่อไป

## ทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร

ฟาร์โย (Fayol, 1949 : 138; อ้างถึงใน สัมพันธ์ ภูไพบูลย์, 2540 : 31 ) ได้เสนอทฤษฎีสำหรับการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพสำหรับผู้แสวงคำแนะนำเกี่ยวกับการปฏิบัติของผู้จัดการ 14 ข้อ ดังนี้

1. การแบ่งงานกันทำ เป็นความเชี่ยวชาญพิเศษที่นักเศรษฐศาสตร์เห็นว่าจำเป็นสำหรับความมีประสิทธิภาพในการใช้แรงงาน ฟาร์โย ได้ประยุกต์ใช้หลักการนี้ในงานทุกชนิด ทั้งงานการจัดการ และเทคนิค

2. อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ (Authority and responsibility) ฟาร์โย พบว่า อำนาจและความรับผิดชอบมีความสัมพันธ์กัน ซึ่งความรับผิดชอบเกิดตามอำนาจหน้าที่ เขาเห็นว่าอำนาจเป็นส่วนประกอบของปัจจัยที่เป็นทางการต่าง ๆ ได้มาจากตำแหน่งผู้บริหาร และปัจจัยส่วนบุคคล ซึ่งต้องอยู่กับความรับผิดชอบ

3. ความมีระเบียบวินัย (Discipline) เป็นการยอมรับ (เคารพ) ข้อตกลงซึ่งใช้ร่วมกับการประยุกต์ใช้พลัง และสัญลักษณ์ ภายนอกของการยอมรับ วินัยต้องมีความเหนือกว่าในทุกระดับเพื่อให้สามารถบังคับได้

4. การมีผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว (Unity of command) หมายถึง พนักงานควรจะได้รับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว

5. การมีเป้าหมายเดียวกัน (Unity of direction) หลักการข้อนี้ยึดหลักว่า กิจกรรมของแต่ละกลุ่มต้องมีจุดหมายและแผนการเดียวกัน ข้อแตกต่างจากการมีผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียวคือ หลักการนี้สัมพันธ์กับการจัดองค์การของบริษัทมากกว่าบุคคล ฟาร์โย ไม่ได้หมายความว่า การตัดสินใจทุกกรณีต้องมาจากผู้บริหารสูงสุด

6. ผลประโยชน์ส่วนตัวมีความสำคัญน้อยกว่าผลประโยชน์ขององค์การ (Subordination of individual to the general interest) หมายถึง ผลประโยชน์ (ความสนใจ) เฉพาะของผู้จัดการและพนักงาน ถือเป็นรองจากผลประโยชน์ (ความสนใจ) ทั้งหมดขององค์การ

7. ค่าตอบแทนและวิธีการจ่ายค่าตอบแทน (Remuneration and methods) นั่นคือการจ่ายค่าตอบแทน ควรจะยุติธรรมและตอบสนองความพึงพอใจสูงสุดทั้งนายจ้างและลูกจ้างเท่าที่จะทำได้

8. การรวมอำนาจ (Centralization) หลักข้อนี้ไม่ได้รวมถึงการรวมอำนาจหน้าที่ (Centralization of authority) แต่ฟาร์โย หมายถึง ขอบเขตของการรวมอำนาจหน้าที่หรือการกระจายอำนาจ ผู้บริหารระดับสูงจะต้องกำหนดระดับการรวมอำนาจและการกระจายอำนาจที่เหมาะสม ทั้งนี้ขึ้นกับสถานการณ์และลักษณะขององค์การ

9. สายการบังคับบัญชา (Scalar chain) เป็นสายการบังคับบัญชาเพื่อให้การติดต่อสื่อสารขององค์การคล่องตัว

10. คำสั่ง (Order) องค์การจะกำหนดตำแหน่งหน้าที่สำหรับทุกคน และทุกคนจะเข้าใจตำแหน่งหน้าที่ของเขา

11. หลักความเสมอภาค (Equity) การจัดการใช้หลักเท่าเทียมกันตลอดทั้งความเมตตา (Kindliness) และความยุติธรรม (Justice)

12. ความมั่นคงในงาน (Stability of tenure) ฟาร์โย พบว่าการออกจากงานบ่อยๆ เป็นเหตุผลของการบริหารจัดการที่ไม่ดี และเชื่อว่าเป็นอันตรายตลอดจนทำให้เสียค่าใช้จ่าย ธุรกิจที่มั่นคง โดยทั่วไปจะแสดงถึงความรู้สึกมั่นคงของพนักงานด้วย

13. ความคิดริเริ่ม (Initiative) ผู้บริหารที่มีประสิทธิภาพจะต้องมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ในการพัฒนาและบริหารงาน

14. ความสามัคคี (Esprit de corps) เป็นหลักการที่ว่าสามัคคีคือพลัง (In union there is strength) ความเข้ากันได้ระหว่างสมาชิกภายในองค์กรจะทำให้เกิดความแข็งแกร่ง เป็นการบวนการนำทรัพยากรการบริหาร มาใช้ให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามขั้นตอนการบริหาร เช่น การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การนำ (Leading) และการจูงใจ การควบคุม (Controlling) การประสานงาน (Coordination) การรายงานผล (Reporting) ซึ่งแสดงการทำงานดังนี้ (สัมพันธ ฎ โปบูลย์. 2540 : 33)

1. การวางแผน (Planning) หมายถึง การกำหนดโครงการไว้ว่าจะทำอะไร ใน การบริหารการศึกษานั้น ผู้บริหารจำเป็นที่จะต้องวางแผน เพราะการวางแผนเป็นหลักสำคัญขั้น มูลฐานของกระบวนการบริหาร ซึ่งผู้บริหารจะต้องตระหนักไว้อยู่เสมอว่าแผนงานเป็นหลัก และจัดเป็นรากฐานของการปฏิบัติงานทั้งปวง ถ้างานใดก็ตามหากปราศจากการวางแผนแล้ว โอกาสที่ผู้บริหารจะทำงานให้ได้ผลดีมีน้อยมาก ในการวางแผนอาจจัดเป็นแผนระยะสั้น หรือ แผนระยะยาวก็ได้ และรูปแบบของการวางแผน ควรจะต้องประกอบด้วยนโยบาย วัตถุประสงค์ แนวปฏิบัติ หรือวิธีดำเนินการ

2. การจัดองค์การ (Organizing) หมายถึง การจัดหน่วยงาน โดยการจัดการแบ่ง งานขององค์กรเป็นหน่วยงานย่อยพร้อมทั้งต้องกำหนดวัตถุประสงค์ กำหนดหน้าที่และความ รับผิดชอบของแต่ละหน่วยงาน ตลอดจนกำหนดสายงานการควบคุม บังคับบัญชาในลักษณะ ของหน่วยงานหลัก (Line) หน่วยงานที่ปรึกษา (Staff) และหน่วยงานช่วย (Auxiliary) พร้อมทั้ง มีการกำหนดช่วงการบังคับบัญชาไว้ด้วย ตามปกติแล้ว ช่วงการบังคับบัญชานั้นจะอยู่ระหว่าง 3- 15 หน่วยงานย่อย การจัดองค์การเป็นเรื่องสำคัญมาก ถ้าจัดองค์การได้ดี จะเกิดความราบรื่นใน องค์กร การจัดองค์การนี้สามารถแสดงไว้ในแผนภูมิ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการสื่อสาร เกิด ความเข้าใจในองค์กรเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ สายการบังคับบัญชา การ ติดต่อสื่อสาร

3. การจัดบุคลากร (Staffing) หมายถึง การดำเนินงานบริหารงานบุคคล หรือ เจ้าหน้าที่ทุกประเภทของหน่วยงาน เป็นกระบวนการวางแผน ระเบียบ และกรรมวิธีที่ใช้ใน การดำเนินงานเกี่ยวกับตัวบุคคล โดยให้ได้บุคคลที่เหมาะสม (Put the right man on the right job) การบรรจุแต่งตั้ง การฝึกอบรม การพัฒนาคนที่บรรจุแล้ว การบำรุงขวัญ การเลื่อนขั้น เลื่อนระดับการพิจารณาไทย ตลอดจนการให้พ้นจากงาน และการดูแลรักษาเรื่องสวัสดิการ



เนื่องจาก “คน” เป็นปัจจัยสำคัญที่สุดในการบริหาร การบริหารงานบุคคลจึงมีความสำคัญสูงสุดในกระบวนการบริหาร ผู้บริหารจึงพึงเอาใจใส่ให้มาก ต้องดูแลให้คนในหน่วยงาน อยู่ในสภาพที่สามารถจะปฏิบัติงานได้อย่างเต็มกำลังความสามารถอยู่เสมอ โดยให้ความเป็นธรรมเสมอหน้ากัน

4. การสั่งการ (Directing) หมายถึง การวินิจฉัยสั่งการ การสั่งการถือว่าเป็นขั้นตอนที่สำคัญยิ่งในกระบวนการบริหาร และเป็นบทบาทที่สำคัญของนักบริหาร เพราะในการสั่งการนั้นคำสั่งของผู้บริหารจะมีผลกระทบต่อพฤติกรรมขององค์การ หรือหน่วยงาน อาจจะเป็นไปตามแผนหรือเป้าหมายที่กำหนดไว้ หรืออาจจะไม่เป็นตามนั้นได้ การสั่งการเป็นการตัดสินใจของผู้บริหารในการกำหนดให้ผู้ร่วมงานปฏิบัติดังนั้น การตัดสินใจเป็นการเลือกทิศทางเดินขององค์การ ซึ่งในการวินิจฉัยสั่งการนั้นผู้บริหารอาจเลือกได้ 2 วิธี คือ การสั่งการเป็นลายลักษณ์อักษร และการสั่งการด้วยวาจา ในการวินิจฉัยสั่งการมีข้อควรคำนึงดังนี้ 1) การสั่งการนั้นก่อให้เกิดประโยชน์ต่อองค์การ หรือสถาบันหรือไม่ 2) ผู้บริหารมีข้อมูลผลการวิจัย และมีความเห็นของนักวิชาการประกอบการตัดสินใจหรือไม่ 3) ผู้ที่จะรับคำสั่งไปปฏิบัติ มีความรู้ความสามารถเพียงพอหรือไม่ 4) ปัจจัยเกื้อกูลอุปกรณ์ในการปฏิบัติงานนี้พร้อมและเพียงพอหรือไม่ และมีมากน้อยเพียงใด 5) ควรคำนึงถึงผลที่จะกระทบ จากการสั่งการ และเตรียมแก้ปัญหาไว้อย่างไร 6) การสั่งการจะต้องสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกันระหว่างผู้สั่ง ผู้รับสั่ง ไปปฏิบัติและผู้ที่เกี่ยวข้อง การตัดสินใจสั่งการของผู้บริหารการศึกษา นอกจากข้อควรคำนึงดังกล่าวแล้ว การตัดสินใจยังต้องอาศัยตัวบทกฎหมายระเบียบและกฎอย่างอื่น แนวนโยบาย ประเพณีที่เคยปฏิบัติมาเป็นประจำ

5. การประสานงาน (Coordinating) หมายถึง การประสานงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานหรือตำแหน่งที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการติดต่อสื่อสารภายในองค์การ เพื่อที่จะทำให้การดำเนินงานหรือองค์การเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ผู้บริหารจะต้องใช้เทคนิคต่าง ๆ ในการส่งเสริม ชักจูง ตักเตือน และช่วยเหลือ ให้ทุกหน่วยงานรับเอาหน้าที่ขององค์การไว้เป็นจุดหมายปลายทางเอาวัตถุประสงค์ขององค์การเป็นทิศทาง และใช้มาตรฐานการปฏิบัติงานไว้เป็นแนวปฏิบัติ ดังนั้นการประสานงานจึงเป็นการจัดให้คนขององค์การ ทำงานให้ประสานกัน โดยยึดถือหน้าที่วัตถุประสงค์ และมาตรฐานการปฏิบัติงานขององค์การเป็นหลัก เพื่อให้องค์การหรือ โรงเรียนเป็นปึกแผ่นและก้าวหน้าอยู่เสมอวิธีประสานงานภายในหน่วยงานมีดังต่อไปนี้

5.1 จัดทำแผนภูมิแสดงสายงาน และกำหนดหน้าที่ของหน่วยงานและตำแหน่งต่าง ๆ ให้ชัดเจน เพื่อป้องกันการก้าวล่วงงานกัน

5.2 จัดให้มีระบบการติดต่อสื่อสารภายในอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อก่อให้เกิดความเข้าใจตรงกัน และเข้าใจซึ่งกันและกัน

5.3 จัดให้มีคณะกรรมการ เพื่อทำหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์ หรือกำหนดแนวปฏิบัติของหน่วยงาน หรือจัดตั้งเป็นคณะกรรมการประจำ หรือกรรมการเฉพาะกิจขึ้นก็ได้

5.4 การใช้วิธีการงบประมาณ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมให้แผนปฏิบัติงานของแต่ละหน่วยงาน หรือ โครงการประสานกันให้บรรลุเป้าหมายอย่างมีเอกภาพ

5.5 การติดตามผล เพื่อเป็นการติดตามผลงานความก้าวหน้าของงาน ให้หาทางแก้ไขข้อบกพร่อง และปัญหาต่าง ๆ ด้วย

5.6 การใช้วิธีติดต่อแบบ เพื่อจะสร้าง สัมพันธภาพในหน่วยงาน โดยอาศัยการติดต่อแบบไม่เป็นทางการ ให้ใช้ความสัมพันธ์ส่วนบุคคล เพื่อช่วยให้การประสานงานเป็นไปด้วยดี

5.7 การใช้เจ้าหน้าที่สำหรับติดต่อเฉพาะ โดยการเลือกใช้นักคนที่มีความเหมาะสม มีมนุษยสัมพันธ์ ทำหน้าที่ติดต่อประสานงาน โดยเฉพาะ

5.8 จัดให้มีงานชุมนุมระหว่างสมาชิกในโปรแกรมวิชา เช่น การประชุมสัมมนางานเลี้ยงเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็น เป็นการประสานงานทั้ง โดยตรง และโดยทางอ้อม

6. การรายงานผล (Reporting) หมายถึง การรายงานผลการปฏิบัติงาน และการประชาสัมพันธ์ขององค์กร ผู้บริหารจะต้องดำเนินการตามกระบวนการบริหาร โดยเริ่มตั้งแต่การวางแผนงาน การจัดองค์การ การบริหารงานบุคคล การตั้งการ และการประสานงาน ต่อจากนั้นก็เป็นที่ของฝ่ายบริหารจะต้องติดตามผลว่า การที่ได้สั่งการหรือมอบหมายไปนั้น ผลจากการปฏิบัติงานรุดหน้า ไปด้วยดีหรือมีอุปสรรคขัดข้องประการใด ผลการปฏิบัติงานจะสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ เป้าหมายของหน่วยงานหรือไม่ ทั้งนี้เพื่อเป็นการประเมินผลงานของหน่วยงานและประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ร่วมงานด้วย จะได้เป็นข้อมูลสำหรับใช้ในการรายงานต่อผู้บังคับบัญชา และยังเป็นการประชาสัมพันธ์หน่วยงานให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบด้วย

7. การจัดงบประมาณ (Budgeting) หมายถึง การบริหารงบประมาณเรื่องการเงินเงินเป็นปัจจัยสำคัญประเภทหนึ่งในการบริหารงาน การทำงานที่มีประสิทธิภาพนั้น หมายถึง การทำงานให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ด้วยวิธีการง่าย ๆ รวดเร็ว ให้ได้งานปริมาณมากและงานมีคุณภาพสูง ให้จ่ายงบประมาณอย่างประหยัด การวางแผนใช้เงินในหน่วยงานนับว่ามีความสำคัญมาก ทำอย่างไรจึงจะให้งานเสร็จ ได้งานมากแต่ใช้เงินน้อย คั้งนั้น หน่วยงานหรือโปรแกรมจึงต้อง มีการวางแผนใช้เงิน การตรวจสอบควบคุมการบัญชี ให้เป็นไปอย่างประหยัด และต้องปฏิบัติ ให้ถูกต้องตามระเบียบกฎหมายของทางราชการ โดยเคร่งครัด จึงเป็นหน้าที่ของผู้บริหารสถานศึกษาต้องแบ่งสรรปันส่วนเงินทั้งงบประมาณ และเงินบำรุงการศึกษา ให้เหมาะสมกับทุก ๆ หน่วยงาน และยังต้องมีการวางแผนการที่จะได้เงินมาสนับสนุนตามแผนและโครงการทั้งระยะสั้นและระยะยาวอีกด้วยการบริหารแบบราชการตามแนวคิดของแมกเวบเบอร์ (Max Weber)

### แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

#### ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น เป็นการปกครองที่เกิดจากการกระจายอำนาจการปกครองส่วนกลางไปยังส่วนท้องถิ่น เพื่อวัตถุประสงค์ในอันที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสเรียนรู้และดำเนินกิจกรรมต่างๆในการปกครองท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อตอบสนองต่อการแก้ปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2546 : 22) ให้ความหมายว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การปกครองซึ่งราชการส่วนกลางได้มอบอำนาจในการปกครอง และบริหารกิจการงานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในขอบเขตอำนาจหน้าที่ และพื้นที่ของตนเองที่กำหนดไว้ตามกฎหมายโดยมีความเป็นอิสระตามสมควรไม่ต้องอยู่ภายใบบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนกลางเป็นเพียงหน่วยคอยกำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินกิจการไปด้วยความเรียบร้อย หรืออีกนัยหนึ่งการปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การกระจายอำนาจของทางราชการส่วนกลางเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นอิสระต่างจากการปกครองของราชการส่วนกลาง ที่ให้อำนาจแก่ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองตนเอง

วุฒิสภา ดันไชย (2547 : 1) ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐกลางหรือส่วนกลางได้กระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรที่มีสิทธิตามกฎหมาย มีพื้นที่ และประชากรเป็นของตนเอง ประการสำคัญคือองค์กรดังกล่าวจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติอย่างเหมาะสม การมอบอำนาจจากส่วนกลางมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมในการเสนอปัญหา ตัดสินใจ การตรวจสอบการทำงานและร่วมรับบริการสาธารณะต่าง ๆ ทุกรูปแบบก็ตาม แม้ว่าการปกครองท้องถิ่นจะมีอิสระในการดำเนินงาน แต่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลกลาง

ดังนั้น การปกครองท้องถิ่น จึงหมายถึง การที่องค์กรหนึ่งมีอาณาเขตของตนเอง มีประชากรตามที่หลักเกณฑ์กำหนด มีอำนาจ และมีอิสระในการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตน โดยมีหน้าที่ให้บริการในด้านต่าง ๆ แก่ประชาชน ซึ่งประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวจะมีส่วนร่วมในการบริหารและปกครองตนเองด้วยตนเอง อาทิ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ แก้ไขปัญหาในชุมชน หรือมีส่วนร่วมในการบริหารและปกครองตนเอง โดยผ่านตัวแทนที่มาจากการเลือกตั้ง เช่น การมีสภาท้องถิ่น เป็นต้น

### ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

พรชัย เทพปัญญา และคณะ (2537 : 1) ให้ความเห็นว่า ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น คือ เป็นองค์กรที่มีการปฏิบัติงานต่อเนื่องกันโดยไม่ขาดตอน ไม่ใช่เดี๋ยวทำเดี๋ยวหยุด มีอำนาจที่จะกระทำกิจกรรมสาธารณะ มีความสามารถที่จะทำสัญญากับบุคคลหรือนิติบุคคลได้ มีสิทธิที่จะฟ้องร้องหรือถูกฟ้องร้องคดีความใน ศาลและความสามารถที่จะเก็บภาษีอากร และกำหนดงบประมาณของตนเอง

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2546 : 22) ได้จำแนกลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่นว่า เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้น โดยกฎหมายจากส่วนกลาง มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอนและมีคณะผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นผู้รับผิดชอบต่อการบริหารงานอย่างเป็นอิสระ และมีอำนาจอิสระในด้านการคลัง เช่น จัดเก็บและหารายได้อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดและจัดทำงบประมาณของตนเอง รวมทั้งมีอำนาจอิสระในการกำหนดนโยบายและมีการบริหารงานของตนเอง ไม่ต้องขอคำสั่ง

จากราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งองค์กรท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นนี้จะมีบุคลากรของตนเองบริหารงานภายในท้องถิ่นเป็นพนักงานของท้องถิ่นที่ได้รับเงินเดือนจากงบประมาณของท้องถิ่นเอง

ประธาน สุวรรณมงคล (2540 : 4-5) ได้กล่าวถึงลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ดังนี้

1. เป็นนิติบุคคล นิติบุคคลเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นโดยอำนาจกฎหมาย การเป็นนิติบุคคลจึงเป็นการแสดงถึงฐานะทางกฎหมายสำหรับการปกครองท้องถิ่นถือเป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน โดยมีกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ตามที่ระบุไว้ในกฎหมายนั้นๆ และสามารถก่อกำหนดระบอบทางกฎหมาย เช่น ทำสัญญา การก่อหนี้ เป็นต้น
2. มีอำนาจหน้าที่เฉพาะจะมีการดำเนินการตามที่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นกาลเฉพาะ ให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบนั้นๆ ซึ่งอาจจะเป็นการระบุหน้าที่ไว้โดยชัดเจน หรืออาจเป็นการระบุให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถริเริ่มทำกิจการใดๆ ที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติห้ามไว้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับกฎหมายของแต่ละประเทศ
3. ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้ง โดยทั่วไปสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นจะมาจากการเลือกตั้งจากประชาชน โดยสมาชิกสภาท้องถิ่นจะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ส่วนผู้บริหาร หรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นอาจมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน หรืออาจมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม โดยสภาเป็นผู้เลือกผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นก็ได้ตามที่กฎหมายกำหนด
4. ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นเป็นเรื่องที่สำคัญ ทั้งนี้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองทั้งโดยตรงและโดยอ้อม เช่น การไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การสมัครรับเลือกตั้ง การริเริ่มกฎหมาย การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ประพฤติไม่เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งต่อไป การให้ข้อคิดเห็นข้อเสนอแนะต่อผู้บริหารหรือคณะผู้บริหาร หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น ในท้องถิ่นใดที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างเข้มแข็งจะทำให้การบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นไป เพื่อประโยชน์ส่วนรวมมากขึ้นและมีความโปร่งใสในการทำงาน ตลอดจนได้รับการสนับสนุนจากประชาชนอย่างเข้มแข็ง
5. มีความเป็นอิสระในการบริหารงานอย่างเพียงพอ สาระสำคัญประการหนึ่งของการปกครองท้องถิ่น คือ ต้องมีความเป็นอิสระในการบริหารงานอย่างเพียงพอ เพื่อให้สามารถดำเนินงานในขอบเขตหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ บรรลุตาม

นโยบาย และเป้าหมายที่กำหนด ความเป็นอิสระในการบริหารงานในที่นี้ หมายถึง อำนาจในการตัดสินใจดำเนินการในหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมาย โดยที่รัฐบาลกลางควรมีหน้าที่เพียงสนับสนุนส่งเสริมและกำกับดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าการควบคุมอย่างใกล้ชิด

6. มีอำนาจในการจัดหารายได้ และใช้จ่ายรายได้อย่างอิสระตามสมควร การปกครองท้องถิ่นที่จะบังเกิดผลดีต่อท้องถิ่นโดยส่วนรวม ต้องมีอำนาจในการจัดหารายได้ในท้องถิ่นของตนอย่างเพียงพอต่อการบริหารงาน กล่าวคือมีแหล่งรายได้ที่ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บเองได้นอกเหนือจากรายได้ของท้องถิ่น เพื่อแก้ไขปัญหาและสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

7. มีการกำกับดูแลจากรัฐ การปกครองท้องถิ่นถือเป็นส่วนย่อยส่วนหนึ่งของรัฐ และจัดตั้งโดยรัฐมีกฎหมายรองรับ มิใช่องค์กรที่เป็นอิสระเด็ดขาดจากรัฐ ดังนั้น การกำกับดูแลจึงเป็นรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จำเป็น เพื่อให้การใช้อำนาจของคณะผู้บริหารท้องถิ่น เป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นและประเทศชาติโดยรวมอย่างแท้จริง ทั้งนี้ การกำกับดูแลของรัฐต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและต้องไม่ขัดกับหลักความเป็นอิสระในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชน

สรุปได้ว่า ลักษณะการปกครองท้องถิ่น ประกอบด้วย การเป็นองค์กรในชุมชน ที่จัดตั้งขึ้น โดยกฎหมายส่วนกลาง มีขอบเขตพื้นที่ปกครองที่กำหนดไว้แน่นอน มีสถานภาพ เป็นนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายมีอิสระในการดำเนินกิจกรรมทั้งในด้านการคลัง การจัดเก็บภาษี การหารายได้ตามกฎหมายกำหนด การจัดทำงบประมาณด้วยตนเอง รวมถึงการกำหนดนโยบายภายใต้การควบคุมของรัฐและการมีการแบ่งองค์กรเป็น 2 ฝ่าย ได้แก่ฝ่ายผู้บริหารท้องถิ่นและฝ่ายสภาท้องถิ่น โดยประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตั้งแต่ขั้นตอนการเลือกตั้งคณะผู้แทนซึ่งประกอบด้วยคณะผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น รวมถึงการมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมและติดตามตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### องค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้น หลังสุดถือเป็นหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งรัฐบาลได้กระจายอำนาจการบริหาร

ให้แก่คนในท้องถิ่นให้สามารถมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครองการบริหารการ  
บริหารงานบุคคล การเงิน การคลัง และมีหน้าที่อื่นๆ ตามที่มีกฎหมายกำหนด ซึ่งเป็นตาม  
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 14 ว่าด้วย การปกครองส่วน  
ท้องถิ่น บัญญัติให้ท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารงาน ตามหลักแห่งการปกครองตนเองตาม  
เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ท้องถิ่นใดที่ต้องการปกครองตนเองก็มีสิทธิได้รับการจัดตั้งเป็น  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วน  
ท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน ซึ่งกฎหมายกำหนด โดยจะต้องคำนึงถึง  
หลักการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลักสำคัญ

## 1. ประวัติการจัดตั้ง

กระทรวงมหาดไทยได้ออกคำสั่งที่ 222/2499 เมื่อวันที่ 8 มิถุนายน พ.ศ.  
2499 เรื่องระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน โดยกำหนดให้มีการจัดตั้งสภาตำบล  
ให้แล้วเสร็จภายในสามเดือน เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานของ  
สภาตำบลและช่วยสร้างความเจริญให้ท้องถิ่น หลังจากนั้นรัฐบาลได้ประกาศพระราชบัญญัติ  
ระเบียบราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 จัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นหน่วยงาน  
ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นอย่างสมบูรณ์ คือ มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีรายได้และรายจ่ายของ  
ตนเอง สามารถดำเนินกิจการได้อย่างอิสระ องค์การบริหารส่วนตำบลได้จัดตั้งเพียง 59 แห่ง  
ต้องยุบเลิกไป เพราะการทำงานไม่มีประสิทธิภาพ (สถาบันดำรงราชานุภาพและกรมการ  
ปกครอง.2539 : 45 )

ในปี พ.ศ. 2509 รัฐบาลได้ออกคำสั่งที่ 275/2509 เมื่อวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2509  
เรื่องระเบียบบริหารราชการตำบลและหมู่บ้าน (ฉบับที่ 2) จัดตั้งสภาตำบลในรูปแบบใหม่โดย  
ปรับปรุงสภาตำบลให้มีลักษณะคล้ายสภาท้องถิ่นในระบอบประชาธิปไตย แต่ไม่มีฐานะเป็น  
นิติบุคคล การดำเนินการไม่ทั่วถึงทั้งประเทศ เนื่องจากมีงบประมาณจำกัด จึงให้ใช้บังคับใช้  
เฉพาะบางตำบลที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ ส่วนตำบลอื่น ๆ ให้ใช้ระเบียบบริหารราชการ  
ส่วนตำบลและหมู่บ้านตามคำสั่ง 222/2499 ต่อมาในปี พ.ศ. 2515 คณะปฏิวัติได้ออกประกาศ  
คณะปฏิวัติที่ 326 เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 เพื่อแก้ไขปรับปรุงการจัดระเบียบ  
บริหารตามประกาศของคณะปฏิวัติ มีสภาตำบล แต่ไม่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาตำบล และตาม  
ประกาศนี้ได้ยกเลิก พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 รวมทั้ง

ฉบับที่ 2 พ.ศ.2509 นอกจากนี้ยังให้โอนทรัพย์สิน หนี้และสิทธิขององค์การบริหารส่วนตำบล ไปเป็นของจังหวัด

เมื่อ พ.ศ. 2537 สมัยรัฐบาล นายชวน หลีกภัย ได้ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารส่วนตำบล จึงได้ออกพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 รวมทั้งแก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 เพื่อให้สอดคล้อง และเหมาะสมกับสภาพปัจจุบัน

## 2. หลักเกณฑ์การจัดตั้ง

ในการจัดตั้ง องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ได้มีการจัดตั้งตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 จำนวน 617 แห่ง ได้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเรื่อยจนถึงปัจจุบันมีจำนวนทั้งสิ้น 6,744 แห่ง ได้มีแก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้มีการยุบรวมองค์การบริหารส่วนตำบล (กรมการปกครอง. 2547 : 19 - 20 )

องค์การบริหารส่วนตำบลอาจรวมกับ องค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีเขตติดต่อกันภายในอำเภอเดียวกันได้ ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลอาจรวมกับหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีเขตติดต่อกันภายในอำเภอเดียวกัน ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น

องค์การบริหารส่วนตำบลใดมีจำนวนประชากรทั้งหมดไม่ถึง 2,000 คนเป็นเหตุไม่สามารถบริหารงานพื้นที่นั้นให้มีประสิทธิภาพได้ ให้กระทรวงมหาดไทยประกาศยุบองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าว โดยให้รวมพื้นที่เข้ากับองค์การบริหารส่วนตำบลอื่นที่มีเขตติดต่อกันภายในอำเภอเดียวกัน หรือให้หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีเขตติดต่อกันภายในอำเภอเดียวกัน ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น ต่อมาพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 5 พ.ศ.2546 ได้กำหนดเพิ่มเติมให้ สภาตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันเป็นเวลา 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท ก็อาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ทั้งนี้เพื่อให้ความสัมพันธ์กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และเป็นไปตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ดังนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลจะสามารถจัดตั้งได้จะต้องมาจากสภาตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท หรือตามเกณฑ์รายได้เฉลี่ยที่มีการเปลี่ยนแปลง ต้องจัดทำเป็นประกาศกระทรวง



มหาดไทย และประกาศลงใน ราชกิจจานุเบกษา โดยในประกาศให้ระบุชื่อ และขอบเขตการบริหารส่วนตำบลไว้ด้วย

### 3. โครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

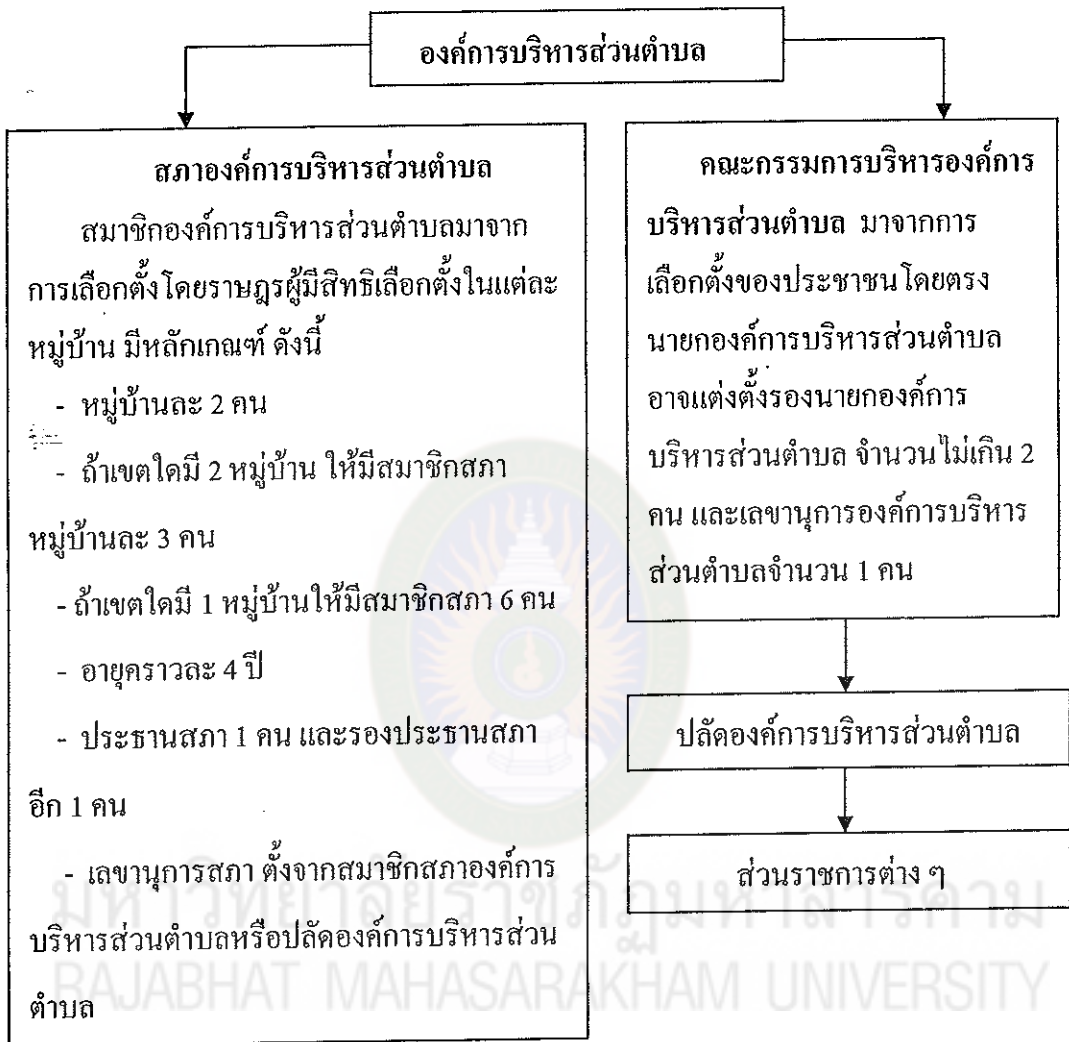
องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีโครงสร้างการบริหารงานตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 (ฉบับที่ 5 ) พ.ศ.2546 มีโครงสร้างการบริหารงาน 2 ส่วน ประกอบด้วย

3.1 สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มาจากการเลือกตั้งโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนหมู่บ้านละ 2 คน ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ 3 ประการคือ 1) ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบลเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล 2) พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติตำบล ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม 3) ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบล กฎหมาย ระเบียบ และข้อบัญญัติของทางราชการ

3.2 คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย นายกองจัดการบริหารส่วนตำบลคนหนึ่งรองนายกองจัดการบริหารส่วนตำบลไม่เกิน 2 คน และเลขานุการนายกองจัดการบริหารส่วนตำบลไม่เกิน 1 คน มีอำนาจหน้าที่ 4 ประการ ดังนี้ 1) บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามมติ ข้อบัญญัติและแผนพัฒนาตำบล และรับผิดชอบการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล 2) จัดทำแผนพัฒนาตำบลและงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาให้ความเห็นชอบ 3) รายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายเงินให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลทราบอย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง 4) ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ทางราชการมอบหมาย

โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลใหม่ ( เป็นโครงสร้างที่ใช้ในปัจจุบัน 2546 ) เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวดว่าด้วยการ

ปกครองท้องถิ่น ทำให้โครงสร้างของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเปลี่ยนแปลงไป ดังนี้



แผนภูมิที่ 3 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล (โครงสร้างปัจจุบัน)

ที่มา : พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2546 . 2546 : 10 - 23

3.3 องค์การบริหารส่วนตำบลมีโครงสร้างองค์กร ดังนี้

3.3.1 สำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ทำหน้าที่เกี่ยวกับงานทั่วไป งานธุรการ งานพิมพ์ดีด งานการเจ้าหน้าที่ งานสวัสดิการ งานการประชุม งานเกี่ยวกับการตราข้อบัญญัติตำบล งานนิติกรงานการพาณิชย์ งานรัฐพิธี งานประชาสัมพันธ์ งานจัดทำ

แผนพัฒนาตำบล งานจัดทำข้อบัญญัติ งานงบประมาณประจำปี งานขออนุมัติดำเนินการตามข้อบัญญัติ งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

3.3.2 ส่วนการคลัง ทำหน้าที่เกี่ยวกับการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน การตรวจเงิน การหักภาษีรายได้และการนำส่งภาษี งานเกี่ยวกับการตัดโอนเงินเดือน งานรายงานเงินคงเหลือประจำวัน งานขออนุมัติเบิกตัดปีและขอขยายเวลาเบิกจ่าย งานจัดทำงบแสดงฐานะทางการเงินงบทวิสัยทัศน์ หนี้สิน งบโครงการเงินสะสม งานการจัดทำบัญชีทุกประเภท งานทะเบียนคุมเงิน รายได้ รายจ่าย งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับมอบหมาย

3.3.3 ส่วนโยธา ทำหน้าที่เกี่ยวกับงานสำรวจ ออกแบบ เขียนแบบถนน อาคาร สะพานแหล่งน้ำ ฯลฯ งานประมาณการราคาค่าใช้จ่ายตามโครงการ งานควบคุมอาคาร งานการก่อสร้าง และซ่อมบำรุงทาง อาคาร สะพาน แหล่ง งานควบคุมการก่อสร้าง งานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับมอบหมายบุคลากรผู้ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย 1) พนักงานส่วนตำบลซึ่งเป็นบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนที่ตั้งทางองค์การบริหารส่วนตำบล 2) ลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล 3) ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่องค์การบริหารส่วนตำบลร้องขอให้ไปดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นการชั่วคราว

#### 4. การดำเนินงานตามภารกิจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลมีภารกิจและหน้าที่ในการพัฒนาทั้งทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม และการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองอันเป็นการแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของชุมชนระดับตำบล โดยใช้แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเครื่องมือ (สำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครองกระทรวงมหาดไทย และสำนักคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.2542:1) ดังนั้น การปฏิบัติงานตามภารกิจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลจึงต้องเริ่มจากการสำรวจและรวบรวมปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง จากนั้นนำปัญหาและความต้องการที่รวบรวมได้มาจัดลำดับว่าปัญหาและความต้องการใดที่มีความสำคัญมากกว่ากัน แล้วนำแต่ละปัญหาและความต้องการมาทำการวิเคราะห์เพื่อกำหนดแนวทางแก้ไขและสนองตอบความต้องการนั้น ๆ ซึ่งจะถูกกำหนดออกมาในรูปของแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล อันได้แก่ ยุทธศาสตร์การพัฒนา แผนพัฒนาองค์การ

บริหารบริหารส่วนตำบล 5 ปี แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลประจำปี เมื่อจัดทำ แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลประจำปีเสร็จเรียบร้อยแล้วองค์การบริหารส่วนตำบล จะต้ององค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งเป็น การวางแผนการจัดการและการใช้จ่ายเงินใน ปีนั้น ๆ โดยจะมีการประมาณการรายรับที่คาดว่าจะ ได้รับ และประมาณการรายจ่ายที่จะดำเนินการภายในวงเงินงบประมาณรายรับที่กำหนดไว้ ทั้งนี้ โครงการที่กำหนดในงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะต้องเป็น โครงการที่ปรากฏอยู่ใน แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลประจำปี หลังจากที่ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประกาศใช้แล้วองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องจัดเก็บและจัดหารายได้ตามที่กฎหมายกำหนด ไว้ ซึ่งมีทั้งที่องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้จัดเก็บเองและ ได้รับจัดสรรจากหน่วยงานอื่นเพื่อ นำไปเบิกจ่ายเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามโครงการที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติ งบประมาณรายจ่าย และเมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลมีเงินรายได้เพียงพอแล้วที่จำดำเนินการ จัดหาพัสดุเพื่อดำเนินการตามโครงการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องทำการบริหาร โครงการให้สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์ และเป้าหมายของแต่ละโครงการ และทำการติดตามประเมินผลและรายงานผลให้ คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล สภาพองค์การบริหารส่วนตำบลและศูนย์ ประสานการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อทราบและใช้เป็นข้อมูลสำหรับการดำเนินการ ตามอำนาจหน้าที่ จะเห็นว่าการปฏิบัติงานตามภารกิจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นการปฏิบัติงานพัฒนาตำบลตามแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลประจำปี ซึ่งมีลักษณะ เป็นกระบวนการที่ประกอบด้วย การจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล การนำ แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ไปปฏิบัติ และการติดตามประเมินผลต่อไปนี้จะขอ นำเสนอรายละเอียดเกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามภารกิจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยละเอียด ทั้งนี้เพื่อจะได้เข้าใจสภาพและบริบทของการศึกษาในครั้งนี้

## องค์การบริหารส่วนตำบลโพนแพง

### 1. ลักษณะทั่วไป

องค์การบริหารส่วนตำบล โพนแพง ตั้งอยู่ทางทิศตะวันออกของอำเภอธาตุพนม ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลโพนแพง ตั้งอยู่เลขที่ 171 หมู่ที่ 2 ตำบลโพนแพง อำเภอ ธาตุพนม ห่างจากตัวอำเภอประมาณ 30 กิโลเมตร ห่างจากจังหวัดนครพนม ประมาณ 40 กิโลเมตร ห่างจากอำเภอธาตุพนม ประมาณ 35 กิโลเมตร องค์การบริหารส่วนตำบลโพนแพง

มีพื้นที่ที่อยู่ในเขตความรับผิดชอบและการปกครอง ทั้งหมดประมาณ 11.12 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 6,950 ไร่

## 2. เขตการปกครอง มีหมู่บ้านจำนวน 8 หมู่บ้าน ดังนี้

- 2.1 หมู่ที่ 1 บ้านโพนแพง
- 2.2 หมู่ที่ 2 บ้านโพนแพง
- 2.3 หมู่ที่ 3 บ้านตาลกูด
- 2.4 หมู่ที่ 4 บ้านยางเดี่ยว
- 2.5 หมู่ที่ 5 บ้านห้วยทราย
- 2.6 หมู่ที่ 6 บ้านโนนสมบูรณ์
- 2.7 หมู่ที่ 7 บ้านโพนแพง
- 2.8 หมู่ที่ 8 บ้านตาลกูด

## 3. อาณาเขต

- 3.1 ทิศเหนือ ติดต่อกับตำบลคำเตย อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม
- 3.2 ทิศใต้ ติดต่อกับตำบลนางาม อำเภอเรณูนคร จังหวัดนครพนม
- 3.3 ทิศตะวันออก ติดต่อกับตำบลนาถ่อน อำเภอธาตุพนม จังหวัดนครพนม
- 3.4 ทิศตะวันตก ติดต่อกับตำบลนางาม อำเภอเรณูนคร จังหวัดนครพนม

## 4. จำนวนครัวเรือนและประชากร

องค์การบริหารส่วนตำบลโพนแพง มีประชากรจำนวนทั้งหมด 4,902 คน จำแนกเป็นเพศชาย 2,451 คน เพศหญิง 2,451 คน มีจำนวนครัวเรือนทั้งหมด 1,226 ครัวเรือน

## 5. สภาพทางเศรษฐกิจการประกอบอาชีพ

5.1 ประชากรส่วนใหญ่ในตำบลประกอบอาชีพทางการเกษตร พืชเศรษฐกิจของตำบล หลังจากการทำนาได้แก่ การทำสวนยางพารา ปลูกมันสำปะหลัง การปลูกพริก เป็นต้น

5.2 การปศุสัตว์ การเลี้ยงสัตว์ ส่วนมากจะเป็นลักษณะการเลี้ยงแบบปล่อยตามธรรมชาติ สัตว์เลี้ยงส่วนใหญ่ ได้แก่ โค กระบือ สุกร เป็ด ไก่ เป็นต้น

5.3 การอุตสาหกรรม ด้านอุตสาหกรรมของตำบล จะไม่มีอุตสาหกรรมที่เด่นชัด ในแง่การสร้างแรงงานให้แก่ราษฎรส่วนใหญ่จะเป็นการทำโรงสีขนาดเล็กกลุ่มทอผ้า เป็นต้น

5.4 การพาณิชย์ ส่วนใหญ่เป็นการค้าเบ็ดเตล็ดพื้นฐานในการครองชีพเช่นร้านขายของชำ ร้านขายอาหารขนาดเล็ก

## 6. การศึกษา

ประชาชนส่วนใหญ่ของตำบลโพนแพง จบการศึกษาภาคบังคับร้อยละ 90 สถานศึกษาของตำบล มีทั้งหมด 8 แห่งดังนี้

6.1. ศูนย์พัฒนาเด็กก่อนเกณฑ์ จำนวน 4 แห่ง คือ

6.1.1 ศูนย์พัฒนาเด็กบ้านโพนแพง

6.1.2 ศูนย์พัฒนาเด็กบ้านตาลกูด

6.1.3 ศูนย์พัฒนาเด็กบ้านห้วยทราย

6.1.4 ศูนย์พัฒนาเด็กก่อนเกณฑ์วัดบ้านยางเดี่ยว

6.2 โรงเรียนระดับประถมศึกษา 3 แห่ง คือ

6.2.1 โรงเรียนบ้านโพนแพง

6.2.2 โรงเรียนบ้านตาลกูดยางเดี่ยวโนนสมบูรณ์

6.2.3 โรงเรียนบ้านห้วยทราย

6.3 โรงเรียนระดับมัธยมศึกษา 1 แห่ง คือ

6.3.1 โรงเรียนโพนแพงพิทยาคม

## 7. การศาสนาและวัฒนธรรม

7.1 ประชากรส่วนใหญ่ของตำบล นับถือศาสนาพุทธ จำนวนวัดที่อยู่ในเขตตำบล 6 แห่ง

7.2 ประเพณีท้องถิ่นที่สำคัญ ได้แก่ ประเพณีทางศาสนา เช่น เข้าพรรษา ออกพรรษา ประเพณีสงกรานต์ ประเพณีผูกข้อมือต่อแขนผู้เฒ่าผู้แก่ประจำหมู่บ้าน ,งานประเพณีลอยกระทง

## 8. การสาธารณสุข

มีสถานอนามัย 2 แห่ง คือ

8.1 โรงพยาบาลชุมชนบ้านโพนแพง

8.2 โรงพยาบาลชุมชนบ้านตาลกูด

## 9. ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

มีป้อมยามของหมู่บ้านจำนวน 8 แห่ง

## 10. ด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม

ทรัพยากรน้ำ มีแหล่งน้ำตามธรรมชาติ ที่มีความสำคัญต่อการอุปโภคบริโภค และการประกอบอาชีพ ซึ่งส่วนใหญ่จะใช้ประโยชน์จากแหล่งน้ำตามธรรมชาติ เช่น ห้วยคำไหล ห้วยแมค เป็นต้น

## 11. ข้อมูลเกี่ยวกับศักยภาพขององค์การบริหารส่วนตำบลโพนแพง

ศักยภาพขององค์การบริหารส่วนตำบล

11.1 โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลโพนแพง ประกอบด้วย ฝ่ายบริหาร คือ นายกองตำบลบริหารส่วนตำบล รองนายกองตำบลสองคน และเลขานุการนายกองตำบล และฝ่ายสภา ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล 16 คน

11.2 โครงสร้างการบริหารงานบุคคล จำนวนบุคลากร 28 คน เป็นพนักงานส่วนตำบล 9 คน พนักงานจ้างตามภารกิจและพนักงานจ้างทั่วไป 19 คน โดยแยกบุคลากรในสำนักงานปลัด 26 คน ตำแหน่งในส่วนการคลัง 1 คน ตำแหน่งในส่วนโยธา 1 คน

### งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษานี้เป็นการศึกษาเกี่ยวกับความคิดเห็นของพนักงานส่วนตำบล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะกรรมการหมู่บ้านต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลโพนแพง อำเภอดงพูนผล จังหวัดนครพนม ผู้ศึกษาได้ศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องที่มีลักษณะเดียวกัน คล้ายคลึงกัน ที่สามารถเทียบเคียงกับความคิดเห็นของพนักงานส่วนตำบล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะกรรมการหมู่บ้านต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลโพนแพง อำเภอดงพูนผล จังหวัดนครพนม ดังนี้

อนันต์ เดชโยธิน (2544 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง การศึกษาสภาพการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอกระนวน จังหวัดขอนแก่น ผลการวิจัยพบว่า สภาพการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล มีการดำเนินงานอยู่ในระดับปานกลาง เรียงตามลำดับคือ ด้านส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และคนพิการ ด้านบำรุงรักษาศิลปะ จารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดี ด้านรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และสาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะ มูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

นิรันดร์ ปรีชญากุล (2547 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการให้บริการของเทศบาลตำบลบ้านฉาง อำเภอบ้านฉาง จังหวัดระยอง ผลการศึกษาพบว่า คุณภาพการบริการ โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง และพบว่า กลุ่มตัวอย่างเพศชายและเพศหญิง กลุ่มตัวอย่างที่มีอายุต่างกันและกลุ่มตัวอย่างที่มีการศึกษาต่างกันมีความคิดเห็นต่อคุณภาพการบริการ ไม่แตกต่างกัน

ประสงค์ พิมพ์พิทักษ์ (2548 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อบทบาทการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลนางตะเคียน อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสงคราม พบว่า ความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อบทบาทการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลนางตะเคียน อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสงคราม โดยรวมและรายด้านอยู่ในระดับปานกลาง และผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนที่จำแนกตาม เพศ อายุ วุฒิทางการศึกษา สภาพสมรส อาชีพ และเขตที่อยู่อาศัยแตกต่างกัน

พิชัย วัฒนกิติกุล (2549 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่จังหวัดมหาสารคาม พบว่า

1. การดำเนินขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดมหาสารคาม โดยรวมมีการดำเนินงานอยู่ในระดับมาก

2. ผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นของคณะผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีระดับการศึกษาแตกต่างกัน เกี่ยวกับการดำเนินงานตามบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดมหาสารคาม โดยรวมพบว่า นายกององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีระดับการศึกษาแตกต่างกัน มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานตามบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตจังหวัดมหาสารคาม ไม่แตกต่างกัน

สุเทพ เหนือโพธิ์ทอง (2550 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องความคิดเห็นของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล เขตอำเภอโพธิ์ชัย จังหวัดหนองคาย ผลการวิจัยพบว่า โดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นราย



ด้าน พบว่าความคิดเห็นต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับปานกลาง ทุกข้อ 2) การเปรียบเทียบความคิดเห็นของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอโพธารมย์ จังหวัดหนองคาย จำแนกตามระดับการศึกษา โดยรวมมีความคิดเห็นต่อการดำเนินงานแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 3) ความคิดเห็นของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอโพธารมย์ จังหวัดหนองคาย จำแนกตามประเภทการทำงาน โดยรวมความคิดเห็นต่อการดำเนินงานแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนมีความคิดเห็นด้วยต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในการพัฒนาท้องถิ่น โดยรวมอยู่ในระดับน้อย และมีความคิดเห็นด้วยเกี่ยวกับการดำเนินงานการพัฒนาสังคมและวัฒนธรรมอยู่ในระดับปานกลาง ด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาเศรษฐกิจและการพัฒนาด้านแหล่งน้ำมีความคิดเห็นด้วยอยู่ในระดับน้อย

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่าความคิดเห็นต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยรวมทุกด้านอยู่ในระดับปานกลางเป็นส่วนใหญ่