



แนวความคิด เรื่องการบริหารท้องถิ่นและปรัชญาการบริหารตำรวจท้องถิ่น

ในบทนี้ผู้ศึกษาจะได้อธิบายถึงแนวความคิดเกี่ยวกับเรื่องการบริหารท้องถิ่น การกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่น แนวความคิดในเรื่องการบริหารตำรวจ เทศกิจ ตลอดจนหลักการของการบริหารโดยสรุป พร้อมทั้งสรุปกรอบการมององค์การ ตำรวจเทศกิจ เพื่อเป็นแนวทางในการวิเคราะห์ปัญหาการบริหารงานของตำรวจ กรุงเทพมหานคร ในบทที่ 4 ต่อไป

1. แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารท้องถิ่น

1.1 แนวความคิดในเรื่องการรวมอำนาจและการกระจายอำนาจ

ก. การรวมอำนาจ

จะเห็นได้ว่าทุกประเทศ การบริหารงานของรัฐบาลมักจะรวมอยู่ที่ เมืองหลวง นอกจากนี้ยังมีกำลังเจ้าหน้าที่และตำรวจในการบังคับบัญชาสั่งการ อยู่ที่ส่วนกลางหรือเมืองหลวงอีกด้วย ลักษณะเช่นนี้เป็นลักษณะของการรวมอำนาจ

การรวมอำนาจ (centralization) เป็นหลักที่วางระเบียบราชการ บริหาร โดยมอบอำนาจไว้แก่ราชการบริหารส่วนกลาง อันได้แก่กระทรวง ทบวงกรมเมืองต่าง ๆ ของรัฐ และมีเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งขึ้นต่อกันตามลำดับชั้นการบังคับบัญชาเป็นผู้ดำเนินการปกครองตลอดทั้งอาณาเขต ของรัฐ

การรวมอำนาจปกครองเข้าไว้ส่วนกลางประกอบด้วยลักษณะสำคัญพอสรุป ได้ดังนี้คือ ¹

¹ ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2523), หน้า 2 - 3.

1. มีการรวมกำลังทหารและกำลังตำรวจให้ขึ้นแก่ส่วนกลาง
2. มีการรวมอำนาจในการสั่งการไว้ที่ส่วนกลาง
3. มีการลำดับชั้นการบังคับบัญชา

ข. การแบ่งอำนาจ

การแบ่งอำนาจให้ส่วนภูมิภาค (deconcentration)

เป็นหลักการที่ราชการบริหารส่วนกลางมอบอำนาจในการตัดสินใจในการดำเนินงานบางส่วนให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้แทนส่วนกลาง ซึ่งส่งไปประจำปฏิบัติราชการตามเขตหรือภาคต่าง ๆ ของประเทศ และเจ้าหน้าที่เหล่านั้นยังคงขึ้นกับส่วนกลางโดยตรง ดังนั้น การแบ่งอำนาจให้แกส่วนภูมิภาคจึงถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของการรวมอำนาจ ยังมีได้แบ่งเป็นการกระจายอำนาจเลย

ลักษณะสำคัญของการแบ่งอำนาจให้ส่วนภูมิภาคคือ ¹

- 1) เป็นการแบ่งอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการบางอย่างให้เจ้าหน้าที่ประจำในส่วนภูมิภาค
- 2) เจ้าหน้าที่ส่วนภูมิภาคดังกล่าวนั้น ส่วนกลางเป็นผู้แต่งตั้งและถอดถอนทั้งสิ้น ดังนั้นจึงขึ้นโดยตรงต่อส่วนกลาง

ค. การกระจายอำนาจ

เนื่องจากการแบ่งอำนาจให้ส่วนภูมิภาคดังกล่าวยังไม่อาจสนองความต้องการจำเป็นของแต่ละท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึงและถูกต้องรวดเร็ว เพราะว่าแต่ละท้องถิ่นมีปัญหาที่ต้องให้บริการต่าง ๆ กัน ยิ่งกว่านั้นส่วนกลางและส่วนภูมิภาคก็ไม่อาจทราบความจำเป็นหรือความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้ละเอียดถี่ถ้วน ประจวบกับประชาชนในท้องถิ่นมีการศึกษาดี มีความรู้ในการปกครอง ตลอดจน

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 3 - 4.

มีความเจริญพอที่จะนำรายได้จากท้องถิ่นมาใช้สอยเพื่อจัดบริการให้แก่ตนเองได้
จึงเป็นเหตุให้รัฐกระจายอำนาจให้แก่ส่วนท้องถิ่นทำการปกครองตนเอง

การกระจายอำนาจ (decentralization) คือ การที่รัฐ
มอบอำนาจปกครองบางอย่างให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น จัดทำบริการสาธารณะ
ต่าง ๆ เพื่อบริการประชาชน ในการนี้องค์กรปกครองท้องถิ่นจะมีอำนาจอิสระ
(autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเพียงพอ ¹

ลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจพอสรุปได้ดังนี้

1. มีองค์กรซึ่งเป็นนิติบุคคลโดยเอกเทศ
2. องค์กรนั้นมีอำนาจเป็นอิสระในการดำเนินงาน
3. มีการเลือกตั้งเจ้าหน้าที่ทั้งหมดหรือบางส่วน

การกระจายอำนาจแบ่งออกเป็น 2 ความหมาย คือ

ก. การกระจายอำนาจตามอาณาเขต หมายถึง การมอบอำนาจ
ไปให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริการสาธารณะภายในเขตบางท้องถิ่น แต่ละท้องถิ่น
มีอิสระบางประการในการปกครองตนเอง ยกตัวอย่างเช่น เทศบาล หรือสุขาภิบาล เป็นต้น

ข. การกระจายอำนาจตามกิจการ หมายถึง การมอบอำนาจให้องค์กร
สาธารณะจัดทำกิจการประเภทใดประเภทหนึ่ง เพื่อให้มีความอิสระในการดำเนินงาน
ให้เหมาะสมกับเทคนิคของงานนั้น เช่น กิจการไฟฟ้า กิจการประปา เป็นต้น

เจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นในลักษณะการกระจายอำนาจ อาจจะเป็นผู้ได้รับการ
เลือกตั้งมาจากราษฎร หรือโดยการแต่งตั้งจากราชการส่วนกลางก็ได้ สำคัญ

¹ ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, หน้า 4.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 5.

ของการกระจายอำนาจนั้นอยู่ที่ว่า ท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเอง
(autonomy) บางประการจากส่วนกลางเป็นอันใช้ได้¹

การกระจายอำนาจมีข้อดีในหลายประการดังนี้คือ

1. ทำให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น
ได้ดีขึ้น และตรงกับสภาพปรารถนาของราษฎรในท้องถิ่นมากขึ้น
2. เป็นการแบ่งเบาภาระของส่วนกลางในกิจการที่มอบอำนาจให้
ท้องถิ่นไปจัดทำเอง ทำให้ส่วนกลางมีเวลาที่จะทำกิจการใหญ่ ๆ อันเกี่ยวแก่ประ
โยชน์ส่วนรวมของประเทศได้มากขึ้น
3. การเลือกตั้งเจ้าหน้าที่จากประชาชนในท้องถิ่นนั้นเอง ทำให้ผู้
ได้รับเลือกตั้งสนใจในการทำนุบำรุงท้องถิ่น และได้มีความรู้ความสามารถ
ความชำนาญในการปกครองดีขึ้น และทำให้เกิดความรับผิดชอบในกิจการของ
ท้องถิ่นด้วย
4. เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของส่วนกลางเอง
เพราะเหตุที่ได้แยกปัญหาที่เป็นของท้องถิ่นแท้ ๆ ออกจากปัญหาระดับชาติ ไม่ต้อง
เสียเวลาและแรงงานแก้ปัญหาซึ่งท้องถิ่นสามารถทำได้ดีกว่า

สรุป เมื่อได้ทราบถึงความแตกต่างของหลักการรวมอำนาจ หลักการ
แบ่งอำนาจ และหลักการกระจายอำนาจดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่า การกระจาย
อำนาจ (decentralization) มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับการปกครองท้องถิ่น
โดยเหตุที่ว่า การกระจายอำนาจเป็นแนวทางสำคัญ ซึ่งอาจก่อให้เกิดท้องถิ่นมีความ
สามารถที่จะให้บริการ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเอง

¹ ชำนาญ ยุวบูรณ์, การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจทางการ
ปกครองของ กฎหมาย (พระนคร : โรงพิมพ์วิบูลย์กิจ 2497), หน้า 7 - 8.



และเป็นการที่จะทำให้ประชาชนมีโอกาสเขาไปมีอิสระร่วมในการปกครองตนเอง อีกด้วย ซึ่งในประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย รัฐบาลทุกประเทศ มักใช้หลักการกระจายอำนาจการปกครองเป็นหลักการสำคัญในการจัดระเบียบ การปกครองประเทศ ทั้งนี้เพื่อส่งเสริมการปกครองตนเองของราษฎรขึ้นไป ท้องถิ่นต่าง ๆ ให้สมบูรณ์ที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพื่อให้องค์การปกครองท้องถิ่นเป็น สถาบันการเมืองระดับพื้นฐานที่จะฝึกฝนให้พลเมืองเกิดความรู้ ความเข้าใจ ใน กลไกและกระบวนการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง และ เพื่อให้องค์การปกครองท้องถิ่นแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางมาปฏิบัติจัดทำสนอง ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพและถูกเป้าหมายที่แท้จริง

1.2 แนวความคิดเรื่องการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองในรูปลักษณะกระจาย อำนาจการปกครองบางอย่างซึ่งรัฐได้มอบหมายให้ท้องถิ่นทำกันเอง เพื่อให้ ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสปกครองและบริหารงานของท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ให้งานดำเนินไป อย่างประหยัด มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ตรงกับความประสงค์ของประชาชน โดย มีเจ้าหน้าที่ซึ่งราษฎรในท้องถิ่นได้เลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมด หรือแค่บางส่วนมา บริหารราชการในท้องถิ่นนั้น โดยมีงบประมาณของตนเอง และมีอิสระในการ บริหารงานพอสมควร ¹

¹ วิชา อังคณาภิรักษ์, แนวความคิดในการกระจายอำนาจปกครองท้องถิ่น เอกสารประกอบการบรรยาย, ฉบับพิมพ์โรเนียว, 2519, อ่างใน ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นของไทย (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2523), หน้า 9.

เจตนารมณ์ที่รัฐบาลจัดตั้งให้มีหน่วยการปกครองท้องถิ่น ก็เพื่อที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการจัดบริการต่าง ๆ โดยให้ประชาชนเข้าไปบริหารงานควยเจ้าหน้าที่และงบประมาณของตนเองเพื่อตนเอง การปกครองท้องถิ่นจึงนับได้ว่าเป็นสถาบันหนึ่งซึ่งนอกจากจะแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐบาลกลางในการบริหารกิจการต่าง ๆ แล้ว ยังเป็นสถาบันฝึกสอนประชาธิปไตยให้แก่ประชาชนอีกด้วย

สำหรับวัตถุประสงค์ที่สำคัญของการปกครองท้องถิ่น ได้แก่

- ก. เพื่อให้องค์การปกครองท้องถิ่นเป็นสถานที่ให้การศึกษา การปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน
- ข. เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง
- ค. เพื่อให้องค์การปกครองท้องถิ่นสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมายและอย่างมีประสิทธิภาพ
- ง. เพื่อให้องค์การปกครองท้องถิ่นแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง¹

1.3 องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

องค์ประกอบที่สำคัญของการปกครองท้องถิ่น มีดังนี้คือ

- ก. เป็นองค์การนิติบุคคล มีทรัพย์สินและงบประมาณของตนเอง มีอำนาจดำเนินงานให้การบริการสาธารณะแก่ท้องถิ่น ตามที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลกลาง รวมทั้งมีการกำหนดไว้ในกฎหมายถึงเขตการปกครอง
- ข. มีการเลือกตั้ง เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นบริหารงานควยตนเอง เพื่อให้ได้ผู้ที่มีความสามารถ มีความเสียสละ มาบริหารงานของท้องถิ่น

005634

¹ ประหยัค หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, หน้า 13 - 16.

ค. มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติกิจการภายในขอบเขตของกฎหมาย และ
กระทำกิจการนั้น ๆ ได้โดยไม่ต้องขอคำสั่งจากรัฐบาลกลาง

ง. มีอำนาจอิสระดำเนินการคลัง เช่น การจัดหารายได้ การจัดเก็บภาษี
การทำงานประมาณของท้องถิ่น¹

1.4 การปกครองท้องถิ่นกับการกระจายอำนาจ

การปกครองท้องถิ่นคือการปกครองที่รัฐบาลกระจายอำนาจบริหารให้แก่
ประชาชนปกครองตนเองในชุมชนที่มีพลเมืองหนาแน่นพอสมควร และมีรายได้เพียงพอ
แก่การปฏิบัติหน้าที่ทั้งนี้ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐ อาจกล่าวได้ว่าการปกครอง
ท้องถิ่นเกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจของรัฐ หรืออีกนัยหนึ่งคือการกระจายอำนาจ
ทำให้มีการจัดตั้งองค์การปกครองท้องถิ่นขึ้น

แต่องค์การปกครองท้องถิ่นจะมีอำนาจในการบริหารกิจการเพียงใดที่ขึ้น
อยู่กับปัจจัย 2 ประการ ดังนี้คือ²

1. ความใจกว้างของรัฐบาลกลาง
2. ความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั่นเอง

1.5 ขอบเขตของการกระจายอำนาจ

อาจจะกล่าวได้ว่าการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเป็นสิ่งที่ขาดมิได้ สำหรับ
ประเทศที่ปกครองตามระบอบประชาธิปไตย แต่อย่างไรก็ตามในเขตที่รัฐกระจาย

¹ ไพบูลย์ ช่างเรือน, ลักษณะสังคมและการปกครองของไทย (พระนคร :
ไทยวัฒนาพานิช, 2514), หน้า 145 - 146.

² ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, หน้า 17.

อำนาจก็มีขอบเขตที่ต้องพิจารณา 3 ประการ คือ ¹

ก. การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นไม่ควรให้ท้องถิ่นมีความรับผิดชอบมากนัก เพราะอาจเกินกำลังรายได้ของตนเอง และทำให้ท้องถิ่นต้องพึ่งรัฐบาลอยู่ตลอดเวลา

ข. หากรัฐบาลกำหนดหน้าที่ใดให้ท้องถิ่นก็ควรมอบอำนาจให้ด้วย เพราะหาหน้าที่ที่ปราศจากอำนาจย่อมไม่ทำงานนั้นบังเกิดผลใด

ค. การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นควรเป็นไปทีละเล็กละน้อย พอกับความสามารถปกครองตนเอง แต่เมื่อท้องถิ่นมีความสามารถเพียงพอแล้วจึงกระจายอำนาจให้เด็ดขาด เพื่อท้องถิ่นจะกำหนดนโยบายของตนเองได้ และมีอำนาจบริหารอย่างอิสระ หรืออยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลเท่าที่จำเป็น

การกระจายอำนาจนั้นเป็นแนวทางปฏิบัติที่สำคัญทางการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่รัฐบาลมีความรับผิดชอบอย่างกว้างขวางในความเป็นอยู่ของประชาชน ทั้งนี้เพราะว่าการกระจายอำนาจเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางได้ส่วนหนึ่ง แต่แม้กระนั้นก็ตาม การกระจายอำนาจควรมีขอบเขตจำกัดให้เหมาะสม กล่าวคือต้องไม่มากและไม่น้อยเกินไป เพราะหากกระจายอำนาจมากเกินไปในขณะที่ท้องถิ่นไม่พร้อมที่จะรับผิดชอบตนเองได้ การกระจายอำนาจก็จะก่อให้เกิดปัญหาสะท้อนกลับมาสู่รัฐบาลอีก แต่หากกระจายอำนาจในท้องถิ่นน้อยไปจะทำให้งานล่าช้า ท้องถิ่นจะถูกควบคุมมาก ประโยชน์จึงมีไม่มากนัก

¹ อุทัย หิรัญโต, การปกครองท้องถิ่น (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ โอเคียนส์โตร์, 2525), หน้า 20.

ดังนั้น การกระจายอำนาจจึงควรกระจายอย่างเพียงพอเหมาะสม และสามารถที่จะปกครองได้โดยอิสระ ไม่เกิดผลเสียหายแก่ท้องถิ่นเองและต่อเอกภาพของรัฐ ซึ่งในทางปฏิบัติก็คือหลักว่า รัฐบาลกลางจะมอบอำนาจหน้าที่ให้ท้องถิ่นดำเนินกิจการทุกอย่างที่เป็นผลประโยชน์ของท้องถิ่นโดยตรง (purely local interest) ซึ่งไม่เกี่ยวกับส่วนใดส่วนเสียของประเทศโดยรวม อาทิเช่น กิจการในเรื่องต่าง ๆ ดังต่อไปนี้คือ

- การรักษาความสะอาด
- การศึกษา
- การจัดการสาธารณสุข
- การก่อสร้างอาคารบ้านเรือน
- การจราจร คับเพลิง
- กิจการด้านสาธารณูปโภคต่าง ๆ อาทิเช่น ไฟฟ้า ประปา การเดินรถ การสร้างอาคารสงเคราะห์ เป็นต้น

- กิจการเกี่ยวกับตำรวจของท้องถิ่น เพื่อการรักษาความปลอดภัย ความสงบเรียบร้อยของชุมชนภายในเขตท้องถิ่น

กิจกรรมต่าง ๆ ที่โดยทั่วๆ ไปนี้เป็นกิจการของท้องถิ่นโดยตรงไม่เกี่ยวกับส่วนใดส่วนหนึ่งของประเทศโดยรวม และเป็นกิจการที่จำเป็นต่อการดำรงชีพของคนในท้องถิ่นนั้น ๆ เอง ไม่ควรกระทบกระเทือนไปถึงคนในชุมชนอื่นเลย จึงควรกระจายอำนาจให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับประชาชนเข้าไปดำเนินการเอง ซึ่งนอกจากจะเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางแล้ว ยังจะช่วยทำให้ท้องถิ่นสามารถรับใช้และให้บริการแก่คนในท้องถิ่นได้อย่างรวดเร็วและตรงกับความต้องการที่แท้จริงของประชาชนเหล่านั้น

อย่างไรก็ตาม ในหน้าที่ของส่วนท้องถิ่นกิจการตำรวจท้องถิ่นถือได้ว่าเป็นกิจการที่จำเป็นต่อการบริหารงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นอันมาก เพราะจะทำให้ท้องถิ่นมีเครื่องมือในการบังคับการตามกฎหมายของท้องถิ่นให้ได้อย่างเต็มที่ และเป็นการ

มีเครื่องมือในการบังคับการตามกฎหมายของท้องถิ่นให้ได้อย่างเต็มที่ และเป็นการช่วยแบ่งเบาภาระของตำรวจของส่วนกลาง อีกทั้งจะช่วยแก้ปัญหาการบังคับความรับผิดชอบระหว่างตำรวจของส่วนกลางและหน่วยงานของท้องถิ่น และประการสำคัญสุดท้ายคือเป็นการลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน กล่าวคือ หากหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีตำรวจของท้องถิ่นเองอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาโดยตรงของท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่นย่อมมีและใช้อำนาจในการบริหารงาน สามารถควบคุมดูแล และสั่งการให้เป็นไปตามนโยบายและภารกิจของท้องถิ่นได้โดยรวดเร็วและอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะก่อให้เกิดแนวความคิดเรื่องกิจการตำรวจของท้องถิ่นโดยเฉพาะเรื่องการบริหารตำรวจเทศกิจของการปกครองมหานครโดยละเอียดในส่วนต่อไป

2. แนวความคิดเรื่องการบริหารตำรวจท้องถิ่น

ดังที่กล่าวมาแล้วว่ากิจการใดที่เป็นงานบริการประชาชนเกี่ยวกับชีวิตประจำวันไม่กระทบกระเทือนไปถึงคนในชุมชนอื่น ๆ คือ งานในหน้าที่ของท้องถิ่น รัฐบาลควรกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นดำเนินการเอง จากแนวความคิดนี้เมื่อมาพิจารณาในงานในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนในท้องถิ่น อาทิเช่นการว่ากล่าวดูแลในคดีมโนสาเร่ที่มีความผิดเล็กน้อย การกวดขันการห้ามเร่แผงลอย การจับคนทำผิดปรกคนทำผิดกฎหมายสาธารณสุข การควบคุมการก่อสร้าง กิจการเหล่านี้ล้วนเป็นงานเกี่ยวกับชีวิตประจำวันของประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้น จึงสมควรให้คนในท้องถิ่นเป็นผู้ดูแลว่ากล่าวลงโทษกันไปตามโทษานุโทษ มีตำรวจของตนเอง ซึ่งจะเป็นการสอดคล้องกับหลักการปกครองท้องถิ่นที่กระจายอำนาจให้คนปกครองตนเองมากที่สุด

กิจการตำรวจของท้องถิ่น เป็นกิจการที่มีความสำคัญต่อการบริหารงานของท้องถิ่นเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากมีกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นหลายแห่งระบุให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นใหม่มีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยภายในเขตท้องถิ่น แต่หากกิจการตำรวจมิได้ขึ้นตรงต่อท้องถิ่นในอันที่จะเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย ดังนั้นภารกิจของท้องถิ่นในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย ความ

เป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองจึงเป็นไปได้โดยไม่สะดวกเปลี่ยนแปลงงบประมาณ โดยเปล่าประโยชน์ ทั้งนี้เนื่องจากสาเหตุ เครื่องมือในการบริหารงานของคนไม่ มีประสิทธิภาพ เจาหน้าที่ของท้องถิ่นจึงมีแต่ความรับผิดชอบที่จะคงปฏิบัติ แต่ไม่มี อำนาจในการจับกุมผู้ฝ่าฝืนกฎหมายของท้องถิ่น เมื่อเป็นเช่นนี้ ประกอบกับสังคมของ ชุมชนขยายใหญ่โตขึ้น ความสับสนยุ่งยากในการปกครองและการบริหารมีมากขึ้น กฎ ระเบียบข้อบังคับย่อมมีมากขึ้นเป็นเงาตามตัว คนที่ฝ่าฝืนก็มีมากขึ้น จึงจำเป็นต้องมี ี่ถึง มีการจัดกิจการตำรวจของท้องถิ่นเองให้มีจำนวนเพียงพอแก่การคงปฏิบัติให้เป็น ไปตามกฎหมายของท้องถิ่นที่ออกใช้ ทั้งนี้โดยระบุแบ่งแยกไปเลยว่าตำรวจของรัฐบาล กลาง ควรมีหน้าที่ในกิจการชั้นเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศชาติโดยตรง ส่วนตำรวจ ของท้องถิ่นควรมีหน้าที่เกี่ยวกับกิจการเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นโดยตรงเท่านั้น

2.1 ความสำคัญและความจำเป็นที่ท้องถิ่นต้องมีตำรวจของตนเอง

ตำรวจท้องถิ่นมีความสำคัญต่อการบริหารราชการของท้องถิ่นดังนี้คือ

- ก. เป็นเครื่องมือในการบริหารงานของท้องถิ่น และควบคุมให้มีการปฏิบัติ ให้เป็นไปตามกฎหมายของท้องถิ่นที่วางไว้
- ข. เป็นการช่วยเสริมสร้างประสิทธิภาพในการบริหารงานของท้องถิ่น เนื่องจากประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีการปฏิบัติงานเป็นไปอย่าง รับผิดชอบซึ่งตรงต่อกันและกัน ดังนั้นการที่ท้องถิ่นมีตำรวจของท้องถิ่นเองก็จะสามารถ ควบคุมบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายของท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- ค. เป็นการช่วยลดภาระหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของส่วนกลาง ทั้งนี้โดยกำหนดให้ตำรวจท้องถิ่นดูแลกล่าวคดีเล็ก ๆ ที่เกี่ยวกับชีวิตประจำวันในท้องถิ่น ของคนเท่านั้น แต่ในส่วนคดีใหญ่ที่มีความสำคัญหรือมีผลกระทบต่อสวัสดิภาพ หรือความ สงบเรียบร้อยของชุมชนส่วนรวม ก็ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของตำรวจรัฐบาลกลาง

ง. จะช่วยแก้ปัญหาการปิดความรับผิดชอบระหว่างตำรวจรัฐบาลกลางกับหน่วยงานท้องถิ่น

สรุป การที่ส่วนกลางจะกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่นดำเนินการตำรวจของตนเอง จะส่งผลดีต่อการบริหารราชการของท้องถิ่นนั้น ๆ เนื่องจากจะเป็นการก่อให้เกิดการปกครองท้องถิ่นสามารถปฏิบัติงานได้รวดเร็ว มีประสิทธิภาพ การปฏิบัติงานตามคำสั่งหรือนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่นมีความรวดเร็ว และถูกต้องตามความต้องการของคนในท้องถิ่น อีกทั้งจะเป็นการแบ่งเบาภาระของตำรวจของส่วนกลางให้ไปรับผิดชอบโดยตรงในเรื่องที่สำคัญ ๆ และมีผลกระทบต่อประชาชนโดยส่วนรวมทั้งประเทศ

เมื่อได้ทราบถึงความสำคัญและความจำเป็นของกิจการตำรวจท้องถิ่นแล้ว ในส่วนต่อไปผู้ศึกษาจะขอกล่าวถึงการจักระบบตำรวจของประเทศที่มีการปกครองแบบกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อจะได้ทราบแนวความคิดและหลักการในการจัดตั้งตำรวจท้องถิ่นในประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย

2.2 การจักระบบตำรวจในประเทศซึ่งมีการกระจายอำนาจ

ระบบตำรวจในประเทศที่มีการกระจายอำนาจ รัฐบาลจะกระจายอำนาจกิจการตำรวจให้ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเอง ซึ่งจะขอยกตัวอย่างประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกา

ก. ระบบตำรวจของประเทศอังกฤษ

ตำรวจอังกฤษมีลักษณะเป็นตำรวจในระบบกระจายอำนาจ โดยถือว่ากิจการตำรวจเป็นหน้าที่ของแต่ละท้องถิ่น โดยที่แต่ละองค์กรปกครองท้องถิ่นจะมีตำรวจของตนเองทั้งสิ้น และแต่ละหน่วยต่างก็เป็นอิสระไม่ขึ้นต่อกัน

นอกจากตำรวจของท้องถิ่นแล้ว อังกฤษยังมีตำรวจพิเศษอีกหน่วยซึ่งเป็นหน่วยสืบสวนกลางของอังกฤษ ที่เรียกว่า สก็อตแลนด์ยาร์ด (scotland yard)

ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบเป็นศูนย์กลางสถิติ ขอมูล ข่าวสาร และวิทยาการตำรวจทุกแขนง
 ทั้งนี้เพื่อให้การศึกษาอบรมและพัฒนาตัวบุคคลของตำรวจทุกหน่วยในอังกฤษ และยังคง
 ผู้เชี่ยวชาญสาขาต่าง ๆ ดังกล่าวไปช่วยตำรวจท้องถิ่นในการสอบสวนคดีอาญารายแรง
 ที่ประสบปัญหาที่ยากหรือคดีที่ท้องถิ่นขอความช่วยเหลือมา

การควบคุมตำรวจของอังกฤษ ถึงแม้ว่าจะใ้กรมกิจการตำรวจให้ท้องถิ่น
 ไปดำเนินการเอง แต่กิจการตำรวจท้องถิ่นก็ต้องอยู่ในการควบคุมของรัฐบาลกลาง
 ทั้งนี้โดยการจัดให้มีคณะกรรมการตรวจสอบควบคุมการแต่งตั้งนายตำรวจและกำหนด
 มาตรฐานการบังคับใช้กฎหมายของตำรวจระดับท้องถิ่นให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ
 รวมตลอดถึงการร่วมมือประสานงานปฏิบัติการกิจกรรมระหว่างตำรวจส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น
 ภายใต้การควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิดของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งสิ่งนี้ถือ
 ได้ว่าเป็นลักษณะเด่นของกิจการตำรวจอังกฤษอีกประการหนึ่ง ¹

กล่าวโดยสรุปแล้ว การจัดระบบตำรวจของอังกฤษ เป็นการจักระบบตำรวจ
 ของประเทศที่มีการกระจายอำนาจการปกครอง โดยจัดแบ่งตำรวจเป็น 2 ระดับ คือ

- ตำรวจส่วนกลาง (National Police)
- ตำรวจท้องถิ่น (Social Police)

ข. ระบบตำรวจในประเทศสหรัฐอเมริกา

ในประเทศสหรัฐอเมริกา รัฐบาลกลางได้กระจายอำนาจการปกครองให้แก่
 ท้องถิ่น ให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการบริหารงานของท้องถิ่นของตน
 ทั้งนี้เนื่องจากสหรัฐอเมริกามีสภาพแวดล้อมในการตอบสนองความต้องการของประชาชน

¹ ประเสริฐ เมฆมนต์, ตำรวจและกระบวนการยุติธรรม (กรุงเทพมหานคร :
 โรงพิมพ์พิชิตการพิมพ์, 2523), หน้า 54 - 56.

และการให้บริการสาธารณะอยู่ในลักษณะที่พร้อมในทุกด้านทั้งในด้านการกระจายอำนาจของรัฐ การมีส่วนร่วมทางการปกครองของประชาชน ตลอดจนมีสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจที่เอื้ออำนวยอีกด้วย

ในเรื่องกิจการตำรวจ รัฐบาลกลางได้กระจายอำนาจในเรื่องกิจการตำรวจให้เป็นหน้าที่ของท้องถิ่นไปจัดดำเนินการกันเองให้เหมาะสมกับแต่ละสภาพของท้องถิ่น ในปัจจุบันนี้หน่วยงานตำรวจสหรัฐอเมริกาแบ่งเป็น 3 ระดับ ดังนี้คือ ¹

1. ตำรวจรัฐบาลกลาง (Federal Police) ซึ่งมีลักษณะการปฏิบัติหน้าที่เฉพาะกิจเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งถือกำเนิดเมื่อ ค.ศ. 1789 เพื่อปฏิบัติหน้าที่ป้องกันการลักลอบค้าของเถื่อนเป็นหลัก ซึ่งต่อมาได้พัฒนาเข้าเป็นหน่วยสืบสวนกลาง (the federal bureau of investigation) หรือ เรียกย่อว่า ตำรวจเอฟ.บี.ไอ. (F.B.I.) สังกัดกระทรวงยุติธรรม มีหน้าที่เกี่ยวกับปัญหาพิเศษเฉพาะกิจที่กว้างขวางยิ่งขึ้นกว่าเดิม ส่วนใหญ่ปฏิบัติการเฉพาะคดีสำคัญที่มีผลกระทบต่อความสงบสุขของประชาชนสหรัฐโดยส่วนรวม

2. ตำรวจมลรัฐ (State Police) ซึ่งได้แก่ตำรวจซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยงบประมาณของมลรัฐอยู่ในความควบคุมรับผิดชอบของแต่ละมลรัฐ เป็นอิสระไม่ขึ้นต่อรัฐบาลกลาง

3. ตำรวจเทศบาล (Municipal Police) ตำรวจเทศบาลเป็นหน่วยงานตำรวจที่มีกิจการกว้างขวางที่สุดในสหรัฐอเมริกา ระบบตำรวจเทศบาลมีลักษณะเป็นแบบตำรวจแบบกระจายอำนาจ การปกครองไปสู่ท้องถิ่น (decentralization) ในฐานะหน่วยงานปกครองท้องถิ่นอิสระ (local autonomy) ตามประวัติศาสตร์การปกครองของสหรัฐอเมริกา

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 40 - 59.

ในปัจจุบันนี้หน่วยงานตำรวจในสหรัฐอเมริกา มีทั้งสิ้นประมาณ 40,000 หน่วย ซึ่งแบ่งเป็น 3 ระดับดังกล่าวข้างต้น ต่างก็เป็นอิสระต่อกัน มีอำนาจเพียงแต่ในเขตของตน ตำรวจของสหรัฐอเมริกามีลักษณะพิเศษคือเป็นตำรวจพลเรือน (civil police) คือไม่มียศ มีแต่ตำแหน่งและเครื่องแบบของตำแหน่ง

การควบคุมตำรวจของสหรัฐอเมริกา

สำหรับการควบคุมตำรวจของสหรัฐ มี 2 ระบบ คือ

1. ควบคุมโดยประชาชนหรือฝ่ายนิติบัญญัติ (Population or Legislative Control) โดยให้ประชาชนเป็นผู้เลือกหัวหน้าหน่วยตำรวจของเทศบาลโดยตรง ซึ่งเทศบาลใหญ่ไม่ใช้วิธีนี้แล้ว แต่ในเทศบาลเล็ก ๆ ยังคงใช้วิธีควบคุมทางอ้อมโดยประชาชน โดยให้ตำรวจอยู่ในความปกครองบังคับบัญชาของคณะกรรมการของสภาเทศบาล และอีกแบบหนึ่งจัดให้อยู่ในความควบคุมของคณะกรรมการตำรวจ (police board) ซึ่งมักจะประกอบด้วยสมาชิกจากพรรคการเมืองใหญ่ทั้งสองพรรค

2. ควบคุมโดยฝ่ายบริหาร (Executive Control) คือในเทศบาลที่มีการบริหารงานแบบคณะกรรมการ (commission form) โดยปกติจะมีกรรมการของเทศบาลคนหนึ่งได้รับมอบหมายให้เป็นเจ้าหน้าที่ขึ้นปกครองปกครองบังคับบัญชาทั้งกิจการตำรวจและการดับเพลิง

การควบคุมโดยฝ่ายบริหารอีกแบบหนึ่งคือ ฝ่ายบริหารจะแต่งตั้งให้เป็นหัวหน้าบังคับบัญชารับผิดชอบในกิจการตำรวจ หรืออาจดึงจากนายตำรวจอาชีพคนหนึ่งให้เป็นกรรมการโดยไม่มีกำหนดเวลาการดำรงตำแหน่ง เว้นแต่จะถูกถอดถอนเนื่องจากประพฤติตนไม่เหมาะสม หรือเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง

สรุป จากการจัดระบบตำรวจที่มีการปกครองแบบกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่นอย่างเต็มที่ที่โลกกล่าวมานั้น ก็พอจะกล่าวได้ว่าการจัดระบบตำรวจนั้นจัดแบ่งเป็น 2 ระดับใหญ่ คือ

ก. กิจการตำรวจระดับชาติ คือเป็นองค์การที่ขึ้นกับรัฐบาลกลาง ดำเนินการในเรื่องที่เกี่ยวกับประโยชน์และผลได้เสียของรัฐ หรือมีผลกระทบต่อประชาชนโดยส่วนรวม

ข. กิจการตำรวจท้องถิ่น เป็นองค์การหรือหน่วยงานที่อยู่ในความควบคุมดูแลรับผิดชอบและขึ้นตรงต่อหน่วยการปกครองท้องถิ่น ชอบเขตในการดำเนินงานของตำรวจท้องถิ่นนั้นจะจำกัดอยู่เฉพาะเรื่องที่เป็นกิจกรรมของท้องถิ่น หรือเรื่องที่เกิดขึ้นและมีผลกระทบต่อประชาชนในท้องถิ่นโดยตรง ซึ่งเท่ากับเป็นการแบ่งแยกภาระของรัฐบาลกลาง

จากแนวความคิดที่ว่า การปกครองท้องถิ่นคือการปกครองในรูปแบบลักษณะของการกระจายอำนาจการปกครองบางอย่างซึ่งรัฐได้มอบหมายให้ท้องถิ่นกำกับเอง เพื่อให้ประชากรในท้องถิ่นได้มีโอกาสปกครองและบริหารงานของท้องถิ่นด้วยตนเอง ทั้งนี้เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั่นเอง ซึ่งในการที่รัฐจะกระจายอำนาจในกิจการบางอย่างมาให้ท้องถิ่นจัดดำเนินการเองนี้ ก็เป็นกิจการที่เป็นผลประโยชน์โดยตรง (purely local interest) ของท้องถิ่น ไม่เกี่ยวกับส่วนได้ส่วนเสียของประเทศ

อนึ่ง เมื่อพิจารณาในเรื่องกิจการของตำรวจท้องถิ่นนี้เป็นกิจการที่จำเป็นและมีผลต่อการบริหารราชการของท้องถิ่นมาก เนื่องจากจะทำให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีเครื่องมือบังคับใช้กฎหมายของท้องถิ่นได้เองอย่างได้ผลเต็มที่ อีกทั้งจะเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางได้มาก แต่อย่างไรก็ตาม การที่จะให้รัฐกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นดำเนินการกิจการตำรวจท้องถิ่นได้มากนักย่อมขึ้นอยู่กับ¹

¹ พนม ทินกร ณ อยุธยา, "การกระจายอำนาจในการปกครองและการบริหารเป็นการพัฒนาการปกครองท้องถิ่น" ใน แนวทางประชาธิปไตย, สมบูรณ์ สุขสำราญ และคณะ, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์วิริยประชาชนจำกัด, 2524), หน้า 83 - 84.

ก. ความใจกว้างของรัฐบาลกลาง ในการที่จะกระจายอำนาจในกิจการนี้ไปให้ท้องถิ่นควบคุมดูแลเอง

ข. ความกระตือรือร้นที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองของประชาชน ในท้องถิ่นนั้น ๆ

ค. ซึ่ขีดความสามารถในการหารายได้ของท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม นอกเหนือจากปัจจัยทั้ง 3 ประการนี้แล้ว ยังมีปัจจัยทางการบริหารงาน ซึ่งจะช่วยให้การบริหารงานของตำรวจท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งผู้ศึกษาจะไ้กล่าวถึงปัจจัยทางการบริหารในส่วนต่อไป

3. องค์การและหลักการบริหารงาน

3.1 ความหมายของการบริหาร

มีผู้ให้คำนิยามของความหมายคำว่า การบริหาร มีลักษณะแตกต่างกันไปแต่ละทัศนะ อาทิเช่น ศาสตราจารย์ Harold Koontz ให้ความหมายการบริหาร คือ การดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้โดยอาศัยปัจจัยทั้งหลาย ได้แก่ คน เงิน วัสดุสิ่งของ เป็นอุปกรณ์ในการปฏิบัติงาน ศาสตราจารย์ Peter F. Drucker กล่าวว่า การบริหาร คือ การใช้ศาสตร์ และศิลปะ นำเอาทรัพยากรการบริหารมา ประกอบการตามกระบวนการบริหารให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ¹ นอกจากนี้ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ บรรจบ เนียมมณี ได้ให้ความหมายของการบริหาร คือ การวางแผน และการใช้แผนที่วางไว้ทำงานให้บรรลุเป้าหมายร่วมกับผู้อื่น²

¹ สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหาร พิมพ์ครั้งที่ 7 (กรุงเทพมหานคร: ไทโยวิชันนาพริซ, 2523), หน้า 6.

² บรรจบ เนียมมณี, หลักการบริหาร (คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ บางเขน), หน้า 1.

สำหรับธงชัย สันติวงษ์ มองการบริหารในแง่ที่ครอบคลุมองค์การได้อย่าง น่าฟังว่า การบริหาร หมายถึง "ภาระหน้าที่ของผู้นำกลุ่มที่ต้องจัดการให้ทรัพยากร ทั้งที่เป็นตัวคนและวัสดุสามารถประสานเข้าด้วยกัน เพื่อร่วมกันทำงานเป็นองค์การที่มี ประสิทธิภาพได้ และขณะเดียวกันก็ต้องจัดนำองค์การให้สัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมภายนอก ได้อย่างดีที่สุดด้วย" ¹

จากนิยามของความหมายของการบริหารดังกล่าวข้างต้น จึงอาจสรุปใจความ สำคัญได้ว่าการบริหารจะต้องมีลักษณะที่สำคัญคือ

1. เป็นการกระทำร่วมกันของบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป
2. การบริหารต้องมีการวางแผน กำหนดเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ไว้
3. การที่จะให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ จะต้องอาศัยทรัพยากรทาง การบริหาร คือ เงิน วัสดุสิ่งของ เป็นอุปกรณ์ในการปฏิบัติ

3.2 กระบวนการในการบริหาร

เป็นความพยายามที่จะหาวิธีการบริหารที่ดีที่สุดในการทำงาน (one best way) ซึ่งกระบวนการบริหารที่ได้มีการนำมาใช้ปฏิบัติกันแต่เริ่มตั้นั้น ได้แก่ กระบวน การบริหารงานของ Luther Gulik และ Lyndall Urwik ซึ่งได้สรุป กระบวนการบริหารไว้ใน Paper on the Science of Administration ในปี ค.ศ. 1937 ว่า กระบวนการบริหารประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญ 7 ประการ (posdcorb model) ดังนี้

1. การวางแผน (planning)
2. การจัดองค์การ (organizing)

¹ ธงชัย สันติวงษ์, องค์การและการบริหาร พิมพ์ครั้งที่ 4 (ไทยวัฒนาพานิช : 2523), หน้า 16.

3. การจัดคนเข้าทำงาน (staffing)
4. การสั่งการ (directing)
5. การประสานงาน (co-ordinating)
6. การรายงาน (reporting)
7. การงบประมาณ (budgeting)

สำหรับขั้นตอนสำคัญในการศึกษาคั้งนี้ จะมุ่งศึกษาเฉพาะเรื่องดังต่อไปนี้

- การวางแผน
- การจัดองค์การ
- การประสานงาน

แต่เนื่องจากในการบริหารงานให้องค์การสามารถดำเนินการไปจนบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพนั้น นอกจากผู้บริหารจะต้องคำนึงและให้ความสำคัญแก่งานขององค์การที่จะต้องทำแล้ว ยังต้องให้ความสำคัญกับคนงานที่จะมาทำงานให้มีความเข้าใจและส่งเสริมการจูงใจต่าง ๆ ให้มีความกระตือรือร้น เต็มใจ และมีขวัญดีด้วย ¹

คั้งนั้น ผู้ศึกษาจึงขอกล่าวถึงแนวความคิดเกี่ยวกับพฤติกรรมของมนุษย์ ตลอดจนเรื่องของการจูงใจคนในองค์การในท่อนส่วนท้ายของบทนี้ด้วย

3.1.1 การวางแผน (Planning)

เป็นกระบวนการขั้นหนึ่งในการบริหารงานให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ ถือได้ว่าเป็นกระบวนการสำคัญอันดับแรกในการปฏิบัติงาน การวางแผนที่ดีช่วยให้การใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด มีการปฏิบัติดำเนินไปโดยประสานคล่องกัน รวดเร็ว มีประสิทธิภาพ

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 65.



ช่วยแบ่งเบาภาระของผู้บังคับบัญชา อีกทั้งก่อให้เกิดการประหยัดทั้งกำลังคน กำลังงบประมาณ และเวลา

กระบวนการวางแผนส่วนใหญ่จะต้องประกอบด้วยวัตถุประสงค์ (objective) นโยบาย (policy) และแนวปฏิบัติงาน (procedure)

ก. วัตถุประสงค์ (Objective) คือ ความมุ่งหมายที่ได้จำแนกออกเป็นรายละเอียดในรูปต่าง ๆ กัน วัตถุประสงค์เป็นปัจจัยนำไปสู่ความจำเป็นที่จะต้องกำหนดนโยบาย แผน และวิธีการปฏิบัติงานและมาตรฐานการทำงานให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า การบริหารงานที่ดีจะต้องมีวัตถุประสงค์แน่นอนชัดเจน

การกำหนดวัตถุประสงค์เป็นหน้าที่โดยตรงของผู้บริหาร ซึ่งลักษณะของวัตถุประสงค์ที่ดีควรมีลักษณะสอดคล้องและประสานกัน เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานร่วมกันได้

ศาสตราจารย์ Peter F. Drucker ได้กล่าวถึงลักษณะของวัตถุประสงค์ที่ดี ควรมีลักษณะดังนี้คือ ¹

1. เป้าหมาย หรือ วัตถุประสงค์ นั้นต้องสัมพันธ์กับความต้องการขององค์กรและคนในองค์กร
2. เป้าหมาย หรือ วัตถุประสงค์ นั้นต้องชัดเจนและเป็นไปได้
3. เป้าหมาย หรือ วัตถุประสงค์ นั้นต้องมีเหตุมีผล
4. เป้าหมาย หรือ วัตถุประสงค์ นั้นต้องมีลักษณะพอดีและเหมาะสมกับระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง และต้องสัมพันธ์กับส่วนอื่น ๆ ขององค์กรด้วย เพื่อลดการขัดแย้งให้มันน้อยที่สุด

¹ สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหาร, หน้า 57.

5. เป้าหมาย หรือ วัตถุประสงค์ นั้นต้องไม่สูงหรือยากจนเกินไป จนทำให้ปฏิบัติเกิดความท้อแท้

6. เป้าหมาย หรือ วัตถุประสงค์ นั้นต้องกระต๊กรัก มีลักษณะกำหนดเป็นมาตรฐาน ไม่ใช่เป็นอุกมการ หรือ คำนิยมอย่างใดอย่างหนึ่งในองค์การ

สรุป วัตถุประสงค์หรือเป้าหมาย คือ จุดหมายปลายทางของการดำเนินงาน การบริหารงานที่ดีต้องเป็นการบริหารงานที่มีเป้าหมายแน่นอน เพื่อเป็นหลักนำทางการกำหนดวัตถุประสงค์จะต้องตั้งขึ้นไว้สำหรับองค์การทั้งหมด และสำหรับหน่วยงานต่าง ๆ ภายในองค์การจะขัดแย้งกันไม่ได้

ข. นโยบาย (Policy) หมายถึง การตัดสินใจขั้นต้นที่จะกำหนดแนวทางกว้าง ๆ ทั่วไป เพื่ออาศัยเป็นแนวทางอำนวยให้การปฏิบัติงานเป็นไปโดยถูกต้อง เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์

การกำหนดนโยบายที่ดีจะต้องอาศัยนักบริหารที่มีความรู้ ความสามารถ และมีมือเกี่ยวกับงานกำหนดนโยบายนั้น ๆ ด้วย การกำหนดนโยบายที่ดี ควรพิจารณาถึงหลักการที่ควรคำนึงในการกำหนดนโยบายดังต่อไปนี้คือ ¹

1. จะต้องตั้งอยู่บนรากฐานของหลักการดำเนินงานที่เข้าใจกันดีอยู่แล้ว
2. นโยบายรองต้องไม่ขัดแย้งกับนโยบายหลัก
3. มีลักษณะประสาน สัมพันธ์ กันกับนโยบายอื่นขององค์การ

1

Edwin B. Flipppo, Management : A Behavioral Approach. (Boston, Mass : Allyn and Bacon, Inc., 1969), p.54.

4. ต้องกระตือรือร้น เข้าใจง่าย และกำหนดเป็นลายลักษณ์อักษร
5. มีลักษณะยืดหยุ่นได้ในตัวและมีหลักการแน่นอน
6. มีเหตุผล
7. ควรตั้งอยู่บนรากฐานแห่งความเป็นจริง

สรุป นโยบายก็คือ การตัดสินใจขั้นต้นที่จะกำหนดแนวทางต่าง ๆ เพื่อใช้เป็นกรอบในการปฏิบัติสำหรับการตัดสินใจของผู้บังคับบัญชา นโยบายถือเป็นเครื่องมือนำทางในการตัดสินใจ ดังนั้น นโยบายที่แท้จริงจะต้องเปิดโอกาสให้มีการใช้ดุลยพินิจได้ในขอบเขตอันสมควร

ค. แนวปฏิบัติงาน (Procedure) เป็นเสมือนแผนงานที่จะแจ้งให้ทราบว่าจะต้องมีการทำอะไรบ้าง ใครเป็นผู้ทำ จะทำที่ไหน เมื่อไร และวิธีการที่จะต้องทำอย่างไร

แนวปฏิบัติเป็นพื้นฐานของการประสานงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกันในองค์การ เพราะการกำหนดแนวปฏิบัติงานไว้อย่างสมบูรณ์ถูกต้องเรียบร้อยแล้ว ผู้ปฏิบัติงานแต่ละฝ่ายจะสามารถทำงานได้ถูกต้อง รวดเร็ว และประสานสอดคล้องกัน

การกำหนดแนวทางปฏิบัติงานในการบริหาร มีข้อควรพิจารณาคือ ¹

1. ต้องมีการเสนอรายงานและพร้อมที่จะให้ตรวจสอบทุกขั้นตอน
2. ระบุหน้าที่การงานให้ชัดเจน เพื่อป้องกันความขัดแย้งและการทำงานซ้อนกัน
3. ให้คำนึงถึงกำลังคน วัสดุสิ่งของ อุปกรณ์ และเครื่องมือต่าง ๆ อันจำเป็นที่จะช่วยให้งานดำเนินไปด้วยดีมีประสิทธิภาพ
4. จัดให้มีการประสานสอดคล้องเกี่ยวกับหลักของการควบคุมงาน ซึ่งเกี่ยวกับการจัดแผนการรายงานและบันทึกที่ดี

¹ Ibid, p.60.

5. จะต้องสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง และจะต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์และนโยบายขององค์การ

สรุป แนวทางปฏิบัติคือ วิธีการปฏิบัติงานที่กำหนดไว้เป็นมาตรฐาน เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามนโยบายที่จัดทำไว้ แนวทางปฏิบัติจึงเป็นปัจจัยสำคัญอย่างยิ่งของการบริหารงานตามแผน จำเป็นจะต้องกำหนดขึ้นให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ นโยบาย และเป้าหมายขององค์การ เพราะหากขาดแนวปฏิบัติที่ดีแล้ว จะทำให้การทำงานนั้นล้าสมัยยากไม่เป็นธรรมชาติ และไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

สรุปได้ว่า การวางแผนนั้น เป็นวิธีการขั้นต้นที่สำคัญอย่างยิ่งในการบริหารงาน เพราะการวางแผนจะเป็นแนวทางที่นำเอาปัจจัยทรัพยากรการบริหารมาใช้ให้เกิดการประหยัด มีประสิทธิภาพ และบรรลุเป้าหมายที่วางไว้

3.1.2 การจัดองค์การ (Organizing)

องค์การ คือ รูปแบบของการทำงานของมนุษย์ที่มีลักษณะการทำงานเป็นกลุ่มที่มีการประสานงานกันตลอดเวลา ตลอดจนมีการกำหนดทิศทาง มีการจัดระเบียบวิธีทำงาน และการติดตามวัดผลสำเร็จของงานที่ทำอยู่เสมอ ¹

องค์การมีคุณลักษณะสำคัญ 3 ประการ ดังนี้คือ ²

1. เป็นกลุ่มของบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป
2. มีการรวมตัวเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและร่วมกันทำงานในลักษณะกลุ่มที่มีการรวบรวมทรัพยากรและความพยายามของทุกฝ่ายมาดำเนินการร่วมกัน

¹ ชงชัย สันติวงษ์, องค์การและการบริหาร, หน้า 4.

² เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

3. มุ่งที่จะดำเนินการให้บรรลุผลสำเร็จในเป้าหมายที่สูงขึ้น ซึ่งไม่อาจสำเร็จลงโดยลำพังอิสระ

การจัดองค์การ คือ การจัดโครงสร้างให้บุคคลฝ่ายต่าง ๆ เข้ามาร่วมกันทำงานให้บรรลุเป้าหมายตามที่ต้องการ คือ การวางระเบียบให้กิจกรรมต่าง ๆ ขององค์การสามารถดำเนินไปอย่างสมดุลง โดยกำหนดว่า ใครมีหน้าที่ทำอะไร มีอำนาจและความรับผิดชอบอย่างไรบ้าง จึงจะทำให้องค์การสามารถดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ อาจกล่าวได้ว่า ประสิทธิภาพขององค์การจะเป็นเช่นไร ย่อมขึ้นกับการที่ผู้บริหารจะมีความสามารถในการจัดองค์การได้ถูกต้องและเหมาะสมเพียงใด ¹

การจัดวางรูปขององค์การที่ดี มีส่วนสัมพันธ์กับความสำเร็จของกิจการ เพราะว่าการจัดองค์การที่ดีจัดตั้งขึ้นเป็นรากฐานสำคัญของการปฏิบัติหน้าที่บริหารทั้งปวง ถ้าองค์การที่มีอยู่นั้นจัดตั้งไม่เหมาะสม การบริหารงานก็จะเกิดความยุ่งยากและไม่มีประสิทธิภาพแต่ในทางตรงข้าม การจัดองค์การที่ดีช่วยให้การบริหารงานเป็นไปโดยสะดวกและง่ายไม่สิ้นเปลือง ดังนั้นเพื่อให้้องค์การสามารถบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ควรมีหลักในการจัดองค์การดังนี้ ²

1. ต้องมีวัตถุประสงค์ มีแผนงานและนโยบายในการดำเนินงานอย่างแจ่มกระจ่าง เพื่อให้สมาชิกขององค์การทราบ เข้าใจ และยอมรับเป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์การ ซึ่งเมื่อเป็นเช่นนั้นก็จะง่ายต่อการที่ทำให้้องค์การบรรลุเป้าหมายด้วยความมีประสิทธิภาพ

2. ต้องมีศูนย์กลางการอำนวยความสะดวกขององค์การ มีผู้นำหรือผู้บังคับบัญชาเป็นผู้รับผิดชอบตามสายการบังคับบัญชา ตามลำดับชั้นของการบังคับบัญชา

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 194.

² บรรจบ เนียมมณี, การบริหาร, หน้า 147.

3. ต้องระบุหน้าที่ของแต่ละคนแต่ละหน่วยงานอย่างชัดเจน โดยแบ่งแยกงานกันทำตามความเหมาะสม ตามความถนัด ตามความสามารถ และความสนใจ
4. ต้องมีระบบการทำงานที่เหมาะสม ทันสมัย มีการควบคุมงาน การประสานงาน และการพัฒนาคุณภาพงานอยู่เสมอ
5. ต้องมีระบบอำนาจการที่ดี มีระบบการติดต่อสื่อสารที่มีคุณภาพ มีหลักการสั่งงานที่ดี
6. องค์กรต้องมีความสามารถปรับตัวให้เข้ากับสภาวะทั้งภายในและภายนอก รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ อีกด้วย

องค์ประกอบในการจัดองค์การ

ในการจัดองค์การ องค์ประกอบการจัดองค์การนับได้ว่าเป็นมีความสำคัญมากต่อการบริหาร เนื่องจากหากจัดองค์การได้ดีแล้ว จะสามารถช่วยให้การบริหารงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์ขององค์การได้ องค์ประกอบในการจัดองค์การที่สำคัญ ๆ ได้แก่ ¹

1. หน้าที่การงาน (Function) คือสิ่งที่แสดงให้เห็นความแตกต่างกันของงานแต่ละอย่างว่าเป็นงานประเภทใด ซึ่งที่สำคัญ ๆ มีอยู่ 2 ประเภท คือ หน้าที่การงานฝ่ายจัดการ (management function) และหน้าที่การงานฝ่ายปฏิบัติการ (operative function)

2. การแบ่งการทำงาน (Division of work) คือ การแบ่งภารกิจขององค์การมาช่วยกันปฏิบัติเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ การแบ่งการทำงานนี้อาจแบ่งได้หลายวิธี เช่น การแบ่งการทำงานตามหน้าที่ การแบ่งการทำงานตามผลผลิต

¹ สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหาร, หน้า 115 - 126.

การแบ่งการทำงานตามลักษณะลูกค้า การแบ่งการทำงานตามกระบวนการ และการแบ่งการทำงานตามพื้นที่หรืออาณาเขต

3. การรวมและการกระจายอำนาจในการจัดองค์การ คือ การกำหนดความเหมาะสมในการมอบอำนาจ ในการตัดสินใจสั่งการให้เหมาะสมกับลักษณะของงานที่จัดขึ้น

4. หน่วยงานที่สำคัญขององค์การ คือ การแยกลักษณะของงานให้เป็นหน่วยงานหลัก (line) คือ เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่โดยตรงต่อวัตถุประสงค์หลักขององค์การ และหน่วยงานที่ปรึกษา (staff) คือ เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่เพื่อช่วยเหลืองานหลัก ให้สามารถปฏิบัติงานได้ดียิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามควรจะต้องมีการส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานหลัก และหน่วยงานที่ปรึกษาอย่างจริงจังด้วย

5. การส่งเสริมสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานหลักและหน่วยงานที่ปรึกษา คือ ให้หน่วยงานทั้งสองมีความสัมพันธ์ที่ติดต่อกัน ซึ่งจะส่งผลทำให้การตัดสินใจสั่งการเป็นไปอย่างรวดเร็ว

6. สายการบังคับบัญชา (Chain of Command) คือ การแสดงให้เห็นว่าสัมพันธ์ภาพของการติดต่อข้อความระหว่างผู้บังคับบัญชา และผู้ใต้บังคับบัญชาในองค์การมีลักษณะอย่างไร มีการควบคุมและรับผิดชอบอย่างไร สายการบังคับบัญชาจะช่วยชี้ให้เห็นถึงตำแหน่งหน้าที่ความรับผิดชอบลดหลั่นกันมาเป็นอย่างไร

7. ช่วงการบังคับบัญชา (Span of Control) คือ สิ่ง que แสดงให้เห็นว่าผู้บังคับบัญชารายหนึ่งมีขอบเขตการรับผิดชอบเพียงใด มีผู้ใต้บังคับบัญชากี่คน หรือมีหน่วยงานอยู่ในความรับผิดชอบที่หน่วยงาน

8. เอกภาพทางการบริหาร (Unity of Command) คือ ลักษณะของการบริหารงานที่อำนาจการควบคุมบังคับบัญชารวมอยู่ที่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือคณะบุคคลใดโดยเด็ดขาด ทั้งนี้

เพื่อป้องกันการเกิดความรับผิดชอบและการสั่งงานที่ซ้ำซ้อนกัน

อย่างไรก็ตามในการจัดองค์การควรคำนึงถึงปัญหาตัวบุคคล (human factor) ด้วย กล่าวคือ องค์การจะต้องเป็นองค์การที่จัดขึ้นเพื่อคน เนื่องจากความสำเร็จของงานต้องอาศัยคนเป็นผู้กระทำ ดังนั้นงานต่าง ๆ จะต้องจัดให้เหมาะสมกับความรู้ความสามารถของตัวบุคคลซึ่งเขามาทำงาน และรวมทั้งให้มีสภาพจิตใจให้คนทำงานอีกด้วย¹ ดังนั้นผู้บริหารต้องให้ความสำคัญทั้งแก่องค์การที่เป็นทางการ (formal organization) และองค์การที่ไม่เป็นทางการ (informal organization) ควบคู่กันไป กล่าวคือ องค์การที่เป็นทางการจะช่วยให้ผู้บริหารสามารถควบคุมการทำงานของกลุ่มได้ง่าย โดยการใส่กรอบระเบียบโครงสร้าง กำกับฝ่ายต่าง ๆ ทำงานอย่างมีระเบียบ ไม่ซ้ำซ้อนและประสานกัน เพื่อวัตถุประสงค์อันเดียวกันได้ ส่วนองค์การที่ไม่เป็นทางการก็มีผลสำคัญต่อผลงานไม่น้อย เนื่องจากจะช่วยให้คนงานได้รับความพอใจหลายอย่าง และมีส่วนช่วยในการร่วมมือประสานงานกันเป็นไปด้วยดี

3.1.3 การประสานงาน (Coordinating)

ได้มีผู้ให้คำนิยามคำว่า "การประสานงาน" ไว้ต่าง ๆ นานา แต่จะนำมากล่าวในที่นี้เพื่อให้มีความเข้าใจในความหมายดังต่อไปนี้

การประสานงาน คือ การจัดระเบียบการทำงานเพื่อให้งานและเจ้าหน้าที่ทุกฝ่ายร่วมมือปฏิบัติงานเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน ไม่ทำงานซ้ำซ้อนกัน ชักแย้งกัน หรือเหลื่อมล้ำกัน เพื่อให้งานดำเนินไปอย่างราบรื่น สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ นโยบายขององค์การนั้นอย่างสมานฉันท์และมีประสิทธิภาพ²

¹ พงษ์ชัย สันติวงษ์, องค์การและการบริหาร, หน้า 208.

² ชูบ กาญจนประกร, ศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์ "การประสานงาน" วารสารรัฐประศาสนศาสตร์ ปีที่ 5 ฉบับที่ 3 (พระนคร : มงคลการพิมพ์, 2508) : 67.

สมพงษ์ เกษมสิน¹ ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการประสานงานว่า การประสานงานเป็นเรื่องของความร่วมมือ เป็นเรื่องเกี่ยวกับภาวะทางใจเป็นสำคัญ ดังนั้น สิ่งสำคัญที่ก่อให้เกิดการประสานงานคือ "จิตใจ" อันหมายถึงความร่วมมือ และเมื่อเกิดความร่วมมือแล้ว การดำเนินงานให้ประสานสอดคล้องก็จะติดตามมา ดังนั้น จึงอาจให้ความหมายของการประสานงานว่า "การประสานงาน คือ ความร่วมมือร่วมใจในการปฏิบัติกิจกรรมแบบงานให้เรียบร้อยและสอดคล้องกลมกลืนกัน เพื่อให้งานสมบูรณ์และสำเร็จตามเป้าหมายในเวลาที่กำหนด"

จากความหมายของคำว่า การประสานงานจึงอาจสรุปได้ว่า การประสานงานหมายถึงการร่วมจิตร่วมใจ พร้อมทั้งกำลังกายด้วยความสมัครใจโดยเสรีที่จะมาร่วมกันประกอบกิจกรรมเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การที่ทั้งเอาไว้ให้ดูลงด้วยดี

ก. หลักและวิธีการประสานงาน

การประสานงานมีทั้งสองระบบ คือ จากข้างบนลงมาข้างล่าง หรือจากข้างล่างไปสู่ข้างบน กับอีกวิธีหนึ่งคือจากระดับแนวเดียวกัน หมายถึง ตำแหน่งเท่าเทียมกัน จากตำแหน่งหนึ่งไปยังอีกตำแหน่งหนึ่ง

นอกจากนี้การประสานงานอาจจะเป็นการประสานงานภายในองค์การเดียวกันอย่างหนึ่งและการประสานงานระหว่างองค์กรหลายองค์กรที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องอีกอย่างหนึ่ง

¹ สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหาร, หน้า 154 - 155.

ข. วิธีประสานงานภายในองค์กรเดียวกัน (Coordination within our activities)

สมพงษ์ เกษมสิน¹ ได้กล่าวถึงการประสานงานภายในองค์กรนี้ว่าจำเป็นต้องอาศัยปัจจัยและเทคนิคหลายประการโดยสังเขปดังนี้คือ

- การจัดแผนผังและกำหนดหน้าที่การงาน เป็นการแบ่งแยกงานตามลักษณะเฉพาะของงาน และกำหนดหน้าที่เพื่อไม่ให้งานก้าวล่วงซ้ำซ้อนกัน
- การใช้คณะกรรมการ (Committee) โดยจัดให้มีการประชุมหารือเพื่อกำหนดระเบียบวิธีให้การบริหารของฝ่ายต่าง ๆ ให้เป็นไปในลักษณะการบริหารที่ดี อาจจะช่วยในการประสานงานโดยตรงหรือปริยายก็ได้
- การใช้วิธีงบประมาณ (Budgeting) เป็นการควบคุมการใช้จ่ายหรือวิธีควบคุมอื่น ๆ ทางการเงิน (financial control) เพื่อให้การปฏิบัติงานในส่วนต่าง ๆ ของแต่ละโครงการให้ประสานกันโดยบรรลุเป้าหมายอย่างมีเอกภาพ
- การติดตามสอดส่องทั้งภายในและภายนอก (Follow Up) เป็นการติดตามในหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบว่ามีข้อขัดข้องผิดพลาดอย่างไร เป็นไปตามกำหนดเวลาหรือไม่ การติดต่อระหว่างฝ่ายเป็นไปอย่างไร เพื่อหาทางให้ประสานกัน
- การใช้เจ้าหน้าที่ติดต่อเฉพาะ (Liaison Officer) งานบางอย่างต้องใช้เจ้าหน้าที่ติดต่อโดยเฉพาะ หรือต้องการความชำนาญพิเศษ เช่น มีบุคคลิกดี หรือมีความรู้ทางภาษาต่างประเทศ ความสำเร็จของงานขึ้นอยู่กับเจ้าหน้าที่เหล่านี้ด้วย
- การจัดให้มีการชุมนุมผู้ใต้บังคับบัญชา (Meeting) เพื่อช่วยให้ผู้เกี่ยวข้องได้ทราบถึงการกระทำ เพื่อประโยชน์แก่การประสานงานโดยตรงหรือโดยปริยาย คือการทำความสนธิสนมสังสรรค์ระหว่างผู้ร่วมงาน

¹ สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหาร, หน้า 160 - 162.



- การฝึกอบรมพัฒนาบุคคล (Training) เป็นการพัฒนายู่ใ้บังคับบัญชาให้รู้และเข้าใจงานอย่างแท้จริง ให้มีทัศนคติที่ดี มีความคิดสร้างสรรค์ มีกำลังใจรักงาน หาวิธีการสร้างสัมพันธภาพที่ีระหว่างผู้บังคับบัญชา และผู้ใ้บังคับบัญชาและระหว่างผู้ปฏิบัติงานด้วยกันเอง

- จัดใ้มีหน่วยแนะแนวทางวิชาการ (Technical Staff) เพื่อให้ผู้ใ้บังคับบัญชาเข้าใจข้อดีของ และวิธีแก้ไขปรับปรุงใ้มีการประสานงานในหน่วยงานนั้น

- จัดใ้มีการมอบอำนาจหน้าที่ (Delegation of Authority) เป็นการกระจายใ้ผู้ใ้บังคับบัญชาหรือผู้ร่วมงานไปปฏิบัติจัดทำ เป็นการแบ่งเบาภาระและช่วยเสริมสร้างความเข้าใจอันดี และความสามัคคีในหมู่ผู้ร่วมงาน

- จัดใ้มีการบำรุงขวัญ (Morale) เป็นวิธีการหนึ่งที่จะทำให้เกิดความร่วมมือและการประสานงานใ้ดีใ้ในองค์กรใ้

ค. วิธีประสานงานระหว่างองค์กร (Coordination Outside Our Activity)

เทคนิคการประสานงานบางประการที่ใ้ภายในองค์กรอาจนำมาใ้ระหว่างองค์กรใ้ เทคนิคการประสานงานระหว่างองค์กรใ้ควรทราบคือ

- การประสานงานโดยกำหนดสิทธิและหน้าที่ (Function) การกำหนดสิทธิและหน้าที่ ตลอดจนระเบียบและข้อบังคับต่าง ๆ ของแต่ละองค์กรควรชัดเจน เพื่อป้องกันการเข้าใจผิด ซึ่งจะนำไปสู่การทำงานซ้ำซ้อนและขัดแย้งกันใ้

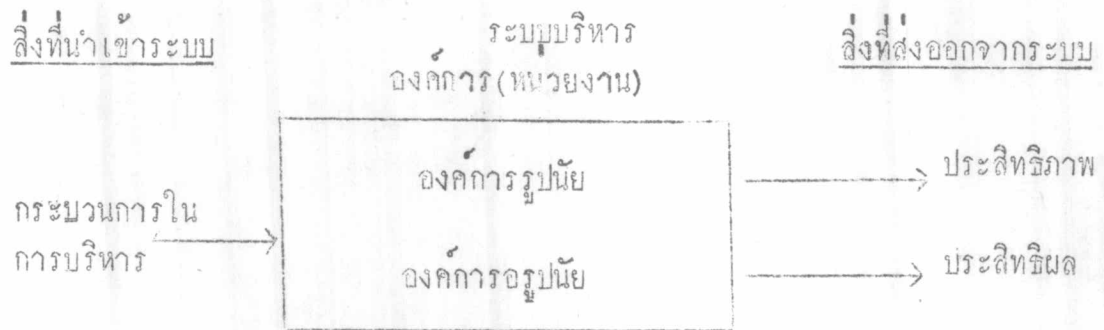
- การใช้คณะกรรมการผสม (Interdepartmental committee) จะช่วยถ่วงดุลและช้สมดุลเหตุขัดแย้งและจะช่วยใ้มีการประสานงานใ้ขึ้น

- การใช้วิธีงบประมาณ (Budgeting) นับเป็นเครื่องมือประสานงานของกระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานอื่น ๆ ซึ่งสามารถแยกและป้องกันปัญหาการทำงานซ้ำซ้อนใ้ใ้ที่สุด

สรุปแล้วในการบริหารงาน การประสานงานเป็นสิ่งจำเป็นและเป็นประโยชน์ที่จะช่วยใ้งานสำเร็จตามวัตถุประสงค์ ไม่เกิดความซ้ำซ้อนกันเป็นการประหยัดทั้งเงินและ

เวลา นอกจากนี้การประสานงานยังจะช่วยให้คนในองค์กรเกิดความเข้าใจโครงการนโยบาย ปัญหาของหน่วยงานและสามารถแก้ไขได้อย่างเหมาะสมและมีเหตุผลที่สำคัญ ก็จะทำให้ผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชามีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน

สรุป ในการบริหารงานของทุกองค์การจะเป็นการบริหารงานที่มีลักษณะเป็นระบบต่อเนื่องกันเป็นกระบวนการตั้งแต่การวางแผน การจัดองค์การ การจัดคนเข้าทำงาน การสั่งการ จนถึงการควบคุมงาน ซึ่งเปรียบเสมือนสิ่งที้นำเข้าสู่ระบบ (inputs) ที่เข้าไปในโครงสร้างขององค์การซึ่งจะส่งผลออกมาถึงที่แสดงในรูปดังนี้



แต่ในทุกองค์การจะมีโครงสร้างทั้งที่เป็นทางการ (formal organization) และโครงสร้างที่ไม่เป็นองค์การอยู่ด้วยเสมอ ในการบริหารผู้บริหารจึงต้องบริหารงานโดยยึดถือโครงสร้างที่เป็นทางการ กล่าวคือ มีการจัดองค์การที่ระบุโครงสร้างชัดเจน และคงที่แน่นอน มีการวางกำหนดกฎเกณฑ์ไว้เป็นระเบียบแบบแผน มีการแบ่งงานกันทำ และกำหนดหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานของแต่ละบุคคลที่ปฏิบัติงานและมีการกำหนดสายการบังคับบัญชาไว้อย่างชัดเจน

แต่ในขณะที่เดียวกันผู้บริหารต้องให้ความสัมพันธ์แก่โครงสร้างองค์การที่ไม่เป็นทางการ (informal organization) คือ เป็นความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการที่ช่วยยึดโยงให้องค์การที่เป็นทางการ (formal organization) สามารถดำเนินกิจการไปด้วยดี

จนบรรลุเป้าหมายได้ โครงสร้างองค์การแบบไม่เป็นทางการนี้จะเกิดแทรกซ้อนอยู่ในองค์การที่เป็นทางการ และจะมีอิทธิพลกระทบต่อคุณลักษณะขององค์การที่เป็นทางการเสมอ

4. ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การรูปนัย (Formal Organization) และองค์การอรูปนัย (Informal Organization)

ในการบริหารงานของทุกองค์การ ผู้บริหารจำเป็นต้องคำนึงถึงโครงสร้างองค์การที่เป็นรูปนัยและโครงสร้างองค์การแบบอรูปนัย เนื่องจากโครงสร้างองค์การแบบรูปนัยจะทำให้มีการกำหนดระเบียบแบบแผนในการทำงาน มีการกำหนดระเบียบปฏิบัติ กฎเกณฑ์ วิธีการทำงาน และนโยบาย ฯลฯ และในขณะเดียวกันจะต้องคำนึงถึงโครงสร้างองค์การแบบอรูปนัย (informal organization) ด้วย เนื่องจากองค์การอรูปนัยจะช่วยให้คนงานได้รับความพึงพอใจจากการทำงานที่ไม่ต้องถูกจำกัดจากกฎเกณฑ์นั้น และองค์การอรูปนัยมีส่วนช่วยในการสร้างความร่วมมือ และทำให้เกิดการร่วมมือประสานงานกันในการทำงาน ดังนั้น การยอมให้องค์การมีโครงสร้างที่ไม่เป็นทางการจะช่วยทำให้เป็นการช่วยส่งเสริมการรวมแรงร่วมใจของทุกฝ่ายในการทำงาน¹

ดังนั้นในการบริหารงานให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงานขององค์การ ผู้บริหารจึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญแก่ทั้งโครงสร้างองค์การที่เป็นทางการ (formal organization) และโครงสร้างที่ไม่เป็นทางการ (informal organization) สำหรับโครงสร้างส่วนที่ไม่เป็นทางการนี้จะควบคุมได้มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับความเข้าใจในเรื่องราวของคนในองค์การ ซึ่งเป็นเรื่องที่ผู้บริหารจะต้องเสริมสร้างขวัญและศึกษาถึงสิ่งกระตุ้นและการจูงใจพนักงานในองค์การ ซึ่งผู้ศึกษาจะกล่าวถึงในส่วนต่อไป

¹ ชงชัย สันติวงษ์, องค์การและการบริหาร, หน้า 213 - 215.

4.1 ขวัญและแรงจูงใจ (Morale and Motivation)

ในการบริหารงาน ผู้บริหารย่อมมีความประสงค์อย่างหนึ่ง คือ ต้องการให้คนในองค์กรแสดงออกซึ่งพฤติกรรม (behavior) ที่ดี คือ อยากรู้เห็นผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติตามคำสั่งทำงานอย่างขยันขันแข็ง ทুমเหตุความรู้ความสามารถให้แก่องค์กรอย่างเต็มที่ ดังนั้นการจะทำให้คนทำงานอย่างเต็มที่ได้นั้นจะต้องหาทางบำรุงขวัญและจูงใจคนงานให้ถูกต้องตรงกับความต้องการของเขา ซึ่งในการบำรุงขวัญและจูงใจคนงานได้ถูกต้อง ผู้บริหารจึงจำเป็นต้องทราบถึงพฤติกรรมของคนในองค์กรก่อน ทั้งนี้เพื่อที่จะได้ชักจูงหรือกำกับพฤติกรรมในการทำงานของคนงานให้เป็นไปในทางซึ่งเป็นประโยชน์แก่องค์กร ทำให้คนงานทุมความสามารถของตนให้เป็นประโยชน์ต่อองค์กรจนองค์กรสามารถบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้

ความหมายของขวัญ

ขวัญ morale ในความหมายตามแนวความคิดของนักวิชาการต่าง ๆ ที่ได้ให้ไว้คือ

เดล โยเคอร์ (Dale Yolder) ให้ความหมายของขวัญว่า "ขวัญในการทำงาน หมายถึง องค์ประกอบแห่งพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติงานที่แสดงออกในรูปความรู้สึก ซึ่งเมื่อรวมกันแล้วจะแสดงออกให้ทราบถึงความรู้สึกของผู้ปฏิบัติงานที่มีต่อการทำงานนั้น ๆ"

ราล์ฟ ซี เควิส (Ralph C. Davis) ให้ความหมายว่า "ขวัญ หมายถึง สภาพที่เกิดขึ้นและสะท้อนให้เห็นถึงสภาพการทำงาน เช่น ความกระตือรือร้น อารมณ์ ความหวัง ความมั่นใจ และองค์ประกอบอื่น ๆ"

นอกจากนี้เสถียร เหลืองอร่าม ได้ให้ความเห็นว่า "ขวัญคืออุดมคติและหลักแห่งความเชื่อของบุคคลกลุ่มหนึ่งในองค์กรที่ช่วยผลักดันให้เกิดความสามัคคี ช่วยเหลือกันและกัน โดยมองเห็นประโยชน์ของส่วนรวมและพยายามที่จะทำงานให้บรรลุตามเป้าหมาย"

ขององค์การที่ได้ตั้งจุดมุ่งหมายเอาไว้¹

จากคำนิยามข้างต้น จึงอาจสรุปได้ว่า ขวัญ เป็นเรื่องจิตใจ เป็นทัศนคติของบุคคลในหมู่ที่มีต่อหมู่คณะ ซึ่งเป็นเรื่องของบุคคล (individual morale) และหรือของหมู่คณะของกลุ่มบุคคลขององค์การ (group morale) และตามความหมายของขวัญจะพิจารณาได้ว่าขวัญจะมีส่วนประกอบเกี่ยวข้องกับทัศนคติของคนที่มีต่องาน หรือต่อองค์การของตนซึ่งจะโน้มไปในทางที่พอใจหรือไม่พอใจก็ได้ และจะมีส่วนเกี่ยวพันไปถึงการกระทำ หรือการปฏิบัติต่อสิ่งกีดขวางด้วยว่าจะมีหรือไม่มีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด

อาจกล่าวได้ว่า ในการบริหารงาน ขวัญ เป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อการทำงานของคนเป็นอย่างมาก กล่าวคือถ้าหากคนงานไม่พอใจไม่ให้ความร่วมมือและขาดสิ่งจูงใจในตัวเองอย่างสูงแล้ว แม้ว่าจะมีการจัดรูปร่างงานอย่างดีที่สุดในโลก มีวัสดุอุปกรณ์ในการทำงานที่ดีเลิศลอยเพียงใด ก็คงไม่สามารถที่จะดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและก้าวหน้ามั่นคงได้ ดังนั้น การที่จะให้องค์การดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพจะต้องมีการคำนึงถึงขวัญในการทำงานของผู้ปฏิบัติงานในองค์การอยู่เสมอ การที่ขวัญของคนในองค์การจะดีหรืออยู่ในระดับสูงนั้น ราล์ฟ ซี. เดวิส ได้กล่าวว่า ต้องมีองค์ประกอบดังต่อไปนี้คือ

¹ เสถียร เหลืองอราม, หลักมนุษยสัมพันธ์ต่อการบริหารงานในองค์การ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แพรวพิทยา, 2519), หน้า 233.

1. ลักษณะท่าทีและบทบาทของหัวหน้างานที่มีต่อผู้อยู่ใต้งค์บัญชา และผู้ร่วมงานจะต้องมีสัมพันธภาพที่ดี เพราะผู้นำจะเป็นสะพานเชื่อมโยงความเข้าใจอันดีขององค์กร กับผู้ปฏิบัติงาน ถ้าสัมพันธภาพดีจะมีผลค้ำจุนการส่งเสริมขวัญ และความสำเร็จขององค์กร

2. ความพึงพอใจในหน้าที่การงานที่ปฏิบัติอยู่ คนที่ทำงานที่ตนพึงพอใจ ย่อมได้ผลมากกว่างานที่ต้องฝืนใจทำ

3. ความพึงพอใจต่อวัตถุประสงค์หลักและนโยบายดำเนินงานขององค์กรของพนักงานเจ้าหน้าที่และผู้ร่วมงาน ตลอดจนการจัดองค์กรและระบบงานที่มีประสิทธิภาพขององค์กร

4. การบำเหน็จรางวัล การเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง แก่ผู้ปฏิบัติงานก็จะเป็นเครื่องจูงใจการทำงานและกำลังขวัญอย่างดี

5. สภาพของสุขลักษณะในการปฏิบัติงานต้องดี คือ มีเครื่องมือ วัสดุอุปกรณ์ครบถ้วน การถ่ายเทอากาศและแสงสว่างเพียงพอ

6. สุขภาพทางกายและจิตใจของผู้ปฏิบัติงานต้องอยู่ในสภาพที่ดี เพราะถ้าเกิดปัญหาขึ้นมาไม่ว่าจะเป็นสุขภาพทางกายหรือจิตใจก็ตาม ย่อมเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานเป็นอย่างยิ่ง

ตามที่ได้อธิบายมาทั้งหมดย่อมแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของขวัญในการปฏิบัติงานของคนในองค์กร เพราะหากว่าขวัญของคนในองค์กรดีแล้วย่อมนำมาซึ่งความสำเร็จและประสิทธิภาพของงาน ซึ่งจะเป็นผลโดยตรงต่อความมั่นคงอยู่และความเจริญก้าวหน้าขององค์กรนั้น แต่ถ้าขวัญของคนในองค์กรต่ำจะนำมาซึ่งสภาพอันไม่พึงประสงค์ อาทิเช่น รัศมีความสามัคคีของผลงานลดลง ความผิดพลาดของงาน การแสดงออกซึ่งความไม่พอใจ การทำงานไม่มีการประสานงานกัน และไม่สนใจต่องานดังนี้เป็นต้น ถึงเหล่านี้แสดงออกถึงความไม่กำลังขวัญซึ่งจะเป็นอันตรายต่อการบริหารงานและความสำเร็จขององค์กรอย่างมาก ผู้ที่จะเป็นผู้นำหรือหัวหน้างานจะต้องให้ความเอาใจใส่ต่อสิ่งเหล่านี้เป็นพิเศษ

การจูงใจและทฤษฎีแห่งการจูงใจ

ในการบริหารงาน ผู้บริหารย่อมต้องการเห็นผู้ใต้บังคับบัญชาแสดงออกซึ่งพฤติกรรมที่ดีคือปฏิบัติงานตามคำสั่งอย่างขยันขันแข็ง พุ่มเทแรงกายแรงใจให้กับงานอย่างเต็มความสามารถ ดังนั้น การศึกษาถึงวิธีการจูงใจจะทำให้ผู้บริหารสามารถชักจูง กำกับ หรือผลักดันให้พฤติกรรมในการทำงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะช่วยให้การวินิจฉัยสั่งการทำได้เหมาะสม และจะนำไปสู่ความสำเร็จขององค์กรได้

สมพงษ์ เกษมสิน¹ ได้กล่าวว่า "การจูงใจ (motivation) มีลักษณะเป็นนามธรรม กล่าวคือ เป็นวิธีการที่จะชักนำพฤติกรรมผู้อื่นให้ประพฤติปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ พฤติกรรมของคนจะเกิดขึ้นได้ต้องมีแรงจูงใจ (motive) เหตุนี้การจูงใจเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับสิ่งเร้าหรือแรงจูงใจ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า การจูงใจ หมายถึง ความพยายามที่จะชักจูงให้ผู้อื่นแสดงออกหรือปฏิบัติตามต่อสิ่งจูงใจ สิ่งจูงใจอาจมีได้ทั้งจากภายในและภายนอกตัวบุคคลนั้น ๆ เอง แต่มูลเหตุจูงใจอันสำคัญของบุคคลคือความต้องการ"

ทฤษฎีการจูงใจ

เป็นที่ยอมรับกันว่า ความสำเร็จขององค์กรจะขึ้นอยู่กับความมากน้อยของการจูงใจที่ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรได้รับ แต่ก่อนนี้ผู้บริหารมักมองคนงานเสมือนสินค้าอย่างหนึ่งที่สามารถหาซื้อได้ในราคาถูก แต่ในปัจจุบันผู้บริหารจะปฏิบัติต่อคนงานในฐานะของความ เป็นมนุษย์ที่มีชีวิตจิตใจเช่นกัน ให้ความสำคัญกับสวัสดิการของคนงาน เพิ่มค่าจ้างให้สูงขึ้น มีการปรับปรุงสภาพแวดล้อมในการทำงานและการส่งเสริมขวัญหรือกำลังใจให้ดีขึ้น

¹ สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหาร, หน้า 144.

ทฤษฎีการจูงใจสมัยเกิ่มตั้งอยู่บนข้อสมมุติฐานที่ว่า เงินเป็นสิ่งจูงใจเบื้องต้น และภายใต้ข้อสมมุติฐานนี้ ผลตอบแทนทางด้านการเงินจะมีความสัมพันธ์โดยตรงกับ ผลการปฏิบัติงานและมีความเชื่อว่่า ถ้าหากผลตอบแทนสูงเพียงพอแล้ว คนงานจะผลิตมากขึ้น¹ พื้นฐานทางทฤษฎีการจูงใจคนภายในองค์การได้มีการเปลี่ยนแปลงมาเมื่อไม่กี่ปีมานี้ และยังคงอยู่ในสภาวะของการเปลี่ยนแปลง ข้อสมมุติฐานของการจูงใจอย่างง่าย ๆ ในสมัยก่อนไม่อาจนำมาใช้กับการบริหารทรัพยากร กำลังคน ในขณะนี้หรือในอนาคตได้ ทฤษฎีการจูงใจโดยทั่วไปอาจแบ่งได้ภายใต้สองหัวข้อที่สำคัญ คือ content theory และ process theory)

สำหรับ content theory ได้พัฒนามาจากมาสโลว์ เฮอร์ซเบอร์ก และ แมคเคลแลนด (Mc Clelland) ซึ่งพยายามจะชี้ให้เห็นว่่าปัจจัยอะไรบางอย่าง ที่มีอยู่ในตัวบุคคลและสภาพแวดล้อมของเขาที่จะกระตุ้นผลการปฏิบัติงาน และสิ่งจูงใจที่มีอยู่ภายนอกที่เกี่ยวเนื่องกับเป้าหมายหรือผลสุดท้ายที่บุคคลนั้นคาดหวังไว้เพื่อความสำเร็จ โดยอาศัยการกระทำของเขา หรือกล่าวได้ว่า Content theory ของมาสโลว์ และเฮอร์ซเบอร์ก จะให้เค้าโครง สำหรับการพิจารณาทางด้านการเงิน ความมั่นคง สถานภาพและอำนาจของบุคคลในองค์การ

ส่วน process theory นั้น จะอธิบายถึงกระบวนการของการกระตุ้นพฤติกรรม และอะไรเป็นสิ่งที่ให้ทิศทางกับพฤติกรรม

ซึ่งในการศึกษานี้ ผู้เขียนจะพิจารณาเฉพาะส่วนของ Content Theory เท่านั้น

¹ สมยศ นาวิการ, การพัฒนาองค์การและการจูงใจ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ดวงกมล, 2521), หน้า 85.

ก. ทฤษฎีการจูงใจของมาสโลว์ (Maslow's Theory of Motivation)

มาสโลว์ ได้ตั้งข้อสมมติฐานเกี่ยวกับความต้องการของคนที่เป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการจูงใจไว้ดังนี้คือ :

1. คนเป็นสัตว์อย่างหนึ่งที่มีความต้องการและความต้องการของคนไม่มีที่สิ้นสุด
2. ความต้องการอย่างใดอย่างหนึ่งที่ได้รับการตอบสนองความพอใจแล้ว จะไม่เป็นสิ่งจูงใจพฤติกรรมต่อไปอีก
3. ความต้องการของคนจะเรียงลำดับความสำคัญ เมื่อความต้องการอย่างหนึ่งได้รับการตอบสนองแล้ว ความต้องการอย่างอื่นจะเกิดขึ้นมาทันที¹

ความต้องการของคนจะเรียงลำดับใดดังนี้คือ

1. ความต้องการทางด้านร่างกาย (Psychological Needs) เป็นความต้องการทางด้านร่างกายขั้นมูลฐานเพื่อความอยู่รอด เป็นความสำคัญในการดำรงชีพ เช่น ในด้านอาหาร น้ำ ที่อยู่อาศัย ความต้องการทางเพศ พักผ่อน ฯลฯ ความต้องการนี้จะมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของคนก็ต่อเมื่อความต้องการทั้งหมดของคนยังไม่ได้มีการตอบสนองเลย ซึ่งบรรเทาความต้องการอื่น ๆ ความต้องการด้านอาหารจะมาก่อนและจะมีอิทธิพลเหนือความต้องการอื่น ๆ
2. ความต้องการด้านความปลอดภัย (Safety Needs) ความต้องการอันนี้อยู่ในระดับที่สูงขึ้น และจะมีความสำคัญขึ้นเมื่อความต้องการด้านร่างกายได้รับการตอบสนองแล้ว ความต้องการความปลอดภัยจะเป็นเรื่องของการป้องกันจากอันตราย

¹ ริงชัย สันติวงษ์, องค์การและการบริหาร, หน้า 351 - 357.

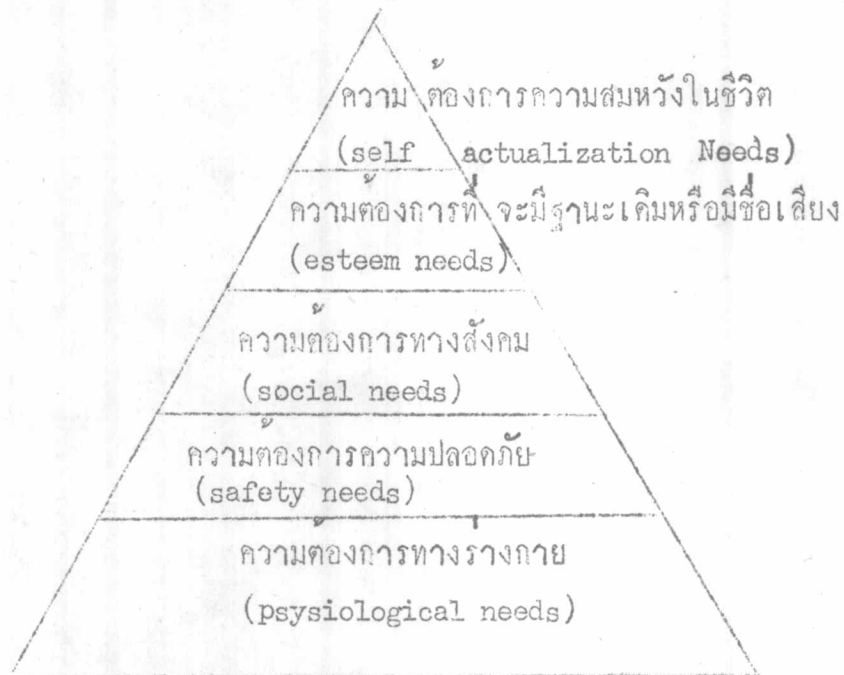
ต่าง ๆ ที่จะเกิดแก่ร่างกาย แต่ถาพิจารณาทางด้านการบริหารงานจะหมายถึงความมั่นคงแน่นอน หรือหลักประกันความมั่นคงในหน้าที่การงาน และการส่งเสริมเพื่อให้เกิดความมั่นคงทางด้านการเงินมากขึ้น

3. ความต้องการทางสังคม (Social Needs) เมื่อความต้องการตามข้อ 1 และ ข้อ 2 ได้รับการตอบสนองแล้ว ความต้องการทางสังคมก็จะเข้าครอบงำพฤติกรรมของบุคคลนั้น ความต้องการทางสังคม คือ ความต้องการที่จะเข้าร่วม และได้รับการยอมรับความเป็นมิตรภาพและความรักจากเพื่อนร่วมงาน ตลอดจนความรู้สึกว่าตนเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มสังคมให้เพื่อนร่วมงานยอมรับความสำคัญของตนอยู่เสมอ

4. ความต้องการที่จะมีฐานะเด่นหรือมีชื่อเสียง หรือได้รับการยกย่องในสังคม (Esteem Needs) เป็นความต้องการในระดับที่สูงขึ้นไปอีก ความต้องการได้รับการยกย่องในสังคม รวมถึงความเชื่อมั่นในตนเองในเรื่องของความรู้ ความสามารถ และความสำเร็จ การนับถือตนเอง ความมีอิสระเสรีภาพ รวมทั้งความต้องการที่จะมีฐานะเด่น เป็นที่ยอมรับนับถือและการยกย่องสรรเสริญจากบุคคลทั้งหลาย ตลอดจนสถานะภาพหรือตำแหน่งสูง ๆ ในองค์กรและการได้ใกล้ชิดกับบุคคลสำคัญ ๆ ที่จะทำให้ฐานะของตนเด่น

5. ความต้องการความสมหวังในชีวิตหรือความสำเร็จตามความนึกคิด (Self - Actualization Needs) เป็นความต้องการระดับสูงสุดหรือความต้องการพิเศษ ต้องการสำเร็จในทุกสิ่งทุกอย่างตามความนึกคิดของตนเองที่อยากจะเป็นอย่างใด

ลำดับความต้องการของมาสโลว์เขียนเป็นรูปได้ดังนี้



จะเห็นว่า ความต้องการทางร่างกายจะมีความรุนแรงมากจนกว่าความต้องการเหล่านี้ จะได้รับการตอบสนองเป็นเบื้องแรก เพื่อการดำรงชีวิต ซึ่งเมื่อได้รับการตอบสนองแล้ว ความต้องการระดับที่สูงขึ้นจะมีความสำคัญ และจะเป็นสิ่งจูงใจและครอบงำพฤติกรรมของคน ซึ่งหมายความว่า ความต้องการที่ยังไม่ได้รับการตอบสนองความพอใจ จะเป็นปัจจัยกระตุ้นพฤติกรรมของบุคคล แต่เมื่อความต้องการอย่างใดอย่างหนึ่งได้รับการตอบสนองความพอใจแล้ว ความต้องการดังกล่าวก็จะหยุดเป็นตัวจูงใจพฤติกรรม

อย่างไรก็ตาม มาสโลว์ ยอมรับว่า การเรียงลำดับความต้องการดังกล่าวนี้ไม่ได้หมายความว่า จะนำไปใช้เป็นประโยชน์ได้โดยทั่วไปเป็นสากล เป็นแต่เชื่อว่า เป็นแบบฉบับที่เกิดขึ้นเป็นส่วนใหญ่เท่านั้น อาจมีข้อยกเว้นในการเรียงลำดับได้ และข้อสมมติฐานที่ว่าเมื่อความต้องการอย่างหนึ่งได้รับการตอบสนองแล้ว ความต้องการอย่างอื่นจะเกิดขึ้นมานั้นไม่ถูกต้องเสมอไป เพราะการตอบสนองความต้องการบางอย่างอาจจะ

ยังไม่สมบูรณ์ ก็อาจเกิดความต้องการอื่น ๆ ขึ้นมาได้ หรืออาจเกิดความต้องการหลายอย่างในเวลาเดียวกันขณะที่ความต้องการอย่างหนึ่งอาจจะยังไม่หมดไป ความต้องการอย่างอื่นอาจเกิดขึ้นได้

ดังนั้นจึงอาจจะกล่าวโดยสรุปได้ว่า ความต้องการทั้งหมดจะขึ้นอยู่กับระหว่างกัน และความต้องการทั้งหมดจะมีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลง ความมากน้อยของความต้องการ และพฤติกรรมของบุคคลหนึ่ง และการกระทำของบุคคลหนึ่งบุคคลใดยากที่จะมีแรงจูงใจด้วยความต้องการเพียงอย่างเดียว¹

ข. ทฤษฎีการจูงใจของเฮอรัชเบอร์ก (Herzberg's Motivation Hygiene Theory)

ทฤษฎีการจูงใจ "สองปัจจัย" ของเฮอรัชเบอร์ก² ได้รับความสนใจอย่างมากเมื่อประมาณ 15 ปี มาแล้วคือ เขาชี้ให้เห็นถึงความต้องการเบื้องต้นของมนุษย์สองประการในการทำงาน คือ

1. ความต้องการที่จะหลีกเลี่ยงความไม่พอใจในสภาพแวดล้อมของการทำงาน ความต้องการนี้อาจจะตอบสนองได้จากปัจจัยทางด้านสภาพแวดล้อมในการทำงานประเภทต่าง ๆ เฮอรัชเบอร์ก เรียกปัจจัยเหล่านี้ว่า "สุขอนามัย" (hygiene)

2. ความต้องการของพนักงานที่จะใช้ความสามารถของพวกเขาและต้องการความก้าวหน้า ความต้องการนี้จะตอบสนองได้จากปัจจัยตัวกระตุ้นประเภทต่าง ๆ

¹ สมยศ นาวิการ, การพัฒนาองค์กร และการจูงใจ, หน้า 93 - 94.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 95.

เฮอริชเบอร์ก เรียกปัจจัยเหล่านี้ว่า "ตัวกระตุ้น" (motivators) ตัวกระตุ้นเหล่านี้จะทำให้เกิดความพอใจในงานที่ทำและจะนำไปสู่การปรับปรุงผลการปฏิบัติงานที่ดียิ่งขึ้น

จากการวิเคราะห์ผลที่ได้จากการสัมภาษณ์ เฮอริชเบอร์กพบว่า มีปัจจัยต่าง ๆ เกี่ยวข้องกับความรู้สึกที่ดีของพนักงาน ซึ่งแบ่งออกเป็นสองประเภท คือ ประเภทที่เป็นตัวจูงใจ และประเภทที่เป็นปัจจัยสุขอนามัย

1. ปัจจัยสุขอนามัย จะประกอบไปด้วย แบบในการบังคับบัญชา ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ความมั่นคงของงาน เงินเดือน นโยบาย และการบริหารงาน สภาพแวดล้อมในการทำงาน รวมทั้งสวัสดิการต่าง ๆ ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ไม่ใช่สิ่งจูงใจที่จะทำให้ผลผลิตเพิ่มขึ้น แต่เป็นปัจจัยที่ป้องกันไม่ใ้คนไม่พอใจงานที่ทำอยู่ แต่แม้ว่าปัจจัยนี้ได้รับการตอบสนองของสมบูรณ์ แต่ปัญหาการจูงใจยังคงมีอยู่

2. ปัจจัยที่จูงใจ (motivators) ซึ่งเป็นปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน เป็นปัจจัยที่จูงใจคนในองค์กร ปัจจัยเหล่านี้ได้แก่

- ลักษณะของงานโดยตัวมันเอง
- ความรู้สึกเกี่ยวกับความสำเร็จของงาน
- ความรับผิดชอบที่มีมากขึ้น
- การยกย่องและโอกาสก้าวหน้า

เฮอริชเบอร์ก สรุปว่าแรงจูงใจเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นมาจากแต่ละคน ปัจจัยสุขอนามัย (hygiene factors) สามารถช่วยขจัดความไม่พอใจต่าง ๆ ได้ แต่ที่ไม่สามารถสร้างความพอใจได้ ดังนั้นในการที่จะสร้างให้เกิดแรงจูงใจที่แท้จริงต้องจัดและกำหนดปัจจัยต่าง ๆ ทั้งสองกลุ่ม คือทั้งปัจจัยที่สุขอนามัย (hygiene factors) และปัจจัยที่จูงใจได้ (motivators factors) ทั้งสองอย่างพร้อมกัน.

สรุป ในการบริหารงาน ผู้บริหารงานต้องคำนึงและให้ความสำคัญต่อกระบวนการในการบริหารงาน ซึ่งได้แก่ การวางแผน การจัดองค์การ การจัดคนเข้าทำงาน การสั่งการและการควบคุม และยังต้องคำนึงถึงปัจจัยในเรื่องของพฤติกรรมของคนในองค์การอีกด้วย ซึ่งได้แก่เรื่องขวัญและกำลังใจในการทำงาน สิ่งเหล่านี้เป็นปัจจัยที่นักบริหารต้องพิจารณาควบคู่กันตลอดเวลาที่บริหารงาน จึงจะส่งเสริมซึ่งกันและกันและส่งผลให้งานออกมามีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล ในส่วนต่อไปผู้ศึกษาจะได้กล่าวถึงกรอบในการศึกษา การบริหารงานของตำรวจกรุงเทพมหานครโดยสังเขป เพื่อเป็นการแนะนำไปสู่แนวทางการวิเคราะห์ในบทที่ 4 ต่อไป

สังเขปรอบการศึกษาวิจัยการบริหารงานตำรวจกรุงเทพมหานคร

ในการศึกษาวิจัยการบริหารงานตำรวจกรุงเทพมหานครนี้ผู้ศึกษามีจุดมุ่งหมายคือ ต้องการที่จะศึกษาว่าอะไร เป็นปัญหาหรืออุปสรรคที่ทำให้การปฏิบัติงานของตำรวจกรุงเทพมหานครไม่สัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควร ทั้งนี้โดยที่ผู้ศึกษาใช้แนวความคิดซึ่งจะมาเป็นแนวทางในการวิเคราะห์ปัญหาการบริหารงานของตำรวจกรุงเทพมหานครดังนี้

ก. ในเรื่องของโครงสร้างองค์การ (Organizational Structure)

ผู้ศึกษามององค์การตำรวจกรุงเทพมหานครในแง่ที่ว่า มีการจัดโครงสร้างขององค์การที่ไม่เหมาะสมขายเบนไปจากแนวความคิดและหลักการปกครองท้องถิ่นสากลและผิดต่อหลักการบริหารงาน กล่าวคือ ในเรื่องของการปกครองท้องถิ่น โดยหลักการแล้วในการดำเนินกิจการต่าง ๆ ของท้องถิ่น ท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจการต่าง ๆ ได้เองโดยอิสระ ถ้าหากว่ากิจการนั้น ๆ เป็นกิจการที่เป็นของท้องถิ่นโดยตรง ไม่กระทบกระเทือนถึงคนในชุมชนอื่น ๆ

เมื่อมาพิจารณาในเรื่องการรักษาความสะอาดเรียบร้อย ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองแล้ว จะเห็นได้ว่า เป็นงานที่บริการประชาชนเกี่ยวกับชีวิตประจำวัน

ไม่กระทบกระเทือนคนในชุมชนอื่น ดังนั้นท้องถิ่นจึงควรมีตำรวจของตนเอง มีศาล
 ของตนเอง แต่ในทางปฏิบัติ การจัดโครงสร้างของตำรวจกรุงเทพมหานคร ปรากฏ
 ว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจกรุงเทพมหานครยังคงเป็นตำรวจสังกัดกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย
 อยู่ ซึ่งถือได้ว่ารัฐบาลกลาง ยังไม่ได้กระจายอำนาจกิจการด้านตำรวจมาให้ท้องถิ่นจัด
 ทำเอง จึงเท่ากับว่าท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อย ความ
 สะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง แต่ไม่มีตำรวจของตนเอง ซึ่งเป็น
 การผิดต่อหลักการและแนวความคิดในเรื่องการปกครองท้องถิ่นและหลักการบริหารงาน
 โดยตรง

ในการนี้ผู้ศึกษาจะกำหนด(ตัวแปรอิสระ)ในการวิจัยเพื่อจะพิสูจน์ว่าโครงสร้าง
 ขององค์การไม่เหมาะสมดังนี้คือ

- ความเอาใจใส่ในงาน
- ความกระตือรือร้นกับในงานที่ทำ
- ความร่วมมือที่ให้แก่ทางเขต
- ความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน
- ความรับผิดชอบในงานที่ทำ



ตัวแปร เหล่านี้ผู้ศึกษาจะได้นำไปทดสอบในแบบสอบถามเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพ
 มหานครตามเขตต่าง ๆ 6 เขต (ระดับผู้ช่วยหัวหน้าเขต)

ข. ในเรื่องของพฤติกรรมในการบริหารงาน (Behavior)

ในการบริหารงานที่ดี นอกจากจะต้องมีการวางแผนที่ดี การจัดโครงสร้าง
 องค์การที่ดี การบรรจุคนเข้าทำงาน การสั่งการ การควบคุมงานแล้ว ยังต้องมี
 การคำนึงถึงเรื่อง พฤติกรรมของคนในองค์การด้วย โดยการพิจารณาและให้ความสำคัญ
 ในเรื่องขวัญและแรงจูงใจในการทำงาน ซึ่งถ้าหากคนในองค์การมีขวัญ (morale)
 และแรงจูงใจ (motivation) ที่ดีแล้ว ก็จะส่งผลให้แสดงออกซึ่งพฤติกรรมที่ดี
 ขององค์การ มีการอุทิศร่างกาย แรงใจ ในการทำงาน และจะทำให้การปฏิบัติงานของ
 องค์การนั้น ๆ สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ในการบริหารงานของตำรวจกรุงเทพมหานคร สาเหตุอีกประการที่ออกไปจากโครงสร้างองค์การที่ไม่เหมาะสม ซึ่งเป็นผลให้การปฏิบัติงานไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้นั้น ผู้ศึกษาตั้งข้อสังเกตว่า เนื่องจากเจ้าหน้าที่ตำรวจกรุงเทพมหานคร ขาดขวัญและแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน ซึ่งผู้ศึกษาจะได้กำหนดตัวแปรอิสระในการวัดขวัญและกำลังใจของเจ้าหน้าที่ตำรวจกรุงเทพมหานคร โดยอาศัยแนวความคิดจากทฤษฎีแรงจูงใจของ เฟรดริก เฮอร์ซเบิร์ก (Frederick Herzberg) มาเป็นแนวทางดังนี้

ก. ปัจจัยที่สุขอนามัย (Hygiene Factors) ซึ่งจะทำให้คนมีความพึงพอใจในงาน

- ลักษณะของงานที่ทำ
- ความมั่นคงในงานที่ทำ
- นโยบายของผู้บริหาร

ข. ปัจจัยเป็นค้ำกระตุ้น (Motivator) ซึ่งจะกระตุ้นให้คนมีแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน

- การยอมรับในผลงาน
- โอกาสก้าวหน้าในสายงาน
- ความสำเร็จของงาน

ตัวแปรในเรื่องแรงจูงใจนี้จะนำไปทดสอบในแบบสอบถามซึ่งได้แจกให้แก่เจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครตามที่ได้กำหนดไว้แล้วในบทที่ 1

จากแนวความคิดดังกล่าวข้างต้น จะแสดงออกมาเป็นแผนภูมิดังนี้

แผนภูมิแสดงกรอบการศึกษาวิจัย การบริหารงานตำรวจกรุงเทพมหานคร
ระบบ

<u>ปัจจัยการนำเข้า</u>	<u>ตัวแปรเรื่องโครงสร้างการบริหาร</u>	<u>ตัวแปรเรื่องพฤติกรรมทางการบริหาร</u>	<u>ปัจจัยที่ส่งออก</u>
1. ทรัพยากรการบริหาร (คน วัสดุอุปกรณ์ งบประมาณ การจัดการ) 2. กระบวนการบริหาร การวางแผน การจ้ดองค์การ	1. โครงสร้างองค์การ ตำรวจ กทม.บาย เบนออกไปจาก หลักการปกครอง ท้องถิ่นสากล 2. ความบกพร่องใน การจัดโครงสร้าง องค์การ (กทม. ชาคเอกภาพ ในการบังคับบัญชา)	เจ้าหน้าที่ตำรวจของ กทม. ชาคขวัญและ กำลังใจในการปฏิบัติ งาน	ประสิทธิภาพและ ประสิทธิผลในการ ทำงานค่า (-)

สรุปท้ายบท

จากแนวความคิดที่ว่า กิจกรรมใดที่เป็นเรื่องซึ่ง เป็นผลประโยชน์โดยตรงต่อคนในท้องถิ่นนั้น (purely local interest) ไม่ส่งผลกระทบต่อคนในชุมชนอื่น ๆ รัฐบาลกลางควรจะมีอำนาจให้แก่ท้องถิ่นดำเนินการนั้น ๆ ได้เอง ซึ่งนอกจากจะเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางแล้วยังเป็นการช่วยทำให้ท้องถิ่นนั้นสามารถดำเนินการได้เองอย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และถูกต้องตามความต้องการของคนในชุมชนนั้น

ในเรื่องกิจการตำรวจของท้องถิ่น เป็นเรื่องซึ่งรัฐบาลกลางควรกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นมาดำเนินการเองโดยตรง เนื่องจากงานด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย การควบคุมดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายและข้อบัญญัติของท้องถิ่น สิ่งเหล่านี้ล้วนแต่เป็นงานที่เกี่ยวกับชีวิตประจำวันของคนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งเท่านั้น เป็นงานในหน้าที่ของ

ท้องถิ่นโดยตรง จึงสมควรให้ท้องถิ่นเป็นผู้ดูแลว่ากล่าวลงโทษกันเอง มีตำรวจของตนเอง และมีศาลของตนเอง

แต่ในทางปฏิบัติ แนวความคิดข้างต้นนี้ไม่ได้รับการตอบสนองจากรัฐบาลกลาง ดังนั้นรูปแบบโครงสร้างองค์การของตำรวจกรุงเทพมหานครจึงขยายเบนออกไปจากหลักการในเรื่องการปกครองท้องถิ่นและหลักการปรัชญาการจัดตั้งตำรวจท้องถิ่น จึงทำให้เกิดปัญหาในการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร และส่งผลกระทบต่อขวัญและกำลังใจของเจ้าหน้าที่ตำรวจกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การปฏิบัติงานของตำรวจกรุงเทพมหานครไม่สามารถบรรลุไปตามวัตถุประสงค์ที่ได้ตั้งไว้ในตอนแรก ซึ่งผู้ศึกษาจะกล่าวการวิเคราะห์รายละเอียดในบทที่ 4 ต่อไป.