บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การขยายตัวอย่างรวดเร็วของโครงการที่อยู่อาศัยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ทำให้ความจำเป็นในการบริหารดูแลชุมชนมีความสัมพันธ์กับโครงการที่อยู่อาศัยเป็นอย่างมาก ในขณะที่เริ่มมีปัญหาเกี่ยวกับการบริหารชุมชนที่เปิดเข้าอยู่อาศัยแล้ว ซึ่งผู้ประกอบการส่วนใหญ่มักจะปล่อยให้ผู้อยู่อาศัยจัดตั้งกลุ่มหรือองค์กรขึ้นมา เพื่อดูชุมชนเองเมื่อปิดการขายโครงการไปแล้ว ทำให้เกิดปัญหาสำหรับชุมชนซึ่งไม่มีความพร้อมในการบริหารจัดการชุมชน ส่งผลให้คุณภาพชีวิตและการอยู่อาศัยไม่ได้คุณภาพ

การศึกษาวิจัยนี้ จำเป็นต้องศึกษาทฤษฎีและแนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับองค์กรดูแลชุมชน เพื่อศึกษาการได้มาและโครงสร้างขององค์กรดูแลชุมชนในรูปแบบต่างๆ

2.1.1 แนวความคิดในการบริหารงานเคหะชุมชน

แนวความคิด หลักการ และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการบริหารเคหะชุมชน แนวคิดทฤษฎีที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่

2.1.1.1 แนวความคิด หลักการ "ชุมชนและหน้าที่ของชุมชน"[1]

ชุมชนเกิดขึ้นได้ เพราะไม่มีมนุษย์คนใดในโลกจะอยู่อย่างโดดเดี่ยวโดยไม่สัมพันธ์กับบุคคลอื่นได้ คนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ใกล้เคียงกันย่อมมีความผูกพันต่อกัน และมีความสัมพันธ์ฉันท์ เพื่อนบ้าน ดังนั้น การอยู่รวมกันและความสัมพันธ์ของกลุ่มคนในพื้นที่ใกล้เคียงกัน ทำให้เกิดการติดต่อสมาคมอย่างใกล้ชิด และก่อให้เกิดชุมชนขึ้น

---

[1] George Peter Murdock, Social Structure, (New York : Macmillan Company,1960), pp.79-80.

นอกจากนี้ ความสัมพันธ์และการติดต่อสมาคมอย่างใกล้ชิดระหว่างคนที่อยู่ในชุมชนเดียวกัน ได้ก่อให้เกิดการจัดระเบียบชุมชนและแบบแผนในการดำรงชีวิตของสมาชิกและกฎเกณฑ์การใช้ทรัพยากรชุมชน

2.1.1.2 **แนวความคิด หลักการ "<u>การมีส่วนร่วมของชุมชน</u>"**

การมีส่วนร่วมของผู้อยู่อาศัยในชุมชน (RESIDENTS PARTICIPATION) คือการดำเนินการโดยมีความสำนึกร่วม (COLLECTIVE CONSCIOUSNESS) ของผู้อยู่อาศัยในชุมชนใดๆ เพื่อที่จะปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ในชุมชน และสภาพแวดล้อมของชุมชนให้ดีขึ้น ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวแสดงออกมาในรูปของพฤติกรรมร่วม (COLLECTIVE BEHAVIOR)[2]

แนวคิดการมีส่วนร่วมของชุมชน[3] มีพื้นฐานมาจากแนวคิดการมีส่วนร่วมทางการเมืองประชาชน ปรัชญาของการมีส่วนร่วมของชุมชนในทัศนะของสมัชชาแห่งสหประชาชาติมีพื้นฐานอยู่บนการจัดการชุมชนด้วยเหตุผล 2 ประการ คือ

1. เหตุผลด้านจิตวิทยาการมีส่วนร่วมของบุคคล ครอบครัว และชุมชน จะทำให้ทุกคนเกิดความพึงพอใจในวัตถุประสงค์ของชุมชนและการพึ่งตนเอง

2. เหตุผลด้านการจัดการความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของชุมชนขึ้นอยู่กับการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนที่จะจัดการแก้ปัญหาของชุมชน

การมีส่วนร่วมของชุมชน หมายถึง การที่สมาชิกทั้งหมดของชุมชนมีโอกาสอย่างเท่าเทียมกันที่จะกำหนดและมีส่วนสนับสนุนในกระบวนการพัฒนา หรือแก้ไขปัญหาของชุมชน รวมตลอดถึงได้รับแบ่งปันประโยชน์ที่เป็นธรรมจากผลพวงของการพัฒนานั้นด้วย ความหมายดังกล่าวได้ชี้ให้เห็นถึงองค์ประกอบของการมีส่วนร่วมของชุมชน ซึ่งมีรากฐานเกี่ยวข้องกับประชาชนในฐานะสมาชิกของชุมชน ดังนี้

---

[2] มนุชญ์ วัฒนโกเมร และคณะ, <u>การจัดการชุมชนของหมู่บ้านจัดสรรในเขตชานเมือง กรุงเทพมหานคร และในจังหวัดนนทบุรี</u>, (กรุงเทพฯ : ม.ป.พ., 2529), หน้า 106.

[3] พันธ์พงษ์ อุบลพงศ์, <u>การบริหารงานเคหะชุมชน</u>, (กรุงเทพฯ : การเคหะแห่งชาติ, 2530), หน้า 2.

1. มีบทบาทกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายของชุมชน และสามารถเลือกวิธีการแก้ปัญหาและพัฒนาชุมชนของตนเอง

2. สนับสนุนการดำเนินงานของชุมชนอย่างกระตือรือร้น

3. ได้รับแบ่งปันประโยชน์ตอบแทนจากผลพวงของการดำเนินงานของชุมชนอย่างเป็นธรรม

เมื่อพิจารณาในแง่ของแนวคิดแล้ว การมีส่วนร่วมของชุมชนสะท้อนให้เห็นแนวคิดที่สำคัญ 3 ประการ ดังนี้

1. ความสมัครใจ ประชาธิปไตย การมีส่วนร่วมของชุมชนจะเกิดขึ้นได้ เมื่อประชาชนในชุมชนมีความยินยอมพร้อมใจและเต็มใจ รวมทั้งมีความเสมอภาคอย่างเท่าเทียมกัน โดยสมาชิกของชุมชนจะต้องมีความสำนึกในสิทธิและหน้าที่ด้วย

2. จุดมุ่งหมาย-วิธีการ การมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นจุดมุ่งหมายและวิธีการในตัวเอง

3. องค์การ-การจัดการ การมีส่วนร่วมของชุมชนจะเกิดขึ้นได้และมีความต่อเนื่องต่อเมื่อชุมชนนั้นมีการจัดตั้งองค์การชุมชนซึ่งเป็นกลไกระดมการมีส่วนร่วมจากประชาชน รวมตลอดถึงมีการจัดการชุมชนเพื่อใช้ประโยชน์ทรัพยากรในชุมชนให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของชุมชนและแบ่งปันประโยชน์ให้แก่สมาชิกของชุมชนอย่างเป็นธรรม

2.1.1.3 แนวความคิด หลักการ "<u>การจัดการชุมชน</u>"

การจัดการดูแลเคหะชุมชนว่า หมายถึง การทำให้ผู้อยู่อาศัยได้อยู่อย่างเป็นระเบียบเรียบร้อยอยู่อย่างมีความสุขสบายพอสมควร และทำให้ทรัพย์สินได้รับประโยชน์สูงสุด โดยดำเนินการใน 4 ลักษณะใหญ่ๆ [4]

1. การให้บริการหลังการขาย
2. การควบคุมความเป็นระเบียบเรียบร้อยในการอยู่อาศัย
3. ดูแลผลประโยชน์ในเคหะชุมชน
4. พัฒนาเคหะชุมชนทั้งด้านกายภาพและจิตใจ

---

[4] พันธ์พงษ์ อุบลพงศ์, <u>การบริหารงานเคหะชุมชน</u> , (กรุงเทพฯ : การเคหะแห่งชาติ, 2530), หน้า 2-8.

แนวคิดการจัดการชุมชน(COMMUNITY MANAGEMENT)มีพื้นฐานมาจากแนวคิดที่เชื่อว่าชุมชนมีหน้าที่ตามทฤษฎีโครงสร้างและหน้าที่ และชุมชนมีฐานเป็นหน่วยทางการเมืองและสังคมที่กระทำหน้าที่อย่างอิสระ ในประเด็นเกี่ยวกับการกระทำหน้าที่ของชุมชนนั้น ชุมชนสามารถดำเนินการได้อย่างอิสระโดยกลไกต่างๆ ภายในชุมชน ทั้งนี้เพื่อรักษาความสมดุลและความอยู่รอดของชุมชนอย่างไรก็ดีสมาชิกของชุมชนอาจรวมกันจัดตั้งองค์การชุมชนเป็นศูนย์กลางเพื่อปฏิบัติหน้าที่ของชุมชนให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของชุมชนก็ได้

ดังนั้น การจัดการชุมชน หมายถึง กระบวนการปฏิบัติหน้าที่ของชุมชนโดยองค์การชุมชนที่สมาชิกของชุมชนร่วมกันจัดตั้งขึ้น เพื่อพัฒนาและแก้ปัญหาของชุมชนให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของชุมชน จากความหมายดังกล่าว สามารถสรุปหลักการสำคัญของการจัดการชุมชนได้ 3 ประการ คือ

ประการที่ 1 "องค์การชุมชน" แม้ว่าชุมชนจะมีฐานะเป็นหน่วยทางการเมืองและสังคมมีหน้าที่และสามารถกระทำหน้าที่ได้อย่างอิสระก็ตาม แต่ในเชิงการจัดการนั้นจำเป็นจะต้องมีการจัดตั้งองค์การชุมชนขึ้นโดยสมาชิกของชุมชน เพื่อเป็นศูนย์กลางบริหารจัดการและปฏิบัติหน้าที่ของชุมชนให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมาย องค์การชุมชนที่กล่าวถึงนี้อาจเป็นองค์การที่เป็นทางการ (FORMAL ORGANIZATION) กล่าวคือ เป็นองค์การที่มีการจัดโครงสร้างและกิจกรรมที่ชัดเจน ชุมชนมีเจตนาจัดตั้งให้เป็นการถาวร และมีการแบ่งหน้าที่ตามความถนัด หรือเป็นองค์การที่ไม่เป็นทางการ (INFORMAL ORGANIZATIONAL) ก็ได้

ประการที่ 2 "การมีส่วนร่วมของชุมชน" เมื่อการจัดการชุมชนมีความเกี่ยวข้องกับการจัดตั้งองค์การชุมชนโดยสมาชิกของชุมชนแล้ว สมาชิกของชุมชนจะต้องมีส่วนร่วมในการจัดการชุมชน การมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นทั้งวิธีการและจุดมุ่งหมายของการจัดการชุมชนในแง่มุมของวิธีการ การมีส่วนร่วมของชุมชนจะเป็นเครื่องมือในการระดมพลังและการสนับสนุนต่อการจัดการชุมชนส่วนในแง่มุมของจุดมุ่งหมายการจัดการชุมชนจะต้องธำรงรักษาและขยายการมีส่วนร่วมของชุมชนให้คงอยู่อย่างกว้างขวางสืบไป

ประการที่ 3 "กระบวนการ" การจัดการชุมชนมีลักษณะต่อเนื่องเป็นระบบ และมีขั้นตอน โดยเริ่มต้นจากการกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายของชุมชน การกำหนดแผน

แผนงานโครงการ และกิจกรรม การดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมาย และการทบทวนผลการดำเนินการ ซึ่งจะนำไปสู่การปรับปรุงและกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายของชุมชนอีกครั้งหนึ่ง

2.1.2 ความหมายของการบริหารงานชุมชน [5]

การบริหารเป็นเรื่องของการจัดการชุมชน (MANAGING THE ESTATE) และการสร้างชุมชน (BUILDING COMMUNITY)

การจัดการชุมชน เน้นหนักในเรื่องของ "การจัดการทรัพย์สินในชุมชน" จะให้ความสำคัญมากในเรื่องของการดูแลบำรุงรักษาทรัพย์สินที่เป็นสาธารณูปโภค สาธารณูปการในชุมชนให้ใช้ประโยชน์เต็มที่ และอายุการใช้งานได้ยาวนาน

การดูแลชุมชน เป็นเรื่องของการจัดคนเข้าอยู่อาศัย การจัดให้มีบริการต่างๆที่จำเป็นต่อการอยู่อาศัย การจัดและรักษาระเบียบชุมชน การพัฒนา และส่งเสริมให้ผู้อยู่อาศัยมีส่วนร่วมในการบริหารชุมชน การจัดการความขัดแย้งในชุมชน เป็นต้น ซึ่งสรุปได้ว่าเป็น "การสร้างสภาพแวดล้อมของชีวิตการอยู่อาศัยของสังคม"

ความหมายการบริหารชุมชนทั้งในเชิงหวังผลสุดท้ายและเชิงปฏิบัติการ ดังนี้

- <u>ความหมายเชิงหวังผลสุดท้าย</u> คือ "การทำให้สภาพแวดล้อมของชีวิตการเป็นอยู่ในชุมชนปราศจากสิ่งเดือนร้อนรำคาญ นำมาซึ่งความสะดวกสบายด้วยความปกติสุดและสามารถจรรโลงความน่าอยู่อาศัยได้ตลอดไปตามอัตภาพ"
- <u>ความหมายเชิงปฏิบัติการ</u> คือ "การจัดระเบียบชีวิตความเป็นอยู่อาศัยร่วมกันในชุมชนให้เป็นไปด้วยความปกติสุขตามอัตภาพ มีบริการและสิ่งอำนวยความสะดวกที่จะเป็นใน

---

[5] วรพงษ์ เอี้ยวฉาย, <u>ความพึงพอใจของผู้อยู่อาศัยต่อการบริหารชุมชนของสำนักงานเคหะชุมชนกรณีตัวอย่าง : เคหะชุมชนแฟลตคลองจั่น</u>, วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชาเคหการ สาขาวิชาเคหการ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534, หน้า 15 – 16.

การอยู่อาศัย มีการดูแลรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยของชุมชนรักษาสิ่งที่มีอยู่และสร้างสรรค์สิ่งใหม่ๆ ที่มีคุณค่า และเป็นประโยชน์ต่อการอยู่อาศัย รวมทั้งรักษาสิทธิประโยชน์ของชุมชน"

" การบริหารชุมชน คือ การจัดระเบียบชีวิตความเป็นอยู่ร่วมกันในชุมชน ให้สภาพแวดล้อมชีวิตการเป็นอยู่ในชุมชนปราศจากสิ่งเดือดร้อนรำคาญ นำมาซึ่งความสะดวกสบายด้วยความปกติสุขและสามารถจรรโลงความน่าอยู่อาศัยได้ตลอดไปตามอัตภาพ"

2.1.3 หน้าที่ของการบริการชุมชน

หน้าที่การบริการชุมชน ตามการกิจการจัดการชุมชนและการสร้างชุมชน คือ

1. การจัดการทรัพย์สิน เป็นเรื่องการรักษานโยบายการลงทุน การติดตามคืนทุน การติดตามชำระเงิน และทรัพย์สิน การดูแลและเก็บประโยชน์จากทรัพย์สิน การจัดการทางด้านการเงินชุมชน

2. การดูแลบำรุงทรัพย์สิน เป็นความต้องการให้ทรัพย์สินของชุมชน ได้แก่ อาคารและสาธารณูปโภคภายในอาคารที่ใช้ร่วมกัน สาธารณูปโภค สาธารณูปการ อันเป็นสาธารณะสมบัติของชุมชน มีอายุการใช้งานยาวนาน และประหยัดค่าใช้จ่ายในการลงทุนซ่อมแซมหรือเปลี่ยนทดแทน การดูแลบำรุงรักษาทรัพย์สินในชุมชน ให้อยู่ในสภาพใช้การได้ตลอดเวลา จะเป็นการช่วยส่งเสริมภาพพจน์ของหน่วยงาน ตลอดจนสนับสนุนและส่งเสริมด้านการตลาดของหน่วยงาน

2.1.4 รูปแบบการจัดการดูแลเคหะชุมชน [6]

แนวทางในการจัดการดูแลเคหะชุมชนมี 4 รูปแบบ ได้แก่

1. <u>การจัดการโดยหน่วยงานดำเนินกิจกรรมที่อยู่อาศัย</u> การจัดการแบบนี้หน่วยงานดำเนินกิจกรรมที่อยู่อาศัยรับผิดชอบดูแลเคหะชุมชนทั้งหมด โดยอาจจัดให้มีสำนักงานตัวแทนปฏิบัติหน้าที่อยู่ในเคหะชุมชน ซึ่งไม่ให้ผู้อยู่อาศัยเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลเคหะชุมชน ทำให้

---

[6] ปุณณภา ไกรสินธุ์, <u>การบริหารเคหะชุมชนด้านการดูแลของการเคหะแห่งชาติ : กรณีศึกษาเคหะชุมชนเมืองใหม่บางพลี</u>, วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชาเคหการ สาขาวิชาเคหการ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536,หน้า 31 - 33.

ไม่ทราบถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน อันจะมีผลกระทบต่อการตัดสินใจเกี่ยวกับปัญหาของเคหะชุมชนซึ่งอาจไม่ตรงหรือทันทีต่อความต้องการของผู้อยู่อาศัย

การจัดการโดยวิธีนี้สามารถแบ่งการทำงานเป็น 2 วิธี คือ

วิธีแรก หน่วยงานดำเนินกิจกรรมที่อยู่อาศัยจัดการด้านการดูแลชุมชนด้วยตนเองทั้งหมดด้วยการจัดพนักงานเข้าไปปฏิบัติงานในเคหะชุมชนซึ่งเป็นวิธีดั้งเดิม

วิธีที่สอง หน่วยงานดำเนินกิจกรรที่อยู่อาศัยจ้างเอกชนเข้ามาดำเนินการ โดยหน่วยงานดำเนินกิจกรรมที่อยู่อาศัยยังคงรับผิดชอบต่อผลการดูแลเคหะชุมชน ซึ่งการจ้างเอกชนเข้ามาทำหน้าที่แทนนั้น อาจกระทำได้ดังนี้

ก. จ้างเอกชนดำเนินการบางส่วน ส่วนใหญ่เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวกับงานด้าน บริการ เช่น การรักษาความสะอาด การรักษาความปลอดภัย การเก็บขยะ การดูแลบำรุงรักษา ซ่อมแซม เป็นต้น ข้อดีของวิธีการนี้ คือ ลดค่าใช้จ่ายในการดูแลเคหะชุมชนในระยะยาว และ แก้ปัญหาการขาดแคลนผู้ปฏิบัติงาน

ข. จ้างเอกชนดำเนินการทั้งหมด ไม่ว่าเป็นการบริการ การจัดระเบียบการ รักษาและจัดประโยชน์ในเคหะชุมชน โดยหน่วยงานดำเนินกิจกรรมที่อยู่อาศัยต้องมอบอำนาจให้เอกชนดำเนินการเพื่อให้การปฏิบัติงานลุล่วงไปด้วยดี แต่จะต้องมีการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจ เพื่อป้องกันการหาประโยชน์ใส่ตนเองหรือสร้างความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัย ข้อเสียของวิธีการนี้คือ ค่าใช้จ่ายสูง การจัดการรูปแบบนี้จะเห็นได้จากประเทศสิงคโปร์และฮ่องกง โดยสิงคโปร์จะมีสำนักงานดูแลเคหะชุมชน (AREA OFFICE) เป็นสำนักงานสาขาของการเคหะแห่งชาติสิงคโปร์ (HOUSING & DEVELOPMENT BOARD) บริหารงานดูแลเคหะชุมชน ส่วนประเทศฮ่องกงจะมีการดำเนินงานบริหารเคหะชุมชนหลายขั้นตอน คือ จะแบ่งพื้นที่เป็น 3 พื้นที่ แต่ละพื้นที่จะมีหัวหน้าผู้จัดการเคหะชุมชนระดับสูง (DISTRICT SENIOR HOUSING MANAGER) 4 - 6 คน โดยแต่ละคนจะรับผิดชอบ 6 – 7 โครงการโดยแต่ละโครงการจะมีผู้จัดการเคหะชุมชน (HOUSING MANAGER) บริหารงานด้านดูแลชุมชน

2. การจัดการดูแลเคหะชุมชนร่วมกัน ระหว่างหน่วยงานดำเนินกิจกรรมที่อยู่อาศัยกับผู้อยู่อาศัยในเคหะชุมชน การจัดการรูปแบบนี้เป็นการแบ่งความรับผิดชอบระหว่างหน่วยงานดำเนินกิจกรรมที่อยู่อาศัยกับผู้อยู่อาศัย โดยหน่วยงานดำเนินกิจกรรมที่อยู่อาศัยชักชวนผู้อยู่อาศัย

ในรูปรวมกลุ่มกันเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลเคหะชุมชน โดยผ่านการเลือกตั้งองค์กรของผู้อยู่อาศัยในรูปแบบของคณะกรรมการเคหะชุมชนกับหน่วยงานดำเนินกิจกรรมที่อยู่อาศัย หน่วยงานดำเนินกิจกรรมที่อยู่อาศัย จะต้องเลือกหรือร่วมกับผู้อยู่อาศัยเกี่ยวกับกิจกรรมดูแลเคหะชุมชน รวมทั้งให้คำปรึกษา แนะนำในการบริหารงานและจัดการทางการเงิน เพื่อพัฒนาคณะกรรมการเคหะชุมชนให้มีประสิทธิภาพจนสามารถดูแลเคหะชุมชนได้ด้วยตนเอง นอกจากนี้หน่วยงานดำเนินกิจกรรมที่อยู่อาศัยควรให้การสนับสนุนด้านการเงินแก่คณะกรรมการเคหะชุมชนด้วย

การจัดการรูปแบบนี้เห็นได้จากประเทศฟิลิปปินส์ ซึ่งมีสำนักงานประจำโครงการ (OFFICE OF THE PROJECT) เป็นหน่วยงานอิสระขึ้นตรงต่อผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติ บริหารงานด้านการดูแลชุมชนโดยให้ความสำคัญต่อการดำเนินงานด้านการจัดองค์กรชุมชน ที่จะสนับสนุนให้ผู้อาศัยได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลและพัฒนาชุมชนด้วยตนเองอย่างเป็นระบบ และมีวิวัฒนาการอย่างต่อเนื่องโดยการสนับสนุนทางด้านการให้การศึกษา และการจัดกิจกรรมชุมชน จากการประสานงานกันระหว่างงานของรัฐและเอกชน

3. <u>การจัดการดูแลเคหะชุมชนโดยผู้อยู่อาศัย</u> การจัดการรูปแบบนี้เป็นการมอบความรับผิดชอบให้ผู้อยู่อาศัยเข้ามาจัดการ เรื่องการดูแลเคหะชุมชนด้วยตนเองทั้งหมด ซึ่งเปรียบได้กับการปกครองตนเองของผู้อยู่อาศัยซึ่งควรมีกฎหมายรองรับสิทธิ์ และให้อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ เนื่องจากเกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยของคนส่วนมาก อย่างไรก็ตามวิธีการนี้ควรต้องผ่านขั้นตอนการจัดการร่วมกันระหว่างหน่วยงานดำเนินกิจกรรมที่อยู่อาศัยกับผู้อยู่อาศัยเสียก่อน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินงาน

4. <u>การจัดการดูแลเคหะชุมชนโดยหน่วยงานบริหารท้องถิ่นหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง</u> การจัดการโดยวิธีนี้ เป็นการมอบภาระหน้าที่ให้หน่วยงานบริหารท้องถิ่น หรือหน่วยงานรัฐเข้ามาดำเนินการดูแลเคหะชุมชน ตามหลักการแล้วการดูแลเคหะชุมชนควรต้องเป็นเรื่องของหน่วยงานบริหารท้องถิ่นหรือหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริการนั้นๆ โดยตรง ซึ่งจะมีกฎหมายรับรองการปฏิบัติงาน แต่เนื่องจากหน่วยงานบริหารท้องถิ่นส่วนใหญ่มีขีดความสามารถจำกัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งรายได้ที่ใช้ในการดำเนินงาน รวมทั้งหน่วยงานดำเนินกิจกรรมที่อยู่

อาศัยดำเนินกิจกรรมที่อยู่อาศัยดำเนินการดูแลเคหะชุมชน และยินยอมรับมอบการดูแลเคหะชุมชนซึ่งกันและกัน ระหว่างหน่วยงานดำเนินกิจกรรมที่อยู่อาศัย และหน่วยงานบริหารท้องถิ่น

2.2 การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.2.1 **เนตรนภิส นาควัชระ และ สุวัฒนา สุกใส** ทำการศึกษาเรื่อง "ทัศนคติและความพอใจต่อสภาพแวดล้อมของผู้พักอาศัยในหมู่บ้านจัดสรร" เป็นโครงการวิจัยที่เน้นการศึกษาในด้านเศรษฐกิจและสังคมตลอดจนปัญหาที่เกิดขึ้น เนื่องจากที่ตั้งของโครงการตลอดจนทัศนคติบางประการของกรณีตัวอย่างหมู่บ้านที่นำมาศึกษา 2 แห่ง ไม่เน้นในแง่ของกายภาพในชุมชน ซึ่งเป็นตัวแปรหนึ่งที่มีความเกี่ยวข้องซึ่งจะส่งผลต่อความพอใจของผู้อยู่อาศัยในโครงการ[7]

2.2.2 **ไพรินทร์ สุริยกันตานนท์** ทำการศึกษาเรื่อง "การเปรียบเทียบการจัดการของหมู่บ้านจัดสรรเอกชนในกรุงเทพมหานคร" พบว่า ผู้ประกอบการโครงการบ้านจัดสรรตระหนักว่า บริการด้านสาธารณูปโภค ได้แก่ น้ำประปา ไฟฟ้า ถนน และระบบระบายน้ำ และบริการพิเศษ ได้แก่ ยามรักษาการ สโมสร สนามกีฬา และรถสวัสดิการ เป็นต้น มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของผู้บริโภค นอกจากนี้ ยังพบว่าผู้อยู่อาศัยในหมู่บ้านจัดสรรที่มีทั้งบริการด้านสาธารณูปโภคและบริการพิเศษได้รับความพอใจในสิ่งบริการมากกว่าผู้อยู่อาศัยในหมู่บ้านจัดสรรที่มีเฉพาะบริการด้านสาธารณูปโภค แต่ผู้อยู่อาศัยในหมู่บ้านจัดสรรทั้ง 2 ประเภท ต่างก็มีความต้องการให้ผู้ประกอบการปรับปรุงบริการดังกล่าวให้ดีขึ้น [8]

---

[7] เนตรนภิส นาควัชระ และสุวัฒนา สุกใส, ทัศนคติและความพอใจต่อสภาพแวดล้อมของผู้พักอาศัยในหมู่บ้านจัดสรร, รายงานการวิจัย,สถาบันสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521), หน้า 22.

[8] ไพรินทร์ สุริยกันตานนท์, การเปรียบเทียบการจัดการของหมู่บ้านจัดสรรเอกชนในเขตกรุงเทพมหานคร,วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชาการจัดการทั่วไป บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์, มหาวิทยาลัย, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2524), หน้า 25.

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

2.2.3 **วสันต์ วิศนุวัฒนากิจ** ทำการศึกษาเรื่อง "ความคิดเห็นของผู้อยู่อาศัยและผู้บริหารหมู่บ้านต่อการบริหารดูแลบริหารชุมชน ประเภทบ้านจัดสรรขนาดกลาง ของภาคเอกชน ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล" พบว่า ปัญหาในการอยู่อาศัยในหมู่บ้านจัดสรร โดยความสำคัญตามลำดับ ดังนี้

1. ความสะอาด การจัดเก็บขยะ
2. การดูแลสาธารณูปโภคส่วนกลาง
3. ความปลอดภัย

กลุ่มตัวอย่างต้องการให้มีคณะกรรมการหมู่บ้านเพื่อการบริหารหมู่บ้านจัดสรรที่เป็นลักษณะของนิติบุคคลพิเศษมารองรับการทำงานของคณะกรรมหมู่บ้าน"[9]

2.2.4 **ปุณณภา ไกรสินธุ์** ทำการศึกษาเรื่อง "การบริหารเคหะชุมชนด้านการดูแลของการเคหะแห่งชาติ : กรณีศึกษา เคหะชุมชนเมืองใหม่บางพลี" โดยปัญหาด้านกายภาพ ได้แก่ บรรยากาศแวดล้อมชุมชนไม่ดี และปัญหาการออกแบบวางผังระบบสาธารณูปโภค และบริการยังไม่เหมาะสม ส่วนปัญหาด้านการจัดการ ได้แก่ ปัญหาในการรักษาความสะอาด และการดูแลรักษาสภาพสถานที่ สิ่งอำนวยความสะดวก ปัญหาการขาดความร่วมมือในการพัฒนาชุมชน ปัญหาในการอยู่อาศัยร่วมกัน ปัญหาในการให้บริการ โดยสรุปปัญหาส่วนใหญ่เกิดขึ้นจาก 2 ขั้นตอนของการพัฒนาโครงการ คือ ปัญหาที่เกิดขึ้นในขั้นตอนการออกแบบวางแผน และปัญหาที่เกิดในช่วงของการจัดการหลังการเข้าอยู่อาศัย ผลการสำรวจทัศนคติผู้อยู่อาศัยส่วนใหญ่ มีความไม่พึงพอใจกับชุมชน โดยปัญหาด้านการจัดการมีอิทธิพลต่อความไม่พึงพอใจมากกว่าปัญหาด้านกายภาพ[10]

---

[9] วสันต์ วิศนุวัฒนากิจ, ความคิดเห็นของผู้อยู่อาศัยและผู้บริหารหมู่บ้านต่อการบริหารดูแลบริหารชุมชนประเภทบ้านจัดสรรขนาดกลาง ของภาคเอกชน ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล, วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชาเคหการ สาขาวิชาเคหการ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537, หน้า 20.

[10] ปุณณภา ไกรสินธุ์, การบริหารเคหะชุมชนด้านการดูแลของการเคหะแห่งชาติ : กรณีศึกษาเคหะชุมชนเมืองใหม่บางพลี, วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชาเคหการ สาขาวิชาเคหการ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536,หน้า 31 - 33.

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

2.2.5 **อัมพร ชื่นชมชาติ** ทำการศึกษาเรื่อง "กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารและการจัดการชุมชนบ้านจัดสรร" พบว่าสาเหตุประการหนึ่งของปัญหาที่เกิดขึ้นในการบริหารและจัดการชุมชนบ้านจัดสรร เกิดจากการขาดกฎหมายที่ควบคุมการบริหารและการจัดการชุมชนบ้านจัดสรร กฎหมายที่มีอยู่ไม่เพียงพอที่จะอำนวยให้การบริหารและการจัดการชุมชนบ้านจัดสรร ดำเนินไปได้โดยสะดวก เนื่องจากไม่ใช่สภาพบังคับเกี่ยวผลที่ผู้จัดสรรที่ดิน จะได้รับในกรณีที่ไม่ดูแลและบำรุงรักษาสาธารณูปโภคตามหน้าที่ที่กฎหมายได้กำหนดไว้ ปัญหาดังกล่าวมักเกิดขึ้นเสมอในชุมชนบ้านจัดสรร การทำงานขององค์กรอื่นๆ ที่เข้ามามีบทบาทอยู่เกิดความขัดข้อง เนื่องจากไม่มีกฎหมายที่เหมาะสมเข้าไปรองรับ ผู้วิจัยได้เสนอแนวทางว่า ควรจะมีการบัญญัติกฎหมายขึ้นมารองรับองค์กรที่เกี่ยวกับการบริหารและการจัดการดูแลชุมชนบ้านจัดสรร ควรนิยามคำศัพท์ "สาธารณูปโภค" "การบริการสาธารณะ" ให้ชัดเจน และควรระบุระบบค่าใช้จ่ายในทรัพย์ส่วนกลางที่ผู้อยู่อาศัยในชุมชนใช้ร่วมกัน เพื่อส่งผลให้ชุมชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี [11]

2.2.6 **ยุวดี ศิริ** ทำการศึกษาเรื่อง "แนวทางการจัดตั้งองค์กรบริหารชุมชนสำหรับโครงการบ้านจัดสรร" พบว่า ปัญหาประการหนึ่งของการขาดการดูแล และบำรุงรักษา ระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ภายในโครงการบ้านจัดสรร ภายหลังที่ผู้ประกอบการได้มีการดำเนินการโครงการแล้วเสร็จนั้น ส่วนหนึ่งเป็นเพราะ ข้อจำกัดของ ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ที่ไม่เปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการมีทางเลือกมากนักในเรื่องการดูแลสาธารณูปโภคเหล่านี้ ในขณะที่ ร่าง พ.ร.บ.จัดสรรที่ดินฉบับใหม่ เปิดทางเลือกให้ผู้ประกอบการในเรื่องการจัดการสาธารณูปโภคของโครงการ โดยการจัดตั้งองค์กรบริหารชุมชน ในรูปแบบของการมีนิติบุคคลบ้านจัดสรร จากการศึกษาพบว่า ผู้อยู่อาศัยในชุมชนโครงการบ้านจัดสรรส่วนใหญ่ มีความต้องการที่จะให้มีองค์การบริหารชุมชนในหมู่บ้าน ในรูปแบบของคณะกรรมการหมู่บ้านและแนวทางที่เป็นไปได้ในขณะนี้ คือ หลักการจัดตั้ง "สหกรณ์บริการชุมชน" อันเป็นวิธีการบริหารงาน สหกรณ์รูปแบบหนึ่งภายใต้ พ.ร.บ. สหกรณ์ 2511 [12]

---

[11] อัมพร ชื่นชมชาติ, กฎหมายเกี่ยวดับการบริหารและการจัดการชุมชนบ้านจัดสรร, วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537, หน้า 21.

[12] ยุวดี ศิริ, แนวทางการจัดตั้งองค์กรบริหารชุมชนสำหรับโครงการบ้านจัดสรร, วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชาเคหการ สาขาวิชาเคหการ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540, หน้า 15.

2.2.7 **วรวิทย์ ก่อก้องวิศรุต** ทำการศึกษาเรื่อง "การเลือกระบบบริหารดูแลชุมชนหมู่บ้านจัดสรร ระดับราคาปานกลาง ในเขตกรุงเทพมหานคร" พบว่า หมู่บ้านจัดสรรส่วนใหญ่ยังขาดการดูแลหลังจากการเข้าอยู่อาศัย ในส่วนที่มีการจัดการดูแลจะเป็นการจัดการดูแลโดยคณะกรรมการหมู่บ้าน ซึ่งยังไม่มีกฎหมายรองรับ และพบว่าแนวทางการบริหารชุมชนแบบนิติบุคคลบ้านจัดสรรเป็นแนวทางตามกฎหมาย ที่คณะกรรมการจะเลือกใช้เมื่อมีกฎหมายออกมากำหนดใช้บังคับ [13]

2.3 หลักการทางด้านการบริหารทั่วไป[14]

ด้านการบริหารงานทั่วไปจะต้องมีเป้าหมายในการดำเนินงานเพื่อที่จะได้วางแผนและจัดการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของเป้าหมายรวมถึงระยะเวลาที่เหมาะสมด้วย

การบริหารงาน จะต้องมีวิธีการดำเนินงานให้เข้าถึงเป้าหมายที่วางไว้โดยมีการวางแผนงานเพื่อกำหนดวิธีในการทำงาน แก้ไขปัญหาและการตัดสินใจ เพื่อดำเนินงานอย่างเป็นระบบ

การบริหารงานจะต้องมีการจัดองค์กร (ORGANIZATION) เพื่อมารองรับงานที่วางเอาไว้มีการกำหนดขอบเขตของงานและแบ่งแยกแผนงานไว้อย่างชัดเจนในการกำหนดองค์กรจะประกอบด้วยโครงสร้างของงานที่แต่ละฝ่ายต้องดำเนินการรวมถึงการประสานงานระหว่างฝ่ายที่เกี่ยวข้องและ ภายในเอง

หลักการบริหารงานทั่วไป จะต้องประกอบด้วยการจัดการทรัพยากรมนุษย์ มีการกำหนดคุณสมบัติของบุคลากร เครื่องมือ และวัตถุดิบ ทุน ที่ต้องใช้ในการดำเนินงาน เมื่อมีการวางแผนงานแล้วเมื่อเปิดดำเนินการ ก็จะต้องมีวิธีการควบคุม (CONTROLLING) ให้เป็นไปตามแผนงาน โดยมีการวัดผลงานที่ได้ดำเนินงาน ระหว่างทำงานเพื่อประมวลผลและมีการปรับแต่งแก้ไขวิธีการทำงาน เพื่อลดข้อผิดพลาดและสร้างประสิทธิภาพให้ดี

---

[13] วรวิทย์ ก่อก้องวิศรุต, การเลือกระบบบริหารดูแลชุมชนหมู่บ้านจัดสรรระดับราคาปานกลางในเขตกรุงเทพมหานคร, วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชาเคหการ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2543, หน้า 23.

[14] วสันต์ วิศนุวัฒนากิจ, ความคิดเห็นของผู้อยู่อาศัยและผู้บริหารหมู่บ้านต่อการดูแลชุมชน ประเภทบ้านจัดสรรขนาดกลางของภาพเอกชนในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล, วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชาเคหการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2537, หน้า 9-13.

การบริหารสำนักงาน (OFFICE ADMISTRATION) จะแยกเป็นงานการจัดการ กำหนดรายละเอียดต่างๆ เกี่ยวกับการบริหารและให้บริการ โดยมีส่วนสำคัญ คือ การกำหนดงบประมาณ การควบคุม การกำหนดระเบียบและมาตรฐาน หน้าที่ของคณะกรรมการ งานเอกสารต่างๆ เป็นต้น

2.4 การบริหารชุมชนที่อยู่อาศัยรูปแบบต่างๆ [15]

การบริหารชุมชนที่อยู่อาศัยสามารถจำแนกออกเป็น 2 ประเภทคือ การบริหารนิติบุคคลอาคารชุดและการบริหารชุมชนบ้านจัดสรร ซึ่งแต่ละประเภทมีวิธีการบริหารในลักษณะที่แตกต่างกัน ดังต่อไปนี้ คือ

2.4.1 การบริหารนิติบุคคลอาคารชุด

ก. <u>บริหารโดยเจ้าของโครงการ</u> เป็นการบริหารชุมชนโดยเจ้าของโครงการแต่งตั้งบุคคลที่เหมาะสมเข้าไปเป็นผู้จัดการนิติบุคคลอาคารชุดเอง

ข. <u>บริหารโดยบริษัทบริหารอาคารชุดมืออาชีพ</u> เป็นการบริหารชุมชนโดยเจ้าของโครงการได้จ้างบริษัทรับบริหารอาคารชุดที่เป็นมืออาชีพเข้ามาดูแลแทน

ค. <u>บริหารโดยคณะบุคคลและบุคคลธรรมดา</u> เป็นการบริหารชุมชนโดยมีการแต่งตั้งให้กรรมการคนใดคนหนึ่งเป็นผู้จัดการนิติบุคคล และรวมถึงการที่คณะกรรมการจ้างบุคคลเข้าไปทำหน้าที่เป็นผู้จัดการนิติบุคคล

2.4.2 การบริหารชุมชนบ้านจัดสรร

ก. <u>บริหารโดยเจ้าของโครงการ (เอกชนและภาครัฐ)</u> เป็นชุมชนบ้านจัดสรรที่เจ้าของโครงการเป็นผู้ดูแลเอง ส่วนใหญ่จะเป็นโครงการที่ยังโอนกรรมสิทธิ์ยังไม่ครบทุกแปลงหรือไม่ สามารถปิดการขายได้ หรือเจ้าของโครงการได้โอนเงินกองทุนดูแบทรัพย์สินส่วนกลางให้กับกรรมการหมู่บ้านแล้วแต่ค่าใช้จ่ายภายในชุมชนบางส่วนเจ้าของโครงการยังเป็นผู้รับภาระอยู่

---

[15] คณะอนุกรรมการนโยบายที่อยู่อาศัยคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. <u>รายงานสถานการณ์ที่อยู่อาศัยปี 2539 และแนวโน้มปี 2540.</u> (กรุงเทพ : ธนาคารอาคารสงเคราะห์ , 2539), หน้า 164-165.

ข. <u>บริหารโดยผู้อยู่อาศัยหรือคณะกรรมการชุมชน</u> การบริหารในรูปแบบนี้ส่วนใหญ่จะมีการรวมกลุ่มผู้อยู่อาศัยเป็นองค์กรชุมชนในหลายๆ รูปแบบ เช่น สมาคม กรรมการ หมู่บ้านสหกรณ์ เป็นต้น

ค. <u>บริหารโดยบริษัทบริหารชุมชนมืออาชีพ</u> เป็นชุมชนที่เจ้าของโครงการหรือผู้อยู่อาศัยจ้างบริษัทเอกชนรับบริหารชุมชนหมู่บ้านจัดสรรเข้าไปดูแล และรวมไปถึงบริษัทย่อยซึ่งเจ้าของโครงการตั้งขึ้นมาเพื่อบริหารโครงการเอง

ง. <u>ชุมชนที่ไม่มีการบริหาร</u> เป็นชุมชนที่ไม่มีกลุ่มหรือบุคคลใดเข้าไปดูแล โดยเป็นชุมชนใหม่ หลังจากการเจ้าอยู่อาศัยแล้ว 1 - 2 ปี ที่ไม่มีการเข้าไปบริหาร

2.5 ลักษณะและรูปแบบการบริหารชุมชนบ้านจัดสรรภาคเอกชน

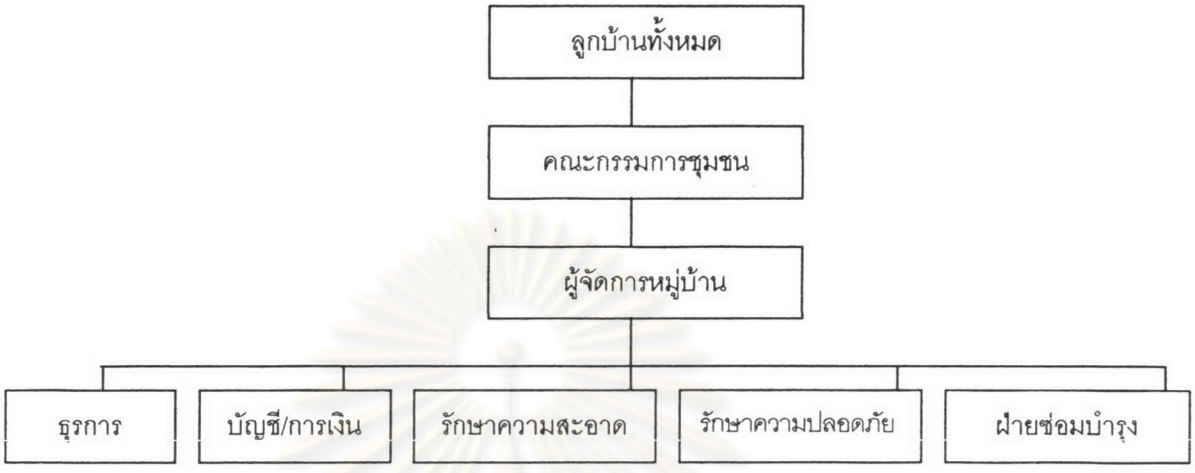
การบริหารชุมชนบ้านจัดสรร [16] หมายถึง การบริหารและการจัดการเกี่ยวกับสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ ที่ทุกคนในหมู่บ้านจัดสรรต้องใช้ร่วมกันให้เป็นไปโดยสงบเรียบร้อย มีความเป็นธรรม มีประสิทธิภาพ ตลอดจนสามารถอำนวยประโยชน์แก่ผู้อยู่อาศัยในโครงการบ้านจัดสรรและสังคมที่แวดล้อม

ลักษณะการบริหารงานของหมู่บ้านจัดสรรเอกชน จะเริ่มจากผู้อาศัยในหมู่บ้านเลือกตั้งคณะกรรมการหมู่บ้านขึ้นมาเป็นตัวแทน จากนั้นจึงจัดหาผู้จัดการหมู่บ้านเข้ามาดำเนินการบริหารหมู่บ้านหรือในกรณีที่บริษัทผู้ประกอบการได้จัดตั้งผู้จัดการหมู่บ้านไว้แล้ว คณะกรรมการหมู่บ้านก็จะทำการประสานงานกับผู้จัดการหมู่บ้านที่ได้แต่งตั้งไว้ โดยทั่วไปแล้วผู้จัดการหมู่บ้านจะมีบุคลากรเพื่อบริหารและบริการแยกได้ ดังนี้คือ ด้านธุรการ บัญชี และการเงิน รักษาความสะอาด ฝ่ายซ่อมบำรุง ดังแผนภูมิ

---

[16] วสันต์ วิศนุวัฒนากิจ, <u>ความคิดเห็นของผู้อยู่อาศัยและผู้บริหารหมู่บ้านต่อการดูแลชุมชน ประเภทบ้านจัดสรรขนาดกลางของภาคเอกชนในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล</u>, วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชาเคหการ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537, หน้า 27.

แผนภูมิที่ 2.1 แสดงการบริหารงานของหมู่บ้านจัดสรรเอกชน



2.6 การจัดรูปแบบองค์กรบริหารชุมชนบ้านจัดสรร[17]

ในปัจจุบันการจัดรูปแบบองค์กรบริหารชุมชนบ้านจัดสรรโดยกลุ่มบุคคลต่างๆ นั้น ยังไม่มีรูปแบบองค์กรที่เป็นมาตรฐานเพื่อใช้ในการบริหารชุมชน แต่ละหมู่บ้านจะกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบและโครงสร้างการบริหารของตนเอง ดังนั้นรูปแบบขององค์กรที่สมควรนำมาพิจารณาเลือกใช้ในการบริหารและการจัดการชุมชนบ้านจัดสรร ได้แก่

1. การจัดตั้งสหกรณ์ชุมชนบ้านจัดสรร
2. การจัดตั้งองค์กรเพื่อบริหารและจัดการชุมชนบ้านจัดสรร

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

---

[17] กรรมการนโยบายที่อยู่อาศัย คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. รายงานสถานการณ์ที่อยู่อาศัยปี 2538 และแนวโน้มปี 2539. (กรุงเทพ : ธนาคารอาคารสงเคราะห์, 2538), หน้า 23.

ตารางที่ 2.1 แสดงการจัดรูปแบบบริหารชุมชนบ้านจัดสรร

ผู้บริหารชุมชนบ้านจัดสรร	ความรับผิดชอบ
1. เจ้าของโครงการ	1. จัดหาพนักงานประสานงานดูแลชุมชน กำหนดวิธีการจัดเก็บค่าใช้จ่าย (ขึ้นอยู่กับขนาดของโครงการ,ระดับราคาบ้าน เงื่อนไข ข้อตกลงกับผู้ซื้อเมื่อโอน , การประสานงานลูกค้าสัมพันธ์และคุณภาพการจัดเก็บ) ซึ่งแต่เดิมเจ้าของโครงการจะจัดเก็บหลักฐานหลังจากลูกบ้านเข้าอยู่แล้วแต่จะมีปัญหา คือ ลูกบ้านไม่ค่อยยอมชำระตามเงื่อนไข ปัจจุบันผู้ประกอบการจะตั้งกองทุนดูแลทรัพย์สินส่วนกลางขึ้นเพื่อเก็บเงินลูกบ้านตั้งแต่ตอนโอนบ้าน
	3. ซ่อมแซมสาธารณูปโภค
	4. รักษาความปลอดภัย,ทำความสะอาดโครงการ
	5. จ่ายเงินส่วนที่ขาด
	6. จัดการระบบบัญชีการเงิน
2. ผู้อยู่อาศัยดูแลชุมชนเอง แบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่	ความรับผิดชอบจะเหมือนข้อ 1
• ตั้งเป็นนิติบุคคล	1. สมาคม เช่น สมาคมศรีนครพัฒนา
	2. สหกรณ์
	3. มูลนิธิ
• ตั้งเป็นองค์กรชุมชน	1. คหบาล
	2. กรรมการหมู่บ้าน
	3. สภาชุมชน
• ไม่มีการจัดการใดๆ	แต่จะรวมกันเป็นครั้งคราวเมื่อจำเป็น เช่น ไฟไหม้ / น้ำท่วม

ที่มา : สัมมนาวิเคราะห์ห้องประชุม ธอส. เมื่อวันที่ 28 ก.ค. 2538

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

2.7 ลักษณะและรูปแบบการบริหารชุมชนที่พักอาศัยของการเคหะแห่งชาติ [18]

การเคหะแห่งชาติเป็นหน่วยงานของรัฐเพียงแห่งเดียวที่ดำเนินการจัดสร้างที่อยู่อาศัย มีวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองที่อยู่อาศัยให้กับผู้มีรายได้น้อยและปานกลางค่อนข้างต่ำ ปัจจุบันการเคหะแห่งชาติดำเนินการบริหาร โดยได้มีการจัดตั้งฝ่ายจัดกรทรัพย์สินและเคหะชุมชนขึ้นมาเพื่อการบริการโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้มีรายได้น้อยมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองและมีความสุขความสบายตามสมควร โดยการเคหะได้ให้ความหมายของการจัดการทรัพย์สินและการดูแลชุมชนเป็น 2 อย่าง คือ

1. การจัดการทรัพย์สิน (ESTATE MANAGEMENT) คือ การจัดการให้ทรัพย์สินที่มีอยู่ได้รับประโยชน์สูงสุด โดยคิดในด้านเศรษฐกิจ

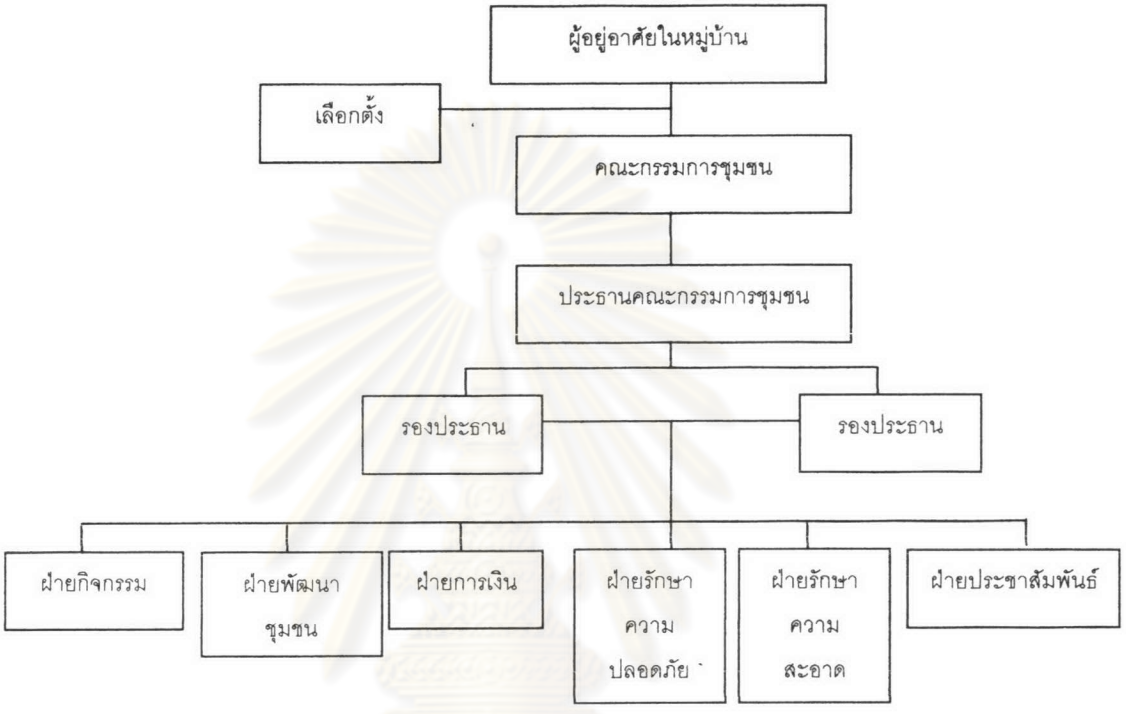
2. การดูแลชุมชน (HOUSING MANAGEMENT) คือ การจัดการให้ผู้อยู่อาศัยหรือผู้ได้รับความดูแลให้มีความพอใจสูงสุดโดยเน้นทางสังคมการอยู่อาศัยร่วมกัน การสร้างบรรยากาศน่าอยู่ และความเป็นระเบียบเรียบร้อย รวมทั้งการควบคุมให้อยู่ในระเบียบที่สร้างไว้สำหรับรูปแบบการจัดตั้งองค์กรชุมชนประเภทที่อยู่อาศัยดำเนินการ ดังนี้คือ ผู้อยู่อาศัยทั้งหมดภายในหมู่บ้านจะทำการเลือกตั้งกรรมการชุมชน จากนั้น กรรมการชุมชนจะเลือกประธาน รองประธาน และฝ่ายต่างๆ ที่จัดให้มีตามลักษณะของชุมชน ได้แก่ ฝ่ายกิจกรรมพัฒนาชุมชน การเงิน ประชาสัมพันธ์ รักษาความสะอาด รักษาความปลอดภัย โดยมีฝ่ายจัดการทรัพย์สิน และเคหะชุมชนให้การช่วยเหลือและให้บริการ โดยที่ผู้บริหารฝ่ายจัดการทรัพย์สิน จะเป็นผู้ดูแลฝ่าย ดังแผนภูมิ

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

---

[18] ศูนย์วิชาการที่อยู่อาศัยการเคหะแห่งชาติ, การบริหารงานเคหะชุมชนตามนโยบายใหม่, (กรุงเทพฯ : การเคหะแห่งชาติ , 2526), หน้า 3.

แผนภูมิที่ 2.2 **แสดงการบริหารชุมชนที่พักอาศัย : การเคหะแห่งชาติ , การบริหารงานเคหะชุมชนตามนโยบายใหม่, ศูนย์วิชาการเคหะแห่งชาติ**



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

2.8 การดูแลบริหารชุมชนในต่างประเทศ [19]

การบริหารชุมชนในประเทศฮ่องกง จะมีผู้บริหารงานชุมชนซึ่งต้องสอบผ่านหลักสูตรการบริหารชุมชนและมีใบประกอบการทำงานจึงจะทำหน้าที่ได้ มีทั้งหน่วยงานของรัฐและเอกชนโดยมีหน้าที่แยกได้ดังนี้

การดำเนินงานก่อนเข้าอยู่อาศัย ผู้บริหารงานชุมชนจะแนะนำการออกแบบและวางแผนบริหารชุมชน แยกเป็นการจัดวางผังบริเวณ การวางแผนรักษาความสะอาดแบะความปลอดภัย การวางแผนการเก็บประโยชน์ การจัดเตรียมบุคลากร การคัดเลือกผู้เข้าอยู่อาศัย การชี้แจงให้ความรู้

การดำเนินงานหลังการเข้าอยู่อาศัยทำการตรวจอาคารงานระบบต่างๆ งานบำรุงรักษาซ่อมแซม งานประชาสัมพันธ์ งานบริหารสำนักงาน

การบริหารชุมชนในประเทศสหรัฐอเมริกา ผู้บริหารงานชุมชน ทำหน้าที่ บริหารชุมชนในลักษณะคล้ายกับเป็นเทศบาล คือ จะออกระเบียบการบริหารชุมชนและมีอำนาจควบคุมการอยู่อาศัยร่วมมือกับ COMMUNITY COUNCIL ของท้องถิ่นนั้น

การเก็บขยะในประเทศสิงคโปร์ มีหน่วยงานรับผิดชอบโดยตรง คือ กระทรวงสิ่งแวดล้อมสำหรับประเทศไทย ยังต้องมีการเสียค่าใช้จ่ายให้กับท้องถิ่น

การกำจัดน้ำเสีย ในประเทศสิงคโปร์ ฮ่องกง เกาหลีใต้ มีหน่วยงานรับผิดชอบโดยตรง แต่ในประเทศไทย หมู่บ้านเอกชนต้องทำเอง

การคมนาคมในชุมชน โครงการเคหะชุมชน จะประสานกับโครงการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการต่างๆ รวมทั้งการคมนาคมด้วย จึงไม่มีปัญหาด้านการขนส่งคมนาคมในชุมชน

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

---

[19] วสันต์ วิศนุวัฒนากิจ, ความคิดเห็นของผู้อยู่อาศัยและผู้บริหารหมู่บ้านต่อการดูแลชุมชน ประเภทบ้านจัดสรรขนาดกลางของภาคเอกชนในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล, วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชาเคหการ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537, หน้า 14 - 15.

2.9 ทฤษฎีองค์การ (Organization Theory)[20]

องค์การ เป็นการรวบรวมการทำงานของคน เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายโดยรวม หรือเป็นระบบการบริหารที่มีการออกแบบและการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง หรือ หมายถึง การจัดระบบระเบียบให้กับบุคคลต่างๆ ตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป เพื่อนำไปสู่เป้าหมายที่วางไว้

การจัดองค์การ หมายถึง ความพยายามของผู้บริหารที่จะต้องหาบุคลากรที่มีความรู้และความสามารถ เพื่อที่จะมอบหมายงาน (Delegation) และอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงาน (Authority) โดยมีการใช้ทรัพยากรต่างๆ อย่างระมัดระวัง

การจัดองค์การ (Organizing) เป็นการแบ่งงาน และการจัดทรัพยากร เพื่อให้งานบรรลุผลสำเร็จ หรือเป็นหน้าที่ในการรวบรวมและการประสานทรัพยากรมนุษย์การเงิน สภาพแวดล้อมทางกายภาพ ข้อมูล และทรัพยากรต่างๆ ที่จำเป็นต้องใช้เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย (Bateman and Snell. 1999 : G-4) หรือเป็นกระบวนการที่กำหนด กฎ ระเบียบ แบบแผน ในการปฏิบัติงานขององค์การ ซึ่งรวมถึงวิธีการทำงานร่วมกันเป็นกลุ่ม

บทบาทของการจัดองค์การ (Organization role) การจัดองค์การนั้นมีความหมายต่อบุคคลที่จะเข้ามาทำงานร่วมกัน จึงจะต้องมีการประสานงานกัน และจะต้องมีความชัดเจนในเรื่องต่างๆ ดังนี้

จุดประสงค์ขององค์การ และการวางแผนในการปฏิบัติ

กิจกรรมที่องค์กรต้องกการปฏิบัติ และหน้าที่หลักของการ

ทำความเข้าใจเกี่ยวกับขอบเขตของอำนาจ หน้าที่ กฎ ระเบียบ ที่มีผู้ใต้บังคับบัญชาจะต้องปฏิบัติตาม

พยายามปรับเปลี่ยนองค์การให้เป็นไปตามสมัยโลกาภิวัฒน์ (Globalization) ไม่ยึดติดกับโครงสร้างใดโครงสร้างหนึ่งตลอดไป ซึ่งแต่ละโครงสร้างก็จะมีทั้งข้อดีและข้อเสียภายในตัวของโครงสร้างเอง จึงจะต้องมีการปรับเปลี่ยนเพื่อให้สามารถแข่งขัน (Competitor) ได้

---

[20] ร.ศ. ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และ คณะ, องค์การและการจัดการ , (กรุงเทพฯ : ธรรมสาร, 2545), หน้า 144-160.

ความสำคัญของการจัดองค์การ (Importance of organizing) **เนื่องจากองค์การในปัจจุบันมักจะมีขนาดใหญ่ เพราะฉะนั้นจึงมีความสับสนในการปฏิบัติงานว่างานนั้นใครเป็นคนรับผิดชอบ และงานนั้นจะมีขั้นตอนหรือวงจรในการปฏิบัติอย่างไร** (Process or operations cycle) **การจัดองค์การจะทำให้ทราบแนวทางปฏิบัติงาน** (Work flow) **จึงทำให้พนักงานไม่ทำงานซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งกันในหน้าที่ นอกจากนั้นยังช่วยให้พนักงานได้ทราบขอบเขตของงาน ทำให้การติดต่อประสานงานกันมีความสะดวกขึ้น จึงทำให้ผู้บริหารสามารถตัดสินใจ** (Decision making) **ได้อย่างถูกต้องและรวดเร็ว**

หน้าที่การจัดองค์การ (Organizing function) เป็นภาระที่ผู้บริหารหรือผู้ประกอบการจะต้องทำหน้าที่ในการวางแผนกำลังคน และทรัพยากรต่างๆ ภายในองค์การ เพื่อป้องกันการสูญเสียจากการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ซึ่งหน้าที่การจัดองค์การจะมีผลต่อการออกแบบโครงสร้างขององค์การ (Organization structure) กล่าวคือโครงสร้างขององค์การจะต้องออกแบบให้ชัดเจนว่า ใครทำหน้าที่อะไร ใครรับผิดชอบอะไร เพื่อขจัดอุปสรรคในการปฏิบัติงาน

2.9.1 องค์การแบบเป็นทางการและองค์การแบบไม่เป็นทางการ

2.9.1.1 **การจัดองค์การแบบเป็นทางการ** (Formal organization) เป็นการจัดโครงสร้างองค์การตามเจตนาหรือบทบาท (Intentional structure of role) ในการปฏิบัติภายในองค์การ ซึ่งสามารถแสดงออกมาเป็นแผนภูมิโครงสร้างองค์การ (Organization chart) ผู้บริหารจำเป็นจะต้องวางโครงสร้างที่แน่นอน ทั้งนี้เพื่อให้ผู้ใต้บังคับบัญชาได้ทราบถึงอำนาจหน้าที่ของตนเองในการปฏิบัติงาน และบ่งบอกถึงขอบเขตความรับผิดชอบของแต่ละบุคคลที่ทำงานร่วมกัน ทั้งนี้เพื่อความเป็นระเบียบ โดยไม่มีการทำงานซ้ำซ้อน แต่การจัดโครงสร้างองค์การแบบเป็นทางการก็สามารถที่จะยืดหยุ่นได้บ้าง ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของสถานการณ์ (Situation) และสภาพแวดล้อม (Environment)

2.9.1.2 **การจัดองค์การแบบไม่เป็นทางการ** (Informal organization) เป็นการติดต่อและการสื่อสารอย่างไม่เป็นทางการตลอดจนวิธีการทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งอย่างเป็นกิจวัตร ซึ่งพนักงานได้พัฒนาขึ้นมาอย่างไม่เป็นทางการ หรือเป็นการติดต่อและปฏิกิริยาระหว่างพนักงานที่ไม่เป็นทางการ Chester Barnard ผู้เขียนตำราเกี่ยวกับการจัดการเรื่อง "The Functions of the executive" กล่าวว่า การจัดองค์การแบบไม่เป็นทางการ คือ การรวมกิจกรรมส่วนบุคคลของ

กลุ่มคนโดยปราศจากจุดประสงค์ร่วมกัน ถึงแม้ว่าจะมีการช่วยเหลือกันภายในองค์การและก่อให้เกิดความสัมพันธ์ (Relationship) ขึ้น เช่น การที่กลุ่มบุคคลมาเล่นหมากรุกด้วยกันในช่วงเวลาพักกลางวันแล้วเกิดความสนิทสนมกันจึงมีการช่วยเหลือกันในการทำงานคนละแผนกกัน

2.9.2 **การจัดโครงสร้างองค์การ** (Organization structure) เป็นกระบวนการกำหนด
ความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการระหว่างบุคคลและทรัพยากร เพื่อให้องค์การบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ (1) การจัดโครงสร้างองค์การตามแนวดิ่ง (The vertical organization) (2) การจัดโครงสร้างองค์การตามแนวนอน (Horizontal organization)

2.9.2.1 **การจัดโครงสร้างองค์การตามแนวดิ่ง (The vertical organization)** หากพิจารณาการแบ่งงานในองค์การออกเป็นส่วนๆ จะพบว่าในลักษณะงานบางอย่างจะคล้ายกัน แต่งานบางอย่างจะแตกต่างกัน ความสามารถในการตอบสนองต่อการทำงานของพนักงานแต่ละคนก็แตกต่างกันด้วย เพราะฉะนั้นผู้บริหารต้องมีความสามารถในการประสานงาน และมอบหมายงานให้เหมาะสมกับพนักงานแต่ละคน ในยุคแรกทฤษฎีที่เกี่ยวกับการจัดการจะเน้นการจัดองค์การตามแนวดิ่ง โดยมีการนำกิจกรรมต่างๆมาประสานกันหรือเชื่อมโยง แล้วแบ่งระดับออกเป็นหลายๆระดับโดยยึดองค์ประกอบหลัก 4 ประการ ได้แก่ (1) สายการบังคับบัญชา (2) การมอบหมายอำนาจหน้าที่ (3) การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจ (4) ขนาดของการจัดการ

2.9.2.2 **การจัดโครงสร้างองค์การตามแนวนอน (Horizontal organization)** เป็นการกำหนดหน่วยงานในแต่ระดับในกรณีที่โครงสร้างองค์การเป็นแนวดิ่ง การที่จะเชื่อมโยงงานเข้าด้วยกันจะต้องกระทำในลักษณะเป็นลำดับขั้นตามสายการบังคับบัญชา (Hierarchy) และจะต้องมีการประสานกิจกรรมต่างๆ ในแต่ละระดับจึงจะประสบผลสำเร็จ การที่จะทำให้โครงสร้างองค์การมีความสมบูรณ์ ผู้บริหารจะต้องมีการจัดแผนกและประสานความร่วมมือในแนวนอน (Horizontal coordination) พื้นฐานองค์ประกอบของจัดโครงสร้างองค์การตามแนวนอน (Horizontal organization) มี 2 ส่วน คือ (1) การออกแบบองค์การ (Organization design) (2) การประสานงานในแนวนอน (Horizontal coordination)

2.9.3 **แผนภูมิองค์การ** (Organization chart) เป็นผังที่แสดงตำแหน่งและความสัมพันธ์ของการบังคับบัญชา (Chain of command) และฝ่ายที่ปรึกษา (Staff) ภายใน

องค์การแผนภูมิองค์การจะช่วยให้เข้าใจการปฏิบัติงานขององค์การได้ง่ายขึ้น โดยจะแสดงหน่วยงานต่างๆ ภายในองค์การและแสดงความสัมพันธ์ระหว่างลำดับขั้นในการบังคับบัญชา การติดต่อสื่อสารและการประสานงานร่วมกันโดยแสดงเป็นแผนผังแบ่งส่วนของงานในองค์การออกเป็นแผนกๆ และแสดงถึงความสัมพันธ์ของตำแหน่งต่างๆ อย่างเป็นทางการ

2.9.3.1 **ลักษณะแผนภูมิองค์การ** อาจแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ คือ

ก. **แผนภูมิหลัก** (Master chart) เป็นแผนภูมิที่แสดงโครงสร้างองค์การอย่างเป็นทางการทั้งหมดขององค์การ

ข. **แผนภูมิเสริม** (Supplementary chart) มีลักษณะคล้ายกับแผนกับภูมิหลัก เพียงแต่เพิ่มรายละเอียดเข้าไปด้วย สามารถแสดงข่ายงานได้ชัดเจนขึ้น

2.9.3.2 **ประโยชน์ของแผนภูมิองค์การ**

1. ทำให้พนักงานในองค์การทราบว่าตนอยู่ ณ ตำแหน่งใด ทำหน้าที่อะไร
2. ทำให้ทราบสายการบังคับบัญชา และการติดต่อสื่อสารว่า ใครเป็นผู้สั่งการ
3. แสดงให้เห็นลักษณะการจัดแผนกงานในองค์การ ประกอบด้วย รองประธาน ฝ่ายต่างๆ

2.9.3.3 **การมอบหมายอำนาจหน้าที่** (Delegation of authority)

การมอบหมายอำนาจหน้าที่เป็นการมอบอำนาจหน้าที่จากผู้บังคับบัญชาไปยังผู้ใต้บังคับบัญชา หรือเป็นขั้นตอนในการมอบหมายกิจกรรมการทำงานและอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับงานนั้น ให้กับบุคคลใดบุคคลหนึ่งในองค์การ เนื่องจากผู้บริหารระดับสูงไม่สามารถที่จะปฏิบัติงานทุกงานให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายโดยลำพังได้ ผู้บริหารจึงต้องมีการใช้สายการบังคับบัญชาในการกระจายอำนาจให้กับสมาชิกในองค์การ โดยขึ้นกับความเหมาะสมของงานอำนาจหน้าที่จะอ้างถึงสิทธิในการตัดสินใจในการปฏิบัติหรือให้คำแนะนำในกิจกรรมต่างๆ เพื่อให้องค์การประสบความสำเร็จ อำนาจหน้าที่จะมีการลดหลั่นลงมาตามสายการบังคับบัญชา ดังนั้นตำแหน่งในระดับสูงก็จะมีอำนาจในขอบเขตที่กว้างกว่าตำแหน่งในระดับล่าง

พนักงานภายในองค์การจะต้องยอมรับในอำนาจหน้าที่ของบุคคลที่จะมาเป็นผู้บังคับบัญชาของตน ทฤษฎีในการยอมรับในอำนาจหน้าที่ (Acceptance theory of authority)

ของ Barnaard เสนอว่าเป็นอำนาจที่เกิดจากความเต็มใจของผู้ใต้บังคับบัญชาที่จะยอมรับคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ซึ่งได้รับการมอบหมายสิทธิในการปฏิบัติกิจกรรมต่างๆ อย่างถูกต้องเป็นทางการ อำนาจหน้าที่มีความสัมพันธ์กับความรับผิดชอบ (Responsibility) ทุกตำแหน่งจะต้องมีความรับผิดชอบต่อหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย องค์การจึงจะบรรลุเป้าหมาย

หากสมาชิกภายในองค์การต่างยอมรับในอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบต่องาน ซึ่งถือว่าเป็นภาระหน้าที่ (Accountability) ของบุคคลที่ได้รับมอบงานอย่างใดอย่างหนึ่ง และกระทำให้ถูกต้องหรือเป็นกระบวนการที่ผู้ใต้บังคับบัญชาจะต้องรายงานการปฏิบัติงานต่อผู้บังคับบัญชาตามสายงาน รูปแบบในการโอนอำนาจหน้าที่จากผู้บริหารระดับหนึ่งลงไปสู่อีกระดับหนึ่งจะเกิดขึ้นทุกองค์การ และงานที่มอบหมายจะประสบความสำเร็จได้นั้นจะต้องมีการมอบอำนาจในการตัดสินใจด้วย โดยการกระจายอำนาจไปยังระดับต่างๆ เพื่อให้งานที่ปฏิบัติอยู่ทุกวันสามารถดำเนินไปด้วยความรวดเร็ว เนื่องจากพนักงานแต่ละระดับมีอำนาจในการตัดสินใจโดยไม่ต้องรอการตัดสินใจของผู้บริหารระดับสูง

2.10 อุปสรรคในการมอบหมายอำนาจหน้าที่ (Barriers to effective delegation) **/การมอบหมายงาน**

2.10.1 ขาดความเข้าใจระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้รับมอบ ดังนั้นการมอบหมายงานจะต้องกำหนดขอบเขตของงาน ความรับผิดชอบ และระยะเวลาปฏิบัติงาน ตลอดจนถึงอำนาจที่จำเป็นจะต้องใช้ในการปฏิบัติงานโดยการยอมรับจากทั้งสองฝ่าย

2.10.2 ความสับสนในงาน

2.10.3 การมอบหมายโดยไม่ได้พิจารณาความเหมาะสมและความสามารถของผู้รับมอบหมายอาจก่อให้เกิดความเสียหาย ทั้งนี้เนื่องจากความสามารถของแต่ละบุคคลมีจำกัด ดังนั้นก่อนการมอบหมายงานจะต้องมีการวิเคราะห์ถึงความยากง่ายของงาน ความสามารถของผู้รับมอบหมาย และความรับผิดชอบต่อหน้าที่

2.11 การเอาชนะอุปสรรคในการมอบหมายอำนาจหน้าที่ (Overcoming barriers to effective delegation) **/การมอบหมายงาน**

1. ผู้บริหารจะต้องพิจารณาว่าควรจะมอบหมายงานอะไรให้พนักงานได้

2. ผู้บริหารควรพิจารณาว่า ควรมอบหมายงานนั้นให้กับใครจึงจะเหมาะสมโดยพิจารณาที่ลักษณะงานว่าต้องใช้ความรู้เทคนิคมากหรือใช้ความสัมพันธ์มาก

3. ผู้บริหารจะต้องชี้แจงถึงผลสำเร็จที่จะได้รับในรูปขององค์การ หรือส่วนรวมเพื่อก่อให้เกิดแรงจูงใจในการปฏิบัติ

4. ต้องมีการกำหนดเวลาในการแล้วเสร็จให้เหมาะสมกับสถานการณ์ และเป็นเวลาที่ตกลงกันระหว่างผู้มอบและผู้รับมอบอำนาจหน้าที่

5. ผู้บริหารและผู้รับมอบจะต้องมีความเห็นตรงกันในเรื่องอำนาจในการดำเนินงานและแหล่งทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้ในการปฏิบัติงาน

6. ผู้บริหารจะต้องสร้างวิธีการควบคุมและการรายงานเป็นช่วงระยะ ไม่ควรจะบ่อยหรือใกล้จนเกินไป เพราะทำให้ผู้รับมอบหมายงานไม่มีอิสระในการปฏิบัติงาน

7. ควรมีการตรวจสอบความเข้าใจของผู้รับมอบอำนาจหน้าที่ ว่าตรงกับเจตนารมณ์ของการมอบหมายหรือไม่

8. ผู้บริหารจะต้องมีการกำหนดเวลาในการประเมินผลอย่างต่อเนื่อง

9. ผู้บริหารจะต้องมีการให้รางวัลตอบแทนผลงานที่ประสบความสำเร็จ ตามความเหมาะสม

10. ผู้บริหารควรจะให้คำปรึกษาเป็นครั้งคราว และอาจจะต้องให้การฝึกอบรมเพื่อเพิ่มพูนความรู้ให้กับผู้รับมอบงาน ตลอดจนสามารถปฏิบัติงานให้สำเร็จลุล่วงได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.12 ขนาดของการจัดการ (Span of management)

ขนาดของการควบคุม (Span of control) หมายถึง จำนวนของผู้ใต้บังคับบัญชาที่ขึ้นตรงต่อผู้จัดการ ซึ่งทำให้เกิดการที่มีประสิทธิผล จุดประสงค์ของการจัดองค์การ คือ การที่ผู้บริหารต้องการให้พนักงานในระดับต่างๆได้ทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น ถ้าองค์การมีขนาดใหญ่และสลับซับซ้อน การทำงานก็อาจจะไม่มีประสิทธิภาพ เกิดความขัดแย้งและมีอุปสรรคนานัปการ จึงทำให้ผู้บริหารมีความจำเป็นที่จะต้องลดระดับการบังคับบัญชา และขนาดขององค์การให้มีขนาดที่เหมาะสม คือ ไม่ใหญ่หรือเล็กเกินไป องค์การที่มีขนาดใหญ่ จะมีข้อเสียในเรื่องการปรับตัวที่ค่อนข้างจะล่าช้า

1. ขนาดของการจัดองค์การแบบแคบ (Narrow spans of management) เกิดขึ้นเมื่อผู้จัดการหนึ่งคนมีผู้ใต้บังคับบัญชาจำนวนน้อย

2. **ขนาดของการจัดการองค์การแบบกว้าง** (Wide spans of management) **เกิดขึ้นเมื่อผู้จัดการหนึ่งคนมีผู้ใต้บังคับบัญชาจำนวนมาก**

2.13 การเลือกขนาดโครงสร้างองค์การ (Choosing the span)

ในองค์การทุกองค์การผู้บริหารหรือผู้ประกอบการจะต้องศึกษา และพิจารณาถึงโครงสร้างองค์การของตนเองว่ามีความสลับซับซ้อนมากน้อยเพียงใด หรือมีสายการบังคับบัญชากี่ระดับชั้น ซึ่งจะเป็นอุปสรรคต่อการรายงาน (Reporting) การปฏิบัติงาน (Operations) การสั่งการ (Directing) และการควบคุม (Controlling) หรือไม่ ตลอดจนควรมีจำนวนชั้นเท่าไรจึงเหมาะสมนั้นเป็นสิ่งที่หาข้อสรุปได้ยาก

นักบริหารระดับอาวุโสได้ให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับการออกแบบโครงสร้างองค์การ ว่าควรจะคำนึงคำถาม 4 ข้อ ดังนี้ (1) องค์การควรจะมีหน่วยอะไรบ้าง (2) แต่ละหน่วยควรจะจัดกลุ่มเข้ากันได้อย่างไรและแต่ละกลุ่มควรจะแยกกันได้อย่างไร (3) ขนาดและรูปร่างที่แตกต่างกันของแต่ละหน่วย (4) การที่จะสร้างความสัมพันธ์ หรือการแทนที่กันของแต่ละหน่วยควรจะปฏิบัติอย่างไรเพื่อความเหมาะสม

การตัดสินใจแต่ละหน่วยหรือแต่ละกลุ่มจะขึ้นกับผู้บริหาร โดยจะต้องมีการเจาะจงผลลัพธ์ที่ต้องการ ส่วนขนาดขององค์การ รูปร่าง การแทนที่ และความสัมพันธ์ของแต่ละหน่วยจะต้องมีการวิเคราะห์ และตัดสินใจถึงผลกระทบต่อผลลัพธ์ที่ต้องการ

2.14 ทฤษฎีโครงสร้างองค์การ (Organizational Structure)[21]

ทฤษฎีโครงสร้างองค์การ (Organizational Structure) หมายถึง สิ่งที่สะท้อนอยู่ในแผนภูมิโครงสร้างขององค์การ (Organization chart) โดยเป็นสิ่งที่แสดงถึงกิจกรรมและกระบวนการทั้งหมดภายในองค์การดังนี้

---

[21] ผศ. ดร. ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, ทฤษฎีองค์การสมัยใหม่, (กรุงเทพฯ : แซทโฟร์ พริ้นติ้ง , 2546), หน้า 65-79.

1. โครงสร้างองค์การเป็นสิ่งที่อธิบายถึงการจัดสรรงาน และความรับผิดชอบของบุคคลและหน่วยงานทั้งองค์การ

2. โครงสร้างองค์การกำหนดความสัมพันธ์ในการรายงานที่เป็นทางการ รวมทั้งจำนวนลำดับชั้นของสายการบังคับบัญชา และช่วงการควบคุม (span of control) ของผู้บริหารในแต่ละคน

3. โครงสร้างองค์การจัดกลุ่มของบุคคลที่อยู่ในหน่วยงาน และจัดกลุ่มหน่วยงานภายในองค์การ

4. โครงสร้างองค์การ รวมถึงการออกแบบระบบที่จะใช้เป็นหลักประกันของความมีประสิทธิผลในการติดต่อสื่อสาร การประสานงานและความร่วมมือทั้งในแนวนอนและแนวดิ่ง

2.15 **หลักการออกแบบโครงสร้างองค์การ** ได้แก่ หลักแบ่งงานกันทำ การแบ่งโครงสร้างหน่วยงานภายใน ช่วงการควบคุมและการมอบหมายอำนาจหน้าที่

1. <u>หลักแบ่งงานกันทำ (Division of labor)</u> เป็นหลักการในการแบ่งงานเพื่อให้ได้ประโยชน์จากความชำนาญเฉพาะด้าน โดยผู้บริหารจะแบ่งงานทั้งหมดขององค์การเป็นด้านๆ ตาม ความชำนาญในการทำงาน สามารถแบ่งได้เป็น 3 ลักษณะคือ

ก. งานจะถูกแบ่งตามความชำนาญพิเศษของแต่ละคน (personal specialization) เช่น แบ่งตามวิชาชีพ เป็นงานด้านบัญชี วิศวกร และวิทยาศาสตร์

ข. งานแบ่งตามความชำนาญเฉพาะด้านแนวนอน (horizontal specialization) คือ แบ่งเป็นกิจกรรมต่าง ๆตามลำดับขั้นตอนของกระบวนการทำงานในองค์การ (sequence of the work) เช่น โรงงานมีการแบ่งเป็นฝ่ายจัดซื้อ ฝ่ายผลิต ฝ่ายขาย และฝ่ายจัดส่ง

ค. งานแบ่งตามความชำนาญเฉพาะด้านตามแนวตั้งขององค์การ (vertical specialization) หรือ ตามโครงสร้างสายการบังคับบัญชาจากสูงไปต่ำ งานฝ่ายบริหารจะต่างจากงานระดับปฏิบัติการ

2. <u>การแบ่งโครงสร้างหน่วยงานภายใน (Departmentalization)</u> การแบ่งโครงสร้างหน่วยงานภายในมีหลายวิธี ได้แก่

ก. การแบ่งตามหน้าที่ (Functional classification) คือ การแบ่งโครงสร้างตามอำนาจหน้าที่ขององค์การโดยจะเน้นความชำนาญเฉพาะด้าน เช่น ในโรงงานมีการแบ่ง

โครงสร้างตามหน้าที่เป็นฝ่ายต่างๆ คือ ฝ่ายผลิต ฝ่ายการตลาด และฝ่ายการเงิน การแบ่งโครงสร้างตามหน้าที่จะเหมาะสมภายใต้สถานการณ์ที่คงที่ ลักษณะเทคโนโลยีเป็นงานประจำ การพึ่งพาอาศัยระหว่างหน่วยงานต่างๆ มีไม่มากนักโดยมีข้อดี คือ ทำให้เกิดการประหยัดจากขนาด (economy of scale) เพราะทำให้คนทำงานหน้าที่เดียวกันอยู่ด้วยกันเพื่อใช้ประโยชน์จากทรัพยากรร่วมกันและส่งเสริมให้เกิดทักษะความชำนาญ ข้อจำกัดของโครงสร้างแบบนี้ คือ การเห็นความสำคัญของวัตถุประสงค์ของหน่วยงานย่อยของตนเอง มากกว่าวัตถุประสงค์รวมขององค์การทั้งหมด

ข. การแบ่งตามผลผลิต (Product classification) การจัดกลุ่มโครงสร้างตามผลผลิต (output) ขององค์การโครงสร้างจำแนกตามผลิตจะสนับสนุนการประสานงานข้ามสายงานภายในหน่วยผลผลิต จึงมีความยืดหยุ่นและการปรับตัวได้ดี บริษัทใหญ่ๆ มักแบ่งหน่วยงานเป็นกลุ่มผลผลิตขนาดเล็ก หรือหน่วยธุรกิจเชิงกลยุทธ์ (Strategic Business Unit – SBU) การแบ่งโครงสร้างตามผลผลิตทำให้สามารถควบคุมกระบวนการผลิตได้ดีและหน่วยงานมีความคล่องตัวในการดำเนินการให้เสร็จสิ้นกระบวนการ แต่ข้อจำกัดของการแบ่งโครงสร้างแบบนี้ คือ ความซ้ำซ้อนของหน่วยงาน รวมทั้งค่าใช้จ่ายที่สูง

ค. การแบ่งตามพื้นที่ (Territorial classification) เป็นการจัดกลุ่มงานตามพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ในองค์การขนาดใหญ่ หรือในองค์การที่มีภารกิจหรือตลาดในพื้นที่ค่อนข้างกว้างขวางจึงต้องการกระจายหน่วยงานของตนให้ครอบคลุมพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบ การจัดการโดยอาศัยหลักพื้นที่ทางภูมิศาสตร์จะทำให้เกิดข้อได้เปรียบ คือ ทำให้เกิดความคล่องตัวในการจัดการตามความเหมาะสมและความต้องการของพื้นที่นั้นๆ แต่ก็มีข้อจำกัด คือ ความเป็นเอกภาพของนโยบายโดยรวมขององค์การ เพราะแนวนโยบายของแต่ละกลุ่มพื้นที่อาจมีโอกาสดำเนินการคนละแนวทางขององค์การได้

ง. การแบ่งตามกลุ่มลูกค้า (Customer classification) การจัดกลุ่มงานตามกลุ่มลูกค้า เช่น สถาบันการศึกษา ซึ่งมีหลักสูตรการศึกษาของนักศึกษาภาคปกติที่เรียนเต็มเวลา และหลักสูตรภาคพิเศษซึ่งเป็นนักศึกษาที่เรียนไม่เต็มเวลา หรือจัดแบ่งโครงสร้างองค์การในลักษณะนี้ ช่วยสร้างความพึงพอใจให้กับลูกค้าได้ดีกว่า

จ. การแบ่งแบบแมทริกซ์ (Matrix Structure) ลักษณะเด่นของโครงสร้างแบบแมทริกซ์ คือ เป็นโครงสร้างที่ใช้การจำแนกตามผลิตภัณฑ์และจำแนกตามหน้าที่พร้อมกันโดยนำจุดดีของแต่ละหลักการมาใช้ และขณะเดียวกันพยายามแก้ไขจุดอ่อนของแต่ละหลักการดังกล่าวด้วย ในแต่ละหน่วยงานของโครงสร้างแบบแมทริกซ์จะรายงานต่อผู้บริหารของผลิตภัณฑ์

ตามหน้าที่ โครงสร้างแบบแมทริกซ์ มีชื่ออีกอย่างหนึ่งเรียกว่า "องค์การแบบโครงการ" (project organization)

2.16 **โครงสร้างแบบสูงหรือโครงสร้างแบบแบนราบ** เป็นการบรรยายถึงรูปแบบของช่วงการควบคุม (span of control) และจำนวนระดับ (level) ของการบริหาร

ก. โครงสร้างแบบสูง (Tall Structure) โครงสร้างองค์การซึ่งมีสายการบังคับบัญชาหลายชั้นเมื่อเทียบกับขนาดขององค์การ มีช่วงการควบคุมแคบโดยผู้บังคับบัญชาจะดูแลผู้ใต้บังคับบัญชาไม่กี่คน แต่จะควบคุมอย่างเข้มงวด โครงสร้างแบบเครื่องจักรมักจะมีโครงสร้างแบบสูง

ข. โครงสร้างแบบแบนราบ (Flat Structure)โครงสร้างองค์การซึ่งมีสายการบังคับบัญชาไม่มากนัก เมื่อเทียบกับขนาดขององค์การองค์การที่มีโครงสร้างแบบแบนราบมีช่วงการควบคุมกว้างกว่าโครงสร้างแบบสูง ดังนั้นโครงสร้างแบบนี้จึงมีความสัมพันธ์กับการกระจายอำนาจด้วย

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

I22035618