

บทบาทของปลัดเทศบาลในการบริหารการศึกษา

การบริหารงานทุกด้าน ผู้บริหารเป็นผู้นำอันสำคัญในการจัดให้การดำเนินงานทุกอย่างสำเร็จลุล่วงไปตามเป้าหมายที่วางไว้ ในส่วนที่เกี่ยวกับการศึกษา ผู้บริหารการศึกษาเป็นบุคคลสำคัญในการจัดดำเนินการศึกษาที่อยู่ในความรับผิดชอบ ให้ดำเนินไปตามความมุ่งหวังของหน่วยงานของตน เทศบาลซึ่งเป็นหน่วยงานหนึ่งที่รับผิดชอบการบริหารการศึกษาระดับประถมศึกษาและการอาชีวศึกษามีผู้บริหารการศึกษาหลายระดับ ผู้บริหารแต่ละระดับมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่ากัน แต่ตำแหน่งหนึ่งซึ่งถือว่ามีความสำคัญโดยเป็นผู้รับผิดชอบงานบริหารการศึกษาทั่ว ๆ ไปของเทศบาล และน่าที่จะให้ความสนใจศึกษารอบบาทของผู้ดำรงตำแหน่งนี้ในด้านการบริหารการศึกษาคือ ปลัดเทศบาล ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบงานประจำทั่ว ๆ ไปของเทศบาล ซึ่งได้รับแต่งตั้งและมอบหมายให้เป็นผู้ดำเนินงาน มีการสั่งงานและมอบหมายงานให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายการศึกษา รับผิดชอบดำเนินการอีกทอดหนึ่ง มีการติดต่อประสานงาน มีการควบคุมติดตามผลงาน ตลอดจนการแก้ไขอุปสรรคข้อขัดข้องของตวง ๆ ในด้านการศึกษา ดังนั้นในการที่จะศึกษาการปฏิบัติงานในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารการศึกษาของปลัดเทศบาล จึงจำเป็นที่จะต้องศึกษาเรื่องต่าง ๆ เหล่านี้ควบคู่กันไปคือ การวางแผนปฏิบัติงาน การจัดองค์การ การมอบหมายงาน การประสานงาน การติดต่อสื่อสาร การวินิจฉัยสั่งการ การควบคุมการคลัง การบำรุงขวัญ การควบคุมติดตามและประเมินผลงาน และการปรับปรุงงาน

การวางแผนปฏิบัติงาน

การวางแผนคือการเตรียมการสำหรับปฏิบัติ (Preparation for action)¹ การวางแผนเป็นกระบวนการขั้นแรกในการปฏิบัติงาน โดยกำหนดวัตถุประสงค์และวิธีดำเนินงานไว้ล่วงหน้า เพื่อปฏิบัติภารกิจให้สำเร็จลุล่วงไปตามนั้น เป็นการใช้ความรู้ทางวิชาการและประสบการณ์ในการกำหนดสิ่งที่ปฏิบัติในภายหน้า และการเตรียมรายละเอียดต่าง ๆ เกี่ยวกับแนวทางและวิธีการที่จะปฏิบัติในอนาคต เพื่อให้การบริหารเป็นไปโดยเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพที่สุด มีผู้กล่าวถึงความสำคัญของการวางแผนไว้ว่า

การวางแผนเป็นหน้าที่มูลฐานในบรรดาหน้าที่ของการจัดการทั้งหลาย เพราะเหตุว่าการวางแผนเป็นการเลือกสรรปฏิบัติจากหลายทางให้แก่องค์การเป็นส่วนรวม และกำหนดหน่วยงานและแกบุคคลในองค์การนั้น การวางแผนไม่เป็นเพียงหน้าที่มูลฐานของผู้จัดการทุกคนทุกระดับในองค์การเท่านั้น แต่หน้าที่อื่นอีก 4 อย่างของผู้จัดการยังต้องขึ้นอยู่กับวางแผนด้วย กล่าวคือผู้จัดการองค์การ จัดบุคคลทำการ และควบคุมการบริหารก็เพื่อประกันการดำเนินการไปสู่จุดหมายปลายทาง ตามที่กำหนดไว้ตามแผน.....²

¹ อาษา เมฆสวรรค์, "การวางแผน", หลักบริหาร, (พระนคร: โรงพิมพ์ ส่วนทองถิ่น, 2509), หน้า 38.

² Harold Koontz and Cyril O'Donnel, Principles of Management : An Analysis of Managerial Function (New York : McGraw-Hill, 1964), p. 69.

ในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการศึกษาของเทศบาลนั้น เมื่อปลัดเทศบาลได้รับคำสั่งหรือรับมอบหมายจากนายกเทศมนตรีให้จัดการดำเนินงานอย่างใดอย่างหนึ่งในขั้นแรกปลัดเทศบาลจะต้องพิจารณาวางแผนงานที่ตนจะปฏิบัติเสียก่อน การวางแผนงานนี้ ปลัดเทศบาลจะต้องพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของงานให้แน่ชัด พิจารณาถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่จะต้องใช้เพื่องานนั้น ๆ เช่น คน เงิน วัสดุ สถานที่และเวลา รวมทั้งวิธีการปฏิบัติ ตรวจสอบและควบคุมงานให้เป็นไปตามแผนควย นอกจากนั้นยังจะต้องคำนึงถึงข้อจำกัดและภาวะครอบงำต่าง ๆ ที่มีอยู่ในท้องถิ่นนั้น เช่น นิสัยและความประพฤติกของครู ขนบธรรมเนียมประเพณี คินฟ้าอากาศ ฯลฯ อาจมีส่วนเป็นอุปสรรคหรืออุปกรณต่อการบริหารการศึกษาตามแผนได้ การวางแผนที่สำคัญของปลัดเทศบาลก็คือ การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของเทศบาล การวางแผนเกี่ยวกับโครงการขอเงินอุดหนุนพิเศษแก่โรงเรียน การพัฒนาท้องถิ่น การจัดงานประจำปีของท้องถิ่น การป้องกันและระงับอัคคีภัย ฯลฯ

ในการวางแผนปฏิบัติงาน ปลัดเทศบาลมีอำนาจกระทำได้ในระดับเทศบาล แต่มีใช้เป็นอำนาจที่เด็ดขาด เพราะนายกเทศมนตรีอาจสั่งแก้ไขเปลี่ยนแปลงแผนปฏิบัติงานของปลัดเทศบาลได้ทุกเมื่อ ในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือ

การจัดองค์การ

การจัดองค์การหมายถึง "การจัดระเบียบในเรื่องสมาชิก หน้าที่ สถาบัน ขอบบังคับ หัวหน้า รายได้รายจ่ายและความคิดเห็น" ซึ่ง ศาสตราจารย์ มาร์แชล อี. ดิมอก (Marshall E. Dimock) ได้ให้ความหมายขององค์การไว้ นอกจากนั้นก็ได้มีผู้ให้ความหมายไว้อีกว่า "การจัดระเบียบโดยการนำเอาส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมารวมกันในรูปส่วนรวม เพื่อให้การใช้อำนาจบริหารงานและเป็นศูนย์อำนาจการให้งานดำเนินลุล่วงไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้"³ เทศบาลมีลักษณะเป็นหน่วยการปกครอง

³ สัมพงศ์ เกษมสัน, การบริหาร (พระนคร: โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, 2511),

และเป็นองค์การตามความหมายดังกล่าว ฉะนั้น วิชาการจัดองค์การจึงย่อมจะนำไปใช้ในการเทศบาล⁴

อำนาจในการจัดองค์การทางฝ่ายการศึกษาของเทศบาล ก็มีเพียงการจัดระเบียบต่าง ๆ ภายในฝ่าย เพื่อมิให้ขัดแย้งกับระเบียบที่มีอยู่แล้ว ปลัดเทศบาลมีอำนาจจัดการในเรื่องบางเรื่องได้เอง โดยไม่ต้องขออนุมัติจากจังหวัด หรือกระทรวงมหาดไทยก่อน เช่น กำหนดวิธีการเสนอหนังสือ สายงานการติดต่อกับระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ภายในฝ่ายการศึกษา ตามปกติปลัดเทศบาลจะเป็นผู้พิจารณาว่าหน่วยงานใดมีปริมาณงานมาก เห็นควรแยกออกไปตั้งหน่วยใหม่ หรือควรปรับขยายหน่วยงานให้ใหญ่ขึ้นก็ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่มีระเบียบกฎเกณฑ์กำหนด เช่น ขยายหน่วยงานจากหมวดการศึกษาเป็นแผนกการศึกษา เป็นต้น และเสนอเรื่องต่อคณะเทศมนตรีเพื่อสั่งการ เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะเทศมนตรีแล้ว ปลัดเทศบาลจึงจะจัดทำเรื่องราวขอปรับปรุงโดยชี้แจงเหตุผลตามความจำเป็นต่าง ๆ ส่งไปยังจังหวัด โดยที่นายกเทศมนตรีเป็นผูลงนามในหนังสือส่ง จังหวัดพิจารณาเสนอความเห็นไปยัง ก.ท. ฉะนั้นอำนาจการขอเสนอปรับปรุงฝ่ายการศึกษาของเทศบาล จึงตกเป็นหน้าที่ของคณะเทศมนตรี ปลัดเทศบาลต้องมีหน้าที่เพียงเสนอความเห็นหรือผ่านงานเท่านั้น⁵ หากมีอำนาจตัดสินใจขั้นเด็ดขาดแต่อย่างใดไม่

การมอบอำนาจหน้าที่

การมอบอำนาจหน้าที่ (Delegation of Authority) หมายถึง การที่ผู้นำหรือผู้ที่ป็นหัวหน้าได้มอบให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาในภาวะผู้นำในการวินิจฉัยสั่งการ

⁴ มาลัย หุวะนันทน์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 68.

⁵ ประเสริฐ บุญชื่อ, "ลักษณะและความสำคัญของการบริหารงานตำแหน่งปลัดเทศบาล", รัฐประศาสนศาสตร์, ปีที่ 6, ฉบับที่ 1 (กรกฎาคม, 2508), หน้า 101.

แทนตน และตนเองยังมีหน้าที่รับผิดชอบต่อผลสำเร็จของงานอยู่ต่อผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปตามลำดับชั้น⁶

การมอบอำนาจหน้าที่นับเป็นกรรมวิธีอย่างหนึ่งของการบริหารการศึกษา และการบริหารงานทั่ว ๆ ไป อำนาจหน้าที่ดังกล่าวหมายถึงอำนาจหน้าที่ในการสั่งการ อนุญาต อนุมัติ หรืออำนาจในการปฏิบัติหน้าที่กิจการใด ๆ ทั้งปวง ทั้งนี้อยู่ในดุลพินิจของปลัดเทศบาลว่าจะมอบอำนาจหน้าที่ที่ตนมีอยู่ตามกฎหมายให้ผู้ใดทำแทน

ฉะนั้นจะเห็นว่าการมอบอำนาจหน้าที่จึงเป็นเทคนิคสำคัญอย่างหนึ่งในการที่จะทำงานให้มีประสิทธิภาพ ในบางกรณีผู้บังคับบัญชาอาจจะไม่เข้าใจในงานที่ทำอย่างลึกซึ้ง แต่ประสบความสำเร็จในการงานได้ หากผู้บังคับบัญชานั้นรู้จักและเข้าใจถึงศิลปะของการมอบอำนาจ กล่าวคือ ต้องมอบงานให้เหมาะกับคน

ทางที่ดีแล้วในการมอบอำนาจหน้าที่ ผู้บังคับบัญชาควรจะต้องมอบงานให้ผู้ใดผู้หนึ่งที่มี ๖ บัญชาธิปไตยปฏิบัติโดยสิ้นเชิง ไม่มีการควบคุมหรือคอยติดตามอย่างใกล้ชิด เขมงวด กวดขันในรายละเอียดแต่ประการใด คงเพียงแต่ติดตามข่าวเป็นครั้งคราว เพื่อคอยให้ความช่วยเหลือ ให้คำแนะนำเท่านั้น ผู้ผู้ใดผู้หนึ่งที่มีอำนาจมีอิสระในการวางแผน ดำเนินงานและวินิจฉัยสั่งการได้ทุกอย่างเพื่อให้งานที่ได้รับมอบหมายนั้นสำเร็จ⁷

บทบาทของปลัดเทศบาลเรื่องการมอบอำนาจหน้าที่ที่น่าสนใจก็คือ การมอบอำนาจของปลัดเทศบาลที่มีอยู่ตามกฎหมาย ให้รองปลัดเทศบาลทำการแทนในนามของตนตามที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทยให้อำนาจไว้⁸ ในปัจจุบันนี้เทศบาลทุกแห่งมี

⁶ ชูบ กาญจนประกร, "ภาวะผู้นำในการมอบอำนาจหน้าที่" วารสารรัฐประศาสนศาสตร์ ฉบับพิเศษ 2507 (พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2509), หน้า 236.

⁷ มัลลี เวชชาชีวะ, "การมอบอำนาจหน้าที่" หลักบริหาร (พระนคร: โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, 2509), หน้า 213.

⁸ กระทรวงมหาดไทย, ระเบียบราชการว่าด้วยวิธีปฏิบัติงานของเทศบาล พ.ศ. 2496 (2 มิถุนายน, 2496), ข้อ 5, หน้า 115.

ตำแหน่งรองปลัดเทศบาลเป็นผู้ช่วยปลัดเทศบาล ปฏิบัติงานประจำทั่วไปและทำการแทน ปลัดเทศบาลตามที่จะได้มอบหมาย เรื่องใดที่มีระเบียบข้อบังคับระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ ปลัดเทศบาล หากระเบียบข้อบังคับนั้นมิได้กำหนด ในเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น ปลัดเทศบาลจะมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้รองปลัดเทศบาลทำการแทนในนาม ของปลัดเทศบาลได้

การมอบอำนาจ^๙ให้ ปลัดเทศบาลอาจมอบได้แต่หน้าที่และอำนาจส่วนความ รับผิดชอบต่อการตรวจสอบ^๑มอบให้ใครไม่ได้^๑ หรือจะพูดอีกนัยหนึ่งก็คือปลัดเทศบาล มอบหน้าที่และอำนาจให้รองปลัดเทศบาลรับไปดำเนินการ ปลัดเทศบาลยังต้องรับผิดชอบ ต่อความสำเร็จหรือความเสียหายของงาน ที่ตนมอบหมายให้รองปลัดอีกชั้นหนึ่ง ความรับผิดชอบนี้หาได้หมดไปพร้อมกับการมอบงานและอำนาจให้รับไปทำอีกต่อหนึ่งไม่ รองปลัดเทศบาลอาจกระจายงานออกไปให้หลายคนช่วยกันทำ ทุกคนมีหน้าที่รับผิดชอบ ต่อความสำเร็จในส่วนของตนต่อรองปลัดเทศบาลอีกต่อหนึ่งตามลำดับชั้น การมอบหมาย นี้ปลัดเทศบาลจะต้องจัดให้อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้มีความสมดุลกัน

สำหรับอำนาจหน้าที่ของปลัดเทศบาลที่กฎหมายระเบียบข้อบังคับกำหนดไว้นั้น มีอยู่หลายเรื่องเกี่ยวกับการจัดการศึกษา แต่ละเรื่องก็ไม่มีกฎหมายระเบียบข้อบังคับ ใดระบุไว้ว่า "มอบหมายไม่ได้" ฉะนั้นปลัดเทศบาลจึงมีอำนาจและใช้วิธีการมอบ อำนาจดังกล่าว ให้แก่รองปลัดเทศบาลได้อย่างเต็มที่ ตามที่ปลัดเทศบาลจะพอใจ หรือ ไม่มอบหมายให้เลยก็ได้ ในทางปฏิบัติจริงปรากฏว่า ปลัดเทศบาลบางแห่ง มิได้มอบ หมายงานแบบการมอบอำนาจหน้าที่ เพราะปลัดเทศบาลเกรงว่า ถ้ามอบอำนาจหน้าที่ (Delegate) ให้รองปลัดเทศบาลไปปฏิบัติจัดทำเสียหมด ตนเองจะไม่มิงานทำ ไม่ มีผลงาน เมื่อดึงคร่าวพิจารณาความดีความชอบประจำปีก็อาจจะไม่ได้ 2 ชั้น เพราะ ผลงานไปตกอยู่ที่รองปลัดเทศบาลเสียหมด ฉะนั้นจึงมอบหมายงานแบบสั่งให้ปฏิบัติ (Assigning) คือ ปลัดเทศบาลเป็นผู้สั่งให้รองปลัดเทศบาลจัดทำเป็นเรื่องเป็น

^๙มัลลี เวชชาชีวะ, เรื่องเดิม, หน้า 213.

ตอนไป โดยที่โรงปลัดเทศบาลไม่อาจใช้ความสามารถคุณพินิจของตนเองได้เลย

การประสานงาน

การประสานงาน (Co-ordination) คือ "การที่บุคคลหรือหน่วยงาน ในองค์การทำงานร่วมกับบุคคลอื่น หรือหน่วยงานอื่น เพื่อให้บรรลุถึงจุดประสงค์เดียวกัน....."¹⁰ นอกจากนี้ ศาสตราจารย์ ชูบ กาญจนประกร ยังได้ให้ความหมายของการประสานงานไว้อีกว่า "การประสานงานหมายถึง การจัดระเบียบการทำงาน เพื่อให้งานส่วนต่าง ๆ เข้ามารวมกัน และหมายถึงการใช้ภาวะผู้นำเชิงสร้างสรรค์ ให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายต่าง ๆ รวมมือปฏิบัติการเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน ไม่ทำงานซ้อนกัน ซัดแย้งกัน หรือเหลื่อมล้ำกัน ทั้งนี้เพื่อให้งานดำเนินไปอย่างราบรื่น และยังคงผลงาน สูงสุดทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับวัตถุประสงค์และนโยบายขององค์การนั้น รวมทั้งวัตถุประสงค์ และนโยบาย อันเป็นส่วนรวมของทางราชการ"¹¹

การประสานงานเป็นเรื่องที่สำคัญที่สุดเรื่องหนึ่ง ในการจัดส่วนงานราชการ ให้มีประสิทธิภาพ เพราะการประสานงานนั้นจะอาศัยเพียงเทคนิคในการจัดส่วนราชการอย่างเต็มวิสัยได้ จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือซึ่งเป็นเรื่องของจิตใจของทุกท่าน การร่วมมือประสานงานจึงจะบรรลุผลตามความมุ่งหมาย

ในส่วนที่เกี่ยวกับบทบาทหรือหน้าที่ของปลัดเทศบาลที่เกี่ยวกับการประสานงานนี้อาจแยกได้เป็น 2 ลักษณะคือ บทบาทในการประสานงานแต่ละคน ซึ่งเป็นเรื่อง การกระทำโดยใจสมัครของแต่ละคนที่เกี่ยวข้อง ในการปฏิบัติงานของฝ่ายการศึกษา หรือการติดต่อในแต่ละส่วนราชการหรือบุคคลต่าง ๆ ในส่วนราชการอื่น ๆ มีลักษณะ

¹⁰ เกษม อุตยานิน และ เกษม สุวรรณกุล, "การประสานงาน" หลักบริหาร (พระนคร: โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, 2509), หน้า 305.

¹¹ ชูบ กาญจนประกร, "ภาวะผู้นำในการประสานงาน", วารสารวิจัยประ- ศาสตราจารย์พิเศษ 2507 (พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2509), หน้า 246.

เป็นการเอื้ออารีย์ ไม่ต้องมีแบบพิธีรีตองแบบราชการ ซึ่งมีอยู่ทั่วไปในทุกระดับของสายการบังคับบัญชา ส่วนอีกลักษณะหนึ่งก็คือบทบาทในการประสานงาน ในฐานะหัวหน้างานฝ่ายประจำ ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการติดต่อหรือบังคับบัญชาในลักษณะสมบูรณ์แบบหรือตามแบบพิธีรีตองทางราชการ โดยแยกเป็น

1. การประสานงานภายใน ปลัดเทศบาลมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการประสานงานในเทศบาล ในส่วนที่เป็นงานประจำซึ่งปลัดเทศบาลเป็นผู้รับผิดชอบอยู่ การประสานงานของปลัดเทศบาลในหัวข้อนี้ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการวางตัวคนของฝ่ายการศึกษา การจัดมอบหมายงานให้ทำโดยเหมาะสม ในทุก ๆ หน่วยงานทำงานให้เคลื่อนคล่องจองกัน ไม่มีงานค้างที่จุดใดหน่วยใด และจะต้องคอยแก้ปัญหาเรื่องการจัดคน จัดหาวัสดุ เครื่องมือเครื่องใช้ให้เหมาะสมแก่งานที่จะต้องปฏิบัติให้ลุล่วงไป

การประสานงานภายในนี้ นอกจากจะพิจารณาโดยถือระดับตั้งแต่ปลัดเทศบาลลงไปยังรองปลัดเทศบาล หรือหัวหน้าส่วนการบริหารอื่น ๆ เช่น ครูใหญ่แล้ว อาจพิจารณาโดยถือระดับตั้งแต่ปลัดเทศบาลขึ้นไป ยังเทศมนตรีและนายกเทศมนตรีด้วยเช่นกัน หน้าที่ของปลัดเทศบาลในข้อนี้ส่วนใหญ่เป็นเรื่องเกี่ยวกับการเสนอ ขอรับอนุมัติแผนงานการศึกษาที่กำหนดขึ้น หรือรายงานขอราชการของการจัดการศึกษา และปัญหาต่าง ๆ ให้คณะเทศมนตรีทราบ เพื่อประโยชน์แก่คณะเทศมนตรีทราบ เพื่อประโยชน์แก่คณะเทศมนตรีจะได้มีโอกาสพิจารณาในทางและการปฏิบัติของหน่วยงานต่าง ๆ ในฝ่ายการศึกษา ให้คล่องจองและประสานกัน การประสานงานภายในนี้ ปลัดเทศบาลสามารถกระทำได้ เพราะระเบียบวิธีปฏิบัติงานเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้กำหนดให้หน่วยงานต่าง ๆ ที่เสนอเรื่องขึ้นมายังนายกเทศมนตรีจะต้องผ่านปลัดเทศบาล¹² ทำให้ปลัดเทศบาลทราบว่าขณะนี้หน่วยงานนั้นกำลังทำอะไรอยู่ ถูกต้องตามนโยบายหรือจุดประสงค์ของฝ่ายการศึกษา หรือมีการทำงานซ้ำซ้อนกันระหว่าง

¹² กระทรวงมหาดไทย, ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีปฏิบัติงานเทศบาล พ.ศ. 2496 (2 มิถุนายน, 2496), ขอ 6 ง (2) หน้า 51.

หน่วยงานต่าง ๆ หรือไม่ จากนั้นปลัดเทศบาลจะได้สรุปความคิดเห็นและขอเสนอแนะ
แก้ไขปรับปรุง ส่งไปยังคณะเทศมนตรีเพื่อพิจารณาแก้ไขต่อไป

2. การประสานงานภายนอก โดยที่ฝ่ายการศึกษามีภาระหน้าที่ติดต่อกับ
ประชาชนโดยตรงแล้ว ยังต้องติดต่อกับหน่วยงานอื่น ๆ อีกด้วย เช่น อำเภอ จังหวัด
กระทรวงมหาดไทย ฯลฯ ซึ่งถือว่าเป็นการประสานงานภายนอก ฉะนั้นการส่งเสริม
การประสานงานภายนอกจึงมักเป็นเรื่องการพบปะปรึกษาร่วมกันเป็นส่วนตัวหรือ
ประชุมร่วมกัน แจงให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทราบความก้าวหน้า และการเปลี่ยนแปลง
ต่าง ๆ อันจะมีผลกระทบกระเทือนไปถึงการปฏิบัติงานในส่วนราชการนั้น ๆ
สำหรับการประสานงานภายนอกนี้ ปลัดเทศบาลไม่มีอำนาจหน้าที่จะกระทำได้ เพราะ
กฎหมายระเบียบข้อบังคับได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่จะกระทำได้ เพราะกฎหมาย
ระเบียบ ข้อบังคับได้กำหนดให้เป็นอำนาจของนายกเทศมนตรี¹³ เว้นแต่ปลัดเทศ-
บาลได้รับมอบอำนาจจากนายกเทศมนตรีเท่านั้น และในทางปฏิบัติก็มีอยู่เพียงไม่กี่แห่ง
ฉะนั้น อำนาจหน้าที่ของปลัดเทศบาลในด้านการประสานงานทางฝ่ายการศึกษา
นี้ก็ยังมีอำนาจเพียงการประสานภายในหน่วยงานของเทศบาลเท่านั้น ส่วนการประสาน
งานกับหน่วยงานภายนอกเทศบาลเป็นอำนาจของนายกเทศมนตรี ปลัดเทศบาลอาจ
กระทำได้ก็โดยวิธีการนอกแบบ อันมีลักษณะเป็นการส่วนตัวเท่านั้น

การติดต่อสื่อสาร

โดยเหตุที่เทศบาลมีหน้าที่จัดให้บริการต่าง ๆ ให้แก่ประชาชน ซึ่งเป็นหน่วย
งานที่ต้องติดต่อกับประชาชนอย่างใกล้ชิด นอกจากจะต้องติดต่อกับประชาชนแล้ว ยัง
จะต้องติดต่อกับหน่วยราชการอื่น ๆ และระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ภายในเทศบาลด้วย
การติดต่อจึงมีลักษณะเป็นการติดต่อกับบุคคลภายนอกและภายในหน่วยงานเทศบาล

¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 51.

ศาสตราจารย์ ริชาร์ด อาร์ ฟาเจน (Richard R. Fagen) ได้ให้ความหมายของการติดต่อสื่อสารว่าหมายถึง "กระบวนการที่นำเอาข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับพฤติกรรมของคนจากที่หนึ่งไปยังอีกที่หนึ่ง"¹⁴ หรือหมายถึง "การติดต่อส่งข่าวสารขอเท็จจริง ความคิดเห็นและหาที่ต่าง ๆ จากบุคคลหนึ่งหรือหลายคนไปยังบุคคลหนึ่งหรือหลายคน"¹⁵

การติดต่อสื่อสารเป็นเครื่องมือที่มีความสำคัญต่อการบริหารการศึกษา ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าวิธีการอื่น ปลัดเทศบาลจำต้องตระหนักถึงความสำคัญในประการนี้ด้วย เพราะระบบสื่อสารเป็นเสมือนระบบโลหิตที่ไหลไปหล่อเลี้ยงร่างกาย ฝ่ายการศึกษาใดมีระบบสื่อสารไม่สมบูรณ์ การบริหารงานของฝ่ายการศึกษานั้นก็ขาดประสิทธิภาพ การติดต่อสื่อสารเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่สุดอย่างหนึ่งของหัวหน้างาน การติดต่อที่ดีจะช่วยนำความคิดเห็น ความต้องการ การวินิจฉัยสั่งการ การควบคุมและคำปรึกษาหารือต่าง ๆ เกี่ยวกับการอำนวยบริการให้แก่ท้องถิ่น ให้ดำเนินไปด้วยความราบรื่น

การติดต่อสื่อสารในข้อนี้ มุ่งเฉพาะการติดต่อสื่อสารแบบราชการหรือแบบพิธีการเท่านั้น คือหมายถึงการติดต่อสื่อสารที่มีระเบียบแบบแผน ซอกำหนดวางไว้โดยชัดเจน เป็นระเบียบแบบแผนของขนบธรรมเนียมการบริหารราชการเป็นส่วนใหญ่

ลักษณะสำคัญบางประการของการติดต่อสื่อสารแบบพิธีการได้แก่¹⁶

1. เป็นการนำเอานโยบาย การวินิจฉัยสั่งการหรือคำแนะนำไปตามสายบังคับบัญชา บางทีก็เรียกว่า "Flow of Command"

¹⁴Richard R. Fagen, Politics and Communication (Boston, Mass. Little Brown and Company, 1966.), p. 13.

¹⁵Eward Spair, "Communication" Encyclopedia of the Social Science (N.J. Prentice-Hall, Inc., 1959.), p.78-80.

¹⁶เรื่องเดียวกัน, หน้า 79.

2. เป็นการนำกลับมาซึ่งผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้าหน่วยงาน โดยทั่วไปได้แก่ ข้อเสนอแนะ รายงาน และการสนองตอบของผู้ใต้บังคับบัญชาในลักษณะอื่น ๆ

3. เป็นการแจ้งนโยบายทั่วไปขององค์การแก่ข้าราชการ พนักงาน ครู หรือเจ้าหน้าที่อื่น ๆ

ตามปกติการติดต่อสื่อสารของปลัดเทศบาลในเทศบาล กระทำใน 2 ระดับด้วยกัน คือ

1. การติดต่อสื่อสารจากบนมาล่าง (Downward Communication) เป็นลักษณะการไหลของข่าวสารตามสายการบังคับบัญชาจากบนมาล่าง คือการสั่งงาน และการบังคับบัญชาของปลัดเทศบาลมายังหน่วยงานต่าง ๆ ทางฝ่ายการศึกษา ที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชา อันได้แก่เรื่อง นโยบาย คำร้อง คำเตือน คำยืนยัน และการขอมความเข้าใจ เป็นต้น ส่วนเครื่องมือที่ใช้เป็นอุปกรณ์ในการสื่อสารจากปลัดเทศบาลไปยังเจ้าหน้าที่อื่น ๆ มักได้แก่ บันทึกสั่งงาน บันทึกเวียน หรือประชุมชี้แจง เป็นต้น

2. การติดต่อสื่อสารจากล่างขึ้นบน (Upward Communication) การติดต่อสื่อสารในวิธีนี้ ก็เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชาคือปลัดเทศบาลได้แสดงความคิดเห็น ทอนายกเทศมนตรีได้เต็มที่ เพื่อสามารถชักขอมความเข้าใจและเสริมสร้างสัมพันธภาพระหว่างปลัดเทศบาลกับคณะเทศมนตรีให้ดียิ่งขึ้น การติดต่อสื่อสารจากล่างไปบนนี้ ได้แก่การเสนอรายงานการศึกษา ผลงาน อุปสรรคข้อขัดข้องในการปฏิบัติงาน คำแนะนำในทางเทคนิคหรือวิชาการ ข้อเสนอแนะหรือและการร้องทุกข์ เป็นต้น

การติดต่อสื่อสารภายในเทศบาลทั้ง 2 กรณีดังกล่าวนี้ ปลัดเทศบาลมีอำนาจที่จะกระทำได้ในฐานะที่ปลัดเทศบาลเป็นผู้รับนโยบายจากคณะเทศมนตรีให้หน่วยงานถือปฏิบัติ และรายงานผลการปฏิบัติพร้อมทั้งปัญหา ข้อขัดข้องต่าง ๆ ขึ้นไปยังคณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรี

สำหรับการติดต่อสื่อสารภายนอกเทศบาล ปลัดเทศบาลไม่มีอำนาจที่จะกระทำได้ เว้นแต่จะได้รับการมอบหมายจากนายกเทศมนตรี เพราะระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีปฏิบัติงานเทศบาลได้ระบุว่า "ในการบริหารกิจการของเทศบาลให้ทำในนาม

ของนายกเทศมนตรี.....ในการติดต่อและโต้ตอบหนังสือของเทศบาล หรือกิจการ
ที่นายกเทศมนตรีเห็นสมควร และไม่ขัดต่อกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับใด ๆ ให้
นายกเทศมนตรีมอบหมายให้ปลัดเทศบาลทำการแทนได้"¹⁷

ฉะนั้นอำนาจหน้าที่ของปลัดเทศบาลในส่วนที่เกี่ยวกับการติดต่อสื่อสาร ปลัด
เทศบาลมีอำนาจกระทำภายในเทศบาล ส่วนการติดต่อกับภายนอกจะกระทำใดต่อเมื่อ
ได้รับมอบหมายจากนายกเทศมนตรีเท่านั้น ในทางปฏิบัติปรากฏว่านายกเทศมนตรีบางแห่ง
มอบอำนาจการติดต่อดังกล่าวให้กับปลัดเทศบาล ทำการแทนด้วยเช่นกัน หากเป็นการติด
ต่อกันเป็นส่วนตัว ปลัดเทศบาลอาจกระทำได้โดยไม่ต้องรับการมอบหมายจากนายกเทศมนตรี
เช่นเดียวกับการประสานงาน

การวินิจฉัยสั่งการ

การวินิจฉัยสั่งการ (Decision-Making) คือ "การตัดสินใจเลือกเอา
ทางปฏิบัติซึ่งมีอยู่หลายทาง เพื่อถือเอาทางปฏิบัติทางหนึ่งซึ่งเห็นว่าดีที่สุด เป็นวิธีที่จะนำ
ไปสู่เป้าหมายที่วางไว้"¹⁸ โดยลักษณะทั่วไปแล้ว การวินิจฉัยสั่งการเป็นเรื่องที่มี
ขอบเขตกว้างขวาง เพราะอาจมีความหมายครอบคลุมถึงการวินิจฉัยสั่งการในเรื่องที่
เกี่ยวกับนโยบายการศึกษา เรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารการศึกษา หรือการตัดสินใจในเรื่อง
ที่เกี่ยวกับกิจกรรมส่วนตัวหรือเฉพาะบุคคลก็ได้ การศึกษาในหัวข้อนี้จะศึกษาเฉพาะใน
หน้าที่ที่เกี่ยวกับการวินิจฉัยสั่งการซึ่งอยู่ในภาระหน้าที่ และความรับผิดชอบของหัวหน้า
งานหรือของนักบริหารการศึกษาทั้งหลายเท่านั้น

¹⁷ กระทรวงมหาดไทย, ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีปฏิบัติงาน
เทศบาล พ.ศ. 2496, ข้อ 8 หน้า 77.

¹⁸ ชูบ กาญจนประกร, "การวินิจฉัยสั่งการเชิงสร้างสรรค์", วารสารรัฐ
ประศาสนศาสตร์ ฉบับพิเศษ 2507 (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,
2509), หน้า 193.

การวินิจฉัยสั่งการ ประกอบด้วยส่วนสำคัญ 2 ส่วนคือ การตัดสินใจส่วนหนึ่ง และการสั่งการหรือสั่งงานอีกส่วนหนึ่ง ทั้ง 2 ส่วนนี้เป็นกระบวนการปฏิบัติที่ต่อเนื่องกัน เพราะในการบริหารงาน เมื่อตกลงใจอย่างใดแล้ว ก็จะต้องสั่งหรือแสดงออก เพื่อให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามที่ได้วินิจฉัยตกลงใจไว้ ด้วยเหตุนี้ การวินิจฉัยสั่งการของผู้เป็นหัวหน้าหรือนักบริหาร จึงประกอบด้วยการตัดสินใจ และการออกคำสั่งประกอบกัน

การวินิจฉัยสั่งการเท่าที่ปฏิบัติกันอยู่โดยทั่วไปนั้น อาจแยกออกได้เป็น 2 แบบด้วยกัน คือ

1. การวินิจฉัยสั่งการโดยใช้สามัญสำนึก การวินิจฉัยสั่งการแบบนี้ กล่าวได้ว่าเป็นวิธีการตัดสินใจโดยไม่มีหลัก คิดเอาว่าจะอะไรเหมาะสมหรือเห็นว่าควรจะเป็นอย่างไร ก็ตัดสินใจไปตามนั้นซึ่งบางที เป็นลักษณะการตัดสินใจโดยปราศจากตรรกะตรอง มักจะอาศัยความรู้สึกในใจ หรือสัญชาตญาณเป็นสำคัญ และในบางครั้งก็มีลักษณะเป็นการสั่งการโดยอารมณ์หรือตามอารมณ์อยู่ไม่น้อย

2. การวินิจฉัยสั่งการโดยการไตร่ตรองด้วยเหตุผล การวินิจฉัยสั่งการแบบนี้ เป็นวิธีการตัดสินใจตามหลักวิทยาศาสตร์ กล่าวคือเป็นการตัดสินใจโดยใช้หลักการ เหตุผลและวิธีการที่เหมาะสมเข้าช่วย เพื่อให้เกิดผลในทางที่ดีและถูกต้องที่สุด ดังนั้น การวินิจฉัยสั่งการตามแบบนี้จึงประกอบด้วยเทคนิค หรือกระบวนการต่าง ๆ สำหรับพิจารณาประกอบการตัดสินใจได้อย่างเป็นระเบียบ

เมื่อพิจารณาถึงบทบาทของปลัดเทศบาลในการบริหารการศึกษา เกี่ยวกับการใช้อำนาจวินิจฉัยสั่งการในฐานะหัวหน้างาน ก็มีอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการของปลัดเทศบาลไว้หลายกรณีคือ

1. เรื่องที่นายกเทศมนตรีสั่งการ เกี่ยวกับนโยบายทางการศึกษาของเทศบาล
2. เรื่องที่กฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของปลัดเทศบาล
3. เรื่องที่ตกลงกันไม่ใคร่ระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ภายใต้บังคับบัญชา
4. เรื่องที่หัวหน้าหน่วยงานทางฝ่ายการศึกษาเห็นเป็นปัญหาและเสนอเพื่อรับ

คำวินิจฉัยหรือในเรื่องกรณีพิเศษอื่นใด

5. เรื่องในหน้าที่สำนักงานปลัดเทศบาล
 6. เรื่องที่ปลัดเทศบาลสั่งการโดยเฉพาะ
 7. เรื่องที่หัวหน้าหน่วยงานต่าง ๆ ฝ่ายการศึกษา เห็นสมควรเสนอเพื่อทราบ
- จากข้อความดังกล่าวข้างต้นนี้ จะเห็นว่ากฎหมายระเบียบข้อบังคับ ได้ให้อำนาจในการวินิจฉัยสั่งการในเรื่องต่าง ๆ แก่ปลัดเทศบาลไว้มากพอสมควร แต่อำนาจส่วนใหญ่เป็นของคณะเทศมนตรีและนายกเทศมนตรี

การควบคุมการคลัง

การควบคุมการคลังหมายถึง อำนาจในการจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี การใช้จ่ายเงินและวัสดุ ฯลฯ ที่เกี่ยวกับการเงินและทรัพย์สิน¹⁹ ในส่วนที่เกี่ยวกับการเงินและทรัพย์สินนี้ เทศบาลจะต้องปฏิบัติตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้หลายฉบับด้วยกัน ที่สำคัญคือระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการฝากเงิน การเบิกจ่ายเงิน การรักษาเงิน และการตรวจเงินเทศบาล พ.ศ.2501 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ้าง และการจัดหาพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2503 นอกจากนี้ที่กล่าวมาแล้วนี้ ยังมีระเบียบเล็ก ๆ น้อย ๆ เกี่ยวกับวิธีปฏิบัติต่าง ๆ กระจายกันอยู่ในลักษณะหนึ่งคือสั่งการของกระทรวงมหาดไทยเป็นจำนวนมาก

ในหัวข้อนี้มุ่งศึกษาถึงกฎหมายระเบียบข้อบังคับให้อำนาจแก่ปลัดเทศบาลในเรื่องการเงินไว้มากน้อยเพียงใด เหมาะสมกับความรับผิดชอบที่มีอยู่หรือไม่ เฉพาะอย่างยิ่งอำนาจเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินตามงบประมาณประจำปีของฝ่ายการศึกษาซึ่งปลัดเทศบาลเป็นเจ้าหน้าที่งบประมาณโดยตรง และเป็นผู้ควบคุมการใช้จ่ายเงินของท้องถิ่นตามงบประมาณร่วมกับคณะเทศมนตรี²⁰

¹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 55.

²⁰ กระทรวงมหาดไทย, ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณ เทศบาล พ.ศ.2505, ลงวันที่ 20 มิถุนายน 2505, ข้อ 37.

สำหรับระเบียบการใช้จ่ายเงินที่สำคัญที่ควรจะนำขึ้นมาพิจารณาก็คือ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการฝากเงิน การเบิกจ่ายเงิน การรักษาเงินและการตรวจเงินเทศบาล พ.ศ.2501 ปรากฏว่า เฉพาะส่วนที่อยู่ในอำนาจของเทศบาลนั้น เป็นของนายกเทศมนตรีและคณะเทศมนตรี ส่วนปลัดเทศบาลไม่มีอำนาจสั่งใช้จ่ายเงินจากงบประมาณของเทศบาลได้เลย แม้แต่การจัดซื้อวัสดุ สิ่งของ หรือการจ้างทำของ จ้างแรงงานต่าง ๆ อันเป็นลักษณะงานที่ปฏิบัติเป็นประจำทุกวันของเทศบาล ปลัดเทศบาลก็ไม่มีอำนาจเช่นกัน ดังรายละเอียดในตารางที่ 1

ตารางที่ 1

แสดงถึงผู้มีอำนาจสั่งจ้างและซื้อวัสดุ

อำนาจ เรื่อง	ปลัดกระทรวง มหาดไทย	ผู้ว่าราชการ จังหวัด	คณะ เทศมนตรี *	* นายกเทศมนตรี
<u>เทศบาลนคร</u>				
การจ้างโดยวิธีสามัญ- และประกวดราคา	-	เกินกว่า 250,000 บ.	ไม่เกิน 250,000 บ.	-
การจ้างโดยวิธีพิเศษ	เกินกว่า 250,000 บ.	ไม่เกิน 250,000 บ.	-	-
การซื้อโดยวิธีสามัญ- และประกวดราคา	เกินกว่า 200,000 บ.	ไม่เกิน 200,000 บ.	-	ไม่เกิน 100,000 บ.
การซื้อโดยวิธีพิเศษ	เกินกว่า 100,000 บ.	ไม่เกิน 100,000 บ.	-	ไม่เกิน 20,000 บ.

อำนาจ เรื่อง	ปลัดกระทรวง มหาดไทย	ผู้ว่าราชการ จังหวัด	คณะเทศ- มนตรี *	* นายกเทศมนตรี
เทศบาลเมืองและตำบล				
การจ้างโดยวิธีสามัญ - และประกวดราคา	-	เกินกว่า 100,000บ.	ไม่เกิน 100,000 บ.	-
การจ้างโดยวิธีพิเศษ	เกินกว่า 250,000 บ.	ไม่เกิน 250,000บ.	ไม่เกิน 10,000 บ.	-
การซื้อโดยวิธีสามัญ* และประกวดราคา	เกินกว่า 200,000 บ.	ไม่เกิน 200,000บ.	-	ไม่เกิน 50,000 บ.
การซื้อโดยวิธีพิเศษ	เกินกว่า 100,000 บ.	ไม่เกิน 100,000บ.	-	ไม่เกิน 5,000 บ.

แหล่งที่มา : ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ้างและการจัดหาพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม อำนาจสั่งจ่ายเงินของปลัดเทศบาลก็ยังมีอยู่บ้าง ที่ไม่ใช่เงินในงบประมาณของเทศบาล แต่เป็นเงินบำรุงการศึกษาของโรงเรียนในสังกัดหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น²¹ ซึ่งได้จัดแบ่งอำนาจการสั่งจ่ายเงินไว้ 6 ระดับ ปลัดเทศบาลมีอำนาจสั่งจ่ายได้ในวงเงินไม่เกิน 10,000 บาท ดังตารางที่ 2

²¹ กระทรวงมหาดไทย, ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินบำรุงการศึกษาของโรงเรียนในสังกัดหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2510 (วันที่ 12 ตุลาคม, 2510), ข้อ 8 ข.

ตารางที่ 2

แสดงถึงผู้มีอำนาจสั่งจ่ายเงินบำรุงการศึกษา

ผู้มีอำนาจสั่งจ่าย	สั่งจ่ายได้คราวละ	หมายเหตุ
1 ครูใหญ่	ไม่เกิน 500 บาท	
2 หัวหน้าหมวดการศึกษา	ไม่เกิน 1,000 บาท	
3 ศึกษาธิการแขวงการศึกษา	ไม่เกิน 2,000 บาท	
4 ผู้อำนวยการฝ่าย หรือผู้อำนวยการกอง หรือ หัวหน้ากองการศึกษา	ไม่เกิน 5,000 บาท	
5 ปลัดเทศบาล	ไม่เกิน 10,000 บาท	*
6 นายกเทศมนตรี	เกินกว่า 10,000 บาท	

แหล่งที่มา : ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินบำรุงการศึกษาของโรงเรียนในสังกัดหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2510.

* เงินบำรุงการศึกษาหมายถึง เงินรายได้ของโรงเรียนในสังกัดหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้รับไว้เป็นกรรมสิทธิ์ นอกเหนือจากเงินในงบประมาณรายจ่าย.

นอกจากนี้ปลัดเทศบาลในฐานะที่เป็นผู้ช่วยผู้ตรวจการสถานขนานนาม ยังมีอำนาจสั่งจ่ายเงินได้ โดยระเบียบว่าด้วยการเงิน การบัญชี การพัสดุ และทรัพย์สินของสถานขนานนาม พ.ศ. 2503 ด้วย

ตามที่กล่าวข้างต้นนี้ จะเห็นว่าอำนาจหน้าที่ของปลัดเทศบาลในด้านการเงิน มีความรับผิดชอบมาก โดยพิจารณาตามกฎหมายระเบียบข้อบังคับที่กำหนดไว้คือ

ในกรณีที่นายกเทศมนตรี เทศมนตรี.....และพนักงานเทศบาล
ทุกตำแหน่ง คนงาน ผู้ไต่ขาย ลาออก ถึงแก่กรรม ถูกสั่งให้ออก หรือ
ปลดออกจากตำแหน่งหน้าที่ จะเนื่องด้วยเหตุใด ๆ ก็ตาม ให้เป็นหน้าที่
ของปลัดเทศบาลและหัวหน้าหน่วยการคลัง หรือสมุหบัญชีที่จะต้องตรวจ
ทะเบียนเงินยืมของเทศบาลว่า ผู้ที่พ้นจากตำแหน่งหน้าที่เหล่านั้นยังคง
ค้างชำระเงินยืมแก่เทศบาลอยู่หรือไม่.....ถ้าปรากฏว่าปลัดเทศบาล
และหัวหน้าหน่วยการคลัง หรือสมุหบัญชีจะเลยด้วยเหตุใด ๆ ก็ดี ให้อยู่
ในความรับผิดชอบของปลัดเทศบาล และหัวหน้าหน่วยการคลังหรือสมุห-
บัญชี ที่จะต้องชดใช้เงินยืมคืนแก่เทศบาลแทนผู้ยืมนั้นจนครบ²²

บรรดาเงินรายได้หรือเงินอื่นใดของเทศบาล ให้นายกเทศมนตรี
ปลัดเทศบาลหรือผู้รักษาการแทน และหัวหน้ากองคลัง หรือสมุหบัญชี หรือ
ผู้รักษาการแทนหรือเจ้าหน้าที่การเงิน เป็นผู้รับผิดชอบรวมกันในการเก็บ
รักษาเงินดังกล่าวนี้ หากปรากฏว่ามีการทุจริตอันเกี่ยวกับการเก็บรักษา
เงินดังกล่าวนี้ขึ้น โดยการปล่อยปละละเลยไม่ควบคุมการเก็บรักษาเงิน
ตามระเบียบหรือเพราะการประมาทเลินเล่อ อันวิญญูชนพึงกระทำใน
หน้าที่และฐานะเช่นนั้น ใหญ่บุคคลดังกล่าวนี้รวมกันรับผิดชอบ ชดใช้เงินคืน
ให้แก่เทศบาลจนครบภายในกำหนดเวลาไม่เกิน 30 วัน²³

²²กระทรวงมหาดไทย, ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการฝากเงิน การ
เบิกจ่ายเงิน การรักษาเงิน และการตรวจเงินเทศบาล พ.ศ.2501, ลงวันที่ 3
มิถุนายน 2501, ข้อ 20.

²³เรื่องเดียวกัน, ข้อ 34.

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบอำนาจในการสั่งใช้จ่ายเงินกับความรับผิดชอบในทางการเงินของปลัดเทศบาลแล้ว จะเห็นได้ว่าไม่สมดุลงัน คือปลัดเทศบาลไม่มีอำนาจสั่งจ่ายเงินจากงบประมาณเลย แต่ต้องรับผิดชอบต่อผู้สั่งจ่าย คือนายกเทศมนตรีในทุกกรณี เมื่อมีการใช้จ่ายเงินผิดระเบียบ จะมีผู้รับผิดชอบ 3 ฝ่ายคือ นายกเทศมนตรี ปลัดเทศบาล และสมุหบัญชีหรือหัวหน้าฝ่ายการเงิน แต่อำนาจสั่งจ่ายเงินนายกเทศมนตรีกลับไร้ใดแต่ผู้เดียว

การบำรุงขวัญ

งานใด ๆ จะเจริญมั่นคงและมีประสิทธิภาพ เมื่อผู้ปฏิบัติงานแต่ละคนมีความพอใจ และสมหวังในหน้าที่การงาน ในการแสวงหาวิธีการพัฒนา การปฏิบัติงานใด ๆ ก็ตาม ผู้บริหารต้องเข้าใจความต้องการของผู้ใต้บังคับบัญชา และพยายามทำทุกอย่างในทางที่ชอบที่ควรตามอำนาจหน้าที่ ในอันที่จะส่งเสริมสภาพแวดล้อม และการปฏิบัติงาน เพื่อให้ผู้ใต้บังคับบัญชาประสบความสำเร็จและความหวัง นั่นคือ ผู้บริหารจะต้องบำรุงขวัญของผู้ใต้บังคับบัญชา

ขวัญคืออะไร The Advanced Learner's Dictionary กล่าวว่า "ขวัญ (Morale) คือสภาวะทางจิตใจที่ช่วยให้บุคคลรักษากำดังใจและแรงศรัทธาไว้ได้"

ดร. สุรางค์ โควตระกูล²⁴ กล่าวว่า "ขวัญหมายถึงสภาวะที่ทุกคนในกลุ่มทราบถึงวัตถุประสงค์ประสงค์ของแต่ละคนที่ทำงานนั้น เป็นวัตถุประสงค์รวมกัน มีความมั่นใจที่จะทำงานให้สำเร็จและพยายามร่วมมือ พยายามต่อสู้กับอุปสรรคที่มาขัดขวางอย่างสุดความสามารถ และพยายามที่จะไปให้ถึงจุดหมายปลายทางที่วางเอาไว้"

²⁴ สุรางค์ โควตระกูล, "การบำรุงขวัญ" การบริหารงานบุคคลในประเทศไทย (พระนคร : คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2505), หน้า 271-272.

ศาสตราจารย์ เดลีย์ โยเคอร์ (Dale Yoder)²⁵ ได้ให้คำจำกัดความเกี่ยวกับการทำงานว่า "ขวัญในการทำงาน หมายถึง องค์ประกอบแห่งพฤติกรรมของผูปฏิบัติงานที่แสดงออก ในรูปของความรู้สึก ซึ่งเมื่อรวมกันแล้วจะแสดงให้ทราบถึงความรู้สึกของผูปฏิบัติงานที่มีต่อการทำงานนั้น ๆ เช่น ความสัมพันธ์ในการทำงานของผู้ไต่บังคับบัญชา กับผู้ไต่บังคับบัญชา หรือผู้ร่วมงานอื่น ๆ เป็นต้น"

จากคำจำกัดความข้างต้นดังกล่าวแล้ว สรุปได้ว่าขวัญเป็นปฏิกิริยาทางความรู้สึกนึกคิดและอารมณ์ที่บุคคลมีต่ออาชีพและงานที่เขาทำ ผู้ที่ปฏิบัติงานมีขวัญดีก็จะเพิ่มผลผลิตของงาน และจะทำงานไคลคลี ซึ่งจะทำให้ในงานของหน่วยงานนั้นมีประสิทธิภาพสูงขึ้น ฉะนั้นขวัญจึงเป็นปัจจัยประการที่สำคัญที่สุดประการหนึ่ง ที่ผู้บริหารต้องเสริมสร้าง และบำรุงรักษาให้อยู่ในระดับดีเสมอ อันจะมีผลต่อประสิทธิภาพของการทำงาน ก่อให้เกิดกำลังใจในการทำงาน และทำงานร่วมกันเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงานนั้น ๆ เมื่อกล่าวถึงเทศบาล หัวหน้าของหน่วยงานก็หมายถึงปลัดเทศบาลนั่นเอง ซึ่งปลัดเทศบาลต้องบำรุงขวัญเพื่อให้เป็นกำลังใจของแต่ละบุคคลแต่ละหน่วยที่รวมประกอบขึ้นเป็นเทศบาล

ปลัดเทศบาลในฐานะหัวหน้าฝ่ายประจำซึ่งปกครองบังคับบัญชาพนักงาน ลูกจ้าง หรือคนงานทั้งหลายในเทศบาล ก็ย่อมจะต้องมีภาระหน้าที่ในการเสริมสร้างขวัญ ของผู้ไต่บังคับบัญชาให้คืออยู่เสมอ เพื่อเพิ่มสมรรถภาพในการปฏิบัติงานให้สูงขึ้น การที่จะทราบวาพนักงานขวัญดีหรือไม่นั้น อาจสังเกตได้จากหลายกรณีประกอบกัน เช่น ระดับความสม่ำเสมอของผลงาน การขาดงาน มาทำงานสาย ไม่สนใจหน้าที่การงาน การลาออก การขอยกย้ายตำแหน่งหน้าที่ คำร้องทุกข์ บักรสนเทห์ การทะเลาะวิวาทระหว่างพนักงาน ฯลฯ ฉะนั้นปลัดเทศบาลจึงต้องหมั่นตรวจสอบขวัญของผู้ไต่บังคับบัญชาเสมอ และหาทางป้องกันมิให้เกิดการเสียขวัญหรือขวัญเสื่อมขึ้นได้

สำหรับอำนาจหน้าที่ของปลัดเทศบาลในการเสริมสร้างขวัญภายในหน่วยงานนี้ ปลัดเทศบาลมีอำนาจกระทำไคควายการประพฤตินั้นเป็นตัวอย่างที่ดี เอาใจใส่ในการทำงาน มาปฏิบัติงานตรงเวลา ไม่กลับก่อนเวลา ไม่เล่นพรรคเล่นพวก สนับสนุนคนที่ทำงานดี กลารับผิดชอบ ไม่ใช่อำนาจข่มขู่ เปิดโอกาสให้พนักงานครุผู้ไต่บังคับบัญชา

²⁵ สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหาร (พระนคร:ไทยพัฒนาการพิมพ์, 2513), หน้า 491-492.

เข้าพบได้เสมอ ให้โอกาสผู้ใต้บังคับบัญชาแสดงความคิดเห็นได้เต็มที่ จัดสภาพแวดล้อมในที่ทำงานให้สะอาดเรียบร้อยและสะดวกปลอดภัยแก่ผู้ปฏิบัติงาน ฯลฯ เป็นต้น

การควบคุมติดตามและประเมินผลงาน

การควบคุมงาน (Controlling) เป็นกิจกรรมสำคัญประการหนึ่งของหัวหน้างาน เพราะการบริหารงานที่ไม่มี การควบคุม นั้น เปรียบประดุจเรือที่ไม่มีหางเสือ การควบคุมงาน หมายถึง กระบวนการปฏิบัติทั้งหมดที่ดำเนินไปในขอบเขตหรือวงกรอบที่กำหนดไว้ เพื่อให้มีการดำเนินงานไปสู่เป้าหมายที่ต้องการ²⁶ นอกจากนี้ ศาสตราจารย์ ดักลาส เอส. เซอร์วิน (Douglas S. Sherwin) ได้ให้ความหมายว่า การควบคุมงาน คือ "การดำเนินงานเพื่อที่จะปรับงานนั้นเข้ากับระดับมาตรฐานที่กำหนดไว้ โดยอาศัยการรายงานเป็นเครื่องมือ"²⁷

การติดตามผลงาน (Follow-up) เป็นส่วนหนึ่งของวิธีการควบคุมงาน คือทิศทางที่จะดำเนินไปนั้นได้รับการตรวจสอบเป็นระยะเหมือนกับการควบคุมการเดินเรือมีเข็มทิศทาง นอกจากนี้ยังหมายถึงวิธีการกระทำซ้ำ เพื่อก่อให้เกิดความเข้าใจแน่นอนถูกต้องของการติดตามผลงานนั้นเป็นการพิจารณาทั่วไป ในโครงสร้างสภาพการณ์การทำงานเป็นการเปรียบเทียบโดยอาศัยประสบการณ์ความรู้ ความชำนาญของผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่พิเศษของหน่วยงานหรือตัวแทนเป็นผู้พิจารณา มิได้ใช้หลักวิชาการวิจัยอย่างเต็มรูปครบถ้วน²⁸

²⁶กริช เกตุแก้ว, "การควบคุมงาน" หลักบริหาร (พระนคร : โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, 2509), หน้า 281.

²⁷สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหาร (พระนคร : ไทยพัฒนาการพิมพ์, 2513), หน้า 321.

²⁸ประหยัศ สมานมิตร, "การติดตามและประเมินผล", หลักบริหาร (พระนคร : โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, 2509), หน้า 296.

ส่วนการประเมินผล (Evaluation) เป็นกรรมวิธีเปรียบเทียบผลสำเร็จของงานกับเป้าหมายที่กำหนดขึ้น มิใช่เป็นการวัดผล ส่วนใหญ่เป็นการวัดคุณค่า อาศัยหลักวิชาการวิจัยเป็นส่วนใหญ่ กระทำโดยบุคคลหรือองค์การภายนอก ที่ไม่มีส่วนได้เสียกับหน่วยงานอื่น ๆ

ในการปฏิบัติงานของเทศบาลฝ่ายการศึกษา ตามปกติเมื่อคณะเทศมนตรีกำหนดนโยบาย ให้มีการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดแล้ว คณะเทศมนตรีจะส่งเรื่องให้ปลัดเทศบาลรับไปพิจารณาคำเนิการ ปลัดเทศบาลก็มอบหมายกระจายงานออกไปให้หน่วยงานบริหารต่าง ๆ รับช่วงไปจัดทำอีกทอดหนึ่ง และคงทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานให้หน่วยงานต่าง ๆ ของฝ่ายการศึกษา ปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับนโยบายโดยการติดตามและควบคุม การปฏิบัติงานดังกล่าวให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ประสงค์ของคณะเทศมนตรี การควบคุมงานดังกล่าวนี้ ปลัดเทศบาลควรจะมีคดีถือเกณฑ์ดังต่อไปนี้คือ²⁹

1. กำหนดผลงานที่ต้องการและขอบเขตการปฏิบัติงาน
2. ทาวิธีกาที่จะให้ได้รับขอมูลที่แท้จริง ถูกตอง แน่นอน ทันทีวงที่ และเพียงพอที่จะทราบวางานใดคำเนิไปแล้วแต่ไหน เพียงไร
3. นำผลงานเป็นชั้น ๆ เปรียบเทียบกับผลงานที่ควรจะปฏิบัติ ซึ่งได้กำหนดไว้ล่วงหน้าแล้ว ว่าแตกต่างกันอย่างไร เพราะเหตุใด
4. ตรวจสอบว่า การปฏิบัติงานอยู่ในวงกรอมหรือขอบเขตแห่งอำนาจที่ได้รับมอบหมายหรือไม่ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการใช้ คน เงิน วัสดุ และเวลา
5. ถ้ามีการปฏิบัติออกนอกขอบเขตอำนาจที่กำหนดไว้ ต้องวิเคราะห์และคิดหาทางแก้ไขเตรียมไว้
6. คำเนิการแก้ไขในกรณีการปฏิบัติกาออกนอกขอบเขตทันที

²⁹กริช เกตุแก้ว, เรื่องเดียวกัน, หน้า 282.

ในทางปฏิบัติแล้ว ปลัดเทศบาลย่อมจะมีอำนาจควบคุมติดตามผลงานที่ตนสั่งได้ โดยการให้ผูปฏิบัติรายงานขึ้นมาตามลำดับชั้น เช่น ให้หัวหน้าหน่วยนิเทศการศึกษา รายงานขึ้นมาเป็นประจำวันว่า วันนี้ได้สั่งให้ใครไปทำอะไรบ้าง ที่โรงเรียนไหน เป็นต้น ปลัดเทศบาลก็สามารถไปตรวจสอบดูได้ว่า ศึกษาธิการได้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับรายงานหรือไม่ และยังทราบด้วยว่าขณะนี้พนักงานของเทศบาลกำลังทำอะไรอยู่ที่ไหนด้วย

การปรับปรุงงาน

การปรับปรุงงาน หมายถึง "วิธีที่ได้จัดทำขึ้นเพื่อหาวิธีการทำงานที่ง่ายกว่าและดีกว่า..... วิธีการที่ดีกว่ามักจะหมายถึงวิธีการทำงานที่ใช้ความพยายาม เวลาและเงินน้อยลง³⁰..... หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การแก้ไขปรับปรุงวิธีการปฏิบัติงาน ประจำในขั้นตอนต่าง ๆ ภายในองค์การ เพื่อให้มีการใช้ คน เงิน วัสดุ ที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์มากที่สุด เสียเวลาน้อยที่สุด เรื่องต่าง ๆ เหล่านี้ย่อมเป็นภาระหน้าที่ของหัวหน้างานจะต้องเอาใจใส่ สังเกตหาขอบกพรอง และแก้ไขปรับปรุงอยู่เสมอ

การปรับปรุงงานนี้เป็นเรื่องเกี่ยวเนื่องกัน ตั้งแต่ผู้บังคับบัญชาไปจนถึงลูกน้องชั้นตงงาน การฝึกอบรมและการแก้ไขวิธีการทำงานจะเป็นเครื่องช่วยกระตุ้นเตือนให้เจ้าหน้าที่ตามสายงาน ได้เลือกใช้วิธีทำงานให้ดีขึ้นได้ การปรับปรุงงานในทางเข้านี้ยังรวมถึง วิธีการจัดวางแผนงานอย่างมีระเบียบ และมีระบบเพื่อให้คนได้ใช้สามัญสำนึกไปประยุกต์กับงานเพื่อหาวิธีทำงานที่ดีกว่าและง่ายกว่า³¹

³⁰ม.ร.ว. จันทร แรม สิริโชค จันทรทัต, "การปรับปรุงงาน" หลักบริหาร (พระนคร : โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, 2509), หน้า 70.

³¹สายสิทธิ พรแก้ว, "การปรับปรุงงานและการจัดวางผังสำนักงาน" หลักบริหาร (พระนคร : โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, 2509), หน้า 80.

ความจำเป็นในการทำงานในหลายเข้านั้น มีมากในระบบเศรษฐกิจสังคมปัจจุบัน ทั้งหน่วยงานเอกชนและหน่วยงานของรัฐ องค์การต่าง ๆ รวมทั้งเทศบาลควย กล่าวคือ การปฏิบัติงานมีความยุ่งยากซับซ้อนขึ้น มีการนำเอาเครื่องมือใหม่ ๆ วิธีการใหม่ ๆ ตลอดจนเครื่องจักรที่ซับซ้อนการทำงานมาใช้อย่างมากมาย จึงจำเป็นอย่างยิ่งจะต้องมีการแก้ไขระบบวิธีทำงาน เพื่อให้งานง่ายและไม่วุ่นวาย

ในการปรับปรุงงานนั้น ต้องคำนึงถึงการวางผังสำนักงานของฝ่ายการศึกษา ควบว่าการจัดวางผังสำนักงานให้เกิดความสะดวกในการทำงานเป็นเรื่องจำเป็น ในการบริหารงานเพื่อให้เกิดการประหยัด รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ งานจะได้เดินไปตามสายงานที่วางไว้โดยเร็วไม่เปลืองเวลา ง่ายต่อการตรวจสอบและรักษาความลับ

การปรับปรุงงานเป็นอำนาจหน้าที่ของหัวหน้างาน จะต้องเป็นผู้ทำการปรับปรุงแก้ไข³² และตามกฎหมายระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการปฏิบัติงานเทศบาล กำหนดให้ปลัดเทศบาลเป็นผู้รับผิดชอบ ฉะนั้น ภาระหน้าที่ในการปรับปรุงการทำงาน ภายในสำนักงานก็ต้องเป็นภาระหน้าที่ของปลัดเทศบาลควย ดังนั้นปลัดเทศบาลจะต้องตรวจสอบแก้ไขวิธีการปฏิบัติงานภายในสำนักงาน และหน่วยงานต่าง ๆ ของฝ่ายการศึกษาของเทศบาล ให้ง่ายเข้า โดยการศึกษาถึงการแจกจ่ายงาน ผังทางเดินของงาน การประหยัดความเคลื่อนไหว การวางรูปสถานที่ทำงาน ตลอดจนอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ และสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ควย ตัวอย่างเช่น ผังทางเดินของงานควรให้เดินไปข้างหน้าเป็นทางตรง โดยให้มีการย้อนกลับน้อยที่สุด สิ่งของที่ตองใช้ในการทำงานควรถืออยู่ใกล้คนที่ใช้มากที่สุด จัดให้คนที่ทำงานคล้ายกันนั่งใกล้ ๆ กัน หันโต๊ะไปทางเดียวกัน ไม่ควรหันหน้าเข้าหากัน เป็นต้น

³² ฐป กาญจนประกร, "หน้าที่ความรับผิดชอบของผู้บังคับบัญชา" หลักบริหาร
(พระนคร : โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, 2509), หน้า 192.

สรุป

กฎหมายได้ให้อำนาจแก่ปลัดเทศบาลในเรื่องเกี่ยวกับการวางแผนปฏิบัติงาน การจัดการ การมอบอำนาจหน้าที่ การประสานงาน การติดต่อสื่อสาร การควบคุมการคลัง การบำรุงขวัญ การควบคุมติดตามและประเมินผลงาน และการปรับปรุงงานไว้พอสมควร มีเพียงส่วนน้อยเท่านั้นที่กฎหมายระเบียบข้อบังคับไม่ได้ให้อำนาจแก่ปลัดเทศบาลไว้เลย เรื่องที่เห็นชัดเจนที่สุดก็คือเรื่องเกี่ยวกับการคลัง ปลัดเทศบาลมีความรับผิดชอบในเรื่องการเงินใกล้เคียงกับนายกเทศมนตรี แต่อำนาจในการสั่งจ่ายเงิน แม้แต่เงินบำรุงการศึกษามีน้อยกว่า ซึ่งไม่สอดคล้องกับหน้าที่และความรับผิดชอบ เป็นเหตุให้เกิดความลาซาในการบริหารงานในบางโอกาส แมว่าปลัดเทศบาลจะมีอำนาจตามกฎหมายอยู่บ้างก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติ ปลัดเทศบาลยังไม่อยู่ในฐานะที่จะใช้อำนาจที่มีอยู่อย่างจำกัดนั้นเต็มที่อยู่เลย ทั้งนี้เพราะกฎหมายเทศบาลกำหนดให้นายกเทศมนตรีมีอำนาจสูงสุดในการบริหารงานทุกฝ่าย แม้แต่ในฝ่ายการศึกษาของเทศบาล