

บทที่ ๓

หลักการบริหารงาน



เพื่อให้การศึกษาวិทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นที่เข้าใจและสามารถติดตามได้ตลอด จึงเห็นสมควรที่จะต้องศึกษาหลักการ เฉพาะและกระบวนการในการบริหารที่สำคัญ และเกี่ยวพันในการศึกษาและค้นคว้าวิจัยปัญหาในการบริหารงานของโรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า ซึ่งจะกล่าวในบทที่ ๔ ต่อไป

ความนำ

การบริหารงานนั้น จุดมุ่งหมายสำคัญอยู่ที่การใ้ทำงานบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ อย่างประหยัด มีประสิทธิภาพ มีประสิทธิผล และพัฒนาอยู่เสมอ ทรัพยากรการบริหารหรือปัจจัยพื้นฐาน (Administrative Resources) ที่ใช้ในการบริหารอันสำคัญมีอยู่ ๔ ประการ คือ คน (Men) เงิน (Money) วัสดุสิ่งของ (Material) และวิธีการหรือที่เรียกสั้น ๆ ว่า 4 M's การที่จัดว่า ปัจจัยทั้งสี่เป็นปัจจัยพื้นฐานในการบริหารก็เพราะเหตุว่า ในการบริหารเกือบทุกประเภท จำเป็นต้องอาศัยคน เงิน วัสดุสิ่งของ และวิธีการ เป็นองค์ประกอบสำคัญ ไม่ว่าการบริหารนั้นจะเป็นการบริหารราชการหรือการบริหารธุรกิจก็ตาม เหตุนี้จึงเป็นที่ยอมรับกันว่า ทรัพยากรพื้นฐานในการบริหารมีอยู่ ๔ ประการดังกล่าว

กระบวนการบริหาร (Process of Administration)

ลำดับขั้นที่สำคัญของกระบวนการบริหารที่แตกต่างกันออกไปตามแนวความคิดของ

๑ สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหารงานบุคคลแบบใหม่, ฉบับปรับปรุงเพิ่มเติม พิมพ์ครั้งที่ ๓, (กรุงเทพมหานคร: บริษัทสำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, ๒๕๒๑), หน้า ๑.

๒ สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหาร, เรื่องเดิม, หน้า ๗.

นักบริหารหลาย ๆ คน อย่างไรก็ตามไม่ว่าจะเป็นการบริหารแบบ POSDCORB Model^๑ หรือ PAPOSDCORB^๒ หรือ POSDCIR^๓ หรือแนวความคิดเกี่ยวกับหลักและกระบวนการบริหารของนักบริหารคนอื่น ๆ ในการกำหนดลำดับขั้นตอนของกระบวนการบริหาร ไม่ว่าจะเป็ระเบียบวิธีการศึกษาหรือเทคนิคในการบริหารต่าง ๆ ที่แตกต่างกันออกไปนี้ โดยหลักการแล้วมีความหมายที่คล้ายคลึงกัน เพียงแต่แตกต่างกันในรายละเอียด หรือลักษณะปลีกย่อยเท่านั้น

สำหรับแนวความคิดในการบริหารงานโรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า เนื่องจากแนวความคิดในการบริหารงานโดยทั่วไปมีขอบเขตที่กว้างขวางมาก ฉะนั้น ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนจึงได้จำกัดขอบเขตและแนวทางในการศึกษาวิจัยโดยยึดเอาหลักการ POSDC (P = Planning การวางแผน, O = Organizing การจัดองค์การ, S = Staffing การจัดหาและเจ้าหน้าที่ D = Directing การอำนวยการ และ C = Control การควบคุม) ของ Harold Koontz & Cyril O'Donnell^๔ เป็นหลัก ทั้งนี้ จากการศึกษาและวิจัยเกี่ยวกับหลักการและกระบวนการบริหารต่าง ๆ ที่สำคัญและมีความเกี่ยวข้องกับการบริหารของโรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้าแล้ว ผู้เขียนมีความคิดว่า แนวทางการบริหารตามแบบ POSDC ของ Harold Koontz & Cyril O'Donnell จะครอบคลุมและเป็นหลักในการบริหารงานของโรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า ดังนั้น แนวความคิดเกี่ยวกับหลักการบริหารงานในงานนี้ จึงจะกล่าวตามแนวหลักการ POSDC ตามลำดับขั้นตอนต่อไป

เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕.

^๑ดูม กาญจนประกร, หลักรัฐประศาสนศาสตร์, เอกสารโรเนียว (คณะรัฐประศาสนศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ. ๒๕๑๐), หน้า ๔๗.

^๒Earnest Dale, Management: Theory and Practice (New York: Mc Graw-Hill Book Company, 1965), pp. 5-7.

^๓Harold Koontz & Cyril O'Donnell, Principles of Management: An Analysis of Managerial Functions 5th ed (Tokyo: McGraw Hill Book Kogakusha Ltd., 1972), pp. 47-49.

การวางแผน (Planning)

การวางแผนเป็นหน้าที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งในกระบวนการบริหารในการที่จะบริหารงานให้ดำเนินไปจนบรรลุวัตถุประสงค์ได้นั้น จะต้องอาศัยการวางแผนที่ดี รัดกุม และรอบคอบ อันจะทำให้ดำเนินไปตามเป้าหมายได้อย่างรวดเร็ว ประหยัด และมีประสิทธิภาพ การบริหารในหน่วยงานหรือองค์การใดที่ล้มเหลว เกิดจากการที่ผู้บริหารของหน่วยนั้นมีได้ตระหนักถึงความสำคัญของการวางแผน ดังนั้น การวางแผนมิใช่เพียงแต่คำนึงถึงแผนงานเฉพาะหน้าในปัจจุบันเท่านั้น แต่ต้องคำนึงถึงการวางแผนในอนาคตไว้ด้วย แผนงานจึงเป็นเสมือนเครื่องมือที่จะชี้ ถึง แนวทางในการดำเนินงานขององค์การ และเป็นเครื่องชี้ให้เห็นถึงเป้าหมายที่กำหนดไว้ตลอดจนเป็นการวางแผนทางที่จะดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายนั้นด้วย

ในการจัดทำแผนงานนั้น ผู้บริหารจะต้องทำการตัดสินใจ เลือกหนทางปฏิบัติที่เหมาะสมที่สุดจากทางเลือกหลาย ๆ ทาง แต่การตัดสินใจนั้นจะถูกต้องสมบูรณ์มากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับความคิด (Thought) เพื่อตัดสินใจในการทำแผน ประกอบกับความสามารถของผู้บริหารที่จะคิดสร้างสรรค์และริเริ่ม (Creative Thinking) ได้มากน้อยเพียงใด ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงเวลาที่เคลื่อนที่ไปเรื่อย ๆ ซึ่งจะเป็นการบังคับให้ต้องตัดสินใจในช่วงเวลาหนึ่งเวลาใดที่เห็นว่าเหมาะสม

ความหมายของการวางแผน

การวางแผนเป็นเรื่องเกี่ยวกับการคิด วิจัย และเลือกกำหนดเอาวิธีปฏิบัติงานที่เห็นว่าดีที่สุด การวางแผนเป็นกระบวนการที่จะต้องกระทำให้เสร็จสิ้นก่อนที่จะดำเนินการบริหารตามขั้นตอนอื่น ๆ ต่อไป การวางแผนจึงเป็นการเลือกแนวทางที่จะปฏิบัติจากทางเลือกที่มีอยู่หลาย ๆ ทาง ให้ได้แนวทางที่ดีที่สุดด้วยการคิดและเลือกอย่างรอบคอบ เพราะฉะนั้นความหมาย

ธงชัย สันติวงษ์, องค์การและการบริหาร, พิมพ์ครั้งที่ ๓ (กรุงเทพมหานคร: บริษัทสำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, ๒๕๑๕), หน้า ๕๓.

ของการวางแผนในลักษณะหนึ่ง จึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการคิด และการตัดสินใจ (Thought and Decision) ถึงวิธีการกระทำที่จำเป็นและสมควรจะต้องปฏิบัติ *

Harold Koontz & Cyril O'Donnell อธิบายถึงการวางแผนว่า เกี่ยวพันกับการเลือกกำหนดวัตถุประสงค์และกลยุทธ์ นโยบายโครงการ และวิธีดำเนินงานเพื่อให้บรรลุซึ่งวัตถุประสงค์นั้น การวางแผนยังเป็นการตัดสินใจ (Decision-making) เลือกเอาหนทางที่เหมาะสมของทางเลือกที่มีอยู่มาใช้ ^๒ การวางแผนยังเป็นการตัดสินใจล่วงหน้าว่าจะทำอะไร จะทำอย่างไร จะทำเมื่อไร และใครจะเป็นผู้กระทำตามแผนนั้น การวางแผนเป็นสะพานเชื่อมโยงระหว่างของว่างปัจจุบันไปสู่อนาคตที่ต้องการ ทำให้สิ่งที่ยังไม่เกิดขึ้นก่อเป็นรูปร่างขึ้นมาได้ ถึงแม้ว่าเหตุการณ์ในอนาคตเป็นสิ่งที่ยากต่อการคาดหมาย เพราะมีองค์ประกอบต่าง ๆ ที่ไม่สามารถควบคุมได้ เป็นอุปสรรคต่อการวางแผน แต่ถ้าหากไม่มีการวางแผนเสียแล้ว การปฏิบัติงานทุกอย่างก็ขึ้นอยู่กับโอกาสเท่านั้น ^๓

Earl F. Lundgren อธิบายถึงการวางแผน คือ การกำหนดแนวทางของเป้าหมาย และวิถีทางที่จะบรรลุตามเป้าหมายนั้น ส่วนแผนก็คือการกำหนดวิธีการเอาไว้อล่วงหน้าที่จะปฏิบัติตามแผน ในช่วงระยะเวลาที่กำหนดไว้ ^๔

George A. Steiner ให้ความหมายของการวางแผนว่า การวางแผนเป็นกระบวนการอย่างหนึ่งซึ่งเริ่มต้นด้วยการกำหนดเป้าหมาย การใช้กลยุทธ์ นโยบาย และรายละเอียดต่าง ๆ ของแผนที่จะนำมาใช้เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายที่ต้องการ ^๕

* รุ่งชัย สันติวงษ์, เรืองเดิม, หน้า ๕๓.

^๒ Koontz & O'Donnell, op.cit., p.47.

^๓ Ibid., p.133.

^๔ Earl F. Lundgren, Organizational Management (New York: Harper & Row Publishers, Inc, 1974), p. 144.

^๕ George A Steiner, Top Management Planning (New York: The Macmillan Company, 1969) p.10.

ยังมีผู้ให้ความหมายเกี่ยวกับการวางแผนอีกหลายประการ แต่โดยทั่วไปจะมีความหมายหลักอยู่ในสิ่งเดียวกัน จึงสรุปความหมายของการวางแผนไว้ว่า เป็นกิจกรรมที่กำหนดเอาไว้ในขนาดต โดยมียุทธประสงค์ เป้าหมาย และเลือกแนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุดจากทางเลือกต่าง ๆ โดยการกระทำและเป็นการต่อเนื่อง (Interaction) จนสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

กระบวนการวางแผน

การวางแผนจำเป็นจะต้องมีขั้นตอนและกระบวนการในการวางแผนเพื่อช่วยในการพัฒนาแผนงานให้เหมาะสม ขั้นตอนในการวางแผนเป็นการกำหนดว่าจะตัดสินใจวางแผนด้วยวิธีการอย่างไรใด ซึ่งแบ่งออกได้เป็น ๔ ขั้นตอน^๑

๑. กำหนดวัตถุประสงค์ (Objective) และค้นหาปัญหาและมาตรฐานของแผนงาน เนื่องจากวัตถุประสงค์เป็นสิ่งสำคัญประการแรกในการวางแผน ดังนั้น การกำหนดวัตถุประสงค์ จะช่วยให้เป้าหมายที่กำหนดเอาไว้มีความชัดเจนและเป็นที่เข้าใจของผู้ปฏิบัติงาน และเป็นหนทางที่จะทำให้จุดมุ่งหมายดำเนินไปได้ วัตถุประสงค์ รวมไปถึงจุดมุ่งหมาย (Goals) และเป้าหมาย (Target)^๒ โดยเปรียบวัตถุประสงค์เป็นแนวทางที่จะบรรลุความต้องการหรือวัตถุประสงค์หลัก และจุดมุ่งหมายเป็นวัตถุประสงค์รอง เป้าหมายเป็นวัตถุประสงค์ย่อย หรือมีลักษณะที่เฉพาะเจาะจงมากขึ้น

๒. กำหนดทางเลือกและลำดับขั้นตอนตามลำดับ เนื่องจากการวางแผนมีปัจจัยในการดำเนินงานหลายขั้นตอน จึงจำเป็นที่จะต้องกำหนดทางเลือกและเรียงลำดับของทางเลือกให้เป็นไปตามลำดับความเหมาะสม โดยคำนึงถึงคำถามพื้นฐานในการวางแผน (5 W + H)^๓ แล้วจึงจะตัดสินใจเลือกแนวทางปฏิบัติจากทางเลือกที่มีหลายทางนั้น

^๑Earl F. Lundgren, op.cit., pp.148 - 154.

^๒สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหาร, เรื่องเดิม, หน้า ๕๖ - ๕๗.

^๓Dalton E. McFarland, Management: Principles and Practices (New York: The Macmillan Company, 1970), pp. 130 - 167.

๓. ประเมินผลของทางเลือกอย่างมีมาตรฐาน โดยศึกษาพิจารณาจากทางเลือกต่าง ๆ และจากสภาพการณ์ที่มีผลต่อการวางแผน จากการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลและข่าวสารต่าง ๆ เพื่อนำมาใช้วางแผน ข้อมูลที่นำมาใช้เพื่อให้อ้างอิงทางเลือกมีมาตรฐานจะต้องมีความถูกต้องและแม่นยำ

(Precise)

๔. เลือกแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสมที่สุด คือ การเลือกทางปฏิบัติที่สามารถแก้ไขข้อขัดข้อง และสามารถบรรลุจุดมุ่งหมายได้ ทั้งนี้ แนวปฏิบัติของแต่ละแผนงานต่าง ๆ ที่กำหนดจะต้องมีความสอดคล้องต่อกัน จึงจะช่วยให้การบริหารงานเป็นไปอย่างเรียบร้อยและสมตามความมุ่งหมาย

ประเภทของแผน

นักบริหารได้จำแนกประเภทของแผนไว้หลายอย่างแตกต่างกันออกไปตามกฎเกณฑ์ที่ยึดถือ ศาสตราจารย์สมพงษ์ เกษมนสิน อธิบายว่า แผน เป็นเรื่องเกี่ยวกับเวลา ดังนั้น การกำหนดประเภทของแผนจึงน่าจะได้อีกชื่อเวลาหรือช่วงเวลา (Span of time) เป้าหมายแรงงาน ลักษณะของงาน และการกำหนดวิธีการบริหารเป็นเกณฑ์ในการกำหนดประเภทของแผน ซึ่งมีแผนระยะสั้น (Short-range planning) และแผนระยะยาว (Long-range planning) ^๑

Henry L. Sisk อธิบายว่า แผน แบ่งออกเป็น ๕ ประเภท คือ แผนที่กำหนดโดยเวลา (Time or Duration) ซึ่งแบ่งเป็นแผนระยะสั้นและแผนระยะยาว, แผนที่กำหนดโดยหน้าที่ (Functions) และแผนที่กำหนดโดยขอบข่ายของงาน (Scope) ซึ่งแบ่งได้เป็นนโยบาย แนวปฏิบัติต้งาน และวิธีการ ^๒

Earl F. Lundgren อธิบายว่า แผน แบ่งออกเป็นแผนระยะยาว (๕ ปีขึ้นไป) แผนระยะสั้น (ไม่เกิน ๑ ปี) และ แผนระยะปานกลาง (Intermediate-range)

^๑สมพงษ์ เกษมนสิน, การบริหาร, เรื่องเดิม, หน้า ๘๓.

^๒ Henry L. Sisk, Principles of Management (Cincinnati, Ohio ; South-Western Publishing Company, 1969) pp. 86 - 89.

(ระหว่าง ๑ ถึง ๕ ปี) และยังสามารถแยกออกเป็นแผนถาวร (Standing plans) และแผนเพื่อใช้ครั้งเดียว (Single-use plan) สำหรับแผนถาวรอาจเรียกว่า เป็นแผนเพื่อการกระทำซ้ำไป (plans for repetitive action) และแผนเพื่อใช้ครั้งเดียว เรียกว่า แผนเพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นไม่ซ้ำกัน (plans for nonrepetitive problems)^๒

การวางแผนเป็นหน้าที่ที่สำคัญมากประการหนึ่งของการบริหาร การวางแผนสามารถนำเอามาใช้กับงานได้ทุกประเภท เนื่องจากองค์กรหรือหน่วยงานมีการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ การวางแผนจึงเป็นความพยายามของผู้บริหารที่จะต้องหาทางในองค์กรหรือหน่วยงานของตนก้าวหน้าและมีประสิทธิภาพสูงสุด โดยคำนึงถึงข้อจำกัดและสภาพแวดล้อม ในขณะเดียวกันก็พยายามหาประโยชน์และหลีกเลี่ยงอุปสรรคต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม ควรใช้หลักเหตุผลและวิธีการต่าง ๆ ในการวางแผน และต้องระลึกเสมอว่า แผนงานนั้นจะต้องเป็นสิ่งที่นำไปปฏิบัติได้

ลักษณะและประเภทของแผนมีความมุ่งหมายที่จะชี้ให้เห็นถึงประโยชน์และความกว้างขวางของแผนงาน ได้มีการกำหนดประเภทของแผนงานออกมากมายหลายวิธี สำหรับในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนได้ยึดถือการแบ่งประเภทของแผนออกตามความเหมาะสมด้วยกัน ๗ ประการคือ

๑. วัตถุประสงค์ (Objectives) หรือเป้าหมาย (Goals) คือ จุดหมายปลายทางที่การงานนั้นกำหนดขึ้นให้สอดคล้องตามความมุ่งหมาย^๓ วัตถุประสงค์ไม่เพียงแต่เป็นจุดมุ่งหมายของการวางแผนเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงวัตถุประสงค์ของการจัดองค์กร การจัดหาบุคคลและเจ้าหน้าที่ การอำนวยความสะดวก และการควบคุมอีกด้วย อาจกำหนดวัตถุประสงค์ได้หลายอย่าง

^๒ Earl F. Lundgren, op.cit., p.148 และดูความหมายของแผนระยะสั้น ระยะปานกลาง และระยะยาวได้ในคำนิยาม บทที่ ๑.

^๓ อนันต์ เกตุวงศ์, หลักและเทคนิคของการวางแผน, พิมพ์ครั้งที่สอง (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๐), หน้า ๘๒ - ๘๓.

^๔ Koontz & O'Donnell, op.cit., p.116.

เพื่อให้ได้ผลสมความมุ่งหมาย ถ้ามีวัตถุประสงค์ไม่ครบถ้วนก็อาจตอบสนองความมุ่งหมายได้ไม่เต็มที่ ในแต่ละองค์การย่อมมีวัตถุประสงค์แตกต่างกันออกไปตามประเภทขององค์การ วัตถุประสงค์จึงแบ่ง ออกเป็นวัตถุประสงค์หลัก (Main-objectives) และวัตถุประสงค์รอง (Sub-objectives) ซึ่งควรจะสอดคล้องและไม่ขัดกัน นอกจากนี้ยังมีวัตถุประสงค์ระยะสั้น (Short-run Objectives) และวัตถุประสงค์ระยะยาว (Long-run Objectives) ซึ่งมีความสัมพันธ์กับแผนงานระยะสั้น และระยะยาว วัตถุประสงค์มีความสำคัญมาก เพราะเป็นการวางจุดมุ่งหมายเพื่อเป็นหลักนำทาง (Guides) ให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพ วัตถุประสงค์ควรจะต้องมีลักษณะที่เมื่อกำหนดขึ้น แล้ว สามารถที่จะนำไปปฏิบัติได้ด้วย

๒. นโยบาย (Policies) หมายถึงกฎ หรือหลักการที่เป็นแนวทางของความคิด และการปฏิบัติในการตัดสินใจของผู้ที่บังคับบัญชา^๒ นโยบายยังหมายถึงแนวปฏิบัติการซึ่งระบุ มรรควิธี (Means) ระเบียบวิธี (Methods) และหลักการต่าง ๆ (Principles) ที่ รัฐบาลได้เลือกกำหนดขึ้นเพื่อเป็นแนวปฏิบัติการให้บรรลุเป้าประสงค์ (Desired ends)^๓ นโยบายเป็นแนวทางในการปฏิบัติโดยทั่ว ๆ ไป เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปโดยถูกต้อง นโยบาย จะช่วยวางแนวทางเพื่อให้สามารถเลือกตัดสินใจปฏิบัติการได้ และเป็นวิธีที่จะเลือกทางตัดสินใจ เอาไว้ก่อนที่จะเกิดปัญหาขึ้น นอกจากนั้นนโยบายยังเป็นเครื่องช่วยให้อุปการสามารถมอบหมาย อำนาจหน้าที่ไปยังผู้บังคับบัญชา โดยที่ผู้บริหารยังสามารถควบคุมอยู่ได้ นโยบายจะควบคู่ไปกับ วัตถุประสงค์เสมอ นั่นคือ นโยบายจะเป็นแนวทางสำหรับการตัดสินใจเพื่อให้บรรลุซึ่งวัตถุประสงค์ อันเป็นจุดหมายปลายทางของแผนงาน นโยบายที่ดีจึงควรสะท้อนให้เห็นวัตถุประสงค์และแผนงาน และควรวางนโยบายให้เหมาะสมสอดคล้องกัน นโยบายควรใช้ภายในดุลพินิจที่สมควรและสามารถ

^๑อนันต์ เกตุวงศ์, เรื่องเดิม, หน้า ๒๔.

^๒Koontz & O'Donnell, op.cit., p.117.

^๓ดู กาญจนประกร, "การกำหนดนโยบายบริหารของเทศบาล", วารสารรัฐ ประศาสนศาสตร์ ปีที่ ๕ ฉบับที่ ๕ (เมษายน ๒๕๐๔), หน้า ๕๕๗.

ยึดหยุ่นได้ และควรกำหนดเอาไว้เป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อประโยชน์ในการบริหารงาน และควรมีการตรวจสอบนโยบายอยู่เสมอ เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์ขององค์การนั้น

๓.- กลยุทธ์ (Strategies) เป็นแผนงานอีกประเภทหนึ่ง ที่หมายถึงวิธีการในการตัดสินใจ เลือกวัตถุประสงค์ขององค์การ หรือเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์ขององค์การ รวมทั้งการเลือกใช้ทรัพยากรในการบริหาร เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายที่ตั้งไว้ ตลอดจนนโยบายที่นำมาใช้รวมไปถึงการจัดหาและการจำหน่ายทรัพยากรในการบริหารขององค์การด้วย กลยุทธ์ยังหมายความถึงการตัดสินใจ เลือกใช้เป้าหมายระยะยาวในขั้นต้น และวัตถุประสงค์ขององค์การ ตลอดจนการเลือกใช้วิधिปฏิบัติ และการแบ่งปันทรัพยากรที่จำเป็นในการบริหาร เพื่อให้บรรลุเป้าหมายนั้น ในทางทหาร เคยใช้กลยุทธ์เป็นแผนสำคัญ เพื่อคาดว้าข้าศึกจะกระทำหรือไม่กระทำสิ่งหนึ่งสิ่งใด แต่ในทางการบริหาร กลยุทธ์ถูกนำเอามาใช้เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงแนวความคิดในการทำงานว่าเป็นเช่นใด และมีวิधिใช้กลยุทธ์แบบใดบ้าง

๔. แนวปฏิบัติงาน (Procedure) หมายถึงระเบียบหรือวิधिในการปฏิบัติงานที่เลือกหรือกำหนดเอาไว้โดยเฉพาะ เพื่อให้การดำเนินงานและการจัดการกิจการในอนาคตเป็นไปตามนโยบายที่กำหนดไว้ แนวปฏิบัติงานเป็นรายละเอียดที่กำหนดขึ้นโดยเฉพาะเจาะจง เปรียบเสมือนแผนงานที่จะแจ้งให้ทราบถึงลำดับเหตุการณ์ที่จะต้องทำ รวมทั้งหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติโดยใคร ทำอะไร ที่ไหน เมื่อใด ในขณะที่นโยบายเป็นการวางหลักการที่ควรยึดถือปฏิบัติ แต่แนวปฏิบัติงานต่างกันตรงที่เป็นเครื่องชี้และกำหนดวิธีการที่จะทำให้สำเร็จตามเป้าหมาย และเป็นไปตามนโยบายที่กำหนดไว้

๕. กฎ (Rules) เป็นแผนงานที่ต้องปฏิบัติตามเช่นเดียวกับแผนประเภทอื่น ซึ่งได้ผ่านการพิจารณาและกำหนดเป็นกฎขึ้น กฎอาจจะเป็นแผนงานประเภทที่กำหนดได้ง่ายที่สุด^๒

^๑Koontz & O'Donnell, op.cit., p.119.

^๒Ibid., p.121.

กฎเป็นข้อบังคับให้ต้องกระทำหรือห้ามมิให้กระทำ และจะต้องสามารถบังคับได้ด้วย เพราะถ้าหากกฎไม่สามารถบังคับให้ปฏิบัติตามได้ก็จะกลายเป็นเพียงแนวปฏิบัติงานเท่านั้น ในขณะที่เกี่ยวกับกฎก็แตกต่างกันนโยบาย เพราะนโยบายมีความมุ่งหมายที่จะชี้ให้เห็นถึงขอบเขตที่บุคคลพึงได้ ถึงแม้ว่ากฎจะเป็นเครื่องชี้แนวทางการทำงาน แต่กฎก็ห้าม หรือไม่ยอมให้บุคคลพึงใจเลย

๖. แผนงาน (Programs) เป็นแผนงานประเภทที่ประกอบด้วยเป้าหมายและนโยบาย แนวปฏิบัติงาน กฎ งานที่ได้รับมอบหมาย ขั้นตอนในการปฏิบัติงาน ทรัพยากรที่จะนำมาใช้ และส่วนประกอบอื่น ๆ ที่จำเป็น เพื่อช่วยให้สามารถปฏิบัติงานตามที่กำหนดให้สำเร็จ^๑ แผนงานที่กำหนดขึ้นจะได้รับการสนับสนุนเป็นเงินทุนที่จำเป็น ตลอดจนเงินทุนหมุนเวียนในแผนงานใหญ่ (Primary program) จะมีแผนงานย่อย (Derivative Programs) หรือโครงการ (Projects) ประกอบอยู่ด้วยเสมอ ดังนั้น ในแต่ละแผนงานจึงจำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดการ (Scheduling) ที่จะทำงานตามแผนให้สำเร็จตามเวลาที่กำหนด เพราะถ้าแผนงานใดล่าช้าก็จะกระทบกระเทือนไปถึงแผนงานอื่น ๆ ด้วย ดังนั้น จึงต้องจัดทำแผนงานให้เข้ากันอย่างดี และมีหมายกำหนดการที่ต่อเนื่องกัน หมายถึงจะต้องมีการประสานงานกันด้วย ซึ่งในทางปฏิบัติกระทำได้ยาก เพราะถ้าหากแผนงานประสมอุปสรรคข้อขัดข้องก็อาจจะทำให้แผนงานอื่นที่สำคัญประสมอุปสรรคตามไปด้วย การวางแผนร่วมกัน จึงต้องอาศัยเทคนิคความชำนาญ และความเชี่ยวชาญในการจัดหาระบบแผนโดยเฉพาะ^๒

๗. งบประมาณ (Budgets) เป็นแผนที่ทำการคาดการณ์ถึงผลที่จะเกิดขึ้นโดยการแสดงออกมาเป็นตัวเลขต่าง ๆ บางทีอาจเรียกแผนงบประมาณว่าเป็นแผนเกี่ยวกับตัวเลข (Numberized Program)^๓ โดยทั่วไปแล้ว แผนงบประมาณมักจะเรียกว่าแผนงบดุลย์ (Profit Plan) ซึ่งแสดงในรูปของตัวเงิน ชั่วโมงการทำงาน ผลกระทบต่อชั่วโมงทำงานของ

^๑Koontz & O'Donnell, op.cit., p.121.

^๒Ibid., p.122.

^๓รังชัย สันติวงษ์, เรื่องเดิม, หน้า ๑๑๘.

เครื่องจักร หรือสิ่งอื่น ๆ ที่สามารถจัดออกมาเป็นตัวเลขได้ การจัดแผนงบประมาณถือว่าเป็นการวางแผนที่สำคัญอย่างหนึ่ง เพราะเป็นเครื่องมือในการวางแผนขั้นต้น งบประมาณจะช่วยให้การดำเนินงานก้าวหน้าไปได้ และจะช่วยให้ในการกำหนดปริมาณค่าใช้จ่าย ตัวเลข ตลอดจนค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ทั้งหมดได้ แผนงบประมาณโดยเฉพาะที่เรียกว่า แผนการควบคุมการจัดหางบประมาณ ที่ไม่เพียง—แต่ควบคุมค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ทั้งหมดเท่านั้น แต่จะรวมไปถึงค่าใช้จ่ายในการบริหารด้วย งบประมาณจึงเป็นแผนที่จำเป็นและเป็นเครื่องมือในการดำเนินการตามแผนงานของกิจการ ในขณะเดียวกันก็ผนวกเอาแผนงานอื่น ๆ ประกอบเข้าไปด้วย

ผู้วางแผนงาน

ในการวางแผนงานนั้น จำเป็นจะต้องมีผู้บริหาร เป็นผู้รับผิดชอบ ซึ่งทั้งนี้ขึ้นอยู่กับขนาดและชนิดขององค์กร และระเบียบปฏิบัติที่กำหนดไว้^๑ ในองค์กรเล็ก ๆ ผู้บริหารงานเพียงคนเดียวอาจเป็นผู้วางแผนงานทั้งหมดก็ได้ แต่เมื่อองค์กรมีขนาดใหญ่และมีความซับซ้อนมากขึ้น ก็เป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องมีผู้อื่นเข้ามาช่วยในการบริหาร โดยช่วยทำการกำหนดเป้าหมายและวางแผนงานให้แก่ผู้บริหารระดับสูง แรกทีเดียวจะมีหน่วยงานหลัก (Line) เป็นผู้กำหนดแผนงาน โดยมีหน่วยงานที่ปรึกษา (Staff assistance) คอยให้ความช่วยเหลือในการหาทางเลือก และเพิ่มเติมข่าวสารเพื่อใช้ในการวางแผนทั้งหมด นอกจากนี้ยังมีการใช้ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน (Specialists) หรือหน่วยวางแผนและโครงสร้างเป็นผู้ร่วมกำหนดแผน โดยการใช้อีกรายงานผลงานหรือการให้ข้อเสนอแนะไปยังผู้บริหารโดยตรง นอกจากนั้นก็ยังมีหน่วยงานอนุกร (Auxiliary) คอยช่วยให้คำแนะนำหรือเสนอแนะต่อหน่วยงานรองอีกทีหนึ่ง เพราะฉะนั้นในการวางแผนผู้บริหารจะเป็นผู้กำหนดแผนงานขั้นหรือด้วยการเสนอแนะจากหน่วยงานที่ปรึกษา โดยการกำหนดแผนขั้นเรียกว่า แผนรวม^๒ หรืออีกกรณีหนึ่งผู้บริหารเป็นผู้กำหนดแผนงานหลักแล้ว มอบแผนงานนี้ให้ผู้บริหารรอง ๆ เป็นผู้กำหนด แผนย่อย หรืออีกวิธีหนึ่งก็คือ มอบให้เจ้าหน้าที่

^๑ Earl F. Lundgren, op.cit., pp. 160-161.

^๒ กมล ชูทรัพย์, การบริหาร (กรุงเทพมหานคร: บริษัทดุจดึงพินทยา จำกัด, ๒๕๑๖), หน้า ๓๓๕.

ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน หรือหน่วยวางแผนเป็นผู้ดำเนินการ โดยนำแผนงาน นโยบาย วัตถุประสงค์ และจุดมุ่งหมาย ที่จัดทำเสร็จแล้ว เสนอให้ประธานหรือผู้บังคับบัญชา เป็นผู้ตัดสินใจตกลงใจที่จะอนุมัติให้กระทำการตามแผนที่เสนอขึ้นมานั้นหรือไม่

ตารางที่ ๑	
ลำดับชั้นของการวางแผน	
ระดับของการบริหาร	ประเภทของการวางแผน
ผู้บังคับบัญชา	ตกลงใจดำเนินการตามแผน
ผู้บริหารระดับสูง	วางเป้าหมาย นโยบาย แผนงานต่าง ๆ
ผู้บริหารระดับกลาง	กำหนดกฎเกณฑ์เสนอแนะเป้าหมาย
ผู้บริหารระดับผู้ควบคุม	โครงการแผนงานย่อย หมายกำหนดการ แผนดำเนินงาน
ผู้ปฏิบัติงาน	ปฏิบัติงานตามหน้าที่ประจำ และงานที่ได้รับมอบหมาย

หมายเหตุ : ตารางจัดทำโดยผู้เขียน
ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การตัดสินใจสั่งการ Decision-making

การตัดสินใจสั่งการ คือ การเลือกเอาทางเลือกที่ดีที่สุดจากทางเลือกหลายทางมาเป็นแนวปฏิบัติ การตัดสินใจสั่งการจึงเป็นแกนกลางสำคัญของการวางแผน ผู้บริหารจะต้องเลือกตัดสินใจว่าจะยึดถือแนวปฏิบัติแบบใด ใครจะเป็นผู้ปฏิบัติเมื่อไร ที่ไหน และทำอย่างไร ซึ่งสิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นส่วนหนึ่งของขั้นตอนในการวางแผน นอกจากนี้การตัดสินใจสั่งการยังเป็นส่วนหนึ่งที่จะต้องใส่ใจและประสมอยู่เสมอในชีวิตประจำวันอีกด้วย

การตัดสินใจสั่งการที่ดี และได้ผลนั้น จะต้องอาศัยการเลือกตัดสินใจอย่างมีเหตุผล^๑ (Rational selection) ซึ่งมีความหมายคือ ประการแรกเป็นการพยายามที่จะคำนึงงานให้บรรลุตามเป้าหมาย ซึ่งไม่อาจกระทำโดยวิธีการที่รุนแรงได้ ต้องอาศัยเหตุผลต่าง ๆ มาประกอบมากกว่าที่จะเป็นตัดสินใจลงไปด้วยการใช้อารมณ์หรือความรุนแรง นอกจากนี้ผู้บริหารยังต้องเข้าใจถึงสภาพ และปัญหาของการดำเนินงานที่จะให้บรรลุเป้าหมายนั้นว่ามีอะไร และเป็นเช่นใดบ้าง ประการต่อไปคือ ผู้บริหารจะใช้เหตุผลในการวิเคราะห์และประเมินคุณค่าของทางเลือกที่จะให้บรรลุตามเป้าหมายนั้นได้ ส่วนประการสุดท้ายก็คือการเลือกทางเลือกที่ดีที่สุดที่จะทำให้เป้าหมายนั้นบรรลุตามที่กำหนดไว้อย่างสูงสุด อย่างไรก็ตามการตัดสินใจสั่งการโดยใช้เหตุผลเป็นสิ่งที่กระทำได้ยาก เพราะในการบริหารงานและตัดสินใจนั้น มิได้ขึ้นอยู่กับเหตุผลแต่เพียงอย่างเดียว เนื่องจากการตัดสินใจมีข้อปฏิบัติเพื่อ เหตุการณ์ในอดีต แต่เป็นการตัดสินใจปฏิบัติการสำหรับเหตุการณ์ในอนาคต ซึ่งมักจะไม่แน่นอนและเปลี่ยนแปลงไปมาอยู่เสมอ การตัดสินใจเลือกทางหนึ่งทางใด เป็นหนทางปฏิบัติมักไม่ค่อยเป็นที่ยอมรับกัน โดยเฉพาะการตัดสินใจในสิ่งที่ยังไม่เคยทำมาก่อนเลย นอกจากนี้การตัดสินใจยังเป็นวิธีการที่ไม่สามารถวิเคราะห์ได้ว่าถูกต้องแน่นอนหรือไม่สำหรับการตัดสินใจแต่ละครั้ง เพราะในสถานการณ์แต่ละแห่ง

^๑ Koontz & O'Donnell, op.cit., p.173.

^๒ Koontz & O'Donnell, Management: A System and Contingency Analysis of Managerial Functions 6th ed. (Tokyo. : Mc Graw-Hill Kogakusha, Ltd.,1976), p.196.

เวลาที่ผ่านไป สภาพแวดล้อม หรือสภาวะของผู้นำ ก็มีผลทำให้การตัดสินใจถูกอิทธิพลของสิ่งเหล่านี้ กกดัน หรือบีบบังคับจนทำให้การตัดสินใจจดยั้งการโดยใช้เหตุผล ซึ่งถือว่าเป็นวิธีที่ดีที่สุดในหนึ่งนั้น ไม่สามารถกระทำได้อย่างเต็มที่ ดังนั้น ผู้บริหารที่มีความสามารถไม่ควรที่จะเสียเวลากับการตัดสินใจในปัญหาที่ไม่สำคัญ หรือปัญหาที่ยังไม่ถึงเวลาที่จะตัดสินใจ ถึงแม้ปัญหาที่จะตัดสินใจได้ก็ไม่ได้หมายความว่า เป็นการตัดสินใจที่มีประสิทธิภาพเสมอไป นอกจากนี้ยังไม่ควรตัดสินใจในเรื่องที่จะมอบหมายให้ผู้อื่นไปตัดสินใจหรือกระทำการแทน

หลักในการ เลือกตัดสินใจจดยั้งการ

ในการที่จะตัดสินใจเลือกหนทางที่ดีที่สุดจากทางเลือกที่มีอยู่หลายทางนั้น ผู้บริหาร ควรจะต้องมีหลักในการเลือกหนทางที่ดีที่สุด เสร็จแล้วจึงตัดสินใจลงมือปฏิบัติงาน สำหรับหลัก ในการเลือกตัดสินใจจดยั้งการนั้นมีอยู่ ๓ ประการ คือ

๑. ประสบการณ์ (Experience) ความเชื่อมั่นในประสบการณ์และเหตุการณ์ที่ ผ่านมาในอดีต มีส่วนช่วยในการเลือกตัดสินใจจดยั้งการ เป็นอย่างมาก ผู้บริหารจำนวนมาก ที่เคยที่มีทัศนคติว่าประสบการณ์เป็นผู้สอนหรือครูที่ดีที่สุด^๒ หรือมีทั้งผลดีและผลเสีย กล่าวคือ ความผิดพลาดหรือผลประโยชน์ที่ได้รับจากประสบการณ์หรือเหตุการณ์ที่ผ่านมาในอดีตจะช่วยสอน หรือเป็นแนวทางให้ผู้บริหารเลือกเป็นทางเลือกสำหรับการปฏิบัติในคราวต่อไป ในบางครั้ง เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในสถานการณ์หนึ่ง อาจจะใช้ได้อย่างไม่เหมาะสมในอีกสถานการณ์หนึ่งก็ได้ ดังนั้น การตัดสินใจที่หมายถึงจะต้องมีการประเมินค่าเอาไว้สำหรับเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้นใน อนาคต ในขณะที่เดียวกันที่ประสบการณ์เป็นเพียงอดีตที่จะชี้ให้เห็นถึงสิ่งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นมาแล้ว เท่านั้น

^๑ Chester I Barnard, The Functions of the Executive (Mass: Harvard University Press, 1966), p.194.

^๒ Koontz & O'Donnell, Management, op.cit., p.204.

๒. การทดลอง (Experimentation) การตัดสินใจขั้นสูงจากการเลือกต่าง ๆ นั้น อาจกระทำได้จากการทดลองปฏิบัติเสร็จแล้วจึงดูผลที่เกิดขึ้นว่าเป็นอย่างไร แต่วิธีการทดลองนี้ถือว่าจะ เป็นวิธีสุดท้ายที่ควรจะทำหลังจากที่วิธีการในการวางแผนอย่างอื่นได้ลองใช้แล้วแต่ไม่ได้ผล เพราะการทดลองจะต้องมีการกระทำซ้ำและบ่อยครั้ง เพื่อให้ได้ผลที่แน่นอน จึงเป็นวิธีการที่เสียค่าใช้จ่ายมาก และเป็นการยากที่จะใช้การทดลองได้บ่อยครั้งในกรณีที่ต้องการไม่สามารถสนับสนุนหรือมีเงินทุนในการทดลองเพียงพอ และอาจจะมีข้อสงสัยเกิดขึ้นภายหลังการทดลองก็ได้ ซึ่งทำให้ต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่ายมากขึ้นไปอีก นอกจากนี้แล้วเหตุการณ์ในอนาคตก็อาจจะไม่เกิดซ้ำรอยอีกก็ได้

๓. การวิเคราะห์และวิจัย (Research and Analysis) เป็นวิธีการในการเลือกทางเลือกที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด เพราะการวิเคราะห์และวิจัยเป็นการชี้ให้เห็นถึงปัญหาและความสัมพันธ์ของปัญหา แม้ว่าวิธีนี้จะเป็นการใช้เครื่องคำนวณหรือคอมพิวเตอร์เข้าวิเคราะห์ปัญหาก็ตาม แต่โดยการใช้ความสามารถและความคิด เข้าประกอบกับปัญหา และหาหนทางแก้ปัญหาจนกระทั่งถึงขั้นการ เสนอแนะวิธีการตัดสินใจขั้นสูงที่ดีที่สุด

การติดตามและปรับปรุงแผนงาน

เนื่องจากแผนงานเป็นเรื่องของอนาคต เมื่อได้กำหนดแผนงานเอาไว้แล้ว และได้มีการปฏิบัติงานลงไป อาจมีปัญหาข้อขัดข้องที่จะต้องแก้ไขหรือมีการเปลี่ยนแปลงแผนงานเกิดขึ้นได้เสมอ อาจทำให้ไม่สามารถปฏิบัติตามแผนที่กำหนดเอาไว้ได้ทุกครั้งไป โดยเฉพาะเมื่อมีเหตุการณ์เฉพาะหน้าหรือการเปลี่ยนแปลงแผนงานที่เกิดขึ้นอย่างกระทันหันหรือไม่คาดคิด ทำให้แผนงานนั้นผิดไปจากเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่วางเอาไว้ได้ เพื่อที่จะไม่ให้แผนงานนั้นคลาดเคลื่อนผิดความมุ่งหมายที่กำหนดแน่ชัดนี้ จึงจำเป็นต้องมีการติดตามดูผลงานและมีการปรับปรุงการปฏิบัติตามแผนงานอยู่เสมอ โดยกำหนดลำดับขั้นตอนในการติดตามและปรับปรุงแผนงานเอาไว้ และนำเอามาใช้ปรับปรุงแก้ไขในทันทีที่แผนงานเริ่มผิดเป้าหมาย

ข้อจำกัดในการวางแผน

ในการวางแผนโดยปกติทั่วไปแล้วจะต้องมีอุปสรรค หรือข้อจำกัดที่เกิดขึ้น อันจะทำให้มีผลกระทบกระเทือนต่อแผนที่วางเอาไว้ให้ผิดไปจากวัตถุประสงค์ที่ตั้งเอาไว้อย่างมากทีเดียว ทำให้การวางแผนเกิดอุปสรรคข้อจำกัด ถึงแม้ว่าจะไม่ทำให้แผนงานที่วางเอาไว้ล้มเหลวหรือขาดประสิทธิภาพลงไปอย่างมาก แต่ก็อาจจะบั่นทอนหรือลดประสิทธิภาพลงไปได้ การคิดถึงข้อจำกัดในการวางแผน ก็เหมือนกับการรู้เขารู้เรา อันจะเป็นการกำจัดหรือลดความขัดข้องหรือการขาดประสิทธิภาพของแผนลงไปได้ ข้อจำกัดในการวางแผนนั้นได้แก่

๑. การวางโครงสร้างของแผนอย่างละเอียดกระทำได้ยาก เพราะการวางแผนเป็นเรื่องที่จะกระทำในอนาคตและจะต้องใช้ความละเอียดรอบคอบ การวางโครงสร้างของแผนที่ผิดพลาดจะก่อให้เกิดผลเสียขึ้นได้ อย่างไรก็ตามอาจแก้ไขได้โดยการใช้เทคนิคในการคาดการณ์ (Forecasting) เพื่อให้มีความระมัดระวังในการวางแผนที่เกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ได้ดีขึ้น

เทคนิคในการคาดการณ์ (Forecasting) มีหลายวิธีด้วยกัน ที่สำคัญคือ วิธีการแบบ Loaded Deck ได้แก่การค้นหาวาระไรที่กำลังเกิดขึ้นหรือกำลังจะเกิดขึ้น ปรึกษาข่าวสารให้ถี่ถ้วน แล้วจึงใช้วิธีการคาดการณ์วางแผนจากข่าวสารที่ได้รับมานั้น วิธี The Oak-From-Across คือ แนวความคิดในการคาดการณ์โดยการประเมินแนวโน้มของข้อมูลหรือข่าวสารที่ได้รับ หากับวิธีการทางสถิติเข้ามาใช้ วิธีการทดลอง Test-tube เป็นการใช้อุปกรณ์ในการคาดการณ์โดยการสร้างแบบจำลองขึ้น แล้วนำมาดัดแปลงหรือประยุกต์ผลจากแบบจำลองมาใช้คาดการณ์ในแผนงานจริง นอกจากนี้ยังมีวิธีการ Delphi technique เป็นการเชิญผู้เชี่ยวชาญในปัญหาเฉพาะ หรือวิธีการ Opportunity oriented โดยการตั้งปัญหาขึ้นมาแล้วหาทางตอบปัญหา โดยการหาข้อจำกัดต่าง ๆ ที่อาจนำมาคาดการณ์ได้ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Koontz & O'Donnell, Principles of Management, op.cit., pp.160-163.

๒. ปัญหาที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วขององค์กร องค์กรที่ขยายตัวอย่างรวดเร็ว จะมีความสลับซับซ้อนภายในหน่วยงานเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ ปัญหา และข้อขัดข้อง จึง เกิดตามขึ้นมาอีก

๓. ข้อจำกัดภายในองค์กรที่เป็นอุปสรรคต่อการวางแผน ได้แก่ข้อจำกัดทางจิตวิทยาและพฤติกรรมของคนในหน่วยงาน นโยบายและแนวปฏิบัติงาน งบประมาณที่ได้รับไม่เพียงพอกับแผนงานที่วางไว้ ข้อจำกัดเหล่านี้จะเกี่ยวพันกันเป็นลูกโซ่และขยายความไม่คล่องตัวให้มากขึ้นจนเป็นอุปสรรคในการวางแผนงาน

๔. ข้อจำกัดภายนอกที่เป็นอุปสรรคต่อการวางแผน หมายถึงอุปสรรคที่ผู้บริหารไม่สามารถควบคุมได้หรือควบคุมได้แต่เพียงเล็กน้อย เพราะข้อจำกัดเหล่านั้นเกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อมภายนอก เช่น บรรยากาศทางการเมืองจะมีผลกระทบต่อการวางแผนของผู้บริหารมากที่สุด ใญ่วางแผนงานของหน่วยงานโดยเฉพาะส่วนราชการอาจจะต้องเปลี่ยนแปลงไปตามภาวะของการเมืองหรือผู้บริหารประเทศ หรือการเปลี่ยนแปลงทางวิทยาการ ตลอดจนเวลาและค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่ไม่คาดคิด เป็นอุปสรรคหรือข้อจำกัดที่มีผลกระทบ (Impinge) ต่อการวางแผน

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การจัดองค์การ Organizing

องค์การคือกลุ่มบุคคลที่เขามาร่วมดำเนินการร่วมกันอย่างมีระเบียบ เพื่อให้งานบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนด การเข้าร่วมกันเป็นกลุ่มของบุคคลโดยมีความประสงค์และจุดมุ่งหมายร่วมกันที่จะปฏิบัติงานตามเป้าหมาย โดยมีการสร้างกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือแบบแผนขึ้น เพื่อเป็นหลักในการติดต่อสัมพันธ์กันระหว่างบุคคลในกลุ่มนั้น ควบคู่กันจึงจำเป็นต้องมีระเบียบแบบแผนในการจัดแบ่งส่วนของงานภายในขององค์การ การจัดองค์การจึงเป็นหน้าที่ (function) ของการบริหารอย่างหนึ่งเกี่ยวกับการจัดกลุ่มบุคคล และกำหนดความสัมพันธ์ภายในองค์ประกอบต่าง ๆ ขององค์การให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถที่จะทำให้การดำเนินงานขององค์การบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดเอาไว้

ความหมายของการจัดองค์การ

การจัดองค์การหมายถึงกระบวนการต่าง ๆ ที่ผู้บริหารพยายามหาทางให้การปฏิบัติงานสำเร็จตามแผนที่วางเอาไว้ เนื่องจากองค์การหมายถึงหน่วยของสังคม (social unit) ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ของผู้บริหารที่จะกำหนดภารกิจและการแบ่งกลุ่มการทำงานของบุคคลในองค์การให้เหมาะสมที่สุด เพื่อให้การปฏิบัติงานสำเร็จตามแผนและโดยคุ้มค่า

Herbert G. Hicks อธิบายว่า องค์การคือโครงสร้างที่ประกอบกันขึ้นโดยกลุ่มบุคคลดำเนินงานร่วมกัน เพื่อให้บรรลุตามจุดมุ่งหมาย^๗

^๑ Richard C. Anderson, Management Practices (New York: McGraw Hill Book Company., 1960), p.41.

^๒ Paul A. Swingle, The Management of Power. (Hillsdale, New Jersey : Lawrence Erlbaum Associates, Publishers., 1976), p.7.

^๗ Herbert G. Hicks, The Management of Organization: A Systems of Human Resources Approach 2nd Ed, (New York: McGraw Hill Book Company., 1972), p.23.

John M. Pfiffner และ Frank P. Sherwood ให้ความหมายขององค์การว่า เป็นกิจกรรมของบุคคลจำนวนมากที่ไม่สามารถติดต่อกันได้โดยตรง แต่ก็สามารถที่จะติดต่อกันได้ แม้ว่าองค์การนั้นจะยุ่งยากซับซ้อนเพียงใด ทั้งนี้ โดยการที่บุคคลต่างมีความสำนึกในตัวเอง มีการจัดแบงระบบและการตกลงร่วมกัน ที่จะดำเนินงานให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

Luther Gulick ชี้ให้เห็นถึงหลัก ๔ ประการของการจัดองค์การ คือ ความมุ่งหมายขององค์การจะต้องเป็นที่พอใจ มีการดำเนินการตามวิธีที่กำหนด มีกลุ่มบุคคลหรือองค์ประกอบเกี่ยวข้องด้วย และมีการดำเนินการครอบคลุมไปทั้งองค์การ^๒

Henry L. Sisk ให้ความเห็นว่า การจัดองค์การหมายถึงความดำรงอยู่ (Entity) ขององค์การนั้น และวิธีการที่สามารถดำเนินการต่อไป (Process) นอกจากนี้องค์การยังประกอบด้วยบุคคลต่าง ๆ มีการดำเนินการตามเป้าหมาย หรือความประสงค์เพื่อให้บรรลุผล ซึ่งเป็นเหตุให้องค์การนั้นดำรงอยู่ได้ และมีแบบแผนโครงสร้างที่มีการควบคุมและการจำกัดพฤติกรรมของบุคคลในองค์การนั้น^๓

นอกจากนี้ Henry L. Sisk ยังได้ให้ความเห็นว่า ทฤษฎีการจัดรูปแบบขององค์การ หมายถึงถ้าพิจารณาการจัดรูปแบบขององค์การในรูปของงาน (work) ก็จะเป็นไปตามทฤษฎี X ถ้าพิจารณาการจัดรูปแบบขององค์การในแง่ของบุคคล (People) เป็นเป้าหมายหลักขององค์การ ก็จะเป็นไปตามทฤษฎี Y และถ้าเน้นถึงวิธีการบริหารระบบ (System) เป็นหลัก การจัดองค์การจะเป็นไปตามแบบทฤษฎี Z^๔

^๑ John M. Pfiffner and Frank P. Sherwood, Administrative Organization (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall, Inc., 1960), p.23.

^๒ ดูรายละเอียดใน Peter Self, Administrative Theories and Politics 2nd ed., (London: George Allen & Unwin Ltd., 1977), p. 55.

^๓ Henry L. Sisk, op.cit., p. 239.

^๔ ให้ความหมายของทฤษฎี X ทฤษฎี Y และทฤษฎี Z ในคำนิยาม บทที่ ๑

การจัดองค์การมีสาระสำคัญ คือ ต้องมีวัตถุประสงค์ซึ่งเป็นเครื่องกำหนดความต้องการอย่างชัดเจนของการทำงาน มีการแบ่งงานและกลุ่มงานออกเป็นประเภทและหมวดหมู่ มีการระบุหน้าที่การทำงานอย่างชัดเจน และการมอบหมายงานให้เหมาะสมกับบุคคลที่ทำงานในองค์การนั้น ตลอดจนจนกระทั่งมีการมอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้แก่บุคคลโดยได้สัดส่วนกับงานที่ได้รับมอบ การจัดองค์การจะเริ่มต้นจากบุคคล หรือจากงานที่ทำ หรือจากสถานที่ทำงานอย่างใดอย่างหนึ่งก็ได้ แต่ต้องให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่ต้องการ โดยผู้ปฏิบัติงานจะต้องได้รับอำนาจในการดำเนินงานที่สอดคล้องกับความรับผิดชอบ เพื่อที่จะได้ปฏิบัติงานให้สำเร็จลุล่วงไปได้ การจัดองค์การที่ดีจึงเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อช่วยให้งานดำเนินไปได้ด้วยดีเช่นกัน.

องค์ประกอบในการจัดองค์การ

ในการจัดองค์การนั้น มีองค์ประกอบที่สำคัญและจำเป็นต่อบุคลากรที่จะต้องศึกษาเพื่อให้ทราบถึงประโยชน์ในการจัดองค์การ และสามารถกำหนดรูปแบบขององค์การให้เหมาะสมได้ เพราะเหตุว่าองค์การเปรียบเสมือนกรอบงาน (Framework) ที่ผู้ปฏิบัติงานภายในองค์การนั้นจะต้องปฏิบัติเพื่อบรรลุถึงวัตถุประสงค์ขององค์การนั้น องค์ประกอบที่สำคัญในการจัดองค์การได้แก่

๑. หน้าที่การทำงาน (Function) เพื่อกำหนดความแตกต่างและแยกประเภทของการทำงานออกเป็นสัดส่วน และให้สอดคล้องกันด้วย การกำหนดหน้าที่การทำงานนี้จะช่วยใหทราบถึงลักษณะของหน่วยงาน และรวบรวมประเภทของงานที่มีลักษณะเหมือนกันเข้าไว้ด้วยกัน

๒. การแบ่งการทำงาน (Division of Work) เนื่องจากหน้าที่การทำงานขององค์การย่อมมีอยู่เป็นจำนวนมาก (Package of work) ผู้บริหารเพียงคนเดียวหรือกลุ่มผู้บริหารจำนวนน้อยไม่สามารถที่จะจัดทำให้สำเร็จลุล่วงไปได้ จึงต้องมีการแบ่งงานออกเป็นสัดส่วน แลกำหนดให้สมาชิกขององค์การและผู้ปฏิบัติงานร่วมกันทำตามความรู้ความสามารถ การแบ่งการทำงาน จะแบ่งงานตาม

^๑Richard C. Anderson, op.cit., p.41.

^๒George R. Terry: Principles of Management, 6th ed. (Homewood, Illinois: Richard D. Irwin, Inc., 1972), p.299.

ลักษณะเฉพาะ (Specialization) ของงาน ซึ่งแบ่งออกเป็นสองแบบ คือ แบ่งงานออกเป็น ส่วนย่อย ๆ ตามลักษณะและปริมาณของงาน และแบ่งงานออกเป็นส่วนตามหน้าที่และความสำคัญของ หน่วยงาน

๓. การรวมและการกระจายอำนาจในการจัดองค์การ (Centralization and Decentralization of Authority) การให้อำนาจขององค์การจะมากหรือน้อยก็ตาม ย่อม ขึ้นอยู่กับผู้บริหารที่จะใช้วิจารณญาณของตนในการตัดสินใจ ถ้าหากผู้บริหารมอบหมายอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบให้กับผู้ปฏิบัติงาน ก็จะเป็นลักษณะของการกระจายอำนาจ แต่ถ้ายุติการรวม อำนาจไว้หรือมอบหมายให้แต่เพียงเล็กน้อย ก็เป็นลักษณะของการรวมอำนาจ อย่างไรก็ตาม การ รวมอำนาจเอาไว้ที่ผู้บริหารเพียงผู้เดียวย่อมเป็นไปได้ยาก เพราะจะไม่มีผู้บริหารหรือผู้ปฏิบัติงานอื่น มุ่งงานทำซึ่งก็หมายถึงโครงสร้างขององค์การจะสูญหายไป เนื่องจากมีผู้บริหารเพียงคนเดียว ใน หน่วยงานเดียวกัน การกระจายอำนาจที่มีอยู่ทั้งหมดของผู้บริหารออกไปก็จะเป็นไปไม่ได้ เพราะจะเท่ากับ เป็นการกระจายอำนาจ ซึ่งจะทำให้ฐานะของผู้บริหารหมดไป หน้าที่ตำแหน่งจะถูกลดลง และในที่สุด ก็จะไม่มียุติการคงอยู่ได้ เพราะฉะนั้น การรวมและกระจายอำนาจจึงต้องรู้จักใช้สลับไปมา องค์การ ที่ดีจะคงรูปร่างประโยชน์จากการรวมและกระจายอำนาจ เปรียบเสมือนกับการใช้ความร้อน (Hot) และความเย็น (Cold) ให้พอเหมาะพอดี^๓

๔. หน่วยงานที่สำคัญขององค์การ หน่วยงานที่สำคัญขององค์การ คือ หน่วยงานหลัก (Line) หน่วยงานที่ปรึกษา (Staff) และหน่วยงานอนุกร (Auxiliary) ซึ่งหน่วยงานเหล่านี้ มีการแบ่งแยกออกจากกันตามลักษณะของงาน เพื่อให้แต่ละหน่วยทำงานของตนตามเป้าหมายและตำแหน่ง หน้าที่ ก็ยังเป็นการป้องกันการทำงานซ้ำซ้อนกันด้วย

๔.๑ หน่วยงานหลัก (Line Agency) หมายถึงหน่วยงานที่ทำหน้าที่โดยตรงตาม เป้าหมายขององค์การ ทำหน้าที่ติดต่อประสานงานกับสมาชิกขององค์การ และทำหน้าที่โดยตรงตาม สายงานบังคับบัญชา (Hierarchy) ซึ่งสายการบังคับบัญชานี้ประกอบด้วยอำนาจหน้าที่ตามแบบแผนที่

^๑Richard C. Anderson, op.cit., p.42.

^๒Kenneth H. Killen. Management: A Middle-Management Approach. (Boston, Mass; Houghton Mifflin Company, 1977), p.47.

^๓Koonz & O'Donnell, Management, op.cit., p.374.

กำหนด (Formal Authority) คำสั่ง (Order) ความสามารถในการคาดการณ์ (Predictability) และมีกำหนดเวลาในการบังคับบัญชาที่นานเพียงพอ (Long Life)

๔.๒ หน่วยงานที่ปรึกษา (Staff Agency) หมายถึงหน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นส่วนประกอบขององค์การ เพื่อช่วยเหลือในงานของหน่วยงานหลักปฏิบัติงานได้สำเร็จตามวัตถุประสงค์หลักขององค์การนั้น หน่วยงานที่ปรึกษาจะเป็นผู้ให้คำแนะนำหรือรับผิดชอบต่องานที่หน่วยงานหลักเป็นผู้ตัดสินใจ ดังนั้น บุคคลในหน่วยงานที่ปรึกษาจึงต้องเป็นผู้มีประสบการณ์และชำนาญงานในประเภทนั้น ๆ มาแล้ว แต่งานที่หน่วยงานที่ปรึกษาเสนอขึ้นไปหน่วยงานหลักจะพิจารณาปฏิบัติตามที่เห็นสมควรหรือไม่ก็ได้

๔.๓ หน่วยงานอนุกร (Auxiliary) หมายถึงหน่วยงานช่วยบริการให้แก่หน่วยงานหลักและหน่วยงานที่ปรึกษา และทำหน้าที่เป็นกลุ่มผู้ปฏิบัติงาน (A Grouping of Activists) อีกด้วย หน่วยงานอนุกรมีความหมายถึง การให้บริการ (Service) ช่วยอำนวยความสะดวก (Facilitating) และให้การสนับสนุน (Support) เช่นกัน หน่วยงานนี้เป็นเพียงผู้ปฏิบัติงานหรือให้ความช่วยเหลือ จึงไม่มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับบัญชาแต่อย่างใด

๕. ความสัมพันธ์ของอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงานหลักกับหน่วยงานที่ปรึกษา (Line and Staff Authority Relationships) ในแต่ละหน่วยงานความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานหลักและหน่วยงานที่ปรึกษานั้นมีมากน้อยแตกต่างกันออกไป บางหน่วยความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองหน่วยนี้มาก บางหน่วยก็มีความสัมพันธ์ของทั้งสองหน่วยนี้น้อยเกินไป หรือมีความไม่พอใจในระหว่างบุคคลของหน่วยงานทั้งสอง ซึ่งเป็นเหตุทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคทำให้การดำเนินงานขององค์การไม่ประสบผลหรือขาดประสิทธิภาพ แต่ถาหน่วยงานทั้งสองทำงานสัมพันธ์กันเป็นอย่างดี มีความสามัคคีกลมเกลียวกัน และปฏิบัติงานรวมประชุมปรึกษาหารือ หรือขอเสนอแนะ ตลอดจนแลกเปลี่ยน

Harold J. Leavitt, William R. Dill, and Henry B. Eyring,
The Organizational World: A Systematic View of Managers and Management
(New York: Harcourt Brace Jovanovich, Inc., 1973), pp.32 - 39.

Koontz & O'Donnell, Management, op.cit., pp.332 - 333.

กมล ทรัพย์ และเสถียร เหลืองอร่าม, การบริหาร, เรื่องเดิม, หน้า ๔๘

Koontz & O'Donnell, Management, op.cit., p. 356.

ความคิด เห็นซึ่งกันและกันก็จะมิผลทำให้งานขององค์การประสบความสำเร็จมากขึ้น

แต่ในกรณีที่เกิดปัญหาหรือมีความสัมพันธ์ขัดแย้งกัน ก็ต้องวางแนวทางเพื่อแก้ปัญหาข้อขัดข้องเหล่านั้น โดยการกำหนดเป้าหมายของการปฏิบัติงานของหน่วยให้ชัดเจน หมายถึงหน่วยงานหลักจะเป็นผู้วินิจฉัยสั่งการ ในขณะที่หน่วยงานที่ปรึกษาเพียงให้คำแนะนำและบริการแก่งานหลัก แต่ต้องรับผิดชอบคำแนะนำหรือบริการนั้นด้วย ในขณะที่หน่วยงานหลักจะรับพิจารณาคำแนะนำเพื่อเอามาปฏิบัติหรือไม่ก็ได้ แม้หน่วยงานหลักจะเป็นผู้ตัดสินใจ แต่ก็ควรพิจารณารับฟังความคิดเห็นและรับพิจารณาขอคำแนะนำปรึกษาที่นำเอามาใช้ปฏิบัติด้วยเช่นกัน

๖. สายการบังคับบัญชา (Chain of Command) หมายถึงความสัมพันธ์ตามลำดับชั้นระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาในแต่ละองค์การ เพื่อให้ทราบถึงขั้นตอนในการควบคุมและการรับผิดชอบตลอดจนการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้บังคับบัญชาลงไปจนถึงผู้ใต้บังคับบัญชามีการจัดลำดับการบังคับบัญชาว่าเป็นเส้นใด การทำงานของหน่วยงานที่ดีมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใดก็ขึ้นอยู่กับสายการบังคับบัญชามาก เพราะถ้าสายการบังคับบัญชาไม่ดีจะทำให้ยากแก่การควบคุม เช่น การมีระดับชั้นของสายการบังคับบัญชามากเกินไป จะทำให้ขาดความคล่องตัว หรือมีการก้าวร้าวชนกัน ในหน่วยงาน เช่น งานเฉพาะตัวแต่มีผู้รับผิดชอบหลายคน และไม่มีผู้มีอำนาจในการสั่งงานอย่างแท้จริง จะทำให้งานไม่ประสานกัน ก่อให้เกิดความล่าช้าและเสียหายได้

๗. ขวงการบังคับบัญชา (Span of Control) หมายถึง การที่ผู้บังคับบัญชาคณะหนึ่งจะมีขอบเขตของการ รับผิดชอบบังคับบัญชามากน้อยแค่ไหน จะมีผู้ใต้บังคับบัญชาได้กี่คน หรือมีหน่วยงานในการรับผิดชอบบังคับบัญชาอยู่เท่าใด ขวงการบังคับบัญชาจะมีกว้างหรือแคบเพียงใด มีผู้ค้นพบว่าผู้บังคับบัญชาคณะหนึ่งจะมีผู้ใต้บังคับบัญชาที่เหมาะสมระหว่าง ๔ ถึง ๘ คนในระดับสูง และมีผู้ใต้บังคับบัญชาจาก ๘ ถึง ๑๕ คน ในระดับต่ำกว่า การจัดขวงการบังคับบัญชามีความสัมพันธ์กับสายการบังคับบัญชาในกรณีที่ขวงการบังคับบัญชายาวหรือมีผู้ใต้บังคับบัญชามากเกินไป อาจทำให้การควบคุมบังคับบัญชา ไม่ได้ผลเท่าที่ควร หรือผู้บังคับบัญชาที่ต้องรับผิดชอบต่องานมากเกินไป อาจทำให้เกิดผลเสีย เพราะไม่สามารถตรวจตรากำกับดูแลได้ทั้งหมด

* Koontz & O'Donnell, Management, op.cit., p.282.

๘. เอกภาพทางการบริหาร (Unity of Command) หมายถึงหลักของการมีผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว นั่นก็คือ ผู้ที่บังคับบัญชาแต่ละคนจะยอมรับในตัวผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว และมีอำนาจในการบริหารเพียงคนเดียวเท่านั้น เพราะฉะนั้นในแต่ละหน่วยงานจะต้องกำหนดหรือระบุตัวบุคคลหรือผู้บังคับบัญชาที่รับผิดชอบและมีอำนาจหน้าที่บังคับบัญชาเอาไว้ เพื่อให้ความรับผิดชอบมารวมอยู่ที่จุดใดจุดหนึ่ง หรือที่บุคคลหรือคณะบุคคล อันจะทำให้การบริหารมีเอกภาพ แต่ถ้ามำหนดให้ผู้บังคับบัญชาหลาย ๆ คนสามารถสั่งการได้เหมือนกัน ผู้ที่บังคับบัญชาจะสับสนหรือมีทางเลือกในการปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาคนใดคนหนึ่ง หรือก่อให้เกิดการปฏิเสธความรับผิดชอบ หรือมีการใช้อำนาจบารมีเข้าสั่งการ และกลายเป็นการขัดแย้งกันขึ้นในระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา เพราะฉะนั้น การมีผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว จะทำให้เอกภาพทางการบริหารทรงประสิทธิภาพและเป็นไปตามหลักการ

๙. อำนาจหน้าที่ (Authority) หมายถึง สิทธิในการตัดสินใจและการบังคับบัญชาบุคคลอื่นให้กระทำหรือไม่ให้กระทำ ทั้งนี้ เพื่อความสำเร็จตามเป้าหมายขององค์กร^๑ อำนาจหน้าที่นี้อาจถูกแบ่งออกให้ผู้อื่นได้รวมทั้ง เป็นการกำหนดทิศทางเมื่อผู้ใช้อำนาจแสดงอำนาจของตนโดยตรงกับบุคคลผู้จะปฏิบัติตามคำสั่ง การแบ่งอำนาจจะเกิดขึ้นเมื่อมีบุคคล หรือหน่วยงานที่เป็นตัวกลาง ระหว่างผู้ออกคำสั่งกับผู้ยอมรับคำสั่ง อำนาจหน้าที่นี้ ถือเป็นองค์ประกอบสำคัญในการบริหารและการจัดองค์การ เพราะเป็นปัจจัยที่จะทำให้ผู้ปฏิบัติหน้าที่สามารถทำงานให้เป็นไปตามเป้าหมาย เนื่องจากอำนาจหน้าที่มีลักษณะเป็นสิทธิ (Right) เช่น สิทธิในการบังคับบัญชา, สิทธิในการควบคุม

^๑Henry L. Sick, op.cit., p.318.

^๒สมยศ นาวิการ, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการบริหาร, เรื่องเดิม, หน้า ๑๖๗.

^๓The Korean Association for Public Administration, Public Administration: Terms and Phrases. (San Francisco: United States Operations Mission to Korea, 1959), ใน อภิญญา จรูญพร, ศัพท์และความหมายทางการบริหาร, เรื่องเดิม, หน้า ๒๖.

^๔สมพงษ์ เวชมนสิน, การบริหาร, เรื่องเดิม, หน้า ๑๓๑.

เป็นต้น อำนาจหน้าที่ซึ่งเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ในเมื่อบุคคลที่เขาคำรงตำแหน่งในหน้าที่ที่รับผิดชอบเขตของอำนาจเอาไว้ บุคคลนั้นย่อมจะมีอำนาจและความรับผิดชอบตามที่กำหนด เหนือกว่าอำนาจหน้าที่ซึ่งเกิดขึ้นได้หลายทางได้แก่

๕.๑ อำนาจหน้าที่โดยตำแหน่ง (Authority of The Position) หมายถึง เมื่อบุคคลได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใด ก็ย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามตำแหน่งที่ดำรงอยู่นั้น

๕.๒ อำนาจหน้าที่โดยสถานการณ์ (Authority of The Situation) หมายถึงอำนาจหน้าที่ที่เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง อาจจะเป็นเวลานานหรือเพียงชั่วครู่ก็ได้ แม้อาจจะไม่ใช่ในฐานะที่ใช้อำนาจนั้นได้ แต่จากสถานการณ์ทำให้เกิดมีอำนาจขึ้น เช่น นักบินมีอำนาจหน้าที่ที่จะสั่งการให้ผู้โดยสารปฏิบัติตามกฎของเครื่องบินได้ แต่เมื่อผู้โดยสารลงจากเครื่องบินแล้ว อำนาจหน้าที่ของนักบินที่จะออกคำสั่งก็หมดไป

๕.๓ อำนาจหน้าที่ในการบังคับบัญชาอำนาจการควบคุม (Authority of Command, Direction and Control) หมายถึงอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานหลักในการตัดสินใจ วิจัยปฏิบัติ และควบคุมการทำงาน ตลอดจนเป็นผู้ตกลงใจดำเนินงาน และหมายถึงอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่ปรึกษา ซึ่งเป็นในลักษณะของผู้มีความรู้ความชำนาญเฉพาะอย่าง เป็นผู้ให้คำแนะนำ แต่ไม่มีสิทธิสั่งการ และยังหมายถึงอำนาจหน้าที่ในฐานะคณะกรรมการ ที่ได้รับแต่งตั้งเพื่อวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง และดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายนั้น โดยไม่มีอำนาจในการสั่งการอย่างใด

การมอบอำนาจหน้าที่ (Delegation of Power) เป็นการให้อำนาจหน้าที่โดยปฏิบัติงานไปกระทำงานเพื่อ เป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของผู้นั่งคับบัญชาให้ย่อยลง เพื่อจะได้มีเวลาทำหน้าที่ในการบริหารหรือหน้าที่อื่นที่สำคัญกว่า การมอบอำนาจหน้าที่นั้นเป็นหน้าที่ของผู้นั่งคับบัญชาที่จะพิจารณามอบหมายอำนาจหน้าที่ให้ปฏิบัติงานไปกระทำตามความเหมาะสม แม้อาจจะมีการแบ่งงานต่อกันเป็นส่วนแล้วก็ตาม แต่การมอบอำนาจหน้าที่จะช่วยให้เกิดความรับผิดชอบต่อกันขึ้นในระหว่างผู้นั่งคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา นอกจากนี้ภาระหน้าที่บางอย่างอาจ เป็นงานประจำ (Routine) ที่อาจมอบหมายให้แก่อุ้งใต้อำนาจบัญชาได้ ซึ่งจะ เป็นประโยชน์ในการฝึกฝนปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดความรู้ความสามารรถเพิ่มขึ้น และ เป็นการ เสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างผู้นั่งคับบัญชากับผู้ใต้อำนาจบัญชา ตลอดจนเป็นการควบคุมติดตามผลการปฏิบัติงานอีกด้วย

๑๐. ความรับผิดชอบ (Responsibility) หมายถึงงานที่ผู้บังคับบัญชาได้รับมอบหมายให้กระทำหรือเป็นการกระทำตามสัดส่วนของการแบ่งงานแล้ว ผู้บังคับบัญชานั้นมีพันธะผูกพัน (Obligation) และเป็นหน้าที่ที่จะต้องทำงานนี้ให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ ซึ่งการยอมรับพันธะผูกพันนี้ก่อให้เกิดเป็นความรับผิดชอบที่จะทำงานที่ได้รับมอบหมายให้สำเร็จลุล่วงลงไปได้ แต่ถ้าไม่มีความรับผิดชอบแล้ว การมอบหมายงานก็จะไม่มีความหมาย เพราะจะทำให้ขั้นตอนของอำนาจหน้าที่ และการมอบอำนาจหน้าที่ไม่สมบูรณ์ อยางไรก็ดี เมื่อผู้บังคับบัญชาได้มอบหมายงานให้แก่ผู้บังคับบัญชาไปปฏิบัติแล้ว มิได้หมายความว่าผู้บังคับบัญชาจะพ้นจากความรับผิดชอบในงานที่มอบหมายให้ไป แต่เขายังจะต้องรับผิดชอบอยู่ โดยเฉพาะผลงานของผู้บังคับบัญชาที่จะต้องรายงานให้ผู้บังคับบัญชาที่สูงกว่าขึ้นไปเพื่อทราบผล การบอกปิดความรับผิดชอบของผู้บังคับบัญชาจึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ ฉะนั้น ลักษณะของความรับผิดชอบจึงเปลี่ยนแปลงเหมือนลูกโซ่ที่จะผูกพันกันเป็นทอด ๆ ไปตั้งแต่ผู้บังคับบัญชาขึ้นไปจนถึงผู้บังคับบัญชาชั้นสูงสุด

โครงสร้างขององค์การ

โครงสร้างขององค์การ หมายถึงการจัดรูปแบบของส่วนประกอบต่าง ๆ ขององค์การ ให้มีความสัมพันธ์ต่อกัน การจัดโครงสร้างขององค์การจึงเป็นการแสดงให้เห็นถึงตำแหน่งหน้าที่ของการปฏิบัติงานของแต่ละบุคคล และประกอบไปด้วยแต่ละส่วนขององค์การที่รวมกันเข้าและชี้ให้เห็นถึงส่วนต่าง ๆ ขององค์การหรือกอง หรือแผนก เพราะฉะนั้นโครงสร้างที่จัดทำขึ้นจึงเป็นเครื่องมือในการบริหารที่จะชี้ให้เห็นถึงส่วนต่าง ๆ และความสำคัญของส่วนในองค์การเหล่านั้น นอกจากนี้โครงสร้างขององค์การยังหมายความถึงการจัดการเกี่ยวกับบุคคลในหน่วยงานเพื่อให้บุคคลทั้งหมดปฏิบัติงานเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน^๓

^๑Henry L. Sisk, op.cit., p.315.

^๒Premont E. Kast and James E. Rosenzweig, Organization and Management 2nd ed., Tokyo: McGraw-Hill Kogakusha, Ltd., 1974), p.207.

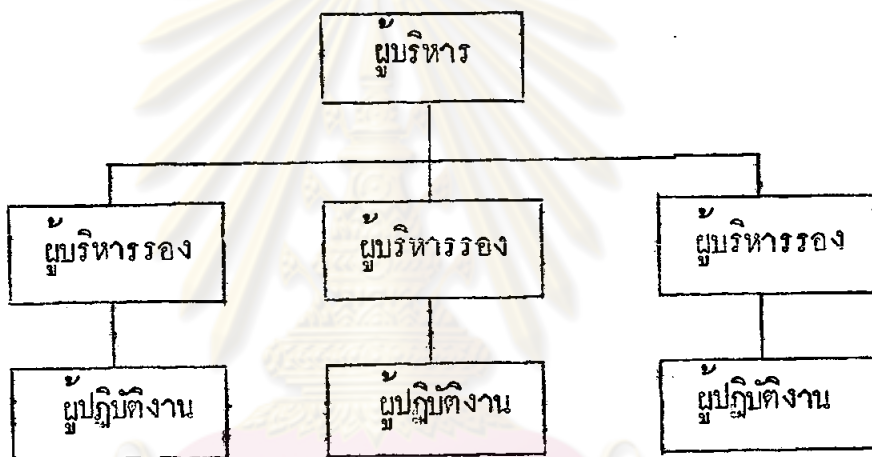
^๓H. Eric, Frank (ed), Organization Structure (London: McGraw-Hill Book Company (UK) Limited., 1971), p.1.

รูปแบบโครงสร้างขององค์กรที่เป็นพื้นฐานโดยทั่วไป มีอยู่ ๓ แบบ คือ

๑. โครงสร้างองค์กรแบบงานหลัก (Line Organization Structure)

ลักษณะของโครงสร้างแบบนี้ เป็นการควบคุมและอำนาจการสั่งการโดยตรงจากผู้บริหารหรือผู้บังคับบัญชาลงไปยังหัวหน้างาน และผู้ใต้บังคับบัญชาโดยตรง มีการจัดโครงสร้างของหน่วยงานที่ไม่ซับซ้อน และสามารถที่จะขยายองค์กรออกไปได้เมื่อมีความจำเป็น

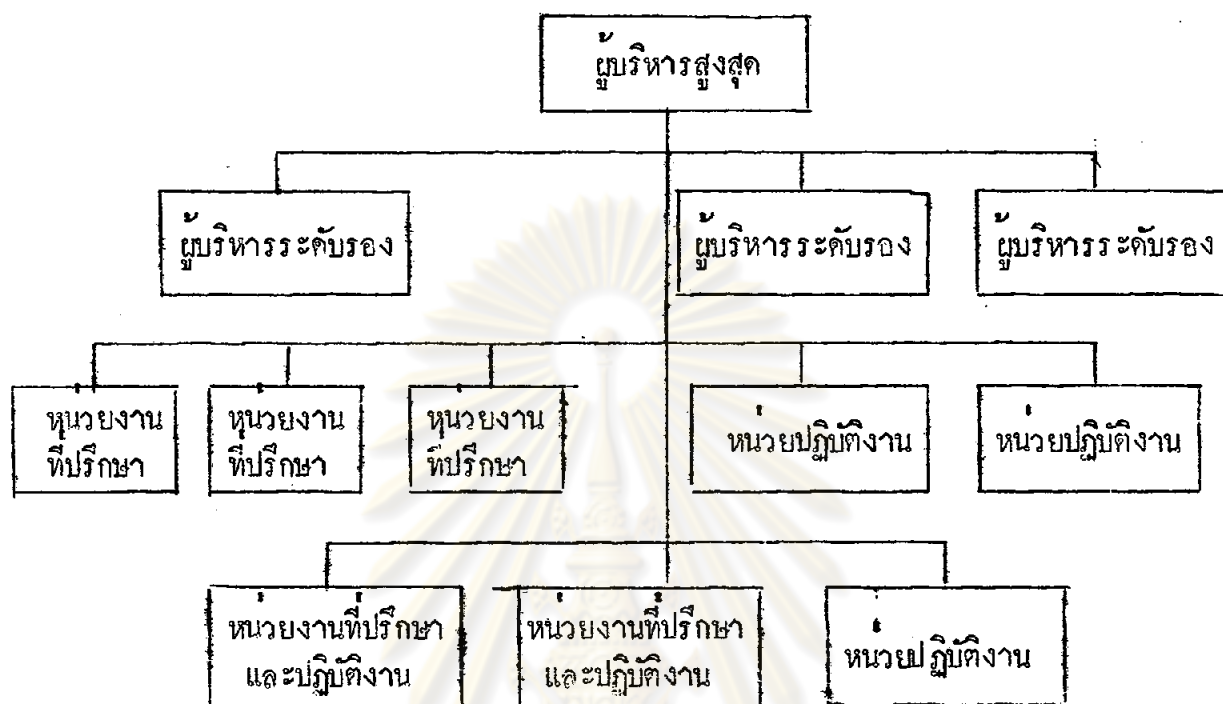
แผนผังแสดงโครงสร้างขององค์กรแบบงานหลัก



๒. โครงสร้างองค์กรแบบงานหลักและงานที่ปรึกษา (Line and Staff Organization Structure)

โครงสร้างแบบนี้ถูกจัดขึ้นเนื่องมาจากการขยายตัวขององค์กรและหน่วยงานเพิ่มมากขึ้น ทำให้ผู้บริหารเพียงจำนวนหนึ่งไม่สามารถบริหารงานได้เต็มที่ จึงต้องมีผู้ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำ และอาจเป็นหน่วยงานที่ปฏิบัติงานไปด้วย เพื่อช่วยให้งานของผู้บริหารลดลงและเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานมากขึ้น โครงสร้างองค์กรแบบนี้จึงมีขนาดใหญ่กว่าโครงสร้างแบบงานหลัก

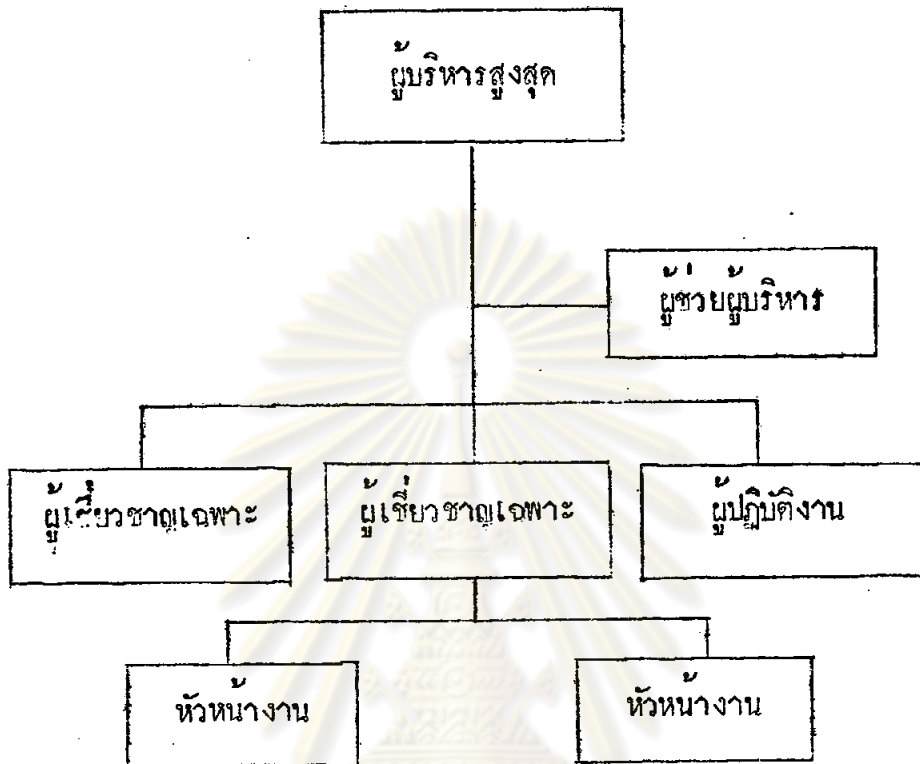
แผนผังแสดงโครงสร้างองค์การแบบงานหลักและงานที่ปรึกษา



๓. โครงสร้างองค์การแบบหน้าที่การงานเฉพาะ (Functionalized Organization Structure) การจัดโครงสร้างองค์การแบบนี้ เป็นการแบ่งหน่วยงานออกตามลักษณะเฉพาะของงานแต่ละชนิด โดยมีอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานโดยเฉพาะ คือ มีผู้เชี่ยวชาญ (Specialist) ประจำอยู่ในหน่วยงาน และมีอำนาจสั่งการได้ ทำให้หน่วยงานยังคงมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับหน่วยงานหลัก

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนผังแสดงโครงสร้างองค์การแบ่งหน้าที่การทำงานเฉพาะ



สำหรับการปฏิบัติการขององค์การตามลักษณะของการจัดของโครงสร้างนี้ แบ่งออกได้เป็นงานด้านปฏิบัติการ ซึ่งเป็นงานประจำ กับงานด้านบริหารที่จะต้องตรวจตรา อำนวยการ และความคุมดูแล งานขององค์การทั้งด้านปฏิบัติการและบริหาร (Operative and Administrative Functions) จึงมีความเกี่ยวพันกันตามอำนาจหน้าที่และความสำคัญ ตลอดจนความรับผิดชอบในหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน อย่างไรก็ตามความยุ่งยากและสับสนของการจัดองค์การย่อมเกิดขึ้นได้เสมอ จึงเป็นหน้าที่ของผู้บริหารที่จะหาทางแก้ไขและปรับปรุงหน่วยงานในองค์การให้เป็นประโยชน์ต่อการบริหารงานขององค์การอย่างมากที่สุด

การจัดองค์การนั้นมีโครงสร้างที่เป็นแบบแผนและนอกแบบ (Formal and Informal Organization) ซึ่งการจัดองค์การทั้งสองแบบนี้ มีความคล้ายคลึงและแตกต่างกัน แต่โดยทั่วไป

^๑Kast & Rosenzweig, op.cit., pp.208 - 209.

แล้ว องค์การนอกแบบมักจะเป็นองค์การย่อยอยู่ภายในองค์การที่เป็นแบบแผน ดังนั้น ทั้งสององค์การจึงมีความเกี่ยวพันกันจนแยกออกจากกันได้ยาก

องค์การที่เป็นแบบแผนจะประกอบด้วยบุคคลมากกว่าสองคนขึ้นไป มีการติดต่อสื่อสารระหว่างกัน และตกลงใจจะร่วมกันปฏิบัติงานตลอดจนมีส่วนร่วมมีกันเพื่อให้บรรลุผลตามความมุ่งหมาย หรืออีกนัยหนึ่งองค์การที่เป็นแบบแผนจะครอบคลุมกลุ่มผู้ปฏิบัติงานทั้งหมด โดยมีความมุ่งหมายร่วมกัน และมีการปฏิบัติกรร่วมกัน ประสิทธิภาพเกี่ยวพันกัน หรือการจอตกร่วมกันในที่จอตกรดยต นอกจากนี้ยังจะต้องมีจุดมุ่งหมายการปฏิบัติงานและอำนาจหน้าที่การกำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เช่น การตายตัว มีเป้าหมายอันเดียวกัน และกำหนดประสิทธิภาพในการทำงานร่วมกัน สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้จะรวมอยู่ในองค์การที่เป็นแบบแผนนี้ทั้งสิ้น

สำหรับองค์การนอกแบบ หมายถึงกลุ่มบุคคลที่ปฏิบัติงานร่วมกัน และมีความต้องการในผลลัพธ์อันเดียวกัน แต่มีความมุ่งหมายที่แตกต่างกัน ได้แก่ผู้โดยสารที่ร่วมไปในเครื่องบินลำเดียวกัน มีความต้องการจะไปถึงเป้าหมายแห่งเดียวกัน แต่ความมุ่งหมายของแต่ละคนก็เมื่อไปถึงเป้าหมายนั้นไม่เหมือนกันเลย หรือคนเดินถนนไปทางเดียวกัน แต่ก็มีจุดมุ่งหมายต่างกัน ในอีกความหมายหนึ่ง องค์การนอกแบบเป็นองค์การที่เกิดขึ้นโดยปราศจากข้อบังคับหรือระเบียบกฎเกณฑ์ที่เป็นทางการ แต่เป็นความต้องการ ของกลุ่มบุคคลที่ทำงานด้วยกันและช่วยกันสร้างองค์การนอกแบบขึ้นเป็นการเน้นถึงความสัมพันธ์ระหว่างตัวบุคคลภายในองค์การ ส่วนอำนาจขององค์การนอกแบบได้มาจากความยินยอม (Consent) มากกว่าการมอบหมายอำนาจให้ (Delegation) แต่อำนาจนี้ไม่แน่นอน และคงทนอยู่ตลอดไป

องค์การที่เป็นแบบแผนและองค์การนอกแบบ เป็นสิ่งที่แยกจากกันได้ยาก เพราะองค์การที่เป็นแบบแผนมีวิธิตำเนินการตามระเบียบและพิธีการ แต่องค์การนอกแบบกลับมีวิธีการตามความพอใจ ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับพฤติกรรมของบุคคลและจิตใจ^๑ ดังนั้น องค์การทั้งสองแบบ

^๑ Koontz & O'Donnell, Principles of Management, op.cit., p.241.

^๒ กมล สุทธิพิศ และ เสถียร เหลืองอร่าม, เรื่องเกม, หน้า ๓๘๓-๓๘๔.

^๓ สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหาร, เรื่องเกม, หน้า ๑๓๘.

จึงใช้ควบคู่ไปด้วยกันเสมอ สำหรับการจัดองค์การนั้นเป็นไปตามแบบ ๕ อย่างด้วยกัน คือ การจัดองค์การแบบสังคมมิติ (The sociometric Overlay) การจัดองค์การแบบหน้าที่การงานเป็นหลัก (The Functional Overlay) การจัดองค์การแบบวินิจฉัยสั่งการ (The Decision Overlay) การจัดองค์การแบบใช้อำนาจ (The Power Overlay) และการจัดองค์การแบบการติดต่อสื่อสาร (The Communication Overlay) ซึ่งการจัดรูปแบบขององค์การทั้งหมดนี้หมายถึงองค์การที่เป็นแบบแผน แต่ในทางปฏิบัติปฏิบัติงานภายในขององค์การต่าง ๆ ไม่ได้ดำเนินงานไปตามรูปแบบหรือแผนที่กำหนดไว้ในองค์การเหล่านี้ กลับดำเนินการติดต่อสัมพันธ์กันในแบบไม่เป็นพิธีการมากกว่า นั่นคือการใช้ความรู้จักมักคุ้น ความสนิทสนม ความพอใจ อำนาจอิทธิพลหรือบารมี การละเลยกฎ ขอบบังคับ และระเบียบต่าง ๆ สิ่งเหล่านี้จึงก่อให้เกิดเป็นองค์การนอกแบบขึ้น เพราะเกิดจากพฤติกรรมของบุคคลภายในขององค์การที่เป็นแบบแผนนั่นเองเป็นผู้กระทำ ดังนั้น ทรายปัดที่องค์การที่เป็นแบบแผนดำรงอยู่คราวนั้นก็จะต้องมีองค์การนอกแบบควบคู่ไปด้วยกันเสมอ

การเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดองค์การ

องค์การที่จะบริหารและดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น จะต้องมีการจัดโครงสร้างขององค์การที่ดี เข้าใจได้ง่าย ตลอดจนมีการใช้หลักการ ทฤษฎี และการปฏิบัติควบคู่กันไปด้วย อย่างไรก็ตาม ในการบริหารงานขององค์การหนึ่งจะไม่มีแนวทางไหนเป็นแนวทางที่ดีที่สุด แต่จะต้องใช้ควบคู่ไปด้วยกันเสมอ ทั้งนี้ ย่อมขึ้นอยู่กับสถานการณ์ต่าง ๆ ด้วย^๒ ดังนั้น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดองค์การให้ดีขึ้น จึงควรทราบถึงข้อผิดพลาดในการจัดองค์การซึ่งมีอยู่หลายประการ^๓ ดังนี้ คือ

^๑ John M. Pfiffner and Frank P. Sherwood, Administrative Organization. (New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1965), p.20.

^๒ Koontz & O'Donnell, Management, op.cit., p.429.

^๓ Ibid., pp.429 - 434.

๑. ความล้มเหลวในการวางแผนขององค์กร เป็นผลมาจากโครงสร้างขององค์กร มิได้มีการเปลี่ยนแปลงไปเลย แม้ว่าส่วนประกอบอื่นเช่นวัตถุประสงค์ แผนงานได้เปลี่ยนแปลงและปรับปรุงแล้ว นอกจากนี้ผู้บริหารอาจละเลยไม่ทันต่อการเจริญก้าวหน้าขององค์กร และประเด็นสุดท้ายเกี่ยวกับตัวผู้ปฏิบัติงานที่ไม่ทำงานให้แก่องค์กรอย่างเต็มที่ หรือองค์กรไม่สามารถใช้ประโยชน์จากการทำงานของผู้ปฏิบัติงานได้โดยสมบูรณ์

๒. ความล้มเหลวในงานสร้างความสัมพันธ์ของกลุ่มงาน เนื่องจากสมาชิกในกลุ่มงานไม่รู้จักที่จะทำงานร่วมกันแบบเป็นคณะ แต่เป็นในลักษณะต่างคนต่างทำ และไม่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน และยังมีกรรพัญญู เกือบขัดแย้งกันต่าง ๆ ทำให้เกิดความล้มเหลวในการปฏิบัติงาน

๓. ความล้มเหลวในการมอบอำนาจหน้าที่ เป็นเพราะผู้บริหารไม่ต้องการให้มีการกระจายอำนาจ โดยเฉพาะในองค์กรเล็ก ๆ ที่มีผู้บริหารจำนวนน้อย จึงต้องการรวบอำนาจหน้าที่เอาไว้เอง ทำให้ไม่มีการมอบอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน และทำให้ผู้บริหารต้องรับภาระและหน้าที่มากขึ้น ทำให้เกิดความผิดพลาดและเสียหาย

๔. ความล้มเหลวในการกำหนดการมอบอำนาจหน้าที่ให้พอเหมาะ ผู้บริหารบางคนอาจกระจายอำนาจออกมากจนเกินไป ทำให้การดำเนินงานขององค์กรลงไปอยู่ที่ผู้ปฏิบัติงานมากเกินไป การบริหารงานจึงไม่ก้าวหน้าและอาจประสบความล้มเหลวได้

๕. ความสับสนของการใช้อำนาจหน้าที่และข่าวสาร ขั้นตอนของข่าวสารขององค์กรเปิดกว้างมากเกินไป ทำให้ข่าวสารเข้าไปมีอิทธิพลในการตัดสินใจ ทำให้เกิดความสับสนและข้อผิดพลาดขึ้น

๖. การใช้อำนาจหน้าที่โดยที่ไม่มีความรับผิดชอบ เป็นการดำเนินงานที่ผู้บริหารเองไม่มีส่วนเกี่ยวข้อง และความรับผิดชอบอยู่เลย ตลอดจนไม่ได้รับมอบอำนาจหน้าที่ให้ปฏิบัติงานเช่นนั้นด้วย ก่อให้เกิดความมึนงงและความแตกแยกในกลุ่มงาน

๗. มีความรับผิดชอบแต่ไม่มีอำนาจหน้าที่ เกิดขึ้นเมื่อผู้บริหารมอบความรับผิดชอบในหน้าที่ให้กระทำแต่ไม่ได้ให้อำนาจหน้าที่ตามไปด้วย ทำให้เกิดการเข้าใจผิดในระหว่างผู้ปฏิบัติการณ์

๘. คำแนะนำของหน่วยงานที่ปรึกษาที่ขาดความระมัดระวัง เมื่อหน่วยงานที่ปรึกษาให้คำแนะนำและผู้บริหารเชื่อถือและไว้วางใจ ตัดสินใจให้ปฏิบัติการณ์ลงไป ก็จะก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น

เพราะความรู้เท่าไม่ถึงการณ์ หรือขาดความสนใจเท่าที่ควรของหน่วยงานที่ปรึกษา

๕. การใช้อำนาจหน้าที่ในทางที่ผิด เนื่องจากขาดการนิยามความหมายของอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจน หรือเป็นการมอบอำนาจหน้าที่ให้โดยไม่จำกัด โดยเฉพาะในหน่วยงานขนาดใหญ่ ทำให้อำนาจของหน่วยงานที่ปรึกษามีมาก หรือกลายเป็นการใช้อำนาจหน้าที่มากเกินไปกว่าที่มีจริง

๑๐. การมีผู้ใต้บังคับบัญชามากเกินไป หรือการมีผู้บังคับบัญชาจำนวนมากเกินไป ทำให้ข้าราชการปฏิบัติงานสับสน เพราะขาดผู้รับผิดชอบที่แท้จริง และขาดการมอบอำนาจหน้าที่ที่ถูกต้อง

๑๑. การให้หน่วยงานอนุกรมวิธานประเภท เนื่องจากความเข้าใจผิดว่าหน่วยงานอนุกรมวิธานไม่จำเป็น หรือไม่สำคัญ ทั้ง ๆ ที่หน่วยงานนี้จะต้องเกี่ยวพันและมีความสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่น ๆ และในขณะเดียวกัน หน่วยงานอื่นก็คิดว่าจะสามารถทำงานส่วนของตนให้สำเร็จลงได้ โดยไม่ต้องขอความช่วยเหลือของหน่วยอื่น ทำให้งานขาดประสิทธิภาพ

๑๒. มีการจัดแบ่งองค์การที่มากเกินไป องค์การยังมีขนาดใหญ่มากเกินไปก็ยังคงมีความซับซ้อนและยุ่งยากมากขึ้น ดังนั้น การมีหน่วยงานที่ปรึกษามากเกินไป อาจเป็นสิ่งที่ไม่จำเป็นหรือวิธีการปฏิบัติงานที่ยุ่งยากและมีกรรมวิธีมากเกินไป (Red Tape) หรือการจัดแบ่งช่วงการบังคับบัญชาที่ยาวเกินไป หรือมีผู้ใต้บังคับบัญชามากเกินไป ความจำเป็น สิ่งเหล่านี้จะทำให้ภารกิจและการจัดแบ่งองค์การยุ่งยากและก่อให้เกิดความผิดพลาดในการจัดองค์การ

การจัดองค์การที่กล่าวมาแล้วนี้ นับว่าเป็นสิ่งสำคัญและเป็นกระบวนการที่จำเป็นในการบริหารงาน เพราะการจัดองค์การเป็นการเชื่อมโยงวัตถุประสงค์ โครงสร้าง ความสัมพันธ์ระหว่างหน้าที่การงาน ทรัพยากรการบริหารต่าง ๆ และเน้นถึงความสำคัญของผู้ปฏิบัติงานที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันในองค์การ ตลอดจนลักษณะของงาน และหน่วยงานที่คล้ายคลึงมารวมเข้าไว้ด้วยกัน เพื่อสะดวกในการควบคุมบังคับบัญชาและดำเนินความสัมพันธ์ของกิจกรรมต่าง ๆ ให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ขององค์การนั้น

Robert W. Eckles, Ronald L. Carmicheal, and Bernard R. Sarchet, Essentials of Management for First-Line Supervision (New York: John Wiley & Sons, Inc., 1974), p.48.

การจัดคนและเจ้าหน้าที่ Staffing

การจัดคนและเจ้าหน้าที่ เป็นกระบวนการในการตัดสินใจเลือกว่า ในองค์การแต่ละแห่งนั้น ต้องการคนประเภทใดบ้าง เมื่อสรรหาคนได้ตามที่ต้องการแล้วก็ทำการว่าจ้างและมีกิจกรรมให้ได้นคนที่ดีที่สุดเพื่อทำงานขององค์การนั้น หลักการบริหารแบบนี้จึงต้องมีการจัดทำและวางแผนกำลังคนสำหรับตำแหน่งต่าง ๆ ตลอดจนประเมินกำลังคนที่มีอยู่แล้วเพื่อปฏิบัติงานและคัดเลือกบุคคลที่มีคุณภาพ อันจะทำให้งานมีประสิทธิภาพมากขึ้นด้วย

การจัดโครงสร้างขององค์การที่ถึนั้น เป็นสิ่งที่สำคัญมาก แต่ที่สำคัญมากไปกว่าการจัดโครงสร้างขององค์การก็คือ การเลือกคนที่เหมาะสมให้ตรงกับหน้าที่การงาน องค์การอาจจะประสบกับความสำเร็วจึได้หากองค์การนั้นมีโครงสร้างและการจัดองค์การที่ดี อย่างไรก็ตามงานขององค์การนั้นจะไม่สามารถดำเนินการไปได้เลยตั้งแต่จุดเริ่มต้น ถ้าหากขาดกำลังคนหรือผู้บริหารหรือได้นที่ปราศจากความสามารถ (Incapability) เข้ามาปฏิบัติงาน ดังนั้น ทุก ๆ องค์การจึงมีส่วนประกอบที่สำคัญและขาดเสียไม่ได้ นั่นก็คือ คุณภาพของนในองค์การ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บริหารที่มีคุณภาพ

ปัญหาในการจัดคนและเจ้าหน้าที่นั้นอยู่ที่การจะเลือกสรรคนที่มีความรู้และความสามารถเข้าทำงาน ปัญหาในการประเมินคุณค่าและการพัฒนาบุคคล ปัญหาในการคัดเลือกผู้บริหารและปฏิบัติงานในระดับต่าง ๆ กัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานในตำแหน่งผู้บริหาร ซึ่งเป็นงานที่ยากและมีความสำคัญมาก เพราะจะต้องเลือกคนที่มีคุณภาพ มีความรู้ความเหมาะสมแล้วยังต้องเป็นบุคคลที่มีคุณสมบัติของการเป็นนักบริหาร (Managerial Skills) ด้วย^๑

^๑ Ernest Dale, Management: Theory and Practice (New York: McGraw Hill Book Company, 1965), p.400.

^๒ Kenneth H. Killen, *op.cit.*, p. 137

^๓ ชงชัย สันติวงษ์, เรื่องเดิม, หน้า ๒๗.

องค์ประกอบของการจัดคนและเจ้าหน้าที่

ในการจัดคนและเจ้าหน้าที่นั้น เป็นกระบวนการทางด้านการบริหารบุคคล (The Personnel Management Process) ซึ่งมีวิธีการดังนี้ คือ

๑. การวางแผนกำลังคน (Manpower Planning) นับเป็นหน้าที่ประการแรกในการจัดคนและเจ้าหน้าที่เพื่อเข้าปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ผู้บริหารจะต้องวางแผนและคาดการณ์เอาไว้ล่วงหน้า ว่าในอนาคตของกิจการจะต้องการบุคคลและเจ้าหน้าที่เข้าทำงานในตำแหน่งหน้าที่ต่าง ๆ เป็นจำนวนมากมายเพียงใด ผู้บริหารจะต้องทราบถึงคุณสมบัติของผู้ที่จะทำงานในแต่ละหน้าที่ ซึ่งในการนี้ผู้บริหารจะต้องทำการวิเคราะห์งาน (Job Analysis) เพื่อที่จะทราบถึงจำนวนและคุณสมบัติของบุคคลที่จะเข้าทำงานเหล่านั้น ในการวางแผนกำลังคนนี้จะช่วยให้ผู้บริหารได้ทราบถึงจำนวนและประเภทของบุคคลที่จะเข้ารับตำแหน่งหน้าที่ และมีโอกาสเตรียมการและเสาะหากำลังคนจากแหล่งต่าง ๆ ตลอดจนมีเวลาในการคัดเลือกบุคคล หรือเมื่อได้บุคคลมาแล้วก็ยังขาดคุณสมบัติบางประการอยู่ ก็สามารถที่จะให้การฝึกอบรมและพัฒนาบุคคลได้

การวิเคราะห์ความหมาย

ก. กระบวนการกระจายตำแหน่ง หน้าที่ หรืองานที่ต้องทำออกเป็นส่วน ๆ ไปว่าจะทำอะไร ทำอย่างไร ต้องการความชำนาญและความรู้อย่างไร มีการใช้เทคนิคทางการจัดการ เช่น การฝึกอบรม การบรรจุ การจำแนกตำแหน่ง และการแยกประเภทของงาน

ข. การประกาศผลที่ได้จากข่าวสารต่าง ๆ

ค. ในทางการบริหารงานบุคคลหมายถึงการวิเคราะห์ในทุกตำแหน่ง เพื่อการเตรียมรู้ถึงคุณสมบัติที่ต้องการตามตำแหน่ง และความสัมพันธ์กับตำแหน่งชั้น และกับการจัดตั้งอื่น ๆ การวิเคราะห์งานอาจเป็นพื้นฐานของการประเมินงาน (Job Evaluation) ใน อนุสัญญาจรรยาบรรณ, ศัพท์และความหมายทางการบริหาร, (พระนคร, แพร่พิทยา, ๒๕๑๕), หน้า ๑๒๗.

๒. การสรรหามบุคคล (Recruitment) เป็นหน้าที่สำคัญต่อการวางแผนกำลังคน โดยการพยายามสรรหาคณะบุคคลที่มีคุณสมบัติและจำนวนที่ต้องการตามแผนที่วางเอาไว้ แต่มักจะประสบปัญหาในการสรรหาผู้บริหาร หรือผู้ที่มีความสามารถสูงเข้าปฏิบัติงาน เนื่องจากหายากและมีเป็นจำนวนน้อย การสรรหาแบ่งออกเป็น ๒ แบบ คือ^๑

๒.๑ การสรรหาจากภายในองค์กรของ (Promotion from within)^๒ โดยการเลื่อนตำแหน่งแก่ผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในองค์กรนั้นอยู่แล้ว และเป็นผู้ที่มีความเหมาะสม มีความสามารถและมีผลงานดีเด่น เป็นการสนับสนุนให้ความก้าวหน้าแก่ผู้ปฏิบัติงาน ทำให้เกิดขวัญและกำลังใจแก่ผู้ทำงานในองค์กร และผู้ปฏิบัติงานในองค์กรที่ได้รับการเลื่อนตำแหน่งจะมีความคุ้นเคยและมีประสบการณ์กับงานนั้นด้วย แต่ข้อเสียก็คือ ทำให้ขาดบุคคลจากแหล่งอื่นที่จะทำประโยชน์หรือมีทัศนคติที่ใหม่และเหมาะสมให้แก่องค์กร

๒.๒ การสรรหาจากแหล่งภายนอก (Selection of Key Executives from Outside) เป็นการสรรหามบุคคลที่มีความคิดแปลกใหม่ และมีทัศนคติกว้างขวางพร้อมกับข้อแก้ไขปรับปรุงองค์กรซึ่งคนในองค์กรเองอาจจะมองไม่เห็นปัญหานี้ แต่การสรรหาจากแหล่งภายนอกจะประสบปัญหาคือ หามบุคคลที่เหมาะสมหรือมีคุณสมบัติตามที่ต้องการได้ยาก เพราะบุคคลเช่นนั้นจะได้งานหรือตำแหน่งหน้าที่ในองค์กรอื่นเสียก่อนแล้ว ทำให้ต้องมีการแข่งขันหรือแก่งแย่งผู้บริหารที่มีความสามารถสูง โดยเฉพาะในวงการธุรกิจที่จะต้องมีการแข่งขันกันอยู่เสมอ

๓. การคัดเลือก (Selection) ในการคัดเลือกเพื่อให้ได้คนที่มีคุณสมบัติที่คนกระทำได้ยาก เพราะการใช้เทคนิคและวิธีการคัดเลือกนั้นไม่สามารถรับรองได้ว่าเมื่อเลือกมาแล้วจะได้คนที่มีความต้องการ นอกจากจะคอยสังเกตคุณสมบัติในภายหลัง แต่การคัดเลือกก็ยังเป็นสิ่งสำคัญ เพื่อเป็นการทดสอบเพื่อคัดเลือกคนที่มีคุณภาพเหมาะสมกับงาน โดยการให้การสอบสัมภาษณ์ (Interview) การดูประวัติส่วนตัว (Past Records) และจากการทดสอบต่าง ๆ ซึ่งมักจะใช้พร้อม ๆ กันไป เพื่อให้การคัดเลือกมีความแน่นอนและมั่นใจได้มากขึ้น

^๑ Earnest Dale, op.cit., pp. 401 - 423.

^๒ สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหารงานบุคคลแผนใหม่, เรื่องเดิม, หน้า ๖๕.

^๓ Koortz & O'Donnell, Management, op.cit., p.462.

๔. การสับเปลี่ยนตำแหน่งหน้าที่ (Transfer) เพื่อเป็นการโยกย้ายความเหมาะสมหรือมิให้เกิดความเบื่อหน่ายในตำแหน่งหน้าที่ประจำ หรือเพื่อเกิดความคุ้นเคยและรู้จักงานในหน้าที่อื่น ๆ ใ้กว้างขวางมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ มิใช่เป็นการเปลี่ยนสถานะ (Status) เพิ่มหรือลดตำแหน่งลงไป และมีใช่เป็นการปรับเพิ่มเงินเดือน คือ อยู่ในสถานะตำแหน่งเดิมเพียงแต่เปลี่ยนหน้าที่การงานเป็นแบบอื่น

๕. การให้ความสนับสนุน (Promotion) หมายถึงการเลื่อนตำแหน่งหน้าที่การงานให้สูงขึ้นกว่าเดิม รวมทั้งเปลี่ยนสถานะภาพและปรับเพิ่มเงินเดือนให้มากขึ้น เพื่อเป็นการบำรุงขวัญและกำลังใจของผู้ปฏิบัติงานที่มีความรู้ความสามารถ ตลอดจนเป็นตัวอย่างใหญ่ปฏิบัติงานคนอื่น ยึดถือเป็นแบบอย่าง การให้ความสนับสนุนจะกระทำโดยการประเมินผล (Appraisals) ซึ่งพิจารณาจากผลงานที่ได้รับหรือได้ทำมาแล้วเป็นหลัก

๖. การฝึกอบรมและพัฒนาบุคคล (Training and Development) เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานได้รับการฝึกอบรมหรือการชี้แจงเกี่ยวกับสภาพของการทำงานที่เปลี่ยนแปลงหรือความก้าวหน้าของวิทยาการ เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถปรับปรุงตัวให้มีประสิทธิภาพขึ้น และทำงานอย่างเต็มที่กับมีคุณภาพ ผู้บริหารจึงต้องมีการให้การฝึกอบรม เริ่มตั้งแต่การฝึกอบรมให้แก่ผู้เข้ามาทำงานใหม่ หรือเป็นผู้ฝึกงาน (Apprenticeship Training) การฝึกอบรมระดับผู้ควบคุม (Supervisory Training) ไปจนถึงการ พัฒนาบุคคลระดับผู้บริหาร (Management Development)

๗. การประเมินผลการปฏิบัติงาน (Performance Evaluation) เป็นการประเมินค่าของผู้ปฏิบัติงานแต่ละคนตามความสามารถ โดยพิจารณาจากปริมาณและคุณภาพของงานที่ผู้บังคับบัญชามั่นทนหรือลงความเห็นเอาไว้ หรือจากการสังเกตและเปรียบเทียบกับผู้ปฏิบัติงานคนอื่น ในเวลาที่กำหนดเพื่อเป็นเครื่องประกอบการพิจารณาตอบแทนความดีความชอบให้แก่ผู้ปฏิบัติงานนั้น การประเมินผลงานจะช่วยให้เกิดความยุติธรรมในการ เปรียบเทียบการปฏิบัติงานระหว่าง

^๑Tarnes Dale pp. cit., p. 413.

^๒Ibid., p.419.

^๓Richard O. Anderson, op.cit., p.89.

ผู้ปฏิบัติงานด้วยกันเอง แต่ในการประเมินผลงานนี้จะต้องกำหนดมาตรฐานขึ้นเพื่อใช้เป็นเครื่องเปรียบเทียบว่าผลงานนั้นถูกต้องหรือแตกต่างไปจากมาตรฐานเพียงไร วิธีในการประเมินผลงานให้โดยมาตรฐานมีหลายวิธีการด้วยกัน ซึ่งได้แก่

๗.๑ การให้คะแนนโดยตาราง (Graphic Rating) โดยกำหนดคุณสมบัติต่าง ๆ ไว้บนแกนมาตราส่วน (Scale) แล้วผู้ประเมินจะพิจารณาคณะสมบัติของผู้ถูกประเมินว่าควรอยู่ในขั้นใด แล้วจึงรวมคะแนนของคณะสมบัติแต่ละข้อของผู้ถูกประเมินได้รับอันเป็นคะแนนรวมทั้งหมดของผู้ถูกประเมินคนนั้น

๗.๒ การประเมินผลโดยหัวหน้างาน (Supervisor Rating) โดยผู้ที่เป็
หัวหน้างานจะประเมินผลของผู้ใต้บังคับบัญชาว่ามีความก้าวหน้าหรือไม่ โดยใช้การสังเกตการณ์ (Observation Method) แต่วิธีนี้จะไม่ได้ผลถ้าหัวหน้างานขาดความยุติธรรมในการประเมินผล

๗.๓ วิธีการจัดอันดับ (Ranking System) เป็นการนำเอาผลงานมาเปรียบเทียบกัน เพื่อพิจารณาจัดอันดับหน้าที่และความรับผิดชอบของงานตามปริมาณของงานหรือความยากง่าย ความชำนาญในการปฏิบัติงาน และนำมาจัดเป็นลำดับตามผลงานและเฉลี่ยอันดับงานทั้งหมดอีกครั้ง เพื่อหาผลสรุป

๗.๔ การประเมินผลโดยมีผู้ประเมินผลหลายคน (Multiple Rating) เป็นการประเมินผลโดยมีผู้บังคับบัญชาหลายคนร่วมกันพิจารณาผลงานที่ผู้บังคับบัญชาแต่ละคนได้ประเมินผลของผู้ใต้บังคับบัญชามาก่อนแล้ว และนำเข้าที่ประชุมเพื่อพิจารณาให้เกิดความเป็นธรรม ถูกต้อง และแน่นอนอีกอย่างน้อยหนึ่งครั้ง

๗.๕ การประเมินผลตามผลปฏิบัติงาน (Appraisal by Result) เป็นการกำหนดผลของการปฏิบัติงานเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา โดยวิเคราะห์จากผลงานที่ผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาร่วมกันศึกษาลักษณะของงาน กำหนดวัตถุประสงค์ในการทำงาน และร่วมประเมิน

ผลงานด้วยกัน เมื่อมีข้อบกพร่องผู้บังคับบัญชาจะให้คำแนะนำและสั่งสอนด้วย วิธีนี้จะก่อให้เกิดผลดีใน
การทำงาน และช่วยให้เกิดความสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาอีกด้วย

เนื่องจากการจัดคนและเจ้าหน้าที่นี้เกี่ยวข้องกับการกำหนดโครงสร้างขององค์การ คือ
เป็นการเลือกสรรประเมินคุณค่าและพิจารณาบุคคลที่เหมาะสม เพื่อบรรจุในตำแหน่งที่กำหนดตาม
โครงสร้างขององค์การนั้น เพราะฉะนั้น การจัดคนและเจ้าหน้าที่จึงมีความสัมพันธ์กับโครงสร้าง
ขององค์การโดยตลอด โครงสร้างขององค์การอาจจะดี แต่ถ้าได้บุคคลที่ไม่เหมาะสมจะทำให้
องค์การไม่สามารถพัฒนาให้ก้าวหน้าไปได้ ปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญที่สุดก็คือ การขาดแคลนกำลัง
พล โดยเฉพาะในระดับผู้บริหาร ^๒ ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องเลือกหาผู้บริหาร เข้าทำการบริหาร
งานหรือปกครองบังคับบัญชาผู้ปฏิบัติงาน เพื่อให้งานขององค์การบรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

การคัดเลือกผู้บริหาร

กล่าวได้ว่าความสำคัญขององค์การที่ขึ้นอยู่กับคุณภาพของผู้บริหาร เป็นอย่างมากทีเดียว
และกิจการของงานในองค์การนั้นไม่มีอะไรสำคัญเท่ากับการเลือกหาผู้บริหาร เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ ^๓
ในการคัดเลือกผู้บริหารนั้นไม่เป็นการจำกัดเวลาดา เพราะจะคัดเลือกผู้บริหารเพื่อเข้าปฏิบัติงานทั้ง
ในปัจจุบันและสำหรับการบริหารในอนาคตด้วย การคัดเลือกผู้บริหารแบ่งออกเป็น ๒ ระดับ คือ ^๔

- ๑. การคัดเลือกผู้บริหารในระดับผู้ควบคุมงานขั้นต้น โดยการพิจารณาคุณสมบัติของผู้
แข่งขันทั้งหมด แล้วพิจารณาจากความเหมาะสม และความสามารถต่าง ๆ ของผู้แข่งขันแต่ละคน จาก
นั้นจึงทำการคัดเลือกผู้สมัครแข่งขันตามคุณสมบัติข้างต้น

^๑ Koontz & O'Donnell, Management, op.cit., p.451.

^๒ Ibid, p.459.

^๓ Peter F. Drucker, Concept of the Corporation. (New York: The John Day Company, Inc., 1946), p.31 as cited by Harold Koontz & Cyril O'Donnell, Management., op.cit., p.472.

^๔ Ibid, pp.475 - 487.

๒. การคัดเลือกผู้บริหารในระดับกลางและระดับสูง การคัดเลือกแบบนี้ต่างกับการคัดเลือกผู้บริหารในระดับผู้ควบคุมขั้นต้น เพราะผู้บริหารในระดับกลางและระดับสูงนี้จะมีประสบการณ์ในการทำงานมาแล้ว ซึ่งผู้บริหารตามแบบแรกยังไม่มี ดังนั้น การคัดเลือกผู้บริหารในระดับนี้จึงเป็นการคัดเลือกผู้ที่ประสบความสำเร็จในการทำงานมาากนน้อยกว่ากันแค่นั้น ใครเหมาะสมและมีพื้นฐานในการทำงานในอดีตมาแล้ว และมีความสามารถจะเป็นผู้บริหารที่ดีในอนาคตได้ ก็จะได้รับคัดเลือก

การคัดเลือกปฏิบัติงาน

ถึงแม้ความสำคัญของการจะขึ้นอยู่กับคุณภาพและความสามารถของผู้บริหารที่จะดำเนินการผลักดันให้งานประสบความสำเร็จได้ แต่ผู้บริหารก็ต้องอาศัยปฏิบัติงานเป็นส่วนประกอบในการดำเนินงานไปสู่เป้าหมายนั้นได้ และถ้าไม่มีปฏิบัติงาน องค์การก็จะตั้งอยู่ไม่ได้เช่นกัน ในการคัดเลือกปฏิบัติงานมีความยุ่งยากน้อยกว่าการคัดเลือกผู้บริหาร เพราะปฏิบัติงานเป็นผู้กระทำตามที่ผู้บริหารสั่งการ หรือทำงานตามที่ได้รับมอบหมาย การคัดเลือกจึงกระทำได้โดยการทดสอบ (Test) ต่าง ๆ ซึ่งได้แก่ การสอบเป็นกลุ่มในลักษณะของการสอบข้อเขียน เพื่อวัดความรู้ทางวิชาการว่ามีมากน้อยเพียงใด หรือการตรวจสอบจากคุณสมบัติว่าครบถ้วนตามที่ต้องการหรือไม่ หรือการตรวจสอบโดยให้ทดลองปฏิบัติงาน การสอบปากเปล่าเพื่อวัดความสามารถไหวพริบ และการตรวจสอบสุขอนามัยของร่างกายเพื่อให้ได้ปฏิบัติหน้าที่ที่มีร่างกายและสุขภาพสมบูรณ์

สรุปความสำคัญของการจัดคนและเจ้าหน้าที่นี้ อยู่ที่การสรรหาและคัดเลือกปฏิบัติงานที่ดีและเหมาะสมที่สุด เพื่อทำงานขององค์การให้สำเร็จลุล่วงไป จึงมีความจำเป็นที่จะต้องได้คนที่มีความรู้ความสามารถ โดยเฉพาะตำแหน่งผู้บริหารงานซึ่งจะเป็นผู้ดำเนินงานให้ก้าวหน้าไปได้ อย่างราบรื่น อย่างไรก็ตาม ความสำคัญของปฏิบัติงานก็เป็นสิ่งจำเป็นด้วย ดังนั้น ในการจัดคนและเจ้าหน้าที่ให้เหมาะสมกับองค์การจึงต้องมีการวางแผนกำลังคน การสรรหา และการคัดเลือกโยกย้ายตำแหน่งหน้าที่ การให้ความสนับสนุน และฝึกอบรม ตลอดจนการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติงานภายในองค์การนั้น เพื่อให้งานขององค์การดำเนินไปได้ และในขณะเดียวกันการจัดคนและเจ้าหน้าที่ก็เป็นการพยายามเพิ่มคุณสมบัติของทั้งผู้บริหารและปฏิบัติงานให้มีความสามารถและประสิทธิภาพในการบริหารเพิ่มขึ้นด้วย

การอำนวยการ Directing

การอำนวยการ คือ การใช้การติดต่อสื่อสารและภาวะผู้นำร่วมกับสองประการ เพื่อที่จะกระตุ้นให้ผู้นับตั้งบัญชาได้ทำงานอย่างเต็มที่ และทำให้องค์การประสบผลสำเร็จตามที่ตั้งเป้าหมายเอาไว้ ในการอำนวยการนี้ ผู้บริหารจะต้องใช้หลัก ๓ ประการที่สำคัญ คือ การจูงใจ (Motivation) การติดต่อสื่อสาร (Communication) และภาวะผู้นำ (Leadership) เป็นหลักในการแนะนำให้ผู้นับตั้งบัญชาได้ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้การอำนวยการยังหมายความถึง การบริหารงานซึ่งมีความมุ่งหมายที่จะให้ผู้นับตั้งบัญชาที่มีความเข้าใจในหน้าที่การงานของตน และอุทิศตนให้แก่งานอย่างเต็มที่ เพื่อให้งานนั้นบรรลุตามวัตถุประสงค์ ดังนั้น การอำนวยการจึงเป็นศิลป์ในการบริหารงานอย่างหนึ่ง เช่น การใช้หลักจูงใจ การมีมนุษยสัมพันธ์ (Human relations) การตัดสินใจวินิจฉัยสั่งการ (Decision-making) การใช้การติดต่อสื่อสารตลอดจนภาวะผู้นำกับบุคคลในหน่วยงาน ซึ่งเป็นหน้าที่ที่ผู้บริหารหรือผู้นับตั้งบัญชาจะต้องใช้ความสามารถและความชำนาญงานและทักษะ (Skills) ตลอดจนการตัดสินใจที่ดี เพื่อให้การอำนวยการได้ผลและเป็นไปตามแผนงานขององค์การนั้น

ความมุ่งหมายของการอำนวยการ

ในการอำนวยการจะต้องคำนึงถึงความมุ่งหมายหลัก ๗ ประการ คือ

๑. หลักการอำนวยการตามวัตถุประสงค์ (The Principle of Directing Objective) โดยยึดถือหลักว่า ถ้าหากการอำนวยการมีประสิทธิภาพมากเท่าใด ผู้นับตั้งบัญชาก็จะอุทิศตนให้กับเป้าหมายของงานที่องค์การกำหนดได้มากยิ่งขึ้นเท่านั้น เพื่อที่จะให้การอำนวยการมีผลดีนั้น นอกเหนือไปจากการวางแผน การจัดองค์การและโครงสร้าง การจัดคนและเจ้าหน้าที่ และการควบคุมแล้ว ยังต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ด้วย โดยการที่การอำนวยการจะต้องหาทางให้ผู้นับตั้งบัญชาสามารถเข้าใจและมองเห็นเป้าหมายตลอดจนมีบทบาทในกิจกรรมร่วมกัน จึงจะทำให้งานบรรลุตามวัตถุประสงค์ของการได้

^๑ Kenneth H. Killen, op.cit., p.77.

^๒ Koontz & O'Donnell, Principles of Management, op.cit., p.497.

๒. หลักการของวัตถุประสงค์ที่สอดคล้องกัน (The Principle of Harmony of Objective) เนื่องจากมักจะมี ความสับสนและความแตกแยกในเรื่องวัตถุประสงค์ของผู้ปฏิบัติงานแต่ละคนซึ่งมักจะขัดกันกับวัตถุประสงค์ขององค์การ การประสานงานและความสอดคล้องกันจึงเป็นหลักการที่สำคัญที่การอำนวยความสะดวกทำให้เกิดขึ้น เพื่อให้เกิดความกลมกลืน และประสานกันระหว่างวัตถุประสงค์ขององค์การและของผู้ปฏิบัติงาน ผู้บริหารงานจำเป็นต้องหาทางกำจัดความเฉยเมย (Ignorance) ความทะเยอทะยาน (Ambition) ความเห็นแก่ตัว (Selfishness) ความเกียจคร้าน (Laziness) และความอ่อนแอของบุคคล ที่คงอยู่ในองค์การต่าง ๆ นั้นให้หมดไป ดังนั้น ถ้าหากมีการอำนวยความสะดวกที่มีประสิทธิภาพมากเท่าใด ก็หมายความว่าบุคคลแต่ละคนในหน่วยงานนั้นก็ย่อมรับเข้าใจ และยินยอมให้เป้าหมายส่วนตัวสอดคล้องและไม่ขัดกับเป้าหมายหลักขององค์การ

๓. หลักการมีเอกภาพในการบังคับบัญชา (The Principle of Unity of Command) หลักการที่เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความต้องการของผู้บังคับบัญชาที่ต้องการให้มีผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว โดยอาศัยเหตุผลที่ว่า ถ้าหากบุคคลแต่ละคนมีการทำงานและมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับผู้บังคับบัญชามากเพียงใด ก็จะมีปัญหาและอุปสรรคในการทำงานน้อยลงมากเท่านั้น ปัญหาความไม่ซื่อสัตย์ ความขัดแย้งต่าง ๆ ก็จะน้อยลงไปด้วย เอกภาพในการบังคับบัญชาจะมีปรากฏให้เห็นเด่นชัดในหน่วยทหาร โดยการใช้ผู้บังคับบัญชามอบอำนาจสิทธิขาดให้แก่ผู้บังคับบัญชา ซึ่งทำให้เห็นว่าการมอบหมายงานและภารกิจดำเนินไปด้วยดี ถึงแม้ว่าประสิทธิภาพในการทำงานของผู้บังคับบัญชาอาจจะมีเพียงเล็กน้อยก็ตาม

๔. หลักการมอบอำนาจหน้าที่ (The Principle of Delegation) การอำนวยความสะดวกที่จะแบ่งเบาภาระหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาลงไปมาก ถ้าหากผู้บังคับบัญชาได้มอบหมายอำนาจหน้าที่ให้แก่ผู้บังคับบัญชาในลักษณะกว้าง ๆ (General Statement) หรือในลักษณะของหน้าที่เฉพาะกรณี (Case) ทั้งนี้ ผู้บังคับบัญชายอมตระหนักหรือทราบล่วงหน้าถึงผลที่จะได้รับว่าจะออกมาในรูปแบบใด แต่ทำไมทราบถึงผลลัพธ์และคิดว่า การมอบอำนาจหน้าที่ให้ผู้บังคับบัญชาไปปฏิบัติตามความเหมาะสมเป็นเรื่อง ๆ ไปก็ได้

๕. หลักการติดต่อสื่อสาร (The Principle of Communication) การติดต่อสื่อสารเป็นปัจจัยที่สำคัญของการอำนวยความสะดวก เพราะการติดต่อสื่อสารจะช่วยให้การอำนวยความสะดวกดำเนินไปได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ลักษณะของการติดต่อสื่อสารทั้งแบบข้างบนลงล่าง และล่างขึ้นข้างบน (Downward-upward Communication) หรือเป็นการติดต่อสื่อสารในระบบสองทาง (Two-way Communication) ซึ่งเป็นการติดต่อกันโดยตรงระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา

๖. หลักการความรับผิดชอบ (The Principle of Responsibility) หมายถึงการที่ผู้บังคับบัญชาจะต้องคำนึงถึงคำสั่ง (Order) ที่มอบให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชาหรือผู้ปฏิบัติงานว่าคำสั่งนั้นอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงานอย่างแท้จริง เพราะถ้าไม่แน่ใจผู้ปฏิบัติงานอาจหลีกเลี่ยงหรือไม่รับผิดชอบ หรือการขาดประสิทธิภาพและขาดความชำนาญ เพราะไม่คุ้นเคยกับงาน ทำให้ปฏิบัติงานได้ไม่เต็มที่ ผู้บริหารจึงต้องมอบความรับผิดชอบให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน โดยออกเป็นกฎ ระเบียบ หรือคำสั่งที่ชัดเจน

๗. หลักการตรวจตราผลงาน (The Principle of Supervision) เมื่อได้มีการสั่งงานแล้ว จะต้องมีการตรวจตราและติดตามดูแลงานด้วย ซึ่งมี ๒ ลักษณะของการจับผิด แต่การอำนวยความสะดวกนั้นจะต้องติดตามดูแลการปฏิบัติงาน เพื่อมิให้เกิดปัญหาหรืออุปสรรคในการบริหารงาน และเมื่อเกิดปัญหาขึ้นมา ผู้บังคับบัญชาจะต้องหาทางแก้ไขและดำเนินงานใหม่ การตรวจตราผลงานยังเป็นการสร้างความเข้าใจอันดีและก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาภายในหน่วยงานอีกด้วย.

องค์ประกอบของการอำนวยความสะดวก

การอำนวยความสะดวกที่ดีจะต้องประกอบด้วยส่วนสำคัญ ๓ ประการ คือ

๑. การมุ่งใจ (Motivation)
๒. การติดต่อสื่อสาร (Communication)
๓. ภาวะผู้นำ (Leadership)

^๑ Koontz & O'Donnell, Principles of Management, op.cit., p.99

ซึ่งแยกออกพิจารณาได้ ดังนี้

การจูงใจ (Motivation)

การจูงใจคือวิธีการในการชักจูงให้คนใช้ความสามารถที่มีอยู่ เพื่อทำงานให้สำเร็จ ลุล่วงไปตามเป้าหมายขององค์การ การจูงใจเป็นวิธีที่จะสร้างความร่วมมือของผูปฏิบัติงานใน องค์การให้มีความสามัคคีและมีความร่วมมือรวมใจกันเข้าปฏิบัติหน้าที่ ภารกิจขององค์การให้ลุล่วง ไป นอกจากนี้การจูงใจยังเป็นวิธีการที่จะชัก นำให้พฤติกรรมของบุคคลแต่ละคนเข้ามารวมกัน เพื่อปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน ซึ่งพฤติกรรมของคนจะเกิดขึ้นได้ต้องมีแรงจูงใจ (Motive) แขนงเหตุจูงใจอันสำคัญของบุคคลก็คือความต้องการ (Needs) ^๒

A.H. Maslow อธิบายถึงการจูงใจและความต้องการของมนุษย์ในทฤษฎีทั่วไป เกี่ยวกับการจูงใจ (Maslow's General Theory of Human Motivation) หรือเรียกว่า ทฤษฎีลำดับของความ ต้องการ (Needs-Hierarchy Theory) ^๓ ซึ่งประกอบด้วย ความ ต้องการทางร่างกาย ความต้องการความปลอดภัย ความต้องการทางสังคม ความต้องการ ได้รับความยกย่องในสังคมหรือความมีชื่อเสียง และความต้องการที่จะได้รับความสำเร็จตาม ความนึกคิด

Frederick Herzberg อธิบายถึงการจูงใจในลักษณะที่แสดงถึงความพอใจ ในงานที่ทำ ความพอใจนี้ก็คือสิ่งจูงใจ (Incentive) ที่จะปฏิบัติงานนั่นเอง ไม่เหมือนกับของ Maslow ที่ใช้ความต้องการเป็นสิ่งจูงใจโดย Herzberg กำหนดทฤษฎี Motivation-Hygiene Theory ซึ่งมีปัจจัยในการจูงใจอยู่ ๒ ประการ คือ ประการแรกได้แก่ตัวกระตุ้น (Motivators) อันได้แก่ความสำเร็จของงาน ความรับผิดชอบที่มากขึ้น และโอกาสที่จะก้าวหน้า ส่วนปัจจัยอีกประการหนึ่ง คือ สุขอนามัย (Hygiene Factors) หมายถึงการธาดิจ

^๑ Kenneth H. Killen, op.cit., p. ๑๑.

^๒ สมพงษ์ เกษมนลิน, การบริหารงานบุคคลแผนใหม่, เรื่องเดิม, หน้า ๓๐๒.

^๓ สมยศ นาวิการ, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการบริหาร, เรื่องเดิม, หน้า ๑๗๒.

ลาป่วย การลาพักร้อน สวัสดิภาพและอนาถของพนักงาน นอกจากนี้ Herzberg ยังเสนอวิธีการเพิ่มหน้าที่และความรับผิดชอบในการปฏิบัติงาน (Job Enrichment) อีกด้วย

Douglas McGregor ได้อธิบายถึงการจูงใจโดยใช้ทฤษฎี X (Theory X) และทฤษฎี Y (Theory Y) จากแนวความคิดตามทฤษฎี X ที่ว่า คนมีความเกียจคร้านและหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบ จึงจำเป็นต้องบังคับให้ทำงาน ส่วนทฤษฎี Y เชื่อว่า คนโดยทั่วไปจะให้ความร่วมมือสนับสนุน มีการควบคุมตนเอง และมีความรับผิดชอบต่องานและหน้าที่^๒

นอกจากนี้ยังมีผู้คิดหลักและแนวความคิดในการจูงใจอีกหลายคนที่ได้พยายามทดลองและหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับแนวความคิดในการจูงใจแบบเก่า ตลอดจนการแนะนำแนวความคิดใหม่ ๆ เกี่ยวกับการจูงใจขึ้นมาแทนที่อยู่เสมอ

ประเภทของการจูงใจ

แนวทางในการจูงใจมีอยู่หลายวิธีด้วยกัน ขึ้นอยู่กับผู้บริหารที่จะเลือกใช้ให้เหมาะสมกับบุคคล ความลักษณะของงาน และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ประเภทของการจูงใจอาจออกเป็น ๓ แบบ คือ (๑) การให้รางวัลและส่งเสริมกำลังใจ และการลงโทษ (Reward-and-Punishment System) (๒) สิ่งจูงใจที่เป็นเงิน (Financial Incentive) ด้วยการจ่ายค่าตอบแทนเป็นเงินโดยตรง กับสิ่งจูงใจในการอ้อม ได้แก่การให้ประโยชน์เกื้อกูล (Fringe Benefit) เช่น การให้เงินบำนาญ การให้สวัสดิการ เพื่อเป็นการสนับสนุนให้การปฏิบัติงานดีขึ้น (๓) สิ่งจูงใจที่ไม่ใช่เงิน (Non-financial Incentive) เป็นการจูงใจทางค่านิยมพฤติกรรม และจิตใจของผู้ปฏิบัติงาน เช่น การยกย่องชมเชย การให้

^๑ Howard E. Mc Curdy, Public Administration: A Synthesis (Menlo Park, California: Cummings Publishing Company, Inc., 1977), p.277.

^๒ ดูรายละเอียดในคำนิยามบทที่ ๑ และเพิ่มเติมใน Douglas Mc Gregor, The Human Side of Enterprise (New York: Mc Graw-Hill Book Company, 1967), pp. 33 - 34, pp. 47 - 48.

ความมีใจ โอกาสที่จะก้าวหน้า ซึ่ง Chris Argyris เรียกว่า พลังทางจิตวิทยา (Psychological Energy) *

เทคนิคในการจูงใจ^๒

ในการจูงใจบุคคลให้ปฏิบัติงานเพื่อองค์กรนั้น จำเป็นจะต้องมีเทคนิคและวิธีการในการจูงใจดังนี้ คือ

๑. การดำเนินการอย่างเข้มแข็ง (Be Strong) โดยผู้บริหารจะเข้มงวดกวดขันวิธีการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติงาน หากฝ่าฝืนหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ก็จะใช้การขู่เชิญและลงโทษ ซึ่งถือว่าเป็นการใช้ความรุนแรงเป็นเทคนิคในการจูงใจ

๒. การดำเนินการอย่างอ่อนโยน (Be Good) ผู้บริหารจะพยายามจัดสรรและสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรกับผู้ปฏิบัติงาน ทอบนองความตองการของผู้ปฏิบัติงาน ให้สวัสดิการและผลประโยชน์ต่าง ๆ

๓. การดำเนินการแบบไม่ใช้การต่อรอง (Implicit Bargaining) โดยกำหนดมาตรฐานในการทำงานให้ได้สัดส่วนกับชั่วโมงปฏิบัติงาน ถ้าปฏิบัติงานได้ตามเป้าหมายก็จะได้ผลตอบแทนตามที่ตกลงกันเอาไว้

๔. การจูงใจโดยการแข่งขัน (Competition Motivation) ให้การวัดผลเป็นเครื่องมือ โดยให้มีการแข่งขันกันปฏิบัติงานเป็นส่วนตัว หรือเป็นกลุ่ม ถ้าปฏิบัติงานได้ผลดีก็จะได้ผลตอบแทน เช่น เลื่อนเงินเดือน เลื่อนขั้น หรือตำแหน่ง นับเป็นการจูงใจอีกลักษณะหนึ่ง

๕. การชักจูงให้จูงใจตนเอง (Internalized Motivation) เป็นการสร้างความพึงพอใจในการปฏิบัติงานให้แก่ผู้ปฏิบัติงานเอง โดยการจูงใจให้มีส่วนร่วมและเกิดความรับผิดชอบ ตลอดจนการร่วมมือและการยอมรับในพวกพ้องเดียวกัน

* Koontz & O'Donnell, Principles of Management, op.cit., p.529.

^๒ สมพงษ์ เกษมสัน, การบริหาร, เรื่องเดิม, หน้า ๒๒๗ - ๒๒๘.

การติดต่อสื่อสาร (Communication)

การติดต่อสื่อสาร เป็นศิลปะที่สำคัญประการหนึ่งของการบริหาร เพราะในองค์การต่าง ๆ การติดต่อสื่อสารจะเป็นหนทางหลักของบุคคลในองค์การที่จะติดต่อสัมพันธ์กันได้ ในองค์การไม่ว่าจะเล็กหรือใหญ่ ที่มีการจัดองค์กรอย่างง่าย ๆ หรือมีการจัดองค์กรและโครงสร้างที่สลับซับซ้อนอย่างมากที่สุด การคงอยู่ขององค์การจะต้องขึ้นอยู่กับ การติดต่อสื่อสารทั้งสิ้น การบริหารงานขององค์การจะไม่สามารถดำเนินไปได้ถ้าขาดการติดต่อสื่อสาร เพราะการติดต่อสื่อสารเปรียบเหมือนสื่อที่จะติดต่อระหว่างผู้บังคับบัญชาไปยังผู้ใต้บังคับบัญชา และจากผู้ใต้บังคับบัญชาไปยังผู้บังคับบัญชาอีกทีหนึ่ง เพราะฉะนั้นไม่ว่าจะเป็นความคิด คำสั่ง ข้อคิดเห็น หรือข้อเสนอแนะ ตลอดจนรายงานต่าง ๆ ที่มีติดต่อกันภายในองค์การ หรือแม้กระทั่งการติดต่อกับภายนอกองค์การก็ต้องอาศัยการติดต่อสื่อสารทั้งสิ้น การติดต่อสื่อสารจึงประจักษ์เหมือนศูนย์กลางของการติดต่อระหว่างผู้บริหารด้วยกัน

องค์ประกอบของการติดต่อสื่อสาร

องค์ประกอบของการติดต่อสื่อสารนั้น มีความสำคัญที่จะช่วยให้ความคิด คำสั่ง หรือข้อคิดเห็นจากผู้บังคับบัญชาลงไปยังผู้ใต้บังคับบัญชาให้เป็นไปตามสายการบังคับบัญชา (Flow of Command) ถ้าขาดองค์ประกอบส่วนหนึ่งส่วนใดลงไปก็อาจทำให้การติดต่อสื่อสารขาดความต่อเนื่อง หรือไม่ได้ผลตามที่คาดคิดเอาไว้ การติดต่อสื่อสารมีองค์ประกอบดังนี้ คือ^๒

๑. ผู้ทำการติดต่อสื่อสาร (Communicator) ได้แก่ผู้พูด (Speaker) หรือผู้ส่ง (Sender) หรือผู้ออกคำสั่ง (Issuer)
๒. การติดต่อสื่อสาร โดยการให้สัญญาณ (Gesture) โดยคำพูด (Spoken words) หรือคำสั่ง (Order) เป็นระบบการติดต่อโดยตรง (Face-to-Face Communication) ได้แก่การพบกันหน้า สันติริษะ คำพูด โทรศัพท์ คำถาม คำตอบ

^๑Dalton Mc Farland, op.cit., p.562.

^๒สพพงศ์ เกษมสิน, การบริหาร, เรื่องเดิม, หน้า ๒๓๕.

^๓Robert W. Eckles et. al., op.cit., pp.250 - 251.

๓. การติดต่อสื่อสารโดยการใช้อักษรหรือลายลักษณ์อักษร (Written Communication) ได้แก่การออกระเบียบ คำสั่ง กฎข้อบังคับ การรายงาน นโยบาย ซึ่งถือว่าเป็น
 คำข่าวสาร (Messages)

๔. ผู้รับการติดต่อสื่อสาร (Communicatee) ได้แก่ผู้ฟัง (Addressee) และ
 ผู้ตอบ (Respondent)

๕. การตอบรับ (Response) ได้แก่คำตอบของผู้ตอบหรือปฏิกิริยาที่ผู้ฟังแสดง
 ตอบออกมา

กระบวนการในการติดต่อสื่อสาร

ในการติดต่อสื่อสารมีขั้นตอนที่สำคัญ ๖ ขั้นตอน คือ

๑. เกี่ยวกับตัวผู้ส่งข่าว หรือเนื้อหาของข่าวสารที่จะส่งออกไป
๒. ขั้นตอนการเข้ารหัสหรือการกำหนดข้อความของข่าวสาร
๓. การผ่านข่าวสารจากผู้ส่งข่าวไปยังผู้รับข่าว
๔. ผู้รับข่าวจะเปลี่ยนแปลงสภาพเป็นผู้แปลข่าวสาร
๕. ขั้นตอนการถอดรหัสข้อความของข่าวสาร
๖. มีการปฏิบัติตามข่าวสารหรือมีปฏิกิริยาโต้ตอบ ซึ่งเกิดจากผลลัพธ์ของข่าวสาร
 ที่ได้รับนั้น

สำหรับการติดต่อสื่อสารในการบริหารนั้น แตกต่างกับการติดต่อสื่อสารแบบอื่น ๆ

กล่าวคือ การติดต่อสื่อสารในการบริหาร เป็นการติดต่อสองทาง (Two-way Communication) คือ มีการส่งข่าวโดยผู้ทำการติดต่อสื่อสาร (Communicator) และมีผู้ตอบรับการติดต่อสื่อสาร
 นั้น (Communcatee) ด้วย จะขาดทั้งสองอย่างนี้ไม่ได้ เพราะในการติดต่อสื่อสารทำเป็นแบบ
 สองทางนี้ จะต้องเป็นผู้ข่าวสาร (Sender) มีสาร (Message) และมีผู้รับสาร (Receiver) ^๒

^๑ Ibid., pp.254-255.

^๒ พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนคราธิปพงศ์ประพันธ์, สื่อมวลชนคืออะไร, วันนักข่าว
 (พระนคร: โรงพิมพ์ประเสริฐศิริ, ๒๕๐๓), หน้า ๗๒.

ถ้าหากไม่มีผู้รับสารก็จะกลายเป็นการติดสื่อสารในแบบอื่นไป เช่น การติดสื่อสารในรูปของวิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ นั้น ไม่มีการตอบรับหรือมีผู้รับสาร เพียงแต่มีผู้ส่งสารเท่านั้น จึงเป็นการติดสื่อสารในแบบทางเดียวไป (One-way Communication)

ประเภทของการติดสื่อสาร

การติดสื่อสารจำแนกประเภทออกเป็นหลักใหญ่ ๆ ได้ ๓ ประเภท คือ

๑. การติดสื่อสารที่เป็นแบบแผน (Formal Communication) โดยมีการกำหนดระเบียบแบบแผนในการติดสื่อสารตามเส้นทางการบังคับบัญชา (Line of Authority) ที่กำหนดเอาไว้เป็นหลักฐาน ลักษณะของการติดสื่อสารจะเป็นในแบบข้างบนลงด้านล่าง และจากล่างขึ้นไปข้างบน (Downward-and-Upward Flow) โดยมีการติดสื่อสารตามสายการบังคับบัญชาจากผู้บังคับบัญชาลงไปยังผู้ใต้บังคับบัญชา และเป็นการตอบสนองหรือให้ความคิดเห็นจากผู้ใต้บังคับบัญชาขึ้นไปยังผู้บังคับบัญชา ซึ่งได้แก่คำสั่ง ระเบียบ ข้อบังคับ นโยบาย คำตักเตือน โดยการใช้อำนาจหรือเป็นอาัยลักษณะอักษร ในลักษณะของการติดสื่อสารจากข้างบนลงด้านล่าง และการเสนอรายงานผลการปฏิบัติ ข้อเสนอแนะ หรือการร้องทุกข์ เป็นลักษณะของการติดสื่อสารจากล่างขึ้นไปข้างบน

๒. การติดสื่อสารที่ไม่เป็นแบบแผน (Informal Communication) หมายถึงการติดสื่อสารที่ไม่ได้ดำเนินไปตามระเบียบแบบแผนที่กำหนดไว้ การดำเนินงานอาจข้ามขั้นตอน เช่น การติดสื่อสารเป็นในรูปบุคคลต่อบุคคล หรือใช้การรู้จักมักคุ้น หรือใช้อำนาจบารมี ทำให้การติดสื่อสารไม่เป็นไปตามลำดับชั้น

๓. การติดสื่อสารตามแนวนอน (Horizontal Communication) เป็นการติดสื่อสารของผู้ปฏิบัติงานในระดับเดียวกัน เช่น ระหว่างผู้ปฏิบัติงานกับผู้ปฏิบัติงาน ระหว่างผู้ควบคุมงานด้วยกันเอง และระดับผู้บริหารกับผู้บริหาร การติดสื่อสารตามแนวนอนนี้ไม่ได้เป็นไปตามลักษณะการติดสื่อสารที่ไม่เป็นแบบแผน เนื่องจากการติดสื่อสารแบบนี้

มักจะเป็นการสอบถามหรือปรึกษาหารือเป็นส่วนใหญ่ ไม่ใช้การดำเนินการติดต่อบริษัทที่ข้าม
ชั้นตอน

อุปสรรคในการติดต่อบริษัท

การติดต่อบริษัทมีความสำคัญและเป็นประโยชน์ต่อการบริหารงานมาก เพราะเป็น
เครื่องมือในการดำเนินการความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารกับผู้ปฏิบัติ แต่ก็มีอุปสรรคที่ทำให้เกิดปัญหา
ในการติดต่อบริษัทขึ้นหลายประการ คือ

๑. การใช้ภาษาหรือการให้สัญญาณที่ไม่ชัดเจน ทำให้การแปลความหมายผิดพลาดได้
๒. การขาดความรู้ในการแปลความหมาย คือ ไม่รู้วิธีในการอธิบายความหมายของ
ข่าวสารที่ได้รับออกมาอย่างไร ความไม่รู้วิธีการรายงานข่าวสารที่ถูกต้อง และไม่รู้อะไรบ้างที่ถูกต้อง
ซึ่งเป็นเรื่องที่สำคัญมาก ถ้าการรับฟังไม่ดีจะก่อผลเสียหายทำให้การแปลข่าวสารไม่ชัดเจน
ขาดตกบกพร่อง หรือเกิดความผิดพลาดอย่างมาก
๓. อุปสรรคในด้านพฤติกรรมของบุคคล ได้แก่ การไม่เชื่อถือในข่าวสารที่ได้รับจน
กว่าจะเห็นหรือประสบด้วยตนเอง การขาดความสนใจในข่าวสาร หรือทัศนคติของผู้รับข่าวสาร
ที่มีต่อข่าวสารในแง่ไม่ดี ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงข่าวสาร หรือปล่อยปละละเลยไม่ยอมรับข่าวสาร
๔. ความซับซ้อนขององค์การหรือการจัดสายการบังคับบัญชาไม่เป็นไปตามลำดับชั้น
ตอน มีผลทำให้การติดต่อบริษัทไม่เป็นไปตามลำดับชั้นด้วย เป็นเหตุให้การติดต่อบริษัทเกิดความ
ล่าช้าหรือหยุดชะงักลงได้
๕. เวลาในการติดต่อบริษัทนั้น เวลาเป็นสิ่งสำคัญมาก เพราะการใช้เวลาน้อย
เท่าใด ก็จะทำให้การติดต่อบริษัทกระจายออกไปได้มากเท่านั้น ข่าวสารทางประเภทต้องการ
ใช้ในเวลาที่จำกัด และต้องการความรวดเร็ว ชั้นตอนของการติดต่อบริษัทที่ดีจึงจะช่วยให้การ
ส่งและรับข่าวสารดำเนินได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

ภาวะผู้นำ Leadership

ภาวะผู้นำมีความหมายครอบคลุมไปถึงลักษณะของการ เป็นหัวหน้า หรือผู้บังคับบัญชา หรือการ เป็นผู้นำขององค์การและหน่วยงาน ตลอดจนเป็นผู้บริหารงานอีกด้วย ผู้นำจึงมีความสำคัญต่อองค์การประยุกต์หัวใจที่จะสูดจิตใจออกไปเลี้ยงร่างกาย ผู้นำที่ดีจะสามารถที่จะสร้างความเจริญก้าวหน้าให้แก่องค์การ หรือเป็นตัวอย่างในการปฏิบัติงานของผู้นร่วมงานและผู้ใต้บังคับบัญชา งานขององค์การบางแห่งประสบความสำเร็จอย่างสูง เนื่องมาจากผู้นำขององค์การที่ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ ไคลน และ เป็นพลังผลักดันให้งานขององค์การนั้นก้าวหน้าไปสู่ความสำเร็จหรือตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

ภาวะผู้นำหมายถึง ความสามารถของผู้บริหารที่จะทำงานขององค์การให้สำเร็จตามเป้าหมายโดยการทำงานร่วมกับผู้อื่น ภาวะผู้นำมีหลายระดับด้วยกัน คือ ตั้งแต่ผู้บริหารระดับแรก หรือผู้ควบคุม (First-line Supervision) ไปจนถึงประธานหรือผู้บังคับบัญชาสูงสุดขององค์การ^๒

ความสำคัญของภาวะผู้นำ

ภาวะผู้นำมีความสำคัญมากต่อการอยู่รอดขององค์การ^๓ องค์การยิ่งเจริญเติบโตมากขึ้นเท่าใด ความสำคัญของการ เป็นผู้นำก็ยิ่งมีมากขึ้นตามไปด้วยเท่านั้น การ เป็นผู้นำมิใช่เป็นกันได้ง่าย ผู้นำจะต้องมีความชำนาญหรือมีทักษะ (Skills) ในการบริหารงาน จะต้องเป็นผู้มีความสามารถชักจูงใจผู้ใต้บังคับบัญชาให้กระทำตามได้ เป็นผู้มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์สิ่งแปลกใหม่ และเป็นผู้มีอุดมคติ อย่างไรก็ตามความบกพร่องของภาวะผู้นำจะเกิดขึ้นได้ในองค์การที่มีขนาดใหญ่ หรือมีความยุ่งยากซับซ้อน และไม่มีสิ่งชักจูงที่น่าสนใจแก่ผู้ปฏิบัติงาน เช่น สภาพของที่ทำงาน สภาพของผู้นร่วมงานที่จะดึงดูดความสนใจให้ผู้นำบริหารงานอย่างเต็มที่

^๑ Dalton Mc Farland, op.cit., p.488.

^๒ Robert W. Eckles et.al. . op.cit., p.180.

^๓ Dalton Mc. Farland, op.cit., p.484.

ผู้นำจะเป็นผู้บริหารงานขององค์การ ในขณะที่เดียวกันผู้นำก็ทำหน้าที่หัวหน้าของหน่วยงาน หรือเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยงานนั้น ผู้นำจะเป็นผู้ใช้หลักและเทคนิคในการบริหารต่าง ๆ กับผู้บังคับบัญชาหรือผู้ปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ผู้นำอาจจะใช้อำนาจหน้าที่และบารมีเป็นเครื่องมือเพื่อให้งานดำเนินไปอย่าง เป็นแบบแผนหรือไม่เป็นแบบแผนก็ได้ โดยผู้นำจะมีเป้าหมายในการรวมพลังของผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และดำเนินงานให้สำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนด

แบบของผู้นำ

ในแต่ละองค์การต่างก็มีผู้นำที่มีแบบแผนของตนเองที่แตกต่างกัน คือ มีความแตกต่างในด้านลักษณะโครงสร้างและในด้านสถานการณ์ ความแตกต่างในด้านของลักษณะโครงสร้างนั้นได้แก่ความแตกต่างของผู้นำหน่วยทหารที่ต่างกับผู้นำในหน่วยงานของข้าราชการพลเรือนทั่วไป ซึ่งผู้นำหน่วยทหารจะต้องมีความเข้มแข็ง ระเบียบวินัย อำนาจบังคับบัญชาที่มากกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับผู้นำในหน่วยของข้าราชการพลเรือนซึ่งจะน้อยกว่า ในด้านสถานการณ์นั้นก็ทำให้ผู้นำมีความแตกต่างกัน ได้แก่ผู้นำในหน่วยการค้ำชุกรกิจจะสนใจและเพ่งเล็งข่าวสารชุกรกิจ และเน้นถึงคุณภาพในการทำงานมากกว่าผู้นำในหน่วยงานอื่น ๆ

แบบของผู้นำที่แบ่งตามลักษณะการกระทำของผู้นำมีดังนี้ คือ

๑. ผู้นำที่มีลักษณะความเป็นหัวหน้า (The Leader) หมายถึงผู้นำที่มีความเข้มแข็งและมีความสามารถในการ เป็นผู้นำที่ดี เป็นผู้นำที่รู้จักการใช้เทคนิคและวิธีการบริหารที่เหมาะสม ชักจูงให้ผู้ปฏิบัติงานกระทำตามได้โดยไม่ต้องใช้อำนาจหรือบารมีบังคับ

๒. ผู้นำที่อ่อนแอถูกชักจูงได้ง่าย (The Led) หมายถึงผู้นำที่ไม่มีความสามารถในการบริหารหรือเป็นหัวหน้าหน่วยงาน หรือเป็นผู้บังคับบัญชาที่ดีไปได้ เพราะอ่อนแอและตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของกลุ่มผู้บริหาร หรือบุคคลอื่นที่เข้มแข็งกว่า จึงเป็นแบบอย่างผู้นำที่ดีไม่ได้ เพราะไม่มีอำนาจในการบริหารงานขององค์การโดยตรง

๓. ผู้นำที่ไร้พระเดชหรือผู้นำแบบปฏิเสธ (Legal or Negative Leadership) หมายถึงผู้นำที่บริหารงานโดยใช้อำนาจหน้าที่เป็นเครื่องมือบริหารงานตามความพอใจและความต้องการ ไม่รับฟังความคิดเห็นของผู้ใต้บังคับบัญชา ผู้นำแบบนี้จึงมีลักษณะของการรวบอำนาจและมีความเป็นเผด็จการ (Dictatorship) เป็นอันมาก

๔. ผู้นำที่ไร้พระคุณ หรือผู้นำแบบปฏิฐาน (Charismatic or Positive Leadership) หมายถึงผู้นำที่บริหารงานโดยให้ผู้ที่ใต้บังคับบัญชาแสดงความคิดเห็นได้อย่างอิสระ หรือใช้วิธีชักจูงผู้ใต้บังคับบัญชาให้กระทำตามอย่างมีเหตุผลมากกว่าจะใช้การบีบบังคับ ผู้นำจะมุ่งใจ (Persuade) ให้ผู้ใต้บังคับบัญชาแสดงความคิดเห็นหรือร่วมพิจารณาใช้คุณธรรม ชูบังคับบัญชา และผู้ใต้บังคับบัญชามักจะมีความสัมพันธ์กันอย่างดี ก่อให้เกิดความนิยมชมชอบและบดบังของศรัทธาในตัวผู้นำแบบนี้

ประเภทของผู้นำ

มีผู้ศึกษาและจำแนกประเภทของผู้นำออกเป็นหลายแบบอย่างเช่นเดียวกับแบบของผู้นำ คือ อาจแยกประเภทของผู้นำออกตามสถานการณ์ หรือโครงสร้างขององค์การหรือตามลักษณะของการใช้อำนาจของผู้นำ หรือตามสภาวะแวดล้อม ฉะนั้น การศึกษาถึงประเภทของผู้นำจึงเกี่ยวข้องกับพฤติกรรมและการแสดงออก ตลอดจนลักษณะของการดำเนินงานขององค์การที่ผู้นำมีต่อองค์การนั้นได้เป็นอย่างดี

ประเภทของผู้นำแบ่งออกตามหลักใหญ่ ๆ ใ้คั้งนี้ คือ ^๓

๑. ผู้นำประเภทอัตตานิยม (Autocratic or Boss Leaders) หมายถึงผู้นำที่นิยมใช้อำนาจ โดยถือว่าอำนาจเป็นใหญ่ มักใช้อำนาจในการตัดสินใจจัดบัญชา โดยถือเอาความคิดเห็นของตนเองเป็นหลัก บริหารงานในลักษณะของนาย (Boss) มากกว่าจะเป็น

^๑ Edwin D. Flippe, Management: A Behavioral Approach (Boston, Mass: Allyn and Bacon, Inc., 1966); pp.230 - 232.

^๒ Ibid., p.232.

^๓ Robert W. Eckles et.al., op.cit., pp.180 - 210.

ผู้บังคับบัญชาหรือผู้บริหาร ไม่ยอมรับฟังความคิดเห็นของผูรร่วมงานหรือผู้ใ้บังคับบัญชา หรืออาจรับฟังพอเป็นพิธี แต่ในการตัดสินใจจะยึดถือความคิดเห็นของตนเอง ทำให้เกิดระบบผูกขาดในการบังคับบัญชา และมีลักษณะของการขยายอำนาจในการบริหารออกไปทุกวิถีทางเท่าที่จะกระทำได้

๒. ผู้นำประเภทเป็นประชาธิปไตย (Democratic or Participate Leaders)

หมายถึงผู้นำที่ยอมรับในความสำคัญของกลุ่มหรือคณะ (Group) และดำเนินการบริหารงานในลักษณะของกลุ่มมากกว่าที่จะบริหารด้วยตนเองเพียงคนเดียว ทำให้เกิดความพึงพอใจและได้รับความร่วมมือจากผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย และก่อให้เกิดความเข้าใจกันระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใ้บังคับบัญชา การดำเนินงานของผู้นำแบบนี้ถือว่าเป็นแบบที่ดีที่สุด และประสบความสำเร็จในการบริหาร เพราะมีขั้นตอนในการบริหารที่ดี ใช้การปรึกษาหารือหรือเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน (Participate) อีกด้วย ทำให้เกิดความไว้วางใจและได้รับความนิยมนองจากทุก ๆ ฝ่าย

๓. ผู้นำประเภทเสรีนิยม (Laissez-faire or Free Rein Leaders)

หมายถึงผู้นำที่ให้อิสระเสรีแก่ผู้ใ้บังคับบัญชาอย่างมาก การควบคุมหรือใช้อำนาจมีน้อยจนสายการบังคับบัญชาขาดตอนไป ทำให้กฎเกณฑ์ระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ปราศจากการเอาใจใส่ ผู้ใ้บังคับบัญชาทำงานแบบต่างคนต่างทำ ผู้นำเพียงแตลงนามเห็นชอบหรืออนุมัติเรื่องราว และไม่รับผิดชอบในผลงานนั้น ทำให้วัตถุประสงค์ของงานเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ

เทคนิคของภาวะผู้นำ

เทคนิคและวิธีการที่ผู้นำจะเอามาใช้ในการบริหารให้ได้ผลดีนั้น ผู้นำจะต้องรู้จักวิธีใช้และจงใจ ผู้ปฏิบัติงานหรือผู้ใ้บังคับบัญชาให้สามารถกระทำตามหรือคลบสนองได้ การใช้เทคนิควิธีการต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับสิ่งที่เกี่ยวข้องของหลาย ๆ ด้าน เช่น สถานการณ์หรือสภาพแวดล้อม หรือขึ้นอยู่กับบุคคลสภาพส่วนตัว อย่างไรก็ตามก็เทคนิคของภาวะผู้นำแบ่งออกได้เป็น ๕ ประการ คือ

๑) การประสานความร่วมมือให้มั่นคง (Secure Co-operation)

ผู้นำในหน่วยงานจะต้องพยายามหาทางให้เกิดความร่วมมือของผู้ปฏิบัติงานภายในหน่วยเอาไว้ และพยายามรักษาความร่วมมือให้อยู่ตลอดไป ถ้าขาดความร่วมมือเสียแล้ว ก็จะกลายเป็นต่างคนต่างทำ ผู้นำไม่อาจควบคุมการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาได้

๒) การรู้จักใช้อำนาจหน้าที่และบารมี (Use of Authority and

Power) ผู้นำที่ดีจะต้องรู้จักการใช้อำนาจหน้าที่และบารมีให้เหมาะสม เช่น รู้ว่าควรจะใช้เมื่อใด ใช้แบบไหน มากน้อยเพียงใด และในเวลาใด เป็นต้น

๓) การสั่งการ (Directing) ผู้นำควรมีเทคนิคหลายวิธีการในการสั่ง

การที่แสดงให้เห็นถึงสายการบังคับบัญชาที่มีผู้บังคับบัญชาสูงสุดเพียงคนเดียว (Unity of Command) ของหน่วยงานนั้น

๔) การดำรงรักษาระเบียบวินัย (Maintaining Discipline) ผู้นำ

จะต้องรักษาระเบียบวินัยของหน่วยงานเอาไว้มิให้มีการละเมิดหรือฝ่าฝืน ระเบียบวินัยจะมีส่วนช่วยให้การปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นไปโดยเรียบร้อย ซึ่งการเชื่อฟังและเคารพในกฎเกณฑ์จะทำให้ผู้นำสามารถบริหารงานได้ง่าย และสะดวกรวดเร็ว

๕) พัฒนาศีลธรรมของกลุ่ม (Developing Group Moral) การอบรม

ทางจิตใจและพัฒนาศีลธรรมให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน จะช่วยให้ภาวะและอารมณ์ของผู้ปฏิบัติงานดีขึ้น ผู้นำจึงควรจัดให้มีการอบรมและพัฒนาศีลธรรมของผู้ปฏิบัติงานตามความเหมาะสม

กล่าวโดยสรุปเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกซึ่งเป็นหลักพื้นฐานในการบริหารนั้น ประกอบไปด้วยส่วนสำคัญ ๓ ประการ คือ การตั้งใจ การติดต่อสื่อสาร และภาวะผู้นำ ซึ่งเป็นศิลปะที่จำเป็นที่ประกอบกันขึ้น ทำให้การอำนวยความสะดวกที่จะวินิจฉัยสั่งการและตั้งใจให้ผู้ร่วมงานหรือผู้ใต้บังคับบัญชาสามารถดำเนินงานต่อไปได้อย่างเรียบร้อย และทำให้ขั้นตอนของการติดต่อสื่อสารเป็นไปอย่างมีระบบ โดยเฉพาะเป็นการติดต่อสื่อสารแบบสองทาง อันจะทำให้เกิดความเข้าใจ และมีการติดต่อสัมพันธ์กันอย่างมีเหตุผลระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา การติดต่อสื่อสารยังเป็นสิ่งสะท้อนให้เห็นถึงความสามารถในการติดต่อกับผู้ปฏิบัติงาน

อื่น ๆ ภายในองค์การได้เป็นอย่างดี อย่างไรก็ตาม สำหรับภาวะผู้นำซึ่งเป็นส่วนสำคัญของ การอำนวยความสะดวก ในการที่จะตัดสินใจสั่งการ กำหนดนโยบายและวางแผนในการปฏิบัติ ตลอดจนเป็นผู้รับผิดชอบต่อการบริหารขององค์การด้วยนั้น การเป็นผู้นำที่ดีกระทำได้ยาก เพราะต้องมีเทคนิคและทักษะ ตลอดจนในบางครั้งจะต้องมีพรสวรรค์ (Gift) ของการ เป็นผู้นำด้วย ดังนั้น ทั้งการตั้งใจ การติดต่อสื่อสาร และภาวะผู้นำ จึงเป็นส่วนสำคัญของ การอำนวยความสะดวกที่จะขาดเสียมิได้ มิฉะนั้นอาจทำให้หลักการอำนวยความสะดวกไม่เป็นไปตามความ มุ่งหมายที่ตั้งเอาไว้



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



การควบคุม Control

หลังจากที่ผู้บริหารได้สั่งการไปแล้ว จะต้องติดตามผลการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชา โดยการควบคุมหรือตรวจสอบ เพื่อให้เกิดความแน่ใจว่า แผนงานที่จัดทำขึ้นและมอบหมายให้ผู้ใต้บังคับบัญชาไปปฏิบัตินั้น ได้เป็นไปตามแผนที่วางเอาไว้หรือไม่ การควบคุมจึงเป็นการติดตามหรือตรวจสอบวัดผลการปฏิบัติงาน ซึ่งกระทำได้โดยการตรวจสอบโดยตรง หรือจากการดูตารางปฏิบัติงาน หรือการรายงานของผู้ใต้บังคับบัญชา

แนวความคิดเกี่ยวกับการควบคุม

การควบคุมเป็นหน้าที่ที่สำคัญอีกประการหนึ่งของนักบริหาร ในการที่จะใช้พลังของกลุ่มผู้ปฏิบัติงานให้ร่วมมือประสานการทำงานกันอย่างมีเหตุผลและบรรลุตามวัตถุประสงค์ เมื่อมีการมอบหมายอำนาจหน้าที่ ให้ปฏิบัติงานตามลำดับขั้นและสายการบังคับบัญชาแล้ว ผู้มอบอำนาจมิได้พ้นจากความรับผิดชอบในกิจการที่มอบให้ผู้ปฏิบัติไปกระทำเพียงเท่านั้น แต่จะต้องตรวจสอบและติดตามผลงานที่ผู้ปฏิบัติได้รับมอบหมายให้กระทำว่าสำเร็จตามความมุ่งหมายที่ต้องการหรือไม่ และยังคงป้องกันมิให้การควบคุมตรวจสอบผลงานไปขัดกับหลักการมอบอำนาจหน้าที่อีกด้วย สำหรับการควบคุมการทำงานของผู้ปฏิบัติงานนั้น มีวัตถุประสงค์ดังนี้ คือ^๒ เพื่อให้เกิดความรับผิดชอบ (Responsibility) เพื่อตรวจตราการทำงานและความพร้อมที่จะให้มีการตรวจสอบ (Accountability) และเพื่อเป็นประโยชน์ต่อสายการบังคับบัญชา (Chain of Command) ด้วยเหตุนี้การควบคุมจึงแบ่งออกเป็น ๒ ระดับ คือ ในระดับสูง ผู้บริหารจะต้องประเมินผลของการปฏิบัติตลอดจนตรวจ

^๑ Justin. G. Longenecker, Principles of Management and Organizational Behavior, 2^d ed., (Ohio: Charles E. Merrill Publishing Co., 1969), p. 541.

^๒ อมร รัชศาสตร์, "หลักบริหารเบื้องต้น", วารสารข้าราชการ, ปีที่ ๑๒ ฉบับที่ ๔ (สิงหาคม ๒๕๑๐), หน้า ๔๓.

^๓ Longenecker, op.cit., pp. 541 - ๖43.

สอบแก้ไขการปฏิบัติที่ผิดไปจากแผนงาน ในระดับที่ต่ำกว่า หมายถึงหน้าที่ของผู้ควบคุมหรือผู้บริหารระดับรองที่จะติดตามความก้าวหน้าของงานที่ผู้บังคับบัญชากระทำอยู่

การวางแผนและการควบคุมเป็นกระบวนการในการบริหารที่แยกกันไม่ออกประดุจฝาแฝดติดกันที่เดียว และมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันอย่างใกล้ชิด^๒ แผนงานที่มีใ้กำหนดขึ้น จะไม่สามารถควบคุมได้ เพราะว่าหากควบคุมเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน โดยทำหน้าที่ตรวจสอบและติดตามความยวบยาบ (Deviations) ของงานที่ผิดไปจากแผนที่กำหนดเอาไว้ ความพยายามที่จะควบคุมโดยปราศจากแผนงานจึงไม่มีความหมาย เพราะจะไม่มีการควบคุมจนกว่าจะมีแผนงานกำหนดเอาไว้ เปรียบเสมือนคนที่กำลังเดินไปโดยรู้ว่าเขาต้องการจะไปไหน นั่นก็คือเขามีแผนอยู่แล้ว จึงทำให้เกิดการควบคุมเพื่อให้งานเดินทางของเขาไปสู่เป้าหมายที่ต้องการได้ เพราะฉะนั้นแผนงานกับการควบคุมจึงควบคู่ไปด้วยกันเสมอ

ขอบเขตของการควบคุม (Span of Control)

หมายถึงจำนวนผู้ใ้บังคับบัญชาที่ผู้บังคับบัญชาคนหนึ่งจะสามารถควบคุมได้ แต่การควบคุมงานนั้น เนื่องจากงานแต่ละชนิดแต่ละประเภทไม่เหมือนกัน จำนวนของผู้บริหารงานภายใต้การควบคุมของผู้บังคับบัญชาก็มีมากหรือน้อย ขึ้นอยู่กับชนิดของงานด้วยเช่นกัน ดังนั้น การกำหนดขอบเขตในการควบคุมงานให้แน่นอนตายตัวว่าจะต้องมีขอบเขตมากน้อยเพียงใดจึงกระทำได้อย่างดี และจำนวนที่แน่นอนของผู้ใ้บังคับบัญชาที่จะถูกควบคุม ก็กำหนดได้ยากเช่นกัน อย่างไรก็ตามการมีจำนวนผู้ใ้บังคับบัญชามากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับ

ก) ชนิดของงาน ถ้าเป็นงานชนิดเดียวกันหรือคล้ายคลึงกัน ก็อาจมีผู้ใ้บังคับบัญชาได้หลายคน

ข) ขึ้นอยู่กับคุณภาพของงาน ถ้าเป็นงานง่ายควบคุมได้ง่ายก็มีผู้ใ้บังคับบัญชาได้หลายคน ถ้าเป็นงานยากต้องการความละเอียดละออกก็มีผู้ใ้บังคับบัญชาได้น้อย

^๑ Koontz & O'Donnell, Principles of Management, op.cit., p.115

^๒ Dalton E. Mc Farland, op.cit., p.390.

ค) งานที่ผู้บังคับบัญชาต้องทำ ถ้าเพียงแต่สั่งการและควบคุมตรวจสอบผลงานได้ โดยง่ายและรวดเร็ว ก็อาจมีผู้ใต้บังคับบัญชาได้หลายคน แต่ที่ต้องใช้เวลาและความรู้ในการตรวจสอบนั้นมาก หรือแต่ละหน่วยตั้งอยู่ไกลก็ควบคุมได้น้อยลง

ประเภทของระบบการควบคุม

สิ่งที่ต้องคำนึงถึงในการควบคุมก็คือว่าจะควบคุมมากน้อยเพียงใด และจะใช้วิธีไหน ในการควบคุมการบริหารให้สำเร็จลุล่วงไปได้ ระบบการควบคุมจึงเป็นสิ่งสำคัญที่จะกำหนดว่า ควรจะควบคุมมากน้อยเพียงใด ซึ่งระบบของการควบคุม^๒ แบ่งออกได้เป็นการควบคุมล่วงหน้า (Pre-Control) การควบคุมขณะปฏิบัติงาน (Current Control) และการควบคุมภายหลังการปฏิบัติงาน (Post Control)

การควบคุมล่วงหน้าเป็นระบบการควบคุมที่จะกำหนดนโยบาย แนวปฏิบัติ เครื่องมือ วัสดุ และ การควบคุมพฤติกรรมเอาไว้อ่วงหน้า เพื่อช่วยป้องกันการเบี่ยงเบนของสิ่งเหล่านี้ ไม่ให้ออกไปจากเป้าหมาย เช่น ในการนิคยาป้องกันโรคเอาไว้อ่วงหน้า เพื่อป้องกันมิให้เกิดโรคขึ้น ถ้าไม่คิดยาป้องกันก็อาจเกิดโรคขึ้น ทำให้เป็นปัญหาในการควบคุมป้องกันมากขึ้น

การควบคุมขณะปฏิบัติงาน หมายถึงการควบคุมในขณะที่ยังมีการดำเนินงานอยู่ เปรียบเหมือนยานิคที่ยังมีพฤติกรรมรองป้องกันโรค

การควบคุมภายหลังการปฏิบัติงาน หมายถึงการตรวจสอบความม่ายเบนของนโยบาย แนวปฏิบัติ เป้าหมาย ฯลฯ ที่ผิดไปจากมาตรฐานที่กำหนดเอาไว้ และทำการตรวจสอบว่าทำไม จึงม่ายเบนออกไปเช่นนั้น เสร็จแล้วจึงสรุปข้อเสนอแนะที่จะป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์เช่นนั้นซ้ำขึ้น อีกในอนาคต เปรียบได้กับผลภายหลังของการนิคยาว่าได้ผลดีหรือไม่ มีภูมิคุ้มกันโรค หรือมีโรคแทรกซ้อน หรือมีความปลอดภัยอย่างเต็มที่ หลังจากนั้นจึงนำเอามาเป็นข้อสรุปหาทางป้องกันมิให้เกิดโรคเช่นนั้นอีก

อมร รัชศาสตร์, "หจกบริหารเมืองคน", วารสารข้าราชการ, ปีที่ ๑๒ ฉบับที่ ๖ (มิถุนายน ๒๕๑๐), หน้า ๔๕.

^๒ Earl F. Lundgren, op.cit., p.175.

อย่างไรก็ตาม ไม่มีข้อจำกัดระบุเอาไว้ว่า จะต้องควบคุมมากน้อยแค่ไหน เพียงใด เพราะไม่สามารถจะกำหนดขั้นตอนของการควบคุมเอาไว้ว่าจะใช้แบบไหน เวลาใด ทั้งนี้ จึงขึ้นอยู่กับผู้บริหารว่าจะเป็นผู้ตัดสินใจในการควบคุมว่าจะทำการควบคุมอย่างไร และมากน้อยแค่ไหน ฉะนั้น แผนงานที่ดีจึงมีส่วนช่วยให้การตัดสินใจในการควบคุมได้ง่ายขึ้น

สำหรับประเภทของระบบการควบคุมนั้น แบ่งออกได้เป็น ๒ แบบ คือ

๑. การควบคุมโดยตรง เป็นเทคนิคหรือวิธีการอย่างหนึ่งในการควบคุมการปฏิบัติงาน หรือการควบคุมพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติงาน สำหรับการควบคุมการปฏิบัติงานนั้น องค์การจะจัดตั้งวิธีที่จะควบคุมการปฏิบัติงานขึ้นโดยการกำหนดแนวปฏิบัติ วิธีในการปฏิบัติงานและกำหนดมาตรฐานในการวัดผลการปฏิบัติงาน^๒

ส่วนการควบคุมพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติงาน กระทำโดยตรงโดยอาศัยหลักการที่ว่าบุคคลเข้าดำเนินงานนั้นด้วยตนเอง หรือในลักษณะของการติดตามตรวจสอบผลงานที่ผู้อื่นปฏิบัติอย่างไร กล

การควบคุมโดยตรงมีเทคนิคและวิธีในการควบคุมดังนี้ คือ

๑) วิธีการควบคุมในเชิงปริมาณ (Quantitative Methods) เป็นการควบคุมโดยคำนึงถึงสภาพจิตใจ ร่างกาย ความรับผิดชอบ ประสิทธิภาพ สภาพของการทำงาน และความชำนาญของผู้ปฏิบัติงานเป็นหลัก นอกจากนี้ยังเป็นการควบคุมปริมาณงานโดยการควบคุมรายการสิ่งของ (Inventory Control) การควบคุมผลผลิต (Production Control) และการควบคุมคุณภาพของงาน (Quality Control) วิธีการควบคุมในเชิงปริมาณนี้ ส่วนใหญ่ใช้วิธีการเปรียบเทียบ (Comparison Method) จากปริมาณของงานโดยการวัดผลการปฏิบัติงาน

^๑Earl F. Lundgren, op.cit., pp. 177 - 183.

^๒มาตรฐาน หมายความว่า "เป็นกฎที่ยอมรับกัน (Accepted Rule) กฎที่สร้างขึ้น มา (Established Rule) หรือแบบจำลอง (Model) ที่ถูกสร้างขึ้นมาโดยอำนาจหน้าที่ (Authority) ประเพณี (Custom) กล่าวอีกนัยหนึ่ง มาตรฐาน คือ เครื่องมือชนิดหนึ่ง ที่สร้างขึ้นมาเพื่อช่วยใ้การควบคุม การวัด การเปรียบเทียบ การตรวจสอบในผลงาน การปฏิบัติงานและวิธีดำเนินการ" ใน สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหาร, เรื่องเดิม, หน้า ๒๕๑.

เริ่มตั้งแต่ก่อนปฏิบัติงานจนถึงผลงานที่ได้ปฏิบัติไปบางส่วนหรือเสร็จเรียบร้อยแล้ว หลังจากนั้นจึงนำไปเปรียบเทียบกับมาตรฐานการทำงานที่ตั้งไว้ เพื่อดูความแตกต่างว่าสูงหรือต่ำกว่ามาตรฐานที่กำหนดไว้หรือไม่ ถ้าต่ำกว่ามาตรฐานก็หมายความว่า การปฏิบัติงานมีข้อบกพร่องหรือจำเป็นที่จะต้องแก้ไขปรับปรุงเสียใหม่ ถ้าสูงกว่ามาตรฐานก็แสดงให้เห็นถึงความก้าวหน้าขององค์กร และประสิทธิภาพในการทำงาน

๒) วิธีการควบคุมแบบข่ายปฏิบัติงาน (Network Control) โดยการกำหนดจุดหมายปลายทาง (Destination) และวางแผนงานจากหลาย ๆ ข่ายงานให้ปฏิบัติตามแผนงานให้ถึงจุดหมายปลายทางนั้นในเวลาเดียวกัน การควบคุมโควิชนีเป็นการกำหนดโดยใช้เวลา (Time) ที่ใช้ในการทำงานว่าใช้เวลาไปนานเพียงใด และได้รับปริมาณการผลิตเท่าใด วิธีการควบคุมแบบข่ายปฏิบัติงานนี้ได้แก่ การใช้ตารางแกนต์ (Gantt's Chart) ซึ่งใช้แถบ (Bar) หรือเส้น (Line) ซึ่งมีเส้นมาตราส่วนในแนวนอน (Horizontal) และแนวตั้ง (Vertical) รวมเรียกว่า แผนภูมิหลักไมล์ของแกนต์ (Gantt's Milestone Chart) โดยหมายความถึงการทำงานของปฏิบัติงานว่า มนุษย์เป็นพนักงาน มนุษย์ไม่ใช่เครื่องจักร เพราะฉะนั้นการทำงานของคนงานจะต้องมีการฝึกอบรมและแนะนำหนทางปฏิบัติ เพื่อให้งานมีประสิทธิภาพดีขึ้น จะต้องมี การให้เงินรางวัล (Bonus) และการจ่ายเงินตามอัตราประจำวัน (Regular Day-rate) ตารางของแกนต์นี้เรียกอีกชื่อหนึ่งว่า แผนงานและเงินรางวัลของแกนต์ (Gantt Task-and-Bonus plan) ^๒ ซึ่งยังคงเป็นที่นิยมใช้กันอยู่จนปัจจุบัน

^๑ วัลลภ ชัยพิพัฒน์ และคณะ, เทคนิคการจัดระบบและควบคุมงาน, (พระนคร: ไทยพิมพ์ โรงพิมพ์อักษรสารการพิมพ์, ๒๕๑๓), หน้า ๘๗,

^๒ Earl F. Lundgren, op.cit., p.187.

วิธีการควบคุมชายปฏิบัติงานอีกแบบหนึ่ง คือ การวิเคราะห์โครงการและการทบทวนเทคนิคในการจัดระบบงาน (PERT = Program Evaluation and Review Technique) ซึ่งเป็นเครื่องมือที่ทำให้โครงการต่าง ๆ สำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพสูง และลดระยะเวลาในการปฏิบัติตามแผนงานลงไปได้มาก PERT จะช่วยให้ผู้บริหารเข้าใจถึงความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ และการดำเนินการตามโครงการ ตลอดจนสามารถมองเห็นอุปสรรคที่เกิดขึ้นได้อย่างชัดเจน

๓) วิธีการควบคุมแบบประเมินค่าคุณสมบัติ (Performance Evaluation) เป็นการควบคุมโดยตรงอีกแบบหนึ่ง ในการประเมินค่าคุณสมบัติของผู้ปฏิบัติงานแต่ละคน โดยเน้นหนักในเรื่องของงาน (Jobs) การใช้เทคนิควิธีการวัดผลของงานที่ท่าลงไป (Work Measurement Technique) โดยกำหนดเวลาและช่วงในการทำงาน (Motion) ให้เหมาะสม แต่การประเมินค่าคุณสมบัติ มิได้ค่อยได้ผล และยากที่จะใช้ เนื่องจากวิธีการและเทคนิคยังไม่แม่นยำ และรัดกุมพอ

๔) วิธีการควบคุมแบบประเมินค่าเบ็ดเสร็จขององค์การ (Evaluating the Total Organization) เป็นการควบคุมเกี่ยวกับเป้าหมายและโครงสร้างขององค์การ เพื่อให้การดำเนินงานขององค์การ เป็นไปตามเป้าหมาย ถ้าหากองค์การให้ความสนใจกับเป้าหมายส่วนตัวของผู้ปฏิบัติงานมากเกินไป ถ้าจะทำให้้องค์การต้องกำหนดเป้าหมายเพิ่มขึ้นอีกหลายประการ ซึ่งจะทำให้การควบคุมและวัดผลทำได้ยากขึ้น

๒. การควบคุมทางอ้อม หมายถึงการควบคุมล่วงหน้า (Pre Control) ซึ่งเป็นการพยายามป้องกันหรือหันเหความคลาดเคลื่อนที่ผิดไปจากเป้าหมาย การควบคุมทางอ้อมนี้แบ่งออกได้ดังนี้

ดูความหมายในคำนิยามบทที่ ๑ และอ่านรายละเอียดเพิ่มเติมใน วัลลภ ชัยพิพัฒน์ และคณะ, เรื่องเดิม, หน้า ๘๗ - ๑๒๖. และใน Richard T. Levin, and Charles A. Kirkpatrick, Planning and Control with PERT/CPM (New York: Mc Graw-Hill Book Company, 1966), pp.6 -143.

๑) การพัฒนาการบริหาร (Management Development) เป็นการควบคุมสภาพและตำแหน่งหน้าที่ของผู้บริหารในระยะยาว เป็นการกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับค่านิยม (Values) และเป้าหมายของผู้บริหาร ให้มีความรับผิดชอบและมีความเห็นสอดคล้องกับค่านิยมขององค์กร ในการที่ผู้บริหารบายเบียงที่จะกระทำตามเป้าหมายขององค์กร แม้จะวัดความบายเบียงนี้ออกมาไม่ได้แน่ชัด แต่จากการใช้วิธีจุ่มนที่ตกลงไป และการเกิดเหตุการณ์เช่นนี้ขึ้นบ่อยครั้ง ผู้บริหารนั้นก็อาจถูกพิจารณาตั้งแตลดตำแหน่งและความสำคัญ ตลอดจนเงินเดือนให้ลดน้อยลงไป จนกระทั่งถึงขั้นไล่ออกก็ได้ นอกจากนี้การพัฒนาการบริหารยังใช้วิธีการสับเปลี่ยนตำแหน่งผู้บริหาร อยู่เสมอ เพื่อให้ผลงานมีประสิทธิภาพอยู่ตลอดเวลา แต่การสับเปลี่ยนตำแหน่งนี้เป็นไปในรูป ลักษณะที่จะช่วยให้งานมีผลดีเพิ่มขึ้น เช่น การควบคุมตำแหน่งงานให้รัดกุมขึ้น (Tighter Control) หรือ การปรับปรุงงานขององค์กร เสียใหม่

๒) การควบคุมสภาพการปฏิบัติงาน (Operant Conditioning) หมายถึง การวางการทำงานของผู้บริหารที่ได้มาตรฐาน ซึ่งได้จากการแสดงท่าทีของคณะผู้บริหารทั้งหมดที่เห็นสอดคล้องกับผู้บริหาร การได้รับการสนับสนุนและการเลื่อนขั้นตำแหน่งเงินเดือนสูงขึ้น ซึ่งถือว่าเป็นส่วนหนึ่งที่แสดงถึงความสามารถและมาตรฐานของผู้บริหาร การควบคุมแบบนี้ยังหมายถึง การยกระดับคุณภาพในการทำงานให้ดีขึ้น^๒ ซึ่งจะเป็นการช่วยพัฒนาและแก้ไขความบกพร่องขององค์กรให้ดีขึ้น การยกระดับคุณภาพนี้หมายถึงว่า เมื่อผู้ปฏิบัติงานเริ่มมีความคุ้นเคย ชินชา หรือเบื่อหน่ายต่องานหรือตำแหน่งที่เขาดำรงอยู่นั้น ก็เป็นการยากที่จะสนับสนุนหรือหาทางเลื่อนตำแหน่งให้สูงขึ้น เพราะเป็นการเริ่มแสดงถึงความเคยชินในคุณภาพของงาน ซึ่งจำเป็นที่จะต้องควบคุมโดยการพยายามยกระดับการทำงานให้ดีขึ้น จากการใช้วิธีการพัฒนาการบริหารเสียใหม่ โดยการให้แนวความคิด ทักษะคติ และความเข้าใจ ตลอดจนกระตุ้นให้ปฏิบัติงานระลึกรั้งหน้าที หรือคุณค่า หรือความรับผิดชอบต่าง ๆ ตลอดจนการได้รับความยกย่องจากผู้อื่น

^๑A.C. Filley and R.J. House, Managerial Process and Organizational Behavior (Glenview, III: Scott, Foreman, 1969), p.423.

^๒Earl F. Lundgren, op.cit., p. 182.

เทคนิคในการควบคุม

การควบคุมเป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยให้ผู้บริหารได้ทราบข้อมูลข่าวสาร และความเคลื่อนไหว ตลอดจนการดำเนินงาน ปัญหา และอุปสรรคที่เกิดขึ้นในหน่วยงาน การบริหารงานที่จริงจัง เน้นถึงประสิทธิภาพในการควบคุมงานที่ควบคุม ความจำเป็นในการควบคุมการปฏิบัติงานนี้ต้องใช้เทคนิค และวิธีการดังนี้ คือ

James H. Healey อธิบายว่า เทคนิคในการควบคุมย่อมประกอบด้วย การประชุมปรึกษาหารือ (Conference) ความช่วยเหลือของหน่วยงานรอง (Staff Assistants) การรายงาน (Reports) คณะกรรมการ (Committee) การงบประมาณ (Budgets) การคัดเลือกและพัฒนาผู้บริหาร (Executive Selection and Development) ขวัญกำลังใจ (Morale) และวัตถุประสงค์ของกิจการ (Company Objectives)

Earnest Dale ใช้เทคนิคในการควบคุมแบบที่เรียกว่า ข้อมูลย้อนกลับ (Feed Back) ซึ่งเป็นการควบคุมตัวเองโดยอัตโนมัติโดยการใช้เครื่องจักร และมี กลไกที่สามารถรู้สึกและแก้ไขข้อผิดพลาดของตนเองได้ แล้วจึงนำเอามาใช้กับระบบความสัมพันธ์ของปฏิบัติงานภายในองค์การ ให้มีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน อันจะส่งผลให้การควบคุมของผู้บริหารดีขึ้น^๒ สำหรับระบบข้อมูลย้อนกลับนี้ หมายถึง เครื่องมือหรือสื่ออย่างใดอย่างหนึ่งที่กำหนดขึ้นเพื่อใช้สำหรับการควบคุมให้ระบบและกระบวนการของการดำเนินการ เป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ และมีสมรรถภาพสูงสุดตามที่ต้องการ^๓

ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน James H. Healey, "Co ordination and Control of Executive Functions" ใน Donald E. Porter and Philip B. Applewhite (ed.) ; Studies in Organizational Behavior and Management 3 rd ed, (Pennsylvania; International Textbook Company, 1968), pp. 510 - 518.

^๒ Earnest Dale, op.cit., p. 729.

^๓ ชงชัย สันติวงษ์, เรื่องเดิม, หน้า ๘๓.

นอกจากนี้เทคนิคในการควบคุมยังแบ่งออกเป็นเทคนิคในการควบคุมด้านคุณภาพของงาน (Quality Control) เพื่อรักษาระดับและปรับปรุงคุณภาพของงานเพื่อให้องค์กรสามารถผลิตให้ผลิตภัณฑ์ของงานออกมาได้ถูกต้องตามเกณฑ์มาตรฐาน เทคนิคในการควบคุมด้านปริมาณของงาน (Quantity Control) เพื่อให้เกิดความพอใจในการบริการขององค์กรจากผู้ติดต่อภายนอก เทคนิคในการควบคุมด้านเวลา (Time Control) เพื่อหาเวลาที่ใช้ในการปฏิบัติงาน และเทคนิคในการควบคุมด้านค่าใช้จ่าย (Cost Control) โดยการไว้ระบบงบประมาณ เพื่อแสดงความสัมพันธ์ของแผนงานกับค่าใช้จ่ายให้เห็นชัดเจนขึ้น

สำหรับการควบคุมด้านพฤติกรรมของบุคคล (Behavior Control) เป็นการพยายามเข้าใจและศึกษาจิตใจของผู้ปฏิบัติงานโดยผู้บริหารงานชั้นสูง เพราะบุคคลที่ถูกควบคุมอาจมีความรู้สึกต่อต้าน และไม่ต้องการถูกควบคุม ตลอดจนความไม่เข้าใจในระบบการควบคุมหรือเห็นว่าการเกณฑ์ในการควบคุมไม่เหมาะสม สิ่งเหล่านี้ผู้บริหารจะต้องหาทางควบคุมโดยการไว้เหตุผล หรือให้มีส่วนร่วม (Participate) ในผลงาน ให้คำแนะนำที่เหมาะสมเพิ่มเติม ปรับปรุงแก้ไขกฎเกณฑ์ที่ไม่เหมาะสม และให้มีความยืดหยุ่นได้พอสมควร

ข้อจำกัดในการควบคุม

การควบคุมก็เหมือนกับหลักการอื่น ๆ ในการบริหารที่จะต้องมีปัญหา อุปสรรค หรือข้อจำกัดในการบริหาร การทราบข้อจำกัดจะทำให้เกิดแนวทางที่จะแก้ไขหรือกำจัดอุปสรรคให้ลดน้อยลงไป หรือสามารถแก้ไขปัญหาลงไปได้ ข้อจำกัดในการควบคุม มี ๒ แบบ คือ

๑. ข้อจำกัดเกี่ยวกับตัวผู้บริหารหรือผู้ควบคุม หมายความว่าถึงผู้บริหารหรือผู้ควบคุมขาดคุณลักษณะของการตัดสินใจจริงจังที่ค่าส่งไม่ชัดเจนทำให้ปฏิบัติงานไม่เข้าใจหรือปฏิบัติงานผิดพลาด การควบคุมจึงไม่ประสบผลสำเร็จ หรือผู้บริหารงานเองไม่มีเวลาพอที่จะตรวจตราควบคุมงาน นอกจากนี้ยังมีการขาดการจริงจังและประสานงานที่ดีระหว่างผู้บริหารกับปฏิบัติงานอีกด้วยอีกประการหนึ่งก็คือ ผู้บังคับบัญชาเข้าทำงานต่าง ๆ เสียเอง หรือให้งานผู้ปฏิบัติงานไปกระทำแต่ไม่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่แน่นอน ตลอดจนผู้บริหารไม่ได้กำหนดวิธีการ

รายงานผลการปฏิบัติที่ผู้ปฏิบัติงานได้ทำงานไปแล้ว แต่ไม่สามารถหาวิธีรายงานให้ถูกต้องได้ นอกจากนี้การที่ตัวผู้บริหารเองขาดการสร้างภาวะผู้นำ (Leadership) ที่ดีก็ทำให้ไม่สามารถควบคุมผู้บังคับบัญชาได้ การที่ไม่มีกฎเกณฑ์หรือหลักการควบคุมระบุเอาไว้ให้แน่ชัด ตลอดจนการควบคุมเน้นเกินขีดความสามารถผู้บังคับบัญชาที่จะควบคุมได้ สิ่งเหล่านี้จึงเป็นข้อจำกัดที่ผู้บริหารจะต้องสังวรระวังเอาไว้ และควรหาทางป้องกันแก้ไข

๒. ข้อจำกัดเกี่ยวกับตัวผู้ปฏิบัติงาน จะเกิดปัญหาและอุปสรรคขึ้นถ้าผู้ปฏิบัติงานไม่กระทำตามกฎหรือนโยบายที่ผู้บริหารมอบหมายให้ การขาดความรับผิดชอบ เจียมใจ และขาดความสามารถในหน้าที่การงานก็ทำให้ผู้บริหารไม่สามารถควบคุมให้งานดำเนินไปตามเป้าหมายได้ นอกจากนี้การควบคุมที่เข้มงวดและเคร่งครัดเกินไปอาจก่อให้เกิดความรู้สึกต่อต้านการควบคุมและหาทางฉีกขวางจนกลายเป็นอุปสรรคในการดำเนินงานขึ้นต่อไป

เพราะฉะนั้น ในการควบคุมเพื่อให้ได้ผลงานที่มีประสิทธิภาพและประโยชน์สูงสุด จึงควรที่จะพิจารณาขั้นตอนในการควบคุมให้ดี โดยการพิจารณาความจำเป็นหรืองานเร่งด่วน พิจารณาลำดับความสำคัญหรือลำดับก่อนลำดับหลัง ระบุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ให้ชัดเจน สร้างความสัมพันธ์อันดีกับผู้ปฏิบัติงาน และพิจารณากฎเกณฑ์ข้อบังคับต่าง ๆ ที่จะไม่เป็นการบังคับ (Force) ผู้ปฏิบัติงานมากเกินไป ตลอดจนการศึกษาศึกษาและพิจารณาสภาพแวดล้อมต่าง ๆ เพื่อนำมาปรับปรุง แก้ไข เพิ่มเติม เพื่อให้การควบคุมมีประสิทธิภาพมากที่สุด

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

กล่าวโดยสรุป หน้าที่ในการบริหารที่เป็นหลักสำคัญทั้ง ๕ ประการ คือ การวางแผน การจัดองค์การ การจัดคนและเจ้าหน้าที่ การอำนวยความสะดวกและการควบคุม เป็นหน้าที่หลักที่แสดงให้เห็นถึงภาระหน้าที่ของผู้บริหารที่พึงปฏิบัติ เพื่อพยายามค้นหาวิธีการบริหารที่ดีที่สุด (One Best Way) ที่จะนำมาใช้ในการบริหารงานขององค์การ ดังนั้น การบริหารงานจึงเกี่ยวข้องกับการจัดการ (Manage) ซึ่งมีอยู่ ๓ ประการ คือ

ก. การจัดการเกี่ยวกับความคิด (Ideas) หมายถึง การพิจารณากำหนดวิธีทางที่จะปฏิบัติเป็นการล่วงหน้า โดยการกำหนดเลือกแนวทางปฏิบัติจากทางเลือกที่มีอยู่หลายทางมาเป็นหนทางปฏิบัติที่ดีที่สุด ซึ่งหมายถึงการวางแผนงานที่จะต้องประกอบไปด้วย วัตถุประสงค์ นโยบาย กำหนดกลยุทธ์ กฎเกณฑ์ แนวปฏิบัติงาน การจัดทำแผนงานและการงบประมาณ เพื่อให้ได้มาซึ่งแผนงานที่ดีและเหมาะสมกับองค์การที่สุด โดยการตัดสินใจขั้นสุดท้ายหลังจากได้วิเคราะห์และศึกษาสภาพการณ์ต่าง ๆ อย่างรอบคอบแล้ว

ข. การจัดการเกี่ยวกับสิ่งที่จะต้องทำ (Things) หมายถึง ภาระและหน้าที่ในการจัดการเกี่ยวกับความสัมพันธ์ของกลุ่มและกิจกรรมต่าง ๆ ที่ประกอบกันขึ้น นั่นก็คือการจัดองค์การ ซึ่งประกอบไปด้วยองค์ประกอบที่สำคัญ คือ หน้าที่การงาน การแบ่งการทำงาน การรวมอำนาจและกระจายอำนาจหน่วยงานที่สำคัญขององค์การ ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานหลักและหน่วยงานที่ปรึกษา สายการบังคับบัญชา และเอกภาพทางการบริหาร โครงสร้างขององค์การ อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้จะรวมกันและมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน รวมกันเข้าเป็นการจัดองค์การซึ่งเป็นกระบวนการสำคัญขั้นพื้นฐานของการบริหารงาน

ค. การจัดการเกี่ยวกับคน (People) ประการแรกนั้นหมายความว่า การจัดคนและเจ้าหน้าที่ เพื่อให้ได้คนที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับลักษณะงาน โดยการวางแผนกำลังคน การเสาะหาผู้ที่เหมาะสม การฝึกอบรม และการพัฒนาบุคคล เพื่อให้ได้บุคคลที่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ที่รับผิดชอบอยู่ อีกประการหนึ่งหมายถึงการอำนวยความสะดวกในการกำกับกับการสั่งงานให้ เป็นไปตามที่ต้องการ โดยการจูงใจ การติดต่อสื่อสารและภาวะผู้นำ ในอันที่จะเกิดความเปลี่ยนแปลง (Change) เพื่อสร้างสรรค์ความเจริญก้าวหน้าให้แก่องค์การ ส่วนประการสุดท้าย

หมายความว่า การควบคุมให้การทำงานของทุกฝ่ายเป็นไปตามแผนที่วางไว้ให้มากที่สุด โดยผู้บริหารจะต้องควบคุมทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยการใช้เทคนิคในการวัดผลงานที่ต่ำลงไปเปรียบเทียบกับมาตรฐานที่กำหนด เพื่อดูความเบี่ยงเบนของความแตกต่างที่ผิดไปจากวัตถุประสงค์ของแผนงาน และจะได้หาทางแก้ไขให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด

หลักในการวางแผน การจัดองค์การ การจัดคนและเจ้าหน้าที่ การอำนวยความสะดวก และการควบคุม ทั้ง ๕ ประการนี้ ถือว่าเป็นหน้าที่ในการบริหาร (Management Functions) หรือเป็นกระบวนการบริหาร (Process of Administration) ที่ผู้บริหารทุกคนจะต้องปฏิบัติเพื่อการเป็นนักบริหารที่แท้จริง สำหรับปัจจัยหรือทรัพยากรการบริหารอื่น เช่น การร่วมมือประสานงาน การรายงานผลการปฏิบัติงาน การบริหารงานคลัง (Financial Administration) และงบประมาณ (Budget) และการบริหารงานบุคคล (Personnel Management) เป็นต้น ปัจจัยประกอบเหล่านี้ ตามความหมายของวิทยาลัยพณิชยการนี้ ถือว่าเป็นเครื่องมือของการบริหาร (Tools of Administration) และเป็นการจำแนกหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติ (Functional Operation) ที่ผู้บริหารจะเลือกใช้ตามความเหมาะสม

สำหรับการศึกษาปัญหาในการบริหารงานของโรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้านี้ ผู้เขียนมีความมุ่งหมายที่จะศึกษาและวิเคราะห์การบริหารงาน โดยใช้หลักการบริหารทั้ง ๕ ประการ เป็นหลักในการศึกษา อย่างไรก็ตามผู้เขียนก็ตระหนักถึงความสำคัญและความจำเป็นของปัจจัยและเครื่องมือของการบริหารส่วนอื่นด้วยเช่นกัน จึงได้พิจารณาและศึกษาควบคู่ไปด้วยตามความเกี่ยวข้อง หรือจะเป็นประโยชน์ต่อปัญหาในการบริหารงานของโรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้าที่จะศึกษาในบทที่ ๔ ต่อไป

ศูนย์วิทยพัชการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย