



ปัญหาการจัดการศึกษาในปัจจุบัน

การจัดการศึกษาประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหลังจากที่ได้รับโอนมาจากกระทรวงศึกษาธิการ เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2509 แล้วนั้น ทั้งที่เหตุผลในการโอนของรัฐบาลสมัยนั้นจะได้แถลงไว้อย่างชัดเจนว่าเพื่อเป็นการปรับปรุงการจัดการศึกษาเป็นการกระจายอำนาจการบริหารงานเพื่อต้องการให้ท้องถิ่นและประชาชนเข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษาประชาบาล ซึ่งเป็นการศึกษาภาคบังคับเพราะที่แล้วนั้นเป็นระบบการจัดการศึกษาที่มีการตั้งอำนาจบริหารงานการศึกษาไว้กับส่วนกลางซึ่งเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาในการจัดการศึกษาภาคบังคับ เนื่องจากประชาชนมิได้มีส่วนร่วมในการบริหารการศึกษา มิได้ร่วมรับผิดชอบช่วยเหลือค้ำจุนการเงินเพียงพอ การศึกษาภาคบังคับอาศัยแต่เพียงงบประมาณแผ่นดินอย่างเดียว แต่รัฐยังมีความจำเป็นในการพัฒนาประเทศด้านอื่น ๆ อีกมาก เพียงงบประมาณอย่างเดียวจึงไม่สามารถแก้ปัญหาการจัดการศึกษาภาคบังคับซึ่งต้องใช้เงินเป็นจำนวนมากได้หากไม่ได้ดำเนินการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาให้ประชาชนรับผิดชอบแล้วจะไม่สามารถแก้ปัญหาการศึกษาภาคบังคับได้ และจะเป็นผลให้การศึกษาระดับสูงขาดคุณภาพอีกด้วย การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจสังคมเหลวลดด้วย เช่น

ปัญหาผู้บริหารขาดอำนาจในการตัดสินใจ :

แต่ในทางปฏิบัติการบริหารการศึกษาประชาบาลหลังจากที่โอนมาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาแล้วนั้น ได้เกิดปัญหาขึ้นหลายประการดังผลการศึกษาของ อูมา หุวะนันท์ ซึ่งได้ทำการวิจัยเรื่องการบริหารการศึกษาประชาบาลภายใต้องค์การบริหารส่วนจังหวัด สรุปผลการวิจัยได้ดังนี้ ในด้านการบริหารการศึกษาประชาบาลหน่วยงานในระดับท้องถิ่นยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมจากหน่วยงานส่วนกลาง คือ กระทรวงมหาดไทยอยู่นั่นเอง ซึ่งขัดกับหลักการกระจายอำนาจ ที่กล่าวไว้ทำให้บทบาทของผู้บริหารการ

การศึกษาในท้องถิ่น เกี่ยวกับการจัดการศึกษาประชาบาลจังหวัดของตนแก้ไขปัญหาต่าง ๆ
ค่อนข้างสับสน ซาคออำนาจในการตัดสินใจ¹

ปัญหาการประสานงาน:

จากการศึกษาของ สกฤต อินทุโสภณ ในเรื่อง การบริหารการศึกษาภาคบังคับ
ได้สรุปไว้ว่า การกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาแม้ว่าจะเป็นหลักเกณฑ์ที่ดีก็ตามแต่
ก็ปรากฏว่าถูกควบคุมจากเจ้าหน้าที่ส่วนกลางอีกมาก ยิ่งกว่านั้นก็จะเกิดปัญหาประสานงาน
เพราะมีถึงสองกระทรวงที่รับผิดชอบการศึกษาภาคบังคับ ปัญหาที่เกิดขึ้นในเวลานี้คือ "ขวัญ"
ของครูประชาบาลที่ได้รับโอนมา การกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา ภาคบังคับเพียง
ครึ่ง ๆ กลาง ๆ อย่างนี้น่าจะได้มีการศึกษาค้นคว้าต่อไปในอนาคตอีกว่าจะสามารถปรับคุณภาพ
การศึกษาภาคบังคับได้แค่ไหนเพียงใดอย่างไรก็ดีจากการศึกษาค้นคว้าในเรื่องการ
กระจายอำนาจการบริหารการศึกษาได้พบว่ามีปัญหาเกิดขึ้นมากมายจำเป็นต้องแก้ไขรีบด่วน
มิฉะนั้นคุณภาพการศึกษาภาคบังคับจะตกต่ำไปกว่าเมื่อครั้งกระทรวงศึกษาธิการ บริหารการ
ศึกษาภาคบังคับเสียอีก² นอกจากนี้ ธรรมนูญ คณะมนตรี ได้ศึกษาในเรื่องการวิเคราะห์
การบริหารการศึกษาประชาบาลในหน้าที่ขององค์การบริหาร ส่วนจังหวัดกล่าวว่าการควบคุม
ของส่วนกลางต่อหน่วยการปกครองท้องถิ่นย่อมต้องมีอยู่เสมอ มิฉะนั้นหน่วยการปกครอง
ท้องถิ่นนั้นก็กลายเป็นรัฐอิสระไป แต่ถ้ามการควบคุมมีมากเกินไปจนลบล้างความเป็นอิสระ
ของการปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นสิ่งที่ขาดเสียมิได้ตามทฤษฎีและหลักการปกครองท้องถิ่นแล้ว

¹Uma Huvanadana, "A Study of Certain Aspects of Public Primary Education Administration in Thailand," A Case of Public Primary. Schools under the Responsibility as the Changwad Administrative Organization since the Transfer in 1966. (Submitted in Partial Fulfillment of the Requirement for the Doctor of Educational Degree, Indiana University, 1974), pp.169-170.

²สกฤต อินทุโสภณ, "การบริหารการศึกษาภาคบังคับ," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท
บัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2511), หน้า 163.

ก็อาจจะทำให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นเหลือแต่เพียงชื่อหรือมีแต่เพียงรูปโดยเนื้อหาใช้การปกครองท้องถิ่นที่แท้จริงไม่ ในกรณีการควบคุมการบริหารการศึกษาประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เมื่อพิจารณาจากกฎหมายและนโยบายของรัฐบาลก็อาจถือได้ว่าไม่ขัดกับหลักการปกครองท้องถิ่น แต่เมื่อพิจารณาทางด้านพฤติกรรมก็อาจสรุปได้ว่ายังไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายนโยบายของรัฐบาลและห่างไกลจากทฤษฎีและหลักการปกครองท้องถิ่น¹

ปัญหาเกี่ยวกับบทบาทของผู้บริหารระดับต่าง ๆ

สำหรับผู้บริหารระดับสูงขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ได้ปรับปรุงการบริหารงานโดยเฉพาะการบริหารการศึกษาให้เป็นระบบการบริหารที่ทันสมัย การบริหารงานยังคงเป็นแบบดั้งเดิมไม่มีการนำหลักการพัฒนามาใช้มิได้ใช้หลักของการเป็นผู้นำเพื่อสร้างขวัญและกำลังใจให้เกิดขึ้นกับครู ขาดการประชาสัมพันธ์ต่อประชาชน ทำให้ประชาชนไม่เข้าใจถึงหน้าที่และบทบาทขององค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยเฉพาะในการบริหารการศึกษาประชาบาลอย่างเพียงพอ ซึ่งทำให้ขาดความร่วมมือและการสนับสนุนจากประชาชน² ในเรื่อง การจัดการศึกษาประชาบาลนี้ พันธุ์ ศกุนตนาค ได้ทำการศึกษาการบริหารการศึกษาประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด กล่าวไว้ว่าครูประชาบาลส่วนมากเห็นว่า ผู้บริหารในตำแหน่งสำคัญ ๆ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด และนายอำเภอ มีงานประจำด้านอื่นมากอยู่แล้วเหลือเวลาและความสนใจ ให้แก่การจัดการศึกษาประชาบาลไม่มากนัก ความเห็นดังกล่าวนี้สอดคล้องกับความเห็นของข้าราชการฝ่ายบริหารการศึกษา

¹ ธรรมนูญ คณะเทศมีย์ "การวิเคราะห์การบริหารการศึกษาประชาบาลในหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2514), หน้า 76-77.

² พันธุ์ ศกุนตนาค, "การบริหารการศึกษาประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรี," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2516), หน้า 128.

ที่ยอมรับว่า มีงานที่ต้องรับผิดชอบ หลายอย่าง ทั้งจำนวนโรงเรียนมีมากไม่สามารถไป
 ตรวจเยี่ยมโรงเรียนได้อย่างทั่วถึง และในเรื่องการคัดเลือก บุคลากรการเข้าทำการ
 สอน ครูประจำชั้นส่วนมากมีความเห็นว่าการคัดเลือก บุคลากรการเข้าทำการ
 อนุมัติพิเศษซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารเองก็ยอมรับว่า แต่ละปีจะมีข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ระดับ
 สูงฝากคนให้ได้รับการช่วยเหลือเป็นกรณีพิเศษ แต่อาจมีไม่มากนัก และเป็นเรื่องแก้ไข
 ลำบาก เนื่องจากเป็นลักษณะหนึ่งในสังคมไทย

เรื่องชัย จงสงวน ใต้ทำการศึกษา กระทรวงมหาดไทยกับการศึกษาประชาบาล
 ได้สรุปปัญหาต่าง ๆ ดังนี้ :-

1. ปัญหาในด้านการประสานงานปรากฏว่าคณะกรรมการระดับผู้กำหนด
 นโยบายซึ่งประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ระดับกระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ ตลอดจน
 จนุแทนหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องรับตั้งแต่ปี 2512-2515 ได้มีการประชุมเพียง 3 ครั้ง
 ยังผลให้การปฏิบัติงานของคณะกรรมการซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการส่งเสริมการศึกษา
 ประชาบาลโดยเฉพาะการจัดปัญหาอุปสรรคและข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นไม่สัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควร
2. ปัญหาและเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของกรมการปกครองในการศึกษาประชา
 บาลผลปรากฏว่า กรมการปกครองสังกัดกระทรวงมหาดไทย ได้รับมอบหมายให้ควบคุม
 และส่งเสริมการจัดการศึกษาประชาบาลทางด้านธุรการนั้นมีปัญหาและอุปสรรคคือ การ
 ติดต่อประสานงานระหว่างหน่วยสังกัด การจัดแบ่งงาน การวางแผน การติดต่อประเมิน
 ผล ยังไม่คี่เท่าที่ควร
3. ปัญหาเกี่ยวกับบทบาทของผู้อำนวยการจังหวัดและนายอำเภอผู้ว่าราชการ
 จังหวัดเป็นข้าราชการพลเรือน สังกัดกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจาก
 นายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีมาปฏิบัติ และยังเป็นผู้รับผิดชอบงานบริหารในส่วนภูมิภาค
 ซึ่งเป็นหน่วยบริหารท้องถิ่นซึ่งเป็น 2 ฐานะในบุคคลเดียวกัน ทำให้การปฏิบัติงานในหน้าที่
 สับสน ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดบริหารการศึกษาประชาบาล
 อย่างแท้จริง ไม่ใช่เพียงผู้ควบคุมและอำนวยการประสานงานการศึกษาประชาบาลเหมือน

อย่างงานด้านการศึกษาที่มีอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการโดยตรง โดยมีศึกษาธิการจังหวัดเป็นตัวแทน ในส่วนภูมิภาคจึงก่อให้เกิดความเสียหายต่อการจัดการศึกษาในรูปของการกระจายอำนาจอย่างมาก นายอำเภอก็เช่นเดียวกัน

4. ปัญหาเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ส่วนการศึกษาและหมวดการศึกษาอำเภอ

4.1 งานในหน้าที่ศึกษาธิการจังหวัดกับหัวหน้าส่วนการศึกษาจังหวัด ยังมีได้กำหนดโดยชัดแจ้งทำให้การปฏิบัติงานสับสนซับซ้อน

4.2 ส่วนกลางไม่จัดสรรเงินอุดหนุนให้เป็นเงินค้ำประกันสำหรับตำแหน่งหัวหน้าส่วนการศึกษา เช่น ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด ตำแหน่งข้าราชการจังหวัด ตำแหน่งครู ทำให้เกิดสภาพความไม่เท่าเทียมกันขึ้น

4.3 หัวหน้าส่วนการศึกษาขาดอำนาจในการบังคับบัญชาให้เป็นไปตามหน้าที่รับผิดชอบ เช่น อำนาจในการนิเทศการศึกษา บรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย เลื่อนชั้น พิจารณาลงโทษครูประจำตำบล

4.4 ส่วนการศึกษาไม่มีสำนักงานของตนเองโดยเฉพาะ และขาดอุปกรณ์ในการปฏิบัติงาน เช่น พิมพ์ดีด เครื่องอัดสำเนา ฯลฯ

4.5 ส่วนการศึกษาไม่มีเจ้าหน้าที่ประจำสำนักงานแต่มีเฉพาะครูที่มาช่วยราชการทั้งสิ้น และมีจำนวนจำกัด ฯลฯ

5. ปัญหาเรื่องการคลัง รายได้ของท้องถิ่นมีจำกัด จึงต้องอาศัยเงินอุดหนุนจากส่วนกลางโดยเฉพาะการศึกษาประถมศึกษา รัฐบาลจะต้องจ่ายถึงปีละ 3,000 ล้านบาทต่อปี

ปัญหาความล่าช้าในการบริหารงาน

ในด้านเกี่ยวกับครูสภาได้มีการร้องอุทธรณ์จากองค์การบริหารส่วนจังหวัดต่างๆ

¹ เรืองชัย จงสงวน, "กระทรวงมหาดไทยกับการศึกษาประถมศึกษา," วิทยานิพนธ์ปริณญาโทบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2516), หน้า 173-192.

เป็นอันมากว่าครูสาขามีพฤติกรรมการบริหารที่ล่าช้าเกินควรจนเป็นอุปสรรคต่อการบริหาร การศึกษาประชาบาลซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่น่าจะเกิดขึ้นในระบบการกระจายอำนาจอันมีวัตถุประสงค์สำคัญที่ให้ความคล่องตัวในการดำเนินการแต่พฤติกรรมของครูสภาทำให้ วัตถุประสงค์นี้ไม่สู้เป็นผล และสะท้อนให้เห็นถึงทัศนคติที่ไม่สอดคล้องกับหลักการกระจาย อำนาจ นอกจากนั้นการที่ครูสภาเป็นอีกสถาบันหนึ่งที่มีส่วนในการควบคุมการบริหาร การศึกษาประชาบาลทำให้ขัดกับหลักเอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of Command) อีกด้วย¹

บุคลากรผู้ทำหน้าที่บริหารการศึกษาประชาบาล

หลังจากได้มีการโอนการศึกษาประชาบาล จากกระทรวงศึกษาธิการไปให้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการแล้ว องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงจัดตั้งองค์ การขึ้นมารับผิดชอบ พร้อมทั้งจัดอัตรากำลังรับผิดชอบงาน ซึ่งเรียกว่าข้าราชการ ส่วนจังหวัด ในที่นี้จะกล่าวเฉพาะเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีหน้าที่ เกี่ยวกับการศึกษาประชาบาลโดยตรงโดยแยกพิจารณา ดังนี้

1. ผู้ว่าราชการจังหวัด : อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดสรุปได้ คือ ปฏิบัติตามมติของสภาจังหวัด ควบคุม ปกครอง บังคับบัญชาให้ข้าราชการส่วนจังหวัด ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ระบุไว้ มีปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ปกครอง บังคับบัญชา รอง จากผู้ว่าราชการจังหวัด และ รวมทั้งการรับผิดชอบนโยบายของรัฐบาล

¹ชรรมบุญ ตัณฑะเตมีย์, "การวิเคราะห์การบริหารการศึกษาประชาบาลใน หน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สถาบันบัณฑิต พัฒนบริหารศาสตร์, 2514), หน้า 77.

2. ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด : ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นตำแหน่งในองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในทางปฏิบัติได้แต่งตั้งให้ปลัดจังหวัดดำรงตำแหน่งซึ่งโดยปกติมีหน้าที่ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัดบริหารงานที่เป็นกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ฉะนั้นในส่วนที่เกี่ยวกับการศึกษาประชาบาลจึงดำเนินการในส่วนที่เป็นอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด

3. หัวหน้าส่วนการศึกษา : (เจ้าหน้าที่การศึกษาประชาบาล 6) โดยปกติการดำเนินงานในส่วนต่าง ๆ ในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดหนึ่ง ๆ ก่อนที่จะถึงขั้นการตัดสินใจของผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นจะต้องผ่านการพิจารณาของหัวหน้าส่วนที่เกี่ยวข้องและปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามลำดับ งานที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาประชาบาลก็เช่นกัน มีหัวหน้าส่วนการศึกษาเป็นผู้ดำเนินงานและรับผิดชอบซึ่งนับว่าจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถเป็นอย่างดี เพราะจะต้องประสานงานและควบคุมดูแลการศึกษาประชาบาล ทั้งจังหวัดก่อนจะเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดในระยะแรก ๆ ศึกษาธิการจังหวัด เป็นผู้ดำเนินการแทนหัวหน้าส่วนการศึกษา แต่ปัจจุบันได้แต่งตั้งหัวหน้าส่วนการศึกษาขึ้นเองทุกจังหวัด

4. หัวหน้าส่วนอำเภอ : หัวหน้าส่วนอำเภอในองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็คือนายอำเภอนั่นเอง นายอำเภอเป็นผู้ควบคุมบังคับบัญชาบริหารงานการศึกษาประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในระดับชั้นอำเภอโดยมีหัวหน้าหมวดการศึกษาเป็นผู้ช่วยควบคุม และ ประสานงานการศึกษาประชาบาลของอำเภอ

5. หัวหน้าหมวดการศึกษา : (เจ้าหน้าที่ศึกษาประชาบาล) : เป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินงานการศึกษาประชาบาลในระดับอำเภอ ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยควบคุมและประสานงานการบริหารการศึกษาประชาบาลของหัวหน้าส่วนอำเภอ ตำแหน่งหัวหน้าหมวดการศึกษาเดิมที่ยืมตัวมาจากครูใหญ่โรงเรียนประถมศึกษา แต่ปัญหาที่ทางกรมการปกครองได้

พยายามที่จะให้มีการแต่งตั้งหัวหน้าหมวดการศึกษาเป็นข้าราชการส่วนจังหวัดให้ครบทุกจังหวัด¹

โครงสร้าง และ การแบ่งงานในส่วนการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด น่าน :

การจัดสายงาน และการแบ่งอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานต่างๆ ในส่วนการศึกษา องค์การบริหารส่วนจังหวัดน่านนั้น ตามหนังสือของกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ มท.0728/ว.25 ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดน่าน ลงวันที่ 14 มกราคม พ.ศ.2518 มีใจความพอสรุปได้ดังนี้

จังหวัดควรพิจารณาแบ่งงานบางส่วนที่มีในงานอันเป็นเนื้อแท้ของการศึกษา ให้ส่วนอื่นเป็นผู้รับผิดชอบ เช่น งานเกี่ยวกับการเงินมอบให้ส่วนการคลัง และงานเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลมอบให้สำนักงานเลขาธิการจังหวัด หรือส่วนการเจ้าหน้าที่รับผิดชอบ เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้ส่วนการศึกษา ได้ปฏิบัติงานในตำแหน่งการศึกษาโดยตรงตามหลักการบริหาร และได้แนะนำแนวทางปฏิบัติโดยละเอียดให้ทราบแล้วนั้น บัณฑิตทางกรมการปกครอง ได้รายงานว่าการแบ่งงานดังกล่าวยังไม่บังเกิดผลสมบูรณ์ตามความมุ่งหมายเดิมเนื่องจากปัญหาบางประการภายในของจังหวัด ทำให้เกิดความสับสนในหน้าที่และความรับผิดชอบเป็นการยากที่จะตรวจสอบควบคุมการปฏิบัติงานรวมทั้งการจัดสรรอัตรากำลังด้วย จึงได้พิจารณาปรับปรุงการแบ่งงานของส่วนการศึกษาเสียใหม่โดยมอบหมายให้ฝ่ายที่รับผิดชอบโดยตรงได้พิจารณาและเสนอให้ อ.ก.จ. วิสามัญเกี่ยวกับตำแหน่งและอัตรากำลังให้ความเห็นชอบแล้วดังนี้

¹ ภูซังค์ เฟงศรี, "ประวัติความเป็นมาของประถมศึกษาและการบริหารประถมศึกษาของประเทศไทย," วารสารสภาการศึกษาแห่งชาติ 5 (ธันวาคม 2513) หน้า 12-14

1. แนวทางในการพิจารณาไต่ถามแนวทางในการพิจารณาเป็น 2 ประการ

คือ :

1.1 พิจารณาตามหลักการจัดรูปองค์การซึ่งหมายความว่าตำแหน่งใดควรจะได้รับผิดชอบงานอะไร ส่วนราชการใดควรจะมีหน้าที่รับผิดชอบอะไรบ้าง

1.2 พิจารณาจากลักษณะงาน ซึ่งหมายความว่า งานในลักษณะใดเป็นงานเทคนิคต้องการความรู้หรือความชำนาญงานเฉพาะอย่าง หรือเป็นงานทั่วไปที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบ

2. ผลการพิจารณา : แบ่งออกได้ดังนี้ :

2.1 งานค้ำชฐรการและวิชาการ : เป็นงานหลักของส่วนการศึกษาเพราะเป็นงานเกี่ยวกับการตั้ง (ดำรง) และยุบเลิกโรงเรียน เป็นงานการบริหารการศึกษาให้สำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้รวมทั้งเป็นงานค้ำชวิชาการและการวางแผนการศึกษาอื่น ๆ จึงมีความเห็นให้คงไว้ในส่วนการศึกษาคงเดิมโดยเปลี่ยนชื่อ หมวดชฐรการเสียใหม่เป็นหมวดแผนงาน ส่วนหมวดวิชาการยังคงเป็นชื่อเดิม

2.2 งานค้ำชการเงินและพัสดุ : ลักษณะงานเป็นงานส่วนช่วยไม่จำเป็นต้องใช้เทคนิคทางด้านการศึกษา เป็นการปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อบัญญัติงบประมาณประจำปี โดยปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ้าง และการจัดหาพัสดุ ขณะนี้ทุกจังหวัดมีส่วนการคลังซึ่งรับผิดชอบงานเกี่ยวกับการเงินการบัญชีของจังหวัดอยู่แล้ว จึงเห็นควรโอนงานนี้ไปให้ส่วนการคลังรับผิดชอบทั้งหมด ยกเว้นการจัดทำ จ.18 และการจัดทำงบประมาณประจำปี

2.3 งานค้ำชการบริหารงานบุคคล : ตามลักษณะงานเป็นงานช่วยซึ่งควรจะมอบให้กับส่วนราชการที่รับผิดชอบอยู่แล้ว คือ สำนักงานเลขาธิการจังหวัด หรือส่วนการเจ้าหน้าที่เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ และ หากพิจารณาตามหลักการจัดองค์การ

งานบริหารงานบุคคลทั้งหมดควรจะมอบให้สำนักงานเลขาธิการจังหวัดหรือส่วนการเจ้าหน้าที่เป็นผู้ปฏิบัติ แต่โดยเหตุที่งานบางส่วนเป็นงานที่ต้องอาศัยความรู้ความสามารถ ตลอดจนความเข้าใจเกี่ยวกับครู และการปฏิบัติงานของครู รวมทั้งการควบคุมตรวจสอบ เร่งรัดและแก้ไข การปฏิบัติงานของครู ซึ่งเป็นงานทางเทคนิค เฉพาะอย่างจึงได้พิจารณาความดีความชอบ และการบรรจุแต่งตั้ง โอนย้าย ข้าราชการส่วนจังหวัดตำแหน่งครูยังคงให้ส่วนการศึกษาเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการต่อไปตามเดิมโดยเปลี่ยนชื่อหมวดเสียใหม่ เป็นหมวดอัตรากำลังสำหรับส่วนที่เป็นกรปฏิบัติตามกฎหมายไม่ต้องอาศัยความละเอียดอ่อนเกี่ยวกับครูเป็นการสมควรคัดเลือกและการพิจารณาวินัยของข้าราชการส่วนจังหวัดตำแหน่งครูก็ได้พิจารณาโอนไปให้สำนักงานเลขาธิการจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบ

บัญชีการแบ่งงานอันเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาล

1. งานของส่วนการศึกษา :

ก. หมวดวิชาการ มีหน้าที่รับผิดชอบดังนี้ :

1. ประสานงานการศึกษา
2. ตรวจเยี่ยมโรงเรียน
3. รายงานการศึกษา
4. นิเทศการศึกษา
5. ประเมินผลการศึกษา
6. เผยแพร่การศึกษา
7. เกณฑ์การยกเว้นผ่อนผันเด็กเข้าเรียน
8. คัดเลือกนักเรียนให้รับทุน
9. จัดเด็กเข้าเรียนให้รับทุน
10. จัดทำเอกสารทางวิชาการและแบบเรียน
11. การ ปิด-เปิด เปลี่ยนแปลงภาคเรียน
12. ปรับปรุงโรงเรียน

13. จัดทำกิจกรรมของโรงเรียน
14. คู่มืองานลูกเสือ กาชาด การกีฬาและพลศึกษา
15. คู่มืองานเกี่ยวกับคุรุสภาในด้านวิชาการ และ ฝึกอบรม
16. การฝึกอบรมอื่น ๆ
17. งานเกี่ยวกับมูลนิธิ
18. งานเกี่ยวกับการออกใบสุทธิ ประกาศนียบัตรใบรับรองความรู้
19. งานโรงเรียนชุมชน
20. งานเกี่ยวกับการปฏิบัติตามหลักสูตร
21. ประมวลการสอน โครงการสอน และ แบบเรียน
22. การขยายการศึกษาภาคบังคับ
23. งานอื่น ๆ ที่ได้รับมอบหมาย

ข. หมวดแผนงาน มีหน้าที่รับผิดชอบ ดังนี้ :

1. งานสารบรรณ
2. วางแผนการศึกษา
3. ควบคุมยอดเงินและปฏิบัติตามงบประมาณ
4. ตรวจสอบให้เป็นไปตามงบประมาณ
5. สืบตรวจสอบข้อมูลต่าง ๆ
6. จัดทำงบประมาณ
7. จัดทำเกี่ยวกับเครื่องหมายตอบแทนและประกาศนุโฆทนา
8. งานอื่น ๆ ที่ได้รับมอบหมาย

ค. หมวดอัตรากำลัง มีหน้าที่รับผิดชอบดังนี้ :

1. จัดทำ จ.18
2. พิจารณาความดีความชอบของข้าราชการส่วนจังหวัดตำแหน่งครู

3. กำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเฟื่อน
4. จัดสวัสดิการครู
5. จัดทำการลาเพื่อศึกษาต่อ
6. บรรจุแต่งตั้ง โอน ย้าย ข้าราชการส่วนจังหวัดตำแหน่งครู
7. ดำเนินการเกี่ยวกับการบรรจุ การลาออกของครูช่วยสอน และผู้ช่วยสอน
8. งานอื่น ๆ ที่ได้รับมอบหมาย

2. งานของส่วนการศึกษาที่มอบหมายให้ส่วนอื่นรับผิดชอบ

ก. ส่วนการคลัง รับผิดชอบ ดังนี้

1. จัดทำบัญชีเงินทุกประเภท
2. จัดเบิกจ่ายเงินทุกประเภท
3. ฝากถอนเงินทุกประเภท
4. ตรวจสอบและหลักฐานใบสำคัญเบิกจ่ายทุกประเภท
5. จัดเก็บรักษาเอกสาร หลักฐานการรับจ่ายเงินทุกประเภท
6. ดำเนินการเกี่ยวกับการเสียหายเงินได้ของข้าราชการ ลูกจ้าง และภารโรง
7. จัดทำงบเดือน และ รวบรวมใบสำคัญคู่จ่ายนำส่งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
8. ขอรับบำเหน็จบำนาญ เงินสะสมของข้าราชการรวมทั้งการตรวจสอบ
9. ดำเนินการและควบคุมการเบิกจ่ายพัสดุและครุภัณฑ์
10. จัดทำทะเบียนทรัพย์สิน
11. ดำเนินการเกี่ยวกับการก่อสร้าง ต่อเติม และซ่อมแซม โรงเรียน บ้านพักครู

ข. สำนักงานเลขาธิการจังหวัด :

1. สอดส่องพิจารณาความผิดทางวินัย และการลงโทษข้าราชการส่วนจังหวัด ตำแหน่งครู
2. พิจารณาสมรรถภาพของข้าราชการส่วนจังหวัดตำแหน่งครู
3. จัดทำสมุดประวัติ ก.พ.7
4. จัดทำทะเบียนข้าราชการ : ลูกจ้าง และ ภารโรง
5. เครื่องราชอิสริยาภรณ์
6. ทำการสอบคัดเลือก และสอบปรับวุฒิข้าราชการส่วนจังหวัดตำแหน่งครู
7. ดำเนินงานเกี่ยวกับการลาออกจากราชการของข้าราชการ : ลูกจ้าง และ ภารโรง
8. ออกบัตรประจำตัวข้าราชการ¹

การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่บริหารการศึกษาประชาบาล :

หลังจากที่ได้โอนการศึกษาประชาบาลไปให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้นำดำเนินการตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2509 เป็นต้นมานั้น ในระยะแรกเกิดปัญหาในเรื่องตัวบุคคลที่จะมาทำหน้าที่บริหารการศึกษาเพราะตามกฎหมายแล้ว ศึกษาธิการจังหวัด นายอำเภอ ศึกษาธิการอำเภอ และผู้ช่วยศึกษาธิการอำเภอย่อมหมดหน้าที่ในการบริหารการศึกษาประชาบาลประกอบกับทางองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ยังไม่พร้อมที่จะแต่งตั้ง

¹หนังสือกรมการปกครอง. กระทรวงมหาดไทย, ที่ มท.0728/ว.35 ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดน่าน, "เรื่องการแบ่งงานในส่วนการศึกษา, อ้างถึงหนังสือ มท.0327/ว.38850 ลงวันที่ 27 มิถุนายน 2515," ลงวันที่ 14 มกราคม 2518 หน้า 1-3

ตัวบุคคลและงบประมาณของจังหวัดก็มีไม่เพียงพออีกทั้งตัวบุคคลที่จะมาดำเนินงานการศึกษาจะต้องเป็นบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถในเรื่องการศึกษาและมีประสบการณ์ เพราะงานการศึกษาเป็นงานละเอียดอ่อนด้วยเหตุนี้กระทรวงมหาดไทยจึงได้ทำความตกลงกับกระทรวงศึกษาธิการในเรื่องขอตัวเจ้าหน้าที่มาช่วยปฏิบัติงานการศึกษาประจำศาลาในระยะเริ่มต้นไปจนกว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีความพร้อมในเรื่องการจัดหาตัวบุคคล กระทรวงมหาดไทยจึงได้ออกคำสั่ง 1517/2509 ลงวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2509 แต่งตั้งให้ศึกษาธิการจังหวัดทุกจังหวัดดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนการศึกษารองการบริหารส่วนจังหวัดที่ตนดำรงตำแหน่งอยู่ ให้ผู้ช่วยศึกษาธิการจังหวัดดำรงตำแหน่งผู้ช่วยหัวหน้าส่วนการศึกษาให้ศึกษาธิการอำเภอเป็นผู้ช่วยนายอำเภอปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบริหารการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในเขตอำเภอที่ตนดำรงตำแหน่งอยู่ ต่อมากระทรวงมหาดไทยได้ออกคำสั่งที่ 566/2511 ลงวันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2511 แต่งตั้งให้นายอำเภอทุกอำเภอดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนอำเภอในอำเภอที่ตนดำรงตำแหน่ง ให้ศึกษาธิการอำเภอดำรงตำแหน่งหัวหน้าหมวดการศึกษาอำเภอในอำเภอที่ตนดำรงตำแหน่งอยู่ ให้ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอทุกอำเภอดำรงตำแหน่งหัวหน้าหมวดกิ่งอำเภอในกิ่งอำเภอที่ตนดำรงตำแหน่งให้ข้าราชการที่ได้รับแต่งตั้งนี้มีฐานะเสมือนข้าราชการสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ตนดำรงตำแหน่งนั้นทุกประการโดยไม่ขาดจากความเป็นข้าราชการพลเรือนและยังคงได้รับเงินเดือนในสังกัดเดิม

ปัจจุบันองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีงบประมาณเพียงพอและมีความพร้อมในเรื่องตัวบุคคลจึงได้แต่งตั้งหัวหน้าส่วนการศึกษา ผู้ช่วยหัวหน้าส่วนการศึกษา และหัวหน้าหมวดการศึกษาอำเภอดังนั้น บุคคลที่ยืมตัวมาจากกระทรวงศึกษาธิการตามคำสั่งดังกล่าวจึงพ้นหน้าที่ดังกล่าวข้างต้น¹ และคงทำหน้าที่ในด้านวิชาการต่อไปเพียงอย่างเดียว¹

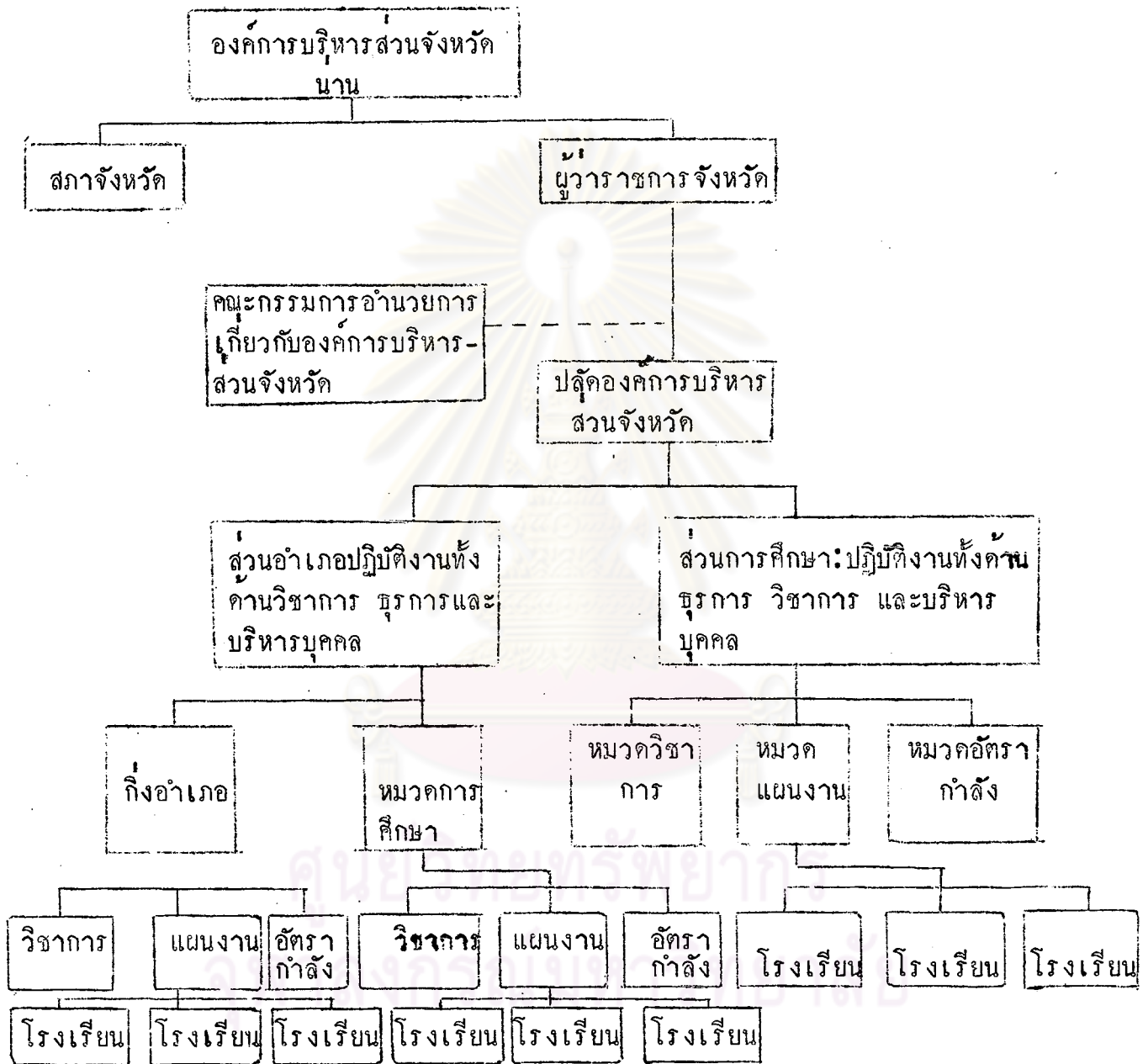
¹ กระทรวงมหาดไทย, คำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 45/2513 เรื่อง แต่งตั้งข้าราชการดำรงตำแหน่งในองค์การบริหารส่วนจังหวัด (1 สิงหาคม 2513)

สำหรับบุคคลที่จะแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนการศึกษาผู้ช่วยหัวหน้าส่วนการศึกษา และหัวหน้าหมวดการศึกษานั้น ก็จะมีสภาพและฐานะเป็นข้าราชการส่วนจังหวัด ซึ่ง ก.จ.จะเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์คุณสมบัติ และวิธีการต่าง ๆ ในองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการเกี่ยวกับตำแหน่งดังกล่าว



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

โครงสร้างของส่วนการศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัดน่าน :



แผนภูมิที่ 4 แสดงโครงสร้างในการจัดแผนงานการศึกษาประชาบาลในจังหวัดน่านของส่วนการศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัดน่าน¹ (ซึ่งมีลักษณะการจัดสายงานบังคับบัญชาคล้ายคลึงกับจังหวัดอื่น ๆ

¹ กรมการปกครอง, กระทรวงมหาดไทย, การศึกษาประชาบาล (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, 2518), หน้า 55

ทฤษฎีการจัดการ

คำจำกัดความของการจัดการ ได้มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของการจัดการไว้มากมาย เช่น

เออร์วิค (E.F.Urwick) กล่าวว่า "กระบวนการจัดการประกอบด้วย การกระทำสิ่งต่าง ๆ ให้สำเร็จเพื่อบุคคลกับบุคคล และโดยบุคคล เพราะฉะนั้นความรู้เกี่ยวกับการจัดการจำแนกได้เป็น 2 อย่าง คือ ความรู้เกี่ยวกับสิ่งต่าง ๆ ที่จะต้องทำหรืองาน และความรู้เกี่ยวกับบุคคลซึ่งเป็นผู้ทำงานนั้น"¹

ฟลิปโป (E.B.Flippo) กล่าวว่า "การจัดการคือการวางแผน จัดสายงาน การปฏิบัติขั้นตอนการดำเนินการ และการควบคุมเพื่อให้วัตถุประสงค์ขององค์การสามารถกระทำได้สำเร็จอย่างประหยัด และมีประสิทธิผล"²

เราพอสรุปความหมายของกระบวนการจัดการได้ดังนี้คือ "กระบวนการที่ถูกจัดขึ้นเพื่อให้การดำเนินการเป็นไปตามวัตถุประสงค์ขององค์การที่ได้วางเอาไว้ และสำเร็จตรงตามเป้าหมาย ในเวลาที่เร็วที่สุด ประหยัดที่สุด และมีประสิทธิภาพที่สุด โดยการใช้บุคคลและทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพ การจัดการเป็นกิจกรรมที่สำคัญที่สุดขององค์การซึ่งแบ่งออกได้เป็น 5 ส่วนด้วยกันคือ การวางแผน การจัดสายงาน การออกคำสั่ง การประสานงาน และการควบคุม"

¹E.F.Urwick "Papers in the Science of Administration"
Academy of Management Journal (1970) : 365

²E.B. Flippo Management : A Behavioral Approach (Boston: Allyn & Bacon) 966, : p.4

จะเห็นได้ว่าองค์การต่าง ๆ ที่ตั้งขึ้นมาก่อนอื่นจะต้องกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์การจากนั้นจึงเริ่มจัดกิจกรรมทั้ง 5 ส่วนนี้เป็นโครงสร้างขององค์การต่อไป จากนั้นนักบริหารในส่วนต่าง ๆ จะใช้ความรู้ความสามารถของตนเองทั้งในด้านศาสตร์ และ ศิลปะ เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาปฏิบัติหน้าที่ตรงตามเป้าหมายและบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพที่สุด สำหรับการบริหารงาน คือ "ศิลปะในการทำงานให้บรรลุเป้าหมายร่วมกับผู้อื่นโดยใช้ศาสตร์ และ ศิลปะในการทำงานนำเอาทรัพยากร การบริหารมาประกอบการตามกระบวนการบริหาร ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ" ดังนั้นความหมายของการบริหารและการจัดการจึงใช้แทนกันได้

ทรัพยากรการจัดการหรือปัจจัยพื้นฐานที่ใช้ในการบริหารอันสำคัญมีอยู่ 4 ประการ คือ คน เงิน วัสดุสิ่งของ และวิธีจัดการ หรือที่เรียกสั้น ๆ ว่า 4 M's แต่กรีนวูดได้ให้ความเห็นว่าทรัพยากรการบริหารควรมีอย่างน้อย 7 ประการ คือ คน (Men) เงิน วัสดุสิ่งของ อำนาจหน้าที่ เวลา กำลังใจในการทำงาน และความสะดวกต่าง ๆ ส่วนในทางบริหารธุรกิจได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับปัจจัยของการบริหารเพิ่มเติมต่างกันออกไปอีกคือ คน เงิน วัสดุสิ่งของ วิธีการ ตลาด และเครื่องจักร (Machine) ซึ่งเรียกสั้น ๆ ว่า 6 M's เป็นต้น¹

ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้วว่า องค์การใด ๆ ก็ตามที่จะตั้งขึ้นมาได้ก่อนอื่นจะต้องกำหนดวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งให้ชัดเจนเสียก่อน จากนั้นจึงเริ่มจัดกิจกรรมต่าง ๆ ในภายหลัง ฉะนั้น เราต้องทำความเข้าใจความหมายของวัตถุประสงค์ซึ่งมีความสำคัญ

¹William T. Greenwood, Management and Organization Behavioral Theories : An Interdisciplinary Approach (New York : South-Western Publishing Company, 1965), pp.74-75

จะเห็นได้ว่าองค์การต่าง ๆ ที่ตั้งขึ้นมาก่อนอื่นจะต้องกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์การ จากนั้นจึงเริ่มปฏิบัติงานหน้าที่ทั้ง 5 ส่วนนี้เป็นกิจกรรมขององค์การต่อไป จากนั้นนักบริหารในส่วนต่าง ๆ จะใช้ความรู้ความสามารถของตนเองทั้งในด้านศาสตร์ และ ศิลปะ เพื่อให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติหน้าที่ตรงตามเป้าหมายและบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพที่สุด สำหรับการบริหารงาน คือ "ศิลปะในการทำงานให้บรรลุเป้าหมายร่วมกับผู้อื่นโดยการใช้องค์ความรู้ และ ศิลปะในการทำงานนำเอาทรัพยากร การบริหารมาประกอบการตามกระบวนการบริหาร ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ" ดังนั้นความหมายของการบริหารและการจัดการจึงใช้แทนกันได้

ทรัพยากรการจัดการหรือปัจจัยพื้นฐานที่ใช้ในการบริหารอันสำคัญมีอยู่ 4 ประการ คือ คน เงิน วัสดุสิ่งของ และวิธีจัดการ หรือที่เรียกสั้น ๆ ว่า 4 M's แต่กรีนวูดได้ให้ความเห็นว่าทรัพยากรการบริหารควรมีอย่างน้อย 7 ประการ คือ คน (Men) เงิน วัสดุสิ่งของ อำนาจหน้าที่ เวลา กำลังใจในการทำงาน และความสะดวกต่าง ๆ ส่วนในทางบริหารธุรกิจได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับปัจจัยของการบริหารเพิ่มเติมต่างกันไปอีก คือ คน เงิน วัสดุสิ่งของ วิธีการ ตลาด และเครื่องจักร (Machine) ซึ่งเรียกสั้น ๆ ว่า 6 M's เป็นต้น¹

ดังที่ได้อธิบายมาข้างต้นแล้วว่า องค์การใด ๆ ก็ตามที่จะตั้งขึ้นมาได้ก่อนอื่นจะต้องกำหนดวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งให้ชัดเจนเสียก่อน จากนั้นจึงเริ่มทำกิจกรรมต่างๆ ในภายหลัง ฉะนั้น เราต้องทำความเข้าใจความหมายของวัตถุประสงค์ซึ่งมีความสำคัญ

¹William T. Greenwood, Management and Organization Behavioral Theories : An Interdisciplinary Approach (New York: South-Western Publishing Company, 1965), pp.74-75.

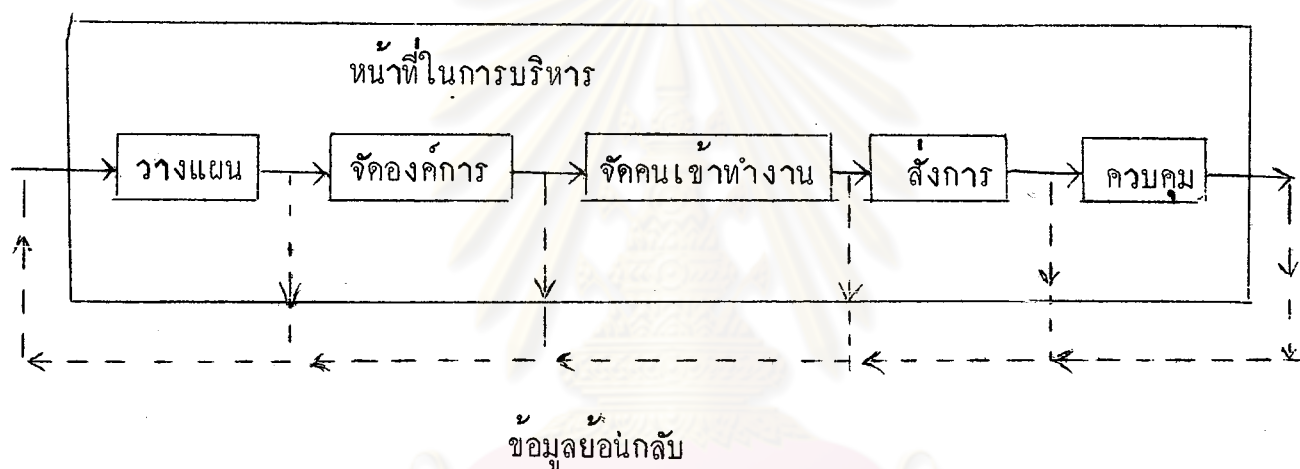
ของวัตถุประสงค์ เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป และผู้จัดการส่วนใหญ่เห็นด้วยว่าเป็นสิ่งจำเป็น ทั้งนี้เพื่อความต้องการความสำเร็จมีอยู่ วัตถุประสงค์ก็ต้องจัดให้เกิดขึ้น วัตถุประสงค์ก่อให้เกิดจุดมุ่งหมายของความพยายามและการบรรลุความสำเร็จของการใช้ความพยายามนั้น ดังนั้น เราพอที่จะให้คำนิยามของวัตถุประสงค์ทางการจัดการได้ดังนี้

วัตถุประสงค์ คือ เป้าหมายที่ตั้งใจไว้พร้อมกับระบุขอบเขตที่แน่ชัดและแนวทางการใช้ความพยายามของผู้ที่ทำหน้าที่การจัดการวัตถุประสงค์จะช่วยระบุว่าสิ่งใดที่จะต้องกระทำ การขาดหรือ ไม่ระลึกรถึงวัตถุประสงค์ไว้อย่างชัดเจนในขณะปฏิบัติหน้าที่การงานจะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของผู้จัดการยากขึ้นโดยไม่จำเป็น ก่อนการปฏิบัติงานที่ต้องใช้พลังและสมองอย่างมีไหวพริบ ผู้ปฏิบัติจะต้องทราบแนวทางของจุดมุ่งหมายเสียก่อน วัตถุประสงค์จะช่วยระบุว่าสิ่งใดที่จะต้องกระทำ และทำให้ความหลงลืม และความเข้าใจผิดเหลือน้อยที่สุด

ผู้มีหน้าที่ในการจัดการจะต้องอธิบายความหมายของวัตถุประสงค์ให้ชัดเจนแก่ตัวเขาเองและเพื่อนร่วมงานของเขาทั้งหมด และเขาจะต้องสามารถนำวัตถุประสงค์มาใช้กับการปฏิบัติหน้าที่งานของเขาอย่างมีประสิทธิภาพ ในหลาย ๆ กรณีปรากฏว่าวัตถุประสงค์มิได้ถูกอธิบายให้เข้าใจอย่างชัดเจน หรือถูกมองข้ามหรืออาจถูกลืมได้ ในบางครั้งวัตถุประสงค์กลายเป็นสิ่งที่ถูกเลยโดยฝ่ายจัดการ เนื่องจากเขาต้องพะวงกับรายละเอียดของปัญหาอย่างรีบด่วน จนทำให้เขาสีมนึกถึงวัตถุประสงค์อันแท้จริงที่เกี่ยวข้องกับปัญหานั้น ฉะนั้น ผู้ที่ทำหน้าที่การจัดการจึงควรมีเวลาที่จะไตร่ตรองและทบทวนวัตถุประสงค์ของกิจการบ้าง เป็นครั้งเป็นคราวเพื่อสำรวจว่าเขาได้ปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้เกิดผลตามวัตถุประสงค์นั้นหรือไม่ หลักในการใช้วัตถุประสงค์ในการจัดการก็คือวัตถุประสงค์จะต้องถูกกำหนดขึ้นอย่างชัดเจนหรือเป็นที่เข้าใจแก่ทุกคนในกิจการที่เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์นั้น กระบวนการจัดการก็คือขั้นตอนของการจัดการซึ่งจัดขึ้นภายหลังที่องค์การได้กำหนดวัตถุประสงค์แล้วอันประกอบด้วย การวางแผน จัดองค์การ จัดคนเข้าทำงาน การสั่งการ และ การควบคุม

หน้าที่ชั้นพื้นฐานดังกล่าวทั้งหมดรวมเรียกว่ากระบวนการจัดการ

แผนภูมิที่ 5 แสดงกระบวนการจัดการ
องค์การ¹



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



¹ธงชัย สันติวงษ์, องค์การและกรบริหารการศึกษาแผนใหม่, บริษัทสำนักพิมพ์
ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, กรุงเทพมหานคร, 2522, หน้า 82.

กระบวนการจัดการ คือ การประกอบการทางบริหารซึ่งจัดว่าเป็นหน้าที่ของนักบริหารระดับสูง ได้มีผู้ให้ความคิดเห็นถึงลำดับขั้นที่สำคัญของกระบวนการบริหารหรือการจัดการไว้แตกต่างกัน บางท่านเห็นว่าจำเป็นต้องประกอบด้วย การวางแผน การจัดองค์การ การอำนวยการ การประสานงาน และการควบคุม เป็นต้น แนวความคิดในเรื่องนี้ กุลlick และ เออร์วิค (Gulick and Urwick) ได้สรุปกระบวนการบริหารไว้ในรายงานเรื่อง The Science of Administration ใน ค.ศ.1937 ว่า กระบวนการบริหารย่อมประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญ 7 ประการ หรือเรียกย่อ ๆ ว่า "POSCORB Model" ซึ่งประกอบด้วย การวางแผนอันเป็นการคาดเหตุการณ์ในอนาคต การจัดส่วนราชการหรือองค์การ การจัดหาบุคคล หรือ เจ้าหน้าที่มาปฏิบัติงาน การศึกษาวิธีการอำนวยการ การร่วมมือประสานงาน การรายงานผลการปฏิบัติงาน และการงบประมาณ¹

1. การวางแผน คือ การที่จะต้องถือเป็นการรับผิดชอบในการพิจารณา กำหนดวิธีทางที่จะปฏิบัติ (สำหรับองค์การหรือกลุ่มของตน) ไว้เป็นการล่วงหน้า ในการนี้การวางแผนจะต้องมีกระบวนการนึกคิด ที่สมบูรณ์และเป็นสาระถูกต้อง เพื่อให้สามารถ กำหนดวัตถุประสงค์ พัฒนากลยุทธ์ จัดทำแผนงาน จัดสรรงบประมาณการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ กำหนดระเบียบวิธีปฏิบัติ และแนวนโยบายที่ดีที่สุด สำหรับองค์การของตน ภายหลังจากที่ได้มีการวิเคราะห์ และ คาดการณ์สภาพเหตุการณ์ต่าง ๆ อย่างระมัดระวัง และรอบคอบที่สุด แล้วเป้าหมายสำคัญของการปฏิบัติหน้าที่การวางแผนก็คือ จะต้องตัดสินใจเลือกและรู้จักทำแผนต่าง ๆ ให้ได้แผนงานที่ดีที่สุด และ เหมาะสมกับกำลังความสามารถขององค์การที่จะเป็นหนทางให้องค์การสามารถหาประโยชน์จากการทำงานภายใต้สภาพแวดล้อมที่ได้คาดการณ์ไว้แล้ว

¹Luther Gulick and Lyndall Urwick (eds) Papers on the Science of Administration (New York: Institute of Public Administration, 1937), p.17

2. การจัดองค์การ คือ ภาวะรับผิดชอบที่จะต้องจัดเตรียมและจัดให้มีการสัมพันธ์อย่างดีระหว่างกิจกรรมต่าง ๆ ผู้ที่จะต้องทำหน้าที่นี้ส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องกับการบริหารสิ่งของและทรัพยากรต่าง ๆ ภายหลังจากที่ได้ใช้ดุลยพินิจและข้อตัดสินใจที่ยุติแล้วว่าจะทำอะไรบ้าง การดำเนินการเพื่อจัดองค์การตามกระบวนการนี้จะประกอบด้วยงานที่ต้องทำดังนี้ คือ จัดทำโครงสร้างขององค์การกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มกิจกรรมต่าง ๆ ที่กำหนดจะแบ่งสรรกันไปทำ ระบุขอบเขตของตำแหน่งงานต่าง ๆ และพิจารณาให้ทราบถึงรายละเอียดของความยากง่าย ของงานแต่ละตำแหน่ง เพื่อให้สามารถทราบถึงคุณสมบัติของคนที่ต้องการได้

3. การจัดคนเข้าทำงาน คือ ภาวะหน้าที่ที่เกี่ยวกับการบริหารตัวคนซึ่งเริ่มต้นด้วยการเสาะหา และ คัดเลือกให้ได้มาซึ่งคนที่มีคุณสมบัติเหมาะสมกับลักษณะงานต่างๆ ที่ได้พิจารณาแล้ว ทั้งนี้เพื่อให้งานต่าง ๆ ได้รับการปฏิบัติสำเร็จลุล่วงอย่างมีประสิทธิภาพ ภาวะหน้าที่สำคัญที่สุด คือ จะต้องสามารถเข้าใจและจัดทำการฝึกอบรม และพัฒนาผู้ปฏิบัติงานให้มีความสามารถพร้อมที่จะปฏิบัติงานโดยเฉพาะการจัดหาคนในระดับผู้บริหารรอง ฯลฯ ลงมา

4. การสั่งการ คือ ภาวะหน้าที่ในการกำกับสั่งการให้งานเป็นไปตามที่ต้องการด้วยการพยายามจูงใจผู้ใต้บังคับบัญชาทุกฝ่ายให้ร่วมมือกันทำงานให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ขององค์การ การรู้จักมอบหมายงานชักจูงใจและกระตุ้นให้ทุกคนทำงานดี การรู้จักประสานงานของทุกฝ่ายให้เข้ากันได้เหล่านี้ล้วนแต่เป็นภาวะที่จะต้องปฏิบัติเพื่อให้การสั่งการสมบูรณ์ และสำเร็จผลได้ในที่สุด ความเข้าใจเกี่ยวกับพฤติกรรมของคนและกลุ่มคนจะเป็นเครื่องมือสำคัญในการช่วยให้สามารถบังคับบัญชาให้การทำงานของคนงานแต่ละคนได้ผลสูงสุด และช่วยให้งานของทุกฝ่ายสอดคล้องและเสริมกัน ในอันที่จะสำเร็จตามวัตถุประสงค์เดียวกันได้

5. การควบคุม คือ การมุ่งบังคับให้การทำงานต่าง ๆ เป็นไปตามแผนเพื่อ

ที่จะป้องกันมิให้เกิดความเสียหายในประการทั้งปวง ผู้บริหารทุกคนย่อมต้องคอยควบคุมงานต่าง ๆ ที่ตนรับผิดชอบอยู่เสมอ กระบวนการวิธีการควบคุมภายในระบบการควบคุมที่จัดขึ้นคือ การวัดผลงานที่ทำไปด้วยการเปรียบเทียบกับมาตรฐานที่กำหนด เพื่อช่วยให้ทราบถึงข้อแตกต่างที่ผิดไปจากแผน และสามารถดำเนินการแก้ไขให้เข้าสู่ทิศทางที่ถูกต้องได้ เนื่องจากงานที่ทำทุกอย่างจำเป็นต้องอาศัยคนเป็นผู้ทำการควบคุมจึงควรมีจุดสนใจในการควบคุมคนให้ปฏิบัติงานเป็นผลดีเสมอ

เนื่องจากภาระหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติการจัดคนเข้าทำงาน การสั่งการและการควบคุมเป็นหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารตัวคน ดังนั้น ผู้บริหารทุกคนจึงจำต้องมีความร่วมมือระหว่างกลุ่มคนในองค์กรเดียวกันได้ด้วย ทั้งนี้เพื่อสามารถควบคุมให้กระบวนการทั้ง 5 หน้าที่เป็นหน้าที่ของนักบริหารทุกคนจะต้องปฏิบัติในการบริหาร ซึ่งการจำแนกดังกล่าวนี้จะต้องอาศัยข้อมูลย้อนกลับ อันหมายถึง "เครื่องมือ หรือสื่ออย่างใดอย่างหนึ่งที่กำหนดขึ้น เพื่อใช้สำหรับการควบคุมให้ระบบ และ กระบวนการทางการจัดการดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ เครื่องมือดังกล่าวนี้มีประโยชน์ช่วยทำหน้าที่ให้ข้อมูลและแสดงการเปรียบเทียบให้เห็นสิ่งที่ได้ทำไป สำหรับเป็นความรู้ เพื่อแก้ไข รมมีกระวังมิให้มีเหตุการณ์ที่จะเป็นผลเสียหายต่อเป้าหมายที่หวังเอาไว้ หรือ เพื่อประโยชน์ของการควบคุมนั่นเอง

ในองค์กรที่ซับซ้อน ผู้ที่ทำหน้าที่การจัดการในระดับต่าง ๆ กันย่อมมีความรับผิดชอบไม่เท่ากัน และอาจแบ่งระดับของการจัดการในองค์กรดังกล่าวได้เป็น 3 ระดับคือ ระดับสูง ระดับกลาง และ ระดับต่ำหรือขั้นการปฏิบัติการ

ผู้ทำหน้าที่การจัดการในระดับสูงต้องเผชิญกับความไม่แน่นอนอยู่เสมอ และต้องใช้เวลางานส่วนใหญ่ของเขาจัดการกับอิทธิพลของสภาพแวดล้อม เขาจะต้องตีความหมายของข่าวสารและสร้างแผนการเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรอันมีอยู่จำกัดซึ่งจะทำให้เขาแน่ใจต่อการรักษาคุณภาพของความไม่คงที่ขององค์กร เขาจะต้องพยายามลดความไม่แน่นอน

เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมโดยการสร้างระบบข่าวสาร และการวางแผน เขาต้องกำหนดโครงสร้างขององค์การด้วยเพื่อส่วนประกอบต่าง ๆ ขององค์การรวมเข้าด้วยกันได้อย่างเหมาะสม ยิ่งกว่านั้นในขณะที่ความไม่แน่นอนกำลังลดน้อยลง ผู้จัดการในระดับสูงต้องทำให้แน่ใจมีความยืดหยุ่นเชิงองค์การซึ่งทำให้การปรับองค์การเข้ากับสภาพแวดล้อมเป็นไปได้

ผู้จัดการระดับกลาง ทำหน้าที่ประสานงานปัจจัยต่าง ๆ ที่นำเข้ามาใช้ในองค์การ เป็นสื่อกลางระหว่างผู้จัดการระดับสูงกับระดับปฏิบัติการ แผนการระยะยาวของผู้จัดการระดับสูงต้องเปลี่ยนสภาพเป็นแผนการระยะปานกลางของฝ่ายดำเนินการ ความรับผิดชอบในระดับนี้เป็นเรื่องกิจวัตรมากกว่าในระดับสูง และเป็นเรื่องของการประสานงาน และประสิทธิภาพมากกว่าที่จะเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่เชิงองค์การตามสภาพแวดล้อม

ผู้จัดการระดับต้น ผู้จัดการระดับนี้ส่วนใหญ่ใช้เวลาการทำงานของเขา ในการปฏิบัติหน้าที่ประจำวันและเป็นกิจวัตร ถึงแม้บุคคลเหล่านี้ไม่ได้ทำหน้าที่ผลิตสินค้าหรือให้บริการบริหารด้วยตัวเองแต่หน้าที่ของเขาเกี่ยวข้องกับใกล้ชิดกับผู้ทำหน้าที่ผลิตหรือบริการ ฉะนั้นเขาจึงถูกจัดอยู่ในระดับที่เรียกว่าชั้นปฏิบัติการ

ผู้จัดการทั้ง 3 ระดับต้องยอมรับการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันประกอบกับเป็นระบบการจัดการ และแต่ละระดับเป็นหน่วยงานขององค์การ ดังนั้นการตัดสินใจของผู้จัดการทั้ง 3 ระดับต้องเกี่ยวพันซึ่งกันและกัน เพื่อบรรลุถึงวัตถุประสงค์ขององค์การที่ได้วางไว้แต่ต้น

การตัดสินใจ :

การตัดสินใจเป็นของคู่กับการจัดการไม่ว่าจะเป็นการจัดการในระดับใดก็ตาม จะต้องทำหน้าที่ตัดสินใจเสมอ ถ้าปราศจากการตัดสินใจหน้าที่ ๆ สำคัญของการจัดการ

จะไม่เกิดขึ้น และกระบวนการจัดการทั้งหมดก็จะไม่ค้างงอยู่ได้ เรื่องของการตัดสินใจสั่งการ เป็นกระบวนการที่จำเป็นผู้บริหารทั้งหลายไม่สามารถที่จะหลีกเลี่ยงได้ นักบริหารชั้นสูงจะมีการตัดสินใจมาก นักบริหารชั้นรองลงมาก็จะมีการระดมการตัดสินใจลดหลั่นลงมาตามลำดับ ถือได้ว่า การตัดสินใจเป็นจุดเริ่มต้นที่จะดำเนินการใด ๆ ทั้งสิ้นความสำเร็จหรือล้มเหลวขององค์การขึ้นอยู่กับการวินิจฉัยสั่งการของผู้บริหารหรือผู้ที่รับผิดชอบในหน่วยงานทั้งสิ้น อาทิเช่น

หน้าที่การวางแผนต้องอาศัยการตัดสินใจว่าจะเลือกปฏิบัติหน้าที่ใดและอย่างไร หน้าที่จัดสายงานก็ต้องมีการตัดสินใจวางงานชนิดใดหรือตัดสินใจมอบหมายอำนาจหน้าที่แก่ผู้ใดและมากน้อยเพียงใด ในหน้าที่ปฏิบัติขึ้นดำเนินการ ก็จะต้องตัดสินใจเลือกใช้มาตรการชนิดใด สำหรับออกคำสั่งและจูงใจให้คนงานปฏิบัติหน้าที่ใดอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด หน้าที่สุดท้ายของกระบวนการจัดการคือการควบคุม ก็จะต้องอาศัยการตัดสินใจผลต่างจากมาตรฐานว่าจะเป็นที่ยอมรับได้หรือไม่ เป็นต้น

โดยทั่วไปแล้วหน้าที่ตัดสินใจชนิดมีประสิทธิผลต้องอาศัยทั้งศาสตร์และศิลป์คือ ความรู้ และประสบการณ์ กระบวนการตัดสินใจเป็นกระบวนการที่ประกอบด้วยขั้นตอนการปฏิบัติหน้าที่ดังนี้

1. การวิเคราะห์ปัญหา เป็นขั้นตอนสำคัญ เพราะถ้าไม่สามารถค้นหาปัญหาที่แท้จริงได้ การตัดสินใจเลือกทางเลือกก็ไร้ประโยชน์ จะต้องมีการวิเคราะห์ถึงปัญหาที่แท้จริง แล้วกระบวนการแก้ปัญหาจึงเริ่มต่อไปได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิผล

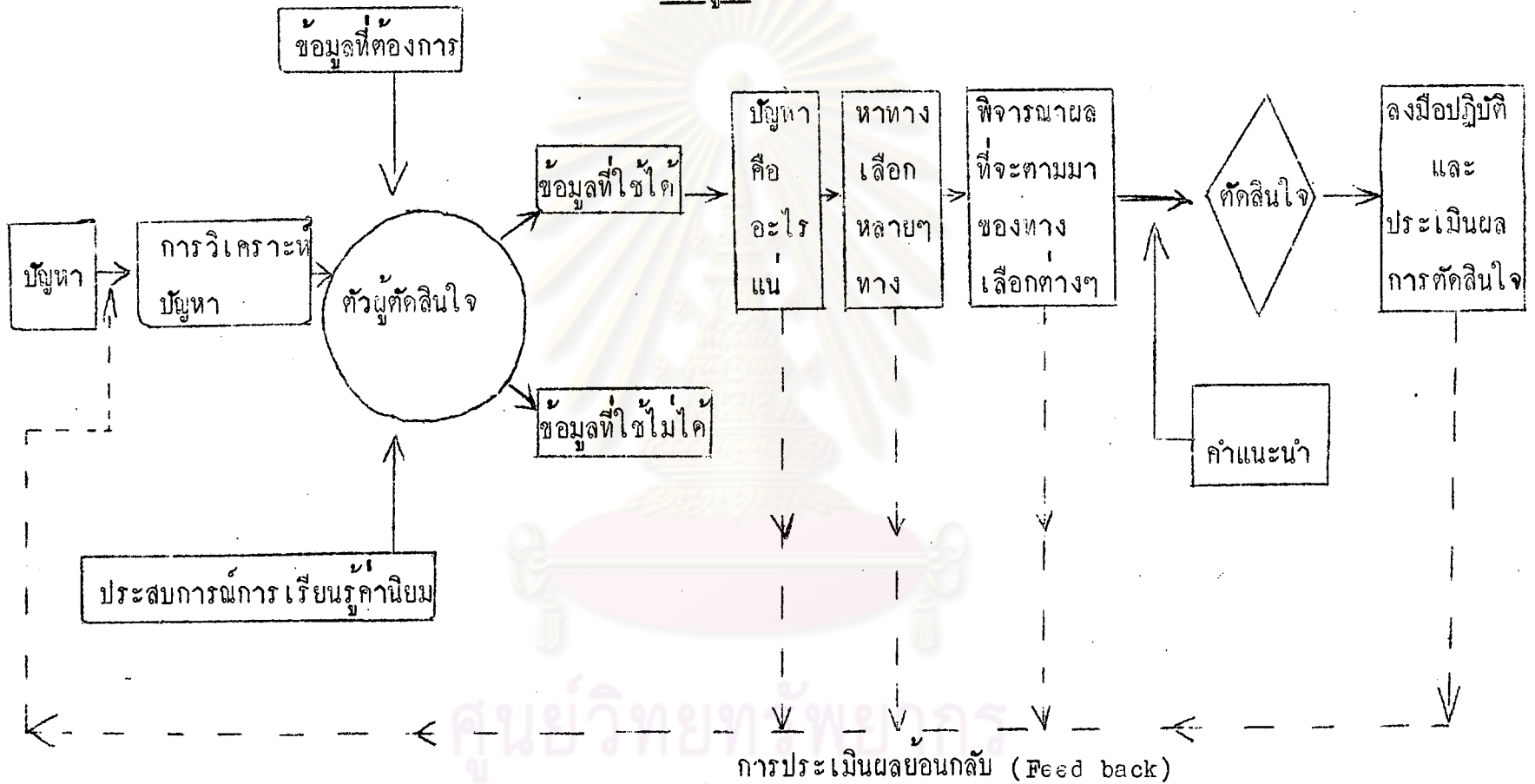
2. การพิจารณาหาทางเลือก เมื่อผู้ตัดสินใจค้นพบตัวปัญหาที่แท้จริงแล้วในขั้นต่อไป เขาจะค้นหาทางเลือกต่าง ๆ เพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นโดยทั้งกฎเกณฑ์หรือมาตรฐานสำหรับเลือกวิธีการแก้ปัญหา ซึ่งผู้ตัดสินใจจะต้องใช้ความรู้ความสามารถ ประสบการณ์ นอกจากนี้เขาจะต้องคำนึงถึงค่าใช้จ่ายเวลา จะเป็นอุปสรรคต่อการใช้ทางเลือกที่ค้นหาได้นั้นหรือไม่

3. การประเมินผลทางเลือก ภายหลังจากที่ค้นหาทางเลือกได้พอเพียงแล้ว ขั้นตอนต่อไปคือการประเมินผลทางเลือกเหล่านั้นโดยพิจารณาข้อดีข้อเสียของทางเลือกแต่ละทาง ซึ่งจะครอบคลุมไปถึงความเสี่ยงภัย ความยากง่ายของการนำไปปฏิบัติความประหยัดของการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดของกิจการสำหรับทางเลือกปฏิบัติแต่ละทาง ครั้นแล้วจึงจะสามารถจัดอันดับทางเลือกต่าง ๆ ได้ และทราบถึงผลลัพธ์ทางเลือกแต่ละวิธีว่าจะมีผลเป็นอย่างไร

4. การตัดสินใจเลือกทางเลือก ขั้นสุดท้ายของกระบวนการตัดสินใจ คือ การตัดสินใจเลือกทางเลือกที่ได้ประเมินแล้วนั้น โดยเลือกวิธีการแก้ปัญหาที่ถูกต้องที่สุด เป็นที่ยอมรับมากที่สุด และให้มีความเหมาะสมกับสถานการณ์มากที่สุดด้วย โดยใช้ผู้ตัดสินใจเป็นบุคคลคนเดียวตัดสินใจหรือกลุ่มตัดสินใจ แล้วแต่ความเหมาะสม

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภูมิที่ 6 แสดงกระบวนการตัดสินใจ¹



¹ เสริมศักดิ์ วิชาดารกรณ์, พฤติกรรมผู้นำทางการศึกษา (พิษณุโลก: แผนกเอกสารและการพิมพ์มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, พิษณุโลก 2522), หน้า 210.

การจัดสายงาน :

เป็นงานสืบเนื่องจากการวางแผน การจัดสายงานก่อให้เกิดการปฏิบัติหน้าที่และทรัพยากรต่าง ๆ อันจำเป็นต่อการประสพผลสำเร็จที่ต้องการการจัดสายงานนำทรัพยากรมารวมเข้าด้วยกันอย่างมีระเบียบเท่ากับเป็นการช่วยให้มนุษย์ทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อมุ่งต่อผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ การที่จะให้เกิดประสิทธิผลขึ้นได้นั้น ผู้จัดการจะต้องรู้อย่างแน่นอนว่างานชนิดใดที่เขาจะต้องจัดการใครจะเป็นผู้ช่วยเขา ใครจะเป็นผู้ที่เขาจะต้องรายงาน และใครรับรายงาน ส่วนประกอบของบุคลากรทั้งหมดที่จะต้องทำงานรวมมือกัน ช่องทางของการติดต่อสื่อสารและก็เช่นเดียวกันกับผู้ที่มีไต่ทำหน้าที่จัดการ ซึ่งควรทราบความต้องการในหน้าที่งานของเขาอย่างถูกต้องและชัดเจน และความสัมพันธ์ระหว่างตัวเขากับฝ่ายจัดการกับคนงานทั้งหมดที่ทำงานอยู่ในหน่วยงานของเขาหรือในองค์กรนั้น การจัดสายงานอย่างเหมาะสมจะก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่ได้มากกว่าการใช้ความพยายามของแต่ละบุคคล เช่น การวิ่งคนตรี หากนักคนตรีแต่ละคนใช้ความพยายามพร้อมๆ กันอย่างมีระเบียบ ย่อมมีผลมากกว่าการวิ่ง การบรรเลงคนตรีของนักคนตรีแต่ละคนในระยะเวลาที่ไม่พร้อมกันจนครบถ้วน หรือผลของการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในองค์กรหนึ่งอย่างพร้อมเพรียงกัน ย่อมมีผลรวมมากกว่าการปฏิบัติหน้าที่แบบต่างคนต่างทำ

ดังนั้นการจัดสายงาน คือ การสร้างความสัมพันธ์เชิงพฤติกรรมที่มีประสิทธิภาพระหว่างงาน บุคลากร และสถานที่ทำงาน ซึ่งได้คัดเลือกไว้แล้ว เพื่อให้หมู่ทำงานด้วยกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ และตามคำจำกัดความนี้เราก็สามารถกำหนดเป็นหน้าที่ของการจัดสายงานได้ว่า :

ประการแรก : กำหนดหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ขององค์กรที่ได้กำหนดเอาไว้ก่อนแล้ว

ประการที่สอง : กำหนดบุคคลากรที่จะปฏิบัติหน้าที่ที่ได้กำหนดเอาไว้แล้วซึ่งจะต้องพิจารณาถึงประสบการณ์, ความรู้, ความสามารถ ของบุคคลเหล่านั้น

ประการที่สาม : จัดให้มีปัจจัยด้านวัตถุ เช่น สถานที่ทำงาน, วัสดุ, เครื่องจักร ฯลฯ

ประการที่สี่ : กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่ที่ได้กำหนดไว้ หน้าที่งานสภาพแวดล้อมทั้งหมดนี้สามารถเรียกได้ว่าเป็นส่วนประกอบที่มี ตัวตนของการ จัดสายงานโดยก่อนอื่นเราจะต้องทราบวัตถุประสงค์เสียก่อน แล้วจึงกำหนดหน้าที่งานได้ว่าควรมีหน้าที่งานอะไรบ้างที่จำเป็น

หน้าที่งานจะถูกแบ่งออกเป็นส่วนย่อยเพื่อมิให้เกิดความสามารถที่จะกระทำ โดยบุคคลแต่ละคน อีกประการหนึ่งเพื่อสนองความต้องการ การแบ่งงาน และประการสุดท้าย เพื่อให้ได้ผลความชำนาญเฉพาะอย่าง ภายในขอบเขตที่เหมาะสม

โครงสร้างขององค์การและพฤติกรรม :

ในทุกองค์การมีชนิดของพฤติกรรมอยู่ 2 แบบคือแบบเป็นทางการและแบบที่ไม่เป็นทางการ

องค์การที่เป็นทางการ : มีโครงสร้างขององค์การ มีสายบังคับบัญชาที่แน่นอน ช่องทางการติดต่อสื่อสาร กฎที่เขียนไว้เป็นลายลักษณ์อักษร และพฤติกรรมเกี่ยวกับหน้าที่งาน สมาชิกขององค์การทราบหน้าที่การปฏิบัติงานของตนอย่างชัดเจน เมื่อปฏิบัติหน้าที่ก็จะมีค่าจ้าง และการเลื่อนตำแหน่งหน้าที่ทำให้มีรายได้เพิ่มขึ้นเพื่อตนเอง

องค์การที่ไม่เป็นทางการ : พฤติกรรมที่มีได้ถูกรวมไว้หรือตั้งใจให้เกิดขึ้นในองค์การอย่างเป็นทางการ พฤติกรรมชนิดนี้มักไม่เป็นที่ต้องการของผู้จัดการ แต่เป็น

พฤติกรรมที่เกี่ยวกับหน้าทำงานและก่อให้เกิดประสิทธิภาพได้ พฤติกรรมอย่างไม่เป็นทางการในองค์การชนิดที่เป็นทางการมักจะเกิดจากความชอบและไม่ชอบทางนิสัยใจคอ วัฒนธรรม ฯลฯ เช่น เมื่อเลิกงานชอบไปนั่งดื่มสุราร่วมกัน, ชอบไปเล่นกีฬาด้วยกัน ชอบนั่งคุยกันเพราะถูกต้องนิสัยกัน ฯลฯ พฤติกรรมเหล่านี้จะเกิดกลุ่มของบุคคลที่ไม่เป็นทางการขึ้นภายในองค์การซึ่งอาจจะก่อให้เกิดผลดี หรือผลเสียต่อส่วนรวมก็ได้ ถ้าแนวความคิดพื้นฐานของกลุ่มที่ไม่เป็นทางการไปสอดคล้องกับแนวนโยบายของฝ่ายจัดการก็จะเกิดประโยชน์ต่อองค์การ แต่ถ้าหากแนวความคิดพื้นฐานไปในทางตรงกันข้ามกับนโยบายก็จะเกิดผลเสียต่อองค์การได้เช่นกัน กลุ่มคนเหล่านี้ไม่ได้ถูกบรรยายไว้ในสายงานหรือโครงสร้างขององค์การ ซึ่งก็เป็นที่ยอมรับของผู้จัดสายงานเพราะเขาไม่สามารถขจัดให้หมดสิ้นไปได้ ทรายใดที่เขาต้องพึ่งคนงานทำงานร่วมกันเพื่อบรรลุความสำเร็จที่ต้องการ เขาควรจะได้รับข้อคิดเห็นของผู้แทนกลุ่มก่อนการตัดสินใจในเรื่องเกี่ยวกับกลุ่มเป็นอย่างมาก และควรให้ข่าวสารที่ถูกต้อง

ช่วงของอำนาจหน้าที่ : ปัจจัยสำคัญซึ่งจำกัดจำนวนของหน่วยงานองค์การและการจัดโครงสร้างขององค์การคือ ช่วงอำนาจหน้าที่ซึ่งหมายถึงจำนวนของผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งผู้จัดการสามารถจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นจึงเกิดปัญหาว่าจำนวนที่เหมาะสมของผู้ที่อยู่ใต้อำนาจหน้าที่ต่อผู้บริหารหนึ่งคนนั้นควรเป็นเท่าใดโดยทั่วไป ถ้าเป็นจำนวนน้อยผู้จัดการก็จะสามารถจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และถ้ามากเกินไปการก็จะสั่งการหรือควบคุมไม่ทั่วถึง ดังนั้นจำนวนของผู้ใต้อำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมย่อมเกี่ยวกับปัญหาเชิงพฤติกรรมและแตกต่างตามสิ่งต่อไปนี้ เช่น ความสามารถของผู้จัดการ ความเชื่อถือในตัวขอ ผู้ใต้อำนาจหน้าที่ว่าจะปฏิบัติหน้าที่การทำงานได้อย่างเป็นที่พอใจ และระดับของการปฏิบัติงานเป็นหมู่ที่มีอยู่ เป็นต้น

ช่วงอำนาจหน้าที่ที่กว้างขึ้นมักให้ผลมีระดับในองค์การน้อยลง และทำให้โครงสร้างขององค์การขยายออกในทางราบ องค์การที่มีระบับน้อยลงยอมทำให้การติดต่อสื่อสารรวดเร็วขึ้น โดยทั่วไปแล้วช่วงอำนาจหน้าที่ของการควบคุมและแนะนำ

ด้านบริหารย่อมแคบกว่าของการควบคุมและแนะนำด้านปฏิบัติการ เพราะว่างานชนิดแรกส่วนใหญ่เป็นเรื่องของสติปัญญา ใช้ความเป็นผู้นำและความสามารถแก้ปัญหาต่าง ๆ ส่วนงานชนิดหลังต้องการความพยายามของคนงานที่ตัดสินใจไม่เป็นแบบริเริ่มหรือบุกเบิกเท่าใด การติดต่อโดยตรงกับผู้ไต่บังคับบัญชา และนอกจากนี้ขอบเขตของการปฏิบัติการค่อนข้างจำกัดและระบุไว้เป็นอย่างดี¹

ข้อสังเกตอีกประการหนึ่ง การขยายช่วงอำนาจหน้าที่มิใช่เป็นแต่เพียงเพิ่มความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้อยู่ไต่บังคับบัญชาเท่านั้น แต่ยังเพิ่มความสัมพันธ์ระหว่างผู้อยู่ไต่บังคับบัญชาด้วยกัน เช่น เดิมมี 6 คน เพิ่มเป็น 9 คน ทำให้มีจำนวนสมาชิกเพิ่มขึ้น ความสัมพันธ์ในกลุ่มของผู้อยู่ไต่บังคับบัญชาก็ย่อมจะเพิ่มขึ้นด้วยเช่นกัน

การมอบหมายอำนาจหน้าที่ : การมอบหมายอำนาจหน้าที่มิได้หมายความว่า การยกเลิกอำนาจหน้าที่ แต่เป็นเพียงการอนุญาตให้สิทธิและยินยอมแก่บุคคลอื่นดำเนินการปฏิบัติภายในขอบเขตที่ได้บรรยายไว้ ผู้ไต่บังคับบัญชาได้รับอำนาจหน้าที่จากผู้บังคับบัญชาแต่ในขณะเดียวกันผู้บังคับบัญชาก็ยังมีอำนาจหน้าที่เดิมอยู่ดังสายการบังคับบัญชาจึงโยงจากผู้มอบไปยังผู้รับมอบ

โครงสร้างขององค์การ

ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของการกระทำ ความมั่นใจและการปรับตัวขององค์การขนาดเล็กที่มีการดำเนินการอย่างดีจะมีความยุ่งยากสำหรับการรักษาไว้

¹Ralph C. Davis : Industrial Organization and Management, 3rd ed; New York : Harper Bros. 1957 p.72-73

เมื่อองค์กรมีขนาดใหญ่ขึ้น แผนงาน และระดับการบริหารงานตลอดจนการบังคับบัญชา จะมีมากขึ้น หน้าที่ของผู้บริหารคือ จะต้องยอมให้สมาชิก แต่ละคนและแผนงานมีความ เป็นอิสระและในขณะเดียวกันจะต้องประสานแผนงานทั้งหมดที่แยกจากกันเหล่านี้เข้าด้วยกัน เพื่อความมีประสิทธิภาพและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันโดยส่วนรวม แนวทางอันหนึ่งที่ นำมาใช้เพื่อความสำเร็ของหน้าที่ดังกล่าวนี้คือการกำหนดโครงสร้างขององค์กรที่เป็น ทางการ โครงสร้างขององค์กรที่เป็นทางการจะประกอบขึ้นด้วย แผนงานและ ตำแหน่งหน้าที่ของบุคคล และความสัมพันธ์ที่มีต่อกัน โครงสร้างขององค์กรส่วนใหญ่จะ มีความซับซ้อนมากขึ้นไปสำหรับอธิบายด้วยคำพูด เพื่อแสดงให้เห็นถึงโครงสร้างของ องค์กร ผู้บริหารจะเขียนแผนผังขององค์กรขึ้นมาโดยแสดงให้เห็นถึง หน้าที่ แผนก หรือตำแหน่งหน้าที่ขององค์กร และสิ่งเหล่านี้มีความเกี่ยวพันกันอย่างไร แผนงานต่างๆ ที่แยกจากกันขององค์กร โดยปกติจะปรากฏเป็นรูปสี่เหลี่ยมโดยเกี่ยวพันกับรูปสี่เหลี่ยมอื่น ตามเส้นทึบที่ชี้ให้เห็นถึงสายการบังคับบัญชาและช่องทางของการติดต่อสื่อสารที่เป็นทาง การซึ่งจะแสดงลักษณะของโครงสร้างที่สำคัญ 5 ประการ คือ

1. การแบ่งงานกันทำ : แต่ละรูปสี่เหลี่ยมจะแสดงให้เห็นถึงความรับผิดชอบ ของบุคคลหรือแผนงานสำหรับส่วนใดส่วนหนึ่งของปริมาณงานขององค์กร
2. ผู้บริหาร และผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา : เส้นทึบจะชี้ให้เห็นถึงสายการ บังคับบัญชา
3. ประเภทของงานที่ปฏิบัติ: ข้อความภายในรูปสี่เหลี่ยมจะชี้ให้เห็นถึง ความแตกต่างของงานหรือขอบเขตของความรับผิดชอบขององค์กร
4. การจัดแผนงาน : แผนผังโดยส่วนรวมชี้ให้เห็นว่ากิจกรรมต่าง ๆ ขององค์กรถูกแบ่งแยกโดยหลักเกณฑ์อะไร เช่น หลักเกณฑ์ของหน้าที่หรือภูมิภาค
5. ระดับการบริหาร : แผนผังดังกล่าวนี้ไม่เพียงแต่จะชี้ให้เห็นถึงผู้บังคับ บัญชาและผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาเท่านั้น แต่ยังชี้ให้เห็นถึงการเรียงลำดับของระดับการบริหาร

ทั้งหมดอีกด้วย บุคคลทุกคนที่รายงานต่อบุคคลคนเดียวกันก็จะอยู่ที่ระดับการบริหารเดียวกัน ไม่ว่าจะปรากฏอยู่ที่ใดในแผนผังก็ตาม¹

ข้อดี และข้อเสียของโครงสร้างองค์การ เป็นเรื่องที่มีการโต้แย้งกันมาก ระหว่างนักทฤษฎีการบริหาร เป็นเวลานานมาแล้ว

ข้อดี : แผนผังดังกล่าวจะชี้ให้เห็นว่าองค์การถูกจัดโครงสร้างขึ้นมาอย่างไร ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานบังคับบัญชาและความรับผิดชอบของเขาจะแบ่งไว้อย่างชัดเจน นอกจากนี้หากว่าบุคคลบางคนต้องการแก้ปัญหาเฉพาะอย่างแล้ว แผนผังจะชี้ให้เห็นว่าเขาจะพบปัญหาได้ที่ไหน ประการสุดท้ายจะช่วยให้ผู้บริหารหาขอบพรมขององค์การได้เช่นแหล่งที่มาของความขัดแย้ง เป็นต้น

ข้อเสีย : จะมีสิ่งต่าง ๆ ที่แผนผังยังไม่ได้แสดงให้เห็น เช่น ใครมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบมากกว่าในแต่ละระดับการบริหาร แผนผังขององค์การไม่ได้ชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์และช่องทางของการติดต่อสื่อสารที่ไม่เป็นทางการขององค์การ นอกจากนี้แผนผังโครงสร้างขององค์การยังแสดงความผิดพลาดบางอย่างที่ไม่ได้ตั้งใจให้เห็นอีกด้วย เช่น พนักงานมักจะลงความเห็นเกี่ยวกับสถานภาพและอำนาจตามระยะทางที่บุคคลใด บุคคลหนึ่งอยู่ห่างจากผู้บริหารระดับสูงในแผนผัง

ประเภทของโครงสร้างองค์การที่เป็นทางการ (Formal Organization Structure)

แผนงานต่าง ๆ ขององค์การใดองค์การหนึ่งสามารถจัดขึ้นมาได้อย่างมีระเบียบ แบบแผนโดยใช้นโยบายสำคัญสองอย่างคือ

1. การใช้หน้าที่

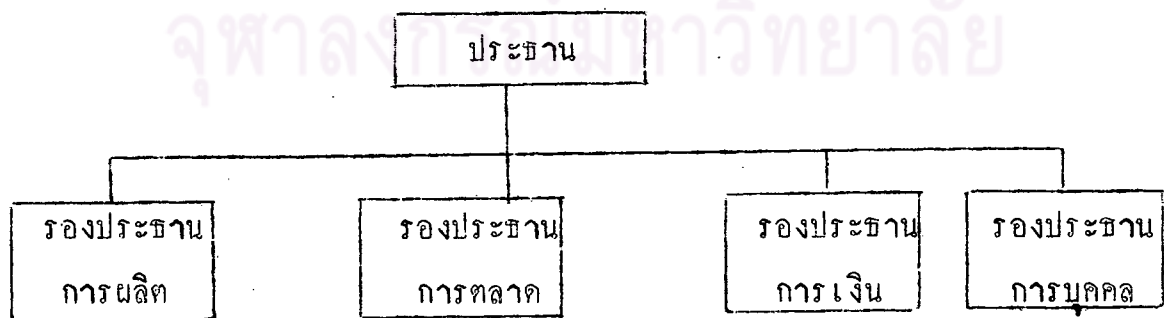
¹ สมยศ นาวีการ, การบริหาร, (บริษัทสำนักพิมพ์ดวงกมลจำกัด) 17 พฤษภาคม พ.ศ.2522, หน้า 186-189

2. การแยกเป็นหน่วยหนึ่งต่างหาก

1. โครงสร้างที่จัดแผนกตามหน้าที่ การจัดแผนกงานตามหน้าที่นับได้ว่าเป็นแบบของการจัดแผนกงานชั้นพื้นฐานและเป็นที่นิยมมากที่สุด ส่วนใหญ่จะใช้กับองค์กรขนาดเล็ก ข้อดีที่สำคัญอย่างหนึ่งของโครงสร้างที่จัดแผนกงานตามหน้าที่ คือ การควบคุมจะไม่ยุ่งยาก เนื่องจากผู้บริหารจะมีความรอบรู้ภายในขอบเขตของการใช้ทักษะที่จำกัดเท่านั้น (ดูแผนภูมิที่ 7)

เมื่อองค์กรเจริญเติบโตขึ้นจะมีข้อเสียบางอย่างของการจัดโครงสร้างแบบนี้เกิดขึ้นทันที การตัดสินใจหรือการกระทำสำหรับปัญหาที่ต้องการความรวดเร็วจะมีความยุ่งยากมากขึ้น เพราะว่าผู้บริหารตามหน้าที่จะต้องรายงานไปยังสำนักงานใหญ่ การสื่อสารข้อมูลจะมีเฉพาะระดับในแนวดิ่งเท่านั้นทำให้เกิดการล่าช้าในการตัดสินใจ ฉะนั้นโครงสร้างที่จัดแผนกตามหน้าที่จึงเหมาะกับองค์กรขนาดเล็กเพราะมีความคล่องตัวดีแต่เมื่อขนาดขององค์กรขยายเจริญเติบโตขึ้น จะมีปัญหายุ่งยากตามมาจนจำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขโครงสร้างให้สัมพันธ์กับการเปลี่ยนแปลง

ขนาดขององค์กรควย จึงจะทำให้การจัดการมีประสิทธิภาพ เราจะสังเกตแผนภูมิการจัดโครงสร้างของส่วนการศึกษาในองค์กรบริหารส่วนจังหวัด จังหวัดน่านมีรูปร่างลักษณะใกล้เคียงกับการจัดโครงสร้างที่จัดแผนกตามหน้าที่ที่สุด



แผนภูมิ 7 แสดง ของการจัดแผนกงานตามหน้าที่

2. โครงสร้างที่จัดแผนงานโดยแยกเป็นหน่วยต่างหาก

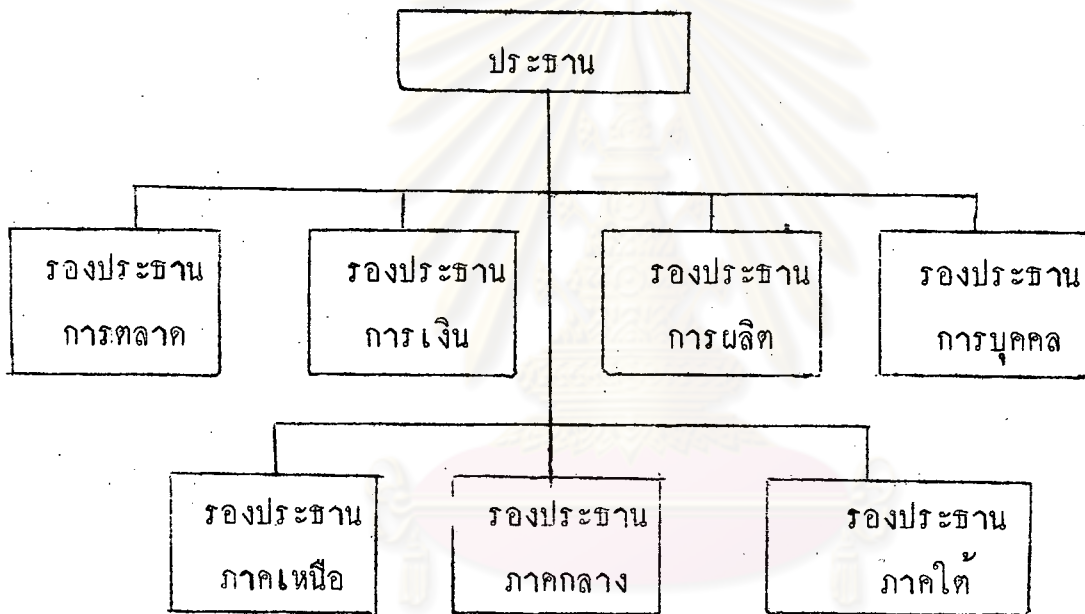
ในกรณีที่องค์กรขยายใหญ่ อาจจัดองค์กรโดยใช้โครงสร้างที่มีการจัดแผนงานแยกเป็นหน่วยต่างหากซึ่งไม่เหมือนกับการจัดแผนงานตามหน้าที่ เพราะว่าการจัดแผนงานที่เป็นหน่วยหนึ่งต่างหากจะคล้ายกับธุรกิจที่แยกออกมา หัวหน้าแผนงานจะต้องรับผิดชอบสำหรับกำไรหรือขาดทุนของแผนงานของเขา และอาจจะแข่งขันกับหน่วยงานอื่น ๆ ขององค์กรเดียวกัน แต่หน่วยงานที่แยกเป็นหน่วยหนึ่งต่างหากนี้ไม่เหมือนกับธุรกิจที่แยกออกมาโดยเด็ดขาด คือ ผู้จัดการงานดังกล่าวนี้ไม่สามารถทำการตัดสินใจโดยอิสระเหมือนกับเจ้าของธุรกิจที่แท้จริงได้ เพราะว่าเขาจะต้องรายงานต่อสำนักงานที่เป็นศูนย์กลางอยู่

ข้อดีของการจัดโครงสร้างที่แยกเป็นหน่วยงาน : เนื่องจากว่ากิจกรรมต่าง ๆ ทักษะ และความชำนาญทุกอย่างที่ต้องการสำหรับการผลิตและการจำหน่ายสินค้าอย่างใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะ จะถูกจัดกลุ่มให้อยู่ในที่เดียวกันภายใต้ผู้บังคับบัญชาคนเดียวกัน การประสานงานจะง่ายและรวดเร็วขึ้น ทำให้เกิดความรวดเร็วในการตัดสินใจเพราะการตัดสินใจต่าง ๆ จะกระทำที่ระดับแผนงานที่แยกเป็นหน่วยหนึ่งต่างหาก ซึ่งอยู่ใกล้ชิดกับการดำเนินการที่สุด ภาระหน้าที่ฝ่ายบริหารในสำนักงานใหญ่จะลดน้อยลง เพราะว่าผู้จัดการแผนกได้รับมอบหมายอำนาจหน้าที่มากขึ้น สิ่งที่มีความสำคัญมากที่สุดอย่างหนึ่งคือ ความรับผิดชอบจะเห็นได้อย่างชัดเจน ผลของการปฏิบัติงานของแผนงานที่แยกเป็นหน่วยหนึ่งต่างหากสามารถวัดได้โดยง่ายในรูปของกำไรและขาดทุนของแผนงานดังกล่าว

ข้อเสียของการจัดโครงสร้างโดยแยกเป็นหน่วยหนึ่งต่างหาก : ผลประโยชน์ของแผนงานที่แยกเป็นหน่วยหนึ่งต่างหากอาจจะได้รับความสำคัญมากกว่า เป้าหมายขององค์กรโดยส่วนรวม เพราะว่าพวกเขาจะต้องถูกประเมินผลการปฏิบัติงานขั้นพื้นฐานของกำไร และขาดทุนของแผนงาน ผู้จัดการแผนงานจะหวังผลระยะสั้นโดยทำให้เกิดผลเสียต่อกำไรในระยะยาวได้ นอกจากนี้ค่าใช้จ่ายของการบริหารงานจะเพิ่มขึ้นสำหรับ

โครงสร้างประเภทนี้แต่ละแผนงานที่แยกเป็นหนึ่งต่างหากจะต้องมีเจ้าหน้าที่และผู้อำนวยการเฉพาะด้านของแผนกเพราะฉะนั้นจึงมีหน่วยงานหรือทักษะที่ซ้ำซ้อนกันภายในองค์การเดียวกัน

แผนภูมิที่ 8 แสดงการจัดแผนงานโดยแยกเป็นหน่วยหนึ่งต่างหาก



แสดง การจัดแผนงานโดยแยกเป็นหน่วยหนึ่งต่างหาก

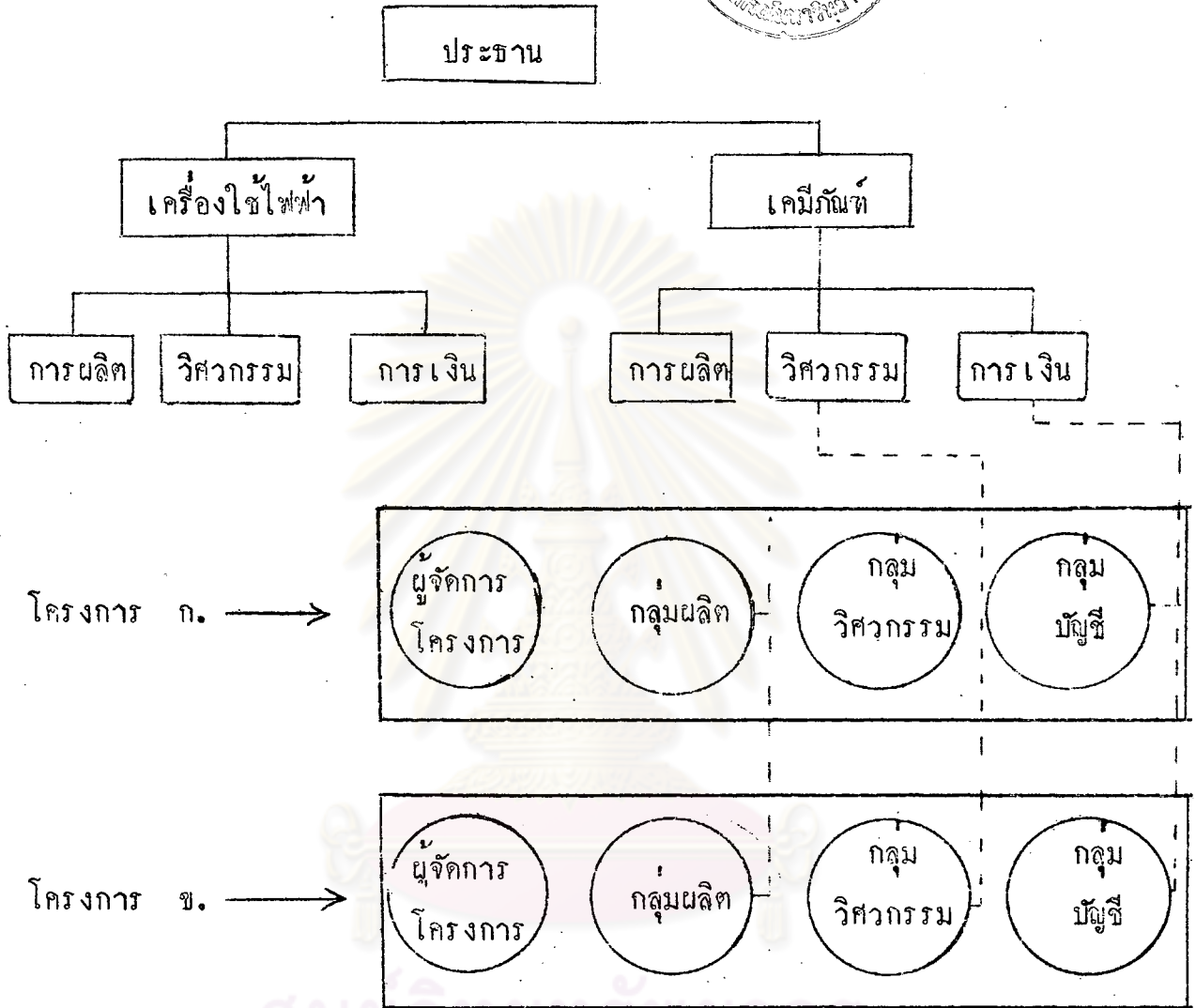
3. การจัดโครงสร้างแบบผสม ไม่มีโครงสร้างแบบใดแบบหนึ่งข้างต้น สนองความต้องการขององค์การทุกอย่าง เพราะโครงสร้างทั้งสองมีทั้งข้อดีและข้อเสีย การสร้างโครงสร้างแบบ Matrix จะพยายามรวบรวมข้อดีของการออกแบบโครงสร้างทั้งสองเข้าด้วยกัน และพยายามหลีกเลี่ยงข้อเสียดังกล่าวนี้

โครงสร้างแบบผสมจะออกแบบของค์การทั้งสองแบบจะเกิดขึ้นพร้อม ๆ กับการ

จัดแผนงานตามหน้าที่และทีมโครงการ การจัดแผนงานตามหน้าที่จะเป็นโครงสร้างถาวรขององค์การ Matrix ส่วนทีมโครงการนั้นจะถูกสร้างขึ้นเมื่อมีความต้องการเกิดขึ้น เมื่อโปรแกรมอย่างใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะ ต้องการทักษะทางด้านเทคนิคสูงมากในช่วงระยะเวลาหนึ่ง สมาชิกของทีมโครงการหนึ่งจะถูกรวบรวมมาจากแผนกงานตามหน้าที่ โดยอยู่ภายใต้การอำนวยการของผู้บริหารโครงการ ผู้บริหารของแต่ละโครงการจะต้องรับผิดชอบสำหรับความสำเร็จของโครงการดังนั้นเขาจะมีอำนาจหน้าที่ต่อสมาชิกคนอื่น ๆ ของทีมงาน เมื่อโครงการสำเร็จเรียบร้อยสมาชิกของทีมงานรวมทั้งผู้บริหารโครงการจะกลับไปยังแผนกงานเดิมของเขาจนกว่าจะมีการมอบหมายงานครั้งต่อไปอีก โครงสร้างแบบ Matrix จะใช้กันอย่างกว้างขวางสำหรับโครงการอวกาศ เช่น โครงการที่เกี่ยวกับปัญหาทางด้านวิทยาการ ค่อนข้างมากอย่างองค์การนาซาของสหรัฐอเมริกา เป็นต้น¹

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ สมยศ นาวิการ, การบริหาร, บริษัทสำนักพิมพ์ดวงกมล จำกัด กรุงเทพมหานคร, 17 พฤษภาคม พ.ศ. 2522, หน้า 190-196



Matrix Organization

แผนภูมิที่ 9 แสดงการจัดโครงสร้างแบบผสม

การติดต่อสื่อสารภายในองค์กร

ความสำเร็จในด้านการจัดการส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับความสามารถที่จะเข้าใจบุคคลอื่น ๆ และในขณะเดียวกันสามารถทำให้บุคคลอื่น ๆ เข้าใจผู้ทำหน้าที่การจัดการอย่างถูกต้อง ความสามารถในการติดต่อสื่อสารอย่างมีประสิทธิภาพเป็นทักษะที่สำคัญอย่างหนึ่งของผู้ทำหน้าที่การจัดการ การติดต่อสื่อสารที่ดีจะช่วยให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ การติดต่อสื่อสาร หมายถึง การติดต่อส่งข่าวสาร ข้อเท็จจริง ความคิดเห็นและท่าทีต่าง ๆ จากบุคคลหนึ่งหรือหลายคนไปยังบุคคลหนึ่งหรือหลายคน โดยจะต้องมีผู้นำส่งสาร มีสาร และมีผู้รับสาร คำว่าส่งสาร หมายถึง ผู้ส่งข้อความ ซึ่งอาจจะ เป็นความจริงความคิด หรือเรื่องราวอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งเป็นข่าวสารไปยังผู้รับสารก็ได้

ความยากลำบากที่ทำให้การสื่อสารติดต่อไม่เป็นไปตามจุดมุ่งหมายคือความหมายของคำพูดคำเดียวอาจจะแปลได้หลายอย่าง หรือคำพูดคำเดียวผู้พูดและผู้ฟังอาจจะแปลความหมายเข้าใจไปคนละอย่าง ทำให้การติดต่อสื่อสารนั้นผิดไปจากเจตนารมณ์ของผู้พูดหรือผู้ส่ง เราสามารถจำแนกประเภทของการติดต่อสื่อสารตามลักษณะของการใช้แบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

1. การติดต่อสื่อสารแบบเป็นทางการ หมายถึงการติดต่อสื่อสารแบบมีระเบียบแบบแผนข้อกำหนดวางไว้โดยชัดแจ้งเช่น การติดต่อสื่อสารในทางราชการที่ต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษรตามระเบียบทางราชการ ซึ่งลักษณะสำคัญบางประการของการติดต่อสื่อสารแบบนี้ คือ

ก. เป็นการนำเอานโยบาย การวินิจฉัยสั่งการหรือคำแนะนำผ่านไป ตามสายการบังคับบัญชา

ข. เป็นการนำกลับมายังผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้าหน่วยงานโดยทั่วไปได้แก่ขอเสนอแนะ รายงาน และการสนองตอบของผู้ใต้บังคับบัญชาในลักษณะอื่น ๆ

ค. เป็นการแจ้งนโยบายทั่วไปขององค์กรแก่ข้าราชการ พนักงานเจ้าหน้าที่

2. การติดต่อสื่อสารที่ไม่เป็นทางการ หมายถึง การติดต่อสื่อสารที่มีได้
 เดินตามระเบียบที่กำหนดไว้ ส่วนใหญ่คำนึงถึงความรู้จักชอบพอกันเคยกันเป็นส่วนตัว
 มักดำเนินไปในรูปของบุคคลต่อบุคคล หรือบุคคลกับองค์การ เป็นส่วนใหญ่ซึ่งมักจะเกิด
 ขึ้นในองค์การที่ไม่เป็นทางการ เช่น การพูดจาระหว่าง กลุ่มคนงาน เป็นต้น

ช่องทางเดินของการติดต่อสื่อสาร : ในที่นี้จะกล่าวเฉพาะส่วนที่เป็นทาง
 การ ส่วนการติดต่อที่ไม่เป็นทางการไม่อาจจะกำหนดรูปแบบที่แน่นอนได้ ซึ่งเราจะ
 แยกช่องทางของการติดต่อสื่อสารออกเป็น 3 ช่องทางคือ

1. การติดต่อสื่อสารจากบนมาล่าง เป็นลักษณะการเดินทางของชาว
 สารตามสายบังคับบัญชาจากเบื้องบน ลงมาสู่เบื้องล่าง ซึ่งการบริหารงานแบบดั้งเดิม
 (Classical Theory) เน้นความสำคัญการติดต่อสื่อสารแบบนี้มาก ได้แก่ ระเบียบ
 ข้อบังคับ นโยบาย คำร้อง คำเตือน คำยืนยัน ส่วนเครื่องมือหรืออุปกรณ์ในการติดต่อ
 ได้แก่ จดหมาย โปสเตอร์ แผ่น ป้าย วารสาร คู่มือเอกสารต่าง ๆ เครื่องกระจาย
 เสียง ฯลฯ

2. การติดต่อสื่อสารจากเบื้องล่างไปสู่บน มีลักษณะเป็นการสนองตอบ
 ตามการติดต่อแบบแรกการไหลของข่าวก็เป็นไปตามสายการบังคับบัญชา การติดต่อสื่อ
 สารโดยวิธีนี้กลุ่มผู้ศึกษาการบริหารตามแนวพฤติกรรมได้เน้นความสำคัญในเรื่องนี้มาก
 ทั้งนี้เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชาได้แสดงความคิดเห็นต่อผู้นำ และชักชวนความ
 เข้าใจและเสริมสร้างสัมพันธภาพระหว่างกันได้อย่างเต็มที่ ส่วนเครื่องมือที่ใช้ในการ
 ติดต่อสื่อสาร คือ การเสนอรายงานผลงาน อุปสรรคข้อขัดข้องในการปฏิบัติงาน คำ
 แนะนำในทางเทคนิคหรือวิชาการ ข้อเสนอแนะ การร้องทุกข์ ข้อเสนอ เป็นต้น

อย่างไรก็ดีโดยเฉพาะในวงราชการไทย ความสำเร็จของการบริหารงาน
 น่าจะขึ้นอยู่กับ การติดต่อสื่อสารแบบไม่เป็นทางการมากกว่า

3. การติดต่อสื่อสารตามแนวนอน การสื่อสารตามแนวนอนนี้มีส่วน
 น้อยเมื่อเทียบกับทั้งสองแบบข้างต้น เป็นการสื่อสารติดต่อในระดับเดียวกัน เช่น การ
 ปรึกษาหารือกันระหว่างอธิบดีกับอธิบดี หรือ ระหว่างหัวหน้ากองกับหัวหน้ากอง การ

ทิศทางสื่อสารแบบนี้มักจะเป็นการสื่อสารแบบสองขั้วแบบหรือปรึกษาหารือร่วมกันเป็นส่วน
ใหญ่ :

ประโยชน์ของการติดต่อสื่อสารที่มีต่อการบริหารงาน คือ :

1. ช่วยให้การวินิจฉัยสั่งการเป็นไปโดยรวดเร็ว แม่นตรง และถูกต้อง
ยิ่งขึ้น
2. ช่วยให้เกิดการประสานงานในหน่วยงานต่าง ๆ ได้ดีสอดคล้องกัน
3. ช่วยให้การควบคุมได้ผลดียิ่งขึ้น
4. ช่วยให้เกิดความสามัคคีธรรมในหมู่คณะและในองค์การเป็นส่วนรวม
5. สามารถเก็บข้อมูลและข่าวสารไว้เป็นหลักฐานในการปฏิบัติงานได้เป็น
อย่างดี

การควบคุม เป็นภาระหน้าที่อันสำคัญอีกประการหนึ่งของนักบริหารหรือ
หัวหน้าองค์การ โดยทั่วไปการบริหารงานนั้นไม่สามารถที่จะปฏิบัติได้โดยลำพังผู้เดียว
จะต้องมีการมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้ปฏิบัติคลลันกันไปตามลำดับขั้นและตามสายการ
บังคับบัญชาเมื่อมีการมอบอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบแล้ว ผู้มอบอำนาจก็ต้องคอย
ติดตามหรือควบคุมการปฏิบัติงานที่มอบหมายไป แท้ที่จริงแล้วการควบคุมงานมีวัตถุประสงค์
ประสงค์อันสำคัญอยู่ 2 ประการคือ

1. ต้องการปฏิบัติงานสำเร็จลุล่วงไปตามที่ได้กำหนดหรือมุ่งหวังไว้
2. ประสงค์ที่จะให้มีการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้
งานของส่วนรวมคือ องค์การบรรลุถึงวัตถุประสงค์หลักที่ได้วางเอาไว้

เนื่องจากเครื่องมือการบริหารงานอันสำคัญที่จะช่วยแบ่งเบาภาระของผู้
นำได้คือการมอบอำนาจหน้าที่ (Delegation of Authority) การมอบอำนาจหน้าที่ผู้รับ
มอบจะต้องมีความรับผิดชอบต่อนั้นจะต้องรายงานกับพร้อมที่จะให้ตรวจสอบได้เสมอ
ดังนั้นการควบคุมงานจึงกระทำได้โดยการดำเนินภายในขอบเขตของวิธีการมอบอำนาจ
หน้าที่ การควบคุมนั้นมีความสำคัญผูกพันกับระบบการติดต่อสื่อสารอยู่มาก ข้อมูลและข่าว

สาร เป็นประหนึ่งเครื่องช่วยชี้ช่องให้การควบคุมงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น แหล่งข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อการควบคุมคือ การตรวจสอบบัญชีทั้งภายในและภายนอก, รายงานต่าง ๆ เกี่ยวกับผลการปฏิบัติงาน เป็นต้น

ความมุ่งหมายของการควบคุมงานมีดังนี้ คือ :

1. งานที่ได้มอบหมายให้ไปปฏิบัติได้ดำเนินไปตามแผนงานที่กำหนดหรือไม่
2. วิธีปฏิบัติงานดำเนินไปตามหลักการที่ดีหรือไม่ เพียงไร
3. เพื่อตรวจสอบความก้าวหน้าของงานว่ามีเพียงใด
4. มีอุปสรรคในการปฏิบัติงานประการใด เมื่อใด เพียงไร
5. ผลงานถูกต้อง และถึงมาตรฐานที่กำหนดหรือไม่
6. เพื่อติดตามผลงานและให้คำแนะนำเมื่อมีอุปสรรค
7. เพื่อบำรุงขวัญของคณงานและแสดงว่าไม่ถูกทอดทิ้ง

กระบวนการควบคุมงาน : โดยทั่วไปแล้วหลักในการประมวลการควบคุมงานมักจะประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญดังนี้ คือ :-

1. กำหนดเป้าหมายของการควบคุมงาน
2. กำหนดเกณฑ์ควบคุมงานและมาตรฐาน
3. เปรียบเทียบผลงานกับมาตรฐาน
4. ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขให้ถูกต้อง

จากขั้นตอนของการควบคุมงาน อาจจะนำมาพิจารณาได้ดังนี้

1. กำหนดเป้าหมายของการควบคุมงานให้ชัดเจนแน่นอน คือ จะต้องระบุไว้ให้ชัดแจ้งว่าการดำเนินงานขององค์การหรือหน่วยงานนั้นมีวัตถุประสงค์หลักเป็นอย่างไร มีวัตถุประสงค์รองอะไร เพียงไร เมื่อใด เพื่อให้สามารถใช้วัตถุประสงค์ที่กำหนดนั้นเป็นเครื่องมือแนะนำในการดำเนินงานหรือวางแผนปฏิบัติการได้โดยถูกต้อง

2. การกำหนดเกณฑ์ ควบคุมงาน และมาตรฐาน ในการปฏิบัติงาน เกณฑ์ ควบคุมงานนั้น หมายถึง มาตรฐานของงาน สถิติข้อความจริง ข่าวสารและอัตราส่วน ต่าง ๆ ที่พึงใช้เป็นประโยชน์ในการดำเนินงานของการควบคุมงาน การกำหนดเกณฑ์ ควบคุมงานควรพิจารณาถึงลักษณะอันเป็นส่วนประกอบดังนี้ คือ

ก. เกณฑ์ควบคุมงานควรกำหนดไว้ล่วงหน้า อาจกำหนดไว้เป็น ลายลักษณ์อักษรหรือรูปของแผนผัง

ข. ควรมีลักษณะกระชับรัด

ค. ควรจะสอดคล้องกับแผนงานหลัก และมีส่วนเกี่ยวข้องกับประสาน งาน

ง. ควรมีหลักการและกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการพิจารณารายงานผลงาน ถ้าจะสามารถจัดทำเป็นตัวเลขหรือให้รหัสได้จะเป็นการดีมาก

3. การเปรียบเทียบผลงานกับมาตรฐานที่ได้กำหนดขึ้น : เป็นการวัดผล งานเมื่อเปรียบเทียบกับมาตรฐานที่ได้กำหนดไว้ โดยมีหลักเกณฑ์แน่นอนว่ามีผลงาน เป็นอย่างไร คือ เผลอแค่ไหน หรือทำการประเมินผลงานที่ได้ปฏิบัติมาแล้วว่ามีผลงาน ถึงมาตรฐานที่กำหนดไว้หรือไม่ การประเมินผลงานจะทำให้ฝ่ายจัดการทราบว่าผล งานมีความก้าวหน้าหรือล้มเหลว อันจะเป็นประโยชน์ในการที่จะวางแผนหรือหาวิธีแก้ไข อุปสรรคข้อบกพร่องต่าง ๆ ไปได้

4. คำเนิการปรับปรุงแก้ไขให้ถูกต้อง : เมื่อได้จัดและประเมินผลงาน โดยการเปรียบเทียบและวิเคราะห์แผนงานที่วางไว้กับผลงานปฏิบัติงานจริง ในการ วิเคราะห์และเปรียบเทียบนี้ จะต้องคำนึงถึงตัวแปร หรือปัจจัยอื่น ๆ ที่มีอิทธิพลทำให้ เกิดความแตกต่างระหว่างผลงานที่คาดหวัง ตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้กับผลงานที่ได้รับ จริง จากนั้นจึงดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้อง กล่าวคือ เมื่อได้ทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบ และหาความแตกต่างระหว่างแผนงานที่วางไว้กับผลปฏิบัติที่ได้จริงแล้วจึงพิจารณา หาทางแก้ไขหรือวางแผนการดำเนินงานใหม่ให้ถูกต้องรัดกุม โดยพิจารณาปัจจัยที่เกี่ยวข้อง **ของทั้งหมด** การปรับปรุงเพื่อดำเนินการให้ถูกต้องนี้ นอกจากการวางแผนใหม่แล้ว

อาจจัดองค์การใหม่ หรือ วางวิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับการควบคุมใหม่ก็ได้

ในชั้นการดำเนินการปรับปรุงนั้นนอกจากการแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ให้ดีขึ้น
ประสิทธิภาพสูงขึ้นแล้วจะต้องศึกษาพิจารณาหาทางป้องกันไม่ให้เกิดอุปสรรคข้อขัดข้อง
เกิดขึ้นอีก หรือ อย่างน้อย ที่สุดก็จะต้องหาทางบรรเทาปัญหาเหล่านี้ให้น้อยลง



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย