

แนวความคิดและทฤษฎีในการบริหาร

สำนักงานที่ดินจังหวัดตั้งขึ้นมา เพราะผลจากการขยายตัวของสังคมไทย การเพิ่มขึ้นของประชากรทำให้ความต้องการของประชาชนมากขึ้น ความต้องการในการใช้ที่ดินมีมากขึ้น การควบคุมกรรมสิทธิในที่ดินไม่ทั่วถึง หน่วยงานของรัฐจึงต้องมีหน้าที่ความรับผิดชอบมากขึ้นตามลำดับ ประกอบกับตามทฤษฎีและหลักการบริหารงานนั้น เมื่อหน่วยงานใดมีปริมาณงาน เพิ่มขึ้นจนไม่สามารถดำเนินงานตามความรับผิดชอบให้บรรลุ เป้าหมายโดยสมบูรณ์แล้วจะต้องแบ่งแยกงานที่มีลักษณะ เดียวกันออกไปและจัดตั้งหน่วยงานใหม่ขึ้น เพื่อรับช่วงดำเนินงาน เกี่ยวกับงานดังกล่าวต่อไป เมื่อสภาวะสังคม เปลี่ยนแปลงไประบบการบริหาร ซึ่งเป็นกลไกของสังคมจึง เปลี่ยนแปลงตามไปด้วย สำนักงานที่ดินจังหวัดจึงจำเป็นต้องจัดตั้งขึ้นและมี เจ้าหน้าที่พร้อมที่จะปฏิบัติงานตามทฤษฎีและหลักการบริหารงาน

มนุษย์เป็นสัตว์สังคม (social animal) มีวิวัฒนาการโดยไม่หยุดยั้งตั้งแต่โบราณจนถึงปัจจุบัน มีการรวมตัวเป็นหมู่เหล่า เป็นชุมชน เป็นเมือง เพื่อสร้างสรรค์ความเจริญก้าวหน้าให้แก่สังคมและมนุษย์ โดยมีระเบียบแบบแผน ขนบประเพณีและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เป็นกลไกควบคุมความประพฤติของสมาชิกภายในสังคมและมี เจ้าหน้าที่องค์การ สถาบันต่าง ๆ ดำเนินการให้เกิดความสงบเรียบร้อยและประโยชน์สุขแก่สมาชิกในสังคม สิ่งเหล่านี้ชี้ให้เห็นว่ามนุษย์กับสังคมมีอยู่คู่กันโดยมีองค์การ เป็น เครื่อง เชื่อมโยง ดังนั้นสังคมกับองค์การจึงแยกจากกันไม่ออก ดังที่ศาสตราจารย์ William J. Siffin ได้เน้นให้เห็นความสำคัญขององค์การที่มีต่อมนุษย์ว่า "หากปราศจากองค์การบริหารแล้วสังคมก็จะมีและถ้าปราศจากสังคมแล้วมนุษย์ไม่สามารถที่จะมีชีวิตอยู่ได้"¹ และศาสตราจารย์

¹ William J. Siffin, O&M Introduction (Bangkok : Praokandara Press, 1967), p. 77.

Amitai Etzioni กล่าวว่า "องค์การก็คือสังคม (organization is a society)"¹

โดยนัยแห่งความสำคัญขององค์การที่มีต่อสังคมดังได้กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ถึงถึงความสำคัญของการบริหารว่ามีความคู่กับอารยธรรมและการดำรงชีวิตของมนุษย์ เพราะเมื่อมนุษย์รวมกัน เป็นหมู่ เป็นกลุ่ม มีหัวหน้าปกครองบังคับบัญชา มีการแบ่งงานกันทำตามลักษณะความรู้ความสามารถและ เมื่อกลุ่มสังคมขยายตัวมากขึ้นมนุษย์ก็หาทางปรับปรุงวิธีการบริหารกลุ่มให้เป็นระเบียบมากยิ่งขึ้น โดยเรียนรู้จากประสบการณ์และความเชื่อถือ

แนวความคิดทางทฤษฎีที่ใช้ในการพิสูจน์สมมติฐานแบ่ง เป็น 2 ส่วนคือ

1. แนวความคิดเกี่ยวกับกระบวนการในการบริหารงาน ซึ่งผู้เขียนได้ยึดหลัก POSDC ของ Harold Koontz และ Cyril O' Donnell อันประกอบด้วย การวางแผน การจัดองค์การ การจัดคนเข้าทำงาน การอำนวยความสะดวก และการควบคุม เป็นแนวทางในการศึกษา

2. แนวความคิดที่เกี่ยวกับภาวะนิเวศน์ทางการบริหาร องค์ประกอบของภาวะนิเวศน์ทางการบริหารที่ผู้เขียน เห็นว่ามีอิทธิพลต่อการบริหารงานที่เขียนที่ดินของสำนักงานที่ดินจังหวัดคือ สิ่งแวดล้อมทางการเมือง กฎหมายระเบียบ คำสั่งต่าง ๆ และการประชาสัมพันธ์

ซึ่งจะได้กล่าวถึงรายละเอียดในตอนต่อไป

กระบวนการในการบริหารงาน

การบริหาร เป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ เพราะมีทฤษฎีและหลักการที่แน่นอนสามารถนำไปใช้กับการบริหารงานได้ทุกเรื่องไม่ว่าจะเป็นการบริหารงานด้านใด และเป็นศิลปะซึ่งจะต้องใช้เทคนิคและวิธีการของแต่ละคนโดยเฉพาะจึงจะสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งมีผู้แสดงให้เห็นถึงแนวทางลำดับขั้นของกระบวนการบริหารไว้แตกต่างกัน ดังจะได้นำเสนอในรายละเอียดดังต่อไปนี้

¹ Amitai Etzioni, Modern Organization (Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice - Hall, Inc., 1965).

ก. ความหมายของการบริหาร

มีบุคคลจำนวนไม่น้อยมักเข้าใจว่า "การบริหาร" (administration) หมายถึง การบริหารราชการ ซึ่งแท้ที่จริงมีค่าเฉพาะคำหนึ่งซึ่งหมายถึง การบริหารราชการและเป็นคำที่คณะกรรมการบัญญัติศัพท์ได้กำหนดขึ้นคือ คำว่า "รัฐ-ประศาสนศาสตร์" (Public Administration) ส่วน administration เป็นคำที่ใช้ในความหมายกว้าง ๆ หมายถึง การบริหารงานทุก ๆ ด้านทั้งการบริหาร รัฐกิจและธุรกิจ กระนั้นก็ดีมีคำบางคำที่มีความหมายใกล้เคียงกัน ในบางโอกาสใช้แทนกันได้ เช่น การจัดการ (management) ซึ่งมักเข้าใจว่า ถ้าพูดถึง administration นิยมใช้ในทางบริหารราชการ ส่วน management มักใช้ในทางธุรกิจ แต่อย่างไรก็ตามทั้งสองคำนี้โดยทั่วไปใช้แทนกันได้และหมายถึงการบริหารได้เช่นเดียวกัน หากจะแสวงหาความแตกต่างระหว่างคำทั้งสองนี้อาจกล่าวได้ว่า administration มักจะเน้นในเรื่องการบริหารหรือการจัดการเกี่ยวกับนโยบาย ส่วน management นั้นเป็นการนำนโยบายไปปฏิบัติจัดทำ (implementation)

การบริหารหรือ administration มาจากคำในภาษาละตินว่า administrare ซึ่งมาจาก ad + ministrare หมายถึงการรับใช้ (to serve) หมายความว่า บรรดาข้าราชการหรือข้าราชการปฏิบัติงานตามตำแหน่งหน้าที่ เพื่อบริการสนองตอบความต้องการของประชาชน โดยได้รับอำนาจในการดำเนินงานเท่าที่จำเป็น เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้สะดวก นั่นคือ ข้าราชการต้องเป็นผู้รับใช้ประชาชนมิใช่เป็นเจ้านายประชาชน

ในเรื่องความหมายของคำว่า "การบริหาร" นี้ได้มีผู้ให้คำนิยามต่าง ๆ กันดังนี้

-Herbert A. Simon¹ ได้ให้คำนิยามในความหมายอย่างกว้างว่า การบริหารหมายถึง กิจกรรมของกลุ่มบุคคลที่ร่วมมือกันปฏิบัติเพื่อให้

¹ Herbert A. Simon and Others, Public Administration (New York : Alfred A. Knopf, Inc., 1961), p. 3.

บรรลुซึ่งวัตถุประสงค์ร่วมกัน โดยยกตัวอย่างไว้ว่า ถ้าคนตั้งแต่สองคนขึ้นไปร่วมแรงร่วมใจกันผลักดันก้อนหินก้อนหนึ่งให้เคลื่อนที่ไปยังอีกที่หนึ่ง ผลของการที่ก้อนหินเคลื่อนที่ไปนั้นทำให้เกิดสภาพที่เรียกว่า administration ซึ่งประกอบด้วยลักษณะสำคัญ 2 ประการคือ

1. ต้องมีวัตถุประสงค์ (purpose) คือต้องการให้ก้อนหินเคลื่อนที่
2. มีการร่วมแรงร่วมใจ (cooperative group efforts) คือมีคนตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปช่วยกันทำงาน

- Rue และ Byars¹ ให้ความหมายไว้ว่า การบริหารหมายถึงกระบวนการหรือรูปแบบของงาน ซึ่งเป็นเครื่องชี้นำการปฏิบัติงานของบุคคลในองค์การ โดยมุ่งต่อเป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์การ

สมพงษ์ เกษมสิน² ให้ความหมายของการบริหารไว้ว่า หมายถึงการใช้ศาสตร์และศิลป์นำเอาทรัพยากรการบริหาร (administrative resources) มาประกอบการตามกระบวนการบริหาร (process of administration) ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

แต่ความหมายที่สั้นและเข้าใจง่ายที่สุด คือ การบริหารหมายถึง ศิลปะในการทำงานให้สำเร็จ โดยอาศัยความร่วมมือจากบุคคลอื่น ซึ่งมีลักษณะที่สำคัญคือ

1. เป็นการกระทำร่วมกันของบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป

¹ Leslie W. Rue and Lloyd L. Byars, Management Theory and Application (Illinois : Richard D. Irwin Inc., 1977), p.4.

² สมพงษ์ เกษมสิน. การบริหาร (กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัดเกษมสุวรรณ, 2523), หน้า 6.



2. ต้องมีการวางแผน กำหนดเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ไว้
3. ต้องอาศัยทรัพยากรทางการบริหาร คือ คน (men) เงิน (money) วัสดุสิ่งของ (material) และวิธีการจัดการ (management) เพื่อให้บรรลุ เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์

ข. ทฤษฎีและหลักการบริหารงาน

เหตุที่มนุษย์เป็นสัตว์สังคม อยู่รวมกัน เป็นกลุ่ม จำเป็นต้องมีวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม จารีตประเพณีและระเบียบแบบแผน เป็นแนวกำกับความประพฤติของสมาชิกในองค์การหรือสังคมนั้น เพื่อให้สังคมหรือองค์การในสังคมอยู่ได้อย่างปกติสุข การบริหารจึง เป็นสิ่งที่มีอยู่กับมนุษย์มาแต่เดิม เมื่อเวลาผ่านไป องค์การและสังคมนี้นั้นมีขนาดใหญ่ขึ้น มีความซับซ้อนมากขึ้น การศึกษาค้นคว้าสร้างหลักการและกำหนดกฎเกณฑ์ เป็นทฤษฎีก็ยิ่งมากขึ้น ซึ่งแนวความคิดทฤษฎีต่างๆ เหล่านี้ได้ช่วยให้การศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับแนวทางการบริหารงานดำเนินไปอย่างถูกต้องยิ่งขึ้น เพราะทฤษฎี เป็นเหมือนกรอบในการศึกษา นอกจากนี้ยังถือว่าทฤษฎีเป็นประโยชน์ที่สุดในการศึกษาวิเคราะห์ต่อไปอีกด้วย

¹

คือ

1. ทฤษฎี เป็นพื้นฐานต่อการศึกษาที่ปรับปรุงและขยายขอบเขตการศึกษาให้กว้างขวางลึกซึ้งยิ่งขึ้น
2. ทฤษฎี เป็น เหมือน เครื่องชี้แนะแนวทางการศึกษาค้นคว้า ในเรื่องราวหรือเทคนิคที่ยังไม่มีผู้ใดทำการศึกษาไว้
3. ทฤษฎีทางการบริหาร เป็น เครื่องมือช่วยในการวิเคราะห์และพยากรณ์กิจกรรมการบริหารได้ โดยเฉพาะในแง่ของพฤติกรรมกรรมการบริหาร

สำหรับแนวความคิดในการบริหารงานระเบียบของสำนักงานที่ดินจังหวัดนั้น เนื่องจากแนวความคิดในการบริหาร โดยทั่วไปมีขอบเขตที่กว้างขวางมาก ฉะนั้นในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนจึงได้จำกัดขอบเขตและแนวทางในการศึกษาวิจัยโดยยึดหลัก

¹

เรื่องเดียวกัน, หน้า 23.

POSDC (P = Planning การวางแผน, O = Organizing การจัดองค์การ, S = Staffing การจัดคนเข้าทำงาน, D = Directing การอำนวยการและ C = Controlling การควบคุมของ Harold Koontz และ Cyril O' Donnell¹ เป็นหลักทั้งนี้จากการค้นคว้าและวิจัยเกี่ยวกับหลักการและกระบวนการบริหารต่างๆ ที่สำคัญและมีความเกี่ยวข้องกับการบริหารของสำนักงานที่ดินจังหวัดแล้วผู้เขียนเห็นว่า แนวทางการบริหารตามแบบ POSDC ของ Harold Koontz และ Cyril O' Donnell จะครอบคลุมและเป็นหลักในการบริหารงานของสำนักงานที่ดินจังหวัด ดังนั้นแนวความคิดเกี่ยวกับหลักการบริหารงาน ในการศึกษาคั้งนี้จึงจะกล่าวตามหลักการดังกล่าวข้างต้น ตามลำดับขั้นต่อไปนี้

ค. กระบวนการในการบริหาร

การวางแผน (Planning)

การวางแผน เป็นหน้าที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งในกระบวนการบริหารในการที่จะบริหารงานให้ดำเนินไปจนบรรลุวัตถุประสงค์ใต้นั้น จะต้องอาศัยการวางแผนที่ดี รัดกุมและรอบคอบอันจะทำให้สามารถบริหารงานให้ดำเนินไปตามเป้าหมายได้อย่างรวดเร็ว ประหยัดและมีประสิทธิภาพ การบริหารในหน่วยงานหรือองค์การใดที่ล้มเหลว เกิดจากกรที่ผู้บริหารของหน่วยงานนั้นมิได้ตระหนักถึงความสำคัญของการวางแผน ดัง นั้นการวางแผนจึงมิใช่เพียงแต่คำนึงถึงแผนงาน เฉพาะหน้าในปัจจุบันเท่านั้น แต่ต้องคำนึง

¹ Harold Koontz and Cyril O' Donnel, Principles of Management : An Analysis of Managerial Functions 5 th ed. (Tokyo : McGraw Hill Book, Kogakusha Ltd., 1972), pp. 47-49.

² ธงชัย สันติวงษ์. องค์การและการบริหาร. พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : บริษัทสำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2519). หน้า 93.

ถึงการวางแผนในอนาคตไว้ด้วย แผนงานจึง เป็น เสมือน เครื่องมือที่จะชี้แนวทางในการดำเนินงานขององค์การและ เป็น เครื่องชี้ให้เห็นถึง เป้าหมายที่กำหนดไว้ ตลอดจน เป็นการวางแผนที่จะดำเนินงานให้บรรลุ เป้าหมายนั้นด้วย

ก) ความหมายของการวางแผน

การวางแผน เป็นสะพานที่เชื่อมระหว่างจุดสองจุด คือสิ่งที่ เป็นอยู่ในปัจจุบันกับสิ่งที่คาดหวังจะดำเนินงานให้สำเร็จ ซึ่งก็คือการคาดคะเนในอนาคตต่อวัตถุประสงค์ที่ต้องการ ดังนั้นไม่ว่าจะเป็นบุคคลหรือองค์การใดก็ตาม ความจำเป็นที่จะต้องผูกพันตนเองกับการวางแผนจะมีอยู่เสมอ เพราะถ้าการวางแผนผิดพลาดจะไม่สามารถทดแทนได้ด้วยการจัดองค์การหรือการควบคุมที่ดี แม้ว่าองค์การนั้นจะได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถเพียงใดก็ตาม การวางแผนจึง เป็นการวินิจฉัยเพื่อกำหนด เป้าหมายและวางโครงการในการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้โดยถูกต้องและมี เหตุผล

นักวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์ได้ให้ความหมายของการวางแผนไว้ต่าง ๆ กัน เช่น

- Koontz และ O'Donnell ได้ให้ความหมายของการวางแผนไว้ว่าเป็นการตัดสินใจล่วงหน้าว่าจะทำอะไร อย่างไร เมื่อไร และใครเป็นผู้ทำ การวางแผนเป็นการ เชื่อมช่องว่างระหว่างปัจจุบันไปสู่อนาคตที่ต้องการและทำให้สิ่งต่าง ๆ เกิดขึ้นตามที่ต้องการ ถึงแม้ว่าเหตุการณ์ในอนาคตเป็นสิ่งที่ยากต่อการคาดหมาย เพราะมีองค์ประกอบต่าง ๆ ที่ไม่สามารถควบคุมได้และ เป็นอุปสรรคต่อการวางแผน แต่ถ้าไม่มี การวางแผนเสียแล้ว การปฏิบัติงานทุกอย่างก็ขึ้นอยู่กับโอกาสเท่านั้น¹
- Kast และ Rosenzweig กล่าวว่า การวางแผนเป็นกระบวนการของการพิจารณาตัดสินใจล่วงหน้าว่าจะทำอะไร อย่างไร มีการเลือก

¹ Koontz and O'Donnell, Principles of Management ..., p. 133.

วัตถุประสงค์ นโยบาย โครงการ และวิธีปฏิบัติ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์นั้น¹

- Earl F. Lundgren อธิบายถึงการวางแผนว่า เป็นการกำหนดแนวทางของเป้าหมาย และวิธีทางที่จะบรรลุตามเป้าหมายนั้น ส่วนแผนก็คือการกำหนดวิธีการเอาไว้อ่างหน้า ที่จะปฏิบัติตามแผนในช่วงระยะเวลาที่กำหนด²

อาจสรุปได้ว่า การวางแผนเป็นกิจกรรมที่กำหนดไว้ในอนาคต โดยมีวัตถุประสงค์เป้าหมายและเลือกแนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุดจากทางเลือกต่าง ๆ และกระทำเป็นการต่อเนื่อง จนสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

ข) ความสำคัญของการวางแผน

ได้กล่าวมาแล้วว่า เป็นการวินิจฉัยเหตุการณ์ในอนาคต แล้วกำหนดวิธีการโดยถูกต้องและมีเหตุผล เพื่อใช้เป็นแนวทางที่จะนำไปสู่การทำงานที่ถูกต้องอย่างได้ผล ดังนั้นจึงมักมีผู้กล่าวว่า "ถ้าปราศจากการวางแผนแล้ว การตัดสินใจและการกระทำมักจะ
เป็นไปตามยถากรรม"³ จึงเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า การวางแผนเป็นสิ่งที่มีความสำคัญอันจะเห็นได้จากหน้าที่หลักของการวางแผน ดังต่อไปนี้.⁴

¹ Fremont E. Kast and Aames M. Rosenzweig, Organization and Management : A Systems Approach, 2nd.ed. (New York : McGraw-Hill Book Company, 1974), pp. 436-438.

² Earl F. Lundgren, Organizational Management (New York : Harper & Row Publishers, Inc., 1974), p. 144.

³ Koontz and O'Donnell, Principle of Management...., p. 114.

⁴ Ibid, pp. 123-124.

1) เตรียมการสำหรับความไม่แน่นอนและการเปลี่ยนแปลงในอนาคต (to offset uncertainly and change) เนื่องจากเหตุการณ์ในอนาคต เป็นสิ่งไม่แน่นอน ผู้บริหารจึงไม่สามารถกำหนดวัตถุประสงค์แล้วปล่อยให้งานดำเนินไปเองได้ จำเป็นต้องมีการวางแผน เพื่อให้งานบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

2) กำหนดวิธีทางไปสู่วัตถุประสงค์ (to focus attention on objectives) แผนงานทั้งหลายจะมุ่งไปสู่ความสำเร็จของวัตถุประสงค์ได้มากที่สุด

3) ทำให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างประหยัด (to gain economical operation) การวางแผนงานทำให้มีการปฏิบัติงานอย่างสอดคล้องกัน ประสานร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ในองค์การ ซึ่งช่วยให้ประหยัดค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานได้

4) เพื่อให้การควบคุมง่ายขึ้น (to facilitate control) ในแผนงานจะกำหนด เป้าหมายมาตรฐานของการปฏิบัติงาน และผลงานไว้ล่วงหน้า ผู้บริหารสามารถใช้สิ่งเหล่านี้ เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบและวัดผลได้เป็นอย่างดี

ค) หลักสำคัญของการวางแผน

การทำงานทุกอย่างถ้ามีการ เริ่มต้นที่ดี ก็เหมือนงานนั้นสำเร็จไปครึ่งหนึ่งแล้ว งานที่ต้องทำโดยมีการวางแผนที่ดีย่อมบรรลุถึงจุดหมายได้ด้วยดี ทั้งนี้ เพราะการวางแผน เป็นขั้นตอนแรกของการทำงาน Hardwick และ Landuyt ได้กำหนดหลักการพื้นฐานสำหรับการวางแผนที่ดีไว้ดังนี้¹ -

1) ในการวางแผนแต่ละแผนควรกำหนดทางเลือกไว้พอสมควร เพื่อจะได้เลือกใช้ให้เหมาะสมกับสถานการณ์และได้ผลตามวัตถุประสงค์มากที่สุด

2) ในการวางแผนควรระดมกำลังสมองของผู้ที่มีความสามารถตาม

¹ C.T. Hardwick and B.F. Landuyt, Administrative Strategy and Decision - Making. (Chicago : South - Western Publishing Company, 1966), pp. 208-211).

ลักษณะของงานในแผนนั้น โดยร่วมมือกับผู้ที่มีความรู้เกี่ยวกับการปฏิบัติงานและทราบ ปัญหาของงานนั้น และให้ผู้บังคับบัญชามุคคณนั้น เป็นผู้ควบคุมอีกทีหนึ่ง

3) ควรมีการประเมินทัศนคติและปฏิกิริยาของบุคคล ทั้งภายในและ ภายนอกองค์การ เพื่อหาความเป็นไปได้ของแผนที่จัดทำขึ้น เพราะกิจกรรมในการวางแผนไม่ควรทำลายขวัญและกำลังใจของผู้ปฏิบัติงาน'

4) ความยืดหยุ่นของกระบวนการวางแผน ผู้วางแผนควร เป็นผู้ที่มีอิสระที่จะปฏิบัติงานได้พอสมควร ในขณะที่เดียวกันอาจต้องปฏิบัติตามนโยบายและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ตามที่ผู้มีอำนาจอนุมัติต้องการ

ง) กระบวนการวางแผน

ขั้นตอนและกระบวนการในการวางแผนจะเป็น เครื่องกำหนดแนวทาง ในการตัดสินใจว่าจะวางแผนด้วยวิธีใด ในการวางแผนจึงจำเป็นต้องมีขั้นตอนและกระบวนการในการวางแผน เพื่อช่วยในการพัฒนาแผนงานให้เหมาะสม ซึ่งแบ่งออกเป็น ¹ 4 ขั้นตอน

1) กำหนดวัตถุประสงค์ และค้นหาปัญหาและมาตรฐานของแผนงาน วัตถุประสงค์ เป็นปัจจัยนำไปสู่ความจำเป็นที่จะต้องกำหนดนโยบายแผนงาน วิธีปฏิบัติงาน และมาตรฐานการทำงานให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ วัตถุประสงค์จะช่วยให้เป้าหมายที่กำหนดไว้มีความชัดเจน เป็นที่เข้าใจของผู้ปฏิบัติงานและ เป็นหนทางที่จะทำให้จุดมุ่งหมาย ดำเนินไปได้ อาจกล่าวได้ว่าการบริหารงานที่ดีจะต้องมีวัตถุประสงค์แน่นอนและชัดเจน

การกำหนดวัตถุประสงค์ เป็นหน้าที่โดยตรงของผู้บริหาร ซึ่งลักษณะของ วัตถุประสงค์ที่ดีต้องมีลักษณะดังนี้ ² -

¹ Earl F. Lundgren, Organizational Management, pp. 148-154.

² ฉายศิลป์ เชี่ยวชาญพิพัฒน์, หุสดี รุมาคม และสุวรรณ ทองประดิษฐ์, การบริหาร (คณะพาณิชย์ศาสตร์และการบัญชี : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527), หน้า 72-74.

- (ก) ต้องกำหนดวัตถุประสงค์ให้ชัดเจน
- (ข) มีการยอมรับความคิดเห็นของผู้ผู้ได้บังคับบัญชาในการกำหนดวัตถุประสงค์
- (ค) การทบทวนความก้าวหน้าของการปฏิบัติงานตามวัตถุประสงค์อย่างสม่ำเสมอ
- (ง) การทำให้วัตถุประสงค์ เป็นวัตถุประสงค์ที่ท้าทายความสามารถของผู้ปฏิบัติงาน
- (จ) การประสานวัตถุประสงค์แต่ละหน่วยงานในองค์การให้สอดคล้องกัน
- (ฉ) การกำหนดวัตถุประสงค์โดยยึดถือผลที่ดีที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้
- (ช) การทำให้วัตถุประสงค์มีความยืดหยุ่น

กล่าวได้ว่าวัตถุประสงค์ เป็นจุดหมายปลายทางของการดำเนินงาน การบริหารที่ดีต้อง เป็นการบริหารงานที่มี เป้าหมายแน่นอน เพื่อ เป็นหลักนำทาง เรียกการบริหาร เช่นนี้ว่า "การบริหารงานโดยอาศัยวัตถุประสงค์" ซึ่งจะกล่าวถึงในตอนต่อไป การกำหนดวัตถุประสงค์จะต้องตั้งขึ้นไว้สำหรับองค์การทั้งหมด และสำหรับหน่วยงานต่าง ๆ แต่ละหน่วยภายในองค์การจะขัดแย้งกันไม่ได้

2) กำหนดทางเลือกและลำดับขั้นตอนของทางเลือก เนื่องจากการวางแผนมีปัจจัยในการดำเนินงานหลายขั้นตอน จึงจำเป็นต้องกำหนดทางเลือกและเรียงลำดับของทางเลือกให้เป็นไปตามลำดับความเหมาะสม โดยคำนึงถึงค่าตามพื้นฐานในการวางแผน $(5W + 1H)$ ¹ แล้วจึงจะตัดสินใจเลือกแนวทางปฏิบัติจากทางเลือกที่มีหลายทางนั้น

3) ประเมินผลของทางเลือก โดยศึกษาพิจารณาจากทางเลือกต่าง ๆ จากสภาพการณ์ที่มีผลต่อการวางแผน จากการวิเคราะห์ข้อมูลและข่าวสารต่าง ๆ เพื่อนำมาใช้วางแผน ในการประเมินผลของทางเลือกนั้นต้อง เป็นไปอย่างมีมาตรฐานโดยอาศัยข้อมูลที่มีความถูกต้องและแม่นยำ

4) เลือกแนวทางปฏิบัติ แนวปฏิบัติงาน เป็นพื้นฐานของการประสานงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกันในองค์การ เพราะการกำหนดแนวปฏิบัติงานไว้อย่างสมบูรณ์ถูกต้อง

¹ Dalton E. McFarland, Management : Principle and Practices (New York : The Macmillan Company, 1970), pp. 130-167.

ต้อง เรียบร้อย ผู้ปฏิบัติงานแต่ละฝ่ายจะสามารถทำงานได้ถูกต้องรวดเร็ว และประสาน สอดคล้องกัน ซึ่งจะช่วยให้การดำเนินงาน เป็นไปตามนโยบายที่จัดทำไว้ ในการเลือก ทางปฏิบัติงานที่ดีนั้นจะต้องเลือกทางที่สามารถแก้ไขปัญหาได้ และต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ นโยบาย และ เป้าหมายขององค์การ เพราะหากขาดแนวปฏิบัติที่ดีแล้วจะทำให้ การทำงานสับสนยุ่งยากไม่เป็นธรรมชาติ และไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

จ) การบริหารงานโดยอาศัยวัตถุประสงค์ (Management by Objective)

ความสำเร็จหรือความล้มเหลวขององค์การ ขึ้นอยู่กับคุณภาพของการ บริหารว่าจะสามารถบริหารงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การได้หรือไม่ ดังนั้นจึงต้อง กำหนดวัตถุประสงค์ขององค์การไว้ เพื่อใช้วัดประสิทธิภาพ (efficiency) และประ- สิทธิผล (effectiveness) ในการบริหารงาน เพราะถ้าผู้ปฏิบัติงานสามารถทราบถึง วัตถุประสงค์และนโยบายขององค์การแล้ว จะสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1) ความหมายของการบริหารงานโดยอาศัยวัตถุประสงค์

การบริหารงานโดยอาศัยวัตถุประสงค์ (management by objective) บางครั้งเรียก การบริหารงานโดยเป้าหมาย (goal management) การบริหาร งานโดยคำนึงถึงผลลัพธ์ (management by results) หรือการบริหารงานโดย วัตถุประสงค์และการควบคุมด้วยตนเอง (management by objective and self - control) มีผู้ให้คำจำกัดความไว้ดังนี้.-

- John W. Humble ให้ความหมายว่า เป็นระบบที่มีการเคลื่อนไหว อยู่เสมอ (dynamics system) ซึ่งผสมผสานความต้องการ ต่าง ๆ ขององค์การ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่ได้ตั้งไว้ โดย จะต้องสอดคล้องกับความต้องการของผู้บริหาร ในอันที่จะสร้างสรรค์ และพัฒนาตนเองพร้อม ๆ กันไป¹

¹ John W. Humble, How to Manage by Objective (New York : Amacom, 1973), p. 4.

- Peter F. Drucker ให้ความหมายว่า หมายถึงการบริหารงานที่เน้นถึงความสำคัญของวัตถุประสงค์ส่วนกลาง ที่ทุกหน่วยงานขององค์การจะต้องให้ความร่วมมือ สนับสนุน และช่วยเหลือ โดยมีวัตถุประสงค์แน่วแน่ที่ทุกหน่วยงานจะต้องปฏิบัติ เพื่อใช้ในการควบคุมด้วยตนเอง (self - control)¹
- William J. Reddin ให้ความหมายว่า เป็นการกำหนดขอบเขตประสิทธิผล (effectiveness areas) และมาตรฐานของประสิทธิผล (effectiveness standards) สำหรับตำแหน่งนักบริหารและมีการกำหนดวัตถุประสงค์ที่จะต้องทำให้เสร็จในเวลาที่กำหนด โดยอาศัยวัตถุประสงค์ในระดับสูงและระดับเดียวกัน และควรสัมพันธ์กับการวางแผนด้วย²

อาจกล่าวได้ว่า การบริหารงานโดยอาศัยวัตถุประสงค์ หมายถึง การบริหารงานที่มีการกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์การ เป็นหลักในการปฏิบัติงาน ซึ่งทุกคนในองค์การต้องปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์นั้น โดยมีการควบคุมด้วยตนเอง ทั้งนี้เป็นการรวมวิธีการบริหารต่าง ๆ เข้าด้วยกัน

2) ประโยชน์ของการบริหารงานโดยวัตถุประสงค์

David R. Hampton ได้กล่าวถึงประโยชน์ของการบริหารงานโดยอาศัยวัตถุประสงค์ไว้ดังนี้.³

¹ Peter F. Drucker, Management (Aylesbury : Hazell Watson and Viney, 1979), p. 564-565.

² William J. Reddin, Effective Management by Objectives (Tata; New Delhi: McGraw - Hill, 1971), p. 12.

³ David R. Hampton, "Management by Objective", Contemporary Management (New York : McGraw - Hill, 1977), p. 137.

- (ก) ทำให้เป้าหมายขององค์การชัดเจน
- (ข) เป็นการเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการวางแผน
- (ค) มีมาตรฐานที่ชัดเจนในการควบคุม
- (ง) เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการสร้างขวัญและแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน
- (จ) ทำให้การประเมินผลของวัตถุประสงค์ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

3) กระบวนการบริหารโดยอาศัยวัตถุประสงค์ (the process of management by objectives)

การบริหารงานโดยอาศัยวัตถุประสงค์เป็นวิธีการเพื่อเชื่อมโยงวัตถุประสงค์กับตำแหน่ง และวัตถุประสงค์กับวัตถุประสงค์ รวมทั้งวัตถุประสงค์กับแผนขององค์การด้วย กระบวนการในการบริหารงานโดยอาศัยวัตถุประสงค์จึงมีวงจรปฏิบัติที่เรียก The MBO Cycle ดังนี้

(ก) การกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมาย วัตถุประสงค์ (objectives) หมายถึง ความมุ่งหมาย (aims or purpose) ของผู้บริหารที่ต้องการปฏิบัติงานขององค์การให้สำเร็จในระยะเวลาหนึ่ง ส่วนเป้าหมาย (goals) หมายถึง สิ่งชี้เฉพาะให้เห็นชัดของวัตถุประสงค์¹ การกำหนดวัตถุประสงค์นี้กระทำได้² วิธีคือ

- (1) ผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชากำหนดวัตถุประสงค์ร่วมกัน
- (2) ผู้บังคับบัญชาเป็นผู้กำหนดวัตถุประสงค์หลัก (major objectives) และเป้าหมายหลัก (superior goals) แล้วให้ผู้ใต้บังคับบัญชากำหนด เป้าหมายรอง

¹ Dalton E. McFarland, Management : Principles and Practices, Third Edition (London : Collier Mcmillian International Edition, 1972), pp. 170-171.

(subordinate goals) แต่วัตถุประสงค์หลักไม่จำเป็นต้อง
มาจากการเสนอแนะของผู้บังคับบัญชาหน่วยงานหลัก (line)
เท่านั้นแต่อาจมาจากผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานที่ปรึกษา (staff)
ก็ได้

(ข) กำหนดวิธีการบริหารพร้อมทั้งระยะเวลาที่แน่นอน โดยวางแผน
การปฏิบัติงานที่มีความยืดหยุ่น (dynamics) พร้อมทั้งกำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติ
ตามแผนงานนั้นด้วย และผู้บังคับบัญชาต้องแจ้งให้ผู้ใต้บังคับบัญชารายถึง เป้าหมายที่ต้อง
การ เพื่อให้ผู้ใต้บังคับบัญชาจะได้กำหนด เป้าหมายที่จะปฏิบัติให้สอดคล้องกับ เป้าหมายของ
องค์การ

(ค) ประเมินผลการปฏิบัติงาน เพื่อตรวจสอบดูว่าผลการปฏิบัติงานตรง
ตาม เป้าหมายและมาตรฐานที่กำหนดไว้หรือไม่ หากไม่ตรงกับ เป้าหมายจะได้ปรับปรุงแก้ไข
ต่อไป

(ง) การควบคุมการปฏิบัติงาน การควบคุมที่ใช้กับการบริหารงานโดย
อาศัยวัตถุประสงค์ เป็นการควบคุมด้วยตนเอง (self - control) โดยผู้ปฏิบัติงาน
สามารถกำหนดทิศทางการทำงานด้วยตนเองในงานแต่ละชิ้น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์
และ เป้าหมาย ผู้บังคับบัญชาไม่จำเป็นต้องควบคุมอย่างเคร่งครัด เพราะมีวัตถุประสงค์
และ เป้าหมาย เป็น เครื่องชี้นำแนวทางปฏิบัติอยู่แล้ว การบริหารงานโดยอาศัยวัตถุประสงค์
จึง เป็นปรัชญาการบริหารของผู้ที่รักความอิสระ แต่ผู้บังคับบัญชาอาจใช้วิธีควบคุมการปฏิบัติ
งานโดยการกำหนดมาตรฐานงาน พร้อมกับใช้วิธีประเมินผลงานที่ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติว่า
ตรงกับ เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์หรือไม่

อาจกล่าวได้ว่า การบริหารงานโดยวัตถุประสงค์สามารถแก้ไขปัญหา
และอุปสรรคในการบริหารงานได้ เพราะการบริหารงานโดยวิธีนี้ เน้นถึงการมีส่วนร่วม
ในการกำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์การ อันจะทำให้เกิดความรู้สึกมีอำนาจ
และอิทธิพลในการกำหนด เป้าหมายร่วมกับผู้บังคับบัญชา เมื่อนำไปปฏิบัติก็จะเกิดความรู้สึก
เป็นเจ้าของผลงานที่เกิดขึ้น ซึ่งจะ เป็นผลให้ปฏิบัติงานด้วยความตั้งใจ

ฉ) การติดตามและปรับปรุงแผนงาน

แผนงาน เป็นการคาดหวังที่จะต้องดำเนินงานในอนาคต เมื่อได้กำหนดแผนงานไว้แล้ว และมีการปฏิบัติตามแผนนั้น อาจมีปัญหาที่ต้องแก้ไขหรือมีการเปลี่ยนแปลงแผนงาน เกิดขึ้นได้เสมอ เพื่อที่จะไม่ให้แผนงานนั้นคลาดเคลื่อนผิดความมุ่งหมายที่กำหนดไว้แน่ชัด จำเป็นต้องมีการติดตามดูผลงานและปรับปรุงการปฏิบัติตามแผนงานอยู่เสมอ โดยกำหนดลำดับขั้นตอนในการติดตามและปรับปรุงแผนงานเอาไว้ และสามารถนำมาใช้ปรับปรุงแก้ไขได้ทันทีที่แผนงาน เริ่มผิด เป้าหมาย

การจัดองค์การ (organization)

(ก) ความหมาย

องค์การมีความหมายที่กว้างมาก และนักวิชาการต่างก็มององค์การในลักษณะที่กว้างและแคบต่างกัน เช่น

- Stephen P. Robbins ให้ความหมายว่า องค์การหมายถึงการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างปฏิกิริยาต่าง ๆ ซึ่งปฏิกิริยาเหล่านั้นต่างก็มีหน้าที่ของตน¹
- Kast และ Rosenzweig กล่าวว่า องค์การหมายถึง การรวมตัวของบุคคลที่มีวัตถุประสงค์ร่วมกัน เป็นระบบสังคมที่มีการทำงานร่วมกันเป็นกลุ่ม มีการรวบรวมเทคโนโลยีมาใช้ในกรณีต่าง ๆ อันเป็นผลมาจากโครงสร้างขององค์การ²
- Hicks กล่าวว่า องค์การหมายถึง โครงสร้างที่ได้จัดขึ้นตามกระบวนการ

¹ Stephen P. Robbins, The Administrative Process (N.J. : Prentice - Hall Inc., 1976), pp. 3-11.

² Kast and Rosenzweig, Organization and Management, . . . , p. 5-23.

การต่าง ๆ เพื่อให้บุคคลเข้าร่วมกันปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมาย¹

อาจสรุปความหมายขององค์การได้ว่า หมายถึง กระบวนการในการจัดกิจกรรมและโครงสร้างของหน่วยงานในองค์การหนึ่ง ๆ ให้ออกเนื่องสัมพันธ์กับหน่วยงานและวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ดังนั้นองค์การจะประกอบด้วย

- บุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป
- ปฏิกริยาระหว่างกันทั้งในลักษณะที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ
- มีทรัพยากรและเทคโนโลยี ทำให้สามารถหารูปแบบแห่งความสัมพันธ์ขององค์การนั้นได้
- มีวัตถุประสงค์ของการอยู่ร่วมกัน

การจัดองค์การจึงหมายถึง การจัดโครงสร้างสัมพันธ์ภาพระหว่างหน้าที่ การงาน บุคคล และทรัพยากรอื่น ๆ ที่มีอยู่ในองค์การให้สอดคล้องกัน เพื่อสามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การที่ตั้งไว้

(ข) ความสามารถขององค์การและการจัดการ

1) ช่วยให้การบริหารสะดวกยิ่งขึ้น เพราะการจัดองค์การมีการจัดหน่วยงานออกเป็นแผนกต่าง ๆ ทำให้เห็นความสำคัญของงาน ก่อให้เกิดดุลยภาพของงานทั้งในด้านปริมาณงาน ลักษณะงาน และความเหมาะสมของผู้ปฏิบัติ ช่วยขจัดงานที่ซ้ำซ้อน ทั้งยังช่วยให้ผู้บริหารมอบหมายงานได้ง่ายขึ้น

2) ช่วยให้การขยายงานและการขยายตัวกิจการดำเนินไปด้วยดี เนื่องจากมีการจัดองค์การไว้ล่วงหน้าสามารถรองรับการขยายตัวในอนาคตได้

3) ช่วยให้ใช้ประโยชน์ของความก้าวหน้าทางวิชาการใหม่ ๆ ได้อย่างเหมาะสม เนื่องจากมีการแบ่งแยกงานไว้อย่างถูกต้องแล้ว จึงสามารถใช้วิชา-

¹ Herbert G. Hicks, The management of Organization : A System and Human Resources Approach 2 nd. ed., (New York : McGraw - Hill Book Company, 1972), p. 23.

การใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นได้อย่างถูกต้อง เช่นกัน

4) ทำให้ใช้ตัวบุคคลได้อย่างเหมาะสมกับงานในองค์การนั้น ๆ

(ค) องค์ประกอบในการจัดองค์การ

ในการจัดองค์การ องค์ประกอบในการจัดองค์การนับได้ว่าเป็นความสำคัญอย่างยิ่งต่อการบริหาร เพราะ เมื่อจัดองค์การได้ดีและถูกต้องจะสามารถช่วยให้การบริหาร เป็นไปตามวัตถุประสงค์ขององค์การได้ องค์ประกอบในการจัดองค์การที่สำคัญได้¹ แก่

1) หน้าที่การงาน (function) เป็นการแบ่งงานออกเป็น ส่วน ๆ โดยรวมลักษณะของงานประเภทเดียวกันไว้ด้วยกัน เพื่อให้เห็นความแตกต่างของงานแต่ละอย่าง หน้าที่การงานที่สำคัญมี 2 ประเภทคือ หน้าที่การงานฝ่ายจัดการ (management function) และหน้าที่การงานฝ่ายปฏิบัติการ (operative function)

2) การแบ่งการทำงาน (division of work) เป็นการนำภาระหน้าที่การงานทั้งหลายขององค์การมาแยก แล้วนำมาให้สมาชิกขององค์การและผู้ร่วมงานช่วยกันปฏิบัติจัดทำตามความรู้ความสามารถ การแบ่งการทำงานนี้แบ่งโดยการรวมกลุ่มงานที่มีลักษณะเหมือนกัน หรือคล้ายคลึงกันไว้ด้วยกัน เพื่อประโยชน์ในการบริหาร ซึ่งมีหลายวิธี เช่น การแบ่งงานตามหน้าที่ (department by purpose) การแบ่งงานตามผลผลิต (department by product) การแบ่งงานตามลักษณะลูกค้าหรือผู้มารับบริการ (department by customer or person) การแบ่งงานตามกระบวนการ (department by process) และการแบ่งงานตามพื้นที่หรืออาณาเขต (department by place or territory)

3) การรวมและการกระจายอำนาจในการจัดองค์การ การมอบอำนาจในการตัดสินใจสั่งการย่อมต้องกระทำให้เหมาะสมกับลักษณะของงานที่จัดนั้น ว่างานใดควรมอบอำนาจหน้าที่ให้เพียงใด

¹

สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหาร, หน้า 108-119.

4) หน่วยงานที่สำคัญขององค์การ เป็นการแบ่งแยกงานตามลักษณะเฉพาะของงานให้เห็นเด่นชัด เพื่อป้องกันการทำงานซ้ำซ้อนกัน โดยแยกลักษณะของงานเป็นหน่วยงานหลัก (line) คือเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่โดยตรงต่อวัตถุประสงค์หลักขององค์การ และหน่วยงานที่ปรึกษา (staff) เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ช่วยเหลือหน่วยงานหลักให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ดีขึ้น และสำเร็จตามวัตถุประสงค์หลักขององค์การ ซึ่งจะต้องมีการส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานหลักกับหน่วยงานที่ปรึกษา เพื่อป้องกันความขัดแย้งที่อาจมีขึ้น นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานอนุกร (auxiliary) เป็นหน่วยงานที่ช่วยบริการหน่วยงานหลักและหน่วยงานที่ปรึกษาในการปฏิบัติงาน

5) สายการบังคับบัญชา เป็นการแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ตามลำดับชั้น ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาในแต่ละองค์การ เพื่อให้ทราบถึงลักษณะของการติดต่อสื่อสารในองค์การว่า เป็นอย่างไร มีการควบคุมและรับผิดชอบอย่างไร เพราะสายการบังคับบัญชาจะเป็น เครื่องช่วยชี้ให้ทราบถึงตำแหน่งหน้าที่ ความรับผิดชอบลดหลั่นกันมา

6) ช่วงการบังคับบัญชา คือสิ่งที่แสดงให้เห็นว่าผู้บังคับบัญชาคคนหนึ่ง มีขอบเขตของการรับผิดชอบ เพียงใดมีผู้ใต้บังคับบัญชากี่คน หรือมีหน่วยงานในความรับผิดชอบที่หน่วยงาน

7) เอกภาพทางการบริหาร คือลักษณะของการบริหารงานที่อำนาจการควบคุมบังคับบัญชารวมอยู่ที่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือคณะบุคคลหนึ่งคณะใดโดยเด็ดขาด เพื่อป้องกันการขัดความรับผิดชอบและการสั่งงานซ้ำซ้อนกัน

8) อำนาจหน้าที่ (authority) หมายถึงสิทธิในการตัดสินใจและการบังคับบัญชามุคคละอื่นให้กระทำหรือไม่กระทำ เพื่อบรรลุตามวัตถุประสงค์ขององค์การ อำนาจหน้าที่อาจถูกแบ่งออกให้ผู้อื่นได้ รวมทั้งเป็นการกำหนดทิศทางในการใช้อำนาจของผู้ใช้อำนาจ การแบ่งอำนาจจะเกิดขึ้น เมื่อมีบุคคลหรือหน่วยงานที่เป็นตัวกลาง ระหว่าง



ผู้ออกคำสั่ง¹ อำนาจหน้าที่มีลักษณะ เป็นสิทธิ เช่น สิทธิในการบังคับบัญชา สิทธิในการควบคุม จึง เป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการบริหารและการจัดองค์การ เพราะ เป็นปัจจัยที่จะทำให้ผู้ปฏิบัติหน้าที่สามารถทำงานให้บรรลุเป้าหมายได้ นอกจากนี้อำนาจหน้าที่ยัง เกี่ยวพันกับความรับผิดชอบ (responsibility) เมื่อบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งในหน้าที่ที่ระบุขอบ เขตของอำนาจไว้

๑) ความรับผิดชอบ (responsibility) เมื่อผู้ได้บังคับบัญชา ได้รับมอบหมายให้กระทำ หรือกระทำตามสัดส่วนของการแบ่งงานแล้ว ผู้ได้บังคับบัญชานั้นจึงมีพันธะผูกพัน (obligation) และหน้าที่ที่จะต้องทำงานนั้นให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ ซึ่งก่อให้เกิดความรับผิดชอบที่จะต้องทำงานที่ได้รับมอบหมายให้สำเร็จลุล่วงไปได้ ถ้าไม่มีความรับผิดชอบแล้ว การมอบหมายงานก็จะไม่มีความหมาย เพราะจะทำให้ขั้นตอนของอำนาจหน้าที่และการมอบอำนาจหน้าที่ไม่สมบูรณ์

(ง) โครงสร้างขององค์การ

โครงสร้างขององค์การ เป็นการจัดความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ และตำแหน่งงานขององค์การ หลังจากกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์การแล้ว การจัดโครงสร้างขององค์การเป็นขั้นตอนต่อไปในการบริหารงานโดยแบ่งงานออกเป็นหน่วยย่อย ๆ ตามลักษณะของการจัดระบบในหน่วยงานย่อย ๆ เหล่านี้ หลัง

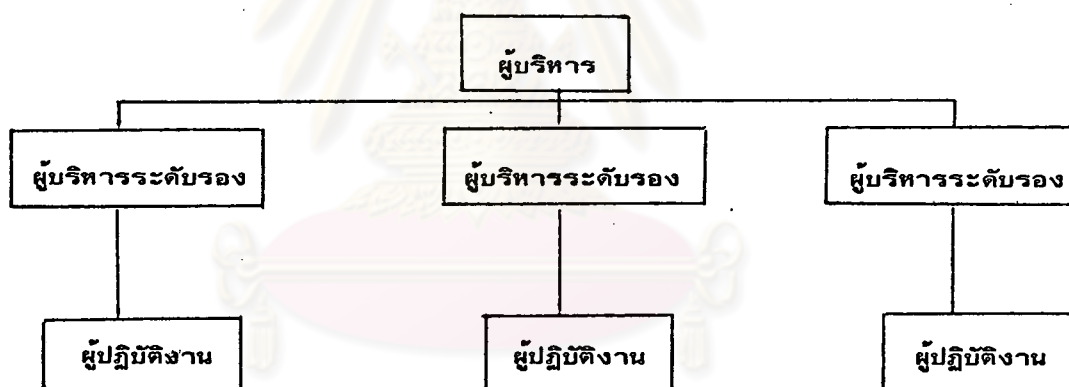
¹ Koontz and O'Donnell, Management : A System and Contingency Analysis of Managerial Functions 6 th ed. (Tokyo : McGraw - Hill Kogakusha, LTD., 1976), pp. 332-333.

² The Korean Association for Public Administration, Public Administration : Terms and Phrases (San Francisco; United States Operation: Mission to Korea, 1959), ในอภิญา จรุงพร. ศัพท์และความหมายทางการบริหาร (พระนคร : แพร่ศึกษา, 2515), หน้า 26.

จากนั้นจะต้องมีการมอบอำนาจหน้าที่ให้ผู้ปฏิบัติงานแต่ละคน เพื่อความสะดวกในการปฏิบัติงาน การจัดให้มีหน่วยงานที่ปรึกษาซึ่งเป็นหน่วยสำคัญในการปรับปรุงงาน ทั้งนี้โครงสร้างทั้งหมดขององค์การต้องเกิดความสมดุลในหน่วยงานต่าง ๆ ลักษณะโครงสร้างขององค์การแบ่งออกเป็น 3 แบบ คือ

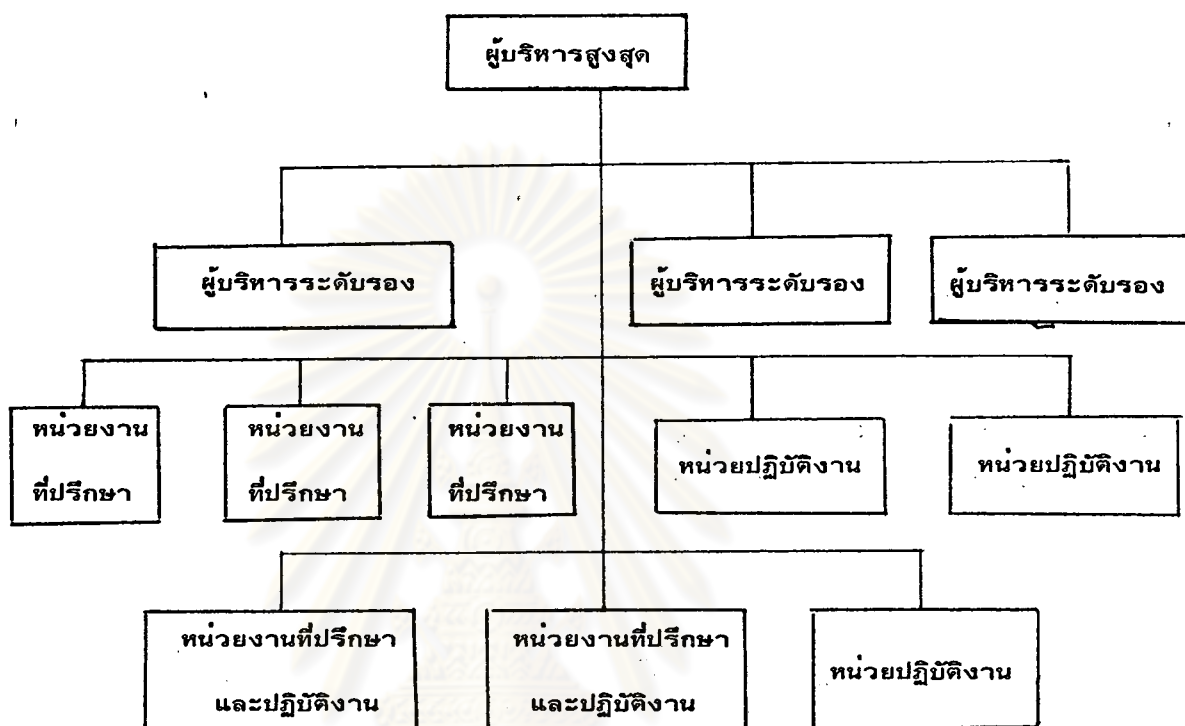
1) โครงสร้างองค์การแบบงานหลัก (line organization structure) หมายถึง หน่วยงานที่กำหนดคำสั่งและการควบคุมโดยมีสายการบังคับบัญชาตามลำดับ จากผู้บริหารชั้นสูงไปยังผู้บังคับบัญชาระดับรองลงมา ซึ่งผู้ปฏิบัติงานแต่ละหน่วยจะรับคำสั่ง คำแนะนำ และรายงานต่อผู้บังคับบัญชาคนเดียว

แผนผังแสดงโครงสร้างขององค์การแบบงานหลัก



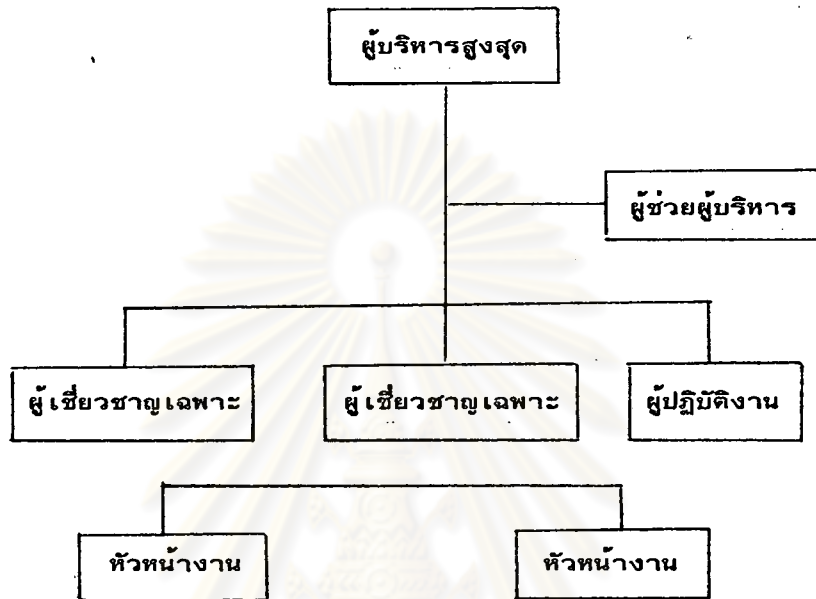
2) โครงสร้างองค์การแบบงานหลักและงานที่ปรึกษา (Line and staff organization structure) เป็นการจัดองค์การโดยให้งานหลักกับงานที่ปรึกษารวมกัน ซึ่งโครงสร้างองค์การแบบนี้จะช่วยแก้ปัญหาในเรื่องการขาดคำแนะนำ หน่วยงานที่ปรึกษาจะช่วยศึกษา ค้นคว้า ให้คำแนะนำ ให้บริการและช่วยแก้ปัญหาต่าง ๆ ให้หน่วยงานหลัก หน่วยงานที่ปรึกษานี้อาจเกิดขึ้นทุกระดับการจ้ดองค์การ เช่น องค์การอาจจัดที่ปรึกษาเฉพาะ เรื่องในแต่ละระดับขององค์การ

แผนผังแสดงโครงสร้างองค์การแบบงานหลักและงานที่ปรึกษา



๓) โครงสร้างองค์การตามลักษณะหน้าที่ (functionalized organization) เป็นการแบ่งงานออกตามลักษณะเฉพาะของงานแต่ละชนิดที่ปฏิบัติอยู่ โดยมอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้หน่วยงานเฉพาะไปเด็ดขาด แต่ละงานจึงมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่จะทำงานตั้งแต่ต้นจนจบ โดยไม่ต้อง เสนอผู้บังคับบัญชา ระดับสูง เพราะแต่ละงานจะมีผู้เชี่ยวชาญเฉพาะงานนั้น

แผนผังแสดงโครงสร้างองค์การตามลักษณะหน้าที่



การจัดองค์การนั้นมีโครงสร้างที่เป็นทางการ และไม่เป็นทางการ¹ (formal and informal organization) โดยทั่วไปแล้วองค์การที่ไม่เป็นทางการมักจะเป็นองค์การย่อยอยู่ภายในองค์การที่เป็นทางการ ทั้งสององค์การจึงมีความเกี่ยวพันกันจนแยกจากกันได้ยาก เพราะองค์การที่เป็นทางการมีวิธีดำเนินการตามระเบียบและพิธีการ ส่วนองค์การไม่เป็นทางการมีวิธีการตามความพอใจ ซึ่งเกี่ยวข้องกับพฤติกรรมของบุคคลและจิตใจ ในทางปฏิบัติผู้ปฏิบัติงานภายในองค์การที่เป็นทางการไม่ได้ดำเนินงานไปตามรูปแบบหรือแผนที่กำหนดไว้ในองค์การกลับดำเนินการติดต่อสัมพันธ์กันในแบบไม่เป็นพิธีการมากกว่า ได้แก่การใช้ความรู้จักมักคุ้น ความสนิทสนม ความพอใจ อ่อนาง อิทธิพล หรือบารมี การละเลยกฎ ข้อบังคับ และระเบียบต่าง ๆ ดังนั้นตราบใดที่มีองค์การที่เป็นทางการดำรงอยู่ก็จะต้องมีองค์การที่ไม่เป็นทางการควบคู่ไปด้วยเสมอ

¹ Kast and Rosezweig, Organization and Management, pp. 208-209.

(จ) การเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดองค์การ

องค์การที่จะบริหารและดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น จะต้องมีการจัดโครงสร้างขององค์การที่ดี เข้าใจได้ง่าย ตลอดจนมีการใช้หลักการ ทฤษฎีและการปฏิบัติควบคู่กันไปด้วย อย่างไรก็ตามในการบริหารงานขององค์การหนึ่งจะไม่มีแนวทางใด เป็นแนวทางที่ดีที่สุด แต่จะต้องใช้ควบคู่ไปด้วยกัน เสมอทั้งมีสัมพันธ์อยู่กับสถานการณ์ต่าง ๆ ด้วย¹ ดังนั้น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดองค์การให้ดีขึ้น จึงควรทราบถึงข้อผิดพลาดในการจัดองค์การซึ่งมีอยู่หลายประการ² ดังนี้คือ.-

1) ความล้มเหลวในการวางแผนขององค์การ เป็นผลมาจากโครงสร้างขององค์การมิได้มีการเปลี่ยนแปลงไปเลย แม้ว่าส่วนประกอบอื่น เช่น วัตถุประสงค์ การวางแผน ได้เปลี่ยนแปลงและปรับปรุงแล้ว นอกจากนี้ผู้บริหารอาจจะล้าสมัยไม่ทันต่อความเจริญก้าวหน้าขององค์การ และประเด็นสุดท้ายเกี่ยวกับตัวผู้ปฏิบัติงานที่ไม่ทำงานให้แก่องค์การอย่างเต็มที่ หรือองค์การไม่สามารถใช้ประโยชน์จากการทำงานของผู้ปฏิบัติงานได้โดยสมบูรณ์

2) ความล้มเหลวในการสร้างความสัมพันธ์ของกลุ่มงาน เนื่องจากสมาชิกในกลุ่มงานไม่รู้วิธีที่จะทำงานร่วมกันแบบเป็นคณะ แต่เป็นลักษณะต่างคนต่างทำ ไม่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน มีการผูกแหย่เกลียดชัง อิจฉาริษยากันต่าง ๆ ทำให้เกิดความล้มเหลวในการปฏิบัติงาน

3) ความล้มเหลวในการมอบอำนาจหน้าที่ เป็นเพราะผู้บริหารไม่ต้องการให้มีการกระจายอำนาจโดยเฉพาะในองค์การเล็ก ๆ ที่มีผู้บริหารจำนวนน้อยจึงต้องการรวบรวมอำนาจหน้าที่เอาไว้ที่ตน ทำให้ไม่มีการมอบอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน และทำให้ผู้บริหารต้องรับภาระหน้าที่มากขึ้น ทำให้เกิดความผิดพลาดและเสียหาย

¹ Koontz and O'Donnell, Management, p. 429.

² Ibid. pp. 429 - 434.

- 4) ความล้มเหลวในการกำหนดการมอบอำนาจหน้าที่ให้พอเหมาะ ผู้บริหารบางคนอาจกระจายอำนาจมากเกินไป ทำให้การดำเนินงานขององค์กร ไปอยู่ที่ผู้ปฏิบัติงานมากเกินไป การบริหารงานจึงไม่ก้าวหน้าและอาจประสบความล้มเหลวได้
- 5) ความสับสนของการใช้อำนาจหน้าที่และข่าวสาร ชั้นตอนของข่าวสารขององค์กร เปิดกว้างมากเกินไป ทำให้ข่าวสารเข้าไปมีอิทธิพลในการตัดสินใจ ตกลงใจทำให้เกิดความสับสนและข้อผิดพลาดขึ้น
- 6) การใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่มีความรับผิดชอบ เป็นการดำเนินงานที่ผู้บริหารเองไม่มีส่วนเกี่ยวข้องและความรับผิดชอบอยู่เลย ตลอดจนไม่ได้รับมอบอำนาจหน้าที่ให้ปฏิบัติงาน เช่นนั้นด้วย ก่อให้เกิดความวุ่นวายและความแตกแยกในกลุ่มงาน
- 7) มีความรับผิดชอบแต่ไม่มีอำนาจหน้าที่ เกิดขึ้นเมื่อผู้บริหารมอบความรับผิดชอบในหน้าที่ให้กระทำแต่ไม่ได้ให้อำนาจหน้าที่ตามไปด้วย ทำให้เกิดการเข้าใจผิดในระหว่างผู้ปฏิบัติการ
- 8) คำแนะนำของหน่วยงานที่ปรึกษาขาดความระมัดระวัง เมื่อหน่วยงานที่ปรึกษาให้คำแนะนำและผู้บริหารเชื่อถือและไวใจ ตัดสินใจ ให้ปฏิบัติการลงไป ก็จะก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น เพราะความรู้เท่าไม่ถึงการณ์ หรือขาดความสนใจเท่าที่ควรของหน่วยงานที่ปรึกษา
- 9) การใช้อำนาจหน้าที่ในทางที่ผิด เนื่องจากขาดการนิยามความหมายของอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจน หรือ เป็นการมอบอำนาจหน้าที่ให้อย่างไม่จำกัด โดยเฉพาะในหน่วยงานใหญ่ ทำให้อำนาจของหน่วยงานที่ปรึกษามีมาก หรือกลายเป็นการใช้อำนาจหน้าที่มากเกินไปกว่าที่มีจริง
- 10) การมีผู้ได้บังคับบัญชามากเกินไป หรือการมีผู้บังคับบัญชามากเกินไป ทำให้การปฏิบัติงานสับสน เพราะขาดผู้รับผิดชอบที่แท้จริงและขาดการมอบอำนาจหน้าที่ที่ถูกต้อง
- 11) การใช้หน่วยงานอนุกรมวิธานประเภท เนื่องจากความเข้าใจผิดว่าหน่วยงานอนุกรมวิธานไม่จำเป็นหรือไม่สำคัญ ทั้ง ๆ ที่หน่วยงานนี้ จะต้องเกี่ยวพันและมีความ

สัมพันธ์กับหน่วยงานอื่น ๆ และในขณะเดียวกันหน่วยงานอื่นก็คิดว่า จะสามารถทำงานในส่วน
 ของคนให้สำเร็จลงได้โดยไม่ต้องขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานอื่น ทำให้งานขาด
 ประสิทธิภาพ

12) มีการจัดแบ่งองค์กรที่มากเกินไป องค์กรที่ยังมีขนาดใหญ่มาก
 ก็ยังมีความซับซ้อนและยุ่งยากมากขึ้น ดังนั้นการมีหน่วยงานที่ปรึกษามากเกินไป อาจ
 เป็นสิ่งที่ไม่จำเป็นหรือวิธีปฏิบัติงานที่ยุ่งยากและมีกรรมวิธีมาก เกินไป red tape
 หรือการจัดแบ่งช่วงการบังคับบัญชาที่ยาวเกินไป หรือมีผู้บังคับบัญชามาก เกินความจำเป็น
 สิ่งเหล่านี้จะทำให้ภารกิจของ องค์กรจัดแบ่งองค์กรยุ่งยากและก่อให้เกิดความผิดพลาดใน
 การจัดองค์การ

การจัดองค์การจึง เป็นกระบวนการสำคัญพื้นฐานในการบริหารงาน เพราะ
 การจัดองค์การ เป็นการ เชื่อมโยงวัตถุประสงค์ โครงสร้าง สัมพันธภาพระหว่างหน้าที่
 การงานกับบุคคล การควบคุมบังคับบัญชา การร่วมมือประสานงาน เอกภาพในการบังคับ
 บัญชา รวมทั้งอำนาจหน้าที่กับความรับผิดชอบไว้ด้วยกัน ซึ่งจะก่อให้เกิด เอกภาพในการ
 บริหารและบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร ผู้บริหารที่ดีจึงควรแสวงหาวิธีการจัดองค์การ
 ที่ดี ถูกต้อง เหมาะสม และสอดคล้องกับแผนการดำเนินงานตั้งแต่เริ่มแรก เพราะการ
 จัดรูปโครงสร้างขององค์กร เป็นการวางรากฐานที่สำคัญยิ่งต่อกระบวนการบริหารงานใน
 องค์กร

การจัดคนเข้าทำงาน (staffing)

การจัดหาบุคคลและ เจ้าหน้าที่มาปฏิบัติงานนั้น นับ เป็นลำดับขั้นที่สำคัญประการ
 หนึ่งในกระบวนการบริหารและ เป็นลำดับขั้นที่มีความสำคัญผูกพันต่อ เนื่องกับขั้นตอนอื่นใน
 กระบวนการบริหารดุษฎี เพื่อให้การบริหารมีประสิทธิภาพจำเป็นต้องสรรหาผู้มีความรู้
 ความสามารถจะปฏิบัติงานและดูแลรักษาให้บุคคล เหล่านั้น ได้ใช้ความรู้ความสามารถอย่าง เต็ม
 ที่ซึ่งจะกระทำได้โดยการที่องค์กรมีการบริหารงานบุคคลที่ดี

ก) ความหมายของการบริหารงานบุคคล

การบริหารงานบุคคล เป็นคำที่ใช้ในวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ตรงกับ
ภาษาอังกฤษว่า personnel administration หรือ personnel management
หรือ modern personnel management ซึ่งใช้ได้ทั้งที่เกี่ยวกับการบริหารในวง
ราชการและเอกชน แต่ก็มีคำที่ใช้เฉพาะการบริหารงานบุคคลของทางราชการ โดย
ใช้คำว่า public personnel administration ส่วนในวงการธุรกิจใช้คำว่า
industrial relation หรือ business personnel administration

ได้มีผู้ให้คำนิยามความหมายของการบริหารงานบุคคลไว้หลายท่าน ได้
แก่

Felix A. Nigro¹ ให้ความหมายของการบริหารงานบุคคลไว้ว่า
หมายถึง ศิลปะในการเลือกสรรคนใหม่และใช้คนเก่า ในลักษณะที่จะ
ให้ได้ผลงานและบริการจากการปฏิบัติงานของบุคคล เหล่านั้นมากที่สุดทั้ง
ในทางปริมาณและคุณภาพ

Edwin B. Flippo² ให้ความหมายไว้ว่า การบริหารงานบุคคล
เป็นการวางแผนการจัดการ (organization) การสั่งการและ
การควบคุมในเรื่อง เกี่ยวกับตัวบุคคลให้เป็นไปตามแผนงานที่กำหนดไว้
นับตั้งแต่การสรรหา การให้ค่าตอบแทน การพัฒนา การรวมเป็นอัน
หนึ่งอันเดียวกัน ตลอดถึงการคงอยู่ของบุคคลในองค์การ เพื่อให้
บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การและสังคม

¹ Felix A. Nigro, Modern Public Administration (New York :
Harper & Row Publishers, 1965), pp. 297-302.

² Edwin B. Flippo, Principles of Personnel Management,
4th ed. (Tokyo : McGraw - Hill Kagakusha, Ltd., 1976), pp. 4-7.

Andrew F. Sikura¹ กล่าวว่า การบริหารงานบุคคลหมายถึง การดำเนินการเกี่ยวกับกำลังคนภายในองค์การ
 สุสดี สัตยมานะ² กล่าวว่าหมายถึง การค้นหา พัฒนาและใช้ประโยชน์ ในทรัพยากรมนุษย์หรือ เป็นกระบวนการเกี่ยวกับการวางแผน วางแผนงานโครงการ การจัดระเบียบ วิธีดำเนินงานเกี่ยวกับตัวบุคคล สมพงษ์ เกษมสิน³ ให้ความหมายไว้ว่าหมายถึง การจัดงานเกี่ยวกับ บุคคล นับแต่การสรรหาบุคคล เข้ามาปฏิบัติงาน การดูแลบำรุงรักษาจนกระทั่งพ้นไปจากการปฏิบัติงาน

สรุปได้ว่า การบริหารงานบุคคล เป็นกระบวนการอย่างหนึ่งของการบริหารหรือ การจัดการในองค์การใด ๆ เป็นกระบวนการที่จัดการเกี่ยวกับบุคคลในองค์การ โดยเริ่ม ตั้งแต่การวางแผนกำลังคน การจัดหาคน เข้าทำงาน การทำนุบำรุงรักษาไว้และการ ดำเนินการ เมื่อบุคคล เหล่านั้นพ้นจากงานไป

จากความหมายของการบริหารงานบุคคล อาจจำแนกกระบวนการของการบริหาร งานบุคคลได้ดังนี้คือ

- 1) การวางแผน เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล
- 2) การสรรหาบุคคล
- 3) การกำหนดอัตราเงิน เดือนและค่าจ้าง

¹ Andrew F. Sikura, Personnel Administration and Human Resources Management (Santa Barta Barbara : John Wiley & Son, Inc., 1976), p.6.

² สุสดี สัตยมานะ, การบริหารธุรกิจ (กรุงเทพฯ : มงคลการพิมพ์, 2514), หน้า 164.

³ สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหารงานบุคคลแผนใหม่ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2516), หน้า 6.

- 4) การประเมินผลการปฏิบัติงานและการให้บำเหน็จ
- 5) การปกครองบังคับบัญชา
- 6) การพัฒนาบุคคล
- 7) การจัดประโยชน์ เกื้อกูลอื่น ๆ
- 8) การวิจัย เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

ข) นโยบายการบริหารงานบุคคล

เพื่อให้การปฏิบัติงานของบุคคลในองค์การ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงเป็นการดีที่จะให้บุคคลในองค์การได้รู้ถึงหลักและปรัชญาขององค์การ รู้แนวทางการทำงาน การกำหนดนโยบายทางด้านการบริหารงานบุคคล เพื่อให้รู้แนวทางในการดำเนินงานโดยทั่วไปเกี่ยวกับบุคคล โดยคำนึงถึงข้อเท็จจริง 4 ประการคือ¹

- แนวทางและหลักปฏิบัติที่เคยมีอยู่แล้วทั่วไป
- แนวนโยบายที่องค์การอื่นในลักษณะเดียวกันใช้อยู่
- ทศนคติและปรัชญาทางการบริหารของฝ่ายบริหารระดับสูงและระดับกลางขององค์การนั้น
- ความรู้และประสบการณ์ที่ได้รับ เกี่ยวกับปัญหาทางานบุคคลที่เกิดขึ้นประจำวัน

เนื่องจากในปัจจุบันมีหน่วยงานของ เอกชนจัดตั้งขึ้น เป็นจำนวนมาก ซึ่ง เป็นหน่วยงานที่คนทั่วไปให้ความสนใจมากกว่าหน่วยงานราชการ ในการกำหนดนโยบาย การบริหารงานบุคคลจึงควรกำหนดรายละเอียดสำหรับนำไปปฏิบัติในสิ่งที่จูงใจให้คนยินดี เข้าทำงาน เพื่อจะได้คนดีมีความสามารถด้วยการกำหนดนโยบายที่สามารถตอบสนองจุด ประสงค์ส่วนตัวของบุคคล ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้²

¹ Andrew F. Sikura, Personnel Administration and Human Resources Management, p. 148-174.

² เสนาะ ดิยาวี, สุปราณี ศรีฉัตรภิมุข และนิยะดา ชูทองศ์, การบริหารงานบุคคล (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525), หน้า 37-41.

- 1) ความเป็นธรรมในเรื่องอัตราค่าจ้าง ชั่วโมงการทำงานและสภาพการทำงานที่ดี
- 2) การมีส่วนร่วมในการบริหาร (participation) โดยทำให้ผู้ปฏิบัติงานรู้สึกว่าคนมีค่าและเป็นส่วนหนึ่งขององค์การ การแจ้งให้ผู้ปฏิบัติงานได้รู้ข่าวสารในส่วนที่เกี่ยวข้องกับส่วนได้ส่วนเสียทั้งของตนเองและขององค์การ
- 3) โอกาสที่จะได้รับความก้าวหน้า (opportunity for advancement) ผู้บังคับบัญชาต้องถือว่าผู้ใต้บังคับบัญชามีความสามารถด้วยกันทุกคน
- 4) ความเป็นกันเองของผู้บังคับบัญชาต่อผู้ใต้บังคับบัญชา
- 5) ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ (economic security)
- 6) การให้ความสำคัญต่อผู้ใต้บังคับบัญชาแต่ละคน (individual significance) และให้ความสำคัญแก่กลุ่มแต่ละกลุ่มที่เกิดขึ้นในองค์การ (group feeling of significance)

ค) หน้าที่ของการบริหารงานบุคคล

การบริหารงานบุคคลให้ถูกต้องและเหมาะสมกับองค์การนั้น ๆ จะต้องพิจารณาจากลักษณะของงาน (Job description) เป็นหลัก เพื่อให้ทราบถึงลักษณะที่แท้จริงของงานว่าเป็นอย่างไร ต้องการบุคคลที่มีคุณสมบัติเช่นใด เพราะจะช่วยให้การสรรหาคัดเลือกบุคคลเป็นไปโดยถูกต้องและเหมาะสม ซึ่งเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามหน้าที่ทางการบริหารงานบุคคลหลายประการ ที่สำคัญคือ

- 1) การวางแผนงานกำลังคน (manpower planning) เป็นหน้าที่ประการแรกในการบริหารงานบุคคล เพื่อเป็นหลักประกันว่า องค์การจะได้คนที่เหมาะสมปฏิบัติงานโดยไม่ขาดแคลน เพราะแผนงานบุคคล เป็นสิ่งที่ จะช่วยให้ได้คนดี มีความรู้ความสามารถมาปฏิบัติงานในองค์การ เนื่องจากการวางแผนกำลังคน เป็นการตระเตรียมคาดคะเนความต้องการกำลังคนในองค์การ เป็นการล่วงหน้า และรวมถึงการพัฒนากำลังคนและใช้คนที่มีอยู่ในองค์การให้ได้ประโยชน์สูงสุด ตลอดจนศึกษาวิจัยกำลังคนเพื่อวางแผน

มาตรการอื่น เป็นการจูงใจให้ผู้ปฏิบัติงานในองค์การทำงานโดยมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น¹

2) การสรรหาและการคัดเลือก (recruitment and selection) เป็นความพยายามให้ได้มาซึ่งบุคคลที่มีความรู้ความสามารถที่สุด เท่าที่จะหาได้ในตลาดแรงงานที่มีคุณสมบัติตามที่ได้ออกแผนกำลังคนไว้ โดยจะสรรหาจากบุคคลภายในองค์การเองหรือจากภายนอกองค์การก็ได้และจะต้องมีการคัดเลือกสรรหามาได้ด้วยการคัดเลือกหรือการสอบแข่งขัน เพื่อให้ได้คนดีที่สุดในองค์การ

3) การสับเปลี่ยนตำแหน่งหน้าที่ (transfer) เพื่อเป็นการโยกย้ายตามความเหมาะสมหรือมิให้เกิดความเบื่อหน่ายในตำแหน่งหน้าที่ประจำหรือเพื่อเกิดความคุ้นเคยและรู้จักงานในหน้าที่อื่น ๆ ให้กว้างขวางมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้มิใช่เป็นการเปลี่ยนสถานะ (status) เพิ่มหรือลดตำแหน่งลงไป และมีใช่เป็นการปรับเพิ่มเงินเดือนคือ อยู่ในสถานะตำแหน่งเดิม เพียงแต่เปลี่ยนหน้าที่การงานเป็นแบบอื่น

4) การให้ความสนับสนุน (promotion)² หมายถึง การเลื่อนตำแหน่งหน้าที่การงานให้สูงขึ้นกว่าเดิม รวมทั้ง เปลี่ยนสถานะและปรับเพิ่มเงินเดือนให้มากขึ้น เพื่อเป็นการบำรุงขวัญและกำลังใจของผู้ปฏิบัติงานที่มีความรู้ความสามารถตลอดจน เป็นตัวอย่างให้ผู้ปฏิบัติงานคนอื่นยึดถือ เป็นแบบอย่าง การให้ความสนับสนุนจะกระทำโดยการประเมินผล (appraisals) ซึ่งพิจารณาจากผลงานที่ได้รับหรือได้ทำมาแล้วเป็นหลัก

5) การประเมินผลการปฏิบัติงาน (performance evaluation)³ เป็นการประเมินค่าของผู้ปฏิบัติงานแต่ละคนตามความสามารถ โดยพิจารณาจากปริมาณ

¹ ไพโรจน์ ลิตปรีชา, "การบริหารงานบุคคลในราชการพลเรือนไทย", เอกสารประกอบการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ ลำดับที่ 15 (คณะรัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), หน้า 33.

² Earnest Dale, Management : Theory and Practice (New York : McGraw - Hill Book Company, 1965), p. 413.

³ Richard C. Anderson, Management Practice (New York : McGraw - Hill Book Company, 1960), p. 89.

และคุณภาพของงานที่ผู้บังคับบัญชาบันทึกหรือลงความเห็นเอาไว้ หรือจากการสังเกต และ เปรียบ เทียบกับผู้ปฏิบัติงานคนอื่น ในเวลาที่กำหนดเพื่อ เป็น เครื่องประกอบการ พิจารณาตอบแทนความดีความชอบให้แก่ผู้ปฏิบัติงานนั้น การประเมินผลงานจะช่วยให้เกิดความ ยุติธรรมในการ เปรียบ เทียบการปฏิบัติงานระหว่างผู้ปฏิบัติงานด้วยกันเอง แต่ในการ ประเมินผลงานนี้จะต้องกำหนดมาตรฐานขึ้น เพื่อใช้เป็น เครื่อง เปรียบ เทียบว่าผลงานนั้น ถูกต้องหรือแตกต่างไปจากมาตรฐาน เพียงไร

๑) การพัฒนาบุคคล (training) หมายถึง การอบรมให้แก่ผู้ปฏิบัติ งานในองค์การ เพื่อให้คนทำงานมีคุณภาพอยู่เสมอ เป็นกระบวนการที่จัดขึ้น เพื่อให้บุคคล ได้เรียนรู้และมีความชำนาญ โดยมุ่งให้คนได้รู้เรื่องใด เรื่องหนึ่งโดยเฉพาะและ เพื่อ เปลี่ยนพฤติกรรมของบุคคลไปในทางที่ต้องการ การฝึกอบรมผู้ปฏิบัติงานนี้ เป็นการประหยัด ใช้จ่ายขององค์การได้ เพราะ ได้มีการพิสูจน์แล้วว่า การให้ผู้ปฏิบัติงาน เรียนรู้งานเองโดย สังเกตจาก เพื่อนร่วมงานหรือได้รับบท เรียนจากการทำงานผิดบ้างถูกบ้างนั้น สิ้น เปลือง กว่ารายจ่ายที่เกิดขึ้นจากการอบรมโดยตรง¹

อาจกล่าวได้ว่า การจัดคน เข้าทำงาน เป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นหลังจากที่การ จัดองค์การได้เสร็จลงแล้ว หน่วยงานจะต้องวางแผนในการแสวงหาและคัดเลือกบุคคล ที่ดีและ เหมาะสมกับองค์การที่สุดมาปฏิบัติงาน จึงมีความจำเป็นที่จะต้องได้คนที่มีความรู้ ความสามารถ โดยเฉพาะตำแหน่งผู้บริหารงานซึ่งจะ เป็นผู้ดำเนินงานให้ก้าวหน้าไปได้ด้วย ดี อย่างไรก็ตาม ความสำคัญของผู้ปฏิบัติงานก็เป็นสิ่งจำเป็นด้วย เพื่อประสิทธิภาพใน การบริหารงาน

การสั่งการ (directing)

๒) ความหมาย การสั่งการหมายถึง การที่ผู้บังคับบัญชามอบหมายงาน ให้ผู้ปฏิบัติงานโดยผู้บังคับบัญชาปฏิบัติ โดยอาจชี้แนะวิธีปฏิบัติไว้ด้วยตลอดจนตรวจตราดูและการ

¹ เสนาะ ดีเยาว์, (ผู้แต่งร่วม) การบริหารงานบุคคล, หน้า 112.

ปฏิบัติงานนั้น¹ ในทรรศนะของผู้เขียน การสั่งการหมายถึง การที่ผู้บังคับบัญชากำหนดงานและมอบหมายงานให้อยู่ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติตาม โดยต้องดูถึงความเหมาะสมและความสามารถของผู้ใต้บังคับบัญชาแต่ละคน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพ

การสั่งการ เป็น เรื่องที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการบริหาร ผู้บังคับบัญชาจะต้องมีศิลปะของการ เป็นหัวหน้างานหรือประมุขศิลป์ มีมนุษยสัมพันธ์ที่ดีกับผู้ใต้บังคับบัญชาซึ่งจะทำให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามีขวัญและกำลังใจในการทำงาน อันจะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่องค์การนั้น ๆ นอกจากนี้ผู้บังคับบัญชาจะต้องรู้จักคิดตัดสินใจ (make decision) เลือกปฏิบัติในทางที่เห็นว่าดีที่สุดในการปฏิบัติงาน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ พร้อมทั้งรู้วิธีการสั่งงานที่ดีด้วย ทั้งนี้เพราะองค์การจะ เริ่มปฏิบัติงานต่อ เมื่อมีการสั่งการ ถ้าไม่มีการสั่งการหรือการสั่งการไม่ต้องการนั้น ๆ จะหยุดอยู่กับที่ไม่มีการเคลื่อนไหว

ข) ลักษณะการสั่งการที่ดี

การสั่งการที่ดีจะต้อง เป็นการสั่งการที่ผู้รับคำสั่งสามารถนำไปปฏิบัติได้ควรมีลักษณะดังนี้

- 1) เป็นสิ่งที่ผู้รับคำสั่งสนใจ เมื่อนำไปปฏิบัติแล้วอาจได้รับประโยชน์ตอบแทนในทางที่เกี่ยวกับหน้าที่การงานและจงใจให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติงานให้ถึงระดับความคาดหวังของผู้บริหาร
- 2) เป็นคำสั่งที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงาน และ เมื่อนำไปปฏิบัติแล้วจะทำให้ทำงานของหน่วยงานที่ปฏิบัติอยู่บรรลุเป้าหมาย
- 3) มีการคาดการณ์ที่ดีและสมบูรณ์ เป็นคำสั่งที่เหมาะสม ชัดเจน เข้าใจง่าย
- 4) เป็นคำสั่งที่รักษาวินัยและมีการให้รางวัลแก่ผู้ที่ปฏิบัติตามอย่างเหมาะสม

¹

ค) องค์ประกอบของการสั่งการ

การสั่งการ เป็นการใช้การติดต่อสื่อสารและภาวะผู้นำร่วมกัน ในอันที่จะกระตุ้นให้ผู้ใต้บังคับบัญชาได้ทำงานอย่างเต็มที่และทำให้องค์การประสบผลสำเร็จที่ตั้งเป้าหมายไว้ การสั่งการที่ดีต้องประกอบด้วยส่วนสำคัญ 3 ประการคือ

- 1) การจูงใจ (motivation)
- 2) ภาวะผู้นำ (leadership)
- 3) การติดต่อสื่อสาร (communication)

1) การจูงใจ

ในบรรดาทรัพยากรการบริหารนั้น ปัจจัยสำคัญที่นักวิชาการและนักบริหารให้ความสนใจเสมอมา คือ "คน" หรือ "ทรัพยากรมนุษย์" (human resource) เพราะประสิทธิภาพของงานย่อมขึ้นอยู่กับความสามารถและความเต็มใจ (willing) ที่จะทำงานนั้น ในทุกองค์การจะพบปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับพฤติกรรมของบุคคลในองค์การมากมาย เช่น ความรู้สึกไม่พอใจที่มีต่องาน ต่อเพื่อนร่วมงาน ต่อผู้บังคับบัญชา ต่อผลประโยชน์ตอบแทนที่ได้รับ ต่อระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ สิ่งเหล่านี้เป็นปัญหาที่ผู้บริหารต้องแก้ไขด้วยการหาวิธีจูงใจให้ผู้ใต้บังคับบัญชา เกิดความพอใจในสภาพการทำงาน มีความกระตือรือร้นที่จะทุ่มเทกำลังกาย กำลังใจ และกำลังปัญญา ในการปฏิบัติงาน ซึ่งก็คือการจูงใจให้เกิดกำลังขวัญที่ดีในการทำงาน แต่การที่ผู้บริหารจะทราบถึงวิธีการจูงใจ จะต้องเข้าใจถึงความต้องการของมนุษย์และวิธีจูงใจให้บุคคลในองค์การ เกิดความรู้สึกผูกพันต่องานได้

สิ่งที่จูงใจให้มนุษย์มีพฤติกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งนั้น ยังไม่สามารถทราบสาเหตุที่แน่นอนได้ มีผู้กล่าวถึงทฤษฎีจูงใจหลายทฤษฎีต่างก็กล่าวถึงสาเหตุที่ต่างกัน ซึ่งในเรื่องนี้ Andrew F. Sikura ได้แยกประเภทของทฤษฎีจูงใจไว้ 3

¹ สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหารงานบุคคลแผนใหม่, หน้า 453-454.

1
ประเภทคือ

ทฤษฎีที่กล่าวถึงสาเหตุของแรงจูงใจที่มาจากแต่ละบุคคล (individual) เชื่อว่าการที่มนุษย์มีพฤติกรรมอย่างไร เป็นเพราะมนุษย์มีความคาดหวังเกิดขึ้น ทำให้เกิดความเครียดและความเครียดนี้จะไปกระตุ้นความต้องการ

ทฤษฎีที่กล่าวถึงสาเหตุของแรงจูงใจที่มาจากกลุ่ม (group) นักทฤษฎีหลายท่านเชื่อว่า พฤติกรรมของบุคคลได้รับอิทธิพลจากกลุ่ม ซึ่งทำให้พฤติกรรมของสมาชิกมีผลต่อองค์การด้วย อิทธิพลของกลุ่มที่มีต่อบุคคล ได้แก่ ขนบธรรมเนียมประเพณี วิธีปฏิบัติต่อกัน กิจกรรมของกลุ่ม บรรทัดฐานของกลุ่ม เป็นต้น

ทฤษฎีที่กล่าวถึงสาเหตุของแรงจูงใจที่มาจากสิ่งแวดล้อม มีหลายทฤษฎีที่กล่าวถึงปัจจัยภายนอกว่ามีผลต่อพฤติกรรมของบุคคล ปัจจัยเหล่านี้คือสภาพสังคมที่แต่ละบุคคลอาศัยอยู่ สภาพทางเศรษฐกิจ การเมือง และวิทยาการก้าวหน้า

อย่างไรก็ตามทฤษฎีแรงจูงใจที่ได้รับความนิยมและรู้จักกันแพร่หลายคือทฤษฎีแรงจูงใจของ Maslow และทฤษฎีแรงจูงใจของ Herzberg

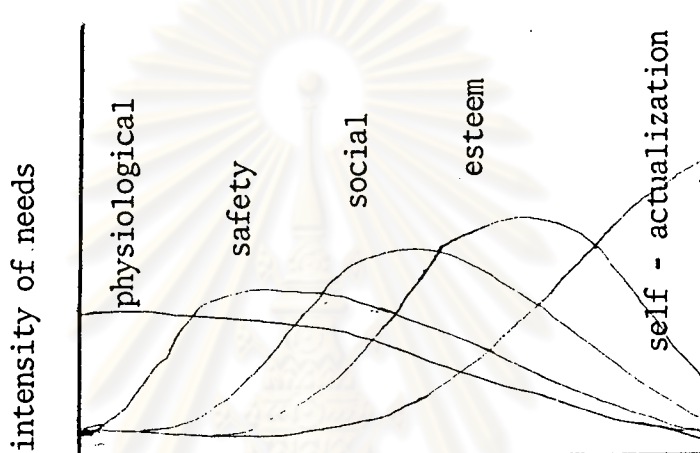
ก) ทฤษฎีแรงจูงใจของ Maslow

Abraham H. Maslow เป็นนักจิตวิทยาผู้แรกที่ศึกษาและตั้งทฤษฎีเกี่ยวกับการจูงใจไว้ ซึ่งเป็นที่รู้จักกันแพร่หลายและยอมรับกันโดยทั่วไป มาสโลว์ได้ตั้งสมมติฐานที่เกี่ยวกับพฤติกรรมมนุษย์ไว้ว่า ความต้องการของมนุษย์เป็นไปตามลำดับชั้นความสำคัญ โดยเริ่มจากความต้องการขั้นต่ำสุดไปสู่ความต้องการขั้นสูงสุด ซึ่งความต้องการนี้จะมีอยู่เสมอไม่มีที่สิ้นสุด เมื่อความต้องการอย่างหนึ่งได้รับการตอบสนอง ความต้องการในสิ่งใหม่จะมีขึ้นมาแทนที่ ความต้องการที่ได้รับการตอบสนองด้วยดีแล้ว ก็จะไม่จูงใจให้เกิดพฤติกรรมในสิ่งนั้นอีก และความต้องการที่เกิดขึ้นจะมีลักษณะความถูกต้อง

¹ Andrew F. Sikura, Personnel Administration and Human Resources Management , pp. 78-90.

(over lapping)¹ คือ ความต้องการอย่างหนึ่งยังไม่หมดสิ้นไป ความต้องการอีกอย่างหนึ่งอาจเกิดขึ้นมาควบคู่กันได้ดังรูป

รูปที่ 2 - 1 แสดงความสัมพันธ์ของระดับความต้องการ



มาสโลว์ได้จัดลำดับขั้นความต้องการของมนุษย์ (hierachy of needs) จากต่ำไปสูงไว้ 5 ขั้น ดังนี้

- (1) ความต้องการทางร่างกาย (physiological needs) เป็นความต้องการขั้นพื้นฐานของร่างกายเพื่อการดำรงชีวิต เช่น ความต้องการอาหาร อากาศ น้ำ การพักผ่อนนอนหลับ การขับถ่าย อุณหภูมิที่เหมาะสมกับชีวิต
- (2) ความต้องการความปลอดภัย (safty needs) เป็นความต้องการที่เกิดขึ้นหลังจากได้รับการตอบสนองความต้องการทางร่างกายแล้ว ความต้องการในขั้นนี้เป็นความต้องการได้รับการคุ้มครองจากภัยอันตรายต่าง ๆ ที่มีต่อร่างกาย ชีวิต และ

¹ Abraham H. Maslow, "A Preface to Motivational Theory," *Psychosomatic Medicine* Jan. 1943, pp. 85-89 and A.H.Maslow, "Motivation and Personalty," (2nd ed.,) in Organization : Theory and Behavior, eds, by Herbert G. Hicks and C. Ray Gullett (New York : McGraw - Hill, Inc., 1975), pp. 277-278.

ทรัพย์สินในองค์การ เป็นความต้องการความมั่นคงในการปฏิบัติงาน ต้องการได้รับหลักประกันเกี่ยวกับสวัสดิภาพและสวัสดิการต่าง ๆ เป็นต้น ซึ่งฝ่ายบริหารสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการจูงใจให้พนักงานปฏิบัติงานได้เป็นอย่างดี

(3) ความต้องการทางสังคม (social needs) เป็นความต้องการที่จะคบหาสมาคมกับผู้อื่น ได้รับการยอมรับจากมิตร และเป็นที่รักใคร่ของเพื่อนร่วมสมาคมโดยทั่วไป ซึ่งปรากฏออกมาในรูปที่มนุษย์เลือกเข้ากลุ่มที่มีแนวโน้มใกล้เคียงกับตน ซึ่งเป็นกลุ่มสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการ

(4) ความต้องการที่จะได้รับการยกย่องในสังคม (esteem or egoistic needs) เป็นความต้องการเกี่ยวกับจิตใจที่ยึดมั่นในตนเองต้องการได้รับการยกย่องสรรเสริญจากบุคคลอื่น ซึ่งจะทำให้รู้สึกว่าคุณค่าเป็นผู้ที่มีค่า มีความสามารถ เป็นประโยชน์ และเป็นที่ต้องการของสังคม

(5) ความต้องการที่จะได้รับความสำเร็จตามความนึกคิด (self actualization needs or self - realization) เป็นความต้องการขั้นสูงสุดของมนุษย์ เป็นความต้องการที่เกิดจากการตระหนักในความสามารถของตนจึงต้องการบรรลุถึงอุดมการณ์สูงสุดที่ตนตั้งไว้

(ข) ทฤษฎีจูงใจของเฮิร์ซเบิร์ก

Frederick Herzberg ได้ขยายขอบข่ายของทฤษฎีจูงใจให้กว้างไกลออกไปยิ่งขึ้นโดยสรุปว่า ปัจจัยที่มีส่วนสร้างความพึงพอใจหรือความไม่พอใจ ในการปฏิบัติงานของพนักงานมีอยู่หลายปัจจัยรวมเรียกว่า motivation - hygiene theory¹ ซึ่งแยกไว้เป็น 2 ส่วน คือ

(1) maintenance หรือ hygiene factor เป็นสิ่งที่ผู้บริหารจะต้องจัดให้มีในองค์การ ได้แก่ นโยบายและการบริหารงานในองค์การ เทคนิคการควบคุม

¹

สมยศ นาวีการ, การบริหาร. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ดวงกมล, 2522).

งาน เงินเดือน ความสัมพันธ์กับผู้ใต้บังคับบัญชาและสภาพการทำงาน ถ้าปัจจัยเหล่านี้ไม่ได้รับการตอบสนอง จะสร้างความไม่พอใจในการปฏิบัติงาน แต่ถึงจะได้รับการตอบสนองก็ไม่ได้มีส่วนในการกระตุ้นให้คนทำงานเพิ่มขึ้น เป็นเพียงการจัดความไม่พอใจของผู้ปฏิบัติงานและป้องกันปัญหาในระดับหนึ่งเท่านั้น ไม่สามารถสร้างทัศนคติที่ดีให้แก่ผู้ปฏิบัติงานได้

(2) motivator factors ได้แก่ความสำเร็จในหน้าที่การงาน ความยอมรับนับถือ ความต้องการปฏิบัติงานด้วยตนเอง และความรับผิดชอบ ถ้าปัจจัยเหล่านี้ได้รับการตอบสนอง เป็นการสร้างทัศนคติที่ดีและจงใจให้พนักงานปฏิบัติงานตามที่ผู้บริหารต้องการ นั่นคือ ก่อให้เกิดความพึงพอใจและแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน นอกจากนี้การตอบสนอง motivator factor ยังช่วยระงับความไม่พอใจที่เกิดจากการไม่ได้รับการตอบสนองปัจจัยด้าน hygiene หรือได้รับการตอบสนองในระดับต่ำ

ทฤษฎีจูงใจของ Herzberg กับทฤษฎีจูงใจของ Maslow อาจเทียบได้ว่า hygiene factor มีส่วนใกล้เคียงกับความต้องการของมนุษย์ขั้นที่ 1 - 3 ของ Maslow และ motivator factor มีส่วนใกล้เคียงกับความต้องการของมนุษย์ขั้นที่ 4 - 5 ของ Maslow

(ค) การมีขวัญดี : ผลของการจูงใจ

ขวัญ คือ ความรู้สึกที่บุคคลมีต่อสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ที่แสดงถึงระดับความตั้งใจในการทำงานของผู้ปฏิบัติงานว่า ได้อุทิศเวลาและแรงงาน ในการปฏิบัติงาน เพื่อสนองความต้องการและวัตถุประสงค์ขององค์การเพียงใด เพราะความสำเร็จขององค์การย่อมขึ้นอยู่กับกำลังขวัญในการทำงานของผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นกำลังขวัญของแต่ละบุคคล (individual morale) ซึ่งจะเกี่ยวพันถึงกำลังขวัญของหมู่คณะ (group morale) ถ้ากำลังขวัญของหมู่คณะสูงกำลังขวัญของสมาชิกส่วนใหญ่แต่ละคนจะสูงด้วย

(1) เครื่องมือที่ใช้วัดระดับขวัญในการทำงาน

แม้ว่าขวัญจะไม่มีผลต่อประสิทธิภาพขององค์การโดยตรง เพราะ

ประสิทธิภาพขององค์การขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ มากมาย ไม่ใช่ขึ้นอยู่กับขวัญของคนในองค์การแต่อย่างใดเลย แต่ก็ยังมีผลต่อปัจจัยที่สำคัญที่องค์การจำเป็นต้องให้ความสนใจผู้นำองค์การจึงต้องหมั่นตรวจตรากำลังขวัญในการทำงานของบุคคลในองค์การอยู่เสมอ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการเสียวขวัญในการปฏิบัติงานหรือในองค์การขึ้น สิ่งที่จะใช้เป็นเครื่องวัดหรือตรวจสอบขวัญในการทำงานของบุคคลในองค์การนั้นอาจได้แก่¹

1.1 ระดับความสม่ำเสมอของผลงาน เป็นการตรวจสอบระดับผลผลิตในความรับผิดชอบของหน่วยงานหรือองค์การ ว่าอยู่ในระดับปกติในแต่ละสถานการณ์หรือไม่

1.2 การขาดงานหรือความเฉื่อยชาในการทำงาน เป็นการพิจารณาว่าผู้ปฏิบัติงานมีความกระตือรือร้น และตั้งใจปฏิบัติงานหรือไม่

1.3 การลาออกจากงานหรือการขอย้ายงาน

1.4 คำร้องทุกข์หรือบัตรสนเท่ห์ ซึ่งจะ เป็น เครื่องชี้ให้เห็นว่าเกิดความบกพร่องขึ้นในหน่วยงาน

ขวัญเป็นส่วนต่อ เนื่องมาจากความพอใจและความไม่พอใจ ถ้าเขาได้ตามสิ่งที่คาดหวัง (expectation) เอาไว้ก็จะเกิดความพอใจ (satisfaction) ถ้าไม่ได้ตามที่คาดหวังย่อมเกิดความไม่พอใจ (dissatisfaction) ความพอใจและความไม่พอใจของผู้ปฏิบัติงานที่มีต่อองค์การนั้น เนื่องมาจากสาเหตุ 2 ประการ คือ²

สาเหตุจากงานเอง (intrinsic) ประกอบด้วย

- ชนิดของงาน
- การได้รับความสำเร็จในชีวิตการทำงาน
- การได้มีโอกาสใช้ความสามารถของคนให้เป็นประโยชน์

¹ สมพงษ์ เกษมสิน. การบริหารงานบุคคลแผนใหม่, หน้า 223 - 224.

² Rene'V. Dawis and William Wertzal, "Worker Attitude and Expectation", ASPS Handbook of Personnel and Industrial Relation. (The Bureau of National Affairs, Inc., 1975).

- การมีคน เห็นความสำคัญ
- การได้มีโอกาสพัฒนาตนเอง

สาเหตุจากสภาพแวดล้อมอื่น ๆ (extrinsic) ประกอบด้วย

- ค่าจ้าง
- ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในองค์การ
- ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา
- สภาพการทำงาน
- ระยะเวลาการทำงาน
- ความปลอดภัยในการทำงาน
- โครงสร้างขององค์การ
- วิธีการบริหาร
- จุดประสงค์และปรัชญาขององค์การ
- ภาพพจน์และชื่อเสียงขององค์การ
- การติดต่อสื่อสาร
- การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

การที่ผู้ปฏิบัติงานมีกำลังขวัญที่ดีจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อองค์การดังนี้¹

- ก่อให้เกิดความร่วมมือร่วมใจในการปฏิบัติงาน เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ
- เสริมสร้างความจงรักภักดีต่อผู้ร่วมงานและองค์การ
- เสริมสร้างวินัยที่ดีในองค์การ
- สร้างความสามัคคีในหมู่คณะ อันจะช่วยให้เอาชนะอุปสรรคทั้งหลายขององค์การได้
- เสริมสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างบุคคลในองค์การกับนโยบายและวัตถุประสงค์ขององค์การ

¹

สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหารบุคคลแบบใหม่, หน้า 453 - 454.

- ก่อให้เกิดความคิดริเริ่มในการปฏิบัติงาน เพื่อองค์การในหมู่สมาชิก
- ทำให้เกิดความเชื่อมั่นและศรัทธาในองค์การที่ตนปฏิบัติงานอยู่

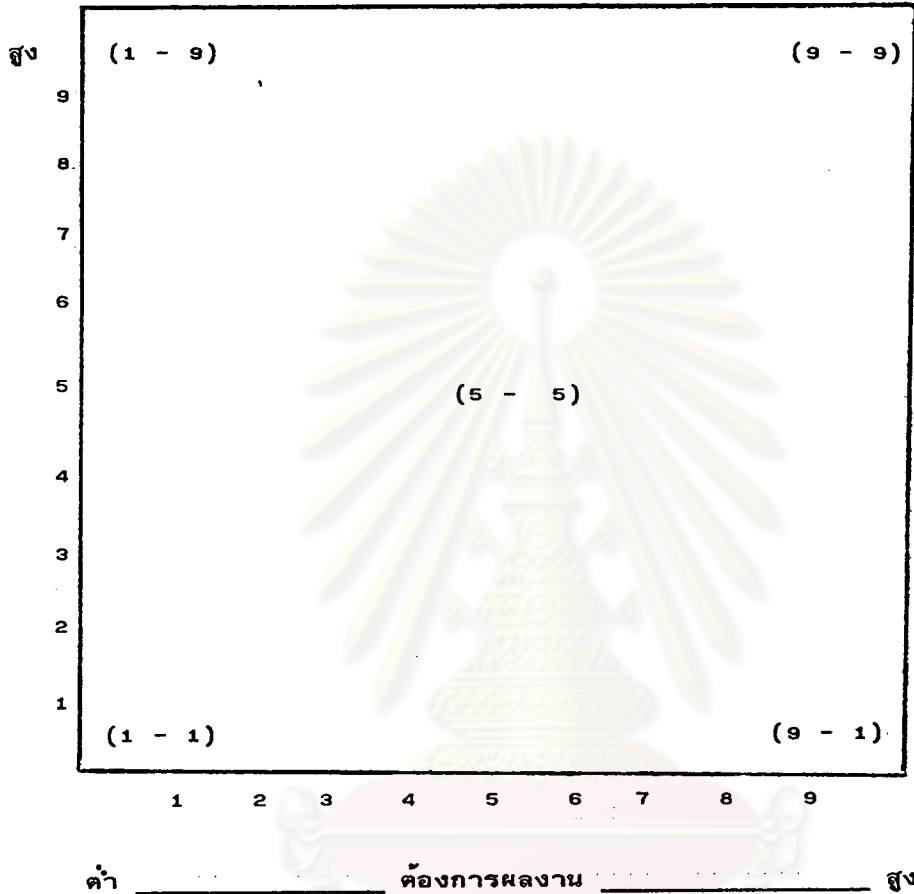
ขวัญเป็นพลังภายในที่กระตุ้นให้คนทำงานด้วยความตั้งใจ กระตือรือร้นและด้วยความสมัครใจ ขวัญจึงเป็นส่วนหนึ่งที่กำหนดพฤติกรรมของมนุษย์ได้ ผู้บริหารองค์การจะต้องให้ความสนใจอยู่เสมอ เพื่อจะได้เลือกใช้วิธีบำรุงขวัญให้เหมาะสม เพราะเมื่อผู้ปฏิบัติงานทำงานในลักษณะที่มีกำลังขวัญดีแล้ว จะทำให้งานบรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ

2) ภาวะผู้นำ

ขวัญและแรงจูงใจ เป็น เรื่องที่มีความเกี่ยวพันกันอย่างมาก เพราะระดับของขวัญในการทำงานสัมพันธ์กับความสามารถของผู้บริหารองค์การที่จะโน้มน้าวจิตใจผู้ร่วมงานให้ปฏิบัติงาน การที่ผู้บริหารรู้ถึงวิธีจูงใจผู้ร่วมงานได้จำเป็นต้องทราบถึงพฤติกรรม บุคลิกภาพ ทัศนคติและความต้องการของผู้ร่วมงาน จึงจะทราบว่า การที่ผู้ได้บังคับบัญชาแสดงพฤติกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งออกมา มีสาเหตุมาจากสิ่งใด มีเป้าหมายอย่างไร และหากต้องการให้ผู้ร่วมงานแสดงออกในสิ่งที่ยังต้องการ ต้องการ ควรมีวิธีจูงใจอย่างไรจึงจะบรรลุผล แต่การจูงใจบุคคลในองค์การส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับลักษณะหน้าที่และบทบาทของผู้นำในองค์การนั้นด้วย เพราะจะทำให้ทราบระดับขวัญของผู้ได้บังคับบัญชาได้ด้วย ซึ่งศึกษาได้โดยนำความคิดทางการบริหารแบบตาข่ายการบริหาร managerial grid ของ Blake and Mouton และแบบผู้นำองค์การของ Rensis Likert เป็น เครื่องวิเคราะห์

Blake and Mouton¹ ได้ศึกษาและวางแนวทางแบบของผู้นำไว้ 5 ประเภทคือ (โปรดดูแผนภูมิประกอบ)

¹ Robert R. Blake and Jame S. Mouton, The Management Grid (Houston : Gulf Publishing, 1964).



- แบบที่ 1 (1 - 1) ไม่ให้ความสนใจกับงานหรือความสัมพันธ์กับผู้ปฏิบัติงาน (impeverished) ซึ่งก่อให้เกิดผลงานต่ำและความสัมพันธ์กับผู้ปฏิบัติงานไม่ดี
- แบบที่ 2 (1 - 9) ไม่ให้ความสนใจกับงาน แต่ให้ความสัมพันธ์กับผู้ปฏิบัติงานสูงมาก (country club) ซึ่งก่อให้เกิดผลงานต่ำ แต่มีความสัมพันธ์กับผู้ปฏิบัติงานสูงมาก
- แบบที่ 3 (9 - 1) ให้ความสนใจกับงานสูงมาก แต่ไม่ให้ความสัมพันธ์กับผู้ปฏิบัติงาน (task) ซึ่งก่อให้เกิดผลงานสูง แต่มีความสัมพันธ์กับผู้ปฏิบัติงานต่ำ
- แบบที่ 4 (9 - 9) ให้ความสนใจต่องานมาก และให้ความสัมพันธ์กับผู้ปฏิบัติงานสูง เป็นการทำงานแบบรวมกลุ่ม (team) ซึ่งก่อให้เกิดผลงานสูง และความสัมพันธ์กับคนปฏิบัติงานสูง เช่น เดียวกัน



แบบที่ 5 (5 - 5) ให้ความสนใจต่องานและมีความสัมพันธ์กับผู้ปฏิบัติงานปานกลาง (middle road) คือ ผู้นำแบบเดินสายกลาง ซึ่งก่อให้เกิดผลของงานปานกลาง และความสัมพันธ์กับผู้ปฏิบัติงานปานกลาง เท่า ๆ กัน

Rensis Likert¹ ได้แบ่งผู้นำออกเป็น 2 ประเภทคือ ผู้นำที่ให้ความสำคัญกับงานเป็นหลัก (job - centered) และผู้นำที่ให้ความสำคัญกับคนทำงานเป็นหลัก (employee - centered)

ผู้นำแบบแรกให้ความสำคัญต่องาน เป็นหลักมีลักษณะที่สำคัญ ๆ เช่น

1. ให้ความสนใจ หรือให้ความสำคัญกับงานที่ทำสูงมาก
2. ถือว่าผู้ใต้บังคับบัญชา เป็น เครื่องมืออย่างหนึ่งที่จะช่วยให้การทำงานสำเร็จตามวัตถุประสงค์
3. ควบคุมดูแลงานอย่างใกล้ชิด เพื่อให้สำเร็จผลในงานที่ทำ
4. ไม่พยายามมอบหมายอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชา ถือว่าอำนาจในการตัดสินใจจะเป็นสิทธิ์ขาดของผู้บังคับบัญชาแต่เพียงผู้เดียว

ผู้นำแบบที่สอง ให้ความสำคัญต่อคนเป็นหลัก มีลักษณะที่สำคัญ ๆ ดังนี้

1. มีความมั่นคงในการเป็นผู้นำ เห็นคุณค่าของผู้ใต้บังคับบัญชา และสนใจในความสำเร็จ และทุกข์สุขของคนงานในบังคับบัญชาทุกคน
2. ให้การสนับสนุนแนะนำสั่งสอน และช่วยเหลือการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชา
3. มีความเชื่อมั่นในความสามารถของผู้ใต้บังคับบัญชา
4. เปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีอิสระในการทำงานตามเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้

¹ Rensis Likert, New Patterns of Management (New York : McGraw - Hill Book Company, 1964), Chapter II.

5. เปิดโอกาสให้ผู้ได้บังคับบัญชามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่าง ๆ และร่วมในการตัดสินใจปัญหาที่มีผลกระทบหรือเกี่ยวข้องกับงานในหน้าที่ของเขา

3) การติดต่อสื่อสาร

การติดต่อสื่อสาร เป็นการส่งผ่านและรับความคิด รายงาน ข้อมูล และข่าวสารในรูปแบบอื่น ๆ ที่จำเป็นเพื่อให้องค์การปฏิบัติงานได้ เพราะในองค์การต่าง ๆ การติดต่อสื่อสารจะเป็นหนทางหลักของบุคคลในองค์การที่จะติดต่อสัมพันธ์กันได้ การติดต่อสื่อสารที่มีประสิทธิภาพมีความสำคัญต่อผู้บริหารเป็นอย่างมาก ทั้งนี้เพราะการติดต่อสื่อสารเป็นกระบวนการที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่การบริหารทางการวางแผน การจัดองค์การ การสั่งการ และการควบคุม บรรลุวัตถุประสงค์¹

(ก) ส่วนประกอบในกระบวนการติดต่อสื่อสาร

การติดต่อสื่อสารเป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับส่วนประกอบ 5 ส่วนคือ

- (1) ผู้ส่งข่าวสาร หมายถึง ผู้ริเริ่มการติดต่อสื่อสารภายในองค์การที่ต้องการติดต่ออย่างสิ่งบางอย่างไปยังบุคคลอื่น บุคคลทุกคนในองค์การไม่ว่าจะเป็นผู้บริหารหรือไม่เป็นผู้ส่งข่าวสารได้ทั้งสิ้น
- (2) ข่าวสาร เป็นข้อมูลใด ๆ ที่ถูกส่งผ่านไป ซึ่งอาจอยู่ในรูปใด ๆ ที่สามารถเข้าใจได้ด้วยประสาทอย่างใดอย่างหนึ่งหรือมากกว่าของผู้ฟัง กิจกรรมที่มีการจัดระเบียบทุกเรื่องต้องเกี่ยวข้องกับข่าวสารทั้งสิ้น ข่าวสารจะเป็นสิ่งชักนำบุคคลให้ปฏิบัติงานจนบรรลุเป้าหมาย

(3) ช่องทางการติดต่อสื่อสาร เป็นวิธีการที่ใช้ในการติดต่อสื่อสาร

¹ สมยศ นาวิกาน, การบริหาร, พิมพ์ครั้งที่ 2 (คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525), หน้า 477 - 478.

เป็นสิ่งที่เชื่อมโยงระหว่างผู้ส่งข่าวสาร และผู้รับข่าวสาร การติดต่อสื่อสารจะมี ประสิทธิภาพถ้ามีการ เลือกใช้วิธีการสื่อสารที่เหมาะสมกับข่าวสาร

(4) ผู้รับข่าวสาร หมายถึง บุคคลที่ผู้ส่งข่าวต้องการส่งข่าวไป ถึง อาจ เป็นผู้บังคับบัญชา เพื่อนร่วมงาน ผู้ใต้บังคับบัญชา หรือบุคคลใดก็ตามที่ ผู้ส่งข่าวต้องการแจ้งข่าวสารให้ทราบ ผู้บริหารที่ต้องการให้ข่าวสารของตน เป็นที่ เข้าใจและได้รับการปฏิบัติตาม ต้องพยายามทำความเข้าใจ เกี่ยวกับจิตวิทยา เศรษฐกิจ และระดับการศึกษาของผู้รับข่าวสาร และต้องออกแบบข่าวสารให้ดึงดูดและ เร้าใจเรื่อง ความสนใจของผู้รับ

(5) ข้อมูลย้อนกลับ คือปฏิกิริยาของผู้รับข่าวสารที่แสดงออกต่อการ ติดต่อสื่อสารของผู้ส่ง เมื่อได้รับข่าวสาร ข้อมูลย้อนกลับจะเป็น เครื่องชี้ให้เห็นว่าระ- บวนการติดต่อสื่อสารประสบผลสำเร็จหรือไม่ และมีประสิทธิภาพเพียงใด นอกจากนี้ ข้อมูลย้อนกลับยังช่วยแนะนำผู้ส่งข่าวในการจัด เตรียมข่าวในอนาคต

Harold J. Leaeitt และ Ronald AH. Mueller ได้ทำการทดลอง ผลกระทบและประสิทธิภาพของการติดต่อสื่อสารแบบทางเดียวและสองทาง¹ ปรากฏว่า ถ้าการติดต่อสื่อสารต้องการความรวดเร็ว และความถูกต้องอย่างง่าย ๆ แล้ว การ ติดต่อสื่อสารแบบทางเดียว (one - way communication) จะมีประสิทธิภาพมาก กว่า แต่เมื่อความถูกต้องของการติดต่อสื่อสารเป็นสิ่งสำคัญ เช่น คำแนะนำ การปฏิบัติ งานที่มีความซับซ้อน การติดต่อแบบสองทาง (two - ways communication) จะ มีประสิทธิภาพมากกว่า

(ข) อุปสรรคในการติดต่อสื่อสาร

การติดต่อสื่อสารมีความสำคัญและ เป็นประโยชน์ต่อการบริหารมาก

¹ Harold J. Leaeitt and Ronald A.H. Mueller, "Some Effects of Feedback on communicating" Human Relations, Vol. 4, No. 4. (Nov. 1951), pp. 401-410.

เพราะ เป็น เครื่องมือในการดำ เนินความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารกับผู้ปฏิบัติ แต่ก็มี อุปสรรคที่ทำให้เกิดปัญหาในการติดต่อสื่อสารขึ้นหลายประการ คือ

- (1) การใช้ภาษาหรือการให้สัญญาณไม่ชัดเจน ทำให้การแปลความหมายผิดพลาดได้
- (2) การขาดความรู้ในการแปลความหมาย คือ ไม่รู้วิธีในการอธิบาย ความหมายของข่าวสารที่ได้รับออกมาว่า เป็นอย่างไร ลวกรู้วิธีการรอกยงกนข่าวสวร ที่ถูกต้องและไม่รู้วิธีรับฟังที่ถูกต้องนับ เป็นสิ่งสำคัญมาก ถ้าการรับฟังไม่ดีจะก่อผลเสียหายทำให้การแปลข่าวสารไม่ชัดเจน ขาดตกบกพร่อง หรือเกิดความผิดพลาดอย่างมาก
- (3) อุปสรรคในด้านพฤติกรรมของบุคคล ได้แก่ การไม่เชื่อถือใน ข่าวสารที่ได้รับจนกว่าจะ เห็นหรือประสบด้วยตนเอง การขาดความสนใจในข่าวสาร หรือทัศนคติของผู้รับข่าวสารที่มีต่อข่าวสารในแง่ไม่ดี ทำให้มีการ เปลี่ยนแปลงข่าวสาร หรือปล่อยปละละ เลยไม่ยอมรับข่าวสาร
- (4) ความซับซ้อนขององค์การหรือการจัดสายการบังคับบัญชาไม่เป็นไป ตามลำดับขั้นตอน มีผลทำให้การติดต่อสื่อสารไม่เป็นไปตามลำดับขั้นด้วย เป็นเหตุให้ การติดต่อสื่อสารเกิดความล่าช้าหรือหยุดชะงักลงได้
- (5) เวลาในการติดต่อสื่อสารนั้น เวลาเป็นสิ่งสำคัญมาก เพราะ การใช้เวลามากเท่าใด ก็จะทำให้การสื่อสารกระจายออกไปได้มากเท่านั้น ข่าวสาร บางประเภทต้องการใช้ในเวลาที่จำกัด และต้องการความรวดเร็ว ขึ้นตอนของการ ติดต่อสื่อสารที่ดีจึงจะช่วยให้การส่งและรับข่าวสารดำ เนินได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

การสั่งการจะมีประสิทธิภาพ เพียงใดขึ้นอยู่กับคุณลักษณะส่วนตัว (traits) และสถานการณ์ (situation) ที่เผชิญอยู่ เพราะผู้บริหารต้องพิจารณาวิธีการ ของตนเองและต้องทำในลักษณะ เป็นตัวของตัวเอง เช่น ถ้าผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นผู้มี การศึกษาน้อยและต้องออกคำสั่งอย่างละเอียด ผู้บริหารก็จะหาวิธีออกคำสั่งที่ง่าย และตรงไปตรงมา อย่างไรก็ตามสิ่งสำคัญในการสั่งการคือ การติดต่อสื่อสาร

(communication) ซึ่งจะเป็นเครื่องมือที่ช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานทราบคำสั่งของผู้บังคับบัญชา และผู้ใต้บังคับบัญชาทราบถึงผลของการสั่งที่ได้สั่งไปแล้ว นั่นคือ มีการติดต่อสื่อสารแบบยววิธ (two - ways communication) นอกจากนี้บุคคลในองค์การหรือผู้ใต้บังคับบัญชา เป็นองค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่งในการสั่งการ ทั้งนี้เพราะบุคคลต่างก็มีวัตถุประสงค์ของตนเอง ผู้บังคับบัญชาจึงควรทราบพฤติกรรมของบุคคลและกลไกของการจูงใจ (behavior and motivation) เพื่อสร้างความเข้าใจและจูงใจให้ผู้ใต้บังคับบัญชา เห็นว่า เป้าหมายขององค์การสามารถ เข้ากันได้เป็นอย่างดีกับเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ส่วนบุคคล แม้ว่าหากพิจารณาจากวัตถุประสงค์ขององค์การที่กำหนดไว้จะ เห็นว่าวัตถุประสงค์ทั้งสองฝ่ายขัดแย้งกันก็ตาม โดยชี้ให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเห็นว่าหากวัตถุประสงค์ขององค์การประสบความสำเร็จ ผลประโยชน์จะตกเป็นของตนเองด้วย ซึ่งเป็นการสร้างความมั่นใจแก่คนงาน หน้าที่ดังกล่าวนี้จะเริ่มตั้งแต่ขั้นแรกมีผู้ใต้บังคับบัญชา เข้ามาในองค์การ ซึ่งอย่างน้อยที่สุดผู้บังคับบัญชาจะต้องแถลงหรือชี้แจงให้ทราบถึงวัตถุประสงค์แนวนโยบายขององค์การ รวมตลอดถึงแผนงานต่าง ๆ และผลประโยชน์ที่จะได้รับจากองค์การ

การสั่งการ เป็นทั้งศิลปะและเทคนิคในการบริหารที่สำคัญประการหนึ่ง เพราะความสำเร็จของผลงานขึ้นอยู่กับศิลปะในการออกคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ที่จะโน้มน้าวผู้ใต้บังคับบัญชาให้เต็มใจปฏิบัติงานโดยคำนึงถึงผลประโยชน์และวัตถุประสงค์ขององค์การมากกว่าผลประโยชน์และวัตถุประสงค์ส่วนบุคคล และเชื่อว่าหากองค์การประสบความสำเร็จคนจะ ได้รับประโยชน์จากความสำเร็จนั้นด้วย

การควบคุม (controlling)

การควบคุม เป็นกระบวนการพื้นฐานสุดท้ายของการบริหาร เพื่อติดตามผลการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชา หลังจากได้สั่งการไปแล้ว เพื่อให้เกิดความแน่ใจว่า แผนงานที่จัดทำขึ้น และมอบหมายให้ผู้ใต้บังคับบัญชาไปปฏิบัตินั้นสำเร็จตามความมุ่งหมายที่ต้องการหรือไม่

ก) ความหมายของการควบคุม

มีผู้ให้ความหมายของการควบคุมไว้หลายท่าน เช่น

- Edwin B. Flippo¹ ให้ความหมายว่าหมายถึง การบังคับให้กิจกรรมต่าง ๆ เป็นไปตามแผนงานที่ได้วางไว้
- Henry Fayol² กล่าวว่า การควบคุมประกอบด้วย การตรวจสอบดูว่าทุกสิ่งที่เกิดขึ้นสอดคล้องกับแผนงาน คำสั่งและหลักการที่กำหนดไว้หรือไม่ เพื่อให้ผู้บริหารจะได้ค้นพบจุดอ่อนและข้อผิดพลาด เพื่อนำมาแก้ไขและป้องกันไม่ให้เกิดขึ้นอีก การควบคุมเกี่ยวข้องกับทุกสิ่งทุกอย่าง ไม่ว่าจะเป็นสิ่งของ คน หรือการกระทำ
- Herbert Hicks³ ได้ให้ทัศนะที่สอดคล้องกับการบริหารมากขึ้น คือ การควบคุม เป็นงานส่วนหนึ่งของผู้บริหาร ที่จะคอยตรวจสอบว่า ขณะนี้แผนงานกำลังปฏิบัติงานอะไร เพื่อเปรียบเทียบกับสิ่งที่ควรจะทำให้สำเร็จ และกระทำการบางอย่างถ้าปรากฏว่าทั้งสองสิ่งนี้ไม่ตรงกัน

กล่าวได้ว่า การควบคุม เป็นกระบวนการปฏิบัติงานที่ผู้บังคับบัญชาคอยตรวจสอบงานที่ได้รับมอบหมายไป ว่ามีการดำเนินการถูกต้องตามแผนงานที่วางไว้หรือไม่ ผลของงาน เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้หรือไม่ นั่นก็คือ การประเมินผลการปฏิบัติงานสำนักงาน ตลอด จนหาทางปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ที่มีอยู่เพื่อแก้ไขและ

¹ Edwin B. Flippo, Management : A Behavior Approach

(Boston : Silyn and Bacon, Inc. 1970), p. 417.

² Fred Luthans, Organizational Behavior (New York : McGraw -

Hill, 1973), p. 257.

³ Herbert G. Hicks, The Management of Organizations

(New York : McGraw - Hill Ltd., 1976), p. 205 .

ป้องกันไม่ให้เกิดขึ้นอีก โดยอาศัยงบประมาณและการรายงาน เป็น เครื่องมือ

ข) แบบของวิธีการควบคุม

ในการควบคุมการบริหาร สิ่งที่ต้องคำนึงถึงคือจะควบคุมมากน้อยเพียงใด และจะใช้วิธีไหนในการควบคุมการบริหารให้สำเร็จลุล่วงไปได้ แบบของควบคุมจะเป็น เครื่องกำหนดว่าควรจะควบคุมมากน้อยเพียงใด ซึ่งแบบของการควบคุม¹ แบ่งออกได้ เป็น 3 แบบ คือ

การควบคุมล่วงหน้า (pre - control)

การควบคุมขณะปฏิบัติงาน (current control)

การควบคุมภายหลังการปฏิบัติงาน (post - control)

การควบคุมล่วงหน้า เป็นระบบการควบคุมที่จะกำหนดนโยบาย แนวปฏิบัติ เครื่องใช้ไม้สอย และการควบคุมพฤติกรรมเอาไว้ล่วงหน้า เพื่อช่วยป้องกันการมั่ว เบนของสิ่ง เหล่านี้ไม่ให้ออกไปจากเป้าหมาย

การควบคุมขณะปฏิบัติงาน เป็นการควบคุมในขณะที่ยังมีการดำเนินงานอยู่

การควบคุมภายหลังการปฏิบัติงาน เป็นการตรวจสอบความมั่ว เบนของนโยบาย แนวปฏิบัติ เป้าหมาย ฯลฯ ที่ผิดไปจากมาตรฐานที่กำหนดไว้ และตรวจสอบสอบถามว่าทำไมจึงมั่ว เบนออกไป เช่นนั้น แล้วจึงกำหนดแนวทางป้องกันไม่ให้เกิดเหตุการณ์เช่นนั้นขึ้นอีก

ในการควบคุมนั้นไม่สามารถกำหนดได้ว่าจะใช้แบบไหน เวลาใด และไม่มีข้อจำกัดว่าจะควบคุมมากน้อยเพียงใด จึงขึ้นอยู่กับผู้บริหารว่าจะตัดสินใจทำการควบคุมอย่างไร มากน้อยเพียงใด ดังนั้นแผนงานที่ดีจะมีส่วนช่วยในการตัดสินใจดำเนินการควบคุมได้ง่ายขึ้น

ค) หลักในการควบคุม

¹ Earl F. Lundgern, Organizational Management, p. 175.

การควบคุมงาน เป็นกระบวนการที่ใช้วัดผลการปฏิบัติงานว่าก่อให้เกิดผล
ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่ ซึ่งจะ เป็น เครื่องชี้ให้เห็นถึงจุดหมายที่กำหนดไว้
ล่วงหน้า หลักเกณฑ์ที่สำคัญของการควบคุมงานได้แก่¹

- 1) การควบคุมจุดหมายที่สำคัญ (strategic point control)
ในการควบคุมควร เลือกควบคุม เฉพาะจุดหมายที่สำคัญเท่านั้น เพราะความพยายาม
ที่จะควบคุมข้อบกพร่องทุก ๆ จุดอาจ เป็นการเพิ่มภาระต่าง ๆ โดยไม่จำเป็นและจะ
ทำให้ละเลยปัญหาอื่น ๆ ที่มีความสำคัญได้ หากสามารถควบคุมจุดหมายที่สำคัญได้แล้ว
รีบดำเนินการแก้ไขข้อบกพร่องเหล่านี้ ก็สามารถบรรลुरुวัตถุประสงค์ขององค์การได้
- 2) ข้อมูลย้อนกลับ (feedback) เป็นการปรับปรุงการดำเนินงาน
โดยนำผลการปฏิบัติงานในอดีตมาปรับปรุง
- 3) ความยืดหยุ่นในการควบคุม (flexible control) เนื่องจาก
วิธีการที่ใช้ในการควบคุมงานขึ้นอยู่กับสภาพการณ์ต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป และต้องดัด
แปลงแก้ไขให้เหมาะสมกับการพัฒนาสมัยใหม่อยู่เสมอ การควบคุมการปฏิบัติงานจึงควร
มีความยืดหยุ่นอยู่ในตัวเอง
- 4) ความเหมาะสมกับองค์การ (organizational stability)
การควบคุมงานควร จะปรับให้ เข้ากับโครงสร้างขององค์การ ที่จะสามารถควบคุมการ
ดำเนินงานแต่ละส่วนได้ทั้งหมด
- 5) การควบคุมตนเอง (self - control) ในการควบคุมงาน
อาจให้บุคคลในแต่ละหน่วยงานควบคุมตนเองได้ เพราะแต่ละหน่วยงานมีวัตถุประสงค์
จุดมุ่งหมายและระบบการควบคุมของตนเองแล้ว ก็จะสามารถจัดทำรายละเอียด เกี่ยว
กับการควบคุมภายในหน่วยงานแต่ละหน่วยงานได้โดยไม่ยากนัก ซึ่งสามารถนำมารวม

¹
Warren Haynes and Joseph L. Massie, Management : Analysis
Concept and Cases, 2nd ed. (Englewood Cliffs, N.J. : Prentice -
Hall, Inc., 1969), Chapter II.

เป็นระบบการควบคุมใหญ่ทั้งหมด (overall control system)

6) การควบคุมโดยตรง (direct control) แม้ว่าการควบคุมงาน จะกระทำโดยผู้ชำนาญการ เฉพาะด้านก็ตาม หัวหน้างานระดับต้นก็ เป็นผู้มีความสำคัญด้วย เหมือนกัน เพราะ เป็คนที่มีความรอบรู้ในการปฏิบัติงานโดยตรง และในการควบคุมนั้น ควรมีการติดต่อประสานงานระหว่างผู้ควบคุมและผู้ถูกควบคุม

7) ข้อควรคำนึงเกี่ยวกับบุคคล (human factor) กระบวนการบริหารงาน เป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องและมีผลกระทบต่อบุคคลในองค์การ ดังนั้นในการควบคุมงาน ควรใช้วิธีที่จะได้รับความร่วมมือจากบุคคลในองค์การด้วย เพราะถ้าไม่ได้รับความร่วมมือ จากบุคคลในองค์การแล้ว แม้วาระบบควบคุมที่ได้กำหนดขึ้นมาจะดีอย่างไรก็อาจล้มเหลวได้

ง) เทคนิคการควบคุมงาน

ในการบริหารงานองค์การนั้น ผู้นำองค์การจะต้องคอยตรวจตราติดตามงานอยู่เสมอซึ่งดูได้จากรายงานที่เป็นทางการทั้งหลาย และถ้าให้การควบคุมสมบูรณ์ยิ่งขึ้นจะต้องทำการควบคุมในระหว่างกระบวนการทำงานโดยตลอดอีกด้วย เพื่อทราบข้อผิดพลาดระหว่างกระบวนการ ซึ่งจะสามารรถให้คำแนะนำหรือแก้ไขให้การปฏิบัติงาน เป็นไปโดยถูกต้องยิ่งขึ้น ประสิทธิภาพการบริหารจึงผูกพันกับระบบการควบคุมที่ดี และระบบ การควบคุมที่ดีก็ต้องอาศัย เครื่องมือควบคุม เป็นปัจจัยสำคัญ ซึ่งลักษณะของ เครื่องมือที่ใช้ ในการควบคุมงานได้แก่¹

1) การควบคุมด้านคุณภาพของงาน (quality control) คือ การ ควบคุมให้ผลผลิตของงานถูกต้องตามวัตถุประสงค์ ได้มาตรฐานตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้และ พยายามยกมาตรฐานให้สูงขึ้นจน เป็นที่พอใจของฝ่ายบริหารและผู้ใช้บริการ

2) การควบคุมด้านปริมาณของงาน (quantity control) คือการ ควบคุมดูแลให้ปริมาณของจำนวนการให้บริการแก่ประชาชนหรือผู้มาติดต่อดำเนินไปอย่างทั่ว ถึงและทันทั่วทั้งที่ อาจกล่าวได้ว่าเป็นการควบคุมในส่วนที่เกี่ยวกับปริมาณการให้บริการ

¹

สมพงษ์ เกษมสิน. การบริหาร, หน้า 257 - 262.

วิธีการให้บริการ และการปฏิบัติในการให้บริการ ซึ่งสังเกตได้จากจำนวนผู้มาขอรับบริการและความพอใจของผู้รับบริการนั้น

3) การควบคุมด้านเวลา (time control) เป็นการกำหนดระยะเวลาที่จะใช้ในการผลิตสินค้าและบริการล่วงหน้าว่าจะใช้เวลาในการปฏิบัติงานนานเท่าใด ซึ่งจะช่วยให้ลดค่าใช้จ่ายและจำนวนแรงงาน ตลอดจนช่วยให้ทราบถึงอุปสรรคข้อบกพร่องของงานล่วงหน้าได้ด้วย

4) การควบคุมด้านค่าใช้จ่าย (cost control) เป็นการใช้งบประมาณมาควบคุมแผนงาน เพราะเป็นวิธีที่แสดงให้เห็นความสัมพันธ์ของแผนงานและค่าใช้จ่ายได้ดี

จ) กระบวนการควบคุม

กระบวนการควบคุมประกอบด้วย 5 ขั้นตอน ส่วนประกอบที่สำคัญของระบบการควบคุมมีดังนี้¹ -

1) การกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงาน การกำหนดมาตรฐานจะต้องนำเป้าหมายขององค์การที่กำหนดไว้ในกระบวนการวางแผนขยายให้ชัดเจนขึ้นเป็นมาตรฐานของแผนงานหรือบุคคลว่า องค์การต้องการได้รับผลสำเร็จอะไรบ้าง เป้าหมายขององค์การจะต้องชัดเจนสามารถวัดได้หรือ เป็นเชิงปริมาณมากกว่าเชิงพรรณนา เพื่อป้องกันปัญหาในการตีความ

2) การวัดหรือการประเมินผลการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นจริง อาจทำในระหว่างการปฏิบัติงานหรือ เมื่อการปฏิบัติงานสิ้นสุดลง การวัดหมายถึง การทราบค่าเป็นตัว เลขที่แน่นอน ส่วนการประเมินผลมักจะหาค่าเป็นตัว เลขได้ยากในการบริหาร จึงใช้วิธีประมาณการ แม้ว่าจะมีโอกาสคลาดเคลื่อนบ้างแต่ก็มีประโยชน์ต่อการตัดสินใจ

¹ William H. Newman, Constructive control (Englewood Cliffs, N.J. : Prentice - Hall, 1975), pp. 6 - 9.

ของผู้บริหาร

๓) การเปรียบเทียบการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นจริงกับมาตรฐานที่กำหนด นับเป็นขั้นตอนที่สำคัญต่อการบริหารการควบคุมอย่างมาก แต่มักจะได้รับการละเลยหรือไม่วิธีที่เป็นทางการ ทำให้การควบคุมหรือการบริหารทั้งหมดล้มเหลว ประสิทธิภาพของการเปรียบเทียบจะขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพของกระบวนการสองขั้นแรก

4) การประเมินความแตกต่าง ในการประเมินค่าความแตกต่างผู้บริหาร ต้องใช้ดุลยพินิจพิจารณาสิ่งแวดล้อมในขณะทำงานประกอบด้วย ผลการเปรียบเทียบในกระบวนการขั้นที่ ๓ จะมีผล ๓ ทางคือ ผลการปฏิบัติงานเท่ากับมาตรฐาน ผลการปฏิบัติงานต่ำกว่ามาตรฐาน และผลการปฏิบัติงานสูงกว่ามาตรฐาน

5) การดำเนินการแก้ไข แบ่งเป็น ๓ ขั้นตอนคือ การแก้ไขการปฏิบัติงาน การกำหนดมาตรฐานขั้นใหม่ และการแก้ไขเป้าหมายของการปฏิบัติงาน

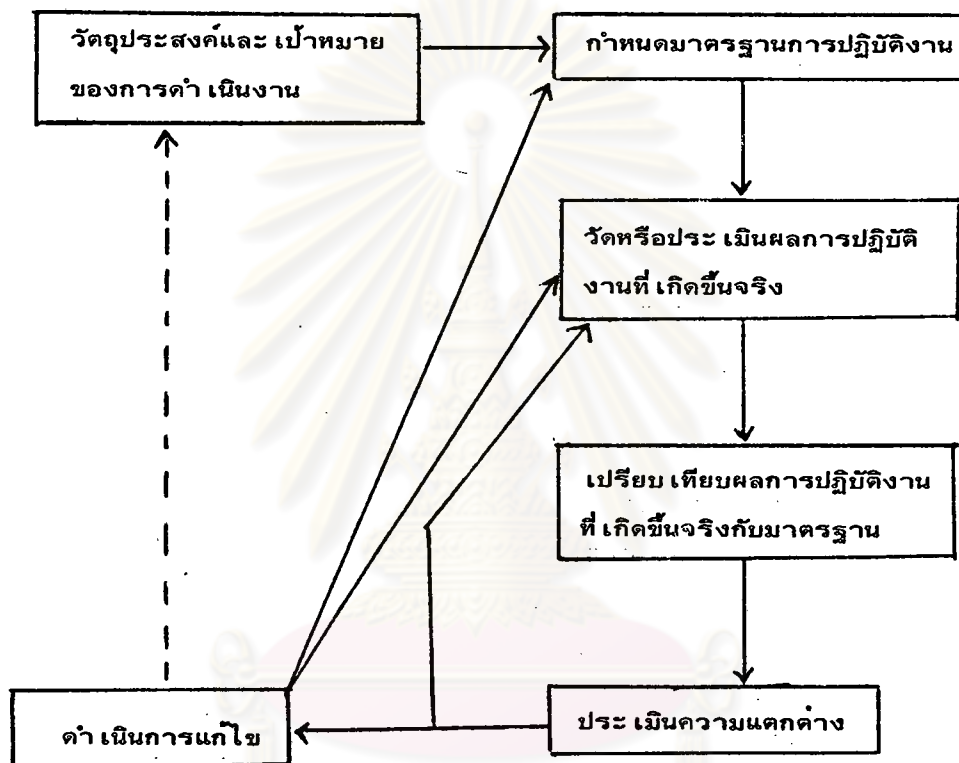
การแก้ไขการปฏิบัติงาน ผู้บริหารส่วนใหญ่เมื่อพบว่าการบริหารไม่เป็นไปตามแผน ผู้บริหารจะให้ความสนใจกับสาเหตุของความล่าช้า การใช้จ่ายเงินเกินงบประมาณ จะแก้ไขโดยเร่งรัดผู้ปฏิบัติงานให้เร่งทำงานหรือให้ความเอาใจใส่งานที่ปฏิบัติอยู่มากขึ้น รวมทั้งการเปลี่ยนหรือจัดหาอุปกรณ์ที่ทันสมัยเพิ่มขึ้นและการเข้มงวดเรื่องคุณภาพของงานมากขึ้น

การกำหนดมาตรฐานขั้นใหม่ บางครั้งความแตกต่างของผลการปฏิบัติงานจากมาตรฐานอาจเกิดจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมในการทำงานหรือมีอุปสรรคขัดขวาง การแก้ไขการปฏิบัติงานอาจไม่ตรงกับสาเหตุของปัญหา ผู้บริหารจะต้องการกำหนดมาตรฐานขั้นใหม่ให้สอดคล้องกับความเป็นจริงมากขึ้น ผู้บริหารที่มีประสิทธิภาพต้องตรวจสอบสาเหตุที่แท้จริงของความแตกต่างและหาวิธีการแก้ไขให้ถูกต้องกับสาเหตุที่ทำให้เกิดความแตกต่าง

การแก้ไขเป้าหมายของการปฏิบัติงาน ผลการปฏิบัติงานกับมาตรฐานอาจแตกต่างกันมากจนไม่สามารถแก้ไขให้การปฏิบัติงานบรรลุเป้าหมายได้หรือสาเหตุที่ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติงานได้ตามเป้าหมายมีผลต่อเนื่องตลอดระยะเวลาการปฏิบัติงาน ผู้

บริหารจึงต้อง เปลี่ยนแปลง เป้าหมาย เพื่อให้ห้องค์การอยู่รอด

กระบวนการควบคุม



๑) ข้อจำกัดในการควบคุม

การควบคุมก็เหมือนกับหลักการอื่น ๆ ในการบริหารที่จะต้องมีปัญหา อุปสรรคหรือข้อจำกัดในการบริหาร การทราบข้อจำกัดจะทำให้เกิดแนวทางที่จะแก้ไข หรือจำกัดอุปสรรคให้ลดน้อยลงไปหรือสามารถแก้ไขปัญหาให้ลุล่วงไปได้ ข้อจำกัดในการ ควบคุมมี 2 แบบคือ

1) ข้อจำกัดเกี่ยวกับตัวผู้บริหารหรือผู้ควบคุม หมายความว่าถึงผู้ บริหารหรือผู้ควบคุมขาดคุณลักษณะของการตัดสินใจสั่งงานที่ดี คำสั่งไม่ชัดเจนทำให้ผู้

ปฏิบัติงานไม่เข้าใจหรือปฏิบัติงานผิดพลาด การควบคุมจึงไม่ประสบผลสำเร็จหรือผู้บริหารงานเองไม่มีเวลาพอที่จะตรวจตราควบคุมงาน นอกจากนี้ยังมีการขาดการสนใจและประสานงานที่ีระหว่างผู้บริหารกับปฏิบัติงานอีกด้วย อีกประการหนึ่งก็คือ ผู้บังคับบัญชาเข้าทำงานต่าง ๆ เสียเอง หรือให้งานผู้ปฏิบัติงานไปกระทำแต่ไม่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่แน่นอน ตลอดจนผู้บริหารไม่ได้กำหนดวิธีการรายงานผลการปฏิบัติที่ผู้ปฏิบัติงานได้ทำงานไปแล้ว และไม่สามารถหาวิธีการรายงานให้ถูกต้องได้ นอกจากนี้การที่ตัวผู้บริหารเองขาดการสร้างภาวะผู้นำ (leadership) ที่ดีก็ทำให้ไม่สามารถควบคุมผู้ใต้บังคับบัญชาได้ การที่ไม่มีกฎเกณฑ์หรือหลักการควบคุมระบุเอาไว้ให้แน่ชัด ตลอดจนการควบคุมนั้น เกินขีดความสามารถผู้บังคับบัญชาที่จะควบคุมได้ สิ่งเหล่านี้จึงเป็นข้อจำกัดที่นักบริหารจะต้องสังวรเอาไว้ และควรหาทางป้องกันแก้ไข

2) ข้อจำกัดเกี่ยวกับตัวผู้ปฏิบัติงาน จะเกิดปัญหาและอุปสรรคขึ้นถ้าผู้ปฏิบัติงานไม่กระทำตามกฎหมายหรือนโยบายที่ผู้บริหารมอบหมายให้ การขาดความรับผิดชอบ เลื่อยชา และขาดความสามารถในหน้าที่การงานก็ทำให้ผู้บริหารไม่สามารถควบคุมให้งานดำเนินไปตามเป้าหมายได้ นอกจากนี้การควบคุมที่เข้มงวดและเคร่งครัดเกินไปอาจก่อให้เกิดความรู้สึกต่อต้านการควบคุมและหาทางขัดขวางจนกลายเป็นอุปสรรคในการดำเนินงานขึ้นต่อไป

การควบคุมงาน เป็นสิ่งจำเป็นต่อการบริหาร เป็นอันมาก เพราะการติดตามผลการปฏิบัติงานในแต่ละขั้นตอน จะช่วยแก้ไขอุปสรรคได้ทันทั่วทั้ง และสามารถนำผลงานนั้นไปพิจารณาปรับปรุงงานในส่วนอื่น ๆ ที่จะดำเนินการต่อไปให้ได้ผลดียิ่งขึ้น ซึ่งจะช่วยให้ผลผลิตหรือการประพฤติปฏิบัติของบุคคลในองค์การดำเนินไปอย่างถูกต้องตามระเบียบแบบแผนที่กำหนดไว้

อาจกล่าวได้ว่าการวางแผนและการควบคุม เป็นกระบวนการในการบริหารที่แยกจากกันไม่ออก ประดุจฝ่าติดกันและมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันอย่างใกล้ชิด แผนงานที่มีได้กำหนดขึ้นจะไม่สามารถควบคุมได้ เนื่องจากการควบคุมเกี่ยวข้องกับ การปฏิบัติงาน โดยทำหน้าที่ตรวจสอบและติดตามความบ่า เบนของงานที่ผิดไปจากแผนที่กำหนดไว้ ความพยายามที่จะควบคุมโดยปราศจากแผนงานจึงไม่มีความหมาย เพราะจะไม่มี การควบคุมจนกว่าจะมีแผนงานกำหนดไว้ก่อน

ดังนั้นในการบริหารงาน ผู้บริหารต้องคำนึงและให้ความสำคัญต่อกระบวนการในการบริหารงาน ซึ่งได้แก่การวางแผน การจัดองค์การ การจัดคนเข้าทำงาน การอำนวยการ และควบคุมทั้งยังต้องคำนึงถึงปัจจัยในเรื่องพฤติกรรมของบุคคลในองค์การอีกด้วย ซึ่งได้แก่เรื่องขวัญและกำลังใจในการทำงาน สิ่งเหล่านี้ นักบริหารต้องพิจารณาควบคู่กันตลอด เวลาที่บริหารงาน จึงจะส่งเสริมซึ่งกันและกันให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพ ในตอนต่อไปผู้เขียนจะได้กล่าวถึงกรอบในการศึกษาเรื่อง เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมทางการบริหาร เพื่อเป็นแนวทางในการพิสูจน์สมมติฐานต่อไป

ภาวะนิเวศทางการบริหาร

ดังได้กล่าวไว้ในตอนต้นว่า องค์การบริหารเป็นระบบเปิดชนิดหนึ่ง ซึ่งตั้งอยู่ท่ามกลางสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ องค์การจึงได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงนั้น ในการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร เพื่อจัดทำบริการด้านต่าง ๆ สนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผู้บริหารจำเป็นต้องศึกษาถึงภาวะนิเวศหรือสิ่งแวดล้อมทางการบริหารดังต่อไปนี้

ก. ความหมาย

ภาวะนิเวศน์โดยทั่วไป หมายถึง สิ่งที่ล้อมรอบอยู่และมีอิทธิพล ผลักดันหรือดึงดูดให้สิ่งที่ถูกล้อมรอบอยู่เปลี่ยนแปลงไป ภาวะนิเวศน์ทางการบริหารจึงหมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มบุคคลกับปัจจัยต่าง ๆ ที่อยู่ภายในและภายนอกองค์การที่มีอิทธิพลให้การบริหารงานขององค์การเปลี่ยนแปลงไป

ข. ปัจจัยต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลต่อการบริหารงานทะเบียนที่ดิน

เพื่อให้เข้าใจถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลต่อการบริหารงานองค์การ จะได้กล่าวถึงกลุ่มปัจจัยต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลต่อการบริหารงานทะเบียนที่ดินของสำนักงานที่ดินจังหวัดอันได้แก่ สิ่งแวดล้อมทางการเมือง กฎระเบียบต่าง ๆ ทางการบริหารและการประชาสัมพันธ์ ดังจะได้อธิบายต่อไปนี้

1. สิ่งแวดล้อมทางการเมือง

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า แท้ที่จริงแล้วระบบราชการ เป็น เครื่องมือ ในการบริหารประเทศ ไม่ว่าประเทศนั้นจะมีอุดมการณ์ทางการเมืองอย่างไร นั่นคือระบบ ราชการจะต้อง เตรียมให้พร้อมที่จะรับนโยบายจากสถาบันการเมืองไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ เพราะการบริหารจะเกิดขึ้นไม่ได้ในสุญญากาศทางการเมือง (public administration never exists in political vacuum) สถาบันการเมืองจึง เป็นที่มาของการบริหารอุดมการณ์ทางการเมืองจึง เป็นอุดมการณ์ของการบริหารด้วย อาจ กล่าวได้ว่าการเมืองคือจุดหมาย (goal) ของสาธารณชน ส่วนการบริหารคือ วิธี การ (means) ที่จะไปสู่จุดหมายนั้น ประสิทธิภาพของระบบ การเมืองจึงขึ้นอยู่กับ ประสิทธิภาพในการบริหาร

เมื่อมาพิจารณาจากหลักปรัชญาในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย จะ พบว่าจำเป็นที่จะต้องแยกการเมืองออกจากการบริหาร เพื่อป้องกันการก้าวล่วงการ บริหารงานซึ่งกันและกันดังที่ La Palombara และ Riggs ได้อ้างเหตุผลอย่าง หนักแน่นว่าระบบการบริหารราชการที่มีอำนาจทางการเมืองอย่างแท้จริงนั้น เป็นการ บ่อนทำลายคุณภาพของการพัฒนาการเมืองอย่างเปิดเผยโดยเฉพาะถ้าประเทศนั้น ๆ กำลัง เร่งพัฒนาการเมืองในระบอบประชาธิปไตย¹ La Palombara ได้ชี้แจงว่า หากจะจำกัดอำนาจระบบบริหารราชการ จะต้องหาทางลดความรับผิดชอบของระบบ บริหารราชการในการกำหนด เป้าหมายและการปฏิบัติตาม เป้าหมายของชาติ โดยการ ลดความสำคัญในการพัฒนา เศรษฐกิจและหันมาให้ความสำคัญทางด้านสังคมและการเมือง แทน และจัดให้มีการศึกษาแก่ประชาชนอย่างกว้างขวาง Riggs เห็นว่า ต้องมี

¹ Joseph La Palombara, "An Overview of Political Development," pp. 3-33; and "Bureaucracy and Political Development : Nose Queries and Dilemmas," pp. 34-61, and Fred Riggs, "Bureaucrates and Political Development : A Paradoxical View," pp. 120-167, all in Joseph La Palomora ed. Bureaucracy and Political Development (Princeton : University Press, (c) 1963).

มาตรการที่แน่นอนในการจำกัดการขยายตัวของระบบบริหารราชการ ด้วยการสร้างสถาบันที่จะควบคุมระบบราชการไม่ให้มีอำนาจมากขึ้น ทั้งนี้เพราะ Riggs เห็นว่าการควบคุมด้วยวิธีทางรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องที่ทำได้ยาก Riggs ยังได้เสนอแนะด้วยว่า ควรมีการเปลี่ยนแปลง เป้าหมายอย่างจริงจังในการช่วย เหลือจากประเทศพัฒนาแล้ว เพื่อไม่ให้เป็นการช่วยขยายอำนาจของการบริหารในขณะที่ไม่ให้ความสนใจการพัฒนาสถาบันทางการเมืองอย่างจริงจัง

ส่วน Fritz Morstein Marx เห็นว่า แม้วาระบบบริหารราชการจะเข้าไปมีส่วนในกระบวนการทางการเมืองก็ตาม แต่ถ้าระบบบริหารราชการนั้นใช้ระบอบคุณธรรมแล้ว Marx เชื่อว่ากลุ่มผู้บริหารเหล่านี้เป็นกลุ่มคนหนุ่มที่ยอมรับแนวความคิดสมัยใหม่ และสามารถกระตุ้นให้เกิดกลุ่มบุคคลที่เห็นด้วยกับระบบใหม่ ๆ ช่วยสร้างทัศนคติทางวิชาการในการปฏิบัติงานประจำของฝ่ายบริหารและช่วยสร้างภาพจน์ใหม่ให้แก่ระบบราชการ เป็นผู้ที่มีรักษาความเป็นกลางทางการเมืองอย่างแท้จริง Marx จึงเชื่อ¹ ค่อไปว่าประเทศเหล่านี้จะไม่ถูกปกครองโดยชนชั้นนำในวงราชการ

แต่ในความเป็นจริงแล้วไม่สามารถแยกการบริหารออกจากการเมืองได้โดยเด็ดขาด เพราะฝ่ายบริหารนอกจากจะเป็นผู้รับนโยบายไปปฏิบัติแล้ว ยังมีส่วนร่วมในการจัดทำนโยบายริเริ่มการ เสนอร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ บางครั้งจะเป็นผู้แทนกลุ่ม

¹ Joseph La Palombara, "The Higher Civil Service as an Action Group in Western Political Development," In Bureaucracy and Political Development (Princeton : Princeton University Press, 1971) pp. 65, 92-95 see also his "Control and Responsibility in Administration : Comparative Aspects," in Ferrel Heady and Sybil L. Stokes, Comparative public Administration Papers (Michigan : Institute of Public Administration, 1962), pp. 145-171.

ผลประโยชน์หรือทำตัว เป็นกลุ่มผลประโยชน์เสียเอง เนื่องจากระบบราชการเป็นองค์กรที่มีการจัดตั้งอย่างเป็นระบบ ข้าราชการ เป็นผู้ชำนาญการ รู้เทคนิคการจัดการ และเป็นแหล่งข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ มากกว่าองค์กรอื่น ประกอบกับองค์กรอื่นยังพัฒนาไม่เต็มที่ จึงทำให้เกิดปัญหาอย่างมาก เกี่ยวกับการใช้อำนาจของข้าราชการกลุ่มที่จะไม่ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะ เป็น เครื่องมือในการบริหารแต่จะ เป็นผู้ใช้อำนาจหลักในระบบ การ เมือง

บทบาทของข้าราชการจะเป็นอย่างไร เกี่ยวข้องกับลักษณะของระบบการ เมืองและระดับของการพัฒนาทางการเมือง เป็นอย่างมาก กล่าวคือ ถ้าระบบการเมือง ยังได้รับการพัฒนามาก เพียงใดระบบการเมืองจะสามารถควบคุมระบบราชการได้มาก เพียงนั้น ในทางตรงกันข้ามถ้าระบบการเมืองได้รับการพัฒนาน้อยเพียงใด ในขณะที่ ระบบราชการมีการพัฒนามากขึ้น ระบบราชการนั้นจะมีอิทธิพลเหนือระบบการเมือง ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด ได้แก่กรณีประเทศกลุ่มสแกนดิเนเวีย ระบบการเมืองเป็นแบบ พหุนิยม ที่มีการแข่งขันทางการเมือง (polyarchy competitive systems) มีการตั้งออมบุด्सแมน (ombudsman) คอยตรวจสอบการใช้อำนาจของข้าราชการ และกรณีประเทศปากีสถานระบบการเมือง เป็นแบบอำมาตยาธิปไตย (traditional autocratic systems) ซึ่งข้าราชการโดยเฉพาะทหารมีอำนาจมาก แต่เนื่องจาก ทหารขาดผู้ชำนาญงานและผู้เชี่ยวชาญจึงต้องอาศัยข้าราชการพลเรือน ประเทศที่ระบบ การ เมืองอ่อนแอข้าราชการจึง เป็นกลุ่มที่มีอำนาจมาก ระบบราชการขาดประสิทธิภาพ

2. กฎหมาย ระเบียบ คำสั่งต่าง ๆ ทางการบริหาร

สังคมประกอบด้วยบุคคลจำนวนมาก แต่ละบุคคลย่อมมีพฤติกรรมที่แตกต่างกันออกไป จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายไว้คอยกำกับความประพฤติของสมาชิกในสังคม เพื่อให้สมาชิกในสังคมอยู่ร่วมกันโดยสงบ สำหรับองค์การก็เช่นกัน นอกจากต้องยึดถือ กฎหมายของสังคม เป็นหลักแล้ว ยังต้องมีกฎระเบียบ คำสั่ง เป็นของตนเอง เพื่อกำกับ พฤติกรรมของบุคคลในองค์การหรือวางแผนแนวทางในการปฏิบัติงานขององค์การที่มีต่อบุคคล ทั่วไป การบริหารงานองค์การจึงจำเป็นต้องคำนึงถึงกฎระเบียบ เหล่านี้ด้วย เพราะ กฎระเบียบ คำสั่ง เปรียบ เหมือนกฎหมายขององค์การ ซึ่งผู้ปฏิบัติงานทุกคนต้องยอมรับ

และปฏิบัติความ กฎหมายระเบียบ คำสั่งที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานทะเบียนที่ดินของ สำนักงานที่ดินได้แก่ ประมวลกฎหมายที่ดิน ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คำสั่ง กระทรวงมหาดไทย คำสั่งกรมที่ดิน หนังสือคอบข้อหารือของจังหวัด เป็นต้น

กฎระเบียบ คำสั่งเหล่านี้ แม้จะเป็นเครื่องกำหนดแนวทางหรือขั้นตอน ในการปฏิบัติงานก็ตาม แต่ถ้ามีมากเกินไปอาจทำให้เกิดความล่าช้า (red tape) ในการปฏิบัติงาน อันจะนำไปสู่ความด้อยประสิทธิภาพในการบริหารงานได้ทางหนึ่ง

3. การประชาสัมพันธ์

ก) ความหมาย

การประชาสัมพันธ์ หมายถึง การติดต่อ เผยแพร่ข่าวสาร ความรู้ และความคิดเห็นขององค์การไปยังสาธารณชนที่เกี่ยวข้องกับองค์การนั้น ในขณะเดียวกันก็เป็นแนวทางตรวจสอบความคิดเห็น ความรู้ ความต้องการของประชาชนให้สถาบัน ได้ทราบ เพื่อสร้างความสนับสนุนอย่างจริงจัง ที่จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ทุกฝ่ายและ ช่วยให้องค์การสามารถปรับปรุงงานขององค์การให้เป็นไปตามแนวความคิดของสังคมได้¹

จะเห็นได้ว่าความหมายของการประชาสัมพันธ์ดังกล่าวนี้ มุ่งถึงการสร้างความรู้ความเข้าใจอันดีระหว่างสถาบันกับกลุ่มประชาชนที่เกี่ยวข้องและเป็นกระบวนการสัมพันธ์ 2 ทาง นอกจากนี้ยังควรจะได้มุ่งเน้นถึงการยอมรับความร่วมมือของกลุ่มบุคคล ที่มีต่อการปฏิบัติงานขององค์การด้วย และยังเกี่ยวข้องกับทัศนคติและค่านิยมที่ดีของบุคคล ที่มีต่อนโยบายและกระบวนการดำเนินการขององค์การ ดังได้กล่าวไว้ใน "Mass Communication Dictionary" ว่า

"การประชาสัมพันธ์ หมายถึง ความพยายามที่จะสร้างทัศนคติที่ดีของประชาชน สร้างความเข้าใจที่ถูกต้องให้แก่สาธารณะ และให้ยอมรับกระบวนการและ

¹ Scott M. Cutlip and Allen H. Center, Effective Public Relations, Fourth Ed. (New York : Prentice - Hill, Inc., 1971), p. 5.

นโยบายขององค์การ รวมทั้งการแสดงลักษณะขององค์การให้ประชาชน เข้าใจโดย
ผ่านการสื่อสารมวลชนหรือบุคคลได้เลือกสรรแล้ว”¹

และใน Britannica world Language Dictionary กล่าวว่า

“การประชาสัมพันธ์ เป็นกิจกรรมและ เทคนิคซึ่งดำเนินการโดยองค์การของ
รัฐ บริษัท หรือรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้หน้าทัศนคติและการตอบสนองของประชาชน รวม
ทั้งวิเคราะห์ทัศนคติ และค่านิยม ในเรื่องกระบวนการทำงาน นโยบาย การให้ความ
ร่วมมือสนับสนุนใน เรื่องการ เปลี่ยนแปลงภายในและวัตถุประสงค์”²

แต่ความหมายที่สั้นและ เข้าใจง่าย หมายถึง การสร้างความเข้าใจอันดี
ระหว่างกลุ่มบุคคลใดกลุ่มบุคคลหนึ่ง ซึ่งกลุ่มบุคคลนั้นมีหน้าที่ต้องรับใช้หรือให้บริการ

ข) หลักการของการประชาสัมพันธ์

หลักการของการประชาสัมพันธ์มี 3 ประการคือ³

1) การบอกกล่าว เผยแพร่หรือการโฆษณาเผยแพร่ ประกอบด้วย
การกำหนดจุดมุ่งหมาย เพื่อหาข่าวสาร กำหนดกลุ่มประชาชน เป้าหมายในสื่อที่เหมาะสม
เพื่อให้ข่าวสารถึงกลุ่มประชาชน เป้าหมายจัดข่าวสารให้มีลักษณะ เป็นกันเองกับกลุ่มผู้รับ
ให้อยู่ในสภาวะที่ผู้รับจะรับรู้และ เข้าใจ และประการสุดท้าย จัดข่าวสารและวิธีการบอก
กล่าวให้โน้มน้าวใจผู้รับได้

2) การป้องกันและแก้ไขความเข้าใจผิด ความเข้าใจผิดโดยทั่วไป

¹ Mass Communication Dictionary (New York : Philosophical Library, Inc., 1961), p. 270.

² Britannica World Language Dictionary, Vol. 1 (New York : Funks & Wagnall Co., 1964), p. 1020.

³ ไชยยศ เรื่องสุวรรณผ. การประชาสัมพันธ์ : หลักการและแนวปฏิบัติ. พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร : เรือนแก้วการพิมพ์, 2522), หน้า 24-29.

ที่เกิดขึ้นในกลุ่มประชากรส่วนใหญ่ ได้แก่ ความเข้าใจผิดในนโยบายขององค์การ เข้าใจผิดในความมุ่งหมาย วิธีดำเนินงานและผลงานขององค์การ นอกจากนี้ยังมีความเข้าใจผิดด้านข้อเท็จจริง ด้านวิชาการ ความรู้ ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหาย ความไม่เชื่อถือ ไม่ไว้วางใจ ไม่เลื่อมใส หรือไม่ให้ความร่วมมือสนับสนุนองค์การ จึงเป็นหน้าที่ของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ทุกคนขององค์การ ที่จะต้องสำรวจตรวจสอบทราบสาเหตุและกระบวนการต่าง ๆ ขององค์การว่ากลุ่มประชาชนที่เกี่ยวข้องนั้น มีความรู้สึกหรือมีทัศนคติในรูปใดต่อองค์การบ้าง แล้วหาทางป้องกันและแก้ไขโดยเร่งด่วน

3) การสำรวจตรวจสอบกระแสประชามติ เพื่อทราบถึงหน้าที่ ความรู้สึกของประชาชนที่มีต่อองค์การ อันจะนำมา เป็นแนวทางในการปรับปรุงองค์การต่อไป

ก) วัตถุประสงค์ของการประชาสัมพันธ์

การดำเนินงานประชาสัมพันธ์นั้นถือว่าเป็นส่วนหนึ่งในการบริหารของฝ่ายจัดการ ทั้งนี้เพราะการประชาสัมพันธ์ถูกจัดให้มีขึ้น เพื่อวัตถุประสงค์ดังนี้

1) เพื่อสร้างความนิยม (good will) การประชาสัมพันธ์เป็นการเร่งเร้า เพื่อสร้างและธำรงไว้ซึ่งความนิยม เลื่อมใสศรัทธาในกลุ่มประชากรต่อนโยบายท่าที วิธีดำเนินงานและผลงานทั้งหลายขององค์การ เพื่อให้การดำเนินงานขององค์การ เป็นไปด้วยความราบรื่น สร้างความเจริญก้าวหน้าแก่สังคม

2) เพื่อรักษาชื่อเสียงมิให้เสื่อมเสีย (reputation) องค์การจะต้องพิจารณาหาข้อบกพร่องของหน่วยงาน เพื่อปรับปรุงแก้ไขให้หมดไป การประชาสัมพันธ์จึง เป็นเสมือนกระจกเงาขององค์การในการพิจารณาหาข้อบกพร่องต่าง ๆ แล้วหาทางปรับปรุงแก้ไขต่อไป

อาจกล่าวได้ว่า การดำเนินงานประชาสัมพันธ์เป็นความพยายามในการที่จะสร้างและธำรงไว้ซึ่งความ เข้าใจอันดีต่อกันระหว่างสถาบันกับกลุ่มประชาชนที่เกี่ยวข้อง การที่จะดำเนินงานประชาสัมพันธ์ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ นั้น จะต้องอาศัย เทคนิควิธีที่แยบยล เหมาะสมกับสภาพและภารกิจขององค์การ ต้องมีความรู้และ

เทคนิคที่จะใช้สื่อและ เครื่องมือในการประชาสัมพันธ์ประเภทต่าง ๆ เช่น สื่อมวลชน
ทุกประเภท เอกสาร แผ่นปลิว นิทรรศการ คำพูด การเขียนโปสเตอร์ ฯลฯ
ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล หากผู้บริหารและผู้รับผิดชอบงานประชาสัมพันธ์
ขององค์การ สามารถจัดทำสื่อประเภทต่าง ๆ ขึ้นได้หลาย ๆ รูปแบบ ก็จะเป็นเครื่อง
ช่วยที่สำคัญยิ่งในการเผยแพร่ข่าวสาร ความก้าวหน้า และความเคลื่อนไหวต่าง ๆ
ขององค์การ ซึ่งจะช่วยให้องค์การตลอดจนการดำเนินงานขององค์การ เป็นที่สนใจและ
ยอมรับของบุคคลทั่วไป อันจะมีผลถึงการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพขององค์การ
อีกด้วย

จะ เห็นได้ว่าการบริหารงานจะได้ผลสมบูรณ์แบบนั้นต้องอาศัยปัจจัยหลายด้าน
แต่ที่สำคัญที่สุดอยู่ที่การจัดการนำเอาทรัพยากรการบริหารซึ่งได้แก่ คน เงิน วัสดุ-
อุปกรณ์มาผสมผสานกันอย่างเหมาะสม โดยคำนึงถึงสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ขององค์การ
ที่มีอิทธิพลต่อการบริหารงานขององค์การด้วย เพื่อให้การบริหารงานบรรลุเป้าหมาย
ขององค์การที่ได้กำหนดไว้ แต่ในทางปฏิบัติสำนักงานที่ดินจังหวัดไม่สามารถดำเนินการ
ได้ตามแนวความคิดข้างต้น จึงก่อให้เกิดปัญหาอุปสรรคในการบริหารงานทะเบียนที่ดิน
ของสำนักงานที่ดินจังหวัด ซึ่งผู้เขียนจะได้ทำการวิเคราะห์รายละเอียดในบทที่ 4 ต่อไป

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย