

แนวความคิดและทฤษฎีในการบริหาร



ก. องค์ประกอบการบริหาร (Management Functions)

Fayol ได้กล่าวถึงองค์ประกอบเกี่ยวกับการบริหารว่าประกอบไปด้วย

๑) การวางแผน (Planning) คือการคาดการณ์ล่วงหน้าต่อสิ่งต่าง ๆ ที่มีผลต่อการทำงาน และต้องมีแนวทางในการปฏิบัติไว้เพื่อใช้ได้ในอนาคต

๒) การจัดองค์การ (Organizing) คือการจัดโครงสร้างของงานต่าง ๆ ขึ้น รวมทั้งกำหนดหน้าที่ไว้ด้วย เพื่อให้คนทำงานปฏิบัติงานในแนวทางที่เหมาะสม

๓) การบังคับบัญชา (Commanding) คือการที่ผู้บังคับบัญชาต้องสั่งการให้เป็นไปด้วยความยุติธรรม มีการลงโทษผู้ใต้บังคับบัญชาได้เมื่อหย่อนประสิทธิภาพ เพื่อปรับปรุงงานในองค์การให้อยู่ในลักษณะที่เหมาะสมไม่ขัดแย้งกัน โดยมุ่งไปสู่จุดมุ่งหมายเดียวกัน

๔) การประสานงาน (Coordinating) หมายถึงภาระหน้าที่ที่จะต้องเชื่อมโยงงานของทุกคนให้เข้ากันได้ และกำกับให้สู่จุดมุ่งหมายเดียวกัน

๕) การควบคุม (Controlling) คือการกำกับดูแลให้กิจการต่าง ๆ ที่กระทำการไปให้เป็นไปตามแผนที่วางไว้ตั้งแต่ต้นโดยไม่ผิดพลาด

Henri Fayol, General and Industrial Management (London

; Sir Issac Pitman & Sons Ltd, 1949).

สำหรับหลักพื้นฐานของการบริหาร (General principle of Management) ของ Fayol^๑ มีดังนี้

๑) หลักแบ่งงานกันทำ (Division of Work) คือการทำงานในตำแหน่งที่ดีที่สุด โดยไม่คำนึงว่าจะจะเป็นงานด้านเทคนิคหรืองานทางด้านบริหาร คำนึงเพียงอย่างเดียวคือทำให้ผลงานที่เกิดขึ้นมีประสิทธิภาพมากที่สุด

๒) หลักอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ (Authority & Responsibility) คือ อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบจะแยกจากกันไม่ได้ เมื่อมีอำนาจหน้าที่ก็ต้องมีความรับผิดชอบ กล่าวคือ เมื่อได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบต่องานชิ้นใดชิ้นหนึ่ง ผู้นั้นก็ควรที่จะได้รับอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ที่พอเพียงที่จะปฏิบัติงานชิ้นนั้นให้สำเร็จลงได้ คือ อำนาจหน้าที่ควรมีเท่ากับความรับผิดชอบ (Authority should be equal to responsibility)

๓) หลักระเบียบวินัย (Discipline) คือการทำงานที่คนทำงานจะต้องมีข้อตกลงในการทำงาน และจะต้องปฏิบัติตามข้อตกลงนั้น ๆ ข้อตกลงเหล่านี้คือวินัยนั่นเอง การที่จะรักษาวินัยให้คงอยู่ได้ความสำคัญจะตกอยู่กับผู้บังคับบัญชามากที่สุด กล่าวคือ ผู้บังคับบัญชาจะต้องมีชื่อเสียงสุจริต ทำตัวเป็นตัวอย่างที่ดีต่อผู้ใต้บังคับบัญชา และจะต้องตัดสินข้อพิพาทต่าง ๆ ด้วยความยุติธรรม จึงจะสามารถรักษาวินัยให้คงอยู่ได้

๔) หลักการมีเอกภาพของผู้บังคับบัญชา (Unity of Command) คือในการทำงานผู้ทำงานควรได้รับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว เพื่อป้องกันการสับสนของการทำงานและช่วยในการขจัดความขัดแย้งระหว่างแผนกต่าง ๆ หรือระหว่างบุคคลที่ทำงานด้วยกัน

^๑ Ibid.

๕) หลักการมีจุดร่วมเดียวกัน (Unity of Direction) คือกิจกรรมต่าง ๆ ของกลุ่มจะต้องมีเป้าหมายหรือจุดร่วมอันเดียวกัน ดำเนินไปในทิศทางอย่างเดียวกัน และเป็นไปในทำนองที่สอดคล้องกันตามแผนงานอันเดียวกัน

๖) หลักประโยชน์ส่วนรวมเหนือส่วนตัว (Subordination of individual to general interest) คือ ถือผลประโยชน์ส่วนรวมขององค์การอยู่เหนือกว่าผลประโยชน์ส่วนตัว หรือเป้าหมายของส่วนรวมอยู่เหนือกว่าเป้าหมายของส่วนตัว กล่าวคือผลประโยชน์และเป้าหมายส่วนรวมขององค์การอยู่เหนือสิ่งอื่นใดทั้งหมด

๗) หลักผลประโยชน์ตอบแทน (Remuneration) คือ เมื่อมีการทำงานย่อมได้รับผลตอบแทน และการตอบแทนนั้นต้องเป็นไปโดยยุติธรรม จนเกิดความพึงพอใจมากที่สุดต่อทั้งฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง

๘) หลักรวมอำนาจ (Centralization) คือการรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลาง โดยมีการกระจายอำนาจให้บ้างเพื่อให้ส่วนบริหารได้ควบคุมหน่วยงานต่าง ๆ ภายในองค์การได้

๙) หลักการคงไว้ซึ่งสายงาน (Sealar Chain) คือการให้มีสายการบังคับบัญชาจากระดับสูงลงมารู้อย่างต่ำ จะส่งผลให้เกิดเอกภาพของผู้นบังคับบัญชา

๑๐) หลักระเบียบ (Order) คือการจัดสิ่งของและตัวบุคคลของการทำงานในองค์การต่าง ๆ ผู้บริหารจะต้องกำหนดลักษณะงาน ขอบเขตของงานให้ถูกต้องและชัดเจน และควรอย่างยิ่งที่จะต้องมีการจัดตั้งขององค์การ (Organization Chart) แสดงไว้เพื่อให้เป็นแนวทางสำหรับให้คนทำงานร่วมกันอย่างมีระเบียบ

๑๑) หลักเสมอภาค (Equity) คือ ผู้บริหารจะต้องมีความยุติธรรมต่อผู้ใต้บังคับบัญชาโดยเท่าเทียมกัน

๑๒) หลักเสถียรภาพของการทำงาน (Stability of Tenure) คือ ผู้ทำงานจะได้รับหลักประกันว่าจะไม่ถูกออกจากงานก่อนครบการทดลองปฏิบัติงาน เพื่อให้คนทำงานได้มีโอกาสศึกษางานเสียก่อน

๑๓) หลักความคิดริเริ่ม (Initiative) คือการที่ผู้บังคับบัญชาเปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชาได้แสดงความคิดเห็นและเสนอแนะ ขอแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ที่มีในองค์การนั้น

เพื่อช่วยปรับปรุงงานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

๑๘) หลักสามัคคี (Esprit de corps) คือการที่คนทำงานทุกคนในองค์การจะต้องทำงานแบบเป็นทีม (Teamwork) สมานความสามัคคีซึ่งกันและกันเพื่อให้ได้มาซึ่งการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ

อนึ่ง กระบวนการบริหารที่มีหลักเกณฑ์นี้ ศาสตราจารย์ Luther Gulick และศาสตราจารย์ Lyndall Urwick ได้สรุปไว้ว่า กระบวนการบริหารย่อมประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญ ๆ ๗ ขั้นตอน ซึ่งสรุปรวมเรียกว่า "POSDCORB Model" ไปด้วย^๑

๑. Planning หมายถึงการคาดการณ์ในอนาคต ซึ่งจะต้องคำนึงถึงนโยบายแล้วจึงกำหนดวิธีการอย่างมีเหตุผลเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปโดยถูกต้อง
๒. Organizing หมายถึงการจัดองค์การเป็นแผนกงานต่าง ๆ โดยกำหนดหน้าที่ไว้ด้วย
๓. Staffing หมายถึงการจัดหบุคคลและเจ้าหน้าที่มาปฏิบัติงานโดยให้เหมาะสมกับการจัดองค์การ
๔. Directing หมายถึงการอำนวยการในองค์การโดยอาศัยศิลปะในการบริหารงานของผู้นำองค์การ เช่น ภาวะผู้นำ มนุษยสัมพันธ์ และการจูงใจ
๕. Coordinating หมายถึงการร่วมมือในการดำเนินงานต่าง ๆ เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อย
๖. Reporting หมายถึงการรายงานผลการปฏิบัติงานต่าง ๆ ให้ประชาชนได้ทราบ

^๑ Luther Gulick and Lyndall Urwick, Papers on the Science of Administration, (New York : Institute of Public Administration, 1937), p.17.

๗. Budgeting หมายถึงการเงินที่จะใช้ในการบริหารงานภายในองค์การ
 การบริหารที่มีหลักเกณฑ์ต่าง ๆ นี้ ระบบราชการของไทยได้ยึดเป็นแนวทาง
 ในการบริหารงานตลอดมา ดังนั้น จึงทำให้การบริหารงานอำเภอมิกระบวนกรในการ
 บริหารงาน (Process of Management) ที่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ทุกขั้นตอน โดยมี
 กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ เป็นแนวทางให้ยึดถือปฏิบัติในการบริหารงาน

๘. กระบวนการในการบริหารงาน (Process of Management)

การกำหนดขั้นตอนของกระบวนการบริหารงานมีได้หลายแนวความคิดและ
 แตกต่างกันไปในหลายสำนักศึกษา เช่น Luther Gulick และ Lyndall Urwick
 ได้สรุปกระบวนการในการบริหารงานย่อประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญ ๗ ประการ หรือ
 ที่เรียกย่อ ๆ ว่า " POSDCORB Model " ^๑ แต่ศาสตราจารย์ ชุม กาญจนประกร
 ได้สรุปกระบวนการในการบริหารงานเพิ่มเติมจาก POSDCORB เป็น " PAPOSDCORB " ^๒
 โดยเพิ่มนโยบาย (Policy) และอำนาจหน้าที่ (Authority) เข้าไปด้วย อย่างไร
 ก็ตาม ขั้นตอนของกระบวนการบริหารงานที่ได้รับความนิยมและถือได้ว่าเหมาะสมที่สุด คือ

แผนงาน (Planning)

การจัดองค์การ (Organizing)

การจัดคนเข้าทำงาน (Staffing)

การสั่งการ (Directing)

การควบคุม (Controlling)

^๑ Ibid.

^๒ ชุม กาญจนประกร, หลักรัฐประศาสนศาสตร์ (คณะรัฐประศาสนศาสตร์
 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๐), หน้า ๔๗.

๑. แผนงาน คือการเชื่อมโยงสิ่งที่เป็นอยู่ในปัจจุบันกับสิ่งที่คาดหวังจะดำเนินงานให้สำเร็จ ซึ่งก็คือการคาดคะเนในอนาคตต่อวัตถุประสงค์ที่ต้องการ^๑ หรือคือกระบวนการขั้นหนึ่งในการบริหารงานให้สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์และนโยบายที่กำหนดไว้ แผนจึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการให้ความรู้สึกในทางวิทยาการและวิจารณ์ญาณ วิจัยเหตุการณในอนาคค แล้วกำหนดวิธีการโดยถูกต้องและมีเหตุผล เพื่อให้การดำเนินงานตามแผนเป็นไปโดยเรียบร้อยสมบูรณ์และมีประสิทธิภาพที่สุด ฉะนั้นจึงเป็นเรื่องที่คิดถึงสิ่งที่จะเกิดหรือหวังที่จะให้มีขึ้นในอนาคต การกำหนดให้มีแผนเป็นการแสดงออกให้เห็นอัจฉริยภาพของมนุษย์ชาติที่ได้พากเพียรพยายามปรับสิ่งแวดล้อมให้เป็นประโยชน์แก่การดำรงชีวิต^๒

จะเห็นว่าแผนงานเป็นส่วนที่สำคัญมากที่สุดประการหนึ่งของกระบวนการบริหารงาน เมื่อแผนงานดีจะสามารถช่วยให้การบริหารเป็นไปโดยสอดคล้องกัน การปฏิบัติงานดำเนินไปไ้รวดเร็ว มีประสิทธิภาพ ประหยัดทั้งกำลังคน กำลังงบประมาณ และเวลา^๓

อนึ่ง ศาสตราจารย์ เลอ เบรตัน ได้แยกกระบวนการวางแผนออกเป็นขั้นตอนต่าง ๆ โดยละเอียด^๔ คือ

^๑ Billy E. Goetz, Management Planning and Control (New York: McGraw-Hill Book Company, 1949), p.2.

^๒ มาลัย หุวะนันทน์, "วัตถุประสงค์นโยบายและแผน" กรมการปกครอง, หลักบริหาร (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, ๒๕๐๔), หน้า ๒๐.

^๓ สมพงศ์ เกษมสิน, การบริหาร, พิมพ์ครั้งที่ ๔ (พระนคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๗), หน้า ๘๓.

^๔ อมร รักษาสัตย์, "การปรับปรุงอัตราเงินเดือนข้าราชการกับกระบวนการวางแผน", วารสารรัฐประศาสนศาสตร์ ๖ (เมษายน ๒๕๐๕) : ๕๑๘.

๑. พิจารณาความจำเป็นที่จะต้องทำการวางแผน โดยพิจารณาความสำคัญของ
เรื่องที่จะดำเนินการวางแผนว่า สมควรจะกำหนดเป็นแผนหรือไม่

๒. กำหนดวัตถุประสงค์ของแผนที่จะเตรียมทำโดยชัดเจน โดยคำนึงว่าจะไม่ขัดกับ
นโยบายใหญ่

๓. เตรียมทำเค้าโครงของแผนอย่างกว้างโดยกล่าวถึง ความจำเป็น ชนิดของ
โครงการ ผลที่คาดว่าจะได้รับ ค่าใช้จ่ายทั้งหมด และกำหนดขั้นตอน ระยะเวลา เพื่อ
ความสะดวกแก่หน่วยที่จะพิจารณารับหลักการ

๔. ขึ้นเสนอขอเสนอเพื่อรับอนุมัติ

004730

๕. จัดเจ้าหน้าที่วางแผนและมอบหมายรับผิดชอบ

๖. กำหนดเค้าโครงเฉพาะของแผน คือการแบ่งแผนใหญ่ ๆ ออกเป็นส่วน ๆ
แล้วทำเค้าโครงโดยละเอียดในส่วน

๗. ติดต่อขอความร่วมมือและขอข้อมูลจากหน่วยงานต่าง ๆ ตามที่ต้องการข้อมูล

๘. รวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องทั้งหมด เพื่อที่จะประเมินน้ำหนักและพิจารณาหาทาง
เลือกทางที่จะปฏิบัติ

๙. ประเมินค่าข้อมูล เมื่อไม่พอต้องรวบรวมข้อมูลที่ขาดไปเพิ่มขึ้นอีก

๑๐. เรียบเรียงข้อสรุปชั่วคราวและเตรียมแผนชั่วคราว

๑๑. ทดสอบส่วนต่าง ๆ ของแผนชั่วคราวต่าง ๆ และทำการปรับแก้ตามความจำเป็น

๑๒. เตรียมแผนสุดท้าย เมื่อได้ข้อมูลมาโดยตลอดแล้วก็พร้อมที่จะทำแผนสุดท้ายได้
โดยควรมีข้อความครอบคลุมถึงวัตถุประสงค์ของแผน ผลที่คาดว่าจะได้รับ ทรัพยากรที่ต้องใช้
กำหนดเวลา บุคคลที่เกี่ยวข้องในขั้นตอนต่าง ๆ รวมทั้งพยานหลักฐานที่จะสนับสนุนแผนการนั้น

๑๓. ทดสอบแผนและทำการปรับปรุงแก้ตามความจำเป็น

๑๔. เสนอแผนเพื่อรับอนุมัติ

สรุปได้ว่าแผนงานเป็นแนวทางที่จะช่วยให้การบริหารดำเนินไปได้ด้วยดี
เปรียบเสมือนเข็มทิศที่จะช่วยชี้ทางในการดำเนินงาน แผนงานทุกแผนงานจะต้องมี

วัตถุประสงค์ (Objective) จุดมุ่งหมาย (Goal) และเป้าหมาย (Target) ที่แน่นอน ก่อนที่จะวางแผนงานได้นั้น จะต้องประเมินสภาพการณ์ในปัจจุบันก่อนว่าควรจะวางแผนไปในแนวทางใด เมื่อทราบถึงสภาพการณ์ในปัจจุบันแล้วก็จะต้องมีการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ ที่จะนำมาใช้ในการวางแผน เพื่อจะทำให้แผนงานนั้น ๆ สมบูรณ์ และจะต้องวางแผนทางการที่จะปฏิบัติให้เป็นไปตามแผนงานที่วางไว้นั้นด้วย และในขั้นสุดท้ายจะต้องติดตามและปรับปรุงแผนงานนั้น ๆ ให้ทันสมัย ใช้อยู่เสมอเป็นปัจจุบัน

๒. การจัดองค์การ (Organizing)

องค์การมีความหมายอย่างง่าย ๆ ว่า เป็นการรวมกลุ่มของคนตั้งแต่ ๒ คนขึ้นไปที่จะมาร่วมกันทำงานในลักษณะกลุ่ม เพื่อให้สามารถทำงานได้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ เพื่อให้ได้ประสิทธิภาพของงานสูงขึ้น มาตอบสนองความต้องการในระหว่างมวลมนุษย์ได้มากขึ้น^๑

ความหมายขององค์การตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน หมายถึง ศูนย์กลางกิจการที่รวมประกอบกันขึ้นเป็นหน่วยงานถ้าเป็นเรื่องเกี่ยวกับการบริหารธุรกิจ ถ้าเป็นเรื่องเกี่ยวกับการบริหารราชการก็เรียกว่าองค์การบริหารราชการ

ความหมายขององค์การโดยอาจารย์ สุชาติ ประชากุล^๒ หมายถึง

ธงชัย สันติวงษ์, องค์การและการบริหาร, พิมพ์ครั้งที่ ๓ (พระนคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๔), หน้า ๑๗.

^๒ สุชาติ ประชากุล, หลักการบริหารงานแผนใหม่ (พระนคร : โรงพิมพ์เจริญธรรม, ๒๕๑๑), หน้า ๑๒๐.

หน่วยงานซึ่งมีคนจำนวนมากร่วมมือร่วมใจกันที่จะทำงานอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยมีวัตถุประสงค์ชัดเจนอย่างมีระเบียบแบบแผนและมีเหตุผล ทั้งมีกฎหมายยอมรับให้จัดตั้งได้ ดังนั้นการจัดองค์การก็คือการวางระเบียบให้กิจกรรมและปัจจัยต่าง ๆ ขององค์การประสานกันเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้

ความสำคัญขององค์การ

องค์การเป็นเครื่องมือที่สำคัญของมนุษย์ เป็นสื่อกลางที่จะช่วยอำนวยความสะดวกซึ่งต่างฝ่ายต่างมีความสามารถจำกัดแตกต่างกันไปให้ได้มีโอกาสเข้ามาารวมกัน เพื่อเพิ่มกำลังความสามารถให้ทำงานที่ยากขึ้นและใหญ่ขึ้นให้สำเร็จลงได้โดยรวดเร็ว ทั้งนี้ก็โดยการยอมรับเอาหลักการแบ่งงานกันทำตามความถนัด (specialization) มาใช้ ซึ่งจะทำให้คนทุกคนมีโอกาสได้มีผลงานมาตอบสนองความต้องการได้มากขึ้น และตลอดเวลาองค์การจะเป็นแหล่งรวมคนที่จะได้มีโอกาสเข้ามาเกี่ยวพันในสังคมและไ้หาความพอใจต่าง ๆ ของตนควบคู่กันไปด้วย

อาจารย์ ปุคตรา วิมลศิริ ได้กล่าวถึงความสำคัญของการจัดองค์การไว้ว่า °

๑. ช่วยให้การบริหารสะดวกราบรื่นขึ้น เช่น

๑.๑ ช่วยให้เห็นความสำคัญของงาน เพราะการจัดองค์การได้มีการจัดแบ่งงานออกเป็นแผนกต่าง ๆ สามารถที่จะมองเห็นได้ง่ายถ้าไม่จัดองค์การแล้วอาจทำให้งานบางอย่างถูกมองข้ามไปได้

๑.๒ ช่วยให้เกิดคุณภาพของงาน ทั้งในค่านปริมาณงาน ลักษณะของงาน และความเหมาะสมของ ผู้ปฏิบัติ

ปุคตรา วิมลศิริ, คำบรรยายวิชาการบริหารธุรกิจ (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๒), หน้า ๒๔-๓๒.

- ๑.๓ ช่วยกำจัดงานที่ซ้ำซ้อนกันได้
- ๑.๔ ช่วยให้ความเข้าใจในงานต่าง ๆ ของตนได้ดียิ่งขึ้น และสามารถ
รู้งานของแผนกอื่น ๆ ได้อีกด้วย
- ๑.๕ ช่วยให้ผู้บริหารสามารถมอบหมายงานได้อย่างถูกต้อง
๒. ช่วยให้การขยายงานและการขยายตัวของกิจการดำเนินไปได้ด้วยดี เนื่องจาก
ได้มีการจัดองค์การไว้ล่วงหน้าสามารถที่จะรับการขยายตัวในอนาคตได้
๓. ช่วยให้ใช้ประโยชน์ของความก้าวหน้าทางวิชาการใหม่ ๆ ได้อย่างเหมาะสม
เนื่องจากเมื่อมีการแบ่งแยกงานไว้อย่างถูกต้องแล้ว เมื่อมีวิทยาการใหม่ ๆ เกิดขึ้นก็สามารถ
ที่จะใช้ได้ถูกต้องในแผนกการใด
๔. ทำให้ใช้ตัวบุคคลได้โดยเหมาะสมกับงานที่มีในองค์การนั้น ๆ เนื่องจากได้แยก
ลักษณะงานไว้เป็นอย่างดีแล้ว

หลักการจัดองค์การ (Principle of Organizations)

ศาสตราจารย์ มาลัย หุวะนันท์ ได้เสนอแนวความคิดเกี่ยวกับหลักการจัด
องค์การว่า °

๑. มีนโยบายอันชัดเจน หมายถึงว่าในการปฏิบัติงานผู้ร่วมปฏิบัติงานจะต้อง
ทราบว่ามีนโยบายอย่างไร และเป้าประสงค์คืออะไร เพราะว่าถ้าผู้ร่วมปฏิบัติงานไม่ทราบ
ถึงนโยบายขององค์การที่สังกัดอยู่ การปฏิบัติงานก็จะไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้
๒. มีศูนย์กลางอำนาจการ หมายถึงในการบริหารงานขององค์การ จะต้อง
มีหัวหน้าที่รับผิดชอบและอำนาจการโดยตรง เช่น การบริหารงานของอำเภอมีนายอำเภอ
เป็นผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารของอำเภอ

° มาลัย หุวะนันท์, "วัตถุประสงค์ นโยบายและแผน" กรมการปกครอง,
หลักบริหาร, หน้า ๒๐.

๓. ระบุหน้าที่การงานอย่างกระจ่างแจ้ง หมายถึงการบริหารงานจะต้องมีการแบ่งแยกงานกันปฏิบัติให้เหมาะสม สอดคล้องกับนโยบายขององค์การ พร้อมทั้งระบุอำนาจหน้าที่ในแต่ละตำแหน่งให้ละเอียด ถูกต้อง ชัดเจน

๔. จัดให้มีระบบการทำงานอย่างเหมาะสม หมายถึงการเลือกวิธีการและจัดวางระบบการบริหารให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และลักษณะของงาน

๕. มีการอำนวยการที่ดี หมายถึงการมีหลักการและกฎเกณฑ์ในการสั่งการ (ที่ดี เช่นงานประเภทใดควรสั่งด้วยวาจา ประเภทใดควรสั่งด้วยลายลักษณ์อักษร และให้หมายรวมถึงการติดต่อสื่อสารแบบสองทาง (Two-way Communication) เพราะว่า การติดต่อสื่อสารที่ดีจะทำให้การอำนวยการในองค์การดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย และราบรื่น

องค์ประกอบในการจัดองค์การ

ในการจัดองค์การองค์ประกอบการจัดองค์การนั้นได้ว่า มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการบริหารงาน เพราะเมื่อจัดองค์การได้ดีและถูกต้องแล้ว จะสามารถช่วยให้การบริหารงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์ขององค์การได้ องค์ประกอบในการจัดองค์การที่สำคัญ ๆ ได้แก่

๑. หน้าที่การงาน (Function) คือสิ่งที่แสดงให้เห็นความแตกต่างกันของงานแต่ละอย่างว่าเป็นงานประเภทใด ซึ่งที่สำคัญ ๆ มีอยู่ ๒ ประเภท คือ หน้าที่การงานฝ่ายจัดการ (Management Function) และหน้าที่การงานฝ่ายปฏิบัติการ (Operative Function)

๒. การแบ่งการทำงาน (Division of work) คือ การแบ่งภารกิจขององค์การมาช่วยกันปฏิบัติจัดทำ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ การแบ่งกรทำงานนี้

อาจแบ่งได้หลายวิธี เช่น การแบ่งการทำงานตามหน้าที่ (Departmentation by purpose) การแบ่งการทำงานตามผลผลิต (Departmentation by product) การแบ่งการทำงานตามลักษณะลูกค้าหรือผู้มารับบริการ (Departmentation by customer) การแบ่งการทำงานตามกระบวนการ (Departmentation by process) และ การแบ่งการทำงานตามพื้นที่หรืออาณาเขต (Departmentation by place)

๓. การรวมและกระจายอำนาจในการจัดองค์การ คือการกำหนดความเหมาะสมในการมอบอำนาจในการตัดสินใจสั่งการให้เหมาะสมกับลักษณะของงานที่จัดขึ้น

๔. หน่วยงานที่สำคัญของ องค์การ คือการแยกลักษณะของงานให้เป็นหน่วยงานหลัก (Line) คือเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่โดยตรงต่อวัตถุประสงค์หลักขององค์การ และ หน่วยงานที่ปรึกษา (Staff) คือเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่เพื่อช่วยเหลือหน่วยงานหลักให้สามารถปฏิบัติงานได้ดียิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม จะต้องมีการส่งเสริมความสัมพันธ์ภาพระหว่างหน่วยงานหลัก และหน่วยงานที่ปรึกษาอย่างจริงจังด้วย

๕. สายการบังคับบัญชา (Chain of Command) คือการแสดงให้เห็นว่าความสัมพันธ์ของการคิดคือสื่อข้อความระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาในองค์การ มีลักษณะอย่างไร มีการควบคุมและรับผิดชอบอย่างไร สายการบังคับบัญชาจะเป็นเครื่องช่วยชี้ให้เห็นถึงตำแหน่งหน้าที่ความรับผิดชอบลั่นกันมาเป็นอย่างดี

๖. ขั้วการบังคับบัญชา (Span of Control) คือสิ่งที่แสดงให้เห็นว่าผู้บังคับบัญชาคณะหนึ่งมีขอบเขตของการรับผิดชอบเพียงใด มีผู้ใต้บังคับบัญชากี่คน หรือมีหน่วยงานอยู่ในความรับผิดชอบอยู่ที่หน่วยงาน

๗. เอกภาพทางการบริหาร (Unity of Command) คือ ลักษณะของการบริหารบริหารงานที่อำนาจการควบคุมบังคับบัญชารวมอยู่ที่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือคณะบุคคลคณะใด โดยเด็ดขาด ทั้งนี้เพื่อป้องกันการมีความรับผิดชอบและการสั่งงานที่ซ้ำซ้อนกัน

กล่าวโดยสรุป การจัดองค์การเป็นสิ่งที่สำคัญขั้นพื้นฐานของการบริหารงาน เพราะการจัดองค์การประกอบไปด้วยวัตถุประสงค์ อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ

ความรับผิดชอบของ ผู้บังคับบัญชา สายการบังคับบัญชา ช่วงการบังคับบัญชา การร่วมมือ
ประสานงาน หลักของการทำงานชำนาญเฉพาะ เอกภาพในการบังคับบัญชา ซึ่งเมื่อ
รวมทั้งหมัดเข้าด้วยกันแล้วอย่างถูกต้องจะก่อให้เกิดการบริหารงานที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์
ประสงค์ขององค์การได้^๑

๓. การจัดคนเข้าทำงาน (Staffing)

การจัดคนเข้าทำงาน คือ ประมวลระเบียบวิธีปฏิบัติต่าง ๆ ในการจัดตัว
บุคคลและการด้อยที่ปฏิบัติต่าง ๆ ต่อบุคคลผู้ปฏิบัติงานให้เหมาะสมเพื่อให้บุคคลแต่ละคน
ได้มีโอกาสใช้ความสามารถอย่างเต็มที่ในการปฏิบัติหน้าที่ ให้เป็นประโยชน์อย่างเต็มที่
แก่ตนเองและแก่กลุ่มหรือหมู่คณะร่วมงาน โดยผลแห่งการปฏิบัติดังกล่าวนี้ จะทำให้บริษัท
หรือองค์การซึ่งมีการดำเนินการตามหลักในการบริหารงานได้รับผลอย่างเต็มภาคภูมิ^๒

การจัดคนเข้าทำงานในทัศนะของผู้เขียน คือ ความสามารถของหน่วยงานในการ
เสาะหา คัดเลือก ให้ได้คนทำงานที่มีคุณสมบัติที่ดีที่สุด บรรลุทำงานให้เหมาะสมกับลักษณะ
ความยากง่ายของงานที่ต้องกระทำ และมีจำนวนเพียงพอครบตามการจัดองค์การ อีกทั้ง
มีการพัฒนาคนทำงานให้มีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงานอยู่เสมอ รวมตลอดถึงรักษา
คนทำงานให้ปฏิบัติงานอยู่กับองค์การในระยะยาว

^๑ มาลีย์ หุระนันต์, "วัตถุประสงค์ นโยบายและแผน" กรมการปกครอง,
หลักบริหาร, หน้า ๒๕-๓๓.

^๒ วัลย์ ศิลปกิจ, การบริหารงานบุคคล (พระนคร : โรงพิมพ์ประมวลศิลป์,
๒๕๑๕), หน้า ๒.

จะเห็นได้ว่าการจัดคนเข้าทำงานเป็นส่วนที่สำคัญมากที่สุดประการหนึ่งของกระบวนการบริหารงาน เพราะเมื่อการจัดคนเข้าทำงานดีแล้วจะช่วยให้การบริหารงานคล่องตัวขึ้น มีผลการดำเนินงานสูงขึ้น ช่วยให้การสั่งการเป็นไปไ้ราบรื่น และเท่ากับเป็นการประกันให้องค์การมีทางบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายได้ส่วนหนึ่ง^๑

ในการจัดคนเข้าทำงานเพื่อให้ถูกต้องและเหมาะสมกับองค์การนั้น ๆ จะต้องพิจารณาจากลักษณะของงาน (Job Description) เป็นหลัก เพื่อให้ทราบถึงลักษณะของงานที่แท้จริงว่าเป็นอย่างไรและจำเป็นหรือต้องการบุคคลที่มีลักษณะเช่นไร การพิจารณาดังกล่าวจะช่วยให้สามารถคัดเลือกบุคคลต่าง ๆ ได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม ดังนั้น หน้าที่การคัดคนเข้าทำงานมักจะเกี่ยวข้องกับกาปฏิบัติตามหน้าที่ทางการบริหารบุคคลหลายประการ^๒ สรุปที่สำคัญ ๆ คือ

๑. การวางแผนกำลังคน (Manpower Planning) หมายถึงการคาดการณ์ในอนาคตว่าองค์การจะมีความต้องการตัวบุคคลที่จะเข้ามารับหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ มากน้อยเพียงใด และจะต้องมีคุณสมบัติอย่างไรด้วย

๒. การสรรหาและการคัดเลือก (Recruitment and Selection) หมายถึงความพยายามให้ได้มาซึ่งคนที่มีคุณสมบัติตามที่วางแผนกำลังคนไว้แล้ว โดยจะสรรหาจากภายในองค์การเองหรือจากภายนอกองค์การก็ได้ และจะต้องมีการคัดเลือกคนที่สรรหามาได้ด้วยการคัดเลือกหรือการสอบแข่งขัน เพื่อให้ได้คนที่ดีที่สุดสำหรับองค์การ

๓. การพัฒนาบุคคล (Training) หมายถึงการอบรมให้แก่คนทำงานในองค์การ เพื่อให้คนทำงานมีคุณภาพสูงอยู่เสมอ โดยดูจากคุณภาพของงานในเรื่องใดว่าผิดไปจากเป้าหมายที่วางไว้

^๑ รัชชัย สันติวงษ์, องค์การและการบริหาร, พิมพ์ครั้งที่ ๓ หน้า ๒๗.

^๒ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๔๗.

โดยสรุป การจัดคนเข้าทำงานกระทำภายหลังจากการจัดองค์การได้เสร็จสิ้นลงแล้ว หน่วยงานจะต้องวางแผนเสาะหาและคัดเลือกคนให้ได้นคนที่มีความสมบัตินี้ที่สุด บรรจุลงทำงานในตำแหน่งที่เหมาะสม มีจำนวนเพียงพอครบตามการจัดองค์การ และรวมถึงการพัฒนาคนเหล่านั้นให้มีความรู้ ความสามารถที่จะปฏิบัติงานในหน้าที่นั้น อยู่เสมอ

๔. การสั่งการ (Directing)

การสั่งการ (Directing) หมายถึง "ภาระหน้าที่ของผู้บริหารในการใช้ความสามารถชักจูงคนงานให้ปฏิบัติงานอย่างดีที่สุดจนกระทั่งองค์การสามารถบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้" ^๑

หรือ "การสั่งการหมายถึงการที่บังคับบัญชาหรือหัวหน้างานมอบหมายให้ผู้ใต้บังคับบัญชา หรือผู้ร่วมปฏิบัติจัดทำโดยอาจแนะนำวิธีปฏิบัติให้ด้วย เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยดีและบรรลุเป้าหมายขององค์การ การสั่งการนั้นถ้าพิจารณาในลักษณะของการปฏิบัติงานก็ประจักษ์ว่า เป็นการแจ้งให้ผู้ปฏิบัติทราบว่าเขาจะต้องทำอะไร จะต้องทำที่ไหน จะต้องทำอย่างไรและจะให้ทำเมื่อใด" ^๒

การสั่งการถือได้ว่าเป็นภาระหน้าที่ที่สำคัญมากของกระบวนการบริหารงาน ทั้งนี้เพราะการสั่งการจะเป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการบังคับบัญชาคน ผู้สั่งการจึงจำเป็นต้องมีความสามารถสูง ในการชักจูงให้ผู้ที่ได้รับการคัดเลือกเข้ามาทำงานในแผนกการต่าง ๆ ใ้ปฏิบัติงานให้เป็นไปตามแผนงานต่าง ๆ ที่ได้วางไว้ เพื่อก่อให้เกิด

^๑ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๕๗.

^๒ Ernest Dale, Management and Practice (New York :

ผลประโยชน์สูงสุดแก่องค์กรนั้น ๆ ความสำคัญของการสั่งการต่อกระบวนการบริหาร คือ องค์กรจะเริ่มปฏิบัติงานได้คือเมื่อมีการสั่งการ เมื่อไม่มีการสั่งการในกระบวนการบริหารงานแล้วองค์กรนั้น ๆ จะหยุดอยู่กับที่ไม่มีการเคลื่อนไหว

ประเภทของการสั่งการ

การสั่งงานที่ดีจะต้องเป็นการสั่งที่เหมาะสมสมบูรณ์แล้วและผู้รับคำสั่งสามารถปฏิบัติได้เป็นสิ่งที่ผู้รับคำสั่งสนใจ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานและไม่มีข้อผิดพลาด ซึ่งแยกเป็นประเภทต่าง ๆ คือ^๑

๑. การสั่งโดยตรง (Direct) การสั่งการในลักษณะนี้เป็นการต้องการให้ปฏิบัติงานโดยฉับพลัน มักใช้ในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉิน

๒. การสั่งการแบบขอร้อง (Request) การสั่งการในลักษณะนี้เป็นการจูงใจให้ปฏิบัติงาน

๓. การสั่งการแบบเสนอแนะ (Suggest) การสั่งการในลักษณะนี้เป็นไปในทางส่งเสริมให้ผู้ปฏิบัติงานบังเกิดความคิดริเริ่มในการทำงาน

๔. การสั่งการแบบร้องขอ (Volunteer) การสั่งการลักษณะนี้ใช้กับงานประเภทที่ต้องปฏิบัตินอกเหนือจากหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติ อาทิ การร้องขอให้ปฏิบัติงานนอกเวลาราชการ ซึ่งเป็นลักษณะของงานที่ต้องอาศัยความเต็มใจในการปฏิบัติงาน

ประเภททั้ง ๔ ของการสั่งการนี้ผู้บังคับบัญชาเลือกใช้ให้ถูกประเภทเพื่อชักจูงคนปฏิบัติงานให้ปฏิบัติงานอย่างดีที่สุดและก่อให้เกิดประโยชน์มากที่สุดต่อองค์กร อนึ่งวิธีในการสั่งการนั้นโดยทั่วไปมีอยู่ ๒ ประการ คือ ประการแรก สั่งเป็นลายลักษณ์อักษรใช้ในกรณีที่ต้องการส่งคำสั่งไปให้อีกแห่งหนึ่งทราบโดยแน่ชัด หรือเมื่อผู้รับคำสั่งมีความเข้าใจช้า หรือขี้ลืม หรือคำสั่งนั้นมีรายละเอียดปลีกย่อยมากยากแก่การจดจำ หรือ

^๑ สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหาร, พิมพ์ครั้งที่ ๔ หน้า ๑๘๔.

เมื่อต้องการให้ผู้รับคำสั่ง เป็นผู้รับผิดชอบโดยตรง หรือคำสั่งนั้นเป็นคำสั่งที่สำคัญและต้องการให้ปฏิบัติตามคำสั่งนั้นอย่างถูกต้อง หรือเป็นคำสั่งที่เป็นตัวเลขและหรือกำหนดเวลาจำนวนแน่นอน ประการที่สอง การสั่งด้วยวาจาใช้ในกรณี คำสั่งที่ไม่มีรายละเอียดมาก หรือคำสั่งในกรณีที่ไม่เหมาะสมจะเป็นลายลักษณ์อักษร หรือเมื่อต้องการอธิบายคำสั่งที่เป็นลายลักษณ์อักษรให้เข้าใจยิ่งขึ้น หรือคำสั่งที่ไม่มีความสำคัญมากนัก หรือคำสั่งที่ต้องการกระตุ้นเตือนการทำงาน

การสั่งการเป็นเรื่องเกี่ยวกับตัวบุคคลเป็นส่วนใหญ่ ขอบเขตของการสั่งการจึงประกอบขึ้นจาก

ก. ผู้นำองค์กรหรือผู้มีอำนาจในการสั่งการ ซึ่งมีหน้าที่จะต้องกระตุ้นให้ผู้ใต้บังคับบัญชาทำงานให้ดีที่สุด เพื่อผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ขององค์กร

ข. ผู้ใต้บังคับบัญชาหรือผู้รับคำสั่งไปปฏิบัติงาน ซึ่งมีหน้าที่ทำงานไปตามคำสั่งที่ได้รับมอบหมาย

ค. การติดต่อสื่อสาร เป็นเครื่องมือที่ช่วยให้ผู้บังคับบัญชา ผู้ใต้บังคับบัญชาสามารถเข้าใจในระหว่างกันและกันได้ ทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชารับในคำสั่งของผู้บังคับบัญชาและผู้บังคับบัญชารับการรายงานผลของการสั่งการต่อผู้ใต้บังคับบัญชา

กล่าวโดยสรุปการสั่งการคือการที่ผู้บังคับบัญชาสั่งการให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติงานโดยอาจจะแนะนำการปฏิบัติให้ด้วย การสั่งการเป็นไปได้ในสองลักษณะคือการสั่งการด้วยวาจา และสั่งการเป็นลายลักษณ์อักษร ดังนั้น การสั่งการจึงประกอบไปด้วย ผู้สั่งการ ผู้รับคำสั่ง และการสื่อความหมายของคำสั่งเมื่อมีการสั่งการในองค์กรขึ้น การปฏิบัติงานต่าง ๆ ก็จะเริ่มเกิดขึ้นภายในองค์กรนั้น

๕. การควบคุม (Controlling) หมายถึง "การบังคับให้กิจกรรมต่าง ๆ เป็นไปตามแผนงานที่ได้วางไว้" °

° Edwin B. Flippo, Management : A Behavioral Approach

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

Henri Fayol ได้ให้ความหมายของการควบคุมหมายถึง "สิ่งที่จะบอกให้ทราบว่าทุกสิ่งทุกอย่างได้เกิดขึ้นตามแผนงานที่ยอมรับมา ตลอดจนคำสั่งและหลักการที่ตั้งขึ้น การควบคุมยังชี้ให้เห็นจุดอ่อนและข้อบกพร่อง เพื่อจะได้แก้ไขและไม่ให้เกิดขึ้นอีก และการควบคุมนี้ก็จะควบคุมทุกอย่าง สิ่งของ บุคคล ตลอดจนการปฏิบัติการ" ^๑

Hicks ให้ความหมายของการควบคุมว่าหมายถึง "เป็นงานส่วนหนึ่งของผู้จัดการซึ่งเป็นการที่เขาตรวจสอบงานที่มอบหมายไป ตรวจสอบว่าได้มีการปฏิบัติอะไรไปบ้างแล้วโดยการเปรียบเทียบกับสิ่งที่จะต้องกระทำเสร็จ ก็ต้องทำอย่างใดอย่างหนึ่ง ถ้าหากว่าสิ่งที่จะต้องทำไม่เหมือนกับสิ่งที่ได้ทำไปแล้ว" ^๒

Tannenbaum ให้ความหมายว่าหมายถึง "กระบวนการใด ๆ ที่ตัวบุคคลหรือองค์การของบุคคลกำหนด หรือสร้าง ผลกระทบอย่างตั้งใจต่อพฤติกรรม ของบุคคลหรือกลุ่มหรือองค์การอื่น ๆ" ^๓

Doubles S. Sherwin ได้ให้ความหมายของการควบคุมงานไว้ว่า "คือการดำเนินงานเพื่อที่จะปรับปรุงให้งานนั้นเข้ากับมาตรฐานที่กำหนดไว้ โดยอาศัยการรายงานเป็นเครื่องมือ" ^๔

^๑ Henri Fayol, General and Industrial Management, p.107.

^๒ วุฒิชัย จำเริญ, การกระจายการควบคุมในองค์การ (พระนคร : แพรวพิทยา, ๒๕๒๐), หน้า ๓๓๗.

^๓ เรื่องเดียวกัน.

^๔ เรื่องเดียวกัน.

สรุปได้ว่า การควบคุมงานหมายถึงกระบวนการปฏิบัติงานเพื่อที่จะปรับปรุงแก้ไขการทำงานที่กำลังดำเนินอยู่ให้เป็นไปตามระดับมาตรฐานที่กำหนดไว้ โดยอาศัยการรายงานเป็นเครื่องมือ

วัตถุประสงค์ของการควบคุมงาน

ผู้อำนวยการจะต้องคอยตรวจตราดูว่า ในการดำเนินการนั้นมีสิ่งใดบ้างที่จะต้องแก้ไข ในระดับที่ต่ำลงมาผู้คุมงานต่าง ๆ ก็จะต้องทำการควบคุมกิจกรรมที่คนทำงานไปปฏิบัติไปว่ามีความถูกต้องเพียงใด ในกระบวนการควบคุมการตรวจสอบผลงานมักจะกระทำได้โดยการพิจารณาจากรายงานที่เป็นทางการทั้งหลาย และถ้าจะให้สมบูรณ์มากขึ้นแล้วการควบคุมที่ถูกต้องจะต้องทำการควบคุมในระหว่างกระบวนการทำงานโดยตลอดอีกด้วย ทั้งนี้เพื่อต้องการทราบข้อผิดพลาดในระหว่างกระบวนการซึ่งจะทำให้สามารถช่วยให้คำแนะนำหรือแก้ไขให้การปฏิบัติงานเป็นไปโดยถูกต้องยิ่งขึ้น ดังนั้นการควบคุมงานจึงมีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

๑. มีไว้เพื่อบังคับให้ผลงานเข้ามาตรฐาน เพื่อจะเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานให้สูงขึ้น
๒. มีไว้เพื่อป้องกันและรักษาทรัพย์สินขององค์การ เพื่อกันไม่ให้ทรัพย์สินขององค์การไปผิดวัตถุประสงค์ขององค์การ
๓. มีไว้เพื่อบังคับให้การบริการได้มาตรฐาน
๔. มีไว้เพื่อให้มีการจำกัดขอบเขตของผู้ปฏิบัติงานต่าง ๆ เช่น คุมมือในการปฏิบัติงานต่าง ๆ
๕. มีไว้เพื่อใช้ชี้แจงงานต่าง ๆ ที่กำลังปฏิบัติอยู่
๖. มีไว้เพื่อประกอบการวางแผนในอนาคต และเพื่อวางแผนที่จะปฏิบัติงานต่อไป

๓. มีไว้เพื่อช่วยให้ผู้บริหารชั้นสูงสามารถจัดความสัมพันธ์ในระหว่างการทำงานของกลุ่มต่าง ๆ ได้

๔. มีไว้เพื่อกระตุ้นหรือจูงใจบุคคลในองค์การให้ขยันขันแข็งในการทำงาน เพราะสามารถใช้การควบคุมวัดผลงานของผู้ปฏิบัติงานได้

อาจารย์ สมพงษ์ เกษมสิน เห็นว่าการควบคุมงานมีความมุ่งหมายเพื่อ

๑. ควบคุมงานที่ได้อบรมหมายให้ไปปฏิบัติจัดทำดำเนินไปตามแผนที่กำหนดไว้

๒. ควบคุมวิธีปฏิบัติงานให้ดำเนินไปตามหลักการที่ดี

๓. ตรวจสอบความก้าวหน้าของงานว่ามีเพียงใด

๔. ทราบถึงอุปสรรคในการปฏิบัติงานทุกขั้นตอน

๕. ตรวจสอบผลงานให้ตรงตามมาตรฐานที่กำหนดไว้หรือไม่

๖. ติดตามผลงานและให้คำแนะนำเมื่อมีอุปสรรคและป้องกันการสูญเสียแรงงาน

โดยเปล่าประโยชน์

๗. บำรุงขวัญของผู้ปฏิบัติงานและแสดงว่าไม่ถูกทอดทิ้ง

ค. ขวัญและแรงจูงใจ (Morale and Motivation)

ในการบริหารงานโดยทั่ว ๆ ไปนั้น คนเป็นปัจจัยในการบริหารงานที่สำคัญยิ่ง นักบริหารกลุ่มหนึ่งกล่าวว่า "ไม่ว่าปัจจัยในการบริหารงานทั่ว ๆ ไปนั้น กำลังคนนับว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุด เพราะเหตุว่าถ้ามีคนจำนวนมากพอสมควร มีความรู้ ความสามารถ เหมาะสมแก่หน้าที่การงาน และมีการจัดการที่ดีแล้ว โอกาสที่จะทำงานให้ได้ผลดีและประหยัดย่อมง่ายขึ้นเป็นอันมาก คนสำคัญยิ่งกว่าเงินและสิ่งของมากมายนัก เพราะถ้าคนสามารถแล้ว

ทุกสิ่งทุกอย่างจะสำเร็จลุล่วงไปควยดีและรวดเร็ว" ^๑

๑. ขวัญ (Morale) มีความหมายในทัศนะของนักวิชาการต่าง ๆ ^๒ กล่าวคือ

"ขวัญคือความสามารถของกลุ่มที่จะตั้งสมาชิกในกลุ่มให้ร่วมทำงานกันอย่างพร้อมเพรียงและไม่ย่อท้อ เพื่อให้บรรลุซึ่งวัตถุประสงค์ร่วมกัน" (Alexander Lighton)

"ขวัญคือปัจจัยขั้นต้นที่จะกระตุ้นให้บรรดาผู้ปฏิบัติงาน ได้ทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ" (Paul Pigors and Charles Myers)

"ขวัญคือสภาวะที่เกิดขึ้นและสะท้อนให้เห็นสภาพการปฏิบัติงาน เช่น ความกระตือรือร้น อารมณ์ ความหวัง ความมั่นใจ และสิ่งอื่น ๆ (Ralph C. Davis)

สุรางค์ โค้วตระกูล ได้สรุปความหมายของ "ขวัญ" ในลักษณะที่เป็นทัศนคติของกลุ่ม หรือคนทั้งหมู่ไว้ว่า "ขวัญของหมู่ที่ตีความถึงการที่สมาชิกของหมู่ยังพยายามที่จะทำงานต่อไปอย่างไม่เห็นแก่ความเหนื่อยยาก แม้บางครั้งจะรู้แน่นอนว่า งานที่กำลังทำนั้นทำอย่างไรก็คงจะไม่สำเร็จตามวัตถุประสงค์ เพราะมีอุปสรรคแต่ทุกคนจะไม่ยอมหยุดทำงาน พยายามต่อสู้หาจนสุดความสามารถจนกระทั่งถึงวินาทีสุดท้าย" ^๓

^๑ เอกสารการสัมมนาพัฒนานักบริหาร, คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๐๗), หน้า ๒๕๐.

^๒ ชูศักดิ์ เทียงตรง, การบริหารงานบุคคลในภาครัฐกิจ (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๗), หน้า ๒๕๑.

^๓ อมร รักษาสิทธิ์ และโสรัจ สุจริตกุล (รวบรวม), การบริหารงานบุคคลในประเทศไทย (พระนคร : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๑๔), หน้า ๓๖๔.

ศาสตราจารย์ Dale Yoder ได้ให้ความหมายของ "ขวัญ" ในลักษณะ
 เกี่ยวกับการทำงานว่า "หมายถึงองค์ประกอบแห่งพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติงานที่แสดงออกใน
 รูปของความรู้สึก ซึ่งเมื่อรวมกันแล้วจะแสดงให้เห็นถึงความรู้สึกของผู้ปฏิบัติงานที่มีต่อการ
 ทำงานนั้น ๆ เช่น ความสัมพันธ์ในการทำงานของผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา หรือผู้ร่วม
 งานอื่น ๆ เป็นต้น" ^๑

ความหมายของ "ขวัญ" ในทัศนะของผู้เขียนเห็นว่า เป็นความตั้งใจของคนทำงาน
 ที่จะอุทิศเวลาและแรงกายของตนเองอย่างเต็มที่เพื่อสนองความต้องการและวัตถุประสงค์
 ขององค์การให้ประสบความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ

ความสำคัญของขวัญ ^๒

๑. เสริมสร้างความร่วมมือร่วมใจเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ
๒. สร้างความจงรักภักดีของผู้ปฏิบัติงานที่มีต่อองค์การและต่อผู้บังคับบัญชา
๓. เสริมสร้างวินัยที่ดีในองค์การ
๔. สร้างความสามัคคีในหมู่ทำให้เกิดพลังสามัคคี
๕. เสริมสร้างการบริหารให้เข้มแข็งและมีความมั่นคง
๖. เสริมสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างบุคคลในองค์การ กับนโยบายและวัตถุประสงค์ขององค์การ

๗. ทำให้ผู้ปฏิบัติงานมีความคิดริเริ่มในการปฏิบัติงานเพื่อองค์การมากขึ้น
๘. ทำให้เกิดความเชื่อมั่นและศรัทธาในองค์การที่ตนปฏิบัติงานอยู่

^๑ สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหาร, หน้า ๒๑๕-๒๒๔.

^๒ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๒๒.

องค์ประกอบกำลังขวัญ

การพิจารณากำลังขวัญของคนในองค์การใ้ว่าดีหรือไม่เพียงใดนั้นต้องดูจากองค์ประกอบของกำลังขวัญที่ดี^๑ เช่น

๑. ลักษณะท่าทีและบทบาทของผู้นำ ต้องพิจารณาดูว่ามีสัมพันธภาพกับผู้ร่วมงานหรือผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นอย่างไร เพราะเมื่อผู้นำและผู้ใต้บังคับบัญชามีความสัมพันธ์กันอย่างดีแล้ว เท่ากับว่าเป็นการเสริมสร้างขวัญได้เป็นอย่างดีประการหนึ่ง

๒. ความพึงพอใจในหน้าที่การงานที่ปฏิบัติอยู่

๓. ความพึงพอใจต่อวัตถุประสงค์และนโยบายดำเนินงานขององค์การ ตลอดจนการจ้ดองค์การและระบบงานของ องค์การ

๔. การพิจารณาความดีความชอบ เลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง การให้บำเหน็จรางวัล แก่ผู้ปฏิบัติงานดี

๕. สภาพแวดล้อมของ ที่ทำงาน อุปกรณ์ต่าง ๆ ที่ใช้ในการปฏิบัติงาน

๖. สุขภาพของผู้ปฏิบัติงาน คือสภาพร่างกายและ สภาพทางจิตใจ

จากความหมายและความสำคัญของขวัญพอจะสรุปได้ว่า ขวัญเป็นส่วนหนึ่งที่กำหนดพฤติกรรมหรือการกระทำของมนุษย์ได้ เมื่อมนุษย์ปฏิบัติกรในองค์การใดองค์การหนึ่งในลักษณะที่มีกำลังขวัญดีแล้ว จะทำให้การแสดงออกในการปฏิบัติงาน เป็นไปอย่างมีความกระตือรือร้น มีความเต็มใจปฏิบัติงาน ซึ่งมีผลต่อการบริหารงานในที่สุด

๒. แรงจูงใจ (Motivation)

องค์การจะบรรลุถึงความสำเร็จตามเป้าหมายมากน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับความร่วมมือร่วมใจของผู้ปฏิบัติงาน การให้ความร่วมมือในการทำงานจะบังเกิดได้นั้น

^๑ Ralph C. Davis, Fundamentals to Top Management (New York: Harper and Brothers Co., 1951), p.553.

จะต้องเข้าใจถึงความต้องการของมนุษย์และวิธีการจูงใจให้มนุษย์เกิดความรู้สึกอุทิศตนเพื่อ
งานได้^๑

๒.๑ ทฤษฎีแรงจูงใจของ Maslow

Abraham H. Maslow ได้กล่าวถึงความต้องการของมนุษย์ว่า
"มนุษย์ทุกคนมีความต้องการอยู่ตลอดเวลาและไม่มีที่สิ้นสุด ความต้องการที่ได้รับการ
ตอบสนองแล้วก็จะไม่ต้องการอีก และความต้องการของมนุษย์จะมีลักษณะเป็นลำดับชั้น
จากต่ำไปหาสูงตามลำดับความสำคัญ"^๒ ลำดับชั้นความต้องการของมนุษย์ (Hierarchy
of Needs) นั้น Maslow ได้วางไว้ ๕ ประการ คือ

๑. ความต้องการทางด้านร่างกาย (Physiological Needs) คือ
ความต้องการสำหรับที่จะทำให้มีชีวิตอยู่รอด เช่น ความต้องการทางด้านอาหาร น้ำ มนุษย์จะ
ต้องการสิ่งเหล่านี้ก่อนสิ่งอื่นใด การตอบสนองให้กับความต้องการของร่างกายจะเป็นสิ่ง
ที่จูงใจมนุษย์ได้ และมนุษย์จะมีความต้องการในลำดับชั้นสูงขึ้นไปอีกก็ต่อเมื่อได้รับการ
ตอบสนองทางด้านร่างกายแล้ว

๒. ความต้องการความปลอดภัย (Security or Safety Needs)
กล่าวคือ เมื่อมนุษย์ได้รับการตอบสนองทางด้านร่างกายแล้ว สิ่งจูงใจต่อไปคือความต้องการ
ในความปลอดภัย ความมั่นคงในหน้าที่การงาน

^๑ สมปราชญ์ จอมเทศ, การบริหารและการจัดการศึกษาวิเคราะหในแนว
พฤติกรรมศาสตร์ (พระนคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, ๒๕๑๒), หน้า ๔๖-๕๔.

^๒
I.L. Heckmann, Jc. and S.G. Huneryager, Human Relations
in Management (Cincinnati : South Western Publishing Company, 1960),
pp.122-144.

๓. ความต้องการทางด้านสังคม (Social Needs) กล่าวคือ เมื่อได้รับการตอบสนองทั้ง ๒ ชั้นแล้ว ความต้องการต่อมาคือต้องการที่จะเข้าร่วมเป็นสมาชิกขององค์การต่าง ๆ รวมทั้งการเข้าสมาคมกับกลุ่มคน เพื่อต้องการความเห็นใจและความเป็นมิตร

๔. ความต้องการที่จะได้รับการยกย่องหรือเด่นในสังคม (Self-Esteem or Status needs) ความต้องการในชั้นนี้ เป็นความต้องการที่จะให้บุคคลอื่นสรรเสริญหรือนับถือตนและเด่นในสังคม พยายามกระทำทุกสิ่งทุกอย่างเพื่อให้ดีกว่าคนอื่น โดยอาศัยความรู้ ความสามารถ ความมั่นใจในตนเองหรือวิธีการอื่น ๆ

๕. ความต้องการที่จะได้รับความสำเร็จตามความนึกคิด (Self-Actualization or Self - Realization) เป็นขั้นตอนความต้องการสูงสุดของมนุษย์ คือความต้องการที่จะได้ทุกสิ่งทุกอย่างตามความนึกคิด ความต้องการในชั้นนี้มักจะเป็นความต้องการที่เป็นอิสระเฉพาะแต่ละคน

๒.๒ ทฤษฎีแรงจูงใจของ Herzberg

Frederick Herzberg^๑ ได้คิดทฤษฎีเกี่ยวกับการจูงใจในการทำงานไว้ที่เรียกว่า M - H Theory (Motivation - Hygiene Theory) ซึ่งแบ่งแยกเป็น ๒ ส่วน คือ

๑. ส่วนที่เรียกว่า Maintenance หรือ Hygiene เป็นส่วนที่จะต้องมีการดูแล ถ้าไม่มีจะสร้างความไม่พอใจให้กับคนปฏิบัติงาน แต่เมื่อมีก็ไม่ใช่เป็นส่วนที่กระตุ้นให้คนทำงานเพิ่มขึ้น ซึ่งได้แก่ นโยบายและการบริหารงานขององค์การ (Policy and Administration) การบังคับบัญชา (Supervision) ความสัมพันธ์กับบุคคลอื่น

^๑ สมยศ นาวิการ, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการบริหาร พระนคร : สำนักพิมพ์
ดวงกมล, ๒๕๒๐), หน้า ๑๓๓-๑๔๐.

(Interpersonal Relations) เงินเดือน (Salary) สภาพแวดล้อมในการทำงาน
(Working Conditions)

อนึ่งในส่วนนี้เมื่อเปรียบเทียบกับทฤษฎีจิตใจของ Maslow แล้วจะพบว่ามีส่วน
ใกล้เคียงกับความต้องการของมนุษย์จากชั้นที่ ๑ - ๓ นั้นเอง

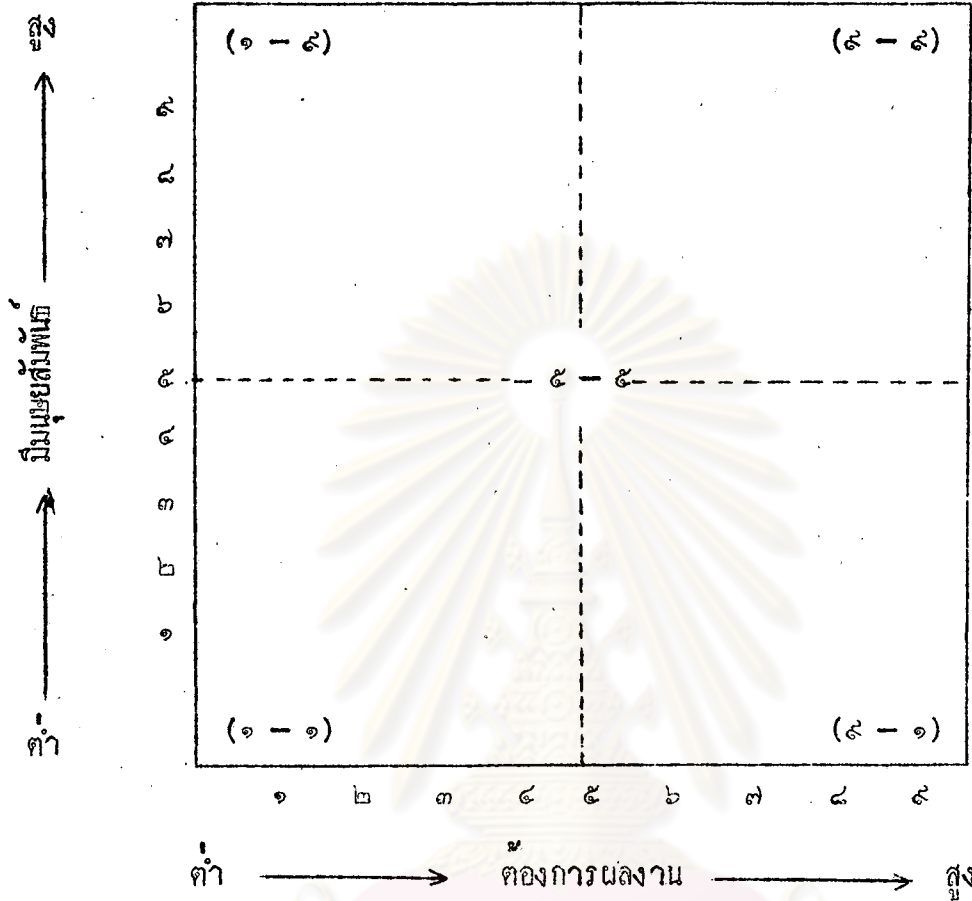
๒. ส่วนที่เรียกว่า Motivators เป็นส่วนที่เป็นเครื่องกระตุ้นให้
คนปฏิบัติงานเพิ่มมากขึ้นได้ เพราะจะทำให้เกิดความพึงพอใจในงานที่ทำสูง ซึ่งได้แก่
ความสำเร็จของงาน (Achievement) และการยอมรับนับถือ (Recognition)
ความก้าวหน้า (Advancement) ลักษณะของงาน (The work itself) ความ
รับผิดชอบ (Responsibility)

อนึ่งในส่วนนี้เมื่อเปรียบเทียบกับทฤษฎีจิตใจของ Maslow แล้ว จะพบว่ามี
ส่วนใกล้เคียงกับความต้องการของมนุษย์จากชั้นที่ ๔ - ๕ นั้นเอง

ขวัญของบุคคลในองค์กร นั้นส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับแรงจูงใจที่องค์กรจะต้องพยายาม
สนองตอบความต้องการของบุคคลในองค์กรก่อน เพื่อกระตุ้นจิตใจให้บุคคลในองค์กร
สนองตอบความต้องการขององค์กร และการจูงใจบุคคลในองค์กรมีส่วนขึ้นอยู่กับลักษณะ
ท่าทีและบทบาทของผู้นำในองค์กรนั้น ๆ เพื่อทราบลักษณะท่าทีและบทบาทของผู้นำ
ผู้เขียนขอนำความคิดทางการบริหารในแบบตาข่ายการบริหาร (Managerial Grid)
ของ Blake and Mouton และแบบผู้นำองค์กรของ Rensis Likert มาใช้
วิเคราะห์ทัศนคติในเรื่องขวัญของข้าราชการอำเภอปลาปากอีกส่วนหนึ่ง

Blake and Mouton^๑ ได้ศึกษาและวางแนวทางของแบบผู้นำไว้ ๕ ประเภท
คือ (ไปรคคุณแผนภูมิประกอบ)

^๑ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๓๒.



- แบบที่ ๑ (๑ - ๑) ไม่ให้ความสนใจกับงานหรือความสัมพันธ์กับผู้ปฏิบัติงาน (Impeverished) ซึ่งก่อให้เกิดผลงานต่ำและความสัมพันธ์กับผู้ปฏิบัติงานไม่ดี
- แบบที่ ๒ (๑ - ๙) ไม่ให้ความสนใจกับงาน แต่ให้ความสัมพันธ์กับผู้ปฏิบัติงานสูงมาก (Country Club) ซึ่งก่อให้เกิดผลงานต่ำ แต่มีความสัมพันธ์กับผู้ปฏิบัติงานสูงมาก
- แบบที่ ๓ (๙ - ๑) ให้ความสนใจกับงานสูงมาก แต่ไม่ให้ความสัมพันธ์กับผู้ปฏิบัติงาน (Task) ซึ่งก่อให้เกิดผลงานสูง แต่มีความสัมพันธ์กับผู้ปฏิบัติงานต่ำ
- แบบที่ ๔ (๙ - ๙) ให้ความสนใจต่องานมาก และให้ความสัมพันธ์กับผู้ปฏิบัติงานสูง เป็นการทํางานแบบรวมกลุ่ม (Team) ซึ่งก่อให้เกิดผลของงานสูง และความสัมพันธ์กับคนปฏิบัติงานสูง เช่นเดียวกัน

แบบที่ ๕ (๕ - ๕) ให้ความสำคัญต่องานและมีความสัมพันธ์กับผู้ปฏิบัติงานปานกลาง (Middle Road) คือผู้นำแบบเดินสายกลาง ซึ่งก่อให้เกิดผลของงานปานกลาง และความสัมพันธ์กับผู้ปฏิบัติงานปานกลางเท่า ๆ กัน

Rensis Likert^๑ ได้แบ่งผู้นำออกเป็น ๒ ประเภท คือ ผู้นำที่ให้ความสำคัญกับงานเป็นหลัก (Job - centered) และผู้นำที่ให้ความสำคัญกับคนทำงานเป็นหลัก (Employee - centered)

ผู้นำแบบแรกให้ความสำคัญต่องานเป็นหลักมีลักษณะที่สำคัญ ๆ เช่น

๑. ให้ความสำคัญหรือให้ความสำคัญกับงานที่ทำสูงมาก
๒. ถือว่าผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งที่จะช่วยให้การทำงานสำเร็จความวัตถุประสงค์ได้
๓. ควบคุมดูแลงานอย่างใกล้ชิดเพื่อให้สำเร็จผลในงานที่ทำ
๔. ไม่พยายามมอบหมายอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชา ถือว่าอำนาจในการตัดสินใจจะเป็นสิทธิขาดของผู้บังคับบัญชาแต่เพียงผู้เดียว

ผู้นำแบบที่สอง ให้ความสำคัญต่อคนเป็นหลัก มีลักษณะที่สำคัญ ๆ ดังนี้

๑. มีความมั่นใจในการเป็นผู้นำ เห็นคุณค่าของผู้ใต้บังคับบัญชา และสนใจในความสำเร็จ และทุกข์สุขของคนในบังคับบัญชาทุกคน
๒. ให้การสนับสนุนแนะนำสั่งสอน และช่วยเหลือการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชา
๓. มีความเชื่อมั่นในความสามารถของผู้ใต้บังคับบัญชา
๔. เปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีอิสระในการทำงานตามเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้
๕. เปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่าง ๆ และร่วมในการตัดสินใจปัญหาที่มีผลกระทบหรือเกี่ยวข้องกับงานในหน้าที่ของเขา

^๑ Rensis Likert, New Patterns of Management (New York : McGraw-Hill Book Company, 1964), Chapter 2,

สรุปท้ายบท

หลักการจัดองค์การตามที่ได้พรรณามาข้างต้น ซึ่งได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการแบ่งงานกันทำ การกำหนดสายการบังคับบัญชา การมอบหมายอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ซึ่งเป็นการจัดโครงสร้างขององค์การอย่างเป็นทางการ และการจัดโครงสร้างของการบริหารงานส่วนภูมิภาคและองค์การบริหารงานอำเภอได้จัดโครงสร้างองค์การตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น ซึ่งจะได้ศึกษารายละเอียดในบทที่ ๓ และทฤษฎีหรือแนวความคิดในการบริหารงานทั้งในแบบประเพณีนิยมรวมทั้งองค์การสมัยใหม่ เน้นความสำคัญของกระบวนการในการบริหารงาน อันประกอบด้วยการวางแผน การจัดองค์การ การจัดคนเข้าทำงาน การสั่งการและการควบคุม ซึ่งถือได้ว่าผู้บริหารจะต้องจัดกระบวนการในการบริหารให้มีประสิทธิภาพขึ้นในองค์การ ผู้เขียนได้นำกระบวนการในการบริหารงานตามแนวความคิดดังกล่าว วิเคราะห์การบริหารงานอำเภอปลาปาก ซึ่งจะได้กล่าวต่อไปในบทที่ ๔ เพื่อทราบถึงปัญหาและอุปสรรคที่พียงจะเกิดขึ้นตามขั้นตอนของกระบวนการบริหารงาน อนึ่ง ผู้เขียนได้นำแนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับขวัญและแรงจูงใจ ขอบข่ายการบริหาร แบบของผู้นำ ซึ่งได้พรรณามาไว้แล้ว เพื่อเป็นรูปแบบการวิเคราะห์ให้ทราบถึงขวัญของข้าราชการอำเภอปลาปาก เนื่องจากขวัญของคนทำงานนั้นส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับแรงจูงใจและลักษณะของผู้นำในองค์การนั้น ๆ เมื่อข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติงานมีขวัญดี จะสามารถช่วยให้การบริหารงานขององค์การนั้น ๆ ประสบความสำเร็จได้ดี เพราะมนุษย์เป็นปัจจัยในการบริหารงานที่สำคัญที่สุดประการหนึ่ง สำหรับเรื่องขวัญของข้าราชการอำเภอปลาปาก ผู้เขียนจะได้วิเคราะห์ถึงรายละเอียดในบทที่ ๕ ต่อไป