

การจัดการองค์กรไปสู่ความสำเร็จ*

ORGANIZATION MANAGEMENT TO SUCCESS

เกษม แก้วสนั่น

Kasem Kaewsanan

เพ็ญศรี จิรินัง

Pensri Chirinung

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์

Rajamangala University of Technology Rattanakosin, Thailand

Email: kkaew420@gmail.com

บทคัดย่อ

การจัดการมีความหมายกว้างขวาง 1) ครอบคลุมถึงหน้าที่ต่าง ๆ ที่กำหนดทิศทางในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทั้งหลายอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร 2) กระบวนการมุ่งสู่เป้าหมายขององค์กรจากการทำงานร่วมกัน โดยใช้บุคคลและทรัพยากรอื่น ๆ หรือ 3) เป็นกระบวนการออกแบบและรักษาสภาพแวดล้อมที่บุคคลทำงานร่วมกันในกลุ่มให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ การที่องค์กรถูกออกแบบขึ้น พิจารณาในเรื่องสายงานความรับผิดชอบ อำนาจหน้าที่ และการติดต่อสื่อสารภายในองค์กรนั้น ๆ มีส่วนสำคัญในการทำให้การจัดองค์กรมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งจะทำให้กิจกรรมต่าง ๆ ขององค์กรดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย และให้มุมมองการจัดการไว้ว่า “เป็นกิจกรรมที่มีความสลับซับซ้อน ซึ่งผู้บริหารได้สร้างขึ้น รักษาไว้ และปรับปรุงองค์กรทั้งหลายให้ประสบความสำเร็จ” การจัดการเป็นการดำเนินงาน หรือการปฏิบัติงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับคน สิ่งของและหน่วยงาน โดยครอบคลุมเรื่องของ 1) การบริหารนโยบาย (Policy) 2) การบริหารอำนาจหน้าที่ (Authority) 3) การบริหารคุณธรรม (Morality) 4) การบริหารที่เกี่ยวข้องกับสังคม (Society) 5) การวางแผน (Planning) 6) การจัดองค์กร (Organizing) 7) การบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Staffing) 8) การอำนวยการ (Directing) 9) การประสานงาน (Coordinating) 10) การรายงาน (Reporting) และ 11) การงบประมาณ (Budgeting) ทั้งหมดนี้ เป็นการนำ “กระบวนการบริหาร” หรือ “ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหาร” ที่เรียกว่า แฟมส์-โพสดอร์บ (PAMS-POSDCORB) เป็นแนวทางในการจัดการ

คำสำคัญ: การบริหาร, การจัดการ, องค์กร, ความสำเร็จ

* Received 12 March 2021; Revised 23 September 2021; Accepted 8 December 2021

ABSTRACT

The management is a broader meaning covering: 1) the variety of functions in determining the direction of using benefits from many resources efficiently to achieve the goal of the organization, 2) the process focusing on how to reach the organization's goals by integral works using personnel and others materials, or 3) proceeding of environmental design and maintenance of working together to reach the goals efficiently. For organization design, it is essential to consider the line of responsibility, authority, and communication inside that organization to make it efficient and productive. With this consideration, all activities in the organization can be operated smoothly. The point of view on management presents that "it is the complexity of activity made by administrators, protected and improved to make them successful." Management is the procedure or performance relating to men, materials, and office departments covering 1) policy management, 2) authority management, 3) morality management, 4) society management, 5) Planning, 6) organizing, 7) staff management, 8) directing, 9) coordinating, 10) reporting, and 11) budgeting. All of these are the way to apply the "administration process" or "the important factors for administration" called (PAMS-POSDCORB) as the management guidelines.

Keywords: Administration, Management, Organization, Success

บทนำ

ผู้นำที่ดีจะนำองค์กรให้ไปสู่ความสำเร็จได้ และผู้นำที่ดีควรจะต้องกำหนดทิศทางขององค์กรตลอดจนรู้วิธีการขับเคลื่อนองค์กรให้ไปในทางที่เหมาะสมที่สุดได้เช่นกัน การที่องค์กรได้ผู้นำที่ดีนั้นเสมือนมีชัยไปกว่าครึ่ง เพราะผู้นำที่ดีจะมีเคล็ดลับในการบริหารงานบุคคลที่ยอดเยียมนอกเหนือจากการบริหารงานด้วยเช่นกัน เพราะฟันเฟืองสำคัญขององค์กรนั้นก็คือบุคลากรทุกคนนั่นเอง ผู้นำที่ดีจะเข้าใจการประสานงานตลอดจนแนะนำวิธีปฏิบัติที่ดีที่สุด รวมไปถึงสามารถช่วยแก้ปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งนั่นเป็นหนึ่งในเคล็ดลับที่ทำให้องค์กรพัฒนาและประสบความสำเร็จ เมื่อมีผู้นำที่ดีก็ต้องมีผู้ตามที่มีประสิทธิภาพจึงจะเป็นส่วนผสมที่ก่อให้เกิดการพัฒนาได้อย่างยอดเยี่ยม ผู้ตามที่ดีจะรู้ว่าควรนำเอาแนวทางการบริหารของผู้นำมาปรับใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างไร เมื่อเกิดปัญหาคควรจะช่วยแก้อย่างไร หรือควรปฏิบัติงานอย่างไรให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด ในขณะที่เดียวกันก็ควรมีไหวพริบดี เสนอแนะในสิ่งที่เป็น

ประโยชน์ แก้ปัญหาได้อย่างฉับไว ตลอดจนเป็นตัวสนับสนุนที่ดีอีกด้วย หากแม่ทัพได้ทหารในกองที่ไร้ประสิทธิภาพ ก็ยากที่กองทัพจะรบชนะด้วยแม่ทัพเพียงคนเดียว องค์กรก็เช่นกัน การที่บุคลากรทุกคนแข็งแกร่งตั้งแต่หัวหน้าไปจนถึงลูกน้อง ก็เป็นส่วนสำคัญอย่างยิ่งที่จะทำให้ องค์กรพัฒนาได้อย่างมีศักยภาพและประสบผลสำเร็จ ปัจจุบันหน่วยงานและองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชน ได้มีความพยายามและมุ่งมั่นในการพัฒนาคุณภาพเพื่อยกระดับคุณภาพและประสิทธิภาพอย่างต่อเนื่อง ได้นำระบบมาตรฐานคุณภาพและเครื่องมือทางด้านการบริหารต่าง ๆ เข้ามาใช้ในการปรับเปลี่ยนในการบริหาร ซึ่งมีรูปแบบการบริหารทั้งที่เป็นแนวคิดทางซีกโลกด้านตะวันตก และซีกโลกด้านตะวันออก นำมาประยุกต์เป็นแนวคิดในการจัดการองค์กรแนวใหม่ ที่เน้นการบริหารงานเชิงคุณภาพและการบริหารงานเชิงกลยุทธ์เพื่อความเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน สิ่งสำคัญจะต้องมีความสอดคล้องกับความคาดหวัง ความต้องการของผู้รับบริการ และทำให้เกิดความพึงพอใจ ซึ่งในปัจจุบันการจัดการแนวใหม่ ที่เน้นการให้ความสำคัญกับคุณภาพในทุกภาคส่วนขององค์กร เป็นแนวคิดที่สามารถใช้ได้กับทุกขนาดทุกประเภทขององค์กรโดยกำหนดเกณฑ์การดำเนินงานเพื่อความเป็นเลิศในการบริหารไปสู่ความสำเร็จ เพื่อเสริมสร้างการจัดการที่มีคุณภาพสูงและเกิดความพึงพอใจให้กับผู้รับบริการ พัฒนาขีดความรู้ความสามารถด้านการบริการจัดการสู่มาตรฐานโลก เพื่อที่จะได้นำมาหาความแตกต่าง และความเหมือนในวิธีการจัดการและเพื่อเป็นทางเลือกของผู้ที่จะก้าวเข้ามาดำรงตำแหน่งผู้บริหารมืออาชีพต่อไปในอนาคต

การจัดการองค์กร

การบริหาร คือ กระบวนการของการทำงานให้สำเร็จโดยใช้บุคคลอื่น และนักวิชาการบางคน ให้ความหมายของการบริหารที่แตกต่างกันออกไป เช่น การบริหาร หมายถึง กระบวนการของการวางแผน การจัดองค์กร การสั่งการ และการควบคุมทรัพยากร (สมยศ นาวีการ, 2546) และ “การบริหาร” ใช้ในการบริหารระดับสูง โดยเน้นที่การกำหนดนโยบายที่สำคัญ และการกำหนดแผนของผู้บริหารระดับสูง เป็นคำที่นิยมใช้กันในการบริหารรัฐกิจ หรือใช้ในหน่วยราชการ และคำว่า “ผู้บริหาร” หมายถึง ผู้บริหารที่ทำงานอยู่ในองค์กรของรัฐ หรือองค์กรที่ไม่มุ่งหวังผลกำไร สำหรับ “การจัดการ” จะเน้นการปฏิบัติการให้เป็นไปตามนโยบาย (แผนที่วางไว้) ซึ่งนิยมใช้ในการในการจัดการธุรกิจ ส่วนคำว่า “ผู้จัดการ” หมายถึง บุคคลในองค์กร ซึ่งทำหน้าที่รับผิดชอบต่อกิจกรรมในการบริหารทรัพยากร และกิจการงานอื่น ๆ (ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ, 2545) เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ขององค์กร ซึ่งคำทั้งสองนี้ได้มีผู้ให้ความหมาย 3 แนวทางด้วยกัน คือ

แนวทางที่หนึ่ง การบริหารเกี่ยวข้องกับกับการกำหนดนโยบายและการจัดการเป็นการนำนโยบายไปปฏิบัติ

แนวทางที่สอง การจัดการเป็นความหมายทั่วไปโดยรวมการบริหารเข้าไปด้วย แนวทางนี้มองว่า การจัดการเป็นกระบวนการที่ทำหน้าที่รับผิดชอบต่อการดำเนินการขององค์กรธุรกิจ ให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ ส่วนการบริหารเป็นส่วนหนึ่งของการจัดการที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการด้วยวิธีต่าง ๆ เพื่อให้เป้าหมายที่กำหนดในขั้นการจัดการบรรลุผล

แนวทางที่สาม การบริหารและการจัดการมีความหมายไม่แตกต่าง เป็นความหมายที่ยอมรับกันในยุคปัจจุบันนี้ แต่การนิยามใช้จะแตกต่างกัน โดยคำว่า การจัดการจะใช้ในหน้าที่การบริหารระดับสูง ในด้านการกำหนดนโยบาย การวางแผน การจัดองค์กร การจัดบุคคลเข้าทำงาน การสั่งงาน และการควบคุมในองค์กรธุรกิจ ส่วนคำว่า การบริหารจะใช้ในหน้าที่เช่นเดียวกับการจัดการแต่ใช้ในองค์กรรัฐบาล อย่างไรก็ตาม คำสองคำนี้มักใช้แทนที่กันและกัน

ดังนั้น การจัดการมีความหมายอย่างกว้างขวาง เช่น 1) ครอบคลุมถึงชุดของหน้าที่ต่าง ๆ ที่กำหนดทิศทางในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทั้งหลายอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร หรือ 2) กระบวนการมุ่งสู่เป้าหมายขององค์กร จากการทำงานร่วมกัน โดยใช้บุคคลและทรัพยากรอื่น ๆ หรือ 3) เป็นกระบวนการออกแบบและรักษาสภาพแวดล้อมที่บุคคลทำงานร่วมกันในกลุ่มให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรและการจัดการ

เห็นได้ว่าองค์กรเกิดขึ้นเมื่อ 1) มีคนจำนวนหนึ่งสามารถสื่อสารข้อความซึ่งกันและกัน 2) เป็นผู้เต็มใจในการช่วยก่อให้เกิดการกระทำร่วมกัน และ 3) เพื่อมุ่งให้เกิดความสำเร็จถึงวัตถุประสงค์ร่วมกันที่มีการกำหนดขึ้น องค์กรประกอบพื้นฐานขององค์กรจึงประกอบด้วย การติดต่อสื่อสาร ความเต็มใจในการบริการ และการกำหนดวัตถุประสงค์ หรือจุดมุ่งหมาย องค์กรประกอบเหล่านี้ถือว่ามีความจำเป็น และสามารถพบได้ในทุกองค์กร สำหรับหน้าที่สำคัญของผู้บริหารจะต้องมีความสอดคล้องกับองค์ประกอบขององค์กรที่ได้กล่าวมาข้างต้น ผู้บริหารจึงมีหน้าที่สำคัญประการแรก คือ ต้องเป็นผู้จัดให้เกิดระบบการติดต่อสื่อสารของฝ่ายต่าง ๆ ขึ้นภายในองค์กร หน้าที่ประการที่สอง คือ ส่งเสริมให้เกิดความพยายามร่วมกันของฝ่ายต่าง ๆ และประการสุดท้าย คือ การกำหนดวัตถุประสงค์ และให้ฝ่ายต่าง ๆ เข้าใจวัตถุประสงค์ขององค์กรอย่างชัดเจน

Gannon กล่าวว่า การที่องค์กรถูกออกแบบขึ้นนั้น จะต้องพิจารณาในเรื่องสายงาน ความรับผิดชอบ อำนาจหน้าที่และการติดต่อสื่อสารภายในองค์กรนั้น ๆ ซึ่งมีส่วนสำคัญในการทำให้การจัดองค์กรมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งจะทำให้กิจกรรมต่าง ๆ ขององค์กรต่าง ๆ ดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย และให้มุมมองการจัดการไว้ว่า “เป็นกิจกรรมที่มีความสลับซับซ้อน ซึ่งผู้บริหารได้สร้างขึ้น รักษาไว้ และปรับปรุงองค์กรทั้งหลายให้ประสบความสำเร็จ” กิจกรรมเหล่านี้เกิดขึ้นใน 4 มิติ (Gannon, Martin J., 1977) ดังนี้

มิตินี้ 1 การออกแบบองค์กร

การออกแบบองค์กร หมายถึง การที่องค์กรถูกออกแบบขึ้น โดยจะต้องพิจารณาในเรื่อง สายงานความรับผิดชอบ อำนาจหน้าที่ และการติดต่อสื่อสารภายในองค์กรนั้น ๆ ซึ่งสิ่งที่กล่าวมามีส่วนสำคัญในการทำให้การจัดองค์กรมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งทำให้กิจกรรมต่าง ๆ ขององค์กรดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย และปัญหาหนึ่งของการออกแบบองค์กร คือ กำหนดการขยายการควบคุมที่เหมาะสม ซึ่งได้แก่จำนวนผู้ใต้บังคับบัญชาที่อยู่ภายใต้การดูแลของผู้บริหารแต่ละตำแหน่ง

ก่อนการออกแบบโครงสร้างขององค์กรใด ๆ ผู้บริหารหรือผู้ก่อตั้งองค์กร ควรที่จะกำหนดวัตถุประสงค์ด้านต่าง ๆ ให้ชัดเจนก่อน โดยมีการเรียงลำดับความสำคัญของวัตถุประสงค์หลักและวัตถุประสงค์รอง ผู้บริหารควรศึกษาสภาพแวดล้อมภายนอกที่อาจมีอิทธิพลต่อการดำเนินกิจกรรมขององค์กร เพื่อให้เกิดความเข้าใจถึงผลกระทบที่อาจเกิดจากการแข่งขัน ดังนั้น ผู้บริหารจึงควรทำการวางแผน โดยรวมก่อนการออกแบบโครงสร้างองค์กรขึ้น และการออกแบบโครงสร้างองค์กรที่เหมาะสมจึงเป็นเรื่องแรกๆ ที่ผู้บริหารต้องดำเนินการก่อนเรื่องอื่น ๆ

กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการออกแบบองค์กรมีหลายประการ เช่น การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบ การขอกำหนดตำแหน่งต่าง ๆ การสร้างระบบการติดต่อสื่อสารระหว่างหน่วยงานย่อย และการพัฒนาระบบกระบวนการในการรับเรื่องราวร้องทุกข์ กิจกรรมของการบริหารเหล่านี้ เกี่ยวข้องโดยตรงกับการออกแบบองค์กรทั้งสิ้น

มิตินี้ 2 การวางแผนและการควบคุม

การวางแผน ประกอบด้วย 2 กิจกรรมหลัก ได้แก่ 1) การกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์กร และ 2) การหาวิธีการต่าง ๆ มาใช้เพื่อให้องค์กรบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ วิธีการที่ใ้บรรลุวัตถุประสงค์จะเป็นแผนกลยุทธ์ (tactical plan) ซึ่งเกี่ยวข้องกับการรักษาไว้ซึ่งวัตถุประสงค์ทั่วไปในระยะยาว และแผนกลยุทธ์วิธี ซึ่งเน้นการบรรลุเป้าหมายเฉพาะด้านซึ่งสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ระยะยาว ดังนั้น ก่อนที่ผู้บริหารจะออกแบบโครงสร้างองค์กร จึงควรพิจารณากำหนดแผนกลยุทธ์ หรือชุดของแผน เพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์หลักขององค์กร นอกจากนี้ แผนกลยุทธ์ซึ่งเป็นแผนหลักควรมีการทบทวนเป็นระยะ ๆ ภายหลังที่องค์กรได้มีการจัดตั้งขึ้นแล้ว เพราะสภาพแวดล้อมขององค์กรอาจมีการเปลี่ยนแปลงไป สำหรับแผนยุทธวิธีเป็นแผนที่เฉพาะเจาะจงและมีระยะสั้น ถูกออกแบบขึ้นเพื่อช่วยให้บรรลุวัตถุประสงค์หลักขององค์กร อาจมีแผนยุทธวิธีประกอบกัน

การควบคุม (control) ทันทิที่ที่แผนได้ถูกกำหนดขึ้นและนำไปปฏิบัติองค์กรควรพัฒนาระบบการควบคุม เพื่อการตรวจสอบอย่างสม่ำเสมอว่าแผนที่วางไว้บรรลุเป้าหมายหรือไม่ การควบคุมจึงเป็นการตรวจสอบแผนและดูว่าการปฏิบัติงานมีการคลาดเคลื่อนจากแผนที่กำหนดไว้อย่างไร การควบคุมประกอบด้วยแนวคิด 2 ประการ คือ 1) การควบคุมทั่วทั้งองค์กรและระบบ

สำคัญ ๆ 2) เน้นการควบคุมสมาชิกขององค์กร เพื่อติดตามเฝ้าดูผลการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ มาตรการในการควบคุมปฏิบัติงานของสมาชิกองค์กร อาจเริ่มตั้งแต่การสรรหา การปฐมนิเทศ การฝึกอบรม และการวัดผลการปฏิบัติงาน เมื่อพนักงานทำงานได้ดีควรได้รับผลตอบแทนในการเลื่อนตำแหน่งหรือเพิ่มเงินเดือน และในทางกลับกันหากผลการปฏิบัติงานไม่ดี ก็ได้รับการลงโทษ เช่น การลดตำแหน่งหรือให้ออกจากงานไป

การวางแผนและการควบคุมมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด องค์กรประกอบทั้งสองสามารถใช้ร่วมกัน ระบบการวางแผนและการควบคุมซึ่งเป็นมิติที่สองของการจัดการ เป็นกลไกหลัก ซึ่งกระจายครอบคลุมกิจกรรมอื่น ๆ และผู้บริหารสามารถใช้วิธีการวางแผนและควบคุมเป็นเครื่องมือในการเพิ่มประสิทธิภาพของกิจกรรมในมิติด้านอื่น ๆ ด้วย

มิติที่ 3 กระบวนการด้านพฤติกรรม

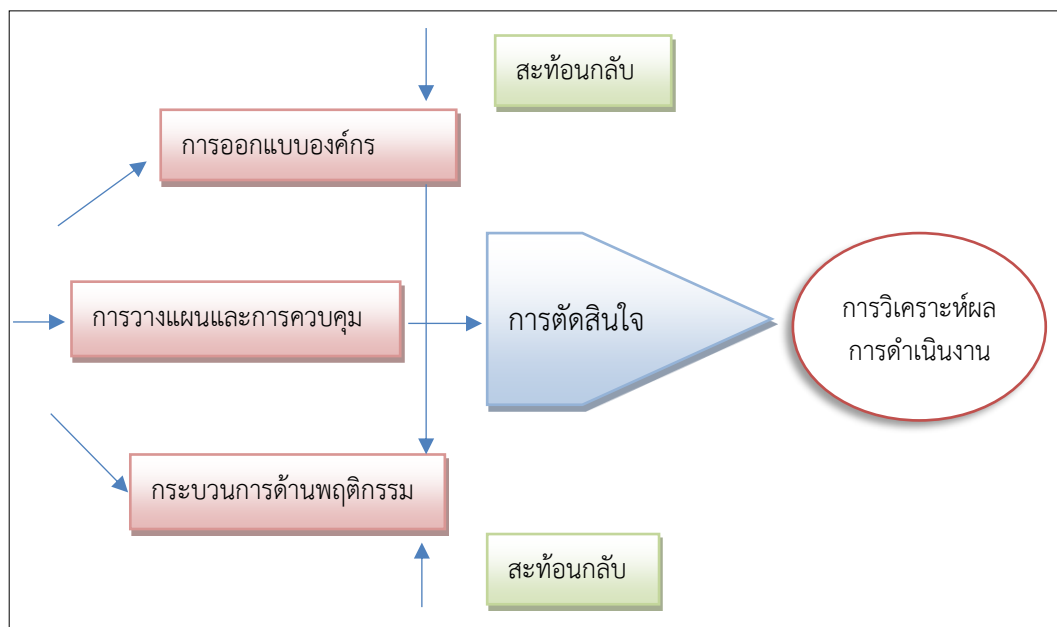
กระบวนการด้านพฤติกรรม เป็นมิติที่ 3 ของการจัดการกิจกรรมภายในองค์กรซึ่งเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ภายในกลุ่มคน ระหว่างพนักงานกับฝ่ายบริหาร และระหว่างฝ่ายบริหารด้วยตนเอง พฤติกรรมความสัมพันธ์ต่าง ๆ ดังกล่าว ล้วนแล้วแต่มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพของการดำเนินงานภายในองค์กรทั้งสิ้น กิจกรรมหนึ่งที่สำคัญอย่างยิ่งในมิตินี้ คือ ลักษณะผู้นำภายในองค์กร เนื่องจากผู้บริหารจะต้องเป็นผู้คอยกำกับและประสานระหว่างงานฝ่ายต่าง ๆ ภายในองค์กรที่อยู่ภายใต้การควบคุมดูแล ดังนั้นการจูงใจให้คนทำงานให้กับองค์กรจึงเป็นเรื่องสำคัญ พฤติกรรมของกลุ่มก็มีความสำคัญเช่นกันที่ทำให้การทำงานขององค์กรที่ตั้งแผนกลยุทธ์และยุทธวิธีประสบผลสำเร็จ ยิ่งไปกว่านั้น การติดต่อสื่อสารภายในกลุ่มต่าง ๆ ที่มีประสิทธิภาพ ย่อมทำให้การทำงานเป็นไปอย่างราบรื่น หากขาดการติดต่อสื่อสารหรือการติดต่อสื่อสารมีปัญหาและอุปสรรคก็ย่อมส่งผลให้เกิดความขัดแย้งและความไม่เข้าใจระหว่างกลุ่มและอาจทำให้แผนที่ตั้งองค์กรกำหนดไว้ไม่ประสบความสำเร็จ

กระบวนการด้านพฤติกรรมภายในองค์กรจึงต้องมีความสมดุล เพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์กรที่ได้กำหนดไว้ หากพฤติกรรมองค์กรดำเนินไปอย่างไม่ราบรื่นแล้ว ย่อมส่งผลในทางที่ลบตามมา เช่น อัตราการลาออกของบุคลากรมากขึ้น หรือผลผลิตขององค์กรลดลง เป็นต้น

มิติที่ 4 การตัดสินใจ

การตัดสินใจ เป็นมิติที่ 4 ของการจัดการ ได้แก่ การที่ผู้มีหน้าที่ในการตัดสินใจ ซึ่งอาจเป็นผู้บริหารในระดับใดก็ตามได้รับรู้ถึงปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น และสามารถระบุถึงเหตุที่เกิดขึ้นได้อย่างถูกต้อง นอกจากนี้ผู้ตัดสินใจควรได้มีการพัฒนาทางเลือกในการแก้ปัญหาหลาย ๆ ทาง และหาทางเลือกที่เหมาะสมในการแก้ปัญหา และปฏิบัติตามทางเลือกนั้น การตัดสินใจเป็นกิจกรรมในการแก้ไขปัญหา เมื่อการตระหนักถึงปัญหาที่เกิดขึ้นซึ่งคลาดเคลื่อนจากสิ่งที่คาดหวังไว้ หากผู้บริหารตัดสินใจผิดพลาด ย่อมมีผลทำให้ไม่สามารถรักษาคุณภาพภายในองค์กร หรือพัฒนาปรับปรุงองค์กรให้ดีขึ้น มิติอื่น ๆ ที่กล่าวมาก็ไร้ผล ถ้าการตัดสินใจเป็นผลก่อให้เกิดการพัฒนาปรับปรุงผลการดำเนินงานองค์กรก็สามารถขับเคลื่อนไปด้วยดี ซึ่งทำให้

การดำเนินงานขององค์กรมีประสิทธิภาพสูงสุด ก่อให้เกิดกำไร บุคลากรมีขวัญกำลังใจที่ดี ดังนั้นการตัดสินใจจึงเป็นมิติที่สำคัญและถือเป็นหัวใจของกิจกรรมการจัดการ



ภาพที่ 1 มุมมองการบริหารมิติ 4 ด้าน (สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์, 2547)

ทั้งนี้ ทั้ง 4 มิติของการจัดการยังได้รับผลกระทบจากสภาพแวดล้อมภายนอกโดยตรงอีกด้วย ผลกระทบที่เกิดจาก 4 มิติ มีดังนี้

1. ผลกระทบที่เกิดจากการวางแผนและการควบคุม ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการกำหนดแผนกลยุทธ์ได้แก่การออกแบบโครงสร้างขององค์กร เช่น การที่บริษัทหนึ่งตัดสินใจวางจำหน่ายสินค้ารุ่นใหม่ ซึ่งแตกต่างจากสินค้ารุ่นเดิม จึงได้เปลี่ยนโครงสร้างองค์กรใหม่ โดยจัดตั้งตัวแทนจำหน่ายสินค้าตัวใหม่ขึ้นเฉพาะแผนยุทธวิธีก็อาจก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์กรได้เช่นกัน เช่น การลดต้นทุนโดยใช้เครื่องจักรทดแทนแรงงาน การกระจายอำนาจให้แก่ผู้บริหารระดับรอง หรือการจัดกลุ่มงานใหม่ให้เกิดการคล่องตัว

การวางแผนมีผลกระทบต่อกระบวนการด้านพฤติกรรมในองค์กรเช่นกัน เมื่อมีการวางแผนกลยุทธ์ขององค์กรใหม่ อาจจะก่อให้เกิดความไม่พอใจของบุคลากร เนื่องจากอาจจะต้องได้รับมอบหมายงานใหม่ในโครงสร้างองค์กรใหม่ เช่นเดียวกับการเปลี่ยนแปลงแผนยุทธวิธีบ่อยครั้ง ก็อาจทำให้พนักงานต้องปรับตัวอยู่เสมอ ย่อมมีผลต่อการขาดงานของบุคลากรและผลของการดำเนินงานขององค์กร ในขณะที่การควบคุมเดินขานควบคู่กับการวางแผน ก็ย่อมก่อให้เกิดผลต่อกระบวนการด้านพฤติกรรมในองค์กร การควบคุมที่เข้มงวดย่อมมีผลต่อความ

อึดอัดของพนักงาน และทำโครงสร้างองค์กรมีความไม่ยืดหยุ่น และเป็นการจัดองค์กรแบบราชการมากเกินไป

2. ผลกระทบที่เกิดจากการออกแบบองค์กร การออกแบบองค์กรมีผลต่อกระบวนการด้านพฤติกรรมอย่างมาก เช่น องค์กรที่กำหนดให้ลูกน้องรายงานต่อหัวหน้าสองคน ย่อมส่งผลกระทบต่อความขัดแย้งในบทบาทที่มีอยู่และเกิดความเครียดจากการทำงานได้มาก หรือจากที่ฝ่ายบริหารใช้นโยบายประหยัดการใช้คนงานไร้ฝีมือ ทดแทนคนงานมีฝีมือ กรณีเช่นนี้พฤติกรรมของคนงานไร้ฝีมือแตกต่างคนงานมีฝีมือ มีการขาดงานสูง และมีอัตราการลาออกบ่อยเช่นกัน นอกจากนี้ยังควบคุมได้ยากว่าคนงานมีฝีมือ

3. การกำหนดวิธีการตัดสินใจ ทุกมิติของการจัดการมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจโดยตรง เช่นการวางแผนกลยุทธ์ในการผลิตสินค้าหลายประเภทแทนสินค้าประเภทเดียว ย่อมส่งผลต่อการตัดสินใจเช่นกัน เช่นองค์กรในรูปแบบใหม่ที่เน้นการใช้แรงงานไร้ฝีมือ ผู้บริหารก็ต้องตัดสินใจให้สอดคล้องกับลักษณะพฤติกรรมของแรงงานเหล่านี้ กระบวนการด้านพฤติกรรมย่อมส่งผลต่อการตัดสินใจเช่นกัน เช่น หากเกิดปัญหามีอัตราการลาออกของพนักงานสูง ผู้บริหารอาจจะชะลอการนำสินค้าใหม่ออกสู่ตลาดทั้ง ๆ ที่สถานการณ์ภายนอกเอื้ออำนวยก็ตาม

4. การวิเคราะห์ผลการดำเนินงาน สำหรับองค์กรที่มีผลการดำเนินงานที่ดี สมาชิกขององค์กรและระบบย่อยขององค์กรจะต้องปฏิบัติงานจะต้องปฏิบัติงานในระดับที่พอใจหรือดีขึ้นกว่าเดิม ในการประเมินผลการตัดสินใจที่ผ่านมา และการเก็บข้อมูลเพื่อการตัดสินใจในอนาคต ผู้บริหารจะต้องวิเคราะห์อย่างต่อเนื่องถึงผลการปฏิบัติงานของสมาชิกในองค์กร ระบบย่อยในองค์กร และองค์กรในภาพรวม ถ้าผลการวิเคราะห์ชี้ให้เห็นถึงสิ่งที่ควรเปลี่ยนแปลง ผู้บริหารก็ควรทำการปรับเปลี่ยนใน 3 มิติของการจัดการ ซึ่งได้แก่ การออกแบบองค์กร การวางแผนและการควบคุม และกระบวนการด้านพฤติกรรม

การวิเคราะห์ผลการดำเนินงานเป็นส่วนหนึ่งของการตัดสินใจ เป็นเรื่อง que ผู้บริหารจะกำหนดได้ว่า มีปัญหาเกิดขึ้น หรือเกิดช่องว่างมากเกินไประหว่างสิ่งที่เป็นและสิ่งที่ควรเป็น ในกรณีที่สมาชิกขององค์กรมีผลการดำเนินงานที่ไม่น่าพอใจ ฝ่ายบริหารอาจใช้วิธีการควบคุมในทางลบ เช่น การตำหนิ หรือการพักงานเพื่อให้การปรับเปลี่ยนพฤติกรรม ถ้าส่งเสริมผลการดำเนินงานที่ดี ฝ่ายบริหารใช้วิธีการควบคุมในแง่บวก เช่น การเลื่อนตำแหน่ง หรือเพิ่มเงินเดือน ในบางสถานการณ์ ผู้บริหารอาจจะปรับปรุงการดำเนินงานของพนักงานโดยเน้นมิติทางด้านพฤติกรรม เช่น การฝึกอบรม การจัดให้อยู่ในกลุ่มที่ผู้นั้นประสงค์จะทำงานด้วย เป็นต้น ผู้บริหารมักไม่ค่อยเปลี่ยนโครงสร้างองค์กรเพื่อปรับปรุงผลการดำเนินงาน เว้นแต่กระทบต่อพฤติกรรมของหลายฝ่าย ถ้าระบบย่อยขององค์กรหรือองค์กรในภาพรวมมีผลการดำเนินงานที่ไม่น่าพอใจ ผู้บริหารต้องพยายามเชื่อมโยงให้เห็นช่องว่างระหว่างมิติต่าง ๆ ของการจัดการ ผู้บริหารอาจต้องพัฒนาแผนกลยุทธ์ใหม่ให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมภายนอกองค์กร หาก

แผนกลยุทธ์ยังดีอยู่ ปัญหาอาจเกิดจากระบบควบคุม ซึ่งเป็นปัญหาจากการออกแบบองค์กร หรือเป็นปัญหาที่เกิดจากระบบการดำเนินการด้านพฤติกรรมในองค์กรไม่เหมาะสม

แม้ว่าผลการดำเนินงานขององค์กรในภาพรวมจะดีขึ้นแล้วก็ตาม ผู้บริหารยังอาจจะต้องพิจารณาว่า จะทำอะไรให้ผลการดำเนินงานเป็นไปได้อย่างต่อเนื่อง อาจมีการแก้ไขปรับปรุงใน 3 มิติของการจัดการให้ดีขึ้น การตัดสินใจซึ่งรวมถึงการวิเคราะห์ผลการดำเนินงาน จะมีอิทธิพลและได้รับอิทธิพลจาก 3 มิติของการจัดการ เกือบทุกกิจกรรมของการบริหาร จะต้องเชื่อมโยงหรือเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจซึ่งถือเป็นมิติสำคัญของการบริหาร

ทฤษฎีองค์กรว่าด้วยหลักการจัดการ

เฟรดเดอริก เทย์เลอร์ (Frederick Taylor) ได้ให้ความเห็นว่า การบริหารตามหลักวิทยาศาสตร์เป็นวิธีที่ดีกว่าการอาศัยหลักความเคยชิน ซึ่งเป็นการทำงานตามประสบการณ์ของ คนงานแต่ละคนและใช้กันโดยทั่วไปในขณะนั้น ในการบริหารตามความเคยชิน คนงานมี แนวโน้มที่จะอุ้งงาน ถ่วงงาน เกียจคร้านและคอยเลื่องงานอยู่ตลอดเวลา เทย์เลอร์ เชื่อว่า ภายใต้การบริหารแบบเดิมนั้นผู้บริหารมีหน้าที่น้อยมาก งานเบาเพราะการทำงานต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับคนงาน ดังนั้น การอาศัยหลักการวิทยาศาสตร์มาใช้ในการจัดการจะทำให้ผู้บริหารได้ ทำงานมากขึ้น โดยได้กำหนดให้มีการแบ่งงานกันทำระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายคนงานเท่า ๆ กัน ทั้งนี้ผู้บริหารจะต้องได้รับความร่วมมือจากทุกฝ่าย และตามหลักการวิทยาศาสตร์แล้ว ผู้บริหารมีหน้าที่ดังนี้

1. สร้างหลักการทำงานที่เป็นวิทยาศาสตร์ สำหรับการทำงานในขั้นตอนต่าง ๆ ของ งาน แทนการปฏิบัติตามความเคยชิน

2. คัดเลือกคนงานตามหลักเกณฑ์วิทยาศาสตร์เพื่อให้ได้คนที่เหมาะกับงาน เนื่องจาก แต่ละคนมีความถนัดไม่เหมือนกัน ผู้บริหารจึงต้องแบ่งงานให้เหมาะสมกับความสามารถหรือ ความถนัดของคนงาน

3. พัฒนาคนงานให้เรียนรู้หลักการทำงานแบบวิทยาศาสตร์

4. สร้างบรรยากาศการร่วมมือระหว่างผู้บริหารกับคนงาน

เป้าหมายของการจัดการแบบวิทยาศาสตร์นั้นก็คือการพยายามเพิ่มประสิทธิภาพสูงสุด ให้กับองค์กร การทำงานแต่ละขั้นตอน จะมีวิธีการทำงานเคลื่อนไหวของร่างกายวิธีที่ถูกต้อง และมีประสิทธิภาพสูงสุดวิธีเดียว นอกจากนี้ยังต้องพัฒนาระบบจูงใจคนงานเพื่อกระตุ้นให้ได้ งานมากที่สุด

หลักการบริหารของ เฮนรี เฟย์โอล์ สามารถสรุปได้ดังนี้ (Henri Fayol, 1964)

1. หลักเกี่ยวกับหน้าที่การจัดการ (Management Functions ประกอบด้วยหน้าที่ 5 ประการ หรือที่เรียกว่า POCCC ซึ่งเป็นการรวมตัวอักษรตัวแรกของหน้าที่แต่ละด้าน

1.1 การวางแผน (Planning) หมายถึง การคาดการณ์ล่วงหน้าถึงเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่จะมีผลกระทบต่อธุรกิจ และกำหนดขึ้นเป็นแผนการปฏิบัติงาน หรือวิถีทางที่จะปฏิบัติไว้เป็นแนวทางการทำงานในอนาคต

1.2 การจัดองค์กร (Organizing) หมายถึง การจัดให้มีโครงสร้างของงานต่าง ๆ และอำนาจหน้าที่ให้อยู่ในส่วนประกอบที่เหมาะสมที่จะช่วยให้งานขององค์กรบรรลุผลสำเร็จได้

1.3 การบังคับบัญชาสั่งการ (Commanding) หมายถึง การสั่งการต่าง ๆ แก่ผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งผู้บริหารจะต้องกระทำตนเป็นตัวอย่างที่ดี และต้องเข้าใจผู้ปฏิบัติงานด้วยตลอดจนเข้าใจถึงข้อตกลงในการทำงานของคนงานและองค์กรที่มีอยู่ รวมถึงการติดต่อสื่อสารภายในองค์กรด้วย

1.4 การประสานงาน (Coordinating) หมายถึง การเชื่อมโยงงานของทุกคนให้เข้าด้วยกันและไปสู่เป้าหมายในที่สุด

1.5 การควบคุม (Controlling) หมายถึง การที่จะต้องกำกับให้สามารถประกันได้ว่า กิจกรรมต่าง ๆ ที่ทำไปนั้น สามารถเข้ากันได้กับแผนที่วางไว้แล้ว

2. เกี่ยวกับหลักการจัดการ (management Principles) ซึ่งเฟย์โธล ได้กำหนดหลักทั่วไปที่ใช้ในการจัดการ ซึ่งเป็นที่ยอมรับกัน ที่เรียกว่า หลัก 14 ประการของ เฟย์โธล ได้แก่

2.1 หลักอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ (Authority and Responsibility) ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบเป็นสิ่งที่แยกจากกันไม่ได้ ควรจะมีความคู่กัน เมื่อผู้ใดได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบต่องานใดงานหนึ่ง ผู้นั้นก็ควรได้รับมอบหมายหน้าที่เพียงพอที่จะใช้ปฏิบัติงานนั้นให้ลุล่วงไปได้ด้วยดี

2.2 หลักของการมีผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว (Unity of Command) ผู้ใต้บังคับบัญชาแต่ละคนควรจะได้รับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียวเท่านั้น เพื่อไม่ให้เกิดความสับสนในคำสั่ง

2.3 หลักของการไปในทิศทางเดียวกัน (Unity of Direction) กิจกรรมของกลุ่มควรมีแผนงานเดียวกัน และจะต้องดำเนินไปในทิศทางเดียวกันตามแผนงานที่กำหนด เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบรรลุเป้าหมายขององค์กร

2.4 หลักสายบังคับบัญชา (Scalar Chain) การแสดงความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชาจากระดับสูงสุดมาจกระดับต่ำสุดในองค์กร ที่จะเอื้ออำนวยให้การบังคับบัญชาเป็นไปตามหลักของการมีผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว และช่วยให้เกิดระเบียบในการติดต่อสื่อสารในองค์กรอีกด้วย

2.5 หลักของการแบ่งงานกันทำ (Division of work or Specialization) การแบ่งงานตามความถนัด เพื่อใช้ประโยชน์บุคคลากรในองค์กรอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดตามหลักเศรษฐศาสตร์

2.6 หลักความมีระเบียบวินัย (Discipline) การยอมรับและการปฏิบัติตามข้อตกลงของสมาชิกในองค์กร โดยมุ่งให้เกิดความเคารพเชื่อฟัง และทำงานตามหน้าที่ด้วยความตั้งใจ โดยผู้บังคับบัญชาจะต้องมีความยุติธรรมและเป็นตัวอย่างที่ดีแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาด้วย

2.7 หลักประโยชน์ส่วนบุคคลเป็นรองประโยชน์ส่วนรวม (Subordination of Individual Interest to General Interest) เป้าหมาย ผลประโยชน์ ส่วนได้ส่วนเสียของส่วนรวมหรือขององค์กร จะต้องมีความสำคัญเหนือกว่าเป้าหมายส่วนบุคคล โดยยึดหลักความเป็นธรรม

2.8 หลักของการให้ผลประโยชน์ (Remuneration) ต้องมีความยุติธรรมและให้เกิดความพอใจ และเป็นประโยชน์มากที่สุดแก่ทั้ง 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายลูกจ้างและฝ่ายนายจ้าง เพื่อให้สามารถดำรงอยู่ได้ในสังคม

2.9 หลักของการรวมอำนาจ (Centralization) การจัดการควรจะต้องมีการรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลาง เพื่อจะควบคุมส่วนต่าง ๆ ขององค์กรไว้ได้เสมอ แต่ต้องมีความสมดุลระหว่างการรวมอำนาจและการกระจายอำนาจ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

2.10 หลักของความเป็นระเบียบเรียบร้อย (Order) การจัดระเบียบในการทำงานของหน่วยงานในองค์กรนั้น ผู้บริหารต้องกำหนดลักษณะและขอบเขตของงานที่ถูกต้องชัดเจน พร้อมทั้งระบุถึงความสัมพันธ์ต่องานอื่น รวมถึงจัดหาที่ตั้งของเครื่องมือและวัสดุต่าง ๆ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการทำงาน

2.11 หลักความเสมอภาค (Equity) ผู้บริหารต้องมีความเมตตาและให้ความยุติธรรมแก่ทุกฝ่ายภายในองค์กร เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาเกิดความจงรักภักดีและอุทิศตนในการทำงานให้กับองค์กร

2.12 หลักความมั่นคงในการทำงาน (Stability of Tenure) การที่คนเข้าออกมาก ย่อมเป็นสาเหตุของการสั่นคลอนและทำให้การจัดการงานไม่เกิดประสิทธิภาพ ดังนั้น ทั้งผู้บริหารและคนงานจะต้องใช้เวลาระยะหนึ่ง เพื่อเรียนรู้งานและปัญหาต่าง ๆ ขององค์กร

2.13 หลักความคิดริเริ่ม (Initiative) การเปิดโอกาสให้คนงานภายในองค์กรมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา จะเป็นพลังอันสำคัญที่จะทำให้องค์กรเข้มแข็งขึ้น

2.14 หลักความสามัคคี (Esprit de Corps) การเน้นถึงความจำเป็นที่ทุกคนในองค์กรจะต้องทำงานเป็นกลุ่ม เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เพื่อให้เกิดการบรรลุเป้าหมายขององค์กร

กระบวนการบริหาร

กระบวนการบริหารมีหลายกระบวนการ เช่น โพสคอร์ด (POSDCORB) ของลูเธอร์ เอช. กูลิค และ ลินดอลล์ เอฟ.เออร์วิค พอคค์ (POCCC) ของ เฮนรี เฟย์ล์ โปตเตอร์โมเดล (POADCIR Model) ของเดล เป็นต้น แต่ในที่นี้จะกล่าวถึงกระบวนการบริหารที่เรียกว่า แฟ้มส์-โพสคอร์ด (PAMS-POSDCORB) ที่ประกอบไปด้วย 11 ขั้นตอน ซึ่งนำกระบวนการเดิมมาปรับปรุงเพิ่มเติมให้ครอบคลุม ครบถ้วน และสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

วิรัช วิภาวรรณ ได้กล่าวถึงความเป็นมาของ (PAMS-POSDCORB) ถึงแม้ว่า POSDCORB จะเป็นที่ยึดเคย ใช้กันอย่างกว้างขวางและครอบคลุมขั้นตอนการบริหารจำนวน 7 เรื่อง และแต่ก็ยังนำ POSDCORB มาพัฒนาหรือปรับเปลี่ยนให้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น เป็น PAMS-POSDCORB ด้วยเหตุผลดังนี้

1. POSDCORB เกือบทั้งหมดเน้นส่วนที่เป็นวัตถุที่มองเห็นได้อย่างชัดเจน และเกี่ยวข้องกับผลตอบแทนที่เป็นวัตถุ ซึ่งได้ละเลยหรือเน้นส่วนที่เกี่ยวข้องกับจิตใจหรือสังคม เช่นในเรื่องของจริยธรรม การพัฒนาจิตใจ และจิตวิญญาณของบุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

2. POSDCORB ไม่ได้กล่าวถึงการบริหารนโยบายซึ่งเป็นเรื่องสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งของทุกองค์กร ถึงแม้ว่าผู้ตีความหรือโต้แย้งว่าเรื่องการบริหารนโยบายได้แทรกอยู่ในเรื่องการวางแผนก็ตาม แต่โดยข้อเท็จจริง นโยบายเป็นสิ่งที่สำคัญมากและมาก่อนการวางแผน ดังนั้นควรแยกเรื่องการบริหารนโยบายออกมาให้เห็นชัดเจน

3. POSDCORB ไม่ได้กล่าวถึงเรื่องของการบริหารอำนาจหน้าที่ หรืออำนาจและความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กฎหมายให้ไว้ โดยหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่จะต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมาย ถึงแม้ว่าผู้ตีความหรือโต้แย้งว่าเรื่องของการบริหารอำนาจหน้าที่นั้น ได้แทรกอยู่ในเรื่องการอำนวยการก็ตาม แต่ก็ไม่เด่นชัด จึงควรแยกออกมาให้เห็นอย่างชัดเจน (วิรัช วิภาวรรณ, 2549)

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ได้พัฒนาหรือปรับเปลี่ยนกระบวนการบริหารที่เรียกว่า POSDCORB มาเป็น PAMS-POSDCORB นี้ ได้ผ่านการเผยแพร่ต่อสาธารณะมาแล้ว อีกทั้งยังได้นำไปใช้เป็นกรอบแนวคิดในการทำวิจัยและวิทยานิพนธ์อีกด้วย ซึ่งแนวทางของกระบวนการบริหารทั้ง 11 ขั้นตอน (วิรัช วิภาวรรณ, 2549) มีดังนี้

1. นโยบาย (Policy)

การบริหารนโยบาย หมายถึง การบริหารที่เกี่ยวกับหลักและวิธีปฏิบัติ ที่หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมสาธารณะ หรือการพัฒนาหน่วยงานในอนาคตในช่วงระยะเวลาที่กำหนด นอกจากนี้แล้ว ยังรวมถึงวิสัยทัศน์ ซึ่งหมายถึง กระบวนการที่หน่วยงานของรัฐได้คิดและกำหนดออกมาเป็นนโยบาย แนวทาง หรือ โครงการเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ ทั้งนี้ เพื่อสร้างความเจริญให้แก่หน่วยงาน และเพื่อให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน

ตัวอย่างการบริหารนโยบาย เช่น การกำหนดนโยบายของหน่วยงานของรัฐจะต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย ต้องเป็นการแถลงนโยบายอย่างเปิดเผยเป็นลายลักษณ์อักษร มีการประเมินผลนโยบาย และในบางกรณีผู้บริหารอาจจะต้องแสดงความรับผิดชอบต่อหากกำหนดนโยบายผิดพลาด

การวิเคราะห์นโยบายแบ่งออกเป็น 5 ขั้นตอน ได้แก่

1. การกำหนดปัญหา (Problem formation) เป็นการวิเคราะห์หรือค้นหา
อย่างเป็นระบบว่า

1.1 บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ได้กำหนดนโยบายได้แสดงให้เห็นว่า มี
ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับกิจการสาธารณะที่สร้างความเดือดร้อนเสียหายให้แก่สังคมและประชาชน
วิกฤตที่มีความสำคัญเร่งด่วนเกิดขึ้นจริงหรือไม่

1.2 บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ได้กำหนดนโยบายนั้น ได้ดำเนินการ
เลือกหรือกำหนดปัญหา ซึ่งเป็นรากฐานที่จะนำมาสู่การกำหนดนโยบายดังกล่าวนั้น รวมทั้งได้มี
การหาสาเหตุของปัญหา และได้เสนอแนวทางแก้ไขปัญหานั้นไว้อย่างถูกต้องเหมาะสม และ
เป็นมาตรฐานหรือไม่เพียงใด

2. การเตรียมและเสนอนโยบาย (Policy formation) เป็นการวิเคราะห์เพื่อ
ค้นหาและตรวจสอบว่า บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ได้กำหนดนโยบายได้ดำเนินการเตรียมนโยบาย
เช่น

2.1 ได้เปรียบเทียบข้อดีและข้อเสียของทางเลือกหรือข้อเสนอแนะ
ต่าง ๆ ที่จะนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ๆ ที่จะนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหานโยบายนั้น

2.2 ได้ดำเนินการเสนอนโยบายหรือได้ยกร่างนโยบายไว้ด้วยหรือไม่
และร่างนโยบายนั้นมีมาตรฐานเพียงใด โดยครอบคลุมเนื้อหา ได้แก่ ความเป็นมา หลักการ
และเหตุผล วัตถุประสงค์ แนวทางและมาตรการที่จะนำมาใช้ในการปฏิบัติ การจัดลำดับ
ทางเลือก เพื่อแสดงให้เห็นว่า แต่ละทางเลือกเป็นอย่างไร การเสนอแนะหรือการเสนอทางเลือก
ที่ดีที่สุดและมีความเป็นไปได้มากที่สุด ข้อมูลประกอบที่สำคัญ

3. การอนุมัติและการประกาศนโยบาย (Policy adoption) เป็นการวิเคราะห์
และค้นหาเพื่อแสดงให้เห็นว่า

3.1 บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่กำหนดนโยบายนั้น ได้ดำเนินการตาม
ขั้นตอนการอนุมัตินโยบายอย่างถูกต้องตามกฎหมาย หรือกฎระเบียบหรือไม่ โดยเฉพาะอย่าง
ยิ่งนโยบายนั้น ได้ผ่านขั้นตอนที่พิจารณาถึงความเหมาะสมของนโยบาย และได้ผ่านขั้นตอนการ
อนุมัติ จากฝ่ายบริหารหรือผ่านกระบวนการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อให้ความเห็นชอบ
ถูกต้องตามขั้นตอนของกฎหมายและกฎระเบียบหรือไม่

3.2 บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่กำหนดนโยบายนั้น ได้ดำเนินการ
ประกาศนั้น ถูกต้องตามขั้นตอนหรือกฎระเบียบหรือไม่

4. การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy implementation) เป็นการวิเคราะห์
ตรวจสอบและค้นหาว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติมีมาตรฐานเพียงใด โดยครอบคลุมเรื่อง

4.1 การกำหนดผู้รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างชัดเจน

4.2 การส่งต่อนโยบายไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

4.3 การตีความหรือเปลี่ยนแปลงนโยบายออกมาเป็นแผนงาน และโครงการเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างง่ายขึ้น

4.4 การประชาสัมพันธ์ชี้แจงนโยบาย

4.5 การจัดการฝึกอบรมเพื่อให้เกิดความเข้าใจนโยบาย แผนงาน และโครงการทั้งระบบแก่หน่วยงานระดับปฏิบัติ

4.6 การดำเนินงานของหน่วยงานระดับปฏิบัติงาน ซึ่งต้องมีการวางแผน มีการจัดองค์กร และมีการระดมทรัพยากรด้วย

4.7 การจัดระบบสนับสนุน เช่น ข้อมูลข่าวสารและเทคโนโลยี รวมทั้งระบบการติดต่อสื่อสาร

4.8 การติดต่อและควบคุมการปฏิบัติงาน เพื่อให้ทราบปัญหาและคอยให้คำแนะนำหรือความช่วยเหลือ

5. การประเมินผลนโยบาย (Policy evaluation) หมายถึง สารสำคัญหรือกระบวนการที่ประกอบด้วย 8 ขั้นตอนสำคัญ ดังต่อไปนี้

5.1 การกำหนดนโยบายและวัตถุประสงค์ในการประเมินผล

5.2 การกำหนดผู้ประเมินผล

5.3 การกำหนดวิธีการหรือรูปแบบที่นำมาใช้ในการประเมิน

5.4 การกำหนดเกณฑ์กลาง หรือมาตรฐานกลาง

5.5 การมีผลงานของผู้ถูกประเมินผล

5.6 การนำผลงานของผู้ถูกประเมินผลเปรียบเทียบกับเกณฑ์กลาง หรือมาตรฐานกลาง

6.7 การพิจารณาผลลัพธ์ของการประเมิน

6.8 การยกเลิกหรือการปรับปรุงแก้ไข

2. อำนาจหน้าที่ (Authority)

การบริหารอำนาจหน้าที่ หมายถึง การบริหารที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ หรืออำนาจอย่างเป็นทางการที่กฎหมายฉบับเดียวหรือหลายฉบับ มอบหมายให้หน่วยงานรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐ พร้อมกันนี้ยังหมายถึง การกำหนดอำนาจหน้าที่ การใช้อำนาจหน้าที่ การรวมอำนาจ การแบ่งอำนาจ การกระจายอำนาจ ความสัมพันธ์ของอำนาจหน้าที่ ซึ่งแบ่งความสัมพันธ์เป็นแนวดิ่งระหว่างผู้บังคับบัญชา และความสัมพันธ์เป็นแนวราบ ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาในระดับเดียวกัน ความสมดุลระหว่างอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ รวมตลอดถึงการตรวจสอบการประเมินผลการใช้อำนาจหน้าที่ด้วย

3. จริยธรรม (Morality)

การบริหารจริยธรรม หมายถึง การบริหารเกี่ยวกับธรรมที่เป็นข้อประพฤติปฏิบัติในการบริหารงานของหน่วยงาน และเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น บริหารงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต

เสียสละ เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ รวมทั้งปฏิบัติราชการตามมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของหน่วยงานที่ตนเองสังกัด เป็นต้น โดยครอบคลุม 3 เรื่อง ดังนี้

3.1 การบริหารจริยธรรมในรัฐธรรมนูญ ปัญหาของการบริหารจำนวนมากเกิดจากหน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐบางส่วน ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายประจำขาดจริยธรรมในการปฏิบัติราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปฏิบัติหน้าที่อย่างไม่ซื่อสัตย์สุจริต และไม่บริสุทธิ์ใจ ดังนั้น การบริหารจริยธรรมจึงเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ราชการ และได้มีการบรรจุข้อความเกี่ยวกับจริยธรรมไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทของประเทศที่กฎหมายลูกต่าง ๆ จะต้องมิขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญ

3.2 จริยธรรมในการบริหารราชการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ควรนำหลักธรรมมาใช้ในการบริการ มีจิตสำนึกดีงามในการบริการ มีการวางตัวให้เหมาะสม ไม่ใช้สถานะหรือตำแหน่งไปแสวงหาผลประโยชน์ มีการช่วยเหลือประชาชนอย่างสม่ำเสมอ ไม่บิดเบือนข้อมูลข่าวสารของราชการ และแสดงความรับผิดชอบในการบริหารงานที่ผิดพลาด

3.3 พฤติกรรมในการบริหาร การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีพฤติกรรมหรือการกระทำใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการ โดยพฤติกรรมนั้นอาจเป็นไปในทางบวกหรือทางลบ

สาเหตุการเกิดพฤติกรรมการบริหาร นั่นคือ การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีพฤติกรรมในการบริหารราชการในทางลบ มาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นมีจิตใจหรือค่านิยมด้านลบที่ไม่สนับสนุนการปฏิบัติราชการหรือพัฒนาประเทศ กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ จิตใจหรือค่านิยมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีส่วนสำคัญในการกำหนดพฤติกรรมในการบริหารของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

แนวทางการพัฒนาพฤติกรรมการบริหาร จากความเชื่อพื้นฐานที่ว่า “จิตใจหรือค่านิยมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีส่วนสำคัญในการกำหนดพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ” จึงนำมาสู่การเสนอแนวทางการพัฒนาพฤติกรรมการบริหารที่เชื่อว่า “การพัฒนาที่จิตใจหรือค่านิยมของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นหลักจะมีส่วนช่วยพัฒนาพฤติกรรมการบริหารของเจ้าหน้าที่ของรัฐ” ดังนั้น การศึกษาแนวทางการพัฒนาพฤติกรรมการบริหารส่วนนี้ จึงเน้นส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่รัฐยึดถือ จิตใจหรือค่านิยมของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ส่งเสริมพัฒนาประเทศ 7 ประการ ได้แก่ 1) ค่านิยมในความซื่อสัตย์สุจริต 2) ค่านิยมในระบบคุณธรรม 3) ค่านิยมในหลักอภิปไตย 4) ค่านิยมที่ยึดถือหลักการมากกว่าตัวบุคคล 5) ค่านิยมในความประหยัดและขยัน 6) ค่านิยมของการรวมกลุ่ม และ 7) ค่านิยมในระเบียบวินัย

4. สังคม (Society)

การบริหารที่เกี่ยวข้องกับสังคม หมายถึง การบริหารของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่คำนึงถึงผลประโยชน์ของสังคมหรือประชาชนเป็นหลัก การบริหารที่เอื้ออำนวยประโยชน์ต่อสังคม ชุมชนหรือประชาชนส่วนรวม รวมทั้งการบริหารที่คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน

การบริหารที่คำนึงถึงประโยชน์ของสังคมหรือประชาชน เป็นการที่หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐบริหารงานในลักษณะที่อำนวยความสะดวกและให้บริการประชาชน หรือบริหารราชการ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนหรือเป้าหมายเพื่อประชาชน

การบริหารที่คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งมีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ สนับสนุนการบริหารที่คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน เช่น อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน รัฐธรรมนูญได้เห็นความสำคัญของประชาชน ซึ่งได้สนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมด้วย ตนเองมากยิ่งขึ้น การที่รัฐต้องสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้ อำนาจรัฐทุกระดับ การมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานราชการ เป็นต้น

5. การวางแผน (Planning)

การวางแผน หมายถึง การดำเนินงานอย่างเป็นระบบ เพื่อกำหนดอนาคตของ หน่วยงานของรัฐ การบริหารที่เกี่ยวกับระดับของการวางแผน ประเภทของแผน และ กระบวนการวางแผนของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น การจัดทำแผนพัฒนาของ หน่วยงาน การนำข้อมูลและเทคโนโลยีมาใช้ในการวางแผน การมีส่วนร่วมในการวางแผน การ วางแผนอย่างเป็นระบบที่สามารถนำไปปฏิบัติได้ การนำแผนไปปฏิบัติ การติดตามประเมินผล แผน ซึ่งระดับของการวางแผนก็จะมี 3 ระดับ คือ การวางแผนยุทธศาสตร์หรือแผนกลยุทธ์ เป็นการวางแผนของผู้บริหารระดับสูงเพื่อพัฒนาในภาพรวม การวางแผนบริหารหรือการ วางแผนกลวิธี เป็นการวางแผนของผู้บริหารระดับกลาง เพื่อพัฒนาการปฏิบัติงานของ หน่วยงานต่าง ๆ และการวางแผนการปฏิบัติงาน เป็นการวางแผนของผู้บริหารระดับล่างหรือ ผู้ปฏิบัติงาน

ส่วนกระบวนการวางแผน ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน

1. การจัดเตรียมแผน หมายถึง การเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อกำหนดปัญหาความ ต้องการ การประมวลและวิเคราะห์ข้อมูล การกำหนดทางเลือก การวิเคราะห์ทางเลือกแนวทาง แก้ปัญหาความต้องการ ผลลัพธ์ที่ออกมา คือเอกสารแผน

2. การปฏิบัติตามแผน หมายถึง การนำแผนมาดำเนินการโดยผ่านขั้นตอน ของการปฏิบัติ เช่น การจัดทำงบประมาณ การจัดทำแผนปฏิบัติการ การลงมือปฏิบัติการตาม แผนนั้น ๆ ซึ่งผลลัพธ์ออกมา คือ ผลงาน

3. การประเมินผลงานแผน หมายถึง การประเมินเปรียบเทียบผลงานที่ ปรากฏกับวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้ตามแผนว่าเป็นไปตามนั้นหรือไม่ ผลลัพธ์ ออกมา คือ ข้อมูลใหม่ เพื่อการปรับแผนหรือนำไปใช้ในการจัดแผนต่อไป

6. การจัดองค์กร (Organizing)

การจัดองค์กร หมายถึง การบริหารที่เกี่ยวกับรูปแบบ โครงสร้าง และการจัดส่วน ราชการของหน่วยงานของรัฐ รวมตลอดถึงการแบ่งโครงสร้างของหน่วยงานของรัฐออกเป็น หน่วยงานหลัก หรือหน่วยงานปฏิบัติการ และหน่วยงานรองหรือหน่วยงานที่ปรึกษา

โดยโครงสร้างของการจัดองค์กรที่จัดแบ่งตามลักษณะการใช้อำนาจ ได้แก่ โครงสร้างแบบรวมอำนาจ เป็นการรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลาง โครงสร้างการแบ่งอำนาจ เป็นการแบ่งอำนาจจากส่วนกลางมาสู่ส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัดและอำเภอ โครงสร้างแบบกระจายอำนาจ เป็นโครงสร้างที่ให้อำนาจและกระจายอำนาจแก่การปกครองท้องถิ่น หรือ ประชาชน อันได้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

ลักษณะสำคัญขององค์กรตามระบอบราชการ ประกอบด้วย 10 ประการ ดังนี้

1. มีการกำหนดหน้าที่และแบ่งงานตามความชำนาญเฉพาะด้าน โดยแต่ละตำแหน่งจะกำหนดลักษณะงานและความสามารถที่จะใช้ในการปฏิบัติงานตามตำแหน่งนั้น อีกทั้งการแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งใดจะต้องพิจารณาตามคุณสมบัติและความชำนาญ
2. มีสายการบังคับบัญชาอย่างเป็นทางการที่ลดหลั่นกันเป็นขั้น ๆ โดยผู้ดำรงตำแหน่งในชั้นสูงกว่า จะมีอำนาจบังคับบัญชาผู้ดำรงตำแหน่งในชั้นต่ำกว่า
3. ยึดหลักประสิทธิภาพในการทำงาน
4. ยึดโครงสร้างตามอำนาจหน้าที่
5. ใช้หลักความสามารถในการเลื่อนตำแหน่ง
6. ยึดกฎระเบียบที่เป็นลายลักษณ์อักษรอย่างชัดเจน
7. ยึดหลักการอย่างเป็นทางการมากกว่าความสัมพันธ์ส่วนบุคคล
8. มีข้อผูกมัดด้านอาชีพระยะยาว
9. ยึดความมีเหตุมีผล
10. เป็นการปฏิบัติงานเต็มเวลา โดยเวลาและปริมาณงานต้องสัมพันธ์กัน

7. การบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Staffing)

การบริหารทรัพยากรมนุษย์ หมายถึง บุคคลที่ปฏิบัติงานในหน่วยงาน เมื่อเปรียบเทียบกับปัจจัยที่สำคัญสำหรับการจัดการ ได้แก่ คน (Man) เงิน (money) และวัสดุอุปกรณ์ (material) สำหรับทรัพยากรมนุษย์เป็นปัจจัยที่เกี่ยวกับบุคลากรที่ปฏิบัติงานในหน่วยงาน เป็นการยากที่จะวัดค่าของทรัพยากรมนุษย์ เพราะไม่อาจใช้ในการวัดที่ยึดหลักการ เหมือนกับทรัพยากรวัตถุและทรัพยากรเงิน

ทรัพยากรมนุษย์มีความสำคัญ และมีคุณค่าไม่น้อยกว่าทรัพยากรวัตถุและทรัพยากรเงิน แต่ผู้บริหารมักจะละเลยข้อเท็จจริงนี้ เพราะทรัพยากรมนุษย์ไม่อาจสะท้อนถึงความมั่นคงของหน่วยงาน อย่างไรก็ตาม ทรัพยากรที่มีศักยภาพและมีแนวโน้มว่าจะสร้างผลประโยชน์หรือสร้างความสำเร็จให้กับหน่วยงานมากที่สุด คือ ทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งการบริหารทรัพยากรมนุษย์จะต้องเกี่ยวข้องกับ การรับสมัคร การคัดเลือก การพัฒนา การให้ค่าตอบแทน การสงวนรักษา การประเมินผล และการเลื่อนตำแหน่ง

8. การอำนวยการ (Directing)

การอำนวยการมีความหมายครอบคลุมการบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่อง การบังคับบัญชา สายการบังคับบัญชา ช่วงการบังคับบัญชา เอกภาพในการบังคับบัญชา การแบ่งงาน การตัดสินใจ มนุษย์สัมพันธ์ การสื่อสาร และภาวะผู้นำ

ความหมายแต่ละเรื่องตามหัวข้อข้างต้น อธิบายตามลำดับ ได้ดังนี้

การบังคับบัญชา หมายถึง การควบคุม กำกับดูแลและสั่งการของผู้บังคับบัญชา

สายการบังคับบัญชา หมายถึง การกำหนดลำดับชั้นในการบังคับบัญชา เพื่อแสดงให้เห็นว่า ตำแหน่งใดหรือหน่วยงานใดอยู่ในระดับอำนาจหน้าที่ชั้นใด อยู่สูงหรือต่ำกว่าตำแหน่งใดหรือหน่วยงานใดบ้าง

ช่วงการบังคับบัญชา หมายถึง ขอบเขตการรับผิดชอบในการบังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาแต่ละคนเอกภาพในการบังคับบัญชา หมายถึง การบริหารงานที่ผู้ใต้บังคับบัญชาควรจะมีผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว เพื่อป้องกันการสับสนในการปฏิบัติงาน

การแบ่งงาน หมายถึง การแบ่งอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบในการบริหารงานหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

การตัดสินใจ หมายถึง กระบวนการหรือวิธีการหาทางเลือก และลดให้เหลือทางเลือกเดียวที่ดีที่สุด การตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างของหน่วยงาน เช่น ผู้บริหารระดับสูง จะเกี่ยวกับการตัดสินใจเชิงกลยุทธ์ ขณะที่ผู้บริหารระดับล่างจะเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจระดับปฏิบัติงาน เป็นต้น

มนุษย์สัมพันธ์ หมายถึง การบริหารที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล หรือระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐ การมีมนุษย์สัมพันธ์ที่ดี หมายถึง การสร้างความเป็นมิตรหรือความสัมพันธ์เชิงบวกกับบุคคลอื่น เช่น การทักทาย การสนับสนุนช่วยเหลือ การรักษาและพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล รวมทั้งการให้เกียรติผู้อื่น

การสื่อสาร หมายถึง การบริหารที่เกี่ยวกับกระบวนการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและสร้างความเข้าใจระหว่างบุคคลหรือกลุ่มบุคคลในหน่วยงาน โดยการแลกเปลี่ยนข้อมูลนั้นครอบคลุมถึงการแจ้งหรือบอกข้อมูล การใช้ข้อมูลเพื่อการประสานงาน การใช้ข้อมูลร่วมกัน การใช้ข้อมูลอิทธิพล และการใช้ข้อมูลเพื่อกระตุ้น

ภาวะผู้นำ หมายถึง การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้บริหารใช้การบริหาร เช่น อำนาจหน้าที่ การประสานงาน การจูงใจหรืออิทธิพลเพื่อทำให้เกิดการยอมรับ ความเชื่อมั่น หรือการบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

9. การประสานงาน Coordinating)

การประสานงาน หมายถึง การบริหารงานของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ภายใน และภายนอกหน่วยงานของรัฐทั้งเป็นทางการและไม่เป็นทางการ โดยเป็นการบริหารที่จัดระเบียบหรือจัดวิธีการปฏิบัติงานเพื่อลดความขัดแย้ง ลดความ

เข้าซ้อน และสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันให้มากที่สุด เพื่อประโยชน์ของหน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ

การบริหารที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ภายในหน่วยงานของรัฐนั้น อาจแบ่งการประสานงานในระดับเดียวกัน หรือเรียกว่า การประสานงานในแนวราบ เช่น ระดับผู้บังคับบัญชาในระดับเดียวกัน ในเวลาเดียวกัน หรืออาจจะเป็นการประสานงานระดับที่แตกต่างกัน หรือเรียกว่าการประสานงานในแนวดิ่ง เช่น ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา นอกจากนี้ ยังเป็นการบริหารที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐกับภายนอก โดยอาจแบ่งเป็นการประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกัน หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐกับบุคคลภายนอกหน่วยงานของรัฐ

การประสานงานยังครอบคลุมไปถึงการดำเนินการใด ๆ เพื่อให้การประสานงานมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น เช่น การตั้งคณะกรรมการถาวรหรือชั่วคราว เพื่อทำหน้าที่ประสานงานของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

10. การรายงาน (Reporting)

การรายงาน หมายถึง การบริหารที่เกี่ยวกับการรายงานเสนอความคิดเห็นหรือยื่นเรื่อง การควบคุมตรวจสอบ รวมทั้งการประเมินผลการบริหารงานของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งจากภายในและภายนอก ซึ่งรวมทั้งการควบคุมโดยประชาชน ในส่วนของ การประเมินผลอาจดำเนินการก่อนการปฏิบัติงาน ขณะปฏิบัติงาน และหลังปฏิบัติงาน รวมทั้งการจัดรายงานแสดงผลการปฏิบัติงานตามที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นประจำ

จึงกล่าวได้ว่า การรายงานเป็นวิธีการควบคุมวิธีหนึ่ง โดยทั่วไปในหลักการบริหารสมัยใหม่ นอกเหนือจากการควบคุมตรวจสอบ การบริหารงานของหน่วยงานแล้ว หน่วยงานยังมีหน้าที่ทำรายงานเสนอผลการดำเนินงานใน 2 ลักษณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การรายงานผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น และการรายงานผลการปฏิบัติงานต่อสภาหรือประชาชน เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการบริหารภายใต้ระบอบประชาธิปไตย และสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

11. การงบประมาณ (Budgeting)

การงบประมาณ หมายถึง การบริหารงบประมาณ และการบริหารการคลังตามแนวทางรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งแบ่งเป็น 1) ระดับมหภาค เป็นการศึกษาการบริหารรายรับและรายจ่ายของรัฐบาล โดยเฉพาะการบริหารการคลังโดยรวม และการบริหารนโยบายการคลังของรัฐบาล เป็นต้น 2) ระดับจุลภาค เป็นการศึกษาการบริหารรายรับและรายจ่ายของหน่วยงานภาครัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยรวม

ซึ่งกระบวนการงบประมาณ เป็นขั้นตอนต่าง ๆ ในการทำงานงบประมาณที่ประกอบไปด้วย 4 ขั้นตอน ได้แก่ การจัดเตรียมงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ การบริหารงบประมาณ

และการควบคุมงบประมาณ การบริหารงบประมาณต้องมีความชัดเจน ถูกต้อง เชื่อถือได้ เปิดเผย สุจริต พร้อมกันนั้นจะต้องบริหารงบประมาณให้สอดคล้องกัน ระหว่างการวางแผนการบริหารงานกับการวางแผนงบประมาณ ฝ่ายบริหารจะต้องนำแผนมาปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพที่สอดคล้องกับลักษณะของหน่วยงานนั้น มีระบบสื่อสารแบบสองทาง ระหว่างหน่วยงานระดับสูงและหน่วยงานระดับล่าง และมีการรายงานผลการปฏิบัติงานต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นอย่างสม่ำเสมอ

สรุป

กระบวนการของการทำงานให้สำเร็จโดยใช้บุคคลอื่น และเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ขององค์กร ซึ่งแนวทางในการบริหารประกอบด้วย 3 แนวทาง ดังนี้

แนวทางที่หนึ่ง การบริหารเกี่ยวข้องกับกับการกำหนดนโยบายและการจัดการเป็นการนำนโยบายไปปฏิบัติ

แนวทางที่สอง การจัดการเป็นความหมายทั่วไปโดยรวมการบริหารเข้าไปด้วย แนวทางนี้มองว่า การจัดการเป็นกระบวนการที่ทำหน้าที่รับผิดชอบต่อการดำเนินการขององค์กรธุรกิจ ให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ ส่วนการบริหารเป็นส่วนหนึ่งของการจัดการที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการด้วยวิธีต่าง ๆ เพื่อให้เป้าหมายที่กำหนดในขั้นการจัดการบรรลุผล

แนวทางที่สาม การบริหารและการจัดการมีความหมายไม่แตกต่างกัน เป็นความหมายที่ยอมรับกันในยุคปัจจุบันนี้ แต่การนิยามใช้จะแตกต่างกัน โดยคำว่า การจัดการจะใช้ในหน้าที่การบริหารระดับสูง ในด้านการกำหนดนโยบาย การวางแผน การจัดองค์กร การจัดบุคคลเข้าทำงาน การสั่งงาน และการควบคุมในองค์กรธุรกิจ ส่วนคำว่า การบริหารจะใช้ในหน้าที่เช่นเดียวกับการจัดการแต่ใช้ในองค์กรรัฐบาล อย่างไรก็ตาม คำสองคำนี้มักใช้แทนที่กันและกัน

การจัดการเป็นการดำเนินงาน หรือการปฏิบัติงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับคน สิ่งของและหน่วยงาน โดยครอบคลุมเรื่องของ 1) การบริหารนโยบาย (Policy) 2) การบริหารอำนาจหน้าที่ (Authority) 3) การบริหารคุณธรรม (Morality) 4) การบริหารที่เกี่ยวข้องกับสังคม (Society) 5) การวางแผน (Planning) 6) การจัดองค์กร (Organizing) 7) การบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Staffing) 8) การอำนวยการ (Directing) 9) การประสานงาน (Coordinating) 10) การรายงาน (Reporting) และ 11) การงบประมาณ (Budgeting) ทั้งหมดนี้ เป็นการนำ “กระบวนการบริหาร” หรือ “ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหาร” ที่เรียกว่า แฟ้มส์-โพสคอร์บ (PAMS-POSDCORB) เป็นแนวทางในการจัดการ

เอกสารอ้างอิง

- วิรัช วิภาวรรณ. (2549). *หลักรัฐประศาสนศาสตร์: แนวคิดและกระบวนการ*. กรุงเทพมหานคร: ธรรมการพิมพ์.
- ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ. (2545). *องค์กรและการจัดการ*. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ธรรมสาร.
- สมยศ นาวิการ. (2546). *การบริหารและพฤติกรรมองค์กร (พิมพ์ครั้งที่ 3)*. กรุงเทพมหานคร: บรรณกิจ 1991.
- สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์. (2547). *รัฐประศาสนศาสตร์: แนวคิดและทฤษฎี*. กรุงเทพมหานคร: ธรรมการพิมพ์.
- Gannon, Martin J. (1977). *Management: An Organization Perspective*. Boston: Little Brown and Company.
- Henri Fayol. (1964). *General and Industrial Management*. London: Pittman and Sons.