

บทที่ ๔

หนทางอยู่รอดขององค์การ

เจ้าหน้าที่ขององค์การ



การกำหนดและจำกัดบทบาทของเจ้าหน้าที่แต่ละประเภท

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่าองค์การเป็นระบบรองของความร่วมมือ ฉะนั้นองค์ประกอบที่สำคัญขององค์การก็คือ ความร่วมมือของบุคคลในองค์การ ถ้าพิจารณาองค์การโดยรอบคอบแล้วจะเห็นว่าองค์การประกอบด้วยบุคคลซึ่งรวมกัน เป็นกลุ่มย่อยในหน่วยงานรอง และบุคคลทั้งหมดในหน่วยงานรองทุกหน่วยงานรวมกัน เป็นคณะบุคคลในองค์การ ส่วนการดำเนินงานขององค์การนั้นก็มุ่งที่จะให้บรรลุถึงซึ่งวัตถุประสงค์ ปัญหาจึงเกิดขึ้นว่า จะทำอย่างไรจึงจะทำให้การดำเนินงานขององค์การบรรลุวัตถุประสงค์ทางหนึ่งก็คือ บุคคลในองค์การจะต้องเกิดความเต็มใจที่จะปฏิบัติงาน หากขาดเสียซึ่งความเต็มใจในการปฏิบัติงานแล้ว ก็ย่อมไม่อาจหวังได้ว่าองค์การจะสามารถทำงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ได้

การปฏิบัติงานของบุคคลในองค์การนั้นย่อมแตกต่างไปจากการดำเนินชีวิตส่วนบุคคล ทั้งนี้เพราะเมื่อบุคคลเข้าเป็นสมาชิกขององค์การก็ต้องปฏิบัติงานตามระเบียบแบบแผนและวิธีการดำเนินงานขององค์การ แต่อาจจะขัดแย้งกับการดำรงชีวิตอย่างเป็นอิสระของตนก็ได้ บุคคลจึงต้องยอมเสียสละความสุข ความเป็นอิสระบางประการให้แก่องค์การ ทั้งนี้โดยหวังว่าตนจะได้รับประโยชน์จากองค์การ เช่น ประโยชน์ทางเศรษฐกิจ (เงินเดือน) ประโยชน์ทางสังคม (ชื่อเสียง) และความมั่นคงเป็นการตอบแทน ฉะนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าความเต็มใจในการปฏิบัติงานในองค์การของบุคคลนั้นย่อมเกิดขึ้นต่อเมื่อมีการเปรียบเทียบประโยชน์ที่ตนได้รับ หรือหวังว่าจะได้รับจากองค์การว่ามีมากกว่าเมื่อตนเป็นอิสระโดยไม่ขึ้นกับองค์การ

ดังนั้น พฤติกรรมของบุคคลในองค์การจึงไม่อาจจะกล่าวได้ว่า ประกอบด้วยเหตุผลอย่างเต็มที่ ทั้งนี้เพราะพฤติกรรมที่แสดงออกมานั้นย่อมรวมถึงการกระทำเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ส่วนตัว วัตถุประสงค์ของกลุ่มที่ตนสังกัด และวัตถุประสงค์ขององค์การ วัตถุประสงค์เหล่านี้ปะปนกัน ยากที่

จะแยกออกจากกันได้โดยเด็ดขาด ด้วยเหตุนี้ การคำนึงถึงพฤติกรรมของบุคคลในองค์การจึงเป็นหน้าที่สำคัญของนักบริหาร เพื่อก่อให้เกิดความเต็มใจ และส่งเสริมความเต็มใจในการปฏิบัติงานในหมู่เจ้าหน้าที่ขององค์การ

Amitai Etzioni^๑ นักสังคมวิทยา ซึ่งให้ความสนใจเรื่องทฤษฎีขององค์การ และพยายามสร้างหลักการที่สามารถใช้ได้กับองค์การทุกแห่ง ได้ให้ข้อคิดว่า องค์การแบบทางการทุกแห่งต่างมีลักษณะเด่นตรงที่พยายามบรรลุวัตถุประสงค์เป้าหมายซึ่งเป็นเครื่องวัดว่าได้ปฏิบัติงานได้ผลดีเพียงใด องค์การต้องพิจารณาการปฏิบัติงานของตนอยู่ตลอดเวลาและจะเปลี่ยนแปลงวิธีการปฏิบัติเพื่อให้ได้ผลดีดังกล่าว ปัญหาที่สำคัญคือต้องควบคุมพฤติกรรมของบรรดาเจ้าหน้าที่โดยการกำหนดและจำกัดบทบาทของเจ้าหน้าที่ให้สอดคล้องกับเงื่อนไขการปฏิบัติงาน ขณะเดียวกันก็ต้องจูงใจให้เจ้าหน้าที่รู้สึกว่าคุณมีความเกี่ยวข้องกับองค์การมาก ยิ่งบุคคลในองค์การเกี่ยวข้องกับองค์การมากเท่าใดก็ยิ่งมีส่วนในทำงานบรรลุเป้าหมายมากขึ้นเท่านั้น

ดังที่ได้กล่าวถึงการวิเคราะห์พฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ในองค์การโดยแบ่งเจ้าหน้าที่ตามลักษณะพฤติกรรมออกเป็น ๕ ประเภทแล้วนั้น ผู้บริหารองค์การแต่ละแห่งควรอย่างยิ่งที่จะต้องวางตัวบุคคลไว้ในตำแหน่งหน้าที่ที่พฤติกรรมของเจ้าหน้าที่เหล่านั้นจะสามารถอำนวยประโยชน์ต่อองค์การมากที่สุด ในขณะเดียวกันก็เหมาะสมกับตัวบุคคลนั้นด้วย

สืบเนื่องมาจากการที่นักใต้เท้าแต่ละคนต่างพยายามที่จะทำให้อำนาจ รายได้ และเกียรติยศของพวกเขาเพิ่มมากขึ้นถึงขีดสูงสุด และปรารถนาให้สิ่งเหล่านี้เพิ่มมากขึ้นอยู่เรื่อย ๆ ดังนั้นองค์การที่ต้องพึ่งพาผู้ชำนาญพิเศษซึ่งส่วนใหญ่เป็นนักใต้เท้า โดยเฉพาะองค์การที่อยู่ในระหว่างการเติบโต จึงต้องมีหนทางให้เขาไปสู่ความทะเยอทะยานได้ โดยอาศัยวิธีการ ๓ แบบดังนี้

๑. เลื่อนเขาไปสู่ตำแหน่งที่สูงขึ้นตามสายการบังคับบัญชาในองค์การ โดยปกติองค์การพยายามที่จะเลื่อนตำแหน่งให้เจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติงานในตำแหน่งหน้าที่ของตนดีเด่น แต่บางองค์การที่

^๑ Amitai Etzioni, Modern Organization (New York : Prentice-Hall, 1964).

ไม่มีตลาดจึงไม่อาจประเมินบทบาทของเขาออกมาให้เห็นในลักษณะที่มีความสัมพันธ์ต่อผลผลิตขั้นสุดท้ายขององค์การได้ ดังนั้น เจ้าหน้าที่จะได้รับการเลื่อนตำแหน่งก็ต่อเมื่อ

ก. เขาอกเอาใจผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอิทธิพลต่อการเลื่อนตำแหน่งของเขา

ข. ใช้คุณสมบัติเฉพาะตัวเป็นมาตรฐานในการประเมิน เพื่อเลื่อนตำแหน่งอันได้แก่ สถาบันการศึกษา คะแนนการเรียน ประสบการณ์ และอื่น ๆ

วิธีการซึ่งนำไปสู่การเลื่อนตำแหน่งทั้ง ๒ แบบดังกล่าว บางครั้งก็มีการบิดเบือนออกไป นักใต้เท้าจะตอบสนองการบิดเบือนอย่างไรนั้น ขึ้นอยู่กับการเปรียบเทียบน้ำหนักของความเห็นของผู้บังคับบัญชาและคะแนนเฉพาะตัวบุคคลในการเลื่อนตำแหน่ง ถ้าหากคะแนนเฉพาะตัวบุคคลมีน้ำหนักน้อยกว่าความเห็นของผู้บังคับบัญชา นักใต้เท้าอาจจะเสี่ยงต่อความไม่พอใจของผู้บังคับบัญชาในการที่จะทำคะแนนให้ได้ดี กรณีที่เป็นไปได้ยากที่สุดก็คือ เมื่อคะแนนทั้ง ๑๐๐ % มีน้ำหนักอยู่ที่คุณสมบัติเฉพาะตัว ในกรณีเช่นนี้นักใต้เท้าอาจจะมองข้ามผู้บังคับบัญชาไปได้โดยมุ่งทำคะแนนเฉพาะตัวให้ได้ดีแต่เพียงอย่างเดียว

ดังนั้น ผู้บังคับบัญชาจึงควรมีขอบข่ายในการควบคุมนักใต้เท้าผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาอย่างกว้างขวาง เพื่อให้มีอิทธิพลต่อการเลื่อนตำแหน่งของนักใต้เท้า

๒. เพิ่มอำนาจ รายได้ หรือศักดิ์ศรี โดยอาศัยตำแหน่ง หน้าที่หรือชั้นยศในขณะนั้น

แม้ว่าระบบการเลื่อนตำแหน่งในหลายองค์การมักจะทำให้ความมุ่งหวังของนักใต้เท้าที่จะประสบความสำเร็จในระยะเวลานานเป็นสิ่งที่เป็นไปไม่ได้ ตัวอย่างเช่น เจ้าหน้าที่ซึ่งเพิ่งได้รับการเลื่อนตำแหน่งเป็นหัวหน้าแผนก ตระหนักดีว่า เขาจะไม่มีวันถูกเสนอชื่อเข้ารับการพิจารณาเป็นหัวหน้ากองอีกนาน แต่โอกาสที่จะช่วยให้เขาประสบความสำเร็จในระยะสั้นที่สุดคือการขยายงานที่เขา กำลังรับผิดชอบอยู่ ยิ่งกว่านั้นการขยายตัวยังอาจสร้างชื่อเสียงให้แก่เขาเป็นการส่วนตัวที่จะช่วยเสริมสร้างโอกาสในการเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่งของเขาในอนาคตต่อไป เพราะนักใต้เท้าทุกคนมักจะยอมสละทั้งเวลาและความอดทนอย่างยิ่งในการขยายตัว

องค์การจะได้ประโยชน์จากความพยายามที่จะขยายตัวของนักใต้เท้าจากพฤติกรรมของเขา คือ นักใต้เท้าจะพยายามหาหน้าที่ที่เฉพาะเจาะจงอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งยังไม่มีบุคคลใดนำมาปฏิบัติ

โดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคคลที่ทำงานในองค์กรเดียวกัน ดังนั้นนักไต่เต้าจึงมีแรงจูงใจสูงที่จะคิดค้น
ภารกิจหน้าที่ใหม่ ๆ ให้แก่องค์กร โดยเฉพาะอย่างยิ่งภารกิจซึ่งไม่มีที่โหนดิมาาก่อน

ดังนั้นผู้บริหารจึงควรพิจารณาภารกิจใหม่ ๆ เหล่านี้ เพื่อให้้องค์การได้มีงานทำอยู่ตลอด
เวลาเป็นการหลีกเลี่ยงการตายตัวของ้องค์การ

ความรู้ความชำนาญบางประเภทเปิดโอกาสให้นักไต่เต้า "โดดข้ามชั้น" ไปสู่ที่อื่นได้ง่าย
ขึ้น เพื่อความก้าวหน้าของตนเอง และเพื่อสร้างชื่อเสียงในลักษณะที่เป็นอิสระจากชื่อเสียงของ้องค์
การ ตัวอย่างเช่น นักโปรแกรมคอมพิวเตอร์ และนักกฎหมาย มีโอกาสเลือกงานได้มาก ในขณะที่
ที่เจ้าหน้าที่บุคลากรมีความรู้ความชำนาญเฉพาะ เรื่องซึ่งจะนำมาใช้ได้ใ้องค์การเพียง ๒-๓ แห่งเท่า
นั้น

ภาวะของการโดดข้ามชั้นนำไปสู่การเคลื่อนไหวในงานระดับสูง ทำให้เกิดการเข้าออก
อย่างรวดเร็วใ้องค์การซึ่งจ้างบุคคลดังกล่าว กล่าวคือ นักไต่เต้าจะมุ่งไปยังกิจกรรมภายนอก้องค์
การ และผู้บังคับบัญชาในระดับสูงของ้องค์การก็จะต้องเต็มใจที่จะยอมรับสภาพที่พวกเขาชำนาญพิเศษ
หันเหไปสู่งิจกรรมภายนอก และในขณะที่เดียวกัน ก็ต้องควบคุมบุคคลดังกล่าวให้หน่อยลงเพื่อรักษาบุคคล
ดังกล่าวให้คงอยู่กับ้องค์การต่อไปเพราะในบาง เวลาความต้องการใ้ความรู้ความชำนาญบางอย่างพุ่ง
สูงขึ้นอย่างรวดเร็วจนไม่สามารถจัดหาบุคคลดังกล่าวมาสนองได้ สาเหตุส่วนหนึ่งเนื่องมาจากการฝึก
ฝนซึ่งต้องใช้เวลานาน จึงทำให้การสรรหาบุคคลเพื่อตอบสนองความต้องการไม่อาจยืดหยุ่นได้ในช่วง
เวลานั้น ๆ

นักอนุรักษ์นิยม ซึ่งมีพฤติกรรมที่พยายามทำให้ความมั่นคงและความสะดวกของตนถึงขีดสูง
สุดคือ พยายามยึดมั่นในระดับของอำนาจ รายได้ และศักดิ์ศรีใ้ปัจจุบันที่ตนได้ เป็นเจ้าของให้
คงไว้ ขณะเดียวกันก็พยายามลดความมานะพยายามให้ถึงขีดต่ำสุดเท่าที่จะทำได้

นักอนุรักษ์นิยมจึงมีอคติต่อการเปลี่ยนแปลงทุกชนิดที่เกิดขึ้นต่อสภาพที่ เป็นอยู่เดิมคือไม่ต้องการ
สูญเสียสิ่งที่ตนได้รับอยู่ในขณะนั้น และไม่ต้องการอะไรให้มากกว่าที่ได้รับอยู่ในขณะนั้น จึงอาจกล่าว
ได้ว่าพวกเขาเป็นผู้หลีกเลี่ยงการเสี่ยงภัย คือพยายามที่จะปิดความรับผิดชอบใ้การวินิจฉัยออกจาก
ตัว ดังที่กล่าวมาแล้วใ้บทที่ ๒ อย่างไรก็ตาม หน้าที่ของเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่บังคับให้พวกเขาต้องตัด

ลึนใจอยู่อย่างสม่ำเสมอ ซึ่งดู เหมือนว่านักอนุรักษ์นิยมนี้จะถูกจับให้ยืนอยู่ระหว่างทาง เลือกที่มีอุปสรรค ทั้งสองด้าน แต่พวกเขาก็ได้คิดวิธีอันชาญฉลาด ในการที่จะวินิจฉัยสั่งการและหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบต่อการกระทำดังกล่าวไปพร้อม ๆ กัน โดยการวินิจฉัยสั่งการประกอบการใช้กฎ ระเบียบการ ปฏิบัติอย่างเคร่งครัด การเคร่งครัดต่อกฎเกณฑ์รวมทั้งความล่าช้าที่เกิดขึ้นจากการที่ต้องรอรับคำสั่ง อย่าง เป็นทางการในการวินิจฉัยสั่งการที่ผิดธรรมดา นั้นก่อให้เกิดสภาพที่ เรียกว่า " เครื่องกฎ เกณฑ์ แบบราชการ " อันปรากฏอยู่โดยทั่วไปในองค์กรที่มีนักอนุรักษ์นิยมอยู่ในสัดส่วนที่สูง

นอกจากนั้น การยึดมั่นในกฎจนเคร่งครัดเกินไปเปิดโอกาสให้นักอนุรักษ์นิยมหลายคนปฏิบัติ งานโดยปราศจากความรู้สึก เกี่ยวข้องกับปัญหาของผู้มาติดต่อ หรือต่อการปฏิบัติภารกิจทางสังคมอัน เหมาะสม ดังนั้น หน่วยงานที่ต้องติดต่อกับบุคคลที่มีปัญหารุนแรงในด้านส่วนตัว เช่น สถานีตำรวจ โรงพยาบาลโรคจิต ที่ว่าการอำเภอ และหน่วยรับ เรื่องราวร้องทุกข์ของแต่ละองค์การ จึงไม่ควร ให้เจ้าหน้าที่ประ เภทนักอนุรักษ์นิยมรับหน้าที่ที่จำเป็นต้องติดต่อบริการงาน หรือต้องตัดสินใจอยู่เสมอ เพราะการใช้อารมณ์หรือความรู้สึก เข้ามา เกี่ยวข้องกับผู้มาติดต่อแต่ละคนจะ เป็นการทำลายภาพพจน์ ขององค์การ ทำให้ผู้มาติดต่อเกิดความรู้สึกผิดหวังและเริ่มมือคดติดต่อบริการ นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ หลายคนก็สนใจแต่ในงานของตนเองมากกว่าขององค์การ กล่าวคือส่วนใหญ่แล้วมักจะเฉยเมย ไม่ ยินดียินร้ายต่องานในหน้าที่ ดังนั้น งานที่เหมาะสมกับนักอนุรักษ์นิยม คืองานที่มีลักษณะที่ต้องปฏิบัติ เป็นประจำ และซ้ำ ๆ กันอยู่เสมอ

พวกคลั่งอุดมการณ์ เป็นพวกที่มองโลกในแง่ดี มีพลังแต่ก้าวร้าว ลักษณะดังกล่าวนี้จะ เห็นได้จากความ เต็มใจที่จะส่งเสริมนโยบายอันศักดิ์สิทธิ์ของพวกเขา แม้จะต้องเผชิญกับอุปสรรค นานัปการก็ตาม ยิ่งกว่านั้น เนื่องจากพวกเขามี "แรงจูงใจภายใน" พวกเขาจึงยึดมั่นในความ คิดเห็นของตนเอง แม้ว่าผู้ร่วมงานส่วนใหญ่รวมทั้งผู้บังคับบัญชาจะไม่เห็นด้วยก็ตาม ฉะนั้น ความคิด อ่านของเขาจึงมีแนวแคบในจุดเน้น และมั่นคงในเนื้อหาไม่ว่าในเวลาและสถานการณ์ใด ๆ ก็ตาม ซึ่งทำให้พวกเขาเป็นนักบริหารที่ดีไม่ได้ เพราะมุ่งแต่จะใช้ทรัพยากรและพลัง ในส่วนที่เกี่ยวข้อง กับนโยบายอันศักดิ์สิทธิ์โดยไม่ได้คำนึงถึงข้อช่วยอันกว้างขวางของความรับผิดชอบที่เป็นทางการของพวกเขา ทั้งยังละเลยมองข้ามหน้าที่สำคัญ ๆ ของหน่วยงานยิ่งกว่านั้น พวกเขายังเป็นปรปักษ์กับเจ้า

หน้าที่พวกอื่น ๆ โดยปฏิเสธที่จะวางตัวให้ยุติธรรมและโดยความเต็มใจที่จะเข้าไปพัวพันฝ่าอุปสรรคทั้งปวง

ดังนั้นจึงไม่ควรมอบหมายงานบริหารระดับสูง หรือในตำแหน่งที่ต้องสั่งการให้กับพวกคลังอุดมการ แต่ในกรณีที่นโยบายเฉพาะบางอย่างซึ่งพวกเขาได้ส่งเสริมมาเป็นเวลานานและได้กลายมามีความสำคัญยิ่งต่อองค์การและต่อสังคมโดยฉบับพลัน ก็อาจดันพวกคลังอุดมการขึ้นสู่ตำแหน่งที่สูงขึ้น เพราะพวกเขาารู้เรื่องเกี่ยวกับนโยบายนั้นดีกว่าใคร ๆ และได้เอาตัวเข้าไปผูกพันกับนโยบายดังกล่าวอย่างมั่นคงแล้ว

พวกคลังอุดมการจะมีบทบาทที่สำคัญมากในการก่อตั้งองค์การใหม่ ๆ และมีบทบาทสำคัญพอ ๆ กันในการเปลี่ยนแปลงปรับปรุงองค์การที่มีอยู่แล้วไม่ว่าการเปลี่ยนแปลงนั้นจะมีความรุนแรงเพียงใดก็ตาม ถ้าหากว่าการเปลี่ยนแปลงนั้นจะช่วยให้นโยบายอันศักดิ์สิทธิ์ของพวกเขาก้าวหน้าต่อไป ขณะเดียวกันพวกเขามักจะให้ความสนใจในข้อบกพร่องทั้งในปัจจุบันและอนาคตขององค์การ และรวบรวมจัดหาข้อมูลจำนวนมากเกี่ยวกับปัญหาเหล่านี้ พร้อมทั้งเสนอวิธีการปรับปรุงแก้ไขให้ด้วย

สรุปแล้วพวกคลังอุดมการจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อประสิทธิภาพขององค์การ ในระยะยาวเพราะพวกเขาจะช่วยให้เกิดพลังงานจำนวนมากมายที่จำเป็น เพื่อขจัดความเหนียวชาขององค์การให้หมดสิ้นไป ดังนั้นทุก ๆ องค์การจึงควรส่งเสริมสนับสนุนพวกนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การที่ดำเนินงานในสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ดังจะกล่าวถึงในหัวข้อต่อไป

พวกสนับสนุน โดยพื้นฐานแล้วเป็นคนมองโลกในแง่ดี และโดยปกติก็เป็นคนที่แข็งขันในการทำงาน พวกเขาจะยอมจำนนต่ออิทธิพลของผู้บังคับบัญชา ผู้ร่วมงาน และลูกน้อง แต่พวกเขาก็แสดงความก้าวร้าวอยู่บ่อย ๆ ในการต่อสู้เพื่อสิ่งที่เขาเห็นว่าเหมาะสมที่สุดสำหรับองค์การ พวกเขาส่งเสริมนโยบายซึ่งเกี่ยวข้องกับอย่างใกล้ชิดต่อชะตากรรมขององค์การที่เขาสังกัดอยู่ และเต็มใจที่จะเข้ายุ่งกับกรณีขัดแย้งต่าง ๆ หากเขาได้รับการสนับสนุนจากผู้ร่วมงานดังนั้นความคิดที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานด้านประโยชน์ส่วนรวมของพวกเขาจึงผันแปรได้ทั้งในด้านความกว้างของจุดเน้นและความยืดหยุ่นในเนื้อหาซึ่งขึ้นอยู่กับเวลาและสถานการณ์ที่แตกต่างกันไป

พวกผู้สนับสนุนไม่เหมาะกับลักษณะงานประจำที่ต้องปฏิบัติซ้ำ ๆ กัน แต่ควรอยู่ในตำแหน่ง

ที่ต้องรับผิดชอบต่องานที่สำคัญ ต้องใช้ความกระตือรือร้นเป็นพิเศษ และต้องการความสุ่มรอบคอบ อันได้แก่ตำแหน่งหัวหน้างาน หรือโครงการที่เน้นเฉพาะเรื่อง เพราะพวกเขาสามารถมองภาพขององค์การของเขาได้ในระยะยาวกว่านักอนุรักษ์นิยมและนักโต้เถียง เนื่องจาก ๒ พวกนี้สนใจเฉพาะงานอาชีพของพวกเขาเท่านั้น ขณะที่ผู้สนับสนุนมีความรู้สึกไวต่อข้อ เสนอปัจจุบันที่มีนัยชี้บอกแนวทางในอนาคต ยิ่งกว่านั้นพวกเขายังเต็มใจที่จะส่งเสริมนโยบายซึ่งไม่ให้ประโยชน์แก่พวกเขาเป็นการส่วนตัว แต่เป็นนโยบายที่จะส่งเสริมอำนาจของแผนกอื่น ๆ ในองค์การของเขา หรือแผนกของเขาในอนาคตอันใกล้

ในสังคมประชาธิปไตย พวกผู้สนับสนุนจะเป็นผู้เรียกร้องความสนใจอย่างต่อเนื่องในปัญหาอุปสรรค และความไม่เพียงพอต่าง ๆ ซึ่งเป็นเรื่องที่ทำให้ผู้นำทางการเมืองซึ่งอยู่ในตำแหน่งต้องอับอายเสียหน้า ทั้งนี้เพราะผู้นำดังกล่าวต้องการที่จะแสดงให้เห็นว่าทุกสิ่งทุกอย่างอยู่ในความสามารถของพวกเขาที่จะบังคับบัญชาควบคุมได้ ในขณะที่พวกผู้สนับสนุนต้องการจะขยายความสำคัญของปัญหาที่ประสบอยู่ให้มากขึ้น เพื่อว่าองค์การของเขาจะได้รับทรัพยากรเพิ่มขึ้นในการสร้างงานใหม่ ๆ เพื่อขยายขอบข่ายการปฏิบัติงานขององค์การ

องค์การซึ่งมีผู้นำที่ต่อสู้เพื่อพวกพ้อง อันหมายถึง การสนับสนุนหน้าที่การงานซึ่งต้องอาศัยความชำนาญพิเศษของพวกเขา มีแนวโน้มที่จะมีความรักหมั่นคณสูงกว่าองค์การซึ่งมีผู้นำที่ปราศจากจากอคติ ผู้ซึ่งมีความเห็นใจในความต้องการที่จะขยายงานของทุก ๆ องค์การโดยเท่าเทียมกันหมด ทั้งนี้เพราะเป็นความจริงที่ว่า การสนับสนุนก่อให้เกิดการขัดแย้ง เพราะผู้สนับสนุนแต่ละคนต้องต่อสู้เพื่อขยายอาณาจักรของเขา อันมีผลทำให้อีกฝ่ายหนึ่งต้องสูญเสียซึ่ง โคเซอร์^๑ ได้ชี้ให้เห็นว่าความขัดแย้งที่เกิดจากภายนอกองค์การมีแนวโน้มที่จะทำให้องค์การรวมตัวเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ยกกระตือรือร้นในการทำงาน และเพิ่มความเต็มใจที่จะทำงานหนักอย่างมีประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่ ดังนั้นเจ้าหน้าที่ทุกระดับในองค์การจึงตระหนักถึงความได้เปรียบอย่างมหาศาลของการมีผู้สนับสนุนโดยเฉพาะอย่างยิ่งในหน่วยงานซึ่งใช้ความชำนาญพิเศษเฉพาะแขนง

^๑ Lewis Coser, The Function of Social Conflict (Illinois : The Free Press of Glencoe, 1956)

พวกรัฐบุรุษ มีความคิดในเรื่องประโยชน์ส่วนรวมที่กว้างในจุดเน้นแต่มั่นคงในเนื้อหาพวกเขาส่งเสริมเป้าหมายของนโยบายอย่างกว้าง ๆ ซึ่งสามารถนำมาใช้เป็นแนวทางในการวินิจฉัยสั่งการโดยมิได้คำนึงถึงตำแหน่ง เฉพาะที่พวกเขาดำรงอยู่ • พลังงานของพวกรัฐบุรุษมีความแตกต่างกันไป นับตั้งแต่เกียจคร้านในการงานจนถึงขยันขันแข็งจนเกินปกติ พวกเกียจคร้านมักจะสนับสนุนความคิดเห็นแบบกว้างขวางแต่จะไม่ค่อยยอมลงมือปฏิบัติ พวกเหล่านี้เป็นนักวิจารณ์ที่ดี แต่เป็นผู้บรรลุถึงเป้าหมายที่แย่มาก รัฐบุรุษจึงเหมาะที่จะเป็นนักคิด นักวิชาการและเป็นที่ปรึกษาาระดับสูง

บ่อยครั้งที่ ความคิดเห็นอันกว้างขวางของพวกรัฐบุรุษขัดแย้งกับความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานซึ่งจำกัดอยู่ในวงแคบของพวกเขาอยู่บ่อย ๆ จนเป็นเหตุให้เกิดความคับแค้นไม่สมหวังและเป็นเหตุผลที่รัฐบุรุษมองโลกในแง่ดีน้อยกว่าพวกผู้สนับสนุนและพวกคลังอุดมการณ์

ตามคำจำกัดความแล้ว พวกรัฐบุรุษจงรักภักดีต่อชาติหรือสังคมโดยส่วนรวม แต่ความรู้ความชำนาญพิเศษเฉพาะเรื่องในทุก ๆ องค์การมีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดความกดดันบีบบังคับให้เจ้าหน้าที่ในทุก ๆ ตำแหน่งกลายเป็นพวกผู้สนับสนุนซึ่งจงรักภักดีต่อหน่วยงาน เฉพาะบางหน่วยหรือบางแผนกเท่านั้น

แต่กระนั้นพฤติกรรมแบบรัฐบุรุษก็มีบทบาทสำคัญต่อองค์การ พฤติกรรมดังกล่าวจะแสดงออกมาโดยเจ้าหน้าที่ทุก ๆ แบบหรือไม่ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ เช่น เจ้าหน้าที่ทุกคนมีแนวโน้มที่จะแสดงพฤติกรรมแบบรัฐบุรุษได้หากความอยู่รอดขององค์การถูกคุกคามอย่างร้ายแรง

ถึงแม้เจ้าหน้าที่ทุกคนจะปฏิบัติตนแบบรัฐบุรุษในบางครั้งแต่พฤติกรรมแบบรัฐบุรุษที่ไม่เปลี่ยนแปลงในองค์การนั้น เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ยากยิ่ง ถ้าหากจะค้นหาบุคคลในลักษณะดังกล่าวก็อาจจะพบได้มากที่สุดในระดับต่ำสุด หรือไม่ก็ในระดับสูงสุด เพราะว่าบุคคลที่เข้ามาสู่องค์การและมีพฤติกรรมแบบรัฐบุรุษอย่างไม่เปลี่ยนแปลงนั้นยากที่จะได้รับการเลื่อนตำแหน่ง และการที่จะพบพวกรัฐบุรุษได้ในระดับสูงสุดก็ เนื่องจากตำแหน่งดังกล่าวมีความกว้างในขอบข่ายของความรับผิดชอบเพียงพอที่จะทำให้ความจงรักภักดีของพวกรัฐบุรุษเหมาะสมยิ่งกว่านั้น หน่วยงานในระดับสูงน้อยแห่งที่จะถูกจัดโครงสร้างอย่างจงใจเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนพฤติกรรมแบบรัฐบุรุษ ซึ่งจะทำให้ได้โดยแยกเจ้าหน้าที่ออกจากผลกระทบส่วนตัวซึ่งเกิดจากการตัดสินใจของพวกเขา รวมทั้งความรับผิดชอบ ซึ่งก็เป็นความ

ที่ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้มีความซื่อสัตย์ และความจงรักภักดีต่อสังคมโดยส่วนรวมมีอยู่น้อยมาก โครงสร้างของการจัดองค์การ เพื่อส่งเสริมพฤติกรรมแบบรัฐบุรุษจึง เป็นสิ่งที่ผู้บริหารควรให้ความสนใจ

การปรับตัวเจ้าหน้าที่ให้เห็นพ้องต้องกันใน เป้าหมายและอุดมการณ์ขององค์การ

การที่องค์การจะยังคงสภาพอยู่ต่อไปได้นั้นขึ้นอยู่กับความสามารถในอันที่จะบรรลุเป้าหมายขององค์การ อย่างไรก็ตาม ในทางกลับกันการที่สามารถบรรลุเป้าหมายนั้นได้ก็อาจเป็นการทำลายตนเองได้เช่นกัน ดังปรากฏอยู่เสมอว่า องค์การที่ประสบความสำเร็จต้องสลายตัวไป เนื่องจากไม่สามารถสร้างจุดมุ่งหมายขึ้นใหม่ได้ ดังนั้นหากประสงค์ให้องค์การอยู่รอดต่อไปเรื่อย ๆ ก็ต้องยอมรับเป้าหมายใหม่ ๆ หรือสร้างเป้าหมายอย่างกว้างซึ่งไม่จำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงแก้ไขบ่อยครั้ง^๑

ประสิทธิภาพในการบรรลุเป้าหมายของแต่ละองค์การนั้นขึ้นอยู่กับความเห็นพ้องต้องกันในเป้าหมายและอุดมการณ์ของบรรดาเจ้าหน้าที่ขององค์การ เพราะภายในองค์การใดก็ตาม ถ้าเจ้าหน้าที่สามารถตกลงกันได้ ในเป้าหมายและอุดมการณ์มากยิ่งขึ้น เท่าไรก็จะช่วยลดจำนวนและความรุนแรงของความขัดแย้งในระหว่างเจ้าหน้าที่ด้วยกันเองทั้งหลายลงได้และ เป็นการปรับปรุงการร่วมมือประสานงานกันขององค์การให้ดีขึ้นด้วย ยิ่งกว่านั้นถ้าเจ้าหน้าที่ระดับสูงและระดับต่ำมี เป้าหมายและอุดมการณ์ร่วมกันแล้วความหย่อนยานในอำนาจบังคับบัญชา ก็จะหมดไปด้วย ซึ่งเท่ากับ เป็นการส่งเสริมอำนาจของผู้บังคับบัญชาระดับสูงด้วย

ดังนั้น หากมีการตกลงกัน ในเป้าหมายและอุดมการณ์ได้มากยิ่งขึ้นจริง ๆ แล้วย่อมจะเป็นการเพิ่มความสามารถในการผลิตขององค์การ เจ้าหน้าที่ระดับสูงจะสามารถรักษาคุณภาพและปริมาณของผลผลิตให้ออกมาเหมือนที่เคยเป็นอยู่โดยสามารถลดการควบคุม การรายงานและวิธีตรวจสอบอื่น ๆ ให้ลดน้อยลงได้ ซึ่งจะเป็นผลให้มีการมอบอำนาจการตัดสินใจให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชามากขึ้น อันจะนำไปสู่การกระจายอำนาจในการบริหารองค์การ

เมื่อใดก็ตามที่สภาพแวดล้อมหรือสภาพของภารกิจหน้าที่ก่อให้เกิดพลังดันออกจากเป้าหมายร่วมส่วนกลางของบรรดาเจ้าหน้าที่ องค์การก็จะต้องใช้วิธีการอันเข้มแข็ง เพื่อดำรงไว้ซึ่งรูปแบบอัน

^๑ Chester I. Barnard, Organization and Management, Harvard University Press, (1948)

คงที่ของพฤติกรรมของบรรดาเจ้าหน้าที่ เพื่อให้พวกเขาปฏิบัติภารกิจหน้าที่ของตนให้สำเร็จลุล่วงไป
 อย่างได้ผล วิธีการดังกล่าวอาจทำได้โดย จัดตั้งหน่วยการควบคุมดูแลจากภายนอกและระบบการ
 รายงานขึ้นมาบังคับเจ้าหน้าที่ หรือโดยการสร้างความเห็นพ้องต้องกันอย่างเข้มแข็งในเป้าหมาย
 ระดับลึกซึ้ง เป็นกรรมวิธีในการควบคุมกันเองภายในองค์กรโดยการสร้างระบบค่านิยมร่วมกันให้เกิด
 ขึ้นในบรรดาเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ

การที่จะให้หน่วยงานภายนอกเข้ามาควบคุมตรวจสอบในพฤติกรรมที่มีความสำคัญจะทำให้
 ได้รับความยุ่งยากจากข้อจำกัดต่าง ๆ ที่สำคัญคือ

๑. ทุก ๆ หน่วยงานจะต้องมอบความมีอิสระในการตัดสินใจใช้ดุลยพินิจโดยไม่ต้องผ่านการ
 ตรวจสอบให้แก่เจ้าหน้าที่ของตนอย่างเพียงพอ
๒. ลักษณะริเริ่มและ เสี่ยงภัยบางอย่างจะได้ผลมากยิ่งขึ้นหากมีพื้นฐานมากจากความต้องการ
 ภายใน
๓. ระบบการควบคุมจากภายนอกที่จะใช้ได้ใ้ในสภาวะต่าง ๆ จะต้องมีขอบเขตอยู่ในวงจำกัด
 เท่านั้น

การเห็นพ้องต้องกันอย่างมากในเป้าหมายและอุดมการณ์ขององค์กรจะเป็นประโยชน์ต่อองค์
 การมาก โดยเฉพาะในสภาวะต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

๑. เมื่อภารกิจหน้าที่ขององค์กรต้องการให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ได้ครอบคลุมทั่วไปไม่เน้น
 เฉพาะด้านใดด้านหนึ่ง ตัวอย่างเช่น เจ้าหน้าที่ขององค์การศาสนาได้รับมอบหมายให้เผยแพร่ศรัทธา
 ความเชื่อของพวกเขาในการดำเนินชีวิตทุก ๆ ด้าน
๒. เมื่อภารกิจหน้าที่ซึ่งอยู่ในขอบเขตแห่งดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่เป็นเรื่องสำคัญขนาดคอขาด
 บาดตาย เช่น เจ้าหน้าที่ซึ่งรับผิดชอบด้านการยิงเป้าผู้มีพฤติกรรมบ่อนทำลายความมั่นคงของชาติ
 เป็นผู้ที่มีบทบาทอย่างมากต่อสวัสดิภาพของประเทศ
๓. เมื่อภารกิจหน้าที่ขององค์กรต้องการให้เจ้าหน้าที่ที่มีพฤติกรรมที่ขัดต่อผลประโยชน์ของ
 พวกเขาอย่างแรง เช่น เจ้าหน้าที่ตำรวจได้รับมอบหมายให้ทำงานที่ต้องเสี่ยงต่อชีวิตรวมทั้งต้องต่อต้าน

การตัดสินใจบนตัว

๔. เมื่อเจ้าหน้าที่ขององค์การได้รับความกดดันอย่างแรงจากภายนอกมิให้ปฏิบัติภารกิจ
หน้าที่ขององค์การในด้านสังคมให้ลุล่วงไปอย่างได้ผล กรณีเช่นนี้จะเกิดขึ้นเมื่อหน้าที่ขององค์การนั้น
เป็นอันตรายต่อสังคม ตัวอย่างเช่น ทหารในกองทัพที่เข้ายึดครองจะต้อง เอากฎข้อบังคับในการยึด
ครองออกมาใช้ ถึงแม้ว่าพวกเขาจะเป็นชนกลุ่มน้อย เมื่อเทียบกับกลุ่มประชาชนในสังคมที่ถูกยึดครอง
ก็ตาม

๕. เมื่อเจ้าหน้าที่ขององค์การจะต้องดำเนินนโยบายอย่างตายตัวคงเส้นคงวาภายใต้
สภาพการณ์ที่แตกต่างกันออกไป พวกเขาต้องปฏิบัติงานไปพร้อม ๆ กันในหลาย ๆ ที่ ซึ่งมีสภาพแวดล้อม
เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว หรือกิจกรรมที่พวกเขาต้องปฏิบัติในเวลาและสถานที่ที่กำหนดให้มี
ขอบเขตที่กว้างขวางมาก สภาพการณ์เหล่านี้ทำให้เป้าหมายในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่แต่ละคน
แตกต่างกันออกไปเป็นช่วงกว้าง ดังนั้นจึงจำเป็นต้องทำเป้าหมายต่าง ๆ เหล่านี้ให้สอดคล้องรวม
กันกับเป้าหมายขององค์การ

๖. เมื่อภารกิจหน้าที่ขององค์การเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ควบคุมแรงกระตุ้นทางธรรมชาติ
หรือประพฤตินในวิถีทางซึ่งสังคมถือว่าผิดธรรมดา เช่น คำปฏิญาณในบางศาสนาให้ตัดกิเลส ถือ
สัตย์ในเรื่องพรหมจรรย์ เป็นต้น

๗. เมื่อเจ้าหน้าที่ระดับสูงขององค์การไม่สามารถตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่
ในระดับต่ำได้ง่าย กรณีเช่นนี้จะเกิดขึ้นเมื่อการติดต่อสื่อสารกับเจ้าหน้าที่ในระดับต่ำเป็นไปได้ยาก
ลำบาก หรือผลงานของพวกเขายากที่จะประเมินค่าได้

เจ้าหน้าที่ประเภทต่าง ๆ กับการเห็นพ้องต้องกันในเป้าหมายและอุดมการณ์ขององค์การ

เจ้าหน้าที่ประเภทต่าง ๆ มักจะมีทัศนคติเกี่ยวกับความพึงปรารถนาในการเห็นพ้องต้องกัน
ในเป้าหมายและอุดมการณ์ขององค์การแตกต่างกันออกไป

นักอนุรักษนิยมซึ่งปกติมักจะหลีกเลี่ยงการเปลี่ยนแปลงการริเริ่มสิ่งใหม่ ๆ และความขัดแย้ง
ซึ่งมักจะ เนื่องมาจากความแตกต่างกันในเป้าหมายและอุดมการณ์ ดังนั้น เขาจึงพยายามส่งเสริมให้มี
ความเห็นพ้องต้องกันในเป้าหมายและอุดมการณ์ให้มากยิ่งขึ้น

พวกผู้สนับสนุน มักจะสนับสนุนให้มีเป้าหมายที่แตกต่างกันออกไป เพื่อที่จะให้เกิดพลังในด้านต่าง ๆ กระจายกันออกไป

พวกนักใต้เท้าคล้ายกับพวกผู้สนับสนุน แต่มีความพะวงริษยาในเรื่องคู่แข่งส่วนตัวมากกว่าพวกผู้สนับสนุน จึงไม่ให้การสนับสนุนนักใต้เท้าด้วยกันเองแต่จะเอาใจพวกคลังอุดมการ เพราะหวังให้เกิดการเปลี่ยนแปลงใหม่ ๆ อันจะช่วยให้เขามีโอกาสก้าวหน้าต่อไป ด้วยเหตุนี้องค์การที่อยู่ใต้อิทธิพลของพวกนักใต้เท้าจึงมีแนวโน้มที่จะแสดงเป้าหมายในลักษณะเดียวกันในระดับสูง (คือมีพวกคอยสนองรับตลอดกาลอยู่มากมาย) แต่ในระดับต่ำ ๆ ลงมาเป้าหมายจะแตกต่างกันออกไป

พวกคลังอุดมการมักจะพยายามกดดันให้เกิดความเห็นพ้องต้องกันในเป้าหมายและอุดมการอย่างแข็งขันในองค์การใด ๆ ที่ตนมีอิทธิพลอยู่ เนื่องจากพวกเขาปรารถนาพรรคพวกที่จะช่วยส่งเสริมนโยบายที่พวกเขาต้องการให้พัฒนาก้าวหน้าต่อไป

วิธีปรับตัวเจ้าหน้าที่ให้เห็นพ้องต้องกันในเป้าหมายและอุดมการขององค์การ

มีกลวิธี ๒ แบบด้วยกันที่ใช้ในการปรับตัวเจ้าหน้าที่ให้เห็นพ้องต้องกันในเป้าหมายและอุดมการของบรรดาเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ในองค์การ

๑. การสรรหาและคัดเลือกบุคคล

โดยการคัดเลือก เพื่อเพิ่มความเห็นพ้องต้องกันในเป้าหมายและอุดมการให้มากยิ่งขึ้น ผู้บังคับบัญชาระดับสูงจึงสรรหา คัดเลือกเอาแต่บุคคลที่มีเป้าหมายและอุดมการคล้ายคลึงกับของตน

วิธีการสรรหาบุคคลเข้าทำงานเป็นสิ่งสำคัญยิ่งสำหรับทุก ๆ องค์การ เนื่องจากประสิทธิภาพขององค์การขึ้นอยู่กับลักษณะนิสัยและความสามารถของเจ้าหน้าที่เป็นสำคัญ ด้วยเหตุนี้จึงนับเป็นสิ่งที่มีเหตุผลที่จะต้องพิถีพิถันในการ เลือก เห็นตัวบุคคลที่จะ เข้ามาทำงานร่วมกัน

ความสำคัญของการสรรหาและคัดเลือกบุคคลจะเพิ่มมากขึ้น เมื่อภารกิจหน้าที่ขององค์การต้องการความเห็นพ้องต้องกันของบรรดาเจ้าหน้าที่ในองค์การใน เป้าหมายและอุดมการอย่างแข็งขัน เป้าหมายดังกล่าวนี้จะมีความผูกพันอย่างใกล้ชิดกับโครงสร้าง เบื้องต้นของบุคลิกภาพของ เจ้าหน้าที่แต่ละคน ยิ่งกว่านั้น เป้าหมายดังกล่าวยังได้รับอิทธิพลอย่างมากจากประสบการณ์ในวัยเด็ก ดังนั้นก่อน

ที่คนเราจะมีอายุมากพอที่จะกลายมาเป็นเจ้าหน้าที่ในองค์กร เป้าหมายและอุดมการณ์เหล่านี้จะหล่อหลอมเข้าเป็นรูปแบบพฤติกรรมซึ่งจะเปลี่ยนแปลงได้ก็ด้วยการลงทุนในด้าน เวลาและความพยายามอย่างมหาศาลเท่านั้น จึงเป็นการลงทุนที่ถูกกว่าการสร้างความเห็นพ้องต้องกันในเป้าหมายและอุดมการณ์ให้เกิดขึ้นในบรรดาเจ้าหน้าที่ซึ่งทำงานอยู่แล้วในองค์กรนั้น ๆ ดังจะได้กล่าวถึงต่อไป

ในการสรรหา เลือกเฟ้นบุคคลนั้นมีกระบวนการที่สำคัญอยู่ ๔ ขั้นตอนคือ

๑. การกำหนดคุณสมบัติของเจ้าหน้าที่ใหม่
๒. จัดหาวิธีการคัดเลือกบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติตามต้องการในแหล่งต่าง ๆ
๓. ใช้วิธีการเหล่านี้กับกลุ่มประชากรทั้งหมด เพื่อให้ได้บุคคลที่ต้องการ
๔. ชักชวนบุคคลที่ต้องการให้เข้ามาาร่วมกับองค์กร

แต่ในทางปฏิบัตินั้นแทบจะเป็นไม่ได้ที่จะทำการคัดเลือกจากกลุ่มประชากรทั้งหมด ดังนั้นจึงต้องประกาศโฆษณาเพื่อชักจูงบุคคลที่มีคุณลักษณะตามที่ต้องการให้มาสมัคร หรือไม่ก็เจาะจงชี้ตัวบุคคลเหล่านั้น การโฆษณาเป็นวิธีการที่เหมาะสม เมื่อคุณสมบัติที่วางไว้มีลักษณะเป็นกลาง ๆ ทั่ว ๆ ไป แต่การคัดเลือกบุคคลโดยการติดต่อโดยตรงนั้นจะเหมาะสม เมื่อมีคนน้อยคนที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้

อย่างไรก็ตาม ในการสรรหาบุคคลอาจจะเกิดปัญหาทำให้ยากที่จะนำออกมาปฏิบัติให้ได้ผลดี เช่น คุณสมบัติที่กำหนดขึ้นมาสำหรับเจ้าหน้าที่ใหม่ไม่ชัดเจน การที่จะระบุลักษณะที่ต้องการในตัวผู้ที่จะมาเป็นเจ้าหน้าที่อาจจะเป็นสิ่งที่เป็นไปไม่ได้ เช่นที่ Morris Janowitz^๑ ได้ชี้ให้เห็นว่า "๔๐ ปีหลังจากการค้นคว้าและพัฒนาปรับปรุงการคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการในกองทหาร ก็เป็นที่ประจักษ์อย่างแจ่มชัดว่า ไม่มีวิธีการใดที่น่าพอใจและน่าเชื่อถือได้สำหรับการคัดเลือกบุคคลผู้มีความรู้ เป็นผู้นำ จะมีก็เพียงแต่การคัดเลือกผู้เชี่ยวชาญพิเศษสำหรับงานเฉพาะบางอย่างเท่านั้นที่ดูเหมือนจะเป็นสิ่งที่เป็นไปได้" ซึ่งหมายความว่า ถ้าต้องการคุณสมบัติความสามารถที่มีขอบเขตอย่างกว้างขวางนั้น โดยปกติแล้วจะต้องฝึกอบรมและกลั่นกรองเจ้าหน้าที่ของตนเอาเองหลังจากที่ได้เข้ามาทำงานแล้ว นอก

^๑ Morris Janowitz, The Professional Soldier, (New York : The Free Press of Glencoe, 1960) pp.48-49.

จากนั้น เจ้าหน้าที่ผู้มีความสามารถดีเยี่ยมอาจถูก เสนอตำแหน่งหรือโอกาสที่น่าสนใจกว่าจากที่อื่น

ในการสรรหาเจ้าหน้าที่ใหม่ นั้นควรต้องพิจารณาถึงระดับในการเข้ามาทำงานและนโยบายในการเลื่อนตำแหน่งด้วย ในองค์การที่มีภารกิจหน้าที่ซึ่งต้องการความต่อเนื่องและมั่นคงควรจะได้รับคนเข้ามาทำงานในระดับต่ำ แต่ถ้าองค์การซึ่งมีภารกิจหน้าที่ซึ่งต้องการการเปลี่ยนแปลงใหม่ ๆ อยู่เสมอ ก็ควรจะได้มีการรับสมัครคนใหม่ ๆ ทุก ๆ ระดับ พวกอนุรักษนิยมมักสนับสนุนการเลื่อนตำแหน่งจากภายใน ในทางตรงข้าม พวกคลั่งอุดมการณ์จะเห็นด้วยกับการรับสมัครคนใหม่ในระดับใดก็ได้ เพราะจะช่วยให้นโยบายของพวกเขาพัฒนาก้าวหน้าต่อไป พวกนักใต้เท้าต้องการเลื่อนตำแหน่งจากภายใน ขณะเดียวกันก็ต้องการให้มีการรับสมัครคนใหม่ในทุก ๆ ระดับในองค์การอื่น เพื่อที่ตนเองอาจจะโคดข้ามชั้นไปอยู่ที่อื่นได้ ส่วนพวกผู้สนับสนุนและพวกรัฐบุรุษก็จะมีความรู้สึกก้ำกึ่งกัน

อย่างไรก็ตามยังมีปัจจัยที่จะกระตุ้นเจ้าหน้าที่ทุกประเภทให้สนับสนุนการเลื่อนตำแหน่งกันเองภายใน คือ เจ้าหน้าที่ต้องใช้เวลาสร้างความรู้เกี่ยวกับโครงสร้างขององค์การทั้งแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการให้เกิดขึ้นเสียก่อน ถ้าหากเขาย้ายไปอยู่ที่อื่นก็จะต้องเสียเวลาในการสร้างความรู้อย่างเดียวกันนี้ให้เกิดขึ้นใหม่ และยิ่งเจ้าหน้าที่ทำงานในองค์การเป็น เวลานานมากขึ้นเท่าใด เขาก็ยังมีแนวโน้มที่จะชื่นชมกับการเลื่อนตำแหน่งที่ทำกัน เฉพาะภายในมากขึ้น เท่านั้น

นอกจากนั้น การเอาบุคคลภายนอกมาดำรงตำแหน่งสูง ๆ ก็มีผลบังคับในตัวของมันเองคือ เจ้าหน้าที่ระดับสูงผู้มาใหม่อาจจะนำเอาผู้ร่วมงานของเขาติดเข้ามาด้วยโดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าเขาต้องการลูกน้องที่ไว้ใจได้แน่นอนในเรื่องความจงรักภักดี ในกรณีนี้ เจ้าหน้าที่ระดับสูงดังกล่าวอาจจะต้องพบกับความเป็นปรปักษ์จากบุคคลเก่าแก่ภายในซึ่งไม่พอใจผู้มาใหม่ ดังนั้นผู้มาใหม่จึงต้องนำเอาบุคคลภายนอกเข้ามาเพิ่มมากขึ้นอีก แต่กระนั้นทุก ๆ องค์การยังคงต้องเลื่อนตำแหน่งเจ้าหน้าที่จากภายใน เพื่อให้เจ้าหน้าที่ระดับต่ำเกิดกำลังใจที่จะรับผิดชอบกล้าเสี่ยง และกล้ารับผิดชอบงานใหม่ ๆ

๒. การปลูกฝังระบบความคิดในองค์การ

การปลูกฝังระบบความคิด เป็นความพยายามที่จะ เปลี่ยนแปลงโครงสร้างของ เป้าหมายระดับลึกของบุคคลใดบุคคลหนึ่งอย่างถาวร โดยการนำเขาเข้าไปรู้จักกับความรู้หรือความคิดที่ได้ถูกคัดเลือกไว้แล้ว มันอาจจะหมายถึงการเปลี่ยนแปลงเป้าหมายและอุดมการณ์ในขณะนั้นของเขา หรือหมายถึง

การเพิ่มเติมเป้าหมายและอุดมการณ์ใหม่ๆ ก็ได้รับการเปลี่ยนแปลงเป้าหมายของบุคคลในระดับผิวเผิน เช่น ความตั้งใจว่าจะทำอะไรในวันหยุดที่จะถึงนี้ ไม่ถือว่าจะทำอะไรในวันหยุดที่จะถึงนี้ไม่ถือว่าเป็นการปลูกฝังระบบความคิด แต่ถือเป็นการครอบงำทางอิทธิพลหรือการชักชวนมากกว่า การปลูกฝังระบบความคิดต้องเกี่ยวข้องกับเป้าหมายในระดับลึกหรืออุดมการณ์ซึ่งก็อาจมีผลกระทบกระเทือนถึงเป้าหมายระดับอื่น ๆ ด้วย

การเปลี่ยนแปลงเป้าหมายระดับลึกต้องใช้เวลาและความพยายามอย่างสูงและก็ไม่แน่นอนเสมอไปว่าจะได้รับผลลัพธ์ที่น่าพอใจ ดังนั้นจึงเป็นการประหยัดมากกว่าที่จะสร้างความเห็นพ้องต้องกันในเป้าหมายระดับลึกให้เกิดขึ้นโดยวิธีการสรรหาคัดเลือกคน แต่การสรรหาคัดเลือกคนก็อาจไม่ได้ผลดีในหลาย ๆ สถานการณ์ด้วยกันคือ

๑. เมื่อพฤติกรรมขององค์การซึ่งต้องการความเห็นพ้องต้องกันในเป้าหมายระดับลึกนั้น มีความแตกต่างกันมากจากพฤติกรรมของคนทั่ว ๆ ไปในสังคม สถานการณ์แบบนี้จะเกิดขึ้นเมื่อใดก็ตามที่องค์การต้องการ

ก. พฤติกรรมที่เข้ากันไม่ได้กับประเพณีนิยมของสังคมส่วนใหญ่

ข. พฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับข้อจำกัดอันเคร่งครัดในเรื่องสัญชาตญาณของมนุษย์ เช่น การให้คำปฏิญาณในเรื่องพรหมจรรย์ ความสันโดษ

ค. พฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับการใช้หลักการเบื้องต้นในเกือบทุกแง่มุมของการดำเนินชีวิตอย่างปกติธรรมดา

๒. เมื่อสังคมประกอบด้วยบุคคลซึ่งมีเป้าหมายในระดับลึกอันเหมาะสม แต่ก็ เป็นสิ่งที่ เป็นไปไม่ได้ที่จะระบุสิ่งเหล่านี้ออกมาให้เห็นชัดเจนได้

๓. เมื่อสามารถระบุตัวบุคคลซึ่งมีเป้าหมายในระดับลึกอย่างเหมาะสมออกมาได้ แต่ ก็ไม่สามารถจะชักจูงเขาให้เข้ามาร่วมกับองค์การได้ ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า องค์การที่มีสถานภาพ

^๑ Gary S. Becker, "Investment in Human Capital : A Theoretical Analysis", Journal of Political Economy, Vol.LXX, No.15,Part 2 (Supplement : October 1962), pp.12 and 17.

ต่ำจะถูกบังคับให้ต้องใช้วิธีการปลูกฝังระบบความคิดมากกว่าองค์การที่มีสถานภาพสูง

การปลูกฝังระบบความคิดไม่ได้ใช้เฉพาะที่สร้างโครงสร้าง เป้าหมายและอุดมการณ์ที่เหมาะสมให้แก่เจ้าหน้าที่ใหม่เท่านั้น แต่ยังใช้เพื่อรักษาโครงสร้าง เป้าหมายและอุดมการณ์ของเจ้าหน้าที่เก่าอีกด้วย เพราะภารกิจหน้าที่ของหลาย ๆ องค์การมีแนวโน้มที่จะทำลายโครงสร้าง เป้าหมายและอุดมการณ์ของบรรดาเจ้าหน้าที่ไปทีละน้อย ๆ ตัวอย่างเช่น ตำรวจมักต้องเผชิญกับสิ่งเย้ายวนให้ยอมรับสินบนและมองข้ามการกระทำอันผิดกฎหมาย ถ้าหากเป้าหมายของพวกเขาไม่ได้รับการส่งเสริมให้เข้มแข็งอยู่เสมอแล้ว พฤติกรรมในการปฏิบัติงานสังคมให้เสร็จสมบูรณ์ของพวกเขา ก็จะค่อย ๆ เสื่อมประสิทธิภาพ การปลูกฝังระบบความคิดช้าลงไปนี้ไม่อยากลำบาก เท่ากับการปลูกฝังระบบความคิดในระยะแรก เนื่องจากองค์การไม่ต้องสร้างเป้าหมายในระดับลึกขึ้นมาใหม่ทั้งหมดในใจของเจ้าหน้าที่

ในการปลูกฝังระบบความคิดให้มีประสิทธิภาพนั้น ผู้รับการอบรมสั่งสอนต้องพยายามแยกตัวเองออกจากอิทธิพลที่เป็นปรปักษ์ต่อขบวนการเปลี่ยนแปลง เป้าหมายระดับลึก ความมากน้อยของการแยกตัวออกจากโลกภายนอกนั้นขึ้นอยู่กับระดับความลึกและความมั่นคงของความเห็นพ้องต้องกันในเป้าหมาย การจัดระเบียบในการอบรมปลูกฝังระบบความคิดนี้มีช่วงตั้งแต่การแยกตัวออกจากโลกภายนอกอย่างสมบูรณ์ตลอดชีวิต เช่น ในการบวชเป็นพระของศาสนาบางนิกาย จนกระทั่งถึงการแยกตัวไปเพียง ๔ ปีภายใต้การควบคุมอย่างเข้มงวด เช่น ในการศึกษาวิชาทหาร และลดหลั่นน้อยลงเป็นเวลาเพียง ๒-๓ วัน ในการฝึกอบรม เช่น ในหลักสูตรปฐมนิเทศน์

การแยกตัวออกจากอิทธิพลที่ขัดแย้งกันอยู่ก็เป็นกลไกสำคัญอีกอันหนึ่งในการรักษาความเห็นพ้องต้องกันในเป้าหมายและอุดมการณ์ของบรรดาเจ้าหน้าที่รวมทั้งการสร้างเป้าหมายขึ้นใหม่หลังจากที่เป้าหมายเดิมได้เสื่อมสลายไป ตัวอย่างที่เห็นได้ง่ายก็คือธรรมเนียมการแยกที่อยู่ของนายทหารและครอบครัวของเขาออกจากส่วนที่เหลือของสังคมทั้งหมด เป็นต้น

องค์การบางแห่งซึ่งต้องการความเห็นพ้องต้องกันในเป้าหมายระดับลึก ได้นำเอาวิธีการแยกตัวให้อยู่โดดเดี่ยวนี้ไปปฏิบัติอย่างเต็มที่จนถึงจุดอิ่มตัวโดยได้พัฒนาหน่วยงานต่าง ๆ ขึ้นมากมาย เพื่อจะได้ครอบคลุมชีวิตในทุก ๆ แง่มุม ตั้งแต่สโมสรของเด็กไปจนถึงสมาคมของคนชรา เพื่อให้สมาชิกขององค์การสามารถเข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ในขอบข่ายที่กว้างขวางโดยปราศจากความรู้สึก

ว่าตนเองเป็นคนแปลกหน้า

การปลูกฝังระบบความคิด เพื่อให้เจ้าหน้าที่ปรับตัวให้เห็นพ้องต้องกันในเป้าหมายและอุดมการณ์ขององค์การ ถึงแม้ว่าจะเป็นวิธีการที่สิ้นเปลืองทรัพยากรขององค์การเป็นจำนวนมาก แต่ก็มีผลอย่างลึกซึ้งต่อการปฏิบัติงานและโครงสร้างขององค์การได้ในระยะยาวและคงทนถาวร

ช่องว่างในการปฏิบัติงาน

เมื่อเจ้าหน้าที่ค้นพบว่ามีความแตกต่างกันในการปฏิบัติงานระหว่างสิ่งที่เขากำลังทำอยู่และสิ่งที่เขาควรจะทำแล้ว เขาจะถูกกระตุ้นให้หาทางเลือกที่เขาพอใจ แต่ทางเลือกนี้ก็ไม่จำเป็นต้องถูกใจบุคคลที่เขาต้องปฏิบัติต่อกับ ในเมื่อตัวเจ้าหน้าที่เอง คู่แข่งขันของเขา ผู้บังคับบัญชาของเขา ผู้รับบริการคนอื่น ๆ ตลอดจนผู้บังคับบัญชาสูงสุดขององค์การก็มักจะมีความคิดเห็นแตกต่างกันในเรื่องที่ว่า อะไรคือสิ่งที่ "ต้องการ" ให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติ นั่นคือช่องว่างในการปฏิบัติงานกำลังเกิดขึ้น ซึ่งไม่มีมาตรการอย่างหนึ่งอย่างใดเพียงอย่างเดียวที่จะวัดการปฏิบัติงานที่ถูกต้องของเจ้าหน้าที่หรือขององค์การได้

แต่กระนั้น ความคิดในเรื่องช่องว่างการปฏิบัติงานก็มีความสำคัญในอันที่จะอธิบายถึงเหตุที่ทำให้องค์การเปลี่ยนแปลงไป องค์การจะไม่ยอมเปลี่ยนแนวการปฏิบัติหรือแบบแผนทางพฤติกรรมเลยจนกว่าจะ เชื่อว่าได้มีข้อบกพร่องที่สำคัญเกิดขึ้นระหว่างสิ่งที่กำลังปฏิบัติอยู่กับสิ่งที่ควรปฏิบัติ ช่องว่างในการปฏิบัติงานเกิดขึ้นได้อย่างไร

เหตุการณ์ใหญ่ ๆ ๔ ขั้นตอนนี้เป็นสาเหตุให้เกิดช่องว่างการปฏิบัติงานขึ้นได้

๑. การเข้าออกภายในองค์การที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ องค์การที่มีอัตราการเข้าออกสูงมีที่ท้าวาระประสพช่องว่างในการปฏิบัติงานมากกว่าองค์การที่ตัวบุคคลที่มั่นคง ทุกองค์การจะมีการกำหนดเจ้าหน้าที่ให้เข้ากับบทบาทขององค์การ เพราะอายุและฐานะที่เปลี่ยนไปของเจ้าหน้าที่หรือเพราะการลาออก แม้ว่าโครงสร้างบทบาทจะมีได้เปลี่ยนไปเป็นทางการ แต่ว่าการเปลี่ยนตัวเจ้าหน้าที่อาจทำให้พฤติกรรมขององค์การเปลี่ยนไปได้มาก คนสองคนไม่อาจเหมือนกันทีเดียวได้ทั้งความสามารถ บุคลิกภาพ และสิ่งแวดล้อม ดังนั้นการเปลี่ยนตัวผู้เล่นบทบาทจะทำให้การแสดงบทบาทต้องเปลี่ยนไป

ด้วย ดังที่ Kenneth E. Boulding ได้ชี้ให้เห็นว่า "การสืบทอดตำแหน่งของผู้มีบทบาทระดับสูงซึ่งหลีกเลี่ยงไม่ได้นั้นจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเฉพาะขององค์การเอง ซึ่งเป็นผลจากบุคลิกภาพของผู้รับตำแหน่งมากกว่าเป็นผลจากโครงสร้างขององค์การเอง ถ้าผู้รับตำแหน่งระดับสูงเลื่อนมาจากตำแหน่งเล็ก ๆ ภายในกลุ่มของผู้มีอำนาจเต็มแล้ว ลักษณะเฉพาะขององค์การก็จะมั่นคงไม่เปลี่ยนแปลง อย่างไรก็ตาม ถ้าผู้สืบทอดตำแหน่งระดับสูงได้รับเลือกเข้ามาโดยการเปลี่ยนแปลง เข้ามา มีบทบาทสำคัญแล้ว บทบาทต่าง ๆ ก็จะเปลี่ยนไปตามลักษณะและประเภทของผู้เข้ารับตำแหน่งซึ่งแตกต่างกันไป แต่ละคนก็จะมีความเฉพาะ เป็นพิเศษของตน อันจะเป็นผลต่อบทบาทขององค์การทั้งหมด"

การเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลจะเป็นสาเหตุให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมขององค์การเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับหน้าที่การงานขององค์การนั้นด้วย ยิ่งงานซับซ้อนและยิ่งเสถียรภาพสิ่งแวดล้อมภายในและภายนอกไม่มั่นคงเพียงใด การเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลก็ยิ่งทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในพฤติกรรมขององค์การมากขึ้นเท่านั้น ในทางตรงข้ามถ้าผู้ได้รับอำนาจต่าง ๆ มีความสอดคล้องกันมากเพียงใด การเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมขององค์การน้อยลงเท่านั้น เนื่องจากความสอดคล้องกันนี้จะลดอำนาจของผู้นำองค์การลงได้

๒. การเปลี่ยนแปลงทางเทคนิคภายใน วิธีใหม่ในการทำงานของแต่ละองค์การอาจก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม กฎข้อบังคับ โครงสร้างและเป้าหมายขององค์การได้อย่างลึกซึ้ง ตัวอย่างเช่น การที่เทคโนโลยีทางการเปลี่ยนแปลงอยู่เรื่อย ๆ นั้น เป็นเหตุให้ต้องเปลี่ยนแปลงการจัดส่วนงานต่าง ๆ ที่สำคัญของกองทัพอยู่เสมอ องค์การซึ่งมีการปฏิบัติงานในลักษณะที่ต้องขึ้นอยู่กับเทคโนโลยีใหม่ ๆ ที่เปลี่ยนแปลงอยู่เรื่อย ๆ มีแนวโน้มว่าจะเกิดช่องว่างการปฏิบัติงานได้บ่อยกว่าองค์การที่ขึ้นอยู่กับเทคโนโลยีซึ่งค่อนข้างคงที่กว่า

๓. การเปลี่ยนแปลงภายนอก ช่องว่างการปฏิบัติงานจะปรากฏขึ้นบ่อยครั้งกว่าและขยายไปได้รวดเร็วกว่าในองค์การซึ่งเกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมภายนอกที่เปลี่ยนไปโดยรวดเร็วมากกว่าในองค์การที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมภายนอกที่มีลักษณะคงที่ เมื่อเป็นดังนี้องค์การชนิดแรกต้องสามารถ

^๑ Kenneth E. Boulding, Conflict and Defense : A General Theory, (New York : Harper Torchbook, 1963), pp. 156-157.

เปลี่ยนพฤติกรรมได้โดยรวดเร็ว ในขณะที่ชนิดหลังสามารถจะใช้ความพยายามอย่างเข้มงวดในการปฏิบัติงานที่มีอยู่ด้วยประสิทธิภาพสูงสุด

๔. ผลกระทบกระเทือนของการปฏิบัติงานในองค์กรนั่นเอง วิธีการปฏิบัติงานขององค์กรนั้นเองก็อาจก่อให้เกิด "ผลสะท้อน" ซึ่งจะทำให้เสียคุณภาพในองค์กรไปสิ่งเหล่านี้ได้แก่

ก. การสิ้นสุดของงาน ตัวอย่างที่ดีอันหนึ่งคือ การประดิษฐ์และความสำเร็จของวัคซีนป้องกันโรคโปลิโอ ทำให้องค์กรไม่มีงานทำเนื่องจากไม่มีเหตุของโรคอีก ดังนั้น องค์กรจึงต้องเลิกไป หรือมีฉะนั้นก็พยายามหาโรคใหม่ ๆ มารักษา

ข. การค้นพบบางอย่างโดยบังเอิญ ในกระบวนการปฏิบัติงานประจำหรือกระบวนการพัฒนา กิจกรรมต่าง ๆ ที่องค์กรกำลังดำเนินการอยู่ในภาวะคุณภาพที่เปลี่ยนแปลงได้นั้น มักจะมีพลังภายในที่จะทำให้เสียคุณภาพได้โดยทันที ตัวอย่างเช่น ในการตรวจบัญชีที่ทำอยู่เป็นประจำนั้น อาจค้นพบการฉ้อโกงที่อื้อฉาวน่าละอาย อันก่อให้เกิดผลกระทบกระเทือนทั้งการตรวจบัญชีและหน่วยงานที่ตรวจบัญชานั้นเอง

องค์กรสามารถมีปฏิริยาต่อช่องว่างการปฏิบัติงานได้อย่างไร ?

ก่อนที่องค์กรใดจะมีปฏิริยาต่อต้านช่องว่างการปฏิบัติงานนั้น สมาชิกในองค์กรจะเริ่มรับรู้ ชักชวน และตัดสินใจอยู่ภายในใจของเจ้าหน้าที่แต่ละคน เจ้าหน้าที่แต่ละคนซึ่งเล็งเห็นช่องว่างการปฏิบัติงานอาจไม่จำเป็นต้องทำอะไรเพื่อจะลดช่องว่างนั้นก็ได้ เจ้าหน้าที่บางประเภท (โดยเฉพาะอนุรักษ์) จะรอนจนเห็นช่องว่างนั้นใหญ่จริง ๆ เสียก่อนจึงจะทำอะไรลงไป ส่วนเจ้าหน้าที่ประเภทอื่น (โดยเฉพาะพวกคลั่งอุดมการณ์) จะมีความคิดในลักษณะที่ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงแบบ "หน้ามือเป็นหลังมือ" ในเรื่องที่องค์กรควรจะทำ และพวกนี้ก็พร้อมเสมอที่จะทำได้ในทุกโอกาส

แต่ไม่ว่าในกรณีใดก็ตาม ขั้นตอนแรกที่สำคัญในการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมขององค์กรก็คือ เจ้าหน้าที่คนใดคนหนึ่งหรือมากกว่านั้นจะต้องแลเห็นช่องว่างการปฏิบัติงานใหญ่เพียงพอที่จะผลักดันให้มีการลงมือดำเนินการแก้ไขอย่างจริงจัง อย่างไรก็ตาม ในการปฏิบัติจริงจะปรากฏว่า สมาชิกบางคนอาจมองเห็นปัญหาบางอย่างซึ่งไม่จำเป็นจะต้องหมายความว่าองค์กรทั้งหมดจะต้องพลอยแลเห็นเช่นนั้นด้วย

ขั้นตอนที่สอง ในการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมขององค์การจึงประกอบด้วยกระบวนการติดต่อสื่อสารและเกลี้ยกล่อมโน้มน้าวใจบุคคลอื่น ๆ ในองค์การให้เห็นคล้อยตามตนด้วยว่าจำเป็นต้องทำอะไรบางอย่าง เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว แต่ในขั้นนี้ก็ยังจะไม่มี การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมขององค์การ ถ้ากลุ่มเจ้าหน้าที่ที่ถูกเกลี้ยกล่อมโน้มน้าวใจให้เชื่อว่าจะต้องทำอะไรบ้างนั้น ไม่มีผู้มีอำนาจหน้าที่ที่จะทำให้รวมอยู่ด้วย

ถ้าจะให้ เป็นไปอย่างได้ผลแล้ว เจ้าหน้าที่ที่จะเริ่มดำเนินการได้จะต้องเป็นสมาชิกที่อยู่ระดับต่ำ แต่มีอิทธิพลกว้างขวาง และมีอำนาจหน้าที่ที่จะประสานกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเป้าหมายเฉพาะ โดยผ่านกลไกสายการบังคับบัญชาอย่างเป็นทางการขององค์การ ไม่ว่าในเหตุการณ์ใดก็ตาม

ขั้นตอนที่สาม การให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวได้ลงมือดำเนินการและช่วยให้เขาหันฝ่าอุปสรรคต่าง ๆ ได้

จากขั้นตอนทั้งสามขั้นนี้จะชี้ให้เห็นว่า ความคิดแรกเริ่มในการเปลี่ยนแปลงนั้น เริ่มมาจากส่วนล่างของสายการบังคับบัญชา และผลักดันไปยังเจ้าหน้าที่ที่จะลงมือดำเนินการโดยปกติแล้ว คนที่ริเริ่มคิดหรือเสนอให้มีการเปลี่ยนแปลงในองค์การใหญ่ ๆ นั้นมักจะไม่ใช่คนที่ตัดสินใจว่าควรจะดำเนินการเปลี่ยนแปลงนั้นหรือไม่ ดังนั้น ผลก็คือสภาพการณ์ที่เป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ระดับต่ำเสนอให้มีการเปลี่ยนแปลงนั้นมักไม่ตรงกับสภาพที่เจ้าหน้าที่ระดับสูงจะยอมรับ

ปฏิภริยาต่อช่องว่างในการปฏิบัติงานอาจมองจากผู้ที่เกี่ยวข้องภายนอก คือ เมื่อผู้ที่เกี่ยวข้องภายนอกองค์การเล็งเห็นถึงความเสื่อมสมรรถภาพอย่างมากในการปฏิบัติงานแล้ว พวกเขา ก็มักจะเริ่มกันผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม การปฏิบัติงานขององค์การซึ่งมีแนวโน้มที่จะทำให้เจ้าหน้าที่เปลี่ยนความหมายของ "การปฏิบัติงานที่น่าพอใจ" ให้ใกล้เคียงกับความหมายของผู้ที่เกี่ยวข้องภายนอกเหล่านั้น นี่เป็นวิธีการสำคัญซึ่งตัวแทนทางสังคมใช้ในการทำให้องค์การปฏิบัติหน้าที่ความพอใจของพวกเขา

อย่างไรก็ตาม องค์การก็ยังมีทางเลือกที่จะตอบสนองความกดดันดังกล่าวได้ด้วย วิธีการของตนเองต่อไป

ก. องค์การอาจไม่ลดช่องว่างที่เกิดขึ้น แต่กรณีเช่นนี้จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อ เมื่อการ เปลี่ยนแปลงพฤติกรรมขององค์การจะก่อให้เกิดความไม่สะดวกอย่างมากแก่ผู้นำขององค์การเอง และต่อ เมื่อองค์การนั้นสามารถพึ่งตัวเองได้ จึงมีภูมิคุ้มกันต่อความกดดันจากภายนอก

ข. องค์การอาจพยายามทำตามความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องภายนอกในแง่ที่ว่า องค์การ ควรปฏิบัติอย่างไร ก็ต่อ เมื่อผู้ที่เกี่ยวข้องภายนอก เหล่านี้รวมตัวกัน เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และองค์การนั้นจะต้องพึ่งพาความสนับสนุนจากพวกเขา

ค. องค์การสามารถผลักดันสิ่งภายนอกให้เปลี่ยนภาพพจน์ของ "พฤติกรรมที่ต้องการ" ได้ ซึ่งในกรณีเช่นนี้องค์การนั้นจะต้องมีอำนาจมาก เมื่อเทียบกับตัวแทนอื่น ๆ ในสังคม

ง. องค์การสามารถกำหนดหน้าที่ทางสังคมขึ้นมาใหม่โดยตัดทอนกิจกรรมที่ผู้ที่เกี่ยวข้อง ภายนอกคิดว่าองค์การควรทำออกไปเสีย และองค์การอื่น ๆ ก็มักจะทำตามในการจัดกิจกรรมดังกล่าวออกไป ปฏิบัติงานของนี้มักจะเกิดขึ้น เมื่อการจัดรูปองค์การใหม่ เพื่อสนองความต้องการของผู้ที่เกี่ยวข้องภายนอกจะ เป็นการทำลายขวัญในการทำงานโครงสร้างภายใน และกระทบกระเทือนถึงดุลยภาพขององค์การนั้นด้วย

จ. องค์การอาจอ้างว่า "พฤติกรรมที่ต้องการ" นั้นพ้องกันกับสิ่งที่กำลังทำอยู่ กลวิธีเช่นนี้จะใช้ได้เมื่อองค์การมีอำนาจมาก เมื่อเทียบกับตัวแทนอื่น ๆ ในฐานะอำนาจหรือเมื่อตัวแทนเหล่านั้นมีความเห็นพ้องต้องกันในการเปลี่ยนแปลงไม่แข็งนัก

วิธีการที่เจ้าหน้าที่ถูกจูงใจให้ปฏิเสธ ยอมรับ หรือเริ่มการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมในองค์การ

การที่องค์การจะมีปฏิกิริยาตอบสนองอย่างใดในเรื่องช่องว่างการปฏิบัติงานนั้นขึ้นอยู่กับแรงจูงใจที่มีอยู่ของเจ้าหน้าที่แต่ละคนไป แรงจูงใจดังกล่าวจะสามารถจะแยกออกได้เป็นสองกลุ่มคือแรงจูงใจสำหรับเจ้าหน้าที่ที่ชอบรักษาสถานภาพเดิม และแรงจูงใจสำหรับพวกที่ชอบการเปลี่ยนแปลง

พลังของความเฉื่อย องค์การใหญ่ ๆ ทั้งหลายมักจะมีแนวโน้มอย่างแรงกล้าเหมือนกันในการที่จะดำเนินงานในวันนี้ให้เหมือนกับที่เคยทำมาเมื่อวานนี้ สาเหตุใหญ่ของความเฉื่อยคือ

การสร้างกระบวนการดำเนินงานแต่ละอย่างนั้นต้องลงทุนทั้งเวลา แรงงาน และกำลังเงินไปเป็นจำนวนมาก การลงทุนประเภทนี้ประกอบด้วย "ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นแล้ว เรียกคืนไม่ได้" อยู่ด้วยในอัตราสูง ความพยายามนับปี การตัดสินใจเป็นร้อย ๆ ครั้ง รวมทั้งความผิดพลาดต่าง ๆ และประสบการณ์มากมายนั้นก่อให้เกิดรูปแบบในการดำเนินงานที่ใช้ปฏิบัติอยู่ในองค์การ ยิ่งกว่านั้นยังต้องลงทุนอีกมากมายในการที่จะให้สมาชิกและผู้มาติดต่อกับองค์การยอมรับ และคุ้นเคยกับรูปแบบดังกล่าวขององค์การ

ถ้าองค์การจะรับเอารูปแบบการปฏิบัติงานใหม่ ก็จะต้องเพิ่มค่าใช้จ่ายดังกล่าวอย่างน้อยบางส่วน ดังนั้น โดยเหตุผลแล้ว องค์การจะรับเอารูปแบบใหม่มาใช้อย่างมีเหตุผลก็ต่อเมื่อผลประโยชน์ที่ได้รับใหม่นี้มากกว่าผลประโยชน์ที่เคยได้รับ และค่าใช้จ่ายในการเปลี่ยนไปสู่แบบใหม่

ดังนั้น ปัญหาที่จะต้องพิจารณาคือ ยิ่งองค์การต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเปลี่ยนแบบแผนการปฏิบัติงานใหม่สูงมากเท่าใด องค์การก็ยิ่งจะต่อต้านการเปลี่ยนแปลงมากขึ้นเท่านั้น และผลที่ตามมาคือสิ่งต่อไปนี้

ก. เจ้าหน้าที่แต่ละคนจะต่อต้านการเปลี่ยนแปลงมากขึ้น ถ้าการเปลี่ยนแปลงนั้นมีความสำคัญมากจนทำให้เขาต้องเปลี่ยนพฤติกรรม นั่นคือ ถ้าการเปลี่ยนแปลงนั้นยิ่งลึกลงไปเท่าใด ก็ยิ่งจะกระทบถึงโครงสร้างเกี่ยวกับเป้าหมายของเขามากขึ้นเท่านั้น

ข. ยิ่งเจ้าหน้าที่ได้รับผลกระทบกระเทือนมากเพียงใด การต่อต้านการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญก็ยิ่งมีมากขึ้นเท่านั้น ดังนั้น

- ๑) ยิ่งองค์การใหญ่เท่าไร ความลังเลที่จะรับเอาการเปลี่ยนแปลงมาใช้ก็มากขึ้นเท่านั้น
- ๒) องค์การเล็กมีแนวโน้มที่จะยืดหยุ่นและยอมเปลี่ยนแปลงไปสู่สิ่งใหม่ ๆ มากกว่าองค์การ

ใหญ่

- ๓) วิธีการหนึ่งที่จะทำให้ยอมรับการเปลี่ยนแปลงได้เร็วขึ้นก็คือ พยายามทำให้กระทบ

^๑ J. G. March and H. A. Simon, Organizations, (New York : John Willey & Sons, 1958), p.173.

กระเทือนคนจำนวนน้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

สาเหตุสำคัญอีกประการหนึ่งของความเฉื่อยคือ ความเห็นแก่ตัวของเจ้าหน้าที่ที่ต่อต้านการเปลี่ยนแปลงซึ่งมีผลให้มีการลดคุณค่าในสิ่งที่เขายึดมั่นอยู่เป็นการส่วนตัว (หรือค่านิยมส่วนตัวนั่นเอง) สิ่งนี้แต่ละคนให้คุณค่าส่วนมากมักจะเกี่ยวกับทรัพยากรซึ่งเขารับผิดชอบอยู่ในขณะนั้น อันรวมไปถึงอำนาจของตน ศักดิ์ศรี รายได้ (ที่ค่าโดยนักใต้เท้า) อำนาจขององค์การ ศักดิ์ศรี รายได้ (ประเมินค่าโดยนักอนุรักษ์ ผู้สนับสนุน และพวกคลั่งอุดมการ) และความมั่นคง (ประเมินค่าโดยนักอนุรักษ์) อย่างไรก็ตาม ในสถานการณ์บางอย่างยิ่งเหล่านี้อาจถูกจำกัดได้ด้วยการเพิ่มทรัพยากร ผลก็คือ

ก. เจ้าหน้าที่ทุกคนมักคัดค้านการเปลี่ยนแปลงซึ่งจะทำให้จำนวนทรัพยากรภายใต้การรับผิดชอบของเขาลดลง

ข. เจ้าหน้าที่ทุกคนมีแนวโน้มที่จะคัดค้านการเปลี่ยนแปลงซึ่งจะลดจำนวนขอบเขต หรือความสำคัญของเจ้าหน้าที่ทางสังคมที่เขาได้รับความไว้วางใจให้ทำ ซึ่งเป็นเหตุให้การโยกย้ายหน้าที่จากแผนกหนึ่งไปยังอีกแผนกหนึ่งไปยังอีกแผนกหนึ่งมักจะได้รับการต่อต้านจากแผนกที่สูญเสียหน้าที่ไป แต่กระนั้นก็ตาม ในการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมนั้น ย่อมมีทั้งการลับเปลี่ยนหน้าที่ที่แผนกหนึ่งไปยังอีกแผนกหนึ่ง และการกำหนดความหมายของหน้าที่ต่าง ๆ เสียใหม่ การเปลี่ยนแปลงในลักษณะเช่นนี้จะถูกต่อต้านอย่างแรงจนกว่าจะถูกปรับปรุงให้ไม่มีใครเป็นผู้สูญเสีย ซึ่งเป็นการทำความหนักใจให้กับเจ้าหน้าที่ระดับสูง อันก่อให้เกิดแนวโน้มที่ทำให้เขาไม่อยากจะเปลี่ยนแปลงองค์การในเรื่องสำคัญ ๆ บ่อยครั้งนัก

ค. ส่วนประกอบสำคัญที่กำหนดความเฉื่อยขององค์การคือ จำนวนร้อยละของพวกอนุรักษ์ - นิยมที่มีอยู่ และขอบเขตของความมีอิทธิพลของพวกเขานในองค์การ ถ้าพวกอนุรักษ์นิยมอยู่ในตำแหน่งที่สำคัญ องค์การอาจยอมรับการเปลี่ยนแปลงได้โดยหลักการ แต่ผู้นำการเปลี่ยนแปลงจะเกิดความลำบากในการทำให้การเปลี่ยนแปลงนั้นประสบผลสำเร็จ

ง. การเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากการพัฒนาภายในขององค์การเองมีโอกาสที่จะสำเร็จได้น้อยกว่าถูกบีบบังคับจากภายนอก เพราะความกดดันจากภายนอกนั้นสามารถมองเห็นได้ชัด ดังนั้นจึงทำให้เกิด

ความกดดันขึ้นได้ง่ายกว่า อย่างไรก็ตาม ถ้าองค์การกำลังอยู่ในระหว่างการแข่งขันโดยตรงกับ
อีกองค์การหนึ่ง การเปลี่ยนแปลงทางเทคนิคให้ดีขึ้นในองค์การแรกก็ย่อม เป็นผลให้องค์การหลังเปลี่ยนแปลง
แปลงได้เช่นกัน ดังนั้น ถ้าคู่แข่งมีการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวก็ย่อมถือได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงที่
เกิดจากสภาพแวดล้อมภายนอก

ความเฉื่อยที่องค์การแสดงออกมา โดยเฉพาะในองค์การใหญ่ ๆ ส่วนมากนั้นมีผลสำคัญ
อย่างยิ่งยวดทั้งต่อองค์การเอง และต่อสังคมทั้งหมด ความเฉื่อยเป็นมาตรการส่วนหนึ่งที่ใช้วัดความ
มั่นคงขององค์การในทางสังคมซึ่งจะช่วยให้องค์การนั้นปฏิบัติงานที่สำคัญได้ เช่น การรักษาจริยธรรม
และค่านิยมทางวัฒนธรรมที่สำคัญ และการรักษาระบบแบบแผนของชีวิตในสังคมไว้ หน้าที่เหล่านี้
มีความสำคัญยิ่ง โดยเฉพาะในสังคมสมัยใหม่ซึ่งได้รับความกดดันอย่างแรงจากการเปลี่ยนแปลงทาง
เทคโนโลยีอย่างรวดเร็ว ดังนั้น ข้อเท็จจริงที่ว่า ความเฉื่อยทำให้องค์การเปลี่ยนแปลงได้ยากนั้น
บางครั้งก็กลับกลายเป็นความดีไปได้

การลดช่องว่างในการปฏิบัติงาน

พลังของการลดช่องว่างเกิดจาก

๑. ความปรารถนาที่ทำงานให้ได้ผลของเจ้าหน้าที่ประเภทผู้สนับสนุน ผู้คลังอุดมการณ์ และ
รัฐบุรุษ อันเนื่องมาจากความจงรักภักดีต่อบางส่วนขององค์การ ต่อความคิดที่แน่นอน หรือแม้แต่ต่อ
สังคมทั้งหมด แรงจูงใจชนิดนี้มีความสำคัญในการก่อตั้งองค์การใหม่หรือแผนกใหม่ในองค์การ ดังที่
กล่าวมาแล้วว่า พวกคลังอุดมการณ์และพวกผู้สนับสนุนที่เข้มแข็งมีบทบาทสำคัญยิ่งในฐานะที่เป็นผู้ริเริ่ม
การเปลี่ยนแปลง เป็นตัวต้นคิดทำให้เกิดความไม่พอใจในสภาพเดิม และต้องการเสนอวิธีใหม่หรือ
การเปลี่ยนแปลงวิธีการ เดิมอย่างถอนรากถอนโคน

องค์การบางแห่งต้องการเปลี่ยนแปลงมากกว่าแห่งอื่น โดยเฉพาะองค์การซึ่งมีงานทางสัง-
คมที่เปลี่ยนอย่างรวดเร็ว หรืองานซึ่งต้องทำในสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนอย่างกระทันหัน ย่อมเป็นเครื่อง
ล่อใจของพวกคลังอุดมการณ์ แต่ทั้งนี้้องค์การจะต้องสามารถอดทนต่อความขัดแย้งภายใน (เพราะว่า
ผู้คลังอุดมการณ์นั้นชอบการวิพากษ์วิจารณ์) ดังนั้น ผู้คลังอุดมการณ์จะสามารถดำเนินการได้สำเร็จก็แต่
ในสภาพที่อำนวยความสะดวกให้เท่านั้น

๒. ความปรารถนาที่จะขยายตัว แรงจูงใจที่สำคัญอันที่สองที่เป็นสาเหตุให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในองค์การคือ ความอยากขยายตัว แม้ว่าความอยากอันนี้บางส่วนจะทำได้เพื่อประโยชน์ของผู้อื่น แต่ก็มีรากฐานของประโยชน์ส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ที่แสดงออก เราได้ทราบแล้วว่า ประโยชน์ส่วนตัวเป็นเหตุของความเฉื่อยที่มีอิทธิพลมาก แต่ก็สามารถกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงได้เหมือนกัน ถ้าเจ้าหน้าที่จะได้รับสิ่งตอบแทนในการเปลี่ยนแปลงสถานภาพเดิมสูงกว่าในอันที่จะรักษาไว้ สิ่งตอบแทนที่ใหญ่ที่สุดคือ การได้รับอำนาจ รายได้และศักดิ์ศรี อันเนื่องมาจากการเพิ่มทรัพยากรในความรับผิดชอบของงานหรือขององค์การ

เนื่องจากนักใต้เท้า ผู้สนับสนุน และพวกคลังอุดมการณ์ทั้งหมดนี้พยายามหาสิ่งตอบแทน ดังนั้น เขาต้องเสนองานใหม่ วิธีใหม่ หรือการค้นพบใหม่ ด้วยวิธีใดก็ตามที่จะนำทรัพยากรมาให้เขาได้ ความต้องการพื้นฐานเพื่อที่จะรักษาผลประโยชน์ของตนเอง บังคับให้พวกเขาจำต้องเป็นทั้งผู้เปลี่ยนแปลงและผู้สนับสนุนการเปลี่ยนแปลงที่ผู้อื่นทำไว้

ความอยากอันนี้ก่อให้เกิดอคติของเจ้าหน้าที่ต่อการเปลี่ยนแปลงเฉพาะกรณี เขาจะมีทัศนคติในทางบวกต่อการเปลี่ยนแปลงที่จะได้ทรัพยากรเพิ่มขึ้น กระนั้นก็ตามโดยหลักการแล้ว เจ้าหน้าที่เหล่านี้จะสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงมากกว่าที่จะคอยต่อต้าน

อย่างไรก็ตาม องค์การรัฐบาลส่วนมากจะมีนักการเมืองเป็นผู้ยิ่งใหญ่ที่สุด และนักการเมืองเหล่านี้จะมองว่าการใช้จ่ายของรัฐคุ้มค่าหรือไม่ และเมื่อเทียบกับเจ้าหน้าที่ที่เป็นข้าราชการแล้ว พวกนักการเมืองมักจะไม่เพิ่มงบประมาณให้^๑

๓. การเปลี่ยนแปลงในการป้องกันตนเอง พลังที่สามที่กระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงคือ การป้องกันตนเองให้พ้นจากความกดดันจากผู้ที่เกี่ยวข้องภายนอก อาจเป็นการยากที่จะแยกความแตกต่างระหว่างการขยายงานและการป้องกันตนเอง เพราะทั้งนักทฤษฎีทางทหารและนักจิตวิเคราะห์ต่างก็เห็นพ้องต้องกันว่า ความก้าวร้าวมักเป็นกลไกในการป้องกันตนเอง อย่างไรก็ตาม มีเจ้าหน้าที่เพียงบางพวก เท่านั้นที่พยายามจะขยายงานในขณะที่เจ้าหน้าที่ทุกคนห่วงอยู่แต่การป้องกัน

^๑ Anthony Downs, "Why the Government Budget Too Small in A Democracy" World Politics 12, (July, 1960) : 541-563.

ตนเอง ซึ่งการป้องกันตนเองบางทีก็อาจบังคับให้พวกอนุรักษนิยมจำยอมให้มีการเปลี่ยนแปลงขึ้นได้ โดยปกติแล้ว การป้องกันตนเองขององค์การจะถูกนำมาใช้เพียงเพื่อตอบสนองการคุกคามโดยตรง โดยเฉพาะการคุกคามที่จะลดทรัพยากรขององค์การ การที่ทรัพยากรลดลงมักจะชี้ให้เห็นเป็นนัยว่า งานบางอย่างขององค์การจะถูกย้ายไปอยู่ที่อื่น หรือถูกยกเลิกไป

เมื่อองค์การต้องเผชิญกับการคุกคามของคู่แข่งชั้นด้านการงานแล้ว องค์การนั้นมักคิดหาหนทางในการปฏิบัติงานที่ดีกว่าเดิม และคิดที่จะโจมตีคู่แข่งชั้นของตนด้วย เพราะการรุกรานขององค์การอื่นมักจะก่อศัตรูและทำให้องค์การที่ถูกรุกรานพยายามแก้เผ็ด ปกติแล้วองค์การที่ถูกรุกรานก็มีความสามารถเข้ายึดครองงานของผู้รุกรานได้เหมือนกัน ความกดดันให้เกิดการแข่งขันอันเนื่องมาจากงานซับซ้อนกันนั้น เป็นผลให้เกิดความคิดริเริ่มในอัตราสูง ซึ่งเกี่ยวข้องกับหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ดังที่ Enthoven และ Rowen ได้ชี้ให้เห็น^๑

เมื่อองค์การถูกคุกคามให้เล็กลง เพราะประสบความล้มเหลวในงานที่สำคัญ ๆ ทางสังคม องค์การนั้นอาจจะสร้างงานขึ้นใหม่หรือทำให้งานที่มีอยู่นั้นกลับมีความสำคัญขึ้นมาอีก "การล่าธุรกิจใหม่" อันหมายถึงการคิดค้นสร้างงานใหม่ ๆ ขึ้นมาเพื่อองค์การจะได้แผ่ขยายอำนาจนี้ อาจนำไปใช้ได้กับการป้องกันตนเองไม่ให้ถูกยุบเลิก องค์การที่ได้รับมอบหมายให้ทำงานที่มีความสำคัญขึ้น ๆ ลง ๆ นั้นย่อมมีแนวโน้มที่จะสร้างงานใหม่ ๆ ขึ้นเพื่อองค์การนั้นจะไม่ถูกลดขนาดหรือความสำคัญลงในเวลาชั่วครั้งชั่วคราว ตามกฎของ Parkinson ที่ว่า "งานจะถูกขยายออกไปจนเต็มเวลาที่มืออยู่เพื่อความสมบูรณ์ขององค์การนั้น"^๒ การเติมช่องว่างให้เต็มอยู่เสมอนี้เป็นรูปหนึ่งของการริเริ่มสิ่งใหม่ ๆ เพื่อป้องกันตนเอง

ตัวอย่างที่ดีในเรื่องนี้คือ วิธีที่องค์การหลายแห่งใช้จ่ายเงินที่เหลืออยู่อย่างบ้าคลั่งใน

^๑ Alain Enthoven and Henry Rowen, "Defense Planning and Organization" in Public Finance Needs, Source and Utilization (Princeton : Princeton University Press, 1961).

^๒ C. Northcote Parkinson, Parkinson's Law and other Studies in Administration, (Boston : Houghton Mifflin Company, 1957), p.2.

ช่วง ๒-๓ สัปดาห์สุดท้ายของปีงบประมาณ หน่วยบินลาดตระเวนมุ่งบินเพื่อใช้น้ำมันที่ได้รับอนุมัติมา ให้หมด หน่วยงานทางวิทยาศาสตร์ใช้จ่ายเงินหุ้มเพื่อซื้อเครื่องมือในนาที่สุดท้าย การทำเช่นนี้ ก็เพียงเพื่อเจ้าหน้าที่จะได้หลีกเลี่ยงการยอมรับว่ามีเงินเหลือใช้ ซึ่งอาจจะทำให้ถูกต้องงบประมาณ ในปีหน้าได้

พลังความเฉื่อยและการเปลี่ยนแปลงมีปฏิภิริยาต่อกันอย่างไรในการลดช่องว่างการปฏิบัติงาน

ทุกครั้งที่มีการเสนอให้มีการเปลี่ยนแปลงในพฤติกรรมขององค์การมักมีผลกระทบทั้งในแง่ ผลประโยชน์และแรงจูงใจ อันแรกเป็นผลกระทบในวิธีปฏิบัติหน้าที่ทางสังคม อันหลังเป็นผลกระทบ ในการกระจายประโยชน์และค่าใช้จ่ายระหว่างเจ้าหน้าที่องค์การ แม้ว่าแต่ละคนจะดูเหมือนว่าถกเถียงกันเพื่อสนับสนุนหรือคัดค้านด้านการเปลี่ยนแปลงในรูปที่มีผลกระทบแง่ผลประโยชน์ แต่จุดยืนที่แท้จริงของเขามักจะได้รับอิทธิพลจากผลกระทบแง่แรงจูงใจ ดังนั้นการที่องค์การจะเปลี่ยนแปลงได้ สำเร็จหรือไม่ขึ้น ขึ้นอยู่อย่างมากกับผลกระทบในแง่แรงจูงใจที่มีต่อเจ้าหน้าที่ว่าเป็นไปในทางบวก หรือทางลบ และอยู่ในปริมาณมากน้อยเพียงใด เป็นความจริงที่ว่า องค์การอาจยอมรับการเปลี่ยนแปลงก็ได้ แม้จะได้รับผลกระทบด้านจูงใจในทางลบมาก ถ้าหากว่ามีความกดดันในฐานะอำนาจมากพอ แต่กระนั้นปัญหาใหญ่ที่สมาชิกองค์การพยายามจะริเริ่มการเปลี่ยนแปลงต้องเผชิญก็คือ การจัดข้อ เสนอให้มีผลกระทบด้านจูงใจในทางบวกให้มากที่สุด (หรือในทางลบน้อยที่สุด) แต่พลังความเฉื่อย อย่างมากในองค์การทั้งหลายทำให้เรื่องนี้ยากขึ้น เพราะการเปลี่ยนแปลงทุกอย่างที่บังคับให้เจ้าหน้าที่ ปรับปรุงงานใหม่ ทั้งแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการ จะก่อให้เกิดผลลบด้านแรงจูงใจ อีกประการ หนึ่งคือ ผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงมักจะไม่ค่อยรู้ถึงผลกระทบในด้านจูงใจของข้อเสนอนั้น เหตุ ผลประการแรกคือ ผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงอยู่ในระดับต่ำในที่สุดที่เขาไม่สามารถจะสังเกตเห็นผลสะท้อน ของข้อเสนอนั้นให้เปลี่ยนแปลงในแผนงานอื่น ๆ ขององค์การได้ ประการที่สองเจ้าหน้าที่มักจะ วางแผนริเริ่มการเปลี่ยนแปลงขึ้นต้นด้วยการปรับปรุงในหน่วยงานของตน เพราะเป็นส่วนที่เขารู้เรื่อง ดี ดังที่ James Q Wilson ได้ชี้ให้เห็นว่า "สำหรับผู้สนับสนุนการเปลี่ยนแปลงนั้น ผลประ- โยชน์ที่คาดหวังจะมองเห็นได้โดยตรง และดูได้มาง่าย ๆ ส่วนต้นทุนที่จะต้องเสียไปนั้น เป็นสิ่งไกลตัว หรือเป็น เรื่องที่องค์การจะต้องจัดการ สำหรับเจ้าหน้าที่องค์การซึ่งได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยน

แปลงแล้ว ความเสียหายที่เขาได้รับจะดูเหมือนเป็นไปโดยตรงและรู้สึกได้ทันที แต่ส่วนผลประโยชน์จากการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นแก่องค์การนั้นนับ เป็นสิ่งที่อยู่ห่างไกล"

ความคิดเห็นที่ไม่เหมือนกันสองอันนี้จะเพิ่มมากขึ้นในโครงสร้างแบบไม่เป็นทางการขององค์การซึ่งสมาชิกแต่ละคนจะได้รับผลประโยชน์ตอบแทนเป็นการส่วนตัว ซึ่งผู้อื่นที่อยู่ห่างไปในสายงานจะมองไม่เห็น ข้อเสนอการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ที่จะลดผลประโยชน์จะก่อให้เกิดการคัดค้านซึ่งผู้เสนอเองอาจมองไม่เห็นมาก่อน และไม่สามารถเข้าใจได้ เพราะมันไม่มีหลักฐาน

เพราะว่าผู้เสนอการเปลี่ยนแปลงมักไม่ค่อยมองเห็นความเสียหายที่จะเกิดจากข้อเสนอของเขา เขาจึงมักจะไม่ทันได้ทำให้ข้อเสนอของเขาถูกต้องมากขึ้นด้วยการให้ผลประโยชน์ตอบแทนอย่างเพียงพอที่จะชดเชยเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ที่ได้รับผลเสียหาย ความล้มเหลวนี้มีผลสองประการคือ ประการแรก ก่อให้เกิดความตึงเครียดระหว่างเจ้าหน้าที่ที่เสนอการเปลี่ยนแปลง และพวกพ้องที่ต้องเผชิญกับความเสียหายมากแต่ได้รับผลประโยชน์ตอบแทนน้อย ประการที่สอง เป็นการบังคับให้เจ้าหน้าที่ในระดับสูงต้องรับภาระแก้ไขความตึงเครียดนี้ ซึ่งก็อาจจะจัดการได้โดยการลดจำนวนข้อเสนอลง หรือโดยการจัดกระจายแรงกระตุ้นภายในองค์การเสียใหม่ เพื่อให้ข้อเสนอที่ต้องการเป็นที่ยอมรับ

จำนวนสิ่งที่จะต้องริเริ่มเปลี่ยนแปลงซึ่งเจ้าหน้าที่ขององค์การจะเสนอแนะในแต่ละช่วงเวลาหนึ่ง จะขึ้นอยู่กับปัจจัยที่อยู่เหนือการควบคุมของเจ้าหน้าที่ระดับสูงขององค์การ อัตราการเสนอแนะข้อเปลี่ยนแปลงภายในองค์การย่อมจะเปลี่ยนแปลงไปตามหลักการต่อไปนี้

๑. ยิ่งความคิดเห็นแตกต่างกันเพียงใด การเสนอแนะให้ริเริ่มในสิ่งใหม่ ๆ ก็มีมากขึ้นเท่านั้น ทั้งนี้เพราะสมาชิกมีแนวโน้มที่จะไม่เห็นพ้องกับวิธีปฏิบัติงานขององค์การและจะกระตุ้นความคิดของคนอื่น ๆ

๒. ยิ่งอัตราการเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคนิค สิ่งแวดล้อมทั้งภายนอกและภายในเร็วเพียง

^๑ James Q Wilson, Innovation in Organization : Notes Toward a Theory, (talk delivered at the Annual Meeting of the American Political Science Association, September, 1963).

ใด อัตราข้อเสนอแนะในสิ่งใหม่ ๆ ก็ยิ่งสูงขึ้น เพราะช่องว่างการปฏิบัติงานจะปรากฏขึ้นบ่อยครั้ง

๓. ยิ่งโครงสร้างแรงกระตุ้นภายในมีผลตอบแทนข้อเสนอแนะในการริเริ่มสิ่งใหม่ ๆ มากเท่าใด การริเริ่มก็จะยิ่งมีมากเพียงนั้น สิ่งตอบแทนดังกล่าวมีทั้งรางวัล สักดิ์ศรีความสามารถที่จะได้รับส่วนแบ่งทางการเงิน โอกาสในการเลื่อนตำแหน่ง

๔. ยิ่งความกดดันจากภายนอกให้เปลี่ยนแปลงมีมากเท่าใดอัตราข้อเสนอให้ริเริ่มเปลี่ยนแปลงก็สูงขึ้นไปด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจกรรมเหล่านี้ต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันมาก กิจกรรมเหล่านี้จึงดึงดูดใจสมาชิกในหน่วยงานต่าง ๆ ขององค์การ และก่อให้เกิดความต้องการที่จะเปลี่ยนแปลงเพื่อความไม่เท่าเทียมกัน และกระตุ้นผู้เชี่ยวชาญในแต่ละสาขาให้รับฟังความคิดเห็นจากคนอื่น ๆ ด้วย

๕. ยิ่งงานขององค์การเกี่ยวพันใกล้ชิดกับสาขาวิชาศาสตร์ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันมากเพียงใด อัตราการเสนอให้ริเริ่มเปลี่ยนแปลงในสิ่งใหม่ ๆ ก็ยิ่งสูงขึ้นเท่านั้น

๖. ยิ่งเจ้าหน้าที่ในองค์การเข้าออกมากเท่าใด และยิ่งแนวโน้มในการนำบุคคลจากภายนอกมาเป็นเจ้าหน้าที่ในระดับสูงแทนที่จะเลื่อนตำแหน่งจากคนภายในมีมากเท่าใด อัตราการเสนอให้ริเริ่มการเปลี่ยนแปลงในสิ่งใหม่ ๆ ก็มีมากขึ้นเท่านั้น คนซึ่งมาจากภายนอกจะมีความคิดเห็นใหม่ ๆ และไม่ถูกจำกัดโดยการพิจารณาที่ไม่เป็นทางการ

ปัจจัยอื่น ๆ ที่พัวพันกับอัตราการเสนอให้ริเริ่มเปลี่ยนแปลงในสิ่งใหม่ ๆ อย่างไม่ชัดเจนก็คือ ความสำคัญของพนักงานอาชีพ พนักงานเหล่านี้มักจะได้รับอิทธิพลอย่างมากจากความคิดเห็นต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายในวงอาชีพของเขา ดังนั้น จึงอยู่นอกการควบคุมขององค์การ เมื่อนำพฤติกรรมภายในองค์การมาครุ่นคิด เขาจะทำตัวเป็นผู้ริเริ่มการเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรง

Wilson ก็กล่าวว่า ยิ่งองค์การแตกต่างกันมากเท่าใด สมาชิกก็จะเสนอให้มีการเปลี่ยนแปลงมากขึ้นเท่านั้น และการเปลี่ยนแปลงที่จะสำเร็จได้ก็ยิ่งมีน้อยลงเท่านั้น เพราะการเปลี่ยนแปลงแต่ละอย่างจะมี "ผู้ทำเกินขอบเขต" ซึ่งเป็นผลเสียต่อสมาชิกมากกว่าผู้เสนอแนะการเปลี่ยนแปลงเสียอีก ดังนั้นผู้คัดค้านจึงมีมากกว่าผู้สนับสนุน

ดังนั้นเราจึงสรุปได้ว่า การยอมรับการเปลี่ยนแปลงในองค์การเป็นสิ่งที่ยากยิ่งนัก โดยปกติแล้ว พลังของสิ่งจูงใจที่สนับสนุนความเชื่อโดยธรรมชาติแล้วมีมากกว่าความชื่นชอบในการเปลี่ยนแปลง

ระยะเวลาการเปลี่ยนแปลงในองค์การ

ความเร็วของการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวข้องกับความรู้สึกของการเปลี่ยนแปลงคือ ถ้าองค์การอยู่ในสภาพสมดุลอย่างสมบูรณ์ก็จะมีไม่มีใครทั้งภายในและภายนอกองค์การต้องการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมหรือเปลี่ยนโครงสร้างที่เป็นทางการขององค์การนั้น แต่ถ้าสภาพแวดล้อมเปลี่ยนไปอย่างฉับพลันแล้วจะก่อให้เกิดช่องว่างการปฏิบัติงานและเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงทันที การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมส่วนหนึ่งอาจทำได้สำเร็จโดยไม่ต้องเปลี่ยนโครงสร้างที่เป็นทางการขององค์การ แต่การเปลี่ยนแปลงอย่างฉับพลันที่สำคัญ มักจะก่อให้เกิดการเข้ากันไม่ได้ระหว่างพฤติกรรมจริงขององค์การกับโครงสร้างที่เป็นทางการ ซึ่งทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงส่วนประกอบที่สึกลงไป

ระยะเวลาที่จะเปลี่ยนแปลงในองค์การใหญ่ ๆ นั้นขึ้นอยู่กับอัตราการเปลี่ยนที่แตกต่างกันตามระดับของการเปลี่ยนที่แตกต่างกันในองค์การ โดยแบ่งเป็น ๔ ระดับ คือ ระดับพฤติกรรมประจำวัน ระดับการเปลี่ยนกฎข้อบังคับ ระดับการเปลี่ยนโครงสร้างองค์การ และระดับการเปลี่ยนเป้าหมายพื้นฐาน โดยจะแสดงให้เห็นถึงลำดับของระยะเวลาในการเปลี่ยนแปลงดังนี้

๑. การเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมอย่างต่อ เนื่องกันก่อให้เกิดช่องว่างการปฏิบัติงาน
๒. การเปลี่ยนพฤติกรรมประจำวันบ่อย ๆ ทำขึ้นเพื่อปิดช่องว่าง
๓. ความขัดแย้งระหว่างพฤติกรรมและกฎข้อบังคับที่มีอยู่นำไปสู่การแก้ไข เปลี่ยนแปลงกฎข้อบังคับเหล่านั้น โดยไม่มีการเปลี่ยนโครงสร้างขององค์การที่มีอยู่เดิม
๔. ความขัดแย้งที่เพิ่มขึ้นระหว่างพฤติกรรมประจำวันกับกฎข้อบังคับอย่างหนึ่ง และกับโครงสร้างองค์การที่มีอยู่เดิมอีกอย่างหนึ่ง ย่อมจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างที่เป็นทางการขององค์การอย่างไม่บ่อยครั้งนัก และโดยไม่ต้องมีการเปลี่ยนแปลงในเป้าหมายที่สำคัญ
๕. ในระยะยาว ความตึงเครียดจากการขัดแย้งกันที่เพิ่มขึ้นระหว่างพฤติกรรมประจำวันกับกฎข้อบังคับ และกับโครงสร้างที่เป็นทางการอย่างหนึ่งกับ เป้าหมายพื้นฐานขององค์การอีกอย่าง

หนึ่ง ย่อมจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงเป้าหมายพื้นฐานในที่สุด แต่ก็ เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นนาน ๆ ครั้ง
ลำดับเวลาปกติในการเปลี่ยนแปลง

ภายในแผนกย่อย ๆ หรือในระดับโครงสร้างใดก็ตาม ลำดับเวลาปกติในการเปลี่ยนแปลงประกอบด้วยช่วงเวลาต่าง ๆ ที่พฤติกรรมอาจเลื่อนลอยไปแล้วตามด้วยช่วงเวลาลั้น ๆ ที่องค์การจะต้องปรับตัวให้ทัน พฤติกรรมที่เลื่อนลอยนี้อาจตีความหมายได้ว่าเป็นการค่อย ๆ เปลี่ยนแปลงไป อันเป็นผลจากการสะสมการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมในหน่วยเล็ก ๆ ซึ่งสำเร็จผลในตัวของมันเอง มากกว่าที่จะต้องไปร่วมประสานกับหน่วยงานอื่น ๆ การเลื่อนลอยดังกล่าวมีลักษณะเฉพาะ ๒ ประการ คือ ก้าวของการเปลี่ยนแปลงที่ค่อยเป็นค่อยไป และผลรวมของการเปลี่ยนแปลงซึ่งเป็นไปโดยบังเอิญ

การจับจุดองค์การใหม่เพื่อติดตามให้ทันการเปลี่ยนแปลง อาจตีความหมายได้ว่าเป็นการเปลี่ยนกฎข้อบังคับ โครงสร้างที่เป็นทางการ หรือเป้าหมายพื้นฐานที่คิดขึ้นเพื่อกำจัดช่องว่างการปฏิบัติงานที่มีอยู่ หรือมีแนวโน้มที่จะมี ซึ่งช่องว่างนี้ไม่สามารถจะขจัดได้โดยการเปลี่ยนส่วนประกอบที่ดั้น ๆ เท่านั้นได้ และมีลักษณะเฉพาะที่สำคัญ ๒ ประการเหมือนกัน คือ ก้าวของการเปลี่ยนแปลงที่ค่อนข้างเร็ว และการจัดองค์การใหม่ก็ตั้งใจเพื่อให้ได้ผลสำเร็จอย่างแน่นอน

การจับจุดองค์การใหม่ บางทีก็ต้องใช้เวลานานปี และแม้ว่าการจับจุดองค์การเกือบจะไม่เคยได้รับผลสำเร็จตรงตามที่คนตั้งใจจะให้ เป็นเลย แต่ก็แตกต่างจากการเลื่อนลอยอย่างมาก เพราะการปรับตัวให้ทันด้วยการจับจุดองค์การใหม่นั้น อย่างน้อยที่สุดก็ทำขึ้นเพื่อสนองตอบสถานการณ์รวม ๆ มากกว่าเพียงการปรับปรุงเพิ่มเติมเล็ก ๆ น้อย ๆ เพื่อก้าวไปให้ทันสิ่งแวดล้อมเท่านั้น

รูปแบบของการเลื่อนลอยที่ตามมาด้วยการปรับตัวเป็นพัก ๆ นั้น เกิดขึ้นในความรู้สึก แต่ละระดับของโครงสร้างองค์การ พฤติกรรมประจำวันมีแนวโน้มที่จะตามหลังการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมเล็กน้อย เพราะเจ้าหน้าที่เคยชินอยู่กับการกระทำในสภาพแวดล้อมที่เพิ่งผ่านมาจนกระทั่งเขาสำนึกได้ว่า การกระทำเช่นนั้นไม่เหมาะสมอีกต่อไปแล้ว ดังนั้น เขาจึงพิจารณาแก้ไขพฤติกรรมให้ตามทันโลกแห่งความเป็นจริง การกระทำแบบนี้อาจเกิดขึ้นบ่อยครั้งที่เดียว และอาจจะหลายครั้งต่อวันก็ได้ ในทำนองเดียวกันกฎข้อบังคับ ที่มีอยู่ก็มีแนวโน้มที่จะเลื่อนลอยจนกระทั่งพฤติกรรมประจำวันซึ่งเจ้าหน้าที่ทำจริง ๆ หรือเชื่อว่าเขาควรจะทำนั้นแตกต่างไปจากกฎข้อบังคับ เหล่านั้น ต่อจากนั้น

ก็จะมีการแก้ไขเพื่อปรับตัว ดังนั้นเจ้าหน้าที่อาจปรับตัวด้วยการจัดรูปองค์การใหม่ได้ในระดับความลึก
จุดหนึ่ง และความเลื่อนลอยก็ยังมีอยู่ในส่วนที่ลึกกว่าก็ได้

เมื่อเจ้าหน้าที่เชื่อว่า เขาได้ค้นพบช่องว่างการปฏิบัติงานที่กว้างใหญ่แล้ว ความสำนึกจะ
ทำให้เขาวิพากษ์วิจารณ์พฤติกรรมที่เป็นอยู่ขององค์การอย่างรุนแรง และสนับสนุนให้เกิดการเปลี่ยนแปลง
ในช่วงเวลาที่เจ้าหน้าที่รอคอยให้เปลี่ยนแปลงอยู่เป็นเดือนหรืออาจจะเป็นปีนั้น ผู้เสนอแนะ
ให้เปลี่ยนก็อาจพบว่าบ่อยครั้งตัวเองก็ได้ดำเนินนโยบายที่ผิดพลาด (หรืออย่างน้อยที่สุดก็ไม่มีประสิทธิ-
ภาพ) การวิพากษ์วิจารณ์คนอื่นจะเป็นการคุกคามต่อเจ้าหน้าที่ซึ่งรับผิดชอบในการปฏิบัตินโยบายที่เขา
วิจารณ์นั้น หรือต่อเจ้าหน้าที่ซึ่งหมกมุ่นอยู่กับการรักษาสถานภาพของตน ความตึงเครียดระหว่างผู้
บริหารกับผู้สนับสนุนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงจึงเกิดขึ้น

ผู้ริเริ่มการเปลี่ยนแปลงโดยเฉพาะพวกคลังอุดมการณ์มักจะถูกมองว่าเป็นผู้ก่อให้เกิดความ
เดือดร้อนและความขัดแย้งโดยเฉพาะในองค์การที่พวกอนุรักษนิยมมีอิทธิพลอยู่จึงกล่าวได้ว่า คนที่ก่อ
ให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสำคัญ ๆ มักจะ "เข้ากับสังคมไม่ได้" จะมีก็เพียงคนที่เป็นตัวของตัวเองอย่าง
มากเท่านั้นที่สามารถทนต่อการคัดค้านและความขุ่นข้องที่พวกนี้ก่อไว้ได้ด้วยการดำเนินการตามนโยบาย
ที่เกี่ยวข้องกับการริเริ่มเปลี่ยนแปลงใหม่ ๆ ยิ่งกว่านั้น การเปลี่ยนแปลงบางอย่างก็ถูกทุกคนในองค์
การมองไปว่าเป็นเรื่องที่น่ากลัวเกินกว่าจะเอามาถกเถียงกัน

และจากนั้นก็ถึงเวลาที่จะต้องเผชิญกับความเสื่อมในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยวิธีเดิมที่มีอยู่ เพื่อ
เปิดโอกาสให้นโยบายที่มีผลดีกว่าถูกนำมาใช้เพื่อแก้ไขข้อผิดพลาดเดิม ณ จุดนี้องค์การต้องการเครื่อง
มือที่จะปลดปล่อยข้อตำหนิต่างทั้งหลายเพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างหรือพฤติกรรมอย่างเปิดเผย
เป็นการปิดช่องว่างในการปฏิบัติงาน

การบริหารองค์การ

โครงสร้างสายการบังคับบัญชาและการติดต่อสื่อสารในองค์การ

การติดต่อสื่อสารเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญยิ่งต่อการบริหาร เพราะระบบสื่อสารในองค์การ
เป็นเสมือนระบบโลหิตที่ไหลไปหล่อเลี้ยงร่างกาย องค์การใดมีระบบการติดต่อสื่อสารไม่สมบูรณ์ การ
บริหารงานองค์การนั้นก็ขาดประสิทธิภาพ เพราะการติดต่อสื่อสารเป็นเครื่องเชื่อมโยงความคิด

เห็น ความต้องการ การวินิจฉัยสั่งการ การควบคุมดูแล การบังคับบัญชา และคำปรึกษาหารือต่าง ๆ เกี่ยวกับการอำนวยการในองค์การให้ดำเนินไปด้วยความราบรื่นและเรียบร้อย ฉะนั้นการติดต่อสื่อสารจึงเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่สุดอย่างหนึ่งของนักบริหารหรือหัวหน้างาน และยังเป็นเครื่องหมายแสดงความสามารถของผู้บริหารในองค์การนั้น ๆ ด้วย

Richard R. Fagen^๑ ได้ให้ความหมายของการสื่อสารว่า หมายถึง กระบวนการที่นำเอาข่าวสาร ที่เกี่ยวกับพฤติกรรมของคนจากที่หนึ่งไปยังอีกที่หนึ่ง และในการติดต่อข่าวสารนั้นจะต้องมีผู้นำข่าวสาร มีสาร และมีผู้รับสาร

ดังที่ได้กล่าวแล้วในบทที่ ๒ ว่าวิธีการวางรูปแบบการติดต่อสื่อสารที่ดีที่สุดเพื่อจะได้ไม่ต้องสูญเสียทรัพยากรมากเกินไป และให้ได้รับข้อมูลข่าวสารเพียงพอที่จะประสานงานได้อย่างถูกต้องเหมาะสมคือ การสร้างขอบข่ายงานให้มีลักษณะคล้ายสายการบังคับบัญชาที่สุด ดังนั้น การพิจารณาการติดต่อสื่อสารในแง่ทางเดินของข่าวสารก็จะช่วยให้ทราบถึงลักษณะการควบคุมตามสายการบังคับบัญชา ทราบถึงตำแหน่ง สถานภาพของบุคคลในองค์การ ลักษณะขององค์การ และควมมีประสิทธิ-ภาพในการบริหารงานขององค์การนั้น ๆ ด้วย

ในจำนวนข่าวสารที่พอจะหาได้นั้น มีข่าวสารเพียงจำนวนจำกัดเท่านั้นที่จะถูกเก็บรวบรวมหรือถูกนำไปใช้ในองค์การหนึ่ง ๆ ข่าวสารจึงมีราคาสูง ผู้บริหารที่สามารถจึงต้องมีวิธีการรวบรวมคัดเลือก และส่งข่าวสารในองค์การให้ได้แต่ข่าวสารที่เป็นประโยชน์และถูกปิดเปื้อนน้อยที่สุด

William M. Jones^๒ ได้แบ่งข่ายการติดต่อสื่อสารในองค์การและระหว่างองค์การออกเป็น ๓ ประเภทคือ

๑. การติดต่อสื่อสารที่เป็นทางการ ข่ายการติดต่อสื่อสารที่เป็นทางการจะส่งข่าวที่มีลักษณะเป็นทางการอันได้แก่ แผนภูมิต่าง ๆ ขององค์การ ระเบียบปฏิบัติ คำสั่ง และคำแนะนำ ราย

^๑ Richard R. Fagen, Politics and Communication, (Boston : Little Brown, 1966) p.13.

^๒ William M. Jones, On Decision-making in Large Organizations, (Santa Monica : The RAND Corporation March 1964)

งานที่ออกตามระยะเวลา หนังสือโต้ตอบที่เป็นทางการ เป็นต้น ข่าวสารที่เป็นทางการนี้ก่อให้เกิดการปฏิบัติ การวินิจฉัยสั่งการ หรือนโยบายที่มีผลบังคับใช้ภายในขอบเขตขององค์การ

ดังนั้น ในองค์การใหญ่ ๆ เกือบทั้งหมด ช่องทางการติดต่อสื่อสารที่เป็นทางการและโครงสร้างสายการบังคับบัญชาจะมีความเกี่ยวข้องซึ่งกันและกันอย่างแยกไม่ออก

๒. การติดต่อสื่อสารที่เป็นทางการรองลงมา ช่องทางการติดต่อสื่อสารที่เป็นทางการรองลงมาจะส่งข่าวสารตามโครงสร้างสายการบังคับบัญชาที่ไม่เป็นทางการ ซึ่งปรากฏอยู่ในทุกองค์การ สมาชิกทุกคนขององค์การต้องรู้และสังเกตกฎระเบียบปฏิบัติที่ไม่เป็นทางการว่าเป็นการติดต่อสื่อสารเรื่องอะไร จากใครถึงใคร กฎเหล่านี้มักจะเขียนไว้เป็นลายลักษณ์อักษร หากเรียนรู้ได้จากประสบการณ์และตัวอย่าง จึงมักจะก่อให้เกิดความยากลำบากให้แก่เจ้าหน้าที่ใหม่ ๆ บุคคลภายนอก รวมทั้งลูกค้าขององค์การ

การติดต่อสื่อสารที่เป็นทางการรองลงมามี ๒ ชนิดคือ ชนิดที่ใช้ช่องทางที่เป็นทางการ แต่ก็ยังไม่เป็นทางการ เท่าการติดต่อที่เป็นทางการ และชนิดที่ใช้ช่องทางที่ไม่เป็นทางการ ความไม่เป็นทางการของการติดต่อสื่อสารทั้ง ๒ ชนิดนี้ก่อให้เกิดความได้เปรียบ เพราะอาจมีการเพิกถอนเปลี่ยนแปลง แก้ไขเพิ่มเติม หรือยกเลิกโดยไม่ต้องบันทึกเป็นทางการ ดังนั้นความคิดใหม่ ๆ เกือบทั้งหมดจะถูกเสนอขึ้นมาและได้รับการทดสอบเป็นขั้นแรกในรูปของการติดต่อสื่อสารที่เป็นทางการรองลงมา ซึ่งในทางปฏิบัติจริงแล้ว การติดต่อสื่อสารในองค์การใหญ่จะเป็นแบบนี้เกือบทั้งหมด

ช่องทางการติดต่อสื่อสารที่เป็นทางการรองลงมานั้นจะเกิดขึ้นเมื่อเจ้าหน้าที่ที่มีความจำเป็นจะต้องติดต่อสื่อสารตามหน้าที่ แต่ไม่มีช่องทางเป็นทางการ ช่องทางติดต่อสื่อสารที่เป็นทางการโดยปกติจะเป็นแนวตั้งตามสายการบังคับบัญชาของโครงสร้างอำนาจที่เป็นทางการ ส่วนการติดต่อสื่อสารที่เป็นทางการรองลงมานั้นมักเป็นการอดช่องโหว่ซึ่งเกิดขึ้นเป็นแนวราบในระดับเดียวกัน และเชื่อมโยงระหว่างเพื่อนกับเพื่อนมากกว่าระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา และแม้เมื่อเกิดการติดต่อระหว่างคนต่างระดับกันในช่องทางที่เป็นทางการรองลงมา ความไม่เป็นทางการของข่าวสารที่แลกเปลี่ยนกันจะลดความแตกต่างทางฐานะไปโดยปริยาย ข้อนี้นับว่าเป็นเรื่องสำคัญ เพราะคนมีแนวโน้มที่จะพูดคุยโดยอิสระ และเปิดเผยกับคนในระดับเดียวกันมากกว่ากับผู้บังคับบัญชา ดังนั้นการติดต่อสื่อสารที่เป็นทางการรองลงมาจึงก่อให้เกิดการตอบสนองที่เปิดเผยตรงไปตรงมา และเที่ยงตรง



กว่าการติดต่อสื่อสารที่เป็นทางการ

ตัวกำหนดที่สำคัญของช่องทางที่เป็นทางการรองลงมาคือ ลักษณะของหน้าที่ขององค์การนั้นเอง ซึ่งจะแสดงให้เห็นด้วยความสัมพันธ์ต่อไปนี้

๑. การประสานงานกันระหว่างกิจกรรมต่าง ๆ ในองค์การยิ่งมีมากขึ้นเพียงใด การขยายตัวของช่องทางที่เป็นทางการรองลงมาก็ยิ่งกว้างขึ้นเพียงนั้น
๒. ระดับความไม่แน่นอนโดยเนื้อหาสาระของหน้าที่ในองค์การนั้นยิ่งสูงขึ้นเพียงใด การขยายตัวของช่องทางที่เป็นทางการรองลงมาก็จะกว้างขึ้นเพียงนั้น เมื่อผู้ปฏิบัติงานไม่สามารถทำนายสิ่งแวดล้อมได้ เขาก็ไม่อาจสรุปผลใด ๆ โดยการพิจารณาจากสิ่งแวดล้อมแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่เขาจะมีความโน้มเอียงที่จะพูดคุยกันมากขึ้น เพื่อขจัดความคลุมเคลือ
๓. ถ้าองค์การหนึ่งกำลังดำเนินงานภายใต้เวลาที่จำกัดอย่างมากก็ย่อมมีแนวโน้มที่จะใช้ช่องทางที่เป็นทางการรองลงมาอย่างกว้างขวางขึ้น เพราะไม่มีเวลาที่จะทบทวนหรือปฏิบัติตามระเบียบต่าง ๆ ได้ ดังนั้น เมื่อเกิดวิกฤตการณ์ ผู้วินิจฉัยสั่งการจะเสาะหาข้อมูลเท่าที่จะพอหาได้ โดยไม่คำนึงถึงว่าจะมาจากช่องทางใด
๔. แผนงานที่มีความขัดแย้งกันรุนแรง มีแนวโน้มที่จะใช้ช่องทางที่เป็นทางการเท่านั้น ขณะที่แผนกซึ่งรวมตัวกันได้ดีจะใช้ช่องทางที่เป็นทางการรองลงมา ดังนั้นความเป็นปฏิปักษ์กันอย่างรุนแรงจึงเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการติดต่อสื่อสาร
๕. ถ้าสมาชิกขององค์การมีความสัมพันธ์ที่มั่นคงในระหว่างกันและกันและระหว่างคนภายนอกแล้ว ข่ายงานการติดต่อสื่อสารที่เป็นทางการรองลงมาจะมีประสิทธิภาพมากกว่า จึงหมายความว่า องค์การใหม่ ๆ ที่กำลังเติบโตอย่างรวดเร็ว จะมีช่องทางที่เป็นทางการรองลงมาที่มีประสิทธิภาพน้อยกว่าองค์การที่ดั่งขึ้นอย่างดีและเติบโตอย่างช้า ๆ
๓. การติดต่อสื่อสารระหว่างบุคคล เป็นส่วนหนึ่งในหน้าที่ขององค์การในอันที่จะติดต่อสื่อสารกันระหว่างบุคคลภายใน และบุคคลภายนอก เพื่อเจ้าหน้าที่จะได้แสดงทัศนะบางอย่างที่ตนมีต่อกิจการในองค์การของตน ลักษณะในการติดต่อสื่อสารระหว่างบุคคลมีดังนี้
๖. ช่องทางระหว่างบุคคลมักจะใช้ในลักษณะรายงานมากกว่าคำสั่ง

๗. เนื่องจากผู้ส่งข่าวสารระหว่างบุคคลจะอยู่ในฐานะคนธรรมดามากกว่าในฐานะเจ้าหน้าที่ขององค์การ จึงไม่ต้องแบกรับผิดชอบเท่าที่ควร ในข้อนี้ ข่าวสารระหว่างบุคคลจึงแตกต่างจากข่าวสารที่เป็นทางการรองลงมา ซึ่งจะนำส่งโดยบุคคลที่ปฏิบัติการในฐานะเจ้าหน้าที่ แต่เหมือนกันในแง่ที่ว่าไม่ต้องบันทึกไว้

๘. ข่ายงานระหว่างบุคคลสามารถส่งข่าวสารด้วยอัตราเร็วสูง เพราะไม่ต้องผ่านกลไกทางการตรวจสอบที่จะทำให้การเผยแพร่ข่าวต้องล่าช้าลง

๙. ก่อนที่เจ้าหน้าที่จะเริ่มปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลที่ได้รับมาจากช่องทางระหว่างบุคคล โดยปกติแล้วเขาจะทดสอบข้อมูลนั้นตามวิธีขององค์การ โดยผ่านช่องทางที่เป็นทางการหรือช่องทางที่เป็นทางการรองลงมา

ผลกระทบของการติดต่อสื่อสารที่เป็นทางการรองลงมาต่อความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ

เมื่อข่ายงานที่เป็นทางการไม่อาจก่อให้เกิดประโยชน์ที่สำคัญแก่องค์การได้เต็มที่ก็ไม่เกิดประโยชน์ที่จะสร้างช่องทางที่เป็นทางการตามที่ต้องการขึ้นแล้วมันหมายความว่า ช่องทางดังกล่าวจะถ่ายทอดข่าวสารส่วนใหญ่ได้จริง การมีช่องทางที่เป็นทางการรองลงมาในองค์การจึงเป็นสิ่งจำเป็น ทั้งนี้เพื่อให้องค์การมุ่งไปสู่ระบบการติดต่อสื่อสารที่สมบูรณ์ครบถ้วน

ในหลายกรณีที่การติดต่อสื่อสารที่เป็นทางการระหว่างองค์การต่าง ๆ มีความบกพร่องด้วยเหตุผลหลายประการ คือ

๑. กว่าที่ข่าวสารที่เป็นพิธีการจะส่งผ่านจากเจ้าหน้าที่ระดับต่ำในองค์การหนึ่งมายังเจ้าหน้าที่ตำแหน่งเดียวกันในอีกองค์การหนึ่ง จะต้องใช้เวลานาน

๒. ข่าวสารที่เป็นทางการจะต้องมีการบันทึกไว้ ทั้ง ๆ ที่เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องอาจจะต้องอภิปรายเรื่องราวต่าง ๆ อย่างคร่าว ๆ เสียขั้นหนึ่งก่อน ซึ่งการอภิปรายปัญหาในลักษณะเช่นนี้เป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่งสำหรับคนรุ่นใหม่

๓. เจ้าหน้าที่ระดับต่ำอาจจะไม่ต้องการแสดงความคิดเห็นต่อผู้บังคับบัญชาในช่วงเวลานั้น แม้ว่าอย่างไรก็ตาม การติดต่อสื่อสารที่เป็นทางการจึงถูกส่งผ่านไปยังหัวหน้างานทันที

ดังนั้น การติดต่อสื่อสารที่เป็นทางการรองลงไป จึงมีบทบาทสำคัญต่อความสัมพันธ์ระ-

หว่างองค์การ อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่ในแต่ละองค์การมักไม่ผู้จะมีความคุ้นเคยต่อข่ายการติดต่อสื่อสารที่เป็นทางการรองลงมาหรือต่อโครงสร้างสายการบังคับบัญชาขององค์การอื่น ๆ จึงมักจะเป็นเรื่องยากในการที่เจ้าหน้าที่ต่างองค์การจะติดต่อสื่อสารกันอย่างเป็นทางการรองลงมา

อย่างไรก็ตาม ความยากลำบากดังกล่าวอาจจะถูกขจัดให้หมดไปโดยง่ายหากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานสามารถสร้างความสัมพันธ์ส่วนตัวหรือให้เป็นทางการน้อยลงกับเจ้าหน้าที่คนใดคนหนึ่งในองค์การอื่น ๆ ซึ่งสามารถจะนำเขาไปพบบุคคลที่ต้องการติดต่อโดยตรงได้อย่างรวดเร็ว เพราะฉะนั้นเจ้าหน้าที่ผู้ชาญฉลาดเหล่านี้จึงมักใช้เวลาอาหารกลางวันร่วมกับคนในองค์การอื่นมากเท่า ๆ กับผู้ร่วมงานในองค์การของตน

อุปสรรคในการติดต่อสื่อสารระหว่างองค์การจะแก้ไขได้ไม่่ง่ายนัก ถ้าองค์การทั้งสองมีความขัดแย้งกันอย่างรุนแรง ข่ายงานที่ไม่เป็นทางการขององค์การหนึ่งอาจจะถูกปิดตายสำหรับสมาชิกของอีกองค์การหนึ่ง โดยคำสั่งของผู้บังคับบัญชาสูงสุด ความรู้สึกร่วมที่จะเป็นศัตรูกันจึงเกิดขึ้นทุกระดับ เพื่อไม่ให้คู่แข่งกันได้เปรียบ อย่างไรก็ตาม การปิดแน่นของช่องทางการติดต่อสื่อสารอาจเกิดขึ้นต่อเมื่อสององค์การ (หรือสองหน่วยงานในองค์การนั้น) มีความขัดแย้งกันโดยรุนแรงผิดปกติ

เป็นความจริงที่ว่า เจ้าหน้าที่แต่ละคนมีความโน้มเอียงที่จะปิดเปื้อนข่าวสารที่ส่งผ่านกันมาเป็นทอด ๆ โดยอัตราเฉลี่ยของการปิดเปื้อนข่าวสารในแนวตรงสูงกว่าในแนวราบ ในเมื่อการติดต่อสื่อสารแนวตรงนั้นเป็นระบบความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา ขณะที่การติดต่อสื่อสารแนวราบเป็นระบบความสัมพันธ์ระหว่างคนระดับเดียวกัน การปิดเปื้อนข่าวสารนี้จะเป็นผลเสียต่อระบบการติดต่อสื่อสารทั้งระบบ^๑ ดังนั้นผู้บริหารจึงควรวิเคราะห์ทั่วโลกที่ทำให้เกิดการปิดเปื้อนและค้นหาริธีการป้องกันการปิดเปื้อนข่าวสารทั้งหลายที่มีความสำคัญต่อองค์การ

การปิดเปื้อนข่าวสารเกิดขึ้นเพราะ

๑. การย่นย่อข่าวสารอันนับเป็นส่วนสำคัญของกระบวนการติดต่อสื่อสารในองค์การ เพราะ

^๑ Gordon Tullock, The Politics of Bureaucracy, (Washington D.C.: Public Affairs Press, 1965), pp.137-141.

ฉะนั้นแล้ว ผู้บริหารในระดับสูงจะมีข้อเท็จจริงและความเห็นมากมายจนท่วมทับ

๒. คุณภาพของข่าวสารข้อมูลที่ผู้บริหารสูงสุดได้รับในขั้นสุดท้ายอันหมายถึง เนื้อหาสาระของ ข่าวสารข้อมูลอาจมีความแตกต่างไปจากข่าวสารข้อมูลที่ได้รับในระดับต่ำสุดของระบบการติดต่อสื่อสาร หลักเกณฑ์ที่เจ้าหน้าที่ระดับต่ำกว่าใช้คัดเลือกว่าจะส่งข้อมูลใดต่อไป จะตัดทิ้งข้อมูลใดนั้นอาจจะแตกต่างจากหลักเกณฑ์ ซึ่งเจ้าหน้าที่ระดับสูงสุดใช้ การมุ่งถึงประโยชน์ส่วนตัวจะทำให้เจ้าหน้าที่ในระดับอื่น ๆ มีเป้าหมายที่ต่างไปจากผู้บริหารสูงสุด ลักษณะของความรู้ความชำนาญที่แตกต่างกันอันเป็นผลให้มองปัญหาแตกต่างกัน ลักษณะของข่าวสารข้อมูลที่มีอยู่ในปัจจุบันตลอดจนความจงรักภักดีที่แต่ละบุคคลมีต่อส่วนใดส่วนหนึ่งขององค์การ แทนที่จะมีต่อโครงสร้างรวม เหล่านี้ล้วนเป็นสาเหตุให้เจ้าหน้าที่แต่ละระดับใช้หลักเกณฑ์ในการคัดเลือกข้อมูลแตกต่างกันไปด้วย จึงกล่าวได้ว่าข่าวสารข้อมูลที่มาถึงผู้บริหารสูงสุด ในขั้นสุดท้ายนั้นจะต้องผ่านเครื่องกรองที่มีคุณภาพแตกต่างกันหลายขั้นตอนอันเป็นผลให้ข้อเท็จจริงในแต่ละระดับแตกต่างกันมาก

การบิด เบือนข่าวสารข้อมูลของผู้ใต้บังคับบัญชาจะเป็นไปในลักษณะที่เชื่อว่าผู้บังคับบัญชาของเขาต้องการจะได้ยินได้ฟัง และพยายามที่จะชี้ให้เห็นว่าองค์การอาจจะต้องขยายออกไป และแน่นอนว่าจะไม่ลดขนาดลง สาเหตุอันแรกเกิดจากการบิด เบือนซึ่งริเริ่มโดยพวกนักใต้เด้าผู้มีความโน้มเอียงที่จะสร้างความพอใจให้แก่ผู้บังคับบัญชาเพื่อตนจะได้เลื่อนชั้น เลื่อนตำแหน่งอย่างรวดเร็ว สาเหตุอันที่สองเกิดขึ้นเนื่องจากเจ้าหน้าที่หลายคนในองค์การมีแนวโน้มที่จะเป็นผู้สนับสนุน ทั้งผู้สนับสนุนและนักใต้เด้าจะหาทางขยายอำนาจขององค์การ ด้วยเหตุนี้ เขาจึงมีแนวโน้มที่จะบิด เบือนข่าวสารข้อมูลต่าง ๆ เพื่อจะแสดงให้เห็นว่าองค์การต้องการทรัพยากรเพิ่มมากขึ้น

กลไกในการลดการบิด เบือนในระบบการติดต่อสื่อสาร

กลไกต่อไปนี้ใช้ลดระดับการบิด เบือนข่าวสารข้อมูลที่จะเกิดขึ้นในองค์การ แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าจะสามารถกำจัดให้หมดไปได้

๑. การใช้รายงานข่าวจากหลายแหล่งทดสอบกัน

เมื่อไรก็ตามที่ผู้บริหารได้รับข่าวสารข้อมูลจากองค์การของตนเอง ซึ่งเขาเชื่อว่าถูกบิด

เป็อนไปนับได้ว่าความปรารถนาของ เขาที่จะใช้ข้อมูลนั้นไม่ได้รับการตอบสนองจากผู้เก็บข้อมูลที่ผูกขาด วิธีแก้ระบบผูกขาดที่เก่าแก่และนิยมกันว่าได้ผลคือ การแข่งขัน โดยการจัดตั้งช่องทางของการติดต่อสื่อสารขึ้นมากกว่าหนึ่งช่องทาง เพื่อรายงานเหตุการณ์และเรื่องราวเดียวกัน

หากคิดในแง่หนึ่ง วิธีแก้ไขดังกล่าวนับว่าเป็นการสูญเสียเปล่า เพราะต้องจัดให้มีระบบติดต่อสื่อสารซ้ำซ้อนกันถึงสองหรือสาม หรืออาจเป็นสี่ช่องทางเพื่อจะอำนวยความสะดวกในการครอบคลุมข่ายของกิจกรรมอันเดียวกันไว้ให้ได้อยู่ตลอดเวลา แต่ก็ด้วยวิธีนี้เท่านั้นที่เขาสามารถจะทดสอบความถูกต้องในองค์การของตนได้ การชู้ด้วยวิธีการเช่นนี้และวิธีการเช่นนี้ย่อมมีผลให้องค์การเสนอข่าวสารที่เลือก เห็นด้วยหลัก เหตุที่ใกล้เคียงกับหลัก เกณฑ์ของผู้บริหารเอง

วิธีหาช่องทางทางการติดต่อสื่อสารจากแหล่งอื่น ๆ มีดังนี้

ก. แหล่งข้อมูลภายนอก เมื่อเจ้าหน้าที่ระดับบริหารอ่านหนังสือพิมพ์ดี ๆ หลายฉบับ โดยให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาช่วยว่าตนทำเช่นนี้ก็จะสามารถลดปริมาณการปิด เป็อนภายในองค์การลงได้อย่างมาก การขาดสื่อมวลชนที่เป็นอิสระในประเทศเผด็จการย่อมทำให้การทดสอบข่าวสาร เป็นไปได้ยากกว่าในสังคมประชาธิปไตย

อย่างไรก็ตาม ไม่เคยมีเจ้าหน้าที่ระดับสูงที่ประสบความสำเร็จคนใดวางใจสื่อมวลชนว่าเป็นแหล่งข่าวสารภายนอกเพียงแหล่งเดียวเท่านั้น ที่จริงแล้วควรต้องพัฒนาแหล่งข่าวสารข้อมูลภายนอกอื่น ๆ สำหรับนำมาใช้ทดสอบกับสิ่งที่ผู้ใต้บังคับบัญชาเสนอ หรือเพื่อใช้เป็นแหล่งหาข้อมูลใหม่ ๆ เช่น ข่าวสารจากเพื่อนที่อื่น จากบรรดาลูกค้าขององค์การ คนรู้จักในวงสังคม นักการเมืองรายงานทางราชการขององค์การอื่น ๆ หรือแม้แต่การชุบชิบนิทหา

ข. การสร้างเขตความรับผิดชอบให้เหลื่อมล้ำกันภายในองค์การ การแบ่งหน้าที่รับผิดชอบที่แน่นอนให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชาแต่ละคนแล้วแนะนำให้เขาแข่งขันกัน อาจช่วยปรับปรุงให้รายงานที่เสนอมีความถูกต้องแม่นยำขึ้น แต่ละคนรู้ว่าการปิดเป็อนข้อเท็จจริงใด ๆ ก็ตามในรายงานของเขาจะถูกผู้แข่งขันที่เหลือ เปิดโปง ถึงแม้ว่าผู้บริหารจะไม่สามารถบอกได้ว่ารายงานที่ขัดแย้งกันนี้อันไหนผิดอันไหนถูก ความไม่ตรงกันของรายงานจะกระตุ้นความสงสัยและอาจนำไปสู่การสืบสวนรายละเอียดทั้งหมด และเจ้าหน้าที่ทุกคนไม่ชอบให้มีการสืบสวนในส่วนงานของตน ดังนั้น การชู้ว่าจะมีการสืบสวน

จะช่วยบังคับให้ผู้ปฏิบัติหน้าที่แต่ละคน เลิกปิด เป็นข่าวสารข้อมูล

แต่ถ้าผู้ใต้บังคับบัญชานั้นสมรู้ร่วมคิดกันโดยอ่านรายงานของกันและกันล่วงหน้าและปรองดองกันได้ใน เรื่องความแตกต่างก่อนหน้าที่จะนำเสนอ ก็จะสามารถหลีกเลี่ยงการสืบสวนที่อาจจะเกิดขึ้นได้ และยังคงมีอิสระที่จะปิด เป็นข่าวสารข้อมูลต่อไป ซึ่ง เป็นการทำลายประโยชน์ส่วนใหญ่ที่มุ่งหวังจะได้รับจากการจัดตั้งช่องทางรับข่าวสารขึ้นมากมาย ดังนั้นจึงต้องแน่ใจได้เสียก่อนว่าจะไม่มีการสมรู้ร่วมคิดกันเกิดขึ้น ซึ่งอาจจะทำได้โดยอาศัยกลไกต่อไปนี้

๑. ใช้ช่องทางอื่นที่เหลื่อมล้ำกันหลาย ๆ ทางทั้งภายในและภายนอกองค์การและต้องให้แน่ใจว่าทุกคนรู้ด้วย

๒. ใช้ช่องทางที่แยกออกจากกันโดยทางวัตถุ อย่างไรก็ตามโดยปกติแล้ว การติดต่อสื่อสารอย่างไม่เป็นทางการและโทรศัพท์ทำให้การแบ่งแยกทางวัตถุไม่เป็นผล

๓. ลดหย่อนโทษสำหรับรายงานที่ขัดแย้งกันโดยสนับสนุนให้มีความคิดเห็นหลายประเภทและ ชูเชิญเรื่องการสอบสวนให้น้อยลง

๔. โครงสร้างของผลประโยชน์ของผู้ใต้บังคับบัญชาที่เกี่ยวข้องกันอาจก่อให้เกิดการขัดแย้งกันเองในระหว่างพวกเขาโดยทางอ้อม วิธีนี้อาจจะเป็นกลยุทธ์อันเดียวที่พอจะทำได้ ถ้าไม่มีช่องทางรับข่าวสารข้อมูลอื่น ๆ

ค. การสร้างความรับผิดชอบให้เหลื่อมล้ำกันในต่างองค์การ การสร้างขอบเขตความรับผิดชอบที่เหลื่อมล้ำกันในต่างองค์การมีวัตถุประสงค์อันเดียวกับวิธีการที่ได้กล่าวมาแล้ว อย่างไรก็ตาม มีข้อดีกว่าในแง่ของการป้องกันมิให้มีการสมรู้ร่วมคิด เพราะว่าโดยทั่วไปแล้ว คนที่อยู่ต่างองค์การย่อมแตกต่างกันในเรื่องลำดับชั้นและตำแหน่งที่จะเลื่อนขึ้นไปด้วย ผู้ทำงานในลำดับชั้น ตำแหน่งในองค์การเดียวกันแล้ว โดยปกติจะหลีกเลี่ยงที่จะเป็นศัตรูกันอย่างเปิดเผย เพราะทุกคนรู้ว่าสักวันหนึ่งเขาอาจจะอยู่ในฐานะที่การตัดสินใจของคนอื่น ๆ จะมีผลร้ายรุนแรงต่อความผาสุกของเขาเองได้ แต่คนที่อยู่ต่างองค์การจะไม่เป็นเช่นนั้น แต่ละคนมีที่ว่าจะรักษาผลประโยชน์ขององค์การตนอย่างแข็งขัน และต่อต้านการรุกรานขององค์การอื่นที่อาจจะเกิดขึ้น และยิ่งไปกว่านั้น การติดต่อ

สื่อสารกันกันอย่างไม่เป็นทางการของคนต่างองค์การย่อมยากกว่าคนในองค์การเดียวกัน

๒. การต่อต้านอคติ

เทคนิคในการป้องกันการบิดเบือนข่าวสารที่สำคัญประการที่สองที่ผู้บริหารส่วนใหญ่ใช้กัน
อย่างเกือบอัตโนมัติได้แก่ การต่อต้านความรู้สึกอคติ

การที่ผู้รับข่าวสารในแต่ละลำดับชั้นรู้ที่อยู่เสมอว่า ข้อมูลที่ได้รับนั้นบิดเบือนไปไม่มากนักน้อย
ในเมื่อผู้บังคับบัญชาทุกคนเคยเป็นผู้รายงานข่าวสารมาก่อนจึงย่อมจำได้ถึงลักษณะการบิดเบือนที่เคย
ใช้มาก่อน เพราะฉะนั้นเขาจึงไม่ค่อยเชื่อรายงานส่วนใหญ่ที่ได้รับจากผู้ใต้บังคับบัญชา และจะปรับ
ปรุงรายงานเหล่านั้นในลักษณะที่จะต่อต้านการบิดเบือน ซึ่งถ้าหากสามารถคาดคะเนการบิดเบือน
เหล่านี้ได้อย่างถูกต้อง ก็จะสามารถทำให้ข่าวสารข้อมูลกลับคืนสู่สภาพแท้จริงของมันได้ และถ้ามี
การต่อต้านอคติ เช่นนี้ในทุกระดับของการบังคับบัญชาตามลำดับชั้นแล้ว ผลที่เกิดจากการบิดเบือนซึ่ง
ทับทวีขึ้นก็จะถูกจำกัดไปได้เป็นส่วนใหญ่ การบิดเบือนสำคัญ ๆ ที่ยังเหลืออยู่จะมีสาเหตุมาจากความ
ผิดพลาดของผู้บังคับบัญชาแต่ละคนในการคาดคะเนอคติวิสัยของผู้ผู้ใต้บังคับบัญชา

การใช้ยุทธวิธีต่อต้านอคติ เข้าแก้ไขข่าวสารที่บิดเบือน จะทำได้ก็ต่อเมื่อมีความรู้เกี่ยวกับ
การบิดเบือนที่ใช้กันมาแต่เดิมอยู่บ้าง และต่อเมื่อตัวผู้บริหารเองมีความต้องการที่จะลดปริมาณการบิด
เบือนดังกล่าวด้วย ถ้าไม่รู้ลักษณะการบิดเบือนที่ปรากฏอยู่ในข่าวสารที่ได้รับมา ก็จะไม่สามารถทำ-
ให้ข้อมูลกลับไปสู่ลักษณะที่แท้จริงของมันได้อย่างถูกต้อง ยุทธวิธีที่ใช้ต่อต้านความรู้สึกอคติวิธีเดียวที่
จะใช้ได้คือ ลดความเชื่อถือในข่าวสารข้อมูลที่จะนำมาใช้ในการตัดสินใจ สำหรับข่าวสารที่มีเนื้อ
หาสาระไม่แน่นอน การบิดเบือนในการรายงานก็มีขอบเขตกว้างมากด้วย ความไม่แน่นอนในเนื้อหา
สาระหมายความว่าค่าของตัวแปรต่าง ๆ ที่ปรากฏอยู่ในนั้นมีช่วงกว้างมาก และไม่สามารถที่จะ
ลดขนาดดังกล่าวลงไปได้มากนัก ยิ่งความไม่แน่นอนมีมากขึ้นเท่าใด ช่วงดังกล่าวก็จะกว้างขึ้นเท่า
นั้น อันเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่จะมีอิสระมากขึ้นในการที่จะเน้นน้ำหนักคุณค่าของข่าวสารตอนใดตอนหนึ่ง
โดยไม่อาจพิสูจน์ว่าผิด เจ้าหน้าที่ซึ่งมีแนวโน้มว่าจะระบุถึงข้อมูลตอนหนึ่งตอนใดว่าน่าเชื่อถือที่สุด ไม่
ใช่เพราะว่ามันน่าเชื่อถือจริงๆแต่เป็นเพราะว่าคุณค่าจากข้อมูลตอนนั้น ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ตัวเจ้า

หน้าที่เองมากกว่าคนอื่น ๆ^๑

ในองค์การที่มีความสัมพันธ์ส่วนบุคคลของเจ้าหน้าที่เป็นไปอย่างสม่ำเสมอ ผู้ที่ทำงานด้วยกันอย่างใกล้ชิดจะค่อย ๆ เรียนรู้ลักษณะการบิดเบือนที่เขาคาดว่าจะได้รับจากกันจึงสามารถตัดสินใจวิธีการบิดเบือนของกันและกันได้อย่างถูกต้อง และเมื่อถึงระดับที่ข่าวสารข้อมูลดังกล่าวเกิดความไม่แน่นอนในเนื้อหาสาระมากขึ้น ก็อาจจะไม่นำข่าวสารนั้นมาใช้ในการตัดสินใจเลยก็ได้

ดังนั้น องค์การที่มีความคงที่อย่าง เสมอต้น เสมอปลายนี้จะช่วยให้ระบบการติดต่อสื่อสารภายในเป็นไปได้ดีกว่าองค์การที่เปลี่ยนบุคลากรอยู่เสมอ ดังนั้นองค์การที่เจริญเติบโตอย่างรวดเร็วจึงมีแนวโน้มว่าจะบิดเบือนข่าวสารมากกว่าองค์การที่เติบโตช้ากว่าหรือไม่เติบโตเลย จึงกล่าวได้ว่าในระบบการติดต่อสื่อสารขององค์การต่าง ๆ นั้น หากผู้บริหารไม่รู้จักคุ้นกับผู้สื่อสารของเขาแล้ว ก็จะต้องลงทุนเป็นอย่างมากเพื่อให้ได้ข้อมูลต่าง ๆ มา^๒

สิ่งที่ควรต้องคำนึงถึงอีกประการหนึ่งในการขจัดความรู้สึกอคติคือ แม้ว่าผู้บังคับบัญชาจะรู้ว่ากำลังได้รับข่าวสารที่บิดเบือนจากผู้ใต้บังคับบัญชา แต่เชื่อว่าการส่งวนข้อบิดเบือนนั้นไว้จะเป็นประโยชน์ต่อตนเองแล้ว เขาก็อาจจะบิดเบือนข้อมูลนั้นให้มากยิ่งขึ้นในขณะที่เสนอข่าวสารขึ้นไปยังผู้บังคับบัญชาของเขาอีกต่อหนึ่ง หากว่าการกระทำเช่นนี้จะทำให้เขาสมปรารถนารยิ่งขึ้น

การบิดเบือนดังกล่าวย่อมเป็นไปได้เสมอตราบที่ผู้สนับสนุน ผู้คลังอุดมการณ์ หรือแม้แต่พนักงานอนุรักษ์นิยม เข้าใจมุ่งเกี่ยวกับข่าวสารชนิดต่าง ๆ เจ้าหน้าที่พวกนี้ทั้งหมดมีแนวโน้มที่จะโอ้อวดความสามารถของแผนกตน ตลอดจนข่าวสารข้อมูลที่เป็นผลดีต่อตนและแผนกของตน และในทางตรงกันข้ามเขาจะพยายามลดข่าวสารที่ไม่เป็นผลดีลงให้น้อยที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะพยายามกำจัดแหล่งข่าวสารดังกล่าวที่อยู่ในแผนกให้หมดสิ้นไป หรือให้เหลือน้อยลง ผู้บังคับบัญชาสูงสุดจึงมักได้รับรายงาน

Richard M. Cyert and James G. March, A Behavioral Theory of The Firm, (Englewood Cliffs, New Jersey : Princeton University Press 1963), pp. 67-82.

^๒ Thomas K. Glennan, Jr., "On The High Cost of Development" (Unpublished mimeographed draft, 1964), pp. 8-13.

ความสามารถที่เกินความจริงอย่างมากมายของแต่ละหน่วยงานในสังกัด การขยายความจนเกินความจริง เช่นนี้มิได้เกิดจากการกล่าวเท็จอย่างชัดแจ้งเปิดเผย แต่เกิดการอำพรางข่าวสารอย่างมีเงื่อนไข ยิ่งกว่านั้นเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้องย่อมรู้แก่ใจว่าผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาของตนกำลังบ่อนข้อมูลทีปิดเบือนให้ แต่เขาเองก็ถูกชักจูงอย่างรุนแรงที่จะปิดเบือนต่อไปให้มากขึ้น หรืออย่างน้อยที่สุดก็ย่อมรับการปิดเบือนของลูกน้องแทนที่จะหาทางขจัดข้อปิดเบือนดังกล่าวเสีย

ดังนั้น ตามความเป็นจริงแล้วการต่อต้านอคติก็เชื่อว่าจะสามารถแก้การปิดเบือนข่าวสารในสายการบังคับบัญชาตามลำดับชั้นขององค์การได้จริงเสมอไปไม่ ที่จริงแล้วการสะสมทับทวีของการปิดเบือนมีแนวโน้มว่าจะเพิ่มขึ้นโดยเฉพะในข่าวสารบางประเภท ซึ่งมีแรงจูงใจต่อเจ้าหน้าที่อย่างมาก นับเป็นการยากยิ่งที่ผู้บังคับบัญชาระดับสูงจะทดสอบการปิดเบือนโดยใช้ข้อมูลที่ผ่านช่องทางต่าง ๆ หลายกระแส ถ้าหากว่าข้อมูลนั้นเกี่ยวข้องกับวิทยาการชั้นสูง ยกเว้นเสียแต่ว่าผู้ใช้บริการจะมีความสามารถพอเพียงที่จะตัดสินคุณภาพงานขององค์การนั้นได้ ผู้บังคับบัญชาจึงมีช่องทางที่จะได้ข่าวสารมาทดสอบกับรายงานที่ผู้ใต้บังคับบัญชาเสนอขึ้นมา

๓. การกำจัดตัวกลาง

วิธีซึ่งผู้บังคับบัญชาชั้นสูงสามารถลดการปิดเบือนได้ก็คือ การกำจัดคนกลางระหว่างตัวเขาและผู้รวบรวมข่าวสารให้ได้ นั่นคือ การพยายามทำให้องค์การมีลักษณะเป็น พีระมิดเตี้ยให้มากที่สุด หรือมิฉะนั้นก็โดยการใช้อุปกรณ์ต่าง ๆ เข้ามาช่วย

ก. การทำให้สายการบังคับบัญชามีลักษณะเป็นพีระมิดเตี้ย การมีเพียง ๒-๓ ระดับในสายการบังคับบัญชาตามลำดับชั้นจะลดกระบวนการกลั่นกรองและรักษาระดับการปิดเบือนให้อยู่ในขั้นต่ำอย่างไรก็ตาม การทำให้โครงสร้างองค์การเป็นรูปพีระมิดเตี้ยเช่นนี้ทำให้มีช่วงการควบคุมในอัตราเฉลี่ยกว้างขวางขึ้นสัมพันธ์กันไป ทำให้ต้องแบ่งขอยการควบคุมออกไป

เมื่อเจ้าหน้าที่มีช่วงการควบคุมกว้างก็ไม้อาจจะควบคุมดูแลผู้ใต้บังคับบัญชาได้ทั่วถึง จึงเป็นผลให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามีอิสระในการดำเนินงานมากขึ้น เป็นการกระจายอำนาจการบังคับบัญชาออกไป จำนวนข่าวสารที่ต้องส่งผ่านระหว่างระดับต่ำกับระดับสูงในแต่ละองค์การก็จะลดจำนวนลงด้วยเป็นเงาตามตัว เนื่องจากว่าผู้บังคับบัญชาต้องอนุมัติ เรื่องราวในจำนวนที่ลดน้อยลง ดังนั้นจึงเป็น

เรื่องนำแปลที่องค์การส่วนใหญ่ซึ่งมีการปิด เบือนข่าวสาร เพียงเล็กน้อยในแนวตั้ง กลับนิยมใช้ช่องทางในการติดต่อสื่อสารแนวตั้งน้อย เสียกว่าองค์การที่มีการปิด เบือนข่าวสารในแนวตั้งมากกว่า

การบังคับบัญชาตามลำดับชั้นแบบปิรามิด เติยนี้มีความ เหมาะสมสำหรับองค์การที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่ต้องทำเป็นประจำซ้ำ ๆ ที่อาจจะมองเห็นผลงานได้อย่างชัดเจน ในองค์การแบบนี้ การควบคุมบังคับบัญชาจากศูนย์กลางสามารถทำได้ทั้ง ๆ ที่มีช่วงการควบคุมกว้าง เพราะการตรวจสอบการปฏิบัติงาน เช่นนี้ ทำได้ง่าย ความต้องการที่จะมีสายการบังคับบัญชารูปปิรามิด เติยในองค์การดังกล่าวไม่ใช่เพื่อลดการปิด เบือนในแนวตั้งให้ได้มากที่สุด แต่เพื่อประสิทธิภาพโดยที่ผู้บังคับบัญชาสามารถควบคุมตรวจตราผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาได้ เป็นจำนวนมาก

ข. ลักษณะของการติดต่อสื่อสารแบบข้ามชั้น ในองค์การแทบทุกแห่งจะมีหนทางที่จะส่ง การหรือติดต่อสื่อสารโดยตรงกับ เจ้าหน้าที่อื่นที่อยู่ห่างกันถึงสองระดับหรืออาจจะมากกว่านั้น แรงกระตุ้นสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้เกิดการข้ามชั้น เช่นนี้ก็ เพื่อจะหลีกเลี่ยงการปิด เบือนซึ่ง เกิดขึ้น เป็นปกติเมื่อ ข่าวสารถูกกลั่นกรองผ่านหลายระดับชั้น อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่อาจจะใช้วิธีด้วยเหตุผลอื่น ๆ ได้ เช่นกัน ดังจะได้อธิบายถึงชนิดของการข้ามชั้นที่สำคัญ ๆ ดังต่อไปนี้

๑. การข้ามชั้นแบบลึก วิธีนี้มีมุ่งหมายที่จะกำจัดการปิด เบือน ในการนี้เจ้าหน้าที่ระดับสูง จะติดต่อโดยตรงกับ เจ้าหน้าที่ในสายการบังคับบัญชาระดับต่ำกว่าที่ควร เป็นไปตามลำดับชั้นลงไปมาก ทั้งนี้เพื่อที่จะได้รับข่าวสารโดยตรงจากผู้ปฏิบัติหรือเพื่อที่จะส่งคำสั่งที่ยาก ๆ อย่างละเอียดโดยตรง ไปยังผู้ปฏิบัติ ซึ่งจะทำให้โดย

ก. การติดต่อเป็นส่วนตัว หรืออย่างไม่มีเป็นทางการกับ เจ้าหน้าที่ระดับต่ำลงมาถึง ๒ ระดับ หรือมากกว่านั้น

ข. ใช้ทีมงานที่ได้ เรื่องเพียงทีมเดียวเป็นผู้แจ้งนโยบายใหม่ ๆ ให้ทุก ๆ ระดับงานได้ทราบ

ค. การเผชิญหน้าโดยตรงกับ เจ้าหน้าที่ระดับต่ำสุดซึ่งมีหน้าที่ล่อแหลมในสถานการณ์ฉุกเฉิน บางอย่าง

ง. การตรวจตราในระดับต่ำกว่าระดับที่ผู้บังคับบัญชาชั้นสูงต้องทำ

จ. การติดต่อภายนอกกับลูกค้าขององค์การหรือบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับเจ้าหน้าที่ระดับต่ำสุดขององค์การนั้น

ฉ. กลไกในการติดต่อสื่อสารที่ส่งข่าวสารจากระดับต่ำสุดมายังระดับสูงสุดโดยตรง โดยไม่ผ่านการกรองข่าวในระหว่างกลาง เช่น กรรมการข่าวสารซึ่งประจำอยู่ที่ศูนย์คอยรับข้อมูลที่ส่งมาโดยอัตโนมัติจากเรดาร์โดยตรง

๒. การข้ามชั้นโดยการตรวจสอบ วิธีนี้มุ่งหมายที่จะทดสอบความคิดเห็นก่อนที่จะบันทึกลงไปเพื่อส่งผ่านช่องทางการติดต่อสื่อสารที่เป็นทางการ วิธีนี้มักจะทำในแนวราบ เพราะเจ้าหน้าที่ต้องการตรวจสอบข้อ เสนอของเขา กับหน่วยงานอื่น ๆ เสียก่อนที่จะทำอะไรลงไป

๓. การตะล่อม วิธีนี้มุ่งหมายที่จะตะล่อมผู้บังคับบัญชาระดับถัดขึ้นไปซึ่งไม่ยอมส่งทอดความคิดเห็นบางอย่างขึ้นไปตามช่องทางติดต่อสื่อสารที่เป็นทางการ

๔. การข้ามชั้นโดยการเร่งรัด ได้แก่ การปฏิบัติงานให้สำเร็จอย่างเร่งด่วนโดยหลีกเลี่ยงช่องทางการติดต่อสื่อสารแบบเป็นทางการ เป็นไปอย่างเชื่องช้า

๕. การข้ามชั้นโดยการเลือกคนเข้ากลุ่ม เป็นวิธีที่ผู้บังคับบัญชาชั้นสูงจะใช้ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ระดับต่ำกว่ามีความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของแกนในขององค์การนั้น การพบปะพูดคุยโดยตรงกับกลุ่มที่มีเจ้าหน้าที่ระดับต่าง ๆ ปะปนกันอยู่ก็คือรูปแบบหนึ่งของวิธีการนี้

การใช้กลไกข้ามชั้นย่อมเปลี่ยนแปลงไปตามความสัมพันธ์ของเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ในองค์การได้ดังต่อไปนี้

๑. องค์การที่เตี้ยลงเท่าไร การข้ามชั้นแบบลึกลับย่อมจะเกิดขึ้นน้อยลงเท่านั้น

๒. องค์การที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับวิกฤตการณ์ต่าง ๆ มีแนวโน้มที่จะใช้การข้ามชั้นแบบลึกลับน้อยกว่าองค์การที่ทำหน้าที่ประจำ

๓. ถ้าผู้บริหารงานสูงสุดขององค์การมีความรู้เกี่ยวกับวิธีการปิด เปือนที่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชานำมาใช้มากเพียงใด เขาก็จะใช้การข้ามชั้นแบบลึกลับเพื่อตรวจสอบน้อยลงเท่านั้น เพราะฉะนั้นองค์การที่มีความมั่นคงจะใช้วิธีการข้ามชั้นต่าง ๆ น้อยกว่าองค์การที่เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ

๔. ยิ่งองค์การมีความชำนาญเฉพาะด้านเป็นอย่างมากเท่าไร ผู้บริหารก็ยิ่งต้องอาศัยวิธีการข้ามชั้นเพื่อที่จะจับให้ได้ว่าอะไรกำลังดำเนินอยู่จริง ๆ มากขึ้นเท่านั้น ในองค์การที่มีความชำนาญเฉพาะด้านสูง ผู้บังคับบัญชาในระดับถัดขึ้นไปมักจะไม่มีความรู้เกี่ยวกับงานและความชำนาญพิเศษของผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชามากไปกว่าเจ้าตัวเอง ซึ่งเป็นสาเหตุให้เจ้าหน้าที่ระดับสูงต้องพึ่งพาผู้ชำนาญพิเศษเฉพาะด้านในบางปัญหาที่เกินกำลังสติปัญญาของตนเอง

อย่างไรก็ดี การที่ผู้บังคับบัญชาระดับสูงใช้วิธีการข้ามชั้นบ่อย ๆ ก็อาจเป็นผลให้เจ้าหน้าที่ระดับถัดขึ้นไปที่ถูกข้ามชั้นไม่พอใจได้ วิธีการข้ามชั้นแบบลึกที่เจ้าหน้าที่ระดับสูงใช้นั้นย่อมจะสร้างความขัดเคืองให้แก่ผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชาระดับถัดไปที่ถูกข้าม เป็นอย่างยิ่ง เพราะชี้ให้เห็นว่าผู้บังคับบัญชาระดับสูงไม่มีความเชื่อถือในรายงานของผู้บังคับบัญชาระดับรองลงไป ทั้งยังเป็นการตัดโอกาสบุคคลเหล่านี้ในอันที่จะแก้ไขปรับปรุงแนวความคิดของเจ้าหน้าที่ระดับต่ำลงไปอีกด้วย ยิ่งไปกว่านั้น ถ้าการใช้วิธีการข้ามชั้นดังกล่าว เป็นไปอย่างแพร่หลายแล้ว เจ้าหน้าที่ระดับกลางอาจจะสูญเสียฐานะทางสังคมไปทั้งในความรู้สึกของสาธารณชนและของผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชา ดังนั้น จึงมีข้อจำกัดว่า วิธีการข้ามชั้นดังกล่าวไม่ควรจะนำมาใช้บ่อยนักจนเป็นการคุกคามทำลายขวัญของผู้ใต้บังคับบัญชา

ค. การสร้างข่าวสารที่ไม่อาจปิดเบือนได้ วิธีหนึ่งที่จะหลีกเลี่ยงการปิดเบือนได้ก็คือ การใช้ข่าวสารที่ไม่อาจจะเปลี่ยนแปลงความหมายได้ในระหว่างการถ่ายทอดข่าวสาร โดยปกติแล้วข่าวสารประเภทนี้จะถูกกำหนดความหมายหรือรหัสไว้ล่วงหน้าแล้วในลักษณะที่เป็นเชิงปริมาณ

เพื่อป้องกันการปิดเบือน ข่าวสารจะต้องถูกส่งไปยังจุดมุ่งหมายปลายทางแห่งสุดท้ายโดยไม่มีกรรณียกหรือต่อเติมให้ผิดไปจากเดิม อย่างไรก็ตาม ถ้าข่าวสารใด ๆ ถูกส่งขึ้นไปตามสายงานจนถึงมือผู้บริหารระดับสูงโดยไม่มี การตัดทอน เจ้าหน้าที่เหล่านี้ก็จะจมอยู่กับกองข้อมูล จึงหมายความว่า ข่าวสารที่ส่งไปยังเจ้าหน้าที่ชั้นสูงในอัตราส่วนที่จำกัด เท่านั้นที่จะรอดพ้นจากการปิดเบือนต่าง ๆ ได้

ข้อจำกัดดังกล่าวนี้มีอยู่เช่นเดียวกับในวิธีการข้ามชั้นแบบลึก ซึ่งส่งข้อมูลโดยตรงจากระดับต่ำสุดไปยังระดับสูงสุดโดยเครื่องจักรกล การตัดทอนข้อมูลให้เหลือเพียงจำนวนจำกัด เท่าที่จำเป็นย่อมเป็นการป้องกันการปิดเบือนได้อย่างสำคัญ

ผู้บริหารระดับสูงสามารถจะรับข้อมูลที่ได้กลั่นกรองเพิ่มขึ้นได้โดยการกำหนดรหัสของข้อ -

มูลไว้ล่วงหน้า รายงานประจำวันธรรมดา ๆ อาจจะเขียนเป็นรหัสตามที่ได้กำหนดไว้ เช่น แดง-๕ คือรถกู้ภัยของทางด่วน ซึ่งพร้อมที่จะออกปฏิบัติการได้ทันที พร้อมพนักงานกู้ภัยและอุปกรณ์ที่สามารถจะช่วยเหลือผู้ประสบภัยจำนวน ๕ คน เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การใช้รหัสที่กำหนดไว้ล่วงหน้าสำหรับข้อมูลเชิงคุณภาพย่อมไม่เกิดประสิทธิภาพเท่าที่ควร ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าการป้องกันการบิดเบือนของข่าวสารโดยวิธีเปลี่ยนข้อมูลธรรมดา ๆ ให้เป็นรหัสนั้น ก็มีขอบเขตจำกัด อย่างไรก็ตาม ผู้บริหารระดับสูงมักจะใช้วิธีการนี้กันมากในสถานการณ์ต่อไปนี้

๑. เมื่อข่าวสารข้อมูลนั้นต้องการความเที่ยงตรงเป็นอย่างมาก
๒. เมื่อองค์การนั้นเป็นแบบปิรามิดสูง
๓. เมื่อการส่งทอดข่าวสารข้อมูลจากระดับต่ำสุดไปยังระดับสูงสุดต้องเป็นไปอย่างรวดเร็ว
๔. เมื่อตัวแปรที่สำคัญ ๆ ที่เกี่ยวกับการตัดสินใจในองค์การนั้นเป็นเรื่องเชิงปริมาณ

เงื่อนไขสองประการคือ ความรวดเร็ว และความเที่ยงตรงนั้น มักจะเกิดขึ้นเสมอในวิกฤติการณ์ต่าง ๆ วิธีการป้องกันการบิดเบือนดังกล่าวจึงนับว่าเป็นประโยชน์มาก อย่างไรก็ตาม ข้อขัดข้องของการติดต่อสื่อสารในลักษณะนี้จะต้องทำไว้ล่วงหน้า เพราะต้องมีการกำหนดรหัสต่าง ๆ เป็นจำนวนมากไว้ล่วงหน้า เพราะเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ต้องส่งทอดข่าวสารดังกล่าวในลักษณะเดียวกันทั้งหมด

ผลกระทบของการมีปริมาณข่าวสารสูงต่อการปฏิบัติงานขององค์การ

การติดต่อสื่อสารในองค์การส่วนใหญ่ถูกมองในแง่ของการเสนอมากกว่าการสนองตอบ เพราะฉะนั้น การจำกัดปริมาณข่าวสารที่ต้องนำเสนอให้น้อยที่สุด เพื่อที่จะได้รับการสนองตอบที่มีคุณภาพจึงเป็นสิ่งพึงประสงค์

สาเหตุที่ทำให้ข่าวสารมีปริมาณสูงขึ้น คือ

๑. แผนกต่าง ๆ ในองค์การยิ่งมีความสัมพันธ์ ต้องพึ่งพาอาศัยกันมากเพียงใด ปริมาณรวมของข่าวสารก็ยิ่งสูงขึ้นเพียงนั้น

๒. ความต้องการที่จะควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิดในสายการบังคับบัญชาในส่วนหนึ่งล้วนใด ยิ่งมีมากเพียงใด ปริมาณรวมของข่าวสารก็ยิ่งสูงขึ้นเพียงนั้น การควบคุมดูแลใกล้ชิดมีความจำเป็น ต่อเมื่อ

ก. ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามีคุณสมบัติที่จะปฏิบัติงานด้อยกว่าผู้บังคับบัญชา ซึ่งเป็น เรื่องธรรมดาที่เกิดขึ้นในช่วงการฝึกอบรม เจ้าหน้าที่เพื่อรับ เข้าใหม่

ข. มีความแตกต่างอย่างเด่นชัดระหว่าง เป้าหมายของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาและเป้าหมาย ของผู้บังคับบัญชา ซึ่งจะ เกิดขึ้นได้มากที่สุดในการหมู่ เชี่ยวกันผู้ใต้บังคับบัญชาไว้ในองค์การ หรือ เมื่อผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามีพื้นฐานและค่านิยมทางวัฒนธรรมแตกต่างจากผู้บังคับบัญชา ดังนั้น จึง กล่าวได้ว่า ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั้งในด้าน เป้าหมายและจิตใจภายในองค์การจะลดปริมาณ รวมของข่าวสารที่ต้องการลง ในขณะที่ความแตกต่างกันของปัจจัยดังกล่าวทำให้ปริมาณข่าวสาร เพิ่มขึ้น

๓. อัตราการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของสิ่งแวดล้อมภายนอกองค์การยิ่ง เกิดขึ้นรวดเร็วเพียง ใด ปริมาณรวมของข่าวสารก็ยิ่งสูงขึ้นเพียงนั้น

๔. ความแตกต่างของสิ่งแวดล้อมภายนอกองค์การซึ่งองค์การต้องตอบโต้ยิ่งมีความซับซ้อนเพียงใด ปริมาณรวมของข่าวสารก็ยิ่งสูงขึ้นเพียงนั้น ดังนั้น สถานการณ์ที่ขึ้นอยู่กับข้อมูลเชิงคุณภาพย่อมมีแนวโน้มที่จะต้องใช้ข่าวสารในจำนวนที่มากกว่าสถานการณ์เชิงปริมาณเพื่อให้เกิดความถูกต้องแม่นยำ และในทำนองเดียวกัน ถ้าการกำหนดหน้าที่ในองค์การยิ่งมีความชัดเจนเพียงใด ปริมาณรวมของข่าวสารที่ต้องการใช้ก็จะต่ำลงเพียงนั้น

๕. ความเร่งรัดในเวลาที่ต้องใช้เพื่อวินิจฉัยสั่งการยิ่งมีมากเพียงใด ปริมาณรวมของ ข่าวสารในแต่ละช่วงเวลาก็ยิ่งสูงขึ้นเพียงนั้น ดังนั้น การกำหนดหน้าที่ขององค์การเฉพาะอย่างยิ่ง ในระหว่างสถานการณ์ฉุกเฉิน จึงต้องให้เหมาะสมไม่ เกินกำลังความสามารถที่จะดำเนินการกับการ รับกระแสข่าวจำนวนมากอย่างมีประสิทธิภาพด้วย

เมื่อปริมาณข่าวสารสูง ภาวะงานล้นมือในระดับต่าง ๆ ก็เกิดขึ้น ซึ่งสามารถแก้ไข ได้ด้วยวิธีต่อไปนี้

ก. ส่งข่าวสารให้ช้าลงโดยไม่ต้องเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของข่ายงานหรือกฎเกณฑ์ในการส่ง ซึ่งจะทำให้องค์การลดความเร็วในการตอบโต้เหตุการณ์ต่าง ๆ ลงอันเป็นผลให้มีการบริการสนองตอบด้วย เหตุผลที่ต้องถ่วงงานให้ช้าคือ ประการแรกภาวะงานล้นมือประจำวันอาจเป็นผลจากสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปชั่วคราวมากกว่าจากการเปลี่ยนแปลงที่ถาวร วิธีที่สมเหตุสมผลที่ควรปฏิบัติก็คือ ยังไม่นำการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมาพิจารณาในโครงสร้างที่ถาวรจนกว่าการเปลี่ยนแปลงนั้นคงที่แน่นอนแล้ว ประการที่สอง ภาวะงานล้นมือจะเกิดจากระดับสูงสุดในช่วงการติดต่อสื่อสารโดยปกติหรือในสถานการณ์ฉุกเฉิน เพราะฉะนั้น อาจจะสมเหตุสมผลที่ผู้บริหารงานในระดับสูงสุดขององค์การจะ เตะถ่วงการแสดงปฏิกิริยาโต้ตอบเอาไว้ และพยายามใช้ความสามารถในช่วงงานระดับต่ำทั้งหมดให้เกิดประโยชน์ถ่วงเฉลี่ยสูงสุดอย่างเต็มที่ ประการที่สาม ความล่าช้าที่เพิ่มขึ้น อาจจะแก้ไขได้ด้วยวิธีการ เพิ่มค่าใช้จ่ายให้มากขึ้น เพื่อให้ปฏิบัติงานได้ทัน แต่ถ้าองค์การถูกเร่งรัดให้ประหยัดมากขึ้นกว่าให้รักษาความเร็วในการให้บริการแล้ว ก็อาจจะใช้วิธีเตะถ่วงดังกล่าวได้

ข. เปลี่ยนกฎเกณฑ์ในการส่งข่าวสาร เพื่อเจ้าหน้าที่ระดับต่ำในข่ายงานจะสามารถถ่วงการส่งข่าวสารได้มากขึ้นก่อนที่จะส่งต่อไป หรือมีช่องทางการส่งทอดข่าวสารที่สูงขึ้น วิธีการเช่นนี้จะลดคุณภาพของบริการสนองตอบโต้เช่นกัน เพราะสมาชิกแต่ละคนจะได้รับข่าวสารเกี่ยวกับคนอื่น ๆ น้อยลง

ค. เพิ่มระดับและช่องทางในข่ายงานให้มากขึ้น เพื่อให้ได้มาซึ่งคุณภาพของข่าวที่เหมือนกันในเวลาเท่าเดิม วิธีนี้จะทำให้สายงานติดต่อสื่อสารยืดสูงขึ้นไป อันอาจทำให้โอกาสที่จะบิดเบือนข่าวสารมีมากขึ้น และผลผลิตหรือบริการในขั้นสุดท้ายมีราคาแพงขึ้นกว่าสายงานแบบปิรามิดเตี้ย

ง. โดยการจัดกิจกรรมภายในองค์การเสียใหม่ เพื่อให้แผนกต่าง ๆ ซึ่งมีการส่งข่าวสารระหว่างกันมากได้มารวมกันอยู่ภายใต้สายการบังคับบัญชาย่อยเดียวกันภายในข่ายการติดต่อสื่อสารของทั้งองค์การ ทั้งนี้ เพื่อช่วยลดปริมาณข่าวสารที่จะต้องส่งทอดขึ้นไปสู่ระดับสูงของข่ายการติดต่อสื่อสารของทั้งองค์การลงบ้าง

ตามปกติแล้ว ผู้บริหารจำเป็นต้องรักษาคุณภาพของข่าวสารให้คงอยู่ในระดับเดิม แม้ว่าปริมาณรวมของข่าวสารต่อช่วงเวลาหนึ่งเพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัด แต่ผู้บริหารก็มีความสามารถจำกัดในการที่จะดำเนินการรับข่าวสาร และมีเขาคคนเพียงเท่านั้นที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ระดับสูงสุดในการที่จะ

เชื่อมกิจกรรมต่าง ๆ ในองค์การเข้าด้วยกัน การปฏิบัติงานติดต่อสื่อสารจึงด้อยลงในขณะที่ปริมาณรวมของข่าวสารเพิ่มสูงขึ้น และจะสามารถรับข่าวทั้งหมดที่ส่งมาได้ในอัตราส่วนที่ต่ำลง หรือใช้เวลาทำงานมากขึ้น

การที่องค์การจำเป็นต้องรักษาปริมาณข่าวสารไว้ในระดับสูง เช่นนี้ย่อมจะเสียเปรียบเมื่อเทียบกับองค์การที่มีปริมาณข่าวสารไม่มาก องค์การที่มีข่าวสารมากต้องเสียค่าใช้จ่ายต่อหน่วยผลิตสูง เนื่องจากว่าต้องเสียเปรียบในสิ่งต่อไปนี้

๑. ความล่าช้ามากขึ้นในการวินิจฉัยสั่งการ
๒. การประสานงานในการวินิจฉัยสั่งการมีคุณภาพเลวลง
๓. จำนวนบุคคลและต้นทุนที่ใช้ต่อหน่วยผลิตในการติดต่อสื่อสารและออกคำสั่งมีมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม ในการตัดสินใจของผู้บริหารนั้น ข่าวสารข้อมูลจะเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ผู้บริหารจะใช้ตัดสินใจเลือกทางเลือกต่าง ๆ ดังนั้นข่าวสารที่ฝ่ายบริหารได้มานั้น ควรต้องแน่นอนและถูกต้อง มิฉะนั้นแล้ว การตัดสินใจนั้นอาจจะนำไปสู่ปัญหาต่าง ๆ จนกระทั่งองค์การนั้นประสบการคุกคามต่อความอยู่รอดได้

การควบคุมองค์การเพื่อความอยู่รอด

การควบคุมภายในขององค์การนั้น มักจะเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ระดับสูงสุดซึ่งเป็นผู้คอยรับและกลั่นกรองข้อมูลเพื่อใช้ในการตัดสินใจและสั่งการให้เจ้าหน้าที่ระดับต่ำกว่านำไปปฏิบัติ โดยการออกคำสั่ง และการกำหนดเวลาให้เพียงพอแก่ผู้ปฏิบัตินำไปปฏิบัติ การประเมินการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชา การนำผลงานอันเกิดจากคำสั่งมาเปรียบเทียบกัน และตัดสินใจว่าผลลัพธ์ที่ได้นั้นก่อให้เกิดผลดีอย่างไรเพียงพอหรือไม่ ถ้าไม่ได้ผลตามเป้าหมายก็ต้องนำมาปรับปรุงใหม่ หรืออาจพบว่าได้ผลเพียงบางส่วน และสามารถจะปรับปรุงให้ดีขึ้นได้ ถ้ามีการสั่งเพิ่มอีก

การควบคุมที่ได้ผลนั้น ย่อมเริ่มด้วยการออกคำสั่ง ยิ่งคำสั่งมีลักษณะชัดเจนและเฉพาะเจาะจงมากเท่าใด ผู้ผู้ใต้บังคับบัญชาก็ย่อมใช้ดุลยพินิจของตนน้อยลงเพียงนั้น ด้วยเหตุนี้ เจ้าหน้าที่จึงสามารถใช้กลไกดังต่อไปนี้เพื่อมิให้ผู้ใต้บังคับบัญชาต้องเสียเวลาในการตีความหรือต้องเสียเวลามาปรึกษากับผู้บังคับบัญชาถึงคำสั่งนั้น ๆ อีก เช่น

๑. ประกาศเป็นกฎข้อบังคับโดยเขียนไว้อย่างละเอียดชัดเจน กฎเหล่านี้เปรียบเสมือนการขยายข้อความที่เป็นลายลักษณ์อักษรของผู้บังคับบัญชาระดับสูงสุดขององค์การแทนที่เจ้าหน้าที่ระดับต่ำกว่าจะต้องเสียเวลาไปปรึกษากับผู้บังคับบัญชาทุกครั้ง พวกเขาจะสามารถจะตรวจสอบจากกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เขียนไว้เสมอ อันเป็นการลดจำนวนการวินิจฉัยสั่งการ ซึ่งผู้บังคับบัญชาระดับสูงจะต้องทำโดยไม่สูญเสียการร่วมมือประสานงานกับส่วนกลาง

๒. พัฒนาปรับปรุงกฎเกณฑ์ที่ใช้ในการส่งข่าวสารข้อมูลให้รัดกุม ไม่ให้มีการบิดเบือนได้ ถ้ากฎเกณฑ์ดังกล่าวแจ่มแจ้งชัดเจนแล้วก็จะสามารถถูกส่งผ่านไปยังระดับชั้นต่าง ๆ ได้อย่างสมบูรณ์ตามอำนาจสั่งการ

๓. พัฒนาการปฏิบัติงานให้เป็นแบบที่วัดผลได้ชัดเจนยิ่งขึ้น พร้อมทั้งกำหนดมาตรฐานที่แน่นอนในวิธีการวัดผลดังกล่าวด้วย ผู้บังคับบัญชาระดับสูงจะต้องสามารถเปรียบเทียบผลงานที่เกิดขึ้นกับ

J.G. March and H.A. Simon, Organizations, (New York : John Wiley & Sons, 1958), pp. 36-47.

เป้าหมายที่วางไว้ได้อย่างรวดเร็ว เพื่อให้เห็นจุดอ่อนหรือข้อบกพร่องว่าอยู่ที่ส่วนใด วิธีนี้เป็นการคิดกลไกที่ใช้ต่อต้านการบิดเบือนไว้ล่วงหน้า เพื่อให้แน่ใจว่าจะได้รับการรายงานอย่างถูกต้องแน่นอน

๔. ควรมีการตรวจสอบคำสั่งที่คิดขึ้นไว้ล่วงหน้ากับผู้ใต้บังคับบัญชา เสียก่อน เพื่อให้แน่ใจว่าจะไม่มีการต่อต้านหรือขัดแย้งอย่างผิดปกติเกิดขึ้น

องค์การต้องการรายงานอย่างเป็นลายลักษณ์อักษรในด้านการจัดการ และการปฏิบัติงาน เนื่องจากเจ้าหน้าที่ระดับสูงต้องการวิธีการบางแบบในการควบคุมผู้ใต้บังคับบัญชา การที่จะพึงแต่การวัดผลในการปฏิบัติงานเพียงอย่างเดียวนั้น ย่อมยากต่อการควบคุม เพราะงานบางอย่างไม่อาจวัดผลได้หรือยากที่จะทราบปริมาณได้ ฉะนั้น การรายงานจึงมีบทบาทสำคัญต่อองค์การ ทั้งนี้เพราะรายงานจะแจ้งให้เจ้าหน้าที่ระดับสูงทราบว่าอะไรกำลังเกิดขึ้น และรายงานนั้น เปรียบเสมือนเครื่องกระตุ้นเตือนให้ผู้ใต้บังคับบัญชาแต่ละคนต้องมีมาตรฐานบางอย่างในการปฏิบัติงาน อีกประการหนึ่งนั้น ผลดีของรายงานก็คือ กระตุ้นให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติงานตามความต้องการของผู้บังคับบัญชา เพราะถ้าปฏิบัติไม่ถึงขั้นมาตรฐานที่กำหนดไว้ ก็อาจจะมีความผิด

แม้ว่าเจ้าหน้าที่ระดับสูงจะอ่านรายงานไม่ได้หมด ส่วนใหญ่อาจอ่านเพียง ๑๐% ของรายงานทั้งหมดที่เสนอขึ้นมา แต่เจ้าหน้าที่ระดับล่างก็ไม่กล้าเสี่ยงต่อการไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานขององค์การ เพราะไม่ทราบว่ารายงานไหนจะถูกพิจารณา และแม้ว่าผู้ใต้บังคับบัญชาจะรู้ว่ารายงานไหนที่ผู้บังคับบัญชาสนใจ ก็ยังไม่กล้าละเมิด เพราะเขากลัวว่าในกรณีที่มีข้อผิดพลาดเกิดขึ้น การพิจารณาตรวจสอบย่อมทำได้ แต่เมื่อใดก็ตามที่เจ้าหน้าที่รู้ว่ารายงานการปฏิบัติงานไม่เคยถูกนำมาพิสูจน์ว่าจริงเท็จเพียงใด การแจ้งรายงานเท็จจะกลายเป็นเครื่องล่อใจที่ไม่อาจต้านทานได้

โดยปกติยิ่งองค์การมีอายุมากขึ้นเท่าใด ก็ยิ่งต้องการรายงานจำนวนมากยิ่งขึ้นเท่านั้น เพราะจะพบกับวิกฤตการณ์มากขึ้นเรื่อย ๆ อันเป็นผลให้ยิ่งเพิ่มความต้องการในรายงานประเภทที่มีลักษณะ เป็นเชิงปกป้ององค์การมากยิ่งขึ้น

การทบทวนรายงานซ้ำ โดยการคัดเลือกเฉพาะช่วงสำคัญซึ่งผู้บริหารจะต้องตระหนักว่ารายงานใดที่ควรทบทวนซ้ำ ซึ่งได้แก่งานซึ่งปฏิบัติไปกระทบอย่างรุนแรงต่อบุคคลภายนอก และมีการส่งข้อมูลป้อนกลับให้ทราบ ทำให้ผู้บังคับบัญชาต้องสั่งการใหม่และควบคุมงานอย่างเข้มงวดขึ้น

ในทางตรงกันข้าม ถ้าเรื่องใดที่ไม่ก่อให้เกิดการโต้เถียงหรือวิพากษ์วิจารณ์ก็จะถูกควบคุมอย่างหลวม ๆ อีกประการหนึ่ง ผู้บริหารต้องตระหนักว่าผู้ใต้บังคับบัญชาอาจตั้งมาตรฐานการทำงานในระดับต่ำเพื่อจะทำงานบรรลุเป้าหมายได้โดยง่าย ฉะนั้นผู้บริหารต้องสร้างกลไกขึ้นเพื่อให้แน่ใจว่าจะได้รายงานที่ถูกต้อง อนึ่งผู้บริหารต้องคำนึงว่า การสร้างกลไกควบคุมพฤติกรรมของผู้ใต้บังคับบัญชามากเท่าใด ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาก็ยิ่งใช้ความพยายามมากขึ้นที่จะหลีกเลี่ยงและต่อต้านการควบคุมดังกล่าวและถ้าหากผู้บริหารจะใช้วิธีการตรวจสอบเป็นรายบุคคลโดยไม่มีการแจ้งให้ทราบล่วงหน้า เจ้าหน้าที่ก็จะเกิดความรู้สึกไม่พอใจที่ผู้บริหารกระทำการดังกล่าวเสมือนคอยจับผิด

การควบคุมอีกแบบหนึ่งคือ ผู้บริหารจัดตั้งหน่วยงานขึ้นต่างหาก ซึ่งมีหน้าที่คอยตรวจตราและรายงานการปฏิบัติงาน หน่วยตรวจสอบนี้จะเป็นประโยชน์ต่อผู้บริหารในด้านการรายงานข้อเท็จจริงให้ทราบ แต่กระนั้น หน่วยตรวจสอบนี้ก็อาจสร้างความขัดแย้งกับฝ่ายปฏิบัติการได้ ทั้งนี้เนื่องจากฝ่ายปฏิบัติการมีความรู้สึกว่าจะถูกจ้องจับผิด ฉะนั้น การปิดโปรงข่าวสารจึงมีมาก และถ้าหากว่าผู้บริหารเกิดสับสนเปลี่ยนหมุนเวียนงานโดยให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบมาทำงานฝ่ายปฏิบัติการแล้ว ย่อมทำให้ผู้ที่ทำงานด้านตรวจสอบหย่อนสมรรถภาพ และรายงานเหตุที่เกิดขึ้นจริงไม่ครบถ้วน เพราะต่างจะต้องพึ่งพาอาศัยกัน เมื่อมีการสลับเปลี่ยนลักษณะงาน การร่วมมือปิดโปรงข่าวสารข้อเท็จจริง ทั้งของฝ่ายปฏิบัติการและฝ่ายตรวจสอบย่อมใกล้ชิดมากขึ้น ทำให้ผู้บริหารไม่ทราบความเป็นไปที่แท้จริงภายในองค์การของตน ดังนั้นจึงควรแยกหน่วยงานตรวจสอบนี้ออกมาจากฝ่ายปฏิบัติการโดยมีให้มีระบบการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น มีระบบการเลื่อนตำแหน่งของบุคคลแตกต่างจากระบบของหน่วยงานอื่น และมีหน้าที่หลักคือ การตรวจสอบและติดตามผลการปฏิบัติงาน

ความขัดแย้งขั้นมูลฐานในด้านผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานตรวจสอบและหน่วยงานปฏิบัติงานจะช่วยให้ประสิทธิผลของหน่วยตรวจสอบสูงขึ้น เพราะผู้ตรวจสอบจะได้รับประโยชน์ก็ต่อเมื่อค้นพบและรายงาน "ความชั่วร้าย" ต่าง ๆ ที่ตนได้ค้นพบ ส่วนผู้ปฏิบัติงานจะได้รับประโยชน์ก็ต่อเมื่อสามารถป้องกันหรือปกปิดความชั่วร้ายเหล่านั้นได้ ความขัดแย้งนี้จึงก่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้บังคับบัญชาในระดับสูงสุด อย่างไรก็ตามปัญหาซึ่งมักพบเห็นคือ เจ้าหน้าที่ตรวจสอบมีอำนาจน้อย ไม่สามารถสั่ง งดตรวจสอบฝ่ายปฏิบัติงานได้ใกล้ชิด

กลไกในการตรวจสอบควบคุมอีกอันหนึ่งซึ่งผู้บังคับบัญชาระดับสูงนิยมใช้อย่างกว้างขวางคือ การสร้างคณะที่ปรึกษาฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวก ตามหลักการแล้วบุคลากรฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวกจากบุคลากรฝ่ายดำเนินการ ๓ ประการคือ

๑. ฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวกแต่ละคนจะรายงานโดยตรงต่อผู้บังคับบัญชาสูงสุดในขณะที่ฝ่ายดำเนินการส่วนใหญ่จะรายงานไปยังผู้บังคับบัญชาสูงสุดโดยผ่านหัวหน้าแต่ละสายงานตามลำดับชั้นของสายการบังคับบัญชาไปเรื่อย ๆ

๒. ฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวกจะให้คำปรึกษาแต่เพียงอย่างเดียวในขณะที่ฝ่ายดำเนินการมีความรับผิดชอบในการปฏิบัติงาน

๓. ฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวกหรือที่ปรึกษานี้จะเป็นผู้เชี่ยวชาญพิเศษในด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะ ในขณะที่ฝ่ายดำเนินการจะเป็นผู้มีความรู้โดยทั่วไปอย่างกว้าง ๆ

แต่ในความเป็นจริงแล้ว ฝ่ายที่ปรึกษาหรือฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวกนี้มักจะไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการให้คำปรึกษาแนะนำแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น จริงอยู่ถึงแม้ว่าพวกเขาจะไม่ได้รับผิดชอบในการปฏิบัติงานโดยตรงก็ตาม แต่พวกเขาก็มักจะต้องใช้อำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานอยู่บ่อย ๆ ด้วยวิธีการ ๒ แบบคือ ประการแรก ถ้าฝ่ายดำเนินการระดับสูงมอบคำถามต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับความรู้เฉพาะ เรื่องให้ที่ปรึกษาของเขาซึ่งมีความรู้ความชำนาญพิเศษเฉพาะด้านเป็นผู้ตอบหรือปฏิบัติตามคำแนะนำของที่ปรึกษาแล้ว ก็ย่อมเท่ากับว่าที่ปรึกษาได้ใช้อำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานจริง ๆ แล้ว ประการที่สอง ที่ปรึกษาในระดับสูงมักจะรวมกันเป็นกลุ่มของผู้มีความชำนาญพิเศษอย่างเดียวกันในแนวตั้งจากเบื้องล่างไปสู่เบื้องบน ซึ่ง Tullock ได้ชี้ให้เห็นว่า การรวมกลุ่มดังกล่าวทำให้เกิดอำนาจตามสายการบังคับบัญชาของบรรดาผู้มีความรู้ความชำนาญพิเศษเฉพาะอย่างคู่ขนานไปกับสายการบังคับบัญชาตามลำดับชั้นของฝ่ายดำเนินการ ประการสุดท้ายที่สำคัญที่สุดคือ การที่กลุ่มที่ปรึกษานานาชาติใหญ่จะพัฒนาประโยชน์ของกลุ่มตนให้แตกต่างไปจากผลประโยชน์ของผู้บังคับบัญชาของพวกเขา

Gordon Tullock, The Politics of Bureaucracy, (Washington D.C. : Public Affairs Press, 1965), pp. 217-220.

เขาซึ่งเป็นฝ่ายดำเนินการ ด้วยเหตุนี้ความจงรักภักดีของพวกเขาซึ่งเป็นฝ่ายดำเนินการ ด้วยเหตุนี้ความจงรักภักดีของพวกเขาที่มีต่อหัวหน้าจึง เจือจางลงด้วยแรงสนับสนุนส่วนตัวของกลุ่ม อันทำให้ คณะที่ปรึกษาอาจให้คำแนะนำที่แฝงไว้ด้วยอคติ เช่นเดียวกับที่ผู้บังคับบัญชาจะได้รับจากผู้ใต้บังคับบัญชาของตนทางฝ่ายดำเนินการ

อย่างไรก็ตามผู้บังคับบัญชาสูงสุดก็ยังคงได้รับประโยชน์อันใหญ่ยิ่งจากการมีคณะที่ปรึกษา เพราะคณะที่ปรึกษาสามารถทำหน้าที่ เป็นกลไกควบคุมนอกระบบการบังคับบัญชาตามสายงานได้ อันจะช่วยให้การเปลี่ยนแปลงในการขจัดความ เชื่อยงของเจ้าหน้าที่ฝ่ายดำเนินการและ เป็นตัวรับหน้า แทนเพื่อป้องกันมิให้เกิดความรู้สึกที่เป็นปรปักษ์ต่อกันระหว่างผู้บังคับบัญชากับฝ่ายดำเนินการ และ ข้อเสนอของที่ปรึกษา มักจะช่วยให้เกิดการริเริ่มเปลี่ยนแปลงใหม่ ๆ อยู่เสมอ

การควบคุมอีกแบบหนึ่งคือการควบคุมโดยอาศัย เครือญาติหรือผู้ที่มีความจงรักภักดีต่อผู้บริหาร เพราะผู้บริหารตระหนักดีว่า การใช้คนแปลกหน้าเข้าดำเนินงานนั้น เป็น เรื่องที่ค่อนข้างเสี่ยง และ บางครั้งกิจการบางอย่างต้องการความลับสุดยอด ซึ่งถ้าหากไม่ใช่เครือญาติแล้ว ความลับต่าง ๆ ก็ อาจรั่วไหลได้ แม้ว่าการบริหารงานสมัยใหม่จะ เน้นที่ระบบคุณธรรมและ รั้ง เกียรติระบบอุปถัมภ์ อย่างไรก็ตามระบบอุปถัมภ์นั้นก็ถือว่าเป็นกลไกในการควบคุมที่มีประสิทธิภาพมากในบางสถานการณ์ ทั้งนี้โดย หลักการส่วนใหญ่ ถ้าผู้บริหารแต่งตั้งเครือญาติเข้าดำเนินการแทนตน อาจมีสาเหตุมาจากความ เชื่อ ที่ว่า การแต่งตั้งเครือญาติให้ดำรงตำแหน่งสำคัญจะทำให้ได้คนที่มีความซื่อสัตย์ ความเห็นที่เหมือนกันกับ ผู้บริหาร หรือผู้บริหารมั่นใจว่าจากการใกล้ชิดสนิทสนมกันมาทำให้สามารถรู้ทันถึงความ โน้ม เอียงหรือ อคติของเครือญาติได้รวดเร็วและสมบูรณ์กว่า เมื่อเปรียบเทียบกับคนภายนอกซึ่งเป็นคนแปลกหน้า อีก ประการหนึ่งนั้นผู้บริหารมั่นใจว่าผลประโยชน์ของเครือญาติที่ได้รับการแต่งตั้งจะใกล้เคียงกับผลประโยชน์ของผู้บริหาร ตลอดจนความจงรักภักดีจะมีมากกว่าด้วย

การพัฒนาองค์การ

ปัจจุบันถ้าจะมองไปตามองค์การต่าง ๆ ทั้งส่วนราชการ และองค์การเอกชนก็จะพบว่า กำลังประสบปัญหาทางการบริหารมากมายหลายประการ เช่น ปัญหางานค้างคั่ง งานไปติดอยู่ที่ จุดใดจุดหนึ่ง ปัญหางานล่าช้า ปัญหาการทำงานซ้อนงาน งานไม่เดินไปตามระบบปัญหาคนล้นงาน

ปัญหาการทำงานไม่มีประสิทธิภาพ ทำให้ต้องเสียค่าใช้จ่ายสูง ฯลฯ เหล่านี้ล้วนเป็นปัญหาการบริหารงานทั้งสิ้น สาเหตุประการสำคัญที่บ่งให้เกิดปัญหาทางการบริหารเหล่านี้คือ วิธีการปฏิบัติงานล้าสมัย องค์การจัดตั้งขึ้นมาแล้วโดยไม่มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง การขยายตัวของกิจการและโครงการต่าง ๆ จำนวนเจ้าหน้าที่ที่มีอยู่หย่อนสมรรถภาพ พัฒนาการใหม่ ๆ ของเทคโนโลยี และการเป็นปฏิปักษ์ต่อการเปลี่ยนแปลงของพวกอนุรักษ

หน้าที่และความรับผิดชอบในการแก้ปัญหาเหล่านี้ ย่อมตกอยู่กับผู้บริหารระดับสูงที่จะวางแผนปรับปรุงการแก้ปัญหาขององค์การ และจัดกระบวนการใหม่ เพื่อเพิ่มประสิทธิผลและความเจริญของงานในองค์การ โดยการใส่สิ่งสอดแทรกที่ได้วางแผนไว้แล้วลงในกระบวนการขององค์การ ทั้งนี้โดยใช้ความรู้ทางด้านพฤติกรรมศาสตร์

องค์การแทบทุกองค์การจึงจำเป็นต้องได้รับการพัฒนา เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงภายนอกหลายอย่างที่มีส่วนบังคับให้องค์การต้องเปลี่ยนแปลงตามไปด้วยอย่างหลีกเลี่ยงไม่พ้น เมื่อสภาพแวดล้อมภายนอกบังคับให้องค์การต้องเปลี่ยนแปลง องค์การที่มีสุขภาพดีก็พร้อมที่จะปรับตัวได้ แต่องค์การที่ป่วยไข้ก็ยากที่จะอยู่รอด จากการพิจารณาการเปลี่ยนแปลงไปของสภาพแวดล้อม เห็นว่าองค์การต่าง ๆ จะต้องเป็นองค์การที่ปรับตัวได้อย่างมีแผนและเป็นระบบอย่างแท้จริง

การเปลี่ยนแปลงที่มีอิทธิพลต่อองค์การโดยตรงที่บังคับให้องค์การจะต้องพัฒนามีดังนี้

๑. สิ่งแวดล้อมทั่วไปซึ่งเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมอยู่เสมอ เพราะปัจจัยดังนี้

ก. การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี

ข. การขยายตัวทางคมนาคมและการสื่อสาร

ค. การขยายตัวทางเศรษฐกิจ

๒. สิ่งแวดล้อมทางธุรกิจในปัจจุบันมีการขยายตัวอย่างรวดเร็วมาก การเปลี่ยนแปลง

^๑ Richard Beckhard, Organization Development; Strategies and Models, (Mass. : Addison Wesley, 1969).

ที่เราพบเห็นอยู่ในทางธุรกิจปัจจุบัน เช่น

- ก. ตลาดเปลี่ยนแปลงจากตลาดของชุมชนหรือ เมืองกลายเป็นตลาดระหว่างประเทศ
- ข. การแข่งขันในด้านการผลิต
- ค. ความจำเป็นที่ต้องแข่งขันกันในเรื่องการขาย หรือการตลาด
- ค. ค่านิยมที่เปลี่ยนไปในปัจจุบัน เพราะเมื่อก่อนนี้การทำงานในองค์การมีการปกครอง บังคับบัญชาในลักษณะนายกับบ่าว หรือทาส เช่นการสร้างปิรามิดในอียิปต์ หรือการสร้างกำแพง เมืองจีน เป็นต้น ต่อมาเมื่อการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมได้รับการพัฒนาให้เจริญก้าวหน้าขึ้น ค่านิยมของสังคมก็เปลี่ยนแปลงไปจาก เดิมมากและ เกิดผลกระทบต่อการบริหารว่า

- ก. มนุษย์ควรมีอิสระในการทำงาน
- ข. มนุษย์มีและควรมีสิทธิเลือกงานและการพักผ่อน
- ค. จะต้องมีความมั่นคง และสามารถมองหาความต้องการในระดับสูงขึ้น
- ง. ถ้าความต้องการส่วนบุคคลขัดกับความต้องการขององค์การ มนุษย์อาจจะหรือควร จะเลือกความต้องการของตนเอง

จ. องค์การควรจะจัดการงานไปในทางที่กระตุ้นให้คนทำงาน และควรจะให้รางวัลตอบแทน แทนที่สำคัญ และถ้าเป็นเงินก็ต้องพอเพียง

ฉ. อำนาจที่ให้แก่มุขบิชัฒบญชาควรจะน้อยลง ผู้บริหารควรจะบริหารจากอิทธิพลโดยใช้ พฤติกรรมให้เหมาะสม มากกว่าที่จะใช้อำนาจหรือการควบคุม

อนึ่ง การฝึกอบรมมิใช่การพัฒนาองค์การเสมอไป เพียงแต่เป็นขั้นตอน (ขั้นต้น) ของ การพัฒนาองค์การเท่านั้น เพราะการฝึกอบรมเป็นการเพิ่มพูนความรู้ความสามารถในส่วนบุคคล เพื่อที่จะได้กลับไปทำงานในส่วนของตนให้มีประสิทธิภาพ การฝึกอบรมจึงเป็นการปรับปรุงหรือพัฒนาคน อย่างหนึ่งในระยะ เวลาอันสั้น ส่วนการพัฒนาองค์การนั้นมุ่งปรับปรุงเปลี่ยนแปลงทุกระบบขององค์การ และเป็นการเปลี่ยนแปลงระยะยาว Robert R. Blake และ Jame S. Mouton กล่าวไว้ ว่าการพัฒนาองค์การควรใช้เวลาสัก ๕ ปี และในการพัฒนาองค์การนั้นมีจุดมุ่งหมาย ๓ อย่างในการ

เพิ่มประสิทธิผลและความเจริญรุ่งเรืองให้แก่องค์กร สิ่งเหล่านี้ก็คือ

๑. การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงโครงสร้างขององค์กร
๒. การปรับปรุงทางเดินของงาน
๓. การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของมนุษย์ในองค์กร

การพัฒนาองค์กรจะ เริ่มพัฒนาที่ส่วนใดขององค์กรก่อนก็ได้แต่จะต้องเกี่ยวข้องกับองค์กรทั้งหมดเป็นระบบ มิฉะนั้นแล้วจะไม่ได้ผล สิ่งที่สำคัญคือจะต้องได้รับการรับรู้และยอมรับจากผู้บังคับบัญชาระดับสูง เงื่อนไขที่สำคัญอย่างหนึ่งของการพัฒนาองค์กรคือ จะต้องเปิดโอกาสให้ทำงานเป็นกลุ่มร่วมกับบุคคลอื่น ๆ ภายใต้งื่อนไขความเชื่อมั่นและไว้วางใจกัน ^๒ ซึ่งต้องอาศัยเวลานานพอสมควร

การพัฒนาองค์กรเป็นเรื่องของการฝึกหัดทำงานแบบประชาธิปไตย คือพลังทั้งหมดของคนในองค์กรจะต้องออกมาด้วยความเต็มใจ และสมัครใจเอง มิใช่ถูกบังคับและจะต้องพัฒนาการทำงานให้สอดคล้องเหมาะสมกับบุคคลที่จะได้รับผลกระทบกระเทือนจากการเปลี่ยนแปลง นั่นคือ การเปลี่ยนแปลงใด ๆ จะต้องให้บุคคลที่จะกระทบกระเทือนได้เข้ามามีส่วนรับรู้และเห็นด้วยแต่แรก การทำเช่นนั้นจะเป็นการช่วยให้เขาสามารถตอบสนองปัญหาที่จะเกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สิ่งสำคัญที่สุดที่ต้องคำนึงถึงในการพัฒนาองค์กรคือ การปฏิบัติได้จริง การมุ่งให้เกิดการเปลี่ยนแปลงจะต้องมีการลงมือปฏิบัติที่ไม่เหมือนเดิมจริง หรือเมื่อมุ่งสนองความต้องการของบุคคลในองค์กรหรือเปลี่ยนแปลงลักษณะความสัมพันธ์ก็ต้องลงมือให้มีกิจกรรมที่เป็นการตอบสนองความต้องการของบุคคลจริง ๆ และเปลี่ยนแปลงลักษณะความสัมพันธ์จริง ๆ มิใช่แต่เพียงเป็นการพูดเท่านั้น

^๑ Robert R. Blake and Jane S. Mouton, The Managerial Grid, (Houston, Texas : Gulf, 1964).

^๒ Harold Rush, Behavioral Science : Concepts and Management Application, (New York : National Industrial Conference Board, 1969).

ประการสุดท้าย การพัฒนาองค์การต้องเปลี่ยนแปลงทัศนคติ พฤติกรรม และคุณภาพของงานในลักษณะของกลุ่มคน และกลุ่มคนในองค์การจะเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมก็ต่อเมื่อฝ่ายบริหารสามารถจัดการกับสภาพแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การระวาง เขตแดนขององค์การ

ทุก ๆ องค์การจะมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับองค์การอื่น ๆ ทางสังคมและมักจะมีขีดขัดแย้งในบางส่วนกับองค์การที่ได้ติดต่อด้วย ความขัดแย้งที่สำคัญคือการกำหนดขอบเขตของการสิ้นสุดขององค์การหนึ่ง และการเริ่มต้นของอีกองค์การหนึ่ง

การพิจารณาอาณาเขตขององค์การ

เมื่อองค์การได้ก้าวเข้ามาสู่ความสัมพันธ์กับหน่วยงานและองค์การทางสังคมอื่น ๆ การกำหนดขอบเขตความสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นสิ่งที่ทำได้ยาก ด้วยเหตุที่ว่าความสัมพันธ์มีขนาดแตกต่างกันออกไป ทั้งยังมีลักษณะที่เกี่ยวพันเหลื่อมล้ำกันอยู่ ดังนั้นการคำนึงถึงเนื้อที่ขอบเขตแห่งนโยบายจึงเป็นสิ่งสำคัญ

ในการปฏิบัติหน้าที่ทางสังคมแต่ละอย่างซึ่งองค์การจะต้องปฏิบัตินั้น มักจะอยู่ในเนื้อที่ขอบเขตแห่งนโยบายซึ่งเกี่ยวข้องกับภารกิจหน้าที่ขององค์การอื่น ๆ และภารกิจหน้าที่เหล่านี้จำเป็นต้องมีตำแหน่งที่ตั้ง ด้วยเหตุนี้ องค์การหนึ่งซึ่งต้องมีภารกิจหน้าที่จำนวนมากจึงมีที่ตั้งพร้อม ๆ กันในหลายตำแหน่งภายในขอบเขตแห่งนโยบาย ตำแหน่งที่ตั้งทั้งหมดนี้สามารถถือเป็นตำแหน่งขององค์การได้ แต่เนื้อที่ที่กล่าวถึงในที่นี้ถือ เป็นเนื้อที่ขอบเขตแห่งนโยบาย ไม่ใช่เนื้อที่ขอบเขตขององค์การหรือหน่วยงาน

ความแตกต่างนี้ถือ เป็นเรื่องสำคัญ เนื่องจากเนื้อที่ในแต่ละขอบเขตอาจมีองค์การต่าง ๆ มากมายเข้ามาครอบครองขอบเขตดังกล่าวพร้อม ๆ กันไปในเวลาเดียวกัน ถ้าหากองค์การเหล่านั้นต่างก็มีภารกิจหน้าที่ซึ่งเกี่ยวข้องกับเนื้อที่ขอบเขตดังกล่าว ตัวอย่างเช่น เนื้อที่ขอบเขตแห่งนโยบายในเรื่องการพัฒนาชนบท มีองค์การหรือหน่วยงานที่เข้าจัดการเกี่ยวกับนโยบายอันนี้คือ สำนักงาน

นายวีระศักดิ์ อนันตมงคล, "ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างองค์การของรัฐบาลไทย"

(วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๗),

เร่งรัดพัฒนาชนบท กรมการปกครอง กรมการพัฒนาชุมชน กรมประชาสัมพันธ์ ซึ่งหน่วยงานเหล่านี้ต่างก็มีตำแหน่งที่ตั้งต่าง ๆ กันในเนื้อที่ขอบเขตแห่งนโยบายเดียวกันของนโยบายส่วนรวม

เนื้อที่ขอบเขตแห่งนโยบายซึ่งล้อมรอบตำแหน่งที่ตั้งทางภารกิจหน้าที่ของแต่ละองค์การสามารถจะแบ่งเป็นเขต ๆ ได้โดยอาศัยลำดับชั้นความมากน้อยของอิทธิพลที่องค์การมีต่อกิจกรรมทางสังคมในเนื้อที่แต่ละส่วนของขอบเขตแห่งนโยบาย คือ

อาณาเขตภายในขององค์การ ได้แก่บริเวณที่องค์การมีอิทธิพลต่อนโยบายทางสังคม อาณาเขตดังกล่าวแบ่งเป็น ๒ เขตย่อย ได้แก่เขตใจกลางซึ่งเป็นเขตที่องค์การจะทำหน้าที่เป็นตัวกำหนดนโยบายทางสังคมโดยลำพัง และขอบเขตภายในบริเวณที่องค์การมีบทบาทสำคัญแต่ก็มีอิทธิพลของตัวแทนอื่น ๆ ของสังคมเข้ามาแทรกอยู่ด้วย

อาณาเขตภายนอกขององค์การ ได้แก่บริเวณซึ่งองค์การอื่น ๆ มีอิทธิพลต่อนโยบายทางสังคม บริเวณนี้ประกอบด้วย ๒ เขตย่อย คือ เขตรอบภายนอก เป็นเขตซึ่งองค์การยังคงมีอิทธิพลอยู่บ้าง แต่องค์การอื่น ๆ มีอำนาจและบทบาทสำคัญกว่า ส่วนอีกเขตหนึ่งคือ เขตต่างดาวเป็นเขตซึ่งองค์การไม่มีอิทธิพลอยู่เลย เขตใจกลางขององค์การใด ๆ ถือเป็นเขตต่างดาวขององค์การอื่น

คุณสมบัติสำคัญประการหนึ่งของอาณาเขตแต่ละองค์การก็คือ ความกำกวมไม่แน่นอนของเขตแดน ความคลุมเครือนี้เป็นผลมาจากความสับสนของการตั้งฟังพาดูอาศัยซึ่งกันและกัน ซึ่งได้เกิดขึ้นในสังคมสมัยใหม่ และเมื่อใดก็ตามที่ผู้บริหารองค์การได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงซึ่งมีผลกระทบกระเทือนต่อตัวแทนอื่น ๆ ของสังคมแล้ว ตัวแทนที่ได้รับผลกระทบกระเทือนอย่างแรงจากนโยบายของผู้บริหารจะพยายามเสมอที่จะสร้างอิทธิพลเหนือการตัดสินใจของผู้บริหาร พวกเขาจะกลายเป็นผู้รุกรานเขตรอบภายในขององค์การ หรือบางทีก็บุกรุกเข้าถึงเขตใจกลางเลยก็ได้ ซึ่งองค์การจำเป็นต้องต่อต้านการรุกรานนี้ เนื่องจากการรุกรานดังกล่าวมีแนวโน้มจะทำให้อำนาจขององค์การลดน้อยลง อย่างไรก็ตามในเวลาเดียวกันองค์การก็พยายามเพิ่มอิทธิพลของตนที่มีเหนือการตัดสินใจของตัวแทนหรือองค์การอื่น ๆ ทางสังคม ซึ่งมีผลต่อการปฏิบัติงานขององค์การ นั่นคือ การขยายเขตแดนขององค์การออกไป ตัวอย่างเช่น การตัดสินใจของการทางพิเศษแห่งประเทศไทยในเรื่องแนวเส้นทางด่วนจะมีผลกระทบกระเทือนต่อราคาที่ดิน การใช้ยวดยานพาหนะ อัตราการเติบโตของที่พักอาศัยเขตชานเมือง รวมทั้งเขตธุรกิจของตัวเมือง

การไม่หยุดนิ่งอันเป็นธรรมชาติของชีวิตมนุษย์มีผลให้องค์การต้องเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม อยู่ตลอดเวลา เพื่อหาสิ่งของมาสนองความต้องการของตนเองให้ได้มากที่สุดและดีที่สุดในความต้องการ - การทางด้านวัตถุเพื่อความอยู่รอด และความต้องการทางด้านจิตใจ ส่วนความต้องการขององค์การ หมายถึง ลูกค้า กำไร และทรัพยากรต่าง ๆ ความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวแต่ละครั้งเป็นการเริ่มต้นความพยายามครั้งใหม่ของตัวแทนของสังคมจำนวนมากที่จะสร้างอิทธิพลเหนือองค์การอื่น ๆ อันเป็นผลให้เกิดการขับเขยื้อนตำแหน่ง เนื้อที่ของขอบเขตแห่งนโยบายไม่มีวันสิ้นสุด ครอบงำที่แต่ละองค์การต่อสู้ดิ้นรน เพื่อป้องกันหรือขยายขอบเขตของตนออกไป

ลักษณะการขยายเนื้อที่ของขอบเขตแห่งนโยบายทำให้การต่อสู้ในเรื่องเขตแดนขององค์การของบรรดาผู้บริหารมีความซับซ้อนมาก การต่อสู้แต่ละครั้งต้องการที่จะจัดตั้งอาณาเขตที่มีความกว้างขวางพอที่จะประกันความอยู่รอดและเพิ่มความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง

ในการต่อสู้เรื่องขอบเขตแห่งนโยบายขององค์การนั้น ผู้บริหารต้องระวังมิให้เกิดความรู้สึกไว้อย่างผิดปกติดต่อการบุกรุกขอบเขตภายในขององค์การ เพราะความรู้สึกไวในเรื่องเกี่ยวกับอาณาเขตจะมีผลสำคัญมากมายต่อพฤติกรรมขององค์การคือ ประการแรก ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างองค์การอันหมายถึงว่าองค์การมักจะมีข้อขัดแย้งในบางส่วนกับองค์การอื่น ๆ ของสังคมซึ่งต้องเกี่ยวข้องกัน เพราะการปฏิบัติงานของแต่ละองค์การอาจจะเกิดขึ้นในอาณาเขตขององค์การอื่น ๆ ทั้งนี้เพื่อขยายเนื้อที่ของขอบเขตแห่งนโยบายออกไป ซึ่งเป็นการสร้างอาณาจักรทางการบริหารจนกระทั่งไปก้าวล้ำเข้าซ้อนทับกับองค์การอื่น ๆ ขณะเดียวกันก็พยายามที่จะรักษาสถานะเดิมเอาไว้เพื่อป้องกันมิให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญขึ้นในอาณาเขตขององค์การของตน แม้แต่ในกรณีที่ยังนิยมแผ่ขยายเนื้อที่ของขอบเขตแห่งนโยบายออกไป ผลประการที่สองคือ ผู้บริหารองค์การต่าง ๆ จะต้องเสียเวลาและพลังงานจำนวนมากในการต่อสู้เรื่องอาณาเขตซึ่งไม่ได้สร้างสรรค์ประโยชน์ให้เกิดแก่สังคมแต่ประการใดแต่ในบางกรณี การใช้ทรัพยากรเพื่อปกป้องอาณาเขตขององค์การเป็นวิธีที่มีเหตุผลในการลดค่าใช้จ่ายในการปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงอันไม่พึงปรารถนา และไม่คาดคิดมาก่อนว่าจะ

^๑ Harold J. Leavitt, Managerial Psychology, (Chicago : The University of Chicago Press, 1966), p.15.

เกิดขึ้น แต่ก็ เป็นความจริงที่ว่าบางครั้งองค์การก็มีแนวโน้มที่จะลงทุนใช้จ่ายทรัพยากรมากเกินไปเกินควรในการต่อสู้ดิ้นรนในเรื่องอาณาเขต ที่เป็นเช่นนี้ก็ด้วยเหตุ ๒ ประการด้วยกันคือ

๑. เพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวของนักอนุรักษนิยม ทำให้การประเมินค่าใช้จ่ายในการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมขององค์การเกินกว่าความเป็นจริง ด้วยเหตุนี้ บางองค์การจึงต่อสู้เกินความจำเป็นในการระวังเขตแดนขององค์การ

๒. เกี่ยวกับผลประโยชน์ส่วนตัวของพวกนักโต้เถียง พวกคลังอุดมการณ์ และพวกผู้ให้การสนับสนุน อันทำให้พวกเขาแสวงหาอิทธิพลในขอบเขตโดยรอบแห่งนโยบายขึ้นไปกว่าที่พวกเขาควรจะแสวงหาในฐานะของผู้ที่นึกถึงประโยชน์ส่วนรวม เป็นที่ตั้งโดยสุจริตใจผลลัพธ์ก็คือจะมีความขัดแย้งและความรู้สึกไวในเรื่องเขตแดนมากขึ้นกว่าที่ควรจะเป็น ถ้าหากเจ้าหน้าที่ได้มีข่าวสารข้อมูลที่ถูกต้องสมบูรณ์หรือไม่ได้ออนเอยียงไปเพราะผลประโยชน์ส่วนตัวเข้ามาเกี่ยวข้องหรือทั้งสองอย่าง

ความรู้สึกไวจนเกินควรในเรื่องเขตแดนจะทำให้การเปลี่ยนแปลงในพฤติกรรมขององค์การเป็นสิ่งที่ยากลำบากและสิ้นเปลืองมากกว่าที่ควรจะเป็น และสร้างความลำบากให้แก่องค์การอื่น ๆ ในอันที่จะหลีกเลี่ยงให้พ้นจากความขัดแย้งกันได้ ในเมื่อองค์การนั้น ๆ มีความจำเป็นที่จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของตนให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อม

ความขัดแย้งเหล่านี้มักจะทำให้องค์การต้องสิ้นเปลืองมาก ดังนั้นผู้บริหารจึงต้องหากวิธีซึ่งจะช่วยลดจำนวนความขัดแย้งให้น้อยลงไปในขณะที่องค์การกำลังดำเนินการเปลี่ยนแปลงอันจำเป็นอยู่โดย

๑. จำกัดวงของการกระทำให้แคบเข้า เพื่อให้มีเรื่องกระทบกระเทือนกับองค์การอื่น ๆ ให้น้อยลง แต่การจำกัดวงของการกระทำให้แคบลงจะมีผลทำให้การแสวงหาผลประโยชน์จากการพึ่งพาอาศัยกันเป็นไปอย่างไม่เพียงพอ

๒. มองข้ามองค์การตัวแทนอื่น ๆ ทางสังคมไปในขณะที่กำหนดนโยบายต่าง ๆ ของตน และพยายามที่จะปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายนั้น ๆ โดยไม่ต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของฝ่ายอื่น แต่อย่างไรก็ดี เนื่องจากตัวแทนฝ่ายอื่น ๆ มีอำนาจอยู่ในมือ ดังนั้นพฤติกรรมดังกล่าวโดยปกติแล้ว

มักจะไม่ค่อยได้ผล สิ่งต่าง ๆ จำนวนมากที่องค์การหวังจะให้บรรลุถึงเป้าหมายมักจะได้รับการขัดขวางจากองค์การตัวแทนอื่น ๆ ซึ่งองค์การได้มองข้ามไปนั่นเอง การที่ผู้บริหารมองข้ามตัวแทนอื่น ๆ ของสังคมไปโดยปกติจะมีนโยบายที่มีได้คำฝังถึงความเป็นจริง แต่ปรารถนาที่จะหลีกเลี่ยงความยากลำบากในการปรับนโยบายดังกล่าวให้เข้ากับความต้องการที่แท้จริงของตัวแทนอื่น ๆ ของสังคม ดังนั้นจึงไม่ได้ตรวจสอบนโยบายกับตัวแทนเหล่านั้น เพื่อให้ทราบว่าสมมติฐานที่ตั้งขึ้น เองนั้นสามารถนำไปใช้ปฏิบัติจริง ๆ ได้หรือไม่

การแก้ปัญหาความขัดแย้งทั้งสองประการนี้จึงไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรแต่ก็เป็นปรากฏการณ์ที่ถือว่าเป็น เรื่องธรรมดาที่เกิดขึ้นได้เสมอโดยเฉพาะอย่างยิ่งในหมู่ผู้บริหารที่เชื่อมั่นในโครงการระยะยาวในประเทศด้อยพัฒนา

วิธีการแก้ความขัดแย้งที่เป็นไปได้และมีประสิทธิภาพ แต่ผู้บริหารต้องใช้ความพยายามและเวลามากเป็นพิเศษคือ การโน้มน้าวชักชวนให้เห็นว่าองค์การต่าง ๆ มีเป้าหมายสอดคล้องกันในระดับลึก และถึงแม้จะมีความแตกต่างกันในเป้าหมายก็อาจจะประนีประนอมกันในด้านพฤติกรรม โดยวิธีการ แลกเปลี่ยน ยินยอม จนถึงการใช้คุกคาม

ส่วนองค์การใหม่ที่กำลังจะเกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยีพฤติกรรมของสังคม และภาวะทางเศรษฐกิจและการเมือง เป็นเหตุให้ภารกิจใหม่ ๆ ของสังคมถูกกำหนดขึ้นนั้น ในระยะแรกจะดำเนินไปโดยการจัดขอยางานออกเป็นส่วนใหญ่ ๆ โดยให้มีองค์การหลายองค์การด้วยกันรับผิดชอบ และไม่ใช้องค์การใดที่มีอิทธิพลเหนือองค์การอื่น ๆ ในด้านเนื้อที่ขอบเขตแห่งนโยบายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งทำให้เกิดการซ้ำซ้อนกันในด้านที่และวัตถุประสงค์ ดังนั้นตัวแทนของสังคมซึ่งต้องการให้องค์การจัดตั้งขึ้นจะต้องพิจารณากำหนดขอบเขตหน้าที่และวัตถุประสงค์ของแต่ละองค์การให้สอดคล้องกันจะดีกว่าให้เหมือนกัน ทั้งนี้เพื่อความสัมพันธ์ขององค์การมีลักษณะของการร่วมมือประสานงานกันแทนที่จะแข่งขันกัน จากการศึกษาของ นายวีระศักดิ์ อนันตมงคล ได้ให้

นายวีระศักดิ์ อนันตมงคล, "ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างองค์การของรัฐบาลไทย",

ข้อคิดว่าหน้าที่และวัตถุประสงค์ขององค์การหนึ่งยิ่งสอดคล้องกับองค์การหนึ่งมากเท่าใดก็ยิ่งมีความสัมพันธ์แบบร่วมมือมากขึ้นเท่านั้น และถ้าองค์การหนึ่งยิ่งขาดแคลนทรัพยากรที่จะต้องใช้มากเท่าใด องค์การนั้นก็ยิ่งให้ความร่วมมือกับองค์การที่ให้ทรัพยากรมากขึ้นเท่านั้นด้วย แต่องค์การที่มีหน้าที่และวัตถุประสงค์เหมือนกันหรือคล้ายกันกับอีกองค์การหนึ่งมากเท่าใดก็ยิ่งมีความสัมพันธ์แบบแข่งขันกันมากขึ้นเท่านั้น การที่องค์การตกอยู่ในสถานการณ์ของการแข่งขันจะทำให้ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของสาธารณชนได้มากเท่าที่น้ำจะทำได้ เพราะผู้บริหารองค์การเหล่านั้นจะต้องต่อสู้เพื่อความอยู่รอดขององค์การและต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจโดยพยายามที่จะหาความสนับสนุนจากสาธารณชนหรือสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงบประมาณ เพื่อให้องค์การของตนมีความจำเป็นที่จะต้องคงอยู่ต่อไป.