บทที่ 3

การปฏิบัติจากผู้บังคับบัญชา

การปฏิบัติงานในองค์การเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงานนั้น ผู้บังคับบัญชาจะต้องพยายามปฏิบัติงานให้สำเร็จตามเป้าหมาย เลือกแนวทางหรือวิธีปฏิบัติที่ก่อให้เกิดความร่วมมือประสานกันในหน่วยงาน ลักษณะของหัวหน้างานย่อมมีอิทธิพลต่อการประพฤติปฏิบัติของบุคคลในองค์การ และสะท้อนให้เห็นถึงลักษณะโครงสร้างขององค์การนั้นด้วย ปัจจัยที่จะพิจารณาถึงการปฏิบัติจากผู้บังคับบัญชามีดังนี้

1. ภาวะผู้นำ (Leadership) ภาวะผู้นำเป็นปัจจัยที่สำคัญยิ่งต่อการบริหาร ศาสตราจารย์ โมเซล กล่าวว่า ในการปฏิบัติราชการ ความสามารถ ประสิทธิภาพขององค์การจะดีหรือไม่ดีเพียงใด ขึ้นอยู่กับคุณสมบัติของหัวหน้างาน หากหัวหน้างานเป็นคนที่มีความรู้ ความสามารถ ก็จัดงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ถ้าหัวหน้างานเป็นคนประจบสอพลอ ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาที่อยู่กับหัวหน้าชนิดนี้ก็ประจบสอพลอด้วย จะเห็นได้ว่าประสิทธิภาพของหน่วยงานขึ้นอยู่กับหัวหน้าในการกำหนดพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานนั้นอย่างมาก[1] ลักษณะของผู้นำพิจารณาได้ 3 แบบตามลักษณะและการใช้อำนาจ คือ

1. ผู้นำแบบอัตตาธิปไตย (Autocratic leaders) ผู้นำแบบนี้คืออำนาจเป็นใหญ่ ถือตัวเชื่อมั่นในตนเองมาก ไม่ค่อยรับฟังหรือให้เกียรติคนอื่น นิยมใช้อำนาจในการสั่งการโดยเด็ดขาด ในการแก้ปัญหาทุก ๆ เรื่อง

---

[1] James N. Mosel, "Thai Administration Behavior". William J. Siffin (ed.), Taward the Comparative Study of Public Administration (Boonington, Indiana: Indiana University Press, 1957), p. 310.

2. ผู้นำแบบเสรีนิยม (Laissez-faire leaders) ผู้นำแบบนี้การควบคุมผู้ใต้บังคับบัญชามีอยู่น้อย ผู้ใต้บังคับบัญชาต่างมีเสรีในการวินิจฉัยสั่งการ ไม่มีหลักเกณฑ์คุมงาน ขาดความริเริ่มต่อการงาน จะหาความรับผิดชอบจากผู้นำแบบนี้ได้ยากมาก

3. ผู้นำแบบประชาธิปไตย (Democratic leaders) ผู้นำแบบนี้จัดว่าดีที่สุด คือ ถืออำนาจของกลุ่มเหนือบุคคล การบริหารเน้นหนักไปในทางให้เกิดความเข้าใจอันดี ส่งเสริมให้มีการปรึกษาหารือ และเปิดโอกาสให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา แสดงความคิดเห็นเต็มที่ ผู้บังคับบัญชาทำตัวทั้งผู้ฟังและให้คำแนะนำ ปฏิบัติงานที่มีความวางใจต่อกัน มีการร่วมมือประสานงานกันอย่างจริงจังและเต็มใจ[2]

แต่การที่จะศึกษาถึงลักษณะของภาวะผู้นำ เป็นแบบไหนนั้น ไม่สามารถที่จะกระทำได้เพราะเป็นเรื่องใหญ่และสำคัญเรื่องหนึ่ง การศึกษาเรื่องนี้จึงเพียงแต่ชี้ให้เห็นถึงพฤติกรรมของผู้นำในองค์การในบางสถานการณ์ว่า มีแนวโน้มในการปฏิบัติอย่างไรต่อผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งจะพิจารณาในข้อต่อไปนี้

1.1 <u>การปฏิบัติจากผู้บังคับบัญชาในการแก้ไขปัญหาในงาน</u> การปฏิบัติงานในหน่วยงาน ปัญหาของหน่วยงานย่อมเกิดขึ้นได้เสมอ เช่น การทำงานบกพร่อง มีปัญหาในการปฏิบัติ ฯลฯ ถ้าหากเกิดขึ้น ผู้บังคับบัญชาในฐานะหัวหน้าหน่วยงาน ซึ่งจะต้องมีความรับผิดชอบในงานนั้น ๆ ได้มีวิธีการแก้ไขอย่างไร?

---

[2] Edwin B. Flippo, <u>Management: A Behavioral Approach</u> (Boston: Mass Allyn and Bacon, Inc., 1966), pp. 235 - 7.

ตารางที่ 14

การได้รับการปฏิบัติจากผู้บังคับบัญชาในการแก้ไขปัญหาเรื่องงาน

เมื่อผู้บังคับบัญชาเห็นว่างานของท่านไม่ดีเท่าที่ควร ส่วนมากจะปฏิบัติอย่างไร?	แพทย์	ฝ่ายปกครอง	ฝ่ายพัฒนา	ฝ่ายอื่น	ยอดรวม
ส่วนมากให้คำแนะนำ	46.4 (26)	61.3 (19)	66.7 (14)	78.0 (32)	61.1 (91)
ส่วนมากสั่งให้เปลี่ยน	3.6 (2)	38.7 (12)	28.6 (6)	14.6 (6)	17.4 (26)
ไม่เคยพูดถึง	50.0 (28)	–	4.8 (1)	7.3 (3)	21.5 (32)
รวม	100.0 (56)	100.0 (31)	100.0 (21)	100.0 (41)	100.0 (149)

จากตารางที่ 14 จะพบว่าไม่มีความแตกต่างกันในการเชิงปฏิบัติระหว่างข้าราชการอำเภอทุกประเภท ส่วนใหญ่ผู้บังคับบัญชาให้คำแนะนำแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา กรณีเห็นว่างานบกพร่อง ส่วนแพทย์แตกต่างจากข้าราชการอำเภอ คือ มีจำนวนครั้งต่อครั้งที่ผู้บังคับบัญชาปฏิบัตินั้น ให้คำแนะนำ และวางตัวเฉย โดยไม่ปฏิบัติอย่างไร ซึ่งการปฏิบัติเช่นนี้อธิบายได้ว่า โดยที่การปฏิบัติงานของแพทย์ ผู้บังคับบัญชาให้อิสระอย่างเต็มที่ในการปฏิบัติงาน ในการรักษาคนไข้ การวินิจฉัย และตัดสินใจอยู่ที่แพทย์แต่ละคนที่จะต้องรับผิดชอบ และการปฏิบัติจากผู้บังคับบัญชาจึงไม่เคร่งครัดดังเช่น ข้าราชการฝ่ายอื่น แต่อย่างไรก็ตาม ข้าราชการอำเภอมีจำนวนไม่น้อยที่ผู้บังคับบัญชาปฏิบัติ โดยการสั่งการอยู่โดยเฉพาะปกครอง มีแนวโน้มสูงกว่า ซึ่งน่าจะเป็นเครื่องชี้ได้อย่างหนึ่งว่า ลักษณะการใช้อำนาจเด็ดขาดของผู้บริหารระดับสูง ยังคงมีปฏิบัติอยู่

แต่เป็นส่วนน้อยเท่านั้น แต่ก็มีข้อน่าสังเกตว่า ถ้าหากผู้ตอบสัมภาษณ์อยู่ในฐานะผู้บังคับบัญชาจะปฏิบัติอย่างไร กรณีปัญหาดังกล่าว (ดังตารางที่ 15) ปรากฏว่า ข้าราชการแพทย์เกือบทั้งหมดเห็นว่า ควรจะให้คำแนะนำ ซึ่งก็เช่นเดียวกันกับข้าราชการฝ่ายปกครอง พัฒนา และฝ่ายอื่น ส่วนใหญ่เห็นว่าควรให้คำแนะนำ แต่เป็นสิ่งที่น่าแปลกสำหรับข้าราชการอำเภอทุกประเภทที่ยังให้ความสำคัญในการปฏิบัติ โดยใช้วิธีการสั่งการอยู่ ซึ่งแนวโน้มความคิดเห็นมีระดับสูง ได้แก่ ฝ่ายพัฒนา การที่ยังคงมีทัศนคติในการปฏิบัติดังกล่าวเป็นสิ่งสะท้อนให้ถึงส่วนโครงสร้างของระบบข้าราชการในสมัยก่อน ที่หัวหน้าหน่วยงานนิยมใช้อำนาจเผด็จการในการปกครองบังคับบัญชา

ตารางที่ 15

ความคิดเห็นของผู้ตอบสัมภาษณ์กรณีการแก้ไขปัญหาของงาน

สมมุติว่าท่านเป็นผู้บังคับบัญชา ท่านจะปฏิบัติอย่างไรในปัญหาดังกล่าว	แพทย์	ฝ่ายปกครอง	ฝ่ายพัฒนา	ฝ่ายอื่น	ยอดรวม
คิดว่าให้คำแนะนำ	96.4 (54)	61.3 (19)	47.6 (10)	65.9 (27)	73.8 (110)
สั่งให้เปลี่ยน	1.8 (1)	38.7 (12)	47.6 (10)	31.7 (13)	24.2 (36)
เฉย ๆ	1.8 (1)	–	4.8 (1)	2.4 (1)	2.0 (3)
รวม	100.0 (56)	100.0 (31)	100.0 (21)	100.0 (41)	100.0 (149)

1.2 <u>การรับฟังความคิดเห็นของผู้ใต้บังคับบัญชา</u> เป็นศิลปะอย่างหนึ่งในการปกครองบังคับบัญชาและสร้างความสามัคคีที่ดีในกลุ่ม การรู้หลักมนุษยสัมพันธ์ในการบริหารจะเป็นการเสริมสร้างความไว้เนื้อเชื่อถือระหว่างกัน ผู้บังคับบัญชาบางคนปฏิเสธที่จะยอมรับฟังความคิดเห็นจากผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา ถือว่าเหตุผลของตนเองถูกต้อง ชอบที่จะสั่งหรือออกคำสั่ง แต่ไม่ชอบที่จะฟังข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะ ในที่สุดสัมพันธภาพระหว่างกันก็จะเลวลง ผู้ใต้บังคับบัญชาไม่กล้าแสดงความคิดเห็น จะอยู่เฉย ๆ ทำงานตามระเบียบ กฎเกณฑ์ ซึ่งเท่ากับเป็นการทำลายความคิดริเริ่มของผู้ใต้บังคับบัญชาเอง ในที่สุดการที่จะสร้างความเชื่อถือและความไว้วางใจระหว่างกันอย่างแท้จริง ก็จะไม่เกิดขึ้น[3] ดังนั้น หน้าที่ของหัวหน้างานจะต้องยอมรับฟังเหตุของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา และเปิดโอกาสให้ผู้ร่วมงานได้แสดงความคิดเห็นอย่างมีอิสระ และจะต้องเป็นผู้รับฟังที่ดี เพราะการทำงานในกลุ่มนั้น ไม่ใช่เป็นการทำงานเพียงคนเดียว เป็นการทำงานร่วมกัน จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเข้าใจผู้ร่วมงาน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องส่วนตัวหรือการทำงานของเขา[4] การที่นักบริหารระดับสูงมีใจกว้างพอที่จะรับฟังความคิดเห็นของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา ซึ่งอาจจะเป็นลายลักษณ์อักษรหรือโดยวาจาก็ตาม เป็นการสร้างบรรยากาศที่ดี หรืออาจจะเรียกได้ว่าเป็นหลักประชาธิปไตยในการทำงาน[5] จะเห็นว่าผู้บังคับบัญชาตามระบอบประชาธิปไตยนั้น จะเป็นสิ่งส่งเสริมสัมพันธภาพระหว่างกัน ทำให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามีกำลังขวัญในการทำงาน ความสัมพันธ์นั้นอยู่บนรากฐานความเคารพซึ่งกันและกัน และจะเป็นการส่งเสริมการทำงานเป็นกลุ่ม (Team work) อันจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงานอย่างยิ่ง

---

[3] มนูญ พนฤทธิ์วิทยาการ, "หัวหน้างานกับประสิทธิภาพขององค์การ" <u>การบริหารบุคคล</u> พระนคร: โรงพิมพ์แพร่พิทยาอินเตอร์เนชั่นแนล หจก., 2517, หน้า 20 – 22.

[4] Fred D. Comer, and Thomas J. Sergiovanni, <u>Organization and Human Behavior: Focus on Schools</u> (New York: McGraw-Hill, 1969), p. 362.

[5] สุชาติ ประชากุล, <u>หลักการบริหารแผนใหม่</u> พระนคร: แพร่พิทยา, 2515, หน้า 245, 332.

ตารางที่ 16
การรับฟังความคิดเห็นของผู้ใต้บังคับบัญชา

เท่าที่เป็นมา ผู้บังคับบัญชาส่วนมากจะรับฟังเหตุผลจากผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาหรือไม่	แพทย์	ฝ่ายปกครอง	ฝ่ายพัฒนา	ฝ่ายอื่น	ยอดรวม
ส่วนมากไม่ค่อยรับฟัง	12.5 (7)	9.7 (3)	–	7.3 (3)	8.7 (13)
ส่วนมากรับฟัง	78.6 (44)	90.3 (28)	100.0 (21)	90.2 (37)	87.2 (130)
ไม่ตอบ	8.9 (5)	–	–	2.4 (1)	4.0 (6)
รวม	100.0 (56)	100.0 (31)	100.0 (21)	100.0 (41)	100.0 (149)

จากตารางที่ 16 ปรากฏว่าข้าราชการทุกประเภท ส่วนใหญ่ตอบว่า ผู้บังคับบัญชาเป็นคนยอมรับฟังเหตุผลของตน และไม่มีความแตกต่างกันในการปฏิบัติระหว่างข้าราชการแต่ละประเภท แต่มีข้อน่าสังเกต ฝ่ายแพทย์จำนวนไม่น้อยที่ตอบว่า ผู้บังคับบัญชาไม่ค่อยฟังเหตุผลของผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งอาจอธิบายได้ว่า เพราะการปฏิบัติงานของแพทย์ มีความอิสระอย่างเต็มที่ และกำหนดงานความรับผิดชอบอย่างชัดเจน ฉะนั้น การปฏิบัติงานสามารถวินิจฉัย และตัดสินใจได้โดยตนเอง อย่างไรก็ตาม ก็เป็นเครื่องแสดงให้เห็นว่าผู้บังคับบัญชาในหน่วยงานราชการต่าง ๆ ปัจจุบัน มีทัศนคติต่อการปฏิบัติในองค์การที่เอื้ออำนวยต่อการบริหารงานแผนใหม่ อันก่อให้เกิดประสิทธิภาพ และกำลังขวัญในการทำงาน และข้าราชการทุกฝ่ายมีความเห็นเช่นเดียวกันว่า การผู้บังคับบัญชารับฟังความคิดเห็นของตน จะก่อให้เกิดกำลังใจในการทำงาน ซึ่งจะเป็นผลต่อความร่วมมือร่วมใจในการปฏิบัติหน้าที่ ให้บรรลุตามเป้าหมายของทางราชการได้ (ดังตารางที่ 17)

ตารางที่ 17

กำลังขวัญในการปฏิบัติงาน

ผู้บังคับบัญชาเป็นคนที่รับฟังเหตุผลของผู้ใต้บังคับบัญชา จะช่วยให้ท่านมีกำลังใจในการทำงานหรือไม่	แพทย์	ฝ่ายปกครอง	ฝ่ายพัฒนา	ฝ่ายอื่น	ยอดรวม
ไม่ช่วย	–	–	–	–	–
ช่วย	94.7 (53)	96.8 (31)	100.0 (21)	100.0 (41)	97.3 (145)
ไม่ตอบ	8.9 (3)	3.2 (1)	–	–	2.7 (4)
รวม	100.0 (56)	100.0 (31)	100.0 (21)	100.0 (41)	100.0 (149)

2. <u>การมอบอำนาจหน้าที่</u> (Delegation) ปัญหาสำคัญของการบริหารงานราชการอย่างหนึ่ง คือ การมอบหมายหน้าที่ เนื่องจากปริมาณงานแต่ละหน่วยงาน มีการพัฒนาขยายเพิ่มมากขึ้น บุคคลคนเดียวย่อมไม่สามารถที่จะรับผิดชอบงานทุกอย่างได้ตลอด จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการกระจายอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบจากผู้บังคับบัญชาระดับสูงไปสู่ผู้บังคับบัญชาระดับกลาง และระดับต่ำ ซึ่งขึ้นอยู่กับการพิจารณาแต่ละบุคคล ว่ามีความสามารถและเหมาะสมเพียงไร ผู้บังคับบัญชาไม่สามารถควบคุมการปฏิบัติงานทุกอย่างได้ การรวมอำนาจไว้หมดของผู้บังคับบัญชาระดับสูง เป็นสิ่งที่เป็นอันตรายอย่างยิ่ง ทั้งในแง่ของประสิทธิภาพของงาน และกำลังขวัญของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา ตรงข้ามถ้าองค์การใดมีผู้บังคับบัญชาที่มีคุณภาพสูง ยึดมั่นในอุดมการณ์ เป้าหมาย และนโยบาย อำนวยการงานอย่างมีแผน อดทน เสียสละ อย่างมีเหตุผลมีการคาดคะเนการใช้กำลังคน ส่งเสริมความไว้วางใจใน

บุคคล (Trustmen) มากกว่าการควบคุมหรือบังคับให้ทำงานอย่างใกล้ชิด (Watchman) ระบบการแบ่งงานเพื่อความรับผิดชอบโดยคำนึงถึงหลักความรู้ ความสามารถ และอุปนิสัย แต่ละบุคคลจะเป็นการจูงใจผู้ร่วมงาน มีความรู้สึกดีทั้งงานและผู้ร่วมองค์การมากที่สุด[6]

การมอบอำนาจหน้าที่ ฮอดจ์ และจอนสัน[7] ได้ให้ความหมายว่า เป็นกระบวนการที่ผู้บังคับบัญชาแบ่งงานความรับผิดชอบไว้แก่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา ตามความสามารถและความรู้ของแต่ละบุคคล อันก่อให้เกิดความสำเร็จ ทั้งงานและเป็นเครื่องมือในการพัฒนาผู้ใต้บังคับบัญชาให้มีทักษะในการทำงานเพิ่มขึ้น เป็นการเสริมสร้างสัมพันธภาพระหว่างผู้บังคับบัญชา และผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาให้เกิดความสามัคคีในการทำงานยิ่งขึ้น การมอบอำนาจหน้าที่ เป็นการให้ทั้งอำนาจและความรับผิดชอบ (Responsibility) แก่ผู้บังคับบัญชาระดับกลาง แต่จะไม่เป็นผลเสียหายต่องานเฉพาะ และพร้อมที่จะให้ตรวจสอบ (Accountability) ได้เสมอ

แต่การมอบอำนาจหน้าที่นั้น ผู้บังคับบัญชาจะต้องมีเทคนิคและใช้ศิลปเป็นผู้นำ และหลักมนุษยสัมพันธ์ อันจะเอื้อประโยชน์ต่อการมอบอำนาจหน้าที่ เพราะความสำเร็จของงานนอกจากจะขึ้นอยู่กับระเบียบแบบแผน วิธีการมาตรฐานที่กำหนดแล้ว ซึ่งขึ้นอยู่กับความเข้าใจด้วย เทคนิคที่สำคัญประการหนึ่ง ในการมอบอำนาจหน้าที่ คือ การมอบความอิสระในการปฏิบัติงานแก่ผู้รับมอบ ได้แก่ ความมีอิสระในการวางแผน ดำเนินงาน และตัดสินใจ[8]

---

6 ประภาส วาสกุล, "บทความวิชาการ" วารสารกรมการปกครอง เล่มที่ 15, 2517, หน้า 9 – 12.

7 Billy J. Hodge, and Herbert J. Jonhson, Management and Organizational Behavior (New York: John Willy & Sons Inc., 1970), p. 404-405.

8 สมพงศ์ เกษมสิน, การบริหาร พระนคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง, 2511, หน้า 265.

เพื่อที่จะทราบว่าข้าราชการแต่ละประเภท มีความอิสระในการใช้เวลา (Autonomy) แตกต่างกันเพียงไร อันจะสะท้อนให้เห็นพฤติกรรมในการปกครองบังคับบัญชาในหน่วยงาน ความมีอิสระจะพิจารณาจากหลักเกณฑ์ต่อไปนี้

1. ความอิสระในการวางแผนปฏิบัติงาน
2. ความอิสระในการปฏิบัติตามแผน
3. ความมีอิสระในการทำธุระส่วนตัวในเวลาราชการ

ตารางที่ 18

ความอิสระในการใช้เวลาของข้าราชการแต่ละประเภท

	แพทย์	ฝายปกครอง	ฝายพัฒนา	ฝ่ายอื่น	ผลการทดสอบ
$\bar{X}$	10.91	7.10	7.45	6.90	
S.D.	0.82	1.32	0.86	1.46	
แหล่งความแปรปรวน	d.f.	S.S.	M.S.	F	
ระหว่างกลุ่ม	3	498.43	166.14	122.16**	P <.001
ภายในกลุ่ม	141	191.80	1.36		
รวม	144	690.23			

จากตารางที่ 18 จากการวิเคราะห์ความแปรปรวนปรากฏว่ามีนัยสำคัญในความแตกต่างข้าราชการแต่ละประเภทในการใช้เวลาที่ระดับ .001 แต่ไม่พบความแตกต่างระหว่างข้าราชการฝ่ายปกครอง ฝ่ายพัฒนา และฝ่ายอื่น อย่างชัดเจน (โดยวิเคราะห์ความคลาดเคลื่อนมาตรฐานของผลต่างของมัธฌิมเลขคณิต) ฉะนั้น สรุปได้ว่า ข้าราชการฝ่ายแพทย์มีความ

อิสระในการใช้เวลามากกว่าข้าราชการอำเภอ ทั้งนี้เนื่องมาจากลักษณะงานของแพทย์ต่างจากข้าราชการอำเภอ คือ แพทย์ต้องรับผิดชอบอย่างยิ่งในการรักษาคนไข้ ผลงานออกมาจะดีหรือไม่ก็อยู่ที่แพทย์แต่ละคนจะใช้ความสามารถในการรักษา และการดูแลคนไข้อย่างใกล้ชิด อำนาจในการวินิจฉัย และปฏิบัติการของแพทย์จึงมีอิสระมากกว่า ส่วนข้าราชการอำเภอ งานในความรับผิดชอบต่างจากแพทย์ เพราะเป็นงานทางด้านบริการ และการดำเนินการ ต้องผ่านขั้นตอนในวิธีปฏิบัติของทางราชการมาก การปฏิบัติงานใด ๆ ต้องได้รับการอนุมัติจากผู้บังคับบัญชา แสดงให้เห็นว่า การกระจายอำนาจสู่เข้าราชการระดับรอง ๆ มีข้อจำกัด ทั้งนี้อาจจะเนื่องมาจากโครงสร้างการบริหารราชการที่ยังมีการรวมอำนาจใช้ส่วนกลาง อันไม่เอื้ออำนวยในการส่งเสริมให้มีการกระจายอำนาจไปสู่ส่วนย่อยประการหนึ่ง และความกลัวสูญเสียอำนาจในการบริหารของผู้บังคับบัญชาอีกประการหนึ่ง จึงทำให้การมอบหมายอำนาจหน้าที่อยู่ในขอบเขต ผู้บังคับบัญชาขาดความไว้เนื้อเชื่อใจในผู้ใต้บังคับบัญชา แต่ระหว่างข้าราชการอำเภอมีข้อสังเกต คือ ถ้าพิจารณาจากค่าเสี่ยงแบบมาตรฐาน จะพบว่า ข้าราชการฝ่ายปกครองและฝ่ายอื่น มีแนวโน้มในความอิสระการปฏิบัติงานน้อยกว่าฝ่ายพัฒนา ในตารางที่ 19 เป็นความเห็นของข้าราชการฝ่ายอำเภอ ในการเซ็นอนุมัติการปฏิบัติงานในแต่ละแผนก ถ้าหากอยู่ในฐานะผู้บังคับบัญชา ปรากฏว่า ข้าราชการทั้งฝ่ายปกครอง พัฒนา และฝ่ายอื่นไม่มีความแตกต่างกันมากนัก ซึ่งส่วนใหญ่ในอัตราเกือบเท่ากันที่เห็นว่าควรไว้ใจหัวหน้าแผนกในความรับผิดชอบ และควรไว้ใจในเรื่องเล็ก ๆ น้อย ๆ เท่านั้น และข้อน่าสังเกต ข้าราชการฝ่ายปกครอง จำนวนไม่น้อยที่เห็นว่าควรติดตามรายละเอียดในทุกเรื่อง ความเห็นดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงการปฏิบัติจากผู้บังคับบัญชาที่ผ่านมาเป็นไปอย่างใกล้ชิด และขาดความไว้วางใจในตัวผู้ใต้บังคับบัญชา ผู้บังคับบัญชาพยายามรวมอำนาจการปกครองแต่ผู้เดียว จากความเห็นดังกล่าว ยอมแสดงให้เห็นว่า การมอบหมายอำนาจหน้าที่จากผู้บังคับบัญชานั้น ฝ่ายแพทย์ได้รับความไว้วางใจมากกว่า ส่วนข้าราชการอำเภอทุกประเภท ผู้บังคับบัญชาจำนวนไม่น้อยยังเห็นว่าควรติดตามในรายละเอียดทุกเรื่อง โดยเฉพาะฝ่ายปกครอง ความไว้วางใจจากผู้บังคับบัญชามีน้อยกว่าฝ่ายแพทย์

ตารางที่ 19
ความไว้วางใจจากผู้บังคับบัญชาในการเซ็นอนุมัติ

สมมุติว่าท่านเป็นผู้บังคับบัญชา ท่านคิดว่าควรจะไว้ใจหัวหน้าแผนกต่าง ๆ ในเรื่องที่เกี่ยวกับงานประจำของแต่ละแผนก ถือความสะดวกในการดำเนินงานหรือว่าควรติดตามรายละเอียดเกี่ยวกับทุกเรื่องเพื่อความปลอดภัย	แพทย์	ฝ่ายปกครอง	ฝ่ายพัฒนา	ฝ่ายอื่น	ยอดรวม
ควรไว้ใจหัวหน้าแผนก	–	38.7 (12)	47.6 (10)	41.5 (17)	41.9 (39)
ควรจะไว้ใจหัวหน้าแผนกเรื่องเล็ก ๆ นอย ๆ เรื่องสำคัญไม่ไว้ใจ	–	32.3 (10)	47.6 (10)	46.3 (19)	41.9 (39)
ควรติดตามรายละเอียดเกี่ยวกับทุกเรื่องเท่าที่ทำได้	–	29.0 (9)	4.8 (1)	12.2 (5)	16.1 (15)
รวม	–	100.0 (31)	100.0 (21)	100.0 (41)	100.0 (93)

3. <u>การควบคุมงาน</u> (Control) เป็นภาระสำคัญอย่างหนึ่งของหัวหน้าองค์การ การบริหารไม่อาจปฏิบัติให้บรรลุโดยลำพังคนเดียว จำต้องมีการมอบหมายหน้าที่ตามลำดับขั้นและสายการบังคับบัญชา เมื่อมีการมอบหมายงานไปแล้ว ก็ย่อมเป็นภาระของหัวหน้าที่จะต้องติดตามและคอยควบคุมการปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายไป เพื่อให้การปฏิบัติงานสำเร็จลุล่วงไป

และให้เกิดการประสานงานในหน่วยต่าง ๆ[9] แต่ลักษณะการควบคุมงานที่ดีนั้น ไม่ใช่ควบคุมเพื่อให้เกิดผลงานมากที่สุด โดยการควบคุมอย่างใกล้ชิด ซึ่งความเข้าใจเช่นนี้นับว่าผิด และเป็นอันตรายอย่างยิ่งต่อการคุมงาน แท้ที่จริงแล้วผู้ควบคุมงานน่าจะเป็นผู้นำ (Leader) มากกว่าเป็นผู้ขับขี่ (Driver) การปฏิบัติเกี่ยวกับการควบคุมงานที่แท้จริงนั้นไม่ควรเข้มงวดจนกระทั่งเป็นการทำลายความริเริ่ม ความตั้งใจที่จะทำงานของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา การควบคุมงานจะต้องเสริมสร้างทัศนคติในอันที่จะก่อให้เกิดกำลังทำงาน การร่วมมือ (Co-ordinations) ผู้ควบคุมจะต้องเลือกทางที่เป็นประชาธิปไตย ในการควบคุมงานนั้นเราจะใช้เพียงหลักและวิธีการควบคุมอย่างเดียว ย่อมจะไม่ได้ผลสมความมุ่งหมาย การบริหารก็จะไม่ดำเนินไปอย่างราบรื่น และมีประสิทธิภาพ เราต้องใช้หลักมนุษย์สัมพันธ์เข้าช่วยด้วย เพราะเราทำงานกับการที่มีความต้องการและความนึกคิดแตกต่างกันไป[10] เทคนิคในการควบคุมและการติดตามผลงานมีหลายวิธีด้วยกัน วิธีหนึ่งที่เป็นหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติ คือ

1. การรายงานโดยวาจา
2. การรายงานเป็นลายลักษณ์อักษร
3. การออกมาดูผลงานทั้งท้องที่และภายในหน่วยงาน
4. โดยการสอบถามจากประชาชนที่ได้รับบริการ

---

9 Flippo, op.cit., p. 152.

10 สุชาติ ประชากุล, เรื่องเดิม, หน้า 388 – 410.

ตารางที่ 20

ความสัมพันธ์ระหว่างการควบคุมงานจากผู้บังคับบัญชา และข้าราชการแต่ละประเภท

	แพทย์	ฝ่ายปกครอง	ฝ่ายพัฒนา	ฝ่ายอื่น	ผลการทดสอบ
$\bar{X}$	7.07*	9.55	9.05	9.03*	
S.D.	1.37	2.82	1.28	0.89	t = 7.31 P < .001**

แหล่งความแปรปรวน	d.f.	S.S.	M.S.	F	
ระหว่างกลุ่ม	3	136.49	45.50	15.02**	P < .001
ภายในกลุ่ม	128	388.39	3.03		
รวม	131	524.88			

จากตารางที่ 20 โดยการวิเคราะห์หาความแปรปรวน พบว่ามีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญที่ .001 คือ ข้าราชการแต่ละประเภทได้รับการปฏิบัติจากผู้บังคับบัญชาต่างกันในการควบคุมและติดตามผลงาน ความแตกต่างจะเห็นได้ชัดเจนระหว่างแพทย์และข้าราชการฝ่ายอำเภอ ซึ่งแสดงว่า ข้าราชการฝ่ายอำเภอ ผู้บังคับบัญชามีการควบคุมและติดตามผลงานใกล้ชิดกว่าแพทย์ ทั้งนี้อาจจะเนื่องจากโดยลักษณะงานของแพทย์ มีความอิสระและรับผิดชอบมากกว่าดังที่กล่าวข้างต้น ฉะนั้น การควบคุมจึงไม่ค่อยจำเป็นนัก แต่ระหว่างข้าราชการฝ่ายปกครอง พัฒนา และฝ่ายอื่น ซึ่งมีค่ามัชฌิมเลขคณิตใกล้เคียงกัน เพื่อจะทดสอบว่าต่างกันชัดเจนเพียงไร (โดยใช้ t - test) ปรากฏว่า ไม่พบความแตกต่างอย่างชัดเจนระหว่างฝ่ายปกครอง พัฒนา และฝ่ายอื่น ในการปฏิบัติจากผู้บังคับบัญชา และจากการประเมินผลว่าโดยสรุป ในตารางที่ 21 ได้ผลเช่นเดียวกัน คือ แพทย์มีความเห็นต่างจากข้าราชการ

อำเภอทุกประเภท การควบคุมและติดตามผลงานของผู้บังคับบัญชาของข้าราชการอำเภอใกล้ชิดกว่าฝ่ายแพทย์และระหว่างข้าราชการอำเภอแต่ละประเภท จะพบว่า ฝ่ายปกครองให้ความเห็นแตกต่างจากฝ่ายพัฒนา และฝ่ายอื่น ว่า ผู้บังคับบัญชาได้ควบคุมการปฏิบัติงานใกล้ชิดกว่า ส่วนระหว่างฝ่ายพัฒนาและฝ่ายอื่น ไม่พบความแตกต่าง

ตารางที่ 21

ความคิดเห็นในการติดตามผลงานของผู้บังคับบัญชา แยกตามประเภทอาชีพ

	แพทย์	ฝ่ายปกครอง	ฝ่ายพัฒนา	ฝ่ายอื่น	ผลการทดสอบ
$\bar{X}$	2.29 *	3.27 **	2.95 **	2.88 *	* t = 3.69 P < .001
S.D.	.80	.57	.39	.56	** t = 2.13 P < .05

แหล่งความแปรปรวน	d.f.	S.S.	M.S.	F	
ระหว่างกลุ่ม	3	20.02	6.67	15.82 * *	P < .001
ภายในกลุ่ม	137	57.78	0.42		
รวม	140	77.80			

ในลักษณะของการปฏิบัติราชการของข้าราชการไทยนั้น นอกจากผู้บังคับบัญชาจะต้องรับผิดชอบงานในหน่วยงาน ในการควบคุมงาน มอบหมายอำนาจหน้าที่ให้เป็นไปตามสัดส่วนของกำลังคนแล้ว ผู้บังคับบัญชาต้องมีความสามารถ ซึ่งก่อให้เกิดความสำเร็จในงานด้วยความร่วมมือของผู้ใต้บังคับบัญชามากที่สุด ความร่วมมือนั้น ย่อมหมายถึงความยินดี เต็มใจที่จะช่วยหรือเข้ารวมดำเนินงาน อันไม่รวมถึงในการใช้อำนาจบังคับในการทำงาน ซึ่งไม่

เรียกว่า ความร่วมมือ แต่เป็นการทำตามหน้าที่ที่ถูกบังคับให้ทำ การที่ถูกทำงานโดยรู้สึกว่าถูกบังคับจะทำให้ดีเหมือนกับการที่ทำงานให้ด้วยความเต็มใจไม่ได้ ฉะนั้นจุดสำคัญของผู้บังคับบัญชา คือ ทำอย่างไร ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาที่จะทำงานให้ด้วยความรัก ความเต็มใจและยินดี ซึ่งไม่ได้หมายถึงการเอาอกเอาใจใกล้ชิดจนเกิดความเสียหาย ตามหลักจิตวิทยา ถือว่าคนเรามีความต้องการให้คนอื่นยอมรับและมองเราในทุกด้านในฐานะที่เป็นบุคคล ซึ่งมีอะไรหลายอย่างประกอบกัน ไม่ใช่มองบุคคลเป็นแต่เพียงผู้ปฏิบัติงานอย่างใดอย่างหนึ่ง นอกจากนี้ระเบียบยังไม่ได้คำนึงว่าคนเราเมื่อสัมพันธ์ติดต่อกันเป็นเวลานานแล้ว ความรู้สึกเบื่อหน่ายส่วนตัวจะเข้ามาเกี่ยวข้องอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ด้วยเหตุนี้ ความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการจึงเกิดขึ้น ผู้บังคับบัญชาจะต้องให้ความสนใจแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา เพื่อเป็นการบำรุงขวัญและชักจูงใจให้บุคคลเหล่านี้ใช้ความพยายามทำหน้าที่อย่างเต็มความสามารถ องค์การใดผู้ทำงานมีความสัมพันธ์ส่วนบุคคลเป็นอย่างดี องค์การนั้นจะเกิดพลังมากขึ้นในการทำงานทุกคนมีขวัญดี การติดต่อสื่อสารภายในองค์การเป็นไปอย่างรวดเร็ว การควบคุมเป็นไปอย่างได้ง่าย ในสังคมไทย ความจำเป็นที่จะต้องใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวในการทำงาน ในองค์การมีมากขึ้น เพราะประเพณีไทยย้ำความสัมพันธ์ใกล้ชิดระหว่างบุคคล ผู้ร่วมงานทุกคนจึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องสร้างความสัมพันธ์ดังกล่าว ความสัมพันธ์เกิดขึ้นถ้าเป็นไปโดยส่วนรวมแล้ว ย่อมเป็นประโยชน์ต่อบุคคลและในแง่ขององค์การ[11] ลักษณะของการสร้างความสัมพันธ์ส่วนบุคคล ลักษณะหนึ่งที่เป็นประเพณีของข้าราชการไทย ได้แก่ การสร้างความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิด โดยการหาโอกาสเลี้ยงอาหาร สุรา กาแฟ ซึ่งถือว่าเป็นการแสดงน้ำใจ และความเป็นกันเองมากที่สุด จะเห็นว่า การจัดงานเลี้ยงส่ง หรือการได้รับตำแหน่งใหม่ในหมู่ข้าราชการจะต้องมีการเลี้ยงสังสรรค์แสดงความยินดีอยู่เสมอ ๆ และผู้รับเลี้ยงก็จะต้องแสดงน้ำใจตอบเช่นเดียวกันเมื่อมีโอกาส

---

[11] ประเสริฐ แย้มกลิ่นฟุ้ง, วารสารสังคมศาสตร์ 2 (เมษายน, 2515), หน้า 53 – 54.

ตารางที่ 22
การได้รับเลี้ยงจากผู้บังคับบัญชา

ตามธรรมดาผู้บังคับบัญชา มักจะตองสรางความสนิทสนมกับผู้ใต-บังคับบัญชาและแผนกตาง ๆ โดยการหาโอกาสเลี้ยง กาแฟ สุรา เป็นการแสดงน้ำใจ ทานเคยได้รับเลี้ยงจากผู้บังคับบัญชาบอยแค่ไหน	แพทย์	ฝ่ายปกครอง	ฝ่ายพัฒนา	ฝ่ายอื่น	ยอดรวม
ไม่เคย	16.1 (9)	19.4 (6)	33.3 (7)	31.7 (13)	23.5 (35)
2 เดือนขึ้นไปต่อครั้ง	42.9 (24)	32.3 (10)	52.4 (11)	48.8 (20)	43.6 (65)
ประมาณเดือนละ 1 – 2 ครั้ง	32.2 (18)	41.9 (13)	14.3 (3)	12.2 (5)	26.2 (39)
ไม่ตอบ	8.9 (5)	6.5 (2)	–	7.3 (3)	6.7 (10)
รวม	100.0 (56)	100.0 (31)	100.0 (21)	100.0 (41)	100.0 (149)

$\chi^2 = 4.37$ มี df = 1 $P < .05$ มีความแตกต่างระหว่าง ฝ่ายปกครองและพัฒนา

$\chi^2 = 6.81$ มี df = 1 $P < .01$ มีความแตกต่างระหว่าง ฝ่ายปกครองและฝ่ายอื่น

จากตารางที่ 22 จะพบว่าข้าราชการส่วนใหญ่ในทุกประเภท เคยได้รับเลี้ยงจากผู้บังคับบัญชา และมีข้อน่าสังเกตว่า ข้าราชการบางประเภทจำนวนไม่น้อยที่ไม่เคยได้รับเลี้ยงจากผู้บังคับบัญชาเลย ได้แก่ ฝ่ายพัฒนาและฝ่ายอื่น จากการทดสอบไคสแควร์ ปรากฏว่าไม่มีความแตกต่างกันระหว่าง แพทย์กับข้าราชการฝ่ายปกครอง พัฒนา และฝ่ายอื่น แต่ถ้าเปรียบเทียบระหว่าง ข้าราชการอำเภอแล้วจะพบว่า ฝ่ายปกครองแตกต่างจากฝ่ายพัฒนาและฝ่ายอื่นอย่างเห็นได้ชัด ซึ่งจะเห็นว่า ข้าราชการฝ่ายปกครองส่วนใหญ่ ได้รับเลี้ยงจากผู้บังคับบัญชาบ่อยกว่า ประมาณเดือนละ 1 – 2 ครั้ง ส่วนฝ่ายแพทย์ พัฒนา และฝ่ายอื่น ส่วนใหญ่ได้รับการปฏิบัติมากกว่า 2 เดือนต่อครั้ง.