

การใช้ระบบคณะกรรมการ ในการบริหาร

โดย ประทาน คงฤทธิศึกษากร

ขณะนี้เป็นที่ประจักษ์ชัดว่าได้มีคณะกรรมการต่างๆ เกิดขึ้นมากมายหลายคณะใน
วงการบริหารและมีผู้กล่าวกันเนื่อง ๆ ว่า คณะกรรมการมีมากเกินไปจนสับสนวุ่นวายทำให้
เสียเวลา เสียเงินเสียทองในเรื่องคณะกรรมการ ควรจะได้พิจารณายกเลิกคณะกรรมการ
เหล่านั้นเสียบ้าง ถ้าจะตั้งคณะกรรมการก็ควรให้มีแต่เฉพาะชุดที่จำเป็นเท่านั้น และบ้างก็
กล่าวว่าคณะกรรมการบางคณะไม่เห็นทำอะไร ใช้เวลาในการประชุมไม่รู้จักจบสิ้น แม้แต่
บุคคลในคณะกรรมการเอง บางคนก็เป็นที่ยอมรับกันว่าไม่มีเวลาทำงานบ้าง มีแต่เสียเวลา
ในการประชุม หรือบ้างก็กล่าวว่าไปประชุมคณะกรรมการมาไม่เห็นได้เรื่องอะไร ทุกคนไม่รู้
เรื่อง และในบางครั้งคณะกรรมการเองก็ถูกกล่าวหาว่าทำงานไม่ถูกต้อง หรือบ้างก็กล่าวว่า
บุคคลที่ยังไม่รู้เรื่องก็พอที่ต้องจะกระทำในคณะกรรมการก็ถูกแต่งตั้งเข้าไปและก็ไม่รู้จะทำ
อะไร อันเรื่องราวที่กล่าวขวัญกันนั้นนับว่ามีประโยชน์อย่างยิ่งที่จะได้นำมาขบคิดพิจารณากัน
กว่าคณะกรรมการต่างๆ นั้นจะมีประโยชน์คืออะไรต่อการบริหาร จะมีแต่ทางเสียหรือไม่ก็
เท่านั้นหรือ จะทำอย่างไรจึงจะนำเอาระบบคณะกรรมการมาใช้ให้เป็นประโยชน์ได้ ซึ่งถ้า
ทำได้ดังว่ นี้ บทความนี้ก็ย่อมจะเป็นเครื่องพิสูจน์ให้เห็นว่า จะมีหนทางใดบ้างที่จะนำเอา
ระบบคณะกรรมการมาใช้ให้ถูก หรือคณะกรรมการควรจะทำอะไรอย่างไรบ้างจึงจะ
เหมาะสม

เรื่องคณะกรรมการนี้ถ้าจะวินิจฉัยกันโดยธรรมแล้ว คณะกรรมการก็ต้องมีความ
สำคัญและเป็นประโยชน์อยู่ในตัวเองมิใช่น้อย เพราะในเรื่องนี้แม้แต่ในต่างประเทศและ
องค์การระหว่างประเทศดังเช่นในองค์การสหประชาชาติ ในสภาองเกรสของสหรัฐ ตลอดจน
จนการบริหารงานของรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นของสหรัฐ งานส่วนใหญ่ก็ได้ดำเนิน
สู่ล่วงไปด้วยคณะกรรมการ¹

¹ Audrey R. Trecker and Harleigh B. Trecker, *Committee Common Sense*
(New York: Whiteside and William Morrow & Company, Inc., 1954), p. 17.

ฉะนั้น บทบาทของคณะกรรมการที่จะพึงมีประโยชน์ต่อการบริหารก็ต้องเป็นที่ยอมรับกันว่าจะต้องมีประโยชน์เป็นแน่ แต่การที่จะนำเอาระบบคณะกรรมการมาใช้อย่างไรให้ถูกต้องและเหมาะสมต่างหากเป็นสิ่งสำคัญ บัญญัติว่าคณะกรรมการมาก หรือคณะกรรมการเพื่อ อย่างที่เรียกกันนั้น เราจะพิจารณาว่ามากหรือน้อยอย่างเดียวกันไม่ได้ บางทีคณะกรรมการอาจจะมีไม่มาก หากแต่เราไปตั้งบุคคลในคณะกรรมการซ้อนกันให้คน ๆ เดียวเป็นอยู่มากมายหลายคณะก็อาจจะไม่เหมาะสม ผลที่ได้จากคณะกรรมการจึงไม่อาจสร้างความพอใจให้ปรากฏได้ จึงเป็นเรื่องที่ควรนำมาพิจารณาเป็นอย่างยิ่ง

ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงเห็นเป็นการสมควรที่จะเขียนบทความนี้ขึ้นเพื่อทำความเข้าใจเรื่องราวของคณะกรรมการว่าคณะกรรมการคืออะไร คณะกรรมการมีกี่ประเภทและข้อดีข้อเสียของคณะกรรมการมีอย่างไร และเมื่อใดควรจะใช้ระบบคณะกรรมการ ตลอดจนเมื่อมีคณะกรรมการขึ้นมาแล้วจะมีวิธีเลือกบุคคลเช่นใดมาเป็นคณะกรรมการ เป็นประธานหรือเป็นเลขานุการ ตลอดจนกระบวนการในทางปฏิบัติของคณะกรรมการควรจะทำเช่นใด จึงจะทำให้การใช้ระบบคณะกรรมการบังเกิดผลดีมีประสิทธิภาพแก่การบริหารยิ่งขึ้น ซึ่งผู้เขียนจะได้กล่าวเป็นลำดับไป

คณะกรรมการคืออะไร

โดยปกติคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นย่อมมีวัตถุประสงค์เป็นหลายประการ เป็นอันว่า ตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อให้มีหน้าที่บริหารกิจการอย่างหนึ่งอย่างใด หรืออาจตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ให้คำแนะนำปรึกษาหารือแก่องค์กรหรือบุคคล นอกจากนั้นแล้ว คณะกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งขึ้นมาอาจใช้ทำหน้าที่ในการประสานงานหรือกิจการอย่างหนึ่งอย่างใดได้ และหรือคณะกรรมการอาจมีหน้าที่เพื่อดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงอย่างหนึ่งอย่างใด คณะกรรมการดังกล่าวนี้มีลักษณะสำคัญในข้อที่ว่า อาจจะดำเนินการใดให้สำเร็จในตัวเอง โดยมีอำนาจตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนให้ไว้ และคณะกรรมการบางคณะก็มีฐานะเพียงรวบรวมข้อเท็จจริงหรือพิจารณาหาข้อยุติออกมาเป็นมติแล้วทำรายงานให้แก่ผู้บังคับบัญชา หรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการนั้น ๆ เพื่อดำเนินการวินิจฉัยสั่งการต่อไป

ที่ได้กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นนี้ ก็เพื่อแสดงให้เห็นว่าการมีคณะกรรมการนั้นก็เพื่อที่จะดำเนินกิจการอย่างหนึ่งอย่างใด ให้สัมฤทธิ์ผลตามความต้องการของบุคคลหรือองค์การที่แต่งตั้งคณะกรรมการนั้น ๆ ขึ้นมา

อย่างไรก็ดีคณะกรรมการนั้นกล่าวได้ว่าหมายถึง "คณะบุคคลซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากบุคคลหรือองค์การที่คณะบุคคลนั้นสังกัดอยู่ เพื่อทำหน้าที่ด้วยการประชุมพิจารณาปรึกษาหารือปัญหาเฉพาะเรื่องทีคณะกรรมการชุดนั้นได้รับมอบหมาย แล้วรวบรวมข้อวินิจฉัยหรือข้อเสนอแนะต่อองค์การนั้น ๆ"² และนอกจากนั้นคณะกรรมการยังมีลักษณะพิเศษที่น่าสนใจก็คือ "คณะกรรมการนั้นทั่วไปย่อมประกอบด้วยคณะบุคคล ซึ่งปรกติเป็นผู้ที่มีหน้าที่การงานอื่นประจำอยู่แล้ว และส่วนมากก็เป็นผู้ที่ถูกยืมตัวมาทำงานตามวัตถุประสงค์ของคณะกรรมการนั้น ๆ"³

ตามคำจำกัดความดังกล่าวข้างต้นย่อมแสดงให้เห็นว่าคณะกรรมการซึ่งอาจจะประกอบขึ้นด้วยการเลือกตั้งหรือแต่งตั้ง⁴ ก็ตาม การบริหารงานในรูปของคณะกรรมการนั้นยังมีลักษณะที่เด่นชัด แตกต่างไปจากการบริหารงานในรูปอื่น ๆ ในข้อที่ว่า อำนาจเด็ดขาดในการควบคุมงานและสั่งการเป็นอำนาจร่วมกันจากบุคคลในคณะกรรมการนั้น กล่าวคือ อำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบรวมอยู่ที่คณะบุคคล (Collective Responsibility) มิใช้อยู่ที่คน ๆ เดี่ยว (Individual Responsibility) และโดยที่การบริหารงานในรูปของคณะกรรมการเป็นการกระทำร่วมกันของคณะบุคคลเช่นนี้ จึงเป็นหลักการที่เหมาะสมในวิถีทางของระบอบประชาธิปไตยและยังเป็นหลักประกันได้ว่าการวินิจฉัยตกลงใจใด ๆ อาจจะมีผลกระทบในแง่ของความสุขุม ยุติธรรมอีกด้วย เช่นในกรณีที่จะมีการลงโทษข้าราชการหรือรับอรรถรรค์ร้องทุกข์ขอความเป็นธรรมจากข้าราชการและประชาชนในกรณีที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมก็อาจจะมองเห็นได้ชัดว่า อำนาจในการพิจารณามีได้ตกอยู่แก่ผู้หนึ่งผู้ใดโดยเฉพาะที่จะให้คุณให้โทษได้ ซึ่งอาจจะมีการวิงวอนหรือใช้อำนาจในทางที่ไม่ถูกต้องไม่ควรได้ การพิจารณาเช่นนี้

² Edgar Anstey, *Committees* (London: George Allen & Unwin Ltd., 1962), P. 16.

³ An Approach to Evaluation of Committees, *An Evaluation of Committees* (Newyork: Reprinted by special permission from the October, 1958 issue of Management Record, 1958), p. 1.

⁴ R. Trecker and B. Trecker, *op. cit.*, p. 18.

หากมีคณะกรรมการขึ้นก็อาจจะเป็นการหาข้อยุติซึ่งอาจใช้เสียงข้างมาก หรือความเห็นเป็นเอกฉันท์ของคณะกรรมการแล้วก็จะพ้นข้อครหาในทางต่าง ๆ นานา ๆ ได้ ทั้งจะเห็นได้ว่าอย่างกรณีที่ว่ารัฐพอได้แต่งตั้งคณะกรรมการรับเรื่องราวและร้องทุกข์ของข้าราชการและประชาชนขึ้นและหรือในกรณีที่ครุสภาแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์การอุทธรณ์โทษของข้าราชการครูที่ถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกเพราะกระทำผิดทางวินัยเป็นต้น ก็เป็นเรื่องของความมุ่งประสงค์ที่จะให้การพิจารณาเกิดความยุติธรรมและให้ตกเป็นหน้าที่ของการกระทำผิดร่วมกันของคณะบุคคลมากกว่าการกระทำของคน ๆ เดียวอันนับว่าเป็นการเหมาะสมอยู่มาก

นอกจากนั้นการบริหารงานในรูปของคณะกรรมการยังมีลักษณะที่ต้องการผู้ที่มีความชำนาญพิเศษในทางต่าง ๆ กัน โดยอาจจะเป็นบุคคลในองค์กรเดียวกันหรือต่างองค์กร เป็นต้นว่า ข้าราชการในกระทรวงทบวงกรมเดียวกัน หรือข้าราชการต่างกระทรวงทบวงกรมมาประกอบเป็นคณะกรรมการร่วมกันก็เป็นได้ และคณะบุคคลนั้นก็จะมาพิจารณาให้ความเห็นเพื่อพิจารณาอย่างหนึ่งอย่างใดอันเป็นการรวบรวมความคิด สติปัญญา และความสามารถ ถัดนั้นกรองหาเหตุผลที่ถูกต้องมากที่สุดออกมาเป็นแนวทางปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพอีกด้วย จึงมองเห็นได้ว่าการบริหารงานในรูปคณะกรรมการนั้นเชื่อได้ว่าจะก่อให้เกิดผลดี หากแต่ต้องควรระวังว่าการใช้ระบบคณะกรรมการนั้น จะต้องไม่เป็นการใช้คนให้หนักจนเกินไปจนเสียผลหรือเปล่าประโยชน์ หรือใช้พว้าเพรื่อจนเกินไป และหรือกระบวนการในทางปฏิบัติของคณะกรรมการไม่รัดกุมถูกวิธีการที่ดีพอ คณะกรรมการนั้น ๆ ก็อาจไม่เป็นประโยชน์ได้ การที่จะใช้ระบบคณะกรรมการให้ถูกวิธีการอย่างไรนั้นผู้เขียนจะได้กล่าวเป็นลำดับไปในบทความนี้

ชนิดและประเภทของคณะกรรมการ

เมื่อได้กล่าวถึงคณะกรรมการคืออะไร มีรูปร่างลักษณะอย่างไรแล้ว สิ่งหนึ่งที่จะละเว้นกล่าวเสียมิได้ก็คือ ชนิดและประเภทของคณะกรรมการ เพราะปกติในขณะนี้คณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นมีมากมายหลายร้อยชุด ท่านผู้อ่านอาจจะสงสัยได้ว่าคณะกรรมการเหล่านั้นเหมือนกันหรือต่างกันอย่างไร ลักษณะหน้าที่เหมือนกันหรือไม่ ผู้เขียนจึงขอแนะนำเอาชนิดและประเภทของคณะกรรมการมาเสนอไว้เพื่อความเข้าใจดังนี้

โดยปกติ^๕ คณะกรรมการอาจจำแนกออกได้เป็น ๓ ประเภทคือ^๕

1. คณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นตามกำหนดระยะเวลา (Time scale)
2. คณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นตามความมุ่งหมาย (Purpose)
3. คณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นตามองค์ประกอบของคณะบุคคล (Composition)

1. คณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นตามกำหนดระยะเวลา (Time scale)

คณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นตามกำหนดระยะเวลายังแบ่งออกได้อีกเป็น 2 ชนิด คือ

ก. คณะกรรมการประจำ (Standing Committee) คณะกรรมการประจำนี้ส่วนมากเป็นคณะกรรมการที่องค์การนั้น ๆ ได้แต่งตั้งขึ้นเพื่อให้มีหน้าที่พิจารณาหรือตรวจสอบ ตลอดจนเป็นองค์คณะที่จะนำข้อเสนอแนะในการวินิจฉัยงานที่มีลักษณะทั้งทั่ว ๆ ไปและเฉพาะเรื่อง เมื่อมีเรื่องใดผ่านมาก็จะต้องให้คณะกรรมการชุดนี้พิจารณาก่อนอันเป็นการลดภาระก่อนที่องค์การนั้น ๆ จะวินิจฉัยสั่งการออกไป ซึ่งตัวอย่างในทำนองของคณะกรรมการประจำนี้จะเห็นได้ว่ามีอยู่เป็นอันมากเช่นกรรมการประจำของสภา สภาจังหวัด สภาเทศบาล ตลอดจนกรรมการประจำกระทรวง หรือประจำหน่วยราชการต่าง ๆ ทั้งในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรอาจแต่งตั้งคณะกรรมการประจำขึ้นสำหรับทำหน้าที่ตรวจรายงานการประชุม หรือสภาจังหวัดอาจแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการคลัง หรือสภาเทศบาลอาจแต่งตั้งคณะกรรมการที่ราคาที่ดินปานกลาง คณะกรรมการการศึกษา และแม้แต่ในมหาวิทยาลัยซึ่งมีคณะต่าง ๆ อยู่แล้วนั้น คณะต่าง ๆ ก็อาจแต่งตั้งคณะกรรมการประจำคณะของตนขึ้นเป็นต้น คณะกรรมการดังกล่าวนี้จะ เป็นคณะกรรมการประจำ ปฏิบัติงานติดต่อกันไป และหรือในเมื่อมีภารกิจในหน้าที่ผ่านเข้ามา คณะกรรมการคณะนี้ก็จะได้ประชุมปรึกษาหารือกัน เพื่อถ่วงถ่วง ตรวจสอบ และทำข้อเสนอแนะให้แก่องค์การที่แต่งตั้งขึ้นดำเนินการวินิจฉัยสั่งการต่อไป

ข. คณะกรรมการพิเศษเฉพาะกรณี (Ad hoc Committee) คณะกรรมการพิเศษเฉพาะกรณีนี้ ก็พิจารณาได้ว่าในเมื่อมีเรื่องหนึ่งเรื่องใดโดยเฉพาะเกิดขึ้น องค์การนั้น ๆ อาจ

⁵ Anstey, *op. cit.*, pp. 17-20.

จะแต่งตั้งหรือมอบหมายให้คณะบุคคลนั้นร่วมกันพิจารณาคำเนิการ เมื่อกิจการนั้นๆ สำเร็จ
 ล่วงไปแล้ว คณะกรรมการชุดนั้นก็หมดสภาพไปในตัว อย่างเช่นกรณีที่รัฐบาลจะเตรียม
 การถวายการรับเสด็จนิวัตพระนครของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เพื่อให้การเป็นไปโดย
 เรียบร้อยและสมพระเกียรติ รัฐบาลก็อาจจะพิจารณาทั้งคณะกรรมการชั้นคณะหนึ่งเพื่อ
 พิจารณาจัดเตรียมการขึ้น คณะกรรมการชุดนี้ก็จะได้ประชุมวางระเบียบและพิธีการต่างๆ ใน
 การถวายการต้อนรับ พร้อมทั้งวางรายละเอียดในการร่วมมือของส่วนราชการต่างๆ ขึ้นเพื่อ
 ความเรียบร้อยและถวายความปลอดภัย เมื่อการเสด็จนิวัตพระนครของพระบาทสมเด็จพระ
 เจ้าอยู่หัวเสร็จสิ้นลงแล้ว คณะกรรมการชุดนี้ก็หมดหน้าที่ลง อย่างนี้เป็นต้น และตัวอย่าง
 ของคณะกรรมการประเภทนี้ทั้งกรณีอื่น ก็เช่นในกรณีที่รัฐบาลได้ประกาศใช้มาตรา 17 แห่ง
 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรในการยึดทรัพย์ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และในการ
 ปฏิบัติการให้เป็นไปตามคำสั่งนั้น รัฐบาลก็ได้แต่งตั้งคณะกรรมการยึดทรัพย์ขึ้น ทั้งเป็นที่
 นี้เพื่อทราบกันก็อยู่แล้ว และเมื่อคณะกรรมการชุดนี้ได้ดำเนินการเสร็จสิ้นลงแล้ว สภาพของ
 คณะกรรมการชุดนี้ก็สิ้นสุดลง อย่างนี้เป็นต้น คณะกรรมการดังกล่าวนี้ เรียกว่าคณะ
 กรรมการพิเศษเฉพาะกรณี (Ad hoc Committee)

2. คณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นตามความมุ่งหมาย (Purpose)

คณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นตามความมุ่งหมายนี้ ก็อาจแบ่งออกได้อีกเป็น
 2 ชนิด คือ

ก. คณะกรรมการบริหาร (An Executive Committee) ลักษณะสำคัญของคณะ
 กรรมการประเภทนี้ก็คือคณะบุคคลที่ได้รับมอบหมายให้เป็นคณะกรรมการนี้มีหน้าที่ในการ
 บริหารงานในกิจการนั้น ๆ โดยเฉพาะ ทั้งในกรณีเช่นการมีคณะกรรมการบริหารสภาการ-
 ศึกษาแห่งชาติ ซึ่งคณะกรรมการคณะนี้มีหน้าที่พิจารณาปรับปรุง วางแผนและโครงการการ
 ศึกษาแห่งชาติให้เหมาะสม และทั้งในกรณีเช่นกรณีที่รัฐบาลจะบริหารการพัฒนาการเศรษฐกิจ
 แห่งชาติให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของรัฐบาล รัฐบาลก็อาจจะตั้งคณะกรรมการชั้น
 คณะหนึ่งเพื่อมีหน้าที่บริหารงานขอสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติขึ้น ซึ่งคณะกรรมการ
 คณะนี้เรียกว่าคณะกรรมการบริหารสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติเป็นต้น ซึ่งคณะ
 กรรมการเหล่านี้ เรียกได้ว่าเป็นคณะกรรมการบริหาร (An Executive Committee)

* ข. คณะกรรมการที่ปรึกษา (An Advisory Committee) คณะกรรมการคณะนี้มีหน้าที่สำคัญในการที่จะให้คำปรึกษาแนะนำแก่บุคคลหรือองค์การที่แต่งตั้งขึ้น ซึ่งการมีคณะกรรมการที่ปรึกษานี้ ในบางครั้งบางกรณีก็มีความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับนักบริหารชั้นสูงหรือผู้นำของประเทศและแม้แต่องค์การที่สำคัญ ซึ่งจะต้องระดมสมองหรือผู้เชี่ยวชาญต่าง ๆ มาร่วมให้คำแนะนำปรึกษาและอาจจะทำให้การวินิจฉัยสั่งการรอบคอบและรัดกุมดียิ่งขึ้น ตัวอย่างของคณะกรรมการชุดนี้ก็ได้แก่ คณะกรรมการที่ปรึกษากฎหมายของนายกรัฐมนตรี เป็นต้น

3. คณะกรรมการที่ตั้งขึ้นตามองค์ประกอบของคณะบุคคล (Composition)

คณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นตามองค์ประกอบของคณะบุคคลนี้ แยกออกได้เป็น 3 ประเภทด้วยกันคือ

✓ ก. การแต่งตั้งคณะบุคคลที่มีอาชีพเดียวกันและมีผลประโยชน์อันเกี่ยวกันเข้าเป็นคณะกรรมการเพื่อกำเนินกิจการในอาชีพของตน โดยบุคคลเหล่านั้นมีวัตถุประสงค์ร่วมกันที่จะพัฒนากิจการของตนให้มีผลประโยชน์ดียิ่งขึ้น เช่น คณะกรรมการสมาคมพ่อค้าไทย กรรมการสมาคมชาวนา กรรมการสมาคมทนายความเหล่านี้ เป็นต้น

ข. เป็นการรวมเอาคณะบุคคลที่มีอาชีพหรือผลประโยชน์ส่วนได้ส่วนเสียไม่เหมือนกัน หรือขัดแย้งกัน แล้วแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการร่วมกันเพื่อประสานกิจการให้ก่อให้เกิดความเข้าใจอันดีร่วมกัน หรือเพื่อหาทางต่อรองผลประโยชน์อย่างหนึ่งอย่างใดได้ ซึ่งคณะกรรมการในแบบนี้มีประโยชน์อย่างยิ่งในการบริหาร ซึ่งจะเป็นหนทางขจัดข้อขัดแย้งกันได้ เป็นต้นว่าการแต่งตั้งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างเข้ามาเป็นคณะกรรมการร่วมกันในอันที่จะต่อรองเรื่องค่าจ้าง ชั่วโมงทำงาน เป็นต้น

ค. เป็นการรวมเอาคณะบุคคลที่ต่างอาชีพ ต่างองค์การเข้ามาทำงานร่วมกันเป็นต้นว่า การแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญของสภา ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญในเรื่องหนึ่งเรื่องใดนั้นอาจจะแต่งตั้งจากสมาชิกแห่งสภาเอง หรือบุคคลภายนอกต่าง ๆ กันเข้ามาเป็นคณะกรรมการ การแต่งตั้งคณะกรรมการในแบบ ค. นี้ มีข้อสังเกตคือ

1. บุคคลที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการในชุดนี้อาจจะเป็นบุคคลซึ่งเป็นตัวแทนของส่วนราชการหนึ่ง ส่วนราชการใดก็ได้ หรือ

2. บุคคลที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการในชุดนี้ มิได้เป็นตัวแทนของส่วนราชการใด หากแต่ได้รับเชิญเข้ามาในฐานะเป็นผู้เชี่ยวชาญและเป็นผู้มีชื่อเสียงที่เด่นในทางหนึ่งทางใดเป็นส่วนตัว

อันเรื่องราวของชนิดและประเภทคณะกรรมการที่กล่าวมาทั้งหมดนั้นย่อมจะทำให้ทราบชัดว่าคณะกรรมการนั้นมีมากมายหลายชนิด ดังนั้นจึงทำให้องค์การต่าง ๆ ก็ย่อมมีความจำเป็นที่จะต้องใช้ระบบคณะกรรมการเพื่อการนี้ ๆ เป็นธรรมดา และก็แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมา ~~จึง~~ ทำให้คนทั่วไปมองเห็นไปว่าชื่อคณะกรรมการคณะนั้นคณะนั้นมีมากมายไป เมื่อคำนึงถึงเรื่ององค์การมีมาก คณะกรรมการก็มาก งานของชาติยิ่งมาก คณะกรรมการก็ยิ่งมาก เรื่องคณะกรรมการมากจึงยังไม่น่าจะเป็นปัญหาค่า เพราะบางคณะบางชุดเมื่อหมดภาระหน้าที่ก็เลิกสลายตัวไป แต่คนทั่วไปก็ไม่ทราบว่าคณะกรรมการต่าง ๆ เลิกไปแล้วก็ซุกเพราะได้ยินแต่ตอนแต่งตั้ง ตอนเลิกยุบคณะกรรมการไม่ได้ยิน

ปัญหากรรมการมากหรือกรรมการน้อยนี้ จะเป็นประการใด ผู้เขียนจะได้ชี้ให้เห็นในโอกาสต่อไป แต่เมื่อได้กล่าวถึงคณะกรรมการคืออะไร ชนิดและประเภทของคณะกรรมการมีอะไรแล้ว ผู้เขียนเห็นสมควรที่จะนำเอาข้อเสียของคณะกรรมการมากกล่าวเสียด้วยก็จะทำให้ท่านผู้อ่านเข้าใจเรื่องราวของคณะกรรมการดียิ่งขึ้นอีก

ข้อดีและข้อเสียของคณะกรรมการ

ก. ข้อดีของคณะกรรมการ

ระบบคณะกรรมการนั้น ถ้าจะพิจารณาในผลดีแล้ว มีดังต่อไปนี้

1. คณะกรรมการนี้จะเป็นเครื่องมือที่ดีในการประสานงาน (Coordination) อันที่จะก่อให้เกิดการประสานงานร่วมกันในการทำงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่ออยู่ในชั้นวางแผนหรือในเมื่อต้องเผชิญกับปัญหาสำคัญซึ่งจะต้องมีการลงมติดกลงกันเสียก่อนที่งานจะก้าวไปได้ แต่ว่าการบริหารงานในรูปนี้ก็มิผลเสียพอ ๆ กันที่จะใช้ประโยชน์ได้ดี เพราะคณะกรรมการมักจะทุ่มเทกำลังความคิดหรืออภิปรายกันอย่างยืดเยื้อ ซึ่งปัญหาเหล่านี้อาจจะทำได้ง่าย ๆ

ถ้าหากให้คนใดคนหนึ่งรับผิดชอบในปัญหานี้ ๆ เสีย⁶ ทั้งนี้ถ้าจะให้การประสานงานตาม
 นัยดังกล่าวเกิดผลดีย่อมขึ้นอยู่กับการทำงานที่คณะกรรมการนั้นเองได้จัดขึ้นอย่างเหมาะสม⁷

คณะกรรมการจะช่วยหรือเป็นเครื่องมือในการประสานงานได้อย่างไร ผู้เขียน
 เข้าใจว่าเป็นไปได้เพราะบรรดาผู้ที่มาประกอบเป็นคณะกรรมการนี้ย่อมมาจากที่ต่าง ๆ กัน
 คนละหน้าที่คนละตำแหน่งไม่ว่าจะเป็นในองค์การเดียวกันหรือต่างองค์การ เมื่อมาทำงาน
 ร่วมกันแล้วก็อาจจะเข้าใจกันดี และร่วมมือในการทำงานอย่างเห็นอกเห็นใจกัน

2. คณะกรรมการเป็นเครื่องมือที่จะเป็นหลักประกันในความยุติธรรม การที่ผู้
 เขียนเข้าใจว่าจะเป็นหลักประกันในความยุติธรรมนั้นก็เพราะว่า คณะกรรมการประกอบด้วย
 คณะบุคคล การวินิจฉัยตกลงใจใดๆ ก็ต้องได้รับการอภิปรายหรือมีมติกันด้วยเหตุผล หา
 ใช้การกระทำของคน ๆ เดียว ซึ่งอาจจะเป็นการกระทำด้วยอารมณ์อันจะก่อให้เกิดความผิด
 พลาดได้ ข้อสังเกตในเรื่องนี้เห็นได้ชัด กรณีที่เป็นการให้คุณหรือให้โทษแก่ข้าราชการ
 หรือในกรณีที่จะมีการประมูลซื้อขายของทางราชการ เป็นต้น ถ้าปล่อยให้เป็นเรื่องของคน ๆ
 เดียวทำ ก็อาจจะมีการวิ่งเต้นหรือเกิดความชอบพอกันเป็นส่วนตัว ก็อาจจะทำให้เป็นที่
 กิฉินนินทาได้

3. เป็นการร่วมกันวินิจฉัยด้วยความรอบรู้ อาจทำให้ได้ข้อสรุปที่ตรงตามจุดมุ่ง
 หมายยิ่งขึ้น และหรือเป็นข้อสรุปที่มีคุณภาพสูง ในเรื่องที่ย่อมเป็นไปตามสุภาพคติไทยในข้อ
 ที่ว่าหลายความคิดดีกว่าความคิดเดียว เพราะการประชุมคณะกรรมการนั้นเป็นการระดมเอา
 สมรรถนะและความเชี่ยวชาญของบุคคลมาปรึกษาหารือ ข้อมติหรือข้อตกลงใดๆ ย่อมมีคุณภาพ
 เป็นที่เชื่อถือได้

4. เป็นเครื่องช่วยในการตัดสินใจของผู้บังคับบัญชาชั้นสูง หรือองค์การที่เกี่ยวข้อง
 ข้องในเรื่องนี้จะเห็นได้ว่า เช่นในกรณีการบริหารประเทศผู้นำชั้นสูงบางคนมักนิยมการมี
 คณะกรรมการหรือที่ปรึกษาคอยให้ความคิดเห็นหรือกลั่นกรองหาเหตุผลให้ใกล้ความจริง
 มากที่สุด แล้วผู้นำนั้นๆ ก็จะมาประกอบการพิจารณาวินิจฉัยสั่งการต่อไป ซึ่งทำให้ข้อ
 วินิจฉัยสั่งการนั้นๆ เติบโตด้วยเหตุผลและมีหลักการที่ถูกต้อง

⁶ William J. Siffin, *O&M: An Introduction*. (Bangkok: Institute of Public Administration, Thammasat University, 1961), p.133.

⁷ *Ibid.*

5. เป็นทางหนึ่งที่จะพัฒนาหรือนำเอาความรู้ความสามารถของคนมาใช้ให้เป็นประโยชน์ โดยปกตินี้คนเรารู้ความสามารถอาจจะมีอยู่ในตัว แต่ไม่มีโอกาสแสดงออก ก็ไม่มีประโยชน์อะไร แต่ในเมื่อใช้ระบบคณะกรรมการแล้วบุคคลผู้นั้นหากได้รับแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการ ก็อาจใช้ความรู้ความถนัด สติปัญญา ออกมาให้เป็นประโยชน์แก่สังคม หรือแก่องค์การได้

ที่กล่าวมาทั้งหมดเป็นข้อดีของคณะกรรมการ แต่คณะกรรมการนั้นหาใช้จะมีแต่ประโยชน์หรือข้อดีเท่านั้น ยังมีข้อเสียอยู่อีกด้วย ซึ่งควรจะนำมาพิจารณาดังนี้

ข. ข้อเสียของคณะกรรมการ

ข้อเสียของคณะกรรมการแบ่งออกได้ดังต่อไปนี้

1. เป็นทางหนึ่งที่จะก่อให้เกิดความล่าช้าในการบริหาร (Red tape) การใช้ระบบคณะกรรมการนั้นในบางกรณีจะก่อให้เกิดความโยกโย้ ชักช้า เพราะในเมื่อคณะกรรมการไม่มีความมั่นใจที่ดีพอ ก็อาจทำให้กระบวนการพิจารณากินเวลา โดยเหตุนี้เองในบางครั้งทำให้งานบางอย่างไปชงกอยู่ที่คณะกรรมการ และหรือในเมื่อคณะกรรมการไม่ได้ประชุมโดยสม่ำเสมอ อาจจะเป็นเพราะกรรมการไม่ว่างหรือไม่ครบองค์บ่อ้อย ๆ ก็อาจจะทำให้การทำงานชักช้าไปได้เหมือนกัน

2. เป็นการบั่นทอนความรับผิดชอบของผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง หรือองค์การนั้น ข้อนี้ในเมื่อผู้ที่มีหน้าที่ในการวินิจฉัยสั่งการโดยตรงแล้วและไม่ประสงค์จะให้ผลของคำสั่งหรือการปฏิบัติการของตนปรากฏออกมา ก็อาจหลบเลี่ยงโดยวิธีส่งเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณาอันเป็นวิธีการอันหนึ่งของการบั่นทอนความรับผิดชอบได้

3. การปฏิบัติงานของคณะกรรมการอาจมีลักษณะเป็นการซ้อนหน้าที่กับองค์การนั้น ๆ ซึ่งมีหน้าที่โดยตรงอยู่แล้ว ในกรณีนี้ทำให้มองเห็นได้ว่าการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาก็เพราะเหตุที่องค์การนั้น ๆ ไม่สามารถจะดำเนินการใดๆ ให้ลุล่วงไปด้วยตนเองได้ และเมื่อตั้งคณะกรรมการขึ้นมาก็เป็นการแสดงว่าคณะกรรมการอาจจะปฏิบัติงานซ้อนกับองค์การนั้น ๆ อยู่ในตัว

4. ผลการปฏิบัติของคณะกรรมการไม่มีผู้รับผิดชอบอิสระ ยากต่อการตรวจสอบ การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการนั้นเป็นเรื่องของคณะบุคคล และในเมื่อเกิดข้อโต้แย้ง

หรือความไม่ถูกต้องก็ไม่มีผู้ใดจะรับผิดชอบโดยตรง เพราะต่างก็ถือว่าเป็นเรื่องของคนทุกคนในคณะกรรมการ นอกจากนั้นการที่จะมีการตรวจสอบ สอบสวนใดๆ แก่คณะกรรมการ ก็เป็นที่ยากลำบากยิ่ง เพราะเป็นเรื่องของสถาบันหรือในนามของคณะกรรมการ ไม่มีผู้ใดรับผิดชอบ

5. เป็นมูลเหตุอันหนึ่งที่จะก่อให้เกิดความขัดแย้ง ผลดีของคณะกรรมการมีมากเพียงใด ผลเสียของคณะกรรมการก็มีอยู่เป็นต้นว่า การอภิปรายโต้เถียงกันระหว่างคณะกรรมการนั้น บางครั้งบางโอกาสก็ก่อให้เกิดเป็นชะนวนของความขัดแย้ง หรือไม่ชอบพอกันก็ได้ เพราะในเมื่อแต่ละฝ่ายต่างยึดถือประโยชน์ของตนและองค์การของตนมากเกินไป

ที่กล่าวมาทั้งหมดเป็น ข้อดีและข้อเสียของคณะกรรมการ หมายความว่าคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นมา^๕นั้น ในบางครั้งก็มีประโยชน์เกิดผลดี แต่ในบางครั้งก็อาจจะมีผลเสียซึ่งผลดีผลเสียก็เป็นหนทางหนึ่งที่ท่านจะนำมาพิจารณาว่า ถ้าท่านจะให้เกิดผลดีในการบริหารเวลาใดหรือในเวลาใดท่านจะไม่ให้เสียผลในการบริหาร ท่านก็จะได้เลือกใช้คณะกรรมการให้ถูกโดยพิจารณาจากข้อดีข้อเสียของคณะกรรมการนี้ เมื่อได้อธิบายมาถึงตอนนี้ ก็ทำให้ท่านผู้อ่านทราบได้เป็นเค้าๆว่า คณะกรรมการนั้นเป็นอย่างไร ต่อไปจะได้นำเอาเรื่องของการพิจารณาตัวบุคคลที่จะแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการว่าควร จะพิจารณาเลือกเอาคนชนิดใด ประเภทใด จึงจะเหมาะสมเพื่อประกอบการพิจารณาต่อไป

การพิจารณาตัวบุคคลที่จะแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการ

การพิจารณาตัวบุคคลที่จะให้เป็นคณะกรรมการนั้น เป็นสิ่งที่สำคัญควร จะพิจารณาให้มาก เพราะเป็นการที่จะประมาณได้ว่า การใช้คณะกรรมการนั้นใช้ถูกหรือไม่ถูก เพราะถ้าคณะกรรมการนั้นได้คณะบุคคลที่ไม่เหมาะสม หรือไม่พร้อมที่จะทำงานก็จะเป็นเรื่องที่เกิดการฉ้อโกงได้ทันทีว่า คณะกรรมการนั้นคงไปไม่รอด หรือไม่ก็ทำงานไปอย่างขอไปที ผลดีของคณะกรรมการก็ไม่เกิดขึ้น ไม่ตั้งคณะกรรมการเสียดีกว่า การที่จะเลือกบุคคลให้มาเป็นคณะกรรมการก็เป็นเรื่องของกระบวนการในการบริหารงานบุคคลอยู่เหมือนกันเพราะเป็นเรื่องของการใช้คนให้ถูก

ฉะนั้น การพิจารณาตัวบุคคลจึงเป็นเรื่องที่จะมองข้ามไปมิได้ และผู้เขียนจึงขอเสนอแนวทางในการพิจารณาตัวบุคคลเพื่อแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการดังต่อไปนี้

1. จะต้องเป็นบุคคลที่รู้จัก หรือมีประสบการณ์ในเรื่องที่คณะกรรมการนั้นต้องการ

ในกรณีนี้โดยมารยาทผู้เขียนจะไม่ชักอูหาหรือ ชี้ชื่อของคณะกรรมการ ซึ่งถ้ามีสิ่งที่ต้องการที่จะให้คณะกรรมการนั้น ๆ พิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง แต่เมื่อตั้งคณะกรรมการขึ้นมาแล้ว คณะกรรมการชุดนั้น ๆ บางคนยังกล่าวว่า ไม่รู้เรื่อง หรือไม่มีประสบการณ์ในเรื่องนั้น ๆ เลย ก็แสดงว่า คณะกรรมการชุดนั้นจะทำงานไม่ได้เต็มที่ บุคคลผู้นั้นคงจะไม่พูดอะไร หรืออาจจะมีมติไปอย่างเลื่อนลอยก็เป็นได้ แต่ถ้าหากเราตั้งเอาบุคคลที่รู้เรื่อง และมีประสบการณ์ในเรื่องนั้น ๆ แล้วแน่นอน การทำงานของคณะกรรมการชุดนั้นก็คงจะได้ผลสมความมุ่งหมายเต็มที่ เรื่องนี้มีผลปรากฏให้เห็นได้ชัดเป็นต้นว่า เมื่อเราตั้งบุคคลที่ไม่สันทัดในเรื่องเศรษฐกิจให้ไปเป็นคณะกรรมการเศรษฐกิจ บุคคลผู้นั้นก็อาจจะ อี้อ้อค้ไม่พูดหรือ อภิปรายอะไร แต่ถ้าแต่งตั้งบุคคลผู้นั้นเข้าไปอยู่ในคณะกรรมการเมืองหรือการบริหารที่บุคคลผู้นั้นรู้เรื่องก็อาจจะมีประโยชน์ อภิปรายได้เต็มที่อย่างนี้เป็นต้น

2. ไม่ควรพิจารณาแต่งตั้งบุคคลที่เป็นคณะกรรมการอยู่แล้วมากมายหลายคณะ หรือไม่มีเวลาเพียงพอเป็นคณะกรรมการ

ข้อสังเกตในเรื่องนี้ก็คือ โดยปกติถ้าใครเก่งหรือมีความสามารถดีก็มักจะถูกแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการต่าง ๆ มากมายหลายคณะ เป็นการทำให้เกิดภาระหนักจนเกินไปสำหรับบุคคลผู้นั้น เพราะถ้ามีการประชุมคณะกรรมการต่าง ๆ พร้อมกัน บุคคลผู้นั้นก็ไม่สามารถที่จะไปร่วมประชุมได้ทุกคณะ ในที่สุดก็ทำให้ไม่ได้ประโยชน์อะไรจากบุคคลผู้นั้นเลย และอีกประการหนึ่ง ถ้าบุคคลในคณะกรรมการมีงานในหน้าที่ประจำอยู่มากแล้ว ก็ไม่ควรที่จะใช้บุคคลผู้นั้นให้หนักยิ่งขึ้นอีก เพราะจะทำให้เสียเวลาและเสียงงานในหน้าที่ของบุคคลผู้นั้น ซึ่งแทนที่บุคคลผู้นั้นจะปฏิบัติหน้าที่ประจำให้ลุล่วงไปได้เป็นอย่างดีก็กลับถูกรบกวนด้วยเรื่องคณะกรรมการมากมายหลายคณะจนหาเวลาเป็นของตนเองมิได้

จากหลักเกณฑ์กว้าง ๆ ทั้ง 2 ประการก็พอจะอนุมานได้ว่า คณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นนั้น ถ้าไม่ขัดกับหลักดังกล่าว คณะกรรมการชุดนั้นก็คงจะทำงานได้อย่างเต็มที่

อนึ่งนอกจากนี้การพิจารณาแต่งตั้งก็ไมควรที่จะพิจารณาแต่งตั้งบุคคลที่ไม่
 เติมใจอีกด้วยการที่จะทราบได้อย่างไรว่า บุคคลนั้นจะเต็มใจหรือไม่เต็มใจ ทางที่ถูกที่ควรก็
 น่าจะมีการสอบถามหรือทาบถามเสียก่อนจึงจะได้ผล และสิ่งที่พึงระวังอีกประการหนึ่งก็คือ
 การแต่งตั้งคณะกรรมการไม่ควรแต่งตั้งเอาแต่บุคคลที่เป็นพวกพ้องกันจนเกินไป ก็อาจจะ
 X ไม่ได้ผลเช่นกัน เพราะจะเข้าทำนองที่ว่า ว่าอะไรว่าตามกันไปหมด เรื่องราวของการ
 พิจารณาแต่งตั้งบุคคลเข้าเป็นคณะกรรมการนั้นจึงอยู่ที่ศิลปของการใช้คนให้ดูกันเอง

จำนวนคณะกรรมการ

จำนวนคณะกรรมการเป็นสิ่งที่ผู้สงสัยและกล่าวถึงกันอยู่มากกว่า จำนวนคณะ-
 กรรมการแต่ละคณะนั้นตั้งกันมากมายเกินไปนัก หรือที่เรียกสั้นๆอยู่เนืองๆว่า "กรรม-
 เกิน" ก็มี

อันการตั้งคณะกรรมการให้มีจำนวนมาก ๆ นั้นก็เป็นข้อเสียอยู่มากเพราะจะทำให้
 ขบวนการวินิจฉัยคดีเยื่อ सरुปลงได้ยาก หรือพูดกันมากไป ซึ่งบางที่ทำให้คนที่อยากจะพูด
 อยากจะแสดงความคิดเห็นอะไรก็อาจจะทำไม่ได้ทั่วถึง

การที่จะตัดสินว่าอย่างไรจึงเรียกว่ามากไป หรืออย่างไรจะพอ ก็หาไม่ชัดยุติที่
 แน่นนอนไม่ แต่ก็มีสิ่งที่พอจะวินิจฉัยได้ว่า บุคคลเพียง 2 คน ก็ไม่น่าจะประกอบกันเป็นคณะ
 กรรมการได้ เพราะคณะกรรมการก็เป็นองค์ประกอบของบุคคลที่น่าจะมีมากกว่า 2 คนขึ้นไป⁸
 เป็นอันว่ากรรมการนั้นต้องมีตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป แต่เท่าใดจะถือว่าพอดีหรือมากที่สุด
 ผู้เขียนก็มีความเห็นว่าสิ่งที่น่าจะนำมาพิจารณาก็คือต้องดูว่าเรื่องนั้นๆ ควรจะใช้บุคคลเพียง
 X เท่าใดจะเหมาะสม ความเหมาะสมก็อยู่ที่จะใช้ใครบ้างเมื่อครบตามความต้องการก็พอ ไม่
 ต้องตั้งกับชนิดที่เห็นชื่อใครในตำแหน่งสำคัญก็ตั้ง หรือเห็นชื่อใครเคยเป็นกรรมการบ่อยๆก็
 ตั้งกันเรื่อยๆไป อย่างนี้ก็เรียกได้ว่าไม่เหมาะสม

⁸ W.J.M. Mackenzie, "Committees in Administration," *Public Administration*
 Volume XXXI (Summer 1953) p. 237.

ประธานคณะกรรมการ

สิ่งที่สำคัญที่สุดในเรื่องราวของคณะกรรมการนั้นมีบุคคลอยู่คนหนึ่งที่มีความสำคัญก็คือประธานคณะกรรมการ ประธานคณะกรรมการนี้โดยปกติก็จะเป็นการแต่งตั้งเสร็จในตัว หรือในบางครั้งก็จะมีการเลือกกันขึ้นเองในระหว่างคณะกรรมการ ประธานคณะกรรมการนั้นจะต้องเป็นผู้ว่าการประชุม การประชุมจะได้ผลหรือไม่เพียงใด ย่อมขึ้นกับประธานคณะกรรมการ ฉะนั้นบุคคลนี้จะต้องมีลักษณะพิเศษของความเป็นผู้นำอยู่บ้าง กล่าวคือ จะต้องเป็นผู้ที่จับประเด็นให้ถูกและรู้เรื่องที่พิจารณาดีพอ ต้องเปิดโอกาสให้ทุกคนได้อย่างกว้างขวางไม่รวบรัดจนเกินไป หรือประธานฯ พูดเสียคนเดียวว่า ควรจะเป็นอย่างนั้นควรจะเป็นอย่างนี้ หรือผมเห็นอย่างนี้ใครจะเถียง ก็ไม่สมควรอีกเหมือนกัน

โดยปกตินี้ประธานคณะกรรมการมีลักษณะอันสำคัญยิ่งอันจะเป็นการก่อคุณต่อการประชุม ถ้าประธานของที่ประชุมไม่มีการตัดสินใจที่ดีพอก็อาจจะทำให้เกิดลังเลหรือหาข้อสรุปไม่ได้ กล่าวให้ลึกซึ้งลงไปเมื่อมีการประชุมเสร็จแล้วจะต้องมีข้อยุติ จะมีมติ ประธานของคณะกรรมการจะต้องหาข้อยุติที่เชื่อถือได้ว่าเป็นที่ชนะของฝ่ายข้างมากของที่ประชุมนี้ ข้อยุติที่ถือได้ว่าเป็นที่สุดจะต้องปรากฏว่ามติที่ได้มานั้นมิใช่เกิดจากที่ชนะของฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด โดยเฉพาะ หากแต่จะต้องเกิดจากที่ชนะที่เสนออันเป็นส่วนรวม และที่ที่สุดยอดคือประธานฯ สามารถใช้ภาวะผู้นำเข้าสร้างสรรค์ให้ได้มาซึ่งมติที่แต่ละฝ่ายมีที่ชนะต่างๆ กันนั้น ต้องยอมรับความจริงว่า มติที่ได้มานั้นดีกว่าข้อเสนอตามที่ชนะของฝ่ายต่างๆ ที่ร่วมประชุม
อยู่นั้น⁹

อนึ่ง ประธานคณะกรรมการน่าจะมีลักษณะเด่นๆ ดังต่อไปนี้¹⁰

1. อธิบายเรื่องได้ชัดเจนในหัวข้อเรื่องที่พิจารณารวมทั้งได้ศึกษาเรื่องนั้นมาพอสมควรแล้ว
2. เปิดโอกาสให้คณะกรรมการได้อภิปรายกันอย่างทั่วถึง

⁹ ชูบ กาญจนประกร, "ทฤษฎีที่ต่างกัน" วารสารรัฐประศาสนศาสตร์, ปีที่ 5 ฉบับที่ 4, เมษายน 2508, หน้า 647.

¹⁰ Anstey, *op.cit.* pp. 53-60.

3. ประธานจะต้องให้ความสนใจกับผู้อภิปรายและอย่าขัดกลางกัน
4. เคารพและยอมรับฟังความคิดเห็นของกรรมการทุกคน
5. คอยประสานให้คณะกรรมการทุกคนเข้าใจเรื่องตรงกัน
6. มีศิลปะในการผ่อนคลายความตึงเครียดในเมื่อมีการขัดแย้งขึ้นระหว่างคณะกรรมการด้วยกัน

7. พิจารณาความเหมาะสมว่า มติที่ได้นั้นจะมีผลปฏิบัติเป็นไปได้อย่างไรหรือไม่ จะเกิดปัญหาใด ๆ หรือเปล่า

นอกจากนั้นประธานคณะกรรมการจะต้องมีศิลปะอื่น ๆ อยู่ด้วยหลายประการเป็นต้นว่า ก่อนเริ่มประชุมประธานควรจะได้แนะนำให้สมาชิกในคณะกรรมการได้รู้จักกัน จะได้เกิดความสนิทสนมเป็นกันเอง ไม่ต้องระวังตัว หรือเกรงใจกัน อันอาจจะเป็นการทำให้ต้องเกิดอึดอัดไม่สบายใจในคณะกรรมการ เรื่องนี้ถ้าคณะกรรมการรู้จักกันมาก่อนแล้วก็ไม่สู้กระไร นอกจากนั้นก็ต้องอธิบายให้คณะกรรมการได้ตระหนักถึงหน้าที่และความรับผิดชอบ ก่อนที่จะเริ่มปฏิบัติหน้าที่ และประธานที่ต้นนั้นก็จะต้องเป็นผู้ที่ไม่ใช้อำนาจจนเกินไป หรือกระทำการเป็นผู้เผด็จการ จะให้เป็นอย่างนั้นให้เป็นอย่างนั้น หากคณะกรรมการใดได้ประธานในการประชุมที่ดีมีลักษณะที่กล่าวมาก็เชื่อได้ว่า คณะกรรมการนั้นจะประสบความสำเร็จในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยดี

เมื่อได้กล่าวถึงประธานคณะกรรมการแล้วยังมีบุคคลอีกคนหนึ่งซึ่งถือได้ว่าเป็นความสำคัญเช่นเดียวกันอีกคนหนึ่งคือเลขานุการคณะกรรมการซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

เลขานุการคณะกรรมการ

เลขานุการคณะกรรมการนั้นนับว่าเป็นบุคคลที่มีความสำคัญอยู่เป็นอันมากที่จะเป็นผู้ประสานงานตลอดจนให้ข่าวสารแก่คณะกรรมการ และอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ในการประชุมให้สำเร็จลุล่วงไปได้ ถ้าเลขานุการคณะกรรมการเป็นบุคคลที่เฉื่อยชาไม่นำพาต่อคณะกรรมการหรือเป็นเรี่ยวแรงอันสำคัญของคณะกรรมการแล้ว คณะกรรมการนั้นก็อาจจะประสบปัญหาหรือความชุลุกชลักไม่เรียบร้อยได้

ฉะนั้น หน้าที่ของเลขานุการคณะกรรมการควรจะได้คำนึงถึงเรื่องดังต่อไปนี้¹¹

1. กำหนดวันเวลาในการประชุมครั้งต่อไปว่า วันเวลาใดจะเหมาะสมและสะดวกแก่กรรมการทุกคนหรือส่วนมากที่สามารถจะมาร่วมประชุมโดยพร้อมเพรียงกัน
2. เลขานุการคณะกรรมการควรจะได้จัดเตรียมเอกสารประกอบ ตลอดจนรวบรวมคำแถลงของกรรมการที่มาชี้แจงด้วยตนเองมิได้ ให้คณะกรรมการได้ทราบ
3. เลขานุการจะต้องจัดเตรียมสถานที่ประชุมที่เหมาะสมอันจะอำนวยความสะดวกในการประชุมอย่างเต็มที่ อาจจะเป็นการเตรียมที่ประชุมที่ไม่ห่างไกลจากที่คณะกรรมการจะมาไม่สะดวก

เรื่องสถานที่ประชุมนี้ก็ควรจะรวมถึงการจัดห้องประชุม โต๊ะประชุม ตลอดจนอุปกรณ์ในการประชุม แสงสว่าง ความสะอาด หรือบรรยากาศของห้องประชุมเป็นอย่างไร อย่าให้ร้อนอบอ้าวเกินไป อย่าให้มีเสียงรบกวนได้ก็จะเป็นการดี รวมความว่าเตรียมให้พร้อม

4. พยายามหาโอกาสแนะนำให้คณะกรรมการได้รู้จักกัน มีความคุ้นเคยกันซึ่งในเรื่องนี้เลขานุการคณะกรรมการอาจจะช่วยได้มาก เพราะรู้ว่าใครเป็นใครบ้างในคณะกรรมการ

5. เลขานุการคณะกรรมการไม่ควรแจกจ่ายเอกสารให้แก่คณะกรรมการมากมายจนเกินไป จนทำให้เกิดความเบื่อหน่ายหรือยากต่อการเก็บรักษา

6. เลขานุการจะต้องเป็นผู้ที่ทำรายงานการประชุม หรือบันทึกการประชุมซึ่งจะต้องพิจารณาให้ละเอียดมีข้อความสำคัญที่สมบูรณ์ครบถ้วน เรื่องที่พิจารณาต่อเนื่องกันโดยตลอดและรวมถึงมติต่าง ๆ ว่ามีอะไรบ้างในการประชุมนั้น ๆ

7. ข้อสำคัญที่สุดก็คือการแจกจ่ายเอกสารใด ๆ ประกอบการพิจารณาหรือให้คณะกรรมการพิจารณาควรจัดทำอย่างรีบด่วนและส่งให้คณะกรรมการทราบแก่เห็น ๆ อย่าให้เป็นการกระชั้นหัน คณะกรรมการอาจจะไม่มีเวลาศึกษาพิจารณาอย่างเพียงพอ จะทำให้การประชุมไม่เกิดผลดีเท่าที่ควร

อนึ่งในคณะกรรมการชุดใดถ้าภาระหน้าที่ของเลขานุการมีเป็นอันมากก็อาจจะพิจารณาจัดตั้งผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการขึ้นอีกก็ย่อมกระทำได้

¹¹Ibid., pp. 81-86.

ลักษณะสำคัญในการใช้ระบบคณะกรรมการ

เมื่อได้กล่าวมาถึงตอนนี้ผู้เขียนก็ใคร่ที่จะขอเสนอลักษณะของคณะกรรมการบางประการเป็นเครื่องประกอบการพิจารณาถึงการใช้ระบบคณะกรรมการกล่าวคือ

1. คณะกรรมการควรจะได้รับมอบหมายหรือถูกกำหนดหน้าที่อย่างชัดเจน ทั้งนี้เพื่อคณะกรรมการนั้นจะได้ประชุมปรึกษาหารือกันในกรอบข่ายแห่งอำนาจตน และจะทำให้การอภิปรายหรือการทำข้อเสนอแนะของคณะกรรมการเป็นไปโดยถูกต้อง
2. การที่คณะกรรมการชุดใดก็ตาม จะพิจารณาเรื่องราวใด ๆ ก็ควรที่จะได้มีข้อมูลหรือหลักฐานอันถูกต้องอย่างเพียงพอในการพิจารณา มิใช่เป็นการอภิปรายหรือแสดงความคิดเห็นโดยปราศจากหลักฐาน หรือข้อมูล ซึ่งจะทำให้ข้อวินิจฉัยไม่มีน้ำหนักเพียงพอ
3. การที่มติต่าง ๆ ของคณะกรรมการจะออกมาในรูปที่พร้อมจะให้ผู้มีอำนาจเหนือหรือองค์การที่แต่งตั้งคณะกรรมการนั้น ๆ ขึ้นมาวินิจฉัยสั่งการต่อไป ควรเป็นมติที่เป็นของคณะกรรมการโดยสมบูรณ์มิใช่เป็นของบุคคลใดคนหนึ่งโดยเฉพาะ และก่อนที่จะมีมติในเรื่องนั้น ๆ ก็ควรจะได้อภิปรายกันเป็นเวลาพอสมควร มิใช่เป็นการกระทำที่ลวก ๆ
4. คณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้น ควรจัดตั้งขึ้นเฉพาะชุดที่จำเป็นจริง ๆ เท่านั้น เพราะเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการใช้คน ใช้เวลา และเงินทองของทางราชการ อย่าให้เป็นการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาในเรื่องเล็ก ๆ น้อย ๆ โดยไม่จำเป็น
5. การแต่งตั้งคณะกรรมการนั้น ควรพิจารณาเลือกสรรบุคคลที่รู้เรื่องนั้น ๆ ดีพอ หรือมีประสบการณ์ในเรื่องนั้น ๆ จะทำให้การใช้คณะกรรมการได้ผลดีตรงตามความต้องการยิ่งขึ้น
6. คณะกรรมการทุกชุดที่แต่งตั้งขึ้นควรมีประธานกรรมการที่มีความสามารถดี ในการเป็นผู้นำการประชุม และต้องเป็นผู้ที่ศึกษาเรื่องนั้น ๆ มาดีพอเข้าใจแยกแยะประเด็นในการอภิปราย แล้วรู้จักสรุปเรื่องเพื่อหามติได้ที่สุด
7. การประชุมคณะกรรมการแต่ละคณะนั้น ถ้าเป็นไปได้ควรดำเนินไปในลักษณะของการปรึกษาหารืออย่างเป็นกันเองให้มากที่สุด หรือที่เรียกว่าเป็นการกระทำใน

แบบอรุณัย ตลอดจนเรื่องที่ประชุมกัน ถ้าใหญ่กว้างขวางมากก็ควรที่จะได้ย่อลงเป็นเรื่องเล็ก ๆ แล้วพิจารณานั้นก็จะเป็นความสะดวกอย่างหนึ่งในการประชุมของคณะกรรมการ

8. คณะกรรมการที่จะดำเนินหน้าที่ไปได้ด้วยดี จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมียุทธศาสตร์คณะกรรมการที่มีความสามารถและมีความคล่องตัวพอสมควร ที่จะอำนวยความสะดวกในการประชุมได้เป็นอย่างดี

9. เรื่องราวที่คณะกรรมการได้นำไปพิจารณาแล้วไม่ควรหยิบยกขึ้นมาพิจารณาอีก หรือไม่ควรที่จะเพิกเฉยต่อมติหรือข้อคิดเห็นของคณะกรรมการจนเกินไป และหรือไม่ควรที่จะให้มีการใช้อำนาจหรืออิทธิพลใดๆ มาบังคับให้คณะกรรมการต้องทำอย่างนั้นอย่างนี้ ซึ่งจะเป็นการทำลายความสำคัญของคณะกรรมการไป และในที่สุดไม่มีหรือไม่ถึงคณะกรรมการขึ้นมาเสียก็จะเป็นการดีกว่า

10. ท้องทางที่จะทำให้การทำงานในรูปของคณะกรรมการนั้นเป็นรูปของการประสานงาน เป็นรูปของกระบวนการใช้ความคิดร่วม ให้ออกมาเป็นผลหรือมติที่เกิดความยุติธรรมให้มากที่สุด

ที่กล่าวมาทั้ง 10 ประการนี้ ผู้เขียนใคร่จะถือสิทธิเรียกว่าเป็นบัญญัติ 10 ประการในการใช้ระบบคณะกรรมการในการบริหาร ซึ่งเป็นสาระสำคัญหรือนับได้ว่าเป็นหัวใจสำคัญของบทความนี้ ที่มุ่งจะเน้นให้เห็นว่าคณะกรรมการนั้นเป็นเครื่องมืออย่างสำคัญในการบริหารงาน แต่การที่คณะกรรมการมีความสำคัญเพียงใดหาใช้สิ่งสำคัญนัก เพราะถ้านำมาใช้ไม่ถูกหรือไม่รู้ว่าจะใช้อย่างไรในกรณีใด หรือคณะกรรมการควรจะทำปฏิบัติอย่างไรแล้ว ก็หาให้เกิดผลดีแต่อย่างใดไม่

สรุป

ผู้เขียนขอสรุปเรื่องนี้ด้วยการชี้ให้เห็นว่า การใช้ระบบคณะกรรมการในการบริหารนั้น เป็นวิธีการที่นิยมอยู่ทั้งในทุกประเทศแม้แต่องค์กรระหว่างประเทศที่ใหญ่ที่สุด เช่น สหประชาชาติก็คิ ในประเทศใหญ่ๆ เช่น สหรัฐก็คิ ล้วนนิยมใช้ระบบคณะกรรมการ

ทั้งนี้ หากใช้เพียงแต่เท่านั้น การใช้ระบบคณะกรรมการในการบริหารก็ยังเป็นลักษณะสำคัญของการบริหารและการปกครองของอังกฤษอีกด้วย¹²

ฉะนั้นการที่มีผู้กล่าวกันว่า คณะกรรมการมีมากมายเกินไป อาจมิใช่ข้อสำคัญที่จะต้องมาเสียเวลาพะวงสงสัยกัน เพราะเรื่องกรรมการมากหรือกรรมการน้อยย่อมขึ้นอยู่กับความสำคัญของงานหรือการที่จะแต่งตั้งหรือไม่แต่งตั้งคณะกรรมการ อันเป็นการที่จะกระทำได้แต่แนวทางในการพิจารณานั้นย่อมอยู่บนรากฐานของความจริงที่ว่า ทำอย่างไรเราจึงจะนำเอาระบบคณะกรรมการนั้นมาใช้ให้ถูกต้องหากนับเป็นสิ่งสำคัญ ถ้าใช้ให้ถูกต้องก็เกิดประโยชน์ต่อการบริหาร เป็นผลของการใช้ความคิดใช้เหตุผลเป็นเรื่องของการที่จะก่อให้เกิดความยุติธรรม ผลดีในการบริหารไม่ว่าจะเป็นของประเทศชาติหรือองค์กรหนึ่งองค์กรใด ก็ย่อมเกิดขึ้นและก็เป็นสิ่งที่ทุกคนต้องการ

บทความนี้ก็เห็นอยู่แล้วว่าการใช้ระบบคณะกรรมการที่จะให้ผลดีก็ต้องเลือกใช้คนให้ถูก เพราะคนจะเข้ามามีบทบาทสำคัญทั้งในหน้าที่ของคณะกรรมการ ในหน้าที่ของประธานคณะกรรมการ และในหน้าที่ของเลขานุการคณะกรรมการ ถ้าบุคคลในคณะกรรมการเต็มใจทำงาน มีเวลา รู้เรื่องดี มีประสิทธิภาพก็ทำงานได้เต็มที่ ถ้ามีประธานคณะกรรมการที่ศึกษาเรื่อง เข้าใจเรื่อง และมีศิลปะในการเป็นประธานที่ประชุม การประชุมก็เรียบร้อยมีผลหรือมติออกมาชัดเจนไม่เกิดข้อสงสัย นอกจากนี้ถ้าคณะกรรมการนั้น มีเลขานุการคณะกรรมการที่รู้หน้าที่ของตนดีพอ จะจัดหรืออำนวยความสะดวกในการประชุมอย่างไร ให้สัมฤทธิ์ผลแล้วก็ได้จัดทำลงไป การประชุมคณะกรรมการก็เรียบร้อย เมื่อพูดถึงเรื่องของตัวบุคคลแล้ว เรื่องราวของการใช้ระบบคณะกรรมการก็มาอยู่ที่การเลือกใช้ หรือการปฏิบัติต่อคณะกรรมการจะอย่างไรจึงจะให้เห็นว่าคณะกรรมการนั้นก็มีประโยชน์

¹² W.J.M. Mackenzie, *op. cit.* p. 235

ผู้เขียนก็ขอเน้นว่า การใช้ระบบคณะกรรมการก็อาจใช้ได้เมื่อประสงค์ที่จะให้คณะกรรมการเป็นที่ปรึกษาของบุคคลหรือองค์การก็ได้ จะใช้ให้คณะกรรมการไปกลั่นกรองหาเหตุผลและข้อเสนอวินิจฉัยในเรื่องหนึ่งเรื่องใดให้แก่บุคคลหรือองค์การใดก็ได้ และหรือในกรณีที่จะให้คณะกรรมการทำหน้าที่บริหารกิจการอย่างหนึ่งอย่างใดก็ได้ และแม้ในเมื่อจะไต่หาความสุจริตยุติธรรมในการทำงานของบุคคลหรือองค์การหนึ่งองค์การใด ก็อาจใช้คณะกรรมการได้ รวมความว่า ระบบคณะกรรมการนี้มีประโยชน์อย่างยิ่งต่อการบริหาร

ผู้เขียนจึงหวังว่า บทความนี้จะ เป็นแนวทางประกอบการพิจารณาของท่าน ผู้อ่านว่า ท่านจะใช้ระบบคณะกรรมการอย่างไร จึงจะเหมาะสมในการบริหารงาน และถ้าใช้ได้ถูกต้องแล้วผู้เขียนก็แน่ใจว่าระบบคณะกรรมการย่อมจะมีประโยชน์และเกื้อกูลต่อการบริหารงานเป็นอย่างยิ่ง.
