

มนุษยสัมพันธ์ในการควบคุมงาน

โดย ปรีชา เอี่ยมกติก

การบริหารงานทุกระบบ จุดประสงค์ประการแรกก็เพื่อที่จะให้การบริหารงานบรรลุความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพและประหยัดที่สุด โดยนัยนี้บรรดากระบวนการที่อำนาจงาน ของหน่วยงาน บริหารไปสู่ความสำเร็จที่สำคัญ นอกเหนือไปจากการวางแผนงานและการประสานงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์แล้วก็ได้แก่การควบคุมงาน (Supervision) ซึ่งหมายถึงการสังเกตหรือพิจารณาผลงานนั่นเอง¹ การควบคุมงานนั้นมีวัตถุประสงค์เบื้องต้นที่สำคัญอยู่ ๒ ประการ คือ ในประการแรก เพื่อให้เกิดการประสานงานในระหว่างหน่วยงานที่เป็นส่วนประกอบขององค์การ ทั้งนี้เนื่องจากโดยปกติหน่วยงานต่างๆ ขององค์การได้รับมอบหมายงานให้ไปปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ที่มีอยู่ในโครงการอย่างกว้าง ๆ ฉะนั้น ทางองค์การนั้นจึงต้องดำเนินการเพื่อให้หน่วยงานต่างๆ ดำเนินงานไปโดยสอดคล้องและประสานกันอย่างสนิท วัตถุประสงค์ประการที่สองของการควบคุมตรวจสอบงานก็เพื่อช่วยให้เชื่อมั่นได้ว่า แต่ละหน่วยงานในองค์การ ได้ปฏิบัติงาน ของตนสำเร็จตามที่ได้รับมอบหมาย

นอกจากนี้สิ่งที่ผู้บริหารชั้นสูง (Top Executive) สนใจที่สุดก็คือ การจัดให้งานดำเนินไปตามกระบวนการที่ถูกต้องและมีประสิทธิภาพ แต่ก็ไม่อาจทำให้สำเร็จได้ด้วยตัวของตัวเองทั้งหมด จึงต้องจัดให้มีที่ปรึกษา (Staff) เป็นผู้ช่วยเหลือและจัดให้มีการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ ขึ้น ทั้งนี้ การประสานงานในทุกระดับตามสายการบังคับบัญชา จะต้องจัดให้มีการควบคุมงานขึ้น²

¹Henri Fayol, "The Administrative. Theory in the State," *Paper on the Science of Administration*, ed. by Luther H. Gulick and L. Urwick (New York: Institute of Public Administration, 1937), p. 103.

²Marshall Edward Dimock & Gladys Ogden Dimock, *Public Administration* (New York: Rinehart & Company, Inc., 1954), p. 338.

ท้าวเหทุนั้นจึงเห็นได้ว่า “การควบคุมงานเป็นกิจกรรมสำคัญประการหนึ่งของนักบริหาร การที่บริหารที่ไม่มีการควบคุมนั้นเปรียบประดุจเรือที่ไม่มีหางเสือ ซึ่งคงจะแล่นไปได้เหมือนกัน แต่คงจะไม่ไปถึงจุดหมายที่ต้องการ...”³ ดังนั้น การควบคุมงานจึงเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งในความสำเร็จของการเป็นนักบริหารในยุคปัจจุบัน⁴

อย่างไรก็ดี แม้ว่าวิธีการในการควบคุมงานจะเป็นสิ่งสำคัญ แต่การใช้หลักมนุษยสัมพันธ์ของการควบคุมงานหากไม่สำคัญยิ่งไปกว่าวิธีการก็มีความสำคัญเท่าเทียมกัน⁵ การควบคุมงานที่มีประสิทธิภาพขึ้นอยู่กับผู้ควบคุมงานที่มีความเข้าใจในบุคคลอื่น มิใช่ในฐานะของกลุ่ม (Group) หากแต่เป็นไปในฐานะของบุคคล (Individual) ซึ่งย่อมแตกต่างกันมีความในใจและความต้องการแตกต่างกัน ดังนั้นจึงนับว่าเป็นหน้าที่และความจำเป็นเป็นอย่างยิ่งที่ผู้ควบคุมงาน (Supervisor) จะต้องพยายามเผื่อสังเกตและทำความเข้าใจถึงพฤติกรรมของผู้ใต้บังคับบัญชาให้ดีที่สุด

ความโน้มเอียงของมนุษย์ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมงานอย่างสำคัญมี 2 ประการ คือ ความต้องการที่จะปฏิบัติตาม (desire to follow) และความต้องการที่จะเป็นอิสระในการปฏิบัติงาน (desire for freedom of action or independent)⁶ ท้าวเหทุนั้น ในการปฏิบัติงานผู้ควบคุมงาน (Supervisory) จะต้องคำนึงถึง 2 สิ่งนี้พร้อม ๆ กัน

ท้าวเหทุนั้นกล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า การควบคุมงานเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งในการบริหารงานที่จะทำให้งานดำเนินไปอย่างราบรื่นและมีประสิทธิภาพ แต่แม้ว่า จะมีหลักการและวิธีการต่าง ๆ ในการควบคุมงานที่สัปดาห์ใดก็ตาม หากผู้ควบคุมงานขาดหลักมนุษยสัมพันธ์ (Human Relations) เสียแล้ว การควบคุมงานก็อาจไม่ได้ผลดี หรืออาจล้มเหลวก็ได้ ซึ่งจะส่งผลสะท้อนมาถึงการบริหารงานของหน่วยงานนั้น ๆ ท้าว

³กริช เกตุแก้ว. “การควบคุมงาน”, *นิตยสารทองถิ่น* ปีที่ 2 ฉบับที่ 12 (ธันวาคม 2505), หน้า 1.

⁴*Ibid.*, p.4.

⁵John D. Millett, *Management in the Public Service* (New York: McGraw-Hill Book Company, Inc., 1954), p. 121.

⁶Willard E. Parker & Robert W. Kleemeier, *Human Relations in Supervision* (New York: McGraw-Hill Book Company, Inc., 1951), p. 231.

การเสนอเรื่องนั้นขึ้นมา^๗ เพื่อเป็นแนวทางในการที่จะใช้หลักมนุษยสัมพันธ์ในการควบคุมงาน เพื่อให้การควบคุมงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

✓ มนุษยสัมพันธ์และปรัชญาของมนุษยสัมพันธ์

ในปัจจุบันการบริหารงานของหน่วยงานต่าง ๆ ได้พุ่งเล็งในเรื่องมนุษยสัมพันธ์กันมาก เพราะว่าการบริหารงานหรือในการประกอบกิจการใด ๆ ก็ตาม คนนับว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดประการหนึ่ง ในทุกๆ หน่วยงานจะต้องมีคนปฏิบัติงาน งานจะดำเนินไปได้ ก็เพราะคน งานจะดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ก็ขึ้นอยู่กับคน จริงอยู่เงิน วัสดุต่างๆ เครื่องจักร ก็เป็นปัจจัยอย่างหนึ่งในการดำเนินงาน แต่หากไม่มีคนแล้ว สิ่งเหล่านี้ก็จะไม่มีประโยชน์อะไร เพราะไม่มีคนนำเอาไปใช้

ทว่าเหตุนี้เองจึงได้มีการศึกษาค้นคว้าเพื่อให้รู้ถึงพฤติกรรม (Behavior) ต่างๆ ของมนุษย์ ความต้องการต่างๆ (Needs) ซึ่งไม่เหมือนกับของมนุษย์และอื่น ๆ ซึ่งเมื่อเราได้อยู่ในสิ่งต่างๆ เหล่านี้แล้ว เราก็สามารถที่จะควบคุมคนและใช้คนได้อย่างถูกต้องตามกาลเทศะ เพื่อให้การบริหารงานโดยใช้คนนั้นดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพที่สุด เพื่อผู้ปฏิบัติงานได้ปฏิบัติงานนั้นอย่างเต็มใจที่สุด ฉะนั้น จึงได้มีการศึกษาเกี่ยวกับวิชามนุษยสัมพันธ์ขึ้น

ความหมายของมนุษยสัมพันธ์

คำว่า "มนุษยสัมพันธ์" หรือ Human Relations นี้ ได้มีผู้ให้ความหมายไว้หลายอย่าง ในที่นี้จะขอยกเอาความหมายของคำว่า "มนุษยสัมพันธ์" ซึ่ง Professor Keith Davis ได้ให้ความหมายไว้ว่ามนุษยสัมพันธ์คือ "วิธีการก่อให้เกิดวัตถุประสงค์ และแรงกระตุ้นร่วมกันในกลุ่มคน และช่วยส่งเสริมให้กลุ่มคนมีความปรารถนาจะทำงานร่วมกันให้ได้ผล มนุษยสัมพันธ์เป็นการนำเอาบุคคลเหล่านี้ ทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ สามัคคีและร่วมมือกัน โดยได้รับความพึงพอใจทั้งด้านเศรษฐกิจ จิตใจ และสังคมโดยทั่วถึงกัน"^๗

⁷Keith Davis, *Human Relations in Business* (New York: McGraw-Hill Book Company, Inc., 1957), p. 9.

จากคำจำกัดความดังกล่าวจะเห็นว่า มนุษยสัมพันธ์ ก็คือการใช้ศิลปะต่อบุคคลที่อยู่รวมกันในองค์กรหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบเหมือนกันและใกล้ชิดเกี่ยวกันโดยหาวิธีการต่าง ๆ ที่จะทำให้บุคคลที่มารวมกันอยู่นี้ ปฏิบัติงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน โดยให้ได้รับความพอใจทั้งทางค่านิจใจ สังคม และเศรษฐกิจโดยทั่วหน้ากันนั่นเอง

ปรัชญาของมนุษยสัมพันธ์

หลักปรัชญาของมนุษยสัมพันธ์ที่สำคัญที่สุดและต้องคำนึงถึงอยู่เสมอเพื่อประโยชน์ในการบริหารงาน ก็คือ⁸

1. การปฏิบัติราชการนั้นต้องการสามัคคีธรรมเป็นอย่างยิ่ง ในการปฏิบัติงาน
2. สามัคคีธรรมจะดีหรือไม่เพียงไรย่อมขึ้นอยู่กับตัวบุคคลหรือข้าราชการ
3. ข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติงานโดยทั่ว ๆ ไปย่อมมีความต้องการอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความต้องการในค่านิจใจ

ด้วยเหตุนี้เองในการบริหารงานจึงต้องคำนึงถึงหลักปรัชญาที่จะส่งเสริมมนุษยสัมพันธ์ในการปฏิบัติงานที่สำคัญ ๆ คือ⁹

1. ศักดิ์ศรีของคน ในการปฏิบัติงานทุกชนิดมีองค์ประกอบที่สำคัญ ๒ ประเภท คือ คน และการใช้เทคนิคในการปฏิบัติงานให้บรรลุผล คนเป็นองค์ประกอบที่สำคัญเหนือสิ่งอื่นใด คนอาจบิดเบือนหรือส่งเสริมการใช้เทคนิคในการปฏิบัติงานไปอย่างใดก็ได้ ทั้งในทางปฏิฐาน (Positive) และทางนิเสธ (Negative) ดังนั้น หลักปรัชญาที่สำคัญที่จะทำให้ระบบการใช้มนุษยสัมพันธ์ที่ดีในกลุ่มบุคคลที่ทำงานร่วมกัน คือ การยอมรับนับถือศักดิ์ศรีของคน เพราะสามัคคีธรรมในหมู่คณะจะไม่เกิดขึ้น ถ้ายังมีการดูหมิ่นดูแคลน ซึ่งกันและกันอยู่
2. มุลเหตุจูงใจในการทำงาน แนวความคิดอีกประการหนึ่งที่ต้องระลึกรู้เสมอ คือ ผลงานจะดีหรือไม่เพียงไรย่อมขึ้นอยู่กับมุลเหตุจูงใจที่กระตุ้นให้แก่แต่ละบุคคลและกลุ่มของ

⁸หุบ กาญจนประกร, แนวคำบรรยายวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์, (พระนคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ คณะรัฐประศาสนศาสตร์, พ.ศ. 2508), พิมพ์โรเนียว, หน้า 309-310.

⁹Ibid., pp. 310-11.

บุคคลได้ทำงานจนเต็มกำลังกายและกำลังปัญญาที่มีอยู่ ฉะนั้น ในส่วนใหญ่จึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับจิตใจ

ความสำคัญของมนุษยสัมพันธ์

ในปัจจุบันนี้จะเห็นได้ว่าปัญหาต่าง ๆ ในการบริหารงานนั้นอาจแบ่งได้เป็น 2 ประการคือ¹⁰ ประการแรกการปรับปรุงโครงสร้างขององค์การ วิธีการปฏิบัติงาน และระบบในการบริหารงาน ประการที่ 2 ก็คือ การส่งเสริมให้มีมนุษยธรรมในการบริหารงาน ซึ่งจะทำให้ผู้ปฏิบัติงานเต็มใจที่จะปฏิบัติอย่างเต็มความรู้ความสามารถ

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงทำให้เรามองเห็นได้ว่า มนุษยสัมพันธ์นั้นมีความสำคัญอย่างยิ่งประการหนึ่งในการบริหารงานและการควบคุมงาน ในที่นี้จะได้ชี้ให้เห็นความสำคัญบางประการของมนุษยสัมพันธ์ในการบริหารงานและการควบคุมงานดังต่อไปนี้:—

1. ผู้มีอำนาจควบคุมจะไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ถ้าหากไม่มีความรู้อย่างลึกซึ้งเกี่ยวกับบุคคลที่ทำงานอยู่กับตน¹¹ โดยทางปฏิบัติแล้ว เมื่อผู้ควบคุมงานหรือผู้บังคับบัญชาทำอะไรหรือจะทำอะไรย่อมขึ้น อยู่กับการที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้ควบคุมงานรู้จักผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างไร เพียงไร ซึ่งจะคงศึกษาถึงพฤติกรรมของผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งจะสะท้อนให้เห็นบุคลิกภาพเพื่อที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้ควบคุมงานจะได้ทำงานร่วมด้วยและผู้ใต้บังคับบัญชาก็ทำงานร่วมกับผู้บังคับบัญชาได้

2. ในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชาหรือผู้ควบคุมงานจำเป็นจะต้องระลึกถึงลักษณะนิสัยและความประพฤติของแต่ละคนไป เพราะสิ่งเหล่านี้อาจใช้เป็นแนวพิจารณาในการมอบหมายหน้าที่การงานที่เหมาะสมกับนิสัยใจคอ และคุณลักษณะของเขาได้¹²

3. มนุษยสัมพันธ์ เป็นเรื่องสำคัญสำหรับข้าราชการชั้นหัวหน้างานทั้งหลายด้วยเหตุผล 2 ประการ คือ¹³

¹⁰Keith Davis & William G. Scott, *Reading in Human Relations* (New York: MacGraw-Hill Book Company, Inc., 1959). p.253.

¹¹Willard E. Parker & Robert W. Kleemeier, *op.cit.*, p.42.

¹²โรเบิร์ต เอช. ลอว์สัน, “มนุษยสัมพันธ์” *วารสารการพัฒนาชุมชน* ปีที่ 2 เล่มที่ 6 หน้า 27.

¹³*Ibid.*, p.23.

ก. ข้าราชการจะต้องปฏิบัติหน้าที่ในทางควบคุมดูแลและให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา ปฏิบัติงานไปตามความมุ่งหมายของทางราชการ

ข. ความนิยมของประชาชนต่อรัฐบาลหรือที่เรียกว่า ทัศนคติของประชาชนนั้น ข้าราชการนับว่าเป็นตัวจักรสำคัญอย่างยิ่ง เพราะเป็นผู้ติดต่อใกล้ชิดกับประชาชนโดยตรง ถือกันว่า การที่จะให้นโยบายใด ๆ และรัฐบาลประสงค์ความสำเร็จตามความมุ่งหมายจะต้องได้รับการสนับสนุนจากประชาชนเป็นสำคัญ ๆ เช่นนี้เองจึงถือได้ว่า ข้าราชการต้องมีความรู้ในเรื่องมนุษยสัมพันธ์พอสมควร

4. มนุษยสัมพันธ์ช่วยสร้างเสริมน้ำใจและผลงาน นอกจากนี้สัมพันธภาพในการทำงานทั้งภายในและภายนอกองค์การจะดำเนินไปด้วยราบรื่นก็เพียงใด ย่อมแล้วแต่การใช้หลักมนุษยสัมพันธ์ได้ดี และถูกต้องเพียงใดหรือไม่¹⁴ มนุษยสัมพันธ์จึงมีความหมายต่อการบริหารงานอย่างกว้างขวางมาก

ตามที่ได้อธิบายมาแล้วข้างต้น ย่อมประจักษ์อยู่แล้วโดยตรงและโดยปริยายว่า มนุษยสัมพันธ์เป็นของคู่กับการปฏิบัติราชการทุกชั้นทุกกระบวนการ¹⁵ เช่น อำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติราชการ การติดต่อราชการ การจัดส่วนราชการ หน้าที่ความรับผิดชอบ และการตรวจสอบควบคุมการปฏิบัติงาน เป็นต้น

ด้วยเหตุนี้ มนุษยสัมพันธ์จึงเป็นวิชาที่นักบริหารทุกระดับควรจะได้ศึกษาและทำความเข้าใจให้ถี่ เพื่อจะได้นำไปใช้เป็นประโยชน์ในการบริหารงานในหน่วยงานของตน เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและราบรื่น ซึ่งจะเป็นผลดีแก่ตัวเองและหน่วยงานของตัวเอง ตลอดจนประเทศชาติในที่สุด

การควบคุมงานและกระบวนการควบคุมงาน

ความหมายของ “การควบคุมงาน” (Supervision)

โดยปกติมักเข้าใจกันว่า การที่ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ไปตรวจการปฏิบัติงาน ณ แหล่งปฏิบัติ หรือการที่ผู้ปฏิบัติงานให้ทราบเป็นระยะ ๆ นั้นเป็นการควบคุมงาน ซึ่งเป็นการ

¹⁴ ขุม กาญจนประกร, *op.cit.*, หน้า 314.

¹⁵ *Ibid.*, p.312.

เข้าใจที่อาจยังไม่ถูกต้องสมบูรณ์นัก เพราะเหตุว่า การควบคุมงานมีขอบเขตกว้างขวางกว่ากรรมวิธีทั้ง ๒ ประการดังกล่าวแล้วอีกมาก¹⁶ ตัวอย่างเช่น การขับรถยนต์ไปตามถนน ถ้ารถวิ่งซิกแซกไปมา เราก็เรียกว่าเราควบคุมรถไม่ได้เสียแล้ว และถ้าเป็นเช่นนั้นก็จะต้องไปชนใครเข้าแน่ ผลสุดท้ายก็ไปถึงโรงพักแทนที่จะถึงจุดหมายที่ต้องการ ตรงกันข้ามหากรถวิ่งอย่างมีระเบียบ เรียกว่าเราสามารถควบคุมรถได้ และไปถึงจุดหมายปลายทางได้ เวลาคนขับรถ คนขับจะต้องควบคุมรถให้ได้ เขาทำอย่างไรในการควบคุม เขาต้องดูว่ารถวิ่งตรงทางที่ตำรวจจราจรกำหนดหรือเปล่า ถ้าหากออกนอกทาง เราก็ต้องหักพวงมาลัยพารถเข้ามาในทาง และรักษาสภาพทรงตัวของรถไว้ เขาทำเช่นนี้อยู่ตลอดเวลาจนกว่าจะถึงที่หมาย จากตัวอย่างนี้พอจะอนุมานได้ว่า "การควบคุมงานของนักบริหารเป็นกระบวนการปรับการปฏิบัติการทั้งหมดให้ดำเนินไปในขอบเขต หรือวงกรอบที่กำหนดไว้"¹⁷

ต่อไปนี้ผู้เขียนจะได้เสนอคำจำกัดความของคำว่า การควบคุมงาน ซึ่งท่านผู้รู้หลายท่านได้ให้คำจำกัดความไว้เพื่อจะได้ให้ท่านผู้อื่นได้ลองใช้ความคิดและพิจารณาว่า "การควบคุมงาน" นี้ หมายถึงอะไรกันแน่

Dimock & Dimock ได้เขียนไว้ในหนังสือ Public Administration ว่า "Supervision is the leadership function applied in practical way to the direction of work at all levels. It is telling people what to do the helping them to do it within the administrative structure, supervision is a principal means by which coordination is achieved, employees trained and inspired, and a basis laid for controlling result. Consequently supervision is the center point of operating administration, converting policies and general plans in to work plans and thence into units of production."¹⁸

ตามคำจำกัดความข้างต้นนั้นมีความหมายว่า การควบคุมงาน คือหน้าที่ในตำแหน่งประมุขศิลป์ ซึ่งถูกนำมาใช้ปฏิบัติในการสั่งการในหน่วยงานทุกระดับ และมีหน้าที่ในการสั่งให้ผู้ใต้บังคับบัญชาทำสิ่งหนึ่งสิ่งใด พร้อมกับต้องคอยให้ความช่วยเหลือผู้ใต้บังคับบัญชา

¹⁶ กวิช เกตุแก้ว, *op. cit.*, หน้า 4.

¹⁷ *Ibid.*, หน้า 4.

¹⁸ Dimock & Dimock, *op. cit.*, p. 338.

เหล่านั้นภายในขอบเขตการบริหาร การควบคุมงานเป็นวิธีการที่สำคัญยิ่งที่จะทำให้การประสานงานบรรลุผลรวมตลอดถึงการฝึกอบรม และการให้คำแนะนำแก่คนงาน อันจะเป็นการวางรากฐานของการควบคุมอย่างไ้ผล ทั้งนี้การควบคุมงานก็คือจุดศูนย์กลางของการปฏิบัติการในการบริหาร ซึ่งเป็นการเปลี่ยนนโยบายและแผนต่างๆไป มาเป็นแผนการปฏิบัติงานและเป็นหน่วยผลิตผลงาน

นอกจากนี้ก็มีผู้ให้ความหมายของคำว่า การควบคุมงาน อีกว่า การควบคุมงาน คือ การอำนวยการโดยมีอำนาจอันชอบธรรมต่องานของผู้อื่น¹⁹

จากคำจำกัดความของคำว่า "การควบคุมงาน" ดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า การควบคุมงานนั้น มีความหมายกว้างขวางมาก มิใช่ความหมายเพียงว่า เป็นการไปตรวจตราดูการปฏิบัติงานของผู้บังคับบัญชา ณ แหล่งปฏิบัติงานเท่านั้น แต่ยังหมายรวมถึง การสั่งให้ปฏิบัติการให้คำแนะนำช่วยเหลือต่างๆ เพื่อให้มีการประสานงานขึ้นในหน่วยงานนั้นๆ และการควบคุมงานนั้นจะต้องปฏิบัติติดต่อกันเป็นประจำ

ในการควบคุมงานนั้นมีวัตถุประสงค์เบื้องต้นอยู่ ๒ ประการ ซึ่งจะนำมากล่าวไว้ในที่นี้ คือ²⁰

1. เพื่อให้เกิดการประสานงานในระหว่างหน่วยงานที่เป็นส่วนประกอบขององค์การ
2. เพื่อให้เชื่อมั่นได้ว่าแต่ละ หน่วยภายในองค์การได้ปฏิบัติงาน ของตนสำเร็จตามที่ได้รับมอบหมาย

จากวัตถุประสงค์ทั้ง ๒ ประการดังกล่าว จะเห็นได้ว่าการควบคุมงานนั้นเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งที่ทำให้เกิดการประสานงานในหน่วยงานต่างๆ และยังใช้เป็นเครื่องมือในการติดตามผลงาน (follow-up) อีกด้วย ซึ่งทั้ง ๒ อย่างนี้ถือว่าเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นมากในการบริหารงาน

¹⁹Henry Reining, Jr., "The Art of Supervision" *Elements of Public Administration*. Edited by Fritz Morstein Mark. (New York: Prentice-Hall, Inc., 1949), p. 421.

²⁰ร.ท. บินเท็ง ศรีจันทร์พันธุ์, "การควบคุมงาน" *วารสารการพัฒนาชุมชน* ปีที่ ๒ เล่มที่ 10 (ตุลาคม 2506), หน้า 1.

หลักเกณฑ์และวิธีการควบคุมงาน

กระบวนการควบคุมงานนั้นพอจะแยกเป็นกรรมวิธีต่าง ๆ ได้ดังนี้ คือ²¹

1. กำหนดผลงานที่ต้องการและขอบเขตของการปฏิบัติงาน
2. หาวิธีการที่จะให้ได้รับข้อมูลที่แท้จริงถูกต้องแน่นอน ทันทีทันที่ และเพียงพอที่จะทราบว่าจะงานได้ดำเนินไปแล้วแค่ไหนเพียงไร
3. นำผลงานเป็นชั้น ๆ เปรียบเทียบกับผลงานที่ควรจะต้องปฏิบัติไว้ ซึ่งได้กำหนดไว้ล่วงหน้าแล้วว่าแตกต่างกันอย่างไร เพราะเหตุใด
4. ตรวจสอบดูว่า การปฏิบัติงานอยู่ในวงรอบหรือขอบเขตแห่งอำนาจที่ได้รับมอบหมายหรือไม่ ในส่วนที่เกี่ยวกับการให้ คน เงิน วัสดุ และเวลา
5. ถ้ามีการ ปฏิบัตินอกเขตอำนาจที่กำหนดไว้ต้องวิเคราะห์และศึกษาแก้ไขเตรียมไว้
6. ดำเนินการแก้ไขในกรณีที่มีการปฏิบัติการออกนอกขอบเขตทันที

วิธีการควบคุมงาน (Techniques of Supervision)²² ในการควบคุมงานของหน่วยงานบริหารนั้นได้ใช้วิธีการควบคุมอย่างน้อยที่สุด 6 วิธีด้วยกันคือ:—

1. การอนุมัติในหลักการแห่งโครงการย่อยต่าง ๆ ในการกำหนดโครงการอะไรก็ตามย่อมต้องแบ่งเป็นโครงการย่อย เพื่อสะดวกในการปฏิบัติให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของโครงการใหญ่ซึ่งผู้บังคับบัญชาชั้นสูงอาจจะอนุมัติให้ข้าราชการผู้ปฏิบัติชั้นสองรองลงมาดำเนินการเกี่ยวกับโครงการย่อยได้เอง หรือบางทีผู้บังคับบัญชาชั้นสูงอาจจะมีการมอบอำนาจเพื่ออนุมัติในหลักการเสียก่อนจะมอบให้ข้าราชการชั้นรองไปปฏิบัติได้ ซึ่งประการหลังนี้หมายความว่า ผู้บังคับบัญชาใช้วิธีการควบคุมงานประเภทอนุมัติในหลักการสำหรับโครงการย่อยต่าง ๆ

²¹กริช เกตุแก้ว. *op.cit.*, หน้า 5.

²²Johu D. Millett. *op.cit.*, pp. 99-108.

2. การกำหนดมาตรฐานของงาน การกำหนดมาตรฐานของงานก็เพื่อจะเป็นเป้าหมายสำหรับการปฏิบัติงานที่ถูกต้องของหน่วยงาน และเป็นเครื่องมือที่จะชี้ว่าหน่วยงานกำลังปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายได้ผลมากน้อยเพียงไร นอกจากนี้ มาตรฐานของงานยังชี้ให้หน่วยปฏิบัติงานได้ทราบว่าคุณภาพของงานขนาดไหนจึงเป็นที่พอใจ ดังนั้น ผู้บังคับบัญชาก็สามารถรู้ได้ว่าหน่วยปฏิบัติงานกำลังทำงานตามที่กำหนดไว้หรือไม่

3. การจำกัดหรือกำหนดงบประมาณ ซึ่งจะเป็นการกำหนดขอบเขตของงานที่จะกระทำภายในหน่วยงานนั้น ภายในระยะเวลาที่กำหนดซึ่งเป็นวิธีการหนึ่งที่ใช้ในการควบคุมงานของหน่วยปฏิบัติงาน

4. การอนุมัติเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ที่สำคัญ เป็นการควบคุมงานที่ส่วนกลางใช้กับหน่วยปฏิบัติงานได้แก่ การกำหนดว่าการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ที่สำคัญของหัวหน้าปฏิบัติงานจำเป็นต้องได้รับการอนุมัติก่อน วิธีนี้จำเป็นสำหรับองค์การที่หัวหน้าหน่วยงานภูมิภาคต้องอำนาจหลายตำแหน่งหลายสาขา ผู้เชี่ยวชาญของหน่วยงานส่วนกลาง ซึ่งควบคุมงานของหน่วยภูมิภาคเฉพาะค่านั้น ก็ย่อมจะต้องการได้รับความแน่ใจว่าหัวหน้างานในส่วนภูมิภาคจะได้แต่งตั้งคนที่มีความสามารถ เพื่อดำเนินการเฉพาะค่านั้น ในทางปฏิบัติจึงให้อำนาจแก่หัวหน้างานในท้องที่ที่จะเลือกผู้ช่วยได้ แต่ก็ต้องได้รับความเห็นชอบจากหน่วยเหนือด้วย

การใช้อำนาจควบคุมวิธีนี้สามารถนำไปใช้เพื่อให้หน่วยงานโดยส่วนรวมสามารถปฏิบัติงานได้ดีขึ้น และบรรลुरากฐานแห่งความสมานสามัคคีระหว่างตัวบุคคลในระดับต่างๆ ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งในการปฏิบัติงานตามวัตถุประสงค์ขององค์การ

5. รายงาน คือการกำหนดให้หน่วยงานต้องส่งรายงานเป็นระยะ หรือรายงานพิเศษเกี่ยวกับกิจการของหน่วย และรายงานนี้จะครอบคลุมถึงขอบเขตอันกว้างขวางแห่งกิจกรรมที่สำคัญๆ ทั่วหมด หรือจำกัดเฉพาะเรื่องสำคัญจริงๆ ซึ่งรายงานนั้นจะต้องยั้งถึงความสำเร็จและความบกพร่องในการปฏิบัติงาน

การควบคุมโดยการรายงานนี้เป็นระบบการควบคุมที่เก่าแก่มาก และปัจจุบันนี้ก็ยังคงใช้กันอยู่ เพราะเป็นวิธีการที่ง่ายมาก แต่ก็มีช่องที่จะทำให้ผู้รายงานทำรายงานเท็จได้มาก หรือการทำรายงานนี้อาจไม่ได้อาศัยข้อเท็จจริงเลยก็ได้ทำให้หน่วยเหนือไม่ได้รับข้อมูลที่แท้จริงและถูกต้อง ซึ่งเป็นผลเสียหายแก่การบริหารงานเป็นอย่างยิ่ง

6. การตรวจงาน การตรวจงานจะช่วยให้ผู้ควบคุมงานได้เกิดความเข้าใจในสถานการณ์ที่เผชิญหน้าเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานอยู่ และการตรวจงานช่วยให้ความเข้าใจแจ่มแจ้งเกี่ยวกับวัตถุประสงค์และเจตนาของหน่วยเหนือ ช่วยให้หน่วยเหนือได้ทราบปัญหาต่าง ๆ ของหน่วยปฏิบัติงานขณะกำลังประสบอยู่ ช่วยสร้างความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล เพื่อให้เกิดความคุ้นเคยและไว้วางใจ

วิธีการควบคุมแบบนี้ผู้ควบคุมงานหรือผู้บังคับบัญชาชั้นสูงจะต้องยอมเสียสละเวลาและความสุขส่วนตัวเป็นอย่างมาก ตลอดจนบางครั้งอาจจะต้องทนลำบากในการเดินทางไปตรวจงาน แต่การตรวจงานนี้ก็มักมีปัญหายุ่งยากอยู่หลายประการ เช่น การไปตรวจงาน ณ หน่วยงานปฏิบัตินั้นควรจะบอกล่วงหน้าให้หน่วยงานรู้อีกหรือไม่ ซึ่งที่ถูกต้องแล้วไม่ควรบอกให้รู้ล่วงหน้า เพราะหากรู้ล่วงหน้าแล้ว หน่วยงานปฏิบัติก็อาจใช้วิธีการที่เรียกว่าผักชีโรยหน้าได้ แต่อย่างไรก็ตามแม้จะไม่บอกให้รู้ล่วงหน้า หน่วยงานปฏิบัติก็อาจจะทราบได้จากสื่อมวลชนต่าง ๆ หรือจากคำบอกเล่าของผู้อื่นหรือผู้ใกล้ชิดกับผู้ควบคุมงาน หรือผู้บังคับบัญชาชั้นสูงซึ่งมีการติดต่อกันเป็นการส่วนตัว ดังนั้น การตรวจงานที่จะได้ผลอย่างจริงจังจึงยังเป็นเรื่องที่ทำยากอยู่

ระบบการควบคุมงาน

ระบบการควบคุมงานที่ทรงประสิทธิภาพนั้น ควรประกอบด้วยองค์ 3 คือ²³

1. การกำหนดเป้าหมายที่แน่นอน เฉพาะเจาะจงที่มีทางสำเร็จได้ และวัดได้ แต่เท่าที่เคยประสบมา การกำหนดเป้าหมายของโครงการหลายประเภทยังมีได้ดำเนินไปตามแนวดังกล่าวนี้ มักมีการกำหนดวัตถุประสงค์ของโครงการไว้อย่างกว้าง ๆ เช่น เพื่อส่งเสริมสุขภาพของประชาชน หรืออะไรทำนองนี้เป็นต้น ซึ่งเป็น การกำหนดเป้าหมายที่กว้างขวางเกินไป วัดไม่ได้ คำนวณได้ จะมีทางทำสำเร็จได้หรือไม่ก็ไม่ทราบการกำหนดเป้าหมายที่เหมาะสมตามหลักตรรกวิทยา (Logic) นั้นพอยกตัวอย่างได้ดังนี้ สมมติว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องการปราบไข้มาเลเรียในท้องที่ตำบล ก. เป้าหมายของโครงการนี้อาจจะเขียนได้ว่า เพื่อลดจำนวนผู้ป่วยเป็นไข้มาเลเรียในตำบล ก. ลง 60% ภายใน 6 เดือน เป็นต้น

²³กริช เกตุแก้ว, *op. cit.*, หน้า 5-6.

2. กำหนดผลงานที่ควรจะทำสำเร็จทั้งหมดและเป็นระยะ ๆ การกำหนดผลงานก็เพื่อใช้เป็นมาตรฐานสำหรับวัดผลการปฏิบัติเป็นระยะ ๆ ถ้ายกเอาเรื่องการปราบไข้มาเลเรียข้างต้นเป็นตัวอย่างก็ควรมีการกำหนดไว้ในแผนงานว่า 1 เดือนแรก ควรลดจำนวนผู้ป่วยเป็นมาเลเรียได้ 10% 3 เดือนแรก 30% 6 เดือน 60% ดังนี้ เป็นต้น

3. การกำหนดขอบเขตอำนาจของผู้ปฏิบัติงาน เจื่อนไซซ์อันก็อาศัยการมอบอำนาจในการปฏิบัติงานอยู่เป็นอันมาก ไกร์ชอยกอุธาธรณ์ เรื่องการปราบไข้มาเลเรียอีกครั้งหนึ่ง ท่านผู้ว่าราชการจังหวัด กำหนดผลงานที่ต้องการขึ้นมอบให้ออนามัยจังหวัดไปดำเนินการชี้แจงผลงานที่ต้องการให้ทราบอย่างกระจ่างแจ้ง พร้อมทั้งกำหนดกำลังเจ้าหน้าที่ เงิน และ วัสดุ และกำหนดเวลาทำงานควรสำเร็จเป็นขั้น ๆ จนกระทั่งงานสำเร็จเต็มรูป ต่อจากนั้นก็ปล่อยให้อนามัยจังหวัดดำเนินการได้เต็มที่ กอຍกิดกามผลที่ต้องการเท่านั้น อนามัยจังหวัดจะปฏิบัติการในรายละเอียดอย่างไร ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เข้าแทรกแซง เว้นแต่ในกรณีที่มีการปฏิบัตินอกเขต เขตอำนาจที่กำหนดไว้ เช่นต้องใช้เงินเกินวงเงินที่กำหนดหรือวัสดุที่จะใช้เกิดขาดแคลนขึ้น หรือราษฎรเดือดร้อนร้องเรียนขึ้นมา เนื่องจากการปฏิบัติบางประการของอนามัยจังหวัด ดังนี้ เป็นต้น ทราบเท่าที่การปฏิบัติยังอยู่ในวงกรอบที่วางไว้ และมุ่งสู่เป้าหมายที่ต้องการ ท่านผู้ว่าราชการจังหวัดก็ไม่ควรเข้าแทรกแซงแต่อย่างใด

บัญชีและอุปกรณ์สำหรับควบคุมงาน²⁴

เมื่อนักบริหารได้กำหนดเป้าหมายขอบเขตอำนาจปฏิบัติ และมอบให้ผู้ใดผู้หนึ่งรับไปดำเนินการให้ได้ผลงานตามที่ต้องการแล้ว ปัญหาที่นักบริหารจะถามตัวเองต่อไปก็คือ เราจะทราบได้อย่างไรว่า ผู้ที่ได้รับมอบหมายกำลังปฏิบัติการได้ผลเป็นขั้น ๆ ตามที่กำหนดไว้ให้ภายในขอบเขตอำนาจที่เรามีอยู่ และงานนั้นกำลังดำเนินไปสู่เป้าหมายที่ต้องการ ฉะนั้น การควบคุมงานจำเป็นต้องอาศัยข้อมูลที่ถูกต้องแน่นอน ทันเวลา และละเอียดเพียงพอ เพื่อที่จะให้ได้ข้อมูลที่มีลักษณะดังกล่าว นักบริหารจะต้องอาศัยบัญชีและอุปกรณ์หลายอย่าง ซึ่งจะขอแยกพิจารณาเป็น 2 ประเภท คือ บัญชีที่ช่วยส่งเสริมการควบคุมงาน และอุปกรณ์ที่ใช้สำหรับการควบคุมงานโดยตรง

²⁴*Ibid.*, หน้า 9-16.

ก. ปัจจัยช่วยในการควบคุมงาน

1. พฤติกรรมการเป็นผู้นำของนักบริหาร นักบริหารทุกระดับเป็นผู้นำอยู่ในตัวทุกท่าน แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่าหัวหน้างานทุกคนเป็นผู้นำที่ดีเสมอไป บางคนมีพรสวรรค์มีพฤติกรรมเป็นผู้นำมาแต่กำเนิด การเป็นผู้นำที่ดีแก่นั้นเป็นเงื่อนไขสำคัญอย่างยิ่งในความสำเร็จของการเป็นนักบริหาร

นักบริหารที่มีพฤติกรรมการเป็นผู้นำที่ดี เก่งย่อมจะมีผู้ตามที่ดีที่มีความจงรักภักดี รักใคร่นับถือ การต่อต้านขัดขวางการปฏิบัติงานในความรับผิดชอบก็อาจจะไม่มี หรือหากจะมีก็น้อยที่สุดความร่วมมือซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งของการทำงานร่วมกันในโลกปัจจุบันนี้ ก็จะได้รับอย่างเต็มที่ การควบคุมงานโดยตรงก็就会有ความจำเป็นน้อยลงตามลำดับ

2. การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ และการควบคุมงาน กิจกรรมทั้งสองนี้เกี่ยวข้องกันอย่างใกล้ชิดมาก เพราะในการทำงานเราต้องใช้คน คนจะมีกำลังใจและจะทำอะไรได้ก็ขึ้นต้องมีความรู้และความเข้าใจในสิ่งที่ตนจะต้องปฏิบัติเป็นอย่างดี การฝึกอบรมโดยอาศัยวิธีการที่เหมาะสมจะช่วยให้ผู้ปฏิบัติมีความรู้ความเข้าใจเป้าหมาย นโยบายและความรับผิดชอบของแต่ละฝ่าย ความสัมพันธ์ของฝ่ายต่าง ๆ ในกิจการ และกำหนดเวลาที่ต้องปฏิบัติให้เสร็จ และการฝึกอบรมนี้จะช่วยเปลี่ยนทัศนคติ และพัฒนาฝีมือให้สามารถทำงานได้ตามที่ฝ่ายบริหารมุ่งหวัง พอสรุปได้ว่า การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่โดยวิธีการที่ได้ผลอย่างจริงจังมีส่วนช่วยในการควบคุมงานโดยอ้อมมาก

3. ความรู้สึกรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงานหัวหน้างานจะต้องหาทางพัฒนาให้ผู้ใต้บังคับบัญชารู้จักการรับผิดชอบ กล่าวคือสนใจ สิ่งที่จะช่วยให้คนเรารู้จักการรับผิดชอบก็อาจได้แก่ กำลังใจหรือขวัญและความเชื่อในความรู้ ความสามารถของตนเองที่จะทำงานให้สำเร็จได้ เมื่อผู้ปฏิบัติงานรู้จักรับผิดชอบแล้ว การควบคุมงานก็ง่ายขึ้นเป็นอันมาก

ข. อุปกรณ์สำหรับการควบคุมงานโดยตรง

1. ระบบรายงาน เป็นเครื่องมือในการควบคุมงานที่เก่าแก่ที่สุดในวงการบริหารและยังคงใช้กันอย่างแพร่หลายในปัจจุบัน รายงานนั้นแยกได้เป็น 2 ประเภท คือ รายงานเป็นลายลักษณ์อักษร และรายงานด้วยวาจา ซึ่งตามปกติใช้ 2 วิธีผสมกัน เพราะแต่ละวิธีก็ส่งเสริมซึ่งกันและกันอยู่โดยธรรมชาติ การรายงานนั้นช่วยให้นักบริหารสามารถ

ติดตามการเคลื่อนไหวของการปฏิบัติงานตามแผนงานอยู่ตลอดเวลา การควบคุมงานโดยอาศัยรายงานนั้น ความสำคัญอยู่ที่ความถูกต้องแน่นอนของรายงาน รายงานที่คลาดเคลื่อนไม่ตรงต่อความจริงย่อมหาประโยชน์อย่างใดมิได้

2. การตรวจงานกับการควบคุมงาน การตรวจงานจะทำให้ผู้ตรวจงานได้เห็นสภาพของการปฏิบัติงานด้วยตนเอง ตลอดจนได้มีโอกาสศึกษามัธยเทศที่หากจะมีอยู่ได้อย่างใกล้ชิดอีกด้วย ระบบการตรวจงานที่จะอำนวยความสะดวกในการควบคุมงานอย่างแท้จริงนั้นบทบาทของผู้ตรวจงานต้องเป็นไปในทางบวก คือการไปตรวจงานในยามที่ต้องการข้อมูลที่ถูกต้องแน่นอนให้คำแนะนำและดำเนินการช่วยเหลือเท่าที่จำเป็น ไม่ใช่ไปจับผิด และหลีกเลี่ยงการแทรกแซงการปฏิบัติงานของผู้รับผิดชอบ ณ ที่นั้น การตรวจงานตามแนวดังกล่าวจะเป็นการควบคุมงานที่ได้ผลคุ้มค่า

3. แผนงานและการควบคุมงาน แผนงานเป็นกิจกรรมที่สำคัญอย่างหนึ่ง นักบริหารแผนงานเป็นการวางกรอบของการปฏิบัติงานที่แน่นอนช่วยให้การดำเนินงานเป็นระเบียบไม่ออกนอกกลุ่มนอกทาง ป้องกันการสิ้นเปลืองต่างๆ ดังนั้น พอจะกล่าวได้ว่านักบริหารอาจใช้แผนงานและงบประมาณ ควบคู่กับการควบคุมงานดังเช่น รัฐบาลปัจจุบันใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจ ก็จะเป็นเครื่องมือในการควบคุมการปฏิบัติตามโครงการพัฒนาประเทศอยู่ขณะนี้

4. แผนภูมิกับการควบคุมงาน แผนภูมิที่พอจะเป็นอุปกรณ์ในการควบคุมงานได้แก่

- ก. แผนภูมิแสดงการจัดรูปการบริหารงาน ซึ่งจะแสดงให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานต่างๆ สายการบังคับบัญชา หน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละฝ่าย
- ข. แผนภูมิแสดงสายทางเดินของงาน
- ค. แผนภูมิแสดงผลงานเปรียบเทียบตามระยะเวลา

แผนภูมิทั้ง 3 ประเภทนี้จะช่วยให้นักบริหารเห็นงานและสภาพแวดล้อมได้ชัดเจน และสามารถคาดการณ์ล่วงหน้าได้อีกประการหนึ่ง เมื่อมีอุปสรรคเกิดขึ้น ก็จะหาจุดที่เกิดเหตุได้ง่ายและรวดเร็ว

5. ระเบียบงานกับการควบคุมงาน ระเบียบงานหมายรวมถึงกฎหมายต่าง ๆ ซึ่งเป็นที่มาของระเบียบด้วย ระเบียบปฏิบัติงานเป็นสิ่งจำเป็นมากในวงราชการ เพราะราชการต้องมีการใช้คนและเงินเป็นจำนวนมาก จึงต้องมีระเบียบปฏิบัติให้เป็นแนวเดียวกัน ซึ่งจะช่วยให้การควบคุมงานทำได้ง่ายขึ้น ระเบียบที่ใช้ในการควบคุมงานในวงราชการนั้นได้แก่ระเบียบเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่การเงินและวัสดุ ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมาก การใช้ระเบียบงานเป็นอุปกรณ์ในการควบคุมงาน เป็นวิธีเก่าแก่และคุ้นเคยกันมา แต่การใช้ระเบียบนี้ก็มักมีปัญหาตกเดียวกันมากในเรื่องเกี่ยวกับว่าจะใช้ระเบียบเคร่งครัดหรือหย่อนเพียงไหน จึงจะไม่เป็นอุปสรรคและเสียหายแก่การปฏิบัติราชการ

ปัญหาของการควบคุมงาน

อย่างไรก็ดีในการควบคุมงานนั้นถึงแม้จะมีระบบการควบคุมงานที่ดี มีหลักและวิธีการในการควบคุมงาน ตลอดจนมีปัจจัยและอุปกรณ์ที่จะช่วยให้การควบคุมงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเพียงใดก็ตาม แต่ก็ยังมีปัญหาต่าง ๆ อีกหลายอย่างที่เป็นอุปสรรคต่อการควบคุมงานมิให้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและ ปัญหาของการควบคุมงานที่อาจเกิดขึ้นสรุปได้ดังนี้

1. การควบคุมงานที่ใช้ได้ผลดีในงานอย่างหนึ่ง ภายใต้อาคารหนึ่ง อาจนำมาใช้ในงานอย่างอื่น และในสถานการณ์ที่ต่างกันไม่ได้ผลดี
2. การควบคุมงานจะดีหรือเลว ย่อมขึ้นอยู่กับผู้ปฏิบัติงานในองค์กรนั้น
3. ในงานรูปหนึ่ง ๆ ต้องการความสามารถ และความรู้ในการควบคุมงานต่างกัน
4. เมื่อมีการขยายขอบเขตอำนาจความรับผิดชอบของผู้ควบคุมงาน การปฏิบัติงานก็จำเป็นต้องมีการเพิ่มคุณสมบัติของผู้ควบคุมงานออกไปอีก
5. การกำหนดระดับของผู้ควบคุมงาน²⁵

คามที่ได้กล่าวมานี้ คงจะทำให้ทราบแล้วว่า การควบคุมงานหมายถึงอะไร และมีขอบเขตกว้างขวางเพียงใด ตลอดจนได้รู้ถึงระบบและหลักเกณฑ์ของการควบคุมงาน ปัจจัยและอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่จะทำให้การควบคุมงานประสบความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งปัญหาต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นได้ในการควบคุมงาน ซึ่งทั้งหมดนี้เป็นหลักทั่ว ๆ ไป

²⁵Henry Reining, Jr., *op. cit.*, p. 434.

ของการควบคุมงานว่าควรทำอย่างไร ภายในขอบเขตกว้างขวางเพียงไร ซึ่งในบทต่อไป ผู้เขียนจะได้กล่าวถึงการใช้หลักมนุษยสัมพันธ์ ของนักบริหารในการที่จะช่วยให้การควบคุมงานดำเนินไปอย่างราบรื่น และมีประสิทธิภาพสูงสุดโดยได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดีจากผู้ปฏิบัติงานด้วยกัน

✓ การใช้หลักมนุษยสัมพันธ์ในการควบคุมงาน

ในหัวข้อที่แล้วมา ผู้เขียนได้ชี้ให้เห็นหลักและวิธีการต่าง ๆ ในการควบคุมงาน ตลอดจนระบบการควบคุมงานที่มีประสิทธิภาพ และปัจจัยอุปสรรคต่าง ๆ ที่จะเป็นส่วนช่วยทั้งโดยตรง และโดยอ้อม ในการที่จะทำให้การควบคุมงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และได้ผลอย่างจริงจังมาแล้ว แต่เราต้องไม่ลืมอยู่ข้อหนึ่งว่า เราทำงานกับคน และคนนี่เองมีความต้องการและความรู้สึกไม่เหมือนกัน คนย่อมมีอารมณ์ มีความรู้สึกนึกคิด ซึ่งบางครั้งอารมณ์และความรู้สึกนี้ก็ออกมาในลักษณะที่เป็นปรีบักษ์ต่อการดำเนินงานและการควบคุมงาน บางครั้งอารมณ์และความรู้สึกนึกคิดนี้ก็ออกมาในรูปที่จะเห็นคล้อยตามและยินดีที่จะปฏิบัติตาม

ด้วยเหตุนี้เองเราจึงต้องพยายามควบคุมอารมณ์และความรู้สึกนึกคิดของคน ซึ่งก็คือผู้ใต้บังคับบัญชาของเราเองให้อยู่ในลักษณะที่จะแสดงออกมาในรูปที่ยินดีคล้อยตามและปฏิบัติตามคำสั่ง คำแนะนำอย่างมีเหตุมีผล พร้อมกันนั้นก็พยายามทำให้เรามีความรู้สึกเป็นอิสระในการทำงาน ซึ่งสิ่งเหล่านี้เองจะส่งผลกระทบต่ออันมาถึงการบริหารงานและการควบคุมงานที่มีประสิทธิภาพ

อนึ่ง ผู้ควบคุมงานจะต้องระลึกเสมอว่า คุณภาพและการดำเนินการควบคุมงานส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์เป็นส่วนตัวระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา²⁶ จุดหมายของการดำเนินการควบคุมงานจึงมีขอบเขตกว้างขวางเกินกว่าการที่จะให้ปฏิบัติตามคำแนะนำจากส่วนกลางเท่านั้น วัตถุประสงค์ที่สำคัญก็คือ ผลสำเร็จของการริเริ่มและความสนใจร่วมกันระหว่างผู้ควบคุมงานกับคนงานซึ่งเป็นสิ่งที่จำเป็น เพื่อที่จะให้ได้ผลงานที่ดีที่สุด เพราะเพียงแต่ผู้ทำงานพอใจในวิธีการควบคุมงานที่ใช้อยู่ก็จะเพิ่มความพยายามอย่างดีที่สุด

²⁶John D. Millett, *op. cit.*, p. 119.

ในหัวข้อนี้ผู้เขียนจะกล่าวถึงวิธีการบางอย่างที่จะก่อให้เกิดความเข้าใจอันดีระหว่างผู้บังคับบัญชาหรือผู้ควบคุมงานและผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งจะเป็นเหตุชี้ให้เห็นว่าผู้บังคับบัญชาหรือผู้ควบคุมงานควรจะวางตัวเช่นไรในการควบคุมงาน และการควบคุมงานนั้นควรจะทำอย่างไรจึงจะถูกต้องตามหลักมนุษยสัมพันธ์ในอันที่จะก่อให้เกิดความเข้าใจและร่วมมือกันระหว่างผู้บังคับบัญชาหรือผู้ควบคุมงานกับผู้ใต้บังคับบัญชา

คุณสมบัติส่วนตัวของผู้ควบคุมงาน

ในฐานะที่เป็นผู้ควบคุมงาน ผู้ควบคุมงานควรมีคุณสมบัติและลักษณะดังต่อไปนี้ ซึ่งจะเป็นส่วนหนึ่งที่จะทำให้เกิดความเข้าใจอันดีและความร่วมมือระหว่างผู้ควบคุมงานกับผู้ปฏิบัติ

1. ผู้ควบคุมงานต้องมีความรู้ (Knowledge) และทักษะ (Skill) อย่างน้อยที่สุด 4 ด้าน คือ²⁷

ก. ความรู้เกี่ยวกับงานที่ปฏิบัติภายในหน่วยงานของคนผู้ควบคุมงานจะต้องรอบรู้ และเคยงานในหน่วยงานอย่างทะลุปรุโปร่ง ตามปกติผู้ควบคุมงานในระดับต่ำ ก็มีคุณสมบัติด้านนี้คืออยู่แล้วเพราะพวกที่ได้เลื่อนขั้นมาจากผู้ที่ทำงานที่ดีที่สุด และมีอายุราชการนานที่สุดในหน่วยงานเป็นผู้บังคับบัญชาหน่วยงานนั้น ๆ ซึ่งความจริงการทำเช่นนั้น ก็เป็นการเสี่ยงอยู่อย่างมาก เพราะผู้บังคับบัญชาที่เลื่อนมาโดยอาวุโสอาจมีแต่ความชำนาญงานแต่ขาดความสามารถในด้านอื่น ๆ ดังนั้น ข้อเท็จจริงจึงมีอยู่ว่า การเป็นคนทำงานดีหรือดีที่สุดในด้านหนึ่งยังไม่เป็นการเพียงพอสำหรับการเป็นผู้ควบคุมงานที่ดี

ข. ความรู้เกี่ยวกับการจัดองค์การผู้บังคับบัญชาจะต้องเรียนรู้ถึงบางสิ่งบางอย่างเกี่ยวกับหน่วยงานที่เหนือไป และต่ำลงมา และภายนอกองค์การของตนเอง เช่น ต้องรู้จักวิธีหาเครื่องมือเครื่องใช้สำหรับหน่วยงาน รู้จักวิธีการทำงานประมาณ ฯลฯ

ค. ทักษะในการติดต่อและการแนะนำ ผู้ควบคุมงานที่ขาดทักษะในการติดต่อสัมพันธ์กับบุคคลอื่น อาจผิดหวังในการทำงาน ผู้ควบคุมงานจะต้องเรียนรู้วิธีที่จะให้คำแนะนำที่คนอื่นอาจจะเข้าใจได้ ทั้งในด้านลายลักษณ์อักษรและคำพูด

²⁷Joseph B. Kingsbury, *Personnel Administration for Thai Students*, Mimeographed (Bangkok: Institute of Public Administration, Thammasart University, 1957), pp. 50-51.

ง. ทักษะในการใช้มนุษยสัมพันธ์ ซึ่งนับว่าเป็นคุณสมบัติที่สำคัญที่สุดของผู้ควบคุมงานได้แก่ความสามารถที่จะติดต่อกับบุคคลอื่นและมีความเข้าใจในลักษณะทั่วไปของบุคคลและการชอบพอรักใคร่คนอื่น มีคุณลักษณะในค่านิยมมุขศิลป์ เป็นต้น

๒. นอกจากผู้ควบคุมงานจะต้องมีความรู้และทักษะดังกล่าวในข้อ 1 แล้ว ผู้ควบคุมงานจะต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้ด้วย²⁸

ก. ต้องเป็นผู้รู้งานว่า งานอย่างหนึ่งจะต้องทำอย่างไร และสามารถฝึกอบรมและแนะนำคนอื่นได้

ข. จะต้องเป็นผู้ที่มีใจแต่เพียงสนใจในงานในหน้าที่เท่านั้น จะต้องมีความสนใจในงานด้านอื่น ๆ อีกด้วย

ค. จะต้องเป็นผู้ที่เข้าอกเข้าใจว่า การปฏิบัติงานเช่นไรจึงจะทำให้งานดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ง. จะต้องเป็นที่รักใคร่ชอบพอรของผู้ร่วมงาน และผู้ร่วมงานทุกคนก็ยินดีที่จะปฏิบัติตามคำแนะนำและคำสั่งอย่างเต็มอกเต็มใจ

จ. มีความตั้งใจแน่วแน่ที่จะทำงานให้ก้าวหน้าต่อไปโดยไม่เหยียบย่ำคนอื่น

ฉ. จะต้องเป็นผู้มีเหตุผลว่าอะไรควรทำไม่ควรทำ

๓. ผู้ควบคุมงานจะต้องมีลักษณะที่จะก่อให้เกิดความสัมพันธ์ที่ดีกับผู้ร่วมงาน
คือ²⁹

ก. ต้องไม่เป็นผู้ที่คอยตำหนิติเตียนผู้ใต้บังคับบัญชาจนเกินไป (Not Hypercritical) เพราะจะทำให้เขาเกิดความอาย และเกิดความท้อแท้ในการทำงาน และอาจก่อให้เกิดความรู้สึกที่เป็นศัตรูขึ้น การติเตียนต้องทำอย่างมีเหตุผล และไม่พรวดพราดจนเกินไป หากจะทำการติเตียนก็ควรทำเป็นส่วนตัว

ข. ต้องเป็นผู้ที่เชื่อมั่นหรือมีความมั่นใจในผู้ที่ดำรงตำแหน่งสูงกว่า (Confidence superior)

ค. ต้องเป็นผู้ที่เข้าได้กับผู้บังคับบัญชาชั้นสูง (On good term with Superior)

²⁸Millon Brown, *Effective Supervision* (New York : The MacMillan Company, 1956), p.14.

²⁹Keith Davis & William G. Scott, *op. cit.*, pp. 290-291.

4. ต้องเป็นผู้ที่มีความสามารถในการติดต่อสัมพันธ์กับผู้อื่นได้เป็นอย่างดี เข้าใจ
โน้มน้าวใจ (An Effective Communicator)
5. ต้องเป็นผู้ที่มีวินัยดี (A Good Disciplinarian)
6. ต้องไม่เป็นผู้ที่คิดถึงแต่ความมั่นคงในตำแหน่งของตน ไม่ยอมส่งเสริมผู้ใต้
บังคับบัญชาให้มีความก้าวหน้า ซ้ำยังคอยกีดกันเสียอีก ซึ่งจะเป็นการก่อให้เกิดผู้ใต้บังคับบัญชา
เสียกำลังใจ และเสียขวัญในการทำงาน

❖ การวางตัวในการควบคุมงานของผู้ควบคุมงาน

ในการควบคุมงานนั้นผู้ควบคุมงานควรจะได้วางตัวให้เหมาะสม เพื่อประโยชน์
ในการควบคุมงานในหน้าที่ของตนเอง หลักการวางตัวที่ผู้ควบคุมงานหรือผู้บังคับบัญชา
ควรจะได้ยึดถือเป็นหลักปฏิบัติและฝึกให้เป็นนิสัย ได้แก่

1. ในการตรวจตราควบคุมงานนั้น ส่วนมากผู้ควบคุมงานมักเข้าใจว่า หน้าที่
ประการแรกก็คือ ทำให้เกิดผลงานให้มากที่สุด ซึ่งจะทำให้เกิดโดยวิธีขับขี (drive) ผู้ใต้บังคับ
บัญชา และทำการควบคุมอย่างใกล้ชิด หรือบางครั้งอาจถึงต้องทำให้ผู้เป็นท้าวอย่าง³⁰ ซึ่ง
ความเข้าใจเช่นนี้นับว่าเป็นการเข้าใจผิดอย่างมาก และเป็นอันตรายอย่างยิ่งต่อการควบคุม
งาน ที่จริงแล้ว ผู้ควบคุมงานควรจะเป็นผู้นำ (leader) มากกว่าจะเป็นผู้ขับขี (driver)³¹ ผู้นำ
คือผู้ที่สร้างความรู้สึกร่วมกันเกี่ยวกับความเต็มใจ และความปรารถนาที่จะร่วมมือทำงานเพื่อความ
สำเร็จตามวัตถุประสงค์ให้เกิดขึ้นในกลุ่มผู้ร่วมงานและผู้ใต้บังคับบัญชา

2. การปฏิบัติเกี่ยวกับการควบคุมงานที่แท้จริงนั้น ไม่ควรเคร่งครัดเข้มงวดจน
กระทั่งเป็นการทำลายความริเริ่มและความตั้งใจที่จะทำงานของหัวหน้างานชั้นรอง³² การ
ควบคุมงานอาจจะดำเนินไปด้วยความนึกคิดที่จะชักจูงให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน หลีกเลี่ยงการ
ปฏิบัติตามความรู้ความสามารถของตน บังคับให้ผู้บังคับบัญชาทำการวินิจฉัยสั่งการในทุกเรื่อง
ทุกประการ ซึ่งอาจทำให้เกิดความติดขัดขัง (Bottle neck) ในการบริหารงาน

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการควบคุมงานมิได้มีความหมายมากกว่าที่จะเป็นกระบวนการ
หากแต่เป็นวิญญาณ หรือความรู้สึกที่จะก่อให้เกิดความสัมพันธ์ ระหว่างระดับต่างๆ ของ

³⁰Joseph B. Kingsbury, *op. cit.*, p. 85.

³¹*Ibid.*, p. 52.

³²ร.ท. บันเทิง ศรีจันทร์พันธุ์, *op. cit.*, หน้า 15-16.

องค์การ และก่อให้เกิดความสำเร็จในการบริหารอย่างสูงสุด หรือไม่ก็เกิดการชงกั้นในการบริหารได้

3. ผู้ควบคุมงานจะต้องเสริมสร้างทัศนคติในอันที่จะก่อให้เกิดกำลังในการทำงาน (Energy) การร่วมมือ (Coordination) และความปรารถนาที่จะทำงานให้บรรลุจุดประสงค์ร่วมกัน³³

4. การควบคุมงานที่มีประสิทธิภาพ (Effective Supervision) ผู้ควบคุมงานจะต้องเลือกทางที่เป็นประชาธิปไตย และต้องเลือกออกคำสั่งในลักษณะที่ผู้ใต้บังคับบัญชายอมรับและปฏิบัติตามด้วยความเต็มใจ นอกจากนี้ ควรจะเป็นเพียงผู้ควบคุมงานแต่ในนามเท่านั้น เพราะถึงแม้ว่าคนจะเป็นผู้ออกคำสั่งที่แท้จริง แต่ก็อาจมีมูลค่าอื่นทำหน้าที่เป็นผู้นำ เพราะเป็นผู้ที่มีชื่อเสียงและมีเหนือกว่าผู้ร่วมงานทั้งหลาย และทุกคนก็ยอมรับกันนี้ ผู้ควบคุมงานจะต้องเอาผู้ใต้บังคับบัญชาไว้กับตนเป็นอันดับแรก ส่วนการใช้อำนาจเพื่อให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งนั้นควรไว้อันดับรอง³⁴

5. ผู้ควบคุมงานสามารถรักษาไว้ซึ่งความร่วมมือ และประสิทธิผลของงานได้ โดยการไม่ยกตัวเองหรือถือว่าตนมีความสำคัญที่สุด แต่จะต้องช่วยให้มีการร่วมมือกันในกลุ่ม และส่งเสริมให้แต่ละบุคคลมีความมั่นใจในตัวเองให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ซึ่งจะมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับการประสานงาน³⁵ หากทำเช่นนั้นแล้ว ผู้ควบคุมงานก็จะได้รับความร่วมมือ และได้ผลงานอย่างสูง

6. ผู้ควบคุมงานไม่ว่าจะเป็นผู้ควบคุมงานของเอกชนหรือรัฐบาลจะต้องรู้และเข้าใจผู้ใต้บังคับบัญชา³⁶ ผู้มีอำนาจควบคุมงานจะเป็นแต่เพียงผู้ที่คอยสังเกตและคอยรับฟังโดยตรงเท่านั้นไม่พอ จะต้องคอยสังเกตความแตกต่างระหว่างผู้ใต้บังคับบัญชาแต่ละคนและความแตกต่างของจุดประสงค์ในการทำงานของกลุ่ม เมื่อผู้มีอำนาจควบคุมงานรู้จักผู้ใต้บังคับบัญชาคือขึ้น ก็จะเข้าใจพฤติกรรมของผู้ใต้บังคับบัญชาคือขึ้น และในขณะเดียวกันก็สามารถควบคุมเขาได้คือขึ้น

³³Leonard D. White, *Introduction to The Study of Public Administration* (New York: The MacMillan Company, 1954), p. 217.

³⁴Henry Reining, Jr., *op. cit.*, pp. 437-438.

³⁵John M. Pfiffner, *The Supervision of Personnel: Human Relations In The Management of Men.* (New York: Prentice-Hall, Inc., 1951), p.215.

³⁶Willard E. Parker & Robert W. Kleameier, *op. cit.*, p. 66.

วิธีการที่จะรู้จักและเข้าใจผู้ที่ทำงานร่วมด้วยทำได้ 2 ประการ คือ³⁷ โดยการสังเกตและโดยการฟัง จะทำให้เรารู้ว่าเขากำลังทำอะไร ทำอย่างไร และเขาหาวิธีแก้ปัญหาอย่างไร นอกจากนี้เรายังสามารถเรียนรู้นิสัยและบุคลิกภาพและทัศนคติของเขาได้

การควบคุมงานตามหลักประชาธิปไตย³⁸

ผู้ที่รับผิดชอบและต้องคอยควบคุมงานของผู้ใต้บังคับบัญชาสามารถจะทำงานได้ผลดีและง่ายตาย หากเขาทำโดยอาศัยหลักประชาธิปไตย จากการพิจารณาสังเกต ผู้มีอำนาจควบคุมงานที่ประสบความสำเร็จในการปฏิบัติงานจะเห็นว่า บุคคลเหล่านั้นมีหลักการที่จะสร้างความสัมพันธ์ระหว่างตัวเขาเองกับผู้ใต้บังคับบัญชา ดังต่อไปนี้

1. ผู้ควบคุมงานจะต้องระลึกอยู่เสมอว่า ในขั้นสุดท้ายนี้งานจะสำเร็จได้ก็ด้วยคน ส่วนเงิน เครื่องจักร และวิธีการนั้น ก็เป็นสิ่งจำเป็นและสำคัญเช่นเดียวกัน แต่หากปราศจากเสียซึ่งคนแล้วก็จะไม่เกิดผลผลิตอะไรขึ้นมา

2. ผู้ควบคุมงานจะต้องระลึกอยู่เสมอว่า ผู้ใต้บังคับบัญชาที่ทำงานอยู่ด้วยนั้นเป็นบุคคลธรรมดา (Individual) ซึ่งมีความต้องการเหมือนคนอื่น ๆ และมีนิสัยพฤติกรรม (Habit) และลักษณะ (Characteristics) แตกต่างกัน ดังนั้นการควบคุมโดยการให้ความยุติธรรมแก่ทุกคนจะเป็นเครื่องก่อให้เกิดความสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้ควบคุมงาน และผู้ใต้บังคับบัญชา

3. ผู้ควบคุมงานจะต้องระลึกอยู่เสมอว่าตนเป็นผู้นำ (leader) ไม่ใช่เป็นนาย (boss) ดังนั้น จึงควรเป็นผู้คอยให้คำแนะนำช่วยเหลือ ไม่ใช่เป็นแต่ผู้คอยออกคำสั่งและใช้การขับขี่ (drive)

4. ผู้ควบคุมงานจะต้องพยายามส่งเสริมให้ผู้อยู่ใต้บังคับชวาก้าวหน้าในการทำงานเท่าที่ความสามารถของเขาจะทำให้ก้าวหน้าไปได้ และต้องหาช่องทางที่จะส่งเสริมผู้มีความรู้ดีให้ก้าวหน้าขึ้นไป โดยไม่ต้องหวั่นเกรงหรือวิตกว่าผู้ที่ตนส่งเสริมนี้จะหาทางแย่งตำแหน่งของตน

5. ผู้ควบคุมงานจะต้องทำให้ผู้ใต้บังคับชวามีความเชื่อถือ และยอมรับนับ

³⁷ *Ibid.*, p.59.

³⁸ Millon Brown, *op. cit.*, p. 15.

ถือในความสามารถของตนในการที่สามารถแก้ปัญหาต่างๆ และทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเพิ่มความมั่นใจในคุณค่าที่เขาได้มาเป็นส่วนหนึ่งของหน่วยงานนี้

การควบคุมงานเพื่อแก้ปัญหาในการประสานงาน

เป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่าในการบริหารงานนั้น หากขาดการประสานงานที่ถูกต้องแล้วหน่วยปฏิบัติงานหนึ่งอาจจะดำเนินงานที่มอบหมายให้แก่หน่วยงานอื่นหรืออาจจะไม่ได้ทำงานของตัวเองในเวลาที่ถูกต้องก็ได้ ในกรณีเดียวกัน การทำงานซ้อนกันก็ย่อมทำให้เกิดการเสียเวลา และเป็นการสิ้นเปลือง ส่วนการไม่ได้ทำงานในขณะที่มีความต้องการและจำเป็นก็เป็นการสิ้นเปลืองเช่นเดียวกัน³⁹ ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า โดยอาศัยการประสานงานและประสานความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยปฏิบัติงาน หน่วยหนึ่งก็จะพยายามทำให้เกิดการกำหนดระยะเวลาที่ถูกต้อง และหลีกเลี่ยงจากการปฏิบัติงานที่ไม่เป็นไปในรูปแบบประหยัดได้

อีกประการหนึ่ง การขัดแย้งทางการบริหารระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ สามารถเกิดขึ้นได้ในวงราชการ และมักเกิดเป็นประจำเสียด้วย การขัดแย้งบางครั้งก็เกิดจากการเป็นปฏิปักษ์ในระหว่างตัวบุคคลหรือระหว่างหน่วยงาน บุคคลคนหนึ่งหรือกลุ่มหนึ่งอาจจะพยายามทำให้เกิดความสำคัญว่าคนอื่นช่วยขยายขอบข่ายของตนออกไปในลักษณะเป็นการสร้างอาณาจักร (Empire Building) หรือมิฉะนั้น หน่วยงานหน่วยหนึ่งอาจจะมีความเชื่อว่าคุณภาพของงานที่ตนได้รับจากหน่วยงานอื่นนั้นต่ำหรือบกพร่อง หรืออาจโต้แย้งว่ากระบวนการดำเนินงานอื่นหนึ่งมีความเกี่ยวข้องใกล้ชิดกับวัตถุประสงค์หลักของหน่วยงานของตน จนเห็นว่าไม่อาจทนที่จะอาศัยหน่วยงานอื่นได้⁴⁰

การขัดแย้งทางการบริหารดังกล่าว ควรจะได้รับการแก้ไขปรับปรุงจากฝ่ายบริหารเพื่อให้การปฏิบัติงานประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์⁴¹ ในเรื่องนี้มีความคิดเห็นกันว่า หากเป็นการขัดแย้งกันในระดับภายในกระทรวง ก็เป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือที่จะส่งเสริมให้เกิดประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ และหากเป็นการขัดแย้งในระดับระหว่างกระทรวง หน้าที่ในการปรองดองการขัดแย้งก็ตกเป็นหน้าที่ของหัวหน้าฝ่ายบริหาร ซึ่งอาจมอบอำนาจให้ผู้ช่วยช่วยดำเนินการก็ได้ อย่างไรก็ตาม มีวิธีหนึ่งที่

³⁹John D. Millett, *op.cit.*, p.114.

⁴⁰*Ibid.*, p.115

⁴¹*Ibid.*, pp. 116-117.

ใช้กันเสมอในกรณีการขัดแย้งระหว่างกระทรวงก็คือ ให้มีคณะกรรมการระหว่างกระทรวง ทบวงกรมขึ้น คณะกรรมการดังกล่าวมีความมุ่งหมายต่างกันหลายประการคือ เพื่อสำรวจ และร่างตัวบทกฎหมายขึ้นใหม่ ส่งเสริมการค้นคว้าวิจัยให้ความกระจ่างเกี่ยวกับนโยบายทางการบริหารและเรื่องราวที่เป็นที่สนใจของหน่วยงานต่าง ๆ และเพื่อส่งเสริมการปฏิบัติงานร่วมกันจึงมีความเห็นโดยทั่วไปว่า คณะกรรมการดังกล่าวจะทำให้เกิดสภาพความสัมพันธ์ ด้ว้การกระทำความตกลงร่วมกันมากกว่าการใช้คำสั่งของหัวหน้าฝ่ายบริหาร

ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาหรือผู้ควบคุมงานที่จะเลือกใช้วิธีต่างๆ ในการแก้ไขปัญหาในการประสานงานเมื่อตนไปตรวจพบ และเห็นว่าควรแก้ไข มิฉะนั้น แล้วจะเป็นอันตรายต่อการบริหารงาน

การควบคุมงานเพื่อขจัดอุปสรรคในการทำงาน

ในการควบคุมงาน ผู้ควบคุมงานจะต้องพยายามขจัดอุปสรรคในการทำงานทั้งใน ด้านตัวคน เทคนิคในการทำงาน และอื่น ๆ เพื่อให้การบริหารงานของหน่วยงานนั้นเป็น ไปอย่างราบรื่นและมีประสิทธิภาพ และเพื่อขจัดข้อบกพร่องอุปสรรคและการติดขัดในการบริหาร

ดังนั้น ผู้ควบคุมงานหรือผู้บังคับบัญชาจึงต้องมีหน้าที่แก้ไขปรับปรุงงานให้ดีขึ้น ดังต่อไปนี้⁴²

1. หาทางให้ผู้ร่วมงานมีความรู้ความเข้าใจในวัตถุประสงค์ขององค์การ วิธีการที่จะให้ผู้ร่วมงานมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องนี้ ผู้ควบคุมงานหรือผู้บังคับบัญชาอาจจัดให้มีการฝึกอบรมขึ้นเป็นครั้งคราวหรือจัดให้มีการประชุมชี้แจงเป็นครั้งคราวถึงวัตถุประสงค์ของ องค์การ โดยให้หัวหน้าหน่วยงานแต่ละหน่วยงานภายในองค์การนั้นเป็นผู้ฝึกอบรมหรือ เป็นผู้ประชุมชี้แจงแก่ผู้ที่อยู่ในหน่วยงานของตน
2. หาทางแก้ไขท่าทีของผู้ร่วมงานที่หัวรั้นหรือไม่ค่อยเห็นคติเห็นชอบต่อการนำสิ่ง ใหม่ ๆ มาใช้
3. ส่งเสริมให้ผู้ร่วมงานในส่วนรวมมีท่าทีและสามัคคีธรรมดีขึ้น
4. ปรับปรุงวิธีการปฏิบัติงานภายในองค์การตามสมควรแก่กรณีและโอกาส
5. ปรับปรุงรูปขององค์การให้เข้ากันได้ปริมาณและคุณภาพของงานและเจ้าหน้าที่

⁴² กองบรรณาธิการ, "การควบคุมบังคับบัญชา," นิตยสารท้องถิ่น, ปีที่ 8 เล่ม 7 (กรกฎาคม 2506), หน้า 85.

การควบคุมงานเพื่อประเมินผลงาน

ในการควบคุมงาน ผู้ควบคุมงานจะต้องประเมินผลงานว่า งานนั้นได้ดำเนินไปตามนโยบายและแผนงานที่กำหนดไว้หรือไม่ มีการปฏิบัติตามนอกขอบเขตของนโยบายและแผนงานหรือไม่ ทั้งนี้ ผู้ควบคุมงานจึงต้องมีหน้าที่ประเมินผลงานดังต่อไปนี้⁴³

1. ประเมินทั่วบุคคล คือ ต้องดูว่าผู้ที่ทำงานในหน่วยงานนั้นมีความสามารถในการปฏิบัติงานก็เพียงพอ ความสำเร็จที่ได้มีการปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายสำเร็จไปเพียงใด เปรียบเทียบผลงานผู้ที่ทำงานในลักษณะใกล้เคียงกันหรือเหมือนกันว่าแตกต่างกันเพียงใด

2. ประเมินผลงานว่าก้าวหน้าหรือมีอุปสรรคประการใด หากมีอุปสรรคก็ต้องรีบหาสาเหตุและทำการขจัดให้หมดไป หากงานยังไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควรก็ต้องหาทางพัฒนาให้งานก้าวหน้ายิ่งขึ้นด้วยวิธีการต่าง ๆ

3. ประเมินผลงานขององค์การว่า ในส่วนรวมเป็นอย่างไร ประชาชนมีความรู้สึกเป็นอย่างไรต่องานและหน่วยงานที่รับผิดชอบ

4. ประเมินผลเกี่ยวกับวิธีใ้มาและการใช้หลักฐานต่าง ๆ ในการปฏิบัติงานให้ถูกต้อง

มนุษย์สัมพันธ์ในการควบคุมงาน

ได้มีการค้นคว้าโดยสถาบันการวิจัยทางสังคมของมหาวิทยาลัยมิชิแกน สหรัฐอเมริกา ได้ชี้ให้เห็นรายละเอียดเกี่ยวกับลักษณะของการควบคุมงานที่จะช่วยส่งเสริมความสัมพันธ์ในการทำงานอย่างได้ผลดีระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา คือ⁴⁴

1. การควบคุมงานหากหัวหน้างานยิ่งควบคุมใกล้ชิดมากขึ้นเท่าไร ปริมาณของผลงานของกลุ่มก็จะยิ่งต่ำลง ในทางตรงกันข้ามหากการควบคุมงานเป็นไปตามปกติธรรมดามากขึ้นเท่าไร ผลงานของกลุ่มก็จะยิ่งเพิ่มขึ้น

2. หากหัวหน้างานถูกควบคุมอย่างใกล้ชิดจากผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไป เขาก็มักจะควบคุมงานของกลุ่มทำงานอย่างใกล้ชิดเช่นเดียวกัน

3. หัวหน้างานที่มีความสนใจอยู่ที่คนงาน มักจะมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับ

⁴³*Ibid.*

⁴⁴Robert A. Walker, *American's Man power Crisis* (Chicago: Public Administration Service, 1952), pp. 91-98.

กลุ่มที่มีระดับผลงานสูง หากผู้ควบคุมงานสนใจเกี่ยวกับวิธีการดำเนินงานหรือการผลิต มักจะเกี่ยวข้องกับกลุ่มที่มีสติการผลิิตต่ำ ผู้ควบคุมงานในกลุ่มผลิตสูงจะมีความสนใจในปัญหา นอกเหนือไปจากการงานและกิจกรรมของผู้ใต้บังคับบัญชา

4. หัวหน้ากลุ่มที่มีผลงานสูงจะใช้เวลาในหน้าที่การควบคุมงานมากกว่าหัวหน้าที่มีผลงานต่ำ และใช้เวลาเกี่ยวกับงานผลิตหรือวิธีดำเนินการโดยตรงน้อยกว่า

5. หัวหน้างานในกลุ่มที่มีผลงานสูงมักมีลักษณะในทางช่วยเหลือเกื้อกูลมากกว่า ชอบการลงโทษผู้มีผลงานต่ำ

6. หัวหน้างานในกลุ่มที่มีผลงานสูง มีเจตนาที่จะฝึกเจ้าหน้าที่ของตนเพื่อให้เกิดความก้าวหน้าในงาน

ตามที่ได้กล่าวมาทั้งหมดในหัวข้อที่แล้วนี้ จะเห็นได้ว่าในการควบคุมงานนั้น นอกจากวิธีการต่าง ๆ และปัจจัยต่าง ๆ แล้ว ยังจะต้องอาศัยหลักของมนุษยสัมพันธ์อยู่มากทีเดียวในการที่จะทำให้การควบคุมงานตามวิธีการและหลักการนั้นมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และนับว่ามนุษยสัมพันธ์เป็นสิ่งที่สำคัญควบคู่และเท่าเทียมกับหลักและวิธีการของการควบคุมงานที่เกี่ยว ทั้งนี้ ผู้ควบคุมงานจึงพึงที่จะระลึกอยู่เสมอว่า มนุษยสัมพันธ์นั้นจำเป็นอย่างยิ่งในการควบคุมงาน

ในการควบคุมงานนั้นเราจะใช้แค่เพียงหลักและวิธีการของการควบคุมงานอย่างเดียวย่อมจะไม่ได้ผลตามความมุ่งหมาย การบริหารงานก็จะไม่ดำเนินไปอย่างราบรื่นและมีประสิทธิภาพ เราต้องใช้หลักมนุษยสัมพันธ์เข้าช่วยด้วย ทั้งนี้ เพราะเราทำงานกับคนซึ่งมีความต้องการ และความนึกคิดแตกต่างกันออกไป ทั้งในรูปบุคคลธรรมดา (Individual) และในรูปของกลุ่ม (Group)

หลักมนุษยสัมพันธ์ในการควบคุมงานนั้นเป็นการตรวจและควบคุมแบบนิเทศ คือตรวจเพื่อหาทางแนะนำปรับปรุงให้งานดีขึ้น มิใช่เป็นการตรวจเพื่อคอยจับผิด หลักมนุษยสัมพันธ์ในการตรวจและควบคุมงานจึงมีสาระสำคัญอยู่ดังต่อไปนี้⁴⁵

1. ผู้ตรวจและควบคุมงานจะต้องวางตัวให้เป็นที่พึงแก่ผู้รับการตรวจได้ โดยเฉพาะการให้คำแนะนำ การช่วยเหลือแก้ปัญหาซึ่งเป็นความสามารถของผู้รับการตรวจจะปฏิบัติจัดทำได้โดยลำพัง

⁴⁵ชบ กาญจนประกร, *op. cit.*, หน้า 314.

2. การตรวจและควบคุมงานต้องเป็นการนำไปสู่หรือหาทางแก้ปัญหในการประสานงานให้ดีขึ้น หากจำเป็นอาจต้องจัดให้มีการประชุมร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

3. การตรวจต้องเป็นการขจัดอุปสรรคในการทำงานทั้งในสถานที่เกี่ยวกับตัวคน เทคนิคการทำงาน การขาดแคลนเครื่องมือเครื่องใช้ ฯลฯ

4. การตรวจต้องมุ่งประเมินผลงานตามเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ในนโยบายและแผนงาน

สำหรับในกรณีที่ผู้ควบคุมงานเองก็ต้องมีคุณสมบัติที่ดี และรู้จักวางตัวในอันที่จะก่อให้เกิดความเข้าใจอันดีระหว่างตนเองกับผู้ใต้บังคับบัญชาและผู้ร่วมงานในหน่วยงานของตน คุณสมบัติและการวางตัวของผู้ควบคุมงานที่จะก่อให้เกิดการควบคุมงานที่ดีมีประสิทธิภาพที่เราควรคำนึงถึง ก็คือ

1. ผู้ควบคุมต้องมีความรู้เกี่ยวกับหลักและวิธีการของการควบคุมงานที่มีประสิทธิภาพ ตลอดจนรู้จักเลือกใช้ปัจจัยและอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่จะช่วยส่งเสริมการควบคุมงาน

2. ผู้ควบคุมงานต้องมีความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของตนเป็นอย่างดี ตลอดจนงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายนอก

3. ผู้ควบคุมงานต้องรู้จักวางตัวเองให้ผู้ร่วมงานรู้สึกอยากจะร่วมงานด้วย และยอมรับปฏิบัติตามคำสั่งอย่างเต็มใจ เพื่อให้งานสำเร็จตามวัตถุประสงค์ร่วมกัน

4. ผู้ควบคุมงานจะต้องรู้และเข้าใจผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นอย่างดี ต้องคอยสังเกตการเปลี่ยนแปลงของผู้ใต้บังคับบัญชาอยู่เสมอ ซึ่งจะทำให้ผู้ควบคุมงานเข้าใจพฤติกรรมของผู้ใต้บังคับบัญชาได้ดีขึ้น

ด้วยเหตุนี้ผู้ควบคุมงานทุกคนควรจะได้คำนึงถึงข้อนี้ให้มาก ซึ่งพอที่จะเป็นอันยุติได้ว่าในการควบคุมงานนั้น มนุษย์สัมพันธ์นับว่าเป็นส่วนประกอบที่สำคัญที่สุดควบคู่กันไป และไม่มียิ่งหย่อนไปกว่าหลักและวิธีการต่าง ๆ ในการควบคุมงานที่ทันสมัย และเป็นสิ่ง que ผู้ควบคุมงานจะต้องพึงระลึกอยู่เสมอจะลืมเสียมิได้ มิฉะนั้นการควบคุมงานก็จะไม่บรรลุผลตามที่ต้องการ ซึ่งจะมีผลเสียถึงการบริหารงานทั้งหมด