คัพท์รัฐประศาสนศาสตร์

PUBLIC ADMINISTRATION GLOSSARY

การบริหารโดยเป้าหมาย (Management by Objectives)

"การบริหารโดยเป้าหมาย" (Management by Objectives) เป็นแนวความคิดที่ได้รับความนิยมแพร่หลายในหมู่นักศึกษาวิชาการบริหารโดยทั่วไป และความหมายของคำนี้ยังเป็นสิ่งที่จะช่วยส่งเสริมหลักการต่าง ๆ ในกระบวนการบริหาร (Management Process) ให้มีประสิทธิผลมากยิ่งขึ้นอีกด้วย โดยทั่วไปแล้วนักบริหารมักจะเข้าใจว่าการที่องค์การมีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานนั้นนับว่าเป็นการเพียงพอแล้วและถือว่าเป็นลักษณะของการบริหารงานที่ดีประการหนึ่ง อย่างไรก็ตามหากจะพิจารณาในรายละเอียดแล้วจะเห็นว่า การบริหารงานที่มีเป้าหมายขององค์การเป็นส่วนรวม (Organization Objective) ซึ่งกำหนดโดยนักบริหารในระดับสูง หรือในบางกรณีที่ยอมให้สมาชิกในองค์การร่วมกำหนดเป้าหมายนั้นยังมิอาจเรียกได้ว่าเป็นลักษณะของการบริหารที่พึงพอใจได้ ทั้งนี้เพราะเป้าหมายรวมขององค์การนั้นย่อมจะมีลักษณะกว้างขวาง เกินกว่าที่จะใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานประจำวันของสมาชิกขององค์การแต่ละคนอย่างมีประสิทธิภาพได้

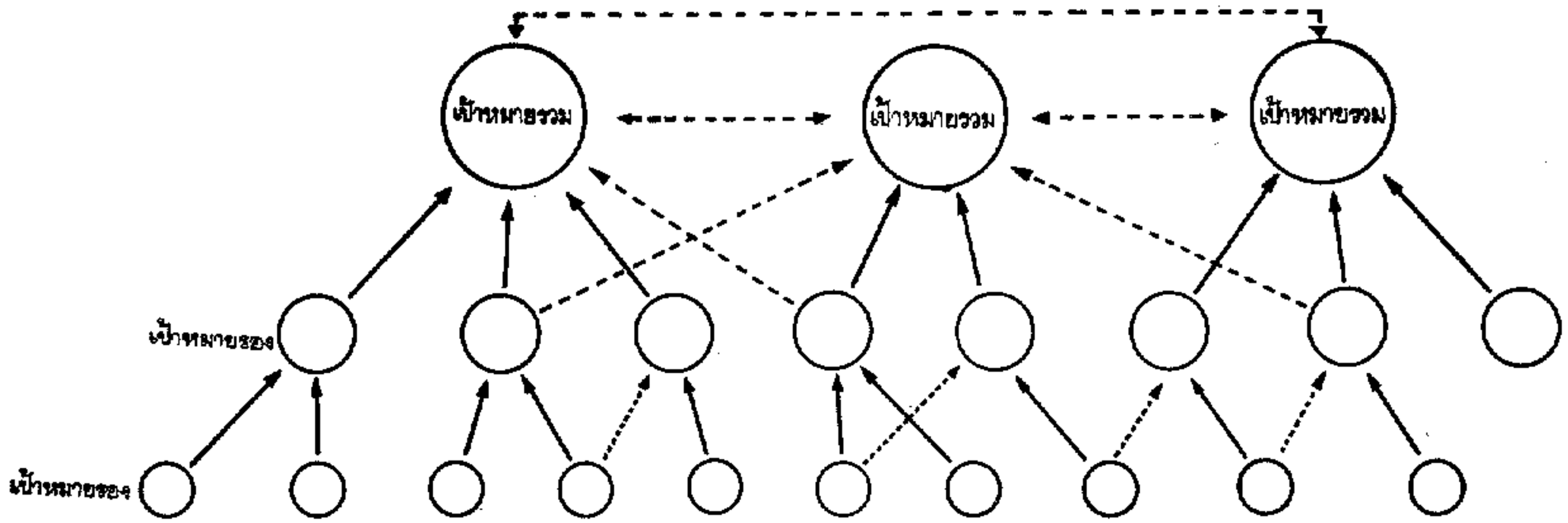
โดยเหตุที่เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ขององค์การไม่สามารถใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานต่าง ๆ อย่างมีผลอันแท้จริงได้ จึงได้เกิดแนวความคิดในการพิจารณากำหนดเป้าหมายรอง (Derivative Objectives) สำหรับเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของสมาชิกขององค์การแต่ละคนและสำหรับงานแต่ละอย่าง ทั้งนี้เป็นการนำเป้าหมายรวมขององค์การมาพิจารณาในรายละเอียด และกำหนดเป้าหมายรองขึ้นเพื่อเป็นเครื่องช่วยให้การปฏิบัติงานของสมาชิกขององค์การมีลักษณะประสานกัน และมุ่งไปในทางเดียวกันอันจะยังผลให้ได้รับความสำเร็จตามเป้าหมายรวม การบริหารดังกล่าวมานี้เรียกว่า การบริหารโดยเป้าหมาย (Management by Objectives) หากจะให้คำจำกัดความของคำนี้แล้ว ก็อาจกล่าวได้ว่า การบริหารโดยเป้าหมาย คือการบริหารที่มีทั้งเป้าหมายรวมขององค์การใหญ่และเป้าหมาย

รองของหน่วยงานย่อยในองค์การ และในส่วนที่เกี่ยวกับเป้าหมายรองนั้นจะต้องเป็นเป้าหมายที่แตกแขนงไปจากเป้าหมายรวมให้มากที่สุดที่จะมากได้ ซึ่งนอกจากจะเป็นเป้าหมายของหน่วยย่อยแล้ว ผู้ปฏิบัติงานแต่ละคนก็ควรจะต้องมีเป้าหมายในการปฏิบัติงานของตน ให้คล้องจองกับเป้าหมายอื่น ๆ ในองค์การ ทั้งนี้เพื่อจะได้เป็นสิ่งช่วยให้สามารถบรรลุเป้าหมายรวมอย่างมีประสิทธิภาพและประหยัด ดังนั้นจะเห็นได้ว่าลักษณะสำคัญของการดำเนินการบริหารโดยเป้าหมายก็คือ นักบริหารในทุกระดับจะต้องพยายามให้ผู้ใต้บังคับบัญชาของตนมีความเข้าใจในเป้าหมายรวมขององค์การ ทั้งนี้โดยการกำหนดเป้าหมายรองสำหรับผู้ปฏิบัติงานแต่ละคน ให้มีลักษณะเป็นเครื่องมือนำไปสู่ความสำเร็จของเป้าหมายรวม การกำหนดเป้าหมายรองดังกล่าวนี้อาจกระทำโดยผู้บังคับบัญชาหรือโดยความร่วมมือระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาร่วมกันกำหนดขึ้น

แนวความคิดที่สำคัญอีกประการหนึ่งในการบริหารโดยเป้าหมายก็คือ การเน้นหนักในผลสำเร็จของงานมากกว่าวิธีการดำเนินงาน ทั้งนี้มิได้หมายความว่าวิธีการดำเนินงานปราศจากความสำคัญแต่ประการใด หากแต่มีความสำคัญน้อยกว่าผลงาน แนวความคิดนี้อาจอธิบายได้จากตัวอย่างดังต่อไปนี้ ในการปฏิบัติงานขององค์การนั้น หากท่านเป็นผู้บังคับบัญชา ถ้าผู้ใต้บังคับบัญชาของท่านมีความขยันขันแข็งในการทำงาน แต่ผลงานที่ได้นั้นก่อให้เกิดประโยชน์ต่อเป้าหมายขององค์การเพียงเล็กน้อยหรือไม่มีเลยก็ย่อมจะต้องถือว่าผู้นั้นควรได้รับการพิจารณาความดีความชอบน้อยกว่าผู้ที่แม้ว่าจะมิได้มีความขยันขันแข็งหรือทำงานหนักเหมือนคนแรก แต่ปฏิบัติงานได้ผลดีเป็นประโยชน์ต่อองค์การเป็นอย่างมาก ฉะนั้นการประเมินผลการปฏิบัติงานจึงควรถือหลักที่ว่า ผู้บริหารงานแต่ละคนปฏิบัติงานให้เกิดผลอันเป็นประโยชน์ต่อการบรรลุเป้าหมายขององค์การมากน้อยเพียงไร (โปรดพิจารณาจากรูปในหน้า 316)

การบริหารโดยเป้าหมายดังกล่าวข้างต้นนั้นจะมีผลก็ต่อเมื่อได้มีการพิจารณาถึงลักษณะของการบริหารในองค์การในเรื่องดังต่อไปนี้คือ (1) กระบวนการในการกำหนดเป้าหมาย (2) การวัดผลงานตามเป้าหมาย (3) การติดต่อในองค์การซึ่งจะช่วยให้หน่วยงานต่าง ๆ มีความเข้าใจในเป้าหมาย และ (4) การประเมินผลงานตามเป้าหมาย อย่างไรก็

การบริหารโดยเป้าหมาย



หมายเหตุ การบริหารงานโดยเป้าหมายนั้นเป็นการบริหารงานโดยมีเป้าหมายในทุกระดับของการดำเนินงาน เป้าหมายรองนั้นกำหนดขึ้นเพื่อช่วยให้องค์การสามารถบรรลุเป้าหมายรวม

→ ความสัมพันธ์โดยตรงที่ช่วยให้เป้าหมายบรรลุความสำเร็จ

- - - → ความสัมพันธ์ทางอ้อมที่ช่วยให้เป้าหมายบรรลุความสำเร็จ

ดีเรื่องที่กล่าวข้างต้นนี้เป็นเรื่องค่อนข้างสลับซับซ้อน จึงจะไม่นำมาพิจารณาในโอกาสนี้ หากแต่นับว่าเป็นประโยชน์แก่การวิเคราะห์การบริหารงานในองค์การว่ามีลักษณะอย่างไร และมีลู่ทางนำแนวความคิดในการบริหารโดยเป้าหมายมาปรับใช้ได้เพียงไร

เงื่อนไขของการบริหารโดยเป้าหมายให้บังเกิดผลนั้น อาจสรุปได้ดังต่อไปนี้คือ

(1) การมีเป้าหมายที่ชัดแจ้งเป้าหมายขององค์การโดยทั่วไปมักจะไม่ชัดแจ้งหรือกว้างจนยากที่จะใช้เป็นมาตรฐานในการประเมินผลงานได้ว่า ผลงานที่ได้นั้นบรรลุเป้าหมายเพียงใด ฉะนั้น ถ้าหน่วยงานสามารถกำหนดเป้าหมายให้แน่นอน เช่น สร้างถนนคอนกรีตยาว 15 กิโลเมตร ภายใน 1 ปี มูลค่าไม่เกิน 20 ล้านบาท ฯลฯ แล้ว ก็ควรมีการกำหนดไว้ให้แน่นอนในกรณีที่ไม่สามารถกำหนดให้ตายตัวได้ ก็ควรพยายามให้มีมาตรการในการกะประมาณผลงาน ซึ่งจะเป็นผลดีกว่าการมีเป้าหมายที่เลื่อนลอย เช่น "พัฒนาจิตใจประชาชน"

(2) การมอบหมายหน้าที่โดยการกำหนดเป้าหมายรองควบคู่กันไป ถ้ามีการมอบหมายหน้าที่โดยการกำหนดผลงานที่จะต้องปฏิบัติให้สำเร็จแล้ว นอกจากจะเป็นการช่วยให้มีการประสานงาน และดำเนินงานตรงตามเป้าหมายรวมขององค์การแล้วยังจะเป็นสิ่งช่วยในการมอบหมายอำนาจหน้าที่เป็นอย่างมาก

(3) การกำหนดเป้าหมายให้สามารถใช้เป็นมาตรการในการวัดระดับความสำเร็จของผลงาน เนื่องจากการกำหนดเป้าหมายที่สามารถใช้วัดผลงานได้นั้น มีความยากลำบากอยู่มาก นักบริหารจึงมักจะกำหนดกิจกรรมที่จะต้องกระทำมากกว่าผลงานที่ประสงค์ โดยยกเหตุผลที่ว่าหากกิจกรรมที่กำหนดนั้นได้มีการปฏิบัติไปโดยถูกต้องแล้ว ย่อมจะนำมาซึ่งผลงานที่มุ่งประสงค์ อย่างไรก็ดี การกำหนดกิจกรรมที่จะต้องกระทำนี้มิได้เป็นหลักประกันเสมอไปว่าจะเป็นสิ่งช่วยให้องค์การสามารถบรรลุผลที่มุ่งหมาย ทั้งนี้เพราะผู้ปฏิบัติงานอาจตีความหมายของกิจกรรมที่กำหนดไว้ไปในทางต่างๆ กันได้ ซึ่งจะเป็นเหตุให้ผลงานที่ได้รับแตกต่างไปจากเป้าหมาย ฉะนั้นในการมอบหมายงานจึงควรมุ่งถึงผลงานมากกว่ากิจกรรม

(4) การดำเนินงานโดยมุ่งให้บรรลุเป้าหมายรวมขององค์การ เป้าหมายในการปฏิบัติงานของแต่ละคนจะต้องระบุถึงผลงานอันจะเป็นสิ่งช่วยให้องค์การบรรลุเป้าหมายรวมด้วยเหตุผลที่ว่าการดำเนินงานขององค์การเป็นการกระทำโดยมีความมุ่งหมายที่จะให้บรรลุเป้าหมาย ทั้งนี้ เพราะองค์การก่อตั้งขึ้นโดยมีความมุ่งหมายที่จะประกอบกิจการให้

บรรลุเป้าหมายซึ่งกำหนดไว้ล่วงหน้า การดำเนินงานขององค์การจึงต้องมุ่งไปสู่เป้าหมาย งานใดที่จะไม่ช่วยให้สามารถบรรลุเป้าหมาย งานนั้นก็ไม่จำเป็นและไม่พึงกระทำ

(5) การมีระบบการติดต่อในองค์การที่ชัดแจ้ง เงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งที่จะช่วยให้เป้าหมายรวมและเป้าหมายรองบรรลุผล ก็คือการมีระบบการติดต่อในองค์การที่ชัดแจ้ง ทั้งในแนวตั้ง (vertical) ซึ่งหมายถึงการติดต่อระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาทั้งในลักษณะทางขึ้นและทางลง และ แนวราบ (horizontal) ซึ่งหมายถึงการติดต่อระหว่างผู้ปฏิบัติงานในระดับเดียวกัน

(6) การวัดผลงานหรือการควบคุมตนเอง ผู้ปฏิบัติงานจำเป็นต้องสามารถวัดผลงานของตน และควบคุมการปฏิบัติงานของตนเองได้ ทั้งนี้จะเป็นสิ่งช่วยให้สามารถปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายได้ดียิ่งขึ้น ดังนั้นจึงควรมีมาตรการในการเปรียบเทียบผลงานกับเป้าหมายที่ชัดแจ้ง สะดวก ง่าย และมีเหตุผล การวัดผลงานนั้นมิใช่เป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาโดยเฉพาะ หากแต่ผู้ปฏิบัติงานที่ดีควรจะพยายามวัดผลงานของตน เพื่อใช้เป็นแนวทางในการควบคุมตนเองและปรับปรุงการปฏิบัติงานของตน

(7) การมีความรับผิดชอบส่วนบุคคล ผู้ปฏิบัติงานจะต้องมีความรับผิดชอบในผลงานที่เกิดขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากตนได้มีส่วนรวมกำหนดเป้าหมาย และได้รับมอบอำนาจหน้าที่เพียงพอที่จะปฏิบัติงานให้เป็นไปตามเป้าหมายที่ได้ตกลงไว้ล่วงหน้า

ข้อสังเกตเกี่ยวกับการบริหารโดยเป้าหมายคือ แนวความคิดในการบริหารนี้จะบังเกิดผลก็ต่อเมื่อได้มีการดำเนินการต่าง ๆ ตามปัจจัยดังกล่าวข้างต้นให้ได้ผลดีเสียก่อน นอกจากนั้นองค์การจะต้องมีระบบการบริหารที่ดีอยู่แล้ว และผู้บริหารงานในระดับต่างๆจะต้องมีความเข้าใจ และเห็นคุณค่า และพร้อมที่จะปฏิบัติตามแนวความคิดนี้จึงจะเป็นผล หากผู้บริหารงานในระดับสูงเท่านั้นที่มีความเข้าใจในแนวความคิดนี้และพยายามนำแนวความคิดนี้ไปใช้ในองค์การ โดยมิได้มีการส่งเสริมให้สมาชิกขององค์การมีความเข้าใจอย่างแท้จริงแล้ว ก็จะเป็นการยากที่จะหวังให้บังเกิดผลดีแก่องค์การ

วีรวัฒน์ กาญจนดุล

---

[1] วีรวัฒน์ กาญจนดุล "ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดเป้าหมายในการบริหารรัฐวิสาหกิจ" *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์* ปีที่ 6 ฉบับที่ 1 (กรกฎาคม 2508), หน้า 47.