

พฤติกรรมเบี่ยงเบนในการบริหาร

DEVIANT BEHAVIOR IN ADMINISTRATION

I. ความนำ

ข้อกล่าวหาที่ค่อนข้างฉกรรจ์สำหรับข้าราชการในประเทศด้อยพัฒนาที่มีต้นตอมาจากข้อวินิจฉัยปัญหาของพฤติกรรมในการบริหารของนักวิชาการ คือข้อกล่าวหาที่ว่าข้าราชการเหล่านั้นปฏิบัติงานอย่างปราศจากอุดมคติ (Ideology) เท่าที่ควร แต่กลับเบี่ยงเบนไปจากหลักการหรือกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ของทางราชการ (Normlessness)* ซึ่งการกระทำเหล่านั้นไม่สามารถกล่าวหาได้อย่างชัดเจนว่า เป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายผิดหลักการ และสามารถนำผู้ปฏิบัติมาลงโทษได้ตามที่บ้านเมืองมีข้อกำหนดกฎหมายเอาไว้ ข้อพิจารณาเช่นนี้เห็นได้ชัดจากพฤติกรรมและความตั้งใจจริงในการปฏิบัติราชการในระยะเริ่มแรกกับความเปลี่ยนแปลงในพฤติกรรมและความท้อถอยในการทำงานในระยะต่อมา ซึ่งอยู่ในรอบรั้วราชการ (Governmental Bureaucracy) นานเท่าใด ความเปลี่ยนแปลงและเบี่ยงเบนก็ยังมีเพิ่มและแตกต่างกันไปจากแนวปฏิบัติแต่แรกเริ่มมากขึ้นเท่านั้น

การพิจารณาข้อกล่าวหาของเหตุและผลข้างต้น ใช่ว่าจะหมายถึงทัศนคติในทันทีเลวร้ายแต่เพียงประการเดียว เพราะต้องยอมรับสมมติฐานในตอนแรกนี้เสียซึ่งหนึ่งก่อนว่าการเบี่ยงเบน (deviancy) ของพฤติกรรมที่เกิดขึ้นในการบริหารนั้น มีอยู่ในทุกระบบสังคมส่วนจะมีมากหรือน้อยเพียงใดก็ขึ้นอยู่กับการตระหนักถึงความจริงเช่นนี้ของผู้ปฏิบัติงานทุกระดับทั้งในส่วนของนักบริหารระดับสูงในองค์การหนึ่งองค์การใดและในส่วนที่กว้างออกไปอันหมายถึงผู้ปกครองประเทศก็ตาม

อนึ่ง การพิจารณาพฤติกรรมเบี่ยงเบนในการบริหาร มีแนวการพิจารณาได้หลายประการด้วยกัน ในที่นี้จะเป็นการพิจารณาโดยยึดถือหลัก 3 ประการที่เกิดขึ้นในหน่วยบริหาร

*ความหมายของคำว่า "Normlessness" ที่ใช้ในการศึกษาพฤติกรรมเบี่ยงเบนในการบริหารนี้ ศาสตราจารย์ทางสังคมวิทยาหลายท่านมีเกณฑ์การพิจารณานวนเดียวกับคำว่า "Deregulation" โดยอาศัยแนวความคิดของ "Anomie Theory" ตามที่ท่าน เอมีล ดุร์คไฮม์ (Emile Durkheim) ได้อธิบายไว้โดยย่อว่า หมายถึงการยกเลิกไม่นำมาปฏิบัติของกฎหรือระเบียบแบบแผนที่ดีถือว่าเป็นกลไกอันสำคัญ (principle mechanism) ในการกำหนดแนวทาง (regulation) ของความสัมพันธ์ของส่วนต่าง ๆ ในระบบสังคมนั้น ๆ

หน่วยหนึ่งหน่วยใด คือ คนที่ปฏิบัติงาน การรวมกลุ่มของคนผู้ปฏิบัติ และระบบค่านิยม (value system) ของหน่วยบริหารนั้น ๆ

ความหมายของคำว่า “พฤติกรรมเบี่ยงเบน” (Deviant Behavior) นี้ ยังคงเป็นสาระที่หาข้อยุติไม่ได้อย่างแน่ชัดในหมู่นักสังคมวิทยาที่จะกำหนดให้มีคำจำกัดความที่แน่นอน และมีความเห็นว่าพฤติกรรมเบี่ยงเบนเป็นวิทยาการแขนงหนึ่งที่ต้องมีการศึกษาอย่างถูกระเบียบ (a field of scientific study) อย่างไรก็ตามความรู้เรื่องพฤติกรรมเบี่ยงเบนนี้มิใช่สิ่งที่นักสังคมวิทยาคิดค้นขึ้นมา แต่เป็นความจริงแท้ของชีวิตในสังคม (a fact of social life) กล่าวคือ คนในสังคมนั้นเองเป็นผู้กำหนดว่า การกระทำอย่างใดจึงถือว่าเป็นการละเมิด (violation) กฎข้อบังคับ (rules) และใครบ้างในสังคมนั้น ๆ ที่จะถือว่าเป็นผู้ทำลายกฎระเบียบ (rule breakers) ต่าง ๆ ทั้งนี้คำจำกัดความโดยสรุปของพฤติกรรมเบี่ยงเบนจึงน่าจะพิจารณาได้เพียงสั้น ๆ ดังที่ศาสตราจารย์ แอลเบิร์ต เค. โคเฮน (Albert K. Cohen) กล่าวไว้ว่า หมายถึง “พฤติกรรมที่ล่วงละเมิดกฎข้อบังคับอันถือว่าเป็นมาตรฐานของสิ่งที่ปฏิบัติกันอยู่แล้ว” (behavior that violates normative rules) พฤติกรรมที่แสดงออกซึ่งการปฏิบัติและการบุคคลแต่ละคนที่มีพฤติกรรมนั้น ๆ ตามคำจำกัดความนี้แสดงออกให้เห็นถึงลักษณะการสนองตอบต่างกันไป ไม่ว่าจะเป็นการสนองตอบอย่างปราศจากพิษภัย (gentle ribbing) หรือจนกระทั่งเป็นการตอบแทนอย่างอาฆาตมาดร้าย (violent retribution) นอกจากนี้แล้วยังถือว่าเป็นความจริงแท้ของชีวิตในสังคมอีกเช่นเดียวกัน ที่มีได้มีการแบ่งแยกออกจากกันอย่างแจ่มชัดระหว่างความเบี่ยงเบนของพฤติกรรมและสมานลักษณะ (conformity) เป็นต้นว่าการที่คนเราโดยทั่วไปไม่มีความมั่นใจในสิ่งที่ได้กระทำไปและในบางครั้งก็มีความเห็นแตกต่างกันออกไปว่า การกระทำเช่นใดที่ถือว่าเป็นพฤติกรรมเบี่ยงเบน ทั้งๆที่มีการกระทำปรากฏอยู่อย่างชัดแจ้งแล้ว ทั้งนี้เมื่อพิจารณารวมกับคำจำกัดความที่กล่าวไว้ข้างต้น พฤติกรรมเบี่ยงเบนจึงหมายความรวมทั้งการปราศจากสมานลักษณะ (non-conformity) และความหลงใหลเชื่อนแซ (aberrance) ใน การที่จะตัดสินใจถือว่า การกระทำเช่นใดเป็นพฤติกรรมเบี่ยงเบนด้วยเช่นเดียวกัน

* สังคมในที่นี้และในตอนที่จะกล่าวถึงต่อไป หมายถึงทั้งการที่กลุ่มชนรวมตัวตั้งบ้านช่องทำมาหากินอยู่ (society) และการที่กลุ่มชนรวมตัวกันโดยมีการปรับปรุง เปลี่ยนแปลงแก้ไขวิธีการรวมกลุ่มกันอย่างปราณีตละเอียด ยิ่ง เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่มุ่งกำหนดขึ้นไว้อย่างเป็นทางการระเบียบเรียบร้อยแล้ว ซึ่งในกรณีหลังนี้หมายถึงองค์การหรือหน่วยบริหารงาน (formal organization) โดยทั่วไปนั่นเอง

การศึกษาเรื่องพฤติกรรมเบี่ยงเบนโดยแท้จริงแล้วเป็นการศึกษาแยกแยะการปฏิบัติ การหลายประเภทของมนุษย์ซึ่งเป็นสาระที่สามารถค้นคว้าติดตามได้หลายแบบด้วยกัน และ พฤติกรรมเบี่ยงเบนนี้เป็นแบบหนึ่งในหลายแบบนี้ กล่าวคือ ณ ที่ใดก็ตาม ที่มีกฎ ระเบียบ แบบแผน และข้อบังคับ ณ ที่นั้นย่อมมีพฤติกรรมเบี่ยงเบนเกิดขึ้น โดยในส่วนของผูปฏิบัติ นั้น เป็นพฤติกรรมที่เกิดขึ้นเพื่อผลประโยชน์แห่งตน เป็นต้นว่า นิสัยฉ้อโกง (Knavery) การ เป็นคนมีเล่ห์เหลี่ยม (Skulduggery) การเป็นคนมีนิสัยส่อเสียด (Sneakiness) หรือฉ้อฉล (Cheating) ฯลฯ เหล่านี้ต่างก็เป็นพฤติกรรมเบี่ยงเบนด้วยกันทั้งสิ้น

ตามแนวพิจารณาของนักสังคมวิทยา ในสภาพสังคมโดยส่วนรวมจะมีหน่วยสังคม ย่อย ๆ อยู่มากมาย ในหน่วยสังคมเหล่านี้มีหน่วยงานอยู่หลายประเภทซึ่งเมื่อพิจารณารวม กับแนวความคิดทางกำนบริหารศาสตร์แล้ว จะมีระบบการบริหาร (administrative system) ประกอบ อยู่ด้วย ในกรณีเช่นนั้น ใ้ว่าคนและกฎเกณฑ์ข้อบังคับต่าง ๆ ภายในระบบการบริหารนั้น ๆ จะ อยู่นอกขอบเขตของการพิจารณาเรื่องพฤติกรรมเบี่ยงเบนนี้ก็ไม่

จากคำจำกัดความและคำอธิบายในตอนต้น จึงเห็นได้ชัดว่า พฤติกรรมเบี่ยงเบนมี อยู่ในทุกระบบการบริหาร เพราะโดยเนื้อแท้แล้วในระบบบริหารแต่ละระบบ ย่อมมี กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ค่านิยม (value) และปทัสถาน (norm) ด้วกันทั้งนั้น การปฏิบัติตน อย่างเบี่ยงเบนออกไปจากข้อกำหนดเหล่านี้ จึงเป็นเรื่องที่ปรากฏอยู่ในระบบบริหารทุก ๆ ระบบตลอดเวลา ในรอบรัราชการ (Governmental Bureaucracy) ก็มีใ้รับการยกเว้นจาก ข้อพิจารณาข้างต้นนี้แต่ประการใด เพราะเห็นได้ชัดว่า ความต้องการสมานลักษณะในการปฏิบัติ งานนั้น มีอยู่มากในวงราชการ นอกจากนี้เมื่อพิจารณาเฉพาะที่เกี่ยวกับแนวการศึกษาใหม่ ๆ ทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศด้อยพัฒนาแล้ว จะพบอีกว่า ตัวแปรหลายตัวที่มีอิทธิพล อยู่ต่อพฤติกรรมเบี่ยงเบนในการบริหารนั้น ปรากฏอยู่อย่างชัดเจนโดยทั่วไปและยึดโยงกัน อย่างแน่นหนา ยากที่จะหาทางยกเลิกให้หมดไปเสียได้ในระยะเวลาอันสั้นและอย่างรวดเร็ว ข้อพิจารณาเกี่ยวกับจริยธรรม (ethics) ค่านิยม และปทัสถานของผู้ปฏิบัติงานองค์การราชการ ึ่งหลาย ที่เปลี่ยนแปลงและหันเหไปจากแนวทางเดิม ซึ่งแม้ในบางกรณีจะกำหนดขึ้นไว้เป็นกฎ ระเบียบข้อบังคับ เป็นลายลักษณ์อักษรแล้วก็ยังคงมีการหลีกเลียงเบี่ยงเบนไปจากข้อระเบียบ เหล่านี้ เป็นตัวอย่างที่ดียิ่งของพฤติกรรมเบี่ยงเบนในการบริหารงานในกรการรัราชการ

II. สาเหตุของพฤติกรรมเบี่ยงเบน

เมื่อพิจารณาโดยยึดหลักของนักทฤษฎีค่านิยม (value theorist) แล้วจะพบว่า โครงสร้างของสังคมมิได้เป็นส่วนกระตุ้นให้เกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนขึ้น แต่เกิดจากความไม่สมบูรณ์ (imperfection) ของการปฏิบัติภาระหน้าที่ส่วนต่าง ๆ ของโครงสร้างของสังคมนั้น ๆ นั้นเอง โดยมีแนวศึกษาถึงสาเหตุที่เกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนขึ้นในสังคมหนึ่ง ๆ ได้ 3 ประการด้วยกันคือ ก. สังคมกรรมที่ปราศจากความสมบูรณ์ (imperfect socialization) ข. ความกดดันแห่งบทบาท (role strain) และ ค. ข้อพิพาทแห่งปทัสถาน (normative dissensus)

ก. สังคมกรรมที่ปราศจากความสมบูรณ์ เป็นกรณีเดียวกันกับที่มีผู้เรียกว่า ขบวนการของสังคมกรรมที่หามาตรฐานไม่ได้ (unstandardized socialization procedure) ต่างก็หมายถึงการที่สมาชิกใหม่ ๆ ของสังคมได้รับการถ่ายทอดในเรื่องค่านิยมต่าง ๆ ของระบบสังคมนั้น ๆ อย่างไม่ถูกต้องสมบูรณ์ ซึ่งหมายถึงความถูกต้องสมบูรณ์ของพฤติกรรมอันเป็นที่ยอมรับของกลุ่มสังคมนั้น ๆ แล้ว การที่ข้าราชการละเลยเพิกเฉยต่อกฎระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ซึ่งจะมีเขียนไว้เป็นลายลักษณ์อักษร หรือเป็นเพียงการยอมรับและเห็นว่าถูกต้องสมควร (cultural structure) ก็ตาม หลังจากที่ได้ปฏิบัติงานมาชั่วระยะเวลาหนึ่ง (ซึ่งจะนานมากน้อยเพียงใดก็ขึ้นอยู่กับสังคมกรรมที่ผู้นั้นได้รับก่อนที่จะเริ่มมารับราชการ) แล้ว ทั้ง ๆ ที่ในระยะเวลาเริ่มแรกของการปฏิบัติงานก็เป็นผู้ที่ยอมบยอบ (dehumanization) ตัวเอง ให้เข้าได้กับกฎและระเบียบแบบแผนของหน่วยงานนั้น ๆ โดยสมบูรณ์ทุกประการ ถือว่าเป็นตัวอย่างที่ดียิ่งของผู้ที่ผ่านสังคมกรรมที่ปราศจากความสมบูรณ์ พฤติกรรมเบี่ยงเบนในประการนี้ ยังคงจะพิจารณาถึงกระบวนการสังคมกรรม (socialization process) ได้ในอีก 2 ประการ ทั้งในเรื่องการศึกษาที่ได้รับจากสถานศึกษาต่าง ๆ และการอบรมสั่งสอนและการถ่ายทอดแนวความคิดที่แต่ละบุคคลได้รับจากครอบครัวตั้งแต่เมื่อยังเป็นทารกเป็นลำดับมา กล่าวคือ ระบบการศึกษานั้นมิได้ดำเนินการ (cultural structure) อย่างแท้จริงในการให้ความรู้และวิทยาการต่าง ๆ (academic instruction) เพื่อพัฒนาอุปนิสัย ความรอบรู้ ของผู้รับการศึกษา แต่กลับมีข้อพิจารณาอย่างเห็นได้ชัดถึงความปรารถนาที่จะไปให้ถึงระดับการศึกษา (level of education) อันเป็นที่ยอมรับของสังคม หรือในกรณีของการโต้แย้งเรื่องสัญลักษณ์แห่งความสำเร็จจากสถาบันการศึกษา นอกจากนี้เมื่อหันไปพิจารณาเหตุการณ์ภายในครอบครัวจะประจักษ์ความจริงชัดเจนยิ่งขึ้น

เพราะระบบสังคมและความเป็นอยู่ในสังคมนั้นเปิดโอกาสให้มีความแตกต่างจากระดับมาตรฐาน
ในขบวนการสังคมนั้นภายในกรอบกว้างมากขึ้น

จ. ความกดดันแห่งบทบาท การที่สังคมกำหนดบทบาทให้แก่แต่ละคนแสดงโดย
ไม่ถูกต้องสมบูรณ์ (imperfect role assignment) นี้เอง ที่เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ผู้ร่วมปฏิบัติงาน
อยู่ในแต่ละองค์การหรือหน่วยสังคมมีพฤติกรรมเบี่ยงเบนเกิดขึ้น ความกดดันแห่งบทบาทนี้
ถือว่าเป็นผลที่เกิดจากความพยายามที่จะผสมผสานให้เข้ากันได้ดีระหว่างคนเราในฐานะเป็น
ระบบ ๆ หนึ่ง และความต้องการกับอีกระบบหนึ่งต่างหากออกไป ซึ่งหมายถึงสังคม (the
society) นั้นเอง กรณีเช่นนี้อาจจะก่อให้เกิดความไม่สมบูรณ์ทางด้านสมอง (mental illness)
บางประการขึ้น เช่นอาจกลายเป็นผู้ที่มีลักษณะก้าวร้าวไปก็ได้

เมื่อพิจารณาความกดดันแห่งบทบาท ควบคู่ไปกับปรัชญาทางด้านการบริหารบาง
ประการแล้ว จะพบว่าพฤติกรรมของการบริหารที่เกิดขึ้นจากการกระทำเหล่านั้น เป็นลักษณะ
หนึ่งของพฤติกรรมเบี่ยงเบนด้วยเช่นเดียวกัน เป็นต้นว่า คำร้องเรียนหรือคำร้องขอของหน่วย
ราชการต่าง ๆ ที่มักจะได้ยินได้ฟังกันอยู่เสมอเกี่ยวกับ “คนล้นงาน” หรือ “งานล้นคน” ข้อ
พรับ่นของข้าราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับความไม่พอดีระหว่างอำนาจในการ
บริหารงานที่ได้รับมอบหมายมาจากส่วนกลางกับความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานประจำวัน ฯลฯ
ต่างก็มีผลมาจากความกดดันแห่งบทบาททั้งสิ้น

ค. ขั้วพิพาทแห่งปทัสสถาน การปราศจากความสม่ำเสมอต่อวิธีปฏิบัติทั้งทาง
กฎหมายและหลักการบางประการอันเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป (inconsistencies in legal and
normative codes) เป็นสาเหตุหนึ่งที่เกิดข้อพิพาทแห่งปทัสสถาน นอกจากนั้นแล้วยังเกิด
จากการที่ปทัสสถานในแต่ละระบบค่านิยมขัดกัน (conflicting norms) หรือมีความคลุมเคลือไม่
แน่นอนว่าควรจะเป็นแนวปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใดโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ปัญหาในทางปฏิบัติ
โดยส่วนตัวของแพทย์บางคนที่ไม่อาจจะยึดติดอยู่กับแนวความคิดในการพยาบาลผู้ป่วยทั้งที่มี
ฐานะร่ำรวยและยากจนอย่างเท่าเทียมกันได้เพราะในการปฏิบัติรักษาเช่นนั้น โดยฐานะและอาชีพ

* หมายถึง “The Human Being as one system” โดยยึดถือหลักในเรื่องระบบค่านิยม (value
system) เช่นที่ศาสตราจารย์ แคลเมอर्स จอห์นสัน (Chalmers Johnson) ได้ใช้เป็นหลักในการพิจารณา ผู้ที่สนใจ
โปรดศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมจาก Chalmers Johnson, *Revolutionary Change* (Boston: Little, Brown &
Company, 1966), pp. 15-39.

แล้วเป็นการดำเนินงานเพื่อหากำไรด้วยอย่างหนึ่ง ในหน่วยบริหารงานก็เช่นเดียวกัน นักวิชาการต่างก็พากันเน้นให้เห็นถึงวัตถุประสงค์ขององค์การที่สำคัญและต้องมาก่อนวัตถุประสงค์ส่วนตัวของผู้ปฏิบัติงานอยู่ในองค์การนั้น แต่ในทางปฏิบัติแล้วในบางกรณีไม่สามารถแยกวัตถุประสงค์ของทั้งสองฝ่ายออกต่างหากจากกันได้อย่างชัดเจน และเมื่อใดที่วัตถุประสงค์ขององค์การขัดกันอย่างรุนแรงกับวัตถุประสงค์ส่วนตัวของผู้ที่ปฏิบัติงานอยู่ในหน่วยบริหารนั้น ๆ แล้ว ข้อพิพาทแห่งปทัสฐานก็จะมีปรากฏออกมาให้เห็นอย่างชัดเจน ในรูปของการขาดการประสานงาน ในรูปของกรณีพิพาทหรือข้อขัดแย้งระหว่างองค์การหรือหน่วยบริหารต่าง ๆ ในสังคมหนึ่ง ๆ

III. ผลดีและผลเสียของพฤติกรรมเบี่ยงเบนที่ผิดการบริหาร

อาจถือได้ว่าเป็นข้อผิดพลาดประการหนึ่ง หากคิดเอาแต่เพียงว่าพฤติกรรมเบี่ยงเบนก่อให้เกิดเพียงเฉพาะความเสียหายแก่การบริหารงาน หรือเป็นสิ่งที่ผู้บริหารงานจำต้องขจัดให้หมดสิ้นไป หรือหาทางบ่อนกันมิให้เกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนขึ้นในองค์การ เพราะว่าในบางกรณีและในบางเหตุการณ์พฤติกรรมเบี่ยงเบนอาจเป็นสิ่งจำเป็นและส่งเสริมให้การบริหารงานในแต่ละองค์การประสพผลสำเร็จได้ดีขึ้น เช่น

(1) พฤติกรรมเบี่ยงเบนช่วยร่นระยะเวลาในการปฏิบัติงาน เห็นได้ชัดในกรณีของการบริหารราชการ จากความจริงที่ว่าการบริหารราชการนั้นต้องมีการดำเนินงานตามสายการบังคับบัญชาเป็นลำดับขั้นและถือเป็นระเบียบ กฎเกณฑ์ที่จะต้องดำเนินการไปเช่นนั้น ทำให้ผลผลิตของงานและความสำเร็จเป็นไปอย่างเชื่องช้า (red-tape) แต่ในบางกรณีเพราะความจำเป็นของงาน ทำให้มีการติดต่อข้ามขั้น (informal communication) เกิดขึ้นเพื่อความรวดเร็วและความสำเร็จของผลงาน ซึ่งถ้าปล่อยให้สายงานเป็นไปตามปกติแล้วอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายและความล่าช้าเกินกว่าความจำเป็น ผู้ปฏิบัติงานราชการทั้งคเว้นการปฏิบัติบางประการเช่นที่เคยทำมาเพื่อความสำเร็จของงานเช่นนี้ ถือว่าเป็นผู้ใช้พฤติกรรมเบี่ยงเบนให้เป็นประโยชน์แก่การบริหารราชการโดยอัตโนมัติ

(2) พฤติกรรมเบี่ยงเบนในฐานะของส่วนเชื่อมต่อแห่งความปลอดภัย (Safety Valve) การคุกคามของผู้ก่อการร้ายซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นกลุ่มของพฤติกรรมเบี่ยงเบน (Deviant

Collectivities) ที่รุนแรงที่สุดในเมืองไทยในระยะปัจจุบันนี้ เป็นตัวอย่างที่ดีที่สุด เพราะต้องยอมรับความจริงว่าบทบาทของรัฐบาลในการพัฒนาประเทศโดยการมุ่งเน้นการดำเนินงานในหลายลักษณะด้วยกัน เช่น การพัฒนาชุมชน การเร่งรัดพัฒนาชนบท หน่วยพัฒนาการเคลื่อนที่ ฯลฯ นั้น เป็นลักษณะหนึ่งของการสนองตอบต่อการคุกคามของผู้ก่อการร้าย ในท้ายที่สุดถ้าชัยชนะของรัฐบาลมีปรากฏให้เห็น ก็ถือได้ว่าเป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดส่วนเชื่อมต่อ (Safety Valve) แห่งความปลอดภัยของชาติในอนาคตขึ้น

(3) ภายในหน่วยงานหนึ่ง ๆ นอกจากกฎเกณฑ์ระเบียบข้อบังคับที่มีใช้อยู่เดิมแล้ว ในขณะที่หนึ่งขณะใดก็ย่อมมีกฎระเบียบข้อบังคับใหม่ ๆ ออกมาด้วย โดยทั่วไปแล้วปรากฏว่ากฎใหม่ ๆ นั้นมักมีความคลุมเคลือของข้อถูกผิดในการปฏิบัติ เพราะผู้ปฏิบัติยังไม่มีความคุ้นเคย พฤติกรรมเบี่ยงเบนที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติตามกฎระเบียบข้อบังคับใหม่ ๆ ในระยะแรกนี้ จะส่งผลให้มีการอธิบายวัตถุประสงค์และเจตนาของกฎระเบียบข้อบังคับใหม่ ๆ เหล่านี้ การพร้อมใจกันของผู้ปฏิบัติงานภายในองค์กรเช่นนี้ ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดความเข้าใจร่วมกัน (common understanding) ในองค์กรของผู้ปฏิบัติงานทุกคนด้วยเช่นเดียวกัน

(4) พฤติกรรมเบี่ยงเบนในองค์กร เป็นสัญญาณ (Warning Signal) อย่างหนึ่งที่ทำให้ผู้บริหารภายในองค์กรทราบถึงข้อบกพร่องหรือข้อผิดพลาดขององค์กร (organizational defects) ได้ กรณีของการขาดงานที่มีเพิ่มมากขึ้น การบ่นเปรียบเปรยถึงกฎระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ฯลฯ เหล่านี้ เป็นการเปิดโอกาสให้มีการแก้ไขปรับปรุงระเบียบวิธีการต่าง ๆ ในการดำเนินงานที่มีอยู่ ก่อนที่จะสายเกินแก้

อย่างไรก็ตาม ในส่วนที่เกี่ยวกับผลเสียของพฤติกรรมเบี่ยงเบนที่มีต่อการบริหารนั้น เป็นสิ่งที่มีความสำคัญยิ่งต่อผลสำเร็จของงานภายในองค์กรด้วยเช่นเดียวกัน เมื่อเกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนขึ้นในองค์กรหนึ่งองค์กรใด อาจก่อความเสียหายต่อระบบบริหารงานในองค์กรนั้นอย่างน้อยที่สุด 3 ประการด้วยกันคือ

(1) ทำให้กลไก (mechanism) แห่งการประสานงานภายในองค์กรประสบอุปสรรคและข้อยุ่งยากซึ่งเป็นผลเสียต่อการบริหารอย่างยิ่ง ปรัชญาเบื้องต้นประการหนึ่งของวิชาบริหารศาสตร์ที่ว่า การบริหารงานที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จะขาดซึ่งการประสานอย่างเป็นระเบียบเรียบร้อยของกลไกแห่งการบริหารส่วนต่าง ๆ ภายในองค์กรหนึ่ง ๆ ไม่ได้

เป็นข้อเปรียบเทียบที่ดี กล่าวคือ เมื่อเกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนขึ้นแล้ว การประสานงานอาจจะขาดขั้นตอนทำให้ไม่ประสบความสำเร็จก็ได้ ลองพิจารณาเทียบเคียงกับกองทหารที่กำลังปฏิบัติการรบ ถ้าผู้บังคับบัญชาช่วงกลางไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาชั้นสูงขึ้นไป ซึ่งเป็นคำสั่งที่ก่อให้เกิดการปฏิบัติการรบประสานร่วมกันกับกองทหารหน่วยอื่น ๆ แล้ว ชัยชนะในการรบครั้งนั้น ๆ จะเกิดขึ้นหาได้ไม่

(2) พฤติกรรมเบี่ยงเบนเป็นการทำลายขวัญและความปรารถนา (willingness) ของผู้ปฏิบัติงานในการที่จะร่วมงานกัน เป็นข้อพิจารณาเปรียบเทียบของความยุติธรรมที่เกิดขึ้นจากผลตอบแทนกับความพยายามในการทำงาน กล่าวคือ ในขณะที่ผู้ปฏิบัติงานภายในหน่วยงานหนึ่ง ๆ ได้ทำผิดกฎระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ของหน่วยงานนั้นอยู่เป็นนิจ แต่ก็ยังสามารถร่วมรับผลตอบแทนในการทำงาน (rewards) เช่นเดียวกับผู้ปฏิบัติงานอย่างขยันหมั่นเพียรผู้อื่น ๆ แล้ว การณ์เช่นนั้นนี้แต่จะทำให้ขวัญและกำลังใจของผู้ปฏิบัติงานโดยทั่ว ๆ ไปลดน้อยถอยลงเป็นลำดับ ปัญหาของการยังคงอยู่ในตำแหน่งของข้าราชการที่มีข้อกล่าวหาเกี่ยวกับคอร์รัปชัน หรือการลงโทษผู้กระทำผิดในหน่วยราชการอย่างล่าช้า เสียเวลา ฯลฯ เป็นตัวอย่างที่ดีของกรณีเช่นนั้น

(3) ในการร่วมเข้าปฏิบัติงานภายในหน่วยงานใดก็ตาม โดยทั่วไปผู้ร่วมงานแต่ละคนมักจะคาดเอาว่า นอกจากตนเองจะต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบข้อบังคับอย่างเคร่งครัดแล้ว ผู้ร่วมงานคนอื่นก็ควรปฏิบัติเช่นเดียวกัน การคาดการณ์เช่นนั้นทำให้ผู้ร่วมงานคนนั้นมีความเชื่อและมั่นใจ (trust) ต่อหน่วยงานในอันที่จะปฏิบัติงานอย่างเต็มความรู้ความสามารถ แต่หากว่า พฤติกรรมเบี่ยงเบนของกลุ่มบุคคลหรือของแต่ละบุคคลภายในหน่วยงานนั้นเกิดขึ้นและมีปฏิบัติอยู่อย่างสม่ำเสมอตลอดเวลาแล้ว ความเชื่อและความมั่นใจก็จะหมดไป* อันนับว่าเป็นผลเสียอย่างยิ่งต่อการปฏิบัติงานร่วมกันภายในแต่ละหน่วยงาน เพราะผู้นั้นจะไม่ยึดโยงแนวทางในการบริหารงานกับกฎระเบียบข้อบังคับของหน่วยงานอีกต่อไป แต่จะหันเหไปยึดถือด้วยตัวบุคคลภายในหน่วยงานที่เชื่อว่าจะสร้างความก้าวหน้าในการปฏิบัติงานให้แก่ตนเอง จึงเห็น

*ในที่นี้หมายถึงคำว่า "Distrust" คือหน่วยงานนั้น ซึ่งหมายถึงการที่ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานหนึ่ง ๆ มีความรู้สึกว่า ความพยายามในการทำงานของตนนั้นปราศจากผลที่แน่นอน (pointless) เสียเวลาโดยเปล่าประโยชน์ เป็นเรื่องโง่เขลาเบาปัญญา (foolish) และมีความรู้สึกว่าอนาคตในการทำงานขึ้นอยู่กับดวงชะตาโชควาสนาและความไม่แน่นอน (hazardous) มากกว่าผลแห่งการปฏิบัติภาระหน้าที่อย่างขยันขันแข็ง

ได้ชี้ว่า ในกรณีเช่นนี้พฤติกรรมเบี่ยงเบนทำลายความเชื่อมั่นในการสร้างความก้าวหน้าในการปฏิบัติงานที่ถูกต้องตามระเบียบแบบแผน

IV. สรุป

พฤติกรรมเบี่ยงเบนในการบริหาร เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้เสมอภายในองค์การ หน่วยงาน หรือหน่วยบริหารหนึ่ง ๆ ราวเท่าที่ผู้ปฏิบัติงานยังเป็นผู้ที่มีอารมณ์ มีความรู้สึก และพฤติกรรมเบี่ยงเบนนี้มีทั้งประโยชน์และโทษในการบริหาร เป็นความจริงที่ว่าระบบบริหารทุกระบบสามารถดกทนและรองรับพฤติกรรมเบี่ยงเบนที่เกิดขึ้นได้ในปริมาณที่ถึงขีดจำกัดหนึ่งเท่านั้น ถ้าหากนักบริหารจะปล่อยทิ้งไว้เฉย ๆ โดยไม่ได้มีการแก้ไขเยียวยาแต่ประการใดแล้ว ก็จะเป็นผลเสียต่อระบบบริหารนั้นๆ โดยปริยาย จึงถือเป็นหน้าที่ประการหนึ่งของนักบริหารที่ดีที่จะต้องพยายามอย่างเต็มความสามารถในการควบคุมให้พฤติกรรมเบี่ยงเบนนี้มีบทบาทอยู่เท่าที่มีความจำเป็นภายในหน่วยบริหารที่ตนมีอำนาจบังคับบัญชา โดยจำต้องทราบถึงคุณสมบัติและสภาพการณ์บางประการของระบบบริหารที่จะช่วยให้พฤติกรรมเบี่ยงเบนมีส่วนก่อประโยชน์ต่อประสิทธิผลและประสิทธิภาพในการบริหาร และยังคงดำเนินการให้ผู้ร่วมงานทุกคนทราบและเข้าใจว่าพฤติกรรมเบี่ยงเบนนี้มีอยู่ภายในหน่วยบริหารนั้น ๆ มากหรือน้อยเพียงใด ก่อนที่พฤติกรรมเบี่ยงเบนจะเป็นตัวทำลายระบบบริหารลงเสียโดยสิ้นเชิง

ธวัช วิษัทธิขจร

ผู้สนใจจะศึกษาเรื่องต่อไป อาจติดตามได้จากหนังสือเหล่านี้

- Becker, Howard S. *Outsiders: Studies in the Sociology of Deviance*. New York: The Free Press of Glencoe, 1963.
- Bensman, Joseph and Rosenberg, Bernard. (eds). *Mass Class and Bureaucracy*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 1963.
- Blau, Peter M. *The Dynamics of Bureaucracy*. Chicago: The University of Chicago Press, 1955.
- Cohen, Albert K. *Deviance and Control*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1966.
- Coser, Lewis A and Rosenberg, Bernard. (eds.). *Sociological Theory: A Book of Readings*. 2nd ed., New York: Macmillan, 1964.
- Coser, Lewis A. "Some Functions of Deviant Behavior and Normative Flexibility," *American Journal of Sociology*. (September 1962), 68:174.
- Durkheim, Emile. *The Division of Labor in Society*. New York: The Free Press of Glencoe, 1964, Book 3, Chap. 1.
- Etzioni, Amitai. *Modern Organization*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1966.
- Inkeles, Alex. *What is Sociology? An Introduction to the Discipline and Profession*. New Delhi: Prentice-Hall of India (Private) Ltd., 1965.
- Jaspan, Norman and Black, Hillel. *The Thief in the White Collar*. Philadelphia: Lippincott, 1960.
- Johnson, Chalmers. *Revolutionary Change*. Boston: Little, Brown and Company, 1966.
-