

ความรู้เบื้องต้นองค์กร

สังคมในโลกของเรานี้ มีลักษณะเป็นสังคมขององค์กร (organizational society) ซึ่งมนุษย์ทุกคนเกิดขึ้น ดำรงชีวิตอยู่ และตายไปท่ามกลางองค์กรต่าง ๆ ทั้งองค์กรที่เป็นทางการ (formal organization) และองค์กรที่ไม่เป็นทางการ (informal organization) เช่น ครอบครัว โรงพยาบาล โรงเรียน ภัตตาคาร ร้านอาหาร บริษัท ธนาคาร ฯลฯ โดยเฉพาะการดำเนินชีวิตและการปฏิบัติงานในแต่ละวัน ซึ่งอาจเกี่ยวข้องบ้างทั้งโดยตรงและทางอ้อม ทั้งนี้ องค์กรเป็นที่รวมของกลุ่มบุคคลหลายคนเข้ามารวมกันเพื่อร่วมกันทำงานร่วมกันทำงานให้บรรลุจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ขององค์กร โดยให้มีการกระทำร่วมกันอย่างมีแบบแผน เกิดการร่วมมือการประสานงานกันไปได้ด้วยดี องค์กรจึงทำให้มนุษย์สามารถประกอบกิจกรรมต่าง ๆ ในสังคมได้ผลสำเร็จตามความมุ่งหมายโดยง่าย รวดเร็ว สมบูรณ์อย่างมีประสิทธิภาพ (efficiency) และประสิทธิผล (effectiveness) มากกว่าการทำงานโดยลำพังเพียงคนเดียว ซึ่งองค์กรแต่ละองค์กรจะมีลักษณะและรูปแบบที่แตกต่างกันออกไป แล้วแต่สภาพแวดล้อมที่เป็นตัวแปรสำคัญขององค์กรนั้น ๆ อันได้แก่ ขนบธรรมเนียมประเพณี ศาสนา ทัศนคติ ความเชื่อ และค่านิยมต่าง ๆ ที่เป็นตัวกำหนดพฤติกรรมของบุคคลที่อยู่ในองค์กร

1. ความหมายขององค์กร

Talcott Parson (1960:17) เห็นว่า องค์กร หมายถึง หน่วยที่ตั้งขึ้นมาในสังคม เป็นหน่วยที่ถูกสร้างขึ้นอย่างรอบคอบ เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างจำเพาะเจาะจงร่วมกัน และมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงได้ตามกาลเวลา

Mooney และ Reiley (1954:1) พิจารณาองค์กรจากความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบต่าง ๆ ภายในองค์กร โดยให้คำจำกัดความขององค์กรว่า หมายถึง ความสัมพันธ์ของมนุษย์ในรูปใดรูปหนึ่งทำงานเพื่อให้สำเร็จตามจุดมุ่งหมายร่วมกัน องค์กรจะประกอบด้วยภาระหน้าที่ที่มีความสัมพันธ์กันและประสานกัน

Herbert Hicks (1972:23) ศึกษาองค์กรในลักษณะกระบวนการ โดยให้ความหมายว่า องค์กร หมายถึง กระบวนการทำงานที่มีโครงสร้าง เพื่อให้บุคคลฝ่ายต่าง ๆ เข้าร่วมปฏิบัติเพื่อสำเร็จตามจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ เห็นว่า องค์กร คือ ระบบที่มีการประสานกิจกรรมโดยสมาชิกอย่างมีจิตสำนึก

นอกจากนี้ ยังได้อธิบายถึงองค์ประกอบขององค์การไว้ว่าจะประกอบด้วย บุคคล ตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปสื่อข้อความซึ่งกันและกัน โดยบุคคลเหล่านี้ยินยอมที่จะทำงานร่วมกันเพื่อบรรลุเป้าหมายตามที่กำหนด

ดร.อุทัย เลหาวิเชียร (2541: 92) เห็นว่า องค์การ คือ การที่คนหลาย ๆ คนถูกดึงมาปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามที่กำหนด

จากความหมายขององค์การทั้งห้าความหมายดังกล่าวข้างต้น ทำให้พิจารณากรอบของความหมายขององค์การอย่างกว้าง ๆ ได้ว่า องค์การ (Organization) เป็นระบบย่อยของสังคมซึ่งประกอบไปด้วยบุคคลที่มีภาระหน้าที่ความรับผิดชอบมาทำงานร่วมกันตามโครงสร้างและรูปแบบที่กำหนดไว้ ปัจจัยนำเข้า (Inputs) ขององค์การ ได้แก่ คน (Man), เงิน (Money) และ วัสดุดิบ (Materials) หรือที่ทราบกันดีว่าปัจจัยสำคัญของการบริหารคือ 3 M's อันเป็นปัจจัยที่สำคัญที่จะทำให้การทำงานภายในองค์การดำเนินไปได้ภายใต้โครงสร้างและเทคนิคทางการบริหารซึ่งถูกกำหนดขึ้นเพื่อให้ได้มาซึ่งปัจจัยนำออก (Outputs) อันได้แก่ นโยบายสาธารณะ บริการสาธารณะ และผลผลิตต่าง ๆ

สรุป องค์ประกอบที่สำคัญขององค์การมี 5 ประการ ดังนี้

1. มีคนตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป
2. ต้องอาศัยเทคนิคทางการบริหาร
3. ต้องการความรู้ข้อมูลข่าวสารในการทำงาน
4. มีโครงสร้างขององค์การ
5. การดำรงอยู่ก็เพื่อบรรลุเป้าหมายตามที่กฎหมายกำหนด

การศึกษาเกี่ยวกับองค์การ ส่วนใหญ่จะศึกษาลักษณะต่าง ๆ ขององค์การ 3 ประเด็นคือ

1. ลักษณะของการจัดองค์การ (Organizing) เป็นการศึกษาถึงโครงสร้างขององค์การว่ามีลักษณะอย่างไร ในแง่ของการเจริญเติบโต ความเปลี่ยนแปลง ความเสื่อม การแบ่งแยก ตลอดจนการรวมกันของหน่วยงาน เพื่อลดปัญหาการมีหน่วยงานซ้ำซ้อนกัน

2. การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในองค์การ เป็นการศึกษาว่ามีกระบวนการในการดำเนินกิจกรรมเหล่านั้นอย่างไรบ้าง เช่น กระบวนการตัดสินใจ (Decision – Making) กระบวนการติดต่อสื่อสาร (Communication) เป็นต้น

3. พฤติกรรมของบุคคลในองค์การ (Human Behavior) เช่น ศึกษาถึงลักษณะของการรวมกลุ่มภายในองค์การ การบำรุงขวัญ ภาวะผู้นำ บรรยากาศภายในองค์การ เป็นต้น

2. ลักษณะขององค์การ

จากความหมายขององค์การของนักวิชาการต่าง ๆ ดังได้กล่าวแล้วข้างต้น สามารถสรุปถึงลักษณะพิเศษสำคัญขององค์การที่จะขาดเสียมิได้ เพราะหากขาดไปแล้วจะทำให้ไม่มีลักษณะขององค์การ ดังต่อไปนี้

1. มีการกำหนดเป้าหมาย (purpose) หรือวัตถุประสงค์ที่ชี้เฉพาะเจาะจง ซึ่งเป็นขั้นตอนแรกในการจัดองค์การ การที่องค์การจะต้องมีเป้าหมายในการดำเนินงานที่ชัดเจนเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานไปสู่กิจกรรมหรือผลผลิตขององค์การ โดยเป้าหมายก็คือ นโยบายที่แสดงให้เห็นว่าองค์การตั้งใจจะบรรลุอะไรบ้าง เป้าหมายจะเปรียบเสมือนเป็นทิศทางขององค์การ และเป็นหนทางของการปฏิบัติงานในองค์การ โดยสามารถใช้เป็นมาตรฐานในการวัดประสิทธิผลและประสิทธิภาพขององค์การในการบรรลุวัตถุประสงค์ ถ้าหากไม่มีวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายแล้วก็จะทำให้ไม่รู้ถึงเหตุผลว่า เป็นเพราะเหตุใดจึงต้องมีการจัดตั้งองค์การขึ้นมา และจะต้องดำเนินการไปในรูปแบบใดที่จะช่วยให้องค์การประสบความสำเร็จตามที่ตั้งเป้าหมายไว้ เช่น วัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไรหรือวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความพอใจให้กับบุคคลที่เกี่ยวข้องกับองค์การ เป็นต้น ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า เป้าหมายเปรียบเสมือนเป็นธงชัย สำหรับทุกองค์การเป็นสิ่งที่องค์การต้องดำเนินการให้สำเร็จ หากปราศจากซึ่งเป้าหมาย การบริหารก็จะไร้ซึ่งทิศทางและนำผลเสียมาสู่องค์การในที่สุด

2. มีกระบวนการปฏิบัติงาน (process) และมีการแบ่งงานกันทำ (division of labor) องค์การจะต้องมีกระบวนการปฏิบัติงาน หรือแบบอย่างมาตรฐานของวิธีปฏิบัติมีการควบคุมงานที่มีแบบแผนแน่นอน ชัดเจน เพื่อให้บุคลากรทุกคนในองค์การต้องยึดถือเป็นหลักในการปฏิบัติงานในแต่ละวัน อันจะส่งผลให้การปฏิบัติงานสามารถเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในแผน เมื่อได้มีการกำหนดเป้าหมายไว้แล้วว่าจะทำอะไรก็ต้องอาศัยกลุ่มบุคคลในการทำงาน แต่เนื่องจากในการที่จะบรรลุเป้าหมายต้องอาศัยการปฏิบัติงานร่วมกันของบุคลากรจึงจะประสบความสำเร็จ เพราะคนเราไม่สามารถทำงานได้เพียงลำพัง ซึ่งโดยทั่วไปกลุ่มคนจะมีความสามารถที่แตกต่างกัน ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการแบ่งงานให้ทำตามความสามารถและความถนัด หรือมีความเชี่ยวชาญในแต่ละหน้าที่ แต่ทั้งนี้ต้องพยายามระมัดระวัง หลีกเลี่ยงความซ้ำซ้อนของงาน โดยต้องมีการกำหนดความรับผิดชอบของบุคคลต่องานนั้น ๆ ด้วย เช่น การแบ่งงานในโรงงานจะแบ่งเป็นฝ่ายจัดหา ฝ่ายผลิต ฝ่ายการตลาด ฝ่ายการเงิน และฝ่ายทรัพยากรมนุษย์ เป็นต้น ซึ่งการแบ่งงานกันทำจะช่วยให้เกิดความรวดเร็วและประสิทธิภาพมากกว่าทำงานคนเดียว

3. มีลำดับชั้นของการบังคับบัญชา (hierarchy of authority) กล่าวคือ ในการรวมกลุ่มกันของบุคคลเพื่อให้องค์การสามารถดำเนินการใด ๆ ได้สำเร็จ ต้องมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ (authority) และความรับผิดชอบ (responsibility) ให้แต่ละคนดำเนินการในกิจกรรมต่าง ๆ ซึ่งต้องลดหลั่นกันลงมาตามลำดับของการบังคับบัญชา โดยคนที่มีอำนาจหน้าที่สูงจะอยู่บนยอดขององค์การและลดหลั่นกันลงมาจนถึงระดับล่างสุด การจัดรูปแบบในลักษณะเช่นนี้ช่วยให้การปกครองบังคับบัญชามีประสิทธิภาพ มีการประสานงานกันเป็นระบบและมีการตัดสินใจที่ได้รับการกลั่นกรองทุกระดับ

นอกจากนี้ องค์การยังต้องเกี่ยวข้องกับบุคคลภายนอกองค์การ ซึ่งได้แก่ ลูกค้าหรือผู้รับบริการ (customer) และผู้ให้การสนับสนุน (supporter) ดังนั้น นักบริหารจึงจำเป็นต้องอาศัยความรู้ด้านพฤติกรรมในการบริหารจัดการองค์การ เพื่อสร้างความเข้าใจและก้าวเดินไปสู่จุดมุ่งหมายเดียวกัน จึงอาจกล่าวได้ว่าในปัจจุบัน “คน” เป็นทรัพยากรที่มีคุณค่ามากกว่าทรัพยากรทุกชนิดในองค์การโดยเฉพาะบุคลากรที่มีทักษะ มีความรู้ความชำนาญในการปฏิบัติงาน

4. องค์การมีลักษณะเป็นระบบ (system) หมายความว่า องค์การ คือ กลุ่มของสิ่งต่างๆ ที่เชื่อมโยงเกี่ยวข้องซึ่งกันและกัน แล้วก่อตัวเป็นหน่วยที่มีความซับซ้อน หรือกล่าวได้อีกอย่างหนึ่งว่าสิ่งใด ๆ ก็ตามโดยรวมแล้วจะประกอบด้วยส่วนย่อย ๆ (sub system) ที่จัดเรียงลำดับมีความเกี่ยวข้องกัน

3. วัตถุประสงค์ขององค์การ

การกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์การจะมีอิทธิพลอย่างมากต่อการดำเนินงานขององค์การ เพราะนอกจากจะเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานแล้ว ยังเป็นสิ่งที่แสดงถึงเหตุผลของการปฏิบัติงานอีกด้วย ในการดำเนินกิจการใด ๆ ก็ตามจะได้รับความตั้งใจมากขึ้น เมื่อทราบว่าทำไม ทำไม นอกจากนี้การกำหนดวัตถุประสงค์ยังเป็นการเตรียมการขั้นพื้นฐานในการประสานงานและต่อการกำหนดมาตรฐานสำหรับการควบคุมให้มีประสิทธิภาพอีกด้วย

นักบริหารส่วนใหญ่ต่างตระหนักดีว่าองค์การแต่ละองค์การไม่ว่าจะเป็นองค์การที่เป็นทางการต่างก็มีวัตถุประสงค์แตกต่างกันไป ทั้งนี้วัตถุประสงค์ขององค์การจะมีอยู่ลักษณะ ดังนี้

วัตถุประสงค์ขององค์การโดยทั่วไป องค์การต่าง ๆ โดยทั่วไปส่วนใหญ่จะมีวัตถุประสงค์หลักที่เหมือนๆ กัน ดังนี้

1 เพื่อสร้างคุณค่าที่ปรารถนาให้สังคม โดยทั่วไปองค์การของทางราชการมักมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บริการแก่ประชาชน สร้างสรรค์ความกินดีอยู่ดีให้แก่ประชาชน ให้ความสำคัญคุ้มครองความปลอดภัยต่างๆ ตลอดจนพัฒนาประเทศ ได้แก่ หน่วยงานต่าง ๆ อำเภอ จังหวัด หน่วยทหาร ตำรวจ โรงพยาบาล โรงเรียน ฯลฯ หากเป็นองค์การเอกชนโดยเฉพาะองค์การทางธุรกิจ มักจะมีวัตถุประสงค์หลักคือ มุ่งแสวงหากำไร แต่ขณะเดียวกันก็จะให้ความร่วมมือกับบุคคลต่าง ๆ ในสังคม ปฏิบัติงานในฐานะพลเมืองดี ให้การสนับสนุนในด้านต่าง ๆ ได้แก่ สาธารณชน

2. เพื่อตอบสนองความต้องการของกลุ่มคนต่าง ๆ ในองค์การ โดยปกติทั่วไปสมาชิกแต่ละคนในองค์การจะมีวัตถุประสงค์ส่วนตัวแตกต่างกัน แต่ละคนมุ่งหวังจะได้รับการตอบสนองในสิ่งที่ตนมุ่งหวังจากองค์การ บางคนมุ่งหวังจะได้รับคุณค่าทางเศรษฐกิจ คือได้เงินมาก ๆ ได้รับเกียรติยศ ชื่อเสียง และความพึงพอใจ แต่บางคนก็เพื่อต้องการสร้างประโยชน์ให้แก่สังคม ทั้งนี้หากวัตถุประสงค์ส่วนตัวไม่ได้รับการตอบสนองในระดับที่น่าพอใจ สมาชิกเหล่านี้ก็จะถอนตัวออกจากองค์การ ดังนั้น ถ้าองค์การต้องการความเจริญและดำรงอยู่ได้ องค์การจะต้องให้ผลตอบแทนสมเหตุสมผลแก่สมาชิก

3. เพื่อให้ผู้รับบริการ หรือลูกค้า หรือผู้ที่มาติดต่อพอใจ ซึ่งเป็นจุดประสงค์ที่ทุกหน่วยงานต้องมี เพราะทุกหน่วยงานต่างมีหน้าที่บริการให้แก่ประชาชน ลูกค้า สมาชิก หรือผู้ติดต่อที่มีผลประโยชน์ แล้วแต่ว่าองค์การนั้นมีจุดมุ่งหมายในการดำเนินการอย่างไร ถ้าเป็นบริษัทห้างร้านก็ต้องผลิตสินค้าที่ทำให้ประชาชน ลูกค้าพอใจ จึงจะช่วยให้องค์การตั้งอยู่ได้

4. เพื่อให้ผลผลิตขององค์การมีคุณภาพสูง และให้บริการได้ทันเวลา เช่น โรงไฟฟ้า ประปา จะต้องผลิตกระแสไฟฟ้า จ่ายน้ำประปาให้เพียงพอทันกับความต้องการของประชาชนผู้บริโภค เช่นเดียวกับบริษัท ห้างร้านที่ต้องผลิตสินค้าเข้าสู่ตลาดก็มีความรวดเร็วฉับไวในการดำเนินธุรกิจ

5. เพื่อให้มีการลงทุนหรือขยายกิจการเพิ่ม โดยต้องมีการระดมทรัพยากร หรือจัดหาทรัพยากรเพิ่มขึ้นในการดำเนินงานขององค์การ เช่น การสร้างตึกใหม่ การลงทุนด้านบุคลากร การจัดหาผู้ชำนาญในแขนงต่าง ๆ ตลอดจนการจัดให้มีสิ่งจูงใจที่จะรักษาคนให้อยู่กับองค์การนานที่สุด

6. เพื่อให้หน่วยงานนั้นทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ มีเหตุผลโดยใช้เทคโนโลยี และวิทยาการทางวิทยาศาสตร์ตามแผนใหม่ ค่าใช้จ่ายต้องไม่สูงเกินไป แต่ควรให้ต้นทุนถูกกำไรสูง

7. เพื่อความเจริญและการดำรงอยู่ได้ขององค์กร กล่าวคือ เมื่อได้มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นมาแล้ว วัตถุประสงค์อย่างหนึ่งที่สมาชิกในองค์กรทุกคนต้องยึดถือร่วมกัน คือ การทำให้องค์กรมีความเจริญก้าวหน้า สามารถดำรงอยู่ได้ ทั้งนี้สมาชิกทุกคนจะต้องปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายอย่างดีที่สุด เพื่อความสัมฤทธิ์ผลขององค์กร เช่น บุคคลที่ปฏิบัติงานในองค์กรทางราชการก็ต้องบริการประชาชนให้ดีที่สุด ทำให้องค์กรของตนมีความสำคัญและขยายงานออกไปให้กว้างขวาง ส่วนบุคคลที่ปฏิบัติงานองค์กรธุรกิจให้องค์กร ก็จะต้องทำกำไรให้ได้สูงสุด และมีกลยุทธ์ในการบริหารงานที่ดีกว่าองค์กรอื่น ๆ อันจะช่วยให้องค์กรเจริญรุ่งเรืองและดำรงอยู่ได้ตลอดไป

4. วิวัฒนาการของการจัดโครงสร้างและกระบวนการในการทำงานภายในองค์กร

1. Traditional or Classical Organization Theory

ทฤษฎีในยุคดั้งเดิมหรือยุคคลาสสิกหรือทฤษฎีแบบดั้งเดิม จะมุ่งเน้นการสร้างระบบงาน หลักเกณฑ์ และกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ขึ้นมาเพื่อบังคับให้มนุษย์ปฏิบัติตาม ซึ่งมนุษย์จะต้องถูกกำหนดให้อยู่ในระบบและปฏิบัติงานตามที่ระบบกำหนดไว้จึงจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด กล่าวอีกนัยหนึ่ง ทฤษฎีในยุคดั้งเดิมจะมุ่งเน้นแต่เรื่องโครงสร้างขององค์กรโดยไม่ให้ความสนใจในตัวมนุษย์หรือผู้ปฏิบัติงาน (Organization Without Man) ทฤษฎีแบบดั้งเดิมนี้นประกอบด้วยแนวความคิดที่คล้ายคลึงกัน 3 แนวความคิด คือ

กลุ่มที่ 1 แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ (Scientific Management)

เป็นแนวความคิดทางการบริหารที่เกิดขึ้นจากสภาพแวดล้อมของการปฏิบัติอุตสาหกรรม Frederick W. Taylor (1934) เป็นผู้เสนอแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ (Scientific Management) ขึ้นมา โดยมีเป้าหมายเพื่อให้ได้มาซึ่งผลผลิตสูงสุด และใช้ปัจจัยในการผลิตน้อยที่สุด (Maximum Outputs with Minimum Inputs) ซึ่งหลักเกณฑ์ของการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ประกอบด้วย

1. Specialization หมายถึง การทำงานตามความรู้ความชำนาญเฉพาะอย่าง โดยจัดให้มีการแบ่งงานกันทำ (Division of Work) ตามทักษะและความชำนาญของแต่ละคน ซึ่ง Taylor เชื่อว่า การแบ่งงานกันในลักษณะ Specialization นี้ จะทำให้ปริมาณผลผลิตในโรงงานสูงขึ้น รวมทั้งยังเป็นเทคนิคทางการบริหารงานที่สามารถใช้ได้กับการบริหารงานทุกระดับและทุกองค์การอีกด้วย

2. The One Best Way เป็นวิธีการทำงานซึ่ง Taylor เห็นว่าเป็นการวางโครงสร้างการทำงานที่ดีที่สุดที่จะทำให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงานและได้ผลผลิตจากการทำงานสูงสุด ซึ่งการแสวงหาวิธีการทำงานที่ดีที่สุด (The One Best Way) นั้นจะศึกษาจากวิธีปฏิบัติ ทำทางการเคลื่อนไหว (Time and Motion Study) ในการปฏิบัติงาน และขีดจำกัดของร่างกายมนุษย์ในการปฏิบัติงาน เพื่อพิจารณาหาทำทางในการทำงานที่สามารถรับภาระในการทำงานให้ได้มากที่สุด และใช้ระยะเวลาในการปฏิบัติงานได้เหมาะสมที่สุด แล้วจึงกำหนดเป็นมาตรฐานของการปฏิบัติงานแต่ละประเภทขึ้น

3. Incentive Wage System คือ ระบบการจูงใจซึ่งใช้วิธีกำหนดมาตรฐานการทำงานและกำหนดค่าตอบแทนอย่างเป็นสัดส่วนกับปริมาณที่ทำ คือ จะต้องมีการกำหนดอัตราค่าตอบแทนผลการปฏิบัติงานหรือการจ่ายค่าจ้างเป็นรายชิ้น (Piece Rate System)

จากหลักเกณฑ์ทั้ง 3 ประการข้างต้น พอจะสรุปได้ว่าสาระสำคัญของหลักเกณฑ์การจัดการแบบวิทยาศาสตร์ (Scientific Management) มีดังนี้

1. แสวงหาวิธีการในการทำงานว่าจะต้องมีวิธีการทำงานอย่างไร จึงจะสามารถทำงานให้ได้ปริมาณงานสูงสุด โดยเสียเวลาและค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด

2. การสรรหา (Recruitment) บุคคลเข้าทำงานและมีการฝึกฝนอบรมบุคคลเหล่านั้นก่อนที่จะลงมือปฏิบัติงานจริง

3. การแบ่งงานกันทำ (Division of Work) ตามความชำนาญเฉพาะอย่าง (Specialization)

4. ทำการจัดสรรบุคคลให้ไปปฏิบัติงานตามถนัดที่เขามีอยู่ เพื่อเป็นการสนับสนุนแนวความคิดที่ว่า "Put the right man to the right job"

5. เงินเป็นแรงจูงใจที่สำคัญในการปฏิบัติงานของคนทำงาน

6. หลักการบริหารงานโดยข้อยกเว้น (Management by Exception)

กลุ่มที่ 2 แนวความคิดเกี่ยวกับทฤษฎีการบริหาร (Administrative Management Theory)

เนื้อหาและส่วนหนึ่งของรายวิชา

8

แนวความคิดของกลุ่มนี้มีข้อสมมติฐานในการทำงานเดียวกันกับกลุ่มที่ 1 คือเห็นว่าโดยธรรมชาติของมนุษย์มักมีนิสัยเกียจคร้าน เห็นแก่ตัว และไม่มีความรับผิดชอบ ดังนั้นเมื่อการบริหารมีขอบเขตกว้างขวางขึ้นองค์การจึงพยายามที่จะวางหลักเกณฑ์ในการบริหาร เพื่อคอยบังคับผู้ปฏิบัติงานทุกระดับให้ปฏิบัติงานตามกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่วางไว้ ดังนั้นกลุ่มแนวความคิดเกี่ยวกับทฤษฎีการบริหารนี้ จึงเป็นกลุ่มที่อธิบายพฤติกรรมของฝ่ายบริหารในระดับสูงในลักษณะของการวางหลักเกณฑ์ต่างๆ ทางการบริหาร และมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบให้ผู้ปฏิบัติงาน เพื่อให้ได้มาซึ่งความมีประสิทธิภาพ (Efficiency) และการประหยัด (Economy) เหมาะสมกับโครงสร้างขององค์การ ซึ่งนักทฤษฎีในกลุ่มนี้มีหลายท่าน เช่น Henri Fayol, Mooney และ Reiley, Gulick และ Urwick, Leonard D. White และ willoughby

Henry Fayol (1949) เป็นนักทฤษฎีการบริหารคนแรกที่ทำให้ความสนใจศึกษาเกี่ยวกับการจัดองค์การและการบริหาร (Principles of Organization and Management) โดยเขาเห็นว่า การบริหารงานจะประกอบด้วยส่วนสำคัญ 5 ประการ ซึ่งเรียกว่า หน้าที่ของนักบริหาร (Functions of Administration) 5 ประการ (PODCC หรือ POCCC)

1. การวางแผน (Planning)
2. การจัดองค์การ (Organizing)
3. การอำนวยการ (Directing/Commanding)
4. การประสานงาน (Coordinating)
5. การควบคุมงาน (Controlling)

นอกจากนี้ Henri Fayol ยังได้เสนอหลักเกณฑ์การบริหาร 14 ประการ ดังนี้

1. หลักการแบ่งงานกันทำ (Division of Work)
2. การกำหนดอำนาจหน้าที่ (Authority) และความรับผิดชอบ (Responsibility)

ควรจะได้สัดส่วนกัน

3. เอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of Command) หมายถึง ผู้ใต้บังคับบัญชาควรมีผู้บังคับบัญชาคนเดียว

4. เอกภาพในการอำนวยการ (Unity of Direction) คือ มีเป้าหมายเดียวกัน
5. หลักรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลาง (Centralization of Authority)
6. หลักการบังคับบัญชาที่ต่อเนื่องกันเป็นลูกโซ่ (Scalar Chain)
7. องค์การต้องมีวินัย (Discipline)
8. องค์การต้องมีระเบียบ (Order)

9. ต้องคำนึงถึงหลักผลประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าส่วนตัว
10. เงินเดือนควรได้สัดส่วนกับผลการปฏิบัติงานที่กระทำ
11. มีความยุติธรรมและความเสมอภาค
12. ต้องสร้างความมั่นคงในชีวิตการทำงานให้กับผู้ปฏิบัติงาน (Security of Tenure)
13. ต้องสนับสนุนความคิดริเริ่มของบุคคล
14. ต้องปฏิบัติงานร่วมกันในลักษณะที่เป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน (Esprit de Corps)

Mooney and Reiley ได้เสนอความเห็นเกี่ยวกับองค์การและการบริหารว่าควรมีหลักในการบริหาร 4 ประการ คือ

1. มีหลักการประสานงาน (Co – Ordination Principle)
2. มีระบบความสัมพันธ์และการบังคับบัญชา (Scalar Principle)
3. มีการแบ่งงานกันทำตามหน้าที่ (Functional Principle)
4. มีการจัดหน่วยงานหลัก (Line) และหน่วยงานที่ช่วยอำนวยความสะดวก (Staff) ซึ่ง

เรียกว่า Staff and Line Principle

Gulick and Urwick ได้เสนอทฤษฎีกระบวนการบริหารหรือหลักเกณฑ์การบริหารที่ว่า หัวหน้าฝ่ายบริหารมีหน้าที่สำคัญ 7 ประการ โดยสรุปเป็นคำย่อว่า POSDCORB ซึ่งถือว่าเป็นพื้นฐานของการศึกษาการบริหาร ได้แก่

1. การวางแผน (Planning)
2. การจัดองค์การ (Organizing)
3. การจัดบุคคลเข้าทำงาน (Staffing)
4. การอำนวยความสะดวก (Directing)
5. การประสานงาน (Coordinating)
6. การรายงาน (Reporting)
7. การงบประมาณ (Budgeting)

กลุ่มที่ 3 แนวความคิดเกี่ยวกับระบบราชการ (Bureaucracy)

Max Weber ได้รับการยกย่องว่าเป็นบิดาของแนวความคิดเกี่ยวกับระบบราชการ (Bureaucracy) ซึ่งเขาได้กล่าวว่า “ระบบราชการเป็นรูปแบบขององค์การที่ดีกว่าองค์การรูปแบบอื่นๆ ทั้งหมด ในแง่ความถูกต้อง ความมั่นคง ความเข้มงวดของวินัยและความเชื่อถือได้ เป็น

องค์การที่สร้างประสิทธิภาพในการทำงานเพิ่มขึ้น ทั้งในด้านขอบเขตการปฏิบัติงานและความสามารถอย่างเป็นทางการในอันที่จะนำไปใช้กับการบริหารทุกชนิด”

หลักการสำคัญของระบบราชการตามที่เสนอของ Max Weber ประกอบด้วย

1. มีสายการบังคับบัญชา (Hierarchy) ที่ลดหลั่นกันลงมาตามลำดับ คือภายในองค์การแต่ละองค์การจะมีกำหนดงาน อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบ โดยกำหนดตามความรู้ความชำนาญเฉพาะอย่าง (Specialization) ของผู้ปฏิบัติงานแต่ละคนลดหลั่นลงมาตามสายการบังคับบัญชาจากระดับสูงลงมาระดับล่าง

2. ให้ความสำคัญและสนับสนุนคุณสมบัติของผู้ที่อยู่ในสาขาวิชาชีพ (Professional Qualities) คือ ในการเลือกสรรบุคคลเข้ามาทำงานในระบบราชการ จะพิจารณาจากความสามารถ คุณวุฒิทางเทคนิควิชาการ และความชำนาญเฉพาะอย่างต่าง ๆ

3. มีกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และวิธีการในการปฏิบัติ (Rules, Regulations and Procedures) ที่แน่นอน เพื่อควบคุมพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติงานและเป็นเครื่องมือในการสร้างวินัยและควบคุม ตลอดจนการสร้างความเป็นธรรมในการปฏิบัติงาน โดย Weber เชื่อว่า

1) กฎ ระเบียบ ข้อบังคับเหล่านี้ ก่อให้เกิดความมีเหตุผล โดยไม่คำนึงถึงความสัมพันธ์ส่วนตัว

2) กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ จะช่วยให้การชู้เชื้อ บังคับ และการใช้อำนาจลดลง เพราะผู้บังคับบัญชาจะใช้อำนาจหน้าที่ได้ตามที่ระบุไว้ในกฎ ระเบียบ ข้อบังคับเท่านั้น

3) กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ก่อให้เกิดงานประจำ เพราะทุกคนที่อยู่ในตำแหน่งจะต้องปฏิบัติงานและประพฤติในลักษณะเดียวกัน

4) กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ก่อให้เกิดความเป็นกลาง ความสม่ำเสมอ และความคาดหวังในการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติงานได้

4. มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย (Legal Authority) คือ บุคคลที่ปฏิบัติงานอยู่ในระบบราชการจะต้องมีอำนาจหน้าที่ (Authority) ควบคู่ไปกับตำแหน่งซึ่งเป็นอำนาจอันชอบธรรม (Legitimate)

5. มีค่าตอบแทน โดยผู้ที่ทำงานอยู่ภายในระบบราชการจะได้รับค่าตอบแทนเป็นเงินเดือนที่แน่นอน (Fixed Salary) โดยอัตราค่าตอบแทนนั้นจะพิจารณาจากลักษณะงานที่ปฏิบัติและความสำคัญของงานที่รับผิดชอบ

6. การบริหารงานบุคคลจะใช้ระบบคุณธรรม โดยมีการประเมินผลการปฏิบัติงานที่แน่นอนตามความเป็นจริง

7. ผู้ปฏิบัติงานอยู่ในระบบราชการสามารถยึดอาชีพรับราชการเป็นอาชีพที่มีความมั่นคงถาวรได้

จะเห็นได้ว่าแนวความคิดทั้ง 3 กลุ่มที่กล่าวมาแล้วตามทฤษฎีดั้งเดิม (Traditional or Classical Organization Theory) นั้นจะให้ความสำคัญกับการสร้างระบบงาน หลักเกณฑ์ และกฎเกณฑ์ในการทำงานมากเกินไป ไม่ได้คำนึงถึงความต้องการทางด้านจิตใจของผู้ปฏิบัติงานเลย ละเลยในการสร้างสุขภาพทางจิตใจและพัฒนาบุคลิกภาพของบุคคล นอกจากนั้นข้อจำกัดของทฤษฎีดั้งเดิมที่เห็นได้ชัดอีกประการหนึ่งก็คือ การเน้นในเรื่องการรวมอำนาจและสายการบังคับบัญชานั้น ไม่สามารถนำไปปฏิบัติให้ได้ผลและมีประสิทธิภาพได้ ทั้งนี้เพราะสภาพแวดล้อมขององค์กรนั้นเปลี่ยนแปลงไปเสมอนั่นเอง

2. Neo – Classical Organization Theory

ทฤษฎีในยุค Neo – Classical นี้เป็นแนวความคิดที่คำนึงถึงความสำคัญของจิตใจของผู้ปฏิบัติงานและเห็นว่ามนุษย์เป็นทรัพยากรทางการบริหารที่มีคุณค่า มีศักดิ์ศรี ทฤษฎีในยุคนี้เองที่เป็นยุคของความเคลื่อนไหวของการศึกษาทางด้านมนุษยสัมพันธ์ (Human Relations) ซึ่งพื้นฐานของแนวความคิดทางการบริหารสำหรับยุคนี้ เริ่มต้นขึ้นจากการที่นักวิชาการชื่อ Elton Mayo ได้เสนอผลงานชิ้นสำคัญของเขาชื่อ “Hawthorne Experiments” โดย Mayo ได้ชี้ให้เห็นว่าการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพนั้นไม่ใช่การบริหารที่เชื่อว่ามนุษย์เปรียบเสมือนเครื่องจักรและเงินจะเป็นแรงจูงใจในการทำงานแต่เพียงอย่างเดียว แต่ในการบริหารนั้นจะต้องยอมรับถึงความซับซ้อนของมนุษย์ซึ่งจะต้องเข้ามาร่วมปฏิบัติงานร่วมกันภายในองค์กร โดยแต่ละคนต่างก็มีความต้องการทางด้านจิตใจ นอกเหนือไปจากผลตอบแทนที่เป็นตัวเงินด้วย

ผลจาก Hawthorne Experiments ทำให้เกิดแนวความคิดว่าองค์กรเป็นหน่วยหนึ่งของสังคม ซึ่งทฤษฎีในยุค Neo – Classical นี้ มีแนวความคิดต่างจากทฤษฎีในยุค Classic คือตามทฤษฎีในยุค Neo – Classical นั้น

1. ระดับการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติงานภายในองค์กรจะถูกกำหนดโดยบรรทัดฐานของกลุ่มของสังคมภายในองค์กร ไม่ใช่ถูกกำหนดโดยความสามารถทางร่างกาย
2. รางวัลตอบแทนที่ไม่ใช่รางวัลตอบแทนทางเศรษฐกิจ ตลอดจนบทลงโทษทางสังคมจะมีผลต่อพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติงานภายในองค์กร นอกเหนือไปจากรางวัลตอบแทนทางเศรษฐกิจที่เป็นตัวเงิน เช่น การได้รับพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ การได้รับรางวัลดีเด่น การถูกประณาม ฯลฯ

3. ผู้ปฏิบัติงานจะแสดงพฤติกรรมและปฏิกริยาต่าง ๆ ภายในองค์การ ในฐานะที่เป็นสมาชิกของกลุ่ม ไม่ใช่ในฐานะเอกบุคคล

4. ภาวะผู้นำ (Leadership) มีบทบาทสำคัญและมีความสำคัญในการกำหนดบรรทัดฐานของกลุ่ม มีการยอมรับลักษณะความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการ (Informal Relationships) คือ ในองค์การจะมีกลุ่มอย่างไม่เป็นทางการ หรือองค์การแบบไม่เป็นทางการ (Informal Organization) ซึ่งภาวะผู้นำก็เกิดขึ้นจากการยอมรับของกลุ่มดังกล่าวด้วย ตัวอย่างขององค์การแบบไม่เป็นทางการ เช่น ชมรมต่าง ๆ ในมหาวิทยาลัย

5. เน้นในเรื่องการติดต่อสื่อสาร (Communication) ระหว่างผู้ปฏิบัติงานภายในระดับต่าง ๆ ขององค์การ ยอมให้ผู้ปฏิบัติงานในระดับล่างได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน ในการเสนอความคิดเห็นและมีส่วนร่วมรู้เห็นในการตัดสินใจต่าง ๆ

จะเห็นได้ว่า แนวความคิดเกี่ยวกับมนุษยสัมพันธ์ในยุค Neo – Classical นั้น ไม่ได้เน้นในเรื่องโครงสร้างขององค์การเหมือนในยุค Classical แต่จะให้ความสำคัญกับจิตใจและพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติงานในองค์การมากกว่า (Man Without Organization) ซึ่งจัดว่าแนวความคิดเกี่ยวกับมนุษยสัมพันธ์นี้เป็นแนวความคิดในลักษณะพฤติกรรมศาสตร์ (Behavioral Science) มุ่งที่จะสร้างคนให้กับองค์การมากเกินไปจนละเลยความสำคัญในเรื่องเป้าหมายขององค์การ

นอกจากทฤษฎีของมนุษยสัมพันธ์ของ Elton Mayo แล้ว ในยุค Neo – Classical ยังมีทฤษฎีของนักวิชาการคนอื่น ๆ อีก เช่น ทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการของ Maslow, ทฤษฎี X และทฤษฎี Y ของ McGregor เป็นต้น

3. Modern Organization Theory

ทฤษฎีในยุคนี้จะพิจารณาองค์การในฐานะที่เป็นระบบเปิด (Opened System) เป็นการให้ความสำคัญกับสิ่งแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์การ มีการนำเอาแนวคิดเกี่ยวกับทฤษฎีระบบ (System Theory) มาใช้ในการวิเคราะห์องค์การ คือ จะพิจารณาองค์การในลักษณะที่องค์การตั้งอยู่ในสภาพแวดล้อมของสังคม มีการวิเคราะห์ปัจจัยนำเข้า (Input) วิเคราะห์ถึงกระบวนการเปลี่ยนแปลง (Conversion Process) โดยวิเคราะห์ปัจจัยนำเข้าให้เป็นปัจจัยนำออกขององค์การ แนวความคิดเกี่ยวกับองค์การตามทฤษฎีองค์การสมัยใหม่นี้พยายามจะหาวิธีการ (Approach) ที่สามารถแก้ไขปัญหาและยอมรับความเป็นจริงในทางปฏิบัติให้ได้มากที่สุด โดยยอมรับว่าสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ขององค์การนั้นมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา เมื่อเป็นเช่นนั้น เพื่อให้การปฏิบัติงานภายในองค์การมีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมที่เป็นอยู่ จึง

ยอมรับในวิธีการบริหารตามสถานการณ์ (Situational Approach หรือ Contingency Approach) ซึ่งเป็นวิธีการบริหารที่ให้ความสำคัญกับทฤษฎีการตัดสินใจและการบริหารในเชิงระบบ โดยเน้นถึงความสำคัญของกระบวนการปรับตัวและการสร้างความเหมาะสมระหว่างองค์การกับกลไกภายในองค์การและสภาพแวดล้อมภายนอก

5. การจัดองค์การ

การจัดองค์การ (organization) เป็นการจัดระเบียบของงานโดยการแบ่งงานออกเป็นกลุ่มๆ พร้อมทั้งกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบและอำนาจหน้าที่ของแต่ละกลุ่มงานไว้อย่างแน่นอน โดยมีหลักการที่สำคัญ คือ งานที่มีลักษณะเหมือนกันควรจัดให้อยู่ด้วยกันเพื่อให้เป็นไปตามหลักการแบ่งงานกันทำ โดยมีการระบุขอบเขตของงาน มีการมอบหมายงาน การกำหนดความรับผิดชอบและอำนาจหน้าที่ ซึ่งจะมีผลต่อความสำเร็จขององค์การ เนื่องจากการทำงานที่มีการจัดองค์การไว้อย่างเหมาะสมนั้นจะช่วยให้การบริหารงานเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การจัดองค์การเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ ที่กล่าวว่าเป็นศาสตร์นั้น เนื่องจากผู้บริหารมีการใช้องค์ความรู้ มีการอ้างอิงหลักการทางวิชาการ ในการดำเนินการจัดการเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ส่วนการจัดการเป็นศิลป์ หมายถึง ผู้บริหารจะต้องทราบว่ามีแนวทางใดที่สามารถทำให้องค์การบรรลุผลสำเร็จตามที่คาดหวังไว้ ศิลปะของการจัดการเป็นทักษะที่ได้มาจากการศึกษาประสบการณ์ และความสามารถในการประยุกต์ใช้ความรู้ทางการจัดการ

การจัดองค์การเป็นกระบวนการในการสร้างโครงสร้างของหน่วยงาน และเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานและการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงาน

การจัดองค์การประกอบด้วยขั้นตอนต่าง ๆ ดังนี้คือ

1. การกำหนดงานและให้ความหมายของงาน (Job Definition)
2. การกำหนดแผนงาน (Departmentation) หมายถึง การจัดรวมกลุ่มงานเข้าด้วยกันตามเหตุผลและประเภทของงาน
3. การกำหนดช่วงของการควบคุมและบังคับบัญชา (Span of Control)
4. การมอบหมายอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานไปยังกลุ่มต่าง ๆ ที่จัดไว้เรียกว่า Delegation of Authority
5. การจัดวิธีการในการปฏิบัติงาน การกำหนดเครื่องมือและแนวทางในการปฏิบัติงาน

การแยกประเภทขององค์การ

1. พิจารณาจากแผนผังแสดงโครงสร้างขององค์การ (Organization Chart)

จำแนกได้ 2 ประเภท คือ

1. องค์การที่เป็นทางการ (Formal Organization) มีลักษณะดังนี้

1) มีการจัดองค์การอย่างเป็นระเบียบแบบแผน และปรากฏเป็นผังแสดงโครงสร้างขององค์การ (Organization Chart) คือ มีการกำหนดถึงความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบสำหรับยึดถือปฏิบัติตามไว้อย่างชัดเจน

2) กำหนดสถานภาพ บทบาท ตำแหน่งหน้าที่ ค่าตอบแทน รางวัล และ บทลงโทษไว้อย่างละเอียด

3) ยึดถือระเบียบกฎเกณฑ์อย่างเคร่งครัด ความสัมพันธ์ของคนในองค์การเป็นทางการตามสายการบังคับบัญชา

4) ไม่มีความสัมพันธ์อย่างเป็นกันเองหรือเป็นส่วนตัว ไม่มีความยืดหยุ่น และไม่มีข้อยกเว้นในการปฏิบัติงาน

5) ตัวอย่างเช่น องค์การหรือหน่วยงานราชการ กระทรวง กรม กองต่าง ๆ หรือมหาวิทยาลัย เป็นต้น

2. องค์การที่ไม่เป็นทางการ (Informal Organization) มีลักษณะดังนี้

1) ไม่มีระเบียบแบบแผนในการจัดองค์การ

2) เกิดขึ้นจากการสร้างความสัมพันธ์นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในโครงสร้างขององค์การที่เป็นทางการ

3) ไม่สามารถกำหนดขอบเขตของความสัมพันธ์และขอบเขตของการควบคุมได้

4) มีลักษณะของความยืดหยุ่นสูง

5) เกิดขึ้นแทรกซ้อนอยู่ในองค์การที่เป็นทางการเสมอ

6) มีอิทธิพลกระทบต่อการดำเนินกิจกรรมและแนวทางในการปฏิบัติงานตามโครงสร้างขององค์การอย่างเป็นทางการทั้งโดยตรงและโดยอ้อม

7) ตัวอย่างเช่น การรวมกลุ่มชุมนุมประท้วง การจัดตั้งสโมสรหรือชมรม การเดินทางไปรับน้องของนักศึกษา เป็นต้น

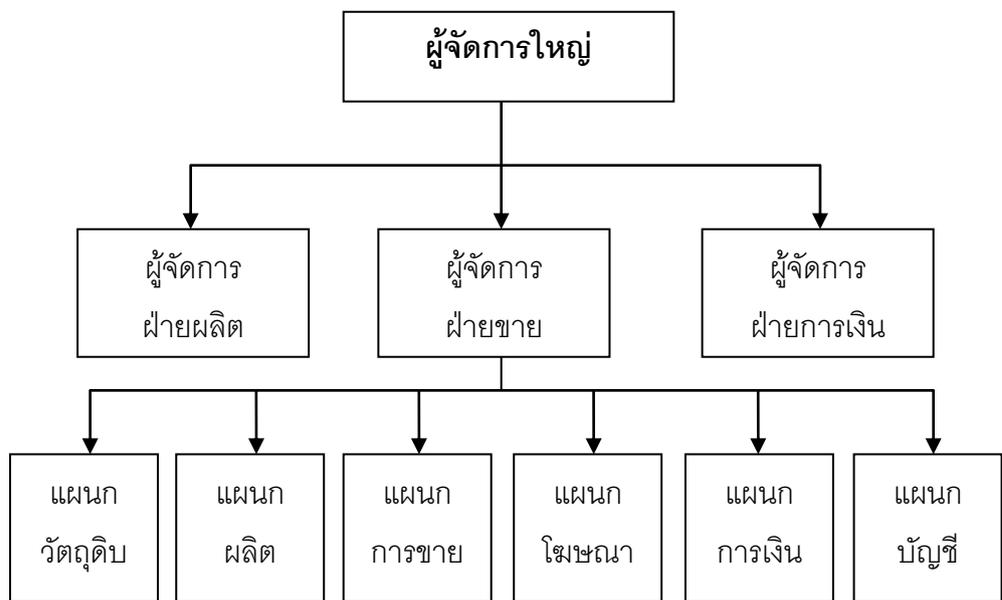
2. พิจารณาลักษณะของผู้ปฏิบัติงานภายในองค์กร

จำแนกได้ 2 ประเภท คือ

1. หน่วยงานหลัก (Line Organization) มีลักษณะดังนี้

1) รับผิดชอบและสนองตอบต่อวัตถุประสงค์หลักขององค์กรให้บรรลุเป้าหมายที่องค์กรกำหนดไว้ รับผิดชอบและเกี่ยวข้องโดยตรงกับการปฏิบัติงาน

2) อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ มีลักษณะตามสายการบังคับบัญชา มีอำนาจสั่งการอย่างเป็นทางการ



ภาพที่ 1 ภาพแสดงโครงสร้างองค์กรตามสายงานหลัก

2. หน่วยงานช่วยอำนวยความสะดวก (Staff Organization) มีลักษณะดังนี้

1) ช่วยเหลือหน่วยงานหลักให้สามารถปฏิบัติงานได้ดีและบรรลุเป้าหมายขององค์กรได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ไม่ใช่เป็นผู้ปฏิบัติงานโดยตรง ไม่มีอำนาจหน้าที่ตามสายการบังคับบัญชา และไม่มีอำนาจในการสั่งการ

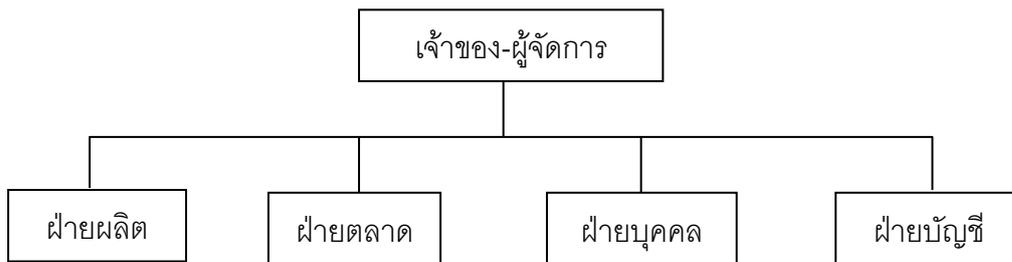
2) มีอำนาจในลักษณะอำนาจแฝง (Latent) คือ ใช้ความคิดเพื่อที่จะเสนอแนะความคิดเห็น และข้อมูลต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจของหน่วยงานหลัก รวมทั้งมีอำนาจให้คำปรึกษาหารือ และให้คำแนะนำแก่หน่วยงานหลักอีกด้วย

3. พิจารณาจากการจำแนกแผนกงาน (Departmentation)

จำแนกได้ 5 รูปแบบ คือ

1. องค์การแบบแบ่งแยกตามหน้าที่ (Functional Organization) องค์การแบบนี้มีโครงสร้างขององค์การที่ถือตามประเภทของงานหรือหน้าที่ในการปฏิบัติงานเป็นหลัก คือ มีการจัดองค์การจำแนกตามกลุ่มของกิจกรรมที่เหมือนกันและเกี่ยวข้องกัน จะถูกกำหนดให้อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของผู้บังคับบัญชาคนเดียวกัน

การจัดองค์การแบบนี้สะดวกในการควบคุมการปฏิบัติงาน เพราะมีการแบ่งหน่วยงานออกตามหน้าที่ ตามความชำนาญของผู้ปฏิบัติงาน ทำให้ประสิทธิภาพในการทำงานมีมาก แต่มีข้อเสียคือ การสร้างความเป็นเอกเทศในการปฏิบัติงาน ทำให้แต่ละหน่วยงานต่างก็มุ่งปฏิบัติงานเพื่อเป้าหมายหลักของหน่วยงานของตน โดยละเลยความสำคัญของเป้าหมายรวมขององค์การไป แต่ละหน่วยงานขาดการประสานการปฏิบัติงานซึ่งกันและกัน



ภาพที่ 2 ภาพแสดงโครงสร้างองค์การแบบแบ่งแยกตามหน้าที่

2. องค์การแบบแบ่งส่วนงานออกเป็นหน่วย (Divisional Organization) เป็นการจัดองค์การที่กำหนดให้แต่ละหน่วยมีอิสระในการบริหารงานตามที่ได้รับมอบหมาย ผู้บังคับบัญชาและผู้ปฏิบัติงานในแต่ละหน่วยจะมีโอกาสฝึกฝนการปฏิบัติงานในทุกหน้าที่อย่างกว้างขวาง ซึ่งเป็นการสนับสนุนผู้บริหารให้มีลักษณะเป็น Generalist เพื่อลดภาระความรับผิดชอบของผู้บังคับบัญชาในระดับสูง และส่งผลต่อการปฏิบัติงานให้มีความคล่องตัวและยืดหยุ่นเข้ากับสภาพแวดล้อมภายนอกองค์การได้มากขึ้น

การจัดองค์การแบบแบ่งงานออกเป็นหน่วย สามารถแบ่งหน่วยงานได้เป็น 3 ลักษณะ คือ

1) แบ่งตามผลผลิตหรือผลิตภัณฑ์ (Product Division) เป็นการจัดแบ่งกลุ่มงานตามประเภทของผลิตภัณฑ์หรือประเภทสินค้า การจัดแบบนี้จะช่วยให้ประเภทของผลิตภัณฑ์

หรือสินค้าต่าง ๆ ได้รับความสนใจอย่างเต็มที่ และทำให้ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานมีความชำนาญในหน้าที่ต่าง ๆ เช่น กำหนดให้แบ่งส่วนราชการเป็นสำนักงานอธิการบดี คณะ สำนัก และสถาบัน เป็นต้น

2) แบ่งตามพื้นที่หรือตามเขตภูมิศาสตร์ (Territorial or Geographical Division) เช่น ธนาคาร แบ่งให้มีผู้จัดการธนาคารภาคกลาง ภาคใต้ ภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โรงพยาบาลเวชศาสตร์เขตร้อน, สถานีตำรวจนครบาลตามพื้นที่ต่าง ๆ เป็นต้น

3) แบ่งตามประเภทลูกค้าหรือผู้มารับบริการ (Clientele Division) เช่น โรงพยาบาลเด็ก โรงพยาบาลประสาท โรงพยาบาลสงฆ์ โรงพยาบาลทรวงอก สถาบันมะเร็งแห่งประเทศไทย องค์การทหารผ่านศึก เป็นต้น

3. องค์การแบบผสมระหว่างแบบแบ่งแยกตามหน้าที่ (Functionalized) และแบบแบ่งส่วนงานออกเป็นหน่วย (Divisionalized) การจัดองค์การแบบผสมนี้เป็นลักษณะของการจัดองค์การในการปฏิบัติเพื่อให้การปฏิบัติงานภายในองค์การบรรลุตามวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

4. องค์การแบบโครงการ (Project Organization) ลักษณะการทำงานภายในองค์การแบบโครงการนั้น จะมีลักษณะชั่วคราว (Temporary) กล่าวคือ มีระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดในการปฏิบัติงานที่แน่นอนตามที่ได้กำหนดไว้ โครงสร้างการทำงานในองค์การไม่เน้นในเรื่องสายการบังคับบัญชา แต่ให้ความสำคัญกับการประสานการปฏิบัติงานระหว่างหลายหน่วยงานเข้าด้วยกัน เน้นความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผู้ร่วมงานในลักษณะความสัมพันธ์ตามแนวนอนและลักษณะการทำงานแบบกลุ่ม (Teamwork) โดยมีผู้อำนวยการโครงการหรือผู้จัดการโครงการ (Project Manager) เป็นผู้รับผิดชอบการปฏิบัติงานภายในองค์การโดยตรง เจ้าหน้าที่ที่เข้ามาปฏิบัติงานภายในโครงการจะได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่กึ่งถาวร (Semi – Permanent) คือจะถูกยืมตัวมาจากหน่วยงานประจำเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ชั่วคราว ข้อจำกัดในการจัดองค์การแบบนี้คือสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายสูง

ตัวอย่างขององค์การแบบโครงการ เช่น โครงการก่อสร้างตึกหน่วยงานราชการ ใช้เวลา 2 ปี เป็นต้น

5. องค์การแบบผสมระหว่างแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ (Functionalized) และแบบโครงการ (Project) เป็นการจัดองค์การแบบผสมในลักษณะ Matrix Organization ซึ่งเป็นองค์การที่มีลักษณะชั่วคราวเหมาะสำหรับการดำเนินงานแบบโครงการขนาดใหญ่

การจัดองค์การแบบคณะกรรมการ (Committee)

คณะกรรมการ (Committee) หมายถึง กลุ่มของคนที่ยุบรวมกันตั้งแต่สองคนขึ้นไป เพื่อพิจารณาปัญหาต่าง ๆ ภายในองค์การ ซึ่งกลุ่มของคณะกรรมการนี้อาจรวมกันขึ้นในลักษณะที่เป็นทางการหรือไม่เป็นทางการก็ได้ โดยคณะกรรมการจะทำหน้าที่ในการให้คำปรึกษาหารือ มีอำนาจในการตัดสินใจ และตัดสินใจปัญหาตามที่ได้รับมอบหมายให้

นอกจากนี้ การจัดองค์การในลักษณะคณะกรรมการ ยังอาจเป็นการจัดองค์การที่มีลักษณะที่เป็นการถาวรเพื่อรับผิดชอบการปฏิบัติงานในระยะยาว เช่น สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นต้น หรืออาจมีลักษณะชั่วคราวเพื่อทำหน้าที่แก้ปัญหาเฉพาะเรื่องก็ได้ เช่น คณะกรรมการสอบคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการ เป็นต้น

แนวโน้มของแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดองค์การตามวิธีการบริหารแบบสถานการณ์ (Contingency Theory)

ระดับของความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมภายนอกองค์การ จำแนกได้ 4 ระดับ คือ

1. สภาพแวดล้อมที่มีลักษณะคงที่อย่างมาก (Highly Stable or Static)
2. สภาพแวดล้อมที่มีลักษณะค่อนข้างคงที่ (Relatively Stable)
3. สภาพแวดล้อมที่มีลักษณะเปลี่ยนแปลง (Relatively Unstable)
4. สภาพแวดล้อมที่มีลักษณะเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา (Highly Unstable or

Dynamic)

โดยทั่วไปแล้ว องค์การมักจะต้องอยู่ในสภาพแวดล้อม 2 ระดับ คือ

1. สภาพแวดล้อมที่ค่อนข้างคงที่ (Relatively Stable)
2. สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง (Relatively Unstable)

รูปแบบขององค์การในสภาพแวดล้อมที่ค่อนข้างคงที่จะเป็นแบบที่เรียกว่า Mechanistic Design ส่วนรูปแบบขององค์การในสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงจะเป็นแบบที่เรียกว่า Organismic Design

ตามแนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารสมัยใหม่ลักษณะการจัดองค์การ จะมีอยู่ 2 รูปแบบ คือ

1. Mechanistic Organization คือ องค์การที่มีลักษณะการจัดโครงสร้างที่เป็นสัดส่วนแน่นอน และมีแผนผังแสดงโครงสร้างขององค์การที่ชัดเจน ซึ่งลักษณะของการจัดองค์การแบบนี้คือ

- 1) จำแนกงานไปตามหน้าที่ (Function) และความรู้ความชำนาญพิเศษ (Specialization)
 - 2) มีการควบคุมการปฏิบัติงานและประสานงานที่กำหนดไว้อย่างชัดเจนโดยผู้บังคับบัญชา
 - 3) ระบุถึงสิทธิ พันธะ ข้อผูกพัน วิธีการดำเนินงาน และบทบาทของแต่ละตำแหน่ง
 - 4) กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบของแต่ละตำแหน่งหน้าที่ไว้แน่นอนชัดเจน
 - 5) มีโครงสร้างการปฏิบัติงาน การควบคุมอำนาจหน้าที่ และการติดต่อสื่อสารตามสายการบังคับบัญชาในรูปสามเหลี่ยมพีระมิด จากระดับสูงลงมายังระดับล่าง
 - 6) สนับสนุนให้มีสายการบังคับบัญชา (Hierarchy) ย่ำกว่าผู้ที่มีข่าวสารข้อมูลมากที่สุด คือ ผู้ที่มีอำนาจหน้าที่มากที่สุดขององค์กร
 - 7) ความสัมพันธ์เป็นแนวดิ่ง (Vertical) เน้นความจงรักภักดี ความเคารพเชื่อฟังต่อองค์กรและต่อผู้บังคับบัญชา
2. Organismic Organization คือ องค์กรที่มีความเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลง ไม่มีแผนผังโครงสร้างขององค์กรที่ถาวร ให้ความสำคัญกับเหตุการณ์และปัญหาเป็นตัวผู้ปฏิบัติงานซึ่งลักษณะของการจัดองค์กรแบบนี้ คือ
- 1) ให้ความสำคัญกับสภาพเหตุการณ์และยอมรับความรู้ความชำนาญพิเศษ
 - 2) เน้นเรื่องการมีความรับผิดชอบร่วมกัน ไม่มีการจำกัดขอบเขตของสิทธิ พันธะ ข้อผูกพัน
 - 3) โครงสร้างอำนาจหน้าที่เป็นแบบตาข่าย (Network)
 - 4) ศูนย์กลางของอำนาจไม่ได้อยู่ที่ผู้บังคับบัญชา แต่อยู่ที่ผู้มีความรู้ความสามารถ ไม่มีผู้บังคับบัญชาที่แน่นอน
 - 5) ความสัมพันธ์และการติดต่อสื่อสารเป็นแนวนอนและแนวทแยง
 - 6) เน้นความซื่อสัตย์ต่อหน้าที่และจรรยาวิชาชีพ

6. สรุป

องค์การ คือ กลุ่มบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปที่มาร่วมแรงร่วมใจกันทำกิจกรรมอย่างเป็นกระบวนการในอันที่จะจัดระเบียบแบบแผนของการปฏิบัติงานไว้อย่างชัดเจน เพื่อบรรลุเป้าหมายเดียวกันภายใต้ระเบียบและกฎเกณฑ์ที่ตั้งไว้ องค์การนับว่ามีความสำคัญมากทั้งต่อการดำรงอยู่ของชีวิตมนุษย์และต่อการดำรงอยู่ขององค์การเอง กล่าวคือ องค์การช่วยตอบสนองความต้องการของมนุษย์ โดยเป็นแหล่งงานอาชีพต่าง ๆ ที่ช่วยให้เกิดความพอใจ ความภาคภูมิใจในความสำเร็จ และบางองค์การก็เป็นแหล่งเสริมสร้างและถ่ายทอดวิชาความรู้จากคนรุ่นหนึ่งไปยังอีกรุ่นหนึ่ง ซึ่งองค์ประกอบที่สำคัญขององค์การ ได้แก่ กลุ่มคน กระบวนการปฏิบัติงานที่มีแบบแผนแน่นอน ชัดเจน สถานที่ทำงานวัสดุและสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ โดยเฉพาะข้อมูลข่าวสารความรู้ เทคโนโลยีทางด้านระบบสารสนเทศเพื่อการบริหาร (MIS) และเพื่อไม่ให้เกิดความสับสนในองค์การจึงต้องมีการจัดระบบระเบียบงาน โดยให้มีโครงสร้างที่เหมาะสม

องค์การสามารถแบ่งออกได้หลายประเภท ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับการใช้ หลักเกณฑ์ในเรื่องใดเป็นตัวแบ่ง ได้แก่ การใช้ผลกำไร การแบ่งตามชนิดของผลิตภัณฑ์ที่องค์การผลิตขึ้น การแบ่งตามลักษณะของความเป็นเจ้าของ การแบ่งตามลักษณะการเกิด และการแบ่งตามโครงสร้าง เป็นต้น อย่างไรก็ตาม องค์การแต่ละองค์การจะแตกต่างกันไปตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง หากเป็นองค์การของรัฐก็จะมุ่งให้บริการแก่ประชาชน หากเป็นองค์การธุรกิจเอกชนก็มักจะแสวงหากำไร องค์การทุกประเภทจะต้องสร้างสิ่งที่มีคุณค่าให้สังคม สนองตอบต่อความต้องการของสมาชิก และประการสำคัญคือเพื่อความเจริญเติบโตขององค์การเองด้วย โดยองค์การต้องมีการเปลี่ยนแปลงตนเองตลอดเวลาให้สอดคล้องกับสภาวะแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์การ

คำถามทบทวน

1. จงอธิบายความหมายขององค์การ
2. จงอธิบายลักษณะที่สำคัญขององค์การ
3. จงอธิบายวัตถุประสงค์โดยทั่วไปขององค์การ
4. จงเปรียบเทียบวิวัฒนาการจัดโครงสร้างขององค์การแต่ละรูปแบบ
5. จงอธิบายลักษณะของการจัดองค์การ

เอกสารอ้างอิง

- ติน ปรัชญพฤทธิ. (2535). **รัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบ: เครื่องมือในการบริหารประเทศ**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ปฐุม มณีโรจน์. (2523). **“ขอบข่ายและสถานภาพของรัฐประศาสนศาสตร์ : พิจารณาในทัศนะวิชาชีพ”** ใน อุทัย เลาหวิเชียร ปรัชญา เวสารัชช์ และเฉลิมพล ศรีหงษ์. (บรรณาธิการ). **รัฐประศาสนศาสตร์ : ขอบข่ายสถานภาพ และพัฒนาการในประเทศไทย**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: แสงรุ่งการพิมพ์.
- ผู้สดี สัตยมานะ. (2517). **การบริหารรัฐกิจ**. พิมพ์ครั้งที่ 3 กรุงเทพฯ : มงคลการพิมพ์.
- พิทยา บวรวัฒนา. (2541). **รัฐประศาสนศาสตร์ : ทฤษฎีและแนวทางการศึกษา (ค.ศ. 1887-ค.ศ. 1970)**. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- _____ . (2526). **รัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย: ผลงานของนักวิชาการไทยสมัยใหม่**. กรุงเทพฯ: พีระพัฒนา.
- _____ . (2527). **โลกทัศน์ของนักวิชาการไทยด้านรัฐประศาสนศาสตร์**. ในพิทยา บวรวัฒนา (บรรณาธิการ). **รัฐประศาสนศาสตร์: รวมผลงานของนักวิชาการไทย**. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วรเดช จันทรศร. (2543). **รัฐประศาสนศาสตร์ : ขอบข่ายในทศวรรษใหม่**. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพฯ: สหายปลอดและการพิมพ์.
- _____ . (2531). **รัฐประศาสนศาสตร์: ขอบข่ายในทศวรรษใหม่**. กรุงเทพฯ: ปิ่นเกล้าการพิมพ์.
- วินิต ทรงประทุม. “ความยากและความหมายของรัฐประศาสนศาสตร์” ใน วินิจ ทรงประทุม และวรเดช จันทรศร. (2539). (บรรณาธิการ). **การประสานแนวคิดและขอบข่ายของรัฐประศาสนศาสตร์**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ศิริพงษ์ ดดาวัลย์ ณ อยุธยา. (2542). **ทฤษฎีและแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์**. ภาควิชา รัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- สมพงษ์ เกษมสิน. (2517). **การบริหาร**. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช.
- สร้อยตระกูล (ติวยานนท์) อรรถมานะ. (2540). **สาธารณบริหารศาสตร์**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สัมฤทธิ์ ศสมศักดิ์. (2549). **รัฐประศาสนศาสตร์ : แนวคิดและทฤษฎี**. กรุงเทพฯ : ธรรมการพิมพ์.

สุรพันธ์ ทับสุวรรณ. (2551). **รัฐศาสตร์ทั่วไป**. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

อุทัย เลาหวิเชียร. (2541). **รัฐประศาสนศาสตร์ : ลักษณะวิชาและมิติต่างๆ**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : ที พี เอ็น เพรส.

Dimock, Marshall E. and Dimock. Gladys O. (1963) **Public Administration**. New York : Rinehart&Co.

James D. Mooney and Alan C. Reiley. (1954). **The Principles of Organization**. New York: Harper and Brothers

Henry, Nicholas. (1980) **Public Administration and Public Affairs**. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, Inc.

Henri Fayol. (1949). **General and Industrial Management**. London: Sir Issac Pitman.

Herbert G. Hicks. (1972). **The Management of Organizations: A System and Human Resources Approach**. New York: McGraw-Hill.

Nigro, Felix A. (1970). **Modern Public Administration**. New York : Harper&Row Publishers.

Simon, Herbert A. et. al. (1961). **Public Administration**. New York : Alfred A. Knopf.

Taylor, Frederick W. (1934). **The Principles of Scientific Management**. New York : Harper&Brother.

Talcott Parson. (1960). **Structure and Process in Modern Society**. London: Collin-macmilian.

White, Leonard D. (1955). **Introduction to the Study of Public Administration**. New York : Macmillan Co.