

แผนบริหารการสอนประจำบทที่ 4

หัวข้อเนื้อหาประจำบท

1. ความนำและความสำคัญของแนวคิด
2. ทฤษฎีหลักการบริหาร (Administrative Management Theory)
3. ทฤษฎีระบบราชการ (Bureaucratic Management Theory)
4. การเปรียบเทียบแนวคิดทฤษฎีหลักการบริหารและทฤษฎีระบบราชการ
5. การประเมินแนวคิดหลักการบริหารและระบบราชการในบริบทโลกปัจจุบัน
6. ผลกระทบและการประยุกต์ใช้ในยุคปัจจุบัน
7. บทสรุป

วัตถุประสงค์เชิงพฤติกรรม

หลังจากจบการเรียนการสอนในบทนี้แล้ว ผู้เรียนมีความสามารถ ดังนี้

1. เพื่อให้ผู้เรียนสามารถอธิบายแนวคิดและหลักการของทฤษฎีการจัดการแบบหลักการบริหารได้อย่างถูกต้อง
2. เพื่อให้ผู้เรียนสามารถอธิบายแนวคิดและโครงสร้างของระบบราชการได้อย่างถูกต้อง
3. เพื่อให้ผู้เรียนสามารถเปรียบเทียบจุดร่วมและจุดต่างระหว่างแนวคิดของ Fayol และ Weber ในด้านโครงสร้างการจัดการ
4. เพื่อให้ผู้เรียนสามารถวิเคราะห์ข้อดีและข้อจำกัดของแนวคิดการจัดการแบบหลักการบริหารและแบบระบบราชการในบริบทขององค์การสมัยใหม่
5. เพื่อให้ผู้เรียนสามารถประเมินการนำแนวคิดทั้งสองไปปรับใช้ในการจัดการองค์การในภาคธุรกิจและภาครัฐได้อย่างมีวิจารณญาณ

วิธีการสอนและกิจกรรมการเรียนการสอนประจำบท

ใช้วิธีสอนแบบบรรยายและอภิปรายแสดงความคิดเห็น โดยมีกิจกรรมการเรียนและการสอนดังนี้

1. ศึกษาเอกสารคำสอน และผู้สอนบรรยายประกอบ โดยใช้สื่อ Power Point
2. สนทนาซักถาม และอภิปรายแสดงความคิดเห็นร่วมกัน
3. ผู้สอนและผู้เรียนร่วมสรุปเนื้อหาที่เรียนมาทุกหัวข้อ
4. ให้ผู้เรียนทำแบบฝึกหัดท้ายบท

สื่อการสอน

1. เอกสารคำสอนรายวิชาองค์การและการจัดการ
2. Power Point ข้อมูลที่เกี่ยวข้อง
3. วีดิทัศน์ รูปภาพ แผนภูมิ
4. สื่ออิเล็กทรอนิกส์ และ E-book ด้านองค์การและการจัดการ
5. บทเรียนที่สร้างขึ้นผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ต (Web-based Instruction)
6. หนังสือ และตำราทางด้านองค์การและการจัดการ
7. ระบบออนไลน์ Google Meet และ Google Classroom

การวัดผลและประเมินผล

1. สังเกตพฤติกรรมการเรียนรู้และความสนใจ
2. สังเกตจากการสนทนาซักถาม และการอภิปรายแสดงความคิดเห็น
3. การทำแบบฝึกหัดท้ายบท

บทที่ 4

ทฤษฎีการบริหารและระบบราชการในบริบทสมัยใหม่

บทนำ

ในช่วงต้นคริสต์ศตวรรษที่ 20 โลกเริ่มเข้าสู่ยุคแห่งการปฏิรูปทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมอย่างรวดเร็ว ทำให้ความต้องการ “ระบบการจัดการที่มีแบบแผน” เพิ่มสูงขึ้น จากจุดเริ่มต้นของการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ที่เน้นกระบวนการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ บทบาทของผู้จัดการก็ได้ขยายสู่ระดับ “การบริหารองค์การโดยรวม” ทั้งในมิติเชิงโครงสร้าง หน้าที่การบริหาร และการควบคุมความเป็นระเบียบขององค์การ

บทที่ 4 นี้จึงมุ่งเน้นไปที่การศึกษาสองแนวคิดสำคัญที่วางรากฐานของการจัดการสมัยใหม่ ได้แก่ แนวคิดของ Henri Fayol ผู้วางหลักการบริหารแบบเป็นระบบ โดยเน้นหน้าที่ของผู้บริหารและหลักการที่สามารถใช้ได้กับทุกองค์การ และแนวคิดของ Max Weber ผู้ให้กำเนิดแนวคิดระบบราชการ (Bureaucracy) ซึ่งมองว่าองค์การควรมีระเบียบ กฎเกณฑ์ และลำดับชั้นที่ชัดเจน เพื่อให้เกิดความเที่ยงธรรมและประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน

แม้แนวคิดทั้งสองจะถือกำเนิดขึ้นในบริบทยุคอุตสาหกรรม แต่ก็ยังมีอิทธิพลต่อการจัดการในยุคปัจจุบัน โดยเฉพาะในภาครัฐและองค์การที่มีโครงสร้างซับซ้อน การทำความเข้าใจแนวคิดเหล่านี้จึงเปรียบเสมือนการเรียนรู้ “ภาษาหลักของการบริหาร” ซึ่งจะช่วยให้ผู้เรียนสามารถวิเคราะห์ ปรับใช้ และวิพากษ์แนวคิดการจัดการได้อย่างลึกซึ้งยิ่งขึ้น

4.1 ความนำและความสำคัญของแนวคิด

แนวคิดการจัดการเชิงหลักการ (Administrative Management) และแนวคิดระบบราชการ (Bureaucratic Management) เริ่มปรากฏขึ้นอย่างเป็นระบบในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 ถึงต้นศตวรรษที่ 20 ซึ่งเป็นช่วงที่โลกเข้าสู่ยุคอุตสาหกรรม (Industrial Revolution) อย่างเต็มตัว องค์การเริ่มขยายตัวทั้งในเชิงขนาดและความซับซ้อน ระบบแรงงานแบบครอบครัวหรือกลุ่มช่างฝีมือในยุคก่อนอุตสาหกรรม ไม่สามารถตอบโจทย์การผลิตจำนวนมากและความต้องการด้านประสิทธิภาพได้อีกต่อไป (Wren & Bedeian, 2009)

การบริหารงานจึงจำเป็นต้อง “เปลี่ยนผ่าน” จากการพึ่งพาบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ไปสู่ระบบที่มีโครงสร้าง มีหน้าที่ที่แบ่งชัดเจน และมีหลักเกณฑ์สำหรับการควบคุมและบริหารจัดการแรงงานจำนวนมากอย่างมีประสิทธิภาพ แนวคิดของ Henri Fayol และ Max Weber จึงมีบทบาทสำคัญในการ

วางรากฐานของ “การบริหารจัดการสมัยใหม่” (modern management) โดย Fayol มุ่งเน้นที่ “หลักการบริหารทั่วไป” (General Principles of Management) ขณะที่ Weber เสนอ “ระบบราชการแบบอุดมคติ” (Ideal Bureaucracy) ที่มีลำดับชั้น กฎเกณฑ์ และความเป็นทางการเป็นหัวใจ (Morgan, 2006)

4.1.1 ความจำเป็นในการมีระบบบริหารจัดการที่เป็นทางการและมีโครงสร้างชัดเจน

ในยุคที่เทคโนโลยีและการผลิตทางอุตสาหกรรมพัฒนาอย่างรวดเร็ว องค์กรทั้งภาครัฐและภาคเอกชนจำเป็นต้องมีโครงสร้างที่แน่นอน เพื่อให้การสื่อสาร การวางแผน การออกคำสั่ง และการควบคุมสามารถทำได้อย่างเป็นระบบ ลดความสับสนซ้ำซ้อน และเพิ่มความโปร่งใสในการดำเนินงาน (Daft, 2021)

การมี “หลักการบริหาร” เช่น การแบ่งงาน (Division of Work), อำนาจหน้าที่ (Authority and Responsibility), ระเบียบวินัย (Discipline) ตามแนวคิดของ Fayol ช่วยทำให้ผู้บริหารสามารถควบคุมองค์การได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในขณะเดียวกัน “ระบบราชการ” ตามแนวคิดของ Weber ช่วยให้เกิดความมั่นคงทางโครงสร้าง ความเท่าเทียมในการปฏิบัติหน้าที่ และความต่อเนื่องในการทำงาน แม้บุคลากรจะมีการเปลี่ยนแปลง

แม้แนวคิดทั้งสองจะถูกวิจารณ์ว่าเน้นความเป็นทางการมากเกินไป และอาจขาดความยืดหยุ่นในบางบริบท แต่ก็ถือเป็นพื้นฐานสำคัญในการพัฒนาแนวคิดการบริหารอื่น ๆ ในยุคต่อมา เช่น การจัดการเชิงกลยุทธ์ (Strategic Management), การจัดการทรัพยากรมนุษย์ (HRM), และแนวคิดองค์กรแห่งการเรียนรู้ (Learning Organization)

4.1.2 บริบทของการเปลี่ยนแปลงจาก “การจัดการแบบสามัญ” (Common Sense Management) ไปสู่ “การจัดการแบบเป็นระบบ” (Systematic Management)

ในช่วงก่อนการปฏิวัติอุตสาหกรรม การบริหารองค์กรอาศัยสามัญสำนึก (Common Sense) หรือประสบการณ์ตรงของเจ้าของกิจการเป็นหลัก การบริหารงานยังไม่มีแบบแผนหรือแนวคิดที่ชัดเจน ส่วนใหญ่ใช้ระบบครอบครัว หรือการสั่งการตามความสัมพันธ์ส่วนตัว

อย่างไรก็ตาม เมื่อธุรกิจขยายตัวโดยเฉพาะในภาคการผลิตและโรงงานขนาดใหญ่ ความซับซ้อนของงานเริ่มเพิ่มขึ้นจนไม่สามารถพึ่งพา “สามัญสำนึก” ได้เพียงอย่างเดียว จึงเกิดความจำเป็นต้องมี “การจัดการอย่างเป็นระบบ” เช่น การวางโครงสร้างองค์กร การแบ่งหน้าที่การทำงานอย่างชัดเจน การกำหนดสายบังคับบัญชา และการใช้ข้อมูลเชิงวิเคราะห์มาสนับสนุนการตัดสินใจ (Wren & Bedeian, 2009)

แนวคิดนี้ได้รับการส่งเสริมจากนักคิดอย่าง Henri Fayol และ Max Weber ที่พัฒนาแนวทาง “ระบบบริหารที่เป็นเหตุเป็นผล” (Rational-Formal Management) ทำให้องค์กรสามารถดำเนินงานในระดับอุตสาหกรรมและขยายตัวได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

บทบาทของรัฐและองค์กรธุรกิจในการพัฒนาโครงสร้างบริหารตามแนวทางคลาสสิก

ทั้งภาครัฐและภาคธุรกิจในยุคอุตสาหกรรมเริ่มตระหนักว่าการจัดองค์กรแบบหลวม ๆ หรือไม่มีระบบ จะไม่สามารถตอบสนองต่อความท้าทายของการผลิตขนาดใหญ่ การเคลื่อนไหวแรงงาน หรือการแข่งขันทางการค้าได้

- **ภาครัฐ** ได้นำแนวคิดระบบราชการของ Weber มาใช้ในการวางโครงสร้างราชการที่ชัดเจน มีลำดับขั้นตอน กฎระเบียบ และคุณสมบัติของข้าราชการที่ต้องอาศัยความชำนาญเฉพาะด้าน (expertise) เพื่อสร้างเสถียรภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน
- **ภาคธุรกิจ** โดยเฉพาะกลุ่มโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ เช่น การรถไฟ การผลิตเหล็ก หรือการต่อเรือ ได้เริ่มใช้ “แผนกจัดการ” ที่มีแบ่งหน้าที่ระหว่างฝ่ายต่าง ๆ อย่างเป็นระบบ เช่น ฝ่ายผลิต ฝ่ายจัดซื้อ ฝ่ายบุคคล และฝ่ายบัญชี ตามหลักการของ Fayol ซึ่งช่วยให้ธุรกิจดำเนินไปอย่างราบรื่น ลดความซ้ำซ้อน และสามารถควบคุมต้นทุนได้ดีขึ้น (Daft, 2021)

4.1.3 การตอบสนองต่อความท้าทายด้านแรงงาน ความขัดแย้งทางชนชั้น และอำนาจในการบริหารในยุคอุตสาหกรรม

การขยายตัวของอุตสาหกรรมในปลายศตวรรษที่ 19 นำไปสู่การจ้างแรงงานจำนวนมาก และก่อให้เกิด ปัญหาทางสังคมและแรงงาน เช่น

- การทำงานที่หนักหน่วงโดยไม่มีมาตรฐานเวลาหรือค่าจ้างที่เหมาะสม
- ความขัดแย้งระหว่าง “นายทุน” กับ “แรงงาน” ที่เริ่มเรียกร้องสิทธิในการทำงาน
- การรวมตัวกันของแรงงานเพื่อเรียกร้องสิทธิต่าง ๆ ซึ่งกลายเป็น “แรงกดดัน” ต่อผู้บริหารองค์กร

เพื่อจัดการกับสถานการณ์เหล่านี้ แนวคิดการบริหารแบบเป็นระบบจึงเข้ามามีบทบาท ไม่เพียงแต่เพื่อ ควบคุมแรงงานและเพิ่มประสิทธิภาพ แต่ยังเพื่อสร้าง “ความชอบธรรม” ในการใช้กฎเกณฑ์ เช่น การกำหนดมาตรฐานงาน การจ่ายค่าตอบแทนอย่างยุติธรรม และการควบคุมผ่านระบบราชการที่เป็นกลาง (Morgan, 2006)

ในเชิงแนวคิด Weber จึงเน้นการใช้ “อำนาจตามกฎหมาย” (Legal-Rational Authority) แทนอำนาจแบบบุคลิกภาพหรือแบบดั้งเดิม เพื่อให้ผู้บริหารสามารถออกคำสั่งได้โดยไม่ถูกตั้งคำถามจากแรงงานหรือชนชั้นแรงงาน

4.2 ทฤษฎีหลักการบริหาร (Administrative Management Theory)

ประวัติและบริบททางสังคมที่เกี่ยวข้อง

Henri Fayol (ค.ศ. 1841–1925) เป็นวิศวกรและผู้จัดการชาวฝรั่งเศสที่มีบทบาทสำคัญในการปฏิรูปแนวคิดด้านการบริหารในยุคอุตสาหกรรม เขาดำรงตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงของบริษัทเหมืองแร่และโลหะ “Commeny-Fourchambault” ซึ่งประสบปัญหาในการบริหารองค์กรขนาดใหญ่ในช่วงต้นคริสต์ศตวรรษที่ 20 (Wren & Bedeian, 2009)

บริบทของยุค Fayol เป็นช่วงที่องค์กรอุตสาหกรรมขยายตัวรวดเร็ว มีแรงงานจำนวนมาก และต้องการระบบบริหารที่มีโครงสร้างชัดเจน จึงเป็นแรงผลักดันให้เขาคิดค้นหลักการบริหารที่สามารถประยุกต์ใช้ได้ในทุกระดับขององค์กร โดยเน้น “การบริหาร” ว่าเป็นศาสตร์ที่มีหลักการ ไม่ใช่แค่ทักษะเชิงเทคนิค

4.2.1 หลักการบริหาร 14 ประการของ Fayol (14 Principles of Management)

เป็นองค์ความรู้พื้นฐานของทฤษฎีการบริหารแบบคลาสสิก และยังคงมีอิทธิพลต่อแนวปฏิบัติด้านการจัดการในยุคปัจจุบัน (Fayol, 1949; Daft, 2021) ประกอบด้วย

1) การแบ่งงาน (Division of Work) การมอบหมายงานให้แก่พนักงานตามความถนัดและความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ช่วยให้เกิดความชำนาญและลดการสูญเสียเวลาในการเรียนรู้ทักษะใหม่ ๆ ตัวอย่างเช่น แผนกบัญชีรับผิดชอบเฉพาะงานด้านการเงิน ขณะที่แผนกทรัพยากรบุคคลจัดการเฉพาะเรื่องพนักงาน

2) อำนาจและความรับผิดชอบ (Authority and Responsibility) ผู้บริหารควรมี “อำนาจ” (เช่น การตัดสินใจ สั่งการ) พร้อมกับ “ความรับผิดชอบ” (เช่น รับผิดชอบต่อผลของการตัดสินใจ) อย่างสมดุล เพื่อป้องกันการใช้อำนาจเกินขอบเขตหรือหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบแนวคิดนี้สะท้อนหลักธรรมาภิบาล (accountability) ในยุคใหม่

3) วินัย (Discipline) วินัยเกิดจากความเคารพในกฎระเบียบ ความซื่อสัตย์ต่อหน้าที่ และการมีมาตรฐานร่วมกัน โดยมีทั้งวินัยภายในตนเองและการกำกับจากผู้บริหาร ซึ่งใช้ได้กับทั้งองค์การทหาร โรงงาน หรือระบบราชการที่ต้องการความมีระเบียบ

4) ความเป็นเอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of Command) พนักงานแต่ละคนควรมีผู้บังคับบัญชาหลักเพียงคนเดียว เพื่อหลีกเลี่ยงความขัดแย้งในการรับคำสั่ง ช่วยลดปัญหาความสับสนและการทำงานซ้ำซ้อนในองค์กร

5) เอกภาพของทิศทาง (Unity of Direction) ทุกกิจกรรมในองค์กรควรดำเนินไปในแนวทางเดียวกันภายใต้เป้าหมายร่วมกัน เช่น โครงการ CSR ทั้งหมดควรสอดคล้องกับวิสัยทัศน์ขององค์กร ไม่ใช่แยกทำตามใจแผนก

6) ผลประโยชน์ส่วนรวมมาก่อน (Subordination of Individual Interest) เมื่อเกิดความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ของพนักงานกับองค์กร ต้องยึดประโยชน์ขององค์กรเป็นหลัก ช่วยส่งเสริมความสามัคคี ลดพฤติกรรมเห็นแก่ตัวในองค์กร

7) ค่าตอบแทน (Remuneration) ค่าตอบแทนควรเหมาะสม ยุติธรรม และจูงใจ เพื่อรักษาแรงงานที่มีคุณภาพ ครอบคลุมทั้งเงินเดือน โบนัส และผลประโยชน์ต่าง ๆ

8) รวมอำนาจและกระจายอำนาจ (Centralization and Decentralization) การรวมศูนย์อำนาจควรพิจารณาตามความเหมาะสม เช่น องค์กรเล็กอาจรวมศูนย์ แต่ในองค์กรใหญ่ควรแบ่งอำนาจไปยังหน่วยงานย่อย ซึ่งในปัจจุบันนิยมใช้แบบ “กระจายอำนาจ” เพื่อความคล่องตัว

9) สายงานคำสั่ง (Scalar Chain) สายการบังคับบัญชาควรมีความชัดเจนตั้งแต่ระดับสูงสุดถึงระดับล่างสุด เป็นรากฐานของแผนผังโครงสร้างองค์การ (Organization Chart)

10) ความเป็นระเบียบ (Order) บุคลากรและทรัพยากรควรอยู่ในตำแหน่งที่เหมาะสม และจัดการอย่างมีระบบ เช่น การจัดวางอุปกรณ์ในโรงงานอย่างมีลำดับ ลดความสูญเสียเวลา

11) ความยุติธรรม (Equity) ผู้บริหารควรมีความเมตตา และปฏิบัติต่อพนักงานอย่างเป็นธรรม ทั้งในด้านวินัยและการตัดสินใจ ซึ่งส่งผลต่อขวัญและกำลังใจ รวมถึงแรงจูงใจในการทำงาน

12) ความมั่นคงของบุคลากร (Stability of Tenure of Personnel) การรักษาความมั่นคงในการจ้างงานเป็นการลงทุนด้านทรัพยากรมนุษย์ เพราะพนักงานที่มีประสบการณ์จะสร้างคุณค่าให้องค์กร ช่วยลดต้นทุนจากการลาออกหรือฝึกอบรมพนักงานใหม่

13) ความคิดริเริ่ม (Initiative) การเปิดโอกาสให้พนักงานเสนอแนวคิดหรือแสดงความคิดสร้างสรรค์ ช่วยเพิ่มพลังขับเคลื่อนให้องค์กร และสนับสนุนวัฒนธรรมองค์กรเชิงนวัตกรรม

14) จิตวิญญาณของทีม (Esprit de Corps) ส่งเสริมความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันในหมู่พนักงาน เพื่อความร่วมมือที่ดีและสร้างพลังแห่งทีม (Team Spirit) สะท้อนวัฒนธรรมองค์กรที่มีความผูกพันและแรงจูงใจภายใน

หลักการทั้ง 14 ข้อของ Fayol ไม่ได้เน้นเฉพาะการควบคุมแบบแข็งตัว หากแต่ครอบคลุมถึง “ความสัมพันธ์เชิงมนุษย์” และ “โครงสร้างการจัดการ” ที่สมดุล ซึ่งยังคงสามารถประยุกต์ใช้ในองค์กรยุคใหม่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Daft, 2021; Wren & Bedeian, 2009)

4.2.2 หน้าที่การบริหาร 5 ประการของ Fayol (Functions of Management – POSDC)

หน้าที่การบริหาร 5 ประการของ Henri Fayol ซึ่งมักย่อเป็นโมเดล POSDC (Planning, Organizing, Staffing, Directing, Controlling) ถือเป็นรากฐานสำคัญของศาสตร์การจัดการสมัยใหม่ โดย Fayol (1949) มองว่า "การบริหาร" ไม่ใช่เพียงแค่การสั่งการ แต่เป็นกระบวนการที่มีระบบและมีหน้าที่เฉพาะในการนำพางองค์การไปสู่เป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Daft, 2021; Robbins & Coulter, 2022) ซึ่งต่อมากลายเป็นโมเดล POSDC ดังนี้ (Wren et al., 2002)

1) Planning (การวางแผน) คือกระบวนการแรกและสำคัญที่สุดของการบริหาร หมายถึงการกำหนดเป้าหมาย องค์ประกอบของแผนงาน และแนวทางในการดำเนินกิจกรรมเพื่อให้บรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงการพิจารณาทรัพยากร เวลา และความเสี่ยง ตัวอย่างเช่น การวางแผนกลยุทธ์องค์กรรายปี หรือแผนพัฒนาโครงการใหม่ “การวางแผนที่ดี คือการป้องกันความล้มเหลว” (Fayol, 1949; Daft, 2021)

2) Organizing (การจัดองค์การ) การจัดองค์การหมายถึงการกำหนดโครงสร้างความสัมพันธ์ของงาน คน และทรัพยากร เพื่อให้สนับสนุนการบรรลุแผนงานที่วางไว้ เช่น การจัดแผนผังองค์การ แบ่งหน่วยงานหรือทีมงาน แยกบทบาทหน้าที่ ซึ่งครอบคลุมการจัดคน จัดเครื่องมือ และการประสานงานภายในระบบ (Robbins & Coulter, 2022)

3) Staffing (การจัดคนเข้าทำงาน) แม้ Fayol ไม่ได้ใช้คำว่า “Staffing” โดยตรงในงานของเขา แต่ต่อมาได้มีการเพิ่มเติมแนวคิดนี้เพื่อให้ครอบคลุมด้าน “ทรัพยากรมนุษย์” ซึ่งเป็นส่วนสำคัญของการบริหาร รวมถึงการสรรหา (Recruitment) การคัดเลือก (Selection) การฝึกอบรม (Training) และการพัฒนา (Development) ซึ่งช่วยให้องค์การมีคนที่เหมาะสมกับตำแหน่ง และสามารถพัฒนาทักษะต่อเนื่อง (Gulick & Urwick, 1937; Fayol, 1949)

4) Directing (การอำนวยการ) การอำนวยการคือการนำพาคลากรไปสู่เป้าหมายขององค์การผ่าน “การสื่อสาร การให้คำแนะนำ การจูงใจ และการเป็นผู้นำ” ผู้บริหารต้องใช้ทั้ง *soft skills* และ *hard skills* เพื่อกระตุ้นให้เกิดการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ รวมถึงการใช้ภาวะผู้นำ (Leadership) และการตัดสินใจ (Decision Making) (Koontz & O'Donnell, 1976)

5) Controlling (การควบคุม) การควบคุมคือการติดตามผลการดำเนินงาน ประเมินว่าตรงตามแผนหรือไม่ และดำเนินการแก้ไขหากพบข้อเบี่ยงเบน ประกอบด้วย การกำหนดมาตรฐาน (Standard) วัดผล (Measurement) เปรียบเทียบผล (Comparison) และแก้ไข (Correction) ซึ่งช่วยให้เกิดการปรับปรุงอย่างต่อเนื่องและป้องกันความผิดพลาด (Fayol, 1949; Daft, 2021)

หน้าที่ทั้ง 5 ประการของ Fayol แสดงให้เห็นว่า “การบริหาร” เป็นกระบวนการที่ครอบคลุมทั้ง การคิด การวางแผน และการนำไปปฏิบัติ โดยให้ความสำคัญกับทั้ง โครงสร้าง และ พฤติกรรมของคนในองค์การ ซึ่งแนวคิดนี้กลายเป็นกรอบคิดหลักในตำราและการเรียนการสอนด้านการจัดการในยุคปัจจุบัน

4.2.3 การประยุกต์ใช้ในองค์การภาครัฐและเอกชน

แนวคิดของ Fayol ถูกนำไปใช้ในหลากหลายบริบททั้งในภาครัฐและเอกชน โดยเฉพาะในองค์กรขนาดใหญ่ที่ต้องการความเป็นระเบียบและมีโครงสร้างชัดเจน เช่น:

- **ภาครัฐ:** นำหลักการลำดับชั้น (scalar chain), วินัย และเอกภาพในการบังคับบัญชา มาใช้ในระบบราชการ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการควบคุม
- **ภาคเอกชน:** หลักการแบ่งงาน (Division of Work) และการวางแผน (Planning) เป็นหัวใจของการบริหารองค์กรขนาดใหญ่ในภาคการผลิต การเงิน และบริการ
- **ในยุคดิจิทัล:** หลักการของ Fayol ยังถูกนำไปใช้ในการวางระบบ ERP, การจัดการโครงการ และการบริหารทรัพยากรบุคคล โดยเน้นการ “แยกแยะความรับผิดชอบ” และ “ควบคุมผ่านข้อมูล” (Daft, 2021)

4.3 ทฤษฎีระบบราชการ (Bureaucratic Management Theory)

Max Weber นักสังคมวิทยาชาวเยอรมัน ได้เสนอแนวคิดระบบราชการ (Bureaucracy) เพื่ออธิบายว่า องค์กรจะสามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ต้องอาศัยโครงสร้างและระเบียบวิธีที่เป็นระบบและมีเหตุผล โดยเฉพาะในยุคที่สังคมซับซ้อนและต้องการความน่าเชื่อถือสูง แนวคิดของ Weber ได้กลายเป็นหนึ่งในรากฐานสำคัญของทฤษฎีการจัดการแบบคลาสสิก (Weber, 1947; Stillman, 2010)

แนวคิดเกี่ยวกับระบบราชการแบบอุดมคติ (Ideal Bureaucracy)

Weber ได้นำเสนอแนวคิด "ระบบราชการในอุดมคติ" (Ideal Type Bureaucracy) ซึ่งเป็นโครงสร้างที่มีระเบียบแบบแผนสูงสุด เหมาะสำหรับองค์กรที่ต้องการความเป็นทางการ ความแม่นยำ และความสม่ำเสมอในการบริหารงาน เขามองว่า หากองค์กรสามารถยึดตามหลักการเหล่านี้ได้ ก็จะลดปัญหาความล่าช้า ความไร้ระเบียบ และอิทธิพลส่วนบุคคล (Gerth & Mills, 1946)

4.3.1 ลักษณะ 6 ประการของระบบราชการที่มีประสิทธิภาพ (Weber's Six Characteristics)

1) **การแบ่งงานตามหน้าที่ (Division of Labor)** งานในองค์กรถูกแบ่งออกเป็นหน้าที่เฉพาะ โดยแต่ละคนจะมีบทบาทที่ชัดเจน ซึ่งช่วยเพิ่มประสิทธิภาพและความเชี่ยวชาญ (Weber, 1947)

2) **โครงสร้างแบบลำดับชั้น (Hierarchy of Authority)** มีการจัดระเบียบสายการบังคับบัญชาอย่างชัดเจน จากระดับบนลงล่าง เพื่อให้เกิดความรับผิดชอบที่แน่นอนในแต่ละระดับ

3) **กฎระเบียบและระเบียบวิธีการที่ชัดเจน (Formal Rules and Procedures)** องค์กรต้องมีกฎเกณฑ์และวิธีดำเนินงานที่แน่นอน เพื่อให้ทุกคนปฏิบัติตามอย่างเท่าเทียม และลดการใช้อารมณ์หรือความลำเอียง

4) ความเป็นกลางทางอารมณ์ (Impersonality) การปฏิบัติงานควรอยู่บนพื้นฐานของหน้าที่ ไม่ใช่ความสัมพันธ์ส่วนบุคคล เพื่อให้เกิดความยุติธรรมและเป็นธรรม

5) การคัดเลือกบุคลากรตามคุณสมบัติ (Employment Based on Technical Qualifications) พนักงานควรได้รับการคัดเลือกและเลื่อนขั้นตามความสามารถและผลงาน ไม่ใช่ตามสายสัมพันธ์

6) เอกสารและบันทึกที่เป็นทางการ (Formal Documentation) ทุกกระบวนการต้องมีการจดบันทึกและเก็บรักษาเอกสาร เพื่อให้สามารถตรวจสอบย้อนหลังได้ (Stillman, 2010; Weber, 1947)

ตารางที่ 4.1 เปรียบเทียบข้อดีและข้อจำกัดของระบบราชการ

| ข้อดีของระบบราชการ | ข้อจำกัดของระบบราชการ |
|------------------------------------|---|
| มีความชัดเจนและเป็นระบบ | ขาดความยืดหยุ่น |
| ลดความลำเอียงในการบริหาร | ขั้นตอนยุ่งยากและล่าช้า |
| สนับสนุนความรับผิดชอบและการตรวจสอบ | อาจก่อให้เกิดความเฉื่อยชาและต่อต้านการเปลี่ยนแปลง |
| เอื้อต่อการบริหารองค์การขนาดใหญ่ | ไม่ส่งเสริมความคิดสร้างสรรค์หรือการริเริ่ม |

ระบบราชการจึงเหมาะกับบริบทที่ต้องการ "เสถียรภาพ ความชัดเจน และการควบคุม" แต่ไม่เหมาะกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงเร็วหรือองค์กรที่ต้องการนวัตกรรม (Morgan, 2006)

4.3.2 อิทธิพลต่อการจัดการภาครัฐในศตวรรษที่ 20

อิทธิพลของแนวคิดระบบราชการของ Max Weber ต่อการจัดการภาครัฐในศตวรรษที่ 20 นั้นมีความลึกซึ้งและกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในฐานะ "กรอบคิดเชิงอุดมคติ" (Ideal Type) ที่ส่งผลต่อการออกแบบระบบการบริหารงานภาครัฐในยุคใหม่ทั่วโลก โดยสามารถขยายความได้ในประเด็นต่อไปนี้

1) การกำหนดโครงสร้างของรัฐอย่างเป็นระบบ แนวคิดของ Weber เน้นว่า “องค์การราชการที่ดี” ควรมีการแบ่งหน้าที่ชัดเจน มีลำดับขั้นที่แน่นอน และมีการดำเนินงานตามกฎระเบียบที่กำหนดไว้ล่วงหน้า สิ่งนี้นำไปสู่การจัดตั้งหน่วยงานราชการในลักษณะ “แผนผังองค์กร” ที่แบ่งส่วนราชการตามภารกิจและสายบังคับบัญชา เช่น กรม กอง แผนก ฯลฯ ซึ่งกลายเป็นแบบแผนมาตรฐานในประเทศตะวันตกตั้งแต่ต้นศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมา (Weber, 1947; Hughes, 2018)

2) **ความเป็นกลางและความชอบธรรมในการใช้อำนาจรัฐ (Legal-Rational Authority)** Weber เสนอว่า องค์การภาครัฐควรใช้อำนาจบนฐานของ “กฎหมายและเหตุผล” (legal-rational authority) ไม่ใช่ความสัมพันธ์ส่วนตัวหรือความชอบพอส่วนบุคคล สิ่งนี้กลายเป็นหลักการสำคัญของรัฐสมัยใหม่ที่ต้องเน้นความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และเป็นธรรม โดยเฉพาะในประเทศประชาธิปไตยตะวันตก เช่น สหรัฐอเมริกา เยอรมนี หรือแคนาดา ที่มีกฎหมายรับรองสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูล การร้องเรียน และการอุทธรณ์การตัดสินใจของรัฐ (Stillman, 2010)

3) **การพัฒนา "ข้าราชการอาชีพ" (Career Civil Service)** แนวคิดของ Weber สนับสนุนการสรรหาและแต่งตั้งข้าราชการโดยพิจารณาจาก “ความสามารถทางเทคนิค” มากกว่าเครือข่ายส่วนตัวหรือการเมือง สิ่งนี้นำไปสู่การวางระบบข้าราชการประจำที่มีความเป็นอิสระ มีเส้นทางความก้าวหน้าในสายอาชีพ และมีการประเมินผลตามผลสัมฤทธิ์ของงาน มากกว่าความสัมพันธ์กับนักการเมือง (Peters, 2001)

4) **ตัวอย่างจากโลกตะวันตก** เช่น เยอรมนี เป็นประเทศต้นแบบของระบบราชการแบบ Weberian ที่มีการฝึกอบรมข้าราชการอย่างเข้มข้น และกำหนดแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนโดยยึดหลักกฎหมายอย่างเคร่งครัด และ สหรัฐอเมริกา ที่แม้จะมีระบบการเมืองที่มีพลวัตสูง แต่ภาคการบริหารของรัฐบาลกลางยังคงใช้ระบบราชการในด้านการแบ่งงาน การจัดองค์กร และการควบคุมกระบวนการอย่างเข้มงวด

5) **อิทธิพลในบริบทประเทศไทย** ประเทศไทยได้รับอิทธิพลจากแนวคิดระบบราชการของตะวันตกในช่วงปลายสมัยรัชกาลที่ 5 โดยเฉพาะเมื่อมีการจัดตั้ง “กระทรวง ทบวง กรม” และมีการกำหนดลำดับชั้นข้าราชการ พร้อมระบบราชการที่เป็นทางการ เช่น การใช้ระเบียบแบบแผน กฎเกณฑ์ และการประเมินผลราชการอย่างเป็นระบบ ซึ่งล้วนเป็นการสะท้อนรูปแบบของ “ระบบราชการแบบ Weber” (Rigg, 1991; พิชาย รัตนดิลล ฦ ฎุเก็ต, 2560)

แม้ระบบราชการแบบ Weber จะมีจุดแข็งในด้านความชัดเจนและเสถียรภาพ แต่ก็ถูกวิจารณ์ว่าขาดความยืดหยุ่น ไม่สอดคล้องกับโลกที่เปลี่ยนแปลงเร็วในศตวรรษที่ 21 เช่น ความล่าช้าในการตัดสินใจ หรือความไม่เปิดรับนวัตกรรม ส่งผลให้หลายประเทศพัฒนาแนวทาง “Post-Bureaucratic Models” ขึ้นมา เช่น New Public Management (NPM) หรือ Agile Bureaucracy (Osborne, 2006)

4.4 การเปรียบเทียบแนวคิดทฤษฎีหลักการบริหารและทฤษฎีระบบราชการ

การศึกษาแนวคิดของ Henri Fayol (Administrative Management Theory) และ Max Weber (Bureaucratic Management Theory) ถือเป็นการทำงานทำความเข้าใจรากฐานสำคัญของวิชาการจัดการสมัยใหม่ แม้ทั้งสองแนวคิดจะพัฒนาในช่วงเวลาใกล้เคียงกัน (ต้นศตวรรษที่ 20) และมีจุดร่วมในด้านการแสวงหาความมีเหตุผล (rationality) และความเป็นระบบ (systematic organization) แต่ก็มี ความแตกต่างในด้านมุมมอง บทบาทของผู้บริหาร และการประยุกต์ใช้ในบริบทที่แตกต่างกันอย่างชัดเจน

4.4.1 จุดร่วมของทั้งสองแนวคิด

จุดร่วมของทั้งสองแนวคิด ระหว่างแนวคิดของ Administrative Management Theory และ Bureaucratic Management Theory สามารถอธิบายได้อย่างละเอียดดังนี้

1) เหตุผลนิยมและความเป็นระบบ (Rationality and Systematic Approach) ทั้ง Fayol และ Weber ต่างยืนอยู่บนฐานคิดของ *เหตุผลนิยม (Rationalism)* ซึ่งเป็นแนวคิดหลักของยุคโมเดิร์น โดยเชื่อว่าองค์กรจะสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพหากการบริหารยึดอยู่บน “เหตุผล” มากกว่าอารมณ์ ความสัมพันธ์ส่วนตัว หรือการตัดสินใจแบบเฉพาะหน้า (ad hoc decision-making) ซึ่งขาดระบบและหลักเกณฑ์

- Fayol เชื่อว่าผู้บริหารควรใช้หลักการบริหารที่ชัดเจนและเป็นระบบ เช่น การวางแผน การจัดองค์การ และการควบคุม ซึ่งถือเป็นรากฐานของการบริหารยุคใหม่
- Weber ในทางกลับกัน ให้ความสำคัญกับการสร้าง ระบบราชการแบบอุดมคติ (Ideal Type Bureaucracy) ที่มีโครงสร้างแบบลำดับชั้น การใช้กฎเกณฑ์ และความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อขจัดอคติและการเลือกปฏิบัติ

กล่าวอีกนัยหนึ่ง ทั้งสองแนวคิดต่างพยายามทำให้การบริหาร “เป็นวิทยาศาสตร์” มากขึ้น ด้วยการนำระบบ คำอธิบายเชิงตรรกะ และโครงสร้างที่ชัดเจนมาใช้ในองค์กร (Stillman, 2010; Hughes, 2018)

2) การแบ่งงานตามหน้าที่ (Division of Labor by Function) จุดร่วมที่เด่นชัดอีกประการหนึ่ง คือการเน้น *การแบ่งงาน (Division of Labor)* เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและความชำนาญของบุคลากร

- Fayol เชื่อว่าการแบ่งงานช่วยให้บุคลากรมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ซึ่งจะเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานแต่ละตำแหน่ง และลดความซ้ำซ้อนของการบริหาร
- Weber กำหนดว่าในการบริหารราชการ จะต้องมีการแบ่งงานตาม “หน้าที่” (Functional Specialization) อย่างชัดเจน เช่น หน่วยงานใดมีหน้าที่ด้านการเงิน ก็ไม่ควรเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับงานด้านการกำลังพลหรือบุคคล

ทั้งสองมองว่าการจัดองค์กรให้แต่ละตำแหน่งมีบทบาทหน้าที่ที่ชัดเจน จะช่วยให้ระบบการทำงานมีความสอดคล้อง และสามารถตรวจสอบย้อนกลับได้

3. การเน้นประสิทธิภาพ (Focus on Efficiency) แม้ว่าทั้งสองจะมีมุมมองแตกต่างกันในรายละเอียด แต่ต่างก็มีจุดร่วมในเรื่อง *ประสิทธิภาพ (Efficiency)* เป็นเป้าหมายสูงสุดของการจัดการ

- Fayol พยายามวางแนวคิดในการบริหารแบบที่สามารถวัดผลได้ โดยเน้นที่ *กระบวนการจัดการของผู้บริหาร (POSDC: Planning, Organizing, Staffing, Directing, Controlling)* ซึ่งเป็นกลไกในการขับเคลื่อนองค์กรสู่ความสำเร็จ
- Weber เน้นให้ระบบราชการสามารถดำเนินการตามหน้าที่อย่างสม่ำเสมอ โปร่งใส และตรวจสอบได้ เพื่อหลีกเลี่ยงการใช้ดุลพินิจส่วนบุคคลที่อาจบิดเบือนการทำงาน

ทั้งสองจึงเป็นผู้บุกเบิกแนวคิด “การบริหารเชิงวิทยาศาสตร์” ที่มีระบบคิดแบบวัตถุนิยม และสามารถถ่ายทอดแนวทางไปใช้ในองค์การภาครัฐและเอกชนได้อย่างกว้างขวาง

แม้จะใช้จุดเน้นที่แตกต่างกัน (Fayol มอง “คน” ในฐานะผู้จัดการ / Weber มอง “ระบบ” ในฐานะกลไกขององค์การ) แต่ทั้งสองมีรากฐานทางแนวคิดที่ร่วมกัน คือ การแสวงหาความเป็นระบบ (systematization), ความมีเหตุผล (rationality) และ การเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการ (administrative efficiency) ซึ่งกลายเป็นพื้นฐานของทฤษฎีการจัดการยุคอุตสาหกรรม และยังคงมีอิทธิพลในองค์การสมัยใหม่

ตารางที่ 4.2 เปรียบเทียบจุดแตกต่างของทั้งสองแนวคิด

| ประเด็นเปรียบเทียบ | Henri Fayol (หลักการบริหาร) | Max Weber (ระบบราชการ) |
|--------------------|---|--|
| จุดเน้น | เน้น "หน้าที่ของผู้บริหาร" และ "หลักการบริหารทั่วไป" ที่สามารถประยุกต์ใช้ได้ในทุกองค์กร | เน้นการสร้าง "โครงสร้างราชการที่เป็นทางการ" พร้อมระบบลำดับชั้นที่มีระเบียบชัดเจน |
| มุมมองต่อองค์การ | มององค์การเป็นกลไกที่ผู้บริหารสามารถควบคุมได้ | มององค์การเป็นระบบที่ดำเนินไปตามกฎเกณฑ์และหน้าที่ที่กำหนด |
| บทบาทของผู้บริหาร | เป็นผู้นำที่ต้องทำหน้าที่วางแผน จัดองค์กร อำนาจการ ควบคุม และบริหารบุคลากร (POSDC) | ข้าราชการเป็นกลไกของรัฐ ทำงานตามลำดับชั้น โดยเน้นความเป็นกลางและไม่ขึ้นกับบุคคล |
| ความยืดหยุ่น | มีความยืดหยุ่นสูง เหมาะกับบริบทหลากหลาย | มีความเป็นทางการสูง ยืดหยุ่นต่ำ |

4.4.2 การประยุกต์ใช้ในภาคส่วนต่าง ๆ

ภาครัฐ แนวคิดของ Weber เป็นพื้นฐานของระบบราชการในหลายประเทศ โดยเฉพาะการจัดระเบียบภาครัฐให้มีความเป็นทางการ ตรวจสอบได้ และดำเนินการตามกฎหมาย ในขณะที่แนวคิดของ

Fayol ก็ช่วยเสริมการบริหารเชิงยุทธศาสตร์ เช่น การวางแผนและการควบคุม (Controlling) ในระดับนโยบาย

ภาคเอกชน แนวคิดของ Fayol ถูกนำไปประยุกต์ใช้ในองค์การธุรกิจ เนื่องจากเหมาะกับการบริหารเชิงกลยุทธ์และการมุ่งสู่ผลลัพธ์ทางเศรษฐกิจ ส่วนแนวคิดของ Weber ถูกใช้ในองค์การขนาดใหญ่ที่มีลำดับชั้น เช่น ธนาคาร หรือองค์การข้ามชาติ

องค์การสมัยใหม่ มีการประยุกต์ใช้แบบผสมผสาน โดยใช้หลักของ Fayol ในการจัดการแบบยืดหยุ่น และใช้ระบบ Weberian สำหรับงานที่ต้องการความเป็นทางการสูง เช่น งานด้านการเงิน การบริหารความเสี่ยง หรือการควบคุมคุณภาพ

การวิพากษ์เชิงวิชาการ

แม้แนวคิดของ Fayol และ Weber จะมีบทบาทอย่างมากในอดีต แต่ก็เผชิญกับข้อวิจารณ์ในบริบทโลกยุคใหม่ ดังนี้

ข้อจำกัดของแนวคิด Fayol

- เน้นโครงสร้างและหน้าที่ของผู้บริหารมากเกินไป ขาดมิติทางจิตวิทยาและสังคม
- ไม่รองรับความซับซ้อนขององค์การยุคดิจิทัลที่เน้นนวัตกรรม การเปลี่ยนแปลงเร็ว และการทำงานแบบทีม (team-based management)

ข้อจำกัดของแนวคิด Weber

- ระบบราชการแบบลำดับชั้นอาจส่งผลให้เกิดความล่าช้าและการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง (resistance to change)
- ขาดความยืดหยุ่น ไม่เหมาะกับองค์การที่ต้องการตอบสนองต่อสภาวะแวดล้อมที่ผันผวน เช่น องค์การเทคโนโลยี หรือสตาร์ทอัพ

4.4.3 แนวโน้มการปรับใช้ในอนาคต

แนวโน้มการปรับใช้แนวคิดของ Henri Fayol และ Max Weber ในอนาคต กำลังเคลื่อนไปสู่การผสมผสานระหว่าง โครงสร้างแบบดั้งเดิมที่เป็นระบบ กับ การจัดการเชิงพลวัต (Dynamic Management) และ การจัดการเชิงนวัตกรรม (Innovative Management) ซึ่งมีลักษณะสำคัญ ดังนี้

1. การปรับใช้หลักการของ Fayol เสริมประสิทธิภาพเชิงกระบวนการ แม้แนวคิดของ Fayol จะถูกเสนอในช่วงต้นคริสต์ศตวรรษที่ 20 แต่ปัจจุบัน หลักการของเขายังคง มีคุณค่าในการออกแบบโครงสร้างและกระบวนการบริหาร โดยเฉพาะในด้าน

- การวางแผนและควบคุม (Planning & Controlling) ซึ่งยังเป็นพื้นฐานสำคัญของระบบบริหารเชิงกลยุทธ์ (Strategic Management)
- การจัดคนเข้าทำงาน (Staffing) ที่ถูกเชื่อมโยงกับ Talent Management และ HR Analytics
- การจัดองค์การ (Organizing) ยังถูกใช้ในงานออกแบบโครงสร้างงาน (Job Design) และระบบการจัดการองค์กรใหม่ ๆ เช่น Agile หรือ Holacracy

ดังนั้น แม้จะเป็นแนวคิดแบบ "Top-down" แต่หลักการของ Fayol ยังคงช่วยสร้างความชัดเจนในการกำกับดูแล โดยเฉพาะในองค์กรที่มีโครงสร้างขนาดใหญ่ (Fayol, 1949)

2. ระบบราชการของ Weber กับแนวคิดเรื่องธรรมาภิบาล (Good Governance) แนวคิดระบบราชการของ Weber ยังมีบทบาทอย่างมากในการพัฒนา ระบบการบริหารภาครัฐสมัยใหม่ โดยเฉพาะในด้าน

- ความเป็นกลางทางการเมือง (Political Neutrality)
- ความโปร่งใส ตรวจสอบได้ (Transparency & Accountability)
- การใช้กฎเกณฑ์เท่าเทียมกัน (Impersonality & Legal-Rational Authority)

แม้จะถูกวิจารณ์ว่า “ขาดความยืดหยุ่น” แต่ในยุคที่ต้องการสร้างความเชื่อมั่นในภาครัฐ แนวคิดของ Weber ก็ยังถูก ปรับใช้เพื่อสร้างธรรมาภิบาล โดยผสมกับแนวคิดใหม่ เช่น E-Government, Open Data, และการกำกับดูแลร่วมกับภาคประชาชน (Weber, 1947; Hughes, 2018)

3. การประยุกต์ร่วมกับแนวคิดสมัยใหม่ ในโลกที่ซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงเร็ว การใช้แนวคิดของ Fayol และ Weber โดยลำพังอาจไม่เพียงพอ จึงเกิดแนวโน้มการ ประยุกต์ร่วมกับทฤษฎีร่วมสมัย เช่น:

- ทฤษฎีสถานการณ์ (Contingency Theory) ช่วยให้องค์กรเลือกใช้วิธีการจัดการตามสถานการณ์ เช่น ในบางกรณีอาจต้องใช้ระบบราชการแบบเข้มงวด ในขณะที่บางสถานการณ์ต้องการความยืดหยุ่นและการตัดสินใจแบบไม่เป็นทางการ (Donaldson, 2001)
- การจัดการแบบเครือข่าย (Network Governance): ทำให้ระบบราชการหรือการบริหารแบบลำดับชั้นสามารถปรับตัวเพื่อเชื่อมโยงกับภาคส่วนอื่น เช่น องค์กรภาคประชาชนหรือภาคธุรกิจในรูปแบบความร่วมมือ (collaborative governance) (Provan & Kenis, 2008)

4. จากระบบสั่งการแบบบนลงล่าง (Command-and-Control) สู่ระบบร่วมคิดร่วมทำ (Co-creation & Agility)

- ในยุคของ การจัดการเชิงนวัตกรรม องค์กรต้องมีความ “ว่องไว (Agile)” และ มีส่วนร่วมจาก ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย มากขึ้น
- แต่ละหน่วยงานยังคงใช้โครงสร้างที่ได้จาก Fayol และ Weber เพื่อเป็น “โครงกระดูก” ของ ระบบ แต่เพิ่มเนื้อหาด้วยวิธีคิดแบบ Design Thinking, Open Innovation และ AI-Driven Decision-Making

การปรับใช้แนวคิดของ Fayol และ Weber ในศตวรรษที่ 21 จึงไม่ได้หมายถึงการยึดติดกับรูปแบบเดิม แต่เป็นการ ดัดแปลงและหลอมรวมเข้ากับบริบทใหม่ เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่าง “ความมีระบบ” กับ “ความยืดหยุ่นและนวัตกรรม”

4.5 การประเมินแนวคิดหลักการบริหารและระบบราชการในบริบทโลกปัจจุบัน

ในยุคปัจจุบันที่เต็มไปด้วย ความไม่แน่นอน (uncertainty) และ การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทั้งด้านเทคโนโลยี เศรษฐกิจ และสังคม โลกการบริหารจัดการต้องเผชิญกับความซับซ้อนหลายมิติ (multi-dimensional complexity) ที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทั้งในระดับโลกและระดับท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยี เช่น AI, Big Data และ IoT ด้านเศรษฐกิจ เช่น วิกฤตการเงิน ความผันผวนของตลาดแรงงาน และด้านสังคม เช่น ความเหลื่อมล้ำ หรือความหลากหลายทางวัฒนธรรม (Volatility, Uncertainty, Complexity, Ambiguity – VUCA World) แนวคิดแบบดั้งเดิม เช่น หลักการบริหารของ Fayol และ ระบบราชการของ Weber ยังมีบทบาทสำคัญในด้านการจัดระเบียบองค์กรในสถานการณ์วิกฤติ เช่น ระบบสาธารณสุขและระบบความมั่นคง ที่ต้องอาศัยความชัดเจนในหน้าที่และอำนาจ รวมถึงการควบคุมภายในองค์กรขนาดใหญ่ เช่น ภาครัฐหรือบริษัทข้ามชาติ ที่ต้องการความมั่นคง ความเป็นระบบ และการบริหารที่สอดคล้องกันในหลายพื้นที่ อย่างไรก็ตาม โครงสร้างที่เข้มงวดอาจไม่เหมาะสมกับบางสถานการณ์ที่ต้องการ “ความเร็ว” และ “ความยืดหยุ่น” เช่น ธุรกิจเทคโนโลยีหรือสตาร์ทอัพที่ต้องตอบสนองตลาดแบบทันที (Burns & Stalker, 1961)

4.5.1 บทบาทของแนวคิดดั้งเดิมในสถานการณ์ซับซ้อน

แม้แนวคิดของ Fayol และ Weber จะถูกพัฒนาในบริบทของยุคอุตสาหกรรม แต่ในสถานการณ์ปัจจุบันที่เต็มไปด้วยความท้าทาย แนวคิดเหล่านี้ยังคง “เหมาะสม” และ “จำเป็น” ในบางบริบท โดยเฉพาะในแง่ของการจัดระเบียบองค์กรให้มี โครงสร้างที่มั่นคง (structural stability) และ ระบบการบริหารที่ชัดเจน (clear administrative order) ดังนี้

1) การจัดระเบียบองค์กรในสถานการณ์วิกฤติ ในภาวะฉุกเฉิน เช่น การระบาดของโรค (COVID-19), ภัยพิบัติ หรือความมั่นคงของชาติ การมีระบบราชการที่ชัดเจนตามแนวคิดของ Weber เช่น การแบ่งหน้าที่ตามความเชี่ยวชาญ, การใช้กฎเกณฑ์ และการมีสายบังคับบัญชาที่แน่นอน มีส่วนช่วยให้การตัดสินใจสามารถดำเนินไปอย่างมีระเบียบ ลดความสับสน และเพิ่มความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงาน (Weber, 1947)

2) การควบคุมภายในองค์กรขนาดใหญ่ ในองค์กรขนาดใหญ่ เช่น กระทรวง ทบวง กรม หรือ บริษัทข้ามชาติ แนวคิดของ Fayol ในเรื่อง หน้าที่การบริหาร (POSDC) เช่น การวางแผนและการควบคุม ยังคงใช้ได้ดีในการบริหารจัดการโครงการที่มีหลายฝ่ายเกี่ยวข้อง เพื่อให้การดำเนินงานสอดคล้องในภาพรวมและลดความเสี่ยงจากความผิดพลาดเชิงระบบ (Fayol, 1949)

4.5.2 ข้อจำกัดในบริบทขององค์กรยุคใหม่

แม้แนวคิดดั้งเดิมจะมีจุดแข็งในด้านความมั่นคงและความเป็นระบบ แต่ ไม่สามารถตอบสนองต่อบริบทใหม่ทั้งหมดได้ โดยเฉพาะในองค์กรที่ต้องเผชิญกับ

- ความต้องการการตัดสินใจอย่างรวดเร็ว (Rapid Decision-Making) โครงสร้างแบบลำดับชั้น อาจเป็นอุปสรรคต่อความคล่องตัว (agility) ในการตอบสนองต่อปัญหาเฉพาะหน้า เช่น ในธุรกิจเทคโนโลยี หรือสตาร์ทอัพ
- การสร้างสรรค์นวัตกรรม (Innovation) ระบบราชการที่มีข้อบังคับเข้มงวดอาจปิดกั้นความคิดริเริ่มของพนักงาน ทำให้ยากต่อการปรับตัวให้ทันต่อความเปลี่ยนแปลง
- ความคาดหวังของแรงงานรุ่นใหม่ พนักงานยุคใหม่ให้ความสำคัญกับอิสระ ความยืดหยุ่น และความหมายของงาน ซึ่งขัดกับระบบการบริหารแบบสั่งการจากบนลงล่าง

ในบริบทนี้ ทฤษฎีของ Burns & Stalker (1961) ชี้ให้เห็นว่าองค์กรสามารถจำแนกออกเป็นสองประเภท

ตารางที่ 4.3 การจำแนกประเภทองค์กร

| ประเภทองค์กร | ลักษณะ | เหมาะกับบริบท |
|--------------------------|-------------------------------------|---|
| Mechanistic Organization | มีโครงสร้างแข็งตายตัว ใช้กฎเกณฑ์มาก | เหมาะกับสภาพแวดล้อมนิ่ง |
| Organic Organization | เน้นการสื่อสารแนวนอน ยืดหยุ่นสูง | เหมาะกับสภาพแวดล้อมที่ซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงเร็ว |

ดังนั้น ในยุค VUCA การใช้แนวคิดดั้งเดิมจึงต้อง เลือกใช้ตามบริบท (Contingency) และควรประยุกต์ร่วมกับแนวคิดใหม่ เพื่อสร้างสมดุลระหว่าง “ความมั่นคง” และ “ความยืดหยุ่น” แนวคิดการจัดการแบบคลาสสิกของ Fayol และ Weber ยังมี “ความเหมาะสม” สำหรับบริบทที่ต้องการโครงสร้าง ความแน่นอน และการควบคุมภายใน โดยเฉพาะในองค์กรที่มีลักษณะซับซ้อนและขนาดใหญ่ อย่างไรก็ตาม ในบริบทที่ต้องการความเร็ว ความคิดสร้างสรรค์ และการเปลี่ยนแปลงสูง การใช้แนวคิดดั้งเดิมเพียง

อย่างเดี๋ยวมไม่เพียงพอ แต่ควรผสมผสานกับแนวคิดการจัดการแบบใหม่ เพื่อให้สามารถปรับตัวและตอบสนองต่อโลกยุคใหม่ได้อย่างยั่งยืน

4.5.3 ข้อวิจารณ์จากนักวิชาการและผู้บริหารยุคใหม่ (Critiques from Modern Scholars and Practitioners)

แม้แนวคิดของ Henri Fayol และ Max Weber จะถือเป็นรากฐานสำคัญในการสร้างระบบบริหารที่มีความชัดเจน เป็นระบบ และมีประสิทธิภาพในยุคอุตสาหกรรม แต่เมื่อโลกเข้าสู่ ยุคดิจิทัล และบริบทเชิงพลวัต (dynamic context) ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว แนวคิดแบบเดิมเหล่านี้จึงเริ่มถูกวิพากษ์อย่างกว้างขวางจากนักวิชาการและผู้บริหารร่วมสมัยว่า “ไม่เพียงพอ” และ “ไม่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมขององค์การยุคศตวรรษที่ 21” ดังนี้

1) **ขาดความยืดหยุ่น (Rigidity and Inflexibility)** แนวคิดระบบราชการของ Weber และโครงสร้างบริหารแบบลำดับชั้น (hierarchy) ถูกมองว่า “เทอะทะ” และไม่สามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วของโลกปัจจุบัน โดยเฉพาะในยุคดิจิทัลที่ต้องอาศัยการตัดสินใจแบบ ทันเวลา และการทำงานข้ามสายงาน (cross-functional collaboration)

- Osborne (2006) วิจารณ์ว่าโครงสร้างแบบราชการเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาองค์การภาครัฐในแนวทางของ “Governance” และ “Public Value” เพราะมักไม่สามารถปรับเปลี่ยนได้ทันกับความต้องการของผู้ใช้บริการหรือประชาชน
- การบริหารแบบรวมศูนย์ (centralized control) ยังลดความสามารถในการเรียนรู้ของหน่วยงานในระดับล่าง

2) **ขาดความคิดสร้างสรรค์ (Creativity Deficit)** การบริหารที่เน้นกฎระเบียบและขั้นตอนที่เข้มงวดทำให้เกิด ความกลัวความผิดพลาด (fear of failure) ซึ่งขัดกับวัฒนธรรมที่จำเป็นต่อการสร้างนวัตกรรม เช่น การทดลอง การล้มเหลวอย่างรวดเร็ว (fail fast) และการเรียนรู้จากความผิดพลาด

- Heifetz & Linsky (2002) ระบุว่า ผู้นำในระบบที่เน้นระเบียบมักมองการเปลี่ยนแปลงเป็นภัยคุกคาม ไม่ใช่โอกาส
- ผู้ปฏิบัติงานรู้สึกว่าคุณเองไม่มีสิทธิ์เสนอความคิดเห็น ทำให้ศักยภาพในการพัฒนาถูกกดทับ

3) **ปัญหาความไร้ประสิทธิภาพและความล่าช้า (Inefficiency and Delay)** แนวคิด “Red tape” หรือ “ขั้นตอนเอกสารที่ซับซ้อนและมากเกินไป” เป็นหนึ่งในคำวิจารณ์ที่พบบ่อยในระบบราชการยุคเก่า ซึ่งนำไปสู่ความล่าช้าในการดำเนินการ ต้นทุนแฝงสูง และประสิทธิภาพการให้บริการที่ลดลง

- Bozeman (2000) กล่าวว่าระบบราชการจำนวนมากมี “Bureaucratic pathologies” ที่ไม่สามารถปรับปรุงได้เพราะผูกติดกับวัฒนธรรมองค์กรและกฎเกณฑ์ที่สะสมมานาน

4) ขาดความเป็นมนุษย์ (Dehumanization) ระบบที่ให้ความสำคัญกับ “ตำแหน่งหน้าที่” มากกว่า “แรงจูงใจและคุณค่าของบุคคล” ทำให้ผู้ปฏิบัติงานรู้สึกแปลกแยกและไม่ผูกพันกับองค์กร ส่งผลต่อทั้งประสิทธิภาพและความยั่งยืนในระยะยาว

- ระบบราชการแบบดั้งเดิมมองบุคลากรเป็น “เครื่องมือ” มากกว่าผู้ร่วมสร้างคุณค่า
- แนวคิดการบริหารยุคใหม่ เช่น Servant Leadership หรือ Human-Centered Management ถูกเสนอขึ้นมาเพื่อเน้น “ความเป็นมนุษย์” (humanity) มากกว่า “ตำแหน่งและคำสั่ง”

5) การพัฒนาแนวคิดทดแทน (Agile – Design Thinking – Servant Leadership) แนวคิดใหม่เหล่านี้ไม่ได้ได้เพียงแต่วิพากษ์แนวคิดแบบดั้งเดิม แต่ยังเสนอแนวทางที่ “สอดคล้องกับความซับซ้อนและความไม่แน่นอน” ของโลกยุคใหม่ เช่น:

- Agile Management เน้นทีมงานขนาดเล็กที่ทำงานร่วมกันอย่างยืดหยุ่น มีการปรับตัวแบบต่อเนื่อง
- Design Thinking ให้ความสำคัญกับการเข้าใจผู้ใช้ (user-centered) และสร้างนวัตกรรมผ่านกระบวนการเรียนรู้
- Servant Leadership ผู้นำทำหน้าที่ “สนับสนุนผู้อื่น” มากกว่าออกคำสั่ง โดยเน้นคุณค่าของคนและชุมชน

แนวคิดเหล่านี้สะท้อนการเปลี่ยนผ่านจากการบริหารแบบ “Top-Down” ไปสู่การบริหารแบบ “Collaborative & Adaptive” ซึ่งเป็นทิศทางสำคัญของการจัดการในอนาคต

4.5.4 ความจำเป็นของการประสานแนวคิดแบบราชการกับความยืดหยุ่นของการจัดการยุคดิจิทัล (The Need for Hybrid Bureaucracy and Agile Governance)

ในทางปฏิบัติ องค์กรสมัยใหม่ไม่สามารถเลือกแนวคิดใดแนวคิดหนึ่งอย่างเด็ดขาด จึงเกิดแนวทางการประสานแนวคิด (Hybridization) ที่รวมเอาข้อดีของทั้งสองระบบ ได้แก่

ตารางที่ 4.4 เปรียบเทียบระบบราชการแบบคลาสสิกกับการจัดการยุคดิจิทัล

| ระบบราชการแบบคลาสสิก (Weberian) | การจัดการยุคดิจิทัล (Agile/Digital) |
|---------------------------------|--|
| ความมั่นคงและโปร่งใส | ความเร็วและความยืดหยุ่น |
| โครงสร้างอำนาจที่ชัดเจน | การสื่อสารแนวนอนและแบบเครือข่าย |
| ระบบกฎเกณฑ์เพื่อความเสมอภาค | ระบบเรียนรู้แบบไม่เป็นทางการ (informal learning) |
| การควบคุมโดยลำดับชั้น | การตัดสินใจร่วม (collaborative decision-making) |

การผสมผสานนี้นำไปสู่แนวคิดที่เรียกว่า Post-Bureaucratic Organization หรือ Agile Bureaucracy ที่ใช้กฎระเบียบพื้นฐานเพื่อรักษามาตรฐานและความโปร่งใส แต่เพิ่ม โครงสร้างเครือข่าย (network structure) และ พื้นที่ให้พนักงานคิดเชิงสร้างสรรค์ เพื่อให้สามารถรับมือกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงได้ดีขึ้น เช่น ระบบราชการของสิงคโปร์ที่ยังคงหลักการของ Weber แต่ปรับให้ขับเคลื่อนด้วยเทคโนโลยี และเน้นการพัฒนา “Public Service Innovation Labs” เพื่อให้ข้าราชการคิดนอกกรอบมากขึ้น (World Bank, 2018)

แม้แนวคิดหลักการบริหารของ Fayol และระบบราชการของ Weber จะถูกมองว่า “ล้าสมัย” แต่ก็ยังมีความสำคัญในบริบทที่ต้องการ “ความเป็นระบบ” “ความโปร่งใส” และ “ความน่าเชื่อถือ” เพียงแต่ต้องถูก “ดัดแปลงเชิงสร้างสรรค์” ให้สอดคล้องกับแนวโน้มดิจิทัลและการบริหารเชิงนวัตกรรมที่กำลังกลายเป็นบรรทัดฐานใหม่ของโลก

4.6 ผลกระทบและการประยุกต์ใช้ในยุคปัจจุบัน

แม้แนวคิดของ Henri Fayol และ Max Weber จะถือกำเนิดในช่วงต้นของการพัฒนาทฤษฎีองค์การ แต่ในโลกยุคปัจจุบัน แนวคิดเหล่านี้ยังคงมีอิทธิพลและได้รับการปรับใช้ให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางธุรกิจ การบริหารภาครัฐ และการจัดการองค์กรไม่แสวงหากำไรอย่างมีประสิทธิภาพ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

4.6.1 แนวทางการประยุกต์ใช้หลักการของ Fayol ในระบบการจัดการแบบ Agile และการบริหารโครงการ แม้ Fayol จะเน้นการวางแผน การควบคุม และโครงสร้างที่มีลำดับชั้นชัดเจน แต่หลักการของเขา เช่น “การวางแผน” (Planning), “การจัดองค์กร” (Organizing) และ “การควบคุม”

(Controlling) ยังคงถูกนำมาใช้ในระบบการบริหารสมัยใหม่ โดยเฉพาะในการจัดการโครงการ (Project Management) และระบบ Agile ที่ต้องการการปรับตัวรวดเร็วในวงรอบสั้น ๆ

- ในการจัดการโครงการแบบ Agile แม้จะมีโครงสร้างแบบยืดหยุ่น แต่ก็ยังต้องการ “การวางแผนระยะสั้น” ที่ชัดเจน (Sprint Planning), “การจัดสรรบทบาทหน้าที่” และ “การควบคุมกระบวนการ” อย่างสม่ำเสมอ ซึ่งล้วนเป็นหัวใจของแนวคิด Fayol
- หลัก “การแบ่งงาน” และ “ความรับผิดชอบ” ถูกนำมาประยุกต์ในแนวคิด Scrum และ Kanban ซึ่งเน้นบทบาทหน้าที่ของทีมแบบ Collaborative (Rigby, Sutherland, & Takeuchi, 2016)

4.6.2 การปรับใช้ระบบราชการของ Weber ในภาครัฐ ระบบราชการแบบ Weberian ยังคงมีบทบาทสำคัญในการบริหารภาครัฐ โดยเฉพาะในด้าน

- การจัดการทรัพยากรมนุษย์ ระบบราชการช่วยกำหนดโครงสร้างการทำงานตามคุณสมบัติ (merit-based), หลักความเสมอภาค และมาตรฐานกลางในการแต่งตั้ง
- ธรรมาภิบาลและความโปร่งใส (Transparency & Accountability) แนวทางของ Weber ที่เน้นการบริหารตามระเบียบและกฎหมายยังคงเป็นหลักการสำคัญในการควบคุมอำนาจรัฐ และป้องกันการทุจริต
- ระบบ e-Government ในหลายประเทศได้พัฒนาโดยใช้โครงสร้างและระเบียบราชการของ Weber เป็นพื้นฐานในการออกแบบระบบบริการภาครัฐที่โปร่งใส ชัดเจน และตรวจสอบได้ (UNDP, 2020)

4.6.3 การลดข้อจำกัดของระบบราชการผ่านแนวคิด “ราชการแบบยืดหยุ่น” (Post-Bureaucratic Organization) ระบบราชการแบบดั้งเดิมตามแนวคิดของ Max Weber ได้รับการยอมรับว่าเป็นกรอบที่มีประสิทธิภาพสำหรับการจัดระเบียบองค์กรในยุคอุตสาหกรรม โดยเฉพาะองค์กรขนาดใหญ่ที่ต้องการความมั่นคงและความชัดเจนในลำดับชั้น อย่างไรก็ตาม เมื่อเข้าสู่ยุคของการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทั้งด้านเทคโนโลยี เศรษฐกิจ และสังคม ระบบราชการในแบบเดิมเริ่มถูกวิพากษ์ว่า มีลักษณะเทอะทะ ขาดความยืดหยุ่น และไม่สอดคล้องกับพฤติกรรมขององค์กรสมัยใหม่ (Heckscher & Donnellon, 1994; Osborne, 2006) จึงนำไปสู่การพัฒนาแนวคิด “Post-Bureaucratic Organization” หรือ “ราชการแบบยืดหยุ่น” ที่มุ่งตอบโจทย์การจัดการในบริบทใหม่ ดังนี้

(1) โครงสร้างแบบกระจายอำนาจ (Decentralized Structure)

องค์กรแบบราชการในอดีตมีลักษณะ รวมศูนย์อำนาจ (centralized authority) ซึ่งช่วยสร้างระเบียบวินัยแต่ก็มักทำให้การตัดสินใจล่าช้า ในทางตรงกันข้าม โครงสร้างแบบกระจายอำนาจตามแนวคิด Post-Bureaucratic จะให้อำนาจกับระดับปฏิบัติการมากขึ้น โดยยึดหลัก “การตัดสินใจใกล้ชิดกับ

ปัญหา” (decision at the point of action) ซึ่งจะทำให้การบริการประชาชนคล่องตัวและตอบสนองได้รวดเร็วขึ้น เช่น

- หน่วยงานราชการในระดับท้องถิ่นที่ได้รับงบประมาณตรงจากรัฐบาลกลางโดยไม่ต้องผ่านหลายขั้นตอน
- การให้อำนาจโรงเรียนในการจัดการงบประมาณและหลักสูตรภายใต้กรอบของกระทรวงศึกษา

(2) ภาวะผู้นำแบบมีส่วนร่วม (Participative Leadership)

จากเดิมที่ระบบราชการเน้นการควบคุมแบบบนลงล่าง (top-down control) Post-Bureaucracy ส่งเสริม “ภาวะผู้นำแบบมีส่วนร่วม” ซึ่งให้ความสำคัญกับการฟังความคิดเห็นของผู้ปฏิบัติงาน และสร้างบรรยากาศของ “ความไว้วางใจและการมีส่วนร่วม” เช่น การประชุมระหว่างผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติงานเพื่อระดมความคิดเห็นในการออกแบบบริการใหม่ ๆ แทนที่จะสั่งจากฝ่ายบริหารเพียงฝ่ายเดียว

(3) เครือข่ายความร่วมมือ (Collaborative Networks)

ระบบราชการแบบเดิมมีแนวโน้มจะแยกส่วน (silo) อย่างชัดเจนระหว่างหน่วยงาน แต่แนวคิด Post-Bureaucratic ส่งเสริม ความร่วมมือแบบแนวนอน (horizontal integration) โดยเฉพาะในการจัดการปัญหาข้ามหน่วยงาน เช่น ปัญหาสิ่งแวดล้อม ความยากจน หรือความมั่นคงทางสุขภาพ ตัวอย่างของการประยุกต์ใช้ได้แก่

- การจัดตั้ง “ศูนย์บริการแบบเบ็ดเสร็จ (One-Stop Service)” ที่รวมหน่วยงานต่าง ๆ มาทำงานร่วมกัน
- “Task Force” ข้ามหน่วยงาน เช่น ศูนย์ประสานงานภัยพิบัติ ที่รวบรวมทั้งตำรวจ ทหาร และหน่วยงานแพทย์เข้าไว้ด้วยกัน

(4) การใช้เทคโนโลยีดิจิทัลและระบบอัตโนมัติ (Digitalization and Automation)

หนึ่งในกลไกสำคัญที่ทำให้ Post-Bureaucracy สามารถเกิดขึ้นได้จริง คือ การนำเทคโนโลยีดิจิทัลเข้ามาช่วยลดขั้นตอน ลดความซับซ้อนของระบบราชการ และลดภาระงานซ้ำซ้อนของเจ้าหน้าที่ เช่น

- ระบบ e-Service และ Chatbot ที่ตอบคำถามประชาชนแทนเจ้าหน้าที่
- ระบบบริหารจัดการภายใน เช่น e-Office, Workflow Automation, และ e-Audit ที่ช่วยให้หน่วยงานทำงานได้รวดเร็วและโปร่งใยิ่งขึ้น

ตัวอย่างการประยุกต์ใช้

- เอสโตเนีย (Estonia) นับเป็นประเทศที่นำแนวคิด Post-Bureaucratic มาประยุกต์ใช้อย่างเป็นระบบผ่านโครงการ e-Government ที่ทุกบริการภาครัฐดำเนินการผ่านระบบดิจิทัล เช่น ระบบเลือกตั้งออนไลน์ และระบบสุขภาพดิจิทัล
- กรุงเทพมหานคร มีการจัดตั้ง “ศูนย์ดำรงธรรม” และ “ศูนย์ร้องทุกข์” ที่เปิดรับเรื่องจากประชาชนโดยตรงผ่านหลายช่องทาง (ออนไลน์ โทรศัพท์ แอปพลิเคชัน) และดำเนินการประสานงานอย่างรวดเร็วกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

แนวคิด “ราชการแบบยืดหยุ่น” หรือ Post-Bureaucratic Organization จึงเป็นแนวทางการพัฒนาระบบราชการให้ตอบสนองต่อบริบทโลกปัจจุบัน โดยการลดข้อจำกัดของความแข็งตัวทางโครงสร้าง และเพิ่มความยืดหยุ่น ความร่วมมือ และประสิทธิภาพผ่านการกระจายอำนาจ เทคโนโลยี และภาวะผู้นำแบบใหม่ แนวคิดนี้ไม่ได้ล้มล้างระบบราชการเดิม แต่เป็นการ “เสริมพลัง” และ “ปรับปรุง” ให้สอดคล้องกับศตวรรษที่ 21

4.6.4 ตัวอย่างจริงในองค์กรสาธารณะและองค์กรไม่แสวงหากำไร

ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา แนวคิดคลาสสิกด้านการบริหาร เช่น หลักการบริหารของ Fayol และระบบราชการของ Weber ได้ถูกนำมาประยุกต์ใช้อย่างสร้างสรรค์ในหลายประเทศ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ ความโปร่งใส และความเป็นธรรมในการจัดการ โดยเฉพาะในภาครัฐและองค์กรไม่แสวงหากำไรที่ต้องเผชิญกับข้อจำกัดด้านงบประมาณ บุคลากร และความคาดหวังของสาธารณชน ตัวอย่างที่น่าสนใจ ได้แก่

(1) ระบบ e-Government ที่ต่อยอดจากระบบราชการแบบ Weberian

ระบบราชการในประเทศฟินแลนด์ สิงคโปร์ และเอสโตเนีย ถือเป็นต้นแบบของการใช้ระบบราชการเป็นฐาน และพัฒนาไปสู่ e-Government อย่างมีประสิทธิภาพ โดยยังคงโครงสร้างที่ชัดเจน การแบ่งงานอย่างเป็นระบบ และกฎระเบียบในการให้บริการ แต่เพิ่มความ โปร่งใส รวดเร็ว และตอบสนองต่อประชาชนมากขึ้นผ่านเทคโนโลยี

- ฟินแลนด์ ใช้ระบบฐานข้อมูลประชากรที่เชื่อมโยงทุกหน่วยงานภาครัฐ ช่วยลดความซ้ำซ้อนในการจัดเก็บข้อมูล และอำนวยความสะดวกในการใช้บริการสาธารณะ
- เอสโตเนีย เป็นประเทศที่มีระบบ “e-Residency” และ “Digital ID” ครอบคลุมทั้งการเลือกตั้ง การศึกษา และระบบการแพทย์ ซึ่งทั้งหมดนี้ดำเนินการผ่านหลักการระบบราชการที่มีความชัดเจน แต่ยืดหยุ่นด้วยเทคโนโลยี (Margetts & Dunleavy, 2013)
- สิงคโปร์ ใช้แนวคิด “Whole-of-Government” ซึ่งผสมผสานระบบราชการแบบรวมศูนย์กับเครือข่ายข้อมูลแบบเปิด โดยยึดหลักธรรมาภิบาลของ Weber เช่น ความชอบธรรม (legitimacy) และความเป็นกลางทางการเมือง

(2) การจัดการตามเป้าหมาย (Management by Objectives – MBO)

แนวคิด MBO ซึ่งมีรากฐานมาจาก หลักการการวางแผนและการควบคุมของ Fayol ถูกนำมาใช้เพื่อยกระดับการบริหารภาครัฐและองค์กรไม่แสวงหากำไรให้มี “เป้าหมาย” และสามารถวัด “ผลลัพธ์” ได้ชัดเจนมากขึ้น

- ตัวอย่างในประเทศไทย เช่น
 - กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ได้นำแนวคิด MBO มาใช้ในการวางแผนฝึกอบรมแรงงานตามเป้าหมายที่วัดผลได้ เช่น จำนวนผู้ผ่านการฝึกและได้งานทำในแต่ละไตรมาส
 - สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ใช้การวางเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ในระดับนโยบาย เช่น เป้าหมายการกระตุ้นการลงทุนหรือการลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ โดยเชื่อมโยงเป้าหมายเหล่านี้กับตัวชี้วัดความสำเร็จในระดับบุคคลและระดับองค์กร

(3) ระบบ Merit-Based Recruitment และธรรมาภิบาลในการบริหารบุคคล

ระบบการสรรหาและแต่งตั้งบุคลากรภาครัฐที่อิง “ความสามารถ” (merit) มากกว่า “สายสัมพันธ์หรือการเมือง” มีต้นกำเนิดจากระบบราชการแบบ Weberian ที่เน้นความชอบธรรม (legality) และความเป็นกลาง

- ในประเทศไทย ระบบการสอบแข่งขันเพื่อเข้ารับราชการของสำนักงาน ก.พ. ถือเป็นตัวอย่างของ Merit-Based Recruitment ที่ออกแบบมาเพื่อลดการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง และสร้างแรงจูงใจให้บุคลากรพัฒนาตนเองผ่านการสอบเลื่อนตำแหน่ง
- องค์กรไม่แสวงหากำไร เช่น สถาบันเพื่อการพัฒนาประชาธิปไตย (iLaw) ใช้ระบบการสรรหาและประเมินผลแบบเปิดเผยและโปร่งใส โดยใช้หลักการการแบ่งงานและความรับผิดชอบตามบทบาทอย่างชัดเจน ตามแนวคิดของ Weber และ Fayol ผสมผสานกับแนวทางประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

กรณีศึกษาข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่า แม้แนวคิดคลาสสิกจะถือกำเนิดขึ้นในยุคอุตสาหกรรม แต่ยังคงมี “ความร่วมมือ” เมื่อถูกปรับใช้ร่วมกับเทคโนโลยี ข้อมูล และกระบวนการที่ทันสมัยทางการจัดการ เช่น การบริหารแบบ Agile หรือ Network Governance โดยเฉพาะในภาครัฐและองค์กรไม่แสวงหากำไรที่ต้องการ ความมั่นคงควบคู่กับความโปร่งใสและการตอบสนองอย่างทันเวลา

4.6.5 แนวโน้มของการพัฒนาแนวคิดคลาสสิกพร้อมกับแนวคิดสมัยใหม่ ในยุคปัจจุบันที่สภาพแวดล้อมขององค์กรเต็มไปด้วยความผันผวน ซับซ้อน และเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว การจัดการแบบเดิมที่ยึดตามโครงสร้างตายตัวไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการที่หลากหลายของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้อีกต่อไป อย่างไรก็ตาม แนวคิดการจัดการแบบคลาสสิก เช่น ทฤษฎีหลักการบริหารของ Henri

Fayol และระบบราชการของ Max Weber ยังถือว่ามีคุณค่าในการจัดวางโครงสร้างพื้นฐานขององค์กร เช่น การวางแผน การควบคุม และการจัดลำดับอำนาจหน้าที่ให้เป็นระบบ

องค์กรในปัจจุบันจึงมีแนวโน้ม “ผสมผสาน” แนวคิดคลาสสิกเข้ากับแนวคิดร่วมสมัย เพื่อให้เกิด “ความสมดุลระหว่างความเป็นระเบียบ (Order)” และ “ความคล่องตัว (Agility)” โดยมีได้เลือกใช้ทฤษฎีใดทฤษฎีหนึ่งเพียงลำพัง หากแต่เลือกนำ “จุดแข็ง” ของแต่ละแนวคิดมาผสานเข้าด้วยกันตามลักษณะเฉพาะของบริบท องค์กร และวัตถุประสงค์ ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างต่อไปนี้

ตารางที่ 4.5 การประยุกต์ใช้แนวคิดคลาสสิกเข้ากับแนวคิดร่วมสมัย

| แนวคิดคลาสสิก | แนวคิดร่วมสมัย | การประยุกต์ใช้ |
|---|--|--|
| การวางแผนแบบมีขั้นตอน (Step-by-step Planning) | การบริหารแบบ Agile (Agile Management) | การใช้ Scrum หรือ Sprint Planning ในการวางแผนเป็นรอบสั้น ๆ ที่ยืดหยุ่นแต่มีโครงสร้าง |
| ระบบราชการแบบรวมศูนย์ (Centralized Bureaucracy) | การบริหารเครือข่าย (Network Governance) | ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนผ่าน Public-Private Partnerships ที่มีทั้งระเบียบและความยืดหยุ่น |
| คำสั่งแบบลำดับชั้น (Hierarchical Command) | ภาวะผู้นำแบบบริการ (Servant Leadership) | การบริหารองค์กรไม่แสวงหากำไรที่ผู้นำเป็นผู้สนับสนุนมากกว่าผู้สั่งการ |
| การควบคุมด้วยกฎระเบียบ (Rule-Based Control) | การบริหารด้วยข้อมูล (Data-Driven Management) | การพัฒนา e-Governance, การติดตามด้วย KPI Dashboard เพื่อประเมินผลแบบทันเวลา |

จากตารางข้างต้นจะเห็นได้ว่า องค์กรสมัยใหม่มีได้ละทิ้งแนวคิดคลาสสิกไปโดยสิ้นเชิง หากแต่นำไปปรับใช้ร่วมกับแนวทางใหม่ที่ตอบโจทย์สังคมยุคดิจิทัล เช่น การใช้ Scrum ในธุรกิจเทคโนโลยี การใช้ MBO (Management by Objectives) ในภาครัฐ หรือการสร้างระบบ merit-based ควบคู่กับการใช้ Big Data ในการวิเคราะห์ผลการดำเนินงานของบุคลากร ยิ่งไปกว่านั้น การจัดการยุคใหม่ยังต้องเผชิญกับความท้าทายด้านสิ่งแวดล้อม ความยั่งยืน และความโปร่งใส ซึ่งต้องการการบริหารที่ทั้งมี “กรอบ” และ “ความยืดหยุ่น” ในเวลาเดียวกัน ดังนั้น “ความสำเร็จของการจัดการในยุคใหม่” จึงมิได้ขึ้นอยู่กับเลือกใช้ทฤษฎีหนึ่งทฤษฎีใดเท่านั้น แต่คือ การประยุกต์ใช้แนวคิดอย่างเหมาะสมกับบริบทขององค์กร และการออกแบบกระบวนการบริหารที่ยืดหยุ่น โปร่งใส และขับเคลื่อนด้วยข้อมูล (Denhardt et al., 2013; Heifetz, Grashow, & Linsky, 2009)

4.7 บทสรุป

แนวคิดสำคัญของการจัดการในยุคดั้งเดิมถือเป็นรากฐานขององค์ความรู้ด้านการบริหารจัดการองค์กร ได้แก่ แนวคิดของ Henri Fayol ซึ่งเสนอหลักการบริหาร 14 ประการและหน้าที่ของผู้บริหาร 5 ด้าน (POSDC) และแนวคิดของ Max Weber ซึ่งให้กรอบคิดเกี่ยวกับระบบราชการอุดมคติที่มีโครงสร้างแบบลำดับชั้น กฎเกณฑ์ที่ชัดเจน และอำนาจหน้าที่ที่เป็นทางการ ทั้งสองแนวคิดล้วนเน้น “เหตุผลนิยม” (rationality) การจัดระเบียบองค์กรอย่างมีระบบ และการควบคุมผ่านโครงสร้างที่มั่นคง

การเปรียบเทียบระหว่างแนวคิดทั้งสองชี้ให้เห็นว่าทั้ง Fayol และ Weber ต่างมุ่งหวังผลลัพธ์เดียวกันคือ “ประสิทธิภาพขององค์กร” แม้จะใช้มุมมองที่ต่างกัน โดย Fayol มุ่งเน้นที่ “หน้าที่ของผู้บริหาร” ในทุกประเภทขององค์กร ส่วน Weber ให้ความสำคัญกับ “โครงสร้างทางการปกครอง” โดยเฉพาะในภาครัฐ อย่างไรก็ตาม เมื่อบริบทของโลกเปลี่ยนแปลงเข้าสู่ยุคที่ซับซ้อนและพลิกผัน แนวคิดดั้งเดิมจึงถูกท้าทายและต้องปรับประยุกต์ให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมใหม่

ในบริบทปัจจุบัน แนวคิดของ Fayol ยังคงถูกนำมาใช้ในรูปแบบของการจัดการเชิงกระบวนการ เช่น Agile Management, Project-Based Management และ MBO ขณะที่ระบบราชการของ Weber ได้รับการพัฒนาให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้นผ่านแนวคิด Post-Bureaucratic Organization ซึ่งเน้นการกระจายอำนาจ ความร่วมมือข้ามหน่วยงาน และการใช้เทคโนโลยีดิจิทัล เช่น ระบบ e-Government หรือ Smart Governance ตัวอย่างเชิงประจักษ์จากประเทศฟินแลนด์ สิงคโปร์ และเอสโตเนีย ตลอดจนองค์กรภาครัฐไทยบางแห่ง แสดงให้เห็นถึงความสามารถในการประยุกต์ใช้แนวคิดเหล่านี้สร้างสรรค์ในท้ายที่สุด บทเรียนสำคัญจากบทนี้คือ “ไม่มีทฤษฎีใดที่สมบูรณ์แบบในทุกบริบท” ความท้าทายในโลกยุคใหม่จึงไม่ได้อยู่ที่การเลือกใช้แนวคิดดั้งเดิมหรือแนวคิดใหม่เพียงอย่างเดียวใดอย่างหนึ่ง แต่คือการออกแบบระบบบริหารที่สามารถหลอมรวมจุดแข็งของแนวคิดคลาสสิกเข้ากับความคล่องตัวและนวัตกรรมของแนวคิดสมัยใหม่ เพื่อสร้าง “ระบบการจัดการที่เหมาะสมกับบริบทขององค์กรและสังคมในยุคดิจิทัล” อย่างแท้จริง

4.8 คำถามทบทวน

1. อธิบายแนวคิดหลักของ Henri Fayol เกี่ยวกับ “หลักการบริหาร 14 ประการ” พร้อมยกตัวอย่างการประยุกต์ใช้ในองค์กรยุคปัจจุบัน
2. แนวคิดระบบราชการแบบอุดมคติของ Max Weber มีลักษณะสำคัญอย่างไรบ้าง และมีผลต่อการบริหารราชการไทยอย่างไรในเชิงประวัติศาสตร์
3. เปรียบเทียบจุดเหมือนและจุดต่างระหว่างแนวคิดของ Fayol และ Weber โดยเน้นที่มุมมองต่อการจัดการและโครงสร้างองค์กร
4. จากข้อวิจารณ์ของนักวิชาการยุคใหม่ แนวคิดระบบราชการมีข้อจำกัดอะไรบ้าง และองค์กรสมัยใหม่พยายามแก้ปัญหาเหล่านั้นอย่างไร
5. ในยุคของการจัดการเชิงนวัตกรรม องค์กรควรเลือกใช้แนวคิดคลาสสิกหรือแนวคิดร่วมสมัยมากกว่ากัน เพราะเหตุใด จงอธิบายด้วยเหตุผลเชิงวิพากษ์

4.9 เอกสารอ้างอิงประจำบท

- พิชาย รัตนติลก ฌ ฎเก็ต. (2560). *การบริหารราชการแผ่นดินไทย*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- Bozeman, B. (2000). *Bureaucracy and red tape*. Prentice Hall.
- Daft, R. L. (2021). *Organization theory and design* (13th ed.). Cengage Learning.
- Denhardt, R. B., Denhardt, J. V., & Aristigueta, M. P. (2013). *Managing Human Behavior in Public and Nonprofit Organizations* (3rd ed.). SAGE Publications.
- Denning, S. (2018). *The age of agile: How smart companies are transforming the way work gets done*. AMACOM.
- Donaldson, L. (2001). *The Contingency Theory of Organizations*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Fayol, H. (1949). *General and industrial management* (C. Storrs, Trans.). London: Pitman.
- Gulick, L., & Urwick, L. (1937). *Papers on the Science of Administration*. Institute of Public Administration.
- Heckscher, C., & Donnellon, A. (1994). *The Post-Bureaucratic Organization: New Perspectives on Organizational Change*. SAGE Publications.
- Heifetz, R. A., Grashow, A., & Linsky, M. (2009). *The practice of adaptive leadership: Tools and tactics for changing your organization and the world*. Harvard Business Press.
- Heifetz, R., & Linsky, M. (2002). *Leadership on the line: Staying alive through the dangers of leading*. Harvard Business Press.
- Hughes, O. E. (2012). *Public management and administration: An introduction* (4th ed.). Palgrave Macmillan.
- Hughes, O. E. (2018). *Public Management and Administration: An Introduction* (5th ed.). Red Globe Press.
- Janssen, M., Charalabidis, Y., & Zuiderwijk, A. (2012). Benefits, Adoption Barriers and Myths of Open Data and Open Government. *Information Systems Management*, 29(4), 258–268.
- Koontz, H., & O'Donnell, C. (1976). *Principles of Management* (6th ed.). McGraw-Hill.
- Koontz, H., & Weihrich, H. (2010). *Essentials of management: An international perspective* (8th ed.). McGraw-Hill Education.
- Margetts, H., & Dunleavy, P. (2013). The second wave of digital-era governance: A quasi-paradigm for government on the Web. *Philosophical Transactions of the Royal Society A: Mathematical, Physical and Engineering Sciences*, 371(1987), 20120382.
- Morgan, G. (2006). *Images of organization* (Updated ed.). Sage Publications.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Addison-Wesley.

- Osborne, S. P. (2006). The New Public Governance? *Public Management Review*, 8(3), 377–387.
- Peters, B. G. (2001). *The Politics of Bureaucracy* (5th ed.). Routledge.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public Management Reform: A Comparative Analysis – Into the Age of Austerity* (4th ed.). Oxford University Press.
- Provan, K. G., & Kenis, P. (2008). Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229–252.
- Rigby, D. K., Sutherland, J., & Takeuchi, H. (2016). Embracing Agile. *Harvard Business Review*, 94(5), 40–50.
- Rigg, J. (1991). *Grassroots Development in Rural Thailand*. Oxford University Press.
- Robbins, S. P., & Coulter, M. (2022). *Management* (15th ed.). Pearson.
- Stillman, R. J. (2010). *Public Administration: Concepts and Cases* (9th ed.). Boston: Cengage Learning.
- Shafritz, J. M., Ott, J. S., & Jang, Y. S. (2015). *Classics of organization theory* (8th ed.). Cengage Learning.
- Stillman, R. J. (2010). *Public Administration: Concepts and Cases* (9th ed.). Cengage Learning.
- Weber, M. (1947). *The theory of social and economic organization* (A. M. Henderson & T. Parsons, Trans.). New York: Oxford University Press.
- World Bank. (2018). *Transforming Public Service Delivery: Singapore's Digital Government Strategy*. Washington, DC: World Bank Group.
- Wren, D. A., Bedian, A. G., & Breeze, J. D. (2002). The foundations of Henri Fayol's administrative theory. *Management Decision*, 40(9), 906–918.
- Wren, D. A., & Bedeian, A. G. (2009). *The evolution of management thought* (6th ed.). Wiley.