

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัยเรื่อง การปรับปรุงโครงสร้างองค์การ : ศึกษากรณีสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีในครั้งนี้ เป็นการศึกษาอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ และการแบ่งส่วนราชการในปัจจุบันว่ามีความเหมาะสมสามารถสนองตอบต่อภารกิจของนายกรัฐมนตรีได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพียงใด ซึ่งจะนำไปสู่การเสนอแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างองค์การให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น โดยผู้ศึกษาได้นำแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องมาใช้เป็นแนวทางในการศึกษา ดังนี้

- แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับระบบราชการ
- แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับองค์การ
- แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงองค์การ
- แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับหลักการแบ่งงาน
- งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับระบบราชการ

สุพิน เกษาคุปต์¹ ได้กล่าวไว้ว่า ระบบราชการ หมายถึง องค์การขนาดใหญ่ที่มีความซับซ้อนในการดำเนินงานและมีลักษณะเฉพาะผู้ที่ให้ความหมายของคำนี้คือ Max Weber นักสังคมวิทยาชาวเยอรมัน Weber ได้สร้างตัวแบบในอุดมคติ (ideal type) ขึ้น เพื่อเสนอว่าลักษณะขององค์การขนาดใหญ่ที่ดีควรเป็นอย่างไร โดย Weber เห็นว่าองค์การต่าง ๆ มีแนวโน้มที่จะขยายตัวขึ้นเรื่อย ๆ และจะมีอิทธิพลต่อประชาชนหรือผู้ใช้บริการเป็นอย่างมาก หลักการสำคัญขององค์การระบบราชการ มีดังนี้

¹ สุพิน เกษาคุปต์, พฤติกรรมองค์การ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537),

1. หลักการแบ่งงานกันตามความถนัด (specialization)
2. หลักสายการบังคับบัญชา (hierarchy) ที่ลดหลั่นกันลงมาเป็นลำดับชั้น
3. หลักกฎหมาย (rules, procedures and regulations) ที่เป็นกฎหมาย
4. หลักความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นส่วนตัว (impersonality) ระหว่างผู้ที่ทำงานในองค์กร
5. หลักการบริหารบุคคลที่ยึดคุณธรรม ได้แก่ การรับบุคลากรเข้าทำงาน การฝึกอบรม การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งตามความสามารถ (competency)
6. หลักความมั่นคงในอาชีพ (tenure)

สมยศ นาวิการ² ได้กล่าวไว้ว่า คุณสมบัติที่สำคัญของระบบราชการ คือ การบังคับบัญชาตามลำดับชั้นที่สามารถใช้ประโยชน์จากการแบ่งงานกันทำเฉพาะด้านได้ พนักงานได้ความมั่นคงทางการจ้างงาน และความก้าวหน้าทางตำแหน่งตามลำดับชั้น การตัดสินใจเป็นไปตามกฎข้อบังคับ และระเบียบวิธีปฏิบัติงาน อำนาจหน้าที่ยึดอยู่ที่สถาบันไม่ใช่บุคคล จึงทำให้เกิดความมีเหตุผล ความมั่นคง และการคาดคะเนได้ ส่วนข้อเสียของระบบราชการ คือ ขาดการปรับตัวและขาดความสนใจตัวบุคคล บุคคลบางคนวิจารณ์ระบบราชการว่าเป็น “แบบจำลองเครื่องจักร” ที่ตายตัวที่ไม่ได้มองลักษณะของมนุษย์ที่สำคัญหลายอย่างเพียงพอ แต่ระบบราชการให้โอกาสกับสมาชิกที่จะทดแทนเป้าหมายและทำงานเพื่อเป้าหมายส่วนบุคคล หรือเป้าหมายของหน่วยงานย่อยที่อาจจะไม่มีส่วนช่วยเพียงพอต่อเป้าหมายส่วนรวมขององค์กร การกดดันเพื่อสร้างระเบียบแบบแผน และการปฏิบัติตามระบบราชการทำให้เกิดความวิตกกังวลกับสมาชิกค่าใช้จ่ายของการใช้กฎข้อบังคับและองค์ประกอบอื่น ๆ ของระบบราชการค่อนข้างจะสูง

ระบบราชการเป็นระบบที่ให้ความสำคัญกับโครงสร้างขององค์กร มีความเป็นทางการสูง พิจารณาได้จากการมีระเบียบกฎเกณฑ์ชัดเจน โครงสร้างมีความซับซ้อนเป็นลำดับชั้น การกิจกรรมตอบสนองความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวม ไม่มีความสัมพันธ์ส่วนตัว กระบวนการทำงานอยู่บนพื้นฐานของเหตุผลและข้อเท็จจริง

² สมยศ นาวิการ, ทฤษฎีองค์การ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ดอกหญ้า, 2539), น. 53-54.

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับองค์การ

1. ความหมายขององค์การ (organization)

องค์การมีความหมายที่หลากหลายได้มีนักวิชาการให้ความหมายไว้ ดังนี้

1.1 **สุพิณ เกษาคุปต์**³ ได้ให้ความหมายไว้ว่าองค์การคือ การรวมตัวกันของกลุ่มบุคคลจำนวนหนึ่งที่มาทำงานเพื่อวัตถุประสงค์บางอย่างที่กำหนดไว้ ในการทำงานจะมีระบบของความพันธ์ระหว่างบุคคลเหล่านั้น ระบบความสัมพันธ์นี้ได้แก่ โครงสร้าง บทบาท อำนาจหน้าที่ที่กำหนดขึ้น และมีระบบของการติดต่อสื่อสารระหว่างส่วนต่าง ๆ ภายในกลุ่ม และการติดต่อกับภายนอก (สิ่งแวดล้อม) เพื่อให้เกิดการประสานความสัมพันธ์และกิจกรรมอย่างกลมกลืน และนำไปสู่เป้าหมายร่วมกัน

จากความหมายข้างต้นเราพอจะแยกให้เห็นว่าองค์การต้องประกอบด้วย

- 1) บุคคลจำนวนหนึ่งตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป (men)
- 2) มีการดำเนินงาน หรือ การทำกิจกรรมต่าง ๆ โดยอาศัยทรัพยากรต่าง ๆ เช่น วัสดุ เงิน เครื่องจักร เทคโนโลยี (resources & technology)
- 3) มีเป้าหมายร่วมของกลุ่มบุคคล (common goal)
- 4) มีระบบความสัมพันธ์ภายในองค์การ (interpersonal relationships)
- 5) มีการติดต่อกันระหว่างภายในองค์การกับภายนอกองค์การ (Intra-inter-organization relationships)

1.2 **สมชัย ศรีสุทธิยากร**⁴ ได้ให้ความหมายไว้ว่า องค์การประกอบด้วยกลุ่มคนจำนวนมาก ซึ่งมีวัตถุประสงค์ พฤติกรรมและความชำนาญในการปฏิบัติงานที่แตกต่างกัน มีขนาดของกิจกรรม หรือผลผลิตการบริการ (Output) ที่ขยายตัวรองรับกับความต้องการของสังคมเพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นผลให้มีการขยายโครงสร้าง มีการกำหนดระเบียบและวิธีการทำงานที่ซับซ้อนขึ้น

1.3 **สมพงษ์ เกษมสิน**⁵ ได้ให้ความหมายไว้ว่า องค์การ คือ กลุ่มบุคคลหนึ่งซึ่งรวมกันดำเนินการร่วมกันอย่างมีระเบียบเพื่อให้งานบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้น

³ สุพิณ เกษาคุปต์, “พฤติกรรมองค์การ,” น. 2.

⁴ สมชัย ศรีสุทธิยากร, ทฤษฎีเกี่ยวกับองค์การ (กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539), น. 1-2.

⁵ สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหาร พิมพ์ครั้งที่ 5, (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2519), น. 102.

1.4 **ซงชัย สันติวงษ์**⁶ ได้ให้ความหมายไว้ว่า องค์กร หมายถึง รูปแบบการทำงานของมนุษย์ที่มีลักษณะของการทำงานเป็นกลุ่มที่มีการประสานงานกันตลอดเวลา ตลอดจนถึงมีการกำหนดทิศทาง มีการจัดระเบียบวิธีทำงานและการติดตามวัดผลสำเร็จของงานที่ทำอยู่เสมอด้วย

1.5 **Katz and Kahn**⁷ ให้คำอธิบายไว้ว่า องค์กร คือ ระบบเปิดที่มีการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นกระบวนการต่อเนื่อง ระบบนี้จะประกอบด้วยปัจจัยนำเข้า (Input) กระบวนการเปลี่ยนแปลงสภาพ (Transformation) และผลผลิต (Output)

1.6 **Barnard**⁸ มีความเห็นว่าองค์กรคือระบบของการร่วมมือกันในการทำกิจกรรมของมนุษย์

1.7 **Robert Erskine**⁹ องค์กรได้แก่บุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปมาทำงานร่วมกันเพื่อให้ได้บรรลุเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้แล้ว โดยมีโครงสร้าง (Structure) ที่จำแนกไว้ 4 ประการดังนี้

1) องค์กรแบบเป็นหน่วยงานหลัก (Line Organization) มีอำนาจหน้าที่ตามสายการบังคับบัญชา เช่น ระบบราชการมีงานหลักคือให้บริการแก่ประชาชน หรือบริษัทขนาดใหญ่มีงานหลักคือการผลิตและหรือให้บริการทางการตลาดด้วย

2) องค์กรที่มีลักษณะงานทั้งงานหลักและงานช่วยเหลือหรืองานที่ปรึกษา (Line/Staff Organization) แสดงให้เห็นถึงความต้องการ ให้มีคนที่ปรึกษาพิเศษ เพื่อให้คำแนะนำหรือหน่วยงานจัดเตรียมทรัพยากรให้หน่วยงานหลักสามารถดำเนินงานได้

3) องค์กรแบบเป็นโครงสร้าง (Project Organization) จัดตั้งเป็นคณะทำงาน โดยมีผู้อำนวยการหลากหลายวิชาชีพ เพื่อทำงานให้สำเร็จตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย

4) องค์กรแบบเมทริกซ์ (Matrix Organization) เป็นองค์กรที่พัฒนามาจากองค์กรแบบเป็นโครงสร้าง สมาชิกขององค์กรมีอำนาจหน้าที่อย่างน้อย 2 สถานะตามสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนไปทำให้คณะทำงานตามโครงการก็ต้องเปลี่ยนไปด้วย

⁶ ซงชัย สันติวงษ์, องค์กรและการบริหาร พิมพ์ครั้งที่ 6, (กรุงเทพมหานคร : บริษัทโรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2533), น. 5.

⁷ Daniel Katz and Robert L. Kahn, The Social Psychology of Organization, 2nd ed., (New York : John Wiley and Sons, 1978), p. 20.

⁸ Chester I. Barnard, The Functions of Executive, 27th ed., (Cambridge, Massachusetts : Harvard University Press, 1976), p. 73.

⁹ Robert Erskine, "Business Management," pp. 351-358. อ้างใน บรรยงค์ โตจินดา, องค์กรและการจัดการ (กรุงเทพมหานคร : บริษัทรวมสาส์น (1977) จำกัด, 2542), น. 19.

1.8 Jerry Rosenberg¹⁰ ได้ให้ความหมายไว้ว่า องค์กรคือระบบใด ๆ ที่เป็นโครงสร้างของบทบาทและความสัมพันธ์โดยหน้าที่งาน ซึ่งกำหนดเป็นรูปแบบขึ้นมาเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายต่าง ๆ ของบริษัท หรือกล่าวโดยย่อคือ ทำงานให้สำเร็จตามโครงการที่นโยบายกำหนดไว้นั่นเอง แบ่งตามรูปแบบได้ 2 รูปแบบ คือ องค์กรรูปนัย (Formal Organization) คือ องค์กรที่มีรูปแบบโครงสร้างที่ชัดเจน มีการดำเนินงานที่ยึดหยุ่นน้อยในเรื่องการมอบหมายอำนาจหน้าที่ภารกิจ มีความรับผิดชอบอย่างเคร่งครัด มีกลยุทธ์เป็นเอกภาพ และสายการบังคับบัญชาชัดเจนเป็นแนวตั้งและองค์กรอรูปนัย (Informal Organization) คือ องค์กรที่มีโครงสร้างปรับเปลี่ยนได้ง่าย ไม่มีกฎระเบียบแน่นอนในการดำเนินกิจการและการใช้อำนาจหน้าที่ มีลักษณะเหมือนโครงสร้างชีวภาพ

ความหมายของคำว่าองค์กรที่นักวิชาการทั้งหมดดังกล่าวข้างต้นได้ให้ไว้อาจสรุปได้ว่า องค์กรมีส่วนประกอบที่สำคัญดังต่อไปนี้

1. วัตถุประสงค์ (objective) หรือจุดมุ่งหมายในการก่อตั้งองค์กรขึ้นมาเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติกิจกรรม

2. โครงสร้าง (structure) องค์กรจะต้องมีโครงสร้างโดยมีการจัดแบ่งหน่วยงานภายในตามหลักความชำนาญเฉพาะ มีการกำหนดอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานภายในองค์กร

3. กระบวนการปฏิบัติงาน (process) หมายถึง แบบอย่างวิธีปฏิบัติงานที่กำหนดขึ้นไว้เป็นแบบแผน เพื่อให้ทุกคนในองค์กรยึดถือเป็นหลักในการปฏิบัติงาน

4. บุคคล (person) องค์กรจะต้องประกอบด้วยกลุ่มบุคคลอย่างใดอย่างหนึ่งให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์

สรุปได้ว่า องค์กรคือกลุ่มคนที่รวมตัวกันเพื่อดำเนินกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ทั้งนี้ในการรวมตัวดังกล่าวจะต้องมีการจัดระเบียบการติดต่อ การแบ่งงานกันทำ และมีการประสานประโยชน์ของแต่ละบุคคลด้วย

¹⁰ Jerry M. Rosenberg, Dictionary of Business and Management (N.Y. :John Wiley and Sons, 1987).

2. การจัดองค์การ (Organizing)

2.1 ความหมายของการจัดองค์การ

การจัดองค์การ (Organizing) หมายถึง ภาระหน้าที่ในการกำหนด จัดเตรียม และจัดความสัมพันธ์ของกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อให้สามารถบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ขององค์การที่ตั้งไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.2 ประโยชน์ของการจัดองค์การ

โดยที่การจัดองค์การเป็นงานที่ดำเนินมาอย่างต่อเนื่องจากการวางแผน เป็นความพยายามที่แสดงให้เห็นถึงลักษณะของโครงสร้างองค์การที่จะช่วยให้แผนที่ได้จัดไว้ประสบความสำเร็จ ดังนั้น การจัดองค์การอย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับลักษณะขององค์การย่อมก่อให้เกิดประโยชน์ ดังนี้

- 1) ทำให้การบริหารงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ
- 2) ทำให้งานทุกอย่างในองค์การดำเนินไปด้วยความสำเร็จและราบรื่น
- 3) ทำให้เกิดความประหยัดและคุ้มค่า ลดปัญหาความซ้ำซ้อนและความล่าช้า
- 4) ทำให้องค์การสามารถพัฒนาและเจริญเติบโตต่อไป
- 5) ทำให้สมาชิกร่วมแรงร่วมใจกันทำงาน
- 6) ทำให้สมาชิกในองค์การมีขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน

3. โครงสร้างองค์การ (Organization Structure)

3.1 ความหมายของโครงสร้างองค์การ

ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์¹¹ ได้กล่าวไว้ว่า โครงสร้างองค์การเป็นสิ่งที่สะท้อนอยู่ในแผนภูมิโครงสร้างขององค์การ (Organization Chart) โดยเป็นสิ่งที่แสดงถึงกิจกรรมและกระบวนการทั้งหมดภายในองค์การ

3.2 ความสำคัญโครงสร้างองค์การ

โครงสร้างขององค์การได้ช่วยเหลือและสนับสนุนหน้าที่ต่าง ๆ ขององค์การดำเนินไปด้วยดีดังเหตุผลต่อไปนี้

¹¹ ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, ทฤษฎีองค์การสมัยใหม่ (กรุงเทพมหานคร : บริษัท แซทไฟร์พรินติ้ง จำกัด, 2539), น. 63.

- 1) โครงสร้างขององค์การกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ โดยระบุให้เห็นว่าใครบังคับบัญชาใคร และใครมีความรับผิดชอบในงานประเภทใด นอกจากนี้โครงสร้างขององค์การยังช่วยสมาชิกในองค์การรู้บทบาทของตนและบทบาทของผู้อื่นที่เกี่ยวข้อง
- 2) โครงสร้างขององค์การ ได้แสดงให้เห็นว่าการติดต่อสื่อสารและการประสานงานในการรวมกิจกรรมและบุคคลประเภทต่าง ๆ เข้าด้วยกัน โครงสร้างขององค์การจะระบุให้เห็นถึงลักษณะการติดต่อสื่อสารระหว่างงานบุคคลเหล่านั้นทำอยู่
- 3) โครงสร้างขององค์การกำหนดการตัดสินใจให้แก่ฝ่ายบริหารระดับสูงในองค์การเกี่ยวกับงานด้านต่าง ๆ ที่จะดำเนินการ
- 4) โครงสร้างขององค์การกำหนดความสมดุลอย่างเหมาะสมและการให้ความสำคัญแก่กิจกรรมต่าง ๆ

3.3 รูปแบบของโครงสร้างองค์การ

ในปัจจุบันรูปแบบของโครงสร้างองค์การได้มีความหลากหลายมากขึ้น ดังนี้

1) โครงสร้างแบบราชการของเวเบอร์

โครงสร้างแบบราชการของเวเบอร์เป็นโครงสร้างแบบปิรามิดแบบดั้งเดิม ซึ่งการควบคุมขึ้นอยู่กับผู้บังคับบัญชาผู้เดียว โครงสร้างสายการบังคับบัญชาตายตัว องค์การพยายามทำคู่มือหรือมาตรฐานการทำงาน สิ่งแวดล้อมของโครงสร้างองค์การแบบนี้เหมาะกับสิ่งแวดล้อมที่มีเสถียรภาพสูง

2) โครงสร้างแบบราชการซึ่งบริหารโดยกลุ่มผู้บริหารระดับสูง

เป็นโครงสร้างองค์การที่ผู้บังคับบัญชาระดับสูงสุดสร้างทีมผู้บริหาร ซึ่งประกอบด้วยตนเองและหัวหน้าของหน่วยงานหลักต่าง ๆ ขึ้น เพื่อทำหน้าที่ในการตัดสินใจในระดับนโยบาย ซึ่งอาจจะเป็นแบบรวมศูนย์หรือแบบมีส่วนร่วมก็ได้

3) โครงสร้างแบบราชการซึ่งบริหารโดยกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก

เป็นโครงสร้างองค์การที่เป็นแบบคณะกรรมการซึ่งมีผู้เชี่ยวชาญหรือผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกมาช่วยในการกำหนดนโยบายขององค์การ โดยผู้บริหารขององค์การจะทำหน้าที่เป็นเลขานุการของคณะกรรมการเพื่อนำมติของคณะกรรมการไปปฏิบัติ

4) โครงสร้างแบบราชการซึ่งมีทีมงานข้ามหน่วยงาน

เป็นการจัดรูปแบบโครงสร้างองค์การในกรณีที่ผู้บริหารไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ทุกเรื่อง ซึ่งต้องมีการประสานงานกับหน่วยงานภายในต่าง ๆ โดยการสร้างทีมงานซึ่งประกอบด้วยผู้ปฏิบัติงานในระดับล่างของหน่วยงานภายในที่เกี่ยวข้อง แต่อย่างไรก็ตาม โครงสร้าง

องค์กรแบบนี้หัวหน้าทีมจะรู้สึกว่าคุณมีอำนาจน้อย เนื่องจากไม่สามารถสร้างพันธะผูกพันของทีมงานขึ้นได้ และผู้ที่อยู่ในทีมงานมักจะรายงานต่อผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานของตนเอง

5) โครงสร้างแบบเมทริกซ์ หรือองค์กรแบบโครงการ

เป็นโครงสร้างที่ใช้การจำแนกตามผลิตภัณฑ์ หรือสินค้าบริการและตามหน้าที่พร้อมกันมาใช้ ภายใต้โครงสร้างแบบเมทริกซ์ทำให้ทีมงานสามารถนำความเชี่ยวชาญด้านเทคนิคและทรัพยากรมาใช้อย่างเต็มที่ จะมีสายบังคับบัญชา 2 สาย เกิดขึ้นพร้อมกัน คือ สายบังคับบัญชาที่เป็นงานประจำกับสายบังคับบัญชาที่เป็นงานโครงการ

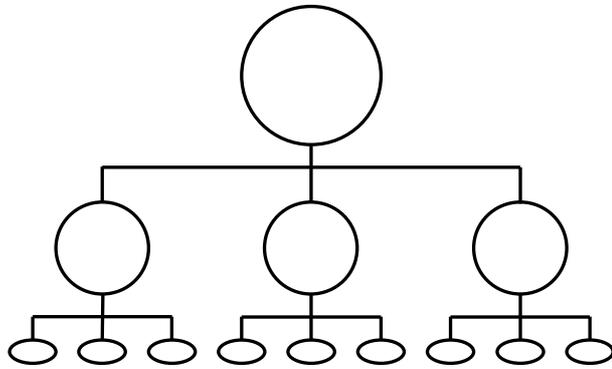
6) โครงสร้างแบบทีมงาน

เป็นโครงสร้างองค์กรที่เน้นการทำงานแบบเป็นทีมของโครงการ เนื่องจากสิ่งแวดล้อมมีการเปลี่ยนแปลงสูง องค์กรแบบนี้จะเน้นการผลิตสินค้าหรือบริการที่มีลักษณะสร้างสรรค์มากขึ้น โดยองค์กรจะให้อิสระกับทีม ผู้บริหารอาวุโสจะเป็นผู้กำหนดทิศทางกลยุทธ์ขององค์กร การประสานงานของแต่ละทีมเป็นแบบไม่เป็นทางการ และองค์กรจะส่งเสริมการเรียนรู้ขององค์กรในสิ่งใหม่ ๆ แก่บุคลากรภายในองค์กร

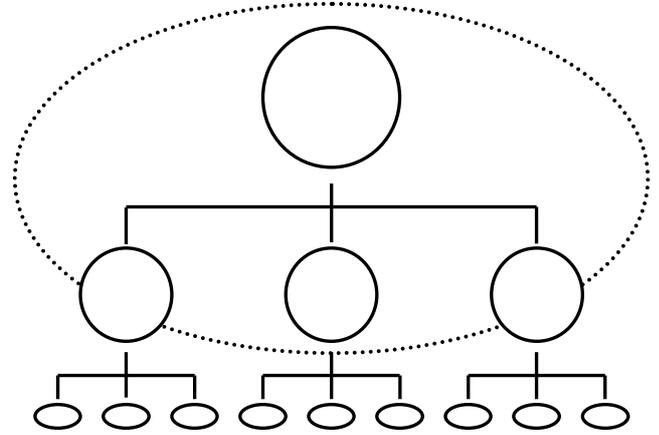
7) โครงสร้างแบบเครือข่าย

โครงสร้างแบบเครือข่ายเป็นโครงสร้างที่เกิดขึ้นเมื่อองค์กรตัดสินใจในการจ้างเหมารับช่วง (sub-contracting) ให้้องค์การอื่นทำงานแทน โดยองค์กรจะมีเพียงกลุ่มคนไม่กี่คนในการทำหน้าที่กำหนดทิศทางเชิงกลยุทธ์ และให้การสนับสนุนกับองค์กรในเครือข่ายตามความจำเป็น

แผนภูมิที่ 2.1
แสดงรูปแบบโครงสร้างองค์กร

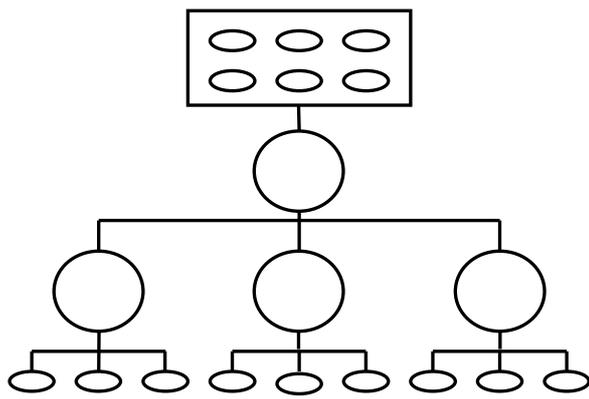


แบบที่ 1 แบบราชการ



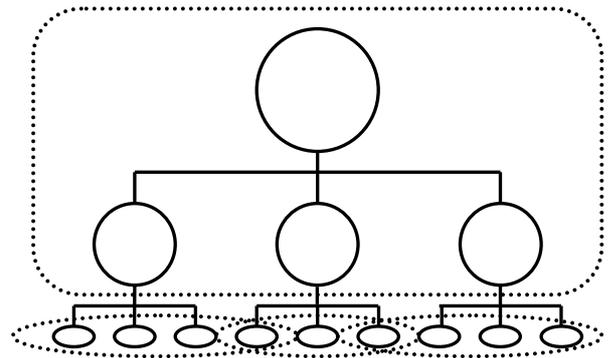
แบบที่ 2 แบบราชการบริหาร

โดยกลุ่มผู้บริหารระดับสูง

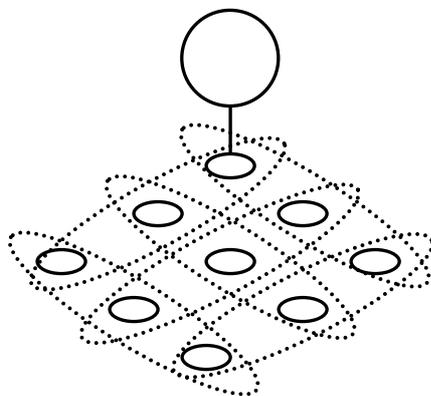


แบบที่ 3

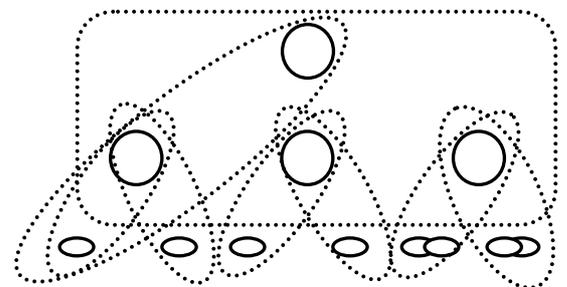
แบบราชการบริหารโดยกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก



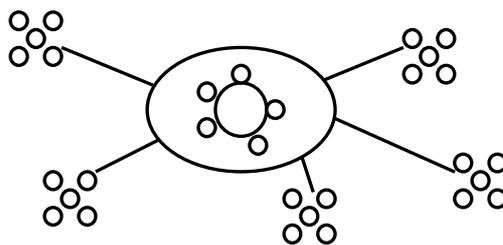
แบบที่ 4 แบบราชการซึ่งมีทีมงานข้ามหน่วยงาน



แบบที่ 5 แบบแมทริกซ์



แบบที่ 6 แบบทีมงาน



แบบที่ 7 แบบเครือข่าย

3.4 ส่วนประกอบขององค์กร

ส่วนประกอบขององค์กรที่ทำให้องค์กรสมบูรณ์แบบขึ้นมีส่วนประกอบ ดังนี้

1) สายการบังคับบัญชา ทุกองค์กรจะมีการแบ่งสายการบังคับบัญชาที่ลดหลั่นกันลงมาตามลำดับชั้น ถ้าหากมีการแบ่งสายการบังคับบัญชาที่ชัดเจนแน่นอนทำให้งานมีระบบขึ้น การสั่งการและการควบคุมงานจะต้องเดินตามสายงานระดับสูงไปสู่ระดับต่ำ

2) การสื่อสารตามสายงาน ในการแบ่งสายงานนั้นจำเป็นต้องมีการติดต่อประสานงานระหว่างสายงานต่าง ๆ การประสานงานระหว่างหน่วยงานดังกล่าวต้องอาศัยการติดต่อสื่อสาร ซึ่งมี 3 ระบบ คือ การติดต่อสื่อสารจากหน่วยงานสูงสุดมายังหน่วยงานระดับรองจนถึงหน่วยงานระดับต่ำสุด จากหน่วยงานต่ำสุดขึ้นไปจนถึงหน่วยงานสูงสุด และการติดต่อสื่อสารในระดับเดียวกันหรือระหว่างตำแหน่งที่ทัดเทียมกัน

3) เอกภาพในการบังคับบัญชา ตามหลักทั่วไปของการบังคับบัญชา หมายถึง ผู้ใต้บังคับบัญชามีผู้บังคับบัญชาโดยตรงเพียงคนเดียวเท่านั้น คือ ผู้บังคับบัญชาระดับสูงสั่งงานมายังผู้บังคับบัญชาระดับรองที่ใกล้ชิดกับตนที่สุด ลดหลั่นลงมาผู้ใต้บังคับบัญชาคนหนึ่งหรือกลุ่มหนึ่งก็จะรับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาโดยตรงคนเดียวเท่านั้น การจัดการให้มีเอกภาพในการบังคับบัญชาเช่นนี้ย่อมก่อให้เกิดมนุษยสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน

4) ขอบเขตของการบังคับบัญชา หมายถึง ขอบข่ายของการควบคุมดูแลและบังคับบัญชาการควบคุมดูแลจะมีขอบเขตกว้างหรือแคบ น้อยหรือมากขนาดไหนย่อมขึ้นอยู่กับขนาดขององค์กร การจัดหน่วยงานตามหลักวิทยาศาสตร์นั้นจะรวมงานที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันไว้ด้วยกันเพื่อสะดวกในการบังคับบัญชาและสั่งการ การจัดขอบเขตของการบังคับบัญชาที่เหมาะสมย่อมก่อให้เกิดความสบายใจแก่ผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา การจัดขอบเขตบังคับบัญชาที่เหมาะสมกับประเภทและลักษณะของงาน ตลอดจนความสามารถของผู้บังคับบัญชาแต่ละคน

5) การแบ่งความรู้ความสามารถ ส่วนประกอบขององค์การส่วนนี้สอดคล้องกับหลักมนุษยสัมพันธ์ในเรื่องของความแตกต่างระหว่างบุคคลเป็นอย่างยิ่ง องค์การใดก็ตามที่ผู้บังคับบัญชาแบ่งงานโดยคำนึงถึงความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงานย่อมนำไปสู่ความพอใจในการทำงานและเกิดประสิทธิภาพในการทำงานเป็นอย่างยิ่ง

6) มีเจ้าหน้าที่ 3 ฝ่าย คือ เจ้าหน้าที่หน่วยงานหลัก รับผิดชอบงานในหน้าที่ให้สำเร็จตามเป้าหมาย เจ้าหน้าที่ฝ่ายให้คำปรึกษา มีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือแนะนำ และมีเจ้าหน้าที่ฝ่ายสนับสนุน ซึ่งมีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือจัดหาวัสดุอุปกรณ์ในการทำงาน เจ้าหน้าที่ทั้ง 3 ฝ่ายจะต้องมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดโดยเฉพาะเจ้าหน้าที่หน่วยงานหลักจะต้องรู้จักสร้างความสัมพันธ์กับเจ้าหน้าที่ฝ่ายสนับสนุน เพื่อจะได้มีความคล่องตัวในการทำงานเจ้าหน้าที่ฝ่ายสนับสนุนจะต้องเต็มใจให้ความช่วยเหลืออย่างยุติธรรม

7) การแบ่งอำนาจ หน้าที่ และความรับผิดชอบ เป็นการกระจายอำนาจหน้าที่ให้ผู้บังคับบัญชาไปปฏิบัติเป็นบางส่วน การแบ่งงานมักจะแบ่งเป็นระดับแล้วมอบงานและความรับผิดชอบให้ชัดเจนและต้องมอบอำนาจให้ผู้ปฏิบัติงานด้วยจึงจะทำให้เกิดความสัมพันธ์ที่ดี การจัดแบ่งอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบนับได้ว่าเป็นการวางแผนในการมอบหมายหน้าที่

8) การประสานงาน เป็นการจัดระเบียบการทำงานให้ทุกฝ่ายร่วมมือปฏิบัติงานเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ไม่เกิดการซ้ำซ้อนกันการประสานงานจะทำให้การทำงานมีประสิทธิภาพและมนุษยสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงองค์การ

John P. Kotter และ Leonard A. Schlesinger¹² ได้เคยตั้งข้อสังเกตไว้ถึงความจำเป็นในการที่องค์กรต้องมีการเปลี่ยนแปลงว่า บริษัทเป็นจำนวนมากต้องดำเนินการเปลี่ยนแปลงองค์การบ้างปีละครั้งเป็นอย่างน้อย และทำการเปลี่ยนแปลงในเรื่องสำคัญทุก ๆ สี่หรือห้าปี ดังนั้น จึงเป็นแนวความคิดหนึ่งที่ทำให้สามารถมองเห็นได้ว่า ทำไมองค์กรที่ประสบความสำเร็จจึงไม่หยุดอยู่กับที่ และทำไมองค์กรบางแห่งที่แม้ว่าเคยประสบความสำเร็จจนมีชื่อเสียงแล้ว แต่กลับไม่สามารถประสบความสำเร็จต่อไปอีกได้ คำตอบก็คือ องค์กรหนึ่งจะสามารถประสบความสำเร็จได้อย่างไร

¹² John P. Kotten และ Leonard A. Schlesinger, อ้างใน วรนารถ แสงมณี, องค์การ และการจัดองค์การ (กรุงเทพมหานคร : สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าฯ เจ้าคุณทหารลาดกระบัง, 2544), น. 13-1.

ต่อเนื่องก็ต่อเมื่อองค์กรนั้นดำเนินการเปลี่ยนแปลงและปรับตัวได้ทันกับสถานการณ์ของสภาพแวดล้อมอย่างรวดเร็วเพียงพอเท่านั้น

1. การบริหารการเปลี่ยนแปลง (Management of Change)

ภายในโลกยุคปัจจุบันและในอนาคต การเปลี่ยนแปลงถือเป็นคุณลักษณะที่องค์กรทุกแห่งจะต้องมีและเป็นสิ่งที่เป็นธรรมชาติไม่ว่าองค์กรจะอยู่ในสภาพแวดล้อมที่มีความคงที่หรือราบรื่นเพียงใดก็ตาม การเปลี่ยนแปลงย่อมเกิดขึ้นเสมอด้วยขนาดที่มากหรือน้อยแตกต่างกันไป องค์กรใดก็ตามที่ผู้บริหารสามารถบริหารและปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลงได้ บริษัทก็ย่อมมีโอกาสที่จะประสบความสำเร็จเป็นผู้นำในธุรกิจอุตสาหกรรมนั้น ผู้บริหารที่ชาญฉลาดจะมองการเปลี่ยนแปลงว่าเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อความอยู่รอดและเชื่อว่าการเปลี่ยนแปลงจะถูกยอมรับและเห็นคุณค่า เมื่อมันเป็นสิ่งที่ได้รับการเข้าใจมากกว่าที่จะถูกละเลยมองข้ามและต่อต้านด้วยความหวาดกลัวและไม่ยอมทำความเข้าใจ บริษัทอเมริกันหลายบริษัทที่ได้รับการนำเสนอในหนังสือชื่อ In Search of Excellence และสามารถประสบความสำเร็จจนบรรลุความเป็นเลิศล้วนมีลักษณะของความเป็นองค์กรที่เป็นผู้นำของการเปลี่ยนแปลงและนวัตกรรมรวมทั้งการปรับตัวเข้ากับโลกซับซ้อนที่พวกเขากำลังดำเนินธุรกิจอยู่ทั้งสิ้น

รูปแบบกระบวนการของขั้นตอนการบริหารการเปลี่ยนแปลง ที่ผู้บริหารควรนำไปพิจารณา เพื่อปรับการดำเนินงานให้เหมาะสมยิ่งขึ้น คือ

1.1 ทำความเข้าใจถึงปัจจัยหรืออิทธิพลทั้งจากภายในและภายนอกองค์กรที่มีผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลง และทำให้เกิดแรงกดดันเพื่อการเปลี่ยนแปลง ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว อิทธิพลจากพลังภายนอกจะมีผลกระทบหรือมีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงองค์กรสูงกว่าพลังภายในองค์กร ด้วยเหตุผลจากการเป็นสิ่งที่ผู้บริหารยากที่จะควบคุมได้ รวมทั้งจำนวนของปัจจัยดังกล่าวมีอยู่เป็นจำนวนมาก เช่น การค้นพบสิ่งใหม่ทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี หรือสภาวะทางเศรษฐกิจที่มักมีผลกระทบเป็นวงกว้างกับองค์กรในหลาย ๆ อุตสาหกรรมพร้อม ๆ กัน เป็นต้น

ส่วนในแง่ของแรงกดดันภายในองค์กรเองนั้น ผู้บริหารอาจพบสัญญาณบางอย่างเกิดขึ้น เช่น แนวโน้มของรายได้และ/หรือกำไรลดลง ขวัญกำลังใจของพนักงานลดต่ำลง อัตราการขาดงานหรือออกจากงาน รวมทั้งอุบัติเหตุจากการทำงานสูงมากขึ้นผิดปกติ เหล่านี้เป็นต้น ซึ่งผู้บริหารจะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบว่าเป็นเหตุผลของแรงกดดันที่เกิดขึ้นเพียงชั่วคราวหรือว่าเป็นสัญญาณเตือนภัยที่อาจจะส่งผลกระทบร้ายมากขึ้นในอนาคต เพื่อจะได้ดำเนินการอย่างทันท่วงทีและเหมาะสม

1.2 พิจารณาถึงความจำเป็นที่องค์กรต้องทำการเปลี่ยนแปลง ในสภาวะที่องค์กรไม่มีทางเลือกเดียวกับสิ่งที่กำลังเผชิญหน้าหรือกำลังจะเกิดขึ้น ความต้องการการเปลี่ยนแปลงจะเป็น

สัญญาณที่ดีของการตระหนักถึงความจำเป็นดังกล่าว ซึ่งการยอมรับถึงความต้องการเช่นนี้จะมี ความสำคัญ การเกี่ยวข้องและการสนับสนุนส่งเสริมจากผู้บริหารระดับสูงล้วนเป็นสิ่งที่มีความ จำเป็นต่อความพยายามและความเป็นไปได้ในความสำเร็จของการเปลี่ยนแปลงองค์กร

นักวิชาการท่านหนึ่งชื่อ Lewin กล่าวถึงขั้นตอนนี้ว่าเป็นขั้นตอนการแสดงตัว ของปัญหา เขากล่าวว่า ปัญหาหรือเหตุการณ์บางอย่างที่เกิดขึ้น มักจะทำให้ผู้คนได้ทราบถึงความ จำเป็นในการเปลี่ยนแปลงและมองหาวิธีการแก้ปัญหาด้วยวิธีการใหม่ ซึ่งถ้าไม่เกิดเหตุการณ์ ดังกล่าวการเปลี่ยนแปลงจะไม่เกิดขึ้น

อีกครั้งหนึ่งที่ต้องกล่าวย้ำในขั้นตอนนี้ก็คือ การยอมรับในการปรับปรุงและ เปลี่ยนแปลงนั้นจะต้องเกิดจากผู้บริหารดังที่ Lewin ได้เคยกล่าวว่าพนักงานทุกคนทั่วทั้งองค์กรจะ ยอมรับการเปลี่ยนแปลงได้ก็ต่อเมื่อได้ทราบว่าผู้บริหารระดับสูงได้รับรู้ถึงการเปลี่ยนแปลงและ ยอมรับการเปลี่ยนแปลงนั้นด้วยแล้ว

1.3 ตรวจสอบวิเคราะห์ปัญหาด้วยการรวบรวมข้อมูลที่เป็นจริง และทันต่อ เหตุการณ์ ในบางกรณีอาจต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญจากภายนอกที่มีสถานะของการยอมรับจากสังคม ทั่วไป ซึ่งจะทำให้ได้แง่ของความเป็นกลางและการยอมรับในความเป็นเอกเทศในแง่ความเป็น อิสระของการมองปัญหาต่าง ๆ ขององค์กรในฐานะบุคคลภายนอก และผู้บริหารองค์การร่วม วิเคราะห์ด้วย ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องควรมีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับ ปัญหาขององค์กรและปรึกษาหารือ ตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ที่จะทำการเปลี่ยนแปลงนั้น ๆ

2. วิธีการเปลี่ยนแปลงองค์กร

การเปลี่ยนแปลงองค์กรถือเป็นการปรับปรุงองค์การให้มีความเหมาะสมกับ สภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอก มีวิธีการที่สำคัญ ดังนี้

2.1 การเปลี่ยนแปลงองค์การโดยการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง

การจัดองค์การใหม่เกี่ยวข้องกับการออกแบบโครงสร้างองค์การใหม่ การ เปลี่ยนแปลงทางด้านแผนงาน การประสานงานร่วมมือกัน สายการบังคับบัญชา หรือแม้แต่การรวม ศูนย์การตัดสินใจภายในองค์การ การจัดองค์การใหม่เป็นวิธีการที่มีผลโดยตรงและส่งผลรวดเร็วต่อ การเปลี่ยนองค์การ เป็นวิธีที่นิยมอย่างแพร่หลายและใช้ได้ผล จากการศึกษาของ Lewin หลังจาก สงครามโลกครั้งที่ 2 องค์กรธุรกิจหลายแห่งพบว่า การเกิดขึ้นของผลิตภัณฑ์ใหม่เป็นไปอย่าง รวดเร็วจนทำให้้องค์การที่มีการรวมศูนย์อำนาจใช้ไม่ได้ผล ดังนั้นที่ Westinghouse และ General Electric จึงมีการตอบสนองต่อสิ่งเหล่านี้ด้วยการกระจายอำนาจ ซึ่งทำให้มีแผนกการขายเกิดขึ้นที่ Westinghouse สำหรับแผนกเครื่องใช้ไฟฟ้า ทำให้กลุ่มผู้บริหารสามารถทำการจำหน่ายงานด้าน วิศวกรรม และทำการผลิตผลิตภัณฑ์ภายในส่วนของตนเองเช่นเดียวกันกับที่บริษัท General

Electric ซึ่งมีการกระจายอำนาจเช่นเดียวกัน โดยแบ่งออกเป็น กลุ่มผลิตภัณฑ์อุปโภคบริโภคด้าน อวกาศและวัสดุก่อสร้าง

2.2 การเปลี่ยนแปลงองค์การด้วยลักษณะหรือกิจกรรมการทำงานที่ใหม่ขึ้น

การออกแบบการทำงานของพนักงานในองค์การใหม่เป็นอีกวิธีการหนึ่งที่สามารถนำมาใช้กับการเปลี่ยนแปลงองค์การได้ กรณีตัวอย่างที่สำคัญ ได้แก่ แนวคิดและข้อเสนอของ Frederick Taylor ที่เกี่ยวกับจัดการทำงานแบบวิทยาศาสตร์ และการปรับปรุงการทำงานซึ่งทำให้พนักงานมีความชำนาญเฉพาะด้านมากขึ้นในทุกวันนี้ ปัญหาทั่ว ๆ ไปของการวางระบบการทำงานที่มักจะมีให้เห็นแตกต่างกันอยู่ก็คือ การมีความชำนาญเฉพาะด้านสูงหรือว่าบุคคลหนึ่งสมควรจะมีความหลากหลายสูงซึ่งแต่ละวิธีก็มีทั้งผู้สนับสนุนและผู้คัดค้าน

2.3 การเปลี่ยนแปลงองค์การโดยการเปลี่ยนแปลงบุคคล

สำหรับการเปลี่ยนแปลงบุคคลขององค์การจะเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับสมาชิกขององค์การในด้านการคัดเลือก การฝึกอบรม ความสัมพันธ์ ทักษะคติ หรือบทบาท จุดมุ่งเน้นของบทนี้ที่สำคัญจะอยู่ที่บุคคลภายในองค์การ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะเน้นอยู่ที่โครงการพัฒนาองค์การ (OD) ที่พยายามเปลี่ยนแปลงแนวทางที่บุคคลทำงาน เพื่อบรรลุถึงเป้าหมายขององค์การและของสมาชิกเอง

2.4 การเปลี่ยนแปลงองค์การโดยการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยี

การเปลี่ยนเทคโนโลยีเป็นการเปลี่ยนวิธีการทำงานในองค์การเพื่อให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ ซึ่งอาจได้แก่ การแนะนำการผลิตแบบใหม่ การศึกษาของเวลาและการเคลื่อนที่แบบวิศวกรรม การประเมินผลงานแบบใหม่ และอื่น ๆ ซึ่งบางทีปัญหาของการเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยีที่สำคัญขององค์การก็คือ การประยุกต์ใช้คอมพิวเตอร์ การนำคอมพิวเตอร์มาใช้ในองค์การนั้นจะมีพนักงานเป็นผู้ใช้ อย่างไรก็ตาม ผลที่จะมีกระทบกับองค์การอันเกิดจากการนำคอมพิวเตอร์มาใช้ ก็มีอยู่หลายประการเช่นกันที่ผู้บริหารองค์การจะต้องนำมาพิจารณา

มีการศึกษาถึงผลกระทบของการนำคอมพิวเตอร์มาใช้ต่อองค์การ จากนักวิชาการบางท่าน เช่น Thomas Whisler ได้ทำการศึกษาเพื่อตอบคำถามที่ว่าคอมพิวเตอร์มีผลกระทบต่อโครงสร้างองค์การอย่างไร และพบว่าการนำเอาคอมพิวเตอร์มาใช้งานส่งผลกระทบต่อองค์การดังต่อไปนี้

- 1) แผนงานมีการรวมกันมากขึ้น
- 2) ระดับสายการบังคับบัญชาลดลง
- 3) ระดับการควบคุมแคบลง
- 4) แผนงานที่ทำงานซ้ำกันจะถูกตัดออก

- 5) ลักษณะการควบคุมมีการรวมอำนาจมากขึ้น
- 6) การควบคุมจะเปลี่ยนไปเปลี่ยนมาระหว่างผู้บริหารระดับสูงและแผนก
- 7) เทคโนโลยีเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างในการควบคุม

คอมพิวเตอร์จะเข้ามามีส่วนช่วยในเรื่องของการประสานงานและการควบคุม นั่นคือ ระบบคอมพิวเตอร์สามารถเพิ่มความสามารถในการจัดการภายในองค์กรเป็นอย่างมากในการตรวจสอบและประมวลผลข้อมูลข่าวสาร

อย่างไรก็ตาม การที่นำเอาเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้จะส่งผลกระทบต่อลดความสำคัญของคนลงหรือไม่? นี่เป็นคำถามที่มีการพูดถึงบ่อย ๆ เมื่อก้าวถึงการนำระบบคอมพิวเตอร์มาใช้งาน และมีการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องนี้ จากการศึกษาครั้งหนึ่งในบริษัทประกันภัยแห่งหนึ่ง พบว่าการทำงานในระดับเสมียนจะมีความซ้ำซาก ในขณะที่การทำงานในระดับหัวหน้ามีการทำงานที่หลากหลายขึ้นเพราะต้องทำความเข้าใจระบบคอมพิวเตอร์ทั้งหมดเพื่อที่จะนำมาใช้งานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ถึงแม้ผู้บริหารมีงานที่มากขึ้นแต่การควบคุมเวลาต่าง ๆ จะมีแนวโน้มที่ดีขึ้นเพราะคอมพิวเตอร์มาช่วยจัดการในเรื่องนี้

3. แรงกดดันในองค์กรต้องปรับปรุงโครงสร้าง

การที่จะทราบว่าเมื่อใดควรจะต้องปรับปรุงโครงสร้างขององค์กรนั้น John Child¹³ สรุปให้เห็นแรงกดดันที่ทำให้ต้องปรับปรุงโครงสร้างขององค์กร ดังนี้

3.1 สภาพแวดล้อม (environment) สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปส่งผลกระทบต่อให้องค์กรต้องปรับปรุงโครงสร้างเพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลง และเพื่อให้การประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ขององค์กรเป็นไปอย่างรวดเร็ว

3.2 การขยายกิจการไปทำด้านอื่น (diversification) เมื่อกิจการขยายตัวมากขึ้นก็จะปรับโครงสร้างตั้งหน่วยงานใหม่ขึ้นมา

3.3 การขยายตัว (growth) เมื่อองค์กรขยายตัวมากขึ้นก็ต้องมีการขยายบทบาทและขอบเขตของการบริหาร ซึ่งบางครั้งจะมีการเพิ่มสายการบังคับบัญชา

3.4 เทคโนโลยี (technology) ความก้าวหน้าของเทคโนโลยี จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์กรในลักษณะรวมอำนาจการตัดสินใจมากขึ้น

¹³ John Child, *Organization A Guide to Problems and Practice*, (London: Harper & Row Publishers, 1976), pp. 187-188.

3.5 บุคลากร (personnel) หากพนักงานมีระดับการศึกษาสูงขึ้น มีความรับผิดชอบเพิ่มขึ้น และมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานมากขึ้น ก็จะมีผลต่อการปรับโครงสร้างขององค์กร ผู้บริหารระดับสูงก็จะทำงานในรายละเอียดน้อยลง ใช้เวลาในการวางแผนระยะยาวมากขึ้น

นอกจากนี้ **John Child** ยังให้ความเห็นว่าเมื่อมีความกดดันดังกล่าวเกิดขึ้นแล้ว ก็ถึงเวลาพิจารณาว่า ควรมีการปรับปรุงโครงสร้างขององค์กรหรือไม่ การปรับปรุงโครงสร้างนี้ไม่จำเป็นต้องปรับทั้งหมด อาจจะค่อย ๆ ปรับไปที่ละส่วนก็ได้ โดยปกติแล้วจะมีปัญหาเกิดขึ้นให้เห็น เพื่อเป็นสัญญาณเตือนว่าต้องมีการปรับปรุงโครงสร้าง

1) ปริมาณงานล้น (overload) ผู้บริหารมีปริมาณงานมากต้องทำงานเกินเวลาส่งผลให้คุณภาพของการตัดสินใจด้อยลง ในกรณีนี้จะต้องมีการปรับปรุงโครงสร้างองค์กร โดยกระจายอำนาจการตัดสินใจให้มากขึ้น

2) การบูรณาการ (integration) ความขัดแย้งระหว่างผู้บริหารหรือระหว่างหน่วยงาน บางครั้งเกิดปัญหาการติดต่อสื่อสารและการประสานงาน ซึ่งมีต้นเหตุมาจากปัญหาโครงสร้างขององค์กร กรณีนี้จะปรับโครงสร้างองค์กร เช่น ลดสายการบังคับบัญชา จัดส่วนงานใหม่ หรือจัดกลไกการประสานงานใหม่

3) นวัตกรรม (innovation) การที่องค์กรไม่สามารถคิดค้นสิ่งใหม่ ๆ หรือไม่ยอมรับความคิดเห็นใหม่ ๆ จากภายนอก อาจเป็นเพราะโครงสร้างองค์กร องค์กรที่มีความเป็นอิสระในการดำเนินงานสูงจะเอื้ออำนวยต่อการคิดค้นสิ่งใหม่ ๆ มากกว่าองค์กรที่ปิดตัวเอง

4) การควบคุม (control) การมีปัญหาในการควบคุมและการวางแผน เนื่องจากผู้ปฏิบัติงานไม่ทราบหน้าที่และความรับผิดชอบของตนเอง ซึ่งสามารถแก้ไขได้โดยการกำหนดจุดมุ่งหมาย หน้าที่ความรับผิดชอบของงานต่าง ๆ ในองค์กรให้ชัดเจน

5) การถอนตัวออกจากงาน (withdrawal from work) โครงสร้างขององค์กรซึ่งไม่เอื้ออำนวยต่อการสร้างสัมพันธภาพระหว่างบุคคล และสร้างความรู้สึกร่วมกันให้กับพนักงานและองค์กร ก็เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาการลาออก การขาดงาน และการแสดงความไม่ใส่ใจต่องาน

นอกจากนั้น **เสถียร เหลืองอร่าม**¹⁴ ได้สรุปสาเหตุสำคัญ ๆ ที่มีความจำเป็นต้องปรับปรุงองค์กรนี้

¹⁴ เสถียร เหลืองอร่าม, หลักการจัดองค์กร และวิธีปฏิบัติงาน (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แพรวพิทยา, 2517), น. 337-339.

- 1) เมื่อมีนโยบายหรือวัตถุประสงค์ขององค์กรเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม การจัดการอย่างเดิมไม่สามารถสนองความต้องการและก่อให้เกิดผลดีแก่องค์กรได้ จึงต้องปรับปรุงองค์กรเสียใหม่
 - 2) เมื่อมีการนำเอาวิทยาการแผนใหม่มาใช้ในองค์กร ทำให้จำเป็นต้องมีการปรับปรุงองค์กรเสียใหม่ให้เหมาะสม
 - 3) การดำเนินงานขององค์กรประสบความล้มเหลวไม่บรรลุเป้าหมาย ซึ่งแสดงถึงการบกพร่องในการบริหารงาน จำต้องมีการปรับปรุงองค์การบริหารให้มีประสิทธิภาพขึ้น
 - 4) โครงสร้างองค์กรไม่เหมาะสมกับสภาพปัจจุบัน ซึ่งอาจเกิดจากการจัดองค์การไว้ไม่ดีแต่เดิม เช่น ไม่มีการแบ่งงานตามลักษณะเฉพาะ ไม่มีเอกภาพทางการบังคับบัญชา การมอบอำนาจหน้าที่ยังไม่จัดทำให้แน่ชัด ฯลฯ เป็นต้น เมื่อสิ่งเหล่านี้ไม่เหมาะสมก็ควรมีการปรับปรุงการบริหารงานเสียใหม่
 - 5) ช่วงการบังคับบัญชา (Span of control) หรือภารกิจของผู้บังคับบัญชามีมากเกินไปไม่สามารถปฏิบัติงานให้ดำเนินไปด้วยความมีประสิทธิภาพได้
 - 6) การติดต่อประสานงานระหว่างบุคคลภายในองค์กรหรือระหว่างหน่วยงานด้วยกันไม่สะดวก ทำให้งานล่าช้าไม่สามารถสนองความต้องการของสภาวะการณ์ปัจจุบันได้ องค์กรจึงควรได้รับการปรับปรุง
 - 7) มีคณะกรรมการมากเกินไป ทำให้งานล่าช้า ขาดผู้รับผิดชอบเพราะต่างก็พยายามปิดความรับผิดชอบ จึงควรมีการปรับปรุงให้มีเฉพาะกรรมการที่จำเป็นจริง ๆ ที่จะสามารถอำนวยความสะดวกในการบริหารงานขององค์กร
 - 8) เมื่อค่าใช้จ่ายขององค์กรสูงผิดปกติหรือมีมากเกินไปอันเกิดจากการทำงานซ้อนกัน ทำให้การดำเนินงานไม่ประหยัด สิ้นเปลืองทรัพยากรการบริหารโดยเปล่าประโยชน์
 - 9) เกิดความจำเป็นในด้านการแข่งขันทางธุรกิจ หรือเกิดความจำเป็นที่ประชาชนเรียกร้องต้องการให้รัฐบาลช่วยเหลือในด้านบริการแก่ประชาชน
 - 10) เมื่อหน่วยงานมีมากเกินไปจนเกิดความจำเป็น เช่น การตั้งหน่วยงานเพื่อช่วยเหลือพรรคพวกหรือเพื่อเสริมสร้างบารมีของผู้มีอำนาจ
- ความมุ่งหมายสำคัญของการปรับปรุงองค์กร คือ การปรับปรุงแก้ไขและสนองความจำเป็นที่เกิดขึ้นเพื่อความอยู่รอดและเพื่อให้การบริหารงานขององค์กรสามารถดำเนินไปด้วยความราบรื่นและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการแบ่งงาน (Division of Work)

1. **ธงชัย สันติวงษ์**¹⁵ ได้เสนอหลักการแบ่งงาน (division of work or specialization) หมายถึง การแยกและหรือรวมงานที่มีลักษณะเหมือนกันเข้าไว้ด้วยกัน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งการแบ่งงาน คือ การจัดชองงานที่เป็นภาระหน้าที่การงานออกเป็น ส่วน ๆ เพื่อแบ่งแยกกันทำงานตามลักษณะเฉพาะ (Specialization) และฝีมือการทำงาน (Skill) ของคน การแบ่งงานกันทำจะมีความสัมพันธ์ต่อการจัดแผนกงาน (Departmentation) ซึ่งหมายถึง การพิจารณารวมกลุ่มกิจกรรมต่าง ๆ เข้าด้วยกัน การรวมกลุ่มกิจกรรมนี้เป็นไปภายใต้หลักเกณฑ์การแบ่งงานกันทำ หรือการแบ่งงานกันทำตามความถนัดนั่นเอง หลักเกณฑ์สำหรับการจัดแผนกงาน แบ่งออกได้ดังนี้คือ

1.1 การจัดแผนกงานโดยเพียงแต่แบ่งคนออกเท่า ๆ กันให้กับหน่วยงานในองค์การ

1.2 การใช้หน้าที่ (Function) เป็นหลักเกณฑ์หรือตามลักษณะงานที่จะต้องทำ (according to function, or work to be done) สามารถแบ่งออกได้ 3 ลักษณะหน้าที่คือ แผนกซึ่งทำหน้าที่หลัก (Major Functional Departments) แผนกซึ่งทำหน้าที่ย่อย (Minor Functional Departments) แผนกซึ่งเกิดขึ้นตามมา (Derivative Functional Departments) เมื่อผู้บริหารซึ่งรับผิดชอบในหน้าที่นั้น ๆ รู้สึกว่าขนาดของการควบคุมของเขากว้างจนเกินไป

1.3 การใช้ผลิตภัณฑ์ (Product) เป็นหลักเกณฑ์นิยมใช้มากในองค์การขนาดใหญ่ เพราะวิธีนี้ช่วยให้ผู้บริหารสูงสุดสามารถมอบหมายอำนาจหน้าที่ในการทำงานตามหน้าที่ต่าง ๆ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผลิตภัณฑ์ หรือประเภทสินค้าแต่ละอย่างให้กับผู้บริหารของหน่วย (division executive) ได้

1.4 การใช้พื้นที่ (Territory) เป็นหลักเกณฑ์ เป็นวิธีที่ใช้กันมากในกรณีที่มีการปฏิบัติการขององค์การกระจายออกไปในพื้นที่ส่วนต่าง ๆ กิจกรรมทุกอย่างในเขตใดเขตหนึ่งจะถูกวมเข้าด้วยกัน และมอบหมายให้แก่ผู้บริหารคนหนึ่ง เหตุผลก็คือ องค์การต้องการจะให้มีการทำงานที่ปรับเข้ากันได้กับสภาพของตลาดในท้องถิ่นต่าง ๆ หรือการประหยัดค่าขนส่ง

1.5 การใช้ลูกค้า (Customer) เป็นหลักเกณฑ์ วิธีนี้จะใช้เมื่อองค์การจะเน้นหรือให้ความสำคัญแก่ผู้ใช้สินค้ากลุ่มต่าง ๆ และจะพิจารณาในแง่ที่ว่าองค์การจะสามารถตอบสนองความต้องการของลูกค้าด้วยผลิตภัณฑ์ขององค์การ ได้ดีมากที่สุดเพียงใด

¹⁵ ธงชัย สันติวงษ์, “องค์การและการบริหาร : การศึกษาการจัดการในทางธุรกิจ,” น. 220-1226.

2. ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์¹⁶ ได้เสนอหลักการแบ่งงานมี 3 ลักษณะคือ

2.1 งานจะถูกแบ่งตามความชำนาญพิเศษของแต่ละคน (personal specialization) เช่น แบ่งตามวิชาชีพ เป็นงานด้านบัญชี วิศวกร และวิทยาศาสตร์

2.2 งานแบ่งตามความชำนาญเฉพาะด้านแนวนอน (horizontal specialization) คือ แบ่งเป็นกิจกรรมต่าง ๆ ตามลำดับขั้นตอนของกระบวนการทำงานในองค์การ (sequence of the work) เช่น โรงงานมีการแบ่งเป็นฝ่ายจัดซื้อ ฝ่ายผลิต ฝ่ายขาย และฝ่ายจัดส่ง

2.3 งานแบ่งตามความชำนาญเฉพาะด้านตามแนวตั้งขององค์การ (vertical specialization) หรือตามโครงสร้างสายการบังคับบัญชาจากสูงไปต่ำ งานฝ่ายบริหารจะต่างจากงานระดับปฏิบัติการ

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้รวบรวมผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อนำเสนอเป็นกรอบในการศึกษาวิจัย ดังนี้

บุญส่ง มาลีเสน¹⁷ ศึกษาวิจัยเรื่อง การปรับปรุงโครงสร้างองค์การ กรณีศึกษาศูนย์ควบคุมจราจรทางอากาศ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์ลักษณะโครงสร้างของศูนย์ควบคุมจราจรทางอากาศกรุงเทพในปัจจุบัน ตลอดจนปัญหา สาเหตุ ผลกระทบอันเนื่องมาจากโครงสร้าง เพื่อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงโครงสร้างอันเหมาะสม และสอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน และนโยบายของบริษัทฯ ผลการศึกษาพบว่า การจัดโครงสร้างองค์การของศูนย์ในปัจจุบันไม่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติงานของบุคลากรในองค์การ ดังสมมุติฐานที่ตั้งไว้ กล่าวโดยสรุปคือ การจัดโครงสร้างของศูนย์ฯ ทำให้เกิดปัญหาขาดการประสานงาน ทำให้เกิดปัญหาในเรื่องการกระจายอำนาจ ซึ่งไม่เอื้อต่อการปฏิบัติงาน นอกจากนี้แล้ว โครงสร้างของศูนย์ฯ ยังไม่เหมาะสม และล้ำสมัย สำหรับการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ผู้ศึกษาได้แนะนำให้มีการปรับปรุงโครงสร้างองค์การของศูนย์ฯ โดยให้มีการเพิ่มงานที่มีปริมาณน้อย เพิ่มงานชิ้นใหม่ และแยกงานที่มีปริมาณมาก

¹⁶ ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, “ทฤษฎีองค์การสมัยใหม่ : โครงสร้างองค์การ,” น. 64.

¹⁷ บุญส่ง มาลีเสน, “บทคัดย่อ : การปรับโครงสร้างองค์การ กรณีศึกษา ศูนย์ควบคุมจราจรทางอากาศกรุงเทพ บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด,” (ภาคนิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541).

สังศรี วุฒวัฒน์¹⁸ ศึกษาวิจัยเรื่อง “การปรับปรุงโครงสร้างองค์การ : กรณีศึกษา วิทยาลัยพยาบาลตำรวจ สำนักงานแพทย์ใหญ่ กรมตำรวจ” เพื่อศึกษาโครงสร้างที่ทดลองปฏิบัติ ระหว่าง ปี พ.ศ. 2533-2537 ว่ามีประสิทธิภาพและความเป็นไปได้เพียงใด โดยศึกษาตัวแปร องค์ประกอบของโครงสร้างในเรื่อง อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบ การรวมอำนาจและการ กระจายอำนาจ สายการบังคับบัญชาเอกภาพในการบังคับบัญชา ขนาดของการควบคุม การทำงาน ตามความชำนาญเฉพาะ และการประสานงาน จากประชากรระดับผู้บริหารและผู้ปฏิบัติ สังกัด วิทยาลัยพยาบาลตำรวจ ผลการศึกษาพบว่า โครงสร้างที่ปฏิบัติงานนั้น สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมี ประสิทธิภาพพอควร ส่วนตัวแปรองค์ประกอบของโครงสร้างพบว่าในเรื่องอำนาจหน้าที่ ความ รับผิดชอบ และการกระจายอำนาจนั้นยังไม่เหมาะสม มีการรวมอำนาจในการตัดสินใจของผู้บริหาร ระดับสูงค่อนข้างสูงมีสายการบังคับบัญชายาว ก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องความไม่ก้าวหน้าในการ ทำงาน โดยเฉพาะในระดับผู้ปฏิบัติการประสานงานพบว่ามีข้อขัดข้องพอสมควรทั้งภายในและ ภายนอกองค์การ ส่วนการจัดงานตามความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านนั้นทำให้ประสิทธิภาพของการ เรียนการสอนดีขึ้น สำหรับเอกภาพของการบังคับบัญชาและขนาดของการควบคุมไม่เป็นปัญหาใน การทำงาน ทั้งนี้ผู้วิจัยได้เสนอข้อสรุปรูปแบบการจัดโครงสร้างใหม่โดยจัดระบบงานให้ชัดเจนตาม หน้าที่ และความรับผิดชอบ

สิริพร สุโกศล¹⁹ ศึกษาวิจัยเรื่อง “การจัดโครงสร้างองค์การ : กรณีศึกษาสำนักงาน ทรพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์” เพื่อศึกษาวิเคราะห์โครงสร้างที่ได้ปรับเปลี่ยนใหม่ว่าตอบสนอง วัตถุประสงค์ของสำนักงานตรพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงใดและช่วย แก้ไขปัญหาการปฏิบัติงานจากโครงสร้างเดิมหรือไม่อย่างไร ผลการศึกษาพบว่า การจัดโครงสร้าง ใหม่สามารถช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการถวายเป็นพระราชกุศล เกี่ยวกับการ ช่วยเหลือแก้ไขปัญหาราษฎรได้มากขึ้น แต่การจัดโครงสร้างใหม่นี้ยังไม่สามารถแก้ปัญหาการ ดำเนินงานภายในของสำนักงานฯ เกี่ยวกับการปฏิบัติงานซ้ำซ้อนและล่าช้า อันเนื่องมาจากการ จัดแบ่งหน่วยงานยังไม่เหมาะสมเท่าที่ควร ระบบข้อมูลตรพย์สินและผู้เข้าห่มุกระจัดกระจายไม่ได้

¹⁸ สังศรี วุฒวัฒน์, “บทคัดย่อ : การปรับปรุงโครงสร้างองค์การ : กรณีศึกษาวิทยาลัยพยาบาล ตำรวจ สำนักงานแพทย์ใหญ่ กรมตำรวจ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต ศิลปศาสตรบัณฑิต (รัฐศาสตร์) คณะ รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2538).

¹⁹ สิริพร สุโกศล, “บทคัดย่อ : การปรับปรุงโครงสร้างองค์การ : กรณีศึกษาสำนักงานตรพย์สินส่วน พระมหากษัตริย์,” (ภาคนิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์, 2539).

มาตรฐานเดียวกัน ขาดหน่วยงานกลางทำหน้าที่เป็นศูนย์รวบรวมข้อมูล การมอบหมายอำนาจหน้าที่ที่ไม่สอดคล้องกับภาระหน้าที่และความรับผิดชอบ การประสานงานและการควบคุมการปฏิบัติงานยังไม่ดีพออันเนื่องมาจากระบบงานไม่ได้ปรับปรุงแก้ไขให้ลดขั้นตอนการปฏิบัติงานและสอดคล้องกับโครงสร้างใหม่ และไม่มีคู่มือการปฏิบัติงานที่กำหนดคทางเดินของงานและระยะเวลาในการปฏิบัติงาน

มนัส ซึ่งเจริญยิ่ง²⁰ ศึกษาวิจัยเรื่อง “การปรับปรุงโครงสร้างองค์การ : ศึกษากรณีสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท” เพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงลักษณะโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ และการแบ่งงานของสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทที่ปฏิบัติอยู่ในปัจจุบันตลอดจนปัญหา สาเหตุ ผลกระทบอันเนื่องมาจากโครงสร้างและการแบ่งงาน เพื่อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงโครงสร้าง และการจัดแบ่งงานให้ดีขึ้น เหมาะสมและสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท ผลการศึกษาพบว่า การจัดโครงสร้างองค์การและการแบ่งงานของสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทในปัจจุบัน เกี่ยวกับเรื่องการแข่งขันราชการ และการจัดโครงสร้างของสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท ไม่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ทำให้ไม่บรรลุประสิทธิผลตามที่ได้ตั้งเป้าหมายไว้ เนื่องจากมีสาเหตุพอสรุปได้ดังต่อไปนี้ คือ เอกภาพของการบังคับบัญชา สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท ได้มีการปรับโอนย้ายข้าราชการในส่วนท้องถิ่นมาเป็นส่วนภูมิภาค ทำให้หน่วยงานทั้งในส่วนกลาง ส่วนกลางในภูมิภาค และภูมิภาค มีผู้บังคับบัญชาคนเดียวกัน คือ เลขาธิการเร่งรัดพัฒนาชนบท ซึ่งเป็นการถูกต้องตามหลักวิชาการความชำนาญเฉพาะด้าน ได้พบว่าหน่วยงานขาดเจ้าหน้าที่ที่ชำนาญเฉพาะด้านเป็นจำนวนมาก แต่มีเจ้าหน้าที่ด้านบริหารมากเกินไปจนความจำเป็น ควรจะเพิ่มเจ้าหน้าที่ที่ชำนาญเฉพาะด้านให้มากขึ้น และลดเจ้าหน้าที่ด้านบริหารที่มากเกินไปให้เหลือน้อยลง จนพอเหมาะกับปริมาณงาน ส่วนเรื่องการจัดแผนงาน ได้มีการจัดแบ่งเป็นกอง แต่ละกองทำงานเฉพาะอย่าง และรับเจ้าหน้าที่ที่มีคุณสมบัติตรงตามสายงาน เช่น วุฒิ ปวช. ปวส. เป็นต้น ขนาดของการควบคุมมีการแบ่งงานให้รองเลขาธิการและนายช่างใหญ่ น้อยเกินไปควรปรับเปลี่ยนให้มีขนาดของการควบคุมให้เหมาะสมใกล้เคียงกันทั้งเลขาธิการเร่งรัดพัฒนาชนบท รองเลขาธิการฯ และนายช่างใหญ่

²⁰ มนัส ซึ่งเจริญยิ่ง, (บทคัดย่อ : การปรับปรุงโครงสร้างองค์การ : กรณีศึกษาสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท,” (สารนิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535).

อารีย์ ชนะกิจการชัย²¹ ศึกษาวิจัยเรื่อง “การปรับโครงสร้างองค์การเพื่อรองรับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ : ศึกษากรณีการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.)” เพื่อศึกษาวิเคราะห์ลักษณะโครงสร้างตลอดจนปัญหา สาเหตุ ผลกระทบอันเนื่องมาจากโครงสร้างขององค์การเดิมไม่เอื้อต่อการดำเนินธุรกิจเชิงพาณิชย์ และไม่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง พร้อมทั้งศึกษาข้อจำกัดของกระบวนการทำงานเดิมและแนวทางการปรับปรุงกระบวนการทำงานให้สอดคล้องกับกลยุทธ์ขององค์การที่เปลี่ยนแปลง ผลการศึกษาพบว่า โครงสร้างองค์การเดิมของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) ไม่เอื้ออำนวยต่อการบริหารและการดำเนินธุรกิจซึ่งมีการปรับโครงสร้างขององค์การเป็นเชิงพาณิชย์ด้วยหลักเกณฑ์สำคัญ 4 ประการคือ การรวมงานบริการที่ศูนย์กลาง สำหรับหน่วยงานสนับสนุน การกระบวนการทำงานทั้งงานหลักและงานสนับสนุน การปรับกลไกการบริหาร การบริหารจัดการและการกำกับดูแลที่ดี

พลาวุฒิ กลับเจริญ²² ศึกษาวิจัยเรื่อง “การปรับโครงสร้าง : กรมกิจการพลเรือนทหารบก” เพื่อศึกษาถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจากโครงสร้างองค์การในปัจจุบันและให้การเสนอแนะองค์การของกรมกิจการพลเรือนทหารบกต่อการปรับปรุงโครงสร้างเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ผลการศึกษาพบว่า โครงสร้างกิจการพลเรือนทหารบก ไม่สอดคล้องกับปริมาณงานที่เพิ่มขึ้นเนื่องจากงานด้านกิจการพลเรือนของกองทัพกได้ขยายขอบเขตกว้างขวางมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานด้านการพัฒนาประเทศ การช่วยเหลือประชาชน และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงสมควรที่จะปรับปรุงโครงสร้างให้เหมาะสม เพื่อให้การดำเนินงานด้านกิจการพลเรือนของกองทัพกมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

สุจิตรา พัฒนภูมิ²³ ศึกษาวิจัยเรื่อง “การปรับปรุงโครงสร้างองค์การ : ศึกษากรณีสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู” เพื่อศึกษาความเป็นมาของการจัดโครงสร้างองค์การและวิวัฒนาการการปรับปรุงโครงสร้างองค์การของสำนักงาน ก.ค. ตั้งแต่จัดตั้งจนถึงปัจจุบัน ตลอดจน

²¹ อารีย์ ชนะกิจการชัย, “บทคัดย่อ : การปรับปรุงโครงสร้างองค์การเพื่อรองรับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ : กรณีศึกษาการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.),” (ภาคนิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544).

²² พลาวุฒิ กลับเจริญ, “บทคัดย่อ : การปรับปรุงโครงสร้าง : กรมกิจการพลเรือนทหารบก,” (ภาคนิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543).

²³ สุจิตรา พัฒนภูมิ, “บทคัดย่อ : การปรับปรุงโครงสร้างองค์การ : ศึกษากรณีสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู,” (สารนิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536).

สภาพปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่สำนักงาน ก.ค. ประสบอยู่อันเนื่องมาจากการจัดโครงสร้างองค์การในปัจจุบัน ผลการศึกษาพบว่า

1. การจัดโครงสร้างองค์การหรือการแบ่งส่วนราชการของสำนักงาน ก.ค. ในปัจจุบัน ผู้บริหารของสำนักงาน ก.ค. และผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกมีความเห็นว่า ถ้าพิจารณาตามภารกิจ บทบาท และหน้าที่ของสำนักงาน ก.ค. ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 แล้ว การแบ่งส่วนราชการของสำนักงาน ก.ค. ออกเป็น 6 กอง ยังไม่เหมาะสม มีการดำเนินงานในเชิงปฏิบัติมากเกินไป ในบางหน่วยงานรับผิดชอบขอบข่ายงานกว้างขวาง ลักษณะงานมีความหลากหลาย บางหน่วยงานยังดำเนินการในส่วนที่เป็นรายละเอียดอยู่มาก บางหน่วยงานมีภารกิจที่ต้องรับผิดชอบน้อย และงานในบางจุดมีการแบ่งหน่วยงานให้รับผิดชอบออกเป็น 2 หน่วยงานทั้งที่ปฏิบัติงานในลักษณะเดียวกัน ซึ่งไม่ถูกต้องตามหลักการจัดองค์การ

2. การจัดโครงสร้างองค์การของสำนักงาน ก.ค. ในปัจจุบัน ก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคต่อการดำเนินงานในด้านการเข้าสู่งาน ด้านขนาดปริมาณงานและขอบเขตความรับผิดชอบเพิ่มมากขึ้น ในขณะที่สำนักงาน ก.ค. ยังเน้นการปฏิบัติงานในรายละเอียดมากเกินไป เป้าหมายขององค์การไม่ชัดเจน รวมทั้งไม่ได้กำหนดทิศทางหรือการดำเนินงานอย่างจริงจัง บทบาทในปัจจุบันไม่เหมาะสมกับบทบาทที่ควรจะเป็นในอนาคต การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในบางจุดประสบกับปัญหางานล้นมือ มีการแบ่งงานที่มีลักษณะเดียวกันให้สองหน่วยงานรับผิดชอบก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งและการดำเนินงานที่ไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน การประสานงานทั้งภายในสำนักงาน ก.ค. เองกับหน่วยงานอื่น ๆ ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรเน้นการปฏิบัติงานให้เป็นหน่วยงานปฏิบัติมากเกินไปจนไม่สามารถดำเนินงานในเชิงพัฒนาระบบบริหารงานบุคคล นอกจากนี้ยังมีอุปสรรคจากนโยบายของรัฐบาลในการจัดรูปแบบขององค์การดังนั้น การแก้ปัญหาในเรื่องดังกล่าวเพื่อให้สอดคล้องกับภารกิจ ขนาดปริมาณงานและขอบเขตความรับผิดชอบ สภาพแวดล้อมและแนวโน้มนโยบายของรัฐที่เปลี่ยนไป จึงเป็นเหตุผลสำคัญที่สำนักงาน ก.ค. ควรได้ปรับปรุงโครงสร้างองค์การในอนาคต โดยมีแนวทางในการปรับปรุงโครงสร้างองค์การด้วยการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู เพื่อช่วยแบ่งเบาภาระหน้าที่ความรับผิดชอบ ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้มีบทบาทที่สามารถดำเนินงานด้านการบริหารงานบุคคลได้ครบวงจร ปรับบทบาทและรูปแบบขององค์การให้มีลักษณะเป็นหน่วยงานที่เน้นบทบาทที่ปรึกษา มีหน้าที่หลักในการกำหนดมาตรฐานต่าง ๆ การพัฒนาระบบและวิธีการปฏิบัติงานให้มีความเหมาะสมอยู่เสมอ แล้วมอบอำนาจให้หน่วยปฏิบัติเป็นผู้ดำเนินการ ให้มีการปรับใช้เทคโนโลยีใหม่ๆ และควรปรับปรุงระบบงานเพื่อเสริมการทำงานให้มีประสิทธิภาพปัจจุบันและอนาคต รวมทั้งพัฒนาศักยภาพและคุณธรรมของเจ้าหน้าที่ แล้วเกลี้ยอัตรากำลังใหม่ให้เหมาะสมกับสภาพปริมาณงานยิ่งขึ้น

3. การเสนอรูปแบบโครงสร้างของสำนักงาน ก.ค. โดยอาศัยหลักการจัดองค์การเป็นกรอบในการพิจารณา ผู้ศึกษาได้เสนอการจัดกลุ่มงาน (Departmentation) โดยคำนึงถึงลักษณะของหน้าที่ ภาระงาน (By Function) และลักษณะกระบวนการปฏิบัติงาน (By Process) เป็นหลัก สามารถสรุปได้ว่า สำนักงาน ก.ค. ควรประกอบด้วย 4 กลุ่มงาน คือ กลุ่มงานเกี่ยวกับการพิจารณาการจัดตั้งจัดระบบงาน และอัตรากำลังในหน่วยงานทางการศึกษา กลุ่มงานเกี่ยวกับระบบและมาตรฐานการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครู กลุ่มงานเกี่ยวกับวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์ การร้องทุกข์ และงานกฎหมาย และกลุ่มงานด้านช่วยอำนวยความสะดวกและงานสนับสนุนการดำเนินงานของสำนักงาน ก.ค. และควรแบ่งส่วนราชการออกเป็น 3 สำนัก 1 กอง และ 1 ศูนย์ ได้แก่ สำนักพัฒนาโครงสร้างหน่วยงานทางการศึกษาและอัตรากำลัง สำนักพัฒนาระบบบริหารงานบุคคล สำนักเสริมสร้างวินัย รักษาระบบคุณธรรมและกฎหมาย กองกลาง และศูนย์ข้อมูลการบริหารงานบุคคล

สุจริต ปัจฉิมนันท์²⁴ ศึกษาวิจัยเรื่อง “การเปลี่ยนแปลงองค์การเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน : กรณีศึกษาการส่งเสริมการท่องเที่ยวของกองอาสารักษาดินแดน” เพื่อศึกษาการปรับเปลี่ยนบทบาทและภารกิจบางประการของกองอาสารักษาดินแดน โดยเฉพาะการส่งเสริมการท่องเที่ยวซึ่งมีปัญหาในการเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุผลดังกล่าวเพียงใด ทั้งนี้สืบเนื่องมาแต่เดิมและที่เกิดขึ้นใหม่ยังคงไม่ได้รับการแก้ไข คงเป็นสภาพที่กองอาสารักษาดินแดนจะมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานได้ จึงเป็นจุดสนใจที่ค้นคว้าหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหาศึกษาที่เกิดขึ้นและเสนอแนวทางแก้ไข ผู้ศึกษามีข้อคิดเห็นว่า การบริหารองค์การในเชิงการบริการ การแบ่งโครงสร้างขององค์การมีความสัมพันธ์กับความสำเร็จในการบรรลุเป้าหมายขององค์การหากองค์การใดมีโครงสร้างไม่เหมาะสม การบริหารงานจะเกิดความยุ่งยากและไม่มีประสิทธิภาพ ดังนั้นแนวทางแก้ไขคือการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์การ ผลการศึกษาพบว่า

1. โครงสร้างองค์การ

โครงสร้างของกองร้อยอาสารักษาดินแดนในปัจจุบัน ไม่เหมาะสมกับภารกิจ และหน้าที่ที่รับผิดชอบ โดยเฉพาะภารกิจความมั่นคงปลอดภัย ภารกิจความร่วมมือและประสานงาน ถึงแม้ป้องกันจังหวัดและช่วยป้องกันจังหวัดจะรับผิดชอบในการกิจการส่งเสริมและการสนับสนุน

²⁴ สุจริต ปัจฉิมนันท์, “บทคัดย่อ : การปรับปรุงโครงสร้างองค์การเพื่อการเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน : กรณีศึกษาการส่งเสริมการท่องเที่ยวของกองอาสารักษาดินแดน,” (สารนิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533).

การท่องเที่ยว การร่วมมือในส่วนภูมิภาค และส่วนกลางทำให้การปฏิบัติงานในการรวมไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ไม่เพียงแต่งานการส่งเสริมการท่องเที่ยวเท่านั้น ซึ่งไม่ได้รับการมอบหมายจากส่วนกลางอย่างจริงจัง สะท้อนให้เห็นว่า กองร้อย อส. ควรมีโครงสร้างเฉพาะในการรับผิดชอบต่อภารกิจดังกล่าวในที่นี้ รวมทั้งงบประมาณอัตรากำลัง, เครื่องมือเครื่องใช้จากส่วนกลาง, การสนับสนุนคุณภาพบุคลากร นอกจากนั้นพบว่า โครงสร้างของกองร้อย อส. ในปัจจุบันไม่เหมาะสมกับภารกิจหน้าที่ ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติภารกิจที่รับผิดชอบอยู่ได้ครบถ้วน เนื่องจากจำนวน อส. น้อยเกินไป งานแต่ละหมวดไม่สัมพันธ์กัน ขอบข่ายงานกว้างเกินไป โดยมีข้อเสนอแนะว่า ควรมีการจัดตั้งกองร้อยเพิ่มเติม ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

2. ประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน

การปฏิบัติงานของกองร้อย อส. ขาดความรวดเร็ว เป็นเพราะการขาดปัจจัยสนับสนุน และปัญหาจากการจัดหน้าที่ความรับผิดชอบของบางหน่วยและการแบ่งงานยังมีความซ้ำซ้อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินงานของกองร้อย อส. เป็นหน่วยสนับสนุนการส่งเสริมการท่องเที่ยวมากกว่าเป็นหน่วยหลัก ทำให้เกิดความสับสนในการแบ่งงานและการประสานงาน มีการวางแผนปฏิบัติงานและมีการปฏิบัติงานครบถ้วนบางประการก็ตาม แต่การปฏิบัติงานมักไม่ตรงตามรายละเอียดที่กำหนดไว้ของลักษณะงาน มีการร่วมมือประสานงานในระดับที่ดี โดยมีการประสานงาน และการแบ่งงาน มีการกระจายอำนาจตัดสินใจ ไม่มีการก้าวท้าว และซ้ำซ้อนกัน การปฏิบัติงานตรงตามความรู้ ความสามารถ

3. กองกำลังอาสาสมัครภาคินแดนต่อการส่งเสริมการท่องเที่ยว

การปรับปรุงโครงสร้างกองร้อย อส. ต่อการส่งเสริมการท่องเที่ยวพบว่าจำนวนหน่วยงานในระดับกองร้อย อส. มีไม่เพียงพอ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการเพิ่มอัตรากำลัง การฝึกอบรม และการขยายภารกิจ โดยมีการกำหนดนโยบาย แผนงาน โครงการ และภารกิจ ที่ชัดเจน ยื่นหยุ่น สอดคล้องกับสภาพท้องถิ่น และเสริมสร้างความรู้ ความสามารถและประสบการณ์ของสมาชิก อส. ด้านภาษาต่างประเทศ การประสานกับภาคเอกชนและส่วนท้องถิ่น นอกเหนือจากการเสนอแนะให้มีหน่วยงานเฉพาะด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยวมีปัญหาเกี่ยวกับขั้นตอนในการปฏิบัติงานที่เพิ่มขึ้น ถึงแม้ว่าการแบ่งงานภายในหมวดต่อภารกิจด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยวจะมีความเหมาะสมอยู่แล้วก็ตาม ปัญหาดังกล่าวอาจแก้ไขได้โดยการสร้างแรงจูงใจและเพิ่มอัตรากำลัง ทำให้การปฏิบัติงานไม่ครบถ้วน นอกจากปัญหาด้านการขาดงบประมาณ และเครื่องมือสนับสนุนการแก้ไขอาจดำเนินการได้ เพิ่มพูนภารกิจและความรู้ความสามารถบางประการ โดยเฉพาะการศึกษาดูงาน การนำเทคโนโลยีใหม่ ๆ มาใช้ และการสนับสนุนงบประมาณจากส่วนกลาง

สรุปการศึกษาแนวคิดและทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาเพื่อเชื่อมโยงกับการวิจัยครั้งนี้ สามารถสรุปได้เป็น 5 ประการดังนี้

1. ปัจจุบันสภาพแวดล้อมทั้งทางด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และเทคโนโลยีมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทำให้องค์กรต้องปรับปรุงตนเองเพื่อความอยู่รอดเพราะโครงสร้างองค์กรแบบดั้งเดิมอาจไม่เหมาะสมและเป็นอุปสรรคต่อการทำงาน ดังนั้นจึงควร มีการปรับโครงสร้างองค์กรเพื่อความคล่องตัว และสามารถตอบโต้ต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมได้เป็นอย่างดี

2. โครงสร้างองค์กรเป็นสิ่งสำคัญที่ให้อำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ และภาระผูกพันต่อหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีการกำหนดขึ้นในองค์กรและโครงสร้างองค์กรที่เหมาะสมจะทำให้กิจกรรมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในองค์กรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุเป้าหมายขององค์กร

3. องค์กรทุกองค์กรไม่ว่าเป็นองค์กรประเภทใดต่างก็มีการทำงานในลักษณะเป็นกลุ่มหรือทำงานร่วมกันจึงจำเป็นต้องมีการจัดแบ่งงานให้เหมาะสม และจำเป็นต้องใช้การจัดการหรือการบริหารเป็นเครื่องมือช่วยให้เกิดการทำงานร่วมกัน ใช้ทรัพยากรร่วมกันเพื่อให้เกิดผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่กำหนด

4. โครงสร้างองค์กรสามารถปรับเปลี่ยนแก้ไขได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือโครงสร้างองค์กรควรผูกพันตามวัตถุประสงค์ขององค์กร ที่ต้องปรับเปลี่ยนได้ตามข้อมูลย้อนกลับที่ได้จากการประเมินผลการพัฒนาองค์กร

5. ความสามารถขององค์กรใดองค์กรหนึ่งในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงและปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลง ย่อมขึ้นอยู่กับผู้บริหารต้องมีทัศนคติเกี่ยวกับหลักการบริหารการเปลี่ยนแปลง ต้องรับทราบ รับรู้ เต็มใจเข้ามามีส่วนร่วม ตั้งแต่เริ่มต้นการวางแผนงานจนถึงขั้นการลงมือปฏิบัติ และขั้นประเมินผล

นายฐานิต ชัยยศ²⁵ ศึกษาวิจัยเรื่อง “การปรับปรุง โครงสร้างของสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี” เพื่อศึกษาวิเคราะห์ว่าการจัดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ในปี 2540 ซึ่งเป็นโครงสร้างก่อนการปรับโครงสร้างในการปฏิรูประบบราชการครั้งใหญ่ในปี 2545 ผลการศึกษาพบว่า โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ยังไม่เหมาะสมเพราะวัตถุประสงค์ขององค์กรกำหนดไว้กว้างว่ามีอำนาจหน้าที่ทางการเมือง ส่งผลให้มีการเอา

²⁵ ฐานิต ชัยยศ, “บทคัดย่อ : การปรับปรุงโครงสร้างสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี,” (ภาคนิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540).

หน่วยงานที่ไม่ใช่ภารกิจขององค์กรนี้มาฝากไว้ และการจัดหน่วยงานไม่เป็นทางการในรูปแบบของกลุ่มงานนั้น เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ นอกจากนี้โครงสร้างยังไม่สามารถแก้ปัญหาคาราคาเอนสภาพในการบังคับบัญชา