



รายงานผลการวิจัย

เรื่อง

การศึกษาโครงสร้างองค์การของส่วนราชการภาครัฐ

The study of organization structure in public sector.

โดย

จุลศักดิ์ ชาญณรงศ์



352.29
จ671ก

35A0179306

Title: การศึกษาโครงสร้างองค์การของส่วนราชการภา

ครัฐ
หอสมุดและศูนย์สนเทศ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

รายงานผลการวิจัยนี้ได้รับทุนอุดหนุนจากมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2548

ISBN 974-9745-777-9

ชื่อเรื่อง : การศึกษาโครงสร้างองค์การของส่วนราชการภาครัฐ
 ผู้วิจัย : จุลศักดิ์ ชาญณรงค์
 ปีที่พิมพ์ : พุทธศักราช 2548
 สถานที่พิมพ์ : มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์
 แหล่งที่เก็บรายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ : ศูนย์วิจัยมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์
 จำนวนหน้างานวิจัย : 129 หน้า
 ลิขสิทธิ์ : มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์
 คำสำคัญ : โครงสร้างองค์การภาครัฐ

บทคัดย่อ

การวิจัยเรื่องการศึกษาโครงสร้างองค์การของส่วนราชการภาครัฐฉบับนี้ มุ่งศึกษาส่วนประกอบของโครงสร้างองค์การ 3 ส่วน ได้แก่ ความสลับซับซ้อน ความเป็นทางการ และการรวมอำนาจ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาส่วนประกอบของโครงสร้างองค์การของหน่วยงานภาครัฐระดับกรมที่ได้รับรางวัลด้านการบริหารและการจัดการ และเพื่อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการภาครัฐให้มีความเหมาะสม ประชากรที่ใช้ในการศึกษาคือ ข้าราชการจาก 2 หน่วยราชการ ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนและกรมการกงสุล

งานวิจัยฉบับนี้รวบรวมข้อมูลจากแบบสอบถาม ซึ่งแบบสอบถามดังกล่าวประกอบด้วยคำถาม 2 ส่วน คือ ส่วนแรกเป็นคำถามเกี่ยวกับสถานภาพส่วนบุคคล และส่วนที่สองเป็นคำถามซึ่งศึกษาส่วนประกอบของโครงสร้างองค์การ และนอกจากข้อมูลทางสถิติที่ได้จากการเก็บข้อมูลดิบแล้ว คำถามในส่วนที่สองแต่ละข้อยังมีการถ่วงน้ำหนักความสำคัญ โดยผู้ทรงคุณวุฒิด้านโครงสร้างองค์การและผู้ทรงคุณวุฒิของหน่วยงานกลุ่มตัวอย่างจำนวน 10 ท่าน

ผลการวิจัยแบ่งออกเป็นสองส่วน

ส่วนแรกคือ ข้อมูลเกี่ยวกับสถานภาพส่วนบุคคล ในภาพรวมของข้าราชการในหน่วยงานกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง มีอายุอยู่ในช่วง 40-49 ปี สถานภาพโสด และมีการศึกษาระดับปริญญาโท

ส่วนที่สองคือ ข้อมูลเกี่ยวกับส่วนประกอบของโครงสร้างองค์การ ผลการวิจัยพบว่าลักษณะโครงสร้างองค์การของกลุ่มตัวอย่างทั้งสองหน่วยงาน มีลักษณะที่เหมือนกันคือ มีความสลับซับซ้อน ความเป็นทางการ และการรวมอำนาจในระดับปานกลาง ทำให้ผลสรุปภาพรวมโครงสร้างองค์การของทั้งสองหน่วยงาน มีลักษณะส่วนประกอบของโครงสร้างองค์การทั้ง 3 ส่วนอยู่ในระดับปานกลาง ซึ่งผลการวิจัยนี้สอดคล้องกับข้อเสนอของนักวิชาการที่กล่าวไว้ในเรื่อง ลักษณะที่พึงประสงค์ขององค์การระบบราชการไทย ในประเด็นเกี่ยวกับส่วนประกอบของโครงสร้างองค์การว่าควรมีความสลับซับซ้อน ความเป็นทางการและการรวมอำนาจในระดับต่ำ ซึ่งอนุมานได้ว่าลักษณะทางโครงสร้างของระบบราชการไทยที่พึงประสงค์ควรมีความสลับซับซ้อน ความเป็นทางการและการรวมอำนาจในระดับที่ต่ำลงนั่นเอง

เลขที่.....	0179306
วันส่ง.....	24 ส.ค. 2548
เลขเรียกหนังสือ.....	352.29
	ว.6717
	[2548]
	ก1

Title : The study of organization structure in public sector .

Researcher : Mr. Chulasak Channarong . **Institution** : Dhurakijpundit University .

Year of Publication : 2004. **Publisher** : Dhurakijpundit University .

Sources : Dhurakijpundit University Research Center .

Number of Pages : 119 Pages **Copyright** : Dhurakijpundit University .

Keyword : public organization structure

Abstract

The research reports on the study of organization structure in public sector. More specifically, the paper considers 3 components of public sector, complexity, centralization, and formalization. The purposes of the research are to investigate the component of public organization structure and to propose some recommendations. Thus, there are two branches in public sectors , BOI and Division of Protocol were utilized as the epitome of organization structure, as they were awarded in the field of public management.

The data were collected from questionnaires. The questionnaire comprises two types of questions. The first type of questions were asking about personal status and the second were the questions to understand the organization structures. Moreover, weighted mean in each question in the latter part was given by ten scholars.

Drawing from a range of sources, this paper identifies two consequences of data. Firstly, the data about personal status shows that most of public servants are women. Their ages are ranging from 40-49 years old. Most of them are single and graduated in post graduated degrees.

Secondly, the data indicate that the structures of two public organizations have some similarities, complexity, formalization and average in centralization. Thus , it can conclude that the structure of these organizations have same structures (complexity, formalization, and centralization) in average level. In sum, the result of the research is relevant to scholar proposals in terms of public organization structure in Thailand that should have lower level in complexity, formalization, and centralization.

กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยชิ้นนี้สำเร็จลุล่วงได้ทั้งนี้เพราะได้รับความอนุเคราะห์จากบุคคลหลาย ๆ ฝ่ายด้วยกัน ซึ่งผู้วิจัยคิดว่าไม่สามารถระบุได้ทั้งหมด แต่ท่านที่สำคัญที่ถือได้ว่ามีส่วนช่วยผลักดันให้งานวิจัยชิ้นนี้ เกิดขึ้นรวมทั้งติดตามงานของผู้วิจัยทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการอย่างต่อเนื่อง ได้แก่ รองศาสตราจารย์ ดร. สรชัย พิศาลบุตร อย่างไรก็ตามงานวิจัยจะไม่สำเร็จได้เลยถ้าไม่ได้ข้อเสนอแนะที่มีประโยชน์จากอาจารย์ผู้ทรงคุณวุฒิที่ผู้วิจัยได้กล่าวไว้ในภาคผนวกที่ 3

นอกจากนี้สำหรับการประมวลผลผู้วิจัยขอขอบคุณน้ำใจอันดีของอาจารย์ยุพาภรณ์ อารีพงษ์ อาจารย์นวรรตน์ มหาชนกุล และ อาจารย์จุฬณี ตันติกุลานันท์ ที่ได้สละเวลาและกำลังสมองอย่างเต็มที่สำหรับงานวิจัยชิ้นนี้

สุดท้ายนี้ขอขอบคุณข้าราชการของ กรมการกงสุล และ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ที่ได้ให้ข้อมูลอันมีประโยชน์ และ ท้ายที่สุดผู้วิจัยขอกล่าวถึงกำลังสำคัญในการทำงานคือ ครอบครัวของผู้วิจัย อันไม่มีสิ่งใดมาเปรียบได้

จุลศักดิ์ ชาญณรงค์

ธันวาคม 2547

(1)
สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ก
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ข
กิตติกรรมประกาศ	ค
สารบัญ	(1)
สารบัญตาราง	(3)
บทที่ 1 บทนำ	
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย	4
1.3 ขอบข่ายของการวิจัย	4
1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	4
1.5 นิยามศัพท์	4
บทที่ 2 ทฤษฎี ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องและกรอบแนวคิด	
2.1 ความหมายของโครงสร้างองค์การ	6
2.2 แนวทางการศึกษาโครงสร้างองค์การ	
2.2.1 Robert H. Miles	7
2.2.2 Brown and Moberg	10
2.2.3 William B. Stevenson	12
2.2.4 Schermerhorn	15
2.2.5 Stephen P. Robbins	15
2.2.6 Heffron	16
2.2.7 Henry Mintzberg	17
2.2.8 เนาวรัตน์ แยมแสงสังข์	18
2.2.9 นิตยา เงินประเสริฐศรี	19
2.3 การศึกษาองค์ประกอบของโครงสร้างองค์การ	
2.3.1 Robbins	24
2.3.2 Aston group	27
2.3.3 ทองศรี กำภู ณ อยุธยา	28

2.3.4	วินิต ทรงประทุม	29
2.3.5	เสนาะ ตีเยาว์	29
2.3.6	เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์	33
2.3.7	Bob Travica	40
2.4	การทดสอบเรื่ององค์ประกอบของโครงสร้างองค์การ	
2.4.1	Aiken and Hage	41
2.4.2	Price and Mueller	43
2.4.3	Robbins	48
2.4.4	Camp and Cruz	52
2.5	ปัญหาระบบราชการ	55
2.6	แนวคิดในการปฏิรูประบบราชการแนวใหม่	66
2.7	ข้อเสนอเกี่ยวกับโครงสร้างองค์การภาครัฐที่เหมาะสมภายหลังการปฏิรูป	
2.7.1	ปรัชญา เวสารัชช์	73
2.7.2	คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ	76
2.7.3	กองทัพ เคลือบพนิชกุล	79
2.7.4	อภิชัย พันธเสน และ ปรัชญา เวสารัชช์	79
2.8	งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาโครงสร้างองค์การ	82
บทที่ 3	ระเบียบวิธีวิจัย	
3.1	ประชากรที่ศึกษา	92
3.2	กลุ่มตัวอย่าง	92
3.3	เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา	93
3.4	การวิเคราะห์ข้อมูล	95
3.5	สถิติที่ใช้ในการวิจัย	97
บทที่ 4	ผลการวิเคราะห์ข้อมูล	
4.1	ผลการวิเคราะห์สถานภาพส่วนบุคคลของผู้ตอบแบบสอบถาม	98
4.2	ลักษณะทางโครงสร้างของกลุ่มตัวอย่าง	100

บทที่ 5	สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ	
5.1	ผลการวิจัย	105
5.2	อภิปรายผล	105
5.3	ข้อเสนอแนะการวิจัย	109
	บรรณานุกรม	110
ภาคผนวก 1	แบบสอบถามการวิจัยชุดที่ 1	114
ภาคผนวก 2	แบบสอบถามการวิจัยชุดที่ 2	117
ภาคผนวก 3	รายนามผู้ทรงคุณวุฒิ	121
	ประวัติผู้วิจัย	122

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า	
1	เปรียบเทียบการศึกษาโครงสร้างองค์การ	23
2	ความแตกต่างระหว่างการรวบอำนาจและการกระจายอำนาจ	33
3	เปรียบเทียบแนวทางการศึกษาองค์ประกอบของโครงสร้างองค์การ	41
4	สรุปปัญหาของระบบราชการ	65
5	การกำหนดช่วงคะแนนของความสลับซับซ้อน ความเป็นทางการและการรวมอำนาจ	96
6	สถานภาพส่วนบุคคลของกลุ่มตัวอย่าง	99
7	ลักษณะโครงสร้างในภาพรวมของกลุ่มตัวอย่าง	100
8	รายละเอียดของลักษณะโครงสร้างองค์การในด้านความสลับซับซ้อน	101
9	รายละเอียดของลักษณะโครงสร้างองค์การในด้านความเป็นทางการ	102
10	รายละเอียดของลักษณะโครงสร้างองค์การในด้านการรวมอำนาจ	104

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การเปลี่ยนแปลงสำคัญซึ่งส่งผลกระทบต่อทั้งบริบทการเมืองเศรษฐกิจและสังคม ได้แก่การเปลี่ยนแปลงสังคมโลกให้มีความเป็นหนึ่งเดียวโดยมีความรู้เป็นตัวเชื่อมต่อหรือที่รู้จักกันดีในนามของโลกาภิวัตน์ที่โลกมีลักษณะเป็นสากล รัฐต้องพึ่งพิงและพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน รวมทั้งอยู่ภายใต้สภาพแวดล้อมของการแข่งขันรูปแบบใหม่ที่ต้องมีความสามารถในระดับสากล ลักษณะดังกล่าวทำให้ภาครัฐหรือภาคราชการมักถูกกล่าวโทษว่าจะเป็นส่วนต้นของปัญหา หรือ เป็นอุปสรรคต่อการแข่งขันดังกล่าว ทั้งนี้เพราะองค์การภาครัฐเป็นศูนย์กลาง หรือ มีหน้าที่เป็นแกนกลางของสังคมในการเป็นผู้สร้างคุณค่าหรือประโยชน์แก่สังคมทั้งในรูปของสินค้า หรือ บริการที่พึงปรารถนาของสังคมโดยรวมหรือไม่ว่าจะเป็นการจัดการให้สินค้าสาธารณะเหล่านั้นได้กระจายสู่ประชาชนอย่างทั่วถึง และเป็นธรรม จากการแผ่คลุมทั้งในด้านหน้าที่และความรับผิดชอบดังกล่าวทำให้ภาครัฐถูกคาดหวังว่าจะต้องทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผลสูงสุด จากเหตุผลดังกล่าวมาไม่ว่าจะเป็นเรื่องภาระหน้าที่ ขนาดของหน่วยงานภาครัฐ ความไร้ความสามารถของผู้บริหารงานสาธารณะที่ไม่สามารถแก้ปัญหาที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งประกอบด้วยความคาดหวังของประชาชนที่ต้องการได้รับการบริการสาธารณะที่มีคุณภาพสูงขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับบริการที่ได้รับจากภาคเอกชน ทำให้เกิดวิกฤตศรัทธาต่อภาครัฐว่าไม่สามารถปรับตัวต่อภาวะโลกาภิวัตน์ได้และควรถ่ายโอนภาระหน้าที่บางประการแก่ภาคเอกชน

อย่างไรก็ดีในขณะนี้งานบริการสาธารณะยังจำเป็นต้องดำเนินการโดยรัฐหรืออย่างน้อยรัฐก็ทำหน้าที่กำกับควบคุม หรือสนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการให้บริการสาธารณะ เพื่อให้ทุกฝ่ายได้รับความเป็นธรรมสูงสุด ดังนั้นภาครัฐจึงจำเป็นต้องปรับตัวให้เข้ากับกระแสการเปลี่ยนแปลง จึงไม่น่าประหลาดใจที่เกิดการปฏิรูประบบราชการขึ้นทั่วโลก ซึ่งออกมาในรูปแบบของกระแสการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ไม่ว่าจะเป็น การลดขนาดราชการ การวัดประสิทธิผลองค์กรภาครัฐ การกระจายอำนาจ การบริหารภาครัฐที่อาศัยระบบตลาด

สำหรับประเทศไทยก็มีลักษณะเช่นเดียวกับต่างประเทศที่มีระบบราชการที่ขยายตัวอย่างต่อเนื่อง โดยอาศัยกฎหมายเป็นเครื่องรองรับฐานะ และขณะเดียวกันก็ใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการประกอบภาระกิจ มีองค์การโยงโยกว้างขวาง มีกำลังคนจำนวนมาก รวมทั้งมีกฎเกณฑ์ขั้นตอนในการทำงานที่มีลักษณะซับซ้อน เมื่อประกอบกับลักษณะพื้นฐานทางวัฒนธรรมของไทย เช่น เน้นความสัมพันธ์ส่วนตัว ลักษณะอำนาจนิยม ระบบราชการไทยจึงมีลักษณะในด้านลบหลายประการเช่น ขาดสามัญสำนึก หย่อนประสิทธิภาพ ไม่ประหยัด ไม่ทันสมัย ทั้งนี้เพราะระบบราชการ เป็นที่รวมของส่วนราชการย่อยจำนวนมาก มีภารกิจหน้าที่เฉพาะของตนดำเนินการแยกออกจากกัน มีกฎหมายรองรับเฉพาะส่วนไม่มีกลไกประสานสั่งการให้เกิดผลอย่างเป็นเอกภาพ สมาชิกก็ปฏิบัติงานโดยยึดกฎระเบียบ ระบบราชการเช่นนี้จึงไม่สามารถจะสนองความต้องการของสังคมที่เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอได้ ทั้งนี้อาจพอสรุปได้ว่าปัญหาต่างๆที่สำคัญของระบบราชการ ได้แก่ การแทรกแซงทางการเมือง การขยายตัวของหน่วยงาน การบริหารบุคคล ปัญหาภารกิจและโครงสร้าง ปัญหากฎระเบียบ ปัญหาพฤติกรรมข้าราชการ (ปรัชญา เวสารัชช์, 2539 : ความนำ ; 22) ดังนั้นภาครัฐจึงมีความจำเป็นต้องปรับเปลี่ยน หรือ ปฏิรูปตนเองอย่างขนานใหญ่

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการจึงได้วางเป้าหมายของการพัฒนาระบบราชการซึ่งหมายถึงการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบราชการให้มีความเหมาะสม และมีระบบการบริหารที่มีประสิทธิภาพประสิทธิผล เพื่อให้ระบบราชการมีสมรรถนะสูง เป็นระบบที่มีผลงาน และขีดความสามารถสูง สามารถเป็นกลไกที่สำคัญของรัฐบาลในการบริหารประเทศ เพื่อเอื้ออำนวยให้รัฐบาลที่เป็นผู้แทนประชาชน มีผลงานที่มีสมรรถนะสูงได้อย่างแท้จริงซึ่งจะส่งผลต่อความมีศักยภาพ และความสามารถที่จะแข่งขันในระดับโลกและท้ายที่สุดจะส่งผลถึงระดับความเป็นอยู่และมาตรฐานชีวิตที่สูงขึ้นของประชาชนโดยรวม โดยกระบวนการเปลี่ยนแปลงครั้งนี้จะต้องเริ่มจากการสร้างความศรัทธาจากประชาชน ภาคเอกชน และสังคมโลกซึ่งการจะทำเช่นนั้นได้ต้องสร้างบุคลากรของระบบราชการ ก็คือ “ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ” ให้มีความรู้ความสามารถทัศนคติและพฤติกรรมที่เหมาะสมกับการปฏิบัติงาน ดังนั้นการพัฒนาระบบบริหารภาครัฐจึงได้กำหนดกรอบภารกิจในการปฏิรูปรวม 5 ด้าน ด้วยกันคือการปรับเปลี่ยนบทบาท ภารกิจ และโครงสร้างหน่วยงานราชการ การปรับวิธีบริหารงานใหม่ การปฏิรูปวิธีการงบประมาณ การปฏิรูประบบบริหารบุคคล การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมค่านิยมของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งต้องได้รับการพัฒนาที่สมบูรณ์ ครบวงจร และต้องมีการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องแบบคู่ขนานกันไป แต่เนื่องด้วยกลไกดังกล่าวล้วนแล้วแต่เป็นเรื่องที่มีความสำคัญ มีความยุ่งยากสลับซับซ้อน และครอบคลุมกลไกการบริหารแผ่นดิน ทั้งในระดับนโยบาย และระดับปฏิบัติ การปฏิรูปในช่วงแรกจึงกระทำได้โดยเริ่มต้นจากการปรับบทบาทภารกิจ และโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรมก่อน ส่วนการดำเนินการแบบครบวงจรจะเป็นแผนดำเนินงานต่อไป ซึ่งงานวิจัยชิ้นนี้จึงเป็นข้อเสนอที่จะทำให้ภารกิจในขั้นแรกมีความสมบูรณ์ขึ้นนั่นเอง

การปรับบทบาท ภารกิจ และโครงสร้างของหน่วยราชการนั้นเพื่อบรรลุเป้าหมายแห่งรัฐตาม พ.ร.บ. ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ได้จัดแบ่งกระทรวงใหม่เป็น 20 กระทรวง โดยมีการถ่ายโอนภารกิจที่เคยทำซ้ำซ้อนกัน หรือ เกี่ยวเนื่องกันมาอยู่ด้วยกันโดยเน้นให้กระทรวงรับผิดชอบการบริหารเชิงกลยุทธ์ และแยกภารกิจด้านการปฏิบัติการออกจากภารกิจด้านนโยบายยุทธศาสตร์ และการบริหารทั่วไป หน่วยราชการส่วนกลางในยุคใหม่จะเน้นบทบาทสำคัญ 3 ประการ คือ บทบาทภารกิจในการกำหนดนโยบาย บทบาทภารกิจในการวางแผนและกำกับกฎระเบียบ และการตรวจสอบและบทบาทภารกิจในการสนับสนุนส่งเสริม โดยในระยะเริ่มต้นงานบทบาทภารกิจของกระทรวงบางส่วนที่ยังไม่มีการปรับปรุง หรือถ่ายโอนให้ท้องถิ่น องค์กรชุมชนหรือองค์กรที่มีการจัดรูปแบบการบริหารงานในรูปแบบอื่น ๆ ยังจำเป็นต้องมีขนาดใหญ่ ซึ่งในอนาคตกระทรวงต่าง ๆ ในส่วนกลางก็จะพัฒนาให้มีขนาดที่กระชับ และเหมาะสมยิ่งขึ้น ส่วนกระทรวงใหม่ที่จัดตั้งขึ้น ก็จะเน้นบทบาทเพียง 3 ด้าน เท่านั้น โดยแต่ละกระทรวงจะรับผิดชอบภารกิจหลักด้านใดด้านหนึ่ง ภายในกระทรวงมีการจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการใหม่ โดยมีการจัดกลไกเพื่อสนับสนุนการทำงานของรัฐมนตรี ทั้งฝ่ายการเมือง ได้แก่ สำนักงานรัฐมนตรี และฝ่ายประจำอันประกอบด้วยสำนักงานปลัดกระทรวง และกลุ่มภารกิจที่อาจมีหลายกลุ่มหรือกรมหลายกรม

ในความเห็นของผู้วิจัย วิธีการดังกล่าวยังเป็นเพียงหนึ่งในหลายๆ เรื่องของการปรับบทบาทภารกิจหรือภายใต้หลักการบริหาร เรียกว่า หลักการจัดองค์การ ซึ่งจะครอบคลุมทั้งเรื่องของระบบการวางแผนและควบคุม แบบแผนทางพฤติกรรม (เช่น นโยบาย วิธีปฏิบัติ และกฎระเบียบ) ตลอดจนการกำหนดกระบวนการตัดสินใจในองค์การ (Mintzberg, 1979 : 66 – 67) อย่างไรก็ดี นอกจากการจัดองค์การแล้วภารกิจในแผนงานดังกล่าวจะต้องมีการปรับปรุงโครงสร้างหน่วยราชการอีกด้วย ซึ่งวิธีการปรับปรุงดังกล่าวจำเป็นต้องนำความรู้เกี่ยวกับองค์ประกอบของโครงสร้างมาใช้ประกอบด้วย เพราะการศึกษาดังกล่าวจะทำให้ทราบถึงกรอบงาน (Framework) ของการบริหารภายในองค์การ (โดยเฉพาะด้านความรับผิดชอบในส่วนต่าง ๆ) และยังเป็นเครื่องชี้ให้เห็นถึงลักษณะของการมอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ เป็นเครื่องช่วยในการประสานงานในกิจกรรมต่าง ๆ ในลักษณะของการร่วมมือกันทำงาน รวมทั้งเป็นเครื่องกระตุ้นเตือนให้สมาชิกขององค์การได้ปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นด้วย (สมพงษ์ เกษมสิน, 2519 : 122)

จากความสำคัญดังกล่าวทำให้ผู้วิจัยสนใจที่จะศึกษาเรื่ององค์ประกอบของโครงสร้างองค์การส่วนราชการภาครัฐโดยใช้กรณีศึกษาจากกรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ และสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน กระทรวงอุตสาหกรรม เป็นตัวแบบของโครงสร้างองค์การที่เหมาะสมเนื่องจากหน่วยงานทั้งสองเป็นหน่วยงานระดับกรมที่ตั้งอยู่ในกระทรวง หรือ ส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกระทรวงที่ได้รับรางวัลหน่วยราชการดีเด่นด้านการบริการประชาชนและด้านการพัฒนาเศรษฐกิจจากสถาบันมาตรฐานสากลภาครัฐแห่งประเทศไทย สำนักงาน ก.พ. ประจำปีพุทธศักราช 2544 ทั้งนี้ตามหลักการบริหารภาครัฐแนวใหม่ การจัดระบบการให้รางวัลหน่วยงาน และเจ้าหน้าที่ของรัฐดีเด่นจะเป็นแนวทาง และกรอบในการพัฒนา

ระบบการทำงานของหน่วยงานของรัฐส่วนอื่นๆ ดังนั้นการใช้หน่วยงานทั้งสองเป็นต้นแบบในการศึกษาจึงมีความ

เหมาะสมตามนโยบายของรัฐ ที่เน้นให้ความสำคัญกับผลลัพธ์ของงานหรือความเป็นเลิศในการให้บริการประชาชนอันเป็นหน้าที่ประการสำคัญสูงสุดของหน่วยงานภาครัฐไม่ว่าจะเป็นอดีต ปัจจุบัน หรือในอนาคต

1.2 วัตถุประสงค์

- 1 ศึกษาส่วนประกอบของโครงสร้างองค์การภาครัฐระดับกรมที่ได้รับรางวัลด้านการบริหาร และการจัดการ
- 2 เสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการภาครัฐให้มีความเหมาะสม

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

- 1 ศึกษาจากหน่วยงานภาครัฐระดับกรมที่ได้รับรางวัลดีเด่นด้านการบริหาร และการจัดการ 2 ส่วนราชการ คือ กรมการกงสุล และสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน
- 2 ศึกษาโครงสร้างองค์การจากส่วนประกอบ 3 ประการ คือ ความสลับซับซ้อน ความเป็นทางการ และการรวมอำนาจ

1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

เป็นแนวทางในการศึกษาเรื่องโครงสร้างองค์การภาครัฐ ซึ่งสามารถใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุง การดำเนินงานภายในของส่วนราชการภาครัฐให้เหมาะสมยิ่งขึ้นต่อไป

1.5 นิยามศัพท์

- 1 โครงสร้างองค์การ หมายถึง ส่วนประกอบของ ความสลับซับซ้อน ความเป็นทางการ และการรวมอำนาจ
- 2 ความสลับซับซ้อน หมายถึง ระดับความแตกต่างที่มีอยู่ในหน่วยงานย่อย ซึ่งเป็นลักษณะพื้นฐานของสมาชิก เช่น ลักษณะงานที่ทำ การศึกษา ความชำนาญเฉพาะด้าน
- 3 ความเป็นทางการ หมายถึง มาตรฐานการทำงานทั้งที่เป็น และไม่เป็นลายลักษณ์อักษร
- 4 การรวมอำนาจ หมายถึง การที่อำนาจในการตัดสินใจรวมอยู่ที่ผู้บริหารระดับสูงเป็นส่วนใหญ่

5 ส่วนราชการภาครัฐ หมายถึง ส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในสังกัด และไม่อยู่ในสังกัดกระทรวง
ทบวง รวมทั้งส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีฐานะเป็นกรม ตามกฎหมายว่าด้วย
ระเบียบราชการแผ่นดินหรือมีฐานะเป็นนิติบุคคลที่ได้รับรางวัลหน่วยราชการที่มีการบริหาร และการจัดการ
ดีเด่น ประจำปีพุทธศักราช 2544 จากสำนักงาน ก.พ.

DRPU

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 ความหมายของโครงสร้างองค์การ

Dalton E. McFarland. (1974 : 103) กล่าวว่า โครงสร้างขององค์การ หมายถึง รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างตำแหน่งต่าง ๆ และผู้ดำรงตำแหน่งนั้น ๆ

Laurie J. Mullins (1985 : 72 - 73) กล่าวว่า โครงสร้างที่เป็นทางการเป็นรูปแบบของความสัมพันธ์ระหว่างตำแหน่งต่าง ๆ และระหว่างสมาชิกในองค์การ โครงสร้างนี้จะเป็นตัวกำหนดงาน ความรับผิดชอบ บทบาท ความสัมพันธ์ของงาน และช่วงการติดต่อสื่อสาร

Edwin A. Gerloff (1985 : 221) กล่าวว่า โครงสร้างที่เป็นทางการขององค์การ เป็นลักษณะหนึ่งซึ่งเกิดขึ้นมาเป็นตัวแบบดั้งเดิมอย่างหนึ่งของโครงสร้าง และขบวนการในองค์การ โดยมีลักษณะภาพรวมที่มีความเฉพาะเจาะจงโดยอ้างถึงความสัมพันธ์ที่ผู้วางแผนเป็นคนจัดให้สิ่งต่าง ๆ อยู่ร่วมกัน ถ้าพิจารณาในเชิงเปรียบเทียบ โครงสร้างเป็นเสมือนแผนที่ที่บอกลถึงกิจกรรมขององค์การว่าจะทำอะไร อย่างไร ตลอดจนขบวนการต่าง ๆ ที่ตั้งขึ้นมาว่ามีความเกี่ยวข้องกับส่วนอื่น ๆ อย่างไรบ้าง

เสนาะ ตีเขาว์ (2544 : 120) กล่าวว่า โครงสร้างองค์การ หมายถึงระบบการติดต่อสื่อสารและอำนาจบังคับบัญชาที่เชื่อมต่อกันและกลุ่มคนเข้าด้วยกันเพื่อทำงานร่วมกันจนบรรลุเป้าหมายขององค์การ โครงสร้างองค์การทำให้รู้เครือข่ายงาน การรายงาน และความสัมพันธ์ระหว่างคนและกลุ่มคน โครงสร้างองค์การโดยทั่วไปหมายถึงโครงสร้างองค์การที่เป็นทางการแต่ก็มีโครงสร้างองค์การอีกประเภทหนึ่ง คือ โครงสร้างองค์การที่ไม่เป็นทางการซึ่งมีความแตกต่างกัน

พงศ์สัมพันธ์ ศรีสมทรัพย์ และชนิดา สรมณี (อ้างอิงใน ภัทราวดี ผุดเผือก , 2533 : 61) กล่าวว่าโครงสร้างขององค์การหมายถึง แผนภูมิขององค์การซึ่งประกอบด้วย ตำแหน่งต่าง ๆ ในองค์การ มีการแสดงรายละเอียดของการทำงานในตำแหน่งต่าง ๆ มีกฎระเบียบและข้อบังคับในการทำงาน โครงสร้างขององค์การยังเกี่ยวข้องกับรูปแบบของอำนาจหน้าที่ การติดต่อสื่อสารและสายทางเดินของงาน ช่วยให้มีการทำงานอย่างเป็นทางการเกิดขึ้น

วีรนาถ มานะกิจ (เรื่องเดียวกัน : 61) โครงสร้างองค์การหมายถึง รูปแบบของความสัมพันธ์ระหว่างตำแหน่งต่าง ๆ และผู้ดำรงตำแหน่งนั้น ๆ

อัมพร วัชรวุฒิสักดิ์ (เรื่องเดียวกัน : 61) โครงสร้างขององค์การ จะแสดงถึงการแบ่งภาระหน้าที่ให้แก่สมาชิกรวมถึงอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ ช่องทางในการติดต่อสั่งการ รายงานและควบคุม

โดยสรุปผู้วิจัยสรุปว่า โครงสร้างองค์การ หมายถึง ผลรวมของหน่วยย่อยต่าง ๆ ที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันภายในองค์การ

2.2 แนวทางการศึกษาโครงสร้างองค์การ

การศึกษาโครงสร้างองค์การมีนักวิชาการหลายท่านได้อธิบายไว้ เช่น ศึกษาจากองค์ประกอบของโครงสร้าง ศึกษาจากรูปแบบของโครงสร้าง ศึกษาโครงสร้างที่เป็นและไม่เป็นทางการ อย่างไรก็ตามก็ได้มีนักวิชาการบางท่านได้รวบรวมกรอบการศึกษาโครงสร้างองค์การ ซึ่งจะกล่าวโดยสังเขปดังนี้

2.2.1 Robert H. Miles

Miles (อ้างอิงใน ทองศรี กำภู ณ อยุธยา, 2533 : 52 – 57) กล่าวว่าการศึกษาถึงโครงสร้างขององค์การพิจารณาได้หลายแง่มุมแนวทางที่นิยมใช้ในการพิจารณามีอยู่ 3 แนวทาง คือ การแยกและการรวมโครงสร้าง โครงสร้างทางกายภาพและชีวภาพ และมิติทั่วไปของโครงสร้าง

2.2.1.1 การแยกและการรวมโครงสร้าง เป็นแนวคิดหนึ่งซึ่งอธิบายให้เข้าใจโครงสร้างขององค์การในลักษณะที่จะสะท้อนให้เห็นระดับความซับซ้อนของโครงสร้าง และแสดงให้เห็นถึงความพยายามในการจัดความซับซ้อนขององค์การ แนวคิดนี้แยกได้เป็น 2 แบบ คือ

แบบแรก โครงสร้างที่มีการแยกกัน การแยกกันนี้ถูกกำหนดขึ้นมาจากระบบต่าง ๆ ในองค์การ ซึ่งนำไปสู่การแยกเป็นส่วนต่าง ๆ ขององค์การ การแยกกันนี้ใช้อธิบายขอบเขตที่องค์การแบ่งอำนาจการตัดสินใจไปสู่ระดับต่าง ๆ รวมทั้งแบ่งแยกงานหลักขององค์การลงไปสู่งานที่เฉพาะเจาะจงเป็นหน่วย ๆ ความแตกต่างจากการแยกนี้อาจจะมองได้ 2 ทิศทาง คือ ในแนวตั้ง (Vertical) และในแนวนอน (Horizontal) ในแนวตั้งเป็นความแตกต่างที่วัดได้จากจำนวนชั้นหรือระดับของการจัดการหรือการบังคับบัญชา เช่น องค์การแบบมหาวิทยาลัย มีชั้นการบังคับบัญชา 1 – 2 ชั้น แสดงว่ามีความแตกต่างหรือมีการแยกชั้นการบังคับบัญชาในแนวตั้งน้อยมาก แต่ถ้าเป็นองค์การแบบระบบราชการพลเรือน เช่น ในกระทรวงจะมีชั้นการบังคับบัญชาอาจจะเป็น 7 – 15 ชั้นได้ แบบนี้แสดงว่ามีความแตกต่างกันมาก หรือเรียกได้ว่ามีการแยกโครงสร้างในแนวตั้งมาก สำหรับในแนวนอน ความแตกต่างของโครงสร้างองค์การพิจารณาได้จากหน่วยที่มีขนาดที่เท่ากันหรือระดับเดียวกันมากเพียงใด เช่น องค์การแบบมหาวิทยาลัยผู้ปฏิบัติงานในระดับอาจารย์ทุกคนมีหน้าที่สอนหรือทำวิจัยเหมือนกันทุกขณะ ถือว่ามีความแตกต่างกันน้อย แต่ถ้าเปรียบเทียบกับ

องค์การที่ทำการผลิตแบบโรงงานอุตสาหกรรม เช่น โรงงานผลิตรถยนต์ ผู้ปฏิบัติงานในระดับแรงงานที่มีหน้าที่ผลิตพบว่า คนงานที่มีค่าจ้างเท่ากัน ทำงานในระดับเดียวกัน แต่งานที่ทำมีความแตกต่างกันสูงมาก เช่น ทำหน้าที่ประกอบตัวถังรถ จะมีคนงานที่ประกอบโครงรถ ประกอบล้อ ประกอบประตู ติดกระจก ระดับภายในรถ แต่ละกลุ่มมีหน้าที่แตกต่างกันมาก

แบบที่สอง โครงสร้างที่มีการรวมกันเป็นเรื่องของการประสานงานและการควบคุม การรวมกันมีทั้งในแนวตั้งและในแนวนอน การรวมกันในแนวตั้งเป็นเรื่องปกติอยู่แล้ว เพราะเป็นเรื่องของการสั่งการหรือควบคุมตามสายการบังคับบัญชา แต่การรวมความแตกต่างของโครงสร้างในแนวนอนเป็นสิ่งที่ท้าทายและน่าสนใจมากในปัจจุบัน การรวมโครงสร้างในแนวนอนนี้เกิดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาความแตกต่างของโครงสร้างแนวตั้งที่มีความแตกต่างสูง และก่อให้เกิดปัญหาความล่าช้า การรวมโครงสร้างในแนวนอนเป็นการรวมเอาหน่วยงานภายในระดับเดียวกันตั้งแต่สองหน่วยงานขึ้นไปมาร่วมกันทำงานเฉพาะเรื่อง ซึ่งปกติมักจะไม่มีกำหนดไว้ในโครงสร้างที่เป็นทางการ กลไกการรวมกันในแบบนี้มีความละเอียดอ่อนมากกว่า และการรวมในลักษณะนี้ทำให้เกิดโครงสร้างแบบชั่วคราว เช่น องค์การแบบแมทริกซ์ (Matrix Organization) ซึ่งเป็นการจัดการโครงสร้างในรูปแบบพิเศษที่ไม่มีกำหนดไว้ก่อน นอกจากนี้กลไกการรวมโครงสร้างอาจแยกเป็น 2 แบบ คือ 1) กลไกการรวมแบบกฎเกณฑ์ทั่วไป เป็นกลไกการรวมโครงสร้างที่ใช้ได้กับองค์การที่ไม่มีลักษณะแตกต่างกันมากเกินไป หมายความว่ามีการควบคุมประสานงานเหมือนกันไม่ว่าจะเป็นเรื่อง กฎระเบียบ นโยบาย มาตรฐานในการปฏิบัติงาน สายการบังคับบัญชา และเป้าหมายลักษณะดังกล่าวมีอยู่อย่างถาวรในโครงสร้างขององค์การ ซึ่งไม่ต้องการการจัดการมากนัก 2) กลไกการรวมแบบไม่เป็นไปตามกฎเกณฑ์ กลไกนี้มักจะใช้กับองค์การที่โครงสร้างมีลักษณะแตกต่างกันมาก ๆ กลไกแบบนี้มีความสลับซับซ้อนมากเช่น ก) การสร้างระบบการจัดข้อมูลข่าวสารได้แก่ การนำเอาเครื่องมือสมัยใหม่ เช่น คอมพิวเตอร์มาช่วยในการจัดระบบข้อมูล ข่าวสารทำให้สามารถรวบรวมข้อมูลและเรียกใช้ข้อมูลได้ทั้งสองระดับคือ ทั้งในระดับเดียวกันคือแนวนอนและในระดับที่สูงหรือต่ำกว่าคือแนวตั้ง ข) จัดตั้งผู้ประสานงานกลาง (Integrator) มีบทบาทประสานงานข้ามหน่วยงานโดยใช้การเข้าร่วมประชุม ซึ่งจะทำให้เกิดความสัมพันธ์กันของโครงสร้างส่วนต่าง ๆ ค) การสร้างหน่วยงานขึ้นเป็นของตนเองเป็นการรวมหน่วยที่มีความเชี่ยวชาญซึ่งเป็นหน่วยอิสระต่าง ๆ ให้เป็นหน่วยเดียวกัน หรือจัดตั้งหน่วยงานที่จำเป็นขึ้นมาเองแทนที่จะขอยืมจากองค์การอื่น ทั้งนี้ก็เพื่อลดความขัดแย้งในเรื่องการประสานงานระหว่างหน่วย

2.2.1.2 โครงสร้างทางกายภาพและชีวภาพ พิจารณาโครงสร้างเป็นแบบองค์การแบบกายภาพและองค์การแบบชีวภาพ(Mechanistic and Organic Forms) เป็นการพิจารณาโครงสร้างขององค์การที่เป็นแบบงานประจำและแบบที่ไม่ใช่งานประจำ โครงสร้างที่ทำงานแบบงาน

ประจํานี้เรียกว่าเป็นโครงสร้างองค์การแบบกายภาพและโครงสร้างที่ไม่ใช่งานประจํา เป็นโครงสร้างองค์การแบบชีวภาพทั้งสองแบบมีลักษณะดังนี้

รูปแบบกายภาพ เป็นโครงสร้างที่บ่งบอกบทบาทเจาะจงในหน้าที่ใดหน้าที่หนึ่ง โดยเฉพาะ มีการกำหนดหน้าที่ ความรับผิดชอบ อำนาจ และสายการบังคับบัญชาไว้อย่างชัดเจน โดยข้อมูลข่าวสารซึ่งจะถูกส่งขึ้นไปสู่ผู้บังคับบัญชาในระดับสูงตามลำดับชั้น ส่วนการตัดสินใจจะส่งลงมาสู่ผู้ใต้บังคับบัญชาในระดับล่างตลอด ตัวอย่างองค์การที่มีโครงสร้างแบบนี้ได้แก่ องค์การแบบทหาร

รูปแบบชีวภาพ โครงสร้างแบบนี้มีความยืดหยุ่นและปรับตัวมากกว่ามีการกำหนดการทำงานไว้อย่างกว้าง ๆ การติดต่อสื่อสารมีทั้งจากบนลงล่างและจากล่างขึ้นบน สายการบังคับบัญชามีลักษณะที่เป็นการปรึกษากันมากกว่าส่งข้อมูลข่าวสารขึ้นไปทางเดียว หรือเป็นผู้รับคำสั่งอย่างเดียว ตัวอย่างองค์การที่มีการจัดโครงสร้างแบบนี้ ได้แก่ องค์การธุรกิจเอกชนที่อยู่ภายใต้ระบบการแข่งขันสูง

2.2.1.3 มิติทั่วไปของโครงสร้าง แม้ว่าโครงสร้างขององค์การแต่ละแห่งจะมีลักษณะที่แตกต่างกัน แต่ถ้าพิจารณาถึงองค์ประกอบบางประการแล้ว องค์การทุกองค์การจะมีองค์ประกอบดังกล่าวอยู่เหมือน ๆ กัน แต่จะแตกต่างกันที่ระดับของความมากหรือน้อยในองค์ประกอบแต่ละอย่างซึ่งเราเรียกว่าเป็นมิติ และในข้อเขียนเรื่องนี้โดยทั่วไปจะพบว่า มักจะกล่าวถึงมิติต่าง ๆ 4 ประการนี้มากที่สุด คือ

- (1) การรวมอำนาจ (Centralization)
- (2) ความเป็นทางการ (Formalization)
- (3) ความสลับซับซ้อน (Complexity)
- (4) การมองภาพรวมขององค์การ (Configuration)

มิติทั่วไปของโครงสร้างนี้จะถูกใช้เป็นที่ชี้ให้เห็นความแตกต่างกันระหว่างองค์การ แต่ก็ยังเป็นเพียงสิ่งที่ช่วยให้เห็นลักษณะแตกต่างระหว่างหน่วยใหญ่ ๆ ภายในองค์การเท่านั้นอย่างไรก็ตาม ยังสามารถเป็นสิ่งที่กำหนดลักษณะของโครงสร้าง ซึ่งจะเป็นแนวทางในการเปรียบเทียบองค์การในเรื่องต่าง ๆ ด้วยมิติทั่วไปนี้ได้ด้วย

(1) การรวมอำนาจ เป็นการอธิบายถึงการใช้อำนาจในการตัดสินใจตามสายการบังคับบัญชา โดยกำหนดให้ผู้บริหารระดับสูงขององค์การเป็นผู้ที่มีอำนาจเด็ดขาดในการตัดสินใจและควบคุมให้เป็นตามกฎ ระเบียบ คำสั่ง

(2) ความเป็นทางการ หมายถึงการกำหนดเป้าหมายและวิธีการทำงานไว้อย่างชัดเจน มีรายละเอียดและระบุถึงบทบาทในการปฏิบัติงานของบุคคลและหน่วยงาน ความเป็นทางการมักจะเห็นได้จากการกำหนด กฎระเบียบ คำสั่งและการติดต่อสื่อสาร เป็นต้น

(3) ความสลับซับซ้อน โดยทั่วไปความสลับซับซ้อนหมายถึงองค์ประกอบต่าง ๆ ขององค์การที่มีความแตกต่างกัน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าเป็นระดับความแตกต่างภายในองค์การ เราอาจจะพบว่ามีความแตกต่างกัน หรือมีความสลับซับซ้อนทั้งโครงสร้างในแนวตั้งและโครงสร้างในแนวนอน จำนวนระดับชั้นของ การจัดการที่มีความแตกต่างกันในองค์การเป็นเครื่องชี้ถึงความสลับซับซ้อนหรือความแตกต่างในแนวตั้ง หมายความว่าถ้าองค์การใดมีผู้บริหารหรือผู้จัดการระดับสูงขึ้นไปหลาย ๆ ชั้น องค์การนั้นเราเรียกว่ามีความแตกต่างหรือมีความสลับซับซ้อนในแนวตั้ง แต่ถ้าองค์การใดมีหน่วยที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะมาก หรือมีการใช้วิชาชีพแตกต่างกันมากในระดับเดียวกันจะเป็นเครื่องชี้ว่าองค์การนั้นมีความสลับซับซ้อนหรือความแตกต่างในแนวนอนมาก

(4) การมองภาพรวมองค์การ เป็นการบอกถึงรูปลักษณะโครงสร้างขององค์การโดยพิจารณาจากหน่วยงานหรือบทบาทที่เป็นทางการขององค์การ การวัดรูปแบบของภาพรวมนี้อาจจะวัดได้จาก ขอบข่ายการบังคับบัญชา หมายความว่าผู้บังคับบัญชาหนึ่งคนจะต้องมีผู้ใต้บังคับบัญชากี่คน หรือวัดจากระดับชั้นของการบังคับบัญชา วัดจากเปอร์เซ็นต์ของจำนวนคนทำงาน หรือวัดเป็นสัดส่วน การวัดดังกล่าวทำให้เป็นรูปแบบขึ้นมาได้ ซึ่งอาจจะแสดงออกในรูปแบบต่าง ๆ กัน เช่น โครงสร้างรูปแบบพีรามิด สัดส่วนจำนวนคนทำงานในแต่ละฝ่าย จะมีจำนวนไม่เท่ากัน และมีรูปทรงเป็นพีรามิด ซึ่งบ่งบอกให้เห็นถึงขอบเขตการบังคับบัญชาในแต่ละชั้นนั้น ๆ นอกจากนั้น จากรูปแบบพีรามิดที่ยังมีทั้งจากมิติทั่วไปทั้ง 4 แบบนี้ ทำให้เราสามารถอธิบายหรือทำการเปรียบเทียบโครงสร้างขององค์การได้ดียิ่งขึ้น

ในทางปฏิบัติจริง ๆ แล้ว การจะพิจารณาโครงสร้างจะต้องใช้มิติหลาย ๆ แบบเป็นแนวทางในการพิจารณาไปพร้อม ๆ กัน คือ เป็นลักษณะของการผสมผสานมิติต่าง ๆ นั้นเอง

2.2.2 Warren B. Brown และ Dennis J. Moberg

Brown และ Moberg (1980 : 88 – 176) กล่าวว่าประเด็นการศึกษาในเรื่องของโครงสร้างองค์การจะต้องศึกษาส่วนประกอบสำคัญ 2 สิ่งคือ การออกแบบองค์การและการออกแบบงาน (an organization's structure is composed of two basic factors : organizational design and job design) ประกอบด้วย

2.2.2.1 การออกแบบองค์การ (organization design) ประกอบไปด้วย 2 ส่วนสำคัญ คือ การแบ่งแยกงาน (specialization) และการรวมงานเข้าด้วยกัน (coordination) ซึ่งต้องพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ประกอบกัน คือ เรื่องของอำนาจหน้าที่ (authority) จุดมุ่งหมายขององค์การ (organization goals) โครงสร้างที่เป็นและไม่เป็นทางการ(formal and informal structure) การ

เปลี่ยนแปลงทางโครงสร้าง (structural evolution) ซึ่งประเด็นสำคัญของโครงสร้างจึงต้องมีการศึกษาดังต่อไปนี้

(1) การแบ่งแยกงาน โดยการศึกษารูปแบบการแบ่งแยกงานจะศึกษาโดยผ่านเรื่องของการแบ่งแผนกงาน (departmentation) อันจะมีการแบ่ง 2 แบบคือ โดยหน้าที่ และโดยจุดประสงค์ และในปัจจุบัน ยังมีการออกแบบงาน แบบโครงการ (Matrix) อีกด้วย

(2) การรวมงานเข้าด้วยกัน ซึ่งอาจกระทำได้โดยผ่านกระบวนการต่าง ๆ เช่น สายการบังคับบัญชา, มาตรฐานของงาน, การรวมหน่วยงานที่เป็นทางการเข้าด้วยกัน การรวมกลุ่มกันเองของพนักงานที่มีงานรูปแบบเดียวกัน (self-coordination)

(3) การออกแบบองค์การโดยผสมผสานระหว่างการแบ่งงานและการรวมงานเข้าด้วยกัน ซึ่งสามารถกระทำได้ 4 รูปแบบ คือ การออกแบบที่รวมหน้าที่เข้าด้วยกัน (the centralized functional design) เช่น การแบ่งให้มีหัวหน้าฝ่ายต่าง ๆ เช่น ฝ่ายขาย ฝ่ายผลิต ควบคุมดูแลงานของฝ่ายตนโดยเฉพาะในทุก ๆ เรื่อง การออกแบบโดยการกระจายฝ่ายออกจากกัน (decentralized divisional design) เช่น การแบ่งให้มีหัวหน้าแผนกหรือหัวหน้าฝ่ายของแต่ละสินค้า หรือ แต่ละชนิดของสินค้า และแต่ละชนิดของแนวการผลิตก็จะมีฝ่ายต่าง ๆ ภายในฝ่ายของตนเอง เช่น สินค้าเอก็มีฝ่ายขาย ฝ่ายผลิต ฝ่ายการเงินของตน ซึ่งสินค้าชนิด บี ซี ก็จะมีลักษณะเช่นเดียวกันแบ่งเป็นแผนก ๆ ไป การออกแบบโดยมีการปรับเปลี่ยนตามสภาพแวดล้อม (environmentally adaptive designs) เป็นลักษณะของการรวมกลุ่มกันตามหน้าที่ แต่จะเป็นไปตามโปรแกรม หรือ โครงการ เช่น เป็นโครงการ เอ บี ซึ่งแยกออกมาต่างหากจากโครงสร้างหน้าที่เดิมเป็นโครงการ ๆ การออกแบบในลักษณะนวัตกรรม (the innovative design) เป็นการจัดกลุ่มงานภายใต้การบริหารของหัวหน้าโครงการต่าง ๆ โดยไม่มีโครงสร้างหน้าที่เดิม

2.2.2.2 การออกแบบงาน (job design)

การออกแบบงานเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างองค์การซึ่งมีจุดเน้นที่จะทำอย่างไรให้งานและความรับผิดชอบที่ได้มีการรวบรวมหรือเรียบเรียงไว้แล้วได้ส่งต่อให้กับคน ๆ หนึ่ง (พนักงานแต่ละคน) กระทำหรือทำงานนั้นได้สมบูรณ์ดังนั้นการออกแบบจึงเป็นแบบแผนของหน้าที่ความรับผิดชอบของสมาชิกในองค์การที่จะทำให้องค์การบรรลุเป้าประสงค์ ซึ่งองค์ประกอบโดยพื้นฐานของงาน คือ ขอบข่าย (ความมาก - น้อย และระยะเวลาการเสร็จสิ้นงาน) และความลึก (ความรับผิดชอบต่องาน) ซึ่งมักออกมาในรูปของคำอธิบายงาน (job descriptions) และการถ่ายทอดคำอธิบายงานให้ออกมาในรูปของความชำนาญเฉพาะในงาน (job specification) ซึ่งในปัจจุบันได้มีการศึกษาว่าการออกแบบงานมีลักษณะต่าง ๆ ที่ต้องศึกษาปัจจัยที่มีส่วนเกี่ยวข้องต่าง ๆ กันออกไปดังเช่น ความหลากหลายของทักษะ เอกลักษณะของงาน ความเป็นอิสระในการทำงาน โอกาสในการมีปฏิสัมพันธ์กับสังคม และความรู้เกี่ยวกับผลการปฏิบัติงาน ซึ่งจากปัจจัยต่าง ๆ ทำให้ต้องมี

การศึกษาเรื่อง ของการหมุนเวียนงาน (job rotation) การขยายงาน (job enlargement) การรวมงานเป็นทีมในเชิงผสมผสาน (Integrated work teams) การเพิ่มความรับผิดชอบของงานในเชิงลึก (job enlargement) และการแบ่งงานเป็นกลุ่มย่อยในเชิงอิสระ (autonomous work groups)

นอกจากนี้สำหรับการออกแบบงานยังมีทางเลือกอื่น ๆ เช่น การลดเวลาการทำงาน (compressed work week) การมีตารางการทำงานที่ยืดหยุ่น (flextime periods) ซึ่งทำให้เห็นว่าจะต้องมีส่วนประกอบต่าง ๆ หลายส่วนและหลาย ๆ วิธีรวมกันเพื่อจะทำให้การออกแบบองค์การนั้นมีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดประสิทธิผล ไม่ควรมีการเน้นแต่เพียงเรื่องความรับผิดชอบและการกระจายงานเท่านั้น แต่ควรดูให้งานเข้ากับบุคคลและสภาพแวดล้อมด้วย เป็นต้น

2.2.3 William B. Stevenson

Stevenson (1993 : 141 – 168) กล่าวว่าการศึกษาโครงสร้างองค์การนั้นจะศึกษาตามการให้ความหมายขององค์การ ซึ่งในที่นี้องค์การจะมีความหมายเป็น 2 แนวทาง คือ การมององค์การที่มีลักษณะที่เป็นทางการ(ทั้งนี้ Stevenson เรียกว่า การให้ความหมายขององค์การเปรียบเหมือนโครงสร้าง – Defining the organization as a Structure) และการมององค์การที่มีลักษณะไม่เป็นทางการ (การให้ความหมายขององค์การเปรียบเสมือนกระบวนการ - Defining the organization as a Process) ซึ่งแต่ละแนวทางทำให้มีการศึกษาเรื่องของโครงสร้างองค์การ แตกต่างกันไป ดังนี้

2.2.3.1 แนวทางแรก การมององค์การเป็นเหมือนระบบของโครงสร้าง ซึ่งทำให้มีการศึกษาโครงสร้างองค์การ 5 ลักษณะ ประกอบด้วย

(1) การมองโครงสร้างตามส่วนประกอบ (Variable Dimensions) อันเป็นการศึกษาของกลุ่ม Aston (เช่นงานของ Blau, Hage และ Aiken) ซึ่งศึกษาโดยได้รับอิทธิพลจากแนวคิดระบบราชการของ Weber ที่กล่าวว่าลักษณะขององค์การจะประกอบด้วย 3 ลักษณะสำคัญ คือ ความสลับซับซ้อนของโครงสร้าง (complexity) ซึ่งแสดงโดยจำนวนความแตกต่างตามแนวตั้งและแนวนอนของลำดับชั้นองค์การ ระดับความเป็นทางการ (formalization) ของงาน และระดับของการรวมอำนาจ (centralization) ของการตัดสินใจและอำนาจในการตัดสินใจ นอกจากนี้ในปัจจุบันงานวิจัยขึ้นต่อ ๆ ไปก็เริ่มศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรทั้งสามและหาปัจจัยต้นที่ทำให้เกิดความแตกต่างของโครงสร้าง เช่น ขนาด เทคโนโลยี เป็นต้น รวมทั้งมีการขยายขอบเขตของกลุ่มตัวอย่างอย่างกว้างขวาง แม้ว่าแนวทางดังกล่าวจะถูกวิพากษ์วิจารณ์ ในเรื่องของการวัดก็ตาม

(2) การมองโครงสร้างตามรูปแบบ (Form) แนวทางนี้มีลักษณะและพื้นฐานจากแนวทางแรก แต่มีการพยายามที่จะบ่งชี้ความแตกต่างของระบบราชการกับลักษณะขององค์การ

ประเภทอื่น ๆ ซึ่งมาจากปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ จนทำให้เกิดความคิดว่าองค์กรมีหลายลักษณะมากกว่าจะมีเพียงแค่รูปแบบระบบราชการรูปแบบเดียว ดังเช่นในปี 1961 Burns และ Stalker ได้กล่าวว่าโครงสร้างมี 2 ชนิด คือ โครงสร้างแบบเครื่องจักรกล และแบบมีชีวิต ซึ่งต่อมา Mintzberg ได้ข้อสรุปว่าองค์กรมี 5 รูปแบบ คือ องค์กรแบบ เรียบง่าย องค์กรระบบราชการ แบบเครื่องจักรกล องค์กรระบบราชการแบบวิชาชีพ องค์กรแบบสาขาและองค์กรแบบโครงการ ซึ่งความแตกต่างนั้นจะมาจากสภาพแวดล้อมและเทคโนโลยี เป็นหลัก ต่อมาในช่วงทศวรรษที่ 1960 นักคิดหลาย ๆ คน ได้พัฒนาแนวคิด ปัจจัยที่มีผลต่อความแตกต่างของรูปแบบโครงสร้างองค์กรอันเป็นที่รู้จักกันดีในนามของทฤษฎีตามสถานการณ์ (contingency theory) ที่มีปัจจัยหลาย ๆ ประการด้วยกัน เช่น ขนาด สภาพแวดล้อม วงจรชีวิตขององค์กร เป็นต้น จนในช่วงทศวรรษที่ 1970 นักเศรษฐศาสตร์ ซึ่งได้เข้ามามีส่วนร่วมในด้านการเสนอความคิดเกี่ยวกับโครงสร้างองค์กรในฐานะของกลุ่ม Transaction Cost Theory ได้เสนอว่า ลักษณะของโครงสร้างจะขึ้นอยู่กับว่ามันเป็นรูปแบบที่มีค่าใช้จ่ายต่ำที่สุด อย่างไรก็ตามทฤษฎีตามสถานการณ์ ก็ยังคงเป็นแนวทางหลักในการศึกษาโครงสร้างองค์กรในปัจจุบันถึงแม้ว่าแนวทางดังกล่าวจะถูกวิพากษ์วิจารณ์ในหลาย ๆ เรื่อง โดยเฉพาะเรื่องความสมเหตุสมผลของทฤษฎี

(3) การมองโครงสร้างตามวัฒนธรรม (Culture) ทั้งนี้โครงสร้างอาจจะมีรูปแบบแตกต่างกัน ตามวัฒนธรรมขององค์กรนั้น เช่น วัฒนธรรมขององค์กรหนึ่ง อาจมีความสำคัญกว่าเรื่อง กฎระเบียบ หรือ เรื่องเงินทำให้องค์กรแต่ละองค์กรมีรูปแบบแตกต่างกันไป และในอีกประเด็นหนึ่ง คือ ความแตกต่างนั้นอาจเกิดจากความแตกต่างกันของวัฒนธรรมของแต่ละประเทศ (cross – cultural diversity) ซึ่งการศึกษามักศึกษาตัวอย่างประเทศญี่ปุ่น ซึ่งมีความเชื่อประเพณี และมีวัฒนธรรมที่สำคัญกว่ากลไกอื่น ๆ เช่น กฎระเบียบอย่างเป็นทางการอันทำให้องค์กรมีรูปแบบทางโครงสร้างที่แตกต่างกันออกไป เช่น บริษัทในญี่ปุ่นจะไม่จำเป็นต้องมีการควบคุม แบบสายบังคับบัญชา เช่น ที่มีในประเทศตะวันตก เพราะใช้ระบบอาวุโส หรือประสภารณ์การทำงานทดแทน เป็นต้น

(4) การมองโครงสร้างในรูปแบบของสถาบัน (Institution) แนวคิดดังกล่าวเห็นว่าสำหรับรูปแบบของโครงสร้างที่เกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งแวดล้อม กับโครงสร้างนั้นอาจมีได้เกิดจาก หรือ มีเป้าหมายเพื่อต้นทุนที่ต่ำที่สุด เพื่อให้เกิดความมีประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจตามแนวคิดของกลุ่ม transaction cost theory แต่ น่าจะเกิดจากสภาพแวดล้อมทางสถาบัน เช่น กฎระเบียบทางสังคม กฎหมาย ซึ่งทำให้องค์กรต้องมีโครงสร้างเพื่อตอบสนองสิ่งดังกล่าวเพื่อการอยู่รอดขององค์กร และองค์กรจะมีรูปร่างอย่างไรนั้นจะขึ้นอยู่กับส่วนประกอบต่าง ๆ ที่มีการรวมกัน เช่น องค์กรที่มีการผลิตสินค้าและบริการมีลูกค้าเหมือนกันก็จะมีโครงสร้างในลักษณะเดียวกันกับองค์กรที่มีส่วนผสมดังกล่าวที่ใกล้เคียงกัน

(5) การมองว่าโครงสร้างสามารถเปลี่ยนแปลงตนเองได้ (Internal evolution) นักคิดในกลุ่มที่ผ่านมากล่าวว่าโครงสร้างจะเปลี่ยนแปลงตามสภาพแวดล้อมขององค์กรแต่สำหรับกลุ่ม Population ecologists กล่าวว่าองค์กรอาจจะเป็นผู้เปลี่ยนแปลงทรัพยากร และโอกาสที่ส่งผลต่อองค์กรเสียเอง เพื่อรักษาสภาพของตนไว้ หรืออย่างน้อยก็เป็นผู้เลือกที่จะดำรงอยู่กับสภาพแวดล้อมอย่างใด เพราะกลุ่มดังกล่าวเชื่อว่ามีความเป็นไปได้น้อยที่ในความเป็นจริงที่องค์กรจะเปลี่ยนแปลงตนเองตามสภาพแวดล้อมอยู่เสมอเพราะมีกฎระเบียบ หรือมีความเป็นทางการในองค์กรค่อนข้างมาก โดยเฉพาะในองค์กรขนาดใหญ่ และสำหรับองค์กรขนาดเล็กแม้จะมีความสามารถในการเปลี่ยนแปลงตนเองให้เข้ากับสภาพแวดล้อมได้ แต่การเปลี่ยนแปลงนั้นก็จะต้องนำไปสู่ความไม่มั่นคงมากกว่าจะทำให้องค์กรมีประสิทธิภาพมากขึ้น ดังนั้นปัญหาขององค์กร ก็คือความเป็นทางการของงานประจำ (routines) ที่นักคิดกลุ่มนี้ต้องการให้องค์กรมีความสามารถในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภายในของตนเอง หรือความสามารถในการเปลี่ยนแปลงตนเองขององค์กรต่าง ๆ นั้นเอง

2.2.3.2 แนวทางที่สอง การมององค์กรเป็นเหมือนกระบวนการ แนวทางนี้จะเป็นการศึกษาจากมุมมอง ที่ให้ความสำคัญแก่ระดับชั้นต่าง ๆ ที่อยู่ในองค์กร และความสัมพันธ์ระหว่างระดับต่าง ๆ เหล่านี้มีใช่เพียงมองในระดับเป้าหมายขององค์กร หรือการมองของผู้บริหารระดับสูงเหมือนแนวทางแรก ดังนั้นจึงต้องมีการมองโครงสร้างโดยที่ศึกษาถึงกระบวนการทำงานที่เกิดขึ้นในองค์กร โดยมีอยู่ 4 ลักษณะ ประกอบด้วย

(1) การมองว่าโครงสร้างมีลักษณะที่เป็นทางการ และไม่เป็นทางการ(formal and informal structure)

(2) การมองว่าเป็นเรื่องความหลากหลายของโครงสร้าง (varieties of structure) แนวทางนี้ศึกษาว่าควรศึกษาองค์กรตามการกระทำต่อการปฏิบัติของแต่ละองค์กร เช่น การศึกษากระบวนการของการจัดองค์กร เป็นต้น ทำให้องค์กรมีใช่เพียงแต่โครงสร้างที่เป็นทางการตามลำดับชั้นการบังคับบัญชาเท่านั้น แต่ภายใต้โครงสร้างดังกล่าวยังมีกระบวนการภายในด้วย

(3)การมองว่าโครงสร้างมีลักษณะที่เป็นเครือข่าย (network) การศึกษารูปแบบความสัมพันธ์ที่มีอยู่ในโครงสร้างอย่างเป็นทางการเป็นการศึกษาของกลุ่ม ซึ่งจะศึกษาว่า ภายในองค์กรจะมีเครือข่ายระหว่างกลุ่มย่อย ๆ และภายในกลุ่มย่อย ๆ นั้น ก็จะมีเครือข่ายภายในตนเอง (within and between organizational units) อย่างไร

(4) การมองว่า องค์กรทั้งแบบเป็นทางการ และที่เกิดขึ้นใหม่มีความเกี่ยวข้องซึ่งกันและกัน (linking the formal structure and emergent structure) แนวทางดังกล่าวเห็นว่า แม้ในปัจจุบัน โครงสร้างองค์กรจะมีความหลากหลายมากด้วยปัจจัยหลาย ๆ ประการ ซึ่งที่เห็นได้ชัดคือ ความก้าวหน้าของเทคโนโลยี จนทำให้นักคิดกลุ่มทฤษฎีตามสถานการณ์ถูกท้าทายก็ตามที่ แต่

นักคิดโดยส่วนใหญ่และสภาพความเป็นจริงคงเป็นที่แน่นอนว่าโครงสร้างองค์การแบบเป็นทางการก็คงยังเกิดขึ้นและมีความสำคัญสูงมาก รวมทั้งยังมีความสัมพันธ์อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้กับโครงสร้างองค์การที่เกิดขึ้นมาใหม่

โดยสรุปงานของ Stevenson เสนอว่า การศึกษาโครงสร้างองค์การเริ่มต้นด้วยการศึกษาโครงสร้างที่เป็นตามเหตุผล (rational) ซึ่งเน้นที่โครงสร้างองค์การที่เป็นทางการ และต่อมากการศึกษาก็ได้พยายามศึกษาว่าจะทำอย่างไรให้องค์การมีความอยู่รอด และมีประสิทธิภาพผ่านการค้นหาปัจจัยต่าง ๆ อันแตกต่างกันไปตามแต่ละสำนักแนวคิด และแนวทางการศึกษาโครงสร้างองค์การ ในปัจจุบันจึงเน้นใน 2 แนวทางใหญ่ คือ ยังคงศึกษาที่โครงสร้าง เป็นทางการแต่จุดเน้นด้านกรณีศึกษาก็มีการเปลี่ยนแปลงไปบ้าง ส่วนแนวทางที่สอง คือการสนใจที่เปลี่ยนแปลงในเรื่องระดับของการวิเคราะห์ซึ่งเป็นความสนใจในระดับย่อยต่าง ๆ ภายในองค์การด้วยนั่นเอง

2.2.4 Schermerhorn

Schermerhorn (1999 : 203-205) กล่าวว่าการศึกษาโครงสร้างองค์การหรือการศึกษาหนทางที่หลายๆส่วนขององค์การจะสามารถประสานงานกันได้อย่างเป็นระบบ ซึ่งก็คือ ระบบของงาน การไหลของงาน การรายงานผลงาน และช่องทางการติดต่อสื่อสารที่เป็นการประสานความหลากหลายของคนและกลุ่มคนเข้าไว้ด้วยกัน ดังนั้นโครงสร้างจึงมี 2 ส่วนที่สำคัญ คือ การแบ่งงานและการรวบรวมงาน โครงสร้างองค์การที่ดีควรมีทั้งสองส่วนประกอบที่สมบูรณ์ และประสานการทำงานกันเป็นอย่างดี ดังนั้นการศึกษาตามแนวคิดดังกล่าวจึงสามารถดูได้จากแผนภูมิองค์การ ซึ่งเป็นแผนภูมิที่อธิบายการจัดส่วนงานภายในองค์การทั้งหมด อันจะเป็นการแสดงถึงโครงสร้างที่เป็นทางการ (formal structure) ทั้งหมดนั่นเอง

อย่างไรก็ดีการศึกษาโครงสร้างองค์การที่เป็นทางการยังอาจมีส่วนที่ไม่สมบูรณ์มากนักเพราะยังขาดการติดต่อสื่อสารที่ไม่เป็นทางการต่างๆระหว่างสมาชิกภายในองค์การ ดังนั้นจึงควรมีการศึกษาโครงสร้างที่ไม่เป็นทางการ (informal structure) ด้วย อันอาจเป็นส่วนหลักทำให้การไหลของงานเป็นไปอย่างคล่องตัวหรือช่วยปรับเปลี่ยนการทำงานให้มีความสมบูรณ์ขึ้น

โดยสรุปการศึกษาโครงสร้างองค์การของ Schermerhorn จึงเน้นที่การศึกษาโครงสร้างที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการอันเป็นการศึกษาโดยใช้การแบ่งงานและการรวมงานเหล่านั้นซึ่งจะนำไปสู่ผลสำเร็จของงาน

2.2.5 Stephen P. Robbins

Robbins (1987 : 4 , 54-55) กล่าวว่าการศึกษาโครงสร้างองค์การ คือ การศึกษากระบวนการทำงาน รูปแบบการติดต่อสื่อสารต่างๆ ภายในองค์การซึ่งสามารถศึกษาได้จากองค์ประกอบ 3 ส่วนด้วยกันคือ ความสลับซับซ้อน ความเป็นทางการ การรวมอำนาจ ซึ่งในปัจจุบันถึง

แม้ว่าจะเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่าการศึกษาจะเป็นไปตามแนวทางดังกล่าว แต่ก็ยังมีใช้ว่าเป็นลักษณะที่เป็นสากลเลขที่เดียว ดังนั้นก่อนที่จะกล่าวถึงองค์ประกอบทั้งสาม จึงขออธิบายถึงตัวแปรต่างๆที่นักวิชาการหลายท่านได้เรียบเรียงไว้สำหรับการศึกษาในประเด็นดังกล่าว

- ส่วนประกอบของการบริหาร ซึ่งก็คือจำนวนของผู้บังคับบัญชา และผู้ใต้บังคับบัญชา และความสำคัญของส่วนประกอบทั้งสอง
- การรวมอำนาจ อำนาจในการตัดสินใจในประเด็นต่างๆ เช่น นโยบาย ข้อมูลข่าวสาร การวางแผนงาน
- ความสลับซับซ้อน จำนวนผู้ที่มีความชำนาญการ กิจกรรมที่ต้องการความชำนาญเฉพาะ
- ความเป็นอิสระในการทำงาน
- การมอบหมายอำนาจ ระดับของจำนวนอำนาจที่ผู้บังคับบัญชาให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชา
- ความแตกต่างภายในองค์การ จำนวนแผนกต่างๆที่มีอยู่ภายในองค์การรวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างแผนกต่าง ๆ นั้นด้วย
- ความเป็นทางการ หน้าที่ของผู้ใต้บังคับบัญชาที่มีอยู่ในเอกสารที่เป็นทางการขององค์การ
- ความร่วมมือ การรายงานหรือความร่วมมือระหว่างหน่วยงานย่อยภายในองค์การ
- ลักษณะทางวิชาชีพ ระดับความเข้มข้นที่พนักงานต้องใช้ลักษณะวิชาชีพ หรือความชำนาญเฉพาะตามที่ได้ศึกษามา หรือมีประสบการณ์มา
- ขอบข่ายการควบคุม จำนวนของผู้ใต้บังคับบัญชาที่ผู้บังคับบัญชาคนหนึ่งๆควบคุมอยู่
- ความเป็นมาตรฐาน คือ ระดับความเป็นมาตรฐานซึ่งปรากฏในกฎระเบียบที่อยู่ภายในองค์การ
- จำนวนระดับชั้น เป็นต้น

ซึ่ง Robbins และนักวิชาการอีกหลายท่าน (พิทยา บวรวัฒนา , 2541:89)เห็นว่าการศึกษาดั้วแปรต่างๆอาจรวมการศึกษาโครงสร้างจาก 3 องค์ประกอบ คือ ความสลับซับซ้อน ซึ่งคือระดับของความแตกต่างภายในองค์การซึ่งรวมถึงการแบ่งแผนกงาน ระดับของระดับชั้น และการกระจายตามพื้นที่ ความเป็นทางการ คือ ระดับของกฎระเบียบหรือมาตรฐานการทำงาน การรวมอำนาจ ซึ่งศึกษาจากระดับการตัดสินใจ

2.2.6 Heffron

Heffron (1989 : 18 -19) กล่าวว่าโครงสร้างที่เป็นทางการขององค์การประกอบด้วย การแบ่งงานกันทำในองค์การและกลไกการรวมงานเหล่านั้น ซึ่งจะเป็นการรักษาการควบคุมและร่วมมือระหว่างหน่วยงานย่อยต่างๆที่อยู่ภายในองค์การ ดังนั้นโครงสร้างที่เป็นทางการจึงสามารถ

เห็นได้ชัดเจนจากแผนภูมิองค์การ กฎระเบียบ และกระบวนการทำงานทั้งหมด สำหรับทฤษฎีองค์การในสมัยดั้งเดิมนั้นไม่เพียงแต่เห็นความสำคัญของโครงสร้างดังกล่าวเท่านั้นแต่ยังเห็นว่ามันเป็นจุดสำคัญของการศึกษาทฤษฎีองค์การเลยทีเดียว

ถึงแม้ว่านักทฤษฎีองค์การในยุคต่อมาจะลดความสำคัญของประเด็นดังกล่าวลงแต่การศึกษาโครงสร้างก็ยังเป็นความสำคัญในเบื้องต้นของการจัดการองค์การในปัจจุบัน ซึ่งสำหรับองค์การแล้วโครงสร้างก็คือพื้นฐานของวิถีทางที่จะประสบความสำเร็จ ความเข้าใจเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ช่องทางการติดต่อสื่อสาร ซึ่งการศึกษาหัวเรื่องดังกล่าวจำเป็นต้องศึกษาการแบ่งงานซึ่งแสดงถึงอำนาจทางตำแหน่งของแต่ละบุคคลและกลไกการรวมงานเหล่านั้น ซึ่งในปัจจุบันได้ขยายขอบเขตออกไปมากขึ้น โดยทั้งนี้ Heffron เห็นสอดคล้องกับแนวความคิดของ Robbins ซึ่งกล่าวว่าการศึกษารูปแบบองค์การมีความจำเป็นต้องศึกษาองค์ประกอบ 3 ส่วน คือ ความเป็นทางการ ซึ่งดูที่ตัวงาน กิจกรรม และมาตรฐานของการทำงาน การรวมอำนาจ ซึ่งดูที่อำนาจในการตัดสินใจ และ ความสลับซับซ้อน ศึกษาจากความแตกต่างตามแนวนอน แนวตั้ง และการกระจายตามพื้นที่

2.2.7 Henry Mintzberg

Mintzberg (พิทยา บวรวัฒนา, เพิ่งอ้าง : 151-174) กล่าวว่าในทุก ๆ องค์การจะมีส่วนประกอบหรือส่วนผสมประกอบด้วยกัน 5 ส่วน คือ ฝ่ายปฏิบัติงานหลัก ผู้บริหารระดับสูง ผู้บริหารระดับกลาง ฝ่ายเสนาธิการและฝ่ายสนับสนุน ซึ่งองค์การอันสามารถแบ่งได้เป็น 5 รูปแบบนั้นก็จะมีส่วนประกอบหนึ่งในห้าส่วนนี้ที่เป็นส่วนที่เป็นหลักในอันที่จะควบคุมการทำงานขององค์การรูปแบบหนึ่ง ๆ โดยทั้งนี้ถ้าการควบคุมอยู่ที่ฝ่ายปฏิบัติงานหลัก องค์การนั้นก็จะมีรูปแบบที่เรียกว่า องค์การแบบวิชาชีพ เช่น มหาวิทยาลัย โรงพยาบาล ซึ่งองค์การเหล่านี้ต้องอาศัยความรู้ความสามารถของเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นแกนนำและถ้าผู้บริหารระดับสูงเป็นแกนนำ การควบคุมจะอยู่ที่จุดยอดสุด ซึ่งนั่นก็คือองค์การแบบเรียบง่าย เช่น ร้านขายอาหารที่มีเจ้าของร้านและลูกจ้างเพียงไม่มากคนเท่านั้น ส่วนถ้านักบริหารระดับกลางเป็นผู้ควบคุมองค์การแบบนี้เรียกว่าองค์การแบบสาขา ซึ่งเป็นองค์การที่มีการแบ่งแยกโครงสร้างในระดับกลางออกเป็นองค์การย่อย ๆ หลายองค์การซึ่งผูกโยงไว้อย่างหลวม ๆ กับสำนักงานใหญ่ เช่น ธนาคารพาณิชย์ที่มีสาขาอยู่หลายแห่งตามแต่ละจังหวัด และถ้าการควบคุมอยู่ที่ฝ่ายเสนาธิการที่มีหน้าที่วิเคราะห์และกำหนดมาตรฐานต่าง ๆ ก็จะเรียกองค์การแบบนี้ว่าองค์การระบบราชการแบบเครื่องจักรกล และท้ายที่สุดถ้าฝ่ายสนับสนุนเป็นแกนนำ องค์การแบบนี้จะเรียกว่า องค์การแบบโครงการ

2.2.8 เนาวรัตน์ แยมแสงสังข์

เนาวรัตน์ แยมแสงสังข์ (2542 : 71-73) กล่าวว่าองค์การทุกองค์การจะนำเสนอโครงสร้างขององค์การเพื่อให้สาธารณชนได้รับรู้ในรูปของแผนภูมิ (Organization Chart) โดยที่โครงสร้างดังกล่าวจะแสดงให้เห็นถึงสายงาน การบริหารงาน ความสัมพันธ์ด้านอำนาจหน้าที่ (Authority) และความรับผิดชอบ (Responsibility) กล่าวโดยทั่วไป ลักษณะของโครงสร้างองค์การที่ดีจะแสดง

1. การกำหนดอำนาจหน้าที่ และ ความรับผิดชอบ
2. การติดต่อสื่อสาร การประสานงานภายในองค์การและระหว่างหน่วยงาน
3. กำหนดการตัดสินใจให้แก่ฝ่ายบริหารระดับสูงแต่ระดับลดหลั่นลงไป
4. ความสมดุลของงาน การแบ่งส่วนงานอย่างเหมาะสม

การพัฒนาโครงสร้างขององค์การจะมีปัจจัยเกี่ยวข้องอยู่ 3 ประการ

1. การวิเคราะห์กิจกรรม (Activities Analysis) เป็นการศึกษาค้นหากิจกรรมที่เกิดขึ้นในองค์การว่ากิจกรรมใดที่สามารถช่วยให้ธุรกิจขององค์การบรรลุถึงวัตถุประสงค์ กิจกรรมใดที่ควรยกเลิก กิจกรรมใดที่ควรดำเนินการต่อไป

2. การวิเคราะห์การตัดสินใจ (Decision Analysis) เป็นการศึกษากระบวนการและลำดับขั้นตอนการตัดสินใจ ผู้ดำรงตำแหน่งใดที่จะมีอำนาจมากที่สุดในการตัดสินใจ การตัดสินใจควรกระจายอำนาจลดหลั่นลงไปถึงระดับใด งานประเภทใดที่ควรมีการตัดสินใจโดยบุคคลโดยคณะบุคคล งานประเภทใดที่ควรมีการตัดสินใจแบบเบ็ดเสร็จ ผลจากการตัดสินใจจะเกี่ยวข้องกับใคร หน่วยงานใด จะส่งผลดีต่อองค์การมากน้อยแค่ไหนเมื่อได้ดำเนินการ

3. การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ (Relations Analysis) ศึกษาสายสัมพันธ์ของสายปฏิบัติงานและสายที่ปรึกษา ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานภายในด้วยกันเอง และระหว่างหน่วยงานภายในกับหน่วยงานภายนอก

ในการวิเคราะห์ปัจจัยทั้ง 3 ขององค์การเพื่อหาแนวทางการพัฒนาองค์การอย่างต่อเนื่องนั้น จะต้องดูจากองค์ประกอบพื้นฐานขององค์การซึ่งประกอบด้วย

1. วัตถุประสงค์ (Objectives) ต้องเข้าใจและจำไว้เสมอว่า วัตถุประสงค์ขององค์การเป็นตัวกำหนดกลไกขององค์การทั้งหมด และการดำเนินการที่สนองตอบต่อวัตถุประสงค์คือดัชนีชี้วัดว่า การดำเนินงานสำเร็จหรือล้มเหลว วัตถุประสงค์ขององค์การอาจมีการปรับเปลี่ยนได้ตามความเหมาะสม

2. เอกภาพในการปฏิบัติงาน (Unity of Actions) การกำหนดหน้าที่ของหน่วยงานภายใน ต้องมีความชัดเจนและหน่วยงานแต่ละหน่วยงานต้องมีเอกภาพในการดำเนินการของตนเองอย่างเหมาะสมและมีความยืดหยุ่นอย่างเพียงพอ พร้อมทั้งมีโอกาสดที่จะพัฒนางานของตนเองให้เกิดการเจริญเติบโตและปรับเปลี่ยนได้ตามสถานการณ์

3. การแบ่งงานและการกำหนดความเชี่ยวชาญเฉพาะ (Division of Work and Specialization) หมายถึง การมอบหมายงานให้บุคคลในองค์การได้ทำงานตามความรู้ ความสามารถและความถนัด โดยคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดที่จะเกิดขึ้นกับองค์การ
4. การกำหนดลักษณะงาน (Definitions of Job) ลักษณะงานในองค์การจะต้องมีความชัดเจนทั้งตัวเนื้องานและความสัมพันธ์ของงาน ไม่มีความซ้ำซ้อน จนเกิดการก้าวท้าวหรือเกี่ยงกันในการปฏิบัติงาน
5. การจำแนกหน้าที่ของสายปฏิบัติงานและสายที่ปรึกษา (Separation of Line and Staff Functions) โดยธรรมชาติของงานจะมีสายงานที่มีความสัมพันธ์กันทั้งโดยตรง และโดยอ้อม การแยกงานชัดเจนระหว่างสายงานปฏิบัติกับสายงานที่ปรึกษา จะช่วยให้งานในองค์การประสบความสำเร็จยิ่งขึ้น
6. สายบังคับบัญชา (Chain of Command) การบริหารงานในองค์การจะต้องแสดงให้เห็นสายการบังคับบัญชาจากระดับสูงไปยังระดับต่ำ เพื่อให้เห็นการเลื่อนไหลของงาน ทั้งกระบวนการสั่งการและเสนองาน
7. อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ (Authority and Responsibility) ในองค์การจะต้องมีการกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบควบคู่กัน เพื่อให้การทำงานมีกระบวนการของการสั่งงาน นิเทศงาน ติดตามงาน ประเมินผลงาน เป็นไปด้วยดีก่อให้เกิดประสิทธิภาพ
8. เอกภาพในการบริหาร (Unity of Command) ในแต่ละหน่วยงานจะต้องมีเอกภาพในการบริหาร โดยมีผู้สั่งการสูงสุดเพียงคนเดียวเพื่อไม่ให้เกิดความสับสน ความขัดแย้ง ความไม่เป็นระเบียบ และเป็นปัญหาในการบริหาร
9. ช่วงของการบังคับบัญชา (Span of Supervision) หมายถึง จำนวนคนที่อยู่ใต้บังคับบัญชา จะต้องมีความเหมาะสมเพื่อให้การบริหารงานเกิดประสิทธิภาพ การมีคนใต้บังคับบัญชาน้อยในขณะที่มีปริมาณของงานมาก อาจทำให้เกิดความเสียหายกับองค์การ และสรุปได้ว่าขนาดขององค์การไม่เหมาะสมจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนองค์การใหม่ ในทางตรงกันข้าม การมีคนมากเกินไปอาจก่อให้เกิดการล่าช้าเพราะมีลำดับชั้นตอนมาก ส่งผลให้การบริหารงานไม่มีประสิทธิภาพอย่างที่คาดหวัง
10. ความสมดุลของปัจจัยต่าง ๆ (Balance of Various Factors) องค์การจะต้องมีความสมดุลทั้งในด้านขนาด จำนวน อำนาจ การสื่อสาร การปฏิบัติงาน จึงจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงาน
11. การติดต่อสื่อสารภายในองค์การ (Communication) โดยหลักการของการบริหารการสื่อสารจะมี 2 ระบบ คือ การสื่อสารแนวตั้งและแนวนอน

12. ความยืดหยุ่น (Flexibility) โครงสร้างองค์การที่ดีต้องเปิดโอกาสให้บุคลากรในองค์การสามารถปฏิบัติงานได้ด้วยความสบายใจ มีความยืดหยุ่นสามารถปรับเปลี่ยนกระบวนการ งาน วิธีการที่มุ่งให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อองค์การได้ตามความเหมาะสม

13. ความต่อเนื่อง (Continuity) การดำเนินงานทุกชนิดต้องอาศัยเวลา ความต่อเนื่องของการทำงาน จึงมีความจำเป็น ในเรื่องความต่อเนื่องนี้ หมายถึงการใช้คน เช่น ใช้คนที่เคยทำมาก่อน เพราะรู้งานดี การใช้งบประมาณ ระบบการจัดสรรงบประมาณจะต้องมีการจัดสรรอย่างต่อเนื่องจนกว่ากิจกรรมจะแล้วเสร็จ ฯลฯ

14. เหตุการณ์พิเศษ (Exceptional Matters) ได้แก่ การออกแบบโครงสร้างขององค์การที่ทำงาน โรงงาน เหตุการณ์เฉพาะประจำวัน เงื่อนไขพิเศษต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อองค์การ เช่น กฎหมายแรงงาน การรับการลงทุนและส่งเสริมการลงทุนจากภาครัฐ

2.2.9 นิตยา เงินประเสริฐศรี

นิตยา เงินประเสริฐศรี (2544 , 25: 215) ได้ใช้รูปแบบจำลองของ Robert C. Ford , Barry R. Armandi และ Cherrill P. Heaton ในหนังสือเรื่อง Organization Theory : An Integrative Approach กล่าวว่า โครงสร้างองค์การ คือผลของกระบวนการออกแบบขององค์การและ โดยความหมายของโครงสร้างองค์การหมายถึง ผลรวมทั้งหมดที่องค์การใช้วิธีแบ่งงานให้เป็นภารกิจที่ชัดเจนแล้วให้มีการประสานงานระหว่างงานต่าง ๆ ฉะนั้นโครงสร้างองค์การจึงแบ่งเป็น 2 ลักษณะ คือ การแบ่งงาน (differentiation) เป็นการแบ่งกิจกรรมการทำงานให้เป็นภารกิจต่าง ๆ และเป็นการรวมงานเข้าด้วยกัน (integration) ซึ่งจะประสานภารกิจต่าง ๆ เข้าด้วยกัน

2.2.9.1 การแบ่งแยกงานมี 2 ประเภท กล่าวคือ

ประเภทที่หนึ่ง การแบ่งแยกงานในแนวนอน (horizontal differentiation) เป็นการแบ่งกิจกรรมหรืองานให้เป็นภารกิจย่อย ซึ่งประกอบไปด้วย

(1) ความชำนาญเฉพาะด้านในงาน (specialization of labor) หรือการแบ่งงานกันทำ ซึ่งได้รับความสำคัญในช่วงแรกของการศึกษาทฤษฎีองค์การ ไม่ว่าจะเป็นงานของ Taylor Fayol Urwick หรือ Weber ส่วนในยุคของมนุษยสัมพันธ์ได้เสนอจุดอ่อน หรือข้อบกพร่องของประเด็นดังกล่าวแต่ในยุคปัจจุบันความชำนาญเฉพาะก็เป็นสิ่งจำเป็น แต่ไม่ได้รับความสนใจเป็นประเด็นปัญหาขององค์การมากนัก เพราะสนใจเรื่องอื่น ๆ มากกว่า เช่น การใช้แนวคิด reengineering ทดแทนความชำนาญเฉพาะด้าน

(2) การจัดแผนกงาน (departmentalization) เป็นกระบวนการที่องค์การได้แบ่งหน่วยงานออกเป็นส่วนย่อย โดยรวมภารกิจต่าง ๆ เข้าด้วยกันให้อยู่ภายในหน่วยงานย่อยที่กำหนดไว้ชัดเจน ผู้ปฏิบัติงานถูกกำหนดให้ปฏิบัติอยู่ในหน่วยงานย่อยต่าง ๆ เช่น ส่วน หรือแผนก ซึ่งใน

แต่ละยุคของการศึกษาก็เห็นสำคัญของประเด็นดังกล่าวแปรเปลี่ยนไป สำหรับในทศวรรษสมัยใหม่ สนใจที่การศึกษาการจัดแผนงาน จะต้องเป็นไปตามเป้าหมายขององค์กรทั้งนี้จะต้องมีการจัดลำดับความสำคัญของเป้าหมายก่อน หลังจากนั้นจึงจะจัดแผนกตามเป้าหมายดังกล่าว ทำให้เกิดการจัดแผนงานรูปแบบใหม่ ๆ ในปัจจุบัน เช่น การจัดแบบโครงการ และการจัดแบบเมตริกซ์ เป็นต้น

(3) ฝ่ายปฏิบัติการและฝ่ายให้การศึกษา (line and staff) เนื่องจากความเจริญเติบโตและการเปลี่ยนแปลงขององค์กร ทำให้ต้องมีการแบ่งผู้ปฏิบัติออกเป็น 2 ส่วนหลัก ๆ คือ ฝ่ายปฏิบัติที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงในการบรรลุเป้าหมายขององค์กรและฝ่ายให้คำปรึกษาที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยอ้อม ซึ่งในแต่ละยุคก็จะศึกษาปัญหาของประเด็นดังกล่าว โดยในยุคปัจจุบันศึกษาความขัดแย้งระหว่าง 2 ฝ่าย จนทำให้เกิดแนวคิดการพิจารณาในรูปแบบใหม่ ๆ ที่ลดปัญหาความขัดแย้งของทั้ง 2 ฝ่าย เช่น แนวคิด ศูนย์กำไร การบริหารงานโดยวัตถุประสงค์

ประเภทที่สอง การแบ่งแยกงานในแนวตั้ง (vertical differentiation) เป็นการแบ่งกิจการ การงานให้เป็นไปตามระดับของอำนาจหน้าที่ ได้แก่

(1) การมอบหมายภารกิจและอำนาจหน้าที่ (delegation) ซึ่งมีอยู่ 2 ลักษณะ คือ การมอบหน้าที่ (delegation duties) และมอบอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจ (delegating decision-making authority) สำหรับการมอบหน้าที่เป็นสิ่งที่ผู้บริหารมอบหน้าที่ต่าง ๆ ให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชาโดยระบุรายละเอียดของงานและจัดลำดับขององค์ประกอบของงานของผู้ใต้บังคับบัญชา ให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติงานเองและมีการประเมินผลการปฏิบัติงาน ส่วนการมอบอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจจะมี 4 ขั้นตอน คือ ขั้นการใช้ความคิดและเหตุผล ขั้นการออกแบบทางเลือก ขั้นการเลือกทางเลือกต่าง ๆ และขั้นนำทางเลือกไปใช้ โดยทศวรรษสมัยใหม่ เกี่ยวกับการมอบหมายภารกิจและอำนาจหน้าที่ที่มีสภาพอยู่กึ่งกลางระหว่างทศวรรษดั้งเดิมกับทศวรรษมนุษยสัมพันธ์ ซึ่งจะเหมาะสมและประสบความสำเร็จเมื่อผู้ปฏิบัติงานมีความสามารถและเต็มใจที่จะยอมรับ ในขณะที่เดียวกันผู้บริหารต้องมีความสามารถและเต็มใจที่จะมอบหมายให้ นอกจากนี้งานดังกล่าวก็ต้องตรวจสอบได้

(2) การกระจายอำนาจ (decentralization) ความแตกต่างระหว่างการมอบหมายภารกิจและอำนาจหน้าที่กับการกระจายอำนาจอยู่ที่ระดับของการนำไปใช้ การกระจายอำนาจคือการนำหลักการ การมอบหมายอำนาจไปใช้เป็นแนวทางปฏิบัติขององค์กร โดยส่วนใหญ่มักคู่กับการรวมอำนาจ ซึ่งเป็นคำย่อของการรวมอำนาจ และกระจายอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจ ในปัจจุบันการกระจายอำนาจเป็นสิ่งที่ถูกเสนอให้กระทำในสัดส่วนที่มากกว่า แต่ยังคงยึดเกณฑ์ตามสถานการณ์ต่าง ๆ เช่น ขนาด ความสามารถในการวัดผล ความสามารถของผู้ตัดสินใจ เวลาที่ใช้ ความสำคัญ ความต้องการขององค์กรในการตัดสินใจ

2.2.9.2 การรวมงานเข้าด้วยกัน ซึ่งมีกลยุทธ์ด้วยกัน 5 วิธี ได้แก่

(1) อำนาจหน้าที่ตามสายการบังคับบัญชา (hierarchy of authority) ในบรรดากลยุทธ์ของการรวมงานเข้าด้วยกันนั้น อำนาจหน้าที่ตามสายการบังคับบัญชาจะเป็นจุดเริ่มต้น นักทฤษฎีองค์การสมัยดั้งเดิมนิยมให้ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่อย่างเข้มงวด นักทฤษฎีองค์การมนุษยสัมพันธ์สนใจความสัมพันธ์ระหว่างกันของอำนาจหน้าที่ (authority) อำนาจ (power) และภาวะผู้นำ (leadership) สำหรับนักทฤษฎีองค์การสมัยใหม่จะค้นหาแนวทางเพื่อกำหนดประเภทของผู้หน้าที่เหมาะสมในแต่ละตำแหน่งภายในสายการบังคับบัญชาของอำนาจหน้าที่

(2) การทำให้เป็นทางการ (formalization) สำหรับการใช้อำนาจการบังคับบัญชาเป็นรูปแบบโดยตรงที่ผู้บริหารใช้ให้ตนมีสิทธิอันชอบธรรมที่จะสั่งการผู้ปฏิบัติงานได้ภายในขอบเขตขององค์การ นอกจากนี้ผู้บริหารยังต้องมีกลยุทธ์อื่น ๆ เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานยินยอม ซึ่งการทำให้เป็นทางการ ซึ่งก็คือ ระดับซึ่งงานต่าง ๆ ภายในองค์การถูกจัดให้เป็นมาตรฐาน เช่น คำบรรยายลักษณะงาน กฎเกณฑ์ และระเบียบให้ปฏิบัติ เป็นต้น ความเป็นทางการจะเป็นข้อกำหนดพฤติกรรมแก่ผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งนักทฤษฎีสมัยดั้งเดิมให้ความสนใจและเห็นความสำคัญ เป็นอันมาก จนในสมัยปัจจุบันนักทฤษฎีสมัยใหม่ให้ความสนใจว่าควรมีความเป็นทางการในงานหรือไม่ ถ้ามีจะต้องมีมากหรือน้อยเพียงใด และเน้นเรื่องการวัดความเป็นทางการเช่น งานของ Hage และ Aiken รวมถึงงานของ Aston group เป็นต้น

(3) คณะกรรมการ (committee) องค์การต่าง ๆ จะมีการจัดตั้งคณะกรรมการอย่างเป็นทางการเพื่อปฏิบัติงานที่แตกต่างกันและเชื่อมโยงความพยายามขององค์การเข้าด้วยกันดังนั้นคณะกรรมการได้ถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อให้มีการประสานงานที่ดีขึ้น งานของคณะกรรมการปรากฏให้เห็นในช่วงแรกมักเป็นการแบ่งแยกหน้าที่กัน อย่างไรก็ตามงานของคณะกรรมการมีการประสานงานกันด้วย โดยผู้นำจากแผนกงานต่าง ๆ หรือ ผู้บังคับบัญชาของหลาย ๆ หน่วยงานย่อยมาทำงานร่วมกันเป็นคณะกรรมการ ทำให้นักทฤษฎีองค์การสมัยดั้งเดิมที่ต้องการให้ผู้บริหารมีอำนาจการตัดสินใจอย่างเต็มที่ชี้ให้เห็นว่าการรวมกลุ่มแบบคณะกรรมการเป็นสิ่งที่มีความปลอดภัย แต่ในทฤษฎีสมัยใหม่ได้เน้นว่าควรใช้คณะกรรมการเมื่อใด และอย่างไรจะขึ้นอยู่กับสถานการณ์

(4) ขนาดของการควบคุม (span of control) หรือขนาดของการบริหารหรือขนาดของการบังคับบัญชา ซึ่งหมายถึง จำนวนคนที่ผู้บริหาร 1 คน สามารถควบคุมบังคับบัญชาได้โดยตรงอย่างมีประสิทธิภาพ ทฤษฎีดั้งเดิมต้องการให้มีขนาดของการควบคุมแคบ เพื่อให้เกิดเอกภาพในการบังคับบัญชา ทฤษฎีมนุษยสัมพันธ์ ไม่สนใจโดยตรง แต่สนใจเรื่องของคุณภาพความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาและการบริหารแบบมีส่วนร่วม ซึ่งคือความต้องการให้เกิดการควบคุมอย่างกว้างนั่นเอง ทฤษฎีสมัยใหม่ เสนอให้มีการพิจารณาปัจจัยต่าง ๆ เพื่อกำหนดขนาดของการควบคุมที่ได้ผลดีที่สุด ทั้งในการจัดตั้งองค์การแต่ละแห่งและในระดับองค์การแต่ละระดับ

(5) การติดต่อสื่อสาร (communication) ซึ่งถือว่าเป็นกลไกที่มีความสำคัญมากที่สุด ทรรศนะดั้งเดิมจะเน้นที่การติดต่อสื่อสารที่เป็นทางการ ซึ่งเป็นเครื่องมือในการออกคำสั่งและติดตามผลงานของผู้ใต้บังคับบัญชา สำหรับทรรศนะมนุษย์สัมพันธ์ให้ความสนใจที่คุณภาพของการติดต่อสื่อสารมากกว่าปริมาณของการติดต่อสื่อสารหรือเน้นความพึงใจของผู้ปฏิบัติงานเป็นสำคัญ ซึ่งทำให้เห็นว่าทรรศนะดังกล่าวสนใจเพิ่มเติมในส่วนของการติดต่อสื่อสารอย่างไม่เป็นทางการ ในยุคปัจจุบันการติดต่อสื่อสารถือว่ามีมีความสำคัญมากซึ่งทรรศนะสมัยใหม่สนใจที่จะทำอย่างไรให้ระบบสารสนเทศหรือการติดต่อสื่อสารภายในองค์กรมีความรวดเร็ว ประหยัด และก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

โดยสรุปนิตยา เงินประเสริฐศรี ศึกษาโครงสร้างองค์การจากลักษณะ 2 ประการ คือ การแบ่งงาน และการรวมงานเข้าด้วยกัน ซึ่งแต่ละลักษณะต่างก็มีรายละเอียดปลีกย่อย ซึ่งยังมีความสำคัญต่อองค์การแตกต่างกันไป นอกจากนี้เนื่องจากนักวิชาการท่านดังกล่าวมีความเห็นว่า โครงสร้างองค์การเป็นผลของกระบวนการออกแบบขององค์การ ดังนั้นจึงเสนอว่าการศึกษาโครงสร้างองค์การ ควรศึกษาอิทธิพลต่าง ๆ ที่มีผลต่อการออกแบบขององค์การด้วย ทั้งนี้ได้ใช้ปัจจัยตามสถานการณ์ 4 ประเภทเป็นตัวกำหนด คือ ขนาดขององค์การ เทคโนโลยีขององค์การ สภาพแวดล้อมขององค์การ และวงจรชีวิตขององค์การ

จากการศึกษากรอบในการศึกษาโครงสร้างองค์การจากนักวิชาการท่านต่าง ๆ แล้วนั้น สามารถรวบรวมเปรียบเทียบองค์ประกอบที่สำคัญในการศึกษาโครงสร้างองค์การของนักวิชาการแต่ละท่านได้ ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบแนวทางในการศึกษาโครงสร้างองค์การ

Miles - การแยกและรวมโครงสร้าง - โครงสร้างทางกายภาพและชีวภาพ - มิติทั่วไปของโครงสร้าง	Stevenson - การมององค์การเป็นเหมือนระบบของโครงสร้าง - การมององค์การเป็นเหมือนระบบของกระบวนการ
Brown and Moberg - การออกแบบงาน - การออกแบบขององค์การ	Schermershorn - การแบ่งงาน - การรวมรวมงาน
Mintzberg - รูปแบบขององค์การ	Heffon - การแบ่งงาน - การรวมงานเหล่านั้น
Robbins - ความสลับซับซ้อน - ความเป็นทางการ - การรวมอำนาจ	นิตยา เงินประเสริฐศรี - การแบ่งงาน - การรวมงานเข้าด้วยกัน

- เนาวรัตน์ แยมแสงสังข์** - การกำหนดอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบ
- การติดต่อสื่อสาร การประสานงานภายในองค์กรและระหว่างหน่วยงาน
 - กำหนดการตัดสินใจให้แก่ฝ่ายบริหารระดับสูงแต่ละระดับ ลดหลั่นลงไป
 - ความสมดุลย์ของงาน การแบ่งส่วนงานอย่างเหมาะสม

จะเห็นได้ว่ากรอบการศึกษาโครงสร้างที่ได้รวบรวมจากแนวคิดของนักวิชาการทั้ง 9 ท่าน มีแนวคิดร่วมกันเป็นอย่างมาก จะมีความแตกต่างกันเฉพาะในรายละเอียดเท่านั้น

2.3 การศึกษาองค์ประกอบของโครงสร้างองค์กร

นักวิชาการหลายท่านได้กล่าวถึงประเด็นการศึกษาโครงสร้างขององค์กรว่ามีองค์ประกอบที่สำคัญอะไรบ้าง ซึ่งผู้วิจัยขอเสนอแนวความคิดของนักวิชาการบางท่านที่กล่าวถึงองค์ประกอบในการศึกษาโครงสร้างขององค์กร ดังต่อไปนี้

2.3.1 Stephen P. Robbins

Robbins (1978 : 6-7) ได้กล่าวถึงโครงสร้างขององค์กร (Organization Structure) ว่ามีองค์ประกอบ 3 ลักษณะ ได้แก่ ความสลับซับซ้อน (complexity) ความเป็นทางการ (formalization) และการรวมอำนาจ (centralization)

2.3.1.1 ความสลับซับซ้อนของโครงสร้างองค์กร (complexity) หมายถึงอัตราการแข่งขันที่ในองค์กร ซึ่งสามารถแยกพิจารณาได้ 3 ประการ คือ

(1) ความสลับซับซ้อนตามแนวนอน (Horizontal differentiation) เป็นการแยกงานหน้าที่ในองค์กรตามแนวนอน โดยมีพื้นฐานในการแบ่งตามการศึกษา และการฝึกอบรมของบุคลากรหรือตามลักษณะงานที่ทำ สำหรับองค์กรใดที่มีหน่วยงานย่อยต่าง ๆ ตามแนวนอนที่ประกอบไปด้วยบุคลากรที่มีสาขาอาชีพแตกต่างกัน และมีลักษณะการทำงานเชี่ยวชาญเฉพาะด้านหลาย ๆ ชนิด ยิ่งจะทำให้องค์กรนั้นมีโครงสร้างที่สลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้นซึ่งมีผลให้ยากแก่การติดต่อประสานงาน และการควบคุมสั่งการ เป็นภาระหนักแก่หัวหน้างานหรือฝ่ายจัดการ

ลักษณะการแยกงานหน้าที่ตามแนวนอนที่พบเห็นในองค์กรโดยทั่วไปมี 2 ลักษณะได้แก่ การแบ่งงานกันทำตามความถนัด (Specialization) และการแบ่งงานออกตามแผนกงาน (Departmentation)

การแบ่งงานกันทำตามความถนัด (Specialization) หมายถึง การที่บุคคลหนึ่งกระทำการเฉพาะบางอย่างซึ่งอาจมีวิธีการทำงานวิธีเดียว หรือหลายวิธีก็ได้การแบ่งงานกันทำนั้นอาจ

แบ่งงานกันทำตามลักษณะงาน หรือจะแบ่งงานกันทำตามวิชาชีพที่บุคคลได้รับการศึกษาอบรมมาทางด้านนั้นโดยเฉพาะ องค์กรใด ๆ ที่มีงานต่าง ๆ ภายในองค์กรมีลักษณะเป็นงานที่ต้องการคนที่มีความชำนาญเฉพาะด้านมาทำอย่างมากแล้วองค์กรนั้นจะมีโครงสร้างที่สลับซับซ้อนมาก และฝ่ายจัดการจะต้องหาวิธีการควบคุมและประสานงานที่ดีมาใช้

การแบ่งงานออกตามแผนงาน (Departmentation) เป็นการรวมกลุ่มกิจกรรมที่เกิดจากการแบ่งงานกันทำตามความถนัดเหล่านั้นเข้าด้วยกันเป็นแผนกหนึ่งที่ใหญ่ขึ้นเป็นวิธีการที่องค์กรใช้เพื่อประสานกิจกรรมต่าง ๆ ซึ่งมีความแตกต่างกันในแนวนอน

(2) ความสลับซับซ้อนตามแนวตั้ง (Vertical differentiation) หมายถึงการแจกแจงหน้าที่ในองค์กรตามแนวตั้ง เป็นการเพิ่มจำนวนลำดับชั้นด้วยการบังคับบัญชา (number of hierarchical levels) ถ้าจำนวนลำดับชั้นการบังคับบัญชาเพิ่มมากเท่าไรองค์กรยังมีความซับซ้อนมากขึ้นเท่านั้น ซึ่งหมายความว่า ผู้บริหารระดับสูงในองค์กรจะห่างไกลบุคลากรที่ปฏิบัติงานในระดับล่างมากยิ่งขึ้น มีผลต่อการสื่อสารข้อมูล อาจทำให้ข้อมูลบิดเบือนได้ และยากแก่การควบคุมสั่งการการปฏิบัติงานระดับล่างมากยิ่งขึ้น

การแบ่งงานตามแนวตั้งนี้มีความสัมพันธ์กับการแบ่งงานตามแนวนอน คือ องค์กรใดมีการแบ่งงานตามแนวนอนมาก ๆ ซึ่งทำให้ยากแก่การรวมงานต่าง ๆ เข้าด้วยกันทั้งหมด ดังนั้นเพื่อให้สะดวกแก่การควบคุมสั่งการ และการประสานงาน จึงต้องตั้งหัวหน้างานสำหรับหน่วยต่าง ๆ ที่แยกออกไป ซึ่งเท่ากับเป็นการเพิ่มจำนวนชั้นการบังคับบัญชา ทำให้รูปร่างขององค์กรไม่สูงหรือแบนราบได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่าช่วงของการควบคุม (span of control) ของหัวหน้างานแต่ละคนกรณีที่ผู้บริหารมีความสามารถควบคุมสั่งการลูกน้องได้จำนวนน้อย องค์กรจะมีรูปร่างสูง และถ้าจะพิจารณาว่าโครงสร้างองค์กรแบบใดจึงจะดีนั้นจะต้องพิจารณาถึงปัจจัยอื่น ๆ ด้วย ได้แก่ ความสามารถและทักษะของผู้ได้บังคับบัญชา ลักษณะงาน หน้าที่ความรับผิดชอบ เป็นต้น

(3) การกระจายตามพื้นที่ (Spatial differentiation) หมายถึงการแจกแจงตามลักษณะที่ตั้งแม้ว่าองค์กรใด ๆ จะมีโครงสร้างองค์กรที่มีความแตกต่างตามแนวนอนและแนวตั้งนั้นเท่ากัน แต่ว่าได้มีการขยายองค์กรไปอยู่ตามพื้นที่ต่าง ๆ หลาย ๆ พื้นที่ ยิ่งองค์กรมีหลาย ๆ สาขาในหลาย ๆ พื้นที่ องค์กรจะยังมีความซับซ้อนมากขึ้น ความสลับซับซ้อนขององค์กรจากการกระจายลักษณะที่ตั้งเกิดได้ 2 ลักษณะคือ

การกระจายที่ตั้งตามแนวนอน เช่น โรงงานรถยนต์ มีฝ่ายขายและฝ่ายผลิตองค์กรที่มีฝ่ายขายและฝ่ายผลิต ตั้งอยู่ในเมืองเดียวกันจะมีความสลับซับซ้อนน้อยกว่าองค์กรที่มีฝ่ายขายและฝ่ายผลิตตั้งอยู่คนละเมือง

การกระจายที่ตั้งตามแนวตั้ง เช่น องค์กรที่รวมสมาชิกทุกระดับอยู่ที่เดียวกันจะมีความสลับซับซ้อนน้อยกว่าองค์กรที่มีระดับต่าง ๆ อยู่คนละเมือง

ส่วนประกอบทั้งสามของความสลับซับซ้อนของโครงสร้าง คือ การแจกแจงตามแนวนอน การแจกแจงตามแนวตั้ง และการแจกแจงตามลักษณะที่ตั้งนั้น ไม่จำเป็นเสมอไปว่าจะต้องเป็นลักษณะที่ผันแปรไปในทางเดียวกัน อาจสูงบ้างต่ำบ้างในบางตัวก็ได้

2.3.1.2 ความเป็นทางการ (Formalization) หมายถึง ลักษณะรายละเอียดมาตรฐานในการกระทำกิจกรรมหนึ่ง ๆ ในองค์การ องค์การที่มีความเป็นทางการมาก คือ องค์การที่กำหนดรายละเอียด ขั้นตอนวิธีการทำงาน คู่มือการทำงาน หรือมาตรการการปฏิบัติงานในรูปแบบอื่นไว้มาก การกำหนดมาตรฐานการทำงานมักจะกำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่บางอย่างมิได้กำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่ถือปฏิบัติกันเป็นประเพณี ซึ่งเป็นที่เข้าใจกันมาช้านานในหมู่สมาชิกขององค์การ

ระดับของความเป็นทางการ อาจแตกต่างกันระหว่างองค์การด้วยกัน และภายในองค์การเดียวกัน เช่น มหาวิทยาลัย เวลาทำงานของอาจารย์และเจ้าหน้าที่ธุรการจะแตกต่างกัน เจ้าหน้าที่ธุรการอาจต้องเซ็นชื่อทำงาน 8.00 – 12.00 น. และ 13.00 – 16.00 น. ในขณะที่อาจารย์อาจมา 9.00 น. ก็ได้ ซึ่งเป็นมาตรฐานการทำงานอันเป็นที่ยอมรับปฏิบัติกัน

ปัจจัยที่มีผลต่อระดับของความเป็นทางการ ได้แก่ ลักษณะงาน ยิ่งงานมีลักษณะเป็นงานที่ใช้ความเชี่ยวชาญมากเท่าใด ยิ่งทำให้งานนั้นมีความเป็นทางการน้อยลง ลักษณะของระดับของชั้นการบังคับบัญชา ยิ่งสมาชิกอยู่ในระดับสูงขึ้นไปในลำดับชั้นของการบังคับบัญชาก็ยิ่งทำให้งานมีความเป็นทางการน้อยลงด้วย และประเภทของงานก็มีส่วนสำคัญ งานด้านการผลิตมักจะเป็นทางการมากกว่างานด้านตลาด

2.3.1.3 การรวมอำนาจ (Centralization) หมายถึง ระดับหรือความมากน้อยที่อำนาจอย่างเป็นทางการในการตัดสินใจเรื่องที่สำคัญ ๆ ภายในองค์การไปกระจุกตัวอยู่ในมือของคน ๆ เดียว หน่วยงานหน่วยเดียว หรือระดับ ๆ เดียวในลำดับชั้นตั้งนั้นองค์การที่มีการรวมอำนาจมาก หรือมีการกระจายอำนาจน้อย หมายถึงว่า อำนาจในการตัดสินใจภายในองค์การนั้น ตกอยู่ในมือของคน ๆ เดียว (เช่น อำนาจภายในกรมหนึ่งอยู่ในมือของอธิบดีกรมนั้นคนเดียว) หรือตกอยู่กับหน่วยงานหน่วยเดียว (เช่น อำนาจภายในกรมอยู่ที่กอง ๆ เดียว ไม่ได้กระจายอำนาจไปให้กองอื่น) หรือตกอยู่กับระดับ ๆ เดียวในองค์การ (เช่น อำนาจของกระทรวงตกอยู่ในมือของอธิบดีกรมต่าง ๆ)

ลักษณะการรวมอำนาจของโครงสร้างองค์การนั้นเกี่ยวข้องกับเรื่องการตัดสินใจในขั้นตอนกระบวนการตัดสินใจ ซึ่งประกอบไปด้วย ขั้นแรก เป็นการเก็บข้อมูลและป้อนข้อมูลต่อผู้ตัดสินใจ ขั้นสอง เป็นการตีความข้อมูลและให้ความเห็นเสนอแนะ ขั้นสามเป็นการตัดสินใจว่าจะทำอะไร ขั้นสี่ เป็นการมอบอำนาจให้คนอื่นดำเนินการตามนโยบายที่ตัดสินใจ ขั้นห้า เป็นการปฏิบัติการให้บรรลุเป้าหมายของนโยบาย จากกระบวนการการตัดสินใจ 5 ขั้นตอนนี้ องค์การที่มีการรวม

อำนาจมาก หมายถึง องค์กรที่ผู้บริหารเข้าไปควบคุมขั้นตอนการตัดสินใจทุกขั้นตอน ในทางตรงกันข้าม องค์กรที่มีโครงสร้างแบบกระจายอำนาจ หมายถึง องค์กรที่ผู้บริหารเข้าไปควบคุมขั้นตอนการตัดสินใจน้อยขั้นตอนและลักษณะการกระจายอำนาจของโครงสร้างองค์กรจะมากที่สุด ในเมื่อผู้บริหารทำหน้าที่ตัดสินใจทางเลือกในขั้นที่สาม แต่เพียงขั้นตอนเดียว คือ การตัดสินใจว่าจะทำอะไร

2.3.2 Aston group

สำนักศึกษาโครงสร้างของ Aston (อ้างอิงในพิทยา บวรพิทยา , 2527 : 174 – 175) เป็นกลุ่มนักวิชาการที่มารวมตัวกันปรึกษาที่หน่วยวิจัยอุตสาหกรรมการบริหารในมหาวิทยาลัย Aston เมือง Birmingham ประเทศอังกฤษ ในปี ค.ศ. 1961 เพื่อพัฒนาการศึกษาขององค์กรจากข้อมูลเชิงประจักษ์ (empirical) นักวิชาการกลุ่มนี้ คือ Derek Pugh, David Hickson, Bob Hinings และ Graham Harding พวกเขาได้สร้างกรอบการมองหลายรูปแบบที่ดีและละเอียด เพื่อศึกษาโครงสร้างและกระบวนการขององค์กร โดยมีกลุ่มทำงานและงานของปัจเจกบุคคล ที่ได้ทำการศึกษาค้นคว้าเฉพาะมากมาย เช่น ศึกษาองค์กรต่าง ๆ หลายร้อยองค์กรในยุโรป แคนาดา สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น ในช่วงทศวรรษ 1960 และ 1970 หลังจาก ค.ศ. 1961 เป็นต้นมาก็มีนักวิจัยอีกสองรุ่นได้สืบทอดการวิจัยแนวนี้ และเนื่องจากว่าผลงานของกลุ่ม Aston ส่วนมากจะเน้นการศึกษาโครงสร้างองค์กรแบบโครงสร้าง (a structure approach) โดยเฉพาะอย่างยิ่งนักวิชาการที่มีชื่อว่า John Child ได้กล่าวถึงแรงกดดันที่ทำให้ต้องปรับปรุงโครงสร้างขององค์กร และสัญญาณเตือนว่าต้องมีการปรับปรุงโครงสร้าง

สำหรับการศึกษาในครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้กำหนดขอบเขตการศึกษาเฉพาะเรื่องของโครงสร้างองค์กรเท่านั้น ผู้ศึกษาจึงขอเสนอปัจจัยที่เป็นองค์ประกอบในการศึกษาโครงสร้างองค์กร ตามแนวทางของสำนักศึกษาโครงสร้างของ Aston ดังต่อไปนี้

2.3.2.1 ความชำนาญพิเศษ (Specialization) หมายถึงความมากน้อยในการแบ่งงานกันทำ ออกเป็นบทบาทหน้าที่เฉพาะเรื่อง

2.3.2.2 ความเป็นสากล (Standardization) หมายถึงความมากน้อยในการมีกฎเกณฑ์และแนวการปฏิบัติงานที่เป็นสากล

2.3.2.3 ความเป็นทางการ (Formalization) หมายถึงความมากน้อยในการมีคำสั่งและแนวการปฏิบัติงานที่เป็นลายลักษณ์อักษร

2.3.2.4 การรวมอำนาจ (Centralization) หมายถึงความมากน้อยในการรวมอำนาจการตัดสินใจไว้ที่ตำแหน่งสูงสุดในองค์กร

2.3.2.5 รูปร่างหน้าตา (Configuration) หมายถึง สายการบังคับบัญชาสั้นหรือยาว โครงสร้างบทบาทและจำนวนบุคลากร

จะเห็นได้ว่าแนวความคิดเกี่ยวกับการศึกษาโครงสร้างขององค์กร ของสำนักศึกษาโครงสร้างของ Aston นั้นมีความคล้ายคลึงกับแนวความคิดของ Stephen P. Robbins โดยเฉพาะในเรื่องของความเป็นทางการ (Formalization) และการรวมอำนาจ (Centralization) ซึ่งทั้ง 2 ท่านได้กล่าวไว้ สำหรับตัวแปรอื่น ๆ ก็เป็นการศึกษาที่คล้ายคลึงกัน ซึ่งสามารถจัดกลุ่มไว้ในพวกเดียวกันได้ คือความชำนาญพิเศษ (Specialization) ซึ่งอยู่ในเรื่องของการแจกแจงหน้าที่ตามแนวนอน (Horizontal differentiation) ส่วนความเป็นสากล (Standardization) ก็อยู่ในเรื่องของการแจกแจงหน้าที่ตามแนวตั้ง ตามแนวคิดของ Stephen P. Robbins ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

2.3.3 ทงศรี กำภู ณ อยุธยา

ทงศรี กำภู ณ อยุธยา (2533:51-52) ได้กล่าวถึงประเด็นหลักของโครงสร้างองค์กรที่จะศึกษากันว่า โดยทั่วไปจะมี 4 ประเด็นหลัก ๆ คือ

2.3.3.1 การแบ่งส่วนงาน มีปัจจัยที่เกี่ยวข้อง 2 ประการ คือ ประการแรกได้แก่ ความถนัดหรือความชำนาญพิเศษ ประการที่สอง การแบ่งส่วนงานขึ้นอยู่กับปริมาณงานขององค์กรว่ามีกิจกรรมมากน้อยเพียงใด การแบ่งงานเป็นการจัดจำแนกประเภทของงาน เช่น งานสอน งานฝึกอบรม และงานวิจัย เป็นต้น

ปัญหาของการจัดแบ่งงานคือ คนคนเดียวที่มีความถนัดเฉพาะตัว ควรจะทำงานที่ตัวเองถนัดอย่างเดียวยังหรือไม่ ถ้าหน่วยงานไหนเราจัดแบ่งงานย่อยออกไปให้ทำเฉพาะงานที่ตนเองถนัดเท่านั้นจะคุ้มค่าหรือไม่ โดยความเป็นจริงแล้วย่อมจะเกิดปัญหาขึ้นได้ สิ่งที่ต้องระมัดระวังในการแบ่งงานคือ ถ้าจะไปเข้มงวดความถนัดตามตำแหน่งงานอาจจะก่อให้เกิดความสิ้นเปลืองและปัญหาอื่น ๆ ตามมาได้

2.3.3.2 การจัดส่วนงาน ปัจจัยที่เกี่ยวข้องก็คือ ตัวงานที่มีอยู่ในองค์กร ก็คือการแบ่งงานออกเป็นส่วนย่อย ๆ แยกย่อยออกไป แล้วงานอะไรที่คล้ายคลึงกันก็จะเอาไว้ด้วยกันจะโดยพิจารณาว่างานในส่วนใดจะมีความสำคัญระดับใด เช่น งานบางงานเมื่อเราจัดแบ่งและรวมกันแล้วงานนี้จะมีความจำเป็นและสำคัญมากสมควรจัดเป็นระดับกองหรือกรม เป็นต้น นอกจากนี้สายการบังคับบัญชาและขอบเขตของงานควรจัดให้อยู่ในที่ทางที่ถูกต้อง มีผู้บังคับบัญชาที่ถูกต้องเหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ ในการแบ่งส่วนงานมีรูปแบบ เช่น งานบางอย่างหรือหน่วยงานบางหน่วยนิยมจัดแบ่งงานโดยอาศัยหน้าที่เป็นการแบ่งส่วนงาน หรือบางแห่งแบ่งตามพื้นที่คือแบ่งตามภูมิภาคต่าง ๆ

2.3.3.3 ขอบเขตการบังคับบัญชา ปัจจัยที่เกี่ยวข้องที่สำคัญ คือ การตัดสินใจ กล่าวคือ สำหรับผู้บังคับบัญชาคนหนึ่งควรจะสามารถหรือความเหมาะสมที่จะควบคุมผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาก็คนจึงจะเหมาะสม มีการสั่งงาน การตัดสินใจที่ถูกต้องเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการ

ปฏิบัติงาน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความสามารถของผู้ปฏิบัติงาน ความยากง่ายของงาน ความจำเป็นในสถานการณ์ต่าง ๆ เช่น การติดต่อสื่อสารมีความสะดวกมากน้อยอย่างไร เป็นต้น

2.3.3.4 การมอบอำนาจในการตัดสินใจ หรือในการปฏิบัติงาน ปัจจัยสำคัญที่เกี่ยวข้องคือ การกระจายอำนาจ การมอบอำนาจในการตัดสินใจในขอบเขตของงานเท่าที่ทำได้ตามที่กฎหมาย หรือระเบียบภายในองค์กรมอบให้ และการมอบอำนาจโดยที่ผู้บังคับบัญชาไว้น้ำใจที่มอบอำนาจให้กับผู้ร่วมปฏิบัติงาน โดยยินยอมให้เขารับผิดชอบงานได้เต็มที่จุดสำคัญของการมอบอำนาจและการกระจายอำนาจก็คือ ผู้บังคับบัญชาสามารถกระทำเฉพาะการมอบอำนาจในงาน และการกระจายอำนาจในการปฏิบัติงานเท่านั้น จะกระจายหรือมอบความรับผิดชอบไม่ได้

2.3.4 วินิต ทรงประทุม

วินิต ทรงประทุม (2528 : 69 – 75) ได้กล่าวถึงมิติของการมองโครงสร้างองค์การไว้ดังนี้

2.3.4.1 คุณภาพเป็นทางการของโครงสร้างนั้น ๆ ว่าเป็นทางการมากน้อยอย่างไร โดยดูที่ขอบเขตปริมาณงานที่มีไว้เป็นลายลักษณ์อักษร คุณกฎระเบียบและวิธีปฏิบัติงานของหน่วยงานนั้น ๆ ว่า มีความยืดหยุ่นหรือตายตัวหรือไม่ หรือดูที่ขอบเขตการบังคับบัญชา

2.3.4.2 ดูที่ศูนย์อำนาจของการสั่งการต่าง ๆ กล่าวคือศูนย์กลางของการตัดสินใจตามสายการบังคับบัญชาว่าอยู่ที่ไหน

2.3.4.3 ความสลับซับซ้อนในการทำงานของโครงสร้าง ดูได้จากการแบ่งงานและการจัดส่วนงาน ว่ามีการจัดส่วนงานเข้าใจได้ง่าย หรือสลับซับซ้อนอย่างไร

2.3.5 เสนาะ ตีเยาว์

เสนาะ ตีเยาว์ (2544 : 120 – 128) กล่าวว่าการศึกษาองค์ประกอบของโครงสร้างองค์การที่สำคัญ จะศึกษาในเรื่องต่าง ๆ คือ ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน การแบ่งเป็นแผนกงาน สายการบังคับบัญชา ขนาดของการควบคุม การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจ การมอบหมายงาน

องค์ประกอบโครงสร้างองค์การที่สำคัญคือ ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน การแบ่งเป็นแผนกงาน สายการบังคับบัญชา ขนาดของการควบคุม การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจ การมอบหมายงาน

(1) ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน (work specialization)

ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านหมายถึง ระดับที่งานในองค์การจะแบ่งแยกเป็นงานย่อย ๆ ได้มากน้อยเพียงใด การแบ่งแยกงานเป็นเรื่องสำคัญเพราะคนคนหนึ่งไม่สามารถทำงานทั้งหมดได้

แต่จะต้องแบ่งงานออกเป็นขั้น ๆ แต่ละขั้นก็จะมอบให้แต่ละคนทำและเมื่อคนทำงานนั้นนาน ๆ ก็เกิดความเชี่ยวชาญในการทำงานเฉพาะด้าน

การแบ่งงานกันทำจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงานด้วยเหตุผลที่ว่า เมื่อคนทำงานซ้ำ ๆ กันนาน ๆ เข้าก็จะทำงานนั้นได้ดีขึ้นจนกลายเป็นความชำนาญ นอกจากนั้นยังใช้เวลาน้อยลงในการเปลี่ยนงานและการแบ่งงานกันทำจะทำให้มีการคิดค้นและพัฒนาเครื่องจักรอุปกรณ์ในการทำงานใหม่ ๆ ขึ้น เพราะรู้ว่าจะต้องใช้วิธีทำงานอย่างไร เครื่องจักรอุปกรณ์ที่คิดค้นขึ้นมาใหม่ ๆ จึงสอดคล้องกับวิธีการทำงานซึ่งส่งผลให้เกิดการเพิ่มผลผลิตในการทำงาน

ในระหว่างครึ่งแรกคริสต์วรรษที่ 20 ฝ่ายบริหารมีความเห็นว่าความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในการทำงานเป็นที่มาของการเพิ่มผลผลิตอย่างไม่มีที่สิ้นสุดเหมือนกับการพัฒนาคนให้ใช้ความรู้ความสามารถโดยไม่มีข้อจำกัดแต่ในช่วงปี ค.ศ. 1960 ก็เป็นที่ประจักษ์ชัดว่าไม่เป็นเช่นนั้น การใช้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในการทำงานมีมากเกินไปจนถึงจุดที่มีงานบางอย่างทำให้ไม่เกิดการประหยัดอย่างที่กล่าว เช่น ทำให้คนทำงานรู้สึกเบื่อหน่ายเหนื่อย เครียด ผลการผลิตตกต่ำ คุณภาพของงานไม่มี อัตราการขาดงานสูงขึ้นและอัตราการลาออกจากงานเพิ่มขึ้น ซึ่งไม่ทำให้เกิดผลดีตามที่กล่าวอ้าง จึงมีความคิดเห็นใหม่ว่าการเพิ่มผลผลิตควรจะต้องขยายงานหรือกิจกรรมให้กว้างขึ้น ไม่ใช่แคบอย่างที่เคยใช้ในหลายองค์การ เมื่อมอบหมายให้พนักงานทำงานหลายงานและให้ทำงานคนเดียวจนงานสำเร็จหรือทำงานทั้งหมดตั้งแต่ต้นจนจบและให้มีการทำงานเป็นทีมโดยการประสานงานกัน แลกเปลี่ยนทักษะซึ่งกันและกันผลปรากฏว่า ผลผลิตสูงขึ้นและพนักงานมีความพอใจมากขึ้นกว่าการให้พนักงานทำงานอย่างเดียวตามวิธีของการแบ่งงานกันทำเพื่อให้เกิดความชำนาญเฉพาะด้าน

(2) การแบ่งเป็นแผนกงาน (Departmentation)

หมายถึงการจัดแบ่งงานออกเป็นกลุ่ม ๆ เพื่อให้คนสามารถทำงานแต่ละกลุ่มนั้นบรรลุตามวัตถุประสงค์ขององค์การ ในการแบ่งออกเป็นกลุ่ม ๆ แต่ละองค์การจะมีหลักและวิธีการแบ่งตามกิจกรรมหรือตามหน้าที่ก็ได้ โดยทั่วไปการแบ่งเป็นแผนกงานใช้เกณฑ์ต่อไปนี้

การจัดแบ่งเป็นแผนกงานตามหน้าที่ (functional departmentation) โดยทั่วไปการจัดแบ่งเป็นแผนกงานตามหน้าที่จะใช้ได้กับองค์การทุกประเภทโดยเรียกแผนกหรือฝ่ายที่แบ่งตามชื่อหน้าที่งานที่ต้องทำ

การจัดแบ่งเป็นแผนกงานตามผลิตภัณฑ์ (product departmentation) เป็นวิธีจัดแผนกงานตามประเภทของผลิตภัณฑ์ที่ขายหรือผลิตเพื่อมุ่งไปสู่การผลิตเป็นจำนวนมากจนเกิดความประหยัด

การจัดแบ่งเป็นแผนกงานตามพื้นที่ (geographical or territorial departmentation) เป็นวิธีการแบ่งตามอาณาเขตการบริหารงานที่รับผิดชอบ

การจัดแบ่งเป็นแผนกงานตามกระบวนการหรืออุปกรณ์ (process or equipment departmentation) เป็นวิธีการแบ่งตามสายงานการผลิต หรือเครื่องจักรอุปกรณ์ที่ใช้

การจัดแบ่งเป็นแผนกงานตามลูกค้า (customer departmentation) เป็นวิธีการแบ่งงานออกตามความสนใจและความต้องการของลูกค้า

การจัดแบ่งเป็นแผนกงานตามเวลา (time departmentation) เป็นการแบ่งงานสำหรับพนักงานระดับล่างโดยการจัดกลุ่มของกิจกรรมตามเวลา ใช้กับองค์กรที่แบ่งการทำงานออกเป็นกะด้วยเหตุผลของความประหยัด

การจัดแบ่งเป็นแผนกงานตามจำนวนคน (departmentation by numbers) เป็นการแบ่งงานโดยกำหนดจำนวนคนเท่า ๆ กัน ในแต่ละกลุ่มซึ่งเหมาะกับงานที่คนต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างเดียวกันภายใต้การควบคุมของหัวหน้างานคนเดียวกัน

(3) สายการบังคับบัญชา (Chain of Command)

เป็นสายแสดงถึงอำนาจบังคับบัญชาที่เริ่มจากระดับสูงสุดขององค์กรลงมาจนถึงระดับต่ำสุด ซึ่งระบุให้เห็นว่า บุคคลใดจะต้องรายงานต่อใคร หรือใครจะต้องทำงานขึ้นตรงต่อคนใด แนวคิดเรื่องสายการบังคับบัญชาเคยมีความสำคัญและถือเป็นหลักในการออกแบบขององค์กรเมื่อประมาณ 40 ปีมาแล้ว แต่ในปัจจุบันลดความสำคัญลงแต่ก็เป็นสิ่งที่ผู้บริหารจะต้องนำมาพิจารณาในการกำหนดโครงสร้างองค์กร

สายการบังคับบัญชายังเกี่ยวข้องกับแนวคิดอื่นอีก 3 ประการคือ อำนาจบังคับบัญชา (authority) ความรับผิดชอบ (responsibility) และเอกภาพของคำสั่ง (unity of command) อำนาจบังคับบัญชามีถึงสิทธิที่ติดอยู่กับตำแหน่งทางการบริหารที่ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นจะออกคำสั่งและคนต้องปฏิบัติตามคำสั่งนั้น องค์กรจึงกำหนดขึ้นมาให้ตำแหน่งทางการบริหารแต่ละตำแหน่งที่อยู่ในโครงสร้างขององค์กรมีอย่างไรเพื่อให้อำนาจบังคับบัญชานั้นมีระดับที่สอดคล้องกับความรับผิดชอบของแต่ละตำแหน่ง

ส่วนคำว่าเอกภาพของคำสั่งจะช่วยให้อำนาจบังคับบัญชาดำรงอยู่ ซึ่งมีสาระสำคัญว่า ผู้ปฏิบัติงานแต่ละคนควรมีผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียวเท่านั้นที่จะต้องรายงานโดยตรง หากไม่มีความเป็นเอกภาพของคำสั่งผู้ใต้บังคับบัญชาอาจมีความขัดแย้งในการปฏิบัติตามคำสั่ง หรือมีปัญหาว่าจะทำตามคำสั่งของใครจากผู้บังคับบัญชาหลายคน

แนวคิดเรื่องของสายการบังคับบัญชา ความรับผิดชอบ และเอกภาพของคำสั่งลดความสำคัญลงในการบริหารองค์กรในปัจจุบันเมื่อการบริหารได้ใช้วิธีการให้คนระดับล่างมีอำนาจมากขึ้น (empowerment) ตัดสินใจได้เองแทนที่จะให้มีอำนาจแต่เฉพาะผู้บริหารระดับสูงอย่างเช่นสมัยก่อน นอกจากนั้น การบริหารงานที่ใช้วิธีการทำงานเป็นทีมที่เรียกว่า self-managed team หรือ cross-functional team และรวมทั้งการจัดองค์กรสมัยใหม่ที่ออกแบบให้องค์กรมีผู้บังคับบัญชา

หลายคน จริงอยู่แม้การมีสายการบังคับบัญชาจะทำให้เกิดผลทางการบริหารหรือทำให้เพิ่มผลการผลิตก็ตาม แต่ความสำคัญได้ลดลงไปมากเมื่อเปรียบเทียบกับการบริหารแบบดั้งเดิม

(4) ขนาดของการควบคุม (span of control)

หมายถึงจำนวนของผู้ใต้บังคับบัญชาที่ผู้บังคับบัญชาคนหนึ่งจะสามารถควบคุมได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลแนวคิดเรื่องขนาดของการควบคุมมีความสำคัญมากในสมัยก่อนและแม้ว่าไม่อาจจะระบุได้ว่าคนคนหนึ่งจะควบคุมคนอื่นได้เป็นจำนวนเท่าไร แต่ก็ถือว่าจำนวนที่มีขนาดพอเหมาะจะต้องไม่มากเกินไป เช่นบางแนวความคิดระบุว่าไม่เกิน 6 คน แต่ทั้งนี้ก็มีปัจจัยหลายอย่างที่ต้องนำมาพิจารณา แต่ก็มีแนวคิดที่ตรงกันว่าแต่ละระดับของสายการบังคับบัญชาในองค์การจะมีผลกระทบอันเกิดจากจำนวนของบุคคล ที่อยู่ใต้บังคับบัญชา ดังนั้น จึงเห็นตรงกันว่าขนาดของการบังคับบัญชาจะต้องลดหลั่นกันลงมาตามระดับของการบังคับบัญชานั้นคือ ผู้บริหารระดับสูง ขนาดของการบังคับบัญชาจะน้อยกว่าผู้บริหารระดับล่าง และขนาดของการบังคับบัญชาของผู้บริหารระดับกลาง จะน้อยกว่าผู้บริหารระดับต้น

ปัจจัยที่กำหนดขนาดของการควบคุมหรือขนาดของการบริหารมีหลายอย่าง เช่น ผู้ใต้บังคับบัญชาที่มีความรู้ความสามารถจำนวนมากว่าการที่ผู้ใต้บังคับบัญชามีความรู้ ความสามารถ ประสิทธิภาพ และได้รับการฝึกอบรมน้อย ปัจจัยอื่นอีกคือ ลักษณะงานที่ทำงานหรือยาก ความใกล้ชิดของผู้ปฏิบัติงานด้วยกันกระบวนการทำงานมีมาตรฐานอย่างเดียวกันหรือไม่ ระบบข้อมูลขององค์การดีหรือไม่ วัฒนธรรมองค์การแข็งหรืออ่อน และรูปแบบการบริหารของผู้บริหารองค์การ

(5) การรวบอำนาจและการกระจายอำนาจ

การรวบอำนาจ หมายถึง การที่ระดับหรือขนาดของการตัดสินใจรวมไว้ที่ผู้บริหารระดับสูงขององค์การเป็นส่วนใหญ่ ในทางตรงกันข้ามหากคนในระดับต่างตัดสินใจหรือรับฟังข้อมูลและความเห็นของคนที่อยู่ระดับต่างก่อนการตัดสินใจก็เรียกว่าองค์การนั้นใช้วิธีการบริหารแบบกระจายอำนาจ

การจะใช้วิธีการรวบอำนาจหรือการกระจายอำนาจก็อยู่ที่การใช้วิธีไหนก่อให้เกิดประสิทธิผลในการทำงานมากกว่ากัน ปัจจัยต่อไปนี้เป็นตัวกำหนดระดับของการรวบอำนาจและการกระจายอำนาจ

ตารางที่ 2 แสดงความแตกต่างระหว่างการรวบอำนาจและการกระจายอำนาจ

รวบอำนาจ	กระจายอำนาจ
1. สภาพแวดล้อมคงที่	1. สภาพแวดล้อมยุ่งยากและไม่แน่นอน
2. ผู้บริหารระดับบนมีความสามารถสูงและประสบความสำเร็จในการตัดสินใจ	2. ผู้บริหารระดับล่างมีความสามารถสูงและมีประสบการณ์ในการตัดสินใจ
3. ผู้บริหารระดับล่างไม่ต้องการตัดสินใจ	3. ผู้บริหารระดับล่างต้องการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ
4. เรื่องที่ตัดสินใจมีความสำคัญมาก	4. เรื่องที่ต้องตัดสินใจมีความสำคัญน้อย
5. องค์กรเผชิญปัญหาวิกฤติในการเสี่ยงสูงที่อาจนำไปสู่ความล้มเหลว	5. วัฒนธรรมองค์กรเปิดโอกาสให้ผู้บริหารทุกระดับแสดงความคิดเห็นว่าอะไรจะเกิดขึ้นกับองค์กร
6. องค์กรมีขนาดใหญ่	6. องค์กรตั้งกระจายกระจายในที่ต่าง ๆ
7. การนำเอากลยุทธ์ขององค์กรไปใช้จะบังเกิดผลหรือไม่ขึ้นอยู่กับผู้บริหารเท่านั้น	7. การนำเอากลยุทธ์ขององค์กรไปใช้จะบังเกิดผลเพียงใดขึ้นอยู่กับความร่วมมือร่วมใจของทุกฝ่ายและความยืดหยุ่นในการตัดสินใจ

ความจำเป็นที่จะต้องก่อให้เกิดความสมดุลระหว่างการรวบอำนาจและการกระจายอำนาจนั้นมีความสำคัญมากต่อการบริหารงาน เพราะการกระจายอำนาจและการรวบอำนาจเป็นการเปรียบเทียบลักษณะการใช้อำนาจไม่ใช่เป็นเรื่องเด็ดขาดที่จะเป็นไปข้างใดข้างหนึ่ง ในระบบการบริหารงานในปัจจุบันองค์กรจะต้องยืดหยุ่นและสามารถตอบสนองความต้องการต่อสภาพแวดล้อมได้อย่างรวดเร็ว

(6) การมอบหมายงาน

ได้แก่กระบวนการมอบหมายให้ผู้บริหารระดับล่างใช้อำนาจตัดสินใจได้ในระดับหนึ่ง การมอบหมายงานนับว่าเป็นเรื่องสำคัญที่ว่าแม้ว่าผู้บริหารระดับสูงได้มอบหมายงานให้กับผู้บริหารระดับล่างแล้วก็ตาม แต่ความรับผิดชอบยังคงมีอยู่ การมอบอำนาจเป็นเพียงการแบ่งอำนาจไม่ใช่ให้ความรับผิดชอบไปทั้งหมด ระดับของการมอบอำนาจเริ่มจากน้อยที่สุดไปจนถึงระดับมากที่สุด ดังนี้ ตรวจสอบและรายงานกลับ ตรวจสอบและเสนอแนะการดำเนินงาน ตรวจสอบและแนะนำแผนการดำเนินงาน ตรวจสอบและดำเนินการตามข้อเสนอแนะ ตรวจสอบและดำเนินการเอง

2.3.6 เทพศักดิ์ บุญรัตพันธุ์

เทพศักดิ์ บุญรัตพันธุ์ (2541 : 107 – 112) กล่าวถึงการศึกษาส่วนประกอบของโครงสร้างองค์การว่าการศึกษาโครงสร้างองค์การก็เปรียบเสมือนกับโครงสร้างของร่างกายคนเราที่

มีส่วนประกอบต่าง ๆ ที่ประกอบกันขึ้นเป็นโครงสร้างร่างกายมนุษย์ ได้แก่ กระดูก สมอง หน้าตา แขน ขา และอวัยวะต่าง ๆ การทำความเข้าใจถึงโครงสร้างของร่างกายเป็นสิ่งที่จำเป็นโดยเฉพาะในสาขาแพทยศาสตร์ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจถึงส่วนประกอบต่าง ๆ ที่ประกอบกันขึ้นมาเป็นร่างกายว่าเป็นอย่างไร แต่ละส่วนประกอบมีหน้าที่อย่างไรและมีปฏิสัมพันธ์กันอย่างไร ทั้งนี้โดยมีจุดมุ่งหมายที่สำคัญเพื่อนำความรู้ที่ได้ศึกษานั้นไปใช้ในการรักษาพยาบาลมนุษย์ โครงสร้างองค์การก็มีลักษณะเช่นเดียวกัน การทำความเข้าใจถึงโครงสร้างขององค์การก็เป็นสิ่งจำเป็น ทั้งนี้ก็เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจพื้นฐานเกี่ยวกับโครงสร้างขององค์การว่าโครงสร้างขององค์การมีส่วนประกอบต่าง ๆ อะไรบ้าง และแต่ละส่วนประกอบมีหน้าที่อย่างไรและมีปฏิสัมพันธ์กันอย่างไร ทั้งนี้โดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญก็เพื่อนำความรู้พื้นฐานเหล่านี้ไปใช้ในการจัดโครงสร้างองค์การให้มีความเหมาะสมและสามารถใช้เป็นเครื่องมือหรือวิธีการที่จะนำไปให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ขององค์การได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล

ส่วนประกอบของโครงสร้างองค์การ

อาจกล่าวได้ว่าโครงสร้างองค์การประกอบไปด้วยส่วนประกอบที่สำคัญ 5 ส่วน คือ ส่วนที่เป็นแกนหลักในการปฏิบัติงานขององค์การ (operating core) ส่วนของโครงสร้างระดับสูงขององค์การ (strategic apex) ส่วนที่เป็นระดับกลาง (middle line) ส่วนที่ทำหน้าที่ด้านเทคนิค (technostructure) และส่วนที่ให้ความสนับสนุนโดยทั่วไป (support staff) โดยในแต่ละส่วนมีรายละเอียดที่สำคัญดังนี้

(1) ส่วนที่เป็นแกนหลักในการปฏิบัติงานขององค์การ

ในโครงสร้างองค์การหนึ่ง ๆ มักต้องมีส่วนที่เป็นแกนหลักในการปฏิบัติงานขององค์การ (operating core) หรือหน่วยงานหลัก (line) เป็นหัวใจที่สำคัญในทุกองค์การ โดยมีผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานหลักทำหน้าที่ใน 4 ประการคือ

1. หาทรัพยากรที่จะนำมาใช้ในการผลิตสินค้าและบริการ
2. การแปรรูปทรัพยากรให้ออกมาเป็นสินค้าและบริการ
3. การจำหน่ายสินค้าและบริการ
4. ช่วยทำหน้าที่สนับสนุนในหน้าที่ด้านการหาทรัพยากร การแปรรูปทรัพยากร และสินค้าและบริการ

การทำหน้าที่ในแต่ละหน้าที่จาก 4 หน้าที่ดังกล่าวข้างต้นอาจมีการแบ่งแกนหลักในการปฏิบัติงานออกเป็นหน่วยงานต่าง ๆ เช่น ฝ่ายการผลิต ฝ่ายการตลาด ฝ่ายการเงิน โดยที่แต่ละหน่วยงานจะรับผิดชอบในหน้าที่ใดหน้าที่หนึ่งจาก 4 หน้าที่หลักหรือหลาย ๆ หน้าที่พร้อม ๆ กันไป ฝ่ายการผลิตจะทำหน้าที่หลัก คือ การแปรรูปทรัพยากรให้ออกมาเป็นสินค้าและบริการ โดยอาจจะถูกมอบหมายให้ทำหน้าที่ในการหาทรัพยากรที่จะนำมาใช้ในการผลิตสินค้าและบริการด้วย ฝ่ายการตลาดก็จะทำหน้าที่หลักคือ การจำหน่ายสินค้าและบริการ ในขณะที่ฝ่ายการเงินก็ทำหน้าที่

หลัก คือ ช่วยทำหน้าที่สนับสนุนในหน้าที่ด้านการหาทรัพยากร การแปรรูปทรัพยากรและสินค้าและบริการ โดยการสนับสนุนด้านการเงิน

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าส่วนที่เป็นแกนหลักในการปฏิบัติงานขององค์การหรือที่เรียกอีกอย่างหนึ่งว่าหน่วยงานหลักนั้น จะรับผิดชอบต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวขององค์การโดยตรง จึงเป็นส่วนที่เป็นหัวใจสำคัญของทุกองค์การ

(2) ส่วนของโครงสร้างระดับสูงขององค์การ

เมื่อองค์การมีการขยายตัวและมีความสลับซับซ้อนมากขึ้นเกี่ยวกับการแบ่งงานกันทำของผู้ปฏิบัติงานในส่วนที่เป็นแกนหลัก ทำให้เกิดความจำเป็นที่ต้องมีการบังคับบัญชาโดยตรงขึ้นมาตำแหน่งเกี่ยวกับผู้บริหารสูงสุด ผู้บริหารระดับสูง และคณะกรรมการบริหารจะถูกกำหนดขึ้นมาทั้งนี้ก็เพื่อใช้อำนาจและควบคุมให้การทำงานในส่วนต่าง ๆ ขององค์การเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล

ในส่วนของโครงสร้างระดับสูงขององค์การมักจะถูกกำหนดขึ้นมาเพื่อให้ทำหน้าที่ที่สำคัญ 3 ประการ คือ

1. การบังคับบัญชาโดยตรง ซึ่งถือได้ว่าเป็นกลไกอย่างหนึ่งในการประสานงาน ผู้บริหารระดับสูงขององค์การจะทำหน้าที่เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากร การสั่งการการตัดสินใจในเรื่องที่สำคัญ ๆ การแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง การออกแบบความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานหลักและหน่วยงานที่ปรึกษา การควบคุมผลการปฏิบัติงานของพนักงาน การจูงใจและการให้รางวัลแก่พนักงาน
2. การจัดการเกี่ยวกับสภาพแวดล้อม โดยผู้บริหารระดับสูงขององค์การจะต้องดึงบุคคลภายนอกที่เป็นบุคคลสำคัญต่อการบริหารงานขององค์การเข้ามาในรูปของการทำสัญญาและการเจรจา
3. การพัฒนากลยุทธ์ขององค์การ ถือได้ว่าเป็นหน้าที่ที่สำคัญของผู้บริหารระดับสูงในการกำหนดกลยุทธ์ขององค์การเพื่อที่จะสามารถตอบสนองต่อสภาพแวดล้อมภายนอกได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล

(3) ส่วนที่เป็นระดับกลาง

ส่วนที่เป็นระดับกลางจะถูกเชื่อมต่อกับส่วนที่เป็นแกนหลักโดยมีผู้จัดการหรือผู้บริหารระดับกลางใช้อำนาจหน้าที่ที่เป็นทางการบังคับบัญชาผู้ปฏิบัติงานในแกนหลักโดยสายการบังคับบัญชาอาจมีลักษณะเริ่มจากผู้จัดการลงไปหาหัวหน้าคนงานและจากหัวหน้าคนงานลงไปหาคนงาน กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ สายการบังคับบัญชาจากระดับกลาง คือ ผู้จัดการหรือผู้บริหารระดับกลางลงไประดับล่างจะถูกกำหนดขึ้นมา อย่างไรก็ตามแนวคิดที่สำคัญอีกประการหนึ่งนอกเหนือจากการมีสายการบังคับบัญชาแล้วจะต้องมีการพิจารณาในเรื่องของขอบข่ายการบังคับบัญชา (span of control) ด้วย โดยพิจารณาว่าผู้จัดการหรือผู้บริหารระดับกลางคนหนึ่ง ๆ จะบังคับบัญชาลูกน้อง

หรือผู้ได้บังคับบัญชาได้เป็นจำนวนเท่าไร ถ้าเป็นจำนวนมากเราจะเรียกว่ามีการกำหนดขอบข่ายการบังคับบัญชาที่กว้าง แต่ถ้าบังคับบัญชาลูกน้องเป็นจำนวนน้อยคนเราจะเรียกว่าขอบข่ายการบังคับบัญชาที่แคบ เมื่อพิจารณาในแง่ของความสัมพันธ์ตามสายการบังคับบัญชาแล้ว ผู้จัดการหรือผู้บริหารระดับกลางจะทำหน้าที่เชื่อมโยงระหว่างผู้บริหารระดับสูงซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของตน กับผู้ได้บังคับบัญชาของผู้จัดการ / ผู้บริหารระดับกลางเอง โดยผู้จัดการหรือผู้บริหารระดับกลางจะทำหน้าที่เป็นทั้งผู้บังคับบัญชาและผู้ได้บังคับบัญชาอยู่ในคนเดียวกัน นอกจากนี้ยังต้องมีหน้าที่เกี่ยวกับการกำหนดกลยุทธ์ที่จะใช้สำหรับเฉพาะหน่วยงานของตนรวมถึงการทำหน้าที่ประสานงานตามแนวนอนระหว่างผู้บริหารระดับกลางด้วยกันเอง

(4) ส่วนที่ทำหน้าที่ด้านเทคนิค

ส่วนที่ทำหน้าที่ด้านเทคนิค ได้แก่ กลุ่มที่เป็นนักวิเคราะห์ (analysts) ซึ่งสามารถจำแนกได้เป็น 3 ประเภท คือ ประเภทแรก กลุ่มที่วิเคราะห์งาน (work – study analysts) ซึ่งทำหน้าที่วางระบบกระบวนการผลิต เช่น วิศวกรอุตสาหกรรม เป็นต้น ประเภทที่สอง กลุ่มที่ทำหน้าที่ด้านการวางแผนและการควบคุม (planning and control analysts) ซึ่งทำหน้าที่เกี่ยวกับมาตรฐานการผลิต เช่น พนักงานวางแผนระยะยาว วิศวกรที่ควบคุมคุณภาพ พนักงานที่วางกำหนดการผลิต พนักงานวางระบบบัญชี เป็นต้น และประเภทที่สาม กลุ่มที่ทำหน้าที่ด้านบุคคล (personal analysts) ซึ่งทำหน้าที่วางระบบเกี่ยวกับความรู้ความสามารถและทักษะของผู้ปฏิบัติงาน เช่น พนักงานวางแผนฝึกอบรม พนักงานวางแผนเกี่ยวกับการสรรหาบุคลากร เป็นต้น โดยกลุ่มบุคคลต่าง ๆ เหล่านี้จะทำหน้าที่ออกแบบ วางแผนกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหรือฝึกอบรมให้แก่คนอื่น โดยที่เขาไม่ต้องไปลงมือทำด้วยตนเอง ดังนั้นกลุ่มที่ทำหน้าที่ด้านเทคนิคจะถือว่าทำงานประสบผลสำเร็จก็ต่อเมื่อเขาได้ใช้เทคนิคการวิเคราะห์ในการช่วยทำให้คนอื่นทำงานที่มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลเพิ่มมากขึ้น

กลุ่มที่ทำหน้าที่ด้านเทคนิคเหล่านี้ควรจะปฏิบัติอยู่ในทุกระดับขององค์การในระดับล่างสุดของโรงงาน นักวิเคราะห์ก็จะทำหน้าที่ในการพยายามทำให้กระบวนการผลิตมีลักษณะที่เป็นมาตรฐาน กำหนดวิธีการและระยะเวลาในการทำงานของผู้ปฏิบัติหรือวางระบบเกี่ยวกับการควบคุมคุณภาพ ในระดับกลางนักวิเคราะห์ก็จะทำหน้าที่ในการวางระบบงานด้านวิชาการ เช่น การฝึกอบรมผู้จัดการ เป็นต้น รวมถึงงานวิจัยเชิงปฏิบัติการ (operation research) และในระดับสูงนักวิเคราะห์ก็จะทำหน้าที่ในการวางระบบเกี่ยวกับการวางแผนกลยุทธ์ พัฒนาระบบการเงินเพื่อควบคุมการทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ อย่างไรก็ตามแม้ว่ากลุ่มที่ทำหน้าที่ด้านเทคนิคเหล่านี้จะมีหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานงานให้แก่บุคคลอื่นก็ตาม แต่เขาก็ต้องทำหน้าที่ในการประสานงานกับคนอื่น ๆ ในวงกว้างด้วยโดยผ่านการติดต่อสื่อสารที่ไม่เป็นทางการ

(5) ส่วนที่ให้ความสนับสนุนโดยทั่วไป

ส่วนที่ให้ความสนับสนุนโดยทั่วไปนี้บางครั้งมักถูกละเลยที่จะออกแบบให้มีขึ้นในโครงสร้างองค์กร และเช่นเดียวกันบางครั้งก็นำกลุ่มนี้มารวมไว้ด้วยกันกับกลุ่มที่ทำหน้าที่ด้านเทคนิค โดยเรียกรวมว่า หน่วยงานช่วยสนับสนุนหรือหน่วยงานที่ปรึกษา (staff) โดยมีหน้าที่ให้คำแนะนำแก่ผู้บริหารระดับสูง อย่างไรก็ตาม ส่วนที่ให้ความสนับสนุนโดยทั่วไปจริงๆ แล้ว จะมีหน้าที่ที่แตกต่างจากส่วนที่ทำหน้าที่ด้านเทคนิค กล่าวคือ ส่วนที่ให้ความสนับสนุนโดยทั่วไปจะไม่ได้ทำหน้าที่ในการวางระบบมาตรฐานและไม่ได้ทำหน้าที่ในการให้คำแนะนำปรึกษาเป็นหลักถึงแม้ว่าจะพอมีบ้างก็ตาม แต่ส่วนนี้จะทำหน้าที่ทั่ว ๆ ไปและไม่เป็นหน่วยงานหลักขององค์กร ตัวอย่างเช่น สโมสรให้บริหารทางด้านนันทนาการแก่สมาชิก โรงอาหารบริการขายอาหารแก่พนักงาน โรงยิมเนเซียมสำหรับเล่นกีฬา ซึ่งจะเห็นได้ว่าที่กล่าวมาทั้งหมดไม่ได้ทำหน้าที่เป็นแกนหลักในการปฏิบัติงานขององค์กร

เหตุผลที่องค์กร โดยเฉพาะองค์กรขนาดใหญ่จะมีการจัดตั้งส่วนที่ให้ความสนับสนุนโดยทั่วไปขึ้นมาทั้งนี้ก็เพราะองค์กรเหล่านี้ต้องการควบคุมลักษณะงานด้านบริการเหล่านี้ เพื่อลดความไม่แน่นอนที่จะซื้อบริการเหล่านี้จากตลาดภายนอก มหาวิทยาลัยจึงตั้งสำนักพิมพ์ของตนเองขึ้นมา เป็นต้น

ส่วนที่ให้ความสนับสนุนโดยทั่วไปนั้นสามารถพบได้ในทุกระดับขององค์กร ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับผู้รับบริการว่าอยู่ในระดับใด บริษัทส่วนมากจะมีหน่วยประชาสัมพันธ์และที่ปรึกษาด้านกฎหมายอยู่ใกล้ระดับสูงขององค์กรทั้งนี้เพื่อให้ข้อมูลแก่ส่วนที่เป็นโครงสร้างระดับสูงขององค์กร ในระดับกลางอาจพบหน่วยงานที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับแรงงานสัมพันธ์ การวิจัยและการพัฒนาในระดับล่าง ๆ อาจพบหน่วยงานที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับงานที่มีลักษณะมาตรฐานคล้ายกับส่วนที่เป็นแกนหลัก เช่น มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช มีที่ทำการไปรษณีย์ในมหาวิทยาลัย เป็นต้น โดยกลไกที่ใช้ในการประสานงานในส่วนที่ให้ความสนับสนุนโดยทั่วไปนี้มักจะมีการประสานงานกันโดยใช้ความชำนาญเฉพาะด้านและทักษะที่เป็นมาตรฐาน

จากองค์ประกอบทั้ง 5 ส่วน ที่ประกอบกันขึ้นเป็นโครงสร้างองค์กรสามารถแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของส่วนประกอบต่าง ๆ เหล่านี้ได้ เช่น

ส่วนที่เป็นโครงสร้างระดับสูงอาจเพิ่มสายการบังคับบัญชาตั้งแต่คณะกรรมการผู้ถือหุ้น ประธานบริษัท คณะกรรมการบริหารและที่ปรึกษาส่วนที่เป็นระดับกลาง อาจเริ่มสายการบังคับบัญชาได้โดยเริ่มจากรองประธานฝ่ายการผลิต ผู้จัดการโรงงาน หัวหน้าคนงาน หรือเริ่มจากรองประธานฝ่ายการตลาด ผู้จัดการขายส่วนภูมิภาค ผู้จัดการขายท้องถิ่น ในส่วนที่เป็นแกนหลักของสายงานฝ่ายการผลิตก็ได้แก่คนงานสายงานฝ่ายการตลาดได้แก่ พนักงานขาย พนักงานส่งของในส่วนที่ทำหน้าที่ด้านเทคนิคอาจได้แก่ หน่วยงานวางแผนกลยุทธ์ หน่วยงานควบคุมและตรวจสอบ หน่วยงานฝึกอบรม หน่วยงานวิจัยเชิงปฏิบัติการ และแผนกวิเคราะห์งาน

และในส่วนที่ให้ความสนับสนุนได้แก่ หน่วยงานด้านกฎหมาย หน่วยงานด้านประชาสัมพันธ์ หน่วยงานด้านแรงงานสัมพันธ์ หน่วยงานด้านวิจัยและพัฒนา แผนกต้อนรับ และแผนกโรงอาหาร

อย่างไรก็ตาม ให้ตระหนักไว้ว่าส่วนประกอบของโครงสร้างองค์การที่แบ่งเป็น 5 ส่วนดังกล่าวข้างต้นนั้นเป็นการพิจารณาตามเกณฑ์ทางกายภาพเท่านั้น ไม่ได้นำเกณฑ์ทางด้านจิตภาพเข้ามาพิจารณา ซึ่งถ้านำเกณฑ์ทางด้านจิตภาพเข้ามาพิจารณาจะต้องมีส่วนที่เป็นปัจจัยทางด้านสังคมและวัฒนธรรมองค์การด้วยซึ่งอยู่นอกเหนือขอบเขตของการศึกษาในเรื่องนี้

จากส่วนประกอบทั้ง 5 ส่วนในการจัดโครงสร้างองค์การดังกล่าวมาแล้วข้างต้น โดยทั่วไปจะนำเสนอในรูปของ แผนภูมิองค์การ (Organization Chart) เช่นว่าบริษัทหนึ่งอาจแบ่งหน่วยงานออกเป็น 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายการผลิต ฝ่ายการตลาด และฝ่ายการเงิน โดยที่แต่ละฝ่ายมีรองประธานฝ่ายรับผิดชอบด้านการบริหาร ในแต่ละฝ่ายยังแยกออกเป็นผู้จัดการฝ่ายต่าง ๆ อาทิ ในสายงานของรองประธานฝ่ายการผลิตก็แบ่งหน่วยงานออกเป็น 2 หน่วยงาน คือ ฝ่ายจัดซื้อ และฝ่ายโรงงาน โดยแต่ละฝ่ายมีผู้จัดการรับผิดชอบ การบริหารงานและผู้จัดการทั้งสองจะรายงานโดยตรงต่อรองประธานฝ่ายอื่น ๆ ก็มีลักษณะเช่นเดียวกัน

โดยทั่วไปแล้วแผนภูมิองค์การหนึ่ง ๆ จะแสดงให้เห็นประเด็นที่สำคัญอย่างน้อย 5 ประการ คือ

- (1) การแบ่งงานกันทำออกเป็นหน่วยงานหรือแผนกงานต่าง ๆ
- (2) ตำแหน่งงาน โดยแสดงถึงตำแหน่งงานของผู้บริหารของแต่ละหน่วยงานหรือแผนกงาน
- (3) สายการบังคับบัญชาจากระดับสูงจนถึงระดับล่างขององค์การรวมถึงในสายงานต่าง ๆ
- (4) อำนาจหน้าที่ที่ลดหลั่นกันลงมาจากระดับสูงจนถึงระดับล่างขององค์การ
- (5) การเป็นหน่วยงานหลัก (Line) และหน่วยงานช่วยสนับสนุนที่ปรึกษา (Staff)

อย่างไรก็ตาม การเขียนแผนภูมิองค์การก็มีข้อจำกัดที่สำคัญหลายประการที่ไม่แสดงถึงไว้ก็คือ

(1) ระบบการติดต่อสื่อสารภายในองค์การ ถึงแม้ว่าจะแสดงให้เห็นถึงการติดต่อสื่อสารผ่านทางสายการบังคับบัญชาแล้ว แต่ก็ไม่ได้แสดงให้เห็นถึงการติดต่อสื่อสารภายในองค์การว่ามีลักษณะเช่นใดอีก

(2) ระบบการประสานงานภายในองค์การ โดยไม่ได้แสดงให้เห็นว่า หน่วยงานหรือแผนกงานต่าง ๆ มีการประสานงานกันอย่างไร

(3) ระดับของอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบถึงแม้ว่าแผนภูมิองค์การจะแสดงถึงอำนาจหน้าที่ที่ลดหลั่นกันลงมาจากระดับสูงจนถึงระดับล่าง ๆ ก็ตาม แต่ก็ไม่สามารถบอกได้ว่าการลดหลั่นกันของอำนาจหน้าที่ในแต่ละระดับว่ามีความแตกต่างกันมากน้อยเพียงใด รวมถึงอำนาจหน้าที่

ที่ระหว่างหน่วยงานที่อยู่ในระดับเดียวกันว่าหน่วยงานใดมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบมากกว่ากันเป็นต้น

(4) หน่วยงานหลัก (Line) และหน่วยงานช่วยสนับสนุนหรือหน่วยงานที่ปรึกษา (Staff) โดยแผนภูมิองค์การอาจจะไม่แสดงให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างหน่วยงาน 2 ประเภทนี้ว่าหน่วยงานใดในองค์การเป็นหน่วยงานหลักและหน่วยงานใดบ้างที่เป็นหน่วยงานช่วยสนับสนุนหรือหน่วยงานปรึกษา ในกรณีที่องค์การนั้นไม่ได้เขียนไว้ในแผนภูมิองค์การก็จะทำให้บุคคลภายนอกไม่สามารถทราบได้ อย่างไรก็ตาม มีบางองค์การที่มีการเขียนแผนภูมิองค์การโดยแสดงถึงความแตกต่างระหว่างหน่วยงาน 2 ประเภทนี้ไว้ แต่ถึงแม้ว่าจะมีการเขียนไว้ก็ไม่สามารถทราบถึงขอบเขตอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยงานทั้ง 2 ประเภทนี้เหมือนกับที่กล่าวมาแล้วในข้อ (3)

(5) องค์การที่ไม่เป็นทางการ การเขียนแผนภูมิองค์การจะไม่สามารถทราบได้ว่าในองค์การนั้น ๆ มีองค์การที่ไม่เป็นทางการอยู่หรือไม่ เพียงใด อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติผู้บริหารจำเป็นต้องทราบว่าในองค์การของตนนั้นมีองค์การที่ไม่เป็นทางการอยู่หรือไม่เพียงใดทั้งนี้เพราะองค์การที่ไม่เป็นทางการนี้อาจช่วยสนับสนุนหรือเป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานขององค์การได้

กล่าวโดยสรุป องค์การโดยทั่วไปมักจะประกอบไปด้วยใน 2 ส่วนเสมอ คือ ส่วนที่เป็นแกนหลักและส่วนที่เป็นโครงสร้างระดับสูง แต่เมื่อองค์การมีขนาดใหญ่ขึ้น โดยเฉพาะในส่วนที่เป็นแกนหลักจะทำให้มีความจำเป็นที่จะต้องมีส่วนที่เป็นระดับกลางขึ้นมาเพื่อประสานงานและบังคับบัญชา แต่เมื่อลักษณะงานที่เป็นมาตรฐานเริ่มได้รับการยอมรับว่าเป็นกลไกหนึ่งในการประสานงานจึงทำให้มีความจำเป็นที่ต้องมีส่วนที่ทำหน้าที่ด้านเทคนิคขึ้นมาโดยเฉพาะอย่างยิ่งความก้าวหน้าด้านการวิจัยเชิงปฏิบัติการและคอมพิวเตอร์ได้ผลักดันให้เกิดส่วนที่ทำหน้าที่ด้านเทคนิคเกิดขึ้นในโครงสร้างระดับกลางขององค์การมากยิ่งขึ้น และเมื่อได้มีการยอมรับถึงเทคนิคต่าง ๆ ในการวางแผนกลยุทธ์ การวางแผนและควบคุมด้านการเงิน จึงทำให้เกิดความจำเป็นที่ต้องมีส่วนที่ทำหน้าที่ด้านเทคนิคเกิดขึ้นมาในโครงสร้างระดับสูงขององค์การ และเมื่อมีความชำนาญเฉพาะด้านหรือทักษะที่เป็นมาตรฐานเกิดขึ้นก็ทำให้เกิดความจำเป็นที่ต้องมีส่วนที่ให้ความสนับสนุนโดยทั่วไปขึ้นมา ซึ่งเป็นอีกส่วนประกอบหนึ่งในโครงสร้างองค์การ ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการจัดโครงสร้างองค์การที่มีส่วนประกอบต่าง ๆ ประกอบกันขึ้นมาเป็นโครงสร้างองค์การนั้นไม่จำเป็นจะต้องมีลักษณะที่เริ่มต้นจากการมี 5 ส่วนประกอบเสมอ อาจเริ่มต้นจากการมีเพียงแค่ 2 ส่วนประกอบแรกก่อนคือ ส่วนที่เป็นแกนหลักและส่วนที่เป็นโครงสร้างระดับสูง จากนั้นวิวัฒนาการขององค์การก็จะทำให้องค์การเกิดความจำเป็นที่จะต้องมีส่วนประกอบอื่น ๆ ตามมาโดยทั่วไปแล้วการจัดโครงสร้างองค์การจะแสดงออกมาให้เห็นภาพโครงร่างคร่าว ๆ ในรูปของแผนภูมิองค์การ

2.3.7 Bob Trivica

Trivica (1995 : 178-188) ศึกษาประเด็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีข่าวสารข้อมูล (information technology) เกี่ยวกับผลกระทบของเทคโนโลยี ที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงด้านโครงสร้างองค์การ โดยได้เรียบเรียงงานของนักวิชาการท่านต่าง ๆ ไว้เป็นจำนวนมาก ทั้งนี้สำหรับโครงสร้างองค์การ (structural aspects) Trivica อธิบายว่า เป็นการศึกษาในลักษณะระบบราชการ (bureaucratic organization) ซึ่งถือว่าการศึกษาโครงสร้างเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาการออกแบบองค์การที่ต้องเข้าใจและศึกษาส่วนประกอบต่าง ๆ ภายใน โดย Trivica ได้ยึดหลักของ Fry (1982) ที่ศึกษาว่าการจะศึกษาโครงสร้างองค์การจะต้องเข้าใจใน 4 มิติด้วยกันประกอบด้วย

2.3.7.1 ลำดับชั้น (hierarchy) ซึ่งวัดได้จากความกว้างของลำดับชั้นการบังคับบัญชา ในอดีตจะนับหรือประมาณการจากจำนวนลำดับชั้นทางการบริหารตามแผนภูมิองค์การซึ่งต้องศึกษาจากเอกสาร อย่างไรก็ตามแผนภูมิองค์การจากเอกสารของหน่วยงานอาจไม่สามารถครอบคลุมการวัดลำดับชั้นได้ทั้งหมด ในปัจจุบันจึงมีการศึกษาลำดับชั้นจากตำแหน่งอย่างไม่เป็นทางการด้วย (unofficial ranks)

2.3.7.2 ความเป็นทางการ (formalization) ซึ่งหมายถึงเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกฎ ระเบียบ การปฏิบัติงานและการติดต่อสื่อสารที่ถูกเขียนขึ้น (rules , procedures instructions and communication were written) สำหรับการวัดระดับความเป็นทางการกระทำได้โดยศึกษาจากเอกสารต่าง ๆ ที่ใช้ในองค์การ จำนวนคำสั่งจากเอกสารนั้น ๆ แบบประเมินตนเองที่มีการเขียนไว้เป็นกฎระเบียบไม่ว่าจะเป็นกฎ นโยบาย คู่มือการปฏิบัติงาน คำอธิบายงาน แบบประเมินผลงานส่วนบุคคล เป็นต้น

2.3.7.3 การรวมอำนาจ (centralization) เป็นการอธิบายขอบเขตซึ่งการควบคุมได้ถูกนำมาใช้ (นำมาเป็นจุดเน้น) ซึ่งสามารถวัดได้โดยจำนวนของเครื่องมือรายงานตนเอง (self – reported measures) เช่น ระดับการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การเป็นอิสระในการทำงาน อำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจ อำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจปัญหาเฉพาะ และกราฟการควบคุม (control graph) เครื่องมือสุดท้ายนี้เป็นเครื่องมือที่มาจากแนวคิดของ Tannenbaum ซึ่งได้รับความนิยมในปัจจุบัน

2.3.7.4 การกระจายตามพื้นที่ (spatial dispersion) คือการกระจายของหน่วยย่อยภายในองค์การ หรือ การปฏิบัติการทำงานตามพื้นที่ต่าง ๆ ในทฤษฎีของทฤษฎีองค์การแบบดั้งเดิมจะสามารถวัดได้โดยจำนวนของหน่วยย่อยต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นบุคคลคนเดียว หรือทีมงาน ซึ่งทำให้เห็นว่าหน่วยการวิเคราะห์ได้แปรเปลี่ยนไป มิใช่การศึกษาการกระจายตามพื้นที่อย่างแท้จริงแต่เป็นการศึกษาในมิติของการกระจายที่แฝงอยู่ภายใน (latent spatial dimension)

จากการศึกษากรอบในการศึกษาองค์ประกอบของโครงสร้างองค์การจากนักวิชาการท่านต่าง ๆ แล้วนั้นสามารถรวบรวมเปรียบเทียบองค์ประกอบที่สำคัญในการศึกษาของนักวิชาการแต่ละท่านได้ ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 3 เปรียบเทียบแนวทางการศึกษาองค์ประกอบของโครงสร้าง

Robbins - ความสลับซับซ้อน - ความเป็นทางการ - การรวมอำนาจ	Aston group - ความชำนาญพิเศษ - ความเป็นสากล - ความเป็นทางการ - การรวมอำนาจ - รูปร่างหน้าที่
ทองศรี กำภู ณ อยุธยา – การแบ่งส่วนงาน - การจัดส่วนงาน - ขอบข่ายการบังคับบัญชา - การมอบอำนาจในการตัดสินใจ	วินิต ทรงประทุม – ความเป็นทางการ - ศูนย์กลางการตัดสินใจ - ความสลับซับซ้อน
เสนาะ ดิยาวี - ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน - การแบ่งเป็นแผนกงาน - สายการบังคับบัญชา - ขนาดของการควบคุม - การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจ - การมอบหมายงาน	เทพศักดิ์ บุญรัตพันธุ์ - ศึกษาส่วนประกอบของโครงสร้างองค์การ
Bob Travica - ลำดับชั้น - ความเป็นทางการ	- การรวมอำนาจ - การกระจายตามพื้นที่

2.4 การทดสอบเรื่ององค์ประกอบของโครงสร้างองค์การ

2.4.1 Michael Aiken and Jerald Hage

Aiken และ Hage (1966 :497-507) ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบขององค์การ (การรวมอำนาจและความเป็นทางการ) และชนิดของความแปลกแยกในองค์การ (ความแปลกแยกจากงาน และจากการแสดงออกทางความสัมพันธ์) ซึ่งในที่นี้จะกล่าวถึงการศึกษาองค์ประกอบขององค์การทั้งสอง เท่านั้น

การรวมอำนาจ หมายถึง ระดับการมีส่วนร่วมของสมาชิกในการตัดสินใจในองค์การ ซึ่งศึกษาจาก 2 ส่วน คือ ระดับของอำนาจตามสายการบังคับบัญชา (the degree of hierarchy of authority) และระดับของการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (the degree of participation in decision - making)

ความเป็นทางการหมายถึง ระดับความเป็นมาตรฐานของงาน และจำนวนของความหั่นเห (เบี่ยงเบน) ที่ถูกปฏิบัติจากมาตรฐานต่าง ๆ (degree of work standardization and amount of deviation)

ข้อมูลมาจากการศึกษา สำนักงานบริการสังคม 16 แห่ง ซึ่งเป็นบริษัทขนาดใหญ่ที่ตั้งอยู่แถบตะวันตกตอนกลางในปี 1964 ซึ่งเป็นสำนักงานของภาคเอกชน 10 แห่งจากภาครัฐ 6 แห่ง กลุ่มตัวอย่าง 314 คน โดยเลือกเฉพาะ ระดับที่มีความเกี่ยวข้องกับบริษัทด้านการบริหาร เท่านั้น

ข้อคำถามเกี่ยวกับการรวมอำนาจ ซึ่งแบ่งเป็น 2 ส่วน ประกอบด้วยส่วนที่หนึ่ง เกี่ยวกับการวัดระดับของอำนาจตามสายการบังคับบัญชา ประกอบด้วยคำถาม 5 ข้อ คือ

- (1) ในที่นี้มีการปฏิบัติการเพียงเล็กน้อยจนกว่าจะได้รับความเห็นชอบจากหัวหน้างาน
- (2) บุคคลซึ่งต้องการตัดสินใจด้วยตนเองจะทำให้เกิดความท้อแท้ใจในทันที
- (3) แม้เป็นเรื่องเล็กน้อย ก็จำเป็นต้องให้ผู้ที่อำนาจเหนือกว่าเป็นผู้ตัดสินใจ
- (4) ฉันจะถามหัวหน้างานของฉันก่อนที่ฉันจะทำทุกสิ่งทุกอย่าง
- (5) ทุก ๆ การตัดสินใจ ที่ฉันทำจะต้องได้รับความเห็นชอบจากหัวหน้างานของฉันทั้งสิ้น

คำตอบมี 4 ช่วง จาก 1 ถึง 4 คือ ผิดมากที่สุดจนถึงถูกต้องมากที่สุด

ส่วนที่สองเกี่ยวกับระดับของการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ประกอบด้วยคำถาม 4 ข้อ คือ

- (1) บ่อยครั้งเพียงใดที่ท่านได้ร่วมตัดสินใจในการรับบุคคลเข้าทำงานใหม่
- (2) บ่อยครั้งเพียงใดที่ท่านได้มีส่วนในการตัดสินใจเรื่องการเลื่อนตำแหน่งของพนักงาน
- (3) บ่อยครั้งเพียงใดที่ท่านได้มีส่วนร่วมในการริเริ่มนโยบายใหม่ ๆ
- (4) บ่อยครั้งเพียงใดที่ท่านได้มีส่วนร่วมในการริเริ่มโครงการใหม่ ๆ

คำตอบมี 5 ช่วงจาก 1 ถึง 5 ไม่เคย , นาน ๆ ครั้ง , บางครั้ง , บ่อยครั้ง และเสมอ ๆ

ข้อคำถามเกี่ยวกับความเป็นทางการ ซึ่งแบ่งเป็น 2 ส่วน ประกอบด้วย ส่วนที่หนึ่งเกี่ยวกับการวัดระดับของการประมวลงาน ประกอบด้วยข้อคำถาม 5 ข้อ คือ

- (1) ฉันมีความรู้สึกที่ฉันเป็นหัวหน้างานของตนเองในทุก ๆ เรื่อง เป็นส่วนใหญ่

(2) แต่ละคนสามารถตัดสินใจด้วยตนเองโดยปราศจากการตรวจสอบจากคนอื่น

ๆ

(3) สิ่งต่าง ๆ ที่ได้กระทำมักมีผลต่อการทำงานของบุคคลอื่น ๆ ด้วย

(4) บุคคลโดยส่วนใหญ่มักมีกฎของตนเองในการทำงาน

คำตอบมี 4 ช่วงจาก 1 ถึง 4 คือ ถูกมากที่สุดจนถึงผิดมากที่สุด

ส่วนที่สองเกี่ยวกับ ตัวบ่งชี้ถึงการสังเกตการณ์ในเรื่องกฎระเบียบ ประกอบด้วย

ข้อคำถาม 2 ข้อ คือ

(1) พนักงานจะได้รับการตรวจสอบจากกฎระเบียบที่ค่อนข้างรุนแรง

(2) พนักงานที่นี้รู้สึกว่าเขาได้รับการจับตามองว่าปฏิบัติตามกฎระเบียบทั้งหมดหรือไม่

2.4.2 James L. Price และ Charles W. Mueller.

Price และ Mueller (1986) ได้รวบรวมมาตรวัดต่าง ๆ ที่ใช้ในการศึกษางานเกี่ยวกับองค์การของนักวิชาการท่านต่าง ๆ ทั้งหมด 30 เรื่อง เช่น การติดต่อสื่อสาร ประสิทธิภาพองค์การ ผลผลิตภาพ การจูงใจ ซึ่งทั้งนี้ในงานวิจัยฉบับนี้จะกล่าวถึงมาตรวัดเกี่ยวกับองค์ประกอบ 3 ประการของโครงสร้างคือ การรวมอำนาจ ความสลับซับซ้อนและความเป็นทางการ

2.4.2.1 การรวมอำนาจหรือชั้นของอำนาจ (centralization or power stratification)

หมายถึง ระดับของอำนาจที่กระจายไปสู่ส่วนต่าง ๆ ภายในองค์การ ระดับที่มากที่สุดคือ อำนาจ (power) ทั้งหมดอยู่ที่บุคคลเพียงคนเดียวและระดับที่น้อยที่สุดคืออำนาจถูกแบ่งสรรให้กับสมาชิกทุก ๆ คนในองค์การ องค์การโดยส่วนใหญ่จะอยู่ระหว่างระดับที่มากที่สุด และน้อยที่สุด ซึ่งเครื่องมือที่ใช้ในประเด็นนี้มักเกี่ยวข้องกับ การมีส่วนร่วมทางการจัดการ, อำนาจตามลำดับชั้น, อำนาจระหว่างผู้บังคับบัญชาและใต้บังคับบัญชา, การตัดสินใจแบบฝ่ายเดียวหรือสองฝ่าย ซึ่งการมองประเด็นต่าง ๆ ที่แตกต่างของนักวิชาการ แต่ละท่านจะยังผลต่อการตรวจสอบหาระดับการรวมอำนาจดังกล่าว

(1) Dewar, Whetten, and Boje (1980) การศึกษาเน้นที่การตรวจสอบค่าความเที่ยงตรง และความเชื่อถือได้ของมาตรวัดของ Aiken และ Hage เกี่ยวกับการรวมอำนาจ ความเป็นทางการและกิจวัตรในการทำงาน (centralization, formalization and task routineness) สำหรับมาตรวัดการรวมอำนาจศึกษาจากงานของ Aiken และ Hage ที่ศึกษาในปี 1968 และงานที่มีการศึกษาเพิ่มเติมของ Whetten ที่ศึกษาในปี 1970 ซึ่งการเก็บข้อมูลของ Aiken และ Hage เก็บรวบรวมข้อมูลในปี 1964, 1967 และ 1970 จากองค์การบริการทางสังคม 16 แห่งซึ่งมีขนาดของกำลังคน 24 คน ถึงมากกว่า 600 คน เป็นองค์การสาธารณะด้านการแพทย์ 6 แห่ง และเป็นภาคเอกชน

16 แห่ง ศึกษาจากพนักงาน 520 คน ใน 3 ระดับ คือ ผู้บริหารทุกคนสำหรับองค์กรที่มีสมาชิกน้อยกว่า 10 คน และครึ่งหนึ่งของพนักงานที่ถูกเลือกโดยการสุ่มและสำหรับองค์กรที่มีสมาชิกมากกว่า 10 คน จะใช้พนักงานหนึ่งในสามเป็นกลุ่มตัวอย่าง โดยไม่ศึกษากลุ่มที่ไม่มีอำนาจทาง การบริหาร ซึ่งการศึกษาของ Whetten มีความคล้ายคลึงกัน แต่ศึกษา องค์กรที่ใช้แรงงาน (manpower organizations) 69 แห่ง สำหรับคำนิยามของ Aiken และ Hage เกี่ยวกับการรวมอำนาจกล่าวว่ามีถึง ระดับของอำนาจที่ถูกกระจายไปยังตำแหน่งทางสังคมต่าง ๆ ภายในองค์กร (power is distributed among social positions) ซึ่งมีอยู่ 2 มิติ คือ ความแตกต่างระหว่างการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับการกระจายทรัพยากรหรือนโยบายที่ถูกนำมาปฏิบัติ และจุดเน้นที่การตัดสินใจเกี่ยวข้องกับผลของงาน การเก็บรวบรวมข้อมูลทำได้โดยแบ่งเป็น 2 มิติ คือ จากมาตรวัดการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (participation in decision making scale) ข้อคำถาม 4 ข้อ คือ บ่อยเพียงใดที่ท่านได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจรับพนักงานใหม่, บ่อยเพียงใดที่ท่านได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับเลื่อนขั้นของพนักงาน, บ่อยเพียงใดที่ท่านได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับการนำนโยบายใหม่มาใช้ในองค์กร, บ่อยเพียงใดที่ท่านได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับการนำโครงการใหม่มาใช้ในองค์กร โดยมีมาตรวัด 5 อันดับ คือ ไม่เคย นาน ๆ ครั้ง บางครั้ง บ่อย บ่อยมาก

และมิติที่ 2 คือ มาตรวัดการตัดสินใจเกี่ยวกับงาน (decisions about tasks) มี 5 ข้อคำถามคือ มีการปฏิบัติเล็กน้อยจนกว่าจะมีการตัดสินใจจากหัวหน้างาน, บุคคลผู้ซึ่งตัดสินใจด้วยแนวความคิดของตนเองจะทำให้รู้สึกท้อแท้ใจ (ไม่ให้กำลังใจ), ถึงแม้จะเป็นเรื่องเล็กน้อยก็จำเป็นต้องมีการรายงานให้ผู้บริหารระดับที่สูงกว่าเป็นผู้ตัดสินใจในขั้นตอนสุดท้าย, ฉันจะถามหัวหน้าของฉันก่อนเสมอไม่ว่าจะทำอะไรก็ตาม และการตัดสินใจใด ๆ ของฉันต้องได้รับความเห็นชอบจากหัวหน้าเสมอ โดยมีมาตรวัด 5 อันดับ คือ ไม่เป็นจริงอย่างยิ่ง, ไม่เป็นจริง, จริง และเป็นจริงอย่างยิ่ง โดยการคำนวณจะแบ่งกลุ่มตัวอย่างตามตำแหน่งทางสังคมของแต่ละองค์กร และหาค่า mean เพื่อเปรียบเทียบแต่ละองค์กร

ที่มา : Dewar , R.D. , D.A. Whetten , and D. Boje. 1980 . An examination of reliability and validity of Aiken and Hage scales of centralization , formalization , and task routineness. Admin. Sci. Quart. 25 : 120 – 128 .

(2) Griffin , Moorhead, Johnson, and Chonko (1980) จุดประสงค์ของการศึกษา คือการหาค่าความเที่ยงตรงและความเชื่อถือได้ของ Job Characteristic Inventory (JCI) ซึ่งมีต้นกำเนิดจากแนวคิด ของ Sims และคณะ (1976) และการพัฒนา การตรวจสอบ Job Diagnostic Survey ของ Hackman และ Oldham โดย Griffin และคณะมีกลุ่มตัวอย่าง 4 กลุ่ม คือ โรงงาน อุตสาหกรรม, ห้างสรรพสินค้า, โรงพยาบาล และมหาวิทยาลัย รวม 589 คน ซึ่งแบบ JDS นั้นจะ

ศึกษา 4 ประเด็นด้วยกันคือ ข้อมูลย้อนกลับ, ความเป็นอิสระ, ความเป็นเอกลักษณ์ และความหลากหลาย (feedback, autonomy, identity and variety) ซึ่งในส่วนของกรรวมอำนาจก็คือประเด็นเรื่อง ความเป็นอิสระนั่นเอง โดยมีข้อคำถามทั้งหมด 6 ข้อ คือ บ่อยครั้งเพียงใดที่คุณจะทำงานหนึ่ง เพื่อจะไปทำอีกงานหนึ่ง, งานที่คุณสามารถกระทำได้โดยไม่ต้องรับคำปรึกษาจากหัวหน้างานซึ่งเป็นงานของคุณเอง, งานที่คุณสามารถทำได้อย่างอิสระจากผู้อื่น, ความเป็นอิสระแม้เพียงเล็กน้อยถือว่าเป็นสิ่งที่คุณต้องการสำหรับงานหนึ่ง ๆ, โอกาสที่จะมีอิสระในการคิดและปฏิบัติ และ แต่ละขั้นตอนการทำงานมักถูกควบคุม ซึ่งมาตรวัดแบ่งเป็น 2 ส่วน ส่วนแรกคือ ข้อคำถาม 3 ข้อแรก มี 5 อันดับคือ น้อยที่สุด น้อย ปานกลาง มาก และมากที่สุด ส่วนที่สองมี 3 อันดับ คือ จำนวนน้อยที่สุด จำนวนปานกลาง จำนวนมากที่สุด

ที่มา : Griffin, R.W., G. Moorhead, B.H. Johnson, L.B. Chonko. 1980. The empirical dimensionality of the Job Characteristics Inventory, *Academy Management J.* 23:772 – 777.

(3) Holdaway, Newberry, Hickson, and Heron (1975) กล่าวว่า การรวมอำนาจ หมายถึงการกระจายของอำนาจการตัดสินใจผ่านสายการบังคับบัญชา ซึ่งคณะผู้วิจัยศึกษาจากทั้ง การรวมอำนาจและความเป็นอิสระโดยข้อคำถามจะถามผู้ตอบว่า “ใครคือผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ” จาก 18 สถานการณ์ ซึ่งมีการแบ่งอำนาจสายการบังคับบัญชาเป็นตัวกำกับคะแนน ซึ่งมีอยู่ 6 ระดับ เช่น ฝ่ายบริหาร คณะกรรมการ คณะผู้สอน ซึ่งข้อคำถามใช้ได้ 13 ข้อ อีก 5 ข้อ ค่า coefficients อยู่ที่ระดับน้อยกว่า 0.40

ที่มา : Holdaway, E.A., J.F. Newberry, D.J. Hickson, and R.P. Heron, 1975. Dimensions of organizations in complex societies : The education sector, *Admin Sci. Quart.* 20 : 37-58.

(4) Markham, Bonjean, and Corder (1984) การศึกษานี้เกี่ยวข้องกับการวัดความเที่ยงตรง และความเชื่อถือได้โดยการใช้แนวทางเส้นกราฟควบคุม (control graph approach) เพื่อวัดระดับการรวมอำนาจ ศึกษาบริษัทต่าง ๆ บริเวณ Southwestern ที่มีพนักงานตั้งแต่ 30 ถึง 580 คน ซึ่งรวมถึงกลุ่มไม่เป็นทางการต่าง ๆ ด้วย และโดยสรุปจึงมีกลุ่มตัวอย่างทั้งหมดที่เป็นพนักงานหรือลูกจ้าง 748 คน หัวหน้าหรือผู้บริหาร 55 คน สำหรับหน่วยของการวัดจะมีทั้งระดับบุคคลและองค์การ โดยคำว่า การรวมอำนาจของผู้วิจัย คือ การเน้นที่การควบคุม (concentrated control) สำหรับข้อคำถามในการวิจัยคือ “โดยทั่วไป บ่อยครั้งเพียงใดที่ท่านคิดว่า จะต้องปฏิบัติตามบุคคลหรือหน่วยงานต่าง ๆ เหล่านี้” โดยมีรายชื่อทั้งหมด 6 หน่วยงานซึ่งจะมีผลต่อผู้ปฏิบัติงานแสดงไว้ในแนวดิ่ง ส่วนในแนวนอนจะให้ระบุค่าของความสำคัญหรือการมีอิทธิพลจากหน่วยงานดังกล่าวเป็น 5 ระดับ ไม่มีอิทธิพลเลย มีอิทธิพลน้อยมาก มีอิทธิพลบ้าง มีอิทธิพลค่อนข้างมาก มีอิทธิพลมากที่สุด ซึ่งจะให้ค่าคะแนนจากศูนย์ถึงห้า แล้วนำมาเขียนเป็นกราฟ แสดงความมีอิทธิพลของหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีผลต่อองค์การ (และบุคคลที่อยู่ภายในองค์การ)

ที่มา : Markham, W.T., C.M. Bonjean, and J.Corder .1984. Measuring organizational control : The reliability and validity of control graph approach, Human Relations . 37 : 263 – 294.

(5) ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมเกี่ยวกับการวัดของ Price และ Mueller (ผู้แต่ง) ซึ่งได้เสนอแนะว่าการมีอำนาจของหัวหน้างานและลูกน้องจะแตกต่างกันไปแล้วแต่งานที่มีการปฏิบัติ เช่น การมีอำนาจของหัวหน้าฝ่ายขายย่อมแตกต่างกับการมีอำนาจหรือการใช้อำนาจของอธิการบดีหรือผู้บริหารโรงพยาบาล (อธิการบดีกับอาจารย์ – ผู้บริหารโรงพยาบาลกับแพทย์) ดังนั้นจึงควรใช้เทคนิคของการนับจำนวนเวลาหรือครั้ง (amount of time) ที่งานต้องผ่านการตรวจสอบ (ซึ่งก็คือการมีอิทธิพล) จากหัวหน้างาน เพราะงานบางงานมักไม่สามารถระบุการมีอิทธิพลของหัวหน้าและลูกน้องได้เพียงการตอบแบบสำรวจเพียงครั้งเดียวเป็นต้น

2.4.2.2 ความสลับซับซ้อน (complexity) คือระดับความแตกต่างอย่างเป็นทางการภายในองค์กร ความซับซ้อนที่มีมากภายในองค์กรก็คือการมีบทบาทหน้าที่จำนวนมากในหน่วยงาน การมีแผนกหรือสาขาจำนวนมาก (subunit) ระดับชั้นของอำนาจและสถานที่การปฏิบัติงานหลายแห่ง เป็นต้นซึ่งความสลับซับซ้อนนั้นมีองค์ประกอบสำคัญ 3 มิติด้วยกันคือ ความสลับซับซ้อนตามแนวนอน ตามแนวตั้ง และการกระจายตามพื้นที่ โดยบทบาทหน้าที่และหน่วยงานย่อยจะแสดงไว้ในความสลับซับซ้อนตามแนวตั้ง และจำนวนสถานที่ทำการ แสดงไว้ในความสลับซับซ้อนในส่วนของการกระจายตามพื้นที่ และภายใต้ความสลับซับซ้อนตามแนวนอน จะมีการศึกษาเรื่อง การแบ่งแยกแผนกงาน, ความชำนาญเฉพาะด้าน, ความแตกต่างของบทบาท, ส่วนงาน, การแบ่งงาน, ส่วนปลีกย่อยของงาน, การขยายงาน, ความแตกต่างทางสังคม สำหรับความสลับซับซ้อนตามแนวตั้งจะศึกษาจากความสูง ความเคี้ยวของโครงสร้างและรูปร่างลักษณะและความสลับซับซ้อนตามพื้นที่จะวัดจากการกระจายตามที่ตั้ง

สำหรับการอธิบายเกี่ยวข้องของความสลับซับซ้อนมักจะเกี่ยวข้องกับเทคโนโลยี (ซึ่งในที่นี้หมายถึงเรื่องของการเปลี่ยนปัจจัยนำเข้าไปสู่ปัจจัยนำออก) แต่ไม่ได้กล่าวไว้โดยตรงในหนังสือเล่มนี้ (หนังสือของผู้แต่ง) สำหรับหนังสือเล่มนี้จะกล่าวถึงงานการวัดเรื่องความสลับซับซ้อนไว้ดังนี้

Blau and Schoenherr (1971) ซึ่งให้ความหมายของความสลับซับซ้อนว่าหมายถึงจำนวนที่เป็นส่วนประกอบของโครงสร้างอย่างเป็นทางการและมีการศึกษาอยู่ 4 มิติด้วยกันคือ การแบ่งแยกแผนกงาน หน่วยงานย่อยหลัก จำนวนระดับของระดับชั้นการบังคับบัญชาและจำนวนของหน่วยงานย่อย (division of labor, major subunits, number of hierarchical levels, and the number of local offices) แต่สำหรับมิติที่ 4 การกระจายตามพื้นที่ (spatial complexity) ไม่อยู่ในประเด็นการศึกษาของ Blau และ Schoenherr การเก็บรวบรวมข้อมูลมีการรวบรวมในเรื่องต่างๆ แตกต่างกันไป สำหรับการแบ่งแยกแผนกงานจะมาจากทะเบียนชื่อที่เป็นทางการ การ

วัดหน่วยงานย่อยหลัก และระดับชั้นการบังคับบัญชาจากแผนภูมิองค์การ แต่สำหรับการวัดหน่วยงานย่อยไม่ได้บังคับใช้วิธีวัดอย่างชัดเจน การคำนวณใช้วิธีการนับเช่น การแบ่งแยกแผนงานจะนับจากหัวข้อของงาน เป็นต้น

ที่มา : Blau, P.M., and R.A. Schoenherr. 1971 The Structure of Organizations (New York : Basic Books)

2.4.2.3 ความเป็นทางการ (formalization) คือระดับของค่ากลางที่องค์การได้กำหนดไว้อย่างชัดเจน ซึ่งหนึ่งในรูปแบบที่ชัดเจนคือ รูปแบบที่ถูกบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษร อย่างไรก็ตามบางสิ่งก็อาจไม่เป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งเครื่องมือในการอภิปรายมักเกี่ยวข้องกับ ระเบียบการที่เฉพาะเจาะจง การประมวลงาน ระดับของโครงสร้างและเอกสารต่าง ๆ Weber เน้นว่ากฎของระบบราชการ (bureaucratic rules) จะเกี่ยวข้องกับความเป็นทางการ ซึ่งแบ่งการศึกษาจากนักวิชาการท่านต่าง ๆ ดังเช่น

(1) Blau and Schoenherr (1971) ศึกษาจากหน่วยงานความปลอดภัยของรัฐโดยอธิบายความหมายของความเป็นทางการว่าเป็น จำนวนหรือขอบเขตของกฎระเบียบ ซึ่งก็คือระเบียบที่เป็นลายลักษณ์อักษรนั่นเอง การเก็บรวบรวมข้อมูลจะเป็นการเก็บจากกฎเกณฑ์จากภาครัฐ, การภาคทัณฑ์, การโปรโมต และการแยกพนักงานฝ่ายต่าง ๆ ภายใต้กฎของ merit system สำหรับการคำนวณจะกระทำโดยการนับจำนวนคำ จำนวนหน้า จำนวนคู่มือ เป็นต้น

ที่มา : Blau, P.M., and R.A. Schoenherr.1971. The Structure of Organizations (New York : Basic Books)

(2) Inkson, Pugh, and Hickson (1970) ได้อธิบายว่าความมุ่งหมายของการศึกษาคือ การพัฒนาแบบสัมพัทธ์ขนาดสั้น เกี่ยวกับข้อคำถามต่าง ๆ เกี่ยวกับกิจกรรมทางโครงสร้าง (structuring of activities) เช่น ความเป็นทางการ, ความเป็นมาตรฐาน ซึ่งเป็นข้อความเกี่ยวกับความเป็นทางการในลักษณะการศึกษาเอกสารที่เขียนเป็นลายลักษณ์อักษรและไม่เป็นลายลักษณ์อักษร มีข้อความ ดังเช่น

- มีสัญญาเกี่ยวกับการจ้างงานหรือไม่ (มี = 1, ไม่มี = 0)
- มีพนักงานที่ประเภทที่ได้รับสมุดข้อมูลการทำงาน เช่น การประกันภัยสำหรับพนักงาน (ไม่มีให้ = 0, ได้รับจำนวนเล็กน้อย = 1, จำนวนมาก = 2, พนักงานทุกคนได้รับ = 4)
- จำนวนความแตกต่างของชนิดของข้อมูลในแต่ละสมุดข้อมูลการทำงานดังกล่าว (ไม่มี = 0, 1 = 0,...)
- คู่มือการทำงาน (มี, ไม่มี)
- คู่มือการบรรยายลักษณะงาน (มี, ไม่มี)
- คู่มือเกี่ยวกับสายการทำงาน (มี, ไม่มี) เป็นต้น

ที่มา : Inkson, J.H.K., D.S. Pugh, and D.J. Hickson . 1970. Organization structure and context : An abbreviated replication, Admin. Sci. Quart. 15 :318 – 329.

(3) Oldham and Hackman (1981) ศึกษาถึงโครงสร้างองค์การว่ามีอิทธิพลต่อความสัมพันธ์ของพนักงานอย่างไร จากข้อมูลของพนักงานจำนวน 2960 คน ใน 428 งาน จาก 36 องค์การ ในสหรัฐอเมริกาและแคนาดา สำหรับความเป็นทางการในที่นี้หมายถึง กฎระเบียบปฏิบัติ หนังสือคู่มือ และการติดต่อสื่อสารที่มีการบันทึกไว้เป็นลายลักษณ์อักษร มีข้อคำถามจำนวน 5 ข้อ เพื่ออธิบายการทำงานขององค์การใน 5 ระดับ คือไม่แน่นอนอย่างที่สุด ไม่แน่นอน บางครั้ง แน่แน่นอน แน่แน่นอนมาก โดยมีข้อคำถามคือ องค์การมีจำนวนของกฎระเบียบและนโยบายจำนวนมาก, จำนวนกฎระเบียบการปฏิบัติงานที่ออกมาเป็นคู่มือการทำงานมีอยู่แล้วภายในองค์การ, มีการเขียนวิธีการทำงานสำหรับงานสำคัญไว้แล้วในองค์การของท่าน, การเก็บรวบรวมข้อมูลการทำงานขององค์การมีความใกล้เคียงกับผลการปฏิบัติงาน และในองค์การของท่านมีโครงการที่แน่นอนสำหรับเรื่องการรับพนักงานเข้าทำงานใหม่ ซึ่งถ้าคะแนนมากหมายถึงมีความเป็นทางการสูงนั่นเอง

ที่มา : Oldham, G.R., and J.R. Hackman. 1981. Relationships between organizational structure and employee reactions : Comparing alternative frameworks, Admin. Sci. Quart. 26 : 66-83.

2.4.3 Stephen Robbins

Robbins (อ้างอิงในพิทยา บวรวัฒนา, 2541 : 94 – 95 , 98 – 99 , 102 – 103)
ได้ตั้งข้อคำถามในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

2.4.3.1 แบบสอบถามตรวจสอบค่าความสลับซับซ้อนของโครงสร้างจำนวนได้จากการหาค่าเฉลี่ยของคะแนนทั้ง 7 คำถาม โดยมีคะแนนค่าความสลับซับซ้อนสูงสุดเท่ากับ 35
จงทำเครื่องหมายวงกลมรอบข้อที่ถูกต้อง

1. ในองค์การของท่านมีตำแหน่งหลากหลายแตกต่างกันแค่ไหน

1) แทบไม่มี	4) มีมาก
2) มีน้อย	5) มีมากมาย
3) มีพอประมาณ	

2. ในองค์การของท่าน มีเจ้าหน้าที่ประมาณกี่ส่วนที่มีปริญญาหรือเคยผ่านการฝึกอบรมเฉพาะเรื่องมาหลายปีแล้ว

1) 0 – 10 %	4) 51 – 75 %
-------------	--------------

2) 11 – 20 %

5) 76 – 100 %

3) 21 – 50 %

3. ในองค์การของท่าน นักบริหารงานระดับสูงกับฝ่ายปฏิบัติงานระดับล่างสุด มีตำแหน่งในลำดับชั้นห่างกันกี่ชั้น

1) 1 หรือ 2

4) 9 ถึง 12

2) 3 ถึง 5

5) มากกว่า 12

3) 6 ถึง 8

4. องค์การของท่านโดยส่วนรวม มีค่าเฉลี่ยของระดับในลำดับชั้นขององค์การเท่าใด

1) 1 หรือ 2

4) 9 ถึง 12

2) 3 ถึง 5

5) มากกว่า 12

3) 6 ถึง 8

5. องค์การของท่านมีหน่วยงานสาขาที่มีที่ตั้งคนละแห่งกับส่วนกลางห่างกันกี่หน่วยงาน

1) 1 หรือ 2

4) 16 ถึง 30

2) 3 ถึง 5

5) มากกว่า 30

3) 6 ถึง 15

6. ระยะทางโดยเฉลี่ยของหน่วยงาน สาขาต่าง ๆ ห่างจากส่วนกลางแค่ไหน

1) น้อยกว่า 5 กม.

4) 21 – 40 กม.

2) 5 – 10 กม.

5) มากกว่า 40 กม.

3) 11 – 20 กม.

7. กำลังคนขององค์การที่กระจัดกระจายอยู่ตามหน่วยงานสาขาต่าง ๆ มีกี่เปอร์เซ็นต์

1) น้อยกว่า 10 %

4) 61 – 94 %

2) 11 – 25 %

5) มากกว่า 90 %

3) 26 – 60 %

2.4.3.2 แบบสอบถามตรวจสอบค่าความเป็นทางการ

จงทำเครื่องหมายวงกลมรอบข้อที่ถูกต้อง

1. ลักษณะของงานถูกกำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษรสำหรับ

1) ฝ่ายปฏิบัติงานหลักเท่านั้น

2) ฝ่ายปฏิบัติงานหลักและนักบริหารชั้นต้น

3) ฝ่ายปฏิบัติงานหลัก นักบริหารชั้นต้น นักบริหารงานชั้นกลาง

4) เจ้าหน้าที่ทุกฝ่าย เว้นฝ่ายนักบริหารงานชั้นสูง

5) เจ้าหน้าที่ทุกฝ่าย

2. ในกรณีทีมงานของเจ้าหน้าที่ถูกกำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษรนั้น เจ้าหน้าที่เหล่านั้นถูกควบคุมดูแลให้ปฏิบัติงานตามระเบียบเพียงใด

- | | |
|---------------------|--------------------|
| 1) ควบคุมน้อยที่สุด | 4) ควบคุมมาก |
| 2) ควบคุมน้อย | 5) ควบคุมมากที่สุด |
| 3) ควบคุมปานกลาง | |

3. ในทางปฏิบัติ เจ้าหน้าที่ขององค์กรต้องปฏิบัติตามมาตรฐานการทำงานที่เขียนไว้เป็นลายลักษณ์อักษรเพียงใด

- | | |
|---------------|--------------|
| 1) น้อยที่สุด | 4) มาก |
| 2) น้อย | 5) มากที่สุด |
| 3) ปานกลาง | |

4. ฝ่ายปฏิบัติงานหลักกี่ส่วนที่ต้องทำงานตามคู่มือที่กำหนดขั้นตอนการทำงานไว้เป็นลายลักษณ์อักษร

- | | |
|--------------|---------------|
| 1) 0 – 20 % | 4) 61 – 80 % |
| 2) 21 – 40 % | 5) 81 – 100 % |
| 3) 41 – 60 % | |

5. ฝ่ายปฏิบัติงานหลักที่ต้องทำงานตามคู่มือขั้นตอนการทำงานนั้น เชื่อฟังทำงานตามคู่มือดังกล่าวเพียงใด

- | | |
|---------------|--------------|
| 1) น้อยที่สุด | 4) มาก |
| 2) น้อย | 5) มากที่สุด |
| 3) ปานกลาง | |

6. นักบริหารระดับกลางมีอิสระเพียงใดที่จะตัดสินใจในการทำงาน โดยไม่ต้องคำนึงถึงกฎ ระเบียบ และนโยบายขององค์กร

- | | |
|-------------|--------------|
| 1) ไม่มีเลย | 4) มาก |
| 2) น้อย | 5) มากที่สุด |
| 3) ปานกลาง | |

7. กฎระเบียบและกระบวนการทำงานทั้งหมดที่มีอยู่ในองค์กรนั้น ถูกกำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษรกี่ส่วน

- | | |
|--------------|---------------|
| 1) 1 – 20 % | 4) 61 – 80 % |
| 2) 21 – 40 % | 5) 81 – 100 % |
| 3) 41 – 60 % | |

2.4.3.3 แบบสอบถามตรวจสอบค่าการรวมอำนาจ

จงทำเครื่องหมายวงกลมรอบข้อที่ถูกต้อง

1. นักบริหารงานระดับสูงลงมาเก็บข้อมูลข่าวสารด้วยตนเอง เพื่อนำข้อมูลดังกล่าวไปใช้ในการตัดสินใจเพียงใด

- | | |
|-------------|----------------|
| 1) ไม่มีเลย | 4) มีมาก |
| 2) มีน้อย | 5) มีมากที่สุด |
| 3) ปานกลาง | |

2. นักบริหารงานระดับสูงมีส่วนร่วมในการตีความข้อมูลข่าวสารแค่ไหน

- | | |
|--------------|---------------|
| 1) 0 – 20 % | 4) 61 – 80 % |
| 2) 21 – 40 % | 5) 81 – 100 % |
| 3) 41 – 60 % | |

3. นักบริหารงานระดับสูงลงไปควบคุมการทำงานของผูปฏิบัติตามนโยบายมากน้อยแค่ไหน

- | | |
|--------------|---------------|
| 1) 0-20 % | 4) 61 – 80 % |
| 2) 21 – 40 % | 5) 81 – 100 % |
| 3) 41 – 61 % | |

ข้อ 4 -10 นักบริหารระดับล่างสุดมีอิสระในเรื่องดังต่อไปนี้เพียงใด

4. จัดตั้งงบประมาณของหน่วยงานตน
5. กำหนดวิธีการประเมินผลการทำงานของหน่วยงานตน
6. การว่าจ้าง และให้บุคลากรออกจากงาน
7. การให้รางวัลด้านการบริหารงานบุคคล เช่น ขึ้นเงินเดือน การเลื่อนขั้น
8. การจัดซื้ออุปกรณ์และเครื่องใช้
9. การจัดตั้งโครงการใหม่ขึ้นมา
10. การจัดการกับภาระงานของเจ้าหน้าที่

- (ข้อ 4 – 10 ใช้คำตอบดังนี้)
- | |
|---------------|
| 1) น้อยที่สุด |
| 2) น้อย |
| 3) ปานกลาง |
| 4) มาก |
| 5) มากที่สุด |

2.4.4 Joaquin Camps และ Sonia Cruz

Camps และ Cruz (2000) ศึกษาโครงสร้างที่มีพลวัตในสภาพแวดล้อมที่มีความซับซ้อนและผันแปรอยู่เสมอ (organic structures in a dynamic and complex environment. A theoretical and empirical study) ซึ่งศึกษาบริษัททั้งขนาดกลางและขนาดใหญ่ในสเปน 150 แห่ง โดยพยายามทบทวนงานด้านโครงสร้างองค์การที่จะส่งผลในการศึกษาโครงสร้างองค์การที่มีพลวัตว่าจะต้องมีลักษณะเช่นไร ในสภาพแวดล้อมที่แปรเปลี่ยนอยู่เสมอ ทั้งนี้ได้ศึกษางานของนักวิชาการท่านต่าง ๆ ว่า การศึกษาองค์ประกอบของโครงสร้างองค์การจะต้องศึกษาเรื่องใดบ้าง ซึ่งได้ยกตัวอย่างนักวิชาการ 10 กลุ่มประกอบด้วย

- (1) งานของ Hage ในปี 1965 ศึกษาเรื่อง ความเป็นทางการ , ความสลับซับซ้อน, การรวมอำนาจ และอำนาจทางชนชั้น (Formalization, Complexity Centralization และ Stratification)
- (2) งานของ Hage และ Aiken ในปี 1967 ศึกษาเรื่องการรวมอำนาจ , ความเป็นทางการ และความเป็นกิจวัตรของงานซึ่งขึ้นอยู่กับเทคโนโลยี (Centralization, Formalization and Technology Task Routines)
- (3) งานของ Inkson และคณะในปี 1970 ศึกษาเรื่อง กิจกรรมการจัดโครงสร้างและการมอบหมายอำนาจหน้าที่ (Structuring of Activities and Authority Concentration)
- (4) งานของ Reimann ในปี 1973 และ 1974 ศึกษาเรื่องการกระจายอำนาจ , ความชำนาญเฉพาะด้าน และความเป็นทางการ (Decentralization , Specialization and Formalization)
- (5) งานของ Grinyer และ Yasai – Ardekani ในปี 1980 ศึกษาเรื่อง กิจกรรมการจัดโครงสร้าง , ความสลับซับซ้อน , รูปร่างขององค์การ และการรวมอำนาจ (Structuring of Activities, Complexity, Configuration and Centralization)
- (6) งานของ Frederickson ในปี 1986 ศึกษาเรื่อง การรวมอำนาจ , ความเป็นทางการ และความสลับซับซ้อน (Centralization, Formalization and Complexity)
- (7) งานของ Miller ในปี 1986 ศึกษาเรื่องการรวมอำนาจ , ความเป็นระบบราชการ , ความชำนาญเฉพาะด้าน , ความแตกต่างภายในองค์การ, การรวมและการประสานงาน, ระบบสารสนเทศในองค์การ (Power Centralization, Bureaucratization, Specialization, Differentiation, Integration and Coordination and Information Systems.)
- (8) งานของ Miller ในปี 1987 ศึกษาเรื่องความเป็นทางการ, การรวมอำนาจ , ความสลับซับซ้อน และการบูรณาการ (Formalization , Centralization, Complexity and Integration)
- (9) งานของ Skivington และ Daft ในปี 1991 ศึกษาเรื่อง ความชำนาญเฉพาะด้าน และความเป็นทางการ (Specialization and Formalization)

(10) งานของ Kikulis และคณะในปี 1995 ศึกษาเรื่องความชำนาญเฉพาะ , ความเป็นมาตรฐาน และ การรวมอำนาจ (Specialization, Standardization and Centralization)

สำหรับ Camps และ Cruz ศึกษาองค์ประกอบของโครงสร้างองค์การประกอบด้วย ระบบเทคโนโลยี (technical system) , การรวมอำนาจ (centralization) , ความเป็นทางการ (formalization), ความสลับซับซ้อนขององค์การ (organizational complexity) , ระบบการวางแผนและระบบการควบคุม (planning and control systems) , การฝึกอบรม (training) , การไหลของข้อมูล (information flows) และวัฒนธรรมองค์การ (organizational culture) โดยมีข้อคำถามรวม 51 ข้อประกอบด้วย

- ประเด็นเรื่องระบบเทคโนโลยี

1. ระบบเทคโนโลยีต่าง ๆ ถูกปรับให้เข้ากับลูกค้าแต่ละคน (ประเภท) มากกว่าที่เคยมีมา
2. เราพยายามอย่างยิ่งที่จะเพิ่มคุณภาพของสินค้า เพื่อตอบสนองความต้องการของลูกค้า ดังนั้นเราจึงปรับปรุงสินค้าตามที่ลูกค้าต้องการ
3. ระบบเทคโนโลยีขององค์การนี้มีการปรับเปลี่ยนให้เข้ากับเงื่อนไขของสินค้าชนิดใหม่เสมอ
4. พนักงานที่เป็นสายงานหลักพยายามที่จะจัดการตนเอง ภายในกลุ่มย่อยที่จะต้องการทำงานให้เสร็จด้วยตนเองมากกว่าที่เป็นไปในฝ่ายสนับสนุน
5. พนักงานสามารถทำงานได้หลายอย่างดังนั้นจึงสามารถเปลี่ยนแปลงการทำงานระหว่างกันได้
6. งานขององค์การซึ่งได้ถูกวางโครงการไว้แล้วทำให้พนักงานมีงานจำนวนมาก ซึ่งมีมากกว่างานประจำที่มักจะเป็นตัวกระตุ้นแรงจูงใจในการทำงาน

- ประเด็นเรื่องวัฒนธรรม

7. ในองค์การมีข้อคิดเห็นร่วมกันในเรื่องเกี่ยวกับค่านิยม ที่ควรกระทำของพนักงาน
- 8-10 ข้อคำถามถูกตัดออก
11. การจัดการภายในองค์การทำให้เรื่องการคิดที่เป็นอิสระไม่เป็นผลดี
12. ภารกิจและจุดมุ่งหมายขององค์การ ซึ่งมีค่าเท่าเทียมกับคุณค่ามีความสำคัญและถูกสร้างขึ้น โดยมีได้มีวัฒนธรรมย่อยภายในกลุ่มเป็นสิ่งที่ขัดขวางให้เกิดความคลาดเคลื่อน
13. องค์การนี้มีได้มีผู้นำที่ส่งเสริมแรงจูงใจแต่เป็นผู้นำประเภทออกคำสั่ง
14. กฎหรือค่านิยมไม่ได้มีการบังคับไว้ ทำให้เกิดความยืดหยุ่นในการแปลความหมายเรื่องต่าง ๆ ภายในองค์การของท่าน
15. ในองค์การมีภาพจำลองทั้งหมดเกี่ยวกับข้อเสนอแนะต่าง ๆ ที่สามารถกระทำได้ใน

อนาคต

- ประเด็นการวางแผนและระบบการควบคุม

16-17 ข้อคำถามถูกตัดออก

18. องค์กรนี้มีแนวโน้มที่จะลงรายละเอียดเกี่ยวกับวัตถุประสงค์การทำงานสำหรับหน่วยงานต่าง ๆ ภายในองค์กรและคาดหวังว่าจะได้รับผลที่ดีที่สุดด้วย

19. องค์กรมีรายละเอียดต่าง ๆ และการวางแผนไว้ก่อนหน้านี้นี้มาก และโดยส่วนใหญ่ไม่มีใครจะต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลง

20. ผลในระยะยาวมิใช่ค่านิยมที่แท้จริงขององค์กร เพราะต้องการเพียงผลประโยชน์ในระยะกลางเท่านั้น

21. ข้อคำถามถูกตัดออก

22. องค์กรพยายามที่จะเข้าใจและปรับเปลี่ยนกฎระเบียบที่ชัดเจนที่ถูกวางแผนไว้แล้ว

- ประเด็นความเป็นทางการ

23. งานในองค์กรถูกเขียนไว้โดยมีรายละเอียดเป็นจำนวนมาก

24. องค์กรมีความสนใจอย่างมากที่จะให้พนักงานกระทำตามข้อกำหนดพื้นฐานขององค์กร

25. พนักงานถูกจำกัดความเป็นอิสระในการทำงานมากกว่าที่จะรู้ว่าทำงานนั้น ๆ อย่างไร

26-27 ข้อคำถามถูกตัดออก

28. มีระเบียบการปฏิบัติงานที่ชัดเจนเกี่ยวกับการตัดสินใจ ซึ่งต้องการการยอมตามกฎระเบียบที่เข้มงวด

- ประเด็นการรวมอำนาจ

29. พนักงานโดยทั่ว ๆ ไปในองค์กรได้รับอิสระในการตัดสินใจ

30. ข้อคำถามถูกตัดออก

31. ในองค์กรการตัดสินใจต่าง ๆ มีแนวโน้มที่จะมาจากระดับล่างของระดับชั้นภายในองค์กร

32. ในองค์กรผู้จัดการของฝ่ายผลิตมีอิสระทั้ง การจัดการด้านกลยุทธ์และการปฏิบัติงาน

33. ข้อคำถามถูกตัดออก

34. พนักงานในองค์กรมีอิสระในการจัดการงานของตนตามที่เห็นว่ามีเหมาะสม

- ประเด็นความสลับซับซ้อน

35. แผนงานต่าง ๆ ในองค์กรมีแนวโน้มที่จะจัดกลุ่มรวมกันทำงานตามลักษณะงานที่เหมือนกัน แทนที่จะจัดตามลักษณะของสินค้า และตลาด

36. ระดับชั้นในองค์กรมีการลดลงให้เหลือน้อยที่สุด ดังนั้นผู้บริหารระดับกลางจึงเหลืออยู่น้อยมาก

37. หน่วยงานภายในองค์กรมีแนวโน้มที่ทำงานเป็นกลุ่ม ซึ่งมีความสัมพันธ์กับผลิตภัณฑ์หรือตลาด
38. องค์กรมีการผู้บริหารระดับกลาง กระจายอยู่ภายในองค์กรจำนวนมาก
39. ผู้จัดการขององค์กรมีความสามารถพิเศษ ในงานของแผนกอย่างสูง แต่คนอื่นๆ มักไม่มีข้อคิดเห็นเพื่อให้งานขององค์กรดำเนินไปด้วยดี
- ประเด็นการฝึกอบรม
40. องค์กรมีความเกี่ยวข้องโดยตรงที่จะพัฒนาอบรมพนักงานให้มีความทันสมัย และปรับปรุงงานอย่างสม่ำเสมอ
41. เป็นอำนาจขององค์กรที่จะทำให้พนักงานได้รับการฝึกอบรม และทำให้งานออกมาได้ผลสำเร็จ
42. หนึ่งในภารกิจพื้นฐานของการเป็นพนักงานขององค์กรคือ ได้รับการอบรมมาแล้วหลาย ๆ รูปแบบ
43. ในองค์กรนี้ท่านได้ถูกจูงใจให้เรียนรู้ และมีการอบรมต่าง ๆ อันเป็นข้อเสนอแนะทางการบริการที่ดี
44. องค์กรเก็บส่วนซึ่งไม่เป็นค่าใช้จ่ายไว้สำหรับ การเรียนรู้และการอบรมพนักงาน
45. ข้อคำถามถูกตัดออก
- ประเด็นการไหลของข้อมูล
46. องค์กรมีแนวโน้มที่จะลดข้อจำกัดทางกายภาพ ซึ่งเป็นการป้องกันการติดต่อสื่อสารที่ผิดพลาดในองค์กร
47. องค์กรพยายามให้ความสะดวกเกี่ยวกับการติดต่อสื่อสารภายในเท่าที่จะกระทำได้ โดยมีอุปกรณ์ ทางเทคนิคเป็นตัวส่งเสริม เช่น โทรศัพท์ , อีเมลล์ ภายในองค์กร
48. ภายในองค์กรพนักงานสามารถติดต่อสื่อสาร กันได้อย่างอิสระทั้งระดับผู้ร่วมงาน และหัวหน้างาน
49. องค์กรช่วยส่งเสริมให้พนักงานได้แลกเปลี่ยนความคิดเห็นมากกว่าการใช้วิธีการหมุนเวียนงานระหว่างแผนกหรือกับแผนกที่แตกต่างกัน
50. องค์กรไม่เพียงแต่ไม่มีกฎข้อห้ามแต่ให้อิสระในการแสดงความคิดเห็นของพนักงาน
51. ค่านิยมขององค์กรมักเป็นไปในทางบวกในข้อเสนอแนะต่าง ๆ ของพนักงานไม่ว่าจะดีหรือไม่

2.5 ปัญหาระบบราชการ

ระบบราชการและตัวข้าราชการจะสามารถปฏิบัติหน้าที่เพื่อรับใช้ภารกิจตามที่คาดหวังจากสังคมในอนาคตได้มากน้อยเพียงใด จะต้องวิเคราะห์จากสภาพข้อเท็จจริงที่ดำรงอยู่ในปัจจุบันเพื่อ

ที่จะช่วยให้สามารถประเมินได้ว่า สภาพความเป็นจริงที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมีความใกล้เคียงหรือห่างไกลจากเป้าหมายที่ต้องการเห็นในอนาคตเพียงใด ถ้าหากมีสภาพใกล้เคียงกับสภาวะที่พึงประสงค์แล้ว การปรับเปลี่ยนก็คงเป็นเรื่องที่ไม่ยากนัก แต่ถ้าหากสภาพในปัจจุบันยังมีความห่างไกลจากสภาวะที่พึงประสงค์มาก จะต้องศึกษาต่อไปว่าเหตุใดจึงเป็นเช่นนั้น เพื่อจะได้หาทางที่จะขจัดอุปสรรคหรือปัญหานั้น ๆ ออกไป ซึ่งจะทำให้เป็นการแก้ปัญหาได้อย่างตรงจุดและมีประสิทธิภาพ

การศึกษาปัญหาของระบบราชการไทยนั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทราบถึงสมมติฐานซึ่งเป็นรากฐานของแนวคิดในการบริหารราชการแผ่นดินในอดีตซึ่งเป็นต้นเหตุของปัญหาในปัจจุบัน แนวคิดปฏิบัติมีอยู่หลายประการ คือ

1. เน้นบทบาทของรัฐในฐานะเป็นผู้ควบคุม และดำเนินกิจการของรัฐเสียเอง มีลักษณะการผูกขาด (Monopoly) สูง
2. เน้นการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางโดยข้าราชการมากกว่าการกระจายอำนาจและความรับผิดชอบต่อผู้ปฏิบัติในระดับล่างและประชาชน
3. เน้นการบริหารงานโดยองค์การของรัฐ ซึ่งมีลักษณะของการเป็นองค์การขนาดใหญ่ (Bureaucracy) มีสายการบังคับบัญชาหลายชั้นตอนควบคุมอำนาจสูงสุดที่เบื้องบน และแบ่งอำนาจลดหลั่นกันลงไปแต่ทุกอย่างต้องย้อนขึ้นไปสู่การตัดสินใจเด็ดขาดที่เบื้องบนสุดของยอดสามเหลี่ยมพีระมิด
4. เน้นการขยายตัวขององค์การภาครัฐ เพื่อเข้าไปรับผิดชอบในภารกิจต่าง ๆ ให้มากขึ้น การขยายตัวของหน่วยงานของรัฐมีลักษณะเพื่อประโยชน์เอกเทศ มุ่งสนองตอบต่อวัตถุประสงค์และประโยชน์ของหน่วยงานและข้าราชการเองมากกว่าเพื่อประโยชน์โดยรวมของประเทศและประชาชนผู้รับบริการ ตลอดจนสังคมส่วนรวม
5. เน้นการใช้กฎระเบียบ เป็นแนวทางของการแก้ปัญหามากกว่าการใช้กลไกตลาดเน้นการตรวจสอบควบคุมเพื่อการควบคุมมากกว่าการใช้กลไกสิ่งจูงใจ (Incentive) อย่างอื่น
6. เน้นการให้อำนาจและดุลพินิจในการปฏิบัติงานไปที่ข้าราชการระดับล่าง ในขณะที่เดียวกันก็ใช้นโยบายแบบยึดเย็ดเข้าสู่ชุมชน (Community) ให้ชุมชนจำต้องปฏิบัติตามโดยขาดการมีส่วนร่วม
7. เน้นการให้หน่วยราชการขยายฐานของงบประมาณในแต่ละปีให้มากขึ้น โดยไม่มีการวัดผลลัพธ์ของการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นอย่างจริงจัง หรือหากมีการวัดผลโดยทั่วไปก็จะเป็นลักษณะของระบบปิด หน่วยราชการแต่ละหน่วยประเมิน และรายงานผลการปฏิบัติแต่ละโครงการแต่ละปีเอง ซึ่งมีลักษณะของการรายงานความสำเร็จของตัวเอง เพื่อขยายงานและคงไว้ซึ่งผลประโยชน์ของหน่วยงานต่อไปอย่างไม่มีวันจบสิ้น

ในภาพรวมองค์ความรู้ของการบริหารภาครัฐในยุคเก่าได้ครอบงำแนวทางของการบริหารภาครัฐ โดยเฉพาะระบบบริหารราชการแผ่นดินของไทยมาโดยตลอด ซึ่งเป็นที่มาของปัญหาของ

ระบบราชการไทยในปัจจุบันในงานวิจัยฉบับนี้ได้จำแนกปัญหาของระบบราชการไทย ดังนี้
 ปัญหาโครงสร้าง ปัญหาการประเมินผล ปัญหางบประมาณ ปัญหาการบริหารงานบุคคล และ
 ปัญหาพฤติกรรมของข้าราชการ

(1) ปัญหาโครงสร้าง

ระบบราชการไทยมีบทบาทและภารกิจครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมดของประเทศ ซึ่งโดยทั่วไป
 ระบบราชการไทยถือเป็นองค์การขนาดใหญ่ที่สลับซับซ้อน แบ่งส่วนราชการออกเป็นกระทรวง
 ทบวง กรม กอง ฝ่าย ฯลฯ มีลำดับชั้นการบังคับบัญชาที่ลดหลั่นกันลงมามาก มีการแบ่งงานกัน
 ทำตามความถนัด ตามหลักการการบริหารงานของราชการยังเน้นการบริหารโดยอาศัยกฎ ระเบียบ
 ข้อบังคับเป็นกรอบกำหนดแนวทางปฏิบัติ

สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ระบบราชการยังคงไม่ได้รับการทบทวนบทบาทภารกิจให้สอดคล้องกับ
 บริบทใหม่ ยังขาดเป้าหมาย ทิศทาง และนโยบายที่แน่นอนชัดเจนเป็นรูปธรรมอันสามารถ
 ประเมินได้อย่างแท้จริง จึงส่งผลสะท้อนต่อโครงสร้างเดิม ซึ่งรองรับภารกิจใหม่โดยเพิ่มหน่วย
 งานใหม่ แต่ยังรักษาหน่วยงานเดิมไว้ เมื่อประกอบกับการเน้นภารกิจในเชิงหน้าที่เฉพาะ แทนที่
 จะเป็นการเน้นประเด็นหรือปัญหาในลักษณะครบวงจร ทำให้เกิดปัญหาการกำหนดบทบาทหน้าที่
 ที่ชัดเจนของหน่วยงาน ความซ้ำซ้อนด้านภาระงานของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ มีการขยาย
 องค์การออกไปโดยไร้ทิศทาง อนึ่ง โครงสร้างการบริหารราชการยังเป็นแบบรวมอำนาจมีสายการ
 บังคับบัญชาหลายชั้นตอน จึงเป็นอุปสรรคต่อการกระจายการพัฒนาไปสู่ระดับท้องถิ่น เมื่อถึง
 คราวจำเป็นในการกระจายอำนาจ ก็มักไม่ได้เตรียมความพร้อมของหน่วยงานที่จะรับมอบอำนาจ
 อย่างเพียงพอ จึงมักเกิดความสูญเสีย ความผิดพลาด และความคืบหน้าประสิทธิภาพติดตามมา
 (ปรัชญา , 2539 : 23) โดยปัญหาโครงสร้างทั้งหมดนั้นผู้วิจัยจึงได้จำแนกเป็นข้อดังต่อไปนี้

ปัญหาเกี่ยวกับบทบาท ภารกิจของระบบราชการไทย

ระบบราชการมีการแบ่งสรรหน้าที่ตามแนวทางภารกิจเฉพาะด้าน เช่น ด้านสาธารณสุข
 เกษตรกรรม หรือการศึกษาซึ่งเป็นแนวทางที่สืบเนื่องจากสมัยรัชกาลที่ 5 เมื่อสถานการณ์โลก
 เปลี่ยนแปลงไป สังคมเกิดสภาพปัญหาใหม่และความต้องการ ซึ่งมีลักษณะเกี่ยวพันกันกับหน้าที่
 ของส่วนราชการต่าง ๆ หลายส่วนในเวลาเดียวกันมากขึ้น แต่ระบบราชการยังมิได้มีการปรับตัวให้
 สอดคล้องกับลักษณะการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว จึงไม่สามารถปฏิบัติภารกิจให้สอดคล้องกับสภาพ
 การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ ปัญหาบางเรื่องจึงมีส่วน
 ราชการเข้าเกี่ยวข้องดำเนินการจำนวนมากเกิดความล่าช้า ขัดแย้ง และมีขั้นตอนการเผชิญปัญหาที่
 ยุ่งยากไม่สามารถให้บริการตอบสนองความต้องการของประชาชนและสังคมได้ทันทั่วถึง

กระมล ทองธรรมชาติ (2528 : 69-70) พบว่า โครงสร้างของระบบบริหารราชการไทย มี
 ปัญหามาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งความใหญ่โตของโครงสร้างที่ครอบงำอยู่หลายชั้น และมีความซ้ำ
 ซ้อนกันอยู่ด้วยภายในโครงสร้างนั้น ซ้ำซ้อนกันทั้งภายในกระทรวงเดียวกัน ภายในกรมเดียวกัน

และระหว่างกระทรวง ทั้ง ๆ ที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 ได้ทรงปฏิรูประบบราชการเพื่อจัดการข้าชื้อนมาครั้งหนึ่งแล้ว แต่หลังจากนั้นอยู่ ๆ ก็เกิดความข้าชื้อนกันขึ้น ทั้ง ๆ ที่มูลเหตุที่รัชกาลที่ 5 ทรงปฏิรูปนั้น เกิดจากความข้าชื้อนในด้านพื้นที่และหน้าที่ ทำให้ต้องมีการแบ่งหน้าที่กันตามจุดมุ่งหมายของกระทรวงทบวง กรมต่าง ๆ แต่เดี๋ยวนี้ กระทรวงทบวง กรมต่าง ๆ ก็มีการทำงานข้าชื้อนกัน ในทางด้านพื้นที่ เป้าหมาย นี้คือปัญหาโครงสร้าง

โภคิน พลกุล(2539 : 37) เห็นว่าระบบราชการทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมีภารกิจกว้างขวางครอบคลุมไปทั่วทั้งประเทศ ใช้บุคลากรและงบประมาณจำนวนมหาศาลเชื่อมโยงไว้ด้วยกฎเกณฑ์ และระเบียบแบบแผนที่ค่อนข้างเข้มงวดเคร่งครัดโดยการตัดสินใจและสั่งการต่าง ๆ จะขึ้นอยู่กับส่วนกลางเป็นสำคัญ แม้จะพยายามมอบอำนาจไปสู่ส่วนภูมิภาค แต่ก็ไม่อาจแก้ปัญหาให้เป็นที่พอใจของประชาชนได้ จึงเกิดความเบื่อหน่ายต่อระบบราชการที่เป็นอยู่ และอยากเห็นการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงทั้งในแง่ของการจัดองค์กร และการบริหารงานบุคคล

ปัญหาการรวมอำนาจ

ประเวศ วะสี (อ้างถึงใน วรเดช จันทรศร, 2534 : 52) ได้ชี้ให้เห็นถึงปัญหาสำคัญของระบบราชการไทยว่า มีโครงสร้างที่เน้นการรวบรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางมากเกินไป ทำให้ประชาชนไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการคิดในการดำเนินงานได้ รวมทั้งระบบราชการเน้นในเรื่องการควบคุมงานภายในรูปของระเบียบต่าง ๆ มากกว่าเน้นที่ผลสำเร็จของงาน การปรับปรุงระบบราชการจึงควรเน้นที่การปรับปรุงโครงสร้างของระบบราชการเสียใหม่ ลดอำนาจของข้าราชการไทย มิให้มีลักษณะรวมศูนย์ตามทฤษฎีการบริหารอย่างแท้จริง เพราะถึงแม้จะมีหน่วยราชการบริหารส่วนกลาง แต่ก็ไม่มีศูนย์กลางการตัดสินใจ ประสานงาน และสั่งการ ณ ที่หนึ่งทีเดียวอย่างแท้จริง หากมีศูนย์กลางหลายศูนย์กลาง (Polycentric) อยู่ที่กรมและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ซึ่งต่างก็เป็นอิสระจากกันและกัน ทำให้ไม่สามารถประสานหรือรวมศูนย์การตัดสินใจ หรือสั่งการในเรื่องใด ๆ จากส่วนกลางเพื่อให้เกิดการประสานงานกันในระดับพื้นที่ปฏิบัติการได้

ปัญหาเกี่ยวกับการขยายตัวของระบบราชการไทยมีขนาดใหญ่ขึ้น

ราชการไทยมีการขยายตัวขององค์การในระบบราชการอย่างต่อเนื่อง ระบบราชการมีแนวโน้มที่จะจัดตั้งหน่วยงานใหม่ขึ้นโดยมุ่งสร้างอาณาจักรมากกว่าที่จะมุ่งแก้ปัญหาสังคม นับตั้งแต่ปี 2475 เป็นต้นมา ระบบราชการไทยมีแนวโน้มในการขยายตัวมากขึ้น โดยเฉพาะในระดับกรม มีการจัดตั้งส่วนราชการขึ้นใหม่ ซึ่งทำหน้าที่ซ้ำซ้อนกับหน้าที่และความรับผิดชอบของส่วนราชการอื่น การขยายตัวของหน่วยงานเหล่านี้ ทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณเพิ่มขึ้นในการจ่ายค่าตอบแทนให้แก่ข้าราชการ ส่งผลไปถึงปัญหางบประมาณในการพัฒนาประเทศ ปัญหาการขึ้นเงินเดือนข้าราชการปัญหาข้าราชการมีประสิทธิภาพลดลง ปัญหาคนล้นงาน และสาเหตุอื่น ๆ

วรเดช จันทรศร (2523 : 73-74) ได้สรุปปัญหาการขยายตัวของหน่วยงานราชการไทยไว้อย่างครบถ้วนดังนี้ 1) การขยายตัวของระบบราชการไทยนั้น ไม่ได้เป็นการขยายตัวเพื่อที่จะแก้ไข

ปัญหาของประเทศแต่เป็นการขยายตัวเพื่อสร้างอาณาจักรให้เกิดขึ้นแก่หน่วยราชการทั่วไปทั้งในระดับกรมและโดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับกอง 2) แนวโน้มแห่งการขยายตัวของระบบราชการไทยในลักษณะนี้มีเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ดังนั้น หากยังมีเพิ่มมากขึ้นเท่าใดแล้ว ก็จะเป็นการทวีปัญหาอันเป็นลักษณะเฉพาะขององค์การแบบระบบราชการที่มีอยู่แล้ว ตลอดจนก่อให้เกิดผลเสียหายในด้านต่าง ๆ มากยิ่งขึ้น 3) ยังมีการขยายตัวของระบบราชการไทยมากขึ้นเท่าไร ก็จะเป็นการเน้นให้ระบบราชการไทยมีการแก้ไขปัญหาทางด้านกระบวนการบริหาร ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาแบบพายเรือในอ่างมากยิ่งขึ้น อันจะเป็นการสร้างเงื่อนไขให้มีการจัดตั้งหน่วยราชการใหม่ขึ้นมา แล้วก็ตั้งต้นแก้ไขปัญหาทางกระบวนการบริหารต่อไปเรื่อย ๆ โดยที่ไม่มีการคำนึงถึงผลผลิต (Output) ที่จะเกิดขึ้นตามเป้าหมายขององค์การจริง ๆ แต่อย่างใด 4) หากแนวโน้มแห่งการขยายตัวของระบบราชการไทยมีมากขึ้นเท่าไร ก็จะเป็นการสร้างภาระหนักให้แก่รัฐบาลในการจ่ายค่าตอบแทนให้แก่ข้าราชการมากยิ่งขึ้น อันจะมีปัญหาลูกโซ่ผูกพันไปถึงปัญหาการขาดแคลนงบประมาณที่จะใช้เพื่อการพัฒนาประเทศ ปัญหาการขึ้นเงินเดือนข้าราชการ ตลอดจนปัญหาในแง่ประสิทธิภาพที่ลดลงของข้าราชการไทย

ปัญหาทางด้านกฎ ระเบียบวิธีการปฏิบัติงานเป็นปัญหาหลักปัญหาหนึ่งของระบบราชการไทย ซึ่งสามารถแยกสภาพปัญหาออกได้เป็น 3 ประการ คือ

1. กฎหมาย ระเบียบ และวิธีปฏิบัติที่ใช้อยู่ในปัจจุบันมีขั้นตอนการปฏิบัติมาก ทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องโดยตรง กับการปฏิบัติงานระหว่างหน่วยราชการด้วยกันเอง เช่น การเบิกจากงบประมาณ และในส่วนที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการให้บริการของส่วนราชการต่อประชาชน

2. กฎ ระเบียบ วิธีปฏิบัติบางอย่างล้าสมัย ไม่ทันกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

3. กฎ ระเบียบ วิธีปฏิบัติบางอย่างเปิดโอกาสให้ข้าราชการหาผลประโยชน์ส่วนตัวได้

(2) ปัญหาการประเมินผล

การตรวจสอบและการประเมินผลการปฏิบัติงานตามนโยบายของรัฐบาลนั้น โดยหลักการแล้ว จะต้องมียุทธศาสตร์โดยเฉพาะที่จะทำหน้าที่นี้ นอกเหนือจากการให้ส่วนราชการต่าง ๆ รายงานผลงานและผลความก้าวหน้าในขณะปฏิบัติงาน โดยเฉพาะกรณีทีมงานมิได้ดำเนินไปตามเป้าหมาย ขึ้นตอนหรือตามกำหนดเวลาเพื่อประโยชน์ในการแก้ไขปรับปรุงนโยบายให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

แต่ในทางปฏิบัติแล้ว การตรวจสอบติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามนโยบายของระบบราชการในปัจจุบันยังไม่ได้ผล ทั้งนี้เนื่องจากส่วนราชการต่าง ๆ ยังขาดหน่วยงานที่จะทำหน้าที่ในด้านนี้โดยเฉพาะ ตลอดจนไม่ได้มีการสนใจตรวจสอบและประเมินผลกันอย่างจริงจัง ไม่ได้มีการออกไปตรวจสอบในพื้นที่ที่ปฏิบัติจริง เพียงแต่มีการรวบรวมรายงานที่ส่งเข้ามาบางส่วนกลางเท่านั้น หรือแม้แต่จะออกไปตรวจสอบประเมินผลในพื้นที่ ก็อาจจะไม่ได้รับทราบตามสภาพ

ที่เป็นจริงเพราะอาจมีการเตรียมหรือเลือกพาไปดูแลเฉพาะสิ่งที่ดี (กรมตททททททท, 2528 : 78-79) ระบบการติดตามประเมินผลที่กระทำอยู่ในปัจจุบันนี้ยังมีปัญหาที่สามารถสรุปได้ ดังนี้

1. กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ยังขาดหน่วยงานที่จะทำหน้าที่ในด้านการวางแผนและติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานนั้น ๆ โดยเฉพาะ

2. หน่วยราชการเจ้าของโครงการมิได้สนใจที่จะติดตามประเมินผลการดำเนินงานของโครงการนั้นอย่างจริงจัง เพียงแต่ขอให้ทำตามที่ผู้บังคับบัญชาเจ้าสังกัดสั่งแล้วก็ได้

3. หน่วยงานที่ทำหน้าที่ติดตามและประเมินผลในส่วนกลาง ผลงานส่วนใหญ่เป็นการรวบรวมรายงานที่หน่วยปฏิบัติในพื้นที่รายงานเข้ามาทั้งหมดได้ออกไปตรวจสอบในพื้นที่โครงการ (On-the-Spot Check)

4. เจ้าหน้าที่ที่ออกไปติดตามประเมินผลในพื้นที่บางครั้งไม่ได้พบกับสภาพข้อเท็จจริงเนื่องจากเจ้าหน้าที่รับผิดชอบในพื้นที่ได้รับแจ้งล่วงหน้าแล้ว จึงมีการเตรียมการไว้เรียบร้อยแล้วหรือพาไปดูโครงการที่คัดเลือกแล้วว่าดี

5. การปฏิบัติหน้าที่ติดตามและประเมินผลของหน่วยงานรับผิดชอบ มักไม่ถือว่าเป็นงานประจำที่ต้องกระทำสม่ำเสมอ แต่จะทำเฉพาะเมื่อโครงการนั้นใกล้จะเสร็จหรือเสร็จแล้ว ทำให้โครงการจำนวนมากไม่สามารถบรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนด เพราะประสบอุปสรรคในระหว่างดำเนินโครงการและไม่สามารถแก้ไขได้ทันทั่วทั้ง

6. การรายงานผลโครงการมักจะเป็นในรูปสถิติเชิงปริมาณ งานที่ดูแล้วสวยหรูมากกว่าที่จะเป็นในรูปคุณภาพ และมุ่งหวังเพื่อการประชาสัมพันธ์ผลงานมากกว่าการวิเคราะห์ผลประโยชน์ต่อประชาชนในเขตโครงการนั้น

7. การออกตรวจสอบราชการของข้าราชการชั้นผู้ใหญ่จากส่วนกลาง ได้ก่อให้เกิดภาระหนักแก่เจ้าหน้าที่ในท้องถิ่นที่จะต้องรับรองเลี้ยงดูบุคคลเหล่านี้ทั้ง ๆ ที่การออกตรวจราชการหรือการติดตามผลการปฏิบัติงาน ก็ถือเป็นการปฏิบัติราชการและได้รับเงินเบี้ยเลี้ยงเดินทางค่าพาหนะตามสิทธิ นับเป็นสาเหตุหนึ่งที่บีบบังคับให้เจ้าหน้าที่ส่วนภูมิภาค ต้องน้อมราษฎรบังหลวงหรือร่วมมือกับผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น

(3) ปัญหางบประมาณ

งบประมาณของประเทศไทยนั้น ได้มีวิวัฒนาการและแก้ไขปรับปรุงให้เหมาะสมกับสถานการณ์ของประเทศมาเป็นลำดับ เริ่มตั้งแต่ยังไม่มีการใช้ระบบงบประมาณที่แน่นอน เป็นเพียงแต่การรวมตัวเลขค่าใช้จ่ายต่างๆ โดยกองหนึ่งในกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง จนกระทั่งเริ่มมีการประกาศระบบงบประมาณ เป็นงบประมาณแบบแสดงรายการ หรือหมวดเงิน (Line-item budget) ขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย เมื่อปี พ.ศ. 2502 และเปลี่ยนแปลงเป็นระบบงบประมาณแบบแผนงาน (planning programming budgeting system) อีกครั้งเมื่อปี พ.ศ. 2525

ซึ่งส่วนราชการที่ของบประมาณเข้ามาในรูปแบบแผนงาน มิฉะนั้นแล้วจะไม่ได้รับการพิจารณางบประมาณที่ขอเข้ามา ถึงแม้ประเทศไทยจะได้พยายาม ที่จะปรับปรุงระบบงบประมาณมาแล้วถึงสองครั้ง โดยได้เชิญผู้เชี่ยวชาญด้านงบประมาณจากประเทศสหรัฐอเมริกามาปรับปรุงทางด้านระบบงบประมาณ โดยได้เฉพาะก็ตามแต่ระบบงบประมาณในรูปแบบแผนงานของประเทศไทยก็ยังขาดความสมบูรณ์และมีปัญหาหลายประการที่ทำให้ระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงานยังไม่บรรลุผลตามที่ได้คาดหวังไว้ ทั้งนี้เนื่องมาจากปัญหาต่างๆ ทางด้านงบประมาณ ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

1. รัฐบาลยังขาดการวางแผนทางการเงินระยะยาว ถึงแม้จะมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเป็นภารกิจส่วนหนึ่งของประเทศนั้น ยังไม่ครอบคลุมถึงภารกิจทั้งหมดที่รัฐบาลจะต้องทำในแต่ละปี ดังนั้นจึงยากต่อการวางแผนงบประมาณและการวางแผนทางการเงินในระยะยาว สำหรับส่วนราชการที่จะใช้ยึดถือหรือปฏิบัติตามในการของบประมาณรายจ่ายในแต่ละปี

2. ส่วนราชการต่างๆ จะจัดเตรียมงบประมาณของตนเองและส่งมาสำนักงานงบประมาณ โดยไม่ผ่านขั้นตอนการพิจารณาที่ถูกต้อง ซึ่งปกติแล้วงบประมาณของกรมนั้นต้องผ่านการกลั่นกรองของกระทรวง และจะต้องให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนงานของกระทรวงก่อน แล้วกระทรวงจึงรวบรวมส่งมาที่สำนักงานงบประมาณ ในลักษณะรายกระทรวงจึงจะถูกต้องตามลักษณะงบประมาณแบบแผนงาน แต่ปัจจุบันมิได้ปฏิบัติในลักษณะเช่นที่ว่านี้

3. ปัญหาความซ้ำซ้อนของงาน และโครงการซึ่งสาเหตุมาจากการขยายขอบเขตการดำเนินงานของส่วนราชการเกินกว่าที่กำหนดไว้ในอำนาจหน้าที่ มาจากการมิได้จัดลำดับความสำคัญของงาน และมาจากการขาดการพิจารณาขอบเขตของงานว่าควรลดลง หรือยุบเลิกงานไปเมื่อไม่มีความจำเป็นในงานนั้นต่อไปแล้ว การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ยังไม่เน้นการวิเคราะห์งบประมาณในลักษณะโครงการหรือแผนงาน ตามระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงานที่พิจารณาในด้าน Input และ Output

4. ปัญหาการใช้เกณฑ์มาตรฐานต่าง ๆ การใช้เกณฑ์มาตรฐานในการพิจารณางบประมาณนั้น จำเป็นอย่างยิ่งสำหรับงบประมาณแบบแสดงแผนงานเพื่อให้สามารถเปรียบเทียบแผนงานว่าแผนงานใดจะให้ผลประโยชน์มากกว่า และเหมาะสมต่อการใช้จ่ายงบประมาณไปดำเนินการเกณฑ์ต่าง ๆ เหล่านี้คือ เกณฑ์ต้นทุนต่อหน่วย เกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับจำนวนนิสิตนักศึกษา เกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับจำนวนคนไข้ เกณฑ์มาตรฐานราคากลางของครุภัณฑ์ และวัสดุเครื่องใช้ต่าง ๆ เกณฑ์ต่าง ๆ เหล่านี้ยังขาดอยู่เป็นส่วนใหญ่

5. การขาดความเป็นอิสระขององค์กร เนื่องมาจากองค์กรงบประมาณเป็นองค์กรที่จะต้องปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับรัฐบาลและรัฐสภา ดังนั้นจึงต้องมีเรื่องการเมืองเข้ามาสอดแทรกเสมอไปไม่สามารถที่จะปฏิบัติงานได้ตามหลักวิชาการได้เต็มสมบูรณ์ร้อยเปอร์เซ็นต์ ซึ่งถ้าเป็นเช่นนี้แล้ว การจัดสรรงบประมาณเพื่อเป็นการเอาใจนักการเมืองที่จะต้องสนองความต้องการของประชาชนที่

ต้องการสิ่งต่าง ๆ กระจัดกระจายไว้เป็นเบี้ยหัวแตกนั้น โครงการที่สำคัญ ๆ ซึ่งต้องการงบประมาณจำนวนมาก ๆ เพื่อใช้วางพื้นฐานความก้าวหน้าของประเทศย่อมถูกระทบกระเทือน หรือประวิงให้ช้าลงทำให้เกิดผลเสียหายต่อความก้าวหน้าของประเทศได้

(4) ปัญหาการบริหารงานบุคคล

การบริหารงานบุคคลในประเทศไทยที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน เป็นรูปแบบการบริหารงานบุคคลซึ่งยึดถือระบบคุณธรรม ถือว่างานราชการเป็นงานอาชีพ โดยมีจุดเริ่มสำคัญจากการใช้พระราชบัญญัติระเบียบราชการพลเรือน พ.ศ. 2473 (วรเดช จันทรศร , 2534 : 53) โดยเป้าหมายของการบริหารงานบุคคลหรือที่เรียกว่าการจัดการทรัพยากรมนุษย์ เป็นกระบวนการจัดการเพื่อให้ราชการได้มีกำลังคนที่เหมาะสมทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพในเวลาที่ต้องการ สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อตอบสนองนโยบาย โครงการ และแผนงานของรัฐมีการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าและขณะเดียวกันสามารถรักษาและดูแลกำลังคนระดับคุณภาพของรัฐให้คงอยู่และพัฒนาได้อย่างต่อเนื่อง (สำนักงาน ก.พ., 2539 : 20)

ในสถานการณ์ที่สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และเทคโนโลยีทั้งระดับชาติและระดับระหว่างประเทศได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วและกว้างขวาง ระบบบริหารงานบุคคลดังที่เป็นอยู่ในภาครัฐไม่สามารถนำไปสู่เป้าหมายของการจัดการทรัพยากรมนุษย์ที่ควรจะเป็นข้างต้นแต่กลับมีผลบั่นทอนความสำเร็จต่อเป้าหมายดังกล่าว

ระบบบริหารงานบุคคลในราชการพลเรือนไทยมีปัญหาสำคัญหลายประการ ซึ่งได้แก่ ปัญหาการจืดจางของการบริหารงานบุคคลยังขาดความสมบูรณ์ ปัญหาในการคัดเลือกบุคคลเข้าทำงาน โอกาสที่จำกัดในการเลื่อนขั้นและความก้าวหน้าของข้าราชการไทย ทักษะและพฤติกรรมของข้าราชการไทยยังไม่เป็นไปตามแนวทางประชาธิปไตย อีกทั้งข้าราชการสนใจอยู่แต่เฉพาะเรื่องสิทธิและผลประโยชน์ส่วนตัวมากเกินไป

โดยสรุปแล้วสภาพปัญหาการบริหารงานบุคคลดังกล่าวข้างต้น เกิดจากสาเหตุหลายประการ ดังนี้ (สำนักงาน ก.พ., 2539 : 48-50)

1. กติกาการทำงาน ระเบียบ กฎเกณฑ์ ไม่เอื้ออำนวย เป็นอุปสรรค กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับไม่สามารถป้องกันข้าราชการประพฤติในทางที่ไม่ดีได้ องค์ประกอบและวิธีปฏิบัติงานของ ก.พ. และ อ.ก.พ. ต่าง ๆ ยังไม่เพียงพอแก่การที่จะรักษาการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งระบบคุณธรรมอย่างแท้จริง

2. โครงการบริหารราชการ โครงสร้างการบริหารราชการที่มีลักษณะรวมอำนาจสูง แต่ในขณะเดียวกันก็ขาดเอกภาพเนื่องจากมีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลหลายองค์กร มีผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำในกระบวนการและสิทธิประโยชน์ ทำให้มีการแข่งขันเพื่อให้เกิดความล้ำหน้าของกลุ่มตน ด้วยลักษณะเช่นนี้ทำให้ข้าราชการส่วนใหญ่ทำงานเพื่อดำรงไว้ซึ่งระบบราชการ เพราะทำ

ให้คนมีอำนาจสูง มากกว่าที่จะยอมรับการเปลี่ยนแปลงและพยายามปรับเปลี่ยนให้เกิดความยืดหยุ่น โดยมุ่งประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก

3. ระบบบริหารงานบุคคล ขาดกระบวนการและกลไกที่ยืดหยุ่นสอดคล้องกับสถานการณ์ มีกฎเกณฑ์ที่ไม่เอื้อต่อการบริหารพัฒนา ทำให้เกิดอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาแทบทุกด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการหมุนเวียนบุคลากรระดับสูง การเคลื่อนย้ายถ่ายเทข้าราชการระหว่างกระทรวง การหมุนเวียนระหว่างภาคราชการและเอกชนเพื่อแลกเปลี่ยนความรู้ และประสบการณ์ อันจำเป็นในสังคมสมัยใหม่ กระบวนการบริหารงานบุคคลยังไม่ได้รับการพัฒนารอบทุกชั้น ตอนตั้งแต่เข้าจนออกจากราชการ โดยเฉพาะการสรรหาคัดเลือก บรรจุ แต่งตั้ง เลื่อนขั้นและพัฒนาบุคคล รวมทั้งการปรับเปลี่ยนทัศนคติ และกฎเกณฑ์การเคลื่อนย้ายถ่ายเทคนทั้งในราชการ และระหว่างภาคราชการกับภาคเอกชน

4. ปัจจัยพิจารณาความดีความชอบ ระบบการพิจารณาความดีความชอบไม่ได้ขึ้นอยู่กับ การประเมินผลงาน แต่ขึ้นอยู่กับปัจจัยอื่น ๆ เช่น ความสามารถในการทำตนให้เป็นที่พอใจของผู้ บังคับบัญชา ความสามารถในการปฏิบัติงานฉาบฉวยแบบผักชีโรยหน้า

5. ค่าตอบแทน ปัญหารายได้ที่ไม่เพียงพอ รายได้ของข้าราชการไม่เพียงพอกับค่าครองชีพ และไม่สามารถทัดเทียมกันกับค่าตอบแทนที่เอกชนได้รับ หากข้าราชการส่วนใหญ่ยังได้รับค่าตอบแทนไม่พอเพียงที่จะครองชีวิตได้อย่างมีศักดิ์ศรี จะทำให้การอุทิศตนเพื่อสร้างสรรค์และปฏิบัติงาน ให้บรรลุผลตามเป้าหมายการพัฒนาเพื่อประชาชนนั้นเป็นไปได้ยากยิ่ง ในขณะที่การจกฉวย หา ประโยชน์ส่วนตัวจะมีมากขึ้น

6. ระบบวางแผนกำลังคน ขาดการประสานแผนการผลิต การใช้และพัฒนากำลังคนจนส่ง ผลต่อการวางแผน และการทำงานต่ำกว่าระดับ โดยเฉพาะผู้มีการศึกษาระดับสูง ในระบบราชการ ทำให้ระบบราชการโดยส่วนร่วมมีปริมาณคนมากเกินไป แต่ขาดบุคคลที่มีความสามารถและประสิทธิภาพสูงในงานที่ต้องการคุณภาพสูง

7. การดำเนินการทางวินัย กฎหมายได้กำหนดขั้นตอนวิธีดำเนินการที่ละเอียดทำให้ต้องใช้ เวลานาน ใช้ข้าราชการหลายคนหลายคณะทำการสอบสวนวินิจฉัยโทษ ตรวจตราระดับโทษรวมทั้งขั้นตอนการอุทธรณ์โทษทางวินัยไปตามลำดับจนถึงนายกรัฐมนตรี เสียค่าใช้จ่ายสูงในการ ดำเนินการทางวินัยแต่ละเรื่อง

8. ระบบการเล่นพรรคเล่นพวก การปฏิบัติงานมักจะยึดหลักความสัมพันธ์ส่วนตัวมากกว่า ยึดหลักตามระบบคุณธรรม ก่อให้เกิดระบบอุปถัมภ์อย่างกว้างขวางในทุกหน่วยราชการและทุกระดับชั้น ซึ่งผลของการกระทำดังกล่าวนี้ไม่ถูกต้องตามระบบคุณธรรม ระบบเล่นพรรคเล่นพวก นี้ส่วนหนึ่งเกิดจากสภาพแวดล้อมภายในสังคมไทย ซึ่งยังมีอิทธิพลแห่งระบบอุปถัมภ์และระบบ เจ้าขุนมูลนายแฝงอยู่มาก อิทธิพลดังกล่าวได้ช่วยส่งเสริมสนับสนุนการผูกขาดอำนาจทางการเมือง

ของกลุ่มชนชั้นผู้นำ และขัดขวางกีดกันมิให้สังคมยอมรับอุดมคติแห่งประชาธิปไตยอันเป็นหัวใจสำคัญของระบบคุณธรรม

(5) ปัญหาพฤติกรรมของข้าราชการ

ถึงแม้โดยภาพรวมข้าราชการส่วนใหญ่ยังเป็นข้าราชการที่มีคุณภาพ และปฏิบัติหน้าที่ตามปกติของตนด้วยดี แต่พฤติกรรมที่ไม่พึงปรารถนาบางประการของข้าราชการในเรื่องของความทุจริต การใช้ทรัพยากรของรัฐเพื่อประโยชน์ส่วนตนและผู้อื่น ทักษะคติที่ไม่เอื้อต่องานบริการ การขาดความรับผิดชอบและสำนึกในหน้าที่ การอุทิสตน หรือการเล่นพรรคเล่นพวกก็ยังคงเป็นประเด็นที่มีการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวาง และดูจะมากขึ้น

ทินพันธุ์ นาคะตะ (อ้างถึงใน วรเดช จันทรศร, 2534 : 54) พบว่า การคอร์รัปชันมีอยู่ทุกแห่งหนในวงราชการในรูปแบบต่าง ๆ กัน ทั้งในระดับข้าราชการชั้นสูงและข้าราชการชั้นผู้น้อย มีการแก้ปัญหาโดยการออกกฎหมาย ระเบียบ คำสั่งต่าง ๆ มากมายแต่ไม่มีผลในทางปฏิบัติ เพราะกฎหมายหรือระเบียบคำสั่งเหล่านั้น โดยส่วนใหญ่มักจะเลือกใช้กับบุคคลบางคนเฉพาะบางเวลา และบางสถานที่เท่านั้น

ไพจิตร เอื้อทวิกุล (เพ็ญอ้าง: 53) วิเคราะห์สาเหตุที่ทำให้ ข้าราชการไทยทำงานไม่มีประสิทธิภาพ ไม่สามารถให้บริการและสร้างผลงานที่เป็นคุณประโยชน์ต่อสังคมและประชาชนได้ว่าเป็นเพราะ (1) กติกาการทำงานไม่เอื้ออำนวย ระเบียบ กฎเกณฑ์ เป็นอุปสรรค กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับไม่สามารถป้องกันข้าราชการชั่วมิให้ประพฤติชั่วได้ (2) ระบบการพิจารณาความดีความชอบไม่ได้ขึ้นอยู่กับการประเมินผลงาน แต่ขึ้นอยู่กับปัจจัยอื่น ๆ เช่น ความสามารถในการทำตนให้เป็นที่พอใจของผู้บังคับบัญชา ความสามารถในการปฏิบัติงานฉาบฉวยแบบผักชีโรยหน้า (3) ปัญหารายได้ที่ไม่เพียงพอ และ (4) ระบบการเมืองที่ยังเป็นระบบปิด ไม่ได้เปิดให้ประชาชนมีสิทธิมีเสียงในการใช้อำนาจอธิปไตยอย่างแท้จริง ในภาพรวม สาเหตุเหล่านี้จึงเป็นสาเหตุทำให้ระบบราชการของไทย เป็นระบบบริหารตนเอง (Self-serving) ไม่ใช่ระบบบริการประชาชนและสังคม ในอีกความหมายหนึ่ง ข้าราชการไทยเป็นข้าราชการที่มีประสิทธิภาพสูงมาก แต่เป็นการมีประสิทธิภาพในทางที่ผิด คือ เป็นประสิทธิภาพในการอำนวยประโยชน์ให้แก่ตนเอง ไม่ใช่เป็นการบริการและอำนวยประโยชน์ให้แก่ประชาชนและสังคมส่วนรวม

กระมล ทองธรรมชาติ (เพ็ญอ้าง: 54) ซึ่งให้เห็นว่า การทุจริต และประพฤติมิชอบของข้าราชการ เป็นปัญหาที่เป็นตัวบ่อนทำลายระบบราชการที่ทำเพื่อข้าราชการ ทั้งจากภายในระบบราชการเอง และจากภายนอกด้วย ระบบราชการไทยเป็นระบบที่ถูกละเลยว่าเป็นระบบราชการที่ทำเพื่อข้าราชการด้วยกันเอง มากกว่าเพื่อเป็นประโยชน์สุขของชาติหรือประชาชน

ชัยอนันต์ สมุทรวนิช (2531 : 84) เห็นว่าข้าราชการจะให้ความสำคัญต่อสิ่งที่ผู้บังคับบัญชา ต้องการ หรือบางครั้งเป้าหมายของหน่วยงาน ก็ยังมีความสำคัญน้อยกว่าความต้องการของ

ผู้บังคับบัญชา ข้าราชการทั้งหลายในหน่วยงานจะพยายามสืบคว้า ผู้บังคับบัญชาของตนมีอุปนิสัยเช่นไร มีวิธีการทำงานอย่างไร ในขณะที่ข้าราชการไม่เคยตั้งคำถามกับตัวเองเลยว่าประชาชนต้องการอะไรบ้าง หน่วยงานของตนได้ช่วยเหลือและสนองความต้องการของประชาชนหรือเปล่า ข้าราชการ ส่วนใหญ่มักจะลืมไปว่าเป้าหมายของการเป็นข้าราชการคือ การปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับประโยชน์ของสาธารณะ (Public Interest) นอกจากนี้ข้าราชการยังไม่ค่อยจะยอมรับหลักการประชาธิปไตย ที่ว่าการบริหารราชการจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนและฝ่ายการเมือง (Public Accountability) ทั้งนี้สามารถจำแนกปัญหาพฤติกรรมของข้าราชการ ได้เป็นข้อดังนี้

1. ตัวข้าราชการ มีทัศนคติและพฤติกรรมของข้าราชการ ยังไม่เป็นไปตามแนวทางประชาธิปไตย อีกทั้งข้าราชการสนใจอยู่แต่เฉพาะเรื่องสิทธิและผลประโยชน์ส่วนตัวมากเกินไป พฤติกรรมทางการบริหารไม่เอื้ออำนวยต่อการบริหารราชการ มีการใช้ระบบการเล่นพรรคเล่นพวก ข้าราชการให้ความสำคัญกับความต้องการของผู้บังคับบัญชามากกว่าเป้าหมายของหน่วยงานหรือความต้องการของสังคมหรือประชาชน

2. ข้าราชการขาดจริยธรรม จริยธรรมคือคุณธรรมประจำใจ ได้แก่ ความรู้สึกผิดชอบชั่วดีที่เป็นเครื่องยึดเหนี่ยว ให้ข้าราชการสำนึกและประพฤติในสิ่งที่ดี ปัจจัยที่ทำให้ข้าราชการขาดจริยธรรม นอกจากสภาวะทางเศรษฐกิจบีบบังคับให้ข้าราชการพยายามหาผลประโยชน์ส่วนตัวแล้วทัศนคติและค่านิยมของสังคมก็เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ข้าราชการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ เป็นเครื่องมือแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวด้วย

ตารางที่ 4 สรุปปัญหาของระบบราชการ

ปัญหาระบบราชการ
โครงสร้าง - บทบาทภารกิจ
- การรวมอำนาจ
- การขยายตัวของระบบราชการ
- ด้านกฎระเบียบวิธีการปฏิบัติงาน
การประเมินผล
งบประมาณ
การบริหารงานบุคคล
พฤติกรรมของข้าราชการ

2.6 แนวคิดในการปฏิรูประบบราชการตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่

ทิพาวดี เมฆสุวรรณ (2541 : 32 – 47) ได้กล่าวถึงการปฏิรูประบบราชการว่า การปฏิรูประบบราชการ คือ การเปลี่ยนแปลงรูปแบบระบบราชการอย่างขนานใหญ่ ตั้งแต่บทบาทหน้าที่ของรัฐ โครงสร้างรูปแบบองค์การ ระบบบริหารและวิธีการทำงาน ระบบบริหารบุคคล กฎหมาย กฎระเบียบ วัฒนธรรมและค่านิยม เพื่อให้ระบบราชการมีสมรรถนะสูงในการเป็นกลไกการบริหารและจัดการประเทศให้สามารถแข่งขันในระดับโลกได้เป็นระบบที่มีคุณภาพและคุณธรรม รวมทั้งประสิทธิผลที่เชื่อถือศรัทธาของประชาชน โดยต้องเป็นระบบที่สร้างให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีนิสัยการทำงานอย่างผู้รู้จริง ทำจริง มีผลงาน ขยัน มีความสามารถ ซึ่งสัตย์ สุจริต กล้าคิด กล้าทำ เพื่อสร้างสิ่งที่ดีงามและคุณประโยชน์ต่อสังคมและประเทศชาติ และสรุปได้ว่าสาเหตุหลักของการปฏิรูประบบราชการในต่างประเทศ ประกอบไปด้วย

1. กระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization) และความก้าวหน้าของวิทยาการ (Technology) ปัจจัยทั้งสองนี้ทำให้รูปแบบการแข่งขันของภาคเอกชนเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ เกิดการลงทุนทางตรงระหว่างประเทศ (เช่น สหรัฐอเมริกา และกลุ่มประเทศในยุโรป มาทำการผลิตในเอเชียซึ่งมีต้นทุนปัจจัยการผลิตที่เป็นแรงงาน (Labor Cost) ที่ต่ำกว่า การกระทำเช่นนี้ของภาคเอกชนจึงก่อให้เกิดภาวะการว่างงานในประเทศพัฒนาแล้ว และภาวะการว่างงานยิ่งทวีขึ้นจากการที่รูปแบบการผลิตที่ยังคงอยู่ในประเทศพัฒนาแล้วเปลี่ยนมาใช้เครื่องจักรมากยิ่งขึ้น ปัญหาที่เกิดขึ้นนี้ทำให้ประชาชนในประเทศเหล่านี้หันมาคัดค้านรัฐบาลของตนในนโยบายอุตสาหกรรม นโยบายการค้าระหว่างประเทศ นโยบายประกันสังคมและนโยบายทางด้านภาษี

นอกจากนี้ความเจริญทางวิทยาการและสภาพโลกาภิวัตน์ยังก่อให้เกิดปัญหาสภาพแวดล้อมอีกด้วยทั้งที่เป็นปัญหาภายในประเทศ เช่น ปัญหามลพิษและปัญหาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติหรือปัญหาในระดับระหว่างประเทศ เช่น ปัญหาโลกร้อน(Global warming)

2. ปัญหาที่เกิดจากการที่รัฐมีบทบาทมากเกินไปในระบบเศรษฐกิจ ทำการผลิตในสิ่งที่ตนไม่มีความชำนาญ ผลที่เกิดขึ้นก็คือ กิจการหลายประเภทของภาครัฐมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่ำ ขาดความสามารถในการจัดการ ส่งผลให้ภาพรวมและการใช้ทรัพยากรของประเทศเป็นไปอย่างไม่คุ้มค่า เกิดภาระหนี้สิน และกระทบต่อความสามารถในการแข่งขันของประเทศในที่สุด

3. ปัญหาโครงสร้างภาษีศุลกากรและภาษีรายได้บุคคล โครงสร้างภาษีที่สูงเกินไป ทำให้ราคาที่แท้จริงของสินค้าถูกบิดเบือน อีกทั้งยังเป็นการไม่ส่งเสริมการลงทุนของเอกชนและทำลายความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

4. การเจริญเติบโตของค่านิยมประชาธิปไตยที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนและผู้ด้อยโอกาส เกิดกระบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมในประเทศต่าง ๆ เช่น เรื่องสิ่งแวดล้อม สิทธิเด็ก และสตรี และการลดการแข่งขันการสะสมอาวุธ โดยการเคลื่อนไหวดังกล่าวเรียกร้องให้รัฐรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากประชาชนถึงผลกระทบของนโยบายรัฐบาลในเรื่องต่าง ๆ เหล่านี้

5. ระดับการแข่งขันทางธุรกิจเพิ่มมากขึ้น ซึ่งทำให้เกิดผลตามมา คือ

1. มีการผลิตสินค้าประเภทใหม่ ๆ เข้าตลาดอย่างรวดเร็ว
2. เกิดแนวคิด การเน้นความพึงพอใจของลูกค้า (Customer Orientation) ซึ่งทำให้กลยุทธ์ของภาคเอกชนเปลี่ยนจาก Volume Oriented มาเป็น Value Oriented โดยตัวอย่างของกลยุทธ์ดังกล่าว ได้แก่ การมีระบบ Customer Service ตลอด 24 ชั่วโมง เพื่อให้บริการให้คำปรึกษาการใช้สินค้า รับฟังความคิดเห็นหรือเพื่อรับคำสั่งซื้อสินค้าจากลูกค้า

3. การปรับตัวในการให้บริการแก่ลูกค้าดังกล่าว ทำให้ประชาชนในฐานะที่เป็นลูกค้าเกิดความคาดหวังอย่างเดียวกันเมื่อมาใช้บริการจากภาครัฐ

6. การเกิดขึ้นของแนวคิดใหม่ทางวิชาการเกี่ยวกับการวิเคราะห์ บทบาทของภาครัฐในช่วง 3 ทศวรรษที่ผ่านมา แนวคิดดังกล่าวที่สำคัญแนวหนึ่งได้แก่ แนวคิดที่เรียกว่า Public Choice ที่ตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่าข้าราชการและนักการเมืองในที่สุดแล้วต่างมุ่งหวังผลประโยชน์ส่วนตน ข้าราชการต้องการความเจริญในหน้าที่และต้องการให้องค์การและนโยบายของตนมีความยิ่งใหญ่ ในขณะที่นักการเมืองต้องการที่จะได้รับการเลือกตั้ง แนวคิด Public Choice เกิดควบคู่กับการกลับมามีบทบาทของแนวความคิดที่สนับสนุนกลไกของระบบตลาด (Market mechanism) ที่สร้างแรงกดดันให้ภาคราชการปรับขนาดของตนให้เล็กลง

7. การล่มสลายของสหภาพโซเวียตและกลุ่มประเทศยุโรปตะวันออก ที่ทำให้ถูกมองว่าเป็นการล้มเหลวของระบบการปกครองแบบรวมศูนย์

8. บทบาทของสื่อมวลชน โดยมีเทคโนโลยีทางการสื่อสารสมัยใหม่ ช่วยให้แนวคิดและข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์ต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้นเผยแพร่ไปทั่วโลกได้อย่างรวดเร็ว

ปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้สร้างแรงกดดันให้กับภาครัฐของประเทศต่าง ๆ ต้องหันมาพิจารณาตัวเองว่าจะปรับตัวอย่างไรท่ามกลางสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนไปทั้งภายในและภายนอก การตอบสนองของภาครัฐที่มีต่อแรงกดดันเหล่านี้ออกมาในรูปของแนวคิดที่เรียกว่า “การบริหารภาครัฐแนวใหม่” หรือ New Public Management (NPM)

การประชุมของ The Commonwealth Association for Public Administration and Management (CAPAM) ที่ประกอบไปด้วยผู้แทนประเทศต่าง ๆ กว่า 50 ประเทศ เมื่อปี 1994 ได้สรุปว่าองค์ประกอบหลักของ NPM ประกอบด้วย

1. การให้บริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน (Providing high quality service that citizens value) เช่น การจัดตั้ง Citizen Charter ของสหราชอาณาจักร และ Service Improvement Unit ของประเทศสิงคโปร์ สำหรับประเทศไทย ได้แก่ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการให้บริการประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2532

2. การลดการควบคุมจากส่วนกลาง และเพิ่มอิสระในการบริหารให้แก่หน่วยงาน เช่น การแบ่งแยกหน้าที่การกำหนดนโยบายออกจากหน้าที่ การนำนโยบายไปปฏิบัติของหน่วยงาน

Executive Agencies ในสหราชอาณาจักรและหน่วยงานประเภทเดียวกันของประเทศนิวซีแลนด์ สำหรับประเทศไทย ได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

3. การกำหนด วัด และให้รางวัลแก่ผลการดำเนินงานทั้งในระดับองค์กร และระดับบุคคล (demanding , measuring , and rewarding both organization and individual Performance) ตัวอย่างได้แก่การที่หลายประเทศจัดให้มีระบบบริหารเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Performance Based Management System : PBMS) ที่รวมถึงการให้กำหนดให้มี Performance Contract หรือ ระบบ Pay For Performance สำหรับประเทศไทยคือ มติ ก.พ. เมื่อวันที่ 14 กันยายน 2541 ให้จัดทำมาตรฐานการบริหารภาครัฐ

4. การสร้างระบบสนับสนุนทั้งในด้านของบุคลากร (เช่น ระบบการฝึกอบรมระบบค่าตอบแทน และระบบคุณธรรม) และเทคโนโลยี (ระบบข้อมูลสารสนเทศ) เพื่อช่วยให้หน่วยงานสามารถทำงานได้บรรลุวัตถุประสงค์ (Providing the Human and technological resources that managers need to meet their performance targets) ตัวอย่างได้แก่ ระบบค่าตอบแทนภาครัฐของประเทศสิงคโปร์ ที่อยู่ในระดับที่เทียบได้กับภาคเอกชน และ Service Ontario Electronic Kioske ของประเทศแคนาดา ที่ช่วยให้ประชาชนสามารถต่ออายุใบขับขี่ หรือแจ้งเปลี่ยนที่อยู่ได้ โดยผ่านทางตู้อิเล็กทรอนิกส์ที่รัฐจัดไว้ตามที่ต่าง ๆ

5. การเปิดกว้างต่อแนวคิดในเรื่องการแข่งขันทั้งการแข่งขันระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง และระหว่างหน่วยงานของรัฐกับหน่วยงานของภาคเอกชนในขณะเดียวกันภาครัฐก็หันมาทบทวนตัวเองว่าสิ่งใดควรทำเองและสิ่งใดควรปล่อยให้ภาคเอกชนทำ (maintaining receptiveness to competition and open mindedness about which public purposes should be performed by public servants as appeared to the private sector) ตัวอย่างได้แก่ การทำ Market testing ในสหราชอาณาจักร และการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจในหลายประเทศรวมทั้งประเทศมาเลเซีย และสิงคโปร์ สำหรับประเทศไทยคือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องการจัดกลุ่มภารกิจภาครัฐเมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2541

พิทยา บวรวัฒนา (2538) ได้กล่าวถึงหลักการปฏิรูประบบราชการตามแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ว่า ในต่างประเทศมีคำที่ใช้หลายคำ เช่น Governance หรือ Good Governance เป็นหลักการจัดการปกครองแบบประชาธิปไตย หรือ Democratic Governance ซึ่งประกอบด้วยหลักสำคัญๆ 4 ประการ คือ

หลักการที่ 1 สนับสนุนรัฐให้เล็กลงและทำน้อยลง (A Smaller Government that Does Less) ภายใต้นี้ถามว่า “รัฐควรทำอะไร”

ประชาธิปไตยแนวใหม่ รัฐจะต้องเล็กลงและทำน้อยลง เน้นการกระจายอำนาจและความรับผิดชอบ จากราชการบริหารส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่นซึ่งถือเป็นหลักการสำคัญของการปฏิรูป นอกจากนี้การทำให้รัฐเล็กลงจะต้องดำเนินการลดจำนวนและเพิ่มประสิทธิภาพ รัฐบาลจะต้องลดการ

ผูกขาดอำนาจและความรับผิดชอบ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องเป็นผู้ช่วยเหลือเป็นพี่เลี้ยงมากกว่าเป็นผู้อุปถัมภ์ เพราะการปกครองแบบประชาธิปไตยเป็นเรื่องของการร่วมมือระหว่างการเมืองข้าราชการและประชาชน ดังนั้นรัฐบาลที่เล็กลงจึงหมายถึงประชาชนที่เข้มแข็งขึ้น โดยมีฐานความเชื่อดังนี้

- รัฐบาลที่บริหารงานทั่วไปและงานสาธารณะ มักจะมีขนาดใหญ่และใช้ต้นทุนสูงรัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อจ่ายเป็นเงินเดือนและการบำรุงรักษาในสัดส่วนที่สูงมากซึ่งจะไม่เหลือไว้ใช้เพื่อการพัฒนาและสร้างสรรค์ ดังนั้น เมื่อรัฐบาลที่มีขนาดใหญ่ มีค่าใช้จ่ายสูงแต่ผลการปฏิบัติงานลดลง ก็ควรจะปรับเปลี่ยนงานของรัฐบาลนั้น โดยใช้แนวคิดในการลดขนาดให้เล็กลง และเพิ่มผลการปฏิบัติงานให้มากขึ้น

- ภาคเอกชนมีความสามารถทำงานได้ดีกว่ารัฐ ในเรื่องคุณภาพและผลิตภาพให้บริการแก่ประชาชน เพราะมีกลไกตลาดและมีกำลังการแข่งขันเพื่อความอยู่รอดที่มีประสิทธิภาพเหนือกว่าภาครัฐ ซึ่งมักจะผูกขาดงานให้บริการประชาชนจึงไม่มีแรงจูงใจหรือแรงกระตุ้นให้ต้องปรับปรุงคุณภาพการให้บริการ ดังนั้น เมื่อประสิทธิภาพการให้บริการของรัฐตกลง รัฐควรถ่ายโอนหรือขายกิจการให้ภาคเอกชนและเชื่อว่ามีปัญหาอีกมากที่ผู้ที่ไม่อยู่ในภาครัฐสามารถแก้ไขได้ดีกว่า ดังนั้น รัฐบาลจึงควรไว้ใจและปล่อยให้ประชาชนภาคเอกชนและชุมชนได้แก้ไขปัญหาเอง

- โลกาภิวัตน์ จะเป็นหัวหอกในการพัฒนาประเทศและภาคธุรกิจจะเป็นผู้พัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้น บทบาทใหม่ของรัฐจึงต้องเป็นผู้สร้างสรรค์ และส่งเสริมให้เกิดผลในทางปฏิบัติในทางเศรษฐกิจที่ตลาดเปิดกว้างไม่มีข้อจำกัด เจ้าหน้าที่ของรัฐควรมีบทบาทเป็นผู้ช่วยเหลือเป็นพี่เลี้ยง (facilitator) เพื่อสนับสนุนให้ภาคธุรกิจเจริญเติบโตในเศรษฐกิจในตลาดโลกได้

คำว่า “รัฐเล็กลง” ในที่นี้หมายถึง ราชการบริหารส่วนกลางที่เล็กลง ซึ่งหมายถึง อำนาจในการบริหารจะต้องเป็นของท้องถิ่น

หลักการที่ 2 รัฐที่มีวิสัยทัศน์โลกาภิวัตน์และยืดหยุ่น คล่องตัว (A government with a global vision and flexibility) เป็นแนวทางภายใต้คำถาม “รัฐควรทำงานอย่างไร” ปรัชญาการณียะของโลกาภิวัตน์ ทำให้สภาพแวดล้อมของหน่วยงานของรัฐขยายขอบเขตไปในระดับชาติ รัฐแห่งชาติในปัจจุบัน จึงขึ้นอยู่กับสิ่งแวดล้อมโลกมากกว่าที่ผ่านมา ดังนั้น เพื่อให้เกิดผลดังกล่าว หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องมีวิสัยทัศน์กว้างไกลไร้พรมแดนและต้องเข้าใจถึงตำแหน่งที่เหมาะสมของเราอยู่ตรงไหนในชุมชนโลก ความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและความไม่แน่นอนของโลก ทำให้ต้องมียุทธศาสตร์ที่มีลักษณะยืดหยุ่นคล่องตัวยิ่งขึ้น เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องเรียนรู้วิธีคิดให้กว้างไกล ไม่ยึดกับราชการที่มีชั้นการบังคับบัญชาหลายชั้นตามรูปแบบของ Max Weber (Hierarchical weberian style bureaucracy) นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องเข้าใจสิทธิของพลเมือง (citizens' rights) รัฐจากการเลือกตั้ง ความโปร่งใสของรัฐ และรัฐส่วนท้องถิ่น ดังนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปรับตัวให้เป็นที่ไปตามหลักการประชาธิปไตย

หลักการที่ 3 รัฐที่มีภาระรับผิดชอบ (Accountable Government) หมายถึง การทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐจากเดิมที่เคยมีการตรวจสอบโดยกลไกการบังคับบัญชาหลายชั้นตามระบบราชการซึ่งเป็นกลไกภายใน ต่อไป “จะต้องมีภาระรับผิดชอบต่อภายนอก” คือ จะถูกตรวจสอบโดยบุคคลภายนอกเช่น รัฐสภา สื่อมวลชน NGO และพลเมือง เป็นต้น รัฐที่มีภาระรับผิดชอบต่อประชาชนจึงเป็นรัฐที่มีการทุจริตน้อย มีประสิทธิภาพมากขึ้น มีความโปร่งใสและเปิดเผย มีการกระจายอำนาจ และสามารถปรับเปลี่ยนได้

หลักการที่ 4 รัฐที่มีความเป็นธรรม (A Government that is Fair) สร้างความสมดุลในสังคมทุกกลุ่ม รัฐจะต้องมีมาตรฐานงานใหม่ ๆ เพื่อกำหนดว่าสิ่งที่ดีคืออะไร และควรเป็นมาตรฐานจากภายนอก เช่น การกำหนดมาตรฐานงานของรัฐที่เกี่ยวกับแรงงาน จะต้องคำนึงถึงสิทธิมนุษยชน และการคุ้มครองสิทธิแรงงานของ ILO เป็นต้น ซึ่งจะเป็นการกำหนดมาตรฐานงานของราชการยุคใหม่

ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2540) ได้อธิบายถึงที่มาของแนวความคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ไว้ดังนี้

1) ในช่วงต้นทศวรรษที่ 1990 เป็นต้นมา ได้เกิดรูปแบบใหม่ของการบริหารจัดการภาครัฐปรากฏขึ้นในประเทศต่าง ๆ ที่พัฒนาแล้ว อาทิเช่น Managerialism (Pollitt,1990) New Public Management (Hood,1991) Market-based Public Administration (Lan and Rosenbloom; 1992) Entrepreneurial Government (Osborne and Gaebler,1992) เป็นต้น

รูปแบบใหม่ดังกล่าวนี้ต่างให้ความสำคัญต่อสัมฤทธิ์ผลของการบริหารจัดการ และความรับผิดชอบต่อผลงานของผู้บริหาร โดยจะมีการกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์กรและเป้าหมายของแต่ละบุคคลอย่างชัดเจนในรูปของตัวชี้วัดผลงาน (performance indicators) เพื่อทำการตรวจสอบและวัดผลสำเร็จและให้รางวัลตอบแทนตามผลงาน ในขณะที่เดียวกันจะพยายามให้ความมีอิสระและยืดหยุ่นทางด้านการบริหารจัดการ นอกจากนี้ ยังจะพยายามเปลี่ยนแปลงบทบาทหน้าที่ของรัฐบาลและระบบราชการจากเดิมที่เป็นผู้ปฏิบัติและดำเนินงานเองโดยตรงไปสู่การเป็นผู้กำกับ ช่วยเหลือร่วมมือ สนับสนุนและส่งเสริมให้กลไกตลาด ภาคเอกชน องค์กรประชาสังคม ชุมชน และประชาชนสามารถเข้ามาเป็นผู้ดำเนินการแทน อันจะนำไปสู่การโอนถ่ายภารกิจ รวมทั้งการลดขนาดและจำกัดบทบาทหน้าที่ของภาครัฐให้เล็กลงในท้ายที่สุด

2) องค์กรพัฒนาของสหประชาชาติ (UNDP) และธนาคารโลก เชื่อว่าการปฏิรูปภาครัฐเพื่อให้เกิดสภาพของการบริหารปกครองหรือการบริหารจัดการภาครัฐที่ดี (good governance) จะเป็นกลไกสำคัญที่จะนำกลยุทธ์ต่าง ๆ ไปสู่การปฏิบัติเพื่อพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน (sustainable development) ซึ่งจะเน้นในเรื่องของการพัฒนาทางเศรษฐกิจควบคู่ไปกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การสร้างความเท่าเทียมกันในโอกาสและการเข้าถึงโอกาส (accessibility) ทั้งในปัจจุบันและอนาคต โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างในด้านเชื้อชาติ ศาสนา และเผ่าพันธุ์ รวมทั้ง

การสนองตอบความแตกต่างในด้านเชื้อชาติ ศาสนา และเผ่าพันธุ์ ความต้องการความจำเป็นพื้นฐานและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และเห็นว่าการบริหารจัดการภาครัฐที่ดี หรือ ธรรมรัฐควรจะประกอบด้วยคุณลักษณะสำคัญ ๆ ดังนี้

- (1) ความชอบธรรมและความรับผิดชอบทางการเมือง (political legitimacy and accountability)
- (2) ความมีอิสระในการรวมกลุ่มและการมีส่วนร่วม (freedom of association and participation)
- (3) ระบบกฎหมายที่มีความยุติธรรมและน่าเชื่อถือ (a fair and reliable judicial system)
- (4) พันธะความรับผิดชอบและการถูกตรวจสอบของระบบราชการ (bureaucratic accountability)
- (5) เสรีภาพของการแสดงออกและการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร (freedom of information and expression)
- (6) ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบริหารจัดการภาครัฐ (effective and efficiency public sector management)
- (7) การแสวงหาความร่วมมือกับองค์กรประชาสังคม (cooperation with civil society organizations)

3) สำหรับกระแสแนวความคิดในเชิงวิชาการสำคัญที่ส่งผลให้เกิดแนวคิดรูปแบบการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ อาจจะแยกออกได้เป็นสามส่วน คือ ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์แบบนีโอคลาสสิกและเศรษฐศาสตร์เชิงสถาบัน แนวความคิดแบบการจัดการนิยม และหลักการประชารัฐ

(1) ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ในแบบนีโอคลาสสิก (Neo-classical economics) และทฤษฎีเศรษฐศาสตร์เชิงสถาบัน (Institutional economics)

- Agency Theory & Transaction-Cost Economics แนวคิดของทฤษฎีเศรษฐศาสตร์แบบนีโอคลาสสิกหรือเศรษฐศาสตร์แบบเหตุผลนิยม (economic rationalism) เชื่อว่าปัจเจกบุคคลต่าง ๆ เป็นผู้มีเหตุผลและพยายามแสวงหาผลประโยชน์สูงสุดของตัวเอง (internalizes) มากกว่าคำนึงถึงส่วนรวมหรือผลประโยชน์สาธารณะ อันเป็นสาเหตุความล้มเหลวของรัฐบาลและระบบราชการในการเข้าไปแทรกแซงระบบเศรษฐกิจและสังคมจึงควรที่จะควบคุมและลดขนาดของภาครัฐให้เล็กลง (state minimalism) โดยมีความเชื่อในพลังและบทบาทของกลไกตลาดว่ามีประสิทธิภาพและสามารถจัดการตัวเองได้ พร้อมกับเสนอให้มีการเปิดตลาดเสรีและใช้มาตรการที่อิงกับกลไกตลาด (mercantilization & market-based mechanism) อาทิเช่น การแปรรูปกิจการของรัฐให้เป็นเอกชน (privatization) การผ่อนคลาย การควบคุม (deregulation) การทำให้ถูกต้องตามกฎหมาย (Legalization) เป็นต้น

ในส่วนของทฤษฎีเศรษฐศาสตร์เชิงสถาบันซึ่งมีรากฐานมาจากพฤติกรรมองค์การมองว่ารูปแบบความสัมพันธ์ของบุคคลฝ่ายต่าง ๆ มีลักษณะของการทำสัญญาแลกเปลี่ยนซึ่งกันและกัน โดยที่ฝ่ายหนึ่งเป็นผู้ว่าจ้าง (principal) และอีกฝ่ายหนึ่งเป็นผู้รับจ้างหรือตัวแทน (agent) ฝ่ายผู้รับจ้างมักจะอาศัยข้อได้เปรียบจากการมีความรู้ ทักษะและข้อมูลมากกว่าในการแสวงหาโอกาสให้กับตนเองมากที่สุด ซึ่งส่งผลทำให้เกิดต้นทุนค่าใช้จ่ายในการกระทำ / ผ่านมือ (transaction cost) สูงขึ้น ซึ่งจะเห็นปัญหานี้ค่อนข้างเด่นชัดในหน่วยงานภาครัฐ เนื่องจากขาดระบบการแข่งขัน ซึ่งจะช่วยให้เห็นถึงประสิทธิภาพของการดำเนินงานและเกิดแรงจูงใจในการลดต้นทุนค่าใช้จ่าย

(2) แนวความคิดการจัดการนิยม (managerialism)

- Corporatization
- Neo-Taylorism
- New Public Management (NPM)

กระแสแนวความคิดของการจัดการนิยมได้เริ่มเกิดขึ้นในช่วงกลาง – ปลายทศวรรษ 1980 และมีอิทธิพลอย่างสูงต่อนโยบายการปฏิรูปภาครัฐหรือการปฏิรูประบบราชการในประเทศต่าง ๆ ดังปรากฏเป็นสโลแกนต่าง ๆ อาทิเช่น “Value for Money” “3E’s” “Let the Managers Manage” และ “Managing for Results” เป็นต้น ซึ่งมีลักษณะสำคัญสรุปได้ดังนี้

1. มีความเชื่อว่าไม่มีนัยสำคัญของความแตกต่างระหว่างการจัดการในภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน ซึ่งหมายความว่าองค์การในภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชนสามารถบริหารจัดการได้โดยอาศัยหลักการและวิธีการเดียวกัน

2. มีการปรับเปลี่ยนในการให้น้ำหนักความสำคัญจากเดิมที่เน้นพันธะความรับผิดชอบและการตรวจสอบกระบวนการบริหารงาน (process accountability) ซึ่งจะกระทำการควบคุมใช้ทรัพยากรหรือปัจจัยนำเข้า (input-oriented) ไปสู่พันธะความรับผิดชอบและการตรวจสอบผลงาน (accountability for results) ซึ่งจะอาศัยการกำหนด เป้าหมายของผลงาน (performance targets) ตลอดจนผลผลิต (output) และผลลัพธ์ (outcome) ที่ชัดเจนและสามารถวัดผลได้

3. เน้นหนักในเรื่องของทักษะทางด้านการบริหารจัดการมากกว่าในเรื่องของนโยบาย

4. พยายามขจัดการควบคุมที่เปล่าประโยชน์ แต่จะหามาตรการเพื่อพัฒนาระบบการรายงาน ติดตามและประเมินผลงาน

5. แยกแยะโครงสร้างการบริหารงานและองค์การออกเป็นหน่วยงานย่อยกึ่งอิสระ (quasiautonomous agencies) โดยเฉพาะภารกิจงานที่มีลักษณะเชิงพาณิชย์ออกจากภารกิจงานที่ไม่มีลักษณะในเชิงพาณิชย์และภารกิจงานในเชิงการให้บริการ / ควบคุมออกจากภารกิจงานในเชิงนโยบาย เพื่อออกแบบระบบบริหารจัดการสมัยใหม่

6. มีความโน้มเอียงที่จะแปรสภาพกิจการของภาครัฐไปสู่ภาคธุรกิจเอกชน มีการทดสอบตลาด (market testing) การแข่งขัน (contestability) และการจ้างเหมา (contracting out) บริการต่าง ๆ ที่ใช้เงินงบประมาณแผ่นดิน

7. ทำการเลียนแบบวิธีการบริหารจัดการแบบธุรกิจเอกชนในด้านต่าง ๆ อาทิเช่น การใช้ระบบการจ้างงานระยะสั้น (contract employment) การวางวิสัยทัศน์และกลยุทธ์การดำเนินงาน การจัดทำแผนธุรกิจ การทำข้อตกลงเกี่ยวกับผลงาน (performance agreement) การเชื่อมโยงผลงาน และการจ่ายค่าตอบแทนเข้าด้วยกัน (performance-related pay) การประยุกต์ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ (information technology) และการสร้างภาพลักษณ์ขององค์กร (corporate image) เป็นต้น

8. มีการให้รางวัลตอบแทนในรูปแบบของตัวเงิน (monetary incentives) มากกว่าในรูปแบบที่ไม่ใช้ตัวเงิน เช่น จรรยาบรรณ โฉมเกียรติยศ และการยกย่องเชิดชูทางสังคม

9. เน้นให้ความสำคัญต่อการลดต้นทุนค่าใช้จ่าย การเพิ่มประสิทธิภาพและการตัดทอนงบประมาณรายจ่าย

(3) หลักการประชารัฐ (Participatory State)

- Citizen Participation

- Communitarianism

หลักการประชารัฐดังกล่าวนี้เป็นอุดมการณ์ทางการเมืองซึ่งพยายามแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของคุณค่าของหลักการประชาธิปไตย (democracy values) ที่ประชาชนพลเมือง กลุ่มองค์กรประชาสังคมจะสามารถมีโอกาสเข้ามาส่วนร่วมนากรบริหารปกครองกิจการด้านต่าง ๆ ของประเทศชาติบ้านเมืองทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม และเชื่อว่าหากจะให้การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ให้บรรลุผล องค์กรอาสาสมัครที่ไม่มุ่งแสวงหากำไร (non-profit organization) หรือที่เรียกกันว่า ภาคที่สาม (Third sector) มีลักษณะเป็นสหภาพกิจการและกิจการเอกชน จะต้องมียุทธศาสตร์สำคัญมากขึ้น ในฐานะที่เป็นทางเลือกใหม่สำหรับการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของสังคมในยุคปัจจุบันด้วย

2.7 ข้อเสนอเกี่ยวกับโครงสร้างองค์การภาครัฐที่เหมาะสมภายหลังการปฏิรูป

ในประเด็นเกี่ยวกับการระบุถึงลักษณะองค์การที่เหมาะสมหรือที่งานวิจัยชิ้นนี้มีจุดเน้นที่โครงสร้างองค์การนั้นได้มีนักวิชาการกล่าวไว้หลายท่าน แต่ในที่นี้จะกล่าวถึงแนวคิดที่ค่อนข้างมีความเกี่ยวข้องกับประเด็นด้านโครงสร้างองค์การ โดยตรง ดังต่อไปนี้

2.7.1 ปรัชญา เวสารัชช (2539) กล่าวไว้ในหัวเรื่อง “ยุทธวิธีในการปรับภาคราชการ” ที่กล่าวว่ามียู่ 7 ยุทธวิธี ประกอบด้วย

1. มีแง่คิดเชิงวิธีการเพื่อปรับปรุงระบบราชการหลายประการ เช่น ระบบ 5D (Decentralization, Downsizing, Deregulation, Democratization, Distribution) อันจะเป็นแนวทางดำเนินการในการปรับภาคราชการดังต่อไปนี้

2. การกระจายอำนาจ – การกระจายอำนาจมีความหมายหลายลักษณะ ในแง่หนึ่งหมายถึงการมอบหมายภารกิจและอำนาจในการตัดสินใจดำเนินการลงไปสู่หน่วยงานระดับที่ใกล้ชิดกับผู้รับบริการ หรือหน่วยงานที่รับผิดชอบการกระจายอำนาจเช่นนี้หมายถึงต้องมีการทบทวนอำนาจที่องค์กรกลางทั้งหลายมีอยู่ ไม่ว่าจะเป็นองค์กรกลางที่รับผิดชอบด้านงบประมาณการใช้จ่ายเงิน หรือการบริหารงานบุคคล ทั้งนี้เพื่อให้หน่วยงานที่มีหน้าที่ดำเนินการโดยตรงเกิดความคล่องตัวในการทำงาน ขณะเดียวกัน ยังหมายถึงการกระจายอำนาจสู่องค์กรบริหารท้องถิ่น องค์กรภาคเอกชนและภาคประชาชนด้วย ในแง่อำนาจการบริหาร การกระจายอำนาจยังเน้นถึงการส่งมอบอำนาจ แนวคิดจากส่วนกลางไปสู่ระดับล่าง โดยเฉพาะในด้านการให้อำนาจวินิจฉัยในระดับที่เหมาะสมแก่ผู้ปฏิบัติงานระดับที่ให้บริการโดยตรง ทั้งนี้ในสภาพการกระจายอำนาจที่มากขึ้น ผู้รับมอบอำนาจต้องมีความรับผิดชอบมากขึ้นเช่นกัน หมายความว่า การทำงานต้องมีลักษณะที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ตลอดเวลาปราศจากการแทรกแซงโดยมิชอบจากหน่วยงานกลางและผู้บังคับบัญชา โดยผู้ปฏิบัติงานที่กระทำโดยสุจริตจนเป็นประโยชน์ต่อประชาชนและสังคมต้องได้รับการปกป้อง

3. การลดขนาดองค์กร – ในเมื่อระบบราชการสมัยใหม่ต้องการความคล่องตัวในการทำงาน จำเป็นต้องลดขนาดให้อยู่ในสภาพที่เล็กลง แต่มีประสิทธิภาพสูงขึ้น มีขั้นตอนการทำงานที่กระชับ มีระดับสายการบังคับบัญชาสั้นลง การลดขนาดองค์กรนี้หมายถึงมีบุคลากรจำนวนน้อย แต่มีความสามารถมากขึ้น ลดความซ้ำซ้อนของงานลดหน่วยงานที่ไม่จำเป็น ลดภาระงานที่สามารถผ่อนถ่ายให้ท้องถิ่น หรือภาคเอกชนลง ขยายขอบข่ายความรับผิดชอบขององค์กรให้สูงขึ้น ใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ช่วยเสริมประสิทธิภาพในการทำงาน

4. การลดความริ่งรัดตัวของกฎระเบียบ – ยุทธวิธีการปรับระบบราชการต้องเน้นการลดการพึ่งพิงกฎระเบียบที่มีจำเป็นลง ให้ความสำคัญกับการผ่อนคลายนโยบายที่เข้มงวดกวดขัน ประมวลกฎหมายเข้าเป็นหมวดหมู่เดียวกันเพื่อประโยชน์ในการอ้างอิงสืบค้น ทดลองการนำแนวคิดแบบ home rule ซึ่งเพียงกำหนดข้อห้าม แต่ไม่กำหนดวิธีการรายละเอียด ชำระหรือยกเลิกกฎระเบียบที่ล้าสมัยโดยเร็ว รวมทั้งเพิ่มอำนาจการใช้ดุลยพินิจที่เหมาะสมแก่ข้าราชการโดยมีการตรวจสอบและสามารถเปิดเผยต่อสาธารณะได้

5. การเป็นประชาธิปไตย – ประเด็นยุทธวิธีนี้เน้นที่การเปิดโอกาสการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและดำเนินการโดยข้าราชการทุกระดับ การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและสนับสนุนส่วนราชการโดยประชาชน องค์กรเอกชน และภาคเอกชน การเน้นข้อเท็จจริง เหตุและผลในการพิจารณาตัดสินใจดำเนินการ ทั้งนี้ส่วนราชการควรส่งเสริมให้มีการประสานงานร่วมกับภาคเอกชน โดยเฉพาะกลุ่มผู้รับบริการจากรัฐ จัดให้มีการสำรวจความต้องการ มีความโปร่งใสในการ

ทำงาน จัดระบบประเมินผลโดยผู้รับบริการ มีการเปิดเผยผลการพิจารณาประเด็นสำคัญต่อ
สาธารณะ รวมทั้งเปิดโอกาสให้มีการแสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวางพอควร ก่อนที่จะกำหนด
นโยบายหรือกฎระเบียบสำคัญสำหรับประชาชน

6. การกระจายทรัพยากร - ไม่เพียงแต่จะมีการกระจายอำนาจเท่านั้น ระบบราชการต้องมีบทบาท
ในการจัดให้มีการกระจายทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพ เทคโนโลยี วัสดุอุปกรณ์เครื่องมือและ
งบประมาณไปอย่างทั่วถึง มิให้กระจุกตัวอยู่ที่หน่วยงานบางหน่วยงาน ศูนย์กลางการบริหาร หรือ
เมืองหลักเท่านั้น การกระจายเช่นนี้ต้องเป็นไปเพื่อส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาโดยทั่วถึงทั้งระบบราช
การ และสร้างแรงกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาทั้งสังคมด้วย ตามยุทธวิธีนี้ รัฐจำเป็นต้องกระจายศูนย์
ราชการออกไปจากนครหลวง กระจายบุคลากรที่ความรู้ความสามารถออกไปทั่วประเทศโดย
ประกันโอกาสความก้าวหน้า กระจายวัสดุอุปกรณ์และเทคโนโลยีที่ทันสมัยออกไปอย่างทั่วถึง

7. ในการปรับรื้อระบบราชการต้องมีการริเริ่มทบทวนดำเนินการเสียใหม่ในด้านต่าง ๆ ดังนี้
- ปรับความคิด (rethink) - เป็นการปรับทัศนคติและกรอบความคิดหรือกระบวนทัศน์ (paradigm)
ในการปฏิบัติภารกิจเสียใหม่ กระบวนการปรับความคิดเป็นกระบวนการที่ต้องมีการเตรียมการ มี
ความอดทนมีการสร้างแกนนำทางความคิด และที่สำคัญคือต้องมีการดำเนินการอย่างเป็นระบบและ
ต่อเนื่อง
 - ปรับโครงสร้าง (restructure) - เป็นการปรับรื้อระบบโครงสร้างองค์การ กำหนดรูปแบบของการ
ประสานระหว่างหน่วยงานสำคัญ เพิ่ม แบ่ง ยุบเลิก รวม หรือลดหน่วยงาน ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไป
ตามความคิดใหม่ที่ได้รับการปรับข้างต้น
 - ออกแบบกระบวนการงาน (redesign) - เป็นการปรับขั้นตอนการทำงาน สร้างประสิทธิภาพในการ
บริการและผลิตผลงานให้กับการทำงาน ขั้นตอนนี้เป็นปรับปรุงวิธีการทำงานซึ่งแตกต่างไป
จากเดิม แต่สามารถนำไปสู่ความสำเร็จของภารกิจได้อย่างรวดเร็ว ประหยัด และตอบสนองความ
ต้องการได้ตามความเป็นจริง
 - อบรมพัฒนากำลังคน (retrain) - เป็นการปรับความคิด ทัศนคติ ความรู้ความสามารถ ความเข้าใจ
และทักษะของกำลังคนที่มีอยู่ให้สอดคล้องกับโครงสร้างและกระบวนการทำงานที่กำหนดขึ้น
ใหม่ ทั้งนี้ต้องเน้นให้กำลังคนยอมรับและให้การสนับสนุนเป็นหลัก
 - เสริมเครื่องมือ (retool) - เป็นการนำเครื่องมือใหม่มาเปลี่ยนให้เหมาะสม หรือปรับปรุงซ่อม
แซมเครื่องมือ พัฒนาและนำเทคโนโลยีใหม่มาใช้ในการทำงาน การเสริมเครื่องมือนี้ยังหมายรวม
ไปถึงการสนับสนุนทางการเงินและทรัพยากรอีกด้วย
 - ประเมิน (review) - เป็นการทบทวนผลการดำเนินการที่เป็นไปข้างต้น เพื่อหาข้อบกพร่องหรือ
จุดอ่อนและนำไปแก้ไขปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพต่อไป
 - ให้ผลตอบแทน (reward) - เป็นการเสริมแรงในการทำงานของบุคลากรตามกระบวนการทำงาน
ใหม่ด้วยแรงจูงใจ เช่น การปรับเงินเดือน การเพิ่มค่าตอบแทน การปรับระดับ หรือการเสริมแรง

รูปอื่น ทั้งนี้ รวมไปถึงการลงโทษหรือการปรับปรุงพัฒนาผู้ที่กระจายตัวขีดขวางการทำงานระบบใหม่ด้วย

2.7.2 คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงานก.พ. (2544) กล่าวไว้ในหัวเรื่อง “คุณลักษณะขององค์การราชการ” ที่กล่าวว่า การปฏิรูประบบราชการมีความสัมพันธ์โดยตรงกับ องค์การราชการ ทั้ง 3 ประการ ได้แก่ ขนาดขององค์การและกำลังคนภาครัฐ การแปรรูปองค์การ ภาครัฐ และการกระจายอำนาจขององค์การและกำลังคนภาครัฐในประเด็นย่อยเกี่ยวกับคุณลักษณะ ที่พึงประสงค์ขององค์การภาครัฐ ซึ่งในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างองค์การ คือ ประเด็น ขนาดขององค์การราชการที่กล่าวว่า องค์การราชการไทยในปัจจุบันเป็นไปตามลักษณะองค์การราชการตามแนวความคิดของ “Max Weber” ซึ่งมีสายการบังคับบัญชาตามแนวตั้งและยาว และเป็น องค์การที่มีขนาดใหญ่ ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการบริหารที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ประการแรก สายการบังคับบัญชา เนื่องจากสายการบังคับบัญชาของระบบราชการลด หล่นกันตามลำดับชั้นจากสูงสุดสู่ต่ำสุด ทำให้เกิดความล่าช้าในการตัดสินใจการสั่งการเป็นอย่างยิ่ง ดังนั้นจึงควรปรับลดสายการบังคับบัญชาให้สั้นลงดังนี้

(1) การกระจายอำนาจการตัดสินใจจากผู้บริหารระดับสูงไปยังหน่วยงานระดับล่างให้ เหมาะสมกับหน้าที่ความรับผิดชอบ เพื่อให้ผู้ปฏิบัติสามารถดำเนินงานได้อย่างรวดเร็วและทันเวลา โดยอาศัยอำนาจการตัดสินใจที่ได้รับมอบหมายมา

(2) ลดหน่วยงานที่มีการทำงานซ้ำซ้อนกันโดยการยุบรวมหน่วยงานเข้าด้วยกัน

(3) จัดทำรายละเอียดหน้าที่การงาน (Job-Description) เพื่อจำแนกลักษณะงานให้มีความ ชัดเจน และให้ผู้ปฏิบัติทราบขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบของตน

(4) สร้างระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานโดยเน้นว่า ใคร ทำอะไร อย่างไร เมื่อ ไດ ผลการปฏิบัติงานเป็นอย่างไร ซึ่งเป็นกลไกที่ช่วยตัดลดสายการบังคับบัญชาให้สั้นลง

ประการที่สอง ขนาดขององค์การภาครัฐ ขนาดขององค์การภาครัฐควรมีขนาดเล็กลงโดย ปฏิบัติเฉพาะภารกิจหลักของประเทศ ส่วนการปฏิบัติในเรื่องการผลิตและการบริการควรให้ภาค เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ การที่องค์การภาครัฐมีขนาดเล็กจะทำให้มีความยืดหยุ่นสูงและสามารถ ปรับตัวได้ดีจะช่วยเพิ่มขีดความสามารถในการแก้ไขปัญหาที่มีลักษณะเป็นพลวัตรได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ยังสามารถนำระบบเทคโนโลยีที่เหมาะสมเข้ามาช่วยปรับปรุงระบบการ ทำงานให้มีประสิทธิภาพได้ดียิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตามในเรื่องขนาดขององค์การภาครัฐนั้นควรคำนึงถึงความเหมาะสมกับปริมาณ และคุณภาพของงานเป็นเกณฑ์ กล่าวคือองค์การที่มีปริมาณงานมากก็อาจจำเป็นต้องมีขนาดใหญ่ แต่เป็นขนาดใหญ่ตามความจำเป็นโดยคำนึงถึงประสิทธิภาพของงานเป็นสำคัญ การลดขนาดจะ ต้องไม่กระทบต่อประสิทธิภาพการให้บริการของภาครัฐ

สำหรับกลไกในการกำหนดขนาดที่เหมาะสมขององค์การราชการ อาจกระทำโดย

(1) รัฐบาลต้องวางนโยบายที่ชัดเจน ว่างานใดเป็นงานในหน้าที่ของรัฐและไม่ใช่งานของรัฐ งานที่ไม่ใช่งานของรัฐ รัฐก็ต้องเลิกทำ โดยการยุบหน่วยงานนั้น ๆ ลง

(2) การกำหนดขอบเขตหน้าที่ของงานแต่ละประเภทให้ชัดเจน และยุบรวมหน่วยงานที่ซ้ำซ้อน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติ

(3) การจัดขนาดขององค์การ ควรเป็นไปตามการจัดสรรงบประมาณ โดยจัดขนาดองค์การตามงบประมาณแบบแผนงาน (Planning Budget) เพื่อเกิดการปรับเปลี่ยนที่เหมาะสมตามงบประมาณที่ตั้งไว้

(4) การกำหนดขนาดองค์การ จะต้องเหมาะสมกับงบประมาณและปริมาณงาน

นอกจากนี้ยังกล่าวไว้ในหัวข้อเรื่อง“คุณลักษณะของข้าราชการและการบริหารทรัพยากรมนุษย์” โดยกล่าวว่า ระบบบริหารงานบุคคลของภาครัฐที่ผ่านมา ได้มีการขยายตัวเพิ่มมากขึ้น แต่เป็นการขยายเพื่อเพิ่มปริมาณบุคลากรไม่ได้เป็นการขยายเพื่อเพิ่มภาระงานหรือเพิ่มคุณภาพในการปฏิบัติงานทำให้เกิดภาระทั้งด้านงบประมาณ และขาดการตอบสนองต่อภาระงานและความต้องการของประชาชนที่มากขึ้น

การส่งเสริมและพัฒนาให้ข้าราชการมีคุณลักษณะต่าง ๆ เพื่อตอบสนองต่อภาระงานและความต้องการของประชาชนที่เพิ่มมากขึ้นตามลำดับจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง นอกจากนั้นระบบบริหารงานบุคคลของภาครัฐ รวมทั้งกระบวนการพิจารณาความดีความชอบ การประเมินผลงาน การเลื่อนขั้นตำแหน่ง และการลงโทษที่ยุติธรรมยังต้องมีการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะประเด็นเรื่อง การแต่งตั้งข้าราชการ การพัฒนาข้าราชการและการประเมินข้าราชการ

ซึ่งในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างองค์การ คือ ประเด็นการพัฒนาข้าราชการ ซึ่งต้องพัฒนาใน 13 ด้าน เช่น ภาวะผู้นำของข้าราชการ มาตรการในการเลือกสรรและกลั่นกรองผู้บริหาร การส่งเสริมศีลธรรมจริยธรรมแก่ข้าราชการ การส่งเสริมให้ข้าราชการมีจิตใจในการให้บริการแก่ประชาชน

สำหรับประเด็นประเด็นที่เกี่ยวข้องโดยตรง คือด้านที่หนึ่งและสี่ สำหรับด้านที่หนึ่งคือภาวะผู้นำของข้าราชการจำเป็นต้องมีภาวะผู้นำ เนื่องจากภาวะผู้นำเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้เกิดการกระตุ้นเพื่อการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นภายในองค์การ ทั้งในด้านวิสัยทัศน์และแนวทางการปฏิบัติ และภาวะผู้นำจะทำให้ทุกคนมองภาพรวมขององค์การมากกว่าความรับผิดชอบเฉพาะในหน้าที่ของตน มีความรู้สึกเป็นเจ้าขององค์การและปฏิบัติงานโดยมุ่งผลสำเร็จขององค์การ เมื่อเป็นเช่นนี้ระบบราชการนำไปสู่ประสิทธิภาพในการบริหารงานของประเทศแต่ที่ผ่านมาข้าราชการส่วนใหญ่ไม่ค่อยกล้าตัดสินใจ ไม่กล้าเปลี่ยนแปลง ไม่กล้าทำในสิ่งที่ถูกต้อง และมักจะติดยึดกับสิ่งที่เคยปฏิบัติกันมา ดังนั้น ข้าราชการควรมีการตัดสินใจที่รวดเร็วเด็ดขาดมีการควบคุมวิธีการทำงานในแต่ละขั้นตอนโดยมีวิธีการพิจารณาที่เหมาะสม และข้าราชการมีความสามารถในการประสานงาน

ทั้งภายในและระหว่างองค์กร เพื่อให้การทำงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เมื่อภาวะผู้นำมีส่วนสำคัญที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงภายในองค์กรจึงควรมีการสร้างระบบที่จะเอื้อต่อการสร้างภาวะผู้นำของข้าราชการ โดยให้การจัดระบบราชการใหม่ให้ข้าราชการมีอิสระในการปฏิบัติงาน รวมถึงการสร้างวัฒนธรรมในการแสดงความคิดเห็นของข้าราชการ การสร้างระบบใหม่ขึ้นมา นั้น จำเป็นต้องมีการแก้กฎระเบียบก่อน เพราะกฎระเบียบจะเป็นตัวกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของข้าราชการระบบใหม่ควรเน้นที่ประสิทธิภาพของงาน ไม่ควรเน้นการทำงานให้ถูกกฎระเบียบอย่างเดียวโดยไม่ให้ความสำคัญในผลสำเร็จของงาน เพราะจะทำให้ข้าราชการขาดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ เมื่อระบบใหม่เกื้อหนุนให้ข้าราชการมีอิสระในการทำงานจะเป็นการสร้างภาวะผู้นำให้ข้าราชการได้โดยอัตโนมัติ สถาบันทางสังคมอื่น ๆ ควรที่จะสนับสนุนข้าราชการที่ทำประโยชน์ให้สังคม เพื่อสร้างเกราะคุ้มกันการถูกรังแกจากระบบและข้าราชการการเมืองถ้าระบบราชการมีหัวหน้าหน่วยงานที่มีภาวะผู้นำ จะเป็นปัจจัยที่สำคัญในการส่งเสริมและพัฒนาให้ข้าราชการผู้ได้บังคับบัญชาที่มีภาวะผู้นำด้วย

สำหรับด้านที่สี่ คือ การส่งเสริมและพัฒนาข้าราชการให้ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลทั้งนี้การส่งเสริมและพัฒนาข้าราชการมีข้อเสนอในการส่งเสริมและพัฒนาข้าราชการให้มีคุณสมบัติที่พึงประสงค์ดังนี้

(1) พัฒนาความรู้ ความสามารถแก่ข้าราชการอยู่ตลอดเวลา เพื่อให้ข้าราชการสามารถปรับปรุงเปลี่ยนแปลง และพัฒนางานให้สอดคล้อง กับการเปลี่ยนแปลงและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

(2) การกระจายอำนาจเพื่อสร้างโอกาสในการมีส่วนร่วมและตัดสินใจ (Empowerment) ของบุคลากรในหน่วยงานหรือองค์กร และสร้างสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อการทำงานเป็นทีม โดยมุ่งเน้นที่ผลลัพธ์ของงานเป็นสำคัญ

(3) การกำหนดเป้าหมายในการทำงานของหน่วยงานให้ชัดเจน และสร้างกระบวนการทำงานให้มีขั้นตอนที่ชัดเจนทั้งนี้ เพื่อสามารถวัดผลการทำงานได้

(4) การวางแผนการพัฒนาข้าราชการทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

(5) สร้างระบบการให้ทุนให้โทษ และระบบการประเมินผลการทำงานให้ชัดเจน เพื่อเป็นขวัญและกำลังใจและสร้างความเชื่อมั่นต่อข้าราชการในการปฏิบัติงานข้าราชการที่ปฏิบัติงานดีมีประสิทธิภาพก็ควรให้มีการให้รางวัล ส่วนผู้กระทำผิดก็ควรได้รับการลงโทษ

(6) ให้ระบบการทำงานเข้ากับระบบผลประโยชน์ที่ข้าราชการจะได้รับ โดยกำหนดเป้าหมายในการทำงานของหน่วยงานให้ชัดเจน ใครทำมากได้มาก ใครทำน้อยได้น้อยและสร้างการทำงานให้มีขั้นตอนที่ชัดเจนเพื่อจะได้สามารถวัดผลการทำงานได้

(7) ควรมีการประเมินผลการปฏิบัติงานทุก ๆ 6 เดือนและไม่ควรให้คนในองค์กรเดียวกันเป็นผู้ประเมิน แต่จัดให้มีสำนักประเมินผลกลางเป็นผู้ประเมิน และการประเมินผลจะต้องเป็นไปอย่างเปิดเผย

(8) ควรลดกฎระเบียบของภาครัฐที่เข้มงวดมากเกินไปให้มุ่งเน้นที่ผลของงานให้มากขึ้น และให้อิสระในการปฏิบัติแก่ข้าราชการให้มากขึ้น

(9) ลดจำนวนข้าราชการ เพิ่มเงินเดือนให้สูงขึ้น และนำระบบประเมินผลมาใช้ ส่งผลให้ระบบอุปถัมภ์ลดบทบาทลง

(10) ให้ข้าราชการเข้าใจการวิเคราะห์ต้นทุนและกำไร (Cost Profit Analysis) เพื่อการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการในการที่นำไปปฏิบัติ

2.7.3 กองเทพ เคลือบพณิชกุล (2546) กล่าวไว้ในหัวเรื่อง “ราชการยุคใหม่(ยุคปฏิรูป)” ที่กล่าวว่าการปฏิรูประบบราชการนอกจากจะเป็นการปรับโครงสร้างใหม่ของส่วนราชการต่าง ๆ แล้ว ยังเสริมระบบบริหารงานรูปแบบใหม่ ๆ และปรับโฉมหน้าระบบราชการใหม่หมด เพื่อให้ทันสมัยมากขึ้นและทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลกที่อยู่ในยุคโลกาภิวัตน์ ซึ่งจะเป็นการสร้างประโยชน์ต่อประชาชนและประเทศชาติอีกทางหนึ่งด้วย

มีคำถามตามมาว่า “ราชการยุคใหม่” นั้นเป็นอย่างไรซึ่งราชการยุคใหม่หลังจากการปฏิรูปจะมีลักษณะที่สำคัญดังนี้

1. รัฐจะมีบทบาทหน้าที่เฉพาะในส่วนที่จำเป็นต้องทำเท่านั้น เพื่อเปิดโอกาสให้เอกชน ประชาชนและชุมชนมีบทบาทมากขึ้น
2. ขั้นตอนการบังคับบัญชาในภาคราชการจะสั้นลง รวดเร็วมีคุณภาพและประสิทธิภาพสูง
3. องค์กรมีรูปแบบที่หลากหลายตามลักษณะของงานมีความกะทัดรัด คล่องตัว ปรับเปลี่ยนอย่างรวดเร็ว การทำงานจะทันสมัยโดยใช้เทคโนโลยีร่วมด้วย
4. ข้าราชการและเจ้าหน้าที่มีคุณภาพสูง มีความเป็นมืออาชีพมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นหลัก ซึ่งจะมีกลไกการบริหารงานบุคคลที่ชัดเจน มีความก้าวหน้าในอาชีพ รวมทั้งค่าตอบแทนที่เหมาะสม
5. มีวัฒนธรรมการทำงานแบบมีส่วนร่วม และบริหารจัดการด้วยระบบธรรมาภิบาล คือ มีความโปร่งใส และตรวจสอบได้

2.7.4 อภิชัย พันธเสนและปรัชญา เวสารัชช์ (2540) กล่าวไว้ในหัวเรื่อง “จะปฏิรูปราชการกันอย่างไร ” ที่กล่าวว่า ยุทธวิธีและรูปแบบวิธีในการปฏิรูประบบราชการนั้น แต่ละแห่งถือปฏิบัติไปต่างกัน ขึ้นกับสภาพของการบริหารและสภาพของปัญหาที่แตกต่างกัน แต่ทั้งนี้ ต้อง

คำนึงถึงหลักการของการปฏิรูประบบราชการดังที่ได้กล่าวไว้แล้ว(กล่าวไว้ในบทอื่นของข้อเขียน – ผู้วิจัย) อย่างไรก็ตาม มีข้อสรุปบางประการที่อาจใช้เป็นแนวในการดำเนินการดังนี้

1. การลดบทบาทที่ไม่จำเป็นของภาคราชการ - รัฐและส่วนราชการจำเป็นต้องทบทวนบทบาทภารกิจของตนเสียใหม่ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในกระแสโลกาภิวัตน์ ภาระงานที่ล้ำสมัย งานที่เอกชนหรือท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ หรืองานที่ไม่จำเป็นต้องทำโดยหน่วยราชการประจำตามปกติ ก็ควรมอบหรือกระจายให้เอกชนและท้องถิ่นรับไปดำเนินการเอง หรือสร้างหน่วยราชการแบบใหม่ที่มีใช้ราชการปกติประจำ

2. ลดความยุ่งยากในเรื่องของกฎระเบียบ - เนื่องจากการปฏิรูประบบราชการเน้นที่ผลงานเป็นหลัก ดังนั้น จึงจำเป็นที่รัฐบาลและส่วนราชการต้องลดความรัดรั้งของบรรดากฎระเบียบต่าง ๆ ให้เป็นเครื่องมือเสริมประสิทธิภาพและความเป็นมาตรฐานของการปฏิบัติงานของรัฐ แต่ต้องไม่เป็นอุปสรรคขัดขวางประสิทธิภาพ ไม่เป็นอุปสรรคต่อการบริการประชาชน การดำเนินการในเรื่องนี้จะหมายถึงการเลิกกฎหมายที่ล้าสมัย การแก้ไขกฎหมายมิให้ซ้ำซ้อนหรือขัดแย้ง การประมวลกฎหมายที่ล้าสมัย การแก้ไขกฎหมายมิให้ซ้ำซ้อนหรือขัดแย้ง การประมวลกฎหมาย การเขียนกฎหมายในลักษณะที่คนธรรมดาสามัญพอเข้าใจได้ หรือจัดทำคู่มือที่เข้าใจง่าย การลดความยุ่งยากของกฎระเบียบยังรวมไปถึงการปรับปรุงขั้นตอนการดำเนินงานให้เรียบง่าย มีแบบฟอร์มและพิธีการที่ไม่ยุ่งยาก

3. การให้อิสระในการบริหารและการตัดสินใจของผู้ที่เกี่ยวข้อง - การบริหารยุคใหม่ถือว่าผู้บริหารหน่วยงาน และผู้ปฏิบัติงานแต่ละระดับต้องมีอำนาจและดุลยพินิจในการจัดการภาระงานในหน้าที่ของตนให้ลุล่วง เนื่องจากการประเมินผลสัมฤทธิ์จะพิจารณาจากผลงานเป็นหลัก ดังนั้น การบริหารราชการจึงมิใช่เป็นการบริหารระเบียบอีกต่อไป ผู้บริหารและข้าราชการต้องได้รับมอบอำนาจ ความไว้วางใจ และต้องรับผิดชอบต่อผลการตัดสินใจหรือการปฏิบัติงานของตน ในการบริหารงานลักษณะนี้ การมีคณะกรรมการเป็นการช่วยระดมความคิด แต่คณะกรรมการจะมีใช้เหตุผลที่ผู้บริหารจะใช้ในการปิดความรับผิดชอบอีกต่อไป

4. การปรับปรุงรูปแบบโครงสร้างการทำงานให้เกิดความคล่องตัว - เพื่อจัดการติดขัดอยู่กับระเบียบและกฎเกณฑ์การบริหารงานที่ยุ่งยากรัดรั้ง โครงสร้างการบริหารงานแบบใหม่จะต้องเป็นโครงสร้างที่เอื้อให้เกิดความคล่องตัวในการจัดการ และในการปรับตัวให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นการลดขนาดหน่วยงาน การลดระดับชั้นการบังคับบัญชาหรือที่เรียกว่าองค์การแนวราบ การจัดองค์การแนวเมตริกซ์ การแยกหน่วยงานของราชการบางหน่วยออกเป็นหน่วยงานอิสระในกำกับรัฐบาลหรือการสร้างเครือข่ายประสานงานระหว่างหน่วยงาน เหล่านี้จึงเป็นวิธีการที่สามารถเลือกใช้ให้เกิดความคล่องตัวในการบริหาร

5. การกำหนดเป้าหมายให้ชัดเจนและมีการประเมินผลตามเป้าหมายและผลงานที่ปรากฏ - วิธีการที่ใช้กันมากขึ้นคือการให้แต่ละหน่วยงานกำหนดเป้าหมายและวิธีการในการทำงานของตน

ให้ชัด เช่น มีการกำหนดวิสัยทัศน์ ทบทวนบทบาทที่จำเป็น เลิกภาระงานที่ไม่จำเป็น กำหนดนโยบายและทิศทาง กำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่วัดได้ประเมินได้ ดำเนินการประเมินผลว่าการทำงานเป็นไปตามเป้าหมายหรือไม่ การจัดทำแผนยุทธศาสตร์หรือแผนดำเนินการ การประเมินประสิทธิผลหน่วยงานก็เป็นตัวอย่างของความพยายามในทิศทางนี้

6. การใช้เทคโนโลยีและเครื่องมือที่ทันสมัยมีประสิทธิภาพ - เนื่องจากต้องการเน้นประสิทธิภาพในการทำงานโดยหวังผลงานและประโยชน์ต่อประชาชนเป็นหลัก ส่วนราชการจำเป็นต้องอาศัยการสนับสนุนด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและเครื่องมืออุปกรณ์ในการทำงานซึ่งทำให้งานเร็วขึ้น ถูกต้องแม่นยำมากขึ้น มีการฉ้อฉลน้อยลง อีกนัยหนึ่งคือ การใช้กำลังคนในภาครัฐต้องลดการใช้คนในฐานะที่เป็นแรงงาน แต่ต้องใช้คนที่มีคุณภาพ สามารถจัดการกับเทคนิควิทยาการทันสมัยได้เป็นหลัก

7. การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการดูแลผลประโยชน์ของตน - โดยเฉพาะในเรื่องบริการที่ต้องโปร่งใส หลายประเทศได้เน้นการพัฒนาประสิทธิภาพของบริการ โดยให้ความสำคัญกับความต้องการและประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ ประชาชนต้องมีบทบาทในการร่วมดูแลการให้บริการของรัฐ โดยมีวิธีการต่าง ๆ เช่น มีกรรมการประกอบด้วยตัวแทนจากประชาชนเพื่อให้ออกแนะในเรื่องความต้องการและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงบริการ ส่วนราชการต้องจัดให้มีการประเมินระดับความพอใจในบริการต้องเปิดให้มีช่องทางร้องเรียนเมื่อไม่ได้รับบริการที่ดี หรือมีการเรียกร้องผลประโยชน์ บางประเทศตั้งหน่วยงานอิสระที่มีประชาชนเข้าร่วมในการประเมินบริการของรัฐ หรือตรวจสอบการบริการของหน่วยงานของรัฐด้วย

8. การปลอดจากการแทรกแซงโดยมิชอบ - เนื่องจากกำหนดเป้าหมายภาระงานและกำหนดให้ผู้ปฏิบัติต้องรับผิดชอบ ผู้ปฏิบัติไม่ว่าจะเป็นหัวหน้าส่วนราชการหรือเจ้าหน้าที่จะต้องได้รับการประกันความเป็นอิสระในการดำเนินงาน รัฐบาลต้องป้องกันมิให้เกิดการแทรกแซงก้าวก่ายหรือควบคุมการทำงานของข้าราชการประจำ ในแง่นี้ จำเป็นต้องมีการกำหนดเส้นแบ่งที่ชัดเจนระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายราชการประจำ ฝ่ายการเมืองจะเป็นผู้ดูแลกำหนดนโยบายเป้าหมายทิศทาง หรือวัตถุประสงค์ ให้ความเห็นชอบในแผนยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการ แต่ต้องไม่เข้ายุ่งเกี่ยวกับการบริหาร หากผู้บริหารไม่สามารถผลักดันผลงานให้เกิดผลหรือหากกระทำการเสียหายหรืออาจจะเสียหายต้องรับผิดชอบ ในกรณีนี้ฝ่ายการเมืองจะเข้าแทรกแซงได้ แต่การเมืองไม่สามารถแทรกแซงการแต่งตั้งโยกย้ายหรือดำเนินการใดในเชิงบริหาร โดยเหตุผลว่าเพื่อความเหมาะสมไม่ได้

9. การพัฒนาข้าราชการให้เป็นมืออาชีพ - เนื่องจากระบบราชการที่ได้รับการปฏิรูปต้องการผลงานคุณภาพ ต้องการการดำเนินการที่มีประสิทธิภาพและคุ้มค่า ข้าราชการจึงต้องเป็นคนที่มีความรู้ มีความซื่อสัตย์ เป็นมืออาชีพที่มีประสิทธิภาพสำหรับหน่วยงานอย่างแท้จริง ดังนั้นการพัฒนาข้าราชการอย่างต่อเนื่อง การกำหนดมาตรฐานผลงาน การกำหนดระดับคุณสมบัติของ

ข้าราชการ และการกำหนดเป้าหมายผลงานจึงเป็นสิ่งจำเป็น โดยต้องมีการประเมินผลอย่างจริงจัง ขณะเดียวกันข้าราชการที่มีคุณภาพก็ต้องได้รับการตอบแทนที่คุ้มค่า ได้รับการปกป้องจากการกลั่นกรองโดยปราศจากความผิด

โดยสรุปจากข้ออนุมานของผู้วิจัยเห็นว่าความเห็นของนักวิชาการแม้จะมีความแตกต่างกันบ้างแต่โดยส่วนใหญ่มีเห็นพ้องต้องกันว่า ลักษณะที่พึงประสงค์ขององค์การระบบราชการไทย ในประเด็นเกี่ยวกับองค์ประกอบของโครงสร้างองค์การนั้น ควรจะมีความสลับซับซ้อน ความเป็นทางการ และการรวมอำนาจ ในระดับต่ำลง ซึ่งมาจากการพิจารณาแยกเป็นรายประเด็น สำหรับ ความสลับซับซ้อน กล่าวไว้ในประเด็นเรื่อง การลดขนาดขององค์การ (ปรัชญา เวสารัชช์) คุณลักษณะที่พึงประสงค์ขององค์การราชการ (คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงานก.พ.) การลดขั้นตอนการบังคับบัญชา (กองทัพ เคลือบพนิชกุล) การปรับปรุงรูปแบบโครงสร้างการทำงานให้เกิดความคล่องตัว (อภิชัย พันธเสน และ ปรัชญา เวสารัชช์) ส่วน ความเป็นทางการ กล่าวไว้ในประเด็นเรื่อง การลดความรัดครึงตัวของกฎระเบียบ (ปรัชญา เวสารัชช์) การส่งเสริมและพัฒนาข้าราชการให้ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงานก.พ.) การปรับองค์การให้มีความหลากหลายตามลักษณะของงาน (กองทัพ เคลือบพนิชกุล) การลดความยุ่งยากในเรื่องกฎระเบียบ (อภิชัย พันธเสน และ ปรัชญา เวสารัชช์) และ การรวมอำนาจ กล่าวไว้ในประเด็นเรื่อง การกระจายอำนาจ(ปรัชญา เวสารัชช์) คุณลักษณะที่พึงประสงค์ขององค์การราชการ และภาวะผู้นำของข้าราชการ (คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงานก.พ.) วัฒนธรรมการมีส่วนร่วม (กองทัพ เคลือบพนิชกุล) การให้อิสระในการบริหารและการตัดสินใจของผู้เกี่ยวข้อง (อภิชัย พันธเสน และ ปรัชญา เวสารัชช์) เป็นต้น

2.8 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างองค์การภาครัฐ

ผลการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยเรื่อง การศึกษาโครงสร้างองค์การภาครัฐ ซึ่งเป็นการวิจัยเกี่ยวกับมิติหรือองค์ประกอบต่าง ๆ ของโครงสร้างองค์การ มีดังนี้

Ali Husain Muhammad (1994) ได้ทำการวิจัยเรื่อง “ปัจจัยที่มีผลต่อโครงสร้างองค์การในประเทศสหรัฐอเมริกา และคูเวต” (An Examination of Some Determinates of Organizational Structure in The U.S. and Kuwait) ซึ่งเป็นการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยพื้นฐานในการกำหนดโครงสร้าง (contextual variables) ได้แก่ ขนาด เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม กับมิติของโครงสร้างองค์การ ซึ่งได้แก่ ความซับซ้อน การรวมอำนาจ และความเป็นระเบียบแบบแผน และศึกษาความแตกต่างของความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรดังกล่าวขององค์การในประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศคูเวต

การวิจัยดังกล่าวเป็นการวิจัยเชิงสำรวจ โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่าง คือ องค์การทางด้านการผลิตที่อยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศคูเวต จำนวน 48 และ 42 แห่ง ตาม

ลำดับ โดยใช้การวิเคราะห์สหสัมพันธ์ (correlation analysis) ในการหาระดับความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร และใช้วิธีการแปลงค่า z ของฟิชเชอร์ (Fisher ' s z Transformation Method) ในการหาความแตกต่างของความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร จากการวิจัยพบว่า

1. ขนาดขององค์กรมีความสัมพันธ์เชิงลบกับการรวมอำนาจในองค์กรในประเทศคูเวต
2. ขนาดขององค์กรมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับความเป็นระเบียบแบบแผน และความซับซ้อนของโครงสร้างขององค์กรในประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศคูเวต
3. สภาพแวดล้อมมีความสัมพันธ์เชิงลบกับการรวมอำนาจ และความเป็นระเบียบแบบแผนขององค์กรในประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศคูเวต
4. สภาพแวดล้อมมีความสัมพันธ์เชิงลบกับความซับซ้อนของโครงสร้างขององค์กรในประเทศสหรัฐ
5. เทคโนโลยีมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับการรวมอำนาจในองค์กรในประเทศสหรัฐอเมริกา
6. เทคโนโลยีมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับความเป็นระเบียบแบบแผนขององค์กรในประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศคูเวต
7. เทคโนโลยีมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับความซับซ้อนของโครงสร้างขององค์กรในประเทศคูเวต
8. องค์กรในประเทศสหรัฐอเมริการะดับการรวมอำนาจต่ำกว่า และมีระดับความซับซ้อนสูงกว่าองค์กรในประเทศคูเวต
9. ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยพื้นฐานที่กำหนดโครงสร้างและมิติของโครงสร้างขององค์กรในประเทศสหรัฐอเมริกา ไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

นอกจากนี้ ผลการวิจัยยังระบุอีกว่า ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยพื้นฐานและโครงสร้างองค์กรในประเทศสหรัฐอเมริกา ไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติกับประเทศคูเวต ผลการวิจัยดังกล่าวจึงสนับสนุนทฤษฎีความเป็นสากลของโครงสร้างองค์กร (The Universalistic Theory of Organizational Structure)

อย่างไรก็ดี ผลการทดสอบด้วย t - test แสดงให้เห็นว่า ระดับการรวมอำนาจในองค์กรในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศคูเวตแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ โดยระดับการรวมอำนาจในองค์กรในประเทศคูเวตจะสูงกว่าในประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งการค้นพบดังกล่าวสนับสนุนทฤษฎีทางด้านวัฒนธรรมของโครงสร้างองค์กร (The Cultural Theory of Organizational Structure) ซึ่งกล่าวว่า องค์กรที่อยู่ในสังคมที่มีความแตกต่างของอำนาจในระดับสูง (high power distance society) จะมีระดับการรวมอำนาจสูงกว่าองค์กรที่อยู่ในสังคมที่มีความแตกต่างของอำนาจในระดับต่ำกว่า (Hofstede , 1984 ; Sekaran and Snodgrass, 1988)

Mary Kim McDougal (1991) ได้ทำการวิจัยเรื่อง “ความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างองค์การของทีมฟุตบอลในกลุ่ม I – A และการจัดอันดับทีมในระดับชาติ” (The Relationship between Organizational Structure of Division I – A Football Teams and National Rankings) ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการศึกษา คือ เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างทีมฟุตบอลในกลุ่ม I – A ที่ติดอันดับและไม่ติดอันดับ และโครงสร้างองค์การของทีม

กลุ่มประชากรในการวิจัยนี้ คือ หัวหน้าผู้ฝึกสอนของทีมฟุตบอลในกลุ่ม I – A และการเก็บข้อมูลกระทำโดยการใช้แบบสำรวจการจัดองค์การของทีมฟุตบอล (The Football Organization Survey) ในการเก็บข้อมูลเกี่ยวกับมิติต่าง ๆ ของโครงสร้างองค์การทีมฟุตบอล ซึ่งแบบสำรวจดังกล่าวประกอบด้วยมาตรวัดตัวแปรต่าง ๆ ดังนี้ คือ ความซับซ้อน ความเป็นระเบียบแบบแผน และการรวมอำนาจ

โดยในการวัดความซับซ้อน จะทำการวัดใน 3 องค์ประกอบ คือ

- 1 ความแตกต่างในแนวราบ (horizontal differentiation)
- 2 ความแตกต่างในแนวตั้ง (vertical differentiation)
- 3 การกระจายทางภูมิศาสตร์ (geographic dispersion ; spatial differentiation)

การวัดความเป็นระเบียบแบบแผน จะทำการวัดใน 5 องค์ประกอบ คือ

- 1 ความชัดเจนในการระบุคำบรรยายลักษณะงานและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ (job and rules codification)
- 2 ความเข้มงวดในการควบคุม (the degree of supervision)
- 3 ความเป็นอิสระในการทำงานของพนักงานและผู้บริหาร
- 4 ความเป็นมาตรฐานของงาน
- 5 การใช้กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ในการปฏิบัติงาน (the degree to which regulations exist)

การวัดการรวมอำนาจ จะทำการวัดใน 2 องค์ประกอบ คือ

- 1 การใช้อิทธิพลในกระบวนการตัดสินใจของหัวหน้าผู้ฝึกสอนของทีมฟุตบอล
- 2 อำนาจหน้าที่ของผู้ช่วยผู้ฝึกสอนทีมฟุตบอลในการปฏิบัติงานผู้วิจัยใช้เครื่องมือในการวิเคราะห์ ดังนี้ คือ

(1) ใช้การทดสอบด้วย t – test ในการทดสอบค่าเฉลี่ยของคะแนนที่ได้จากการวัดความซับซ้อนความเป็นระเบียบแบบแผน และการรวมอำนาจของทีมฟุตบอลต่าง ๆ ในกลุ่ม I – A ที่ติดอันดับและไม่ติดอันดับ

(2) วิเคราะห์การตอบคำถามแต่ละข้อโดยใช้ การแจกแจงความถี่ ค่าเฉลี่ย มัชยฐาน ฐานนิยม และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ระหว่างทีมที่ติดอันดับ และไม่ติดอันดับ

ผลการวิจัยพบว่า

1. ระดับความซับซ้อน ความเป็นระเบียบแบบแผน และการรวมอำนาจ ของทีมฟุตบอลในกลุ่ม I – A ที่ติดอันดับ และไม่ติดอันดับ ไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

2. ทีมฟุตบอลที่ติดอันดับ และไม่ติดอันดับ ต่างมีความซับซ้อนในระดับต่ำ มีความเป็นระเบียบแบบแผนในระดับสูง และมีการรวมอำนาจในระดับปานกลาง

ดอย สุนทรสารทูล (2542) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อการรวมอำนาจในองค์กร โทรศัพท์แห่งประเทศไทย และบริษัท เทเลคอมเอเชีย คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ซึ่งการศึกษา มีวัตถุประสงค์หลักคือ เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างความเป็นกิจวัตรของงานกับการรวมอำนาจ ในองค์กร โทรศัพท์แห่งประเทศไทยและบริษัท เทเลคอมเอเชีย คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และ ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างสถานภาพส่วนบุคคล ลักษณะงาน และลักษณะองค์การกับการรวมอำนาจ การวิจัยนี้ใช้แนวคิดหลักตามทฤษฎีเทคโนโลยีขององค์การของ Joan Woodward ทฤษฎี “การกำหนดโครงสร้างโดยเทคโนโลยี” ของ Charles Perrow และ “แนวคิดเกี่ยวกับอำนาจและการควบคุม” โดย Jeffrey Pfeffer ซึ่งพบว่า เทคโนโลยีในการดำเนินงานขององค์การมีความสัมพันธ์กับ โครงสร้างขององค์การของหน่วยงาน และของผู้ปฏิบัติงาน ดังนั้น ความเป็นกิจวัตรของงานจึงมีความสัมพันธ์กับโครงสร้างขององค์การ

ประชากรในการศึกษาวิจัยเชิงสำรวจนี้คือผู้บริหารระดับต้นขององค์กร โทรศัพท์แห่งประเทศไทยและบริษัท เทเลคอมเอเชีย คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และการเก็บข้อมูลกระทำ โดยการใช้แบบสอบถามซึ่งประกอบด้วย 3 ส่วน คือ ส่วนที่สอบถามเกี่ยวกับสถานภาพส่วนบุคคล ส่วนที่สอบถามเกี่ยวกับระดับความเป็นกิจวัตรของงาน และส่วนที่สอบถามเกี่ยวกับการรวมอำนาจ ซึ่งผู้วิจัยได้รับแบบสอบถามที่ตอบกลับมาทั้งสิ้น 357 ฉบับในปลายเดือนกุมภาพันธ์ 2543

การวิเคราะห์ทางสถิติประกอบด้วยสถิติแบบพรรณนา (descriptive statistics) ซึ่งได้แก่ การแจกแจงความถี่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานในการวิเคราะห์ข้อมูลสถานภาพส่วนบุคคล และใช้การทดสอบ One – Sample t – test , t - test และ วิเคราะห์การถดถอยพหุคูณ (multiple regression analysis) ในการทดสอบสมมติฐาน

ผลการวิจัยปรากฏดังนี้ (1) ผู้บริหารระดับต้นขององค์กร โทรศัพท์แห่งประเทศไทยส่วนใหญ่เป็นเพศชาย มีอายุเกิน 45 ปี มีรายได้ต่อเดือนเกิน 30,000 บาท สำเร็จการ ศึกษาในระดับปริญญาตรี และมีประสบการณ์การทำงานระหว่าง 21 – 30 ปี (2) ผู้บริหารระดับต้นของบริษัท เทเลคอมเอเชีย คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ส่วนใหญ่เป็นเพศชาย มีอายุระหว่าง 35 – 45 ปี รายได้ต่อเดือนเกิน 30,000 บาท สำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาตรี และมีประสบการณ์การทำงานระหว่าง 11 – 20 ปี (3) ความเป็นกิจวัตรของงานของพนักงานองค์กร โทรศัพท์แห่งประเทศไทย และ บริษัท เทเลคอมเอเชีย คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) อยู่ในระดับปานกลาง แต่ค่าเฉลี่ยของคะแนนของผู้บริหารระดับต้นของสององค์การมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ (4) การรวมอำนาจของพนักงานองค์กร โทรศัพท์แห่งประเทศไทยอยู่ในระดับปานกลาง ส่วนการรวมอำนาจของพนักงานบริษัท เทเลคอมเอเชีย คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) อยู่ในระดับต่ำ

(5) การศึกษาระดับปริญญาตรีและสูงกว่าปริญญาตรี และความเป็นแบบแผนในการวิเคราะห์ปัญหา มีความสัมพันธ์เชิงลบกับการรวมอำนาจของพนักงานองค์การ โทรศัพท์แห่งประเทศไทย ส่วนความหลากหลายของงานมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับการรวมอำนาจ (6) ความหลากหลายของงานเป็นตัวแปรเพียงตัวเดียวที่มีความสัมพันธ์เชิงบวกกับการรวมอำนาจของพนักงานบริษัท เทเลคอมเอเชีย คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ผลการวิจัยดังกล่าวข้างต้นสอดคล้องกับโครงสร้างขององค์การ

ข้อเสนอแนะจากผลการวิจัยมีดังนี้ ผู้บริหารองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยควร (1) สนับสนุนผู้บริหารระดับต้นศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้น และควรให้ความสำคัญกับระดับการศึกษาในการพิจารณาคัดเลือกและเลื่อนตำแหน่งบุคคลไปสู่ตำแหน่งบริหาร (2) ผู้บริหารองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยควรคำนึงถึงความหลากหลายของงาน และ ความเป็นแบบแผนในการวิเคราะห์ปัญหาของหน่วยงานในการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับการรวมอำนาจหรือกระจายอำนาจในองค์การ(3) ผู้บริหารของบริษัท เทเลคอมเอเชีย คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ควรคำนึงถึงความหลากหลายของงานในการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับการรวมอำนาจหรือกระจายอำนาจในองค์กร

ปธาน สุวรรณมงคล (2541) ได้ทำการวิจัยเรื่องบทบาทรัฐและโครงสร้างองค์การระบบราชการโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทบทวนบทบาทรัฐในภาพรวมและในกลุ่มกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐ และจัดโครงสร้างองค์การระบบราชการให้สอดคล้องกับบทบาทที่เปลี่ยนแปลงไปหลังจากที่ภาครัฐมีบทบาทนำมาโดยตลอด แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยก็ตามแต่ขณะนี้สภาพแวดล้อมได้เปลี่ยนไปอย่างรวดเร็วเกินกว่าที่รัฐจะรักษาสถานภาพเดิมไว้ได้อีก

จากการศึกษาบทบาทและโครงสร้างองค์การระบบราชการไทยพบว่า

1) บทบาทของภาครัฐเท่าที่ผ่านมาเน้นการควบคุมมากกว่าการสนับสนุนส่งเสริมดังพิสูจน์ได้จากกฎหมาย ระเบียบและคำสั่งต่าง ๆ ที่หน่วยงานของรัฐออกมาบังคับใช้เป็นจำนวนมากในระยะหลายสิบปีที่ผ่านมา

2) มีการระบุดึงบทบาทใหม่ของภาครัฐตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ที่เน้นการสนับสนุนส่งเสริมการดำเนินงานของภาคเอกชนและภาคประชาชนให้เป็นส่วนสำคัญร่วมกับภาครัฐในการพัฒนาประเทศแต่ผลในทางรูปธรรมยังไม่ปรากฏให้เห็นมากนัก

3) การดำเนินการตามบทบาทใหม่ของภาครัฐจำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนในหลาย ๆ ด้าน ทั้งด้านโครงสร้างองค์การ การกระจายกิจกรรมและอำนาจการตัดสินใจสู่องค์กรในภูมิภาคและท้องถิ่น การปรับระบบการทำงาน ทัศนคติและพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ การเน้นการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนและภาคประชาชน

4) การจัดองค์การระบบราชการไทยอันเป็นประเด็นสำคัญประเด็นหนึ่งของการศึกษายังมีปัญหาสำคัญอยู่หลายประการคือ

1 ระบบคณะรัฐมนตรีในปัจจุบันยังไม่มีประสิทธิภาพ
 2 โครงสร้างระบบราชการมีความแข็งตัว ปรับตัวยาก ทำให้ไม่สอดคล้องกับสภาพ
 การณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

- 3 โครงสร้างระบบราชการมีขนาดใหญ่
- 4 รูปแบบการจัดองค์การล้าสมัย ขาดความหลายหลายตามภารกิจ
- 5 ภารกิจซ้ำซ้อนของส่วนราชการ
- 6 การมีกฎหมาย ระเบียบจำนวนมาก

5) ผู้วิจัยได้มีข้อเสนอแนะดังนี้

1 สนับสนุนให้มีการปรับบทบาทของรัฐจากการควบคุมมาเป็นการกำหนดกติกา
 กำกับให้มีการดำเนินการตามกติกาและเป็นผู้จัดให้มีบริการที่จำเป็นต่อสาธารณะและการพัฒนา
 ประเทศ และสนับสนุนส่งเสริมให้ภาคเอกชนและภาคประชาชนเป็นผู้ผลิตและส่งมอบบริการ ไปสู่
 กลุ่มเป้าหมาย

2 จัดกลุ่มกิจกรรมของรัฐใหม่ (regrouping) ให้เหมาะสมกับสถานการณ์โดยจัดเป็น
 13 กลุ่มกิจกรรม ได้แก่ การรักษาความมั่นคงแห่งชาติ การรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน การ
 ต่างประเทศ การบริหารงานทั่วไปของรัฐ การเงินการคลังและเศรษฐกิจ การพัฒนาทรัพยากร
 มนุษย์ การบริการสังคมและการพัฒนาคุณภาพชีวิต ศิลปวัฒนธรรมและนันทนาการ การ
 พัฒนาการเคหะและชุมชนเมืองชนบท การพัฒนาการเกษตรอุตสาหกรรมและการค้า วิทยาศาสตร์
 และเทคโนโลยี ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โครงสร้างพื้นฐานและพลังงาน

3 ในแต่ละกลุ่มกิจกรรมใหม่ของรัฐควรมีความชัดเจนว่า กิจกรรมใดเป็นกิจกรรม
 พื้นฐานและมีความสำคัญที่รัฐจำเป็นต้องดำเนินการเองทั้งหมดหรือเกือบทั้งหมดและกิจกรรมใดที่
 รัฐสามารถมอบหรือกระจายให้ภาคเอกชน ภาคประชาชนเข้ามาร่วมดำเนินการหรือให้ภาคเอกชน
 ภาคประชาชนรับไปดำเนินการเอง

4 ให้มีการปรับโครงสร้างองค์การใหม่ในกลุ่มกิจกรรมที่จำเป็นและมีความสำคัญ
 ตามที่ปรากฏในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่แปด ได้แก่ กลุ่มกิจกรรมด้านการบริหารงานของรัฐกลุ่มกิจ
 กรรมด้านเศรษฐกิจ กลุ่มกิจกรรมด้านทรัพยากรมนุษย์ และกลุ่มกิจกรรมด้านทรัพยากรธรรมชาติและ
 สิ่งแวดล้อม

5 แก้ไขปัญหาหลักด้านโครงสร้างการจัดองค์การบริหารราชการไทยเริ่มจากการปรับ
 ปูระบบคณะรัฐมนตรี การทำให้โครงสร้างการจัดองค์การฯ สามารถปรับตัวให้สอดคล้องกับ
 สภาพแวดล้อมได้ดีขึ้น การปรับขนาดของระบบราชการให้เหมาะสม การจัดองค์การที่หลากหลาย
 ตามภารกิจ การจัดตั้งองค์กรทำหน้าที่ในการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารงานภาครัฐ และการ
 ปฏิรูปกฎหมาย การผ่อนคลายกฎระเบียบ

6 การปรับโครงสร้างองค์การบริหารงานของรัฐต้องมีมาตรการที่ควบคู่กันไปก็คือ

1) กระจายกิจกรรมและอำนาจการตัดสินใจไปยังภูมิภาคและท้องถิ่นตลอดจนให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้นในการดำเนินกิจกรรมที่เป็นเกี่ยวข้องกับการผลิตและส่งเสริมบริการแก่ประชาชน

2) ปรับระบบการทำงานให้มีลักษณะที่เน้นผลงาน(output) และให้ความสำคัญกับผลลัพธ์ (outcome) ด้วย มีระบบการทำงานที่โปร่งใส มีการประเมินผลการปฏิบัติงาน ยอมรับการตรวจสอบจากภายนอก เป็นระบบที่เน้นการทำงานร่วมกันในแนวราบแบบเบ็ดเสร็จแทนการแยกส่วนเป็นหน่วยงาน

3) ปรับทัศนคติและพฤติกรรมในการปฏิบัติงานในสอดคล้องกับระบบการทำงาน โดยมุ่งเน้นความสำคัญกับลูกค้าหรือประชาชนผู้รับบริการเป็นลำดับแรก

7 ปัจจัยสำคัญที่จะนำไปสู่ความสำเร็จตามข้อเสนอแนะและมาตรการดังกล่าวคือ

- 1) แรงกดดันจากสังคม
- 2) วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง
- 3) การปฏิรูประบบงบประมาณ
- 4) บทบาทสื่อมวลชน
- 5) การได้สวนสาธารณะ
- 6) การตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน

วรินทร์ เลี่ยมนาค (2537) ได้ทำการวิจัยเรื่องการศึกษาโครงสร้างหน่วยงานและการบริหารงานบุคคลของสถาบันการbinพลเรือน การศึกษาวิจัยมีวัตถุประสงค์ 3 ประการคือ 1. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาและการดำเนินงานของศูนย์ฝึกการbinพลเรือนในประเทศไทย 2. เพื่อวิเคราะห์สภาพปัจจุบันและการดำเนินงานของสถาบันการbinพลเรือน 3. เพื่อหาข้อสรุปและข้อเสนอแนะในการพัฒนาองค์การของสถาบันการbinพลเรือน

ผู้วิจัยได้ศึกษาและเก็บรวบรวมข้อมูล โดยการศึกษาข้อมูลจากแหล่งข้อมูล 2 ด้าน คือ 1. ข้อมูลเอกสาร 2. ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้บริหาร และการร่วมสังเกตการณ์จากการเข้าร่วมประชุมในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้ใช้แนวคิดทฤษฎีทางด้านการพัฒนาองค์การ ที่มุ่งพัฒนาโครงสร้างองค์การและบุคลากรเป็นหลัก ฉะนั้น กรอบแนวคิดในการศึกษาในเรื่องนี้จึงกำหนดประเด็นตัวแปรในการศึกษาแยกเป็น 3 ส่วนคือ ส่วนที่ 1 การศึกษาสภาพปัญหาของศูนย์ฝึกการbinพลเรือนในประเทศไทย ส่วนที่ 2 โครงสร้างองค์การของสถาบันการbinพลเรือนซึ่งกำหนดตัวแปรย่อยเป็นกรอบในการศึกษา ได้ 3 ประเด็น คือ 1. โครงสร้างหน่วยงาน 2. โครงสร้างบุคลากรของหน่วยงาน 3. โครงสร้างงบประมาณ ส่วนที่ 3 การบริหารงานบุคคลของสถาบันการbinพลเรือน ซึ่งกำหนดกรอบตัวแปรย่อยในการศึกษาไว้ 4 ประเด็นคือ 1. การสรรหาและการคัดเลือกบุคลากร

2. การปรับเปลี่ยนบุคลากรตามโครงสร้างของหน่วยงาน 3. การพัฒนาบุคลากร 4. การประเมินผล
การปฏิบัติงาน

ผลการวิจัย พบว่า รูปแบบโครงสร้างหน่วยงานของสถาบันการbinพลเรือนที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ซึ่งบริหารงานโดยคณะกรรมการเป็นรูปแบบที่มีความเหมาะสม สอดคล้องกับภารกิจหน้าที่และเอื้อต่อการบริหารงานของสถาบันการbinพลเรือนให้มีความคล่องตัว และมีประสิทธิภาพในขณะที่หน่วยงานได้รับการพัฒนาและปรับปรุงโครงสร้างหน่วยงานให้มีความพร้อมต่อการบริหารด้วยตนเอง แต่ในการดำเนินงาน พบว่า บุคลากรของ สบพ. ยังมีความไม่พร้อมต่อการดำเนินงานในระบบรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากบุคลากรส่วนใหญ่ของสถาบันเป็นบุคลากรที่รับโอนมาจากหน่วยงานเดิม (สบท.) ที่มีความคุ้นเคยต่อการทำงานในระบบราชการซึ่งมีจำนวนสูงคิดเป็นร้อยละ 81.41 ของอัตรากำลังทั้งหมด นอกจากนี้ในการมอบหมายงานและการบรรจุพนักงานเข้าตำแหน่งยังพบว่า สถานภาพของบุคลากรไม่สอดคล้องกับบทบาทหน้าที่ที่ได้รับภายใต้โครงสร้างหน่วยงานใหม่ เป็นผลให้การดำเนินงานของสถาบันการbinพลเรือนยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร การนำระบบการบริหารงานบุคคลเข้ามาใช้ในหน่วยงาน ยังมีข้อจำกัดเนื่องจากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากกฎหมายจัดตั้งที่ระบุให้รับโอนบุคลากรไว้ทั้งหมดโดยให้ได้รับสิทธิและประโยชน์ต่าง ๆ ไม่ต่ำกว่าที่เคยได้รับอยู่เดิม

จากผลการศึกษาผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะว่า สถาบันการbinพลเรือนควรนำแนวคิดด้านการพัฒนาองค์การและการบริหารงานบุคคลมาใช้ในหน่วยงาน เพราะแนวคิดดังกล่าวเป็นการพัฒนาโครงสร้างหน่วยงานควบคู่ไปกับการพัฒนาบุคลากร ในกรณีของ สบพ. ควรเน้นด้านการฝึกอบรมและการประเมินผลบุคลากรเป็นหลัก เพื่อให้สามารถปรับปรุงคุณภาพของบุคลากรให้มีความรู้ความสามารถ มีทักษะเพิ่มขึ้นและในขณะเดียวกันก็มีทัศนคติที่ดีต่อองค์การด้วย

ภัทราวดี ผุดเหล็ก (2533) การศึกษาเรื่อง “ การปรับปรุงโครงสร้างองค์การ : กรณีศึกษาสำนักงานอธิการบดี สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์ลักษณะโครงสร้างอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบและการแบ่งงานของสำนักงานอธิการบดี ที่ปฏิบัติอยู่ในปัจจุบันตลอดจนปัญหา สาเหตุ ผลกระทบอันเนื่องมาจากโครงสร้างและการแบ่งงาน เพื่อเสนอแนะแนวทางในการปรับโครงสร้าง และการจัดแบ่งงานให้เหมาะสมและสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของสำนักงานอธิการบดี สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี โดยมีกลุ่มประชากร ได้แก่ หัวหน้ากอง หัวหน้างาน และเจ้าหน้าที่ในสำนักงานอธิการบดี จำนวน 50 คน เครื่องมือที่ใช้ในการรวบรวมข้อมูล คือ แบบสัมภาษณ์ การสังเกต และการค้นคว้าจากเอกสาร แล้วนำข้อมูลที่ได้นำมาวิเคราะห์โดยการบรรยาย

ผลการศึกษาพบว่า การจัดโครงสร้างองค์การ และการแบ่งงานของสำนักงานอธิการบดีในปัจจุบัน ซึ่งประกอบด้วย กองกลาง กองกิจการนักศึกษา กองบริการการศึกษาและกองแผน

งาน ตามประกาศทบวงมหาวิทยาลัย เรื่องการแบ่งส่วนราชการในสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2531 ประกาศ ณ วันที่ 17 ตุลาคม 2531 นั้น ไม่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ในสำนักงานอธิการบดีตั้งสมมติฐานที่ตั้งไว้เนื่องจากมีสาเหตุพอสรุปได้ ดังนี้คือ ช่วงการบังคับบัญชาที่มีขนาดกว้าง มีความเป็นทางการสูง การปฏิบัติงานต้องอาศัยกฎระเบียบข้อบังคับและหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เป็นหลัก บางตำแหน่งงานกำหนดคุณสมบัติมาตรฐานเฉพาะตำแหน่งไม่สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ และการขาดเอกภาพในการบังคับบัญชา เป็นต้น สำหรับการแก้ปัญหาดังกล่าว ผู้ศึกษาได้เสนอแนะให้มีการปรับปรุงโครงสร้างองค์การของสำนักงานอธิการบดี โดย แยกหน่วยงานที่มีปริมาณงานมากและมีความเป็นทางการสูงออกไปเป็นกอง ได้แก่ งานการเจ้าหน้าที่ งานคลัง ซึ่งสังกัดกองกลาง ให้เป็นกองการเจ้าหน้าที่และกองคลัง แยกงานที่มีลักษณะแตกต่างกันไปอยู่ในกองอื่น ที่มีลักษณะงานคล้ายคลึงกัน โดยใช้หลักการจัดแผนกงานโดยคำนึงถึงหน้าที่การงานเป็นหลัก (Departmentation by Function) และการจัดแผนกงานโดยคำนึงถึงลักษณะของลูกค้า หรือผู้มารับบริการ (Departmentation by Customer) ดังต่อไปนี้คือ

1. แยกงานพัสดุซึ่งเดิมสังกัดกองกลาง มารวมกับงานในกองคลัง
2. แยกงานส่งเสริมการวิจัย และงานหลักสูตรและพัฒนาคณาจารย์ ซึ่งเดิมสังกัดกองบริการการศึกษา มารวมกับงานในกองแผนงาน และเปลี่ยนชื่อกองให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ เป็นกองแผนงานและพัฒนาศึกษา
3. แยกงานเอกสารและการพิมพ์ ซึ่งเดิมสังกัดกองบริการการศึกษา มารวมกับงานในกองกลาง
4. แยกงานทะเบียนและสถิตินักศึกษา ซึ่งเดิมสังกัดกองบริการการศึกษา มารวมกับงานในกองกิจการนักศึกษา และเปลี่ยนชื่อกองให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ เป็นกองทะเบียนและกิจการรรมนักศึกษา

สำหรับการแก้ปัญหาในเรื่องเอกภาพการบังคับบัญชาของกองแผนงานและพัฒนาศึกษานั้น ผู้ศึกษาได้เสนอแนะให้มีตำแหน่งรองอธิการบดีฝ่ายวิชาการและกิจการนักศึกษาทำหน้าที่ดูแลรับผิดชอบและบังคับบัญชาของแผนงานและพัฒนาศึกษา และเสนอแนะให้รองอธิการบดีฝ่ายบริหาร ทำหน้าที่ดูแลรับผิดชอบและบังคับบัญชาของกองการเจ้าหน้าที่และกองคลัง สำหรับกองทะเบียนและกิจการรรมนักศึกษา เสนอแนะให้รองอธิการบดีฝ่ายวิชาการและกิจการนักศึกษา เป็นผู้ดูแลรับผิดชอบและบังคับบัญชา

ฉัตร เลิศสัญญา (2532) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การวิเคราะห์โครงสร้างการจัดองค์การของการรถไฟแห่งประเทศไทย การวิจัยครั้งนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาถึงผลที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการจัดองค์การว่าจะเพิ่มประสิทธิภาพของการดำเนินงานของการรถไฟแห่งประเทศไทยอย่าง

ไร โดยพิจารณาถึงความสัมพันธ์ที่มีต่อวัตถุประสงค์และนโยบายขององค์การและผลที่มีต่อหน้าที่หลักทางการบริหารงาน

ผลการวิจัยพบว่า รูปแบบโครงสร้างการจัดองค์การที่ได้รับการเสนอแนะให้ปรับปรุงใหม่ มีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์และนโยบายของการรถไฟแห่งประเทศไทย ที่มุ่งเน้นการแข่งขันทางด้าน การตลาดกับการขนส่งประเภทอื่น โดยมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการจัดองค์การให้เป็นรูปของศูนย์กำไรและมีการกระจายอำนาจ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงาน ขณะเดียวกัน โครงสร้างการจัดองค์การใหม่จะมีส่วนช่วยให้ประสิทธิภาพของการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่หลักทางการบริหารเพิ่มขึ้น ด้วยการตั้งหน่วยงานสำนักงานนโยบายและแผน เพื่อประสานแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องกันและกำหนดเป็นนโยบายขององค์การมีการกำหนดให้มีสำนักงานภาคเพื่อกระจายการตัดสินใจในระดับปฏิบัติการ อันเป็นการแบ่งเบาภาระของผู้บริหารจากงานประจำต่าง ๆ มีการแยกสายการบังคับบัญชาออกตามประเภทของกิจกรรม เพื่อให้เกิดความคล่องตัว และมีการประสานงานกันอย่างใกล้ชิดในการปฏิบัติการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจกรรมการขนส่ง ซึ่งเป็นกิจกรรมหลักขององค์การ โดยให้งานด้านเครื่องกล โยธา เคนรต และงานบริการสินค้า และโดยสารขึ้นตรงต่อผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว นอกจากนี้ ในการกำหนดให้มีสำนักงานพัฒนาระบบข้อมูล ก็จะช่วยให้มีการนำเอาเทคโนโลยีใหม่ ๆ มาพัฒนาการติดต่อสื่อสารเพื่อการตัดสินใจ และการวางแผนกระทำได้รวดเร็วขึ้น สำนักงานตรวจสอบภายใน จะช่วยให้การควบคุมการปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามนโยบายและแผนที่กำหนดไว้ จากการสำรวจความคิดเห็นของผู้บริหารระดับต่าง ๆ พบว่า มีผู้บริหารถึงร้อยละ 78.9 เห็นด้วยกับการเปลี่ยนแปลงรูปแบบโครงสร้างการจัดองค์การใหม่และเชื่อว่าจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพทางการจัดการ อย่างไรก็ตาม สำหรับผู้บริหารที่ไม่เห็นด้วยกับรูปแบบโครงสร้าง ๆ ใหม่ ได้แสดงทัศนะไว้ว่า ควรจะต้องมีการปรับปรุงในเรื่องประสิทธิภาพและความสำคัญของบุคลากรเสียก่อน รูปแบบโครงสร้างการจัดองค์การใหม่จึงจะบรรลุผล ทั้งนี้ เนื่องจากปัจจัยหลายประการ อาทิเช่น ความไม่รู้และไม่เข้าใจในงานและหน้าที่ ความเคยชินในการปฏิบัติงาน ความไม่พร้อมของบุคลากรในระดับต่าง ๆ และความยอมรับในการเปลี่ยนแปลงอำนาจและหน้าที่ ฯลฯ ซึ่งผู้วิจัยมีความเห็นว่า ควรมีการเตรียมบุคลากรด้วยการฝึกอบรมให้มีความรู้ความสามารถในการรับผิดชอบงานในระดับต่าง ๆ และมีการฝึกฝนบุคลากรให้คุ้นเคยกับภาระหน้าที่ใหม่ รวมทั้งการปรับปรุงงานด้านประชาสัมพันธ์และการสร้างสิ่งจูงใจให้ผู้ปฏิบัติงาน

บทที่ 3

ระเบียบวิธีวิจัย

3.1 ประชากรที่ศึกษา

กลุ่มประชากรที่ใช้ในการศึกษานี้ ได้แก่ ส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในสังกัด และไม่อยู่ในสังกัดกระทรวง ทบวง รวมทั้งส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีฐานะเป็นกรม ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบราชการแผ่นดินหรือมีฐานะเป็นนิติบุคคลที่ได้รับรางวัลหน่วยราชการที่มีการบริหารและการจัดการดีเด่น ประจำปีพุทธศักราช 2544 จากสำนักงาน ก.พ. ประกอบด้วยส่วนราชการที่มีการบริหารและการจัดการดีเด่น จำนวน 2 ส่วนราชการ ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน และ กรมการกงสุล

3.2 กลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่างใช้วิธีการกำหนดขนาดตัวอย่างตามทัศนคติและมอร์แกน โดยเปรียบเทียบจากตารางขนาดตัวอย่างที่ควรเลือกจากประชากรทั้งหมดทั้งนี้ เมื่อเปรียบเทียบแล้วต้องใช้กลุ่มตัวอย่างดังนี้

(1) สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน กระทรวงอุตสาหกรรม ประกอบด้วย 13 ส่วนงานหลัก คือ สำนักงานเลขานุการกรม กองการตลาดเพื่อการลงทุน กองการต่างประเทศ กองบริหารสิทธิประโยชน์ 1-5 กองประสานการลงทุน กองสารนิเทศการลงทุน กองยุทธศาสตร์และนโยบายการลงทุน ศูนย์บริการลงทุน และสำนักงานเศรษฐกิจการลงทุนในต่างประเทศ มีประชากรรวม 292 คน (เฉพาะที่อยู่ในส่วนกลาง กรุงเทพมหานคร) กลุ่มตัวอย่าง 170 คน

(2) กรมการกงสุล กระทรวงต่างประเทศ ประกอบด้วย 11 ส่วนงานหลัก คือ สำนักงานเลขานุการกรม กองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ กองตรวจลงตราและเอกสารคนต่างด้าว กองสัญชาติและนิติกรณ์ กองหนังสือเดินทาง ฝ่ายอำนวยการ ฝ่ายต่ออายุและแก้ไขหนังสือเดินทาง ฝ่ายจ่ายเล่มหนังสือเดินทาง ฝ่ายหนังสือเดินทางไทยในต่างประเทศ ฝ่ายตรวจสอบประวัติ ฝ่ายหนังสือเดินทางทูตและข้าราชการ มีประชากรรวม 90 คน (เฉพาะที่อยู่ในส่วนกลาง กรุงเทพมหานคร) กลุ่มตัวอย่าง 74 คน

รวมจำนวนกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด 244 คน

3.3 เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย คือ แบบสอบถามประมาณค่าที่ ผู้วิจัยสร้างและพัฒนาขึ้นเพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลในประเด็นเกี่ยวกับองค์ประกอบของโครงสร้างองค์การ 3 ด้าน คือ ความสลับซับซ้อน ความเป็นทางการ และการรวมอำนาจ หลังจากนั้นได้ทดลองเครื่องมือ ดังกล่าวกับ สำนักงานนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข จำนวน 16 ชุด ผลการทดสอบพบว่าแบบสอบถามประมาณค่าแต่ละข้อคำถามมีค่าความเที่ยง (Reliability) อยู่ในเกณฑ์ที่เชื่อถือได้ โดยมีค่าสัมประสิทธิ์ของแอลฟาครอนบาค (Cronbach ' s Alpha coefficient) ของแต่ละข้อคำถาม ดังนี้

ข้อคำถามข้อที่ 1	เท่ากับ	0.7754
ข้อคำถามข้อที่ 2	เท่ากับ	0.7866
ข้อคำถามข้อที่ 3	เท่ากับ	0.7844
ข้อคำถามข้อที่ 4	เท่ากับ	0.7841
ข้อคำถามข้อที่ 5	เท่ากับ	0.7873
ข้อคำถามข้อที่ 6	เท่ากับ	0.8111
ข้อคำถามข้อที่ 7	เท่ากับ	0.8023
ข้อคำถามข้อที่ 8	เท่ากับ	0.7882
ข้อคำถามข้อที่ 9	เท่ากับ	0.7842
ข้อคำถามข้อที่ 10	เท่ากับ	0.7698
ข้อคำถามข้อที่ 11	เท่ากับ	0.7784
ข้อคำถามข้อที่ 12	เท่ากับ	0.8058
ข้อคำถามข้อที่ 13	เท่ากับ	0.8037
ข้อคำถามข้อที่ 14	เท่ากับ	0.7889
ข้อคำถามข้อที่ 15	เท่ากับ	0.7835
ข้อคำถามข้อที่ 16	เท่ากับ	0.7774
ข้อคำถามข้อที่ 17	เท่ากับ	0.7625
ข้อคำถามข้อที่ 18	เท่ากับ	0.7674
ข้อคำถามข้อที่ 19	เท่ากับ	0.7740
ข้อคำถามข้อที่ 20	เท่ากับ	0.7802
ข้อคำถามข้อที่ 21	เท่ากับ	0.7748
และมีค่าสัมประสิทธิ์แอลฟาทั้งฉบับ		เท่ากับ 0.7930

ซึ่งตามข้อเสนอแนะของ Nunally (1978) ถือว่าถ้าขนาดของความเที่ยงตั้งแต่ 0.50 ขึ้นไป เชื่อได้ว่าเป็นเกณฑ์ที่ได้มาตรฐานสำหรับการวัดทางสังคมศาสตร์ ต่อจากนั้นได้นำผลการทดลองใช้เครื่องมือมาปรับปรุงแก้ไขบางส่วนจากข้อเสนอแนะที่ได้จากกลุ่มตัวอย่าง

แบบสอบถามที่ปรับปรุงแก้ไขแล้วมีจำนวน 2 ชุด ประกอบด้วย

แบบสอบถามชุดที่ 1 แบบสอบถามมาตรวัดประเมินค่าน้ำหนักเพื่อกำหนดค่าความสำคัญของข้อคำถามแต่ละข้อ ซึ่งมีกระบวนการสร้างและพัฒนาโดยอาศัยการปรึกษาผู้ทรงคุณวุฒิ ทั้งผู้ทรงคุณวุฒิด้านโครงสร้างองค์การ และ ผู้ทรงคุณวุฒิของหน่วยงานกลุ่มตัวอย่าง (รายชื่ออยู่ในภาคผนวกที่ 3) โดยนำข้อคำถามมาเรียบเรียงและจัดทำแบบสอบถามมาตรประมาณค่าน้ำหนัก โดยแบ่งเป็น 5 ระดับ คือ

มีความสำคัญมากที่สุด	5	คะแนน
มีความสำคัญมาก	4	คะแนน
มีความสำคัญปานกลาง	3	คะแนน
มีความสำคัญน้อย	2	คะแนน
มีความสำคัญน้อยที่สุด	1	คะแนน

ซึ่งได้ผลของค่าน้ำหนักของแต่ละข้อคำถาม ดังนี้

ข้อคำถามข้อที่ 1	เท่ากับ	3.9
ข้อคำถามข้อที่ 2	เท่ากับ	3.6
ข้อคำถามข้อที่ 3	เท่ากับ	3.4
ข้อคำถามข้อที่ 4	เท่ากับ	2.9
ข้อคำถามข้อที่ 5	เท่ากับ	2.7
ข้อคำถามข้อที่ 6	เท่ากับ	2.8
ข้อคำถามข้อที่ 7	เท่ากับ	2.5
ข้อคำถามข้อที่ 8	เท่ากับ	3.4
ข้อคำถามข้อที่ 9	เท่ากับ	3.9
ข้อคำถามข้อที่ 10	เท่ากับ	3.0
ข้อคำถามข้อที่ 11	เท่ากับ	2.9
ข้อคำถามข้อที่ 12	เท่ากับ	3.3
ข้อคำถามข้อที่ 13	เท่ากับ	3.2
ข้อคำถามข้อที่ 14	เท่ากับ	2.8
ข้อคำถามข้อที่ 15	เท่ากับ	3.6
ข้อคำถามข้อที่ 16	เท่ากับ	3.8

ข้อคำถามข้อที่ 17	เท่ากับ	3.6
ข้อคำถามข้อที่ 18	เท่ากับ	3.3
ข้อคำถามข้อที่ 19	เท่ากับ	3.5
ข้อคำถามข้อที่ 20	เท่ากับ	3.0
ข้อคำถามข้อที่ 21	เท่ากับ	3.6

แบบสอบถามชุดที่ 2 แบบสอบถามเพื่อวัดระดับความสลับซับซ้อน ความเป็นทางการ และ การรวมอำนาจ ซึ่งเป็นมาตรวัดแบบไลเคิร์ต สอบถามกลุ่มตัวอย่าง ประกอบด้วยตัวเลือก 5 ตัวเลือก คือ

มากที่สุด	5	คะแนน
มาก	4	คะแนน
ปานกลาง	3	คะแนน
น้อย	2	คะแนน
น้อยที่สุด	1	คะแนน

3.4 การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลสำหรับงานวิจัยฉบับนี้ ผู้วิจัยจะต้องเก็บรวบรวมข้อมูลจากแบบสอบถามทั้ง 2 ชุด แล้วนำมาวิเคราะห์ข้อมูลตามกระบวนการดังต่อไปนี้

ในขั้นแรกผู้วิจัยจะนำข้อมูลดิบในแบบสอบถามชุดที่ 2 ซึ่งได้ทำการสำรวจจากกลุ่มตัวอย่างทั้ง 2 กลุ่ม มาทำการวิเคราะห์ข้อมูลเบื้องต้นเพื่อหาค่าเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักของคำถามในแต่ละข้อ ตั้งแต่ข้อ 1-21 โดยมีสูตรการคำนวณดังนี้

$$\bar{x} = \frac{\sum_{i=1}^n (x_i \times 5) + (x_i \times 4) + (x_i \times 3) + (x_i \times 2) + (x_i \times 1)}{n}$$

กล่าวคือในการคำนวณค่าเฉลี่ยสำหรับคำถามแต่ละข้อ จะมีค่าน้ำหนักจาก 5 ถึง 1 โดยถ่วงจากมากที่สุดไปหาน้อยที่สุด แล้วนำค่าน้ำหนักในแต่ละข้อไปคูณกับจำนวนของผู้ตอบคำถามในข้อนั้น ๆ หาผลรวมทั้งหมด แล้วหารเฉลี่ยด้วยจำนวนของกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด

ขั้นที่สองจะเป็นการหาค่าเฉลี่ย ซึ่งถ่วงน้ำหนักด้วยค่าน้ำหนักจากค่าความสำคัญของข้อคำถามแต่ละข้อจากแบบสอบถามชุดที่ 1 ซึ่งในขั้นแรกผู้วิจัยต้องแยกคำถามทั้ง 21 ข้อออกเป็น 3 ชุด คือ

คำถามข้อ 1-7 บ่งถึง ความสลับซับซ้อน

คำถามข้อ 8-14 บ่งถึง ความเป็นทางการ

คำถามข้อ 15-21 บ่งถึง การรวมอำนาจ

จากคำถามแต่ละข้อผู้เชี่ยวชาญจะให้ค่าน้ำหนักที่แตกต่างกันไปดังที่ได้แสดงไว้ในข้างต้น การวิเคราะห์ข้อมูลในส่วนนี้ จะต้องใช้ค่าเฉลี่ยจากข้อมูลชุดที่ 2 แล้วถ่วงน้ำหนักของความสลับซับซ้อน ความเป็นทางการและการรวมอำนาจขององค์กร ซึ่งทำได้โดย การใช้ค่าเฉลี่ยของข้อคำถามแต่ละข้อในชุดที่ 2 มาคูณกับค่าน้ำหนักแต่ละข้อของชุดที่ 1 แล้วหารเฉลี่ยด้วยค่าถ่วงน้ำหนักทั้งหมด สามารถแสดงสูตร การคำนวณได้ดังนี้

$$\text{ค่าเฉลี่ยถ่วงน้ำหนัก (ความสลับซับซ้อน)} = \frac{\sum_{i=1}^7 (X_i W_i)}{\sum_{i=1}^7 W_i} \quad (\text{ใช้ค่าเฉลี่ยข้อ 1-7})$$

$$\text{ค่าเฉลี่ยถ่วงน้ำหนัก (ความเป็นทางการ)} = \frac{\sum_{i=8}^{15} (X_i W_i)}{\sum_{i=8}^{15} W_i} \quad (\text{ใช้ค่าเฉลี่ยข้อ 8-14})$$

$$\text{ค่าเฉลี่ยถ่วงน้ำหนัก (การรวมอำนาจ)} = \frac{\sum_{i=15}^{21} (X_i W_i)}{\sum_{i=15}^{21} W_i} \quad (\text{ใช้ค่าเฉลี่ยข้อ 15-21})$$

เมื่อได้ค่าเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักของความสลับซับซ้อน ความเป็นทางการและการรวมอำนาจมาแล้ว ผู้วิจัยจะนำมาเปรียบเทียบกับเกณฑ์ในการวิเคราะห์โดยมีเกณฑ์ในการวิเคราะห์ระดับความสลับซับซ้อน ความเป็นทางการและการรวมอำนาจ ออกเป็น 3 ระดับ คือ ระดับสูง ปานกลาง และต่ำ โดยกำหนดช่วงคะแนนในแต่ละระดับ ดังนี้ (ตารางที่ 5)

ตารางที่ 5 แสดงการกำหนดความหมายของช่วงคะแนนเฉลี่ยของความสลับซับซ้อน ความเป็นทางการ และการรวมอำนาจ

ระดับความสลับซับซ้อน ความเป็นทางการ และการรวมอำนาจ	การกำหนดช่วงคะแนน
ระดับต่ำ	1.000-2.333
ระดับปานกลาง	2.334-3.333
ระดับสูง	3.334-5.000

3.5 สถิติที่ใช้ในการวิจัย

ผู้วิจัยทำการวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้วิธีการทางสถิติ ดังนี้

1. วิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับสถานภาพส่วนบุคคลของผู้ตอบแบบสอบถาม โดยใช้การแจกแจงความถี่ และร้อยละ
2. วิเคราะห์ระดับความสลับซับซ้อน ความเป็นทางการและการรวมอำนาจ (องค์ประกอบของโครงสร้างองค์การ) โดยใช้การหาค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน

PDF

บทที่ 4

ผลการวิเคราะห์

การศึกษาวิจัยเรื่อง “การศึกษาโครงสร้างองค์การของส่วนราชการภาครัฐ” ซึ่งศึกษาหน่วยราชการภาครัฐ 2 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน และกรมการกงสุล โดยประเด็นที่ศึกษาสามารถแบ่งออกเป็น 2 ส่วนดังนี้

- 4.1 สถานภาพส่วนบุคคลของผู้ตอบแบบสอบถาม
- 4.2 ลักษณะทางโครงสร้างของกลุ่มตัวอย่าง

4.1 สถานภาพส่วนบุคคล

1. เพศ

ผลการศึกษาหน่วยงานภาครัฐซึ่งเป็นกลุ่มตัวอย่างทั้ง 2 หน่วยงานจากการสำรวจจากแบบสอบถามจำนวน 244 คน พบว่าร้อยละ 61.1 เป็นเพศหญิง และเป็นเพศชายร้อยละ 38.9 โดยเมื่อแยกพิจารณาเฉพาะส่วนราชการพบว่าร้อยละ 59.4 ของข้าราชการของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเป็นเพศหญิง และเป็นเพศชายร้อยละ 40.6 จากจำนวน 170 คน ส่วนกรณีของกรมการกงสุล พบว่ามีแนวโน้มไปในทิศทางเดียวกัน คือ ร้อยละ 64.9 เป็นเพศหญิง และเป็นเพศชายร้อยละ 35.1 จากจำนวนกลุ่มตัวอย่าง 74 คน

2. อายุ

พบว่าผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่มีอายุเฉลี่ยอยู่ในช่วง 40-49 ปี โดยมีจำนวนผู้ตอบแบบสอบถาม 93 คน คิดเป็นร้อยละ 38.1 รองลงมาคือผู้ที่มีอายุต่ำกว่า 30 ปี มีจำนวน 69 คน เป็นร้อยละ 28.3 และเมื่อแยกพิจารณาเป็นรายส่วนราชการพบว่า มีลักษณะเช่นเดียวกัน กล่าวคือ ข้าราชการของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ส่วนใหญ่ร้อยละ 38.8 มีช่วงอายุอยู่ที่ 40-49 ปี และรองลงมาร้อยละ 28.8 มีอายุต่ำกว่า 30 ปี และสำหรับข้าราชการกรมการกงสุลส่วนใหญ่ร้อยละ 36.5 มีช่วงอายุอยู่ที่ 40-49 ปี และร้อยละ 27 อยู่ในช่วงอายุที่ต่ำกว่า 30 ปี

3. สถานภาพ

ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ร้อยละ 57.2 โสด และสมรสแล้วร้อยละ 39.3 โดยเมื่อแยกเป็นรายส่วนราชการพบว่า ข้าราชการของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน และข้าราชการของกรมการกงสุลมีสถานภาพโสดเป็นส่วนใหญ่เช่นเดียวกัน โดยอยู่ที่ร้อยละ 56.5 และ 60.8 ตามลำดับ

4. ระดับการศึกษา

พบว่าข้าราชการหน่วยงานภาครัฐ (กลุ่มตัวอย่าง) ส่วนใหญ่ร้อยละ 49.2 มีการศึกษาระดับปริญญาโทหรือสูงกว่า รองลงมาร้อยละ 42.2 มีการศึกษาระดับปริญญาตรี ซึ่งมีลักษณะในทิศทางเดียวกับสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนที่ร้อยละ 60 มีการศึกษาระดับปริญญาโทหรือสูงกว่า และรองลงมาร้อยละ 32.1 มีการศึกษาระดับปริญญาตรี แต่สำหรับกรมการกงสุล พบว่าร้อยละ 54.1 มีการศึกษาระดับปริญญาตรี และรองลงมาร้อยละ 24.3 มีการศึกษาในระดับปริญญาโทหรือสูงกว่า

(ตารางที่ 6)

ตารางที่ 6 แสดงสถานภาพส่วนบุคคลของกลุ่มตัวอย่าง

สถานภาพส่วนบุคคล		สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน		กรมการกงสุล		รวม	
		จำนวน (คน)	ร้อยละ	จำนวน (คน)	ร้อยละ	จำนวน (คน)	ร้อยละ
เพศ	ชาย	69	40.6	26	35.1	95	38.9
	หญิง	101	59.4	48	64.9	149	61.1
อายุ (ปี)	ต่ำกว่า 30	49	28.8	20	27.0	69	28.3
	30-39	34	20.0	18	24.3	52	21.3
	40-49	66	38.8	27	36.5	93	38.1
	50-59	15	8.8	8	10.8	23	9.4
	60 ขึ้นไป	6	3.5	1	1.4	7	2.9
สถานภาพ	โสด	96	56.5	45	60.8	141	57.2
	สมรส	71	41.8	25	33.8	96	39.3
	หย่า	1	0.6	4	5.4	5	2.0
	อื่น ๆ	2	1.2	0	0	2	0.2
ระดับการศึกษา	มัธยมศึกษาตอนปลายหรือต่ำกว่า	1	0.6	0	0	1	0.4
	อาชีวศึกษา	0	0	10	13.5	10	4.1
	อนุปริญญา	4	2.4	6	8.1	10	4.1
	ปริญญาตรี	63	37.1	40	54.1	103	42.2
	ปริญญาโทหรือสูงกว่า	102	60.0	18	24.3	120	49.2

4.2 ลักษณะทางโครงสร้างองค์การของกลุ่มตัวอย่าง

เมื่อพิจารณาลักษณะทางโครงสร้างของกลุ่มตัวอย่างพบว่าไม่ว่าจะเป็นภาพรวมของลักษณะทางโครงสร้างของกลุ่มตัวอย่างทั้งสองคือของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนและกรมการกงสุล รวมถึงแม้จะแยกเป็นรายส่วนราชการ ก็พบว่าลักษณะทางโครงสร้างในทั้งสามด้านคือ ความสลับซับซ้อน ความเป็นทางการและการรวมอำนาจอยู่ในระดับเดียวกันกล่าวคืออยู่ในระดับปานกลางทั้งหมด (2.87 , 3.06 และ 3.08 ตามลำดับ) รวมทั้งเมื่อแยกรายหน่วยราชการพบว่าสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนมีลักษณะทั้งสามอยู่ในระดับปานกลาง (2.74 , 3.11 และ 3.13 ตามลำดับ) ซึ่งมีลักษณะเหมือนกับของกรมการกงสุล ซึ่งมีลักษณะโครงสร้างในระดับปานกลางเช่นเดียวกัน (2.93 , 2.95 และ 2.96 ตามลำดับ) ดังแสดงไว้ในตารางที่ 7

ตารางที่ 7 แสดงลักษณะภาพรวมของกลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่าง (แยกรายส่วนราชการ)	ลักษณะทางโครงสร้าง		
	ความสลับซับซ้อน	ความเป็นทางการ	การรวมอำนาจ
สำนักงานคณะกรรมการ ส่งเสริมการลงทุน	2.74 (ปานกลาง)	3.11 (ปานกลาง)	3.13 (ปานกลาง)
กรมการกงสุล	2.93 (ปานกลาง)	2.95 (ปานกลาง)	2.96 (ปานกลาง)
ภาพรวมส่วนราชการที่ได้รับ รางวัลหน่วยราชการดีเด่นทั้ง สองหน่วยงาน	2.87 (ปานกลาง)	3.06 (ปานกลาง)	3.08 (ปานกลาง)

อย่างไรก็ดีเมื่อแยกรายละเอียดของลักษณะทางโครงสร้างองค์การเป็นด้านต่าง ๆ ในแต่ละด้านโดยพิจารณาเป็นรายข้อคำถามประกอบด้วยพบว่ามีความแตกต่างจากภาพรวมของลักษณะทางโครงสร้างในบางประการ สำหรับรายละเอียดของลักษณะโครงสร้างองค์การในด้านความสลับซับซ้อนพบว่าแม้ในภาพรวมของกลุ่มตัวอย่างทั้งสองรวมทั้งเมื่อแยกรายส่วนราชการคือสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน และกรมการกงสุล พบว่ามีลักษณะของความสลับซับซ้อนในระดับปานกลาง (2.87, 2.74 และ 2.93 ตามลำดับ) อย่างไรก็ตามในข้อคำถามข้อที่หนึ่งปรากฏว่าลักษณะในภาพรวมของความสลับซับซ้อน และเมื่อแยกเป็นรายส่วนราชการมีความสลับซับซ้อนในระดับสูง (3.74 3.84 และ 3.59 ตามลำดับ) นอกจากนี้สำหรับข้อคำถามข้อที่หก พบว่า แม้ลักษณะในภาพรวมของกลุ่มตัวอย่างทั้งสองจะมีลักษณะของความสลับซับซ้อนอยู่ในระดับปานกลาง (3.12) และสำหรับกรมการกงสุลมีลักษณะของความสลับซับซ้อนในระดับปานกลางเช่นเดียวกัน (2.50) แต่สำหรับสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนพบว่ามีความสลับซับซ้อนในระดับสูง (3.39) ดังตารางที่ 8

ตารางที่ 8 แสดงรายละเอียดของลักษณะโครงสร้างองค์การในด้านความสลับซับซ้อน

ข้อความเรื่องความสลับซับซ้อน	สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน		กรมการกงสุล		รวม	
	ค่าเฉลี่ย	ค่าS.D.	ค่าเฉลี่ย	ค่าS.D.	ค่าเฉลี่ย	ค่าS.D.
1. งานโดยส่วนใหญ่ของท่านต้องการความชำนาญเฉพาะด้าน	3.81	0.84	3.59	0.83	3.74	0.84
2. ในหน่วยงานของท่านมีตำแหน่งหลากหลายกันมาก	2.81	0.74	2.89	0.69	2.83	0.77
3. หน่วยงานของท่านมีแผนกหรือฝ่ายเป็นจำนวนมาก	2.91	0.76	2.7	0.88	2.85	0.80
4. ในหน่วยงานของท่านผู้บริหารและฝ่ายปฏิบัติงานระดับล่างมีตำแหน่งในระดับชั้นต่างกันมาก	2.96	0.70	3.20	0.84	3.04	0.75
5. ในหน่วยงานของท่านหัวหน้างานจะต้องดูแลลูกน้องจำนวนมาก	2.85	0.86	2.93	0.76	2.88	0.83
6. หน่วยงานของท่านมีหน่วยงานสาขามากกว่าสามแห่ง	3.39	1.35	2.50	1.32	3.12	1.40
7. กำลังคนของหน่วยงานสาขา มีจำนวนมาก	2.32	0.91	2.45	0.71	2.36	0.85
รวม	2.74 (ปานกลาง)	0.92	2.93 (ปานกลาง)	0.79	2.87 (ปานกลาง)	0.87

สำหรับรายละเอียดของลักษณะโครงสร้างองค์การในด้านความเป็นทางการพบว่า มีลักษณะเดียวกับความสลับซับซ้อนกล่าวคือไม่ว่าภาพรวมหรือเมื่อแยกรายส่วนราชการมีความเป็นทางการในระดับปานกลางทั้งสิ้น (3.06, 3.11 สำหรับสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน และ 2.95 สำหรับกรมการกงสุล) จะมีเพียงข้อความข้อที่แปดและเก้าจะมีลักษณะที่แตกต่างออกไป โดยข้อความข้อที่แปดในภาพรวมของกลุ่มตัวอย่างจะมีลักษณะของความเป็นทางการในระดับสูง (3.35) และสำหรับสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนก็มีลักษณะของความเป็นทางการที่สูง (3.46) เช่นเดียวกัน แต่สำหรับกรมการกงสุลพบว่ามีความเป็นทางการในระดับปานกลาง (3.09) ส่วนคำถามข้อที่เก้าพบว่าสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนมีลักษณะของความเป็นทางการในระดับสูง (3.34) แต่สำหรับของกรมการกงสุล และภาพรวมของทั้งสอง

หน่วยงานมีลักษณะของความเป็นทางการในระดับปานกลาง(3.27 และ 3.31 ตามลำดับ)ลักษณะเดียวกับข้อคำถามข้ออื่น ๆ ดังแสดงไว้ในตารางที่ 9

ตารางที่ 9 แสดงรายละเอียดของลักษณะโครงสร้างองค์การในด้านความเป็นทางการ

ข้อคำถามเรื่องความเป็นทางการ	สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน		กรมการกงสุล		รวม	
	ค่าเฉลี่ย	ค่าS.D.	ค่าเฉลี่ย	ค่าS.D.	ค่าเฉลี่ย	ค่าS.D.
8. งานส่วนใหญ่ของท่านมีการกำหนดแนวทางปฏิบัติไว้ชัดเจน	3.46	0.94	3.09	1.14	3.35	1.02
9. ในทางปฏิบัติท่านต้องปฏิบัติตามมาตรฐานการทำงานอย่างเคร่งครัด	3.34	0.93	3.27	0.93	3.31	0.93
10. งานต่างๆในหน่วยงานของท่านมีกฎระเบียบและกระบวนการทำงานที่กำหนดไว้เป็นจำนวนมาก	3.08	1.05	2.95	0.99	3.04	1.04
11. ท่านมักไม่มีอิสระในการทำงานเพราะต้องคำนึงถึงกฎระเบียบและนโยบายของหน่วยงาน	3.02	0.86	2.80	0.84	2.95	0.86
12. การทำงานของท่านจะได้รับการตรวจสอบว่าเป็นไปตามกฎระเบียบหรือไม่ภายหลังเสมอ	2.94	0.93	2.80	0.81	2.89	0.90
13. ป่อยครั้งท่านรู้สึกที่ท่านถูกบังคับให้ปฏิบัติตามกฎอย่างเคร่งครัด	2.91	0.87	2.76	0.90	2.86	0.88
14. งานต่างๆภายในหน่วยงานของท่านจะต้องปฏิบัติโดยผู้หนึ่งผู้ใดโดยเฉพาะเจาะจง	2.95	0.85	2.85	0.79	2.92	0.83
รวม	3.11 (ปานกลาง)	0.94	2.95 (ปานกลาง)	0.88	3.06 (ปานกลาง)	0.91

นอกจากนี้สำหรับลักษณะโครงสร้างองค์การในด้านการรวมอำนาจพบว่าในภาพรวมและแยกรายหน่วยราชการมีลักษณะของโครงสร้างเหมือนกับลักษณะทางโครงสร้างทั้งสองชนิดดังที่ได้กล่าวมาแล้ว คือมีการรวมอำนาจในระดับปานกลาง (3.08) เมื่อแยกรายหน่วยราชการ คือสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนและกรมการกงสุลก็มีลักษณะของการรวมอำนาจในระดับปานกลางเช่นเดียวกัน (3.13 และ 2.96 ตามลำดับ) ข้อคำถามโดยส่วนใหญ่ที่เกี่ยวกับลักษณะของการรวมอำนาจก็มีลักษณะเช่นเดียวกัน มีเพียงข้อคำถามข้อที่ 15, 19 และข้อ 21 เท่านั้นที่มีระดับของการรวมอำนาจที่แตกต่างกันออกไป ทั้งนี้สำหรับข้อคำถามข้อที่สืบหาพบว่าในภาพรวมของกลุ่มตัวอย่างทั้งสองและกรมการกงสุลมีค่าเฉลี่ยของการรวมอำนาจในระดับปานกลาง (3.18 และ 2.74 ตามลำดับ) แต่ของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนมีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 3.37 ซึ่งแสดงว่ามีการรวมอำนาจในระดับสูง นอกจากนี้ในข้อที่สืบหาพบว่า แม้กรมการกงสุลจะมีการรวมอำนาจในระดับปานกลาง (3.28) แต่โดยภาพรวมของทั้งสองหน่วยงานและของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนมีการรวมอำนาจในระดับสูง (3.45 และ 3.52 ตามลำดับ) และในข้อที่สืบหาค้นพบว่าทั้งในภาพรวมและเมื่อแยกพิจารณาเป็นรายส่วนราชการคือสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนและกรมการกงสุล มีระดับของการรวมอำนาจในระดับสูง (3.50, 3.56 และ 3.34 ตามลำดับ) ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับข้อคำถามข้ออื่น ๆ พบว่ามีระดับของการรวมอำนาจในระดับปานกลางทั้งสิ้น ซึ่งแสดงรายละเอียดไว้ในตารางที่ 10

ตารางที่ 10 แสดงรายละเอียดของลักษณะโครงสร้างองค์การในด้านการรวมอำนาจ

ข้อความเรื่องการรวมอำนาจ	สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน		กรมการกงสุล		รวม	
	ค่าเฉลี่ย	ค่าS.D.	ค่าเฉลี่ย	ค่าS.D.	ค่าเฉลี่ย	ค่าS.D.
15. โดยส่วนใหญ่การดำเนินการใดๆของท่านต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้บังคับบัญชาก่อนเสมอ	3.37	1.16	2.74	1.12	3.18	1.18
16. การตัดสินใจดำเนินการใดๆด้วยแนวทางที่ท่านได้คิดขึ้นเองเป็นเรื่องไม่ปกติในหน่วยงานของท่าน	2.91	0.89	2.78	0.63	2.87	0.83
17. ในการปฏิบัติงานแม้ไม่ใช่เรื่องสำคัญมากนักก็จำเป็นต้องให้ผู้บังคับบัญชาเป็นผู้ตัดสินใจเป็นขั้นตอนสุดท้าย	3.22	1.06	2.78	1.06	3.09	1.08
18. น้อยครั้งที่ท่านจะได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในวิธีการทำงานใดๆของหน่วยงาน	2.98	0.83	2.84	0.72	2.94	0.80
19. การกำหนดนโยบายต่างๆภายในหน่วยงานของท่านมักมาจากผู้บังคับบัญชาเสมอ	3.52	1.01	3.28	0.94	3.45	0.99
20. ท่านมักไม่ค่อยได้แสดงความคิดเห็นหรือร่วมตัดสินใจในเรื่องต่างๆมากนัก	2.96	0.76	2.95	0.70	2.96	0.75
21. ในหน่วยงานของท่านการตัดสินใจในการแก้ปัญหาโดยส่วนใหญ่มักมาจากผู้บังคับบัญชาเป็นส่วนใหญ่	3.56	0.86	3.34	0.93	3.50	0.89
รวม	3.13 (ปานกลาง)	0.92	2.96 (ปานกลาง)	0.86	3.08 (ปานกลาง)	0.91

บทที่ 5

สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ

การวิจัยเรื่อง “การศึกษาโครงสร้างองค์การของส่วนราชการภาครัฐ” เป็นการวิจัยระดับบุคคล และเป็นวิจัยเชิงสำรวจ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาส่วนประกอบของโครงสร้างองค์การระดับกรมที่ได้รับรางวัลด้านการบริหารและการจัดการดีเด่น รวมทั้งเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการภาครัฐ โดยประชากรที่ใช้ในการศึกษาวิจัย คือ ข้าราชการของกรมการกงสุล และสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน โดยใช้ขนาดตัวอย่างจำนวน 244 คน โดยการวิเคราะห์ข้อมูลกระทำโดยนำข้อมูลจากแบบสอบถามที่ตอบโดยกลุ่มตัวอย่างซึ่งมีค่าน้ำหนักจากมากที่สุดถึงน้อยที่สุด แสดงความสลับซับซ้อน ความเป็นทางการ และการรวมอำนาจ จากนั้นจึงนำข้อมูลดังกล่าวมาวิเคราะห์โดยค่าน้ำหนักที่มีการถ่วงน้ำหนักจากผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้ให้ค่าความสำคัญของข้อคำถามแต่ละข้อ เมื่อได้ข้อมูลแล้วจึงนำมาเปรียบเทียบเกณฑ์การวิเคราะห์ระดับความสลับซับซ้อน ความเป็นทางการ และการรวมอำนาจ ซึ่งแบ่งเป็น 3 ระดับ คือ สูง ปานกลาง และต่ำ ซึ่งได้มีการนำผลการศึกษาแสดงด้วยตารางประกอบการวิเคราะห์ข้อมูล

5.1 ผลการวิจัย

ผลการวิจัยแบ่งเป็นสองส่วนหลัก ได้แก่

ส่วนแรก สถานภาพส่วนบุคคล ในภาพรวมข้าราชการของหน่วยงานกลุ่มตัวอย่างทั้งสองหน่วยงานเป็นเพศหญิง มีอายุอยู่ในช่วง 40-49 ปี มีสถานภาพโสด และมีการศึกษาระดับปริญญาโท เป็นส่วนใหญ่

ส่วนที่สอง ลักษณะทางโครงสร้างของกลุ่มตัวอย่างทั้งในภาพรวม และแยกรายส่วนราชการมีความสลับซับซ้อน ความเป็นทางการ และการรวมอำนาจในระดับปานกลาง

5.2 อภิปรายผล

จากผลการวิเคราะห์องค์ประกอบของโครงสร้างองค์การภาครัฐกลุ่มตัวอย่างทั้งสองซึ่งถือว่าเป็นองค์การต้นแบบของการบริหารและการจัดการภาครัฐดีเด่น พบว่ามีความสลับซับซ้อน ความเป็นทางการ และการรวมอำนาจในระดับปานกลาง ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับแนวคิดของนักวิชาการที่ศึกษาเกี่ยวกับองค์การภาครัฐ โดยเฉพาะการอธิบายถึง “ลักษณะที่พึงประสงค์” ขององค์การระบบราช

การ ในประเด็นเกี่ยวกับองค์ประกอบของโครงสร้างองค์การพบว่าลักษณะทั้งสามประการควรมีระดับที่ต่ำลงดังนั้นจึงเห็นได้ว่าผลการวิจัยเมื่อเปรียบเทียบกับแนวคิดของนักวิชาการมีความสอดคล้องกันกล่าวคือ ถ้าอยู่บนพื้นฐานความคิดของ Weber (1968) และนักวิชาการท่านอื่น ๆ เช่น Blau และ Meyer ที่กล่าวไว้ในปี 1987 ได้อธิบายว่าองค์การระบบราชการมีลักษณะที่มีความเป็นทางการ ซึ่งจะมีลักษณะที่ตรงกันข้ามกับองค์การประเภทอื่น รวมทั้งมีการจัดการตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา ที่เน้นความชำนาญเฉพาะด้าน ซึ่งนำไปสู่การเน้นที่อำนาจตามตำแหน่งมากกว่าลักษณะส่วนบุคคล และการทำงานจะผ่านระบบที่มีมาตรฐาน โดยมาจากกฎระเบียบที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ทั้งนี้เพื่อประสิทธิภาพ และความเท่าเทียมเพราะงานของระบบราชการกระทำไปเพื่อประชาชนโดยทั่วไป ดังนั้นจึงพออนุมานได้ว่าองค์การระบบราชการจะมีความสลับซับซ้อน ความเป็นทางการ และการรวมอำนาจในระดับสูงนั่นเอง ดังนั้นการที่กลุ่มตัวอย่างมีลักษณะต่าง ๆ ข้างต้นในระดับ “ปานกลาง” จึงอาจถือได้ว่าองค์การระบบราชการมีลักษณะ โครงสร้างที่ต่ำลงซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของนักวิชาการด้านองค์การภาครัฐส่วนใหญ่

อย่างไรก็ดีเมื่อพิจารณาแต่ละองค์ประกอบของ โครงสร้างองค์การจะพบว่ามีความแตกต่างจากข้อสรุปข้างต้นอยู่พอสมควร โดยพบว่าแม้ผลการวิจัยจะระบุว่าองค์ประกอบทางโครงสร้างอยู่ในระดับปานกลางแต่เป็นระดับปานกลางก่อนไปทางสูง จากการกำหนดช่วงคะแนนเฉลี่ยขององค์ประกอบทั้งสามคือ 1.000 – 2.333 2.334 – 3.333 และ 3.334 – 5.000 ถือว่ามีค่าความหมายในระดับต่ำ ปานกลาง และสูงตามลำดับ ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นภาพรวม ซึ่งพบว่ามีความสลับซับซ้อนอยู่ที่ 2.87 ความเป็นทางการ 3.06 และการรวมอำนาจ 3.08 ซึ่งเป็นช่วงคะแนนในระดับปานกลาง แต่ก่อนไปทางสูง นอกจากนี้แม้จะแยกเป็นรายส่วนราชการ คือ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน พบว่าค่าคะแนนความสลับซับซ้อน ความเป็นทางการและการรวมอำนาจเท่ากับ 2.74 3.11 และ 3.13 ตามลำดับ สำหรับกรมการกงสุล พบว่าค่าคะแนนความสลับซับซ้อน ความเป็นทางการ และการรวมอำนาจอยู่ที่ 2.93 2.45 และ 2.96 ตามลำดับ ดังนั้นจึงเห็นได้ชัดเจนว่าระดับขององค์ประกอบทางโครงสร้างของกลุ่มตัวอย่างไม่ว่าจะเป็นภาพรวม หรือ แยกรายหน่วยราชการมีระดับปานกลางที่ค่อนข้างสูง ซึ่งมีความแตกต่างจากแนวคิดของนักวิชาการ

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้นผู้วิจัยเห็นว่าน่าจะอธิบายได้จาก 2 ส่วนด้วยกัน คือการอธิบายจากผลการวิจัย และการอธิบายลักษณะทางโครงสร้างของนักวิชาการ ทั้งนี้ในส่วนแรกคือการอธิบายหรือพิจารณาจากผลการวิจัยจึงนำแนวคิดเรื่อง “องค์ประกอบของโครงสร้างองค์การ” มาพิจารณาโดยพิจารณาจากทั้งสามส่วนประกอบ สำหรับส่วนประกอบแรกคือ ความสลับซับซ้อน ซึ่งหมายถึงความสลับซับซ้อนตามแนวนอน ความสลับซับซ้อนตามแนวตั้ง และการกระจายตามพื้นที่ สำหรับความสลับซับซ้อนตามแนวนอน อันหมายถึง การแบ่งงานกันทำตามความถนัด และการแบ่งแยกแผนงาน ซึ่งหน่วยราชการยังคงมีลักษณะดังกล่าวอยู่มาก เพราะการปฏิรูป หรือ การปรับเปลี่ยนโครงสร้างระบบราชการยังเพิ่งเกิดขึ้นไม่นานนัก รวมทั้งมีการปรับเปลี่ยนอย่างค่อยเป็นค่อยไปแม้จะมีการปรับ

ลดขนาดกำลังคนแต่ก็ยังคงต้องรักษารูปแบบเดิมเอาไว้จะมีเพียงการปรับบทบาท หรือยุบรวมหน่วยงานต่าง ๆ เข้าด้วยกันเท่านั้น ดังเช่น การรวมกองต่าง ๆ ให้อยู่ในกรมใดกรมหนึ่ง อย่างไรก็ตาม โครงสร้าง วิธีการทำงาน หรือกระทั่งจำนวนพนักงานก็ยังคงมิได้มีการเปลี่ยนแปลงมากนัก ทำให้การจัดแผนงานยังคงมีจำนวนมากแม้จะถูกปรับให้ความทันสมัย และซับซ้อนของงานลดลงก็ตามที่สำหรับการแบ่งงานกันทำตามความถนัดก็ยังคงมีความคงตัวอยู่มากมิได้มีการเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด ดังนั้นเมื่อระบบราชการมีการแบ่งงานตามแนวนอนมากจึงส่งผลต่อการรวมงานต่าง ๆ เข้าด้วยกันเป็นไปได้ยากทำให้ต้องมีหัวหน้างานในส่วนต่าง ๆ อยู่เป็นจำนวนมาก ทั้งนี้อาจเพราะปัจจัยหลายประการ ดังเช่น การประสานงานที่ขาดประสิทธิภาพ หรือกระทั่งการมีเทคโนโลยีที่มีความทันสมัยไม่เพียงพอ หรือ เทคโนโลยีมีความทันสมัยแต่ข้าราชการไม่สามารถตอบสนองต่อความทันสมัยนั้นได้ ซึ่งนอกจากจะทำให้เกิดประสิทธิภาพที่ต่ำลง ยังเท่ากับเป็นการกระตุ้นให้มีการประสานงาน หรือ การติดต่อสื่อสารที่ยากยิ่งขึ้น ดังนั้นวิธีที่ง่ายที่สุดสำหรับการมีแผนกหรือหน่วยงานจำนวนมาก คือการเพิ่มขึ้นของการบังคับบัญชา หรือ การเพิ่มลำดับชั้นขององค์การเพื่อให้มีการประสานงานอย่างครอบคลุมทั่วถึง เพราะยังมีความสลับซับซ้อนตามแนวนอนมากเท่าใด ผู้บังคับบัญชาเพียงคน ๆ เดียว หรือ กลุ่มเดี่ยวย่อมไม่สามารถประสานงานหรือควบคุมงานได้ทั้งหมดจำเป็นต้องมีผู้บังคับบัญชาในระดับรอง ๆ ลงมาอีกทอดหนึ่ง หรือสร้างให้เกิดเป็นลักษณะปิระมิดดังที่ระบบราชการเป็นอยู่ตราบนานปัจจุบัน และสำหรับการกระจายตามพื้นที่หรือการขยายองค์การไปตามพื้นที่ต่าง ๆ กลับเป็นสิ่งที่ระบบราชการกำลังกระทำ เพราะการเพิ่มพื้นที่การให้บริการย่อมก่อให้เกิดความสะดวกและความเท่าเทียมแก่ประชาชนมากขึ้น แต่ทั้งนี้ย่อมส่งผลถึงการเพิ่มระดับความสลับซับซ้อนเป็นลำดับ

ในองค์ประกอบที่สองคือ ความเป็นทางการในที่นี้หมายถึงระดับซึ่งงานต่าง ๆ ในองค์การถูกจัดให้เป็นมาตรฐาน องค์การที่มีความเป็นทางการซึ่งหมายถึงองค์การที่ได้กำหนดรายละเอียดในการทำงานอย่างเป็นระบบ กล่าวคือมีการออกกฎระเบียบการทำงานและการกำหนดขั้นตอนรวมถึงกระบวนการทำงานไว้ชัดเจน เช่น คำบรรยายลักษณะงาน กฎเกณฑ์ และระเบียบปฏิบัติงาน เป็นต้น ทั้งนี้ภายใต้ระบบราชการไม่ว่าจะเป็นระบบการเงินของภาครัฐ การปฏิบัติงานของข้าราชการ และกระบวนการต่าง ๆ ของภาครัฐจะอยู่ภายใต้ระบบการเมือง ซึ่งมีอิทธิพลต่อระบบราชการผ่านกฎหมายเนื่องด้วยอำนาจบริหารที่มีอยู่สูงในระบบราชการทำให้ต้องมีกฎหมายควบคุม ซึ่งกฎหมายต่าง ๆ จะเป็นตัวควบคุมที่ดีที่สุดอย่างหนึ่ง เพื่อให้ประชาชนได้รับความเท่าเทียมอย่างสูงสุด ซึ่งมักออกมาในรูปของการปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานของหน่วยราชการต่าง ๆ ซึ่งจะก่อให้เกิดความเป็นทางการในองค์การระบบราชการอย่าหลีกเลี่ยงไม่ได้นั่นเอง

สำหรับการรวมอำนาจซึ่งหมายถึงระดับ หรือความมากน้อยที่อำนาจอย่างเป็นทางการในการตัดสินใจภายในองค์การอยู่ที่คน ๆ เดียวหรือระดับ ๆ เดียวในลำดับชั้นขององค์การ หรืออาจอนุมานได้ว่าการศึกษาการรวมอำนาจพิจารณาได้จากการตัดสินใจภายในองค์การนั้น (Robins, อ้างแล้ว : 76 ; พิทยา บวรวัฒนา, อ้างแล้ว : 98) วุฒิชัย จำนง (2523 : 46-47) กล่าวว่าการศึกษาการตัดสินใจอาจมี

หลายวิธีด้วยกัน เช่น การศึกษาขั้นตอนของการตัดสินใจ วิธีการตัดสินใจ การรับรู้อำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจ ซึ่งวิธีหนึ่งที่สามารถอธิบายได้ดีคือ การศึกษาขั้นตอนของการตัดสินใจ ดังที่กล่าวไว้ในงานของพิทยา บวรวัฒนา เมื่อพิจารณาจากขั้นตอนดังกล่าว ซึ่งแม้จะพิจารณาได้ว่าขั้นตอนต่างๆ จะเป็นขั้นตอนที่ระบุถึงวิธีการทำงานโดยทั่วไปแต่สำหรับระบบราชการน่าจะสะท้อนจากระดับความเป็นทางการที่มีมาตรฐานเป็นเกณฑ์ซึ่งมาตรฐานของงานมาจากการกำหนดนโยบายซึ่งเป็นระเบียบวิธีการทำงานที่เคร่งครัดอยู่แล้วทำให้สะท้อนถึงการมีอำนาจในการตัดสินใจปัญหาต่างๆ รวมทั้งที่เกิดขึ้นในกระบวนการทำงาน ทำให้ผู้บริหารระดับสูงมีอำนาจในการตัดสินใจ ทั้งในขั้นตอนแรกและขั้นตอนท้ายสุดอยู่เสมอ องค์การระบบราชการจึงมีการรวมอำนาจที่อยู่ในระดับสูงอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ในส่วนที่สองเกี่ยวกับการอธิบายลักษณะทางโครงสร้างของนักวิชาการ ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าการที่นักวิชาการอธิบายว่าองค์การระบบราชการควรมีลักษณะทางโครงสร้างที่ต่ำลง น่าจะมาจากการอภิปรายดังกล่าวพยายามกล่าวถึงลักษณะของระบบราชการที่ควรจะเป็นหรือควรจะเป็นในลักษณะที่ภาครัฐควรมีการปรับตัวให้มีลักษณะเหมือนภาคเอกชนที่มีความสำเร็จในเรื่องของกระบวนการทำงาน รวมถึงประสิทธิผล ทั้งนี้ผู้วิจัยเห็นว่าสืบเนื่องมาจากกระแสของการพยายามปรับเปลี่ยนภาครัฐให้เป็นเอกชน หรือ การพยายามปรับพื้นฐานในเรื่องข้อสรุปที่ว่าภาครัฐกับภาคเอกชนมิได้มีความแตกต่างกัน ซึ่งจากข้อสรุปดังกล่าวผู้วิจัยมีความไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง โดยเฉพาะในประเด็นของความเหมือนกันของภาคเอกชน และภาครัฐ ดังที่ Graham T. Allison, Jr. (อ้างอิงใน พิทยา บวรวัฒนา , อ้างแล้ว : 12) กล่าวว่าถึงแม้องค์การสาธารณะและองค์กรเอกชนจะมีลักษณะที่เหมือนกันหลายประการ เช่น ประกอบด้วยการรวมตัวของคนเพื่อบรรลุเป้าหมายบางอย่าง ใช้งบประมาณ มีระบบบริหารงานบุคคล มีโครงสร้างองค์การก็ตาม แต่ปรากฏว่าลักษณะที่เหมือนกันเหล่านี้มีความสำคัญน้อยมาก ในขณะที่ความแตกต่างกันนั้นกลับเป็นเรื่องสำคัญมาก ซึ่งความแตกต่างดังกล่าวยังสะท้อนให้เห็นชัดเจนยิ่งขึ้นในเรื่องของประสิทธิผล เพราะประสิทธิผลของภาคเอกชนก็คือ กำไรสูงสุดที่ให้แก่เจ้าของกิจการ แต่ประสิทธิผลสูงสุดของภาครัฐ ที่ถ้ากล่าวว่าเป็นกำไรเหมือนกับภาคเอกชนจะเป็นกำไรที่เป็นไปเพื่อประชาชน หรือเพื่อความผาสุกของประชาชน ซึ่งเป็นเรื่องของค่านิยม (value) อันเป็นสิ่งที่ เป็นนามธรรมและมีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอให้สอดคล้องกับความยุติธรรมต่อสังคมในเรื่องต่างๆ ดังนั้นผู้วิจัยจึงไม่เห็นด้วยที่ภาครัฐจะพยายามปรับวิธีการทำงาน (mean) ซึ่งทั้งนี้รวมถึงประเด็นองค์ประกอบของโครงสร้างองค์การให้เหมือนกับภาคเอกชน เพราะองค์การทั้งสองประเภทมีผลลัพธ์ (end) ที่ต้องการบรรลุแตกต่างกัน

5.3 ข้อเสนอแนะการวิจัย

ผู้วิจัยแบ่งประเด็นของข้อเสนอแนะการวิจัยไว้ 3 ประเด็นคือ

1. ประเด็นการศึกษาโครงสร้างองค์การจากองค์ประกอบของโครงสร้างองค์การ – จากที่กล่าวมาแล้วในบทที่สองว่าด้วยเรื่องของการศึกษาโครงสร้างองค์การ ซึ่งมีหลายวิธีการด้วยกันดังเช่น การศึกษาการรวมและการแยกโครงสร้างองค์การ การศึกษาภาพรวมขององค์การ ซึ่งแนวทางการศึกษาเหล่านี้ยังไม่มีข้อสรุปว่าแนวทางใดเป็นแนวทางที่ดีที่สุด หรือเหมาะสมที่สุด สำหรับงานวิจัยฉบับนี้ที่เน้นการค้นหาโครงสร้างที่เหมาะสมขององค์การภาครัฐก็ยังไม่มีการสรุปเพียงพอว่าควรใช้แนวทางการศึกษาในรูปแบบใด ซึ่งการศึกษาจากองค์ประกอบของโครงสร้างอาจเหมาะสมในระดับที่ไม่เพียงพอกับการตอบคำถามเพื่อหาคำตอบที่ว่าด้วยการค้นหาโครงสร้างองค์การภาครัฐที่เหมาะสมได้ ดังนั้นจึงควรศึกษาโครงสร้างองค์การภาครัฐจากวิธีการอื่น ๆ นอกเหนือจากวิธีการของการวิจัยครั้งนี้ เพื่อเปรียบเทียบให้เห็นภาพรวมลักษณะ โครงสร้างองค์การภาครัฐที่เหมาะสมอย่างแท้จริง

2. ประเด็นการศึกษาองค์ประกอบของโครงสร้าง – การศึกษาองค์ประกอบของโครงสร้างก็เช่นเดียวกัน สามารถศึกษาได้จากหลายองค์ประกอบ ซึ่งทั้งนี้ยังไม่มีข้อสรุปว่าควรศึกษาองค์ประกอบเช่นไรบ้าง นอกจากนี้ สำหรับงานวิจัยฉบับนี้ที่ศึกษาเพียง 3 องค์ประกอบ ก็ศึกษาจากข้อสรุปของนักวิชาการในต่างประเทศ (ซึ่งมีกลุ่มตัวอย่างเป็นองค์การในต่างประเทศ เช่นเดียวกัน) ทั้งนี้การนำแนวคิดดังกล่าวมาปรับใช้อาจไม่เหมาะสมกับองค์การภาครัฐในประเทศไทยได้ ดังนั้นจึงควรศึกษาจากหลายองค์ประกอบร่วมกัน

3. ประเด็นการศึกษาหน่วยงานภาครัฐระดับกรม – กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ได้เลือกเฉพาะกลุ่มตัวอย่างที่ได้รับรางวัลหน่วยงานดีเด่นด้านการบริหารและการจัดการเท่านั้นซึ่งทั้งนี้มิได้มีการระบุว่าดีเด่นด้านการบริหารและการจัดการภายในองค์การ หรือดีเด่นในการบริหารและการจัดการเพื่อให้งานเกิดผลประโยชน์ต่อประชาชนสูงสุด ซึ่งถ้าเป็นประการหลัง การนำกลุ่มตัวอย่างดังกล่าวมาเป็นตัวแบบของการปรับเปลี่ยนการบริหารงานภายในองค์การ อาจไม่ตรงตามเป้าประสงค์มากนัก นอกจากนี้หน่วยงานภาครัฐระดับกรมอาจเป็นเพียงส่วนหนึ่งขององค์การภาครัฐที่มีความแตกต่างกับหน่วยงานในระดับอื่น ๆ ได้ ซึ่งทั้งนี้หน่วยงานระดับกระทรวง หรือ แม้กระทั่งกองอาจมีสภาพแวดล้อม ลักษณะงานที่แตกต่างจากหน่วยงานระดับกรม จนไม่สามารถนำเอาวิธีการทำงานในแบบของหน่วยงานระดับกรมมาปรับใช้ได้ ดังนั้นจึงควรศึกษาหน่วยงานภาครัฐในระดับอื่น ๆ ด้วย เช่น ในระดับกระทรวง และกอง เป็นต้น

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- กองทัพ เคลือบพนิชกุล. การปฏิรูประบบราชการไทยเพื่อก้าวเข้าสู่ราชการยุคใหม่. กรุงเทพมหานคร : บี.เจ.เพลท โพรเซสเซอร์, 2546.
- ฉลองภพ สุสังกรกาญจน์ และอภิชัย พันธเสน. ภาคราชการกับอนาคตการพัฒนาประเทศ. กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศ, 2539.
- ฐิติ เลิศสัจญาณ . วิทยานิพนธ์ : การวิเคราะห์โครงสร้างการจัดองค์กรของการรถไฟแห่งประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532.
- ดอย สุนทรสารทูล . วิทยานิพนธ์ : ปัจจัยที่มีผลต่อการรวมอำนาจในองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยและบริษัทเทเลคอมเอเชียคอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) . กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2543.
- ทิพาวดี เมฆสวรรค์ . ปฏิรูประบบราชการเพื่อความอยู่รอดของไทย การปฏิรูประบบราชการ ยุทธศาสตร์สำคัญของการเปลี่ยนแปลง . สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงาน ก.พ. กรุงเทพมหานคร : 2541.
- ทองศรี กำภู ณ อยุธยา . องค์การ : เหตุผลและกลยุทธ์ในการอยู่รอด . กรุงเทพมหานคร : สหાયบล็อกรการพิมพ์, 2533 .
- ชนกฤต จรัสรุ่งสวัสดิ์ . การปฏิรูประบบราชการ : ศึกษาจากประสบการณ์ของข้าราชการสำนักงานงบประมาณ . บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต , กรุงเทพฯ ฯ : 2541.
- นิตยา เงินประเสริฐศรี . ทฤษฎีองค์การ : แนวการศึกษาเชิงบูรณาการ . กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2542.
- เนาวรัตน์ เข้มแสงสังข์. แนวคิดและกลยุทธ์ในการปรับระบบขององค์กร. กรุงเทพมหานคร : การศึกษาจำกัด , 2542.
- บุญทัน ดอกไธสง. การจัดองค์กร. กรุงเทพมหานคร : มหาจุฬาลงกรณ์ราชวิทยาลัย, 2540.
- ปกรณ์ ปรียากร. การวางแผนกลยุทธ์ : แนวคิดและแนวทางเชิงประยุกต์. กรุงเทพมหานคร : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ , 2542.

- ปธาน สุวรรณมงคล . รายงานการวิจัย : บทบาทภาครัฐและโครงสร้างองค์การระบบราชการไทย
กรุงเทพมหานคร : สำนักงานก.พ., 2541.
- ปรัชญา เวสารัชช์ และอภิชัย พันธเสน. ปฏิรูปราชการเพื่อนาคต. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ภาพพิมพ์,
2540.
- ปรัชญา เวสารัชช์. ปฏิรูปราชการเพื่อนาคต : ยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนา . กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิสถาบัน
วิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศ, 2539.
- พิทยา บวรวัฒนา . ทฤษฎีองค์การสาธารณะ . กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2541 .
- พิทยา บวรวัฒนา . การปฏิรูประบบราชการเปรียบเทียบ : สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา
ญี่ปุ่นและไทย . กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2538.
- ไพศาล เผือกพุดผล . การปฏิรูประบบราชการไทย : ทิศทาง ความก้าวหน้าและข้อจำกัด . ภาควิชา
นิพนธ์ ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ,
กรุงเทพฯ : 2545.
- ภัทราวดี ผุคเหล็ก . สารนิพนธ์ : การปรับปรุงโครงสร้างองค์การ : กรณีศึกษาสำนักงานอธิการบดีสถาบัน
เทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี . กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533.
- โภคิน พลกุล . การปฏิรูประบบราชการยุคโลกาภิวัตน์ : การดำเนินการที่ผ่านมาและการ
ดำเนินการที่ต้องผลักดันต่อไป . กรุงเทพฯ : 2540.
- รุ่ง แก้วแดง . รีเอ็นจิเนียริงระบบราชการไทย . สำนักพิมพ์มติชน , กรุงเทพฯ : 2538.
- วรเดช จันทรศรและคณะ . แผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการไทย (พ.ศ.2540-2544) . คณะ
กรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักนายกรัฐมนตรี , กรุงเทพฯ : 2540.
- วรินทร์ เลี่ยมนาค. วิทยานิพนธ์ : การศึกษาโครงสร้างหน่วยงานและการบริหารงานบุคคลของสถาบันการบิ
นพลเรือน.
- วุฒิชัย จ้านง. การกระจายการควบคุมในองค์การ. กรุงเทพมหานคร : แพร์พิทยา , 2520.
- สุภชัย ยาวะประภาษ . แนวความคิดในการปฏิรูประบบราชการ . กรุงเทพฯ : 2532.
- สมาน รั้งสีโยกฤษณ์ . การบริหารราชการไทย อดีต ปัจจุบัน และอนาคต. บริษัทสำนักพิมพ์
บรรณกิจจำกัด , กรุงเทพฯ : 2540.
- สมาน รั้งสีโยกฤษณ์ . การปฏิรูปภาคราชการ : แนวคิดและยุทธศาสตร์ . สวัสดิการสำนักงาน
ข้าราชการพลเรือน , กรุงเทพฯ : 2542.
- สิริพรรณ มิ่งวานิช . การปฏิรูประบบราชการ : แนวคิดที่ควรนำสู่การปฏิบัติอย่างจริงจัง . มติชน
(2 มิถุนายน 2540) , กรุงเทพฯ .

- สุจิตรา บุญรัตน์พันธุ์ . ระเบียบวิจัยสำหรับรัฐประศาสนศาสตร์. กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2541.
- สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์ . ระเบียบวิธีวิจัยทางสังคมศาสตร์. กรุงเทพมหานคร : เลียงเชียง , 2540.
- เสนาะ ดิยาวัว . หลักการบริหาร . กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2544.
- คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ .แผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ (พ.ศ.2540-2544) .
 กรุงเทพฯ : สำนักนายกรัฐมนตรีคณะกรรมการการปฏิรูประบบราชการ, 2540.
- สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการสำนักงาน ก.พ. . วิทยุทัศน์และกรอบการปฏิรูประบบราชการ
 กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย , 2544.

ภาษาอังกฤษ

- Aldrich, Howard E. **Organizations and Environments** . Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice- Hall Inc , 1979.
- Blau , Peter M. and Schoenherr, Richard A. **The Structure of Organizations** New York : Basic Books , 1971.
- Burns, Tom and Stalker G.M. **The Management of Innovation** . London :Tavistock , 1961 .
- Chandler, Jr., Alfred D. **Strategy and Structure : Chapters in the History of the Industrial Enterprise** .Massachusetts :MIT Press , 1962 .
- Dessler, Gary . **Organization Theory : Integrating Structure and Behavior** . Englewood Cliffs , New Jersey : Prentice – Hall Inc . , 1987 .
- Hall , Richard H. **Organization Structure and Process** . Englewood Cliff , New Jersey : Prentice – Hall, Inc ,1977 .
- Herbert , A . Simon . **Administrative behavior** . New York : Macmillan , 1960 .
- Heffron , Florence . **Organization theory and public organization** . Englewood Cliff ,New Jersey : Prentice – Hall Inc .,1977 .
- Jackson, John H. and Morgan, Cyril P. **Organization Theory : A Macro Perspective for Management** . Englewood Cliffs , New Jersey : Prentice – Hall Inc .,1983 .
- James L.Price and Charles W. Mueller . **Handbook of organizational measurement** .New York : Longman Inc. , 1986.

- Kimberly, John R., Miles, Robert H. and associates . **The Organizational Life – Cycles** . San Francisco :
Jossey – Bass , 1980 .
- Lawrence, Paul and Lorsch, Jay W. **Organization and Environment**. San Francisco : Jossey – Bass ,
1967 .
- Lippitt, Gordon .**Growth Stages in Organization**. New York : Appleton-Century-Crofts , 1969 .
- Michael Aiken and Jerald Hage . Organization alienation : a comparative analysis , American Sociological
Review v .31 (August 1966) : 497-507 .
- Miles, Raymond E. and Snow, Charles C. **Organizational Strategy, Structure and Process** . New York
:McGraw – Hill , 1978 .
- Mintzberg, Henry . **The Structuring of Organizations**, Englewood Cliff , New Jersey :Prentice-Hall, Inc.
, 1979.
- Pfeffer, Jeffrey . **Organizations and Organization Theory**. Massachusetts : Pitman Publishing Inc .,1982 .
- Robbins, Stephen P. **Organization Theory : Structure, Design And Applications**. Englewood Cliff ,
New Jersey :Prentice-Hall, Inc., 1987 .
- **Organization Theory : Structure, Design, And Applications** . Englewood Cliff, New
Jersey :Prentice-Hall, Inc.,1990.
- **Essential of Organizational Behavior** . Englewood Cliff , New Jersey : Prentice-Hall
Inc., 1988 .
- Schermerhorn . **Management** . New York : John Wiley and Sons, Inc . , 1999 .
- Woodward , Joan . **Industrial organization : theory and practice** . London : Oxford University Press
,1965 .

ภาคผนวก 1 แบบสอบถามการวิจัยชุดที่ 1

28 ตุลาคม 2546

เรื่อง ขอความอนุเคราะห์ตอบแบบสอบถามประเมินค่าน้ำหนัก

เรียน

สิ่งที่ส่งมาด้วย แบบสอบถามประเมินค่าน้ำหนัก แบบสอบถามการวิจัย สารบัญบทบททบทวนวรรณกรรม

โครงการวิจัยและรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิ

ด้วยกระผมนายจุลศักดิ์ ชาญณรงค์ อาจารย์ประจำคณะศิลปศาสตร์และวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต กำลังดำเนินการวิจัยเรื่อง การศึกษาโครงสร้างองค์การของส่วนราชการภาครัฐ เพื่อเสนอเป็นผลงานวิจัยของมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต ผลงานวิจัยนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการเสนอแนวทางในการพัฒนาองค์การภาครัฐและพัฒนาศาสตร์ด้านการบริหารภาครัฐ อีกทั้งยังเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนานโยบายการปฏิรูประบบราชการของประเทศไทย

ในการวิจัยดังกล่าวต้องอาศัยความคิดเห็นและข้อมูลจากประสบการณ์ตรงของท่านซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิด้านองค์การและการจัดการภาครัฐ โดยเฉพาะด้านโครงสร้างองค์การ (ซึ่งแบบสอบถามชุดนี้จะส่งไปยังท่านซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่มีวุฒิการศึกษาระดับปริญญาเอกที่มีความเชี่ยวชาญด้านโครงสร้างองค์การและผู้บริหารของกลุ่มตัวอย่างจำนวน 10 ท่าน) ทั้งนี้เมื่อได้ค่าคะแนนความสำคัญแล้วจะนำไปประมวลผลร่วมกับความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง (ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ได้รับรางวัลจากสถาบันมาตรฐานสากลภาครัฐแห่งประเทศไทย สำนักงาน ก.พ. ให้เป็นหน่วยงานที่มีการจัดการดีเด่น) และจักได้เป็นต้นแบบของโครงสร้างองค์การภาครัฐที่เหมาะสมต่อไป

กระผมจึงขอความอนุเคราะห์จากท่านช่วยตอบแบบสอบถาม (เฉพาะชุดที่ 1) และขอความกรุณาส่งแบบสอบถามที่ตอบแล้วกลับคืนภายในวันที่ 15 พฤศจิกายน 2546 จักเป็นพระคุณอย่างยิ่ง โดยมอบให้กับเลขานุการของท่านซึ่งกระผมได้ประสานงานไว้เรียบร้อยแล้ว

จึงเรียนมาเพื่อโปรดอนุเคราะห์และขอขอบคุณอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้

ขอแสดงความนับถือ

(จุลศักดิ์ ชาญณรงค์)

ผู้วิจัย

แบบสอบถามชุดที่ 1

แบบสอบถามประเมินค่าน้ำหนักของข้อความจากผู้เชี่ยวชาญ

ข้อความ	ระดับความสำคัญ				
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด
ความสลับซับซ้อน					
1 ความต้องการความชำนาญเฉพาะด้าน ของงานโดยส่วนใหญ่					
2 การมีตำแหน่งหลากหลายกันมาก					
3 การมีแผนกหรือฝ่ายเป็นจำนวนมาก					
4 การที่ผู้บริหารและฝ่ายปฏิบัติงาน ระดับล่างมีตำแหน่งในระดับชั้นต่างกันมาก					
5 การที่หัวหน้างานจะต้องดูแล ลูกน้องจำนวนมาก					
6 การมีหน่วยงานสาขามากกว่าสามแห่ง					
7 การมีกำลังคนของหน่วยงานสาขาจำนวนมาก					
ความเป็นทางการ					
8 การมีการกำหนดแนวทางการ ปฏิบัติงานไว้อย่างชัดเจน					
9 การต้องปฏิบัติตามมาตรฐาน การทำงานอย่างเคร่งครัด					
10 การมีกฎระเบียบและกระบวนการทำงาน ที่กำหนดไว้เป็นจำนวนมาก					
11 การไม่มีอิสระในการทำงานเพราะต้องคำนึง ถึงกฎระเบียบและนโยบายของหน่วยงาน					
12 การที่การทำงานจะต้องได้รับการตรวจสอบว่าเป็น ไปตามกฎระเบียบหรือไม่ภายหลังเสมอ					
13 การที่ถูกบังคับให้ปฏิบัติ ตามกฎอย่างเคร่งครัด					
14 การที่งานจะต้องปฏิบัติโดยผู้หนึ่งผู้ใด โดยเฉพาะเจาะจง					

ข้อความคำถาม	ระดับความสำคัญ				
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด
การรวมอำนาจ					
15 การที่การดำเนินการใดๆต้องได้ รับความเห็นชอบจากผู้บังคับบัญชาก่อนเสมอ					
16 การที่การตัดสินใจดำเนินการใดๆด้วยแนวทางที่ พนักงานได้คิดขึ้นเองเป็นเรื่องไม่ปกติในหน่วยงาน					
17 การที่การปฏิบัติงานแม้ไม่ใช่เรื่องสำคัญมากนักก็ จำเป็นต้องให้ผู้บังคับบัญชาเป็นผู้ตัดสินใจเป็น ขั้นตอนสุดท้าย					
18 การที่น้อยครั้งที่พนักงานจะได้มีส่วนร่วมในการ ตัดสินใจในวิธีการทำงานใดๆ ของหน่วยงาน					
19 การที่การกำหนดนโยบายต่างๆภายในหน่วยงาน มักมาจากผู้บังคับบัญชาเสมอ					
20 การที่พนักงานไม่ค่อยได้แสดงความคิดเห็นหรือ ร่วมตัดสินใจในเรื่องต่างๆมากนัก					
21 การที่การตัดสินใจในการแก้ปัญหา โดยส่วนใหญ่มักมาจากผู้บังคับบัญชาเป็นส่วนใหญ่					

ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับข้อความคำถามในการวิจัย

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

ขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูง

ภาคผนวก 2 แบบสอบถามการวิจัยชุดที่ 2

ที่ 5001/0927

18 พฤศจิกายน 2546

เรื่อง ขอความอนุเคราะห์ตอบแบบสอบถาม

เรียน

สิ่งที่ส่งมาด้วย แบบสอบถามการวิจัย จำนวน ชุด

ด้วยกระผม นายจุลศักดิ์ ชาญณรงค์ อาจารย์ประจำคณะศิลปศาสตร์และวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต กำลังดำเนินการวิจัยเรื่อง การศึกษาโครงสร้างองค์การของส่วนราชการภาครัฐ เพื่อเสนอเป็นผลงานวิจัยของมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต ผลงานวิจัยนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการเสนอแนวทางในการพัฒนาองค์การภาครัฐและพัฒนาศาสตร์ด้านการบริหารภาครัฐ อีกทั้งยังเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนานโยบายการปฏิบัติระบบราชการของประเทศไทย

ในการวิจัยดังกล่าวต้องอาศัยความคิดเห็นและข้อมูลจากประสบการณ์ตรงของเจ้าหน้าที่ภายในหน่วยงานของท่านซึ่งเป็นหน่วยงานที่ได้รับรางวัลจากสถาบันมาตรฐานสากลภาครัฐแห่งประเทศไทย สำนักงาน ก.พ. ให้เป็นหน่วยงานที่มีการจัดการดีเด่น

กระผมจึงขอความอนุเคราะห์จากท่านแจกแบบสอบถามไปยังกองต่างๆภายในหน่วยงานของท่านและขอความกรุณาส่งแบบสอบถามที่ตอบแล้วกลับคืนภายในวันที่ 10 มกราคม 2547 จักเป็นพระคุณอย่างยิ่ง จึงเรียนมาเพื่อโปรดอนุเคราะห์และขอขอบคุณอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้

ขอแสดงความนับถือ

(จุลศักดิ์ ชาญณรงค์)

ผู้วิจัย

แบบสอบถามเรื่อง

การศึกษาโครงสร้างองค์การภาครัฐ

เพื่อวัดความสลับซับซ้อน ความเป็นทางการ และการรวมอำนาจ ของกลุ่มตัวอย่าง

คำชี้แจง กรุณาทำเครื่องหมายถูก (/) หรือเติมคำลงในช่องว่างตามความเป็นจริงเกี่ยวกับตัวท่าน
ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป

- 1 เพศ ชาย หญิง
- 2 อายุ 1 ต่ำกว่า 30 ปี
 2 30-39 ปี
 3 40-49 ปี
 4 50-59 ปี
 5 60 ปีขึ้นไป
- 2 สถานภาพ 1 โสด 2 สมรส
 3 หย่า 4 อื่นๆ
- 4 การศึกษา 1 มัธยมศึกษาตอนปลาย หรือต่ำกว่า
 2 อาชีวศึกษา ปวช.
 3 ปวส. ปวท. อนุปริญญา
 4 ปริญญาตรี
 5 ปริญญาโท หรือสูงกว่า
- 5 หน่วยงานที่ท่านสังกัด
 กรมการกงสุล
 กอง / หน่วยงานที่สังกัด
- สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน
 กอง / หน่วยงานที่สังกัด

ตอนที่ 2 แบบสอบถามวัดระดับความสลับซับซ้อน ความเป็นทางการ และการรวมอำนาจ
ของกลุ่มตัวอย่าง

ข้อความ	ภาพความเป็นจริง				
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด
ความสลับซับซ้อน					
1 งานโดยส่วนใหญ่ของท่านต้องการความชำนาญเฉพาะด้าน					
2 ในหน่วยงานของท่านมีตำแหน่งหลากหลายกันมาก					
3 หน่วยงานของท่านมีแผนกหรือฝ่ายเป็นจำนวนมาก					
4 ในหน่วยงานของท่านผู้บริหารและฝ่ายปฏิบัติงานระดับล่างมีตำแหน่งในระดับชั้นต่างกันมาก					
5 ในหน่วยงานของท่านหัวหน้างานจะต้องดูแลลูกน้องจำนวนมาก					
6 หน่วยงานของท่านมีหน่วยงานสาขามากกว่าสามแห่ง					
7 กำลังคนของหน่วยงานสาขามีจำนวนมาก					
ความเป็นทางการ					
8 งานส่วนใหญ่ของท่านมีการกำหนดแนวทางปฏิบัติไว้ชัดเจน					
9 ในทางปฏิบัติท่านต้องปฏิบัติตามมาตรฐานการทำงานอย่างเคร่งครัด					
10 งานต่างๆในหน่วยงานของท่านมีกฎระเบียบและกระบวนการทำงานที่กำหนดไว้เป็นจำนวนมาก					
11 ท่านมักไม่มีอิสระในการทำงานเพราะต้องคำนึงถึงกฎระเบียบและนโยบายของหน่วยงาน					
12 การทำงานของท่านจะได้รับการตรวจสอบว่าเป็นไปตามกฎระเบียบหรือไม่ภายหลังเสมอ					
13 บ่อยครั้งท่านรู้สึกที่ท่านถูกบังคับให้ปฏิบัติตามกฎอย่างเคร่งครัด					
14 งานต่างๆภายในหน่วยงานของท่านจะต้องปฏิบัติโดยผู้หนึ่งผู้ใดโดยเฉพาะเจาะจง					

ข้อความคำถาม	ตามสภาพความเป็นจริง				
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด
การรวมอำนาจ					
15 โดยส่วนใหญ่การดำเนินการใดๆของท่านต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้บังคับบัญชาก่อนเสมอ					
16 การตัดสินใจดำเนินการใดๆด้วยแนวทางที่ท่านได้คิดขึ้นเองเป็นเรื่องไม่ปกติในหน่วยงานของท่าน					
17 ในการปฏิบัติงานแม้ไม่ใช่เรื่องสำคัญมากนักก็จำเป็นต้องให้ผู้บังคับบัญชาเป็นผู้ตัดสินใจเป็นขั้นตอนสุดท้าย					
18 น้อยครั้งที่ท่านจะได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในวิธีการทำงานใดๆ ของหน่วยงาน					
19 การกำหนดนโยบายต่างๆภายในหน่วยงานของท่านมักมาจากผู้บังคับบัญชาเสมอ					
20 ท่านมักไม่ค่อยได้แสดงความคิดเห็นหรือร่วมตัดสินใจในเรื่องต่างๆมากนัก					
21 ในหน่วยงานของท่านการตัดสินใจในการแก้ปัญหาโดยส่วนใหญ่มักมาจากผู้บังคับบัญชาเป็นส่วนใหญ่					

ขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูง

ภาคผนวก 3 รายนามผู้ทรงคุณวุฒิ

รายนามผู้ทรงคุณวุฒิที่ผู้วิจัยขอความอนุเคราะห์ในการประเมินค่าความสำคัญและเสนอแนะ
เกี่ยวกับข้อคำถามในการวิจัย

- | | |
|---------------------------------------|------------------------------------|
| 1 รศ.ดร. สุจิตรา บุญรัตพันธุ์ | สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ |
| 2 ผศ.ดร. อุดม ทุมโฆสิต | สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ |
| 3 รศ.ดร. พิทยา บวรวัฒนา | จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย |
| 4 รศ.ดร. ศุภชัย ยาวะประภาส | จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย |
| 5 ผศ.ดร. อัมพร ชำรงลักษณะ | มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ |
| 6 ศ.เสนาะ ตีเยาว์ | มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ |
| 7 รศ.ดร. สมบูรณ์วัลย์ สัตยารักษ์วิทย์ | มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ |
| 8 ดร. อติลา ปงศ์ยี่หล้า | มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ |
| 9 ผู้อำนวยการศูนย์บริการลงทุน | สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน |
| 10 ผู้อำนวยการกองการเจ้าหน้าที่ | กรมสุขภาพจิต กระทรวงสาธารณสุข |

ประวัติผู้วิจัย

จุดศักดิ์ ชาณูณรงค์

รัฐศาสตรบัณฑิต (วิชาการระหว่างประเทศ) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต (องค์การและการจัดการ) สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ผลงานทางวิชาการ

งานวิจัย - การศึกษาโครงสร้างองค์กรธุรกิจชุมชน : กรณีศึกษากลุ่มแม่บ้านผลิตภัณฑ์กล้วย
จังหวัดนนทบุรี (ทุณฑบวงมหาวิทยาลัยปี พ.ศ. 2546)

ตำรา - วิชาการเมืองเศรษฐกิจและสังคม (เขียนร่วม)

เอกสารประกอบการสอน - วิชาธุรกิจชุมชนศึกษา (เขียนร่วม)

- บทความ
- ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับใหม่ จุดสาคณะศิลปศาสตร์และ
วิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต ปีที่ 1 ฉบับที่ 1 ประจำเดือนกันยายน 2545
 - เอเปค : ปราบกฏการณ์ใหม่ของความเชื่อมโยงทางการเมืองเศรษฐกิจและสังคม
สุทธิปริทัศน์ ปีที่ 16 ฉบับที่ 48 มกราคม – เมษายน 2545
 - ธุรกิจชุมชนตามแนวพระราชดำริเศรษฐกิจพอเพียงและทฤษฎีใหม่
สุทธิปริทัศน์ ปีที่ 17 ฉบับที่ 51 มกราคม – เมษายน 2546
 - การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมทางการบริหาร
สุทธิปริทัศน์ ปีที่ 17 ฉบับที่ 53 กันยายน- ธันวาคม 2546
 - รายงานผลการวิจัย การศึกษาโครงสร้างองค์กรธุรกิจชุมชน : กรณีศึกษากลุ่มแม่
บ้านผลิตภัณฑ์กล้วย จังหวัดนนทบุรี
สุทธิปริทัศน์ ปีที่ 18 ฉบับที่ 56 กันยายน- ธันวาคม 2547
 - ข้อเสนอเกี่ยวกับการศึกษาโครงสร้างองค์กร โดยใช้แผนภาพ : กรณีการบริหารราช
การส่วนกลาง
เอกสารการประชุมวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ 4
(2546)