

โครงสร้างองค์กรและการออกแบบองค์กร คณะสาธารณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล

ศุคนธา คงคิด * เพชรรัตน์ ศิริสุวรรณ *

การที่องค์กรหนึ่งองค์กรใด** จะสามารถบริหารหรือดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลนั้น ย่อมต้องอาศัยการบริหารที่ดี การกำหนดภารกิจหรืองานที่ต้องรับผิดชอบอย่างชัดเจน การจัดองค์กร การจัดระบบการทำงานหรือจัดรูปงาน และการจัดกำลังคนให้เหมาะสมสอดคล้องกับการปฏิบัติการกิจขององค์กรเป็นองค์ประกอบขึ้นพื้นฐานที่สำคัญ และมีบทบาทอย่างยิ่งต่อการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพที่จะนำไปสู่เป้าหมาย (Goal) ขององค์กร เพราะเป็นการกำหนดกรอบและแนวทางสำหรับกำกับการทำงานในส่วนต่าง ๆ ขององค์กรทั้งระบบเป็นการกำหนดรูปแบบและระบบการทำงาน ซึ่งจะมีผลออกมาในลักษณะที่เรียกว่าโครงสร้างองค์กร (Organizational Structure)¹

โครงสร้างองค์กรมีความสำคัญต่อการดำเนินงานเปรียบเสมือนโครงกระดูกของร่างกายมนุษย์ที่มีส่วนใน

การทำให้การดำเนินงานในส่วนต่าง ๆ ขององค์กรมีความสอดคล้องเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กันทั้งระบบ ทำให้ทุกส่วนสามารถร่วมกันดำเนินงานไปด้วยกันได้ อย่างมีประสิทธิภาพ แต่การที่จะจัดโครงสร้างองค์กรให้เหมาะสม เพื่อที่จะส่งผลต่อประสิทธิผลและประสิทธิภาพขององค์กรได้เป็นอย่างดีนั้น ผู้ที่ออกแบบองค์กรจะต้องคำนึงถึงองค์ประกอบ ปัจจัย หลักเกณฑ์ และองค์กรในลักษณะที่เป็นทางการ (Formal Organization) ที่ชัดเจน จะต้องคำนึงถึงโครงสร้างองค์กรที่สัมพันธ์กับบริบทขององค์กร และความสัมพันธ์ขององค์ประกอบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในโครงสร้างองค์กร เพื่อประโยชน์ในการนำมาเป็นแนวทางในการออกแบบองค์กร ให้เป็นองค์กรที่มีโครงสร้างที่มีประสิทธิผล

เมื่อกล่าวถึงการกำหนดโครงสร้างองค์กรนั้น สิ่งที่เป็นเรื่องพื้นฐานที่มักจะต้องมีเป็นปกติในหลายเรื่องด้วยกัน¹ เช่น การแบ่งงาน (Division of Labor) การจัดแผนกงาน (Departmentation) การจัดสายงาน (Work Flow) สายการบังคับบัญชา (Authority Hierarchy) ช่วงการบังคับบัญชา (Span of Control) การประสานงาน (Coordination) เป็นต้น ลักษณะเหล่านี้ นอกจากจะใช้เป็นองค์ประกอบที่อธิบายโครงสร้างองค์กรแล้วยังใช้เป็นตัวแปรในการออกแบบองค์กรอีกด้วย ซึ่งความมุ่งหมายในการกำหนดโครงสร้างองค์กรนั้นมีทั้งหมด 6 ประการด้วยกันคือ 1) เพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพขององค์กร 2) เพื่อให้ทิศทางการทำงาน 3) เพื่อสร้างความรู้สึกรักภักดีต่อกลุ่ม 4) เพื่อทำให้มีระบบประสานงาน 5) เพื่อทำให้เกิดเครือข่ายสารสนเทศ และ 6) เพื่อให้เกิดเสถียรภาพในองค์กร

โครงสร้างองค์กร เป็นการบ่งบอกกว้างงานขององค์กรจัดแบ่งย่อย จัดรวมกลุ่มและประสานงานกัน

* ภาควิชาบริหารงานสาธารณสุข คณะสาธารณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล

** ประเภทขององค์กร (Organisation Type) ประกอบด้วย
Formal Organisation: มีโครงสร้างอย่างมีหลักเกณฑ์ โดยระบุนหน้าที่ ความสัมพันธ์ของสมาชิกในองค์กรอย่างชัดเจน ไม่ยืดหยุ่น และ Informal Organisation: องค์กรมีโครงสร้างไม่แน่นอนขึ้นอยู่กับสถานการณ์ในขณะนั้น
โครงสร้างองค์กรแบ่งออกเป็น (1) โครงสร้างองค์กรแบบงานหลัก - Line or Hierarchy Organization structure, (2) โครงสร้างองค์กรแบบงานหลักและงานที่ปรึกษา - Line and Staff Organization structure, (3) โครงสร้างองค์กรตามโครงการ - Project Organization structure และ (4) โครงสร้างองค์กรในรูปเมทริกซ์ - Matrix Organization structure

อย่างไร ในการออกแบบโครงสร้างองค์กร มีองค์ประกอบสำคัญที่เกี่ยวข้องอยู่ 5 ประการ¹ ได้แก่

1. ลักษณะเฉพาะของงาน (Work specification) ซึ่งบ่งชี้ว่างานสามารถแบ่งออกเป็นงานย่อยตามลักษณะเฉพาะแต่ละอย่างได้มากน้อยอย่างไรบ้าง

2. สายการบังคับบัญชา (Chain of command) ซึ่งบ่งชี้ผู้ปฏิบัติงานแต่ละคน หรือกลุ่มว่าอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของใคร และต้องรายงานกับใคร

3. ขอบเขตการควบคุม (Span of control) หมายถึง จำนวนของผู้ใต้บังคับบัญชาที่เหมาะสมสำหรับหัวหน้าคนหนึ่งจะสามารถควบคุมดูแลได้ทั่วถึงอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

4. การรวมศูนย์และการกระจายอำนาจ (Centralization and decentralization) ซึ่งบ่งบอกให้ทราบว่า อำนาจในการตัดสินใจอยู่ที่ตรงจุดใดขององค์กร

5. ความเป็นทางการ (Formalization) ซึ่งบ่งบอกว่าองค์กรเน้นการมีกฎเกณฑ์ระเบียบต่าง ๆ สำหรับเป็นเครื่องมือการดำเนินงานของผู้บริหาร บุคลากรและเจ้าหน้าที่มากน้อยระดับใด

ลักษณะองค์กรทางการศึกษา

องค์กรทางการศึกษาอาจจำแนกได้หลายลักษณะ อย่างเช่น Hall² ได้จำแนกออกเป็น 2 ลักษณะ คือ องค์กรแบบราชการ (Bureaucratic) โดยมีลักษณะที่สำคัญ เช่น การมีสายบังคับบัญชา การยึดถือกฎระเบียบ การแบ่งงานกันทำ และการไม่คำนึงถึงความเป็นส่วนตัว เป็นต้น และองค์กรในอีกลักษณะหนึ่งคือ องค์กรแบบวิชาชีพ (Professional) มีลักษณะสำคัญ เช่น ความมีอิสระในการตัดสินใจ ความสามารถควบคุมมาตรฐานการทำงานตนเองได้ ตลอดจนความเป็นผู้มีความชำนาญในวิชาชีพ เป็นต้น

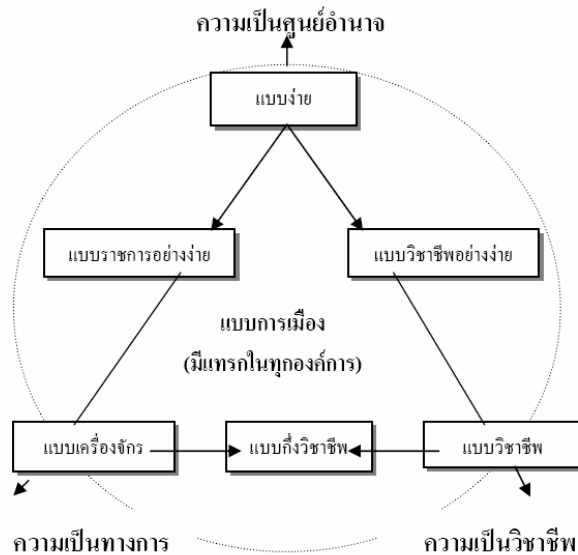
องค์กรสองลักษณะตามที่เสนอของ Hall ดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น Hoy และ Miskel (2001)³ ได้นำมาจำแนกออกได้เป็น 4 ลักษณะ คือ ลักษณะที่หนึ่งเป็นองค์กรที่มีโครงสร้างไม่ชัดเจน (Chaotic) มีระดับของการเป็นทั้งแบบราชการและเป็นวิชาชีพต่ำ มีความสับสน และเต็มไปด้วยความขัดแย้ง องค์กรก็ต้อง

ลักษณะนี้มีแนวโน้มที่จะพัฒนาไปสู่องค์กรในลักษณะอื่น องค์กรลักษณะที่สองเน้นโครงสร้างเชิงอำนาจหน้าที่ (Authoritarian) อำนาจขึ้นอยู่กับบุคคลในตำแหน่งและสายการบังคับบัญชา ยึดกฎระเบียบ สั่งการจากบนสู่ล่าง องค์กรลักษณะที่สามเน้นโครงสร้างองค์กรที่มีทั้งแบบราชการและแบบวิชาชีพสูง คล้ายกับรูปแบบเชิงอุดมคติของ Weber⁴ จึงเรียกองค์กรลักษณะที่สามนี้ว่าเป็นแบบ Weberian และองค์กรลักษณะที่สี่ มีโครงสร้างที่เน้นความเป็นวิชาชีพ (Professional) มีความเป็นราชการต่ำ เน้นการมอบอำนาจการตัดสินใจให้กับผู้ปฏิบัติ ซึ่งเป็นมืออาชีพที่มีศักยภาพและความสามารถที่จะตัดสินใจเรื่องสำคัญขององค์กรได้

นอกจากนั้น Mintzberg (1989 อ้างใน Hoy and Miskel, 2001) ได้จำแนกลักษณะองค์กรทางการศึกษาออกเป็น 7 ลักษณะ คือ 1) ลักษณะแบบง่าย (Simple Structure) อำนาจอยู่ที่ผู้บริหาร มีโครงสร้างแบบไม่เป็นทางการ สมาชิกในองค์กรมีไม่มาก การแบ่งงานกันทำจึงยังไม่ชัดเจน 2) ลักษณะแบบเครื่องจักร (Machine Bureaucracy) มีมาตรฐานของงาน (Standardization of Works) เป็นกลไกการประสานงานขององค์กรที่สำคัญ มีผู้ชำนาญการเชิงเทคนิค (Technostructure) มีบทบาทสำคัญในการวิเคราะห์มาตรฐานงาน มีการรวมศูนย์อำนาจและความเป็นทางการสูง ยึดกฎระเบียบ เน้นการสื่อสารทางเดียวและการตัดสินใจเป็นไปตามสายการบังคับบัญชา 3) ลักษณะแบบวิชาชีพ (Professional Bureaucracy) เน้นทั้งเรื่องการกระจายอำนาจและเรื่องการทำให้เป็นมาตรฐาน แต่เป็นมาตรฐานด้านทักษะ (Standardization of Skills) ของสมาชิกในองค์กร ที่จะต้องได้รับการพัฒนาถึงระดับความเป็นวิชาชีพ ดังนั้นมาตรฐานด้านทักษะของสมาชิกจึงเป็นกลไกสำคัญขององค์กรในลักษณะนี้ และมีความมีประสิทธิภาพขององค์กรขึ้นอยู่กับความรู้ความสามารถและทักษะของผู้ปฏิบัติ เป็นสำคัญเพราะองค์กรลักษณะนี้จะกระจายอำนาจการตัดสินใจให้กับผู้ปฏิบัติงานในระดับสูง 4) ลักษณะแบบราชการอย่างง่าย (Simple Bureaucracy) มีลักษณะปนกันระหว่างองค์กรแบบง่ายและองค์กรแบบเครื่องจักร โดยการรวมศูนย์อำนาจและความเป็นทาง

การมีสูง แต่อาจมีโครงสร้างองค์กรแบบแบนราบ (Flat) การปฏิบัติงานอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับอย่างใกล้ชิดจากผู้บังคับบัญชา ชีตถือกฎระเบียบและข้อบังคับ 5) ลักษณะแบบวิชาชีพอย่างง่าย (Simple Professional Bureaucracy) มีลักษณะปนกันระหว่างองค์กรแบบง่ายกับแบบวิชาชีพ การรวมศูนย์อำนาจและความชำนาญเฉพาะทางมีอยู่ในระดับสูง แม้จะยึดหลักการทำงานร่วมกันระหว่างผู้บริหารและผู้ปฏิบัติ แต่ก็อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของผู้บริหารอย่างใกล้ชิด เปรียบเสมือนกับวงดนตรีซิมโปนี หรือวงออเชสตรา 6) ลักษณะแบบกึ่งวิชาชีพ (Semi-professional Bureaucracy) มีลักษณะปนกันระหว่างองค์กรแบบเครื่องจักรกับแบบวิชาชีพ คือ

ถึงแม้ว่าจะมีการรวมศูนย์อำนาจหรือมีลักษณะเป็นแบบทางการแต่ก็ไม่มากเท่ากับองค์กรแบบเครื่องจักร และก็ไม่ได้มีความเป็นอิสระหรือกระจายอำนาจมากเท่าองค์กรแบบวิชาชีพ 7) ลักษณะองค์กรแบบการเมือง (Political Organization) ลักษณะองค์กรแบบนี้ มักจะมีแทรกอยู่ในองค์กรแทบทุกลักษณะมีการใช้รูปแบบการเมืองและอำนาจอย่างไม่เป็นทางการ (Informal Power and Politics) ซึ่งจะทำให้โครงสร้างองค์กรแบบทางการไม่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน เกิดสภาพความไร้ระเบียบ การเจรจาต่อรอง การรวมกลุ่ม และการเล่นเกมการเมือง (Political Games) ซึ่งไม่ก่อให้เกิดผลดีต่อ ความมีประสิทธิภาพขององค์กร⁵



แผนภูมิที่ 1 แสดงลักษณะองค์กรทางการศึกษาตามทัศนะของ Mintzberg

โดยสรุปลักษณะขององค์กรทางการศึกษาตามทฤษฎีดังกล่าวข้างต้น เมื่อมองในแง่การเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์ อาจกล่าวได้ว่ามีแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงในจุดเน้นจากแบบที่เป็น Bureaucracy มาเป็นแบบ Professional โดยระหว่างความเป็น Bureaucracy และ Professional นั้นก็มีรูปแบบที่ผสมผสานกันเกิดขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม

ทิศทางของการเปลี่ยนแปลงก็ยังคงเป็นการเปลี่ยนแปลงจากแบบ Bureaucracy สู่วิชาชีพ เป็นสำคัญ โดยรูปแบบทั้งสองมีลักษณะที่เหมือนกันและแตกต่างกันดังแสดงให้เห็นในภาพประกอบข้างล่างนี้

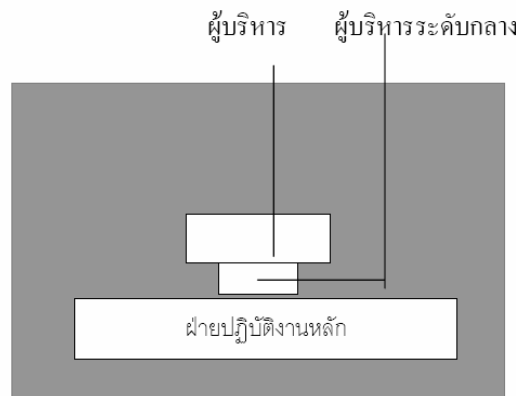
ความเป็นแบบราชการ	ความเป็นแบบวิชาชีพ
ความชำนาญเฉพาะทาง	ความชำนาญเฉพาะทาง
การกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจน	การกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจน
ความไม่เป็นส่วนตัว	ความไม่เป็นส่วนตัว
มุ่งการบริการลูกค้าหรือผู้รับบริการ	มุ่งการบริการลูกค้าหรือผู้รับบริการ
<p>—————> ลักษณะแตกต่างที่สำคัญ <—————</p>	
เน้นการเป็นผู้ได้บังคับบัญชา	เน้นการเป็นเพื่อนร่วมงาน
เน้นระเบียบวินัยและควบคุม	เน้นความเป็นอิสระในการตัดสินใจ
เน้นการเป็นผู้ปฏิบัติตาม	เน้นการพัฒนามาตรฐานงานขึ้นเอง

แผนภูมิที่ 2 แสดงลักษณะที่เหมือนกันและต่างกันขององค์กรแบบราชการและแบบวิชาชีพ

นอกจากนั้น Henry Mintzberg แบ่งรูปแบบการจัดองค์กรออกเป็น 5 แบบ แต่ละแบบจะสะท้อนถึงองค์ประกอบและสิ่งแวดล้อมขององค์กร ดังนี้คือ

(1) โครงสร้างองค์กรแบบง่าย-Simple structure เป็นโครงสร้างแบบง่าย มีผู้จัดการรับผิดชอบ

1-2 คน มีคนหลักหนึ่งคนรับผิดชอบทุกอย่าง กลไกการประสานงาน เรียกว่าการตรวจตราโดยตรง (Direct Supervision) กลไกแบบนี้มีในองค์กรที่ดั่งใหม่และมีขนาดเล็ก การติดต่อประสานงานไม่มีพิธีรีตรองและไม่เป็นทางการ⁷



แผนภูมิที่ 3 “โครงสร้างองค์กรแบบง่าย” (Henry Mintzberg, 1983, p. 11)

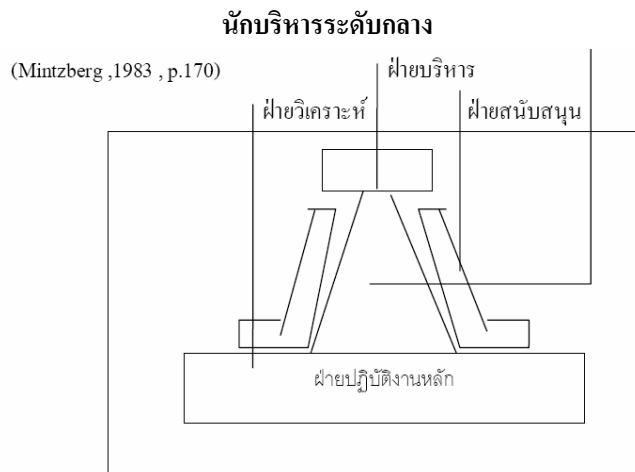
จุดเด่น

1. เป็นโครงสร้างที่ง่ายต่อการปฏิบัติ (Simplicity)
2. สะดวกรวดเร็วในการดำเนินการ (Fast) และมีความยืดหยุ่นในการทำงาน (Flexible)
3. ต้นทุนในการธำรงรักษาโครงสร้างไม่สูง (Little cost to maintain)
4. ไม่มีโครงสร้างแสดงลำดับชั้นของบุคลากร

5. ความรับผิดชอบชัดเจน (Accountability is clear)
6. มีความชัดเจนในเป้าหมายของบุคลากร (Clear goals and missions)
7. เข้าใจภาระกิจที่ปัจเจกบุคคลปฏิบัติว่ารองรับเป้าหมายขององค์กรอย่างไร

- จุดด้อย**
1. มีข้อจำกัดในการนำไปประยุกต์ (Limited applicability)
 2. ถ้าองค์กรขนาดตัว การปรับตัวทำได้ยาก (Inadequate)
 3. ให้ความสำคัญเฉพาะคน ๆ เดียว (Concentrate power in one person)
 4. เป็น โครงสร้างที่มีความเสี่ยงสูงสุด (Riskiest of structure) ที่ต้องพึ่งพาผู้นำ
- (2) องค์กรขนาดใหญ่ที่เป็นระบบปิด-Machine Bureaucracy**
- เป็นองค์กรที่จัดระบบให้เป็นมาตรฐาน (standardization) ในสภาพแวดล้อมคงที่ เทคโนโลยีไม่มี

- การเปลี่ยนแปลงบ่อยนัก ส่วนใหญ่เป็นองค์กรขนาดใหญ่มีกฎระเบียบมาก ลักษณะงานในองค์กรจะเป็นงาน (กิจกรรม) ที่ต้องทำซ้ำ ๆ กัน (routine) และเป็นงานประจำโดยมีลักษณะงานดังนี้
1. เป็นโครงสร้างปฏิบัติงานประจำ (routine)
 2. ยึดหลักของกฎและข้อบังคับ (rules and regulation)
 3. การจัดโครงสร้างการจัดแบ่งหน้าที่ (function department)
 4. อำนาจการตัดสินใจแบบรวมศูนย์ (centralized authority)
 5. การตัดสินใจคำนึงถึงสายการบังคับบัญชาของสายงานหลัก (line)



แผนภูมิที่ 4 “โครงสร้างองค์กรขนาดใหญ่แบบปิด” (Henry Mintzberg, 1983, p.170).

- จุดเด่น**
1. การทำงานให้เป็นมาตรฐานที่จะนำไปสู่ลักษณะงานที่มีประสิทธิภาพ
 2. ให้ความสำคัญกับความชำนาญงานในการทำงาน (specialization) นำไปสู่การประหยัดเพราะขนาดการผลิตใหญ่ขึ้น
 3. ลดความซ้ำซ้อนในด้านบุคลากร และเครื่องมือ (minimization of duplication)

4. สร้างความพึงพอใจในการทำงานร่วมกันของกลุ่มบุคคลในแวดวงเดียวกัน (to take the same language)
5. ลดอำนาจของผู้บริหารในการใช้ดุลยพินิจ (discretion)
6. ลดการใช้นวัตกรรม ประกอบการตัดสินใจของผู้บริหาร (innovation)

ข้อด้อย

1. เนื่องจากการจัด โครงสร้างตามความชำนาญ บุคลากรในแต่ละแผนกจะมีทัศนะว่างานของ

คนมีความสำคัญ และนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานย่อย

2. ปัญหาบางอย่างที่เกิดขึ้นไม่สอดคล้องกับกฎระเบียบที่ได้กำหนดไว้

เมื่อขอบเขตและเนื้อหาของงานมีความชัดเจนการทำงานก็มักทำตามคำสั่งหรือขั้นตอนที่กำหนดไว้ อย่างชัดเจนล่วงหน้า การติดต่ออย่างมีประสิทธิภาพและความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านจะมีเพียงเล็กน้อย การประสานงานจะผ่านกระบวนการที่เป็นมาตรฐานของระบบงานเอง (Standardization of work processes)

(3) องค์กรขนาดใหญ่แบบวิชาชีพ-Professional bureaucracy

ถ้าผลลัพธ์และเนื้องานกำหนดแน่นอนและชัดเจนไม่ได้ การประสานงานต้องทำโดยประสบการณ์และความเชี่ยวชาญของผู้ปฏิบัติ (Standardization of worker skills) โดยผู้ปฏิบัติมีอิสระในการทำงานตามที่ตนเองเห็นสมควร สรุปสาระสำคัญของโครงสร้างแบบนี้ได้ ดังนี้คือ

1. ลักษณะโครงสร้างคล้ายกับสิ่งมีชีวิต (structural animal)

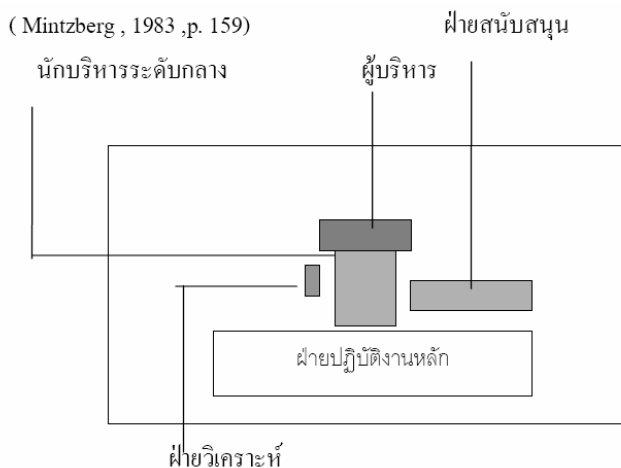
2. หน่วยงานรับบุคลากรที่ผ่านการศึกษาระดับสูง เข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในระดับแกนการปฏิบัติการที่สำคัญ (operating core)

3. เป็นการผสมผสานระหว่างการสร้างมาตรฐานในการทำงาน กับการกระจายอำนาจ

4. องค์กรรับผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี และระดับสูงกว่าปริญญาตรี จึงเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้องค์กรเป็นศูนย์รวมของบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ในการผลิตสินค้าและบริการ

5. การจัดโครงสร้างเน้นระบบการสร้างความชำนาญด้านสังคม และความชำนาญด้านหน้าที่ในการปฏิบัติงาน (functional specialization)

6. การจัดโครงสร้างขององค์กรคำนึงถึงความชำนาญของปัจเจกบุคคลมากกว่าจะเป็นการจัดโครงสร้างของการแบ่งงานกันทำ



แผนภูมิที่ 5 “โครงสร้างองค์กรขนาดใหญ่แบบวิชาชีพ” (Henry Mintzberg, 1983, p. 159)

จุดเด่น

1. ทำให้การทำงานมีประสิทธิภาพสูง เพราะได้บุคลากรที่มีความชำนาญเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในองค์กร

2. ประสิทธิภาพในการทำงานขึ้นอยู่กับอิสระในการทำงานของผู้ปฏิบัติงาน ไม่ขึ้นอยู่กับผู้ควบคุมของผู้บริหารฝ่ายปฏิบัติงานหลัก

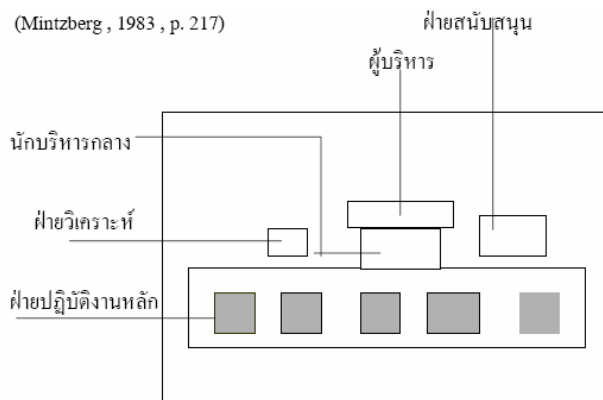
จุดด้อย

1. ปัญหาความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานย่อยขององค์กร เพราะฝ่ายต่างๆทำงานในส่วนของตนเองให้ดีที่สุด โดยไม่คำนึงถึงเป้าหมายรวมขององค์กร

2. กฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้มักจะเป็นกฎเกณฑ์ที่เกิดขึ้นจากผู้เชี่ยวชาญ และบ่อยครั้งที่นำไปใช้ในการฝึกอบรมบุคลากรและเจ้าหน้าที่ ซึ่งอาจจะทำให้เกิดความเข้มงวดในการทำงานเกินไป แทนที่จะเปลี่ยนแปลงในเชิงของการพัฒนา

(4) การจัดโครงสร้างแบบแผนก-The Division Structure

Divisionalized form เป็นการจัดองค์กรที่แต่ละแผนกหรือแต่ละโครงการได้รับอำนาจในการดำเนินการเอง การตัดสินใจเป็นความรับผิดชอบของแผนก การประสานงานกระทำผ่านมาตรฐานของผลงานที่ทำ (Standardization of work output) การควบคุมทำโดยการประเมินผลงานเป็นระยะ ๆ โครงสร้างแบบนี้มีลักษณะดังนี้คือ

**แผนภูมิที่ 6 “โครงสร้างองค์กรแบบแผนก” (Henry Mintzberg, 1983, p. 217)****จุดเด่น**

1. โครงสร้างแบบนี้ได้ให้ความรับผิดชอบอยู่ในมือของผู้จัดการแผนก (division manager) และนำไปสู่การให้ความสำคัญกับผลผลิตของแผนกมากขึ้น

2. คณะที่ปรึกษาของสำนักงานใหญ่ มีอิสระที่จะให้ความสนใจการพัฒนาขององค์กรในระยะยาวมากกว่าที่จะแก้ปัญหาไปวัน ๆ ทำให้สามารถมองเห็น

1. โครงสร้างที่สำคัญของอำนาจอยู่ที่ฝ่ายจัดการระดับกลาง (middle management)

2. เหตุผลสำคัญของโครงสร้างแบบแผนก คือการให้อำนาจของหน่วยปฏิบัติงานต่าง ๆ แบบอัตโนมัติ

3. โครงสร้างทั้งระบบขององค์กรยังเป็นองค์กรขนาดใหญ่ระบบบิโคอยู่การประสานงานจำเป็นต้องอาศัยสำนักงานใหญ่เป็นศูนย์กลางในการประสานงาน

4. เนื่องจากโครงสร้างดังกล่าวเป็นโครงสร้างของสำนักงานอัตโนมัติ อำนาจในการควบคุมในแผนกทั้งหมดจึงอยู่ที่ผู้บริหารระดับกลาง

5. โครงสร้างแบบแผนก เปรียบเสมือนการรวมเอาบริษัทเล็ก ๆ เข้าด้วยกัน ส่วนรายละเอียดของการจัดโครงสร้างเป็นแบบหน้าที่ มีความเป็นทางการและมีการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง

6. สำนักงานใหญ่ทำหน้าที่คล้ายผู้เฝ้าดูแลข้างนอก เพื่อควบคุมและประเมินผลการปฏิบัติงาน

ภาพรวมขององค์กร และสามารถตัดสินใจเชิงกลยุทธ์ได้ (strategic decision making)

3. ลักษณะ โครงสร้างเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะนำไปสู่การพัฒนาผู้จัดการทั่วไป (general manager)

4. ผลกระทบจากปัญหาที่เกิดขึ้นในแผนกหนึ่ง จะไม่ส่งผลกระทบต่อแผนกอื่นมากนัก เป็นการสร้างความแข็งแกร่งให้กับบริษัท โครงสร้างแบบนี้จะได้

ประโยชน์ จากผู้เชี่ยวชาญ ระบบสารสนเทศ การ
 ประหยัดเนื่องจากขนาดขององค์กร

จุดด้อย

1. เกิดความซ้ำซ้อนในการทำกิจกรรมและ
 ทรัพยากรนำไปสู่การไม่ประหยัด และขาดประสิทธิภาพ
 ขององค์กร
2. เป็น โครงสร้างที่มีแนวโน้มจะเกิดความ
 ขัดแย้งระหว่างแผนกต่าง ๆ และสำนักงานใหญ่
3. การมีอำนาจโดยอิสระของแผนกเป็นลักษณะ
 ในเชิงทฤษฎี แต่การปฏิบัติจริงเป็นเรื่องที่เป็นไปได้ยาก
4. การจัดโครงสร้างแบบนี้เป็นเหตุสำคัญ ใน
 การเกิดปัญหาการประสานงานระหว่างแผนกต่าง ๆ
 ทั้งนี้เพราะไม่สามารถที่จะโยกย้ายบุคลากรระหว่าง
 หน่วยงานได้อย่างสะดวก ซึ่งทำให้สำนักงานใหญ่เกิด
 ความไม่คล่องตัว ในการจัดสรรทรัพยากรมนุษย์เพื่อการทำงาน
5. ปัญหาการแข่งขันกันระหว่างแผนกเป็น
 สาเหตุสำคัญอย่างหนึ่งที่ทำให้แผนกต่าง ๆ แสดงท่าที
 เป็นปฏิปักษ์ต่อกัน และนำไปสู่ความยุ่งยากในการ
 ประสานงาน

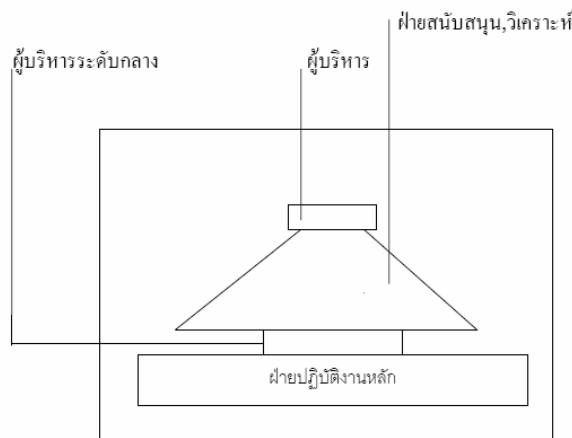
(5) การจัดโครงสร้างแบบชั่วคราว – Adhocracy

ใน โครงการใหญ่หรือ โครงการที่ต้องใช้
 แนวคิดและวิธีการใหม่ ๆ เสมอ การแบ่งความรับผิดชอบ
 จะแบ่งตามกลุ่มของผู้เชี่ยวชาญแต่ละด้าน การประสาน

งานจะทำโดย Mutual Adjustment รูปแบบการจัดการ
 และการบริหาร (Management styles) การจัด โครงสร้าง
 องค์กรแบบชั่วคราว เป็นการรวมบุคลากรและผู้ชำนาญ
 การในวิชาชีพ เพื่อร่วมกันทำงานหนึ่งเป็น การชั่วคราว
 (temporary) ซึ่งอาจจะใช้เวลาเป็นเดือนเป็นปีหรือ
 หลายปีก็ได้ ลักษณะโดยรวมเป็นดังนี้

1. โครงสร้างการทำงาน ในแนวราบมี
 ความแตกต่างกันสูง (high horizontal differentiation)
 เพราะบุคคลมีความชำนาญแตกต่างกันออกไป
2. โครงสร้างมีความแตกต่างในแนวตั้ง
 น้อย เพราะการจัดโครงสร้างขององค์กรมีหลายระดับ
 จะนำไปสู่ปัญหาความยุ่งยากในการปรับตัวเข้ากับกร
 เปลี่ยนแปลง
3. มีความเป็นทางการต่ำ (low formalization)
 ทั้งนี้จะพบว่าผู้เชี่ยวชาญกับความมีระบบ ระเบียบจะ
 มีความสัมพันธ์ในเชิงผกผัน โดยบุคคลเหล่านี้ไม่ชอบ
 กฎเกณฑ์
4. มีการกระจายอำนาจ (decentralization)
 เพื่อให้เกิดความสะดวกรวดเร็ว และมีความยืดหยุ่นสูง
 ในการทำงาน และการตัดสินใจของทีมงาน
5. มีความรับผิดชอบและความยืดหยุ่นสูง
 มาก (great flexibility and responsiveness) เพราะการ
 ทำงานกันเป็นทีมจำเป็นต้องลดกฎเกณฑ์ให้น้อยลงแล้ว
 สมาชิกจะปรับตัวเข้าหากันเอง

(Mintzberg , 1983 ,p. 262)



แผนภูมิที่ 7 “โครงสร้างองค์กรแบบชั่วคราว” (Henry Mintzberg, 1983, p.262)

จุดเด่น

1. โครงสร้างแบบนี้เหมาะสำหรับการระดมผู้เชี่ยวชาญจากสาขาวิชาการต่าง ๆ มาช่วยกันและการทำงานกันเป็นทีม
2. เมื่อต้องการตอบสนองการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็ว ทั้งทางด้านเทคโนโลยี สภาพแวดล้อม และความต้องการทางการตลาด
3. เมื่อรูปแบบการทำงานไม่แน่นอนการทำงานมีความสลับซับซ้อนสูง และภารกิจเน้นหนักทางด้านวิชาการ

จุดด้อย

1. แนวโน้มของความขัดแย้งในการทำงานจะสูง เพราะในโครงสร้างแบบนี้ ไม่มีนายไม่มีลูกน้อง ความคลุมเครือในอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดความขัดแย้ง และการขาดมาตรฐานในการทำงาน
2. โครงสร้างแบบนี้ทำให้เกิดความกดดันในทางสังคม และทางจิตวิทยาขึ้นมาได้ บ่อยครั้งที่ต้องเผชิญกับปัญหาด้านมนุษยสัมพันธ์ในการทำงาน บางครั้งโครงสร้างแบบนี้จะนำไปสู่การขาดประสิทธิภาพในการทำงานได้ อาจนำไปสู่การปรับโครงสร้างเป็นองค์กรขนาดใหญ่ได้

อาจสรุปได้ว่าโครงสร้างองค์กรเป็นผลจากการออกแบบองค์กร โดยวิธีการแบ่งงานและการกำหนดความร่วมมือกันระหว่างหน่วยงาน แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างงานกับองค์กร ความสัมพันธ์ที่เป็นทางการของการทำงาน และความสัมพันธ์ระหว่างระบบย่อยในองค์กร โครงสร้างจะระบุและให้คำอธิบายถึงองค์ประกอบขององค์กร ในเรื่องการแบ่งงาน กลไกการประสานงาน รูปแบบความสัมพันธ์กันอย่างเป็นทางการ รายงาน ช่องทางการติดต่อสื่อสาร ช่วงการบังคับบัญชา สายการบังคับบัญชา การกระจายอำนาจการตัดสินใจ เป็นต้น สิ่งเหล่านี้จะเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ทำให้เกิดกรอบหรือแนวทางในการดำเนินงานในองค์กรที่ประสานสัมพันธ์กันไปสู่เป้าหมายขององค์กร การจัดโครงสร้างองค์กรนั้น มีความหมายมากกว่าสิ่งที่นำเสนอในแผนภูมิแสดงโครงสร้างองค์กร (Organization Chart) ซึ่งเป็นเพียงเครื่องมือขั้นต้นที่ช่วยให้เข้าใจถึงโครงสร้าง

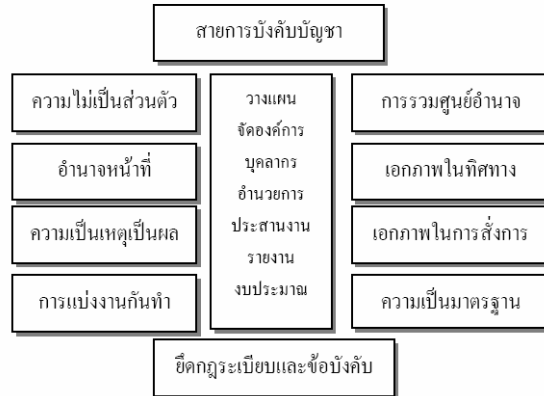
องค์กรและรูปแบบการจัดองค์กรในการทำงาน นอกเหนือไปจากแสดงถึงการจัดกลุ่มงานตามสายงานและสายการบังคับบัญชาแล้ว ความสนใจเกี่ยวกับเรื่องการจัดโครงสร้างองค์กร ยังมุ่งเน้นไปที่โครงสร้างที่มีประสิทธิผลสำหรับการดำเนินงานในองค์กร และโครงสร้างที่สนองต่อการดำเนินงานไปสู่เป้าหมายขององค์กรอย่างมีประสิทธิภาพ

จากที่กล่าวมาข้างต้นนั้น สามารถวิเคราะห์โครงสร้างองค์กรของคณะสาธารณสุขศาสตร์ว่าจะเป็นอย่างใด เป็นไปตามกรอบแนวคิดเชิงทฤษฎีเหล่านั้นหรือไม่เพียงใด ผู้บริหารควรจะนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับความหมายและความสำคัญของทฤษฎีก่อนว่าเป็นอย่างไร ทำไมต้องเป็นทฤษฎี ในประเด็นแรก ทฤษฎีคืออะไร ทฤษฎีเป็นการจัดกลุ่มอย่างเป็นระบบของแนวคิด (concepts) และหลักการ (principles) ให้มีความเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน แสดงถึงขอบข่ายของความรู้ที่สำคัญหนึ่งๆ ประสานเข้าด้วยกันให้สามารถมองเห็นเป็นกรอบแนวคิดที่ชัดเจนได้ ทฤษฎีเป็นกรอบแนวคิด (conceptual framework) เพื่อจัดหมวดหมู่องค์ความรู้และเป็นแนวทางการปฏิบัติงาน สำหรับทางการบริหารแล้วทฤษฎีจะถูกนำไปใช้กับการพัฒนาองค์กรและเป็นเครื่องชี้แนะเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์กรบนพื้นฐานแห่งความเป็นจริง ทฤษฎีช่วยสร้างกรอบความคิดในการทำงานให้กับผู้ปฏิบัติ ทฤษฎีช่วยให้เกิดแนวความคิดในการวิเคราะห์สถานการณ์ในการปฏิบัติงาน และช่วยชี้แนะการตัดสินใจ (Hoy และ Miskel, 2001)

ทฤษฎีกลุ่มที่เน้นความมีประสิทธิภาพ (Concern for Efficiency) เชื่อว่าองค์กรที่มีประสิทธิผลจะต้องมีการกำหนดหลักการและหน้าที่ทางการบริหารไว้ให้ชัดเจน เพราะจะทำให้การปฏิบัติงานมีความครอบคลุมหน้าที่ที่สำคัญทั้งหมดได้ ในด้านหลักการนั้นได้เน้นหลักการมีสายบังคับบัญชา หลักการแบ่งงานกันทำ หลักความเป็นเหตุผล หลักความไม่เป็นส่วนตัว หลักความเป็นเอกภาพในการบังคับบัญชา หลักความเป็นเอกภาพในทิศทาง หลักการยึดถือกฎระเบียบและข้อบังคับ หลักการยึดถือมาตรฐานงานและมาตรฐานในผลลัพธ์ และหลักการรวมศูนย์อำนาจ เป็นต้น ในด้านการกำหนดหน้าที่ทางการบริหารนั้น ดังกรณีที่ Gulick

และ Urwick⁸ ได้กำหนดหน้าที่ทางการบริหาร ที่รู้จักกันดีในชื่อย่อว่า POSDCoRB หรือที่ Fayol กำหนดในชื่อย่อว่า PODCC เป็นต้น นอกจากนั้นนักทฤษฎีในกลุ่มนี้ที่สำคัญ เช่น Taylor⁹, Gulick, Urwick, Weber และ

Fayol¹⁰ เป็นต้น ยังเชื่อว่าการบริหารองค์กรใดๆ หากใครได้รับการศึกษาหรือการฝึกฝนอบรมให้มีความรู้ความเข้าใจในหลักการและหน้าที่ทางการบริหารเหล่านั้นแล้ว ก็สามารถจะเป็นผู้บริหารที่ดีได้



แผนภูมิที่ 8 แสดงหลักการสำคัญและหน้าที่ทางการบริหารของทฤษฎีกลุ่มที่เน้นความมีประสิทธิภาพ

กลุ่มทฤษฎีที่เน้นคน (Concern for Person)

สามารถแบ่งออกเป็นสองกลุ่มย่อย คือกลุ่มที่เน้นหลักมนุษยสัมพันธ์ (Human Relations) และกลุ่มที่เน้นหลักทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource) โดยทั้งสองกลุ่มเชื่อว่าองค์กรที่มีประสิทธิผลจะต้องเข้าใจและให้ความสนใจกับการเสริมสร้างปัจจัยใจต่าง ๆ ที่จะมีผลต่อพฤติกรรมการทำงานของคนในองค์กร โดยกลุ่มที่เน้นหลักมนุษยสัมพันธ์จะให้ความสำคัญกับอิทธิพลของกลุ่มที่ไม่เป็นทางการ ซึ่งมีพื้นฐานจากความรู้สึกด้านจิตใจและความสัมพันธ์ระหว่างคนงานในกลุ่มด้วยกันเอง ยึดกฎระเบียบและข้อบังคับ ความเป็นส่วนตัว อำนาจหน้าที่ ความเป็นเหตุเป็นผล การแบ่งงานกันทำ เอกภาพในทิศทาง เอกภาพในการสั่งการ ความเป็นมาตรฐาน การรวมศูนย์อำนาจ สายการบังคับบัญชา การวางแผน การจัดองค์การบุคลากร การอำนาจการประสานงาน รายงาน งบประมาณ

คนงานเป็นมนุษย์สังคมนามากกว่าเป็นมนุษย์เศรษฐกิจ ส่วนกลุ่มที่เน้นหลักทรัพยากรมนุษย์จะให้ความสำคัญกับปัจจัยใจในระดับสูงหรือปัจจัยภายใน เช่น การได้รับการยอมรับนับถือ การได้รับมอบหมายงานที่มีคุณค่าและความหมาย ตลอดจนความมีอิสระใน

การทำงาน เป็นต้น นักทฤษฎีที่สำคัญในกลุ่มนี้ เช่น Maslow, McGregor, Argyris, Likert, Herzberg, Alderfer และ McClelland เป็นต้น^{11,12,13}

กลุ่มทฤษฎีที่เน้นการเมืองและการตัดสินใจ (Concern for Political and Decision Making)

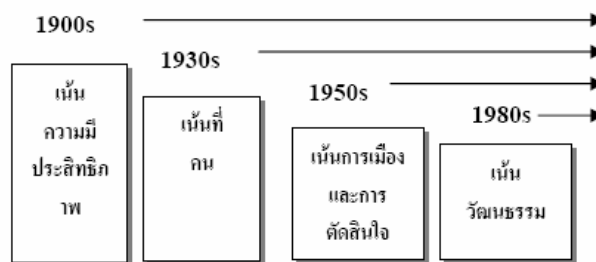
เป็นกลุ่มที่เชื่อว่าองค์กรที่มีประสิทธิผลนั้น ควรคำนึงถึงการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Groups) ต่าง ๆ ที่มีอยู่ในองค์กรและนอกองค์กร ซึ่งอาจแสดงออกได้ในรูปแบบการเจรจาต่อรอง การใช้เสียงข้างมาก และการโน้มน้าว ตลอดจนการใช้อำนาจหน้าที่ ทฤษฎีกลุ่มนี้ยอมรับธรรมชาติของความขัดแย้ง และการตอบสนองต่อสภาพแวดล้อมภายนอกองค์กร โดยยึดถือค่านิยมหลักที่สำคัญคือ ความเสมอภาค ความมีประสิทธิภาพ ความเป็นเลิศหรือความมีคุณภาพ และการมีทางเลือก (ไม่เน้นการมีทางเลือกเดียวหรือทางเลือกที่ดีที่สุด (One Best Way) เหมือน เช่น ทฤษฎีในยุคแรก ๆ) มีนักทฤษฎีที่สำคัญในกลุ่มนี้เช่น Simon, Lindblom, Cyert, March, Crozier, Cohen, Olsen และ Cusich เป็นต้น^{14,15}

กลุ่มทฤษฎีที่เน้นวัฒนธรรม (Concern for Culture)

โดยกลุ่มนี้เชื่อว่าองค์กรที่มีประสิทธิภาพนั้น สมาชิกในองค์กรจะต้องมีวัฒนธรรมร่วม (Shared Culture) ที่เหนียวแน่นและแพร่หลายในวงกว้าง แสดงถึงความมีเอกภาพและความเป็นเอกถึกษณ์ขององค์กรนั้นอย่างชัดเจนทั้งในระดับที่เป็นนัยของข้อตกลงเบื้องต้น (Tacit Assumption) ระดับค่านิยม (Values) และระดับที่เป็นปทัสสถาน (Norm) มีนักทฤษฎีที่สำคัญ เช่น Shils, Bidwell, Geertz, Greenfield, Weick, Hofstede, Ouchi,

Peter and Waterman, Pascale and Athos, Dyer, Lipsitz, Vaill และ Smircich เป็นต้น¹⁶

การแบ่งทฤษฎีทางการบริหารการศึกษาเป็น 4 ยุค ดังกล่าว มีลักษณะเป็นเกลียวประสานกันมาตามยุคสมัย โดยทฤษฎีแต่ละยุคยังคงมีอิทธิพลต่อความคิดความเชื่อ และการปฏิบัติในองค์กรส่วนใหญ่ ขณะเดียวกันก็แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการบริหารที่เน้นวัฒนธรรมองค์กรในยุคปัจจุบันมากขึ้น การแบ่งทฤษฎีเป็นยุคต่าง ๆ ดังกล่าว แสดงภาพประกอบได้ดังนี้



แผนภูมิที่ 9 แสดงการแบ่งยุคทฤษฎีทางการบริหารการศึกษา

กล่าวโดยสรุป ยุคต่าง ๆ ในทฤษฎีทางการบริหารการศึกษาส่วนใหญ่มีความสอดคล้องกับการแบ่งยุคทฤษฎีทางการบริหารด้านอื่นดังที่นำมากล่าวในตอนต้น โดยเฉพาะด้านการบริหารธุรกิจ ซึ่งดูเหมือนจะเป็นแหล่งที่มาสำคัญของทฤษฎีทางการบริหารการศึกษา อย่างไรก็ตามแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงหรือวิวัฒนาการของทฤษฎีต่าง ๆ ดังกล่าว^{17, 18, 19, 20} มิได้หมายความว่าทฤษฎีเก่าจะถูกเลิกใช้หรือหมดยุคหมดสมัยไป ในทางตรงกันข้ามทฤษฎีเหล่านั้นยังคงมีอิทธิพลต่อการบริหารในปัจจุบันอยู่ ในลักษณะที่เรียกว่าเป็นเกลียวประสานใน 4 กลุ่มทฤษฎี (Four Major Strands of Thought)

แต่โดยธรรมชาติของการเปลี่ยนแปลงและหรือวิวัฒนาการแล้วทฤษฎีที่เป็นกระบวนทัศน์ใหม่ (Modern Paradigm) ย่อมเป็นทิศทางทางการบริหารที่พึงประสงค์มากกว่าทฤษฎีที่เป็นกระบวนทัศน์ดั้งเดิม (Classical Paradigm) และมีข้อสังเกตว่าในกระบวนทัศน์ดั้งเดิมจะเน้น Bureaucratic Pattern ในขณะที่กระบวนทัศน์ใหม่นั้นจะเน้น Democratic Pattern ซึ่งในภาพประกอบข้างล่างนี้ เป็นการนำเสนอประเด็นหลักที่สำคัญบางประเด็นเพื่อเปรียบเทียบให้เห็นถึงความเป็น กระบวนทัศน์ดั้งเดิม และกระบวนทัศน์ใหม่ ซึ่งคณะสาธารณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล ได้มีพัฒนาการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ ไประยะเวลาหนึ่งแล้ว

กระบวนการทัศน์ดั้งเดิม	→ กระบวนการทัศน์ใหม่
การรวมศูนย์อำนาจหน้าที่ ทางเลือกที่ดีที่สุด	การกระจายอำนาจหน้าที่ ทางเลือกที่หลากหลาย
ความมีอำนาจเหนือกว่า	ความมีอำนาจร่วม
ความลับ ปกปิด	ความเปิดเผย ตรวจสอบได้
ความเคร่งครัดในกฎระเบียบ	ความยืดหยุ่นในกฎระเบียบ
ความเป็นผู้ปฏิบัติตาม	ความเป็นผู้นำ ริเริ่ม สร้างสรรค์
ความเป็นเสถียรภาพ	ความเปลี่ยนแปลงและนวัตกรรม
มุ่งงานประจำและแก้ปัญหา	มุ่งงานพัฒนาและหาโอกาส
มุ่งการสั่งการ	มุ่งการมีส่วนร่วม

แผนภูมิที่ 10 แสดงเปรียบเทียบกระบวนการทัศน์ดั้งเดิมและกระบวนการทัศน์ใหม่

การออกแบบองค์กร (Organization Design)

การออกแบบองค์กร (Organization Design) หมายถึง การมุ่งให้มีการพิจารณาถึงด้านที่เกี่ยวกับการบริหารงาน โดยใช้ทฤษฎีองค์กรเป็นหลัก* ซึ่งก็คือการมุ่งพยายามสนใจทำการจัด โครงสร้างและเปลี่ยนแปลง โครงสร้าง องค์กรเพื่อให้มีความเหมาะสมและเอื้อต่อการปฏิบัติงาน ต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร

แนวคิดเกี่ยวกับการออกแบบองค์กร

Job Center Design เป็นการออกแบบองค์กรโดยการมุ่งงานมากกว่ามุ่งคน มักจะใช้วิธีการวิเคราะห์ องค์กรโดยเริ่มจากตัวงานเป็นหลัก การออกแบบองค์กร ตามแนวคิดนี้เป็นผลให้องค์กรนั้นขาดความยืดหยุ่น ไม่

สามารถปรับเปลี่ยนองค์กรได้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงที่ เป็นไปอย่างรวดเร็วดังเช่นในปัจจุบัน

Human Center Design เป็นการออกแบบองค์กร โดยการมุ่งคนมากกว่าการมุ่งงาน หรือเป็นการนำ พฤติกรรมของมนุษย์โดยตรงมาใช้ในการบริหารงาน เช่น กำหนดคุณศาสตร์ รูปแบบองค์กร การวินิจฉัยตาม ข้อมูลข่าวสาร ตลอดจนการปรับปรุงองค์กร ฯลฯ โดย มักจะมีการกำหนดปรัชญาการบริหาร สร้างวัฒนธรรม องค์กร มีการทำงานเป็นทีม และพัฒนาระบบการสื่อสาร ระหว่างภายในองค์กรและภายนอกองค์กร แนวคิดนี้ถูก นำมาใช้หลังปี 1990 และเป็นที่ยอมรับในปัจจุบัน

สิ่งที่ต้องคำนึงในการออกแบบองค์กร

1) ต้องมีข้อมูลและการประสานงานที่ดี เพื่อให้ องค์กรมีความยืดหยุ่น ปรับตัวได้ตามสถานการณ์ การ ออกแบบองค์กรในยุคปัจจุบันจึงไม่มุ่งเน้นที่โครงสร้าง ขององค์กร ประกอบกับเมื่อองค์กรเป็นกระบวนการ ประมวลผลจากข้อมูลข่าวสารที่ได้รับ องค์กรจะ ออกแบบอย่างไรก็ได้ แต่มีหลักการที่สำคัญคือต้องมึ การประสานงานที่ดีเพียงพอ ทั้งนี้ เพื่อให้ข้อมูลข่าวสาร สามารถไปสู่บุคลากรและเจ้าหน้าที่ขององค์กรได้อย่าง ทั่วถึง และรวดเร็ว

2) ต้องทราบจุดมุ่งหมายหลักขององค์กร เนื่องจากจุดมุ่งหมายหลักขององค์กรที่แตกต่างกันจะ

* ทฤษฎีองค์กร (Organization Theory) หมายถึง การศึกษาเกี่ยวกับ โครงสร้างและการออกแบบองค์กร ต่างๆ โดยจะมีการพิจารณาทั้งในแง่ของเนื้อหาของ ศาสตร์ทางด้านวิชาการรวมถึงการพิจารณาถึงแนวคิด ควบคู่ไปด้วยกัน ซึ่งจะช่วยให้ผู้บริหารเข้าใจว่าองค์กร ต่าง ๆ สามารถจัดขึ้นมาเป็นโครงสร้างได้อย่างไร และ ในเวลาเดียวกันก็จะมีข้อเสนอข้อคิดต่าง ๆ ที่จะเป็น ส่วนที่สามารถนำมาดำเนินการในการปรับปรุงให้ โครงสร้างที่จัดขึ้นนั้นสามารถมีประสิทธิผลสูงสุด

ส่งผลต่อการออกแบบองค์กรที่แตกต่างกันไปด้วย ดังที่ได้ศึกษาจากการออกแบบองค์กรตาม Mintzberg's Configurations ซึ่งแสดงให้เห็นว่าจุดมุ่งหมายขององค์กรที่แตกต่างกันจะทำให้การออกแบบองค์กรทั้งในเรื่องวิธีการประสานงาน การควบคุม บุคลากร/พนักงานที่เป็นหลักขององค์กร และรูปแบบการรวมหรือกระจายอำนาจแตกต่างกันไปด้วย

3) ต้องวิเคราะห์งบประมาณเงินหรือต้องทราบงบประมาณขององค์กร การออกแบบองค์กรจะเป็นไปในรูปแบบใด ประสบผลสำเร็จหรือไม่ขึ้นอยู่กับงบประมาณหรืองบการเงินที่ได้รับเป็นสำคัญ ดังนั้น การจะออกแบบองค์กรได้ต้องพิจารณาถึงเงินที่ได้รับประกอบกันด้วย

รูปแบบการออกแบบองค์กร

การออกแบบองค์กร Organization Design ไม่ใช่เพียงการออกแบบโครงสร้างองค์กร แต่หมายถึงการออกแบบระบบการบริหารงาน ทั้งในเรื่องการแบ่งหน้าที่และการประสานงาน เช่น การแบ่งกลุ่ม ความลึกและความจำเพาะของงาน ระบบการควบคุม การกระจายอำนาจ การตัดสินใจร่วมกัน หรือการสร้างรูปแบบของพฤติกรรม การออกแบบองค์กรแบ่งได้เป็น 3 รูปแบบที่สำคัญดังนี้ (1) Functional Groups เป็นการออกแบบองค์กรโดยใช้หน้าที่เป็นหลักในการจัดแบ่งกลุ่ม ใช้ได้ดีกับกิจการขนาดที่ไม่ใหญ่มากนักในสภาพแวดล้อมที่ไม่เปลี่ยนแปลง เช่น การแบ่งเป็นแผนกการเงิน การตลาด ฝ่ายขาย ฝ่ายโฆษณา เป็นต้น (2) Output or Purpose Groups เป็นการออกแบบองค์กรโดยใช้ผลที่ออกมาหรือวัตถุประสงค์เป็นหลักในการจัดแบ่งกลุ่ม เช่น แบ่งกลุ่มตามผลิตภัณฑ์หรือตัวสินค้า (Product) แบ่งตามอาณาเขต (Location) แบ่งตามกลุ่มลูกค้า เป็นต้น (3) Combinations of Functional and Output เป็นการออกแบบองค์กรโดยผสมผสานรูปแบบที่ 1 และรูปแบบที่ 2 เข้าด้วยกัน คือ บางแผนกใช้หน้าที่เป็นหลักในการจัดแบ่งกลุ่ม บางแผนกใช้สินค้าเป็นหลักในการจัดแบ่งกลุ่ม อย่างไรก็ตาม การจัดกลุ่มในรูปแบบนี้ทำให้เกิดความสับสน และเกิดปัญหา

ปัจจุบันการออกแบบองค์กรที่เป็นที่นิยมคือการแบ่งกลุ่มตามขั้นตอนการทำงาน มีลักษณะของการกระจายอำนาจไปสู่เจ้าหน้าที่/บุคลากร/พนักงาน ให้เขาเหล่านั้นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การสื่อสารและการบังคับบัญชาเป็นไปในแนวราบมากขึ้น

ทั้งนี้ผลผลิตของการพัฒนาหน่วยงานพบว่าองค์ประกอบที่เกี่ยวกับความสามารถของทีมงานจะมีผลอย่างมากต่อผลลัพธ์ที่ได้ องค์ประกอบที่สำคัญคือ วัฒนธรรม การทำงานเป็นกลุ่ม (ทีมงาน) รูปแบบการจัดการ และการทำให้ผลผลิตไม่ซับซ้อน

ในเรื่ององค์ประกอบของโครงสร้างนั้น โรบบินส์ (Robbins, 1996)²¹ ได้เสนอให้พิจารณาองค์ประกอบเป็น 3 มิติด้วยกัน คือ เรื่องความซับซ้อน (Complexity) การมีแบบมาตรฐาน (Formalization) และการกำหนดอำนาจการตัดสินใจ (Centralization) ซึ่งแต่ละมิติมีองค์ประกอบ (Components) ต่างๆ กัน²²

ในเรื่องความซับซ้อน ระดับของความแตกต่างซึ่งมีอยู่ในองค์กรได้แก่ ความแตกต่างตามแนวนอน (Horizontal Differentiation) เป็นสิ่งที่เกิดจากการแบ่งงานในแนวนอนออกเป็นส่วนต่าง ๆ ความแตกต่างตามแนวตั้ง (Vertical Differentiation) เป็นเรื่องของความแตกต่างตามระดับสายการบังคับบัญชา และความแตกต่างตามลักษณะพื้นที่ (Spatial Differentiation) เป็นความแตกต่างในด้านที่ตั้งของที่ทำงาน การจัดวางสิ่งอำนวยความสะดวกและบุคลากรตามสภาพทางภูมิศาสตร์ การเพิ่มขึ้นหรือลดลงขององค์ประกอบอันใดอันหนึ่งในสามส่วนนี้ย่อมส่งผลต่อความซับซ้อนขององค์กร

ความแตกต่างตามแนวนอนจะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับพื้นฐานของสมาชิกในองค์กรลักษณะของงาน และการศึกษาหรือการฝึกอบรม ความซับซ้อนในองค์กรนั้น ส่วนหนึ่งมาจากการที่องค์กรมีความต้องการบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง และการใช้ทักษะเฉพาะทางที่แตกต่างกัน ความแตกต่างของบุคลากรยิ่งมีมาก ยิ่งมีความลำบากในการติดต่อสื่อสารและการประสานงาน ความแตกต่างตามแนวตั้งเป็นตัวกำหนดความยาวของสายการบังคับบัญชา ความซับซ้อนขององค์กรจะเพิ่มมากขึ้น ถ้าจำนวนลำดับชั้นการบังคับ

ปัญหาเพิ่มมากขึ้น และจำนวนลำดับชั้นการบังคับบัญชาที่เพิ่มมากขึ้นนี้จะส่งผลต่อความคลาดเคลื่อน (Distortion) ในการติดต่อสื่อสาร เพิ่มความลำบากในการประสานงานในแต่ละระดับ การตัดสินใจจะต้องมีมากขึ้น ทำให้ผู้บริหารระดับสูงไม่สามารถดูแลกิจกรรมต่าง ๆ ในการดำเนินงานได้อย่างทั่วถึง ความแตกต่างตามแนวนอนและความแตกต่างตามแนวตั้งนั้น เป็นสิ่งที่ไม่สามารถจะกำหนดขึ้นตามลำพังส่วนใดส่วนหนึ่งได้ แต่จะต้องพิจารณาาร่วมกัน ตามลักษณะงานและบุคลากรในองค์กร เพื่อใช้ในการจัดช่วงการบังคับบัญชาและจำนวนของผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งผู้บริหารสามารถสั่งการได้อย่างมีประสิทธิภาพอย่างไร และควรมีสายการบังคับบัญชากี่ชั้น²³

ทฤษฎีการจัดการของ Raddin เน้นว่ารูปแบบหรือสไตล์การบริหารและการจัดการจะขึ้นอยู่กับองค์ประกอบภายในเป็นหลัก Raddin กำหนดความแตกต่างของการจัดการบุคคลออกเป็น 2 มิติ คือ

(1) Relation directedness เกี่ยวข้องกับความตั้งใจของแต่ละบุคคลและความสัมพันธ์ของตนเองกับบุคคลอื่นภายในองค์กร

(2) Task directedness เกี่ยวข้องกับความตั้งใจต่อผลลัพธ์ที่จะทำให้สำเร็จและวิถีทางที่ผลลัพธ์จะได้นำไปสู่ความสำเร็จ

ความแตกต่างของการจัดการบุคคลใน 2 มิติเป็นดังนี้

		Task directedness	
		LOW	HIGH
Relation directedness	LOW	(1) Separate Style	(3) Commitment Style
	HIGH	(2) Relation Style	(4) Integration Style

(1) Separation style

- เหมาะสมกับงานที่ปฏิบัติประจำวัน (Routine)
- ประสิทธิภาพในการทำงานถือเป็นสำคัญ ผู้บริหารทำหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชาที่ยึดกฎระเบียบและวิธีปฏิบัติที่เคร่งครัด
- รูปแบบนี้คล้ายกับ Machine Bureaucracy ของ Mintzberge

(2) Relation style

- เหมาะสมที่สุดกับงานที่บุคลากรได้รับแรงจูงใจ (กระตุ้น) ให้ทำงานร่วมกันและต้องได้รับการอบรม
- งานที่ทำอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบแต่ละคน และไม่เป็นงานประจำ แต่เป็นงานที่มีการเปลี่ยนแปลง และต้องใช้ความสามารถเฉพาะด้าน

- รูปแบบนี้คล้ายกับแบบ Adhocracy ของ Mintzberg

(3) Commitment Style

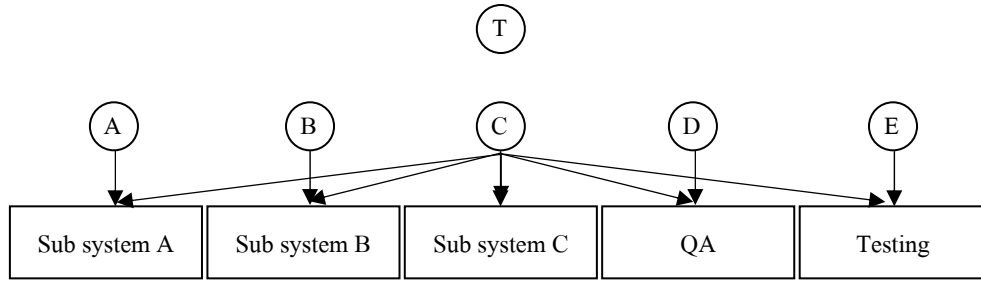
- เป็นรูปแบบที่เหมาะสมกับการทำงานภายใต้ความกดดัน คล้ายคลึงกับแบบ Professional bureaucracy ของ Mintzberg

(4) Integration Style

- เหมาะสมกับงานที่มีผลลัพธ์ที่ไม่แน่นอน
- ลักษณะงานจะเป็นแบบที่ต้องอาศัยการสำรวจ ทดลองและไม่ขึ้นแก่กัน การบริหารจะต้องคอยกระตุ้นและสร้างแรงจูงใจให้กับผู้ทำงาน

การจัดหน่วยงานแบบ Hierarchical organization

(1) Hierarchical organization



- การจัดหน่วยงานแบบ Hierarchy รูปสี่เหลี่ยม แทน Sub-team หรือหน่วยงานย่อยที่ปฏิบัติงานจริงตามงานที่ได้รับมอบหมาย วงกลมแทนผู้บริหาร

- จัดแบ่งเป็น 2 ระดับ ในระดับล่างแต่ละหน่วยงานจะรับผิดชอบงานที่ต่างกันของโครงการ ผู้บริหารแต่ละคนมีหน้าที่ประสานงานระหว่างสมาชิกภายในหน่วยงานของตนเอง ในระดับสูงขึ้น (T) การประสานงานกับหน่วยงานอื่นจะต้องทำในระดับนี้

- การจัดองค์กรแบบนี้สะท้อนให้เห็นถึงภาพรวมของแผนงาน/โครงการที่พัฒนา มีงานหลัก 3 ส่วน จึงต้องมีหน่วยงานย่อยพัฒนา 3 หน่วยงานและมักมีหน่วยงานประกันคุณภาพและทดสอบ

- ผู้ที่อยู่ในระดับสูงของ Hierarchy มักจะไม่เกี่ยวข้องกับงานที่ปฏิบัติโดยตรง ดังนั้นแนวโน้มที่จะใช้กลไกการประสานงานแบบมาตรฐานเป็นหลักโดยการผนวกเอากฎหรือวิธีการเหมือนแบบ Machine bureaucracy หรือการวัดผลลัพธ์ ดังเช่นใน divisionalized configuration ในกรณีดังกล่าวแรงกดดันจากภายในและภายนอกอาจขัดแย้งกันได้ในระดับล่าง

- จุดวิกฤติของการจัดทีมงานแบบ Hierarchy คือความแตกต่างหรือระยะห่างระหว่างระดับบนสุดและระดับล่างสุด

Hierarchical organization

ระดับล่าง: เราประสบปัญหาอย่างมากในการ Implement โมดูล X

ระดับที่ 1 : มีปัญหาบางประการกับโมดูล X

ระดับที่ 2: มีความก้าวหน้าอย่างต่อเนื่อง ผมมองไม่เห็นว่ามีปัญหาอะไร

ระดับสูง : ทุกอย่างเป็นไปตามแผนที่วางไว้

ปัญหาที่เกิดขึ้นในลักษณะนี้มักพบในทีมงานที่การรายงานกำหนดเป็นสายงานของการประเมินผล การปฏิบัติงานแต่ละระดับ ที่เกิดจากการแต่งตั้งเพื่อให้ผลงานของตนออกมาดีแต่ถ้าข้อมูลเหล่านั้นผ่านไปกับบุคคลที่ไม่มีผลโดยตรงกับการประเมินแล้วข้อมูลที่ได้จะน่าเชื่อถือมากกว่า

การจัดหน่วยงานแบบ Matrix organization

(2) Matrix organization

	Planning	Organising	Leading	Controlling	QA
Project C	X			X	X
Project B	X		X	X	X
Project A		X	X	X	X

- บุคลากรต่างหน่วยงานกันจะถูกจัดให้ไป
ร่วมทีมพัฒนาด้วยกัน

- การจัดองค์กรแบบนี้ยากที่จะควบคุม
ความก้าวหน้า บุคลากรแต่ละคนต่างพยายามทำงานให้
ถูกใจหัวหน้าหลายคน

- การจัดกลุ่มจัดตามความรู้ความสามารถของ
สมาชิกในกลุ่ม โครงการจะประกอบด้วยกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ
เฉพาะด้านที่แตกต่างกัน แต่ละคนจะถูกจัดบนพื้นฐาน
ของ 2 แกน แกนหนึ่งแทนความเชี่ยวชาญของแต่ละคน
ส่วนอีกแกนหนึ่งแทนโครงการที่บุคคลนั้นถูกกำหนด
ให้ทำ

หลักทั่วไปในการจัดรูปแบบการทำงานของหน่วยงาน

1. ใช้คนน้อยแต่มีคุณภาพ
2. กำหนด จัดสรร และแบ่งงานให้เหมาะสม
กับความสามารถของคนที่

- ผู้ที่เก่งทางเทคนิคควรให้มีความก้าวหน้า
ทางเทคนิค ไม่ควรให้ทำหน้าที่ผู้บริหาร

3. องค์กรจะต้องดึงความสามารถเฉพาะด้าน
ของบุคลากรที่มีประสบการณ์ออกมาให้มากที่สุด

- บุคคลที่ทำงานในองค์กรนานย่อมมี
ความเชี่ยวชาญในด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะ

- บุคลากรบางคนทำงาน 4-5 ปีความรู้
ความสามารถที่มีกลายเป็นเรื่องล้าสมัย บุคลากรประเภท
นี้ไม่ควรจัดเข้าในทีมงานที่ต้องใช้เทคนิคหรือวิธีการ
ใหม่ๆ

4. เลือกสมาชิกที่สามารถสร้างความสมดุลและ
ความกลมกลืนในทีมได้

- ไม่ใช่จัดทีมที่มีเฉพาะผู้เชี่ยวชาญเพียง
2-3 คนแล้วถือว่าดี

5. จัดบุคคลที่ไม่เหมาะสมออกจากทีม

ถ้าพบว่าทีมงานไม่สามารถทำงานประสาน
กันได้ เมื่อดูผลระยะหนึ่งแล้วไม่ดีขึ้น ก็ควรริบจัดการจัด
ออก ถ้าปล่อยไว้นานจะเกิดผลเสีย

เอกสารอ้างอิง

1. Bodeian, Arther G., and Zammuto, Raymond K. Organization Theory and Design. Chicago: The Deyden Press, 1991.
2. Hall, Richard H. Organization: Structure and Process. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall Inc, 1972.
3. Hoy, W.K. and Miskel C.G. Educational Administration. 6th edition. New York: The McGraw-Hills Companies Inc., 2001.
4. Weber, Max. The theory of social and economic organization. New York: Oxford University, 1966.
5. Mintzberge, Henry The Structuring of organizations. New Jersey: Prentice-Hall Inc, 1979.
6. ทองใบ สุดชาติ. ทฤษฎีองค์การ. พิมพ์ครั้งที่ 3. อุบลราชธานี: สถาบันราชภัฏอุบลราชธานี, 2543.
7. ชงชัย สันติวงษ์. การบริหารงานบุคคล. พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช, 2530.
8. พยอม วงศ์สารศรี. องค์การและการจัดการ (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สุภา, 2548.
9. Taylor, F. W. The principle of scientific management. New York: Harper & Brother, 1942.
10. Fayol, Henri. General and industrial management. London: Pittman & Sons, 1964.
11. McGregor, Douglas. The human side of enterprise. New York: McGraw – Hill, 1960.
12. Argyris, Chris. The individual and organization, 1978.
13. Likert, Rensis. The human organization. New York: McGraw – Hill, 1977.
14. Scott, William G., and Michel, Terrence R. Organization Theory: A Structural and Behavioral Analysis. 7th ed. Humword, Illinois: Richard D. Irwin, Inc. and The Dorsey Press, 1975.
15. Steer, Richard M., Ungson, Gerardo R., and Mowday, Richard T. Managing Effective Organizations: An

- Introduction. Boston: Kent Publishing Company, 1985.
16. DuBrin, A.J. and Ireland, R.D. Management and Organization. 2nd edition. Ohio: South-Western Publishing, 1993.
17. Kimbrough R.B., and Nunery, M.Y. Educational Administration: An Introduction. New York: Macmillan Publishing Company, 1998.
18. Lowe Boyd, W. "The Power of Paradigms: Reconceptualising Educational Policy and Management." Educational Administration Quarterly, 1992; 28(4): 504-528.
19. Lunenburg, F.C., and Ornstein, A.C. Educational Administration: Concepts and Practices. 3rd edition. Belmont: Wadworth, 2000.
20. Owens, R.G. Organizational Behavior in Education. 7th edition. Boston: Allyn & Bacon, 2001.
21. Robbins, S. P. & Coulter, Mary. Management (5th ed.). New Jersey: Prentice-Hall, International Inc., 1996.
22. Robbins, S. P. & Coulter, Mary. Management (6th ed.). New Jersey: Prentice-Hall, 1999.
23. พสุ เดชะรินทร์, ชีรยุส วัฒนสุขโชค และสันธยา กิตติโกวิท. การจัดการและองค์การ.กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542.