



เอกสารและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการวิจัย

ความหมายขององค์การ

การที่มนุษย์อยู่ร่วมกันเป็นสังคม ทำให้ต้องมีพวก มีกลุ่ม กลุ่มจะเกิดขึ้นอย่างไม่เป็นทางการ โดยผู้ที่มีความพอใจ ถนัด และสนใจร่วมกันรวบรวมกันเป็นกลุ่ม เพื่อทำกิจการใด ๆ ตามความประสงค์ ตัวอย่างง่าย ๆ จะเห็นได้จาก กลุ่มเพื่อน ที่รวมกันเข้าสัก 5 - 6 คน แล้วกำหนดโครงการจะไปพักผ่อน เล่นกีฬา หรือทำงานการกุศลอย่างใดอย่างหนึ่ง ทั้งนี้เพื่อจะได้อาศัยความสามารถและแรงปรารถนาของกลุ่มอื่น มาช่วยเสริมสร้างความเป็นอยู่ของคนหรือกลุ่มคนให้สมบูรณ์ขึ้น บทบาทของกลุ่มจึงสำคัญขึ้นมาเป็นลำดับ เกิดความคาดหวังของสังคมส่วนรวมที่จะได้รับประโยชน์หรือบริการจากกลุ่มนี้ กลุ่มนั้น ความสำคัญที่ว่ามานี้ได้กลายเป็นเครื่องกำหนดให้กลุ่มมีขอบข่ายของการทำงานกว้างขวางขึ้น มีบุคคลในกลุ่มมากขึ้น เกิดความคิดและปัญหาในการควบคุม ปรับปรุงกลุ่ม ทั้งในแง่ของพฤติกรรมและโครงสร้างในการทำงานกลายเป็นกิจกรรมกลุ่มที่มีระบบระเบียบ และนักวิชาการเรียกกลุ่มดังกล่าวนี้ว่า "องค์การ"

Presthus ให้ความหมายขององค์การว่า เป็นระบบความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่เกิดจาก โครงสร้างภายใน อันได้แก่ อำนาจหน้าที่ สถานภาพ และบทบาท ซึ่งแตกต่างกัน โครงสร้างดังกล่าวนี้เป็นมูลเหตุให้เกิดปฏิสัมพันธ์ส่วนตัวที่สามารถคาดล่วงหน้าได้¹

Allen ให้ความหมายว่า "องค์การเป็นกลไกในรูปของโครงสร้าง ที่ช่วยให้สิ่งมีชีวิต ทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ"²

¹Robert V. Presthus "Toward a Theory of Organizational Behavior", Administrative Science Quarterly (June, 1985) : 50.

²Louis A. Allen, Management and Organization (New York: McGraw-Hill, Book Co., 1959), p. 52.

Hicks และ Gullet มีทรรศนะว่า องค์การคือโครงสร้างของความสัมพันธ์อำนาจ เป้าหมาย บทบาท กิจกรรม การติดต่อสื่อสาร และปัจจัยอื่น ๆ ที่มีอยู่ เมื่อบุคคลทำงานร่วมกัน¹

Pfiffner และ Sherwood มีความเห็นว่า องค์การ คือรูปแบบ (pattern) ของวิถีทางที่คนจำนวนมากจะต้องติดต่อสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด และเกี่ยวข้องกับผู้อื่นในการทำงานที่สลับซับซ้อน เพื่อจะทำงานให้สำเร็จอย่างมีระบบระเบียบ ตามความรู้สึกร่วมกันและจุดประสงค์ที่วางไว้ร่วมกัน²

จากคำจำกัดความและข้อคิดตั้งที่ยกมากล่าว พอจะสรุปได้ว่า องค์การใด ๆ จะต้องประกอบด้วยคนและสิ่งแวดล้อม ที่สัมพันธ์กันในระบบหนึ่งของการทำงาน ความสัมพันธ์นี้มีผลต่อการดำเนินงานขององค์การตามแนวสังคมนิยม คือถ้าคนอยู่ในสภาพแวดล้อม (สถานที่ ความสะดวกสบาย ความสวยงามและคนอื่น ๆ) ที่กลมกลืน (intergrated) ไปกับตัวเขา ก็จะมีความสุขและเกิดความคิดอกงามสร้างสรรค์ เป็นผลดีต่องานที่ปฏิบัติอยู่ ดังที่หมุนเวียนเปลี่ยนไปตามสถานการณ์

โดยนัยนี้โรงเรียนจึงจัดได้ว่าเป็นองค์การชนิดหนึ่ง ความสัมพันธ์ของคน (ครู นักเรียน ผู้บริหาร ฯลฯ) ในโรงเรียนกับสภาพแวดล้อม ถ้าเป็นไปในลักษณะที่เอื้ออำนวยต่อกันประสิทธิภาพของการเรียนการสอนก็จะดีขึ้น ซึ่งผู้บริหารโรงเรียนจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบสูงสุดในการที่จะจัดโรงเรียนให้เกิดความสัมพันธ์ที่พึงปรารถนาให้ได้

ความหมายของการจัดองค์การ

Roe มีความเห็นว่า การจัดองค์การคือการสร้างความสัมพันธ์ที่ถูกต้องอย่างมีระบบ ในโครงสร้างของการบริหาร³

¹ Herbert G. Hicks and C. Ray Gullet, Organization : Theory and Behavior (Tokyo : Toshiba Printing Co., Ltd., 1981), p.127

² John M. Pfiffner and Frank P. Sherwood, Administrative Organization (New Delhi : Prentice-Hall of India Pvt Ltd., 1964), p. 30.

³ William H. Roe, School Business Management (New York: McGraw-Hill Book Company Inc., 1961), p. 21.

ทฤษฎีองค์การ (Organizational Theory)

Huse และ Bowditch ได้กล่าวถึงความเคลื่อนไหวของทฤษฎีองค์การว่า ในราวกลางศตวรรษที่ 20 การศึกษาการจ้ององค์การ มองประเด็นจากแนวตรงข้ามระหว่างจิตวิทยากับนักสังคมวิทยาฝ่ายแรกเรียกว่า Micro-theorists อาศัยภูมิหลังทางจิตวิทยา มองความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลไปสู่องค์การ ฝ่ายหลังเป็นพวก Macro-theorists อาศัยภูมิหลังทางสังคมวิทยา มองจากสังคมใหญ่คือความสัมพันธ์ระหว่างองค์การกับสิ่งแวดล้อม แล้วย่อยลงไปสู่การจัดการและความสัมพันธ์ของบุคคล ผลปรากฏว่า "สถานการณ์" เป็นตัวแปรที่สำคัญต่อทั้งสองทฤษฎีมากกว่าตัวบุคคลหรือองค์การ สถานการณ์ในที่นี้หมายถึงปัจจัยแวดล้อม เวลา ความมุ่งหมาย และแรงกระตุ้นทั้งภายในและภายนอกขององค์การและอื่น ๆ ตัวแปรของทฤษฎีองค์การไม่เพียงแต่จะเกิดความสัมพันธ์ระหว่างคนกับองค์การเท่านั้น แต่ยังขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ที่แต่ละคนมีต่อกันอีกด้วย¹

ดังนั้นนักทฤษฎีสัมัยปัจจุบันจึงมีความเห็นว่า ทฤษฎีที่เหมาะสมในการบริหารนั้นไม่ได้ขึ้นอยู่กับคำวินิจฉัยตัวบุคคลหรือองค์การฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเท่านั้น แต่ขึ้นอยู่กับว่า ทฤษฎีนั้น ๆ ได้ผสมกลมกลืน (integrated) ปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลกับองค์การในแต่ละสถานการณ์อย่างไร ทฤษฎีใหม่ที่กำลังจะเกิดขึ้นนี้ นักวิชาการเรียกว่า Situational Contingency Theory (ทฤษฎีตามสถานการณ์)

แนวคิดเรื่องทฤษฎีองค์การในช่วงเวลาจากกึ่งศตวรรษที่ 20 มาจนถึงปัจจุบัน พอลจะกล่าวได้ว่ามี 2 แนวสำคัญ ๆ คือ ทฤษฎีสัมัยเดิม (Classical Theory) กับทฤษฎีสัมัยปัจจุบัน (Modern "Open system 'situation' Theory")

ก. ทฤษฎีสัมัยเดิม (Classical Theory)

นับแต่ได้เกิดวิวัฒนาการทางการจัดการขึ้นเป็น "การจัดการในแนววิทยาศาสตร์" ขึ้นเมื่อต้นศตวรรษที่ 19 เป็นต้นมา บรรดานักวิชาการต่างพยายามศึกษาทฤษฎีการบริหารองค์การให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งเป็นผลให้มีการปรับปรุงการบริหารการศึกษาในแนวทฤษฎีเหล่านั้นตามไปด้วย ทฤษฎีต่าง ๆ ที่จัดในแนววิทยาศาสตร์มาจนถึงปัจจุบันน่าจะกล่าวได้ว่า มี 4 ระยะด้วยกัน คือการจัดการ

¹Edgar F. Huse and James L. Bowditch, Behavior in Organizations: A System Approach to Managing, 2d ed. (California: Addison-Wesley Publishing Co., 1971), p. 29.

แบบวิทยาศาสตร์ ค.ศ. 1901 - 1935 การจัดแบบมนุษยสัมพันธ์ ค.ศ. 1935 - 1950 การจัด
การในแนวพฤติกรรมศาสตร์หรือสังคมศาสตร์ ค.ศ. 1950 - 1970 และการจัดใน "ทฤษฎีตามสถาน
การณ์" (Situational Theory) ค.ศ. 1970 - ปัจจุบัน¹

ทฤษฎีการจัดแบบวิทยาศาสตร์ เน้นหลักการและเทคโนโลยีอย่างเข้มงวด โครงสร้าง
การบริหารมีลักษณะเป็นสายการบังคับบัญชา บุคลากรในองค์การเปรียบเสมือน เครื่องมือที่กำลัง
ทำงานภายใต้การควบคุม ผู้บริหารจะทำงานสำเร็จได้ก็โดยที่ ต้องรู้อย่างชัดเจนว่าต้องการให้คนงาน
ทำอะไร และเห็นว่างานนั้นสำเร็จลงอย่างดีที่สุด ประหยัดที่สุดหรือไม่²

ทฤษฎีการจัดแบบมนุษยสัมพันธ์ เปลี่ยนความสนใจจากระบบการใช้แรงงานและการบังคับ
บัญชาไปสนใจที่ตัวคน โดยถือว่าคนมีชีวิตจิตใจไม่ใช่เครื่องจักร ความสามารถในการทำงานขึ้นอยู่กับ
องค์ประกอบทางจิตใจ ทฤษฎีนี้จึงเป็นแนวจิตวิทยา และมององค์การในฐานะเป็นระบบของสังคม ซึ่ง
มนุษย์จะทำหน้าที่อย่างดีที่สุด ก็ต่อเมื่อได้รับการตอบสนองความต้องการทางกายและใจ ระบบงานในแนว
ทฤษฎีนี้ จึงเป็นการปรึกษาหารือ ให้ความเอาใจใส่ต่อคนงานมากขึ้น³

ทฤษฎีการจัดแบบพฤติกรรมศาสตร์ เกิดจากการนำเอาความคิดของสองทฤษฎีที่กล่าวมา
แล้ว สันเคราะห์เข้าด้วยกัน แล้วผนวกด้วยพฤติกรรมที่ปรากฏใหม่ ๆ เป็นการศึกษาในแนวสังคมศาสตร์
มีหลักว่าพฤติกรรมของคนเป็นผลกระทบบางจากสภาพแวดล้อมทางสังคม ผู้บริหารจะใช้ประโยชน์จากพฤติ-
กรรมนี้ได้ก็ต่อเมื่อเข้าใจจิตวิทยา สังคม การเมือง เศรษฐกิจ รวมทั้งสิ่งแวดล้อมทางกายภาพอื่น ๆ ได้
ดี ผู้บริหารในแนวทฤษฎีนี้จะเข้าใจ tri-dimensional concept of administrative คืองาน
(the job) คน (the man) สังคม (the social setting) ซึ่งเกี่ยวข้องการบริหารการ
ศึกษาเป็นอย่างมาก⁴

¹Robert G. Owen, Organizational Behavior in Education (New Jersey: Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, 1981), p. 27.

²Ibid.

³Henry C. Metcaft and L. Urnick, Dynamic Administration: The Collected Paper of Mary Parker Follette (New York: Harper & Row, 1960), p. 14.

⁴John I. Nwankwo, Education Administration Theory and Practice (New York: Vikas Publishing House Pvt. Ltd., 1982), p. 10.

ดังนั้นในครั้งแรกของศตวรรษที่ 20 เจ้าของทฤษฎีหลายคน มี Taylor (1911) Fayol (1929) Mooney และ Reiley (1939) และ Weber (1974) จึงได้เสนอหลักเกณฑ์และทฤษฎีองค์การที่มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน นักทฤษฎีเหล่านี้แม้จะอยู่ในส่วนต่าง ๆ กันของโลก แต่ก็ได้เสนอหลักเกณฑ์ขององค์การในลักษณะที่คล้ายคลึงกัน จนกระทั่งในปัจจุบันจะกล่าวถึงแนวความคิดพื้นฐานของทฤษฎีเหล่านี้ว่า เป็นทฤษฎีองค์การสมัยเดิม

มโนทัศน์สี่ประการของทฤษฎีองค์การสมัยเดิมได้แก่

1. การแบ่งงาน
2. การมอบอำนาจหน้าที่
3. สายการบังคับบัญชา
4. ช่วงการควบคุม¹

ข. ทฤษฎีสมัยปัจจุบัน (Modern Theory)

นักทฤษฎีในปัจจุบันเน้นความสำคัญของปัจเจกชนมากกว่าสมัยเดิม แรงจูงใจ ภาวะผู้นำ และความพอใจในงาน เป็นมโนทัศน์สำคัญสำหรับนักทฤษฎีปัจจุบัน

นอกจากนี้นักทฤษฎีในสมัยปัจจุบันอีกกลุ่มหนึ่ง ค่อนข้างจะเน้นความสำคัญของสถานการณ์ โดยมีเหตุผลว่า สถานการณ์หนึ่ง ๆ มีอิทธิพลต่อความสัมพันธ์ของบุคคลและองค์การเป็นอันมาก และถ้าสถานการณ์เอื้ออำนวย ให้เกิดการผสมผสานกลมกลืนระหว่างบุคคลและองค์การเมื่อใด ประสิทธิภาพในการทำงานก็จะสูงขึ้น ทฤษฎีเหล่านี้กำลังแพร่หลายอยู่ในปัจจุบัน มีชื่อเรียกต่าง ๆ กันแล้วแต่จะมองในแง่มุมใดในขั้นนี้เน้นการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ของบุคคลและองค์การ เมื่อสถานการณ์เปลี่ยน เรียกว่า ทฤษฎีตามสถานการณ์ (Situation Contingency Theory)²

ในที่นี้จะเสนอผู้แทนแนวความคิดใหม่ 3 แนว คือ McGregor, Likert และ

¹สมพงษ์ เกษมสิน , การบริหาร (พระนคร : แผนกพิมพ์ห้างหุ้นส่วนจำกัดเกษมสุวรรณ , 2514) , หน้า 163.

²John I. Nwankwo, Education Administration Theory and Practice, p. 33.

Lawrence และ Lorsch

1. ทฤษฎี x และทฤษฎี y

McGregor กล่าวว่าสมมุติฐานอยู่หลายประการในเรื่องการบริหารที่เกี่ยวกับคนงาน ซึ่งแพร่หลายมากจนอาจกล่าวได้ว่า การควบคุมดูแลส่วนใหญ่ยึดถือปฏิบัติการ สมมุติฐานเหล่านี้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ของทฤษฎีองค์การสมัยเดิม McGregor เรียกสมมุติฐานเหล่านี้ว่าทฤษฎี x

สมมุติฐานสามประการของทฤษฎี x สรุปได้ดังนี้คือ คนทั่วไปไม่ชอบทำงาน เพราะความไม่ชอบการทำงาน คนส่วนใหญ่จึงต้องถูกบังคับควบคุมเพื่อให้ทำงาน และโดยปกติคนจะมีความทะเยอทะยานค่อนข้างน้อย แต่มีความต้องการความมั่นคงเหนือทุกสิ่งทุกอย่าง¹

ผู้จัดการตามแนวทฤษฎี x มุ่งเสริมการควบคุมโดยอาศัยค่าจ้างและการจ้างงาน ซึ่งทั้งสองประการนี้เป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับความต้องการทางร่างกายและความมั่นคงของคนงานเท่านั้น

ข้อสมมุติฐาน 6 ประการ ของทฤษฎี y มีฐานอยู่บนทฤษฎีระดับความต้องการของ Maslow คือ

- 1) การทำงานโดยใช้กำลังทางกายและทางสมองเป็นสิ่งธรรมดา เช่นเดียวกับการเล่นหรือการพักผ่อน
- 2) การควบคุมภายนอกและการข่มขู่ด้วยการลงโทษ ไม่ใช่เป็นวิธีเดียวที่จะให้คนงานพยายามทำตามเป้าหมายขององค์การ
- 3) การอุทิศตนให้เป้าหมายเป็นการตอบแทนที่สัมพันธ์กับความสำเร็จของตนเอง ถ้าการตอบแทนให้ในขณะที่ทำงานเป็นผลให้เกิดความพึงพอใจ และความสมหวัง คนงานก็จะพยายามเต็มที่เพื่อเป้าหมายขององค์การ
- 4) เมื่อเงื่อนไขเหมาะสม มนุษย์สามารถเรียนรู้ได้เพียงแต่จะรับ แต่จะเรียนรู้การแสวงหาความรับผิดชอบด้วย
- 5) มนุษย์เกือบทุกคนมีความสามารถทางความคิดริเริ่มในการแก้ปัญหาอยู่ในตัว

¹Douglas McGregor, The Human Side of Enterprise (New York: McGraw-Hill Book Company, 1960) pp. 35-45.

6) ภายใต้เงื่อนไขชีวิตในอุตสาหกรรมสมัยใหม่ สักยภาพเชิงปัญญาของคนทั่วไปถูกใช้ไปแต่เพียงบางส่วนเท่านั้น¹

หลักการสำคัญขององค์การที่ได้จากทฤษฎี x คือการสั่งการควบคุมโดยการใช้อำนาจหน้าที่ แต่ที่ได้จากทฤษฎี y ได้แก่ การรวมเป็นอันหนึ่งอันเดียว (integration) นั่นคือการสร้างเงื่อนไขที่ทำให้สมาชิกขององค์การสามารถบรรลุเป้าหมายของตนเองได้ดีที่สุดในขณะเดียวกันเขาก็ทำให้องค์การบรรลุเป้าหมายด้วย หลักการของการประสานงานบ่งให้เห็นว่าองค์การหนึ่งจะมีประสิทธิภาพมากขึ้นในการบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจ ถ้าองค์การมีการปรับปรุงเรื่องความต้องการและเป้าหมายของสมาชิกขององค์การ

McGregor เชื่อว่า การใช้ทฤษฎี x จะทำให้ผู้บริหารยากที่จะได้ค้นพบหรือใช้ประโยชน์จากศักยภาพของคนทำงาน เขาแนะนำความคิดในทฤษฎี y ว่าจะมีประสิทธิภาพในการบริหารมากกว่า²

2. รูปแบบองค์การสี่ระบบ (Four-system organization typology)

Rensis Likert ได้ทำการศึกษาปัญหาต่าง ๆ ของคนในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหาร ได้สรุปว่า ระบบการบริหารหรือแบบของผู้นำภายในองค์การอาจจะแบ่งออกเป็น 4 ระบบ คือ³

1) ระบบที่ 1 Likert ให้ชื่อว่าเป็นระบบเผด็จการระบบราชการ (exploitive-authoritative) ระบบการบริหารเช่นนี้ ผู้นำยึดถือ ทฤษฎี x ของ Douglas McGregor การบริหารจะเน้นถึงการออกคำสั่งและการควบคุมอย่างใกล้ชิด

2) ระบบที่ 2 ระบบเผด็จการแบบมีศีลธรรมหรือการใช้อำนาจในฐานะผู้มีพระคุณ (Benevolent-authoritative) ผู้นำจะเป็นผู้ตัดสินใจในปัญหาทุกเรื่อง แต่ให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของผู้นำบ้าง

¹Ibid., pp. 47-48.

²John I. Nwankwo, Educational Administrative Theory and Practice, pp. 27-29.

³Rensis Likert, The Human Organization (New York: McGraw-Hill Book Co., 1976), quoted in สมยศ นาวิการ - ผู้สืบทอด, องค์การ : ทฤษฎีและพฤติกรรม (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์พีชแอนด์, 2520), หน้า 428 - 430.

3) ระบบที่ 3 ระบบการปรึกษาหารือ (consultative system) เปิดโอกาสให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ แต่ผู้นำยังแสดงตนในลักษณะที่ว่าเป็นผู้ตัดสินใจขั้นสุดท้าย

4) ระบบที่ 4 ระบบการให้เข้ามามีส่วนร่วม (participative system) ผู้นำยึดถือข้อสมมุติฐานเกี่ยวกับตัวบุคคลตามทฤษฎี y ของ McGregor เป็นผู้นำแบบประชาธิปไตย คือ ผู้นำจะเปิดโอกาสให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็นต่าง ๆ ความเชื่อมั่นและความไว้วางใจจะเกิดขึ้นระหว่างผู้บังคับบัญชา

ในสี่ระบบดังกล่าว การปฏิสัมพันธ์ของสมาชิกในองค์การอาจแบ่งได้เป็นสองประเภท คือ ประเภทบุคคลต่อบุคคลที่ใช้อยู่ในระบบที่ 1 และระบบที่ 2. โดยอาศัยโครงสร้างสายการบังคับบัญชา ซึ่งมีการมอบหมายอำนาจหน้าที่ไปตามระดับต่าง ๆ ขององค์การ ในระบบที่ 4 รูปแบบองค์การเป็นกลุ่มที่ให้ทุกคนในองค์การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และการปฏิบัติ ตามข้อตัดสินใจที่มีผลต่อกลุ่มทำงานของเขา ในองค์การเช่นนี้จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการฝึกอบรมพิเศษ ช่วยให้เกิดการประสานความพยายามของแต่ละกลุ่มเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ กลไกนี้เกิดโดยอาศัยโครงสร้าง หมุด - เชื่อม (linking-pin) ที่เสนอไว้ในองค์การแบบระบบที่ 4 คนทำหน้าที่ หมุด - เชื่อม แต่ละคน เป็นทั้งผู้ดูแลและควบคุมของกลุ่มทำงานกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง และเป็นผู้ใต้บังคับบัญชาของอีกกลุ่มหนึ่งในระดับสูงขึ้นไป ฉะนั้นแต่ละคนที่ทำหน้าที่ หมุด - เชื่อม จึงเป็นหลักที่จะให้เกิดการสื่อสารที่พอเพียงทั่วองค์การ และขณะที่เป็นตัวแทนของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา ก็จะรับผิดชอบอย่างเต็มที่ต่อผู้บังคับบัญชา ในเรื่องของประสิทธิผลของการตัดสินใจ และการนำไปปฏิบัติในกลุ่มของตน¹

แม้จะมีองค์การที่ปฏิบัติตรงกันข้ามกับทฤษฎีของ Likert อยู่บ้าง ที่ประสบความสำเร็จมากในการบริหารองค์การ แต่มีโน้ตค้นเรื่อง หมุด - เชื่อม (linking-pin) และความสัมพันธ์แบบสนับสนุน (supportive relationship) ก็ได้เป็นส่วนหนึ่งของทฤษฎีองค์การสมัยใหม่ในปัจจุบันไปแล้ว²

¹ Laurence Siegel & Irving M. Lane, Personnel and Organizational Psychology (Homewood, Illinois: Richard D. Irwin, Inc., 1982), p. 366.

² Ibid., p. 368.



3. ทฤษฎีตามสถานการณ์ (Contingency Theory)¹

Lawrence และ Lorsch ได้เสนอรูปแบบองค์การตามหลักของทฤษฎีตามสถานการณ์ ซึ่งมีพื้นฐานมาจากการค้นพบของเขาเองและของคนอื่นก่อนหน้าเขา ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาเปรียบเทียบโครงสร้างขององค์การ

ทฤษฎีตามสถานการณ์ของ Lawrence และ Lorsch ตั้งอยู่บนหลักสามประการ

- 1) ไม่มีวิธีใดที่ดีที่สุดเพียงวิธีเดียวในการออกแบบองค์การ
- 2) รูปแบบองค์การจะต้องเหมาะสมกับสภาพแวดล้อม
- 3) ความต้องการของแต่ละคนขององค์การ ได้รับการตอบสนองดีขึ้นตามสัดส่วนของความเหมาะสมของรูปแบบขององค์การ

เมื่อเปรียบเทียบกับ การเน้นการพัฒนาโครงสร้างที่ดีที่สุดของนักทฤษฎีสัมัยเดิม Lawrence และ Lorsch พยายามหารูปแบบโครงสร้างขององค์การที่เหมาะสมกับบริษัทหรืออุตสาหกรรมแต่ละประเภท โดยเน้นให้เห็นว่าโครงสร้างแบบอุดมคติของแต่ละองค์การจะเปลี่ยนไปตามเวลา เพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม แนวความคิดนี้เป็นแนวทฤษฎีตามสถานการณ์ เพราะโครงสร้างองค์การที่ดีที่สุด ถือว่าต้องเป็นไปตามองค์ประกอบของสภาพแวดล้อม

Lawrence และ Lorsch ได้เสนอเป็นทฤษฎีว่า ความแตกต่างของสภาพแวดล้อม มีความต้องการระดับของการทำให้เกิดการแตกต่างและการรวบรวมเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เขากล่าวว่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสภาพแวดล้อมที่มั่นคงมาก จะต้องมีการทำให้เกิดการแตกต่างและการรวมเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในองค์การ อย่างไรก็ตามในสภาพแวดล้อมที่มั่นคง องค์การที่มีประสิทธิภาพ มีความต้องการทำให้เกิดความแตกต่างน้อย แต่ก็ยังต้องการรวมเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันสูง

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการศึกษานี้ English ซึ่งเป็นนักทฤษฎีปัจจุบันท่านหนึ่ง เห็น

¹Ibid., pp. 368-372.

ว่าบทบาทของผู้บริหารโรงเรียนจะต้องเปลี่ยนแปลงไปตามแนวความคิดใหม่ในช่วง 20 - 30 ปีนี้ คือ จะต้องนำวิธีการและเทคนิคต่าง ๆ มาจัดการเรียนการสอนภายในโรงเรียนให้มีความหมายและน่าสนใจสำหรับนักเรียน ทำให้ครูสำนึกในบทบาทและคุณค่าของอาชีพ ผู้บริหารจึงต้องรับผิดชอบทั้งในฐานะผู้นำการจัดการโรงเรียน และผู้นำการสอนที่พร้อมจะเผชิญกับปัญหาความขัดแย้งอิทธิพลของกลุ่มความคิด และมีพื้นฐานเพียงพอที่จะสร้างสมประสบการณ์ใหม่ ผู้บริหารจึงต้องมีคุณสมบัติพิเศษ คือมีใจคอหนักแน่น และมีระบบการทำงานที่ยอมรับคุณค่าของความเป็นคน (humanistic value system) มีความสามารถที่จะรับ (adopting) และปรับ (adapting) แนวความคิดและวิธีการใหม่ ๆ ในการบริหารโรงเรียน¹

โครงสร้างขององค์การ

ก. ความหมายของโครงสร้างขององค์การ (Organizational Structure)

โดยทั่วไปโครงสร้างหมายถึงกรอบหรือโครงร่าง (framework) ของงานซึ่งมีบุคคลทำงานร่วมกัน ในทางปฏิบัติโครงสร้างจะเกี่ยวกับรูปแบบของความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในเชิงตำแหน่งหน้าที่และบทบาท ที่มีหลายหลากแตกต่างกันไป Eric ได้เสนอแนวความคิดของ Harold ว่า "โครงสร้างเป็นกระบวนการที่จัดกลุ่มกิจกรรมตามเหตุและผล มีการแจกแจงแสดงลักษณะอำนาจและความรับผิดชอบ กับมีความสัมพันธ์ของงานซึ่งจะทำให้ทั้งหน่วยงานและบุคลากรเข้าใจจุดประสงค์ร่วมกันเป็นอย่างดี"²

โครงสร้าง คือ กรอบของความสัมพันธ์ที่เป็นทางการที่ถูกจัดขึ้นไว้ จุดมุ่งหมายของโครงสร้างมีเพื่อช่วยในการบังคับและการควบคุมการทำงานในองค์การ เพื่อให้เกิดการประสานงานและสอดคล้องกับเป้าหมายขององค์การ³

โครงสร้างอาจนิยามได้ว่า เป็นรูปแบบขององค์การที่ใช้ในการบริหารกิจการ รูปแบบ

¹Fenwick W. English, School Organization and Management (California: Wadworth Publishing Company, 1975), pp. 1-17.

²Eric H. Frank, Organization Structuring (London: McGraw-Hill, 1971), p. 20.

³Edwin B. Flippo, Personnel Management, p. 67.

นี้ไม่ว่าจะนิยามอย่างเป็นทางการหรือไม่เป็นทางการมี 2 แห่ง คือ ประการแรก ประกอบด้วยสายของอำนาจหน้าที่และการสื่อสารระหว่างสำนักงานบริหารและผู้บริหารต่าง ๆ ประการที่สองประกอบด้วยข่าวสารและข้อมูลที่ถ่ายทอดไปตามสายของการสื่อสารและอำนาจหน้าที่¹

โครงสร้างหมายถึงความสำคัญที่ค่อนข้างตายตัวที่มีอยู่ระหว่างงานต่าง ๆ ในองค์การ ความสัมพันธ์ที่ไม่เปลี่ยนแปลงนี้เกิดจากกระบวนการตัดสินใจเรื่อง

1. การแบ่งงาน (division of labour)
2. การจัดแผนก (departmentalization)
3. ช่วงของการบังคับบัญชา (span of control)
4. การมอบหมายงาน (delegation)²

Coffey ให้ความหมายไว้ว่า ในการบริหารองค์การ โครงสร้างคือ แผนที่ตั้งค้ำยันรูป ลักษณะขององค์การจากสถานการณ์จริง ๆ ตั้งอยู่บนพื้นฐานของรูปแบบของความสัมพันธ์ที่สังเกตได้ว่า คนเหล่านั้น ทำอะไร เมื่อไร ที่ไหน โครงสร้างจึงประกอบด้วยประสบการณ์ที่ยุ้งยากจากการสังเกต พฤติกรรมการทำงานของคน และจากประสบการณ์ที่เชื่อถือได้รวมกันทำให้สมาชิกในองค์การพร้อมที่จะกระทำการตามบทบาทและหน้าที่ของตน เพื่อมุ่งไปสู่ผลสัมฤทธิ์ตามที่ตัวและกลุ่มคาดหวังไว้³

Dessler ได้นิยามโครงสร้างขององค์การว่าประกอบด้วยมิติต่าง ๆ ต่อไปนี้

¹ Alfred D. Chandler, Jr., Strategy and Structure (Cambridge Mass: MIT Press, 1962), pp. 13-16, quoted in Marian Jelinek, Joseph A. Litterer, Raymond E. Miles, Organization by Design: Theory and Practice (Texas: Business Publications, Inc., 1981), p. 23.

² Jame L. Gibson, John M. Ivancevich, James H. Donnelly Jr., Organizations, Behavior, Structure, Process (Texas: Business Publications, Inc., 1982), pp. 289-290.

³ Robert E. Coffey, Anthony G. Athos and Peter A. Raynolds, Behavior in Organization: A Multidimensional View, 2d ed. (New Jersey; Prentice-Hall, Englewood California, 1975), p. 240.

1. การจัดแผนก (departmentation)
2. หน่วยงานและหน่วยงานที่ปรึกษา (line and staff)
3. การประสานงาน (coordination)
4. ระดับและช่วงการบังคับบัญชา (levels and span of control)
5. อำนาจหน้าที่ที่เป็นไปตามลำดับชั้น (authority hierarchy)
6. การมอบหมายงาน (delegation)¹

ส่วน Daft แสดงความคิดเห็นต่อความหมายของโครงสร้างองค์การแตกต่างออกไป ในรายละเอียด คือ โครงสร้าง เป็นแผนผังที่แสดงให้เห็นกิจกรรมและกระบวนการต่าง ๆ ในองค์การนั้น ซึ่งอาจจะประกอบด้วยลักษณะ 4 อย่าง คือ

1. โครงสร้างต้องแสดงจุดหรือตำแหน่งของหน้าที่และความรับผิดชอบเฉพาะของบุคลากร และหน่วย หรือแผนกงานของทั้งองค์การพร้อมทั้งแสดงสายการบังคับบัญชาด้วย
2. โครงสร้างต้องชี้ให้เห็นความสัมพันธ์ของการส่งเอกสาร หรือรายงานอย่างเป็นทางการ (formal reporting relationship) ให้ชัดเจน รวมทั้งแสดงจำนวนระดับในสายการบังคับบัญชา และ ช่วงการบังคับบัญชาของผู้จัดการและนิเทศด้วย
3. โครงสร้างต้องจัดกลุ่มคนในแผนก และจัดกลุ่มของแผนกในองค์การให้เห็นได้อย่างชัดเจนในแผนภูมิ
4. โครงสร้างจะต้องรวมเอาการสื่อสาร การประสานงาน และการร่วมมือ ทั้งในแนวดิ่ง (vertical) และแนวนอน (horizontal) ที่จะประกันสัมฤทธิ์ผลได้

นอกจากนั้นยังให้ข้อคิดไว้ด้วยว่า ลักษณะ 3 ประการแรก ก่อนข้างคงที่ จึงง่ายต่อการออกแบบโครงสร้าง ซึ่งเห็นได้จากแผนภูมิทั่ว ๆ ไป ส่วนลักษณะที่ 4 ยากกว่า ทั้งในการออกแบบแผนภูมิ และนำไปปฏิบัติโดยเฉพาะอย่างยิ่ง กลไกเกี่ยวกับการประสานงานในแนวนอนที่จะทำให้งานนั้นเสร็จ²

องค์การที่ปราศจากโครงสร้างที่มีระเบียบเรียบร้อยและความมั่นคง จะเกิดความสับสน

¹Gary Dessler, Organization Theory: Integration Structure and Behavior (New York: Prentice-Hall Inc., Englewood Cliffs, 1980), p. 109.

²Richard L. Daft, Organization Theory and Design (Minnesota: West Publishing Co., 1983), p. 202.

ต่าง ๆ ขึ้น ดังนั้นเพื่อเป็นการป้องกันและแก้ไขความสับสนอันจะเกิดขึ้นนี้ องค์กรจะต้องจัดระเบียบ ภายในให้มีโครงสร้างที่เรียบง่ายและมั่นคง¹

อย่างไรก็ตาม การมีโครงสร้างที่ดีเพียงอย่างเดียวก็ไม่ได้เป็นเครื่องประกันว่าจะแก้ปัญหาขององค์กรได้ เพราะโครงสร้างไม่อาจปฏิบัติงานให้ได้ดีด้วยตนเอง เช่นเดียวกับธรรมเนียมที่ดี ไม่ได้เป็นเครื่องประกันว่าจะมีกฎหมายดี และมีศีลธรรมดีในสังคม ในอีกแง่หนึ่ง โครงสร้างที่ไม่ดีก็ไม่อาจช่วยให้การปฏิบัติงานดีไปได้ ไม่ว่าแต่ละคนในองค์กรรวมทั้งผู้บริหารจะมีขีดความสามารถสูงเพียงใด² การปรับปรุงแก้ไขการปฏิบัติ ถ้าผู้บริหารดี ครุดี โครงสร้างของโรงเรียนดี ระบบการทำงานก็จะดี ด้วย และนำไปสู่ความสำเร็จในที่สุด

ข. กระบวนการจัดโครงสร้างขององค์กร

องค์กรมีเอกลักษณ์ซึ่งแสดงความแตกต่างกันทั้งในด้าน สถานการณ์ ประชาคมสมาชิก และสภาวะแวดล้อม ปัญหาที่มักเกิดขึ้นในการบริหารองค์กร ก็ด้วยความคิดว่าองค์กรเหมือนกันไปหมด นักทฤษฎีสัมัยปัจจุบันมีความเห็นว่า การจัดโครงสร้างขององค์กรที่เหมาะสมนั้น ไม่ได้ขึ้นอยู่กับที่การจัดการตัวบุคคลให้ทำหน้าที่ต่าง ๆ สัมพันธ์กัน เช่น นิเทศงาน ควบคุม หรือปรึกษาเพียงเท่านั้น หากขึ้นอยู่กับที่การจัดโครงสร้างนั้นจะเอื้ออำนวยต่อการผสมกลมกลืน (integrated) ระหว่างบุคคลสิ่งแวดล้อม และสถานการณ์ที่แตกต่างกัน

Coffey เห็นว่าขั้นตอนพื้นฐานในการจัดโครงสร้างขององค์กรเพื่อการทำงาน และการตัดสินใจ มีดังนี้

1. กำหนดวัตถุประสงค์
2. พิจารณาว่า การตั้งวัตถุประสงค์ เช่นนั้น จะต้องทำอะไรบ้าง เป็นการกำหนดหน้าที่ และกิจกรรม ที่เห็นว่าจะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์
3. แบ่งองค์กรออกเป็นแผนกต่าง ๆ ตามแนวของการจัดกำหนดหน้าที่เพื่อจะได้แยกคน และงานออกไปยังแผนกเหล่านั้น แต่ละแผนกจะเริ่มงานและมีศูนย์การตัดสินใจโดยอิสระ ซึ่ง

¹Herbert G. Hick C. Ray Gullet, Organizations: Theory and Behavior, p. 127.

²Richard L. Daft, Organization Theory and Design, p. 202.

เหมาะสมไปกับเวลาและสถานที่ ในการปฏิบัติงานแต่ละแผนก หรือแต่ละหน่วยงานควรมีผู้ดูแลอย่างน้อย 1 คน

4. การแบ่งงานก็มีวิธีแบ่งหลายวิธี แล้วแต่ขนาดของโครงสร้างองค์การ

1) แบ่งตามหน้าที่ (functional lines) เป็นต้นว่าแบ่งออกเป็นฝ่ายผลิต ฝ่ายตลาด ฝ่ายการเงิน ฝ่ายการบัญชี ฝ่ายบุคลากร ฯลฯ

2) แบ่งงานตามผลผลิตและบริการ (product and services line) เช่น บริษัท General Motors แบ่งเป็นแผนกผลิต และแผนกบริการ การแบ่งชนิดนี้บางที่เรียกว่า divisional organization แต่ละแผนกรับผิดชอบงานทั้งหมดที่เกี่ยวกับการผลิต

3) แบ่งตามโครงการ (project lines) โดยการจับบุคลากรทรัพยากร และเครื่องอำนวยความสะดวก เข้าเป็นกลุ่มสำหรับแต่ละโครงการ ระยะเวลาของโครงการอาจเป็น 1 - 2 เดือนหรือเกินกว่านั้น และในการจัดวิธีนี้บางที่ก็ต้องอาศัย บุคลากร และอาจจะยืมมาจากองค์การหรือสถาบันอื่น เพื่อทำงานนอกเวลาก็ได้

ข้อสังเกตสำหรับการจัดแบบนี้ก็คือ พฤติกรรมในการทำงานซึ่งบุคลากรมาจากที่ต่าง ๆ กัน มาอยู่ร่วมกันเพียงเวลาสั้น ๆ และไม่มีเวลาสัมพันธ์กันมากนัก การจะมองปทัสถาน (norms) โครงสร้างภายในหรือแบบแผน ประเพณี จากพฤติกรรมภายในโครงสร้างแบบนี้คงไม่ใช่ง่ายนัก

4) การแบ่งในลักษณะอื่น ๆ เช่น แบ่งตามลักษณะพื้นที่ ขนาด หรือฐานนิยมของลูกค้า ก็อาจเป็นไปได้อีกหลายอย่าง บริษัทบางแห่งอาจแบ่งงานให้สอดคล้องลักษณะบริการ แก่ลูกค้าพิเศษ เช่น การค้าขาย รับเหมางานจากรัฐบาล

อย่างไรก็ตาม Coffey มีความเห็นว่า กระบวนการจัดโครงสร้างขององค์การนั้นมีความสำคัญอยู่ตรงการแบ่งเป็นหน่วยงานย่อย เพื่อแยกการใช้อำนาจหน้าที่และการตัดสินใจไปอยู่กับผู้บริหารระดับรอง และในแต่ละหน่วยย่อย ก็ควรจะแบ่งให้เล็กลงไปอีก (subdivided) เพื่อให้มีการแจกแจงหน้าที่ให้ชัดเจน เช่น ฝ่ายผลิตอาจแบ่งออกเป็น หน่วยวางแผนและควบคุม หน่วยโรงงาน หน่วยตรวจสอบ เป็นต้น¹

Presthus มีความเห็นในเรื่องของวัตถุประสงค์ว่า วัตถุประสงค์ขององค์การควรจะมี

¹Robert E. Coffey, Anthony G. Athos and Peter A. Reynolds, Behavior in Organizations: A Multidimensional View, pp. 247-248.

ทั้งที่ประกาศโดยเปิดเผยเป็นทางการ กับที่เป็นการภายใน วัตถุประสงค์ที่ประกาศเปิดเผย แสดงความมุ่งหมาย (purpose) ในด้านผลผลิตซึ่งเป็นหลักสำคัญในการบริหารงาน ส่วนที่ไม่เปิดเผยก็เป็นความปรารถนาขององค์การที่จะจัดระเบียบโครงสร้างเกี่ยวกับสมาชิก อันได้แก่การจัดตำแหน่งใหม่ การสับเปลี่ยนโยกย้ายหน้าที่ตามความเหมาะสม หรือการให้บำเหน็จรางวัล ทั้งนี้เป็นการจัดเพื่อให้บุคลากรเกิดความรู้สึกปลอดภัย และมั่นคง คือรู้สึกว่าได้รับการยอมรับนับถือจากเพื่อนร่วมงาน และมีความเข้าใจประจักษ์แก่ตัวเองถึงความรู้ ความสามารถ ความถนัด ความพึงพอใจ อันเป็นปัจจัยที่ทำให้ตัวมีความสุขในการทำงาน Presthus ตั้งสมมุติฐานไว้ว่า การที่องค์การบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ตั้งไว้โดยเปิดเผยนั้น องค์ประกอบสำคัญอันหนึ่งก็คือ บุคลากรพึงพอใจในงานและหน้าที่ของตน นั่นคือการบรรลุวัตถุประสงค์ที่เป็นการภายในนั่นเอง¹

นอกจากนั้น Thompson ยังให้ความเห็นว่า องค์การที่มีสายการบังคับบัญชามาก เป็นเครื่องกีดขวางความคิดสร้างสรรค์ ถ้ามีระบบการบังคับบัญชาน้อยก็จะมีการขัดแย้ง และเกิดความคิดใหม่ ๆ ขึ้น เขาจึงเน้นว่า "องค์การในแนวคิดใหม่" (Innovative Organization) จะต้องมีการแบ่งงานออกไปให้กว้าง เพื่อตัดทอนงานที่ซ้ำซ้อน หรืองานที่มีแต่อำนาจให้ลดลง เป็นการลดระดับสายการบังคับบัญชาให้สั้นเข้า แล้วจัดระบบสื่อสารให้ดีขึ้นซึ่งคนทำงานจะอาศัยระบบนี้ช่วยตัวเองในการไตร่ตรอง พิจารณาความรับผิดชอบของเขายู่ตลอดเวลาเป็นกรณี ๆ ไป คนทำงานจะรับมือและหาวิธีการแก้ปัญหาได้ในที่สุด²

ด้วยเหตุที่กล่าวมา Reeser จึงเสนอแนวความคิดในกระบวนการจัดโครงสร้างขององค์การซึ่งผู้บริหาร ควรปฏิบัติไว้ดังนี้คือ

1. กำหนดวัตถุประสงค์ เพื่อใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้คุ้มค่า
2. วางแผนงาน
3. บอกลักษณะต่าง ๆ ของกิจกรรมของแต่ละหน้าที่ให้ละเอียด
4. จัดกลุ่มกิจกรรมที่คล้าย หรืออยู่ในแนวเดียวกันเข้าด้วยกัน

¹Robert V. Presthus, "Toward a Theory of Organizational Behavior" Administrative Science Quarterly (June, 1985): 50.

²Victor A. Thompson "Bureaucracy and Innovation" Administrative Science Quarterly, 10, No. 1 (1965):15.

5. ระบุลักษณะงานและกำหนดหน้าที่เฉพาะ ให้ชัดเจน
6. จัดกลุ่มหน้าที่โดยระบุลักษณะงานและกำหนดหน้าที่เฉพาะเข้าเป็นงานสำหรับ

คนหนึ่ง ๆ

7. หาคคนที่เหมาะสมมาทำ
8. ประชุมนิเทศการทำงานและเริ่มต้นงาน
9. จัดหาเครื่องจูงใจสำหรับการปฏิบัติงาน
10. จัดระบบการวัดผล
11. ปรับปรุง และซ่อมเสริม ในจุดที่ไม่ประสบผล¹

การจัดวางโครงสร้างขององค์การทางการศึกษา ก็เปรียบเสมือนการวางโครงสร้างบ้าน ถ้าได้มีการคิดคำนวณให้รอบคอบ แจ่มชัด มีคุณภาพ และได้ประโยชน์ของเนื้อที่ได้สูงสุด ก็จะได้บ้านที่แข็งแรง สะดวกสบาย เอื้ออำนวยต่อกิจกรรมภายใน สมความประสงค์ของเจ้าของบ้าน และถูกใจผู้อยู่อาศัย ดังนั้น ในการวางโครงสร้างองค์การ จึงต้องคำนึงถึงความเหมาะสม และมีเกณฑ์กำหนดเพื่อช่วยในการพิจารณา คือ

1. กำหนดจุดประสงค์ของการศึกษา และลักษณะกิจกรรมที่จะทำให้ประสบผล
2. หาวิธีการที่จะดำเนินงานให้ได้ผลสูงสุด
3. คำนึงถึงข้อจำกัดของอำนาจหน้าที่ อันอาจจะเกิดจากข้อขัดข้องทางสภาพแวดล้อม หรือความพร้อม ความสามารถของบุคคล เพื่อที่จะกระจายหน้าที่ในแต่ละระดับและแต่ละหน่วยงานย่อยให้เหมาะสม
4. คำนึงถึงปัญหาเรื่องการติดต่อสื่อสาร ที่จะประกันให้มีความเข้าใจถูกต้องตรงกันในระหว่างระดับ (levels) กับ หน้าที่ (function)
5. คำนึงถึงขนาดขององค์การ รูปร่างหรือรูปแบบ สถานที่กำลังเงิน ฯลฯ เพื่อจะได้จัดวางโครงสร้างของการบริหารให้เหมาะสม สอดคล้องไปกับลักษณะ ทางกายภาพ และงบประมาณที่มีอยู่²

¹Clayton Reeser, Management: Functions and Modern Concepts (Illinois: Scott, Foreman and Co., 1973), p. 1.

²John I. Nwankwo, Educational Administration Theory and Practice, (New York: Vikas Publishing House Pvt.Ltd., 1982), p. 41.

เพื่อให้สอดคล้องกับแนวการวิจัย เรื่อง "การวิเคราะห์โครงสร้างการบริหารของโรงเรียนมูลนิธิราคาดะเซนต์คาเบรียลแห่งประเทศไทย" ซึ่งกำลังทำการวิจัยอยู่ กระบวนการในการจัดโครงสร้างขององค์การในที่นี้ จะได้กล่าวถึงเฉพาะเรื่องต่อไปนี้ ซึ่ง Coffey แบ่งเป็น

โครงสร้างพื้นฐาน (Basic structures)

- + อำนาจหน้าที่ (authority)
- การตัดสินใจ (decision making)

โครงสร้างสนับสนุน (Ancillary structures)

- วัตถุประสงค์ (objectives and policy)
- การสื่อสาร (communications)
- การควบคุม (control)¹

ก. โครงสร้างพื้นฐาน

1) อำนาจหน้าที่

การกำหนดอำนาจหน้าที่ คือการวางโครงสร้างของสายการบังคับบัญชา (authority or hierarchy structure) อำนาจหน้าที่อย่างเป็นทางการในองค์การคือ ความชอบธรรมในการออกคำสั่งแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาซึ่งอาจเป็นผู้รับมอบงาน หรือเป็นผู้รับปฏิบัติ อำนาจหน้าที่ถือว่าจะคงอยู่กับเจ้าของตำแหน่ง หรือบุคคลในตำแหน่งตามธรรมเนียมและบทบัญญัติที่ว่าด้วยการมีสิทธิอำนาจโดยคุณสมบัติที่ระบุไว้² ซึ่งถ้าเจ้าของต้องการจะมอบอำนาจให้แก่ใคร ผู้รับมอบก็จะมีอำนาจตามส่วนที่รับมอบเป็นสัดส่วนไปกับความรับผิดชอบ

โครงสร้างของอำนาจหน้าที่ ประกอบด้วย เอกภาพในการบังคับบัญชา (unity of command) ช่วงการบังคับบัญชา (span of authority) การมอบอำนาจ (delegation) การกระจายอำนาจ (decentralization)³

¹ Robert E. Coffee, Anthony G. Athos and Peter A. Reynolds, Behavior in Organization: A Multidimensional View, p. 241.

² Ibid., pp. 256-257.

³ Ibid., p. 243.

เอกภาพในการบังคับบัญชา คือความสัมพันธ์ระหว่างหัวหน้ากับลูกน้องในแง่ของการออกคำสั่งและควบคุมมีหลักว่า "ผู้ใต้บังคับบัญชาไม่ควรจะมีนายมากกว่า 1 คน" ทั้งนี้เพราะความเชื่อว่าเขาจะต้องถูกแยกออกเป็น 2 ส่วน ถ้ามีนาย 2 คน ในกรณีที่นายทั้งสองเกิดการสั่งการขัดแย้งกัน น่าสังเกตว่าแม้หลักการนี้จะกระจ่างแจ้งและเป็นที่ยอมรับ แต่ก็ไม่ค่อยจะเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ ดูเหมือนจะเป็นธรรมดาในการที่องค์การจะมีผู้จัดการมากกว่า 1 คน โดยเฉพาะในองค์การใหญ่ ๆ ทางที่ประนีประนอมระหว่าง "หลักการกับการปฏิบัติ" ก็คือเปลี่ยนจากการออกคำสั่ง เป็นการแนะนำซึ่งผลก็คือการออกคำสั่งนั่นเอง¹

ช่วงการบังคับบัญชา คือความสัมพันธ์ระหว่างหัวหน้ากับลูกน้องในแง่ของการเสนอรายงานมีหลักว่า ผู้บังคับบัญชาไม่ควรจะมีผู้ใต้บังคับบัญชาที่จะต้องเสนอรายงานตรงต่อเขาเกิน 5 - 6 คน หลักการนี้เชื่อว่า เป็นไปไม่ได้ที่ผู้บังคับบัญชาจะสร้างสัมพันธ์ที่ดีกับบุคคลจำนวนมาก ซึ่งมีภูมิหลังแตกต่างกัน ความสัมพันธ์ที่ไม่ดีพอจะทำให้การปฏิบัติงานขาดประสิทธิภาพ แต่อย่างไรก็ตาม หลักการนี้คงยืดหยุ่นไปตามองค์ประกอบอื่น ๆ เช่น ผู้บังคับบัญชามีเวลา มีความสามารถที่จะศึกษาพฤติกรรมของลูกน้องได้ และลูกน้องมีความรู้ดี ฯลฯ ซึ่งล้วนเป็นองค์ประกอบที่เอื้อต่อความสัมพันธ์ในช่วงการบังคับบัญชาทั้งสิ้น

การมอบอำนาจ คือความสัมพันธ์ระหว่างหัวหน้าและลูกน้องในการแบ่งงานกันทำมีหลักว่า ความรับผิดชอบสูงสุดในผลสำเร็จขององค์การยังเป็นของผู้จัดการ หรือ ผู้บริหารสูงสุด แต่ผู้เดียว การมอบอำนาจนี้ผู้บริหารต้องมีหลักการและขอบเขตที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ขององค์การเป็นเกณฑ์ โดยมอบอำนาจบางส่วนไปให้ผู้ใต้บังคับบัญชาซึ่งมีความสามารถ และที่เห็นว่าเหมาะสมที่จะได้ และผู้บังคับบัญชาต้องแน่ใจว่า ตนสามารถจะดูแลให้ผู้รับมอบมีความรับผิดชอบต่องานส่วนที่รับมอบได้ โดยจะต้องมอบอำนาจในการสั่งการและปฏิบัติหน้าที่แก่ผู้รับมอบงานด้วย²

สิ่งที่ผู้บริหารจะต้องคำนึงถึงในการมอบอำนาจมีคือ

(1) จะต้องมอบอำนาจแก่บุคคลที่เหมาะสมกับงาน ในทำนองเดียวกันขอความช่วยเหลือของงานและหน้าที่ รวมทั้งกิจกรรม ก็ต้องมีปริมาณและลักษณะเหมาะสมแก่บุคคลที่จะรับมอบด้วย

¹ Ibid.

² Ibid., p. 244.



(2) ผู้บริหารยังคงมีความรับผิดชอบอยู่ แม้ว่าจะได้มอบงานส่วนนั้นไปแล้ว หมายความว่า ผู้รับมอบรับผิดชอบในระดับของเขา และรับผิดชอบต่อตัวผู้บริหาร แต่ตัวผู้บริหารเองต้องรับผิดชอบต่อองค์กรและสังคม

(3) ผู้บริหาร 2 คน ไม่ควรมอบงานให้แก่คนเดียว เพราะไม่มีผู้ใดสามารถปฏิบัติงานโดยรับมอบอำนาจหน้าที่จากหัวหน้า 2 คนให้ก็ได้

(4) ผู้บริหารมอบอำนาจหน้าที่แล้ว จะต้องไม่กังวลที่จะใช้อำนาจนั้นอีกจะเป็นการซับซ้อน และยากแก่ผู้รับมอบในการตัดสินใจ

(5) อำนาจกับความรับผิดชอบ จะต้องมีส่วนเท่ากัน หรือเหมาะสมแก่กัน คือถ้ามีอำนาจมากก็มีความรับผิดชอบมาก¹

ด้วยเหตุที่การมอบอำนาจ จะต้องมียุทธศาสตร์และข้อความค้ำประกันดังกล่าว จึงมีความสำคัญในข้อที่ทำให้เกิดการกระจายอำนาจ (decentralization) ในการบริหารโครงสร้าง ตามแนวความคิดใหม่ทางการบริหารในสังคมประชาธิปไตย ที่จะเร้าให้บุคลากรมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ สามารถตัดสินใจและแก้ปัญหาในการทำงานได้ และผู้บริหารเองก็มีเวลาทำงานในหน้าที่เฉพาะได้มากขึ้น ประสิทธิภาพขององค์กรจึงเพิ่มขึ้นเมื่อผู้บังคับบัญชามอบอำนาจหน้าที่ให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชา

การกระจายอำนาจ คือความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานใหญ่กับหน่วยงานย่อย มอบอำนาจในการทำงานแก่กันในกรณีนี้ย่อมหมายถึงอำนาจในการตัดสินใจตามระดับของสายการบังคับบัญชาด้วย ผลการวิจัยเกี่ยวกับขนาดขององค์กรชี้ให้เห็นว่า องค์กรขนาดใหญ่เช่น IBM มีการกระจายอำนาจมาก เพราะองค์กรใหญ่มีสายการบังคับบัญชายาว มีจำนวนแผนกและจำนวนคนมาก การตัดสินใจในระดับปฏิบัติการจึงไม่ต้องผ่านขึ้นไปถึงเบื้องบนซึ่งต้องควบคุมแผนและนโยบาย นอกไปจากนั้น องค์กรใหญ่ ๆ มักจะจัดระบบบริหารที่ทำให้ลดจำนวนตัวแปรต่าง ๆ ไปได้ ผู้บริหารระดับรองจึงสามารถตัดสินใจในภาวะที่เกี่ยวกับหน่วยงานของตน โดยไม่กระทบกระเทือนนโยบาย และการควบคุม²

¹ John I. Nwankwo, Education Administration Theory and Practice, p. 47.

² Richard L. Daft, Organization Structure and Design, p. 129.

ในองค์การที่มีการกระจายอำนาจ ทุกหน่วยงานจะมีความสัมพันธ์กันอย่างไม่ขึ้นแก่กัน (relatively independent) แต่ทุกหน่วยงานจะอยู่ในระบบบริหารภายใต้นโยบายเดียวกัน หรืออีกนัยหนึ่งการกระจายอำนาจก็คือการปฏิบัติ และความรับผิดชอบที่มีการควบคุมและการประสานงานที่ตนเอง¹

งานหลักและงานที่ปรึกษา

โดยทั่ว ๆ ไปงานในองค์การจะประกอบด้วยงานหลัก (line) และงานที่ปรึกษา (staff) งานหลักหมายถึงอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติภารกิจตรงตามความมุ่งหมายขององค์การ ส่วนงานที่ปรึกษาหมายถึงหน้าที่ในการให้คำแนะนำ ซึ่งแจ้งให้งานหลักดำเนินไปอย่างราบรื่น ดังนั้นความสำคัญของงานทั้งสองประเภทนี้จึงเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ของอำนาจหน้าที่ในการทำงาน งานหลักชี้ให้เห็นความสัมพันธ์ในการบังคับบัญชาระหว่างหัวหน้ากับลูกน้อง ในขณะที่งานที่ปรึกษาแสดงความสัมพันธ์ในแง่ของการให้คำปรึกษา แนะนำ²

แม้ว่าผู้บริหารจะเข้าใจ งานหลัก และงานที่ปรึกษาตามความหมายที่กล่าวมาแล้วก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติมักจะมีความจำเป็นอย่างยิ่งและข้อเท็จจริงที่ทำให้เกิดการสับสนได้เสมอ ตัวอย่างเช่น หัวหน้าฝ่ายบุคลากร มีงานหลักคือดูแลควบคุมลูกน้องในหน่วยงานของตน แต่เป็นที่ปรึกษาของหัวหน้าฝ่ายผลิตฉะนั้นจึงมีหน้าที่แนะนำโปรแกรมการฝึกอบรมแก่คนงานในฝ่ายผลิต ซึ่งบางทีก็อาจจะต้องกลายเป็นผู้ตัดสินใจเลือกโปรแกรมเสียเอง หรือวิศวกรอาจมีอำนาจในการตัดสินใจ ชั้นสุดท้ายที่จะเลือกรูปแบบที่มีศักยภาพสูงสุดในการสร้างเครื่องนั้น ดังนี้ เป็นต้น³

ด้วยเหตุนี้ จึงมีข้อขัดแย้งทั้งในเชิงการใช้อำนาจหน้าที่ และในเชิงความคิดเห็น ฝ่ายงานหลักมักจะมองฝ่ายงานที่ปรึกษาว่าเป็น "หอคอยงาช้าง" ในการเสนอรูปแบบหรือแนว

¹ Robert E. Coffey, Anthony G. Athos and Peter A. Raynolds, Behavior in Organization: A Multidimensional View, p. 244-245.

² Ibid., p. 245.

³ Ibid.

ความคิดแนวปฏิบัติซึ่งฝ่ายงานหลักมองไม่เห็นภาพรวม เพราะเป็นมติของผู้ชำนาญเฉพาะสาขา ก็เลยคิดว่าเป็นไปได้ยาก ส่วนฝ่ายงานที่ปรึกษาก็มองว่าฝ่ายงานหลักพยายามจะต่อต้านความคิดใหม่ ๆ และไม่ยอมรับคำแนะนำ จึงไม่ยอมให้อำนาจแก่ตน¹ ข้อขัดแย้งที่กล่าวมานี้ นับเป็นปัญหา งานหลัก - งานที่ปรึกษา ซึ่งเป็นปัญหาที่แก้ยากที่สุดขององค์การ

แต่ในการบริหารงาน การแก้ปัญหาเป็นความพยายามอย่างหนึ่งของผู้บริหาร Daft มีความเห็นว่า ความสามารถขององค์การที่จะทำงานให้มีประสิทธิภาพนั้น ขึ้นอยู่กับโครงสร้างของอำนาจหน้าที่ (authority structure) เพราะอำนาจหน้าที่เป็นพื้นฐานของการตัดสินใจ มีข้อคิดที่ว่าอำนาจที่ถูกต้องและมีเหตุผลจะได้รับการยอมรับนับถือในการตัดสินใจหรือการทำการกิจกรรมใด ๆ ภายในองค์การ²

ด้วยเหตุนี้ Weber จึงเสนอฐานอำนาจ (bases of authority) 3 ชนิด เป็นแนวทางในการพิจารณาเรื่องการใช้อำนาจหน้าที่ในกระบวนการบริหาร ซึ่งอาจจะช่วยคลายข้อขัดแย้งบางประการลงได้บ้าง

(1) อำนาจตามกฎหมายและเหตุผล (rational-legal authority) ขึ้นอยู่กับการทำบุคลการยอมรับในกฎระเบียบ ในการแบ่งงาน ในความถูกต้อง และในสิทธิของคนที่ได้รับมอบอำนาจที่จะสั่งการ อำนาจนี้มักใช้กับองค์การรัฐบาล และองค์การที่เป้าหมายทางการอื่น ๆ

(2) อำนาจตามประเพณีนิยม (traditional authority) คือการยอมรับนับถือ และเคารพสักการะในสิทธิ (rights) หรือในฐานะ (status) ที่ถูกต้องตามกฎหมาย กฎระเบียบประเพณี ของบุคคลที่ใช้อำนาจ ตัวอย่างเช่น การยอมรับในราชวงศ์ของสถาบันพระมหากษัตริย์ (monarchy) การยอมรับในฐานะทางศาสนา

(3) อำนาจตามบุคลิกภาพ (charismatic authority) คือการยอมรับนับถือ ในความเสียสละ ความกล้าหาญ หรือความสามารถพิเศษอื่น ๆ ของบุคคลที่ใช้ อำนาจซึ่งทำให้ยอมรับคำสั่งและปฏิบัติตาม การปฏิบัติทางทหารมักจะมีฐานอำนาจจากอำนาจตาม

¹ John I. Nwankwo, Educational Administration Theory and Practice, p. 246.

² Richard L. Daft, Organization Theory and Design, pp. 125-129.

ลักษณะ¹

เมื่อนำความคิดในเรื่องฐานอำนาจนี้ มาพิจารณาจะเห็นว่าในองค์การที่เป็นทางการจำเป็นต้องมีอำนาจทั้ง 3 ชนิด เพื่อใช้ประโยชน์ในการบริหารกิจการ ทั้งนี้โดยอำนาจตามกฎหมายหรือกฎระเบียบจะเกิดขึ้นเองจากการกำหนดอำนาจหน้าที่ แต่ผู้รับอำนาจจำเป็นต้องศึกษาความสำคัญของฐานอำนาจเพื่อจะสามารถใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายนั้นให้ได้ผลดี กล่าวคือผู้มีอำนาจหน้าที่ตามหน้าที่อาจสร้างลักษณะเด่นให้แก่ตัวเองโดยการพัฒนาบุคลิกภาพ การแสวงหาความรู้และการรู้จักเสียสละ อดทนและจริงใจเพื่อสร้างศรัทธาในการทำงานให้แก่ผู้ร่วมงาน

2) การตัดสินใจ

การตัดสินใจ เป็นผลสืบเนื่องมาจากการมอบอำนาจหน้าที่ การตัดสินใจเป็นกระบวนการในการกำหนดและแก้ปัญหา มีอยู่ 2 ขั้นตอน คือ

- (1) การกำหนดปัญหา เกิดขึ้นเมื่อได้มีการวัด ประเมิน และมีข้อมูลเกี่ยวกับสภาพการทำงานว่าเป็นที่พอใจ หรือมีข้อบกพร่องอย่างไร
- (2) การแก้ปัญหา เกิดขึ้นเมื่อมีกระบวนการพิจารณาปัญหาและเลือกวิธีใดวิธีหนึ่งมาใช้ในการแก้ปัญหา²

ทุกองค์การจะต้องเตรียมการตัดสินใจ และการตัดสินใจจะต้องเกี่ยวข้องและอยู่ในขอบข่ายที่องค์การกำหนดจุดมุ่งหมายไว้ กล่าวคือ จะต้องนำเอาวัตถุประสงค์และนโยบายมาเป็นกรอบแห่งการตัดสินใจในทุกระดับและทุกกิจกรรมให้สอดคล้องต่อกัน การตัดสินใจที่ถูกต้องแสดงถึงความสามารถและประสิทธิภาพในการบริหารงาน ไม่ว่าจะเป็นการตัดสินใจของผู้นำ ของกลุ่มหรือของคณะบุคคลใดที่เกี่ยวข้องอยู่ในระบบบริหารองค์การ

การตัดสินใจจำเป็นต้องอาศัยการสื่อสารและรวบรวมข้อมูล ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลที่เป็นระบบ หรือข้อมูลที่เกิดขึ้นในแต่ละวันในระหว่างการปฏิบัติงาน ผู้ตัดสินใจจะต้องเข้าใจปัญหาจากสิ่งแวดล้อมภายนอก ดีความข้อมูลภายใน สืบหาข้อบกพร่องในพฤติกรรมและการกระทำ

¹Max Weber, The Social and Economic Organization, trans. A.M. Henderson and T. Persons (New York: Free Press, 1974),pp. 328-340.

²Richard L. Daft, Organization Theory and Design, p. 344.

ของคนที่เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ทางแก้ปัญหาและเลือกวิธีที่ดีที่สุดไปใช้ในการแก้ปัญหา¹

กระบวนการในการตัดสินใจดังกล่าวมี 2 ด้าน ในทางปฏิบัติอาจจะใช้ไปพร้อม ๆ กัน คือ กระบวนการตามเหตุผล (rational process) และ กระบวนการตามสัญชาตญาณ (intuitive process)

กระบวนการตามเหตุผลต้องการการวิเคราะห์ปัญหา โดยการเลือกและจัดข้อมูลอย่างมีระบบมี 8 ขั้นตอน คือ

- (1) รวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้อง
- (2) กำหนดปัญหา
- (3) กำหนดจุดมุ่งหมายของการตัดสินใจ
- (4) วิเคราะห์ปัญหา
- (5) พิจารณากำหนดวิธีแก้ปัญหา หลาย ๆ วิธี
- (6) ประเมินผลแต่ละวิธีใน ข้อ 5
- (7) เลือกวิธีที่ดีที่สุด
- (8) นำวิธีที่เลือกไปแก้ปัญหา

สรุปกระบวนการตัดสินใจตามเหตุผลมี 2 ขั้นตอนใหญ่ ๆ คือ การระบุหรือชี้ปัญหา (ข้อ 1-4) กับการแก้ปัญหา (ข้อ 5-8)²

กระบวนการตัดสินใจตามสัญชาตญาณ เกี่ยวกับระบบสมองและประสาทในการเก็บและรวบรวมข้อมูล โดยสมองส่วนหนึ่งจะทำหน้าที่จัดเก็บข้อมูลไว้ในความคิด ต่อเมื่อข้อมูลนี้ไปสัมพันธ์เข้ากับเหตุการณ์หรือปัญหา สมองอีกส่วนหนึ่งจะทำการตัดสินใจโดยมองรูปการณ์ทั้งหมดแล้ววินิจฉัยไปตามสัญชาตญาณ

การตัดสินใจตามสัญชาตญาณนี้มีอยู่เสมอ จะเห็นได้จากการที่ผู้บริหารไม่

¹Edgar L. Morphet, Roe L. Johns and Theodor L. Reller, Educational Organization and Administration, p. 128.

²Richard L. Daft, Organization Theory and Design, p. 345.

สามารถจะให้เหตุผลพิสูจน์ปัญหาที่เกิดขึ้นได้ แต่รู้โดยสัญชาตญาณว่าที่ถูกคืออะไร¹

อย่างไรก็ตาม ในการบริหารองค์การ หรือบริหารโรงเรียน ซึ่งผู้บริหารจะต้องตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายที่สำคัญ การมีข้อมูลที่เพียงพอจะเป็นเครื่องช่วยให้ผู้บริหารสามารถตัดสินใจได้ถูกต้อง ฉะนั้นวิธีที่ดีที่สุด นอกจากจะจัดระบบการติดต่อสื่อสาร และรวบรวมข้อมูลให้ถูกต้องแล้ว ผู้บริหารอาจกระจายโอกาสให้บุคคลอื่นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย ซึ่งเท่ากับเป็นการรับข้อมูลจากทุกฝ่ายมาเป็นพื้นฐานก่อนตัดสินใจ

ส่วน Gore แบ่งชนิดของการตัดสินใจออกเป็น 3 แบบ คือ

- (1) การตัดสินใจในการปฏิบัติงานประจำ (routine decisions)
- (2) การตัดสินใจแตกต่างไปจากแนวนโยบาย (adaptive decisions)
- (3) การตัดสินใจเพื่อการพัฒนา (innovative decisions)²

การตัดสินใจในการปฏิบัติงานประจำมีหลักสำคัญคือ

- (1) จะต้องตัดสินใจให้เหมาะสมแก่เวลา โดยเฉพาะการตัดสินใจที่มีผลกระทบต่อบุคลากรในระดับต่ำกว่า เพราะการรอกำสั่งหรือการตัดสินใจ สร้างความรู้สึกคับข้องใจแก่บุคคล ในการปฏิบัติงาน
- (2) จะต้องเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจ และตัดสินใจภายในขอบเขตของอำนาจหน้าที่นั้น เช่น ระดับนโยบาย ระดับผู้บริหารชั้นสูง
- (3) ควรมีการปรึกษาร่วมกับบุคคลที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ข้อมูลเป็นกระบวนการตัดสินใจ
- (4) ไม่ควรให้บุคคลที่เกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดกับเหตุการณ์ เป็นผู้ตัดสินใจในเรื่องของเหตุการณ์นั้น
- (5) ไม่ควรตัดสินใจโดยอาศัยเพียงประสบการณ์ส่วนตัว เช่น ครูให้เกรดนักเรียนเพราะเห็นว่าเป็นเด็กดีเท่าที่ตนรู้จัก

¹William Gore, "Decision-Making Research: Some Prospects and Limitation", Concept and Issue in Administrative Behavior, eds. Sidey Mailick and Edward Van Ness (N.J. Prentice-Hall Inc., 1962), pp. 55-57.

²Richard L. Daft, Organization Theory and Design, p. 458.

การตัดสินใจในปัญหาที่นอกเหนือหรือแตกต่างไปจากแนวนโยบายที่วางไว้

มีหลักสำคัญคือ

(1) ถ้าเป็นการฉีกกฎ จะต้องตัดสินใจทันที เพื่อที่จะปรับนโยบาย และปัญหาให้สอดคล้องกัน

(2) ถ้าไม่เป็นการฉีกกฎ ต้องปรับนโยบายก่อน แล้วจึงตัดสินใจ

การตัดสินใจในการพัฒนาองค์ประกอบขององค์การ เช่น มีการปรับนโยบาย จุดประสงค์ หรือโครงการ (program) ใหม่ มีกระบวนการในการตัดสินใจคือ

(1) กำหนดปัญหา

(2) วิเคราะห์และประเมินค่าของปัญหานั้น

(3) กำหนดเกณฑ์ หรือมาตรฐานที่จะใช้ประเมินหรือตัดสินใจข้อ

สรุป (ทางแก้ปัญหา) ซึ่งจะเป็นที่ยอมรับ และสนองความต้องการของกลุ่ม

(4) รวบรวมข้อมูล

(5) สรุป (formulate) และเลือกทางแก้

(6) นำไปใช้เพื่อตรวจสอบผล¹

อย่างไรก็ตามผู้บริหารไม่อาจจะใช้หลักการเพียงอย่างเดียว ในการตัดสินใจแต่ละครั้ง. โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่มีผลกระทบต่อบุคคล ในทำนองเดียวกัน ถ้าจะใช้คุณธรรมพิจารณา ก็จะไม่มีความยุติ เพราะพฤติกรรมทุกอย่างเกิดขึ้นโดยมีสาเหตุจูงใจ ปัญหาจึงอยู่ที่ว่าผู้บริหารจะใช้หลักการและคุณธรรมเป็นส่วนต่อกันอย่างไร ในแต่ละสถานการณ์ของการตัดสินใจ และนี่คือจุดสำคัญของการพิจารณาไตร่ตรอง

Leys จึงเสนอหลักคุณธรรม 6 ประการ ในการพิจารณาหลักการในการตัดสินใจ

(1) การตัดสินใจมีประสิทธิภาพโดยคำนึงถึงผลกระทบที่ทุกฝ่ายพอใจ (happiness)

¹Daniel E. Griffiths, Administrative Theory(New York: Appleton-Century and Crofts, 1959), p. 113.

- (2) คำนึงถึงแบบอย่างประเพณี และความถูกต้อง (lawfulness)
- (3) กลมกลืนกันระหว่าง เหตุผล ความเป็นธรรม ระเบียบ แผน และอื่น ๆ (harmony)
- (4) มีวิธีการดี ไม่กระทบกระเทือนความสัมพันธ์ ทั้งมิตร และศัตรู (survival)
- (5) นับถือตัวเองใช้เหตุผล และจิตใจสงบ (integrity)
- (6) คำนึงถึงสถาบัน และสาเหตุแวดล้อมทางสังคม (loyalty)¹

ข) โครงสร้างสนับสนุน

1) วัตถุประสงค์และนโยบาย

นโยบายเป็นประกาศของความตั้งใจ ซึ่งประกาศออกไปเพื่อเป็นแนวทางให้คนอื่นในการตัดสินใจ โดยทางทฤษฎีแล้วผู้บริหารระดับสูงขององค์การ โดยเฉพาะอย่างยิ่งขององค์การใหญ่ จำเป็นต้องวางนโยบาย เพื่อเป็นแนวการปฏิบัติของคนในองค์การนั้น อย่างไรก็ตาม ความเป็นจริง บ่อยครั้ง คนในระดับล่างก็มีบทบาทสำคัญในการวางนโยบายซึ่งอาจเกิดขึ้นได้ในสองกรณี คือกรณีแรกคนในระดับล่างยื่นข้อเสนอแนะให้กับผู้บริหารระดับเหนือขึ้นไป กรณีที่สองบางครั้งคนในระดับเหนือกำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับแนวพฤติกรรมที่เกิดขึ้นอยู่แล้วในระดับล่าง ซึ่งในกรณีเช่นนี้เรียกว่า นโยบายตามหลังการปฏิบัติ

องค์การส่วนใหญ่ มีกฎ ระเบียบ ช่วยเสริมนโยบาย ระเบียบการปฏิบัติ และวิธี กฎระเบียบบอกให้ทราบว่าสิ่งใดทำได้สิ่งใดไม่ได้ และกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนด้วย²

ประสิทธิผลขององค์การจะมีมากขึ้น ถ้ามีการวางความมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ให้ชัดเจน กระบวนการในการวางวัตถุประสงค์อาจเป็นทางการหรือไม่เป็นทางการก็ได้ การ

¹William A.R. Leys, "The Value Framework of Decision Making", Concept and Issue in Administrative Behavior, pp. 87-88.

²Robert E. Coffey, Anthony G. Athos and Peter A. Raynolds, Behavior in Organization: A Multidimensional View, pp. 256-257.

วางวัตถุประสงค์เป็นการเน้นความเข้าใจของบุคลากรในการที่จะทำงานร่วมกัน ให้เข้าใจจุดสูงสุดของการทำงานเพื่อจะได้ไม่ดำเนินการใด ๆ อันจะเป็นอุปสรรคต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ นอกจากนี้การวางวัตถุประสงค์ในองค์การบางอย่างซึ่งสลับซับซ้อน เช่นองค์การทางการศึกษา ซึ่งมีองค์ประกอบเป็นนามธรรมมาก แม้จะได้กำหนดวัตถุประสงค์ไว้แล้ว ก็ยังต้องพิจารณาไตร่ตรองอยู่เสมอ เป็นต้นว่า วัตถุประสงค์ของโรงเรียนคือต้องการให้นักเรียนมีความรู้ดี ครูจึงตั้งใจสอนและกังวลกับการที่นักเรียนจะ "รู้ไม่ดี" จนลืมองค์ประกอบพื้นฐานทางปัญญา ทางจิตวิทยาของนักเรียนไปเสีย ทำให้การทำงานขัดแย้งกันเองในวัตถุประสงค์นั้น

อย่างไรก็ตาม วัตถุประสงค์ของโครงสร้างขององค์การมีความสำคัญในการที่จะให้ทุกคนทำหน้าที่อย่างถูกต้อง เพื่อไปสู่เป้าหมายนั้น

2) การสื่อสาร

Hoy และ Miskel ได้วิเคราะห์การติดต่อสื่อสารภายในองค์การและเสนอหลักการกว้าง ๆ ไว้ดังนี้

- (1) การติดต่อสื่อสารต้องมีจุดมุ่งหมาย (purposive)
- (2) ตัวบุคคลเป็น "สาร" ที่มีความหมายโดยพฤติกรรมแม้จะไม่ได้ตั้งใจ
- (3) ข้อมูลย้อนกลับ (feedback) เป็นสิ่งจำเป็นในการสื่อความเข้าใจในระดับสูง
- (4) การสื่อสารอย่างเป็นทางการ และไม่เป็นทางการ มีอยู่ทั่วไปในองค์การ
- (5) ช่องทางของการ "กระจายสาร" ทั้งอย่างเป็นทางการและอย่างไม่เป็นทางการสำคัญทั้งนั้น
- (6) "สาร" ที่สื่อออกมาโดยถ้อยคำหรือโดยนัยอื่น ควรจะได้มีการไตร่ตรอง เพื่อความถูกต้องเสมอ¹

¹Hoy and Miskey, Education Administration: Theory Practice and Research (New York: Random House, 1978), pp. 240-248.

การสื่อสารภายในองค์การเกี่ยวข้องกับข้อมูลทุกประเภท ทุกระดับ เช่น การอธิบาย การสอน การตรวจรับรอง คำสั่ง ประกาศ รวมทั้งอิทธิพลที่มากกระทบขององค์ประกอบต่าง ๆ ให้เกิดความหมายอย่างใดอย่างหนึ่ง การสื่อสารจะต้องมีทั้งผู้ส่งสารและผู้รับสาร บางทีผู้รับสารไม่ได้รับสารอย่างที่คุณส่งตั้งใจจะให้รับเพราะเกิดการตีความที่แตกต่างกันไป หรือมีตัวกลางรับสาร แล้วสื่อความผิดไป ทำให้เกิดปัญหาในการสื่อสาร และมีผลต่อประสิทธิภาพของการทำงานและการตัดสินใจ¹

ดังนั้นข้อควรคำนึงในการสื่อสารคือ "การตีความ" ผู้บริหารจะต้องมีวิธีการสื่อสารที่ดีให้ข้อบกพร่องในการตีความน้อยที่สุด

ในการบริหารโรงเรียน ผู้บริหารจำเป็นจะต้องติดต่อกับบุคคลหลายฝ่าย หลายระดับ อันได้แก่ คณะครูและเจ้าหน้าที่ ผู้ปกครองและชุมชน นักเรียน และผู้ที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ นอกจากนี้ยังต้องตัดสินใจในกรณีเกี่ยวกับการบริหาร อาทิ นโยบายและวัตถุประสงค์รวมทั้งการตัดสินใจในด้านการเรียนการสอนอีกด้วย การจัดระบบข้อมูลในการสื่อสารจึงจำเป็น และอาจจัดทำได้ดังตัวอย่างต่อไปนี้ คือ

(1) จัดทำเอกสารข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารโรงเรียน แสดงปรัชญา นโยบาย และวัตถุประสงค์ แสดงโครงสร้างและองค์กรในการบริหารโรงเรียน รวมทั้งเนื้อหาหลักสูตร การแจกแจงลักษณะและการพรรณนางาน

(2) จัดทำคู่มือครู คู่มือนักเรียน และคู่มือผู้ปกครอง

(3) บันทึกเหตุการณ์ประจำวัน

(4) จัดทำทะเบียนประวัติการทำงานของครู

(5) จัดทำทะเบียนสะสมของนักเรียน

(6) จัดการประชุม และบันทึกการประชุมเป็นหลักฐาน

(7) จัดอภิปรายเฉพาะกลุ่ม เฉพาะเรื่อง มีข้อสรุปปัญหาและแนว

ทางแก้

(8) จัดทำประกาศรายวัน

(9) จัดทำประกาศหรือแถลงการณ์ ในกรณีพิเศษ

¹Edgar L. Morphet, Roe L. John and Theodor L. Reller, Education and Administration, p. 131.

(10) จัดทำหนังสือเวียนและสมุดคำสั่ง และการลงนามรับทราบ ฯลฯ

การติดต่อสื่อสาร เป็นสิ่งที่จำเป็นและสำคัญในองค์การ และในการบริหารโรงเรียน ในอันที่จะสื่อความรู้ความเข้าใจ ให้ผู้เกี่ยวข้องเห็นภาพโครงสร้างการบริหาร รู้จุดแหล่งหน้าที่ จะช่วยให้การอภิปรายปัญหาต่าง ๆ ในโรงเรียนเป็นไปในแนวที่เที่ยงธรรม และผู้บริหารเอง ควรจะเปิดโอกาสให้บุคลากรรู้สึกสะดวกใจในการที่จะเสนอความคิดข่าวสาร เพื่อจะมีโอกาสสร้างความเข้าใจที่ถูกต้อง การรวบรวมข้อมูลโดยวิธีต่าง ๆ จะเป็นขั้นตอนที่ดี ในกระบวนการตัดสินใจของผู้บริหาร

ผู้บริหารหรือคณะกรรมการบริหารโรงเรียนที่มีหน้าที่ตัดสินใจในระดับนโยบายและแผนควรจะมีข้อมูลให้เพียงพอ มิฉะนั้นทำให้เป้าหมายผิดไป หรือทำให้บุคลากรเสียขวัญในกรณีที่เกี่ยวข้องกับเขา

Korda กล่าวคือ ข่าวสารข้อมูล มักจะมาจากเบื้องล่าง และยิ่งเป็นข่าวสารที่สำคัญเท่าไร ก็ยิ่งจะต้องลงไปสู่เบื้องล่างมากเท่านั้นเพื่อจะเก็บข่าว¹

ผู้บริหารควรจะแจ้งข่าวการตัดสินใจแก่บุคลากรที่เกี่ยวข้องทุกครั้ง ถ้าเป็นการตัดสินใจโดยทั่ว ๆ ไป ก็ควรแจ้งเป็นประกาศให้ทราบทั้งองค์การ ถ้าเป็นกรณีสำคัญผู้บริหารควรจะติดต่อสื่อสารด้วยตนเอง เพื่อให้บุคลากรได้ข่าวสารข้อมูลเดิม เพราะการผ่านข่าวสารโดยอาศัยช่องทาง (channel) อาจทำให้ตีความผิดพลาดได้

3) การควบคุม

ในการบริหารงานองค์การขั้นตอนสำคัญขั้นแรกในกระบวนการบริหารคือการวางแผนแต่การมีแผนที่ดีมิได้หมายความว่างานนั้นจะต้องลุล่วงไปตามแผนการที่คาดไว้ เพราะว่าแผนเป็นการคาดเหตุการณ์ในอนาคต ซึ่งอาจเปลี่ยนแปลงได้ ฉะนั้นการติดตามผลการปฏิบัติการตลอดจนการควบคุมการดำเนินงานให้เป็นไปตามแผน จึงเป็นสิ่งจำเป็นต่อการบริหารเป็นอันมาก การควบคุมงานเป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่ง ที่จะช่วยให้ผลผลิตหรือการประพฤติปฏิบัติของบุคคลในองค์การ ได้ดำเนินไปในลักษณะที่ถูกต้องตามระเบียบแบบแผน

¹Michael Korda, Power, How to Get It, How to Use It (New York : Ballantine Book Inc., 1975) , p. 147.

การควบคุมงานเป็นกิจกรรมสำคัญของนักบริหาร เพราะการบริหารที่ขาดระบบการควบคุมที่ดีจะดำเนินไปก็คล้ายนาวาที่ขาดหางเสือ เรือก็จะไม่ถึงที่หมาย และแม้ว่าจะแล่นไปถึงที่หมายได้ก็คงจะสิ้นเปลืองเวลาและค่าใช้จ่ายเป็นอันมาก

การควบคุมงานเป็นความมุ่งประสงค์ขององค์การที่จะให้บรรดาพนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานอยู่ ใ้รู้ถึงอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบตามมาตรฐาน การควบคุมงานจะต้องมีระเบียบมาตรฐานการทำงานที่สำคัญมูลฐานคือการวางแผน

การควบคุมงานก็คือการตรวจสอบว่าการปฏิบัติงานได้ดำเนินไปตามแผนงานที่วางไว้หรือไม่ เครื่องมืออันสำคัญประการหนึ่งของแผนก็คืองบประมาณ เพราะการดำเนินงานในระบบของงานจะต้องเกี่ยวกับงบประมาณเสมอ

ในการควบคุมงาน การที่จะกำหนดมาตรฐานให้แน่นอนตายตัวเป็นเรื่องยากลำบาก เพราะงานแต่ละชนิดแต่ละประเภทไม่เหมือนกัน แต่ปกติการควบคุมงานมักจะประกอบด้วยลำดับขั้นที่สำคัญดังนี้คือ

- (1) กำหนดเป้าหมายของการควบคุม
- (2) กำหนดเกณฑ์ควบคุมงานและมาตรฐาน
- (3) เปรียบเทียบผลงานกับมาตรฐาน
- (4) ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขให้ถูกต้อง

โดยสรุปแล้วการควบคุมงาน คือกระบวนการวางกฎเกณฑ์ให้การดำเนินงานเป็นไปตามแผน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ การควบคุมคนที่ดีควรมีลักษณะที่สามารถตรวจสอบการปฏิบัติได้ทั้งอดีตและปัจจุบัน รวมทั้งการค้นหาคำอุปสรรคข้อขัดข้อง เพื่อปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแผนในการปฏิบัติงานและแผนการควบคุมงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น การควบคุมงานเป็นเครื่องมือสำคัญของนักบริหารหรือผู้นำองค์กร ดังนั้นหากองค์กรใดได้ปรับปรุงระบบการควบคุมให้มีประสิทธิภาพอยู่เพียงใด ก็ย่อมมุ่งหวังได้ว่าการบริหารงานขององค์กรนั้นได้รับการพัฒนาให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นเพียงนั้นด้วย¹

¹สมพงษ์ เกษมสิน , การบริหาร (พระนคร : ไทยวัฒนา จำกัด , 2523) , หน้า 287

ค. รูปแบบพื้นฐานของโครงสร้างขององค์การ

เมื่อพิจารณาถึงความสัมพันธ์ของอำนาจหน้าที่และลักษณะงาน รูปแบบพื้นฐานของโครงสร้างขององค์การ โดยทั่วไปมี 3 แบบ คือ

1. โครงสร้างแบบงานหลัก (Line organization structure)
2. โครงสร้างแบบงานหลักและงานที่ปรึกษา (Line and staff structure)
3. โครงสร้างแบบหน้าที่การงานเฉพาะ (Functionalized structure)¹

โครงสร้างแบบงานหลัก มีลักษณะเป็นการอำนวยการ และควบคุม มีสายการบังคับบัญชาโดยตรงจากนักบริหาร หรือหัวหน้าองค์การไปยังผู้ใต้บังคับบัญชา

ข้อดีของการจัดโครงสร้างแบบนี้คือ เข้าใจง่าย สายการบังคับบัญชาเด่นชัด ซึ่งทำให้พิจารณาหน้าที่และความรับผิดชอบได้ง่าย การติดต่อสื่อสารรวดเร็ว และมีลักษณะเป็นคำสั่ง ง่ายแก่การควบคุม

ข้อเสียของการจัดแบบนี้คือ ทำให้ขาดการทำงานตามลักษณะเฉพาะ ครอบคลุมของงานถูกจำกัดโดยโครงสร้าง และหัวหน้างานต้องรับผิดชอบงานหนักและมากเกินไป ไม่มีผู้ช่วยหรือผู้ให้คำปรึกษาในสายงาน

โครงสร้างแบบงานหลักและงานที่ปรึกษา เกิดจากการขยายตัวขององค์การ ทำให้ต้องมีหน่วยงานที่ปรึกษาคอยแนะนำช่วยให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น และองค์การมีขนาดใหญ่ขึ้น

ข้อดีของการจัดโครงสร้างแบบนี้คือ ช่วยให้มีการประสานงานดีขึ้น ส่วนข้อเสียก็อาจเกิดจากการขัดแย้งระหว่างงานหลัก กับงานที่ปรึกษา บางกรณีเป็นผลให้องค์การขาดความคล่องตัว เพราะสายการบังคับบัญชาที่ซับซ้อนขึ้นด้วย

โครงสร้างแบบหน้าที่การงานเฉพาะคือ การจัดแบ่งหน่วยงานออกไปตามลักษณะเฉพาะของงานและของอำนาจหน้าที่ไปเสร็จเด็ดขาด ดังนั้นหน่วยงานเฉพาะจึงมีผู้เชี่ยวชาญ (specialist) และมีอำนาจหน้าที่สั่งการในหน่วยงานนั้น

¹เรื่องเดียวกัน , หน้า 131.



เมื่อแนวความคิดทางการบริหารเปลี่ยนแปลงไป ได้มีผู้คิดจัดรูปแบบโครงสร้างขององค์การ ให้สอดคล้องไปกับทฤษฎีใหม่ของการบริหาร รูปแบบพื้นฐานของโครงสร้างองค์การจึงมีผู้เสนอหลายรูปแบบ ดังนี้คือ

Burns and Stalker ได้ศึกษาองค์การที่มีผลผลิตและบริหารต่างกันมากจำนวน 20 องค์การ ได้สรุปรูปแบบพื้นฐานของโครงสร้างว่ามี 2 แบบ เรียกว่า Mechanistic แบบหนึ่ง และอีกแบบหนึ่งเรียกว่า Organic

โครงสร้างแบบ Mechanistic พบในองค์การที่มีสภาพแวดล้อมภายนอกของการปฏิบัติงานที่ค่อนข้างมั่นคง คุณสมบัติขององค์การประเภทนี้จะเป็นแบบ วิธีการ กฎ และบทบาทได้รับการนิยามไว้อย่างชัดเจน การสื่อสารเป็นแบบในแนวดิ่ง ช่วงการควบคุมแคบ มีการควบคุมจากผู้บริหารระดับสูง มีการพรรณนางานที่ชัดเจน และมีการแบ่งงานตามชำนาญสูง ฉะนั้นองค์การประเภทนี้ยึดถือหลักการปฏิบัติของนักทฤษฎีสัมัยเดิม

โครงสร้างแบบ Organic จะพบเห็นในสภาพแวดล้อมที่มั่นคงน้อยกว่าองค์การเหล่านี้ จะมีคุณสมบัติแบบระบบเปิดและไม่ตายตัวเหมือนกับประเภทแรก มีการสื่อสารในแนวราบมากกว่า และมีช่วงการควบคุมกว้างกว่า ภาวะผู้นำและความรับผิดชอบในการตัดสินใจไม่ไปรวมกันอยู่ที่ระดับสูงขององค์การ เหมือนกับองค์การแบบ Mechanistic และเน้นความเป็นเอกฉันท์และใช้การบริหารแบบปรึกษาหารือ¹

Thompson ให้ข้อคิดไว้ว่า องค์การแบบเชิงเดียวตามทฤษฎีองค์การแบบเดิม (Monocratic, bureaucratic organization) ไม่ช่วยให้เกิดความคิดใหม่ในการทำงาน เขาได้เสนอการปรับปรุงระบบเดิมไว้ มีข้อความโดยย่อดังนี้ คือ

1. องค์การควรจะมีโครงสร้างที่หลวมกว่านี้ โดยไม่ต้องเน้นการนิยามหน้าที่และความรับผิดชอบมากนัก
2. ลักษณะงาน (jobs) จะต้องแจ่มแจ้งให้เห็นความรับผิดชอบในวิชาชีพ
3. การสื่อสารต้องมีระบบ และชัดเจน

¹Laurence Siegel, Irving M. Lane, Personnel and Organizational Psychology, pp. 368-369.

4. การกระจายอำนาจในการตัดสินใจไปให้เหมาะสม
5. จัดชั้นการบังคับบัญชาให้น้อยลง และไม่ให้อัตราเงินเดือนเป็นเครื่องแสดงฐานะของหัวหน้างานว่า มีความแตกต่างหรือสูงกว่าลูกน้อง
6. ใช้กระบวนการกลุ่มให้เป็นประโยชน์และเน้นการใช้อำนาจให้น้อยลง
7. การกระจายงาน (work assignments) ต้องทำให้กว้างออกไปในหมู่บุคลากร
8. จัดโอกาสให้แก่สมาชิกของแต่ละกลุ่มและแต่ละบุคคลได้ติดต่อสื่อสารกัน
9. แบ่งแผนกให้มากขึ้นเพื่อลดสายการบังคับบัญชาให้น้อยลง
10. จัดระบบสื่อสารที่กระหว่างแผนก เพื่อลดงานที่ซ้ำซ้อนออกไป

แม้ว่า Thompson จะไม่ได้เสนอรูปแบบโครงสร้างเชิงผสม (pluralistic) แต่เขาก็มีความคิดที่นำไปในแนวโน้ม กล่าวคือ

ถ้าโครงสร้างอย่างเป็นทางการสามารถจะทำให้หลวมลงได้ การจัดวางโครงสร้างขององค์กรก็จะผ่อนคลายนปัญหาในการบริหารลง ดังนั้นในการวางแผนและแก้ปัญหาขององค์กรน่าจะปลดระบบโครงสร้างออกเสียก่อน เพื่อให้ทุกคนอยู่ในฐานะที่เท่าเทียมกันและมีเสรีภาพในการใช้ความคิด เมื่อถึงเวลาที่จัดโครงสร้างขึ้นมาใหม่ในระบบสายการบังคับบัญชาที่เคร่งครัดขึ้นมากก็จะได้ผลดีกว่าเดิม¹

Coffey มีความเห็นว่า การวางรูปแบบโครงสร้างขององค์กร เป็นเรื่องของการเอาอำนาจหน้าที่กับภาระงานมาผูกพันกัน บางองค์กรยังต้องกระทบกับตัวแปรต่าง ๆ เป็นต้นว่า ขนาด หรือความสลับซับซ้อนอื่น ๆ การจัดวางแบบโครงสร้างขององค์กรจึงมีหลายมิติ และมีชื่อเรียกต่าง ๆ กันเช่น

1. องค์กรแบบหน่วยงานหลัก (simple line organization) เป็นการติดตามหน้าที่การงานเฉพาะ (function) หรือ จัดตามผลผลิต (product) ฯลฯ
2. องค์กรแบบหน่วยงานหลักและหน่วยงานที่ปรึกษา (simple line-staff organization)
3. องค์กรแบบผสม (mixed: line-staff, functional, purpose)

¹Victor A. Thompson, "Bureaucracy and Innovation", Administrative Science Quarterly, 10, No. 1 (June 1965) : 16.

4. Complex matrix organization

บางทีก็เรียกชื่อในลักษณะตรงกันข้าม ซึ่งจะสะท้อนให้เห็นการจัดตามแนวความคิดเดิมคือเน้นรูปแบบ (tight) กับการจัดตามแนวความคิดใหม่ซึ่งเห็นว่ารูปแบบควรจะมีลักษณะหลวม ๆ (loose) ง่ายที่จะเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ ตัวอย่าง เช่น

โครงสร้างแบบสูงหรือแบบแบน (tall or flat)

โครงสร้างแบบสูง หมายถึงองค์การที่มีสายการบังคับบัญชาสูงหลายระดับ ซึ่งแสดงลักษณะการบังคับบัญชา และควบคุมกันตามสายงานไปตามแนวดิ่ง ในระบบการรวบอำนาจ (ในการตัดสินใจ)

โครงสร้างแบบแบน หมายถึงองค์การที่มีช่วงการควบคุมกว้างในแนวนอน แสดงลักษณะการทำงานที่อยู่ในระดับเดียวกัน และใช้การสื่อสาร การประสานงานและร่วมมือ เป็นหลักในการทำงานซึ่งแสดงลักษณะการกระจายอำนาจ

โครงสร้างแบบเฉพาะหรือแบบทั่วไป (specialized or general)

โครงสร้างแบบเฉพาะ คือองค์การที่แบ่งหน่วยงานออกเป็นหน่วยย่อย ๆ ตามหน้าที่เฉพาะ (specialized parts) ซึ่งต้องการจะให้คนทำงานติดกับที่หรือตำแหน่งนั้นอย่างเคร่งครัด ด้วยความคิดว่าจะทำให้ผลผลิตมีประสิทธิภาพ แต่ในปัจจุบันมีความเห็นว่าการให้คนทำงานซ้ำๆ กันในเนื้อที่จำกัด เป็นการสกัดกั้นความสามารถรอบด้านและทำให้ขาดความรู้สึกที่จะได้ชื่นชมกับผลงานที่ตนทำ ซึ่งจะเป็นผลกระทบกับประสิทธิภาพการทำงาน และเป็นผลเสียแก่การผลิตในที่สุด จึงเกิดความคิดใหม่ที่จะทำให้ลักษณะการทำงานผ่อนคลายลง

นอกจากนี้ ก็ยังมีการจัดรูปแบบที่อยู่ในแนวความคิดเดียวกันแต่เรียกชื่อต่าง ๆ กัน เช่น Mechanistic กับ Organic และ Independent กับ Interdependent เป็นต้น

การที่คนและงานสัมพันธ์กันในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งขององค์การนั้น เป็นผลกระทบที่สำคัญต่อพฤติกรรมโครงสร้างของรูปแบบ มีอิทธิพลต่อองค์ประกอบต่าง ๆ ใน พฤติกรรมของตน ได้แก่ ความมีเสถียรภาพ ความเชื่อถือได้ และความเป็นผู้ชำนาญพิเศษ ซึ่งเป็นผลในทางกลับให้คนเกิดความ

คิดพิจารณาตัวเองและควบคุมพฤติกรรมได้ พร้อมทั้งพยายามที่จะสร้างความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ขึ้นมา¹

ในการบริหารโรงเรียน ถ้าโครงสร้างขององค์การในโรงเรียนมีลักษณะเคร่งครัดมาก จะขัดกับปรัชญาและวัตถุประสงค์โดยทั่ว ๆ ไปของโรงเรียน กล่าวคือปรัชญาที่เน้นความเป็นประชาธิปไตย เน้นการส่งเสริมความเจริญงอกงามของนักเรียนทุกด้าน ในส่วนที่เกี่ยวกับตัวครู ถ้าโครงสร้างการบริหารโรงเรียนเอื้ออำนวยให้ครูได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นทั้งในด้านการเรียน การสอนและกิจกรรม ตามความชำนาญเฉพาะสาขาของครู ครูจะมีโอกาสใช้ความรู้ความสามารถที่เรียนมาได้เต็มที่ ซึ่งจะช่วยให้การบริหารโรงเรียนกว้าง - ครอบคลุมปัญหาและพัฒนาการทุกด้าน เป็นประโยชน์แก่ผู้เรียน และยังเป็นประโยชน์ในด้านการประเมินผลการปฏิบัติงานและปรับปรุงหลักสูตรของสถานประกอบการผลิตครู

แผนผังองค์การ

การจัดโครงสร้างขององค์การ คือการจัดตำแหน่งแหล่งที่ของกาปฏิบัติงานของแต่ละคน และนำเอาแต่ละส่วนขององค์การมาประสานกันเป็นส่วนรวม เพื่อจะได้ปฏิบัติงานให้สนองวัตถุประสงค์ขององค์การ โครงสร้างขององค์การจึงเป็นเครื่องมือของการบริหารงานในลักษณะที่เป็นมรรค (means) เพื่อนำไปสู่ผล (end)² และนี่คือความสำคัญในเบื้องต้นของโครงสร้างขององค์การ

Brech ให้ความเห็นว่า โครงสร้างขององค์การมีความสำคัญในอันที่ก่อให้เกิดประโยชน์ 4 ประการ คือ

1. โครงสร้างขององค์การเป็นเสมือนกรอบงาน (framework) สำหรับการปฏิบัติงานในความรับผิดชอบในด้านการบริหาร
2. เป็นเครื่องมือในการมอบอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบ
3. ช่วยในการประสานงาน (co-ordination) ของกิจกรรมต่าง ๆ เมื่อร่วมมือกันทำงาน

¹Robert E. Coffey, Anthony G. Athos and Peter A. Raynolds, Behavior in Organization: A Multidimensional View, pp. 248-252.

²สมพงษ์ เกษมสิน , การบริหาร (พระนคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดเกษมสุวรรณ , 2514) , หน้า 177 - 178.

4. ช่วยในการกระตุ้นเตือน (motivate) ให้สมาชิกขององค์การทำงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น¹

โครงสร้างขององค์การมีประโยชน์อยู่ 2 ประการ คือ

1. โครงสร้างขององค์การแสดงให้เห็นกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์การ การจัดหน่วยงานอาจจะนำไปใช้ได้หลายโอกาส เช่น การอบรม การปรับปรุงองค์การ ฯลฯ เป็นต้น
2. โครงสร้างช่วยให้มองเห็นความสัมพันธ์ขององค์การ จึงมีประโยชน์ในการจัดระบบงาน หรือสายทางเดินของงาน การศึกษาขององค์การ การวางแผนงาน ตลอดจนการพิจารณาแก้ปัญหาและอุปสรรคข้อบกพร่องในการดำเนินงาน

Daft กล่าวว่า โครงสร้างขององค์การจะต้องทำหน้าที่ 2 ประการ คือจัดทำแผนที่ของงาน ความรับผิดชอบ ความสัมพันธ์การเสนอรายงาน และจัดกลุ่มหน้าที่ประการหนึ่ง กับเตรียมกลไกในการเชื่อมโยง และประสานงานระหว่างองค์ประกอบต่าง ๆ อีกประการหนึ่ง การเขียนแผนที่ขององค์การนั้นทำได้ง่าย คือ เขียนออกมาเป็นแผนผังหรือแผนภูมิ (chart) แต่การที่จะเชื่อมโยงหน่วยงานและหน้าที่ต่าง ๆ ให้เห็นความสัมพันธ์กันทั้งองค์การนั้นเป็นของยาก

แผนผังองค์การ คือ สิ่งที่มีทั้งเส้น (line) และ กล่อง (boxes) มากมายบนแผ่นกระดาษ เพื่อแสดงว่าใครควรจะทำอะไร และมีความรับผิดชอบอย่างไร ความมุ่งหมายของการจัดทำแผนผังองค์การ ก็เพื่อจะชี้แจงและแนะนำบุคลากรให้เข้าใจกระบวนการของกิจกรรมและการประสานงาน ซึ่งจะเป็นทางให้บุคคลทำงานได้สำเร็จตามความมุ่งหมาย แผนผังองค์การแสดงโครงสร้างในขณะที่บุคลากรแสดงพฤติกรรม แผนผังองค์การเป็นแนวทางที่จะให้บุคลากรทำงานร่วมกัน ในขณะที่การบริหารและการจัดการจะต้องนำแนวทางนั้นไปใช้ให้บังเกิดผล²

¹E.F.L. Brech, Organization: The Framework of Management (London: Longmans, Green and Co., Ltd., 1960), p. 10 อ้างใน สมพงษ์ เกษมสิน , การบริหาร (พระนคร : ไทยวัฒนาพานิช จำกัด , 2523) , หน้า 129.

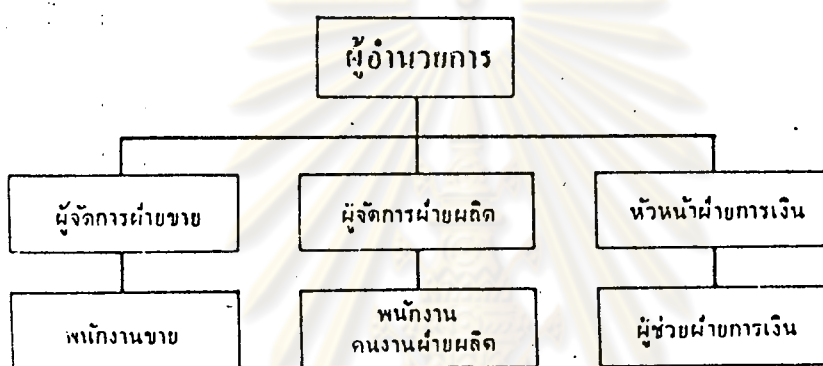
²Richard L. Daft, Organization Theory and Design, p. 250.

แผนผังองค์การ

ก. แผนผังแสดงโครงสร้างทั่วไป

สมพงษ์ เกษมสิน เห็นว่า โครงสร้างพื้นฐานขององค์การอาจแสดงได้เป็นแผนผัง
ดังนี้คือ

1. แผนผังโครงสร้างองค์การแบบงานหลัก¹

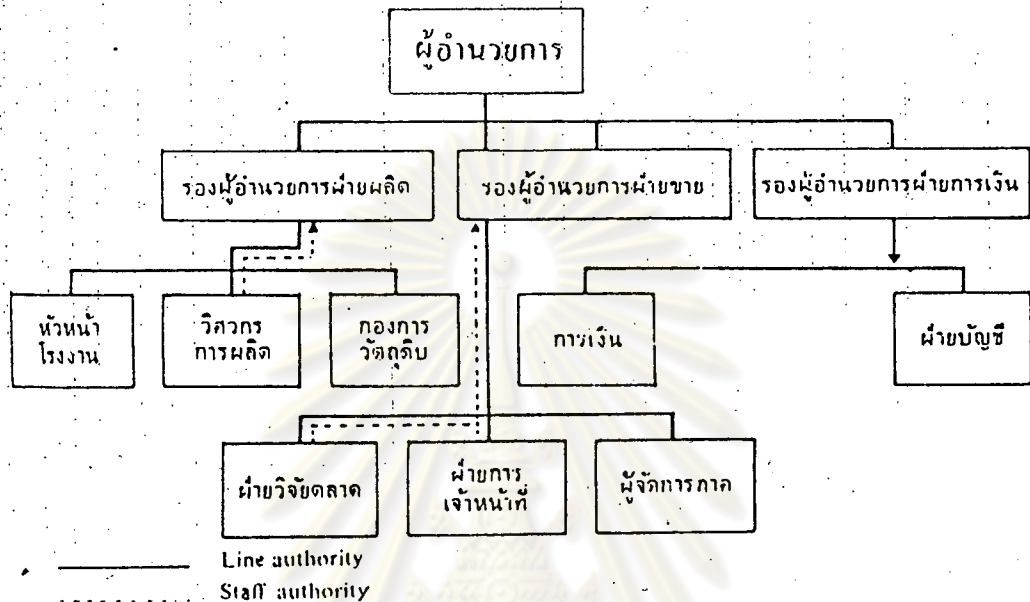


โครงสร้างขององค์การแบบนี้มีลักษณะเป็นแบบธรรมดาทั่วไป การอำนวยการและควบคุม มีสายการบังคับบัญชาโดยตรงมาจากนักบริหาร หรือหัวหน้างานขององค์การไปยังผู้ใต้บังคับบัญชาโดยตรง ลักษณะหน่วยงานไม่สู้จะซับซ้อน แต่ก็เป็นรูปแบบโครงสร้างที่เป็นพื้นฐานในการที่จะขยายองค์การออกไปได้ในอนาคตเมื่อมีความจำเป็น

การจัดองค์การตามโครงสร้างแบบงานหลักนี้ อาจขยายหรือปรับปรุงให้เหมาะสมกับกิจการแต่ละอย่างได้ตามความต้องการ

¹สมพงษ์ เกษมสิน , การบริหาร , หน้า 131.

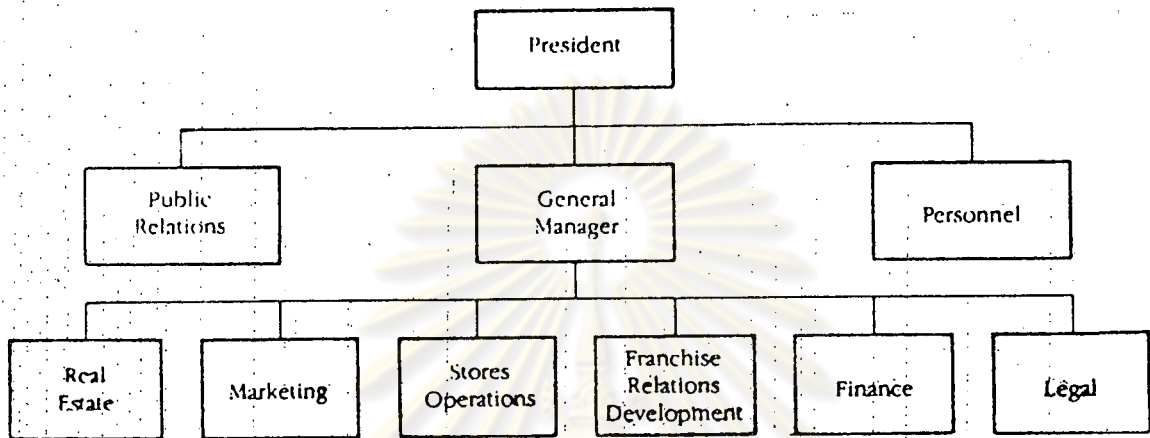
2. แผนผังแสดงโครงสร้างองค์การแบบงานหลักและงานที่ปรึกษา¹



โครงสร้างองค์การแบบงานหลักและงานที่ปรึกษา การจัดโครงสร้างขององค์การแบบนี้ เป็นผลมาจากวิวัฒนาการขององค์การ ซึ่งขยายตัวอย่างรวดเร็วและเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี การจัดโครงสร้างขององค์การแบบนี้ ช่วยแก้ปัญหาในเรื่องการขาดคำแนะนำ อันเป็นผลจากการศึกษาค้นคว้าของหน่วยงานที่ปรึกษา (staff) และทำให้การบริหารงานขององค์การมีประสิทธิภาพขึ้น ซึ่งเป็นแบบที่ได้รับความนิยมกันมากในปัจจุบัน

¹เรื่องเดียวกัน , หน้า 133.

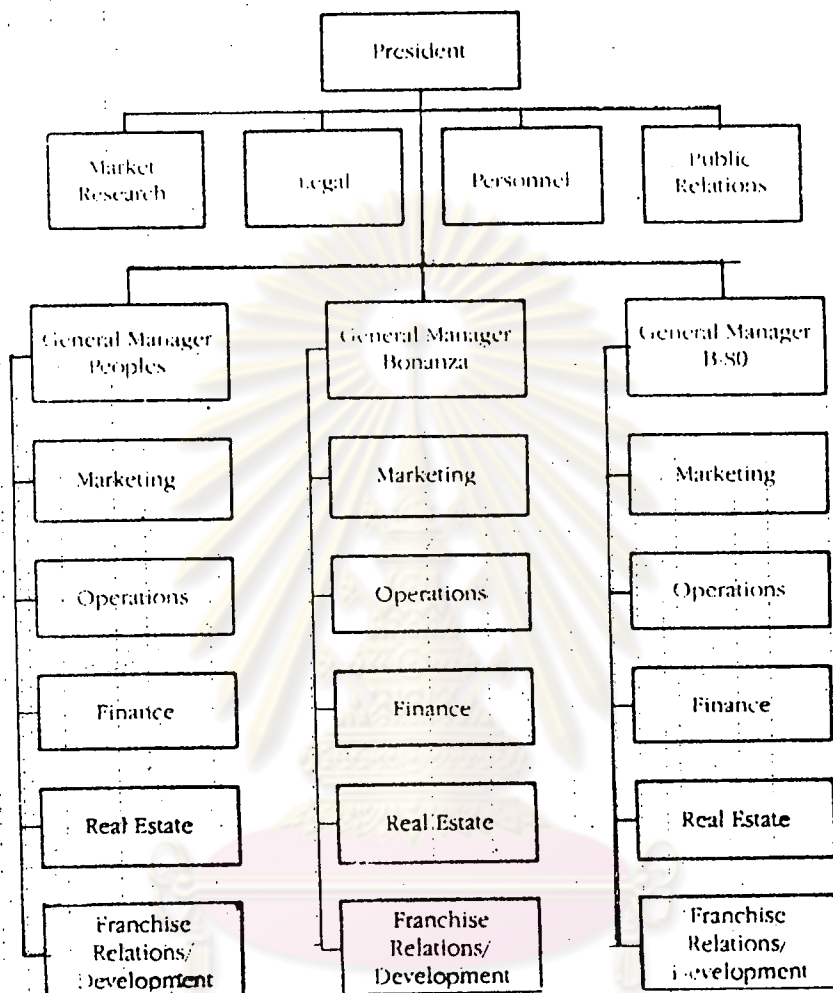
3. แผนผังแสดงโครงสร้างองค์กรแบบหน้าที่การงานเฉพาะ¹



แผนผังองค์กรแบบหน้าที่การงานเฉพาะ (function chart) แสดงหน้าที่การงานบอกตำแหน่งและสายการบังคับบัญชา รวมทั้งการจัดกลุ่มบุคลากรตามลักษณะของงานที่มีหัวหน้าคนเดียวกัน

¹Richard L. Daft, Organization Structure and Design, p. 224.

4. แผนผังโครงสร้างขององค์กรแบบ Product Structure¹



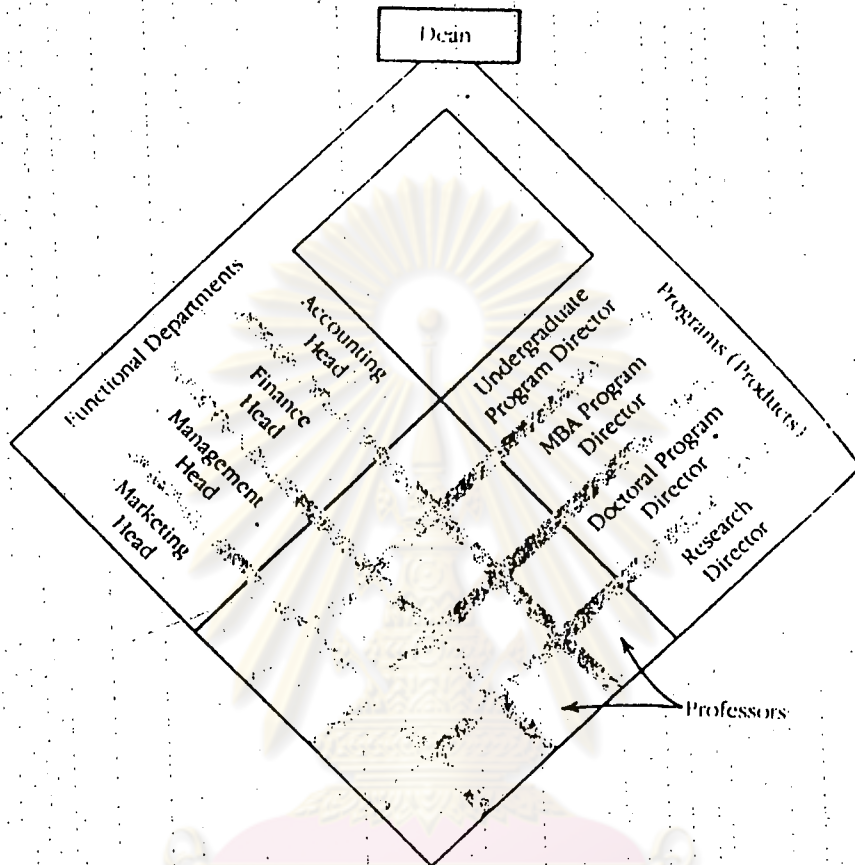
ศูนย์วิทยพัทยาการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนผังองค์กรแบบ product ใช้สำหรับองค์กรที่มีการผลิตและบรรจุผลิตผลเอง

โดยแยกการเป็นฝ่ายหรือแผนกต่างหากจากกัน

¹Ibid., p. 255.



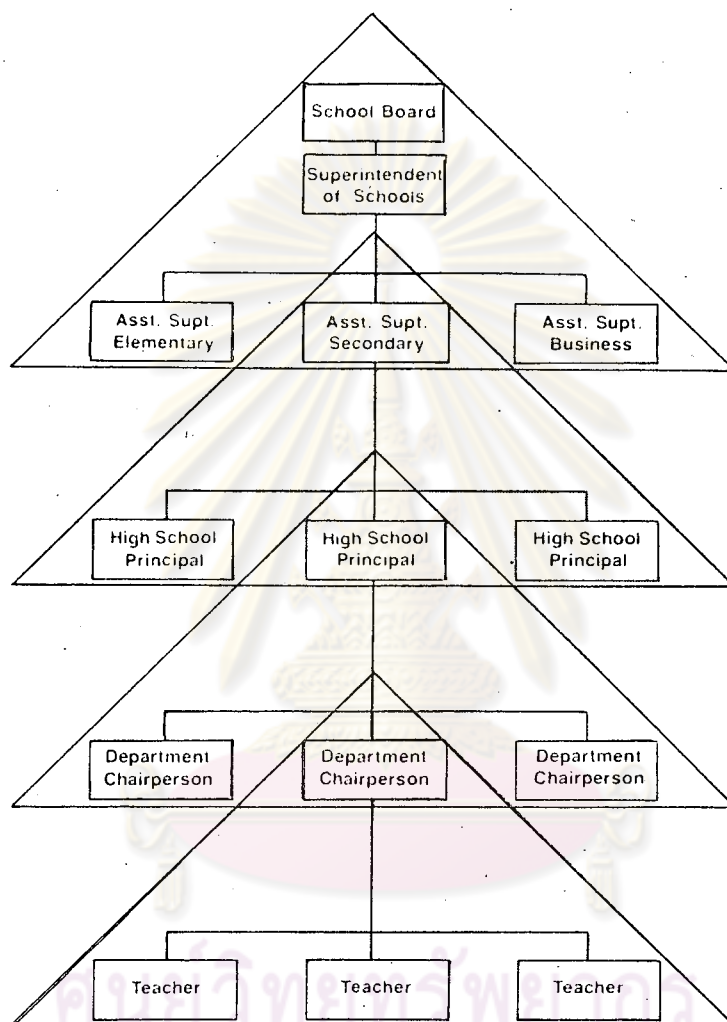
5. แผนผังองค์กรแบบ Matrix¹

แผนผังองค์กรแบบ matrix เป็นแนวความคิดในการออกแบบโครงสร้างองค์กรที่ผสมผสานการแสดงสายงานหน้าที่ ตามแนวของ functional เข้ากับการแสดงผลผลิตกระบวนการซึ่งเบ็ดเสร็จในแต่ละโปรแกรมตามแนว product

¹Ibid., p. 244.

ข. แผนผังโครงสร้างองค์การที่เกี่ยวกับการศึกษา

1. แผนผังแสดงโครงสร้างการตัดสินใจแบบ หมุด - เชื่อม (linking-pin) ของเขตการศึกษาขนาดกลาง¹

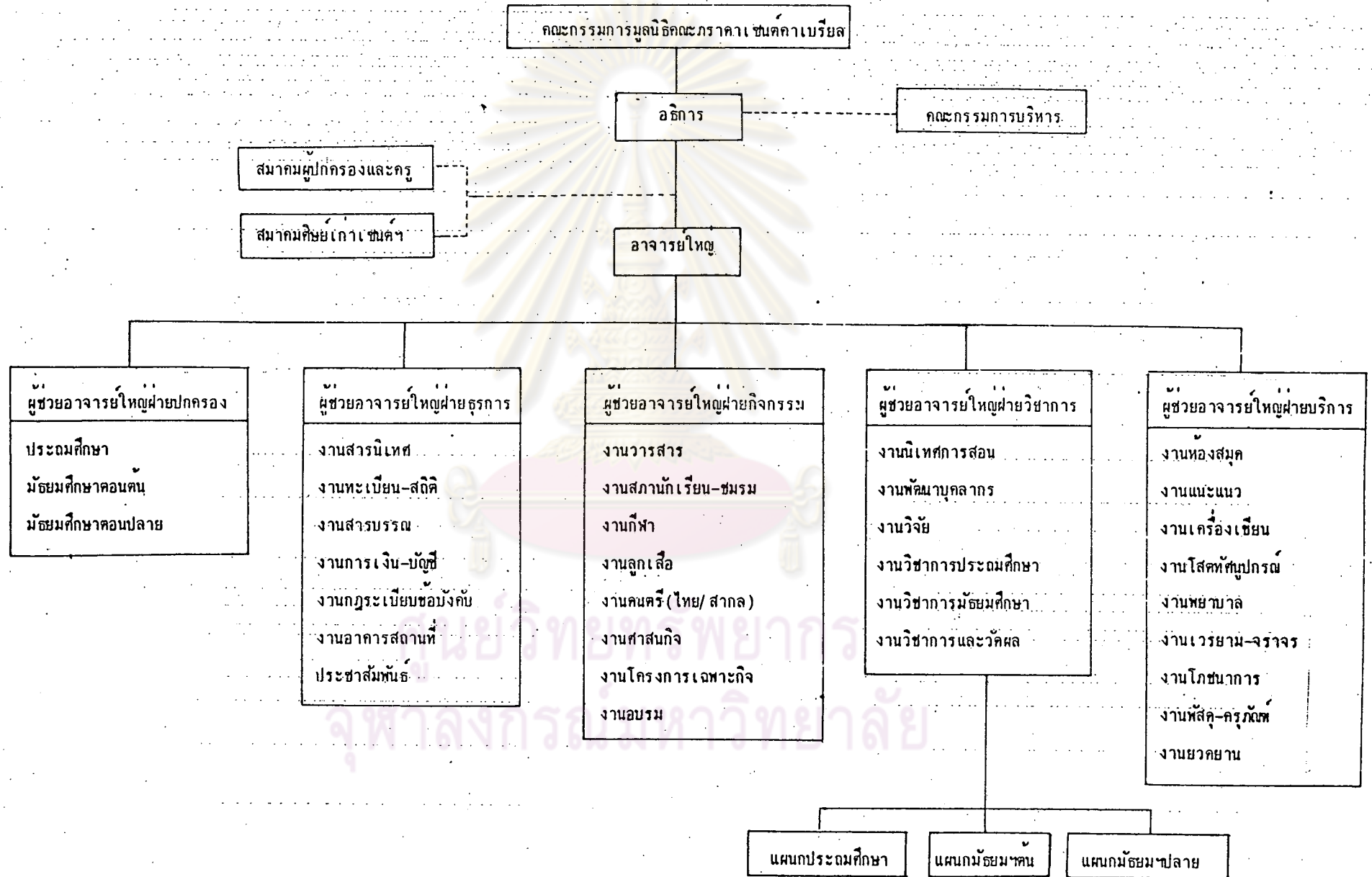


โครงสร้างแบบนี้ เปิดโอกาสให้ทุกคนในองค์การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ผู้ที่ทำหน้าที่ หมุด - เชื่อม แต่ละคน จะเป็นทั้งผู้ดูแลและควบคุมของกลุ่มทำงานกลุ่มหนึ่ง และเป็นผู้โต้แย้งกับบัญชาของอีกกลุ่มหนึ่งในระดับสูงขึ้นไป ฉะนั้นแต่ละคนที่ทำหน้าที่เป็น หมุด - เชื่อม จะเป็นบุคคลหลักที่ทำให้เกิดการสื่อสารที่พอเพียงทั่วองค์การ ขณะที่เป็นตัวแทนของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาก็จะรับผิดชอบอย่างเต็มที่ต่อผู้บังคับบัญชาในเรื่องของประสิทธิผลของการตัดสินใจและการนำไปปฏิบัติในกลุ่มของตน²

¹Ibid., p. 217.

²Laurence Siegel & Irving M. Lane, Personnel and Organizational Psychology, p. 366.

2. แผนผังแสดงโครงสร้างของโรงเรียนมูลนิธิภราดาคณะเซนต์คาเบรียล



แผนผังแสดงการบริหารโรงเรียนในโรงเรียนส่วนใหญ่ของมูลนิธิราคาดะเซนต์คาเบรียล แสดงการแบ่งงานบริหารโรงเรียนออกเป็นฝ่ายต่าง ๆ

องค์การส่วนใหญ่จะเริ่มต้นด้วย การจัดโครงสร้างและเขียนแผนผังแสดงรูปงานในแบบ functional แต่เมื่อมีขนาดใหญ่ขึ้นก็จะเปลี่ยนแผนงานเป็นแบบ product ซึ่งอาจจะมีลักษณะการรวมแผนกของแบบ functional เข้าไว้บ้าง ถ้าเปลี่ยนแล้วไม่ได้ผลองค์การจะหันมาสนใจการจัดแผนงานและแผนผังแบบ matrix

การจัดแบบ functional จะให้อำนาจแก่แผนกงาน (departments) และรวมกลุ่มแผนกที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกันหรือคล้ายกัน เข้าเป็นหน่วยงานใหม่ขึ้น แล้วเชื่อมโยงแต่ละแผนก แต่ละหน่วยให้มีการประสานงานกันเป็นแนวนราบ (horizontal linkage) เรียกว่า cross-functional teams

การจัดองค์การแบบ product มีแนวตรงข้ามกันกับแบบ function แบบนี้จะให้อำนาจแก่สายงานการผลิต (product lines) เส้นเชื่อมแนวนราบ (horizontal linkage) จะเชื่อมทุกหน่วยในแต่ละสายงานผลิต

การจัดแบบ matrix ใช้ในองค์การที่ไม่เล็กไม่ใหญ่เกินไป เป็นแนวทางผสมผสานระหว่าง function กับ product คือ จะให้อำนาจแก่สายงานด้าน function เท่า ๆ กับสายงานด้าน product

การจัดองค์การเป็นกระบวนการสำคัญขั้นพื้นฐานของบริหารงาน เพราะการจัดองค์การเป็นการเชื่อมโยงวัตถุประสงค์ โครงสร้าง ความสัมพันธ์ระหว่างหน้าที่การงานกับบุคคล การควบคุมบังคับบัญชา ตามลักษณะของการแบ่งงานและการรวบรวมหน่วยงานที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันมารวมกันไว้ เพื่อสะดวกในการควบคุมบังคับบัญชา ซึ่งก่อให้เกิดเอกภาพในการบริหารงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ

สมศรี เทพนุกูล ได้สรุปงานจัดทำแผนผังองค์การไว้ดังนี้ คือ ในการบริหารราชการนั้น หัวหน้างานพึงจัดให้มีแผนผังต่าง ๆ รวม 5 ประเภท

1. แผนผังเกี่ยวกับโครงสร้างขององค์การทั้งหมด (organization charts)

แผนผังแบบนี้อาจจะเป็นรูปปิรามิด บนยอดเป็นหัวหน้าใหญ่ ต่อลงมาเป็นหัวหน้ารอง และผู้ร่วมงานหรือผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา ต่ำลงมาเป็นลำดับจนถึงชั้นเสมียน พนักงาน

2. แผนผังเกี่ยวกับหน้าที่ (functional charts) แผนผังนี้อาจจะแบ่งตามประเภทหน้าที่ขององค์การนั้น ๆ และแสดงเส้นโยงระหว่างองค์การนอกแบบว่ามีความสัมพันธ์กันอย่างไรบ้าง องค์การบางแห่งอาจจะไม่มีความสัมพันธ์กันตามหน้าที่ระบุไว้ในกฎหมาย แต่บางครั้งวเจ้าหน้าที่ต่างกระทรวงกันอาจจะพบปะหารือกันได้ตามลักษณะของงาน

3. แผนผังเกี่ยวกับการกระจายงาน (work distribution charts) ผู้เป็นหัวหน้างานนอกจากจะแบ่งงานออกเป็นหน่วย ๆ แล้ว ในบางครั้งอาจจะมึงานใหญ่หรือฉุกเฉิน ซึ่งต้องทำร่วมกันทุกฝ่าย การแบ่งงานตามรูปหน้าที่อาจจะต้องสอดคล้องชั่วคราว เช่น กรณีเกิดโรคระบาด หรืออุทกภัย ฯลฯ เจ้าหน้าที่ปกครองทุกฝ่ายอาจจะต้องร่วมมือกัน นายอำเภออาจจะกระจายงานออกไปในหมู่ข้าราชการทุกคน ให้ทำหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายเฉพาะตน การแบ่งงานนี้ไม่ว่าในยามปกติหรือรีบด่วนถ้าหัวหน้างานจะทำแผนผังไว้ ก็จะสะดวกแก่การบริหารงานโดยไม่ต้องนั่งเปิดกระดาษคำสั่งครั้งละหลาย ๆ แผ่น

4. แผนผังแสดงความเคลื่อนไหวของงาน (process or work flow charts) โดยปกติงานทุกชนิดจะต้องตั้งต้นจากบุคคลใดบุคคลหนึ่งแล้วไปยุติที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งระยะระหว่างนั้นงานก็จะเคลื่อนไหวเกี่ยวเนื่องกันไปเป็นกระบวนการ (process) ถ้าหัวหน้าจะเขียนแผนผังแสดงความเคลื่อนไหวของงาน ตั้งแต่พนักงานผู้น้อยถึงหัวหน้างาน หัวหน้าสั่งแล้วก็ต้องส่งต่อไปจนถึงผู้น้อย ฯลฯ ดังนั้นหัวหน้าก็จะสะดวกใจในการติดตามผลงาน และจะทราบได้ทันทีว่างานไปติดอยู่กับใคร เพราะเหตุใด

5. แผนผังแสดงสถานที่ทำการ (space & physical layout) เป็นแผนผังที่แสดงว่าห้องทำงานอยู่ตรงไหน เจ้าหน้าที่คนใดอยู่ตรงไหน ย่อมทำให้หัวหน้าเกิดความคิดในการสั่งการ หรือสั่งเปลี่ยนแปลงโต๊ะเก้าอี้ให้เหมาะ และสะดวกในการที่จะติดต่อสั่งการหรือสะดวกที่ราษฎรจะมาติดต่อ หัวหน้าจะต้องใส่ใจเกี่ยวกับอนามัยของผู้ร่วมงานทุกคนให้ได้รับแสงสว่างพอ ให้มีทางระบายลงพอ ฯลฯ แผนผังนี้จะช่วยได้มาก¹

¹สมศรี เทพบุญกุล , "การวิเคราะห์ระบบบริหารโรงเรียนมัธยมแบบประสม" วิทยานิพนธ์
ปริญญาโทชั้นปริญญาโท สาขาบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2514,
หน้า 46 - 47.

สรุป

ระบบการศึกษา เฉพาะอย่างยิ่งในประเทศเล็ก ๆ ที่กำลังพัฒนา กำลังก้าวหน้าและเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วโครงสร้างของระบบการศึกษา บทบาทของโรงเรียน ลักษณะการจัดองค์การ หน่วยงานด้านบริหาร ความมุ่งหวังของสังคมที่มีต่อระบบการศึกษา และโปรแกรมการศึกษา ฯลฯ ล้วนแต่เปลี่ยนแปลงทั้งสิ้น การบริหารการศึกษาจะต้องเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องไปด้วย

การบริหารโรงเรียนในสังคมนั้นระบบการศึกษายุคใหม่นี้ การที่ผู้บริหารโรงเรียนจะเชื่อมั่นแต่เพียงประสบการณ์ หรือความชำนาญดั้งเดิมของตัวเองเท่านั้น ไม่ใช่เป็นสิ่งที่ง่ายปลอดภัยหรือแม้แต่จะเป็นไปได้อีกต่อไป ผู้บริหารยุคใหม่จะต้องประสานทฤษฎีการศึกษาและเทคนิคที่เหมาะสมในการบริหารงาน เพื่อนำมาบริหารโรงเรียนในสังคมที่มีความสลับซับซ้อนเช่นในปัจจุบันนี้ให้ประสบความสำเร็จอย่างสมบูรณ์

ระบบเดิมที่มีแต่การพบปะพูดคุยระหว่างบริหาร ครูใหญ่หรือผู้จัดการโรงเรียนเพื่อปรึกษาหารือกัน ดูเหมือนจะไม่เพียงพอที่จะทำให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพอีกต่อไป วงการบริหารโรงเรียนในปัจจุบันเน้นความต้องการบุคคลที่จะเป็นผู้บริหารโรงเรียนว่า ควรจะมีทั้งความชำนาญและประสบการณ์ที่เพียงพอผนวกด้วยความรู้จากการฝึกอบรม หรือศึกษาด้านการบริหาร เพื่อที่จะสามารถ "รับมือ" กับความเปลี่ยนแปลงของการบริหารโรงเรียนในแนวใหม่นี้ด้วย

ศูนย์วิทยพัทยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย