



บทที่ 3

รูปแบบโครงสร้างการจัดองค์การ

โดยที่องค์การเป็นหน่วยทางสังคมที่เป็นความร่วมมือของมนุษย์ที่ร่วมมือกันสร้างขึ้นมา เมื่อการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะ ดังนั้น Henry Mintzberg ได้ให้ความหมายขององค์การไว้ว่า คือ ภาพรวมของกระบวนการที่มีการแบ่งงานให้บุคคลทำและมีการประสานงานกันเพื่อให้งานที่ทำบรรลุผล¹ นอกจากนี้ยังมีนักทฤษฎีองค์การหลาย ๆ ท่านได้พยายามหาคำอธิบายที่สั้นกะทัดรัด และสื่อความหมายให้เป็นที่เข้าใจกันได้ โดยการประมวลรายละเอียดต่าง ๆ มาใช้ในการอธิบายเรื่ององค์การ เช่น พิจารณาจากปรากฏการณ์ พิจารณาจากปัจจัยที่ก่อให้เกิดองค์การ พิจารณาจากคุณลักษณะที่เป็นแบบเป็นแผนหรือเป็นระบบที่ชัดเจน หรือพิจารณาจากแนวความคิดในเชิงทฤษฎีจากศาสตร์ในสาขาที่สัมพันธ์กันและใช้อธิบายเรื่ององค์การได้ เช่น สาขาจิตวิทยา สังคมวิทยา มนุษยวิทยา พฤติกรรมศาสตร์ และจากทฤษฎีระบบ (System theory) เป็นต้น

นักทฤษฎีองค์การบางกลุ่มก็ยังให้ข้อเสนอแนะว่า ถ้าจะทำความเข้าใจเรื่ององค์การให้รู้แจ้งชัดเจน ให้ใช้วิธีการศึกษาในรูปแบบต่าง ๆ เมื่อค้นพบลักษณะรวมโดยเฉพาะหรือคุณลักษณะเฉพาะอย่างใดอย่างหนึ่งที่แน่ชัดแล้ว จึงใช้ผลที่ได้ไปอธิบายลักษณะองค์การ ซึ่งวิธีการศึกษาที่อาจเลือกใช้ได้ ได้แก่ การศึกษาแบบสำรวจโดยตรง (Exploration study) เพื่อให้ได้ข้อมูลในเรื่องนั้น ๆ โดยเฉพาะมาใช้อธิบาย โดยการศึกษาเชิงพรรณนา (Descriptive study) เพื่อค้นหาและพรรณนาคุณลักษณะขององค์ประกอบและปรากฏการณ์ ตลอดจนความสัมพันธ์ขององค์ประกอบต่าง ๆ ที่ก่อให้เกิดปรากฏการณ์ขององค์การขึ้น หรืออาจจะใช้วิธีหาข้อสรุปและความรู้จากการทดสอบความเชื่อ ความคิดเชิงทฤษฎี ทดสอบข้อสันนิษฐานเชิงวิชาการที่ตั้งไว้ (Hypothesis-testing study) นอกจากนี้ ยังอาจใช้วิธีการซึ่งเป็นที่นิยมแพร่หลาย คือ วิธีการศึกษาเชิงเปรียบเทียบ (Comparative study) เป็นต้น

¹ Henry Mintzberg, Structure in Fives: Designing Effective Organizations, (New Jersey: Prentice-Hall International Inc., 1983), p. 2.

แต่ไม่ว่าจะมีวิธีการศึกษาอย่างไร หากจำแนกออกเป็นองค์ประกอบขององค์การในแง่ของการจัดองค์การแล้ว จะมีองค์ประกอบดังต่อไปนี้² -

1. องค์การ เป็นการรวมกลุ่มของบุคคลอย่างมีแบบแผน
2. องค์การมีความต้องการ หรือมีวัตถุประสงค์ร่วมกันของบุคคลที่เกี่ยวข้องในงาน เป็นรากฐานสำคัญ
3. การจัดองค์การเป็นการเกี่ยวข้องกับโดยเจตนา และมีจุดมุ่งหมายในการปฏิบัติงานร่วมกันในการที่มีความร่วมมือกันอย่างมีระบบเป็นระเบียบ
4. การจัดองค์การเป็นระบบหนึ่งของสังคม เป็นสังคมที่มีโครงสร้างที่มีรูปแบบโดยมีความสัมพันธ์ระหว่างผู้ร่วมงานในตำแหน่งต่าง ๆ
5. องค์การที่เป็นองค์การถาวร จะต้องมีระเบียบวินัยและเทคนิคการปฏิบัติงาน
6. องค์การสามารถที่จะพัฒนาความต้องการขององค์การได้ ซึ่งการพัฒนานี้ต้องดำเนินไปตามแผนนโยบาย และวัตถุประสงค์ขององค์การ และเป็นการพัฒนาเพื่อสนับสนุนให้การดำเนินงานขององค์การอยู่รอดตลอดไป
7. องค์การจำต้องปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อม ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญต่อการบริหารงานขององค์การ เหตุว่าองค์การมีลักษณะเป็นระบบเปิด

ความสำคัญของการจัดองค์การ

การจัดองค์การนับได้ว่าเป็นความพยายามของผู้บริหารในการหาหนทางให้การปฏิบัติงานต่าง ๆ ประสพผลสำเร็จตามแผนงานและวัตถุประสงค์ที่วางไว้ ดังนั้น จึงนับว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการบริหารงานในองค์การใด ๆ ก็ตาม

ในสมัยก่อน ๆ นั้น สภาพแวดล้อมในสังคมมนุษย์มีการทำงานโดยการรวมกลุ่มอย่างง่าย ๆ และมีขนาดเล็ก ความสำคัญและประโยชน์ของการจัดองค์การอาจจะเห็นได้ไม่ชัดเจนเท่าในปัจจุบันซึ่งมีการรวมกลุ่มดำเนินกิจการต่าง ๆ มีลักษณะใหญ่โตและสลับซับซ้อนยุ่งยากมากกว่า หากนักบริหารดำเนินการจัดองค์การได้อย่างเหมาะสมตามความจำเป็น เช่น มีความะซัดแจ้งในโครงสร้างขององค์การ มีวิธีการแบ่งงานและมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบอย่างถูกต้อง

² ฟงศ์สัณฑ์ ศรีสมทรัพย์ และ ชลิตา ศรรมณี, หลักการจัดองค์การและการจัดการ, พิมพ์ครั้งที่ 3. (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์รามินทร์, 2526), หน้า 135.

โดยให้ความสัมพันธ์ที่เหมาะสมระหว่างงานกับบุคคล และสถานแวดล้อมตามหลักการ จัดองค์การ ที่ดีแล้ว โอกาสที่จะประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้ย่อมมีประสิทธิภาคนั้นย่อมจะ เป็นไปได้มาก

การจัดองค์การที่ถูกต้องเหมาะสมนั้น ย่อมจะก่อให้เกิดประโยชน์มากมายหลาย ประการ อาทิเช่น

1. ช่วยให้การบริหารงานเป็นไปโดยสะดวกและง่ายขึ้น
2. ช่วยแก้ปัญหาทางงานค้างคั่ง ณ จุดใดจุดหนึ่งโดยไม่จำเป็น ซึ่งการที่มีงานค้างคั่งค้างจะ ทำให้เสียเวลา และสิ้นเปลืองโดยเปล่าประโยชน์
3. ช่วยแก้ปัญหาการทำงานซ้ำซ้อน
4. ช่วยให้เกิดความสะดวกในการควบคุมและติดตามงานให้เกิดประสิทธิภาพ

หลักเกณฑ์ในการจัดองค์การ

ในการจัดองค์การจะเกี่ยวข้องกับสิ่งสำคัญ 3 ประการ คือ ^๓

1. กำหนดกิจกรรมเฉพาะอย่างที่เป็น เพื่อให้เป็นไปโดยทำให้สำเร็จตาม เป้าหมายได้
2. จัดกลุ่มกิจกรรมต่าง ๆ ให้เป็นระบบ หรือเป็นโครงสร้าง
3. มอบหมายกิจกรรมต่าง ๆ ให้แก่ตำแหน่งงานต่าง ๆ และแก่บุคคลที่กำหนดไว้

ทั้งนี้ ในการจัดองค์การที่ดีนั้น ควรจัดโครงสร้างให้เป็นแบบง่าย ๆ โดยพยายามให้ มีระดับชั้นน้อยที่สุด พยายามให้แต่ละคนและแต่ละกลุ่มมีขอบเขตหน้าที่และความรับผิดชอบไม่มาก และไม่น้อยเกินไป ขณะเดียวกันขนาดของการควบคุม (Span of Control) ก็พยายามให้มี ขนาดเหมาะสมด้วย

นอกจากนี้ องค์การที่จัดขึ้น ควรจะต้องมีความคล่องตัวสำหรับการเติบโต และสามารถเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ซึ่งในการนี้ การพิจารณาถึงตัวบุคคลที่อยู่ในโครงสร้าง

^๓ เรื่องเดียวกัน, หน้า 137.

โดยช่วยเหลือให้เขาเหล่านั้นตามทันและเข้าใจถึงสิ่งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ก็จะช่วยให้ไม่เกิดปัญหาการต่อต้าน

การจัดองค์การ ควรต้องจัดขึ้นตามหลักความจำเป็นของงานมากกว่าการจัดขึ้นเพื่อให้สนองตอบกับคนที่มีอยู่ หลักข้อนี้ในทางปฏิบัติมักจะเป็นสิ่งที่พูดง่ายแต่ทำยาก ซึ่งโดยมากมักจะเป็นเพราะเห็นแก่หน้ากัน อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การจัดองค์การเบี่ยงเบนไปจากความเป็นจริงที่ควรจะเป็น ให้น้อยที่สุด ผู้บริหารก็ควรพยายามยึดถือหลักตามความจำเป็นของงานเอาไว้ให้มากที่สุดเท่าที่จะกระทำได้

ลักษณะโครงสร้างการจัดองค์การ

โครงสร้างการจัดองค์การ (Organization Structure) มีความสัมพันธ์กับการจัดรูปขององค์การ (Organization design) กล่าวคือ เป็นส่วนหนึ่งของการจัดองค์การซึ่งเริ่มต้นจากการกำหนดวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายขององค์การ การออกแบบองค์การหรือจัดรูปขององค์การ และวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อหาหรือกำหนดโครงสร้างขององค์การในรูปลักษณะต่าง ๆ ที่ดีที่สุด ลงทุนน้อยที่สุด อำนวยประโยชน์ให้แก่องค์การมากที่สุด และสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้แล้วนั้นด้วย

โครงสร้างการจัดองค์การจะแสดงให้เห็นถึง การแบ่งแยกงานออกเป็นส่วน ๆ การมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้แก่แต่ละส่วน การจัดบุคคลให้ปฏิบัติหน้าที่เหล่านั้นอย่างเหมาะสม ตลอดจนการแสดงความสัมพันธ์ในเรื่องอำนาจหน้าที่ การบังคับบัญชา การติดต่อสื่อสาร และการควบคุมงานในแต่ละหน่วยด้วย ดังนั้น โครงสร้างการจัดองค์การจะมีลักษณะดังนี้ คือ.-

1. แสดงให้เห็นกิจกรรมต่าง ๆ
2. แสดงถึงความสัมพันธ์ในลักษณะต่าง ๆ ของหน่วยงานในองค์การ

ประโยชน์ของโครงสร้างการจัดองค์การ

โครงสร้างการจัดองค์การมีประโยชน์อย่างน้อย 4 ประการ ตามความเห็นของ E.F.L. Brech ดังนี้ คือ.-⁴

⁴ เรืองเดียวกัน, หน้า 216.

1. โครงสร้างการจัดองค์การเปรียบเสมือนกรอบงาน (Framework) สำหรับการบริหารงานในองค์การโดยเฉพาะด้านความรับผิดชอบในส่วนต่าง ๆ
2. เป็นเครื่องชี้ให้เห็นถึงลักษณะของการมอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ
3. เป็นเครื่องช่วยในด้านการประสานงานในกิจกรรมต่าง ๆ ในลักษณะของการร่วมมือกันทำงาน
4. เป็นเครื่องกระตุ้นเตือน (Motivation) ให้สมาชิกขององค์การได้ปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

จะเห็นได้ว่า โครงสร้างการจัดองค์การเปรียบเสมือนภาพสรุปขององค์การและการบริหารที่มีอยู่ ดังนั้น ผู้บริหารจึงสามารถใช้ให้เป็นประโยชน์ในด้านต่าง ๆ ได้ เช่น สามารถติดตามผลงานจากหน่วยงานต่าง ๆ ได้สะดวกรวดเร็วและถูกต้อง สามารถเห็นและควบคุมความสัมพันธ์และอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ อย่างถูกต้อง รวมทั้งอาจกระตุ้นเตือนการปฏิบัติงานเพื่อปรับปรุงองค์การให้เกิดประสิทธิภาพได้อย่างถูกต้องด้วย

กระบวนการจัดโครงสร้างการจัดองค์การ

กระบวนการจัดโครงสร้างการจัดองค์การ มีดังนี้ คือ.-

1. แบ่งกิจกรรมในองค์การออกเป็นหน่วยงานย่อย ๆ เช่น แผนกจัดซื้อ แผนกขาย แผนกบัญชี แผนกโรงงาน เป็นต้น
2. จัดระบบหน่วยงานเหล่านี้ ทั้งนี้ โดยยึดหลักของการแบ่งงานกันตามความเหมาะสม
3. พิจารณาในเรื่องการมอบหมายอำนาจหน้าที่อย่างเป็นทางการ ให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมในการใช้อำนาจหน้าที่ การตรวจสอบ และการประสานงาน
4. พิจารณาจัดให้มีหน่วยงานที่ปรึกษาตามความเหมาะสมในระดับต่าง ๆ
5. พิจารณาโครงสร้างทั้งหมด เพื่อตรวจสอบความสมดุลย์ และโอกาสในการขยายเติบโตต่อไปได้ในอนาคตด้วย^๕

เมื่อพิจารณากระบวนการในการจัดโครงสร้างการจัดองค์การดังกล่าวข้างต้น เราจะพบความจริงประการหนึ่งว่า โครงสร้างการจัดองค์การใด ๆ ในระยะใดระยะหนึ่ง ผู้บริหาร

^๕ เรื่องเดียวกัน, หน้า 122-123.

ย่อมจะพิจารณาให้เหมาะสมกับสภาพต่าง ๆ ในระยะเวลาที่เป็นสำคัญ ดังนั้นเมื่อกาลเวลาเปลี่ยนไป เทคโนโลยีก้าวหน้าขึ้น ลักษณะต่าง ๆ ขององค์การก็เปลี่ยนแปลงไป เช่น ขนาดขององค์การขยายใหญ่โตและสลับซับซ้อนมากขึ้น นโยบายเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมบ้าง โครงสร้างการจ้ดองค์การที่มีมาแต่แรกเริ่ม ก็จะมีลักษณะไม่เหมาะสม ไม่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมขององค์การในขณะนั้น ซึ่งย่อมมีผลเสียต่อการดำเนินงานและประสิทธิภาพขององค์การด้วย ดังนั้นผู้บริหารในแต่ละองค์การจะต้องตระหนักถึงการปรับปรุงองค์การให้เหมาะสมกับสภาวะต่าง ๆ อยู่เสมอ องค์การใดที่สามารถปรับตัวภายใต้สภาวะของการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ได้ทันเวลา องค์การนั้นก็จะมีชัยและเจริญก้าวหน้าไปได้ ตรงกันข้าม หากองค์การใดไม่สามารถปรับเปลี่ยนโครงสร้างได้ทันกับความยุ่งยากซับซ้อนและอุปสรรคต่าง ๆ แล้ว ก็อาจจะประสบความล้มเหลวได้

ประเภทของรูปแบบโครงสร้างการจ้ดองค์การ

จากการศึกษาเรื่อง โครงสร้างการจ้ดองค์การที่เป็นทางการ (Formal Organization) ทำให้ทราบว่าโครงสร้างการจ้ดองค์การประกอบด้วย โครงสร้างเป็นระดับตามแนวตั้งหรือแนวดิ่ง (Vertical Level) และโครงสร้างตามแนวนอน (Horizontal Level) ในทุกองค์การ และสามารถแยกออกเป็นประเภทของรูปแบบใหญ่ ๆ ได้ 4 ประเภทด้วยกันคือ -^๑

1. โครงสร้างการจ้ดองค์การแบบสายการบังคับบัญชาเดี่ยว (Line Type of Organization Structure)
2. โครงสร้างการจ้ดองค์การแบบตามลักษณะงานและหน้าที่ (Functional Type of Organization Structure)
3. โครงสร้างการจ้ดองค์การแบบผสมสายงานหลัก-งานช่วย (Line-and-Staff Type of Organization Structure)
4. โครงสร้างการจ้ดองค์การแบบเสริมเพิ่มเติม (Supplemental Structures) ซึ่งแยกย่อยออกเป็น

^๑ อู๋ทัย บุญประเสริฐ, องค์การและปัญหาในองค์การ, (กรุงเทพมหานคร: ศรีมงคลการพิมพ์, 2529) หน้า 12-18.

- 4.1 โครงสร้างการจัดองค์การแบบระดมกำลังทำโครงการ (Project or Task Force Organization)
- 4.2 โครงสร้างการจัดองค์การแบบผสมเฉพาะกิจ (Matrix Organization)
- 4.3 โครงสร้างการจัดองค์การแบบคณะกรรมการ (Committees)

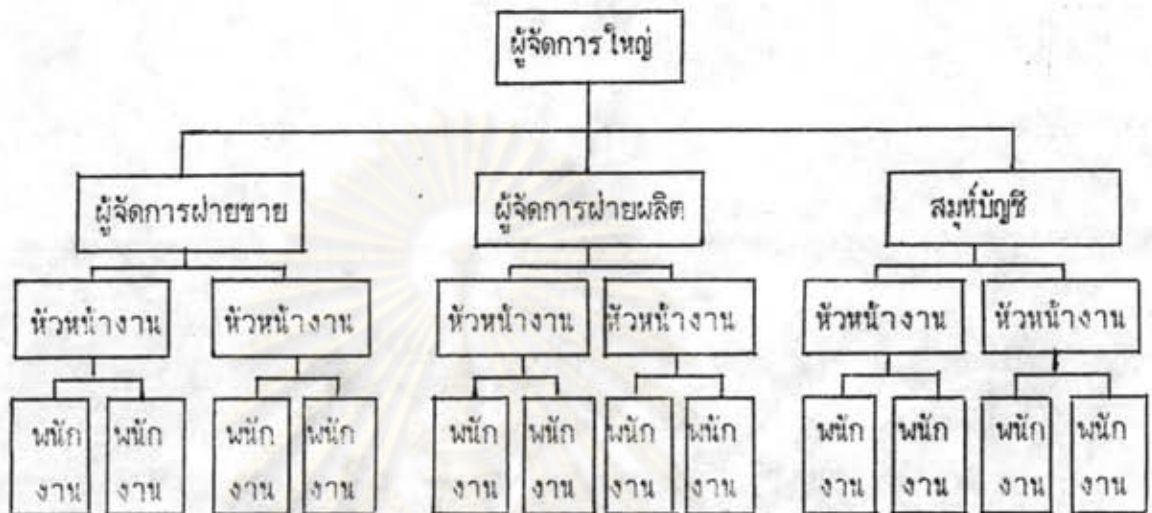
1. โครงสร้างการจัดองค์การแบบสายการบังคับบัญชาเดียว (Line Type of Organization Structure)

โครงสร้างการจัดองค์การแบบสายการบังคับบัญชาเดี่ยวนี เป็นโครงสร้างการจัดองค์การที่เก่าแก่ที่สุดและเป็นแบบง่าย ๆ มีลักษณะคล้ายรูปปิระมิด โดยกำหนดให้มีผู้บังคับบัญชาสูงสุดคนหนึ่ง และมีสายการบังคับบัญชาลดหลั่นกันลงมาอย่างชัดเจน ให้รู้ว่าใครบังคับบัญชาใครบ้างในแต่ละหน่วยงาน หน่วยงานในระดับเดียวกันเป็นอิสระจากกันอย่างชัดเจน ไม่ก้าวก่างานกัน มีแต่หน่วยงานหลักโดยไม่มีการจัดตั้งหน่วยงานที่ปรึกษา (Staff Agency) ในองค์การลักษณะนี้

โครงสร้างการจัดองค์การแบบนี้เหมาะที่สุดสำหรับกิจการขนาดเล็ก ที่มีการดำเนินงานโดยแบ่งตามหน้าที่ต่าง ๆ เช่น การผลิต การขาย และการเงิน ผู้บังคับบัญชาของแต่ละส่วนงานจะรับผิดชอบเฉพาะหน้าที่นั้น ๆ ดังแสดงไว้ในแผนภูมิที่ 7 โดยมีอำนาจหน้าที่ (Authority) และความรับผิดชอบ (Responsibility) โดยตรงต่อบุคลากรและกิจกรรมของส่วนงานนั้น อันเป็นงานที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การควบคุมคุณภาพ การจัดซื้อ หรือหน้าที่อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานหลักของส่วนงานนั้น ๆ โครงสร้างการจัดองค์การในลักษณะเช่นนี้จำเป็นต้องมีผู้บังคับบัญชาที่มีความรู้กว้างขวางในทุก ๆ ด้าน เพื่อที่จะสามารถจัดการกับปัญหาต่าง ๆ ในความรับผิดชอบทุกด้าน โดยไม่มีผู้ชำนาญการเฉพาะมาเป็นผู้ช่วย ดังนั้นเมื่อกิจกรรมของส่วนงานในโครงสร้างการจัดองค์การแบบนี้มีมากขึ้น และมีความสลับซับซ้อนยิ่งขึ้น การจัดโครงสร้างแบบนี้จะด้อยประสิทธิภาพลง เนื่องจากผู้บังคับบัญชาจะไม่สามารถจัดการกับกิจการงานที่เกี่ยวข้องได้ทั้งหมด

แผนภูมิที่ 7

โครงสร้างการจัดองค์การแบบสายการบังคับบัญชาเดียว



ที่มา: ดัดแปลงมาจาก อุตัย บุญประเสริฐ, องค์การและปัญหาในองค์การ, (กรุงเทพมหานคร: ศรีมงคลการพิมพ์, 2529) หน้า 13.

ข้อดีข้อเสียของ โครงสร้างการจัดองค์การแบบสายการบังคับบัญชาเดียว

ข้อดี.-

1. เป็นการจัดการที่ง่าย เหมาะกับองค์การขนาดเล็กที่ไม่สลับซับซ้อน
2. สะดวกในการปรับปรุงเพิ่มเติม หรือขยายองค์การ
3. สะดวกในการบังคับบัญชา และความคุมการปฏิบัติงาน

ข้อเสีย.-

1. ไม่สนใจหรือให้ความสำคัญกับหน่วยงานที่ปรึกษา
2. ไม่เหมาะกับองค์การขนาดใหญ่ที่ต้องการพนักงานที่มีความชำนาญเฉพาะด้าน
3. อาจมีปัญหาเรื่องการประสานงาน เนื่องจากแต่ละหน่วยงานเป็นอิสระจากกันในการปฏิบัติงาน

การปฏิบัติงาน

2. โครงสร้างการจัดองค์การแบบตามลักษณะงานและหน้าที่ (Functional Type of Organization Structure)

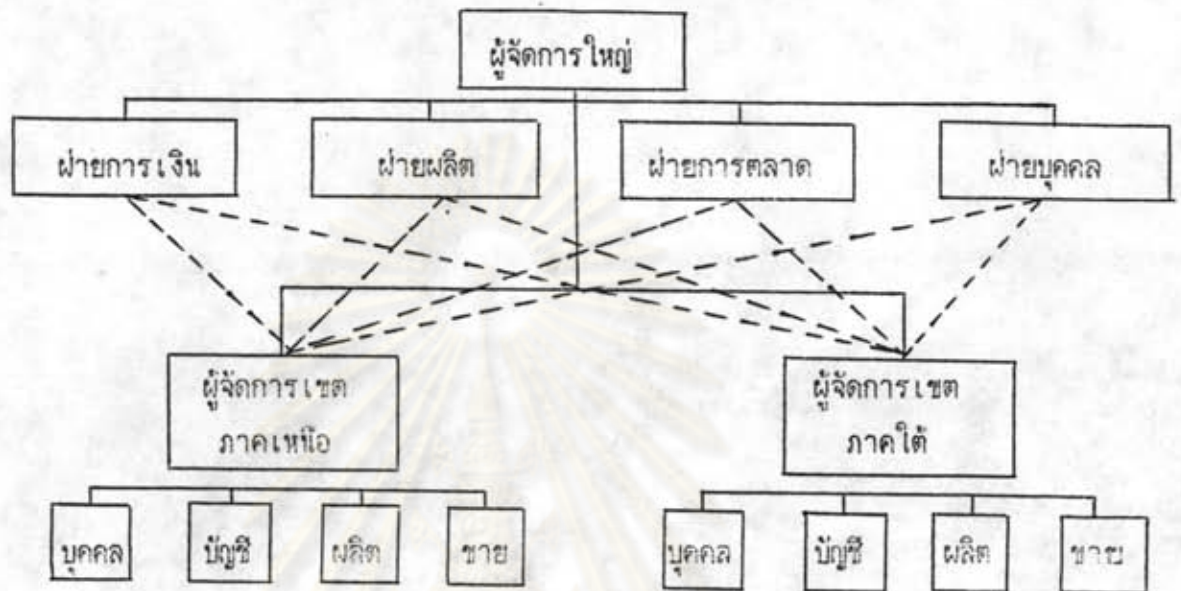
โครงสร้างการจัดองค์การแบบนี้ มีจุดมุ่งหมายที่จะสนองต่อการให้โอกาสแก่บุคคลในการบรรลุถึงความชำนาญเฉพาะ ในแต่ละหน้าที่ โครงสร้างการจัดองค์การแบบนี้จะถือเอาลักษณะงานที่ต้องปฏิบัติหรือหน้าที่เฉพาะ เป็นหลักในการจัดรูปองค์การ ซึ่งในบางกรณีก็อาจแบ่งออกตามประเภทของผลิตภัณฑ์หรือพื้นที่การปฏิบัติการขององค์การ และเป็นโครงสร้างการจัดองค์การที่ใช้กับองค์การที่มีขนาดและปริมาณงานมากพอสมควร

ลักษณะทั่วไปของรูปแบบโครงสร้างการจัดองค์การแบบนี้ ผู้บังคับบัญชาในตำแหน่งงานของแต่ละหน้าที่ จะมีอำนาจหน้าที่ในการบังคับบัญชาหรือสั่งการพนักงานในส่วนงานต่าง ๆ ทุกส่วนงานที่ต้องเกี่ยวข้องกับงานในหน้าที่ของผู้บังคับบัญชานั้น ตัวอย่างเช่น ผู้จัดการฝ่ายบุคคลจะมีอำนาจหน้าที่โดยพื้นฐาน และมีความรับผิดชอบในการจัดหาบุคลากร การฝึกอบรม การออกระเบียบวินัยและข้อบังคับ และดูแลรับผิดชอบงานในหน้าที่ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลในทุก ๆ ส่วนงานภายในองค์การ ส่วนผู้จัดการฝ่ายผลิต ก็จะมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในเรื่องของเทคนิคการผลิต หรือผู้จัดการฝ่ายควบคุมคุณภาพก็จะมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในเรื่องการรักษามาตรฐานคุณภาพของผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภูมิที่ 8

โครงสร้างการจัดองค์การแบบตามลักษณะงานและหน้าที่



----- อำนาจตามลักษณะงานและหน้าที่
 _____ อำนาจหน้าที่ตามสายบังคับบัญชา

ที่มา: ดัดแปลงจาก อุตัย บุญประเสริฐ, องค์การและปัญหาในองค์การ, (กรุงเทพมหานคร: ศรีมงคลการพิมพ์, 2529), หน้า 16.

ข้อดีข้อเสียของโครงสร้างการจัดองค์การแบบตามลักษณะงานและหน้าที่

ข้อดี.-

1. ส่งเสริมการทำงานโดยให้เกิดความชำนาญเฉพาะด้าน (Specialization) ซึ่งก่อให้เกิดประสิทธิภาพ
2. หน่วยงานต่าง ๆ มีความสัมพันธ์และประสานงานติดต่อกันเสมอ
3. ลดภาระผู้บริหารให้มีหน้าที่รับผิดชอบงานใด ๆ เพียงด้านเดียว
4. เหมาะสำหรับองค์การขนาดใหญ่ที่มีกิจกรรมมากอย่าง



ข้อเสีย.-

1. การควบคุมดูแลในการปฏิบัติงานทำได้ยากขึ้นหรือล่าช้าลงไป
2. ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ สลับซับซ้อนและอาจเป็นปัญหาด้านเอกภาพในการบังคับบัญชางาน

3. โครงสร้างการจัดองค์การแบบผสมสายงานหลัก-งานช่วย (Line-and-Staff Type of Organization Structure)

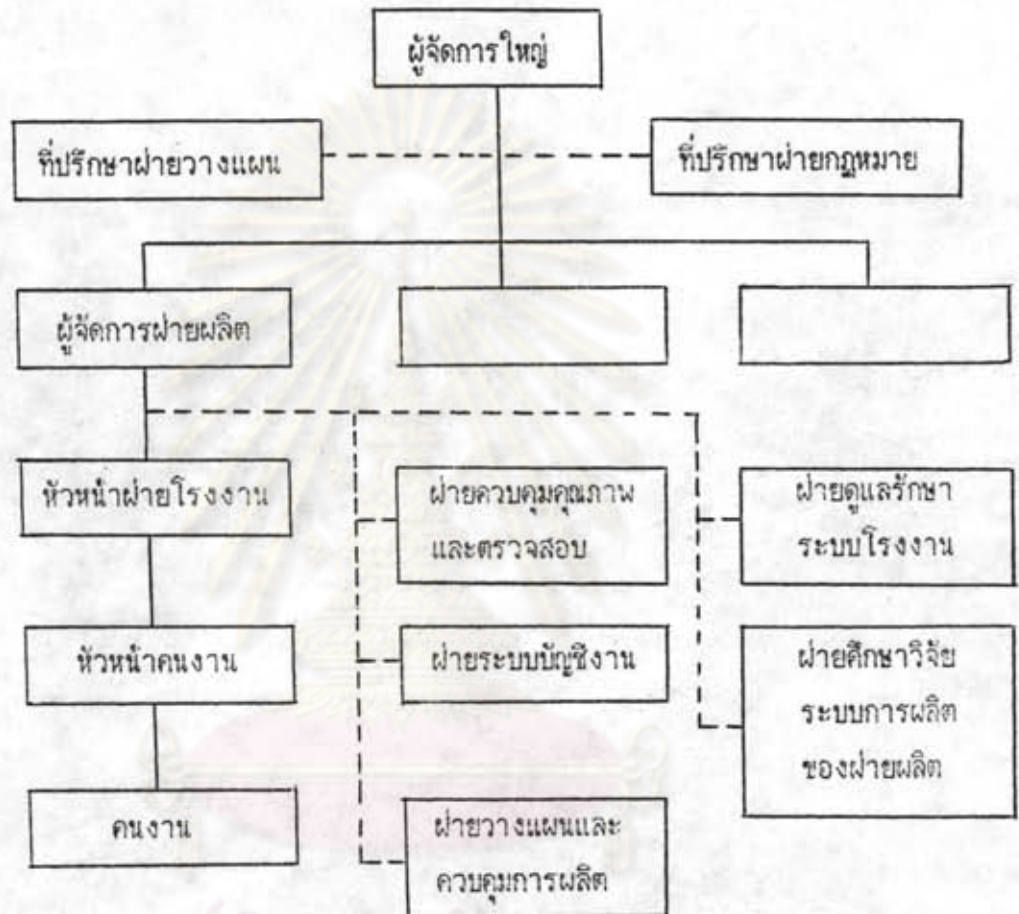
โครงสร้างการจัดองค์การแบบผสมสายงานหลัก-งานช่วยนี้ เป็นลักษณะผสมของโครงสร้างการจัดองค์การแบบสายการบังคับบัญชาเดี่ยว และโครงสร้างการจัดองค์การแบบตามลักษณะงานและหน้าที่ ซึ่งเมื่อองค์การขยายตัว มีงานมากขึ้น มีขนาดใหญ่ขึ้น ประกอบกับความจำกัดของผู้บริหารในเรื่องเวลา ในเรื่องความสามารถ ซึ่งเป็นความสามารถพิเศษเฉพาะอย่าง ตลอดจนอาจมีปัจจัยภายนอกที่มีผลกระทบต่อองค์การ ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วอยู่เสมอ ผู้บริหารจึงมีความจำเป็นต้องมีบุคคลหรือเจ้าหน้าที่อีกประเภทหนึ่งมาคอยช่วยเหลือ หรือเป็นมือช่วยทำงานเป็นเสมือนช่วยคิดช่วยให้คำปรึกษาแนะนำ และอาจช่วยดูแลติดตามงานตามที่มอบหมายให้

บุคลากรประเภทนี้ เป็นผู้ช่วยเหลือหรือผู้คอยให้คำแนะนำปรึกษา (Staff) มีหน้าที่คอยช่วยให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้บริหารสามารถปฏิบัติงานให้เกิดผลดี มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นและบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพที่สุด ซึ่งอาจจะมีได้ ในลักษณะที่เป็นฝ่ายช่วยส่วนตัว (Personal Staff) หรือฝ่ายช่วยที่เป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทาง (Specialized Staff)

ในการจัดองค์การในรูปดังกล่าวนี้ ส่วนงานในสายการบังคับบัญชาโดยตรงจะกระทำหน้าที่เพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายขององค์การ โดยมีส่วนงานช่วยคอยให้ความช่วยเหลือเมื่อส่วนงานในสายการบังคับบัญชาโดยตรงมีความต้องการ ซึ่งจะช่วยให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้บริหารในสายการบังคับบัญชาหลักสามารถเน้นความสนใจ และมุ่งปฏิบัติงานในส่วนของตน ได้อย่างเต็มที่ ดังตัวอย่างในแผนภูมิที่แสดงต่อไปนี้.-

แผนภูมิที่ 9

โครงสร้างการจัดองค์การแบบผสมสายงานหลัก-งานช่วย



————— สายงานหลัก
 - - - - - สายงานช่วย

ที่มา: อุตัย บุญประเสริฐ, องค์การและปัญหาในองค์การ, (กรุงเทพมหานคร: ศรีมงคลการพิมพ์, 2529), หน้า 15.

ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในโครงสร้างการจัดองค์การแบบผสมสายงานหลัก-งานช่วย

แม้ว่าโครงสร้างการจัดองค์การแบบผสมสายงานหลัก-งานช่วย จะใช้ประโยชน์ได้อย่างกว้างขวางแต่ก็ก่อให้เกิดความขัดแย้งขึ้นในโครงสร้างการจัดองค์การแบบนี้ขึ้นเช่นเดียวกัน

ซึ่งความขัดแย้งหลาย ๆ ประการเป็นผลมาจากความไม่เข้าใจอย่างถ่องแท้ของบุคลากรในองค์การเองในสิ่งที่เกี่ยวกับบทบาทของอำนาจตามหน้าที่ (Role of functional authority) หรือมีการนำมาใช้อย่างไม่เหมาะสม และไม่สามารถใช้บุคลากรในสายงานช่วยมาช่วยงานได้อย่างมีประสิทธิภาพภายในองค์การ นอกจากนี้ ความขัดแย้งบางประการยังเกิดจากความแตกต่างทางภูมิหลังของบุคลากรในสายงานหลักและสายงานช่วย ซึ่งสามารถก่อให้เกิดความเข้าใจผิดจนมีการกระทบกระทั่งกันขึ้นระหว่างบุคลากรทั้งสองกลุ่มนี้

ในส่วนของความขัดแย้งที่เกิดขึ้นโดยที่ฐานอำนาจหน้าที่ของสายงานช่วย อาจเกิดจากการที่หัวหน้างานในสายงานหลักมีความเชื่อว่า อำนาจหน้าที่ของพวกเขาถูกแทรกแซงโดยอำนาจตามหน้าที่ของส่วนงานช่วย ตัวอย่างเช่น ฝ่ายบุคคลและนโยบายการบุคคลที่เคร่งครัดระเบียบวิธีปฏิบัติ และกฎข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่เหล่านั้น นอกจากนี้การที่ผู้ชำนาญการเฉพาะในสายงานช่วย พยายามผลักดันหรือบังคับให้ผู้บังคับบัญชาในสายงานหลักและหัวหน้างานยอมรับความช่วยเหลือจากสายงานช่วยหรือ เปลี่ยนแปลงการปฏิบัติงานของบุคลากรบางอย่าง ก็จะเป็นการตอกย้ำความเชื่อของหัวหน้างานเหล่านั้น

นอกจากนี้ ในกรณีที่หัวหน้างานในสายงานหลักไม่ต้องการ หรือไม่สามารถแบกรับปัญหาบางประการในด้านใดด้านหนึ่ง เช่น ด้านการบุคคล ผู้ชำนาญการเฉพาะในสายงานช่วยอาจจะเข้าไปทำหน้าที่เป็นหัวหน้างานในเรื่องนั้น ๆ โดยไปจัดการกำหนดโครงการฝึกอบรมหรือจัดการกับปัญหาในเรื่องของระเบียบวินัยและการลงโทษ รวมทั้งเข้าไปดำเนินการในเรื่องการบุคคลของส่วนงานหลักนั้น ๆ เสียเอง ซึ่งโดยปกติเป็นอำนาจหน้าที่ของส่วนงานหลัก แต่หัวหน้างานนั้นกลับไม่ดำเนินการ และเมื่อไรก็ตามที่สายงานช่วยเข้าไปดำเนินการดังกล่าว ก็ย่อมแสดงให้เห็นถึงอำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาในสายงานหลักถูกลดทอนลง ดังนั้น บุคลากรในสายงานช่วยจะต้องตระหนักในเรื่องนี้ และพยายามใช้วิธีการให้การศึกษาและโน้มน้าวมากกว่าการใช้ยุทธวิธีกดดัน เพื่อให้หัวหน้างานในสายงานหลักยอมรับคำแนะนำหรือการช่วยเหลือ ทั้งนี้ อาจจะใช้วิธีการสาริตีให้เห็นว่าบุคลากรในสายงานช่วยมีความสามารถในการให้บริการมากกว่าการไปลี้ลุดซึ่งขอบพร้อมของสายงานหลัก ซึ่งหากกระทำได้เช่นนี้ก็จะได้ความนับถือและเชื่อถือจากบุคลากรในสายงานหลักมากกว่า

สำหรับความขัดแย้งอันเกิดจากการมีภูมิหลังที่ต่างกันของผู้บริหารในสายงานหลักและสายงานช่วยนั้น เกิดจากการที่หัวหน้างานในสายงานหลักบางคน เติบโตและก้าวขึ้นรับผิดชอบงานในตำแหน่งจากการมีประสบการณ์ในการทำงานมานาน ไม่ได้เติบโตมาจากการได้รับการ



ศึกษามาสู่ ดังนั้น พวกเขาเหล่านี้มีแนวโน้มว่าจะหวั่นไหวและไม่ค่อยพอใจบุคลากรในสายงานช่วยซึ่งโดยทั่วไปจะเป็นผู้ที่อ่อนวัยกว่า และได้รับการศึกษาจากสถานศึกษาที่เป็นทางการมากกว่า⁷ นอกจากนี้ โดยเหตุผลที่บุคลากรในสายงานหลักจะเกี่ยวข้องและรับผิดชอบโดยตรงต่อเป้าหมายขององค์การ ซึ่งพวกเขาอีกจะได้รับค่าตอบแทนในรูปค่าจ้างที่สูงกว่า และมีสถานะที่โดดเด่นกว่าบุคลากรในสายงานช่วย จึงอาจทำให้พวกเขาเหล่านี้ไม่ค่อยให้ความสำคัญในคำแนะนำหรือการช่วยเหลือจากสายงานช่วย

สรุปข้อดีข้อเสียของโครงสร้างการจัดองค์การแบบสายงานหลัก-งานช่วย

ข้อดี.-

1. สะดวกในการบังคับบัญชา และประสานงาน
2. แบ่งเบาภาระของนักบริหาร ได้มาก
3. การปฏิบัติงานมีลักษณะเป็นวิทยาศาสตร์มากขึ้น ซึ่งจะ เป็นผลด้านประสิทธิภาพขององค์การได้

ข้อเสีย.-

1. องค์การอาจมีความคล่องตัวน้อยลง
2. อาจเกิดข้อขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่ทั้ง 2 ฝ่าย และแก้ปัญหาได้ยาก
4. โครงสร้างการจัดองค์การแบบเสริมเพิ่มเติม (Supplemental Structure)

โครงสร้างการจัดองค์การแบบเสริมเพิ่มเติมนี้ เป็นผลจากการจัดรูปองค์การและระบบงานขององค์การให้ตอบสนองกับการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นไปอย่างรวดเร็ว ประกอบกับการที่องค์การมีขนาดใหญ่และสลับซับซ้อนในตัวเองสูงขึ้น ทำให้การปรับตัวตามระบบเป็นไปได้ค่อนข้างยุ่งยากอาจจะล่าช้า ก่อให้เกิดปัญหาในการประสานงานและการควบคุมกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์การเพิ่มขึ้น ซึ่งการจัดองค์การแบบสายงานหลัก-งานช่วย ไม่สามารถแก้ไขปัญหาล่าช้า

⁷ Melville Dalton, "Changing Staff-Line Relationships," Personel Administration 29 (March-April, 1966): 3.

โครงสร้างการจัดองค์การแบบเสริมเพิ่มเติม ซึ่งมีอยู่หลายรูปแบบที่จะได้กล่าวต่อไปนี้ จะเป็นโครงสร้างการจัดองค์การที่ตัดตอนอำนาจหน้าที่ และการติดต่อสื่อสารตามสายการบังคับบัญชาในแนวตั้งภายในองค์การ (Vertical lines of authority and communication) เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและก่อให้เกิดการประสานงานที่ดีกว่าในการทำโครงการหรือกิจกรรม

4.1 โครงสร้างการจัดองค์การแบบระดมกำลังทำโครงการ (Project or Task Force Organization)

โดยทั่วไปการจัดองค์การในรูปนี้ ได้พัฒนาขึ้นมาโดยมีความมุ่งหมายเฉพาะอย่าง เมื่อเสร็จสิ้นภารกิจแล้วก็ยกเลิกไป การจัดองค์การในรูปนี้มักพบเห็นบ่อย ๆ เมื่อเกิดวิกฤตการณ์หรือมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการโดยเร็ว เพื่อแข่งกับเวลาที่มีจำกัด สมาชิกขององค์การที่จัดขึ้นมาเพื่อทำโครงการนั้น โดยปกติจะดึงตัวมาจากหน่วยงานทั่วไปในสายงานหลัก ที่มีอยู่ภายใน องค์การ แต่อาจมีการจัดหาบุคคลภายนอกมาร่วมงานด้วยตามความจำเป็น และโดยที่โครงการต่าง ๆ ที่จัดทำจะเป็นโครงการที่เป็นอิสระจากระบบแบบแผนขององค์การซึ่งมีการบังคับบัญชาตนเอง จึงช่วยให้เกิดแรงกระตุ้นในความสำเร็จของความสำเร็จของโครงการต่อวัตถุประสงค์และความสำเร็จในหมู่สมาชิก ซึ่งอาจพัฒนาไปเป็นทีมงานถาวรและอาจกลายเป็นส่วนงานถาวรขององค์การต่อไปได้

อย่างไรก็ตาม โครงสร้างการจัดองค์การแบบเสริมเพิ่มเติม ในรูประดมกำลังทำโครงการนี้ อาจทำให้ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของหน่วยงานปกติขององค์การลดน้อยลงหรือ เกิดความขัดข้องขึ้นได้ อย่างน้อยก็ช่วงระยะเวลาหนึ่ง เนื่องจากบุคลากรได้ถูกดึงตัวไปอยู่ในองค์การที่ทำโครงการดังกล่าว นอกจากนี้ยังอาจเกิดปัญหาเมื่อบุคลากร เหล่านี้ในเสร็จสิ้นภารกิจเฉพาะที่มอบหมายให้แล้วกลับเข้าสู่ส่วนงานปกติ แต่ไม่มีตำแหน่งงาน ให้เนื่องจากมีการปรับตัวของส่วนงานในระหว่างที่บุคลากรนั้น ๆ ถูกยืมตัวไป หรือหากมีการจัดทำโครงการต่าง ๆ บ่อยครั้งเกินไป และบุคลากรผู้นั้นถูกระดมไปปฏิบัติงานบ่อยครั้งก็อาจเกิดปัญหาในเรื่องความไม่มี恒心ในตำแหน่งหน้าที่ ซึ่งจะกระทบกระเทือนต่อขวัญและกำลังใจของผู้ปฏิบัติงานในองค์การได้

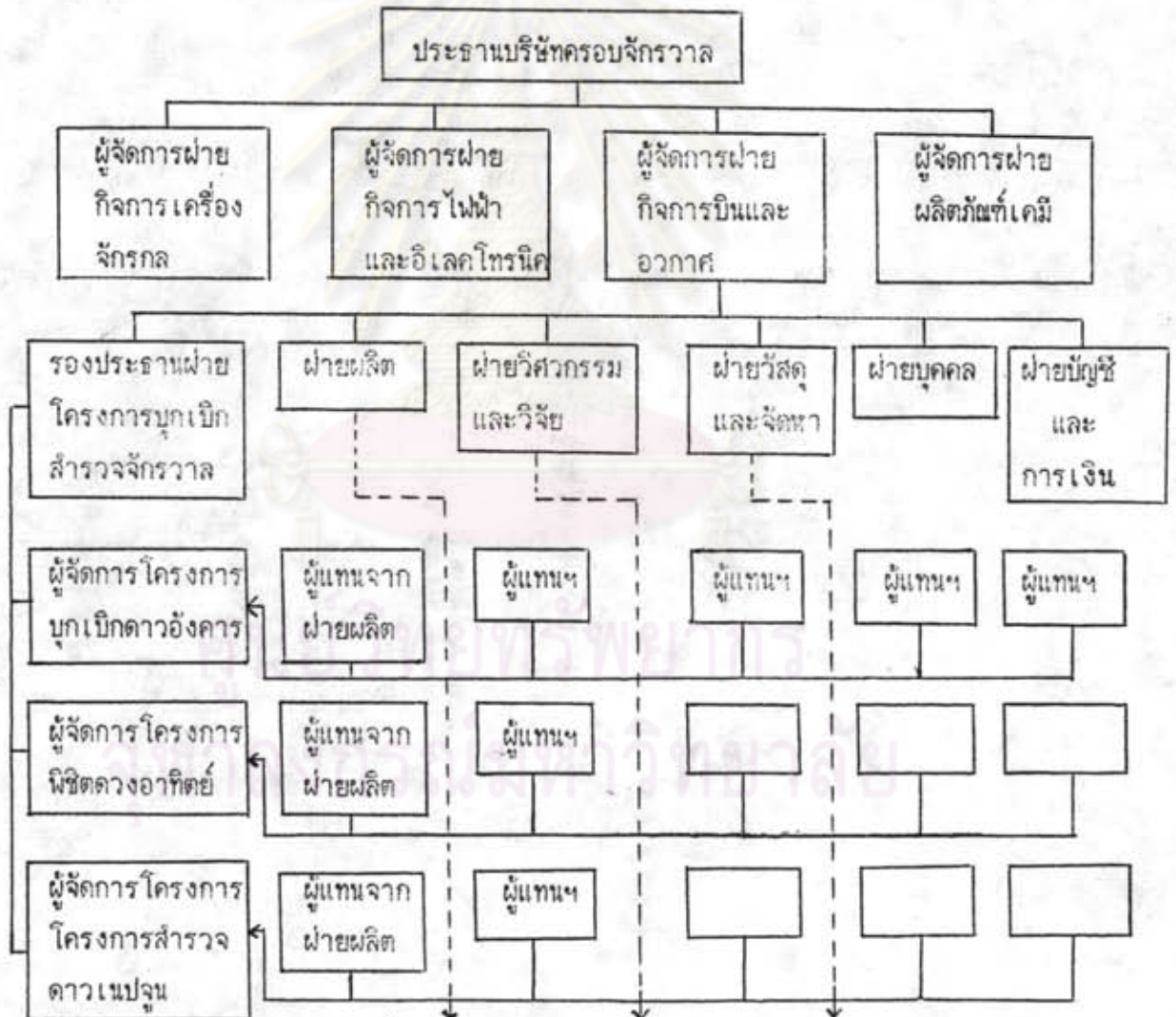
4.2 โครงสร้างการจัดองค์การแบบผสมเฉพาะกิจ (Matrix Organization)

โครงสร้างการจัดองค์การแบบผสมเฉพาะกิจนี้ มีลักษณะคล้ายคลึงกับโครงสร้างการจัดองค์การแบบระดมกำลังทำโครงการ กล่าวคือภารกิจที่ดำเนินการจะเป็นรูปของโครงการใหม่ ๆ เฉพาะเรื่อง เมื่อโครงการสิ้นสุดลง องค์การรูปแบบนี้ก็จะสลายตัวไปต่างกันแต่เพียงว่า การดำเนินงาน ในลักษณะนี้จะมีการประสานงานโดยผู้จัดการโครงการ

(Project Manager) โดยมีบุคลากรจากสายงานช่วยมาช่วยเหลือ ซึ่งโดยเนื้อหาของงานแล้ว ดำเนินงานโดยบุคลากรระดับสูงของส่วนงานต่าง ๆ จึงทำให้มีบทบาทอย่างยิ่งและต้องใช้ทักษะในการเป็นผู้เฝ้าคั่นข้างสูง ประกอบกับความสามารถในการโน้มน้าวให้ผู้อื่นร่วมปฏิบัติงานให้ ล่วง เนื่องจากมีอำนาจหน้าที่ในการสั่งงานแต่ละส่วนงานค่อนข้างจำกัด แต่ต้องมีความรับผิดชอบอย่างเต็มที่ต่อความสำเร็จของโครงการ ดังตัวอย่างของโครงสร้างการจัดองค์การแบบผสม เฉพาะกิจ ในการสำรวจจักรวาลตามแผนภูมิต่อไปนี้

แผนภูมิที่ 10

โครงสร้างการจัดองค์การแบบผสมเฉพาะกิจ



ที่มา: อู๋ชัย บุญประเสริฐ, องค์การและปัญหาในองค์การ, (กรุงเทพมหานคร: ศรีมงคลการพิมพ์, 2529), หน้า 18.

4.3 โครงสร้างการจัดองค์การแบบคณะกรรมการ (Committees)

โครงสร้างการจัดองค์การแบบคณะกรรมการ อันเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างการจัดองค์การทุกขนาดและทุกรูปแบบ ซึ่งสามารถนำมาใช้ประโยชน์เพื่อจุดประสงค์ต่าง ๆ มากมาย อาทิเช่น เพื่อใช้ประโยชน์ในการติดต่อสื่อสารของกลุ่มเพื่อประกอบการตอบสนองของกลุ่ม หรือเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะเรื่อง นอกจากนี้ยังใช้ประโยชน์จากรูปแบบการจัดองค์การนี้ในการวางแผน ประสานงาน หรือเพื่อควบคุมการปฏิบัติงานในหน้าที่ต่าง ๆ ภายในองค์การ

นอกจากนี้ ประโยชน์ของโครงสร้างการจัดองค์การแบบคณะกรรมการ ในโปรแกรมการบริหารงานบุคคลก็ได้มีการใช้กันอย่างกว้างขวาง ซึ่งผู้บริหารจะสามารถรู้ถึงปฏิกิริยาของลูกจ้างพนักงานที่มีต่อโปรแกรม และต้องชี้แจงไว้ซึ่งการสนับสนุนของลูกจ้างพนักงานที่มีต่อ โปรแกรมดังกล่าว ประโยชน์ของการจัดองค์การในรูปของคณะกรรมการอาจจะได้ประโยชน์ในรูปของข้อเสนอแนะจากลูกจ้างพนักงาน ชี้แจงปัญหาการร้องเรียน ประเมินผลงานและการปฏิบัติงานของลูกจ้างพนักงาน และเพื่อคัดเลือกบุคคลในการแต่งตั้งให้ได้รับตำแหน่งงานที่สูงขึ้น ยิ่งไปกว่านั้น การจัดองค์การในรูปคณะกรรมการยังสามารถนำมาใช้เพื่อให้ลูกจ้างพนักงาน เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหาร โปรแกรม เกี่ยวกับการพัฒนาสถานแวดล้อม ความปลอดภัย การปรับปรุงงาน และการลดต้นทุน สำหรับการจัดการงานบุคคล ก็สามารถเลือกรูปแบบโครงสร้างการจัดองค์การนี้ในการประสานนโยบายบุคคล วิธีการและการปฏิบัติ โดยให้คณะกรรมการประกอบด้วยผู้จัดการและหัวหน้างานที่ต้องบริหารงานบุคคลในแต่ละส่วนงานด้วย

ประโยชน์ของ โครงสร้างการจัดองค์การแบบคณะกรรมการ

1. เพื่อให้เกิดความรอบคอบในการตัดสินใจ
2. ทำให้เกิดการประสานงานในหน่วยงานต่าง ๆ
3. ทำให้เกิดความร่วมมือในการปฏิบัติงาน
4. มีลักษณะของการให้ความสนใจแก่ผู้ร่วมมือก่อให้เกิดกำลังใจในการทำงาน
5. เป็นการฝึกฝนบุคคลในการตัดสินใจ เปิดโอกาสให้ร่วมแก้ปัญหาต่าง ๆ

ข้อจำกัดของ โครงสร้างการจัดองค์การแบบคณะกรรมการ

1. สิ้นเปลืองเวลาและค่าใช้จ่าย
2. เกิดปัญหาเรื่องความรับผิดชอบ
3. อาจเกิดปัญหาจากผลการพิจารณาที่มาจากการประชุมประนีประนอมมากกว่าเหตุผลใน

บางกรณีได้

การเปรียบเทียบรูปแบบโครงสร้างการจัดองค์การของการรถไฟ

จากการสรุปรวบรวมรูปแบบต่าง ๆ ของโครงสร้างการจัดองค์การตามทฤษฎีที่มีอยู่ดังกล่าวข้างต้นเมื่อเปรียบเทียบกับโครงสร้างการจัดองค์การของการรถไฟแห่งประเทศไทยเดิม และโครงสร้างการจัดองค์การที่เสนอใหม่ พอดีสรุปได้ดังนี้.-

1. รูปแบบโครงสร้างการจัดองค์การเดิม (ก่อนปี 2526)

จากแผนภูมิที่ 1 ซึ่งแสดงไว้ในบทที่ 2 เป็นโครงสร้างการจัดองค์การของการรถไฟ ที่ใช้มาจนถึงก่อนปี พ.ศ.2526 พอจะอนุมานได้ว่า เป็นรูปแบบโครงสร้างการจัดองค์การแบบตามลักษณะงานและหน้าที่ (Functional Type of Organization Structure) กล่าวคือ มีการจัดกลุ่มงานในลักษณะเดียวกันเอาไว้ด้วยกัน โดยมีผู้บังคับบัญชาในตำแหน่งงานของแต่ละหน้าที่ เช่น วิศวกรใหญ่ฝ่ายการช่างกลทำหน้าที่ดูแลรับผิดชอบงานเกี่ยวกับวิศวกรรมช่างกลทั้งหมด ซึ่งเป็นการให้ความสำคัญใหญ่ในขอบเขตที่จำกัดและให้อิสระภาพที่จะทำอะไรตามที่ได้รับมอบหมาย โดยมีการจัดการตามลำดับชั้นลดหลั่นกันไปเป็นกองต่าง ๆ ตามหน้าที่ เช่น กองซ่อมรถจักร, กองซ่อมรถพ่วง ฯลฯ จะมีหน้าที่และมีความชำนาญเฉพาะเรื่องที่ได้รับมอบหมาย ในขณะเดียวกัน หน่วยงานบางหน่วย เช่น ฝ่ายบริหารงานบุคคล ฝ่ายการบัญชี และการเงิน ซึ่งก็มีหน้าที่เฉพาะ ในส่วนของแต่ละฝ่าย จะมีหน้าที่ครอบคลุมในการสั่งการในหน่วยงานอื่น ๆ ที่ต้องเกี่ยวข้องกับงานในหน้าที่ของฝ่ายต่าง ๆ เหล่านี้ เพื่อให้ถือปฏิบัติให้ถูกต้องตามที่ฝ่ายที่สั่งการในหน้าที่ต่าง ๆ เหล่านี้ต้องการ

แม้ว่าในโครงสร้างการจัดองค์การเดิมตามแผนภูมิขององค์การ จะมีหน่วยงานหรือตำแหน่งที่ปรึกษาการรถไฟ และศูนย์ประชาสัมพันธ์ ในลักษณะที่คล้ายกับเป็นหน่วยงานช่วย (Staff Agency) แต่ในทางปฏิบัตินั้น ตำแหน่งที่ปรึกษาการรถไฟ เป็นส่วนหนึ่งที่เกิดขึ้นจากเหตุผลทางด้านการปกครองมากกว่าเหตุผลทางด้านการบริหาร ขณะเดียวกัน หน่วยงานศูนย์ประชาสัมพันธ์ก็ยังคงเป็นหน่วยงานชั่วคราวที่เกิดขึ้นเนื่องจากเหตุผลด้านการตัดสินใจว่าจะให้หน่วยงานนี้ไปขึ้นอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของหน่วยงานใดเท่านั้น มิได้เกิดขึ้นเนื่องจากเหตุผลทางด้านการจัดองค์การแต่อย่างใด

ตามโครงสร้างการจัดองค์การเดิมของการรถไฟ และจากการกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่กล่าวไว้ในบทที่ 2 นี้ การตัดสินใจในเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับหน้าที่

เฉพาะของแต่ละลักษณะงานจะกระทำจากส่วนกลาง เป็นส่วนใหญ่ หน่วยงานในระดับรอง ๆ ลงมามีหน้าที่เพียงปฏิบัติตามที่ได้รับมอบหมายหรือสั่งการ เท่านั้น จึงมีลักษณะการรวมอำนาจ (Centralization) ค่อนข้างมาก ก่อให้เกิดความไม่คล่องตัวในการปรับเปลี่ยนงานและวิธีปฏิบัติ ทำให้การแก้ไขงานล่าช้าและไม่ทันต่อเหตุการณ์

2. รูปแบบโครงสร้างการจัดองค์การใหม่

จากการศึกษาของบริษัทที่ปรึกษา ซึ่งได้พิจารณาสถานแวดล้อมจากลักษณะการดำเนินงานของการรถไฟฯ ที่มีกิจการการขนส่งกระจายอยู่ทั่วประเทศในอาณัติบริเวณที่กว้างไกลและขนาดของกิจการและหน้าที่การบริหารงานของกิจการ จึงได้เสนอรูปแบบขององค์การที่มีลักษณะของการกระจายอำนาจและแยกการดำเนินงานออกเป็นศูนย์กำไร (Profit Center) ดังแสดงไว้ในแผนภูมิที่ 2 ในบทที่ 2 เมื่อเปรียบเทียบรูปแบบโครงสร้างการจัดองค์การจากแผนภูมิดังกล่าวกับรูปแบบโครงสร้างการจัดองค์การต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมาข้างต้น จะพบว่าโครงสร้างการจัดองค์การที่เสนอแนะใหม่นี้ มีลักษณะผสมของรูปแบบโครงสร้างการจัดองค์การแบบผสมสายงานหลัก-งานช่วย (Line-and-Staff Type of Organization Structure) โดยมีโครงสร้างการจัดองค์การแบบเสริมเพิ่มเติมในรูปของคณะกรรมการ (Committees) ร่วมอยู่ด้วย กล่าวคือ ได้มีการมอบหมายความรับผิดชอบในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานในด้านกิจการหลัก และกิจกรรมของหน่วยงานสนับสนุนให้แก่ผู้บริหารระดับรองลงมาอย่างชัดเจนยิ่งขึ้น และกระจายการตัดสินใจด้านปฏิบัติการออกไปยังส่วนภูมิภาคมากขึ้น โดยการกำหนดให้มีหน่วยงานสำนักงานภาคขึ้น ทำหน้าที่ควบคุมบังคับบัญชาทางด้านปฏิบัติการทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับกิจการขนส่งซึ่งเป็นกิจกรรมหลักโดยตรง ซึ่งจะทำให้เกิดความคล่องตัวในการปรับตัวให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยภายนอก อันได้แก่ความต้องการของลูกค้าและการแข่งขันในแต่ละท้องถิ่น ขณะเดียวกันจากรูปแบบโครงสร้างการจัดองค์การดังกล่าว ยังเปิดโอกาสให้ผู้บริหารระดับสูง เช่น ผู้ว่าการ และรองผู้ว่าการต่าง ๆ ใช้เวลาส่วนใหญ่เพื่อการวางแผนงานในด้านต่าง ๆ อย่างทั่วถึงโดยไม่ต้องพะวงถึงการตัดสินใจและแก้ปัญหาในระดับปฏิบัติการมากเกินไป

นอกจากนี้ จะพบว่าในรูปแบบโครงสร้างการจัดองค์การดังกล่าว ได้มีการจัดให้มีหน่วยงานเสริม (Staff Agency) ในระดับผู้ว่าการและรองผู้ว่าการเพื่อช่วยคลี่คลายงานและประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ขององค์การ เพื่อให้ผู้บริหารสามารถกำกับงานให้เป็นเอกภาพไปในทิศทางเดียวกันและสามารถควบคุมการดำเนินงานให้เป็นไปตามเป้าหมายหรือ

วัตถุประสงค์ที่วางไว้ เช่น หน่วยงานสำนักงานผู้ว่าการ สำนักงานนโยบายและแผน สำนักงาน
ตรวจสอบภายใน ผู้ช่วยรองผู้ว่าการ ฯลฯ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม เพื่อให้มีการประสานงานและความร่วมมือระหว่างกัน จึงได้
กำหนดให้มีการจัดการโครงการต่าง ๆ ในรูปของคณะกรรมการ เนื่องจากมักพบว่า การกำหนด
ให้มีโครงการและมีผู้จัดการโครงการรับผิดชอบในการดำเนินงานที่เป็นงานยุ่งยาก และมีหลาย
ลักษณะ ซับซ้อน จะมีประสิทธิภาพมากกว่า เพราะผู้จัดการโครงการจะได้รับมอบหมายอำนาจ
บังคับบัญชาและรับผิดชอบที่จะทำให้โครงการนั้น ๆ สำเร็จลุล่วงไปได้โดยไม่ต้องคำนึงถึงการ
เข้าไปเกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ในฝ่ายและสำนักงานหลายแห่ง การจัดทำให้มี
โครงสร้างการจัดองค์การแบบเสริมเพิ่มเติมในรูปคณะกรรมการนี้ บริษัทที่ปรึกษาได้เสนอให้
กลุ่มงานต่อไปนี้มีการบริหารงานในรูปโครงการ

- การพัฒนาองค์การ
- การวางแผนการลงทุน หนึ่งปี ห้าปี
- งานทำการประจำปี
- การนำระบบคอมพิวเตอร์มาใช้ โดยแบ่งเป็นโครงการหลักต่าง ๆ อาทิเช่น
การขนส่ง การบัญชี การบริหารงานบุคคล รถจักร การจัดหาและบริหาร
งานวัสดุ
- การจัดหาอุปกรณ์ที่ต้องใช้ทุนมาก
- การพัฒนาสมรรถนะ
- โครงการซ่อมบำรุง
- การบำรุงทางโดยเครื่องจักรกล
- โครงการพัฒนาผลประโยชน์
- การทบทวนนโยบายของการรถไฟแห่งประเทศไทย
- การเจรจาตกลงร่วมกันกับฝ่ายแรงงาน
- การให้เอกชนมีส่วนร่วมดำเนินการและการจัดทำสัญญาจ้างเหมา

ทั้งนี้ ได้แสดงความเห็นไว้ว่า การดำเนินงานแบบนี้จะทำให้สามารถใช้
ทรัพยากรที่ดีที่สุดจากทีมงานที่มีทักษะและจากหน่วยงานต่าง ๆ โดยไม่มีผลทำให้เกิดความ
เสียหายแก่โครงสร้างการจัดองค์การ และมีผลให้เกิดโอกาสการฝึกอบรมและพัฒนาผู้ที่เข้ามามี
ส่วนร่วมด้วย การมีผู้จัดการโครงการเป็นเพียงการมอบหมายงานชั่วคราว ซึ่งเปิดโอกาสให้ใช้
บทบาทการบริหารทั่วไป