

หลักการบริหาร : การจัดรูปงาน

ทองศรี คำคุณ อรุณยา

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่ากิจกรรมการบริหารนั้นเป็นเรื่องที่เป็นปัญหาไม่รู้จบ นักบริหารทุกคนต้องประสบและใช้ความพยายามอย่างหนักในการแก้ปัญหาการบริหาร ในขณะเดียวกันก็ต้องพยายามให้หลักบริหารด้วยวิธีการผสมผสานแนวความคิดทั้งแบบดั้งเดิมและแบบใหม่เข้าด้วยกันเพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมที่สุดบริหารงานนั้น ๆ ให้บรรลุวัตถุประสงค์

การศึกษาวิชาการบริหาร ส่วนใหญ่มักมุ่งที่จะศึกษาหาหลักการที่เหมาะสมเพื่อนำไปประยุกต์ใช้ในงานที่รับผิดชอบอยู่ให้ประสบผลสำเร็จ อย่างไรก็ตามการบริหารโดยทั่วไปจะไม่มีสูตรสำเร็จที่จะใช้ได้ในทุก ๆ หน่วยงาน แต่อาจจะมีหลักการกลาง ๆ ที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้บ้างน้อยบ้าง อนึ่ง การศึกษาวิชาการด้านนี้ได้มีวิวัฒนาการมาพอสมควร เช่น ในยุคหนึ่งมักจะยึดหลักประสิทธิภาพเป็นเกณฑ์ในการบริหาร อีกยุคหนึ่งอาจจะยึดหลักการวินิจฉัยสั่งการตามหลักเหตุผลเป็นเกณฑ์เป็นต้น ฉะนั้น จึงเป็นหน้าที่ของนักบริหารที่จะต้องรู้จักหยิบยกหลักการการบริหารเฉพาะส่วน ใดบ้างที่เป็น ประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานให้สำเร็จลุล่วงไป นอกจากนี้ยังต้องคำนึงถึงสถานะการณ์หนึ่ง ๆ ที่จะเป็นตัวกำหนดแบบการบริหารเพื่อให้งานนั้น ๆ สำเร็จไปได้หรือไม่อีกด้วย

สำหรับบทความนี้ ผู้เขียนมีความประสงค์จะเน้นเรื่องการบริหารงานออกเป็นสองส่วนใหญ่ ๆ คือ ในส่วนแรกจะเน้นเฉพาะเรื่องหลักการบริหารทั่วไปในลักษณะของวิวัฒนาการของแนวความคิดการบริหาร ส่วนในส่วนหลังจะเน้นหลักบริหารเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดรูปงานอันเป็นขบวนการหนึ่งของขบวนการบริหารทั่วไป ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของหลักบริหารนั่นเอง

ในการพิจารณาหลักการบริหารงานนั้นเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปแล้วว่าเป็นสูตรผสมของศาสตร์ (science) และศิลป์ (art) ทั้งที่เคยมินักวิชาการท่านหนึ่งเปรียบไว้ว่าเสมือนหนึ่งเป็นเงินเหรียญซึ่งมีอยู่ 2 หน้า เมื่อเป็นเช่นนี้จึงต้องยอมรับว่ามันเป็นของคู่กันและแยกจากกันไม่ได้ ฉะนั้น จึงเป็นหน้าที่ของนักบริหารอีกเช่นกันที่จะต้องพิจารณาเองว่าจะใช้ส่วนผสมที่เป็นศาสตร์และศิลป์มากน้อยอย่างไร ในสถานะการณ์เช่นใด นอกจากนี้ยังมีตัวกลางที่สำคัญอีกตัวหนึ่งซึ่งเป็นตัวนามธรรม อันมอทธิพลต่อศาสตร์และศิลป์อยู่มาก นั่นคือ ปรัชญา (philosophy) หรือแนวความคิด (concept) ซึ่งอยู่เบื้องหลังศาสตร์และศิลป์เหล่านั้น วิชาการบริหารงานบุคคลมีปรัชญาหรือแนวความคิดว่าจะต้องอยู่บนรากฐานของระบบคุณธรรม (merit system) เป็นต้น แต่จะใช้ส่วนใดของระบบคุณธรรมมากน้อยอย่างไรนั้นก็เป็นเรื่องของศิลป์ของผู้บริหารและโอกาสที่จะอำนวยให้ได้ใช้มากน้อยอย่างไร เป็นต้น

คำว่า “การบริหาร” ในภาษาอังกฤษมักใช้คำว่า “administration” หรือ “management” ในภาษาไทยเราบางครั้งก็ใช้ว่า “การจัดการ” ซึ่งมักจะตรงกับคำ management มากกว่า เพราะมองในแง่การลงมือกระทำการ (action) ส่วนการบริหารค่อนข้างตรงกับคำ administration มากกว่า ซึ่งมักใช้ในลักษณะเป็นทางการและเป็นการเรียกลักษณะวิชา เช่นจะเรียกวิชา Public Administration และ Business Administration เป็นต้น หรือในทางราชการก็มักจะใช้คำว่า Administration มากกว่า Management เพราะค่อนข้างเป็นระบบราชการกว่ากัน ส่วนในเนื้อหาสาระของความหมายแล้วเหมือนกัน

การบริหาร หมายถึงการรู้จักใช้ทรัพยากร ทางการบริหารที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดผลได้มากที่สุดและบรรลุวัตถุประสงค์ด้วย

การบริหารเป็นศิลป์ในการทำงานให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์โดยความร่วมมือร่วมใจจากผู้ร่วมงาน

ศาสตราจารย์ Mold แห่งศูนย์การบริหารงานมินเนโซต้า สหรัฐอเมริกาให้คำจำกัดความว่า “การบริหารงาน คือการวางแผนงานและการดำเนินงานให้เป็นไปตามแผน โดยจัดทำลง คน เงิน วัสดุ และการประสานงาน การอำนวยความสะดวก การติดต่อสื่อสาร และการควบคุมงานให้เหมาะสมที่สุด”²

ถ้าจะพิจารณารวมแนวคำจำกัดความข้างต้นนี้เข้าด้วยกันอาจจะสรุปกลุ่มองค์ประกอบบริหารได้ ดังนี้คือ วัตถุประสงค์ ทรัพยากรการบริหาร คน ศิลป วิธีการบริหาร เช่น การวางแผน การอำนาจการ และการควบคุม

นอกจากนี้ศาสตราจารย์ Peter Drucker³ ยังเพิ่มปัจจัยการบริหารขึ้นอีก 2 ปัจจัย กล่าวคือ อำนาจหน้าที่ (authority) และเวลา (time) ซึ่งในเรื่องเวลานี้พออนุโลมเข้ากับหลักการบริหารสมัยใหม่ที่นิยมใช้หลักการบริหารโดยสถานะการณ์ และความเป็นไปได้ของทรัพยากร (contingency approach) อย่างไรก็ตามปัจจัยที่สำคัญที่สุดอีกประการหนึ่งที่ขาดไม่ได้คือ ปัจจัยมนุษย์ในแง่ของการแสดงออกที่เรียกว่า พฤติกรรม อันจะมีบทบาทอย่างมากในการบริหาร ไม่เฉพาะในแง่ของการอำนาจประโยชน์ในรูปของกำลังกาย และกำลังปัญญาเท่านั้น แต่ในรูปนามธรรมที่เป็นพฤติกรรมย่อมมีความสำคัญต่อการบริหารมากเช่นกันนั่นคือ สิ่งที่เราเรียกว่าเรื่องของจิตใจ (mind) ทั้งนี้เพราะความรู้สึกนึกคิดของคนเป็นทั้งเครื่องกระตุ้นให้งานเดินและเป็นตัวจุดรั้งให้งานหยุดได้ เช่น ตัวอย่างเรื่องความขัดแย้ง (conflict) ถ้ามีในขอบเขตกำลังก็อาจจะเป็นเครื่องกระตุ้นให้คนแข่งขันกันทำงาน แต่ถ้าขอบเขตบานปลายเป็นขัดแย้งส่วนบุคคลขึ้นมาแล้วก็มีแนวโน้มที่จะทำให้เป็นปัญหาทางการบริหารได้ กล่าวคือ คนอาจจะไม่ทำงาน ลาออก ทะเลาะเบาะแว้งกันจนเป็นคู่กันฝ่ายขึ้นได้

หลักการบริหาร (Principles of Administration)

การทำความเข้าใจเรื่องเกี่ยวกับหลักบริหารนี้นิยมที่จะแบ่งการศึกษาออกเป็นยุค ๆ ซึ่งสามารถแบ่งได้ตามช่วงเวลาและความเน้นหนักของแนวความคิด เพื่อสะดวกแก่การเข้าใจ และมองเห็นการเปลี่ยนแปลงของแนวความคิดด้านการบริหารได้ง่ายขึ้น ในที่นี้จะแยกเป็นแนวทางดังต่อไปนี้

แนวความคิดดั้งเดิม (Traditional Theory)

ในยุคแรก เป็นยุคการบริหารแบบวิทยาศาสตร์ (Scientific Management) เป็นยุคของ เฟรดเดอริก ทับเบิลยู เทเลอร์ (Frederick W. Taylor 1865-1951)⁴ โดยเน้นให้เห็นว่า วิทยาศาสตร์เท่านั้นที่จะช่วยให้ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะเป็นหนทางที่จะช่วยให้ทำงานได้เร็วและง่ายเข้า ดังนั้น ปรัชญาของการบริหารในยุคนี้จึงเน้นเรื่องประสิทธิ-

ภาพ โดยถือหลักการบริหารที่ว่า “มีวิธีที่ดีที่สุดวิธีเดียวเท่านั้น” (one bestway) ในการทำงานแต่ละอย่าง ดังนั้นเพื่อให้ได้มาซึ่งงานที่มีประสิทธิภาพนั้น เทเลอร์ได้เสนอแนวทางปฏิบัติไว้ว่า การทำงานใดๆ ก็ตาม ต้องกำหนดวิธีการที่ดีที่สุดขึ้นมา เพื่อเป็นมาตรฐานในการทำงานต้องมีการคัดเลือกคนให้เหมาะสมกับงาน ซึ่งถือว่าเป็นสิ่งจำเป็นเมื่อคัดเลือกคนที่เหมาะสมได้แล้ว จะต้องมีการฝึกฝนให้เกิดความชำนาญจนกระทั่งทำงานได้ด้วย สำหรับคนงานทุกคนแม้จะต้องทำงานตามที่กำหนดให้แล้ว ก็ยังมีสิทธิได้รับผลตอบแทนอย่างเต็มที่ตามความสามารถนั้นๆ โดยมีเงื่อนไขว่าต้องเพียงพอกับการยังชีพและความพึงพอใจของคนงานนั้นๆ ด้วย ในการปฏิบัติงานจะต้องจัดแบ่งความรับผิดชอบระหว่างฝ่ายบริหารและคนงานให้รู้ขอบเขตของกันและกันโดยมีการวางแผน การจัดการ และการควบคุมอย่างมีระเบียบและเข้าใจได้ นั่นคือการบริหารงานซึ่งควบคุมได้ตามเกณฑ์ที่วางไว้อย่างมีระบบนั่นเอง

ในยุคที่ 2 เป็นยุคการบริหารการจัดการ (Administrative Management Theory) เฮนรี ฟาโยล (Henry Fayol) นักอุตสาหกรรมชาวฝรั่งเศสได้เสนอหลักบริหาร 14 หลักขึ้นมา เพื่อเป็นคู่มือในการบริหารให้แก่ผู้บริหารทั่วไปได้แก่หลักการดังต่อไปนี้

- : มีการแบ่งงานตามความชำนาญอย่างมีส่วนสัด (division of work)
- : มีการกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบไว้ให้ชัดเจน (authority & responsibility)
- : มีวินัย (discipline) ไว้เป็นหลักในการทำงานให้ราบรื่น
- : มีเอกภาพในการบังคับบัญชา (unity of command) เพื่อให้ผู้ใต้บังคับบัญชาแต่ละคนรู้ว่าใครเป็นหัวหน้าและเป็นผู้ออกคำสั่งสำหรับตน
- : มีการสั่งงานอย่างมีเอกภาพ (unity of direction) งานทุกอย่างควรมีหัวหน้าและแผนงานอย่างเดียวกัน เพื่อมุ่งไปสู่วัตถุประสงค์เดียวกัน
- : ผู้ปฏิบัติงานทุกคนควรมีผลประโยชน์ร่วมกับองค์กร (individual interests to general interests)
- : ผู้ปฏิบัติงานทุกคนมีสิทธิได้รับค่าตอบแทน (remuneration of personnel)

- : มีการรวมอำนาจเพื่อให้เกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ในการบริหารงาน (centralization)
- : มีสายการบังคับบัญชาแบบเชิงวงก (scalar)
- : มีระเบียบ (order) เครื่องครัดเพื่อให้งานอยู่ในกรอบ
- : มีความเสมอภาค (equity) ในการจัดองค์การ
- : ผู้บริหารต้องสร้างความมั่นคงในการทำงานให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชา (stability of tenure of personnel)
- : ผู้บริหารต้องมีความริเริ่ม (initiative)
- : ผู้บริหารต้องรู้จักสร้างทีมทำงานและบันทาลให้เกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันแห่งจิตใจ (Esprit de corps)

หลักบริหาร 14 ประการของ เฮนรี ฟาโยล นี้ มีแนวความคิดเบื้องหลังอันเนื่องมาจากได้ตีความหมายการบริหารว่า เป็นส่วนประกอบของปัจจัย 5 ประการ กล่าวคือ การวางแผน การจัดองค์การ การสั่งการ การประสานงาน และการควบคุม เมื่อตีความหมายเช่นนั้นแล้ว เขาจึงคิด **วิธีการ** 14 ประการนั้นขึ้น เพื่อเป็นแนวทางให้ผู้บริหารนำไปปฏิบัติ โดยถือเสมือนหนึ่งเป็นหน้าที่ (function) ในการบริหาร ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ ฟาโยลยังได้ยืนยันด้วยว่าหลัก 14 ประการนี้ไม่ใช่ใช้เฉพาะด้านธุรกิจเท่านั้น แต่ยังสามารถนำไปใช้ได้ทั้งในทางราชการและทางทหาร ตลอดจนวงการศาสนาและวงการอื่น ๆ ได้อีกด้วย

ต่อจากหลักบริหารของฟาโยลแล้ว ในระหว่างปี 1920-1930 มีนักธุรกิจ 2 ท่าน ได้แก่ Luthur Gulick และ Lyndall Urwick ได้ศึกษาวิชาการบริหาร โดยใช้แนวความคิดของฟาโยลเป็นหลักขึ้นมาและมีผู้นิยมศึกษากันอย่างกว้างขวาง นั่นคือ POSDCORB = Planning, Organizing, Staffing, Direction, Coordinating, Reporting, Budgeting แนวความคิดเรื่อง ขบวนการบริหารนี้มีอยู่ว่าในการทำงานทุกอย่างซึ่งจำเป็นที่จะต้องจัดคนให้เหมาะกับโครงสร้างขององค์การ โดยต้องคำนึงถึงผู้บริหารระดับสูงซึ่งเป็นผู้ที่มีอำนาจสั่งการ รวมทั้งผู้ใต้บังคับบัญชาก็ต้องพร้อมที่จะปฏิบัติงานด้วย นอกจากนั้นยังเน้นให้มีผู้เชี่ยวชาญเพื่อผ่อนปรนการทำงานของผู้บริหารโดยเน้นเทคนิคการบริหารไว้อย่างหนักแน่น นั่นคือให้นำหลักการประสาน

มาใช้ผนวกกับหลักการแบ่งหน่วยงาน (departmentation) โดยคำนึงถึงปัจจัยการบริหารอีก 4 หลัก กล่าวคือ ความมุ่งหมาย (purpose) ขบวนการทำงาน (process) คน (persons) และ สถานที่ (place) มาจัดให้สามารถทำงานได้อย่างดี มีการจัดคนและงาน ตลอดจนองค์การ ให้ได้สัดส่วน แล้วก็ต้องพิจารณาถึงการมอบหมายอำนาจหน้าที่ไว้ด้วย ส่วนผู้บริหารที่สามารถ ก็ควรจะทำงานเฉพาะงานที่สำคัญเท่านั้น (exception principle) เพื่อเป็นการส่งเสริมและพัฒนา ผู้ใต้บังคับบัญชาให้รู้งานในขณะเดียวกัน ก็เท่ากับประหยัดเวลาไว้เพื่องานสำคัญๆ ซึ่งเป็น ความรับผิดชอบโดยตรงของผู้บริหารเอง ท้ายที่สุดผู้บริหารจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบการใช้อำนาจ บริหารอย่างเหมาะสมและพร้อมที่จะจัดขอบเขตการบังคับบัญชาให้เหมาะสมกับการควบคุมบังคับ บัญชาไปด้วยในตัว

นอกจากฟายอล และ กุลลิค และ เออร์วิค แล้วยังมีศาสตราจารย์ Harold Knootz และ Cyrill O'Donnell ให้ความสำคัญการบริหารขั้นพื้นฐานไว้ว่า ขบวนการบริหาร (processes of management) จะต้องประกอบด้วย การวางแผน (planning) การจัดองค์การ (organizing) การรวบรวมทรัพยากร (assembling resources) การปลุกดันให้ทำงาน (motivating) และ การควบคุม (controlling)⁷ ตามแนวความคิดนี้ Knootz และ O'Donnell ต้องการที่จะสนับสนุนให้เห็นว่าความรู้ทางการบริหารทุกอย่าง สามารถที่จะผลักดันให้เกิดความเจริญก้าวหน้าได้ อย่างดีและยังเข้ากับแนวความคิดใหม่ๆ ได้ อันจะสามารถนำไปใช้กับการบริหารทั่วไปได้อีกด้วย อนึ่ง ถ้ารู้จักใช้หลักการบริหารได้อย่างเหมาะสมแล้วจะเป็นบ่อเกิดของแบบอย่างการบริหารที่มี ประสิทธิภาพและก่อให้เกิดประสิทธิผลได้ด้วยเช่นกัน

โดยสรุปแล้ว ในยุคที่ 2 นี้ ได้ให้แนวความคิดทางการบริหารไว้ โดยเน้นลักษณะ การบริหารดังต่อไปนี้ กล่าวคือ

- : โครงสร้างองค์การแบบรูปปิรามิด (pyramidal form)
- : โครงสร้างการบริหารแบบเชิงลาด (scalar principle)
- : เอกภาพการบังคับบัญชา (unity of command)
- : หลักการบริหารเฉพาะกิจสำคัญ (exception principle)
- : การมอบอำนาจหน้าที่ (delegation of authority)
- : ขอบเขตการบังคับบัญชา (span of control)

- : หลักการแบ่งงาน (departmentation)
- : องค์ประกอบทางการบริหาร (planning, organizing, motivating & controlling)

ลักษณะการบริหารดังกล่าวทั้งหมดนี้ จะถูกกำหนดให้มีขึ้นในองค์การทุกรูปแบบ โดยเน้นให้ความสำคัญในแต่ละลักษณะไว้มากน้อยต่างกันไป นอกจากนี้ องค์การบางองค์การ จะนิยมจัดลักษณะการบริหารดังกล่าวเหล่านั้นไว้อย่างเป็นทางการ ซึ่งสามารถเห็นได้จากแผนภูมิขององค์การนั้น แต่อีกหลายๆ องค์การอาจจะกำหนดไว้เป็นหลักการทั่วไปเท่านั้น ในทางปฏิบัติอาจจะขยายเป็นอย่างอื่นได้ จากการที่เน้นหนักในลักษณะการบริหารแต่ละอย่างเหล่านั้นมีไม่เท่ากันนี้เอง จึงทำให้เกิดการออกแบบจัดรูปองค์การ (organizational design) แตกต่างกันไปได้ในแบบต่างๆ กัน เช่น ในขณะที่องค์การทหารอาจจะเน้นเรื่องของเอกภาพการบังคับบัญชา กับขอบเขตการบังคับบัญชาไว้อย่างมาก แต่องค์การทางธุรกิจจะเน้นเรื่องการบริหารงานเฉพาะกิจมากกว่า เป็นต้น

ในยุคที่ 3 การบริหารแบบระบบราชการ (Bureaucratic Model)

ยุคนี้เป็นยุคของ แมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) รูปแบบของการบริหารแบบราชการมีลักษณะที่สามารถจะพิจารณาได้กล่าวคือ มีการแบ่งงานตามความชำนาญเฉพาะอย่างของผู้ทำงาน โดยมีการกำหนดไว้แน่ชัดตามกฎหมายข้อบังคับของหน่วยงาน นอกจากนี้ยังมีการมอบอำนาจหน้าที่ตามตำแหน่งหน้าที่ที่กำหนดไว้อย่างชัดเจนด้วย และยังมีมีการกำหนดขอบเขตการบังคับบัญชาไว้อย่างแน่ชัดว่าตำแหน่งใดอยู่ในความรับผิดชอบ การบังคับบัญชาของใครตำแหน่งใด การจัดชั้นตามลำดับตำแหน่งต่างๆ (heirachy) ทำไว้อย่างชัดเจน มีกฎเกณฑ์ต่างๆ วางไว้ อย่างมีแบบแผน (uniformity) เพื่อให้เกิดการประสานงานได้อย่างถูกต้องตามสายงาน และลักษณะของความสัมพันธ์ก็จะเป็นไปตามกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่วางไว้ ไม่มีลักษณะการเป็นส่วนตัว (impersonality) ใดๆ มาเกี่ยวข้อง

ข้อเสนอของเวเบอร์นี้ ได้รับสมญาว่าเป็น องค์การแบบอุดมคติ (ideal-type of organization) นั่นคือ ในทางปฏิบัติอาจจะเป็นไปได้ยาก แต่ถ้าองค์การใดก็ตามสามารถทำได้ครบตามข้อเสนอนี้แล้ว ก็สามารถทำให้ใ้งานและอาจจะลดข้อขัดแย้งรวมทั้งสามารถแก้ปัญหาต่างๆ ได้ ทั้งนี้เพราะทุกคนได้ทำงานตามหน้าที่ตามตำแหน่งที่กำหนดไว้จะให้เกิดเครื่องเมื่อไร

ก็ได้ แต่มนุษย์นั้นเป็นสิ่งมีชีวิต มีความคิด ความรู้สึกและเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา จึงทำให้ไม่สามารถจะกำหนดการกระทำหรือหลักเกณฑ์ใดๆ ให้ตายตัวลงไปได้ ดังนั้นการบริหารอันมีมนุษย์เป็นองค์ประกอบที่สำคัญจึงต้องปรับตัวอยู่เสมอ ด้วยเหตุนี้แนวความคิดแบบอुकุมคตินี้จึงเป็นเพียงส่วนประกอบส่วนหนึ่งของหลักการบริหาร เช่นเดียวกับแนวความคิดที่กล่าวมาแล้วข้างต้นนั่นเอง

แนวความคิดยุคปรับปรุง (Modifications)

ในยุคนี้มีความคิดเห็นขัดแย้งดั้งเดิมอยู่ 2 ประการใหญ่ ๆ กล่าวคือ

1. นักคิดในยุคนี้เชื่อว่าฐานคติ (assumption) ของยุคดั้งเดิมนั้นขาดเหตุผลและไม่สามารถผลักดันให้คนอยากทำงานเลย ทั้งนี้เพราะมุ่งมองแต่จะให้คนทำงานเพื่อผลประโยชน์ตอบแทน เป็นผลกำไรแต่อย่างเดียว โดยเห็นคนเป็นเครื่องมือกลไกไปในนั่นเอง
2. การวางกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เหล่านี้เป็นกรมุ่งให้ประโยชน์ต่อองค์การขนาดใหญ่หรืออีกนัยหนึ่งเฉพาะหน่วยงานใหญ่เท่านั้นที่จะสามารถนำหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เหล่านี้มาใช้ได้ หน่วยงานขนาดย่อมย่อมไม่มีความหมายอะไรเท่าใดนัก เพราะทำแล้วอาจไม่คุ้มทุน จึงเท่ากับไม่มีลักษณะเป็นการทั่วไปแต่อย่างใด

ดังนั้นจึงทำให้เกิดแนวทางบริหารที่มีลักษณะเป็นการทั่วไปขึ้น เพื่อให้ใช้ได้โดยทั่วไป อันนำมาซึ่งกำเนิดแนวทางบริหาร 2 แนวทางใหญ่ ๆ กล่าวคือ แนวทางการบริหารศาสตร์ (management science) และแนวทางพฤติกรรมศาสตร์ (behavioral sciences)

การบริหารศาสตร์ หรือวิทยาการจัดการ (management science) นั้นเป็นศาสตร์ที่เกิดหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 นับว่าเป็นที่รวมของศาสตร์สาขาต่าง ๆ หลายสาขาด้วยกัน กล่าวคือ เศรษฐศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ คณิตศาสตร์ และสถิติ เป็นศาสตร์ที่นำแนวความคิดของศาสตร์เหล่านั้นมาผสมผสาน (integration) และหาสูตรทางการบริหารขึ้นเพื่อช่วยในการตัดสินใจ โดยยึดหลักประสิทธิภาพและประสิทธิผลเป็นเกณฑ์ การบริหารตามศาสตร์นี้จะอุปโลกที่ตัวผู้บริหารให้ทำหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็นผู้วินิจฉัยสั่งการ โดยแนะนำให้ใช้แนวการวิเคราะห์งานอย่างเป็นระบบ ตลอดจนเทคนิคเชิงปริมาณมาพิจารณาหาทางเลือกเพื่อให้อาจตัดสินใจอย่างได้ผลตามวัตถุประสงค์ในที่สุด ในลักษณะการบริหารประเภทนี้กับบริหารส่วน

ใหญ่จึงมีความจำเป็นต้องใช้ผู้ช่วย (staff) ที่มีความชำนาญในศาสตร์ต่าง ๆ มาช่วยในการทำงานอย่างมาก อันเป็นเหตุทำให้คนมีความสำคัญในการบริหารในยุคนี้มากขึ้น

การบริหารโดยอาศัยพฤติกรรมศาสตร์ (behavioral sciences) นั้นเป็นการศึกษาองค์การในลักษณะของโลกแห่งความเป็นจริง ซึ่งประกอบด้วยมวลมนุษย์ที่มีบทบาทต่องานขององค์การ เป็นกลุ่มบุคคลที่สามารถทำให้องค์การอยู่รอดหรือจบสิ้นสภาพความเป็นองค์การได้ ดังนั้นจึงมีการศึกษาถึงด้านจิตวิทยาของคนในองค์การขึ้นเพื่อผู้บริหารจะได้เข้าใจและพร้อมที่จะแก้ปัญหาการบริหารด้านบุคคลได้ ด้วยเหตุนี้ศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับวิชาการทางด้านพฤติกรรมจึงได้แก่จิตวิทยา (psychology) สังคมวิทยา (sociology) และมานุษยวิทยา (anthropology)

แต่ที่จริงแล้ว ในกลุ่มแนวความคิดยุคปรับปรุงนี้ ได้เสนอแนวความคิดไว้มากมาย มหาศาล โดยเฉพาะกลุ่มพฤติกรรมศาสตร์ อย่างไรก็ตามก็มักจะหยิบยกข้อสรุปที่เป็นแกนของแนวความคิดในยุคปรับปรุงมาเสนอไว้พอเป็นสังเขป เพื่อแสดงให้เห็นว่าเราได้ทำอะไรจากกลุ่มแนวความคิดนี้บ้าง

1. กลุ่มนี้ได้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของบุคคลในองค์การว่ามีใช้เครื่องจักร แต่มีความต้องการ มีความคิด และความรู้สึกต่าง ๆ ตามอารมณ์ ดังนั้นการทำงานเกี่ยวข้องกับมนุษย์ผู้บริหารจึงต้องให้ความสนใจและพยายามทำความเข้าใจต่อพฤติกรรมที่แสดงออกมาต่าง ๆ ด้วยกัน
2. ผู้บริหารเป็นผู้ตัดสินใจ ดังนั้น ข้อมูล ข่าวสารต่าง ๆ จึงมีความจำเป็นเพื่อช่วยในการตัดสินใจ การจัดหาข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูลที่ถูกต้องตามหลักวิชาจึงเป็นสิ่งจะขาดเสียมิได้
3. โครงสร้างการจัดองค์การในยุคนี้อาจจะไม่มี ความจำเป็นต่อนั้นเรื่องโครงสร้างแบบเข้มงวดมากนัก เพราะต้องการความรวดเร็วและถูกต้อง ถ้าผ่านสายการบังคับบัญชา มาก ๆ อาจจะทำให้ข่าวสารเบี่ยงเบนได้
4. เชื่อว่าลักษณะการบริหารงานที่เป็นคณะ อาจช่วยให้งานบรรลุวัตถุประสงค์ได้ง่ายขึ้น
5. เน้นให้หาวิธีการทำงานเพื่อเป็นการส่งเสริมกำลังใจคน เพื่อสร้างขวัญและพลังในการทำงาน ตลอดจนความร่วมมือร่วมใจในการทำงานขึ้น เช่นการส่งเสริมให้ทุกคนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ โดยเน้นการบริหารงานโดยวัตถุประสงค์เป็นต้น

6. การบริหารมีความจำเป็นที่ต้องแสวงหาความชำนาญพิเศษไม่ว่าในรูปแบบใด ๆ ขึ้น ซึ่งอาจจะเป็นทั้งในรูปแบบทางวิชาการหรือรูปแบบบริการสังคม ดังนั้นจึงจำเป็นต้องจัดให้เป็นองค์กรเปิด เพื่อที่จะรับข่าวสารและใช้ข่าวสารนั้น ๆ ให้เกิดประโยชน์มากที่สุด

7. องค์กรนอกแบบ (informal organization) มีบทบาทอย่างมากในการประสานงานและริเริ่มงาน

8. ในสำนักมนุษย์สัมพันธ์นี้เชื่อว่าความพึงพอใจของคนทำงานจะนำไปสู่ผลงานในที่สุด

9. ยอมรับว่าวัฒนธรรมในองค์กร (organization culture)^๑ เป็นสิ่งสำคัญและเป็นตัวที่จะผลักดันให้องค์กรเจริญหรือซบเซาได้

10. ยอมรับแนวความคิดเรื่ององค์กรเป็นสิ่งที่มีชีวิตเปลี่ยนแปลงได้ (dynamic) แนวความคิดของกลุ่มปรับปรุงนี้มีลักษณะโต้แย้งแนวความคิดในยุคดั้งเดิมในประเด็นที่ว่ามีการให้ความสำคัญกับมนุษย์ในองค์กรมากขึ้นกว่าเดิมมาก ซึ่งถ้าจะเรียกองค์กรในยุคดั้งเดิมว่าเป็น “องค์กรที่ปราศจากมนุษย์” (organization without man) แล้ว ในยุคปรับปรุงนี้จะเน้นความสำคัญขององค์กรอยู่ที่มนุษย์โดยเรียกว่า “มนุษย์เป็นสิ่งสำคัญในองค์กร” (man within organization) ในช่วงเวลาต่อมาแนวความคิดการบริหารได้เปลี่ยนแปลงไปอีกโดยยอมรับว่าทั้งคนและองค์กรมีความสำคัญใกล้เคียงกัน ดังนั้นนักบริหารที่สามารถจึงต้องรู้จักมองงานได้กว้างขวางและมององค์กรและมนุษย์ในองค์กรไปพร้อม ๆ กันด้วย นั่นคือ องค์กรแบบที่เรียกว่า “องค์กรกับมนุษย์” เป็นของคู่กัน (man with organization)

แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารแบบระบบ (System Approach)

ยุคนี้เป็นยุคซึ่งเชื่อว่า การบริหารนับว่าเป็นระบบย่อยหนึ่ง (subsystem) ของระบบสิ่งแวดล้อมรวม (broader environment) และวัตถุประสงค์ขององค์กร (goal-oriented) ระบบการบริหารองค์กรเท่ากับเป็นระบบย่อยของระบบสิ่งแวดล้อมในองค์กรทั้งหมด ซึ่งประกอบด้วยระบบโครงสร้างองค์กร ระบบการบริหารองค์กร ระบบวิชาการและระบบวัฒนธรรมในองค์กร^๑

แนวปรัชญาการบริหารงานแบบระบบอาจสรุปได้เป็นประเด็นการพิจารณาได้หลายประการดังต่อไปนี้

1. ในการบริหารงานจะต้องคำนึงถึงองค์ประกอบต่างๆ อย่างเป็นระบบ กล่าวคือ ต้องมองปัญหาให้กว้างและทำความเข้าใจให้ได้ ถ้าเกิดปัญหาขึ้นที่จุดใดเพียงเข้าใจว่าจะต้องผลมีกระทบต่อองค์ประกอบอื่นๆ ด้วย ดังนั้นในฐานะนักบริหารต้องพร้อมที่จะเตรียมแก้ไขล่วงหน้าได้หรือมีการวางแผนรับมือเหตุการณ์ต่างๆ ได้

2. การปรับปรุงระบบงานไม่ว่าที่องค์ประกอบใดย่อมส่งผลถึงองค์ประกอบอื่นๆ ด้วย จึงจำเป็นต้องเข้าใจและปรับองค์ประกอบอื่นๆ ตามไปด้วย เช่น ถ้ามีการปรับปรุงหน้าที่งานให้เหมาะสมก็จำเป็นต้องปรับโครงสร้าง องค์การให้สอดคล้องกับหน้าที่ (structural functional approach) ที่มีการปรับปรุงนั้นๆ ด้วย ทั้งนี้เพื่อให้ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลในที่สุด

3. ระบบมีระดับชั้นในตัวของมันเองโดยทั่วไป กล่าวคือ

subsystem	–	ระบบย่อย	(the parts)
suprasystem	=	ระบบรวม	(the whole)

ตัวอย่างในองค์การ บุคคลต่างๆ มีส่วนเป็นระบบย่อยขององค์การทั้งสิ้น คนหลาย ๆ คน รวมกันเป็นกลุ่ม (group) เท่ากับเป็นระบบหนึ่งขององค์การ เพราะในองค์การอาจจะมีหลายกลุ่มได้ จากกลุ่มรวมกันเป็นหน่วยงาน (department) จากหน่วยงานรวมกันเป็นฝ่ายหรือกอง (division) จากฝ่ายหรือกองรวมกันเป็น กรม หรือเป็นบริษัท (company) จึงเท่ากับมีระดับของระบบอยู่ในองค์การหนึ่งๆ เสมอ

4. ในแง่การบริหารรูปแบบของระบบมีทั้งระบบเปิดและระบบปิด ถ้าพิจารณาระบบการบริหารใดเป็นระบบปิด หมายความว่า ระบบการบริหารนั้นค่อนข้างจะนิยมใช้กฎระเบียบเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานจนกระทั่งอาจทำให้งานชงกักัน ถ้าเป็นแบบระบบเปิด หมายถึงว่าองค์การนั้นมีแนวโน้มที่จะใช้เหตุผลในการบริหารงานและพร้อมที่จะแก้ไขกฎ ระเบียบต่างๆ ที่เป็นอุปสรรคในการทำงานได้ การติดต่อสื่อสารก่อนไปในทางไม่เป็นทางการนัก แต่มีหลักเกณฑ์พอสมควร มีการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าได้รวดเร็วกว่า

5. ระบบการบริหารงานทุกระบบจะมีขอบเขตในตัวของมันเอง แต่ถ้าเป็นระบบเปิดแล้ว ความสามารถในการปรับปรุงขอบเขตจะมีสูงกว่าระบบปิด

6. ระบบทุกระบบเมื่อมีการปรับตัวแล้วก็จะลงเอยที่จุดดุลยภาพ (equilibrium) กล่าวคือ เมื่อมีการปรับปรุงงานที่ส่วนใดแล้ว ก็ต้องปรับปรุงส่วนอื่นจนกระทั่งทำงานได้พร้อม ๆ กันหรือใกล้เคียงกัน ดังนั้นจุดดุลยภาพนี้ย่อมเปลี่ยนแปลงได้ตามสภาวะการดำเนินงานที่เปลี่ยนไปนั้น ๆ ได้

การบริหารในรูประบบนี้มีแนวโน้มที่จะให้ผู้บริหารทำความเข้าใจในปัญหาการบริหารแบบต่อเนื่องและพร้อมที่จะแก้ปัญหาเหล่านั้น ๆ ได้ในทุก ๆ สภาวะด้วย ผู้บริหารจะต้องเป็นคนกว้างและพร้อมที่จะรับความเปลี่ยนแปลงใด ๆ ที่จะเกิดขึ้นได้เสมอ ตัวอย่างเรื่องการวางแผน ผู้บริหารที่รับผิดชอบเรื่องการวางแผนจะต้องเข้าใจก่อนว่าเรื่องการวางแผนนี้เป็นระบบย่อยหนึ่งของขบวนการบริหาร และในระบบการวางแผนเองประกอบด้วยระบบย่อยอื่น ๆ อะไรบ้าง เช่น จะวางแผนเพื่ออะไร ที่ไหน เมื่อไร ใครเป็นผู้รับผิดชอบ มีความเป็นไปได้เรื่องการเงินสักเท่าไร เหล่านี้เป็นต้น เพราะทุกอย่างมีขอบเขตและส่วนจำกัดในตัวของมันเองทุกกรณี เมื่อเป็นเช่นนี้ผู้บริหาย่อมต้องตระหนักว่าเมื่อใช้ทรัพยากรเพื่อการนี้แล้ว จะทำให้ส่วนอื่นมีผลกระทบอย่างไรบ้าง จึงต้องทำการวินิจฉัยสั่งการให้รอบคอบว่า จะทำอะไรก่อนหลัง ทำไปแล้วผลที่เกิดขึ้นจะคุ้มค่าหรือไม่ เหล่านี้เป็นต้น

แนวความคิดการบริหารโดยสถานการณ์ (Contingency Approach)

แนวความคิดชุดนี้กับชุดที่ 3 เป็นยุคต่อเนื่องและรวมผสมผสานกันอยู่ กล่าวคือ การบริหารโดยสถานการณ์นี้ยังคงยึดปรัชญาการบริหารแบบระบบอยู่ แต่จะพิจารณาถึงความเป็นไปได้ และสภาวะแวดล้อมในช่วงของการบริหารเป็นสำคัญ โดยพยายามศึกษาถึงความสัมพันธ์ภายในองค์การระหว่างระบบย่อยต่าง ๆ ในองค์การ เฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่ก่อให้เกิดผลดีในสถานการณ์ใดก็ตาม ซึ่งจะช่วยให้สามารถจัดองค์การและจัดการบริหารให้เป็นไปตามความต้องการและเป็นไปได้ของสถานการณ์นั้น¹⁰

แนวปรัชญาเบื้องหลังหลักการบริหารโดยสถานการณ์นี้เกือบจะกล่าวได้เลยว่า แทบจะไม่ได้ยึดถือแนวการบริหารใดเป็นหลักตายตัว ทั้งนี้เพราะยอมรับว่า เหตุการณ์เป็นตัวกำหนดที่จะให้ต้องบริหารในรูปใดรูปหนึ่งเพื่อความเหมาะสม อย่างไรก็ตาม นักการศึกษาการบริหารยังสามารถสรุปเป็นหลักการไว้ให้พอยึดถือได้พอสังเขป กล่าวคือ

1. ให้ยึดถือความเป็นไปได้ในสถานการณ์หนึ่ง ๆ ตามนัยที่ว่า ในช่วงเวลาใดมีความเป็นไปได้เท่าใดก็ให้ทำเท่านั้น เช่น เรามีเงิน 100 บาท ก็ให้ใช้เพียง 100 บาท ให้เกิดประโยชน์ให้เต็มที่ที่สุดเป็นต้น ไม่ให้คิดการใหญ่เกินตัว และเมื่อเหตุการณ์เปลี่ยนไปตัวแปรทางการบริหารเปลี่ยนไปก็ย่อมจะปรับปรุงได้

2. จากข้อ 1. จึงมีแนวความคิดอีกข้อหนึ่งตามมา นั่นคือ เหตุการณ์ต่างๆ ย่อมเปลี่ยนแปลงได้ ฉะนั้นการยึดสถานการณ์มิใช่ให้ยึดสถานการณ์หนึ่งใดตายตัวลงไป เพื่อใช้เป็นแบบอย่างการบริหาร แต่ให้พร้อมที่จะพิจารณาสถานการณ์ใหม่ๆ ต่อไป เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้เรื่อย ๆ กล่าวคือ ไม่ต้องการให้ผู้บริหารใช้ตัวแบบการแก้ปัญหาที่เคยใช้มาแล้วเป็นแบบอย่างตลอดไปนั่นเอง

3. การบริหารโดยสถานการณ์นี้ให้คำนึงถึงงานวิชาการหรือสิ่งแวดล้อม และความต้องการของสมาชิกในองค์การเป็นหลักในการพิจารณา เพื่อให้เกิดผลงานที่ต้องการมากกว่า ที่จะไปแสวงหาวิธีการดีเลิศอะไรมาใช้ในการทำงาน¹¹ นอกจากนี้ Kast และ Rosenzweig ยังได้ให้ข้อคิดเพิ่มเติมไว้ด้วยว่า การใช้หลักบริหารแนวนี้ให้ยึดถือ ความจำเป็นในระยะยาวที่เป็นความเหมาะสมกับสถานการณ์โดยยึดหลักโครงสร้าง วิชาการ ตลอดจนปัจจัยด้านจิตวิทยาเป็นหลักในการพิจารณาการบริหาร¹²

4. เป็นการผสมผสานแนวความคิดเกี่ยวกับระบบปิดกับระบบเปิดเข้าด้วยกัน และใช้สถานการณ์เป็นตัวกำหนดการตัดสินใจและรูปแบบการบริหาร

5. เน้นให้ผู้บริหารรู้จักพิจารณาความแตกต่างที่มีอยู่ในองค์การ เช่น เรื่องประเภทของคนในองค์การ ซึ่งต้องมีอย่างน้อย 2 ประเภท กล่าวคือตามประเภททฤษฎี X และทฤษฎี Y เป็นต้น¹³ ดังนั้นผู้บริหารจะต้องมีสติปัญญาของการวิเคราะห์สถานการณ์ต่างๆ ได้ ทั้งนี้เพราะไม่มีทฤษฎีใดโดยเฉพาะจะสอนแนะกันได้ นอกจากจะต้องมีความรู้และประสบการณ์ ตลอดจนมีญาณพิเศษ ที่จะสัมพันธ์กับเหตุการณ์ต่างๆ ได้

6. ข้อสรุปของแนวความคิดการบริหาร โดยสถานการณ์ที่ค่อนข้างสมบูรณ์คงจะใกล้เคียงของ เอ็ดมันน์ พี เลอน (Edmund P. Learn)¹⁴ ซึ่งกล่าวไว้พอสรุปได้ กล่าวคือ

: ให้พิจารณาถึงโอกาส (environmental opportunity)

ที่ว่า องค์การน่าจะทำอะไรบ้าง เป็นต้น

- : ให้พิจารณาถึงความสามารถและทรัพยากร (competence and resources) ที่ว่าองค์กรสามารถทำอะไรได้บ้างตามความเป็นจริง
- : ให้พิจารณาถึงผลประโยชน์ทางการบริหารและความเหมาะสม (managerial interest and desires) ที่ว่าองค์กรต้องการจะทำอะไรแน่
- : ให้พิจารณาถึงความรับผิดชอบต่อสังคม (responsibility to society) ที่ว่าองค์กรควรทำอะไร แค่ไหน เพียงใด เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมให้มากที่สุด

แนวความคิดเรื่องหลักบริหารที่วิวัฒนาการมาจนถึงแนวทางหลังสุดนี้ ยังไม่ได้หมายความว่า จะจบสิ้น และถือได้ว่าเป็นคัมภีร์ทางการบริหารได้ เรื่องของการบริหารเป็นเรื่องของวิธีการในอดีต ปัจจุบัน และอนาคตผสมผสานกัน ในอนาคตอันใกล้นี้อาจจะมีแนวความคิดการบริหารใหม่เกิดขึ้นอีกก็เป็นได้ อย่างไรก็ตาม แนวความคิดจะใหม่ขนาดไหนก็ตาม ก็ยังคงเป็นสูตรผสมของแนวความคิดในสมัยต่าง ๆ ตลอดจนรูปแบบต่าง ๆ อยู่นั่นเอง

ในระบบราชการไทย พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวฯ ทรงนิพนธ์และพิมพ์พระราชนิพนธ์นี้ พระราชทานแก่ข้าราชการ เมื่อ พ.ศ. 2457 เพื่อเป็นหลักปฏิบัติราชการ โดยทรงให้ข้อคิดไว้ว่า การปฏิบัติงานทุกอย่างผู้ปฏิบัติงานจะมีแค่เพียงความรู้อย่างเดียวเท่านั้นไม่พอ เพราะจะเข้าตำรา “ความรู้ท่วมหัวเอาตัวไม่รอด” ดังนั้นจึงต้องมีคุณวิเศษอื่นประกอบด้วย ซึ่งพอจะสรุปความได้ดังต่อไปนี้

1. ความสามารถ
2. ความเพียร
3. ความมีไหวพริบ
4. ความรู้เท่าถึงการ
5. ความซื่อตรงต่อหน้าที่
6. ความซื่อตรงต่อผู้อื่น
7. ความรู้จักนินยัสยคน
8. ความมีหลักฐาน

9. ความรู้จักผู้อื่น

10. ความจงรักภักดี

ตามนัยของหลักราชการทั้ง 10 ประการนี้ สามารถจะเปรียบได้กับแนวความคิดการบริหารยุคปรับปรุงโดยเฉพาะในสำนักมนุษยสัมพันธ์นั่นเอง แต่จะเน้นลักษณะการทำงานเฉพาะตัวมากกว่าที่จะมองส่วนรวมขององค์กร อย่างไรก็ตามก็ถ้าผู้ปฏิบัติงานทุกคนสามารถปฏิบัติงานโดยมีหลักการตามที่พระองค์ท่านแสดงนี้เป็นเสมือนหนึ่งหลักประจำตัวและประจำใจแล้ว คงจะเป็นส่วนช่วยเสริมให้การทำงานมีประสิทธิภาพมากขึ้นก็เป็นได้

การจัดรูปงาน (Organizing)

ถ้าจะย้อนไปพิจารณาหลักการบริหารตามแนวความคิดดั้งเดิม ในยุคที่ 2 จะพบว่าหลักการบริหารในขณะนั้นให้ความสำคัญกับวิธีการการทำงานอย่างมาก และมีผู้เสนอคำศัพท์ทางการบริหารไว้หลายแบบด้วยกัน แต่ก็หนีไม่พ้นเรื่องการวางแผน การจัดรูปงาน และการควบคุมงานไปได้ นั่นก็หมายความว่าหลักบริหารทั่วไปจะมีตัวร่วมในการบริหารเสมือนหนึ่งเป็นสูตรในการทำงานได้สำเร็จ (to get things done) อยู่เสมอและในเกือบทุกสูตรของขบวนการบริหารงานจะมีการจัดรูปงาน (organization) อยู่เป็นยาตำราเสมอไป ดังจะเห็นได้จากสูตรขบวนการบริหารของ William H. Newman ซึ่งได้กำหนดไว้ดังต่อไปนี้

- : การวางแผน (planning)
- : การจัดรูปงาน (organizing)
- : การจัดใช้ทรัพยากร (assembling resources)
- : การเนะงาน (supervising)
- : การควบคุมงาน (controlling)¹⁵

การวางแผน หมายถึงว่าเราต้องการจะทำอะไร ที่ไหน เมื่อไร อย่างไร และทำไม เป็นสิ่งที่ความหมายเลยไปถึงเรื่องของการตัดสินใจ ซึ่งฟังซีให้เห็นถึง วัตถุประสงค์ขององค์การ การวางแผนก็เป็นส่วนที่จะช่วยกำหนดนโยบาย แผนงาน ตลอดจนระเบียบการในการทำงานเฉพาะเรื่อง ๆ รวมทั้งระเบียบการทำงานเป็นวัน ๆ ไปด้วย

การจัดรูปงาน หมายถึง การจัดกลุ่มงานให้เหมาะสมกับหน่วยงานที่ต้องรับผิดชอบ โดยการจัดกิจกรรมต่าง ๆ ให้เหมาะสม และสามารถทำงานให้สำเร็จลงไปได้ตามแผนที่กำหนดไว้ นอกจากนี้การจัดรูปงานยังมีความหมายที่ชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารและผูปฏิบัติงานในแต่ละหน่วยงานนั้น ๆ

การจัดใช้ทรัพยากร หมายถึงการจัดรูปงานเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรขององค์กรให้ได้ประโยชน์ให้มากที่สุด ทรัพยากรเหล่านั้นได้แก่ คนทำงาน ทุน วัสดุอุปกรณ์ และสิ่งอื่นใดหรือแม้แต่บริการ ให้เป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้

การแนะนำ หมายถึงการสั่งงานประจำวัน ซึ่งหมายรวมไปถึงการทำคำแนะนำเพื่อกระตุ้นให้ผู้ที่ต้องทำงานโดยอยู่ถูกต้อง และรู้จักประสานงานกับผู้อื่น อันเป็นส่วนที่จะก่อให้เกิดความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายและลูกน้องได้ ทั้งนี้โดยเงื่อนไขที่ว่า ถ้าทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การควบคุมงาน หมายถึงการพยายามใช้แผนงานเสมือนหนึ่งสิ่งนำทางและเป็นกรอบในการทำงานซึ่งจะต้องมีการสร้างมาตรฐานการทำงาน โดยเปรียบเทียบผลงานที่ปรากฏกับมาตรฐานที่ใช้ว่ามีผลอย่างไร ควรแก้ไขการกระทำอะไรให้ถูกต้องได้บ้าง และมีอะไรเบี่ยงเบนไปจากแผนงานบ้างเป็นต้น

ในการจัดรูปงานจำเป็นจะต้องพิจารณาถึงขอบเขตของการจัดรูปงาน เพื่อนำมาพิจารณาผสมผสานให้การจัดรูปงานสามารถดำเนินไปได้ ขอบเขตในการจัดรูปงานอาจประกอบด้วยหนทางปฏิบัติหลายประการด้วยกัน กล่าวคือ การแบ่งส่วนงาน (departmentation) การกระจายอำนาจและการกระจายงาน (decentralization) ขอบเขตการบังคับบัญชา (span of control) การวิเคราะห์งานและแบ่งงานตามหน้าที่และความรับผิดชอบ (job analysis)

1. การแบ่งส่วนงาน หลักในการแบ่งส่วนงานนั้นสามารถจะพิจารณาได้เป็นขั้นตอนต่อไปนี้

1.1 กิจกรรมอะไรบ้างในหน่วยงานที่สามารถจัดเข้าหมวดหมู่ตามจุดมุ่งหมายของหน่วยงานนั้น ๆ โดยพิจารณาว่ากิจกรรมใด มีความคล้ายคลึงกันในลักษณะงานอยู่อย่างไรบ้าง

เช่นงานด้านการบริหารบุคคล หรือด้านการเงิน ย่อมมีธรรมชาติที่ต่างกัน ทางด้านบุคคลก็เริ่มตั้งแต่การรับสมัครเข้ามาทำงาน การรักษาค่าไว้กับหน่วยงานโดยให้เขาเหล่านั้นอุทิศตนเพื่องาน ตลอดจนระบบค่าตอบแทนการทำงานเรื่อยไปจนการเกษียณอายุ ส่วนในเรื่องการเงินนั้น อาจจะเริ่มตั้งแต่จัดหาเงินหรือพิจารณาแหล่งการเงิน การใช้สอยเงิน การเบิกการจ่าย การควบคุมด้วยระเบียบการเงิน ตลอดจนเรื่องของการตรวจสอบต่างๆ เป็นต้น ในกรณีตัวอย่างนี้การจัดกลุ่มงานจำเป็นต้องจัดไว้เป็นกลุ่มใหญ่ๆ กล่าวคือ หน่วยงานบริหารงานบุคคลหน่วยหนึ่งและการเงินอีกหน่วยหนึ่ง ส่วนในแต่ละหน่วยจะแบ่งย่อยลงไปตามลักษณะความรับผิดชอบของงานแต่ละอย่างหรือแต่ละขั้นตอนอย่างไรอีกก็ย่อมทำได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การจัดกลุ่มงานโดยอาศัยแนวทางปฏิบัติ (operational guidance) เป็นกำหนดในการจัดกลุ่มงานนั่นเอง

ในการจัดกลุ่มงานนี้มีแนวการพิจารณาจัดแบ่งอยู่หลายแบบด้วยกัน แต่อย่างไรก็ตามมักจะมีการพิจารณาจัดกลุ่มงานโดยกำหนดให้เป็นงานหลัก (line) ซึ่งเป็นงานที่ตรงกับวัตถุประสงค์ขององค์การและขาดไม่ได้ นอกจากนั้นยังจำเป็นต้องมองไปถึงงานที่จะช่วยให้งานหลักดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วย นั่นคือความจำเป็นในการจัดงานช่วยเพื่อบริการ (service division) หน่วยงานลักษณะนี้ ตามหลักบริหารจะเรียกว่างานเสริมเพื่อบริการ (auxiliary units) นอกจากนั้นเพื่อให้งานหลักมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นงานประเภทงานช่วยทางวิชาการและงานช่วยอื่น ๆ (staff unit) ก็ย่อมเกิดขึ้นตามมา เช่นหน่วยงานด้านบุคลากรด้านการเงิน และงานด้านธุรการ เป็นต้น งานลักษณะนี้มักจะพิจารณาว่าเป็นงานช่วยเพื่อให้งานหลักดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ ในการแบ่งงานส่วนนี้อาจทำได้หลายแบบด้วยกัน

1.1.1 จัดส่วนงานตามผลผลิตและบริการ (grouping by products or services) เช่นในซูเปอร์มาร์เก็ตมีการจัดไว้เป็นแผนกขายเนื้อ แผนกเครื่องกระป๋องและแผนกของสด เป็นต้น แบ่งตามบริการ เช่น ธนาคาร จะแบ่งเป็นแผนกสินเชื่อ แผนกรับ-จ่าย เป็นต้น

1.1.2 จัดแบ่งงานตามสถานที่ตั้ง (grouping by locations) เช่นการแบ่งออกเป็นสาขางานต่างๆ ตัวอย่างเช่น สาขาต่างๆ ของธนาคาร ซึ่งในแต่ละสาขาก็มีกิจกรรมคล้ายคลึงกัน เป็นต้น

1.1.3 จัดแบ่งตามกำหนดเวลา (grouping by time) กรณีงานบางชนิดมีความจำเป็นต้องแบ่งเป็นช่วงเวลาการทำงาน เช่น กะเช้า กะเย็น เป็นต้น ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความจำเป็นหลายประการ เช่นเรื่องกงานจะทำงานตลอด 24 ชั่วโมงไม่ไหว เพราะข้อจำกัดของร่างกายและกฎหมายแรงงาน เป็นต้น

1.1.4 แบ่งงานตามสภาพลูกค้า (grouping by customers) เช่น กรณีเพื่อความสะดวกในการบริการ ตัวอย่าง ในร้านสรรพสินค้า เวลาที่มีการลดราคาของ เขาจะจัดของลดราคาไว้ส่วนหนึ่งเป็นแผนกเลย ซึ่งอาจจะอยู่ใต้ตู้สินค้า เพื่อสะดวกกับการซื้อขาย เป็นต้น

1.1.5 แบ่งงานตามสายงาน (grouping by processes) เช่น ลักษณะกองกลางของหน่วยราชการ จะเริ่มตั้งแต่แผนกรับ – ส่งหนังสือ เมื่อหนังสือเข้ามารับหนังสือลงทะเบียนการรับเสนอหัวหน้าเพื่อแย่งเรื่องส่งหน่วยงาน แต่ละหน่วยงานรับหนังสือแล้วลงทะเบียนรับเสนอผู้ที่เกี่ยวข้องแล้วเริ่มดำเนินการตามสั่ง เสร็จแล้วส่งหนังสือลงทะเบียนหนังสือออกส่งไปกองกลางซึ่งต้องดำเนินการตามขบวนการเต็มแล้วส่งเรื่องออกไป ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด คือ ตัวอย่างการประกอบรถยนต์ซึ่งจะมีขั้นตอนการประกอบตั้งแต่ยังเป็น ชิ้นส่วนต่าง ๆ มาประกอบเข้ากันจนกระทั่งเป็นตัวรถยนต์และออกจำหน่ายในที่สุด

1.1.6 แบ่งงานตามหน้าที่ (grouping by functions) เป็นการแบ่งงานตามหน้าที่รับผิดชอบ เช่น งานขาย งานผลิต งานออกแบบ งานการเงิน และงานด้านกฎหมาย เป็นต้น

ในการจัดแบ่งงานนี้มีสิ่งนำควรจำไว้อยู่บางประการ กล่าวคือ

ก. หลักของการแบ่งงานนี้ ไม่จำเป็นต้องใช้หลักใดหลักเดียวเป็นหลัก ในการแบ่งส่วนงาน ทั้งนี้ เป็นความจำเป็นที่จะต้องใช้หลาย ๆ หลักผสมผสานกันตามความเหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงของงาน เป็นสำคัญ

ข. ในการจัดโครงสร้างองค์การตามแนวทางการแบ่งงานนี้มีแนวทางปฏิบัติได้ 3 ขั้นตอนด้วยกัน กล่าวคือ ขั้นแรก มีการศึกษาหาข้อมูลของหน่วยงาน ขั้นที่สอง เป็นการจัดแบ่งตามลักษณะงาน ขั้นสาม มีการรวมงานซึ่งกระจายอยู่มารวมกันให้เป็นหมวดหมู่ตามความเหมาะสม

2. การกระจายอำนาจและการกระจายงาน ในการจัดงาน ผู้บริหารและผู้ที่ทำหน้าที่จัดรูปงานจะต้องพิจารณาถึงนโยบายหลักขององค์การเสียก่อนว่า ต้องการจะรวมอำนาจหรือกระจายอำนาจในการบริหารอย่างไร เพราะการจัดรูปงานจำเป็นต้องมีนโยบายเป็นตัวกำหนด มิฉะนั้นจะทำให้เกิดปัญหาทางการบริหารได้ เช่นเกิดการขัดแย้งบ้าง หรือสั่งงานผิดสายงานบ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานเกิดสับสนในการรับงานไปปฏิบัติบ้าง ซึ่งผลเสียจะมีมากกว่าผลดีแน่นอน การกระจายอำนาจและการกระจายงานนี้ก็เพื่อประโยชน์ให้เกิดความชัดเจนในสัมพันธ์ภาพของงานและสายการบังคับบัญชา ตลอดจนเป็นการผ่อนคลายภารกิจของผู้บริหารลงไปด้วย สำหรับข้อพิจารณาในการกระจายอำนาจและการกระจายงาน อาจพิจารณาได้ดังนี้

2.1 ควรพิจารณาถึงประเภทของอำนาจหน้าที่เสียก่อน ทั้งนี้เพราะในหน่วยงานทุกแห่งมักจะมีอำนาจหน้าที่ประเภทต่าง ๆ ได้แก่ อำนาจตามกฎหมาย (legal authority) อำนาจทางวิชาการ (technical authority) อำนาจสูงสุด (ultimate authority) อำนาจปฏิบัติการ (operational authority) ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่ปฏิเสธไม่ได้ และเมื่อปฏิเสธไม่ได้แล้วในหลักการบริหารจึงจำเป็นต้องยอมรับ และนักบริหารที่สามารถก็จะเป็นผู้ที่ใช้อำนาจเหล่านั้นให้เกิดประโยชน์ให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้

2.2 ทั้งการมอบอำนาจและการกระจายงานนี้ หน่วยงานหนึ่ง ๆ จะกระทำได้มากน้อยเท่าใดและอย่างไรนั้นขึ้นอยู่กับ ความจำเป็น และสถานการณ์หนึ่ง ๆ ด้วย

2.3 การมอบอำนาจกระทำได้แต่ความรับผิดชอบย่อมมอบกันไม่ได้ ในบางกรณีแม้ว่าจะไม่ต้องรับผิดชอบโดยตรง แต่ก็ต้องมีมุมมอง เป็นต้น

2.4 แง่คิดในการมอบอำนาจอาจทำได้ ดังนี้

2.4.1 กระทำได้โดยผู้บริหารมอบหน้าที่ (duties) ให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชา

2.4.2 กระทำโดยการรับมอบภารกิจให้มีอำนาจตามกฎหมาย (legal authority) ทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือให้ใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ให้เป็นไปตามความจำเป็นตามหน้าที่ที่มีกำหนดไว้

2.4.3 กระทำได้โดยการสร้างข้อผูกพันอันได้แก่ความรับผิดชอบ (responsibility) ขึ้น ส่วนที่ผู้ใต้บังคับบัญชาแต่ละคนรับผิดชอบต่อผู้บริหาร ซึ่งกระทำด้วยความพึงพอใจและเป็นไปตามหน้าที่

โดยสรุปแล้วใน 2.4.1 นั้นเป็นการมอบอำนาจที่เป็นไปตามความต้องการของผู้บริหารโดยเฉพาะ ซึ่งอาจจะไม่มีกำหนดไว้ในกฎข้อบังคับใด เช่นกรณีที่มีงานด่วนมือ ส่วนใน 2.4.2 นั้น เป็นไปอย่างตามกฎตามเกณฑ์ไม่ใช่เรื่องส่วนบุคคลแต่อย่างใด ส่วนใน 2.4.3 เป็นการมอบอำนาจที่เกิดเป็นความต้องการสองฝ่าย (mutual activities) ทั้งนี้เพราะผู้ใต้บังคับบัญชาเกิดข้อผูกพันในการทำงานตามหน้าที่โดยอาจจะไม่ต้องมีการมอบหรือส่งกันเป็นลายลักษณ์อักษรก็ได้ ถ้าหน่วยงานใดมีการมอบอำนาจในลักษณะนี้มาก ๆ แล้วย่อมแสดงให้เห็นหน่วยงานนั้นมีสุขภาพดี

2.5 สำหรับการกระจายงาน (decentralization) นั้น อาจทำได้หลายรูปแบบเช่นเดียวกัน กล่าวคือ

2.5.1 เป็นการกระจายโดยการจัดส่วนงานเป็นแบบงานหลักและงานช่วย (Line & Staff) แบ่งงานตามความรับผิดชอบให้เข้าใจได้ง่ายและเป็นที่ยอมรับกันในองค์การงานหลัก หมายถึงงานที่หน้าที่โดยตรงขององค์การที่มีกำหนดไว้ในวัตถุประสงค์ขององค์การ ส่วนงานช่วยนั้นเป็นงานที่คอยสนับสนุนให้งานหลัก ทำงานไปสู่จุดมุ่งหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมถึงงานประเภทบริการให้ความสะดวก และงานช่วยอำนวยความสะดวกต่าง ๆ

2.5.2 องค์การที่เน้นในเรื่องการกระจายแบ่งงานมาก ๆ แล้วงานหลักบางอย่างก็อาจจะแบ่งให้แก่ฝ่ายงานช่วยทำบ้างก็ได้ หรือใช้หลักการบริหารงานบางอย่างเข้ามาประยุกต์ใช้ เช่น หลักการบริหารโครงการ (project management) หรือการใช้ที่ปรึกษาภายนอก (consultants) หรือการปฏิบัติงานตามภารกิจ (task force)

2.5.3 เป็นการกระจายโดยยึดถือสถานที่เป็นเกณฑ์ เช่น กระจายออกเป็นสาขางาน โดยตัดตอนความรับผิดชอบออกไปเลย เท่ากับเป็นการกระจายงานโดยตัดตอนความรับผิดชอบไปเด็ดขาด

3. การกำหนดขอบเขตการบังคับบัญชา คือการที่หัวหน้าคนหนึ่งจะบังคับบัญชาผู้ใต้บังคับบัญชาสักกี่คนจึงจะเหมาะสม การกำหนดขอบเขตการบังคับบัญชานั้น มีข้อจำกัดในตัวของมันเอง ซึ่งยังไม่มีสูตรการบริหารใดที่จะเป็นหลักตายตัวว่าต้องเท่านั้นเท่านั้น จึงจะทำให้การบริหารงานสำเร็จได้ดีกว่ากัน แต่ในทุกหน่วยงานก็จำเป็นต้องกำหนดไว้เพื่อเป็นกรอบแห่งการปฏิบัติงาน ในการกำหนดขอบเขตการบังคับบัญชานั้นมีข้อนำพิจารณาอยู่หลายกรณี ด้วยกัน คือ

3.1 ต้องพิจารณาดังข้อจำกัดต่าง ๆ ได้แก่

3.1.1 ความสามารถของบุคคล เป็นตัวกำหนดที่ดีกว่าแต่ละคนจะมีความสามารถมากน้อยอย่างไร บางคนมีความพร้อมที่จะบังคับบัญชาคนได้ถึง 10 หรือ 20 ในขณะที่บางคนมีความสามารถเพียง 5 หรือ 10 อย่างสูง เป็นต้น ความสามารถในที่นี้หมายถึงความรู้ ความชำนาญ โอกาส

3.1.2 ความเป็นไปได้ของงาน หน่วยงานบางแห่งเื้อออำนาจให้จัดขอบเขตกว้างแต่บางแห่งไม่เื้ออ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับขนาดของหน่วยงานเป็นสำคัญ ตลอดจนปริมาณงานด้วย

3.1.3 ความยากง่ายของงาน ก็เป็นข้อจำกัดของการกำหนดขอบเขตงานได้เช่นเดียวกัน

3.2 ประโยชน์ของการกำหนดขอบเขตการบังคับบัญชา

3.2.1 เพื่อผ่อนงานให้แก่ผู้บริหาร ในการจัดแบ่งขอบเขตการบังคับบัญชาชอยออกไปเป็นกลุ่ม ๆ มากเท่าไรก็เท่ากับมีการแบ่งงานกันมากเท่านั้น ทำให้ผู้บริหารแต่ละคนมีขอบเขตการบังคับบัญชาไม่หนักเกินไป

3.2.2 กันไม่ให้เกิดปัญหาของการจัดองค์การแบบสูง (tall organization) กล่าวคือมีมากขึ้นการบังคับบัญชาเกินไป ซึ่งทำให้งานล่าช้าได้ การจัดชอยขอบเขตการบังคับบัญชาจึงเป็นการสนับสนุนการจัดโครงสร้างองค์การแบบกว้าง (flat organization)

3.2.3 ช่วยลดความซับซ้อนของการสื่อสารความลงได้มาก จึงเท่ากับเป็นการลดความผิดพลาดหรือความเบี่ยงเบนต่าง ๆ ไปได้

3.2.4 ก่อให้เกิดขวัญดีในการทำงานได้ นั่นคือ เมื่อได้ชอยงานให้ลดหลั่นลงไปมาก ๆ แล้วจึงเท่ากับสนับสนุนให้งานมีหัวหน้างานมากขึ้น ซึ่งมีส่วนทำให้ขวัญของคนงานดีขึ้นได้

3.2.5 อาจช่วยให้ประหยัดได้ (ในกรณีนี้อาจไม่จริงเสมอไป)

3.3 แนวทางในการจัดขอบเขตการบังคับบัญชา

3.3.1 พิจารณาความสามารถของผู้ร่วมงานและหัวหน้างานเป็นเกณฑ์

3.3.2 พิจารณาดังกิจกรรมที่ต้องรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงานว่ามีความจำเป็นและความสัมพันธ์ต่อกันและกันอย่างไร

3.3.3 พิจารณาถึงความจำเป็นในการกระจายงานของแต่ละหน่วยงานว่ามีอยู่
อย่างไร

3.3.4 พิจารณาถึงความเป็นไปได้ทางการเงิน ตลอดจนอนาคตของงาน
ว่ามีแนวโน้มจะขยายหรือลดลงอย่างไร

4. การวิเคราะห์งานและจัดแบ่งงานตามหน้าที่ความรับผิดชอบ

ในการจัดรูปงานนั้น เพื่อที่จะให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น จำเป็นต้องพิจารณาถึงขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละงาน (job) ที่แต่ละคน (individual) รับผิดชอบงานอยู่ด้วย ทั้งนี้ในส่วนนี้จึง
เท่ากับพิจารณาในส่วนของการบริหารงานบุคคล (staffing) เข้ามาผนวกไว้ด้วย นั่นคือเมื่อ
จัดกลุ่มงานเข้าตามหน่วยงาน (departmentation) ที่รับผิดชอบแล้วก็จำเป็นต้องพิจารณา
แต่ละตำแหน่งที่รับผิดชอบนั้นว่ามีอยู่อย่างไร ต้องมีการกำหนดความรับผิดชอบไว้ในแต่ละงาน
เสียให้เรียบร้อย กล่าวคือ

4.1 ต้องมีการจัดทำรายละเอียดของแต่ละงานเอาไว้ว่ามีขอบเขตความรับผิดชอบ
อย่างไรมากน้อยเท่าใด

4.2 กำหนดให้รูปร่างงานมีความสัมพันธ์กับงานใด โดยทำแผนภูมิงานไว้ให้ชัด
เจน (organizational chart)

4.3 กำหนดแผนการปฏิบัติงานไว้ตามความเป็นจริง (job standardization and
manuals)

4.4 การจัดการให้สะดวกในการปฏิบัติงาน (work simplification)

ในกรณีที่จะพิจารณารวมไปถึงการจัดสถานที่และเลือกวิธีการทำงานที่เหมาะสมกับงานควบคู่ใน
การจัดงานไปด้วย ซึ่งเท่ากับเป็นการปรับปรุงงาน ให้สามารถช่วยการปฏิบัติงานไปสู่จุดมุ่งหมาย
ได้รวดเร็วและประสบผลสำเร็จในที่สุด

ประโยชน์ของการจัดรูปงาน

นักบริหารคงจะปฏิเสธไม่ได้ว่าการจัดรูปงานนี้ หากมีการทำให้ถูกต้องตามหลักการ
และเพื่อประโยชน์ร่วมขององค์กรแล้ว คงจะอำนวยความสะดวกให้นานัปการ กล่าวคือ ก่อให้
เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน เพราะเมื่องานเป็นหมวดหมู่ถูกต้องตามหลักการและความ
ต้องการของหน่วยงานแล้วย่อมนำมาซึ่งความสะดวกในการปฏิบัติงาน

นอกจากนั้นยังก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงาน ไม่ว่าจะเป็นการสั่งงานหรือการปฏิบัติงานกล่าวคือ เมื่อจัดโครงสร้างขององค์การให้สอดคล้องกับความสัมพันธ์ทางอำนาจต่าง ๆ แล้ว ย่อมสะดวกในการเข้าใจว่าผู้ใดต้องปฏิบัติงานขึ้นกับใคร ใครเป็นคนสั่งการ ผู้ใต้บังคับบัญชาคนหนึ่งไม่ควรมีหัวหน้าโดยตรงมากกว่าหนึ่งคน เพราะจะทำให้เกิดสับสนในการปฏิบัติงานได้ ในทางบริหารเรียกว่าก่อให้เกิดเอกภาพในการสั่งการและจะยังผลให้เกิดประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ของหน่วยงานได้ เช่น ลดความสิ้นเปลือง เป็นต้น

อนึ่ง ถ้าองค์การใดสามารถจัดรูปงานให้ทำงานได้อย่างคล่องตัวแล้ว ยังอาจจะก่อให้เกิดบรรยากาศที่ดีในการทำงาน เช่น กรณีที่มีการจัด office lay-out ที่เหมาะสมก็สามารถลดความวุ่นวายลงไปได้ เป็นต้น หรือในกรณีที่ทำงานเดินไปอย่างไม่มีการตรวจเช็คขวางก็ทำให้สมาชิกในองค์การเกิดความสะดวกสบายในการทำงานได้ เป็นต้น นอกจากนี้สิ่งแวดล้อมภายในองค์การทั้งในแง่ส่วนบุคคล (ได้แก่ความสามารถทักษะ ความสนใจ ประสิทธิภาพ) และในแง่ของวัฒนธรรมในองค์การ (ได้แก่ ค่านิยม ทัศนคติ ความเชื่อ ปทัสถาน) ย่อมได้รับการกระตุ้นไปในแนวทางที่จะสร้างความเจริญก้าวหน้าให้แก่องค์การได้ ทั้งนี้เพราะได้มีการจัดคนให้เหมาะกับตำแหน่งหน้าที่ซึ่งตรงต่อความต้องการของงานนั้น ๆ

ในประการสุดท้าย ถ้าจัดรูปงานตามหลักการบริหารสมัยใหม่แล้วอาจช่วยลดชั้นการบังคับบัญชาลงได้บ้าง ซึ่งทำให้สามารถขยายฐานการบังคับบัญชาออกให้กว้าง แทนที่จะเพิ่มในแนวตั้ง เท่ากับเป็นการส่งเสริมให้ใช้องค์การแนวราบ (flat organization) มากกว่าองค์การแนวตั้ง (tall organization) ซึ่งในแง่การบริหารแล้วถือว่าเป็นการช่วยลดปัญหาด้านการสื่อสารข้อความผิดพลาดได้ด้วย ทั้งนี้เพราะไม่ต้องผ่านหลายชั้นตอนเกินไป

แนวการปฏิบัติงานบริหารด้านการจัดรูปงานนี้ถือได้ว่าเป็นแนวการบริหารแบบดั้งเดิมที่ยังคงความสำคัญอยู่อย่างสม่ำเสมอ เพราะทุกหน่วยงานยังมีความจำเป็นต้องจัดองค์การกันอยู่ตลอดเวลา นอกจากนี้ทุกหน่วยงานเมื่อทำงานไปชั่วระยะเวลาหนึ่งแล้ว ย่อมมีความจำเป็นต้องมีการปรับปรุงองค์การ (reorganization) เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการทำงาน และยังเป็นเครื่องมือในการบริหาร (administrative tool) ของผู้บริหารอยู่ทุกยุคทุกสมัยดังจะเห็นได้จากเกือบทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนรัฐบาลของไทยจะต้องมีการปรับปรุงองค์การ เพื่อเป็นการ

เสริมอำนาจบ้างเป็นการลดอำนาจบ้างแล้วแต่สถานการณ์และความจำเป็นที่จะอ้างถึงปรากฏให้เห็นตามข้อเท็จจริง เช่นตัวอย่างการตั้งสำนักงบประมาณในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ทั้งสำนักงาน ก.ต.ป. ในสมัยจอมพลถนอม อันเป็นการเน้นการการบริหารแบบยอมรับอำนาจของผู้บริหารสูงสุด เป็นกัน แต่จะปรับปรุงองค์การเป็นรูปแบบใดก็ตาม เพื่อให้การดำเนินการของหน่วยงานนั้น ๆ สามารถดำเนินงานไปได้ก็ยังคงต้องใช้วิธีการจัดรูปงานเข้าไปจัดงานให้เข้ารูปเข้าระบบ ตลอดจนเข้ากับนโยบายการปฏิบัติงานอยู่อย่างสม่ำเสมอชนิดขาดไม่ได้อยู่นั่นเอง ทั้งนี้ถึงแม้จะเป็นการบริหารแบบเก่า ก็เป็นของเก่าแบบลายคราม

เชิงอรรถ

1. ทฤษฎีการบริหาร = คน เงิน วัสดุ วิธีการบริหาร (man, money, material, management)
2. สุชาติ ประชากุล, *หลักการบริหารงานแผนใหม่* แพรวพิทยา พ.ศ. 2513, หน้า 5
3. Peter Drucker, *Principle of Management*, Harper, 1954.
4. Frederick Winslow Taylor, "The Principles of Scientific Management," *Scientific Management*, Harper & Row, Publishers, Incorporated, N.Y. 1947, P. 140.
5. Fremont E. Kast and James E. Rosenzweig, *Organization and Management : A System Approach*. Mc Graw-Hill, 1970, P. 54.
6. *Ibid.*, PP. 57-59.
7. Harold Knootz and Cyril O' Donnell, *Principles of Management*, 4th ed., Mc Graw-Hill, N.Y., 1968, P. 36.
8. วัฒนธรรมในองค์การ ค่านิยม (value) ทศนคติ (attitude) ความเชื่อ (belief) ของบุคคลในองค์การ ตลอดจนปทัสฐาน (norm) ซึ่งถือเป็นเสมือนหนึ่งสิ่งแวดล้อมภายในองค์การ
9. Kast & Rosenzweig, *op. cit.*, PP. 96-98

10. Kast & Rosenzweig, *op. cit.*, P. 505.
11. Jay W. Lorsch and Paul R. Lawrence, *Studies in Organization Design*, Richard D. Irwin, Inc., and the Dorsey Press, Homewood, IL. 1970, P. 1.
12. Kast and Resenzweig, *op. cit.*, P. 506.
13. McGregor ทำการทดลองและสรุปว่า คนในทุกหน่วยงานจะมี 2 ลักษณะใหญ่ๆ คือ พวกทฤษฎี X ซึ่งเกียจคร้านชอบถูกบังคับ ส่วนพวกทฤษฎี Y นี้ขยันและชอบอิสระ พร้อมทั้งจะทำงานใดๆ ด้วยตัวเอง คุรายละเอียดใน Douglas McGregor, *The Human Side of Enterprise*. McGraw-Hill Book Company, N.Y. 1960.
14. Kast & Rosenzweig, *op. cit.*, P. 515 คุรายละเอียดใน Edmand P. Learned, C. Roland Christensen, Kenneth R. Andrews, and William D. Guth, *Business Policy: Text and Cases*, rev. ed. Richard D. Irwin, Inc., Homewood, III, 1969, PP. 17-32.
15. William H. Newman, *Administrative Action: The Techniques of Organization and Management*, Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, N.J. 1963, PP. 4-5.