

บทที่ 1

ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับองค์การและการบริหาร

สังคมมนุษย์ เป็นสังคมที่อยู่ร่วมกันเป็นกลุ่ม มีปฏิสัมพันธ์กัน มีการจัดโครงสร้างของการอยู่ร่วมกัน มีข้อตกลงที่ต้องยึดถือปฏิบัติร่วมกัน รวมไปถึงการมีเป้าหมายของการอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่ม ลักษณะดังกล่าวนี้อาจเรียกได้ว่า “องค์การ” โดยการเกิดขึ้นในช่วงแรกเป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการของมนุษย์หรือเกิดขึ้นเพราะความจำเป็นเพื่อความอยู่รอดของมนุษย์เป็นหลัก ต่อมาเมื่อมีการแบ่งงาน แบ่งหน้าที่กันทำและมีความรับผิดชอบมากขึ้น ทำให้เกิดองค์การอย่างเป็นทางการ เช่น ในสังคมต้องการความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ก็เกิดองค์การตำรวจ ต้องการป้องกันภัยจากศัตรูภายนอกทำให้เกิดกองทัพ เป็นต้น ซึ่งในบทนี้จะเป็นการอธิบายถึงแนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับองค์การและการบริหารซึ่งจะแสดงถึงพฤติกรรมการจัดสรรทรัพยากรให้บรรลุถึงเป้าหมายที่องค์กรได้กำหนดไว้ มีสาระสำคัญ ดังนี้

ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับองค์การ

การจะอธิบายกรอบแนวคิดเกี่ยวกับองค์การได้อย่างเป็นรูปธรรม จำเป็นต้องอธิบายหน่วยย่อยต่าง ๆ ขององค์การที่เกี่ยวข้องกับความหมาย ประเภท ความสำคัญ องค์ประกอบ ซึ่งจะทำให้มิติต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับองค์การมีความเด่นชัดขึ้นซึ่งแต่ละหัวข้อมีรายละเอียดที่สำคัญ ดังนี้

1. ความหมายขององค์การ

การจะศึกษาลักษณะต่าง ๆ ขององค์การ จำเป็นจะต้องศึกษาเกี่ยวกับความหมายที่สำคัญขององค์การ โดยมีนักวิชาการด้านการจัดการและการบริหารได้วิเคราะห์ศัพท์และความหมายของ คำว่า องค์การ ไว้มากมายหลายแนวคิด มีความหมายที่มีความคล้ายกันและสัมพันธ์กัน ดังนี้

อรุณ รักธรรม (2536 : 171) องค์การคือกลุ่มบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์ขององค์การ เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติกิจกรรมหรือผลผลิตขององค์การ โดยมีกระบวนการปฏิบัติที่เป็นระบบและทุกคนในองค์การตระหนักถึงหน้าที่ที่ตนปฏิบัติ และประการสุดท้ายคือ จะต้องมีการรวมตัวกันเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ

สมคิด บางโม (2553 : 16) มีความเห็นว่า องค์การคือกลุ่มบุคคลหลาย ๆ คน ร่วมกันทำกิจกรรมเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ การร่วมกันของกลุ่มต้องถาวร มีการจัดระเบียบภายในกลุ่มเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของแต่ละคน ตลอดจนกำหนดระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ให้ถือปฏิบัติ

Amitai Etzioni (1964 : 1) ให้ความหมายว่า องค์การหมายถึง หน่วยสังคมหรือกลุ่มบุคคลที่ตั้งขึ้นอย่างจงใจ เพื่อทำงานให้บรรลุเป้าหมายที่แน่นอนอย่างใดอย่างหนึ่ง

Max Weber (1966 : 221) ให้ความหมายว่า องค์การคือหน่วยสังคมหรือหน่วยงานซึ่งมีกลุ่มบุคคลกลุ่มหนึ่งร่วมกันดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายอย่างใดอย่างหนึ่ง

Chester Bernard (1970 : 19) ได้ให้คำจำกัดความว่า องค์การหมายถึงแบบแผนความร่วมมือกันระหว่างบุคคลหลายคนซึ่งมีความตั้งใจจริงที่จะร่วมกันดำเนินกิจกรรมให้บรรลุวัตถุประสงค์

จะเห็นได้ว่า องค์การจัดเป็นหน่วยทางสังคม มีขอบเขต มีบทบาทหน้าที่ที่ต้องดำเนินการภายใต้ระบบ โครงสร้างการดำเนินงานเพื่อไปสู่เป้าหมาย และเมื่อก้าวโดยสรุปเกี่ยวกับความหมายขององค์การแล้ว สามารถสรุปได้ว่าองค์การหมายถึงกระบวนการหรือการดำเนินการที่มีการสร้างปฏิสัมพันธ์ระหว่างทรัพยากรที่ใช้ในการบริหาร ซึ่งประกอบด้วยปัจจัยที่สำคัญได้แก่ ทรัพยากรที่เป็นคน เงิน วัสดุสิ่งของและวิธีการจัดการเพื่อให้เกิดผลการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่ตั้งไว้

2. ประเภทขององค์การ

การจัดจำแนกประเภทขององค์การสามารถกระทำได้โดยการพิจารณาจากเกณฑ์ที่กำหนด ซึ่งพงค์สัมพันธ์ ศรีสมทรัพย์และชลิตา ศรมณี (2548 : 6-7) และรังสรรค์ ประเสริฐศรี (2557 : 16) ได้กำหนดประเภทองค์การสรุปได้ดังนี้

2.1 พิจารณาจากความเป็นเจ้าของ อาจพิจารณาองค์การเป็น

2.1.1 องค์การของรัฐ (Public Organization)

2.1.2 องค์การของเอกชน (Private Organization)

องค์การของรัฐ หมายถึง องค์การที่รัฐบาลเป็นเจ้าของทั้งหมด หรือมีหุ้นส่วนเป็นสัดส่วนที่มากกว่าเอกชน องค์การลักษณะนี้รัฐบาลจะต้องเข้าไปดูแลด้วยการส่งเจ้าหน้าที่เข้าไปดูแลกำกับติดตาม ทำหน้าที่ผู้บริหาร หรือว่าจ้างนักบริหารมืออาชีพโดยที่รัฐบาลเป็นผู้กำกับดูแลนโยบาย

ในองค์การของรัฐนั้น ผู้บริหารจึงไม่ใช่เจ้าขององค์การที่แท้จริง หากแต่ประชาชนของประเทศนั้น ๆ จึงเป็นเจ้าของที่แท้จริง รัฐบาลทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในการเข้าไปกำกับดูแล การจัดตั้ง และการยุบเลิกมักต้องอาศัยกฎหมายและกระบวนการนิติบัญญัติเป็นเครื่องมือ เช่น มีพระราชบัญญัติรองรับการดำเนินงาน หรือมีกฎหมายกำกับกับการดำเนินงาน เป็นต้น

องค์การของรัฐมักมีขนาดใหญ่ และเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของคนจำนวนมาก เช่น บริการด้านความมั่นคงและความสงบเรียบร้อย บริการด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ บริการด้านสาธารณสุขโรคต่าง ๆ ตลอดถึงบริการที่เป็นการส่งเสริม และเพิ่มพูนความสามารถให้แก่ประชาชน

ส่วนองค์การเอกชน มีตั้งแต่ขนาดเล็กถึงขนาดใหญ่ มีตั้งแต่ที่คน ๆ เดียวเป็นเจ้าของ และที่เป็นเจ้าของร่วมกันในลักษณะกิจการมหาชน องค์การเอกชนมักมีเป้าหมายเพื่อแสวงหาประโยชน์ให้กับผู้เป็นเจ้าของและเจ้าของมักเป็นผู้กำกับดูแลเข้ามาบริหารโดยตรงเมื่อไม่พอใจหรือประสบปัญหาที่อาจถอนทุนหรือยุติการดำเนินกิจการขององค์การนั้น ๆ เพราะถือว่าตนเองเป็นเจ้าของเป็นผู้ลงทุน

2.2 พิจารณาจากวัตถุประสงค์ในการดำเนินการเป็นเกณฑ์ อาจพิจารณาองค์การเป็น

2.2.1 องค์การแสวงหากำไร (Profit Organization)

2.2.2 องค์การไม่แสวงหาผลกำไร (Non-Profit Organization)

เมื่อพิจารณาเฉพาะผลประโยชน์ตอบแทนที่องค์การจะได้รับ องค์การที่แสวงหาผลกำไรจะใช้ผลกำไรเป็นตัวบ่งชี้ความสามารถในการดำเนินงานขององค์การ ขณะที่องค์การที่ไม่แสวงหาผลกำไรมักเป็นองค์การสาธารณะที่ดำเนินกิจกรรม เพื่อช่วยเหลือประชาชน ช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสมักอยู่ในรูปของมูลนิธิต่าง ๆ ที่นำเอาดอกผลจากเงินกองทุนมาดำเนินการ

นอกจากนี้องค์การของรัฐส่วนใหญ่มักถูกจำแนกไว้ในประเภทองค์การไม่แสวงหาผลกำไร เพราะมีวัตถุประสงค์เพื่อการให้บริการแก่คนส่วนใหญ่ เป็นการให้บริการในสินค้าสาธารณะ (Public Goods) ที่กลไกราคาทำงานไม่ได้ ต้องให้รัฐบาลเป็นผู้จัดสรรและดำเนินการ เช่น บริการด้านการรักษาความมั่นคงและความสงบเรียบร้อย เป็นต้น

3. พิจารณาจากหน้าที่ในการจัดสรรทรัพยากรเป็นเกณฑ์ พิจารณาองค์การเป็น

3.1 องค์การทางเศรษฐกิจ หมายถึง องค์การที่มีเป้าหมายที่เกี่ยวข้องกับภาวะทางเศรษฐกิจและการกินอยู่ของประชาชน รวมไปถึงองค์การที่มีหน้าที่จัดสรรทรัพยากรของชาติ เช่น องค์การต่าง ๆ ในกระทรวงพาณิชย์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ บริษัทห้างร้านที่ขายสินค้าและบริการ รวมถึงโรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น

3.2 องค์การทางการเมือง หมายถึง องค์การที่มีเป้าหมายเกี่ยวข้องกับการแสวงหาอำนาจและผลประโยชน์ทางการเมือง เพื่อปกครองประเทศ เช่น รัฐสภา คณะรัฐมนตรี พรรคการเมือง เป็นต้น

3.3 องค์การทางสังคม ได้แก่ องค์การที่มีเป้าหมายเพื่อดำรงรักษาไว้ซึ่งความเจริญเติบโตและความผาสุกของปวงชน เช่น องค์การทางด้านการศึกษา สาธารณสุข ศาสนา ศิลปวัฒนธรรม สโมสรและสวนสาธารณะ เป็นต้น

3.4 องค์การทางด้านความปลอดภัยของประชาชน ได้แก่องค์การที่มีเป้าหมายเกี่ยวข้องกับการรักษาความมั่นคง และความปลอดภัยของประเทศ รวมไปถึงความปลอดภัยของประชาชน ได้แก่องค์การทหาร องค์การตำรวจ เป็นต้น

3.5 องค์การด้านตุลาการ ได้แก่องค์การที่ทำหน้าที่สร้างความยุติธรรมให้เกิดขึ้น เมื่อเกิดความขัดแย้งในสังคม เช่น ศาล ต่าง ๆ เป็นต้น

3.6 องค์การด้านการบริหาร ทำหน้าที่ในการบริหารงาน และเชื่อมโยงองค์การต่าง ๆ ขององค์กรรัฐบาลให้ดำเนินไปได้ เช่น สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) สำนักงานงบประมาณ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น

4. พิจารณาจากการจัดตั้งองค์การ อาจพิจารณาได้จาก 2 ลักษณะคือ

4.1 องค์การที่เป็นทางการ (Formal Organization) เป็นองค์การที่จัดตั้งขึ้นโดยผ่านการรับรู้สาธารณะและระเบียบแบบแผนที่เกิดขึ้นอย่างเป็นทางการ เช่น การจัดตั้งส่วนราชการใหม่ ก็จะต้องออกกฎหมายที่เป็นพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หากเป็นองค์การภาคเอกชน ผู้ที่ต้องการจัดตั้งบริษัทจำกัด ก็ต้องจัดทำตราสารจัดตั้งตามที่กฎหมายกำหนด เป็นต้น

4.2 องค์การที่ไม่เป็นทางการ (Informal Organization) องค์การประเภทนี้เกิดจากการที่บุคคลมีความสัมพันธ์กันทางสังคม เป็นความสัมพันธ์ที่เกิดจากความสมัครใจ การจะเข้าร่วมในองค์การหรือไม่จะไม่มีกฎเกณฑ์บังคับ การรวมตัวกันของบุคคลจะเป็นการรวมกันอย่างหลวม ๆ ตามปกติองค์การที่ไม่เป็นทางการมักเกิดขึ้นภายในองค์การที่เป็นทางการ

3. สาเหตุการเกิดขึ้นขององค์การ

จากความหมายขององค์การดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า องค์การเกิดจากการรวมกลุ่มกันของบุคคลโดยมีจุดมุ่งหมายที่จะประกอบกิจกรรมร่วมกันให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ ดังนั้นองค์การจึงเป็นหน่วยทางสังคมมนุษย์หน่วยหนึ่งที่เกิดขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของมนุษย์

นอกเหนือจากเพื่อความอยู่รอดของตนเองและของกลุ่มแล้วยังมุ่งประสงค์ที่จะให้ตนเองมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นกว่าเดิม มีความสุข สะดวกสบายทั้งทางร่างกายและจิตใจ ตามวัตถุประสงค์แห่งตน

สำหรับการเกิดขึ้นขององค์การนั้นสมคิด บางโม (2553 : 19) ได้อธิบายเหตุผลที่สำคัญของการเกิดองค์การไว้ ดังนี้

3.1 องค์การเกิดขึ้นด้วยเหตุผลด้านการสร้างคุณค่าที่สังคมปรารถนา องค์การลักษณะนี้หากเป็นองค์การที่เป็นราชการ จัดตั้งขึ้นเพื่อบริการประชาชน สร้างสรรค์การอยู่ดีกินดีให้แก่ประชาชน ตลอดจนคุ้มครองความปลอดภัยต่าง ๆ และพัฒนาประเทศ ได้แก่ หน่วยงานราชการต่าง ๆ อำเภอ จังหวัด หน่วยทหาร ตำรวจ โรงพยาบาล โรงเรียน ฯ และหากเป็นองค์การเอกชนหรือองค์การทางธุรกิจ จะมีวัตถุประสงค์หลัก คือมุ่งแสวงหากำไร แต่องค์การธุรกิจก็จะต้องให้ความร่วมมือกับบุคคลต่าง ๆ ในสังคม ปฏิบัติตนในฐานะพลเมืองดี เคารพกฎหมายบ้านเมือง ให้การสนับสนุนกิจกรรมต่าง ๆ แก่สาธารณชน สโมสร หรือสมาคมต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อช่วยเหลือสร้างสรรค์สิ่งที่ดีงามแก่สมาชิกและสังคม

3.2 องค์การเกิดขึ้นด้วยเหตุผลด้านการดำรงอยู่และความเจริญขององค์การ เมื่อองค์การใดองค์การหนึ่งได้ถูกจัดตั้งขึ้นมาแล้ว วัตถุประสงค์อย่างหนึ่งที่สมาชิกในองค์การทุกคนควรยึดถือร่วมกันคือ การดำรงอยู่และความเจริญขององค์การ สมาชิกทุกคนจะต้องปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายอย่างดีที่สุดเพื่อให้องค์การของตนบรรลุเป้าหมาย องค์การของราชการจะต้องให้บริการประชาชนให้ดีที่สุด เพื่อให้องค์การของตนมีความสำคัญและขยายงานออกไปได้อย่างกว้างขวาง องค์การธุรกิจก็เช่นกัน ถ้าทำกำไรให้ได้สูงกว่าและมีการบริหารดีกว่าองค์การอื่น ๆ ก็ย่อมจะเจริญรุ่งเรืองและดำรงอยู่ได้ตลอดไป

นอกจากเหตุผลสำคัญของการเกิดองค์การดังกล่าวมาแล้วนั้นรังสรรค์ ประเสริฐศรี (2557 : 18-19) ได้อธิบายสาเหตุสำคัญของการเกิดองค์การไว้นอกเหนือจากนั้น คือ “**องค์การที่เกิดขึ้นมาเพื่อเหตุผลทางวัตถุ (Material Reasons)**” เพราะเหตุผลทางวัตถุ จะทำให้องค์การได้ช่วยให้สมาชิกสามารถแก้ไขข้อจำกัดของตัวเองได้ ทำให้สามารถผลิตสิ่งต่าง ๆ ที่แต่ละคนไม่สามารถทำได้ด้วยตนเองให้เกิดมีขึ้นได้ องค์การจะช่วยแก้ไขข้อจำกัดของมนุษย์แต่ละคนได้ ด้วยวิธีการดังต่อไปนี้

1. เพิ่มกำลังความสามารถ มนุษย์จะอาศัยการเป็นที่รวมกำลังความสามารถเพื่อการผลิตที่ดีขึ้นกว่าแต่ก่อน เพื่อผลิตอาหาร เสื้อผ้า เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย และอื่น ๆ ที่ดีขึ้นและมากขึ้น โดยวิธีการที่มีประสิทธิภาพกว่าการแยกการทำหรือหรือต่างคนต่างทำ ประสิทธิภาพในการผลิตจะสูงขึ้นได้ก็โดยองค์การจะเป็นสื่อ หรือเป็นเครื่องมือช่วยอำนวยความสะดวกให้การแบ่งงานกันทำตามความถนัดและการแลกเปลี่ยนกันเกิดขึ้นได้

สำหรับหลักการแบ่งงานกันทำตามความถนัดนั้น มีคุณประโยชน์ที่จะช่วยให้องค์การสามารถทำการผลิตได้ในราคาต้นทุนที่ต่ำกว่าการแยกกันทำ ในลักษณะที่ทุกคนต่างต้องทำเองทุกอย่างทุกขั้นตอน โดยความเป็นจริงจะเห็นได้ว่า มนุษย์ทุกคนต่างก็มีความรู้ความสามารถเฉพาะตัวที่แตกต่างกันไป เช่น ความฉลาด ความสนใจ ความถนัด และความสามารถในด้านต่าง ๆ เป็นต้น และขณะเดียวกันแต่ละบุคคลก็มีกำลังความสามารถที่จำกัดโดยจะมีความสามารถไปเสียทุกอย่างย่อมเป็นไปได้ ดังนั้นการที่สมาชิกแต่ละคนหันมามุ่งสนใจทำงานเฉพาะในสิ่งที่ตนเชี่ยวชาญและมีความสามารถเป็นอย่างดี ย่อมอำนวยความสะดวกให้การผลิตมีประสิทธิภาพดีขึ้น การรวมกลุ่มกันทำงานของ

สมาชิกในองค์กรโดยที่แต่ละคนต่างก็ทำเฉพาะในสิ่งที่ตนถนัด แล้วรวมผลงานเข้าด้วยกัน ผลผลิตย่อมจะสูงขึ้นได้ โดยที่แต่ละคนต่างสามารถช่วยกันทำงานของส่วนรวมให้สำเร็จได้ด้วยการใช้ความพยายามที่น้อยกว่าเดิม

2. เพื่อช่วยให้มีการทำงานรวดเร็ว งานบางอย่างที่ต้องใช้เวลานานจึงจะทำได้สำเร็จได้นั้น จะทำได้รวดเร็วขึ้นและสำเร็จลงได้ทันกาลก็ต่อเมื่อสามารถรวมพลังมาช่วยกันทำ มีการแบ่งงานกันทำตามความถนัดและเร่งรัดให้สำเร็จลงในเวลาที่สั้นกว่า การเร่งทำให้สำเร็จผลรวดเร็วขึ้นและทันเวลาที่จะนำมาใช้ในระยะเวลาสั้น จะทำได้โดยการรวมกำลังทรัพยากรและให้มีการใช้ประโยชน์จากการแบ่งงานกันทำได้อย่างมีประสิทธิภาพเต็มที่มากขึ้น โดยเงื่อนไขเช่นนี้เท่านั้น วัตถุประสงค์ที่สูงและยากขึ้นจะมีทางสำเร็จลงได้ แม้ว่าจะต้องมีการใช้เงินและความพยายามที่มากกว่าก็ตาม ผลสำเร็จและความคุ้มค่าและสามารถให้ประโยชน์ได้ในระยะเวลาอันสั้น ปัญหาของการที่มนุษย์ในสังคมปัจจุบันต้องการแก้ไข ปัญหาสภาพแวดล้อมที่เป็นพิษ ความต้องการมีคมนาคมที่ดีขึ้น ไม่ว่าจะเพื่อการแสวงหาทรัพยากรใหม่ ๆ หรือเพื่อวัตถุประสงค์ใด ๆ ก็ตาม ย่อมเป็นงานที่ยากขึ้นสำหรับมนุษย์และถ้าหากแยกกันทำตามสภาพเดิมแล้ว ก็ต้องใช้เวลานานจึงจะสำเร็จลงได้

การที่ต้องการทำให้สำเร็จเร็วขึ้นและทันใช้นั้น ย่อมอาศัยการร่วมกันทำงานเป็นองค์การที่มีขนาดใหญ่ขึ้น เพื่อให้มีทรัพยากรมากขึ้นและมีการรวมความพยายามของแต่ละฝ่ายได้มากขึ้น เพื่อให้มีการแบ่งการทำงานตามความถนัดมากขึ้นกว่าเดิม ในการพยายามแก้ไขปัญหานั้น จำเป็นต้องมีความพยายามรวมความรู้ความสามารถของผู้เชี่ยวชาญด้านต่าง ๆ มาช่วยพร้อม ๆ กัน เพื่อให้สำเร็จตามเป้าหมายที่ยากได้ในระยะเวลาที่สั้นลงกว่าเดิม

องค์การขนาดใหญ่ทั้งหลายเกิดขึ้นตามเหตุผลที่ต้องการความสามารถทำงานให้สำเร็จได้รวดเร็วและแข่งกับเวลาได้ และถึงแม้ต้นทุนการระดมทรัพยากรและความรู้ความสามารถเข้าด้วยกันจะสูงกว่า แต่ผลที่ได้ก็อาจคุ้มค่า กล่าวคือการบรรลุความสำเร็จตามวัตถุประสงค์และนำมาใช้ประโยชน์ได้เร็วกว่าอาจเป็นการประหยัดกว่าก็ได้

จากที่กล่าวมาทั้งหมด ล้วนแต่เป็นเหตุผลที่แสดงให้เห็นคุณค่าและเหตุผลของการมีองค์การได้โดยตลอด ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของเบอร์นาร์ด ที่ได้เคยให้เหตุผลของการเกิดองค์การเอาไว้ สรุปได้ว่า “องค์การเป็นเครื่องมือที่จะช่วยให้มนุษย์สามารถเอาชนะอุปสรรค ซึ่งเกินกว่ากำลังความสามารถของแต่ละคนได้ ดังนั้นองค์การจึงเป็นสิ่งที่สำคัญที่จะช่วยให้คนสามารถตอบสนองความต้องการต่าง ๆ ของตนได้” และทำนองเดียวกันกับที่ คริสอาร์จิริส (Chris Argyris) กล่าวไว้ว่า “องค์การถูกจัดขึ้นเพื่อช่วยให้ทุกฝ่ายสามารถตอบสนองความพอใจร่วมกันอย่างดีที่สุด”

4. องค์ประกอบขององค์การ

จากการที่องค์การมีฐานะเป็นระบบเปิดระบบหนึ่ง ที่มีปฏิสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมนั้น จะพบว่า องค์การมีฐานะหน้าที่ ๆ จะต้องแปลงปัจจัยการดำเนินงานให้กลายเป็นผลผลิต การทำหน้าที่ในส่วนนี้ขององค์การก็คือกระบวนการแปลงสภาพ หรือ Conversion Process ซึ่งเป็นองค์ประกอบหนึ่งในองค์การ ในฐานะที่เป็นองค์การในระบบเปิด ในกระบวนการแปลงสภาพดังกล่าวนี้ จำเป็นต้องจัดตั้งองค์การขึ้น มาเป็นผู้ดำเนินการ ดังนั้นองค์การที่จัดตั้งขึ้นมาจะ มีองค์ประกอบหลักที่สำคัญอย่างน้อย 6 ประการ ได้แก่ พื้นฐานขององค์การ โครงสร้างองค์การ เป้าหมายหรือ

วัตถุประสงค์ขององค์การ ระเบียบข้อบังคับขององค์การ สมาชิกขององค์การ และเทคโนโลยีที่องค์การใช้ในการดำเนินงาน ทั้งนี้องค์ประกอบแต่ละส่วนที่เป็นสาระสำคัญโดยสรุปมีดังนี้ (เฉลิมพงศ์ มีสมนัย, 2559 : 61-62)

4.1 พื้นฐานขององค์การ (Organization Context) องค์การโดยทั่วไปจะต้องมีพื้นฐานขององค์การคล้ายคลึงกัน แต่ทว่าองค์การอาจมีลักษณะที่แตกต่างกันไปบ้างแล้วแต่ว่าองค์การนั้น ๆ มีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์และการดำเนินงานอย่างไร สำหรับพื้นฐานขององค์การที่สำคัญ ได้แก่ การก่อตั้งและความเป็นมา ขนาดขององค์การ สถานที่ตั้ง ประเภทขององค์การ

4.2 โครงสร้างองค์การ (Organizational Structure) องค์ประกอบส่วนนี้ขององค์การ จะบอกให้ทราบถึงระบบความสัมพันธ์ระหว่างงานหรือกิจกรรมต่าง ๆ ภายในองค์การ ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลกับงานหรือกิจกรรมเหล่านั้นในลักษณะของตำแหน่งต่าง ๆ ภายในองค์การ ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลภายนอกและบุคคลภายในองค์การ รวมทั้งพฤติกรรมที่เกิดขึ้นจากการครองตำแหน่งและบทบาทต่าง ๆ ภายในองค์การ ทั้งนี้สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้จะก่อให้เกิดการทำงานร่วมกันของบุคคลและฝ่ายต่าง ๆ เป็นการประสานงานและร่วมมือกัน มีการแบ่งงานกันทำตามความชำนาญเฉพาะด้าน มีการบูรณาการการทำงาน รวมทั้งกลไกต่าง ๆ ในการตรวจสอบควบคุม เพื่อให้บุคคลปฏิบัติงาน ได้ผลสำเร็จตามเป้าหมาย

4.3 เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ขององค์การ (Organization Goal) องค์การทุกประเภท จะมีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์เสมอ แต่อาจแตกต่างกันไปในแต่ละประเภทขององค์การ เช่น องค์การในภาครัฐ จะมีเป้าหมายในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของมหาชน แต่ถ้าเป็นองค์การในภาคธุรกิจเอกชน จะมีเป้าหมายในการผลิตสินค้าและบริการเพื่อตอบสนองความต้องการของปัจเจกบุคคล โดยมีแรงจูงใจในเรื่องของผลกำไร การเจริญเติบโตขององค์การ ย่อมสามารถที่จะดำรงอยู่ได้และความรับผิดชอบต่อสังคม เป็นต้น

4.4 กฎระเบียบข้อบังคับขององค์การ (Organizational Rules) เพื่อเป็นกรอบและบรรทัดฐานในการกำหนดพฤติกรรมของบุคคลในองค์การที่ร่วมกันทำงานให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน เพื่อบรรลุเป้าหมายขององค์การ กฎระเบียบข้อบังคับขององค์การเป็นสิ่งสำคัญที่จะต้องกำหนดขึ้นให้แน่นอนชัดเจน และแจ้งให้บุคลากรได้รับทราบและยึดถือปฏิบัติโดยพร้อมเพรียงกัน แต่กฎระเบียบข้อบังคับเหล่านี้ อาจเปลี่ยนแปลงได้ตามความเหมาะสมกับสถานการณ์และการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อม

4.5 สมาชิกขององค์การ (Member of Organization) ได้แก่ตัวบุคคลแต่ละคน และบุคคลทุกคนที่รวมตัวกันเป็นกลุ่มต่าง ๆ ภายในองค์การ เช่น กลุ่มผู้บริหารระดับสูง กลุ่มผู้บริหารระดับกลาง กลุ่มผู้บริหารระดับต้นและกลุ่มผู้ปฏิบัติงาน ทั้งนี้บุคคลต่าง ๆ ภายในองค์การจะมีบทบาทที่แตกต่างกันไปตามตำแหน่งหน้าที่ความรับผิดชอบและลักษณะงานที่ปฏิบัติ บางคนมีฐานะมีบทบาทเป็นผู้บังคับบัญชาและอีกหลาย ๆ คนมีฐานะและบทบาทเป็นผู้ใต้บังคับบัญชา

4.6 เทคโนโลยี (Technology) เทคโนโลยีเป็นกลไกสำคัญ ที่จะทำให้องค์การสามารถดำเนินงานได้เป็นผลสำเร็จ เทคโนโลยีเป็นสิ่งที่ป็นรูปธรรมจับต้องสัมผัสได้ เช่น เครื่องจักร เครื่องมือ อุปกรณ์เครื่องใช้สำนักงานคอมพิวเตอร์ เป็นต้น และรวมทั้งสิ่งที่ป็นนามธรรมสัมผัสจับต้องไม่ได้แต่เป็นสิ่งที่รับรู้ได้ เช่น วิธีการบริหารการจัดการ กระบวนการดำเนินงาน เป็นต้น ทั้งนี้เทคโนโลยีจะป็น

กระบวนการและวิธีการต่าง ๆ ที่องค์การใช้ในการเปลี่ยนแปลงปัจจัยในการดำเนินงานได้กลายเป็นผลิตภัณฑ์หรือผลผลิตขององค์การให้เกิดประสิทธิผลประสิทธิภาพและประหยัด

องค์ประกอบทั้ง 6 ส่วนนี้ องค์การทุกประเภทจำเป็นต้องมีเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินงานได้ประสบผลสำเร็จ อย่างไรก็ตามองค์ประกอบเหล่านี้มีปฏิสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมซึ่งเมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงจะส่งผลกระทบต่อองค์ประกอบเหล่านี้เสมอ อนึ่งถ้าจัดกลุ่มองค์ประกอบขององค์การดังกล่าวนี้จะสามารถจัดได้ 3 กลุ่ม ได้แก่ องค์ประกอบด้านโครงสร้าง กระบวนการดำเนินงานและพฤติกรรมบุคลากร

5. การบริหารองค์การภาครัฐ

การบริหารองค์การภาครัฐ หมายถึงการกำหนดและการดำเนินยุทธศาสตร์และนโยบายเพื่อประโยชน์สาธารณะ ส่วนระบบการบริหารภาครัฐ หมายถึงปฏิสัมพันธ์ของระบบย่อยต่าง ๆ ในระบบภาครัฐกับปัญหาที่ระบบที่ใหญ่กว่าภายใต้บริบททางสังคมเศรษฐกิจการเมืองและเทคโนโลยี ซึ่งรวมทั้งโครงสร้างกระบวนการและพฤติกรรมภาครัฐ แนวคิดหลักที่สำคัญเกี่ยวกับการเป็นสาธารณะการเป็นกระบวนการทางการเมืององค์การราชการประสิทธิภาพและการตอบสนองสาธารณะและความเป็นกลางความเป็นธรรมและสิทธิส่วนบุคคล

แนวคิดหลักของการบริหารองค์การภาครัฐ ดังได้อธิบายไว้แล้วว่า การบริหารกิจกรรมใด ๆ ในภาครัฐ ภาคเอกชนหรือภาคประชาชนต่างก็มีลักษณะที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือมีการกิจวิสัยทัศน์ยุทธศาสตร์เป้าหมาย วัตถุประสงค์องค์การหรือกระบวนการบริหารที่คล้ายคลึงกัน เช่น การวางแผนการจัดองค์การ การนำการควบคุม เป็นต้น แต่การบริหารภาครัฐนั้นมีเอกลักษณ์เฉพาะซึ่งจะแตกต่างไปจากการบริหารจัดการในองค์กรเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเป็นสาธารณะ (Publishes) ขององค์การภาครัฐกล่าวคือ (อิสระ สุวรรณบล, 2551 : 8)

5.1 การบริหารภาครัฐ มีองค์ประกอบทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องมาก

5.2 การตัดสินใจในการบริหารภาครัฐ มีผลกระทบกระเทือนกว้างขวางและรุนแรงกว่าภาคธุรกิจ

5.3 การบริหารภาครัฐได้รับการคาดหวังจากประชาชนสูงและมีการตรวจสอบสาธารณะอย่างกว้างขวาง

5.4 การบริหารภาครัฐมีเป้าหมายกว้างขวางไม่ชัดเจนและค่อนข้างเป็นนามธรรม

5.5 องค์การบริหารภาครัฐใหญ่โตซับซ้อนการปฏิบัติงานอิงกฎหมายระเบียบข้อบังคับมีพิธีการล่าช้า

นอกจากลักษณะดังกล่าวจะอธิบายถึงสภาพทั่วไปและสภาพของปัญหาสำคัญที่เป็นข้อจำกัดของการบริหารภาครัฐแล้ว ยังมีลักษณะสำคัญซึ่งรังสรรค์ ประเสริฐศรี (2557 : 24-25) ได้อธิบายไว้หลายประการได้แก่

ประการแรก การบริหารภาครัฐแยกออกจากการเมืองไม่ได้ และนักการเมืองเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนให้เข้ามาบริหารประเทศและดำเนินนโยบายสาธารณะที่หาเสียงไว้ระบบราชการและองค์กรอื่น ๆ เป็นเพียงกลไกที่จะดำเนินยุทธศาสตร์และนโยบายของนักการเมือง แม้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีความชำนาญและมีประสบการณ์สูงกว่าแต่ก็เป็นเพียงผู้เสนอข้อมูลและความเห็นต่าง ๆ ให้กับฝ่ายการเมือง ในบางครั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีบทบาทเสนอและกำหนด

นโยบายสาธารณะหรือร่างกฎหมายต่าง ๆ แต่ก็ยังคงอยู่ภายใต้้นักการเมืองและกระบวนการทางการเมืองอยู่นั่นเอง

ประการที่สอง การตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงมักได้รับอิทธิพลทางการเมืองระดับต่าง ๆ เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดมักต้องเกี่ยวข้องกับนักการเมืองท้องถิ่นกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มอิทธิพลต่าง ๆ รวมทั้งพลังมวลชน ทั้งนี้กลุ่มต่าง ๆ ดังกล่าวยังสามารถสร้างแรงกดดันในการกำหนดนโยบายของรัฐ การตัดสินใจในภาครัฐ รวมทั้งความสามารถในการล้มล้างรัฐบาลอีกด้วย ดังนั้นในระยะหลังนักรัฐประศาสนศาสตร์ มักให้ความสนใจเกี่ยวกับการวิเคราะห์และการประเมินนโยบายสาธารณะเพื่อศึกษาเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะว่าเกิดประโยชน์ต่อประชาชนอย่างแท้จริงโดยปราศจากอิทธิพลของกลุ่มการเมืองต่าง ๆ

ประการที่สาม ความคาดหวังจากประชาชน เพราะความเป็นสาธารณะนี้เองที่ทำให้ประชาชนคาดหวังสูงจากการดำเนินงานนโยบายสาธารณะของรัฐบาลหรือการบริหารภาครัฐ โดยคาดหวังว่าจะได้รับบริการสาธารณะที่มีคุณภาพ และคาดหวังว่ารัฐบาลจะนำประเทศไปสู่ความเจริญรุ่งเรืองและมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมมีเกียรติภูมิที่ประเทศต่าง ๆ ยอมรับ ซึ่งความคาดหวังนี้จะมีผลต่อการเลือกตั้งทั่วไปในครั้งต่อไป แต่ขณะเดียวกันถ้าหากประชาชนไม่พอใจผลการดำเนินงานของรัฐบาลมากก็อาจเกิดการประท้วงหรืออาจถึงขั้นจลาจลได้และไม่เลือกให้กลับมาเป็นรัฐบาลเลือกในการตั้งครั้งต่อไป นอกจากนี้ความเป็นสาธารณะทำให้ภาครัฐเองต้องมีความพร้อมที่จะถูกตรวจสอบ (Account ability) อีกด้วย

ประการที่สี่ การมีเป้าหมายกว้างขวาง ความแตกต่างระหว่างการบริหารภาครัฐและภาคเอกชนที่ชัดเจนคือ ภาครัฐมักมีเป้าหมายที่กว้างขวางไม่ชัดเจนและค่อนข้างเป็นนามธรรมในบางครั้งก็ขัดกันเอง เช่น นโยบายของรัฐวิสาหกิจว่าจะไม่แสวงหากำไรแต่รัฐวิสาหกิจจำนวนมากก็ยังคงมีกำไรสูง บางครั้งภาครัฐมุ่งกำไรทางสังคมและกำไรทางสังคมนั้นไม่สามารถประเมินในเชิงปริมาณได้ อย่างไรก็ตามในการบริหารภาครัฐยุคใหม่ได้มีความพยายามกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจนขึ้นโดยให้มีการกำหนดดัชนีวัดผลการปฏิบัติงาน (Key Performance Indicator) หรือ KPI และมีการประเมินแบบดัชนีความสำเร็จแบบสมดุล หรือ (Balanced Scorecard) ซึ่งจะช่วยทำให้การบริหารภาครัฐมีเป้าหมายการปฏิบัติงานชัดเจนขึ้น

ประการที่ห้า องค์กรภาครัฐมีขนาดใหญ่โตซับซ้อนปฏิบัติงานโดยมีกฎหมายเป็นหลัก โดยเฉพาะองค์กรภาครัฐที่นำแนวคิดองค์กรในระบบราชการแบบบิวรอกเรซี (Bureaucracy) ของแมก เวเบอร์ (Max Weber) ซึ่งยังนิยมใช้กันอยู่ทั้งที่ทฤษฎีทวิภาควิจารณ์อย่างมาก องค์กรแบบนี้เป็นองค์กรในอุดมคติที่คำนึงถึงเหตุผลความถูกต้องตามกฎหมายเกณฑ์ (Rational-Legal) ซึ่งจำเป็นสำหรับองค์กรภาครัฐ และการที่องค์กรแบบนี้ยึดสายการบังคับบัญชาตามขั้นตอน มีงานเอกสาร มีกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ทำให้เกิดความใหญ่โต ซับซ้อน มีพิธีรีตองและความล่าช้า (Red Tape) และความไร้ประสิทธิภาพได้เช่นกันทั้ง ๆ ที่ภาครัฐรับทราบปัญหาตั้งแต่การปรับเปลี่ยนก็ทำได้ยาก ดังความพยายามปฏิรูประบบราชการในประเทศต่าง ๆ ซึ่งมักเริ่มจากการปรับบทบาทภาครัฐและการปรับโครงสร้างขององค์กรภาคราชการหรือรัฐบาล นอกจากนี้ยังมีผู้เสนอว่าแนวคิดหลักทางการบริหารภาครัฐจึงจะเกี่ยวข้องกับประเด็นดังต่อไปนี้

1. ความเป็นสาธารณะประสิทธิภาพและการตอบสนองสาธารณะ
2. องค์การแบบราชการและระบบข้าราชการที่เป็นอาชีพ
3. นโยบายสาธารณะ ผลประโยชน์สาธารณะ กระบวนการทางการเมืองและสิทธิ

ส่วนบุคคล

4. การควบคุมพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ

จากลักษณะดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ลักษณะสำคัญขององค์การภาครัฐ คือ เป็นองค์การสาธารณะหรือหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน มีความเกี่ยวข้องกับการเมือง เพราะมีหน้าที่ในการนำนโยบายของฝ่ายการเมืองไปปฏิบัติ มีการปฏิบัติงานโดยอาศัยกฎระเบียบ เพราะการทำงานเพื่อบริการประชาชนจะต้องมีเหตุผล มีความเสมอภาคและความเท่าเทียม กฎระเบียบจะช่วยให้การทำงานไม่คำนึงถึงความสัมพันธ์ส่วนตัว การผลิตสินค้าสาธารณะขององค์การภาครัฐจึงมีเป้าหมายที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวมมิใช่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง และเป้าหมายในการดำเนินงานของรัฐส่วนใหญ่จึงไม่ได้มุ่งเน้นไปที่กำไร และการดำเนินการจึงไม่ได้วัดผลว่าได้กำไรหรือขาดทุน แต่จะพิจารณาว่าสินค้าและบริการของรัฐนั้นผู้รับบริการได้รับอย่างทั่วถึงและเสมอภาคหรือไม่และสมาชิกที่ได้รับบริการมีความพึงพอใจต่อการให้บริการหรือไม่

6. วิวัฒนาการของแนวคิดด้านการบริหารจัดการภาครัฐ

มนุษย์ในยุคแรกต้องเตรียมรู้ในการปรับตัวกับสภาพแวดล้อมหรือต่อสู้ป้องกันตัวกับสิ่งมีชีวิตอื่น ๆ เพื่อความอยู่รอด มีการพัฒนาเครื่องมือเครื่องใช้และอาวุธจากวัตถุที่หาได้จากธรรมชาติ เช่น ต้นไม้ กระดูกสัตว์ เปลือกหอย เป็นต้น มนุษย์ได้เรียนรู้เกี่ยวกับสิ่งที่อยู่รอบตัว และได้เริ่มรวบรวมประวัติศาสตร์ทางความคิดในรูปแบบต่าง ๆ กัน โดยมีแหล่งที่มีความคิดในช่วงแรก 2 แหล่ง ได้แก่ สภาพตัวของมนุษย์เองในสังคมและความสัมพันธ์ของมนุษย์ที่มีต่อสิ่งแวดล้อม การเรียนรู้เหล่านี้ของมนุษย์ได้มีพัฒนาการเป็นอารยธรรมในเวลาต่อมาซึ่งนักมานุษยวิทยาได้แบ่งออกเป็น 3 ยุคได้แก่ยุคหิน (Stone Age) ยุคสำริด (Bronze Age) และยุคเหล็ก (Iron Age)

มนุษย์เป็นสัตว์สังคม (Social Animal) ตามทัศนะของอริสโตเติล (Aristotle) ต้องอยู่รวมกันเป็นหมู่เป็นเหล่า เพื่อพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน การอาศัยอยู่รวมกันเป็นกลุ่มจึงเป็นปกติวิสัยของมนุษย์โดยเฉพาะตามพื้นที่ราบลุ่มใกล้กับแหล่งน้ำ เนื่องจากมีความอุดมสมบูรณ์ เช่น แม่น้ำไนล์ ในอียิปต์ แม่น้ำไทกริสและยูเฟรติสในตะวันออกกลาง แม่น้ำสินธุในอินเดีย แม่น้ำโหวฮวงโหวในประเทศจีน เป็นต้น เมื่อมนุษย์ไม่ต้องเร่ร่อนก็เริ่มมีเวลาในการสร้างสรรค์อารยธรรมและวิทยาการต่าง ๆ ให้เกิดขึ้นในหลายพื้นที่ในโลกโดยเฉพาะอย่างยิ่งในทวีปยุโรปได้มีการพัฒนาทางวิทยาการอย่างมากจนก้าวไปสู่การปฏิวัติอุตสาหกรรม (Industrial Revolution) ในศตวรรษที่ 18 ซึ่งการปฏิวัติอุตสาหกรรมอันส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจการเมืองสังคมอารยธรรมและวิทยาการต่าง ๆ ของสังคมมนุษย์ที่มีการเปลี่ยนแปลงไปและมีความหมายต่อความเป็นไปของโลกปัจจุบันเป็นอย่างมาก รวมทั้งวิทยาการด้านการบริหารจัดการซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับมนุษย์อย่างมาก

จากการที่มนุษย์ต้องอยู่รวมกันและต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันนั้น ทำให้มีการรวมตัวกันขึ้นเป็นองค์การ ทั้งองค์การที่เกิดขึ้นโดยตั้งใจ ซึ่งเป็นองค์การแบบปฐมภูมิ (Primary Organization) เช่น ครอบครัว การรวมตัวกันของมนุษย์ยุคดึกดำบรรพ์ที่เกิดขึ้นโดยความตั้งใจของมนุษย์ เป็นองค์การแบบทุติยภูมิ (Secondary Organization) เนื่องจากความต้องการของมนุษย์ใน

สังคม เช่น การรวมกันเป็นชุมชนหมู่บ้าน เมือง เป็นต้น อาจมีการร่วมทุนกันร่วมมือร่วมแรงกัน ร่วมกันวางแผน มีการกำหนดวิธีการปฏิบัติกับทุกคนที่เกี่ยวข้อง จากวิวัฒนาการอันยาวนานของมนุษยชาติ ก็ได้มีสิ่งที่เป็นความเจริญก้าวหน้าทางอารยธรรม ไม่ว่าจะเป็นด้านวัตถุ เช่น พีระมิด กำแพงเมืองจีน อาณาจักรโรมัน เป็นต้น หรือความเจริญด้านวัฒนธรรมที่เป็นบ่อเกิดของศาสนาหลัก ประเพณีต่าง ๆ สิ่งเหล่านี้เกิดจากการเรียนรู้และสร้างสรรค์ของมนุษย์ที่อยู่ร่วมกันช่วยกันทำงาน อันทำให้เกิดพลังร่วมของกลุ่ม ซึ่งความร่วมมือร่วมใจของกลุ่มนี้เป็นแรงผลักดันอันสำคัญไปสู่ความสำเร็จทั้งหลายทั้งปวงดังกล่าว สิ่งเหล่านี้ได้ชี้ให้เห็นว่ามนุษย์กับสังคมมีอยู่คู่กัน โดยมีองค์การ เป็นหน่วยยึดโยงเกื้อกูลไว้ ฉะนั้นสังคมกับองค์การจึงแยกจากกันไม่ออกดังที่อะตอม เอชิ โอนิ (Anitai Etzioni) กล่าวไว้ว่า “องค์การคือสังคม” และเช่นกัน วิลเลียม เจ ซิฟฟิน (William J. Siffin) ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับองค์การที่มีต่อมนุษย์ว่า “ถ้าปราศจากองค์การและการบริหารแล้วสังคมก็จะไม่มี และถ้าปราศจากสังคมแล้วมนุษย์ก็ไม่สามารถที่จะดำรงชีวิตอยู่ได้”

จะเห็นได้ว่า มนุษย์เรามีการเรียนรู้และใช้การบริหารจัดการกับองค์การหรือสังคมของตนมาช้านานแล้ว เพียงแต่ยังไม่มีการศึกษาอย่างเป็นระบบหรือเรียบเรียงอันออกมาเป็นทฤษฎีหรือแนวคิดที่ชัดเจน จนกระทั่งมีการศึกษาและพัฒนาระบบวิธีการบริหารจัดการให้เป็นหลักการหรือทฤษฎีต่าง ๆ และมีวิวัฒนาการมาจนถึงปัจจุบัน กล่าวคือในช่วงศตวรรษที่ 18 นั้นองค์การโดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การด้านธุรกิจในประเทศยุโรปตะวันตกได้มีบทบาทที่ใหญ่โตและซับซ้อนยิ่งขึ้นจนกระทั่งในปี ค.ศ.1776 ได้มีนักวิชาการชาวสกอตแลนด์ ซึ่งได้ชื่อว่าเป็นบิดาของวิชาเศรษฐศาสตร์ยุคใหม่คืออดัม สมิธ (Adam Smith) ได้เผยแพร่งานเขียนออกมาในหนังสือ The wealth of nations ที่มีแนวคิดต่อต้านระบบผูกขาดการค้าและสนับสนุนให้มีการค้าแบบเสรี (Laissez-Faire) มากยิ่งขึ้น รัฐเข้าไปยุ่งเกี่ยวน้อยที่สุดปล่อยให้ทำหน้าที่ของกลไกตลาด แนวคิดของอดัม สมิธ มีอิทธิพลต่อระบบการบริหารงานในองค์การที่ให้ความสำคัญกับการแบ่งงานกันทำ (Division of Labor) ตามความชำนาญเฉพาะด้าน (Specialization) ซึ่งถือได้ว่าเป็นเครื่องมือสำคัญในการผลิตในการสร้างผลิตภาพ (Productivity) ในการทำงานขององค์การ

นอกจากนี้แล้วแนวคิดเกี่ยวกับการค้าเสรีของอดัม สมิธ ทำให้องค์การทางธุรกิจตลอดจนภาครัฐในขณะนั้น พยายามแสวงหาทรัพยากรและนำมาใช้ให้เกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้น การค้าเสรีนี้ต่อมาได้กลายเป็นมูลเหตุสำคัญที่นำไปสู่การปฏิวัติอุตสาหกรรม (Industrial Revolution) จนทำให้ธุรกิจเจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้นนับว่าเป็นจุดเริ่มต้นแห่งยุคอุตสาหกรรมใหม่หลังจากการปฏิวัติอุตสาหกรรมแล้วประมาณ 100 ปีการผลิตได้เปลี่ยนจากระบบครัวเรือน (Family System) มาเป็นระบบโรงงาน (Factory System) มีการนำเครื่องจักรกลเข้ามาใช้ในการผลิต แทนที่แรงงานจากคน เนื่องจากสามารถผลิตสินค้าได้ในปริมาณมาก (Mass Production) ช่วยลดต้นทุนการผลิตใช้เวลา น้อยลง มีความรวดเร็วยิ่งขึ้น ทำให้โรงงานอุตสาหกรรมเจริญขึ้นอย่างรวดเร็ว องค์การธุรกิจซึ่ง ประกอบการค้าขายก็เจริญขึ้นเช่นกัน และได้นำเอาวิธีการทางการตลาดมาใช้เมื่อองค์การทางธุรกิจทั้งหลายมีความมั่นคงขึ้นเจริญเติบโตมากขึ้น การผลิตแบบเดิมก็หมดไป ความจำเป็นในการที่จะพัฒนาระบบวิธีการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพจึงมีมากขึ้น องค์การเหล่านี้ต้องการการบริหารที่มีรูปแบบที่เป็นทางการ (Formalized management Practice) ซึ่งจากจุดนี้ทำให้เริ่มมีการศึกษาและพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการองค์การ รวมทั้งก่อให้เกิดแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับองค์การนั้น

อย่างมากมาย โดยมีแรงผลักดันทางด้านเศรษฐกิจสังคมและการเมืองมีวิวัฒนาการของศาสตร์หรือแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับด้านการบริหารจัดการองค์การมาจนถึงปัจจุบัน ได้เริ่มมีการรวบรวมและคิดค้นแนวคิดทฤษฎีหรือศาสตร์ด้านองค์การอย่างมีระบบในหลาย ๆ รูปแบบ ภายหลังจากการปฏิวัติอุตสาหกรรมในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของสังคมที่เริ่มเปลี่ยนแปลงเป็นสังคมอุตสาหกรรมเต็มตัว จึงต้องมีระบบการบริหารจัดการองค์การที่ดีให้การทำงานเกิดประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลสูง จากนั้นก็ได้มีวิวัฒนาการของแนวคิดทฤษฎีหรือศาสตร์ด้านองค์การกันอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน โดยทฤษฎีองค์การหรือศาสตร์ด้านองค์การนั้น จัดเป็นสาขาวิชาที่มีความสำคัญของการศึกษาด้านรัฐประศาสนศาสตร์ จากอดีตที่ผ่านมาได้ปรากฏว่ามีการศึกษาและนำเสนอศาสตร์ด้านองค์การกันไว้อย่างมากมาย ทั้งในแง่ของการจัดองค์การ เป็นการศึกษาถึงโครงสร้างขององค์การกับการศึกษาถึงพฤติกรรมของบุคคลในองค์การ รวมทั้งสามารถศึกษาถึงการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในองค์การว่ามีกระบวนการจากข้อมูลเกี่ยวกับทฤษฎีองค์การหรือศาสตร์ด้านองค์การที่มีอย่างหลากหลายในข้างต้น สามารถที่จะจำแนกออกตามรูปแบบและวิวัฒนาการได้ 3 กลุ่มคือ

1. กลุ่มทฤษฎีองค์การดั้งเดิมหรือคลาสสิก (Classical Organization Theory)
2. กลุ่มทฤษฎีองค์การดั้งเดิมแบบใหม่หรือนีโอคลาสสิก (NeoClassical Organization Theory)
3. กลุ่มทฤษฎีองค์การสมัยใหม่หรือทฤษฎีองค์การสังเคราะห์ (Modern Organization Theory of Synthesis Organization Theory)

โดยแต่ละกลุ่มทฤษฎี มีรายละเอียดที่สำคัญดังนี้ (เฉลิม ศรีผดุง และอิศเรศ ศันนีย์ วิทยกุล, 2559 : 12-15)

1. ทฤษฎีกลุ่มแรกเป็นทฤษฎีองค์การดั้งเดิมหรือคลาสสิก เป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นจากสภาพแวดล้อมของการปฏิวัติอุตสาหกรรมและมีการขยายตัวทางด้านอุตสาหกรรมอย่างมากในช่วงนั้น นักวิชาการหลายท่านมองว่าองค์การกลุ่มนี้มีลักษณะเป็นระบบปิด (Close System) ทฤษฎีองค์การที่สำคัญในกลุ่มนี้ได้แก่ทฤษฎีระบบราชการ (Bureaucratic Theory) ของแมก เวเบอร์ (Max Weber) ที่มุ่งเน้นหลักความเป็นเหตุเป็นผลยึดถือระเบียบ กฎเกณฑ์ที่แน่นอน มีการแบ่งงานกันทำตามความถนัด มีลำดับชั้นการบังคับบัญชาที่ชัดเจน ทฤษฎีต่อมาคือทฤษฎีการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ของเฟรดริก ดับเบิลยู เทเลอร์ (Frederick W. Taylor) แนวคิดนี้มีอิทธิพลอย่างมากในกลุ่มของทฤษฎีดั้งเดิม มีเป้าหมายคือเพิ่มประสิทธิภาพสูงสุดโดยใช้ปัจจัยในการผลิตให้น้อยที่สุดเน้นความสามารถเฉพาะด้าน หาวิธีการทำงานที่ดีที่สุดและระบบการจูงใจในการทำงานโดยวิธีการกำหนดมาตรฐานค่าตอบแทนให้สอดคล้องกับการทำงาน ทฤษฎีหนึ่งที่สำคัญในยุคนี้คือทฤษฎีหลักการจัดการและการบริหารของเฮนรี ฟาโยล (Henry Fayol) ที่มีหลักการทำงานสำคัญ 5 ประการที่เรียกว่า POCCC อันประกอบไปด้วยการวางแผนการวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การบังคับบัญชา (Commanding) การประสานงาน (Coordinating) และการควบคุม (Controlling) ส่วนลูเธอร์ กุลลิค (Luther Gulick) และลินดัล เออวิก (Lyndall Urwick) ได้เสนอกระบวนการบริหาร 7 ขั้นหรือที่นิยมเรียกย่อ ๆ ว่า POSDCORB อันประกอบด้วยการวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การจัดการด้านบุคคล (Staffing)

การอำนวยความสะดวก (Directing) การประสานงาน (Coordinating) การรายงานผล (Reporting) และการงบประมาณ (Budgeting)

2. ทฤษฎีองค์การกลุ่มดั้งเดิมแบบใหม่หรือนีโอคลาสสิก นักวิชาการหลายท่านเห็นว่าทฤษฎีองค์การยุคนี้เป็นระบบเปิด (Opened System) ทฤษฎีกลุ่มนี้ให้ความสนใจกับมนุษย์ เป็นกลุ่มทฤษฎีที่พัฒนาการมาจากกลุ่มทฤษฎีแบบดั้งเดิมให้ความสำคัญกับขบวนการมนุษยสัมพันธ์ (Human Relations Movement) และพฤติกรรมของมนุษย์ในองค์การและตระหนักว่ามนุษย์เป็นองค์ประกอบสำคัญขององค์การ และยังให้ความสำคัญกับการจัดการแบบมีส่วนร่วม (Participative Management) โดยมีลักษณะสำคัญคือ การเพิ่มอำนาจในการตัดสินใจให้กับผู้ปฏิบัติงาน (Empowerment) ความสนใจในด้านมนุษยสัมพันธ์ในช่วงเวลาต่อมาได้ทำให้อเอลตัน เมโย (Elton Mayo) และคณะ ทำการศึกษาวิจัยที่มีชื่อเสียงคือ Hawthorn Studies ที่ Western Electric Company เมืองชิคาโก ประเทศสหรัฐอเมริกา ในระหว่าง ค.ศ.1927-1932 จากผลการศึกษาพบว่า ในหน่วยงานจะเกิดองค์การที่ไม่เป็นทางการ (Informal Organization) ควบคู่ไปกับองค์การที่เป็นทางการ (Formal Organization) และองค์การที่ไม่เป็นทางการจะมีบทบาทต่อพฤติกรรมของคนงาน เช่น การลงโทษ การให้รางวัลตอบแทน เป็นต้น การยกย่องการยอมรับการให้เกียรติจากกลุ่มเพื่อนที่มีผลต่อบุคคลมากกว่าตัวเงิน ดังนั้นการกระทำของคนทำงานจะถูกกำหนดจากกลุ่มมากกว่าที่จะกระทำการใดได้ด้วยความต้องการของตนเองโดยอิสระส่วนบุคคล การศึกษาในครั้งนี้นี้ทำให้เห็นคุณค่าของผู้ปฏิบัติงานและยอมรับศักดิ์ศรีของมนุษย์ นอกจากนี้แล้ว ยังมีนักวิชาการที่สำคัญอีกหลายท่านที่ให้ความสนใจกับหลักของมนุษยสัมพันธ์และพฤติกรรมของมนุษย์ อาทิ ทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการ (Hierarchy of Needs Theory) ของอับราฮัม มาสโลว์ (Abraham H. Maslow) ทฤษฎีสองปัจจัย (Two Factors of Motivation Theory) ของเฟรดริก เฮอร์ซเบิร์ก (Frederick Herzberg) ทฤษฎี X และทฤษฎี Y ของดักลาส (Douglas) เป็นต้น

3. ทฤษฎีองค์การสมัยใหม่หรือทฤษฎีองค์การสังเคราะห์ เป็นทฤษฎีองค์การร่วมสมัยที่สร้างมาเพื่อลดข้อจำกัดและปัญหาที่เกิดขึ้นจากโครงสร้างและกระบวนการทำงานภายในองค์การของทฤษฎี 2 กลุ่มแรก มีนักวิชาการนักคิดที่สามารถจำแนกให้สังกัดในกลุ่มนี้ได้แก่ ทฤษฎีการตัดสินใจ (Decision Making Theory) ของเฮอชเบิร์ก เอ ซิมอน (Herzberg A. Simon) ที่มุ่งเน้นการตัดสินใจที่เป็นเหตุเป็นผลภายใต้ข้อจำกัดของการบริหารในด้านต่าง ๆ ซึ่งการตัดสินใจอาจจะไม่ดีที่สุด แต่อาจทำให้เกิดความพึงพอใจและเป็นไปได้ ทฤษฎีต่อมาได้แก่ทฤษฎีระบบเปิด (Open System Theory) นักวิชาการที่มีแนวคิดเช่นนี้ได้แก่ เจมส์ ดี ทอมสัน (James D. Thompson) ที่มองว่า องค์การเป็นระบบที่ซับซ้อนโดยธรรมชาติ มีระบบย่อยต่าง ๆ ภายในที่สัมพันธ์กัน เหมือนกับสิ่งมีชีวิตที่ต้องให้ความสัมพันธ์ความสำคัญกับสิ่งแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์การ เพราะว่้องค์การเองก็เป็นระบบย่อยระบบหนึ่งของสังคม องค์การจะต้องมีการปรับตัวอยู่ตลอดเวลาเพื่อการดำรงอยู่และเติบโต นักวิชาการที่มีแนวคิดสอดคล้องกันในการทำงานนี้มีอีกหลายคน ได้แก่ ชาร์ล เพอร์โรว์ (Charles Perrow) เป็นต้น เพื่อให้การปฏิบัติงานภายในองค์การมีประสิทธิภาพและประสิทธิภาพเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมที่เป็นอยู่ จึงต้องนำหลักการหรือวิธีการบริหารที่คำนึงถึงสถานการณ์ นอกจากนี้แล้วยังมีแนวคิดและเทคนิคการบริหารทันสมัยที่นำมาใช้ในองค์การ เพื่อให้การบริหารองค์การเกิดประสิทธิผลและประสิทธิภาพสูงสุด และสามารถแก้ไขปัญหาทุกอย่าง

ได้ถูกต้อง เหมาะสมกับสถานการณ์และสภาพแวดล้อม เช่น การบริหารโดยทฤษฎี Z (Z Type Theory) การรื้อปรับระบบการพัฒนาองค์กร (Organization Development- OD) การสร้างกลุ่มคุณภาพงาน (Quality Control Circle-QC) การบริหารคุณภาพทั่วทั้งองค์การ (Total Quality Management- TQM) เป็นต้น

ขณะนี้สังคมโลกกำลังก้าวจากยุคสมัยใหม่ไปสู่ยุคหลังสมัยใหม่หรือเป็นช่วงเวลาหลังยุคอุตสาหกรรมภายหลังการล่มสลายของลัทธิคอมมิวนิสต์กระแสของลัทธิของการเมืองแบบประชาธิปไตยและลัทธิทางเศรษฐกิจแบบทุนนิยม ได้มีบทบาทและอิทธิพลสูงขึ้นในสังคมโลก มีการใช้วิทยาการเข้าช่วยทั้งทางด้านการบริหารงานการสื่อสารและการประสานงาน มีรูปแบบเป็นเครือข่ายกันมากยิ่งขึ้น ปรากฏการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารองค์การในปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นบริษัทข้ามชาติการทำงานกันแบบข้ามพรมแดน การผลิตที่ดำเนินการต่างพื้นที่กันตามต้นทุนที่ต่ำสุดของวัตถุดิบและแรงงาน ซึ่งเป็นการกระจายกันทางภูมิศาสตร์ แบ่งงานกันทำเฉพาะส่วน แล้วค่อยนำมาประกอบกันเป็นรูปร่างภายหลัง เช่น รถยนต์ โทรศัพท์มือถือ เครื่องใช้ไฟฟ้า เป็นต้น โดยยึดหลักการรวมความสามารถและใช้ทรัพยากรร่วมกันองค์การมีขนาดที่เล็กลง (Downsizing) ลดความซับซ้อนทางลำดับการบังคับบัญชา มีสายการบังคับบัญชาที่แบนราบ (Flat Organization) มากยิ่งขึ้น มีความยืดหยุ่น (Flexibility) สูง ใช้กำลังคนน้อยแต่มีประสิทธิภาพในการทำงานสูงโดยมีเทคโนโลยีและระบบหรือเทคนิควิธีการที่ทันสมัยเข้ามาใช้ในการบริหารงาน อาจใช้การหาทรัพยากรจากภายนอกองค์การ (Outsourcing) หรือการจ้างงานที่มีความชำนาญเฉพาะด้านมาทำเป็นเรื่อง ๆ ไป (Contract Out) อาจใช้ผู้ปฏิบัติงานแบบชั่วคราวที่เป็นองค์การแบบโครงการ (Project Organization) หรือองค์การแบบเฉพาะกิจ (Adhocracy) รับงานเป็นคราว ๆ หรือเป็นกรณีไป มีระบบการควบคุมคุณภาพและการตรวจสอบการบริหารงานที่ได้มาตรฐานในการปฏิบัติงานในองค์การในการวางแผนและการบริหารจัดการจะเป็นแบบเชิงกลยุทธ์

ยุคหลังสมัยใหม่ (Postmodern era) ระเบียบแบบแผนกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ถูกกำหนดไว้ตายตัวหรือหลักการดั้งเดิมของสังคมจะถูกยอมรับน้อยลงไป สตรีและคนกลุ่มน้อยอาจมีโอกาสที่จะก้าวเข้ามาเป็นผู้บริหารองค์การระดับสูงมากขึ้นการบริหารองค์การจะยึดถือตามสถานการณ์ (Contingency) และสิ่งแวดล้อมที่ปรับเปลี่ยนไปอย่างรวดเร็ว องค์การจะถูกมุ่งหวัง ให้เป็นองค์การแห่งการเรียนรู้ (Learning Organization) อุปมาเหมือนองค์การที่มีสมอง (Organization as The Brain) ซึ่งจะสามารถรับรู้ต่อสิ่งเร้าต่าง ๆ เช่น ข้อมูลข่าวสารการเปลี่ยนแปลงจากทั้งภายในและภายนอกองค์การเอง และนอกจากนี้แล้วยังสามารถประมวลผลทำความเข้าใจตีความออกมาเป็นแนวคิดนโยบายแนวปฏิบัติรวมทั้งสามารถสร้างสรรค์นวัตกรรม (Innovation) ขึ้นเองได้ และสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการดำเนินการขององค์การได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว ทันการณ์และเหมาะสมกับสถานการณ์ มีองค์การแบบใหม่ที่มีรูปแบบเป็นองค์การเสมือนจริง (Virtual Organization) เป็นรูปแบบที่ใช้ทดแทนองค์การในรูปแบบปัจจุบันได้เป็นอย่างดี โดยเน้นระบบเครือข่าย เป็นองค์การที่ไร้พรมแดนทางด้านกายภาพและหน้าที่ องค์การต่อไปอาจไม่จำเป็นต้องมีที่ทำการถาวร แต่สามารถทำงานอยู่กับบ้าน บนรถยนต์หรือที่ใดที่หนึ่งในโลกด้วยการใช้เทคโนโลยีเข้ามา มีบทบาทในการบริหารงาน อาจมีศาสตร์ด้านวงการใหม่ ๆ เกิดขึ้นอีกมากมายเข้ามาแทนหลักการสร้างองค์ความรู้ต่าง ๆ อาจไม่ต้องยึดถือแนวคิดของศาสตร์ใดศาสตร์หนึ่ง หรือแนวคิดของสำนักใด

สำนักหนึ่งเป็นหลักองค์ความรู้ที่ได้มาจึงเป็นองค์ความรู้ที่หลากหลาย มิได้ตอบสนองต่อความต้องการของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ

7. การจัดโครงสร้างองค์การภาครัฐของไทย

การจัดรูปแบบโครงสร้างภาครัฐของไทย เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2545 (ฉบับที่ 8) และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 (ฉบับแก้ไข) เป็นหลัก ประกอบด้วย

7.1 องค์การบริหารราชการส่วนกลาง เป็นองค์การภาครัฐที่จัดขึ้นตามแนวคิดการรวมอำนาจการบริหารไว้ที่ส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม

7.2 องค์การบริหารราชการส่วนภูมิภาค เป็นองค์การภาครัฐที่จัดตั้งขึ้นโดยแนวคิดการแบ่งอำนาจจากส่วนกลางในการจัดการบริการสาธารณะในส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน

7.3 องค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เป็นองค์การภาครัฐที่จัดตั้งขึ้นโดยแนวคิดการกระจายอำนาจ การจัดการบริการสาธารณะสู่ประชาชนซึ่งได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา

นอกจากนี้ยังมีองค์การภาครัฐที่มีลักษณะพิเศษนอกเหนือจากองค์การตาม พรบ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและ พรบ.ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ประกอบด้วย

1. องค์การมหาชน เป็นองค์การภาครัฐที่มีลักษณะคล่องตัวและมีประสิทธิภาพสูง มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีการจัดตั้งตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542 และพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งหน่วยงาน

2. องค์การในกำกับของราชการ เป็นองค์การภาครัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการแต่อยู่ในกำกับของรัฐ เช่น จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี สถาบันพระปกเกล้า สถาบันเพิ่มผลผลิต เป็นต้น

3. องค์การรัฐวิสาหกิจ เป็นองค์การภาครัฐที่มีลักษณะกึ่งระบบราชการกึ่งระบบธุรกิจ เป็นหน่วยงานธุรกิจของรัฐหรือบริษัท ห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ องค์การของรัฐหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลมีทุนรวมเข้าถือหุ้นเกินกว่าร้อยละห้าสิบ มีการจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายที่ได้กำหนดไว้ในแต่ละองค์การรัฐวิสาหกิจ เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ธนาคารออมสิน บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เป็นต้น

4. องค์การบริหารรูปแบบพิเศษ เป็นองค์การภาครัฐที่มีลักษณะกึ่งอิสระ ไม่มีสภาพเป็นนิติบุคคล มีการบริหารจัดการในเชิงธุรกิจในลักษณะศูนย์รับผิดชอบและศูนย์กำไร เป็นส่วนหนึ่งของกระทรวงหรือกรม และอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของปลัดกระทรวงหรืออธิบดีแล้วแต่กรณี เช่น สถาบันนโยบายสาธารณะในสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรี และราชกิจจานุเบกษาในสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เป็นต้น

หน่วยงานดังกล่าวมา ถือได้ว่า เป็นหน่วยงานภาครัฐของไทย มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ มีการกิจที่ต้องดำเนินงานตามที่กฎหมายกำหนดและตามนโยบายของฝ่ายบริหาร เพื่อประโยชน์โดยรวมแก่ประชาชน อันได้แก่ การตอบสนองต่อความต้องการและความจำเป็นของประชาชน และเพื่อความสงบสุข การกินดีอยู่ดีและมีคุณภาพชีวิตที่ดี เป็นต้น

ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการบริหาร

การบริหารเป็นการลงมือกระทำหลังจากวางหลักการบริหารแล้ว ในขั้นตอนนี้ต้องใช้ศาสตร์และศิลป์เพื่อที่จะนำเอาทรัพยากรที่มีอยู่ทั้งบุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์มาจัดการตามหลักการที่วางไว้ โดยมีกระบวนการที่ชัดเจนเพื่อทำให้เกิดความสำเร็จเป็นรูปธรรมตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ในแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารนี้ผู้เขียนจะได้นำเสนอสาระสำคัญในหัวข้อต่าง ๆ ดังนี้

1. ความหมายของการบริหาร

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2542 (ราชบัณฑิตยสถาน, 2546 : 609) ได้ให้ความหมายของการบริหารไว้ว่า หมายถึง การปกครอง เช่นการบริหารส่วนท้องถิ่น ดำเนินการจัดการ เช่นการจัดการธุรกิจ

สมคิด บางโม (2545 : 61) ได้ให้ความหมายของการบริหารว่า หมายถึง ศิลปะในการใช้คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ขององค์การและนอกองค์การ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ

Herbert Simon (1965 : 4) ให้ความหมายว่า เป็นการดำเนินงานของบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป ร่วมกันปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน

Ernest Dale (1973 : 4) ได้กล่าวว่า การบริหารเป็นการจัดการโดยมนุษย์ เป็นการตัดสินใจ และเป็นขบวนการของการรวบรวมและแจกแจงเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งเอาไว้

Peter Drucker (1974 : 12) การบริหารเป็นศิลปะในการทำงานให้บรรลุเป้าหมายร่วมกับผู้อื่น

Kast และ Rosenzweig (1974 : 6) อธิบายว่า การบริหารเป็นการร่วมมือ และประสานงานกันระหว่างมนุษย์และทรัพยากรทางวัตถุอื่น ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ และเสนอว่า ปัจจัยพื้นฐานในการบริหารจะต้องมีอย่างน้อย 4 ประการ คือ 1) วัตถุประสงค์ที่ตั้งเอาไว้ 2) มนุษย์ที่พร้อมจะปฏิบัติงาน 3) เทคโนโลยีการดำเนินงาน และ 4) องค์การที่จะดำเนินงาน

ดังนั้น การบริหารจึงสรุปความหมายได้ว่า หมายถึง กระบวนการของศาสตร์และศิลปะในการดำเนินการจัดการโดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การที่ได้ตั้งไว้ อย่างมีประสิทธิภาพบนพื้นฐานของปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ขององค์การ มีคนปฏิบัติงานและเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้อง ซึ่งลักษณะการบริหารที่เป็นลักษณะของศาสตร์นั้น จะเป็นการอาศัยกฎเกณฑ์ระบบต่าง ๆ ของการบริหาร ส่วนลักษณะการบริหารที่เป็นศิลปะนั้น เป็นรูปแบบหนึ่งที่มาช่วยผ่อนปรนปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการบริหารแบบศาสตร์ ได้แก่ การเกิดผลที่ต้องการโดยใช้ความชำนาญ ประสบการณ์ มนุษย์สัมพันธ์ระหว่างบุคคล

2. เงื่อนไขที่จำเป็นสำหรับการเกิดการบริหาร

เงื่อนไขที่จำเป็นของการเกิดการบริหารเป็นเงื่อนไขเดียวกันกับการเกิดองค์การอาจเปรียบได้ว่า องค์การหรือหน่วยงานบริหารเป็นเสมือนร่างกายของมนุษย์ ประกอบด้วยระบบต่าง ๆ มากมาย ส่วนการบริหารเปรียบเสมือนความคิด จิตใจของมนุษย์ ที่เป็นตัวชักนำการดำเนินชีวิตของมนุษย์

ในการพิจารณาเงื่อนไขของการบริหารใด ๆ มักมุ่งให้ความสำคัญไปที่ 1) มีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน 2) มีทรัพยากรในการบริหารที่มีคุณภาพ 3) มีหน่วยการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ ความสำเร็จในการบริหารใด ๆ จะหมายถึงความสามารถในการจัดสรรทรัพยากรให้

บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ และทำให้เกิดความพึงพอใจร่วมกัน ขบวนการทั้งหลายข้างต้น ต้องดำเนินการในองค์การ และความสามารถที่ทำให้เกิดความสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนด เรียกได้ว่าเป็นประสิทธิผลในการบริหารงาน

3. ความสำคัญในการบริหาร

การบริหารเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการดำเนินงานขององค์การ เพราะเป็นเครื่องมือสำคัญในอันจะชี้ให้เห็นถึงความสำเร็จหรือความล้มเหลว ความมีประสิทธิภาพหรือความไร้ประสิทธิภาพของหน่วยงาน การบริหารเป็นเครื่องบ่งชี้ให้ทราบถึงความเจริญก้าวหน้า การบริหารเป็นลักษณะของการทำงานร่วมกันของกลุ่มบุคคลในองค์การ มีลักษณะการวินิจฉัยสั่งการ นักบริหารจะต้องคำนึงถึงปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ เพราะการวินิจฉัยสั่งการเป็นเครื่องแสดงให้ทราบถึงความสามารถของนักบริหาร และการเจริญเติบโตของการบริหาร ชีวิตประจำวันของมนุษย์ไม่ว่าในครอบครัวองค์กรใด ย่อมเกี่ยวข้องกับการบริหารเสมอ ดังนั้นการบริหารจึงเป็นเรื่องน่าสนใจ และจำเป็นต่อการที่จะดำรงชีวิตของบุคคลในสังคม และการบริหาร จึงเป็นการใช้ศาสตร์และศิลป์นำเอาทรัพยากรบริหาร มาประกอบเป็นกระบวนการบริหาร ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

เสนาะ ตีเยาว์ (2544 : 1-2) และ Schermerhorn (1999 :16) ได้กล่าวถึงหลักสำคัญของการบริหารสรุปได้ดังนี้

3.1 การบริหารเป็นการทำงานกับคนโดยอาศัยคน หมายความว่า การบริหารเป็นกระบวนการทางสังคม คืออาศัยกลุ่มคนที่รวมกันทำงานเพื่อบรรลุเป้าหมายขององค์การ นักบริหารจะต้องรับผิดชอบต่อความสำเร็จโดยอาศัยความร่วมมือจากบุคคลอื่น มิฉะนั้นการทำงานอาจไม่สำเร็จหรือสำเร็จได้ช้า หรืออาจไม่บรรลุเป้าหมาย สาเหตุสำคัญของการบริหารในข้อนี้ แสดงให้เห็นว่า นักบริหารที่ประสบความสำเร็จจะต้องมีสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้คือ มีความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่ดี มีความเป็นผู้นำและสามารถทำงานเป็นทีมได้มีความสามารถในการปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานให้เข้ากับสภาพแวดล้อมในสถานการณ์ต่าง ๆ ได้

3.2 การบริหารทำให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ขององค์การ ต้องอาศัยความร่วมมือกันของคนทุกคนจึงจะทำให้สำเร็จลงได้ เป้าหมายเป็นสิ่งที่ทำให้นักบริหารจะต้องทำให้บรรลุได้นั้นจะต้องมีลักษณะสำคัญ 3 ประการ ประการแรกคือ เป้าหมายต้องมีความชัดเจนแล้วสามารถทำให้สำเร็จ ประการที่สอง การจะไปถึงเป้าหมายจะต้องมีระบบงานที่ดี มีแผนงานที่มีประสิทธิภาพ ประการสุดท้าย จะต้องระบุเวลาที่จะทำให้บรรลุเป้าหมายนั้น

3.3 การบริหารเป็นการสมดุลกันระหว่างประสิทธิผลกับประสิทธิภาพ ซึ่งคำว่า ประสิทธิภาพ หมายความว่า ทำงานบรรลุผลสำเร็จตามที่กำหนด ส่วนคำว่า ประสิทธิภาพ หมายความว่า ทำงานโดยใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าหรือเสียค่าใช้จ่ายต่ำสุด การทำงานให้สำเร็จอย่างเดียวนั้นพอแต่จะต้องคำนึงถึงค่าใช้จ่ายที่ประหยัดอีกด้วย การทำให้ได้ทั้งสองอย่างคือ งานบรรลุผลตามที่ต้องการและการใช้ทรัพยากรต่ำสุด จึงเป็นความสมดุลระหว่างประสิทธิผลและประสิทธิภาพ

3.4 การบริหารเป็นการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า เราอาศัยในโลกนี้ที่มีทรัพยากรจำกัด การใช้ทรัพยากรต่าง ๆ จึงต้องตระหนัก 2 ข้อใหญ่ ๆ คือ เมื่อใช้ทรัพยากรใดไปแล้ว ทรัพยากรนั้นจะหมดสิ้นไปไม่สามารถกลับคืนมาใหม่ได้

และจะต้องเลือกใช้ทรัพยากรให้เหมาะสมอย่าให้สิ้นเปลืองโดยเปล่าประโยชน์ ดังนั้นการบริหารกับ เศรษฐศาสตร์จึงมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด เศรษฐศาสตร์เป็นการศึกษาถึงการกระจายการใช้ ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ส่วนนักบริหารในองค์การจะต้องผลิตสินค้าและบริหารให้เกิด ประสิทธิภาพและประสิทธิผลภายใต้บริบทเกี่ยวกับ ปัจจัยป้อนเข้า ทรัพยากรการบริหาร และหน้าที่ ทางการบริหาร

3.5 การบริหารจะต้องเผชิญกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปนักบริหารที่ประสบ ความสำเร็จจะต้องสามารถคาดคะเนการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างถูกต้อง และสามารถปรับตัวเอง ให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงนั้น ซึ่งปัจจัยสำคัญคือต้องรับรู้ข้อมูลสารสนเทศในปัจจุบันอย่างเพียงพอใน การตัดสินใจและการใช้ศิลปะในการบริหารเพื่อบรรลุผลตามเป้าหมาย

ดังนั้นความสำคัญของการบริหารจึงเป็นการดำเนินการเพื่อทำให้เกิดความสมดุลง ะหว่างคนและทรัพยากรอื่น ๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพภายใต้บริบท สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย

นอกจากนี้ความสำคัญของการบริหารในฐานะที่เป็นระบบราชการ ก็มีความสำคัญใน ในฐานะที่เป็นกลไกที่ทำหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะให้แก่ประชาชนโดยไม่มุ่งแสวงหากำไรผ่าน หน่วยงานที่อยู่ในโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หน่วยงานที่อยู่ในโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ หน่วยงานราชการในพื้นที่ จังหวัด อำเภอ และหน่วยงานที่อยู่ในโครงสร้างการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วน จังหวัด (อบจ.) เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบ พิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา ทั้งนี้ระบบราชการเป็นหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ในการนำ นโยบายไปปฏิบัติ เพื่อให้เกิดบรรลุผลแห่งเป้าหมายของนโยบายซึ่งถูกกำหนดโดยฝ่ายบริหาร ความสำคัญของการบริหารในฐานะเป็นกลไกของระบบราชการ เกี่ยวข้องกับการบรรลุเป้าหมายของ หน่วยงาน กล่าวคือ การบริหารเป็นกลไกที่สำคัญในการขับเคลื่อนการปฏิบัติงานของหน่วยงาน ราชการนั้นๆ ให้บรรลุเป้าหมายตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานราชการ เช่น การบริหารงบประมาณ การบริหารทรัพยากรบุคคล การบริหารพัสดุ เป็นต้น

4. ทรัพยากรในการบริหาร

ปัจจัยในการบริหารงานนั้น จำเป็นต้องมีทรัพยากรพื้นฐานที่สำคัญอยู่ 4 ประการคือ คน (Man) เงิน (Money) วัสดุ (Materials) และการจัดการ (Management) ซึ่งในการบริหารงาน ใด ๆ ก็ตามถึงแม้จะมีปัจจัยในการบริหารครบถ้วน แต่ต้องคำนึงถึงข้อจำกัดในการบริหารอีกมากมาย เช่น ระเบียบข้อปฏิบัติ วัฒนธรรมองค์การ ค่านิยมในยุคสมัยนั้น ๆ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญต่อการบริหาร อย่างไรก็ตาม นักบริหารควรคำนึงไว้เสมอตามที่ธีรรัตน์ กิจจารักษ์ (2542 : 35) ได้กล่าวไว้ว่า “การ บริหารเป็นศิลปะของการทำงานให้สำเร็จโดยใช้บุคคลอื่น” นั้นย่อหมายถึงกระบวนการต่าง ๆ ประกอบด้วย การวางแผน การจัดองค์การ การสั่งการ และการควบคุมการปฏิบัติงานของสมาชิกของ องค์การ และ การใช้ทรัพยากรอื่น ๆ จะต้องเกี่ยวข้องกับคนเสมอ เพื่อความสำเร็จในเป้าหมายของ องค์การที่ตั้งไว้

ทรัพยากรพื้นฐานทั้ง 4 ประการข้างต้นล้วนมีผลโดยตรงต่อการสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ในองค์กร ดังนั้นรายละเอียดในแต่ละองค์ประกอบสามารถอธิบายได้ดังนี้ (พงศ์สัมพันธ์ ศรีสมทรัพย์และชลิตา ธรรมณี, 2548 : 2-5)

1. ทรัพยากรมนุษย์ (Man) มนุษย์เป็นเงื่อนไขที่สำคัญของการเกิดองค์การและการบริหาร กล่าวได้ว่าองค์การและการบริหารทำให้เกิดระบบการแบ่งหน้าที่กันทำโดยยึดหลักความสามารถและความถนัด ความรู้เรื่องการแบ่งหน้าที่กันทำงานจัดเป็นเทคโนโลยีสังคมอย่างหนึ่ง ส่วนความสามารถและความถนัดของมนุษย์เป็นสิ่งที่สามารถฝึกฝนและพัฒนาตามระดับสติปัญญาและระบบการศึกษาของสังคม

2. ทรัพยากรในรูปของเงินทุน (Money) เงินเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนทรัพยากรอื่น ๆ เงินเดือน ค่าจ้าง ค่าพัฒนาบุคลากรจัดเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดหาทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพ เงินยังเป็นปัจจัยในการจัดหาเทคโนโลยีต่าง ๆ รวมถึงเป็นค่าใช้จ่ายในการพัฒนาองค์ความรู้ในการบริหารอีกด้วย

ในองค์กรเอกชน เงินเป็นสิ่งที่รวบรวมมาจากบรรดาผู้ประสงค์จะลงทุนในองค์กรนั้น ๆ แต่ในองค์กรของรัฐ เงินหรืองบประมาณในการดำเนินการดำเนินงานมีที่มาจากหลายๆ ทาง แหล่งใหญ่คือภาษีอากร ซึ่งถือเป็นเงินที่บังคับจัดเก็บจากประชาชนในสังคม การขายสินค้าและบริการของรัฐเป็นอีกแหล่งหนึ่งที่ทำให้เกิดรายได้ เช่น กำไรของรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ นอกจากนี้รัฐบาลยังมีเครดิตที่ดีในการก่อหนี้สาธารณะทั้งจากภายในประเทศและภายนอกประเทศ

3. ทรัพยากรในรูปวัสดุสิ่งของ (Material) วัสดุสิ่งของจัดเป็นอุปกรณ์ที่อำนวยความสะดวกในการบริหาร อาจมองได้ว่าเป็นเทคโนโลยีทางการบริหาร การพิจารณาได้ตั้งแต่ อาคารที่ทำงาน อุปกรณ์เครื่องใช้สำนักงาน รถยนต์ เครื่องมือสื่อสาร ตลอดจนวัตถุดิบต่าง ๆ รวมไปถึงเครื่องจักรกลที่จำเป็น สิ่งเหล่านี้อาจพิจารณาได้ว่าวัฒนธรรมทางวัตถุที่มนุษย์มีการพัฒนาถ่ายทอดสืบต่อกันมา จัดได้ว่าเป็นเทคโนโลยีในการบริหารงาน

อย่างไรก็ตาม ศักยภาพของเทคโนโลยีในสังคมโลก จะทำให้การบริหารงานในทุก ๆ สังคม มีประสิทธิภาพไม่แตกต่างกันมากนัก และหากมีการใช้เทคโนโลยีที่ถูกต้อง เทคโนโลยีจะเป็นตัวสร้างประสิทธิภาพ และช่วยลดระยะเวลาในการทำงานให้กับองค์กร

4. ความรู้ในการจัดการ (Management) ความรู้ในการจัดการเป็นความสามารถของนักบริหารในอันที่จะดูแลและประสานกิจกรรมต่าง ๆ ให้ดำเนินการลุล่วงไปตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่กำหนดไว้ ความรู้ในการจัดการอาจเกิดได้จากประสบการณ์ในฐานะที่เคยเป็นผู้ปฏิบัติงานในแผนกต่าง ๆ ขององค์กรอยู่ในองค์กรมานานหลายๆ ปี รวมทั้งการได้รับการถ่ายทอดประสบการณ์ขององค์กรเองจากอดีตถึงปัจจุบัน

ความรู้ในการจัดการยังเป็นเรื่องของศาสตร์ ที่สามารถไปเรียนรู้จากตำรา งานวิจัยและประสบการณ์อื่น ๆ ในสังคม มีการจัดหลักสูตรการปรับปรุงคุณภาพการทำงานในกิจกรรมต่าง ๆ เช่น ความรู้ในการปรับปรุงโครงสร้างองค์กร ความรู้ด้านการบริหารงานบุคคล ความรู้ด้านจัดทำงบประมาณ เป็นต้น

ทรัพยากรในการบริหารทั้ง 4 ประการนี้ มีความสำคัญต่อการทำงานที่มีประสิทธิภาพมาก ไม่ว่าจะหน่วยงานใดที่จะประสบผลสำเร็จในการทำงานได้ด้วยดี หากขาดข้อใดข้อหนึ่ง ใน 4

ประการนี้ก็จะทำให้งานนั้นเกิดอุปสรรคและข้อขัดข้องในการปฏิบัติงาน ส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติงานด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องต่อกัน และจะทำให้การทำงานนั้นไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานนั้น ๆ ทั้งนี้ผู้บริหารจะต้องจัดองค์ประกอบในด้านต่าง ๆ ดังกล่าวให้สมดุลกันในการปฏิบัติกิจกรรมหรือดำเนินโครงการใด ๆ ก็ตาม เพื่อมิให้การบริหารงานเกิดปัญหาได้ และการทำงานของผู้นับถือปฏิบัติงานเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับความสามารถของนักบริหารหรือผู้บังคับบัญชาในหน่วยงานที่จะมีกระบวนการบริหารหรือการจัดการที่ดี

5. การบริหารราชการกับการบริหารธุรกิจ

การศึกษาวิชาการบริหารจะเข้าใจได้ดียิ่งขึ้นถ้าได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบระหว่างกัน เพราะจะช่วยชี้ให้เห็นถึงสิ่งที่เหมือนกันและต่างกันระหว่างเรื่องหรือสิ่งที่ศึกษานั้น อย่างไรก็ตาม การศึกษาวิชาการบริหารนั้นแม้ว่าในหลักการจะสามารถนำไปใช้ได้ในการกิจการทุกสาขาไม่ว่าจะเป็นงานด้านภาครัฐหรือภาคเอกชนธุรกิจก็ตาม เพราะการบริหารมีลักษณะเป็นสากล (Universal) ซึ่งภายใต้การบริหารปัจจุบันจะพบว่า การบริหารภาครัฐ จะต้องบริหารงานเพื่อตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนมากขึ้น ด้วยเหตุนี้การปรับเปลี่ยนแนวคิด กระบวนการ ตลอดจนวิธีการใหม่ ๆ ในการบริหารงานภาครัฐจึงสำคัญเป็นอย่างยิ่งโดยเฉพาะอย่างยิ่งอิทธิพลของการจัดการภาครัฐแนวใหม่และแนวคิดด้านการจัดการนิยามส่งผลให้ภาครัฐต้องมีมุมมองในด้านศาสตร์อื่น ๆ เข้ามาเกี่ยวข้องด้วย เช่น เศรษฐศาสตร์ บริหารธุรกิจ สอดคล้องกับ Tom Christensen and Per Laegreid (2002 : 1) ที่ได้สรุปว่า ปัจจุบันการจัดการภาครัฐสมัยใหม่จะมุ่งเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ จึงได้นำศาสตร์เกี่ยวกับการบริหารธุรกิจมาใช้มากขึ้น ทั้งนี้ กอร์ดอนและมิลาคอวิช (Gordon and Milakovich, 1995 : 18-20) ที่ได้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการบริหารภาครัฐและภาคธุรกิจ ที่มีจุดร่วมที่สำคัญคือ ปัจจุบันที่ภาครัฐและธุรกิจเอกชน เริ่มมีความสำคัญที่ใกล้ชิดมากขึ้น เนื่องจากภาครัฐเริ่มมีการมอบหมายให้เอกชนทำหน้าที่ในบางเรื่องแทน เช่น การรักษาความปลอดภัย การรักษาความสะอาด การจัดทำระบบสาธารณสุขเป็นต้น

สมพงษ์ เกษมสิน (2523, 17-20) และสวัสดิการสำนักงาน ก.พ. (2544, 8-11) และภาพร (ศิริอร) ชันธหัตถ์ (2549 : 8-9) ได้อธิบายความเหมือนและความแตกต่างระหว่างการบริหารราชการและการบริหารธุรกิจไว้ มีสาระสำคัญ ดังนี้

ลักษณะความเหมือนกันของการบริหารราชการและการบริหารธุรกิจ ซึ่งได้แก่

1. ประเภทของกิจกรรมการจัดขีดเส้นแบ่งอย่างชัดเจนระหว่างการบริหารราชการและบริหารธุรกิจนั้นทำไม่ได้ง่ายนักโดยทั่วไปมักจะยึดหลักว่ากิจกรรมทุกอย่างทั้งปวงที่ดำเนินงานโดยหน่วยงานของรัฐเป็นการบริหารราชการ ในความเป็นจริง ยังมีกิจกรรมหลาย ๆ กิจกรรมที่เอกชนดำเนินการได้ดีกว่าผู้รับผิดชอบปฏิบัติงานคือหน่วยงานของรัฐ หรือมีฉะนั้นรัฐก็มีส่วนร่วมอยู่ด้วย ครั้งหนึ่งเช่นกิจการสายการบิน กิจการรถโดยสารประจำทาง กิจการโทรศัพท์ โดยนัยเดียวกันก็ยังมีกิจกรรมหลายกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อสาธารณชนที่ดำเนินงานโดยหน่วยงานของเอกชน เช่น กิจกรรมของมูลนิธิปอเต็กตึ๊ง เป็นต้น

2. ประเภทของทักษะเทคนิคและกระบวนการ มีทักษะและเทคนิคและกระบวนการหลายอย่างที่สำคัญ ทั้งสำหรับการบริหารธุรกิจและเอกชน องค์ความรู้ความชำนาญด้านสถิติ การบัญชี การจัดซื้อ การควบคุมคลังสินค้า เป็นต้น ตามความเป็นจริง นับตั้งแต่รัฐเริ่มพัฒนาเข้าสู่ยุคของความเจริญ

ทางธุรกิจและอุตสาหกรรม การบริหารราชการ ก็ได้นำประโยชน์จากองค์ความรู้และประสบการณ์ด้านการบริหารธุรกิจอุตสาหกรรมมาใช้ในกิจการบริหารของรัฐเป็นอย่างมาก การดำเนินงานรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นเสมือนการพบกันครั้งทางระหว่างธุรกิจและราชการ แสดงให้เห็นความเกี่ยวพันใกล้ชิดระหว่างการบริหารราชการและธุรกิจ การที่หน่วยงานรัฐวิสาหกิจว่าจ้างพนักงานผู้ซึ่งมีประสบการณ์จากบริษัทเอกชนมารับผิดชอบบริหารงาน ก็เป็นตัวอย่างอันดีว่า คนเหล่านี้สามารถใช้ทักษะของเขาให้เกิดประโยชน์ได้ทั้งแก่ธุรกิจและราชการ อย่างไรก็ตามแม้จะมีลักษณะที่เหมือนกันหรือมีลักษณะร่วมกันอยู่บ้างระหว่างการบริหารราชการและบริหารธุรกิจ ก็ต้องยอมรับว่ามีความแตกต่างที่สำคัญอยู่ประการหนึ่ง คือความแตกต่างในค่านิยมคติของประชาชน เช่น ภาพพจน์ของการบริหารราชการ จะออกมาในรูปของความล่าช้า ระบบราชการมีภารกิจซ้ำซ้อนและอิทธิพลทางการเมือง เป็นต้น

ส่วนลักษณะความแตกต่างของการบริหารราชการและการบริหารธุรกิจ มีลักษณะสำคัญอันควรแก่การศึกษาอยู่มากมายหลายประการซึ่งจะได้หยิบยกนำมากล่าวเฉพาะที่สำคัญเพื่อประโยชน์แก่การพิจารณา สรุปได้ดังนี้

1. การบริหารราชการนั้นในหลักการประการแรกได้มีการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยของชาติออกเป็น 3 ฝ่ายคือฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ ทั้งนี้ก็โดยมีความประสงค์ที่จะให้เกิดการถ่วงดุลระหว่างผู้ใช้อำนาจทั้ง 3 ฝ่าย ซึ่งเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน ในการบริหารประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและกฎหมายสูงสุดของประเทศ คือกฎหมายรัฐธรรมนูญ การบริหารงานของประเทศ จำเป็นต้องดำเนินการภายใต้กรอบขอบเขตที่กฎหมายรัฐธรรมนูญกำหนดไว้เป็นแม่บท สำหรับในด้านการบริหารธุรกิจนั้น ไม่ได้มีการระบุให้แบ่งแยกการใช้อำนาจสูงสุดขององค์การเป็น 3 ฝ่ายและมีลักษณะเป็นสากล เช่น การบริหารราชการบริษัทหรือองค์การ อาจกำหนดวิธีการบริหารของตนอย่างใดก็ได้ที่ไม่เป็นการขัดแย้งกับกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ ดังนั้นลักษณะองค์การในด้านบริหารธุรกิจจึงมีรูปแบบมากมายหลายอย่าง พิจารณาในแง่ของการบริหารราชการซึ่งจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนจากประชาชนทั้งประเทศ ซึ่งเมื่อเทียบกับการบริหารธุรกิจในองค์การขนาดใหญ่แล้วประชาชนเทียบได้กับผู้ถือหุ้นของบริษัทนั่นเอง สิ่งที่น่าสังเกตประการหนึ่งก็คือ ผู้ถือหุ้นของบริษัทนั้นยินยอมเข้ามาเป็นสมาชิกของบริษัทโดยสมัครใจ ส่วนการบริหารราชการนั้นมีลักษณะเป็นเพียงประชาชนส่วนใหญ่ให้ความเห็นชอบและไว้วางใจในการบริหารประเทศเท่านั้น อาจมีประชาชนอีกจำนวนไม่น้อยที่ไม่เห็นด้วยกับวิธีการบริหารราชการนั้น ๆ ก็ได้

2. การบริหารราชการมีลักษณะที่ส่งผลถึงประชาชนทั้งชาติเป็นส่วนรวม ฉะนั้นการดำเนินงานของทางราชการไม่ว่ากรณีใดจำเป็นต้องคำนึงถึงประโยชน์สุขและความรับผิดชอบที่รัฐบาลมีต่อประชาชนในฐานะเจ้าของประเทศ ด้วยเหตุนี้การบริหารราชการจึงจำเป็นต้องให้ดำเนินไปเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ส่วนการบริหารธุรกิจนั้นการดำเนินงานของบริษัท หากจะมีผลกระทบต่อประชาชนบ้างก็เฉพาะคนกลุ่มน้อยเท่านั้นแม้ว่าจะรวมถึงลูกค้าที่มาติดต่อกับบริษัทด้วยก็ตาม จุดมุ่งประสงค์สำคัญของการดำเนินการด้านบริหารธุรกิจนั้นแม้จะมีการคำนึงถึงความผูกพันและความต้องการของประชาชนบ้างก็มีเป็นส่วนน้อย โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับจุดประสงค์หลักคือการแสวงหากำไรขององค์การธุรกิจ

3. การบริหารราชการทุกประเภทโดยทั่วไปมีลักษณะมั่นคงและจะต้องดำเนินการต่อเนื่องกันไปไม่ว่าจะเปลี่ยนแปลงในนโยบายของพรรคการเมืองที่เข้ามาเป็นรัฐบาลบริหารประเทศ เพราะการบริหารราชการจะหยุด ๆ ทำ ๆ ตามอำเภอใจไม่ได้ แม้ว่าการบริหารราชการมีผลกระทบต่อความสำคัญต่อความเป็นอยู่และความผาสุกของประชาชน ตัวอย่างที่เห็นได้ง่ายคือการดำเนินงานด้านสาธารณสุขโรค เช่น ไฟฟ้า ประปา และการขนส่ง เป็นต้น กิจกรรมเหล่านี้ มีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรงทั้งสิ้น ส่วนการบริหารธุรกิจนั้นบริษัทห้างร้านอาจหยุดดำเนินการเพื่อการตรวจสอบกิจการของบริษัทหรือเพื่อเหตุอื่นที่ย่อมกระทำได้

4. การบริหารราชการนั้นพิจารณาในระดับข้าราชการประจำ จะเห็นว่า เป็นการรับเอานโยบายจากฝ่ายการเมืองมาปฏิบัติจัดทำ ดังนั้นการบริหารราชการจึงมีความเกี่ยวข้องกับฝ่ายการเมืองอยู่เป็นอันมาก ส่วนการบริหารด้านธุรกิจนั้น แม้จะมีผลกระทบกระเทือนบ้างในด้านเหตุผลทางการเมืองแต่ก็ไม่สู้จะมากนัก ตัวอย่างที่เห็นชัด อันได้แก่บริษัทธุรกิจขนาดใหญ่ที่บางครั้งบางโอกาสจำเป็นต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล ทั้งนี้เพื่อความเจริญก้าวหน้าและความอยู่รอดของบริษัทเอง

5. พิจารณาในด้านโครงสร้างการบริหารราชการในความหมายที่พยายามที่จะอธิบายโดยแยกข้าราชการฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำจากกัน จะเห็นว่าถ้าพิจารณาในด้านฝ่ายการเมืองย่อมประกอบด้วยตัวแทนของราษฎรที่เข้ามาดำเนินการใช้สิทธิ์แทนประชาชนโดยทางรัฐสภาและได้มอบความไว้วางใจแก่คณะบุคคลคณะหนึ่งซึ่งร่วมกันดำเนินงานเป็นคณะเรียกว่าคณะรัฐมนตรี ส่วนข้าราชการในระดับประจำก็จะรับเอานโยบายที่ฝ่ายการเมืองกำหนดและได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้วมาปฏิบัติ จัดทำโครงการจำแนกงานและตำแหน่งลดหลั่นกันไปในลักษณะกระทรวง ทบวง กรม กองและแผนก เมื่อพิจารณาในด้านธุรกิจขนาดใหญ่จะเห็นว่ามีความกรรมการบริหาร (Board of Director) ซึ่งเข้ามาบริหารงานของบริษัทแทนผู้ถือหุ้น (Shareholder) ซึ่งเทียบได้กับประชาชน ดังนั้นคณะกรรมการอำนวยการจึงอาจเทียบได้กับรัฐสภาและรองลงมาคือฝ่ายบริหารและกรรมการจัดการบริษัทเทียบได้กับคณะรัฐมนตรี ส่วนในระดับรองลงมาอีกก็ได้แก่ผู้จัดการฝ่ายต่าง ๆ หัวหน้ากองและหัวหน้าแผนก เป็นต้น

6. จากโครงสร้างขององค์การจะพิจารณาเห็นว่า การบริหารราชการมีการจัดอัตราตำแหน่งบุคคลลดหลั่นกันไปตามสายการบังคับบัญชา โดยเฉพาะข้าราชการประจำ ตั้งแต่ระดับปลัดกระทรวงลงมา จะเห็นว่ามืออืบดี หัวหน้ากอง หัวหน้าแผนกและประจำแผนก ควบคุมบังคับบัญชาการเป็นสัดส่วนมาโดยลำดับ ส่วนในองค์การบริหารธุรกิจนั้นพนักงานเจ้าหน้าที่ระดับรองลงมาจากรวมการ จัดการก็ได้แก่หัวหน้างานระดับกลาง (Middle Management) รองลงมาได้แก่หัวหน้าแผนก (First Line Management) และพนักงานเจ้าหน้าที่อื่นที่จริงการควบคุมบังคับบัญชาบุคคลในองค์การการบริหารย่อมเหมือนกันทั้งในการบริหารราชการและการบริหารธุรกิจและเมื่อเทียบความเข้มงวดกวดขันและความซับซ้อนแล้วย่อมประจักษ์ว่ามีความแตกต่างกันอยู่เป็นอันมาก

7. เมื่อพิจารณาถึงการจำแนกชั้นของการบริหารราชการและการบริหารธุรกิจแล้วหากจะพิจารณาต่อไปถึงกระบวนการในการเลือกสรรบุคคลเข้าปฏิบัติงานโดยเฉพาะในแง่ของหลักการแล้วการบริหารราชการมีกรรมวิธีที่สลับซับซ้อนและเข้มงวดกวดขันมากกว่าการบริหารธุรกิจทั้งนี้รวม

ตลอดถึงกระบวนการบริหารงานบุคคลและขั้นตอนต่าง ๆ ในระหว่างที่ปฏิบัติงานจนกระทั่งพ้นจากตำแหน่งหน้าที่การงานไปด้วย

8. การบริหารราชการพิจารณาในแง่ของค่านิยมทางสังคมโดยเฉพาะในสังคมไทย ผู้ปฏิบัติงานในวงการรัฐบาลคือข้าราชการได้รับการยกย่องนับถือว่ามีเกียรติมากกว่าผู้ประกอบการงานธุรกิจ ข้อคิดประการนี้นำไปสู่ความแตกต่างในเรื่องประสิทธิภาพของการบริหารงานระหว่างการบริหารราชการและการบริหารธุรกิจ

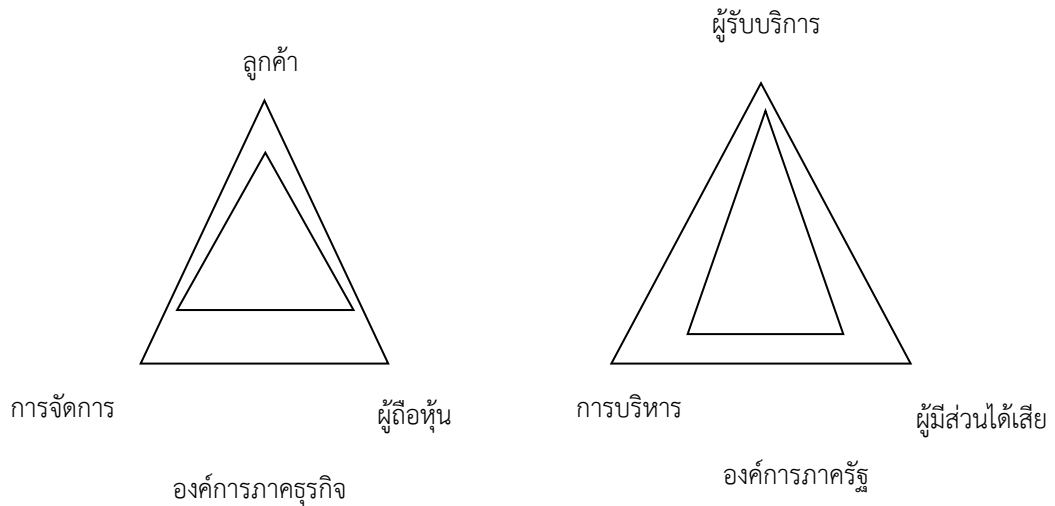
9. พิจารณาในด้านประสิทธิภาพของการบริหารงานเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปทั้งในประเทศที่พัฒนาแล้วและกำลังพัฒนาว่าการบริหารงานขององค์การธุรกิจเอกชนมีประสิทธิภาพกว่าการบริหารราชการ ทั้งนี้อาจมีมูลเหตุสืบเนื่องมาจากการบริหารการเลือกสรรบุคคลเข้าทำงานการจูงใจในการทำงานการมีส่วนร่วมในองค์การและขนาดขององค์การด้วยก็ได้ เป็นที่น่าสังเกตว่าในองค์การธุรกิจขนาดใหญ่ที่มีลักษณะซับซ้อนจะหนีไม่พ้นปัญหาเรื่องการบริหารที่มีลักษณะเป็นระบบราชการ (Bureaucracy) เช่นกัน จะแตกต่างกันแต่เพียงประเภทขององค์การที่ต่างกันเท่านั้น

10. พิจารณาในด้านภาระงานจะเห็นว่าการบริหารราชการนั้นดำเนินการโดยมีรายรับส่วนใหญ่มาจากภาษีอากรซึ่งเรียกเก็บจากประชาชนในลักษณะบังคับ ส่วนการบริหารธุรกิจทุนดำเนินการได้มาจากการจำหน่ายหุ้นซึ่งผู้ถือหุ้นยินดีซื้อหุ้นด้วยความเต็มใจ

11. การควบคุมการบริหารงานนับว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญยิ่ง อีกอย่างหนึ่งในการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพ สำหรับการบริหารราชการนั้นจะเห็นได้ว่า นอกจากจะมีการแบ่งแยกการใช้อำนาจออกเป็น 3 ฝ่ายเพื่อให้เกิดการถ่วงดุลกันแล้วการควบคุมการบริหารราชการยังมีประชาชนคอยควบคุมดูแลในลักษณะของพรรคการเมือง (Political Party) กลุ่มผู้แทนหรือกลุ่มผู้สนับสนุน (Representative Body) กลุ่มผลประโยชน์ (Pressure Group) มติประชา (Public Opinion) และสื่อสารมวลชนในลักษณะต่าง ๆ อีกด้วย แต่การบริหารธุรกิจนั้นการควบคุมจากภายในก็มีเพียงแต่คณะกรรมการของบริษัท ส่วนการควบคุมจากภายนอกอันได้แก่ กฎหมาย ระเบียบแบบแผน ที่ทางราชการได้กำหนดไว้สำหรับลูกค้า ซึ่งเมื่อเทียบระดับของความแน่นแฟ้นแล้วจะเห็นได้ว่าการบริหารราชการมีระบบควบคุมหนาแน่นกว่า

12. พิจารณาในด้านสภาวะแวดล้อมการบริหารราชการ จำเป็นต้องคำนึงถึงปัจจัยแวดล้อมเป็นองค์ประกอบสำคัญ เช่น ขนบธรรมเนียม ประเพณีและวัฒนธรรม เป็นต้น และเพื่อประโยชน์ในการบริหารทางราชการจำเป็นต้องปรับปรุงวิธีการบริหารให้มีลักษณะสอดคล้องกับปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ให้ได้ แต่การบริหารธุรกิจ ไม่ได้เฟื่องฟูและยึดถือปัจจัยเหล่านี้เป็นเกณฑ์สำคัญในการบริหารงานมากเท่ากับการบริหารราชการ

นอกจากนี้เสน่ห์ จุ้ยโต (2550 : 12-13) ได้วิจัยรูปแบบหน่วยงานภาครัฐที่มีความแตกต่างกับภาคธุรกิจ ใน 3 ประการ ดังภาพที่ 1.1



ภาพที่ 1.1 เปรียบเทียบระหว่างองค์การภาคธุรกิจกับองค์การภาครัฐ
ที่มา : ดัดแปลงจาก เสน่ห์ จุ้ยโต (2550 : 12)

จากภาพอธิบายได้ว่า องค์การภาครัฐเน้นการบริหารเพื่อนำไปสู่ความพึงพอใจของผู้รับบริการ องค์การภาคธุรกิจเน้นการบริการเพื่อนำไปสู่ความพึงพอใจของลูกค้า ภาครัฐเน้นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ภาคธุรกิจเน้นผู้ถือหุ้น ภาครัฐเน้นการบริหารที่ผู้บริหารทำหน้าที่บริหารองค์การภาครัฐ และมีข้าราชการทำหน้าที่ปฏิบัติงานในองค์การภาครัฐ ภาคธุรกิจเน้นการจัดการที่มีผู้จัดการทำหน้าที่จัดการองค์การภาคธุรกิจและมีลูกค้าหรือพนักงานทำหน้าที่ปฏิบัติงานในองค์การภาคธุรกิจ

อย่างไรก็ตาม การที่ได้นำข้อแตกต่างในการบริหารราชการและการบริหารธุรกิจมาเสนอ โดยสังเขปนี้ก็เพียงเป็นแนวคิดในการเปรียบเทียบเท่านั้น สำหรับลักษณะสำคัญในการบริหารที่มีลักษณะเหมือนกันระหว่างการบริหารราชการกับการบริหารธุรกิจนั้นมีอยู่เป็นอันมากที่สำคัญได้แก่ ทรัพยากรการบริหารหน้าที่ของการจัดการหรือกระบวนการบริหารและการจัดองค์การเป็นต้นซึ่งสิ่งเหล่านี้มีลักษณะเป็นสากลโดยทั่วไปในการบริหาร

สรุปท้ายบท

มนุษย์เป็นธรรมชาติที่ต้องอาศัยอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่มเป็นสังคม เป็นองค์การ มีการดำเนินกิจกรรม มีการจัดระเบียบโครงสร้างภายในองค์การ เพื่อให้เกิดการบรรลุเป้าหมายร่วมกัน สิ่งเหล่านี้เรามักจะเรียกว่าองค์การ ซึ่งเกิดขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของมนุษย์ นอกเหนือจากเพื่อการอยู่รอดของตนเองและกลุ่ม

พัฒนาการของทฤษฎีองค์การ จะแบ่งเป็น 3 กลุ่มหลัก ประกอบด้วย ทฤษฎีองค์การยุคดั้งเดิมหรือยุคคลาสสิก แนวคิดกลุ่มนี้จะมียุทธศาสตร์ที่สำคัญคือ กระบวนการเพิ่มประสิทธิภาพสูงสุด

โดยใช้ปัจจัยการผลิตน้อยที่สุด กลุ่มทฤษฎีองค์การยุคต่อมาคือ กลุ่มทฤษฎีองค์การแบบใหม่หรือนีโอคลาสสิก กลุ่มนี้จะให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างและจูงใจให้คนในองค์การเกิดพฤติกรรมที่กระตุ้นการทำงาน มีความภักดีต่อองค์การ โดยหน่วยงานจะต้องตอบสนองความต้องการและเสริมสร้างมนุษยสัมพันธ์ระหว่างบุคคลของผู้ปฏิบัติงาน ทฤษฎีที่สาม ได้แก่ ทฤษฎีสัมัยใหม่ เป็นทฤษฎีที่สร้างขึ้นเพื่อลดปัญหาและข้อจำกัดที่เกิดจากทฤษฎีสองกลุ่มข้างต้น เน้นการทำงานภายใต้บริบทสภาพสังคมที่ก้าวเข้าสู่ยุคใหม่ที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว เพื่อเน้นผลผลิต ผลลัพธ์ และผลสัมฤทธิ์ โดยวางระบบการบริหารจัดการเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในทุก ๆ ด้าน

นอกจากแนวคิดขององค์การดังกล่าวแล้ว การที่จะขับเคลื่อนองค์การให้มีพฤติกรรม มีกระบวนการทำงานแล้ว จำเป็นต้องมีการบริหารที่เป็นศิลปะที่จะนำเอาทรัพยากรที่มีอยู่มาใช้ให้บรรลุวัตถุประสงค์ ทรัพยากรดังกล่าว จะประกอบด้วยส่วนสำคัญ คือ คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ และองค์ความรู้ในด้านการจัดการ ซึ่งทรัพยากรทั้งสี่ประการ จะมีความสำคัญอย่างมาก ที่จะทำให้การบริหารเกิดผลสำเร็จ แม้ในปัจจุบัน นักทฤษฎีต่าง ๆ จะเพิ่มองค์ประกอบด้านทรัพยากรที่จะนำมาใช้ในการบริหารก็ตาม แต่ถึงอย่างไร องค์ประกอบด้านการบริหารทั้งสี่ประการก็ยังคงมีความจำเป็นพื้นฐานในการบริหาร

ทั้งนี้เมื่อเราแบ่งประเภทของการบริหารแล้ว จะแยกได้สองส่วนด้วยกัน ได้แก่ การบริหารราชการและการบริหารธุรกิจเอกชน ซึ่งทั้งสองส่วนก็จะมีรูปแบบและวิธีการที่มีทั้งความเหมือนและความแตกต่างกัน เช่น ความเหมือน จะมีจะมีลักษณะการบริหารที่ไม่แตกต่างกัน เช่น การมีส่วนร่วม บังคับบัญชา มีโครงสร้าง มีระเบียบปฏิบัติสำหรับสมาชิกขององค์การ เป็นต้น ส่วนความแตกต่างกัน เช่น วัตถุประสงค์ของการดำเนินงาน การบริหารราชการจะเป็นไปเพื่อให้บริการประชาชน ส่วนการบริหารธุรกิจจะเน้นที่ผลกำไร เป็นต้น

คำถามท้ายบท

1. จงอธิบายลักษณะขององค์การแต่ละประเภท โดยกำหนดจากข้อพิจารณาในด้านต่างๆ
2. จงอธิบายเหตุผลสำคัญของการเกิดขึ้นขององค์การ
3. จงอธิบายลักษณะสำคัญของการบริหารองค์การภาครัฐ
4. จงอธิบายวิวัฒนาการของแนวคิดการบริหารภาครัฐในแต่ละยุคสมัย พร้อมวิเคราะห์จุดเด่นที่แตกต่างกันของการบริหารในแต่ละยุคสมัย
5. จงอธิบายความหมายและความสำคัญของการบริหารมาให้ชัดเจน
6. จงระบุทรัพยากรที่สำคัญ ซึ่งเป็นองค์ประกอบในการบริหาร และในยุคสมัยใหม่ทรัพยากรใดที่ท่านเห็นว่ามีความจำเป็นและสำคัญมากที่สุด
7. จงวิเคราะห์ความเหมือนและความแตกต่างระหว่างการบริหารราชการกับการบริหารธุรกิจ

เอกสารอ้างอิง

- เฉลิม ศรีผดุง และ อิศเรศ คັນนีย์วิทยกุล. (2559). **แนวคิดการจัดการเชิงกลยุทธ์ หน่วยที่ 1**. ในเอกสารการสอนชุดวิชาการจัดการเชิงกลยุทธ์ในภาครัฐกิจ. (พิมพ์ครั้งที่ 3).
นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- เฉลิมพงศ์. มีสมนัย. (2559). **ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การและสิ่งแวดล้อม หน่วยที่ 2**. ในเอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารการเปลี่ยนแปลง. (พิมพ์ครั้งที่ 12).
นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ธีรรัตน์ กิจจาร์ักษ์. (2542). **คุณธรรมสำหรับผู้บริหาร**. เพชรบูรณ์ : สถาบันราชภัฏเพชรบูรณ์.
- พงศ์สัมพันธ์ ศรีสมทรัพย์ และชลิตา ธรรมณี. (2548). **องค์การและการจัดการในภาครัฐ**. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ภาพร (ศิริอร) ชันธหัตถ์. (2549). **องค์การและการจัดการ**. (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ : ทิพย์วิสุทธิ.
- รังสรรค์ ประเสริฐศรี. (2557). **ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารองค์การภาครัฐ หน่วยที่ 1**. ในเอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารองค์การภาครัฐ. (พิมพ์ครั้งที่ 12). นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ราชบัณฑิตยสถาน. (2546). **พจนานุกรมไทยฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2542**. กรุงเทพฯ : นานมีบุคส์พับลิเคชั่นส์.
- สวัสดิการสำนักงาน ก.พ. (2544). **หลักการบริหารเบื้องต้น**. (พิมพ์ครั้งที่ 19). กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ สัมหวานจำกัด.
- สิรภาพ เหล่ามานะ. (2545). **พุทธศาสตร์การเมือง**. กรุงเทพฯ : สหธรรมิก.
- สมคิด บางโม. (2545). **การบริหาร**. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช.
- _____. (2553). **องค์การและการจัดการ**. (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ : วิทย์พัฒนา.
- สมพงษ์ เกษมสิน. (2523). **การบริหาร**. (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช.
- เสน่ห์ จุ้ยโต. (2550). **รูปแบบหน่วยงานภาครัฐ**. โครงการวิจัยและพัฒนาสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.
- เสนาะ ตีเยาว์. (2544). **หลักการบริหาร**. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อรุณ รักธรรม. (2536). **ทฤษฎีองค์การ หน่วยที่ 2**. ในประมวลสาระชุดวิชาทฤษฎีและแนวปฏิบัติในการบริหารการศึกษา. นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- อิสระ สุวรรณบล. (2551). **การพัฒนาระบบบริหารภาครัฐ หน่วยที่ 1**. ในประมวลสาระชุดวิชาการบริหารภาครัฐ. (พิมพ์ครั้งที่ 4). นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- AmitaiEtzioni. (1964). **Modern Organization**. New Jersey : Prentice-Hall.
- Chester I. Bernard. (1970). **The Function of the Executive**. Cambridge : Harvard University Press.
- Ernest Dale. (1973 : 4). **Management : Theory and Practice**, 3rd.ed. Tokyo : McGraw-Hill.

- Fremont E. Kast and Jame E. Rosenzweig. (1974). **Organization and Management : A Systems Approach**. New York : McGraw-Hill.
- Gordon, George J. and Miceal E. Milakovich. (1995). **Public Administration in America**. 5th ed. New York: St. Martin's Press.
- Herbert, A. Simon. (1965). **Administrative Behavior**. New York : Macmillan.
- Max Weber (1966). **The theory of Social and Economic Organization**. New York : Oxford University.
- Peter, F. Drucker. (1974). **The Practice of Management**. New York : Harper & Row Publisher.
- Schermerhorn.J.R. (1999). **Management**. (5th ed.) USA : John Willey & Son.
- Tom Christensen & Per Laegreid. (2002 : 1). Editer. **New Public Management**. Burlington, VT : Ashgate Publishing Company.