

POS3401 หลักรัฐประศาสนศาสตร์

Principles of Public Administration

อาจารย์ ดร.ภูติศ นอขุนทด
วิทยาลัยการเมืองและการปกครอง
มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา

บทที่ 1

ลักษณะวิชารัฐประศาสนศาสตร์

1. รัฐประศาสนศาสตร์ไม่ได้เป็นวิทยาศาสตร์
2. รัฐประศาสนศาสตร์ไม่ได้เป็นศิลปะ
3. รัฐประศาสนศาสตร์เป็นสหวิทยาการ
4. รัฐประศาสนศาสตร์เป็นสาขาวิชา (Public Administration)
5. บริหารรัฐกิจ (public administration)

บทที่ 1

1. รัฐประศาสนศาสตร์ไม่ได้เป็นวิทยาศาสตร์

วิทยาศาสตร์หมายถึงวิชาที่มีความชัดเจน (Precision) สามารถทำนาย (Prediction) กฎของวิทยาศาสตร์เป็นจริงเสมอ คือสามารถยืนยันและทดสอบได้ทุกครั้ง แม้ว่าการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์จะมีกรอบแนวคิด ทฤษฎีต่าง ๆ ที่ใช้ศึกษาและอธิบายปรากฏการณ์หรือเหตุการณ์ต่าง ๆ แต่การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ยังคงเป็นการศึกษาในเชิงสังคมศาสตร์ ดังนั้นผลของการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์จึงยังคงลักษณะของ แนวโน้มและความน่าจะเป็นมากกว่าผลที่ได้รับจะชัดเจน เช่นวิทยาศาสตร์

บทที่ 1

2. รัฐประศาสนศาสตร์ไม่ได้เป็นศิลปะ

ศิลปะหมายถึง การทำงานที่ต้องอาศัยความสามารถของแต่ละคนในการที่จะสอดแทรกอารมณ์ลงไปในงานของตนอย่างเต็มที่เพื่อจะให้ได้ออกมาผลงานที่ดีที่สุดออกมา หากแต่ผู้บริหารไม่ได้ใช้ศิลปะเป็นเครื่องมือวัดการทำงานแต่ผู้บริหารใช้การปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพเป็นเครื่องมือชี้วัด ดังนั้นรัฐประศาสนศาสตร์จึงไม่ใช่ศิลปะ

บทที่ 1

3. รัฐประศาสนศาสตร์เป็นสหวิทยาการ

รัฐประศาสนศาสตร์ไม่ใช่ศาสตร์ที่บริสุทธิ์ (Pure Science) แต่รัฐประศาสนศาสตร์เป็นศาสตร์ที่ประยุกต์เป็นการนำเอาองค์ความรู้จากหลายสาขาวิชามาประยุกต์ใช้ เช่น สังคมวิทยา มานุษยวิทยา จิตวิทยา บริหาร สถิติ และพฤติกรรมศาสตร์ **เพราะนักบริหารที่ดีต้องจำเป็นที่จะต้องรอบรู้ในศาสตร์ต่าง ๆ ในการบริหารองค์การ**

บทที่ 1

รัฐประศาสนศาสตร์เป็นสาขาวิชา (**P**ublic **A**dministration)

รัฐประศาสนศาสตร์คือการศึกษาการทำงาน การบริหารงานของรัฐ มีความหมายเป็นลักษณะวิชาซึ่งจะไม่เรียกว่าบริหารรัฐกิจ

บริหารรัฐกิจ (**p**ublic **a**dministration)

คือการศึกษาการบริหารราชการซึ่งหมายถึงกิจกรรม (Activity) ที่เกี่ยวข้องกับ
การบริหารงานในภาครัฐทั้งหมด

(อุทัย เลาหวิเชียร, 2533:10)

บทที่ 1

ความหมายของรัฐประศาสนศาสตร์

1. “วิชารัฐประศาสนศาสตร์มีเอกลักษณ์ เพราะมีความแตกต่างจากวิชา
รัฐศาสตร์ในแง่ที่ว่าเป็นวิชาที่ให้ความ**สนใจต่อการศึกษาโครงสร้างและ
พฤติกรรมของระบบราชการ** รวมทั้งเป็นศาสตร์ที่มีระเบียบวิธีการศึกษาเป็น
ของตนเอง วิชารัฐประศาสนศาสตร์ยังแตกต่างจากศาสตร์การบริหารในแง่
ที่ว่าเป็นวิชาที่ศึกษาเรื่องขององค์การของรัฐ **ซึ่งมิได้มุ่งแสวงหากำไรดังเช่น
องค์การเอกชน** และเป็นวิชาที่สนับสนุนให้องค์การของรัฐมีโครงสร้างกลไก
การตัดสินใจและพฤติกรรมของ**ข้าราชการที่ถือคุณการให้บริการสาธารณะ**”

(Nicholas Henry, 1980: 27)

บทที่ 1

ความหมายของรัฐประศาสนศาสตร์

2. “การกำหนดและปฏิบัติตามนโยบายของระบบราชการ ซึ่งตัวระบบนั้นมีขนาดใหญ่โต และมีลักษณะของความเป็นสาธารณะ”

(James W. Fesler, 1980: 2-12)

3. วิชารัฐประศาสนศาสตร์เป็นวิชาที่ศึกษาถึง

- ความพยายามร่วมกันของกลุ่มคนในทางสาธารณะ
- กิจกรรมของฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ
- เรื่องการกำหนดนโยบายสาธารณะ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการนโยบาย
- ความแตกต่างอย่างเห็นได้ชัดของการบริหารงานของรัฐและเอกชน
- บทบาทของเอกชนและบุคคลหลายฝ่าย ที่มีต่อการให้บริการแก่ชุมชน

(Felix A. Nigro & Lloyd G. Nigro, 1980: 14)

บทที่ 1

ความหมายของรัฐประศาสนศาสตร์

4. “รัฐประศาสนศาสตร์หมายถึง **กระบวนการ องค์การ และบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งทางราชการ**ทั้งหลายและมีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดและนำเอา กฎหมาย ระเบียบแบบแผนต่าง ๆ ซึ่งออกโดยฝ่าย นิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และ ฝ่ายตุลาการ ไปปฏิบัติ”

(George J. Gordon, 1978: 8)

บทที่ 1

5. รัฐประศาสนศาสตร์ หมายถึง กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับ**การบริหารงาน
สาธารณะ** ซึ่งรวมไปถึงการบริหารงานราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ
ด้วย

รัฐประศาสนศาสตร์ หมายถึง สาขาวิชาการแขนงหนึ่ง ซึ่ง**ศึกษาเกี่ยวกับ
เรื่องการบริหารงานของรัฐ**

(ศิริพงษ์ ลดาวัลย์ ณ อยุธยา, 2542: 1)

บทที่ 1

ปัจจัยในการกำหนดขอบข่ายการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์

- 1. บทบาทของอำนาจทั้งสามฝ่ายของรัฐบาล**
- 2. การบริหารและการเมือง**
- 3. การบริหารราชการและการบริหารธุรกิจ**

(ติน ประยูรพฤกษ์. 2526: 1-27)

บทที่ 1

1. บทบาทของอำนาจทั้งสามฝ่ายของรัฐบาล

- ฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี)
- ฝ่ายนิติบัญญัติ (สภาสูงและสภาล่าง)
- ฝ่ายตุลาการ (อัยการ, ศาล)

ทั้งสามฝ่ายนี้ต้องมีการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ

บทที่ 2

ในการบริหารประเทศนั้น ผู้ที่ทำหน้าที่ในการบริหารกิจการของรัฐคือ **ข้าราชการ** ซึ่งเราสามารถแบ่งข้าราชการออกเป็นสองฝ่ายคือ

1. ข้าราชการการเมือง (Political Officers)

เป็น **ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย (Policy Determination)** โดยมุ่งเน้นถึงสวัสดิภาพของประชาชนและความมั่นคงของประเทศเป็นหลัก ผู้ที่ดำรงตำแหน่งทางฝ่ายการเมืองหรือข้าราชการทางการเมืองก็ได้แก่ **ผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาตามวิถีทางในทางการเมือง** เช่น นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี เลขาธิการนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวง ฯลฯ **โดยเป็นผู้บริหารและผู้บังคับบัญชาและจัดการในระดับนโยบายซึ่งส่งผลโดยตรงต่อประชาชน**

บทที่ 2

2. ข้าราชการประจำ (Administrative Officers)

คือ ผู้ที่ทำหน้าที่บริหารหรือนำเอานโยบายที่ฝ่ายการเมืองกำหนดไว้
ออกไปปฏิบัติจัดทำซึ่งเป็นงานประจำที่ต้องทำตามแผน ตามระเบียบ
และกฎเกณฑ์ ข้อบังคับต่าง ๆ ของทางราชการ นอกจากนี้ข้าราชการ
ประจำยังมีหน้าที่ให้คำแนะนำแก่ข้าราชการทางการเมืองในการกำหนด
นโยบายต่าง ๆ โดยผู้ที่จะดำรงตำแหน่งข้าราชการประจำนี้จะต้องผ่าน
การคัดเลือกตามระบบคุณธรรม (Merit System) คือกระบวนการที่ผ่าน
การทดสอบความรู้ความสามารถโดยการสอบแข่งขันอย่างมีหลักเกณฑ์
เช่น ปลัดกระทรวงลงมา

บทที่ 2

2. การบริหารแยกจากการเมือง (สมัยดั้งเดิมหรือคลาสสิก 1887-1950)

เพื่อต้องการให้มีรัฐบาลที่เข้มแข็งหรือฝ่ายบริหารที่เข้มแข็ง และมีระบบราชการที่มีประสิทธิภาพและมีเหตุผล ซึ่งการเมืองคือการออกกฎหมายและการกำหนดนโยบาย ส่วนการบริหารนั้นเป็นเรื่องของการนำเอากฎหมายและนโยบายไปใช้ไปปฏิบัติ นั้นหมายถึง **การเมืองไม่ควรเข้ามาแทรกแซงการบริหาร** โดยใช้เทคนิคทางภาคเอกชนเข้ามาช่วยในการบริหารจัดการระบบราชการ นักคิดคนสำคัญในกลุ่มนี้ได้แก่

1. Woodrow Wilson (ชาวอเมริกัน 1856 – 1924) ถือได้ว่าเป็นบิดาของรัฐประศาสนศาสตร์
2. Frank J. Goodnow
3. Leonard D. White

บทที่ 2

บริบททางการเมืองที่ก่อให้เกิดการแบ่งแยกการบริหารออกจาก
การเมือง

1. การคอร์รัปชัน (Corruption)
2. การเล่นพรรคพ้อง (Crony)
3. ระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการ (Patronage)

บทที่ 2

ระบบราชการ (Bureaucracy) :Max Webber ชาวเยอรมัน (1864-1920)

Webber นักคิดคนสำคัญของระบบราชการที่มีคุณธรรม Webber ได้วิเคราะห์ความแตกต่างระหว่างอำนาจ (power) และอำนาจหน้าที่ (Authority) ในทัศนะของWebber องค์การคือระบบราชการที่ได้ตั้งบรรทัดฐาน (norms) และคำสั่งที่ต้องเชื่อฟัง ถ้าต้องการให้องค์การทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในระดับนั้น องค์การสามารถพึ่งพาอำนาจของตนเองเพื่อให้เอกบุคคลเชื่อฟัง โดยที่การใช้อำนาจที่มีความชอบธรรม เช่น กฎ คำสั่งระเบียบ ข้อบังคับ ที่เป็นธรรมจะทำให้เกิดประสิทธิภาพของระบบการทำงานขององค์การและประสิทธิภาพต่องาน

บทที่ 2

Webber จำแนกประเภทของอำนาจต่าง ๆ ดังนี้

1. อำนาจหน้าที่แบบประเพณีนิยม (Traditional Domination)
คือ ผู้ที่ใช้อำนาจได้อำนาจมาจากความเชื่อถือ จารีตประเพณีซึ่งยึดถือปฏิบัติสืบต่อกันมา
2. อำนาจหน้าที่แบบบารมีบุคคล (Charismatic Domination)
คือ ผู้ที่มีอำนาจโดยอุศัยบุคคลิกภาพ ลักษณะเฉพาะตัว เป็นปัจจัยที่ทำให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามีความเชื่อมั่น เลื่อมใส ศรัทธา ยอมรับ มักจะเป็นการปกครองแบบระบอบเผด็จการ (Dictatorship)
3. อำนาจหน้าที่แบบอาศัยกฎหมาย (Legal Domination)
คือผู้นำที่ได้อำนาจมาจากกฎหมายตามที่กฎหมายกำหนดไว้ มิได้มาจากการมีหรือประเพณีหากแต่มีการคิดสรรโดยผู้อยู่ใต้บังคับบัญชายอมรับและปฏิบัติตามคำสั่งนั้น ๆ ซึ่งก็คือระบบราชการซึ่งระบบราชการเป็นองค์การที่อยู่บนรากฐานของกฎหมายนั่นเอง

บทที่ 2

หลักพื้นฐานทางโครงสร้างระบบราชการ

1. หลักลำดับชั้น (Hierarchy)

คือ **การจัดลำดับสายบังคับบัญชา** เพื่อแสดงว่าตำแหน่งใดหรือหน่วยงานใดอยู่ในลำดับชั้นใดในองค์การ อยู่สูงกว่าหรือต่ำกว่าตำแหน่งใด โดยแบ่งออกเป็นหมวด หมู่ เป็นชั้น ๆ ตามลำดับชั้นโดยมี**ผู้บังคับบัญชาสูงสุดอยู่บนสุดของลำดับชั้นและลดหลั่นกันลงมา** ซึ่งรวมไปถึงอำนาจและหน้าที่ ขอบเขตในการรับผิดชอบของภาระงานนั้น ๆ การจัดลำดับชั้นนั้นจะช่วยจัดระเบียบในการทำงานของหน่วยย่อย ๆ ในองค์การ ซึ่งส่งผลต่อผู้ปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพระหว่างหน่วยงานอีกด้วย

บทที่ 2

หลักพื้นฐานทางโครงสร้างระบบราชการ

2. หลักความรับผิดชอบ (Responsibility)

คือ เจ้าหน้าที่ทุกคนต้องมีจิตสำนึกในความรับผิดชอบต่อการทำงานของตนเอง และพร้อมที่จะให้มีการตรวจสอบโดยผู้บังคับบัญชาซึ่งแนวคิดของWebber นั้น การรับผิดชอบในตำแหน่งหน้าที่ของตนนั้นขึ้นอยู่กับหัวหน้า ผู้บังคับบัญชา ไม่ใช่ประชาชน โดยอำนาจแต่งตั้ง ถอดถอนและโยกย้ายมาจากหัวหน้า ผู้บังคับบัญชาซึ่งต่างจากข้าราชการฝ่ายการเมืองที่เลือกมาจากประชาชน ดังนั้น ข้าราชการฝ่ายการเมืองจึงไม่มีอำนาจในการโยกย้าย ถอดถอนหรือแต่งตั้งจาก ข้าราชการฝ่ายการเมืองได้

บทที่ 2

3. หลักการสมเหตุสมผล (Rationality)

คือ ความเหมาะสม ความถูกต้อง ของแนวทางที่มุ่งปฏิบัติที่ไปสู่จุดหมายปลายทาง โดยที่

1. กำหนดระเบียบข้อบังคับ ให้ชัดเจนเพื่อให้เจ้าหน้าที่ หน่วยงาน ทำตามขอบเขตที่กำหนดไว้
2. ต้องฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจในระเบียบกฎเกณฑ์ขององค์กร อย่างถูกต้อง
3. แยกทรัพย์สินส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ออกจากทรัพย์สินขององค์กรอย่างเด็ดขาด
4. ต้องไม่บรรจุบุคคลที่เข้ามาทำงานเพื่อหวังผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ หน่วยงาน ด้านตุลาการต้องอิสระและไม่มีการกำหนดค่าตอบแทนอย่างตายตัว
5. กฎระเบียบข้อบังคับต้องฉบับที่กเป็นลายลักษณ์อักษร ตลอดจนการกระทำ ต้องมีลายลักษณ์อักษรด้วย และมีการจัดเก็บเอกสารที่ดี เพื่อให้การทำงานการบริหารงานราชการเป็นพิธีหรือเป็นทางการ

บทที่ 2

4. การมุ่งสู่ผลสำเร็จ (Achievement Orientation)

คือ **วัตถุประสงค์ เป้าหมาย หรือประสิทธิผลที่หน่วยงานราชการวางไว้**
โดยอาศัยปัจจัยสนับสนุน 3 ข้อด้วยกันคือ

1. เจ้าหน้าที่ต้องมี**หลักการหรือวิธีการในการตัดสินใจ**ในการปฏิบัติงาน
2. มีการ**แบ่งงานกัน**ทำเฉพาะด้านจึงจะเกิดประสิทธิผลสูงสุด
3. **กำหนดวิธีการปฏิบัติ**ที่ถูกต้องเหมาะสมต่อสถานที่และเวลาหนึ่ง ๆ

บทที่ 2

5. ความแตกต่างเฉพาะด้านหรือความชำนาญเฉพาะด้าน

(Differentiation or Specialization)

คือ โครงสร้างหน้าที่ของระบบราชการที่สามารถเห็นได้จาก การจัดส่วนของหน่วยงานหรือตำแหน่งงาน (Departmentation) โดยกำหนดถึงบทบาทและภาระหน้าที่ที่แตกต่างกันออกไปซึ่งควรคำนึงถึงความชำนาญเฉพาะด้านแต่ละส่วนเพื่อให้เกิดผลสูงสุดขององค์การ เช่น

- การแบ่งงานตามพื้นที่ อาณาเขต (แบ่งส่วนราชการ ส่วนกลาง, ส่วนภูมิภาค)
- การแบ่งตามหน้าที่ภารกิจ (กระทรวงต่าง ๆ)
- การแบ่งตามส่วนของผู้รับบริการ (โรงพยาบาลประเภทต่าง ๆ)
- การแบ่งส่วนตามขั้นตอนหรือกระบวนการ(กระบวนการยุติธรรม ตั้งแต่ ตำรวจ จนถึง ผู้พิพากษา)

บทที่ 2

6. ภาระเบียบวินัย (Discipline)

คือ การควบคุมพฤติกรรมของระบบราชการทุกหน่วยตลอดจนเจ้าหน้าที่ทุกคนเพื่อเป็นวินัยและกลไกในการตรวจสอบพฤติกรรมขององค์กร โดยที่ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด

7. ความเป็นวิชาชีพ (Professionalization)

คือ การทำงานที่ต้องอุทิศตนโดยทำงานเต็มเวลาเป็นงานประจำไม่ใช่ทำงานอดิเรกโดยที่ข้าราชการต้องวางตัวเป็นกลาง โดยปราศจากอารมณ์ และความเกลียดชัง ทั้งนี้ระบบราชการเป็นระบบที่มั่นคงและข้าราชการมีกฎระเบียบในการปฏิบัติซึ่งไม่มีผู้ใดสามารถทำลายได้

บทที่ 2

ข้อดีและข้อเสียของระบบราชการ

ข้อดี

1. ระบบราชการมีเหตุผล เพราะมีการกำหนดนโยบาย กฎเกณฑ์ ระเบียบแบบแผน ตลอดจนวิธีการปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบ
2. มีการแบ่งงานกันทำตามความสามารถเฉพาะด้าน
3. ระบบราชการมีการแบ่งขั้นตอนการทำงานดังนั้นจึงมีมาตรฐานที่ประชาชนยอมรับ

บทที่ 2

ข้อดีและข้อเสียของระบบราชการ

ข้อเสีย

1. ข้าราชการถูกลดทอนความเป็นมนุษย์ให้เป็นเพียงฟันเฟืองเครื่องจักร
2. ระบบราชการไม่ได้คำนึงถึงสถานะทางอารมณ์ของแต่ละบุคคล
3. ข้าราชการอาจจะหมกมุ่นกับตำแหน่งจนทำให้เกิดการบริหารงานที่ผิดพลาดขึ้นต่อประชาชน
4. ระบบราชการมักจะปกปิดข้อมูลโดยป้องกันไม่ให้คนภายนอกทราบ

บทที่ 2

การจัดการแบบวิทยาศาสตร์ (Scientific Management)

การบริหารเชิงวิทยาศาสตร์เกิดขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศอุตสาหกรรมหลาย ๆ แห่งในยุโรปในช่วงครึ่งหลังของศตวรรษที่ 19 ผู้ประกอบการต่างนำเอาเทคนิค วิทยาการทางวิทยาศาสตร์ ภายภาพที่ประสบความสำเร็จเข้ามาบริหารจัดการ โดยพยายามเปลี่ยนกฎเป็นหลักการที่ชัดเจนที่อาศัยประสบการณ์เชิงปฏิบัติและความคิดเชิงนามธรรม เนื่องจากการทำงานที่ไม่เต็มประสิทธิภาพของคนงานในโรงงานอุตสาหกรรม จากความเคยชินที่ทำงานเดิม ๆ ดังนั้น Frederick W. Taylor จึงได้หลักวิทยาศาสตร์ในการจัดการที่มีประสิทธิภาพ

บทที่ 2

ภายใต้หลักการบริหารแบบวิทยาศาสตร์ การทำงานจะต้องถูกแบ่ง
อย่างน้อยออกเป็น 2 ส่วนคือ

1. ฝ่ายที่ทำงานภายใต้การควบคุมของการจัดการ
2. ฝ่ายที่ทำงานภายใต้การบริหารของกลุ่มบุคคลที่ได้รับมอบหมาย
อำนาจจากทางฝ่ายจัดการมาแล้ว หัวหน้างานซึ่งขึ้นอยู่กับฝ่าย
จัดการอีกต่อหนึ่ง

ดังนั้นการปฏิบัติงานจึงต้องได้รับความร่วมมือทั้งสองฝ่าย งานจึงจะ
สำเร็จตามหลักการทางวิทยาศาสตร์การจัดการ

บทที่ 2

เพื่อก่อให้เกิดความร่วมมือที่ดีต่อกันทั้งสองฝ่าย ฝ่ายจัดการต้องมีหน้าที่

1. สร้างหลักการทำงานที่เป็นวิทยาศาสตร์เพื่อหา**แนวทางที่ดีที่สุด** (One Best Way) เพื่อให้งานทุกชิ้นสำเร็จ
2. การ**ทำให้เครื่องจักรและวัสดุอุปกรณ์มีความเป็นมาตรฐาน** คือฝ่ายบริหารทำเครื่องมือมีความเป็น**มาตรฐานเดียวกัน**ในแง่ของความต้องที่เฉพาะเจาะจง มาตรฐานของการควบคุมวัสดุอุปกรณ์
3. การคัดเลือกและฝึกอบรมคน คือการ**เลือกคนให้เหมาะสมกับงาน**และต้องได้รับการอบรมแก่คนงานแต่ละคนในการทำงานแต่ละชิ้นด้วยอุปกรณ์ที่มีมาตรฐาน

บทที่ 2

4. ความต้องการทางด้านการนิเทศงานและสภาพการทำงานที่ดี เป็นสิ่งที่จำเป็นต่อพนักงาน และผู้เชี่ยวชาญที่ได้รับการว่าจ้างในทุกขั้นตอนของ **การนิเทศงานเพื่อการปฏิบัติงานที่ดี**
5. การจ่ายเงินตามผลผลิต คือ **การจ่ายเงินโบนัสและเงินพิเศษให้กับ** **คนงานที่ได้ทำงานตามที่ได้กำหนดไว้** หรือเกินกำหนด ซึ่งค่าจ้างควรสอดคล้องกับผลผลิตที่แต่ละคนทำมากกว่าจะเป็นผลผลิตของกลุ่มหรือหน่วยใดหน่วยหนึ่ง

บทที่ 2

แม้ว่าปรัชญาของ Taylor นี้จะได้รับความนิยมนจากบรรดา
ภาคอุตสาหกรรมทั้งหลายแต่การลดทอนความเป็นมนุษย์ให้เหลือเพียง
หน่วยการผลิตเท่านั้นซึ่งได้ละเลยคุณค่าทางด้านจิตใจก็มีข้อโต้แย้งอยู่
อย่างมากมาย ซึ่งแท้ที่จริงแล้วหลักต่าง ๆ ของวิทยาศาสตร์การจัดการ
ส่งผลต่อ วิชาการในแขนงอื่น ๆ สืบต่อมา เช่น งานบริหารงานบุคคล
จิตวิทยาองค์กร เป็นต้น ซึ่งแนวคิดของ Taylor นี้เองก็ได้สอดคล้องกับ
เรื่องการแยกการบริหารจากการเมืองของ Wilson ด้วย

บทที่ 2

หลักการบริหาร เกิดจากแนวคิด ความเชื่อที่ว่า**บนโลกใบนี้จะต้องเป็น**
หลักสากล ดังนั้นจากความเชื่อนี้จึงมีการแสวงหาหลักสากลที่สามารถประยุกต์
ใช้ในโลกแห่งความเป็นจริงได้ในการบริหารงาน นักคิดคนสำคัญคือ
Henry Fayol (1841-1952) หลักการที่ยึดหยุ่น
คือการศึกษาที่เขาหลักการของ Taylor มาใช้หากแต่มีจุดยืนหรือศึกษาที่แตกต่าง
กัน **Fayol มุ่งศึกษาจุดสูงสุดขององค์กรลงไปยังล่างสุดขององค์กร** คือผู้บริหาร
ลงไปสู่ผู้ปฏิบัติงานในตำแหน่งที่ต่ำสุด ในขณะที่ Taylor ศึกษาจากระดับล่างสุด
ขององค์กรขึ้นไปสู่จุดสูงสุดขององค์กร

บทที่ 2

หลักการบริหารนั้นไม่มีสูตรสำเร็จที่ตายตัวเนื่องจากมีหลายปัจจัยตัวแปรต่าง ๆ มากมาย เช่น สภาพแวดล้อม วิฤตต์ต่าง ๆ โดยที่ Fayol เป็นผู้ประมวลองค์ความรู้ด้านการบริหารจาก การบริหารงานที่มีมา ก่อนหน้านั้น โดยมีองค์ประกอบหลักทั้ง 5 ดังนี้

1. การวางแผน (Planning) เป็นการเขียนถึงแนวทางการทำงานในลักษณะกว้าง ๆ
2. การจัดองค์กร (Organization) โครงสร้างของมนุษย์และอุปกรณ์ ที่สัมพันธ์กัน

บทที่ 2

3. การออกคำสั่ง (Commanding) การชี้แจงไว้ซึ่งกิจกรรมของหมู่คณะ โดยใช้คำสั่ง กฎ ระเบียบ
 4. การประสานงาน (Coordinating) คือการทำงานร่วมกันได้ดี โดยมี การประชุมร่วมกันของหัวหน้าแผนกทุกสัปดาห์
 5. การควบคุม (Controlling) การตรวจสอบการทำงานว่าเป็นไปตาม แผนที่ตั้งไว้ คำสั่งที่ออกไป และหลักการที่ตั้งขึ้นหรือไม่
- นอกจากองค์ประกอบหลัก ๆ ทั้ง 5 ข้อแล้ว Fayol ได้เสนอแนะ หลักการบริหารงานออกเป็น 14 ข้อด้วยกันคือ

บทที่ 2

1. การแบ่งงานกันทำ (Division of Work) คือการแบ่งงานกันทำระหว่างคนงานกับผู้จัดการ
2. อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ (Authority and Responsibility) คือเป็นการออกคำสั่งและใช้อำนาจเพื่อให้ได้มาซึ่งการยอมทำตามคำสั่ง โดยดูจากตำแหน่งที่ตัวเองครอบครองอยู่
3. วินัย (Discipline) วินัยคือการเชื่อฟัง โดยผู้นำเป็นผู้ที่สร้างขึ้น
4. เอกภาพของการบังคับบัญชา (Unity of Command) คือ การรับคำสั่งจากหัวหน้า ผู้จัดการเพียงเท่านั้น
5. ความเป็นเอกภาพของคำสั่ง (Unity of Direction) คือความคิดเดียวและแผนการเดียวกันสำหรับกิจกรรมกลุ่มหนึ่งที่มีจุดหมายเดียวกัน

บทที่ 2

6. ผลประโยชน์ส่วนรวมมาก่อนผลประโยชน์ส่วนตน (Subordination of Individual Interests of the General Interest) คือ ผลประโยชน์ส่วนตนไม่สามารถอยู่เหนือผลประโยชน์ส่วนรวม
7. ค่าตอบแทน (Remuneration) คือ ค่าตอบแทนจะต้องยุติธรรม
8. การรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง (Centralization) คือ การรวมอำนาจไว้ที่ผู้บริหาร โดยมีเงื่อนไขทางด้านธุรกิจเข้ามาเป็นปัจจัย
9. หักสเกลาร์ (Scalar Chain) คือ หลักการทำงานที่ไม่เป็นทางการ
10. คำสั่ง (Order) คือ ข้อกำหนดระหว่างมนุษย์กับทรัพยากรขององค์กร และความสมดุลระหว่างข้อกำหนดกับทรัพยากร

บทที่ 2

11. **คามเสมอภาค (Equity)** คือ ความเสมอภาคจากการปฏิบัติงาน
12. **ความมั่นคง (Stability of Tenure of Personal)** คือ ความมั่นคงในหน้าที่การงานเพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อย
13. **ความคิดริเริ่ม (Initiative)** คือ การคิดแผนอย่างรอบคอบและประกันถึงความสำเร็จ
14. **ความสามัคคีในหมู่คณะ (Esprit Dee Corps)** คือ ความสัมพันธ์ที่เป็นมิตร โดยมีผลประโยชน์ร่วมกัน และผู้บริหารไม่ควรคำนึงถึง “แบ่งแยกแล้วปกครอง”

บทที่ 2

ทฤษฎีของ Luther Gulick และ Lyndall Urwick (หลักประสิทธิภาพ)

การบริหารงานตามแนวคิดของทั้งสองคนนั้นสามารถจำแนกออกเป็นสองส่วนใหญ่ ๆ ด้วยกันคือ

1. องค์กรมีการแบ่งงานกันทำและเมื่อองค์กรใหญ่ขึ้นการแบ่งงานกันทำจึงมีความซับซ้อน โดยจำเป็นที่จะต้องสร้างกลไกหรือโครงสร้างบางประการที่ผูกหน่วยต่าง ๆ เข้าด้วยกัน (Work Units)
2. หลักในการประสานงานของแต่ละหน่วยงานต้องใช้ควบคู่กันไปคือ
 - 2.1 การประสานงานโดยใช้กลไกในการควบคุมองค์กร (Structure of Authority) ซึ่งประกอบไปด้วยสายบังคับบัญชาเป็นลำดับชั้น
 - 2.2 การประสานงานโดยการผูกมัดทางใจ โดยเน้นไปที่ผู้นำมีบทบาทสำคัญที่ทำให้ผู้ร่วมงานมีจิตใจตั้งใจทำงาน ทำงานเต็มความสามารถ

บทที่ 2

หลักการจัดองค์กร

1. หลักการจัดองค์กรตามวัตถุประสงค์ (Purpose) คือ เน้น วัตถุประสงค์ขององค์กรเป็นหลัก โดยนำบุคคลที่ทำงานประเภทต่าง ๆ มารวมกันเพื่อช่วยกันทำงาน เช่น ด้านการศึกษา ด้านการชลประทาน ด้านการรักษาความปลอดภัย ด้านการคลัง
2. หลักการจัดองค์กรตามกระบวนการ (Process) คือ การนำคนที่มีความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ เดียวกันมาไว้รวมกัน เช่น วิศวกร บัญชี ทหาร หมอ การจัดองค์กรแบบนี้เรียกว่าการจัดองค์กรแบบแนวนอน (Horizontal)

บทที่ 2

หลักการจัดองค์กร

3. หลักการจัดองค์กรตามลูกค้า (Clientele) และสิ่งของ (Material) คือ การรวมเอาเจ้าหน้าที่หลาย ๆ ฝ่ายมาทำหน้าที่ติดต่อหรือให้บริการกับลูกค้าเฉพาะบางกลุ่ม เช่น การรักษาพยาบาล การศึกษา
4. หลักการจัดองค์กรตามสถานที่ตั้ง (Place) คือ การรวมเอาเจ้าหน้าที่หลาย ๆ ฝ่ายมาทำหน้าที่ติดต่อหรือให้บริการต่อชุมชนในเขตหนึ่งเข้าไว้ด้วยกัน เช่น การแบ่งส่วนการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทย โดยแบ่งออกเป็น จังหวัด อำเภอ หมู่บ้าน เขต แขวง

บทที่ 2

หลักการประสานงานโดยสร้างกลไกการควบคุมภายในองค์กร

1. หลักการจัดโครงสร้างอำนาจภายในองค์กร

1.1 หลักขอบข่ายการควบคุม (Span of Control) คือ จำนวนจำกัดของลูกน้องที่หัวหน้าสามารถควบคุม

1.2 หลักเอกภาพการควบคุม (Unity of Command) คือ การจัดโครงสร้างอำนาจภายในองค์กรในลักษณะหัวหน้าควบคุมเพียงคนเดียวในการบริหารและประสานงานต่าง ๆ

1.3 หลักความกลมกลืนในองค์กร (Principle of Homogeneity) คือ การจัดคนและงานที่คล้ายคลึงกันเข้าด้วยกันเพื่อจะได้คนที่มีความเชี่ยวชาญมารวมกันที่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

บทที่ 2

2. หลักเกี่ยวกับหน้าที่ของฝ่ายบริหาร (Chief executive: POSDCORB)

2.1 Planning คือ การวางแผนงานเพื่อให้งานบรรลุเป้าหมายที่วางเอาไว้

2.2 Organizing คือ การจัดโครงสร้างของหน่วยงานและสายการบังคับบัญชา

2.3 Staffing คือ การหาบุคคลตั้งแต่คัดสรรจนถึงพ้นจากงาน

บทที่ 2

2.4 Directing คือ การอำนวยการ ได้แก่ การตัดสินใจ การสั่งการ

2.5 Coordinating คือ การประสานงานของหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้เกิดการ
ร่วมมือดำเนินการไปสู่เป้าหมาย

2.6 Report คือ การรายงานผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานให้แก่ผู้บริหาร

2.7 Budgeting คือการจัดทำงบประมาณ การจัดทำบัญชีใช้จ่ายและการ
ควบคุมตรวจสอบด้านการเงิน

POSDCORB เครื่องมือสำคัญของนักบริหาร

POSDCoRB



แนวคิดของ **POSDCORB** เกิดขึ้นหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 กองทัพสหรัฐ ได้รวบรวมนักวิชาการเพื่อประเมินข้อผิดพลาดในการบริหารจัดการในกองทัพที่ผ่านมา เพื่อใช้ปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพสูงสุด ในปี ค.ศ. 1937 ลูเธอร์ กุลlick (**Luther Gulick**) และ ลินดัล เออร์วิค์ เสนอแนวคิดภาระหน้าที่ที่สำคัญของนักบริหารโดยสรุปเป็นแนวคิด บทบาทหน้าที่ของผู้บริหาร 7 ประการ หรือ **POSDCORB** ที่ใช้เป็นเครื่องมือสำคัญสำหรับผู้บริหาร ประกอบด้วย

1. การวางแผน (**Planning**) คือ การกำหนดเป้าหมายขององค์กรว่าต้องทำงานเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์อะไร และจะดำเนินการอย่างไร

2. การจัดองค์กร (**Organization**) คือ การจัดตั้งโครงสร้างองค์กรให้ชัดเจน กำหนดอำนาจหน้าที่รับผิดชอบอย่างเป็นทางการภายในองค์กร เพื่อประสานงานหน่วยงานให้สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3. การจัดกำลังคน (**Staffing**) คือ ฝ่ายบริหารต้องตัดสินใจอยู่ตลอดเวลาว่าจะดูแลควบคุมจัดสรรคนอย่างไรให้เหมาะสมกับงาน และทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4. การอำนวยการ (**Directing**) คือ การตัดสินใจและสั่งการ การควบคุมงาน การติดตามผลนิเทศก์งาน และศิลปะในการบริหารงาน

5. การประสานงาน (**Coordinating**) คือ การร่วมมือประสานงาน เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อย และราบรื่น คือหัวใจของการบริหาร

6. การรายงาน (**Reporting**) คือ การรายงานความเคลื่อนไหวต่าง ๆ ในองค์กรให้ทุกฝ่ายทราบ รวมถึงงานประชาสัมพันธ์ (**Public Relation**) ด้วย

7. การงบประมาณ (**Budgeting**) คือ งบประมาณในรูปของการวางแผนและการควบคุมด้านการเงินการบัญชี

สิ่งเหล่านี้พัฒนาได้โดยไม่ต้องใช้พรสวรรค์

IG:Allaboutmoney_TH



ตรงต่อเวลา



บุคลิกภาพดี



วางแผนล่วงหน้า



ขยัน



ทำมากกว่าที่เขาคาดหวัง



คิดบวก



ทัศนคติที่ดี



มุ่งมั่นตั้งใจ



ซื่อสัตย์

▶ สรุปแล้ว

▶ รัฐประศาสนศาสตร์(public administration)

มี 2 ความหมายคือ

▶ ความหมายแรก คือ การบริหารงานภาครัฐ การบริหารรัฐกิจ การบริหารราชการแผ่นดินหรือการบริหารราชการ

▶ ความหมายที่ 2 วิชาความรู้ กิจกรรมหรือการบริหารของรัฐ ที่เกี่ยวข้องกับงานหรือกิจการสาธารณะ หรือการให้บริการสาธารณะ (public services) ที่หน่วยงานของรัฐ และ/หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการในทุกระดับ ทั้งในบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

► ในทางปฏิบัติการบริหารงานภาครัฐของไทยยังไม่สนองตอบความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง เพราะ

- 1) หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐยังไม่เข้าใจหลักการบริหารสมัยใหม่ เช่น Good Governance หรือ Customer Focus
- 2) เจ้าหน้าที่ของรัฐขาดจิตสำนึกหรือจิตวิญญาณในการปฏิบัติราชการหรือในการให้บริการประชาชน
- 3) กฎหมายหรือข้อระเบียบข้อบังคับจะล้าหลังไม่สนองตอบต่อการบริการที่ดี
- 4) ฝ่ายการเมืองมักจะแทรกแซงการทำงานภาครัฐ เพื่อผลประโยชน์ ขณะเดียวกันข้าราชการเอาใจฝ่ายการเมืองเพื่อผลประโยชน์เช่นกัน

สถานภาพของรัฐประศาสนศาสตร์

- ▶ นักวิชาการมีทัศนะเกี่ยวกับสถานภาพของรัฐประศาสนศาสตร์ 3 สถานะ คือ
- ▶ รัฐประศาสนศาสตร์ คือ ศาสตร์
- ▶ รัฐประศาสนศาสตร์ คือ ศิลป์
- ▶ รัฐประศาสนศาสตร์ คือ ศาสตร์ และ ศิลป์
- ▶ รัฐประศาสนศาสตร์ ไม่เป็นทั้งศาสตร์ และไม่เป็นทั้งศิลป์

กลุ่มนักวิชาการที่มองว่าเป็นศาสตร์ และศิลป์

- ▶ **สมพงศ์ เกษมสิน** : อธิบายว่า รัฐประศาสนศาสตร์ คือการบริหารที่ใช้ทั้งศาสตร์และศิลป์เพื่อนำเอาทรัพยากรการบริหารมาประกอบการตามกระบวนการบริหารให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ
- ▶ **มุสดี สัตยมานะ** : การบริหารเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์
 - ศาสตร์** หมายถึง สิ่งที่มีลักษณะเป็นความรู้ เกิดจากการสังเกตการณ์ และจากสิ่งที่เป็นความจริง ซึ่งบุคคลผู้ปฏิบัติจนชำนาญ มีความแน่นอนเชื่อถือได้ และนำความจริงมาจัดระเบียบ เพื่อให้มีการศึกษาถ่ายทอดอย่างเป็นระบบ จนสามารถทำนายพฤติกรรมและการบริหารงานได้
 - ▶ **ศิลป์** หมายถึงลักษณะอันยืดหยุ่น ของการสร้างสรรค์ ในการบริหารที่นำไปสู่ความสำเร็จ ไม่สามารถกำหนดได้ตายตัวเป็นสิ่งที่ถ่ายทอดกันได้ยาก เพราะขาดระบบอันเป็นระเบียบ

นักวิชาการที่มองว่าไม่ใช่ทั้งศาสตร์และศิลป์

- ▶ **อุทัย เลาหวิเชียร :** ขาดเอกลักษณ์ลักษณะวิชาไม่ได้เป็นวิทยาศาสตร์และไม่ได้เป็นศิลป์ และไม่ได้มีสถานะเป็นวิชาชีพ ไม่ใช่สาขาหนึ่งของสังคมศาสตร์และไม่ใช่สาขาหนึ่งของรัฐศาสตร์ แต่เป็นจุดสนใจในการศึกษา เป็นสหวิทยาการ เป็นสังคมศาสตร์ประยุกต์ และเป็นกึ่งวิชาชีพ
- ▶ **สิริพงษ์ ลดาวัลย์ ณ อยุธยา :** ไม่เป็นวิทยาศาสตร์ ไม่ใช่ศิลป์ มีลักษณะเป็นสหวิทยาการ ประกอบด้วยองค์ความรู้ที่กระจัดกระจาย โดยรวบรวมจากหลายสาขาวิชา สุดแต่ให้ความสนใจในเรื่องใด หรือมีพื้นความรู้มาอย่างไร

สรุปสถานภาพของรัฐประศาสนศาสตร์ :

- สถานภาพรัฐประศาสนศาสตร์ เป็นได้ทั้งศาสตร์ และ ศิลป์และไม่ใช่ทั้งศาสตร์ และศิลป์ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับทัศนะ และจุดสนใจในการศึกษาของนักวิชาการแต่ละท่าน

อย่างไรก็ตาม ความเป็นศาสตร์และศิลป์มิได้มีความ ขัดแย้งระหว่างกัน ทั้งสองฝ่ายต่างเกื้อกูลก่อให้เกิดประโยชน์ แก่กันละกัน คือทฤษฎี แนวความคิด หรือหลักการจะเป็น แนวทางการปฏิบัติในโลกของความเป็นจริง (นิรนัย) และ ในทางกลับกันนักวิชาการก็จะสร้างทฤษฎีหรือแนวความคิด ต่าง ๆ โดยอาศัยข้อมูลจากโลกความเป็นจริงมาปรับปรุง แก้ไขทฤษฎีหรือแนวคิดที่มีอยู่ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น (อุปนัย)

การบริหารงานภาครัฐกับการบริหารธุรกิจ

- ▶ มีทั้งความสอดคล้องและความแตกต่าง
- ▶ **ความสอดคล้องในความหมายของคำที่ใช้**
- ▶ **Administration** จะใช้ในภาษาไทยว่า **การบริหาร**
Management จะใช้ในภาษาไทยว่า **การจัดการ**
- ▶ **คำทั้งสองนี้ได้มีผู้ให้ความหมายใน 3 แนวทางด้วยกัน คือ**
 - 1) **การบริหาร** เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายและการจัดการ เป็นการนำนโยบายไปปฏิบัติ
 - 2) **การจัดการ** เป็นความหมายทั่วไปโดยรวมการบริหารเข้าไปด้วย แนวทางนี้มองว่าการจัดการเป็นกระบวนการที่ทำหน้าที่รับผิดชอบต่อการดำเนินการขององค์การธุรกิจ ให้บรรลุเป้าหมาย ส่วนการบริหารเป็นส่วนหนึ่งของการจัดการ
 - 3) **การบริหารและการจัดการ** มีความหมายไม่แตกต่างกัน แต่นิยมใช้ต่างกัน คือ การจัดการจะใช้ในบริษัทเอกชน ส่วนการบริหารใช้ในองค์การของรัฐบาล

■ ความแตกต่างกันรัฐประศาสนศาสตร์ และการบริหารเอกชน

การบริหารงานภาครัฐ	การบริหารงานภาคเอกชน
1. เป้าหมายให้บริการ และความพึงพอใจแก่ประชาชน	1. เป้าหมาย เพื่อผลกำไรขององค์กร
2. ทุน คืองบประมาณจากภาษีและค่าธรรมเนียม	2. ทุนเป็นทุนส่วนตัว หรือของ ผู้ถือหุ้น
3. การทำงาน มีกฎระเบียบและขั้นตอน มากล่าช้า	3. การทำงานที่รวดเร็ว เน้นประสิทธิภาพ และกำไร
4. นโยบาย มาจากฝ่ายการเมือง	4. นโยบาย มาจากคณะกรรมการบริหารบริษัท
5. การบริหารต้องทำอย่างต่อเนื่อง トラบเท่าที่ประเทศยังคงอยู่	5. หยุดการบริหารได้ หากล้มเลิกกิจการ

ขอบข่ายวิชารัฐประศาสนศาสตร์

- ▶ หมายถึง กรอบความคิดและเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับวิชารัฐประศาสนศาสตร์
- ▶ อุตัย เลาหวิเชียร :
 - ▶ การเมืองและนโยบายสาธารณะ
 - ▶ ความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองและการบริหาร
 - ▶ นโยบายสาธารณะ
 - ▶ ค่านิยม
 - ▶ ทฤษฎีองค์การ
 - ▶ หลักเหตุผล
 - ▶ พฤติกรรมของคน
 - ▶ ระบบเปิด
 - ▶ เทคนิคการบริหาร

วิวัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์

- ▶ การศึกษาวิวัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ มีนักวิชาการหลายท่านได้ศึกษาและได้อธิบายไว้แตกต่างกัน เช่น
- ▶ 1.พิทยา บวรรัตน เสนอว่า รปศ.มีวิวัฒนาการมาแล้ว 4 สมัยที่สำคัญได้แก่
 1. สมัยดั้งเดิม (ค.ศ.1887 -1950) ซึ่งแนวคิดทฤษฎีจะเป็นการศึกษาเรื่อง การบริหารแยกออกจากการเมือง ระบบราชการ วิทยาศาสตร์การจักร และหลักการบริหาร
 2. สมัยทฤษฎีท้าทาย (คศ.1950-1970) แนวคิดทฤษฎีจะศึกษาเรื่อง การบริหารคือการเมือง ระบบราชการแบบไม่เป็นทางการ มนุษยสัมพันธ์และศาสตร์การบริหาร
 3. สมัยวิกฤติการณ์เอกลักษณ์ครั้งที่ 2 (ค.ศ.1960-1970) จะศึกษาแนวความคิดทางพฤติกรรมศาสตร์
 4. สมัยรปศ.สมัยใหม่ (1970-ปัจจุบัน) ศึกษาเรื่องนโยบายสาธารณะ ทางเลือกสาธารณะ การออกแบบองค์การสมัยใหม่ การวิจัย เป็นต้น

วิวัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ (2)

2. **Nicholas Henry** ได้จำแนก Paradigm ของรัฐประศาสนศาสตร์ออกเป็น 5 พาราไดม์ หรือ 5 กระบวนทัศน์ ดังนี้

► **พาราไดม์ที่ 1 : รัฐประศาสนศาสตร์ยุค “การแยกการบริหารกับการเมืองออกจากกัน” (1900-1926)**

นักวิชาการ 2 ท่าน คือ Frank J. Goodsnow และ Woodrow Wilson ได้มีความเห็นสอดคล้องกันว่า การเมืองและการบริหารเป็นคนละส่วนกัน คือ การเมืองมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย ส่วนการบริหารมีหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

► **พาราไดม์ที่ 2 :** รัฐประศาสนศาสตร์ยุค “หลักของการบริหาร” (1927-1937) เป็นยุคเฟื่องฟูที่สุดของการยอมรับวิชารัฐประศาสนศาสตร์ เป็นผลมาจากผลงานของ Luther Gulick & Lyndall Urwick ในหนังสือชื่อ **Paper on the Science of Administration** ซึ่งทั้งสองท่านได้เสนอแนวคิด การจัดการในเชิงบริหารงานของหัวหน้าฝ่ายบริหาร ที่เรียกว่า POSDCoRB โดย-

- P-Planning = การวางแผน
- O-Organizing = การจัดองค์การ
- S-Staffing = การบริหารงานบุคคล
- D-Directing = การสั่งการ
- Co- Coordinating = การประสานงาน
- R-Reporting = การรายงานผล
- B-Budgeting = การงบประมาณ

► พาราไดม์ที่ 3 : รัฐประศาสนศาสตร์ คือ รัฐศาสตร์ (1950-1970)

- เป็นยุคที่ผู้ศึกษา¹รัฐประศาสนศาสตร์ เป็นเสมือนพลเมืองชั้นสองในคณะรัฐศาสตร์ โดยเชื่อว่า **รัฐประศาสนศาสตร์กับรัฐศาสตร์** เป็นเรื่องเดียวกัน ไม่สามารถแยกจากกันได้ หรือรัฐประศาสนศาสตร์ก็คือรัฐศาสตร์นั่นเอง

และในช่วงนี้ก็มีความพยายามในการกำหนดความคิดระหว่างรัฐประศาสนศาสตร์กับรัฐศาสตร์ขึ้นใหม่ แต่ก็ไม่เป็นผล

► พาราไดม์ที่ 4 : รัฐประศาสนศาสตร์ คือวิทยาการบริหารจัดการ (1956-1970)

► เป็นยุคตกต่ำของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ในช่วงยุคต้น 1950 สาเหตุมาจากการขาดเอกลักษณ์เฉพาะตัวของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ทำให้นักวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์ ต้องหาทางเลือกใหม่ โดยการศึกษา รัฐประศาสนศาสตร์ในแง่ วิทยาการบริหาร ซึ่งเป็นการศึกษาเกี่ยวกับ

- **ทฤษฎีองค์การ** คือ ศึกษาพฤติกรรมของคนในองค์การ การดำเนินงานในองค์การ การตัดสินใจ เป็นต้น

- **วิทยาการจัดการ** คือ ศึกษาสถิติ การวิเคราะห์ เศรษฐศาสตร์ คอมพิวเตอร์ เพื่อให้การบริหารมีประสิทธิภาพมากขึ้น

▶ พาราไดม์ที่ 5 : รัฐประศาสนศาสตร์ คือ รัฐประศาสนศาสตร์ (1970-ปัจจุบัน) เป็นยุคฟื้นฟูวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์

▶ โดยให้ความสนใจในสหวิทยาการต่างๆ โดยการสังเคราะห์ความรู้ในด้านพฤติกรรมศาสตร์ หรือพฤติกรรมมนุษย์ เพื่อนำไปสู่การสะท้อนให้เห็นถึงชีวิตในชุมชน ความสัมพันธ์ทางการบริหารระหว่างองค์การของรัฐกับเอกชน และการอยู่ร่วมกันของความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี และสังคม อีกทั้งความเกี่ยวข้องเรื่องนโยบายศาสตร์ เศรษฐศาสตร์การเมือง การกำหนด วิเคราะห์ วัตถุประสงค์ นโยบายสาธารณะ

วิวัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์(ต่อ)

- ▶ 3.สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์ เสนอว่าวิวัฒนาการ รปศ. 3 ยุคที่สำคัญได้แก่
 - ▶ 1. ยุคก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 (1887) มีจุดกำเนิดจากบทความเรื่อง “The study of administration” ของวูดโรวด์ วิลสัน มีสาระสำคัญสรุปได้คือ
 - ▶ การบริหารควรถูกแยกออกจากการเมือง หน้าที่การบริหารคือการนำนโยบายไปปฏิบัติ หน้าที่การเมืองการกำหนดนโยบาย
 - ▶ ปฏิรูประบบการเมืองให้แยกข้าราชการประจำออกจากข้าราชการการเมือง เพื่อป้องกันการแทรกแซง
 - ▶ เพิ่มอำนาจฝ่ายบริหารให้สามารถต้านอำนาจของฝ่ายการเมือง

▶ 3.สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์ เสนอว่าวิวัฒนาการ รปศ. 3 ยุคที่สำคัญได้แก่

2. ยุคหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 – 1970 สาระสำคัญไม่เห็นด้วยกับการแยกการบริหารออกจากการเมือง มองว่าการบริหารเป็นส่วนหนึ่งการเมือง สามารถสรุปแนวคิดในยุคนี้ได้หลายกลุ่ม ดังนี้

- ▶ กลุ่มที่หนึ่งมองว่าการบริหารเป็นส่วนหนึ่งของการเมืองไม่สามารถแยกออกจากกันได้
- ▶ กลุ่มที่สอง สนใจในระบบราชการ มองว่าการจัดองค์การระบบราชการต้องให้ความสำคัญกับโครงสร้างที่ไม่เป็นทางการของระบบราชการ
- ▶ กลุ่มที่สาม เน้นให้ความสำคัญกับตัวปัจเจกบุคคลและพฤติกรรมกลุ่ม ว่ามีอิทธิพลต่อการเพิ่มผลผลิตขององค์การหรือเรียกว่า แนวคิดมนุษยสัมพันธ์

▶ 3.สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์ เสนอว่าวิวัฒนาการ รปศ. 3 ยุคที่สำคัญได้แก่

3. ยุคตั้งแต่ คศ1970-ปัจจุบัน เกิดเหตุการณ์รุนแรงใน
สหรัฐ เช่นสงครามเวียดนาม การแบ่งแยกสีผิว ทำให้เกิด
ความท้าทายองค์ความรู้ของรปศ. มีนักวิชาการบางกลุ่มมอง
ว่า ทฤษฎีต่างๆที่ผ่านมามีความเป็นวิชาการมากเกินไป
นำไปใช้ไม่ได้ จึงเกิดขบวนการด้านความคิดใหม่ที่เรียกว่า
ยุคหลังพฤติกรรมศาสตร์ ซึ่งมีสาระสำคัญ 4 ประการ

- ▶ ให้ความสนใจเรื่องที่สอดคล้องกับความต้องการของสังคม
- ▶ ให้ความสำคัญกับค่านิยมที่ถูกต้อง
- ▶ ให้ความสำคัญกับความเสมอภาคทางสังคม
- ▶ รู้จักริเริ่มเปลี่ยนแปลง

วิวัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ในไทย

สมัยรัชกาลที่ 5 – ก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 เริ่ม จากรัชกาลที่ 5

- ▶ จัดตั้งกระทรวงทบวง กรม แทน เวียง วัง คลัง นา
- ▶ ปรับปรุงระบบภาษี ยกเลิกระบบเจ้าภาษีนายอากร มาใช้การ
จัดเก็บเอง
- ▶ ปรับปรุงกฎหมายประมวลกฎหมายอาญา แทนกฎหมายตรา
สามดวง
- ▶ จัดบริการสาธารณะ เช่นรถไฟ ไฟฟ้า โทรศัพท์ ทำให้ได้
อิทธิพล ขนบธรรมเนียม การศึกษา
- ▶ ยกเลิกระบบทาส และใช้การเกณฑ์ทหารแทน

บทที่ 3

วิวัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์

1. การบริหารและการเมือง

“การเมืองและการบริหารเปรียบเสมือนคนละด้านของเหรียญอันเดียวกัน”

(Dimock, 1953: 75)

บทที่ 3

การบริหารเป็นสิ่งที่อยู่ภายใต้กรอบของระบบทางการเมืองและวัฒนธรรมหนึ่ง ๆ ดังนั้นสิ่งแวดล้อมทางการเมือง วัฒนธรรมและปัจจัยแวดล้อมอื่น ๆ ย่อมมีอิทธิพลส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของระบบและกระบวนการบริหารอยู่เสมอ ดังนั้นการบริหารจึงไม่สามารถแยกออกจากการเมืองได้ ดังเช่นแนวความคิดของ Paul Henson Appleby

บทที่ 3

การบริหารที่แท้จริงแล้วก็คือการมองรัฐบาลไปในอีกแง่หนึ่งนั่นเอง การบริหารราชการแตกต่างจากการบริหารธุรกิจ เพราะการบริหารราชการหมายถึงการบริหารที่ต้องมีเรื่องของนโยบายและการเมืองเข้าไปเกี่ยวข้องพัวพันด้วย

ดังนั้นการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์จึงไม่ควรมุ่งเน้นเรื่องการค้าหาหลักการบริหารที่เป็นสากลขึ้นมาใช้ เพื่อให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพสูงสุด แต่ควรศึกษาถึงกระบวนการกำหนดนโยบายโดยกลุ่มพลังทางการเมืองต่าง ๆ มากกว่า

Paul Henson Appleby:1952

บทที่ 3

จากความเห็นดังกล่าวนักรัฐประศาสนศาสตร์จึงเริ่มให้ความสนใจคุณค่าความเป็นมนุษย์ขึ้นมา เพราะบางครั้งความต้องการหรือการกระทำสิ่งต่าง ๆ ที่ไร้เหตุผลและไม่ได้หวังผลตอบแทนในทางเศรษฐกิจ แต่เพียงอย่างเดียวก็มี ดังนั้นพฤติกรรมเกี่ยวกับคนจึงเป็นสิ่งที่ผู้บริหารต้องเอาใจใส่และคำนึงถึงให้มากเป็นพิเศษ เพราะคนไม่ใช่เครื่องจักรหรือหุ่นยนต์ ที่ผู้บริหารสามารถสั่งการได้ตามใจชอบแต่คนเป็นสิ่งมีชีวิต มีจิตใจ มีอารมณ์ ความรู้สึก

ดังนั้นในช่วงนี้จึงมีนักคิดต่าง ๆ มากมายที่พยายามหาทางบริหารโดยอาศัยมนุษยสัมพันธ์ เข้าไปช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน แต่ก็ยังคงเป็นแนวทางแบบวิทยาศาสตร์ ที่มี การทดลอง สังเกต เป็นต้น

บทที่ 3

นักคิดคนสำคัญที่พยายามศึกษาถึงมนุษย์สัมพันธ์โดยอาศัยพลังทางด้านจิตใจ พฤติกรรม สังคมของมนุษย์เป็นหลักในการคิดค้นหาแนวทางในการบริหารที่ไม่เป็นทางการ ได้แก่

1. Abraham H. Maslow
2. Elton Mayo
3. Frederick Herzberg
4. Douglas McGregor
5. Chris Argyris
6. Chester I. Barnard

บทที่ 3

การจูงใจเป็นภาวะในการเพิ่มพฤติกรรมการกระทำกิจกรรมของบุคคลโดยบุคคลจูงใจกระทำพฤติกรรมนั้นเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการ

ไมเคิล ดอมเจน (Domjan 1996:199)

บทที่ 3

ลักษณะของแรงจูงใจมี 2 ลักษณะดังนี้

แรงจูงใจภายใน (Intrinsic motives)

แรงจูงใจภายในเป็นสิ่งที่ผลักดันจากภายในตัวบุคคลซึ่งอาจจะเป็น
เจตคติความคิด ความสนใจ ความตั้งใจ การมองเห็นคุณค่า ความพอใจ
ความต้องการฯลฯ สิ่งต่างๆดังกล่าวนี้มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมค่อนข้างถาวร
เช่นคนงานที่เห็นองค์การคือสถานที่ให้ชีวิตแก่เขาและครอบครัวเขาก็จะ
จงรักภักดีต่อองค์การ และองค์การบางแห่งขาดทุนในการดำเนินการก็
ไม่ได้จ่ายค่าตอบแทนที่ดีแต่ด้วยความผูกพันพนักงานก็ร่วมกันลดค่าใช้จ่าย
และช่วยกันทำงานอย่างเต็มที่

บทที่ 3

แรงจูงใจภายนอก (Extrinsic motives)

แรงจูงใจภายนอกเป็นสิ่งผลักดันภายนอกตัวบุคคลที่มากระตุ้นให้เกิดพฤติกรรมอาจจะเป็นการได้รับรางวัล เกียรติยศชื่อเสียง คำชม หรือยกย่อง แรงจูงใจนี้ไม่คงทนถาวร บุคคลแสดงพฤติกรรมเพื่อตอบสนองสิ่งจูงใจดังกล่าวเฉพาะกรณีที่ต้องการสิ่งตอบแทนเท่านั้น

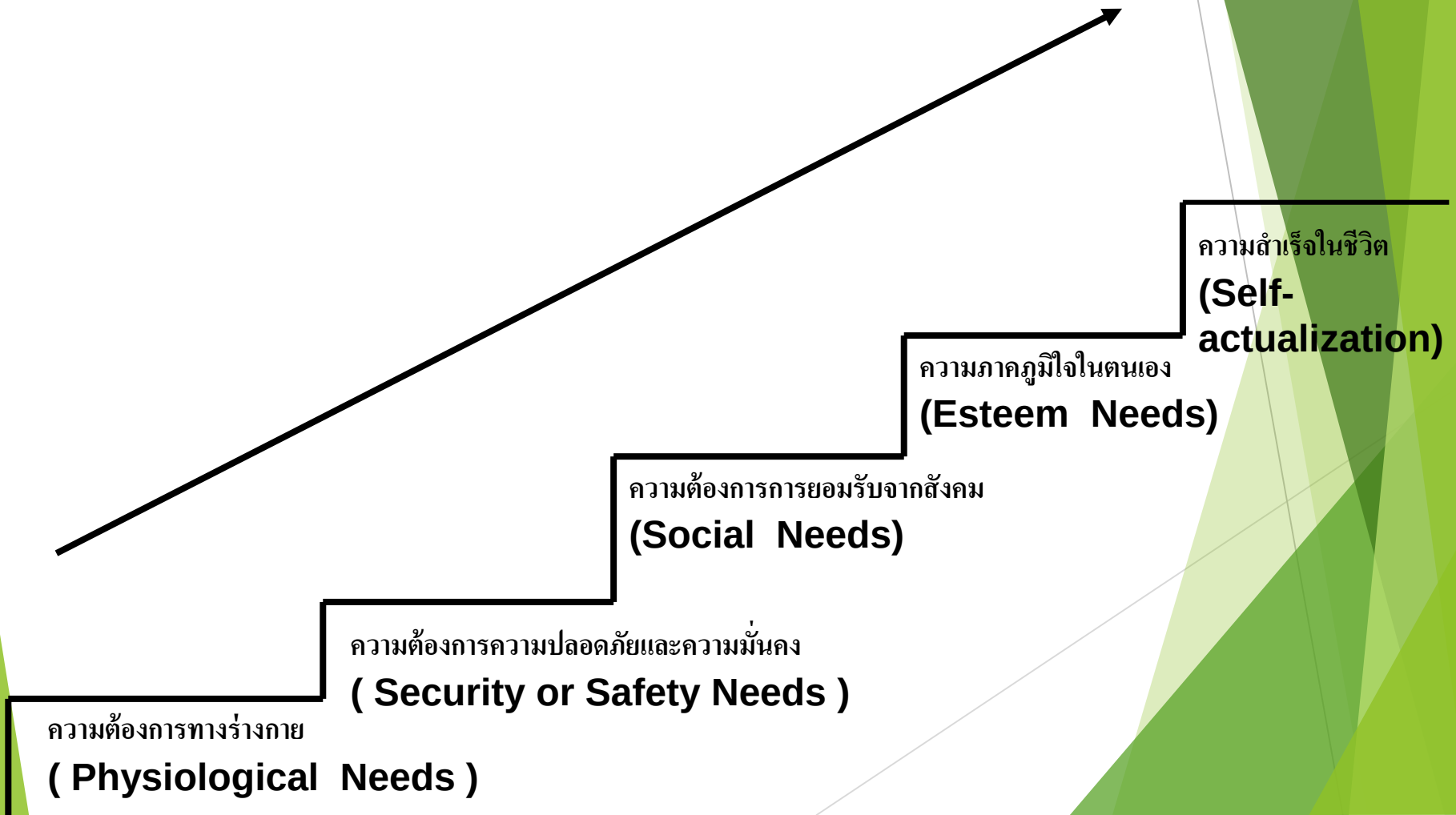
บทที่ 3

ทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการของมาสโลว์ (Hierarchy of Needs)

เป็นทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับความต้องการขั้นพื้นฐานของมนุษย์ ซึ่งกำหนดโดยนักจิตวิทยา ชื่อ มาสโลว์ (Abraham Maslow) เป็นทฤษฎีการจูงใจที่มีการกล่าวขวัญอย่างแพร่หลาย มาสโลว์มองว่าความต้องการของมนุษย์มีลักษณะเป็นลำดับขั้น จากระดับต่ำสุดไปยังระดับสูงสุด เมื่อความต้องการในระดับหนึ่งได้รับการตอบสนองแล้ว มนุษย์ก็จะมีความต้องการอื่นในระดับที่สูงขึ้นต่อไป

(Abraham H. Maslow:1954)

บทที่ 3



บทที่ 3

1. ความต้องการทางร่างกาย (Physiological needs) เป็นความต้องการขั้นพื้นฐานของมนุษย์เพื่อความอยู่รอด เช่น อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย ยารักษาโรค อากาศ น้ำดื่ม การพักผ่อน เป็นต้น
2. ความต้องการความปลอดภัยและมั่นคง (Security or safety needs) เมื่อมนุษย์สามารถตอบสนองความต้องการทางร่างกายได้แล้ว มนุษย์ก็จะเพิ่มความต้องการในระดับที่สูงขึ้นต่อไป เช่น ความต้องการความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ความต้องการความมั่นคงในชีวิตและหน้าที่การงาน
3. ความต้องการความผูกพันหรือการยอมรับ (ความต้องการทางสังคม) (Affiliation or Acceptance needs) เป็นความต้องการเป็นส่วนหนึ่งของสังคม ซึ่งเป็นธรรมชาติอย่างหนึ่งของมนุษย์ เช่น ความต้องการให้และได้รับความรัก ความต้องการเป็นส่วนหนึ่งของหมู่คณะ ความต้องการได้รับการยอมรับ การต้องการได้รับความชื่นชมจากผู้อื่น เป็นต้น

บทที่ 3

4. ความต้องการการยกย่อง (Esteem needs) หรือ ความภาคภูมิใจในตนเอง เป็นความต้องการการได้รับการยกย่อง นับถือ และสถานะจากสังคม เช่น ความต้องการได้รับความเคารพนับถือ ความต้องการมีความรู้ความสามารถ เป็นต้น
5. ความต้องการความสำเร็จในชีวิต (Self- actualization) เป็นความต้องการสูงสุดของแต่ละบุคคล เช่น ความต้องการที่จะทำทุกสิ่งทุกอย่างได้สำเร็จ ความต้องการทำทุกอย่างเพื่อตอบสนองความต้องการของตนเอง เป็นต้น

บทที่ 3

จากทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการของมาสโลว์ สามารถแบ่งความต้องการออกได้เป็น 2 ระดับ คือ

1. ความต้องการในระดับต่ำ (Lower order needs) ประกอบด้วย ความต้องการทางร่างกาย, ความต้องการความปลอดภัยและมั่นคง และ ความต้องการความผูกพันหรือการยอมรับ

2. ความต้องการในระดับสูง (Higher order needs) ประกอบด้วย ความต้องการการยกย่องและความต้องการความสำเร็จในชีวิต

บทที่ 3

Elton Mayo เป็นบิดาคนหนึ่งในขบวนการมนุษยสัมพันธ์ เขาให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ระหว่างคนงานด้วยกันเอง หรือระหว่างกลุ่มของคนงานในอันที่จะเพิ่มผลผลิตในองค์การ การมีการติดต่ออย่างเปิดกว้างระหว่างหัวหน้ากับลูกน้อง การให้โอกาสกับผู้ใต้บังคับบัญชาเข้ามาร่วมตัดสินใจอย่างเป็นประชาธิปไตย การให้ความสำคัญกับผู้ปฏิบัติงานทุกระดับและเอาใจใส่ดูแลเขา ให้ความสำคัญกับเขามากกว่าคนงาน ย่อมทำให้มีผลงานเพิ่มขึ้น

บทที่ 3

แนวความคิดของ Mayo จากการทดลองที่ Hawthorn ใกล้เมือง Chicago U.S A สรุปได้ ดังนี้

1. การมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันในสถานที่ทำงาน จะมีผลโดยตรงต่อผล
การปฏิบัติงานของพนักงาน
2. พนักงานจะมีปฏิกิริยาตอบสนองต่อสภาพแวดล้อมในการทำงานของ
พวกเขา
3. รูปแบบความสัมพันธ์ของกลุ่มอย่างไม่เป็นทางการมีผลต่อผลการ
ปฏิบัติงานของพนักงาน
4. รูปแบบการบังคับบัญชามีผลต่อการเพิ่มขวัญและกำลังใจในการทำงาน

บทที่ 3

Mayo เชื่อว่าหากได้นำวิธีการทางมนุษยสัมพันธ์ไปใช้ให้ถูกต้องแล้ว จะทำให้บรรยากาศในองค์การอำนวยให้ทุกฝ่ายเข้ากันได้เป็นอย่างดีที่สุด คนงานจะได้รับความพอใจสูงขึ้น และกำลังความสามารถทางการผลิตก็จะเพิ่มมากขึ้นด้วย ผลการทดลองนี้ ได้ชี้ให้เห็นถึงอิทธิพลสำคัญของกลุ่มทางสังคมภายในองค์การที่เกิดขึ้นอย่างไม่เป็นทางการ ซึ่งมีพื้นฐานมาจาก "ความรู้สึก" (sentiments) ที่เป็นเรื่องราวทางจิตใจของคนงาน และความสัมพันธ์ทางสังคมระหว่างคนงานด้วยกัน

บทที่ 4

ในช่วงต่อมาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ได้รับอิทธิพลทางความคิดจาก แนวคิดพฤติกรรมศาสตร์ (Behavior) โดยหันมาศึกษาด้านพฤติกรรมของมนุษย์และแนวคิดแบบวิทยาศาสตร์มาใช้

โดยนักวิชาการ นักศึกษาต่างกลับแสวงหาทฤษฎีและข้อสมมุติฐานต่าง ๆ ที่สามารถอธิบายปรากฏการณ์ทางสังคมได้ นักศึกษานี้ต่างหันกลับไปศึกษาทฤษฎีระบบทั่วไป (General System Theory) ซึ่งเป็นทฤษฎีที่อธิบายถึงปรากฏการณ์ทางสังคมศาสตร์และวิทยาศาสตร์ เพื่อค้นหาลักษณะร่วมกัน โดยใช้หลักปรากฏการณ์เหล่านั้นประกอบกัน

บทที่ 4

ระบบ (System) คือส่วนต่าง ๆ ที่มีความสัมพันธ์กันและขึ้นอยู่กับกันและกัน ซึ่งเมื่อถูกนำมารวบรวมเข้าด้วยกันแล้วก็จะสามารถทำหน้าที่บางอย่างได้ เช่นระบบการทำงานของมนุษย์ แบ่งออกเป็น หน่วยต่าง เช่น ระบบประสาท ระบบหายใจ เป็นต้น

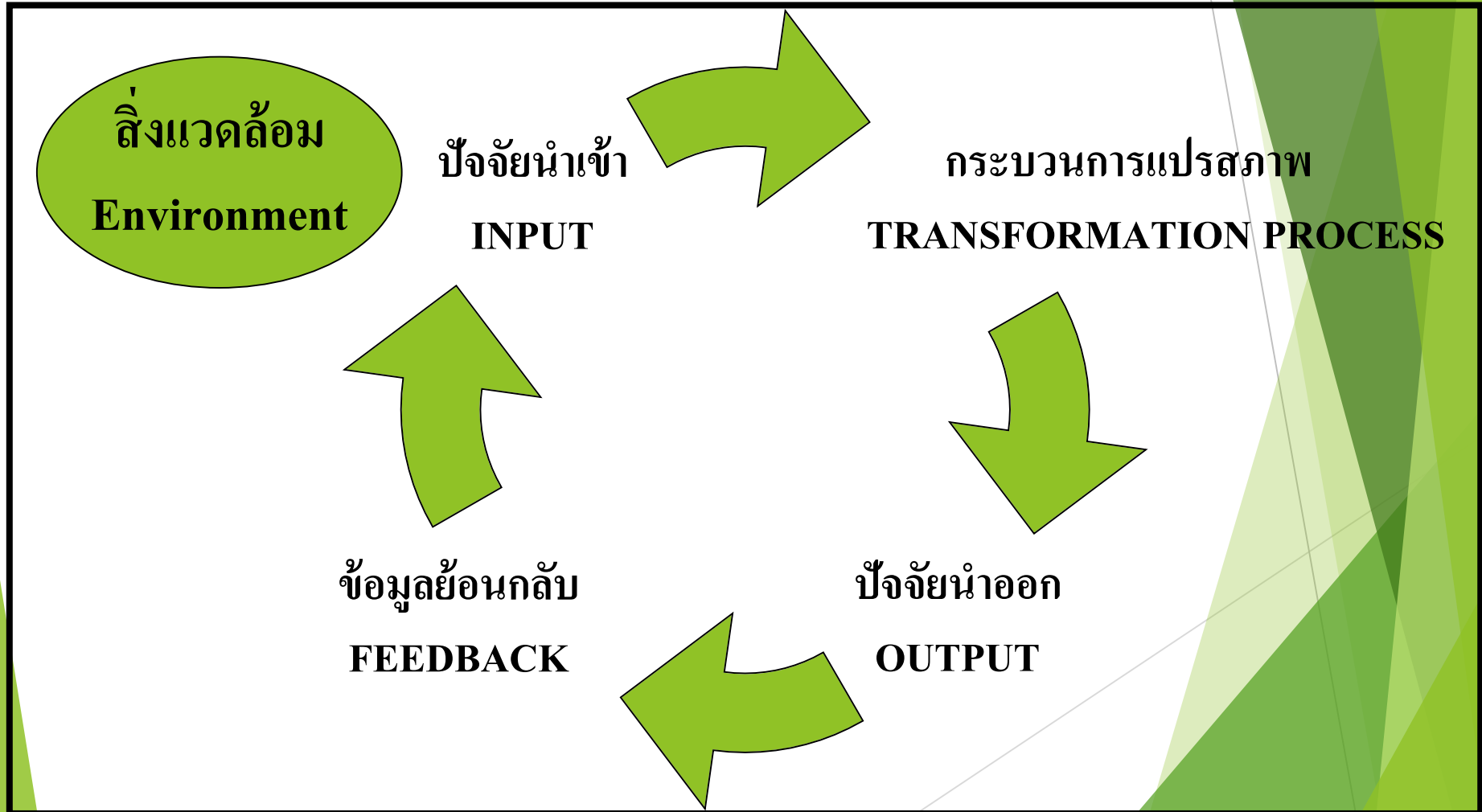
บทที่ 4

ทฤษฎีระบบ (System Theory)

คือแนวคิดการจัดการซึ่งมององค์การเป็นระบบตามหน้าที่ที่สัมพันธ์กับสภาพแวดล้อม ประกอบด้วย 4 ส่วนที่เกี่ยวข้องกัน ได้แก่

1. ปัจจัยนำเข้า (Input)
2. กระบวนการแปรสภาพในการจัดการ (Transformation Process)
3. ผลผลิต (Product)
4. การป้อนกลับ (Feedback)

บทที่ 4



บทที่ 4

ปัจจัยนำเข้า (INPUT)

1. คน MAN
2. เงิน MONEY
3. วัสดุอุปกรณ์ MATERIAL
4. วิธีการ METHOD
5. ข้อมูลข่าวสาร INFORMAION

บทที่ 4

กระบวนการแปรรูป (TRANSFORMATION PROCESS)

1. ระบบการวางแผน Planning
2. ระบบการจัดการองค์การ Organization Management
3. ระบบการอำนวยการ Directing
4. ระบบการบริหารบุคคล Human Resource
5. ระบบงบประมาณ Budgeting

บทที่ 4

ปัจจัยนำออก (OUTPUT)

1. ผลผลิต Product
2. สินค้า Commodity
2. บริการ Service
3. ความพึงพอใจ Satisfies
4. ต้นทุน Cost
5. คุณภาพ Quality
- 6.ขวัญและกำลังใจ Morale

บทที่ 4

ประเภทระบบมีความแตกต่างกัน เราสามารถแบ่งออกเป็น 2 ระบบใหญ่

1. ระบบเปิด (Open System)

ระบบที่สามารถรับอิทธิพล หรือผลกระทบจากสภาพแวดล้อมภายนอกได้

2. ระบบปิด (Closed System)

ระบบที่มีลักษณะของความล้นภายในและไม่อาจรับอิทธิพลจากสภาพแวดล้อมภายนอกได้ ระบบนี้สามารถดำรงอยู่ได้โดยไม่คำนึงถึงสภาพแวดล้อม

บทที่ 4

ดังนั้นผู้บริหารต้องเรียนรู้ถึงการเปลี่ยนแปลงของ
สภาพแวดล้อมที่ไม่แน่นอนและสลับซับซ้อน โดยเฉพาะ
วิธีการบริหาร ตลอดจนพฤติกรรมขององค์กรให้เข้ากับ
สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา

บทที่ 5

แนวทางการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ยังมีอีกสาขาหนึ่งคือ การศึกษาทางด้านองค์การ เนื่องจากเป็นแนวทางสำคัญในการศึกษาการบริหารงานของรัฐ

ดังนั้นองค์การที่ดีต้องเป็นองค์การที่สามารถก่อให้เกิดความสามัคคีกลมเกลียวระหว่างสมาชิกในองค์การ มีความสามารถในการตอบสนองความต้องการของลูกค้า

บทที่ 5

ความหมายขององค์การ

1. องค์การ หมายถึง ระบบที่มีเจตนาที่จะประสานการกระทำของบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป

Chester I. Barnard

2. องค์การ หมายถึง ระบบของการกระทำเฉพาะเจาะจงที่มีจุดมุ่งหมาย และมีลักษณะต่อเนื่อง

Max Weber

3. องค์การ หมายถึง หน่วยทางสังคมหรือการรวมกลุ่มของมนุษย์ที่ถูกสร้างขึ้นมาเพื่อบรรลุเป้าหมายเฉพาะบางประการ

Edward Gross and Amitai Etzioni

บทที่ 5

4. มีการจัดองค์การ

4.1 การแบ่งงานกันทำ

4.2 การจัดสรรอำนาจและการแบ่งความรับผิดชอบ

5. องค์กรต้องมีศูนย์อำนาจ

5.1 ควบคุม ประสานงาน และประเมินผลการทำงานขององค์กร

6. องค์กรทำหน้าที่ควบคุมการบริหารงานบุคคล

6.1 สรรหาบุคคล

6.2 พัฒนาบุคคล

6.3 ปลดบุคคล

บทที่ 5

องค์ประกอบขององค์การ

1. ความสัมพันธ์ทางสังคมระหว่างคน
2. พรมแดนที่แยกสมาชิกองค์การจากคนที่ไม่ได้เป็นสมาชิกขององค์การ
3. มีระเบียบ กฎ เกณฑ์ โดยมีสมาชิกกลุ่มหนึ่งขององค์การดูแลให้ทุกฝ่ายปฏิบัติตามกฎเกณฑ์

บทที่ 5

องค์ประกอบขององค์การ

4. จัดระเบียบความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิก จัดโครงสร้างองค์การ เช่น แบ่งงานกันทำ ใครมีอำนาจเหนือใคร มีลำดับชั้นของอำนาจ
5. ความสัมพันธ์เป็นแบบ association(สมาคม) มากกว่าจะเป็นแบบ Communal(ชุมชน)
6. การดำเนินงานขององค์การต่อเนื่อง มีจุดมุ่งหมาย หรือเป้าหมายบางสิ่งบางอย่าง

บทที่ 5

รูปแบบขององค์การ

1. องค์การชั่วคราว (Contemporary Model) คือองค์การที่สร้างขึ้นมา จัดตั้งขึ้นมา เพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะเรื่อง หลังจากที่องค์การนั้นแก้ไขปัญหาต่าง ๆ เสร็จสิ้นแล้วองค์การนั้นก็จะสลายไป เช่น คณะที่ปรึกษา กรรมการ การบริหารรูปโครงการต่าง ๆ
2. องค์การตามความเหมาะสม (Contingency Model) คือ การจัดองค์การที่ต้องคำนึงถึงรูปแบบองค์การให้เหมาะสมกับลักษณะงาน ประเภทของงาน เทคโนโลยี เช่น ระบบราชการ

บทที่ 5

วงจรชีวิตขององค์การ

1. ขั้นตอนการเกิด (Birth) คือ การเริ่มบุกเบิกเพื่อตั้งองค์การ
2. ขั้นตอนหนุ่มสาว (Youth) คือ การสร้างเสถียรภาพในองค์การและปรับตัวแก้ไขข้อผิดพลาด
3. ขั้นวัยผู้ใหญ่ (Maturity) สร้างเอกลักษณ์หรืออัตลักษณ์ขององค์การ และพยายามสร้างการเปลี่ยนแปลงและปรับตัวตลอดเวลา ช่วงนี้ องค์การเริ่มมีจิตสำนึกต่อสาธารณะในการตอบแทนสังคม

บทที่ 5

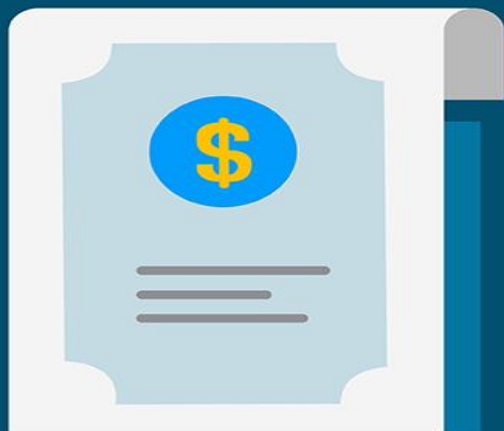
การเสื่อมหรือตายขององค์กร

1. ปัจจัยภายนอก คือ องค์กรไม่สามารถปรับตัวเข้ากับสภาพแวดล้อมภายนอกองค์กรได้ เช่น ระบบการปกครอง ระบบเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นปัจจัยที่องค์กรไม่สามารถควบคุมได้
2. ปัจจัยภายใน คือ องค์กรขาดแคลนสมาชิกที่มีความรู้ความสามารถ ขาดผู้นำที่ดี บุคคลขาดการพัฒนา

บทที่ 5

ประเด็นความแตกต่าง	องค์กรสาธารณะ	องค์กรเอกชน
เป้าหมาย	บริการสาธารณะ	กำไรสูงสุด
การปฏิบัติงานของบุคลากร	มีกฎระเบียบชัดเจน	ฝ่ายบริหารทำอะไรก็ได้
การทำงานของฝ่ายบริหาร	ระยะสั้นหรือเฉพาะหน้า	มองการณ์ไกล
ความขัดแย้งในองค์กร	มีความขัดแย้งสูง	มีความขัดแย้งน้อย
เงินทุน	งบประมาณ	กู้ ออกหุ้นกู้

หุ้นกู้ คือ



หุ้นกู้

คือตราสารทางการเงินที่แสดงถึงพันธะสัญญาการเป็นหนี้ระหว่าง



ผู้ออกหุ้นกู้

ผู้ซื้อหุ้นกู้

หุ้นกู้ออกโดย

รัฐบาล



เรียกว่า = พันธบัตร

เอกชน



เรียกว่า = หุ้นกู้





VS



ต่างกันตรงไหน?

เป็นผู้ถือหุ้น
หรือเจ้าของบริษัท

สถานะ
ของผู้ออกทุน

เป็นเจ้าของหนี้

ไม่มีอายุแน่นอน

อายุ

กำหนดอายุแน่นอน

เงินปันผล/
ส่วนต่างราคา

ผลตอบแทน

ดอกเบี้ย

หุ้นสามัญ
หุ้นบุริมสิทธิ

ชื่อเรียกอื่น

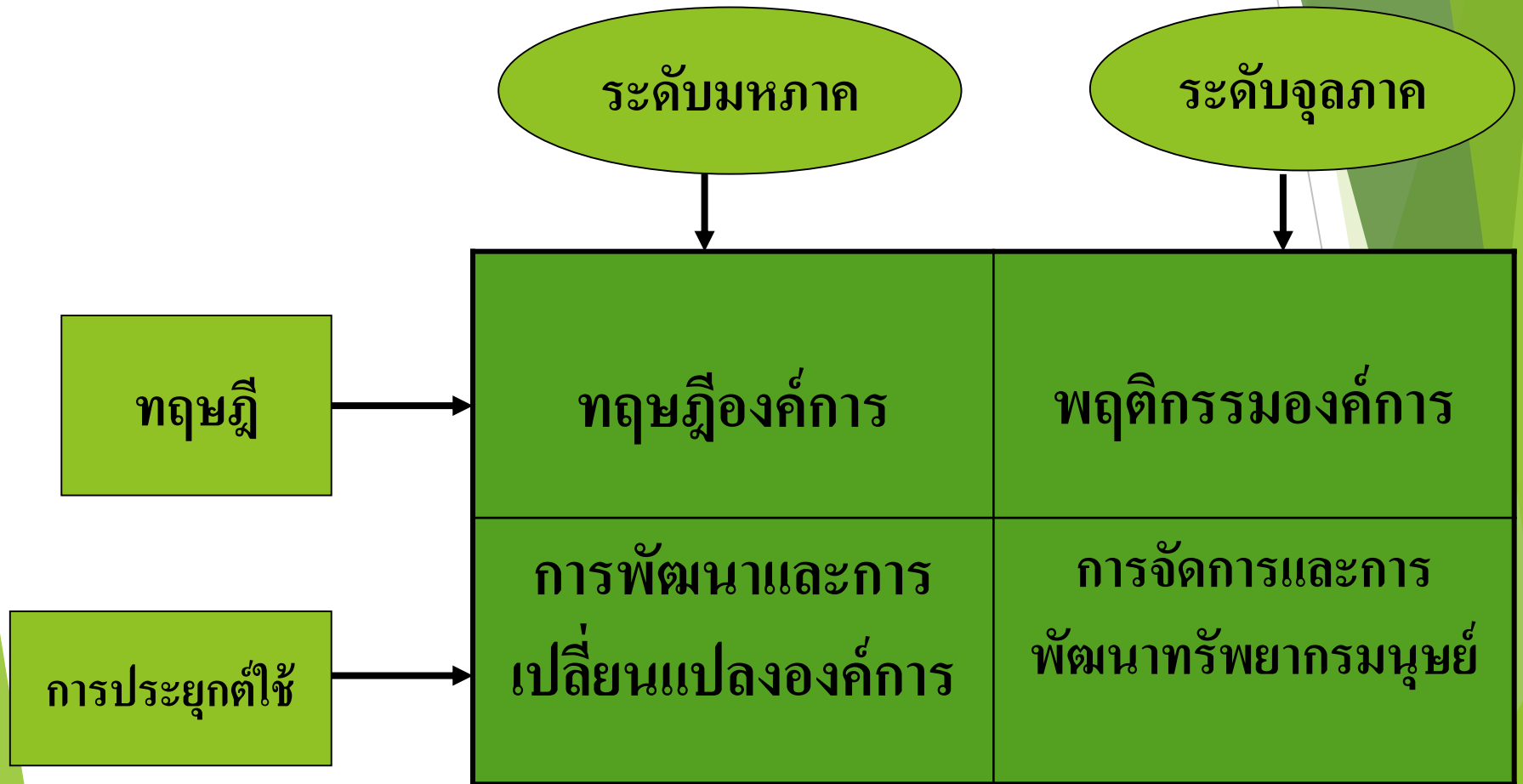
พันธบัตร
หุ้นกู้ ตัวเงิน

เปิดพอร์ตหุ้นกับ
บริษัทหลักทรัพย์ (บล.)

ช่องทางลงทุน

ธนาคารพาณิชย์/
บริษัทหลักทรัพย์ (บล.)

บทที่ 5



ทฤษฎีองค์การ

กรอบความคิดเชิงทฤษฎีที่พรรณนาถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบต่าง ๆ ขององค์การที่มีปฏิสัมพันธ์กัน และรวมถึงความเชื่อมโยงกับสภาพแวดล้อมภายนอก ตลอดจนการให้ข้อเสนอแนะว่าเราควรจะทำอย่างไรจึงจะทำให้องค์การปรับตัวเข้ากับสภาพแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพและสามารถทำให้องค์การดำเนินงานได้บรรลุเป้าหมาย

ทฤษฎีการจัดการ ทุกองค์การไม่ว่าจะมีขนาด ประเภท หรือสถานที่ตั้งอย่างไร จำเป็นต้องมีการจัดการที่ดี ซึ่งการจัดการที่ดีเป็นจุดเริ่มต้นของการดำเนินงานขององค์การ การเติบโตและการดำรงอยู่ต่อไปของ องค์การ โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การในยุคศตวรรษที่21 ซึ่งต้องเผชิญกับ ปัจจัยแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ไม่ว่าจะเป็นด้านสังคม เศรษฐกิจ โลกาภิวัตน์และเทคโนโลยีทำให้องค์การต้องมีแนวทางในการจัดการที่ทันสมัยเพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วนี้ เพื่อให้เข้าใจแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการสมัยใหม่

ทฤษฎีองค์การ

กรอบความคิดเชิงทฤษฎีที่พรรณนาถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบต่าง ๆ ขององค์การที่มีปฏิสัมพันธ์กัน และรวมถึงความเชื่อมโยงกับสภาพแวดล้อมภายนอก ตลอดจนการให้ข้อเสนอแนะว่าเราควรจะทำอย่างไรจึงจะทำให้องค์การปรับตัวเข้ากับสภาพแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพและสามารถทำให้องค์การดำเนินงานได้บรรลุเป้าหมาย

ทฤษฎีการจัดการองค์การ ทุกองค์การไม่ว่าจะมีขนาด ประเภท หรือสถานที่ตั้งอย่างไร จำเป็นต้องมีการจัดการที่ดี ซึ่งการจัดการที่ดีเป็นจุดเริ่มต้นของการดำเนินงานขององค์การ การเติบโตและการดำรงอยู่ต่อไปขององค์การ โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การในยุคศตวรรษที่ 21 ซึ่งต้องเผชิญกับ ปัจจัยแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ไม่ว่าจะเป็นด้านสังคม เศรษฐกิจ โลกาภิวัตน์และเทคโนโลยีทำให้องค์การต้องมีแนวทางในการจัดการที่ทันสมัยเพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วนี้ เพื่อให้เข้าใจแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการสมัยใหม่

ทฤษฎีองค์การ

แนวความคิดที่เกี่ยวกับองค์การได้ถูกรวบรวม และคิดค้นอย่าง มีรูปแบบจนกลายเป็นทฤษฎีเมื่อประมาณต้นศตวรรษที่ 20 ทฤษฎี เป็นเพียงนามธรรมที่อธิบาย และวิเคราะห์ถึงความจริง และ ประสบการณ์ต่าง ๆ ของธรรมชาติที่เกิดขึ้นรอบ ๆ ตัวอย่างมีระบบ และมีแบบแผนเชิงวิทยาศาสตร์ว่า ถ้าทำ และหรือ เป็นอย่างนั้น ผล จะออกมาแบบนี้ (If.....then) ซึ่งในลักษณะเช่นนี้ ทฤษฎีก็ เปรียบเสมือนการคาดคะเนถึงผลที่เกิดขึ้นภายใต้สถานการณ์ต่าง ๆ ที่แตกต่างกัน จากระยะเวลาต้นศตวรรษที่ 20 จนถึงปัจจุบัน สามารถจำแนกแนวคิดและทฤษฎี องค์การออกเป็น 3 ขั้นตอน คือ

ทฤษฎีองค์การ

1. ทฤษฎีสมัยดั้งเดิม (Classical Theory)

ทฤษฎีองค์การสมัยดั้งเดิมได้เริ่มคิดค้น และก่อตั้งขึ้นเมื่อปลายศตวรรษที่ 19 จากการเปลี่ยนแปลงทางสังคมในปลายศตวรรษที่ 19 นี้ แนวความคิดเกี่ยวกับองค์การก็เปลี่ยนแปลงตามไปด้วยเพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคมซึ่งสภาพแวดล้อมของสังคมยุคนั้นเป็นสังคมอุตสาหกรรมทฤษฎีองค์การสมัยดั้งเดิมจึงมีโครงสร้างที่แน่นอนมีการกำหนดกฎเกณฑ์และเวลาอย่างมีระเบียบแบบแผนมุ่งให้ผลผลิตมีประสิทธิภาพ (Effective and Efficient Productivity)

จากลักษณะดังกล่าว ทฤษฎีองค์การสมัยดั้งเดิมจึงมีลักษณะที่มุ่งเน้นเฉพาะ
ความเป็นทางการ ความมีรูปแบบหรือรูปนัยขององค์การเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อจะได้
ผลิตสูง และรวดเร็วของมนุษย์เสมือนเครื่องจักรกล
(**Mechanistic**) กล่าวอีกนัยหนึ่งทฤษฎีองค์การสมัย มนุษย์ในเชิงจิตวิทยา
สังคมวิทยาและมนุษยวิทยาทุกอย่างจะเป็นไปตามกฎเกณฑ์ตามกรอบและ
โครงสร้างที่กำหนดไว้อย่างแน่นอนปราศจากความยืดหยุ่น(**Flexibility**)

ทฤษฎีองค์การสมัยดั้งเดิมนั้นพยายามที่จะสร้างองค์การขึ้นมาเพื่อตอบสนอง
ความต้องการ เบื้องต้นทางด้านเศรษฐกิจขององค์การและสังคม นอกจากนั้นการ
ที่มุ่งให้โครงสร้างองค์การทางสังคม**มีกรอบ มีรูปแบบ**ก็เพื่อความสะดวกในการ
บริหาร และปกครอง ดังได้กล่าวแล้วองค์การสมัยดั้งเดิม มุ่งเน้นผลิตสูงตาม
เป้าหมายที่กำหนดไว้นั่นเอง

หลักการของทฤษฎีองค์การสมัยดั้งเดิม มุ่งเน้นองค์การที่มีรูปแบบ (Formal Organization) ซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานหลัก 4 ประการที่ได้กล่าวไว้แล้วในตอนองค์การที่มีรูปแบบ ได้แก่ การแบ่งระดับชั้นสายการบังคับบัญชา การแบ่งงาน ช่วงการควบคุม และเอกภาพในการบริหารงาน

กลุ่มนักวิชาการ ที่มีบทบาทมากในทฤษฎีองค์การสมัยดั้งเดิมคือ Frederick Taylor ผู้เป็นเจ้าตำรับการบริหารแบบวิทยาศาสตร์ (Scientific Management) Max Weber เจ้าตำรับระบบราชการ (Bureaucracy) Lyndall Urwick และ Luther Gulick

2. ทฤษฎีสมัยใหม่ (Neo - Classical Theory of Organization)

ทฤษฎีองค์การสมัยใหม่เป็นทฤษฎีที่พัฒนามาจากทฤษฎีองค์การสมัยดั้งเดิม โดยพัฒนา
มาพร้อมกับวิชาการด้านสังคมวิทยา จิตวิทยา การพัฒนาที่สำคัญเกิดขึ้นระหว่าง ค.ศ.1910
และ 1920 ในระยะนี้การศึกษาด้านปัจจัยมนุษย์เริ่มได้นำมาพิจารณา โดยมองเห็น
ความสำคัญและคุณค่าของมนุษย์ (**Organistic**) โดยเฉพาะการทดลอง
ที่ **Hawthorne** ที่ดำเนินการตั้งแต่ ค.ศ. 1924 - 1932 ได้ชี้ให้เห็นความสำคัญ
ในการศึกษาทางพฤติกรรมศาสตร์ และในช่วงนี้เองแนวความคิดด้านมนุษยสัมพันธ์
(**Human Relations Movement**) ได้รับพิจารณาในองค์การและขบวนการ
มนุษยสัมพันธ์นี้ได้มีการเคลื่อนไหวพัฒนาในประเทศสหรัฐอเมริกาอย่างเต็มที่ในระหว่าง
ค.ศ.1940-1950 ความสนใจในการศึกษากลุ่มนอกแบบหรือกลุ่มอย่างไม่เป็นทางการ
(**Informal Group**) ที่แฝงเข้ามาในองค์การที่มีรูปแบบมีมากขึ้น ทฤษฎีองค์การ
สมัยใหม่มุ่งให้ความสนใจด้านความต้องการ(**needs**)ของสมาชิกในองค์การเพิ่มขึ้น

สรุปได้ว่าทฤษฎีองค์การสมัยใหม่ ให้ความสำคัญในด้านความรู้สึกของบุคคล ยอมรับถึงอิทธิพลทางสังคมที่มีผลกระทบต่อการปฏิบัติงาน อาทิเช่น กลุ่มคนงาน และการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจซึ่งมีความเชื่อว่าขบวนการมนุษยสัมพันธ์ จะให้ ประโยชน์ในการผ่อนคลาย ความตายตัวในโครงสร้างขององค์การสมัยดั้งเดิมลง

บุคคลที่มีชื่อเสียงในทฤษฎีองค์การสมัยใหม่ คือ **Hugo Munsterberg** เป็นผู้เริ่มต้นวิชาจิตวิทยาอุตสาหกรรม เขียนหนังสือชื่อ **Psychology and Industrial Efficiency**, **Elton Mayo**, **Luther L. Dickson** และ **Luther L. Dickson** ได้ทำการศึกษาที่ ฮอธอร์น (Hawthorne Study) เป็นผู้บุกเบิกขบวนการมนุษยสัมพันธ์ (Human Relations Movement) นอกจากนั้นได้รับการสนับสนุนจากนักทฤษฎีมุษยสัมพันธ์อีก เช่น **McGregor** และ **Maslow** เป็นต้น

3. ทฤษฎีสมัยปัจจุบัน (Modern Theory of Organization)

ทฤษฎีองค์การสมัยปัจจุบันได้รับการพัฒนามาในช่วง ค.ศ. 1950 หรือก่อนหน้านั้นเล็กน้อย แนวการพัฒนาทฤษฎีองค์การสมัยใหม่ยังคงใช้ฐานแนวความคิดและหลักการของทฤษฎีองค์การสมัยดั้งเดิมและสมัยใหม่มาปรับปรุงพัฒนาโดยพยายามรวมหลักการทางวิทยาการหลายสาขาเข้ามามีผลสมผสาน ที่เรียกกันว่า สหวิทยาการ (Multidisciplinary Approach) เป็นการรวมกันของหลักการทางเศรษฐศาสตร์พฤติกรรมศาสตร์และสังคมศาสตร์เข้าด้วยกันที่ เรียกว่า เศรษฐศาสตร์สังคม (Socioeconomic)

นักทฤษฎีองค์การสมัยปัจจุบัน มีความคิดว่าทฤษฎีสมัยดั้งเดิมนั้น พิจารณาองค์การในลักษณะแคบไป โดยมีความเชื่อว่าองค์การอยู่ท่ามกลางสิ่งแวดล้อมที่มากมาย ฉะนั้นควรเน้นการวิเคราะห์ และสังเคราะห์สิ่งต่าง ๆ เข้าด้วยกัน การศึกษาองค์การที่ดีที่สุดควรจะเป็นวิธีการศึกษาวิเคราะห์องค์การในเชิงระบบ (System Analysis) ซึ่งประกอบด้วยตัวแปรต่าง ๆ มากมายทั้งภายในและภายนอกองค์การ ล้วนแต่มีผลกระทบต่อโครงสร้างทั้งภายในและภายนอกองค์การล้วนแล้วแต่มีผลกระทบต่อโครงสร้างและการจัดองค์การทั้งสิ้น แนวความคิดเชิงระบบนี้ประกอบด้วยส่วนต่าง ๆ ที่เป็นพื้นฐาน 5 ส่วน

1. สิ่งนำเข้า (Input) 2. กระบวนการ (Process) 3. สิ่งส่งออก (Output) 4. ข้อมูลป้อนกลับ (Feedback) 5. สภาพแวดล้อม (Environment)

ดังนั้นองค์การในแนวความคิดนี้จึงต้องมีการปรับตัว (Adaptative) ตลอดเวลา เพราะตัวแปรต่าง ๆ มีลักษณะเปลี่ยนแปลง(dynamic)อยู่เสมอ

องค์การสมัยใหม่ (Modern organization)

การจัดการเกิดขึ้นในองค์การ และในมุมมองด้านการจัดการ องค์การหมายถึง การที่มีคนมาทำงานร่วมกันอย่างเป็นระบบเพื่อให้ได้บรรลุเป้าหมายอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งองค์การมีลักษณะร่วมกันอยู่ 3 ประการ ได้แก่

- 1) ทุกองค์การต้องมีวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของตนเอง
- 2) ทุกองค์การต้องมีคนร่วมกันทำงาน
- 3) องค์การต้องมีการจัดโครงสร้างงานแบ่งงานหน้าที่รับผิดชอบของคนในองค์การ

ตามที่กล่าวข้างต้นจะเห็นว่าองค์การปัจจุบันต้องเผชิญกับสภาวะแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ดังนั้นองค์การต้องมีการปรับเปลี่ยนอยู่เสมอ แนวคิดเกี่ยวกับองค์การในแบบเดิมกับ องค์การสมัยใหม่ก็มีความแตกต่างกัน เช่น การจัดการแบบคงเดิมกับแบบพลวัตร รูปแบบไม่ยืดหยุ่นกับแบบยืดหยุ่น การเน้นที่ตัวงานกับเน้นทักษะ การมีสถานที่ทำงานและเวลาทำงานที่เฉพาะคงที่กับการทำงานได้ทุกที่ทุกเวลา

องค์การแบบเดิมจะมีลักษณะการจัดการที่คงเดิมไม่ค่อยมีการเปลี่ยนแปลง ถ้าจะมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นบ้างก็เป็นในช่วงสั้นๆแต่องค์การปัจจุบันการเปลี่ยนแปลงจะเกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลา จะมีความคงที่บ้างเป็นช่วงสั้นๆ จึงมีการจัดการแบบพลวัตร สามารถปรับเปลี่ยน ให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมตลอดเวลา องค์การแบบเดิมมักมีการจัดแบบไม่ยืดหยุ่น ส่วนในองค์การสมัยใหม่จะมีการจัดการที่ยืดหยุ่น กล่าวคือในองค์การสมัยใหม่จะไม่ยึดติดกับแนวทางปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่งเท่านั้น ต้องให้ความยืดหยุ่นในการปฏิบัติสามารถปรับเปลี่ยนได้ถ้าสถานการณ์แตกต่างไป

องค์การแบบเดิม

พนักงานจะทำงานในสถานที่ทำงานและเป็นเวลาที่แน่นอน แต่ในองค์กรสมัยใหม่มีแนวโน้มที่จะให้อิสระกับพนักงานในการทำงานที่ใดก็ได้เมื่อไรก็ได้ แต่ต้องได้ผลงานตามที่กำหนด เนื่องจากปัจจุบัน เทคโนโลยีเอื้อให้สามารถสื่อสารถึงกันได้ แม้ทำงานคนละแห่ง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วและโลกาภิวัตน์ ทำให้คนต้องทำงานแข่งกับเวลามากขึ้น จนเบียดบังเวลาครอบครัว ดังนั้นองค์กรสมัยใหม่จะทำให้เกิดความยืดหยุ่น ในการทำงานทั้งเรื่องเวลาและสถานที่เพื่อให้สอดคล้องกับแนวโน้มวิถีการดำเนินชีวิตของพนักงานยุคใหม่

วิวัฒนาการของการจัดโครงสร้างและกระบวนการในการทำงานภายใน

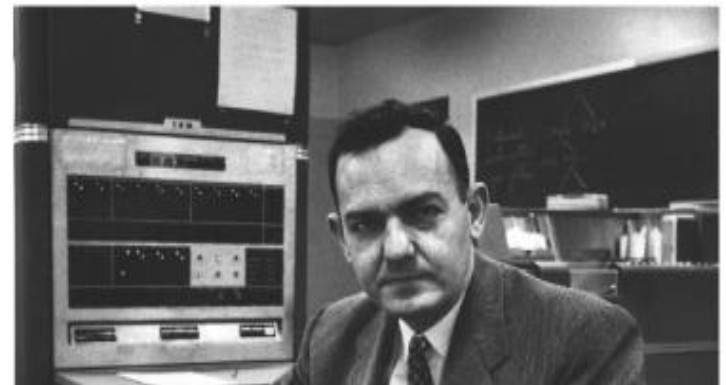
องค์การ แบ่งเป็น 3 ยุค

1. Classical Organization Theory แบ่งเป็น 3 กลุ่ม
2. Neo-classical Organization Theory
3. Modern Organization Theory

Max Weber



Herbert Simon



ยุค Classic

- 1 เน้นประสิทธิภาพในการควบคุม
2. คนเปรียบเหมือนเครื่องจักร
3. เน้นข้อบังคับ

ยุค Neo

1. เริ่มเน้นจิตใจคนที่ทำงาน

ยุค Mod

1. มีบริบทรอบนอกรอบข้างมาเกี่ยวข้อง

ยุคที่ 1. ทฤษฎีองค์การแบบประเพณีนิยม Classical Organization Theory

มี 3 กลุ่ม

กลุ่มที่ 1 แนวความคิดเกี่ยวกับการ'จัดการแบบวิทยาศาสตร์

เป็นแนวความคิดทางการบริหารที่เกิดขึ้นจากสภาพแวดล้อมของการปฏิวัติอุตสาหกรรม มีการนำเอาระเบียบวิธีทางวิทยาศาสตร์มาใช้ในการศึกษาองค์การและการบริหาร ซึ่งนักวิชาการชื่อ **Frederick w. Taylor** เป็นผู้เสนอแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ขึ้นมา หลักเกณฑ์ของการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ประกอบด้วย

ก. **Specialization** หมายถึง การทำงานตามความรู้ความชำนาญเฉพาะอย่าง

ข. **the one best way** แสวงหาวิธีการทำงานที่ดีที่สุด

ค. **Incentive Wage System** คือระบบการจูงใจซึ่งใช้วิธีกำหนดมาตรฐานการทำงาน (นับรายชิ้นในการทำงาน)

จากหลักเกณฑ์ทั้ง 3 ประการข้างต้น จะสรุปหลักเกณฑ์ การจัดการแบบ วิทยาศาสตร์ (Scientific Management) ดังนี้

1. แสวงหาวิธีการทำงานให้ได้ปริมาณงานสูงสุด โดยเสียเวลาและค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด
2. การสรรหาบุคคลเข้าทำงานฝึกฝนอบรมบุคคล เหล่านั้นก่อนที่จะลงมือปฏิบัติงานจริง
3. การแบ่งงานกันทำ ตามความชำนาญเฉพาะอย่าง
4. ทำการจัดสรรบุคคลให้ไปปฏิบัติงานตามความถนัดที่เขาได้อยู่
5. เงินเป็นแรงจูงใจที่สำคัญในการปฏิบัติงานของคนทำงาน
6. หลักการบริหารงานโดยข้อยกเว้นผู้ปฏิบัติงานจะแบ่งแยกกันทำงาน และ ต่างก็มีความรับผิดชอบต่องานในหน้าที่ของตน ถ้าหากผู้ปฏิบัติงานปฏิบัติงานบกพร่อง ผู้บริหารจะเข้าไปดำเนินการแก้ไข



กลุ่มที่ 2 แนวความคิดเกี่ยวกับทฤษฎีการบริหาร

แนวความคิดของกลุ่มนี้มีข้อสมมติฐานในการทำงานเดียวกันกับกลุ่มที่ 1 คือเห็นว่า โดยธรรมชาติของมนุษย์มักมีนิสัยเกียจคร้าน เห็นแก่ตัว และไม่มีความรับผิดชอบ นักทฤษฎีในกลุ่มนี้มี หลายท่าน เช่น Henri Fayol, Mooney และ Reiley, Gulick และ Urwick, Leonard อ. White และ Willoughby

ก. Henri Fayol

การบริหารงานจะประกอบด้วย
ส่วนสำคัญ ๆ 5 ประการ

1. การวางแผน
2. การจัดองค์การ
3. การอำนาจการ
4. การประสานงาน
5. การควบคุมงาน

POCCC

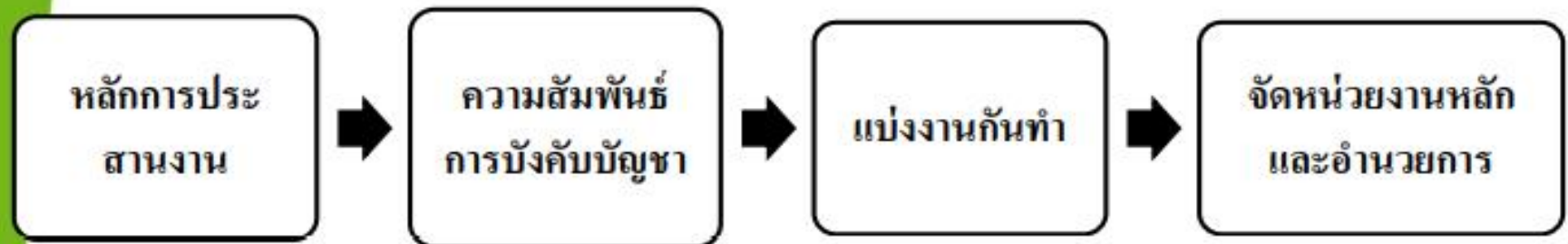
Fayol หลักในการบริหารงาน 14 ประการ

- หลักการแบ่งงาน
- การกำหนดหน้าที่
- เอกภาพในการบังคับบัญชา
- เอกภาพในการอำนาจการ
- หลักการรวมอำนาจ
- บังคับบัญชาเป็นลูกโซ่
- องค์การต้องมีวินัย

- องค์การจะต้องมีระเบียบ
- ผลประโยชน์ส่วนรวม
- ผลประโยชน์ตอบแทน
- องค์การมีความยุติธรรม
- มั่นคงในชีวิตการทำงาน
- สนับสนุนความคิดริเริ่ม
- เป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน

ข. Mooney and Reiley

ทำการศึกษาลักษณะองค์การในแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น องค์การทางทหาร องค์การทางศาสนา หรือองค์การอุตสาหกรรม และได้เสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับองค์การและการบริหารว่าควรมีหลักในการบริหาร 4 ประการ



ค. Gulick and Urwick

ได้เสนอขบวนการบริหารได้ 7 ขั้นตอน หรือที่เรียกกัน POSDCoRB ซึ่งถือว่าเป็นขั้นตอนพื้นฐานของการศึกษาการบริหาร

1. p = Planning การวางแผน
2. O = Organizing การจัดองค์การ
3. S = Staffing การจัดบุคคลเข้าทำงาน
4. D = Directing การอำนวยการ
5. CO = Coordinating การประสานงาน
6. R = Reporting การรายงานผลการปฏิบัติงาน
7. B = Budgeting การงบประมาณ



กลุ่มที่ 3 แนวความคิดเกี่ยวกับระบบราชการ (Bureaucracy)

ระบบราชการเป็นลักษณะขององค์การในอุดมคติ เกิดจากแนวความคิดที่ต้องการ จะปรับปรุงองค์การที่มีอยู่ให้ดีขึ้น เนื่องจากในสมัยก่อนลักษณะการบริหารงานภายใน องค์การจะดำเนินไปตามความต้องการของผู้บริหาร ความต้องการของเจ้าขององค์การ

หลักการสำคัญของระบบราชการตามทัศนะของ Max Weber

1. สายการบังคับบัญชา (Hierarchy)
2. ให้ความสำคัญคุณสมบัติของผู้ที่อยู่ในวิชาชีพ (Professional Qualities)
3. กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ (Rules, Regulations and Procedures)
4. อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย (Legal Authority)
5. ค่าตอบแทน
6. การบริหารงานบุคคล การฝึกอบรม (training)
7. ระบบราชการสามารถยึดอาชีพมั่นคง (Career Aspects)



ยุคที่2. ทฤษฎีการประเพณีนิยม Neo-classical Organization Theory

ทฤษฎีในยุคนี้พยายามแก้ปัญหาและข้อบกพร่องที่เกิดขึ้นจากแนวความคิดเกี่ยวกับ การจัดโครงสร้างขององค์การและการบริหาร ในแนวดั้งเดิมที่ไม่ได้คำนึงถึงผู้ปฏิบัติงาน มาเป็นแนวความคิดที่คำนึงถึงความสำคัญของจิตใจของผู้ปฏิบัติงาน

ให้ความสำคัญทางด้านมนุษยสัมพันธ์ (Human Relations) ยุคนี้เริ่มขึ้นจากการที่นักวิชาการชื่อ **Elton Mayo** ได้เสนอผลงานชิ้นสำคัญของเขาคือ

"Hawthorne Experiments"



Hawthorne Experiments ทำให้เกิดแนวความคิดว่าองค์การเป็นหน่วยหนึ่งของสังคม ซึ่งทฤษฎีในยุคนี้ ผลการทดลองของ **Elton Mayo** พบว่า

1. กลุ่มของสังคมภายในองค์การ **ไม่ใช่ถูกกำหนดโดยรูปร่างกายภาพ**
2. นอกเหนือจากรางวัลเป็นตัวเงินยังมีการชักจูงใจด้วยรางวัลคำชม
3. ผู้ปฏิบัติงานในองค์การ**ถือเป็นสมาชิกส่วนหนึ่งขององค์การ**
4. **ภาวะผู้นำ**มีบทบาทของกลุ่มภายในองค์การ
5. ขอมให้ผู้ปฏิบัติงานระดับล่างได้เข้ามามี**ส่วนร่วมในการเสนอแนะความคิดเห็น** และมีส่วนร่วมรู้เห็นในการตัดสินใจ วินิจฉัย สั่งการต่าง ๆ



Hawthorne Experiments

1. ปัจจัยทางกายภาพไม่มีผล
2. ปัจจัยจิตวิทยามีผลในองค์กร
3. เน้นการฟังปัญหา เมื่อเวลาผ่านไปปัญหาถึงจะอยู่แต่ จิตใจของคนดีขึ้น

สรุป

1 คนที่มาทำงานเอาใจมาทำงานไม่ใช่แค่เอากำลังกายมาทำงาน

2 จิตใจคนสำคัญกว่าร่างกาย

ให้ความรักต้นไม้



ให้แต่ยา ไล่ความเกลียด

~~ยัง~~

เฟรดเดอริก เฮอ์ชเบอร์ก (Frederick Herzberg)

นักจิตวิทยาได้คิดค้นทฤษฎีแรงจูงใจในการทำงาน ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางในวงการบริหาร

หลัก 4M 6M 8M 12M

- 4 Ms อันประกอบไปด้วย คน(Man) วัสดุ(Material) เงิน(Money) และ การจัดการ(Management)
- 6 M -Man คน -Money เงิน-Material วัสดุ
-Machine เครื่องจักร -Management การบริหารระบบ -Morale ขวัญและกำลังใจ

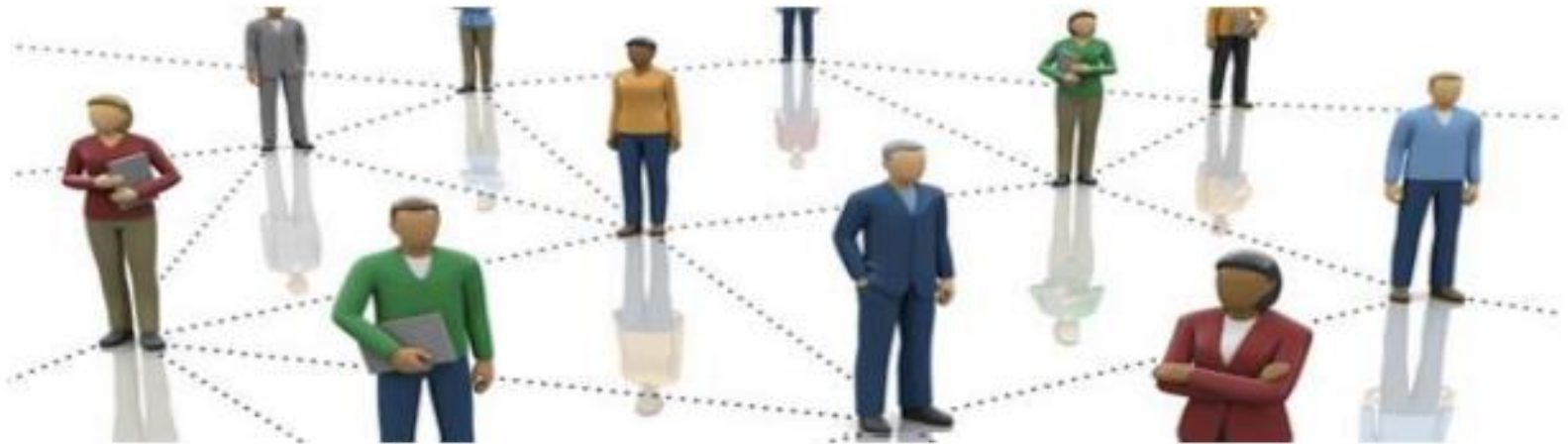
ยุคที่ 3. ทฤษฎีองค์การสมัยใหม่ Modern Organization Theory

เป็นทฤษฎีผสมผสานระหว่างทฤษฎียุคที่ 1 และทฤษฎียุคที่ 2 ทฤษฎีนี้เกิดขึ้นเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของทฤษฎียุค 1 และ 2 โดยทฤษฎีนี้จะพิจารณาองค์การในฐานะที่เป็นระบบเปิด (opened system) คือ จะให้ความสำคัญกับสิ่งแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์การ ทั้งนี้เพราะองค์การมีฐานะเป็นระบบย่อยของสังคม เป็นส่วนหนึ่งของสภาพแวดล้อม

1. ทฤษฎีตามแบบแผนนั้นให้**คํงงานแบ่งงานกันเด็ดขาด** คือทำงานโดยใช้ทักษะเดียวซ้ำ ๆ
2. ทฤษฎีนี้ยอมรับว่า **ความขัดแย้งเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้** แต่เป็นสิ่งที่ดีที่ทำให้เกิดความคิดสร้างสรรค์ในการทำงาน
3. ทฤษฎีนี้เล็งเห็นปัญหาว่า **ทำอะไรจึงจะทำให้เกิดการผสมผสานระหว่างองค์การเป็นทางการและองค์การไม่เป็นทางการ**

การจัดองค์การ แบ่งเป็น 5 ขั้นตอน

1. การกำหนดงานและให้ความหมายของงาน (Job definition)
2. การกำหนดแผนงาน (Departmentation)
3. การกำหนดช่วงของการบังคับบัญชา (Span of Control)
4. การมอบหมายอำนาจหน้าที่ Delegation of Authority
5. การจัดวิธีการในการปฏิบัติงาน



องค์กรที่เป็นทางการ (Formal Organization)

องค์กรที่เป็นทางการ เป็นองค์กรที่มีการจัดอย่างมีระเบียบแบบแผน และ ปรากฏเป็นผังแสดงโครงสร้างขององค์กร (Organization Chart) คือมีการกำหนดถึง ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจ ภาระหน้าที่และความรับผิดชอบ สำหรับยึดถือปฏิบัติตาม ไว้อย่างชัดเจน สถานภาพ บทบาท ตำแหน่งหน้าที่ ค่าตอบแทน รางวัลตอบแทน และ บทลงโทษจะบ่งบอกไว้อย่างละเอียด



องค์กรที่ไม่เป็นทางการ (Informal Organization)

องค์กรที่ไม่เป็นทางการเป็นองค์กรที่ไม่มีระเบียบแบบแผนในการจัด
เกิดขึ้นจากการสร้างความสัมพันธ์นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในโครงสร้างของ
องค์กรที่เป็นทางการ เกิดขึ้นจากความต้องการของสมาชิกหรือผู้ปฏิบัติงาน
ภายในองค์กรกันเนื่องมาจากโครงสร้างของสังคมบรรทัดฐานของสังคม
ค่านิยม ประเพณี หรือข้อตกลงต่าง ๆ ที่สมาชิกหรือกลุ่มผู้ปฏิบัติงานต้องยึดถือ
ปฏิบัติในแนวทางเดียวกัน



หน่วยงานหลักและหน่วยงานช่วยอำนวยความสะดวก

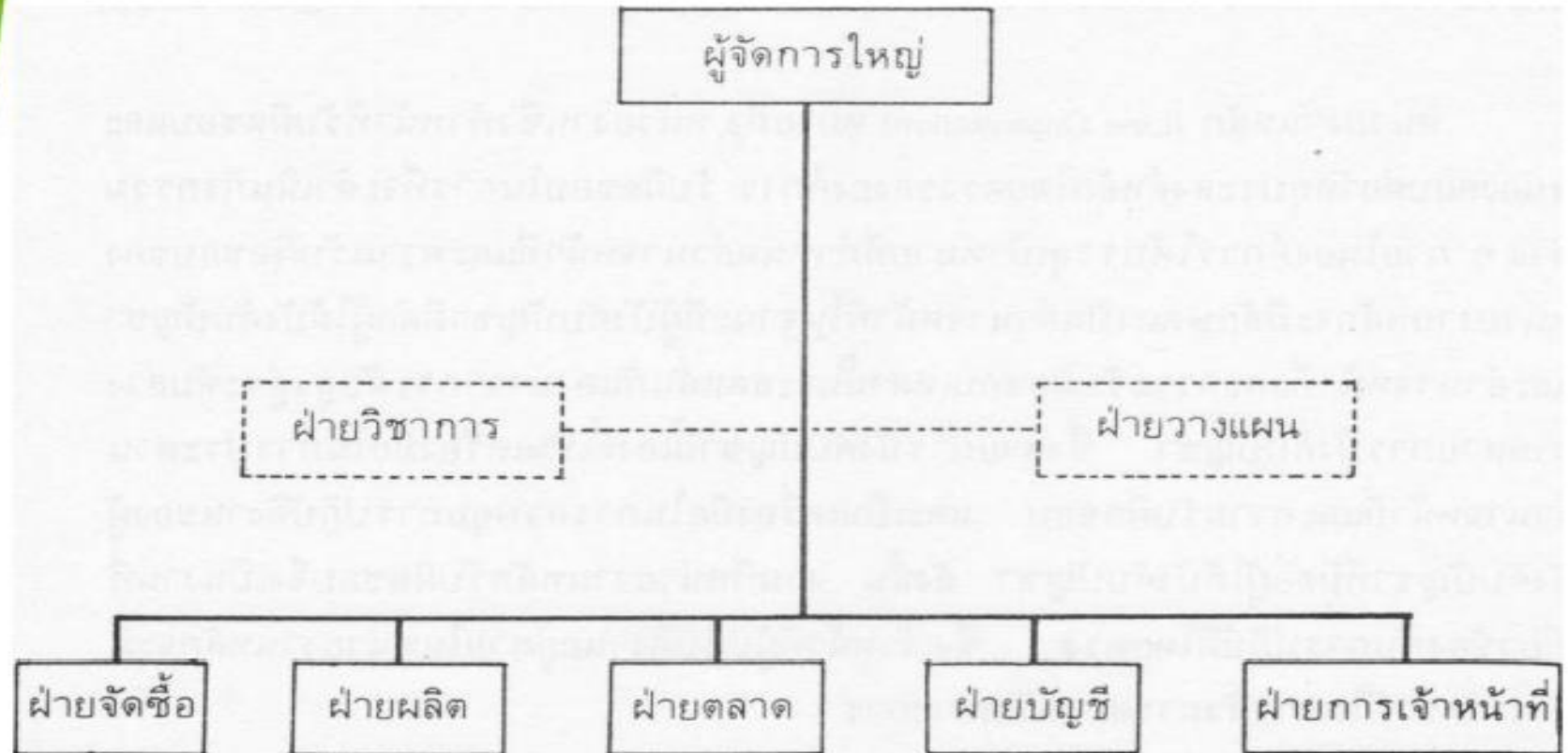
หน่วยงานหลัก (Line Organization) หมายถึง หน่วยงานซึ่งทำหน้าที่รับผิดชอบและ สนองตอบต่อวัตถุประสงค์หลักโดยตรงขององค์การ

หน่วยงานช่วยอำนวยความสะดวก (Staff Organization) หมายถึง หน่วยงานที่ช่วยปฏิบัติงาน หลักขององค์การ ทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือ หน่วยงานหลักให้สามารถปฏิบัติงานได้ดี

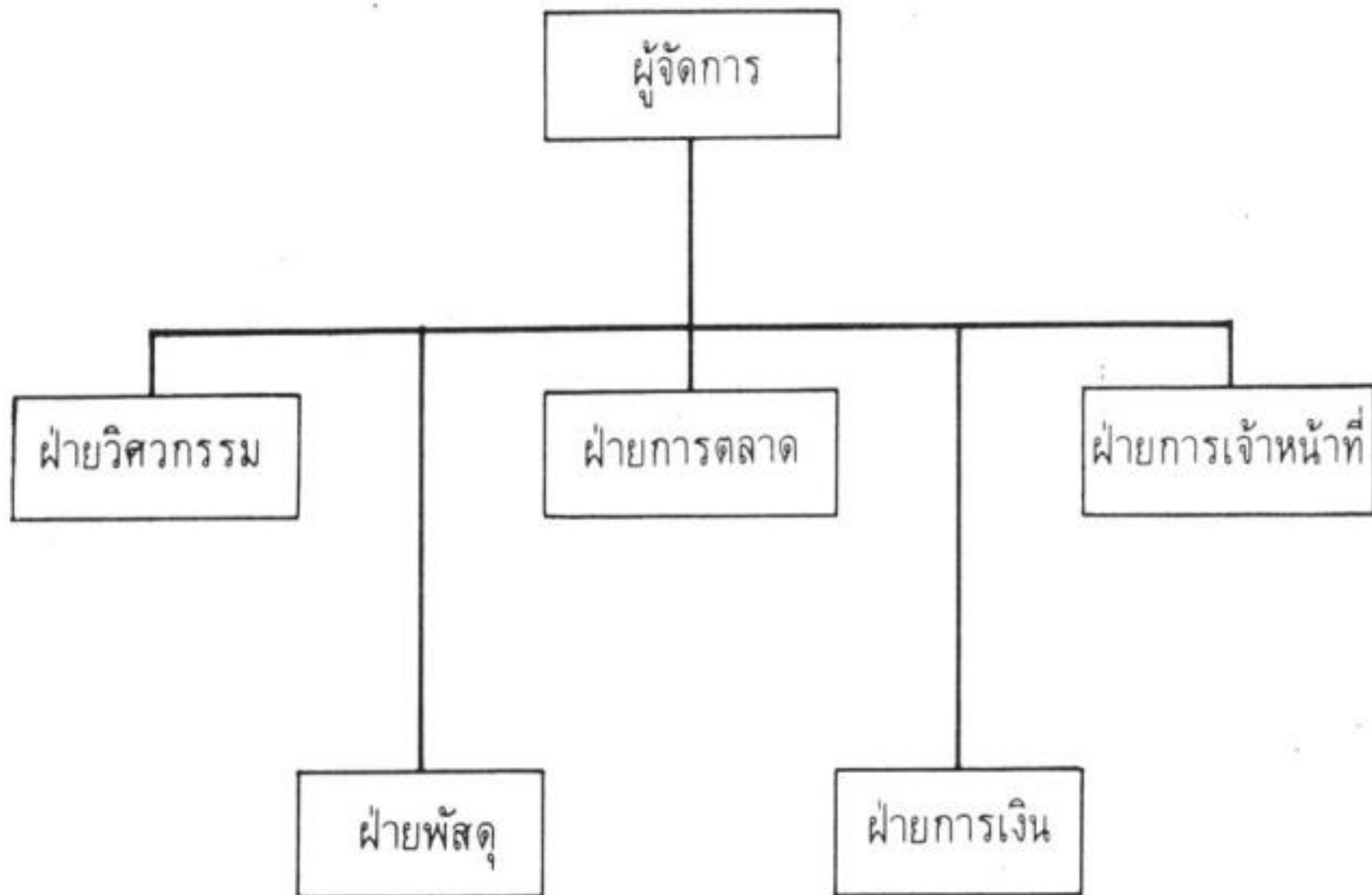


ลักษณะองค์การหน่วยงานหลัก

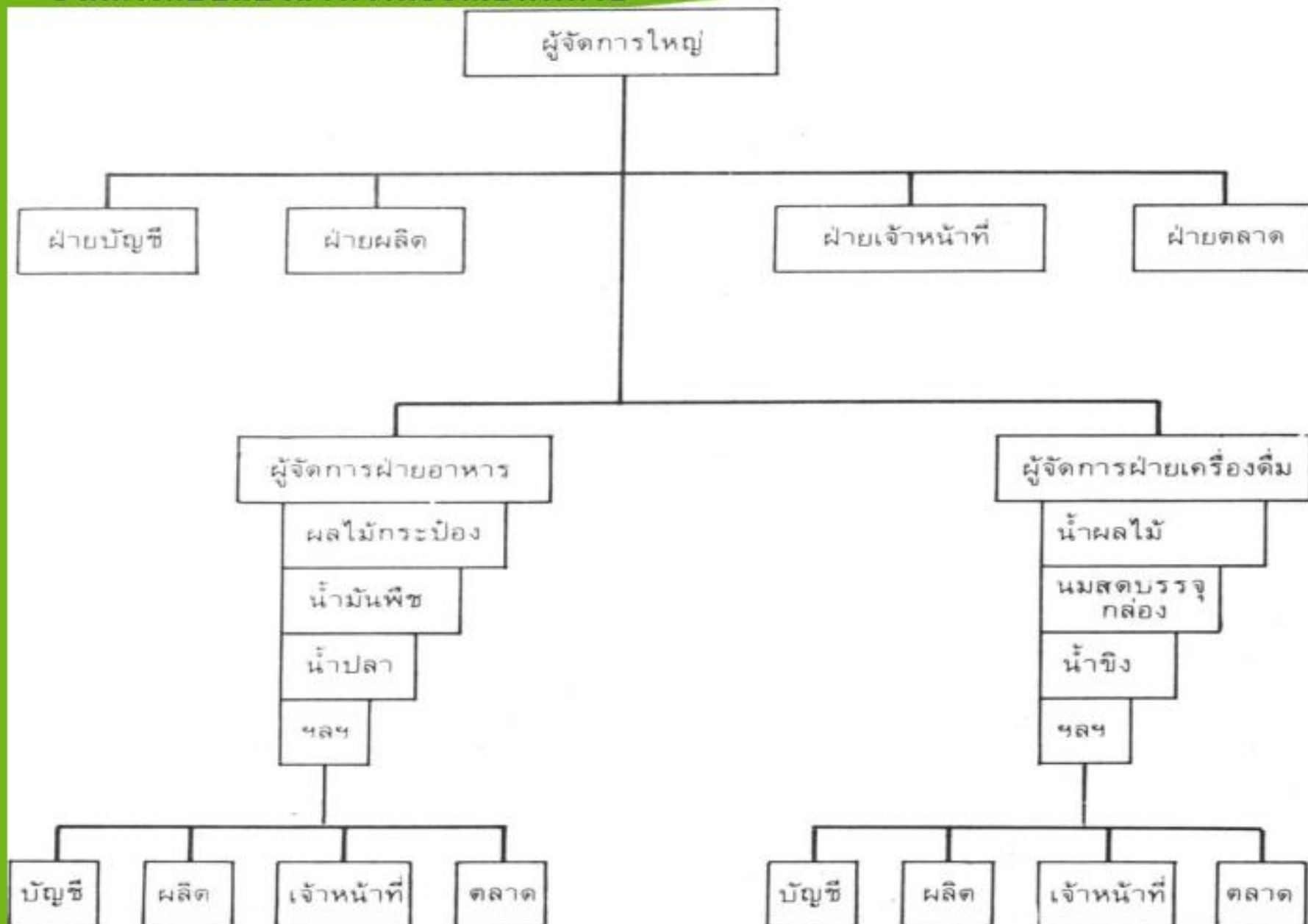
ลักษณะองค์การหน่วยงานหลัก



องค์กรแบบแบ่งแยกตามหน้าที่



องค์การแบบแบ่งส่วนงานออกเป็นหน่วย



ความหมายของการจัดการ (Defining management)

การจัดการ (Management) หมายถึง ขบวนการที่ทำให้งาน
กิจกรรมต่าง ๆ สำเร็จลงได้ อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลด้วยคน
และทรัพยากรขององค์กร (Robbins and DeCenzo,
2004; Certo, 2003) ซึ่งตามความหมายนี้องค์ประกอบที่
เกี่ยวข้องกับการจัดการ ได้แก่ ขบวนการ (process) ประสิทธิภาพ
(efficiency) และประสิทธิผล (effectiveness) ขบวนการ
(process) ในความหมายของการจัดการนี้หมายถึงหน้าที่ต่าง ๆ ด้านการ
จัดการ ได้แก่ การวางแผน การจัดองค์การ การโน้มน้าองค์กร และการ
ควบคุม

ขบวนการจัดการ

ขบวนการจัดการ เป็นหน้าที่พื้นฐาน 4 ประการ ได้แก่ การวางแผน (planning) การจัดองค์การ (organizing) การโน้มนำ (leading/influencing) และการควบคุม (controlling) อย่างไรก็ตามในงานแต่ละส่วนของขบวนการจัดการที่กล่าวข้างต้นนี้มีความสัมพันธ์และมีผลกระทบซึ่งกันและกัน ประกอบด้วย

การวางแผน (planning)

เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดเป้าหมายขององค์การ สร้างกลยุทธ์ เพื่อแนวทางในการดำเนินไปสู่เป้าหมาย และการกระจายจากกลยุทธ์ไปสู่แผนระดับปฏิบัติการ โดยกลยุทธ์และแผนในแต่ละระดับและแต่ละส่วนงานต้องสอดคล้องประสานกัน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในส่วนงานของตนและเป้าหมายรวมขององค์การด้วย

การจัดองค์การ(organizing)

เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวกับการจัดโครงสร้างขององค์การ โดย พิจารณาว่า การที่จะทำได้บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้นั้น ต้องมีงานอะไรบ้าง และงานแต่ละอย่างจะสามารถจัดแบ่งกลุ่มงานได้อย่างไร มีใครบ้างเป็นผู้รับผิดชอบในแต่ละส่วนงานนั้นๆ และมีการรายงานบังคับบัญชาตามลำดับชั้นอย่างไร ใครเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ

การโน้มนำพนักงาน (leading/influencing)

เป็นเรื่องเกี่ยวกับการจัดการให้พนักงานทำงาน อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ซึ่งต้องใช้ การประสานงาน การติดต่อสื่อสารที่ดี การจูงใจในการทำงาน ผู้บริหารต้องมีภาวะผู้นำที่เหมาะสม ลดความขัดแย้งและความตึงเครียดในองค์การ

การควบคุม (controlling)

เมื่อองค์กรมีเป้าหมาย และได้มีการวางแผนแล้วก็ทำการจัดโครงสร้างองค์กร ว่าจากพนักงาน ฝึกอบรม และสร้างแรงจูงใจให้ทำงาน และเพื่อให้แน่ใจว่า สิ่งต่างๆจะดำเนินไปตามที่ควรจะเป็น ผู้บริหารก็ต้องมีการควบคุมติดตามผลการปฏิบัติการ และ เปรียบเทียบผลงานจริงกับเป้าหมายหรือมาตรฐานที่กำหนดไว้ หากผลงานจริง เบี่ยงเบนไปจากเป้า หมายก็ต้องทำการปรับให้เป็นไปตามเป้าหมาย ซึ่ง ขบวนการติดตามประเมินผล เปรียบเทียบ และ แก้ไขนี้ก็คือขบวนการ ควบคุม

บทที่ 5

ปัจจัยของการเปลี่ยนแปลง

1. **กระแสโลกาภิวัตน์**
2. วิฤตเศรษฐกิจ / เศรษฐกิจภายในประเทศ
3. **เศรษฐกิจ**และการค้าระหว่างประเทศ
4. ความก้าวหน้า/สลับซับซ้อนทาง**เทคโนโลยี**
5. การเข้าสู่**สังคมแห่งเรียนรู้** / สังคมอุดมปัญญา
6. ความเข้มแข็งของภาคเอกชน
7. ความต้องการการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมของภาครัฐ
8. รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 สู่การปฏิรูปทางการเมือง
9. **ธรรมาภิบาล** / คุณธรรมจริยธรรม / ผลประโยชน์สาธารณะ
10. การปฏิรูประบบราชการ

บทที่ 5

การปฏิรูประบบราชการไทย

รัฐบาลได้กำหนดแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546 – พ.ศ. 2550) ตามมติที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2546 โดยแผนยุทธศาสตร์ดังกล่าวได้กำหนดเป้าประสงค์หลัก หรือผลลัพธ์สุดท้ายที่พึงประสงค์ของการพัฒนาระบบราชการไทยไว้ 4 ประการ คือ

1. พัฒนาคุณภาพการให้บริการประชาชนที่ดีขึ้น (Better Service Quality)
2. ปรับบทบาทภารกิจและขนาดให้มีความเหมาะสม (Rightsizing)
3. ยกระดับขีดความสามารถและมาตรฐานการทำงานให้อยู่ในระดับสูงและเทียบเท่า เกณฑ์สากล (High Performance) และ
4. ตอบสนองต่อการบริหารปกครองในระบอบประชาธิปไตย (Democratic Governance)

การพัฒนาคุณภาพการให้บริการ

► การมุ่งไปสู่การยกระดับคุณภาพ ตามแนวคิดการบริหารคุณภาพโดยรวม (TQM) มีหลักการดังนี้

1) ลูกค้าสำคัญที่สุด (customer focus) เพราะลูกค้าหรือผู้รับผลงาน เป็นเป้าหมายหรือเหตุผลที่ต้องมีหน่วยงานของเรา ระดับของคุณภาพอยู่ที่ความสามารถในการตอบสนองความต้องการของผู้รับผลงาน หน้าที่ของเราคือการค้นหาและตอบสนองความต้องการผู้รับผลงาน

2) จุดสถานพ้องร่วมกัน(common vision) เป็นการรวมพลังเพื่อการสร้างสรรค์ สมาชิกมีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมายร่วมกัน และมีส่วนร่วมในการปรับเปลี่ยนไปสู่เป้าหมายดังกล่าว

3) **ทีมงานสัมพันธ์ (teamwork & empowerment)** ทุกคนต่างพึ่งพิงกันในการทำงาน คุณภาพไม่ได้เกิดจากผลงานของใครคนใดคนหนึ่ง แต่เกิดจากการประสานความพยายามของผู้เกี่ยวข้อง ผู้ปฏิบัติงานจะต้องได้รับการเสริมพลังด้วยการฝึกอบรมข้อมูลและ โอกาส เพื่อให้นำศักยภาพของตนมาใช้อย่างเต็มที่

4) **มุ่งเน้นกระบวนการ (process focus)** เป็นการมองว่าปัญหา ส่วนใหญ่เกิดจากระบบงานที่ไม่รัดกุม การพัฒนาคุณภาพ คือการปรับปรุงกระบวนการทำงานให้มีความรัดกุม **ง่ายในการปฏิบัติ** เป็นการสร้างระบบเพื่อปกป้องคุ้มครองให้ผู้ปฏิบัติงานทำงานได้ดีที่สุด

5) **สานด้วยวิธีแก้ (problem solving process)** เป็นการนำกระบวนการทางวิทยาศาสตร์ หรือ วิธีแก้ปัญหามาใช้ปรับปรุงกระบวนการ เริ่มด้วยการวิเคราะห์สภาพปัญหา การทดสอบทางเลือก และนำมาปฏิบัติเป็นมาตรฐาน

6) **ดีที่ผู้นำ (leadership support)** ผู้นำมีบทบาทสำคัญในการก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง เป็นการนำโดยใช้อุดมการณ์ร่วมกัน ผู้นำทุกระดับเปลี่ยนบทบาทจากผู้ควบคุมและสั่งการเป็นโค้ช

7) **ทำดีไม่หยุดยั้ง (continuous improvement)** มองหาโอกาสพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ไม่พอใจกับระดับคุณภาพที่เป็น

การพัฒนาคุณภาพการบริการ เป็นสิ่งสำคัญที่เป็นตัวแปรตามกันกับระดับความพึงพอใจของผู้รับบริการ ถ้าหน่วยงานได้มีการปรับปรุงพัฒนาคุณภาพให้การให้บริการ ให้มีคุณภาพของงานบริการด้วย**กระบวนการทำงานที่มีประสิทธิภาพ** **ขั้นตอนการทำงานลดลง** สามารถ**ปฏิบัติงานได้รวดเร็วขึ้น** และ**ลดค่าใช้จ่ายได้** เมื่อปฏิบัติแล้วมีประสิทธิภาพจนเกิดเป็นมาตรฐานในการปฏิบัติงานและควรมีการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากความต้องการของผู้รับบริการมีการเปลี่ยนแปลงสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอก ก็เปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ปัจจุบัน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ : คู่มือการจัดทำมาตรฐานและการปรับปรุงการบริการ : 11 - 55)

บทที่ 5

แนวทางสู่การปฏิรูประบบราชการ

1. เน้น**การอำนวยความสะดวกและประสานงาน**มากกว่าดำเนินการเอง (catalytic government)
2. สร้างรัฐบาล**ที่เป็นของชุมชน** โดยให้ชุมชนมีอำนาจในการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ รวมถึงการรับบริการจากราชการ (community-owned government)
3. สร้างรัฐบาล**ในเชิงแข่งขัน**มากกว่าอยู่ในสภาพการผูกขาด (competitive government)
4. สร้างรัฐบาลที่**ขับเคลื่อนโดยภารกิจ**มากกว่าอิงแต่กฎระเบียบ (mission-driven government)
5. สร้างรัฐบาลที่**ยึดผลสัมฤทธิ์เป็นหลัก** โดยมีการตรวจวัดผลสำเร็จในการดำเนินการและการใช้งบประมาณ (results-oriented government)

บทที่ 5

6. สร้างรัฐบาลที่**มุ่งเน้นลูกค้า** โดยจะต้องตอบสนองความต้องการของลูกค้าอย่างมีประสิทธิภาพ (customer-driven government)
7. สร้างรัฐบาล**เชิงวิสาหกิจ** โดยแสวงหารายได้ในกรณีที่เป็นไปได้ มิใช่ใช้จ่ายงบประมาณเพียงอย่างเดียว (enterprising government)
8. สร้างรัฐบาลที่**มองการณ์ไกล** สามารถคาดการณ์แนวโน้มและความต้องการในอนาคต และหามาตรการป้องกันมากกว่าแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเพียงอย่างเดียว (anticipatory government)

บทที่ 5

9. สร้างรัฐบาลที่**กระจายอำนาจ** อาศัยวิธีการบริหารแบบมีส่วนร่วมและการทำงานเป็นทีม (decentralized government)
10. สร้างรัฐบาลที่**อิงกับกลไกตลาดมากกว่ารัฐ** หรือระบบราชการเข้าไปแทรกแซง (market-oriented government)

ที่มา: David Osborne and Ted Gaebler. *Reinventing Government*, 1992

บทที่ 6

นโยบายสาธารณะ (Public Policy)

แนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะ

1. นโยบาย (Policy) คืออะไร
2. สาธารณะ (Public) คืออะไร
3. นโยบายสาธารณะ (public policy) คืออะไร
4. นโยบายสาธารณะมีรูปแบบอย่างไรบ้าง
5. วงจรนโยบายสาธารณะเป็นอย่างไร
6. นโยบายสาธารณะกับการแก้ปัญหาอย่างไร

บทที่ 6

นโยบาย (Policy) คืออะไร

1. แนวทางที่มีลักษณะเป็นคำพูดหรือลายลักษณ์อักษร
2. นัยยะของการบริหารจัดการ
3. กรอบบังคับการดำเนินงาน
4. แนวทางด้านการบริหารจัดการและปฏิบัติการ
5. เป้าหมายที่ชัดเจนเพื่อให้เกิดการบรรลุผลตามที่ต้องการ

บทที่ 6

สาธารณะ (Public) คืออะไร

1. กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการอยู่ร่วมกันและมีความเกี่ยวข้องกับคนจำนวนมากหรือมหาชน
2. ส่งผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่ของบุคคล
3. การใช้อำนาจแห่งรัฐเข้ามาบริหารจัดการกับมหาชน
4. เพื่อแทรกแซง บริหารจัดการ จัดระเบียบ หรือดำเนินการให้เป็น
การทั่วไป

บทที่ 6

นโยบายสาธารณะ (public policy) คืออะไร

1. สิ่งใดก็ตามที่รัฐเลือกกระทำหรือไม่กระทำ

Thomas R. Dye

2. แนวทางในการปฏิบัติงานที่กำหนดขึ้นมาโดยบุคคลหรือคณะบุคคลในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ

James Anderson

3. แนวทางในการปฏิบัติของบุคคล กลุ่มบุคคลหรือรัฐบาลที่มุ่งสำเร็จตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้แล้ว

Carl J. Friedrich

บทที่ 6

นโยบายสาธารณะสามารถสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

1. การปฏิบัติงานของรัฐบาล
2. การกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย วิธีการปฏิบัติ ที่ชัดเจน เพื่อให้บรรลุผลตามต้องการของรัฐบาล
3. มุ่งเน้นการแก้ไขปัญหา
4. เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ
5. เป็นเอกสารที่มีผลทางกฎหมาย

บทที่ 6

การศึกษานโยบายสาธารณะในสายรัฐประศาสนศาสตร์

1. เน้นทางด้านทฤษฎีและการปฏิบัติเข้าด้วยกัน
2. เน้นการศึกษาถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติ
3. เน้นการนำองค์ความรู้มาใช้ในการวิเคราะห์

การศึกษานโยบายสาธารณะในสายรัฐศาสตร์

1. เน้นทางด้านทฤษฎีทางการเมือง
2. เน้นทางด้านปัจจัยแวดล้อมในการวิเคราะห์

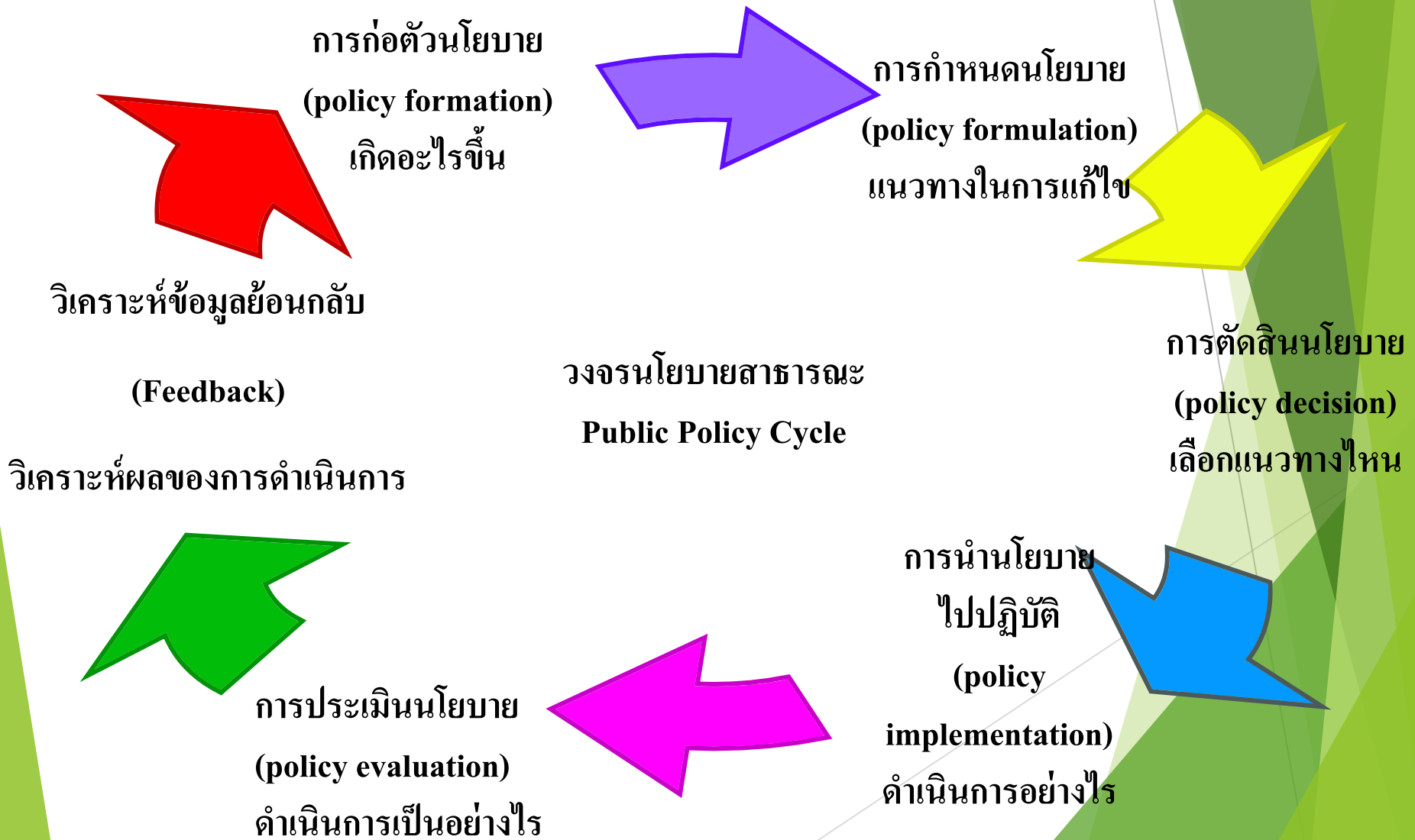
บทที่ 6

นโยบายสาธารณะมีรูปแบบอย่างไรบ้าง

1. นโยบายจัดระเบียบกฎเกณฑ์และควบคุมพฤติกรรม (Regulatory Policy) เช่น นโยบายการคุ้มครองผู้บริโภค
2. นโยบายแจกจ่ายสินค้าและบริการสาธารณะ (Distribution Policy) เช่น นโยบายที่ทำให้หลักประกันในการเข้าถึงบริการหรือใช้ทรัพยากร
3. นโยบายแจกจ่ายสินค้าและบริการสาธารณะใหม่ (Redistribution Policy) เช่น นโยบายที่นำมูลค่าส่วนเกินจากคนกลุ่มหนึ่งไปจัดสรรให้คนอีกกลุ่มหนึ่ง
4. นโยบายสนองความต้องการพื้นฐานในการอยู่ร่วมกัน (Constituency Policy) เช่น นโยบายเกี่ยวกับความมั่นคง

บทที่ 6

วงจรของนโยบายสาธารณะ



บทที่ 6

ขั้นตอนการก่อตัวนโยบาย (Policy Formation) เป็นอย่างไร

- 1. เริ่มต้นสถานการณ์ที่ทำให้เกิดนโยบาย (Public Issue/Problem)**
- 2. สำรวจและระบุปัญหาสาธารณะ (Problem Identification)**
- 3. การกลั่นกรองปัญหาสาธารณะ (Problem Selection)**
- 4. การจัดระเบียบวาระนโยบาย (Policy Agenda)**
- 5. การกำหนดวัตถุประสงค์นโยบาย (Policy Objective)**

บทที่ 6

ขั้นตอนการกำหนดนโยบาย (Policy Formulation) เป็นอย่างไร

- 1. การหาแนวทางของนโยบาย (Policy Alternative)**
- 2. การประเมินทางเลือกของนโยบาย (Alternative Assessment)**
- 3. การตัดสินใจทางเลือกเพื่อกำหนดเป็นนโยบาย (Policy Decision)**
- 4. การประกาศใช้นโยบาย (Policy Announcement)**

บทที่ 6

การพิจารณาทางเลือกนโยบายมีเกณฑ์อย่างไร

1. ประสิทธิภาพ (effectiveness) ความสามารถในการบรรลุเป้าหมายของทางเลือก
2. ประสิทธิภาพ (efficiency) ความสามารถในการผลิตผลผลิตโดยเปรียบเทียบจากต้นทุน
3. ความพอเพียง (adequacy) ความสามารถในการดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายภายใต้เงื่อนไขของทรัพยากรที่มีอยู่
4. ความเป็นธรรม (equity) การกระจายตัวของผลการดำเนินการตามทางเลือก
5. การตอบสนอง (responsiveness) ความสามารถในการเติมเต็มความต้องการของประชาชนกลุ่มต่างๆ
6. ความเหมาะสม (appropriateness) การพิจารณาเชิงคุณค่าและความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ

บทที่ 6

การตัดสินใจเลือกนโยบายเป็นอย่างไร

1. การต่อรอง (bargaining) ปรับเป้าหมายที่ไม่สอดคล้องกันให้ยอมรับร่วมกัน โดยการเจรจา แลกเปลี่ยน ให้รางวัล และประนีประนอม
2. การโน้มน้าว (Persuasion) ความพยายามทำให้เชื่อหรือยอมรับ และสนับสนุนด้วยความเต็มใจ
3. การสั่งการ (Command) การใช้อำนาจที่เหนือกว่าในการบังคับการตัดสินใจ
4. เสียงข้างมาก (Majority) การอาศัยการลงมติโดยใช้ความคิดเห็นของคนส่วนใหญ่
5. จินตภาพ (Consensus) การยอมรับร่วมกันโดยปราศจากข้อโต้แย้ง

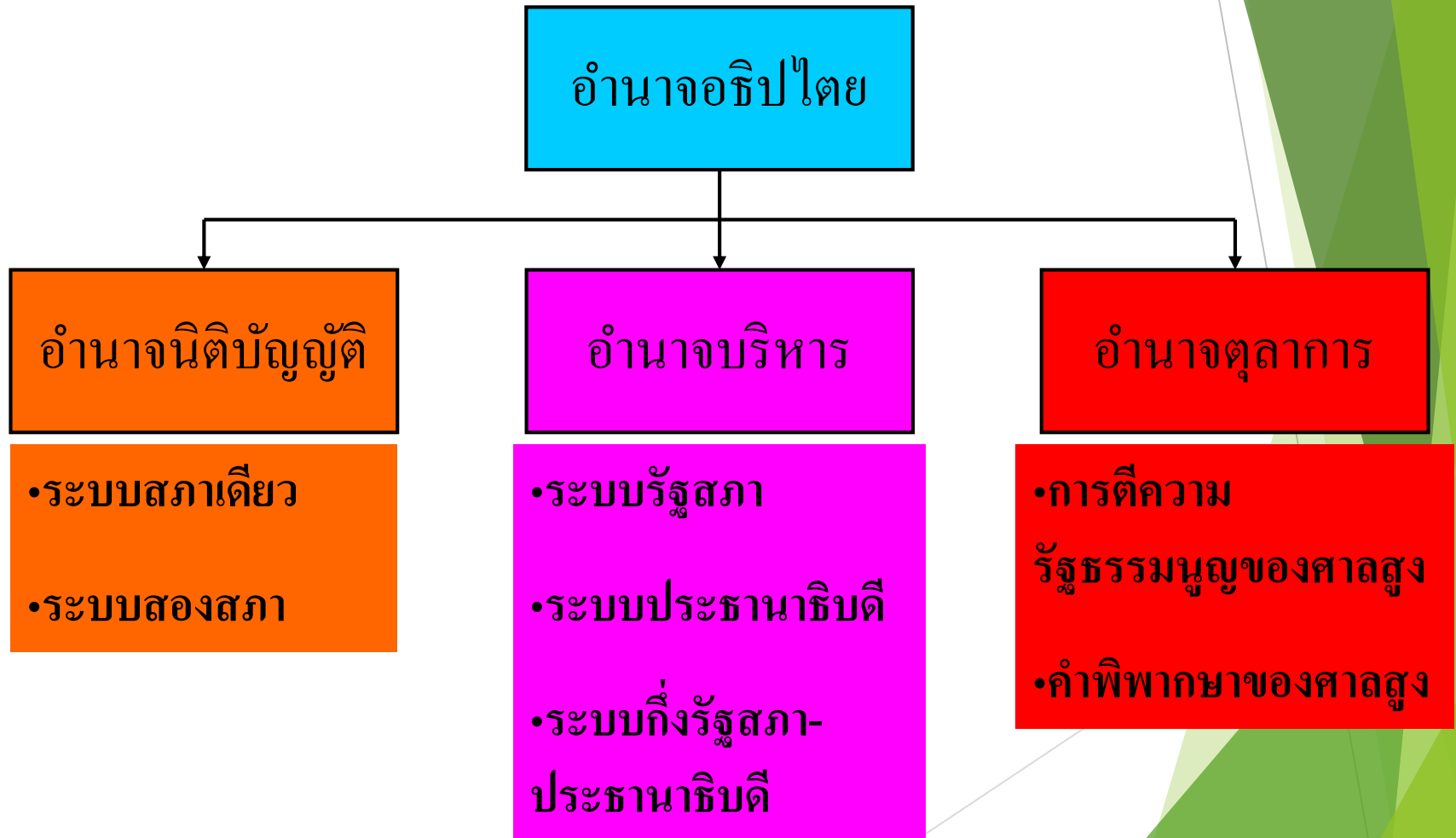
บทที่ 6

กำหนดรูปแบบการกำหนดนโยบายสามารถแบ่งออกได้ดังนี้

1. ตัวแบบสถาบัน (Institutional Model) นโยบายสาธารณะเกิดขึ้นจากสถาบันทางการเมืองที่เป็นทางการ
2. ตัวแบบกลุ่ม (Group Model) นโยบายสาธารณะเกิดขึ้นจากผลการต่อสู้ระหว่างกลุ่มในสังคม
3. ตัวแบบเชิงระบบ (System Model) นโยบายสาธารณะเกิดขึ้นจากกลไกอันกรองของระบบการเมือง
4. ตัวแบบชนชั้นนำ (Elite Model) นโยบายสาธารณะเกิดขึ้นจากการชั้นนำของชนชั้นนำในสังคม

บทที่ 6

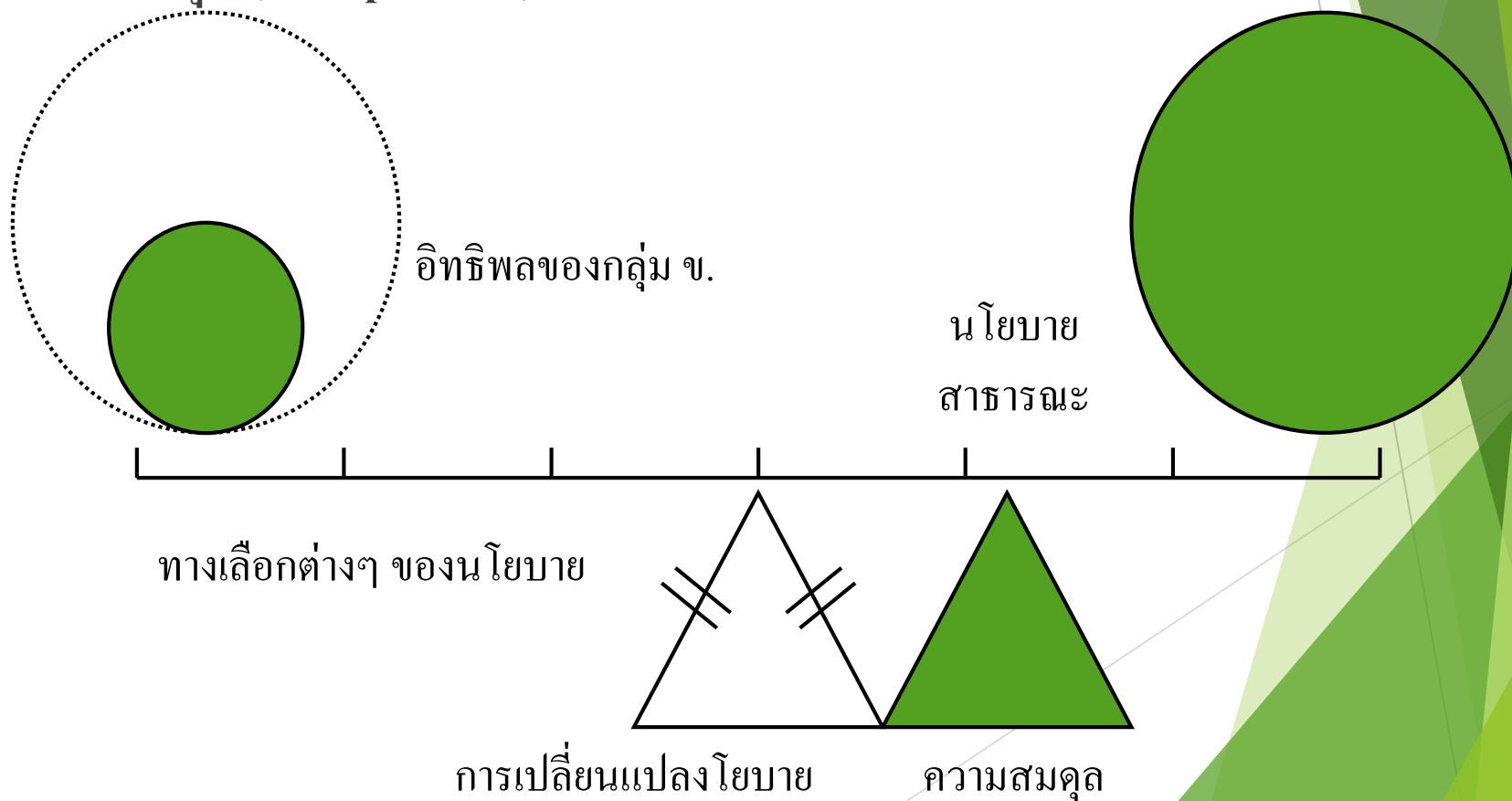
ตัวแบบสถาบัน (Institutional Model)



บทที่ 6

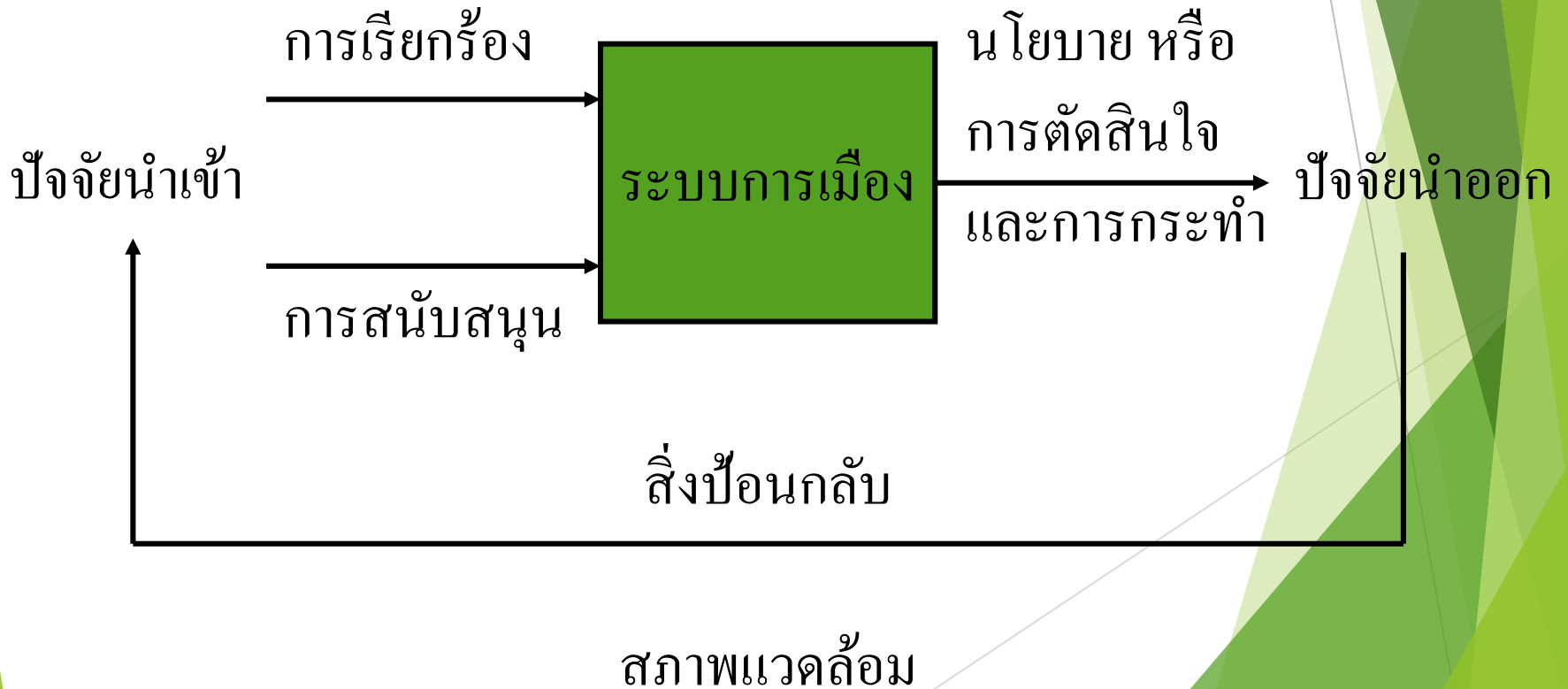
อิทธิพลที่เพิ่มขึ้น

ตัวแบบกลุ่ม (Group Model)



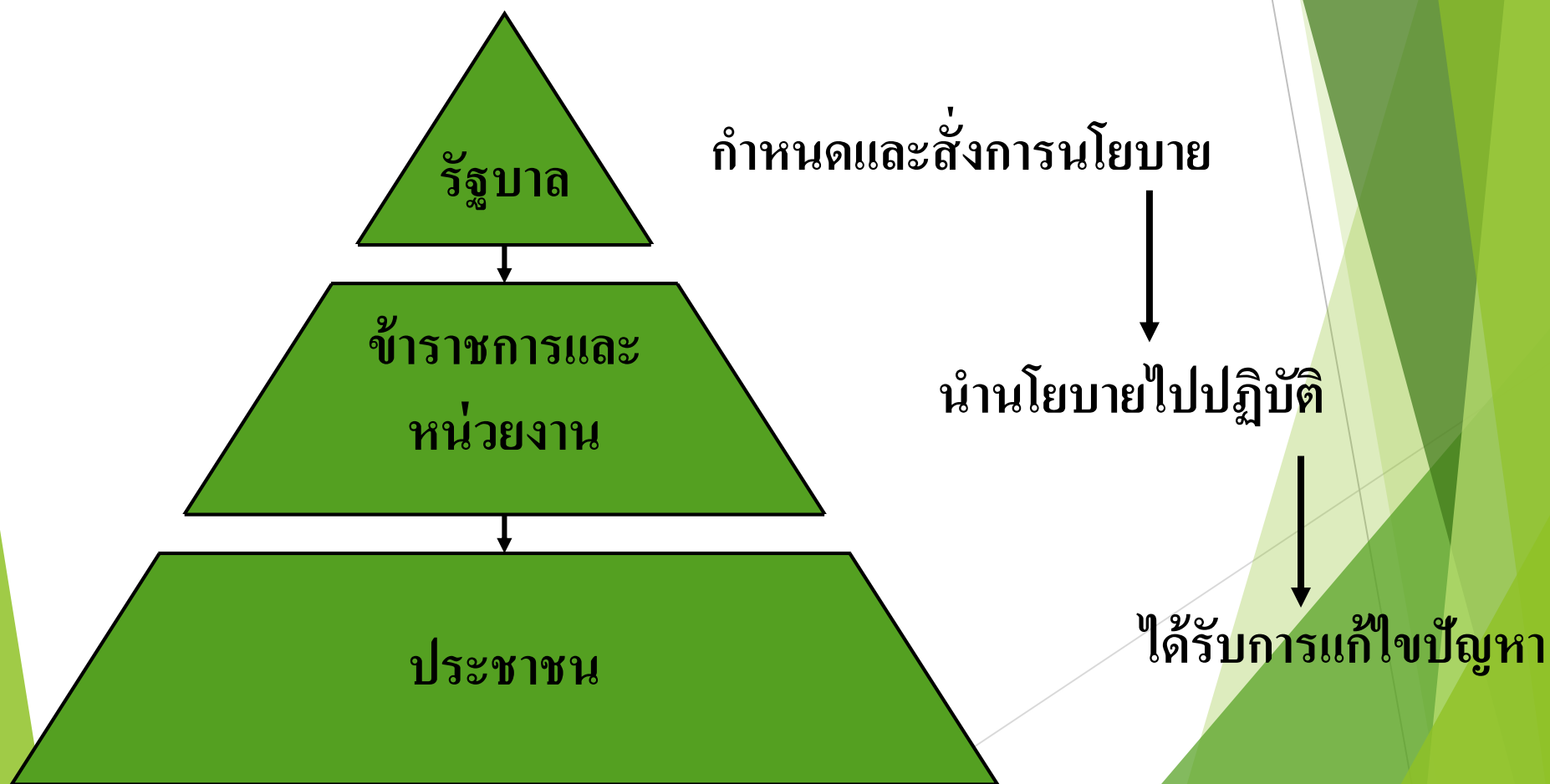
บทที่ 6

ตัวแบบเชิงระบบ (System Model) สภาพแวดล้อม



บทที่ 6

ตัวแบบชนชั้นนำ (Elite Model)



บทที่ 6

การนำนโยบายไปปฏิบัติ

1. ระดับมหภาค: หน่วยงานในส่วนกลางซึ่งมีบทบาทควบคุมนโยบาย
 - 1.1 ทำความเข้าใจในบริบท และสาระของนโยบาย
 - 1.2 แปลงนโยบายให้เป็นแนวทาง แผนงาน โครงการ
 - 1.3 มอบหมาย หรือส่งมอบแนวทาง แผนงาน โครงการสู่หน่วยปฏิบัติ
2. ระดับจุลภาค: หน่วยงานส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นซึ่งมีบทบาทปฏิบัติ
 - 2.1 ยอมรับนโยบาย รับแนวทาง แผนงาน โครงการเป็นส่วนหนึ่งของงาน
 - 2.2 การระดมสรรพกำลัง ทรัพยากร และเครือข่ายความร่วมมือ
 - 2.3 การดำเนินการปฏิบัติ ตรวจสอบ ติดตามและการสร้างต่อเนื่อง

บทที่ 6

ปัจจัยความสำเร็จและล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

1. ลักษณะของนโยบาย
2. วัตถุประสงค์ของนโยบาย
3. ความเป็นไปได้ทางการเมือง
4. ความเป็นไปได้ทางเทคนิคหรือทฤษฎี
5. ความเพียงพอของทรัพยากร
6. ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ
7. ทักษะของผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ
8. ความสัมพันธ์ระหว่างกลไกต่างๆ ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

บทที่ 7

การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: N.P.M)

สาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่

1. กระแสโลกาภิวัตน์ และความก้าวหน้าของเทคโนโลยี
2. การลงทุนข้ามชาติและการลงทุนทางตรงระหว่างประเทศ
3. การย้ายฐานการผลิตจากประเทศพัฒนาแล้วสู่เอเชีย
4. การจ้างงาน การผลิตสินค้า และบริการ ในเอเชีย
5. **ต้นทุนการผลิตในเอเชียต่ำกว่าประเทศพัฒนาแล้ว**
6. การว่างงานในประเทศพัฒนาแล้ว ทำให้ประชาชน
7. เรียกร้องกดดัน ในนโยบายเรื่องต่าง ๆ
8. ประชาชน เอกชน เรียกร้องสิทธิ และการมีส่วนร่วมเพิ่มขึ้น

บทที่ 7

9. รัฐมีบทบาทมากเกินไปในระบบเศรษฐกิจ
10. รัฐทำในสิ่งที่รัฐขาดความชำนาญ ทำให้กิจการของรัฐมี
11. ประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่ำ
12. รัฐขาดความสามารถในการจัดการ ทำให้ใช้ทรัพยากรไม่คุ้มค่า
13. รัฐมีรายจ่ายมากกว่ารายรับ เกิดภาระหนี้สิน
14. ส่งผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขันของประเทศ
15. การเรียกร้อง เคลื่อนไหว ในเรื่องต่าง ๆ เช่น สิ่งแวดล้อม สิทธิเด็กและสตรี
16. การเรียกร้องให้รัฐรับฟังความเห็นและข้อเสนอแนะจากประชาชน

บทที่ 7

- 17. การแข่งขันทางธุรกิจที่สูงขึ้น
- 18. การผลิตสินค้าและบริการใหม่
- 19. แนวคิด เน้นความพึงพอใจของลูกค้า
- 20. การให้บริการลูกค้า 24 ชั่วโมง
- 21. การให้บริการให้คำปรึกษาการใช้สินค้าและบริการแก่ลูกค้า
- 22. ประชาชนความคาดหวังได้รับการจากรัฐเช่นเดียวกับจากเอกชน

บทที่ 7

23. แนวคิดทางเลือกสาธารณะ (Public Choice) ให้ทางเลือก

23.1 แก่ประชาชน

23.2 แนวคิดที่สนับสนุนกลไกของระบบตลาด

23.3 ถ่ายโอนให้เอกชนดำเนินการ รัฐทำน้อยลง

23.4 ส่งผลกระทบให้ภาคราชการต้องปรับขนาดให้เล็กลง

24. การล่มสลายของสหภาพโซเวียต และยุโรปตะวันออกชี้ให้

24.1 เห็นว่าเป็นความล้มเหลวของระบบการปกครองแบบรวมศูนย์

25. การสื่อสารสมัยใหม่ช่วยให้แนวคิด ข้อมูล สถานการณ์ต่าง ๆ เผยแพร่ไปได้ทั่วโลก ได้อย่างรวดเร็ว

บทที่ 7

แผนปฏิรูประบบการบริหารภาครัฐ

1. ปรับเปลี่ยนบทบาทภารกิจ และวิธีการบริหารงานภาครัฐ
2. ปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณการเงิน และพัสดุ
3. ปรับเปลี่ยนระบบการบริหารงานบุคคล
4. ปรับเปลี่ยนกฎหมาย

บทที่ 7

ธรรมาภิบาล Good Governance

1. ความรับผิดชอบ Accountability
2. ความโปร่งใส Transparency
3. การมีส่วนร่วม Participation
4. นิติธรรม Rule of Law
5. คู่ค้าหรือประหยัด Economy

บทที่ 7

แนวคิด	เก่า	ใหม่
1. ระบบ (system)	ปิด	เปิด
2. โครงสร้าง(structure)	พีระมิด	ยืดหยุ่นหรือเปลี่ยนรูปได้
3. กระบวนการทำงาน (Process)	กฎ ระเบียบ	เน้นลูกค้า พลเมือง

บทที่ 7

4. อำนาจ (authority)	รวมศูนย์	กระจาย
5. ผลประโยชน์ (interest)	เจ้าของผู้เดียว	ทุกคนมีส่วนได้-เสีย
6. การวัดผล (result)	ตามผลงานและความ เหมาะสม	การยอมรับของประชาชน
7. การประเมินผล (evaluation)	ตลอดชีพ	ตามดัชนีชี้วัดที่เปิดเผย

บทที่ 7

8. ความมั่นคง (stability)	ตลอดอายุ	ตามสัญญา
9. การตรวจสอบ (inspection)	ตามระเบียบ	โปร่งใส ตรวจสอบได้
10. ความอยู่รอดขององค์กร และบุคลากร (survival)	ตามกฎหมาย	ตามผลงาน เน้น ความคิดสร้างสรรค์

บทที่ 7

การปฏิรูป : การเปลี่ยนแปลงจุดยืน

1. คิดแตกต่างไปจากเดิมในเรื่องบทบาทของรัฐ แผนกลยุทธ์การลดละเลิก งานที่มีใช้งานหลัก
2. คิดแตกต่างไปจากเดิมเกี่ยวกับผู้ใช้บริการ (ONE STOP SERVICE)
3. คิดแตกต่างไปจากเดิมเกี่ยวกับงานด้านสนับสนุน (ADMINISTRATIVE SERVICE) ลดค่าใช้จ่ายลง 30%

บทที่ 7

4. เรื่อง STAFF ไม่จำเป็นต้องเป็นข้าราชการทั้งหมดแต่ควรจ้างในบางงานที่จำเป็น
5. มีค่านิยมแบบผู้ประกอบการ
6. เรียนรู้ เข้าใจ และผลักดันใช้เทคโนโลยี เช่น IT, INTERNET เป็นต้น
7. การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ
8. การให้บริการทาง Electronic
9. ทวิภาคีระหว่างภาครัฐ-เอกชน