

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาการจัดโครงสร้างการบริหารการศึกษา ซึ่งผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสารแนวคิด ตลอดจนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการจัดโครงสร้างองค์กรในประเด็นสำคัญ ดังนี้

1. การศึกษาเกี่ยวกับโครงสร้างองค์การ
2. องค์ประกอบของโครงสร้างองค์การตามแนวคิดของมินท์ส์เบิร์ก
3. รูปแบบ
4. การจัดตั้งเทศบาล
5. การจัดการศึกษาท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนด
6. แนวคิดเกี่ยวกับระบบเปิด
7. แนวคิดเกี่ยวกับตัวแบบการจัดระบบองค์การที่มีประสิทธิผล
8. การดำเนินการปฏิรูปการศึกษาในประเทศต่าง ๆ
9. การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
10. ระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น
11. การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย
12. เทคนิคเดลฟาย
13. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เอกสารและงานวิจัยซึ่งช่วยให้เกิดแนวคิด อันจะนำไปสู่สมมติฐานและกรอบแนวคิดในการวิจัย ได้นำเสนอเป็นเนื้อหาสาระตามลำดับ ดังนี้

การศึกษาเกี่ยวกับโครงสร้างองค์การ

องค์การทุกองค์การจะต้องจัดให้มีกิจกรรมอย่างต่อเนื่อง เพื่อนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ กฎเกณฑ์ในการกำหนดกิจกรรม ได้แก่ การจัดวางงาน การประสานงาน และการให้คำแนะนำในการทำงานที่กำหนดขึ้น เป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดโครงสร้างองค์การ (Pugh, 1984, p. 13 อ้างถึงใน สุรพล พุฒคำ, 2544)

โครงสร้าง (Structure) จึงเป็นคำที่มีความหมายไปถึง ความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในองค์การ เพื่อที่จะทำให้เกิดการจัดระเบียบในหน้าที่ต่าง ๆ ภายใน

องค์การให้นำไปสู่วัตถุประสงค์ขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวได้ว่า โครงสร้าง คือระบบ และแบบแผน (Pattern) (Scott & Michel, 1975, p. 40 อ้างถึงใน สุรพล พุฒคำ, 2544)

แม้ว่าการศึกษเกี่ยวกับโครงสร้างขององค์การโดยเฉพาะ จะเริ่มขึ้นเมื่อไม่นานมานี้เอง แต่ก่อนหน้านี้นักได้มีการบริหารจัดการการทำงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างองค์การมาก่อน แล้วทั้งที่ยังไม่ได้กล่าวถึงคำว่าโครงสร้างองค์การ ซึ่งหากจะพิจารณาจากประวัติความเป็นมาและพัฒนาการของทฤษฎีองค์การ และทฤษฎีการบริหาร จะเห็นได้ว่า การศึกษาเกี่ยวกับโครงสร้างองค์การนี้ได้มีการพัฒนามาเป็นระยะ ดังนี้

ระยะที่ 1 ยุคทฤษฎีการบริหารแบบดั้งเดิม (The Classical Theory)

ระยะที่ 2 ยุคทฤษฎีองค์การแบบใหม่ (The Neoclassical Theory of Organization)

ระยะที่ 3 ยุคการออกแบบองค์การตามสถานการณ์ (Organization Design)

ทฤษฎีการบริหารแบบดั้งเดิม (ค.ศ. 1900-1920) โครงสร้างองค์การได้ถูกกำหนดในลักษณะที่เป็นกลวิธีหนึ่งที่จะเพิ่มประสิทธิภาพของงาน โดยกล่าวถึงในลักษณะของการแบ่งงาน การจัดแผนงานการนิเทศโดยตรง และสายการบังคับบัญชา โครงสร้างองค์การในยุคนี้จึงเป็นไปในลักษณะโครงสร้างพื้นฐาน 2 ประการคือ สายงานหลัก (Line) และสายงานสนับสนุน (Staff)

ยุคทฤษฎีองค์การแบบใหม่ (ค.ศ. 1920-1950) ระยะนี้ได้มีการศึกษาโครงสร้างองค์การอย่างกว้างขวาง แนวความคิดทางด้านพฤติกรรมศาสตร์ได้เข้ามามีบทบาทในการบริหาร และการจัดการอย่างมาก แต่แนวคิดในการจัดองค์การยังคงเป็นความพยายามแสวงหาแบบขององค์การที่ดีที่สุด จึงได้นำหลักการจัดองค์การซึ่งเป็นผลจากการศึกษาในช่วงนั้น ๆ มาพิจารณาตัดสินใจกำหนดองค์ประกอบต่าง ๆ ของโครงสร้างองค์การ หลักการที่สำคัญ ได้แก่ หลักการแบ่งงาน หลักเอกภาพในทิศทางการทำงาน หลักการรวมอำนาจ หลักการให้อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ หลักเอกภาพในการบังคับบัญชา เป็นต้น

หลักการเหล่านี้ เมื่อนำไปใช้ในการออกแบบองค์การจึงทำให้โครงสร้างองค์การมีลักษณะการแบ่งงานที่ทำให้เกิดความเชี่ยวชาญสูง การจัดกลุ่มงานตามหน้าที่หรือกระบวนการในการทำงาน ช่วงการบังคับบัญชาแคบ และรวมอำนาจการตัดสินใจสู่ส่วนกลาง โครงสร้างองค์การที่มีลักษณะเช่นนี้ คือโครงสร้างองค์การแบบระบบราชการของ แมกซ์ เวเบอร์

ยุคการออกแบบองค์การตามสถานการณ์ (ค.ศ. 1950-ปัจจุบัน) ในยุคนี้ การออกแบบองค์การ มีการคำนึงถึงปัจจัยหลายประการที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจกำหนดองค์ประกอบของ

โครงสร้างองค์การ ปัจจัยที่สำคัญ ได้แก่ เทคโนโลยี สิ่งแวดล้อม กลยุทธ์ การออกแบบองค์การ ตามแนวคิดนี้ อยู่บนพื้นฐานของความคิดที่ว่า การออกแบบองค์การย่อมแตกต่างกันไปตาม ความประสงค์ที่แตกต่างกัน โครงสร้างองค์การไม่ได้มีโครงสร้างที่ดีที่สุดเพียงแบบเดียว ไม่ว่าจะ เป็นโครงสร้างองค์การตามแนวคิดแบบดั้งเดิมที่เน้นประสิทธิภาพ และประสิทธิผล หรือโครงสร้าง องค์การตามแนวคิดแบบใหม่ซึ่งเน้นความยืดหยุ่นและปรับตัวได้ ก็สามารถใช้ได้ทั้งสองแบบ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่าสถานการณ์และปัจจัยต่าง ๆ เป็นอย่างไร

ความสำคัญของการออกแบบองค์การ

สาเหตุที่ต้องมีการออกแบบองค์การ เนื่องจากองค์การมีภารกิจมากมายหลากหลาย ที่จะต้องดำเนินการ สมาชิกในองค์การจะต้องถูกแบ่งออกเป็นกลุ่มเพื่อที่จะดำเนินงานต่าง ๆ กัน เพราะสมาชิกแต่ละคนไม่สามารถที่จะทำกิจกรรมทุกอย่างที่มีอยู่ให้ได้ผลดี แต่ถ้าได้ทำงานใน ปริมาณที่จำกัด เขาจะเกิดความเชี่ยวชาญและทำได้อย่างดี ดังนั้น จึงต้องมีการแบ่งงานให้กับ แต่ละคน แล้วจึงรวมผลงานของแต่ละคนเพื่อนำไปสู่เป้าหมายขององค์การ ในการแบ่งงานนั้น จะต้องแสดงโครงสร้างของงานให้สมาชิกแต่ละคน เพื่อนำไปสู่เป้าหมายขององค์การ ในการแบ่ง งานนั้นจะต้องแสดงโครงสร้างของงานให้สมาชิกแต่ละคนเห็นว่างานของเขา หรือบทบาทของเขา อยู่ในส่วนใดขององค์การหรือภารกิจขององค์การ ถ้าการออกแบบโครงสร้างไม่ดี สมาชิกก็เกิดความ สับสนในบทบาท และนำไปสู่ความขัดแย้งทั้งที่เป็นความขัดแย้งในตนเอง และความขัดแย้ง กันในกลุ่มซึ่งจะนำไปสู่ความไม่มีประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากร และไม่สามารถนำไปสู่ เป้าประสงค์ขององค์การ

เพียร์ซ และรอบินสัน (Pearce & Robinson, 1987, pp. 341-342 อ้างถึงใน สุรพล พุฒคำ, 2544) ได้ชี้ให้เห็นว่าไม่เพียงแต่องค์การที่จัดตั้งขึ้นใหม่เท่านั้นที่จะต้องออกแบบ แต่องค์การที่จัดตั้งอยู่แล้วก็อาจจะต้องพิจารณาออกแบบเพื่อจัดองค์การใหม่ ถ้ามีสัญญาณส่อให้ เห็นปัญหาในองค์การ เช่น

1. เมื่อเกิดความขัดแย้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในองค์การที่มีขนาดใหญ่มักจะมี ความขัดแย้งระหว่างกลุ่ม หรือระหว่างส่วนงาน
2. เมื่อผู้บริหารระดับสูงเริ่มเข้ามามีส่วนในการตัดสินใจในการบริหารงานระดับล่าง
3. เมื่อเกิดความยุ่งยากในการประสานงาน หรือขอความร่วมมือกันระหว่างหน่วยงาน
4. เมื่อองค์การเริ่มชะงักในเรื่องที่สำคัญ ๆ ของการทำงาน หรือความเชี่ยวชาญใน การทำงานลดลง
5. สมาชิกในองค์การเกิดความไม่เข้าใจชัดเจนถึงงานที่เขาได้รับมอบหมาย

นอกจากนี้ยังได้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการออกแบบองค์การไว้ 4 ข้อ คือ

1. เมื่อองค์การมีขนาดใหญ่ขึ้น มีความจำเป็นที่จะต้องออกแบบเพื่อกระจายอำนาจในการตัดสินใจออกไปจากศูนย์กลางการบริหารงานเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการทำงาน
2. งานที่แตกต่างกัน ต้องการวิธีการที่แตกต่างกันในการทำงาน จึงต้องมีการออกแบบองค์การให้เหมาะสมกับภารกิจที่แตกต่างกันขององค์การ
3. การออกแบบโครงสร้างขององค์การ จะต้องสอดคล้องกับกลยุทธ์ที่เลือกไว้เป็นทิศทางในการวางแผน
4. เทคโนโลยีเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของทุกองค์การ เมื่อเทคโนโลยีเปลี่ยนแปลงไปจะต้องมีการตัดสินใจเปลี่ยนแปลงโครงสร้างขององค์การ

แบบขององค์การ

การตัดสินใจของผู้บริหารในการแบ่งงาน และสร้างกลไกในการประสานงานจะทำให้เกิดโครงสร้างขององค์การในลักษณะต่าง ๆ กัน ขึ้นอยู่กับการตัดสินใจในองค์ประกอบต่าง ๆ ของโครงสร้างองค์การว่า จะมีการแบ่งงานหรือกำหนดสายการบังคับบัญชาที่จะทำให้เกิดความซับซ้อนเพียงใด หรือมีการกำหนดกฎ ระเบียบ วิธีปฏิบัติงาน ตลอดจนมาตรฐานที่จะทำให้มีความเป็นทางการมากน้อยเพียงใด รวมถึงการตัดสินใจที่จะกระจายอำนาจการตัดสินใจไปสู่ผู้บริหารระดับกลางหรือระดับล่างมากเพียงใด ในการออกแบบองค์การให้ได้โครงสร้างขององค์การในลักษณะต่าง ๆ กัน ซึ่งในการกล่าวถึงโครงสร้างขององค์การนั้นมีการพิจารณาแยกประเภทกันหลายแบบ แต่จะนำเสนอเพียง 2 แนวคิดที่น่าสนใจคือ การแยกประเภทตามลักษณะของการแบ่งงาน กับการแยกประเภทตามลักษณะการประสานงาน สำหรับการแยกประเภทขององค์การตามลักษณะของการประสานงาน เป็นแนวคิดของมินท์เชอร์ค ซึ่งจะได้กล่าวถึงต่อไป ในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะแบบขององค์การตามลักษณะของการแบ่งงาน ดังนี้

อัลดาก และสตีเวนส์ (Aldag & Stears, 1987, pp. 295-309 อ้างถึงใน สุรพล พุฒคำ, 2544) ได้สรุปแบบขององค์การตามลักษณะการแบ่งงานไว้ 4 แบบ พร้อมทั้งได้เสนอข้อดี และข้อด้อยขององค์การแบบต่าง ๆ ไว้ และในตอนสุดท้ายยังชี้ให้เห็นบริบทที่จะต้องคำนึงถึงในการออกแบบองค์การด้วย การออกแบบองค์การที่เขาได้เสนอไว้ ได้แก่ โครงสร้างขององค์การ แบบหน้าที่เฉพาะ แบบสาขา แบบผสม และแบบเมทริกซ์

แบบหน้าที่เฉพาะ (Functional Design)

องค์การแบบหน้าที่เฉพาะ เป็นรูปแบบพื้นฐานของการออกแบบองค์การ โดยจะแบ่งบุคลากรเป็นกลุ่มตามลักษณะงานที่คล้ายกัน ใช้ทักษะอย่างเดียวกัน หรือทำกิจกรรมอย่างเดียวกัน การออกแบบองค์การแบบหน้าที่เฉพาะนี้ใช้ได้ทั้งในองค์การที่มีขนาดเล็ก และขนาด

กลางเพราะเป็นแบบที่จะทำงานได้ดีที่สุดเมื่อมีผลผลิตจำนวนไม่มากนักต้องการการแบ่งงานให้ แยกย่อยไปตามทักษะต่าง ๆ ให้มาก องค์การแบบเน้นหน้าที่เฉพาะนี้มีแนวโน้มที่จะรวมอำนาจ การตัดสินใจไปสู่ผู้บริหารสูงสุด

ข้อดีขององค์การแบบหน้าที่เฉพาะ คือ

1. มีประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากร เนื่องจากการจัดกลุ่มงานที่คล้ายกัน ใช้ทักษะ อย่างเดียวกัน หรือดำเนินกิจกรรมในลักษณะเดียวกันเข้าด้วยกัน ดังนั้นจึงสามารถใช้ทรัพยากร ร่วมกัน และเมื่อมีปัญหาในการทำงานก็จะสามารถช่วยเหลือ แนะนำให้แก้ไขในลักษณะเดียวกัน นับเป็นการประหยัดเวลาของผู้ให้คำปรึกษาด้วย
2. สามารถพัฒนาทักษะในการทำงานของบุคลากรลึกลงไปได้ ซึ่งสามารถทำได้ทั้งใน ลักษณะจัดอบรมแบบเข้มตามทักษะที่ต้องการได้อย่างเต็มที่ และลักษณะการเรียนรู้ซึ่งกันและกัน จากเพื่อนร่วมงานที่ใช้ทักษะอย่างเดียวกัน
3. บุคลากรเห็นทางก้าวหน้าในงานได้ชัดเจน โดยดูได้จากเพื่อนร่วมงานที่ได้ก้าวหน้า ในงานไปก่อนแล้ว
4. กลยุทธ์ในการทำงานเกิดจากผู้บริหารระดับสูง ทำให้แต่ละหน่วยงานสามารถ กำหนดวัตถุประสงค์ และเป้าหมายในการทำงานในหน่วยงานของตนได้สอดคล้องกัน และ สอดคล้องกับเป้าหมายขององค์การ
5. เป็นประโยชน์ต่อการประสานงานในหน้าที่ การกำหนดให้บุคลากรที่ทำงานใน ลักษณะเดียวกันอยู่ในหน่วยงานเดียวกันจะช่วยให้การติดต่อสื่อสารในหน่วยงานง่ายขึ้น ซึ่งจะทำ ให้เป็นผลดีต่อการทำงานให้บรรลุเป้าหมายของหน่วยงาน

ข้อด้อยขององค์การแบบหน้าที่เฉพาะ คือ

1. การตัดสินใจล่าช้า เนื่องจากการรวมอำนาจการตัดสินใจไปอยู่ที่ผู้บริหารระดับสูง ซึ่งมีภาวะในการตัดสินใจหลายเรื่อง การตัดสินใจจึงล่าช้าและไม่ดีพอ
2. ไม่ค่อยมีนวัตกรรมในการทำงาน เนื่องจากบุคลากรให้ความสนใจเฉพาะเป้าหมาย ของหน่วยงานเท่านั้นไม่ได้สนใจเป้าหมายขององค์การความคิดเกี่ยวกับผลผลิตใหม่ ๆ การใช้ วิทยาการใหม่ ๆ หรือวิธีการแก้ปัญหาแบบใหม่ ๆ จึงไม่ค่อยเกิดขึ้น
3. ความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานไม่ชัดเจน เนื่องจากความสำเร็จหรือความ ล้มเหลวขององค์การเป็นผลรวมจากการปฏิบัติงานของทุกหน่วยงาน ทำให้บุคลากรที่อยู่ในแต่ละ หน่วยงาน ไม่เข้าใจว่าเป็นความบกพร่องของเขาอย่างไร
4. เป็นข้อจำกัดในการฝึกอบรมผู้บริหาร เนื่องจากบุคลากรมีโอกาสดีกทำงาน และ แก้ปัญหาเฉพาะงานในแต่ละหน่วยงานเท่านั้น ทำให้ขาดโอกาสที่จะฝึกคนที่สามารถมองเห็น

ความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันในแต่ละหน่วยงานที่จะนำไปสู่การประสานงานที่มีประสิทธิภาพระหว่างหน่วยงาน

5. การประสานงานระหว่างหน่วยงานไม่ดี การที่บุคลากรแต่ละหน่วยงานถูกแบ่งออกไปตามหน้าที่ของตน เมื่อจะให้กลับมารวมมือกันมักจะมีปัญหาการไม่ช่วยเหลือกัน เพราะต่างฝ่ายต่างก็เน้นไปที่เป้าหมายของหน่วยงานของตนมากกว่า

แบบสาขา (Division Design)

โดยทั่วไปแล้วเมื่อองค์กรมีขนาดใหญ่ขึ้น อาจจะมีการขยายผลผลิต หรือการเพิ่มขึ้นของจำนวนลูกค้า หรือการขยายหน่วยงานออกไปในพื้นที่อื่น ผู้บริหารมักจะสร้างหน่วยงานแบบเบ็ดเสร็จในตัว หรือส่วนงานซึ่งจะกำหนดผลผลิตและตลาดของตนเอง เป็นองค์กรแบบสาขา หมายถึง องค์กรที่จัดรวมเอากิจกรรมต่าง ๆ ในการผลิตสินค้าและบริการประเภทเดียวกันรวมเข้าเป็นหน่วยงานที่บริหารดูแลกิจกรรมของตนเอง

องค์กรแบบสาขาแตกต่างไปจากองค์กรแบบหน้าที่เฉพาะคือ การจัดกลุ่มของงานหรือกิจกรรมเน้นไปที่ผลผลิต ในขณะที่องค์กรแบบหน้าที่เฉพาะเน้นไปที่ปัจจัยนำเข้า ได้แก่ ลักษณะของงาน ทักษะและความรู้ที่ต้องใช้ในกิจกรรมการทำงาน องค์กรแบบสาขาจะเน้นที่การจัดกลุ่มงานหรือกิจกรรมตามผลผลิตกลุ่มลูกค้าหรือสถานที่ตั้ง ดังนั้นการออกแบบขององค์กรแบบสาขาจึงสามารถนำไปใช้กำหนดโครงสร้างขององค์กรได้หลายแบบ

องค์กรแบบสาขามีแนวโน้มที่จะกระจายอำนาจการตัดสินใจไปที่กลุ่มงานเพราะว่าผลผลิตของแต่ละกลุ่มจะมีลักษณะเฉพาะ ผู้บริหารระดับล่างสามารถเตรียมการเพื่อที่จะแก้ปัญหาได้ดีกว่าผู้บริหารระดับสูง การกำหนดมาตรฐานของงานพิจารณาที่ผลผลิต ช่วงการบังคับบัญชาจะถูกทำให้ลดลงโดยหัวหน้าแผนก และการประสานงานในส่วนรวมขององค์กรที่เหมาะสมคือการประสานงานแบบร่วมกัน (Pooled Interdependence)

ข้อดีขององค์กรแบบสาขา คือ

1. สามารถปรับตัวในสภาพแวดล้อมที่ไม่แน่นอน เนื่องจากแต่ละสาขาหรือกลุ่มงานมีขนาดเล็ก จึงสามารถปรับตัวให้เข้ากับกรเปลี่ยนแปลงได้อย่างรวดเร็ว ไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงในด้านการพัฒนาผลผลิตลูกค้า หรือการเปลี่ยนแปลงในพื้นที่ ผู้บริหารสาขาสามารถตัดสินใจเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์ หรือระเบียบในการทำงานได้ทันที โดยถือเป็นกฎเกณฑ์เฉพาะภายในสาขา ไม่เกี่ยวข้องกับสาขาอื่น ๆ

2. สร้างความพอใจให้กับลูกค้าได้มาก ลักษณะของการออกแบบองค์กรเช่นนี้ จะให้ความเอาใจใส่ต่อลูกค้ามาก เพราะเป็นการผลิตสินค้าตามกลุ่มลูกค้าเป็นการเฉพาะ จึงให้ความสนใจต่อความต้องการและความเห็นของลูกค้ามาก

3. เกิดการประสานงานในสาขามาก บุคลากรของแต่ละหน่วยงานในสาขาจะให้ความสำคัญต่อผลผลิตมากกว่าการที่จะสนใจว่าใครอยู่ในหน่วยงานใด ดังนั้นจึงเกิดการติดต่อสื่อสาร และมีการร่วมมือกันเป็นทีมงานของบุคลากรที่มาจากหลาย ๆ หน่วยงาน

4. ความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานชัดเจน แต่ละสาขาจะมีวัตถุประสงค์เฉพาะที่ผู้บริหารระดับสูงขององค์กรสามารถประเมินผลการปฏิบัติงานได้ชัดเจน

5. สามารถฝึกการบริหารได้ทุกด้าน ผู้บริหารแต่ละสาขาจะมีประสบการณ์ในการบริหารทั่วไป ได้ฝึกการประสานงานระหว่างหน่วยงาน ซึ่งเท่ากับเป็นการฝึกจากประสบการณ์ให้พร้อมที่จะขึ้นสู่ตำแหน่งผู้บริหารระดับสูง

ข้อด้อยขององค์กรแบบสาขา

1. ไม่มีประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากร ปัญหาใหญ่ของการออกแบบ องค์กรแบบสาขาคือการกระจายทรัพยากรออกไปในทุกสาขา ทั้งด้านบุคลากร อุปกรณ์ในการทำงานทำให้การใช้ทรัพยากรขาดประสิทธิภาพ

2. การฝึกทักษะในระดับลึกทำได้น้อย เนื่องจากจำนวนบุคลากรในสาขามีจำนวนน้อย ทำให้ขาดโอกาสที่จะแบ่งงานให้แต่ละคนได้ใช้ทักษะเฉพาะด้านให้เชี่ยวชาญ งานจึงมีลักษณะเป็นทักษะพื้นฐานที่เพียงพอที่จะผลิต และนำเสนอมผลผลิตสู่ตลาดเท่านั้น นอกจากนี้บุคลากรที่มีอยู่จำนวนจำกัด ก็มักจะเป็นบุคลากรที่มีทักษะพื้นฐานเหมือน ๆ กันด้วย

3. เน้นที่วัตถุประสงค์ของสาขา องค์กรแบบสาขามักมีความลำบากในการประสานงานระหว่างสาขาเนื่องจากบุคลากรมักจะสนใจต่อวัตถุประสงค์ของสาขามากกว่าเป้าหมายขององค์กร และบางครั้งยังเป็นที่ทำให้เกิดการแข่งขันกันระหว่างสาขาด้วย

4. ขาดการควบคุม ผู้บริหารระดับสูงจะพบว่า สาขาต่าง ๆ มีความแตกต่างกันโดยสิ้นเชิงและเป็นการยากที่จะนำเอากฎระเบียบ แม้กระทั่งแผนงานหรือกำหนดการอย่างเดียวกันไปใช้กับทุกสาขา ดังนั้นจึงเป็นการยากที่จะควบคุมให้งานบรรลุเป้าหมายรวมขององค์กร

แบบผสม (Hybrid Design)

ในบางกรณีองค์กรแบบหน้าที่เฉพาะ และแบบสาขาไม่สามารถใช้ได้เหมาะสมในทางปฏิบัติมีการออกแบบขององค์กรในลักษณะที่ผสมผสานกัน ระหว่างองค์กรแบบหน้าที่เฉพาะกับองค์กรแบบสาขาเพื่อที่จะลดจุดอ่อน และเพิ่มจุดเด่นของทั้งสองแบบ ดังนั้นองค์กรแบบผสมจึงออกมาในลักษณะที่มีหน่วยงานเป็นสาขา แต่แบ่งส่วนงานตามหน้าที่ และรวมอำนาจการตัดสินใจไปอยู่ที่สำนักงานใหญ่ในลักษณะของการร่วมมือกัน เช่น การกำหนดให้มีหน่วยงานบริหารงานบุคคลร่วมกันซึ่งจะช่วยให้เกิดการใช้ทรัพยากรในการพัฒนาบุคลากรร่วมกัน และทำให้เกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันระหว่างบุคลากรในสาขาต่าง ๆ ด้วย

องค์การแบบผสมนี้ใช้ได้เมื่อสาขาต่าง ๆ มีการจัดแบ่งแผนงานในลักษณะที่คล้ายกัน
ธนาคารเป็นตัวอย่งที่ดีของการออกแบบองค์การแบบผสม

ข้อดีขององค์การแบบผสม

1. มีการประสานงานทั้งในสาขาและในองค์การ การประสานงานทั้งในสาขา และระหว่างสาขาสามารถทำให้เกิดขึ้นได้ภายใต้โครงสร้างขององค์การแบบผสม การรวมอำนาจการตัดสินใจทำให้สามารถประสานงานระหว่างสาขาได้ โดยการจัดตั้งกิจกรรมซึ่งกำกับให้แก่แต่ละสาขาดำเนินงานไปสู่เป้าประสงค์ร่วมกัน และสามารถประสานงานในสาขาได้โดยการกำหนดหน้าที่ไปพร้อม ๆ กัน
2. การรวมจุดประสงค์ของแต่ละสาขาไปสู่เป้าหมายขององค์การโครงสร้างแบบผสมให้อิสระต่อสาขาในการขยายวัตถุประสงค์ของสาขาออกไปตามสถานการณ์และสภาพของแต่ละสาขา แต่ต้องมีพื้นฐานอยู่บนเป้าหมายรวมขององค์การ
3. สามารถปรับตัวได้และมีประสิทธิภาพ หน่วยงานของสาขาสามารถที่จะปรับตัวเองไปตามโอกาสหรือข้อจำกัดในสภาพแวดล้อมของตน ในขณะที่หน่วยงานตามหน้าที่เฉพาะก็สามารถที่จะเน้นไปที่การปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพ ดังนั้น โครงสร้างขององค์การแบบผสมจึงสามารถที่จะนำไปสู่การปรับตัว และควมมีประสิทธิภาพได้

ข้อด้อยขององค์การแบบผสม

1. ล่าช้าต่อการตอบสนองต่อสถานการณ์ที่คาดไม่ถึง ในกรณีที่สาขาใดสาขาหนึ่งเผชิญกับสถานการณ์ซึ่งมีลักษณะเฉพาะ การแก้ปัญหาต้องมาจากสำนักงานใหญ่ ย่อมทำให้เกิดการล่าช้าและขาดประสิทธิภาพมากกว่าที่จะให้สาขาจัดการกับปัญหานั้นเอง
2. มีความขัดแย้งระหว่างสำนักงานใหญ่และสาขา หน่วยงานตามหน้าที่เฉพาะมักจะไม่มีอำนาจในการให้คำแนะนำแก่สาขา ดังนั้น จึงพยายามที่จะสร้างอิทธิพลต่อกิจกรรมของสาขา ซึ่งบางครั้งหน่วยงานตามหน้าที่เฉพาะด้วยกันก็อาจให้คำแนะนำที่ขัดแย้งกันได้
3. การบริหารงานซ้ำซ้อน หน่วยงานหน้าที่เฉพาะจากสำนักงานใหญ่มีแนวโน้มที่จะควบคุมการดำเนินงานของสาขา ดังนั้น จึงเกิดทีมงานเข้าไปช่วยเหลือในการควบคุมสาขา ซึ่งทำให้เกิดค่าใช้จ่ายมากเกินไป และเป็นผลให้การตัดสินใจต่าง ๆ ล่าช้าลง

แบบเมทริกซ์ (Matrix Design)

การออกแบบโครงสร้างขององค์การแบบหน้าที่เฉพาะ มีลักษณะที่ส่งเสริมให้เกิดความเชี่ยวชาญในการทำงาน ในขณะที่องค์การแบบสาขาเหมาะสำหรับ การพัฒนาและเพิ่มผลผลิต แต่ขาดการพัฒนาความชำนาญด้านเทคนิคและความเชี่ยวชาญเฉพาะ ส่วนการออกแบบโครงสร้างขององค์การแบบผสม ซึ่งมีโครงสร้างแบบสาขาและมีการจัดตั้งหน่วยงานหน้าที่เฉพาะ

จะส่งเสริมความเชี่ยวชาญด้านเทคนิค และช่วยให้เกิดประสิทธิภาพในการประสานงานระหว่างสาขา ในกรณีที่ผู้บริหารต้องการออกแบบองค์การซึ่งสามารถนำเอาผู้เชี่ยวชาญทางเทคนิคและต้องการผลจากการประสานงานในขณะเดียวกันเพื่อบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพก็สามารถทำได้โดยการออกแบบโครงสร้างขององค์การแบบเมทริกซ์

การออกแบบโครงสร้างขององค์การแบบเมทริกซ์ทำให้เกิดความเป็นหนึ่งเดียวกัน เพราะเป็นการนำเอาวิธีการของโครงสร้างแบบหน้าที่เฉพาะ และแบบสาขามาใช้พร้อมกัน ผลของการออกแบบขององค์การในลักษณะนี้คือ การดึงเอาบุคลากรที่มีความชำนาญจากหน่วยงานเฉพาะหน้าที่หลาย ๆ หน่วยงานตามที่ต้องการมารวมตัวกันเป็นหน่วยงานเฉพาะกิจหรือเป็นโครงการ ผลคือทำให้เกิดการบังคับบัญชา 2 ทาง (Dual Authority) โดยผู้บริหารของหน่วยเฉพาะหน้าที่ และผู้บริหารหน่วยงานเฉพาะกิจที่เกิดขึ้นใหม่นี้จะเป็นผู้ที่อยู่ในระดับเดียวกันในองค์การ ผู้บริหารหน่วยงานหน้าที่เฉพาะจะรับผิดชอบการปฏิบัติงานโดยผู้เชี่ยวชาญจากหน่วยงานเฉพาะหน้าที่ และผู้บริหารเฉพาะกิจหรือผู้บริหารโครงการจะรับผิดชอบในการรวมเอากิจกรรมของผู้เชี่ยวชาญจากแต่ละหน่วยงานเพื่อทำให้โครงการสมบูรณ์ กระบวนการในการควบคุมและประสานงานผู้เชี่ยวชาญนี้จะมาจากผู้บริหารจากหน่วยงานเฉพาะต่าง ๆ กันในองค์การ

โครงสร้างขององค์การแบบเมทริกซ์ มีการจัดระบบที่ยุ่งยากมากกว่าโครงสร้างขององค์การแบบหน้าที่เฉพาะ แบบสาขา และแบบผสม เนื่องจากความยุ่งยากเช่นนี้การออกแบบโครงสร้างขององค์การแบบเมทริกซ์ ควรจะนำมาใช้ในสถานการณ์ต่อไปนี้นั้น

แรงกดดันจากสภาพแวดล้อมให้เกิดการเน้นใน 2 ด้าน เมื่อมีการแข่งขันทางตลาดหรือความต้องการวิธีการใหม่ ๆ หรือความต้องการของลูกค้า ซึ่งองค์การต้องตอบสนองทั้งในด้านของการเพิ่มผลผลิตและต้องเป็นผลผลิตใหม่ ๆ ซึ่งต้องใช้เทคนิคที่มีคุณภาพสูง องค์การต้องตอบสนองโดยการสร้างระบบการบังคับบัญชา 2 ทาง

ความต้องการสารสนเทศที่ปริมาณมาก ภายใต้สิ่งแวดล้อมที่ไม่แน่นอนและมีความซับซ้อน ทำให้องค์การมีความต้องการสารสนเทศจำนวนมาก และรวดเร็วทันต่อการเปลี่ยนแปลงการแบ่งงานเพื่อตอบสนองผลผลิตจากการจัดกระทำข้อมูล และผู้เชี่ยวชาญด้านเทคนิคที่จะทำการกระจายข่าวสารได้รวดเร็วจำเป็นต้องนำมาใช้ร่วมกัน

การใช้ทรัพยากรที่ต้องการให้เกิดประสิทธิภาพ องค์การไม่สามารถที่จะมีความสามารถที่จะจัดวางสิ่งอำนวยความสะดวกแยกไปตามบุคคลหรือกลุ่มผลิตต่าง ๆ ได้ ด้วยวิธีการนี้จะ

สามารถใช้ทรัพยากรร่วมกันได้ตามต้องการ โครงสร้างแบบเมทริกซ์จะทำให้สามารถดึงคนจากหน่วยงานต่าง ๆ มาใช้ทรัพยากรร่วมกันโดยขึ้นอยู่กับความต้องการระหว่างสายการผลิต

ข้อดีขององค์การแบบเมทริกซ์

1. สามารถตอบสนองความต้องการหลาย ๆ ด้านจากสภาพแวดล้อมได้พร้อม ๆ กัน เมื่อมีแรงกดดันด้านความต้องการผลิตและเทคนิควิธีใหม่ ๆ ในการผลิตสามารถทำได้ภายใต้โครงสร้างขององค์การแบบเมทริกซ์
2. มีความยืดหยุ่น ทีมงานภายใต้โครงสร้างขององค์การแบบเมทริกซ์ สามารถเพิ่มขยาย และดำเนินการอย่างรวดเร็ว ต่อเนื่อง เพื่อสนองต่อความซับซ้อนและไม่แน่นอนของสภาพแวดล้อม
3. กระตุ้นให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถหมุนเวียนใช้บุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญจากหน่วยงานต่าง ๆ ตามความต้องการ โดยหมุนเวียนจัดทำโครงการเป็นการลดการจ้างผู้เชี่ยวชาญในเรื่องเดียวกันไว้ทุกหน่วยงานขององค์การ
4. สนับสนุนให้มีการพัฒนาทักษะ โดยผ่านการทำงานร่วมกันในโครงการต่าง ๆ บุคลากรจะได้เรียนรู้ทักษะต่าง ๆ ซึ่งกันและกัน โดยเฉพาะทักษะในการบริหารงานทั่วไปของผู้บริหารโครงการ
5. เพิ่มแรงจูงใจและพันธสัญญา การที่บุคลากรได้ร่วมกันตัดสินใจในการทำงาน โครงการร่วมกัน เป็นการเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ ซึ่งจะนำไปสู่การจูงใจและพันธสัญญาในการทำงาน
6. ช่วยผู้บริหารระดับสูงในการวางแผน ช่วยให้ผู้บริหารระดับสูงมีเวลาในการวางแผนระยะยาว ในขณะที่โครงสร้างขององค์การแบบเมทริกซ์ช่วยให้มีการตัดสินใจเฉพาะหน้าโดยมอบหมายไปสู่ผู้บริหารหน่วยงานเฉพาะ และผู้บริหารโครงการ

ข้อด้อยขององค์การแบบเมทริกซ์

1. เพิ่มความสับสนจากระบบการบังคับบัญชา 2 ทาง การอยู่ภายใต้การบังคับบัญชา 2 ทาง สร้างความสับสนและความขัดแย้งให้กับบุคลากร ซึ่งขัดต่อหลักการของเอกภาพในการบริหาร (Unity of Command) และอาจทำให้บุคลากรของโครงการได้รับคำแนะนำหรือคำสั่งในการทำงานที่ขัดแย้งกัน หรืออาจใช้ช่องว่างในการบริหารทำตนเป็นอิสระไม่ขึ้นกับทั้งสองฝ่าย
2. เป็นการใช้อำนาจปะทะกัน อำนาจที่เท่าเทียมกันของผู้บริหารหน่วยงานเฉพาะ และผู้บริหารโครงการจะนำไปสู่การปะทะกัน โดยผู้บริหารหน่วยงานเฉพาะอาจจะเน้นการบริหารงานไปที่เทคนิคมากจนกระทั่งทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณ และล่าช้าในการผลิต ในขณะที่ผู้บริหารโครงการเน้นที่การดำเนินงานตามตาราง ค่าใช้จ่ายต่ำ ซึ่งจะนำไปสู่การขัดแย้งกัน

3. ใช้เวลามาก การดำเนินงานโครงการต้องใช้เวลาในการประชุมเพื่อที่จะสรุปรวมกิจกรรมต่าง ๆ บางครั้งทำให้เกิดการถกเถียงกันในประเด็นที่ไม่ได้เป็นปัญหาโดยตรงของโครงการ

4. ต้องการฝึกทักษะในการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ปัญหาบุคลากรที่ไม่ยอมรับฟังความคิดเห็นของคนอื่น ความไม่ซื่อสัตย์ และการติดต่อสื่อสารที่ไม่เข้าใจกันจำเป็นต้องมีการฝึกทักษะในการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลให้กับบุคลากรในโครงการด้วย

5. นำไปสู่การเสียค่าใช้จ่ายสูง กว่าที่การดำเนินงานตามโครงสร้างขององค์การแบบเมทริกซ์ที่สมบูรณ์ ต้องอาศัยเวลาหลายปี และอาจจะต้องเสียค่าใช้จ่ายเพื่อการจ้างหรือฝึกอบรมบุคลากรเข้ามาบริหารโครงการเพื่อทำให้เกิดโครงสร้างขององค์การแบบเมทริกซ์ที่สมบูรณ์

องค์ประกอบของโครงสร้างองค์การตามแนวคิดของมินท์ซเบิร์ก

มินท์ซเบิร์ก (Mintzberg, 1979) นักวิชาการบริหารชาวฝรั่งเศสซึ่งสนใจในสาขานโยบายการจัดการ ได้ศึกษาวิธีการจัดโครงสร้างองค์การด้วยความสนใจว่า องค์การมีวิธีกำหนดกลยุทธ์ของตนอย่างไร เขาจึงได้รวบรวมวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องจากบทความกว่า 200 เรื่อง และงานวิจัยเชิงประจักษ์ที่มีอยู่ในช่วงปี ค.ศ. 1960-1970 ทำการวิเคราะห์และพัฒนาเป็นคำอธิบายเกี่ยวกับโครงสร้างขององค์การ จากนั้นก็ได้สังเคราะห์ และนำเสนอรูปแบบโครงสร้างองค์การที่มีประสิทธิผลไว้ 5 แบบ

มินท์ซเบิร์ก ได้พิจารณาองค์ประกอบของโครงสร้างองค์การเป็น 5 ส่วน คือ

- 1) ส่วนประกอบหลักขององค์การ 5 ส่วน
- 2) การประสานงาน 5 แบบ
- 3) ทางเดินของงาน 5 ทิศนะ
- 4) ตัวแปรในการออกแบบองค์การ 9 ตัวแปร และ
- 5) ปัจจัยตามสถานการณ์ 5 ปัจจัย โดยได้อธิบายเกี่ยวกับองค์ประกอบเหล่านี้ไว้ สรุปได้ดังนี้

ส่วนประกอบหลักขององค์การ

มินท์ซเบิร์ก ได้แบ่งส่วนประกอบหลักขององค์การไว้ 5 ส่วน คือ 1) ส่วนแกนการปฏิบัติงาน (Operating Core) 2) ส่วนบริหารสูงสุด (Strategic Apex) 3) ส่วนบริหารระดับกลาง (Middle Line) 4) ส่วนที่ปรึกษาด้านเทคนิค (Technostructure) 5) ส่วนสนับสนุนการปฏิบัติงาน (Supporting Staff) และอธิบายถึงส่วนประกอบหลักของโครงสร้างขององค์การไว้ดังนี้

ส่วนแกนการปฏิบัติงาน (Operating Core) ส่วนนี้ขององค์การจะรวมเอาสมาชิกขององค์การที่เป็นผู้ปฏิบัติงานหลัก หรืองานประจำขององค์การ ซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงกับผลผลิตของการผลิต หรือบริการขององค์การ หน้าที่ของส่วนนี้ ได้แก่

1. แสวงหาปัจจัยนำเข้าของผลผลิต
2. เปลี่ยนแปลงปัจจัยนำเข้าไปเป็นผลผลิต
3. จัดจำหน่ายผลผลิต
4. จัดหาสิ่งสนับสนุนให้มีปัจจัยนำเข้า ปัจจัยสนับสนุนกระบวนการผลิตและผลผลิต

โดยที่ส่วนปฏิบัติการหลักเป็นส่วนที่องค์กรต้องแสวงหาและรักษาไว้ การกำหนดมาตรฐานจะต้องให้ความสำคัญที่จุดนี้มากที่สุด จึงถือได้ว่าส่วนนี้เป็นหัวใจขององค์กรทุกองค์กรเพราะเป็นส่วนที่จำเป็นในการผลิตผลผลิต ซึ่งทำให้องค์กรนั้นดำรงอยู่

ส่วนบริหารสูงสุด (Strategic Apex) เป็นส่วนของผู้รับผิดชอบต่อองค์กรทั้งหมด ได้แก่ ผู้มีอำนาจสูงสุดขององค์กร หรือผู้ควบคุมองค์กร อาจเป็นบุคคลหรือคณะกรรมการบริหารหน้าที่ของส่วนนี้ คือ ดูแลรับผิดชอบต่อองค์กรทั้งหมด เพื่อให้ตอบสนองต่อความต้องการของผู้มีอำนาจเหนือองค์กร เช่น เจ้าของกิจการ รัฐบาล สหภาพแรงงาน หรือกลุ่มพลังต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุหน้าที่ดังกล่าว ผู้บริหารต้องทำหน้าที่ ดังนี้

1. นิเทศงาน (Direct Supervision) หมายถึง การดำเนินการตามบทบาทของผู้บริหารซึ่งทำให้เกิดความมั่นใจได้ว่า องค์กรทั้งหมดสามารถดำเนินงานไปอย่างราบรื่นเป็นหน่วยเดียวกัน

2. บริหารสถานการณ์ที่เป็นสภาพแวดล้อมขององค์กร ได้แก่ การสื่อสารข้อมูลจากภายในและนอกองค์กร การเจรจาต่อรองระหว่างองค์กรกับหน่วยงานภายนอก

3. กำหนดกลยุทธ์ขององค์กร

โดยทั่วไปแล้ว งานของส่วนบริหารสูงสุดจะเป็นงานที่กว้างขวางมาก และเป็นนามธรรมมากที่สุด งานในระดับนี้จะมีลักษณะที่ซ้ำกันและเป็นมาตรฐานน้อยที่สุด มีอิสระในการตัดสินใจ และเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจระยะยาว การประสานงานในระหว่างผู้ปฏิบัติงาน (Mutual Adjustment) เป็นกลไกการประสานงานที่ใช้ได้ดีกับฝ่ายนี้

ส่วนบริหารระดับกลาง (Middle Line) เป็นส่วนที่เชื่อมโยงระหว่างส่วนบริหารระดับสูง กับส่วนแผนการปฏิบัติงานในสายการบังคับบัญชาที่เป็นทางการ ซึ่งสายใยการเชื่อมโยงนี้ อาจจะถูกแบ่งออกเป็นระดับ ตั้งแต่ผู้บังคับบัญชาชั้นต้น (First-Line Supervision) คือหน่วยงานซึ่งทำหน้าที่นิเทศงานโดยตรง และมีชั้นการบังคับบัญชาสูงขึ้นไปเรื่อย ๆ หน้าที่ของส่วนบริหารงานระดับกลาง ได้แก่

1. ดำเนินงานในหน่วยงานที่รับผิดชอบ
2. รวบรวมสารสนเทศและให้ข้อมูลป้อนกลับไปยังผู้บริหารระดับสูง

3. ประสานงานภายในกับผู้บริหารระดับกลางของหน่วยงานอื่น ๆ
4. กำหนดกลยุทธ์ของหน่วยงาน

โดยทั่วไปผู้บริหารระดับกลางจะมีบทบาทเช่นเดียวกับผู้บริหารระดับสูง เพียงแต่จำกัดวงอยู่ภายในหน่วยงานที่ตนรับผิดชอบเท่านั้น

ส่วนที่ปรึกษาด้านเทคนิค (Technostructure) บุคลากรในส่วนนี้คือ นักวิชาการที่เกี่ยวข้องกับบุคลากรขององค์การให้ดำเนินงานไปอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ไม่ใช่ปฏิบัติเอง เช่น นักวางแผน นักควบคุมมาตรฐานงาน นักวิเคราะห์ ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการปรับตัวและการเปลี่ยนแปลงองค์การให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป และนักวิเคราะห์ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมงาน ได้แก่ นักวิเคราะห์วิธีการทำงาน นักวิเคราะห์ระบบควบคุม นักวิเคราะห์ด้านงานบุคคลในองค์การที่มีการพัฒนาเต็มรูปแบบ ส่วนที่ปรึกษาด้านเทคนิคอาจมีได้ทุกระดับ คือระดับล่างสุด จะเป็นนักวิเคราะห์เพื่อกำหนดมาตรฐานการทำงาน ซึ่งจะวิเคราะห์เพื่อหาวิธีการทำงาน กำหนดการไหลของงาน กำหนดตารางเวลาการทำงาน ระดับกลางเป็นนักวิเคราะห์ที่จะค้นหาและพัฒนาความสามารถในการทำงาน เช่น การฝึกอบรมผู้บริหารระดับกลาง การวิจัยปฏิบัติการด้านสารสนเทศ ระดับสูงจะเป็นนักวิเคราะห์เพื่อกำหนดแผนกลยุทธ์ พัฒนาระบบการเงิน เพื่อควบคุมเป้าหมายของหน่วยงาน เนื่องจากส่วนที่ปรึกษาด้านเทคนิค ประกอบด้วยบุคลากรซึ่งมีความรู้ความสามารถเฉพาะ ดังนั้น การประสานงานในส่วนที่ปรึกษาด้านเทคนิค จึงมักจะเป็นลักษณะการประสานงานในระหว่างผู้ปฏิบัติงาน (Mutual Adjustment)

ส่วนสนับสนุนการปฏิบัติงาน (Supporting Staff) บุคลากรในส่วนนี้ ได้แก่ บุคลากรที่มีหน้าที่สนับสนุนองค์การในส่วนที่นอกเหนือจากการปฏิบัติงานตามสายงานหลัก เช่น ในมหาวิทยาลัย ได้แก่ ศูนย์หนังสือ โรงพิมพ์ ฝ่ายอาคารสถานที่ ฝ่ายหอพัก ฝ่ายรักษาความปลอดภัย ชมรมของคณะต่าง ๆ เป็นต้น จะเห็นว่าบุคลากรในส่วนนี้ จะไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการวิจัยและการเรียนการสอน หรือแม้แต่สนับสนุนโดยตรง ส่วนสนับสนุนการปฏิบัติงาน อาจมีได้ทุกระดับของการบริหารงานขึ้นอยู่กับผู้ให้บริการบริการ เช่น หน่วยงานประชาสัมพันธ์และที่ปรึกษาทางกฎหมาย มักจะอยู่ในส่วนบริหารระดับสูง ในส่วนของส่วนบริหารงานระดับกลางก็จะพบว่า ส่วนสนับสนุนการปฏิบัติงานจะช่วยเกี่ยวกับการตัดสินใจ และในระดับบริหารงานระดับล่างก็จะพบว่ามีส่วนสนับสนุนการปฏิบัติงาน ได้แก่ ร้านกาแฟ หน่วยงานต้อนรับ และหน่วยรับส่งพัสดุครุภัณฑ์ เป็นต้น

ส่วนสนับสนุนการปฏิบัติ (Supporting Staff) บุคคลในส่วนนี้ได้แก่ บุคลากรที่มีหน้าที่สนับสนุนองค์การในส่วนที่นอกเหนือจากการปฏิบัติงานตามสายงานหลัก

อำนาจหน้าที่

แหล่งที่มาของอำนาจหน้าที่ แมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) ได้กำหนดแหล่งที่มาของอำนาจหน้าที่ว่ามีอยู่ 3 ประการคือ

ประการที่หนึ่ง อำนาจหน้าที่เกิดจากคุณลักษณะของผู้ดำรงตำแหน่ง (Charismatic Authority)

ประการที่สอง อำนาจหน้าที่เกิดจากประเพณีนิยม (Traditional Authority)

ประการที่สาม อำนาจหน้าที่เกิดจากกฎหมาย (Legitimization Authority)

จากความหมายของอำนาจหน้าที่ และแหล่งที่มาของอำนาจหน้าที่จึงทำให้เกิดแนวคิดสรุปอำนาจหน้าที่ว่ามี 2 ประการ (เลียมศักดิ์ วิชาลาภรณ์ และคณะ, 2541, หน้า 11) คือ

ประการแรก เป็นอำนาจหน้าที่ของตำแหน่ง (Formal Authority) อำนาจหน้าที่ประเภทนี้เป็นอำนาจเฉพาะของตำแหน่งตามบทบาท

ประการที่สอง เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ครองตำแหน่ง (Functional Authority) ซึ่งแนวคิดนี้ ฮอย และมิสเกล (Hoy & Miskel, 2001, p. 47) ได้แยกอำนาจหน้าที่ (Authority) ออกจากอำนาจบารมี (Power) เพราะอำนาจบารมีเป็นอำนาจที่เกิดจากผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งสามารถที่จะให้บุคคลอื่นทำอะไรได้ตามที่ปรารถนา และอำนาจหน้าที่ที่เกิดขึ้นตามกฎหมายนั้นจะต้องมีการกำหนดขึ้นมาในแต่ละตำแหน่งว่ามีขอบเขตของอำนาจมากน้อยเพียงใด

การกำหนดอำนาจหน้าที่ เนื่องจากเป็นอำนาจตามกฎหมาย และเป็นอำนาจหน้าที่ของตำแหน่งดังกล่าวฉะนั้นการกำหนดอำนาจหน้าที่จะต้องกำหนดให้สัมพันธ์กับตำแหน่งที่จัดไว้ในองค์การ ดังเช่น การกำหนดอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานของฟาโยล (Fayol) ได้สรุปว่าต้องกำหนดให้ชัดเจน และสอดคล้องสัมพันธ์กับความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงานของแต่ละคน โดยถือว่าอำนาจเป็นปัจจัยสำคัญในการสั่งงาน และเป็นประโยชน์ในการบังคับบัญชาผู้ร่วมงาน (Sergiovanni et al., 1980, p. 45 citing Fayol, 1949, p. 20) การกำหนดอำนาจหน้าที่ในองค์การนั้น จะกำหนดอำนาจหน้าที่ลงไปตามลำดับขั้นสายการบังคับบัญชาบุคคลและตำแหน่งในแนวตั้งขององค์การ การกำหนดอำนาจหน้าที่ในองค์การจะทำให้เกิดอำนาจหน้าที่ในการบังคับบัญชาอำนาจการและการควบคุม (Authority of Command Direction and Control) ดังนั้น จึงสามารถแบ่งหน่วยงานออกตามลักษณะอำนาจหน้าที่ดังนี้ (Hodgetts, 1990, pp. 151-158)

ลักษณะหนึ่ง อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานหลัก (Line Authority) เป็นอำนาจมูลฐานขององค์กรในการบังคับบัญชาให้ปฏิบัติให้ความเห็นชอบทั้งทางตรงและทางอ้อมสำหรับกิจกรรมต่าง ๆ ในองค์การ

ลักษณะสอง อำนาจหน้าที่ หน่วยงานที่ปรึกษา (Staff Authority) อำนาจลักษณะนี้มีขอบเขตจำกัดไม่มีสิทธิ์สั่งการเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือในด้านการวางแผน ให้ข้อเสนอแนะให้คำแนะนำ และการช่วยเหลือต่าง ๆ เท่านั้น

ลักษณะที่สาม อำนาจหน้าที่ตามการงาน (Functional Authority) อำนาจลักษณะนี้คล้ายกับอำนาจของหน่วยที่ปรึกษา เป็นอำนาจที่ขึ้นต่อหน่วยงานหลัก ผู้ครองอำนาจตามลักษณะหน้าที่นี้มีสิทธิ์จะสั่งการในลักษณะเฉพาะในหน้าที่ที่มอบหมายเท่านั้น

ลักษณะที่สี่ อำนาจหน้าที่ในฐานะกรรมการ (Committee Authority) เป็นคณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งเพื่อวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง ไม่มีอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการ การมอบงานมาเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับงานตรวจสอบการวางแผน หรือการวิจัยค้นคว้า แต่ไม่มีสิทธิ์สั่งการ

การกำหนดอำนาจหน้าที่ตามตำแหน่ง หรือตามหน่วยงาน จะปรากฏว่าอำนาจการบริหารจะมีศูนย์กลางอยู่ที่ผู้บริหารระดับสูง (Knezevich, 1984, p. 30) หรือหน่วยงานหลักเท่านั้น ในขณะที่เดียวกันอำนาจหน้าที่ก็สามารถที่จะมีการมอบอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ (Delegation of Authority and Responsibility) หรือให้มีการกระจายอำนาจที่สามารถควบคุมได้อีกด้วย (Northcraft & Neale, 1990, p. 676 อ้างถึงใน ประกอบ คุณารักษ์, 2543) ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงาน

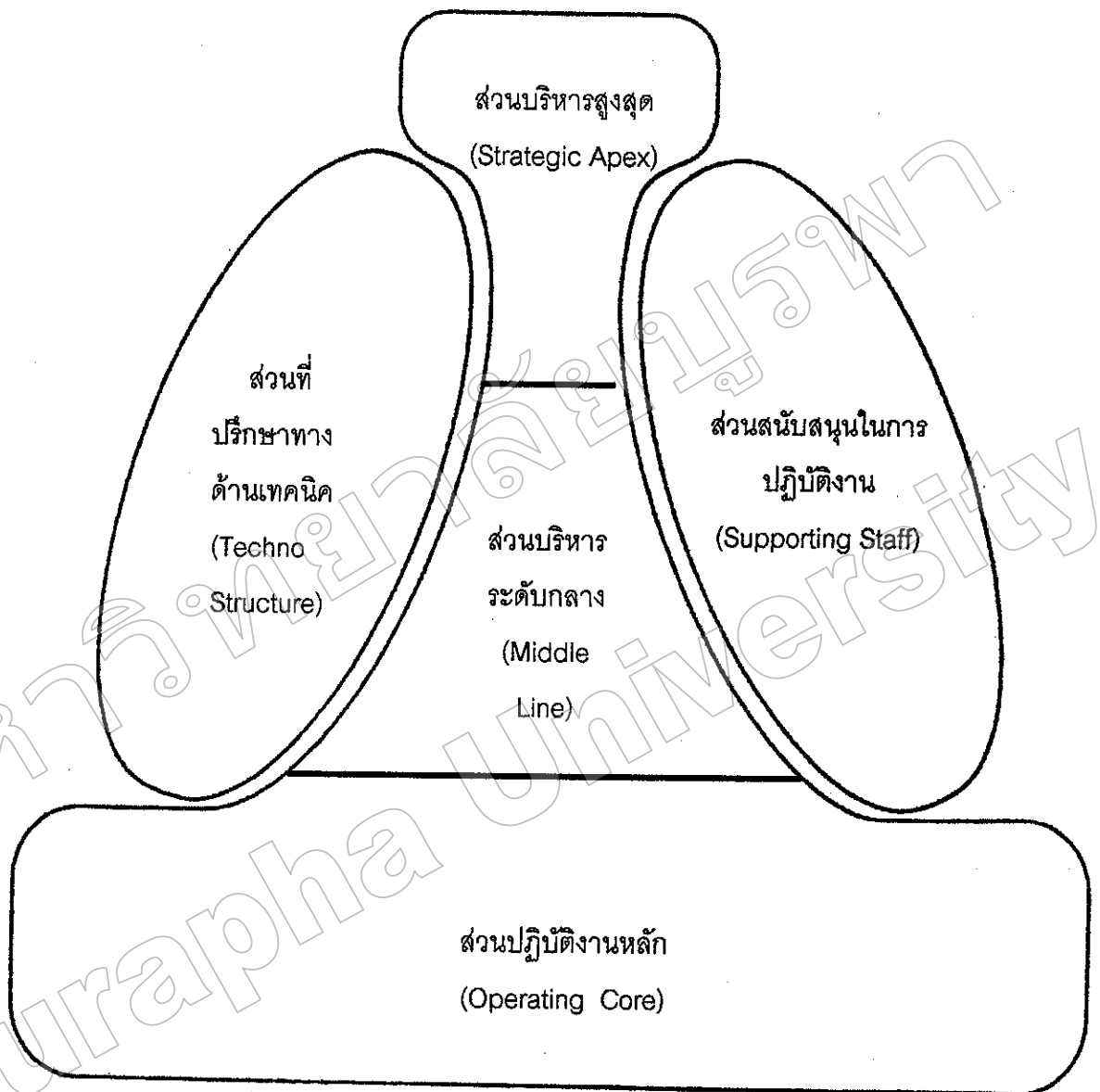
โดยสรุป อำนาจหน้าที่เป็นอำนาจหน้าที่เกิดขึ้นตามตำแหน่งซึ่งถูกกำหนดขึ้นมาโดยกฎหมาย เพื่อให้ผู้ดำรงตำแหน่งได้ใช้อำนาจในการตัดสินใจบริหารงาน หรือปฏิบัติงานตามบทบาท หน้าที่ ความรับผิดชอบ และอำนาจหน้าที่ สามารถที่จะกระจายลงไปยังตำแหน่งต่าง ๆ ในองค์การตามสายการบังคับบัญชาได้ (อุทัย บุญประเสริฐ, 2542 อ้างถึงใน สมุทพร ชำนาญ, 2546, หน้า 21-29)

องค์ประกอบของโครงสร้างองค์การตามแนวคิดของมินท์ซเบิร์ก

แนวคิดการออกแบบระบบองค์การของนักวิชาการอีกผู้หนึ่งซึ่งสมควรนำมาใช้พิจารณาสำหรับงานวิจัยนี้ คือ แนวคิดการออกแบบระบบองค์การของ มินท์ซเบิร์ก (Mintzberg, 1979) ในทัศนะของ มินท์ซเบิร์ก (Mintzberg, 1979) การออกแบบระบบองค์การขนาดใหญ่ซึ่งมี

ความสลับซับซ้อน ให้มีประสิทธิภาพจะต้องมีองค์ประกอบหลักที่สำคัญ 5 ประการ คือ ส่วนบริหารระดับสูง (Strategic Apex) ส่วนบริหารระดับกลาง (Middle Line) ส่วนปฏิบัติงานหลัก (Operating Core) ส่วนช่วยอำนวยความสะดวก (Technostructure) และส่วนสนับสนุน (Support Staff) โดยแต่ละส่วนมีความสัมพันธ์ต่อกัน และมีหน้าที่ดังนี้

มหาวิทยาลัยบูรพา
Burapha University



ภาพที่ 2 สรุปผังส่วนประกอบของโครงสร้างองค์การของมินท์ซเบิร์ก (Mintzberg, 1979)

การประสานงาน

มินท์ซเบิร์ก (Mintzberg, 1979) ได้กำหนดลักษณะการประสานงานไว้ 5 แบบ คือ

1. การประสานงานในระหว่างผู้ปฏิบัติงาน (Mutal Adjustment) เป็นกลไกการประสานงานให้เป็นผลสำเร็จ โดยใช้กระบวนการที่ง่าย ๆ และการติดต่อแบบไม่เป็นทางการ ภายใต้การประสานงานในระหว่างผู้ปฏิบัติงานนี้ การควบคุมงานอยู่ในความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน ลักษณะเช่นนี้เกิดขึ้นในองค์การที่มีโครงสร้างแบบง่าย ๆ ไม่ซับซ้อน เช่น การทำงาน

ในสตูดิโอวาดภาพ ในทางกลับกัน ลักษณะการประสานแบบนี้อาจเกิดในองค์กรที่มีความซับซ้อนมากที่สุดที่แต่ละคนจะอยู่ภายใต้สถานการณ์เฉพาะในการทำงาน

2. การนิเทศโดยตรง (Direct Supervision) เป็นกลไกในการประสานงานที่มีบุคคลหนึ่งรับผิดชอบงานแทนคนอื่น ๆ โดยจะสอนงานให้กับคนเหล่านั้นและกำชับดูแลการปฏิบัติงานของทุกคน การประสานงานในลักษณะนี้เกิดขึ้นในองค์กรที่มีสมาชิกน้อย ๆ เช่น ทีมฟุตบอล เป็นต้น

การประสานงานอีก 3 แบบ คือ การทำให้เป็นมาตรฐาน (Standardization) ซึ่งเป็นกลไกในการประสานงานในแต่ละส่วนของงาน โดยการกำหนดใน 3 ส่วน คือ ปัจจัยนำเข้า กระบวนการและผลผลิต นั่นคือ

3. การกำหนดมาตรฐานทักษะของผู้ปฏิบัติงาน (Standardization of Work Skills) ได้แก่ การกำหนดมาตรฐานความรู้และทักษะของผู้ปฏิบัติงาน ให้เมื่อต้องการลักษณะบางประการของการฝึกอบรมที่จะทำให้การทำงานมีลักษณะที่แน่นอนเฉพาะ

4. การกำหนดมาตรฐานกระบวนการทำงาน (Standardization of Work Process) กระบวนการทำงาน จะถูกทำให้เป็นมาตรฐานเมื่อเนื้อหาของงานมีลักษณะเฉพาะหรือจัดเป็นลำดับขั้นตอนได้

5. การกำหนดมาตรฐานที่ผลงาน (Standardization of Output) เป็นการกำหนดมาตรฐานในส่วนที่เป็นผลผลิตด้วยการกำหนดมาตรฐานเช่นนี้ ผู้ร่วมงานทุกคนจะสามารถประสานงานกันได้ภายใต้สถานการณ์ปกติ เพราะเขาจะรู้ว่า องค์กรคาดหวังอะไรจากเขา และจะนำไปสู่ความสอดคล้องกับบุคลากรคนอื่น ๆ

ทางเดินของงาน 5 แบบ

มินท์ซเบอร์เกอร์ ได้เสนอให้พิจารณาทางเดินของงานในองค์กรไว้ 5 แบบ คือ

1. สายงานบังคับบัญชา (The Flow of Formal Authority) เป็นระบบงานตามสายการบังคับบัญชาตั้งแต่ระดับบนลงมาถึงระดับปฏิบัติโดยภาพรวม แบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ ตำแหน่งต่าง ๆ ในสายงานบังคับบัญชา การรวมตำแหน่งเป็นแผนกงาน และวิธีการบังคับบัญชาสายงาน

2. สายงานตามกิจกรรมหลัก (The Flow of Regular Activity) เป็นสายงานที่เกิดจากการปฏิบัติงานตามคำสั่ง คำสอน คำแนะนำ ข้อกำหนด ข้อปฏิบัติ ตั้งแต่ระดับบนจนถึงระดับปฏิบัติ เพื่อทำให้เกิดมาตรฐานของงาน โดยมีผลมาจากระบบสารสนเทศเพื่อการบริหาร

3. สายการติดต่อสื่อสารอย่างไม่เป็นทางการ (The Flow of Informal Communication) เป็นสายงานที่เน้นบทบาทของการให้ความร่วมมือซึ่งกันและกันภายในระหว่าง

ผู้ปฏิบัติงานในลักษณะของสังคมมิติ ลักษณะเช่นนี้ ที่ให้เห็นถึงอิทธิพลของศูนย์อำนาจนอกระบบซึ่งมีอิทธิพลเหนืออำนาจตามสายงานบังคับบัญชา และสายงานตามกิจกรรมหลัก

4. กลุ่มงาน (The Set of Work Constellations) เป็นกลุ่มเพื่อน (Peer Group) ที่มีอยู่หลายกลุ่ม ซึ่งการรวมกลุ่มในการทำงานจะมีสมาชิกมาจากหลายระดับในสายการบังคับบัญชาหรือมาจากส่วนประกอบหลักต่าง ๆ ขององค์การ การตัดสินใจในการทำงานของแต่ละกลุ่มจะอาศัยความรู้และประสบการณ์ที่หลากหลายของสมาชิกในกลุ่ม

5. สายงานตามกระบวนการตัดสินใจของคณะกรรมการ (The Flow of Ad Hoc Decision Process) เป็นสายงานของการตัดสินใจเชิงกลยุทธ์ที่รับข้อมูลความต้องการของลูกค้าจากระดับปฏิบัติที่เสนอขึ้นไปตามสายการบังคับบัญชา ประกอบกับความเห็นของส่วนที่ปรึกษา ด้านเทคนิคและส่วนสนับสนุน ทำการตัดสินใจที่ส่วนบริหารระดับสูง แล้วนำมาปฏิบัติ

องค์ประกอบที่เป็นตัวแปรในการออกแบบองค์การ

มินท์ซเบิร์ก (Mintzberg, 1993, pp. 65-213) ได้เสนอว่า ในการกำหนดโครงสร้างขององค์การจะต้องพิจารณาใน 4 เรื่องคือ การกำหนดตำแหน่ง (Design of Position) การกำหนดโครงสร้างของงาน (Design of Superstructure) การกำหนดความสัมพันธ์ตามแนวนอน (Design of Lateral Linkage) และการกำหนดระบบการตัดสินใจ (Design of Decision – Making System) โดยมีองค์ประกอบพื้นฐานที่จะนำไปกำหนดเป็นตัวแปรในการออกแบบโครงสร้างองค์การใน 4 เรื่องนี้ 9 ตัวแปร ดังนี้

การกำหนดตำแหน่ง (Design of Position) ตัวแปร ได้แก่

การกำหนดความเชี่ยวชาญเฉพาะงาน (Job Specialization) เป็นการแบ่งงานในองค์การให้เป็นงานย่อย สามารถกำหนดได้ 2 มิติ คือ การกำหนดความเชี่ยวชาญเฉพาะงานในแนวนอน ซึ่งเป็นรูปแบบหลักของการแบ่งงาน และความเชี่ยวชาญเฉพาะงานในแนวตั้งซึ่งเป็นการแบ่งกระบวนการทำงานตั้งแต่ระดับบริหารไปจนถึงระดับปฏิบัติลักษณะรูปแบบมาตรฐาน (Behavior Formalization) เป็นการลดความแตกต่างในวิธีทำงานของบุคลากรในองค์การ มักจะกำหนดที่กระบวนการทำงาน การกำหนดลักษณะรูปแบบมาตรฐานสามารถทำได้ 3 วิธี คือ กำหนดโดยตำแหน่งในลักษณะของการพรรณนางาน กำหนดโดยทางเดินของงาน และกำหนดโดยกฎ ระเบียบในการทำงานการฝึกอบรมและปลูกฝังอุดมการณ์ (Training and Indoctrinate) การฝึกอบรม หมายถึง กระบวนการสอนทักษะและความรู้ที่เกี่ยวข้องกับงาน ส่วนการปลูกฝังอุดมการณ์ หมายถึง กระบวนการสร้างปทัสถานในองค์การ ทั้งสองวิธีนี้ เป็นรูปแบบของการหลอมรวมบุคลากรในองค์การให้มีลักษณะที่สามารถทำงานร่วมกันได้

การกำหนดโครงสร้างของงาน (Design of Superstructure)

การจัดกลุ่มงาน (Unit Group) การจัดกลุ่ม เป็นวิธีการพื้นฐานที่จะทำให้เกิดความร่วมมือในการทำงานในองค์การ การจัดกลุ่ม มีความสำคัญอย่างน้อย 4 ประการ คือ 1) ทำให้เกิดการนิเทศร่วมกันระหว่างตำแหน่งต่าง ๆ และหน่วยงาน เป็นการสร้างกลไกการประสานงานภายในของการนิเทศโดยตรงขึ้นในโครงสร้างขององค์การ 2) ทำให้เกิดการใช้ทรัพยากรร่วมกันในตำแหน่งต่าง ๆ และหน่วยงาน 3) ทำให้สามารถใช้วิธีการประเมินผลงานร่วมกัน และ 4) เป็นตัวกระตุ้นให้เกิดการประสานงานภายในระหว่างผู้ปฏิบัติงาน กล่าวได้ว่า การจัดกลุ่มงาน จะส่งเสริมการประสานงาน 2 วิธี คือ การประสานงานในระหว่างผู้ปฏิบัติงาน และการนิเทศโดยตรง และเป็นพื้นฐานสำคัญสำหรับการกำหนดมาตรฐานผลผลิตขนาดของกลุ่ม (Unit Size) ขนาดของกลุ่มจะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับ 1) การกำหนดมาตรฐานทั้งด้านทักษะของผู้ปฏิบัติงาน กระบวนการทำงาน และมาตรฐานผลผลิต 2) ความคล้ายคลึงกันของงาน 3) ความต้องการอิสระของผู้ปฏิบัติงาน 4) ความต้องการที่จะลดความคลาดเคลื่อนในสายบังคับบัญชาหรือระบบข้อมูล

การกำหนดความสัมพันธ์ตามแนวนอน (Design of Lateral Linkage)

ระบบการวางแผนและการควบคุม (Planning and Control System) วัตถุประสงค์ของแผนคือ การกำหนดผลผลิตในระยะเวลาใดเวลาหนึ่งในอนาคต และวัตถุประสงค์ของการควบคุมก็คือ การประเมินว่า การดำเนินงานประสบผลสำเร็จเพียงใด การวางแผนและการควบคุมต้องไปด้วยกัน เพราะการควบคุมจะทำได้ถ้าไม่มีการวางแผนมาก่อนแผนจะช่วยกำหนดมาตรฐานผลผลิตในด้านปริมาณ คุณภาพ ค่าใช้จ่าย และระยะเวลาการผลิตสื่อประสานระหว่างกลุ่ม (Liaison Devices) เป็นการพัฒนาสื่อในการประสานงานภายในระหว่างผู้ปฏิบัติงานให้เกิดขึ้นในโครงสร้างองค์การแทนการบริหารงานภายในระหว่างผู้ปฏิบัติงานแบบเดิมซึ่งเกิดขึ้นอย่างไม่เป็นทางการ และไม่เกี่ยวข้องกับโครงสร้าง สื่อเหล่านี้ ได้แก่ คณะทำงาน โครงสร้างแบบเมทริกซ์ ผู้ประสานงาน สื่อเหล่านี้เป็นเครื่องมือเบื้องต้นที่นำไปสู่การเป็นองค์การแบบชีวภาพ องค์การที่มีสื่อประสานระหว่างกลุ่มมาก มักจะมีขนาดเล็ก สื่อประสานระหว่างกลุ่ม มักจะใช้ในองค์การที่มีลักษณะ 1) มีการแบ่งงานตามแนวนอนสูง 2) มีความซับซ้อน 3) มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติงานสูง

การกำหนดระบบการตัดสินใจ (Design of Decision – Making System)

การกระจายอำนาจตามแนวตั้ง (Vertical Decentralization) จะเกี่ยวข้องกับการมอบอำนาจการตัดสินใจของผู้บริหารระดับสูง ไปยังผู้บริหารระดับต่าง ๆ ตามสายบังคับบัญชาการกระจายอำนาจตามแนวตั้ง มีข้อที่น่าสนใจ 3 ประเด็น คือ 1) จะมอบอำนาจการตัดสินใจเรื่องใดลงไป 2) จะมอบอำนาจลงไปจนถึงระดับใด 3) เมื่อมอบอำนาจลงไปแล้ว จะประสานงานหรือ

ควบคุมการปฏิบัติงานในระดับล่างได้อย่างไร การกระจายอำนาจตามแนวนอน (Horizontal Decentralization) การกระจายอำนาจตามแนวนอน เป็นการยกเอาอำนาจการตัดสินใจจากผู้บริหารไปยังบุคคลอื่น ๆ เช่น คณะกรรมการบริหาร นักวิเคราะห์ ผู้เชี่ยวชาญ ผู้ปฏิบัติงาน การกระจายอำนาจตามแนวนอน มีระดับจากน้อยไปหามาก ดังนี้ 1) การตัดสินใจอยู่ที่ผู้บริหาร 2) การตัดสินใจอยู่ที่นักวิเคราะห์ในส่วนที่ปรึกษาด้านเทคนิคโดยอาศัยอำนาจการกำหนดมาตรฐานงาน 3) การตัดสินใจอยู่ที่ผู้เชี่ยวชาญในส่วนสนับสนุนการปฏิบัติงาน หรือส่วนแกนการปฏิบัติงานถ้าเป็นลักษณะทางวิชาชีพ โดยใช้อำนาจความรู้ความเชี่ยวชาญ 4) การตัดสินใจอยู่ที่ทุกคนในฐานะสมาชิกของ องค์การมินท์ซเบิร์ก ได้โยงให้เห็นว่า องค์ประกอบเหล่านี้เกี่ยวข้องกับแนวคิดหลักที่เกี่ยวกับโครงสร้างขององค์การ โดยแสดงให้เห็นว่าตัวแปรแต่ละตัวเกี่ยวข้องกับแนวคิดในเรื่องใดบ้าง ดังนี้ มินท์ซเบิร์ก (Mintzberg, 1993, p. 67)

ตารางที่ 1 แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับตัวแปรในการออกแบบของมินท์ซเบิร์ก (Mintzberg, 1979)

กลุ่ม	องค์ประกอบที่ใช้เป็นตัวแปรในการออกแบบ	แนวคิดที่เกี่ยวข้อง
การกำหนดตำแหน่ง	การกำหนดความเชี่ยวชาญเฉพาะงานลักษณะการกำหนดมาตรฐานการฝึกอบรมและปลูกฝังอุดมการณ์	การแบ่งงานหลัก (Basic Division of Labor) การกำหนดมาตรฐานงานระบบสายงานกิจกรรมหลัก (Regulated Flows) การกำหนดมาตรฐานทักษะ
การกำหนดโครงสร้างของงาน	การจัดกลุ่มงาน	การนิเทศโดยตรง การแบ่งงาน (Administrative Division of Labor) ระบบสายงานบังคับบัญชา ระบบสายงานกิจกรรมหลัก ระบบการติดต่อสื่อสารที่ไม่เป็นทางการ ระบบกลุ่มงาน (Work Constellation) แผนภูมิขององค์การ (Organigram) ระบบการติดต่อสื่อสารที่ไม่เป็นทางการการนิเทศโดยตรง
	ขนาดของกลุ่ม	ช่วงการบังคับบัญชา

ตารางที่ 1 (ต่อ)

กลุ่ม	องค์ประกอบที่ใช้เป็นตัวแปร ในการออกแบบ	แนวคิดที่เกี่ยวข้อง
การกำหนด ความสัมพันธ์ตาม แนวนอน	ระบบการวางแผนและ การควบคุม สื่อประสาน ระหว่างกลุ่ม	การกำหนดมาตรฐานผลผลิต ระบบสายงานกิจกรรมหลัก การประสานงานในระหว่างผู้ปฏิบัติงาน (Mutual Adjustment) ระบบการติดต่อสื่อสารที่ไม่เป็นทางการ ระบบกลุ่มงาน ระบบของกระบวนการตัดสินใจ โดยคณะกรรมการ
การกำหนดระบบการ ตัดสินใจ	การกระจายอำนาจตาม แนวตั้ง การกระจายอำนาจตาม แนวนอน	การแบ่งงาน ระบบสายงานบังคับบัญชา ระบบสายงานกิจกรรมหลัก ระบบกลุ่มงาน ระบบของกระบวนการตัดสินใจ โดยคณะกรรมการ การแบ่งงาน ระบบการติดต่อสื่อสารที่ไม่เป็นทางการ ระบบกลุ่มงาน ระบบของกระบวนการตัดสินใจ โดยคณะกรรมการ

ปัจจัยสถานการณ์ 5 ประการ

ในการออกแบบองค์การที่มีประสิทธิผลนั้น มินท์ซเบอร์กได้เสนอว่า โครงสร้างที่มีประสิทธิผลนั้น จะต้องมีความคงที่ภายในระหว่างตัวประกอบที่เป็นตัวแปรในการออกแบบ และมีความเหมาะสมสอดคล้องกันระหว่างปัจจัยต่าง ๆ ในสถานการณ์ 5 ปัจจัย โดยตั้งเป็นสมมุติฐานการจัดโครงสร้างที่เหมาะสมสอดคล้องกับปัจจัยตามสถานการณ์ดังกล่าวไว้ 16 สมมุติฐาน ดังนี้

อายุขององค์การ (Age) อายุขององค์การมีส่วนเกี่ยวข้องกับโครงสร้างองค์การซึ่งตั้งข้อสังเกตเป็นสมมุติฐานได้ 2 ข้อ คือ 1) องค์การยิ่งมีอายุมากยิ่งมีลักษณะรูปแบบมาตรฐานมาก 2) โครงสร้างจะสะท้อนถึงช่วงเวลาก่อนก่อตั้งองค์การ โดยชี้ให้เห็นว่า องค์การในปัจจุบันที่ก่อตั้งขึ้นในช่วงเวลาต่าง ๆ กัน 4 ยุคนั้น มีลักษณะโครงสร้างที่แตกต่างกัน คือ

ยุคปฏิวัติอุตสาหกรรมในต้นศตวรรษที่ 19 มีการนำเอาเครื่องจักรมาใช้ในการทอผ้าและทำงานในไร่ โครงสร้างองค์การจะมีลักษณะโรงงานในครัวเรือน ซึ่งผู้บริโภค คือ เจ้าของกิจการ องค์การเหล่านี้ ได้แก่ ฟาร์ม บริษัทก่อสร้าง ร้านค้าปลีก เป็นต้น

ยุคเริ่มสร้างรถไฟและท่าเรือข้ามมหาสมุทร โครงสร้างขององค์การจะมีลักษณะเป็นแบบระบบราชการยุคการผลิตรถยนต์ เคมีภัณฑ์ และเครื่องใช้ไฟฟ้า โครงสร้างองค์การจะมีลักษณะเด่น คือ มีขนาดใหญ่ มีหัวหน้าหน่วยงาน มีหน่วยงานย่อยขนาดใหญ่ และมีความเป็นวิชาชีพสูง ยุคการผลิตเครื่องบินและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ โครงสร้างขององค์การจะมีหลากหลาย

ขนาดขององค์การ (Size) สมมุติฐานเกี่ยวกับปัจจัยด้านขนาดขององค์การ คือ

1. องค์การยิ่งมีขนาดใหญ่ ยิ่งมีโครงสร้างที่ละเอียดแยกย่อยมากขึ้น งานจะมีความลึกและต้องใช้ทักษะเฉพาะสูง มีความแตกต่างระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ มาก ทำให้ต้องการการบริหารมากขึ้น

2. องค์การยิ่งมีขนาดใหญ่มากขึ้น ขนาดของหน่วยงานย่อยก็จะใหญ่ตามไป

3. องค์การยิ่งมีขนาดใหญ่ยิ่งจะมีลักษณะรูปแบบมาตรฐานมาก

ระบบเทคนิคในองค์การ (Technical System) ระบบเทคนิคในความหมายกว้าง ๆ หมายถึง ฐานความรู้ที่ใช้ในองค์การ ในความหมายที่แคบ ๆ หรือเฉพาะเจาะจงลงไป อาจหมายถึงเครื่องมือที่บุคลากรในส่วนปฏิบัติงานหลักใช้ในการเปลี่ยนปัจจัยนำเข้า (Input) ให้เป็นผลผลิต (Output) สมมุติฐานที่เกี่ยวข้องกับระบบเทคนิค ได้แก่

1. ยิ่งมีระเบียบ กฎเกณฑ์ในระบบเทคนิคเพิ่มขึ้นเท่าใด ยิ่งมีรูปแบบมาตรฐานในวิธีการปฏิบัติงานมากขึ้นเท่านั้น ซึ่งทำให้ความเป็นระบบราชการเพิ่มขึ้นในส่วนปฏิบัติงานหลัก

2. ยิ่งมีความซับซ้อนในระบบเทคนิคมากขึ้นเท่าใด ยิ่งมีรายละเอียดในโครงสร้างการบริหารมากขึ้นเท่านั้น โดยเฉพาะในองค์การขนาดใหญ่ที่มีความเป็นวิชาชีพในส่วนที่ปรึกษาด้านเทคนิคสูง จะต้องการการกระจายอำนาจไปยังส่วนต่าง ๆ มากขึ้น และต้องการสื่อประสานระหว่างกลุ่มเพิ่มขึ้น

3. ความเป็นอัตโนมัติของส่วนปฏิบัติงานหลัก จะส่งผลให้เกิดโครงสร้างการบริหารแบบระบบราชการในองค์การแบบชีวภาพ

สภาพแวดล้อมขององค์กร (Environment) สภาพแวดล้อมขององค์กรอาจพิจารณาได้ 4 มิติ คือ 1) คงที่-เปลี่ยนแปลง 2) เรียบง่าย-ซับซ้อน 3) ตลาดเดียว-ตลาดหลากหลาย 4) เรียบร้อย-สับสน สมมุติฐานที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อม ได้แก่

1. สภาพแวดล้อมยิ่งมีการเปลี่ยนแปลงมากเท่าใดยิ่งส่งผลให้โครงสร้างองค์กรเป็นแบบชีวภาพมากขึ้นเท่านั้น
2. สภาพแวดล้อมยิ่งมีความซับซ้อนมากเท่าใดยิ่งส่งผลให้มีโครงสร้างกระจายอำนาจมากขึ้นเท่านั้น
3. ความหลากหลายของตลาดยิ่งมากยิ่งส่งผลให้องค์กรเป็นหน่วยตามความต้องการของตลาดมากขึ้น
4. สภาพแวดล้อมยิ่งมีความสับสนยิ่งส่งผลให้มีโครงสร้างแบบรวมอำนาจยิ่งขึ้น
5. ความแตกต่างของสภาพแวดล้อมยิ่งมาก ยิ่งส่งผลให้มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจไปยังกลุ่มต่าง ๆ มากขึ้น

อิทธิพลที่มีต่อองค์กร (Power) สมมุติฐานในส่วนของอิทธิพลหรือแรงกดดันที่มีต่อองค์กร ได้แก่

1. การควบคุมจากภายนอกองค์กรยิ่งมากเท่าใด ยิ่งส่งผลให้มีโครงสร้างที่รวมอำนาจและมีลักษณะรูปแบบมาตรฐานมากขึ้นเท่านั้น
2. ความต้องการการควบคุมจากภายนอกของสมาชิก จะนำไปสู่การรวมอำนาจ
3. สมัยนิยมมักจะทำให้เกิดโครงสร้างตามคำสั่งความต้องการ แม้ว่าจะไม่เหมาะสมจากการศึกษางานวิจัยที่ศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างขององค์กรและการดำเนินงานขององค์กร มินท์ซเบิร์ก (Mintzberg, 1979, pp. 216-297) มีความเห็นเกี่ยวกับโครงสร้างขององค์กรที่มีประสิทธิผล 2 ประการคือ ประการแรก เขาเห็นว่าโครงสร้างขององค์กร ที่มีประสิทธิผลนั้นจะต้องเป็นโครงสร้างที่เหมาะสมสอดคล้องกันระหว่างปัจจัยต่าง ๆ ในสถานการณ์ขณะนั้น (Contingency Factors) กับองค์ประกอบที่เป็นตัวแปรของการออกแบบ (Design Parameter) นั่นคือโครงสร้างขององค์กรที่มีประสิทธิผลย่อมเกิดจากการออกแบบให้เหมาะสมกับสถานการณ์ ประการที่สอง เขาเห็นว่าน่าจะต้องตั้งสมมุติฐานซึ่งอาจเรียกว่า สมมุติฐานของการจัดโครงสร้าง (Configuration Hypothesis) ได้ว่าโครงสร้างที่มีประสิทธิผลย่อมต้องการความคงที่ภายในระหว่าง องค์ประกอบที่เป็นตัวแปรในการออกแบบขององค์กร นั่นคือโครงสร้างขององค์กรที่มีประสิทธิผล ย่อมเกิดจากลักษณะที่คงที่ขององค์ประกอบที่เป็นตัวแปรในการออกแบบ

สรุปความเห็นทั้งสองประการแล้ว มินท์ซเบอร์กเห็นว่าโครงสร้างขององค์การที่มีประสิทธิภาพนั้นต้องประกอบไปด้วยลักษณะคงที่ที่สอดคล้องกันขององค์ประกอบที่เป็นตัวแปรในการออกแบบกับสถานการณ์ในขณะนั้น และเขาได้นำเสนอโครงสร้างองค์การที่มีประสิทธิภาพไว้ 5 แบบ คือ แบบโครงสร้างอย่างง่าย (Simple Structure) แบบระบบราชการ (Machine Bureaucracy) แบบระบบราชการกึ่งวิชาชีพ (Professional Bureaucracy) แบบสาขา (Division Form) และแบบคณะกรรมการ (Ad Hococracy) ซึ่งมินท์ซเบอร์กได้สรุปลักษณะเด่นของโครงสร้างองค์การทั้ง 5 แบบไว้ดังนี้

โครงสร้างองค์การแบบโครงสร้างแบบง่าย

กลไกการประสานงานหลัก: การติดต่อโดยตรง

ส่วนประกอบหลักที่สำคัญ: ส่วนบริหารสูงสุด

ตัวแปรในการออกแบบองค์การที่เด่นชัด: การรวมอำนาจ โครงสร้างแบบชีวภาพ

ปัจจัยสถานการณ์: อายุสั้น ขนาดเล็ก ระบบเทคนิคไม่ซับซ้อน สิ่งแวดล้อมเรียบง่าย เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ หรืออาจมีความสับสน อิทธิพลที่มีต่อองค์การในระดับสูงมีมาก ไม่เป็นไปตามสมัณนิยม

โครงสร้างองค์การแบบระบบราชการ

กลไกการประสานงานหลัก: การกำหนดมาตรฐานกระบวนการทำงาน

ส่วนประกอบหลักที่สำคัญ: ส่วนที่ปรึกษาด้านเทคนิค

ตัวแปรในการออกแบบองค์การที่เด่นชัด: ลักษณะรูปแบบมาตรฐาน ความเชี่ยวชาญ

เฉพาะงานทั้งด้าน แนวตั้งและแนวนอน การจัดกลุ่มงานแบบหน้าที่เฉพาะ ส่วนแผนการปฏิบัติงาน มีขนาดกลุ่มใหญ่ รวมอำนาจในแนวตั้ง กระจายอำนาจในแนวนอน บางส่วนใช้แผนปฏิบัติการ

ปัจจัยสถานการณ์: อายุมาก ขนาดใหญ่ ระบบเทคนิคไม่เป็นไปโดยอัตโนมัติ

สิ่งแวดล้อมเรียบง่าย คงที่ อิทธิพล มาจากภายนอกควบคุมการทำงานในองค์การ ไม่เป็นไปตามสมัณนิยม

โครงสร้างองค์การแบบระบบราชการวิชาชีพ

กลไกการประสานงานหลัก: การกำหนดมาตรฐานทักษะของผู้ปฏิบัติงาน

ส่วนประกอบหลักที่สำคัญ: ส่วนแผนการปฏิบัติงาน

ตัวแปรในการออกแบบองค์การที่เด่นชัด: การฝึกอบรม ความเชี่ยวชาญเฉพาะงาน

ในแนวนอน กระจายอำนาจทั้งแนวนอน และแนวตั้ง

ปัจจัยสถานการณ์: สิ่งแวดล้อมซับซ้อน คงที่ ระบบเทคนิคไม่มีกฎเกณฑ์เฉพาะ

แต่ไม่ซับซ้อน เป็นไปตามสมัณนิยม

โครงสร้างองค์การแบบสาขา

กลไกการประสานงานหลัก: การกำหนดมาตรฐานผลผลิต

ส่วนประกอบหลักที่สำคัญ: ส่วนบริหารระดับกลาง

ตัวแปรในการออกแบบองค์การที่เด่นชัด: จัดกลุ่มตามลูกค้า (ตลาด) ระบบควบคุม
ทักษะ การปฏิบัติงาน กระจายอำนาจในแนวตั้งบ้าง

ปัจจัยสถานการณ์: อายุมาก ขนาดใหญ่ ตลาดหลากหลาย อิทธิพลที่มีต่อองค์การใน
ส่วนบริหารระดับกลางมาก ไม่เป็นไปตามสมมติฐาน

โครงสร้างองค์การแบบคณะกรรมการ

กลไกการประสานงานหลัก: การประสานงานในระหว่างผู้ปฏิบัติงาน

ส่วนประกอบหลักที่สำคัญ: ส่วนสนับสนุนการปฏิบัติงานทั้งส่วนบริหาร และส่วนแกน
การปฏิบัติงาน

ตัวแปรในการออกแบบองค์การที่เด่นชัด: สื่อประสานระหว่างกลุ่ม โครงสร้างแบบ
ชีวภาพ กระจายอำนาจบางส่วน ความเชี่ยวชาญเฉพาะงาน ในแนวนอน การฝึกอบรม การจัด
กลุ่มตามลูกค้าหรือตลาด

ปัจจัยสถานการณ์: อายุน้อย โดยเฉพาะโครงสร้างแบบคณะกรรมการ การปฏิบัติการ
สิ่งแวดล้อมซับซ้อน เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ระบบเทคนิคซับซ้อน และมักจะเป็นอัตโนมัติ
ในโครงสร้างคณะกรรมการบริหารเป็นไปตามสมมติฐาน

สำหรับรายละเอียดของโครงสร้างองค์การ ซึ่งพรรณนาลักษณะองค์ประกอบต่าง ๆ
ในส่วนที่เป็นกลไกการประสานงาน ส่วนประกอบหลัก ตัวแปรในการออกแบบองค์การ ปัจจัย
สถานการณ์ และทางเดินของงาน สรุปได้ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 2 ลักษณะองค์ประกอบต่าง ๆ ของโครงสร้างองค์การที่มีประสิทธิผลตามแนวคิดของ
มินท์ซเบอร์ก

	โครงสร้างองค์การ				
	โครงสร้าง แบบง่าย	ระบบราชการ	ระบบราชการ วิชาชีพ	สาขา	คณะกรรมการ
1. กลไกการ ประสานงาน ที่สำคัญ	การนิเทศ โดยตรง	การกำหนด มาตรฐาน กระบวนการ ทำงาน	การกำหนด มาตรฐานทักษะ ของผู้ปฏิบัติงาน	การกำหนด มาตรฐาน ผลงาน	การประสานงาน ในระหว่าง ผู้ปฏิบัติงาน
2. ส่วนประกอบ หลัก	ส่วนบริหาร สูงสุด	ส่วนที่ปรึกษา ด้านเทคนิค	ส่วนแกน ปฏิบัติงาน	ส่วนบริหาร ระดับกลาง	ส่วนสนับสนุน การปฏิบัติงาน
3. ตัวแปรในการ ออกแบบ					
- การกำหนด ความเชี่ยวชาญ เฉพาะงาน	กำหนด ความ เชี่ยวชาญไว้ น้อย	กำหนดใน แนวตั้ง และ แนวนอน	กำหนดในแนวตั้ง ไว้มาก	กำหนดใน แนวตั้ง และ แนวนอนไว้ น้อย	กำหนดเฉพาะ แนวตั้ง
- การฝึกอบรม และ การปลูกฝัง อุดมการณ์	อบรมและ ปลูกฝัง เล็กน้อย	อบรมและ ปลูกฝัง เล็กน้อย	อบรมและ ปลูกฝัง มาก	อบรมและ ปลูกฝัง มาก	อบรมมาก
- ลักษณะ รูปแบบ มาตรฐาน	มีเล็กน้อย	มีมาก	มีเล็กน้อย	มีมาก (ในแต่ ละสาขา)	มีน้อย
- การจัดกลุ่ม	มักจัดตาม หน้าที่	มักจัดตาม หน้าที่	มักจัดตามหน้าที่ และกลุ่มลูกค้ำ	จัดตามกลุ่ม ลูกค้ำ	จัดตามหน้าที่ และกลุ่มลูกค้ำ
- ขนาดของกลุ่ม	กลุ่มใหญ่	กลุ่มใหญ่ เฉพาะ ระดับ ล่าง	กลุ่มใหญ่เฉพาะ ระดับล่าง	กลุ่มใหญ่ เฉพาะ ระดับบน	กลุ่มเล็กทุกระดับ

ตารางที่ 2 (ต่อ)

	โครงสร้างองค์การ				
	โครงสร้าง แบบง่าย	ระบบราชการ	ระบบราชการ วิชาชีพ	สาขา	คณะกรรมการ
- ระบบการ วางแผนและ การควบคุม	มีน้อย	เป็นการวางแผนการ ปฏิบัติงาน	มีน้อย	มีการควบคุม การปฏิบัติงาน มาก	มีการวางแผน ปฏิบัติงานน้อย (โดยเฉพาะส่วน บริหาร)
- สื่อสาร ประสานระหว่าง กลุ่ม	มีน้อย	มีน้อย	มีในระดับบริหาร	มีน้อย	มีมาก
- การกระจาย อำนาจ	ไม่กระจาย อำนาจ	กระจาย อำนาจเฉพาะ ในแนวตั้ง	กระจายอำนาจ ทั้งแนวตั้งและ แนวนอน	กระจาย อำนาจเฉพาะ แนวนอน	กระจายอำนาจ ในบางส่วน
4. หน้าที่ของ แต่ละส่วน					
- ส่วนบริหาร สูงสุด	ปฏิบัติงาน บริหาร ทั้งหมด	สร้างความ เข้าใจให้ ตรงกัน ประสานงาน ฝ่ายต่าง ๆ แก้ปัญหา ความขัดแย้ง	เป็นสื่อประสาน ภายนอกองค์การ แก้ปัญหาความ ขัดแย้ง	กำหนด รายละเอียด ของกลยุทธ์ ควบคุมการ ปฏิบัติงาน	เป็นสื่อประสาน ภายนอกองค์การ แก้ปัญหาความ ขัดแย้ง ปรับ ความสมดุลใน การทำงานกำกับ ติดตามโครงการ

ตารางที่ 2 (ต่อ)

	โครงสร้างองค์การ				
	โครงสร้าง แบบง่าย	ระบบราชการ	ระบบราชการ วิชาชีพ	สาขา	คณะกรรมการ
- ส่วนแกน ปฏิบัติงาน	ไม่มีการ กำหนด มาตรฐาน งานเป็น เรื่อง ๆ	งานประจำมี มาตรฐาน เป็นเรื่อง ๆ	มีทักษะในการ ทำงานมีการ กำหนดมาตรฐาน กระบวนการ ทำงานและอิสระ ในการตัดสินใจ	ค่อนข้างมี มาตรฐานใน การทำงานของ แต่ละสาขา	มีน้อยใน คณะกรรมการ บริหารหรืออาจ ผสมผสานเข้าไป ในส่วนบริหาร เพื่อที่จะทำงาน ในโครงการที่ไม่ เป็นทางการ (ใน คณะกรรมการ ปฏิบัติงาน)
ส่วนบริหาร ระดับกลาง	ไม่มีความ สำคัญ	กำหนด รายละเอียด และข้อ แตกต่าง แก้ปัญหา ความขัดแย้ง เป็นสื่อ ประสาน ระหว่าง บุคลากร ช่วย สนับสนุนงาน ในแนวตั้ง	ถูกควบคุมโดย วิชา ชีพมีการ ประสานงาน ภายในระหว่าง ผู้ปฏิบัติมาก	กำหนด กลยุทธ์ของ สาขาบริหาร การปฏิบัติงาน	บุคลากรมาก หน้าที่ไม่ชัดเจนมี การรวมกลุ่มใน การปฏิบัติงาน โครงการ
- ส่วนที่ปรึกษา ด้านเทคนิค	ไม่มี	กำหนด รายละเอียดใน การทำงาน เพื่อให้เกิด มาตรฐาน ของงาน	มีเล็กน้อย	กำหนดรายละเอียด ให้สำนักงาน ใหญ่ใช้ควบคุม การปฏิบัติงาน ของสาขา	มีบุคลากรน้อย และหน้าที่ไม่ ชัดเจน อยู่ใน ระดับกลางของ การปฏิบัติงาน โครงการ

ตารางที่ 2 (ต่อ)

	โครงสร้างองค์การ				
	โครงสร้าง แบบง่าย	ระบบราชการ	ระบบราชการ วิชาชีพ	สาขา	คณะกรรมการ
- ส่วนสนับสนุน การปฏิบัติงาน	มีน้อย	มักจะกำหนดวิธี ทำงานเพื่อลด ความ ไม่แน่นอน	กำหนด รายละเอียดเพื่อ สนับสนุน วิชาชีพ	แยกตัวออกมา จากสำนักงาน ใหญ่และสาขา	มีการกำหนด รายละเอียดมาก (โดยเฉพาะใน คณะกรรมการ บริหาร แต่ไม่ ชัดเจนในระดับ กลางของการ ทำงานโครงการ)
5. ทางเดินของ งาน					
- สายงาน บังคับบัญชา	มีความ สำคัญที่ ระดับบน	มีความสำคัญ ทุกระดับ	ไม่มีความสำคัญ (ยกเว้น ในส่วนสนับสนุน)	มีความสำคัญ ทุกระดับ	ไม่มีความสำคัญ
- สายงานตาม กิจกรรมหลัก	ไม่มีความ สำคัญ	มีความสำคัญ ทุกระดับ	ไม่มีความสำคัญ (ยกเว้นในส่วน สนับสนุน)	มีความสำคัญ ทุกระดับ	ไม่มีความสำคัญ
- สายการ ติดต่อสื่อสาร อย่างไม่เป็น ทางการ	มีความ สำคัญ	ไม่มีผล	มีความสำคัญใน ส่วนบริหาร มีบ้างในส่วนการ บริหาร	มีบ้างระหว่าง สำนักงานใหญ่ และสาขา ไม่มี ความสำคัญ	มีความสำคัญทุก ระดับชั้น โดยเฉพาะใน คณะกรรมการ บริหาร ผสมผสานกัน
- กลุ่มงาน	ไม่มี	ไม่มีความสำคัญ	จากล่างขึ้นบน	มีความแตกต่าง	ทุกระดับ
- สายงานตาม กระบวนการ ตัดสินใจ	จากบนลง ล่าง	โดยเฉพาะใน ระดับล่างจากบน ลงล่าง		ระหว่าง สำนักงานใหญ่ และสาขา	

รูปแบบ

กู๊ด (Good, 1973) ได้รวบรวมความหมายของรูปแบบ (Model) ไว้ 4 ประการ คือ

1. รูปแบบ คือ แบบอย่างของสิ่งหนึ่งที่สามารถนำมาใช้เป็นแนวทางในการสร้างหรือทำซ้ำ
2. รูปแบบ คือ ตัวอย่างที่จะทำให้เกิดการเลียนแบบ
3. รูปแบบ คือ แผนภูมิที่ใช้เป็นตัวแทนของสิ่งใดสิ่งหนึ่งที่ใช้เป็นหลักการ หรือแนวคิด
4. รูปแบบ คือ ชุดของปัจจัยหรือตัวแปรที่มีความสัมพันธ์กัน หรือเป็นองค์ประกอบที่สามารถรวมตัวกันและเขียนเป็นหลักการได้

นอกจาก กู๊ด (Good) แล้ว ยังมีผู้ให้ความหมายของรูปแบบไว้แตกต่างกัน เช่น ทูซี และแครอลล์ (Tosi & Carroll, 1982, p. 163) ได้กล่าวถึงรูปแบบไว้ว่า รูปแบบเป็นนามธรรมของของจริงหรือภาพจำลองของสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่ง ที่อาจจะมิตั้งแต่รูปแบบอย่างง่าย ๆ ไปจนถึงรูปแบบที่มีความสลับซับซ้อน และมีทั้งรูปแบบเชิงกายภาพ (Physical Model) ที่เป็นแบบจำลองทางวัตถุและรูปแบบเชิงคุณภาพ (Qualitative Model) ที่ใช้อธิบายปรากฏการณ์ด้วยภาษาหรือสัญลักษณ์

การจัดตั้งเทศบาล

การจัดตั้งเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

ส่วนที่ 1 กำหนดการจัดตั้งเทศบาล ดังนี้

มาตรา 7 เมื่อท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นเทศบาล ให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง หรือเทศบาลนคร ตามพระราชบัญญัตินี้ให้เทศบาลเป็นทบวงการเมือง มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติและกฎหมายอื่น

มาตรา 8 เมื่อมีการจัดตั้งเทศบาลตามพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายว่าด้วยสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ให้เลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรีตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่ ได้จัดตั้งเป็นเทศบาล

ในระหว่างที่ไม่มีนายกเทศมนตรี ให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ก่อนวันที่จัดตั้งเทศบาลปฏิบัติหน้าที่ปลัดเทศบาล และให้ปฏิบัติหน้าที่นายกเทศมนตรีเท่าที่จำเป็นได้เป็นการชั่วคราวจนถึงวันประกาศผลการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี

มาตรา 9 เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตเทศบาลไว้ด้วย

มาตรา 10 เทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดหรือท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ และซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย

มาตรา 11 เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ และซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลนคร ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย

มาตรา 12 ภายใต้บังคับมาตรา 9 มาตรา 10 และมาตรา 11 การเปลี่ยนชื่อเทศบาลหรือการเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาล ให้กระทำโดยประกาศกระทรวงมหาดไทย

ในกรณีที่เป็นการเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน ในท้องถิ่นที่ได้เปลี่ยนแปลงเขตเป็นเทศบาลตามความในวรรคหนึ่งสิ้นสุดอำนาจหน้าที่เฉพาะในเขตที่ได้เปลี่ยนแปลงนั้นเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่ประกาศกระทรวงมหาดไทยเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลใช้บังคับเป็นต้นไป

มาตรา 13 ภายใต้บังคับมาตรา 9 มาตรา 10 มาตรา 11 และมาตรา 12 ท้องถิ่นซึ่งได้ยกฐานะเป็นเทศบาลแล้วอาจถูกเปลี่ยนแปลงฐานะหรือยุบเลิกได้โดยทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2547, หน้า 71-73)

การจัดการศึกษาท้องถิ่นตามกฎหมายกำหนด

กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ส่งเสริมสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สามารถบริหารภารกิจตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งอำนาจหน้าที่หนึ่งที่ท้องถิ่นต้องจัดบริการแก่ประชาชนคือ การจัดการศึกษารายละเอียด ดังนี้ (กรมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2548, หน้า 1-2)

กรอบนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาท้องถิ่น

ปัจจุบันแนวคิดของการกระจายอำนาจในการบริหารรัฐกิจของรัฐบาลกลาง จะต้องมุ่งเน้นการกระจายอำนาจไปยังท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการมากขึ้น ส่วนกลางเป็นเพียงผู้กำหนดนโยบายในภาพรวมเป็นสำคัญ รวมทั้งแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษา

ของชาติ ทั้งนี้ ได้มีกฎหมายกำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจแก่ท้องถิ่นด้วยกันหลายฉบับ ดังจะได้สรุปในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นได้ดังนี้ (กรมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2548, หน้า 3-7)

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

กำหนดบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นและการจัดการศึกษา ดังนี้

มาตรา 43 บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย

การจัดการศึกษาอบรมของรัฐต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 78 รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง

มาตรา 81 รัฐต้องจัดการศึกษาอบรมและสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม

มาตรา 289 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ แต่ต้องไม่ขัดต่อมาตรา 43 และมาตรา 81 ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

2. พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ

กำหนดบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องในการจัดการศึกษาท้องถิ่น ดังนี้

มาตรา 41 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่น

มาตรา 42 ให้กระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีหน้าที่ในการประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษา สอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษารวมทั้งการเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา 58 ให้มีการระดมทรัพยากรและการลงทุนด้านงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน ทั้งจากรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ มาใช้จัดการศึกษา ดังนี้

(1) ให้รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษาโดยอาจจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาได้ตามความเหมาะสม ทั้งนี้ เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

3. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา 16 ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตนเอง ดังนี้

- (6) การส่งเสริม การฝึกและการประกอบอาชีพ
- (9) การจัดการศึกษา
- (10) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชราและ

ผู้ด้อยโอกาส

(11) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

(14) การส่งเสริมกีฬา

(19) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัวและการรักษาพยาบาล

มาตรา 23 เทศบาลเมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วนตำบล อาจมีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียมและเงินรายได้ดังต่อไปนี้

(9) ภาษีเพื่อการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ

มาตรา 28 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีรายรับดังต่อไปนี้

(6) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

มาตรา 30 แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการ ดังนี้

(1) ให้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจทำให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในระยะเวลาที่กำหนด ดังนี้

(ก) ภารกิจที่เป็นการดำเนินการซ้ำซ้อนระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

(4) กำหนดการจัดสรรภาษีและอากรเงินอุดหนุนและรายได้ขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นอย่างเหมาะสม (ตามระยะเวลาที่กำหนด)

(5) การจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้รัฐจัดสรรอุดหนุนให้เป็นไปตามความจำเป็นและความต้องการของท้องถิ่น

4. พระราชบัญญัติเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พระราชบัญญัติเทศบาล

เทศบาลตำบล

มาตรา 50 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายเทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้

- (6) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
- (7) หน้าที่อื่น ๆ ซึ่งมีคำสั่งกระทรวงมหาดไทยหรือกฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

มาตรา 51 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลอาจจัดทำกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้

- (5) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร

เทศบาลเมือง

มาตรา 53 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายเทศบาลเมืองมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้

- (1) กิจการตามที่ระบุในมาตรา 50

มาตรา 54 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลเมืองอาจทำกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้

- (3) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- (8) จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา
- (9) ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา

เทศบาลนคร

มาตรา 56 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายเทศบาลนครมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้

- (1) กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา 53 และมาตรา 54

สหการ

มาตรา 58 ถ้ามีกิจการใดอันอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของเทศบาลตั้งแต่สองแห่งขึ้นไปที่จะร่วมกันทำเพื่อให้เกิดประโยชน์อย่างยิ่ง ก็ให้จัดตั้งเป็นองค์การขึ้นเรียกว่าสหการ มีสภาพเป็นทบวงการเมือง และมีคณะกรรมการบริหาร ประกอบด้วยผู้แทนของเทศบาลที่เกี่ยวข้องอยู่ด้วยการจัดตั้งสหการจะทำได้ก็แต่โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาซึ่งจะได้กำหนดชื่อ อำนาจหน้าที่และระเบียบการดำเนินงานไว้

การยุบเลิกสหการให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาโดยกำหนดวิธีการจัดทรัพย์สินไว้ด้วย
มาตรา 59 สหการอาจได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล และอาจกู้เงินได้ภายใต้บังคับ
มาตรา 66 (5) หรือ (6)

5. มติคณะรัฐมนตรี 4 กันยายน 2533

คณะรัฐมนตรีเห็นชอบการขยายการศึกษาในโรงเรียนเทศบาลและเมืองพัทยา ดังนี้

1. ขยายการศึกษาภาคบังคับเพิ่ม 3 ปี ในโรงเรียนเทศบาลและเมืองพัทยา ตั้งแต่
ปี 2534 เป็นโครงการนำร่อง
2. ให้กระทรวงมหาดไทยและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สนับสนุนเทศบาลและเมืองพัทยา
3. ให้กระทรวงศึกษาธิการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สนับสนุนการขยายการศึกษาใน
เขตเทศบาลและเมืองพัทยา

6. มติคณะรัฐมนตรี 16 มีนาคม 2542

คณะรัฐมนตรีเห็นชอบ สาระสำคัญของนโยบายและแผนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

12 ปี ตามที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติเสนอในมาตรการที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่น ดังนี้

- มาตรการที่ 3 รัฐสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมรับผิดชอบการจัด
การศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี ตามที่กำหนดได้ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ มาตรา 43 และมาตรา 289
- มาตรการที่ 4 กำหนดบทบาทของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัด
การศึกษา

ทั้งนี้ สำนักงานประมาณมีความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี โดยให้
กระทรวงศึกษาธิการร่วมกับกระทรวงมหาดไทย และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องจัดทำยุทธศาสตร์
ย่อยการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของท้องถิ่น กรุงเทพมหานคร และเอกชน

แนวความคิดการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

วิสัยทัศน์การจัดการศึกษาท้องถิ่น

จัดการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพและศักยภาพคนในท้องถิ่นให้มีคุณลักษณะที่สามารถ
บูรณาการวิถีชีวิต ให้สอดคล้องกับสภาพและความต้องการของสังคมและประเทศชาติ ตามหลัก
แห่งการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น (กรมการปกครองส่วนท้องถิ่น,
2548, หน้า 9-11)

ภารกิจการจัดการศึกษาท้องถิ่น

1. การจัดการศึกษาปฐมวัย

เป็นการจัดการศึกษาที่มุ่งพัฒนาความพร้อมแก่เด็กตั้งแต่แรกเกิดถึงก่อนการศึกษา
ขั้นพื้นฐาน เพื่อให้เด็กปฐมวัยได้รับการพัฒนาทั้งด้านร่างกาย จิตใจ อารมณ์ สังคม และ

สติปัญญา เต็มตามศักยภาพ และมีความพร้อมในการเข้ารับการศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน

2. การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

เป็นการจัดการศึกษาที่มุ่งพัฒนาและวางรากฐานชีวิตการเตรียมความพร้อมของเด็ก ทั้งทางร่างกายจิตใจ สติปัญญา อารมณ์ บุคลิกภาพ และสังคม ให้ผู้เรียนได้พัฒนา คุณลักษณะที่พึงประสงค์ด้านคุณธรรม จริยธรรม ความรู้ความสามารถขั้นพื้นฐาน รวมทั้งให้ สามารถค้นพบความต้องการ ความสนใจ ความถนัด ของตนเองด้านวิชาการ วิชาชีพ ความสามารถในการประกอบกิจการอาชีพ และทักษะทางสังคม โดยให้ผู้เรียนมีความรู้คู่คุณธรรมและมีความสำนึกในความเป็นไทย

3. การจัดบริการให้ความรู้ด้านอาชีพ

เป็นการจัดบริการและหรือส่งเสริม สนับสนุน พัฒนาความรู้ ทักษะในการประกอบอาชีพแก่ประชาชน รวมทั้งการรวมกลุ่มผู้ประกอบการอาชีพเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน

4. การจัดการส่งเสริมกีฬา นันทนาการและกิจกรรมเด็กเยาวชน

เป็นการจัดและส่งเสริมสนับสนุนการดำเนินงานด้านการศึกษา นันทนาการ กิจกรรมเด็กและเยาวชนแก่เด็กและเยาวชนประชาชนทั่วไปอย่างหลากหลาย

5. การดำเนินงานด้านการศาสนา ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น

เป็นการดำเนินงานด้านกิจกรรมส่งเสริม สนับสนุน อนุรักษ์ ศาสนา ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นโดยเฉพาะกิจกรรมที่เน้นเอกลักษณ์ความเป็นไทยและท้องถิ่น วัตถุประสงค์การจัดการศึกษาท้องถิ่น

1. เพื่อให้เด็กปฐมวัย ได้รับการส่งเสริมพัฒนาการและเตรียมความพร้อม ทางร่างกาย จิตใจ อารมณ์ สังคม สติปัญญา ให้มีความพร้อมที่จะเข้ารับการศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน
2. เพื่อให้เด็กที่มีอายุอยู่ในเกณฑ์การศึกษาขั้นพื้นฐานทุกคนในเขตความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้รับการบริการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ครบตามหลักสูตรอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน
3. เพื่อพัฒนาการดำเนินการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีคุณภาพ ประสิทธิภาพ บรรลุเป้าหมาย วัตถุประสงค์ เป็นไปตามมาตรฐานที่รัฐกำหนด และตรงตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยมุ่งพัฒนาให้เกิดความสมดุลทั้งทางด้าน ปัญญา จิตใจ ร่างกาย สังคม ระดับความคิด ค่านิยม และพฤติกรรม ซึ่งเน้นวิธีการจัดกระบวนการเรียนรู้ที่มีความหลากหลายและให้ผู้เรียนเป็นสำคัญ

4. เพื่อให้การจัดการศึกษาของท้องถิ่น ดำเนินการตามความต้องการและคำนึงถึง การมีส่วนร่วม การสนับสนุนของบุคคล ครอบครัว ชุมชน เอกชน องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และประชาชนในท้องถิ่น ในการจัดการศึกษา ทุกระดับตามศักยภาพและความสามารถของท้องถิ่น

5. เพื่อส่งเสริมให้เด็กเยาวชน และประชาชนในท้องถิ่นได้ออกกำลังกายและฝึกฝน กีฬา ร่วมกิจกรรมนันทนาการ และกิจกรรมพัฒนาเยาวชน เพื่อพัฒนาให้เป็นผู้ที่มีคุณภาพ ทั้งด้านร่างกาย สติปัญญา จิตใจ และสังคม โดยมีความตระหนักในคุณค่าของการกีฬา นันทนาการ และปรับเปลี่ยนพฤติกรรม เด็ก เยาวชน ไปในแนวทางที่ถูกต้อง ใช้เวลาว่างให้เป็น ประโยชน์

6. เพื่อให้ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนในการสร้างและพัฒนาอาชีพเพื่อคุณภาพ ชีวิต โดยเฉพาะในกลุ่มผู้ขาดโอกาส ผู้ด้อยโอกาส ผู้พิการทุพพลภาพ ซึ่งเป็นการส่งเสริม สนับสนุนการประกอบอาชีพให้มีความเป็นอิสระแก่สังคม

7. เพื่อบำรุงการศาสนาและอนุรักษ์ บำรุงรักษาศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณีและ ภูมิปัญญาท้องถิ่น มีความภาคภูมิใจในเอกลักษณ์ความเป็นไทย

ในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเกี่ยวข้องกับหน่วยงานต่าง ๆ หลายหน่วยงาน สรุปได้ดังภาพที่ 3