

วารสารศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา Education Journal
ปีที่ 10 ฉบับที่ 1 เมษายน - ตุลาคม 2538 ISSN 0125-3212
หน้า 1-13.

องค์การในระบบราชการ (Bureaucratic Organization)

ดร.คุณวุฒิ คนฉลาด*

สถาบันการศึกษานับสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ สถาบันการศึกษานับสังกัดหน่วยราชการอื่นรวมทั้งหน่วยงานทางธุรกิจเอกชน มีลักษณะเป็นองค์การในระบบราชการซึ่งมีการจัดระบบแตกต่างกัน

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2530 เป็นต้นมา เป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางว่าระบบราชการมักก่อให้เกิดความล่าช้า ค่อยประสิทธิภาพ และไม่ตอบสนองต่อปัญหาและความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว แนวทางแก้ไขประการหนึ่งคือหน่วยงานของรัฐในระบบราชการร่วมงานกับระบบเอกชน อีกแนวทางหนึ่งคือการที่ผู้บริหารและ/หรือผู้ปฏิบัติงานในระบบราชการต้องพยายามใช้ศาสตร์และศิลป์ในการปรับตัว แก้ไขปัญหาด้วยความอดทน กล้าเสี่ยงในการดำเนินงานตามสมควร และใช้รูปแบบที่เหมาะสมเพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลงบางส่วนหรือทั้งหมดของระบบราชการนั้น เช่น เริ่มมีการปฏิบัติกันอย่างกว้างขวางในการจ้างเอกชนมาดูแลรักษาความสะอาดของสถานที่ราชการแทนที่จะจ้างภารโรงเป็นลูกจ้างประจำในระบบราชการตามที่เคยปฏิบัติมา

* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ภาควิชาบริหารการศึกษา คณะศึกษาศาสตร์
มหาวิทยาลัยบูรพา

เพื่อความเข้าใจตรงกันในระบบราชการ ขอนำแนวคิดของ Max Weber นักสังคมศาสตร์ชาวเยอรมันมาพิจารณาเป็นพื้นฐาน เขาได้ศึกษารูปแบบขององค์การระบบราชการ (Bureaucracy) ในยุโรปและอเมริกา พอสรุปได้ดังนี้

1. เป็นองค์การที่มีลำดับขั้นตอนตามสายงานบังคับบัญชา (Hierarchy) ที่แน่ชัดตามตำแหน่งต่างๆ ในองค์การจะถูกควบคุมบังคับบัญชาโดยตำแหน่งที่สูงกว่า
2. มีการแบ่งงานกันทำตามหลักความชำนาญเฉพาะและระบุความรับผิดชอบชัดเจนเพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถปฏิบัติงานหน้าที่ได้เต็มความสามารถและไม่มีกั๊กงายงานซึ่งกันและกัน
3. ใช้แบบความสัมพันธ์ที่เป็นทางการในการปฏิบัติงานโดยนำหลักเหตุผลมาชี้แทนเรื่องความสัมพันธ์ส่วนตัวและบุคลิกภาพและอารมณ์ของบุคคล
4. แบ่งแยกเรื่องส่วนตัวและเรื่องขององค์การออกจากกันอย่างชัดเจนทั้งในเรื่องงานและทรัพย์สิน

องค์การแบบระบบราชการตามอุดมคติของ Weber (Weber's ideal type of bureaucracy) ถือเป็นรูปแบบของระบบราชการในประเทศต่าง ๆ และเป็นที่ยอมรับว่าองค์การแบบนี้มีความเหนือว่าระบบบริหารระบบอื่นในแง่ของเทคนิคตรงที่มีความแม่นยำ ถูกต้อง ชัดเจน ยิ่งกว่านั้นยังมีลักษณะมั่นคงถาวรยากที่ถูกทำลาย ดังนั้นไม่ว่าตัวผู้นำทางการเมืองจะเปลี่ยนแปลงอย่างไร ระบบราชการยังคงเป็นกลไกรับใช้ผู้นำทางการเมืองชุดใหม่ได้เสมอ แต่นักบริหารและนักวิชาการยังมีข้อวิจารณ์เสมอว่าองค์การในระบบราชการ ในที่สุดแล้วจะกลายเป็นองค์การที่มีความเสื่อมถอยลงสำหรับข้อวิจารณ์ต่าง ๆ พอที่จะประมวลไว้ดังต่อไปนี้

Robert Merton กล่าวว่า ระบบราชการเป็นปัจจัยที่สำคัญการปั้นบุคลิกของสมาชิกส่งเสริมให้สมาชิกองค์การนิยมนับายึดถือกฎระเบียบต่าง ๆ ของระบบราชการมากเกินไป คือถือว่ากฎระเบียบต่าง ๆ เหล่านั้นเป็นเป้าหมาย (end) ขององค์การแทนที่จะยึดถือว่าแท้จริงแล้วกฎระเบียบเหล่านั้นถูกกำหนดขึ้นเป็นวิธีการ (mean) ในการที่จะทำใหบรรลุถึงเป้าหมายขององค์การเท่านั้น ถึงแม้ว่าองค์การจะย่ำแล้วย่ำอีกว่า ในทางปฏิบัติแล้วสมาชิกองค์การควรใช้ชีวิตพิจารณาของตนเองในการรักษากฎระเบียบเหล่า

นั่นคือ เป้าหมายขององค์การ ทั้งนี้เนื่องมาจากว่า การที่ระบบราชการพยายามเน้นให้ข้าราชการอยู่ในกรอบของกฎระเบียบอย่างเคร่งครัด ทำให้ข้าราชการเฉล หรือ จงใจยักยอกกฎระเบียบว่าเป็นเป้าหมายขององค์การการทำงานราชการ แทนที่จะให้ความสำคัญต่อการให้บริการที่ดีต่อประชาชนหรือผู้อื่นที่มาใช้บริการ กลับไปให้ความสำคัญต่อกฎระเบียบที่เป็นทางการ ผลก็คือระบบราชการทั้งหมดเสื่อมลงไร้ประสิทธิภาพ ยิ่งถูกคำคนภายนอกแสดงความไม่พอใจต่อการให้บริการของระบบราชการมากเท่าใด ก็ยิ่งผลักดันให้ข้าราชการป้องกันตัวโดยอ้างกฎระเบียบของทางราชการมากขึ้น ระบบราชการจึงยิ่งเสื่อมลง ๆ

Michel Crozier ได้อธิบายปรากฏการณ์ที่องค์การระบบราชการมีอาการเสื่อมลงเกิดการสร้างกฎระเบียบเดิมที่ไม่ได้รับการปฏิบัติตามซึ่งจะมีกฎเกณฑ์ใหม่เกิดขึ้นมาตลอดเวลาเพื่อกำกับปัญหาภายในองค์การ แต่ปรากฏการณ์ใหม่ดังกล่าวก็ยังไม่สามารถทำให้การทำงานภายในองค์การดีขึ้นได้

Warren Bennis เห็นว่า องค์การแบบระบบราชการนั้นนับว่าจะกลายเป็นองค์การที่มีประสิทธิภาพน้อยลง เนื่องจากมีนายที่ไร้ฝีมือด้านเทคนิค ขาดอำนาจตามอำเภอใจ มีการติดต่อสื่อสารที่เป็นส่วนตั้มากกว่าที่กำหนดเป็นทางการ มีความขัดแย้งระหว่างบทบาทระดับต่าง ๆ และการปฏิบัติตามผู้บังคับบัญชาโดยปราศจากเหตุผล นอกจากนี้ระบบราชการ ยังมีจุดอ่อนอีกหลายประการ เช่น ไม่ส่งเสริมให้คนมีความคิดริเริ่มเป็นของตนเอง แต่ขึ้นอยู่กับหน่วยเหนือ ปัญหาต่าง ๆ บางอย่างไม่สามารถแก้ไขได้โดยระบบทางราชการควบคุมอำนาจหน้าที่เป็นเรื่องไร้ประโยชน์ เพราะอำนาจขึ้นอยู่กับสิ่งอื่น ๆ ซึ่งตามทฤษฎีของ Chester I. Barnard ได้แก่ ความเข้าใจในคำสั่งสิ่งนั้นเป็นประโยชน์ต่อตนเอง และองค์การอยู่ในสภาพพร้อมที่จะปฏิบัติตาม

Hicks ได้เสนอพฤติกรรมขององค์การแบบระบบราชการที่เสื่อมลงไว้ 2 ลักษณะดังต่อไปนี้

1. พฤติกรรมหลักเลี่ยงความรับผิดชอบ พฤติกรรมเช่นนี้จะพบได้หลายลักษณะ เช่น การบิดเบือนความรับผิดชอบ อันหมายถึง ความพยายามจำกัดการรับผิดชอบของตนในการตัดสินใจให้น้อยกว่าที่ควรจะเป็นตามตำแหน่งหน้าที่เพื่อรักษาตำแหน่งไว้ และการกระทำเช่นนกกระจอกเทศที่มุด

หัวลงดิน หมายถึง การปฏิเสธที่จะเผชิญปัญหาโดยยึดสภาวะคิดว่า "ปล่อยไว้ให้เวลาเป็นเครื่องแก้ไขปัญหา"

2. พฤติกรรมการรอบอุ้มความรับผิดชอบ ซึ่งมีอยู่สองลักษณะคือ การแทรกตัวในช่องว่างเกิดขึ้นเมื่อนักบริหารหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบ ทำให้บุคคลอื่นเข้ายึดกุมอำนาจหน้าที่นั้นเป็นการแทรกตัวเข้าไปโดยไม่มีการมอบอำนาจหน้าที่อย่างแท้จริง และอีกลักษณะหนึ่งคือการสร้างอาณาจักร คือ การสร้างโครงการที่ทำให้ต้องมีการขยายงานหรือสำนักงานเพื่อเพิ่มสมรรถภาพและอำนาจบารมี⁶

วงจรชีวิตขององค์การแบบระบบราชการ

ความคิดที่ว่าองค์การมีลักษณะเหมือนคน คือมีวงจรชีวิต (เกิด แก่ เจ็บ ตาย) นั้นมีขึ้นมาได้เพราะมีผู้เห็นว่าเราสามารถศึกษาองค์การเสมือนกับคนได้ (Biological analogy) ชีวิตขององค์การจึงมีวิวัฒนาการเหมือนชีวิตคน เช่น Mason Haire มีความเชื่อว่า การเจริญเติบโตขององค์การมีขอบเขตเหมือนคน (คนจะสูง 10 เมตรเป็นไปไม่ได้)⁷ องค์การเหมือนกับสิ่งมีชีวิตอื่น ๆ กฎเกณฑ์การเจริญเติบโตขององค์การจึงคล้ายกับกฎเกณฑ์ทางธรรมชาติของสิ่งมีชีวิตทั้งหลาย ประกอบกับความรู้ด้านนิเวศน์วิทยาที่เรารู้กันว่าสิ่งมีชีวิต ไม่ว่าจะเป็น สัตว์ หรือ พืช จะต้องปรับตัวเองให้เข้ากับระบบนิเวศน์ (ecological system) ที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลาให้จงได้ จึงจะอยู่รอดคงอยู่ความรู้ด้านนิเวศน์วิทยาได้ให้คำอธิบายปรากฏการณ์เช่นนั้นค่อนข้างสมบูรณ์ ดังนั้นแนวความคิดในลักษณะนี้น่าจะหยิบยืมมาศึกษาองค์การได้ ดังที่ Kenneth Boulding ได้ชี้ให้เห็นว่า ในความเป็นจริงแล้วทั้งองค์การ และสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ นั้นเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา เมื่อองค์การเติบโตมากขึ้น ขยายตัวให้กว้างขวางออกไปก็ย่อมต้องแสวงหาที่อยู่อาศัย (niches) ในระบบสังคมใหญ่ให้ได้ จึงจะอยู่รอดได้ โดยอาจใช้วิธีขยายตัวออกหรือไปแทรกตัวอยู่ในที่อยู่อาศัยเดิม⁸

นักวิชาการหลายคนได้ศึกษาวงจรชีวิตขององค์การ ทั้งองค์การธุรกิจและองค์การของรัฐ พบว่าทั้งองค์การธุรกิจและองค์การของรัฐจะมีวงจรชีวิตคือเกิดขึ้น รุ่งเรืองแล้วเสื่อมสภาพลง ถึงแม้ว่าจะมีการสรุปความเห็นกันว่าองค์การของรัฐนั้นส่วนใหญ่มักแล้วจะมีลักษณะของความเป็นอมตะตายยาก แต่

ก็ยังมียอค์การของรัฐบางองค์การเกิดขึ้นมาแล้วก็ตายไป แต่อย่างไรก็ตามดูเหมือนว่านักวิชาการจะเห็นพ้องกันว่า ในที่สุดแล้วอค์การจะต้องเสื่อมสภาพลง (deteriorate) ซึ่งการเสื่อมสภาพลงนี้จะมีอัตราเร็วหรือช้าขึ้นอยู่กับความสามารถในการจัดการ องค์ประกอบทางสถาบันและอิทธิพลจากสภาพแวดล้อม

Anthony Downs นับได้ว่าเป็นบุคคลรุ่นแรก ๆ ที่สร้างแบบจำลองอธิบายวงจรชีวิตของอค์การขึ้น โดยที่ Downs มุ่งศึกษาอค์การของรัฐเป็นหลัก ซึ่งก่อนที่จะกล่าวถึงวงจรชีวิตของอค์การ Downs ได้ให้ข้อคิดว่าอค์การอาจเกิดขึ้นได้ 4 วิธีดังนี้ คือ

1. อค์การเกิดขึ้นจากการดำเนินการตามคำสั่งผู้นำเข้าซ้ำ ๆ ซาก ๆ จนกลายเป็นโครงสร้างทางราชการไปซึ่งในทัศนะของ Max Weber เรียกว่าการทำให้อำนาจบุญบารมีเป็นกิจกรรมประจำ (routinization of charisma) อค์การชนิดนี้เกิดขึ้นเพื่อนำเอาความคิดคำสอนของผู้นำไปเผยแพร่หรือให้เป็นที่ยอมรับ

2. อาจเกิดขึ้นจากกลุ่มคนหนึ่งหรือสองกลุ่มในสังคมที่มองว่า มีความจำเป็นต้องมีโครงสร้างอย่างหนึ่งเพื่ออำนวยความสะดวกและควบคุมปฏิบัติงาน ตัวอย่างหน่วยงานหลายหน่วยงานยุคของสหรัฐอเมริกาเกิดขึ้นโดยวิธีนี้

3. หน่วยงานใหม่เกิดขึ้นจากการแยกตัว เองออกจากหน่วยงานเดิม เมื่อพิจารณาแล้วว่าการแยกออกมาเป็นอิสระจึงทำให้งานคล่องตัวขึ้นสามารถบรรลุจุดมุ่งหมายที่ตั้งไว้ได้

4. หน่วยงานใหม่เกิดขึ้นจากลักษณะที่เรียกว่าการประกอบการ (entrepreneurship) เมื่อมีกลุ่มบุคคลพยายามสนับสนุนให้มีการกำหนดนโยบายใหม่ขึ้นมา

เมื่อ Downs ชี้ให้เห็นว่ามีวิธีใดบ้างที่อค์การหรือหน่วยงานจะเกิดขึ้นได้จากนั้นก็ได้นำเสนอแบบจำลองวงจรชีวิตของอค์การ ซึ่งประกอบด้วยช่วงเวลา 3 ช่วงดังนี้

1. ช่วงเวลาต่อสู้เพื่อให้อิสระ

เมื่ออค์การเกิดขึ้นแล้วก็จำเป็นต้องต่อสู้เพื่อให้อยู่รอด ซึ่งคงเริ่มจากการกระทำใด ๆ หนึ่งที่ฝ่ายที่มีอำนาจในการจัดสรรทรัพยากรให้การยอมรับและมองว่าเป็นความชอบธรรมที่อค์การนั้นต้องคงอยู่ นอกจากนี้เนื่องจากผลประโยชน์ส่วนตน (self-interest) ทำให้อค์การจำต้องพยายามแสวง

หาความเป็นอิสระ เช่นแสดงให้เห็นว่าองค์กรมีความสามารถเด่นเฉพาะด้านนั้นๆ มากกว่าหน่วยงานอื่น สร้างลูกค้าเป็นการเฉพาะสำหรับองค์กรของตน หรือการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ซึ่งหน่วยอื่นไม่สามารถโต้แย้งได้ เป็นต้น

2. ช่วงเวลาการเติบโตอย่างรวดเร็ว

เมื่อองค์กรผ่านจากระดับความมั่นคงที่ประกันถึงความปลอดภัยได้แล้ว ซึ่ง Downs เรียกว่า "survival threshold" องค์กรจะมีอายุมากพอที่จะเร่งสร้างความเจริญเติบโต ไม่ว่าจะเป็นการขยายขนาด หรือการขยายเขตอำนาจหน้าที่ปัจจัยที่สำคัญมากในการผลักดันให้องค์การเติบโตอย่างรวดเร็วคือ กลุ่มบุคคลที่กุมอำนาจในองค์กรนั้น นอกจากนี้ในช่วงการขยายงานจะเป็นช่วงที่มีความขัดแย้งภายในอย่างมาก

3. ช่วงเวลาการเสื่อมถอย

การเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วขององค์กรจะถึงจุดหนึ่งที่จะกลายเป็นอุปสรรค กล่าวคือองค์กรก็ยังคงมีคู่แข่งที่จะแย่งทรัพยากรในการดำเนินงานเสมอ ดังนั้นเมื่อองค์กรเติบโตขึ้นก็ย่อมได้รับแรงต้านจากองค์กรอื่นเพิ่มขึ้นเช่นกัน อีกประการหนึ่งการขยายขอบเขตหน้าที่ขององค์กร เช่น การเพิ่มวัตถุประสงค์ การเพิ่มหน่วยงาน การสร้างเครือข่ายสนับสนุนซึ่งกันและกันการพัฒนา ฯลฯ ย่อมได้รับการต่อต้านจากองค์กรที่มีหน้าที่คล้ายคลึงกันหรือจากองค์กรที่ถูกแย่งงานไปทำ

นอกจากปัจจัยการแข่งขันจากสิ่งแวดล้อมภายนอกแล้ว การที่องค์กรเพิ่มความซับซ้อนในการดำเนินงานของตน ย่อมก่อให้เกิดปัญหาการประสานงาน มีการใช้กฎระเบียบเป็นทางการอันมีผลไปสกัดกั้นการใช้ความคิดสร้างสรรค์ ในที่สุดผู้ที่มีความคิดอนุรักษ์นิยมก็จะควบคุมองค์กร สภาพความเสื่อมถอยขององค์กรก็เกิดขึ้น เช่น ความสามารถในการให้บริการลดน้อยลง การสนับสนุนจากภายนอกลดต่ำลง เป็นต้น

Greiner ได้เสนอความคิดว่า ในขณะที่องค์กรเติบโตจะพบว่ามีทั้งระยะของวิวัฒนาการและระยะปฏิกิริยา สลับกันไปบนกระบวนการเติบโตนั้น Greiner มีจุดยืนว่าแรงจากภายนอกมีอิทธิพลต่ออนาคตขององค์กรน้อยกว่าแรงที่เกิดขึ้นจากประวัติขององค์กรเอง Greiner ค้นพบว่ามีมิติสำคัญ 5 มิติที่กำหนดเป็นแบบจำลองแนวความคิดเกี่ยวกับวงจรชีวิตขององค์กร นั่นคือ อายุ ขนาด ระยะเวลาวิวัฒนาการ (stage of evolution) ระยะเวลา

ปฏิวัติ (stage of revolution) และอัตราการเจริญเติบโตของวิสาหกิจ รายละเอียดยานแต่ละมิติสามารถอธิบายได้ดังนี้¹⁰

1. อายุขององค์กร

อายุนับเป็นมิติที่เห็นชัดเจนและเป็นมิติที่สำคัญ ผู้ที่ทำการศึกษ องค์กรโดยใช้นิยามนี้จะรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับองค์กรในแต่ละช่วงเวลา แล้ว นำข้อมูลนั้น ๆ มาศึกษาเปรียบเทียบว่าองค์กรไม่ดำเนินแนวทางการปฏิบัติ อย่างต่อเนื่องยาวนานเสมอไป จึงนำไปสู่ประเด็นสำคัญประการหนึ่งคือปัญหา และหลักทางการบริหารพื้นฐานมาจากเวลา ตัวอย่างเช่นหลักการเกี่ยวกับการกระจายอำนาจมีประโยชน์ในการอธิบายการทำงานขององค์กรในระยะ หนึ่งแต่ต่อมาหลักการกระจายอำนาจนั้นก็กลับไม่อาจนำมาใช้อธิบายได้ นอกจากนี้ยังพบว่าเจตคติในการจัดการ (managerial attitudes) จะก่อตัว แน่นเมื่อเวลาผ่านไปนาน ๆ จนเราสามารถทำนายพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติงาน ได้และขณะเดียวกันก็ยากต่อการเปลี่ยนแปลงเจตคตินั้น ซึ่งคนส่วนใหญ่มองว่า ถ้าสมัยแล้วลักษณะเช่นนี้เรียกว่าภาวะการกลายเป็นสถาบันของเจตคติในการ จัดการ (Institutionalization of managerial attitudes)

2. ขนาดขององค์กร

มิติด้านนี้ชี้ว่าปัญหาและแนวทางการแก้ไขของหน่วยงานที่มี ความโน้มเอียงที่จะเปลี่ยนไปอย่างชัดเจน เมื่อมีคนทำงานมากขึ้นและปริมาณ การขายเพิ่มขึ้น ปัญหาการประสานงานและปัญหาการสื่อความหมายก็ขยายตัว ออกไป งานต่าง ๆ มีความเกี่ยวพันซึ่งกันและกัน และมีการกำหนดระดับการ จัดการขึ้นใหม่หลายระดับ

3. ช่วงเวลาวิวัฒนาการ

เมื่อองค์กรมีอายุมากและขนาดใหญ่มากขึ้น ปรากฏการณ์อีก ประการหนึ่งนั่นคือ ลักษณะการเจริญเติบโตอย่างเชื่องช้า ซึ่งเราอาจเรียก ว่าช่วงเวลาวิวัฒนาการทั้งนี้เพราะองค์กรที่กำลังเติบโตนั้นเมื่อผ่านพ้นระยะ วิกฤติแล้วก็จะมีความรุ่งเรืองไปเป็นระยะเวลานานอาจเป็นเวลา 8 ปี หรือ 10 ปี โดยไม่มีปัญหาการจัดการที่ร้ายแรงใด ๆ ไม่ว่าเป็นปัญหาภายในหรือ

ปัญหาจากภายนอก อาจมีเพียงการปรับปรุงการจัดการหรือองค์การบ้างเป็นครั้งคราวเท่านั้น

4. ห้วงเวลาปฏิบัติ

Greiner ใช้ชื่อมิตินี้ก็เพื่อชี้ให้เห็นถึงลักษณะตรงกันข้ามกับห้วงเวลาวิวัฒนาการ ในห้วงเวลานี้องค์การจะพบกับปัญหายุ่งยากที่คุกคามความอยู่รอด เป็นช่วงเวลาที่ผู้บริหารระดับสูงมีความคับข้องใจกับวิธีการจัดการที่ใช้กันมาในอดีต ผู้ปฏิบัติงานระดับล่างก็ไม่มีพหุ ้องค์การจะตกในสภาพวิกฤติที่หาทางออกกลายากในที่สุดก็จำเป็นต้องการยกเครื่อง (upheaval) การจัดการที่ใช้กันมาแต่เดิมแล้วหันมาใช้แนวทางใหม่ ซึ่งถ้าได้รับการยอมรับก็จะทำให้องค์การนั้นอยู่รอด และเข้าสู่ห้วงเวลาวิวัฒนาการต่อไปอีกครั้ง

5. อัตราการเจริญเติบโตของวิสาหกิจ

มิตินี้สุดท้ายที่ Greiner เสนอเพื่อชี้พิจารณาการเติบโตหรือการเสื่อมขององค์การก็คือ ความเร็วที่องค์การนั้นพบกับห้วงเวลาปฏิบัติ และห้วงเวลาวิวัฒนาการ จะมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับภาวะแวดล้อมที่องค์การนั้นเผชิญ มักพบว่าองค์การที่อยู่บนสภาวะแวดล้อมที่กิจการเติบโตอย่างรวดเร็ว เช่น อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ ห้วงเวลาวิวัฒนาการจะสั้นมาก กล่าวอีกนัยหนึ่งอุตสาหกรรมที่กำลังเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วมักจะเผชิญวิกฤติการณ์ของการจัดการเร็วขึ้นเช่นเดียวกัน

Greiner ได้นำเอามิตินี้มาสร้างเป็นแบบจำลองเพื่ออธิบายวงจรชีวิตขององค์การดังแผนภาพในหน้าต่อไป

ในแบบจำลองนี้ Greiner ได้แบ่งช่วงเวลาของวิวัฒนาการและการปฏิบัติออกเป็น 5 ช่วงเวลา โดยในแต่ละระยะเวลาวิวัฒนาการจะระบุแบบแผนการจัดการ (Management style) ที่เด่นมาก ๆ ที่องค์การใช้และประสบความสำเร็จ และในแต่ละระยะเวลาการปฏิบัติก็จะระบุปัญหาการจัดการที่จำต้องแก้ไขจะทำให้องค์การนั้นเจริญเติบโตต่อไปได้ นอกจากนี้ยังพึงสังเกตว่าในแต่ละช่วงเวลานั้นจะเป็นผลอันเนื่องมาแต่ช่วงเวลาอื่นในอดีต และสาเหตุของปัญหานั้นช่วงเวลาที่ดีต่อไป ฉะนั้นในแต่ละช่วงเวลาจึงมีลักษณะพอสรุปได้ดังนี้

1. ช่วงเวลาความคิดสร้างสรรค์ - วิฤติการณ์ด้านผู้นำ

ในขณะที่องค์การเจริญเติบโตมีขนาดใหญ่มากขึ้น และสลับซับซ้อนมากขึ้นนั้น ทำให้การติดต่อภายในองค์การที่เคยอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวในช่วงที่องค์การมีขนาดเล็กอยู่นั้นไม่เหมาะสมอีกต่อไป สมาชิกองค์การทั้งหลายที่เข้ามาใหม่ ไม่มีจิตใจทุ่มเททำงานในองค์การเหมือนคนรุ่นก่อน กลุ่มผู้ก่อตั้งองค์การต้องเริ่มทำหน้าที่เป็นผู้จัดการ ซึ่งเป็นตำแหน่งที่ต้องอาศัยทักษะทางการบริหารอย่างสูง และพวกเขาบางคนขาดทักษะดังกล่าว ผลคือ กลุ่มผู้ก่อตั้งองค์การจะยอมสละอำนาจในองค์การที่ตนเคยมีอยู่ให้กับ "นักบริหารงานอาชีพ"

2. ช่วงการเติบโตด้วยการอ่านวยการ - วิฤติการณ์การมีอิสระ (Autonomy)

การให้ผู้นำแบบนักบริหารอาชีพควบคุมดำเนินกิจการขององค์การทำให้องค์การเจริญเติบโตขึ้นเรื่อย ๆ จนกระทั่งถึงจุดหนึ่งที่องค์การเติบโตมากจนมีความหลากหลาย และสลับซับซ้อนมากถึงขนาดที่นักบริหารงานอาชีพไม่สามารถคุมเกมได้ เพราะเจ้าหน้าที่องค์การระดับรอง ๆ ลงมาเป็นผู้มีความรู้เฉพาะอย่างสูงและเรียกร้องขอให้นักบริหารอาชีพมอบหมายอำนาจการตัดสินใจงานต่าง ๆ มากขึ้นดังนั้นทางออกวิฤติการณ์นี้ คือ ผู้นำองค์การต้องสละอำนาจหน้าที่บางอย่างของตน ให้กับเจ้าหน้าที่องค์การระดับรอง ๆ ลงมาเพื่อเป็นการลดช่องว่างของอำนาจให้น้อยลงด้วย

3. ช่วงเวลาการเติบโตด้วยการกระจายอำนาจ - วิฤติการณ์ด้านการควบคุม (Control)

การกระจายอำนาจการบริหารงานขององค์การไปให้ผู้จัดการ

ระดับรองลงมาอาจทำให้ผู้นำองค์กรรู้สึกว่าการกำลังสูญเสียอำนาจการควบคุมการดำเนินงานที่สลับซับซ้อนขององค์กรไป "ผู้จัดการสาขา" อาจมีความคิดความอ่านเป็นของตนเองไม่เหมือนผู้นำองค์กร ทำให้การดำเนินงานของสาขาต่าง ๆ ขององค์กรน่าเบื่อหน่ายจากนโยบายและแผนงานต่าง ๆ ขององค์กรแม้ วิธีการแก้ไขวิกฤติการณ์ควบคุมนี้ต้องอาศัยเทคนิคเฉพาะบางอย่างที่ชำนาญการประสานงาน

4. ช่วงเวลาการเติบโตด้วยการประสานงาน - วิกฤติการณ์ด้าน

Red-tape

หลังจากที่องค์กรได้จัดตั้งระบบการประสานงานใหม่ขึ้นมาเพื่อผนวกเอาองค์กรลูกเข้ามาอยู่ในความควบคุมเรียบร้อย แล้วปัญหาที่ตามมาคือจะเกิดความไม่ไว้วางใจเชื่อใจกันระหว่างสมาชิกองค์กรแม่และองค์กรลูกและระหว่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายงานช่วย (staff) และฝ่ายหลัก (line) ทำให้ทุกฝ่ายหันไปยึดถือระเบียบกฎเกณฑ์อย่างเคร่งครัด มีลักษณะของความเป็นระบบที่ทำงานล่าช้ามีขั้นตอนมากมายทางออกวิกฤติการณ์นี้คือ ทุก ๆ ฝ่ายต้องร่วมมือกัน ความร่วมมือกันและกัน (collaboration) จะสร้างขึ้นมาได้โดยอาศัยเทคนิคต่าง ๆ จากพฤติกรรมศาสตร์

Herbert Kaufman ได้ทำการศึกษาการบริหารงานของสหรัฐอเมริกาเปรียบเทียบ ปี ค.ศ. 1923 ถึง 1973 โดยพิจารณาปัจจัยที่ทำลายและส่งเสริมองค์กร และมีข้อสรุปสำคัญคือ 11

- 1) พบว่าองค์กรของรัฐที่ศึกษามีลักษณะที่อยู่ยงคงกระพันตายยาก
- 2) พบว่าองค์กรของรัฐประเภท staff เพิ่มจำนวนมากกว่าประเภท line
- 3) พบว่าการจัดตั้งองค์กรโดยอาศัยคำสั่งของหน่วยงานต่าง ๆ เป็นวิธีการที่ได้รับความนิยมมากขึ้น แทนที่การนำวิธีการออกกฎหมายไม่ได้แตกต่างจากองค์กรที่ถูกจัดตั้งมาโดยคำสั่งฝ่ายบริหาร
- 4) พบว่าความอยู่ยงคงกระพันขององค์กรที่จัดตั้งขึ้นมาโดยกฎหมายไม่ได้แตกต่างจากองค์กรที่ถูกจัดตั้งมาโดยคำสั่งฝ่ายบริหาร
- 5) พบว่าการขยายตัวของฝ่ายบริหาร (การเพิ่มจำนวนองค์กร) ไม่ได้เป็นแบบค่อยเป็นค่อยไปแต่มีลักษณะที่เป็นระลอก (spurts)

6) พบว่าอัตราการตายขององค์กรรัฐ ต่ำกว่าการตายขององค์กร
ในธุรกิจและการตายขององค์กรของรัฐมีลักษณะที่ไม่สม่ำเสมอ
สาเหตุที่ทำให้องค์การเสื่อมและตาย

องค์กรของรัฐทุกองค์กรสามารถตายได้และแก่ลงหรือเสื่อม
สภาพได้ปัจจุบันทรัพยากรต่าง ๆ มีอยู่จำกัดมากขึ้น ๆ ทำให้องค์การของรัฐมี
แนวโน้มที่จะแก่ลง ตายไปมากขึ้นตามไปด้วยจนถึงขนาดที่นักวิชาการจะยึด
หลักที่ว่าความอยู่รอดมีชีวิตต่อไปขององค์กรนั้น เป็นเป้าหมายหรือทิศทางที่
สำคัญยิ่งของทุก ๆ องค์กร

ในโลกความเป็นจริง ปรากฏว่าเราจะพบปรากฏการณ์ที่องค์กร
เสื่อมและตายอยู่ตลอดเวลา ซึ่งในทางวิชาการเราสามารถแยกสาเหตุของ
การเสื่อมและตายขององค์กรได้เป็นสาเหตุจากปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายใน

1. องค์กรเสื่อมและตายเพราะปัจจัยภายนอก

การเสื่อมและตายขององค์กรเกิดจากการที่องค์กรไม่
สามารถปรับตัวให้ทัน และเหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม
(environment) ซึ่งผันแปรตลอดเวลาในปัจจุบัน ในการนี้องค์กรที่มีความ
สามารถในการปรับตัว (adaptability) เข้ากับสภาพใหม่ของสภาพ
แวดล้อมได้ดี องค์กรที่ดีต้องมีความสามารถพิเศษในการหยั่งรู้ถึงสาเหตุแท้ของ
สภาพแวดล้อม คือรู้ว่าสภาพแวดล้อมแท้จริงแล้วมีลักษณะประการใด และคาด
การณ์ได้ถูกว่าสภาพแวดล้อมจะเปลี่ยนแปลงในลักษณะใดบ้างในอนาคต

องค์ประกอบสำคัญที่กำหนดขอบเขตความสามารถขององค์กรในการ
ปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมคือ ลักษณะการจัดองค์กรที่ใช้นักวิชาการ
หลายคนเชื่อว่าการจัดองค์กรแบบระบบราชการ (bureaucracy) นั้น
เป็นวิธีการออกแบบองค์กร ที่ไม่เหมาะสมสำหรับองค์กรที่มีสภาพแวดล้อมที่
เปลี่ยนแปลงตลอดเวลาเพราะเป็นการออกแบบองค์กรที่ไม่เอื้ออำนวยให้
องค์กรเปลี่ยนแปลงในแต่ประการใด

2. องค์การเสื่อมและตายเพราะปัจจัยภายใน

สาเหตุการเสื่อมและตายขององค์การนอกจากจะมาจากความกดดันของสภาพแวดล้อมหรือปัจจัยภายนอกแล้วยังมีสาเหตุมาจากปัจจัยภายในตัวองค์การ เช่น

- 2.1 องค์การเกิดขาดแคลนสมาชิกที่มีความสามารถ
 - 2.2 องค์การดำเนินงานผิดพลาดซ้ำ ๆ ซาก ๆ โดยไม่รู้จักรื้อแก้ไขข้อผิดพลาดดังกล่าวให้หมดไป
 - 2.3 องค์การมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการจัดการอยู่บ่อย ๆ ทำให้เป้าหมายขององค์การไม่แน่นอน
 - 2.4 องค์การไม่ได้ให้ความสนใจต่อความต้องการของปัจเจกบุคคล ทำให้ไม่ได้รับความร่วมมือจากสมาชิกส่วนมาก
 - 2.5 องค์การยังยึดถือโครงสร้างระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ จนเกินไป ไม่รู้จักพัฒนาตนเอง
 - 2.6 ผู้นำองค์การไม่ยอมรับความคิดเห็นและความสามารถของนักบริหารรุ่นหนุ่ม ("คนหนุ่ม") เหล่านี้ เป็นต้น
- ปรากฏการณ์ต่าง ๆ ดังกล่าวทำให้องค์การมีลักษณะที่โครงสร้างกระบวนการนโยบายตลอดจนบุคลากรต่าง ๆ ขององค์การ "ลึกรอ" จนไม่สามารถพยุงให้องค์การทำงานอย่างมีประสิทธิภาพเหมือนเดิมหรือดีกว่าเดิมได้
- อย่างไรก็ตาม การแก้ไขปัญหายาภายในองค์การนั้นนักวิชาการได้เสนอว่ากระทำได้โดยการวางแผนเพื่อเปลี่ยนแปลงองค์การ เช่น ส่วนโครงสร้างและลักษณะการกระจายอำนาจขององค์การ เป็นต้น วิธีที่นิยมใช้คือหลักเกณฑ์ของ "การพัฒนาองค์การ" (OD) เช่น กำหนดปัญหาและทางออกให้องค์การ โดยใช้หลักการทำงานเป็นทีม
-

เชิงอรรถ

- ¹ Weber, Max. The theory of Social and Economic Organization, translated by A.M. Henderson and Talcott Parsons, (New York : The Free Press, 1947)
- ² Merton, Robert. "Bureaucratic Structure and Personality" in Reader in Bureaucracy (New York: The Free Press, 1952)
- ³ Crozier, Michel. The Bureaucratic Phenomenon (Chicago : The University of Chicago Press, 1964)
- ⁴ Bennis, Warren. "Beyond Bureaucracy" in J.S. Jun and W.B. torms (eds.) Tomorow's Organizations (Illinois : Scott, Foresman, 1973) (pp. 70-71)
- ⁵ Barnard, Chester I. The Functions of the Executive (Massachusetts : Harvard University Press, 1983)
- ⁶ Hicks, Herbert G. The Management of Organizations (New York : McGraw-Hill Book Company, 1967)
- ⁷ Haire Mason "Biological Models and Empirical Histories of the Growth of Organization" in Mason Haire (ed.) Modern Organization Theory (New York : Wiley, 1959)
- ⁸ Boulding, Kenneth The Organization Revolution (New York : Harper & Row, 1953)
- ⁹ Downs, Anthony. Inside Bureaucracy (San Francisco : Littel, Brown and Company 1967)
- ¹⁰ Greiner, Larry E. "Evaluation and Revolution as Organizations Grow" Harvard Business Review Vol. 50 (July - August, 1972)
- ¹¹ Kaufman, Herbert. Are Government Organizations Immortal ? (Washington, D.C., The Brookings Institution, 1976)