

## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาเรื่องการบริหารจัดการเอกสารสำคัญของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ การเกษตร สาขานครราชสีมา ผู้จัดทำได้ทำการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

- 2.1 บทบาทหน้าที่ของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.)
- 2.2 ทฤษฎีการจัดการองค์กร
- 2.3 ทฤษฎีการบริหารงานเอกสารและการจัดเก็บเอกสาร
- 2.4 ทฤษฎีการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานด้วยแนวคิด Kaizen
- 2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### 2.1 บทบาทของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.)

มุ่งลดบทบาทเงินกู้ยืมในระบบ ในทศวรรษแรก ธ.ก.ส. ให้ความสำคัญกับการให้สินเชื่อเพื่อการผลิตระยะสั้น และระยะปานกลาง แก่เกษตรกรให้ทั่วถึงอย่างรวดเร็ว เพื่อลดบทบาทของเงินกู้ยืมในระบบ โดยสร้างนวัตกรรมทางการเงินใหม่ที่ให้สินเชื่อแก่เกษตรกรรายคน โดยใช้บุคคลในกลุ่มค้ำประกันรับรองรับผิดอย่างลูกหนี้ร่วมกัน สร้างรากฐานความพร้อมของเกษตรกรเพื่อสร้างรายได้ และฐานะทางการเงินที่มั่นคงให้แก่เกษตรกร

พัฒนาการให้สินเชื่อและบริการครบวงจร ช่วงทศวรรษที่ 2 ธ.ก.ส.ได้พัฒนาแนวทางปฏิบัติงานให้รวดเร็วยิ่งขึ้นโดยการให้บริการสินเชื่อแก่เกษตรกรรายคน ในรูปแบบของสัญญาเครดิตเงินสด เพื่อให้เกษตรกรเบิกรับเงินกู้โดยสะดวก และเริ่มดำเนินงานบนพื้นฐานความร่วมมือกับส่วนราชการและเอกชน ในการช่วยหาปัจจัยพื้นฐานต่างๆ ที่อำนวยความสะดวกการพัฒนาการเกษตรอย่างครบวงจร ในรูปของวัสดุอุปกรณ์ การเกษตร และเชื่อมโยงการตลาด โดยการจัดตลาดกลางพืชผลการเกษตรตลอดจนการรับจำหน่ายข้าวเปลือก

ช่วยเหลือเกษตรกรชั้นเล็กและยากจน-จัดตั้งสถาบันเกษตรกร ช่วงทศวรรษที่ 3 ได้พยายามขยายการให้บริการเกษตรกรให้ทั่วถึงและครอบคลุมยิ่งขึ้นโดยเฉพาะเกษตรกรชั้นเล็กและยากจน ซึ่งปกติจะไม่สามารถขอใช้บริการสินเชื่อจากสถาบันการเงินได้ ธ.ก.ส. จึงกำหนดหลักเกณฑ์เป็นการเฉพาะเพื่อให้บริการสินเชื่อแก่เกษตรกรดังกล่าว อาทิ การแปรรูปผลผลิตช่วยสร้างงานและรายได้ให้แก่เกษตรกร

ขณะเดียวกันยังสนับสนุนให้เกษตรกรลูกค้ารวมตัวกันจัดตั้งสหกรณ์การเกษตรเพื่อการตลาดลูกค้า ธ.ก.ส. (สกต.) เพื่อเป็นองค์กรของเกษตรกรลูกค้าในการสร้างอำนาจต่อรองทางการตลาด และได้ริเริ่มโครงการ วัฒนธรรมบริการ เพื่อพัฒนาพนักงานให้มีทักษะความรู้ และตระหนักถึงความสำคัญในการให้บริการที่ดี แก่ลูกค้า

น้อมนำปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงสู่การพัฒนาชนบท ช่วงทศวรรษที่ 4 ธ.ก.ส. ได้ปรับบทบาท และกลยุทธ์การดำเนินงานครั้งสำคัญเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางด้านเศรษฐกิจ และสังคมที่ เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว โดยขอแก้ไข พ.ร.บ. ธ.ก.ส. ให้ครอบคลุมการให้สินเชื่อเพื่อประกอบอาชีพ อื่นเพื่อเสริมรายได้ รวมทั้งการพัฒนาความรู้และคุณภาพชีวิต ตลอดจนได้น้อมนำปรัชญาของเศรษฐกิจ พอเพียงมาเป็นแนวทางปฏิบัติสำหรับเกษตรกรลูกค้า เพื่อให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างพอเพียงและมั่นคง สร้างความเข้มแข็งสู่ชุมชนควบคู่ไปกับการส่งเสริมและสนับสนุนการรักษาสิ่งแวดล้อม อีกทั้งยังปลูกฝังให้ พนักงานดูแล และให้บริการลูกค้าอย่างใกล้ชิดและทั่วถึง นอกจากนี้ ในปี 2542 ธ.ก.ส. ได้จัดตั้งกองทุน ขึ้นโดยใช้ชื่อว่า กองทุนธนาคารอิสลาม (Islamic Banking Fund) เพื่อทำหน้าที่ให้บริการทางการเงินตาม หลักศาสนาอิสลาม และสามารถดำเนินการได้ภายใต้กรอบ พ.ร.บ. ธ.ก.ส

ส่งเสริมคุณภาพชีวิตของเกษตรกรรายย่อยและให้บริการสินเชื่อที่หลากหลาย เข้าสู่ทศวรรษที่ 5 ธ.ก.ส. ยังคงมุ่งมั่นกับภารกิจพัฒนาชนบทภายใต้ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง โดยเฉพาะการส่งเสริม คุณภาพชีวิตของเกษตรกรรายย่อย อีกทั้งขยายการให้บริการสินเชื่อไปสู่บุคคล กลุ่มบุคคล ผู้ประกอบการ กองทุนหมู่บ้านหรือชุมชน องค์กรที่เกี่ยวข้อง และสหกรณ์ทุกประเภท ให้สามารถเข้าถึงแหล่งทุนในระบบ พร้อมทั้งสนับสนุนสินเชื่อเพื่อสร้างรายได้เพิ่ม เพื่อให้เกษตรกรลูกค้ามีฐานะและความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น อีกทั้ง สร้างวัฒนธรรมองค์กรให้พนักงานทำงานเป็นทีม มีความซื่อสัตย์ มีสำนึกรับผิดชอบ และใช้ชีวิตพอเพียง บนมาตรฐานเดียวกัน ทุกช่วงเวลาที่ผ่านมา ธ.ก.ส. มุ่งมั่นต่อพันธกิจที่มีต่อเกษตรกรอย่างต่อเนื่อง เพื่อ ช่วยเหลือและสนับสนุนเกษตรกร และเศรษฐกิจภาคเกษตรในชนบทให้เติบโตได้อย่างมั่นคงยั่งยืน

- วิสัยทัศน์ (Vision) เป็นธนาคารพัฒนาชนบทที่มั่นคง มีการจัดการที่ทันสมัย ให้บริการทาง การเงินครบวงจร เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของเกษตรกรอย่างยั่งยืน

- พันธกิจ (Mission)

1) บริการทางการเงินครบวงจรเพื่อตอบสนองความต้องการของลูกค้า มุ่งเน้นการเพิ่ม ประสิทธิภาพของห่วงโซ่คุณค่าสินค้าเกษตร โดยความร่วมมือกับเครือข่าย

2) พัฒนาการบริหารและการจัดการทรัพยากรร่วมกับเครือข่าย เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของ เกษตรกร ชุมชน สถาบันเกษตรกร และองค์กรการเงินชุมชน อย่างเกื้อกูล แบ่งปัน เป็นธรรม

3) บริหารจัดการเงินทุนให้เพียงพอ และมีต้นทุนที่เหมาะสมต่อลูกค้าและการดำเนินงาน

4) ส่งเสริมการใช้นวัตกรรมและเทคโนโลยี เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหาร และการให้บริการ รวมถึงการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของลูกค้า

5) มุ่งมั่นหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี และยึดมั่นในการสร้างคุณค่าร่วมที่สมดุลด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมอย่างมั่นคง ยั่งยืน

- หลักธรรมาภิบาล 7 ประการ

Accountability (A) คือ ความรับผิดชอบต่อการปฏิบัติหน้าที่

Responsibility (R) คือ ความสำนึกในหน้าที่ด้วยขีดความสามารถและประสิทธิภาพที่เพียงพอ

Equitable Treatment (E) คือ การปฏิบัติต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยสุจริต และต้องพิจารณาให้เกิดความเท่าเทียมกัน

Transparency (T) คือ ความโปร่งใสในการดำเนินงานที่สามารถตรวจสอบได้ และเปิดเผยข้อมูลอย่างโปร่งใส

Value Creation (V) คือ การสร้างมูลค่าเพิ่มแก่กิจการทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

โดยเป็นการเพิ่มความสามารถในทุกด้านเพื่อการแข่งขัน

Ethics (E) คือ การส่งเสริมการพัฒนาการกำกับดูแลและจรรยาบรรณที่ดีในการประกอบธุรกิจ

Participation (P) คือ การมีส่วนร่วม เป็นการส่งเสริมให้เกิดการกระจายโอกาสแก่ประชาชน ให้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินการใดๆ

## 2.2 ทฤษฎีการจัดการองค์กร

### 2.2.1 ทฤษฎีองค์การ (Organization Theory)

แนวความคิดที่เกี่ยวกับองค์การได้ถูกรวบรวม และคิดค้นอย่างมีรูปแบบ จนกลายเป็นทฤษฎีเมื่อประมาณต้นศตวรรษที่ 20 ทฤษฎีเป็นเพียงนามธรรมที่อธิบาย และวิเคราะห์ถึงความจริง และประสบการณ์ต่าง ๆ ของธรรมชาติที่เกิดขึ้นรอบ ๆ ตัว อย่างมีระบบและมีแบบแผนเชิงวิทยาศาสตร์ ว่าถ้าทำ และหรือ เป็นอย่างนั้น ผลจะออกมาแบบนี้ (If .....then) ซึ่งในลักษณะเช่นนี้ ทฤษฎีก็เปรียบเสมือนการคาดคะเนถึงผลที่เกิดขึ้นภายใต้สถานการณ์ต่าง ๆ ที่แตกต่างกัน จากระยะเวลาด้านศตวรรษที่ 20 จนถึงปัจจุบัน สามารถจำแนกแนวความคิดและทฤษฎีองค์การออกเป็น 3 ขั้นตอน คือ (ไชยา ยิ้มวิไล 2528 อ้างจาก Henry L. Tosi)

1) ทฤษฎีสัมัยดั้งเดิม (Classical Theory)

2) ทฤษฎีสัมัยใหม่ (Neo-Classical Theory)

3) ทฤษฎีสัมัยปัจจุบัน (Modern Theory)

## 1) ทฤษฎีสมัยดั้งเดิม (Classical Theory)

ทฤษฎีองค์การสมัยดั้งเดิมได้เริ่มคิดค้น และก่อตั้งขึ้นเมื่อปลายศตวรรษที่ 19 จากการเปลี่ยนแปลงทางสังคมในปลายศตวรรษที่ 19 นี้ แนวความคิดเกี่ยวกับองค์การก็เปลี่ยนแปลงตามไปด้วย เพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคม ซึ่งสภาพแวดล้อมของสังคมยุคนั้นเป็นสังคมอุตสาหกรรม ทฤษฎีองค์การสมัยดั้งเดิม จึงมีโครงสร้างที่แน่นอน มีการกำหนดกฎเกณฑ์และเวลาอย่างมีระเบียบแบบแผน มุ่งให้ผลผลิตมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล (Effective and Efficient Productivity) จากลักษณะดังกล่าว ทฤษฎีองค์การสมัยดั้งเดิม จึงมีลักษณะที่มุ่งเน้นเฉพาะความเป็นทางการควมมีรูปแบบหรือรูปนัยขององค์การเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อจะได้ผลผลิตสูง และรวดเร็ว ของมนุษย์เสมือนเครื่องจักรกล (Mechanistic) กล่าวอีกนัยหนึ่ง ทฤษฎีองค์การสมัยมนุษย์ในเชิงจิตวิทยา สังคมวิทยา และมนุษย์วิทยา ทุกอย่างจะเป็นไปตามกฎเกณฑ์ ตามกรอบและโครงสร้างที่กำหนดไว้อย่างแน่นอนปราศจากความยืดหยุ่น (Flexibility)

ทฤษฎีองค์การสมัยดั้งเดิมนี้นพยายามที่จะสร้างองค์การขึ้นมาเพื่อตอบสนองความต้องการเบื้องต้นทางด้านเศรษฐกิจขององค์การและสังคม นอกจากนั้นการที่มุ่งให้ โครงสร้างองค์การทางสังคมมีกรอบ มีรูปแบบก็เพื่อความสะดวกในการบริหาร และปกครอง ดังได้กล่าวแล้วองค์การสมัยดั้งเดิมนั้น ผลผลิตสูงตามเป้าหมายที่กำหนดไว้นั่นเอง

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

กลุ่มนักวิชาการ ที่มีบทบาทมากในทฤษฎีองค์การสมัยดั้งเดิมคือ Frederick Taylor ผู้เป็นเจ้าของตำราวิชาการบริหารแบบวิทยาศาสตร์ (Scientific Management) Max Weber เจ้าของตำราวิชาการบริหารแบบราชการ (Bureaucracy) Lyndall Urwick และ Luther Gulick ผู้มีชื่อเสียงเรื่องทฤษฎีองค์การและกระบวนการบริหารงาน เป็นต้น

## 2) ทฤษฎีสมัยใหม่ (Neo – Classical Theory of Organization)

ทฤษฎีองค์การสมัยใหม่เป็นทฤษฎีที่พัฒนามาจากทฤษฎีองค์การสมัยดั้งเดิม โดยพัฒนามาพร้อมกับวิชาการด้านสังคมวิทยา จิตวิทยา การพัฒนาที่สำคัญเกิดขึ้นระหว่าง ค.ศ.1910 และ 1920 ในระยะนี้การศึกษาด้านปัจจัยมนุษย์เริ่มได้นำมาพิจารณา โดยมองเห็นความสำคัญและคุณค่าของมนุษย์ (Organistic) โดยเฉพาะการทดลองที่ Hawthorne ที่ดำเนินการตั้งแต่ ค.ศ. 1924 – 1932 ได้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญในการศึกษาทางพฤติกรรมศาสตร์ และในช่วงนี้เองแนวความคิดด้านมนุษยสัมพันธ์ (Human

Relations Movement) ได้รับพิจารณาในองค์การและขบวนการมนุษยสัมพันธ์นี้ได้มีการเคลื่อนไหวพัฒนาในประเทศสหรัฐอเมริกาอย่างเต็มที่ในระหว่าง ค.ศ.1940 – 1950 ความสนใจในการศึกษากลุ่มนอกแบบ หรือกลุ่มอย่างไม่เป็นทางการ (Informal Group) ที่แฝงเข้ามาในองค์การที่มีรูปแบบมีมากขึ้น ทฤษฎีองค์การสมัยใหม่มุ่งให้ความสนใจด้านความต้องการ(needs)ของสมาชิกในองค์การเพิ่มขึ้น

สรุปได้ว่าทฤษฎีองค์การสมัยใหม่ ให้ความสำคัญในด้านความรู้สึกของบุคคล ยอมรับถึงอิทธิพลทางสังคมที่มีผลกระทบต่อการทำงาน อาทิเช่น กลุ่มคนงานและการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ซึ่งมีความเชื่อว่าขบวนการมนุษยสัมพันธ์ จะให้ประโยชน์ในการผ่อนคลาย ความตายตัวในโครงสร้างขององค์การสมัยดั้งเดิมลง

บุคคลที่มีชื่อเสียงในทฤษฎีองค์การสมัยใหม่ คือ Hugo Munsterberg เป็นผู้เริ่มต้นวิชาจิตวิทยาอุตสาหกรรม เขียนหนังสือชื่อ Psychology and Industrial Efficiency, Elton Mayo, Roethlisberger และ Dickson ได้ทำการศึกษาที่ฮอธอร์น (Howthorne Study) เป็นผู้บุกเบิกขบวนการมนุษยสัมพันธ์ (Human Relations Movement) นอกจากนั้นได้รับการสนับสนุนจากนักทฤษฎีมุขยสัมพันธ์อีก เช่น McGregor และ Maslow เป็นต้น

### 3) ทฤษฎีสมัยปัจจุบัน (Modern Theory of Organization)

ทฤษฎีองค์การสมัยปัจจุบันได้รับการพัฒนามาในช่วง ค.ศ. 1950 หรือก่อนหน้านั้นเล็กน้อย แนวการพัฒนาทฤษฎีองค์การสมัยใหม่ยังคงใช้ฐานแนวความคิด และหลักการของทฤษฎีองค์การสมัยดั้งเดิมและสมัยใหม่มาปรับปรุงพัฒนา โดยพยายามรวมหลักการทางวิทยาการหลายสาขาเข้ามาผสมผสานที่เรียกกันว่า สหวิทยาการ (Multidisciplinary Approach) เป็นการรวมกันของหลักการทางเศรษฐศาสตร์ พฤติกรรมศาสตร์และสังคมศาสตร์เข้าด้วยกันที่เรียกว่าเศรษฐศาสตร์สังคม (Socioeconomic)

นักทฤษฎีองค์การสมัยปัจจุบัน มีความคิดว่าทฤษฎีสมัยดั้งเดิมนั้น พิจารณาองค์การในลักษณะแคบไป โดยมีความเชื่อว่าองค์การอยู่ท่ามกลางสิ่งแวดล้อมที่หลากหลาย ฉะนั้นควรเน้นการวิเคราะห์ และสังเคราะห์สิ่งต่าง ๆ เข้าด้วยกัน การศึกษาองค์การที่ดีที่สุดควรจะเป็นวิธีการศึกษาวิเคราะห์องค์การในเชิงระบบ (System Analysis) ซึ่งประกอบด้วยตัวแปรต่าง ๆ มากมายทั้งภายใน และภายนอกองค์การ ล้วนแล้วแต่มีผลกระทบต่อโครงสร้าง และการจัดองค์การทั้งสิ้น แนวความคิดเชิงระบบนี้ประกอบด้วยส่วนต่าง ๆ ที่เป็นพื้นฐาน 5 ส่วน

- (1) สิ่งนำเข้า (Input)
- (2) กระบวนการ (Process)
- (3) สิ่งส่งออก (Output)

(4) ข้อมูลป้อนกลับ (Feedback)

(5) สภาพแวดล้อม (Environment)

ดังนั้นองค์การในแนวความคิดนี้จึงต้องมีการปรับตัว (Adaptative) ตลอดเวลา เพราะตัวแปรต่างๆ มีลักษณะเปลี่ยนแปลง(dynamic)อยู่เสมอ

บุคคลที่มีชื่อเสียงในทฤษฎีองค์การสมัยปัจจุบัน มีหลายคน อาทิเช่น Alfred Korzybskj, Mary Parker Follet, Chester I Barnard, Norbert Winer และ Ludwig Von Bertalanffy เป็นต้น

ยังมีทฤษฎีองค์การสมัยปัจจุบัน ที่ควรกล่าวถึงอีก คือ ทฤษฎีองค์การตามสถานการณ์และกรณี (Contingency Theory)

ทฤษฎีองค์การตามสถานการณ์และกรณี (Contingency Theory) เริ่มมีบทบาทประมาณปลายปี ค.ศ.1960 เป็นทฤษฎีที่พัฒนามาจากความคิดอิสระ ที่ว่าองค์การที่เหมาะสมที่สุดควรจะเป็นองค์การที่มีโครงสร้างและระบบที่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อม และสภาพความเป็นจริงขององค์การ ตั้งอยู่บนพื้นฐานการศึกษาสภาพแวดล้อมที่แตกต่างกันของมนุษย์ (Humanistic Environment) ทฤษฎีองค์การตามสถานการณ์และกรณีนี้มีอิสระมาก โดยมีธรรมชาติ (Natural) เป็นตัวแปรและเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดรูปแบบ กฎเกณฑ์และระเบียบแบบแผนมีลักษณะเป็นเหตุเป็นผลและสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง สภาพแวดล้อม เป้าหมายขององค์การโดยส่วนรวมและเป้าหมายของสมาชิกทุกคนในองค์การ โดยมีข้อสมมติฐานว่า องค์การที่เหมาะสมที่สุดคือ องค์การที่มีโครงสร้างและรูปแบบที่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของสังคมนั้น ๆ ซึ่งรวมถึงสภาพภูมิศาสตร์ วัฒนธรรม ค่านิยม ความเชื่อ การสนับสนุนและความต้องการของสมาชิกในองค์การนั้นด้วย

บุคคลที่กำหนดชื่อทฤษฎีองค์การตามสถานการณ์และกรณีคือ Fiedler นอกจากนี้ก็มี Woodward, Lawrence และ Lorsch ได้ทำการวิจัยศึกษาเรื่องนี้

## 2.2.2 ความหมายและประเภทขององค์การ

ทฤษฎีองค์การ หมายถึง กรอบความคิดเชิงทฤษฎีที่พรรณนาถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบต่าง ๆ ขององค์การที่มีปฏิสัมพันธ์กัน และรวมถึงความเชื่อมโยงกับสภาพแวดล้อมภายนอก ตลอดจนการให้ข้อเสนอแนะว่า เราควรจะทำอย่างไรจึงจะทำให้องค์การปรับตัวเข้ากับสภาพแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถทำให้องค์การดำเนินงานได้บรรลุเป้าหมาย

ในความหมายที่เป็นพื้นฐานที่สุดขององค์การ (Organization) นั่นก็คือ การที่คนมากกว่าหนึ่งคน ได้มาร่วมกันทำกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งหรือหลายกิจกรรม เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน วัตถุประสงค์นั้นอาจเป็นไปเพียงชั่วคราว หรือต้องใช้เวลายาวนาน อาจมีความยากง่าย หรือจริงจังแตกต่างกันไป จึงได้มีองค์การเกิดขึ้น แต่ถ้าองค์การนั้นมีการเติบโตใหญ่ เริ่มมีระบบระเบียบ และการยอมรับจากสังคมมากขึ้น

ก็จะมีสถานะ “เป็นทางการ” (Formal Organization) ซึ่งจะต่างจากองค์การที่ไม่มีการระบุวัตถุประสงค์ และไม่มีระเบียบในการดำเนินการเอาไว้ หรือมีการยอมรับกันแต่อย่าง “ไม่เป็นทางการ” (Informal Organization) ซึ่งองค์การอย่างไม่เป็นทางการเหล่านี้ อาจได้แก่กลุ่มเพื่อน วงแชร์ การนัดเล่นไพ่ หรืองานเลี้ยงฉลอง เป็นต้น ซึ่งองค์การอย่างไม่เป็นทางการเหล่านี้ อาจเป็นสิ่งที่อยู่มีส่วนซ่อนอยู่ในระบบขององค์การที่เป็นทางการอยู่แล้วด้วย เช่นภายในองค์การอย่างเป็นทางการนั้น อาจมีการเกาะกลุ่มเกิดองค์การอย่างไม่เป็นทางการขึ้นได้ เมื่อแต่ละคนได้ทำงานด้วยกัน มีการพบปะกัน และอาจมีผลประโยชน์ หรือความสนใจ สอดคล้องกัน ก็คบค้าสมาคมกันไป

องค์การอย่างเป็นทางการอาจได้แก่ หน่วยงานราชการ บริษัทห้างร้าน อุตสาหกรรม วัด โรงเรียน มูลนิธิ สมาคม สถาบัน ฯลฯ จากการศึกษาที่มีมานานแล้วนับเป็นพัน และเป็นร้อยปี องค์การจะมีธรรมชาติดังต่อไปนี้ คือ

1) การจัดแบ่งไปตามลักษณะพิเศษ (Specialization) เช่นเมื่อองค์การมีขนาดใหญ่ขึ้น ก็มีการแบ่งออกเป็นสายงาน แต่ละส่วนงานที่ถูกจัดแบ่งงานนั้นก็จะมีคนจำนวนหนึ่ง ที่แต่ละคนต่างต้องมีการรับหน้าที่และความรับผิดชอบกันไป เช่น แม่ครัวรับผิดชอบเครื่องหนักรวม เมื่อมีการขยายงานมากขึ้น ก็มีการแบ่งแยกกิจกรรมตัดหนังเป็นส่วนหนึ่ง งานเย็บหนังเป็นส่วนหนึ่ง และงานตกแต่งเพื่อความสวยงามเป็นอีกส่วนหนึ่ง เป็นต้น

2) การทำระบบให้เป็นมาตรฐาน (Standardization) กิจกรรมใดที่มีการทำกันบ่อยๆ แต่ไม่มีการทำความเข้าใจกันเกิดเป็นความสับสน ซ้ำซ้อนยากแก่ผู้ปฏิบัติงาน ก็จะมีการหาข้อยุติ และสามารถหาทางออกในการปฏิบัติได้เหมือนกัน เช่นการกำหนดอัตราเงินเดือนเป็นบัญชี ใครมีวุฒิ ประสบการณ์ หรือความรับผิดชอบอย่างไร ก็จะมีการกำหนดเป็นอัตราเงินเดือนเอาไว้ ไม่ให้เกิดความสับสน เกิดความพึงพอใจได้สำหรับทั้งแต่ละบุคคล และทั่วทั้งองค์การ

3) การทำให้เป็นทางการ (Formalization) การทำให้เป็นทางการนั้น คือการทำให้ระบบการสื่อสารสั่งการนั้นมีกฎ ระเบียบ และคำสั่งที่ออกมานั้นมีผลบังคับใช้ ดังนั้นจึงต้องมีการเขียนออกมาเป็นลายลักษณ์อักษร สำหรับตำแหน่งหน้าที่การงานนั้นก็ต้องมีการจัดเป็นระบบเพื่อให้รับทราบกันภายในหน่วยงาน มิใช่จะตั้งหรือเรียกกันอย่างตามใจชอบ ในระบบบริหารนั้นจึงต้องมีการจัดทำตำแหน่งกันเป็นลำดับ มีความรับผิดชอบ อำนาจหน้าที่ และตลอดจนระบบรางวัลค่าตอบแทนและสวัสดิการกำกับไว้อย่างเป็นทางการชัดเจน

4) การรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) คือการสั่งการนั้น เพื่อให้มีคนเดียวตัดสินใจได้ในท้ายที่สุดของแต่ละส่วนงานนั้น จะรู้ว่า การตัดสินใจนั้นใครคือผู้รับผิดชอบสูงสุด ในทัศนะการตัดสินใจสั่งการนั้น

หน่วยงานในลักษณะนี้จะต้องหลีกเลี่ยงความสับสนในการสั่งงาน ทุกคนจะรู้ว่าศูนย์กลางของงานนั้นอยู่ ณ ที่ใด และเมื่อแต่ละระดับไม่อยู่ในสถานะที่จะตัดสินใจสั่งการได้นั้น เขาควรจะต้องฟังใครในระดับต่อไป

5) ระบบสายงาน (Configuration) หรืออาจเรียกในภาษาอังกฤษว่า The Shape of the role structure คือเป็นโครงสร้างที่ทำให้รู้รายละเอียดของแต่ละคนว่ามีบทบาทหน้าที่ และการสังกัดส่วนงานว่าเป็นอย่างไร มีความเชื่อมโยงกับผู้บังคับบัญชา และส่วนงานต่างๆ ทั้งนี้อาจจะสามารถแสดงให้เห็นได้ด้วยแผนภูมิขององค์การเป็นต้น เพราะเมื่อต้องมีการใช้คนนับจำนวนร้อยหรือเป็นพันคนในการทำงานนั้น อาจเกิดความสับสนได้ จึงต้องมีการกำหนดระบบสายงาน เพื่อให้สามารถสื่อสารประสานกัน เช่น ในองค์การทางทหารนั้นเขาจะมีระบบสายบังคับบัญชา มีการแต่งกายกันตามลำดับชั้นยศ ทหารระดับยศที่ต่ำกว่าก็ต้องทำความเคารพคนในระดับที่สูงกว่าเป็นลำดับไป แต่ในการสั่งงานตามหน้าที่นั้น ก็ต้องเป็นไปตามสายงานและความรับผิดชอบ จะไม่มีการมาก้าวก่าวกายกัน

6) ความยืดหยุ่น (Flexibility) เมื่อองค์การมีขนาดใหญ่มากๆ กฎเกณฑ์เริ่มตายตัว มีระเบียบแบบแผนออกมามาก ท้ายสุดองค์การก็จะขาดความคล่องตัว สูญเสียประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน จึงมักมีความยืดหยุ่นเปิดเอาไว้ ให้เป็นดุลยพินิจของผู้ปฏิบัติงานในแต่ละระดับ เพราะในท้ายที่สุดแล้วจะไม่มีความยืดหยุ่นที่ใดที่จะตายตัวและสามารถใช้ได้ในทุกสภาวะ จำเป็นต้องมีความยืดหยุ่นเพื่อให้สามารถทำงานที่มีความแตกต่างกันได้

ที่กล่าวมานี้เป็นแนวคิดการจัดองค์การอย่างที่เขารเรียกว่า Formal organization หรือองค์การอย่างเป็นทางการ นักสังคมวิทยาชาวเยอรมัน Max Weber \*(1864-1920) ซึ่งได้เรียกองค์การในอุดมคติของเขาว่า Bureaucracy อันมีรากศัพท์มาจากภาษาฝรั่งเศส ซึ่งคำว่า Bureau แปลว่า สำนักงานในปัจจุบัน นักวิชาการและผู้ศึกษาเกี่ยวกับองค์การ จึงได้ใช้เรียกองค์การในแบบดั้งเดิมนี้อีกว่า Bureaucracy แต่การจัดองค์การ ตามแนวทางที่ได้เสนอไปแล้วนั้นสามารถใช้ได้อย่างดีเมื่อเทียบกับองค์การประเภทครอบครัว หรือระบบเจ้าขุนมูลนาย (Feudal Organizations) แต่ในงานยุคใหม่ที่มีลักษณะหลากหลาย และมีความซับซ้อน แข่งขันกันมากๆ อย่างในปัจจุบันนั้น องค์การแบบดั้งเดิมนั้นไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ นักวิชาการที่มีความเชี่ยวชาญในทฤษฎีองค์การ ได้นิยามความหมายของทฤษฎีองค์การที่แตกต่างกันดังนี้

ด้าฟท์ ( Richard L. Daft) กล่าวว่า “ทฤษฎีองค์การ” ไม่ใช่ที่รวมข้อความจริง (not a collection of facts) แต่เป็นวิธีการคิดเกี่ยวกับองค์การ ( a way of thinking of organizations ) “ทฤษฎีองค์การ” หมายถึง วิธีการที่จะทำความเข้าใจ (see) และวิเคราะห์องค์การ (analyze) ให้ถูกต้อง และลึกซึ้งยิ่งขึ้น โดยอาศัยพื้นฐานสำคัญเกี่ยวกับรูปแบบ (patterns) และกฎเกณฑ์ในการออกแบบองค์การ และพฤติกรรมขององค์การ เขาได้อธิบายเพิ่มเติมว่าปราชญ์เกี่ยวกับองค์การ (organization



scholars) ได้พยายามค้นหากฎเกณฑ์ นิยาม วัตถุประสงค์ และทำให้ข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับองค์การเป็นข้อเท็จจริงให้มากที่สุด แต่อย่างไรก็ตามข้อความจริงที่ค้นพบจากการวิจัย ยังมีความสำคัญน้อยกว่ารูปแบบในทางวิชาการที่จะทำให้เราเกิดความเข้าใจเกี่ยวกับองค์การ

روبินส์ (Stephen P. Robbins) และบานเวล (Neil Barnwell) ได้นิยามว่า “ทฤษฎีองค์การ” เป็นสาขาวิชาที่ศึกษาโครงสร้าง และออกแบบองค์การ ซึ่งเป็นทั้งลักษณะของการพรรณนา (descriptive) และการอธิบาย (prescriptive) เกี่ยวกับมิติต่าง ๆ ขององค์การ โดยพรรณนาให้เห็นว่าองค์การออกแบบอย่างไร และจะปรับปรุงองค์การพร้อมกับเพิ่มประสิทธิผลให้กับองค์การได้อย่างไร

โจนส์ (Gareth R. Jones) ได้นิยามความหมายของ “ทฤษฎีองค์การ” ว่า หมายถึง การศึกษาวิธีการกำหนดหน้าที่ขององค์การว่า ส่งผลกระทบต่อบุคลากรที่ทำงานในองค์การอย่างไร และส่งผลกระทบต่อสังคมอย่างไรในระหว่างการทำงาน เขาได้อธิบายให้เห็นว่า ผู้บริหารที่มีความรู้เกี่ยวกับทฤษฎีองค์การ สามารถที่จะวิเคราะห์โครงสร้างและวัฒนธรรมขององค์การ การวินิจฉัยปัญหา และการวิเคราะห์กระบวนการในการออกแบบองค์การ และการปรับปรุงองค์การเพื่อการบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้

ทฤษฎีองค์การ (EVOLUTION OF ORGANIZATION THEORY) ตามทัศนะของ ฮอดจ์ แอนโธนี และเกลส์ ฮอดจ์ (Hodge) แอนโธนี (Anthony) และเกลส์ (Gales) กล่าวว่า แม้จะมีการนำเสนอประวัติความเป็นมาของทฤษฎีองค์การ (Evolution of Organization Theory) ที่อาจจะคล้ายคลึงกันหรือมีความซ้ำซ้อนกันอยู่มาก (overlap) กับ ประวัติความเป็นมาของการบริหาร (Evolution of Management) แต่ก็เป็นความจำเป็นที่ต้องมีการนำเสนอตามนัยข้างต้น ทั้งนี้เพราะวิชาดังกล่าวมีที่มาของกรอบความคิดจากที่เดียวกัน โดยเฉพาะในแวดวงทางการบริหารแล้วเรายอมรับว่า ทฤษฎีองค์การเป็นหนึ่งในทฤษฎีการบริหาร

ความเป็นมาของทฤษฎีองค์การเริ่มต้นขึ้นในสมัยราชวงศ์จีน (China) และกรีกโบราณ (Greece) แต่หากพิจารณาในแง่หลักฐานทางวิชาการจริง ๆ นั้น มีความชัดเจนในยุคของการปฏิวัติอุตสาหกรรม (Industrial Revolution) ที่เริ่มมีระบบการทำงานในลักษณะของการแบ่งงานกันทำ ซึ่งความเป็นมาของทฤษฎีองค์การตามนัยนี้มีสาระดังนี้

#### (1) ทฤษฎีการแบ่งงานกันทำ (Division of Labor)

แนวความคิดในการพัฒนากรอบความคิดของทฤษฎีองค์การ มีความชัดเจนในระหว่าง ค.ศ. 1723-1790 สมัยของ อัดัม สมิท (Adam Smith) โดยให้ความสำคัญในการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน (Greater Efficiency) ในโรงงานด้วยวิธีการแบ่งงานกันทำ (Division of Labor) การบรรจุบุคลากรให้ปฏิบัติงานในตำแหน่งต่าง ๆ ตามความชำนาญ (specialization) โดยในแผนกหนึ่ง ๆ ควรมีบุคลากรประมาณ 10 คน และมอบหมายให้แต่ละแผนกที่รับผิดชอบการผลิตเฉพาะทาง เช่น แผนกที่รับผิดชอบ

การผลิตเข็มหมุด สามารถผลิตได้ถึงวันละ 48,000 ชิ้น วิธีการนี้เป็นพื้นฐานสำคัญของทฤษฎีองค์การในสมัยต่อมา

## (2) ทฤษฎีการจัดองค์การขนาดใหญ่ (Bureaucracy)

ในระหว่าง ค.ศ.1864 ถึง 1920 นักสังคมวิทยาชาวเยอรมัน คือ แมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) เป็นผู้วางรากฐานทฤษฎีองค์การที่สำคัญยิ่งท่านหนึ่ง โดยเฉพาะแนวความคิดในการพัฒนาประสิทธิภาพการทำงานขององค์การขนาดใหญ่ (Bureaucracy) ถือว่าเป็นรูปแบบขององค์การในอุดมคติ (The Ideal form of Organization) ทฤษฎีนี้มีชื่อเสียงมากที่สุดในช่วงทศวรรษ 1800s ส่วนพัฒนาการที่สำคัญของทฤษฎีเกิดขึ้นจากปัญหาขององค์การ ที่ฝ่ายบริหารมักจะขึ้นชอบการนำ “ระบบพรรคพวก หรือ ระบบอุปถัมภ์ (Favoritism)” เข้าไปใช้ในการบริหารงานขององค์การที่ยาวนาน และปัญหาการบริหารงาน “ระบบอัตวิสัย (Subjectivity) ที่เข้าไปครอบงำความเป็นวัตถุวิสัย (Objectivity) ขององค์การ การเติบโตของระบบดังกล่าวต่อเนื่องกันมาถึง “สมัยการปฏิวัติอุตสาหกรรม (Industrial Revolution)” และปรากฏชัดแจ้งว่า การใช้ระบบอุปถัมภ์ในการบริหารงาน นำไปสู่ความไร้ประสิทธิภาพในการทำงาน (Inefficiency) เวเบอร์ จึงนำเสนอแนวความคิดในการพัฒนาประสิทธิภาพในการทำงาน เรียกว่า “ทฤษฎีการจัดการองค์การขนาดใหญ่ (Bureaucracy)” เป็นทฤษฎีองค์การที่มีความเป็นเหตุเป็นผล (rational) และเป็นทางเลือกที่นำไปสู่การพัฒนาประสิทธิภาพในการทำงาน (Efficiency)

(3) ทฤษฎีองค์การในกลุ่มคลาสสิก (The Classical School) ทฤษฎีองค์การกลุ่มคลาสสิกมีนัยแห่งการนำเสนอที่แตกต่างกันแยกเป็น 2 ทฤษฎี กล่าวคือ

- ทฤษฎีการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ (The Scientific Management) มีบุคคลที่เป็นแกนนำสำคัญ และเป็นผู้วางรากฐานของทฤษฎี คือ เฟรดเดอริก เทเลอร์ (Frederick W. Taylor) เขาเสนอให้เห็นว่า จุดเน้นที่สำคัญของทฤษฎี (focus) คือ การสร้างประสิทธิภาพ การทำงานอย่างมีความเป็นเหตุเป็นผลของพนักงานในระดับปฏิบัติการในองค์การ (the lowest of organization) เพื่อที่จะทำให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการทำงาน

- ทฤษฎีการบริหาร (Administrative Theory) เป็นการนำเสนอตัวแบบทฤษฎีองค์การตามทัศนะของ เฮนรี ฟาโยล (Henri Fayol) ที่มีจุดเน้นความเป็นเหตุเป็นผลในการบริหารงานของผู้บริหารระดับสูงขององค์การ (Top Management) โดยเสนอแนะให้เห็นว่าผู้บริหารมีภารกิจที่สำคัญในการบริหารงานอย่างไร

## (4) ทฤษฎีมนุษยสัมพันธ์ (The Human Relations School)

ทฤษฎีมนุษยสัมพันธ์ เป็นทฤษฎีที่มุ่งสำรวจบทบาทของกระบวนการกลุ่ม (group process) และกระบวนการทางสังคม (social process) ของบุคลากรในองค์การ ซึ่งมีนักทฤษฎีองค์การจำนวนมาก

ที่พัฒนา และผลิตผลงานต่าง ๆ ออกมาสนับสนุนแนวความคิดนี้ ผลงานที่ได้รับการยอมรับว่าดีเด่นมากที่สุด เป็นการวิจัยของ เมย์โย (Elton Mayo) โรเอธลิสเบอร์เกอร์ (Roethlisberger) และดิกสัน (Dickson) ทำการศึกษาวิจัยที่บริษัทเวสเทิร์นอีเลกทริก (Western Electric) และภายใต้ชื่องานวิจัยว่า “การศึกษาแห่งฮอว์ธอร์น (Hawthorne Studies)” งานวิจัยนี้สนใจศึกษาปัญหาความเป็นเหตุเป็นผลในการทำงาน และประสิทธิภาพในการทำงานตามแนวคิดของการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ แต่สิ่งที่นักวิจัยกลุ่มนี้ค้นพบกลายเป็นเรื่องของ “การสร้างปฏิสัมพันธ์ของกลุ่ม Group Interactions” และ “การสร้างบรรยากาศในการทำงาน (Social Climate)”

#### (5) ทฤษฎีนวสมัย (The Contingency School)

ทฤษฎีนวสมัยเชื่อว่า “การดำรงรักษาสัมพันธภาพที่ดีระหว่างคุณลักษณะที่สำคัญต่างๆ ขององค์การไว้ด้วยกันเป็นสิ่งที่มีความสำคัญยิ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สัมพันธภาพระหว่างโครงสร้าง (structure) ขนาด (size) เทคโนโลยี (technology) และสภาพแวดล้อม (environment) เป็นสิ่งที่ต้องขึ้นอยู่กับ (dependent upon) สถานการณ์ (situation)” นักทฤษฎีนวสมัยปฏิเสธ (reject) ตัวแบบวิธีการทำงานที่ดีที่สุดเพียงวิธีเดียว (the one-best-way model) ดังนั้น นักทฤษฎีและผู้บริหาร จะต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับองค์การ เพื่อที่จะได้สามารถอธิบายวิธีการจัดโครงสร้างที่เหมาะสมขององค์การภารกิจของนักทฤษฎีองค์การนวสมัย เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจอย่างมีเหตุผล และต้องสนใจกับเทคโนโลยีขององค์การ (technology) สภาพแวดล้อมภายนอก (external environment) เป้าหมายขององค์การ (goals) ขนาดขององค์การ (organizational size) และวิธีการที่ปัจจัยเหล่านี้มีความสัมพันธ์กับโครงสร้างขององค์การ (organizational structure) หลักพื้นฐานของทฤษฎีนี้เป็นการพิจารณาว่า โครงสร้างขององค์การที่ต่างกันจะมีความเหมาะสมกับเงื่อนไขของสภาพแวดล้อมที่แตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม โลกนี้มีความสลับซับซ้อน (complex) และมีความไม่แน่นอน (uncertainty)

โดยสรุป ผู้เขียนได้ใช้ความพยายามในการนำเสนอเนื้อหาของทฤษฎีองค์การ จากปรัชญาทางองค์การ ที่นับว่ามีความครอบคลุมพอสมควร และสรุปได้ว่า ทฤษฎีองค์การ หมายถึง กรอบความคิดเชิงทฤษฎีที่พรรณนาถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบต่าง ๆ ขององค์การที่มีปฏิสัมพันธ์กัน และรวมถึงความเชื่อมโยงกับสภาพแวดล้อมภายนอก ตลอดจนการให้ข้อเสนอแนะว่า เราควรจะทำอย่างไรจึงจะทำให้องค์การปรับตัวเข้ากับสภาพแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพและสามารถทำให้องค์การดำเนินงานได้บรรลุเป้าหมาย

### 2.2.3 ประเภทขององค์การ

แนวคิดของ Amitai Etzioni นักสังคมวิทยาแห่งมหาวิทยาลัยโคลัมเบีย เมืองนิวยอร์กได้ให้ความเห็นว่า องค์การมีลักษณะเฉพาะตัวแตกต่างกันเนื่องจากความสัมพันธ์ระหว่างผู้ควบคุมองค์การที่จะต้องใช้อำนาจหน้าที่เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องกับองค์การเกิดความยินยอมที่จะปฏิบัติตาม ความยินยอมนี้จะมีมากน้อยเพียงใด ขึ้นกับประเภทขององค์การเหล่านั้น และจำแนกประเภทขององค์การเอาไว้เป็น 4 ประเภท ดังต่อไปนี้

1) องค์การที่ใช้กำลังบังคับเพื่อให้คนทำตาม (Coercive Organizations) องค์การประเภทนี้ที่ชัดเจน ได้แก่ คุก สถานกักกัน ค่ายเชลยศึก เป็นต้น

2) องค์การที่เน้นการให้ค่าตอบแทนเพื่อให้คนทำตาม (Utilitarian Organizations) องค์การประเภทนี้ได้แก่ องค์การห้างร้าน อุตสาหกรรม และงานบริการทั้งหลาย ที่คนทำงานให้โดยมีค่าตอบแทนเป็นสิ่งจูงใจให้คนทำตามให้กับองค์การ

3) องค์การที่เน้นนามธรรมเป็นผลตอบแทนในการทำให้คนทำตาม (Normative Organizations) สิ่งที่เป็นนามธรรมนั้นมีได้หลายอย่าง มันอาจเป็น เกียรติยศ ชื่อเสียง การได้รับคำสรรเสริญ การได้ความสุขใจ การอุทิศให้กับส่วนรวม องค์การประเภทนี้ได้แก่ วัด พรรคการเมือง มูลนิธิ อาสาพัฒนา เป็นต้น

4) องค์การแบบคู่หรือองค์การประเภทลูกประสม (Dual compliance Organizations) คือ องค์การที่มีลักษณะความยินยอมแบบผสม ระหว่างสองแบบรวมอยู่ในองค์การเดียวกัน เป็นองค์การที่มีการใช้ระบบที่ทำให้คนเข้าร่วมด้วย หรือยอมตามกลุ่มจากแรงหลายทาง เช่น ให้ได้ทั้งค่าตอบแทนที่เป็นเงินทอง คำนวณเป็นผลตอบแทนได้ และการให้ทั้งชื่อเสียงเกียรติยศ เช่นมหาวิทยาลัย องค์การวิชาชีพ เช่นแพทย์ วิศวกร นักประดิษฐ์ หรือเป็นกองทัพในยามสงคราม คือถ้ารบชนะก็ได้เกียรติยศและชื่อเสียง แต่ถ้าหนีสงคราม หนีทัพ ก็มีสิทธิถูกขึ้นศาลทหาร เป็นต้น

### 2.2.4 ทฤษฎีองค์การ (Organization Theory)

ทฤษฎีบริหารแบบทฤษฎีองค์การสามารถแบ่งเป็นกลุ่มใหญ่ได้ 3 กลุ่ม คือ ทฤษฎีองค์การแบบประเพณีนิยม ทฤษฎีองค์การกึ่งประเพณีนิยม และ ทฤษฎีองค์การสมัยใหม่

1) ทฤษฎีองค์การแบบประเพณีนิยม (Classical Organization Theory) ลักษณะสำคัญของทฤษฎีถือว่าองค์การเป็นผลที่เกิดจากความคิดที่ใช้เหตุผลเป็นทฤษฎี ที่เกี่ยวกับการประสานงานระหว่างหน่วยงาน ทฤษฎีนี้ถือว่า “คน” เป็นเพียงเครื่องมือที่ให้องค์การไปสู่ความสำเร็จและเป็นเพียงเอกบุคคัล ผู้ที่ยึดทฤษฎีนี้เชื่อว่า การคัดเลือก การฝึกอบรม และการแนะนำจะทำให้คนปฏิบัติงานเฉพาะอย่าง

เป็นทฤษฎีตามกฎหมาย อำนาจหน้าที่ที่กำหนดตามกฎหมายมีความเคร่งครัดในระดับสูง ทฤษฎีนี้แบ่งออกเป็นทฤษฎีย่อย 2 ทฤษฎี คือ

1.1) ทฤษฎีการจูงใจ ทฤษฎีนี้กล่าวว่า ค่าตอบแทนทางวัตถุสิ่งของมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับการออกแรงทำงาน คนเป็นเพียงเครื่องมือเท่านั้น การให้เงินจึงถือว่าเป็นการจูงใจ และการให้เงินต้องจ่ายตามประมาณงาน

1.2) ทฤษฎีการจัดองค์การอย่างมีระบบ ทฤษฎีนี้ศึกษาสิ่งแวดล้อมทางกายภาพขององค์การแบบเป็นทางการ เน้นการแบ่งงานกันทำคนละส่วน มีการแบ่งสายงาน และการมอบอำนาจอย่างมีระบบ

2) ทฤษฎีกึ่งประเพณีนิยม (Neo-Classical Organization Theory) ทฤษฎีนี้ยังสนใจโครงสร้างตามแบบแผน และการคิดตามหลักเหตุผลบ้าง แต่ศึกษาเพิ่มเติมว่าทำอย่างไรจึงจะบรรลุวัตถุประสงค์หลักได้เร็วขึ้น ทฤษฎีนี้จึงหันมาสนใจคนมากขึ้นเพราะได้มีการพิจารณาว่าการแบ่งงานกันทำอย่างเด็ดขาดนั้นจะทำให้คนหมดกำลังใจรู้สึกโดดเดี่ยวและต้องทำงานหน้าที่เดียว ซ้ำซาก ไม่สนุกสนาน เพราะไม่มีโอกาสได้ติดต่อสัมพันธ์กับผู้อื่น ทฤษฎีนี้คำนึงผลที่เกิดจากการมอบอำนาจว่า ถ้ามอบอำนาจมากเกินไปก็ไม่พอใจ ถ้าไม่มอบอำนาจก็จะขัดเคืองใจ ทฤษฎีนี้ยอมรับว่าบุคคลและหน่วยงานต่างๆ ในองค์การย่อมมีความขัดแย้งกัน ซึ่งทฤษฎีแรกไม่ยอมรับว่ามีความขัดแย้ง ทฤษฎีนี้เชื่อว่าการแก้ไขความขัดแย้งนั้นควรใช้วิธีประชุมปรึกษาหารือกันและต้องใช้การสื่อสารที่ดีแต่บางครั้งความขัดแย้งก็ทำให้เกิดผลดีได้เช่นกัน

ทฤษฎีกึ่งประเพณีนิยมนี้ให้ความสำคัญแก่เป้าหมายมากกว่าวิธีการ ดังนั้นทฤษฎีนี้จึงเสนอให้ผู้ควบคุมอำนาจเกี่ยวกับเป้าหมายขององค์การมีอำนาจมากกว่าผู้ควบคุมอำนาจเกี่ยวกับวิธีการเช่น คณะกรรมการอำนวยการขององค์การธุรกิจมีอำนาจในการควบคุมนักวิชาการและนายช่างเทคนิคต่างๆ ขององค์การเป็นต้น

นักทฤษฎีกึ่งประเพณีนิยมแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มแรกยึดหลักการตามแบบแผน ส่วนกลุ่มหลังซึ่งจะเรียกได้ว่าเป็นทฤษฎีมนุษยสัมพันธ์ เพราะจะให้ความสำคัญแก่คนโดยถือว่าคนมีความสำคัญมากที่สุด แนวคิดของกลุ่มหลังรู้ว่าคนย่อมต้องการสิ่งอื่นอีกหลายอย่างเป็นแรงจูงใจมากกว่าสิ่งตอบแทนทางวัตถุ เช่น การได้พบปะพูดคุยกัน ทฤษฎีนี้จึงเน้นการติดต่อสื่อสาร การมีส่วนร่วมของสมาชิกในองค์การและการเป็นผู้นำมากกว่าสิ่งอื่น การเริ่มต้นมนุษยสัมพันธ์ คือ ผลการวิจัย Hawthorne Studies \*ของ Elton Mayo\*\* ผลสรุปจากการทดสอบพบว่าสิ่งตอบแทนทางวัตถุไม่ได้ทำให้ผลผลิตเพิ่มขึ้น แต่สิ่งสำคัญที่ให้ผลผลิตเพิ่มขึ้นคือปัจจัยทางสังคมซึ่งอยู่ในลักษณะที่ไม่เป็นทางการ

3) ทฤษฎีองค์การสมัยใหม่ (Modern Organization Theory) เป็นทฤษฎีผสมผสานระหว่างทฤษฎีที่ 1 และทฤษฎีที่ 2 ทฤษฎีนี้เกิดขึ้นเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของทฤษฎีดังกล่าวเช่น

3.1) ทฤษฎีตามแบบแผนนั้นให้คนงานแบ่งงานกันเด็ดขาด คือทำงานโดยใช้ทักษะเดียวซ้ำๆ เช่น ผลิตวงล้ออย่างเดียว หรือทำเบาะรถยนต์อย่างเดียว ทำให้เกิดความจำเจซ้ำซาก ส่วนทฤษฎีองค์การด้านมนุษยสัมพันธ์ให้มีการหมุนเวียนผลัดเปลี่ยนกันทำงาน ทำให้คนงานได้ทักษะการทำงานหลายทักษะ และมีโอกาสติดติดสัมพันธ์กัน แต่ทฤษฎีองค์การสมัยใหม่ยอมรับว่าการหมุนเวียนหน้าที่หรือทำงานเป็นกลุ่มก็ยังคงมีความซ้ำซากอยู่นั่นเอง

3.2) ทฤษฎีนี้ยอมรับว่า ความขัดแย้งเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ แต่เป็นสิ่งที่ดีที่ทำให้เกิดความคิดสร้างสรรค์ในการทำงาน

3.3) ทฤษฎีนี้สังเกตเห็นปัญหาว่า ทำอย่างไรจึงจะทำให้เกิดการผสมผสานระหว่างองค์การเป็นทางการและองค์การไม่เป็นทางการ เนื่องจากองค์การแบบประเพณีนิยมสนใจองค์การเป็นทางการที่เป็นโครงสร้างทั้งหมด (Macro Organization View) แต่ทฤษฎีองค์การกึ่งประเพณีนิยม หรือทฤษฎี มนุษยสัมพันธ์สนใจองค์การไม่เป็นทางการ และมุ่งศึกษาเฉพาะส่วนใดส่วนหนึ่ง โดยเฉพาะพฤติกรรมของมนุษย์ ซึ่งเป็นระบบย่อย (Micro Analysis) ส่วนทฤษฎีองค์การสมัยใหม่ใช้ข้อมูลที่ศึกษาในระบบย่อยมาอธิบายระบบใหญ่และนำมาประกอบการตัดสินใจจัดวางตัวบุคคลในองค์การเป็นต้น

3.4) ทฤษฎีนี้ได้ขยายการศึกษาครอบคลุมถึงองค์การอื่นๆ นอกเหนือจากโรงงาน และได้ศึกษาสิ่งแวดล้อมที่มีอิทธิพลเหนือองค์การองค์การต้องปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และเทคโนโลยีต่างๆ

#### 2.2.5 ความหมายและความสำคัญของพฤติกรรมองค์การ

ผู้บริหารในยุคแรก ๆ มองบุคคลว่า เป็นปัจจัยการผลิตอย่างหนึ่ง เช่นเดียวกับเครื่องจักร เครื่องกล ต่อมาได้มีความพยายามที่จะเพิ่มประสิทธิภาพให้คนทำงานได้มากขึ้น เร็วขึ้น โดยการจูงใจด้วยเงินและวัตถุเป็นหลัก ที่เรียกว่า “การบริหารเชิงวิทยาศาสตร์” แต่พบว่า วิธีการบริหารดังกล่าวไม่ได้ให้คำตอบทั้งหมดกับการบริหาร จึงหันมาสนใจศึกษาเกี่ยวกับมนุษยสัมพันธ์ โดยมองว่ามนุษย์มีความแตกต่างกัน และมีศักดิ์ศรี จึงเน้นการเอาใจมนุษย์อย่างมากจนไม่ให้ความสำคัญกับปัจจัยด้านโครงสร้างและเทคโนโลยี ซึ่งก็พบว่า การให้ความสำคัญกับมนุษยสัมพันธ์ไม่ได้คำตอบที่ดีกับการบริหาร จึงมีการใช้วิธีการศึกษาทางพฤติกรรมศาสตร์ ที่ทำให้เข้าใจพฤติกรรมของมนุษย์ที่อยู่ภายใต้สภาพแวดล้อมขององค์การ อันเป็นที่มาของการศึกษาพฤติกรรมองค์การ ซึ่งการศึกษาดังกล่าวมีอิทธิพลอย่างมากต่อแนวคิดการบริหารในปัจจุบัน เนื่องจากการบริหารเป็นกระบวนการทำงานให้สำเร็จโดยใช้บุคคลอื่น พฤติกรรมของบุคคลในองค์การจึงมีความสำคัญต่อการเพิ่มผลผลิตและประสิทธิผลขององค์การ ดังนั้นจึงควรทำ

ความเข้าใจเกี่ยวกับความหมายและความสำคัญของพฤติกรรมองค์การ เพื่อเป็นพื้นฐานในการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์และองค์การให้ได้ผลดี คำว่า “พฤติกรรมองค์การ” (Organizational Behavior) มีผู้ให้ความหมายไว้หลากหลาย ดังนี้

Middlemist and Hitt ( 1988 : 5) ให้ความหมายว่า พฤติกรรมองค์การเป็น การศึกษาพฤติกรรมของบุคคลและกลุ่มภายในองค์การ ซึ่งความเข้าใจดังกล่าวจะนำไปใช้ในการเพิ่มความพึงพอใจให้แก่พนักงาน เพิ่มผลผลิตและประสิทธิผลขององค์การนั้น ๆ

Moorhead and Griffin ( 1995 : 4) ให้ความหมายของพฤติกรรมองค์การว่า เป็นการศึกษาพฤติกรรมของมนุษย์ในองค์การ ความสัมพันธ์ระหว่างพฤติกรรมมนุษย์กับองค์การ และตัวองค์การเอง ซึ่งการศึกษาทั้ง 3 ด้านดังกล่าว จะทำให้เกิดความเข้าใจพฤติกรรมองค์การในภาพรวม

สมัยศ นาวิการ (2543 : 14) ให้ความหมายของพฤติกรรมองค์การว่า เป็นการวิเคราะห์ผลกระทบของบุคคล กลุ่มและโครงสร้างที่มีต่อพฤติกรรมภายในองค์การ

อาจสรุปได้ว่า พฤติกรรมองค์การเป็นการศึกษาพฤติกรรมของมนุษย์ในองค์การอย่างเป็นระบบ ทั้งพฤติกรรมระดับบุคคล กลุ่ม และองค์การ ซึ่งความรู้ที่ได้สามารถนำไปใช้ในการเพิ่มผลผลิตและความพึงพอใจของบุคลากร อันนำไปสู่การเพิ่มประสิทธิผลขององค์การในภาพรวม ทั้งนี้การศึกษาพฤติกรรมองค์การสามารถทำการศึกษาเฉพาะพฤติกรรมในแต่ละระดับได้ เช่น ศึกษาพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่แต่ละคนที่ปฏิบัติงานในองค์การ ศึกษาพฤติกรรมของแต่ละกลุ่มวิชาชีพหรือแต่ละกลุ่มงานที่ปฏิบัติงานในองค์การ หรือสามารถศึกษาพฤติกรรมขององค์การในภาพรวม อย่างไรก็ตามพฤติกรรมของแต่ละบุคคลย่อมได้รับผลกระทบจากกลุ่มและองค์การ พฤติกรรมของกลุ่มย่อมได้รับผลกระทบจากพฤติกรรมของแต่ละบุคคล และองค์การ ในขณะที่เดียวกันพฤติกรรมองค์การย่อมได้รับผลกระทบจากพฤติกรรมระดับบุคคล และกลุ่มเช่นกัน ดังนั้น การศึกษาพฤติกรรมองค์การในแต่ละระดับควรให้ความสนใจกับส่วนประกอบอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย เพื่อช่วยให้มีความเข้าใจในพฤติกรรมที่ศึกษาอย่างแท้จริง การศึกษาพฤติกรรมองค์การมีความสำคัญต่อผู้บริหารดังต่อไปนี้ คือ

1) ทำให้เกิดความเข้าใจ และสามารถทำนายและควบคุมพฤติกรรมของตนเอง การศึกษาพฤติกรรมองค์การจะช่วยให้ผู้บริหารเข้าใจพฤติกรรมและความรู้สึกของตนเอง เช่น มีความเข้าใจในความรู้สึก ความต้องการและแรงจูงใจของตนเอง ทำให้ทราบธรรมชาติ จุดอ่อนและจุดแข็งของพฤติกรรมของตนเอง ตลอดจนปัจจัยที่เป็นสาเหตุ ทำให้สามารถทำนายและควบคุมพฤติกรรมของตนเองให้เป็นไปในทิศทางที่พึงประสงค์ เช่น นำความรู้ที่ได้มาใช้ในการปรับปรุงพัฒนาพฤติกรรมและความสามารถในการตัดสินใจ การตอบสนอง การควบคุมอารมณ์และความเครียดต่าง ๆ การพัฒนาการสื่อสารกับผู้อื่น ซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์อย่างมากต่อการบริหารงานในอาชีพของตน

2) ทำให้เกิดความเข้าใจ และสามารถทำนายและควบคุมพฤติกรรมของผู้ใต้บังคับบัญชา เนื่องจากผู้บริหารจำเป็นต้องรับผิดชอบในการวางแผน การจัดการ และการควบคุมให้มีการทำงานที่นำไปสู่ผลสำเร็จขององค์กร การศึกษาพฤติกรรมองค์กรจะทำให้ผู้บริหารเข้าใจธรรมชาติและความต้องการของผู้ใต้บังคับบัญชาแต่ละคน เข้าใจปัจจัยสาเหตุของพฤติกรรม จึงทำให้ผู้บริหารเข้าใจในปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้อย่างถูกต้อง สามารถทำนายได้ว่า ถ้าใส่ปัจจัยหรือตัวแปรใดเข้าไป จะส่งผลให้เกิดพฤติกรรมอะไรขึ้น ซึ่งนำมาสู่การแก้ไขปัญหาพฤติกรรมในองค์กร ด้วยการควบคุมตัวแปรต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสม เช่น ใช้การจูงใจบุคลากรให้ทำงานอย่างทุ่มเทมากขึ้น มีการจัดออกแบบงานได้อย่างเหมาะสมกับธรรมชาติของคนทำงาน การแก้ไขปัญหาคัดแย้งในองค์กร การสนับสนุนให้บุคลากรทำงานได้บรรลุตามเป้าหมายและได้รับรางวัล เป็นต้น

3) ทำให้เกิดความเข้าใจ และสามารถทำนายและควบคุมพฤติกรรมของเพื่อนร่วมงาน เนื่องจากผู้บริหารจำเป็นต้องทำงานและมีปฏิสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงานในองค์กร การเข้าใจกระบวนการเกิดทัศนคติของบุคคล การเข้าใจความแตกต่างของแต่ละบุคคล กระบวนการกลุ่มที่เกิดขึ้นจากการทำงานร่วมกัน ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มและวัฒนธรรมภายในองค์กร พฤติกรรมที่เกี่ยวกับอำนาจและการเมืองภายในองค์กร จะช่วยให้ผู้บริหารเข้าใจกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับพฤติกรรมต่าง ๆ ในองค์กร ทำให้สามารถทำนายและนำมาใช้ในการสนับสนุนให้เกิดการทำงานร่วมกันได้เป็นอย่างดี

4) ทำให้เกิดความเข้าใจ และสามารถทำนายพฤติกรรมของผู้บริหาร บุคคลอื่นและสภาวะต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายขององค์กร เนื่องจากผู้บริหารมีหลายระดับ ผู้บริหารในระดับที่อยู่เหนือขึ้นไปจะมีอิทธิพลต่อผู้บริหารในระดับรองลงมา และบุคคลอื่นและสภาวะต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายการบริหารจะมีอิทธิพลต่อผู้บริหารระดับสูง เช่น ผู้บริหารจากส่วนกลาง ผู้ตรวจราชการ ผู้ถือหุ้น รวมทั้งคู่แข่ง (Competitors) ผู้ส่งวัตถุดิบให้ (Suppliers) และลูกค้าขององค์กร ตลอดจนสภาพแวดล้อม เทคโนโลยี การเปลี่ยนแปลงภายในและภายนอกประเทศที่ส่งผลกระทบต่อองค์กร ฯลฯ การศึกษาพฤติกรรมองค์กรจึงเป็นสิ่งที่ช่วยให้ผู้บริหารมีความเข้าใจพฤติกรรมและความต้องการของผู้บริหารที่อยู่เหนือขึ้นไปและบุคคลอื่นที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายขององค์กร และสามารถทำนายการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยภายนอกที่ส่งผลต่อนโยบายขององค์กร ซึ่งนำมาสู่การเจรจาต่อรอง การวางแผน การจัดการ และการควบคุมให้องค์กรมีการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่พึงประสงค์ และสามารถตอบสนองความต้องการของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายขององค์กรได้ ดังนั้น การศึกษาพฤติกรรมองค์กรจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อผู้บริหาร เพราะจะทำให้ผู้บริหารเข้าใจตนเอง เข้าใจผู้ใต้บังคับบัญชา เข้าใจเพื่อนร่วมงาน ตลอดจนเข้าใจบุคคลอื่น และสภาวะต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบาย โดยความเข้าใจเหล่านี้จะทำให้สามารถทำนายพฤติกรรมที่จะเกิดขึ้น และสามารถ



ปรับปรุงพฤติกรรมตนเอง จูงใจ สนับสนุน และควบคุมพฤติกรรมของบุคคลอื่น อันเป็นส่วนสำคัญที่จะทำให้ผู้บริหารสามารถบริหารตนเองและบุคคลรอบข้าง และทำให้องค์กรประสบความสำเร็จได้

## 2.2.6 องค์กรสมัยใหม่ (Modern Organization)

ในปัจจุบันการพัฒนาองค์กรของไทยได้รับเอาแนวคิดการบริหารจากต่างประเทศมาใช้อย่างกว้างขวาง ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะดำรงสถานภาพทางการแข่งขัน หรือกล่าวอีกนัยคือเพื่อความอยู่รอดในกระแสการแข่งขันอันเชี่ยวกรากในระบบทุนนิยม (Capitalist) ดังนั้นสถานภาพที่องค์กรต้องการคือการสร้างความยั่งยืนให้กับองค์กรนั่นเอง ในทัศนะของผู้เขียนเห็นว่าเครื่องมือทางการบริหารประการหนึ่งที่จะสามารถมีส่วนช่วยให้องค์กรประสบความสำเร็จอันยั่งยืนคือ องค์กรแห่งการเรียนรู้ (Learning Organization) ซึ่งได้รับการกล่าวถึงกันอย่างกว้างขวางทั้งในภาครัฐและเอกชน โดยภาครัฐได้กำหนดให้มีการตราไว้ในกฎหมายคือพระราชบัญญัติว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 หมวด 3 มาตรา11 “ ส่วนราชการมีหน้าที่พัฒนาความรู้ในส่วนราชการ เพื่อให้มีลักษณะเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้อย่างสม่ำเสมอ โดยต้องรับรู้ข้อมูลข่าวสารและสามารถประมวลผลความรู้ในด้านต่างๆ เพื่อนำมาประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติราชการได้อย่างถูกต้อง รวดเร็วและเหมาะสมกับสถานการณ์ รวมทั้งต้องส่งเสริมและพัฒนาความรู้ความสามารถ สร้างวิสัยทัศน์ และปรับเปลี่ยนทัศนคติของข้าราชการในสังกัดให้เป็นบุคลากรที่มีประสิทธิภาพและมีการเรียนรู้ร่วมกัน” จากภาวะปัจจัยต่างๆจึงทำให้เกิดความปรารถนาที่จะสร้างและพัฒนาองค์กรให้เป็นองค์กรสมัยใหม่ บุคลากรสามารถเพิ่มพูนความรู้ความสามารถได้อย่างต่อเนื่องและสามารถสร้างผลงานได้ตามความปรารถนาอีกทั้งเป็นแหล่งสร้างความคิดทางปัญญาโดยการเรียนรู้ที่จะเรียนรู้ร่วมกัน ดังนั้นองค์กรสมัยใหม่ควรมีลักษณะสำคัญดังนี้ ต้องเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้(Learning Organization) การเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ต้องอาศัยความเข้าใจและความมุ่งมั่นในการทำระบบย่อยทั้ง 5 ระบบขององค์กรแห่งการเรียนรู้อันได้แก่ การเรียนรู้(Learning) องค์กร(Organization) คน(People) ความรู้(Knowledge) และเทคโนโลยี(Technology) ให้ตัวขับเคลื่อนและพัฒนาองค์กรเพราะการเรียนรู้ประเภทนี้ไม่สามารถ จะเกิดขึ้นและไม่สามารถคงอยู่ได้หากปราศจากความเข้าใจ และการพัฒนาระบบย่อยที่สัมพันธ์กัน ผู้เชี่ยวชาญในการสร้างองค์กรแห่งการเรียนรู้เรียนรู้ Peter M. Senge \*กล่าวไว้ว่า องค์กรแห่งการเรียนรู้คือ “องค์กรที่ซึ่งบุคลากรสามารถเพิ่มพูนความรู้ความสามารถได้อย่างต่อเนื่อง และสามารถสร้างผลงานได้ตามความปรารถนา”

## 2.3 ทฤษฎีการบริหารงานเอกสารและการจัดเก็บเอกสาร

การบริหารงานเอกสารและการจัดเก็บเอกสาร สำนักงานทั้งในภาคเอกชนและรัฐบาลมักจะมีเอกสารเข้า – ออกหลายประเภทเป็นจำนวนมาก ซึ่งมีความสำคัญมากน้อยแตกต่างกัน เอกสารบางชิ้นมีประโยชน์ในการนำข้อมูลไปใช้ในโอกาสต่อไป นอกจากนั้นยังใช้เป็นหลักฐานในการอ้างอิง ฉะนั้นถ้าสำนักงานแห่งใดต้องการดำเนินการด้านเอกสารอย่างมีประสิทธิภาพจำเป็นต้องใช้หลักการบริหารและการจัดเก็บเอกสารที่ดีมีระบบเพื่อนำข้อมูลมาใช้ได้อย่างรวดเร็ว

### 2.3.1 ความหมายของคำต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานเอกสาร

เอกสาร (Records) หมายถึง กระดาษที่ใช้ในธุรกิจ หนังสือ แบบฟอร์ม แผนที่ และวัตถุอื่นๆ ที่บรรจุข้อความที่ยังอาจรวมถึงสื่อกลางที่ใช้ในการจัดทำข้อมูลต่างๆของธุรกิจด้วย เช่น จดหมายโต้ตอบ บัตร เทป หรือไมโครฟิล์ม เป็นต้น

การจัดเก็บเอกสาร (Filling) หมายถึง กระบวนการจัดระบบจำแนกและเก็บเอกสารให้เป็นระเบียบสะดวกในกานำมาใช้เมื่อต้องการ ซึ่งถือว่าเป็นเพียงส่วนหนึ่งของการบริหารงานเอกสาร (Records management) เท่านั้น

การบริหารงานเอกสาร (Records management) หมายถึง การดำเนินงานเอกสารให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามลำดับขั้นตอน คือ การวางแผน การกำหนดหน้าที่และโครงสร้างการจัดเก็บเอกสาร การกำหนดระบบการจัดเก็บเอกสารการเก็บรักษา การควบคุมงานเอกสารและการทำลายเอกสารจึงมีความสัมพันธ์กับเอกสารทุกขั้นตอนตามวงจรเอกสาร (Records cycle) โดยเริ่มจากการสร้างเอกสาร (Created) การจำแนกเอกสารและการนำไปใช้ (Classified and utilization) การจัดเก็บเอกสาร (Stored) การนำกลับมาอ้างอิงเมื่อจำเป็น (Retrieved when necessary) ตลอดจนการเก็บเอกสารกลับคืนหรือ ทำลายเอกสาร (Returned to storage or destroyed) จึงจำเป็นที่จะต้องหามาตรการที่เหมาะสมมาใช้กับขั้นตอนทั้ง 5 ขั้นตอน วงจรเอกสาร ในสหรัฐอเมริกาได้วิจัยต้นทุนการผลิตและการเก็บเอกสารพบว่ามีมูลค่าประมาณ 10-40 % ของต้นทุนในงานสำนักงาน ถ้าสามารถบริหารงานเอกสารได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้วจะทำให้ต้นทุนด้านนี้ลดลงได้

### 2.3.2 องค์ประกอบของการบริหารงานเอกสาร

การบริหารงานเอกสารในที่นี้ได้แบ่งงานหรือหน้าที่ในความรับผิดชอบของผู้บริหารงานเอกสารได้ดังต่อไปนี้

- 1) การวางแผน
- 2) การกำหนดหน้าที่และโครงสร้างของงานเอกสาร
- 3) การออกแบบระบบการจัดเก็บเอกสาร

- 4) การเก็บรักษา
- 5) การควบคุมงานเอกสาร
- 6) การทำลายเอกสาร โดยมีรายละเอียดในแต่ละขั้นตอนดังนี้

1) การวางแผนเป็นการเตรียมงานและเตรียมการปฏิบัติงานเอกสาร เตรียมวัสดุ อุปกรณ์และสถานที่ในการจัดเก็บเอกสาร เตรียมกำลังคนที่มีความรู้ในการจัดเก็บเอกสาร รวมทั้งกำหนดนโยบายปฏิบัติงานต่างๆ ดังนี้

1.1) นโยบายของแผน โดยกำหนดลงไปว่าจะบริหารงานเอกสาร โดยให้มีศูนย์กลางของเอกสาร หรือจะแยกควบคุมตามหน่วยงานย่อย หรืออาจใช้ทั้ง 2 ระบบ

1.2) การฝึกอบรมพนักงาน เพื่อให้การควบคุมงานเอกสารได้อย่างมีประสิทธิภาพ พนักงานคนใดที่ได้รับมอบอำนาจให้รับผิดชอบเกี่ยวกับงานเอกสารจะต้องมีความรู้ความชำนาญอย่างถูกต้องเกี่ยวกับการดำเนินการด้านเอกสาร ถ้าพนักงานไม่มีความรู้ต้องจัดให้มีการฝึกอบรมก่อนเข้ามารับหน้าที่

1.3) มาตรฐานระบบงาน การบริหารงานเอกสาร จะต้องมีการกำหนดมาตรฐานอันเดียวกันทั้งระบบ เพื่อให้การบริการและการควบคุมทำได้ง่ายและสะดวก

1.4) กำหนดสถานที่เก็บเอกสาร สถานที่เก็บเอกสารต้องจัดให้เป็นสัดส่วน แบ่งให้ชัดเจนลงไปว่า ส่วนใดเก็บเอกสารรอทำลาย ส่วนใดเก็บเอกสารสำคัญ ส่วนใดเป็นงานระหว่างปฏิบัติ โดยให้มีพื้นที่เหมาะสมเพียงพอและให้ความปลอดภัยแก่เอกสาร

1.5) กำหนดอายุของเอกสาร โดยแจ้งให้พนักงานจัดเก็บเอกสารทราบว่า เอกสารประเภทใดจะต้องเก็บไว้เป็นเวลานานเท่าใดจึงจะทำลาย เอกสารใดจะต้องเก็บรักษาตลอดไป เอกสารสำคัญมีอะไรบ้าง

1.6) กำหนดวิธีโอนเอกสาร เพื่อให้มีที่เก็บเอกสารระหว่างปฏิบัติงานอย่างเพียงพอเมื่อเอกสารใดใช้ปฏิบัติงานเสร็จสิ้นแล้ว ควรโอนไปยังที่เก็บเอกสารเฉพาะซึ่งจัดไว้โดยอาจโอนเป็นงวดๆ หรือโอนต่อเนื่องเรื่อยๆ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปริมาณของเอกสาร ลักษณะของงานจำนวนพนักงานที่ดูแล ตลอดจนนโยบายของผู้บริหารและวิธีการปฏิบัติงาน

1.7) การกำหนดเอกสารสำคัญ องค์กรทุกแห่งย่อมจะมีเอกสารสำคัญเฉพาะของตนเองและเอกสารบางฉบับถือเป็นความลับสุดยอดของบริษัทไม่เปิดเผยให้บุคคลภายนอกรู้ ดังนั้นจึงต้องป้องกันความไม่ปลอดภัยต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นกับเอกสาร นอกจากนั้นเอกสารอื่นๆ ก็อาจจำเป็นต้องเก็บไว้ เพื่อให้อ้างอิงตลอดไปเช่นกัน

1.8) กำหนดวิธีการประเมินผลเพื่อหาข้อบกพร่องของแผนการบริการงานเอกสาร อาจทำได้ทั้ง ขณะวางแผน กำลังปฏิบัติการตามแผน และเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาของแผนแล้ว ซึ่งถ้าประเมินดูแล้วพบว่าไม่เป็นที่พอใจก็จะปรับปรุงให้ดีขึ้น

2) การกำหนดหน้าที่และโครงสร้างของงานเอกสาร เป็นการกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงานเอกสารและกำหนดโครงสร้างของงานเอกสารว่าจะให้งานเอกสารเก็บไว้ที่ศูนย์กลางแห่งเดียวกัน (Centralization filing) เก็บไว้ที่หน่วยงานต่างๆ (Decentralization filing) หรือเก็บไว้ทั้งที่ศูนย์กลางและหน่วยงานต่างๆ โดยพิจารณาถึงข้อดีของแต่ละกรณีดังนี้

2.1) การเก็บไว้ที่ศูนย์กลาง มีข้อดีคือปริมาณงานและอุปกรณ์ในการทำงานน้อย บุคลากรมีความชำนาญเฉพาะด้านและทำงานมีประสิทธิภาพ ประหยัดค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรและอุปกรณ์ ส่วนข้อเสียก็คือ หน่วยงานต่างๆ เมื่อต้องการใช้ข้อมูลจะขาดความคล่องตัวในการทำงาน

2.2) การเก็บไว้ที่หน่วยงานต่างๆมีข้อดี คือ เหมาะกับข้อมูลที่มีลักษณะเป็นความลับ การเก็บและการนำออกมาใช้สะดวกและรวดเร็ว แต่มีข้อเสียก็คือ วัสดุ อุปกรณ์และพนักงานต้องกระจายตามหน่วยงานต่างๆ ทำให้ไม่ประหยัดและวิธีปฏิบัติงานอาจแตกต่างกัน

2.3) การเก็บไว้ทั้งที่ศูนย์กลางและหน่วยงานต่างๆ (Centralization and decentralization filing) การจัดเก็บวิธีนี้มีวัตถุประสงค์จะขจัดข้อเสียของทั้ง 2 วิธี การจัดแบบนี้อาจทำได้ดังนี้

2.3.1) ให้งานเอกสารต่างๆ เก็บเอกสารของตนและเพื่อให้เกิดการประสานงานกันและถือปฏิบัติเป็นระบบเดียวกันก็จะจัดให้มีศูนย์กลางการควบคุมทำหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารงานเอกสารขององค์การ

2.3.2) แบ่งเอกสารส่วนหนึ่งเก็บแบบผสม ส่วนหนึ่งเก็บไว้ที่ศูนย์กลาง และอีกส่วนหนึ่งเก็บไว้ที่หน่วยงานต่างๆ ทั้งนี้ต้องพิจารณาถึงลักษณะของงานและประเภทของเอกสารที่จัดเก็บ

3) การออกแบบระบบจัดเก็บเอกสาร เป็นการกำหนดว่าจะจำแนกเอกสารตามระบบใดระบบหนึ่งและกำหนดกระบวนการจัดเก็บเอกสารในแต่ละระบบนั้น ซึ่งรายละเอียดได้กล่าวไว้ในหัวข้อระบบการจัดเก็บเอกสารและกระบวนการจัดเก็บเอกสาร

4) การเก็บรักษา การเก็บรักษาหนังสือแบ่งออกเป็นเก็บในระหว่างปฏิบัติ และเก็บเมื่อปฏิบัติเสร็จเรียบร้อยแล้ว วิธีเก็บรักษา มีดังนี้

4.1) การเก็บในระหว่างปฏิบัติ เป็นการเก็บหนังสือที่ปฏิบัติยังไม่เสร็จก็ถือว่าอยู่ในความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติหรือของผู้ที่รับเรื่องไว้

4.2) เก็บเมื่อปฏิบัติเสร็จแล้ว ผู้เก็บต้องทำหลักฐานการเก็บหรืออาจโอนเอกสารไปแยกเก็บไว้ต่างหากเพื่อประหยัดต้นทุนในการเก็บรักษา

5) การควบคุมงานเอกสาร เป็นการตรวจสอบการปฏิบัติงานเอกสารตั้งแต่เริ่มผลิตเอกสารไม่ว่าจะเป็นการคิด ร่าง เขียน แต่ง พิมพ์ ทำสำเนา ก่อนจะผลิตเอกสารขึ้นมาแต่ละชิ้น ผู้ผลิตจะต้องมีการควบคุมอย่างรอบคอบและเมื่อผลิตแล้วก็ต้องควบคุมวิธีการใช้เอกสารตั้งแต่การเสนอ การรับ การอ้างอิง แล้วจึงนำไปเก็บรักษา เพราะมีปัญหาที่เกิดขึ้นในการใช้เอกสารมาก เนื่องจากมีการใช้เกินความจำเป็น หรือมีเอกสารมากจนไม่มีเวลาอ่าน อีกปัญหาหนึ่งก็คือการขอยืมเอกสารอันจะนำมาซึ่งการคอย การทวงถามและการสูญหายเกิดขึ้น ทำให้ผู้เป็นเจ้าของเอกสารไม่ปรารถนาจะให้หน่วยงานอื่นๆ ขอยืมเอกสารของตนและได้ใช้วิธีการการควบคุมการขอยืมเอกสารโดยใช้บัตรยืม กำหนดเวลายืมฉบับที่การขอยืมและติดตามเอกสารที่ถูกยืมไปเพื่อป้องกันการลืม การสูญหาย เป็นต้น นอกจากนี้ที่ดังกล่าวข้างต้นการควบคุมงานเอกสารยังมีการแก้ไขปรับปรุงการปฏิบัติงานให้ดีขึ้น เช่น การกำหนดศูนย์กลางการควบคุม การให้คำแนะนำ การจัดระบบ การจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานเอกสาร โดยอธิบายถึงนโยบายการบริหาร การจัดระบบและวิธีการจัดเก็บเอกสารแก่พนักงาน เป็นต้น

6) การทำลายเอกสาร เอกสารที่ไม่มีประโยชน์แล้วอาจทำลายเสียโดยใช้เครื่องมือหรือโดยวิธีอื่นๆ ก่อนทำลายเสนอรายการชื่อหนังสือที่สมควรทำลายแก่ผู้บังคับบัญชาพิจารณาให้ทำลายมีข้อพิจารณาดังนี้

6.1) เอกสารที่จะต้องเก็บรักษาไว้ มีเอกสารอะไรบ้างที่สำคัญและจะต้องเก็บไว้ยาวนานเท่าใด หากไม่มีหลักเกณฑ์ที่รัดกุมแล้วอาจเป็นเหตุให้สูญเสียเอกสารที่สำคัญไป และอาจก่อให้เกิดความเสียหายตามมา

6.2) เอกสารที่ต้องทำลายควรมีวิธีการจัดการอย่างไร ความลับจึงจะไม่รั่วไหลไปสู่บุคคลภายนอก

6.3) แนวทางการกำหนดอายุการเก็บรักษาเอกสาร

ดังนั้นปัญหาสำคัญจึงอยู่ที่ว่าจะตัดสินใจอย่างไรว่าเอกสารใดควรเก็บ เอกสารใดควรทำลาย ทั้งสิ่งที่จะต้องคำนึงถึงก็คือความสำคัญของเอกสารนั้นๆ จึงได้กำหนดคุณค่าของเอกสารลับเป็น 5 ประการ คือ

(1) คุณค่าทางกฎหมาย ถือว่าเป็นจุดสำคัญที่ต้องมีการเก็บรักษาเอกสารเพราะเอกสารทุกชิ้นล้วนมีคุณค่าในการใช้เป็นหลักฐานทางกฎหมายทั้งสิ้น ซึ่งจะนำไปแสดงต่อศาลได้เมื่อมีคดีความเกิดขึ้น

(2) คุณค่าทางด้านการบริหาร เอกสารประเภทนี้มักได้แก่ ระบบคำสั่งคู่มือการปฏิบัติงานด้านต่างๆที่ใช้เป็นบรรทัดฐานในการดำเนินงานเอกสารเหล่านี้ต้องมีการเก็บรักษาไว้เพื่อใช้เป็นหลักปฏิบัติต่อไป

(3) คุณค่าทางวิจัย ได้แก่ ข้อมูลต่างๆ ที่มีการศึกษาค้นคว้าเก็บไว้ซึ่งสามารถใช้ในการประกอบกรวางแผนงาน หรือเป็นลู่ทางในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง

(4) คุณค่าทางประวัติศาสตร์ ได้แก่ เอกสารที่เกี่ยวกับการก่อตั้งบริษัท รายชื่อผู้ถือหุ้น ฯลฯ ซึ่งถูกส่งไปเก็บไว้ที่ศูนย์เอกสารธุรกิจ กรมทะเบียนการค้ากระทรวงพาณิชย์ เพื่อเป็นหลักฐานในการดำเนินงานของบริษัทเอกสารเหล่านี้จะถูกเก็บไว้โดยไม่มีการทำลาย ไม่ว่าจะบริษัทนั้นๆจะยังอยู่หรือปิดกิจการไปแล้ว

(5) คุณค่าทางการแจ้งข่าวสาร ได้แก่ เอกสารเกี่ยวกับการประชาสัมพันธ์ข่าวเหตุการณ์ทั่วไป รวมทั้งคำปราศรัย สุนทรพจน์ ฯลฯ ซึ่งเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดความเข้าใจอันดี

อายุการเก็บเอกสาร จะพิจารณาว่าเอกสารใดกฎหมายกำหนดให้เก็บไว้นานเท่าใด และไม่นับเปลี่ยนแปลงเนื้อที่หรือค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บ รวมทั้งความจำเป็นในการใช้เอกสาร และอายุความของการฟ้องร้องทางกฎหมายเกี่ยวข้องกับเอกสารนั้น แนวทางการกำหนดอายุการเก็บรักษาเอกสาร มีดังนี้

1) ตามพระราชบัญญัติการบัญชี ให้เก็บรักษาบัญชีและเอกสารประกอบการลงบัญชีไว้ไม่น้อยกว่า 10 ปี นับแต่วันปิดบัญชี

2) ตามประกาศกระทรวงพาณิชย์ ให้เก็บรักษาบัญชีและเอกสารการลงบัญชีสำหรับปีนั้นมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี นับแต่วันปิดบัญชี หรือวันที่ลงรายการครั้งสุดท้ายในบัญชีเงินสด ในกรณีที่ไม่มีปิดบัญชีต้องมีหนังสือของกรมสรรพากร แสดงว่าได้ชำระภาษีครบถ้วนแล้ว สำหรับปีนั้นๆ และมีการยื่นคำของอนุญาตต่อสำนักงานบัญชีกลางก่อนทำลาย

3) ตามกฎหมายแรงงาน ให้นายจ้างซึ่งมีลูกจ้างรวมกันตั้งแต่ 10 คนขึ้นไปเป็นประจำจัดทำทะเบียนลูกจ้างและเอกสารเกี่ยวกับการคำนวณค่าจ้างเป็นภาษาไทยและเก็บไว้ ณ สถานที่ทำงานพร้อมที่จะให้พนักงานตรวจแรงงานตรวจได้ทะเบียนลูกจ้างนั้น อย่างน้อยต้องมีรายการต่อไปนี้ ชื่อ - สกุล เพศ สัญชาติ วันเดือนปีเกิด อายุ ที่อยู่ปัจจุบัน วันที่เริ่มจ้าง อัตราค่าจ้างและประโยชน์ตอบแทน วันสิ้นสุดของการจ้าง ให้นายจ้างเก็บรักษาทะเบียนลูกจ้างไว้ไม่น้อยกว่า 2 ปี นับแต่วันสิ้นสุดของการจ้างลูกจ้างแต่ละราย เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรายการในทะเบียนลูกจ้างให้นายจ้างแก้ไขเพิ่มเติมทะเบียนลูกจ้างให้แล้วเสร็จภายใน 14 วัน นับแต่วันที่ที่มีการเปลี่ยนแปลงนั้น สำหรับเอกสารเกี่ยวกับการคำนวณค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา และค่าทำงานในวันหยุดนั้น อย่างน้อยต้องมีรายการต่อไปนี้ วันและเวลาทำงาน ผลงานที่ทำได้สำหรับลูกจ้าง ค่าจ้างตามผลงาน(เป็นหน่วย) ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด ลายมือลูกจ้างลงชื่อรับเงิน

4) เอกสารที่ต้องเก็บเอาไว้ตลอดไป ได้แก่ เอกสารก่อตั้งบริษัท ทะเบียน หุ้นส่วนทะเบียน และข้อปฏิบัติต่างๆ รวมทั้งรายงานการประชุม

5) เอกสารที่ต้องเก็บไว้ 10 ปี ได้แก่ เอกสารประกอบการลงบัญชี เอกสารการชำระภาษีอากร ใบเสร็จรับเงิน

6) เอกสารที่ต้องเก็บไว้ 5 ปี ได้แก่ สัญญาเงินกู้ที่ชำระเสร็จสิ้นแล้ว หลักฐานการจ่ายค่าจ้างเงินเดือน

7) เอกสารที่ต้องเก็บไว้ 1 ปี ได้แก่ เอกสารทั่วไปที่ไม่มีความสำคัญ

8) เอกสารที่ต้องเก็บไว้ 2 ปี ได้แก่ หลักฐานการจ่ายค่าแรง บริการ ค่าเช่าต่างๆ และทะเบียนประวัติพนักงานที่ออกแล้ว

หลักการเก็บที่กล่าวมาข้างต้นเป็นหลักเกณฑ์ทั่วไป แต่สำหรับการประกอบธุรกิจในกิจการแต่ละแห่งอาจไม่เหมือนกัน ซึ่งผู้ดูแลรับผิดชอบควรจะได้มีการปรึกษากับผู้บังคับบัญชา หรือผู้บริหาร เพื่อให้ทราบนโยบายการเก็บรักษาเอกสารด้วยจะสามารถลดความวุ่นวายตามมาในภายหลัง

มาตรการและขั้นตอนในการทำลายเอกสารเอกสาร เมื่อหมดความจำเป็นที่จะต้องเก็บรักษาไว้ก็ควรจะทำลายไม่ปล่อยทิ้งไว้ แต่การทำลายต้องมีหลักเกณฑ์ ต้องควบคุมกันอย่างรัดกุม นับตั้งแต่เริ่มขนย้ายไปจนกระทั่งการทำลายเสร็จ มิฉะนั้นอาจเกิดความเสียหายตามมา คือ ความลับรั่วไหล เอกสารสำคัญ ถูกทำลายโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์และเอกสารอาจถูกทำลายโดยเจตนา

การที่ความลับจะรั่วไหลไปได้อาจมีผู้หยิบเอกสารบางอย่างไปตอกำลังขนย้ายหรือเอกสารที่หลงเหลือจากการทำลายกลายเป็นหลักฐานสำคัญของคู่แข่งกันไป ข้อเสนอแนะในการทำลายเอกสารมีดังนี้

1) เอกสารสำคัญที่ถูกทำลายไปโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์อาจเกิดขึ้นได้ถ้าไม่เอาใจใส่ให้ดีพอ เช่น เวลาต้องการทำลายเอกสารจำนวนมากๆ อาจมองแค่ผ่านไป โดยไม่พิจารณาให้ละเอียด ดังนั้นจึงมีโอกาสที่เอกสารสำคัญๆ จะหลงหูหลงตาถูกทำลายไปด้วย

2) เอกสารถูกทำลายโดยเจตนาอาจมีใครที่แอบเอาหลักฐานสำคัญที่จะทำลายหลักฐานมาให้ผู้รับผิดชอบนำไปทำลายด้วย

3) เพื่อป้องกันปัญหาต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นจึงได้กำหนดขั้นตอนการทำลายไว้ดังนี้

ขั้นแรก ต้องทำเรื่องของอนุมัติจากผู้บริหารว่าจะทำลายเอกสารนั้นๆแล้ว จะได้ไม่เป็นการทำลายเอกสารโดยพลการ นอกจากนี้เวลามีคดีอะไรเกิดขึ้นภายหลังก็สามารถอ้างได้ว่ารับคำสั่งมา

ขั้นที่สอง ตั้งคณะกรรมการขึ้นมาพิจารณาเอกสารที่จะทำลายโดยให้ผู้รับผิดชอบและเจ้าของเอกสารมาร่วมพิจารณาพร้อมๆกัน ตัวแทนจากส่วนกลางและนักกฎหมายจะช่วยตัดปัญหาการทำลายเอกสาร โดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์ได้

ขั้นที่สาม หลังจากที่แน่ใจว่าเอกสารใดทำลายได้ก็จะเป็นขั้นตอนทำลายเอกสาร ซึ่งจะต้องควบคุมการทำลายตั้งต้นจนจบ เพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายอย่างอื่นตามมา เช่น ไม่ปรากฏข้อความใดๆ หลงเหลือให้ใครนำไปใช้ประโยชน์ได้อีก

ขั้นสุดท้าย เมื่อเอกสารถูกทำลายเรียบร้อยแล้วก็ควรทำรายงานเพื่อเสนอต่อผู้บริหารเก็บไว้เป็นหลักฐานต่อไป

เครื่องทำลายเอกสาร (Shredder) วิธีการกำจัดเอกสารในสำนักงานที่ไม่ใช่แล้ว อาจทำโดยขยำทิ้งลงตะกร้าผงหรือเผาทิ้งไปก็ได้ แต่สำหรับวิธีแรกย่อมไม่ใช่วิธีที่ดี หากเป็นเอกสารที่เกี่ยวข้องกับความลับของบริษัทเพราะความลับอาจรั่วไหลได้ ส่วนวิธีกำจัดด้วยการเผาทิ้งก็ยุ่งยาก เนื่องจากต้องจัดหาสถานที่เผาให้เหมาะสมซึ่งควันและกลิ่นจะไม่ไปรบกวนใคร ดังนั้นวิธีที่น่าจะสะดวกด้วยและปลอดภัยก็คือใช้เครื่องทำลายเอกสารนั่นเอง เครื่องทำลายเอกสารสามารถทำลายเอกสารทั่วไปได้ประมาณครั้งละ 11 แผ่น โดยใช้ความเร็วประมาณนาทีละ 11 เมตร จะเหลือเอกสารที่ถูกทำลายแล้วเพียง 2 มิลลิเมตร (ถ้าเป็นระบบธรรมดา) แต่ถ้าเป็นระบบโครสคัทจากเศษกระดาษจึงสามารถกลืนคลิปรกระดาษหรือลวดเย็บซึ่งติดไปกับเอกสารได้โดยไม่ทำให้ใบมีดสึกหรอ ระบบควบคุมการทำงานของเครื่องเป็นระบบไร้เสียงรบกวน มีระบบเดินหน้า – ถอยหลัง (แก้ปัญหาคณะที่กระดาษติด) และมีระบบสวิตช์อัตโนมัติ ซึ่งเพียงเปิดเครื่องทิ้งไว้แล้วป้อนกระดาษ สวิตช์ดังกล่าวจะควบคุมการเปิด – ปิด เครื่องเองโดยอัตโนมัติ (จะทำการตัดไฟให้ทันทีที่หยุดป้อนกระดาษ) เศษเอกสารที่ถูกทำลายแล้วจะถูกรวบรวมในถุงพลาสติกที่ติดอยู่กับตัวเครื่อง

### 2.3.3 ระบบการจัดเก็บเอกสาร

เอกสารมีความสำคัญต่อกิจการ ในระยะเริ่มแรกของการตั้งสำนักงานใหม่ ความสำคัญของการเก็บเอกสารยังมีไม่มากนัก แต่เมื่อหน่วยงานมีอายุมากขึ้นและมีขนาดใหญ่ขึ้น ปริมาณเอกสารจะเพิ่มขึ้นตามการจัดเก็บเอกสารและการบริหารเอกสารจึงมีความสำคัญต่อกิจการเพราะกิจการต้องนำข้อมูลมาวิเคราะห์และนำผลของการวิเคราะห์มาพิจารณาแก้ไขปรับปรุงกิจการ

## 2.4 ทฤษฎีการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานด้วยแนวคิด Kaizen

ไคเซนเป็นเทคนิควิธีอันหนึ่งที่จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงานขององค์กร คำว่า “Kaizen” เป็นศัพท์ภาษาญี่ปุ่น แปลว่า การปรับปรุงอย่างต่อเนื่องซึ่งหากแยกความหมายตามพยางค์แล้วจะแยกได้ 2 คำ คือ

“Kai” แปลว่า การเปลี่ยนแปลง (change)

“Zen” แปลว่า ดี (good)

ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีก็คือการปรับปรุงนั่นเอง ซึ่งโดยหลักการแล้วเป็นการปรับปรุงงานโดยการทำงานให้น้อยลง ไคเซนเป็นเทคนิควิธีในการปรับปรุงงานโดยมุ่งเน้นที่จะลดขั้นตอนในการทำงานลง เพื่อให้ได้ทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่สูงขึ้นและมุ่งปรับปรุงในทุกๆ ด้านขององค์กรเพื่อยกระดับชีวิตการทำงานของผู้ปฏิบัติงานให้สูงขึ้นตลอดเวลา



#### 2.4.1 การปรับปรุงในแบบไคเซน (Kaizen)

การปรับปรุงสมัยเก่า มักจะเน้นแต่การปรับปรุงใหญ่ๆ ที่ต้องลงทุนเป็นหลัก หรือต้องผ่านงานวิจัยและพัฒนา (R&D: Research & Development) เช่น ใช้เทคโนโลยีใหม่ เครื่องไม้เครื่องมือใหม่ กระบวนการแบบใหม่ ซึ่งการปรับปรุงลักษณะนี้ก็คือ “Innovation” หรือ “นวัตกรรม” และมักเป็นภารกิจของระดับบริหารหรือผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านส่วนพนักงานทั่วไปก็เป็นเพียงผู้ที่ “คอยรักษาสภาพ” ให้เป็นไปตามที่หัวหน้ากำหนดไว้ไม่ค่อยมีส่วนร่วมในการปรับปรุงมากนัก แต่ในความเป็นจริง การรักษาสภาพก็ไม่ใช่ว่าเรื่องง่าย เพราะสภาพที่ดีมักจะค่อยๆ ลดลง และจะกลับมาดีขึ้นเมื่อเกิด Innovation ในครั้งถัดไป แนวคิดของ Kaizen จึงเข้ามาเสริมจุดอ่อนที่เกิดขึ้นตรงนี้ คือ เป็นการปรับปรุงเพื่อการรักษาสภาพ และปรับปรุงเพื่อให้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่องทีละเล็กทีละน้อยผสมผสานไปกับการปรับปรุงแบบก้าวกระโดด หรือ Innovation

#### 2.4.2 หลักในการเริ่มต้นแนวคิดไคเซน (Kaizen)

2.4.2.1 ความคิดสร้างสรรค์ ความคิดสร้างสรรค์เป็นประโยชน์มากสำหรับการแก้ไขปัญหา บางครั้งหากว่าเราแก้ไขปัญหาโดยใช้หลักเหตุผลธรรมดาซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาแบบตรงๆ แล้วหนทางแก้ไขอาจจะมีราคาแพงไม่คุ้มค่าและอาจจะได้ผลก็ไม่ได้

#### 2.4.2.2 ใช้หลัก “เลิก-ลด-เปลี่ยน”

การทำไคเซนเพื่อปรับปรุงงานวิธีหนึ่งคือใช้หลักการ “เลิก-ลด-เปลี่ยน” ดังต่อไปนี้

ก) การเลิก หมายถึง การวิเคราะห์ว่าขั้นตอนการทำงานหรือสิ่งที่เป็นอยู่บางอย่างนั้นสามารถที่จะตัดออกไปได้หรือไม่ โดยพิจารณาจากความจำเป็น

ตัวอย่างเช่น หัวหน้างานของบริษัทแห่งหนึ่ง พบว่า วันหนึ่งๆ มีผู้ใต้บังคับบัญชาวางรายงานบนโต๊ะทำงานของตนเป็นจำนวนมาก และทุกครั้งตนเองก็ต้องเสียเวลาเปิดอ่านเนื้อหาภายในเพียงเพื่อต้องการทราบเรื่องรายงานเพียงคร่าวๆ เท่านั้น และพบว่าปรายงานนั้นช่วยในเรื่องของความสวยงาม แต่กลับไม่สะดวกในการทำงาน ดังนั้นหากนำปรายงานออกก็จะช่วยให้สามารถประหยัดเวลาในการทำงานโดยไม่ต้องเปิดดูภายในปรายงาน และสามารถประหยัดเงินได้อีกด้วย

ข) การลด หมายถึง การพิจารณาว่าในการทำงานนั้นมีกิจกรรมใดบ้างที่ต้องกระทำซ้ำๆ กันไปมา หากว่าเราไม่สามารถยกเลิกกิจกรรมนั้นออกได้ ก็ต้องพยายามลดจำนวนครั้งในการกระทำ เพื่อจะได้ไม่ต้องทำงานแบบซ้ำๆ กันโดยที่ไม่เกิดประโยชน์อันใดตัวอย่างเช่น พนักงานที่ทำงานด้านภาษีของรัฐแห่งหนึ่งเมื่อใกล้ถึงช่วงเสียภาษีผู้ที่ต้องการเสียภาษีจะเดินเข้ามาถามข้อสงสัยจำนวนมาก พนักงานผู้นี้ต้องการลดการที่จะต้องคอยตอบคำถามแบบซ้ำๆ โดยการรวบรวมคำถามที่ถูกลบย่อ ๆ แล้วเขียนติดเป็นประกาศพร้อมตัวอย่าง เพื่อให้ผู้ที่มาสอบถามสามารถอ่านข้อสงสัยก่อนได้

ค) การเปลี่ยน หากว่าเราพิจารณาแล้วว่าไม่สามารถเลิกและลดกิจกรรมใดได้แล้วเราก็อาจจะเปลี่ยนแปลงได้ โดยการเปลี่ยนวิธีการทำงานเปลี่ยนวัสดุ เปลี่ยนทิศทาง หรือเปลี่ยนองค์ประกอบ เป็นต้น

ตัวอย่างเช่น ช่างของโรงงานแห่งหนึ่งพบว่า มีการยืมใช้งานเครื่องมือของช่างแต่ละแผนกงานบ่อยครั้ง ทำให้สุดท้ายเกิดความสับสนว่าเครื่องมือชิ้นนั้นเป็นของแผนกใด อีกทั้งเครื่องมือมักจะหายอยู่บ่อยครั้ง ดังนั้นจึงแก้ไขปัญหาโดยใช้วิธีการเปลี่ยนคือ เปลี่ยนสีของเครื่องมือ โดยแต่ละแผนกจะมีสีของเครื่องมือต่างกันเพื่อแก้ปัญหาความสับสนในการยืมใช้เครื่องมือ อีกทั้งเครื่องมือยังคงอยู่ประจำแผนกอีกด้วย ทำให้ไม่เสียเวลาค้นหาเครื่องมืออีกต่อไป

#### 2.4.3 สิ่งที่ต้องคำนึงในการทำไคเซน (Kaizen)

- 1) Kaizen ถือเป็นวัฒนธรรมองค์กรอย่างหนึ่ง จะต้องใช้เวลาในการเปลี่ยนแปลง
- 2) Kaizen เป็นสิ่งที่เราทุกคนทำอยู่ในชีวิตประจำวันอยู่แล้ว จึงสามารถนำสิ่งที่เคยปฏิบัติมาดำเนินการให้จริงจังและมีหลักการมากขึ้น
- 3) Kaizen จะต้องทำให้การทำงานง่ายขึ้นและลดต้นทุน แต่ถ้าทำแล้วยังก่อความยุ่งยากจะไม่ถือว่าเป็น Kaizen

#### 2.4.4 บทสรุปไคเซน (Kaizen)

การแข่งขันทางธุรกิจ เป็นปัจจัยสำคัญในการผลักดันให้ผู้บริหารต้องสร้างสรรค์กลยุทธ์ในการบริหารงานอยู่เสมอ การบริหารเชิงกลยุทธ์ในรูปแบบของไคเซนจึงถูกนำมาใช้อย่างแพร่หลายในธุรกิจ เนื่องจากสามารถทำได้ง่าย ช่วยลดต้นทุนในการบริหารจัดการงาน แต่อย่างไรก็ตาม การนำหลักการ Kaizen มาใช้ในองค์กรให้ประสบผลสำเร็จนั้น ผู้บริหารจะต้องมีบทบาท ดังนี้

- 1) เป็นผู้นำและริเริ่มการเปลี่ยนแปลงด้วย Kaizen โดยการประกาศและแถลงเป็นนโยบาย การดำเนินการอย่างชัดเจนและต่อเนื่อง เพื่อให้องค์กรเข้าใจวัตถุประสงค์ของการเปลี่ยนแปลงนี้
- 2) เป็นประธานในการนำเสนอผลงานความคิดของพนักงานในองค์กร โดยต้องมีเวทีให้นำเสนอผลงาน สร้างการมีส่วนร่วมให้พนักงานคิดกันเอง เช่น การจัดประกวดความคิด (Idea Contest)
- 3) นำเสนอรางวัลและให้คำรับรอง เพื่อให้เกิดการยอมรับ (Recognition)
- 4) มีการติดตามการดำเนินการอย่างสม่ำเสมอโดยใช้หลัก Visualization เช่น Visual Board ต่างๆ การปรับปรุงอย่างต่อเนื่องตามแนวคิดของไคเซน นอกจากนี้จะทำให้เกิดผลิตภาพที่ดีแล้ว ยังส่งเสริมศักยภาพในการปฏิบัติงาน ช่วยให้ธุรกิจสามารถเติบโตภายใต้การแข่งขันที่รุนแรงได้เป็นอย่างดี

## 2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สิทธิชัย วรโชติกำจร และ พัชรภรณ์ วรโชติกำจร (2558) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การพัฒนาระบบจัดเก็บและคั่นคืนเอกสารงานสารบรรณ งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) พัฒนาระบบ จัดเก็บและคั่นคืนเอกสารสำหรับงานสารบรรณ 2) ศึกษาความพึงพอใจในการใช้ระบบจัดเก็บและคั่นคืน เอกสารสำหรับงานสารบรรณ โดยเน้นการแก้ปัญหาในเรื่อง การควบคุมจัดเก็บข้อมูลสารสนเทศ การค้นหา ข้อมูลสารสนเทศ การบำรุงรักษาข้อมูลสารสนเทศ และ ด้านการปฏิบัติงาน เพื่อช่วยให้การทำงานด้านงานสารบรรณมีประสิทธิภาพและเพิ่มความสะดวกรวดเร็วในการปฏิบัติงานได้ดียิ่งขึ้น โดยเน้นในการศึกษา 4 ด้าน คือ 1) ด้านขั้นตอนกระบวนการ 2) ด้านเนื้อหา 3) ด้านประสิทธิภาพและความปลอดภัย 4) ด้านความพึงพอใจต่อคุณภาพการให้บริการ โดยมีสมมติฐานคือ ผู้ใช้ ระบบงานสารบรรณมีความพึงพอใจในทางบวก ผู้วิจัยพัฒนาระบบฯ และทำการทดสอบกับผู้ใช้ ระบบงานสารบรรณของวิทยาลัยนวัตกรรมสื่อสารสังคม มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒโดยทำการคัดเลือกแบบ เจาะจงจำนวน 10 คน เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเป็น แบบประเมินวัดความพึงพอใจ ทำการวิเคราะห์ข้อมูล ตามหลักสถิติโดยคำนวณ หาค่าเฉลี่ยเลขคณิต ( $\bar{x}$ ) ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.) ซึ่งผลการประเมินความพึงพอใจต่อระบบโดยรวมในส่วนของผู้ใช้งานมีค่าเฉลี่ย เท่ากับ 4.55 ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานเท่ากับ 0.41 สรุปได้ว่าผู้ใช้งานมีความพึงพอใจอยู่ในเกณฑ์ดีมาก ดังนั้น ระบบที่พัฒนาขึ้นนี้สามารถนำไปใช้งานจัดเก็บและคั่นคืนเอกสารงานสารบรรณ และให้รายงานที่เหมาะสมสำหรับผู้บริหารในการตัดสินใจ

ร.อ.พลินทร สังขกร (2548) ได้ทำการการศึกษาเรื่อง “การบริหารจัดการระบบจัดเก็บเอกสารของกองระเบียบการ กรมเสมียนตรา กระทรวงกลาโหม” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงปัญหาในการบริหารจัดการระบบการจัดเก็บเอกสาร และเพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาในการบริหารจัดการระบบการจัดเก็บเอกสาร การศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลักในการศึกษาครั้งนี้ คือ เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับด้านเอกสาร หรือกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้อง ของกองระเบียบการ กรมเสมียนตรากระทรวงกลาโหม จำนวนทั้งสิ้น 15 คน ผลการวิจัยพบว่า สภาพการจัดเก็บเอกสารของกองระเบียบการ กรมเสมียนตรา กระทรวงกลาโหม พบว่าระบบการจัดเก็บเอกสารส่วนใหญ่ยังเป็นแบบบันทึกลงสมุด ถึงแม้ว่าได้ มีการนำโปรแกรมการจัดเก็บเอกสารแบบสารสนเทศมาใช้แล้ว แต่ก็ยังไม่ได้มีการดำเนินการใช้ ระบบสารสนเทศจัดเก็บเอกสารอย่างเป็นระบบ ด้านปัญหาในการจัดเก็บเอกสาร พบว่าด้านบุคลากร คือมีปัญหาการขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในการทำงานที่เพียงพอด้านงบประมาณ พบว่าได้รับการจัดสรรงบประมาณไม่เพียงพอ ด้านการบริหารจัดการ พบว่ายัง ไม่มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารจัดการ ให้สอดคล้องกับสภาวะการทำงานและภารกิจที่ได้รับมอบหมาย

และปัญหาในการนำระบบสารสนเทศมาใช้ในการจัดเก็บเอกสาร ของกองระเบียบการ กรมเสมียนตรา กระทรวงกลาโหม พบว่าปัญหาด้านบุคลากรคือมีอัตรากำลังไม่เพียงพอ บุคลากรขาดความรู้ความสามารถ ในการประสานงานภายในและภายนอกองค์การ และความเอา ใจใส่ ปัญหาด้านโครงสร้างการทำงาน พบว่ามีบทบาทและหน้าที่ทับซ้อนกัน แนวทางในการ แก้ไขปัญหาข้อเสนอแนะในการจัดเก็บเอกสาร พบว่าด้านบุคลากรคือต้องสรรหาบุคลากรที่มี ความรู้ความสามารถมาปฏิบัติงาน ให้สามารถปฏิบัติงานได้ ตามประสิทธิภาพสูงสุดของแต่ละบุคคล และควรกำหนดแผนงานและนโยบายการบริหารการจัดระบบ จัดเก็บเอกสารให้ชัดเจน การจัดสรรงบประมาณ วิธีการประเมินผลการดำเนินงานให้ชัดเจน ควรมีการ จัดการอบรมและพัฒนาบุคลากร และควรมีหน่วยงานที่สนับสนุนในด้านสารสนเทศอย่างจริงจัง