



การบริหาร หมายถึง กิจกรรมต่าง ๆ ที่บุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปร่วมมือกัน
 ดำเนินการ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างร่วมกัน¹ เมื่อ
 ผู้บริหารใช้คุณสมบัติ หรือความสามารถที่มีติดตัวมา ใช้บริหารกิจการต่าง ๆ ให้สำเร็จลุล่วง
 ได้ด้วยดี การบริหารก็จัดว่าเป็นศิลปะ (art) ในขณะเดียวกัน การบริหารสามารถวาง
 หลักเกณฑ์หลักวิชา มีทฤษฎีต่าง ๆ ซึ่งถ่ายทอดความรู้สู่กันได้ กฎเกณฑ์และหลักการในการ
 บริหารอย่างเดียวกัน สามารถนำมาใช้ปฏิบัติให้ลุล่วงไปได้ในสภาวะแวดล้อมเหมือนกัน
 เรียกว่ามีเนื้อหาวิชา (body of knowledge) จึงจัดว่าเป็นศาสตร์ (science) ด้วย
 ดังนั้นผู้บริหารที่ดี คือผู้ที่รู้จักนำศาสตร์ทางการบริหารไปใช้อย่างมีศิลป์

องค์ประกอบของการบริหาร

การบริหารโดยทั่ว ๆ ไปจะต้องอาศัยองค์ประกอบ 4 อย่าง เรียกว่า 4 m's

คือ²

1. คน หรือ บุคลากร (man)
2. เงิน หรือ ทุน (money)
3. วัสดุ อุปกรณ์ อาคาร สถานที่ (material)
4. การจัดการหรือเทคนิคในการบริหาร (management)

ในการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง จะกล่าวถึงบุคคล คือ ผู้นำหรือ
 ผู้บริหารในลำดับแรก และการจัดการหรือเทคนิคการบริหารในลำดับต่อไป ในเรื่องที่ว่า

¹ Herbert A. Simon, Donald W. Smithburg, and Victor A. Thomson, Public Administration (New York: Alfred A. Knopf, 1966), p. 3.

² ภิญโญ สาร, หลักบริหารการศึกษา (กรุงเทพฯ : วัฒนาพานิช, 2516),
 หน้า 172.

เกี่ยวกับการบริหาร จะกล่าวถึงหัวข้อย่อย ซึ่งมีบุคคลในฐานะผู้ทำงาน วัสดุและเงินอยู่ด้วย เป็นอีกส่วนหนึ่ง

บุคคลในฐานะผู้นำกับผู้บริหาร

การบริหารการศึกษาในปัจจุบัน มีส่วนประกอบที่สำคัญหลายอย่างขององค์การหรือหน่วยงาน ที่จะช่วยให้องค์การนั้นดำรงอยู่ได้โดยไม่ล้ม มีความเจริญก้าวหน้า และบรรลุเป้าประสงค์ที่วางไว้ องค์ประกอบที่สำคัญยิ่งส่วนหนึ่งที่จะขาดเสียมิได้ก็คือ บุคคลที่ทำหน้าที่เป็นผู้นำ หัวหน้าหรือผู้บริหารของหน่วยงานนั้น ในการที่จะรวมพลังทั้งหลายเพื่อทำให้หน่วยงานบรรลุเป้าประสงค์ได้ มอร์เฟท (Morphet) และคณะได้ให้ความหมายของการเป็นผู้นำว่า หมายถึง "อิทธิพลของการกระทำพฤติกรรม ความเชื่อถือและความรู้สึกของบุคคลหนึ่งในระบบสังคมที่มีต่ออีกบุคคลหนึ่ง โดยที่ผู้ถูกกระทำเต็มใจยอมรับอิทธิพลนั้น"¹ โบลส์และคาเวนพอร์ท (Boles และ Davenport) ได้ให้แนวคิดที่ว่า กระบวนการเป็นผู้นำนั้น ประกอบด้วยส่วนสำคัญ 2 ส่วน คือ การนำ (leading) และการบริหาร (administering) สำหรับภารกิจด้านการนำนั้นมีความรับผิดชอบอยู่สองประการ ประการแรกได้แก่ การสนองความต้องการของบุคคล ประการที่สองได้แก่การเปลี่ยนแปลงหรือนวัตกรรม (innovation) สำหรับภารกิจด้านการบริหาร ก็มีความรับผิดชอบอยู่สองประการเช่นกัน ประการแรกได้แก่การจัดบรรยากาศการเรียนการสอน รวมทั้งการจัดโปรแกรมการเรียนการสอน ประการที่สอง คือการรักษาหรือป้องกันให้หน่วยงานดำรงอยู่ต่อไปได้ การที่จะให้หน่วยงานดำรงต่อไปได้จำเป็นต้องประสานงาน ต้องขจัดปัญหาข้อขัดแย้ง และต้องประเมิน

¹Edgar L. Morphet and others, Educational Organization and Administration, 2nd ed. (Engle wood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1967), p. 122.

ผลงาน¹ จากแนวคิดที่กล่าวมานี้ทำให้เห็นว่าผู้นำกับผู้บริหารย่อมเป็นคน ๆ เดียวกันได้ สำหรับคุณสมบัติของผู้นำควรมีอย่างไรบ้างนั้นมีผู้กล่าวไว้หลายประการ สตอกคิล (Stogdill) ได้สรุปผลจากงานวิจัยหลายฉบับ ผลสรุปที่สำคัญมีดังนี้

"บุคคลที่ดำรงตำแหน่งการเป็นผู้นำจะมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้มากกว่าส่วนเฉลี่ยของสมาชิกของกลุ่ม คือ สถิติปัญญา การศึกษาเล่าเรียน ความรับผิดชอบ การมีส่วนร่วมในกิจกรรม สถานะทางเศรษฐกิจและสังคม"²

การจัดการ หรือเทคนิคในการบริหาร

องค์ประกอบที่สำคัญของการบริหารอีกประการหนึ่ง คือ การจัดการ (Management) ซึ่งมักใช้กับการบริหารธุรกิจ ส่วนการบริหาร (Administration) ใช้กับการบริหารราชการ ผู้จัดการ (manager) จึงมักใช้กับผู้บริหารธุรกิจ อุตสาหกรรม การเศรษฐกิจ การบัญชี ส่วนผู้บริหารกิจการสาธารณะของรัฐ ของการศึกษา ซึ่งมีได้มุ่งหวังกำไร มักเรียกว่า ผู้บริหาร (Administrator)

เนื่องจากการบริหารมิได้เป็นเพียงศิลป์ที่ต้องใช้ความสามารถเฉพาะตน แต่เป็นศาสตร์ที่มีทฤษฎีและหลักการควบ การบริหารการศึกษาจึงมีกระบวนการบริหารการศึกษา ซึ่งได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ 1 แต่ผู้วิจัยเห็นว่า กุลิก (Gulick) เป็นผู้ผสมผสานความชำนาญในสาขาต่าง ๆ เพื่อการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ ตามที่ แอนโคมาห์ (Ankomah)³

¹Harold W. Boles and James A. Davenport, Introduction to Educational Leadership (New York: Harper and Row, 1975), pp. 158-168.

²Ralph M. Stogdill, Handbook of Leadership: A Survey of Theory and Research (New York: The Free Press, 1974), p. 62-63.

³Kofi Ankomah, "Merging the Art and Science of Public Administration: Luther Gulick's Contributions," Dissertation Abstracts International, p. 1200-A.

ได้วิจัยไว้ จึงได้ค้นคว้ากระบวนการบริหารตามความเห็นของเขา 7 ประการ มาเป็นแนวทางในการวิจัยครั้งนี้ กระบวนการบริหารของ กุลลิก (Gulick) 7 ประการ¹ คือ การวางแผน การจัดองค์การ การจัดวางตัวบุคคล การอำนวยความสะดวก การประสานงาน การรายงานและการจัดงบประมาณการเงิน

1. การวางแผน

การวางแผน เป็นส่วนสำคัญและจำเป็นยิ่งยวดหนึ่งของระบบการบริหารงานที่ดี ไม่ว่าจะเป็นการบริหารราชการ การบริหารธุรกิจ หรือการบริหารการศึกษา ผู้บริหารทุกคน มีหน้าที่ต้องวางแผนสำหรับปฏิบัติ และมอบหมายให้ผู้อื่นได้บังคับบัญชาปฏิบัติ เพื่อให้งานในความสำเร็จโดยง่าย การวางแผน หมายถึง "การวางโครงการอย่างกว้าง ๆ ว่ามีงานอะไรบ้างที่จะต้องปฏิบัติตามลำดับ หรือควรวางแนววิธีปฏิบัติและวัตถุประสงค์ของการปฏิบัติ นั้น ๆ ก่อนลงมือปฏิบัติการ"² สรุปอย่างสั้น ๆ คือ "ตัดสินใจล่วงหน้าว่าจะทำอะไร" (Deciding in advance what is to be done)³

คิก คาลสัน⁴ ได้สรุปวัตถุประสงค์ของการวางแผนไว้ว่า เพื่ออธิบายวัตถุประสงค์

¹ Luther Gulick, "Notes on the Theory of Organization," in Papers on the Science of Administration, p. 13.

² ภิญโญ สาร, หลักบริหารการศึกษา, หน้า 72.

³ W.H. Newman, Administrative Action - the Techniques of Organization and Management (New York: Prentice-Hall, 1963), p. 27.

⁴ คิก คาลสัน, การจัดการแบบใหม่, แปลและเรียบเรียงโดยกรมการปกครอง (พระนคร: โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, 2509), หน้า 24-25.

ที่ต้องการให้เข้าใจชัดเจน เพื่อตกลงใจและแปลความหมายของสิ่งที่จะต้องทำ เพื่อให้มีนโยบายที่แจ่มชัดไม่กำกวม ไม่ให้มีการซ้ำซ้อน หรือมีหน้าที่งานว่างไม่มีใครรับผิดชอบ เพื่อพิจารณาล่วงหน้าถึงปัญหาที่อาจเกิดขึ้น และคิดแก้ไขเสียก่อนที่จะกลายเป็นปัญหาเรื้อรัง และเพื่อป้องกันและคงไว้ซึ่งการทำงาน โดยให้ฝ่ายบริหารมาควบคุมน้อยที่สุดเท่าที่จะแน่ใจว่าจะได้รับผลตามวัตถุประสงค์

อาษา เมฆสวรรค์¹ เห็นว่า การปฏิบัติราชการปกติควรวางแผนไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในเรื่องสำคัญทุก ๆ เรื่อง นอกจากนี้ ควรวางแผนในเมื่อรับหน้าที่ใหม่หรือเริ่มงานใหม่ ในยามฉุกเฉิน เมื่อมีการปรับปรุงงานในส่วนราชการนั้น ๆ เมื่อมีหน้าที่ทำให้งานไม่เดินหรือไม่ไคผลเท่าที่ควร และเมื่อต้องการฝึกอบรมผู้ใต้บังคับบัญชา ส่วนลักษณะของแผนงานที่ดีนั้นจะต้องมีวัตถุประสงค์ที่แน่นอน มีลักษณะการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ต้องมีกำหนดระยะเวลาปฏิบัติตามแผนและการบริหารแผนงาน เช่น มอบหมาย ควบคุมงาน การรายงานและการประเมินผลงานอย่างไร แผนงานนั้นจะต้องยืดหยุ่นและง่ายต่อการปรับปรุง สิ่งสำคัญก็คือ ถ้ามีแผนงานอันเป็นเป้าหมายของหน่วยงานใหญ่ แผนงานของหน่วยงานย่อยต้องสอดคล้องและมีวิธีการประสานแผนอยู่ด้วย²

ชำระ บัวศรี³ นักการศึกษาไทยได้กล่าวถึงการวางแผนในการศึกษาว่ามีประโยชน์ช่วยให้งานดำเนินไปตามแบบแผนราบรื่นด้วยดี ทำให้ผู้เกี่ยวข้องทราบล่วงหน้าถึงบทบาทรับช่วงงานและวิธีการที่จะใช้ในการดำเนินงาน ทำให้ทราบแน่นอนว่าจะต้องเตรียม

005650

¹อาษา เมฆสวรรค์ "การวางแผนงาน" หลักบริหาร (พระนคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2510), หน้า 42.

²เรื่องเดียวกัน

³ชำระ บัวศรี, "นักบริหารกับการวางแผนการศึกษา" ประมวลบทความการวางแผนการศึกษา (พระนคร: โรงพิมพ์กรมการศาสนา, 2513), หน้า 150-151.

อะไรล่วงหน้า อาจจะมีปัญหาอะไรเกิดขึ้นระหว่างทำงานเพื่อเตรียมแก้ไขให้ถูกต้อง และ ยังเป็นการฝึกนิสัยในการทำงานให้ดีขึ้น

กระบวนการวางแผน

การวางแผนประกอบด้วยขั้นตอนใหญ่ ๆ ดังนี้ คือ¹

1. กำหนดวัตถุประสงค์ (Objective Formulation) คือการพิจารณาว่า "จะทำอะไร (what)" ข้อควรคำนึงประการหนึ่งในขั้นวางแผนคือ แผนที่กำหนดขึ้นนั้นแม้จะดำเนินไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้นก็ตาม แต่จะต้องไม่ขัดแย้งกับวัตถุประสงค์หลักขององค์การ รวมตลอดถึงการที่จะไม่ขัดแย้งฝ่าฝืนระเบียบแบบแผนที่มีอยู่แล้ว

2. กำหนดแผน (Plan Formulation) คือการพิจารณาว่า "จะอย่างไร (How) จะมอบหมายให้ใครทำ (who) จะกระทำที่ไหน (where) เป็นต้น

3. นำแผนไปปฏิบัติ (Plan Implementation) ในขั้นนี้จะต้องจัดให้มีการอำนวยความสะดวก การประสานงาน การควบคุมงาน การเสนอรายงานและการติดตามผลด้วย เพื่อจะได้ทราบว่าการทำงานเป็นไปตามแผนการที่กำหนดไว้หรือไม่ เพียงใด มีอุปสรรค ข้อขัดข้องประการใด

4. ประเมินผล (Evaluation) เพื่อตรวจสอบและปรับปรุงแผน เนื่องจากแผนเป็นเรื่องของการคาดคะเนเหตุการณ์ในอนาคต ฉะนั้นแผนจึงอาจมีอุปสรรคข้อขัดข้องเกิดขึ้นได้เสมอ โดยขั้นนี้จึงต้องมีการติดตามผลการปฏิบัติงานตามแผนที่วางไว้ เพื่อปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแก้ไขให้ทันสมัยและทันเหตุการณ์อยู่เสมอ

การแบ่งขั้นตอนการวางแผนนั้น บางท่านก็แบ่งเป็นหลายตอนตามแต่แนวคิดและวัตถุประสงค์ของการวางแผนซึ่งขั้นตอนที่สำคัญมี 4 ขั้นตอนข้างต้น และอาจจะแบ่งย่อยได้อีก

¹ทองอินทร์ วงศ์โสธร และสุชาติ ตันชนะเดชา, "การวางแผนและการประเมินผลในมหาวิทยาลัย" เอกสารประกอบการบรรยายวิชาการบริหารการฝึกหัดครู, หน้า 3 (อัคราเนา).

ดังนั้นคือ กำหนดวัตถุประสงค์ กำหนดโปรแกรม กำหนดทรัพยากร จัดสรรทรัพยากร ปฏิบัติตามแผน และประเมินผล

2. การจัดองค์การ (Organizing)

การจัดองค์การ หมายถึง การจัดรูปโครงสร้างหรือเค้าโครงของการบริหาร โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานย่อย หรือของตำแหน่งของหน่วยงานให้ชัดเจน พร้อมด้วย กำหนดลักษณะและวิธีการติดต่อสัมพันธ์กันตามลำดับชั้นแห่งอำนาจหน้าที่ หรือสายการบังคับบัญชา เพื่อให้การทำงานขององค์การดำเนินไปอย่างมีระเบียบ

เวเบอร์ (Weber)¹ กล่าวว่า องค์การคือหน่วยงานซึ่งมีบุคคลกลุ่มหนึ่งรวมมือกัน ให้บริการและดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ คำว่าองค์การ ถ้าใช้ตามลำพังหมายถึง อาคาร วัสดุ อุปกรณ์ แรงงานมนุษย์ และการจัดบริหารกิจการของอาคารนั้น ๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ใดอย่างใดอย่างหนึ่ง

หลักสำคัญในการจัดองค์การ

มีผู้กล่าวถึงหลักในการจัดองค์การไว้มากมายด้วยกัน ภิญโญ สาธร² ได้รวบรวม หลักสำคัญของการจัดองค์การไว้ว่า องค์การโดยทั่วไปประกอบขึ้นด้วย

1. สายการบังคับบัญชา (hierarchy) ถ้าแบ่งตามรูปแบบและโครงสร้าง มี 3 รูปคือ

ก. องค์การที่มีโครงสร้างเป็นสายบังคับบัญชาสายเดี่ยว (the line form of structure) รูปแบบนี้มองเห็นสายการบังคับบัญชาได้ชัดเจน บุคลากรแต่ละคน ขึ้นอยู่กับหัวหน้าเพียงคนเดียวทุกสาย

¹ Max Weber, The Theory of Social and Economic Organization (New York: The Free Press, 1966), p. 222.

² ภิญโญ สาธร, หลักบริหารการศึกษา, หน้า 132.

ข. องค์การที่มีโครงสร้างตามหน้าที่และลักษณะงาน (the functional form of structure) บุคลากรในองค์การมีหัวหน้างานหลายคน แบ่งกันรับผิดชอบเป็นเรื่อง ๆ การรายงานต่องานหัวหน้าหรือหน่วยงานอื่นด้วยหลายคน

ค. องค์การที่แบ่งสายงานเป็น 2 สาย คือ สายงานประจำกับสายงานที่ปรึกษาและบริการ (the line and staff form of structure)

สายงานประจำ (line) หมายถึง ฝ่ายปฏิบัติงานหลักอันเป็นเป้าหมายขององค์การนั้นตามปกติ ซึ่งมีการบังคับบัญชาตลอดกันลงมา

สายงานที่ปรึกษาและบริการ (staff and auxilliary) หมายถึง สายงานของผู้มีหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่หัวหน้างาน ไม่มีหน้าที่บังคับบัญชา รวมทั้งสายงานที่ให้บริการและสนับสนุนสายงานประจำ

2. การติดต่อสื่อสาร (Communication) หมายถึง การสื่อสารประสานงานระหว่างหน่วยงานย่อยต่าง ๆ เพื่อให้ทุกหน่วยงานทำงานตามวัตถุประสงค์ขององค์การ ระบบการติดต่อสื่อสารที่ดีจะต้องมีศูนย์กลาง หรือจุดที่จะทำหน้าที่ติดต่อ และมีผู้บริหารเป็นผู้ควบคุม หน้าที่สำคัญอย่างหนึ่งของผู้บริหารคือ เป็นสถานีกลางที่หน่วยงานต่าง ๆ จะติดต่อถึงกันได้ วัตถุประสงค์ของการติดต่อสื่อสารคือการประสานงาน

3. เอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of command) หมายถึง การบริหารงานที่มีอำนาจควบคุมบังคับบัญชารวมอยู่ที่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือคณะบุคคลใดคณะบุคคลหนึ่งโดยเด็ดขาด โดยระบุชัดเจนไปว่าใครเป็นผู้รับผิดชอบ และมีอำนาจหน้าที่บังคับบัญชาแค่ไหนเพียงไร เพื่อป้องกันการมีความรับผิดชอบและการปฏิบัติงานก้ำกายกัน

4. ขอบเขตแห่งการควบคุมงาน (Span of control) แสดงให้เห็นว่าผู้บังคับบัญชามีขอบเขตความรับผิดชอบ บังคับบัญชาแค่ไหน เพียงไร บอกจำนวนผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา หน่วยงานในความรับผิดชอบมีช่วงการบังคับบัญชากว้างหรือแคบ

5. การแบ่งงานและการกำหนดงานที่ต้องการความชำนาญเฉพาะ (Division of work and Specialization) เป็นการแยกงานในภาระหน้าที่ออกเป็นส่วน ๆ โดยอาศัยฝีมือการทำงานที่มีลักษณะความชำนาญเฉพาะอย่าง เมื่อคนที่ถนัดทำแต่ละชนิด ผลงาน

ส่วนรวมจะเสร็จเรียบร้อยมีประสิทธิภาพกว่าที่จะให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งทำงานทั้งหมดเพียงคนเดียว

6. บุคลากร ซึ่งจะแบ่งออกเป็น 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายปฏิบัติงานตามสายบังคับบัญชา ฝ่ายที่ปรึกษาในค่านวิชาการและการปกครอง และฝ่ายบริการให้ความช่วยเหลือทั่วไปเพื่อความสะดวกของฝ่ายอื่น

7. การประสานงาน เป็นกระบวนการเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลต่อบุคคลหรือหน่วยงานต่อหน่วยงาน เพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน

8. ความรับผิดชอบและอำนาจที่ได้มาโดยหน้าที่หรือตำแหน่ง การที่จะมอบหมายให้ผู้อื่นรับผิดชอบต่อสิ่งใดนั้น ควรให้เขามีอำนาจหน้าที่บริหารเกี่ยวกับการดำเนินการเพื่อความสำเร็จของงานนั้น ซึ่งบุคคลที่เกี่ยวข้องควรได้ทราบ การสั่งการควรเป็นไปเพื่อหน้าที่ราชการไม่ใช่ส่วนตัว

ประเภทขององค์การ

องค์การโดยทั่วไปมี 2 ประเภทคือ

1. องค์การรูปนัย หรือองค์การตามแบบ (formal organization) คือ องค์การที่มีระบบ ระเบียบ เป็นแบบแผนอย่างเป็นทางการ มีโครงสร้างแสดงการบังคับบัญชา และการติดต่อสื่อสารได้ เบลูและสกอต (Blau และ Scott)¹ จัดกลุ่มองค์การประเภทนี้ได้ 4 กลุ่มคือ

1.1 สมาคมเพื่อประโยชน์ของสมาชิก (Mutual-benefit association) เช่น พรรคการเมือง สมาคมกรรมกร สมาคมในสถานศึกษา

¹ Peter M. Blau and Richard W. Scott, Formal Organization (San Francisco: Chandler Publishing Co., 1962), pp. 45-57.

1.2 องค์การหรือบริษัทธุรกิจ (business concerns) เช่น บริษัท ธนาคาร

1.3 องค์การเพื่อการบริการ (service organization) เช่น สมาคมสงเคราะห์ต่าง ๆ โรงเรียน โรงพยาบาล

1.4 องค์การเพื่อสาธารณชน (commonweal organization) องค์การประเภทนี้มีสาธารณชนส่วนใหญ่ของประเทศเป็นผู้รับประโยชน์ เช่น กระทรวง กองทัพ

2. องค์การอุปนัย หรือ องค์การนอกแบบ (informal organization) คือ องค์การประเภทที่ไม่มีรูปแบบปรากฏเป็นทางการ แต่มีการกระทำร่วมกันระหว่างกลุ่มบุคคลในหน่วยงาน โดยกลุ่มบุคคลนั้นรู้และเข้าใจตรงกันอย่างไม่เป็นทางการ องค์การแบบนี้จะพบว่าจะอยู่ในองค์การอุปนัย โดยเน้นความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในหน่วยงาน

การจัดหน่วยงานภายในสถาบันอุดมศึกษา

การบริหารงานของหน่วยงานใด ๆ จะสำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับการจัดรูปหน่วยงานภายในเป็นหลักสำคัญ การบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษาก็เช่นเดียวกัน จะต้องจัดรูปหน่วยงานภายในให้มีลักษณะเหมาะสมกับความต้องการที่แตกต่างกันไปตามขนาด วัตถุประสงค์ กำลังเงินและปัจจัยต่าง ๆ ตลอดจนสถานการณ์แวดล้อมอื่น ๆ

กล่าวอย่างกว้าง ๆ วัตถุประสงค์ของการจัดหน่วยงานภายในของสถาบันอุดมศึกษาก็เพื่อเพิ่มพูนประสิทธิภาพ และประหยัดค่าใช้จ่ายทรัพยากรต่าง ๆ ในการดำเนินงาน เพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายของสถาบัน โดยทั่วไปสถาบันอุดมศึกษามีจุดมุ่งหมายที่คล้ายคลึงกัน คือทำการสอน การวิจัย และให้บริการชุมชน อย่างไรก็ตามแต่ละสถาบันอาจมุ่งเน้นในจุดที่แตกต่างกันก็ได้ ซึ่งจะทำให้การจัดรูปหน่วยงานและการบริหารงานภายในแตกต่างกันไป ด้วย เช่น ในสถาบันที่เน้นการผลิตนักวิทยาศาสตร์และวิศวกร การจัดและบริหารหน่วยงานภายในจะเป็นในลักษณะที่จะส่งเสริมและอำนวยความสะดวกในการสอนและวิจัย แต่ในสถาบันที่มุ่งเน้น

ทางการผลิตแพทย์และพยาบาล หน่วยงานภายในก็จะต้องมีลักษณะที่จะอำนวยความสะดวกในการสอนและบริการชุมชน เป็นต้น

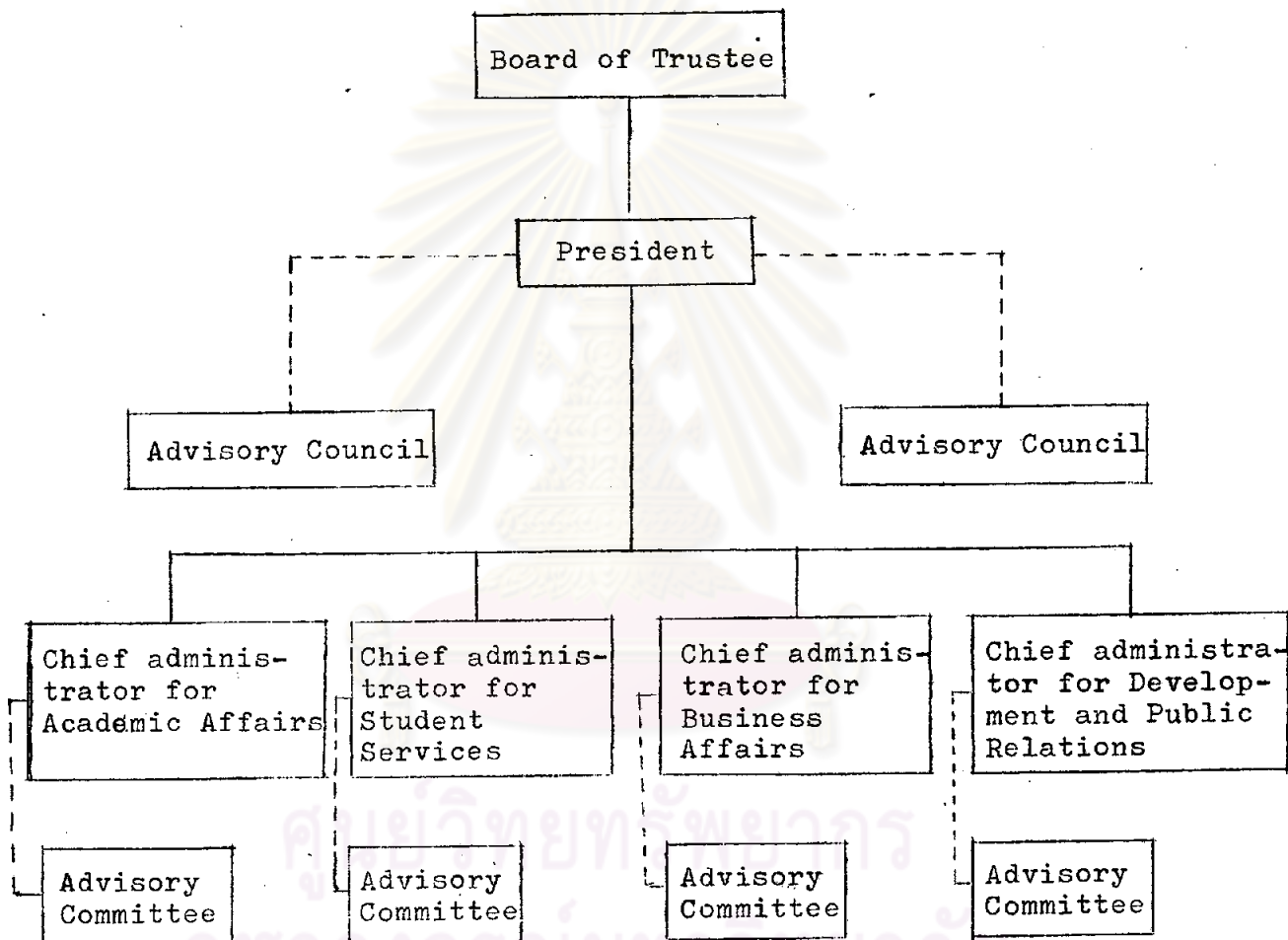
การจัดแบ่งหน่วยงานภายในของสถาบันอย่างเหมาะสมจะเป็นผลให้การบริหารงานของสถาบันดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ การจัดหน่วยงานที่จะก่อให้เกิดผลเช่นนี้ จำต้องมีลักษณะที่ส่งเสริมให้ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายวิชาการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย วางแผน และวินิจฉัยสั่งการ โดยมุ่งถึงวัตถุประสงค์ของสถาบันเป็นเกณฑ์ ทั้งนี้เพราะการบริหารสถาบันอุดมศึกษา เราไม่สามารถแยกงานบริหารและงานทางวิชาการออกจากกันได้โดยเด็ดขาด กล่าวคือผลการปฏิบัติงานด้านหนึ่งจะเอื้ออำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงานอีกด้านหนึ่งไม่โดยทางตรงก็ทางอ้อม ตัวอย่าง เช่น สถาบันซึ่งสร้างบัณฑิตที่มีความสามารถ หรือผลิตผลงานวิจัยดีเด่น ย่อมจะชักจูงให้รัฐบาลหรือเอกชนให้ทุนแก่สถาบันนั้น ๆ อย่างเต็มใจ เป็นต้น

การจัดรูปหน่วยงานภายในสถาบันอุดมศึกษาไม่สามารถกำหนดให้เป็นแบบแผนที่ตายตัวลงไปได้ แต่มีลักษณะการจัดหน่วยงานภายในของสถาบันอุดมศึกษาโดยทั่วไป ตามแผนภูมิแบบง่าย ๆ ที่แสดงประกอบไว้ด้วยดังนี้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภูมิที่ 1

การจัดหน่วยงานภายในของสถาบันอุดมศึกษา¹



¹ Archie R. Ayers & John H-Russel, Internal Structure : Organization & Administration of Institutions of Higher Education, U.S. Department of Health, Education & Welfare (Washington D.C ; U.S. Government Printing Office, 1962), p. 11.

การแบ่งหน่วยงานและการบริหารงานภายในมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ. 2517 ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ. 2517 โดยยกฐานะขึ้นมาจากวิทยาลัยวิชาการศึกษา มีการแบ่งส่วนราชการดังปรากฏในมาตรา 8 ดังนี้

1. สำนักงานอธิการบดี
2. คณะ
3. บัณฑิตวิทยาลัย

และอาจให้มีสถาบันเพื่อการวิจัย และสำนัก เพื่อส่งเสริมวิชาการ เป็นส่วนราชการในมหาวิทยาลัยอีกด้วย

สำนักงานอธิการบดี อาจแบ่งส่วนราชการ เป็นกอง และแผนก
คณะ อาจแบ่งส่วนราชการ เป็นสำนักงานเลขานุการ และภาควิชา
บัณฑิตวิทยาลัย สถาบัน และสำนัก อาจมีสำนักงานเลขานุการได้
สำนักงานเลขานุการ อาจแบ่งส่วนราชการเป็นแผนก

การดำเนินงาน

ในมาตรา 13 ของพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ. 2517 ได้กำหนดการดำเนินงานไว้ดังนี้ "ให้มีสภามหาวิทยาลัยประกอบด้วยนายกสภามหาวิทยาลัย ซึ่งจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง อธิการบดี รองอธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการสถาบัน และผู้อำนวยการสำนักถ้ามี เป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่ง กับกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง มีจำนวนไม่น้อยกว่า สี่คนและไม่เกิน เก้าคน

ให้รองอธิการบดีเป็นเลขานุการสภามหาวิทยาลัย
สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัย และมีอำนาจและหน้าที่ดังนี้

1. ออกข้อบังคับและวางระเบียบของมหาวิทยาลัย

2. พิจารณาหลักสูตรวิชาให้สอดคล้องกับมาตรฐานเกี่ยวกับหลักสูตรการศึกษา
ที่ทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐกำหนด

3. จัดหาวิธีการให้กิจการของมหาวิทยาลัยเจริญยิ่งขึ้น

4. อนุมัติให้ปริญญา ประกาศนียบัตรชั้นสูง อนุปริญญาและประกาศนียบัตร

5. เสนอการจัดตั้ง ยุบรวม และเลิก คณะ บัณฑิตวิทยาลัย สถาบัน สำนัก

และภาควิชา

6. พิจารณาการรับบัณฑิตวิทยาลัย วิทยาลัย และสถาบันวิชาการชั้นสูงเข้า
สมทบในมหาวิทยาลัย หรือเลิกบัณฑิตวิทยาลัย วิทยาลัย และสถาบันวิชาการชั้นสูงที่สมทบใน
มหาวิทยาลัย

7. พิจารณาการแต่งตั้งและถอดถอนอธิการบดี รองอธิการบดี คณบดี
รองคณบดี ผู้อำนวยการสถาบัน ผู้อำนวยการสำนัก หัวหน้าภาควิชา ศาสตราจารย์ รอง
ศาสตราจารย์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์

8. จัดวางระเบียบเกี่ยวกับการเงินและทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย

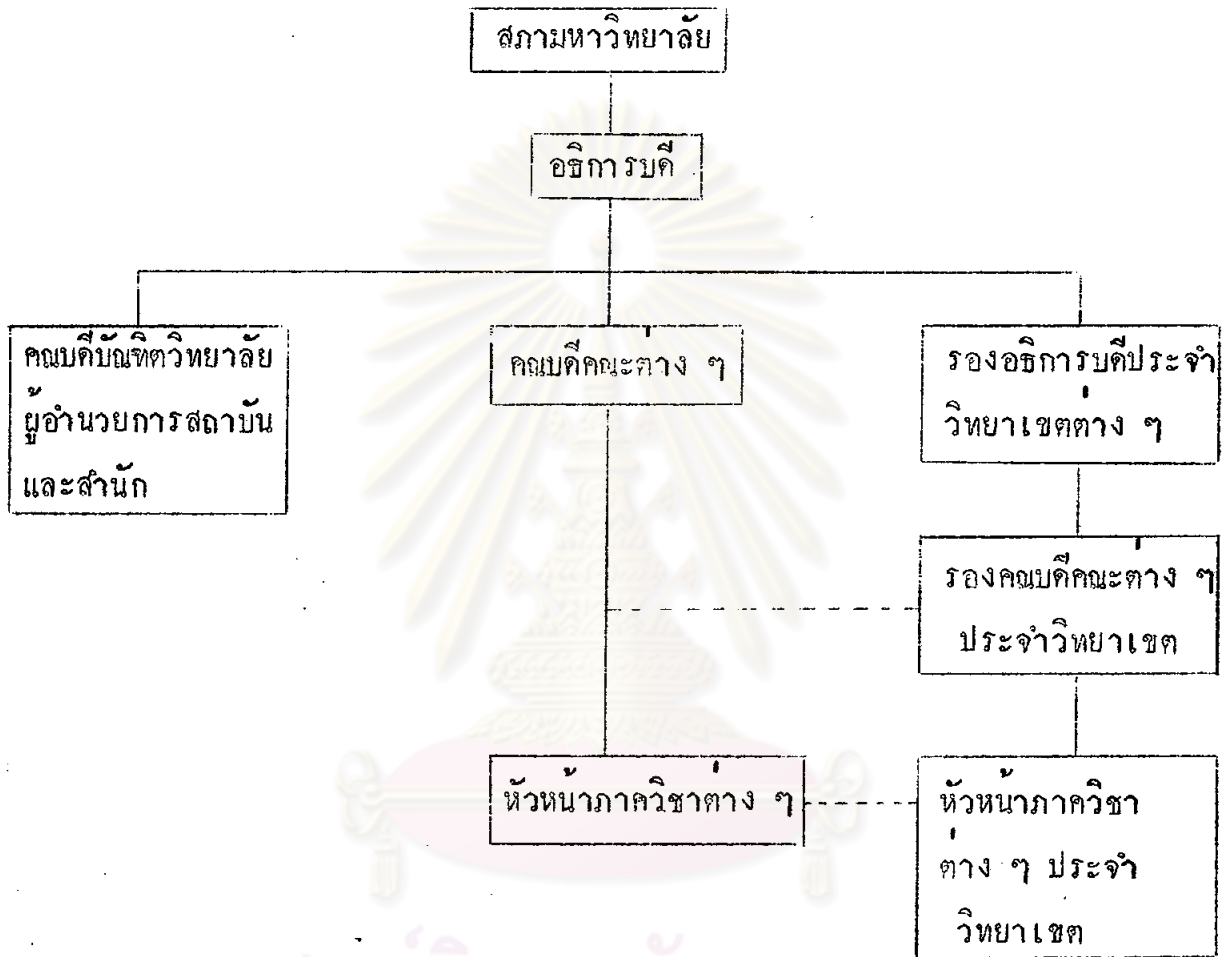
9. แต่งตั้งคณะกรรมการ เพื่อให้คำแนะนำหรือดำเนินการในกิจการอย่างใด
อย่างหนึ่งของมหาวิทยาลัย

จะเห็นได้ว่า สภามหาวิทยาลัยเป็นหน่วยงานระดับนโยบายสูงสุด ซึ่งมีหน้าที่กำหนด
นโยบายต่าง ๆ เพื่อให้อธิการบดีและคณบดีนำมาปฏิบัติ ดังปรากฏตามแผนภูมิที่ 2 และที่ 3

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภูมิที่ 2

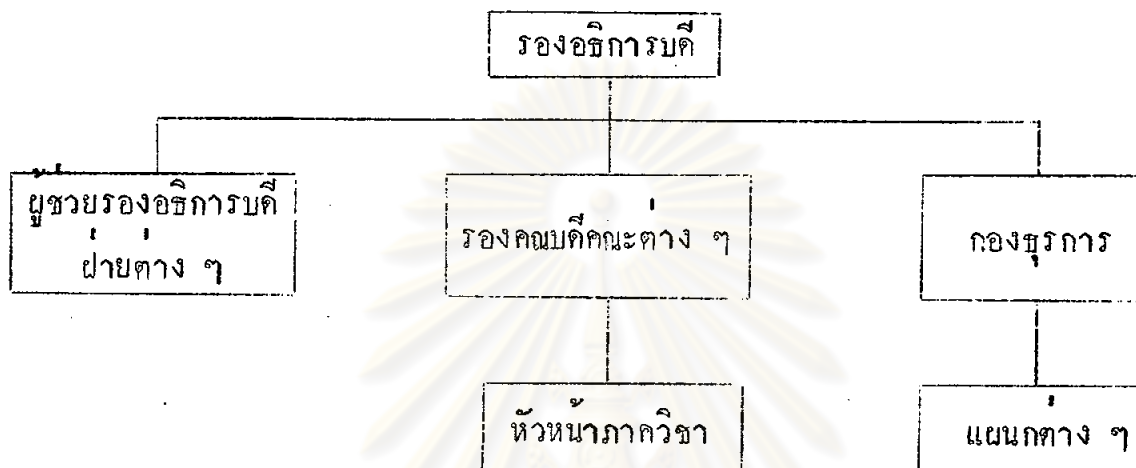
โครงสร้างสายงานมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ



ศูนย์วิทยุทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภูมิที่ 3

โครงสร้างสายงานมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒวิทยาเขตอื่น ๆ



ในปี คศ. 1963 ฮัลปิน (Halpin) ได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับบรรยากาศภายในองค์กร (organization climate) เพื่อศึกษาพฤติกรรมของทั้งครูใหญ่และครูน้อย โดยใช้แบบสอบถาม OCDQ (organization climate description questionnaire) ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 หมวดใหญ่ คือ หมวดที่เป็นพฤติกรรมของครูใหญ่ กับหมวดที่เป็นพฤติกรรมของครูน้อย แล้วนำพฤติกรรมทั้งสองหมวดมารวมกัน เพื่อทำการทดสอบบรรยากาศของการทำงานในโรงเรียน ซึ่งผลการวิจัยสรุปได้ว่า บรรยากาศในองค์กร แบ่งเป็น 6 ชนิด คือ¹

1. บรรยากาศในองค์กรที่หัวหน้ามีภาวะผู้นำ ทุกคนมีความสุข มีงานมาก ผลงานดี มีความจริงใจต่อกัน

¹ Andrew Halpin, Theory and Research in Administration
(New York: Macmillan Company, 1966), p. 133.

2. บรรยากาศในองค์การที่หัวหน้ามีภาวะผู้นำ คนสามัคคีกัน มีความเป็นอิสระ แต่ยังคงดีกว่าแบบแรก

3. บรรยากาศในองค์การที่มุ่งงานเป็นหลัก งานประสบความสำเร็จสูง แต่คนไม่มีความสุขในการทำงาน ขวัญในหน่วยงานปานกลาง

4. บรรยากาศในองค์การที่หัวหน้า และลูกน้องไม่ค่อยสนใจกัน ทำงานตามสบาย ไม่ยุ่งเกี่ยวกับ ผลงานได้น้อย

5. บรรยากาศในองค์การที่หัวหน้าทำงานคนเดียว ขวัญในหน่วยงานต่ำ สมาชิกในหน่วยงานไม่เอาใจใส่งาน ต่างคนต่างอยู่

6. บรรยากาศในองค์การที่หัวหน้าและลูกน้องไม่มีความสัมพันธ์กัน บังคับบัญชากันไม่ได้ ผลงานไม่ดี ขวัญต่ำ คนไม่มีความสุขในการทำงาน หัวหน้าไม่มีภาวะผู้นำ

ถ้าการจัดองค์การเป็นไปอย่างเหมาะสมแล้ว ผู้บริหารจะปฏิบัติงานตามหน้าที่และควบคุมงานในตำแหน่งต่าง ๆ ได้สะดวก และได้ผลกว่าที่ไม่ได้จัดองค์การให้ดี การจัดองค์การจึงเป็นองค์ประกอบขั้นแรก ในการพิจารณาสถานะของการบริหารว่าจะมีประสิทธิภาพเพียงใดหรือไม่ การจัดองค์การเป็นเพียงการแบ่งงานให้เหมาะสม แต่ไม่อาจรับประกันว่าจะมีการทำงานจริงหรือไม่ เออร์วิค (Urwick) กล่าวว่า "คนเป็นผู้ทำงาน ไม่ใช่แผนภูมิองค์การเป็นผู้ทำ"¹

3. การจัดวางตัวบุคคล (Staffing)

คนนับเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดในกระบวนการบริหารงาน เพราะการใช้จ่ายอื่น ๆ ทุกอย่างจะได้ผลเพียงใด ย่อมอยู่ที่ความสามารถของบุคคลเท่านั้น ถ้าคนทำงานบกพร่องงานจะดีไปไม่ได้ นักบริหารที่ดีต้องบริหารงานบุคคลให้ดี ภิญโญ สาธร กล่าวว่า การบริหารงานบุคคลคือ การใช้คนให้ทำงานให้ได้ผลดีที่สุด ภายในเวลาอันสั้นที่สุด สิ้นเปลืองเงิน

¹ Luther Gulick, "Notes on the Theory of Organization," in Papers on the Science of Administration, p. 97.

และวิสัยทัศน์ที่สุด ในขณะที่เดียวกันคนที่เราใช้ก็มีความสุข มีความพอใจที่จะให้ผู้บริหารใช้
 พอใจที่จะทำงานตามที่ผู้บริหารต้องการ หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ การบริหารให้บรรดาบริการต่าง ๆ
 ของฝ่ายผู้ให้การศึกษา ดำเนินไปด้วยดีและเกิดประโยชน์สมความมุ่งหมายของวงการศึกษ
 โดยอาศัยเทคนิคในการคัดเลือกบุคคลที่มาทำงานให้เหมาะสม และเทคนิคในการพัฒนาคนที่ม
 อยู่แล้ว ให้มีความรู้ความสามารถที่จะทำงานให้เกิดประโยชน์ ขณะเดียวกันก็ส่งเสริมให้คน
 เหล่านั้นมีความเจริญก้าวหน้า ได้รับผลตอบแทนเป็นที่พอใจ และมีความสุขในการทำงาน¹
 ที่ดี เห็นว่า การบริหารงานบุคคล หมายถึงความพยายามปฏิบัติการร่วมกันและทั่วถึงทั้งองค์การ
 ภายใต้การดำเนินงานของฝ่ายบริหาร เพื่อให้แน่ใจว่ามีและดำรงไว้ซึ่งการปฏิบัติการของกลุ่ม
 โดยความเต็มใจอย่างไคลดและร่วมมือกัน² สมพงษ์ เกษมสิน เห็นว่า การบริหารงานบุคคล
 หมายถึงศิลป์ในการเลือกสรรคนใหม่และใช้คนเก่า ในลักษณะที่จะไคลดงานบริการจากการ
 ปฏิบัติงานของบุคคลเหล่านั้นมากที่สุดทั้งทางปริมาณและคุณภาพ³

ระบบบริหารงานบุคคล

คิงส์เบอรี (Kingsbury)⁴ กล่าวว่า การบริหารงานบุคคลในปัจจุบันมี 2 ระบบ
 คือ

¹ ภิญโญ สาร, การบริหารงานบุคคล (กรุงเทพฯ: วัฒนาพานิช, 2517),
 หน้า 7.

² Ordway Tead, Arts of Administration (New York: McGraw-Hill
 Book Co., Inc., 1951), p. 145.

³ สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหาร (กรุงเทพฯ: หจก.เกษมสุวรรณ 2514),
 หน้า 437.

⁴ Joseph B. Kingsbury, Personnel Administration for Thai Student
 (Bangkok: Thammasat University Press, 1957), pp. 5-6.

1. ระบบคุณวุฒิ (merit system) มีแนวคิดที่ยึดเป็นหลักคือ

ก. หลักความเสมอภาค (equality of opportunity) ให้ทุกคนมีโอกาสเท่าเทียมกัน ทั้งในด้านการคัดเลือก การปฏิบัติงาน การให้ความดีความชอบ การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง สวัสดิการ และอื่น ๆ

ข. หลักความสามารถ (The rule of competency) ผู้ที่มีความสามารถดีกว่าย่อมมีสิทธิก่อนผู้มีความสามารถน้อยกว่า การให้บำเหน็จความชอบให้กับผู้มีความสามารถ

ค. หลักความมั่นคง (Security on tenure) ให้บุคคลมีความมั่นใจในอาชีพอยู่จนถึงเวลาอันสมควร มีกฎหมายคุ้มครอง มีสวัสดิการ เมื่อออกจากราชการก็มีบำเหน็จบำนาญให้

ง. หลักความเป็นกลางทางการเมือง (political neutrality) ไม่ถูกแทรกแซงโดยนักการเมือง ไม่อยู่ใต้อิทธิพลพรรคการเมือง และต้องปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล แม้วาตนเองจะมีความคิดส่วนตัวขัดแย้งกับนโยบายนั้นก็ตาม

2. ระบบอุปถัมภ์ (patronage system) คือระบบที่มีการให้ตำแหน่งในหน่วยงานเป็นรางวัลแก่ผู้ภักดีต่อผู้บริหาร เป็นที่รวมของระบบอุปถัมภ์หรือระบบเน่าหนอนชอนไช

กระบวนการในการบริหารงานบุคคล

การบริหารงานบุคคล ประกอบด้วย การแสวงหา การคัดเลือก การบรรจุแต่งตั้ง การอบรมพัฒนา บำรุงขวัญ พิจารณาความดีความชอบ ลงโทษ โอนย้าย และให้พ้นจากงาน ขอบข่ายของการบริหารงานบุคคลสรุปโดยย่อมี 4 ลักษณะ คือ การให้ได้มาซึ่งบุคลากร ได้แก่ การสรรหาและคัดเลือกบุคลากร การบำรุงรักษา การพัฒนาบุคลากร และการให้พ้นจากงาน

1. การสรรหาและคัดเลือกบุคลากร

สตาล (Stahl) ให้ความหมายของการสรรหาว่า คือ กระบวนการเลือกสรรบุคลากรจากตลาดแรงงานมาใส่ประโยชน์ในหน่วยงาน ซึ่งหมายความรวมถึงการ

กระทำต่าง ๆ เพื่อให้ได้คนดีมาทำงาน นับตั้งแต่การประกาศรับสมัคร การประชาสัมพันธ์ การเลือกข้อสอบคัดเลือก การค้นหาบุคลากรมาจากแหล่งบุคลากรต่าง ๆ ทั้งภายในหน่วยงานเดียวกันและจากภายนอกหน่วยงาน การบรรจุบุคลากรในตำแหน่งที่เป็นการจัดสรรคนให้เหมาะสมกับงาน ตลอดจนการติดตามดูแลผลการทดลองปฏิบัติงาน¹ ไทมอน (Simon) กับคณะ² มีความเห็นว่า การสรรหาเป็นกระบวนการบรรจุบุคลากรเข้าประจำตำแหน่งต่าง ๆ โดยวิธีการ 2 วิธี คือ การคัดเลือกบุคคลภายนอกเข้ามาบรรจุใหม่ และการเลื่อนตำแหน่งบุคคลภายในที่หน่วยงานมีอยู่แล้ว ให้มารับตำแหน่งที่ว่างลง การบรรจุดังกล่าวจะต้องยึดหลักคุณธรรม คือ ความสามารถ (competence) ความเป็นกลาง (neutrality) และความเสมอภาค (equality of opportunity)

สำหรับมหาวิทยาลัย การคัดเลือกบุคลากรเพื่อบรรจุเข้าเป็นอาจารย์หรือเจ้าหน้าที่ธุรการต่าง ๆ เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 คือ ยึดระบบคุณวุฒิ (merit system) เป็นหลัก มีการกำหนดคุณสมบัติและพื้นความรู้ของผู้ที่จะสมัครเข้ารับราชการไว้แน่ชัด และกำหนดให้มีการสอบคัดเลือกหรือสอบแข่งขัน ซึ่งเปิดให้บุคคลทั่วไปเข้าสอบ เพื่อให้ได้บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถสูงมารับราชการ

2. การบำรุงรักษา

เมื่อได้บุคลากรมาแล้วจะต้องบำรุงรักษาให้อยู่ยาวนานที่สุด ทำงานให้ได้ดีที่สุด และในขณะเดียวกัน ให้เขามีความสุขความพอใจกับงาน เดวิส (Davis) กล่าวว่า การบำรุงรักษาบุคลากรอาจทำได้ด้วยวิธีต่าง ๆ กัน คือ การจูงใจโดยอาศัยสิ่งจูงใจต่าง ๆ

¹ O. Glenn Stahl, Public Personnel Administration, 5th ed. (New York: Harper and Row, 1962), p. 52.

² Herbert A. Simon, D.W. Smithberg, and V.A. Thompson, Public Administration, pp. 312-315.

เช่น สิ่งจูงใจที่เป็นวัตถุ สิ่งจูงใจที่เป็นโอกาส สภาพการทำงานที่ดี การบำรุงขวัญ (morale) การให้บำเหน็จความชอบแก่ผู้ทำดี ลงโทษแก่ผู้ทำผิด ให้บุคลากรโอนหรือย้ายได้ เมื่อเหมาะสม ให้มีสวัสดิการ ให้ลาพักผ่อน ช่วยเหลือทางการเงิน การให้คำปรึกษา มีบริการตรวจรักษา ให้มีความสำคัญในฐานะเป็นคนในหน่วยงาน¹

วิธีการที่ใช้เพื่อกระตุ้นให้บุคลากรสนใจการทำงานมี 2 ประการ คือ การให้อามิส (incentives) และการชักจูง (persuasion)

การให้อามิส (incentives) หมายถึง วิธีการให้ผลประโยชน์แก่บุคลากร เพื่อจูงใจให้ปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล

การชักจูง (persuasion) หมายถึง วิธีการเปลี่ยนทัศนคติของบุคลากร จากความไม่เต็มใจ ไม่กระตือรือร้นที่จะปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล ด้วยคำพูดชักชวนหรือจูงใจด้วยถ้อยคำ

บาร์นาร์ด (Barnard) กล่าวว่า "ถ้าองค์การใดไม่อาจจะหาอามิสมา ให้แก่บุคลากรได้อย่างเพียงพอ องค์การนั้นจะแตกสลาย เว้นเสียแต่ว่า องค์การนั้นจะดำเนินการด้วยวิธีการชักจูง (persuasion) ได้ดีเท่า ๆ กับการให้อามิส²

3. การพัฒนาบุคลากร

การพัฒนาบุคลากรเป็นกระบวนการเพิ่มความรู้ความชำนาญและความสามารถของบุคคล ไม่ใช่เพียงเพื่อความก้าวหน้าของเขา แต่เพื่อความสำเร็จของหน่วยงาน³

¹Kieth Davis, Human Relations at Work (New York: McGraw-Hill Book Company, 1967), pp. 2-20.

²Chester I. Barnard, The Functions of the Executive (Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1966), p. 149.

³Frederick Harbison, and Charles A. Myers, Education, Manpower, and Economic Growth (New York: McGraw-Hill Book Company, 1964), p. 2.

การพัฒนาบุคลากรอาจทำได้โดยให้การฝึกอบรมก่อนปฏิบัติงาน ฝึกอบรมระหว่างปฏิบัติงาน ให้มีการฝึกฝนตนเอง การอบรมสัมมนา การสนทนาทางวิชาการ การนิเทศงานให้บุคลากร คลองตัว และเป็น การนำแนวทางโดยผู้ที่เชี่ยวชาญในหน่วยงานนั้นอยู่แล้ว ประการสุดท้าย ได้แก่ การประเมินผลการปฏิบัติงานในคราวใดใครมีความสามารถกว่ากัน ช่วยปรับปรุงลักษณะ งานและบุคคลให้สอดคล้องกัน และเพื่อให้เกิดกำลังใจในการทำงาน

การพัฒนาบุคลากรในมหาวิทยาลัย

ปัจจัยสำคัญที่จะก่อให้เกิดสัมฤทธิ์ผลตามจุดหมายของสถาบันอุดมศึกษา 4 ประการ อันได้แก่การสอน การวิจัย การให้บริการทางวิชาการแก่ชุมชน และการรักษา วัฒนธรรมนิยมประเพณี คือ คณาจารย์ ดังคำกล่าวที่ว่า "Great teachers are the beginning of university development" หมายความว่า "คณาจารย์ที่เก่งกล้า สามารถคือจุดเริ่มต้นและกลไกที่สำคัญของการพัฒนามหาวิทยาลัย" คณาจารย์จึงเป็นกลุ่ม บุคลากรหลัก ถ้าจะพัฒนามหาวิทยาลัย จุดแรกก็คือการพัฒนาอาจารย์

จากการอภิปรายเรื่อง การส่งเสริมคุณภาพอาจารย์ โดย ดร.บุญเสริม วิสกุล นายแพทย์ ทองจันทร์ หงส์คารมภ และ ดร.สมพร บัวทอง สรุปได้ว่า¹

"โดยทั่วไปแล้ว การส่งเสริมคุณภาพอาจารย์มักจะหมายถึง การเพิ่ม จำนวนอาจารย์ที่มีคุณวุฒิตามที่ต้องการให้มากขึ้น การปรับปรุงคุณภาพของอาจารย์ที่มีอยู่แล้ว ให้มีวุฒิสูงขึ้น ตลอดจนการพัฒนาอาจารย์ที่มีอยู่ให้มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ เพิ่มขึ้น โดยไม่คำนึงถึงปริญญาบัตร แต่จะตีความหมายให้กว้างขึ้น การส่งเสริมคุณภาพ อาจารย์ อาจจะหมายถึง การส่งเสริมให้อาจารย์สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีกำลังใจ และมีขวัญดี โดยคำนึงถึงปัจจัยหลายอย่าง เช่น สภาพแวดล้อมในการทำงาน แนวความคิดและวิธีบริหารงานที่ถูกต้อง สภาพแวดล้อมเกี่ยวกับบุคคล ระบบการให้ผล คอบแทนและลงโทษ ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างทุกหน่วยงานในมหาวิทยาลัยนั้น"

มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, รายงานสรุปการสัมมนาเพื่อพัฒนาการเรียน การสอน (พระนคร: 2519) หน้า 10-12.

ศาสตราจารย์ ดร. วิจิตร ศรีสอน¹ กล่าวว่า "มหาวิทยาลัย" ย่อมจะต้องมีคุณลักษณะอันเป็นส่วนรวมที่สอดคล้องกัน คือความเป็นสถานศึกษาชั้นสูง ที่สามารถประสาทปริญญาได้เอง และมีความสมบูรณ์ทั้งในด้านองค์ประกอบทางวิชาการ (มนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์ วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี และวิชาชีพชั้นสูงต่าง ๆ) และค่านาหน้าหลักของมหาวิทยาลัย (การสอน การวิจัย การบริการชุมชน และทุนบำรุงวัฒนธรรม) ข้อเท็จจริงที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบันก็คือ ทั้งกลุ่มมหาวิทยาลัยเก่า ซึ่งส่วนใหญ่ตั้งอยู่ในกรุงเทพฯ และกลุ่มมหาวิทยาลัยใหม่ ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในเขตภูมิภาค ยังอยู่ในสภาพที่ห่างไกลจากการเป็นมหาวิทยาลัยที่สมบูรณ์ ตามคตินิยมตะวันตก จนถึงกับมีคำกล่าวว่า "ประเทศไทยมีสถานศึกษาวิชาชีพชั้นสูงที่เรียกว่ามหาวิทยาลัยอยู่หลายแห่ง แต่มีอยู่น้อยแห่งที่เป็นมหาวิทยาลัยสมบูรณ์แบบ" การจะสร้างสรรคมหาวิทยาลัยในอุดมคติ ย่อมต้องถวเเวลา การที่มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งจะทำหน้าที่ได้ดี มีประสิทธิภาพ จำเป็นที่จะต้องมีการพึ่งพาอาศัยกัน ในลักษณะที่มหาวิทยาลัยที่มีความพร้อม และความสมบูรณ์มากกว่า ช่วยส่งเสริมสนับสนุนมหาวิทยาลัยที่กำลังเร่งรัดพัฒนา การรวมใช้ทรัพยากร (Sharing Resources) จึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ ลักษณะของความรวมมือประสานงาน ระหว่างมหาวิทยาลัย จึงกระทำไ้สองแบบ คือ

1. ในรูปความช่วยเหลือ กล่าวคือ มหาวิทยาลัยที่มีความพร้อมมากกว่า ให้ความช่วยเหลือแก่มหาวิทยาลัยที่มีความพร้อม และความสมบูรณ์น้อยกว่า ความช่วยเหลืออาจครอบคลุมถึงการช่วยจัดตั้งหน่วยวิชาการ การจัดเตรียมคณาจารย์ การจัดทำหลักสูตร และโปรแกรมการศึกษา การจัดอาจารย์ไปช่วยสอน และดำเนินงานในระยะเริ่มแรกโครงการ เป็นต้น
2. ในรูปความร่วมมือระหว่างมหาวิทยาลัยในโครงการ และกิจกรรมที่มีความจำเป็นและความสนใจร่วมกัน ความร่วมมือในลักษณะนี้จะช่วยให้มหาวิทยาลัยที่ร่วมมือกันมีความพร้อมและความสมบูรณ์เพิ่มขึ้น โครงการร่วมมือประสานงาน (Coopera-

¹ วิจิตร ศรีสอน. เอกสารประกอบการบรรยายเรื่อง "การประสานงานทางวิชาการระหว่างสถาบันอุดมศึกษา" หน้า 1-3 (อัครสำเนา).

tive Arrangements) อาจกระทำได้หลายด้าน เช่น

ก. ความร่วมมือทางการศึกษาและวิจัย ตัวอย่าง เช่น

(1) การผลิตและการพัฒนาอาจารย์ โดยการส่งเสริมสนับสนุนให้บัณฑิตวิทยาลัยของมหาวิทยาลัยที่มีความพร้อมผลิตอาจารย์ระดับปริญญาโท และปริญญาเอก ในสาขาต่าง ๆ ให้ทุนการศึกษาแก่ผู้สำเร็จปริญญาตรี เพื่อเข้าศึกษาต่อในสาขาต่าง ๆ โดยมีข้อผูกพันที่จะต้องเข้ารับราชการในมหาวิทยาลัยที่ได้รับการจัดสรร เป็นการเตรียมอาจารย์ (Pre-Service Education) ตามความต้องการของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ

(2) โครงการแลกเปลี่ยนอาจารย์ระหว่างมหาวิทยาลัย เป็นการเชิญอาจารย์ไปสอนพิเศษเป็นรายบุคคลและรายวิชา โดยเฉพาะ ระหว่างมหาวิทยาลัยในเขตภูมิภาคกับในส่วนกลาง ในลักษณะที่ให้หมุนเวียนกันไปเป็นระยะเวลาตลอดภาคการศึกษา

(3) การเปิดสอนระดับบัณฑิตศึกษาร่วมกัน (Joint Graduate Program) โดยเฉพาะระดับปริญญาเอกระหว่างคณะวิชาที่อยู่ใกล้เคียงกัน ทั้งนี้ เพื่อเป็นการรวมพลังให้เกิดความพร้อม รวมทั้งเป็นการร่วมใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด

(4) โครงการตำราร่วมระหว่างมหาวิทยาลัย โดยการจัดอาจารย์ผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาต่าง ๆ ร่วมกันแต่งตำราที่จะใช้ร่วมกันได้หลายมหาวิทยาลัย จะช่วยให้ได้ตำราที่มีคุณภาพ มีปริมาณจำหน่ายมาก พอที่จะเป็นแรงกระตุ้นให้มีการผลิตตำราที่มีคุณภาพเป็นภาษาไทยมากขึ้น โดยมีการปรับปรุงให้ทันสมัยอยู่เสมอ

(5) โครงการวิจัยร่วมระหว่างมหาวิทยาลัย (Cooperative Research) มหาวิทยาลัยต่าง ๆ น่าจะพิจารณาจัดทำโครงการวิจัยที่มีความสนใจร่วมกันขึ้น โดยจัดคณะผู้วิจัยให้ทำงานร่วมกัน ตั้งแต่การวางแผนโครงการ การเก็บรวบรวมข้อมูล และการวิเคราะห์ผล จะช่วยให้ได้ผลการวิจัยที่สมบูรณ์ และใช้ประโยชน์ได้เต็มที่ การวิจัยทำนองนี้น่าจะกระทำได้ในหลายสาขาวิชาที่มหาวิทยาลัยทั้งในส่วนกลางและเขตภูมิภาคมีความถนัดและความพร้อม

ช. ความร่วมมือทางด้านการบริหารและบริการทางวิชาการ
ได้แก่

(1) การร่วมมือประสานงานในรูปแบบ Consortium เพื่อผลระยะยาว โดยการจัดกลุ่มสาขาวิชาเดียวกัน ที่มีการสอนในมหาวิทยาลัยต่าง ๆ เช่น กลุ่มเกษตรศาสตร์ กลุ่มวิทยาศาสตร์ กลุ่มศึกษาศาสตร์ กลุ่มแพทยศาสตร์ และ ฯลฯ เพื่อให้ผู้บริหารและนักวิชาการในกลุ่มนั้น ๆ จากมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ได้พบปะแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นและร่วมกันจัดทำโครงการความร่วมมือในสาขานั้น ๆ อยู่เป็นการประจำ

(2) การใช้วัสดุอุปกรณ์ร่วมกัน ในภาวะที่มหาวิทยาลัยมีทรัพยากรจำกัด การร่วมมือใช้วัสดุอุปกรณ์บางอย่างที่มีราคาแพงเกินความหาวิทยาลัยหนึ่งจะจัดทำให้พร้อมและสมบูรณ์ได้ เป็นสิ่งที่น่าสนใจได้รับการพิจารณา เช่น บริการคอมพิวเตอร์ เป็นต้น เทคโนโลยีทางด้านนี้จะช่วยการทำงานของมหาวิทยาลัยได้มาก ทั้งด้านการสอน การวิจัย และงานบริหาร นำที่มหาวิทยาลัยต่าง ๆ จะได้ร่วมกันพิจารณาจัดตั้งระบบบริการคอมพิวเตอร์ร่วมกัน เพื่อจะได้ให้บริการได้เต็มที่และประหยัด

(3) การประชุมสัมมนาระหว่างมหาวิทยาลัย ในปัญหาที่มีความสนใจร่วมกัน เช่น ปัญหาทางด้านการบริหาร ด้านวิชาการ และกิจการนิสิตนักศึกษา เป็นต้น การเปิดโอกาสให้ผู้บริหารและคณาจารย์ได้พบปะแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็น และอภิปรายปัญหาที่เผชิญอยู่ร่วมกัน จะช่วยให้ได้แนวทางการปรับปรุงการดำเนินการที่รอบคอบรัดกุม เป็นประโยชน์ต่อระบบมหาวิทยาลัยโดยส่วนรวม

4. การให้พินจากงาน

การให้พินจากงาน หมายถึง การให้บุคลากรพ้นจากหน้าที่การงานและหมดสิทธิที่จะได้รับเงินเดือนของหน่วยงานนั้นตลอดไป การให้พินจากงานก็เพื่อขจัดอุปสรรคที่ทำให้เป้าหมายของหน่วยงานดำเนินไปอย่างเชื่องช้าหรือไร้ผล จึงต้องให้บุคลากรที่หย่อนความสามารถ ไม่เหมาะสม อายุมาก หรือกระทำผิดวินัย ทำให้หน่วยงานเสื่อมเสียต้องออกจากงานไป ทั้งนี้เพื่อสรรหาและคัดเลือกบุคลากรที่ดีกว่าเข้ามาทำงานแทนที่ในตำแหน่งหรืออัตราเงินเดือนที่ว่างลง สำหรับบุคลากรในมหาวิทยาลัยจะอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบ

ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 ในกฎกระทรวง (พ.ศ. 2507) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 ข้อ 23 กำหนดไว้ว่า

ข้อ 23. การรักษาวินัย การสอบสวน และการออกจากราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ ให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และกฎ ก.พ. ออกตามความในส่วนที่เกี่ยวข้องแก่เรื่องเหมาหมายมาใช้บังคับโดยอนุโลม

นั่นก็คือ การให้พ้นจากงานของบุคลากรในมหาวิทยาลัย จะใช้ระเบียบของ ก.พ. เหมือนบุคลากรสังกัดหน่วยงานอื่น ๆ

4. การอำนวยการ (Directing)

การอำนวยการ หมายถึง การที่ผู้บังคับบัญชาแนะและตรวจตราดูแลการทำงาน ของพนักงานเจ้าหน้าที่ การอำนวยการเป็นกระบวนการที่ผู้บังคับบัญชาคงพิจารณาตัดสินใจ แล้วจึงสั่งการ คำที่ใช้แทนการอำนวยการเสมอ คือการวินิจฉัยสั่งการ (Decision-making) ซึ่งหมายถึงการตัดสินใจเลือกทางดำเนินงาน ที่เห็นว่าดีที่สุดจากทางเลือกหลาย ทาง เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ การวินิจฉัยสั่งการเป็นภารกิจที่สำคัญยิ่งอย่างหนึ่งของกระบวนการบริหาร ผู้บริหารจำเป็นต้องวินิจฉัยสั่งการอยู่เสมอ และจะต้องวินิจฉัยสั่งการด้วยความรอบคอบ ผู้บริหารที่วินิจฉัยสั่งการไม่ได้ หรือขาดทักษะในการวินิจฉัยสั่งการ ย่อมทำให้หน่วยงานเจริญก้าวหน้าได้โดยยาก

หัวหน้าสถานศึกษากับการวินิจฉัยสั่งการ

หัวหน้าสถานศึกษาจะต้องแสดงบทบาทของผู้นำในการวินิจฉัยสั่งการ จะต้องวินิจฉัยสั่งการด้วยความรอบคอบ ไม่วิเคราะห์ รับผิดชอบในการวินิจฉัยสั่งการของตนเอง ใหญ่

¹ Ernest Dale, Management: Theory and Practice (New York: McGraw-Hill Book Co, 1965), pp. 453-455.

จำเป็นต้องวินิจฉัยสั่งการในเรื่องต่อไปนี้ คือ งานวิชาการ งานธุรการและพัฒนา งานบริหาร
กิจการนักเรียน และงานความสัมพันธ์กับชุมชน

ในการวินิจฉัยสั่งการในเรื่องข้างต้น ครูใหญ่ควรจะระลึกลึถึงสิ่ง 3 ประการ
ต่อไปนี้ คือจะวินิจฉัยสั่งการอย่างไร ใครควรจะวินิจฉัยสั่งการ ทำอย่างไรจึงจะทำให้การ
วินิจฉัยสั่งการดีขึ้น

การวินิจฉัยสั่งการของครูใหญ่จะมี 3 แบบดังนี้¹

1. การวินิจฉัยสั่งการเกี่ยวกับงานประจำ (Routine decision - making)
เป็นการวินิจฉัยสั่งการเกี่ยวกับงานประจำวัน อาจเป็นการวินิจฉัยสั่งการที่เป็น
ผลมาจากผู้บังคับบัญชาหรือผู้ใต้บังคับบัญชาก็ได้
2. การวินิจฉัยสั่งการเกี่ยวกับการสร้างสรรค์ (Heuristic decision -
making) ในการวินิจฉัยสั่งการค่านนี้ ครูใหญ่จะต้องให้เสรีภาพแก่เพื่อนร่วมงานที่จะแสดง
ออก เปิดโอกาสและส่งเสริมให้ เกิดผู้นำแบบจุดเงินขึ้น ในการทำงานร่วมกับนักเรียนและ
คณะครู ครูใหญ่ควรสร้างบรรยากาศให้มีโอกาสในการตัดสินใจทางสร้างสรรค์ขึ้น
3. การวินิจฉัยสั่งการเกี่ยวกับการประนีประนอม (Compromise
decision - making) ครูใหญ่จำเป็นต้องหาวิธีในการแก้ปัญหาข้อขัดแย้ง ซึ่งอาจเกิด
จากความแตกต่างในค่านิยม และวัฒนธรรม ความคาดหวังในบทบาทที่ต้องแสดง หรือข้อ
ขัดแย้งที่เกิดจากความสนใจเฉพาะของบุคคล ถ้าความขัดแย้งเกิดขึ้นบ่อย ๆ ในหน่วยงาน
การสร้างควมก้าวหน้าของหน่วยงานก็จะกระทำได้น้อย

¹James M. Lipham and James A. Hoeh, Jr., The Principalship:
Foundations and Functions, (New York: Harper & Row, 1974), pp. 163-164.

การให้ผู้อื่นมีส่วนร่วมในการวินิจฉัยสั่งการ

ผู้บริหารที่ดีจำเป็นจะต้องรู้ว่าเมื่อใดตนเองจะวินิจฉัยสั่งการ เมื่อใดจะเปิดโอกาสให้ผู้อื่นมีส่วนร่วมในการวินิจฉัยสั่งการ ในสังคมประชาธิปไตย ผู้บริหารจำเป็นต้องส่งเสริมให้เกิดบรรยากาศของการทำงานเป็นหมู่คณะ ผู้บริหารไม่ได้ทำงานคนเดียว แต่ต้องทำงานร่วมกับคนอื่น เพื่อนร่วมงานจะเอาตัวไปผูกพันกับหน่วยงานก็ต่อเมื่อเขาารู้สึกว่า เขามีส่วนร่วมในการเป็นเจ้าของหน่วยงานนั้น การเปิดโอกาสให้เขามีส่วนร่วมในการวินิจฉัยสั่งการ ก็เป็นวิธีการหนึ่งที่จะให้สมาชิกมีความผูกพันกับหน่วยงาน

การเปิดโอกาสให้ผู้อื่นมีส่วนร่วมในการวินิจฉัยสั่งการนั้น อาจกระทำได้ 5 วิธี

คือ¹

1. การอภิปราย (Discussion) เป็นวิธีการที่ง่ายที่สุด ในการทำให้ผู้อื่นมีส่วนร่วมในการวินิจฉัยสั่งการ ถ้าหากผู้บริหารกับคณะครูได้ปรึกษาหารือกันก่อนแล้ว คณะครูมักจะยอมรับการวินิจฉัยสั่งการนั้น เพราะเขาได้ทราบเรื่องมาก่อนแล้ว
2. การแสวงหาข่าวสาร (Information-seeking) วิธีนี้ไม่เพียงแต่จะสนทนาหรืออภิปรายกับคณะครู แต่ครูใหญ่ยังให้คณะครูหาข่าวสารหรือข้อมูลให้อีกด้วย การที่ครูใหญ่ได้ข้อมูลมาก ๆ และสามารถแยกได้ว่าข้อมูลใดเกี่ยวข้องกับเรื่องที่จะวินิจฉัยสั่งการแล้ว จะส่งผลให้การวินิจฉัยสั่งการนั้นเป็นไปด้วยหลักแห่งเหตุผล
3. ศูนย์รวมประชาธิปไตย (Democratic-centralist) วิธีนี้อาศัยวิธีการแบบประชาธิปไตย แต่เอาตัวครูใหญ่เองเป็นศูนย์กลาง ในการวินิจฉัยสั่งการเพื่อแก้ปัญหา ครูใหญ่จะเสนอปัญหาแก่คณะครู แล้วขอเสนอแนะเพื่อการแก้ปัญหานั้น ๆ ครูใหญ่จะเป็นผู้วินิจฉัยสั่งการเอง แต่จะพยายามวินิจฉัยสั่งการโดยเป็นผลจากการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นของคณะครู

¹ Robert G. Owens, Organizational Behavior in School, (Englewood Cliffs N.J.: Prentice-Hall, 1970), pp. 110-111.

4. วิธีการแบบรัฐสภา (Parliamentarian) เมื่อคณะกรรมาธิการจำเป็นต้องตัดสินใจ แต่มีแนวโน้มว่ามีการขัดแย้งและการไม่ลงรอยกันเกิดขึ้น ครูใหญ่ก็อาจให้ตั้งตัวแทนมาปรึกษาหารือกัน ซึ่งอาจลดข้อขัดแย้งลงได้ง่ายกว่าคนหมู่มาก หรือไม่เช่นนั้น ครูใหญ่จำเป็นต้องวินิจฉัยสั่งการ แต่ไม่แน่ใจว่าคณะครูจะเห็นด้วยหรือไม่ ครูใหญ่ก็อาศัยมติของที่ประชุมเป็นเครื่องตัดสินใจ วิธีการนี้ทำให้คนทั้งหลายมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น และจะช่วยลดข้อขัดแย้งระหว่างครูใหญ่กับคณะครู

5. มติเอกฉันท์ (Participant-determining) ในบางครั้งมติเอกฉันท์เป็นความต้องการของกลุ่มที่จะกระทำบางสิ่งบางอย่าง วิธีนี้อาจใช้เมื่อเรื่องที่จะวินิจฉัยสั่งการเป็นเรื่องที่สำคัญยิ่งสำหรับคณะครู หรือเป็นเรื่องที่มติเอกฉันท์เป็นสิ่งที่จะเป็นไปได้ ผู้บริหารที่ควรยอมเสียเวลาเพื่อให้เกิดมติเอกฉันท์ดีกว่าที่จะรีบลงมติ เพราะการวินิจฉัยสั่งการ โดยมติเอกฉันท์นั้นเป็นพลังที่ตรงกับฝ่ายอื่นได้อย่างดี

5. การประสานงาน (Coordinating)

ขุบ กาญจนประกร กล่าวว่าการประสานงาน หมายถึงการจัดระเบียบการทำงาน เพื่อให้งานและเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ร่วมมือปฏิบัติการเป็นน้ำหนึ่งใจเดียว ไม่ทำให้งานซ้อนกันขัดแย้งกัน หรือเหลื่อมล้ำกัน ทั้งนี้เพื่อให้งานดำเนินไปอย่างราบรื่น สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ และนโยบายขององค์กรนั้นอย่างสมานฉันท์ และมีประสิทธิภาพ¹

เมื่อองค์กรใหญ่ขึ้นเท่าใด ผู้บริหารต้องจัดให้ส่วนต่าง ๆ ขององค์การทำงานประสานกันมากขึ้นเท่านั้นงานจึงจะมีประสิทธิผล เมื่อการบริหารงานเป็นกิจการของกลุ่ม พฤติกรรมของกลุ่มบุคคลจึงเป็นส่วนสำคัญของการบริหาร คนทำงานกับคนจะต้องสื่อสารทำความเข้าใจกัน ฉะนั้นการประสานงานจึงต้องใช้การติดต่อสื่อสาร (Communication)

¹ ขุบ กาญจนประกร, "การประสานงาน" วารสารรัฐประศาสนศาสตร์ 5, 3 (มีนาคม 2508), หน้า 67.

ซิส (Sisk) ได้ให้ความหมายของคำว่า Communication ว่าหมายถึง การถ่ายทอดความหมายไปสู่ผู้อื่น¹ แต่สำหรับ เบอร์โล (Berlo)² นั้น ถือว่าการติดต่อสื่อสารเป็นการทำให้มีอิทธิพลเหนือคนอื่น (influence) และมีผลกระทบท่อนถึงคนอื่น ๆ ด้วยการกระทำที่เจตนา ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า การติดต่อสื่อสารเป็นการสื่อความคิด เป็นการส่งข่าวสาร ข้อเท็จจริง ความคิดเห็น ตลอดจนหาที่ความรู้ต่าง ๆ จากบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มของบุคคลไปยังอีกบุคคลหนึ่ง หรือกลุ่มของบุคคล

จุดประสงค์ของการติดต่อสื่อสาร

จุดประสงค์ประการหนึ่งของสถานศึกษา คือ การบริการทางวิชาการ ความสำเร็วจึงของจุดประสงค์ประการนี้ขึ้นอยู่กับความรู้จักความต้องการของผู้ที่เราจะให้บริการ และวิธีที่เราจะรู้จักความต้องการของผู้อื่นได้โดยการติดต่อสื่อสาร โดยทั่ว ๆ ไปแล้ว จุดประสงค์ของการติดต่อสื่อสารมีดังนี้³

1. เพื่อเป็นเครื่องช่วยในการแก้ปัญหา การติดต่อสื่อสารจะช่วยแตกเปลี่ยนข้อมูลที่จำเป็น เพื่อช่วยในการแก้ปัญหาต่าง ๆ ผู้นำจะต้องหาวิธีสร้างระบบ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่เชื่อถือได้ รู้จักแหล่งของข้อมูล และประหยัดเวลาในการให้ข้อมูล

2. เพื่อเป็นการเปลี่ยนแปลงความคิดเห็นและทัศนคติ ผู้นำมีความจำเป็นจะต้องเปลี่ยนความคิดเห็น ทัศนคติ และพฤติกรรมของเพื่อนร่วมงาน ซึ่งผู้นำจำเป็นต้องรู้จักการใช้อิทธิพล (influence) และผู้นำก็ติดต่อสื่อสารเพื่อให้อิทธิพลนี้แหละ

¹ Henry L. Sisk, Principles of Management, p. 148.

² David K. Berlo, The Process of Communication (New York: Holt, Rinehart and Winston, 1960), p. 12.

³ เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์, พฤติกรรมผู้นำทางการศึกษา (มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พิษณุโลก, 2521), หน้า 190-191.

3. เพื่อเป็นการให้ข้อมูล หัวหน้าสถานศึกษาจำเป็นต้องให้ข้อมูลแก่เพื่อนร่วมงานด้วยความถูกต้องและทันเวลา มนุษย์เราคิดหรือตัดสินใจอะไรก็โดยอาศัยข้อมูลที่มีอยู่ ถ้าผู้นำให้ข้อมูลแก่เพื่อนร่วมงานไม่เพียงพอ อาจทำให้เพื่อนร่วมงานหรือผู้บังคับบัญชา คิดไปต่าง ๆ นา ๆ ซึ่งจะมีผลกระทบต่อสถานศึกษาโดยรวม

4. เพื่อเป็นการเกลี้ยกล่อม จุดประสงค์ประการนี้ก็เพื่อเกลี้ยกล่อม จูงใจ และกระตุ้นเพื่อนร่วมงานให้ลงมือกระทำตามความปรารถนาของกลุ่ม

5. เพื่อเป็นการหาข้อมูล ในการบริหารงานนั้น ผู้นำจำเป็นต้องตัดสินใจ การได้ข้อมูลมากเท่าใดก็จะช่วยให้การตัดสินใจผิดพลาดน้อยลง

6. เพื่อให้ผู้อื่นเข้าใจสถานศึกษาและงานของสถานศึกษาคือขึ้น หัวหน้าสถานศึกษาจำเป็นต้องติดต่อสื่อสารเพื่อให้ผู้อื่น เช่น ผู้ปกครอง ชุมชน สังคมเข้าใจงานที่ผู้บริหารกำลังทำอยู่ ผู้บริหารอาจต้องใช้วิธีการให้ข่าวสารหรือการประชาสัมพันธ์

วิธีการประสานงาน

วิธีการประสานงานที่สำคัญแยกเป็น 2 ลักษณะตามที่ สมพงษ์ เกษมสิน¹ ได้รวบรวมไว้ดังนี้

1. การประสานงานภายในองค์กร ทำให้เกิดขึ้นได้โดยวิธีการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ คือ

- 1.1 จัดแผนผังกำหนดหน้าที่การงาน เพื่อป้องกันการก้าวร้าว ข้ำซ้อนกัน
- 1.2 จัดระบบการติดต่อที่มีประสิทธิภาพ โดย คำสั่งถึงสายการ บังคับบัญชาด้วย
- 1.3 จัดให้มีคณะกรรมการ หรือเจ้าหน้าที่ตัวแทน ประสานงาน เฉพาะเรื่อง

¹สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหาร, หน้า 324-325.

- 1.4 จัดให้มีการพบปะเป็นการส่วนตัว เช่น งานเลี้ยง ทัศนอาจร แต่ไม่ให้เกินขอบเขตของระเบียบที่มีอยู่
- 1.5 ติดตามสอดส่องเพื่อดูแลความเรียบร้อย และช่วยแก้ไข้ปัญหาให้
- 1.6 ให้มีการติดต่อแบบไม่เป็นทางการเพื่อหลีกเลี่ยงความล่าช้า (open communication)
- 1.7 จัดให้มีการประชุมเพื่อ ให้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นกันได้
- 1.8 จัดให้มีการอบรมและพัฒนาบุคลากรให้มีความเข้าใจเป้าหมาย ตรงกัน ู้วิธีทำงานร่วมกัน
- 1.9 จัดให้มีการปฐมนิเทศสมาชิกใหม่ของหน่วยงาน
- 1.10 จัดให้มีการมอบอำนาจหน้าที่ เพื่อเสริมสร้างความสามัคคี ร่วมใจกันทำงานเป็นทีม
- 1.11 จัดให้มีการสร้างขวัญซึ่งขึ้นอยู่กับท่าทีและวิธีการของผู้บริหาร จะต้องทำให้ผู้ทำงานเข้าใจว่า เขาเป็นส่วนหนึ่งขององค์การ และองค์การรับรู้ความสำเร็จของเขา จึงจัดว่าเป็นหลักสำคัญ ที่จะก่อให้เกิดความร่วมมือและประสานงานกันอย่างมีประสิทธิภาพ

2. การประสานงานระหว่างองค์การหรือภายนอกองค์การ อาจใช้วิธีการ

- 2.1 กำหนดสิทธิและอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจน รวมทั้งระเบียบปฏิบัติ ทาง ๆ
- 2.2 การใช้คณะกรรมการผสมหรือคณะกรรมการกลาง ทำหน้าที่ ประสานงาน
- 2.3 ทำการประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ข่าวสาร รับฟังความคิดเห็นและ แก้ไขความเข้าใจผิดจากองค์การนั้น หรือกลุ่มชนภายนอก

6. การรายงาน (Reporting)

การรายงานหมายถึงวิธีการของสถาบันในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการให้ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลแก่ผู้บังคับบัญชา ผู้ร่วมงาน¹ ถ้าจะกล่าวโดยละเอียด การรายงานหมายถึง การเสนอรายงานไปยังผู้บังคับบัญชา หรือไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งเบื้องบนและเบื้องล่าง การเสนอรายงาน ทำให้ผู้บังคับบัญชาทราบความก้าวหน้าของงานทุกระยะ สะดวกแก่การ ประสานงานกับหน่วยงานอื่น ในขณะที่เกี่ยวกับการเสนอรายงานให้ผู้ร่วมงานหรือผู้ใต้บังคับ บัญชาให้ทราบด้วย จะเป็นการสร้างความเข้าใจอันดีร่วมกัน และเป็นการบำรุงขวัญไปในตัว²

วิธีการเสนอรายงาน

สิกุลละ (Sikula) กล่าวว่า การเสนอรายงานกระทำได้ 3 ทางคือ³

1. จากบนลงสู่เบื้องล่าง ได้แก่การนำคำสั่ง นโยบาย ระเบียบคู่มือการทำงาน ขั้นตอนการทำงาน กฎเกณฑ์ต่าง ๆ การรายงานประจำปี การประชุมเพื่อแจ้งให้ ทราบ คำเตือน เป็นต้น ไปสู่ผู้ใต้บังคับบัญชา ข่าวสารเหล่านี้มักจะมาในรูป ลายลักษณ์อักษร การประชุม การพบเป็นส่วนตัว
2. จากล่างขึ้นสู่เบื้องบน ได้แก่การร้องทุกข์ การเสนอความเห็น การ รายงานผลการปฏิบัติงาน การข้แจ้งการกรอกแบบสำรวจต่าง ๆ ผู้บริหารที่ดีควรจะ ส่งเสริมการรายงานชนิดนี้ เพราะเป็นการส่งเสริมให้ผู้ใต้บังคับบัญชาได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็น

¹ มาตรการ หุระนันท์ และมานิตย์ อินทรามะ, "การจัดทำรายงานเสนอต่อ ประชาชน", หลักบริหาร (พระนคร: โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, 2510), หน้า 339.

² ภิญโญ สาร, หลักบริหารการศึกษา, หน้า 72.

³ Andrew F. Sikula, Personnel Administration and Human Resources Management (New York: John Wiley, 1976), pp. 100-101.

3. ตามแนวนอน เป็นการสื่อสารที่ทั้งผู้ส่งและผู้รับข่าวสารจะอยู่ในระดับเดียวกัน มักจะเป็นการปรึกษาหารือกัน เช่น การติดต่อกันระหว่างภาควิชา เป็นต้น

7. การจัดงบประมาณการเงิน (Budgeting)

งบประมาณเป็นเครื่องมือที่สำคัญอย่างหนึ่งในการวางแผนงาน การประสานงาน และการควบคุมงาน เซอร์วูด (Frank P. Sherwood) แห่ง University of Southern California กล่าวว่า งบประมาณคือแผนเบ็ดเสร็จ ซึ่งแสดงออกในรูปตัวเงิน แสดงโครงการดำเนินงานทั้งหมดในระยะเวลาหนึ่ง แผนนี้จะรวมถึงการกะประมาณบริการ กิจกรรม โครงการ และค่าใช้จ่าย ตลอดจนทรัพยากรที่จำเป็น ในการดำเนินงานให้บรรลุตามแผนนี้ยอมประกอบด้วยการกระทำ 3 ชั้นด้วยกัน คือ การจัดเตรียม การอนุมัติ และการบริหาร

นรงค์ สัจพันโรจน์¹ กล่าวว่า งบประมาณคือแผนใหญ่ทางการคลังของรัฐบาล ประกอบด้วยวิธีการที่จะหาเงินมาใช้จ่ายในกิจกรรมขององค์การ หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ และกิจกรรมที่รัฐจะต้องกระทำโดยการเงินที่หามาขึ้น ในหน้าที่ของผู้บริหารโรงเรียนไม่เกี่ยวข้องกับวิธีการหาเงินของรัฐบาล แต่จะเกี่ยวข้องในเรื่องวางแผนหรือโครงการที่จะใช้เงิน ทั้งนี้เพื่อขอตั้งงบประมาณไป สรุปว่าก่อนตั้งงบประมาณต้องมีแผนงานก่อน แผนงานที่ควรกำหนดลักษณะและปริมาณงานที่จะทำ ตารางเวลาที่จะทำงานให้เสร็จ ทรัพยากรที่จำเป็น ต้องใช้ในการดำเนินงานตลอดจนมาตรฐานและคุณภาพของงาน หลังจากกำหนดแผนงานแล้ว จึงแปลงปริมาณของแรงงาน วัสดุ เครื่องมือ เครื่องใช้ที่จะต้องดำเนินงานตามแผนงานออกเป็นตัวเงิน โดยมีหลักยึดถือ คือปริมาณแรงงานและสิ่งของ คุณภาพและชนิดของสิ่งของ และราคาเฉลี่ยของแต่ละหน่วยหรืออัตราราคาที่จะทราบได้ เมื่อจัดตั้งงบประมาณและเสนอขออนุมัติจากฝ่ายบริหารแล้ว ก็นำเข้าสู่การพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติ เมื่อได้มีการออกกฎหมาย

¹นรงค์ สัจพันโรจน์, คำบรรยายวิชาการเงินโรงเรียน (คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2517), หน้า 1-2 (อัครสำเนา).

เกี่ยวกับงบประมาณประจำปีแล้ว เป็นขั้นที่ผู้บริหารจะต้องเบิกจ่ายตามกฎหมาย ซึ่งจะต้องมีพิธีดำเนินงานหลายชั้นหลายตอน ได้แก่การโอนเงินจัดสรร การเบิกจ่าย การตรวจและอนุมัติฎีกา การจ่ายเงิน การจัดหาพัสดุต่าง ๆ ขั้นสุดท้ายคือการตรวจสอบหลักฐานการจ่าย ซึ่งเป็นการควบคุมทางการเงินอีกวิธีหนึ่ง

การบัญชี

เนื่องจากเงินของราชการมีทรัพย์สินส่วนตัว ผู้บริหารจะต้องใช้เงินให้เหมาะสมรอบคอบ จึงต้องมีการทำบัญชี วัตถุประสงค์สำคัญของการทำบัญชีโรงเรียนคือ เพื่อให้เป็นที่แน่นอนว่า เงินงบประมาณถูกใช้ถูกต้องตามประเภท เพื่อให้ถูกต้องตามระเบียบเกี่ยวกับการคลังและการเงิน เพื่อให้มีข้อมูลสำหรับศึกษาหรือสำรวจราคา เพื่อให้เป็นข้อมูลสำหรับทำงบประมาณประจำปี หรือระยะยาวในคราวต่อไป เพื่อให้รายงานไปยังหน่วยงานที่ทำหน้าที่ควบคุม หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเงิน¹

แบบหรือลักษณะของบัญชีย่อมแตกต่างกันไปตามลักษณะและวัตถุประสงค์ของหน่วยงานนั้น แต่หลักใหญ่ ๆ หรือลักษณะที่ค้ำของบัญชีตามแนวที่โร (Roe)² กล่าวไว้จะต้องมีรายละเอียดครบถ้วนเพียงพอที่ผู้บริหารสามารถตรวจสอบใบรับ ใบเบิก ตรวจสอบหนี้สิน ทรัพย์สิน งบดุลได้ ทั้งนี้เพื่อให้เป็นที่แน่นอนว่า เจ้าหน้าที่บัญชีจะต้องทำงานด้วยความรอบคอบและเที่ยงตรง นอกจากนี้ยังสามารถนำมาใช้ประกอบการบริหารในค่านต่าง ๆ ได้ เช่น มีวันที่สามารถตรวจสอบยืนยันกับเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องได้ หน่วยงานจะต้องเก็บรักษาบัญชีไว้นานพอควรได้อย่างปลอดภัย เพื่อตรวจสอบย้อนหลังได้เมื่อสงสัย หรือใช้เป็นเครื่องช่วยทำงบประมาณในปีต่อไปได้ด้วย บัญชีที่มีลักษณะที่ค้ำดังกล่าวนี้ นอกจากเป็นประโยชน์ในการป้องกันการทุจริตแล้ว

¹Oscar T. Jarvis, Public School Business Administration and Finance (New York: Parker Publishing Company, Inc; 1976), p. 322.

²William H. Roe, School Business management (New York: McGraw-Hill Book Co., 1961), pp. 200-201.

ยังเป็นการประหยัดเวลาของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะผู้บริหารซึ่งจะต้องตรวจสอบ อยู่เสมอ แต่ทั้งนี้ผู้บริหารจะต้องมีความเข้าใจในระเบียบเกี่ยวกับการเงินและการบัญชีเป็น อย่างดี

การตรวจสอบบัญชีของผู้บริหารมีประโยชน์ เพื่อให้รูปร่างประมาณค่าใช้จ่ายโดย ถูกต้องตามความประสงค์ กฎหมาย หรือระเบียบว่าด้วยเรื่องนั้น ๆ หรือไม่ การตรวจสอบ มี 3 ระยะ คือ ตรวจสอบก่อนจ่าย (pre-audit) เป็นการวางกฎเกณฑ์ และกรรมวิธีตรวจสอบ ไว้ล่วงหน้าเพื่อป้องกันความผิดพลาด รวมทั้งการกำหนดผู้ทำบัญชี ผู้ตรวจสอบบัญชีและจำนวน ครั้งที่จะตรวจสอบในหนึ่งปี ตรวจในระหว่างทำ (continuous-audit) คือการตรวจสอบ เมื่อมีการปิดบัญชีเป็นระยะ ๆ เช่น ทุกสัปดาห์ ทุก 2 สัปดาห์ หรือทุกเดือน และตรวจภายหลัง จ่าย (post-audit) เป็นการตรวจสอบเมื่อสิ้นปี หรือมีการปิดบัญชีแล้ว เพื่อหาข้อบกพร่อง เพื่อแก้ไข หรือหาที่ผิดพลาดหรือทุจริต หลังจากนั้นจะแก้ไขให้ถูกต้อง

นอกจากนี้ โร (Roe)¹ ได้กล่าวถึงการตรวจสอบบัญชีว่า แบ่งออกเป็น การ ตรวจสอบภายในและการตรวจสอบภายนอก การตรวจสอบภายใน (internal audit) มี ประโยชน์หลายประการ เช่น ให้มีการลงบัญชีครบถ้วน มีพัสดุครบถ้วนไม่ให้มีการทุจริตยกยอก เงินหรือพัสดุ รายงานบัญชีให้มีความตรงกัน และตรวจสอบทานกันได้ หรือเพื่อเป็นการตรวจสอบ งานธุรการทั่วไปด้วย ผลการตรวจสอบอาจพบข้อบกพร่องที่เจ้าหน้าที่การเงินจะได้นำไปใช้ ปรับปรุงการทำงานต่อไปได้ ส่วนการตรวจสอบภายนอก (external audit) เป็นการ ตรวจสอบโดยเจ้าหน้าที่ตรวจสอบบัญชีโดยเฉพาะ ซึ่งอาจมาจากหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ ควบคุมการเงิน หรือจากผู้รับจ้างตรวจสอบบัญชีในกรณีเป็นองค์การเอกชน เป็นการตรวจสอบเมื่อ สิ้นปีเป็นประจำ จึงควรมีการรายงานผลการตรวจสอบบัญชีของโรงเรียนให้สาธารณชนทราบ เพื่อให้แน่ใจว่าเงินประมาณอันเป็นเงินของสาธารณชนไปอย่างถูกต้อง และประชาชนจะพอใจ สนับสนุนในด้านการเงินแก่โรงเรียนด้วย ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว จึงเห็นได้ว่า การตรวจสอบ บัญชีเป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารงบประมาณการเงินทั้งของราชการและของ เอกชน

¹Ibid. pp. 112-113.