



เอกสารและรายงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

กิจการใดก็ตามที่มีผู้รวมกันกระทำตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป จำเป็นจะต้องมีข้อตกลงในการดำเนินการ ต้องทำความเข้าใจให้ตรงกัน ต้องมีระเบียบแบบแผนในการทำงาน รวมทั้งข้อตกลงในเรื่องหน้าที่กรงานของแต่ละคน ถ้ามีคนรวมกันทำงานเป็นจำนวนมากขึ้นก็จำเป็นต้องมีระเบียบและข้อตกลงที่รัดกุมรวมกันมากขึ้น เพื่อให้งานประสานกันและบรรลุตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ กิจการหรือการกระทำดังกล่าวนี้คือ การบริหาร ไชมอน สมิทเบอร์กและทอมป์สัน¹⁰ (Simon, Smithburg and Thompson) ให้ความหมายของการบริหารไว้ว่า การบริหาร หมายถึง "กิจกรรมต่าง ๆ ที่บุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปร่วมมือกันดำเนินการ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างรวมกัน" ดังนั้นในการบริหารจะต้องเกี่ยวข้องกับ

- ๑ 1. บุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป (a group of two or more people)
2. ร่วมมือกันทำกิจการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่าง (cooperative performance of activities)
3. เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างรวมกัน (common goals)

เมื่อมีคนทำงานรวมกันหลายคน การตั้งวัตถุประสงค์ให้ถูกต้องตรงกันในหมู่มคนเหล่านั้น ตลอดจนการคัดเลือก กำหนด และแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบในการทำงานของแต่ละคน เพื่อให้งานบรรลุตามเป้าหมายที่ตั้งไว้นั้น ล้วนเป็นเทคนิคของ

¹⁰ Herbert A. Simon, Donald W. Smithburg, and Victor A. Thompson, Public Administration (New York : Alfred A. Knopf, 1966), p. 3.

การบริหาร ซึ่งถือว่าเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์

ถ้าการบริหารมีการดำเนินงานไปตามระบบความคิด เหตุผล และวิธีการ
 อย่างเดียวกันจะทำให้บรรลุผลอย่างเดียวกัน สิ่งเหล่านี้เราสามารถศึกษาได้
 วิชาครูได้ และสั่งสอน ถ่ายทอดกันได้ ก็ถือว่าการบริหารเป็นศาสตร์ แต่บางครั้ง
 สิ่งที่เราได้เรียนรู้นั้นจำเป็นต่องานมาดัดแปลง แก้ไข ปรับปรุงให้เหมาะสมแก่สภาพสิ่งแวดล้อม
 สถานการณ์ วัฒนธรรม วัตถุ และสถานที่ที่ต่างไปจากเดิม จึงจะทำให้บรรลุผลตามที่ต้องการ
 ดังนั้นความสามารถและบุคลิกภาพส่วนบุคคลของผู้บริหารแต่ละคนจะเขามามีส่วนอยู่ด้วย
 จึงถือว่าการบริหาร เป็นศิลป์

อย่างไรก็ตามผู้ที่มีความสามารถและมีศิลป์ ถ้าได้เรียนรู้เทคนิคของการ
 บริหารหรือศาสตร์ที่ว่าด้วยการบริหาร ประกอบด้วย ก็น่าจะสามารถและมี
 ประสิทธิภาพในการบริหารยิ่งขึ้น ส่วนผู้ที่ประสบการณ์ (experience) หรือมี
 ความชำนาญในการบริหาร เพราะเคยทำหน้าที่บริหารมานาน ถ้าได้เรียนรู้เทคนิคหรือ
 หลักการบริหารอย่างศาสตร์ของการบริหารประกอบด้วย ก็น่าจะเป็นประโยชน์มากขึ้น
 โดยเฉพาะเวลาเผชิญปัญหาในการบริหารที่ไม่เคยพบเห็นมาก่อน ทฤษฎีหรือหลักใน
 การบริหารที่ได้เรียนรู้ อาจช่วยให้คิดแก้ปัญหาที่ไม่เคยมีประสบการณ์มาก่อนได้รวดเร็ว
 ยิ่งขึ้น ซึ่งจะทำให้การบริหารได้ประสบความสำเร็จรวดเร็วขึ้นและได้ผลดี

นอกจากนี้ในวงการบริหารที่ถือว่า การบริหารเป็นศาสตร์ลงความเห็น
 ร่วมกันว่า ผู้บริหารจะต้องมีจรรยาวิชาชีพ (professional ethics) อีกด้วย
 ดังนั้นการบริหารจึงกลายเป็นวิชาชีพชั้นสูง (profession) อย่างหนึ่ง ซึ่งจะต้อง
 รับผิดชอบต่อสังคม และมีจรรยาวิชาชีพ มีใคร ๆ ก็จะมาทำหน้าที่บริหารได้โดยไม่ต้องรับ
 หรือรับการฝึกอบรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหาร การศึกษาในปัจจุบันมีปรัชญาและ
 เทคนิคในการบริหารซับซ้อนมากกว่าแต่ก่อนมาก ผู้บริหารการศึกษามีความจำเป็นที่จะ
 ต้องมีความรู้ความเข้าใจระบบการศึกษา ปรัชญาการศึกษา หลักการสอน หลักการจัด
 และปกครองสถานศึกษา การพัฒนาหลักสูตรและแบบเรียน กฎหมาย และข้อบังคับ

เกี่ยวกับสถานศึกษาและหลักการ อย่างอื่นอีกมาก จึงจำเป็นต้องมีพื้นฐานความรู้และได้รับการฝึกอบรมเกี่ยวกับกิจการ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการศึกษาพอสมควร จึงจะบริหารการศึกษาให้เกิดผลดีตามเป้าหมาย

ในการบริหารนั้นโดยทั่วไปจะต้องอาศัยปัจจัย 4 อย่างเรียกว่า 4 M's

คือ

1. คน บุคคล หรือบุคคลากร (man)
2. เงิน หรืองบประมาณ (money)
3. วัสดุและอุปกรณ์ (material)
4. การจัดการ หรือเทคนิคในการบริหาร (management)¹¹

องค์ประกอบทั้ง 4 อย่างดังกล่าวแล้วมีความสำคัญมากจนเป็นที่ยอมรับกันในหมู่นักบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนหรือบุคคล (Man) มีความสำคัญที่สุด นอกจากนี้ ฮัลปิน¹² (Halpin) ยังกล่าวว่าการบริหารเป็นกิจกรรมอย่างหนึ่งซึ่งจะต้องเกี่ยวข้องกับเรื่องต่าง ๆ 4 เรื่องคือ งาน (The task) องค์การหรือหน่วยงานที่เป็นแบบแผน (The formal Organization) กลุ่มผู้ร่วมงาน (The work group หรือ work groups) และผู้นำ (The leader หรือ leaders)

ดังนั้นในการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องนี้จะกล่าวถึงทฤษฎีผู้นำเป็นอันดับแรก และพฤติกรรมทางการบริหารเป็นอันดับต่อไป

¹¹ วิทยุ สาทร, เรื่องเดิม, หน้า 172.

¹² Andrew W. Halpin, Theory and Research in Administration (New York : Macmillan Company, 1966), p. 34.

ทฤษฎีผู้นำ

ความหมายของผู้นำ

ผู้นำเป็นเรื่องที่สำคัญและน่าสนใจมากในการบริหาร จึงได้มีการให้ความหมายเกี่ยวกับผู้นำไว้มากมาย เช่น ฮัลพิน¹³ (Halpin) กล่าวว่า ผู้นำ คือผู้ที่มิได้กระตือรือร้นโดยบังเอิญใน 5 อย่างนี้ คือ

1. ผู้นำ คือบุคคลหนึ่งที่มีบทบาทหรืออิทธิพลต่อคนในหน่วยงานมากกว่า

ผู้น

003332

2. ผู้นำ คือบุคคลซึ่งมีบทบาทเหนือบุคคลอื่น ๆ

3. ผู้นำ คือบุคคลซึ่งมีบทบาทสำคัญที่สุดในการทำงานให้หน่วยงาน

ดำเนินไปสู่เป้าหมายที่วางไว้

4. ผู้นำ คือผู้ซึ่งได้รับเลือกจากผู้อื่นให้เป็นผู้

5. ผู้นำ คือผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งนำในหน่วยงานหรือดำรงตำแหน่งหัวหน้า

ความคิดเห็นของฮัลพิน (Halpin) มีความหมายกว้างเช่นเดียวกับความคิดเห็นของ ฌีญโญ่ สาร¹⁴ ซึ่งให้หลักในการพิจารณาว่าผู้นำ คือใครไว้ว่า

1. ผู้นำ คือบุคคลใดบุคคลหนึ่งในกลุ่มคนหลาย ๆ คนที่มีอำนาจ อิทธิพล หรือความสามารถในการจูงใจคนให้ปฏิบัติตามความคิดเห็น ความต้องการ หรือคำสั่งของเขาได้ ผู้นำมีอิทธิพลเหนือการปฏิบัติตนหรือพฤติกรรมของผู้นำ ภาวะผู้นำเกี่ยวกับความเป็นผู้นำมากหรือน้อยเพียงใด มากกว่าปริมาณคนที่เขานำ คืออยู่ที่ความมากน้อยของอำนาจ อิทธิพล หรือความสามารถในการจูงใจคน

¹³ Halpin, op.cit., pp. 27-28.

¹⁴ ฌีญโญ่ สาร, หลักบริหารการศึกษา (พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพฯ : บริษัทสำนักพิมพ์ วัฒนาพานิช จำกัด, 2516), หน้า 153-154.

2. ผู้นำ คือบุคคลที่มีอำนาจเหนือในการติดต่อสัมพันธ์ระหว่างบุคคล
ภาวะผู้นำเป็นกระบวนการ 2 ทางคือ ผู้นำมีอิทธิพลเหนือผู้ตาม และในทำนองเดียวกัน
บางคราวผู้ตามก็มีอิทธิพลเหนือผู้นำ ความเป็นผู้นำหรือภาวะผู้นำจึงเป็นผลรวมของ
ทัศนคติของสมาชิกในกลุ่มนั่นเอง

3. ผู้นำแตกต่างจากหัวหน้าหรือผู้บริหาร คน 2 คนนี้อาจจะเป็นคนคน
เดียวกันได้ แต่ไม่จำเป็นต้องเสมอไป หัวหน้าหรือผู้บริหารหลายคนมีอำนาจหน้าที่โดย
ตำแหน่ง แต่อาจมิใช่ผู้นำที่แท้จริงของกลุ่ม ผู้นำที่แท้จริงอาจเป็นคนอื่นซึ่งไม่ใช่
หัวหน้าหรือผู้บริหาร แต่การมีอำนาจมีอิทธิพลและมีความสามารถในการจูงใจคนให้
ประพฤติหรือปฏิบัติตามความต้องการหรือคำสั่งของเขาได้ ทั้ง ๆ ที่เขาไม่มีอำนาจ
หน้าที่โดยตำแหน่งใด ๆ ทั้งสิ้น จากหลักการที่จรรยาผู้นำคือ ให้ผู้ที่พฤติกรรม
ไม่ใช่ผู้ที่ตำแหน่งเพียงอย่างเดียว จึงเป็นการกล่าวถึงผู้นำตามความหมายที่กว้าง
คือ รวมทั้งผู้นำโดยพฤตินัยและหัวหน้าหรือผู้บริหารที่เป็นผู้นำโดยนิตินัย

ในกรณีที่หน่วยงานมีหัวหน้าหรือผู้บริหาร โดยตำแหน่งอยู่แล้ว ผู้นำโดย
พฤตินัยนั้นอาจจะเป็นคนละคนกับหัวหน้าก็ได้ นั่นคือ ธีระ ฤกษ์เจริญ¹⁵ จึงแยกไว้ดังนี้

1. ผู้นำ คือบุคคลที่ดำรงตำแหน่งหัวหน้าในหน่วยงาน อาจจะเป็นโดยการ
แต่งตั้ง หรือโดยการได้รับเลือก ผู้นำประเภทนี้เป็นผู้นำโดยตำแหน่ง (Formal
Leader)

2. ผู้นำ คือบุคคลหนึ่งบุคคลใดที่มีบทบาทในการมีอิทธิพลทำให้คนอื่น
ปฏิบัติตามความประสงค์ของคนใด ตามนัยนี้ผู้นำจึงไม่จำเป็นต้องเป็นผู้มีตำแหน่งทาง
การบริหาร ผู้นำประเภทนี้เป็นผู้นำโดยบทบาทหรือผู้นำนอกแบบ (Informal
Leader)

¹⁵ธีระ ฤกษ์เจริญ, "ระบบพฤติกรรมในการบริหารของสถาบันฝึกหัดครู"
(วิทยานิพนธ์ปริญญาครุศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2512), หน้า 22.

แนวคิดของ ภิญโญ สาร และธีระ รุญเจริญ มีลักษณะใกล้เคียงกัน เพราะ ภิญโญ สาร กล่าวถึงผู้นำที่ไม่มีตำแหน่งเป็นทางการ แต่เป็นผู้ที่มีบทบาท มีอิทธิพลต่อผู้อื่นในการทำงาน ดังนั้นผู้นำที่เป็นหัวหน้าหรือผู้บริหารจึงเป็นผู้ที่มีอำนาจ มีบทบาท เพราะตำแหน่งของคน ส่วนผู้นำนอกแบบนั้นเป็นผู้นำเพราะมีพฤติกรรมที่ แสดงถึงความมีอิทธิพลของตน อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติแล้ว ผู้นำ หมายถึงหัวหน้า ของหน่วยงานหรือผู้บังคับบัญชาสูงสุดในหน่วยงาน¹⁶ ผู้นำตามความหมายนี้เป็นผู้นำ โดยตำแหน่ง ซึ่งก็คือหัวหน้าหรือผู้บริหารตามกฎหมายนั่นเอง ในลักษณะของการปฏิบัติงาน ผู้นำเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินงานของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งทั้งหมดแต่ผู้เดียว¹⁷

ความเป็นผู้นำ

ความเป็นผู้นำซึ่งบางทีเรียกว่า "การเป็นผู้นำ" หรือ "ภาวะผู้นำ" นี้เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับตัวผู้นำโดยตรง กล่าวคือเป็นการพิจารณาว่าผู้นำมีความเหมาะสม ในการที่จะทำหน้าที่นำหน่วยงานใดมากน้อยเพียงใด จึงเป็นองค์ประกอบที่มีความสำคัญ ต่อการบริหารงานของผู้นำมากกว่าองค์ประกอบอื่น ในความเป็นจริงความเป็นผู้นำเป็น อิทธิพลที่เกิดจากคุณสมบัติส่วนตัวของผู้นำและการรู้จักใช้อิทธิพล เพื่อให้การดำเนินงาน ของหน่วยงานประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์มากกว่าสิ่งอื่นใด

แมคเคนซี¹⁸ (Mackenzie) ให้ความเห็นเกี่ยวกับความเป็นผู้นำว่า หมายถึงพฤติกรรมอย่างหนึ่งของมนุษย์ในการแสวงหาทางกระทำกรอย่างหนึ่งอย่างใด

¹⁶ สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหาร (พิมพ์ครั้งที่ 4, กรุงเทพมหานคร : บริษัทสำนักพิมพ์ ไชยวัฒนาพานิช จำกัด, 2517), หน้า 204.

¹⁷ Stogdill referred from Andrew W. Halpin, Theory and Research in Administration (New York : The Macmillan Company, 1966), p. 34.

¹⁸ Gordon N. Mackenzie, Stephen M Corey, and Associates, Instructional Leadership (New York : Bureau of Publications, Teachers College, Columbia University, 1954), p. 4.



ใ้บรรดุษ่่าหมาย จากแนวคิดนี้แสดงว่ามนุษย์ทุกคนมีความเป็นผู้นำอยู่ในตัวต่างกัน เพียงว่าบุคคลใดมีความเป็นผู้นำมากหรือน้อยกว่าบุคคลอื่น เป็นที่คาดหวังกันโดยทั่วไปว่า ผู้นำในหน่วยงานควรจะมีความเป็นผู้นำมากกว่าผู้ร่วมงาน และความเป็นผู้นำนี้ แสดงออกในรูปของพฤติกรรม ดังนั้นตามความคิดของแมคเคนซี (Mackenzie) ผู้นำควรเป็นผู้ที่มีความสามารถมากกว่าสมาชิกในกลุ่ม ในการพยายามแสวงหาทางเพื่อ การบรรลุเป้าหมายในการปฏิบัติงาน แต่แนวคิดนี้ไม่มีใครปฏิเสธพฤติกรรมความเป็นผู้นำที่ สำคัญว่าใครแก่ พฤติกรรมด้านใดบ้าง ถ้าเปรียบเทียบกับแนวคิดของ สมพงษ์ เกษมสิน¹⁹ ที่กล่าวว่า ภาวะผู้นำ (Leadership) คือการที่ผู้นำใช้อิทธิพลในความสัมพันธ์ซึ่งมี อยู่ต่อผู้ใดบ้างคั้งบัญชาในสถานการณ์ต่าง ๆ เพื่อปฏิบัติการและอำนวยความสะดวกโดยใช้กระบวนการ คิดต่อซึ่งกันและกัน เพื่อบังใ้บรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ แล้วจะเห็นได้ ชัดว่า สมพงษ์ เกษมสิน เน้นพฤติกรรมความเป็นผู้นำในด้านความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำ กับผู้ร่วมงานโดยอาศัยการติดต่อสื่อสารเป็นเครื่องมือที่แสดงอิทธิพลในการนำผู้อื่น แต่ บาร์ตกี²⁰ (Bartky) กลับมีความเห็นที่ต่างกันออกไปว่า ความเป็นผู้นำทางการ บริหารคือการความสามารถในการตัดสินใจอย่างถูกต้อง และการใช้อำนาจหรืออิทธิพล ในการตัดสินใจนั้นมีผลในทางปฏิบัติ ซึ่งมีอยู่หลายวิธี เช่น การใช้แรงจูงใจ การสร้าง นิสัยใ้เป็นคนรู้จักกับมิตรชอบในหน้าที่ การสนองตอบความต้องการของผู้ปฏิบัติงาน อาจ เป็นการลงโทษหรือใ้รางวัลในลักษณะต่าง ๆ ก็ได้

แนวความคิดเกี่ยวกับพฤติกรรม และบทบาทของผู้นำ

หลังจากใ้ทำการศึกษาแบบของผู้นำจากผลงานในแง่ประสิทธิผล ซึ่งถือ ได้ว่าเป็นวิธีการแบ่งประเภทผู้นำที่ทันสมัย มีความละเอียด ชัดเจน และน่าสนใจแล้ว

¹⁹สมพงษ์ เกษมสิน, เรื่องเติม, หน้า 203.

²⁰John A. Bartky, Administration as Educational Leadership (Standford University Press, 1956), p. 15.

เรดดีน²¹ (Reddin) แบ่งผู้นำออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ ดังนี้

1. แบบของหัวหน้าที่มีประสิทธิภาพน้อย เป็นประเภทที่มีผลงานต่ำ ใช้ไม่ได้ ไม่มีความก้าวหน้าในการทำงาน ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 แบบย่อย ๆ คือ

ก. แบบผู้หนีงาน (Deserter) เป็นผู้นำแบบที่ไม่มีความสนใจในการทำงาน ไม่รับผิดชอบ และคอยชักชวนผู้อื่น นอกจากนี้ยังไม่ยอมรับความผิดพลาด ไม่มีมนุษยสัมพันธ์กับผู้ร่วมงานและบุคคลหรือหน่วยงานภายนอก

ข. แบบนักบุญ (Missionary) เป็นผู้นำที่มุ่งแต่เพียงสัมพันธ์ภาพอันดีเห็นผู้อื่นใด มีความเกรงใจทุกคน ไม่กล่าวกล่าวตักเตือนผู้ใด ไม่โต้แย้งหรือคัดค้านการกระทำใด ๆ แม้จะไม่เห็นด้วย พร้อมทั้งจะเปลี่ยนใจเสมอ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย

ค. แบบผู้เผด็จการ (Autocrat) เป็นผู้นำแบบมุ่งงานอย่างเดียว มีใค้คำนึงถึงอย่างอื่น ไม่ไว้วางใจผู้ใด ขาดสัมพันธ์ภาพกับผู้ร่วมงาน มักใช้วิธีการสั่งงานโดยที่ผู้ร่วมงานจะตกอยู่ภายใต้ความกลัวตลอดเวลา ไม่กล้าริเริ่มหรือโต้แย้งกับหัวหน้า

ง. แบบผู้ประนีประนอม (Compromiser) เป็นผู้นำที่ยอมรับว่าความสำเร็จของงานและสัมพันธ์ภาพกับผู้ร่วมงานเป็นสิ่งสำคัญ พยายามที่จะให้ทั้งสองอย่าง แต่ขาดความสามารถ เป็นผู้ที่มีความโลเล ไม่เชื่อมั่นในตนเอง จะใช้วิธีประนีประนอมตลอดเวลา

2. แบบของหัวหน้าที่มีประสิทธิภาพมาก เป็นประเภทที่ทำงานมีผลงานอยู่ในระดับสูง งานมีความก้าวหน้าอยู่ตลอดเวลา แบ่งได้เป็น 4 แบบย่อย ๆ คือ

ก. แบบข้าราชการ (Bureaucrat) เป็นผู้นำที่ไม่สนใจกับความสำเร็จของงานหรือสัมพันธ์ภาพกับผู้ร่วมงาน แต่สนใจทำงานตามคำสั่งอย่างเคร่งครัดและประสบความสำเร็จ เป็นผู้ที่มีความสามารถและยึดถือกฎเกณฑ์ระเบียบ

²¹ William J. Reddin, Managerial Effectiveness (New

แบบแผนอย่างเคร่งครัด มีความเข้มงวด หัวหน้าแบบนี้มักไม่มีความคิดริเริ่ม ไม่สนใจการพัฒนาทีมงาน หัวหน้าเช่นนี้พบได้เสมอในระบบราชการทั่ว ๆ ไป

ข. แบบนักพัฒนา (Developer) เป็นผู้นำที่ทำงานร่วมกับผู้อื่นได้ดี มีความสามารถในการจูงใจผู้อื่น สนใจการพัฒนาตัวบุคคล รู้จักมอบหมายหน้าที่ การงานให้ทีมงานอย่างเหมาะสม ไม่ใช่วิธีการรุนแรง มีความสุภาพมีเมตตา ทีมงานมักจะเลื่อมใสและไว้วางใจ

ค. แบบผู้เผด็จการที่มีศิลป์ (Benevolent Autocrat) เป็นผู้นำที่มีความเชื่อมั่นในตนเอง มีจิตใจใฝ่สัมฤทธิ์สูง มุ่งผลงานเป็นหลัก มีศิลป์ในการปฏิบัติงาน มีทักษะและประสบการณ์ดี เป็นแบบที่เหมาะสมกับวงการอุตสาหกรรมมาก

ง. แบบนักบริหาร (Executer) เป็นผู้นำที่มีความกระตือรือร้น รู้จักใช้ความสามารถของทีมงานให้เกิดประโยชน์สูงสุด วางมาตรฐานในการทำงาน มีประสิทธิภาพในการทำงาน เอาใจใส่และรับผิดชอบ มีความคิดริเริ่ม เปิดเผย ขอมรับฟังความคิดเห็นของทีมงานด้วยใจเป็นธรรม ใ้กำลังใจแก่ทีมงาน สนใจในวิชาความรู้ใหม่ ๆ ปรับปรุงตนเองอยู่ตลอดเวลา มีผลงานดี กิจกรรมมีความก้าวหน้า

จะเห็นได้ว่า การแบ่งประเภทตามแนวความคิดของเรดดีน (Reddin) นี้มีความละเอียดละออมาก เนื่องจากพิจารณาจากผลของการบริหารงาน ซึ่งต่างกับแนวความคิดของมาดัย หุระนันท์ และบุญชนะ อัครถาวร²² ที่แบ่งผู้นำเป็น 3 ประเภท โดยไม่แจกแจงรายละเอียดมากนัก คือ

1. แบบประชาธิปไตย คือแบบที่พึ่งเสียงคนส่วนมาก
2. แบบเผด็จการ คือแบบที่ใช้อำนาจโดยไม่พึ่งเสียงผู้อื่น

²²มาดัย หุระนันท์ และบุญชนะ อัครถาวร, "การจัดองค์การและวิธีปฏิบัติงาน," เอกสารทางวิชาการหมายเลข 7 สำหรับใช้ประกอบการสัมมนานักบริหารระดับผู้ว่าราชการจังหวัด (พระนคร : โรงพิมพ์สวนทองถิ่น กระทรวงมหาดไทย, 2505), หน้า 140-146.

3. แบบเสรีภาพ คือแบบที่ปล่อยให้ตามคำเนิงานไปเอง ตนเองคอย
 ลือชาวติคตอระหวางผู้รวมงานเท่านั้น

ทั้งนี้ มาลัย หุระนันท์ และบุญชนะ อัครถกร โดยำสิ่งทีน่าสนใจเกี่ยวกับ
 หน้าที่ของผู้นำไวว่า ผู้นำนอกจากจะมีหน้าที่คอยนำและประสานงานระหวางผู้ตามแล้ว
 ยังต้องมีหน้าที่แกชอชักแยงต่าง ๆ ควบวิธีกรทีอาจจะเป็นการปรนีประนอมหรืออาจ
 จะเป็นวิธียอมแหรหรือทำใฝายอนยอมแพก้ได้

บาร์ทก²³ (Bartky) ได้กล่าวถึงบทบาทของผู้นำแบบประชาธิปไตย
 ไวว่า ในการตัดสินใจใด ๆ ก็ตามผู้ที่มีส่วนจะได้รับผลจากการตัดสินใจอันนั้นควรจะมี
 ส่วนรวมในการตัดสินใจควยไมทางตรงก็ทางอ้อม ผู้นำทีไม่ขอคำปรึกษาแนะนำจาก
 ผู้รวมงานหรือผู้นำทีไม่ยึดถือการตัดสินใจของเสียงส่วนใหญ่ เป็นผู้นำทีไม่ฉลาดอย่างยิ่ง
 แมเขาจะอยู่ในบทบาทของผู้นำแบบประชาธิปไตยก็ตาม นอกจากนี้ยังได้เสนอแนะว่า
 ในการบริหารงานนั้นผู้บริหารจำเป็นตอมีความรู้พื้นฐานในสิ่งตอไปนี้มากพอจึงสามารถ
 คำเนิงานใใหม่ประสพผลสำเร็จใดควยก็ คือ

1. รู้จุดหมายของงาน หรือสามารถกำหนดจุดมุ่งหมายของงานได้อย่าง
 ถูกตอง
2. รู้ขีดความสามารถและวิธีการทำงานของตน จึงจำเป็นตอรู้หลัก
 จิตวิทยาควย
3. รู้องคประกอบของหน่วยงานและสมาชิกในหน่วยงานเป็นอย่างดี
4. รู้จักวิธีควบคุมและคำเนิงานไปสูเป้าหมาย
5. รู้จักใชคนใเหมาะสมกับงาน
6. รู้หลักของภาวะผู้นำและใชหลักนั้นใเป็นประโยชน์ชตอการบริหารงาน

²³John A. Bartky, op.cit., pp. 96-97.

เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้นำ ชีระ ฤๅจเรณู²⁴ กล่าวว่า ผู้นำเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารงานให้สำเร็จดูลงไปตามเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ประหยัดทั้งเวลาและแรงงาน ก่อรูปทั้งข้อรับผิดชอบต่อผลงานของตนและผู้ใต้บังคับบัญชาที่ปฏิบัติไปทั้งหมดด้วย ดังนั้นผู้นำจึงต้องมีความรู้ความสามารถเป็นพิเศษ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องสามารถควบคุมงานและผู้ใต้บังคับบัญชาได้ นั่นคือต้องรู้จักหมายและนโยบายของหน่วยงาน ตองรู้และเข้าใจงานที่ตนรับผิดชอบอยู่ ต้องมีความสามารถที่จะกำหนดแนวคำเนิการและวิธีปฏิบัติงานที่ถูกต้อง เช่น รู้จักวางแผน รู้จักจัดหน่วยงานและระบบงาน รู้จักประสานงาน ควบคุมงาน ตรวจสอบและประเมินผลงาน สามารถตรวจสอบและประเมินผลงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีความสุขกายสบายใจ เพื่อให้งานดำเนินไปตามเป้าหมาย ดังกล่าว ผู้นำควรมีลักษณะดังนี้ คือ

1. เฉลียวฉลาดและมีไหวพริบดี
2. เชื่อมั่นในตนเอง
3. เค็ดเคียวในการทำงาน
4. ก้ำดั่งใจสูง
5. สามารถเรียนรูและศึกษาเรื่องต่าง ๆ ได้อย่างรวดเร็ว
6. กระจือร้อน
7. สุขภาพ เป็นมิตรที่ศึ เมตตากรุณา และเห็นอกเห็นใจผู้อื่น
8. ทรอบคาน
9. ยุติธรรม
10. สามารถที่จะนำและแนะนำคนอื่นได้
11. ศรัทธาตองานและมูรวมงาน

เมื่อเปรียบเทียบกับซาคส์²⁵ (Sachs) ซึ่งได้กล่าวไว้ว่าผู้บริหารที่ดีควรมีลักษณะดังนี้

²⁴ชีระ ฤๅจเรณู, เรื่องเคิม, หน้า 27.

²⁵Benjamin M. Sachs, Educational Administration : A Behavioral Approach (Boston : Houghton Mifflin Company, 1966), pp. 3-4.

ถูกต้อง

1. ต้องมีความเข้าใจในตนเอง และสามารถประเมินค่าตนเองได้อย่าง
2. ต้องยอมรับทั้งและเคารพในความคิดเห็นของคนอื่น
3. ต้องมีความเข้าใจในสถานการณ์ของทีมงานเป็นอย่างดี
4. ต้องมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์
5. ต้องสามารถนำความคิดเห็นของทีมงานไปใช้ให้เกิดประโยชน์แก

หน่วยงานของตน

แล้วจะเห็นได้ว่าแนวความคิดของ ชีระ ฤกษ์เจริญ มีความละเอียดมากกว่า และเน้นในความสัมพันธ์ภาพ คุณธรรม และความสำเร็จของงานในขณะที่ซาซส์ (Sachs) เน้นวิธีทำงานแบบประชาธิปไตยเป็นสำคัญ

นอกจากนี้ จากข้อสัน²⁶ (Jacobson) และผู้ร่วมงานกล่าวถึงบทบาทของครูใหญ่ไว้ว่า ครูใหญ่ดำรงตนอยู่ในฐานะผู้แทนของหน่วยงานทางการศึกษาที่สูงขึ้นไป และเป็นหัวหน้าครูน้อย นักเรียน ตลอดจนผู้ร่วมงานอื่น ๆ ที่อยู่ในโรงเรียน มีหน้าที่บริหารกิจการของโรงเรียนให้บรรลุผลคือตามปรัชญาและจุดมุ่งหมายของโรงเรียน คุณสมบัติทั่วไปของครูใหญ่คือ ควรจะเป็นคนเข้ากับคนอื่นได้เป็นอย่างดี มีความรู้ความชำนาญในการบริหารงาน มีอารมณ์มั่นคง มีความเชื่อมั่นในตนเอง ตัดสินใจได้รวดเร็วและถูกต้อง เป็นนักธุรกิจที่มีความสามารถสูง มีจิตใจกว้างขวาง ยอมรับฟังความคิดเห็นของคนอื่น และทำงานร่วมกับคนอื่นได้เป็นอย่างดี มีบุคลิกลักษณะผู้ที่มีจิตใจคนให้เกิดความเลื่อมใสศรัทธา ครูใหญ่ควรจะเป็นผู้ให้การสนับสนุนครูในโรงเรียนให้รู้จักปรับปรุงและพัฒนา

26

Paul B. Jacobson, William C. Reavis, and James D. Logsdon, The Effective School Principal, (Engle wood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall, Inc., 1963), pp. 508-510.

ตนเองทั้งด้านส่วนตัวและด้านวิชาการ ส่วน โจนส์²⁷ (Jones) ให้ความเห็นว่า ในหน่วยงานต่าง ๆ ผู้บริหารสามารถปกครองผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาให้อยู่ใต้วัยความเป็นปึกแผ่นมั่นคง ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเทคนิคหรือวิธีการปกครองของผู้บริหารเป็นสำคัญ หน่วยงานที่ผู้บริหารปกครองด้วยระบบอัตตาธิปไตย และใช้มาตรการที่เฉียบขาดตลอดเวลา ผู้อยู่ใต้อำนาจบังคับบัญชาจะได้รับการจูงใจด้วยวิธีการลงโทษหรือโศกนาฏกรรมอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อให้ผู้อยู่ใต้อำนาจบังคับบัญชามีความเคารพ เชื่อฟังผู้อยู่ใต้อำนาจ ในปัจจุบันเริ่มมีความสนใจในตัวผู้อยู่ใต้อำนาจมากขึ้น บุคคลเหล่านี้มีอำนาจที่จะผลักดันให้หน่วยงานเป็นไปในรูปใดก็ได้ คนเหล่านี้อาจจะรวมกันใช้อำนาจที่มีอยู่ข่มขู่ที่จะมีการผลงานหรือรวมตัวกันต่อต้านการปฏิบัติงานของผู้บริหาร ทำให้ผลการดำเนินงานเกิดความเสียหายขึ้น ผู้บริหารจึงควรระมัดระวังในเรื่องนี้ให้มาก ผู้บริหารที่ดีต้องรู้จักสร้างมนุษยสัมพันธ์อันดีกับผู้อยู่ใต้อำนาจให้เขาเกิดความจงรักภักดีขึ้นมาเอง โดยไม่มีการบังคับใด ๆ ต้องพยายามทำให้ความรู้สึกเป็นปฏิปักษ์ของผู้อยู่ใต้อำนาจหมดไป แล้วจึงดำเนินงานไปตามเป้าหมายของหน่วยงานที่วางไว้ เหตุที่ต้องมีการรักษาความสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้บริหารกับผู้ร่วมงานอีกอย่างหนึ่งคือ ผู้บริหารที่งานมาก โดยเฉพาะผู้อยู่ในตำแหน่งที่มีผู้อยู่ใต้อำนาจสูงขึ้นไปอีกอาจได้รับการประเมินค่าจากผู้อยู่ใต้อำนาจอีกต่อหนึ่งถึงการดำเนินงานต่าง ๆ หากการดำเนินงานเป็นผลดีย่อมจะได้รับความไว้วางใจมากขึ้น ทำให้ผู้อยู่ใต้อำนาจชั้นสูงมองเห็นความสำคัญของหน่วยงานนั้น ดังนั้นความสามารถในการสร้างความจงรักภักดีขึ้นในหน่วยงานจึงเป็นคุณสมบัติที่ผู้บริหารควรจะมี

สรุปลักษณะผู้นำที่ดีมีดังนี้ คือ

1. ต้องรู้จักและเข้าใจวัตถุประสงค์ของงานในความรับผิดชอบเป็นอย่างดี

²⁷ Edward E. Jones, Psychological Monographs : General and Applied (Vol. 77, No. 3, American Psychological Association, Inc., 1963) p. 2.

2. ยึดหลักประชาธิปไตยในการบริหารงาน
3. มีความรอบคอบ
4. มีมนุษยสัมพันธ์
5. ควบคุมอารมณ์ได้ดี มั่นคง สุขุม และรอบคอบ
6. มีไหวพริบดี เฉลียวฉลาด ทันคน
7. มีความยุติธรรม
8. มีความเชื่อมั่นในตนเอง ตัดสินใจได้รวดเร็วและถูกต้อง
9. ใจกว้างยอมรับฟังความคิดของผู้อื่นเสมอ
10. สามารถปรับตัวเข้ากับสิ่งแวดล้อมได้เป็นอย่างดี
11. ปฏิบัติตนให้เป็นที่เลื่อมใส ศรัทธาของผูรรวมงาน

พฤติกรรมทางการบริหาร

อย่างไรก็ตามส่วนประกอบที่สำคัญอีกประการหนึ่งซึ่งผู้นำหรือผู้บริหารพึงเข้าใจและยึดเป็นหลักในการปฏิบัติงานก็คือ กระบวนการบริหารหรือพฤติกรรมทางการบริหาร เนื่องจากการบริหารมิได้เป็นเพียงศิลป์ที่ต้องใช้ความสามารถของตัว แต่เป็นศาสตร์ด้วย จึงทำให้มีผู้เห็นความสำคัญของทฤษฎีการบริหารมากขึ้น โดยเฉพาะการบริหารการศึกษา ซึ่งถือว่ามีกระบวนการบริหารทำนองเดียวกันกับกระบวนการบริหารทั่วไป ในเรื่องเกี่ยวกับกระบวนการบริหารศึกษานั้น ได้มีผู้เสนอความคิดเห็นมากมาย แคมป์เบล²⁸ (Campbell) กล่าวว่า การบริหารการศึกษามีวิธีทำนองเดียวกันกับการบริหารทั่วไป นิดแต่ว่าวัตถุประสงค์ของการศึกษาคงเกี่ยวกับการเรียนการสอน จึงต้องมีลักษณะพิเศษ

²⁸ Roald F. Campbell et al., Introduction to Educational Administration (Boston : Allyn and Bacon, Inc., 1967), pp. 138-162.

6 ประการคือ ต้องเกี่ยวข้องกับเรื่องระบบการศึกษาต่อสังคม โรงเรียนในฐานะสถาบันใกล้ชิดกับสังคมมากกว่าสถาบันอื่น ผู้บริหารต้องเข้าใจหน้าที่อันซับซ้อนของครู และสนใจความสัมพันธ์ระหว่างครู นักเรียน และผู้ปกครอง ส่งเสริมอาชีพของครูว่าเป็นวิชาที่ต้องมีเทคนิคขั้นสูงและวัดผลการศึกษา โดยดูจากการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของนักเรียน นอกจากนี้การบริหารการศึกษาต้องมีการค้นคว้าและวิจัยเกี่ยวกับการบริหารการศึกษาเป็นสิ่งสำคัญอีกประการหนึ่ง เขากล่าวต่อไปว่าในปี ค.ศ. 1950 เซียร์ (Sears) ได้ประยุกต์หลักการบริหารทั่วไปเป็นหลักการบริหารการศึกษา โดยเห็นว่า กระบวนการบริหารการศึกษาคควรประกอบด้วยกิจการเกี่ยวกับการวางแผนหรือโครงการ (planning) การจัดระเบียบองค์การบริหาร (organization) การสั่งการและมอบหมายหน้าที่ (direction) การประสานงาน (coordination) และการควบคุมดูแลผลการปฏิบัติงาน (control) หลังจากสมาคมผู้อำนวยการศึกษาในสหรัฐอเมริกา (The American Association of School Administrators) ได้เสนอกระบวนการบริหารการศึกษาไว้ 5 ประการ ประกอบด้วย การวางแผน (planning) การแสวงหาบุคคลและวัสดุงาน (allocation) การเสริมกำลังบำรุง (stimulation) การประสานงาน (co-ordination) และการประเมินผลงาน (evaluation)²⁹ นอกจากนี้ นักการศึกษาชาวอเมริกันอีกคนหนึ่งคือ เกรก³⁰ (Gregg) เสนอว่ากระบวนการบริหารการศึกษามี 7 ขั้นตอนคือ การวินิจฉัยสั่งการ (decision-making) การวางแผน (planning)

²⁹ American Association of School Administrators, Staff Relations in Administration (Washington, D.C. : AASA, 1955), p. 87.

³⁰ Russell T. Gregg, "The Administrative Process," (in Administrative Behavior in Education, Roald F. Campbell and Russell T. Gregg (eds.) (New York : Harper & Brothers, 1957), pp. 102-124.

การจัดระเบียบองค์การ (organizing) การติดต่อสื่อสารหรือเสนอรายงาน (communicating) การใช้อิทธิพลหรือจูงใจ (influencing) การประสานงาน (co-ordinating) และการประเมินผลงาน (evaluation)

ในการศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการบริหาร กุลลิก (Gulick) ได้แบ่งกระบวนการบริหารออกเป็น 7 ขั้นตอน อันมี การวางแผน (planning) การจัดองค์การ (organizing) การจัดวางตัวบุคคล (staffing) การอำนวยการ (directing) การประสานงาน (coordinating) การรายงาน (reporting) และการจัดงบประมาณการเงิน (budgeting) ซึ่งมีความน่าสนใจ ดังจะกล่าวโดยละเอียดดังต่อไปนี้

การวางแผน (planning)



การวางแผน หมายถึง "การวางโครงการอย่างกว้าง ๆ ว่ามีงานอะไรบางอย่างที่จะต้องปฏิบัติตามลำดับ พร้อมควรวางแนววิधिปฏิบัติ และวัตถุประสงค์ของการปฏิบัติ นั้น ๆ ก่อนลงมือปฏิบัติการ"³¹ ดังนั้นการวางแผนจึงเป็นส่วนสำคัญ และจำเป็นอย่างยิ่งส่วนหนึ่งของระบบการบริหารงานที่ดี ไม่ว่าจะเป็นการบริหารราชการ การบริหารธุรกิจ หรือการบริหารการศึกษาก็ตาม ผู้บริหารทุกคนมีหน้าที่ต้องวางแผนสำหรับปฏิบัติและมขหมายใหญ่โตบังคับบัญชาปฏิบัติ เพื่อให้งานในความรับผิดชอบดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและประหยัด การทำงานโดยมีแผนช่วยให้งานสำเร็จลงโดยง่าย แต่การทำงานโดยไม่มีแผนเป็นการทำงานโหนานพ่นไปวันหนึ่ง ๆ เท่านั้น

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³¹ วิทยุเญ สาร, เรื่องเดิม, หน้า 72.

ในเรื่องเกี่ยวกับการวางแผนนั้น ดิก คาลสัน³² ได้สรุปวัตถุประสงค์ของการวางแผนไว้ เพื่ออธิบายวัตถุประสงค์ที่ต้องการให้เข้าใจชัดเจน เพื่อตกลงใจ และแปลความหมายของสิ่งที่จะต้องทำ เพื่อให้มีนโยบายที่แจ่มชัด ไม่กำกวม ไม่ทำให้มีการซ้ำซ้อน หรือมีหน้าที่งานวาง ไม่มีใครรับผิดชอบ เพื่อพิจารณาถึงปัญหาที่อาจเกิดขึ้นและคิดแก้ไขเสียก่อนที่จะกลายเป็นปัญหาที่แท้จริง เพื่อก่อตั้งและคงไว้ซึ่งการทำงานโดยให้ฝ่ายบริหารมาควบคุมยอดที่สุดเท่าที่จะแน่ใจว่าจะได้รับผลตามวัตถุประสงค์ในตนเองเดียวกัน อาษา เมฆสุวรรณ³³ เห็นว่าการปฏิบัติราชการปกติควรวางแผนไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในเรื่องสำคัญทุก ๆ เรื่อง นอกจากนี้ควรวางแผนในเมื่อรับหน้าที่ใหม่หรือเริ่มงานใหม่ในยามฉุกเฉิน เมื่อมีการปรับปรุงงานในส่วนราชการนั้น ๆ เมื่อมีปัญหาที่ทำให้งานไม่เดินหรือไม่ไคผลเท่าที่ควร และเมื่อต้องการฝึกอบรมผู้ใต้บังคับบัญชา ส่วนลักษณะของแผนงานที่ดีนั้นจะต้องมีวัตถุประสงค์ที่แน่นอน มีลักษณะการไหลทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ต้องมีกำหนดระยะเวลาปฏิบัติตามแผนการบริหารงาน เช่น มีการมอบหมาย ควบคุมงาน การรายงาน และการประเมินผลงานอย่างไร แผนงานนี้จะต้องยืดหยุ่นและง่ายต่อการปรับปรุง สิ่งที่สำคัญก็คือ ถ้าเป็นแผนงานอันเป็นเป้าหมายของหน่วยงานใหญ่ แผนงานของหน่วยงานย่อยต้องสอดคล้องและมีวิธีการประสานแผนอยู่ด้วย โอกาสในการวางแผนตามที่กล่าวมาแฉฉฉฉฉหรือขัดแย้งกับพฤติกรรมในการวางแผนงานของผู้บริหารวิทยาลัยอาชีวศึกษาอย่างไร จะได้ศึกษากันต่อไป

³²ดิก คาลสัน, การจัดการแผนใหม่, แปลและเรียบเรียงโดยกรมการปกครอง (พระนคร : โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, 2509), หน้า 24-25.

³³อาษา เมฆสุวรรณ, "การวางแผนงาน," หลักบริหาร (พระนคร : โรงพิมพ์ สวนทองถิ่น, 2513), หน้า 150-151.

ซำรง บำวศร³⁴ นักการศึกษาท่านหนึ่งได้ให้ความคิดเห็นในการวางแผนการศึกษาว่า การวางแผนการศึกษามีประโยชน์ช่วยในงานดำเนินไปตามแผนราบรื่นด้วยดี ทำให้ผู้เกี่ยวข้องของทราบล่วงหน้าถึงบทบาทรับช่วงงานและวิธีการที่จะใช้ในการดำเนินงาน ทำให้ทราบแน่นอนว่าจะต้องเตรียมอะไรล่วงหน้า อาจมีปัญหอะไรเกิดขึ้นระหว่างทำงาน เพื่อเตรียมแก้ไขให้ถูกต้องได้ แล้วยังเป็นการฝึกนิสัยในการทำงานให้ดีด้วย

การจัดองค์การ (organizing)

"องค์การ" ตามความเห็นของเวเบอร์³⁵ (Weber) หมายถึงหน่วยสังคมหรือหน่วยงาน ซึ่งมีบุคคลกลุ่มหนึ่งร่วมมือกันให้บริการและดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ รวมทั้งการกระทำที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับวัสดุในการผลิต , คำว่า องค์การ ถ้าใช้ตามลำพังมักหมายถึงอาคาร วัสดุ อุปกรณ์ แรงงานมนุษย์ และการจัดบริหารกิจการของอาคารนั้น ๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายอย่างใดอย่างหนึ่ง

บาร์นาร์ด³⁶ (Barnard) ให้คำจำกัดความคำว่า "องค์การ" โดยเติมคำว่า "ที่เป็นแบบแผน" เข้าไป กลายเป็นคำว่า "องค์การที่เป็นแบบแผน" (formal organization) หรือ "องค์การตามแบบ" (องค์การรูปนัย) หมายถึงความร่วมมือ

³⁴ซำรง บำวศร, "นักบริหารกับการวางแผนการศึกษา," ประมวลบทความการวางแผนการศึกษา (พระนคร : โรงพิมพ์การศาสนา, 2513), หน้า 150-151.

³⁵Max Weber, The Theory of Social and Economic Organization (New York : The Free Press, 1966), pp. 221-222.

³⁶Chester I. Barnard, The Functions of The Executive (Cambridge : Harvard University Press, 1966), pp. 4-6.

กันระหว่างบุคคลหลายคน บุคคลเหล่านี้มีความตั้งใจและมีวัตถุประสงค์อย่างเดียวกัน ในการเขามารวมมือดำเนินกิจกรรม ความมั่นคงถาวรหรือการดำรงอยู่โตขององค์การ ขึ้นอยู่กับการรักษาคุณภาพของสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ทั้งที่เป็นวัสดุ สิ่งมีชีวิต สภาพสังคม และแรงงานในองค์การ และจำต้องมีวิธีการปรับปรุงตนเองอยู่เสมอ ผู้บริหารองค์การ มีหน้าที่ควบคุม บังคับบัญชา (control) จัดการ (management) ดูแล ตรวจสอบ หรือนิเทศ (supervision) และบริหาร (administration) องค์การดังกล่าว เพื่อให้กิจกรรมดำเนินไปด้วยดี ใตผลสำเร็จตรงตามเป้าหมาย (effectiveness) และมีประสิทธิภาพ (efficiency) เป็นที่พอใจของผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย สำหรับ พาร์สัน³⁷ (Parsons) มีความเห็นอย่างกว้าง ๆ ว่า บรรดากระบวนประสานสัมพันธ์ รวมมือกันทำงานทุกชนิดของมนุษย์จัดเป็น "องค์การ" (organization) ใตทั้งสิ้น ส่วน "องค์การ" ตามความเห็นของเอตซIONI³⁸ (Etzioni) หมายถึงหน่วยสังคม (a social unit) หรือกลุ่มบุคคล (human grouping) ซึ่งจัดตั้งขึ้นอย่างจงใจ ไม่ใช่บังเอิญ เพื่อทำงานใบบรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งหรือ หลายอย่างซึ่งแน่นอน ดังนั้นบรรดาบริษัท ห้าง ร้าน กองทหาร โรงเรียน โรงพยาบาล วัด เรือรบ จำ ล้วนจัดเป็นองค์การทั้งสิ้น แต่เผ่าชน (tribes) ชั้นวรรณะของคน (classes) ชนกลุ่มน้อยหรือชาวพื้นเมือง (ethnic groups) กลุ่มมิตร (friendship groups) และครอบครัว (families) ไม่จัดเป็น "องค์การ" องค์การมีลักษณะสำคัญ 3 อย่าง คือ

1. แบ่งงานกันทำ แบ่งอำนาจกัน และรับผิดชอบในการสื่อสารสัมพันธ์ ระหว่างกันและกัน การแบ่งปันดังกล่าวจัดทำขึ้นโดยจงใจ มีใจบังเอิญ เพื่อใบบรรลุ วัตถุประสงค์ร่วมกัน

³⁷ Talcott Parsons, The Social System (New York : The Free Press of Glencoe, 1964), p. 72.

³⁸ Amitai Etzioni, Modern Organizations (Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall, Inc., 1964), pp. 1-3.

2. มีศูนย์รวมอำนาจแห่งหนึ่งหรือหลายแห่งที่คอยประสานงาน หรือควบคุมงานให้ดำเนินไปตามเป้าหมาย ศูนย์รวมอำนาจเหล่านี้ต้องมีการประเมินผลหรือตรวจสอบตนเองอยู่เสมอ เพื่อการปรับปรุงแก้ไขตลอดเวลา

3. มีการสับเปลี่ยนบุคลากรได้ เพื่อความเหมาะสมกับงานขององค์การ และมีการเลื่อนชั้น ลดชั้นบุคลากรได้

ทฤษฎี สาร³⁹ ได้กล่าวถึงความคิดเห็นของบิคเวลล์ (Bidwell) ที่เกี่ยวกับระบบการศึกษาและโรงเรียนว่า ระบบการศึกษาและโรงเรียนเป็นองค์การชนิดหนึ่ง (a formal organization) โดยกล่าวถึงระบบการศึกษาและโรงเรียนไว้ดังนี้

1. ระบบการศึกษาต่าง ๆ จัดเป็นองค์การประเภทบริการลูกค้า (a client serving organization) ;หมายความว่า โรงเรียนหรือระบบการศึกษาของบ้านเมืองทั้งจัดเป็นหน่วยสังคมหน่วยหนึ่ง (a social unit) ซึ่งมีบทบาท และหน้าที่เกี่ยวกับการให้บริการ (a service function) การให้บริการที่แท้จริงคือการให้การอบรมที่เรียกว่า "สังคมประภค" (socialization) ซึ่งหมายรวมทั้งการให้การศึกษาด้านวิชาการต่าง ๆ และการอบรมเด็กให้เป็นสมาชิกที่ดีของสังคม ครอบครัวยุติธรรม คุณธรรม และวัฒนธรรมของสังคม (the moral and technical socialization of the young)

2. โครงสร้างของบุคลากรในระบบการศึกษาหรือโรงเรียน (the role structure of a school system) โดยปกติมีลักษณะแยกจากกันเป็น 2 ส่วน คือ บุคลากรที่เป็นนักเรียนและบุคลากรที่เป็นเจ้าหน้าที่ ในที่นี้หมายรวมทั้งแต่ผู้บริหาร ครู พนักงาน เจ้าหน้าที่ต่าง ๆ จนถึงคนงานและภารโรง นักเรียนเป็นทั้งผู้มารับบริการหรือลูกค้าของโรงเรียน และผลผลิตของโรงเรียนเมื่อออกจากโรงเรียนไป ทั้ง ๆ ที่บางทีนักเรียนต้องเขามารับบริการ โดยการบังคับของบ้านเมืองและโรงเรียน

³⁹ทฤษฎี สาร, เรื่องเดิม, หน้า 109-112.

ไม่มีทางเลือกอีกเรียนดี ๆ มาเป็นวัสดุป้อนโรงเรียนเหมือนกับโรงงานต่าง ๆ ที่เขา
 มีโอกาสเลือกวัสดุมาป้อนโรงงาน เพื่อทำผลผลิตจากโรงงานของเขากลายเป็น
 สินค้าที่ดีที่สุด แต่สังคมก็ยังต้องการและคาดหวังให้โรงเรียนผลิตนักเรียนออกมาเป็น
 สินค้าหรือสมาชิกที่ดีที่สุดของสังคม สำหรับเจ้าหน้าที่ของโรงเรียนนั้นคงมีแต่ผู้บริหาร
 กับครูเท่านั้น ที่จัดว่าเป็นเจ้าหน้าที่หลัก และมีความรู้ตรงกับสาขาวิชาชีพคือ อาชีพ
 ทางการศึกษา (professional) ผู้บริหารและครูต้องผ่านการอบรมมาโดยเฉพาะ
 มีใบอนุญาตหรือประกาศนียบัตรทางการศึกษารับรองความสามารถว่าทำงานเป็นผู้บริหาร
 หรือครูได้ งานที่มักต้องปรากฏหลักฐานแสดงว่าทำอะไรอย่างถูกหลักวิชาการสมกับ
 เป็นผู้ประกอบอาชีพชั้นสูงทางวิชาการ ส่วนเจ้าหน้าที่อื่นของโรงเรียนนั้นไม่จัดเป็น
 นักวิชาการหรือฝ่ายวิชาชีพชั้นสูง (non-professional) คงมีหน้าที่ธุรการหรือ
 หน้าที่อื่น เพื่อช่วยเหลือฝ่ายวิชาการหรือฝ่ายวิชาชีพหลักให้ทำงานสะดวกและมี
 ประสิทธิภาพดียิ่งขึ้นเท่านั้น เจ้าหน้าที่ดังกล่าวอาจแบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ
 เสมียน (clerical) และประเภทงานบำรุงรักษา (maintenance)

3. ระบบการศึกษาหรือโรงเรียนส่วนใหญ่มีลักษณะการบริหารองค์การ
 แบบราชการไม่มากนัก (bureaucratic) ที่ว่าเป็นแบบราชการ ก็คือ

ก. มีการแบ่งหน้าที่การงาน (a functional division of
 labor) ในแก่งตำแหน่งต่าง ๆ

ข. มีการกำหนดบทบาทหน้าที่ของเจ้าหน้าที่หรือครูตายตัวเหมือน
 สำนักงานทั่วไป (the definition of staff roles as offices)

ค. สำนักงานต่าง ๆ ของบุคลากรในระบบหรือวงการศึกษามีการ
 กำหนดอำนาจลดหลั่นกันตามระเบียบ หรือมีตัวบทกฎหมายที่แน่นอน (the hierar-
 chical ordering of offices providing an authority structure)

ง. การทำงานมีระเบียบวิธีวางไว้เป็นข้อบังคับ (operation
 according to roles of procedure)

นอกจากนี้ยังกล่าวว่า บิดเวลล์ (Bidwell) ได้ตั้งข้อสังเกตว่า โรงเรียนในฐานะที่เป็นองค์การตามแบบ (a formal organization) อย่างหนึ่งของสังคมนั้นมีหน้าที่ในการให้การศึกษาวรรณแก่เด็ก เยาวชน และบุคคลทั่วไปที่มารับบริการ ซึ่งเป็นหน้าที่กว้าง ๆ ในการทำงาน โรงเรียนมีความรับผิดชอบประการแรกอยู่ที่การผลิตนักเรียนออกไปโดยให้มีคุณสมบัติหรือคุณภาพมาตรฐานระดับหนึ่ง นักเรียนที่สำเร็จออกไปนี้ต้องมีมาตรฐานและคุณภาพอย่างเดียวกัน (a uniform product of a certain quality) โรงเรียนเป็นผู้กำหนดมาตรฐานของคุณภาพ แต่โรงเรียนคงกำหนดเฉพาะคุณภาพขั้นต่ำที่สุดไว้ มีข้อกำหนดคุณภาพขั้นสูงสุด (a minimum but not a maximum) ไว้ให้นักเรียน เพื่อให้นักเรียนจะได้เรียนให้ถึงระดับนั้น จึงจะได้รับประกาศนียบัตรออกไปจากโรงเรียน เพื่อแสดงว่าเป็นสินค้าที่มีคุณภาพ แต่เนื่องจากนักเรียนที่แรกเข้ามาในโรงเรียนมีคุณสมบัติและคุณภาพต่าง ๆ กันไปมาก โรงเรียนจึงต้องมีวิธีการที่แน่นอนและมีประสิทธิภาพ พร้อมด้วยวิธีประเมินผลหรือวิธีวัดที่เหมาะสม จึงจะทำให้ให้นักเรียนทุกคนออกจากโรงเรียนไปพร้อมด้วยคุณสมบัติและคุณภาพระดับค่าสุดอยู่ในเกณฑ์เดียวกัน ความรับผิดชอบประการที่สองของโรงเรียนก็คือ การสังคมประภค (Socializing) เพื่อให้นักเรียนกลายเป็นพลเมืองที่สังคมพึงปรารถนา ดังนั้นโรงเรียนจึงต้องมีการบริหารงาน (administration) ที่มีประสิทธิภาพ เพื่อประสานกิจกรรมการศึกษาและการอบรมต่าง ๆ เขาด้วยกันอย่างมีระเบียบแบบแผน

ลักษณะของการทำงานในโรงเรียนแปลกออกไปจากองค์การตามแบบทั่วไปอยู่อย่างหนึ่งคือ บุคลากรฝ่ายวิชาการ (professional personnel) มีอิสระเสรีพอสมควรในการทำงาน (autonomy) ครูย่อมมีอำนาจเต็มที่ที่จะเลือกวิธีการสอนหรือลำดับเรื่องที่จะสอนในชั้นของตน เพียงแต่เมื่อถึงกำหนดจะต้องทำให้นักเรียนมีคุณภาพตามที่กำหนดไว้ในมาตรฐานกลางเป็นอันว่าถูกต้อง

การควบคุมบังคับบัญชาภายในโรงเรียนก็กำหนดขอบบังคับไว้อย่างหลวม ๆ ไม่เข้มงวด ทำให้ครูหาเงื้อมมือจากผู้นบังคับบัญชา และกลายเป็นผู้มีอำนาจเต็มภายในห้องเรียน

ของคน ไม่มีผู้บังคับบัญชาคนใดจะเข้าไปก้าวกายดูแลการสอนในห้องเรียนทุกระยะ ไม่เหมือนกับการดูแลพนักงาน เจ้าหน้าที่ของปฏิบัติการในโรงงานอุตสาหกรรม

ความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนหนึ่งกับอีกโรงเรียนหนึ่ง ในฐานะที่ต่างก็เป็นหน่วยงานย่อย (subunit) ของระบบการศึกษาทั้งระบบนั้น ยี่เป็นอีกลักษณะหนึ่งที่ระบบการศึกษาต่างจากองค์การธรรมดาทั่วไป เพราะองค์การทั่วไปนั้น หน่วยงานย่อยภายในองค์การมักมีงานที่ต้องติดต่อสัมพันธ์กันและกันมาก ทำให้โรงเรียนแต่ละแห่งต่างก็มีความอิสระตลอดองตัวในการทำงาน (autonomy) มากกว่าหน่วยงานย่อยในองค์การชนิดอื่น

ลักษณะแปลกอีกอย่างหนึ่งก็คือ การกำหนดเงินเดือนให้แก่บุคลากร โดยปกติในองค์การทั่วไปกำหนดเงินเดือนประจำตำแหน่งให้แต่ละตำแหน่งมีเงินเดือนแตกต่างกันตามตำแหน่ง แต่ครูเป็นบุคลากรของโรงเรียนนั้นรับเงินเดือนต่างกันตามวุฒิการศึกษาที่ใคร่เรียนมา (training) และตามลักษณะอาวุโส (seniority) คือ ใครทำงานต่อเนื่องกันไม่ลาหยุดหรือออกไปบางช่วงบางตอนก็จะได้เงินเดือนขึ้นไปเรื่อย ๆ จนมากกว่าครูคนอื่นที่มีเวลาทำงานต่อเนื่องกันน้อยกว่า

แม้โรงเรียนจะมีฐานะเป็นองค์การ ซึ่งมีหน้าที่ให้บริการทางการศึกษาอบรม และสังคมประ กิตแก่สังคมก็จริง แต่โรงเรียนยังมีหน้าที่เป็นตัวแทนของสังคมในการที่จะต้องรับภาระในค่านสวัสดิการของชุมชนด้วย (agents of public welfare) โรงเรียนเป็นมือเป็นแขนของรัฐบาลที่จะต้องทำงานใกล้ชิดกับประชาชน จึงต้องรับผิดชอบช่วยเหลือประชาชนในค่านพัฒนาชุมชนและดูแลให้ความรู้ แนะนำในค่านสุขภาพ พละนาามัยและการสาธารณสุข เพื่อความปลอดภัยของชุมชน โดยให้การศึกษาแก่นักเรียน หรือให้การศึกษาโดยตรงแก่ผู้ปกครอง ผู้บริหารกับครูมีหน้าที่รับฟังความคิดเห็นของประชาชน และนำความคิดเห็นนั้นมาพิจารณาดำเนินการตามสมควร

หลักสำคัญในการจัดองค์การ

ทฤษฎี ๔๐ ไก่กล่าวถึงหลักสำคัญของการจัดองค์การว่า องค์การ โดยทั่วไปประกอบด้วย

1. สายการบังคับบัญชา (hierarchy) ถ้าแบ่งตามรูปแบบและ โครงสร้างมี 3 รูป คือ

ก. องค์การที่มีโครงสร้างเป็นสายบังคับบัญชาสายเดียว (the line form of structure) รูปแบบนี้มองเห็นสายการบังคับบัญชาได้ชัดเจน บุคลากรแต่ละคนขึ้นกับหัวหน้าเพียงคนเดียวทุกสาย

ข. องค์การที่มีโครงสร้างตามหน้าที่และลักษณะ (the functional form of structure) บุคลากรในองค์การมีหัวหน้างานหลายคนแบ่งกันรับผิดชอบเป็นเรื่อง ๆ การรายงานต่องานหัวหน้าหรือหน่วยงานอื่นด้วยหลายคน

ค. องค์การที่แบ่งสายงานเป็น 2 สายคือ สายงานประจำกับสายงาน ที่ปรึกษาและบริการ (the line and staff form of structure)

สายงานประจำ (line) หมายถึงฝ่ายปฏิบัติงานหลักอันเป็นเป้าหมาย ขององค์การนั้นตามปกติ ซึ่งมีการบังคับบัญชาดลันกันลงมา

สายงานที่ปรึกษาและบริการ (staff and auxilliary) หมายถึงสายงานของผู้ที่ปรึกษาแก่หัวหน้างาน ไม่มีหน้าที่บังคับบัญชา รวมทั้งสายงานที่ให้บริการและสนับสนุนสายงานประจำ

2. การติดต่อสื่อสาร (communication) หมายถึงการสื่อสาร ประสานงานระหว่างหน่วยงานย่อยต่าง ๆ เพื่อให้ทุกหน่วยงานทำงานตามวัตถุประสงค์ ขององค์การ ระบบการติดต่อสื่อสารที่ดีจะต้องมีศูนย์กลางหรือจุดที่ทำหน้าที่ติดต่อและมี ผู้บริหารเป็นผู้ควบคุม หน้าที่สำคัญที่สุดของผู้บริหาร คือเป็นสถานีกลางที่หน่วยงานต่าง ๆ จะติดต่อถึงกันได้ วัตถุประสงค์ของการติดต่อสื่อสารคือ การประสานงาน

⁴⁰ทฤษฎี ๔๐, เรื่องเคม, หน้า 132.

3. เอกภาพในการบังคับบัญชา (unity of command) หมายถึง การบริหารงานที่มีอำนาจควบคุมบังคับบัญชารวมที่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือคณะบุคคลใดคณะบุคคลหนึ่งโดยเด็ดขาด โดยระบุชัดเจนไปว่าใครเป็นผู้รับผิดชอบและมีอำนาจหน้าที่บังคับบัญชาแค่ไหน เพียงไร เพื่อป้องกันการมีความรับผิดชอบและการปฏิบัติงานที่ซ้ำซ้อนกัน

4. ขอบเขตแห่งการควบคุมงาน (span of control) แสดงให้เห็นว่า ผู้บังคับบัญชามีขอบเขตความรับผิดชอบ บังคับบัญชาแค่ไหน เพียงไร บอกจำนวนผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาหน่วยงานในความรับผิดชอบ มีช่วงการบังคับบัญชากว้างหรือแคบ

5. การแบ่งงานและการกำหนดงานที่ต้องการความชำนาญเฉพาะ (division of work and specialization) เป็นการแยกงานในภาระหน้าที่ ออกเป็นส่วน ๆ โดยอาศัยฝีมือการทำงานที่มีลักษณะความชำนาญเฉพาะอย่าง การที่ให้คนที่ถนัดทำงานแต่ละชนิด ผลงานส่วนรวมจะเสร็จเรียบร้อย มีประสิทธิภาพดีกว่าที่จะให้บุคคลหนึ่งทำงานทั้งหมดเพียงคนเดียว

6. บุคลากรซึ่งจะแบ่งออกเป็น 3 ฝ่ายคือ ฝ่ายปฏิบัติงานตามสายบังคับบัญชา ฝ่ายที่ปรึกษาในดานวิชาการและการปกครอง และฝ่ายบริการให้ความช่วยเหลือทั่วไป เพื่อความสะดวกของฝ่ายอื่น

7. การประสานงาน (coordination) เป็นกระบวนการเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลต่อบุคคล หรือหน่วยงานต่อหน่วยงาน เพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน

8. ความรับผิดชอบและอำนาจที่ได้มาโดยหน้าที่หรือตำแหน่ง (responsibility and authority) การที่จะมอบหมายให้ใครรับผิดชอบต่อสิ่งใต้นั้นควรให้เขามีอำนาจหน้าที่บริหาร เกี่ยวกับการดำเนินการ เพื่อความสำเร็จของงานนั้น ซึ่งบุคคลที่เกี่ยวข้องควรไตร่ตรองและการทำงานต้องไม่มีเรื่องส่วนตัวเข้าไปเกี่ยวข้อง

ประเภทขององค์การ

เพื่อที่จะได้ศึกษาถึงพฤติกรรมของผู้บริหารในด้านการจัดองค์การ ควรได้ศึกษาเห็นว่า วิทยาลัยอาชีวศึกษาเป็นองค์การประเภทใด มีการแบ่งสายงานและการบังคับบัญชาอย่างไร

โดยทั่วไปองค์การมี 2 ประเภท คือ

1. องค์การรูปนัยหรือองค์การตามแบบ (formal organization) คือ องค์การที่มีระบบระเบียบ เป็นแบบแผนอย่างเป็นทางการ มีโครงสร้างแสดงการบังคับบัญชาและการติดต่อสื่อสารได้ บลาเวและสกอต⁴¹ (Blau & Scott) จัดกลุ่มองค์การประเภทนี้ได้ 4 กลุ่ม คือ

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

1.2 องค์การหรือบริษัทธุรกิจ (business concerns) เช่น บริษัท ธนาคาร

1.3 องค์การเพื่อการบริการ (service organizations) เช่น สมาคมสงเคราะห์ต่าง ๆ โรงเรียน วิทยาลัย โรงพยาบาล

1.4 องค์การเพื่อสาธารณชน (commonweal organizations) องค์การประเภทนี้มีสาธารณชนส่วนใหญ่ของประเทศเป็นผู้รับประโยชน์ เช่น กระทรวง กองทัพ

ลักษณะสำคัญอย่างหนึ่งขององค์การตามแบบหรือองค์การรูปนัย (formal organization) ทุกชนิดก็คือ การดำเนินงานแบบราชการ (bureaucracy) การดำเนินงานแบบราชการที่ Max Weber ให้ความหมายดังนี้ คือ

⁴¹ Peter M. Blau and Richard W. Scott, Formal Organization (San Francisco : Chandler Publishing Co., 1962), pp. 45-57.

ก. มีระเบียบ ข้อยังคับ หรือกฎหมายกำหนดขอบเขตอำนาจในการปฏิบัติงานต่าง ๆ ไว้อย่างชัดแจ้ง เช่น การกำหนดวัตถุประสงค์ของงาน การกำหนดหน้าที่ของผูปฏิบัติงานแต่ละตำแหน่ง การกำหนดอำนาจประจำตำแหน่ง และการกำหนดวิธีปฏิบัติหรือดำเนินการ ล้วนเขียนไว้ชัดแจ้งในข้อยังคับหรือกฎหมาย

ข. มีการกำหนดอำนาจบังคับบัญชาลดหลั่นกันไปจากตำแหน่งสูงสุดลงมาหาตำแหน่งต่ำสุด

ค. การบริหารงานทุกชนิดอาศัยเอกสารหรือบันทึก เช่น ลายลักษณ์อักษร

ง. การบริหารงานใช้บุคลากรทำงานเต็มเวลา บุคลากรแต่ละคนได้รับการศึกษาอบรมมาแล้วอย่างน้อยก็ในระดับการศึกษาอย่างน้อยหนึ่งปีตามที่หน่วยงานกำหนดขึ้นไว้เฉพาะตำแหน่ง

จ. การบริหารงานอาศัยหลักการหรือวิธีการปฏิบัติที่สืบเนื่องต่อกันมาเป็นระเบียบวิธีอย่างกว้าง ๆ แต่คนงานจะตายตัวและไม่ค่อยเปลี่ยนแปลงง่าย ๆ⁴²

ในการดำเนินงานเพื่อให้สอดคล้องตามวัตถุประสงค์ขององค์การและมีประสิทธิภาพ คือ ลงทุนน้อย ใช้เวลาและแรงงานน้อย แต่ได้ผลหรือมีกำไรมาก และเป็นที่น่าสนใจแก่ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายนั้น ทฤษฎีองค์การที่นักการศึกษากำหนดขึ้นไว้มีหลายลักษณะ นับตั้งแต่การไหลลัดกร ระดับบุคลากรให้ทำงานโดยอาศัยอิทธิพลหรือสิ่งจูงใจหรือรางวัล การแบ่งงานกันทำในหมู่บุคลากรที่มีความรู้เฉพาะ และกำหนดหน้าที่ลดหลั่นกันไปตามตำแหน่ง นอกจากนี้มีการใช้วิธีการที่เรียกว่า มนุษย์สัมพันธ์ ซึ่งมุ่งรักษาอารมณ์ของบุคลากรให้มั่นคงในการปฏิบัติงานในองค์การ หรือการให้กำลังใจและการบำรุงขวัญบุคลากร ในการนี้ทำให้เกิดองค์การนอกแบบหรือองค์การ อารุณยชน

⁴² Max Weber, Bureaucracy (Hans Gerth and C. Mills

(eds.), New York : Oxford University Press. 1958), pp. 196-

198.

2. องค์การอรูปนัยหรือองค์การนอกแบบ (informal organization) คือ องค์การประเภทที่ไม่มีรูปแบบปรากฏเป็นทางการ แต่มีการกระทำร่วมกันระหว่างกลุ่มบุคคลในหน่วยงาน โดยกลุ่มบุคคลนั้นรู้และเข้าใจตรงกันอย่างไม่เป็นทางการ องค์การแบบนี้จะพบว่ายู่ภายในองค์การรูปนัย โดยเน้นความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในหน่วยงาน

ในเรื่องทฤษฎีองค์การนั้น ได้มีผู้ให้ความคิดเห็นไว้มากหลายท่านด้วยกัน แต่แมคเคลียร์ลีและเฮนคลีย์ (McCleary and Hencley) ได้สรุปทฤษฎีองค์การเกี่ยวกับระบบการศึกษาไว้ว่า ควรจะมีเงื่อนไขสำคัญที่จะเป็นจริง ๆ อยู่เพียง 6 ประการเท่านั้น ที่วงการศึกษาคงจะขาดเสียมิได้ คือ

- 1) จะต้องมีกำหนดขอบเขตของวัตถุประสงค์หรือเป้าหมาย และลักษณะงานที่จะต้องทำไว้ให้แน่ชัด (purposes and tasks)
- 2) จะต้องมีกำหนดอำนาจหน้าที่ในการวิจัยสั่งการ และควบคุมบังคับบัญชาไว้ให้แน่ชัด (authority of direction and control)
- 3) จะต้องมีกรมอบหมายงานให้แก่ตำแหน่งต่าง ๆ อย่างชัดเจน ว่าจะให้ทำอะไรบ้าง มีขอบเขตเพียงใด เพื่อให้ผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ มีความรับผิดชอบที่แน่นอน และเพื่อให้มีการแบ่งสับปันส่วนงานใหญ่บุคลากรต่าง ๆ ได้ทั่วถึงกัน (tasks and division of work)
- 4) จะต้องมีระบบติดต่อสื่อสารที่สะดวก รวดเร็ว และแน่นอน เพื่อประสานงานของหน่วยงานต่าง ๆ (a system of communications)
- 5) จะต้องมี การสร้างภาวะผู้นำให้เกิดขึ้น เพื่อให้ความสัมพันธ์ภายในหน่วยงานดำเนินไปด้วยดี มีการวัดหรือประเมินผลงานต่อเนื่องกันไปทุกระยะ และมีการปรับปรุงงานอยู่เสมอ โดยอาศัยผู้นำที่ได้รับการยอมรับความนิยม เชื่อถือจากบุคลากรที่เกี่ยวข้องทุกคน (leadership)
- 6) จะต้องมีมาตรการบางอย่างที่จะกระตุ้นหรือส่งเสริมให้บุคลากรปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพและเข้มแข็ง มาตรการดังกล่าวต้องเป็นการบำรุงขวัญ

มีใ้การบังคับ เพื่อให้บุคคลากรรักและพอใจที่จะปฏิบัติงานอันจะก่อให้เกิดผลดีแก่
หน่วยงาน⁴³ (motivation)

ในวงการศึกษานั้น ความคิดของครูใหญ่เกี่ยวกับการบริหารองค์การหลาย
อย่างมีส่วนทำให้การบริหารโรงเรียนไม่อาจดำเนินไปได้ควยดีตามแนวทฤษฎีองค์การ
ที่ถูกต้องทางวิทยาศาสตร์ ความคิดดังกล่าวพอจะประมวลได้ 3 ประเภท คือ⁴⁴

1. การบริหารโดยบุคคล ครูใหญ่หลายคนคิดว่าโรงเรียนจะเจริญ
ก้าวหน้าหรือไม่อยู่ที่ "คน" เพียงคำเดียวคือ ถ้ามี "คนดี" งานก็จะดีเอง แต่คนดี
ที่มีอำนาจโดยไม่มีขอบเขตจำกัดนั้นเสียคนไปมากแล้ว เพราะอำนาจอยู่ที่ใคร ความ
หายนะก็มาถึงคน ๆ นั้นทันที "คนดี" ไม่ได้เกิดมาดี แต่เป็นผลของการศึกษาอบรม
และเป็นผลจากการที่องค์การหรือหน่วยงานกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ให้เขาแน่นอน พรอม
กับสนับสนุนให้ความสะดวกต่าง ๆ ให้เขาทำงานได้ เขาจึงเป็นคนดี ถ้าเขาขาดคน
ช่วยเหลือ ขาดระเบียบและกฎเกณฑ์ที่สนับสนุนเขาก็จะเป็นคนดีไ้ยาก การศึกษาหลัก
การบริหารจึงยังมีความจำเป็น การกำหนดวิธีการขององค์การก็ยังมีมีความจำเป็นมากขึ้น

2. การบริหารโดยอาศัยบุคคลากรทุกคนรวมกัน ครูใหญ่หลายคนคิดว่า
วิธีบริหารที่ดีที่สุดก็คือ คอยแก้ปัญหาที่ละปัญหาทันทีที่ปัญหานั้น ๆ เกิดขึ้น หรือบางทีก็คิดว่า
แล้วแต่คณะครู โดยตัวเองไม่ต้องคัดสินใจแต่อย่างใด ครูใหญ่มักแจ้งในที่ประชุมให้
ครูลงมติ แลวนำไปปฏิบัติ โดยไม่มีใครรับผิดชอบ ถ้าปฏิบัติผิดพลาดก็ชักทอว่าเป็น
ความเห็นของที่ประชุม

3. การบริหารโดยอาศัยประเพณีที่เคยปฏิบัติสืบต่อกันมา ครูใหญ่บางคน
มีความเห็นว่า เมื่อมีระเบียบวางไว้อย่างหรือเบ้องบนสั่งมาอย่างไรก็ปฏิบัติไปตามนั้น

⁴³

Lloyd E. McCleary and Stephen P. Hencley, Secondary
School Administration : Theoretical Bases of Professional
Practice (New York : Dodd, Mead and Co., 1955), p. 166.

⁴⁴ วิทยุ สาร, เรื่องเดิม, หน้า 127-128.

ไม่จำเป็นต่องานเทคนิคบริหารอะไรใดของซัดกับระเบียบที่เคยปฏิบัติสืบต่อกันมา หรือ ซัดต่อเมื่ออำนาจเบื่องบน ถ้ามีอะไรใหม่ ๆ ก็ไม่ทำ หรือไม่ก็หาทางทำด้วยวิธีการเก่า ๆ เพื่อป้องกันตัวในพินนิค และถ้ามีงานใดในโรงเรียนที่เสี่ยงต่อความผิดพลาด หรืออาจ ทำให้ครูใหญ่ไม่เจริญโดยส่วนตัวแล้ว ครูใหญ่ประเภทนี้จะไม่ทำ

ในปี ค.ศ. 1963 ฮัลพิน (Halpin) ได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับบรรยากาศภายในองค์กร (organization climate) เพื่อศึกษาพฤติกรรมทั้งครูใหญ่และครูน้อย โดยใช้แบบสอบถาม OCDQ (organization climate description questionnaire) ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 หมวดใหญ่คือ หมวดที่เป็นพฤติกรรมของครูใหญ่ กับหมวดที่เป็นพฤติกรรมของครูน้อย แล้วนำพฤติกรรมทั้ง 2 หมวดมารวมกัน เพื่อทำการทดสอบบรรยากาศของการทำงานในโรงเรียน ซึ่งผลการวิจัยสรุปได้ว่า บรรยากาศในองค์กรแบ่งเป็น 6 ชนิด คือ⁴⁵

1. บรรยากาศในองค์กรที่หัวหน้ามีภาวะผู้นำ ทุกคนมีความสุข มีงานมาก ผลงานดี มีความจริงใจต่อกัน
2. บรรยากาศในองค์กรที่หัวหน้ามีภาวะผู้นำ คนสามัคคีกัน มีความเป็นอิสระ แต่ยังคงยกว่าแบบแรก
3. บรรยากาศในองค์กรที่มุ่งงานเป็นหลัก งานประสบความสำเร็จสูง แต่คนไม่มีความสุขในการทำงาน ขวัญในหน่วยงานปานกลาง
4. บรรยากาศในองค์กรที่หัวหน้าและลูกน้องไม่ค่อยสนใจกัน ทำงานตามสบาย ไม่ยุ่งเกี่ยวกับ ผลงานได้น้อย
5. บรรยากาศในองค์กรที่หัวหน้าทำงานคนเดียว ขวัญในหน่วยงานต่ำ สมาชิกในหน่วยงานไม่เอาใจใส่งาน ต่างคนต่างอยู่
6. บรรยากาศในองค์กรที่หัวหน้าและลูกน้องไม่มีความสัมพันธ์กัน บังคับบัญชากันไม่ได้ ผลงานไม่มี ขวัญต่ำ คนไม่มีความสุขในการทำงาน หัวหน้าก็ไม่มีภาวะผู้นำ

45

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

คนเก่า ในลักษณะที่จะได้ผลงานบริการจากการปฏิบัติงานของบุคคลเหล่านั้นมากที่สุดทั้งทางปริมาณและคุณภาพ นอกจากนี้ ทีด⁴⁸ (Tead) เห็นว่าการบริหารงานบุคคล หมายถึงความพยายามปฏิบัติการร่วมกันและทั่วถึงทั้งองค์การภายใต้การดำเนินงานของฝ่ายบริหาร เพื่อให้แน่ใจว่ามีและดำรงไว้ซึ่งการปฏิบัติการของกลุ่มโดยความเต็มใจอย่างใคร่และร่วมมือกัน ส่วนภิญโญ สาคร⁴⁹ มีความเห็นว่าการบริหารงานบุคคล คือ การชักจูงให้ทำงานให้ใคร่สุดที่สุดในเวลาอันสั้นที่สุด สิ้นเปลืองเงินและวัสดุ น้อยที่สุด ในขณะที่เดียวกันคนที่เราชักจูงนั้นก็มีความสุขมีความพอใจที่จะให้ผู้บริหารใช้ พลังที่จะทำงานตามที่ผู้บริหารต้องการ หรืออีกนัยหนึ่งคือ การบริหารให้บรรดาบริการทาง ๆ ของฝ่ายผู้ให้การศึกษาดำเนินไปด้วยดี และเกิดประโยชน์ต่อความมุ่งหมายของวงการศึกษ โดยอาศัยเทคนิคในการคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมและเทคนิคในการพัฒนาคนที่มีอยู่แล้วให้มีความรู้ความสามารถที่จะทำงานให้เกิดประโยชน์ ขณะเดียวกันก็ส่งเสริมให้คนเหล่านั้นมีความเจริญก้าวหน้าได้รับผลตอบแทนเป็นที่พอใจ และมีความสุขในการทำงาน

ระบบการบริหารงานบุคคล

คิงส์เบอรี⁵⁰ (Kingsbury) กล่าวว่าการบริหารงานบุคคลในปัจจุบัน มี 2 ระบบ คือ

1. ระบบคุณวุฒิ (merit system) มีแนวคิดที่ยึดเป็นหลัก คือ

⁴⁸ Ordway Tead, Arts of Administration (New York : McGraw-Hill Book Co., Inc., 1951), p. 145.

⁴⁹ ภิญโญ สาคร, การบริหารงานบุคคล (กรุงเทพฯ : วัฒนาพานิช, 2517), หน้า 7.

⁵⁰ Joseph B. Kingsbury, Personnel Administration for Thai Student (Bangkok : Thammasat University Press, 1957), pp. 5-6.



1.1 หลักความเสมอภาค (equality of opportunity) ให้ทุกคนมีโอกาสเท่าเทียมกันทั้งในด้านการคัดเลือก การปฏิบัติงาน การให้ความดีความชอบ การเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง สวัสดิการและอื่น ๆ

1.2 หลักความสามารถ (the rule of competency) ผู้ที่มีความสามารถดีกว่าย่อมมีสิทธิชนะผู้ที่มีความสามารถน้อยกว่า การให้ค่าแห่งความชอบให้กับผู้มีความสามารถ

1.3 หลักความมั่นคง (security on tenure) ให้บุคคลมีความมั่นใจในอาชีพอยู่จนถึงเวลาอันสมควร มีกฎหมายคุ้มครอง มีสวัสดิการ เมื่อออกจากราชการก็มีบำเหน็จบำนาญให้

1.4 หลักความเป็นกลางทางการเมือง (political neutrality) ไม่ถูกแทรกแซงโดยนักการเมือง ไม่อยู่ในอิทธิพลพรรคการเมือง และต้องปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล แมวาทตนเองจะมีความคิดส่วนตัวขัดแย้งกับนโยบายนั้นก็ตาม

2. ระบบอุปถัมภ์ (patronage system) คือ ระบบที่มีการให้ตำแหน่งในหน่วยงานเป็นรางวัลแก่ผู้ภักดีต่อผู้บริหาร เป็นที่รวมของระบบอุปถัมภ์หรือระบบเน่าหนอนชอนไช (spoil system)

กระบวนการในการบริหารงานบุคคล

การบริหารงานบุคคลเป็นกระบวนการทั้งหมดตั้งแต่การแสวงหา การคัดเลือก การบรรจุแต่งตั้ง อบรม พัฒนา บำรุงขวัญ พิจารณาความดีความชอบ ดึงโทษ โอนย้าย จนกระทั่งถึงการให้พ้นจากงาน ขอบข่ายของการบริหารงานบุคคล สรุปโดยย่อมี 4 ลักษณะ คือ การไต่มาซึ่งบุคคลากร ไต่แก การหาและคัดเลือกบุคคลากร เขามาในหน่วยงาน การบำรุงรักษา การพัฒนาบุคคลากร และการให้พ้นจากงาน

การสรรหาและคัดเลือกบุคคลากรเข้าทำงานเป็นกระบวนการแรก เพื่อให้

ใ้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่เข้ามาทำงาน จึงต้องมีการดำเนินการตามขั้นตอนดังนี้⁵¹

1. การวางแผนกำลังคน เริ่มตั้งแต่วิเคราะห์งาน (job analysis) ในทราบจำนวน ชนิดของงาน คุณสมบัติของบุคลากรที่ต้องการนั้น ตลอดจนงานที่ที่เหมาะสม โดยอาศัยการกำหนดลักษณะงาน (job description) ของตำแหน่งนั้น ๆ

2. สรรหาบุคลากร โดยกระทำได้ 2 วิธีคือ สรรหาบุคลากรภายนอก เข้ามาหรือสรรหาบุคลากรภายใน โดยเลื่อนตำแหน่งหรือสอยเลื่อนขึ้นมา

3. สอยคัดเลือกหรือสอยแข่งขัน โดยประกาศให้ทราบทั่วกัน แล้วสอยคัดเลือกตามระบบคุณวุฒิ มีการวางหลักเกณฑ์การสอย คำนึงถึงความสามารถทั่วไป เช่น ความรู้รอบตัว ทักษะและความสามารถเฉพาะอย่างที่ทำให้พร้อมที่จะทำงานในตำแหน่งนั้น ๆ

ในวงการศึกษ การสรรหาและคัดเลือกบุคลากรเข้าทำงานนั้นปฏิบัติตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ซึ่งระเบียบข้าราชการพลเรือนที่ใช้อยู่ในนี้ก็ยังยึดหลักการสรรหาและบรรจุแต่งตั้งข้าราชการ โดยนโยบายและแผนคั้งเดิมคือ ยึดระบบคุณวุฒิ (merit system) เป็นหลักไม่เปลี่ยนแปลงคือ มีการกำหนดคุณสมบัติ และพื้นความรู้ของคนที่สมควรเข้ารับราชการ ไว้แน่ชัด และกำหนดให้มีการคัดเลือกด้วยวิธีสอยแข่งขันซึ่งเปิดให้บุคคลทั่วไปเข้าสอยแข่งขันกัน เพื่อให้ได้บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถสูงเข้ามารับราชการ⁵²

⁵¹ เพ็ญศรี วายวานนท์, "ระบบคุณธรรม" (ในการบริหารงานบุคคลในประเทศไทย, อมร รัชชาติย์ และโสรัจ สุจริตกุล เรียบเรียง, พระนคร : โรงพิมพ์สำนักพิมพ์เนียบนายกรัฐมนตร, 2514), หน้า 99-104.

⁵² ภิญ โย สาร, การบริหารงานบุคคล (กรุงเทพฯ : วัฒนาพานิช, 2517), หน้า 194.

เมื่อใดบุคคลากรมาแล้วจะต้องบำรุงรักษาให้อยู่นานที่สุด ทำงานอย่างมี
ประสิทธิภาพที่สุด เพราะถ้าขาดความสนใจ ไม่ดูแลรักษา บุคลากรนั้นอาจเป็นเสมือน
เครื่องจักรทำงานไปวันหนึ่ง ๆ ไม่มีการเริ่มปรับปรุงการทำงานของตน หน่วยงานก็
ต้องเสื่อมทรามลงหรือคงที่ ไม่มีความเจริญก้าวหน้า การบำรุงรักษาบุคลากรตามความเห็น
ของควิวีส⁵³ (Davis) อาจทำได้ด้วยวิธีต่าง ๆ กันคือ การจูงใจโดยอาศัยสิ่งจูงใจ
ต่าง ๆ เช่น สิ่งจูงใจที่เป็นวัตถุ สิ่งจูงใจที่เป็นโอกาส สภาพการทำงานที่ดี การบำรุง
ขวัญ (morale) การให้บำเหน็จความชอบแก่ผู้ทำดี ลงโทษแก่ผู้ทำผิด ให้บุคลากร
โอนหรือย้ายได้เมื่อเหมาะสม ให้มีสวัสดิการ ให้ความพักผ่อน ช่วยเหลือทางการเงิน
การให้คำปรึกษา มีบริการตรวจรักษาสุขภาพ ให้ความสำคัญในฐานะเป็นคนในหน่วยงาน
สิ่งทีกระตุ้นให้บุคลากรสนใจการทำงานส่วนใหญ่นี้ 2 ประการคือ แรงจูงใจ
(motive) และเครื่องล่อใจ (incentive)

การพัฒนาบุคลากร เป็นกระบวนการเพิ่มความรู้ ความชำนาญ ความสามารถ
ของบุคคล ไม่ใช่เพียงเพื่อความก้าวหน้าของเขา แต่เพื่อความสำเร็จของหน่วยงาน
นอกจากนี้หลักการและหลักเกณฑ์ในการทำงานยังมีการถูกคนพบอยู่เสมอ ผู้ที่เหมาะสมใน
ระยะหนึ่งอาจกลายเป็นคนล้าสมัยในระยะหลังได้ ซึ่งต้องมีการพัฒนาบุคคลอยู่เสมอ

การพัฒนาบุคลากร อาจทำได้โดยฝึกอบรมก่อนปฏิบัติงาน ฝึกอบรมระหว่าง
ปฏิบัติงานให้มีการฝึกฝนตนเอง การอบรมสัมมนา การสนทนาทางวิชาการ การนิเทศ
งานให้บุคลากรคล่องตัว และเป็นการนำแนวทางโดยผู้ที่เชี่ยวชาญในหน่วยงานนั้นอยู่แล้ว
ประการสุดท้าย ได้แก่ การประเมินผลการปฏิบัติงาน ใ้รู้ว่ใครมีความสามารถกว่ากัน
ช่วยปรับปรุงลักษณะงานและบุคคลให้สอดคล้องกัน และเพื่อให้เกิดกำลังใจในการทำงาน

⁵³ Kieth Davis, Human Relations at Work (New York :
McGraw-Hill Book Co., Inc., 1967), pp. 2-20.

การพ้นจากงาน หมายถึงการที่พนักงานเจ้าหน้าที่พ้นจากหน้าที่การงานและ
 หมดสิทธิ์ที่จะได้รับเงินเดือนของหน่วยงานนั้นตลอดไป การให้พ้นจากงานก็เพื่อขจัด
 อุปสรรคที่ทำให้เป้าหมายของหน่วยงานดำเนินไปอย่างเชื่องช้าหรือไรผล จึงต้องให้
 บุคลากรที่หย่อนความสามารถ ไม่เหมาะสม อายุมาก หรือกระทำผิดวินัย ทำให้หน่วยงาน
 เสียชื่อเสียง ต้องออกจากงานไป ทั้งนี้เพื่อสรรหาและคัดเลือกบุคลากรที่ดีกว่าเข้ามา
 ทำงานแทนที่ในตำแหน่งหรืออัตราเงินเดือนที่ว่างลง

มีผลงานวิจัยเกี่ยวกับการจัดวางตัวบุคคลเป็นผู้บริหารการศึกษาระดับอุดม
 ศึกษาที่น่าสนใจ ในปี ค.ศ. 1975 ยัง⁵⁴ (Young) ได้ทำการสำรวจความคิดเห็น
 ของคณบดีและอาจารย์ในมหาวิทยาลัยในสหรัฐอเมริกา มีความเห็นเกี่ยวกับหัวหน้า
 แผนกวิชาที่เป็นหญิงอย่างไร ปรากฏว่าผู้ตอบแบบสอบถามมีความเห็นหลายประการที่
 สำคัญและเกี่ยวข้องกับคุณสมบัติของผู้บริหารการศึกษา ได้แก่ หัวหน้าแผนกวิชาที่เป็นหญิง
 และโคปรินญาเอก ทำงานมีประสิทธิภาพดีกว่าผู้ที่โคปรินญาโท ผู้ที่สำเร็จการศึกษาจาก
 สถาบันการศึกษาที่ห่างไกลจากที่ตนทำงานอยู่ ทำงานได้ดีกว่าผู้สำเร็จการศึกษาจากสถาบัน
 การศึกษาที่อยู่ใกล้สถาบันที่ตนทำงานอยู่ นอกจากนี้หัวหน้าแผนกวิชาที่เป็นหญิงและเคยสอน
 ในระดับต่ำกว่าอุดมศึกษามาก่อนจะทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพดีกว่าผู้ที่ไม่เคยสอนต่ำกว่า
 ระดับอุดมศึกษา

ตามที่กล่าวมาแล้ว พอสรุปได้ว่าการใช้ระบบคุณวุฒิในการบริหารงานบุคคล
 เริ่มต้นตั้งแต่การสรรหา คัดเลือก เป็นต้นมา เป็นสิ่งที่สำคัญและจำเป็นมาก ทั้งนี้เพื่อ
 ที่จะได้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถสูง เหมาะสมกับตำแหน่ง และการแต่งตั้งข้าราชการใน
 การบริหาร การศึกษาและวิชาการควรใช้คุณสมบัติให้เหมาะสมตรงตามสายงานที่สุด

⁵⁴ Elizabeth T. Young, "A Study of the Opinions of
 Dean and Faculty Members toward the Effectiveness of Woman
 Department Chairman in Higher Education," Dissertation
Abstracts International, Vol. 35, No.10 (April, 1975),

นอกจากนั้นขวัญและกำลังใจ ตลอดจนเหตุผลในการโอนย้ายบุคลากรก็เป็นสิ่งที่น่าศึกษา
ว่าเป็นอย่างไรในโอกาสต่อไป

การอำนวยการ (directing)

การอำนวยการ (directing) หมายถึงการที่ผู้บังคับบัญชาชี้แนะ และ
ตรวจตราดูแลการทำงานของพนักงาน เจ้าหน้าที่⁵⁵ การอำนวยการเป็นกระบวนการ
ที่ผู้บังคับบัญชาต้องพิจารณาตัดสินใจ แล้วจึงสั่งการ คำที่มักใช้แทนการอำนวยการคือ
การวินิจฉัยสั่งการ (decision-making) ซึ่งหมายถึงการขังใจ ไตร่ตรองและ
ตัดสินใจเลือกทางดำเนินงานที่เห็นว่าดีที่สุด จากทางเลือกหลาย ๆ ทาง เพื่อให้บรรลุ
วัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่วางไว้ การวินิจฉัยสั่งการมีองค์ประกอบดังนี้

1. ต้องการให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง
2. มีทางเลือกมากกว่าหนึ่งทางขึ้นไป
3. ก่อนมีการวินิจฉัยสั่งการยังไม่แน่ว่าทางใดจะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์
ใดดีที่สุด
4. จำเป็นต้องตัดสินใจเลือก เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ แล้วสั่งการให้
เป็นไปตามนั้น

การสั่งการ คือการที่ผู้บังคับบัญชาใช้การติดต่อสื่อสาร (communication)
แจ้งให้บรรณงานหรือผู้ใต้บังคับบัญชาทราบว่า เขาจะต้องปฏิบัติอะไร อย่างไร เมื่อใด
และที่ไหน

จะเห็นได้ว่า การอำนวยการนี้จะต้องเกี่ยวข้องกับกระบวนการอื่น ๆ อีก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การติดต่อสื่อสารเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้สามารถอำนวยการได้หรือไม่ จึงจำเป็นต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับการติดต่อสื่อสารด้วย การติดต่อสื่อสารคือการติดต่อสื่อสาร และประสานงานระหว่างหน่วยงานย่อย เพื่อให้เข้าใจและทำงานตามความประสงค์ของหน่วยงานใหญ่ คัลเบิร์ตสัน⁵⁶ (Culbertson) กล่าวว่า การติดต่อสื่อสารเป็นกระบวนการพัฒนาความสัมพันธ์ให้ดีขึ้น หรือทำให้เลวลง (กรณีสื่อสารแล้วไม่เข้าใจ) ทำให้เจริญงอกงามขึ้นหรือขัดแย้งกัน สวานเควิส⁵⁷ (Davis) เห็นว่า เป็นกระบวนการขนานข่าวสารและความเข้าใจจากบุคคลหนึ่งไปยังอีกบุคคลหนึ่ง การติดต่อสื่อสารที่ดีมีไว้เป็นศิลปะของผู้บริหาร เฉพาะบุคคล แต่เป็นทักษะที่สามารถฝึกหัดให้เกิดขึ้นได้

ในการวินิจฉัยสั่งการที่ดีต้องวินิจฉัยสั่งการให้กระจ่างชัด และตรงจุดของปัญหาให้ได้รับประโยชน์ และความร่วมมือจากผู้ร่วมงานมากที่สุด โดยคำนึงถึงกฎหมายระเบียบแบบแผน และสภาวะแวดล้อมอย่างรอบคอบ ฉะนั้นก่อนวินิจฉัยสั่งการจึงควรมีขั้นตอนพิจารณาเพื่อใหม่บรรลุผลดีที่สุด ฟลิปโป⁵⁸ (Flippo) เน้นว่าควรมีลำดับขั้นตั้งแต่สืบสวนให้ข้อเท็จจริง และพิจารณาปัญหาเสียก่อนเลือกวิธีแก้ปัญหาหลาย ๆ ทาง รวบรวมข้อมูล และข่าวสารเพื่อวิเคราะห์เกี่ยวกับแนวทางแก้ปัญหา พิจารณาค่าผลเสียที่จะเกิดขึ้นจากการแก้ปัญหาที่เลือกวิธีที่ดีที่สุด หลังจากนั้นดำเนินการและ

⁵⁶ Jack Culbertson, Administrative Relationship (Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall, Inc., 1961), p. 380.

⁵⁷ Kieth Davis, op. cit., p. 343.

⁵⁸ Edwin B. Flippo, Management : A Behavioral Approach (Boston, Mass. : Allyn & Bacon, Inc., 1966), p. 103.

กำหนดวิธีปฏิบัติใหม่บรรจุมลความที่วินิจฉัยสั่งการนั้น ในการวินิจฉัยสั่งการของผู้บริหาร วิทยาลัยอาชีวศึกษาก็ควรมีหลักการนี้เช่นเดียวกัน

ในการวินิจฉัยสั่งการจะต้องมีการควบคุมงาน (control) อยู่ด้วย เพื่อให้แน่ใจว่าได้มีการดำเนินงานไปถูกต้องตามวิธีการหรือไม่ ถ้ามีปัญหาจะแก้อย่างไร อีกขั้นหนึ่งของการอำนวยการคือ การนิเทศงาน (supervision) การนิเทศงาน คือ หน้าที่ในการนำ ประสานงานและสั่งการให้บุคลากรปฏิบัติงานใหม่บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์⁵⁹

มีการวิจัยเพื่อไพเราะว่าอะไรเป็นตัวการที่ทำให้ผู้นิเทศงานมีประสิทธิภาพต่างกัน ทำที่บริษัท พรูเด็นเชียลประกันภัย พบว่ากลุ่มงานที่มีผลดีและภูมิใจในกลุ่ม ผู้เป็นหัวหน้าใช้วิธีนิเทศแบบกว้าง ๆ (general supervision) ไม่แนะนำคนงานในรายละเอียด ไม่ชอบเขาคู่มือทฤษฎะหรือคู่มืออย่างใกล้ชิด แต่ช้คุยกับคนงานอย่างกันเอง ส่วนกลุ่มที่มีผลงานด้อยกว่า หัวหน้าช้แนะนำในรายละเอียด ไม่ช้คุยกับคนงานอย่างกันเอง มักกล่าวถึงงานมากกว่าคนที่เป็นคนทำงาน จึงสรุปได้ว่า การนิเทศแบบกว้าง ๆ (general supervision) และย้ดคนที่ทำงานเป็นศูนย์กลางดีกว่า การนิเทศงานแบบใกล้ชิด (closed supervision) และย้ดงานเป็นหลักโดยไม่คำนึงถึงคน⁶⁰

ขั้นตอนสุดท้ายของการอำนวยการคือ การติดตามผลงาน (follow-up) เพื่อสำรวจ ตรวจสอบ แก้ไขปัญหา ปรับปรุงวิธีการ หรือเป้าหมายเสียใหม่ ถ้าจำเป็น

59

Dale S. Beach, Personnel : The Management of People at Work (New York : The Macmillan Co., 1971), p. 526.

60

Aaron Q. Sartain and Alton W. Baker, The Supervisor and His Job (New York : McGraw-Hill Book Co., Inc., 1965), pp. 134-142.

จากทฤษฎีและผลการวิจัยเกี่ยวกับการอำนาจการที่กล่าวมานี้ จะได้นำมาเปรียบเทียบกับกรณีวินิจฉัยสั่งการของผู้บริหารวิทยาลัยอาชีวศึกษาต่อไปว่า ใ้การวินิจฉัยสั่งการ ตลอดจนวิธีมอบหมายการงานอย่างไร นอกจากนี้การควบคุมงานหรือการติดตามผลงานอาจเป็นเครื่องชี้ให้เห็นว่าผู้บริหารมีความตั้งใจจริงมากน้อยเพียงใดในการวินิจฉัยสั่งการ

การประสานงาน (coordinating)

การประสานงาน หมายถึงการจัดระเบียบการทำงาน เพื่อให้งานและเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ รวมมือปฏิบัติการเป็นน้ำหนึ่งใจเดียว ไม่ทำให้งานซ้อนกัน ขัดแย้งกัน หรือเหลื่อมล้ำกัน ทั้งนี้เพื่อให้งานดำเนินไปอย่างรวดเร็ว สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และนโยบายขององค์กรนั้นอย่างสมานฉันท์ และมีประสิทธิภาพ⁶¹ จึงเป็นงานสำคัญอย่างหนึ่งในการบริหารงาน โดยมีประโยชน์เพื่อจัดระเบียบให้ส่วนต่าง ๆ ขององค์การหรือส่วนราชการ ซึ่งมีหลายหน่วยใหม่รวมมือปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดผลงานสูงสุด โดยมีให้จักรกลในการทำงานขัดแย้ง เหลื่อมล้ำ และซ้ำซ้อนกัน

ในองค์การใหญ่ขึ้นเท่าใด ผู้บริหารต้องจัดให้ส่วนต่าง ๆ ขององค์การทำงานประสานกันมากขึ้นเท่านั้น งานจึงจะมีประสิทธิภาพ เมื่อการบริหารงานเป็นกิจการของกลุ่ม พฤติกรรมของกลุ่มบุคคลจึงเป็นส่วนสำคัญของการบริหาร คนทำงานกับงานจะต้องสื่อสารทำความเข้าใจกัน ถ้าไม่เข้าใจกันจะทำงานกันไม่ได้ ฉะนั้นการประสานงานจึงต้องใช้การติดต่อสื่อสาร (communication)

⁶¹ ขุม กาญจนประภกร, "การประสานงาน," วารสารรัฐประศาสนศาสตร์. (มีนาคม, 2508), หน้า 67.

วิธีการประสานงาน

วิธีการประสานงานที่สำคัญแยกเป็น 2 ลักษณะตามที่สมพงษ์ เกษมนสิน⁶² ใ้รวบรวมไว้ คือ

1. การประสานงานภายในองค์กร ทำให้เกิดขึ้นได้โดยวิธีการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ คือ

- 1.1 จัดแผนผังกำหนดหน้าที่การงาน เพื่อป้องกันการก้าวท้าวซ้ำซ้อนกัน
- 1.2 จัดระบบการติดต่อที่มีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงสายการบังคับบัญชาด้วย
- 1.3 จัดให้มีคณะกรรมการหรือเจ้าหน้าที่ ตัวแทนประสานงานเฉพาะเรื่อง
- 1.4 จัดให้มีการพบปะเป็นการส่วนตัว เช่น งานเลี้ยง ทักทาย แต่ไม่ให้เกินขอบเขตของระเบียบที่มีอยู่
- 1.5 ติดตาม สอดส่อง เพื่อดูแลความเรียบร้อย และช่วยแก้ไขปัญหาให้
- 1.6 ใ้มีการติดต่อแบบไม่เป็นทางการ เพื่อหลีกเลียงความอึดอัด
- 1.7 จัดให้มีการประชุม เพื่อใ้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นกันได้
- 1.8 จัดใ้มีการอบรมและพัฒนาบุคลากรใ้มีความเข้าใจเป้าหมายตรงกัน รู่วิธีทำงานร่วมกัน
- 1.9 จัดใ้มีการประชุมนิเทศสมาชิกใหม่ของหน่วยงาน
- 1.10 จัดใ้มีการมอบอำนาจหน้าที่ เพื่อเสริมสร้างความสามัคคีรวมใจกันทำงานเป็นทีม

⁶²สมพงษ์ เกษมนสิน, เรื่องเกม, หน้า 324-329.

1.11 จักให้มีการสร้างขวัญ ซึ่งขึ้นอยู่กับท่าที และวิธีการของผู้บริหาร จะต้องทำให้ผู้ทำงาน เขาใจว่าเขาเป็นส่วนหนึ่งขององค์กร และองค์กรรับรู้ความสำเร็จของเขา จึงจักว่าเป็นหลักสำคัญที่จะก่อให้เกิดความร่วมมือ และประสานงานกันอย่างมีประสิทธิภาพ

2. การประสานงานระหว่างองค์กรหรือภายนอกองค์กร อาจใช้วิธีการดังต่อไปนี้

2.1 กำหนดสิทธิและอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจน รวมทั้งระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ

2.2 การใช้คณะกรรมการผสมหรือคณะกรรมการกลางทำหน้าที่ประสานงาน

2.3 ทำการประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ข่าวสาร รับฟังความคิดเห็น และแก้ไขความเข้าใจผิดจากองค์กรอื่น หรือกลุ่มชนภายนอก

ในการทำงานร่วมกันของคนไทยนั้น มักมีผู้กล่าวว่า ไม่ค่อยประสานงานกัน หรือประสานงานกันไม่ค่อยได้ เพราะใช้ความรู้สึกส่วนตัวเขาไปเกี่ยวข้องในการทำงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำงานในระบบราชการ เช่น การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจบังคับบัญชาเป็นเอกภาพ แต่โดยข้อเท็จจริงแล้วหาได้มีการประสานงานกันเท่าที่ควรไม่ เพราะมีปัญหาข้อขัดข้องมากมาย⁶³ เนื่องจากวิทยาลัยอาชีวศึกษาที่สังกัดกองวิทยาลัย กรมอาชีวศึกษา มีกระจัดกระจายกันทั่วประเทศรวม 23 แห่ง ฉะนั้นจึงน่าสนใจที่จะศึกษาว่าผู้บริหารวิทยาลัยเหล่านั้นมีพฤติกรรมในการประสานงานกันทั้งภายในวิทยาลัยและภายนอกวิทยาลัยอย่างไร มีการใช้ความรู้สึกส่วนตัวเขาไปเกี่ยวข้องตามคำกล่าวข้างต้นบางหรือไม่เพียงใด และใช้วิธีใดมากที่สุดในการประสานงาน ดังจะได้อธิบายถึงในบทที่ 4

⁶³ สันติ เกรียงไกรยุค, "ปัญหาการประสานงานของผู้ว่าราชการจังหวัด" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2512), หน้า 3. (อัครสำเนา)

การรายงาน (reporting)

การรายงาน หมายถึงวิธีการของสถาบันในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการให้
 ขอเท็จจริงหรือข้อมูลแก่ลูกค้า ผู้บังคับบัญชา ผู้ร่วมงาน⁶⁴ ถ้าจะกล่าวโดยละเอียด
 การรายงาน หมายถึงการ เสนอรายงานไปยังผู้บังคับบัญชาหรือไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
 ทั้งเบื้องบนและเบื้องล่าง การเสนอรายงานทำให้ผู้บังคับบัญชาทราบความก้าวหน้าของ
 งานทุกระยะ สะดวกแก่การประสานงานกับหน่วยงานอื่น ในขณะที่เกี่ยวกับการเสนอ
 รายงานให้ผู้ร่วมงานหรือผู้ใต้บังคับบัญชาทราบด้วย จะเป็นการสร้างความเข้าใจอันดี
 ร่วมกันและเป็นการบำรุงขวัญไปในตัว⁶⁵

วิธีการ เสนอรายงาน

วิจิตร ศรีสอาน⁶⁶ ได้กล่าวถึงการเสนอรายงานที่เป็นอยู่ในการบริหาร
 ทั่วไปว่า มีอยู่ 3 ทาง คือ

1. เสนอขึ้นไปข้างบน (upward flow) เป็นการเสนอต่อผู้บังคับบัญชา
 ถึงผลการปฏิบัติงาน ความคิดเห็น ขอเสนอแนะ ข้อขัดข้อง ถ้าบุคลากรมีโอกาสในการ
 เสนอรายงานได้ก็ จะทำให้มีขวัญดีด้วย เนื่องจากผู้บริหารหังความคิดเห็นและข้อขัดข้อง

⁶⁴ มาลัย หุวะนันท์ และมานิตย์ อินทรามะ, "การจัดทำรายงานเสนอต่อ
 ประชาชน," หลักบริหาร (พระนคร : โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, 2510), หน้า 339.

⁶⁵ ภิญโญ สาร, หลักบริหารการศึกษา (พระนคร : วัฒนาพานิช,
 2516), หน้า 72.

⁶⁶ วิจิตร ศรีสอาน, ประมวลการสอนรายวิชา : วิชาหลักบริหาร การศึกษา,
 คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2516, หน้า 22. (อัครสำเนา)

การเสนอรายงานแบบนี้ ได้แก่ การรายงานผลการเรียนการสอน ความประพฤติของนักเรียน นักศึกษาให้ผู้อำนวยการทราบ เป็นต้น

2. รายงานไปสู่เบื้องล่าง (downward flow) เป็นการสื่อสารคำสั่ง ความต้องการ คำอธิบาย หรือคำถามไปสู่บุคลากรเบื้องต่ำกว่า การสั่งการลงไปเบื้องล่างมีความจำเป็นมาก เพราะจะทำให้ครู อาจารย์ทั้งหลายเข้าใจถึงนโยบายของผู้บริหารอย่างแจ่มแจ้งชัดเจน การสั่งการกระทำในรูปคำสั่ง คำบงการ คำแนะนำ คำชี้แจง ประกาศ ระเบียบปฏิบัติ สิ่งเหล่านี้จะต้องชัดเจนปราศจากข้อสงสัย ต้องอ้างถึงคำสั่ง ระเบียบ ฯลฯ เค็มที่สั่งไปแล้วในเรื่องเดียวกัน จะต้องมีกรย้ำคำสั่งเป็นระยะ ๆ ถ้าสิ่งใดไม่ใช่ปฏิบัติต่อไปจะต้องมีคำสั่งยกเลิก

3. การเสนอรายงานในระดับเดียวกัน (horizontal inter-
change) เป็นการสื่อสารข่าวสารในระหว่างหน่วยงานหรือบุคลากรในระดับเดียวกันหรือระดับต่างกัน แต่มีใ้เป็นผู้บังคับบัญชากัน เช่น อาจารย์ผู้สอนรายงานผลการเรียนหรือปัญหาในการเรียนของนักเรียนให้ครูประจำชั้นทราบ หรือการรายงานซึ่งเป็นการติดต่อระหว่างโรงเรียนกับผู้นปกครอง เป็นต้น

การรายงานมีประโยชน์ในการบริหารงานมาก เพราะทำให้เกิดความเข้าใจที่ถี่ และถูกต้องในการทำงาน ทำให้การทำงานในวิทยาลัยดำเนินไปได้อย่างราบรื่น คล่องตัว และประสบความสำเร็จ นอกจากนี้การรายงานต่อประชาชนยังเป็นส่วนหนึ่งของการประชาสัมพันธ์ ซึ่งสามารถทำได้โดยผ่านสื่อมวลชน ได้แก่ หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ หรืออาจทำในรูปนิตยสารก็ได้ ซึ่งแน่นอนประโยชน์ที่ได้จากการรายงานต่อประชาชนย่อมติดตามมาเป็นลำดับ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การจัดงบประมาณการเงิน (budgeting)

เงินเป็นปัจจัยหนึ่งของการบริหาร ซึ่งจะขาดเสียมิได้ อีสแมน⁶⁷

(Eastman) กล่าวว่า การจัดงบประมาณการเงินเป็นเครื่องมือในการบริหารงานที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนคือ การกำหนดความแผนงานที่วางไว้นั้นจะต้องใช้ค่าใช้จ่ายเท่าใด เพื่อนำมาเป็นค่าจ้างบุคลากร อุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ ตลอดจนอาคารสถานที่ มาสนองแผนงานนั้น การจัดงบประมาณการเงินจะทำให้แน่ใจว่างานต้องดำเนินไปตามแผน การจัดหาและแจกจ่ายวัสดุ อุปกรณ์ต้องมีการควบคุมมิให้มีการใช้จ่ายสูงกว่าที่ประมาณการไว้หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า งบประมาณการเงินเป็นการวางแผนหรือโครงการใช้จ่ายเงิน การบัญชี และการควบคุมดูแลการใช้จ่ายเงินให้รัดกุมและรอบคอบ

งบประมาณตามความเห็นของ ณรงค์ สัจพันโรจน์⁶⁸ คือ แผนใหญ่ทางการคลังของรัฐบาล ประกอบด้วยวิธีการที่จะหาเงินมาใช้จ่ายในกิจกรรมขององค์การหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐและกิจกรรมที่รัฐจะต้องกระทำโดยการเงินที่หามาได้ในหน้าที่บริหารโรงเรียนไม่ต่องเกี่ยวข้องกับวิธีหาเงินของรัฐบาล แต่จะเกี่ยวข้องในเรื่องวางแผนหรือโครงการที่จะใช้เงิน ทั้งนี้เพื่อขอตั้งงบประมาณไป สรุปล่วงก่อนตั้งงบประมาณต้องมีแผนงานก่อน แผนงานที่ควรกำหนดลักษณะและประมาณงานที่จะทำการางเวลาที่จะทำงานให้เสร็จ ทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้ในการดำเนินงาน ตลอดจนมาตรฐานและคุณภาพของงาน หลังจากกำหนดแผนงานแล้วจึงแปลงปริมาณของแรงงาน วัสดุ เครื่องมือเครื่องใช้ที่จะต้องดำเนินงานตามแผนงานออกเป็นตัวเลข โดยมีหลัก

⁶⁷ George D. Eastman, Municipal Police Administration

(7th ed., Kingport, Tenn : Kingport Press, Inc., 1971), pp. 43-45.

⁶⁸ ณรงค์ สัจพันโรจน์, คำบรรยายวิชาการเงินโรงเรียน, คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2517, หน้า 1-2. (อัครสำเนา)

บัตถคือ ปริมาณแรงงานและสิ่งของ คุณภาพ และชนิดของสิ่งของและราคาเฉลี่ยของแต่ละหน่วยหรืออัตราาราคาที่พอจะทราบได้ เมื่อจัดตั้งงบประมาณและเสนอขออนุมัติจากฝ่ายบริหารแล้วก็นำเข้าสู่การพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นลำดับขั้นต่อไป เมื่อได้มีการออกกฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณประจำปีแล้ว เป็นขั้นที่ผู้บริหารจะต้องเบิกจ่ายตามกฎหมายมาปฏิบัติหน้าที่ของตน ซึ่งจะต้องมีพิธีดำเนินงานหลายขั้นหลายตอน ได้แก่ การโอนเงินจัดสรร การเบิกจ่าย การตรวจ และอนุมัติฎีกา การจ่ายเงิน การจัดหาพัสดุต่าง ๆ ขั้นสุดท้ายคือ การตรวจสอบหลักฐานการจ่ายซึ่งเป็นการควบคุมทางการเงินซึ่งจะกล่าวโดยละเอียดต่อไป

ตามวิทยาลัยต่าง ๆ การจัดหาพัสดุไว้ใช้ถือเป็นงานใหญ่ในการจัดงบประมาณการเงินอย่างหนึ่ง ทั้งนี้เพื่อให้อุปุคลากรของวิทยาลัยสามารถทำงานได้อย่างสะดวก เป้าหมายของการจัดซื้อหรือจัดหาพัสดุคือ ต้องการหาสิ่งที่ตรงความประสงค์ของครู อาจารย์ หรือบุคลากรฝ่ายต่าง ๆ ที่ต้องการใช้ การรวมการจัดซื้อเป็นจำนวนมาก ทำให้ได้พัสดุในราคาถูกลง หลักสำคัญอยู่ที่ผู้จัดซื้อต้องมีความสุจริต มีระเบียบ กฎเกณฑ์ที่เหมาะสม รัคกุม ถ้ามีการฝ่าฝืนจะต้องมีการลงโทษ

การจัดการเกี่ยวกับการพัสดุของโรงเรียนหรือวิทยาลัยนั้นมีขั้นตอนในการทำงานที่สำคัญ 4 ประการ คือ การตรวจรับพัสดุ การเก็บรักษาพัสดุ การแจกจ่ายพัสดุไปยังผู้ใช้ และการทำบัญชีคุม⁶⁹ ประสิทธิภาพของการจัดการพัสดุที่ดีคือ เมื่อผู้ใช้ต้องการใช้พัสดุก็มีให้พอใช้ และจัดให้เบิกไปใช้ได้ในเวลารวดเร็ว ทั้งนี้ผู้ที่จะต้องจัดโครงการ การจัดการ 4 ขั้นดังกล่าวแล้วอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁶⁹ Oscar T. Jarvis, Public School Business Administration and Finance (New York : Parker Publishing Company, Inc., 1967), p. 319.

ในการใช้จ่ายเงินทุกครั้ง ผู้บริหารต้องมีความรับผิดชอบ เนื่องจากเงินราชการไม่ใช่เงินส่วนตัว ควรมีการทำบัญชีเป็นหลักฐาน เพื่อตรวจสอบ จาวิส (Jarvis) กล่าวว่า วัตถุประสงค์ของการทำบัญชีโรงเรียนมีหลายประการ แต่ที่สำคัญ ๆ ก็คือ เพื่อให้เป็นที่แน่นอนว่าเงินงบประมาณนั้นนำไปใช้ถูกต้องตามประเภทหรือไม่ เพื่อให้ถูกต้องตามระเบียบเกี่ยวกับการคลังและการเงิน เพื่อให้มีข้อมูลสำหรับศึกษาหรือสำรวจราคา เพื่อให้เป็นข้อมูลสำหรับทำงบประมาณประจำปีหรือระยะยาวในคราวต่อไป และเพื่อใช้รายงานไปยังหน่วยงานที่ทำหน้าที่ควบคุมหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเงิน⁷⁰

แบบหรือลักษณะของบัญชีย่อมแตกต่างกันไปตามลักษณะและวัตถุประสงค์ของหน่วยงานนั้น แต่หลักใหญ่ ๆ หรือลักษณะที่สำคัญของบัญชีตามแนวที่ โร⁷¹ (Roe) กล่าวไว้จะต้องมีรายละเอียดครบถ้วนเพียงพอที่ผู้บริหารสามารถตรวจสอบใบรับ ใบเบิก ตรวจสอบหนี้สิน ทรัพย์สิน งบดุลได้ ทั้งนี้เพื่อให้เป็นที่แน่นอนว่าเจ้าหน้าที่บัญชีจะต้องทำงานด้วยความระมัดระวัง และเที่ยงตรง นอกจากนี้ยังสามารถนำมาใช้ประกอบการบริหารในคานต่าง ๆ ได้ เช่น มีวันที่สามารถตรวจสอบยืนยันกับเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกันได้ หน่วยงานจะต้องเก็บรักษาบัญชีไว้นานพอควรได้อย่างปลอดภัย ทั้งนี้เพื่อตรวจสอบย้อนหลังได้ เมื่อสงสัยหรือไรเป็นเครื่องช่วยทำงบประมาณในปีต่อไปได้ควย บัญชีมีลักษณะที่ดังกล่าวนี้นอกจากเป็นประโยชน์ในการป้องกันการทุจริตแล้ว ยังเป็นการประหยัดเวลาของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะผู้บริหารซึ่งจะต้องตรวจสอบอยู่เสมอ แต่ทั้งนี้ผู้บริหารจะต้องมีความเข้าใจในระเบียบเกี่ยวกับการเงินและการบัญชีเป็นอย่างดี

⁷⁰ Ibid, p. 322.

⁷¹ William H. Roe, School Business Management (New

York : McGraw-Hill Book Co., Inc., 1961), pp. 200-201.

การตรวจสอบบัญชีของผู้บริหารมีประโยชน์เพื่อใหรู้ว่า งบประมาณได้ใช้ โดยถูกต้องตามความประสงค์ กฎหมาย หรือระเบียบว่าด้วยเรื่องนั้น ๆ หรือไม่ การตรวจสอบมี 3 ระยะคือ ตรวจสอบก่อนจ่าย (pre-audit) เป็นการวางกฎเกณฑ์ และกรรมวิธีตรวจสอบล่วงหน้า เพื่อป้องกันความผิดพลาด รวมทั้งการกำหนดผู้ทำบัญชี ตรวจสอบบัญชี และจำนวนครั้งที่ตรวจสอบในหนึ่งปี ตรวจสอบในระหว่างทำ (continuous-audit) คือ การตรวจสอบเมื่อมีการบัญชีเป็นระยะ ๆ เช่น ทุกสัปดาห์ ทุก 2 สัปดาห์ หรือทุกเดือน และตรวจสอบภายหลังจ่าย (post-audit) เป็นการตรวจสอบเมื่อสิ้นปี หรือมีการบัญชีแล้ว เพื่อหาข้อบกพร่องเพื่อแก้ไขหรือหาที่ผิดพลาดหรือทุจริตหลังจากนั้นจะแก้ไขให้ถูกต้อง

ตามแบบของโร⁷² (Roe) นั้นการตรวจสอบบัญชีแบ่งออกเป็นตรวจสอบภายในและการตรวจสอบภายนอก การตรวจสอบภายใน (internal audit) มีประโยชน์หลายประการ เช่น ใ้มีการลงบัญชีครบถ้วน มีพัสดุครบถ้วน ไม่ใ้มีการทุจริต ยักยอกเงินหรือตัดคู่ รายงานบัญชีใ้มีตรงกัน และตรวจสอบทานกันได้ หรือเพื่อเป็นการตรวจสอบงานธุรการไปควย ผลการตรวจสอบอาจพบข้อบกพร่องที่เจ้าหน้าที่การเงินจะใ้ได้นำไปใ้ปรับปรุงการทำงานต่อไปได้ ส่วนการตรวจสอบภายนอก (external audit) เป็นการตรวจสอบโดยเจ้าหน้าที่ตรวจสอบบัญชีโดยเฉพาะ ซึ่งอาจมาจากหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมการเงิน หรือจากผู้รับจ้างตรวจสอบบัญชีเป็นองค์การเอกชน เป็นการตรวจสอบเมื่อสิ้นปีเป็นประจำ จึงควรมีการรายงานผลการตรวจสอบบัญชีของโรงเรียนใ้สาธารณชนทราบ เพื่อให้แน่ใจว่าใ้งบประมาณอันเป็นเงินของสาธารณชน ไปอย่างถูกต้องแล้ว ประชาชนจะพอใจสนับสนุนใ้ในด้านการเงินแก่โรงเรียนควย ดังที่ใ้ได้อธิบายมาแล้ว จึงเห็นใ้ใ้ว่าการตรวจสอบบัญชีเป็นเครื่องมือสำคัญใ้ในการบริหารงบประมาณการเงิน ทั้งของราชการและของเอกชน

⁷²Ibid, pp. 112-113.

ตามที่กล่าวมานี้เป็นหลักการจัดงบประมาณการเงินโดยทั่วไป สำหรับวิทยาลัยอาชีวศึกษานั้นจะต้องปฏิบัติตามระเบียบเกี่ยวกับการเงินและการบัญชีตามที่กรมอาชีวศึกษาฯ ระบุไว้ โดย ค.ค.ง. เป็นฝ่ายส่งเจ้าหน้าที่มาตรวจสอบบัญชีของวิทยาลัยเป็นประจำทุกปี

เรื่องเกี่ยวกับงบประมาณการเงินมักจะเป็นเรื่องที่มีเสียงวิพากษ์วิจารณ์กันอยู่เสมอ เช่น ไม่ได้รับการสนับสนุนในการเบิกจ่าย หรือไม่ได้รับงบประมาณในการทำงาน หรือใคร่แต่ไม่เพียงพอ เป็นต้น จึงนำศึกษาความรู้การบริหารขอจัดตั้งงบประมาณตามโครงการหรือไม่ หรือปล่อยให้การขอตั้งงบประมาณเป็นหน้าที่ของครูสอนที่ไม่มีความรู้ในเรื่องงบประมาณ หรือมีความรู้ แต่ไม่ทราบข้อมูลตามความต้องการดังกล่าวนี้ เพราะผู้บริหารควรรับผิดชอบในการขอตั้งงบประมาณเอง และต้องเข้าใจหลักเกณฑ์ที่ต้องใช้ในการของบประมาณแต่ละปี จากการศึกษาข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถามจะทำให้สามารถเห็นสาเหตุและขอสรุปของปัญหาดังกล่าว

จากการค้นคว้าและประมวลเกี่ยวกับข้อมูลทางทฤษฎีทางกระบวนการบริหารดังกล่าวแล้ว ผู้วิจัยมีความเห็นว่าหลักกระบวนการบริหาร 7 ประการของกูดิค อันมี การวางแผน การจัดองค์การ การจัดวางตัวบุคคล การประสานงาน การรายงาน และการจัดงบประมาณการเงิน เป็นหลักการที่เหมาะสม จึงนำมาเป็นหลักการพื้นฐานในการสร้างเครื่องมือเพื่อใช้ในการวิจัยเกี่ยวกับพฤติกรรมของผู้บริหารวิทยาลัยอาชีวศึกษาครั้งนี้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย