

ขอเขียนและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ความสำคัญของการบริหาร

เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่า มนุษย์เราเมื่ออยู่รวมกันเป็นพวก เป็นกลุ่มแล้วย่อมต้องการมีหัวหน้าหรือผู้ที่รับผิดชอบที่จะปกครองบังคับบัญชา ต้องการมีการแบ่งงาน แบ่งหน้าที่ รับผิดชอบตามความรู้ความสามารถ มีการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ทั้งนี้โดยมีประเพณี วัฒนธรรม หรือสิ่งที่พึงปฏิบัติต่าง ๆ เป็นเครื่องกำกับพฤติกรรมของสมาชิกทุกคน ทุกระดับภายในกลุ่มให้อยู่ในกรอบ เพื่อให้การอยู่รวมกันเป็นไปอย่างราบรื่น มีความสุขความสงบพร้อมกัน สามารถอำนวยความสะดวกให้แก่มวลสมาชิกของกลุ่มนั้น ๆ ได้ตามที่ปรารถนา เมื่อสังคมขยายตัวเติบโตขึ้น ลักษณะของสังคมซับซ้อนมากขึ้น ประกอบกับความต้องการ ความปรารถนา ตลอดจนความสนใจขยายกว้างขวางและแยกแยะเพิ่มขึ้น สิ่งต่าง ๆ ดังกล่าวนี้จึงยิ่งผลักดันให้มนุษย์ต้องหันหน้าหากัน ร่วมมือร่วมใจกันกำหนดระเบียบ กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ในอันที่จะช่วยให้การดำเนินงานของกลุ่มเป็นไปอย่างมีระเบียบ ทั้งนี้โดยมุ่งหวังที่จะให้บังเกิดความสำเร็จเรียบร้อยขึ้นภายในกลุ่มของตน และสามารถสนองตอบความต้องการของสังคมโดยส่วนรวมได้ตามความเหมาะสม ดังนั้นจะพบว่ามนุษย์ในสังคมปัจจุบันจึงต่างต้องใช้ชีวิตโดยร่วมมือกันทำงานเป็นกลุ่ม ๆ ในลักษณะที่เป็นองค์การหรือหน่วยงานต่าง ๆ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าทำงานร่วมกัน โดยอาศัยองค์การ เป็นสื่อหรือเครื่องมือช่วยในการนำทรัพยากรทั้งที่เป็นวัตถุและตัวคนมาใช้ เป็นสื่อที่ช่วยยึดเหนี่ยวเชื่อมโยงความร่วมมือร่วมใจกันของมวลสมาชิกในองค์การไว้ เพื่อสร้างสรรค์ความเจริญก้าวหน้าให้แก่องค์การและสังคม ในลักษณะเช่นนี้นักสังคมศาสตร์จึงให้แนวคิดที่ว่า "องค์การ คือ หน่วยต่าง ๆ ของสังคมที่ตั้งขึ้นและ/หรือ



ปรับปรุงแก้ไขใหม่โดยมีหลักการ เพื่อให้เกิดผลตามเป้าหมาย<sup>11</sup> ควบคู่กันจึงกล่าวได้ว่า สังคมและองค์การจึงแยกจากกันไม่ได้ ควบคู่กัน จะสังเกตเห็นได้ว่า ในสังคมเราจึงเต็มไปด้วยองค์การที่ประกอบกิจกรรมกันต่าง ๆ เช่น กิจกรรมในด้านการสาธารณสุขโลก การสาธารณสุข การศึกษา ธุรกิจการค้าและอื่น ๆ ซึ่งต่างก็ตั้งขึ้นโดยมีเป้าหมายและเหตุผลสนับสนุนโดยเฉพาะอยู่อย่างมากมาย

อย่างไรก็ตาม ในการนำเอาทรัพยากรทั้งที่เป็นวัตถุและตัวคน ตลอดจนการสร้างบรรยากาศอันจะสร้างเสริมใหญ่คณฺฐูซึ่งต่างก็มีเป้าหมายความถนัดและความต้องการของแต่ละคนแตกต่างกันมารวมมีหรือรวมใจกันทำงาน มาแบ่งงานกันทำ เพื่อให้เกิดผลผลิตขององค์การนั้น อาจประสบผลสำเร็จจนอย่าปราศจากผู้บริหารหรือผู้นำที่มีความสามารถ ผู้นำที่มีความตั้งใจและความปรารถนาดีต่อองค์การมาทำหน้าที่เป็นผู้จัดระเบียบในการใช้ทรัพยากร และเป็นผู้ประสานกิจกรรมต่าง ๆ เขาคอยกัน ในการนี้เองที่จำเป็นต้องมีการบริหารเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์และแนวทางให้กับการทำงานร่วมกันของกลุ่มให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีระบบระเบียบแห่งการทำงาน สิ่งทีกล่าวมานี้ ย่อมทำให้เห็นว่า องค์การและการบริหารมีความเกี่ยวข้องกันโดยใกล้ชิด

การบริหาร หมายถึง "การทำงานของคุณบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปร่วมกัน ปฏิบัติงานในบรรลุเป้าหมายร่วมกัน ดังนั้นคำว่า การบริหารนี้จึงไร้อำกับแสดงให้เห็นลักษณะการบริหารงานแต่ละประเภทได้เสมอแล้วแต่กรณี แต่ถาเป็นการทำงานโดยคน ๆ เดียวก็

11

Amitai Etzioni, Modern Organization (N.J. : Prentice

เรียกว่าเป็นการทำงานเฉย ๆ เท่านั้น" <sup>12</sup> แต่โรลด์ คูนธ <sup>13</sup> ให้ความหมายของการบริหารว่า คือ "การดำเนินงานใ้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้โดยการอาศัยปัจจัยทั้งหลายใดแก่ คน เงิน วัสดุสิ่งของเป็นอุปกรณ์ในการปฏิบัติงานนั้น" ส่วนศาสตราจารย์ ดร. ฤทธิโย สาคร กล่าววว่า "การบริหารหมายถึงกิจกรรมต่าง ๆ ที่บุคคล 2 คนขึ้นไปร่วมมือกันดำเนินงานเพื่อใ้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างรวมกัน" <sup>14</sup> จากความหมายของคำว่า การบริหารในลักษณะต่าง ๆ ที่เสนอไว้นี้ พอจะสรุปให้เห็นถึงสิ่งจำเป็นที่การบริหารจะต้องมี คือ

1. เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์เป็นตัวกำหนดกิจกรรมขององค์การ
2. มีบุคลากรซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญ เพราะเป็นฝ่ายปฏิบัติการ
3. มีทรัพยากรการบริหาร เป็นองค์ประกอบพื้นฐานสำหรับการประกอบกิจกรรมขององค์การ
4. มีการดำเนินงานร่วมกันของกลุ่มบุคคล โดยมีระบบระเบียบ เพื่อใ้งานนั้นสำเร็จตามเป้าหมาย

นอกจากจะพิจารณาการบริหารในรูปของการทำงานร่วมกันเพื่อใ้งานสำเร็จตาม

<sup>12</sup> อภิญญา จรูญพร, ศัพท์และความหมายทางการบริหาร (รวบรวมและเรียบเรียง), (พระนคร : แพร่พิทยา, 2515), น. 6.

<sup>13</sup> อ่างโน สมนพงษ์ เกษมสิน, การบริหาร (พระนคร : ทางด่วนส่วนจำกัด เกษมสุวรรณ, พิมพ์ครั้งที่ 3, 2514), 13.

<sup>14</sup> ฤทธิโย สาคร, หลักบริหารการศึกษา (กรุงเทพฯ : วัฒนาพานิชจำกัด, 2516), น. 6.

เป้าหมายส่วนรวมของกลุ่มแล้ว ธงชัย สันติวงษ์ ได้ให้ข้อคิดอีกด้านหนึ่งของการบริหาร  
ไว้ว่า

การบริหารจำเป็นจะต้องจัดทำหรือจำเป็นจะต้องมีในทุกระดับของ  
องค์การ โดยเฉพาะในองค์การที่มีสมาชิกจำนวนมาก และมีการแบ่งงาน  
กันทำตามระดับความสามารถและความยากง่ายของงาน ผู้ที่มีความสามารถ  
มากก็รับผิดชอบงานยากและอยู่ในระดับสูงและสลดหนักันลงมาถึงกลุ่มต่าง ๆ  
ที่อยู่ในระดับต่ำซึ่งรับผิดชอบงานที่ง่ายขององค์การ 15

จากแนวคิดนี้ จึงกล่าวได้ว่า การทำงานไม่ว่าจะเป็นงานอยู่ในระดับใดขององค์การก็ย่อม  
ต้องทำกันในลักษณะที่เป็นกลุ่มทั้งนั้น เพราะฉะนั้นการบริหารจึงยอมจำเป็นสำหรับบุคคลที่รับ  
ผิดชอบหรือเป็นผู้นำของกลุ่มในแต่ละระดับควบเช่นกัน

#### ทรัพยากร การบริหาร

โดยทั่วไปในการบริหารใด ๆ ก็ตาม ย่อมต้องมีปัจจัยสี่เป็นองค์ประกอบ คือ คน  
เงิน วัสดุ และการจัดการ ในมวลปัจจัยสี่ที่กล่าวมานี้ การจัดการมีความสำคัญยิ่ง เพราะ  
หากไม่มีการจัดการซึ่งหมายถึงคุณภาพของการจัดการหรือการบริหารและคุณภาพของผูบริหาร  
แล้ว การนำปัจจัยพื้นฐานคือ คน เงิน วัสดุซึ่งนับเป็นปัจจัยนำเข้า มารวมกันและหาทาง  
ใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างเต็มที่ก็ไม่อาจเกิดขึ้นได้ ดังนั้นจึงแยกกระบวนการจัดการว่าเป็น

15 ธงชัย สันติวงษ์, องค์การและการบริหารงาน (กรุงเทพมหานคร :  
ไทยวัฒนาพานิช, พิมพ์ครั้งที่ 2, 2516), น. 11 - 12.

ตอนเข้าเครื่อง (Throughput) ซึ่งแยกจากค่านำเข้า (input) เขียนรูปได้ดังนี้<sup>16</sup>



จากแนวความคิดเกี่ยวกับการบริหาร และปัจจัยสำคัญของการบริหารที่ได้เสนอมานี้ พอจะสรุปแนวคิดได้ว่า ในการบริหารองค์การไม่ว่าจะเป็นองค์การของรัฐหรือเอกชน เพื่อให้ได้มาซึ่งผลผลิตในปริมาณและคุณภาพ ซึ่งสังคมมวลมนุษย์และองค์การต้องการ โดยใช้ทรัพยากรที่องค์การมีอยู่ให้เกิดประโยชน์ คุณค่าอย่างเต็มที่และมากที่สุดนั้น จำเป็นจะต้องมีระบบการจัดการหรือเรียกกันโดยทั่วไปว่า ระบบบริหารที่ดี มีประสิทธิภาพเป็นเครื่องมือช่วยกำหนดแนวทางการทำงาน จึงจะทำให้งานขององค์การบรรลุผลสำเร็จตามที่มุ่งหวังได้

#### แนวความคิดในการบริหารองค์การ

ในเมื่อสมรรถภาพขององค์การมีส่วนเกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพของการบริหาร เช่นที่ได้เสนอไว้แล้วนี้ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาวิธีที่จะช่วยในการบริหาร เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด ในการนี้ตามทฤษฎีแห่งการบริหาร ได้เสนอแนวคิดว่าการบริหารนี้อาจพิจารณาได้เป็น ๒ ลักษณะคือ ลักษณะที่เป็นระบบอย่างหนึ่ง (system) และลักษณะที่เป็นกระบวนการ (process) อีกอย่างหนึ่งซึ่งลักษณะประการหลังนี้ พิจารณาการบริหาร เป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องกัน<sup>17</sup>

<sup>16</sup> อมร รัชชาติ, "การพัฒนาการบริหารกับแผนพัฒนาประเทศ" (ในไฟโรจน์ รัตปรีชา, เรื่องเดิม), น. 48 - 49.

<sup>17</sup> ธงชัย สันติวงษ์, เรื่องเดิม, น. 68.

คำว่า "ระบบ" ตามความหมายของ ริชาร์ด จอห์นสันและเพื่อน คือ "การประกอบ (assemblage) หรือการรวมกัน (combination) ของสิ่งของหลาย ๆ สิ่ง หรือของส่วนต่าง ๆ หลาย ๆ ส่วนซึ่งเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน" <sup>18</sup> ส่วน เวสต์ เชิร์ชแมน <sup>19</sup> และ แชมมวล เดวี ร่วมกับ พอล ลูมบา <sup>20</sup> มีแนวคิดที่คล้ายคลึงกันดังนี้ "ระบบ เกิดขึ้นโดยมีส่วนประกอบหลาย ๆ ส่วน แต่ละส่วนมีความสัมพันธ์กัน (interrelated) และขึ้นอยู่กับกัน (interdependent) จำนวนหนึ่งที่ได้ถูกกำหนดขึ้นเพื่อกระทำบางสิ่งบางอย่างให้สำเร็จผลตามที่ต้องการ"

โดยความหมายตามนี้ดังกล่าว จะเห็นลักษณะเด่นอยู่ประการหนึ่งคือ กลุ่มของ ส่วนประกอบต่าง ๆ ที่รวมกันอยู่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันนี้ จะอยู่ในลักษณะที่ความเกี่ยวข้องของ สัมพันธ์ต่อกัน ส่งปฏิริยาต่อกันได้ ลักษณะเช่นนี้จะพบได้ในองค์การประเภทต่าง ๆ โดยทั่วไป เช่น ในกรณีของมหาวิทยาลัย ซึ่งถือว่าการดำเนินการสอนเป็นนโยบายหลักประการหนึ่งของ

18

Richard Johnson A., Fremont Kast E., and James Rosenzweig E., The Theory and Management of Systems (New York : McGraw-Hill Book Co., Inc., 1963), p. 4.

19

West Churchman C., The System Approach (New York : Dell Publishing Co., Inc., 1968), p. 29.

20

Samual Levey and Paul Loomba N., Health Care Administration : Managerial Perspective (Philadelphia : L.B.Lippincott Comp., 1973), p. 58.

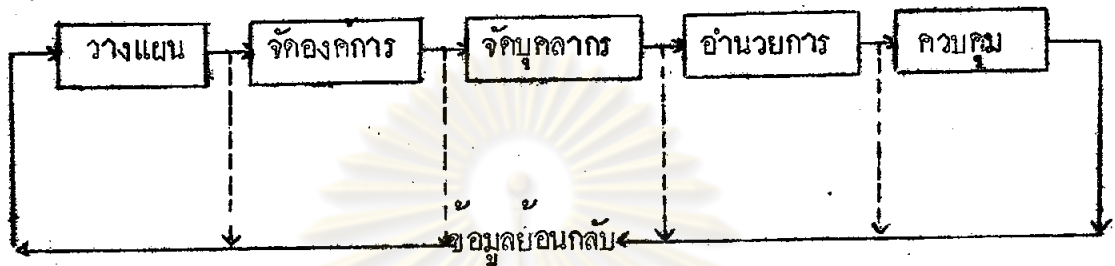
มหาวิทยาลัย ดังนั้นในระบบการทำงาน จึงจำเป็นต้องแบ่งกิจกรรมออกเป็นส่วนต่าง ๆ เช่น งานส่วนบริหารและธุรการ งานฝ่ายบริหาร การเรียนการสอน การฝ่ายวิชาการและการวิจัย งานฝ่ายนิสิตนักศึกษา ซึ่งหากส่วนใดส่วนหนึ่งของระบบเกิดบกพร่อง ทำหน้าที่ในส่วนของคน ไม่ได้เต็มที่ การอำนวยความสะดวกอาจจะประสบปัญหาหรือขาดประสิทธิภาพทันที ในทำนองเดียวกันก็ปัญหาทางระบบบริหารและการดำเนินงานภายในมหาวิทยาลัยก็อาจจะเกิดขึ้นได้เนื่องจากคุณภาพและผลของการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมภายนอกขององค์กรโดยเฉพาะ สิ่งนำเข้าสู่ระบบ (inputs) เช่น ตัวคน เงิน ความรู้หรือข่าวสารข้อมูลที่จำเป็นต่อการดำเนินงาน ด้วยเหตุนี้ การบริหารองค์การย่อมต้องปรับตัวอยู่เสมอเพื่อให้เกิดความเหมาะสมกับปัจจัยและสภาพแวดล้อมภายในและภายนอกขององค์กร เพื่อให้ได้ผลสูงสุดตามเป้าหมาย

อีกด้านหนึ่งของการบริหาร พิจารณาในลักษณะที่เป็นกระบวนการ (process) คือ ประกอบด้วยกิจกรรมการบริหารที่มีความสัมพันธ์ต่อเนื่องกันโดยใกล้ชิด และมีขั้นตอน โดยเริ่มจากการวางแผน การจัดองค์การ การจัดหาบุคลากรเข้าทำงาน การอำนวยความสะดวก และการควบคุม ตามลำดับ<sup>21</sup> กระบวนการที่ว่าจะสอดคล้องอยู่ในการบริหารงานในหน่วยงานทุกระดับ แต่ละขั้นตอนของกระบวนการจะมีลักษณะหน้าที่เฉพาะและจะดำเนินงานอย่างมีระบบระเบียบต่อเนื่องกันเสมอเพื่อให้เกิดกิจกรรมตามเป้าหมายร่วมกัน นอกจากนี้คุณค่าอีกประการหนึ่งของการบริหารในลักษณะนี้ คือ ช่วยให้ออมูลย้อนกลับ อันจะช่วยให้รูว้ผลของการทำงานแต่ละขั้นตอนและ/หรือของกระบวนการโดยส่วนรวมห้ทุกคนมีประสิทธิภาพเพียงใด ผลเป็นอย่างไร มีปัญหาในเรื่องใด หรืออีกนัยหนึ่งข้อมูลย้อนกลับนี้เป็นสิ่งช่วยตรวจสอบคุณภาพของการบริหารที่ได้ทำไป และใช้เป็นข้อมูลในการปรับปรุงแผนงาน นโยบาย ตลอดจนระเบียบวิธีปฏิบัติได้ ซึ่งเขียนสรุปเป็นไคอะแกรมดังนี้

21

สมพงษ์ เกษมสัน, เรื่องเดิม, น. 20-26.

ภาพที่ 2 แสดงถึงการบริหารในลักษณะที่เป็นกระบวนการที่มีความสัมพันธ์ต่อเนื่อง



แนวคิดของการบริหารในฐานะที่เป็นระบบและกระบวนการที่ไหลลื่นต่อเนื่อง มีส่วนช่วย  
ให้ผู้บริหารในฐานะที่เป็นผู้นำสามารถทำหน้าที่บริหารได้อย่างรัดกุมและมีขั้นตอนที่จริง แต่  
ความสำเร็จขององค์การโดยส่วนรวมจะอยู่ในระดับใด ประสิทธิภาพสูงสุดตามที่คาดหวังหรือไม่  
เพียงใดนั้น อีกส่วนหนึ่งย่อมขึ้นอยู่กับคนซึ่งเป็นฝ่ายปฏิบัติ เพราะบุคลิกและพฤติกรรมของคนนั้น  
มีอิทธิพล (impact) ต่อองค์การเป็นอย่างมากและมีความเกี่ยวพันอยู่ในทุกขั้นตอนของกระบวนการ  
บริหาร เรื่องพฤติกรรมทางการบริหารนี้เป็นเรื่องอยู่ในความสนใจของนักการศึกษาและผู้นิยม  
ทางคาบบริหารและได้ทำการศึกษากัน อย่างเช่นการวิจัยของ สุตักษณ์ มีชูทรัพย์<sup>22</sup> ได้ทำ  
การวิจัยพฤติกรรมคาบบริหาร 7 ประการ ซึ่งมี การวางแผน การจัดระเบียบบริหารงาน

22

สุตักษณ์ มีชูทรัพย์, "พฤติกรรมทางการบริหารของผู้บริหารสถาบันการศึกษา  
พยาบาลในประเทศไทย (The Administrative Behavior of Administrators  
in Nursing Institutes in Thailand)", วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาด้านบริหาร  
บริหารการศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2518. (อค์สำเนา).



การบริหารงานบุคคล การวินิจฉัยสั่งการ การประสานงาน การเสนอรายงาน และการจัดทำงบประมาณการเงินของผู้บริหารสูงสุดและระดับรองจำนวน 131 คน จากสถาบันการศึกษาพยาบาลทุกสังกัดจำนวน 21 สถาบัน เพื่อศึกษาวิธีการที่ผู้บริหารและรองถือเป็นแนวปฏิบัติ จากผลการวิจัยนี้สรุปให้เห็นได้ว่า ผู้บริหารและรองส่วนใหญ่ใฝ่โอกาสผู้ร่วมงานมีส่วนร่วมในงานอาจจะโดยการตั้งคณะกรรมการ หรือมอบหมายให้แต่ละคนมีส่วนร่วมรับผิดชอบ และใหม่อิสระในการวางแผนงานโดยเฉพาะงานการสอนที่ใครรับมอบหมาย นอกจากนี้การวิจัยนี้ยังแสดงให้เห็นว่า พฤติกรรมการบริหารของผู้บริหารและรองนั้นคล้ายคลึงกัน คือมีลักษณะที่ค่อนข้างไปในวิถีทางที่เป็นประชาธิปไตย

ในการวิจัยเรื่องระบบบริหารการศึกษาของโรงเรียนพยาบาลในกรุงเทพมหานครครั้งนี้ ผู้วิจัยทำการศึกษาโดยอาศัยหลักการบริหารทั้งในลักษณะที่เป็นระบบและกระบวนการมาเป็นแนวความคิดร่วมกันไป ทั้งนี้โดยเริ่มศึกษาปรัชญาและเป้าหมายของโรงเรียนพยาบาล การจัดหลักสูตรการศึกษา การจัดโครงสร้างของระบบการบริหาร การบริหารบุคลากร การควบคุมการดำเนินงานภายในสถาบัน และเงินสนับสนุนการศึกษา ซึ่งผู้วิจัยมีความเห็นว่า สิ่งเหล่านี้เป็นส่วนประกอบที่สำคัญและจำเป็นต่อการบริหารการศึกษาเป็นอย่างยิ่ง

### ปรัชญาและเป้าหมาย

ปรัชญา ตามความหมายที่เข้าใจกันคือ ความคิด ความเชื่อและอุดมการณ์ที่เรามีเกี่ยวกับสิ่งใดสิ่งหนึ่งที่เรากำหนด เป็นสิ่งช่วยใ้ในงานที่เราทำนั้นไปสู่จุดหมายปลายทางได้ ในการบริหารการศึกษา เชื่อว่า ปรัชญานี้เป็นพื้นฐานสำคัญยิ่ง เพราะโดยความหมายแล้วใช้เป็นกรอบหรือแนวทางในการกำหนดความมุ่งหมายของการจัดการศึกษาทุกระดับและทุกประเภท

สำหรับคำว่า "ปรัชญาการศึกษา" นั้น แม้ว่าจะหาคำสรุปที่สมบูรณ์ได้ค่อนข้างยาก เพราะทฤษฎีของปรัชญาเกี่ยวกับการศึกษานั้นมีต่าง ๆ กัน แต่ก็มีผู้ใฝ่พยายามให้

ความหมายไว้ ซึ่งผู้วิจัยขอนำมากล่าวไว้ในที่นี้ รวม 3 แนวคิด คือ

ปรัชญาการศึกษา คือ หลักและทฤษฎีทางการศึกษาซึ่งสามารถที่จะนำมาเป็นหลักเป็นแนวทางในการจัดการศึกษาระดับต่าง ๆ <sup>23</sup>

ปรัชญาการศึกษาหรือปณิธานทางการศึกษานั้นเป็นอุดมการณ์ อุดมคติอันสูงสุดซึ่งยึดเป็นหลักในการจัดการศึกษา มีบทบาทในการเป็นแม่บทเป็นต้นกำเนิดความคิดในการกำหนดความมุ่งหมายของการศึกษา และเป็นแนวทางในการจัดการศึกษาตลอดถึงขบวนการเรียนการสอน <sup>24</sup>

ปรัชญาการศึกษา หมายถึง เมื่อเราพยายามที่จะพิจารณาคุณการศึกษาโดยตลอด แล้วพยายามที่จะให้ไต่ความคิดที่ลงรอยเกี่ยวกับการศึกษาทั้งหมดนั้น ให้สมเหตุสมผลและให้ใช่โดยล้น ใหม่มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ นั่นแหละคือปรัชญาการศึกษา <sup>25</sup>

จากความหมายดังกล่าวนี้ พอจะอนุมานได้ว่า ความคิด ความเชื่อหรืออุดมการณ์เกี่ยวกับ

<sup>23</sup> วิจิตร ศรีสุวาน, "ปรัชญาการศึกษากับการพัฒนาหลักสูตร," (เอกสารโรเนียว บรรยายทางสถานีวิทยุศึกษา วันพฤหัสบดีที่ 7 และ 14 มิถุนายน, 2516), น.3. (อัครสำเนา).

<sup>24</sup> สุมิตร คุณานุกร, "จากปรัชญาการศึกษาสู่จุดหมายในการสอน," วารสารครูศาสตร์, ปีที่ 4 ฉบับที่ 3 (มิถุนายน - กรกฎาคม, 2517), น. 9.

<sup>25</sup> ด. ศีวรักษ์, ปรัชญาการศึกษา (พระนคร : สำนักพิมพ์เคล็ดไทย, 2517), น. 8.

การจัดการศึกษานี้จะต้องอยู่บนหลักการ และ เหตุผลซึ่งต้องอาศัยความรู้เกี่ยวกับสภาพของปัญหา ลักษณะของความต้องการของสังคมโดยรวม ผนวกกับทฤษฎีที่เกี่ยวข้องมาเป็นพื้นฐานของ ความคิด และการวิเคราะห์วิจารณ์แล้วนำมาเป็นแนวทางในการกำหนดและ การจัดระบบการศึกษา ให้เป็นไปเพื่อผลที่พึงปรารถนานั้น ๆ

ปรัชญาการศึกษา ในลักษณะที่ใช่เป็นแนวในการจัดการศึกษานี้จะให้แนวคิดในลักษณะ กว้าง ๆ ไม่ได้แสดงถึงรายละเอียดและขั้นตอนของการจัดการศึกษาไว้ให้แต่อย่างใด บางสถาน ศึกษาก็มีเฉพาะเป้าหมายของการดำเนินงานไว้เป็นแนวทางแต่เพียงอย่างเดียว บางสถานจะ ใช้แทนปรัชญาเลยทีเดียว ซึ่งลักษณะประการหลังนี้มักจะพบในสถาบันการศึกษานานาชาติ หรือ ในระดับสถาบันที่หย่อมความหาวิทยาลัย อย่างไรก็ตาม ปรัชญาการศึกษาซึ่งใช้เป็นแม่บทสำหรับ กำหนดความมุ่งหมายและการดำเนินงานของสถาบันนั้น ดร. วิจิตร ศรีสุวาน เสนอไว้ว่า ควรมีลักษณะสำคัญอยู่ 3 ประการ คือ

1. หน้าที่หลักของสถาบันการศึกษา ซึ่งแสดงให้เห็นถึงเจตจำนง ของสถาบันว่า จัดการศึกษาให้กับใคร ระดับไหน สนองความต้องการ ของสังคมในด้านใด เป็นศูนย์รวมความคิด วิทยาการในสาขาใดโดยเฉพาะ ทั้งนี้เพื่อช่วยใหญ่บุคคลที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนครูเรียน รู้อและเข้าใจในความ มุ่งหวังและหน้าที่ของสถาบัน สามารถปรับตัว วางตัวได้อย่างเหมาะสม
2. ปรัชญาการศึกษาต้องแสดงให้เห็นถึงคุณลักษณะ คุณสมบัติของ บุคคลที่สถาบันต้องการ เมื่อสำเร็จการศึกษาไปแล้ว คุณลักษณะ เช่นที่กล่าว นี้ อาจจะเป็นคุณลักษณะทางวิชาชีพ ทางสังคม ตลอดจนถึงคุณลักษณะส่วนบุคคล ในฐานะที่รวมอยู่ในวิชาชีพหนึ่ง ๆ
3. ปรัชญาการศึกษาต้องแสดงให้เห็นถึงถึงลักษณะของความรู้ คือ ความรู้อะไรที่สถาบันคิดว่าเป็นความรู้สำคัญที่จะยึดเป็นหลักและเป็นความรู้ ที่มีความ มีประโยชน์ต่อวิชาชีพ ทั้งนี้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับผู้ทำหน้าที่

26  
 เกี่ยวข้องกับการกำหนด และ/หรือการพัฒนาหลักสูตรการศึกษา

ดังที่ได้อธิบายไว้แล้วว่า วัตถุประสงค์ของการศึกษานั้นมีบทบาทสำคัญต่อการกำหนดความมุ่งหมายของสถานศึกษา ความมุ่งหมายเช่นที่กล่าวนี้เป็นความมุ่งหมายตั้งแต่ระดับสูงสุดจนถึงต่ำสุด ความมุ่งหมายสูงสุดนั้นอาจจะเป็นความมุ่งหมายโดยทั่วไป บางสถานความมุ่งหมายในระดับนี้อาจมีลักษณะ เช่นเดียวกับปรัชญาหรืออุดมการณ์ของการศึกษาก็ได้ ร่องลงมาเป็นความมุ่งหมายของหลักสูตร ความมุ่งหมายระดับมหาวิทยาลัย และความมุ่งหมายในการสอนตามลำดับ<sup>27</sup> ความมุ่งหมายในแต่ละระดับจะมีความสำคัญในตัวเอง แต่เมื่อรวมกันแล้ว ความมุ่งหมายทุกระดับนี้ จะมีความสัมพันธ์สอดคล้องกันและอยู่ในกรอบของปรัชญาการศึกษาของสถาบัน

ในส่วนที่เกี่ยวกับความมุ่งหมาย จะมีลักษณะที่คล้ายคลึงกับปรัชญาหรืออุดมการณ์ แต่จะแสดงให้เห็นค่านิยม และแนะแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนกว่า มีความเฉพาะเจาะจงและแคบกว่า ถ้าพิจารณาถึงบทบาทหรือหน้าที่สำคัญของความมุ่งหมายของการจัดการศึกษาโดยทั่วไปแล้ว จอห์น บรูบาเชอร์ ได้เสนอไว้ 3 ประการ คือ

1. ความมุ่งหมายจะชี้หนทางในส่วนที่เกี่ยวกับกระบวนการจัดการศึกษา เพื่อให้การศึกษาที่จัดขึ้นนั้นมีขั้นตอนสอดคล้องไปในทางเดียวกัน มีรูปแบบที่แน่ชัด
2. ความมุ่งหมายจะทำหน้าที่เป็นสิ่งเร้า เพราะเมื่อความมุ่งหมาย

26

วชิตร ศรีสุธาน, เรื่องเดียวกัน, น. 9 - 11.

27

สุมิตร คุณานุกร, เรื่องเดียวกัน, น. 11 - 13.

เป็นค่านิยม และค่านิยมเหล่านั้นเป็นค่านิยมที่ผู้เรียนยอมรับและพึงปรารถนาแล้ว ความมุ่งหมายนั้นย่อมเป็นสิ่งเราหรือสถาบันผู้ใหญ่เรียนได้พยายามอย่างเต็มที่เพื่อที่จะได้รับความสำเร็จ

3. ความมุ่งหมาย คือ ช่วยเป็นเกณฑ์ในการประเมินชบวนการของการศึกษา ประการหลังนี้ ครอบคลุมถึงการประเมินตัวผู้เรียนเพื่อทราบว่าผู้เรียนมีคุณภาพ คุณลักษณะตามที่มุ่งหวังไว้เพียงใด และการจัดการศึกษาของสถาบันหนึ่ง ๆ นั้นมีสัมฤทธิ์ผลสูงสุดหรือไม่ เพียงใดเป็นต้น<sup>28</sup>

ในการจัดการศึกษาระดับใดประเภทใดก็ตาม เรายอมหวังที่จะให้บังเกิดผลอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลาย ๆ อย่างร่วมกัน เช่น ต้องการให้ผู้เรียนเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมไปทางใดทางหนึ่ง ให้มีความรู้ มีทักษะตามที่เรามุ่งให้บรรลุผล ควบคู่กับการกำหนดค่านิยมหรือความมุ่งหมายย่อมมีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง เพราะจะช่วยกำหนดแนวของหลักสูตรว่าควรจะมีขอบข่ายแค่ไหน เน้นการศึกษาในเรื่องใด เนื้อหาควรจะมีอะไร และการจัดประสบการณ์การเรียนรู้จะมุ่งแนวใด ตลอดจนเวลาที่ควรเรียนเพื่อให้สำเร็จตามหลักสูตรที่กำหนดไว้ ควบ

โครงสร้างหลักสูตร

หลักสูตร เป็นองค์ประกอบพื้นฐานที่สำคัญของกระบวนการทางการศึกษา เพราะเป็นตัวกำหนดใหญ่เรียนไปถึงจุดหมายปลายทางใด หรืออีกนัยหนึ่ง หลักสูตรจะบอกให้ทราบ

<sup>28</sup>John S. Brubacher, Modern Philosophies of Education (4th ed. New York : McGraw-Hill Book Comp., 1969), pp.95-100, 253-255, 268-269.

ถึงทิศทางที่ผู้เรียนและผู้สอนต้องปฏิบัติเพื่อให้สัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมายของสถานศึกษานั้น ๆ หลักสูตรและความมุ่งหมายมีความเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์กันโดยใกล้ชิด จนนักการศึกษาบางท่านกล่าวไว้ว่า "หลักสูตรก็คือเป้าหมายหรือค่านิยมทางการศึกษาที่กำหนดลักษณะและขอบข่ายของการศึกษาออกมาให้เห็นอย่างเด่นชัดยิ่งขึ้น"<sup>29</sup>

หลักสูตร ในความหมายที่ใช้อยู่ในระบบการศึกษาที่ โรลด์ แคมป์เบลล์ กล่าวไว้คือ "กิจกรรมทั้งหลายที่คณะครูหรือในบางกรณีด้วยความร่วมมือกับประชาชนประมวลขึ้นเพื่อผู้เรียนได้เรียนรู้ และเพื่อใช้เป็นแนวสำหรับประเมินผลโครงการสอนของโรงเรียน"<sup>30</sup>

สวน ดร.ศิลดา ทายา กล่าวไว้ว่า "หลักสูตรทั้งหลาย ไม่ว่าจะเป็นหลักสูตรในสาขาวิชาใด รัศมีโดยอมตองมีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ เป้าหมายและวัตถุประสงค์เฉพาะวิชา มีการเลือกและจัดเนื้อหา แนวการสอนและประสบการณ์การเรียนรู้ ตลอดจนวิธีการวัดผลด้วย"<sup>31</sup>

อีกความหมายหนึ่งที่ ดร.เอกวิทย์ ณ ถลาง ให้ความไว้คือ "ประสบการณ์ทั้งหลายที่จัดให้ผู้เรียนเพื่อให้เกิดการเรียนรู้ในเนื้อหาวิชา เกิดการเปลี่ยนแปลงทางพฤติกรรม ความรู้สึกนึกคิดไปในทางที่ดีขึ้น"<sup>32</sup> ส่วนแนวคิดอีกแนวหนึ่งกล่าวคือ หลักสูตร คือ โปรแกรมการศึกษาที่

<sup>29</sup>Brubacher, op. cit., p. 155.

<sup>30</sup>Roald Campbell F., et al., Introduction to Educational Administration. (4th ed. Boston : Allyn and Bacon, Inc., 1971), p. 143.

<sup>31</sup>Hilda Taba, Curriculum Development : Theory and Practice (New York : Harcourt, Brace & World, Inc., 1962), p. 10.

<sup>32</sup>เอกวิทย์ ณ ถลาง, "ขอคิดเรื่องหลักสูตร" ประชาศึกษา, ปีที่ 7 ฉบับที่ 3 (ตุลาคม, 2508), น. 138.

ประกอบควย เคาโครงของเนื้อหาวิชาส่วนหนึ่ง และการจัดประสบการณ์อีกส่วนหนึ่ง" 33

ตามความหมายในทรรณะต่าง ๆ นี้ พอจะสรุปไควว่า หลักสูตรนี้มีความหมายครอบคลุมถึงเนื้อหาสาระหรือวิชาการประเภทใดประเภทหนึ่งที่ผู้เรียนจะได้เรียนรู้ส่วนหนึ่ง ขอบข่ายของเนื้อหาวิชาส่วนหนึ่ง และประสบการณ์การเรียนรู้ ซึ่งจะแสดงออกมาให้ทราบโดยทางการจัดหมวดวิชา รายวิชา หรือหน่วยการสอน ตลอดจนกิจกรรมต่าง ๆ ที่จัดไว้โดยมุ่งให้เกิดประสบการณ์แก่ผู้เรียนอีกส่วนหนึ่ง ส่วนประกอบทั้งสามส่วนนี้จะต้องมีความสอดคล้องสัมพันธ์กัน จึงจะทำใหผลผลิตคือ ผู้เรียนมีคุณลักษณะและความสามารถตรงตามที่ตั้งาบันและหลักสูตรใดคาคหวังไว้

หากศึกษาปรัชญาและความมุ่งหมายของการศึกษา หรือจุดมุ่งหมายของหลักสูตรระดับอุดมศึกษา จะสังเกตไคประการหนึ่งคือ อุดมการณ์ของสถาบันมีไคมุ่งใหญ่สำเร็จการศึกษา มีแต่เพียงความรูความสามารถที่จะประกอบอาชีพหรือประกอบกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งเพื่อการยังชีพเท่านั้น แต่จะมองผู้เรียนในฐานะที่เป็นสมาชิกของสังคมซึ่งต้องมีวิถีไคเกี่ยวข้องกับคนอื่นในสังคมเดียวกันหรือต่างไคกันควย ถึงนั้นเนื้อหาสาระของความรูที่กำหนดไคให้ของเรียนจึงต้องครอบคลุมทั้งในคาความรู้ที่จำเป็นเฉพาะวิชาชีพ และวิชาแขนงอื่น ๆ ที่จะช่วยส่งเสริมให้ การประกอบอาชีพนั้นประสบผลสำเร็จสูงสุด สามารถเผชิญปัญหาอันเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงของสังคมในคาต่าง ๆ ซึ่งอาจเกิดขึ้นเป็นประจำวัน สามารถปรับตัวไคได้ และช่วยให้เกิดความเจริญองงามในสวนตนไคตามสมควร แขนงวิชาดังกล่าวนั้นเรียกรวมกันว่าเป็นวิชาการศึกษาทั่วไป

เพื่อช่วยไคความเข้าใจเกี่ยวกับวิชาการศึกษาทั่วไป (General Education) นี้แจ่มชัดขึ้น ผู้วิจัยจึงขอไคความหมายของคำนี้ แมรี พิลเลพิค กล่าวสรุปไคในงานวิจัยระดับปริญญาเอกของเธอมาประกอบดังนี้ คือ

33  
ทีศนา แชนมณั "การจัดทำหลักสูตรแบบต่าง ๆ " วารสารเศรษฐศาสตร์  
ปีที่ 4 ฉบับที่ 5 (พฤศจิกายน - ธันวาคม, 2517), น. 31-41.

วิชาการศึกษาทั่วไป (General Education) มีใช้การศึกษา  
เพื่ออาชีพ (nonvocational) มีใช้การศึกษาเพื่อความชำนาญเฉพาะ  
อย่าง (nonspecialized) แต่เป็นการศึกษาเพื่อเตรียมมวลชนใน  
สังคมประชาธิปไตยให้เป็นผู้ที่กอบกู้ด้วยสติปัญญา มีความรอบรู้ และความ  
รับผิดชอบ <sup>34</sup>

ในงานวิจัยเดียวกันนี้ แมรี พิลเลพิช ได้เสนอข้อคิดเห็นเกี่ยวกับเป้าหมายของวิชาการ  
ศึกษาทั่วไปไว้ 4 ประการ และกล่าวไว้ด้วยว่าเป้าหมายทั้ง 4 ประการนี้ควรจะเป็นเป้า  
หมายเบื้องต้นที่ยอมรับกัน คือ

1. ให้ความรู้ในสาขาวิทยาศาสตร์ธรรมชาติ (Natural sciences) สังคมศาสตร์ (Social sciences) และสาขามนุษยศาสตร์ (Humanities)
2. ใ้ผู้เรียนพัฒนาตัวเองให้เป็นนักคิดอย่างมีเหตุผล
3. ใ้สามารถติดต่อ (communicate) กับผู้อื่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ
4. เสริมสร้างใหม่บุคลิกลักษณะที่เหมาะสม <sup>35</sup>

<sup>34</sup> Mary Kohl Pillepich, Development of General Education in Collegiate Programs : Role of the Administrator (New York : Nursing Education Monographs, Teachers College, Columbia University, 1964, p. 26.

<sup>35</sup> Ibid., p.31.



จากผลงานวิจัยของ แมรี่ พิลเลทิก นี้ จะเห็นได้ว่า วิชาการศึกษาทั่วไปจะครอบคลุม  
หมวดวิชาต่าง ๆ คือ หมวดวิทยาศาสตร์ธรรมชาติ สังคมศาสตร์ มนุษยศาสตร์ และ  
หมวดวิชาที่วาทควยการศึกษาคือสื่อสาร

อุดมการณ์ในแนวนั้นได้นำมาประยุกต์ใช้ในสถาบันการศึกษาพยาบาลเช่นเดียวกัน  
ดังที่จะสังเกตได้จากชอติของ ดร.แอนนา แกลลาเฮอร์ ที่ว่า "หลักสูตรการศึกษาพยาบาล  
นอกจากจะมุ่งใหญ่เรียนมีความรู้ความสามารถ มีทักษะและยอมรับในคุณค่าของการประกอบอาชีพ  
พยาบาลแล้ว ยังมุ่งใหญ่เรียนได้พัฒนาคุณลักษณะที่จำเป็นบางประการ เช่น การรู้จักตนเอง  
(Self realization) และเป็นสมาชิกที่ดีของสังคมควย" <sup>36</sup> ซึ่งคุณลักษณะทั้ง 3 ประการ  
นี้ ดร.แกลลาเฮอร์ ถือว่าเป็นคุณลักษณะเฉพาะและสำคัญของผู้ที่จะประสบความสำเร็จในฐานะ  
ที่เป็นพยาบาลวิชาชีพ ชอติเห็นในประเด็นต่าง ๆ ที่กล่าวนี้ได้นำการศึกษาในวิชาพยาบาล  
เห็นควยและยอมรับกัน เพราะฉะนั้นจึงสังเกตได้ทั่วไปว่า โครงสร้างหลักสูตรการศึกษา  
พยาบาลนั้นได้กำหนดใหม่เนื้อหาที่เป็นวิชาชีพโดยตรงส่วนหนึ่ง และเป็นวิชาการศึกษาทั่วไป  
(General education) ซึ่งครอบคลุมหมวดวิชามนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์ และวิทยา-  
ศาสตร์รวมควยอีกส่วนหนึ่งในวิทยาลัยหรือมหาวิทยาลัย ได้มีผู้ให้ข้อสังเกตว่า ส่วนใหญ่  
จะพบว่า ประมาณ 50 เปอร์เซ็นต์ของหน่วยกิตที่ต้องเรียนในหลักสูตรนั้น ๆ จะให้กับหมวด  
วิชาดังกล่าว <sup>37</sup>

36

Anna Helen Gallagher, Educational Administration in Nursing (New York : The Macmillan Comp., 1965), pp.15-17.

37

Kathleen Guinee' K., The Aims and Methods of Nursing Education (New York : The Macmillan Comp., 1966), pp.56-57.

ในด้านการจัดประสบการณ์การเรียนรู้เป็นการแน่นอนที่จะต้องสอดคล้องกับความมุ่งหมาย และที่สำคัญคือ ผู้บริหารและคณะครูจะต้องมีความเข้าใจในความมุ่งหมายนั้นอย่างแจ่มชัด ทั้งนี้เพื่อจะได้สามารถกำหนดประสบการณ์ในส่วนที่เป็นวิชาชีพ และวิชาที่จะช่วยเสริมให้ใกล้ชิดส่วนที่เหมาะสม ทั้งในด้านทฤษฎีและปฏิบัติ เพื่อให้ผู้เรียนมีพัฒนาการในสิ่งต่าง ๆ ที่จำเป็นสำหรับพยาบาลวิชาชีพที่สถาบันกำหนดไว้ในความมุ่งหมาย เกี่ยวกับความมุ่งหมายของหลักสูตร การศึกษาพยาบาลนี้ ดร. แกลลาเฮอร์ ได้เสนอแนวคิดไว้ ซึ่งผู้วิจัยขอเสนอสรุปเป็นข้อ ๆ ดังนี้ คือ มุ่งใหญ่เรียน

1. มีความรู้และทักษะในการปฏิบัติพยาบาล การติดต่อสื่อสาร การสอน การวางแผน การให้การพยาบาลและการฟื้นฟูสมรรถภาพแก่ผู้ป่วยเจ็บทั้งที่เมื่อยุติมาน สถานีนอนามัย และ โรงพยาบาล
2. มีความรู้ ความเข้าใจ และทัศนคติ ซึ่งจะช่วยให้ผู้เรียนสามารถวิเคราะห์ที่วิจารณ์ปัญหาการพยาบาล สามารถเลือกใช้ความรู้ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ในขณะปฏิบัติงาน
3. มีความเข้าใจ มีความรู้ มีทักษะ และทัศนคติที่จะส่งเสริมให้สามารถทำงานร่วมและประสานงานกับผู้อื่นได้เป็นอย่างดี
4. สามารถวางแผน ลงมือปฏิบัติ และประเมินผลการทำงานได้และช่วยผู้อื่นให้สามารถปฏิบัติการพยาบาลอย่างมีประสิทธิภาพได้
5. ยอมรับในความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาตนเองทั้งในด้านวิชาชีพและด้านอื่น ๆ 38

ในด้านการบริหารหลักสูตร จำเป็นต้องมีระบบการทำงานเป็นลำดับขั้น ตามแนวคิดของ จอร์จ บิวเทรย์ ได้แบ่งระบบการทำงานออกเป็น 3 ขั้นตอน คือ ขั้นการเตรียม

เพื่อกำหนดหลักสูตร (curriculum planning) ชั้นสองเป็นขั้นการนำหลักสูตรไปใช้ (curriculum implementation) และขั้นสุดท้ายเป็นการประเมินหลักสูตร (curriculum evaluation)<sup>39</sup>

การเตรียมเพื่อกำหนดหลักสูตรการศึกษาประเภทใดก็ตาม จะต้องมีการวางแผนกัน อย่างรอบคอบ และจำเป็นจะต้องได้รับความร่วมมือจากบุคคลหลายฝ่าย เพื่อให้ได้หลักสูตรที่เหมาะสม และเมื่อนำไปใช้แล้วจะใคร่รับผลตามที่สถาบัน และผู้เรียนมุ่งหวัง ลำดับขั้นของการเตรียมหลักสูตร แบ่งเป็น 5 ตอนดังนี้

1. แต่งตั้งคณะกรรมการหลักสูตร งานในขั้นนี้มักจะปรากฏว่า เป็นงานบริหารระดับสูง เพราะจำเป็นต้องมีการตัดสินใจและวินิจฉัยสั่งการ หากเปรียบเทียบกับการบริหารของไทยก็จะเป็นงานระดับกระทรวง ระดับสำนักงานแห่งชาติ หรือระดับกรม เป็นต้น แต่ในระดับโรงเรียนแล้วแทบจะไม่มีอำนาจตัดสินใจแต่ประการใด คณะกรรมการหลักสูตร โดยหลักการแล้วจะประกอบด้วยผู้แทนที่มีความรอบรู้และประสบการณ์ตรงในคานาหลักสูตรและการศึกษาเฉพาะแขนง อย่างเช่น ผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับหลักสูตรการศึกษาโดยทั่วไป ผู้บริหารระดับสูงของสถานศึกษา ผู้แทนจากฝ่ายที่ทำการสอน ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาเฉพาะ นอกจากนี้มีผู้แทนจากฝ่ายที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับหลักสูตรการศึกษานั้น ๆ โดยตรง หรือผู้แทนจากฝ่ายชุมชนด้วย

2. ทำการศึกษาหลักสูตรที่ใช้อยู่ในขณะนั้น เพื่อให้ได้ข้อมูลเบื้องต้นทำเป็นศึกษาหาจุดแข็งของหลักสูตร และในขณะเดียวกันค้นหาส่วนที่ก่อให้เกิดปัญหาด้วย

3. ศึกษาลักษณะและ/หรือแนวโน้มหลักสูตรใหม่ ตลอดจนวิชาและเนื้อหาวิชาของหลักสูตรที่เป็นไปไกล เพื่อจะได้ให้บรรดาวิชาที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการทำหลักสูตรและการสอน เพื่อใหม่แนวความคิดกว้างและแตกแยกออกไป

4. สร้างเกณฑ์ที่จะใช้เป็นแนวในการกำหนดลักษณะของหลักสูตร เช่น เกณฑ์สำหรับการกำหนดเป้าหมาย รูปแบบของหลักสูตรที่ควรจะเป็น เกณฑ์ในการเลือกและการจัดลำดับของเนื้อหาเป็นต้น

5. ขั้นตอนสุดท้ายของการเตรียมคือ กำหนดโครงสร้างของหลักสูตร โดยเน้นเกี่ยวกับส่วนประกอบของหลักสูตรและความสัมพันธ์ระหว่างแต่ละส่วนของหลักสูตร

ในขั้นของการนำหลักสูตรไปใช้ เป็นหน้าที่รับผิดชอบระดับโรงเรียน ผู้บริหารระดับสูงสุด ผู้บริหารระดับรอง ตลอดจนผู้ทำหน้าที่เป็นครูสอน ตลอดจนที่ก้อยู่เสมอว่า หลักสูตรเป็นเครื่องมือที่ช่วยกำหนดขอบข่ายประสบการณ์การเรียนรู้ รวมถึงทรัพยากรและสิ่งจำเป็นต่าง ๆ ให้แก่ผู้เรียน เป็นสิ่งช่วยประมวลคุณลักษณะของผลิตภัณฑ์ที่นำหลักสูตรไปใช้โดยแท้จริงแล้วคือครูผู้ทำการสอน เพราะฉะนั้นในกรณีนี้ครูเหล่านั้นมีความเข้าใจและยอมรับในหน้าที่ของหลักสูตร พร้อมทั้งใช้หลักสูตรเป็นแนวในการวางแผนการสอนอย่างมีหลักการและเหตุผล มิใช่เป็นการเตรียมการสอนอย่างแบบอัตโนมัติโดยเก็บหลักสูตรของโรงเรียนไว้ในแฟ้มเอกสารแล้วยอมเชื่อได้ว่า การนำหลักสูตรไปใช้จะใคร่รับผลอย่างสอดคล้อง คุณค่า และประสิทธิภาพสำเร็จ

สำหรับขั้นการประเมินหลักสูตร นับว่าเป็นกิจกรรมส่วนหนึ่งของการประเมินผลงานของโรงเรียนโดยส่วนรวม ซึ่งมีความสำคัญมาก เพราะการประเมินผลจะช่วยให้ทุกคนที่มีส่วนเกี่ยวข้องของใคร่ว่า หลักสูตรซึ่งเป็นตัวกำกับการจัดการเรียนการสอนนั้นยังคงมีอยู่ และจำเป็นต้องมีการปรับปรุง เปลี่ยนแปลงแก้ไขเพื่อให้ทันสมัย ทันต่อพัฒนาการและการเปลี่ยนแปลงทางการศึกษา เหมาะสมกับความต้องการของสังคม หรือของชุมชนโดยส่วนรวม การประเมินหลักสูตร จำเป็นต้องครอบคลุมทั้งในด้านการจัดเนื้อหาสาระของหลักสูตร ประสิทธิภาพ

การเรียนรู้ที่ผู้ใหญ่เรียน ตลอดจนคุณลักษณะของผลิตภัณฑ์ หลักสูตร วิธีการประเมินผลอาจ ไขความมุ่งหมายของการศึกษาระดับสถาบัน และความมุ่งหมายของแต่ละรายวิชาเป็นแนว เพื่อ ที่จะไตร่ตรองว่า ผู้เรียนมีพฤติกรรมเปลี่ยนไปในแนวทางที่คาดหวังไว้หรือไม่ นอกจากนี้อาจ ใหญ่เรียนทำการประเมินผล เพราะหลักสูตรใหม่ได้โดยตรงต่อผู้เรียน การประเมินผลโดย ผู้เรียนนี้จะมุ่งไปในทางที่เกี่ยวกับว่าผู้เรียนใครได้ผลสัมฤทธิ์ที่สถาบันมุ่งหวังไว้มากน้อยเพียงใด การจัดประสบการณ์การเรียนรู้ผู้ใหญ่เรียนนั้นมีความเหมาะสมประการใด ได้ผลจริงตามนั้นหรือไม่ ในบางกรณีก็ยากแก่การไขข้อคิดในเรื่องของหลักสูตรใดว่า ความรู้และพฤติกรรมที่เกิดขึ้นในตัวผู้เรียนนั้นเหมาะสมกับความต้องการของสังคมหรือไม่ ทำใ้ไ้มากน้อยเพียงใด

#### โครงสร้างระบบบริหารขององค์การ

ดังที่กล่าวไว้ในตอนต้นของบทที่ 2 ว่า สังคมมนุษย์และองค์การนั้นมีส่วนสัมพันธ์ เกี่ยวข้องซึ่งกันและกันอยู่เสมอ แต่ละองค์การประกอบด้วยคนหลาย ๆ คน แต่ละคนย่อม ต้องทำงานของตน มีการประสานสัมพันธ์กันตลอดเวลาเพื่อให้งานของส่วนรวมได้บรรลุสำเร็จ รวมทั้งผู้ทำใคร่ได้รับความพึงพอใจ ใคร่ได้ผลสนองตอบตามที่ปรารถนาในระบอบที่พอเหมาะพอควร ซึ่งการทำงานเพื่อให้สำเร็จตามแผนและจุดมุ่งหมายรวมขององค์การนี้ เฮอริคท์ อิกซ์ เสนอว่า ย่อมต้องมีการวางแนวทางการปฏิบัติ มีการจัดกลุ่มการทำงานที่เหมาะสม และ มีการจัดองค์การ เพื่อให้การร่วมกันทำงานนั้นมีประสิทธิภาพสูงสุด

การจัดองค์การมีลักษณะเป็นการกำหนดโครงสร้าง (structure) ขององค์การขึ้นมาเพื่อช่วยควบคุมใ้ทำงานประสพผลตามที่ตั้งหวัง เพื่อให้เหมาะสมสอดคล้องกับปัจจัยต่าง ๆ ที่องค์การมีอยู่ คำว่า โครงสร้าง ขององค์การในลักษณะที่เรียกว่า องค์การรูปนัย (Formal organization) นั้น หมายถึงโครงสร้างหรือรูปแบบที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างกิจกรรม หรือส่วนประกอบส่วนต่าง ๆ ขององค์การไว้และความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้จะแสดงไว้อย่างเป็นทางการ หรือแสดงในรูปของกฎ ระเบียบ นโยบายการดำเนินงาน คู่มือหรือแนวทางการปฏิบัติที่คนในองค์การยึดเป็นแนวปฏิบัติ<sup>41</sup> โครงสร้างขององค์การอาจแสดงไว้ให้ทราบโดยทั่วกันโดยทางแผนผังองค์การ (organization chart) โดยอธิบายไว้ในคู่มือ (manual) หรือกำหนดลักษณะและขอบข่ายของความสัมพันธ์ของตำแหน่งต่าง ๆ (description of positions) หรืออาจผสมผสานทั้ง 3 ลักษณะที่กล่าวมาแล้วก็ได้

การกำหนดโครงสร้างขององค์การอาจจะคำนึงถึงอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงาน (authority, responsibility) หรือลักษณะของการทำงาน (division of labour) หรือประเภทของงาน (Tasks)<sup>42</sup> เป็นเกณฑ์พื้นฐานประกอบการพิจารณา อย่างไรก็ตาม การกำหนดโครงสร้างขององค์การตามแนวคิดของ คาสทและเพอน เสนอไว้ดังนี้

1. หลักเบื้องต้นของโครงสร้างองค์การ คือ จัดแบ่งแผนกหรือหน่วยงานอาจโดยการพิจารณาถึงลักษณะ เฉพาะของงาน ลักษณะของ

41

Kast, op.cit., pp. 207-208.

42

Ibid., pp. 227-234.

กิจกรรมหลักที่จะต้องทำ หรือตามกระบวนการและขั้นตอนของการประกอบ การเป็นหลัก การจัดแบ่งหน่วยงานจะยึดหลักใดนั้นย่อมขึ้นอยู่กับว่า การ แบ่งหน่วยงานนั้นสามารถสนองเป้าหมายขององค์การได้ดีและมากน้อยเพียง ใด

2. อำนาจและหน้าที่รับผิดชอบในองค์การนั้นจะต้องเป็นลำดับชั้น (hierarchy) จากระดับสูงสุดถึงต่ำสุด ลักษณะเช่นนี้จะเน้นให้เห็น ถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารแต่ละระดับ หรือแสดงให้เห็นถึงเอกภาพ ของการบังคับบัญชา (unity of command)

3. อำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ และขอความช่วยเหลือความรับผิดชอบ ที่ผู้บังคับบัญชามีหมายไว้ในปฏิทินนี้ ผู้บังคับบัญชาพร้อมที่จะให้มีการ ตรวจสอบผลงานในความรับผิดชอบของตนเสมอ (authority , responsibility, accountability) วิธีดังกล่าวนี้จะเป็นวิธี ทางที่อำนวยความสะดวกให้การประสานกิจกรรมทั้งหมดขององค์การ และใช้เป็น แนวทางสำหรับการควบคุมการปฏิบัติงานของคนในองค์การอีกส่วนหนึ่ง ควบ

4. ขวงแห่งการบังคับบัญชา คือ สิ่งที่แสดงให้เห็นว่าผู้บังคับ บัญชาคนหนึ่งมีขอบเขตของความรับผิดชอบบังคับบัญชาเพียงใด มีอยู่ภายใต้ การนี้เทศจำนวนกี่คน หรือมีหน่วยงานที่อยู่ในความรับผิดชอบบังคับบัญชาอยู่ กี่หน่วยงาน การจัดขวงบังคับบัญชานี้มีความสำคัญยิ่งในการบริหาร ถ้าขวง บังคับบัญชามีมากเกินไป การควบคุมอาจไม่ทั่วถึง ไม่ได้ผล ทำให้งานขาด ประสิทธิภาพ

5. หน่วยงานหลักและหน่วยงานที่ปรึกษา ในองค์การที่มีลักษณะ ของงานค่อนข้างซับซ้อน มีขอบข่ายของงานกว้างขวาง อาจจำเป็นต้อง อาศัยบุคคลากรที่มีความรู้ความชำนาญเฉพาะเรื่อง เข้ามาร่วมงาน หน่วยงาน

หลักเป็นหน่วยงานที่บุคลากร ทำหน้าที่โดยตรงกับวัตถุประสงค์ประสงค์หลักของ  
 องค์การ และปฏิบัติงานอยู่ในสายการบังคับบัญชา hierarchy  
 ส่วนหน่วยงานที่ปรึกษาทำหน้าที่ในด้านสนับสนุน หรือให้คำปรึกษาแก่  
 หน่วยงานหลักให้สามารถปฏิบัติงานได้ดียิ่งขึ้น หน่วยงานที่ปรึกษานี้อาจ  
 เป็นหน่วยงานที่ปรึกษาทั่วไป หน่วยงานที่ปรึกษาทางวิชาการ หรือ  
 หน่วยงานที่ปรึกษาเพื่อการประสานงานก็ได้ หน่วยงานดังกล่าวนี้จะ  
 รายงานตรงต่อผู้บริหารระดับสูงขององค์การ 43

ในส่วนที่เกี่ยวกับขบวนการบังคับบัญชานั้น ยังเป็นที่ถกเถียงกันอยู่ว่า ควรจะให้มีความ  
 น้อยเพียงใด ทำให้หาข้อยุติได้ยาก ในเรื่องนี้ เอ็ดวิน ฟลิปโป ได้ให้ความเห็นพอจะ  
 สรุปได้ว่า ในการจัดขบวนการบังคับบัญชานั้น อาจจะต้องพิจารณาลักษณะของงานที่จะต้องควบคุม  
 คุณภาพมีความซับซ้อนเพียงใด มีความคล้ายคลึงกันในส่วนใด งานนั้น ๆ มีความเป็นอิสระต่อกัน  
 เพียงใด มาตรฐานของงานนั้นมีหรือไม่ ความสามารถของผู้บังคับบัญชารวมทั้งภาระและ  
 หน้าที่อื่น ๆ มีมากเพียงใด และระดับความสามารถในการทำงานของผู้ใต้บังคับบัญชาหรือผู้  
 ร่วมงานมีมากน้อยเพียงใด 44

สำหรับรูปแบบของโครงสร้างองค์การที่เรารู้จักกันโดยทั่วไปนั้นมี 3 แบบ คือ

1. โครงสร้างแบบหน่วยงานหลัก (Line organization) เป็นโครงสร้าง

43

Ibid., pp. 212-213.

44

Edwin B. Flippo, Management : A Behavioral Approach.

(Boston : Allyn and Bacon, Inc., 1966), p. 107.



ที่จัดใหม่หน่วยงานที่ทำหน้าที่โดยตรงกับวัตถุประสงค์หลักขององค์การ การอำนวยความสะดวกและการควบคุมมีสายการบังคับบัญชาโดยตรง คือ จากผู้บริหารหรือหัวหน้าหน่วยงานไปยังผู้ใต้บังคับบัญชาโดยตรง ลักษณะของหน่วยงานไม่ค่อยจะซับซ้อน และเป็นรูปแบบที่จะขยายองค์การออกไปเพื่อให้เหมาะสมกับกิจการขององค์การที่ขยายตัวออกไปได้ การจัดโครงสร้างองค์การแบบนี้จะมองเห็นอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบได้ชัดเจน อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่อาจจะเกิดตามมาคือ แต่ละหน่วยงานจะสนใจและให้ความสำคัญในหน่วยงานของตน การประสานสัมพันธ์จึงบกพร่อง และนำไปสู่เป้าหมายโดยส่วนรวมขององค์การได้ลำบาก

2. โครงสร้างแบบงานหลักและงานที่ปรึกษา (Line and staff organization) องค์การแบบนี้จะมีหน่วยงานที่ให้อำนาจปรึกษาแก่หน่วยงานหลัก ทำให้การบริหารงานขององค์การมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น องค์การชนิดนี้มักจะเป็นองค์การที่มีขนาดใหญ่ ประเภทงานมีมากและสลับซับซ้อน

3. โครงสร้างองค์การแบบหน้าที่การงานเฉพาะ (Functionalized organization) แต่ละหน่วยงานขององค์การจะมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับหน่วยงานหลัก มีผู้เชี่ยวชาญเฉพาะมารวมกันทำงาน และมีอำนาจหน้าที่สั่งการในหน่วยงานนั้น ๆ ได้ จึงทำให้ได้ผลงานในระดับที่สูงที่สุด การทำงานในแต่ละหน่วยงานรวดเร็ว โครงสร้างองค์การแบบนี้ทำให้มีการรวมอำนาจสูงสุดไว้ในส่วนกลางแต่เพียงเดียว สภาพของสายการบังคับบัญชาขาดตอนไป

การควบคุมการปฏิบัติงานภายในองค์การ

1. ความหมายและวัตถุประสงค์

ในกรณีใดก็ตามเมื่อมีบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปมารวมกันทำงานแล้ว จำเป็นจะต้องมีการควบคุมเกิดขึ้นเพื่อให้ทีมงานเหล่านั้นมีความรับผิดชอบ ทำงานให้เสร็จตามแผน และ

งานประสพผลตามที่คาดหวังเอาไว้ การควบคุม (control) คือ การตรวจตรา (to check) การกำกับ (to regulate) การเปรียบเทียบกับมาตรฐาน (to compare with a standard) การใช้อำนาจหน้าที่ (to exercise authority) และการจำกัดให้อยู่ในขอบข่าย (to curb) <sup>45</sup> ตามความหมายนี้ การควบคุมเป็นกิจกรรมที่เราสามารถนำมาประยุกต์ใช้กับบุคคล กับเครื่องจักร และกับแผนงานก็ได้ การบริหารใดให้ความสำคัญของการควบคุมไว้มาก และจำกัดให้การควบคุมนั้นเป็นกิจกรรมหนึ่งของกระบวนการบริหาร ทั้งนี้เพื่อกำกับกิจกรรมขององค์การให้อยู่ในขอบข่ายที่ต้องการ <sup>46</sup> ซึ่งความต้องการดังกล่าวนี้เป็นข้อกำหนดที่บอกไว้หรือรวมไว้ในวัตถุประสงค์ในแผนงาน ในคู่มือหรือกฎระเบียบปฏิบัติขององค์การ

ศาสตราจารย์ เดเวย์ และลูมบา ได้ให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการควบคุม สรุปได้ว่า การควบคุมเป็นกระบวนการปฏิบัติ เป็นเครื่องมือ หรือกลไกที่ใช้เพื่อให้พฤติกรรมในองค์การ เป็นไปตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ การควบคุมจะต้องเป็นงานที่มีการวางแผนมาก่อน <sup>47</sup> อีกแนวคิดหนึ่งที่คล้ายคลึงกันคือ การควบคุมหมายถึง การบังคับให้กิจกรรมต่าง ๆ เป็นไปตามแผนงานที่วางไว้ <sup>48</sup> จากคำจำกัดความที่นำมาเสนอไว้นี้ พอจะแสดงให้เห็นว่า การ

<sup>45</sup> Webster' New World Dictionary, (2nd College Edition, Cleveland : The World Publishing Company, 1970), p. 309.

<sup>46</sup> Kast, et al., op cit., p. 467.

<sup>47</sup> Levey and Loomba, op cit., pp. 457-458.

<sup>48</sup> Edwin B. Flippo, Management : A Behavioral Approach (Boston : Allyn and Bacon, Inc., 1970), p. 417.

การควบคุมการปฏิบัติงานนี้เป็นกระบวนการ และการควบคุมนี้ไม่ว่าจะเป็นการควบคุมงานในระดับใด ภาวะเกิดตามยอมต้องมีเป้าหมายอย่างเด่นชัดว่า ต้องการให้เกิดผลอะไรบางอย่าง ซึ่งผลที่ติดตัวนี้อาจเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับปริมาณ คุณภาพของผลผลิต เวลาหรือต้นทุนทรัพยากรที่สุดแคกรณี เมื่อมีเป้าหมายก็ยอมต้องมีโครงการแห่งการควบคุมตามมาก่อนที่จะลงมือปฏิบัติการควบคุม ในระบบบริหาร ย่อมเป็นหน้าที่ที่ผู้บริหารทุกระดับขององค์การของหน่วยงานจะต้องเกี่ยวข้องกับควยเสมอ เพราะผู้บริหารยอมต้องการทราบว่าผลงานเป็นเช่นใด ถูกต้องหรือไม่ มีสิ่งใดที่อาจเป็นอุปสรรคของการปฏิบัติงานและการทำงานมีอุปหาคะไรที่จะต้องแก้ไขปรับปรุงบ้าง เป็นต้น

## 2. ความสำคัญ

ถึงที่ใดกล่าวแล้วว่า การควบคุมนี้เป็นกิจกรรมสำคัญในกระบวนการบริหาร นอกจากจะเฝ้าข้อมูลและ/หรือข่าวสารต่าง ๆ ที่จะนำมาช่วยในการตัดสินใจเมื่อต้องการหรือจำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขตัวระบบหรือผลิตภัณฑ์ที่ได้รับให้เป็นที่น่าพอใจแล้ว หากจะพิจารณาให้ลึกซึ้งลงไป จะทราบได้ว่า การควบคุมนี้เฝ้าประโยชน์กับฝ่ายบุคคลและฝ่ายการงานหลายประการ ซึ่งสรุปได้ดังนี้

### 2.1 ทางด้านตัวบุคคล

ก. เพื่อทราบได้ว่าผู้ใ้บังคับบัญชาทำงานใดผลเพียงใด มีความสามารถมากน้อยเพียงใด จะต้องปรับปรุงแนะนำหรือไม่

ข. เป็นการฝึกฝนและสร้างผู้ใ้บังคับบัญชาไว้เป็นหัวหน้างานในโอกาสต่อไป

ค. เป็นแนวทางในการพิจารณาให้ค่าเห็นใจความดีความชอบ

ง. เป็นการบำรุงขวัญผู้ใ้บังคับบัญชา

จ. ช่วยลดอุบัติเหตุในการปฏิบัติงานใ้ทยอยลง

- ฉ. เป็นเครื่องกระตุ้นความก้าวหน้าในการทำงาน
- ช. ผู้คนผู้ใฝ่บังคับบัญชาโดยใฝ่ปฏิบัติงานจริง ๆ

## 2.2 ทางคานการงาน

- ก. เพื่อตรวจสอบดูงานที่ท่านนั้นเป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้หรือไม่
  - ข. เพื่อทราบงานใดก้าวหน้าไปแล้วเพียงใด
  - ค. เพื่อทราบว่ามี การแก้ไขอุปสรรคหรือข้อขัดข้องต่าง ๆ เพียงใดหรือไม่
  - ง. เพื่อทราบว่าใครใช้วิธีงานอย่างไร เป็นวิธีการที่ดีที่สุดหรือไม่
  - จ. เพื่อตรวจสอบดูงานนั้นได้ผลตามมาตรฐานที่กำหนดไว้เพียงใด
  - ฉ. เพื่อทราบว่ามี การใช้ทรัพยากรต่าง ๆ สำหรับการปฏิบัติงาน
- อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่

- ช. ช่วยประหยัดทั้งเวลา เงิน และแรงงาน 49

## 3. เทคนิคการควบคุมภายใน

การประกอบกิจกรรมใด ๆ ก็ตาม หากผู้บริหารที่มุ่งหน้าที่จะรับผิดชอบโดยตรงมิได้ทำการควบคุมหรือตรวจสอบแล้ว ย่อมจะไม่มี ความแน่ใจเลยว่างานที่มอบหมายให้ผู้อื่นไปบังคับบัญชาทำนั้นประสบผลมากน้อยประการใด ดังนั้น ผู้บริหารจึงต้องกำหนดเป้าหมาย ตลอดจนโครงการปฏิบัติไว้เป็นแนวสำหรับตรวจสอบ ผู้บริหารจำเป็นต้องเลือกใช้วิธีการที่เหมาะสม การควบคุมอาจทำได้หลายวิธี เช่น การควบคุมซึ่งกระทำอย่างกว้าง ๆ โดยทั่ว ๆ ไป

(loose and general). หรือเป็นการควบคุมโดยใกล้ชิดและเนรายละเอียดทุกขั้นตอน<sup>50</sup> ในวิธีแรกผู้บริหารอาจจะทำได้โดยการมอบหมายงานและการกระจายอำนาจในกรณีนี้ ผู้บริหารจะหวังแต่เพียงให้ไต่ผลงานในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง และต้องการให้โอกาสผู้ปฏิบัติงานมีอิสระในการทำงานในการตัดสินใจ ไม่มีการควบคุมในรายละเอียด ซึ่งตรงข้ามกับวิธีที่สอง การควบคุมมีมากขึ้นและเนรในรายละเอียด ในกรณีหลัง ผู้บริหารจะกำหนดกฎเกณฑ์ในการปฏิบัติงาน มีระเบียบวิธีการควบคุมมากมายเพื่อติดตามพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติงาน การเพิ่มระเบียบวิธีปฏิบัตินี้จะเพิ่มความยุ่งยากซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ก่อให้เกิดภาวะแก่ผู้บริหารเองที่จะต้องคอยติดตาม นอกจากนี้อาจมีผลกระทบกระเทือนต่อขวัญของผู้ปฏิบัติงาน และเป็นทางโนมิให้ผู้ปฏิบัติงานมีทัศนคติต่องานไปในทางลบ คือ ทำงานให้ตรงตามระเบียบและทำเสร็จตามที่ตั้งกัพอ ขาดความสนใจที่แท้จริง ขาดความต้องการที่จะมีความก้าวหน้าอีกกว่าก็ได้

เทคนิคในการควบคุมการปฏิบัติงานภายในองค์การ อาจจำแนกตามแนวคิดดังต่อไปนี้

3.1 กำหนดเป้าหมายหรือมาตรฐานสำหรับผู้ทำงานไว้ว่าต้องการจะให้ได้อะไร เป้าหมายหรือมาตรฐานนี้อาจกำหนดในลักษณะที่เป็นปริมาณ คุณภาพ เวลา หรือต้นทุนที่ใช้ ซึ่งย่อมขึ้นอยู่กับลักษณะของงานขององค์การหนึ่ง ๆ เป็นสำคัญ ในระหว่างปฏิบัติงาน ผู้บริหารจะทำการควบคุมหรือตรวจสอบ เมื่องานเสร็จสิ้นลง ก็จะทำการวัดผลเพื่อทราบว่างานที่ทำนั้นเมื่อทำจริงแล้วได้ผลเช่นใด ตรงตามมาตรฐานหรือไม่ ถ้าไม่ได้ตามนั้นจำเป็นต้องตรวจสอบหาสาเหตุต่อไปเพื่อหาทางแก้ไข อย่างไรก็ตาม ผู้บริหารจะต้องทำความเข้าใจว่า เป้าหมายหรือมาตรฐานการทำงานนั้นเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์และภาวะแวดล้อมที่ส่วนเกี่ยวข้องของงานที่ทำ ในความจริงขณะนี้ ชงชัย สันติวงษ์ ให้ความเห็นที่

มาตรฐานจะเป็นแต่เพียงสื่อกลางอย่างหนึ่งที่จะช่วยให้สามารถทำการวัดผลงานได้ หรือช่วยอำนวยความสะดวกกำหนดเป้าหมายของงานได้<sup>51</sup> เฉพาะฉะนั้นผู้บริหารจะต้องไม่มองข้ามในประเด็นนี้

3.2 มีการวางแผนงาน คือมีการเตรียมงานอย่างมีระบบระเบียบ วางแนวการปฏิบัติของกิจการ หน่วยงาน ตลอดจนการจัดบุคลากรให้ทำงาน เพื่อให้งานสำเร็จตามเป้าหมาย และให้สอดคล้องกันนโยบายขององค์กรโดยส่วนรวม

3.3 จัดระบบการควบคุมการปฏิบัติงาน ซึ่งอาจครอบคลุมในเรื่องต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

ก. การมอบอำนาจหน้าที่ ในสภาพการทำงานที่เป็นจริงแล้ว ผู้บริหารสูงสุดขององค์กรไม่จำเป็นต้องทำการควบคุมงานโดยลำพังผู้เดียวเสมอไป แต่จะมอบอำนาจหน้าที่ให้ผู้บริหารระดับรองลงไปหรือหัวหน้าหน่วยงานย่อยเป็นตัวแทน ผู้ที่รับมอบหมายหน้าที่นั้นจะต้องเป็นผู้ที่มีความรับผิดชอบ ท่องรายงานและพร้อมที่จะให้ตรวจสอบได้เสมอ

ข. รายงานและข้อมูลต่าง ๆ จะเป็นโดยทางวาจาหรือลายลักษณ์อักษรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงาน ข้อมูลและข่าวสารนี้จะเป็นสิ่งช่วยชี้แจงให้การควบคุมมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ในเรื่องนี้ไม่เน้นในรายละเอียดที่เป็นความรู้และวิธีการทางเทคนิค แต่จะมุ่งคิดตามแต่เพียงว่า การดำเนินงานนั้นเป็นไปโดยถูกต้องตามมาตรฐานที่คาดหวังไว้หรือไม่ เพียงใด การควบคุมงานโดยพิจารณาจากรายงานหรือข้อมูลทั้งหลายนั้น มักจะเป็นรายงานผลงานเสียเป็นส่วนใหญ่ หรือนัยหนึ่งเป็นรายงานซึ่งทำเมื่อการปฏิบัติงานเสร็จสิ้นลงแล้ว

ค. คู่มือการปฏิบัติงาน เป็นเครื่องมือที่กำหนดขอบข่ายและวิธีการ

ปฏิบัติงานให้กับบุคลากร โดยเฉพาะระดับต่ำ ๆ ขององค์กร การควบคุมด้วยวิธีนี้จะช่วยป้องกันความผิดพลาดที่อาจจะเกิดขึ้นระหว่างการปฏิบัติงานได้

ง. การตรวจสอบการปฏิบัติด้วยตนเอง เป็นการควบคุมการปฏิบัติงานโดยตรง จะกระทำระหว่างที่กำลังปฏิบัติงาน ทำให้ทราบข้อผิดพลาดและปัญหา อันจะช่วยให้อาจารย์แนะนำและแก้ไขได้ถูกต้องยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังช่วยให้ผู้บริหารมีโอกาสได้ทราบว่า การปฏิบัติงานของแต่ละบุคคลนั้นดีกว่าหรือต่ำกว่ามาตรฐานเพียงใด และอาจใช้ผลการปฏิบัติงานนี้เป็นสิ่งช่วยในการพิจารณาความคิดความชอบด้วย

เทคนิคการควบคุมภายในองค์กรที่ได้นำมาเสนอไว้ทั้งหมดนี้ เป็นเทคนิคที่มีลักษณะค่อนข้างกว้างและใช้ได้กันทั่วไป ส่วนวิธีการควบคุมหรือการตรวจสอบเหล่านี้อาจจะทำกันอย่างเป็นทางการ (formal) หรือไม่เป็นทางการ (informal) ก็ได้แล้วแต่จะเหมาะสม เรื่องนี้ผู้บริหารให้ความเห็นไว้ว่า การควบคุมแบบไม่เป็นทางการจะช่วยสนับสนุนการควบคุมอย่างเป็นทางการได้มาก เพราะเชื่อว่า การควบคุมอย่างเป็นทางการจะได้อคติยอมจะคงมีบรรยากาศที่ดีและยอมรับกันเสียก่อนว่า การควบคุมนี้เป็นกิจกรรมสำคัญส่วนหนึ่งของระบบและกระบวนการบริหาร ดังนั้น การควบคุมจึงน่าจะมีประสิทธิภาพควบคู่กันไปกับภาวะความเป็นผู้นำและการจูงใจ<sup>52</sup> นักบริหารควรได้ตระหนักว่า ความสำเร็จของการควบคุมนั้นจะอยู่ที่การรู้จักควบคุมคนซึ่งเป็นผู้ทำงานมากกว่าจะเน้นอย่างอื่น ในกรณีที่มีการควบคุมคนนั้น ก็เกิดความผิดพลาด ผลเสียหายย่อมเกิดขึ้นกับผลงานได้เสมอ

การบริหารบุคลากร โรงเรียน

การดำเนินงานขององค์กร ไม่ว่าจะเป็นองค์กรของรัฐหรือของเอกชน จะบรรลุ

ถึงเป้าหมายปลายทางด้วยดีนั้น มิใช่ขึ้นอยู่กับเพียงว่าฝ่ายบริหารได้วางรูปแบบโครงสร้างของระบบบริหาร หรือวางแผนและกระบวนการดำเนินงานที่สอดคล้องประสานกันอย่างไรก็ตาม หากต้องอาศัยคนซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญยิ่งขององค์การ เป็นฝ่ายลงมือปฏิบัติ และคนที่ทำหน้าที่นั้นจะต้องเป็นผู้มีความรู้ความสามารถ มีความฉับพลัน ตลอดจนมีความประพฤติที่เหมาะสม จึงจะทำให้ผลงานขององค์การสัมฤทธิ์ผลตามที่คาดหวังไว้ไม่ว่าเวลานั้นจะเป็นเรื่องของปริมาณและ/หรือคุณภาพ ดังนั้นในองค์การหนึ่ง ๆ จึงถือว่าการบริหารงานบุคคลเป็นงานใหญ่และสำคัญ เป็นงานที่ครอบคลุมเรื่องต่าง ๆ อันเกี่ยวกับตัวบุคคล ซึ่งในทางราชการแล้วหมายถึง ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คนงานในตำแหน่งต่าง ๆ ส่วนในทางธุรกิจหมายถึง เจ้าหน้าที่ทุกระดับนี้ตั้งแต่ผู้จัดการจนถึงคนงานทำความสะอาด และยามรักษาการ เป็นต้น

การบริหารงานบุคคล โดยทั่วไปหมายถึง "กระบวนการเกี่ยวกับการวางนโยบาย การวางแผนโครงการ ระเบียบและวิธีดำเนินการเกี่ยวกับตัวบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในองค์การใดองค์การหนึ่งเพื่อให้ได้มา ได้ใจประโยชน์ และบำรุงรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรคนมนุษย์ที่มีประสิทธิภาพและมีปริมาณเพียงพอ เพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์" <sup>53</sup> และในบทความเดียวกันนี้ ได้สรุปไว้ว่า กระบวนการดำเนินงานดังกล่าวนี้ เริ่มตั้งแต่การสรรหาและรับคนเข้าทำงานจนกระทั่งออกจางานไป ซึ่งแยกหน้าที่ออกเป็นหัวข้อ ๆ ดังนี้

1. การวางนโยบายและระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับตัวบุคคล เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ขององค์การ
2. การวางแผนเกี่ยวกับการจัดกำลังปฏิบัติงานให้เป็นไปตามนโยบาย

<sup>53</sup> สุกิจ จุลละนันท์, "การบริหารบุคคลแบบใหม่" (ในการบริหารงานบุคคลในประเทศไทย, อมร รัชศาสตร์ และ โสรัจ สุจริตกุล บรรณาธิการ, ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ครั้งที่ 2). (พระนคร : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2514), น. 16.



3. การวางโครงการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามแผน
4. การกำหนดหน้าที่และคุณสมบัติของผู้ที่จะปฏิบัติงานในตำแหน่งต่าง ๆ
5. การจัดชั้นตำแหน่งงาน
6. การกำหนดอัตราเงินเดือนและค่าจ้าง
7. การสรรหาคนเข้าทำงาน และการสอบได้
8. การคัดเลือกและบรรจุแต่งตั้ง
9. การทดลองใหม่ปฏิบัติราชการ
10. การจัดทำทะเบียนและประวัติ
11. การย้าย การโอน
12. การฝึกอบรม
13. การประเมินผลการปฏิบัติงาน
14. การพิจารณาความดีความชอบ
15. การเลื่อนชั้น เลื่อนตำแหน่ง
16. การรักษาสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน
17. การจัดสวัสดิการ
18. การปกครองบังคับบัญชา
19. การรักษาวินัย
20. การให้พินิจจากงาน
21. การจัดระบบบำเหน็จบำนาญ
22. การวิจัยเกี่ยวกับตัวบุคคล 54

หน้าที่ต่าง ๆ เหล่านี้แต่ละอย่างจะมีหลักการ ระเบียบวิธี และเทคนิคทางการปฏิบัติออกมา และ เป็นหลักที่อาจนำไปปรับปรุงใช้ได้ทั่วไป ไม่ว่าจะการบริหารบุคคลนั้นจะทำงาน ของรัฐบาล เทศบาล หรือเอกชน

ในระบบโรงเรียน เป้าหมายสำคัญที่สุดของโรงเรียน คือ ทำให้โรงเรียนเกิดการ เรียนรู้ ดังนั้นงานสำคัญที่จะช่วยให้โรงเรียนได้รับผลตามเป้าหมายจึงกล่าวโดยย่ออยู่ที่ การจัดการ เรียนการสอนและการรักษาคุณภาพของการปฏิบัติงาน บุคลากรที่จะช่วยให้งานนี้ สัมฤทธิ์ผลได้แก่ บุคลากรฝ่ายการศึกษาซึ่งได้รับการ เตรียมฝึกฝนมาเพื่อให้การศึกษาแก่ผู้เรียน โดยเฉพาะ บุคลากรกลุ่มนี้ คือครูซึ่งทำหน้าที่ทางการสอนโดยตรง ส่วนบุคลากรกลุ่มที่ไม่ได้ รับการ เตรียมมาเพื่อทำหน้าที่สอนโดยตรง แต่มาทำหน้าที่สนับสนุนหรือช่วยให้อาจารย์สอนทำ งานสำเร็จผลตามเป้าหมาย มีเช่น ฝ่ายบริการการเรียนการสอน ฝ่ายแนะแนว ฝ่าย อนามัย ฝ่ายธุรการและเลขานุการ นักบัญชี เป็นต้น นอกจาก 2 กลุ่มนี้แล้ว จะมี บุคลากรผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหาร เพื่อนำทางให้เป้าหมายทางการศึกษาของโรงเรียน ประสบผลสำเร็จได้ คือ ผู้อำนวยการ อาจารย์ใหญ่ของโรงเรียน หรือ วิทยาลัยและ คณะที่ อธิการบดีของฝ่ายมหาวิทยาลัย เป็นต้น

ในการบริหารบุคลากรโรงเรียน มีหลักการและแนวคิดของการบริหารบุคคล ทั่วไปเช่นเดียวกัน ก็ปัสัน และ ฮันท์ 55 ได้กล่าวถึงกระบวนการและขั้นตอนของการบริหาร บุคลากรโรงเรียนไว้เป็น 3 ตอน เรียงลำดับดังนี้ คือ การจ้างบุคคลเข้ามาทำงาน (hiring phase) การปฏิบัติระหว่างกรจ้าง (employment phase) และการ

55

Oliver R. Gibson, and Herold C. Hunt, The School Personnel Administrator (Boston : Houghton Mifflin Company, 1965), pp. 85-89.



พ้นจากงาน (withdrawal phase)

1. การจ้างบุคคลเข้าทำงาน มีขั้นตอนดังนี้

1.1 ต้องมีแผนกำหนดความต้องการบุคลากร (requisition) ทั้งในคำปริมาณ ความรู้ ความสามารถของบุคลากรที่ต้องการ ตามลักษณะและประเภทของงานที่ระบุไว้ (job description)

1.2 การสรรหาบุคลากร (recruitment) เข้าทำงาน ฟิลิปโป ให้ความหมายของการสรรหาว่า "เป็นกระบวนการคนหาบุคลากรที่มีความสามารถ และชักจูงให้บุคคลเหล่านั้นมาสมัครเข้าทำงาน"<sup>56</sup> กระบวนการสรรหานี้อาจใช้แนวปฏิบัติในทางบวก คือ เพิ่มอัตราส่วนระหว่างจำนวนผู้สมัครและจำนวนตำแหน่ง หรือให้มีจำนวนผู้สมัครมากเกินกว่าตำแหน่งที่มีอยู่ ส่วนวิธีในทางลบก็โดยคัดเลือกคนที่มาสมัครออกให้เหลือเฉพาะผู้ที่มีความเหมาะสมที่สุดไว้ การสรรหาอาจจะเป็นการสรรหาบุคคลภายนอกเข้ามาหรือเป็นการเลือกจากบุคคลภายในหน่วยงานใหม่รับตำแหน่งที่ว่างหรือตำแหน่งที่ตงขึ้นใหม่ก็ได้ การสรรหาบุคลากรโดยหลักการจะต้องยึดหลักคุณธรรม (merit principle) คือ หลักของความสามารถ (competence) ความเป็นกลาง (neutrality) และความเสมอภาคในโอกาส (equality of opportunity)<sup>57</sup>

1.3 การคัดเลือก (selection) บุคคลที่เหมาะสมจากกลุ่มที่สรรหา มาให้เข้าทำงานในตำแหน่งต่าง ๆ ของโรงเรียน ความเหมาะสมที่กล่าวนี้ มักจะขึ้น

<sup>56</sup> Edwin B. Flippo, Principles of Personnel Management (3rd.ed., New York:McGraw-Hill Book Company, 1971), p.122.

<sup>57</sup> Herbert A. Simon, et al., Public Administration (New York : Alfred A.Knopf, 1966), pp.313-315.

อยู่กับคุณพินิจของผู้บริหาร หรือผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสรรหาและการคัดเลือก ซึ่งส่วนใหญ่จะถือเอาความพอใจ ความคุ้นเคย ความสัมพันธ์ในทางส่วนตัวมาตัดสินมากกว่าที่จะทำโดยตั้งกำหนดกฎเกณฑ์ไว้เป็นแนวปฏิบัติก่อนล่วงหน้า เรื่องความเหมาะสมนี้ ใ้มีผู้ให้แนวคิดและหลักการไว้ว่า นอกจากจะตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเสมอภาค ความสามารถ ความมั่นคง และให้มีโอกาสเท่าเทียมกันภายในขอบเขตระเบียบ กฎหมายที่กำหนดไว้แล้ว ควรยึดลักษณะ และคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้คือ

ความรู้ความสามารถ	ประสบการณ์	ความเป็นผู้ใหญ่สมวัย
ความรับผิดชอบ	ความประพฤติ	ประสิทธิภาพของงานที่ผ่านมา
ความกิริยาริเริ่ม	ความรอบคอบ	ความละเอียดแม่นยำ
ความแคล่วคล่องรวดเร็ว	ความขยันอดทน	ความเสียสละ
ความซื่อสัตย์สุจริต	ความเป็นผู้นำ	มนุษยสัมพันธ์

ความตั้งใจจริงในการปฏิบัติงาน 58

สิ่งที่ควรพิจารณาประกอบในการสรรหาและคัดเลือกที่นำมาเสนอในที่นี้ ค่อนข้างจะมีขอบข่ายกว้างขวาง ใ้ตาม การที่จะพิจารณาให้หนักในเรื่องใดเป็นอันดับแรก อันดับสอง และจะใช้วิธีการสรรหาและคัดเลือกควยวิธีการสอบขอเขียน การทดสอบการปฏิบัติ การสอบการปฏิบัติ การสอบสัมภาษณ์ การพิจารณางานและประสบการณ์ที่ผ่านมา หรือการทดลองปฏิบัติงานเพียงอย่างเดียวอย่างใดอย่างหนึ่งหรือใ้รวมกันหลาย ๆ วิธีนั้น ย่อมคงพิจารณาถึงลักษณะงาน ประเภทงานที่ต้องรับผิดชอบและความมุ่งหวังในผลงานเป็นสำคัญ เช่น ถ้าเป็นงาน

58.

บุญช่วย กิจปรีกานวิสุทธิ์, "เรื่องของความเหมาะสม," วารสารข้าราชการ ฉบับที่ 4, (มกราคม, 2515), น. 45 - 47.

บริหาร บุคลากรกลุ่มนี้จะต้องเป็นผู้ที่มีความรอบ (conceptual skill) มีทักษะและวิเศษกับผู้อื่นรวมกันได้เป็นอย่างดี (human skill) ส่วนทักษะทางเทคนิค (technical skill) จะมีความสำคัญน้อยที่สุด ถ้าหากเป็นงานฝ่ายนิเทศและแนะแนวทางการปฏิบัติ ผู้ที่จะเข้ามาทำงานจะต้องเป็นผู้ที่มีมนุษยสัมพันธ์สูง (human skill) มีความรู้ทางวิชาชีพ (technical skill) ส่วนความรอบมีความจำเป็นเป็นอันดับรอง ส่วนงานฝ่ายปฏิบัติการจะต้องมีความรู้ในเชิงวิชาชีพในระดับสูง มีมนุษยสัมพันธ์ดี ส่วนความรอบ (conceptual skill) อาจมีความจำเป็นน้อยที่สุด

เป็นต้น 59

1.4 การบรรจุหรือการแต่งตั้ง (appointment) บุคลากรเข้าทำงานอย่างเป็นทางการภายหลังที่ผ่านการทดสอบและ/หรือการคัดเลือกแล้ว การบรรจุส่วนใหญ่จะเรียงลำดับตามคะแนนที่สอบได้เป็นหลักสำหรับข้าราชการที่เพิ่งเริ่มเข้าทำงาน ส่วนกรณีพิศเลือกเพื่อการเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง อาจพิจารณาจากอันดับคะแนนร่วมกับสิ่งอื่น เช่น อายุได้ในเรื่องเงินเดือน และ/หรือประสบการณ์ของการทำงาน

2. การปฏิบัติระหว่างการทำงาน (employment phase) หมายถึง ขณะที่บุคลากรอยู่ในระหว่างประจำการ ผู้ว่าจ้างหรือโรงเรียนย่อมต้องจัดหาบริการและสิ่งจูงใจทั้งหลายที่จะช่วยสร้างเสริมและสนับสนุนให้บุคลากรทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ หน้าที่สำคัญในตอนนั้นนี้ คือ

2.1 การจัดให้เข้าทำงาน (placement) เริ่มตั้งแต่การปฐมนิเทศเกี่ยวกับระบบโรงเรียนและการกำหนดตำแหน่งต่าง ๆ ของโรงเรียน

2.2 การพัฒนาบุคลากร (career development) เพื่อให้การทำงานมีประสิทธิภาพและมีคุณภาพสูง ให้บุคลากรเกิดความพึงพอใจในงานที่ตนรับผิดชอบ การนิเทศและการประเมินผลงานจะช่วยให้แนวในการจัดการเกี่ยวกับการพัฒนาบุคคลได้ ส่วนวิธีการพัฒนาบุคลากรย่อมแตกต่างกันไปในแต่ละหน่วยงาน แต่ที่ปฏิบัติกันอยู่เสมอในโรงเรียน คือ

การจัดใหม่โปรแกรมการศึกษาอบรมประจำการ โดยเริ่มตั้งแต่จัดให้มีการ เข้าย้ายเรียน ขณะที่กำลังปฏิบัติงาน จัดตั้งคณะกรรมการ เพื่อพัฒนาการสอน จัดให้มีผู้เชี่ยวชาญในด้านการสอนให้คำปรึกษา จัดให้มีการบรรยายพิเศษโดยผู้เชี่ยวชาญในสาขาเฉพาะ จัดหาอุปกรณ์ ตำราที่เกี่ยวกับการสอนในครู จัดให้มีโปรแกรมการแลกเปลี่ยนครู<sup>60</sup> เป็นต้น

2.3 การเลื่อนตำแหน่งและกาโยกย้าย (Promotion and transfer) เพื่อให้บุคคลใดปฏิบัติงานในเหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ การเปลี่ยนแปลงหรือการโยกย้ายขึ้นอยู่กับผลต่อปฏิบัติและต่อองค์การด้วย ในกรณีที่การเปลี่ยนแปลงนี้ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อปฏิบัติงาน เช่น การที่ใดดำรงตำแหน่งสูงขึ้น มีหน้าที่รับผิดชอบมากขึ้น มีสถานภาพทางสังคมดีขึ้น ก็ย่อมทำให้ปฏิบัติงานเกิดความพึงพอใจ มีกำลังใจที่จะปฏิบัติงาน ถ้าเป็นกรณีในทางตรงข้ามย่อมก่อให้เกิดปัญหาทางใจและขวัญของปฏิบัติงาน

2.4 มีการจัดสวัสดิการ สิ่งตอบแทนและการจัดสภาพแวดล้อมในการปฏิบัติงาน เพื่อเป็นสิ่งจูงใจให้คนปฏิบัติงานในหน่วยงานหรือองค์การ โดยเติมกำลังความสามารถ มีความรู้สึกมั่นคง มีขวัญและกำลังใจที่จะปฏิบัติงาน

3. การถอนจากงาน (withdrawal phase) เป็นหน้าที่ประการสุดท้ายของกระบวนการบริหารบุคลากร เมื่อคนเขามาทำงานในช่วงระยะเวลาหนึ่งแล้ว บุคคลนั้นอาจไม่พอใจที่จะปฏิบัติงานต่อไป หรืออาจมีสุขภาพไม่เหมาะสมที่จะทำงาน หรืออาจมีเหตุผลจำเป็นที่ต้องลาออกจากงาน หรือเมื่อมีอายุมากจึงต้องพ้นจากงานตามระเบียบขององค์การ

โดยสรุปแล้ว การบริหารบุคลากรนั้นย่อมต้องเกี่ยวข้องกับกระบวนการสำคัญอยู่ 3 ประการคือ การสรรหาและการคัดเลือกบุคคลเข้าทำงาน การพัฒนาบุคลากร และการให้พ้นจากงาน ส่วนรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการปฏิบัติจะมีข้อปลีกย่อยแตกต่างกันไปตามลักษณะและประเภทของกิจการ เนื่องจากการบริหารบุคคลมีความสำคัญและใหญ่โตโดยตรงต่อความสำเร็จ

<sup>60</sup>Gallagher, op cit., pp. 69 - 70.

ผลตามเป้าหมายขององค์การ เป็นงานที่จะต้องทำต้องปรับปรุงแก้ไขอยู่ตลอดเวลา เพราะบุคลากรที่ปฏิบัติงานนั้นย่อมต้องมีการสับเปลี่ยน โยกย้าย เลื่อนตำแหน่ง ลาออก หรือต้องเพิ่มจำนวนเพื่อให้ได้สัดส่วนกับปริมาณงานที่ปรับปรุงหรือขยายออกอยู่เสมอ ทั้งนี้จึงจำต้องมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่รับผิดชอบในการวางแผนบุคคลโดยเฉพาะ ซึ่งอาจจะเรียกกันว่า ฝ่ายบุคลากร กองการเจ้าหน้าที่หรือ กองบุคลากร ลักษณะและขนาดของหน่วยงานดังกล่าวย่อมขึ้นอยู่กับจำนวนบุคลากรและขนาดขององค์การเป็นสำคัญ สำหรับหน่วยงานบริหารบุคคลของรัฐปัจจุบันมีหลายหน่วยด้วยกัน<sup>61</sup> ส่วนหน่วยบริหารงานบุคคลที่ทำหน้าที่เสมือนเป็นแม่ทัพให้กับหน่วยงานอื่น คือ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 8 ใ้กระบวนอำนาจหน้าที่ไว้ดังต่อไปนี้

1. เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายการบริหารงานบุคคลและการจัดระบบราชการพลเรือน
2. ออกกฎ ก.พ. ข้อมบังคับ หรือระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้
3. ศึกษาและวินิจฉัยปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากการใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้
4. ควบคุม ดูแล ตรวจสอบ แนะนำและชี้แจงเพื่อให้กระทรวงทบวงกรมปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ในการนี้ให้มีอำนาจเรียกเอกสารและหลักฐานจากหน่วยราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ ใหญ่แทนหน่วยราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ข้าราชการ หรือบุคคลใด ๆ มาชี้แจงขอเท็จจริงและให้มีอำนาจออกระเบียบให้กระทรวงทบวงกรมรายงานเกี่ยวกับการสอบ การ

<sup>61</sup> ภาณุ โสธร, การบริหารงานบุคคล (กรุงเทพฯ : วัฒนาพานิช, 2517),

บรรจู่ การแต่งตั้ง การเลื่อนชั้นเงินเดือน การดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ ตลอดจนการรายงานเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงใน ลักษณะหน้าที่และความรับผิดชอบของตำแหน่งและเกี่ยวกับทะเบียนประวัติ ของข้าราชการพลเรือนไปยัง ก.พ.

5. รายงานนายกรัฐมนตรีในกรณีที่ปรากฏว่า กระทรวงทบวงกรม ไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ หรือปฏิบัติการโดยไม่เหมาะสม เพือนายกรัฐมนตรีจะได้นำคำสั่งให้ปฏิบัติใหญ่ของหรือเหมาะสมตามที่ ก.พ. รายงาน

6. รายงานคณะรัฐมนตรีในกรณีที่คำครองชีพเปลี่ยนแปลงไปมากหรือ การจัดสวัสดิการสำหรับข้าราชการพลเรือนยังไม่เหมาะสม เพื่อบุคคลรัฐมนตรี พิจารณาในอันที่จะปรับปรุง เงินเดือนหรือเงินเพิ่มคำครองชีพหรือสวัสดิการสำหรับ ข้าราชการพลเรือนให้เหมาะสม

7. จัดการสอบแข่งขัน หรือคัดเลือก เพื่อรับทุนของรัฐบาลในการ ศึกษาฝึกอบรม หรือปฏิบัติงานตามความต้องการของกระทรวงทบวงกรมฝ่ายพลเรือน ในกรณี ใหม่อำนาจออกระเบียบเกี่ยวกับการดังกล่าว

8. ดูแลและจัดการศึกษาของนักเรียนฝ่ายพลเรือนในต่างประเทศ ในกรณี ใหม่อำนาจออกข้อบังคับหรือระเบียบ เพื่อควบคุมการศึกษา ความ ประพฤติและการใช้จ่าย ตลอดจนการกำหนดวินัยและการลงโทษ

9. รับรองคุณวุฒิของผู้ได้รับปริญญาหรือประกาศนียบัตรวิชาชีพเพื่อ ประโยชน์ในการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือน และกำหนดเงินเดือน ที่ควรได้รับ

10. กำหนดอัตราค่าธรรมเนียบในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ

11. รักษาทะเบียนประวัติของข้าราชการพลเรือน



12. ปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในมาตราอื่นแห่งพระราชบัญญัติ  
 บัญญัติ และกฎหมายอื่น 62

เงินสนับสนุนการศึกษา

เงินเป็นปัจจัยที่จำเป็นจะต้องมีสำหรับการดำเนินงานขององค์การทุกประเภท (input) เพราะเป็นปัจจัยที่สำคัญที่จะช่วยควบคุมและกำหนดขอบข่ายและคุณภาพของงานในหน่วยงาน เป็นตัวช่วยจำกัดและให้แนวทางในการทำแผนและโครงการต่าง ๆ ช่วยกำหนดปริมาณ ชนิด ประเภทเครื่องมือเครื่องใช้ อุปกรณ์ที่จำเป็นต่อสัมฤทธิ์ผลทางการเรียนการสอนของโรงเรียน ตลอดจนแผนพัฒนาการโครงการและตัวบุคลากรขององค์การด้วย การวางแผนเกี่ยวกับการเงินเพื่อการดำเนินงานเป็นงานสำคัญของผู้บริหาร ในแผนนี้จะต้องมีสิ่งชี้แจงที่มาหรือจำนวนเงินที่เป็นรายได้หรือรายรับ และแสดงถึงแผนงานหรือโครงการ พร้อมด้วยจำนวนรายจ่ายที่กำหนดไว้ของช่วงระยะเวลาหนึ่ง แผนดังกล่าวนี้เป็นที่ทราบทั่วกันว่า คือ งบประมาณ แผนงบประมาณอาจมีทั้งแผนระยะยาวและระยะสั้น แผนระยะสั้นเป็นแผนงบประมาณประจำปี ส่วนแผนระยะยาวส่วนใหญ่จะทำเป็นแผน 5 ปี โดยเฉพาะในกรณีที่ต้องการให้งานหรือโครงการที่ทำนั้นมีความต่อเนื่องกัน เป็นช่วงเวลาที่สามารถจะติดตามได้ และสามารถบรรลุได้ในระยะเวลาที่ไม่ยาวนานนัก ดร. แกลลาเฮอร์ ไขข้อสังเกตพอสรุปได้ว่า ในสถาบันระดับอุดมศึกษา การวางแผนระยะยาวนั้นมักจะมุ่งในเรื่องของการกำหนด การเพิ่มของเงินเคื้อนเงินค่าตอบแทน ประโยชน์เกื้อกูล การบำรุงรักษาสถานที่ การเพิ่มอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่จำเป็น

62

ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ, เล่มที่ 92 ตอนที่ 26 (วันที่ 6

กุมภาพันธ์, 2518), น. 6 - 8.

ต่อการเรียนการสอนเพื่อให้ได้สัดส่วนกับแผนการเพิ่มจำนวนนักศึกษา และโครงการวิจัย ถ้าเป็นสถาบันการศึกษาพยาบาล อาจารย์รวมโครงการศึกษาที่จัดขึ้นเพื่อสนองความต้องการของสังคมทาง  
 63  
 คานอนามัยควย

หน้าที่สำคัญของผู้บริหารระดับโรงเรียน ในบางกรณีอาจไม่มีส่วนรับผิดชอบโดยตรงกับงบประมาณส่วนรวมของสถาบัน เช่น การก่อสร้าง การรับการเงิน แต่ผู้บริหารจะต้องมีความเข้าใจในความสัมพันธ์ระหว่างงบประมาณของหน่วยงานที่ตนรับผิดชอบกับงบประมาณของหน่วยงานอื่น ๆ ในสถาบันเดียวกัน นอกจากนี้ ผู้บริหารจะต้องรับผิดชอบในการวางแผนงบประมาณประจำปีสำหรับหน่วยงานของตน เสนอไปยังผู้บริหารในหน่วยงานเหนือขึ้นไปเพื่อขอความเห็นชอบ ในการทำแผนงบประมาณประจำปีของโรงเรียนจะต้องคำนึงถึงเครื่องมือ เครื่องใช้ ตลอดจนอุปกรณ์ เช่น ตำรา แบบเรียนต่าง ๆ ที่จะส่งเสริมและสนับสนุนให้การสอนการเรียน ประสบผลสำเร็จตามที่คาดหวัง จำนวนครูที่มิวัดตามที่โรงเรียนต้องการ โครงการพิเศษต่าง ๆ เช่น การวิจัย การศึกษาอบรมคณะครู เป็นต้น ครูในโรงเรียนควรได้มีส่วนร่วมในการจัดทำงบประมาณ ซึ่งอาจจะโดยให้ขอคิดเห็นและขอเสนอแนะต่าง ๆ ต่อผู้บริหาร ทั้งในด้านการต้องการของสถาบัน การประเมินค่าใช้จ่ายในแต่ละรายการหรือโครงการ เพื่อจะได้วางแผนงบประมาณที่เหมาะสมและสนองความต้องการของปฏิบัติหรือครูในหน่วยงานนั้น ๆ เป็นส่วนรวม

แผนงบประมาณ เมื่อเสนอไปยังหน่วยงานเหนือขึ้นไปแล้ว ผู้บริหารมีหน้าที่ที่จะพยายามให้แผนนั้นได้รับความเห็นชอบ บางครั้งผู้บริหารอาจจะต้องให้คำชี้แจงหรือเหตุผลเพิ่มเติม ภายหลังที่งบประมาณใดได้รับความเห็นชอบและอนุมัติในขั้นสุดท้ายแล้ว จำเป็นจะต้องแจ้งให้คณะครูทราบว่า งบประมาณที่เสนอไปนั้นมีรายการใด ที่จะต้องเปลี่ยนแปลงไปบ้าง เพื่อจะได้เริ่มงานตามแผนได้ทันที หน้าที่อันสำคัญค้ำของผู้บริหารคือ การควบคุมรายจ่ายแต่ละหมวดหรือแต่ละรายการให้อยู่ในวงเงินที่ไ้รับอนุมัติมา

ในระบอบโรงเรียน การควบคุมการใช้จ่ายย่อมเป็นหน้าที่ของผู้บริหารสูงสุดของโรงเรียน ถ้าเป็นโรงเรียนขนาดใหญ่ อาจมีเจ้าหน้าที่ฝ่ายการเงินเป็นผู้ช่วย แต่ความรับผิดชอบก็ยังอยู่กับผู้บริหารสูงสุดของโรงเรียน การควบคุมอาจจำเป็นต้องทำตั้งแต่ การจัดซื้อ วิธีการจ่ายเงิน การลงบัญชี การทำงบรายรับรายจ่ายประจำเดือน ตลอดจนการเก็บบัญชีเครื่องมือเครื่องใช้ ครุภัณฑ์ ซึ่งเป็นถาวรวัตถุ<sup>64</sup> วัตถุประสงค์ของการควบคุมนี้ นอกจากจะพยายามให้รายจ่าย อยู่ในวงเงินที่ใคร่บอญมติด้อย่างเป็นทางการแล้ว ยังช่วยให้สามารถเปรียบเทียบผลที่ได้รับกับว่า เป็นไปดังแผนหรือความคาดหวังไว้เพียงใด มีสิ่งใดที่จะต้องปรับปรุงแก้ไขต่อไปอีก

สำหรับปัญหาในการใช้จ่ายเงินงบประมาณของหน่วยงานของรัฐ ที่มีจะพบมีอยู่ 2 ประเด็นด้วยกัน คือ ใช้จ่ายเกินกว่าที่ขอไว้ จึงจำเป็นต้องหาเงินหรือโอนเงินจากรายการอื่นมาสมทบเพิ่มเติม ดังนั้น ในการทำงบประมาณ จึงมีข้อคิดแนะว่า ไม่ควรจะทำให้ตายตัวเกินไป (rigid) ควรจะมีพอที่จะให้ใหญ่ทางในการคิดแปลงหรือปรับจำนวนเงินในบางพอสมควร (flexible) ปัญหาอีกประการหนึ่งคือ เงินเหลือเมื่อปีงบประมาณจะสิ้นสุดลง ซึ่งอาจจะเป็นการวางแผนงบประมาณไม่ได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบ แผนงานไม่แน่นอน หรือวางแผนแล้วไม่ได้ทำเป็นต้น เมื่อเกิดปัญหากังกลาวนี้ขึ้น หน่วยงานจึงรีบหาทางใช้จ่ายเงินกันเพื่อจะได้ไม่ต้องส่งคืน เพราะการส่งเงินคืนครั้งนั้นอาจมีผลต่อการถูกตัดงบประมาณในปีต่อไปก็ได้ เพราะฉะนั้นการจัดซื้อสิ่งของเครื่องใช้ต่าง ๆ จึงทำกันอย่างรีบร้อน ขาดความรอบคอบถี่ถ้วน หรือต้องจัดซื้อของที่มีความจำเป็นน้อยก็ได้ สิ่งเหล่านี้ย่อมก่อให้เกิดผลเสียหายต่อแผนงานของส่วนรวมได้

64

Campbell, op cit., p.167.

65

Kast, op cit., pp.484-485.