



วรรณคดีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในบทที่ 2 นี้ ผู้วิจัยจะได้อธิบายถึงการบริหารการศึกษาของวิทยาลัยครูเกี่ยวกับงานการบริหารการศึกษาทั้ง 5 ประเภท ได้แก่ งานด้านวิชาการ งานบุคคล งานกิจการนักศึกษา งานธุรการ การเงิน และการให้บริการ และงานความสัมพันธ์กับชุมชน และในตอนสุดท้ายจะได้อธิบายถึงทฤษฎีการตัดสินใจสังการ

การบริหารการศึกษาของวิทยาลัยครู

การบริหารการศึกษาและการดำเนินงานของวิทยาลัยครูในปัจจุบันอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติ 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน อันได้แก่ ประกาศคณะปฏิวัติ (ฉบับที่ 218) พ.ศ. 2515 และพระราชบัญญัติวิทยาลัยครู พ.ศ. 2518 อันทำให้วิทยาลัยครูทั้ง 36 แห่ง เป็นส่วนราชการของกรมการฝึกหัดครูสังกัดส่วนกลาง และตามพระราชบัญญัติวิทยาลัยครูฉบับนี้ ระบุให้กรมการฝึกหัดครูทำหน้าที่ของสภาการฝึกหัดครูในการควบคุมดูแลวิทยาลัยครูให้แกสภาการฝึกหัดครู

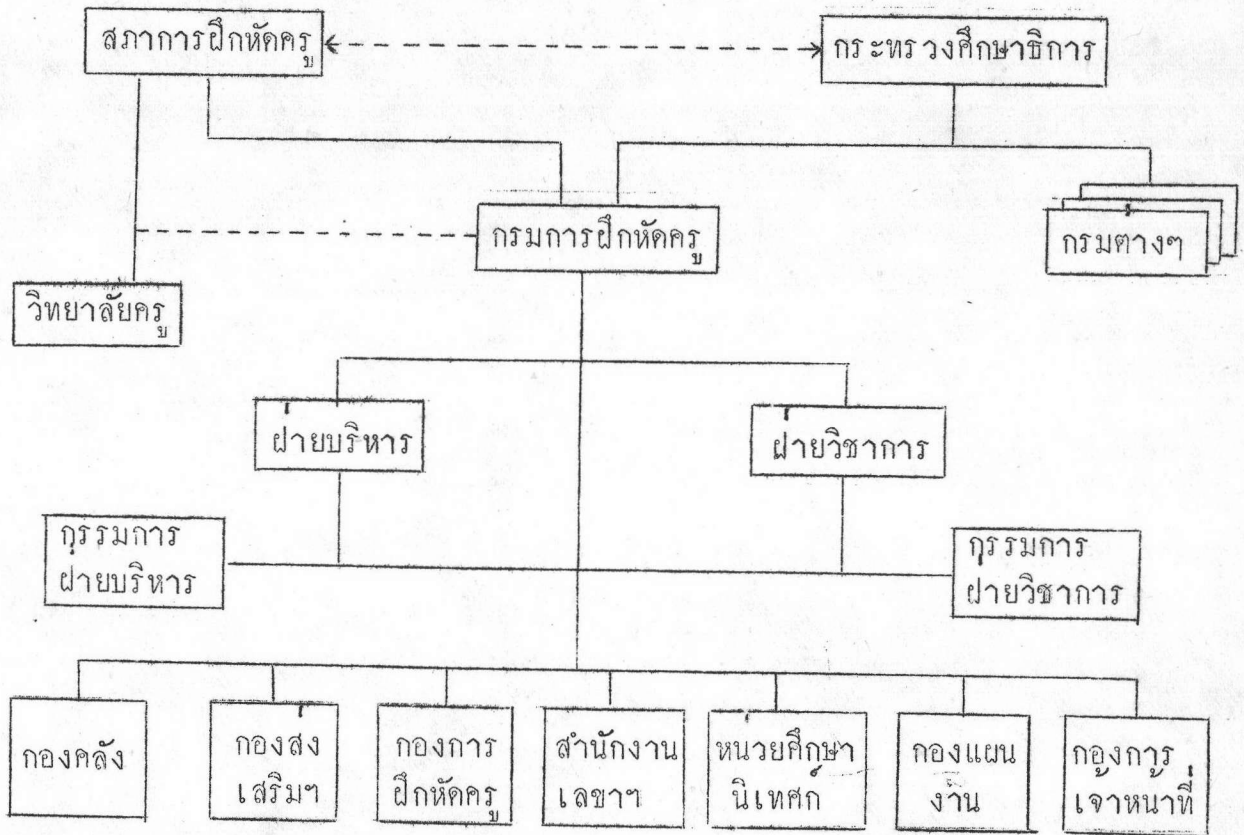
ฉะนั้น การบริหารและการดำเนินงานของวิทยาลัยครูทุกแห่งจะต้องให้สอดคล้องกับนโยบายของกรมการฝึกหัดครูและเป็นไปตามภาระหน้าที่ตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติวิทยาลัยครู ส่วนในแง่การบังคับบัญชานั้นกรมการฝึกหัดครูทำงานสัมพันธ์กับหน้าที่ของสภาการฝึกหัดครูไม่เป็นการบังคับบัญชาวิทยาลัยครูโดยตรง และโดยทางปฏิบัติแล้วกรมการฝึกหัดครูจะส่งเสริมให้วิทยาลัยครูมีอิสระและคล่องตัวในการบริหารในฐานะที่เป็นสถาบันอุดมศึกษาดังนโยบายของกรมที่ระบุไว้ดังนี้

วิทยาลัยครูที่ได้รับการยกฐานะจะต้องทำงบประมาณเสนอต่อสภาการฝึกหัดครู และดำเนินการใช้จ่ายไปตามโครงการและงบประมาณที่ได้รับจากสภาการฝึกหัดครูจะมอบอำนาจการอนุมัติเกี่ยวกับการเงินและการบริหารงานให้แก่วิทยาลัยครูใหม่มากที่สุดเท่าที่ระเบียบบริหารราชการแผ่นดินจะอำนวยให้ สอนราชการระดับรอง และหน่วยงานของกรมจะทำหน้าที่ส่งเสริม ประสานงาน อำนวยความสะดวก ตรวจสอบ และให้คำแนะนำแก่วิทยาลัยจนสามารถดำเนินการในฐานะเป็นสถาบันอุดมศึกษาได้อย่างสมบูรณ์¹

จากแนวนโยบายดังกล่าวนี้อาจกล่าวได้ว่า กรมการฝึกหัดครูจะทำหน้าที่เป็นหน่วยงานที่ปรึกษา (staff) มากขึ้นกว่าเดิมดังแผนภูมิที่ 1

¹กรมการฝึกหัดครู, "นโยบายและการจัดการฝึกหัดครูตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ระยะที่ 4 (2520-2524)," (กรุงเทพมหานคร : กรมการฝึกหัดครู กระทรวงศึกษาธิการ, 2520), หน้า 36. (อัครสำเนา) .

แผนภูมิที่ 1 แผนภูมิการบริหารของกรมการฝึกหัดครู¹



¹กรมการฝึกหัดครู, "นโยบายและการจัดการฝึกหัดครูตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ระยะที่ 4 (2520-2524)," (กรุงเทพมหานคร : กรมการฝึกหัดครู กระทรวงศึกษาธิการ, 2520), หน้า 30. (อัครสำเนา).

จากแผนภูมิที่ 1 จะเห็นว่าตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดินอันได้แก่ ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 กรมการฝึกหัดครูเป็นกรมหนึ่งของกระทรวงศึกษาธิการ ประกอบด้วยงานที่สำคัญ 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายวิชาการ ซึ่งประกอบด้วยสำนักงานเลขาธิการกรม หน่วยศึกษานิเทศก์ และกองต่าง ๆ อีก 5 กอง คือ กองคลัง กองส่งเสริมวิทยฐานะ กองการฝึกหัดครู กองแผนงาน และกองการเจ้าหน้าที่ ส่วนตามพระราชบัญญัติวิทยาลัยครู พ.ศ. 2518 นั้น กรมการฝึกหัดครูปฏิบัติหน้าที่สภาการฝึกหัดครูสัมพันธ์กับวิทยาลัยครู และไม่เป็นการบังคับบัญชาวิทยาลัยครูโดยตรง

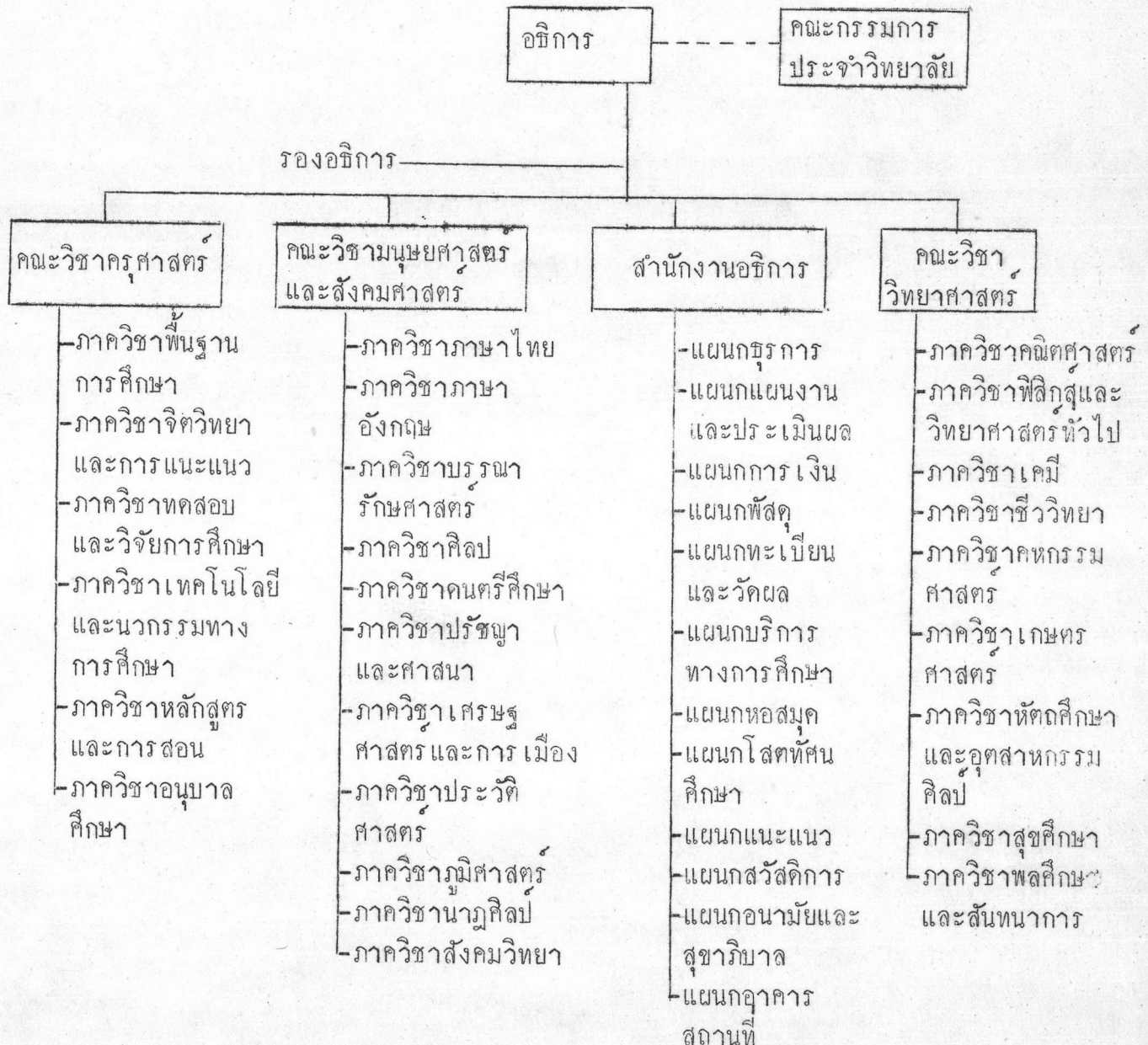
ในด้านการบริหารของวิทยาลัยครู ผู้บริหารทุกระดับของวิทยาลัยครูจะต้องบริหารงานตามภารกิจที่กำหนดไว้ในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิทยาลัยครู พ.ศ. 2518 ดังได้กล่าวมาแล้ว

การที่วิทยาลัยครูจะดำเนินงานให้บรรลุตามภารกิจตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 5 อย่างมีประสิทธิภาพนั้น ผู้บริหารทุกระดับของวิทยาลัยจะต้องร่วมกันวางนโยบาย ตลอดจนการวางแผนงานของวิทยาลัยให้รัดกุมและชัดเจน และการที่วิทยาลัยครูจะสามารถดำเนินการตามภาระหน้าที่และนโยบายที่วางไว้ได้นั้นจำเป็นต้องอาศัยการจัดองค์การแบ่งแยกสายงานและแบ่งส่วนราชการในวิทยาลัยครูออกเป็นสัดส่วนและมีความสัมพันธ์กัน

การแบ่งส่วนราชการของวิทยาลัยครูแต่ละแห่งตามความในมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติวิทยาลัยครู พ.ศ. 2518 กำหนดให้ทำเป็นประกาศของกระทรวงศึกษาธิการโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยทั่วไปแล้วการแบ่งส่วนราชการของวิทยาลัยครูต่าง ๆ มีลักษณะโครงสร้างที่สำคัญเหมือนกัน ดังแผนภูมิที่ 2

แผนภูมิที่ 2 การแบ่งส่วนราชการในวิทยาลัยครูตามพระราชบัญญัติ
วิทยาลัยครู พ.ศ.2518¹

004740



¹กฤษณ์ ศิริพงษ์ และคนอื่น ๆ, "ภารกิจของผู้บริหารการศึกษาระดับวิทยาลัยครู" (ภาคนิพนธ์วิชาหลักบริหารการศึกษา แผนกวิชาบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520), หน้า 5. (อัครสำเนา).

จากแผนภูมิที่ 2 แสดงให้เห็นว่า การแบ่งส่วนราชการของวิทยาลัยครูตาม พระราชบัญญัติวิทยาลัยครู พ.ศ.2518 นั้นตามความในมาตรา 19 และ 21 แห่งพระราช บัญญัติฉบับนี้กำหนดให้วิทยาลัยครูมีคณะกรรมการประจำวิทยาลัยครู มีอำนาจและหน้าที่ในการ วางระเบียบของวิทยาลัยครูด้วยความเห็นชอบของสภาพิจารณาที่กำหนดหลักสูตรและรายละ- เอียดเกี่ยวกับหลักสูตร เพื่อเสนอต่อสภา จัดการวัดผลการศึกษา รัับปรึกษาและให้ความเป็น ชรรรมแก่อธิการ จัดทำงบประมาณประจำปี เสนอกรมการฝึกหัดครู โดยได้รับความเห็นชอบจาก สภา และจัดทำรายงานแสดงผลงานและการรับจ่ายเงินในรอบปี และมาตรา 17 กำหนดให้ วิทยาลัยครูแบ่งส่วนราชการออกเป็นสำนักงานอธิการและคณะวิชา สำนักงานอธิการแบ่งออก เป็นแผนก ส่วนคณะวิชาแบ่งออกเป็นภาควิชา

สำหรับตำแหน่งผู้บริหารระดับต่าง ๆ ของวิทยาลัยครูเมื่อพิจารณาจากแผนภูมิที่ 2 และตามความในมาตรา 16 และ 23 แห่งพระราชบัญญัตินี้จะเห็นได้ว่าอธิการเป็นผู้บริหารสูง สุดของวิทยาลัย ทั้งนี้เนื่องจากมาตรา 16 ระบุให้วิทยาลัยครูมีอธิการคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา รับผิดชอบในการบริหารงานของวิทยาลัย นอกจากนั้นมาตรานี้ยังเปิดโอกาสให้มีตำแหน่งรอง อธิการคนหนึ่งหรือหลายคนก็ได้ เพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบตามที่อธิการมอบหมาย ส่วนมาตรา 23 นั้น กำหนดให้มีหัวหน้าสำนักงานอธิการคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบในสำนักงานอธิการ ให้มีหัวหน้าคณะวิชาคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบในคณะวิชาและให้มีหัวหน้าภาควิชาคน หนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบในภาควิชา นอกจากนั้นมาตรานี้ยังเปิดโอกาสให้มีรองหัวหน้า สำนักงานอธิการ รองหัวหน้าคณะวิชาหรือรองหัวหน้าภาควิชาแล้วแต่กรณีคนหนึ่งหรือหลายคน ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยได้อีกด้วย

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ตำแหน่งผู้บริหารของวิทยาลัยครูระดับต่าง ๆ ประกอบด้วย อธิการ รองอธิการ หัวหน้าสำนักงานอธิการ หัวหน้าคณะวิชา หัวหน้าภาควิชา และอาจมีรอง หัวหน้าสำนักงานอธิการ รองหัวหน้าคณะวิชา และรองหัวหน้าภาควิชา

การดำเนินงานของวิทยาลัยครูตามที่ได้ระบุไว้ในพระราชบัญญัติวิทยาลัยครู พ.ศ. 2518 จะบรรลุผลสำเร็จได้จะต้องอาศัยความร่วมมือ ร่วมใจ จากบุคคลหลายฝ่าย ผู้บริหาร การศึกษาของวิทยาลัยครูแต่ละระดับจะต้องพยายามชักจูงให้เกิดความร่วมมือร่วมใจในการ- ปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามภารกิจที่กำหนดไว้ในการบริหารการศึกษาของวิทยาลัยครู นั้น ผู้บริหารจำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับงานการบริหารการศึกษาทั้ง 5 ประเภท คือ

1. การบริหารงานวิชาการ
2. การบริหารงานบุคคล
3. การบริหารงานกิจการนักศึกษา
4. การบริหารงานธุรการ การเงินและการให้บริการ
5. การบริหารงานด้านความสัมพันธ์กับชุมชน

การบริหารงานวิชาการ

งานวิชาการเป็นงานที่สำคัญของวิทยาลัยครู เพราะหน้าที่หลักของโรงเรียนหรือสถาบันการศึกษานั้นคือการให้ความรู้แก่ผู้เรียนด้านวิชาการ เกี่ยวกับการบริหารงานวิชาการของสถาบันการศึกษาระดับสูง เช่น มหาวิทยาลัยหรือวิทยาลัยครูนั้น วิทยุ ๓ สาขา ได้สรุปไว้ว่า ผู้บริหารการศึกษาส่วนมากยึดหลักการว่าสถาบันการศึกษาระดับนี้มีหน้าที่หลัก 4 ประการ คือ

1. วิจัยหาความรู้ใหม่และส่งเสริมวิชาการ
2. การให้ความรู้ทั่วไปและความรู้เฉพาะแก่สมาชิกของสังคมโดยการสอน การให้ความรู้ดังกล่าวเป็นการปฏิบัติงาน 2 ทาง คือ บุคลากรของมหาวิทยาลัย ให้ความรู้มาตรฐานแก่สมาชิกของสังคมที่มารับบริการในขณะเดียวกันสมาชิกเหล่านี้ก็ค้นคว้าเพิ่มเติมจนใคร่รับความรู้ใหม่ ๆ
3. เตรียมพลเมืองผู้มีการศึกษาสูงให้แก่สังคม
4. ให้บริการแก่สังคมทั้งในทางวิชาการและบริการอย่างอื่น¹

สรุปได้ว่า การบริหารงานวิชาการนี้ เป็นการอำนวยความสะดวกให้มีการค้นคว้าวิจัยหาความรู้ใหม่ การอำนวยความสะดวกในการให้ความรู้แก่ผู้เรียนเพื่อให้ผู้เรียนเป็นพลเมืองที่มีการศึกษาสูงและการอำนวยความสะดวกในการให้บริการแก่สังคมทางด้านวิชาการ

¹วิทยุ ๓ สาขา, หลักบริหารการศึกษา, พิมพ์ครั้งที่ 3. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วัฒนาพานิช, 2519), หน้า 157.

การบริหารงานบุคคล

การบริหารงานบุคคลได้รับการยอมรับโดยทั่วไปว่าเป็นหัวใจของการบริหารภารกิจของวิทยาลัยครูจะดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสบความสำเร็จตามเป้าหมายเพียงใดย่อมอาศัยความร่วมมือของบุคลากรทุกฝ่ายที่ปฏิบัติงานในวิทยาลัย สำหรับขอบข่ายของการบริหารงานบุคคลนี้ประกอบด้วยงาน 4 ลักษณะ คือ "... การให้โคม่าซึ่งบุคคล การทำนุบำรุงและรักษา การพัฒนาและการให้พินจากงาน..."¹

วิทยาลัยครูประกอบด้วยบุคคลหลายกลุ่มนับตั้งแต่ผู้บริหาร อาจารย์ เจ้าหน้าที่ธุรการ การเงิน และคณงานภารโรง บุคคลเหล่านี้ล้วนแต่มีบทบาทและหน้าที่สำคัญต่องานสวนรวมของวิทยาลัย เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลนี้ สุกิจ จุลละนันท์ ได้แสดงความคิดเห็นไว้ดังนี้

การบริหารงานบุคคลหรือบริหารบุคลากร เป็นกระบวนการที่เกี่ยวกับการวางนโยบาย การวางแผน โครงการ ระเบียบและวิธีดำเนินงานเกี่ยวกับตัวบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในองค์การใดองค์การหนึ่งเพื่อให้โคม่า โคม่าประโยชน์และบำรุงทรัพยากรมนุษย์ที่มีประสิทธิภาพและปริมาณเพียงพอเพื่อการปฏิบัติงานบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์²

จากข้อความนี้จะเห็นว่า การบริหารงานบุคคลมีความสำคัญต่อการบริหารอย่างยิ่ง เพราะความสำเร็จของงานขึ้นอยู่กับคน ในการบริหารนั้นแม้องค์ประกอบด้านอื่นอันได้แก่งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์และการจัดการ จะดีหรือบริบูรณ์เพียงใดถ้าคนที่จะใช้สิ่งเหล่านี้ไม่มีความสามารถเพียงพอที่จะใช้หรือขาดขวัญกำลังใจที่จะร่วมมือปฏิบัติงานแล้ว การบริหารการศึกษาของวิทยาลัยครูย่อมประสบผลสำเร็จได้ยาก

¹ วิทยุ โสธร, การบริหารงานบุคคล (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วัฒนาพานิช, 2517), หน้า 9.

² สุกิจ จุลละนันท์, หลักบริหาร (พระนคร : กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, 2512), หน้า 102.

ในทางปฏิบัติแล้วผู้บริหารวิทยาลัยครูไม่มีอำนาจเต็มในการบริหารบุคลากรเสียที่เดียว การบริหารงานบุคคลของวิทยาลัยครูยังอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของกรมการฝึกหัดครูและคุรุสภา ทั้งนี้เพราะวิทยาลัยครูยังอยู่ในระบบราชการ งานบางอย่างมีผลกระทบถึงหน่วยงานหรือสถาบันอื่น เช่น การกำหนดอัตรากำลังและการบรรจุแต่งตั้งบุคลากรมีผลกระทบต่องบประมาณแผ่นดิน จึงจำเป็นต้องมีการพิจารณาหลายระดับ แต่อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันนี้วิทยาลัยครูมีความคล่องตัวในการบริหารงานบุคคลมากขึ้นโดยลำดับพอที่จะสามารถบริหารงานด้านนี้ได้เหมาะสมกับที่เป็นสถาบันอุดมศึกษา

การบริหารงานกิจการนักศึกษา

นักศึกษาในวิทยาลัยครูมีจำนวนมาก และมีความสำคัญเป็นผลผลิตที่จะพิสูจน์ความสำเร็จในการจัดการฝึกหัดครูของวิทยาลัยครูอย่างแท้จริง เพราะหน้าที่หลักของวิทยาลัยครู คือ การผลิตครู ดังที่ จอห์น อาร์ อีเมนส์ (John R. Emens) ได้กล่าวไว้ว่า "วิทยาลัยครูมีหน้าที่รับผิดชอบในการเตรียมนักเรียนครูให้เป็นผู้มีความรู้ความสามารถในวิชาชีพของตนและเป็นผู้ที่เพียบพร้อมไปด้วยศีลธรรม จรรยา เพื่อจะได้เป็นครูที่ดีของเด็กในอนาคต คุณลักษณะของครูที่ดี คือ ต้องเป็นคนดี เป็นพลเมืองดี และเป็นผู้ประกอบอาชีพที่ดี"¹ ฉะนั้น วิทยาลัยครูต้องคำนึงถึงคุณภาพของนักศึกษาครูเป็นอย่างยิ่ง การให้ความรู้ทางวิชาการเพียงอย่างเดียวไม่สามารถทำให้นักศึกษามีคุณสมบัติเพียบพร้อมต่อการเป็นครูได้ และจากการสัมมนาเรื่อง สมรรถภาพที่จำเป็นสำหรับครูปริญญาของ คณะศึกษาศาสตร์ และศึกษาศาสตร์ ครั้งที่ 3 ณ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ระหว่างวันที่ 24 - 29 กรกฎาคม 2520 ได้สรุปว่าสมรรถภาพที่จำเป็นสำหรับครูนั้นควรมี 3 ประการ คือ

¹John R. Emens, "Administrative Organization of Student Personnel Service," Student Personnel Service (Washington D.C. : AACTE, 1959), pp. 24-25.

1. ความรู้ทางวิชาการ วิชาสามัญ วิชาครูและหน้าที่ครู
2. ทักษะในการสอนและการปฏิบัติงานครู
3. คุรุธรรมนิยม ทั้งจริยธรรม คุณธรรม และคตินิยมในความเป็นครู"¹

การที่นักศึกษาครูจะมีคุณสมบัติครบถ้วนทั้ง 3 ประการดังกล่าวนี้ นอกจากการเรียน การสอนในห้องเรียนแล้ว วิทยาลัยครูจะต้องจัดประสบการณ์ด้านอื่น ๆ ให้แก่นักศึกษาครู อาทิ เช่น กิจกรรมเสริมหลักสูตร กิจกรรมบริการและสวัสดิการต่าง ๆ เป็นต้น ซึ่งรวมเรียกว่า กิจกรรมนักศึกษา การที่ต้องให้ความสำคัญต่อการบริหารกิจกรรมนักศึกษานี้ เนื่องจาก "การขยายตัวและความเจริญก้าวหน้าอย่างรวดเร็วในสังคมปัจจุบันของวิทยาลัย อันได้แก่การพัฒนา การศึกษาให้ทันกับความเปลี่ยนแปลงของโลก การขยายตัวและความก้าวหน้าของอุตสาหกรรม และวิทยาการสมัยใหม่ รวมทั้งพัฒนาการของหลักสูตรของสาขาวิชาต่าง ๆ"² อิทธิพลเหล่านี้ มีส่วนในการเปลี่ยนแปลงชีวิตภายในสถานศึกษาของนักศึกษา ด้วยเหตุนี้การบริหารกิจกรรมนัก- ศึกษาจึงมีความจำเป็นมากขึ้นโดยลำดับ

การบริหารงานธุรการ การเงินและการให้บริการ

วัตถุประสงค์ที่แท้จริงของสถานศึกษา คือ การให้การศึกษ ผู้บริหารการ ศึกษาจำเป็นต้องมุ่งทำงานวิชาการเป็นหลัก แต่มักปรากฏอยู่เสมอว่าผู้บริหารใช้เวลาส่วน ใหญ่ในการบริหารงานธุรการ การเงินและการให้บริการ ที่เป็นเช่นนี้เพราะงานด้านนี้ยัง มีความสำคัญต่อการบริหารการศึกษามาก งานด้านอื่นจะดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย และมีประสิทธิภาพเพียงใดต้องอาศัยความร่วมมือของฝ่ายธุรการ การเงินและการให้บริการ อยู่เป็นอันมาก การบริหารงานของสถานศึกษาด้านนี้ประกอบด้วย "การบริหารงาน

¹คณะกึ่งคณะครุศาสตร์และศึกษาศาสตร์, "สมรรถภาพที่จำเป็นสำหรับครูปริญญา," ผลการสัมมนาครั้งที่ 3 ณ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 24-29 กรกฎาคม 2520.

²E.G. Williamson and Theodor R. Sabin, "Student Personnel Work," in Encyclopedia of Educational Research, ed. Walter S. Monroe (New York : McMillan Co., 1952), p. 1290.

การเงิน งานธุรการ และอาคารสถานที่ แมว่าสถานศึกษาจะเติบโตขึ้นเพียงใดก็ตาม ขอบข่ายของการบริหารงานด้านนี้ก็ยังคงเดิม แต่ปริมาณอาจเพิ่มขึ้นได้¹

การบริหารงานธุรการ การเงิน และการให้บริการนี้ ตามพระราชบัญญัติวิทยาลัยครู พ.ศ.2518 กำหนดให้มีสำนักงานอธิการเป็นหน่วยงานรับผิดชอบโดยตรง โดยมีหัวหน้าสำนักงานอธิการเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ

การบริหารงานด้านความสัมพันธ์กับชุมชน

สถาบันการศึกษานับว่าเป็นสถาบันหนึ่งในสังคม เมื่อสังคมเปลี่ยนไปสถานศึกษาต้องเปลี่ยนแปลงบทบาทของตนตามไปด้วย และในขณะเดียวกันสถาบันการศึกษาก็ควรทำหน้าที่เป็นผู้นำของสังคมด้วย ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการศึกษากับชุมชนยังคงมีความสำคัญและเกื้อหนุนซึ่งกันและกันอยู่เสมอ

วิทยาลัยครูเป็นสถาบันการศึกษาแห่งหนึ่งในสังคม มีหน้าที่ผลิตครูเพื่อออกไปสร้างสมาชิกที่ดีให้กับสังคม วิทยาลัยครูจึงจำเป็นต้องติดต่อกับชุมชนทั้งนี้เพื่อจะได้ทราบความเปลี่ยนแปลงและความต้องการต่าง ๆ ของชุมชน จากการได้ทราบถึงปัญหา ความเปลี่ยนแปลงและความต้องการต่าง ๆ ของชุมชนจะทำให้วิทยาลัยครูสามารถผลิตครูได้สอดคล้องกับสภาพที่เป็นจริงของสังคมยิ่งขึ้น

ปัจจุบันบทบาทด้านความสัมพันธ์ระหว่างวิทยาลัยครูกับชุมชนมีมากขึ้นตามลำดับ และได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิทยาลัยครู พ.ศ.2518 เกี่ยวกับงานด้านความสัมพันธ์กับชุมชนของวิทยาลัยครู อาจสรุปได้ดังนี้

1. การให้บริการทางการศึกษา อันได้แก่การฝึกอบรมครูประจำการ การจัดตั้งศูนย์วิชาการและศูนย์อบรมอาชีพในชุมชน และงานเผยแพร่ผลงานทางวิชาการของวิทยาลัยครูต่อชุมชน

¹ Rudyard R. Bent, Administration of Secondary School

2. การฝึกสอนของนักศึกษาครู วิทยาลัยครูจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากสถาบันการศึกษาต่าง ๆ ในชุมชนทั้งที่อยู่ในเขตเมือง และชนบทเพื่อการฝึกสอนของนักศึกษาครู

3. การประชุมอบรม และสัมมนาทางวิชาการของวิทยาลัยครูกับชุมชน

4. การร่วมมือกับชุมชนในการทำนุบำรุง ศิลปวัฒนธรรม และประเพณีของท้องถิ่น

สรุปได้ว่า งานด้านความสัมพันธ์กับชุมชนนี้เป็นภารกิจอย่างหนึ่งของวิทยาลัยครู ซึ่งจะต้องจัดให้เพิ่มขึ้นเพื่อให้บริการ คำนวณต่าง ๆ แก่ชุมชนตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิทยาลัยครู พ.ศ.2518 ดังได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 1 อย่างไรก็ตามเท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันบทบาทของวิทยาลัยครูที่เกี่ยวกับงานด้านนี้ยังไม่กว้างขวางเท่าที่ควรทั้งที่ต่างก็ยอมรับกันว่าวิทยาลัยครูเป็นส่วนหนึ่งของสังคมและมีหน้าที่ให้บริการ แก่สังคมก็ตาม

ภาระหน้าที่ของวิทยาลัยครูตามที่กล่าวมานี้ นับเป็นภารกิจที่มีขอบเขตกว้างขวาง และมีความสำคัญยิ่ง เพื่อให้บรรลุตามภารกิจดังกล่าวผู้บริหารการศึกษาของวิทยาลัยครูทุกระดับตลอดจนอาจารย์และบุคลากรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในวิทยาลัยครูต้องให้ความร่วมมือกัน โดยเต็มความสามารถ การปฏิบัติงาน การจัดขั้นตอนและการใช้ทฤษฎีในการดำเนินงาน ย่อมอาศัยการตัดสินใจทั้งสิ้น การตัดสินใจจะเป็นเครื่องชี้หรือกำหนดแนวในการดำเนินงาน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของงานอยู่ที่การตัดสินใจเป็นพื้นฐานอันสำคัญ การตัดสินใจจึงมีความสำคัญต่อการบริหารอย่างยิ่ง

การตัดสินใจมีความเกี่ยวข้องกับคนหมู่มาก การตัดสินใจในองค์การหรือหน่วยงานต่าง ๆ ย่อมจะเป็นเหตุนำมาซึ่งผลดีและผลร้ายแก่บุคคลในองค์การ ตลอดจนการเองหรือแม้กระทั่งต่อสังคม ทฤษฎีทั้งหลายจึงเกิดขึ้นเพื่อแก้ปัญหาขัดข้องอันเกิดจากการตัดสินใจสั่งการ วิทยาลัยครูเป็นองค์การหนึ่งในสังคม ดังนั้น กระบวนการตัดสินใจสั่งการจึงนับว่ามีความสำคัญ ในลำดับต่อไปนี้จะกล่าวถึงการตัดสินใจสั่งการในการบริหาร ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงกระบวนการตัดสินใจสั่งการในวิทยาลัยครู

การตัดสินใจสั่งการ

การตัดสินใจสั่งการ (Decision Making) หรือที่เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า การวินิจฉัยสั่งการ เป็นศิลปะและภาระหน้าที่อันสำคัญต่อการบริหารทุกประเภท ทั้งนี้เพราะผู้บริหารมีภาระหน้าที่ที่จะทำการตัดสินใจอยู่เสมอ โดยปกติแล้ว "นักบริหารต้องใช้เวลาส่วนใหญ่ถึงร้อยละ 50 ของเวลาทั้งหมดไปในเรื่องการวินิจฉัยสั่งการ" หากพิจารณาถึงกระบวนการบริหารตามที่มีผู้กล่าวไว้หลายท่านโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ลูเธอร์ กุลลิก (Luther Gulick) ที่กล่าวถึงกระบวนการบริหารไว้ 7 ประการ หรือที่เรียกย่อ ๆ ว่า โฟดสชอบ (POSDCORB) ซึ่งมีดังนี้

1. Planning หมายถึง การวางแผนหรือการวางโครงการอย่างกว้าง ๆ ว่า มีงานอะไรที่จะต้องปฏิบัติตามลำดับ พร้อมควรวางแนววิธีปฏิบัติพร้อมควยวัตถุประสงค์ของการปฏิบัติงานนั้น ๆ กอนลงมือปฏิบัติการ

2. Organizing หมายถึง การจัดรูปโครงการหรือเค้าโครงของกรบริหาร โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานย่อย หรือของตำแหน่งต่าง ๆ ให้ชัดเจน พร้อมควยกำหนดคุณลักษณะและวิธีการติดต่องานสัมพันธ์กันตามลำดับชั้นแห่งอำนาจหน้าที่ส่งค่าลคหลันกันไป

3. Staffing หมายถึง การบริหารงานอันเกี่ยวกับตัวบุคคล การบริหารงานบุคคลดังกล่าวรวมทั้งแต่การแสวงหาคูณมาทำงาน การบรรจุแต่งตั้ง การฝึกอบรมและการพัฒนาบุคคลที่บรรจุแต่งตั้งไว้แล้ว การบำรุงขวัญ การเลื่อนขั้น และลดขั้น ตลอดจนการพิจารณาการให้พุนจากงาน และการบำรุงรักษาสภาพของการทำงานที่ดีและมีประสิทธิภาพให้คงอยู่ตลอดไป

4. Directing หมายถึง การวินิจฉัยสั่งการหลังจากได้วิเคราะห์และพิจารณางานโดยรอบคอบแล้ว รวมทั้งการติดตามดูแลให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งนั้น ๆ ในฐานะผู้บริหารเป็นผู้บังคับบัญชาหน่วยงาน

5. Coordinating หมายถึง การประสานงานหรือสื่อสัมพันธ์หน่วยงานย่อยหรือตำแหน่งต่าง ๆ ภายในองคการ เพื่อก่อให้เกิดการทำงานที่มีประสิทธิภาพ

6. Reporting หมายถึง การเสนอรายการไปยังผู้บังคับบัญชาหรือไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของทั้งเบื้องบนและเบื้องล่าง การเสนอรายงานทำให้ผู้บังคับบัญชาทราบความก้าวหน้าของงานทุกระยะ สะดวกแก่การประสานงานกับ

หน่วยงานอื่น

7. **Budgeting** หมายถึง การจัดทำงบประมาณการเงิน การวางแผนหรือโครงการใช้จ่ายเงินการบัญชีและการควบคุมดูแลการใช้จ่ายเงินโดยรอบคอบและรัดกุม¹

จากกระบวนการบริหารทั้ง 7 ประการดังกล่าว จะเห็นได้ว่าการตัดสินใจสั่งการหรือการวินิจฉัยสั่งการ (Directing) เป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งในกระบวนการบริหาร ภารกิจขององค์กรหรือหน่วยงานจะดำเนินไปด้วยดีนั้น จำต้องอาศัยการตัดสินใจที่ดีและมีการสั่งการที่ถูกต้องเหมาะสม

การตัดสินใจสั่งการมีความเกี่ยวข้องกับทฤษฎีทางการบริหารต่าง ๆ มาทุกยุคทุกสมัยและการตัดสินใจสั่งการนี้ได้รับการยอมรับว่ามีความสำคัญต่อการบริหารอย่างยิ่ง เฮอร์เบิร์ต เอ. ไทมอน (Herbert A. Simon) กล่าวว่า "การบริหารก็คือการตัดสินใจนั่นเอง"² ไม่ว่าจะศึกษาการบริหารด้านใดก็ตามก็ต้องศึกษาเรื่องการตัดสินใจสั่งการไปด้วยเสมอ โดยที่แนวความคิดทางการบริหารนั้นถือว่า

1. ในการบริหารหน่วยงาน ผู้บริหารจะต้องทำหน้าที่ทั้งในด้านการตัดสินใจสั่งการ (Deciding) และการลงมือปฏิบัติ (Doing) แต่เดิมนั้นผู้บริหารมักจะเน้นในด้านการลงมือปฏิบัติมากกว่าการตัดสินใจ แต่ปัจจุบันนี้ "ผู้บริหารมักจะเป็นผู้ตัดสินใจมากกว่าการลงมือปฏิบัติด้วยตนเอง"³ อย่างไรก็ตามกระบวนการตัดสินใจสั่งการและการลงมือปฏิบัติย่อมมีความเกี่ยวข้องกันอยู่เสมอ จะมีเพียงกระบวนการหนึ่งกระบวนการใด มิได้

¹ วิทยุ โสธร, หลักบริหารการศึกษา, พิมพ์ครั้งที่ 3. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์พัฒนาพานิช, 2519), หน้า 65-66.

² Herbert A. Simon, The New Science of Management Decision (New York : Harper and Row, 1960), p.1.

³ David W. Miller and Martin K. Starr, Executive Decisions and Operations Research (Englewoods Cliffs, N.J. : Prentice-Hall, 1969), p. 14.

2. หน้าที่หลักของการบริหาร คือ การควบคุมและการอำนวยความสะดวก การตัดสินใจสั่งการให้เหมาะสม ทั้งนี้เนื่องจาก "การบริหารเป็นกระบวนการของการอำนวยความสะดวกและการควบคุมวิถีชีวิตของคนที่อยู่ร่วมกันในองค์กร"¹

3. การตัดสินใจสั่งการได้รับการยอมรับว่าเป็นหัวใจขององค์กรและเป็นกระบวนการทางการบริหารตลอดมา

ความหมายของการตัดสินใจสั่งการ

การตัดสินใจสั่งการ เป็นเรื่องที่มีขอบเขตกว้างขวางมาก และเป็นองค์ประกอบหนึ่งซึ่งเป็นหัวใจของการบริหาร การศึกษา หรือการบริหารอื่น ๆ "การตัดสินใจสั่งการ หมายถึง การพิจารณาเลือกทางปฏิบัติซึ่งมีอยู่หลายทางเพื่อไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้"² การตัดสินใจจึงเป็นเรื่องของการซึ่งใจใคร่ครองแล้วจึงเลือกทางดำเนินงานที่เห็นว่าดีที่สุดทางใดทางหนึ่งเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตองการ สมพงษ์ เกษมสิน ไท่กล่าวเพิ่มเติมเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า

"มีสิ่งพึงสังเกตอีกประการหนึ่งเกี่ยวกับการตัดสินใจสั่งการ คือ การสั่งงานซึ่งมีความสำคัญต่อผลสำเร็จของการตัดสินใจสั่งการมาก เพราะการสั่งงานเป็นมรรค (Means) ที่จะทำการตัดสินใจไปสู่เป้าหมาย (End) อันเป็นจุดประสงค์ของการตัดสินใจสั่งการนั้น"³

¹ Deniel E, Griffiths, Administrative Theory (New York : Applenton - Century-Crofts, 1959), p. 72.

² John M. Pfiffner and Robert V. Presthus, Public Administration (New York : The Ronald Press, 1960), pp. 92-93.

³ สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหาร, พิมพ์ครั้งที่ 4. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2517), หน้า 191.

นักบริหารการศึกษาเป็นผู้ที่ข้องเกี่ยวกับ การตัดสินใจอยู่ตลอดเวลาทั้งที่เป็น การตัดสินใจที่มีแบบแผนและที่เป็นเหตุการณ์เฉพาะหน้า การตัดสินใจจะก่อให้เกิดการปฏิบัติ อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างขึ้นได้

ข้อตกลงเบื้องต้นเกี่ยวกับการตัดสินใจสั่งการ

แดเนียล อี กริฟฟิธส์ (Daniel E. Griffiths) เป็นผู้บุกเบิก ทฤษฎีการตัดสินใจสั่งการทางการบริหารการศึกษาอย่างกว้างขวาง โดยได้กล่าวถึงความ เข้าใจและแนวความคิดของตนเกี่ยวกับทฤษฎีการตัดสินใจสั่งการว่ามีข้อตกลงเบื้องต้น 4 ประการ คือ

1. การบริหารเป็นพฤติกรรมอย่างหนึ่งที่จะต้องพบในองค์การทางสังคม ของมนุษย์ทุกสังคม... การบริหารแต่ละประเภทมีความคล้ายคลึงกันมากกว่า ความแตกต่างกัน
2. การบริหารเป็นกระบวนการของการอำนวยความสะดวกและการควบคุมวิถี ชีวิตของบุคคลในระบบสังคมขององค์การ
3. หน้าที่เฉพาะของการบริหาร คือ การพัฒนา (Develop) และ การวางกฎเกณฑ์ (Regulate) ของกระบวนการตัดสินใจสั่งการให้มีประ- สติทธิผล (Effective) ที่สุดเท่าที่จะทำได้... การตัดสินใจสั่งการที่มีประ- สติทธิผลจะช่วยให้การปฏิบัติงานบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้
4. ผู้บริหารต้องทำงานกับกลุ่มคนหรือกับคนที่เป็นตัวแทนของกลุ่ม มิใช่ ทำงานกับบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ¹

จากข้อตกลงเบื้องต้นทั้ง 4 ประการนี้ แสดงให้เห็นว่าการบริหารเป็นกิจกรรม ส่วนหนึ่งของชีวิตมนุษย์ในทุกสังคม ในองค์การหนึ่ง ๆ ย่อมมีการแยกหน่วยงานออกเป็น หน่วยงานย่อย ๆ จึงจำเป็นต้องมีการจัดระบบบริหารงานขึ้น มีกฎเกณฑ์ในการปฏิบัติงาน เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและบรรลุวัตถุประสงค์ ผู้บริหารต้องมีปะทะ สัมพันธ์กับบุคคลในหน่วยงานหรือองค์การในลักษณะที่สัมพันธ์กับกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ หรือสัมพันธ์กันระหว่างกลุ่มต่าง ๆ

นอกจากนั้นยังต้องระลึกอยู่เสมอว่า การตัดสินใจสั่งการมีใ้จะอยู่ที่ผู้บริหารแต่เพียงฝ่ายเดียว แต่จะต้องได้รับความร่วมมือร่วมใจจากผู้ร่วมงานคนอื่น ๆ อีกด้วย

ลักษณะของการตัดสินใจสั่งการ

การตัดสินใจสั่งการแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ "การตัดสินใจสั่งการแบบสามัญสำนึก (Spontaneous Decision) และการตัดสินใจสั่งการแบบไตร่ตรองด้วยเหตุผล (Rational Decision)" ¹

1. การตัดสินใจสั่งการแบบสามัญสำนึก เป็นการตัดสินใจที่ผู้บริหารใช้ประสบการณ์หรือความรอบรู้ที่เคยปฏิบัติมาแล้วในอดีตเป็นแนวในการตัดสินใจ เรื่องที่จะทำการตัดสินใจมักเป็นเรื่องที่มีระเบียบแบบแผนหรือข้อบังคับกำหนดไว้เป็นแนวในการตัดสินใจ อำนาจในการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ มีกำหนดไว้เป็นกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับสำหรับปฏิบัติ เมื่อเรื่องใดขัดต่อกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับก็ไม่อาจทำการตัดสินใจสั่งการได้ เช่น การอนุมัติการจ่ายเงิน การอนุมัติการขออนุญาต หรือการอนุมัติเกี่ยวกับตัวบุคคล เป็นต้น

การตัดสินใจสั่งการตามลักษณะนี้เป็นงานที่ไม่สู้มีปัญหามากนักและมักเป็นงานที่ต้องปฏิบัติอยู่เป็นประจำ (Routine Decision Making) อยู่แล้ว

2. การตัดสินใจสั่งการแบบไตร่ตรองด้วยเหตุผล ปัญหาที่จะต้องทำการตัดสินใจตามแนวนี้อาจมีลักษณะเป็นโครงการหรือเป็นปัญหาที่เกิดจากสภาวะการณ์ที่เปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ปัญหาเหล่านี้ต้องใช้วิจารณญาณประกอบ จะอาศัยเพียงกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับเพียงอย่างเดียวไม่ได้ ต้องอาศัยการใช้สถิติข้อมูลและข่าวสารต่าง ๆ ประกอบการตัดสินใจ บางครั้งต้องอาศัยระบบคุณธรรม และค่านิยมทางสังคมประกอบ เพราะปัญหาที่ต้องตัดสินใจเป็นปัญหาที่มีผลกระทบถึงการปฏิบัติงานขององค์การ เช่น การที่วิทยาลัยครูจะจัดบริการทางวิชาชีพแก่ชุมชนนั้น ก่อนที่จะตัดสินใจใ้ควาจะให้บริการทางวิชาชีพสาขาใด ใ้ไรนั้น จะ

¹บรโรโลม กุซงคกุล, หลักการบริหาร (พระนคร : กองวิชาการ กรมการปกครอง, 2510), หน้า 242.

ต้องมีการสำรวจ รวบรวมข้อมูลข่าวสาร และดูความพร้อมในด้านต่าง ๆ เพื่อประกอบการตัดสินใจว่าจะทำอะไร การให้บริการนั้นจึงจะมีความเหมาะสม สะดวก และบุคคลในชุมชนจะได้รับประโยชน์จากการจัดนี้มากที่สุด

อย่างไรก็ตามในที่นี้จะเน้นการศึกษาเรื่องการตัดสินใจสั่งการตามแบบไตรตรอง ควบเหตุผลมากกว่าการตัดสินใจสั่งการแบบสามัญสำนึก

องค์ประกอบที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจสั่งการ

ในการบริหารนั้น การที่ผู้บริหารจะทำการตัดสินใจให้ถูกต้องและรวดเร็ว นั้นต้องอาศัยองค์ประกอบ 3 ประการ เป็นเครื่องช่วยสนับสนุนอันได้แก่ การจัดองค์การที่ดี (Organization) อำนาจหน้าที่ในการบริหาร (Authority) และการจัดระบบการติดต่อสื่อสารที่ดีในองค์การ (Communication) ดังจะกล่าวถึงสาระสำคัญของแต่ละเรื่องดังต่อไปนี้

1. การจัดองค์การ

คำว่าองค์การนี้ อาจมีชื่อเรียกเป็นอย่างอื่นที่แตกต่างออกไปเช่นเรียกว่า หน่วยงาน หรือส่วนราชการ เป็นต้น มีผู้ให้ความหมายเกี่ยวกับคำ "องค์การ" นี้แตกต่างกันเช่น เชสเตอร์ ไอ บาร์นาร์ด (Chester I. Barnard) กล่าวว่า "องค์การ คือระบบการร่วมมือประสานกิจกรรมหรือกำลังงานของบุคคลอย่างมีจิตสำนึก"¹ ส่วน สมปราชญ์ จอมเทศ ได้อาความหมายขององค์การตามที่ โจเซฟ แอล มาสซี (Joseph L. Massie) ให้ไว้ว่า "องค์การ คือ โครงสร้างหรือกระบวนการที่กลุ่มคนได้สร้างขึ้นเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการมอบงานให้สมาชิกทำ กำหนดความรับผิดชอบระหว่างบรรดาสมาชิกและจัดกิจกรรมต่าง ๆ ไว้เป็นหมวดหมู่เพื่อให้สมาชิกผู้ปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้"²

¹ Chester I. Barnard, The Functions of the Executive (Cambridge : Harvard University Press, 1966), p. 72.

² สมปราชญ์ จอมเทศ, การบริหารและการจัดการ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2516), หน้า 92.

จากความหมายขององค์การตามที่โดยมากกล่าวในที่นี้ จะเห็นได้ว่าองค์การประกอบไปด้วยลักษณะที่สำคัญ 5 ประการ คือ

1. ประกอบด้วยกลุ่มคนตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป
2. กลุ่มคนนี้มีความสัมพันธ์กันเพื่อจะทำกิจกรรมรวมกัน
3. มีการแบ่งแยกหน้าที่และความรับผิดชอบของสมาชิกในองค์การ
4. มีโครงสร้างของการบริหารงาน หรือการบังคับบัญชา
5. มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจการเป็นของตนเอง

องค์การในการบริหารที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจสั่งการได้แก่องค์การทั้ง 2 ประเภทอันเป็นที่ทราบกันในหมู่นักบริหาร ได้แก่ องค์การรูปนัย (Formal Organization) และองค์การอรูปนัย (Informal Organization) สำหรับองค์การรูปนัยนั้นเป็นองค์การที่มีลักษณะ 5 ประการตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น กล่าวคือ เป็นองค์การที่เป็นไปตามแบบมีกฎเกณฑ์ เป็นองค์การที่ถูกต้องตามระบบสังคม คนที่ทำงานในองค์การจะทำงานโดยมีความสัมพันธ์กันเป็นทางการ มีการทำงานกันเป็นระบบมีสายงานชัดเจนเป็นระเบียบ และการตัดสินใจสั่งการในองค์การจะดำเนินไปตามลำดับชั้น

ส่วนองค์การอรูปนัยนั้น หมายถึง การรวมตัวกันของกลุ่มบุคคล หรือองค์การย่อยในลักษณะที่เป็นไปโดยสมัครใจ ไม่มีระบบหรือระเบียบที่แน่นอน จะเกิดขึ้นเมื่อบุคคลมีความสนิทสนมกัน เนื่องจากพบปะกันบ่อยครั้งและการพบกันนี้นำไปสู่จุดสนใจ หรือความคิดเห็นหรือประโยชน์ร่วมกันในที่สุด โดยปกติองค์การอรูปนัยนี้หรือเกิดขึ้นเพื่อต่อต้านหรือส่งเสริมองค์การรูปนัยและองค์การอรูปนัยนี้จะเกิดในองค์การรูปนัยเท่านั้น

วิทยาลัยครูจัดเป็นองค์การรูปนัยอย่างหนึ่งและอยู่ในระบบราชการดังนั้นการตัดสินใจสั่งการต่าง ๆ ในวิทยาลัยครูจะต้องดำเนินไปตามระเบียบแบบแผนและมีขั้นตอน อย่างไรก็ตามผู้บริหารของวิทยาลัยครูจะต้องระลึกอยู่เสมอว่า วิทยาลัยครูในฐานะที่เป็นองค์การรูปนัยนั้นย่อมมีองค์การอรูปนัยตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้นแฝงอยู่ด้วย ดังที่ แดเนียล อี กริฟฟิธส์ (Daniel E. Griffiths) กล่าวว่า "เป็นที่ปรากฏว่าในสถานศึกษานั้น ครู-อาจารย์ย่อมมีการเกาะกลุ่มกันเป็นกลุ่ม ๆ ตามลักษณะเฉพาะตนและแต่ละกลุ่มเหล่านี้มักจะมีจุดมุ่งหมาย

พลังอำนาจ (Power) เป็นอำนาจที่ซ่อนเร้นอยู่ในตัวของบุคคล ตามแนวคิดของ เอ็ดวิน บี ฟลิปโป (Edwin B. Flippo) เห็นว่า "พลังอำนาจ คือ อำนาจ (Force) ใด ๆ ที่มีผลทำให้เกิดพฤติกรรมบางอย่างขึ้น ถ้าหากปราศจากอำนาจนี้แล้วพฤติกรรมนั้น ๆ ก็จะไม่เกิดขึ้น"¹ ส่วนคำว่าอิทธิพล (Influence) นั้นในที่นี้มีได้มีความหมายไปในทางไม่ค้ำกึ่งที่นิยมใช้กันในสังคมปัจจุบัน "อิทธิพลเป็นรูปแบบหนึ่งของอำนาจ (Force) และเป็นความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลโดยที่การกระทำของบุคคลหนึ่งมีผลกระเทือนต่อความคิดหรือทัศนคติของอีกคนหนึ่ง"² และ "การจูงใจ การเกลี้ยกล่อม การเสนอแนะต่างก็เป็นรูปแบบของอิทธิพล"³ ผู้ที่มีอิทธิพลจะสามารถทำให้คนอื่นเชื่อฟังและปฏิบัติตามทั้ง ๆ ที่คนอื่นนั้นยังมีสิทธิที่จะใช้ดุลยพินิจของตนเองอยู่ก็ตาม

เกี่ยวกับพลังอำนาจและอิทธิพลนี้มีนักวิชาการบริหารบางท่านให้ความเห็นว่า มีความหมายใกล้เคียงกันและใช้แทนกันได้ ฮาร์โรลด์ คับบิว โบลส์ (Harold W. Boles) และ เจมส์ เอ คาร์เวนพอร์ท (James A. Davenport) มีความเห็นว่า "พลังอำนาจเป็นความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลโดยที่บุคคลหนึ่งสามารถให้คุณหรือโทษ (Sanctions) อีกบุคคลหนึ่งได้"⁴ ในการบริหารนั้นอำนาจและอิทธิพลย่อมเกี่ยวข้องโดยตรงกับที่ ความรู้ ความสามารถ ตลอดจนความสัมพันธ์ของผู้บริหารและผู้ร่วมงานในองค์การ

¹Edwin B. Flippo, Principles of Personnel Management, 3d ed. (New York : McGraw-Hill Book Co., 1971), p. 451.

²Harold W. Boles and James A. Davenport, Introduction to Educational Leadership (New York : Harper and Row, 1975), p.132.

³Herbert A. Simon, Administrative Behavior, 2d ed. (New York : The Free Press, 1957), p. 162.

⁴Harold W. Boles and James A. Davenport, Introduction to Educational Leadership, p. 132.

สำหรับอำนาจหน้าที่นั้น เอควิน บี ฟลิปโป (Edwin B. Flippo) ให้ความเห็นว่า "เป็นสิ่งที่ผู้บริหารได้รับมอบหมายเพื่อจะปฏิบัติงานตามที่ได้รับมอบหมายให้สำเร็จ อำนาจหน้าที่เป็นอำนาจของสถาบัน"¹ เมื่อบุคคลได้รับมอบหน้าที่ให้ปฏิบัติ บุคคลนั้นก็ควรมีความรับผิดชอบ อำนาจหน้าที่เป็นสิ่งที่บุคคลนั้นได้รับมอบเพื่อไปปฏิบัติในสิ่งที่ตนรับผิดชอบให้ดูลงไปด้วยดี ดังนั้น อำนาจหน้าที่จึงเป็นสิทธิที่ผู้บริหารจะทำทุกอย่างในสิ่งที่จำเป็นเพื่อปฏิบัติสิ่งที่รับผิดชอบให้สำเร็จ ควบคู่กันอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบจึงเป็นของคู่กัน อำนาจหน้าที่เป็นสิ่งที่ผู้บริหารต้องตัดสินใจว่าจะทำอะไร สิทธิที่จะปฏิบัติสิ่งนั้นเองหรือให้ผู้อื่นปฏิบัติตาม ถ้าหากพิจารณาให้ดีจะเห็นว่าอำนาจหน้าที่เป็นขอบเขตของเสรีภาพที่ให้แก่บุคคล เพื่อให้สามารถปฏิบัติในสิ่งที่ตนรับผิดชอบได้สำเร็จ ผู้บริหารอาจลดอำนาจหน้าที่ของผู้ใดบังคับบัญชาโดยการยับยั้งหรือลบลสิทธิที่จะกระทำหรือตัดสินใจ และในทางกลับกันผู้บริหารอาจเพิ่มอำนาจหน้าที่ของผู้ใดบังคับบัญชา โดยมอบหมายสิทธิที่จะปฏิบัติหรือที่จะกระทำใด

เมื่ออำนาจหน้าที่เป็นเครื่องมือที่จำเป็นเพื่อกระทำสิ่งที่ได้รับมอบหมายให้สำเร็จ "อำนาจหน้าที่จึงมิใช่สิ่งที่คนอื่นหยิบยื่นให้"² อำนาจหน้าที่จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อสมาชิกยอมรับและสมาชิกยินยอมด้วยความเต็มใจ เฮอร์เบิร์ต เอ. ซีมอน (Herbert A. Simon) กล่าวว่า "อำนาจหน้าที่ คือ อำนาจที่จะตัดสินใจและมีผลทำให้คนอื่นปฏิบัติตาม"³ ส่วน ฮาร์โรลด์ คัมบลิว โบลส์ (Harold W. Boles) และ เจมส์ เอ. ดาเวนพอร์ท (James A. Davenport) ได้ให้แนวคิดที่ว่า "อำนาจหน้าที่เป็นความสัมพันธ์อย่างหนึ่ง

¹ Edwin B. Flippo, Principles of Personnel Management, 3d. ed. (New York : McGraw-Hill Book Co., 1971), p. 451

² Fred E. Fielder and Martin M. Chemers, Leadership and Effective Management (Glenview, Illinois : Scott, Foresman, 1974), p. 17.

³ Herbert A. Simon, Administrative Behavior, 2d ed. (New York : The Free Press, 1957), p.125.

ของบุคคล โดยที่บุคคลหนึ่งยอมรับอย่างมีเหตุผลในสิทธิที่จะให้คนอื่นตัดสินใจแทนเขา"¹ โดยปกติแล้วอำนาจหน้าที่มีอยู่ 2 อย่างคือ

1. อำนาจหน้าที่ของตำแหน่ง (Formal Authority) อำนาจประเภทนี้เป็นอำนาจที่ติดมากับตำแหน่ง เป็นอำนาจเฉพาะของตำแหน่ง ผู้บริหารอาจใช้อำนาจนี้โดยอาศัยระเบียบ กฎ หรือคำสั่ง อำนาจชนิดนี้จำเป็นมากสำหรับผู้บริหารเป็นอำนาจจากเบื้องบนลงสู่เบื้องล่างตามลำดับขั้นของการบังคับบัญชา

2. อำนาจหน้าที่ของผู้ครองตำแหน่ง (Functional Authority) เป็นอำนาจของบุคคลที่ครองตำแหน่งนั้น อำนาจชนิดนี้เป็นอำนาจจากข้างล่างไปสู่ข้างบนเป็นอำนาจที่มีพื้นฐานทั้งทางกายภาพและทางจิตวิทยา พื้นฐานทางกายภาพ เช่น สายเลือด กระดูก รูปร่าง ท่าทาง ลักษณะของเสียง เป็นต้น พื้นฐานทางจิตวิทยา ได้แก่ อารมณ์ซึ่งอาจมีการยกย่องชมเชย การเอาเป็นแบบอย่าง ความสามารถในการจูงใจ บารมีของบุคคล ลักษณะนาเสนาหาของบุคคล เป็นต้น²

ในการบริหารการศึกษาของไทยนั้น ตำแหน่งอาจมีส่วนช่วยให้บุคคลมีชื่อเสียง แนวคิดนี้เป็นเรื่องของอำนาจหน้าที่ของตำแหน่ง เช่น บุคคลธรรมดาเมื่อไปทำหน้าที่เป็นผู้บริหารโรงเรียนที่มีชื่อเสียง โดยอำนาจของตำแหน่งใหม่จะทำให้บุคคลมีชื่อเสียงไฉฉวย และในทางกลับกันบุคคลก็สามารถทำให้ตำแหน่งมีอำนาจได้ ซึ่งเป็นเรื่องของอำนาจหน้าที่ของผู้ครองตำแหน่ง เช่น บุคคลที่มีชื่อเสียงเมื่อไปดำรงตำแหน่งในโรงเรียนที่ไม่มีชื่อเสียง อาจช่วยให้โรงเรียนพลอยมีชื่อเสียงไปฉวย

ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงาน องค์กร หรือสถานศึกษาใด ๆ ก็ตาม อำนาจหน้าที่แบ่งเป็นได้ 4 ประเภท คือ

¹ Harold W. Boles and James A. Davenport, Introduction to Educational Leadership (New York : Harper and Row, 1975), p. 132.

² เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์, พฤติกรรมผู้นำทางการศึกษา, พิมพ์ครั้งที่ 2. (พิษณุโลก : มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พิษณุโลก, 2521), หน้า 16.

1. อำนาจหน้าที่ของผู้บริหาร (Administrative Authority) เป็นอำนาจหน้าที่ที่สำคัญที่สุดในการบริหาร และเป็นสิทธิที่มอบให้ผู้บริหารทุกระดับ เพื่อการตัดสินใจและสั่งการใหญ่โตบังคับบัญชาปฏิบัติในสิ่งที่ได้รับความรับผิดชอบของตนให้สำเร็จ ผู้บริหารแต่ละระดับย่อมต้องมีอำนาจชนิดนี้ ถ้าไม่มีอำนาจในการตัดสินใจเสียแล้ว ผู้บริหารก็ไม่อยู่ในฐานะที่จะวางแผนใด เพราะการวางแผนงานนั้นก็คือ การตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับสิ่งที่จะต้องปฏิบัติในอนาคตเพื่อจะให้สิ่งที่ตัดสินใจนั้นสามารถนำไปปฏิบัติได้

2. อำนาจหน้าที่ของผูรรวมงาน (Staff Authority) อำนาจหน้าที่ชนิดนี้เป็นสิทธิที่ผู้รวมงานหรือผู้โตบังคับบัญชาที่จะแนะนำเสนอแนะหรือให้ข้อคิดเพื่อที่จะพัฒนาและปรับปรุงหน่วยงานใหม่มีความเจริญก้าวหน้า ในการบริหารนั้นผู้บริหารไม่สามารถอนุญาตอะไรไปเสียทุกอย่าง คำแนะนำหรือขอมูลจากเพื่อนรวมงานจึงเป็นสิ่งสำคัญยิ่งที่จะช่วยในการตัดสินใจของผู้บริหาร

3. อำนาจหน้าที่เพื่อการปฏิบัติงาน (Operative Authority) อำนาจหน้าที่ชนิดนี้เป็นสิทธิที่จะกระทำตามความจำเป็นเพื่อให้สิ่งที่ตนรับผิดชอบอยู่ได้ปฏิบัติลุล่วงไปได้ [เช่น การตัดสินใจว่าวิชาใดควรที่จะเปิดเรียนก่อนวิชาใด ควรจะเปิดภายหลัง เป็นต้น]

4. อำนาจหน้าที่ตามสถานการณ์ (Situational Authority) อำนาจหน้าที่ชนิดนี้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้บริหารที่จะให้ผู้อื่นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจสั่งการ ผู้บริหารอาจคงมอบหมายให้ผู้อื่นตัดสินใจหรือมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในกิจกรรมบางอย่างที่ผู้บริหารมีความรอบรู้ไม่เท่าผู้รวมงาน เมื่อผู้บริหารให้ผู้อื่นตัดสินใจแทนจะคงมอบอำนาจในการสั่งการบังคับบัญชาให้เขาช่วยการมอบหน้าที่ใหม่ปฏิบัติแต่ไม่เคยมอบอำนาจในการสั่งการบังคับบัญชาให้เขาจะมีผลทำให้การปฏิบัติงานทั้งหลายสำเร็จลุล่วงไปโดยยาก¹

สรุปได้ว่าอำนาจหน้าที่เป็นองค์ประกอบหนึ่งที่มีส่วนช่วยในการตัดสินใจสั่งการในการบริหาร อำนาจหน้าที่เกิดหรือมีขึ้นพร้อม ๆ กับการจัดตั้งองค์การหรือหน่วยงานโดยอาจมีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และธรรมเนียมประเพณีระบุไว้ในองค์การหนึ่ง ๆ ย่อมมีการแบ่งอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างผู้รวมงาน ซึ่งถือว่าเป็นการกระจายอำนาจ

¹Billy J. Hodge and Herbert J. Johnson, Management and Organizational Behavior(New York : John Wiley & Sons, 1970), pp. 141-147.

ในการตัดสินใจ ตามปกติแล้วคนที่มีความรับผิดชอบในแต่ละหน้าที่ย่อมมีอำนาจต่างกัน บางคนมีการตัดสินใจสั่งการมากกว่าคนอื่นเพราะมีอำนาจหน้าที่มากกว่า อำนาจหน้าที่จะมาพร้อมกับตำแหน่ง ผู้ใดดำรงตำแหน่งใดก็จะได้รับอำนาจหน้าที่จากตำแหน่งนั้น การที่ผู้ดำรงตำแหน่งใด ๆ จะรับคำสั่งหรือออกคำสั่งจะต้องพิจารณาว่าตนมีอำนาจหน้าที่ที่จะกระทำเช่นนั้นได้หรือไม่

นอกจากจะคำนึงถึงอำนาจหน้าที่ว่ามีบทบาทสำคัญในการตัดสินใจสั่งการแล้ว ผู้บริหารจะต้องคำนึงถึงพลังอำนาจและอิทธิพลด้วย เพราะทั้งสองสิ่งนี้เป็นสิ่งที่มีอยู่ในตัวสมาชิกแต่ละคนในองค์กรหรืออาจได้รับการสนับสนุนจากผู้อื่นให้มีพลังอำนาจหรืออิทธิพลขึ้น เช่น บางคนมีพลังอำนาจและอิทธิพลเพราะเป็นลูกของคนที่มีความตำแหน่งใหญ่โต หรือเพราะมีความใกล้ชิดกับคนที่มีความตำแหน่งใหญ่โต ดังนั้น คนที่มีความตำแหน่งต่ำอาจมีพลังอำนาจและอิทธิพลมากกว่าคนที่มีความตำแหน่งสูงก็ได้ ผู้ที่มีพลังอำนาจหรืออิทธิพลนี้จึงสามารถจะผลักดันให้คนอื่นทำอะไรก็ได้ พลังอำนาจและอิทธิพลนี้บางครั้งก็มีบทบาทเข้ามาควบคุมกระบวนการตัดสินใจของคนในองค์กรได้

3. การติดต่อสื่อสารในองค์กร

ในกระบวนการตัดสินใจสั่งการนั้น การติดต่อสื่อสารกันระหว่างสมาชิกในองค์กรนั้นมีความสำคัญมาก จนเป็นที่ยอมรับกันว่า การติดต่อสื่อสารเป็นหัวใจของกระบวนการตัดสินใจสั่งการ วิชัย ตันศิริ ได้อ้างถึงคำพูดของ คาร์ล คอยทซ์ (Karl Deutsch) ที่กล่าวถึงความสำคัญของการติดต่อสื่อสารนี้ว่า "การสื่อสาร คือ ระบบประสาทของกระบวนการตัดสินใจ ถ้าหากระบบประสาทนี้เกิดข้อบกพร่อง ณ ที่ใด กระบวนการตัดสินใจก็ยอมปฏิบัติงานอย่างบกพร่อง"¹ การตัดสินใจต้องอาศัยการติดต่อสื่อสารเป็นเครื่องมือเสมอ จนอาจกล่าวได้ว่า ไม่อาจแยกการติดต่อสื่อสารออกจากกระบวนการตัดสินใจสั่งการได้

การติดต่อสื่อสารนี้มีผู้เรียกเป็นอย่างอื่น เช่น การสื่อสาร การสื่อความหมาย การติดต่อราชการ การสื่อข้อความ เป็นต้น แต่ในที่นี้จะใช้ว่า "การติดต่อสื่อสาร"

¹วิชัย ตันศิริ, "กระบวนการตัดสินใจ," วารสารสมาคมนักศึกษาแห่งชาติ 6 (กรกฎาคม 2515) : 72.

คำว่า "การติดต่อสื่อสาร" นี้ เฮนรี แอล ซิสก์ (Henry L. Sisk) ได้ให้ความหมายไว้ว่า "หมายถึงการถ่ายทอดความหมายไปสู่ผู้อื่น"¹ ส่วน เดวิด เค เบอร์โล (David K. Berlo) นั้นถือว่า "การติดต่อสื่อสารเป็นการทำให้มีอิทธิพลเหนือคนอื่นและมีผลกระทบกระเทือนถึงคนอื่นด้วยการกระทำที่เจตนา"² ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าการติดต่อสื่อสารเป็นการสื่อความคิด เป็นการส่งข่าวสาร ข้อเท็จจริง ความคิดเห็น ตลอดจนงานที่ความรู้ลึกต่าง ๆ จากคนหนึ่งหรือกลุ่มคนกลุ่มหนึ่งไปยังอีกคนหนึ่งหรือกลุ่มคนอีกกลุ่มหนึ่งและในการติดต่อสื่อสารนั้นจะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบที่สำคัญ 5 ประการ คือ "ผู้ทำการติดต่อสื่อสาร วิธีการติดต่อสื่อสาร ข่าวสาร ผู้รับการติดต่อสื่อสารและการตอบรับ"³ จึงจะเรียกได้ว่าเป็นการติดต่อสื่อสาร

การติดต่อสื่อสารเพื่อการตัดสินใจสั่งการนั้น สามารถทำได้ทั้งแบบที่เป็นพิธีการ (Formal Communication) และแบบที่ไม่เป็นพิธีการ (Informal Communication) คือ

1. การติดต่อสื่อสารแบบเป็นพิธีการ การติดต่อสื่อสารแบบนี้เป็นไปตามข้อกำหนดและระเบียบแบบแผนที่วางไว้ เช่น การติดต่อของทางราชการ มีระเบียบ รูปแบบ และต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษร
2. การติดต่อสื่อสารแบบไม่เป็นพิธีการ เป็นการติดต่อสื่อสารที่มีได้ดำเนินไปตามแบบแผนที่กำหนดไว้ ส่วนใหญ่นำถึงความรู้จักขอบพอกันเคยกันเป็นส่วนตัว การติด-

¹Henry L. Sisk, Principles of Management (Cincinnati : South-Western Publishing, 1969), p. 418.

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

³Charles E. Redfield, Communication in Management (Chicago: The University of Chicago Press, 1958), p.5.

คอมมักเป็นไปในรูปของบุคคลต่อบุคคล หรือบุคคลกับองค์การ บางครั้งอาจต้องติดต่อสื่อสารแบบไม่เป็นพิธีการในระยะแรกก่อนแล้วจึงติดต่อสื่อสารแบบเป็นพิธีการภายหลังจึงจะทำให้งานสำเร็จตามต้องการ

นอกจากการติดต่อสื่อสารทั้ง 2 ประเภทดังกล่าวแล้ว หากพิจารณาในแง่ทิศทางการติดต่อสื่อสารก็สามารถจำแนกได้ 3 ทิศทาง แอนดรู เอฟ ซีกูลา (Andrew F. Sikula) ได้เสนอแนวความคิดเกี่ยวกับทิศทางทั้งสามไว้ดังนี้

1. การติดต่อสื่อสารจากบนลงมาล่าง (Downward Communication)
เป็นการเดินทางของการสื่อความหมายจากบนลงมาข้างล่าง ซึ่งมักได้แก่ คำสั่ง นโยบาย ขั้นตอนการทำงาน การรายงานประจำปี การประชุมเพื่อแจ้งให้ทราบ หรือคำเตือน เป็นต้น การติดต่อสื่อสารแบบนี้มักจะเป็นลายลักษณ์อักษร การประชุมหรือการพบปะส่วนตัว
2. การติดต่อสื่อสารจากล่างขึ้นบน (Upward Communication)
การติดต่อสื่อสารแบบนี้มักจะเป็นการตอบสนองต่อการติดต่อสื่อสารแบบแรก ตัวอย่างของการติดต่อสื่อสารแบบนี้ได้แก่ การร้องทุกข์ การเสนอความเห็น การประชุมกลุ่ม การรายงานผลการปฏิบัติงาน การชี้แจง การกรอกแบบสำรวจต่าง ๆ เป็นต้น
3. การติดต่อสื่อสารแบบแนวนอน (Lateral Communication)
การติดต่อสื่อสารแบบนี้ทั้งผู้ส่งและผู้รับข่าวสารอยู่ในระดับเดียวกัน มักจะเป็นการปรึกษาหารือกัน¹

สรุปได้ว่า การติดต่อสื่อสารมีความสำคัญต่อการตัดสินใจมาก การสื่อสารกันจะทำให้ทราบข้อมูลต่าง ๆ ข้อมูลมีความสำคัญต่อการตัดสินใจอย่างยิ่ง ดังนั้น กระบวนการตัดสินใจจึงต้องเป็นระบบที่เปิดกว้างเพื่อรับข้อมูลที่มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ หากได้รับข้อมูลไม่เพียงพอ เช่น ไปติดอยู่ ณ ที่แห่งหนึ่งแห่งใดในระบบสายงานขององค์การ การตัดสินใจจะอยู่ในสภาพที่ขาดความรู้อันเพียงพอ ดังนั้นกระบวนการตัดสินใจที่ดีจะต้องเป็นกระบวนการที่มีระบบการสื่อสารที่ดีและมีช่องทาง (Channel) ในการติดต่อสื่อสารที่เพียงพอ

¹Andrew F. Sikula, Personnel Administration and Human Resources Management (New York : John Wiley & Sons, 1976), pp. 100-101,



จะเห็นได้ว่า องค์ประกอบทั้ง 3 ประการอันได้แก่ การจัดองค์การ อำนาจหน้าที่ ในการบริหารงานขององค์การและการติดต่อสื่อสารในองค์การนั้นมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจ สิ่งการ เป็นอย่างมาก การตัดสินใจสิ่งการในวิทยาลัยครูยอมหนีไม่พ้นอิทธิพลเหล่านี้เกี่ยวกับ องค์ประกอบทั้ง 3 ประการนี้ในการบริหารการศึกษาของวิทยาลัยครู มีกฎหมายและระเบียบ ต่าง ๆ กำหนดโครงสร้างขององค์การและกำหนดอำนาจหน้าที่ของบุคลากรต่าง ๆ ที่ปฏิบัติ งานไว้อย่างชัดเจน ดังที่กล่าวมาแล้วในตอนต้นของบทนี้ จากการกำหนดโครงสร้างของ องค์การและอำนาจหน้าที่ไวเช่นนี้ทำให้สามารถมองเห็นวิถีทางของการติดต่อสื่อสารได้เป็น อย่างดี อย่างไรก็ตาม แม้จะมีกฎระเบียบกำหนดไว้เช่นนี้ วิทยาลัยครูต่าง ๆ ยังสามารถ จัดให้มีหน่วยงานเพิ่มเติมเพื่อความคล่องตัวในการบริหารได้อีกด้วย เช่น การจัดตั้งหน่วย วางแผนและวิจัย หรือหน่วยประสานงาน เป็นต้น ดังนั้น การตัดสินใจสิ่งการจะรวดเร็ว และมีความถูกต้องเพียงใดผู้บริหารของวิทยาลัยครูจะต้องจัดองค์ประกอบทั้ง 3 ประการนี้ ให้เหมาะสมและสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน

กระบวนการตัดสินใจสิ่งการ

กระบวนการตัดสินใจสิ่งการนี้ นักวิชาการให้ความเห็นและลำดับขั้นของกระบวนการไว้ในลักษณะที่แตกต่างกันแต่โดยสรุปแล้วก็มีลักษณะและสาระสำคัญที่คล้ายกันอยู่มาก เพราะส่วนใหญ่ต่างก็ใช้วิธีแก้ปัญหาที่เรียกว่า Problem Solving เป็นหลัก กล่าวคือ เฮอร์เบิร์ต เอ. ซีมอน (Herbert A. Simon) ให้ความเห็นว่ากระบวนการตัดสินใจสิ่งการนั้นประกอบด้วย 3 ขั้นตอนที่สำคัญ คือ

1. การศึกษาสภาวะแวดล้อมต่าง ๆ เพื่อนำมาใช้เป็นข้อมูลในการตัดสินใจ
2. การวิเคราะห์สภาวะแวดล้อมอันเป็นข้อมูลนั้นเพื่อกำหนดทางเลือกในการตัดสินใจ
3. การตัดสินใจเลือกทางเลือกที่เห็นว่าดีที่สุด¹

¹ Herbert A. Simon, The New Science of Management Decision (New York : Harper and Row, 1960), p.2.

ส่วน ผู้สละ สัตย์มานะ ให้ความเห็นว่กระบวนการตัดสินใจสั่งการมี 4 ขั้นตอน คือ

1. การนิยามและกำหนดขอบเขตของปัญหา
2. การพิจารณากำหนดทางเลือกปฏิบัติ
3. การตัดสินใจเลือกและสั่งการให้ปฏิบัติตามวิธีที่เห็นว่ดีที่สุด
4. การติดตามผล¹

สำหรับ แดเนี่ยล อี กริฟฟิธส์ (Daniel E. Griffiths) ได้เสนอแนะว่กระบวนการตัดสินใจสั่งการควรมีขั้นตอนดังนี้

1. ศึกษาควว่ปัญหาคืออะไรและวางขอบเขตของปัญหานั้น
2. วิเคราะห์และประเมินผลปัญหานั้น
3. สร้างเกณฑ์และมาตรฐานเพื่อประเมินผลทางเลือก หรือการตัดสินใจ
4. รวบรวมขอมูล
5. หาทางเลือกหรือวิธีแกปัญหาคือดีที่สุด
6. ลงมือปฏิบัติตามทางเลือกที่ศึกษาโดย
 - ก. วางโปรแกรมการแกปัญหา
 - ข. ควบคุมกิจกรรมในโปรแกรมนั้น
 - ค. ประเมินผลที่ได้และกระบวนการที่ทำไป²

จากความเห็นของบุคคลต่าง ๆ เกี่ยวกับกระบวนการตัดสินใจสั่งการดังไคกล่าวมาทั้งหมดนี้ อาจสรุปได้ว่กระบวนการตัดสินใจสั่งการมี 8 ลำดับขั้น คือ

1. นิยามและกำหนดขอบเขตของปัญหา ขั้นนี้เป็นกรกล่าวถึงปัญหาและขอบเขตของปัญหาที่จะต้องตัดสินใจ โดยจะต้องยอมรับว่มีปัญหาเกิดขึ้นเสียก่อนแล้วจึงศึกษาถึงสาเหตุของปัญหานั้น ขั้นนี้มีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะเป็นการพูดถึงปัญหาเพื่อกำหนดวัตถุประสงค์ในการแกปัญหานี้ ฟังระลึกเสมอว่ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นอาจเนื่องมาจากหลาย-

¹ผู้สละ สัตย์มานะ, การบริหารรัฐกิจ, พิมพ์ครั้งที่ 30 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มงคลการพิมพ์, 2517), หน้า 40-42.

²Daniel E. Griffiths, Administrative Theory (New York : Appletton - Century - Crofts, 1959), p. 94.

สาเหตุ และแต่ละคนในองค์การอาจมีความคิดเห็นแตกต่างกัน ผู้บริหารต้องยอมรับความแตกต่างในค่านิยม คุณลักษณะ ทัศนคติ วัฒนธรรม และความเข้าใจในภาษาของแต่ละบุคคล ในการให้คำจำกัดความและการกำหนดขอบเขตของปัญหาบางครั้งอาจใช้ภาษาที่นำไปสู่การไม่เข้าใจ เป็นผลพลอยให้การตีความผิดไป

กล่าวโดยสรุปก็คือ ขั้นนี้เป็นขั้นการสืบสวนให้ข้อเท็จจริง และพิจารณาปัญหาที่จะต้องตัดสินใจว่า มีความมุ่งหมายอย่างไร มีลักษณะที่ขัดแย้งหรือกระทบกระเทือนต่อองค์การอย่างไรหรือไม่ โดยคำนึงถึงเหตุและผลที่จะเกิดจากการตัดสินใจนั้น การพิจารณาในขั้นนี้เป็นการกำหนดขอบเขตของปัญหาและวิธีที่จะตัดสินใจให้แคบเข้า

2. วิเคราะห์และประเมินผลปัญหา ขั้นนี้แยกปฏิบัติได้ 2 ส่วน คือ

ก. จำแนกประเด็นหรือข้อปลีกย่อยของปัญหา การปฏิบัติเช่นนี้จะทำให้รู้ว่าแต่ละประเด็นปัญหานั้นใครจะเป็นผู้ตัดสินใจ ใครบ้างที่จะต้องปรึกษาหารือหรือใครบ้างที่จะได้รับทราบต่อไป นอกจากนั้น การจำแนกประเด็นปัญหาเช่นนี้จะทำให้การตัดสินใจสั่งการเป็นไปอย่างมีแผนการ

ข. ค้นหาความจริงเพื่อประเมินผลปัญหา ลำดับนี้ต้องพิจารณาหลายด้าน เช่น ปัญหามีว่าอย่างไร เกิดจากสาเหตุอะไรบ้าง สามารถทำอะไรได้บ้าง เป็นต้น

ขอควรคำนึงในการวิเคราะห์และประเมินผลปัญหาก็คือ ควรวิเคราะห์ปัญหาที่พบและประเมินผลปัญหาให้สอดคล้องกับระบบขององค์การ และควรนำการวิเคราะห์ปัญหาของแต่ละบุคคลมารวมกันและตกลงให้แน่นอน เพื่อให้ทุกคนได้พิจารณาในสิ่งเดียวกัน

การวิเคราะห์และประเมินผลปัญหาจะช่วยให้ผู้บริหารรู้ว่าควรตัดสินใจอย่างไร คนอื่นควรมีส่วนเกี่ยวข้องกับปัญหานี้อย่างไร จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากบุคคลอื่นมากน้อยเพียงใดและจะสื่อสารกันอย่างไร

3. ตั้งเกณฑ์หรือมาตรฐานสำหรับเลือกวิธีแก้ปัญหาขั้นนี้เป็นการคำนึงถึงว่าการตัดสินใจนั้นควร เป็นเกณฑ์ที่จะช่วยให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ จึงจำเป็นต้องสร้างเกณฑ์บางอย่างขึ้นเป็นแนวทางเพื่อให้การตัดสินใจเป็นที่น่าเชื่อถือ สอดคล้องกับวัตถุประสงค์

ขององค์การ แนวความคิดและความต้องการของคนในองค์การ และมีประโยชน์ต่อบุคคลแต่ละคนหรือแต่ละกลุ่มในองค์การด้วย

4. รวบรวมข้อมูลและข่าวสาร ข้อมูลอันเป็นหลักฐานและข้อเท็จจริงต่างๆ ที่รวบรวมได้นี้จะต้องเป็นข้อมูลที่ตรงกับปัญหา มีการเก็บและเลือกข้อมูลมาโดยปราศจากอคติ มีประโยชน์และมีคุณค่าที่จะนำมาประกอบการตัดสินใจ การบันทึกขอมูลนั้น ข้อความที่บันทึกจะต้องเป็นข้อความที่ผู้อ่านสามารถเข้าใจตรงตามเจตนาของผู้เขียน

5. เลือกแนวทางในการแก้ปัญหา ขั้นนี้เป็นการเลือกแนวทางในการแก้ปัญหาไว้หลาย ๆ วิธี เมื่อวิธีที่กำหนดไว้วิธีแรกไม่สามารถทำได้ ก็เริ่มวิธีใหม่ไปเรื่อย ๆ ในขั้นนี้จำเป็นต้องคำนึงถึงว่าจะใช้การตัดสินใจอย่างไร ขอบเขตของการตัดสินใจสั่งการควรมีแค่ไหน ใครจะเป็นผู้ตัดสินใจสั่งการและเมื่อใดจึงจะตัดสินใจสั่งการ

6. ประเมินผลหรือลำดับความสำคัญของวิธีแก้ปัญหาที่เลือกได้ ขั้นนี้เป็น การพิจารณาว่า ถ้าแก้ปัญหาตามวิธีต่าง ๆ ที่เลือกไว้นั้นจะเกิดผลอย่างไร ในการจัดลำดับความสำคัญนี้จะต้องอาศัยเกณฑ์หรือมาตรฐานที่กำหนดไว้เป็นหลัก และจะต้องรู้ว่าวิธีนั้นแก้ปัญหาได้หรือไม่ มิใช่ถือเอาความต้องการของแต่ละบุคคลเป็นหลัก ในการประเมินผลนี้จะสังเกตได้จากคุณค่าซึ่งแต่ละคนหรือแต่ละกลุ่มลงความเห็น

7. เลือกวิธีแก้ปัญหาที่ดีที่สุด ที่คนยอมรับมากที่สุด เพื่อเป็นแนวในการตัดสินใจสั่งการ

8. นำวิธีแก้ปัญหาที่ดีที่สุดไปสู่การปฏิบัติ ขั้นนี้แบ่งออกเป็น 4 ระยะ คือ
 ก. วางโครงการ เป็นการกำหนดว่าจะทำอะไรบ้าง จะทำเมื่อไร และจะทำอย่างไร จึงจะบรรลุวัตถุประสงค์ตามแนวการตัดสินใจที่ได้กระทำลงไป

ข. ปฏิบัติงานตามโครงการที่วางไว้

ค. ควบคุมการปฏิบัติงาน ทั้งนี้เพื่อให้แน่ใจว่าการปฏิบัติงานนั้นสอดคล้องกับโครงการที่วางไว้

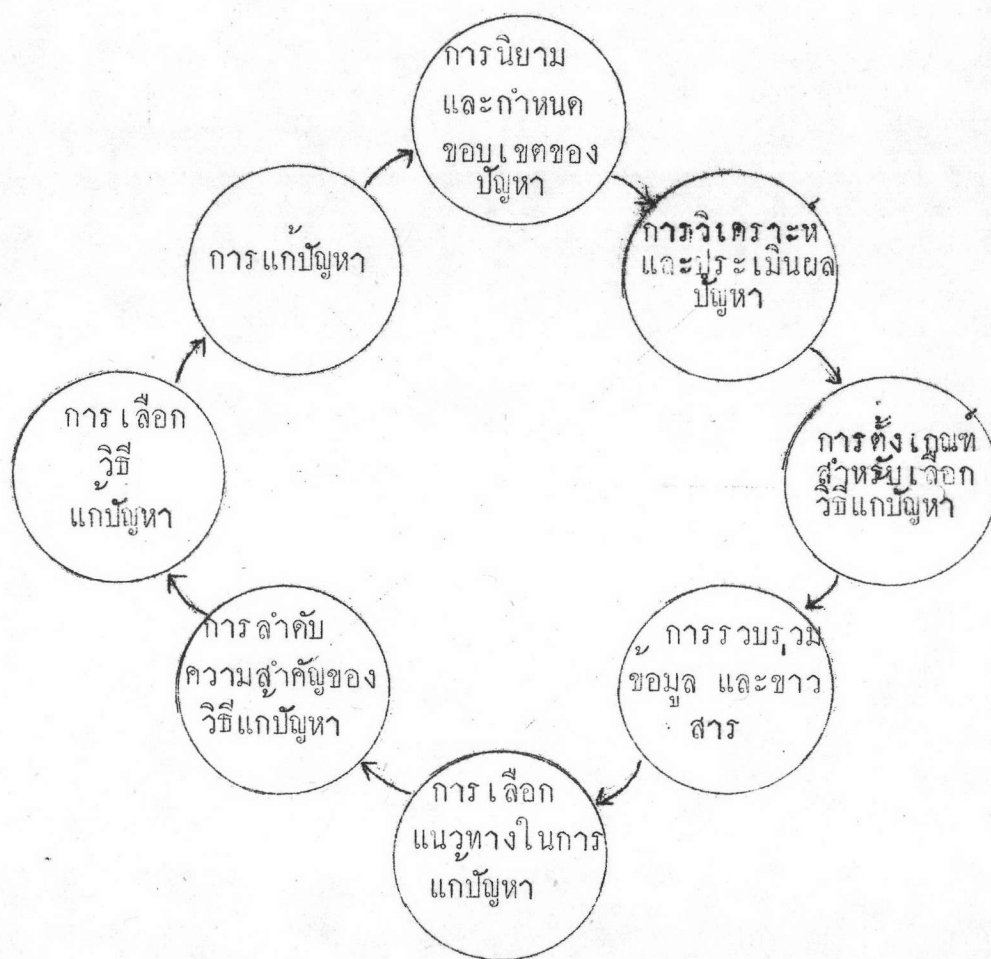
ง. ประเมินผลการปฏิบัติงาน เพื่อตรวจสอบงานที่ได้ขึ้นสนองวัตถุประสงค์หรือทางเลือกที่ว่าการตัดสินใจนั้นเป็นแนวทางที่ดีที่สุดหรือไม่

กระบวนการตัดสินใจสั่งการทั้ง 8 ขั้นดังกล่าว นับเป็นวิธีการแก้ปัญหาอย่างหนึ่ง เมื่อการแก้ปัญหารรุดลสำเร็จตรงตามวัตถุประสงค์ก็เป็นการสิ้นสุดการแก้ปัญหาในเรื่องนั้น อย่างไรก็ตาม กระบวนการแก้ปัญหาคตามวิธีดังกล่าวแม้จะเป็นไปอย่างรอบคอบ เมื่อถึงขั้นปฏิบัติอาจไม่สามารถแก้ปัญหานั้นได้จริงตามที่คาดไว้ จำเป็นต้องพบทวนเพื่อหาสาเหตุของปัญหาอันใหม่ โดยเริ่มตั้งแต่การนิยามและกำหนดขอบเขตของปัญหาเรื่อยไปจนถึงการปฏิบัติการเพื่อแก้ปัญหานั้น เกี่ยวกับการตัดสินใจสั่งการนี้ สวัสดิ์ สุคนธรังษี มีความเห็นว่า "การวินิจฉัยสั่งการเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องกันเรื่อยไป กล่าวคือ เมื่อตัดสินใจว่าจะปฏิบัติอะไรลงไปแล้ว การปฏิบัตินั้น ๆ ก็จะทำให้เกิดปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยสั่งการต่อไปอีก"¹

ดังนั้น หากถือว่าการตัดสินใจสั่งการเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องกันแล้ว จะสามารถเขียนแผนภูมิแสดงวัฏจักรของกระบวนการตัดสินใจสั่งการได้ดังนี้

¹สวัสดิ์ สุคนธรังษี, การบริหารเชิงทฤษฎีคณิตศาสตร์ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2517), หน้า 1.

แผนภูมิที่ 3 แสดงวัฏจักรของกระบวนการตัดสินใจสั่งการ



จากแผนภูมิที่ 3 นี้ แสดงให้เห็นว่ากระบวนการตัดสินใจสั่งการนั้นเริ่มต้นที่ การนิยามและกำหนดขอบเขตของปัญหา จากนั้นจึงถึงขั้นการวิเคราะห์และประเมินผลของปัญหา การตั้งเกณฑ์สำหรับเลือกวิธีแก้ปัญหา การรวบรวมข้อมูลและข่าวสาร การเลือกแนวทางในการแก้ปัญหา การลำดับความสำคัญของวิธีแก้ปัญหา การเลือกวิธีแก้ปัญหาและการแก้ปัญหาตามลำดับ ในขั้นการแก้ปัญหานี้หากการแก้ปัญหารวดผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ก็สิ้นสุดกระบวนการตัดสินใจสั่งการในเรื่องนั้น แต่ถ้าหากแก้ปัญหานี้ไม่ได้หรือเกิดปัญหาอื่นแทรกซ้อน

ขึ้นมาอีก ก็ต้องมีกฏนิยามและกำหนดขอบเขตของปัญหาที่ใหม่ และดำเนินกระบวนการตัดสินใจสั่งการตามลำดับตามที่กล่าวมาแล้วเช่นนี้เรื่อยไปจนกว่าจะแก้ปัญหาที่สำเร็จ

ขอควรคำนึงในการตัดสินใจสั่งการ

การตัดสินใจสั่งการ เป็นปัจจัยที่สำคัญต่อภาวะการเป็นผู้นำของผู้บริหาร ผู้บริหารควรตัดสินใจสั่งการให้ตรงจุดปัญหาและพยายามเลือกใช้ข้อมูล ข่าวสารที่เหมาะสมที่สุด ขอที่ควรคำนึงในการตัดสินใจสั่งการที่คืบั้น ประยูร พรหมพันธ์ ได้เสนอแนะไว้ดังนี้

1. การวินิจฉัยสั่งการนั้นมีลักษณะเป็นการสมเหตุสมผล คือ เป็นเรื่องที่มีเหตุผลเพียงพอที่จะรับฟังได้
2. คำสั่ง หรือการสั่งการนั้นสามารถปฏิบัติได้
3. คำสั่งนั้นจะต้องเป็นแนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุด¹

นอกจากนั้น สมพงษ์ เกษมสิน ยังได้กล่าวเพิ่มเติมไว้อีกดังนี้

1. พยายามวินิจฉัยสั่งการให้เป็นไปในทางที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมมากที่สุด
2. พยายามวินิจฉัยสั่งการให้มีลักษณะเป็นไปในทางกระจายอำนาจบริหารให้แกส่วนต่าง ๆ ขององค์การมากที่สุด
3. พยายามจัดวางแผนในการดำเนินงานไวลวงหนา เพราะการวินิจฉัยสั่งการนั้นมักเป็นเรื่องที่ผูกพันกับบุคคลและหน่วยงานหลายฝ่าย ดังนั้นจึงควรวางแผนให้รัดกุม²

สรุปได้ว่า ในการตัดสินใจสั่งการที่คืบั้นจะต้องคำนึงถึงเหตุผล ประโยชน์ต่อส่วนรวม ลักษณะการกระจายอำนาจ การวางแผนอย่างรัดกุม และการนำไปปฏิบัติได้จริง หาก

¹ประยูร พรหมพันธ์, "การวินิจฉัยสั่งการในการบริหารงาน," วารสารข้าราชการ 19 (ธันวาคม 2517) : 78.

²สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหาร, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2517), หน้า 200.

การตัดสินใจสั่งการอยู่บนรากฐานของเงื่อนไขดังกล่าวแล้ว จะช่วยให้การปฏิบัติงานที่จะเกิดขึ้นภายหลังจากที่ใคร่ตัดสินใจสั่งการ ไปแล้วดำเนินไปด้วยความเรียบร้อยและราบรื่น

อุปสรรคของการตัดสินใจสั่งการ

อุปสรรคของการตัดสินใจสั่งการอาจแยกพิจารณาได้ 2 ประการ คือ ข้อจำกัดเกี่ยวกับการตัดสินใจสั่งการ และสาเหตุที่ทำให้การตัดสินใจผิดพลาด ซึ่งอาจแยกกล่าวได้ดังนี้

1. ข้อจำกัดเกี่ยวกับการตัดสินใจสั่งการ ข้อจำกัดต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นนั้นอาจได้แก่เรื่องต่อไปนี้

ก. การขาดข้อมูลและข่าวสารที่จะนำมาประกอบการพิจารณาเพื่อการตัดสินใจ บางกรณีข้อมูลหรือข่าวสารที่ได้มาขาดความเชื่อถือ ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากการเก็บรวบรวมข้อมูลและข่าวสารไม่รัดกุมพอ ผู้รวบรวมมีอคติ ขาดความรู้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลหรือจากสาเหตุอื่น ๆ

ข. การมีเวลาไม่เพียงพอสำหรับการตัดสินใจ ในการตัดสินใจนั้นบางครั้งมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องทำการตัดสินใจ ทำให้ไม่มีเวลาพิจารณาข้อมูลและข่าวสารประกอบ

ค. การขาดความรู้และประสบการณ์ ผู้ต้องทำหน้าที่ตัดสินใจบางคนต้องตัดสินใจในเรื่องที่ตนไม่มีความรู้หรือมีประสบการณ์มาก่อน จึงทำให้การตัดสินใจเป็นไปในลักษณะลองผิดลองถูกมากกว่าใช้เหตุผลประกอบ

ง. ลักษณะนิสัยของผู้ปฏิบัติงาน การบริหารต้องอาศัยความร่วมมือจากบุคคลหลายฝ่าย ผู้ร่วมงานที่เฉื่อยชา ซอมนงงานหรือทำงานคั่งค้าง นับเป็นอุปสรรคต่อการตัดสินใจ ดังนั้น การคาดคะเนพฤติกรรมของผู้ร่วมงานเพื่อหาทางแก้ไขข้อบกพร่องที่อาจเกิดขึ้นจึงเป็นสิ่งที่ควรพิจารณาด้วยความระมัดระวัง

จ. ความลำบากในการคาดหมายเหตุการณ์ในอนาคต การตัดสินใจส่วนมากเป็นเรื่องเกี่ยวกับอนาคต การตกลงใจจึงเป็นไปในลักษณะที่ไม่อาจคาดหวังได้แน่นอน

2. สาเหตุที่ทำให้การตัดสินใจสั่งการผิดพลาด การตัดสินใจที่ผิดพลาดอาจเนื่องจากสาเหตุหลายประการ เช่น การทำตามอารมณ์ หรือความเห็นส่วนตัว การเอาประโยชน์ส่วนตัวมาเกี่ยวข้องกับกาตัดสินใจ เป็นต้น นอกจากนั้นยังอาจเกิดจากสาเหตุที่สำคัญต่อไปนี้

ก. ในการประชุมร่วมกันเพื่อการตัดสินใจ สมาชิกบางคนอาจพูดนอกประเด็นโดยไม่มีเหตุผลที่ตกลงไว้ พยายามชักจูงให้ผู้มีหน้าที่ตัดสินใจมุ่งความสนใจไปยังเรื่องอื่น กรณีเช่นนี้อาจทำให้การตัดสินใจผิดพลาดได้

ข. ในการประชุมร่วมกันเพื่อแก้ปัญหา มีการเร่งเร้าให้สมาชิกเกิดความกลัวหรือวิตกกังวล ทำให้การตัดสินใจผิดพลาด และขาดความรอบคอบ

ค. ถูกอิทธิพลครอบงำ เช่น การอ้างผู้มีบารมีหรืออำนาจเหนือกว่าผู้ทำการตัดสินใจ ทำให้ผู้ตัดสินใจขาดความมั่นคงทางจิตใจ การตัดสินใจมักออกมาในรูปเพื่อเห็นแก่ผู้มีอำนาจมากกว่าการใช้เหตุผล

ง. การสรุปผลโดยใช้เหตุผลส่วนตัว ไม่มีข้อมูลหรือข่าวสารเพียงพอ หรือใช้ประสบการณ์ของตนเองเป็นเหตุผลในการสรุปปัญหา

จ. การใช้ถ้อยคำกำกวมในการสั่งการมีความหมายได้หลายทาง ทำให้การปฏิบัติผิดพลาดหรือไม่ตรงตามวัตถุประสงค์

อุปสรรคของการตัดสินใจสั่งการดังกล่าวนี้ ผู้บริหารการศึกษาควรให้ความสนใจและพยายามหาทางลดหรือขจัดให้หมดสิ้นไป การที่จะลดหรือขจัดปัญหาเหล่านี้ได้มากน้อยเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่าง อาทิเช่น ความคิดสร้างสรรค์ของผู้บริหาร การวิจัยเชิงปฏิบัติการ (Operation Research) และการจัดตั้งหน่วยช่วยเหลือทางวิชาการ (Technical Staff) เป็นต้น

สรุป

การบริหารการศึกษาของวิทยาลัยครูนั้น เกี่ยวข้องอยู่กับงานหลัก 5 ประการ คือ การบริหารงานวิชาการ การบริหารงานบุคคล การบริหารงานกิจการนักศึกษา การบริหารงานธุรการ การเงินและการให้บริการ และการบริหารความสัมพันธ์กับชุมชน การบริหารงานหลักทั้ง 5 ประการนี้ จะเป็นไปในรูปใด มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพียงใดโดยขึ้นอยู่กับที่การตัดสินใจสั่งการ เป็นสำคัญ การตัดสินใจสั่งการเป็นขั้นตอนที่สำคัญในกระบวนการบริหารและเป็นภาระหน้าที่ที่สำคัญของผู้บริหาร เพราะการตัดสินใจสั่งการเป็นจุดสำคัญในการอำนวยความสะดวกให้การปฏิบัติงานดำเนินไปตามแผนงานและเป้าหมายที่กำหนดไว้ นอกจากนี้ในการตัดสินใจสั่งการจะตองคำนึงถึงข้อจำกัดและสภาวะแวดล้อมต่าง ๆ ด้วย

การตัดสินใจสั่งการโดยทั่วไปมีลักษณะและขั้นตอนคล้ายกับการแก้ปัญหา (Problem Solving) ซึ่งผู้ตัดสินใจตองคำนึงถึงขั้นตอนของการตัดสินใจอย่างรอบคอบ ยึดถือนโยบายหลักขององค์การ เป็นสำคัญ ปราศจากอคติและไม่ยึดตัวบุคคลเป็นปัจจัยสำคัญ และตองใช้เทคนิคการบริหารต่าง ๆ ช่วยในการตัดสินใจ