การบริหารการศึกษา

ผศ.ทาญชัย สงวนไชย

การบริหารการศึกษา

ผู้ช่วยศาสตราจารย์หาญชัย สงวนให้
ป.กศ. ชั้นสูง, พ.ม., กศ.บ., กศ.ม. (บริหารการศึกษา)
วุฒิบัตรการวางแผนพัฒนาการศึกษา ศาสนา และ
ศิลปวัฒนธรรมแบบบูรณาการระดับจังหวัด

ภาควิชาพื้นฐานการศึกษา
คณะวิชาครุศาสตร์
วิทยาลัยครูพิบูลสงคราม พิษณุโลก

ความดีงามที่เกิดจากหนังสือเล่มนี้

ขอน้อมบูชาพระคุณ

บิดา มารดา ครู อาจารย์และผู้มีอุปการะคุณ

พิมพ์ครั้งที่ 1,2528 : 100 เล่ม

พิมพ์ที่ศูนย์บริการการพิมพ์เอกสาร

วิทยาลัยครูพิบูลสงคราม พิษณุโลก

9 มีนาคม 2528

คำนิยม

การบริหารการศึกษา เล่มนี้เป็นหนังสือที่จัดทำขึ้นตรงตามหลักสูตรของสภาการฝึกหัดครู พุทธศักราช 2519 และหลักสูตรของสภาการฝึกหัดครู พุทธศักราช 2524 วิชานี้ถือเป็นหัวใจของการฝึกหัดครู เพราะประกอบไปด้วยภาคทฤษฎีและภาคปฏิบัติ ในการผลิตครูให้ได้ครูที่มีคุณภาพและสมรรถภาพดีที่พึงประสงค์ ผู้เรียบเรียงได้พัฒนาเนื้อหาสาระให้มีความสมบูรณ์ดี สอดคล้องกับสภาพปัจจุบัน ปัญหาแนวโน้มและความต้องการในการผลิตครูของกรมการฝึกหัดครูที่มีปรัชญาการผลิตครูว่า คนดี ความรู้ดี และครูดี เมื่อได้ศึกษาหนังสือนี้ทั้งโครงสร้างและเนื้อหาสาระแล้ว เห็นว่าเป็นหนังสือประเภทตำราเชิงวิชาการที่มีคุณค่าต่อกระบวนการเรียนการสอน และการผลิตครูในรูปลักษณ์ใหม่เป็นอย่างยิ่ง

การที่ผู้ช่วยศาสตราจารย์หาญชัย สงวนให้ ได้ใช้ความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ในการพัฒนางานวิชาการของภาควิชาให้มีคุณภาพดียิ่งขึ้น วิทยาลัยถือว่าเป็นผลงานทางวิชาการที่สนองนโยบายของการฝึกหัดครูของวิทยาลัยที่จะเร่งพัฒนางานเชิงวิชาการให้มีสภาพที่ดี เหมาะสมกับการศึกษาในระดับอุดมศึกษาและยังเป็นแบบแผนที่จะเป็นตัวอย่างที่ดีแก่คณาจารย์ของวิทยาลัยที่จะได้ถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติ จึงขอขอบคุณมา ณ โอกาสนี้

รองศาสตราจารย์ ดร.มังกร ทองสุขดี
อธิการวิทยาลัยครูพิบูลสงคราม พิษณุโลก
9 มีนาคม 2528

คำนำ

การบริหารการศึกษา ตามหลักสูตรของสภาการฝึกหัดครู พุทธศักราช 2519 และหลักสูตรของสภาการฝึกหัดครู พุทธศักราช 2524 นี้เป็นวิชาที่มีทั้งภาคทฤษฎีและภาคปฏิบัติ ในการผลิตครูให้ได้ครูที่มีคุณภาพและสมรรถภาพที่ดีที่พึงประสงค์ แต่เดิมวิชาการบริหารการศึกษาไม่มีเอกสารตำราที่จะให้ผู้เรียนได้ศึกษาค้นคว้าให้มีความรู้ ประสบการณ์ที่ดีและกว้างขวาง สอดคล้องและตรงกับสภาพปัจจุบัน ปัญหาแนวโน้มและความต้องการจัดการเรียนการสอนในสถาบันการศึกษาทุกระดับการศึกษา

ข้าพเจ้าได้เห็นความสำคัญและความจำเป็นในเรื่องนี้เป็นอย่างยิ่ง จึงได้พยายามศึกษา ค้นคว้า หาความรู้และประสบการณ์ในเรื่องการบริหารการศึกษาอย่างละเอียดและได้เรียบเรียงขึ้นเป็นหนังสือเพื่อใช้ในการเรียนการสอนวิชาศึกษา 472 การบริหารการศึกษา ได้เป็นผลสำเร็จในปีการศึกษา 2528

ขอกราบขอบพระคุณรองศาสตราจารย์ ดร.มังกร ทองสุขดี อธิการวิทยาลัยครูพิบูลสงคราม พิษณุโลก ที่กรุณาเขียนคำนิยมให้ ขอขอบคุณหัวหน้าคณะวิชาครุศาสตร์ หัวหน้าภาควิชาพื้นฐานการศึกษา หัวหน้าศูนย์บริการการพิมพ์เอกสาร และเพื่อนอาจารย์ที่ให้การส่งเสริมสนับสนุนให้กำลังใจ และขอบพระคุณท่านผู้ทรงคุณวุฒิที่ผู้เรียบเรียงได้อ้างอิงถึงแนวความคิดและผลงานทางวิชาการของท่านในตำรา เอกสารและงานวิจัยต่าง ๆ ไว้ ณ โอกาสนี้

ข้าพเจ้าหวังเป็นอย่างยิ่งว่า หนังสือเล่มนี้จะเป็นประโยชน์ต่อนิสิต นักศึกษา ครูอาจารย์ บุคลากรทางการศึกษา และผู้ที่สนใจตามสมควร

ผู้ช่วยศาสตราจารย์หาญชัย สงวนให้

9 มีนาคม 2528

สารบาญ

เรื่อง	หน้า

เรื่อง	หน้า

หน่วยการเรียนที่ 1

การบริหารการศึกษา

บทนำ

การที่ประเทศจะพัฒนาไปด้วยดีทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองนั้น จำต้องอาศัยการพัฒนากำลังคน (Man Power) เป็นสำคัญ การพัฒนากำลังคนที่สำคัญยิ่ง ก็คือ การให้การศึกษาที่ถูกต้อง และเป็นพื้นฐาน ซึ่งคนเหล่านี้จะสามารถนำไปพัฒนาการดำรงชีวิตของตนได้ การศึกษามิใช่เป็นเพียงการผลิตออกผลของเศรษฐกิจอย่างเดียว แต่การศึกษาเป็นการสร้างรากฐานให้แก่การพัฒนาเศรษฐกิจด้วย การศึกษาเป็นองค์ประกอบสำคัญที่จะอำนวยต่อกระบวนการพัฒนาประเทศทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ ด้านการเมือง หรือด้านอื่น ๆ เป็นมนุษย์ เป็นพลัง เป็นจักรกลอันสำคัญที่ก่อให้เกิดเหตุการณ์ต่าง ๆ ขึ้นในสังคม ทั้งในทางที่บั่นทอนสังคมและเสริมสร้างสังคม ในแง่ของการเสริมสร้าง อาจกล่าวได้ว่า ในบรรดาทรัพยากรทางเศรษฐกิจทั้งมวล กำลังคนเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดในการพัฒนาประเทศ เมื่อประเทศชาติประกอบด้วยประชากร คุณภาพของประชากรจึงเป็นปัจจัยสำคัญต่อความเจริญของชาติ การศึกษาเป็นส่วนสำคัญที่จะช่วยเสริมสร้างความรู้ ความคิด ทักษะและเจตคติให้มนุษย์รู้จักตนเองตลอดจนสังคม และสภาพสิ่งแวดล้อมที่สัมพันธ์กับตน สามารถทำความรู้ ความเข้าใจที่ได้รับมาแก้ไขปัญหาต่าง ๆ และพัฒนาสังคมให้เจริญก้าวหน้าไปในทางที่พึงประสงค์ได้ ประเทศในทวีปเอเชียทุกประเทศ มีความเห็นสอดคล้องต้องกันว่า การศึกษาทั้งในและนอกโรงเรียน ถือเป็นส่วนประกอบอันสำคัญยิ่งในบรรดาตัวประกอบอื่น ๆ ที่ใช้เป็นรากฐานในการพัฒนาชุมชน ผลที่ได้รับจากการศึกษาทั้งทาง

ด้านวิชาการ ความสามารถ และเจตคติ จะช่วยเพิ่มพูนความสามารถของมนุษย์ในอันที่จะทำให้เขาสามารถเพิ่มผลผลิตจากการทำงานและทำให้การอยู่ดีกินดี จึงจะช่วยให้ชุมชนนั้นมีสภาพที่ดีขึ้นด้วย

นิโคลัส เบนเนตต์ (Nicolas Bennett) มีความเห็นว่า การศึกษามิใช่เป้าหมายสุดท้ายโดยตัวของมันเอง แต่เป็นมรรควิธีที่จะนำไปสู่ความสำเร็จของเป้าหมายอื่น ๆ เช่น ในการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจ ก็มีความจำเป็นจะต้องเร่งพัฒนาการศึกษาด้วย

สตรัมลิน (Strumlin) นักวิชาการชาวรัสเซีย ได้วิจัยผลของการศึกษา พบว่า ในรัสเซียนั้น การศึกษาประถมศึกษาอย่างสมบูรณ์ มีผลทำให้เพิ่มกำลังการผลิตได้ถึง 44 % การศึกษามัธยมอย่างสมบูรณ์ มีผลทำให้เพิ่มการผลิตได้ถึง 105 % และการศึกษาอุดมศึกษาอย่างสมบูรณ์มีผลทำให้เพิ่มกำลังการผลิตได้ถึง 300 %

คนมิได้ช่วยพัฒนาเศรษฐกิจของชาติอย่างเดียว แต่ตนยังช่วยพัฒนาด้านสังคมให้แก่ชาติ การที่จะพัฒนาสังคมให้เจริญก้าวหน้าต้องอาศัยการศึกษาเช่นกัน ประชาชนที่ได้รับการศึกษามีส่วนช่วยพัฒนาสังคม เริ่มตั้งแต่การเลี้ยงดูบุตรอย่างถูกต้อง การสร้างแรงจูงใจให้แก่บุตร การเข้าสังคม การช่วยเหลือซึ่งกันและกัน การรู้จักรับผิดชอบ การทำงานร่วมกันเป็นหมู่คณะ การรู้จักปกครองตนเอง การสร้างพื้นฐานความรัก รักพ่อแม่ รักญาติพี่น้อง รักเพื่อนบ้านใกล้เคียง จนถึงขั้นรักคนในชาติ หรือรักชาตินั้น ก็ล้วนต้องอาศัยการศึกษา ทั้งในด้านการให้ความรู้ และการอบรม การได้รับการศึกษาสูงขึ้นทำให้คนสามารถมองเห็นปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมอันเป็นปัญหาที่จะต้องช่วยกันแก้ไข การได้รับการศึกษาน้อย รวมเข้ากับการใช้ชีวิตอย่างซ้ำ ๆ ซาก ๆ แบบเดิม ไม่สามารถทำให้คนมองเห็นปัญหาและอุปสรรคได้ และในที่สุดก็จะไม่พยายามคิดแก้ปัญหา พยายามหลบหลีกต่อปัญหา และอุปสรรคต่าง ๆ แม้แต่ในด้านการบ้านการเมืองก็ขาดความสนใจ

โคลแมน (Coleman) ว่า คนที่มีการศึกษาน้อยก็จะประพฤติตัวเกี่ยวข้องกับเรื่องการบ้านการเมือง หรือการปกครองน้อยกว่าคนที่มีการศึกษาสูง สถาบันประชาธิปไตยทั้งหลายจะไม่สามารถคงอยู่ได้ ถ้าปราศจากการศึกษา เพราะประชาธิปไตยจะดำเนินต่อไปได้ก็ต่อเมื่อประชาชน ต้องรับรู้ในเรื่องราวต่าง ๆ และมีความระมัดระวังในเรื่องการบ้านการเมือง ตลอดจนมีความกระหายที่จะได้รับความรู้ เข้าร่วมกลุ่มสังคมและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกัน

การศึกษามีคุณค่ายิ่งต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ การพัฒนากำลังคน การพัฒนาสังคม การพัฒนาการปกครอง การพัฒนาการเมืองและอื่น ๆ ด้วยเหตุนี้จึงเป็นการสมควรที่ทั้งภาครัฐบาลและประชาชนต้องร่วมมือกันลงทุนเพื่อพัฒนาคน เพราะการศึกษา คือ กุญแจดอกสำคัญที่จะเปิดประตูไปสู่การพัฒนาประเทศ

พระบรมราโชวาทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช พระราชทานในคราวเสด็จไปพระราชทานปริญญาบัตรแก่นิสิตวิทยาลัยวิชาการศึกษา ปี พ.ศ.2510 แสดงให้เห็นความสำคัญของการศึกษากับการพัฒนาประเทศที่เด่นชัดที่สุด ว่า ".....ขอให้ตระหนักว่า ความเจริญหรือความเสื่อมของชาตินั้น ย่อมขึ้นอยู่กับการศึกษาของประชาชน....." (ดร.บุญลือ ทองอยู่, 2525 : 3-5)

การที่จะจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพของประชากรให้มีสมรรถภาพที่ดีทั้งการศึกษาในระบบโรงเรียนและการศึกษานอกระบบโรงเรียนในทุกระดับการศึกษานั้น จะต้องอาศัยการบริหารการศึกษา (Educational Administration) ที่มีคุณภาพ มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล การบริหารการศึกษาจึงเป็นหัวใจของการจัดการศึกษา

การบริหาร

การบริหาร ตรงกับภาษาอังกฤษ 2 คำ คือ Administration และ Managment ซึ่งมีความหมายเหมือนกัน แต่นิยมใช้ต่างสถานการณ์กัน คือ การบริหาร(Administration) ใช้กับการบริหารราชการหรือการบริหารกิจการสาธารณะส่วนจัดการ(Management) ใช้กับการบริหารธุรกิจเอกชน ผู้ดำรงตำแหน่งระดับบริหารในหน่วยราชการ เรียกว่า ผู้บริหาร (Administrator) ส่วนผู้ดำรงตำแหน่งระดับบริหารในหน่วยงานธุรกิจ เรียกว่า ผู้จัดการ (Manager)

การบริหาร มีความหมายหลายนัย ดังนี้ คือ

เฮอร์เบิร์ต เอ ไซมอน (Herbert A. Simon , 1966 :3) ว่า การบริหาร หมายถึง กิจกรรมต่าง ๆ ที่บุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปร่วมมือกันดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งหรือหลายอย่างร่วมกัน

ปีเตอร์ เอฟ ดรัคเกอร์ (peter F. Drucker) ว่า การบริหาร คือ ศิลปะในการทำงานให้บรรลุเป้าหมายร่วมกับผู้อื่น (สมพงศ์ เกษมสิน, 2517 : 4)

แอนดรู ดับบลิว ฮาลปิน (Andrew W. Halpin) ว่า การบริหาร คือ กิจกรรมของมนุษย์ที่ประกอบด้วยองค์ประกอบ 4 ประการ คือ

1. ภาระกิจที่ต้องปฏิบัติ
2. องค์การอรูปนัย (Informal organization)
3. กลุ่มที่จะต้องทำงาน
4. ผู้นำ (ดร.เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์, 2521 : 14)

แดเนียล อี กริฟฟิธส์ (Danial E. Griffiths) ว่าการบริหาร คือ การตัดสินใจ (Administration is a decision) (ฉัตรชัย อรณนันท์ , 2522 : 42)

ฮาโรลด์ คูนซ์ (Harold Koantz) ว่าการบริหาร คือ การดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยอาศัยปัจจัยทั้งหลายได้แก่ คน เงิน วัตถุสิ่งของเป็นอุปกรณ์ในการปฏิบัติงานนั้น (สมพงศ์ เกษมสิน , 2517 : 4)

ชุบ กาญจนประกร ว่าการบริหารหมายถึง การทำงานของคณะบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป ที่จะร่วมกันปฏิบัติการให้บรรลุเป้าหมายร่วมกัน (สมพงศ์ เกษมสิน , 2517 : 4)

ดร.พนัส หันนาคินทร์ (2513 : 3) ว่าการบริหารหมายถึง การที่ผู้บริหารใช้อำนาจที่มีอยู่จัดการดำเนินงานของสถาบันนั้นให้ดำเนินไปสู่จุดหมายที่ต้องการ

เชื้อ สาริมาน และ สุรินทร์ สรสิริ ว่าการบริหารหมายถึงการกระทำ 3 ประการเป็นอย่างน้อย คือ การวางโครงการ การปฏิบัติตามโครงการและการประเมินผล (สุวกิจ ศรีปัดถา , 2522 : 2)

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช (2523 : 6) ว่าการบริหารหมายถึง การบริการประเภทหนึ่งที่จะช่วยให้กลุ่มบุคคลร่วมกันกระทำภาระกิจได้บรรลุตามเป้าหมาย

สมพงศ์ เกษมสิน (2512 : 13) ว่าการบริหาร คือการใช้ศาสตร์และศิลปนำทรัพยากรการบริหาร (Administration resource)มาประกอบการตามกระบวนการบริหาร (Process of Administration)ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

ศิน ปรัชญาพฤทธิ์ และ อิสระ สุวรรณบล ว่าการบริหาร หรือ Administration มาจากภาษาละติน Administrare ซึ่งแปลว่า รับใช้ การจัดการการปฏิบัติภาระกิจ

การอำนวยการ to serve, to manage, to conduct, to direct แต่ในแง่วิชาการแล้ว การบริหาร (Administration) ประกอบด้วยลักษณะสำคัญ 2 ประการ คือ มีวัตถุประสงค์ และมีการร่วมแรงร่วมใจ ซึ่งหมายถึงการมีคนร่วมกันทำงานตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป (ศิน ปรัชญาพฤทธิ์ และ อิสระ สุวรรณบล , 2514 : 6 - 7)

สุชาติ ประชากุล (2512 : 7) ว่าการบริหาร คือ ศิลปะในการทำงานให้สำเร็จโดยอาศัยความร่วมมือจากบุคคลอื่น ๆ

อนันต์ แจ้งกลีบ (2514 : 2) ว่าการบริหารหมายถึง การที่มีคนตั้งแต่สองคนสองคนขึ้นไป ทำงานอย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกัน เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์อันเดียวกัน

ฉัตรชัย อรณนันท์ (2522 : 41) ว่าการบริหารคือ การแก้ปัญหา

ดร.สาโรช บัวศรี ว่าการบริหารเป็นกระบวนการที่เกิดจากมีมนุษยสัมพันธ์ โดยถือว่าในสังคมทุกคนต่างมีหน้าที่ต้องทำงานเพื่อสังคมนั้น ๆ โดยกำหนดบทบาท หน้าที่ วิธีการ และตกลงร่วมกันว่าใครจะทำอะไร และทำอย่างไร

ดร.ภิญโญ สาธร (2516 : 6) ว่าการบริหารต้องเกี่ยวข้องกับสิ่งต่อไปนี้ คือ

1. บุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป (A group of two or more people)
2. ร่วมมือกันทำกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง (Cooperative performance of activities)
3. เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างร่วมกัน (Common goals)

จากความหมายของการบริหารข้างต้นนี้ พอจะสรุปได้ว่า การบริหารหมายถึงการร่วมมือกันทำงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ได้ร่วมกันตั้งเอาไว้ โดยอาศัยทรัพยากร

การบริหาร ซึ่งได้แก่ คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ และวิธีการจัดการการที่เหมาะสม การบริหารมีลักษณะเด่นดังนี้ คือ

1. การบริหารต้องอาศัยคนเป็นปัจจัยสำคัญ

2. การบริหารเป็นการดำเนินการของกลุ่มบุคคล มิใช่การทำงานโดยคน ๆ เดียว เมื่อมีคนมาทำงานร่วมกันตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป การทำงานจะต้องทำเป็นกลุ่ม (Group cooperation) ต้องอาศัยความร่วมมือร่วมใจเพื่อให้เกิดพลังกลุ่ม(Group effort)

3. มีวัตถุประสงค์ของงานที่วางไว้เด่นชัด จุดมุ่งหมายสำคัญของการบริหาร คือ ต้องให้การทำงานกลุ่มนั้นประสบความสำเร็จตามที่กลุ่มได้ตั้งความมุ่งหวังไว้

4. ใช้ทรัพยากรการบริหารให้บังเกิดประโยชน์สูงสุด โดยใช้ศาสตร์และศิลปในการบริหารงานที่เหมาะสม

<u>ความสำคัญของการบริหาร</u>

มนุษย์เป็นสัตว์สังคม เพราะมนุษย์มีการรวมกลุ่มเป็นชุมชนขนาดต่าง ๆ จากหมู่บ้านเป็นเมือง เป็นประเทศ การที่มนุษย์มารวมกลุ่มกันเป็นชุมชนย่อมต้องพึ่งพาอาศัยกัน มีกิจกรรมในการทำงานร่วมกันเพื่อให้บรรลุจุดประสงค์ การที่มนุษย์ต้องทำงานร่วมกันเพื่อความสำเร็จของงานและมีความเจริญก้าวหน้า กลุ่มชนหรือสังคมจะต้องมีการจัดระบบและระเบียบในการทำงานร่วมกัน ซึ่งก่อให้เกิด "สถาบันสังคม" และ "การบริหาร" ขึ้น

สถาบันสังคม มีครอบครัวเป็นสถาบันที่มีขนาดเล็กที่สุด และมีการขยายตัวไปเป็นสถาบันใหญ่ เช่น วัด โรงเรียน โรงพยาบาล และองค์การอื่น ๆ ทั้งในภาครัฐบาลและภาคเอกชน สถาบันสังคมจะมีกิจกรรมสังคมที่เป็นลักษณะเฉพาะเพื่อประโยชน์สุขของสมาชิกและเพื่อความเจริญก้าวหน้าของสถาบันสังคมนั้น ๆ สถาบันสังคมจึงต้องจัด "องค์การบริหาร"

ที่เหมาะสมกับลักษณะกิจการ และ "การบริหาร" จึงเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุดที่จะทำให้สถาบันสังคมเจริญก้าวหน้า

ดร.เจริญผล สุวรรณโชติ (2519 : 2) ว่าการบริหารมีความสำคัญ โดยอ้างถึงคำกล่าวของ โสกราตีส (Socrates) พลาโต (Plato) และ อริสโตเติล (Aristotle) ที่กล่าวว่าการบริหารเป็นศิลปของสถาบันในสังคมที่มีความจำเป็นจะต้องมีอยู่ในการดำเนินงานและเป็นคุณลักษณะของทุกสถาบัน ทั้งนี้เกิดมาจากการที่มนุษย์เป็นผู้กำหนดจุดเริ่มต้นในการดำเนินงานตามระบบงานที่วางไว้ จนถึงจุดหมายปลายทางหรือความสำเร็จของงาน

สิพฟิน (siffin , 1967 : 1) ว่าหากปราศจากองค์การบริหารแล้วสังคมก็จะไม่มี หากปราศจากสังคมแล้วมนุษย์ก็ไม่อาจจะดำรงชีวิตอยู่ได้

สมพงศ์ เกษมสิน (2517 : 4 - 5) ว่าการบริหารมีความสำคัญดังนี้ คือ

1. การบริหารได้เจริญเติบโตควบคู่มากับการดำรงชีพของมนุษย์ และเป็นสิ่งที่ช่วยให้มนุษย์ดำรงชีพอยู่ร่วมกันได้อย่างผาสุก

2. จำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วเป็นผลทำให้องค์การต่าง ๆ ต้องขยายงานด้านบริหารให้กว้างขวางยิ่งขึ้น

3. การบริหารเป็นเครื่องบ่งชี้ให้ทราบถึงความเจริญก้าวหน้าของสังคม ความก้าวหน้าทางวิทยาการด้านต่าง ๆ ทำให้การบริหารเกิดการเปลี่ยนแปลงและก้าวหน้ารวดเร็วยิ่งขึ้น

4. การบริหารเป็นมรรควิธีที่สำคัญในอันที่จะนำสังคม และโลกไปสู่ความเจริญก้าวหน้า

5. การบริหารจะช่วยชี้ให้ทราบถึงแนวโน้ม ทั้งในด้านความเจริญและความเสื่อมของสังคมในอนาคต

6. การบริหารมีลักษณะเป็นการทำงานร่วมกันของกลุ่มบุคคลในองค์การ ฉะนั้นความสำเร็จของการบริหารจึงขึ้นอยู่กับปัจจัย สภาพแวดล้อมทางสังคมและวัฒนธรรมทางการเมืองอยู่เป็นอันมาก

7. การบริหารมีลักษณะต้องใช้การวินิจฉัยสั่งการเป็นเครื่องมือ ซึ่งนักบริหารจำต้องคำนึงถึงปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ และการวินิจฉัยสั่งการนี้เองที่เป็นเครื่องมือแสดงให้ทราบถึงความสามารถของนักบริหารและความเจริญเติบโตของการบริหาร

8. ชีวิตประจำวันของมนุษย์ ไม่ว่าในครอบครัวหรือในองค์การย่อมมีส่วนเกี่ยวพันกับการบริหารอยู่เสมอ ดังนั้นการบริหารจึงเป็นเรื่องน่าสนใจและจำเป็นต่อการที่จะดำรงชีพอย่างฉลาด

9. การบริหารกับการเมืองเป็นสิ่งคู่กัน ไม่อาจแยกจากกันโดยเด็ดขาดดังที่กล่าวกันว่า "การเมืองกับการบริหารนั้นเปรียบเสมือนคนละด้านของเหรียญอันเดียวกัน" ฉะนั้นการศึกษาวิชาบริหารจึงต้องคำนึงถึงสภาพแวดล้อมและวัฒนธรรมทางการเมืองด้วย

การบริหารมีความสำคัญต่อสังคมมนุษย์ การบริหารจึงต้องได้รับการพัฒนาควบคู่กันไปกับการพัฒนาสังคม เพราะการบริหารมีความสัมพันธ์กับพฤติกรรมของมนุษย์และพฤติกรรมของสังคม การบริหารมีการศึกษาค้นคว้า วิจัย เพื่อหาวิธีการต่าง ๆ ในอันที่จะทำให้การบริหารมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด

<u>สถานภาพของการบริหาร</u>

การบริหารมีสถานภาพ 3 ประการ คือ

1. การบริหารในฐานะที่เป็นศาสตร์ (Discipline) หรือวิชาการสาขาหนึ่ง วิชาการบริหารมิใช่เป็นวิชาเดียวหรือสาขาเดียว หากแต่ประกอบด้วยวิชาอื่น ๆ หลายสาขา เช่น จิตวิทยา สังคมวิทยา กฎหมายและรัฐศาสตร์ เป็นต้น ในทางวิชาการถือว่า

การบริหารเป็นศาสตร์สาขาหนึ่ง ทั้งนี้เนื่องจากการบริหารได้พัฒนามาจนมีแนวคิด ปรัชญา หลักการและทฤษฎีต่าง ๆ ที่เป็นของตนเอง จนสามารถศึกษาได้อย่างเป็นระบบ มีระเบียบแบบแผนและมีกฎเกณฑ์ ในปัจจุบันนี้ศาสตร์ที่ว่าด้วยการบริหารที่อยู่หลายสาขา เช่น รัฐประศาสนศาสตร์ (Public administrationการบริหารธุรกิจ (Business Administration) การบริหารการศึกษา (Educational Administration) เป็นต้น

2. การบริหารในฐานะที่เป็นกิจกรรม (Activity) การบริหารจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อมีกลุ่มบุคคลมาทำงานร่วมกัน มีการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันมีการจัดระบบการทำงาน มีข้อกำหนดและข้อตกลงอื่น ๆ ร่วมกัน การบริหารจึงมีฐานะเป็นกิจกรรม เพราะในการบริหารจะมีการทำกิจกรรมต่าง ๆ ดังนี้

2.1 วางหรือกำหนดนโยบาย

2.2 วางโครงการและกำหนดวิธีการขึ้น

2.3 จัดรูปงานและมอบงานให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบ

2.4 มอบหมายอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบ

2.5 ตรวจตรา ควบคุมความก้าวหน้าทั่วไปของงาน

2.6 ออกคำสั่งหรือคำแนะนำตักเตือน

2.7 ประสานการปฏิบัติงานและส่วนประกอบต่าง ๆ ทั้งปวงเข้าด้วยกัน

2.8 ฝึกอบรม เสนอแนะให้เจ้าหน้าที่ทุกคนรู้จักปรับปรุงเทคนิคการปฏิบัติงานและเพิ่มพูนประสิทธิภาพ

2.9 เร่งเร้าและทำให้เกิดความมีชีวิตชีวาแก่บุคคลทั้งปวง ซึ่งมีส่วนร่วมในการทำงานนั้น

3. การบริหารในฐานะที่เป็นวิชาชีพ (Profession) การบริหารถือว่าเป็นวิชาชีพแขนงหนึ่งที่แตกต่างจากวิชาชีพแขนงอื่น ๆ การเป็นนักบริหารที่ดีนั้นขึ้นอยู่กับคุณสมบัติซึ่งแตกต่างจากการใช้วิชาชีพอื่น ๆ หลายประการ วิศวกรมีฝีมือเยี่ยม อาจจะทำหน้าที่ผู้จัดการเพื่อบริหารบริษัทการก่อสร้างไม่ได้ดีเท่าการเป็นวิศวกร หรือ แพทย์ที่มีชื่อเสียงอาจจะทำหน้าที่ผู้อำนวยการโรงพยาบาลไม่ได้ดีเท่าการเป็นแพทย์ ทั้งนี้เพราะการเป็นผู้บริหารกับการเป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะในสาขาวิชานั้นจะต้องทำงานต่างกัน ดังนั้นการพัฒนาบุคลากรให้เป็นผู้บริหารจึงมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่าการส่งเสริมให้บุคลากรมีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะในสาขาวิชาชีพต่าง ๆ การทำงานในฐานะผู้ใช้วิชาชีพอื่น ๆ นอกจากนักบริหารนั้น จะสามารถควบคุมเทคนิควิธีการและทรัพยากรได้ แต่นักบริหารหรือผู้จัดการจะต้องควบคุมคน และหาวิธีการใช้คนให้เกิดประโยชน์สูงสุด เพื่อทำงานให้มีประสิทธิผล การบริหารบุคลากรเป็นเรื่องที่ยาก เพราะมนุษย์มีชีวิตจิตใจ การบริหารบุคลากรเป็นเรื่องที่ยาก เพราะมนุษย์มีชีวิตจิตใจ การบริหารจึงต้องสร้างขวัญ กำลังใจและความพึงพอใจในการทำงาน

อุทัย หิรัญโต (2520 : 4) ได้อ้างคำกล่าวของประธานาธิบดี วูดโร วิลสันแห่งสหรัฐอเมริกา ว่าถ้าท่านเป็นผู้จัดการไม่ว่าธุรกิจของท่านจะใหญ่เล็กเพียงใด ในที่สุดย่อมเป็นหน้าที่ของท่านที่จะต้องก่อให้เกิด และธำรงไว้ซึ่งความร่วมแรงร่วมใจอันบริสุทธิ์ให้มีอยู่ในบรรดาบุคคลทุกคนที่ท่านเป็นผู้บังคับบัญชา เพราะเหตุว่าแม้บริษัทหรือองค์การจะมีกำลังเงิน เครื่องจักรและวัสดุหมามหาศาลสักเพียงไร ชุมกำลังเหล่านั้น เป็นสิ่งที่ปราศจากชีวิตและไม่เกิดดอกออกผล ถ้าปราศจากเสียซึ่งคณะบุคคลผู้มีความเต็มใจ รู้จักใช้ความคิดและเป็นกำลังที่นำชุมกำลังบรรดามีไปสู่จุดหมายปลายทาง

ศาสตร์และศิลปของการบริหาร

การบริหารเป็นทั้งศาสตร์และศิลป การบริหารในแง่ที่เป็นศาสตร์ (Science) หมายถึงวิธีที่ศึกษา เรียนรู้กันได้ วิชาการบริหารเป็นสาขาวิชาที่มีการจัดระเบียบแบบแผนของเนื้อหาสาระไว้เป็นอย่างดี มีการศึกษาค้าหาหลักเกณฑ์และทฤษฎีที่พึงเชื่อถือได้สำหรับนำมาใช้ประโยชน์ในการบริหาร แต่ทั้งนี้ก็มิใช่เป็นกฎเกณฑ์ที่ตายตัวสำหรับใช้ในการปฏิบัติเป็นหลักแน่นอน ฉะนั้นจึงอาจนับได้ว่าวิชาการบริหารเป็นแขนงหนึ่งของศาสตร์ทางสังคม โดยจัดว่าเป็นวิชาทางสังคมศาสตร์ประยุกต์วิชาหนึ่ง

การบริหารในแง่ที่เป็นศิลป (Art) หมายถึงการบริหารมีลักษณะของการปฏิบัติงานที่ต้องอาศัยความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ของแต่ละบุคคลเข้ามาประกอบกัน การบริหารเป็นการนำความรู้ที่ได้จากการศึกษา อบรมไปประยุกต์ใช้ จึงมีลักษณะเป็นศิลป นักบริหารจะยึดถือหลักเกณฑ์หรือระเบียบแบบแผนตายตัวไม่ได้ และการบริหารจะบรรลุวัตถุประสงค์ไม่ได้เลย ถ้าไม่ใช้ศิลปในการบริหาร ซึ่งศิลปในการบริหารก็ได้แก่ความสามารถพิเศษ และบุคลิกลักษณะส่วนตัว ซึ่งสามารถนำมาประยุกต์ใช้ได้เหมาะสมกับงานและความสามารถโน้มน้าวจิตใจให้ผู้ปฏิบัติงานร่วมมือกันตนให้บรรลุผลสำเร็จได้ (วินัย สมมิตร , 2524 : 7)

ทรัพยากรการบริหาร

ทรัพยากรการบริหาร (Administrative resources) หมายถึงปัจจัยพื้นฐานที่ใช้ในการบริหาร ทรัพยากรการบริหารที่สำคัญมี 4 ประการ หรือที่เรียกว่า 4 M's การที่จัดว่าปัจจัยทั้ง 4 เป็นปัจจัยพื้นฐานในการบริหาร เนื่องจากการบริหาร

ทุกประเภทจำเป็นต้องอาศัยคน เงิน วัสดุสิ่งของ และการจัดการเป็นองค์ประกอบที่สำคัญ ดังนี้ คือ

1. คน (Man)
2. เงิน (Money)
3. วัสดุสิ่งของ (Material)
4. การจัดการ (Management)

(วินัย สมมิตร , 2524 : 15)

วิลเลียม ที กรีนวูด (William T. Greenwood) ว่าปัจจัยในการบริหารควรมีอย่างน้อย 7 ประการ ดังนี้ คือ

1. คน (Man)
2. เงิน (Money)
3. วัสดุสิ่งของ (Material)
4. อำนาจหน้าที่ (Authority)
5. เวลา (Time)
6. กำลังใจในการทำงาน (Morale)
7. ความสะดวก (Facilities)

ทรัพยากรการบริหารทั้ง 7 ประการนี้ สิ่งที่สำคัญที่จะบ่งบอกถึงประสิทธิภาพอันสูงสุดของการบริหาร ได้แก่อำนาจหน้าที่และเวลาเพราะหากปราศจากอำนาจหน้าที่แล้ว การบริหารย่อมไม่สามารถดำเนินไปด้วยดีได้และถ้าหากขาดเรื่องการกำหนดเวลาแล้ว การบริหารย่อมไม่สามารถสัมฤทธิ์ผลด้วยดี เวลาจะต้องมีความเหมาะสมและเพียงพอกับลักษณะงาน ความสัมฤทธิ์ผลจึงจะเกิดขึ้นได้ (วินัย สมมิตร , 2524 : 15-16)

การบริหารธุรกิจ มีปัจจัยในการบริหาร 6 ประการ หรือที่เรียกว่า 6 M's ดังนี้ คือ

1. คน (Man)
2. เงิน (Money)
3. วัสดุสิ่งของ (Material)
4. การจัดการ (Management)
5. ตลาด (Market)
6. เครื่องจักร (Machine)

(ทิพวรรณ ยุทธโยธิน , 2525 : 10-11)

การบริหารการศึกษา มีปัจจัยในการบริหาร 5 ประการ ดังนี้ คือ

1. คน (Man) เป็นทรัพยากรที่สำคัญที่สุดของการบริหาร สำหรับทรัพยากรในการบริหารโรงเรียนได้แก่ ครู และบุคลากรในโรงเรียน การที่กล่าวว่าคนเป็นทรัพยากรที่สำคัญที่สุดของการบริหาร เพราะเมื่อมีทรัพยากรอื่น ๆ เช่น มีเงิน มีวัสดุ แต่ขาดคน การดำเนินการใด ๆ ย่อมไม่อาจดำเนินการได้แต่ในทางตรงข้ามหากมีบุคลากรที่มีความสามารถแม้จะขาดทรัพยากรอื่น ๆ เช่น ขาดเงิน หรือวัสดุ บุคลากรที่มีความสามารถก็อาจหาวิธีดำเนินการให้งานสำเร็จลุล่วงไปได้ เช่น ผู้บริหารโรงเรียนบางคนสามารถสร้างอาคารเรียนได้โดยไม่ต้องใช้งบประมาณแผ่นดิน หากแต่ใช้ความสามารถในการสร้างมนุษยสัมพันธ์ที่ดีกับชุมชน ทำให้ชุมชนเกิดความเลื่อมใสศรัทธา จนยินดีที่จะให้การสนับสนุนโรงเรียน

2. เงิน (Money) เป็นทรัพยากรอีกอย่างหนึ่งที่จะช่วยทำให้จุดมุ่งหมายของการบริหารบรรลุเป้าหมายได้ง่ายขึ้น เพราะเงินเป็นปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งที่จะ

นำมาซึ่งวัสดุอุปกรณ์ เครื่องอำนวยความสะดวกในการดำเนินงาน และเป็นรางวัลหรือค่าตอบแทนให้แก่บุคลากรในหน่วยงาน

3. วัสดุ (Material) ทรัพยากรข้อนี้ได้แก่วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ต่าง ๆ ที่อำนวยความสุข ความสะดวกที่จักทำให้การดำเนินการลุล่วงไปด้วยดี วัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ก็มีความสำคัญต่าง ๆ ต่อการบริหารเป็นอย่างยิ่ง เพราะครูจะต้องใช้อุปกรณ์เครื่องมือ เครื่องใช้ที่สำคัญได้แก่ ชอล์ก กระดานชอล์ก แผนที่ แผนภูมิ สื่อการเรียน ชุดการสอน ฯลฯ เพราะถ้าขาดวัสดุอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้เหล่านี้แล้ว การเรียนการสอนของครูก็คงขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผล

4. การจัดการ (Mangement) คือการจัดระบบการทำงานที่ดีในหน่วยงานแม้ว่าจะมีคนมาก มีเงินและวัสดุมากมาย แต่ถ้าหากมีการจัดการที่ไม่ดีแล้ว หน่วยงานนั้นย่อมประสบความล้มเหลวได้ในที่สุด

5. ขวัญและกำลังใจ (Morale) เป็นเรื่องที่สำคัญและจำเป็นในการบริหารโดยเฉพาะการบริหารการศึกษา เพราะการบริหารการศึกษาแตกต่างจากการบริหารอื่น ๆ ตรงที่การบริหารการศึกษาเป็นกิจกรรมที่มีจุดมุ่งหมาย เพื่อพัฒนาคน ผลของการพัฒนาเป็นสิ่งที่เห็นได้ไม่ชัดเจน เพราะผลที่ได้เกิดขึ้นกับผู้เรียนและผลของการพัฒนาคนเห็นได้ชัดภายหลังจากการจบการศึกษาไปแล้วเป็นเวลานาน ผู้บริหารการศึกษาจะต้องหาทางให้ครูทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยการส่งเสริมให้ครูมีขวัญและกำลังใจที่ดี

(ทิพวรรณ ยุทธโยธิน , 2525 : 11-12)

<u>การศึกษา</u>

การศึกษา (Education)มีความหมายหลายนัย ดังนี้ คือ

คาร์เตอร์ วี กูด (Carter V. Good , 1961 : 49-60) ให้ความหมายของการศึกษาใน Dictionary of Education ไว้ 4 นัย ดังนี้

1. การศึกษา หมายถึงการดำเนินการด้วยกระบวนการทุกชนิดที่จะทำให้บุคคลพัฒนาความสามารถในด้านต่าง ๆ พัฒนาเจตคติและพัฒนาพฤติกรรมอย่างอื่นที่จัดเป็นค่านิยมหรือคุณธรรมที่จะเป็นผลดี และเป็นที่ยอมรับนับถือของสังคมที่บุคคลนั้นเป็นสมาชิก

2. การศึกษา หมายถึงกระบวนการทางสังคมที่ทำให้บุคคลได้รับอิทธิพลจากสิ่งแวดล้อม ซึ่งคัดเลือกไว้แล้วหรือสิ่งแวดล้อมที่มีการควบคุมเป็นอย่างดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิ่งแวดล้อมที่คัดเลือกหรือควบคุมโดยโรงเรียน เพื่อสร้างประสิทธิภาพทางสังคม หรือพัฒนาการส่วนบุคคลที่ดีที่สุดให้บุคคลเหล่านั้น

3. การศึกษา หมายถึงวิชาชีพอย่างหนึ่งสำหรับครู หรือวิชาที่สอนหรือ เตรียมบุคคลให้เป็นครู วิชาชนิดนี้มีสอนอยู่ในวิทยาลัย หรือมหาวิทยาลัย วิชาการศึกษานี้สอนเกี่ยวกับเรื่อง จิตวิทยาการศึกษา ปรัชญา ประวัติการศึกษา หลักสูตร วิธีสอนทั่วไป วิธีสอนวิชาเฉพาะการวัดผลและประเมินผล การบริหาร การนิเทศการศึกษาและวิชาอย่างอื่นที่ครูควรรู้อีกเป็นจำนวนมาก รวมความว่า การศึกษาเป็นวิชาที่อาศัยทั้งทฤษฎีและการปฏิบัติ ซึ่งจะก่อให้เกิดความเจริญงอกงามสำหรับอาชีพครู

4. การศึกษา หมายถึงศิลปะในการถ่ายทอดความรู้ต่าง ๆ ในอดีตซึ่งรวบรวมได้อย่างเป็นระเบียบสำหรับคนรุ่นใหม่แต่ละรุ่น

ยอร์จ เอฟ เนลเลอร์(George F Kneller, 1965 : 11) นักมนุษยวิทยาว่าการศึกษา คือ กระบวนการทุกชนิด เว้นแต่กระบวนการทางชีววิทยาเท่านั้น ซึ่งช่วยสร้างจิตใจ นิสัย และความสามารถทางกายให้แก่บุคคล

จอห์น ดิวอี้ (John Dewey) นักการศึกษาชาวอเมริกันได้ให้ความหมายของการศึกษาไว้ดังนี้ คือ

การศึกษาคือ การปรับปรุงตัวเราให้เข้ากับสิ่งแวดล้อมและปรับสิ่งแวดล้อมให้เข้ากับตัวเรา

การศึกษาคือ ความเจริญงอกงาม

การศึกษาคือ กระบวนการทางสังคม

การศึกษาคือ การจัดประสบการณ์

การศึกษาคือ การจัดประสบการณ์ใหม่ ให้เป็นประสบการณ์ที่มีความหมายต่อมนุษย์ และเพิ่มพูนความสามารถของมนุษย์

การศึกษาคือ การพัฒนาความสามารถ

การศึกษาคือ การสนองความต้องการ

การศึกษาคือ ชีวิตแต่ไม่ใช่การเตรียมตัวเพื่อชีวิต

(สุวกิจ ศรีบัดถา , 2522 : 8-9)

ยอร์จ ดี สปินเลอร์ (George D. spindler, 1969 : 168) นักมนุษยวิทยาว่า การศึกษาคือกระบวนการอย่างหนึ่งในการถ่ายทอดวัฒนธรรม การถ่ายทอดวัฒนธรรมดังกล่าวไม่ใช่วิธีถ่ายทอดทางเดียวซึ่งแต่จะมุ่งให้ทุกคน เป็นตัวของตัวเองทั้งในด้านรูปร่างภายนอก ทักษะและบุคลิกภาพ ซึ่งหมายรวมทั้งความรู้สึกนึกคิด เจตคติ เชาวน์ปัญญา ร่างกาย จิตใจ อารมณ์และสังคม

เดวิด ดี แอฟเตอร์ (David D. Apter , 1966 : 45) นักรัฐศาสตร์ว่าการศึกษา คือกระบวนการกระตุ้นความสนใจของบุคคลให้หันมาทำตนให้ทันสมัย และส่ง เสริมให้บุคคลแสดงบทบาทต่าง ๆ ในการสร้างสังคมให้ทันสมัย

แวน คลีฟ มอร์ริส (Van Cleve Morris , 1961: 4-5) นักปรัชญา ว่าการศึกษา หมายถึงการพัฒนาความเป็นตัวของตัวเองของมนุษย์ในทุก ๆ ด้าน การพัฒนาดังกล่าวจัดเป็นศิลป การศึกษาเป็นทั้งศิลปในการร่วมมือกับธรรมชาติ (cooperative art) และศิลปในการปรับปรุงธรรมชาติ (Operation art) การร่วมมือกับธรรมชาติหมายความว่า การศึกษาช่วยพัฒนาส่วนต่าง ๆ ของร่างกายให้มีทักษะดีขึ้น ในการนี้การศึกษาเป็นเพียงการช่วยมนุษย์ให้มีสัจจกาลแห่งตน คือ การรู้จักตนเองอย่างแท้จริง ส่วนในเรื่องการปรับปรุงธรรมชาติ หมายถึง การพัฒนาอุปนิสัยและการพัฒนาบุคลิกภาพของมนุษย์

ธีโอดอร์ ดับบลิว ชูลตซ์ (Theodore W. Shultz , 1963 : 39-46) นักเศรษฐศาสตร์ ว่าการศึกษาคือ การลงทุนอย่างหนึ่งของมนุษย์เพื่อประโยชน์ของตนเอง เพราะการศึกษาช่วยพัฒนาความสามารถและความเจริญงอกงามต่าง ๆ ทั้งเด็กและผู้ใหญ่ต่างก็พลอยมีทักษะและความชำนาญเฉพาะอย่างโดยอาศัยการศึกษา การศึกษายังช่วยสร้างสถานภาพต่าง ๆ ให้เกิดขึ้น ทำให้มนุษย์รู้จักเปลี่ยนแปลง ที่สำคัญที่สุดก็คือการศึกษาช่วยพัฒนาบุคคล 3 ประเภท คือ

1. เป็นผู้ใช้สินค้าที่ดีในปัจจุบัน
2. จะเป็นผู้ใช้สินค้าที่ดีในอนาคต
3. จะเป็นผู้ผลิตสินค้าที่เพียบพร้อมด้วยความสามารถและประสิทธิภาพในอนาคต

ดร.วิจิตร วรุตบางกูร และสุพิชญา ธีระกุล (2523 : 3) ว่า การศึกษาคือ การพัฒนาความรู้ ความคิด ความสามารถ พร้อมทั้งคุณสมบัติและจิตใจที่สมบูรณ์ให้ในตัวของมนุษย์ เพื่อเป็นสมาชิกที่ดีของสังคมและมีคุณค่าแก่ประเทศชาติ โดยกระบวนการต่าง ๆ ทั้งที่เป็นและไม่เป็นแบบแผน (Formal - Informal) โดยจะเข้าศึกษาในโรงเรียนหรือ

สุลักษณ์ ศิวรักษ์ (2511 : 20) ว่า การศึกษามีความหมาย 3 นัย คือ

1. การศึกษา คือ วิธีการต่าง ๆ ที่ถ่ายทอดความรู้ ทักษะ และเจตคติ

2. การศึกษา คือ ทฤษฎีที่พยายามจะอธิบายหรือให้เหตุผลในการถ่ายทอดนั้น ๆ

3. การศึกษา คือ คุณค่าหรืออุดมคติต่าง ๆ ที่มนุษย์พยายามจะเข้าให้ถึงโดยอาศัยความรู้ ทักษะ และเจตคติ เพราะฉะนั้น วิธีการฝึกหรือถ่ายทอดจึงขึ้นอยู่กับคุณค่าหรืออุดมคติที่ต้องประสงค์ที่เป็นผลบั้นปลาย

ดร.ภิญโญ สาธร (2521 :18) ว่า การศึกษาเป็นกระบวนการพัฒนาบุคคลทั้งในด้านจิตใจ นิสัย และคุณสมบัติอย่างอื่น กระบวนการศึกษาเป็นเพียงเครื่องมือที่คนรุ่นหนึ่งให้แก่คนอีกรุ่นหนึ่ง เครื่องมือนี้ถ้าไม่นำไปใช้จะไม่เกิดประโยชน์อันใด นอกจากนี้การศึกษายังเป็นเครื่องมืออันสำคัญของรัฐ ในการสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของพลเมืองเพื่อก่อให้เกิดความมั่นคงของรัฐตามที่รัฐต้องการทั้งในด้านสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจและการเมือง

ดร.ภิญโญ สาธร (2516 : 9) ว่า การศึกษา คือ การพัฒนาความสามารถ เจตคติ พฤติกรรม ค่านิยม หรือคุณธรรม เพื่อให้บุคคลเป็นสมาชิกที่ดีและมีประสิทธิภาพของสังคม โดยกระบวนการต่าง ๆ จะเข้าในโรงเรียนหรือไม่ก็ตาม

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2518 : 7) ว่า การศึกษาเป็นขบวนการถ่ายทอดและสร้างสมทักษะ ความรู้ เจตคติ และความคิดที่จักช่วยให้มวลชนมีชีวิตที่ดี

สุรินทร์ สรสิริ (2515 : 4) ว่า การศึกษาคือ การจัดประสบการณ์ให้แก่ผู้เรียน และประสบการณ์ดังกล่าวจะต้องเป็นที่พึงปรารถนาและมีคุณประโยชน์แก่สังคม ในอันที่จะทำให้ผู้เรียนมีความเจริญก้าวหน้าไปตามความสามารถของตนในทุกทางและมีชีวิตอยู่ด้วยความสงบ อันเป็นที่พึงปรารถนาของสังคมนั้น ๆ

5 ดร.สาโรช บัวศรี ว่า การศึกษาหมายถึงการพัฒนาขันธ์ 5 ซึ่งประกอบด้วย

1. รูป (physical structure) คือ ร่างกาย

2. เวทนา (Feeling หรือ Sensation) คือ ความรู้สึกโกรธ เกลียด หลง รู้สึกยินดี

3. สัญญา (Memory หรือ percuption) คือ ความจำ

4. สังขาร (Aggregate) คือ เครื่องปรุงแต่ง

5. วิญญาณ (Soul) คือ การเกิดความรู้

เมื่อมนุษย์ประกอบด้วยขันธ์ 5 ก็เพื่อลดอกุศลมูลให้น้อยลง คือ ลดความโลภ ความโกรธและความหลง (สาโรช บัวศรี , 2518 : 323-325)

6 พุทธทาสภิกขุ (2518 : 15-16) ว่า การศึกษา คือ การเรียนรู้ธรรมะที่มนุษย์จะต้องรู้ที่ดีที่สุด มีประโยชน์ที่สุด คือ เรื่องการดับทุกข์ได้ สามารถเข้าถึงบรมธรรม (นิพพาน) ซึ่งจำแนกออกเป็นไตรสิกขา คือ ศีลสิกขา สมาธิสิกขา และปัญญาสิกขา ทั้งในทางปริยัติ (บทเรียนหรือทฤษฎี) ปฏิบัติ (การปฏิบัติตามปริยัติ) และปฏิเวธ (ผลดีที่เกิดขึ้นจากศีล สมาธิ และปัญญา)

พระราชวรมุนี (2518 : 38-39) ว่า การศึกษา มี 3 นัย ดังนี้ คือ

1. มองในแง่สภาพที่เผชิญ

การศึกษา คือ การแก้ปัญหาของมนุษย์ ทำให้ชีวิตแก้ปัญหาได้ถ้าไม่มีปัญหาการศึกษาก็ไม่มี (ทุกข์ - ทุกขนิโรธ)

2. มองในแง่สภาพที่ประสบผล

2.1 การศึกษา แง่ลบ คือ การหลุดพ้นจากปัญหา ปราศจากสิ่งบีบคั้นขุ่นข้อง

2.2 การศึกษา แง่บวก คือ การเข้าถึงสิ่งที่ดีงาม สิ่งที่ประเสริฐ หรือสิ่งที่ดีที่สุดที่ชีวิตพึงได้มีอิสรภาพสมบูรณ์

3. มองในแง่ความสัมพันธ์ของชีวิตกับปัจจัยสิ่งแวดล้อม

การศึกษา คือ การทำให้มนุษย์พ้นจากการต้องพึ่งต้องขึ้นต่อปัจจัยภายนอก มีความสมบูรณ์ในตัวมากขึ้นโดยลำดับ

การศึกษา โดยสรุปมีความหมาย 2 นัย คือ

1. การศึกษาเพื่อโลกุตระ การเรียนรู้เรื่องการดับทุกข์หรือการแก้ปัญหาของชีวิตมนุษย์ทุกรูปทุกนามให้บรรเทาเบาบางลงหรือจนสูญสิ้นไปจนบรรลุถึงบรมธรรม (นิพพาน) โดยใช้กระบวนการของไตรสิกขา คือ ศีลสิกขา สมาธิสิกขาและปัญญาสิกขา ทั้งทางปริยัติ ปฏิบัติและปฏิเวธ

2. การศึกษาเพื่อโลกียะ คือ การพัฒนาบุคลิกภาพของมนุษย์ทางด้านความรู้ (พุทธิพิสัย) ความสามารถในการปฏิบัติ (ทักษะพิสัย) และคุณธรรม (จิตพิสัย) เพื่อให้มนุษย์สามารถพัฒนาคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น เป็นสมาชิกที่ดีของสังคมและพัฒนาสังคมให้ดีขึ้น โดยกระบวนการให้การศึกษาในรูปต่าง ๆ ทั้งที่เป็นแบบแผนและไม่เป็นแบบแผน ทั้งในระบบโรงเรียนและนอกระบบโรงเรียน (หาญชัย สงวนให้ และวิจิตร กาญจนรัตน์,2525 : 29)

การบริหารการศึกษา

การบริหารการศึกษา คือ กิจกรรมต่าง ๆ ที่บุคคลหลายคนร่วมมือกันดำเนินการเพื่อพัฒนาเด็ก เยาวชน ประชาชนหรือสมาชิกของสังคมในทุก ๆ ด้าน เช่น ความสามารถ เจตคติ พฤติกรรม ค่านิยม หรือคุณธรรม ทั้งในด้านการสังคม การเมืองและเศรษฐกิจ เพื่อให้บุคคลดังกล่าวเป็นสมาชิกที่ดีและมีประสิทธิภาพของสังคมโดยกระบวนการต่าง ๆ ทั้งที่เป็นระเบียบแบบแผน และไม่เป็นระเบียบแบบแผน ทั้งในโรงเรียนและนอกโรงเรียน (ดร.ภิญโญ สาธร, 2516 : 10)

โรงเรียน

โรงเรียน หมายถึง หน่วยของสังคมหน่วยหนึ่ง ที่ตั้งขึ้นโดยอาศัยความร่วมมือของบุคคลหลายคน ซึ่งมีความต้องการและวัตถุประสงค์ร่วมกัน ที่จะใช้เป็นองค์การในการบริการทางการศึกษาแก่เยาวชน และผู้สนใจ (ดร.วิจิตร วรุตบางกูร และ สุพิชญา ชีระกุล, 2523 : 3)

การบริหารโรงเรียน

การบริหารโรงเรียน หมายถึง กิจกรรมต่าง ๆ ที่บุคคลหลายคนร่วมมือกันดำเนินการ เพื่อให้บริการทางการศึกษาแก่เยาวชนและผู้สนใจ เพื่อให้เกิดการพัฒนาทางด้านความรู้ ความสามารถ เจตคติ ค่านิยม พฤติกรรม และคุณธรรมต่าง ๆ เพื่อเป็นสมาชิกที่ดีของสังคมและแก่ประเทศชาติ

โรงเรียนเป็นหน่วยของสังคม ที่ประกอบไปด้วยสถาบันโรงเรียน ซึ่งมีผู้บริหารเป็นตัวแทนพวกหนึ่ง กับครู นักเรียน และเจ้าหน้าที่อื่น ๆ อีกพวกหนึ่ง ซึ่งทั้งสองฝ่ายจะต้องดำเนินงานให้ประสมประสานกันไปตามระเบียบแบบแผน จึงได้ผลสมตามความมุ่งหมาย (ดร.วิจิตร วรุตบางกูร และ สุพิชญา ชีระกุล, 2523 : 3-4)

การบริหารการศึกษากับการบริหารโรงเรียน

การบริหารการศึกษามีความหมายกว้าง ครอบคลุมการศึกษาตั้งแต่ระดับก่อนประถมศึกษาหรือการอนุบาลศึกษา, ประถมศึกษาและอุดมศึกษา ส่วนคำว่า การบริหารโรงเรียน มีความหมายแคบ ครอบคลุมการศึกษาในระดับก่อนประถมศึกษา หรือการอนุบาลศึกษา ประถมศึกษา และมัธยมศึกษา มิได้ครอบคลุมไปถึงระดับอุดมศึกษาเหมือนการบริหารการศึกษา

การบริหารเป็นวิชาชีพชั้นสูง

การบริหารได้รับการยอมรับว่าเป็นวิชาชีพชั้นสูง ผู้ที่จะเข้าสู่ตำแหน่งระดับบริหารจำเป็นจะต้องได้รับการศึกษา อบรม ทางด้านการบริหารมาพอสมควร การศึกษาอบรม มักจะจัดเป็น 3 รูปแบบ คือ

1. การเตรียมผู้บริหาร (Pre-Service Education) ซึ่งเป็นการให้การศึกษาก่อนเข้าปฏิบัติงาน

2. การฝึกอบรมก่อนเข้าสู่ตำแหน่ง (Pre - Promotional Training) ซึ่งเป็นการฝึกอบรมก่อนแต่งตั้งเข้าสู่ตำแหน่งระดับบริหาร เช่น การฝึกอบรม เพื่อเตรียมผู้บริหารโรงเรียน โดยการคัดเลือกผู้มีประสบการณ์การทำงานมารับการอบรมก่อนแต่งตั้งเป็นครูใหญ่ หรืออาจารย์ใหญ่

3. การฝึกอบรมระหว่างประจำการ (In - Seruice Training) ซึ่งเป็นการฝึกอบรมผู้ที่ทำหน้าที่บริหารอยู่แล้ว เพื่อเพิ่มพูนประสิทธิภาพของการปฏิบัติงาน

การจะบอกได้ว่าวิชาชีพใดเป็นวิชาชีพชั้นสูงหรือไม่จะต้องวิเคราะห์ตามองค์ประกอบของวิชาชีพชั้นสูง ซึ่งมีดังต่อไปนี้

1. มีบริการที่ให้ต่อสังคม

2. ใช้วิธีการแห่งปัญญาในการปฏิบัติงาน

3. มีระยะเวลาศึกษาอบรมนานพอสมควร โดยปกตินับตั้งแต่ระดับปริญญาตรีขึ้นไป

4. มีอิสระในการปฏิบัติงานตามขอบข่ายของวิชาชีพ

5. มีจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ

6. มีสถาบันหรือสมาคมทางวิชาชีพ

หากพิจารณาจากองค์ประกอบทั้ง 6 ประการจะเห็นได้ว่า การบริหารถือว่าเป็นวิชาชีพชั้นสูงสาขาหนึ่ง เพราะการบริหารมีองค์ประกอบครบตามที่กล่าวข้างต้น ตัวอย่างเช่น ระยะเวลาในการศึกษาอบรม สำหรับผู้จะเป็นนักบริหารนั้น โดยทั่วไปนิยมศึกษากันในระดับปริญญาโทและเอก ทั้งนี้เพราะถือว่าตำแหน่งผู้บริหารนั้น เป็นตำแหน่งที่มีความรับผิดชอบสูง ผู้บริหารจะต้องมีวุฒิภาวะ มีพื้นฐานความรู้และประสบการณ์ต่าง ๆ มากพอควร การเปิดสอนวิชาการบริหารโดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารการศึกษาไม่นิยมเปิดสอนกันอย่างแพร่หลายในระดับปริญญาตรีและอีกประการหนึ่งคือ นักบริหารในกลุ่มวิชาชีพต่าง ๆ มีการรวมตัวกันในรูปของสมาคมมากขึ้น นักบริหารการศึกษาก็มีการรวมกลุ่มกันเป็นสมาคมเช่นกัน สมาคมผู้บริหารการศึกษาแห่งประเทศไทยซึ่งมีที่ตั้งสมาคมอยู่ที่คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หรือสมาคมผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษาแห่งประเทศไทย เป็นต้น (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2523 : 7)

ภารกิจของผู้บริหารการศึกษา

การจำแนกภารกิจของการบริหารการศึกษา มักจะกระทำ 3 วิธี คือ

1. วิเคราะห์การกิจตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการบริหารการศึกษา

2. วิเคราะห์พฤติกรรมการบริหารของผู้บริหารการศึกษาในการปฏิบัติหน้าที่ตามความรับผิดชอบ โดยการสังเกตการปฏิบัติงาน หรือการสอบถามผู้บริหารการศึกษาโดยตรง

3. วิเคราะห์ความมุ่งหวังของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการศึกษา เพื่อจะกำหนดภารกิจของการบริหารการศึกษาที่ควรจะเป็น (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2523 : 32)

ผลงานการวิจัยที่ได้ทำกันมาแล้วทั้งในต่างประเทศและในประเทศไทย มักจะใช้วิธีที่ 2 และวิธีที่ 3 เป็นหลัก ส่วนวิธีแรกนั้นถือว่าเป็นภารกิจที่กำหนดไว้เป็นทางการ แต่ในการบริหารเท่าที่ดำเนินอยู่ อาจจะเป็นไปตามที่กำหนดทั้งหมดหรือเพียงบางส่วนก็เป็นไปได้ ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับพฤติกรรมการบริหารของผู้บริหารเป็นสำคัญ ผลของการวิจัยโดยสองวิธีหลัง นอกจากจะช่วยให้ทราบถึงพฤติกรรมดังกล่าวแล้ว ยังอาจส่งผลไปสู่การปรับปรุงภารกิจตามวิธีแรกให้เหมาะสมยิ่งขึ้นด้วย

การศึกษาและวิจัยเกี่ยวกับงานบริหารหรือบทบาทและหน้าที่ ซึ่งผู้บริหารโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บริหารการศึกษาจะต้องทำหรือควรทำนั้น ผลการวิจัยแตกต่างกันไป ดังจะขอนำมาเสนอบางส่วนดังนี้ (วินัย สมมิตร, 2524 : 9)

แรมเซเยอร์ (Ramseyer) กับคณะทำการวิจัยให้กับฝ่ายการศึกษาของรัฐต่าง ๆ ในภาคใต้ของสหรัฐอเมริกา สรุปงานบริหารการศึกษาไว้ได้ 8 ประเภท คือ

1. การพัฒนาการสอนและหลักสูตร
2. การปกครองนักเรียน
3. การเป็นผู้นำของชุมชนที่โรงเรียนตั้งอยู่
4. การบริหารงานบุคคล ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายการศึกษา ทั้งที่เป็นครูและตำแหน่งอย่างอื่นที่ไม่ใช่ครู
5. การบริหารงานเกี่ยวกับอาคารสถานที่และบริเวณโรงเรียน
6. การจัดการเกี่ยวกับรถ หรือ เรือ หรือถนนที่นักเรียนต้องใช้ในการมาโรงเรียน
7. การจัดระบบบริหารการศึกษาและระบบบริหารโรงเรียนให้ถูกต้องตามวิธีการบริหารการศึกษาที่ดีและมีประสิทธิภาพ
8. การบริหารงานธุรการ การเงินและบริการต่าง ๆ ของโรงเรียน

ฟิสก์ (Fisk) สรุปว่า งานบริหารการศึกษามี 4 ประเภท คือ

1. ความสัมพันธ์กับชุมชน
2. การปรับปรุงส่งเสริมโอกาสทางการศึกษา
3. การสรรหาและพัฒนาบุคลากร
4. การจัดหาและดูแลเรื่องการเงิน อาคารสถานที่ และอุปกรณ์

สมิท (Smith) เคราส์ (Krouse) และแอทคินสัน (Atkinson) ได้แบ่งงานบริหารโรงเรียนออกเป็น 7 ประเภทและเสนอแนะให้ผู้บริหารการศึกษาใช้เวลากับงานแต่ละประเภทไว้ดังนี้

1. งานบริหารในหน้าที่ทั่วไป	ร้อยละ 5
2. งานบริหารเกี่ยวกับบุคลากร	ร้อยละ 20
3. งานบริหารวิชาการ	ร้อยละ 40
4. งานบริหารเกี่ยวกับการเงิน	ร้อยละ 5
5. งานบริหารเกี่ยวกับอาคารสถานที่	ร้อยละ 5
6. งานบริหารเกี่ยวกับชุมชน	ร้อยละ 5
7. งานบริหารเกี่ยวกับกิจการนักเรียน	ร้อยละ 20

(นพพงษ์ บุญจิตราดุลย์และธรรมรส โชติกุญชร, ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์ : 98)

คณะกรรมการร่างหลักสูตรแขนงวิชาบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราชได้ทำการศึกษาวิเคราะห์อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบของผู้บริหารการศึกษา ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายระเบียบและข้อบังคับ และผลการวิจัยเกี่ยวกับภารกิจ อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบของผู้บริหาร ทำให้สามารถกำหนดเกณฑ์สมรรถภาพของผู้บริหารการศึกษาไทยโดยจำแนกตามความรับผิดชอบหลักได้ดังนี้

1. ความรับผิดชอบเกี่ยวกับงานพัฒนาการศึกษาของโรงเรียน

สมรรถภาพที่ 1 ผู้บริหารโรงเรียนสามารถประเมินความต้องการการศึกษาของนักเรียนและชุมชน

สมรรถภาพที่ 2 ผู้บริหารสามารถกำหนดวัตถุประสงค์ นโยบายและแผนดำเนินงานของโรงเรียน

สมรรถภาพที่ 3 ผู้บริหารสามารถนำในการพัฒนาหลักสูตรและการสอนให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และเป้าหมายในการดำเนินงานของหน่วยงาน

2. ความรับผิดชอบเกี่ยวกับงานบริหารบุคคล

สมรรถภาพที่ 5 ผู้บริหารสามารถกำหนดอัตราตำแหน่งของบุคลากรให้สอดคล้องกับกระบวนการเรียนการสอนในโรงเรียน

สมรรถภาพที่ 6 ผู้บริหารสามารถดำเนินการคัดเลือกบุคลากรให้เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่

สมรรถภาพที่ 7 ผู้บริหารสามารถจัดสรรบุคลากรเข้าประจำตำแหน่งหน้าที่ได้อย่างเหมาะสม

สมรรถภาพที่ 8 ผู้บริหารสามารถจัดและดำเนินการพัฒนาบุคลากรทุกฝ่ายของโรงเรียน

สมรรถภาพที่ 9 ผู้บริหารสามารถพิจารณาความดีความชอบและเสนอขอเหรียญตราและเครื่องราชอิสริยาภรณ์

สมรรถภาพที่ 10 ผู้บริหารสามารถควบคุมดูแลการทำงานของบุคลากรทุกฝ่ายในโรงเรียน

สมรรถภาพที่ 11 ผู้บริหารสามารถรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับบุคลากร วิเคราะห์และประเมินผลการทำงาน

3. ความรับผิดชอบเกี่ยวกับงานนิเทศการศึกษา

สมรรถภาพที่ 12 ผู้บริหารสามารถวางแผนการนิเทศการศึกษาในโรงเรียน

สมรรถภาพที่ 13 ผู้บริหารสามารถจัดองค์กรเพื่อการนิเทศการศึกษาในโรงเรียน

สมรรถภาพที่ 14 ผู้บริหารสามารถแนะนำครูเกี่ยวกับการเรียนการสอน

สมรรถภาพที่ 15 ผู้บริหารสามารถแนะนำครูเกี่ยวกับการใช้สื่อการสอน

สมรรถภาพที่ 16 ผู้บริหารสามารถใช้กลวิธีการนิเทศการศึกษา

4. ความรับผิดชอบเกี่ยวกับงานบริหารงบประมาณและการเงิน

สมรรถภาพที่ 17 ผู้บริหารสามารถทำแผนการเงินและงบประมาณของโรงเรียน

สมรรถภาพที่ 18 ผู้บริหารสามารถควบคุมการเบิกจ่ายและการจัดทำบัญชีประเภทต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายเงินของโรงเรียน

สมรรถภาพที่ 19 ผู้บริหารสามารถวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายของโรงเรียน

5. ความรับผิดชอบเกี่ยวกับงานบริหารอาคารสถานที่และอุปกรณ์

สมรรถภาพที่ 20 ผู้บริหารสามารถประเมินความต้องการด้านอาคารสถานที่ และอุปกรณ์ของโรงเรียน

สมรรถภาพที่ 21 ผู้บริหารสามารถจัดทำตารางสอนและตารางกิจกรรมต่าง ๆ โดยใช้อาคารสถานที่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

สมรรถภาพที่ 22 ผู้บริหารสามารถควบคุมการดูแลรักษาและซ่อมแซมอาคาร สถานที่ วัสดุและครุภัณฑ์ของโรงเรียน

สมรรถภาพที่ 23 ผู้บริหารสามารถวางแผนเกี่ยวกับอาคารสถานที่และตรวจรับงานก่อสร้าง

6. ความรับผิดชอบเกี่ยวกับงานธุรการและบริการส่งเสริมการศึกษา

สมรรถภาพที่ 24 ผู้บริหารสามารถควบคุมการปฏิบัติงาน สารบรรณ การโต้ตอบ การเก็บรักษา และทำลายเอกสาต่าง ๆ

สมรรถภาพที่ 25 ผู้บริหารสามารถควบคุมการเบิกจ่ายวัสดุครุภัณฑ์

สมรรถภาพที่ 26 ผู้บริหารสามารถควบคุมดูแลการปฏิบัติงานธุรการต่าง ๆ

สมรรถภาพที่ 27 ผู้บริหารสามารถดำเนินการจัดโครงการส่งเสริมสุขภาพอนามัยในโรงเรียน

สมรรถภาพที่ 28 ผู้บริหารสามารถจัดทำสถิติและวิเคราะห์ข้อมูล

7. ความรับผิดชอบเกี่ยวกับงานกิจการนักเรียน

สมรรถภาพที่ 29 ผู้บริหารสามารถจัดโครงการช่วยเหลือเกื้อกูลนักเรียนเพื่อให้สามารถศึกษาเล่าเรียนได้เต็มกำลังความสามารถ

สมรรถภาพที่ 30 ผู้บริหารสามารถจัดกิจกรรมเสริมหลักสูตร เพื่อส่งเสริมการศึกษาของนักเรียน

สมรรถภาพที่ 31 ผู้บริหารสามารถจัดบริการแนะแนวในโรงเรียน

สมรรถภาพที่ 32 ผู้บริหารสามารถส่งเสริมศีลธรรมและจรรยามรรยาทในหมู่นักเรียนและชุมชน

สมรรถภาพที่ 33 ผู้บริหารสามารถส่งเสริมนักเรียนให้เป็นผู้มีระเบียบวินัย

8. ความรับผิดชอบเกี่ยวกับความสัมพันธ์กับชุมชน

สมรรถภาพที่ 34 ผู้บริหารสามารถติดต่อสื่อสารกับชุมชนเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ นโยบายและการจัดการศึกษาของโรงเรียน

สมรรถภาพที่ 35 ผู้บริหารสามารถเป็นผู้นำของชุมชนในการพัฒนาท้องถิ่น

สมรรถภาพที่ 36 ผู้บริหารสามารถติดต่อประสานงานและทำงานร่วมกับบุคคลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อพัฒนาโรงเรียนและชุมชน

สมรรถภาพที่ 37 ผู้บริหารสามารถใช้ทรัพยากรของโรงเรียนให้เป็นประโยชน์แก่ท้องถิ่น

9. ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการประเมินผลงานของโรงเรียน

สมรรถภาพที่ 38 ผู้บริหารสามารถประเมินผลโครงการต่าง ๆ ของโรงเรียน

สมรรถภาพที่ 39 ผู้บริหารสามารถประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลของกระบวนการเรียนการสอน

สมรรถภาพที่ 40 ผู้บริหารสามารถติดตามผลนักเรียนที่ออกจากโรงเรียนไปแล้ว

(มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2523 : 35 - 37)

5. งานวิจัยเกี่ยวกับงานบริหารการศึกษาของโรงเรียนมัธยมศึกษาในเขตการศึกษาต่าง ๆ ของประเทศไทยที่นิสิตภาควิชาบริหารการศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จัดทำเป็นวิทยานิพนธ์ขึ้น สรุปเป็นตารางเปรียบเทียบลำดับการปฏิบัติงานบริหารได้ดังนี้

<u>ตารางเปรียบเทียบลำดับการปฏิบัติงานบริหารโรงเรียนมัธยมศึกษา</u>

งานบริหารการศึกษา	เขตการศึกษา												
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	กทม.
งานด้านวิชาการ	3	4	4	2	2	4	3	3	2	3	4	4	3
งานบริหารบุคคล	2	2	3	1	3	2	1	2	1	2	1	2	4
งานบริหารกิจการนักเรียน	4	3	1	4	4	3	4	1	3	1	3	3	2
งานธุรการ การเงินและบริการ	1	1	2	3	1	1	2	4	4	4	2	1	1
งานด้านความสัมพันธ์กับชุมชน	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5

จากตารางเบื้องโดยส่วนรวมแล้วจะเห็นว่า การบริหารโรงเรียนมัธยมศึกษาเราจะให้ความสัมพันธ์ต่อการบริหารงานธุรการ การเงินและบริการ เป็นลำดับหนึ่งเสียเป็นส่วนใหญ่ รองลงมาตามลำดับคือ การบริหารงานบุคคล การบริหารกิจการนักเรียน การบริหารวิชาการ และการบริหารงานด้านความสัมพันธ์กับชุมชน (นพพงษ์ บุญจิตราดุลย์ และธรรมรส โชติกุญชร, ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์ : 97)

การให้ความสำคัญต่อภารกิจการบริหารการศึกษา โดยเฉพาะการบริหารสถานศึกษานั้น ดร.ภิญโญ สาธร (2516 : 65) ได้เสนอความเห็นว่า การแบ่งเวลาวันหนึ่ง ๆ ของผู้บริหารการศึกษา เพื่อให้แก่งานต่าง ๆ ควรแบ่งให้แก่งานวิชาการมากที่สุด งานธุรการนั้นจำเป็นก็จริง แต่โดยหลักการบริหารการศึกษาแล้วสำคัญน้อยกว่างานวิชาการ นอกจากนี้โรงเรียนควรหาทางให้บริการแก่ทั้งชุมชน นักเรียน ครู และเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ของโรงเรียนตามสมควรด้วย

ผู้บริหารการศึกษาแต่ละแห่ง จะมีภารกิจหรือบทบาทหน้าที่แตกต่างกันไปตามลักษณะ บุคลิกภาพ ความรู้ ความสามารถและความถนัดเฉพาะตัวของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่ง ความต้องการของบุคลากรในสถานศึกษา และความคาดหวังของชุมชน องค์ประกอบเหล่านี้จะมีส่วนเป็นแรงผลักดันให้บทบาทของผู้บริหารแต่ละคนมีความแตกต่างกัน (วินัย สมมิตร, 2524 : 15)

ทักษะที่จำเป็นสำหรับผู้บริหาร

ผู้บริหารการศึกษามีภารกิจสำคัญหลายด้านที่จะต้องทำงานกับสิ่งของ และทำงานกับคน จะต้องเกี่ยวข้องทั้งกิจการภายในและภายนอกโรงเรียน ผู้บริหารจึงเป็นศูนย์กลางของกิจกรรมต่าง ๆ การที่ผู้บริหารจะดำเนินภารกิจได้ตามที่กำหนดอย่างมีประสิทธิภาพ ผู้บริหารจำเป็นต้องมีความรู้ความสามารถในเรื่องที่อยู่ในขอบเขตของภารกิจเป็นอย่างดี ตามปกติเรามักพิจารณาสมรรถภาพผู้บริหารแต่เพียงบุคลิกภาพ รูปร่าง หน้าตา ท่าทาง แต่เพียงผิวเผินว่าเป็นคนอย่างไรเท่านั้น โดยไม่ได้ดูว่าผู้บริหารคนนั้นมีความรู้ความสามารถเพียงใดมีวิธีการทำงานอย่างไร เช่นนี้ถือว่าเป็นการไม่เพียงพอ เทอร์รี่ (Tery), 1977 : 9-10)ได้กล่าวแนวความคิดของ โรเบิร์ต แอล. แคทซ์ (Pobert L. Katz) ที่ว่า ผู้บริหารจำเป็นต้องมีความรู้ความสามารถในเรื่องที่อยู่ในขอบเขตของภารกิจเป็นอย่างดี โดยเสนอวิธีเรียกว่า

"สามทักษะ" วิเคราะห์ความรู้ความสามารถของผู้บริหาร พบว่าผู้บริหารจะทำหน้าที่ของตนได้ดีเพียงใด ประสบความสำเร็จมากน้อยต่างกันเพียงใด ขึ้นอยู่กับทักษะ 3 ทักษะ คือทักษะทางเทคนิค (Technical Skill) ทักษะทางมนุษยสัมพันธ์ (Human Skill) และทักษะทางมโนมติ (Conceptual Skill)

1. ทักษะทางมโนมติ หมายถึง ความสามารถในการเข้าใจหน่วยงานของตนในทุกลักษณะ เห็นความสัมพันธ์ของส่วนงานและกิจกรรมต่าง ๆ ของหน่วยงาน รวมทั้งความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานที่ตนบริหารกับหน่วยงานอื่น ๆ ผู้บริหารจะต้องเข้าใจว่างานแต่ละหน้าที่ในหน่วยงานจะขึ้นอยู่ซึ่งกันและกัน หากมีการเปลี่ยนแปลงในหน้าที่หรือหน่วยงานย่อยต่าง ๆ ส่วนใดส่วนหนึ่งจะมีผลกระทบกระเทือนถึงส่วนอื่น ๆ ผู้บริหารการศึกษาจะต้องมีความรู้กว้างขวางในด้านวิชาสังคมวิทยาเศรษฐศาสตร์ การเมือง มานุษยวิทยา จิตวิทยาสังคม ดังนั้นการจะมีทักษะด้านนี้ผู้บริหารจะต้องศึกษาวิชาสามัญ (General Education) มากขึ้น

2. ทักษะทางมนุษยสัมพันธ์ หมายถึง ความสามารถของผู้บริหารในการทำงานในฐานะ สมาชิกของกลุ่มและความสามารถในการเสริมสร้างพลังความร่วมมือระหว่างสมาชิกของหน่วยงานทักษะทางมนุษยสัมพันธ์เป็นทักษะที่เกี่ยวข้องกับการทำงานกับคน คนจึงเป็นสิ่งแวดล้อมที่สำคัญที่สุด ผู้บริหารต้องทำงานสัมพันธ์กับบุคคลหลายประเภทซึ่งมีความแตกต่างกันทางด้านขนบธรรมเนียมและวัฒนธรรม สังคม เศรษฐกิจและค่านิยม บุคคลประเภทต่าง ๆ ได้แก่ ผู้บังคับบัญชา ศึกษานิเทศก์ พนักงานเจ้าหน้าที่ คนงานภารโรง นักเรียนและผู้ปกครอง ผู้บริหารต้องสามารถประสานสัมพันธ์ให้บุคคลเหล่านี้ทำงานกับตัวผู้บริหารเองและคนอื่น ๆ ได้ ผู้บริหารจะต้องพยายามศึกษาพฤติกรรม และพยายามเข้าใจบุคคลทุกประเภทมีอยู่บ่อยครั้งที่พบว่า งานล้มเหลวเพราะความไม่เข้าใจกัน จนไม่สามารถร่วมทำงานกันได้ ทักษะทางมนุษยสัมพันธ์นี้ผู้บริหารจะศึกษาได้จากประสบการณ์ในการทำงานและจากวิชาทาง

สังคมศาสตร์ที่เกี่ยวกับจิตวิทยา กระบวนการกลุ่ม และสังคมวิทยา ผู้บริหารจะต้องพัฒนาตนเองให้มีทักษะนี้ ที่สำคัญ คือ ผู้บริหารจะต้องรู้จักตนเอง มีความมั่นใจและมั่นคงในอารมณ์ จะต้องรู้จัก และพยายามเข้าใจผู้อื่น มีใจกว้าง และรับฟังความคิดเห็นของผู้ร่วมงาน

3. ทักษะทางเทคนิค หมายถึง ความสามารถทำงานด้านที่เกี่ยวกับกิจกรรมเฉพาะอย่างซึ่งเกี่ยวกับวิธีการ กระบวนการและเทคนิค อาศัยความรู้ การวิเคราะห์และรู้จักใช้เครื่องมือในการปฏิบัติงาน ทักษะทางเทคนิคนี้เป็นทักษะที่ผู้บริหารสามารถพัฒนาตนเองได้ไม่ยากนัก ส่วนมากจะบรรจุไว้ในวิชาต่าง ๆ ทางบริหาร เช่น การเขียนคำสั่งเป็นลายลักษณ์อักษร การพูด การอ่านแผนผัง การสร้างอาคาร การรู้จักจัดตารางทำงาน การทำทะเบียนนักเรียน สามารถทำสำมะโนประชากรเกี่ยวกับนักเรียน เข้าใจแบบฟอร์มทะเบียนและการใช้สอยต่าง ๆ การสอนการรู้จักใช้อุปกรณ์และเครื่องมือต่าง ๆ เป็นต้น ในปัจจุบันถือว่าทักษะทางเทคนิคที่สำคัญที่ผู้บริหารจะต้องมีประกอบด้วย 3 ประการ คือ

3.1 ทักษะทางด้านการวางแผน

3.2 ทักษะทางด้านกระบวนการกลุ่มและการติดต่อสื่อความหมาย

3.3 ทักษะทางด้านการจัดการ

อย่างไรก็ตามทักษะทั้ง 3 อย่างนี้ ผู้บริหารแต่ละระดับจะมีความจำเป็นที่จะต้องมีหรือจะต้องใช้ในการบริหารแตกต่างกันแล้วแต่สถานการณ์ ขนาดของหน่วยงานและระดับความรับผิดชอบของผู้บริหาร ดังนั้นการจะวัดว่าผู้บริหารมีสมรรถภาพในการทำงานอย่างไร จึงพึงระวัง ต้องดูสิ่งแวดล้อมและความเป็นไปในหน่วยงาน หน่วยงานที่มีขนาดใหญ่และสัมพันธ์กับองค์การภายนอกมาก ผู้บริหารจำเป็นต้องมีทักษะทางมโนมติและทักษะทางมนุษยสัมพันธ์มาก ส่วนหน่วยงานขนาดเล็ก บางทีผู้บริหารก็ต้องมีทักษะทางเทคนิคมากกว่าผู้บริหารหน่วยงานขนาดใหญ่

ถ้าใช้วิธีการสามทักษะวิเคราะห์การบริการในระบบราชการไทย ก็อาจแบ่งสัดส่วนของทักษะทั้งสามตามระดับความรับผิดชอบของการบริหารได้ดังนี้

แผนภูมิแสดงทักษะของผู้บริหาร

ระดับการบริหาร

สูง มโนมติ

กลาง มนุษยสัมพันธ์

ต่ำ เทคนิค

ทักษะทางการบริหาร

ในการบริหารการศึกษา หน่วยงานที่สำคัญที่สุด คือ **สถานศึกษา** เพราะเป็นหน่วยปฏิบัติที่มีลักษณะเบ็ดเสร็จในตัว โดยพึ่งหน่วยงานเหนือขึ้นไปน้อย และเป็นหน่วยที่ก่อให้เกิดผลทางการศึกษาโดยตรง ผู้บริหารการศึกษาจึงต้องมีทักษะทั้งสามในสัดส่วนที่เหมาะสม (วินัย สมมิตร, 2524 : 16-19)

การบริหาร เป็นศาสตร์ และศิลปชั้นสูงที่ 2 ซึ่งมีความสัมพันธ์กับสังคมมนุษย์อย่างใกล้ชิด การบริหารได้มีวิวัฒนาการขึ้นมาเป็นลำดับ จนเกิดองค์การบริหาร มีระเบียบวิธีศึกษาและเทคนิคในการบริหาร มีทฤษฎี กฎเกณฑ์และหลักการต่าง ๆ อันเป็นผลมาจากการศึกษา ค้นคว้า การทดลอง และทดสอบของสมาชิกในองค์การและในสังคมมนุษย์

การบริหารการศึกษา เป็นสาขาหนึ่งของการบริหาร มีระเบียบวิธีศึกษา เทคนิคในการบริหาร มีทฤษฎี กฎเกณฑ์และหลักการต่าง ๆ ที่สอดคล้องสัมพันธ์กับการบริหาร และมีเทคนิคและวิธีการเฉพาะบางอย่างที่เป็นของตนเอง ทั้งนี้เนื่องจากธรรมชาติของการบริหารการศึกษามีบางส่วนที่แตกต่างไปจากการบริหาร

หน่วยการเรียนที่ 2

ทฤษฎีและกระบวนการการบริหารการศึกษา

พัฒนาการของการบริหาร

นักวิชาการบริหารได้พยายามศึกษาถึงพัฒนาการของการบริหาร โดยใช้วิธีการศึกษาเชิงประวัติศาสตร์จากหลักฐานทางเอกสารและจากหลักฐานอื่น ถ้าหากจะลำดับพัฒนาการของความคิดทางการบริหารแล้ว โอเวนส์ (Owens, 1970 : 8-12ได้แบ่งพัฒนาการทางการบริหารออกเป็น 3 ยุค คือ

1. ยุคการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ คศ.1910-1935
2. ยุคการบริหารแบบมนุษยสัมพันธ์ คศ.1935-1950
3. ยุคการบริหารและพฤติกรรมศาสตร์ (คศ.1950 - ปัจจุบัน)

1. ยุคการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ (Scientific Management) ค.ศ.1910-1935

ในคริสตศตวรรษที่ 18 นักวิชาการชาวเยอรมันและชาวออสเตรียกลุ่มหนึ่งได้ช่วยกันสร้างหลักเกี่ยวกับการบริหารขึ้น ด้วยการอธิบายถึงหน้าที่และกิจกรรมของผู้บริหารหรือผู้ปกครองรัฐ นักวิชาการกลุ่มนี้มีชื่อว่า แคมเมอราลิสต์ (Cameralist) ซึ่งหมายถึง สภาหรือองค์การบริหารงานของรัฐ

ในศตวรรษที่ 18 ประเทศอังกฤษและประเทศอื่น ๆ ในยุโรปได้ช่วยกันสร้างระบบบริหารรัฐกิจขึ้นจนกลายเป็นข้าราชการพลเรือน การจัดระบบบริหารข้าราชการพลเรือนยึดหลักการว่า ผู้วางนโยบายในการบริหารประเทศ ได้แก่ นักการเมือง นโยบายของนักการเมืองย่อมเปลี่ยนแปลงได้ตามกาลสมัย แต่ระบบราชการพลเรือนต้องทำหน้าที่บริหารบ้านเมือง

ในยุคเดียวกันนี้ได้มีนักวิชาการที่มีส่วนช่วยในการพัฒนาทฤษฎีการบริหารเกิดขึ้นในยุโรป 2 คน คนหนึ่งเป็นชาวฝรั่งเศสชื่อ เฮนรี่ ฟาโยล (Henri Fayol) อีกคนหนึ่งเป็นนักสังคมวิทยาชาวเยอรมันชื่อ แมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber)

ฟาโยล เป็นนักบริหารธุรกิจระดับสูง เขาจึงมองกิจกรรมของการบริหารแตกต่างจาก เทเลอร์ ซึ่งเป็นวิศวกรและเป็นนักบริหารระดับกลาง ฟาโยล แสดงความคิดเห็นว่าการบริหารประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญ 5 ขั้น คือ การวางแผน การจัดระบบงาน การบังคับบัญชา การประสานงาน และการควบคุม นอกจากนั้นเขายังวางหลักการเกี่ยวกับการบริหารไว้หลายข้อ เช่น การบริหารที่ดีต้องมีเอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of Command) ต้องมีการกำหนดอำนาจ มีความคิดริเริ่ม และมีการบำรุงขวัญของคนในองค์การ

เวเบอร์ เป็นผู้สร้างระบบบริหารที่เรียกว่า ระบบราชการ (Bureaucracy) ซึ่งมีหลักว่าต้องแบ่งงานออกเป็นส่วน ๆ แต่ละส่วนก็ใช้ความชำนาญในการปฏิบัติแตกต่างกัน พร้อมกันนั้นก็มีการกำหนดอำนาจสั่งการเป็นชั้น ๆ จากระดับต่ำไปหาสูง มีการวางระเบียบและกฎเกณฑ์ในการปฏิบัติงานอย่างรัดกุม มีหลักเกณฑ์และวิธีการที่เป็นมาตรฐานในการพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในองค์การต้องเป็นความสัมพันธ์ที่เป็นทางการ จะนำเรื่องส่วนตัวมาเป็นหลักในการปฏิบัติงานไม่ได้ ส่วนการเลื่อนชั้นและตำแหน่งก็ต้องยึดถือความสามารถในการทำงานเป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณา

หลักการบริหารในยุคนี้ยึดถือเอาหลักการทางวิทยาศาสตร์เป็นหลัก มิได้เอาองค์ประกอบทางบุคคลมาใช้เลย แม้หลักการของทฤษฎีนี้มีกำเนิดมานานแล้วก็ตาม หลักการเหล่านี้ไม่ได้ล้าสมัยเลยเสียทีเดียว ปัจจุบันนี้นักวิชาการบริหารก็ได้ใช้หลักเหล่านี้สำหรับสอนและทำการวิจัยอยู่ ส่วนผู้บริหารก็ได้ใช้เป็นหลักในการบริหารงานอยู่เช่นเดียวกัน

ต่อจากผู้นำทางวิชาการทั้งสามท่านที่กล่าวมาแล้ว ลูเธอร์ กูลิค (Luther Gulick) และลินดอลล์ เออร์วิค (Lyndall Urwick) ยังได้พัฒนาทฤษฎีการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ต่อไปอีก เช่น มีการกล่าวเพิ่มเติมเกี่ยวกับสายงานหลักและสายงานสนับสนุน (Line and Staff) ช่วงของการควบคุม (Span of Control) และการมอบหมายความรับผิดชอบ เป็นต้น (วินัย สมมิตร , 2524 : 22-24)

2. ยุคการบริหารแบบมนุษยสัมพันธ์ (Human Relations) ค.ศ.1935 - 1950

นักวิชาการบริหารแบบวิทยาศาสตร์มีข้อบกพร่องประการสำคัญอยู่ที่ให้ความเอาใจใส่ต่อองค์ประกอบทางบุคคลน้อยเกินไป จึงมีผู้ชี้ให้เห็นข้อบกพร่องในข้อนี้ตั้งแต่ต้น ความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับทฤษฎีมนุษยสัมพันธ์ในยุคต่อมานั้นเกิดจากการวิจัยและทดลองในโรงงานของบริษัท western Electric ที่เมืองฮอว์ธอร์น (Hawthorne) โดยมีเอลตัน เมโย (George Elton Mayo) เป็นหัวหน้าในการวิจัย การวิจัยในตอนนั้นจัดขึ้นเพื่อศึกษาดูว่าแสงสว่างในโรงงานจะมีอิทธิพลต่อสมรรถภาพในการผลิตมากน้อยเพียงใด ผลการทดลองปรากฏว่าแสงสว่างในโรงงานมีผลต่อเนื่องไปยังผลผลิตและประสิทธิภาพของคนงานน้อยมาก สิ่งที่ทำให้คนงานมีประสิทธิภาพในการทำงานสูงขึ้นได้แก่ องค์ประกอบทางจิตวิทยา เช่น การยอมรับนับถือของบริษัท ความภูมิใจในงานที่ทำ เกียรติยศและชื่อเสียง เป็นต้น การวิจัยที่ฮอว์ธอร์น (Hawthrone) นั้น เริ่มต้นด้วยการหาความจริงด้านหนึ่ง แต่ได้ผลทางวิชาการอีกด้านหนึ่งแทน นักวิชาการบริหารหันมาสนใจเรื่อง มนุษยสัมพันธ์มากขึ้น นับตั้งแต่นั้นมา จนทำให้เกิดหลักวิชาในเรื่องเกี่ยวกับขวัญ หรือกำลังใจในการทำงาน ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในกลุ่ม การนิเทศแบบประชาธิปไตย และวิธีการประชาธิปไตยในการบริหาร เป็นต้น

พัฒนาการในยุคที่ 2 นี้มีระยะเวลาไม่ยาวนัก ถ้าพิจารณาอีกแง่หนึ่งจะเห็นได้ว่า ความเคลื่อนไหวในระยะนี้เป็นการคัดค้านทฤษฎีของนักบริหารแบบวิทยาศาสตร์โดยตรง แต่การวิจัยในยุคนี้ก่อให้เกิดความรู้ในด้านบุคคลในองค์การเป็นอันมาก ผลที่ได้รับก็คือทำให้วงการบริหารหันมาสนใจองค์ประกอบทางบุคคลมากขึ้น ซึ่งช่วยทำให้หลักวิชาในการบริหารสมบูรณ์ขึ้นและเชื่อถือได้มากขึ้น (วินัย สมมิตร, 2524 : 24-25)

3. ยุคการบริหารและพฤติกรรมศาสตร์ (Behavioral Scienec and Administration) ค.ศ.1950-ปัจจุบัน

การบริหารในยุคปัจจุบันเป็นการบริหารเชิงพฤติกรรมศาสตร์ การศึกษาการบริหารแบบวิทยาศาสตร์และแบบมนุษยสัมพันธ์ยังไม่อาจครอบคลุมถึงปัจจัย และพฤติกรรมโดยส่วนรวมของหน่วยงานทุกด้าน ในช่วงเวลาต่อมาจนถึงปัจจุบันจึงได้ให้ความสนใจในการศึกษาการบริหารในเชิงพฤติกรรมองค์การ โดยพิจารณาว่า หน่วยงานหรือองค์การเป็นระบบหนึ่งของสังคมที่มีกระบวนการต่อเนื่องกับการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อม เป็นระบบงานและระบบความสัมพันธ์ของคน

ผู้เป็นต้นคิดในยุคนี้คือ เชสเตอร์ บาร์นาร์ด (Chester I. Barnard) ได้เขียนหนังสือชื่อ The Functions of the Executive บาร์นาร์ดถือว่าคนเป็นศูนย์กลางในการบริหาร องค์การหรือหน่วยงานเป็นระบบของความร่วมมือซึ่งมีตัวแปร 4 อย่างที่ทำให้องค์การแต่ละแห่งแตกต่างกันคือ สภาพแวดล้อมทางกายภาพ สภาพแวดล้อมทางสังคม ตัวบุคคลในหน่วยงานและตัวแปรอื่น ๆ

เฮอร์เบิร์ต ไซมอน (Herbert A. Simon) ผู้ซึ่งได้รับการยกย่องว่าเป็นบิดาแห่งทฤษฎีการตัดสินใจ ได้ให้ความสนใจพฤติกรรมองค์การอีกลักษณะหนึ่งคือ พฤติกรรมบริหารโดยการตัดสินใจ ไซมอน ชี้ให้เห็นว่า พฤติกรรมการตัดสินใจของมนุษย์จะต้องประกอบด้วย ข่าวสารข้อมูลกับค่านิยมของคน ฉะนั้นการตัดสินใจของมนุษย์จึงเป็นเพียงการตัดสินใจเพื่อให้เกิดความพอใจในสถานการณ์ในขณะนั้น

การบริหารแบบใหม่นั้น ไม่ได้ใหม่ในแง่ที่ว่า เลิกใช้ทฤษฎีหรือหลักวิชาในยุคการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ หรือ ยุคมนุษยสัมพันธ์ ในทางตรงกันข้ามกลับนำเอาหลักวิชาและทฤษฎีเหล่านี้มาทำการวิจัยและทดลองเพิ่มเติม จนทำให้เกิดความรู้ และความคิดชัดเจนขึ้นและมีหลักฐานสนับสนุนแน่นแฟ้นขึ้น การเปลี่ยนแปลงในประเด็นต่าง ๆ ทางวิชาการนั้นมีเป็นอันมาก แต่ไม่มีการเปลี่ยนแปลงถึงขั้นเลิกล้มทฤษฎีเก่าโดยสิ้นเชิง อาจกล่าวได้ว่าหลักวิชาการบริหารแผนใหม่มีสาระสำคัญ 4 ประการดังต่อไปนี้

1. การบริหารเป็นวิชาการสาขาหนึ่งซึ่งมีหลักวิชาโดยเฉพาะ หลักวิชานี้สามารถนำไปใช้ในการบริหารองค์การต่าง ๆ ได้เหมือนกัน แต่หน้าที่และลักษณะขององค์การทั้งหลายย่อมแตกต่างกันเป็นอันมาก ถ้าจะใช้หลักวิชาบริหารในองค์การใด ผู้บริหารจะต้องมีความรู้หรือต้องศึกษาองค์การนั้นให้เข้าใจแจ่มแจ้งเสียก่อน หลักการข้อนี้ทำให้เกิดความเชื่อว่า นักบริหารที่คล่องแคล่วย้ายจากองค์การหนึ่งไปบริหารงานในองค์การหนึ่งได้สะดวก ในทางธุรกิจนั้น ผู้จัดการใหญ่ของบริษัทต่อเรืออาจได้รับแต่งตั้งให้ไปบริหารงานในบริษัทผลิตเครื่องดื่มได้ หรือรัฐบาลอเมริกันแต่งตั้งให้ผู้บริหารบริษัทผลิตรถยนต์ไปเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และต่อมาก็ย้ายไปดำรงตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารโลก เป็นต้น ถึงแม้จะมีความเชื่อและการปฏิบัติเช่นนี้ในกิจการขนาดใหญ่ก็จริง แต่ในการบริหารองค์การขนาดเล็กก็ยังถือกันว่าควรใช้คนในวิชาชีพหนึ่งบริหารงานในองค์การวิชาชีพของเขา เช่น ใช้ครูบริหารโรงเรียน ใช้แพทย์บริหารโรงพยาบาล เป็นต้น ประเทศไทยเราก็ยังใช้วิธีปฏิบัติทั้ง 2 แบบนี้อยู่กล่าวคือ

แต่งตั้งครูใหญ่จากครู ส่วนคนที่ดำรงตำแหน่งอธิบดี ปลัดกระทรวงหรือรัฐมนตรีนั้นอาจเป็นนักวิทยาศาสตร์ วิศวกร นายทหารหรือนายแพทย์ก็ได้

2. การบริหารและการใช้วิชาการบริหารต้องสอดคล้องกับความเป็นจริงหรือสภาพที่แท้จริงขององค์การในขณะนั้น วิชาการบริหารต้องวิจัยสภาพที่เป็นจริงขององค์การแล้วนำความจริงนั้นมาพิจารณาว่าควรบริหารงานอย่างไร วิชาการบริหารจึงไม่ใช่ประมวลข้อแนะนำว่าผู้บริหารควรทำอะไร อย่างไร โดยยึดเอาองค์การและการบริหารในอุดมคติเป็นที่ตั้ง ถึงแม้การวิจัยในวิชาบริหารจะยังขาดความสมบูรณ์อยู่มากในเวลานี้ก็ตาม แต่ประมวลความรู้และความจริงที่มีอยู่ก็ช่วยให้ผู้บริหารเข้าใจสภาพความเป็นจริงได้มากพอสมควร

3. พื้นฐานของวิชาการบริหารในสมัยปัจจุบันนั้นมาจากวิชาพฤติกรรมศาสตร์ นักวิชาพฤติกรรมศาสตร์สาขาต่าง ๆ ได้ช่วยกันศึกษาองค์การและพฤติกรรมของคนในองค์การอย่างกว้างขวาง การวิจัยพฤติกรรมของคนจากหลักวิชาที่แตกต่างกันย่อมทำให้เกิดความเข้าใจในเรื่องบุคคลและพฤติกรรมของเขาในแง่มุมที่ไม่เหมือนกัน การใช้พฤติกรรมศาสตร์ในวิชาบริหารอย่างมากมายในระยะนี้ทำให้มีผู้เรียกยุคนี้ว่า เป็นยุคพฤติกรรมศาสตร์

4. ความเปลี่ยนแปลง เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นเป็นประจำ ผู้บริหารควรนำนวัตกรรมต่าง ๆ มาใช้ให้แพร่หลาย ไม่มียุคใดที่มีการส่งเสริมนวัตกรรมมากเท่ายุคนี้ ทั้งนี้ก็เพราะนักวิชาการบริหารมองเห็นว่า ความก้าวหน้าขององค์การนั้นขึ้นอยู่กับการนำนวัตกรรมมาใช้ ในวงการศึกษาก็มีการวิจัยและทดลองนวัตกรรมต่าง ๆ อย่างมากมาย ไม่แพ้การใช้นวัตกรรมในองค์การประเภทอื่น ความเชื่อมั่นในนวัตกรรมทำให้นักการศึกษาและนักบริหารในสาขาอื่นไม่หยุดนิ่ง ระบบการบริหารก็ได้รับการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงอย่างสม่ำเสมอ (ดร.ก่อ สวัสดิพาณิชย์, ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์ : 5-6)

การแบ่งยุคของการบริหารนี้ทำให้มองเห็นพัฒนาการของวิชาการบริหารมาตามลำดับ วิชาการบริหารการศึกษานั้นก็ได้มีการวิจัยกันอย่างเป็นล่ำเป็นสันในสหรัฐอเมริกาตั้งแต่สิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา นักวิชาการบริหารการศึกษาได้ยืมหลักวิชาบริหารสาขาอื่นมาใช้มากและได้สร้างทฤษฎีของตนเองขึ้น องค์การทางการศึกษานั้นมีหน้าที่และลักษณะแตกต่างกับองค์การประเภทอื่นอยู่ไม่น้อย ถึงแม้นักการศึกษาจะใช้พฤติกรรมศาสตร์วิจัยพฤติกรรมของคน ในองค์การเหมือนนักวิชาการบริหารสาขาอื่นก็จริง แต่ผลการวิจัยก็ชี้ให้เห็นลักษณะพิเศษของการศึกษา การวิจัยเช่นนี้ทำให้หลักวิชาการบริหารโดยทั่วไปเพิ่มพูนมากขึ้นตามลำดับ

การวิจัยทางวิชาการบริหารนั้น มิได้จัดทำกันเฉพาะในสหรัฐอเมริกาเท่านั้น ในระยะหลัง ๆ นี้ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกได้หันมาวิจัยการบริหารการศึกษามากขึ้น มหาวิทยาลัยในประเทศไทยหลายแห่งได้ริเริ่มการวิจัย การบริหารการศึกษาไว้มากพอสมควร ในเชิงพฤติกรรมศาสตร์ก็เช่นกัน มหาวิทยาลัยในประเทศไทยก็ให้ความเอาใจใส่เป็นอันมาก บางแห่งก็ตั้งเป็นสถาบันวิจัยขึ้นมาโดยเฉพาะเช่น สถาบันวิจัยพฤติกรรมศาสตร์ของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ เป็นต้น (วินัย สมมิตร, 2524 : 25-27)

พัฒนาการของการบริหารการศึกษา

การบริหารมีสถานภาพหลายอย่าง การบริหารการศึกษาอาศัยหลักการและทฤษฎีการบริหารทั่วไปมาประยุกต์ใช้อยู่มาก พัฒนาการของการบริหารรัฐกิจและการบริหารธุรกิจมีส่วนกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการบริหารการศึกษาด้วย พัฒนาการของการบริหารรัฐกิจและการบริหารธุรกิจมีส่วนกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการบริหารการศึกษาด้วย พัฒนาการของการบริหารการศึกษาในฐานะวิชาชีพ และในฐานะวิชาการสาขาหนึ่ง นับว่าเป็นพัฒนาการที่น่าสนใจซึ่งมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

1. พัฒนาการของการบริหารการศึกษาในฐานะวิชาชีพ

การบริหารการศึกษามีพัฒนาการเป็นผลสืบเนื่องมาจากพัฒนาการของระบบการศึกษาโดยเฉพาะอย่างยิ่งการศึกษาในโรงเรียน เมื่อมีการจัดตั้งโรงเรียนขึ้นก็จำเป็นต้องมีการบริหารโรงเรียนเป็นการเฉพาะแต่ละแห่ง เมื่อมีหลายโรงเรียนก็จำเป็นต้องจัดระบบการควบคุมดูแลและประสานงานเป็นระบบบริหารการศึกษาขึ้น เมื่อโรงเรียนยังมีขนาดเล็ก และระบบการศึกษายังไม่มีความซับซ้อนมากนัก งานบริหารโรงเรียนก็เป็นแต่เพียงภารกิจส่วนหนึ่งของครู โดยมีการมอบหมายให้ครูคนใดคนหนึ่งทำหน้าที่เป็นหัวหน้าครูที่เรียกว่า ครูใหญ่ โดยที่ครูนั้นก็ยังทำหน้าที่สอนอยู่ด้วย หน้าที่ที่ทำทางด้านบริหารมักจะเป็นงานด้านธุรการที่เกี่ยวกับการเงิน พัสดุ อาคารสถานที่ และงานทะเบียนนักเรียน ผู้บริหารโรงเรียนในทุกสังคมในระยะแรกที่จัดการศึกษาในระบบโรงเรียน ก็คือครูผู้ได้รับการแต่งตั้งให้ทำหน้าที่บริหารเรียกว่า Head Master บาง Principal บาง ก็หมายถึงครูใหญ่นั่นเอง ส่วนผู้ที่บริหารงานการศึกษาในหน่วยงานการศึกษาเหนือระดับโรงเรียนก็เรียกชื่อตำแหน่งไปตามลักษณะงานโดยไม่มีคำว่า"ครู" เป็นส่วนของชื่อตำแหน่งด้วย การบริหารการศึกษาในช่วงต้นของพัฒนาการของการจัดการศึกษาในโรงเรียน เช่นว่านี้ยังไม่ถือว่าการบริหารการศึกษาเป็นวิชาชีพอย่างแท้จริง เพราะยังเป็นงานที่ทำเป็นส่วนหนึ่งของบริการหลักด้านการสอน

เมื่อโรงเรียนมีขนาดใหญ่ขึ้น มีจำนวนนักเรียน และบุคลากรขยายมากขึ้น การบริหารเริ่มมีความซับซ้อนจนกระทั่งเกิดความจำเป็นที่จะต้องจัดระบบบริหารโรงเรียนขึ้นเป็นการเฉพาะมีผู้ทำหน้าที่บริหารเต็มเวลา งานบริหารการศึกษากลายเป็นภารกิจหลักที่ต้องการผู้มีความรู้ ความสามารถทำหน้าที่ จึงเริ่มมีฐานะเป็นวิชาชีพเฉพาะขึ้น ในประเทศที่เน้นความสำคัญของการศึกษาเป็นพิเศษ เช่น สหรัฐอเมริกา ถือว่า การบริหารการศึกษาเป็นวิชาชีพชั้นสูงที่มีกฎหมายคุ้มครอง ผู้ที่จะเป็นผู้บริหารการศึกษาได้จะต้องได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ

ในประเทศไทยเรานับตั้งแต่มีการจัดการศึกษาเป็นระบบตั้งแต่ปี พ.ศ. 2430 โดยการตั้งกรมศึกษาธิการขึ้นมาเพื่อจัดการศึกษาของชาติเป็นต้นมา ฐานะของผู้บริหารการศึกษาก็ได้รับการพัฒนาดีขึ้นตามลำดับ จนถึงปัจจุบัน แม้จะยังไม่ได้ก้าวไปไกลถึงขั้นที่จะกำหนดให้มีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพบริหารการศึกษา แต่ก็ได้ให้ความสำคัญแก่งานบริหารการศึกษาโดยมีการนำเอางานบริหารไปเป็นส่วนของการกำหนดตำแหน่ง เพื่อให้ผู้ที่ทำหน้าที่บริหารได้มีโอกาสก้าวหน้าทัดเทียมกับงานบริหารด้านอื่น ๆ จึงถือได้ว่า การบริหารการศึกษาในประเทศไทย ได้รับการพัฒนาไปในทิศทางที่จะเป็นวิชาชีพชั้นสูงแขนงหนึ่ง เช่นเดียวกับในประเทศอื่น ๆ

2. <u>พัฒนาการของการบริหารการศึกษาในฐานะวิชาการสาขาหนึ่ง</u>

การพัฒนาองค์แห่งความรู้ทางด้านบริหารการศึกษาเกิดขึ้นจากเหตุผลและความจำเป็นในการปรับปรุงงานบริหารการศึกษาของแต่ละสังคม นอกเหนือจากการใช้วิธีประยุกต์เอาหลักและกระบวนการบริหารอันเป็นผลจากการค้นคว้าทางด้านบริหารรัฐกิจและการบริหารธุรกิจมาใช้แล้ว ยังมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาวิเคราะห์วิธีการบริหารขึ้นเป็นการเฉพาะ ให้เหมาะสมกับกิจการด้านการบริหารการศึกษาด้วย เนื่องจากการบริหารโรงเรียนได้มีวิวัฒนาการขึ้นเมื่อประมาณปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 และได้รับการพัฒนาขึ้นเป็นสาขาวิชาสาขาหนึ่ง เมื่อต้นคริสต์ศตวรรษที่ 20 วรรณกรรมทางด้านบริหารการศึกษาในยุคแรก ๆ จึงมักจะทำในรูปของการสำรวจโรงเรียน เพื่อนำผลมาใช้ปรับปรุงการปฏิบัติงาน ลักษณะของรายงานจึงมักจะเป็นการสำรวจสถานภาพ ปัญหา อุปสรรค และเสนอแนะแนวทางแก้ไข มหาวิทยาลัยที่มีการสอนสาขาวิชาบริหารการศึกษาจึงมักจะมีสำนักงานสำรวจโรงเรียนเป็นส่วนหนึ่งอยู่ด้วย เพราะการสำรวจโรงเรียนนอกจากจะได้ข้อมูล สำหรับการปรับปรุงการปฏิบัติงานของโรงเรียนแล้ว ยังเป็นข้อมูลสำคัญของการศึกษาค้นคว้าทางด้านบริหารการศึกษาด้วย

ในระยะต้นคริสตศตวรรษที่ 20 ประมาณปี ค.ศ.1910-1935 เป็นระยะที่วงการบริหารกำลังตื่นตัวเรื่องการจัดการเชิงวิทยาศาสตร์ (Scientific Management) นักวิชาการด้านบริหารการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสหรัฐอเมริกาได้หันมายึดแนวการศึกษา การบริหารการศึกษาเชิงวิทยาศาสตร์ด้วย ได้มีการวิเคราะห์การงาน (Job Analysis) ของผู้บริหารการศึกษารวมทั้งมีการกระตุ้นให้ใช้การจัดการเชิงวิทยาศาสตร์กับการบริหารการศึกษาเพื่อเพิ่มพูนประสิทธิภาพของการบริหารด้านนี้ด้วย

ในระยะหลังจากปี ค.ศ.1935 เมื่ออิทธิพลของการจัดการเชิงวิทยาศาสตร์คลายลงและนักวิชาการด้านบริหารหันมาสนใจการบริหารเชิงมนุษยสัมพันธ์มากขึ้น นักวิชาการด้านบริหารการศึกษาก็ได้หันมาสนใจการบริหารเชิงมนุษยสัมพันธ์ด้วย วรรณกรรมทางบริหารการศึกษาช่วงหลังนี้หันมาเน้นเรื่อง การบริหารแบบประชาธิปไตย (Democratic Administration) มากขึ้น ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึง อิทธิพลทางความคิดจากกลุ่มการบริหารเชิงมนุษยสัมพันธ์อยู่มาก

ความเคลื่อนไหวครั้งสำคัญที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในวงวิชาการบริหารการศึกษาเป็นอย่างมากได้เกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกา ตั้งแต่ปี ค.ศ.1947 เป็นต้นมากล่าวคือ

ในปี ค.ศ.1947 กลุ่มคณาจารย์ที่สอนวิชาบริหารการศึกษาในมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ของสหรัฐอเมริกาได้จัดให้มีการประชุมพบปะแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นและหาทางปรับปรุงการสอน วิชาบริหารการศึกษาให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นเป็นครั้งแรก ณ นครนิวยอร์ค การประชุมครั้งนี้และครั้งต่อ ๆ มาได้มีส่วนกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอื่น ๆ ที่ติดตามมา

ในปี ค.ศ.1950 มูลนิธิเคลลอกก์ (W.K. Kellogg Foundation) ได้ให้ความสนับสนุนการพัฒนาการบริหารการศึกษาโดยจัดให้มี (Cooperative program in Education Administration(CPEA) มูลนิธิได้ช่วยเหลือทางด้านการเงิน

เป็นเวลาประมาณ 10 ปี คิดต่อกันในวงเงินประมาณ 140 ล้านบาท ได้มีการจัดตั้งศูนย์พัฒนาการบริหารการศึกษาขึ้น ณ มหาวิทยาลัยต่าง ๆ 8 แห่ง อยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ ของสหรัฐอเมริกา 7 แห่ง และอยู่ในคานาดา 1 แห่ง ศูนย์เหล่านี้มีหน้าที่ทำการวิจัยค้นคว้าเพื่อนำผลมาใช้ในการพัฒนาโปรแกรมการศึกษาอบรมด้านบริหารการศึกษา

ในปี ค.ศ.1956 ผู้แทนมหาวิทยาลัย 33 แห่ง ในสหรัฐอเมริกาได้ตกลงใจจัดตั้งสภามหาวิทยาลัยเพื่อการบริหารการศึกษา (University Council for Educational Administration = UCEA) ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ 3 ประการ คือ

1. เพื่อปรับปรุงการเตรียมและฝึกอบรมผู้บริหารการศึกษา
2. เพื่อกระตุ้นและทำการวิจัยด้านบริหารการศึกษา
3. เพื่อเผยแพร่ผลการวิจัยและการทดลองด้านบริหารการศึกษา

ผลงานของ UCEA นอกจากจะจัดการประชุมสัมมนา จัดทำวิจัย และศึกษาปัญหาด้านต่าง ๆ ของการบริหารการศึกษาแล้ว ยังได้มีการคิดค้นเทคนิควิธีการศึกษาอบรม และจัดพิมพ์เอกสารทางวิชาการเผยแพร่เป็นจำนวนมากด้วย

ผลจากความพยายามในการพัฒนาสาขาวิชาบริหารการศึกษาในสหรัฐอเมริกาครั้งนี้ ทำให้สาขาวิชาบริหารการศึกษาได้รับการพัฒนาด้านวิชาการก้าวหน้ามากทัดเทียมกับสาขาวิชาอื่น ทำให้ฐานะของการบริหารการศึกษาทั้งในฐานะวิชาชีพ และวิชาการสาขาหนึ่ง ได้รับการยอมรับโดยทั่วไป ผลกระทบของเรื่องนี้มิได้มีจำกัดอยู่เฉพาะในสหรัฐอเมริกาเท่านั้น แต่มีผลต่อพัฒนาการด้านนี้ในประเทศอื่น ๆ ทั่วโลกด้วย ทั้งนี้เพราะสหรัฐอเมริกาเป็นแหล่งการศึกษาของโลก มีนักศึกษาจากประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ไปศึกษาต่อในสหรัฐอเมริกาปีหนึ่ง ๆ เป็นจำนวนมาก เอกสารทางวิชาการด้านนี้ก็ได้รับการตีพิมพ์เผยแพร่และใช้กันอยู่อย่างกว้างขวางในมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ที่เปิดสอนสาขานี้

สำหรับประเทศไทยนั้น การศึกษาทางด้านการบริหารการศึกษาจัดเป็นส่วนหนึ่งของหลักสูตรการฝึกหัดครู นับตั้งแต่ได้เริ่มการฝึกหัดครูขึ้นเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ.2435 โดยการจัดตั้งโรงเรียนฝึกหัดอาจารย์ขึ้น สอบระดับประโยคครูประถม กำหนดเวลาเรียน 2 ปี หลักสูตรที่ใช้มีทั้งวิชาสามัญและวิชาครู แต่ก็ยังไม่มีเนื้อหาสาระเกี่ยวกับการบริหารการศึกษาแต่ประการใด ต่อมาเมื่อได้มีการขยายหลักสูตรฝึกหัดครูให้สูงขึ้นถึงขั้นฝึกหัดครูมัธยมในปี พ.ศ.2446 โดยรับผู้ที่จบประกาศนียบัตรประโยคครูประถมเข้าศึกษาอีก 2 ปี จึงได้มีเรื่องเกี่ยวกับการบริหารการศึกษารวมอยู่ในหมวดวิชาครู ว่าด้วยหลักการศึกษาเกี่ยวกับโครงแผนการศึกษาของชาติ และการจัดสถานที่โรงเรียน หมวดสมาคมบริหารว่าด้วย การหัดกิริยาให้สมควรเข้าสู่สมาคมได้ และหมวดความรู้ราชการ ว่าด้วยการรู้จักเจ้านาย รู้จักตำแหน่งราชการต่าง ๆ รู้จักสถานที่ต่าง ๆ รู้จักการปกครองบ้านเมืองและหนทางราชการ

เมื่อจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้จัดให้มีหลักสูตรฝึกหัดครูขึ้นในคณะอักษรศาสตร์และวิทยาศาสตร์ โดยรับผู้ที่จบมัธยมศึกษาปีที่ 8 เข้าเรียนในแผนกอักษรศาสตร์หรือวิทยาศาสตร์เป็นเวลา 2 ปีแล้วเรียนต่อวิชาครูอีก 1 ปี ผู้ที่เรียนสำเร็จจะได้ประกาศนียบัตรครูมัธยม

หลักสูตรดังกล่าวนี้มุ่งผลิตครู มิได้มุ่งผลิตนักบริหารการศึกษา ในหลักสูตรจึงได้มีเนื้อหาสาระเกี่ยวกับการบริหารการศึกษาเพียงบางส่วน ซึ่งแฝงไว้ในหมวดวิชาครูส่วนใหญ่เกี่ยวกับเรื่องการจัดโรงเรียน การทำแผนผังโรงเรียนและห้องเรียน หน้าที่ครูใหญ่และครูรอง พระราชบัญญัติการศึกษา หน้าที่ของกระทรวงธรรมการและการตรวจโรงเรียน

การเปิดสอนหลักสูตรปริญญาตรีสาขาวิชาบริหารการศึกษาได้เกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ.2496 ที่วิทยาลัยวิชาการศึกษา ประสานมิตร โดยรับผู้ที่มีพื้นความรู้สามัญสำเร็จชั้นมัธยมปีที่ 6 และสอบไล่ได้ชั้นประโยคครูมัธยม หรือเทียบเท่าและมีประสบการณ์การทำงาน

มากพอสมควร การศึกษาในสาขาวิชาบริหารการศึกษาหลักสูตรปริญญาตรีนี้จัดเป็นหลักสูตร 2 ปี แต่มีกำหนดระยะเวลาให้เรียนได้ภายในเวลา 3 ปี

ในปี พ.ศ.2506 คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้เปิดสอนสาขาวิชาบริหารและนิเทศการศึกษาขึ้น เป็นหลักสูตรปริญญาตรี 2 ปี รับผู้ที่จบปริญญาตรีและจบปีที่ 3 หรืออนุปริญญาในสาขาวิชาต่าง ๆ เข้าเรียน

สำหรับการศึกษาด้านบริหารการศึกษาในระดับที่สูงกว่าปริญญาตรี คือ ระดับประกาศนียบัตรชั้นสูง และระดับปริญญาโทนั้น บัณฑิตวิทยาลัย ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้เปิดสอนระดับปริญญาโท ในสาขาบริหารการศึกษามาตั้งแต่ปี พ.ศ.2506 ติดต่อกันมาจนถึงปัจจุบัน ส่วนวิทยาลัยวิชาการศึกษาประสานมิตร ได้ขยายการศึกษาในสาขานี้ถึงระดับปริญญาโท ตั้งแต่ปีพ.ศ. 2516

ในปัจจุบันการเปิดสอนสาขาวิชาบริหารการศึกษาได้กระทำกว้างขวางทั้งในระดับปริญญาตรี และระดับสูงกว่าปริญญาตรี รวมทั้งได้มีผลงานวิจัยค้นคว้าทางด้านบริหารการศึกษามากขึ้น ทำให้สถานภาพของวิชานี้ได้รับการยอมรับว่า เป็นวิชาการสาขาหนึ่งที่เป็นส่วนของการศึกษาระดับปริญญาเช่นเดียวกับสาขาวิชาอื่น ๆ (วินัย สมมิตร, 2524 : 28-32)

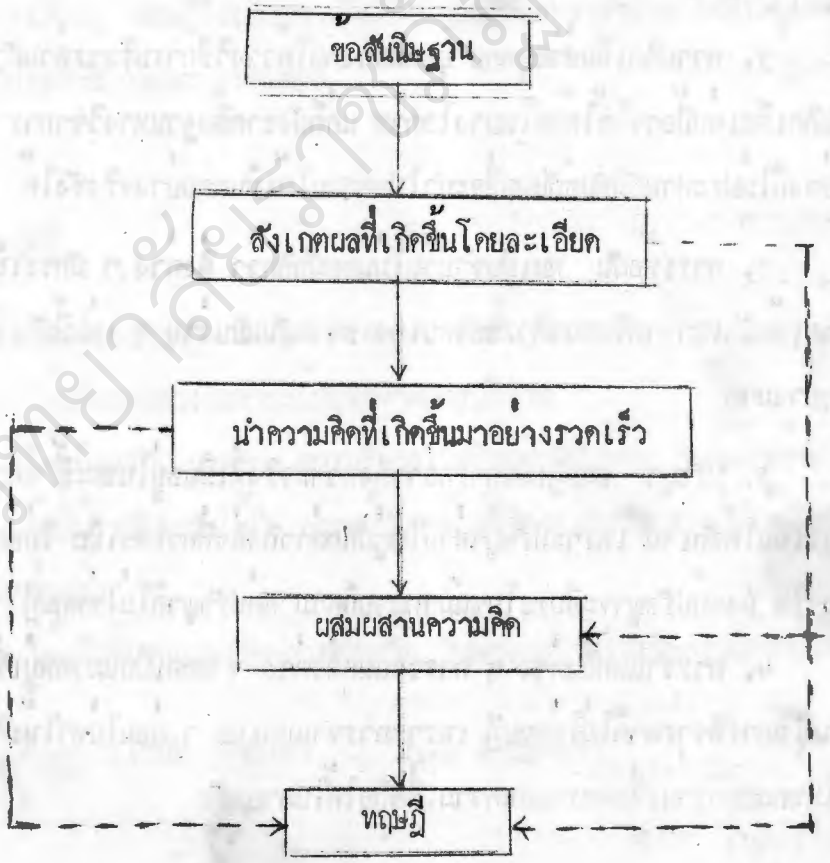
ทฤษฎี

ทฤษฎี (Theory) มีความหมายดังนี้คือ

เฮอร์เบอร์ท ฟีกส์ (Herbert Feigl , 1951 : 132) ว่าทฤษฎี คือ การกำหนดข้อสันนิษฐานซึ่งได้รับมาจากวิธีการทางตรรกวิทยา คณิตศาสตร์ ทำให้เกิดกฎเกณฑ์ที่ได้มาจากการสังเกตและการทดลอง มิใช่เกิดมาจากการศึกษา

แคมป์เบลล์ (Champbell , 1978 : 112-113) ว่า ทฤษฎี (Theory) มีจุดเริ่มต้นมาจากคำกล่าวของไอสไตน์ (Dinstein) ที่ว่า ทฤษฎีมาจากความพยายามของเราที่จะค้นหาความจริง (Our endeavor to understand reality.....) ทฤษฎีเป็นเรื่องของความคิด ซึ่งมีอยู่ในจิตใจของคน ทฤษฎีไม่ใช่สิ่งที่ผิดหรือถูก ไม่ใช่สิ่งที่มีประโยชน์หรือไม่มีประโยชน์แต่ทฤษฎีนั้นเป็นสิ่งที่อธิบายถึงสิ่งที่เป็นอยู่ ไม่ใช่สิ่งที่ควรจะเป็น แต่ทฤษฎีเป็นสิ่งที่มีประโยชน์เพราะทฤษฎีเป็นสิ่งที่แนะให้ทราบถึงขบวนการของการคิด มิใช่ข้อกำหนดให้ต้องปฏิบัติตาม

ดร.เจริญผล สุวรรณโชติ (2519 : 8) ได้เสนอขั้นตอนของแนวการเกิดทฤษฎีไว้ดังนี้ คือ



แผนภูมิแสดงแนวการเกิดทฤษฎี

แนวการเกิดทฤษฎี เกิดขึ้นมาจากเมื่อเราต้องการหาข้อเท็จจริงบางประการ เราก็จะตั้งข้อสมมุติฐานหรือข้อสันนิษฐานตามความเชื่อของตน จากนั้นก็ทดลองทำหรือดำเนินงานตามที่ตั้งข้อสันนิษฐานไว้ และเริ่มสังเกตผลที่เกิดขึ้นจากการทดลองทำโดยละเอียด เมื่อเห็นผลที่เกิดขึ้นเป็นอย่างไร เราก็จะรวบรวมความคิดอย่างรวดเร็ว เพื่อนำผลต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นนั้นมาผสมผสานความคิดเข้าด้วยกัน แล้วรวบรวมความคิดให้ไปในทำนองเดียวกัน หรือเป็นสิ่งเดียวกัน เพื่อจะได้นำมาใช้เป็นทฤษฎีในที่สุด

กริฟฟิธส์ (Griffiths , 1959 : 13-16) ว่า ถ้าเรารู้ว่าอะไรไม่ใช่ทฤษฎีหรือไม่เป็นทฤษฎีเสียก่อน บางทีอาจทำให้เข้าใจทฤษฎีได้ง่ายขึ้น กริฟฟิธส์ได้เสนอว่าสิ่งที่ไม่ถือเป็นทฤษฎีมี 5 ประการ ดังนี้คือ

1. ความคิดเห็นส่วนบุคคล บุคคลบางคนได้วางวิธีการบริหารส่วนตัวขึ้นใช้เอง ความคิดเห็นเช่นนี้อาจใช้ได้ผลในบางโอกาส แต่ก็ยังขาดพื้นฐานทางวิชาการ ความคิดเห็นบางอย่างก็ไม่ประสานสัมพันธ์กันพอที่จะนำไปทดสอบให้เห็นผลอย่างจริงจังได้

2. การเพ้อฝัน คนเป็นจำนวนไม่น้อยมักคิดว่า สิ่งต่าง ๆ มักจะเป็นอย่างนั้นอย่างนี้ โดยเพ้อฝันเอาจากจินตนาการของตนเอง ความฝันแบบง่าย ๆ เช่นนี้มักเหินห่างจากความจริงอย่างมาก

3. ปรัชญา ทฤษฎีเป็นการกล่าวถึงความจริงที่เป็นอยู่ในขณะนี้ แตกต่างกับปรัชญาอย่างเห็นได้ชัดเจน เพราะปรัชญาส่วนใหญ่มักกล่าวถึงสิ่งที่ควรจะเป็น ไม่ค่อยกล่าวถึงสิ่งที่เป็นจริง ถึงแม้ปรัชญาจะมีประโยชน์มากมายก็ตาม แต่ปรัชญาก็ไม่ใช่ทฤษฎี

4. การจำแนกสิ่งต่าง ๆ การจำแนกสิ่งต่าง ๆ ออกเป็นหมวดหมู่เพื่อให้เกิดความสะดวกในการพิจารณาก็ไม่ใช่ทฤษฎี เพราะการจำแนกเฉย ๆ ย่อมไม่ทำให้เกิดสมมุติฐานสำหรับนำไปทดสอบความเที่ยงตรงและความเชื่อถือได้ในภายหลัง

5. สิ่งที่นำไปปฏิบัติไม่ได้ ความคิดที่เหินห่างจากความจริงย่อมเป็นความคิดที่นำไปปฏิบัติไม่ได้ ถึงแม้เจ้าของความคิดจะเรียกว่าเป็นทฤษฎีก็ไม่ถือว่าเป็นทฤษฎี หัวใจของทฤษฎีจึงอยู่ที่การนำไปปฏิบัติได้

โอเวนส์ (Owens , 1970 : 8-12) ว่า ถ้าต้องการเข้าใจทฤษฎีก็ให้คิดง่าย ๆ ว่า ทฤษฎี คือ หุ่นจำลองจากของจริง หุ่นจำลองนี้มีขนาดเล็กกว่าของจริง รวมเอาลักษณะของของจริงไว้ทั้งหมด แต่จะไม่ลอกเอารายละเอียดที่ไม่จำเป็นไว้

ทฤษฎี กล่าวโดยสรุป หมายถึง แนวความคิดหรือความเชื่อที่เกิดขึ้นอย่างมีหลักเกณฑ์ คือมีการทดสอบสมมุติฐาน มีการสังเกตจนเป็นที่แน่ใจแล้ว ถ้าทฤษฎีได้รับการพิสูจน์บ่อย ๆ จนกลายเป็นกฎ ทฤษฎีจึงเป็นความคิดที่มีเหตุผล และสามารถนำไปประยุกต์กับการปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

<u>ประโยชน์ของทฤษฎี</u>

ประโยชน์ของทฤษฎี มี 3 ประการ ดังนี้ คือ

1. ใช้เป็นแนวทางในการแก้ปัญหาทางการบริหาร

2. ใช้เป็นหลักในการคิด การบริหารเป็นกิจการที่ซับซ้อน จะแก้ไขด้วยวิธีการง่าย ๆ ไม่ได้ ถ้าไม่ระมัดระวังให้ดี การแก้ปัญหาด้วยวิธีการง่าย ๆ อาจก่อให้เกิดปัญหาซึ่งแก้ไขยากยิ่งกว่าเก่า

3. ใช้เป็นพื้นฐานทางวิชาการสำหรับ ศึกษาและวิจัยให้เกิดความก้าวหน้าต่อไป

(วินัย สมมิตร , 2524 : 34-35)

<u>ทฤษฎีการบริหาร</u>

ทฤษฎีการบริหารการศึกษานั้นมีหลายทฤษฎี แต่ทฤษฎีที่สำคัญมี 4 ทฤษฎี ดังนี้คือ

1. ทฤษฎีการบริหารระบบราชการ
2. ทฤษฎีการบริหารแบบวิทยาศาสตร์
3. ทฤษฎีการบริหารแบบมนุษย์สัมพันธ์
4. ทฤษฎีระบบ

<u>ทฤษฎีการบริหารระบบราชการ</u>

การบริหารระบบราชการ (Bureaucracy) เป็นหลักของการจัดองค์การแบบหนึ่ง ซึ่ง แมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) นักสังคมวิทยาชาวเยอรมันเป็นผู้นำเกี่ยวกับแนวความคิดนี้ องค์การระบบราชการเป็นแนวคิดที่มีเหตุผลที่สุดเท่าที่เคยมีมา แมกซ์ เวเบอร์ ได้แนวคิดจากอิทธิพลของทฤษฎีไดอาเลคติค (Dilectec) ของ เฮเกล (Hegel)

ที่กล่าวว่า องค์การระบบราชการนี้เป็นเสมือนสะพานเชื่อมโยงระหว่างสังคมพลเรือนกับรัฐ ซึ่งต่อมาคาร์ มาร์กซ์ (Karl Marx) ได้นำปรัชญาของเฮเกล นี้มาเชื่อมโยงกับแนวความคิดเรื่องชนชั้นในสังคมของเขาว่า องค์การระบบราชการนี้กลายเป็นการแสดงถึงระบบชนชั้นในสังคมอีกระดับหนึ่ง ซึ่งอยู่เหนือประชาชนโดยทั่ว ๆ ไป

(วินัย สมมิตร , 2524 : 35)

<u>ระบบราชการ</u>

ระบบราชการ (Bureaucracy) มีความหมายดังนี้ คือ

(3) สมพงศ์ เกษมสิน (2517 : 17) ได้อธิบายคำว่า ระบบราชการ (Bureaucracy) ไว้ในสารานุกรมการบริหาร ว่า คำว่า Bureaucracy หรือระบบราชการ แยกพิจารณาความหมายได้ 2 คำ คือ Bureau เป็นภาษาฝรั่งเศส แปลว่า กระทรวง ทบวง กรม หน่วยงานของรัฐบาล หรือสำนักงาน และหรือหน่วยงาน ส่วนคำว่า Cracy มาจากรากศัพท์ภาษากรีกของคำว่า Kratia หรือ Kratein แปลว่า การปกครองหรืออำนาจดังนั้น เมื่อนำคำทั้งสองคำนี้มารวมกัน จึงอาจแปลได้ว่า การปกครองแบบสำนักงาน หรือระบบสำนักงาน คำว่า Bureau ในภาษาฝรั่งเศสที่มีรากศัพท์มาจากคำที่มีความหมายว่า โต๊ะเขียนหนังสือ ซึ่งโต๊ะเขียนหนังสือในสมัยนั้นนิยมปูด้วยผ้าขาวที่เรียกว่า Bureau แล้วเขียนมาเป็นโต๊ะใช้คำว่า Bureau ในสมัยก่อนนั้น คำว่า Bureau มีความหมายแคบ กล่าวคือ หมายถึง องค์การสาธารณธุรกิจ (Public Business) แต่ต่อมามีความหมายกว้างขึ้น หมายถึง การปกครองโดยคณะบุคคล หรือการปกครองโดยจัดส่วนราชการออกเป็นส่วนหรือกรม (Department) ต่าง ๆ อย่างไรก็ดีความหมายที่ใช้กันทั่วไปในวงการบริหารมักจะพูดถึง Bureaucracy ในความหมายที่หมายถึง การทำงานที่ล่าช้า (Red Tape)และเหตุการณ์เช่นนี้มักจะเกิดในวงราชการมากกว่าธุรกิจของเอกชน

(4) ฮาโรลด์ เจ ลาสกี (Harold J. Laski) ว่า ระบบราชการ หมายถึง ระบบบริหารราชการของรัฐที่ตกอยู่ในมือของข้าราชการโดยเด็ดขาดและก่อให้เกิดอำนาจอันอาจทำลายเสรีภาพของประชาชนได้ การปฏิบัติงานประจำวันของข้าราชการดำเนินไปตามระเบียบแบบแผนที่ตายตัวไม่มีการยืดหยุ่นผ่อนสั้นผ่อนยาว การวินิจฉัยสั่งการก็เต็มไปด้วยความลังเลชักช้า ขาดความคิดริเริ่ม เป็นผลให้เกิดการแบ่งชั้นวรรณะและประพฤติปฏิบัติเพื่อประโยชน์ส่วนตน

(สุวกิจ ศรีบัณฑา , 2522 : 13)

ดิน ปรัชญาฤทธิ์ และอิสระ สุวรรณบล , 2514 : 37) ว่า ระบบราชการ หมายถึง ระบบราชการที่มีความยุ่งยากซับซ้อนล่าช้าและขาดประสิทธิภาพในการทำงาน ซึ่งเป็นลักษณะทั่วไปขององค์การขนาดใหญ่ แต่ในอีกความหมายหนึ่ง ระบบราชการ หมายถึง องค์การขนาดใหญ่ ทั้งในราชการและเอกชนที่มีประสิทธิภาพ

สมพงศ์ เกษมสิน ว่า ระบบราชการ คือองค์การนั่นเองซึ่งองค์การนี้มีทั้งขนาดเล็ก และใหญ่จากระดับบริษัทจนถึงวงงานระดับประเทศ

(สุวกิจ ศรีบัณฑา , 2522 : 18)

<u>หลักการของระบบราชการ</u>

ระบบราชการที่ได้รับการกล่าวถึงมากที่สุด คือ หลักราชการตามแบบของแมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) มีสาระสำคัญ ดังนี้ คือ

1. ต้องมีการจัดลำดับขั้นของการบังคับบัญชา (Hierarchy)

2. การคัดเลือกบุคคล ต้องขึ้นอยู่กับระบบความสามารถ ไม่ใช่ระบบพรรคพวก

3. การปฏิบัติดำเนินงาน จะต้องเป็นแบบพิธีการ มีการแบ่งงานออกเป็นพิเศษเฉพาะด้านอย่างมีสัดส่วนและสัมพันธ์กัน รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ระบุไว้โดยชัดเจน

4. ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ต้องได้รับการฝึกอบรม เพื่อให้มีความรู้ความสามารถต่องานในหน้าที่นั้น

5. ความสัมพันธ์ของบุคคล เกี่ยวกับหน้าที่การงานต้องมีลักษณะไม่ถือตัวบุคคล (Inpersonal) เป็นหลัก และต้องแยกทรัพย์สินส่วนตัวออกจากทรัพย์สินขององค์การ

(ไพบูลย์ ช่างเรียน และสมปราชญ์ จอมเทศ , 2521 : 4)

ศิน ปรัชญาการฤทธิ์ และอิสระ สุวรรณบล (2514 : 37-38) ว่า ระบบราชการของ แมกซ์ เวเอบร์ มีหลักการ 6 ประการ ดังนี้ คือ

1. มีการกำหนดหน้าที่อย่างแน่นอนโดยมีการแบ่งงานกันทำตามความรู้ความชำนาญเฉพาะอย่าง (Specialization)

2. จะต้องยึดหลักการบังคับบัญชาเป็นขั้นตอน (Hierarchy)

3. จะต้องมีการใช้กฎเกณฑ์บังคับทุกกรณี (General Rules)

4. ใช้หลักการไม่ยึดตัวบุคคล (Inpersonal) คือ การปฏิบัติงานจะต้องไม่คำนึงถึงเรื่องส่วนตัว พรรคพวก หรืออารมณ์ แต่จะต้องคำนึงถึงหลักการและความผิดถูกเป็นหลัก

5. การว่าจ้างคนงานจะต้องอาศัยหลักคุณสมบัติเป็นสำคัญ โดยพิจารณาถึงความสามารถ มิใช่ความพอใจส่วนตัว (Merit System)

6. ยึดหลักประสิทธิภาพของการทำงานเป็นสำคัญ (Efficiency)

จอห์น เอ็ม ฟิฟเนอร์ และแฟรงค์ พี เชอร์วูด (John M. Pfiffner and Frank P. Sherwood , 1964 : 56-57) ว่า หลักการของระบบราชการตามความคิดของ แมกซ์ เวอบอร์ มีสาระสำคัญ 6 ประการ ดังนี้ คือ

1. ระบบราชการเน้นหรือให้ความสำคัญในลักษณะรูปแบบที่องค์การได้กำหนดขึ้น (Emphasis on form) ได้แก่ กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่กำหนดให้ การปฏิบัติงานจะต้องเป็นไปตามระเบียบแบบแผน

2. ระบบราชการมีการกำหนดสายการบังคับบัญชาตามลำดับ (Concept of Hierarchy) มีหัวหน้าองค์การเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด

3. ระบบราชการมีการแบ่งงานตามลักษณะเฉพาะของงาน (Speciolization of Task) คือ การกำหนดหน้าที่การงานของเจ้าหน้าที่ในองค์การตามความสามารถ คือ หลักความรู้ความสามารถในการรับบุคคลเข้าทำงานโดยยึดหลักคุณธรรมเป็นเกณฑ์ (Merit System)

4. ระบบราชการกำหนดเจาะจงเรื่องขอบเขตของความสามารถ (A Specific sphere of Compentence) คือ เมื่อเลือกสรรบุคคลเข้าทำงานแล้วควรกำหนดหน้าที่ของแต่ละบุคคลให้เหมาะสมโดยชัดเจน หรืออาจระบุหน้าที่การงาน (Job description) ไว้เพื่อให้เหมาะกับความรู้ความสามารถ

5. ระบบราชการมีการกำหนดปทัสถานแห่งความประพฤติในการปฏิบัติงาน (Established Norms of Conduct) โดยแจ้งนโยบายขององค์การไว้เพื่อให้ทุกคนที่ปฏิบัติงานในองค์การได้ทราบเพื่อติดตามดูว่า การดำเนินการขององค์การนั้นบรรลุวัตถุประสงค์และนโยบายขององค์การหรือไม่เพียงไร

6. ระบบราชการมีการลงทะเบียนจดบันทึก (Records) ในการทำงานการดำเนินการ การวินิจฉัยสั่งการ หรือการวางระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ที่จะต้องทำตาม เมื่อทำงานเสร็จแล้วต้องรายงานให้ผู้บังคับบัญชาชั้นสูงทราบเป็นลายลักษณ์อักษรเสมอ

สุวกิจ ศรีบัดถา (2522 : 20-21) ได้สรุปสาระสำคัญของหลักการของระบบราชการ ไว้ 6 ประการ ดังนี้ คือ

1. การบริหารราชการมีลักษณะเป็นภาระกิจที่ต้องปฏิบัติต่อเนื่องกัน (Continuons) ตลอดไป จะหยุด ๆ ทำ ๆ ไม่ได้ เพราะองค์การของรัฐบาลมีลักษณะมั่นคงถาวรเป็นที่เชื่อถือของประชาชนได้เป็นอย่างดี และขนาดของงานหรือการบริหารราชการ

ไม่มีวันที่จะเล็กลง มีแต่จะขยายตัวเติบโตขึ้นไปทุกที่ จึงต้องมีการดำเนินงานที่ส่งทอดสืบเนื่องกันต่อไปไม่หยุดยั้ง

2. การดำเนินการใด ๆ ของการบริหารราชการจะต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ว่าเป็นหน้าที่ของทางราชการ นั่นคือการดำเนินงานจะต้องกระทำไปตามอำนาจหน้าที่ (Authority)กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ได้ กำหนดไว้ จะกระทำนอกเหนือจากที่กำหนดให้ไว้ไม่ได้

3. อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบเป็นส่วนหนึ่งของการบังคับบัญชาแม้ว่าผู้บังคับบัญชาจะมีอำนาจตามกฎหมายที่จะสั่งการใด ๆ แก่ผู้ใต้บังคับบัญชาตามระเบียบแบบแผนได้ก็ตาม แต่ในกรณีผู้บังคับบัญชาสั่งหรือปฏิบัติการมิชอบ ผู้ใต้บังคับบัญชาก็มีสิทธิที่จะร้องเรียนหรืออุทธรณ์ได้ ดังนั้นการออกคำสั่งในการปฏิบัติงานของผู้บังคับบัญชาและการรับฟัง คำสั่งเพื่อปฏิบัติของผู้ใต้บังคับบัญชา ทั้งสองกรณีนี้จะต้องกระทำไปในหน้าที่ ไม่ใช่ทำตามใจของผู้บังคับบัญชาเองเป็นการส่วนตัว แต่ให้กระทำเป็นทางการ ซึ่งการออกคำสั่งนั้นจะต้องเป็นไปตามกฎเกณฑ์ของหลักเหตุผลทางกฎหมายเสมอ

4. บรรดาข้าราชการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องไม่พึงยึดเอาทรัพย์สินขององค์การในส่วนที่ตนปฏิบัติราชการเกี่ยวข้องมาเป็นของตน และจะต้องพร้อมที่จะให้ตรวจสอบเสมอ การปฏิบัติหน้าที่และรายได้ขององค์การจะต้องแยกออกจากรายได้ และการปฏิบัติออกจากกิจการส่วนตัวโดยเด็ดขาด นอกจากนั้นจะต้องพิจารณารวมถึงว่า การปฏิบัติหน้าที่ของราชการนั้นไม่ใช่เรื่องส่วนตัว ครอบครัว ญาติพี่น้อง เพื่อนฝูงต้องแยกออกจากงานของราชการโดยเด็ดขาด ทั้งนี้เพื่อป้องกันการเล่นพรรคเล่นพวก การสร้างอาณาจักรและการทำงานโดยเห็นแก่หน้า ทำงานเพื่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งเพราะเขามีอำนาจ ซึ่งจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียต่อองค์การ

5. ตำแหน่งหน้าที่การงาน เป็นสิ่งที่ไม่อาจซื้อขาย หรือโอนสิทธิหน้าที่ให้แก่กันได้ เพราะมิใช่ทรัพย์สินส่วนบุคคล ในการบรรจุแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ถือหลักความรู้ความสามารถ จึงต้องเลือกคนให้เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ การเลือกสรรบุคคลเข้าทำงานจะต้องมีมาตรการวัดความรู้ความสามารถที่เชื่อถือได้ นอกจากนี้จะต้องมีหลักประกันว่าการปฏิบัติงานนั้น ๆ สามารถยึดเป็นอาชีพได้

6. การปฏิบัติงานนั้นตั้งอยู่บนหลักการที่ว่า จะต้องกระทำเป็นหลักฐานมีการบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษร มีระเบียบปฏิบัติแน่นอนเชื่อถือได้ มิใช่จะกระทำตามอำเภอใจ ทั้งนี้เพื่อยึดถือเป็นหลักฐานและระเบียบปฏิบัติสืบไป

ระบบราชการของแมกซ์ เวเบอร์ นี้ได้วิเคราะห์หลักราชการไว้อย่างลึกซึ้งในแต่ละหลักการ เพราะได้รวมรวมความคิดจากพื้นฐานของระบบสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ และการเมืองไว้อย่างละเอียด โดยมององค์การราชการจากระบบสังคม แล้วนำสภาพความเป็นจริงที่ปรากฏมาสรุปเป็นลักษณะเฉพาะขององค์การแบบราชการ ถ้าพิจารณาหลักการแล้วจะเห็นว่าระบบราชการเป็นระบบบริหารที่เชื่อถือได้ แต่จะต้องหวัดข้อบกพร่องต่าง ๆ ของระบบราชการให้หมดสิ้นไป ทำให้การบริหารในระบบราชการมีประสิทธิภาพสูงขึ้น

(วินัย สมมิตร , 2524 : 37)

<u>ข้อจำกัดของระบบราชการ</u>

วินัย สมมิตร (2524 : 37) ว่า ระบบราชการ มีข้อจำกัดที่สำคัญ 6 ประการ ดังนี้ คือ

1. ระบบราชการส่งเสริมให้คนในองค์การทำตามคำสั่งแต่เพียงอย่างเดียว

2. ระบบราชการมักทำให้คนในองค์การขาดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ไม่เป็นตัวของตัวเอง การทำงานก็ชอบทำงานประจำอย่างจำเจ

3. คนในองค์การมักถือระเบียบเป็นที่ตั้งจนไม่ได้คิดถึงการบริการประชาชน

4. ระบบราชการทำให้เกิดความล่าช้า (Red Tape) คนในองค์การมักผลักภาระและความรับผิดชอบไปให้เพื่อนร่วมงานอยู่เป็นประจำ

5. ถ้ามีผู้เสนอให้ใช้นวัตกรรมที่จะเป็นประโยชน์ คนในองค์การจะเอาระเบียบเดิมเข้าจับและดัดแปลงนวัตกรรมนั้นให้เข้ากับระบบราชการจนคุณลักษณะที่ดีเด่นของนวัตกรรมนั้นหมดไป

6. ระบบราชการไม่คำนึงถึงตัวบุคคลในฐานะที่เป็นคน จะคำนึงถึงแต่บทบาทของคนเท่านั้น นอกจากนี้ยังไม่ให้ความเอาใจใส่ต่อองค์การที่ไม่เป็นทางการ ซึ่งเป็นส่วนประกอบอันสำคัญขององค์การทั้งหลาย

สุวกิจ ศรีบัดถา (2522 : 21-22) ว่า ระบบราชการ มีข้อจำกัด 3 ประการ ดังนี้ คือ

1. การปฏิบัติงานโดยยึดถือระเบียบแบบแผนตามหลักการนี้มากเกินไปจนกลายเป็นเถรตรงนักก็มิได้ผลตามปรารถนาของผู้บริหาร เพราะว่าจะทำให้ขาดความคล่องตัวในการตัดสินใจล่าช้าเสียเวลาไม่พ้นการตามที่ต้องการ เพราะต้องรอการตัดสินใจจากผู้บริหารชั้นสูงสุดก่อน แม้ว่าจะเป็นเรื่องที่กระทำไปได้เลยทันทีก็ตาม ซึ่งเป็นการยืดยาด ล่าช้า เป็นอย่างยิ่ง

2. ผู้ปฏิบัติงานมิได้ปฏิบัติตามหลักของ แมกซ์ เวเบอร์ ที่ได้กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด เช่น ขาดการยึดหลักการไม่ยึดตัวบุคคล (Impersonal) ในการปฏิบัติจริง

ผู้ทำงานมักยึดบุคคลมิได้ยึดหลักคุณธรรม แต่ปฏิบัติงานตามระบบอุปถัมภ์มากกว่า ในวงราชการจึงมีระบบ เส้นสาย ซึ่งผิดหลักการที่แมกซ์ เวเบอร์ ได้วางเอาไว้ในตอนต้น จึงทำให้การทำงานแบบนี้ล้มเหลว

3. ระบบราชการไม่ท้าทายให้ผู้ปฏิบัติงานอยากทำงานให้ดีขึ้น เพราะการบรรจุคนลงในตำแหน่งมักจะเกิดจากการเลื่อนขั้น เลื่อนขั้นไปตามอาวุโสจึงทำให้ผู้ออนอาวุโสแต่มีความสามารถสูงหมด โอกาสได้เลื่อนขั้นอย่างรวดเร็ว ต้องมีการคอคิว กันทำให้คนที่มีความสามารถเหล่านั้นขาดความกระตือรือร้นเท่าที่ควร เพราะมัวแต่รอจนกว่าจะถึงคิวตนเองจึงจะปฏิบัติงานเต็มที่ ผลงานในระบบราชการจึงไม่ดีเพราะยังมีการ กินแรง หรือเกาะเชือก กันอยู่

ระบบราชการนี้มีข้อจำกัดหลายประการ ทำให้บุคลากรที่เกี่ยวข้องขาดความเลื่อมใสศรัทธาในระบบราชการ ในปัจจุบันนี้ยังไม่มีระบบการบริหารอื่นที่ดีกว่าระบบราชการ องค์การต่าง ๆ จึงต้องใช้ระบบราชการเพื่อการบริหารงานต่อไปก่อน แต่ได้มีการศึกษาค้นคว้า วิจัย หาวิธีที่แก้ไขปรับปรุงให้ระบบราชการดีขึ้น 2 แนวทาง ดังนี้ คือ

1. การศึกษา ค้นคว้า วิจัยเพื่อขจัดข้อจำกัดของระบบราชการ โดยการวางสายการบริหารให้รัดกุมเพื่อเร่งรัดให้งานเร็วขึ้น วางระเบียบใหม่เพื่อขจัดความล่าช้าให้หมดไป ปรับปรุงวิธีบันทึกเรื่องราวเพื่อลดงานสารบรรณลง ใช้เครื่องถ่ายเอกสารสำเนาเพื่อลดงานพิมพ์ดีดลง ฯลฯ

2. การศึกษา ค้นคว้า วิจัย เพื่อส่งเสริมข้อดีของระบบราชการ โดยการวางระเบียบ กฎเกณฑ์ การพิจารณาความดีความชอบให้มีหลักเกณฑ์ที่เชื่อถือได้ ส่งเสริมการประสานงานด้วยวิธีการต่าง ๆ และฝึกอบรมเพื่อพัฒนาข้าราชการหรือพนักงาน ฯลฯ

<u>ทฤษฎีการบริหารแบบวิทยาศาสตร์</u>

การบริหารแบบวิทยาศาสตร์ หมายถึง การจัดการงานที่มีระบบโดยศึกษาหาเหตุและผล เพื่อหาวิธีการที่ดีที่สุดจากการทำงานนั้น การบริหารแบบวิทยาศาสตร์เกิดขึ้นเมื่อ เฟรเดริค ดับบลิว เทเลอร์ (Frederick W. Taylor) วิศวกรชาวอเมริกัน ซึ่งต่อมาได้รับการยกย่องว่าเป็น "บิดาแห่งการบริหารแบบวิทยาศาสตร์" ได้เริ่มสนใจการใช้หลักเหตุผลในการบริหารและมุ่งเน้นเรื่องประสิทธิภาพในการผลิตขององค์การ เทเลอร์วิเคราะห์ตัวคนงานโดยไม่ได้วิเคราะห์สังคมหรือองค์การ เพราะเทเลอร์มีความเชื่อว่าคนงานแต่ละคนเปรียบเสมือนเครื่องมือที่สามารถจะปรับปรุงหรือพัฒนาให้มีคุณภาพที่ดีขึ้น เพื่อเพิ่มผลผลิตขององค์การได้

นักการบริหารที่มีส่วนช่วยในการช่วยทำให้การบริหารแบบวิทยาศาสตร์เป็นการบริหารที่มีหลักเกณฑ์และมีความสมเหตุสมผลมากขึ้น ได้แก่ เฮนรี่ ฟาโยล (Henri Fayol) เฮนรี แอล แกนท์ (Henry L. Gantt)และ แฟรงค์ บี กิลเบรธ (Frank B. Gilbreth)

(วินัย สมมิตร , 2524 : 38)

เทเลอร์ นำความคิดในด้านบริหารโดยการศึกษาเกี่ยวกับเวลาและความเคลื่อนไหวในการทำงาน(Time and Motion Study)มาใช้ในการผลิตสินค้าของบริษัท เทเลอร์มีความเชื่อว่า "เป็นไปได้ที่จะกำหนดปริมาณงานที่แต่ละคนทำได้ในระยะเวลาที่กำหนด โดยไม่เป็นการบีบคั้นต่อตัวผู้ทำงานนั้น" การกำหนดที่ว่านี้จะป้องกันข้อโต้แย้งต่าง ๆ โดยทั้งฝ่ายผู้ให้งาน และผู้ทำงานจะได้ประโยชน์สูงสุด และไม่ต้องมีปัญหาเรื่องการบิดพลิ้วงานให้ล่าช้าลง ผู้จ้างก็จะได้รับผลงานเต็มที่ตามจำนวนเงินที่ลงทุนผู้ปฏิบัติงานก็ได้รับค่าจ้างคุ้มกับกำลังงานที่เสียไป การศึกษาในเรื่องนี้ เทเลอร์ได้อาศัยหลักการ ดังนี้

1. ทำการศึกษาเกี่ยวกับเวลาที่ใช้ไปในการทำงานชิ้นหนึ่ง ๆ โดยวิธีการจับเวลา

2. ศึกษาการเคลื่อนไหวในการทำงานเพื่อปรับปรุงวิธีการทำงานให้การเคลื่อนไหวทุกชนิดมีประโยชน์ต่อการทำงานทั้งสิ้น

3. แยกงานออกเป็นขั้นตอนต่างกัน เพื่อให้คนทำงานได้ทำเต็มความสามารถและเต็มฝีมือเฉพาะบุคคล

เทเลอร์ มีความเห็นว่า ฝ่ายบริหารงานจะต้องรับผิดชอบในการวางแผน (Planing) และการควบคุมงาน (Suppervising) มากยิ่งขึ้น เทเลอร์ได้เสนอว่าผู้บริหารความีหน้าที่ ดังนี้ คือ

1. วางวิธีการทำงานของคนงานแต่ละคนโดยใช้หลักเกณฑ์ที่ได้ทดลองพิสูจน์มาแล้วว่าเป็นวิธีที่ดีที่สุด แทนที่จะปล่อยให้คนงานแต่ละคนทำงานตามใจชอบ

2. ต้องมีการคัดเลือกและอบรมคนงานด้วยวิธีการตามศาสตร์สมัยใหม่

3. ร่วมมือกับฝ่ายคนงานเพื่อทำงานให้สำเร็จลุล่วงไปตามศาสตร์สมัยใหม่ของการบริหาร

4. ฝ่ายบริหารควรจะรับผิดชอบมากขึ้นโดยรับงานเกี่ยวกับการวางแผนและการจัดลักษณะงานที่จะทำไว้อย่างชัดเจน

(สุวกิจ ศรีปัดถา ; 2522 : 23)

<u>หลักการบริหารของเทเลอร์</u>

เทเลอร์ ได้ตั้งสมมุติฐานในการทำงานไว้ว่า การทำงานจะมีประสิทธิภาพสูงสุดมีอยู่วิธีเดียวที่ดีที่สุด และองค์การมีประสิทธิภาพสูงสุดนั้นจะต้องขึ้นอยู่กับสิ่งที่สำคัญ 3 ประการ

1. การเลือกคนงานที่มีความสามารถสูงสุด

2. การฝึกอบรมให้คนงาน ทำงานอย่างถูกวิธี

3. การให้สิ่งจูงใจให้คนงานเกิดกำลังใจในการทำงาน โดยให้ค่าตอบแทนแรงงานสูงแก่บุคคลที่ทำสำเร็จตามจุดประสงค์

(ไพบูลย์ ช่างเรียนและสมปราชญ์ จอมเทศ , 2521 : 5)

การกำหนดค่าตอบแทนแรงงานตามแนว ความคิดของเทเลอร์นั้น เทเลอร์กำหนดอัตราค่าตอบแทนแรงงานแบบรายชิ้น โดยแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ คือ

1. อัตราสูงสุดสำหรับจ่ายให้คนงานที่ผลิตได้จำนวนสูงสุดภายในเวลาที่กำหนดให้

2. อัตราต่ำสุดสำหรับจ่ายให้คนงานที่ผลิตได้ต่ำกว่ามาตรฐานของงานที่กำหนดไว้

ระบบการกำหนดอัตราค่าจ้างนี้ จำเป็นต้องกำหนดมาตรฐานของงานขึ้นก่อน รวมถึงการศึกษาถึงเรื่องระยะเวลาและการเคลื่อนไหวในการปฏิบัติงาน (Time and Motion Study) ด้วยแล้วจึงกำหนดอัตราค่าจ้าง

(สมพงศ์ เกษมสิน , 2517 : 28)

เทเลอร์ ได้เสนอสมมุติฐานเบื้องต้นเกี่ยวกับพฤติกรรมการทำงานของคนไว้ 6 ประการดังนี้ คือ

1. โดยธรรมชาติเป็นคนขี้เกียจ

2. คนจะมีความรู้สึกอยากหลีกเลี่ยงงานเมื่อทำงานเป็นกลุ่ม

3. จะต้องใช้ระเบียบวินัยบังคับ

4. จะมีแรงจูงใจมากเมื่อให้ค่าแรงสูง

5. จะทำงานดีขึ้น เมื่อได้รับการฝึกฝนอย่างถูกต้อง

6. แต่ละคนจะมีขีด ความสามารถที่ต่างกัน

(ไพบูลย์ ช่างเรียน และ สมปราชญ์ จอมเทศ , 2521 : 6)

แนวความคิดของเทเลอร์ ทำให้มีการบริหารโดยวิธีการบังคับควบคุมให้คนทำงานตามกำหนดกฎเกณฑ์ โดยการควบคุมเป็นรายบุคคลแทนที่จะให้รวมกลุ่มพราะถ้ารวมกลุ่มกันมักจะมีการเกี่ยงงอนกันทำให้ได้ผลงานน้อยกว่าทำเป็นรายบุคคล โดยอาศัยหลักการจ่ายค่าแรงเป็นรายชิ้น ทำมากก็ได้ค่าจ้างมากทำน้อยก็ได้ค่าจ้างน้อย การบริหารงานตามแนวคิดของเทเลอร์ มีผู้ไม่เห็นด้วย เพราะเทเลอร์เห็นว่าคนงานเป็นเครื่องจักร ขาดความเห็นอกเห็นใจคนงาน จึงมีผู้คิดทฤษฎีการบริหารใหม่เพื่อแก้ปัญหาทฤษฎีการบริหารของเทเลอร์

<u>หลักการบริหารของฟาโยล</u>

เฮนรี่ ฟาโยล ชาวฝรั่งเศส เป็นผู้นำในการเสนอความคิดเห็นในการบริหาร แนวความคิดของฟาโยล คือ การแสวงหากฎเกณฑ์ในการบริหารงานที่มีลักษณะเป็นสากล หลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้ เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับนักบริหารที่ต้องมีภาระหน้าที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อองค์การ ฟาโยลเสนอแนวคิดไว้ 3 ประการ ดังนี้ คือ

1. การบริหาร ฟาโยลได้เสนอขั้นตอนในการบริหารไว้ 5 ประการ ดังนี้ คือ

1.1 การวางแผน

1.2 การจัดองค์การ

1.3 การบังคับบัญชา

1.4 การประสานงาน

1.5 การควบคุม

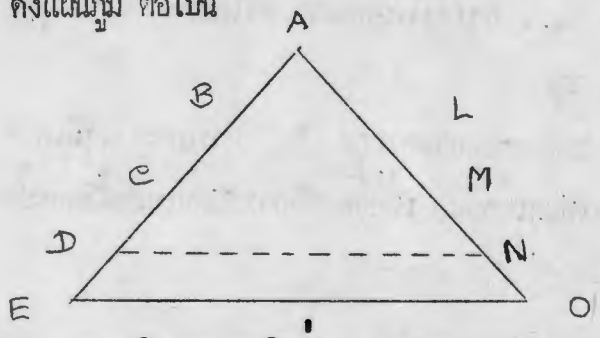
2. ผู้บริหาร ฟาโยลได้เสนอหลักที่ผู้บริหารควรนำไปปฏิบัติ มี 4 ประการ ดังนี้ คือ

2.1 ผู้บริหารจะต้องรับผิดชอบต่อผลงานที่อยู่ในขอบข่ายความรับผิดชอบของตน แม้ว่าภาระหน้าที่นั้นจะได้มอบหมายให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติจัดทำก็ตาม ข้อพึงระลึกในการมอบหมายงาน คืออำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบจะต้องได้สัดส่วน

2.2 เอกภาพในการบริหารงานเป็นสิ่งจำเป็นที่นักบริหารจะต้องสนใจและจัดให้มีขึ้นในหน่วยของตน หน่วยงานใดที่ขาดเอกภาพในการบังคับบัญชาจะเกิดความยุ่งยากสับสนในการปฏิบัติงาน

2.3 การบริหารงานขององค์การจะต้องให้สอดคล้องสัมพันธ์กัน เพื่อบรรจุเป้าหมายหลักขององค์การ แม้ว่าองค์การนั้นจะมีหน่วยงานหลายหน่วยก็ตามแต่วัตถุประสงค์หลักขององค์การย่อมตรงกันและนักบริหารต้องจัดให้หน่วยงานทุกหน่วยที่อยู่ในความรับผิดชอบปฏิบัติงานสนองวัตถุประสงค์หลักขององค์การ

2.4 นักบริหารจะต้องเสาะแสวงหาวิธีการที่จะอำนวยประโยชน์และประหยัดเวลาต่อการบริหาร ซึ่งในเรื่องนี้ ฟาโยลได้เสนอแนวความคิดเกี่ยวกับการติดต่อโดยใช้การติดต่อแนวขนาดหรือช่วงทางเดินตามขวาง (Gangphanks) โดยให้หัวหน้างานระดับเดียวกันติดต่อกันได้เอง อันเป็นวิธีที่จะช่วยลดขั้นตอนในการทำงานให้สั้นเข้า เพื่อการทำงานจะได้รวดเร็วขึ้น ดังแผนภูมิ ต่อไปนี้



แผนภูมิแสดงการติดต่อแนวขนาน

จากแผนภูมิแสดงการติดต่อแนวขนาด จะเห็นว่า การติดต่อกันแบบแนวขนาน (Gangplanks) ระหว่าง E กับ O โดยตรงจะได้ผลดีกว่าการติดต่อสื่อสารโดยเสนอตามลำดับชั้น การบังคับบัญชา เป็นลำดับไปจนถึง A แล้วให้ สั่งการลงมาซึ่งเป็นการล่าช้า ถ้า D และ N ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของ E และ O อนุญาต ถ้ามีข้อสงสัยก็สามารถเสนอข้อปรึกษาหารือไปยัง D และ N ได้ ทันที

(สมพงศ์ เกษมสิน , 2517 : 28-30)

3. หลักการบริหาร ฟาโยล ได้หลักการบริหารที่ผู้บริหารควรให้ความสำคัญ 14 ประการ ดังนี้ คือ

3.1 การแบ่งแยกการทำงาน หมายถึง การกำหนดงานให้แต่ละคนได้ทำตามความถนัด และความสามารถ

3.2 อำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงาน หมายความว่า ผู้ใดได้รับมอบหมายให้ทำงานอะไร ก็ต้องมีอำนาจและความรับผิดชอบในสิ่งนั้น และมีอำนาจในการตัดสินใจด้วย

3.3 วินัยและจรรยา การปฏิบัติงานจะต้องกระทำตามข้อตกลงโดยทำตามหน้าที่ของตนด้วยความเต็มใจ การที่จะมีวินัยจะต้องมี

3.3.1 มีผู้บังคับบัญชาในทุกระดับ

3.3.2 ข้อตกลงต้องชัดแจ้งและยุติธรรมมากที่สุด

3.3. การลงโทษต้องกระทำโดยระมัดระวังที่สุด ผู้บริหารจะต้องปฏิบัติให้คงเส้นคงวาอย่างยุติธรรม

3.4 เอกภาพในการควบคุม คือ การกระทำงานใด ๆ ควรได้รับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียวเท่านั้น เพื่อป้องกันการสับสนในคำสั่งและป้องกันการขัดแย้งในการปฏิบัติงาน

3.5 เอกภาพในการอำนวยการ การทำงานจะต้องมีจุดมุ่งหมายร่วมกัน ดำเนินไปในทิศทางเดียวกัน และสอดคล้องกัน

3.6 ประโยชน์ที่จะตกแก่หน่วยงานเป็นหลัก โดยให้ถือว่าประโยชน์ส่วนตนที่มาทีหลัง

3.7 ประโยชน์ตอบแทน การให้ผลประโยชน์ตอบแทนแก่ผู้ทำงานต้องยุติธรรมที่สุด ทั้งแก่ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติทุกตำแหน่ง

3.8 การรวมอำนาจไว้ในส่วนกลาง ในการบริหารควรมีการรวมอำนาจไว้ที่จุดศูนย์กลาง เพื่อให้สามารถควบคุมส่วนต่าง ๆ ขององค์การได้ การกระจายอำนาจบริหารออกไปมากน้อยเพียงใดย่อมแล้วแต่กรณีตามความเหมาะสมของสถานการณ์โดยพิจารณาถึงประโยชน์สูงสุดขององค์การโดยส่วนรวมเป็นสำคัญ

3.9 สายการบังคับบัญชา สายการบังคับบัญชาในองค์การจะต้องมีมาจากสูงไปถึงต่ำ ฟาโยลให้ความเห็นในเรื่องนี้ว่า ถ้าหากสายการบังคับบัญชายาวมากก็อาจทำให้การดำเนินงานช้าลง จึงควรให้มีการติดต่อกันระหว่างผู้รับผิดชอบในระดับเดียวกัน เมื่อได้รับการอนุญาตจากผู้บังคับบัญชาขั้นเหนือขึ้นไป

3.10 คำสั่งและระเบียบข้อบังคับ ผู้บริหารจะต้องกำหนดขอบเขตของงานให้ถูกต้องชัดเจน พร้อมทั้งระบุให้เห็นว่างานแต่ละอย่างจะมีความสัมพันธ์กับงานอื่นอย่างไร ต้องมีแผนภูมิแสดงให้ดูอย่างชัดเจน คำสั่งและระเบียบต้องเป็นที่ยอมรับและเป็นที่เข้าใจของผู้ปฏิบัติงานในองค์การ

3.11 ความเสมอภาค ผู้บริหารต้องให้ความยุติธรรมเพื่อจูงใจให้บุคคลอุทิศตนเพื่องาน ให้ความเสมอภาคแก่ผู้ปฏิบัติงานในแต่ละระดับอย่าให้เกิดความลักลั่นระหว่างกัน

3.12 ความมั่นคงในการทำงาน ในการบริหารต้องพยายามให้ผู้ปฏิบัติงานมีความมั่นคงในงาน มีหลักประกันที่ดีไม่ให้มีการเข้าออกบ่อยเกินไป

3.13 ความคิดริเริ่มในการทำงาน ผู้บริหารต้องมีความคิดริเริ่มและเปิดโอกาสให้ผู้น้อยได้แสดงความคิดเห็นของเขาด้วย เพื่อจะได้นำความคิดเหล่านั้นมาใช้ประโยชน์ในการทำงาน

3.14 ความยึดมั่นและร่วมแรงร่วมใจ หมายถึง การทำงานเป็นคณะให้ทุกคนทำงานเพื่อประโยชน์ส่วนรวมโดยยึดหลัก "สามัคคีคือพลัง" ในการทำงานเป็นคณะนั้นผลงานจะมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต้องอยู่บนพื้นฐานขององค์ประกอบ 2 ประการ คือ

3.14.1 สมาชิกทุกคนมีทักษะในการปฏิบัติงานเหมาะสมกับภารกิจที่รับผิดชอบ (Skill to Work)

3.14.2 สมาชิกทุกคนมีความตั้งใจในการทำงาน (Will to work)

แนวคิดทางการบริหารของเทเลอร์ โดยสรุป มุ่งพิจารณาในด้านเทคนิคการทำงานเพื่อจะแสดงหาวิธีการทำงานที่ดีที่สุด และให้ความสนใจต่อการปฏิบัติงานของคนงานจากระดับต่ำสุดมายังระดับสูง

แนวคิดทางการบริหารของฟาโยล โดยสรุป มุ่งแสวงหาวิธีการที่ดีที่สุดในการบริหารที่มีลักษณะเป็นสากล สามารถนำไปใช้ได้ทุกองค์การ และมุ่งเน้นผู้ปฏิบัติงานในระดับผู้บังคับบัญชาเป็นส่วนใหญ่

จากแนวความคิดของเทเลอร์และฟาโยล ดังกล่าวนี้ แกนท์และกิลเบรธ ได้นำมาพัฒนาต่อ แกนท์เป็นผู้พัฒนาวิธีวัดผลผลิตของเทเอลร์ออกไปสู่การใช้กราฟบันทึกผลการปฏิบัติงานของคนงาน ที่เรียกกันในปัจจุบันว่า Gantt's Chart นอกจากนี้ แกนท์ ยังได้ขยายวิธีการใช้รางวัลเป็นเครื่องล่อใจให้คนงานเพิ่มผลผลิตขึ้น ในหลายระบบ เช่น ระบบการให้

โบนัส เป็นต้น ส่วนกิลเบรสนั้นสนใจในเรื่องของการเคลื่อนไหวในการทำงานโดยถ่ายทำเป็นภาพยนตร์ แล้วใช้กล้องถ่ายทำเวลาของการเคลื่อนไหวแต่ละช่วง ซึ่งก่อให้เกิดความเที่ยงตรงและสามารถทดสอบได้ดียิ่งขึ้น กิลเบรธเป็นคนแรกที่นำเรื่องความเหน็ดเหนื่อยเมื่อยล้าในการทำงานว่า ๆ กันมาพิจารณา เพื่อหาทางพัฒนาแก้ไขและปรับปรุง

งานการบริหารของเทเลอร์ , ฟาโยล , แกนท์ และกิลเบรธ ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่า มุ่งเน้นเฉพาะระดับปฏิบัติมากกว่าในระดับสูง แม้เทเลอร์จะกล่าวถึงการควบคุมบังคับบัญชาด้วย แต่ก็เน้นเพียงในระดับล่าง ๆ เท่านั้น จุดบกพร่องของทฤษฎีการบริหารแบบวิทยาศาสตร์ ก็คือ มิได้ศึกษาองค์การโดยส่วนรวม แต่ศึกษาเพียงส่วนล่างขององค์การและมองแต่ละบุคคลในองค์การ เป็นเพียงกลไกที่ปราศจากความรู้สึกนึกคิด หรือ มนุษย์เป็นเครื่องจักร การวิเคราะห์องค์การของกลุ่มนี้ยังมุ่งเน้นไปในเรื่องโครงสร้างตามลักษณะรูปนัยมากว่าคำนึงถึงองค์การในรูปแบบของความเป็นจริง คือ องค์การซึ่งมีบุคคลเป็นปัจจัยอันจะขาดเสียมิได้

(วินัย สมมิตร , 2524 : 42-43)

<u>ทฤษฎีการบริหารแบบมนุษยสัมพันธ์</u>

ทฤษฎีการบริหารแบบมนุษยสัมพันธ์ มีแนวทัศนะที่มองพฤติกรรมมนุษย์ว่าเกิดจากแรงจูงใจและความพอใจมากกว่าที่จะมาจากการบังคับ ทฤษฎีนี้ค่อนข้างจะขัดแย้งกับทฤษฎีบริหารแบบวิทยาศาสตร์ของเฟรเดริค ดับบลิว เทเลอร์ เนื่องจากเทเลอร์ใช้วิธีควบคุมบังคับให้คนทำงานโดยมีวัตถุประสงค์ในการขยายปริมาณงาน ส่วนแนวการบริหารแบบมนุษยสัมพันธ์นี้อาศัยแรงจูงใจ ขวัญและกำลังใจในการควบคุมงานและคำนึงถึงคุณภาพและประสิทธิภาพของงาน

ผู้นำของกลุ่มทฤษฎีการบริหารแบบมนุษย์สัมพันธ์ คือ ยอร์จ เอลตัน เมโย George Elton Mayo นักบริหารชาวอเมริกัน ความคิดนี้ได้จากการศึกษาวิจัยที่โรงงาน Hawthorn Plant สาขาของบริษัท Western Electric ใกล้ ๆ เมืองชิคาโก ในสหรัฐอเมริกา การวิจัยของเมโย เรื่องการวิจัยพฤติกรรมของคนงาน (Reserch on Workers' behavior) การวิจัยครั้งนี้เรียกว่า The Hawthorn Studies ผลการวิจัยได้ให้ความรู้ในเรื่องระบบสังคมที่สำคัญ ดังนี้ คือ

1. คนงานมิใช่เศรษฐทรัพย์ที่จะปฏิบัติได้ เช่นเดียวกับปัจจัยทางกายภาพอื่น ๆ แต่คนงานเป็นสิ่งที่มีชีวิตจิตใจ ขวัญนับว่าเป็นเรื่องสำคัญในการทำงาน

2. ปริมาณการทำงานของคนมิได้ขึ้นอยู่กับสภาพทางกายภาพแต่อย่างเดียว หากขึ้นอยู่กับความสามารถของสังคมด้วย

3. รางวัลทางจิตใจ มีผลต่อการกระตุ้นในการทำงานและให้ความสุขใจในการทำงานมากกว่ารางวัลทางเศรษฐทรัพย์โดยเฉพาะพนักงานชั้นสูง

4. การแบ่งแยกการทำงานตามลักษณะเฉพาะ มิได้หมายความว่าจะอำนวยประสิทธิภาพสูงสุดในการทำงานเสมอไป

5. คนงานจะไม่มีปฏิกริยาตอบสนองต่อการจัดการปทัสถานทางสังคมหรือรางวัลใด ๆ เป็นส่วนบุคคล หากแต่จะเป็นการตอบสนองในลักษณะที่เป็นส่วนหนึ่งของกลุ่ม

(สมพงศ์ เกษมสิน , 2517 : 34)

การวิจัยของเมโย ในครั้งต่อมา เรียกว่า Bank Writing Study ได้ทดลองให้มีความร่วมมือกันในหมู่คนงาน ปรากฏว่าแม้จะได้รับค่าจ้างเป็นพิเศษก็ตาม คนงานกลับทำงานได้ผลงานไม่มากไปกว่าเดิม ซึ่งผลงานดังกล่าวนี้ต่ำกว่าความสามารถโดยเฉลี่ยของกลุ่มผลของการวิจัยครั้งนี้แสดงให้เห็นว่า เงินมิใช่เป็นปัจจัยที่จะกระตุ้นให้คนทำงาน

ได้ดีที่สุดแต่เพียงอย่างเดียว แต่ยังมีส่วนประกอบอื่นอีกโดยเฉพาะอย่างยิ่งส่วนประกอบทางสังคมวิทยาและจิตวิทยา ดังนี้ คือ

1. เงินมิใช่สิ่งส่อใจแต่อย่างเดียวที่จะจูงใจให้คนตั้งใจทำงานอย่างเต็มที่

2. คนงานจะเป็นผู้กำหนดเงื่อนไข และมาตรฐานการทำงาน แทนที่จะคอยรับคำสั่งจากฝ่ายจัดการเพียงอย่างเดียว

3. การบริหารของหน่วยงานจะมีประสิทธิภาพดีขึ้น ถ้าคนงานได้รับความเอาใจใส่จากหัวหน้างานอย่างเพียงพอ

4. การบริหารงานของหน่วยงานจะได้รับผลสำเร็จ ถ้าคนงานมีความสบายใจและได้ทำงานกันเป็นคณะ

5. อิทธิพลของกลุ่มอรูปนัยมีความสำคัญต่อการดำเนินงานขององค์การ

หลังจากการวิจัยของเมโย ที่เมือง ฮอว์ธอร์น แล้ว การบริหารบุคคลในองค์การได้เน้นหนักในเรื่อง ต่อไปนี้ คือ

1. การใช้วิชามนุษยสัมพันธ์ในทางการบริหาร

2. การเปิดโอกาสให้คนงานได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นและเสนอแนะต่อหน่วยงาน

3. การศึกษาถึงสังคมวิทยาอุตสาหกรรม เฉพาะอย่างยิ่งเน้นหนักไปในเรื่องกลุ่มอรูปนัย

4. การศึกษาเรื่องวิชาการบริหารอุตสาหกรรม

(ศิน ปรีชญพฤทธิ์ และอิสร สุวรรณบล , 2514 : 111-112)

ทฤษฎีการบริหารแบบมนุษยสัมพันธ์ ได้รับการวิจารณ์ว่าให้ความสนใจในเรื่องระบบการผลิตและวิธีการตามแบบวิทยาศาสตร์น้อยไป แต่สนใจตัวบุคคลผู้ปฏิบัติงานมาก นักบริหารบางคนเรียกแนวการศึกษานี้ว่าคนปราศจากองค์การ หรือMan without Organization การพยายามที่จะศึกษา ค้นคว้าวิจัยว่ามนุษย์ประพฤติปฏิบัติตัวอย่างไรในองค์การและการประพฤติปฏิบัติเช่นนั้น ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประสิทธิภาพขององค์การนั้นอย่างไรนั้น นับเป็นก้าวแรกของการนำพฤติกรรมศาสตร์มาใช้ร่วมกับศาสตร์แขนงอื่น ๆ ในการบริหาร แม้กลุ่มสัมพันธ์จะก้าวไกลไปกว่ากลุ่มการบริหารแบบวิทยาศาสตร์บ้างในแง่ที่ว่า องค์การประกอบด้วยพลังมนุษย์ ในระดับต่าง ๆ และจะต้องปฏิบัติงานร่วมกันเป็นกลุ่มด้วยความพึงพอใจจึงจะเกิดประสิทธิภาพได้ก็ตาม แต่กลุ่มมนุษยสัมพันธ์นี้มิได้ก้าวไกลไปกว่ากลุ่มการบริหารแบบวิทยาศาสตร์มากนัก กล่าวคือมิได้มองโครงสร้างขององค์การโดยส่วนรวมว่ามีผลสำคัญในการกำหนดพฤติกรรมของคนในองค์การและมิได้ก้าวพ้นออกมามองความสัมพันธ์ขององค์การในฐานะที่เป็นส่วนประกอบของสังคมใหญ่เลย การวิเคราะห์องค์การของกลุ่มมนุษย์สัมพันธ์เป็นไปทางด้านจิตวิทยาเป็นส่วนใหญ่ จนกระทั่งได้มีการนำวิธีการทางจิตเวชวิทยามาใช้ในการบำบัดข้อขัดแย้ง เพราะจ้อขัดแย้งเป็นอุปสรรคต่อประสิทธิภาพขององค์การ ทฤษฎีการบริหารแบบมนุษยสัมพันธ์มีจุดอ่อนคือการมององค์การจากระดับกลุ่มไม่ได้คำนึงถึงองค์การโดยส่วนรวมและเน้นใจเรื่องความสมานฉันท์ จนละเลยความจริงอีกอย่างหนึ่งขององค์การ คือเรื่องการขัดแย้ง เพราะแท้ที่จริงแล้วการขัดแย้งก็อาจเป็นผลดีต่อการกระตุ้นให้องค์การเกิดการเปลี่ยนแปลงได้

(วินัย สามิตร , 2524 : 45-46)

<u>ทฤษฎีระบบ</u>

แนวความคิดหรือวิธีการระบบ (System Approach) คือ ความพยายาม

ที่จะนำหลักเกณฑ์ อันเป็นระบบระเบียบและมีการประสานสัมพันธ์กันอย่างดีในธรรมชาตินั้นมาเพื่อใช้ประโยชน์ในกิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์

ระบบ (System) มีความหมายดังนี้ คือ

ชาลส์ เอฟ เฟเบอร์ (Charles F. Faber) และกิลเบอร์ท เอฟ เชียร์รอน (Gilbert F. Shearon) ว่า ระบบทุกระบบเว้นแต่ระบบที่เล็กที่สุดย่อมประกอบด้วยระบบย่อยและทุกระบบย่อมเป็นระบบย่อยของระบบใหญ่ เว้นแต่ระบบที่ใหญ่ที่สุด เช่น ถ้าเราพิจารณาโรงเรียนในฐานะที่เป็นระบบ โรงเรียนเป็นส่วนหนึ่งของชุมชน และชุมชนก็เป็นส่วนหนึ่งของสังคม ดังนั้นชุมชนและสังคมต่างก็เป็นระบบที่ใหญ่กว่าระบบโรงเรียน

(ดร.ก่อ สวัสดิพาณิชย์ , ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์ : 15)

ดร.ก่อ สวัสดิพาณิชย์ (ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์ : 15) ว่า ระบบ ได้แก่องค์ประกอบต่าง ๆ ที่รวมกันเข้าเป็นหน่วยเดียวกัน องค์ประกอบและคุณสมบัติขององค์ประกอบเหล่านั้นย่อมมีปฏิกริยาต่อกัน เพื่อทำให้เกิดผลอย่างใดอย่างหนึ่ง

ดร.ไพฑูรย์ สินลารัตน์ (2521 : 20) ว่า ระบบ คือ ผลรวมขององค์ประกอบหรือส่วนต่าง ๆ ที่มาดำเนินการร่วมกันเพื่อผลอย่างใดอย่างหนึ่ง

ระบบ กล่าวโดยสรุป หมายถึง ส่วนต่าง ๆ ขององค์ประกอบย่อย ๆ ที่รวมกันเป็นระบบใหญ่ได้อย่างมีเอกภาพ (Unity)

ระบบ (System) แต่ระบบจะมีปฏิสัมพันธ์กับระบบอื่น ๆ ในสังคมสภาพสิ่งแวดล้อมและองค์ประกอบภายในของระบบ ระบบโรงเรียนก็มีสภาพเช่นเดียวกับระบบอื่น ๆ คือ จะมีปฏิสัมพันธ์กับระบบอื่น ๆ ในสังคม สภาพสิ่งแวดล้อม และองค์ประกอบภายในของระบบโรงเรียนเอง แต่ในการมีปฏิสัมพันธ์นี้ระบบจะมีปฏิสัมพันธ์กับองค์ประกอบภายในของระบบมาก

กว่าปฏิสัมพันธ์ระหว่างระบบกับระบบอื่น ๆ และสภาพสิ่งแวดล้อม ระบบโรงเรียนมีปฏิสัมพันธ์ภายในกับองค์ประกอบภายในของระบบโรงเรียน คือ ปฏิสัมพันธ์ระหว่างครูกับครู ครูกับนักเรียนครูและนักเรียนกับอุปกรณ์การศึกษา เป็นต้น

ระบบมีขอบเขตจำกัดของแต่ละระบบ แต่เนื่องจากระบบบางระบบมีปฏิสัมพันธ์กับระบบอื่นๆ ในสังคม และสภาพสิ่งแวดล้อมอย่างกว้างขวางการกำหนดขอบเขตของระบบก็อาจกระทำได้ยาก โดยปรกติระบบโรงเรียนจะมีขอบเขตอยู่ในขอบเขตของกระทำได้ยาก บริเวณโรงเรียน แต่การนำนักเรียนไปศึกษานอกสถานที่ก็ทำให้ขอบเขตของโรงเรียนเปลี่ยนแปลงไป ถ้าโรงเรียนจัดการสอนโดยใช้วิทยุหรือโทรทัศน์เป็นพิเศษ ขอบเขตของโรงเรียนก็ยิ่งกำหนดได้ยากยิ่งขึ้น งานส่วนหนึ่งของผู้บริหารโรงเรียนก็คือ การกำหนดขอบเขตของโรงเรียนให้ชัดเจน เพราะผู้บริหารจะต้องรับผิดชอบต่อสิ่งที่เกิดขึ้นในขอบเขตนั้นทั้งหมด

<u>ประวัติของทฤษฎีระบบ</u>

การบริหารงานโดยใช้ทฤษฎีระบบนี้ กระทรวงกลาโหมของสหรัฐอเมริกาได้นำเอาการบริหารแบบ PPBS (Planning Programming Budgeting System) ไปใช้ในปี ค.ศ. 1961 ต่อมาองค์การของรัฐอื่น ๆ ได้นำเอาการบริหารแบบนี้ ไปใช้อย่างแพร่หลาย องค์การของรัฐในประเทศไทยก็ได้นำเอาการบริหารแบบนี้มาเผยแพร่เพื่อให้มีการนำไปใช้ในการบริหาร

กองทัพเรือแห่งสหรัฐอเมริกา ได้ริเริ่มทำระบบ PERT (Program Evaluation and Review Technique) มาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้กองทัพบก กองทัพอากาศ

องค์การอวกาศ แห่งสหรัฐอเมริกานำระบบ PERT มาใช้อย่างแพร่หลาย ส่วนในประเทศไทย นักบริหารและนักวิชาการได้นำระบบ PERT มาทดลองใช้ในการบริหารองค์การทั้งในภาครัฐบาลและเอกชน

การบริหารเป็นระบบมีเทคนิคละเอียดมาก การบริหารการศึกษาของสหรัฐอเมริกาได้ให้ความสนใจ การบริหารทฤษฎีระบบนี้มากเป็นพิเศษได้มีการวิเคราะห์ระบบการศึกษาตามวิธีวิเคราะห์ ระบบหลายครั้ง และได้มีการนำวิธีการระบบไปใช้ในการบริหารการศึกษา แต่การบริหารการศึกษานั้นมีความมุ่งหมายกว้างขวางและแตกต่างกันมาก การนำการบริหารทฤษฎีระบบไปใช้ในการบริหารการศึกษา จึงปรากฏว่าใช้ไม่ได้ผลนัก การบริหารเป็นระบบนั้น เหมาะกับองค์การที่มีความมุ่งหมายจำกัด และชัดเจนการนำทฤษฎีระบบมาใช้ในการบริการศึกษาคงจะต้องมีการออกแบบระบบเป็นพิเศษ เพื่อนำมาใช้ในวงการศึกษา

(วินัย สมมิตร , 2524 : 51)

<u>องค์ประกอบของระบบ</u>

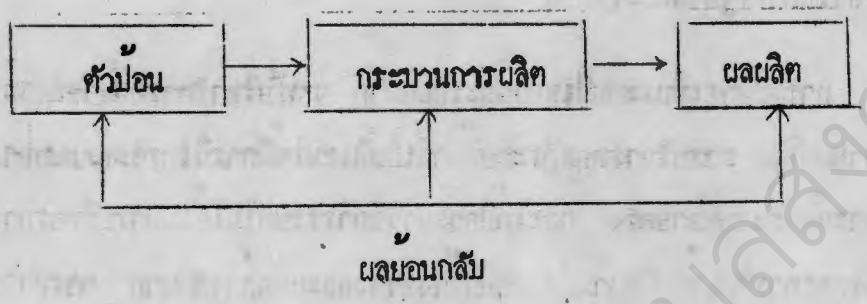
ระบบทุกระบบ เว้นแต่ระบบที่เล็กที่สุด ย่อมประกอบไปด้วยระบบย่อยและระบบทุกระบบย่อมเป็นระบบย่อยของระบบใหม่ ระบบแต่ละระบบมีองค์ประกอบที่สำคัญ 4 ประการ คือ

1. ตัวป้อน (Input) ได้แก่ ทรัพยากรทั้งหมดที่นำเข้าไปใช้ในระบบ

2. กระบวนการผลิต (Process) ได้แก่ กรรมวิธีหรือกระบวนการต่าง ๆ ที่ใช้ในระบบเพื่อนำตัวป้อนมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

3. ผลผลิต (Output) ได้แก่ ผลงานหรือผลผลิตของระบบ

4. ผลย้อนกลับ (Feedback) ได้แก่ ผลสะท้อนกลับจากความสัมพันธ์ขององค์ประกอบของระบบ



แผนภูมิ แสดงความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบของระบบ

ระบบจะธำรงรักษาระบบให้อยู่ในสภาพสมดุลย์เสมอ ถ้ามีอิทธิพลจากสิ่งแวดล้อมหรือองค์ประกอบภายในทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระบบ ระบบก็จะปรับตัวให้คงสภาพเดิมหรือเปลี่ยนจากสภาพเดิม ให้เหมาะสมกับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นใหม่ ในการปรับตัวของระบบ เพื่อธำรงรักษาระบบไว้นั้นระบบย่อยภายในระบบนั้นจะมีปฏิสัมพันธ์ต่อกันและปรับตัวเข้าหากันจนประสานสัมพันธ์กันได้เรียบร้อย สิ่งที่จะทำให้ระบบปรับตัวให้ผลดี ได้แก่ผลย้อนกลับหรือข้อมูลย้อนกลับ (Feedback) ผลย้อนกลับก็คือผลผลิตบางส่วนซึ่งระบบนำมาใช้เป็นตัวป้อน การนำผลผลิตมาใช้นี้มักทำให้เกิดการปรับปรุงภายในระบบจนทำให้ผลผลิตครั้งหลังมีคุณภาพดีกว่าเดิม

<u>ระบบโรงเรียน</u>

โรงเรียนเป็นระบบองค์การอย่างหนึ่ง ซึ่งมีองค์ประกอบที่สำคัญ 4 ประการ ดังนี้ คือ

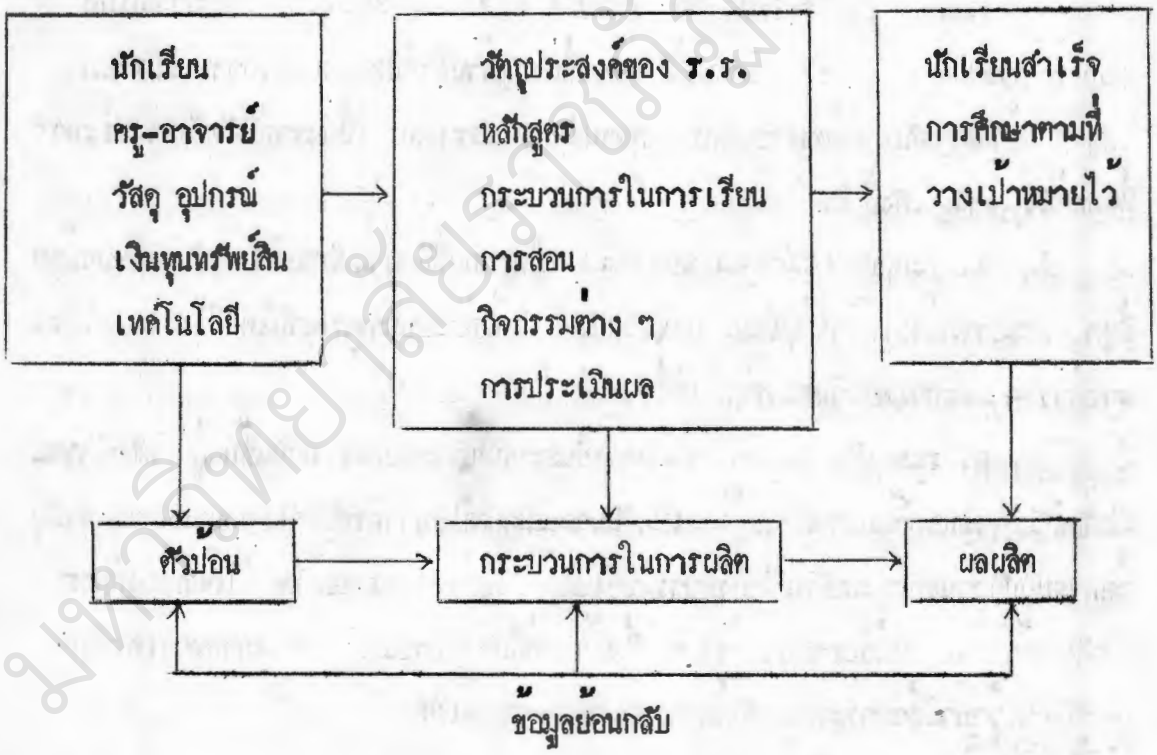
1. ตัวป้อน (Input) ได้แก่ นักเรียน วัสดุ อุปกรณ์ ทุนและเทคนิคต่าง ๆ

2. กระบวนการในการผลิต (Process) ได้แก่ หลักสูตร วิธีสอนและกิจกรรมต่าง ๆ

3. ผลผลิต (Output) ได้แก่ นักเรียนที่สำเร็จการศึกษาแต่ละคน

4. ผลย้อนกลับ (Feedback) ได้แก่ ผลสะท้อนกลับจากความสัมพันธ์ขององค์ประกอบของระบบโรงเรียน

ระบบโรงเรียน มีความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบของระบบดังนี้



(มหาวิทยาลัย สุโขทัยธรรมาธิราช , 2523 : 75)

การศึกษาและวิจัยเรื่องระบบมีรายละเอียดมากมาย ข้อเท็จจริงที่ได้จากการทำงานของระบบและการใช้ผลย้อนกลับเพื่อปรับปรุงงานให้ดีขึ้น ทำให้เกิดความคิดว่าถ้ามีการจัดระบบย่อยและกระบวนการต่าง ๆ ภายในระบบให้ทำงานสอดคล้องกันเต็มที่ พร้อมกับวางวิธีการที่จะนำเอาผลย้อนกลับมาใช้ให้ถูกจังหวะแล้ว การบริหารระบบคงจะได้ผลดีกว่าเดิม ความคิดในแนวนี้ทำให้เกิดวิธีบริหารงานเป็นระบบขึ้น

(วินัย สมมิตร , 2524 : 49)

<u>ประเภทของระบบ</u>

ระบบมี 2 ประเภท คือ ระบบปิด (Closed System) และระบบเปิด (Open System) ระบบทั้งสองนี้มีลักษณะที่สำคัญด้านองค์ประกอบของความเป็นระบบใหญ่ ๆ คล้ายคลึงกัน แต่การจำแนกระบบออกเป็น 2 ประเภท เนื่องจากมีปัจจัยบางประการที่แตกต่าง ๆ กัน ดังนี้ คือ

1. ระบบปิด (Closed System) เป็นระบบที่มีความสัมพันธ์กับปัจจัยภายนอกน้อยที่สุด หรืออาจกล่าวได้ว่าไม่มีเลย และระบบปิด ได้แก่ระบบการทำงานโดยมือสระของโครงการต่าง ๆ และการทำงานของระบบเครื่องยนต์

2. ระบบเปิด (open system)เป็นระบบที่ทำงานของระบบนั้นขึ้นอยู่ หรือมีความสัมพันธ์กับปัจจัยแวดล้อมภายนอกอยู่ด้วยเป็นอันมากและหรือในบางกรณีปัจจัยภายนอกมีความสำคัญต่อการปฏิบัติงานของระบบนั้นเสียยิ่งกว่าระบบเอง ตัวอย่างของระบบเปิด ได้แก่ องค์การบริษัท ห้างร้าน หน่วยราชการต่าง ๆ ซึ่งล้วนแต่มีปัจจัยภายนอก คือ สภาพทางเศรษฐกิจและสังคมเข้ามามีส่วนกระทบผูกพันต่อการทำงานของระบบเปิด

(สมพงษ์ เกษมสิน , 2517 : 48)

<u>วิธีการของระบบ</u>

การจัดการหรือการบริหารงานที่เป็นระบบ มีขั้นตอนที่สำคัญ 4 ขั้น คือ

1. การวิเคราะห์ระบบ การศึกษาในสภาพที่เป็นอยู่ว่ามีตัวป้อนเป็นปริมาณเท่าไร ระบบนั้นมีกระบวนการอย่างไร และผลผลิตของระบบมีปริมาณและคุณภาพอย่างไร ระบบนั้นได้ใช้ตัวป้อนอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ ได้เลือกใช้วิธีการและยุทธศาสตร์อันเหมาะสมหรือไม่

2. การออกแบบระบบ ผลของการวิเคราะห์ระบบจะทำให้เกิดความคิดว่าควรจะปรับปรุงการบริหารระบบอย่างไร ผู้บริหารอาจออกแบบการบริหารระบบเสียใหม่หรืออาจดัดแปลงระบบเดิมด้วยวิธีการต่าง ๆ ในการออกแบบระบบนี้มักจะมีการประเมินดูว่าวิธีการหรือยุทธศาสตร์ที่จำนำมาใช้นั้นมีอยู่กี่อย่าง ควรจะเลือกใช้วิธีการอย่างไรจึงจะทำให้ระบบทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

3. การจัดการระบบ เป็นงานของนักวิชาการหลายสาขาที่ร่วมกันพิจารณาระบบจากความเชี่ยวชาญในสาขาวิชาของตน โดยการเข้าหาแบบสหวิทยาการ (Interdisciplinary Approach) เพื่อนำผลเสนอผู้บริหารแต่ผู้บริหารซึ่งมีประสบการณ์ในการทำงานระดับสูงก็อาจพิจารณาการจัดระบบได้ ผู้บริหารมีหน้าที่ตัดสินใจและเขาไม่จำเป็นต้องตัดสินใจตามข้อเสนอของเจ้าหน้าที่ฝ่ายเทคนิคทุกประการ การจัดระบบในขั้นสุดท้ายจึงขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของผู้บริหาร

4. การประเมินผลระบบ คือ การประเมินผลผลิตของระบบเป็นระยะ ๆ เพื่อได้รับผลย้อนกลับซึ่งเป็นส่วนที่สำคัญที่จะทำให้ระบบปรับปรุงงานให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น

(ดร.ก่อ สวัสดิพาณิชย์ , ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์ : 16-18)

ทฤษฎีการบริหาร อาจมีได้หลายแนวทัศนะ เพราะเหตุว่าแนวความคิด สมมุติฐาน หลักการและทฤษฎีเป็นสิ่งที่ได้สร้างขึ้นหรือได้ทดลองจนพบประสบการณ์จริงว่า สิ่งที่คิดนั้นเมื่อได้นำไปทดลองปฏิบัติแล้วหลาย ๆ ครั้ง จนแน่ใจว่าสิ่งนั้นอาจตั้งเป็นกฎเกณฑ์และสามารถพิสูจน์ได้

แนวคิดนั้นก็จะได้รับการยอมรับนับถือว่าเป็นทฤษฎี ข้อที่น่าสังเกตก็คือแนวความคิดและหลักการทางการบริหาร มีลักษณะเป็นพลวัต (Dynamic) และโดยเหตุที่การบริหารมีปัจจัยแวดล้อมที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินการอยู่มากด้วยเหตุนี้ทำให้แนวความคิดและหลักการใดการบริหารจึงอาจมีการเปลี่ยนแปลงหรือปรับปรุงให้ทันสมัยอยู่เสมอ

การบริหารการศึกษา มีแนวคิดและทฤษฎีหลายทฤษฎี ทั้งที่เป็นทฤษฎีทางการบริหารการศึกษาโดยตรง และ ทฤษฎีการบริหารทั่วไปที่สามารถนำมาเป็นหลักหรือประยุกต์ใช้ในการบริหารการศึกษา การบริหารการศึกษาเป็นงานท้าทายความรู้ความสามารถของผู้บริหารเป็นอย่างยิ่ง การบริหารการศึกษาจะประสบความสำเร็จมากหรือน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับการใช้แนวความคิดและทฤษฎีทางการบริหารเป็นหลักในการบริหารการใช้หลักและทฤษฎีการบริหารในการบริหาร จะช่วยให้ผู้บริหารการศึกษาสามารถปรับปรุง พัฒนาการบริหารให้ทันสมัยมีบรรยากาศการบริหารองค์การใหม่ ๆ และพัฒนาองค์การไปในทิศทางที่พึงประสงค์

(วินัย สมมิตร , 2524 : 52)

<u>กระบวนการบริหาร</u>

กระบวนการบริหาร คือ กระบวนการบริหารที่มีกระบวนการ มีขั้นตอนที่ต่อเนื่องสัมพันธ์กัน ตามแนวความคิดและทฤษฎีการบริหาร

<u>กระบวนการบริหารที่สำคัญ</u>

กระบวนการบริหารที่สำคัญมีดังนี้คือ

1. กระบวนการบริหารของ เฮนรี่ ฟาโยล
2. กระบวนการบริหารของ กูลิค และเออร์วิค
3. กระบวนการบริหารของ ออร์คเวย์ ทีค

กระบวนการบริหารของเฮนรี่ ฟาโยล

เฮนรี่ ฟาโยล (Henri Fayol) เป็นบุคคลแรกที่เริ่มต้นวางรากฐานเกี่ยวกับเรื่องกระบวนการบริหาร เฮนรี่ ฟาโยล เป็นนักบริหารในยุคการบริหารในเชิงวิทยาศาสตร์ (Scientific Management) เขาเกิดในตระกูลสูง มีฐานะทางเศรษฐกิจดี เดิมเป็นวิศวกรเหมืองแร่ นักธุรกิจ ผู้อำนวยการเหมืองแร่ และนักปราชญ์ทางการบริหารและการเมือง

เฮนรี่ ฟาโยล ได้เขียนหนังสือกระบวนการบริหารชื่อ Administration Industrileet Generale) ขึ้นในปี ค.ศ 1916 กระบวนการบริหารของเฮนรี่ ฟาโยล มี 5 ประการ ดังนี้ คือ

1. การวางแผน (Planning) หมายถึง การตระเตรียมถึงกิจกรรมที่จะทำในอนาคต สิ่งที่สำคัญที่สุดในการวางแผน คือ แผนปฏิบัติการซึ่งประกอบด้วยจุดประสงค์ วิธีการดำเนินงาน ขั้นตอนในการดำเนินงานและแนวทางในการปฏิบัติ ฟาโยล ว่า แผนปฏิบัติการที่ดีจะต้องมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน มีความต่อเนื่อง ยืดหยุ่นได้และถูกต้อง

2. การจัดองค์การ (Organizing) หมายถึง การจัดกำลังคนและวัสดุอุปกรณ์ให้ดำเนินไปตามแผน ฟาโยลเน้นถึงเรื่องการจัดกำลังคนเพื่อให้การจัดกำลังคนในการทำงานได้ดีและสำเร็จตามความมุ่งหมาย ผู้บริหารควรทำแผนผังแสดงการจัดบุคลากร แสดงให้เห็นองค์ประกอบของหน่วยงานและแจงรายละเอียดของหน่วยงานย่อย พร้อมทั้งตั้งคนตามตำแหน่งต่าง ๆ แสดงให้เห็นถึงการบังคับบัญชาว่าใครบังคับบัญชาใคร

3. การบังคับบัญชา (Commanding) หมายถึง การบังคับบัญชาให้คนเชื่อฟังและปฏิบัติตาม เพื่อให้ทำงานได้ดีที่สุด การบังคับบัญชาที่ดีและได้ผล ผู้บังคับบัญชาจะต้องปฏิบัติดังนี้ คือ ศึกษาให้เข้าใจถึงคนที่อยู่ใต้บังคับบัญชาของตน ส่งเสริมความสามารถ เป็น

ตัวอย่างที่ดี ส่งเสริมความรักหมู่คณะ มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และมีความซื่อสัตย์ต่อเพื่อนร่วมงาน

4. การประสานงาน (Coordinating) หมายถึง การประสานสัมพันธ์ให้งานทุกงานในองค์การเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ผู้บริหารต้องวางโครงการและแนวทางในการประสานงานกันเสมอ สิ่งที่จะช่วยให้เกิดการประสานงานกันได้ดี ควรใช้วิธีการประชุมหัวหน้าหน่วยงานย่อยอยู่เสมอ

5. การควบคุมงาน (Controlling) หมายถึง การประเมินผลงานและตรวจสอบผลงาน การควบคุมงานยังเป็นการศึกษาถึงข้อบกพร่องและจุดอ่อนของการทำงานเพื่อหาทางแก้ไขและป้องกันมิให้เกิดการผิดพลาดขึ้นอีก

(Campbell and Others , 1978 : 159)

ฟาโยล มุ่งใช้กระบวนการบริหาร เพื่อให้งานประสบผลสำเร็จให้มากที่สุด ฟาโยลเชื่อว่างานจะสำเร็จถ้าคนทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ แนวคิดในเรื่องกระบวนการบริหารนี้เป็นผลจากประสบการณ์ของการบริหารในโรงงานอุตสาหกรรม ต่อมาหน่วยงานธุรกิจได้นำกระบวนการของฟาโยลไปใช้อย่างกว้างขวาง

(ทิพวรรณ ยุทธโยธิน , 2525 : 78)

<u>กระบวนการบริหารของกูลิค และเออร์วิค</u>

ลูเธอร์ กูลิค (Luther Gulick) และลินคอล เออร์วิค (Lyndall Urwick) ได้นำแนวความคิดของฟาโยลมาใช้กับกระบวนการบริหารราชการในสำนักงานประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกา กูลิค และเออร์วิค ได้ตั้งคำถามว่า อะไรคืองานของผู้บริหารระดับสูง ? (What is the work of the chief executive ?) ซึ่งคำตอบก็คือ POSDCORB

กูลิคและเออร์วิค ได้อธิบายคำ POSDCORB ไว้ 7 ประการตามอักษรย่อของ POSDCORB ดังนี้ คือ

1. P - Planning คือ การกำหนดวิธีการปฏิบัติงานไว้อย่างคร่าว ๆ ล่วงหน้า ว่าสิ่งที่จำเป็นต้องทำคืออะไร และวิธีที่จะทำให้ประสบความสำเร็จตามจุดประสงค์ที่วางไว้

2. O - Organizing คือ การกำหนดโครงสร้างของอำนาจหน้าที่ หรือเค้าโครงของการบริหารอย่างเป็นระเบียบแบบแผนโดยการจัดแบ่งออกเป็นหน่วยงานย่อย และกำหนดอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจนพร้อมทั้งกำหนดลักษณะและวิธีการประสานสัมพันธ์ตามลำดับชั้น

3. S - Staffing คือ งานการบริหารงานบุคลากร ได้แก่สรรหา การฝึกอบรม และการจัดสภาพแวดล้อมของงานให้เป็นที่พึงพอใจของบุคคลากร และจัดบุคคลที่มีความรู้ความสามารถเข้าทำงานในเวลาอันเหมาะสม (put the right man to the right job at the right time)

4. D - Directign คือ การดำเนินการโดยตลอด เริ่มตั้งแต่การตัดสินใจสั่งการ การมอบหมายงานให้บุคลากรและการออกคำสั่งทั่วไปและการให้บริการต่าง ๆ ในฐานะผู้นำของหน่วยงาน

5. CO - Coordinating คือ การประสานงานภายในหน่วยงานของหน่วยงานย่อย ๆ ให้มีการประสานสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด

6. R - Reporting คือ การรายงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบถึงงานที่กำลังปฏิบัติงานในหน่วยงานและผลของการปฏิบัติงานตามโครงการ การรายงานทำได้โดยการบันทึก การวิจัยหรือการตรวจสอบ

7. B - Budgeting คือ งบประมาณค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการปฏิบัติงานของหน่วยงาน ผู้บริหารจะต้องวางแผนการจัดสรรงบประมาณและควบคุมงบประมาณ

(พิพวรรณ ยุทธโยธิน , 2525 : 79)

<u>กระบวนการบริหารของทีด</u>

ออร์ดเวย์ ทีด (Ordway Tead) ได้วิเคราะห์กระบวนการบริหารไว้ในหนังสือชื่อ Art of Administration ตีพิมพ์ ในปี ค.ศ. 1951 ว่า กระบวนการบริหารมี 10 ขั้น ดังนี้ คือ

1. การกำหนดความมุ่งหมาย และจุดประสงค์ของงานให้ชัดเจนและรัดกุม

2. การจัดทำแผนอย่างกว้าง ๆ ของโครงสร้างขององค์การหรือหน่วยงาน

3. กำหนดขอบข่ายของอำนาจและหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารทุกตำแหน่งในองค์การหรือหน่วยงาน

4. การมอบหมายอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้บุคคลากรรับช่วงทำงานเป็นส่วน ๆ ไปตามตำแหน่งในองค์การหรือหน่วยงาน

5. ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานตามที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินไปด้วยดี

6. ปฏิบัติงานทุกอย่างที่จำเป็น เพื่อการรักษาปริมาณและคุณภาพของงานให้อยู่ในสภาพที่ดีเสมอ

7. จัดให้มีการติดต่อสัมพันธ์กันทุกหน่วยงานและทุกตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกัน โดยใช้กระบวนการต่าง ๆ ทำหน้าที่ประสานงาน

8. ดำเนินการทุกอย่างในการบำรุงขวัญ กระตุ้นและให้กำลัง เพื่อให้บุคคลากรหรือเจ้าหน้าที่ทุกคนทั้งหน่วยงาน ทำงานอย่างเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ

9. ประเมินผลงานขององค์การหรือหน่วยงาน โดยเปรียบเทียบกับความมุ่งหมายและจุดประสงค์ที่ได้วางไว้

10. พิจารณางานในอนาคต โดยตั้งความมุ่งหมายและจุดประสงค์ขององค์การหรือหน่วยงานไว้รับสถานการณ์ในอนาคต พร้อมทั้งเตรียมแผนการและเครื่องมือเครื่องใจในการปฏิบัติงานไว้ให้พร้อม

(ทิพวรรณ ยุทธโยธิน , 2525 : 80)

<u>กระบวนการบริหารการศึกษา</u>

กระบวนการบริหารการศึกษา คือ กระบวนการบริหารการศึกษาที่มีกระบวนการมีขั้นตอนที่ต่อเนื่องสัมพันธ์กัน ตามแนวความคิดและทฤษฎีการบริหารธุรกิจและการบริหารราชการที่นักบริหารการศึกษานำมาประยุกต์ใช้กับการบริหารการศึกษา

<u>กระบวนการบริหารการศึกษาที่สำคัญ</u>

กระบวนการบริหารการศึกษาที่สำคัญ มี ดังนี้ คือ

1. กระบวนการบริหารการศึกษาของเซียร์
2. กระบวนการบริหารการศึกษาของสมาคมผู้บริหารการศึกษาแห่งสหรัฐอเมริกา
3. กระบวนการบริหารการศึกษาของเกร็ก
4. กระบวนการบริหารการศึกษาของแคมป์เบลล์และคณะ
5. กระบวนการบริหารการศึกษาของนักบริหารการศึกษาปัจจุบัน

<u>กระบวนการบริหารการศึกษาของเซียร์</u>

เจสส์ บี เซียร์ (Jess B. Sears) เป็นบุคคลแรกที่ได้แนวคิดในเรื่องการบริหารการศึกษา โดยเขียนหนังสือชื่อ The Nature of the Administration Process ตีพิมพ์ในปี ค.ศ. 1950 เซียร์ได้นำแนวความคิดของฟาโยล และกูลิค มาประยุกต์ใช้กับการบริหารการศึกษา

กระบวนการบริหารการศึกษา ของเซียร์มี 5 ประการ ดังนี้ คือ

1. การวางแผน (Planning)
2. การจัดองค์การ (Organizing)

3. การอำนวยการ (Directing)

4. การประสานงาน (Coordinating)

5. การควบคุมงาน (Controlling)

(วินัย สมมิตร , 2524 : 56)

กระบวนการบริหารการศึกษาของเซียร์ มีองค์ประกอบใกล้เคียงกับกระบวนการบริหารของฟาโยล มากกว่า กูลิค เซียร์ไม่กล่าวถึง Staffing และ Reporting แต่เน้นข้อย่อย ๆ ในข้อใหญ่ เซียร์ไม่กล่าวถึง Budgeting โดยได้นำไปรวมไว้ใน Controlling

(ทิพวรรณ ยุทธโยธิน , 2525 : 81)

<u>กระบวนการบริหารการศึกษาของสมาคมผู้บริหารการศึกษาแห่งสหรัฐอเมริกา</u>

สมาคมผู้บริหารการศึกษาแห่งสหรัฐอเมริกา The American Association of School Administration) หรือ AASA ได้เสนอกระบวนการบริหาร ในหนังสือชื่อ American Association fo School Administrators , Staff Relations in Schoo Administran)ในปี ค.ศ. 1955 หลังจากที่เซียร์ได้เสนอกระบวนการบริหารประมาณ 5 ปี กระบวนการบริหารการศึกษาของสมาคมผู้บริหารการศึกษาแห่งสหรัฐอเมริการมี 5 ประการ ดังนี้ คือ

1. การวางแผน (Planning) หมายถึง การวางแผนการปฏิบัติงาน เพื่อให้งานสำเร็จตามจุดประสงค์

2. การจัดสรรทรัพยากรการบริหาร (Allocation) หมายถึง การจัดสรรหา

บุคลากร และทรัพยากร เพื่อนำมาใช้ปฏิบัติงานตามแผนการที่ได้วางไว้

3. การส่งเสริมกำลังใจ (Stimulation) หมายถึง การจูงใจบุคลากรให้มีขวัญและกำลังใจที่จะทำงานให้บรรลุจุดประสงค์

4. การประสานงาน (Coordination) หมายถึง กระบวนการที่จะประสานสัมพันธ์กลุ่มต่าง ๆ ในหน่วยงานเข้าด้วยกัน และประสานการทำงานให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เพื่อให้งานสำเร็จตามจุดประสงค์

5. การประเมินผล (Evaluation) หมายถึง การตรวจสอบผลการปฏิบัติงานเป็นระยะ ๆ โดยใช้วิธีการวัดผลและประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ

(ทิพวรรณ ยุทธโยธิน , 2525 : 82)

<u>กระบวนการบริหารการศึกษาของเกร็ก</u>

รัสเซลล์ ที เกร็ก (Russell T. Gregg) ได้นำกระบวนการบริหารมาประยุกต์ใช้กับกระบวนการบริหารการศึกษา โดยเขียนไว้ในบทความชื่อ The Administrative Process) เมื่อ ปี ค.ศ. 1957 ว่ากระบวนการบริหารการศึกษามี 7 ประการ หรือที่เรียกว่า The Seven Components คือ

1. การตัดสินใจ (Decision Making)
2. การวางแผน (Planning)
3. การจัดองค์การ (Organizing)
4. การสื่อสาร (Communication)
5. การจูงใจ (Influencing)
6. การประสานงาน (Coordinating)
7. การประเมินผล (Evaluation)

(ดร.นิพนธ์ กินาวงศ์ , 2523 : 47)

<u>กระบวนการบริหารของแคมป์เบลล์และคณะ</u>

โรอัล เอฟ แคมป์เบลล์ (Roold F. Campbell) นักการศึกษาชาวสหรัฐอเมริกา และคณะ ได้แก่ จอห์น อี คอร์เบลลี (John E. Corbally) และจอห์น เอ แรมเซเยอร์ (John A. Ramseyer) มีความเห็นว่า กระบวนการบริหารเป็นกระบวนการที่มีองค์ประกอบที่สำคัญที่สุด คือ การตัดสินใจและการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามการตัดสินใจนั้น ๆ แคมป์เบลล์และคณะจึงได้เสนอกระบวนการบริหาร ไว้ในหนังสือชื่อ Introduction to Educational Administration ตีพิมพ์ครั้งแรกในปี ค.ศ. 1958 กระบวนการบริหารของแคมป์เบลล์และคณะ มี 5 ประการ ดังนี้ คือ

1. การตัดสินใจ (Decision - making) เป็นกระบวนการที่ผู้บริหารต้องใช้เหตุผล วิจารณญาณ เพื่อวิเคราะห์ปัญหาหรือประเด็นให้รอบคอบ โดยการรวบรวมข้อมูลและกำหนดทางเลือกไว้หลาย ๆ ทางแล้วตัดสินใจเลือกทางที่ดีที่สุด

2. การกำหนดโครงการ (Programming) คือ กระบวนการวางแผน แต่การกำหนดโครงการได้เพิ่มรายละเอียดในเรื่องการจัดกำลังบุคลากร เครื่องมือ งบประมาณ ลำดับขั้นบังคับบัญชา การกำหนดโครงการจะต้องมีความสอดคล้องสัมพันธ์กับการตัดสินใจ

3. การกระตุ้นบำรุงกำลัง (Stimulating) หมายถึง การออกคำสั่งหรือการสั่งการ แต่ต้องคำนึงถึงความรู้สึกของผู้ปฏิบัติงาน ดังนั้น การออกคำสั่งใด ๆ จะต้องมีการบำรุงขวัญ โดยการใช้วิธีการออกคำสั่งที่เหมาะสมให้กำลังใจในการปฏิบัติงานและเปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติงานซักถามข้อข้องใจต่าง ๆ ด้วย

4. การประสานงาน (Coordinating) คือ การติดต่อสร้างความสัมพันธ์ให้เกิดขึ้นในหน่วยงานต่าง ๆ ตามโครงสร้างของงาน เพื่อให้ การทำงานมีประสิทธิภาพสูง

5. การประเมินผล (Appraising) คือ การตรวจสอบดูว่า การดำเนินงานที่ผ่านมาบรรลุเป้าหมายเพียงใด และมีอุปสรรคเพื่อการแก้ไขปรับปรุงอะไรบ้าง การประเมิน

ผลงานยังเป็นเครื่องมือในการพิจารณาความดีความชอบของผู้ปฏิบัติงาน

(Campbell , 1971 : 189)

<u>กระบวนการบริหารการศึกษาของนักบริหารการศึกษาปัจจุบัน</u>

นักบริหารการศึกษาในปัจจุบันได้พัฒนาการกระบวนการบริหารการศึกษาต่าง ๆ และได้กระบวนการบริหารใหม่ ๆ มี 5 ประการ ดังนี้ คือ

1. การตัดสินใจสั่งการ (Decision Making) หมายถึง การตัดสินใจพิจารณาหาทางเลือกที่มีเหตุผล ซึ่งมี 2 ด้าน คือ การวิเคราะห์ปัญหาและการตัดสินใจ การตัดสินใจสั่งการ เป็นหน้าที่ของผู้บริหารแต่ผู้บริหารควรจะปรึกษาคณะกรรมการบริหาร ที่ปรึกษา และผู้ร่วมงานเพื่อรับฟังปัญหา ข้อเสนอแนะ เพื่อช่วยในการตัดสินใจสั่งการได้

2. การกำหนดโครงการ (Programming) หมายถึง การกำหนดโครงการในการปฏิบัติงาน หลังจากผู้บริหารได้เลือกหรือตัดสินใจสั่งการแล้ว

3. การส่งเสริมกำลังใจ (Stimulating) หมายถึง ความพยายามที่จะส่งเสริมขวัญ และกำลังใจที่จะทำให้บุคลากรทำงานได้อย่างเต็มความรู้ความสามารถ และมีส่วนเสริมสร้างการตัดสินใจของหน่วยงานให้บรรลุผล

4. การประสานงาน (Coordinating) หมายถึง กิจกรรมที่สร้างความสัมพันธ์ที่เหมาะสมระหว่างบุคลากร วัสดุ และทรัพยากรที่จำเป็นในหน่วยงาน เพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุผลสำเร็จตามจุดประสงค์

5. การประเมินค่า (Appraising) หมายถึง การประเมินค่าของการปฏิบัติงานตามโครงการตลอดเวลาเป็นระยะ ๆ และใช้เทคนิควิธีการที่มีประสิทธิภาพ

(ทิพวรรณ ยุทธโยธิน , 2525 : 83-92)

<u>กระบวนการบริหารโรงเรียน</u>

กระบวนการบริหารโรงเรียน หมายถึง การกำหนดลำดับขั้นการดำเนินกิจการต่าง ๆ ที่ทำให้โรงเรียนเป็นสถาบันที่สามารถให้บริการทางการศึกษาได้ อย่างมีประสิทธิภาพตรงตามความคาดหวังของสังคมทุกประการ

(ดร.พนัส หันนาศินทร์ ,2523 : 49)

ดร.พนัส หันนาศินทร์ (2513 : 10) ได้เสนอกระบวนการบริหารโรงเรียน 4 ประการ ดังนี้ คือ

1. การวางแผน (Planning)
2. การจัดองค์การ (Organizing)
3. การดำเนินการ (Executing)
4. การประเมินผลงาน (Evaluating)

ดร.นิพนธ์ กินาวงศ์ (2523 : 49) ว่า กระบวนการบริหารโรงเรียน อาจแบ่งได้เป็น 2 ระยะ ดังนี้ คือ

1. กระบวนการก่อนเริ่มลงมือปฏิบัติงาน หมายถึง ลำดับขั้นเริ่มต้นของการบริหารโรงเรียน ของผู้บริหารโรงเรียน ได้แก่ การวางแผนและการจัดโครงสร้างการบริหาร

2. กระบวนการบริหารในการดำเนินงาน หมายถึง ขั้นตอนในการดำเนินงานในฐานะผู้บริหารโรงเรียนได้แก่ การวินิจฉัยสั่งการ การควบคุมงาน การติดต่อประสานงานและการติดตามประเมินผลงาน ในระยะการดำเนินงานนี้ ถ้ามีปัญหาหรืออุปสรรคมาก ผู้บริหารโรงเรียนอาจจะแก้ไขปัญหาหรืออุปสรรค โดยการจัดองค์การใหม่(Reorganization) โดยการวางแผนงานหรือการจัดโครงสร้างองค์การใหม่

ทฤษฎีการบริหาร และกระบวนการบริหารการศึกษา มีหลายแนวคิด เป็นหน้าที่ของผู้บริหารการศึกษา และผู้บริหารโรงเรียน ที่จะพิจารณาทำทฤษฎีการบริหารและกระบวนการบริหารการศึกษา ไปประยุกต์ใช้ในกระบริหารการศึกษา และบริหารโรงเรียนหรือสถาบันทางศึกษา ให้เหมาะสมสอดคล้องสัมพันธ์สภาพสิ่งแวดล้อม การเมือง การปกครอง เศรษฐกิจ และสังคม เพื่อให้การบริหารการศึกษาและการบริหารโรงเรียนหรือการศึกษามีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด

หน่วยการเรียนที่ 3

ระบบการบริหารการศึกษา

ระบบ

ระบบ (System) หมายถึง การเรียงลำดับองค์ประกอบต่าง ๆ ที่ถูกกำหนดขึ้น เพื่อดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามแผนงานองค์ประกอบต่าง ๆ มีความสัมพันธ์และผลกระทบซึ่งกันและกันอยู่ตลอดเวลา

ระบบ พัฒนามาจากความรู้ทางชีววิทยา ในเรื่องระบบชีวิต ระบบชีวิต คือการทำงานประสานกันระหว่างส่วนต่าง ๆ ของร่างกายมนุษย์ องค์ประกอบต่าง ๆ ได้ถูกกำหนดไว้เป็นบูรณการ (Intogation) โดยธรรมชาติ เพื่อให้ดำรงชีวิตอยู่ เช่น ระบบประสาท ระบบการหายใจ ระบบการย่อยอาหาร ฯลฯ องค์ประกอบเหล่านี้มีความสัมพันธ์ต่อกันอยู่ตลอดเวลา ระบบชีวิตเป็นระบบรวม (Total System) ซึ่งประกอบด้วยระบบย่อย (Subsystem) ระบบย่อยยังแบ่งเป็นองค์ประกอบย่อย ๆ ลงไปอีก เช่น ระบบการหายใจย่อมมีอวัยวะ ต่าง ๆ ได้ แก่ จมูก ปอด และหลอดลม ฯลฯ

องค์การเป็นระบบ เพราะองค์การประกอบไปด้วยระบบต่าง ๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกัน แต่ละส่วนย่อมปฏิบัติภารกิจที่มีส่วนสัมพันธ์และกระทบกันอยู่ตลอดเวลา หากพิจารณากระทรวงว่าเป็นองค์การขนาดใหญ่ (Total System)แล้ว กรม กอง และสำนักงานต่าง ๆ ย่อมเป็นระบบย่อย (Subsystem) ของกระทรวง แต่กระทรวงก็ยังเป็นระบบย่อยในระบบการเมืองและการบริหารประเทศ

(ดร. นิพนธ์ กินาวงศ์ , 2523 : 16)

<u>ลักษณะของระบบ</u>

ระบบมีลักษณะสำคัญ 3 ประการ ดังนี้ คือ

1. ระบบหนึ่ง ๆ ย่อมเป็นระบบย่อยของระบบที่ใหญ่กว่า หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ว่าระบบใหญ่ระบบหนึ่งย่อมประกอบด้วยระบบย่อยหลาย ๆ ระบบ บริษัท ธุรกิจย่อมเป็นระบบย่อยของระบบอุตสาหกรรม แต่เป็นระบบบริษัทธุรกิจย่อมเป็นระบบของระบบอุตสาหกรรม แต่เป็นระบบใหญ่ของระบบการผลิต ระบบการตลาด และระบบการเงิน มหาวิทยาลัยเป็นระบบย่อยของระบบการศึกษา แต่เป็นระบบใหญ่ของระบบการบริหารบุคลากรสถาบัน และระบบการวิจัยสถาบัน

2. ระบบทุก ๆ ระบบมีจุดมุ่งหมายเฉพาะ มีการกำหนดโครงสร้างของระบบ โดยจัดให้มีระบบย่อย ๆ หลาย ๆ ระบบ และจุดมุ่งหมายแต่ละอย่างย่อมมีส่วนสัมพันธ์สอดคล้องกับจุดมุ่งหมายของระบบใหญ่

3. ระบบมีองค์ประกอบที่มีซ้อน การเปลี่ยนแปลงใด ๆ ในระบบหนึ่งย่อมมีผลกระทบกระเทือนต่อระบบอื่น ๆ โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงในระบบใหญ่จะทำให้ระบบย่อยเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย

(ดร.นิพนธ์ กินาวงศ์ , 2523 : 16-17)

<u>ประเภทของระบบ</u>

คูนซ์และคอนเนล (Harold D. Koontz and O'Donnel , 1972 : 44-45) นักทฤษฎีระบบ ได้แบ่งลักษณะของระบบเป็น 2 ประเภท ดังนี้ คือ

1. ระบบปิด (Closed - loop system) คือ ระบบที่แสดงความสัมพันธ์แบบทางเดียว ระหว่างเหตุและผล (One - way cause and effect) โดยใช้ความ

สนใจเฉพาะภายในระบบเท่านั้น ระบบปิดถือว่า องค์การย่อมไม่มีส่วนเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับภาวะแวดล้อมภายนอก

2. ระบบเปิด (Opened - Loop system)คือ ระบบที่แสดงความสัมพันธ์แบบสองทาง (Two - way cause and effect relationship) มีข้อมูลย้อนกลับเพื่อแก้ไขข้อผิดพลาดระบบเปิดถือว่าองค์การมิได้อยู่โดยเดียวตามลำพัง แต่องค์การมีความสัมพันธ์สอดคล้องกับองค์การอื่น ๆ องค์การจึงมีอิทธิพลและได้รับอิทธิพลจากภาวะแวดล้อมภายนอกและองค์การอื่น ๆ ด้วย

ระบบเปิดจะมีลักษณะกว้างขวางและสมบูรณ์กว่าระบบปิดเพราะลักษณะของระบบเปิดขยายความสนใจไปถึงระบบภายนอก ในการบริหารระบบปิดจะคำนึงถึงผลกระทบภายในองค์การเท่านั้น แต่การบริหารในระบบเปิดนอกจากการคำนึงถึงส่วนต่าง ๆ ภายในองค์การแล้วยังมุ่งพิจารณาระบบอื่น ๆ ภายนอกองค์การ เพราะการบริหารระบบเปิดมีความเชื่อว่าองค์การทุกองค์การจะแวดล้อมอยู่ด้วยระบบอื่น ๆ ที่มีความสัมพันธ์สอดคล้องกับองค์การนั้น ๆ ด้วย

(ดร.นิพนธ์ กินาวงศ์ , 2527 : 17-18)

องค์การที่เป็นองค์การแบบราชการ (Formal Organization)จะมีกิจการที่สำคัญ 4 ประการ ดังนี้ คือ

1. การดำเนินงานเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์
2. การธำรงไว้ซึ่งระบบภายในองค์การ
3. การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงสถานภาพภายในองค์การให้สอดคล้องกับสิ่งแวดล้อมภายนอกองค์การ

(ดร.นิพนธ์ กินาวงศ์ , 2523 : 18)

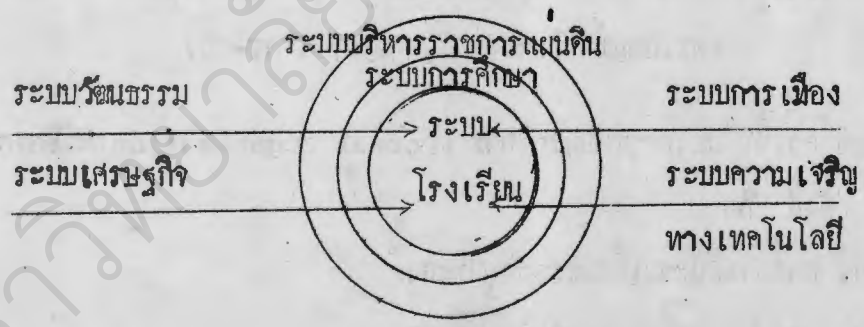
<u>ความสัมพันธ์ระหว่างระบบการศึกษากับระบบสังคม</u>

ระบบการศึกษาเป็นระบบย่อยของระบบสังคม เช่นเดียวกับระบบการเมือง ระบบเศรษฐกิจ ระบบวัฒนธรรม ฯลฯ ส่วนระบบโรงเรียนเป็นระบบย่อยของระบบการศึกษา ระบบการศึกษาย่อมมีความสัมพันธ์สอดคล้องและมีผลกระทบกับระบบอื่น ๆ ในสังคม ตามหลักการจัดการศึกษานโยบายการศึกษาของประเทศจะต้องคำนึงถึงระบบการเมือง เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม

(ดร.นิพนธ์ กินาวงศ์ , 2523 : 18)

ระบบโรงเรียนมีความสัมพันธ์กับระบบการศึกษาและระบบอื่น ๆ ดังแผนภูมิ

(ดร.นิพนธ์ กินาวงศ์ , 2523 : 25)



แผนภูมิแสดงความสัมพันธ์ระหว่างระบบโรงเรียนกับระบบอื่น ๆ

<u>ระบบการบริหารการศึกษา</u>

ระบบบริหารการศึกษา หมายถึง องค์ประกอบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการศึกษา การศึกษาเป็นบริการทางสังคมของรัฐที่รัฐจะต้องจัดให้แก่ประชาชน ระบบบริหารการศึกษาไทยในปัจจุบันเป็นระบบที่ผูกพันอยู่กับระบบบริหารราชการแผ่นดิน รัฐจัดรูปแบบในการปกครองลักษณะใด วิธีการจัดการศึกษาก็จะต้องสอดคล้องสัมพันธ์กับรูปแบบของการปกครอง

(วินัย สมมิตร , 2524 : 89)

<u>ระบบบริหารราชการแผ่นดินของไทย</u>

ระบบบริหารราชการแผ่นดินของไทย ในอดีตเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พุทธศักราช 2495 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ต่อมาได้มีประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 พุทธศักราช 2515 ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินพุทธศักราช 2495 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม โดยให้ใช้ประกาศคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวแทน ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 215 พุทธศักราช 2515 ได้แบ่งการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน คือ

1. การบริหารราชการส่วนกลาง
2. การบริหารราชการส่วนภูมิภาค
3. การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

การบริหารราชการส่วนกลาง หมายถึง ราชการหรือบริการสาธารณะซึ่งรัฐบาลในฐานะฝ่ายปกครองได้ดำเนินการจัดทำ เพื่อสนองความต้องการของประชาชนเป็นส่วนรวม

ทั่วทั้งประเทศ เช่น การป้องกันประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ และการบริหารการคลัง เป็น การบริหารราชการส่วนกลาง จัดตามหลักการรวมอำนาจการการปกครองปกครองเข้าสู่ส่วนกลาง (Centralization) ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ มีหน้าที่รับผิดชอบในการวางนโยบายและควบคุมการบริหารราชการทั่วราชอาณาจักร

การบริหารราชการส่วนภูมิภาค หมายถึง ราชการของกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ซึ่งแบ่งแยกให้ตัวแทนออกไปจัดตามเขตการปกครองในจังหวัดต่าง ๆ ของประเทศ การบริหารราชการส่วนภูมิภาค จัดตามหลักการแบ่ง อำนาจการปกครอง (Deconcentration) ได้แก่ จังหวัด และอำเภอ มีเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนกลางซึ่งได้รับการแต่งตั้งออกไปประจำเขตการปกครองต่าง ๆ ในส่วนภูมิภาคเพื่อบริหารราชการภายใต้การบังคับบัญชาของส่วนกลาง

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หมายถึง ราชการบางอย่างซึ่งรัฐได้มอบหมายให้ท้องถิ่นจัดทำกันเอง เพื่อสนองความต้องการของประชาชนภายในท้องถิ่นนั้น ๆ โดยมีองค์กรซึ่งราษฎรในท้องถิ่นเลือกตั้งมาบริหารราชการ มีงบประมาณของตนเองและมีอิสระในการดำเนินงานตามขอบเขตที่กฎหมายกำหนด การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นจัดตามหลักการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization)การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มี 6 แบบ ดังนี้ คือ

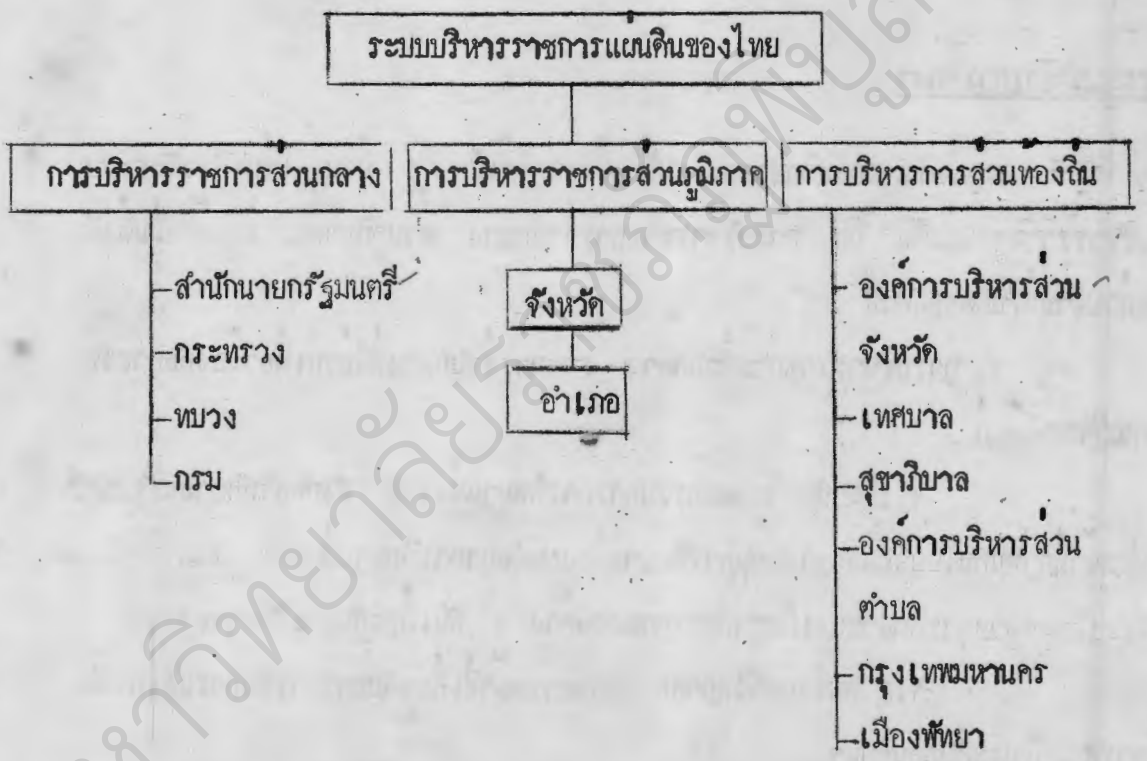
1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด
2. เทศบาล
3. สุขาภิบาล
4. องค์การบริหารส่วนตำบล

5. กรุงเทพมหานคร

6. เมืองพัทยา

(ทิพวรรณ ยุทธโยธิน , 2525 : 97-102)

การบริหารราชการแผ่นดินของไทย แสดงเป็นแผนภูมิได้ดังนี้ คือ



แผนภูมิแสดงระบบบริหารราชการแผ่นดินของไทย

ดร.สุภรณ์ ศรีพหล (2523 . 118) มีความเห็นในเรื่องระบบบริหารราชการแผ่นดินของไทย ว่า อำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินรวมอยู่ที่ส่วนกลางแห่งเดียว ราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น เป็นเพียงตัวแทนของราชการส่วนกลางเท่านั้น ความคิดที่จะให้ท้องถิ่นได้ปกครองตัวเองในรูปของการปกครองท้องถิ่นก็มีมานาน คู่ขนานกับการปกครองระบบประชาธิปไตย แต่ก็เป็นเพียงเพื่อการทดลองหารูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่ดีที่สุด เหมาะที่สุดกับสังคมไทยเท่านั้น

<u>ระบบบริหารการศึกษา</u>

ระบบบริหารการศึกษาของไทยนั้นแบ่งออกได้เป็น 3 ส่วน เช่นเดียวกับระบบบริหารราชการแผ่นดิน คือ การบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นซึ่งมีหน่วยงานที่รับผิดชอบดังนี้

1. การบริหารราชการส่วนกลาง ราชการส่วนกลางที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาได้แก่

1.1 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและวางแผนการศึกษาและแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ทำการวิจัยและประเมินผลทางการศึกษาและเป็นศูนย์ประสานงานต่าง ๆ อันเกี่ยวกับการศึกษาของชาติ

1.2 ทบวงมหาวิทยาลัย มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินการและกำกับการศึกษาในระดับอุดมศึกษา

1.3 กระทรวงศึกษาธิการ มีหน้าที่จัดการศึกษาในระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษา อาชีวศึกษา การฝึกหัดครู การศึกษานอกโรงเรียน การศึกษาพิเศษ ส่งเสริมและควบคุมสถานศึกษาของเอกชนในระดับที่ต่ำกว่าอุดมศึกษา

1.4 กระทรวงมหาดไทย เข้ามาเกี่ยวข้องกับการบริหารการศึกษาส่วนท้องถิ่นทั้งนี้เนื่องจากกระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่ควบคุมดูและการปกครองท้องถิ่นดังได้กล่าวมาแล้ว

1.5 หน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐ รวมทั้งรัฐวิสาหกิจที่จัดการศึกษาในระดับต่าง ๆ ตามความต้องการกำลังคนของหน่วยงานนั้น ๆ หรือจัดการศึกษานอกโรงเรียน

2. การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ส่วนราชการที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาในส่วนภูมิภาคมี 2 ระดับ คือ ระดับจังหวัดและระดับอำเภอ

2.1 ระดับจังหวัด หน่วยงานที่ทำหน้าที่โดยตรงในการบริหารการศึกษา คือ สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดและสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด มีศึกษาธิการจังหวัดและผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด ตามลำดับเป็นผู้รับผิดชอบ

การบริหารการศึกษาในส่วนภูมิภาคที่ ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารงานของจังหวัด ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการบริหารงานการศึกษาของหน่วยงานการศึกษาที่เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคด้วย

2.2 ระดับอำเภอ ในระดับอำเภอมีสำนักงานศึกษาธิการอำเภอและสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ ทำหน้าที่เช่นเดียวกับระดับจังหวัด แต่มีขอบเขตการปฏิบัติงานเฉพาะในเขตอำเภอที่รับผิดชอบเท่านั้น

ในทางปฏิบัติ การบริหารการศึกษาส่วนภูมิภาค ในส่วนที่เป็นความรับผิดชอบจังหวัดนั้น หน่วยงานบริหารการศึกษาทั้งระดับจังหวัดและอำเภอมิได้มีบทบาทในการควบคุมบริหารงานมากนัก ทั้งนี้เป็นเพราะโรงเรียนของกรมกองเจ้าสังกัดส่วนกลางมักทำหน้าที่ควบคุมการบริหารอย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดวัตถุประสงค์ นโยบาย แผนงาน วิธีดำเนินงาน การจัดสรรงบประมาณ การติดต่อสั่งการบังคับบัญชา การรายงาน การควบคุมงานและการประสานงานระหว่างกรมเจ้าสังกัดกับโรงเรียนจะกระทำกันโดยตรง

(อาชวัน วายวานนท์ , 2516 : 311-317)

นอกจากหน่วยงานการศึกษาที่อยู่ในสายบังคับบัญชาของจังหวัดดังกล่าวแล้ว ยังมีหน่วยงานการศึกษาอื่น ๆ ภายในจังหวัดที่มิได้อยู่ในสายบังคับบัญชาของจังหวัด เช่น สถานศึกษาของกรมอาชีวศึกษาบางประเภท หน่วยฝึกฝนอาชีพเคลื่อนที่ วิทยาลัยครูและมหาวิทยาลัย เป็นต้น

3. การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่ในการบริหารการศึกษา คือ กรุงเทพมหานคร เทศบาลและเมืองพัทยา

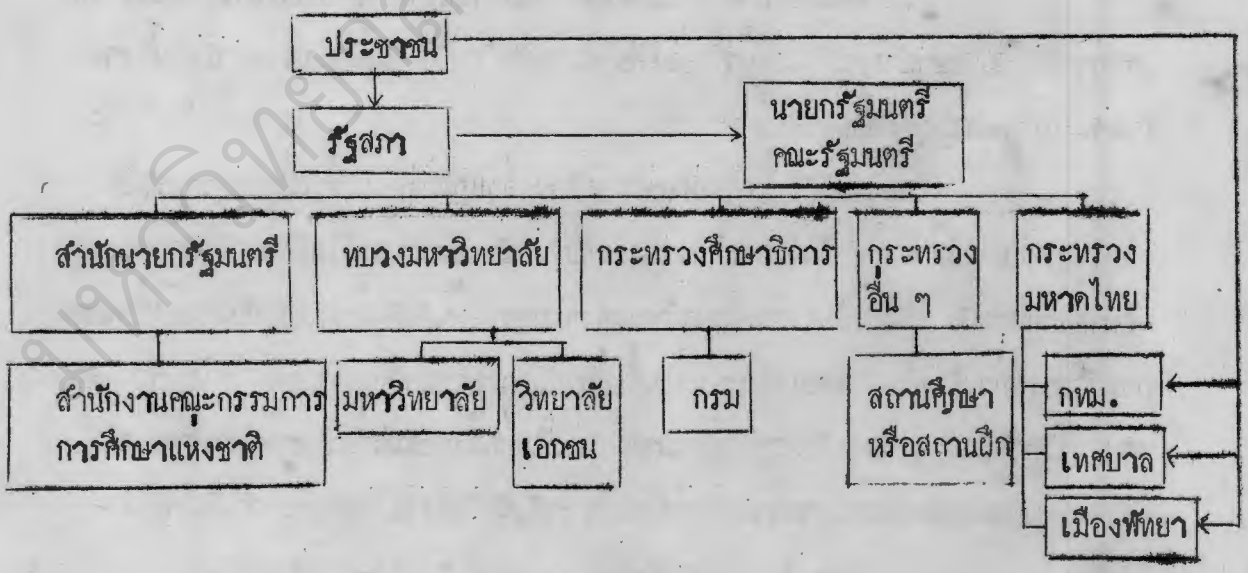
3.1 กรุงเทพมหานคร มีหน้าที่จัดการศึกษาเฉพาะในเขตกรุงเทพมหานคร และส่วนใหญ่เป็นการศึกษาระดับประถมศึกษา

3.2 เทศบาล มีหน้าที่จัดการศึกษาเฉาะในเขตเทศบาล

3.3 เมืองพัทยา มีหน้าที่จัดการศึกษาเฉพาะในเขตเมืองพัทยา

ระบบบริหารการศึกษาไทยในปัจจุบัน ตามที่ได้กล่าวมาโดยสรุปข้างต้นนี้ อาจเขียนเป็นแผนภูมิ

แผนภูมิแสดงโครงสร้างของระบบบริหารการศึกษาไทย



<u>ส่วนราชการที่บริหารการศึกษา</u>

1. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

<u>ความเป็นมา</u>

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ เป็นส่วนราชการที่มีฐานะเทียบเท่ากรมสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี เดิมมีชื่อเรียกว่า สำนักงานสภาการศึกษาแห่งชาติ ได้จัดตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2502 ตามพระราชบัญญัติสภาการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2502 เพื่อทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการให้แก่สภาการศึกษา โดยทำหน้าที่สำคัญ 3 ประการ คือ เป็นสภานโยบายการศึกษาของประเทศ วางแผนการศึกษาของประเทศ และควบคุมส่งเสริมการศึกษาของมหาวิทยาลัยที่โอนมาจากกระทรวงต่าง ๆ มาสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี

ในปี พ.ศ. 2515 รัฐบาลได้ปรับปรุงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของสภาการศึกษาแห่งชาติและสำนักงานคณะกรรมการศึกษาแห่งชาติให้เหมาะสมกับความก้าวหน้าในด้านการศึกษาของประเทศ โดยมีหน้าที่ในการจัดทำแผนการศึกษาแห่งชาติ แผนพัฒนาการศึกษา วิจัย การศึกษาและประสานงานการศึกษาของประเทศ ส่วนการควบคุมและส่งเสริมมหาวิทยาลัยได้โอนไปเป็นของทบวงมหาวิทยาลัย

ในปี พ.ศ. 2521 มีการปรับปรุงใหม่อีก มีประกาศใช้พระราชบัญญัติคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2521 โดยมีสาระสำคัญที่เปลี่ยนแปลงไป คือ

1. เปลี่ยนฐานะของสภาการศึกษาแห่งชาติเป็นคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

2. ลดจำนวนกรรมการจาก 70 คน เหลือเพียง 17 คน โดยให้รองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธาน

3. กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติและสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติขึ้นใหม่

พระราชบัญญัติคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2521 มีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

<u>องค์ประกอบ</u>

คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ มีองค์ประกอบดังนี้

1. รองนายกรัฐมนตรี ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย	ประธาน
2. ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี	กรรมการ
3. ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ	กรรมการ
4. ปลัดทบวงมหาวิทยาลัย	กรรมการ
5. อธิบดีกรมการปกครอง	กรรมการ
6. ผู้อำนวยการสำนักการศึกษา กรุงเทพมหานคร	กรรมการ
7. ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ	กรรมการ
8. เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ	กรรมการ
9. ผู้ทรงคุณวุฒิที่รัฐมาตรีแต่งตั้ง 7 คน	กรรมการ
10. เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาต	กรรมการและเลขานุการ
11. รองเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

พระราชบัญญัติคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2521 ได้กำหนดให้คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติเลือกกรรมการ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งคนหนึ่งเป็นรองประธานกรรมการ และให้กรรมการที่คณะรัฐมนตรีแต่ง ตั้งอยู่ในวาระคราวละ 4 ปี

<u>อำนาจหน้าที่</u>

1. คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ มีหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2521 ดังนี้

1. เสนอแนะและให้ความเห็นเกี่ยวกับการศึกษาต่อคณะรัฐมนตรี

2. เสนอผลการปฏิบัติตามแผนการศึกษาแห่งชาติ และแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคต่อคณะรัฐมนตรีที่เข้ารับหน้าที่ใหม่ เพื่อประกอบการพิจารณาในการกำหนดแนวนโยบายการศึกษาของรัฐบาล

3. พิจารณากำหนดแผนการศึกษาแห่งชาติและแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ และข้อเสนอของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ แล้วทำความเห็นเสนอต่อคณะรัฐมนตรี

4. เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีในกิจการเกี่ยวการศึกษาตามที่นายกรัฐมนตรีให้พิจารณา

5. จัดให้มีการประสานงานระหว่างสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ทั้งในด้านการจัดทำโครงการพัฒนา แผนงาน และในด้านการปฏิบัติงานตามแผน

6. กำกับและติดตามการดำเนินงานการศึกษาให้เป็นไปตามแผนการศึกษาแห่งชาติและแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ แล้วทำความเห็นเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เป็นครั้งคราว

7. แต่งตั้งอนุกรรมการเพื่อพิจารณา หรือปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติมอบหมาย

2. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ มีเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ทำหน้าที่ควบคุมและดูแลทั่วไปในราชการของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ มีหน้าที่ตามที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ พุทธราช 2521 ดังนี้

1. สำรวจศึกษาวิเคราะห์และวิจัยสภาวะทางการศึกษาทั้งการศึกษาในระบบโรงเรียนและการศึกษานอกโรงเรียนเพื่อเสนอแนะจุดมุ่งหมาย นโยบายการศึกษา วางแผนการศึกษาและแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ให้สอดคล้องกับการพัฒนาประเทศ

2. พิจารณาและประสานโครงการพัฒนาและแผนงานการศึกษาทุกระดับ และประเภทของกระทรวง ทบวง กรม กรุงเทพมหานคร เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัดและหน่วยงานส่วนท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับแผนการศึกษาแห่งชาต และแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ

3. ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนการศึกษาแห่งชาติ และแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ เพื่อให้ดำเนินแนะนำในการปรับปรุงการดำเนินงานเกี่ยวกับการศึกษา แก่กระทรวง ทบวง กรม กรุงเทพมหานคร เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัดและหน่วยงานส่วนท้องถิ่นอื่น

4. พิจารณาและจัดทำข้อเสนอเกี่ยวกับงบประมาณการศึกษาประจำปีของกระทรวง ทบวง กรม กรุงเทพมหานคร เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และหน่วยงานส่วนท้องถิ่นอื่น โดยประสานงานกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ เพื่อให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ

5. ดำเนินงานอันจำเป็นร่วมกับกระทรวง ทบวง กรม กรุงเทพมหานคร เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และหน่วยงานส่วนท้องถิ่นอื่น ในการนำทรัพยากรมาอุดหนุนการศึกษารวมทั้งการขอความช่วยเหลือและกู้ยืมเงินหรือทรัพย์สินอื่นเพื่อใช้ในการศึกษา ตามโครงการพัฒนาการศึกษา

6. วิจัยและส่งเสริมการวิจัยการศึกษาทุกระดับและประเภทและสาขาวิชาอื่นที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา เพื่อเสนอวิธีการแก้ไขปัญหา ปรับปรุงและพัฒนาการศึกษาให้ก้าวหน้า

7. พิจารณาและกำหนดหลักการเกี่ยวกับหลักสูตรการศึกษา และมาตรฐานทั่วไปของการศึกษา ให้สอดคล้องกับแผนการศึกษาแห่งชาติ

8. ทำหน้าที่เป็นศูนย์ประสานงาน และให้บริการเกี่ยวกับการศึกษาแก่หน่วยงานอื่น ๆ

9. ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

10. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ หรือสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

(ราชกิจจานุเบกษา , 2521 : 19-26)

คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ มีบทบาทสำคัญในการประสานนโยบายในการบริหารการศึกษาระดับต่าง ๆ ของชาติ อันจะช่วยส่งเสริมและสนับสนุนให้การบริหารการศึกษาของชาติมีเอกภาพได้ นอกจากนี้ยังมีบทบาทที่สำคัญได้แก่การเป็นคณะเสนาธิการเกี่ยวกับการศึกษาให้แก่รัฐบาลสำหรับส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติมีบาทบาทสำคัญในการเป็นเครื่องมือและเป็นหน่วยงานสนับสนุน เพื่อดำเนินงานให้แก่คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติตามที่กฎหมายกำหนด เช่น การร่างแผนการศึกษาแห่งชาติ การร่างแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ การกำหนดวงเงินงบประมาณการศึกษาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นอกจากนั้นสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติจะมีบทบาทสำคัญในการติดตามผลจากการวางแผนการศึกษา เพื่อนำข้อมูลมาปรับปรุงการวางแผนพัฒนาการศึกษาในส่วนของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ในฉบับต่อ ๆ ไป

(วินัย สมมิตร , 2524 : 97-98)

<u>การจัดหน่วยงาน</u>

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ จัดส่วนราชการตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 257 พุทธศักราช 2515 โดยมีการแบ่งส่วนราชการดังนี้

1. สำนักงานเลขานุการกรม
2. กองแผนงานการศึกษา
3. กองวิจัยการศึกษา
4. กองสถิติและวิเคราะห์ภาวะการศึกษา
5. กองส่งเสริมและเผยแพร่การศึกษา

(ราชกิจจานุเบกษา , 2525 : 5-6)

2. ทบวงมหาวิทยาลัย

ทบวงมหาวิทยาลัย เป็นส่วนราชการที่มีฐานะเทียบเท่ากระทรวง มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินการและกำกับการศึกษา ในระดับอุดมศึกษาของรัฐและเอกชน นอกจากสถาบันวิชาเฉพาะ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงอื่น

ทบวงมหาวิทยาลัยแบ่งส่วนราชการออกได้ดังนี้

1. สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี
2. สำนักงานปลัดทบวง
3. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
4. มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
5. มหาวิทยาลัยขอนแก่น
6. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
7. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

8. มหาวิทยาลัยมหิดล
9. มหาวิทยาลัยรามคำแหง
10. มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
11. มหาวิทยาลัยศิลปากร
12. มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
13. สถาบันเทคโนโลยีการเกษตร
14. สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้า
15. สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
16. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

ทบวงมหาวิทยาลัยมีรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย เป็นผู้บังคับบัญชา มีหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินการและกำกับการศึกษาในส่วนที่รับผิดชอบ ส่วนมหาวิทยาลัยและสถาบันต่าง ๆ ในกำกับของทบวงมหาวิทยาลัยนั้นจะมีลักษณะการบริหารและการดำเนินงานของตน ตามพระราชบัญญัติโดยเฉพาะของตนเอง

ลักษณะการบริหารงานของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ที่เหมือนกัน คือ แต่ละแห่งจะมีสภามหาวิทยาลัยทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาและกำกับการดำเนินงาน โดยสภามหาวิทยาลัยจะประกอบด้วยกรรมการ 2 กลุ่ม คือ กรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ส่วนจำนวนและคุณสมบัติของกรรมการในแต่ละประเภทนั้นเป็นไปตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติของแต่ละมหาวิทยาลัย

อำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย ส่วนใหญ่จะมีลักษณะคล้ายคลึงกัน คือ จะทำหน้าที่เป็นสภาที่ปรึกษามากกว่าเป็นสภาควบคุมการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย หน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยอาจสรุปได้ดังนี้

1. ออกระเบียบและข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย
2. พิจารณาให้ความเห็นชอบหลักสูตรต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย
3. อนุมัติการให้ปริญญา อนุปริญญาและประกาศนียบัตร
4. พิจารณาเสนอ หรือแต่งตั้ง ถอดถอนผู้บริหารมหาวิทยาลัย
5. เสนอแนะและให้คำปรึกษาในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย

(วินิย สมมิตร , 2524 : 98-99)

3. กระทรวงศึกษาธิการ

กระทรวงศึกษาธิการ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรม กระทรวงศึกษาธิการรับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดการและดำเนินงานทางด้านการศึกษาให้เป็นไปตามแผนการศึกษาแห่งชาติและแนวนโยบายด้านการศึกษาจะรับผิดชอบทั้งในด้านการกำหนดและพัฒนาหลักสูตร การสอน การวัดผล การนิเทศและแบบเรียน

(วินัย สมมิตร , 2524 : 99-100)

3 กระทรวงศึกษาธิการ แบ่งส่วนราชการตามลักษณะงานที่แต่ละหน่วยงานจะต้องรับผิดชอบดังนี้

1. สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี
2. สำนักงานปลัดกระทรวง
3. กรมการฝึกหัดครู
4. กรมการศาสนา
5. กรมการศึกษานอกโรงเรียน
6. กรมพลศึกษา
7. กรมวิชาการ

8. กรมศิลปกร

9. กรมสามัญศึกษา

10. กรมอาชีวศึกษา

11. สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

12. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน

13. สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู

14. สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ

15. วิทยาลัยเทคโนโลยีและอาชีวศึกษา

(ราชกิจจานุเบกษา , 2523 : 2-3)

4. กรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ดำเนินกิจการของตนเองตามที่กฎหมายกำหนด การจัดและบริหารการศึกษาจึงเป็นหน้าที่อย่างหนึ่งของกรุงเทพมหานคร กรุงเทพมหานครมิได้รับผิดชอบเฉพาะการศึกษาภาคบังคับเท่านั้น นโยบายการศึกษาของกรุงเทพมหานครจึงเป็นนโยบายรวมเกี่ยวกับการศึกษาทุกระดับทุกประเภทที่รับผิดชอบ

ปัจจุบันสถานศึกษาของกรุงเทพมหานครจัดเป็น 4 ประเภท คือ

1. โรงเรียนประถมศึกษา

2. โรงเรียนประถมศึกษาในแหล่งเสื่อมโทรมคลองเตย

3. โรงเรียนฝึกฝนอาชีพและโรงเรียนสารพัดช่าง

4. โรงเรียนผู้ใหญ่และโรงเรียนกวดวิชา

(สุนทร ศรีรักษา , 2522 : 306)

การบริหารงานของกรุงเทพมหานคร มีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้รับผิดชอบสูงสุด โดยมีคณะที่ปรึกษาผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร 1 ชุด ทำหน้าที่ให้คำปรึกษา มีสภาพกรุงเทพมหานคร ทำหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด มีรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สำนักงานเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สำนักงานเลขานุการสภากรุงเทพมหานคร สำนักงานปลัดกรุงเทพมหานคร กอง สำนักงานและเขตต่าง ๆ

ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการศึกษา คือ สำนักการศึกษาซึ่งแบ่งส่วนราชการเป็น สำนักงานเลขานุการ หน่วยศึกษานิเทศก์ กองวิชาการ และกองโรงเรียน

การบริหารงานการศึกษาจึงมีสายงานผ่านจากกองวิชาการ กองโรงเรียน หน่วยศึกษานิเทศก์ไปยังสำนักงานเลขานุการและสำนักงานการศึกษาผ่านสายงานไปถึงรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ฝ่ายการศึกษาและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

คณะที่ปรึกษาผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสภากรุงเทพมหานครมีบทบาทเกี่ยว ข้องกับการจัดและการบริหารการศึกษาตามที่กฎหมายกำหนด

การบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานคร มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานคร เรียกว่าคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ก.ก.)

(วินัย สมมิตร , 2524 : 100-101)

5. เทศบาล

เทศบาลเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นอีกรูปแบบหนึ่งที่ดำเนินกิจการของตนเองตามที่กฎหมายกำหนด การจัดและบริหารการศึกษาจึงเป็นหน้าที่อย่างหนึ่งของเทศบาล ส่วนราชการของเทศบาลที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดการศึกษา คือ กองการศึกษาซึ่งมีหน้าที่ดำเนินกิจการเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในด้านการศึกษาระดับประถมศึกษาของเทศบาล งานด้านการสอน

การนิเทศการศึกษา งานด้านสวัสดิการ สังคมและสันทนาการ ตลอดจนปฏิบัติงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

บุคลากรของเทศบาลที่รับผิดชอบการศึกษาแบ่งออกเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายนโยบายและเจ้าหน้าที่ฝ่ายพนักงานประจำ เจ้าหน้าที่ฝ่ายนโยบายได้แก่ คณะเทศมนตรี ซึ่งมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบายและควบคุมการบริหารการศึกษาของเทศบาล และปกครองบังคับบัญชาพนักงานเทศบาลทั้งหมด โดยมีสภาเทศบาลซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้พิจารณาอนุมัติงบประมาณที่ฝ่ายบริหาร คือ คณะเทศมนตรีเป็นผู้เสนอ และควบคุมการบริหารงานของคณะเทศมนตรีส่วนเจ้าหน้าที่ฝ่ายพนักงานประจำ มีปลัดเทศบาลและเจ้าหน้าที่การศึกษาเป็นเจ้าหน้าที่ ซึ่งมีบทบาทสำคัญเกี่ยวกับการจัดการศึกษาของเทศบาล

เจ้าหน้าที่การศึกษาของเทศบาลมีทั้งพนักงานเทศบาล ที่อาจดำรงตำแหน่งหัวหน้าหมวด หัวหน้าแผนก หัวหน้ากอง ผู้อำนวยการกอง หรือผู้อำนวยการฝ่าย ตามขนาดและปริมาณการศึกษาของเทศบาลแต่ละแห่ง และพนักงานครูเทศบาล

การบริหารงานบุคคลของพนักงานเทศบาลและพนักงานครูเทศบาลอยู่ในความควบคุมของคณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.) ส่วนงบประมาณการศึกษาของเทศบาลนั้นเทศบาลมีรายได้เพื่อการศึกษาส่วนใหญ่จาก 2 แหล่ง คือ จากเงินอุดหนุนของส่วนกลางและจากรายได้ของเทศบาลเอง

นโยบายการศึกษาของเทศบาลที่ใช้เป็นแนวปฏิบัติอยู่ในขณะที่อาจกล่าวได้ว่ามีที่มา 2 ทาง คือ นโยบายจากส่วนกลางกับนโยบายซึ่งเทศบาลกำหนดขึ้นตามความต้องการและความจำเป็น นโยบายจากส่วนกลางที่เทศบาลยึดเป็นแนว เช่น นโยบายของรัฐบาล นโยบายตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนการศึกษาแห่งชาติและแผนพัฒนาการศึกษา เป็นต้น

(วินัย สมมิตร , 2524 : 101 - 102)

6. เมืองพัทยา

เมืองพัทยาเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปใหม่ที่จัดตั้งขึ้น โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พุทธศักราช 2521 โดยรัฐบาลได้ยุบเลิกสุขาภิบาลนาเกลือ อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี และตั้งเมืองพัทยาซึ่งปกครองในระบบผู้จัดการเทศบาล

เมืองพัทยามีฐานะเทียบเท่าเทศบาลนคร

ส่วนราชการของเมืองพัทยาที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษา คือ กองการศึกษาหน้าที่ดำเนินกิจการเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในด้านการศึกษาระดับประถมศึกษาของเมืองพัทยา งานนันทนาการและบริการศึกษา งานโรงเรียน งานกีฬาวัฒนธรรมและส่งเสริมเยาวชน

การบริหารงานบุคคลของเมืองพัทยามีลักษณะเช่นเดียวกันเทศบาล กล่าวคือ มีคณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.) ทำหน้าที่บริหารงานบุคคล การกำหนดตำแหน่งพนักงานเมืองพัทยายังไม่มาตรฐานการกำหนดตำแหน่งของพนักงานเทศบาลโดยอนุโลม แต่เพิ่มบางตำแหน่งตามความจำเป็นของเมืองพัทยา

(วินัย สมมิตร , 2524 : 102-103)

6. กระทรวงอื่น ๆ ที่มีส่วนในการจัดการศึกษา

6.1 กระทรวงกลาโหม จัดการศึกษาหลายระดับและหลายประเภท เช่น โรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า โรงเรียนนายเรือ โรงเรียนนายเรืออากาศ โรงเรียนเตรียมทหาร และโรงเรียนนายสิบ โรงเรียนจ่าอากาศ และโรงเรียนจ่าทหารเรือ นอกจากนี้ยังมีส่วนราชการในสังกัดกระทรวงกลาโหมที่ร่วมจัดการศึกษานอกโรงเรียน ได้แก่กองอำนวยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ ซึ่งได้ฝึกวิชาชีพให้แก่เยาวชนทั่วประเทศ และองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกได้ฝึกวิชาชีพให้แก่ประชาชนที่เป็นสมาชิกขององค์การ

6.2 กระทรวงมหาดไทย มีบทบาทในการจัดการศึกษานอกโรงเรียน ได้แก่กรมแรงงาน ซึ่งมีการฝึกช่างฝีมือเพื่อเตรียมเข้าสู่ตลาดแรงงาน กรมราชทัณฑ์ได้จัดสอนวิชาสามัญและฝึกวิชาชีพให้แก่ผู้ต้องขัง กรมประชาสงเคราะห์ ได้จัดสอนวิชาสามัญและฝึกวิชาชีพให้แก่หญิงบางประเภท สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทและกรมพัฒนาชุมชนได้จัดสอนวิชาชีพแก่ประชาชนทั่วไป

6.3 กระทรวงอุตสาหกรรม มีส่วนในการจัดการศึกษานอกโรงเรียนได้จัดฝึกอบรมจัดอุตสาหกรรมและฝึกอบรมในสาขาวิชาการต่าง ๆ ของอุตสาหกรรมสิ่งทอ และหัตถกรรมไทย

6.4 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีส่วนในการจัดการศึกษานอกโรงเรียน ได้แก่ กรมวิชาการเกษตร มีการฝึกอบรมวิชาการทำสวนยาง อาชีพเลี้ยงไหม ฝึกการใช้เครื่องจักรกลเกษตร กรมส่งเสริมสหกรณ์ได้จัดฝึกอบรมวิชาการสหกรณ์ และมีการจัดการศึกษาในโรงเรียนบ้าง เช่น โรงเรียนการชลประทาน เป็นต้น

6.5 กระทรวงยุติธรรม มีส่วนในการจัดการศึกษาโดยให้มีการศึกษาและอบรมวิชากฎหมาย โดยเนติบัณฑิตยสภา และยังมีส่วนราชการในสังกัดกระทรวงยุติธรรม คือ สถานพินิจและคุ้มครองเด็ก ได้จัดสอนวิชาสามัญและวิชาชีพได้ให้แก่เยาวชนที่ถูกกักกัน

6.6 กระทรวงสาธารณสุข มีส่วนในการจัดการศึกษา โดยจัดตั้งวิทยาลัยพยาบาล หรือ โรงเรียนพยาบาลขึ้นในโรงพยาบาลต่าง ๆ ทั่วประเทศ

(สงวน สุทธิเลิศอรุณ , 2523 . 101-105)

<u>องค์กรการบริหารงานบุคคลในระบบบริหารการศึกษา</u>

องค์กรการบริหารงานบุคคลในระบบบริหารการศึกษา 5 องค์กร ดังนี้ คือ

1. <u>คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน</u>

คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) มีฐานะเป็นองค์กรกลางที่ทำหน้าที่บริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการพลเรือนทุกสังกัด ปัจจุบันข้าราชการพลเรือนมี 4 ประเภท คือ ข้าราชการพลเรือนสามัญ ข้าราชการพลเรือนในพระองค์ ข้าราชการพลเรือนรัฐพาณิชย์และข้าราชการประจำต่างประเทศพิเศษ (ราชกิจจานุเบกษา , 2523 : 75) ในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารการศึกษานั้น ก.พ. บริหารงานบุคคลที่เกี่ยวกับข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งประจำในหน่วยงานทางการศึกษา เช่น ข้าราชการพลเรือนซึ่งประจำในกรมกองต่าง ๆ สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ

<u>องค์ประกอบของ ก.พ.</u>

คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนหรือ ก.พ. มีองค์ประกอบดังนี้ คือ นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรี ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน กรรมการประกอบด้วยผู้ที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิในหลักราชการซึ่งรับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งที่ไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือตำแหน่งที่เทียบเท่ามาแล้ว และมิได้เป็นข้าราชการการเมืองสมาชิกรัฐสภา กรรมการพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง จำนวนไม่น้อยกว่าสิบสองคนแต่ไม่เกินสิบห้าคน โดยต้องเป็นราชการพลเรือนซึ่งรับราชการอยู่ไม่น้อยกว่าเจ็ดคนและไม่เลขาธิการ ก.พ. เป็นกรรมการโดยตำแหน่งด้วย

<u>อำนาจหน้าที่</u>

ก.พ. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายการบริหารงานบุคคลและการจัดระบบราชการพลเรือน

2. ออกกฎ ก.พ. ข้อบังคับ หรือระเบียบ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ กฎ ก.พ. เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี และประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

3. ตีความและวินิจฉัยปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากการใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ มติของ ก.พ. เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้วให้ใช้บังคับได้ตามกฎหมาย

4. ควบคุม ดูแล ตรวจสอบ แนะนำและชี้แจงเพื่อให้กระทรวงทบวงกรมปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ในการนี้ให้มีอำนาจเรียกเอกสารและหลักฐานจากหน่วยราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ ให้ผู้แทนหน่วยราชการหรือรัฐวิสาหกิจข้าราชการ หรือบุคคลใด ๆ มาชี้แจงข้อเท็จจริงและให้มีอำนาจออกระเบียบให้กระทรวงทบวงกรมรายงานเกี่ยวกับการสอน การบรรจุ การแต่งตั้งการเลื่อนขั้นเงินเดือน การดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ ตลอดจนการรายงานเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงในลักษณะ หน้าที่ และความรับผิดชอบของตำแหน่งและเกี่ยวกับทะเบียนประวัติของข้าราชการพลเรือนไปยัง ก.พ.

5. รายงานนายกรัฐมนตรีในกรณีที่ปรากฏว่ากระทรวงทบวงกรม ไม่ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ หรือปฏิบัติโดยไม่เหมาะสม เพื่อนายกรัฐมนตรีจะได้พิจารณาและสั่งการต่อไป

6. รายงานคณะรัฐมนตรีในกรณีที่ค่าครองชีพเปลี่ยนไปมาก หรือการจัดสวัสดิการสำหรับข้าราชการพลเรือนยังไม่เหมาะสม เพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาในอันที่จะปรับปรุงเงินเดือนหรือเงินเพิ่มค่าครองชีพหรือสวัสดิการสำหรับข้าราชการพลเรือนให้เหมาะสม

7. จัดการสอบแข่งขันหรือคัดเลือก เพื่อรับทุนของรัฐบาลในการศึกษา ฝึกอบรม หรือดูงานตามความต้องการของกระทรวงทบวงกรมฝ่ายพลเรือน ในการนี้ให้มีอำนาจระเบียบเกี่ยวกับการดังกล่าว

8. ดูแล และจัดการการศึกษาของนักเรียนฝ่ายพลเรือนในต่างประเทศ ในการนี้ให้มีอำนาจออกข้อบังคับ หรือระเบียบ เพื่อควบคุมการศึกษาความประพฤติและการใช้จ่ายตลอดจนการกำหนดวินัยและการลงโทษ

9. รับรองคุณวุฒิของผู้ได้รับปริญญา หรือประกาศนียบัตรวิชาชีพเพื่อประโยชน์ในการบรรจุและการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือน และกำหนดเงินเดือนที่ควรได้รับ

10. กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

11. รักษาทะเบียนประวัติของข้าราชการ

12. ปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในมาตราอื่นแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนและกฎหมายอื่น

<u>การดำเนินงานของ ก.พ.</u>

คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนหรือ ก.พ. มีสำนักงานเรียกว่า สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน สำนักงานฯ มีหน้าที่ดังนี้

1. เป็นเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินงานในหน้าที่ของ ก.พ.

2. วิเคราะห์และวิจัยเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลและการจัดระบบราชการพลเรือนเพื่อเสนอต่อ ก.พ. และผู้ที่เกี่ยวข้อง

3. ประสานงานและดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาข้าราชการพลเรือน

4. จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในราชการพลเรือนเสนอต่อ ก.พ.

5. ดำเนินการตามที่ ก.พ. มอบหมาย เนื่องจาก ก.พ. มีการที่จะต้องปฏิบัติมากและลักษณะงานที่จะพิจารณาหรือดำเนินการแตกต่างกันหลายประการ ฉะนั้นในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนจึงให้อำนาจ ก.พ. ที่จะแต่งตั้งอนุกรรมการ วิสามัญ ซึ่งเรียกโดยย่อว่า "อ.ก.พ. วิสามัญ" เพื่อทำการแทนได้

ในการบริหารงานบุคคลในระดับ กระทรวง กรม และจังหวัด มี อ.ก.พ. กระทรวง , อ.ก.พ. กรม, และ อ.ก.พ. จังหวัด ปฏิบัติงานตามที่ได้รับมอบหมายจาก ก.พ. หรือกฎหมายกำหนดไว้

<u>การแบ่งส่วนราชการ</u>

สำนักงาน ก.พ. แบ่งส่วนราชการดังนี้

1. สำนักงานเลขานุการกรม
2. กองวิชาการ
3. กองคลัง
4. กองการสอบ
5. กองตำแหน่งและอัตราเงินเดือน 1
6. กองตำแหน่งและอัตราเงินเดือน 2
7. กองตำแหน่งและอัตราเงินเดือน 3
8. กองตรวจสอบและทะเบียนประวัติ
9. กองกฎหมายและระเบียบ
10. กองวินัย
11. กองอุทธรณ์และร้องทุกข์
12. กองการศึกษาต่างประเทศ
13. สำนักงานผู้ดูแลนักเรียนไทยในต่างประเทศ
14. สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน

(วินัย สมมิตร , 2524 : 104-107)

2. <u>คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย</u>

การบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย (ก.ม.) ตามรูปแบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ เป็นไปตามพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พุทธศักราช 2507

<u>องค์ประกอบของ ก.ม.</u>

คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยประกอบด้วยกรรมการดังนี้

1. กรรมการโดยตำแหน่ง ประกอบด้วย

นายกรัฐมนตรี	ประธาน
รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย	รองประธาน
ปลัดทบวงมหาวิทยาลัย	กรรมการและเลขานุการ

2. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งจากผู้ที่มิได้เป็นข้าราชการฝ่ายเมือง สมาชิกของรัฐสภา กรรมการพรรคการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง จำนวนไม่น้อยกว่า 9 คน แต่ไม่เกิน 15 คน โดยต้องเป็นข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยซึ่งรับราชการอยู่ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

<u>อำนาจหน้าที่ของ ก.ม.</u>

กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย และดูแลตรวจสอบให้มหาวิทยาลัยและสถาบันในสังกัดปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด

<u>การดำเนินการของ ก.ม.</u>

ในการดำเนินการของ ก.ม. นั้น มีองค์กรที่ช่วยในการดำเนินงาน คือ

1. อ.ก.ม. วิสามัญซึ่ง ก.ม. แต่งตั้งขึ้นเพื่อให้ภารกิจตามที่มอบหมายให้

2. อ.ก.ม. มหาวิทยาลัยและสถาบันปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจาก ก.ม. และกฎหมายกำหนดไว้

<u>บทบาทของ ก.ม.</u>

ในการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยนั้น ก.ม. มีนโยบายที่จะให้มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งมีบทบาทในการบริหารงานบุคคลให้มากที่สุด ดังนั้น ก.ม. จึงเป็น

แต่เพียงผู้กำหนดเกณฑ์มาตรฐาน และดูแลตรวจสอบให้มหาวิทยาลัยและสถาบันปฏิบัติตามเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดไว้เท่านั้น ส่วนอำนาจในการดำเนินการส่วนใหญ่ ก.ม. จะมอบหมายให้ อ.ก.ม. มหาวิทยาลัยเป็นผู้ดำเนินการแทน

(วินัย สมมิตร , 2524 : 107-108)

3. <u>คณะกรรมการข้าราชการครู</u>

จากการโอนการศึกษาประชาบาลจากสำนักงานการศึกษาท้องถิ่น กรมการปกครองกระทรวงมหาดไทย ไปอยู่ในความรับผิดชอบสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการและยกฐานะของครูให้เป็นข้าราชการ และพร้อมกันนั้นได้กำหนดหลักการว่าในการบริหารงานบุคคลสำหรับราชการการครูจะมีหน่วยงานราชการรักผิดชอบ และทำหน้าที่บริหารงานบุคคลข้าราชการครูทุกประเภททุกสังกัด

องค์กรในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูในกระทรวงศึกษาธิการในปัจจุบัน คือ คณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.)

<u>องค์ประกอบของ ก.ค.</u>

คณะกรรมการข้าราชการครู ประกอบด้วยคณะบุคคลดังต่อไปนี้

1. รัฐมนตรีว่าการหรือช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการได้รับมอบหมายเป็นประธาน

2. กรรมการโดยตำแหน่งประกอบด้วย ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เลขาธิการ ก.พ. เลขาธิการคุรุสภา

3. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 5 คน

4. ผู้แทนข้าราชการครู จำนวน 7 คน

5. เลขาธิการ ก.ค. เป็นกรรมการและเลขานุการ

<u>อำนาจหน้าที่ของ ก.ค.</u>

ก.ค. มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

1. เสนอแนะให้คำปรึกษาแก่รัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายบริหารบุคคลและการจัดระบบราชการในหน่วยงานทางการศึกษา

2. ออกกฎ ก.ค. และระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู กฎ ก.ค. เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

3. ตีความและวินิจฉัยปัญหาที่เกิดขึ้น เนื่องจากการใช้บังคับ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู มติของ ก.ค. เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและให้ใช้บังคับได้

4. ควบคุม ดูแล ตรวจสอบ แนะนำ ชี้แจง เพื่อให้หน่วยงานทางการศึกษาและกรมปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู ในการนี้ให้มีอำนาจเรียกเอกสารและหลักฐานจากหน่วยงานทางการศึกษาและกรมให้ผู้แทนหน่วยงานทางการศึกษาหรือกรมข้าราชการหรือบุคคลใดมาชี้แจ้งข้อเท็จจริง และให้มีอำนาจออกระเบียบให้หน่วยงานทางการศึกษาและกรมรายงานเกี่ยวกับการสอบ การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การดำเนินการทางวินัย และการออกจากราชการ ตลอดจนรายงานเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงในลักษณะหน้าที่และความรับผิดชอบของตำแหน่งและเกี่ยวกับทะเบียนประวัติของข้าราชการครูไปยัง ก.ค.

5. รายงานนายกรัฐมนตรีในกรณีที่ปรากฏว่าหน่วยงานทางการศึกษา กรม อ.ก.ค. กรม หรือ อ.ก.ค. จังหวัดใด หรือผู้มีหน้าที่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูไม่ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ หรือปฏิบัติการโดยไม่เหมาะสม เพื่อนายกรัฐมนตรีจะได้พิจารณาและสั่งการต่อไป

6. รักษาทะเบียนประวัติข้าราชการครู

7. รับรองคุณวุฒิของผู้ได้รับปริญญา หรือประกาศนียบัตรวิชาชีพ เพื่อประโยชน์ในการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการครู และกำหนดอัตราเงินเดือนที่ควรได้รับ ทั้งนี้โดยคำนึงถึงอัตราเงินเดือนตามที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนกำหนด สำหรับปริญญาหรือประกาศนียบัตรวิชาชีพเดียวกันด้วย

8. กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู

9. ปฏิบัติการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและกฎหมายอื่น

<u>การดำเนินงานของ ก.ค.</u>

ในการดำเนินงานของ ก.ค. นั้น แบ่งสายงานความรับผิดชอบออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

1. คณะอนุกรรมการข้าราชการครูสามัญแบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ

ก. อนุกรรมการข้าราชการครูสามัญ ประจำกรม (อ.ก.ค.กรม) รับผิดชอบในการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครู ในสังกัดของกรมตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจาก ก.ค.

คณะอนุกรรมการข้าราชการครูสามัญประจำกรมประกอบด้วย อธิบดีเป็นประธาน รองอธิบดีที่ได้รับมอบหมาย ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 3 คน ผู้แทนข้าราชการครูของกรมสังกัดจำนวน 3 คน เป็นอนุกรรมการ ผู้อำนวยการหรือหัวหน้ากองการเจ้าหน้าที่ หรือในกรณีที่ไม่มีผู้อำนวยการกองหรือหัวหน้ากองการเจ้าหน้าที่ ให้เลขานุการกรมทำหน้าที่เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ

ข. อนุกรรมการข้าราชการครูสามัญประจำจังหวัด (อ.ก.ค. จังหวัด) รับผิดชอบในทางบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติภายในจังหวัดหนึ่ง ๆ ตามอำนาจหน้าที่ที่ ก.ค. มอบหมาย

อ.ก.ค. จังหวัดประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับมอบหมายเป็นประธาน ศึกษาธิการจังหวัด ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 3 คน ผู้แทนข้าราชการครูสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดจำนวน 3 คน เป็นอนุกรรมการ ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ

2. อนุกรรมการข้าราชการครูวิสามัย (อ.ก.ค. วิสามัญ) เป็นอนุกรรมการซึ่ง ก.ค. ตั้งขึ้นเพื่อมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะ

<u>สำนักงาน ก.ค.</u>

สำนักงาน ก.ค. มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

1. เป็นเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินงานในหน้าที่ของ ก.ค.

2. วิเคราะห์วิจัยเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูและการจัดระบบราชการในหน่วยงานทางการศึกษา เพื่อเสนอ ก.ค. และผู้ซึ่งเกี่ยวข้อง

3. ติดตามและตรวจสอบการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติของหน่วยงานทางการศึกษากรม อ.ก.ค. กรม และ อ.ก.ค. จังหวัด และเสนอ ก.ค.

4. จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครู เสนอ ก.ค.

5. ปฏิบัติการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและกฎหมายอื่นและตามที่ ก.ค. มอบหมาย

(วินัย สมมิตร , 2524 . 108-111)

4. <u>คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร</u>

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร พุทธศักราช 2516 มาตรา 7 วรรค 1 ได้กำหนดให้มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานครขึ้นเรียกว่า "คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร" เรียกว่าโดยย่อ "ก.ก."

<u>องค์ประกอบของ ก.ก.</u>

คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครประกอบด้วย

1. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ประธาน
2. รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยคนหนึ่ง ตามที่รัฐมนตรีกำหนด กรรมการ
3. ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร กรรมการ
4. ผู้ทรงคุณวุฒิที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งไม่เกิน 5 คน กรรมการ
5. ปลัดกรุงเทพมหานคร กรรมการและเลขานุการ

<u>อำนาจหน้าที่ของ ก.ก.</u>

คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครมีหน้าที่ดังนี้

1. มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎห มายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้สำหรับ ก.พ.อ.ก.พ กระทรวง และ อ.ก.พ.กรม

2. มีอำนาจหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2516 คือ

2.1 ตั้งอนุกรรมการหรือผู้ที่ ก.ก. เห็นสมควรให้ทำการใดแทน ก.ก.

2.2 ออกกฎ ก.ก. ในกรณีที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดให้ออกกฎ ก.พ.

2.3 อนุมัติการรับโอนข้าราชการใด ๆ หรือพนักงานเทศบาล เว้นแต่ข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำต่างประเทศพิเศษ ข้าราชการวิสามัญ มาบรรจุเป็นเป็นข้าราชการกรุงเทพมหานครในระดับและขั้นไม่สูงกว่าเดิม

(วินัย สมมิตร , 2524 : 108-112)

5. <u>คณะกรรมการพนักงานเทศบาล</u>

คณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.) เกิดขึ้นตามข้อบังคับมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 และพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พุทธศักราช 2519 ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496

<u>องค์ประกอบของ ก.ท.</u>

องค์ประกอบของคณะกรรมการพนักงานเทศบาลประกอบด้วย

1. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	ประธานกรรมการ
2. ปลัดกระทรวงมหาดไทย	กรรมการ
3. อธิบดีกรมการปกครอง	กรรมการ
4. อธิบดีกรมโยธาธิการ	กรรมการ
5. อธิบดีกรมบัญชีกลาง	กรรมการ
6. เลขาธิการคุรุสภา	กรรมการ
7. เลขาธิการ ก.พ.	กรรมการ
8. ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข	กรรมการ

กรรมการทั้ง 8 คน เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และเลือกกรรมการและเลขานุการขึ้นมาอีกคนหนึ่ง โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะเป็นผู้ออกคำสั่งแต่งตั้งในฐานะประธานกรรมการ ในแนวปฏิบัติส่วนใหญ่รองอธิบดีกรมการปกครองมักจะได้รับการเลือกและแต่งตั้งเป็นกรรมการและเลขานุการ

<u>อำนาจหน้าที่ของ ก.ท.</u>

ก.ท. มีฐานะและอำนาจหน้าที่โดยอนุโลมตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้ และมีฐานะเทียบเท่าคณะรัฐมนตรี และ ก.พ. สำหรับพนักงานเทศบาลมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. ออกกฎ ก.ท. ในกรณีที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้ให้ออกกฎ ก.พ.

2. อนุมัติการโอนพนักงานเทศบาลของเทศบาลหนึ่งไปเป็นพนักงานเทศบาลของอีกเทศบาลหนึ่ง ซึ่งได้แก่การโอนปลัดเทศบาล รองปลัดเทศบาล สมุหบัญชี หรือการโอนพนักงานเทศบาลผู้ดำรงตำแหน่งอย่างอื่น ตั้งแต่ระดับ 5 ขึ้นไป และอนุมัติการรับโอนข้าราชการจากหน่วยงานอื่นมาเป็นพนักงานเทศบาล

3. มีมติให้โอนพนักงานเทศบาลของเทศบาลหนึ่งไปเป็นพนักงาน ของอีกเทศบาลหนึ่งเพื่อประโยชน์แก่งานทางราชการตามระเบียบที่ ก.ท. กำหนด

4. แต่งตั้งคณะอนุกรรมการวิสามัญให้ปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่ ก.ท. มอบหมาย

5. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่พระราชกฎษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2519 กำหนดว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของ ก.ท. เช่น

- อนุมัติให้พนักงานเทศบาลวิสามัญเป็นพนักงานเทศบาลสามัญ
- พิจารณาและอนุมัติการกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือน การบรรจุ การแต่งตั้ง การโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นเงินเดือน และการต่ออายุการทำงานของพนักงานเทศบาลตำแหน่งตั้งแต่ระดับ 7 ขึ้นไป
- การพิจารณาสั่งให้พนักงานเทศบาลออกจากงาน พิจารณาการร้องทุกข์หรือการอุทธรณ์เนื่องจากการถูกสั่งลงโทษให้ออกจากงานด้วยเหตุอื่น นอกจากกรณีเพื่อรับบำเหน็จบำนาญเพราะเหตุสูงอายุ สำหรับพนักงานเทศบาลตำแหน่งระดับ 7 ขึ้นไป
- การพิจารณาวินัยพนักงานเทศบาล พิจารณาการร้องทุกข์หรือการอุทธรณ์เนื่องจากการถูกลงโทษฐานผิดวินัย

<u>การดำเนินงานของ ก.ท.</u>

ในการดำเนินงานของ ก.ท. นั้น ก.ท. มีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการวิสามัญเพื่อปฏิบัติหน้าที่เฉพาะอย่างแทน เรียกชื่อตามการกิจที่ได้รับมอบหมาย เช่น คณะอนุกรรมการวิสามัญ พิจารณากำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนเป็นต้น

ในระดับจังหวัดมีคณะอนุกรรมการพนักงานเทศบาลประจำจังหวัด เรียกโดยย่อว่า "อ.ก.ท. จังหวัด" อ.ก.ท. จังหวัด มีหน้าที่ช่วย ก.ท. ปฏิบัติการใช้ในจังหวัดนั้น และ อ.ก.ท. จังหวัด มีฐานะและอำนาจหน้าที่เทียบเท่าตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้สำหรับ อ.ก.พ. กระทรวง และอ.ก.พ. กรม สำหรับพนักงานเทศบาล

อ.ก.ท. จังหวัด ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน อนุกรรมการประกอบด้วย รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด และผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่นเป็นอนุกรรมการและเลขานุการ

ในระดับเทศบาล มีคณะอนุกรรมการเรียกว่า คณะอนุกรรมการพนักงานประจำเทศบาลเรียกโดยย่อว่า "อ.ก.ท.เทศบาล" ประกอบด้วย นายกเทศมนตรีเป็นประธาน เทศมนตรีปลัดเทศบาล รองปลัดเทศบาล รองปลัดเทศบาล สมุหบัญชี หัวหน้าส่วนการบริหารตามที่ ก.ท. กำหนดในเทศบาลนั้น เป็นอนุกรรมการและให้อนุกรรมการคนหนึ่งหรือพนักงานเทศบาลอื่นที่ อ.ก.ท. แต่งตั้งเป็นเลขานุการ อ.ก.ท.เทศบาล มีหน้าที่ช่วย อ.ก.ท.จังหวัด และก.ท. ปฏิบัติการในเทศบาลนั้น และให้ อ.ก.ท.เทศบาล มีฐานะและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ พลเรือนกำหนดไว้สำหรับ อ.ก.พ. จังหวัด

(วินัย สมมิตร , 2524 : 112-114)

การจัดองค์การเพื่อบริหารการศึกษาของไทยในปัจจุบันมีความสัมพันธ์สอดคล้องกับระบบบริหารราชการแผ่นดิน คือ มีทั้งส่วนที่เป็นราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคและ

ส่วนท้องถิ่น ในระดับนโยบายมีคณะรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดนโยบาย ทำหน้าที่ประสานงานระดับกระทรวงหรือทบวงหรือทบวงที่มีฐานะเทียบเท่ากระทรวง และทำหน้าที่ควบคุมการบังคับบัญชาสูงสุดลดหลั่นกันลงมาก็เป็นหน้าที่ของกระทรวงเจ้าสังกัดหน่วยการศึกษานั้น ๆ จนถึง กรม กอง และแผนกหรือกรุงเทพมหานคร เทศบาล และเมืองพัทยา ในฐานะเป็นองค์กรการบริหารส่วนท้องถิ่น การบริหารงานบุคคลขององค์กรที่จัดการศึกษาแต่ละกลุ่ม จะมีองค์กรการบริหารงานเป็นการเฉพาะของตนเอง และมีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) เป็นองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนทุกประเภท มีเกียรติและมีความภาคภูมิใจในตนเอง มีสภาพการทำงานสภาพแวดล้อม ความก้าวหน้าและขวัญกำลังใจใกล้เคียงกัน

หน่วยการเรียนที่ 4

ระบบการบริหารโรงเรียน

โรงเรียน

โรงเรียน (School) คือ สถาบันทางสังคม (Sociol Institute) อย่างหนึ่ง เป็นหน่วยงานหรือองค์การที่ถูกจัดตั้งขึ้น เพื่อสนองความต้องการของสังคม ซึ่งได้แก่การให้บริการทางการศึกษาแก่สมาชิกของสังคมนั้น ๆ

(สมบูรณ์ พรรณาภพ , 2521 : 5)

องค์ประกอบของโรงเรียน

โรงเรียนมีองค์ประกอบที่สำคัญ 4 ประการ คือ

1. หน้าที่สำคัญของโรงเรียน ได้แก่ ภารกิจสังคมมอบหมายให้โรงเรียนรับทำ หรือสิ่งที่สังคมหวังว่าโรงเรียนควรทำอะไรบ้าง หน้าที่สำคัญของโรงเรียนย่อมปรากฏอยู่ในหลักสูตร หรือ โครงการเรียนการสอนของโรงเรียนแต่ละแห่ง

2. บุคคลากรที่เกี่ยวกับการศึกษาของโรงเรียน ได้แก่

- คณะกรรมการบริหารโรงเรียน
- ครูใหม่และผู้ช่วยครูใหญ่
- นักเรียน
- ผู้ปกครองนักเรียน
- ศึกษานิเทศก์
- ศึกษาธิการ
- สภานักเรียน
- สมาคมครูผู้ปกครอง ฯลฯ

3. อาคารสถานที่ ได้แก่ บริเวณโรงเรียน อาคารเรียน และอาคารประกอบต่าง ๆ

4. อุปกรณ์การศึกษา ได้แก่ ตำราเรียน และอุปกรณ์การสอนต่าง ๆ

(สมบูรณ์ พรรณาภพ , 2521 : 5-6)

<u>ภารกิจของโรงเรียน</u>

ในฐานะที่โรงเรียนเป็นสถาบันทางสังคมอย่างหนึ่ง ภารกิจประการสำคัญของโรงเรียน คือ การให้บริการทางการศึกษาที่เหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการของสังคม ภารกิจของโรงเรียนในสังคม มี 3 ประการ ดังนี้ คือ

1. การอนุรักษ์และการถ่ายทอดวัฒนธรรมของสังคม โรงเรียนจำเป็นสถานที่สำหรับดำเนินการเกี่ยวกับการจัดหลักสูตรรายวิชาต่าง ๆ (instructionae programs) ที่เกี่ยวข้องกับวัฒนธรรมของสังคม เช่น สังคมศึกษา ภาษา ศิลปและวัฒนธรรม

2. การเสริมสร้างและปรับปรุงวัฒนธรรม โรงเรียนเป็นสถานที่ปลูกฝังนิสัยอันดีงามให้แก่นักเรียน เพื่อให้เป็นสมาชิกที่ดีในสังคม

3. การสร้างสรรค์ทางวิชาการ เพื่อกระตุ้นให้เกิดความเปลี่ยนแปลง ถือกันว่า โรงเรียนคือแหล่งวิชาความรู้ทั้งหลายทั้งมวลผู้ที่ไปโรงเรียนย่อมถือว่าเป็นผู้มีการศึกษา และก่อให้เกิดการประดิษฐ์คิดค้นสิ่งใหม่ ๆ ที่จะเป็นประโยชน์ต่อการดำรงชีวิตของมนุษยชาติสืบไป

(ดร.นิพนธ์ กินาวงศ์ , 2523 . 10-11)

แนวความคิดในการดำเนินงานของโรงเรียน

แนวความคิดในการดำเนินงานของโรงเรียน เพื่อให้การปฏิบัติภารกิจ หรือหน้าที่ของโรงเรียนบรรจุสู่เป้าหมายตามที่ได้กำหนดไว้งานที่โรงเรียนจะต้องดำเนินการมี 3 ประการ คือ

1. การเรียนการสอน ตามหลักสูตรหรือโปรแกรมการเรียนของโรงเรียน

2. การปลูกฝังนิสัยที่ดีงาม ได้แก่ กิจกรรมเสริมหลักสูตรที่เกี่ยวกับคุณธรรมและจริยธรรม

3. การให้บริการ แก่การจัดการเรียนการสอน การจัดกิจกรรมของนักเรียน การให้บริการทางวิชาการและอาคารสถานที่แก่การจัดกิจกรรมของชุมชน

(สมบูรณ์ พรรณาภพ , 2521 : 7)

ระบบโรงเรียน

โรงเรียนเป็นสถาบันทางสังคมสถาบันหนึ่งที่ทำหน้าที่ให้บริการทางการศึกษาแก่สมาชิกในสังคม ระบบโรงเรียนเป็นวิวัฒนาการของการคิดค้นองค์การ เพื่อทำหน้าที่ในทำนองเดียวกับสถาบันครอบครัวและสถาบันศาสนา

ระบบโรงเรียน คือ แบบหรือโครงสร้างของการจัดการศึกษาอย่างเป็นทางการ(Formal Education) ซึ่งโดยทั่วไป ระบบโรงเรียนมักจะจัดเป็นขั้นตอนตามระดับการศึกษาให้เหมาะสมกับวัยของผู้เรียน

ระบบโรงเรียนที่ใช้จัดการศึกษาในประเทศไทย ตามที่กำหนดไว้ในแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2520 ได้จัดระบบโรงเรียนเป็น 4 ระดับ คือ ระดับก่อนประถมศึกษา ระดับประถมศึกษา ระดับมัธยมศึกษา และระดับอุดมศึกษา กล่าวโดยสรุป ระบบ

โรงเรียน ตามแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2520 เป็นระบบ 6 : 3 : 3 ซึ่งกำหนดโครงสร้างไว้ดังนี้ คือ

1. ระดับก่อนประถมศึกษา อาจจัดเป็นการศึกษาระบบโรงเรียน หรือการศึกษานอกโรงเรียน โดยอาจจัดเป็นสถานรับเลี้ยงดูเด็ก หรือศูนย์เด็กประถมวัย และในบางกรณีอาจจัดเป็นชั้นเด็กเล็ก หรือโรงเรียนอนุบาลก็ได้

2. ระดับประถมศึกษา จัดเป็นตอนเดียว ในเวลาเรียน 6 ปี

3. ระดับมัธยมศึกษา จัดเป็น 2 ตอน คือมัธยมศึกษาตอนต้น กับมัธยมศึกษาตอนปลาย ในเวลาเรียนตอนละ 3 ปี

4. ระดับอุดมศึกษา จัดเป็นรูปของวิทยาลัย มหาวิทยาลัยหรือสถาบันเฉพาะอย่าง (ดร.นิพนธ์ กินาวงศ์,2523 : 18 - 19)

<u>การบริหารโรงเรียน</u>

การบริหารโรงเรียน (School Administration) มีความหมายดังนี้

ดร.นิพนธ์ กินาวงศ์ (2523 : 12) ว่าการบริหารโรงเรียนหมายถึงกระบวนการต่าง ๆ ในการดำเนินงานของกลุ่มบุคคล ซึ่งเรียกว่า ผู้บริหารโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บริหารทางการศึกษา แก่สมาชิกในสังคมกำหนดเอาไว้

สมบูรณ์ พรรณาภพ (2521 : 8) ว่าการบริหารโรงเรียน คือ การดำเนินงานของกลุ่มบุคคล ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานตามหน้าที่ความรับผิดชอบของโรงเรียน อันได้แก่การให้บริการทางการศึกษาแก่สมาชิกของสังคม ให้บรรลุจุดมุ่งหมายตามที่ได้กำหนดไว้

ดร.วิจิตร (ชีระกุล) วรุตบางกูร และสุพิชญา ชีระกุล (2523 : 3) ว่าการบริหารโรงเรียน หมายถึง กิจกรรมต่าง ๆ ที่บุคคลหลายคนร่วมมือกันดำเนินการ เพื่อให้การบริหารทางการศึกษาแก่เยาวชนและผู้สนใจ เพื่อให้เกิดการพัฒนาทางด้านความรู้ ความสามารถ เจตคติ ค่านิยม พฤติกรรมและคุณธรรมต่าง ๆเพื่อเป็นสมาชิกที่ดีของสังคมและแก่ประเทศชาติ

การบริหารโรงเรียน โดยสรุป หมายถึง การบริหารกิจการของโรงเรียนเพื่อให้บริการ ทางการศึกษาแก่ประชาชนและผู้สนใจ และสามารถพัฒนาศักยภาพของผู้เรียนให้มีคุณภาพดียิ่งขึ้น

<u>องค์ประกอบของการบริหารโรงเรียน</u>

องค์ประกอบของการบริหารโรงเรียน ที่สำคัญมี 2 ประการ คือ

1. โรงเรียน ในฐานะที่เป็นสถาบันทางสังคม

2. ผู้บริหารโรงเรียน ซึ่งได้รับมอบหมายให้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการ ต่าง ๆ เพื่อให้การจัดบริการทางการศึกษาของโรงเรียนตรงตามจุดประสงค์ (สมบูรณ์ พรรณาภพ, 2523 : 8 - 9)

<u>ระบบการบริการโรงเรียน</u>

ระบบการบริหารโรงเรียน คือ แบบฉบับ หรือโครงการสร้างที่ใช้ยึดถือเป็นแนวทางในการบริหารโรงเรียน (ดร.วิจิตร (ชีระกุล) วรุตบางกูร และ สุพิชญา ชีระกุล, 2523 : 4)

การบริหารโรงเรียนในปัจจุบัน ใช้ระบบการบริหารแบบรวมอำนาจ (Centralization System) คือมีอำนาจรวมอยู่ที่ส่วนกลางส่วนกลางมีบทบาทในการวางนโยบาย และควบคุมการบริหารโรงเรี ยน ทั้งส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น การบริหารโรงเรียนเป็นระบบราชการ (Bureaucratic System) ทั้งนี้เนื่องจากการจัดการศึกษาในระบบโรงเรียนเป็นกิจการของรัฐ แม้จะมีเอกชนจะแบ่งเบาภาระไปจัดบ้าง แต่ก็ยังอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐ ดังนี้จึงต้องใช้ระบบราชการในการบริหารโรงเรียน (ดร.วิวิตร (ชีระกุล)วรุตบางกูร และ สุพิชญา ชีระกุล, 2523 : 12)

<u>การบริหารโรงเรียนในระบบราชการ</u>

การบริหารโรงเรียนในระบบราชการนี้ เพรสธัส (Presthus) ว่ามีหลักการหรือลักษณะเด่น 6 ประการ ดังนี้ คือ

1. การบริหารงานทุกชนิดต้องอาศัยเอกสาร หรือ การบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษร (Written document) ตามแบบของราชการ

2. มีระเบียบข้อบังคับ หรือ กฎหมายกำหนดขอบเขตของอำนาจในการปฏิบัติงานไว้ตามตัว (Rule of Law)

3. มีการกำหนดวันและเวลาในการทำงานไว้อย่างแน่นอน คือ มีการใช้บุคคลเต็มเวลา (Full Time)

4. การปฏิบัติงานต้องไม่ถือตัวบุคคลเป็นหลัก (Inpersonal) คือไม่นำเรื่องส่วนตัวเข้ามาทับซ้อนกับงาน และไม่หวังผลประโยชน์ให้แก่ตนเอง โดยมีผู้อื่นเป็นฝ่ายเสียประโยชน์

5. มีการจัดระดับชั้น ของการบังคับบัญชา (Hierarchy) คือแต่ละหน่วยงาน จะรับผิดชอบงานในหน่วยงานของตน ตามที่ได้รับมอบหมาย

6. อำนาจในการบริหารรวมไว้ที่ส่วนกลาง (Centralization) หมายความว่า อำนาจในการกำหนดความหมาย นโยบายในการจัดการศึกษาตลอดจนการใช้หลักสูตร แบบเรียน การวัดผลการศึกษาและระเบียบการปฏิบัติต่าง ๆ ส่วนกลางเป็นผู้กำหนดเองทั้งหมด

(ดร.วิจิตร (ชีระกุล) วรุตบางกูร และสุพิชญา ชีระกุล, 2523 : 12 - 13)

<u>ข้อจำกัดของการบริหารโรงเรียนในระบบราชการ</u>

การบริหารโรงเรียนในระบบราชการ มีข้อจำกัด 6 ประการ ดังนี้ คือ

1. ระบบราชการส่งเสริมให้บุคลากรทำตามคำสั่งแต่เพียงอย่างเดียว

2. ระบบราชการขัดขวางความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ของบุคลากร เพราะทุกคนต้องทำงานไปตามกรอบและระเบียบที่วางไว้

3. ระบบราชการส่งเสริมให้บุคลากรให้ยึดมั่นในระเบียบแบบแผน จนไม่คำนึงถึงการบริการประชาชน หรือ ผู้ที่เกี่ยวข้อง

4. ระบบราชการทำให้การดำเนินงานยุ่งยาก ซับซ้อนและล่าช้า

5. ระบบราชการทำให้คนไม่ยอมรับสิ่งแปลก ๆ ใหม่ ๆ เพราะเคยชินกับระบบเท่าที่ใช้อยู่จำเจ

6. ระบบราชการไม่คำนึงถึงตัวบุคคล แต่จะคำนึงถึงผลงานเป็นหลัก

การบริหารโรงเรียนในระบบราชการ มีข้อบกพร่องอยู่บ้าง ถ้าหากผู้บริหารโรงเรียนทราบข้อบกพร่องเหล่านี้ แล้วช่วยกันขจัดออกไป การบริหารโรงเรียนก็จะมีประสิทธิภาพขึ้น

การบริหารโรงเรียนในระบบราชการ แม้จะมีข้อบกพร่อง และเป็นระบบที่ล้าสมัย การที่ล้าสมัย การบริหารงานไม่สะดวกและรวดเร็วเท่าที่ควร แต่ระบบราชการก็ยึดถือและปฏิบัติต่อ ๆ กันมาช้านาน และยังคงปฏิบัติกันต่อไป ถ้าระบบการบริหารราชการแผ่นดิน และระบบการบริหารการศึกษาของไทยยังไม่เปลี่ยนแปลง และยังคงมีความสัมพันธ์กันอย่างนี้ เราพึงหวังที่จะให้ระบบการบริหารโรงเรียน เป็นระบบการบริหารแบบการกระจายอำนาจบ้าง โดยให้โรงเรียนมีอำนาจในการกำหนดความมุ่งหมาย นโยบายและการดำเนินการเอง คาดว่าการบริหารงานคงจะรวดเร็ว ราบรื่นและเรียบร้อยยิ่งกว่านี้

(ดร.วิจิตร ธีระกุล วรุตบางกูรและ สุพิชญา ธีระกุล , 2523 : 13-14)

กระบวนการบริหารโรงเรียน

การบริหารโรงเรียนเป็นการบริหารงานของรัฐ กระบวนการบริหารโรงเรียน (School Administration Process) จึงสามารถนำกระบวนการบริหารงานของรัฐมาใช้ได้ ทั้งนี้ให้อยู่ในดุลยพินิจของผู้บริหารโรงเรียน ว่า จะเลือกใช้กระบวนการบริหารตามทฤษฎีใด โดยนำกระบวนการบริหารมาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์

(ดร.วิจิตร (ธีระกุล) วรุตบางกูร และสุพิชญา ธีระกุล , 2523:23)

กระบวนการบริหารโรงเรียน หมายถึง การกำหนดลำดับขั้นการดำเนินกิจการต่าง ๆ ที่ทำให้โรงเรียนเป็นสถาบันที่สามารถให้บริการทางการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพตรงตามความคาดหวังของสังคมทุกประการ

(ดร.นิพนธ์ กินาวงศ์ , 2523 : 49)

ดร.พนัส หันนาคินทร์ (2513 : 10) ได้เสนอกระบวนการบริหารโรงเรียนว่ามี 4 ประการ ดังนี้ คือ

1. การวางแผนงาน (Planning)
2. การจัดรูปงาน (Organizing)
3. การดำเนินการ (Executing)
4. การประเมินผลงาน (Evaluation)

รูปแบบของการบริหารโรงเรียน

รูปแบบการบริหารโรงเรียน คือ ลักษณะของการดำเนินกิจการของผู้บริหาร หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง รูปแบบการบริหารโรงเรียนคือ ผลรวมของพฤติกรรมการบริหารของ

ผู้บริหารที่จะทำให้การบริหารโรงเรียนบรรลุวัตถุประสงค์ความต้องการ รูปแบบของการบริหารย่อมเพ่งเล็งที่ตัวผู้บริหารโดยตรง การบริหารโรงเรียนจะมีลักษณะอย่างไรขึ้นอยู่กับประสบการณ์ ความเชื่อ หรือปรัชญาของผู้บริหาร รูปแบบการบริหาร อาจจะมีส่วนสัมพันธ์โดยทางอ้อมกับระบบบริหารกล่าวคือ ระบบบริหารแบบกระจายอำนาจมักจะทำให้รูปแบบการบริหารไม่เหมือนกัน หรือระบบบริหารแบบระบบปิดกันกับระบบบริหารแบบระบบเปิด ย่อมทำให้รูปแบบการบริหารไม่เหมือนกัน เป็นต้น

เมื่อกล่าวถึงลักษณะการบริหารของผู้บริหารในองค์การใด ๆ ก็ตาม นักวิชาการมักจะแบ่งรูปแบบการบริหารเป็น 3 รูปแบบ คือ รูปแบบการบริหารแบบอัตตาธิปไตย รูปแบบการบริหารแบบประชาธิปไตย และรูปแบบการบริหารแบบตามสบาย ในทำนองเดียวกันรูปแบบการบริหารโรงเรียนจะแบ่งเป็น 3 รูปแบบ เหมือนรูปแบบของการบริหาร

(ดร.นิพนธ์ กินาวงศ์ , 2523 : 32-33)

<u>รูปแบบบริหารงานแบบอัตตาธิปไตย</u>

การบริหารงานแบบอัตตาธิปไตย (Autocratic administration หรือการบริหารแบบเผด็จการ (authoriarian) รูปแบบการบริหารงานแบบอัตตาธิปไตยแสดงออกโดยลักษณะของผู้บริหารที่ยึดตนเองเป็นใหญ่ ดร.พนัส หันนาคินทร์ (2513 : 50-51) ให้คำอธิบายผู้บริหารโรงเรียนที่มีพฤติกรรมบริหารแบบอัตตาธิปไตยไว้ 4 ประการ คือ

1. ครูใหญ่หรือหัวหน้าสถานศึกษาเป็นผู้กำหนดจุดมุ่งหมายปลายทางหรือนโยบายการทำงานแต่เพียงคนเดียว ไม่มีการปรึกษาหารือคนอื่น ๆ

2. ครูใหญ่หรือหัวหน้าสถานศึกษาจะเป็นผู้สั่งงานแต่เพียงคนเดียว ผู้ใต้บังคับบัญชาต้องรอรับคำสั่ง จะลงมือทำงานล่วงหน้าก่อนไม่ได้

3. ถ้าจะมีการทำงานเป็นคณะ ผู้ใต้บังคับบัญชาจะไม่มีโอกาสเลือกเพื่อนร่วมงาน แต่ครูใหญ่จะเป็นผู้แต่งตั้งผู้ดำเนินงานทั้งหมดตามที่เป็นสมควร

4. ครูใหญ่หรือหัวหน้าสถานศึกษาเป็นผู้พิจารณาผลงานและประเมินผลงานคนเดียว

ถ้าพิจารณาอย่างผิวเผิน อาจจะเห็นว่ารูปแบบการบริหารงานแบบอัตตาธิปไตยเป็นรูปแบบการบริหารที่ไม่พึงประสงค์ แต่ในบางสถานการณ์และลักษณะขององค์การบางแห่ง การบริหารงานแบบอัตตาธิปไตยอาจจะเหมาะสมกว่าการบริหารแบบอื่น

<u>ข้อดีของการบริหารงานแบบอัตตาธิปไตย</u>

1. การบริหารงานระบบอัตตาธิปไตยเหมาะสำหรับหน่วยงานเล็ก ๆ โรงเรียนขนาดเล็ก ครูใหญ่อาจใช้รูปแบบการบริหารงานแบบอัตตาธิปไตย เช่น การตัดสินใจสั่งงานเพียงคนเดียว เพื่อความรวดเร็วในการบริหารงาน

2. การบริหารงานแบบอัตตาธิปไตยเหมาะสำหรับครูใหญ่ที่มีความรู้ความสามารถ มีความจริงใจต่อหมู่คณะ และต้องการบริหารงานเพื่อความเจริญก้าวหน้าของโรงเรียน

3. การบริหารงานแบบอัตตาธิปไตยจะได้รับผลดีในหน่วยงานที่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา (ครูน้อย) ไม่มีความรับผิดชอบและไม่กระตือรือร้นในการทำงาน

4. การบริหารงานแบบอัตตาธิปไตยเหมาะสำหรับหน่วยงานที่ผู้ใต้บังคับบัญชา (ครูน้อย) มีความคิดเห็นขัดแย้งกันอยู่เสมอ ไม่สามารถหาข้อยุติได้ ต้องอาศัยการตัดสินใจจากผู้บริหาร

<u>ข้อเสียของการบริหารงานแบบอัตตาธิปไตย</u> การบริหารงานแบบอัตตาธิปไตยมีข้อเสียหลายประการ ดังนี้ คือ

1. การวินิจฉัยหรือสั่งการของผู้บริหารแต่เพียงคนเดียวย่อมมีโอกาสผิดพลาดได้ง่าย

2. การบริหารงานแบบอัตตาธิปไตยในหน่วยงานใหญ่ ๆ ทำให้ผู้บริหารดูแลงานไม่ทั่วถึง อาจเกิดความเสียหายในหน่วยงานได้ง่าย

3. การที่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา (ผู้น้อย) คอยรับคำสั่งจากครูใหญ่อยู่ตลอดเวลา ทำให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาทำงานเสมือนเครื่องจักร ขาดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์

4. ขาดขวัญหรือกำลังใจในการทำงาน และทำให้ครูน้อยไม่มีน้ำใจในการทำงาน

5. ทำให้เกิดการแตกแยกแก่งแย่งชิงดีชิงเด่น และอิจฉาริษยากัน ส่งเสริมให้เกิดการประจบสอพลอ

6. ก่อให้เกิดความข้องคับใจในการทำงานของครูน้อย

รูปแบบการบริหารงานแบบอัตตาธิปไตยนั้นมีผลเสียมากกว่าผลดี ดังนั้น การบริหารงานโรงเรียนในปัจจุบัน ผู้บริหารจึงไม่ใคร่นิยมใช้ เพราะครูในโรงเรียนมีความรู้และความสามารถดีขึ้นกว่าในสมัยก่อน ๆ แต่ผู้บริหารที่ยังยึดถือระเบียบและชอบใช้อำนาจก็ยังนิยมการบริหารแบบอัตตาธิปไตยอยู่

(ดร.นิพนธ์ กินาวงศ์ , 2523 : 33-34)

<u>รูปแบบการบริหารงานแบบประชาธิปไตย</u>

ประชาธิปไตย (Democracy) ในความหมายทั่วไป หมายถึง รูปแบบการปกครองประเทศซึ่งประชาชนทั่วไปมีส่วนร่วมโดยวิธีการทางรัฐสภาคือ การเลือกผู้แทน แต่ความหมายในด้านการบริหารองค์การ คำว่า ประชาธิปไตยคือ รูปแบบการปกครองตนเอง ที่ทุกคนมีความรับผิดชอบร่วมกัน ในกิจกรรมต่าง ๆ ภายในองค์การ ศาสตราจารย์สาโรช บัวศรี (2508 : 1) อธิบายคำว่า ประชาธิปไตยคือ มนุษยสัมพันธ์แบบหนึ่ง

ซึ่งยึดมั่นในคราวธรรมสามัคคีธรรมและปัญญาธรรม ซึ่งตรงกับแนวคิดประชาธิปไตยของนักการศึกษาตะวันตก กล่าวคือ

1. ประชาธิปไตยอาศัยวิธีการวิทยาศาสตร์ในการแก้ปัญหา (Scientific Method)

2. ประชาธิปไตยอาศัยความร่วมมือในหมู่คณะ แลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันและยอมรับความแตกต่างระหว่างบุคคล (Group participation and Respect forIndividual)

3. ประชาธิปไตยยึดมั่นในหลักการแห่งสติปัญญาของแต่ละคน (Method of Intelligence)

รูปแบบการบริหารโรงเรียนแบบประชาธิปไตยพิจารณาจากพฤติกรรมของผู้บริหารมีลักษณะตรงข้ามกัน รูปแบบการบริหารงานแบบอัตตาธิปไตยดังที่ ดร.พนัส หันนาศินทร์ (2513 : 51) อธิบายไว้ คือ

1. นโยบาย จุดหมายปลายทางและการตัดสินใจดำเนินงานในโรงเรียนเป็นงานของหมู่คณะ ผู้บริหารทำหน้าที่เป็นผู้นำในการพิจารณาตัดสินใจ มิใช่ผู้สั่งการแต่เพียงผู้เดียว

2. ในการพิจารณางานร่วมกันนั้น ผู้ร่วมพิจารณาย่อมคาดหมายลักษณะของงานได้ ขั้นของการดำเนินงานจึงกำหนดขึ้นร่วมกัน หากมีปัญหาเกิดขึ้น ผู้บริหารจะเป็นผู้เสนอแนะวิธีแก้ปัญหาที่เหมาะสมกับสถานการณ์ กำลังคน และกำลังทรัพย์

3. ในการทำงาน ผู้ร่วมงานมีสิทธิเลือกทำงานกับคนที่ดีกว่าเหมาะกับตนได้มากกว่า ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับขอบเขตของการแบ่งงานและประเภทของงานที่จะทำ

4. การประเมินผลงานเป็นงานของคณะ ผู้บริหารจะต้องยึดข้อเท็จจริง และจุดประสงค์อันแน่ชัดเป็นหลักในการประเมินผลงาน

ข้อดีของการบริหารงานแบบประชาธิปไตย

รูปแบบการบริหารงานแบบประชาธิปไตยเป็นรูปแบบการบริหารงานที่ดีที่สุด การบริหารงานแบบประชาธิปไตยมีผลดีในกรณีต่าง ๆ ดังนี้

1. การบริหารงานแบบประชาธิปไตยย่อมมีความเหมาะสมอย่างยิ่ง ในองค์การขนาดใหญ่ มีงานมาก ซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือและความคิดเห็นจากหลาย ๆ ฝ่าย

2. การบริหารงานแบบประชาธิปไตยเหมาะสมสำหรับหน่วยงานที่ผู้ร่วมงานทุกคนมีความรู้ ความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ และมีความรับผิดชอบต่องานในหน้าที่ของตน

3. การบริหารงานแบบประชาธิปไตยเหมาะสำหรับผู้ร่วมงานที่มีทัศนคติเป็นประชาธิปไตยได้แก่ ความสามัคคีพร้อมเพรียงกันในการทำงานเป็นหมู่คณะ การยอมรับฟังความคิดเห็นของคนอื่น การรู้จักแบ่งปันหน้าที่ความรับผิดชอบ ฯลฯ

ข้อเสียของการบริหารงานแบบประชาธิปไตย

การบริหารงานแบบประชาธิปไตย อาจจะเกิดผลเสียหายในกรณีต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. ผู้ร่วมงานไม่เข้าใจหลักการประชาธิปไตยดีพอ

2. ลักษณะของงานที่เป็นภารกิจเฉพาะอย่าง ที่ต้องอาศัยหัวหน้าที่มีความรู้หรือความเชี่ยวชาญเฉพาะ

3. ผู้ร่วมงานฉวยโอกาสใช้สิทธิเสรีภาพเกินขอบและไม่ยอมรับรู้ขอบเขตความสามารถของตนเอง

<u>รูปแบบการบริหารงานแบบตามสบาย</u>

การบริหารงานแบบตามสบาย(Laissze-faire) หรือแบบปล่อยปละละเลย เป็นรูปแบบการบริหารที่ผู้บริหารไม่มีหลักเกณฑ์บริหาร ปล่อยให้ผู้ใต้บังคับบัญชาทำงานตามใจชอบ ลักษณะสำคัญของการบริหารแบบตามสบายมีดังนี้

1. ขาดระเบียบกฎเกณฑ์สำหรับถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติ
2. ไม่มีการควบคุมหรือการบังคับบัญชา ทุกคนรับผิดชอบงานหน้าที่ของตนเองตามลำพัง
3. ขาดความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน
4. ไม่มีการเตรียมงานหรือการวางแผนงาน
5. ไม่มีการประเมินผลงาน
6. ทุกคนสามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างเสรี

การบริหารแบบตามสบายนั้นมีผลเสียมาก ไม่ควรจะนำมาใช้ในการบริหาร อย่างไรก็ตาม การบริหารงานแบบตามสบาย อาจจะเกิดขึ้นได้ เมื่อผู้บริหารพยายามจะใช้การบริหารแบบประชาธิปไตย แต่ไม่เข้าใจหลักการประชาธิปไตยดีพอหรือเมื่อผู้บริหารไม่แน่ใจในความเป็นผู้นำของตัวเอง เลยให้เสรีภาพและยกย่องผู้ใต้บังคับบัญชา เพื่อกลบเกลื่อนความไม่สามารถในการเป็นผู้นำของตนเอง

(ดร.นิพนธ์ กินาวงศ์ , 2523 : 36-37)

<u>ข้อแนะนำการเลือกรูปแบบการบริหารโรงเรียน</u>

รูปแบบการบริหารโรงเรียนย่อมขึ้นอยู่กับประสบการณ์ ความเชื่อ และปรัชญาของผู้บริหารดังกล่าวมาแล้ว สำหรับผู้บริหารที่ยังไม่แน่ใจในการเลือกรูปแบบการบริหารโรงเรียนมีข้อแนะนำที่ควรทราบดังต่อไปนี้

1. ความรู้ความเข้าใจในรูปแบบการบริหารโรงเรียน เช่น เมื่อนำเอาการบริหารโรงเรียนแบบประชาธิปไตยไปใช้ ต้องแน่ใจว่าผู้บริหารเข้าใจการบริหารแบบประชาธิปไตยเป็นอย่างดี

2. ควรพิจารณาถึงข้อดีและข้อเสียของการบริหารแบบต่าง ๆ

3. รูปแบบการบริหารโรงเรียนควรสอดคล้องหรือสัมพันธ์กับระบบการบริหารการศึกษาและระบบการบริหารราชการแผ่นดิน ถ้าระบบบริหารราชการแผ่นดินเป็นระบบปิด การนำเอาการบริหารแบบประชาธิปไตยไปใช้อย่างเต็มที่ การบริหารงานอาจจะเกิดผลเสียได้

4. ถ้าผู้บริหารไม่แน่ใจว่าจะตัดสินใจในการบริหารแบบอัตตาธิปไตยหรือ แบบประชาธิปไตย ไม่ควรเลือกแบบประชาธิปไตยทันที ควรเลือกเอาแบบอัตตาธิปไตยไว้ก่อน เพราะการบริหารงานแบบอัตตาธิปไตยอาจทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาดีอยู่แล้วจะปรับปรุงการบริหารเป็นแบบประชาธิปไตยก็ทำได้สะดวก

5. ผู้บริหารต้องนึกอยู่เสมอว่า การบริหารเป็นทั้งศาสตร์และศิลป คือการบริหารขึ้นอยู่กับความรู้ในเชิงบริหารและทักษะประสบการณ์ในการบริหาร การเลือกรูปแบบการบริหารจึงต้องพิจารณาอย่างรอบคอบทั้งในแง่หลักการและศิลปของการบริหารงานให้บรรลุผล

(ดร.นิพนธ์ กินาวงศ์ , 2523 . 37-38)

การจัดระบบงาน

สมาน รังสิโยกฤษฎ์ และ สุทธี สิทธิสมบูรณ์ (2522 . 23) หรือการจัดรูปงานหรือการจัดองค์การหมายถึงการแบ่งอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานทั้งหมดออกเป็นส่วนต่างๆ แต่ละส่วนกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ชัดเจน พร้อมทั้งกำหนดความสัมพันธ์ของหน้าที่การงานที่แบ่งออกไป กำหนดสายการบังคับบัญชาตั้งแต่หน่วยงานที่เล็กที่สุด คือตำแหน่งต่าง ๆ จนถึง

หน่วยงานขนาดใหญ่ของหน่วยงานนั้น ๆ จนครอบคลุมหน่วยงานทั้งหมด"

<u>การจัดระบบงานการบริหารโรงเรียน</u>

การจัดระบบงานภายในโรงเรียน คือ การแบ่งงานต่าง ๆ ในโรงเรียนให้เป็นหมวดหมู่นั่นเอง พร้อมกับกำหนดอำนาจหน้าที่ของงานย่อยแต่ละอย่างที่แบ่งนั้น และยังได้กำหนดถึงการประสานงานย่อยดังกล่าว ตลอดจนกำหนดการควบคุมบังคับบัญชาตั้งแต่ระดับต่ำสุดจนถึงสูงสุดอีกด้วย

การจัดระบบงานเป็นแนวความคิดเริ่มแรกของการบริหาร โดยให้ความสำคัญที่โครงสร้างของหน่วยงาน ซึ่งถ้าหากจัดได้เหมาะสม จัดเจน แน่นอนแล้ว ย่อมเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงาน และเป็นพื้นฐานที่จะช่วยให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพ เพราะจะทำทุกคนในหน่วยงานรู้ว่าตนมีบทบาทหน้าที่อย่างไร ป้องกันการทำงานซ้ำซ้อน แต่ละคนรู้ว่าตนเองสามารถติดต่อประสานงานได้กับใคร ใครคือผู้บังคับบัญชาใคร การจัดระบบบริหารงานภายในที่ดีนี้จะเป็นการเสริมกำลังใจให้บุคลากรทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ และช่วยทำให้งานดำเนินไปอย่างรวดเร็วและประหยัดทั้งเวลาและวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ด้วย

(ทิพวรรณ ยุทธโยธิน , 2525 : 162-163)

<u>การแบ่งประเภทของโรงเรียนตามขนาดของโรงเรียน</u>

การกำหนดประเภทของโรงเรียนนั้น โดยทั่ว ๆ ไปมักจะยึดจำนวนของนักเรียนเป็นเกณฑ์ ทั้งนี้เพราะจำนวนบุคลากรภายในโรงเรียนได้แก่ครู อาจารย์ ผู้บริหาร ตลอดจนเจ้าหน้าที่ คนงานภารโรง มีส่วนสัมพันธ์กับจำนวนนักเรียนทั้งสิ้น จากเกณฑ์มาตรฐานของคุรุสภา (สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา , 2522 : 1-2) ในการกำหนดอัตราข้าราชการครูได้แบ่งขนาดของโรงเรียนมัธยมดังนี้ คือ

<u>โรงเรียนมัธยมศึกษา</u>

แบบที่	จำนวนห้องเรียน	จำนวนนักเรียน	จำนวนผู้บริหาร	
			ครูใหญ่	ผู้ช่วย
1	6	240	1	-
2	12	480	1	1
3	18	720	1	2
4	24	960	1	2
5	30	1200	1	3
6	36	1440	1	3
7	42	1680	1	4
8	48	1920	1	4
9	54	2160	1	4
10	60	2400	1	4

หมายเหตุ ห้องเรียน 1 ห้อง : นักเรียน 40 คน

คุรุสภา (สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา , 2522 :1-2) ได้กำหนดเกณฑ์มาตรฐานในการแบ่งประเภทของโรงเรียนประถมไว้ดังนี้

<u>โรงเรียนประถมศึกษา</u>

แบบที่	จำนวนห้องเรียน	จำนวนนักเรียน	จำนวนผู้บริหาร	
			ครูใหญ่	ผู้ช่วย
1	6	240	1	-
2	12	480	1	1
3	18	720	1	2
4	24	960	1	2
5	30	1200	1	3
6	36	1440	1	3
7	42	1680	1	4
8	48	1920	1	4
9	54	2160	1	4
10	60	2400	1	4

หมายเหตุ 1 ห้องเรียน : นักเรียน 40 คน

สำนักงานคณะกรรมการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้แบ่งประเภทของโรงเรียนประถมศึกษา โดยถือเกณฑ์จำนวนนักเรียนเป็นหลัก การแบ่งประเภทของโรงเรียน แบ่งเป็น 3 ขนาด คือ

1. โรงเรียนขนาดเล็ก ได้แก่โรงเรียนที่มีนักเรียนจำนวน 100 คนลงมา
2. โรงเรียนขนาดกลาง ได้แก่โรงเรียนที่มีนักเรียนจำนวนตั้งแต่ 101-400 คน
3. โรงเรียนขนาดใหญ่ ได้แก่โรงเรียนที่มีนักเรียนตั้งแต่ 400 คนขึ้นไป

กรมสามัญศึกษาได้กำหนดเกณฑ์มาตราฐานในเรื่องขนาดของโรงเรียนมัธยมศึกษา โดยถือเอาจำนวนนักเรียนเป็นเกณฑ์ดังนี้ คือ

1. โรงเรียนขนาดเล็ก มีนักเรียนไม่เกิน 500 คน
2. โรงเรียนขนาดกลาง มีนักเรียนไม่เกิน 1,500 คน
3. โรงเรียนขนาดใหญ่ มีนักเรียนไม่เกิน 2,500 คน
4. โรงเรียนขนาดพิเศษ มีนักเรียนประมาณ 3,000 คน

ขนาดของโรงเรียนมีส่วนสัมพันธ์กับการจัดระบบบริหารงานภายในโรงเรียน คือ ยิ่งมีขนาดใหญ่เท่าไร ก็ยิ่งทำให้การจัดมีความยุ่งยากสลับซับซ้อนยิ่งขึ้น เพราะโรงเรียนขนาดใหญ่ย่อมมีจำนวนนักเรียน ครู อาจารย์ คนงาน เจ้าหน้าที่ ตลอดจนงบประมาณการเงิน วัสดุครุภัณฑ์ เป็นจำนวนมากด้วย ทำให้การจัดระบบงานยุ่งยากยิ่งขึ้น

(ทิพวรรณ ยุทธโยธิน , 2525 : 164-165)

<u>การจัดระบบบริหารโรงเรียน</u>

การจัดระบบบริหารโรงเรียนนั้นไม่แตกต่างไปจากการจัดหน่วยงานของราชการหรือหน่วยงานธุรกิจเอกชน ทั้ง ๆ ที่หน่วยงานการศึกษาจะมีจุดมุ่งหมายแตกต่างไปจากหน่วยงานธุรกิจเอกชน หรือหน่วยงานราชการอื่น ๆ ก็ตาม แนวดำเนินการจัดระบบบริหารโรงเรียนมีข้อที่ต้องพิจารณาอยู่ 10 ประการดังนี้ คือ

1. การกำหนดนโยบาย
2. การบริหารโรงเรียน
3. การแบ่งสำนักงานและจัดตั้งหน่วยงานย่อย
4. การจัดสายบังคับบัญชา
5. ช่วงของการควบคุมงาน
6. เอกภาพในการบังคับบัญชา
7. การเขียนแผนผังองค์การ
8. การประสานงาน
9. การมอบอำนาจหน้าที่
10. ศูนย์อำนวยการหรือศูนย์บริหารโรงเรียน

1. การกำหนดนโยบาย หมายความว่าโรงเรียนจะต้องมีนโยบายที่ชัดเจนว่าในการบริหารงานของโรงเรียนนั้นมีนโยบายหลักคืออะไร โดยทั่วไปแล้วการกำหนดนโยบายในการบริหารโรงเรียนนั้นจะต้องสอดคล้องกับนโยบายทางการศึกษาของชาติ ซึ่งได้แก่แผนการศึกษาแห่งชาติหรือแผนพัฒนาการศึกษาจากนั้นต้องคำนึงถึงนโยบายของกระทรวง หรือกรมในสังกัด ซึ่งถือว่านโยบายทางการศึกษาของชาติเป็นแม่บทที่ทุกโรงเรียนต้องปฏิบัติตาม นอกจากนี้ยังต้องพิจารณาถึงนโยบายของการศึกษาแต่ละระดับ เช่นนโยบายระดับก่อนประถมศึกษา ระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้น และมัธยมตอนปลาย และแต่ละโรงเรียนยังมีนโยบายเฉพาะของโรงเรียนอีกด้วย เช่น บางโรงเรียนอาจมุ่งให้นักเรียนมีความเป็นเลิศทางวิชาการ บางโรงเรียนอาจมีวัตถุประสงค์เฉพาะที่มุ่งให้นักเรียนมีความเป็นสุภาพบุรุษ สุภาพสตรี มีคุณธรรมจริยธรรมเป็นพิเศษ นโยบายหรือวัตถุประสงค์เฉพาะของแต่ละโรงเรียนจะเป็นอย่างไรก็ตาม ผู้บริหารควรแจ้งให้บรรดาครู เจ้าหน้าที่ในโรงเรียน ตลอดจนนักเรียนได้ทราบเพื่อจะได้ปฏิบัติให้ตรงกัน และสอดคล้องกับวัตถุประสงค์นั้น ๆ

นโยบายข้างต้นนี้เป็นนโยบายทั่วไปของแต่ละโรงเรียนที่ใช้เป็นหลักในการดำเนินการ ในแต่ละปีการศึกษา โรงเรียนจะมีนโยบายในการดำเนินงานแต่ละด้านอย่างไร ปีใดจะเน้นการพัฒนาด้านไหน โรงเรียนจะต้องกำหนดให้แน่ชัดเป็นรายปีไปรวมทั้งแถลงนโยบายในการบริหารทุกด้านให้ครูและบุคลากรอื่น ๆ ในโรงเรียนทราบ ตัวอย่าง เมื่อปีการศึกษาที่แล้ว โรงเรียนมีจุดอ่อนด้านใดบ้าง เช่น อาจมีปัญหาทางด้านความประพฤตินักเรียน โรงเรียนอาจกำหนดว่า ในปีการศึกษานี้โรงเรียนจะมุ่งกวดขันความประพฤติของนักเรียนเป็นพิเศษ เป็นต้น

นอกจากนี้นโยบายในการบริหารโรงเรียนตลอดจนการบริหารบุคลากรนั้น โรงเรียนมีนโยบายอย่างไร ควรแถลงทุกด้านตั้งแต่ต้นปีการศึกษา เช่นในด้านวิชาการ อาคารสถานที่ กิจการนักเรียน การบริหารบุคลากร

(ทิพวรรณ ยุทธโยธิน , 2525 : 166)

2. การบริหารโรงเรียน การบริหารโรงเรียนที่ผู้บริหารใช้อยู่นั้นแบ่งออกเป็น 2 วิธีใหญ่ ๆ ดังนี้ คือ

2.1 การบริหารโดยบุคคลคนเดียว (Singleheaded) หมายความว่า ผู้บริหารรวมอำนาจในการบริหารแต่เพียงผู้เดียว การวินิจฉัยสั่งการต่าง ๆ ผู้บริหารจะวินิจฉัยด้านตนเอง วิธีการบริหารเช่นนี้บางครั้งเรียกว่าการบริหารแบบอัตตาธิปไตย คือถือตัวผู้บริหารเป็นใหญ่

2.2 การบริหารโดยองค์คณะบุคคล (Pluralheaded) หมายความว่า การวินิจฉัยสั่งการต่าง ๆ ทำโดยกลุ่มบุคคล เป็นวิธีการบริหารแบบประชาธิปไตยและเชื่อในความคิดเห็นของคนหลายคนว่าย่อมดีกว่าความคิดเห็นของคน ๆ เดียว โรงเรียนในสังคมประชาธิปไตย มักใช้วิธีการบริหารแบบนี้

(ทิพวรรณ ยุทธโยธิน , 2525 : 166-167)

3. การแบ่งสำนักงานและจัดตั้งหน่วยงานย่อย การแบ่งสำนักงานและจัดตั้งหน่วยงานย่อยนั้นก็คือการพิจารณางานทั้งหมดที่มีอยู่แล้วมาแบ่งแยกงานต่าง ๆ ที่มีอยู่ให้เป็นหมวดหมู่ งานใดที่มีลักษณะอย่างเดียวกันก็นำมารวมอยู่ในหมวดหมู่เดียวกัน ดังนั้นการแบ่งสำนักงานและจัดตั้งหน่วยงานย่อยก็คือการแบ่งงานนั่นเอง โดยอาศัยลักษณะของงานเป็นเกณฑ์ในการแบ่ง

การจัดแบ่งสำนักงานหรือจัดตั้งหน่วยงานย่อมนั้นมีหลักสำคัญในการพิจารณา คือ ต้องพิจารณาว่าอะไรคืองานหลัก และอะไรที่ไม่ใช่งานหลัก ซึ่งเรียกว่างานที่ปรึกษาและงานช่วย การพิจารณาดังนี้จะทำให้หน่วยงานย่อยที่แบ่งออกมานั้น เป็นการแบ่งแยกที่เด่นชัดไม่ซ้ำซ้อนกัน

หน่วยงานย่อยในองค์การต่าง ๆ นั้น แบ่งได้ 3 ประเภท คือ

1. หน่วยงานหลัก (Line)
2. หน่วยงานที่ปรึกษา (Staff)
3. หน่วยงานอนุกร หรือหน่วยงานช่วย (Auxiliary)

3.1 หน่วยงานหลัก (Line) หมายถึงงานที่ปฏิบัติหน้าที่ตรงตามความประสงค์หรือความมุ่งหมายของงานที่กำหนดไว้ เป็นหน่วยงานที่สำคัญที่สุด กระทำภารกิจหลักขององค์การ ในสถานศึกษา เช่น โรงเรียน วิทยาลัย มหาวิทยาลัย ผู้ทำหน้าที่ทางวิชาการหรือทำการสอนถือว่าเป็นหน่วยงานหลัก ในโรงเรียนจึงแบ่งออกเป็นฝ่ายต่าง ๆ คือ ฝ่ายวิชาการ ฝ่ายธุรการ ฝ่ายปกครอง และฝ่ายกิจการนักเรียน ฝ่ายที่ถือว่าเป็นหน่วยงานหลักคือฝ่ายวิชาการและฝ่ายปกครอง

3.2 หน่วยงานที่ปรึกษา (Staff) คือหน่วยงานที่ทำหน้าที่ให้ข้อคิดเห็นในเรื่องต่าง ๆ เพื่อประกอบการตัดสินใจของหัวหน้าหน่วยงาน โดยมีบทบาทอย่างมากเพียงให้คำแนะนำแก่ผู้บังคับบัญชาและหน่วยงานหลักเท่านั้น ไม่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจของผู้บังคับบัญชาและสายงานหลักแต่ประการใด หน่วยงานนี้ตั้งขึ้นเพื่อให้หน่วยงานหลักสามารถ

ปฏิบัติการได้ดีขึ้น โดยมากเป็นหน่วยงานทางวิชาการ มีหน้าที่ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย และให้ข้อคิดเห็นเช่น หน่วยศึกษานิเทศก์ ของกรมต่าง ๆ มีหน้าที่สำคัญคือช่วยให้คำปรึกษาหารือแก่ครูในการปรับปรุงการเรียนการสอนหรือบางโรงเรียนอาจมีคณะกรรมการประจำโรงเรียนมีหน้าที่ให้คำปรึกษาหารือแก่ครูใหญ่

3.3 หน่วยงานอนุกรหรือหน่วยงานช่วย (Auxiliary) เป็นหน่วยงานที่ให้บริการ รับผิดชอบงานที่สนับสนุนให้หน่วยงานหลักและหน่วยงานที่ปรึกษาดำเนินไปได้ด้วยดี ลักษณะของงานอนุกรเป็นงานที่อำนวยความสะดวกเป็นส่วนใหญ่ ในโรงเรียนได้แก่ฝ่ายธุรการ พัสดุ ครุภัณฑ์ การเงิน สารบัญ ทะเบียน วัดผล พยาบาล ห้องสมุด แนะแนว โสตทัศนศึกษา และโภชนาการ เป็นต้น หน่วยงานดังกล่าวไม่ได้ทำการสอน หน่วยงานใดก็ตามถ้าไม่มีหน่วยงานอนุกรแล้ว มีผลให้หน่วยงานหลักทำงานได้ไม่ดีเท่าที่ควร

บุคลากรในโรงเรียนเมื่ออยู่ในหน่วยงานไหนก็จะถูกจำแนกตามหน้าที่นั้น เช่น บุคลากรหลักที่ทำหน้าที่สอนและอบรมนักเรียนเรียกว่าครู บุคลากรที่อยู่ในหน่วยงานอนุกร หรือหน่วยงานช่วยมักมีชื่อเรียกแตกต่างไป ไม่เรียกว่าครู เช่น คนงาน ภารโรง เจ้าหน้าที่ธุรการ ส่วนคนที่อยู่ในหน่วยงานที่ปรึกษามักจะเรียกว่านักวิชาการ

สำหรับการกำหนดสายงานภายในโรงเรียนนั้น คุรุสภาได้แบ่งสายงานในโรงเรียนประถมศึกษาและมัธยมศึกษา ดังนี้ คือ

โรงเรียนประถมศึกษาแบ่งเป็น 3 สาย คือ

1. สายบริหาร
2. สายผู้สนับสนุนการสอนหรือสายบริการ
3. สายผู้ปฏิบัติการสอน

โรงเรียนมัธยมศึกษา แบ่งเป็น 3 สายเช่นกันคือ

1. สายบริหาร

2. สายผู้สนับสนุนการสอนหรือสายบริการ

3. สายผู้ปฏิบัติการสอน

1. สายบริหาร ได้แก่ ครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ หรือผู้อำนวยการและผู้ช่วยครูใหญ่

2. สายบริการ หรือฝ่ายสนับสนุนการสอน สายนี้มีหน้าที่อำนวยความสะดวกต่าง ๆ ให้แก่ครู ได้แก่ฝ่ายการเงิน บัญชี ธุรการ ทะเบียน วัดผล บรรณารักษ์ พัสดุ กิจกรรมนักเรียน อนามัยโรงเรียน โสตทัศนศึกษา และโภชนาการ

3. สายปฏิบัติการสอน ได้แก่ครูผู้สอนในวิชาต่าง ๆ ถือว่าเป็นบุคลากรที่มีความสำคัญที่สุดในโรงเรียน

จากการแบ่งบุคลากรในโรงเรียนเป็น 3 สายนี้ จะเห็นได้ว่าแต่ละสายมีการงานที่แตกต่างกันไป สายบริหาร มีหน้าที่ในการควบคุมบังคับบัญชาให้ทุกคนในโรงเรียนปฏิบัติงานได้ด้วยดี ตลอดจนเป็นผู้ประสานงานย่อยทำงานให้สอดคล้องต้องกัน ส่วนสายบริการก็มีหน้าที่ให้ความสะดวกต่าง ๆ แก่ผู้ทำหน้าที่ปฏิบัติการสอน คืองานอะไรที่จะช่วยทำการสอนของครูมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นเป็นหน้าที่ของฝ่ายนี้ ส่วนสายปฏิบัติการสอนก็มีหน้าที่สอน ซึ่งถือว่าเป็นงานหลักของโรงเรียน

(ทิพวรรณ ยุทธโยธิน , 2525 : 167-169)

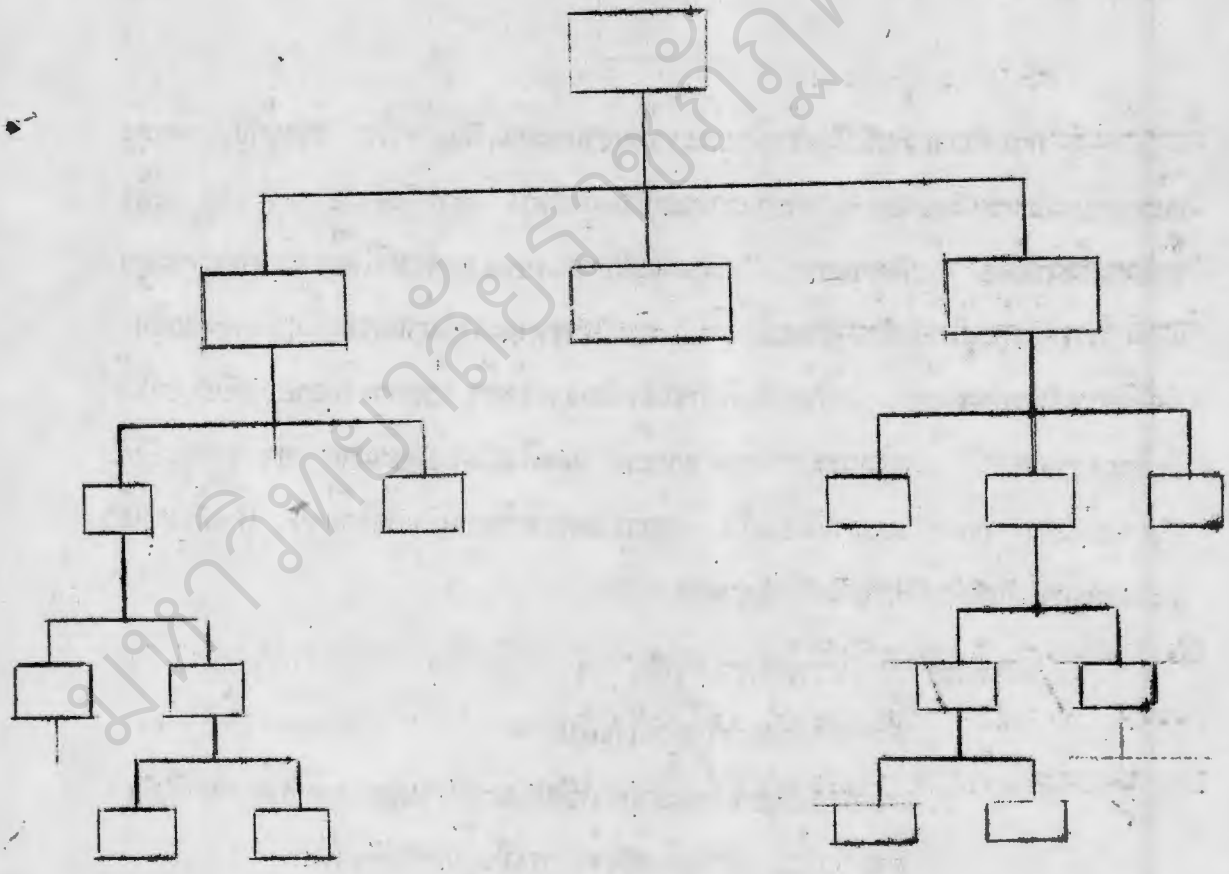
4. การจัดสายบังคับบัญชา (Chain of command) or "Line of authorith" หรือ "Hierachy" สายการบังคับบัญชาหมายถึง ความสัมพันธ์ตามลำดับชั้นระหว่างผู้บังคับบัญชา หมายถึง ความสัมพันธ์ตามลำดับชั้นระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาในแต่ละหน่วยงาน เพื่อแสดงให้ทราบว่าสัมพันธภาพของการติดต่อสื่อสาร (Communication) จากผู้บังคับบัญชา

หรือหัวหน้าหน่วยงานไปยังผู้ใต้บังคับบัญชามีลักษณะทางเดินเป็นอย่างไร ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการตรวจสอบและควบคุมงานให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย

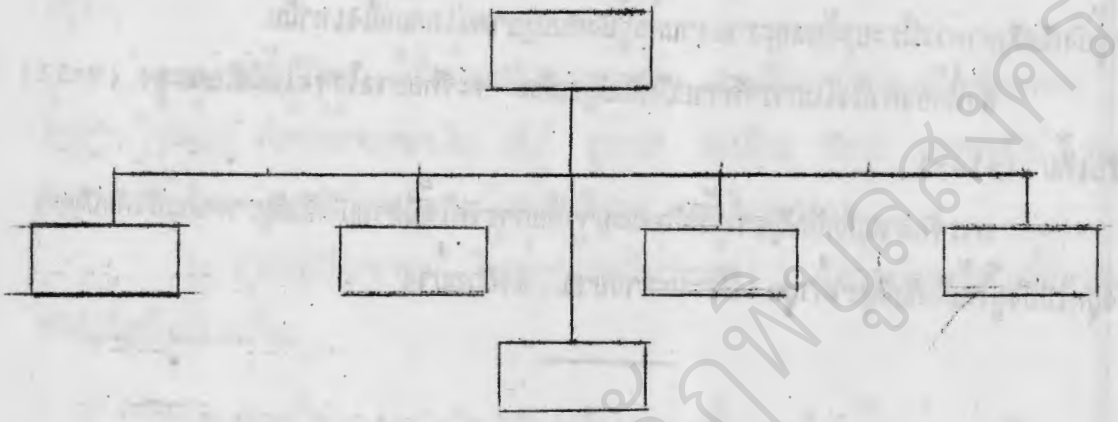
การจัดสายการบังคับบัญชาที่จะต้องจัดให้เข้าใจง่ายไม่ยุ่งยากซับซ้อน การรายงานต่อผู้บังคับบัญชาควรมีระยะสั้นและรายงานต่อผู้บังคับบัญชาคนใดคนหนึ่งเท่านั้น

สิ่งที่ต้องคำนึงในการจัดสายบังคับบัญชาคือ จะจัดอย่างไรจะให้มีลักษณะสูง (Tall) หรือเตี้ย (Flat)

การจัดสายบังคับบัญชาให้มีลักษณะยาวคือการจัดให้มีสายบังคับบัญชาจากผู้บังคับบัญชาสูงสุดไปยังผู้ใต้บังคับบัญชาต่ำสุด มีระยะทางยาว ดังตัวอย่าง



ส่วนการจัดสายบังคับบัญชาให้มีลักษณะนั้น (Flat) คือ การจัดให้มีสายบังคับบัญชาจากผู้บังคับบัญชาสูงสุดไปยังผู้ใต้บังคับบัญชาต่ำสุด มีระยะทางสั้น ดังตัวอย่าง



การจัดสายบังคับบัญชาของแต่ละหน่วยงานจะต้องจัดอย่างไร ขึ้นอยู่กับขนาดของหน่วยงาน ลักษณะของงาน และความสามารถของผู้บริหาร การจัดทั้ง 2 ประเภท มีทั้งข้อดีและข้อเสียคือ ถ้าจัดสายการบังคับบัญชาแบบยาว (Tall) จะทำให้ช่วงของการควบคุมแคบ การควบคุมผู้ใต้บังคับบัญชาทำได้ง่าย การพิจารณาอะไรก็ผ่านการกลั่นกรองหลายชั้นทำให้ความผิดพลาดมีน้อย แต่มีข้อเสียคือการดำเนินงานล่าช้า ส่วนการจัดสายบังคับบัญชาให้สั้นก็ตรงข้ามคือทำให้ช่วงของการควบคุมงานกว้าง มีคนในบังคับบัญชามาก อาจควบคุมบังคับบัญชาไม่ทั่วถึง การดำเนินงานรวดเร็ว แต่การผิดพลาดก็อาจเกิดขึ้นได้ง่าย โดยทั่วไปแล้วระบบราชการมักจัดให้มีมีการบังคับบัญชายาว

หลักที่ควรคำนึงในการจัดสายบังคับบัญชา

1. จำนวนชั้นไม่ควรให้มากเกินไป
2. สายบังคับบัญชาแต่ละสายควรมีลักษณะชัดเจนและสะดวกต่อการปฏิบัติงาน เช่น กำหนดให้ชัดว่าใครเป็นผู้บังคับบัญชาใคร

3. สายการบังคับบัญชาไม่ควรให้มีการก้าวก่ายกัน เช่น การทำงานแต่ละอย่างควรให้มีผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียวหรือหน่วยเดียว

(ทิพวรรณ ยุทธโยธิน , 2525 : 169 - 171)

5. ช่วงของการควบคุมงาน (Span of control) คือการแสดงให้ทราบว่าผู้บังคับบัญชาคนหนึ่งมีขอบเขตของการรับผิดชอบของบังคับบัญชาเพียงใด มีผู้ใต้บังคับบัญชากี่คนหรือมีหน่วยงานในความรับผิดชอบบังคับบัญชากี่หน่วยงาน

ช่วงของการควบคุมงานนี้เกี่ยวข้องกับสายการบังคับบัญชา คือถ้าสายการบังคับบัญชายาว ช่วยของการควบคุมงานก็แคบ ถ้าสายการบังคับบัญชาสั้น ช่วงของการควบคุมงานก็กว้างต้องรับผิดชอบมาก อาจทำให้การบังคับบัญชาไม่ทั่วถึง การกำหนดช่วงของการควบคุมงานว่าควรมีแค่ไหนนั้น สมาน รังสิโยกฤษณ์ และสุทธิ สิทธิสมบูรณ์ (2522 : 30) ว่าช่วงของการควบคุมงาน 6-10 คน ส่วน ดร.ภิญโญ สาธร (2516 : 133) ว่า ขอบเขตของการควบคุมงานควรอยู่ระหว่าง 3-15 คน

ช่วงของการควบคุมงานจะกว้างหรือแคบแค่ไหนขึ้นอยู่กับสิ่งต่อไปนี้ คือ

1. ลักษณะของงานที่ควบคุมว่ามีความซับซ้อนแค่ไหน
2. ความสามารถของผู้บังคับบัญชา
3. สถานการณ์ขององค์การ

(ทิพวรรณ ยุทธิโยธิน , 2525 . 171 - 172)

6. เอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of command) เอกภาพในการบังคับบัญชา หมายถึง การบริหารที่มีอำนาจการควบคุมบังคับบัญชามารวมอยู่ที่คนใดคนหนึ่ง หรือคณะบุคคลคณะใดคณะหนึ่งโดยเด็กขาด

การจัดองค์การนั้นต้องระบุให้ชัดแจ้งว่าใครคือผู้รับผิดชอบและมีหน้าที่บังคับบัญชาสูงสุด เพื่อให้เกิดความชัดเจนแน่นอนทั้งในการสั่งงานและการรับคำสั่ง เป็นการป้องกันการปัดความรับผิดชอบและการปฏิบัติงานก้าวก่ายกัน หรือการสั่งงานซ้ำซ้อน

เอกภาพในการบังคับบัญชา จึงเป็นสิ่งสำคัญต่อการจัดหน่วยงานทำให้เกิดความคล่องตัวสะดวกต่อการรายงานและการวินิจฉัยสั่งการอย่างมีประสิทธิภาพ และยังเป็นการส่งเสริมให้เกิดระบบความรับผิดชอบร่วมกัน ทั้งผู้สั่งการและผู้รับคำสั่ง ช่วยให้การบริหารงานนั้นเป็นไปอย่างมีหลักเกณฑ์ และสอดคล้องกับหลักเหตุผลด้วย

(ทิพวรรณ ยุทธโยธิน , 2525 : 172)

7. การเขียนแผนผังองค์การ (organization chart) แผนผังองค์การเป็นสิ่งที่ใช้อธิบายการจัดหน่วยงานอย่างย่อเป็นอุปกรณ์ที่ช่วยให้เกิดความเข้าใจกิจกรรมขององค์การได้ ทำให้ทราบว่าโครงสร้างขององค์การเป็นแบบใด ใครมีหน้าที่ความรับผิดชอบในองค์การนั้น มีสายการบังคับและการติดต่อสื่อสารอย่างไร การเขียนแผนผังองค์การที่ดีจะทำให้เข้าใจองค์การได้ทันที โดยทั่วไปแล้วมักไม่เขียนคำอธิบายในแผนผังองค์การมากเกินไป

ประเภทของการเขียนแผนผังองค์การมี 4 ประเภท ดังนี้ คือ

1. แผนผัง แสดง โครงสร้าง (Skelleton chart)
2. แผนผังเกี่ยวกับหน้าที่การงาน (Functional chart)
3. แผนผังเกี่ยวกับงานบุคคล (Personnel chart)
4. แผนผังฝาผนัง (wall organization chart)

7.1 แผนผังแสดงโครงสร้าง(Skelleton chart) เป็นแผนผังแสดงโครงสร้างของหน่วยงานว่ามีโครงสร้าง หรือการจัดองค์การอย่างไร แยกเป็นหน่วยงานย่อยอะไรบ้างเรียงลดหลั่นกันตั้งแต่สูงสุดถึงต่ำสุด

ลักษณะของแผนผังโครงสร้างขององค์การ มักมีรูปร่างคล้ายปิรามิด หรือสามเหลี่ยมหน้าจั่ว ยอดแหลมคือ ผู้นำขององค์การซึ่งมีจำนวนน้อย ถัดลงมาเป็นรอง ลดหลั่นกันลงมาจนถึงฐานซึ่งได้แก่พนักงาน เจ้าหน้าที่ แผนผังโครงสร้างองค์การจะบอกโครงสร้างองค์การที่เป็นส่วนงานหลัก ๆ ไม่ระบุตำแหน่ง และอำนาจหน้าที่ของตำแหน่ง

นอกจากนี้แผนผังโครงสร้างองค์การยังแสดงสายการบังคับและการติดต่อสื่อสารในองค์การด้วย สัญญลักษณะที่ใช้ก็แสดงหมายด้วย คือ ถ้าเป็นสายการบังคับบัญชาโดยตรงจะนิยมใช้เส้นทึบเป็นแนวติดต่อกัน ถ้าเป็นหน่วยงานที่ปรึกษานิยมใช้เส้นไข่ปลาเชื่อมโยงติดต่อระหว่างหน่วยงาน

7.2 แผนผังเกี่ยวกับหน้าที่การงาน (Functional chart) เป็นแผนผังที่เขียนแบบแผนผังโครงสร้างแล้ว ในแต่ละส่วนยังมีการบอกสั้น ๆ ว่า ส่วนนั้น ๆ มีหน้าที่อะไร นิยมใช้สำหรับการแสดงเพื่อแบ่งให้เห็นหน่วยงานย่อยขององค์การ

7.3 แผนผังเกี่ยวกับงานบุคคล (Personnel chart) เป็นแผนผังแบบเดียวกับแผนผังแสดงโครงสร้าง พร้อมทั้งระบุตำแหน่ง ชื่อบุคคล ที่ครองตำแหน่งนั้นไว้ โดยทั่วไปนิยมทำแผนผังหน้าที่การงานกับแผนผังเกี่ยวกับงานบุคคลไว้ในแผ่นเดียวกัน

7.4 แผนผังฝาผนัง (Wall chart) เป็นแผนผังที่ทำไว้แขวนฝาผนังหรือที่ปิดประกาศขององค์การจะเป็นแบบใดก็ได้ใน 3 แบบแรก หรือจะรวมทั้ง 3 แบบ ไว้ด้วยกันก็ได้โดยมากส่วนราชการมักไม่ค่อยทำรวมทั้ง 3 แบบ เพราะละเอียดเกินไป เอกชนหรือหน่วยงานเล็ก ๆ ทำได้

สรุป การเขียนแผนผังองค์การ เป็นการเขียนโครงสร้างย่อ ๆ ขององค์การนั่นเอง ทำให้ทราบตำแหน่ง หน้าที่ และการควบคุมบังคับบัญชาอย่างกว้าง ๆ

(ทิพวรรณ ยุทธโยธิน , 2525 : 172 - 173)

8. การประสานงาน (Co-ordinating) เนื่องจากการจัดระบบงานภายในโรงเรียนได้มีการแยกหน่วยงานใหญ่ออกเป็นหน่วยงานย่อย ๆ หลายหน่วยงาน ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการประสานงานระหว่างหน่วยงานย่อย ๆ เหล่านั้น

การประสานงาน หมายถึง การจัดระเบียบวิธีการทำงานเพื่อให้งานและเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่าง ๆ ร่วมมือปฏิบัติงานเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน ไม่ทำงานซ้ำซ้อน ขัดแย้งกัน หรือเหลื่อมล้ำกัน ทั้งนี้เพื่อให้งานดำเนินไปด้วยดีและด้วยความราบรื่น สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และนโยบายขององค์การนั้นอย่างสมานฉันท์และมีประสิทธิภาพ

แคมป์เบลล์ และเกรก (Campbell and Gregg) ได้เสนอแนะเทคนิคในการประสานงานในองค์การทางการศึกษาไว้ในหนังสือชื่อ "Administrative Behavion in Education" ไว้ดังนี้

1. พิจารณาโครงสร้างการบริหารให้เหมาะแก่โรงเรียนที่ท่านกำลังทำงานอยู่
2. จัดทำแผนภูมิขององค์การภายในโรงเรียนเพื่อแสดงหน้าที่และความสัมพันธ์ของงานบุคลากร ทั้งที่ทำหน้าที่สอนและไม่ได้ทำหน้าที่นี้
3. ประสานงานกับหน่วยงานเบื้องบน หรือภายนอกและบุคลากรภายในเพื่อเตรียมวางนโยบาย กฎ และระเบียบของโรงเรียน
4. จัดระเบียบการสื่อสารที่ดีพอ
5. เลือกบุคลากรที่มีความสามารถเท่านั้นมาช่วยในการประสานงาน
6. ใช้ระบบคณะกรรมการอันประกอบด้วยบุคลากรหลายระดับในโรงเรียน
7. ในด้านการทำงานเฉพาะเป็นทีมนั้น ให้เลือกครูที่มีความสนใจ และปัญหาคล้าย ๆ กัน

ประโยชน์ของการมอบอำนาจหน้าที่

การมอบอำนาจหน้าที่มีประโยชน์ ดังนี้

1. ทำให้การปฏิบัติงานดำเนินไปสำเร็จตามวัตถุประสงค์โดยเรียบร้อยและราบรื่น

2. สร้างสรรค์บรรยากาศแห่งความเข้าใจอันดีระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา และระหว่างหมู่มวลสมาชิกด้วยกัน

3. เป็นวิธีการพัฒนาผู้ใต้บังคับบัญชาให้มีความรับผิดชอบ กล้าเผชิญต่อการตัดสินใจในงานที่ได้รับมอบหมาย ฝึกฝนและเสริมสร้างลักษณะผู้นำของผู้ใต้บังคับบัญชา

4. เป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาให้น้อยลงเพื่อให้สามารถใช้เวลาที่มีอยู่ปฏิบัติหน้าที่ที่สำคัญ และมีความจำเป็นมากกว่าให้แก่องค์การ

5. ฝึกฝนผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้างานระดับรองให้มีความรับผิดชอบและสามารถปฏิบัติงานแทนได้ ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาไม่อาจปฏิบัติงานในโอกาสหนึ่งได้

6. ทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาพอใจในการทำงานและเกิดความรู้สึกว่าตนเป็นส่วนหนึ่งของหมู่คณะ และก่อให้เกิดพลังร่วมในการทำงานขององค์การขึ้น

7. แสดงให้เห็นลักษณะของการเป็นผู้นำที่สามารถของผู้บังคับบัญชาเพราะเป็นผู้ที่มีแผนในการดำเนินงาน สามารถควบคุมงานและรู้จักเลือกสรรมอบหมายงานให้ผู้ใต้บังคับบัญชาทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ

<u>ความสัมพันธ์ระหว่างการมอบอำนาจหน้าที่กับองค์ประกอบอื่น</u>

การมอบอำนาจหน้าที่มีความสัมพันธ์กับองค์ประกอบอื่น ๆ ดังนี้ คือ

1. ความรับผิดชอบ (Responsibility)

2. อำนาจหน้าที่ (Authority)

3. ความพร้อมที่จะให้ตรวจสอบ (Accountability)

1. ความรับผิดชอบ หมายถึงพันธะผูกพันในการที่จะปฏิบัติหน้าที่การงานให้สำเร็จลุล่วง การมอบความรับผิดชอบยังหมายถึงการที่ผู้บังคับบัญชาคนหนึ่งมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบ แก่ผู้ใต้บังคับบัญชาคนหนึ่งคนใดไปแล้วย่อมเกิดความสัมพันธ์บนพื้นฐานของพันธะระหว่างผู้มอบกับผู้รับมอบความรับผิดชอบ อย่างไรก็ตามเมื่อผู้บังคับบัญชามอบความรับผิดชอบให้ผู้ใต้บังคับบัญชาไปแล้วก็ตาม มิได้หมายความว่าผู้บังคับบัญชาจะหมดความรับผิดชอบ เพราะผู้บังคับบัญชาจะต้องรับผิดชอบต่อหน้าที่การงานที่ตนเป็นผู้บังคับบัญชาอยู่เสมอ

2. อำนาจหน้าที่ อำนาจหน้าที่เป็นผลที่เกิดจากความรับผิดชอบ และอำนาจหน้าที่มีลักษณะเป็นสิทธิ ซึ่งจะมีกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับระบุไว้

3. การเสนอรายงานและพร้อมที่จะให้ตรวจสอบ (Accountability) หมายถึงหน้าที่ผู้ได้รับมอบหมายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบไป จะต้องรายงานให้ผู้ที่มอบอำนาจหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาทราบเสมอ

<u>หลักของการมอบอำนาจหน้าที่</u>

การมอบอำนาจหน้าที่เป็นเทคนิคอย่างหนึ่งในการบริหาร ผู้บริหารจะต้องใช้อย่างมีศิลปจึงจะเกิดผลดีต่อการทำงาน ดังนั้นในการมอบอำนาจหน้าที่จึงต้องมีหลักเกณฑ์ดังนี้

1. การมอบอำนาจหน้าที่ควรมอบอำนาจให้แก่ตำแหน่งมิใช่บุคคล

2. ต้องเต็มใจทั้งผู้มอบอำนาจหน้าที่และผู้รับมอบอำนาจหน้าที่

3. ลักษณะและปริมาณของอำนาจหน้าที่ที่จะมอบให้นั้น ต้องพิจารณาก่อนว่าควรจะเป็นอำนาจหน้าที่การปฏิบัติงานที่ไม่มีความสำคัญต่อวัตถุประสงค์หรือนโยบายหลักขององค์การมากนัก หรือเป็นงานประจำทั่ว ๆ ไป ทั้งนี้เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาได้มีโอกาสปฏิบัติงานหลักที่มีความสำคัญมากกว่า นอกจากนี้ยังต้องพิจารณาถึงประมาณงานที่มอบให้ด้วยว่าเหมาะสมเพียงใด

4. ต้องมีการจัดระบบงานที่มีประสิทธิภาพหมายความว่า เมื่อมอบอำนาจหน้าที่แล้วก็ไม่ควรเข้าไปเกี่ยวข้องกับงานที่มอบหมายมากเกินไป จะกลายเป็นการมอบหมายงานไป ไม่ใช่มอบอำนาจหน้าที่ แต่มิได้หมายความว่า ผู้บังคับบัญชาจะไม่สิทธิเข้าไปเกี่ยวข้องเป็นหน้าที่ของผู้รับมอบจะต้องรายงานและพร้อมที่จะให้ตรวจงานได้เสมอ

5. การมอบอำนาจหน้าที่ทำได้หลายระดับ ผู้บังคับบัญชาสูงสุด อาจมอบอำนาจหน้าที่มายังผู้บังคับบัญชาระดับรองหรือระดับกลางก็ได้ เพราะผู้รับมอบอำนาจหน้าที่อาจมอบไปยังผู้ใต้บังคับบัญชาระดับรองลงมาอีกได้

สรุป เนื่องจากผู้บริหารมีภารกิจหน้าที่มากมายหลายประการ การปฏิบัติหน้าที่ทุกอย่างด้วยตัวผู้บริหารแต่ผู้เดียวย่อมจะเกิดผลเสียต่อกิจการงาน ที่เห็นได้ชัดคือความล่าช้าจึงมีความจำเป็นที่ผู้บริหารจะต้องมอบอำนาจหน้าที่ไปให้ผู้ใต้บังคับบัญชาที่รองลงไปช่วยแบ่งเบาภาระ เพื่อให้ผู้บริหารมีโอกาสปฏิบัติภารกิจหลักได้เต็มที่ การมอบอำนาจหน้าที่เป็นทั้งศาสตร์และศิลป ผู้บริหารที่ฉลาดต้องรู้จักว่าควรมอบงานชนิดไหนให้กับใคร และมีปริมาณมากน้อยเท่าไร รวมทั้งจัดระบบการมอบอำนาจหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ ผู้บริหารจะต้องระลึกอยู่เสมอว่า แม้จะได้มอบอำนาจหน้าที่ไปให้ผู้ใต้บังคับบัญชาแล้วก็ตาม แต่งานที่มอบไปนั้นก็ยังอยู่ในความรับผิดชอบของผู้บริหารอยู่

(ทิพวรรณ ยุทธโยธิน , 2525 : 175-177)

10. ศูนย์อำนายการหรือศูนย์ บริหารโรงเรียน

เนื่องจากการบริหารการศึกษาเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับแบบของความร่วมมือ (CooperativeSystem)เป็นสำคัญ การจะบริหารงานเพื่อให้ดำเนินไปรวดเร็ว และได้ผลนั้นจะต้องมีจุดศูนย์รวมของการบริหาร ณ ที่จุดใดจุดหนึ่ง ดังนั้นผู้บริหารโรงเรียน

จึงจำเป็นต้องตั้งศูนย์อำนวยการขึ้น เพื่อเป็นเสมือนศูนย์ในการบังคับบัญชาและออกคำสั่ง ซึ่งหมายถึงสำนักงานของครูใหญ่นั่นเอง การจัดตั้งศูนย์อำนวยการหรือศูนย์บริหารโรงเรียนนั้น ผู้บริหารโรงเรียนควรจัดตั้งขึ้น ณ สถานที่ซึ่งเป็นจุดศูนย์กลางของโรงเรียน เพื่อให้ทุกคนในโรงเรียนไปมาโดยสะดวก เจ้าหน้าที่ประจำศูนย์ควรมีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี และต้องอำนวยความสะดวกต่าง ๆ แก่ทุกคนที่มาติดต่อเกี่ยวข้อง

(ทิพวรรณ ยุทธโยธิน , 2525 : 177-178

กระบวนการจัดระบบการบริหารในโรงเรียน

ดร. วิญโญ สาธร (2516 : 353) ว่ากระบวนการจัดระบบบริหารโรงเรียนควรมี 11 ประการ ดังนี้ คือ

1. กำหนดวัตถุประสงค์หรือวางเป้าหมายของหน่วยงานให้แน่ชัด

2. รวบรวมปริมาณงานของโรงเรียนทั้งหมดที่ต้องปฏิบัติตามนโยบาย กฎหมาย ระเบียบแบบแผน คำสั่ง และข้อบังคับซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานหรือโรงเรียน

3. ศึกษาจำแนกประเภทของงานตามลักษณะความคล้ายคลึงหรือความเป็นไปได้ของงานและรวบรวมกันเป็นหมวดหมู่ เป็นส่วน

4. กำหนดหน่วยงานย่อยขึ้นตามลักษณะและประเภทของงานที่ได้แยกแยะงานออกเป็นหมวดหมู่นั้น ให้ทำหน้าที่รับผิดชอบให้ปฏิบัติเป็นหน่วยย่อยเป็นหน่วย ๆ ไป

5. นำหน่วยย่อยแต่ละหน่วยมาจัดเป็นสายการบังคับบัญชาโดยมีหน่วยย่อยสังกัดแต่ละสาย ตามลักษณะของงาน โดยจัดเป็นหน่วยย่อยสังกัดแต่ละสาย ตามลักษณะของงานโดยจัดเป็นหน่วยงานหลัก(Line) หน่วยงานที่ปรึกษา (Staff) และหน่วยงานช่วย (auxiliary) เป็นการป้องกันการทำงานซ้ำซ้อนก้าวก่ายกัน

6. ทำหน่วยงานที่จัดเป็นสายงานตามข้อ 5 มารวมทำเป็นแผนผังขององค์การ (Organization charts) โดยจัดแยกออกเป็น

6.1 แผนผังโครงสร้างหลัก (Skeleton Chart)

6.2 แผนผังเกี่ยวกับงานบุคคล (Personnel Chart)

6.3 แผนผังเกี่ยวกับหน้าที่การงาน (Funtional Chart)

6.4 แผนผังฝาผนัง (Wall organization Chart)

7. กำหนดตัวบุคคลแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งทำหน้าที่รับผิดชอบในหน่วยงานย่อยต่าง ๆ ทั้งหน่วยงานหลัก หน่วยงานที่ปรึกษาและหน่วยงานช่วย ตามที่กำหนดหน่วยงานและหน้าที่ไว้ในแผนผังการจัดองค์การ โดยคำนึงถึงหลัก "Put the right man on the right job"

8. กำหนดสถานที่ทำงานเป็นสำนักงานของหน่วยงาน รวมทั้งเครื่องอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงาน ตามสภาพและความเหมาะสมของตำแหน่งและลักษณะของงาน

9. ทำคู่มืออธิบายโครงสร้างขององค์การหรือส่วนราชการของโรงเรียน อำนาจหน้าที่สายการบังคับบัญชา หน่วยงานใดเป็นหน่วยงานหลัก หน่วยงานช่วยและหน่วยงานที่ปรึกษา ผู้ใดเป็นผู้รับผิดชอบของแต่ละหน่วย แต่ละหน่วยมีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องประสานงานให้ความร่วมมือกันอย่างไร หน่วยใดมีหน้าที่รับผิดชอบอะไร ใครวินิจฉัยสั่งการ ขอบเขตของการบังคับบัญชา และเอกภาพของการบังคับบัญชามีอย่างไรตามที่ได้กำหนดไว้ในแผนผังของโรงเรียน

10. หัวหน้างานคือครูใหญ่ ดำเนินการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งตามอำนาจหน้าที่กฎหมายและระเบียบคำสั่งหรือข้อบังคับบัญชา เพื่อการปฏิบัติงานในหน้าที่ของแต่ละหน่วยจะได้มีผลตามกฎหมายระเบียบคำสั่ง หรือข้อบังคับนั้น ๆ

11. ประชุมชี้แจงบุคลากร การรวมงานของโรงเรียนทั้งหมด ทำความเข้าใจและให้รู้นโยบาย โครงสร้าง หน้าที่ ความรับผิดชอบ สายการบังคับบัญชา ขอบข่ายของงาน แนวปฏิบัติการ ความร่วมมือและแนวทางการประสานงาน เพื่อกันความซ้ำซ้อนก้าวก่ายในหน้าที่การงานของกันและกัน

หน่วยการเรียนที่ 5

ภาวะผู้นำกับการบริหาร

ในการบริหารการศึกษานั้น งานการศึกษาจะเจริญก้าวหน้าและบรรลุเป้าหมายที่วางไว้เพียงใด ย่อมอาศัยบุคคลที่เป็นผู้นำ หรือผู้บังคับบัญชาหน่วยงานเป็นองค์ประกอบที่สำคัญอย่างหนึ่งที่จะขาดเสียมิได้ มีคำหลายคำที่มีความหมายคล้ายกับ ผู้นำ เช่น หัวหน้า ผู้จัดการ ผู้บริการ ครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ เป็นต้น ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับลักษณะของงาน ฐานะของตำแหน่ง ขอบข่ายของหน้าที่และความรับผิดชอบ (วินัย สมมิตร, 2524 : 168)

ผู้นำ

การให้คำนิยามของคำว่า ผู้นำ นับเป็นเรื่องที่ยากพอสมควร ทั้งนี้เพราะขอบเขตของผู้นำนั้นกว้างขวางมาก คำนิยามของนักวิชาการแต่ละคนมักไม่ตรงกันทำให้เกิดความยุ่งยากแก่การทำความเข้าใจ เช่น บางท่านไม่แยกให้กระจ่างชัดระหว่างผู้นำกับผู้ครองตำแหน่ง บางท่านพยายามแยกการเป็นผู้นำกับการเป็นผู้บริหารออกจากกัน เจมส์ ลิแฟม (James M. Lipham) เป็นผู้หนึ่งที่พยายามชี้ให้เห็นว่า ผู้นำ (Leader) แสดงบทบาทของผู้นำในการเปลี่ยนแปลง แต่ผู้บริหาร (Administrator) แสดงบทบาทของผู้ที่ทำให้หน่วยงานดำรงอยู่ได้โดยไม่ล้ม (ดร.เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์, 2521 : 2)

นักบริหารได้ให้ความหมายของ ผู้นำ หรือภาวะผู้นำ ไว้ดังนี้

จอห์น เอ็ม ฟิฟฟ์เนอร์ และ โรเบิร์ต วี เพรสธัส (John M. Pfiffner and Robert V. Presthus) ว่า

ภาวะผู้นำ คือ การใช้อิทธิพลหรืออำนาจหน้าที่ในความสัมพันธ์ ซึ่งมีอยู่ต่อผู้ใต้บังคับบัญชา ในสถานการณ์ต่าง ๆ เพื่อปฏิบัติงานและอำนวยการ โดยใช้กระบวนการติดต่อซึ่งกันและกันเพื่อมุ่งให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ (สมพงศ์ เกษมสิน, 2517 : 204)

อี บี รีวเตอร์ (E. B. Reuter) ว่า

ภาวะผู้นำ คือ ความสามารถในการชักชวน หรือชี้ชวนคนอื่น โดยปราศจากการใช้อำนาจตามตำแหน่ง หรือเหตุการณ์ภายนอก (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2523 : 5)

เทอร์รี่ (Terry 1960 : 5) ว่า การเป็นผู้นำ คือ กิจกรรมที่มีอิทธิพลต่อบุคคลอื่นเพื่อให้เกิดความกระตือรือร้นอย่างจริงใจ เพื่อจุดมุ่งหมายของกลุ่ม

คูนซ์ และโอ ดอนเนลล์ (Koontz and O' Donnell, 1964 : 517) ว่า ผู้นำหมายถึง การมีอิทธิพลต่อบุคคลอื่นให้ปฏิบัติตามในอันที่จะบรรลุถึงจุดประสงค์ร่วมกัน

นพพงษ์ บุญจิตราดุลย์ (2522 : 105) ว่า ภาวะผู้นำมีความหมายดังนี้

1. ผู้นำ คือ ผู้ที่มีอิทธิพลในทางที่ถูกต้องต่อการกระทำของผู้อื่น

2. ผู้นำ คือ ผู้ที่มีอิทธิพลในทางที่ถูกต้องต่อการกระทำของผู้อื่นมากกว่าใครในกลุ่มหรือในองค์การที่เขาปฏิบัติงานอยู่

3. ผู้นำ คือ ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งจากกลุ่มเพื่อให้เป็นหัวหน้า

4. ผู้นำ คือ ผู้ซึ่งให้อิทธิพลในการกำหนดเป้าหมายหรือการปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายของกลุ่มหรือองค์การ

5. ผู้นำ คือ ผู้ซึ่งได้รับตำแหน่งในสำนักงาน ซึ่งถือว่าเป็นตำแหน่งที่สูงและมีอิทธิพล

ดร.ภิญโญ สาธร (2516 : 153 - 154) ว่า

ผู้นำ คือ บุคคลที่มีอำนาจเหนือในการติดต่อสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ภาวะผู้นำเป็นกระบวนการ 2 ทาง คือ ผู้นำมีอิทธิพลเหนือผู้ตามและในทำนองเดียวกันบางคราวผู้ตามก็มีอิทธิพลเหนือผู้นำ ความเป็นผู้นำ หรือภาวะผู้นำจึงเป็นผลรวมของเจตคติของสมาชิกในกลุ่มชนนั้นเอง ผู้นำของกลุ่มคนที่มีเจตคติเผด็จการมักเป็นเผด็จการด้วย ส่วนผู้นำของกลุ่มคนที่มีเจตคติแบบประชาธิปไตยก็มักมีความเป็นประชาธิปไตยเต็มตัว

อาร์ ที มอร์ริส (R. T. Morris) และ เอ็ม ซีแมน (M. Seeman) ว่า การเป็นผู้นำ จำแนกได้ 4 กลุ่ม ดังนี้

1. สถานะ (Status) กลุ่มนี้ถือว่าการเป็นผู้นำเหมือนกับความสำคัญของตำแหน่งของผู้นั้น

2. การยกย่องนับถือ (Esteem) กลุ่มนี้ถือว่าผู้นำเป็นที่รวมของความสนใจ เป็นตัวแทนของกลุ่ม การยกย่องนับถือนี้จะช่วยเป็นเครื่องชี้ถึงความโน้มเอียงในการเลือกผู้นำทางสังคมด้วย

3. พฤติกรรม (Behavior) ตามแนวคิดของกลุ่มนี้ผู้นำก็คือ บุคคลที่แสดงพฤติกรรมของการนำ เนื่องจากบุคคลที่มีตำแหน่งต่างกันย่อมมีพฤติกรรมของการนำไม่เหมือนกัน

4. อิทธิพล (Influence) การเป็นผู้นำก็คือ การมีอิทธิพลเหนือคนอื่น และชักนำให้คนอื่นปฏิบัติตาม เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ในทางที่ดี (ดร.เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์, 2521 : 4-5)

ความข้างต้นนี้ยังไม่อาจกล่าวได้ว่าเป็นการให้คำนิยามของผู้นำที่สมบูรณ์ เพราะนักบริหารการศึกษาบางคนยังมีแนวคิดว่าการเป็นผู้นำเป็นเรื่องของกระบวนการไม่ใช่เป็นการจำแนกแบบพฤติกรรม หรือจำแนกลำดับชั้นของพฤติกรรม การเป็นผู้นำเป็นเรื่องของสังคมมนุษย์ ความเป็นผู้นำในหมู่มนุษย์จึงมีนิยามต่าง ๆ มากมาย อย่างไรก็ตาม การศึกษาเรื่องของผู้นำยังมีเรื่องอื่น ๆ ที่จะต้องทำความเข้าใจอีกมาก เพื่อเป็นเครื่องช่วยให้ผู้นำได้ทำหน้าที่ของเขาได้อย่างดี และขณะเดียวกันก็ช่วยให้บุคคลอื่นเข้าใจงานของผู้นำด้วย

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับผู้นำ

พฤติกรรมที่ดีของผู้บริหาร จะสามารถจูงใจให้ผู้ร่วมงานร่วมมือร่วมใจกันปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิผลและประสิทธิภาพ โดยมีความพอใจและเต็มใจที่จะให้ความสนับสนุนผู้บริหาร เอลตัน เมโย (Elton Mayo) ซึ่งเป็นผู้นำของทฤษฎีบริหารแบบมนุษยสัมพันธ์ ได้ให้แนวคิดว่าพฤติกรรมผู้นำมีความสำคัญต่อการบริหารมาก การบริหารที่มีประสิทธิภาพ ผู้บริหารต้องหาวิธีการที่จะนำ หรือจูงใจให้คนทำงาน นักการบริหารที่ให้ความสนใจเกี่ยวกับพฤติกรรมของผู้นำอย่างกว้างขวาง มีแนวความคิดที่สำคัญ ดังนี้

เกทเซลส์ (Getzels) และ กูบา (Guba) แบ่งพฤติกรรมการบริหารที่ผู้บริหารแสดงออกเป็น 3 แบบ (Getzels and Guba, 1957 : 441) ดังนี้ คือ

1. ผู้บริหารที่ยึดสถาบันเป็นหลัก (The Nomothetic Leader)
2. ผู้บริหารที่ยึดบุคคลเป็นหลัก (The Idiographic Leader)
3. ผู้บริหารที่ประสานประโยชน์ (The Transactional Leader)

ผู้บริหารที่ยึดสถาบันเป็นหลักมีลักษณะใกล้เคียงกับพฤติกรรมผู้นำแบบอัตตาธิปไตย ผู้บริหารที่ยึดบุคคลเป็นหลัก มีพฤติกรรมใกล้เคียงกับผู้นำแบบเสรีนิยม และผู้นำที่ประสานประโยชน์มีลักษณะใกล้เคียงกับพฤติกรรมแบบประชาธิปไตย

แมคเกรเกอร์ (McGregor) เป็นผู้ให้แนวคิดการบริหารในรูปทฤษฎี X และทฤษฎี Y โดยได้กล่าวถึงผู้นำที่บริหารตามแนวของทฤษฎีทั้งสองไว้ดังนี้

ผู้นำที่ใช้ทฤษฎี X คือ ผู้นำที่มีความเชื่อว่า มนุษย์ทุกคนไม่ชอบทำงานหรือทำก็พยายามหลีกเลี่ยงงานเท่าที่จะเลี่ยงได้ ดังนั้น การที่จะให้บุคคลประเภทนี้ทำงานให้ได้ผลก็จะต้องใช้วิธีการบังคับและควบคุม หรืออาจต้องใช้วิธีลงโทษ ให้รางวัล อะไรสารพัดอย่างจึงจะทำงาน

ผู้นำที่ใช้ทฤษฎี Y คือ ผู้นำที่คำนึงถึงคนเป็นหลัก คำนึงถึงความสามารถของแต่ละคน ถือว่าการกระทำของมนุษย์นั้น ไม่ใช่เป็นผลมาจากการบังคับแต่เป็นการกระทำอันเนื่องมาจากความเต็มใจ ความรู้สึกอยากจะทำงาน และคนที่ทำงาน ก็จะต้องเป็นคนที่แสวงหาความรู้และความสำเร็จ คือ คนจะควบคุมตัวเองและมองมนุษย์ในแง่ที่ว่า โดยปกติแล้วมนุษย์เราเกิดมานั้นชอบที่จะแสวงหาความรับผิดชอบ ขยันหมั่นเพียรเต็มที่ เพียงแต่ว่าโอกาสที่จะทำเช่นนั้นไม่ค่อยมี เพราะฉะนั้น จากคำแนะนำของทฤษฎี Y หน้าที่ของผู้บริหาร คือ จะต้องจัดสถานการณ์ให้เอื้ออำนวยให้คนสามารถที่จะใช้กำลังความสามารถได้เต็มที่

ผู้บริหารที่ฉลาด จะต้องรู้จักใช้ทฤษฎี X หรือ Y ให้เหมาะสมกับลักษณะของงาน สถานการณ์ และบุคคล (McGregor, 1969 : 165)

พฤติกรรมการบริหารตามแนวคิดของ เฮมฟิลล์ (Hemphill) และคูนส์ (Coones) ทัศนะดั้งเดิมของการบริหารแบบวิทยาศาสตร์จะเน้นที่งานเพียงด้านเดียว ต่อมาเมื่อมีความสนใจในเรื่องการบริหารแบบมนุษยสัมพันธ์ที่มากขึ้น มีการเน้นความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลขึ้นมาอีกด้านหนึ่ง นักวิชาการจึงแบ่งพฤติกรรมการบริหารของผู้นำออกเป็น 2 ด้าน คือ มุ่งกิจสัมพันธ์ (Initiating Structure) กับมุ่งสัมพันธภาพ (Consideration) หรือบางคนเรียกว่า การมุ่งด้านผลผลิตกับการมุ่งด้านคนผู้ปฏิบัติงาน ตามหลักนี้ เฮมฟิลล์ และ คูนส์ ได้แบ่งพฤติกรรมด้านความเป็นผู้นำ หรือผู้บริหารออกเป็น 2 ด้าน คือ

1. ด้านกิจสัมพันธ์ เป็นพฤติกรรมความเป็นผู้นำที่สนใจงานมากกว่าคน คือ คำนึงถึงแต่งาน โดยเน้นการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ และดำเนินงานไปสู่เป้าหมาย ซึ่งจะแสดงพฤติกรรมออกมาดังนี้

1.1 ให้ความสนใจในงานและผลงานมากกว่าที่จะสนใจในเรื่องส่วนตัวของผู้ใต้บังคับบัญชา

1.2 ถือว่าคนเป็นเพียงสื่อที่จะทำให้งานลุล่วงไปเท่านั้น

1.3 เพื่อให้งานสำเร็จผล จะต้องควบคุมดูแลใกล้ชิด

1.4 ไม่มอบหมายงาน

1.5 ไม่อนุญาตให้ผู้ร่วมงานตัดสินใจโดยลำพัง ต้องให้คนเป็นผู้ตัดสินใจ

2. ด้านสัมพันธภาพ เป็นพฤติกรรมผู้นำที่สนใจคนมากกว่างาน คือ แสดงออกซึ่งความเป็นมิตร ความไว้วางใจระหว่างกัน ความนับถือและความสัมพันธ์ระหว่างกัน ซึ่งจะแสดงพฤติกรรมออกมาให้เห็นดังนี้

2.1 เห็นคุณค่าของคน เอาใจใส่ในความทุกข์สุขของผู้ร่วมงาน

2.2 คอยสนับสนุนงานที่ทำ ไม่ทำตัวเป็นผู้คอยคัดค้านหรือขัดขวาง

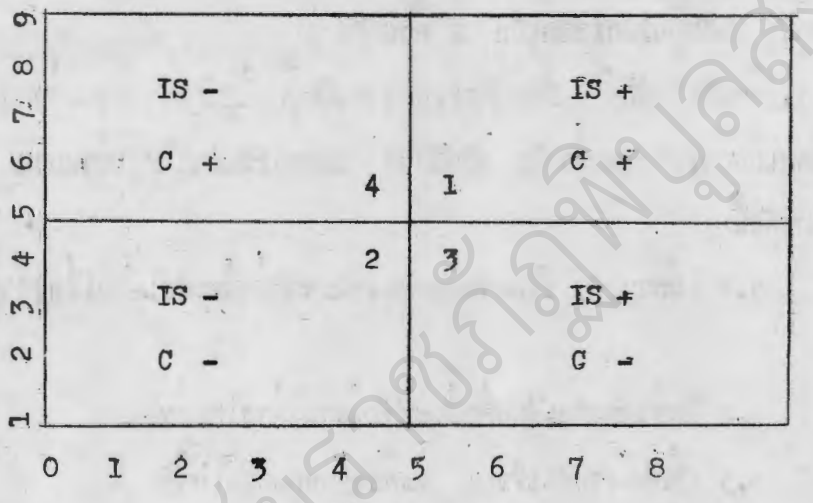
2.3 มีความเชื่อมั่นในความสามารถของผู้ใต้บังคับบัญชามาก ยินดีให้ทำงานเต็มความสามารถ

2.4 ให้ผู้ร่วมงานมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น หรือตัดสินปัญหา พยายามหาวิธีให้คนทำงาน มีความจงรักภักดี แต่ไม่ใช่ให้ทำตามใจชอบทั้งหมด ถูกด้วยว่ามีความสามารถ

ทางใด (Hemphill and Coons, 1957 : 170)

การแบ่งแบบนี้ได้รับความสนใจอย่างกว้างขวาง มีผู้นำไปวิจัยกันมากในแทบทุกวงการพฤติกรรมผู้นำทั้งสองด้านนี้ แบ่งออกได้เป็น 4 แบบ ดังแผนภาพต่อไปนี้

แผนภาพแสดงพฤติกรรมบริหารด้านกิจสัมพันธ์ - สัมพันธภาพ



ด้านกิจสัมพันธ์

จากแผนภาพจะเห็นว่าพฤติกรรมผู้นำ 4 แบบ ตามแนวคิดของทฤษฎีนี้มีดังนี้

1) ผู้บริหารที่มีพฤติกรรมทางด้านกิจสัมพันธ์และสัมพันธภาพสูงทั้งสองด้าน
2) ผู้บริหารที่มีพฤติกรรมทางด้านกิจสัมพันธ์และสัมพันธภาพต่ำทั้งสองด้าน
3) ผู้บริหารที่มีพฤติกรรมด้านกิจสัมพันธ์สูงแต่ด้านสัมพันธภาพต่ำ
4) ผู้บริหารที่มีพฤติกรรมด้านสัมพันธภาพสูงแต่ด้านกิจสัมพันธ์ต่ำ (วินัย สมมิตร, 2524 : 174 - 175)

จากแนวคิดนี้ ฮาลปิน (Halpin) ได้วิจัยและสรุปผลการวิจัยเกี่ยวกับพฤติกรรมความเป็นผู้นำของผู้บริหารไว้ว่า ผู้บริหารที่จะบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพดีที่สุด คือ ผู้ที่มีความมุ่งประสงค์สูงทั้ง 2 ด้าน คือ เน้นงานและคนเท่า ๆ กัน และในทางตรงกันข้าม ถ้ามี

อัตราต่ำทั้ง 2 ด้าน ก็ย่อมเป็นแบบที่ไม่ดีที่สุด (Halpin, 1957 : 39 - 51)

ฮาลปิน (Halpin) และ ไวเนอร์ (Winer) ได้คิดสร้างแบบทดสอบพฤติกรรมผู้นำทั้ง 2 ด้านนี้ขึ้นเมื่อ ค.ศ. 1972 ให้ชื่อว่า Leader Behavior Description Questionnaire หรือ ที่รู้จักกันทั่วไปในนามของ L B D Q มีทั้งหมด 40 ข้อ เป็นข้อทดสอบพฤติกรรมด้านสัมพันธภาพ (Consideration) 15 ข้อและด้านกิจสัมพันธ์ (Initiating Structure) 15 ข้อ อีก 10 ข้อนั้นใส่ไว้โดยมิได้มีเจตนาจะประเมินผลพฤติกรรมใด ๆ เลย แบบทดสอบนี้ถูกนำไปใช้ในหลายวงการด้วยกัน รวมทั้งวงการศึกษาด้วย ผลการใช้แบบทดสอบนี้ประเมินพฤติกรรมผู้บริหาร ทำให้ผู้วิจัยสามารถมองเห็นการทำงานของผู้ถูกประเมินว่าเป็นไปในรูปแบบใด และมีสิ่งใดที่ควรปรับปรุงแก้ไข เพื่อจะได้ให้การศึกษาอบรมผู้นำหรือให้ผู้นำได้ปรับปรุงตนเองให้ถูกทางยิ่งขึ้น แบบทดสอบนี้ ยังเป็นที่รับรองและใช้ได้ดีในปัจจุบัน (วินัย สมมิตร, 2524 : 176)

แบบทดสอบพฤติกรรม L B D Q นี้ วิจิตร ชีระกุล ได้แปล เรียบเรียงและดัดแปลง เพื่อใช้ทดสอบพฤติกรรมผู้บริหารในประเทศไทย เมื่อ พ.ศ. 2515 และต่อมามีผู้ใช้แบบทดสอบนี้ไปทดสอบพฤติกรรมผู้บริหารกันมากขึ้น

ประเภทของผู้นำ

การแบ่งประเภทของผู้นำ (Types of Leadership) นับเป็นเรื่องที่มีความยุ่งยากอยู่ไม่น้อย เพราะประเภทของผู้นำย่อมมีความแตกต่างกันไป บางท่านแบ่งประเภทผู้นำตามลักษณะขององค์การ บางท่านแบ่งผู้นำตามวิธีนำของเขา บางท่านแบ่งผู้นำตามระดับของตำแหน่งในองค์การหรือประเภทการงานในประเทศ ลักษณะของผู้นำย่อมขึ้นอยู่กับลักษณะโครงสร้าง หรือ สถานการณ์ของสังคม

พลาโต (plato) ได้แบ่งผู้นำตามลักษณะหน้าที่การงานในประเทศ ในรูปของผู้นำของรัฐออกเป็น 3 ประเภท คือ

1. รัฐบุรุษนักปราชญ์ มีหน้าที่ปกครองประเทศด้วยเหตุผลและความยุติธรรม

2. ผู้บัญชาการทหาร รับผิดชอบในการป้องกันประเทศ

3. นักธุรกิจ มีหน้าที่จัดหาสินค้ามาสนองความต้องการของประชาชน (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2523 : 18)

สมพงศ์ เกษมสิน (2517 : 205) ได้กล่าวถึงการแบ่งประเภทของผู้นำ ตามแนวความคิดของ เอดวิน ฟลิบโป (Edwin B. Flippo) ว่า น่าจะแยกพิจารณาเป็นประเภทใหญ่ ๆ ได้ 2 ประเภท คือ

1. ผู้นำนิเวศ หมายถึง ผู้นำที่ใช้วิธีการบริหารไปในทางที่ให้ผู้ใต้บังคับบัญชา หรือผู้ร่วมงานเกรงกลัว จำต้องปฏิบัติตามที่ผู้นำปรารถนา โดยอาศัยอำนาจหน้าที่เป็นเครื่องมือ ผู้นำประเภทนี้มีลักษณะเป็นเผด็จการ หรือ รวบอำนาจมากที่สุด

2. ผู้นำปฏิรูป หมายถึง ผู้นำที่ใช้วิธีการบริหารไปในทางที่ให้ผู้ใต้บังคับบัญชาร่วมแสดงความคิดเห็นและน้อมนำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเห็นชอบในเหตุผลของการที่จะปฏิบัติงาน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ ผู้นำประเภทนี้มีลักษณะเป็นประชาธิปไตย ให้เสรีภาพแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาในการแสดงความคิดเห็นในการปฏิบัติงาน มากกว่าผู้นำประเภทแรก การใช้อำนาจเป็นไปในลักษณะที่มุ่งจะก่อให้เกิดความเลื่อมใสและศรัทธาในการปฏิบัติงาน โดยอาศัยอำนาจบารมี (Power) มากกว่าการใช้อำนาจหน้าที่ (Authority)

ดร.ทองอินทร์ วงศ์โสธร ได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับประเภทของผู้นำว่า ประเภทของผู้นำอาจแบ่งอีกแนวหนึ่งได้เป็นผู้นำโดยตำแหน่ง (Status Leadership) และผู้นำโดยสถานการณ์ (Situational Leadership หรือ Emergent Leadership) ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

1. ผู้นำโดยตำแหน่ง หมายถึง ภาวะผู้นำเกิดขึ้นโดยตำแหน่ง เมื่อบุคคลใดได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งหนึ่งตำแหน่งใดแล้ว ภาวะผู้นำตามตำแหน่งย่อมเกิดขึ้นในตัวผู้นั้นโดยปริยาย ภาวะผู้นำประเภทนี้เรามักประสบอยู่เสมอ ตัวอย่างเช่น ในห้องเรียนเราจะเห็นครูเป็นผู้นำ ครูมีตำแหน่งครู มีหน้าที่ในการนำนักเรียนให้เจริญงอกงามทั้งทางด้านสติปัญญา ร่างกายและจิตใจ ภาวะผู้นำที่เกิดขึ้นในห้องเรียนดังกล่าวนี้จึงถือได้ว่าเป็นภาวะผู้นำตามตำแหน่ง ในทำนองเดียวกัน ครูใหญ่มีหน้าที่นำองค์การ ที่เรียกว่า โรงเรียนไปสู่จุดหมายปลายทาง ในหมู่บ้านผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้นำ เมื่อผู้ใหญ่บ้านเรียกประชุม ลูกบ้านก็ต้องมาประชุม ผู้ใหญ่บ้านเป็นประธานในการประชุม ลูกบ้านเป็นสมาชิกของกลุ่ม

2. ผู้นำโดยสถานการณ์ หมายถึง ภาวะผู้นำที่เกิดขึ้น เนื่องจากเหตุการณ์ หรือสถานการณ์บางอย่างเป็นตัวก่อให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งต้องมีภาวะผู้นำเกิดขึ้นในกลุ่มของตน ภาวะผู้นำไม่ได้เกิดขึ้นแต่เฉพาะในบุคคลที่มีตำแหน่งเท่านั้น แต่ภาวะผู้นำอาจเกิดขึ้นได้ในทุกสถานการณ์ที่มีบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป โดยที่คนหนึ่งใช้อิทธิพลต่ออีกคนหนึ่ง หรือ หลายคนเพื่อให้กลุ่มทำงานบรรลุวัตถุประสงค์ คนที่ทำหน้าที่ชักจูง หรือชี้นำกลุ่มจึงเป็นผู้นำกลุ่ม ภาวะผู้นำประเภทนี้เป็นภาวะที่เกิดขึ้นได้บ่อย เช่น ตอนพักกลางวัน ครูคนหนึ่งอาจชวนเพื่อนครูอีกคนหนึ่ง หรือหลายคนไปรับประทานอาหารกลางวันข้างนอกในวันเสาร์ - อาทิตย์ ชาวบ้านอาจจะมาชวนครูไปหาปลาเช่นนี้ ภาวะผู้นำย่อมเกิดขึ้นได้ โดยที่ชาวบ้านไม่มีตำแหน่งใด ๆ และไม่มีอำนาจที่จะบังคับให้ไปหรือไม่ไป ดังนั้นผู้นำตามลักษณะนี้เรียกได้ว่าเป็นผู้นำตามสถานการณ์ทั้งสิ้น (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2523 : 18)

แบบของผู้นำ

ในการศึกษาแบบของภาวะผู้นำ (Leadership Style) นั้น อาจเกิดความสับสนกับประเภทของภาวะผู้นำได้ง่าย ทั้งที่การศึกษาเกี่ยวกับเรื่องทั้งสองนี้มีความแตกต่างกัน การศึกษาถึงประเภทของภาวะผู้นำนั้นเป็นการศึกษาถึงการเกิดภาวะผู้นำว่าเกิดขึ้นได้กี่ประเภท ส่วนการศึกษาเรื่องแบบของภาวะผู้นำนั้น มุ่งเน้นศึกษาที่พฤติกรรมของผู้นำว่า เมื่อมีภาวะผู้นำเกิดขึ้นแล้ว ผู้นำนั้น

มีพฤติกรรมอย่างไร ของผู้นำนั้น

สมพงศ์ เกษมสิน (2517 : 205 - 209) ได้รวบรวมแนวความคิดเกี่ยวกับแบบของผู้นำไว้ที่สำคัญดังนี้

1. พิจารณาถึงลักษณะและวิธีการใช้อำนาจ การศึกษาถึงลักษณะของผู้นำแบบนี้ได้รับความนิยมแพร่หลาย ผู้นำตามแนวศึกษานี้แบ่งได้เป็น 3 แบบ คือ

1.1 ผู้นำแบบอัตนิยม (Autocratic Leaders) ผู้นำแบบนี้อาจเรียกได้อีกชื่อหนึ่งว่า "แบบอัตตาธิปไตย" เป็นผู้นำที่ถือว่าอำนาจเป็นใหญ่ มีลักษณะถือตัวและเชื่อมั่นในตัวเองมาก ชอบวางท่าใหญ่โต ไม่ค่อยรับฟัง หรือให้เกียรติคนอื่น เข้าทำนองที่ว่า "ฉันแน่กว่าคนอื่น" จะทำอะไรก็ใช้อำนาจเป็นที่ตั้ง ผู้นำแบบนี้มักเน้นที่สมรรถภาพของการทำงานและต้องการขยายอำนาจของตนออกไปในทุกวิธีทางด้วยวิธีการต่าง ๆ เท่าที่จะทำได้ การบริหารงานของผู้นำแบบนี้มีลักษณะโดยทั่ว ๆ ไป ดังนี้

1) นิยมใช้อำนาจหน้าที่อยู่เกือบตลอดเวลา ทั้ง ๆ ที่บางโอกาสไม่มีความจำเป็นที่จะต้องปฏิบัติเช่นนั้น

2) การตัดสินวินิจฉัยสั่งการต่าง ๆ มักเป็นไปตามอารมณ์ มุ่งประโยชน์ส่วนตนมากกว่าประโยชน์ของส่วนรวมหรือผู้ร่วมงาน ทั้งนี้เพื่อที่จะแสดงว่ามีอำนาจ

3) การตัดสินใจและการแก้ปัญหาทุกเรื่องมักผูกขาดอยู่ที่ผู้บังคับบัญชาเพื่อสร้างความสำคัญให้ตนเอง

4) ผู้บังคับบัญชาใช้วิธีเป็นผู้รู้ขอเท็จจริงเพียงผู้เดียว เพื่ออาศัยวิธีการดังกล่าวเป็นเครื่องควบคุมผู้ใต้บังคับบัญชาให้จำต้องสยบเข้าหาผู้บังคับบัญชาเสมอ โดยความจำเป็นเพื่อขอทราบข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่ต้องใช้ในการปฏิบัติงาน

5) นโยบาย วัตถุประสงค์ มาตรฐานการปฏิบัติงาน ระบบการจัดงาน ฯลฯ เป็นเรื่องที่สั่งลงมาจากเบื้องบนทั้งสิ้น ไม่ยอมรับฟังความคิดเห็นของผู้ร่วมงาน หรือผู้ใต้บังคับบัญชา แม้หากจะฟังความเห็นของผู้ใต้บังคับบัญชาบ้าง ก็เป็นแต่เพียงพิธีการ เพราะการตัดสินใจมักเป็นไปในลักษณะยึดความเห็นของตนเองเป็นสำคัญ ลักษณะของการวินิจฉัยสั่งการโดยอาศัยการติดต่อสื่อสารมีจากบนลงมาล่างเพียงทางเดียว

6) มิได้มีการกำหนดวัตถุประสงค์ที่แน่นอนของหน่วยงานนั้น หากอาจเปลี่ยนแปลงได้ตามอารมณ์ของผู้นำทั้งสิ้น ไม่นิยมการใช้หลักเหตุผลในการดำเนินงาน

7) คำว่า ผู้ช่วย หมายถึง ผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งเป็นผู้ช่วยหัวหน้าและช่วยให้งานของหัวหน้าเสร็จเท่านั้น

8) ข้อเสนอต่าง ๆ ที่ได้มาจะต้องผ่านหลายชั้น บางทีอาจถึง 6 - 7 ชั้น กว่าจะมีการวินิจฉัยสั่งการ ซึ่งทางเดินของข่าวสารมักจะซับซ้อนและวกวนเสียเวลา งานจะล่าช้าและคั่งค้าง

9) ระบบการตั้งคณะกรรมการ เป็นวิธีกระจายความรับผิดชอบที่ได้ผล และเป็นวิธีการที่จะให้เรื่องบางเรื่องซึ่งไม่ต้องการนำออกปฏิบัติให้เงียบหายเป็นคลื่นกระทบฝั่ง

1.2 ผู้นำแบบเสรีนิยม (Laissze - faire Leaders) ผู้นำที่ใช้อำนาจแบบนี้บางทีเรียกว่า Free - rein Leaders ผู้นำแบบนี้มักทำหน้าที่คล้ายบุรุษไปรษณีย์ การใช้อำนาจควบคุมผู้ใต้บังคับบัญชามีอยู่น้อย บรรดาผู้ใต้บังคับบัญชาต่างก็มีเสรีในการที่จะวินิจฉัยสั่งการ หรือ หันเหให้เรื่องราวต่าง ๆ เป็นไปตามอัธยาศัย ผู้ที่เป็นหัวหน้าคอยแต่ลงนาม หรือผ่านเรื่องเท่านั้น จะหาความรับผิดชอบจากภาวะผู้นำแบบนี้ได้ยากมาก เข้าทำนองผู้นำที่เรียกว่า "ไม่เอาไหน" การบริหารแบบนี้จะมีลักษณะโดยทั่วไปดังนี้ คือ

1) ให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเสนอ กำหนดนโยบาย มาตรฐานการปฏิบัติงาน ระบบการจัดงานตามใจชอบ ไม่ค่อยคำนึงถึงหลักการและกฎเกณฑ์เท่าใดนัก

2) ไม่มีหลักการควบคุมดูแล และไม่ได้สร้างเกณฑ์ควบคุมงานขึ้นไว้สำหรับการควบคุมงานว่าใครปฏิบัติงานได้ผลหรือไม่

3) หัวหน้ามักไม่เข้ายุ่งเกี่ยว ใครจะทำอะไรก็ได้ ภาวะการเป็นผู้นำหรือหัวหน้ามีเพียงแต่ชื่อหรือสมมตินามเท่านั้น

4) การกำหนดวัตถุประสงค์ของการทำงานไม่มีที่แน่นอน หากอาจเปลี่ยนแปลงได้ตามที่ผู้บังคับบัญชาคิดเห็น ซึ่งไม่ขัดแย้งหรือผิดจากระเบียบปฏิบัติเท่านั้น หรือตามที่ผู้บังคับบัญชาชั้นสูงสั่งลงมา

5) ขาดความคิดริเริ่มต่อการงาน และไม่พยายามจัดให้มีการประเมินผลงาน หรือการคิดหาผลงานเพื่อแก้ไขแต่อย่างใด

1.3 ผู้นำแบบประชาธิปไตย (Democratic Leaders) ผู้นำแบบนี้เป็นแบบอย่างที่จัดว่าดีที่สุดและอำนวยผลในการบริหารงานมากที่สุด ผู้นำแบบนี้เรียกว่าเป็นพวกใจกว้าง คือ ถืออำนาจของกลุ่มเหนือกว่าตนเอง จะดำเนินการบริหารงานสิ่งใดก็มักจะกระทำไปในนามของกลุ่ม เพราะต้องการที่จะให้เกิดความร่วมมือร่วมใจจากผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย การบริหารงานจะเน้นหนักไปในทางที่จะให้เกิดความเข้าใจอันดีกันเสียก่อน และมีความต้องการให้เกิดผลงานจากการที่ตนได้รับความนิยมยกย่องเป็นสำคัญเพื่อเป็นเครื่องสนับสนุน ลักษณะของการบริหารงานทั่ว ๆ ไปของผู้นำประเภทนี้มีลักษณะดังต่อไปนี้ คือ

1) ส่งเสริมให้มีการปรึกษาหารือกับผู้ใต้บังคับบัญชาก่อนดำเนินงานเสมอ โดยเฉพาะเรื่องที่มีความสำคัญต่อองค์การและส่วนรวม

2) เปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชาได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นเต็มที่

3) ผู้บังคับบัญชาทำตัวเป็นทั้งผู้นำและผู้ให้คำแนะนำสอนงานแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา และร่วมงาน

4) เปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีโอกาสใช้ความคิด และวินิจฉัยเลือกวิธีที่จะให้ทำงานบรรลุวัตถุประสงค์ได้ด้วยตนเอง

5) สร้างความนิยมเพื่อให้ผู้ใต้บังคับบัญชาไม่มีความรู้สึกว่ามีนายเหนือหัวอยู่กับตน แต่มีความรู้สึกว่าผู้ร่วมงานคอยให้คำแนะนำสั่งสอนร่วมอยู่กับตน

6) ในการปฏิบัติงานมีความไว้วางใจกัน มีสัมพันธภาพอันดีต่อกัน รวมทั้งมีการร่วมมือและประสานงานกันอย่างจริงจังและเต็มใจ

2. พิจารณาจากลักษณะวิธีการทำงาน การศึกษาพิจารณาภาวะผู้นำในลักษณะนี้นับว่าเป็นแบบที่น่าสนใจมากอีกแบบหนึ่ง เพราะเป็นการศึกษาเกี่ยวกับพฤติกรรมการปฏิบัติงานของพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ โดยทั่วไปการศึกษาภาวะผู้นำโดยพิจารณาจากการทำงานลักษณะนี้แบ่งออกเป็น 4 แบบ คือ

2.1 ผู้นำแบบเจ้าระเบียบ (Regulative Leaders) การศึกษาภาวะผู้นำแบบนี้จะประจักษ์ว่า การปฏิบัติของผู้นำแบบนี้มักถือระเบียบแบบแผนเป็นสำคัญ ไม่ชอบให้มีการเปลี่ยนแปลง การปฏิบัติงานของผู้นำแบบนี้มีลักษณะทั่วไปคล้ายกับผู้นำประเภทอัตนิยม การวินิจฉัยสั่งการมักจะใช้ระเบียบแบบแผน หรือตัวบทกฎหมายเป็นเครื่องมือ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ผู้นำที่ใช้วิธีปฏิบัติงานแบบนี้ต้องการความเป็นระเบียบเป็นสำคัญ จะทำอะไรก็ระมัดระวังและยึดระเบียบไว้ก่อน และมักจะยกเหตุผลทางระเบียบการนี้ขึ้นเป็นข้ออ้างในการปฏิบัติงาน มากกว่าที่จะยกตัวเองขึ้นเป็นจุดเด่นอย่างแบบอัตนิยม ความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำหรือหัวหน้างานกับผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นไปในลักษณะเจ้านายกับลูกน้อง ผู้ใต้บังคับบัญชาต้องระวังตัวแจ การติดต่อสื่อสารมักเป็นไปในรูปการติดต่อสื่อสารทางเดียว

2.2 ผู้นำแบบบงการ (Directive Leaders) ผู้นำแบบนี้ชอบปฏิบัติงานแบบใช้อำนาจ คล้ายกับแบบอัตนิยมที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ผู้นำแบบนี้ทราบแต่วิธีสั่งงานอย่างเดียว แต่ไม่รู้จักวิธีสอนแนะการทำงาน ขาดหลักมนุษยสัมพันธ์ คือ ทำงานแบบสั่งการอย่างเดียว เพื่อแสดงว่ามีอำนาจ บรรยากาศของการทำงานเต็มไปด้วยความกลัวและหวาดเกรง ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาดำเนินไปในรูปพิธีการเสียเป็นส่วนใหญ่

2.3 ผู้นำแบบจูงใจ (Persuasive Leaders)การทำงานของผู้นำแบบนี้นิยมให้ผู้ใต้บังคับบัญชาร่วมพิจารณา เพื่อแสดงความคิดเห็นเพื่อหาทางบรรเทาความต่อต้าน ทั้งเป็นการชี้ชวนให้ผู้ใต้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจ การติดต่อระหว่างกันก็เป็นไปในรูปของการติดต่อสื่อสารสองทาง ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชามักเป็นไปในรูปของกลุ่มที่มีสามัคคีธรรมสูง ผลสำเร็จของงานเป็นผลของส่วนรวม

2.4 ผู้นำแบบร่วมใจ (Participative Leaders) การปฏิบัติของผู้นำแบบนี้ส่วนใหญ่คล้ายกับการใช้อำนาจแบบประชานิยมและแบบจูงใจ คือ นิยมการปรึกษาหารือและเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา โดยยึดถือหลักการประนีประนอมและการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกันในฐานะผู้ร่วมงาน ชอบใช้คำว่า "เรา" แทนตัวอันเป็นสัญลักษณ์ของหมู่คณะ กลุ่ม หรือ องค์การ ความแตกต่างระหว่างผู้นำแบบจูงใจกับแบบ

ร่วมใจอยู่ที่ แบบ 3 ต้องใช้ศิลปะการจูงใจในเมื่อประสงค์จะให้ผู้ร่วมงานปฏิบัติงานอย่างหนึ่งอย่างใด และในกลุ่มผู้ร่วมปฏิบัติงานนั้นอาจมีผู้ไม่ให้ความร่วมมือด้วยก็ได้ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องน้อมนำ หรือจูงใจให้ผู้ร่วมงานหรือผู้ใต้บังคับบัญชาเห็นด้วย หรือคล้อยตามความเห็นที่ผู้นำประสงค์จะให้ปฏิบัติตาม ส่วนผู้นำแบบร่วมใจนั้น มักนิยมใช้วิธีการก่อให้เกิดความร่วมมือร่วมใจในการแสดงความคิดเห็น และการปฏิบัติตามเมื่อเห็นด้วยกับแนวปฏิบัติหรือข้อตกลงนั้นแล้ว

ดร.ทองอินทร์ วงศ์โสธร ได้สรุปแนวความคิดเกี่ยวกับแบบของผู้นำตามที่นักวิชาการได้ศึกษาไว้ โดยยกแนวความคิดที่สำคัญไว้ 4 แบบ มีดังนี้

1. แบบประชาธิไตย - อัตนิยม (Democratic - Autocratic Styles)

2. แบบสถาบันมิติ - บุคลามิติ (Nomothetic - Idiographic Styles)

3. แบบมิตรสัมพันธ์ - กิจสัมพันธ์ (Consideration - Initiating Structure Styles)

4. แบบคำนึงถึงคน - คำนึงถึงผลผลิต (Concern for people - Concern for production) (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2523 : 24 - 33)

สักษณะผู้นำที่ดี

การเป็นผู้นำดูแต่เพียงผิวเผินอาจจะเห็นว่าเป็นสิ่งที่ไม่ลำบากยากเย็นนัก แต่หากวิเคราะห์ให้ลึกซึ้งแล้ว การเป็นผู้นำที่มีประสิทธิภาพสามารถครองใจคนในกลุ่มไว้ได้นั้นเป็นสิ่งยากเย็นมาก มีปรากฏให้เห็นอยู่เสมอว่าบุคคลใดก็ตามเมื่อก่อนก้าวขึ้นสู่การเป็นผู้นำหรือหัวหน้ากลุ่มนั้นมีชื่อเสียงและเกียรติยศมากมายแต่พอก้าวขึ้นสู่ตำแหน่ง ชื่อเสียงเกียรติยศที่สู้อุตส่าห์สะสมมาเป็นเวลาเกือบชั่วชีวิตก็สูญสลายไปสิ้น จริงอยู่ในสังคมไทยการได้ชื่อว่าเป็นผู้นำนั้นเป็นสิ่งที่อาจจะเป็นได้โดยง่าย เพราะสังคมไทยเรายึดถือระบบอาวุโส ยิ่งถ้าเป็นระบบราชการด้วยแล้วถ้ารับราชการมานาน ตำแหน่งการเป็นผู้นำก็เป็นได้ไม่ยากนัก คือเป็นโดยตำแหน่ง แต่บทบาท

ของการเป็นผู้นำที่ควรจะเป็นนั้นอาจจะล้อมเหลวโดยสิ้นเชิงก็ได้ ดังนั้นการศึกษาคุณลักษณะหรือคุณสมบัติในการเป็นผู้นำจึงเป็นสิ่งจำเป็นมากสำหรับบุคคลที่เป็นผู้นำหรือคิดว่าจะเป็นผู้นำ

อรุณ รักธรรม (2517 : 207 - 211) ลักษณะในการเป็นผู้นำที่ดีไว้ถึง 17 ประการ ดังนี้

1. ความรู้ (knowledge)

การเป็นผู้นำนั้นความรู้เป็นสิ่งจำเป็นที่สุด เพราะจะเป็นเครื่องมือช่วยรักษาสถานการณ์ต่าง ๆ ไว้ได้เป็นอย่างดีฉะนั้นผู้นำ หรือหัวหน้ากลุ่มจำต้องรอบรู้ บางเรื่องอาจจะต้องรู้ลึกซึ้ง บางเรื่องอาจเพียงแต่รู้หลักและบางเรื่องอาจจะรู้กว้าง ๆ ยิ่งรอบรู้กว้างเท่าใดฐานะความเป็นผู้นำย่อมมั่นคงขึ้นเท่านั้น

2. ความริเริ่ม (Initiative)

ความคิดริเริ่มคือ ความต้องการที่จะปฏิบัติสิ่งใดโดยไม่ต้องมีคำสั่งและแสดงความคิดเห็นที่จะแก้ไขสิ่งใดให้ดีขึ้นหรือเจริญขึ้น เป็นลักษณะอย่างหนึ่งที่ผู้นำจะต้องมี และในการริเริ่มทำอะไรนั้นจำเป็นต้องคิดก่อนทำเสมอ เพราะทำให้มีเหตุผลในการทำงานมากขึ้นเท่านั้นและเป็นที่ไว้วางใจผู้บังคับบัญชาได้อย่างดี

3. ความกล้าหาญ (Courage)

ความกล้าหาญคือ การไม่กลัวอันตราย ความลำบากหรือความเจ็บปวดใด ๆ โดยสามารถควบคุมความกลัวไว้ได้ ความกล้าหาญนี้จะต้องมีทั้งทางกายและวาจาใจ จึงจะปฏิบัติการเป็นผู้นำได้ดี เพราะผู้นำที่มีความกล้านั้นจะสามารถผจญต่องานต่าง ๆ ให้สำเร็จได้ทุกอย่างโดยไม่กลัวต่อการต้านทานหรือสิ่งขัดขวางใด ๆ นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดความมั่นใจในสิ่งที่จะกระทำลงไป และมีความมั่นคงในความคิดของตัวเอง

4. ความเด็ดขาด (Decisiveness)

ความเด็ดขาดคือ ความสามารถที่จะตัดสินตกลงใจได้ทันที เมื่อตกลงสั่งการใดแล้ว จะสั่งได้เด็ดขาด สั้นและชัดเจน ความเด็ดขาดนั้นย่อมขึ้นอยู่กับการตัดสินใจทันที และทันกับเวลาที่เราต้องการอีกด้วย ซึ่งเป็นลักษณะอันหนึ่งในการจะเป็นผู้นำหรือผู้บังคับบัญชาที่ดี

5. ความแนบเนียน (Tactic)

ความแนบเนียน คือความสามารถที่จะติดต่อเกี่ยวข้อง หรือมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับคนอื่น ด้วยกิริยาอาการและวาจาที่ถูกต้องและเหมาะสม โดยไม่ทำให้ผู้ที่เราติดต่อด้วยนั้น เกิดความกระด้างกระเดื่อง หรือไม่พอใจแก่ตนได้ ความแนบเนียนนี้สามารถศึกษาได้ โดยต้องหมั่นศึกษาถึงขนบธรรมเนียมประเพณี มารยาทในการเข้าสังคมตลอดจนถึงวัฒนธรรมของผู้ที่จะติดต่อด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้การคบค้าสมาคมเป็นไปโดยราบรื่นและเรียบร้อย

6. ความยุติธรรม (Justice)

ความยุติธรรม คือการปฏิบัติตนให้ถูกต้องตามความยุติธรรมและศีลธรรม วางตนเป็นกลางไม่เอนเอียงในการที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ หรือเป็นโทษต่อผู้ใด ความยุติธรรมที่กล่าวถึงคือความเที่ยงธรรมนั่นเอง และไม่เกี่ยวกับความยุติธรรมในแง่กฎหมาย เพราะความยุติธรรมในแง่ของกฎหมายเป็นสิ่งที่พลิกแพลงได้ และกฎหมายที่ตราไว้นั้นหลีกเลี่ยงได้เสมอ ฉะนั้นในการเป็นผู้นำหรือหัวหน้ากลุ่ม จะต้องยึดหลักแห่งความยุติธรรมนั้นไว้ให้ดี เพราะถ้าขาดความยุติธรรมแล้วจะทำให้ส่วนร่วมเสื่อมเสียได้ง่ายที่สุด

7. ท่าทาง (Bearing)

ท่าทาง คือการแสดงออก ซึ่งรูปร่างลักษณะของร่างกายที่ต้องประสงค์ มีกิริยาอาการและเครื่องแต่งกายที่ถูกต้องเหมาะสม ซึ่งนับว่าเป็นเรื่องสำคัญอีกประการหนึ่งที่ผู้นำจะต้องระมัดระวังอยู่ให้มาก ผู้ที่จะเป็นผู้นำที่ดีนั้นจำเป็นต้องมีลักษณะท่าทางที่ดี จึงจะทำให้ผู้อื่นหรือผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาเกิดความเลื่อมใสศรัทธาในตัวเขา

8. ความอดทน (Endurance)

ความอดทน คือความสามารถของร่างกายและความคิด จิตใจที่จะทนต่อการปฏิบัติกิจการหรือหน้าที่อย่างหนึ่งอย่างใดที่สมเหตุสมผล ให้ต่อเนื่องและบรรลุสำเร็จได้ ความอดทนนี้เป็นพลังอันหนึ่งที่จะผลักดันงานของเราไปสู่จุดหมายปลายทางได้อย่างแท้จริง

9. ความกระตือรือล้น (Enthusiasm)

ความกระตือรือล้น คือการมีใจจดจ่อที่ดี และมีความเอาใจใส่ต่อหน้าที่ หรือกิจการ

ที่จะต้องปฏิบัติอยู่เสมอ ซึ่งเป็นคุณสมบัติอย่างหนึ่งที่จะทำให้เราติดต่อกับผู้อื่นได้ง่าย นอกจากนี้ ความกระตือรือร้นยังช่วยให้กิจการต่าง ๆ ของหน่วยสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

10. ความไม่เห็นแก่ตัว (Unselfishness)

ความไม่เห็นแก่ตัว คือการขจัดเสียซึ่งความสุขหรือผลประโยชน์แห่งตน โดยที่คนอื่นกลับเสียประโยชน์ ซึ่งก็หมายความว่าเป็นการข่มหรือบังคับ ความโลภ ความหลงและความอยากได้ของตัวเอง คนที่ไม่เห็นแก่ตัวนั้นย่อมเป็นคนที่มีความซื่อสัตย์สุจริต ตรงไปตรงมา และไม่ทำลายล้างผู้อื่น ซึ่งเป็นลักษณะอันหนึ่งที่ผู้นำจะต้องมีไว้ เพราะจะทำให้เราสามารถคุ้มครองรักษา และให้สิทธิแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาได้เป็นอย่างดีและอย่างเป็นธรรม

11. ความตื่นตัว (Alertness)

ความตื่นตัว คือความระมัดระวัง ความสุขุมรอบคอบ ความไม่ประมาท ไม่ปัดยาด ทำอะไรทันทีทันควัน และมีความว่องไวปราดเปรียวอยู่เสมอ ซึ่งหมายความว่า ไม่เป็นคนใจลอย หรือหลับใน ทั้งนี้ เพื่อจะได้นำหรือชักจูงให้ผู้ใต้บังคับบัญชาให้ตามโดยอัตโนมัติ

12. ดุลพินิจ (Judgement)

ดุลพินิจ คืออำนาจแห่งความคิดที่สามารถจะพิจารณาสิ่งต่าง ๆ หรือเหตุง่าย ๆ อย่างถูกต้อง โดยชั่งน้ำหนักเหตุผลนั้น ๆ และสรุปเป็นข้อลงความเห็นหรือข้อตกลงใจอันเฉียบแหลมได้ ในการเป็นผู้นำหรือผู้บังคับบัญชานั้นจะต้องใช้ดุลพินิจอย่างมากมาย ทั้งนี้ เพื่อที่จะให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเกิดความมั่นใจในดุลพินิจของเราและมีความเชื่อถือเราในที่สุด

13. ความสงบเสงี่ยม (Humility)

ความสงบเสงี่ยมคือ ความไม่หยิ่งยโสไม่จองหอง และไม่มีความภูมิใจในสิ่งที่ไร้เหตุผล ลักษณะอันนี้เหมาะกับผู้บังคับบัญชาโดยตรง และเป็นลักษณะที่สำคัญอย่างหนึ่งที่จะคอยบังคับไม่ให้เราเป็นคนเห็นแก่ตัว นอกจากนั้น ยังจะคอยควบคุมบุคคลิกภาพอื่น ๆ ให้อยู่ในขอบเขตที่ดีงามอีกด้วย ฉะนั้น ความสงเสงี่ยมนี้ถ้ามีอยู่ในบังคับบัญชาคนใดแล้ว ก็จะทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีความนับถือและให้ความร่วมมือ

14. ความเห็นอกเห็นใจ (Humanity)

ความเห็นอกเห็นใจคือ คุณสมบัติประจำตัวอันเป็นแบบอย่างของมนุษยชาติ คือต้องประกอบด้วยความเมตตาปรานี ความกรุณา ความสงสาร และความเห็นใจผู้อื่น ในลักษณะที่ไม่เสียประโยชน์ของส่วนรวม อันเป็นการแบ่งเบาความรู้สึกของผู้ที่อยู่ร่วมกัน ฉะนั้นผู้บังคับบัญชาจะต้องคอยเอาใจใส่ในเรื่องทุกข์สุขตลอดจนความเดือดเนื้อร้อนใจของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาให้มาก เพราะจะเป็นเครื่องคอยผูกมัดจิตใจซึ่งกันและกันได้อย่างดีที่สุด และผลที่ได้นั้นก็คือเราจะได้รับความร่วมมือร่วมใจจากผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างล้นหลาม อันจะทำให้ผลงานของส่วนรวมสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

15. ความจงรักภักดี (Loyalty)

ความจงรักภักดี คือสภาพหรือคุณสมบัติประจำตัวของการเป็นบุคคลที่ซื่อสัตย์สุจริตและซื่อตรงต่อผู้อื่น ต่อหน้าที่ ต่อรัฐ ฯลฯ นั่นเอง การเป็นผู้นำหรือผู้บังคับบัญชานั้น จำเป็นต้องมีความจงรักภักดีต่อหมู่คณะหรือส่วนรวม ทั้งนี้ ก็เพื่อจะได้เป็นที่ไว้วางใจของผู้ใต้บังคับบัญชาว่าเราจะซื่อสัตย์ต่อเขาแล้ว เขาก็จะมีความจงรักภักดีต่อเรา เมื่อเรามีความซื่อสัตย์ต่อผู้ใต้บังคับบัญชา เขาย่อมจะรู้สึกว่าได้มาอยู่ในความปกครองที่ปลอดภัยและอบอุ่นยิ่งขึ้น อันจะเป็นผลให้เราได้รับความร่วมมือร่วมใจอย่างเต็มที่

16. การสังคมดี (Sociability)

การสังคมดี คือการมีบุคคลิกภาพที่จะเข้าสังคมได้อย่างถูกต้อง หมายความว่าการที่เราจะเป็นผู้นำที่ดีนั้น จะต้องปรับตัวเองให้คบค้าสมาคมกับเพื่อนมนุษย์ด้วยกันอย่างถูกต้อง

17. การบังคับตัวเอง (Self Confident - control)

การบังคับตัวเอง คือการบังคับจิตใจมิให้แสดงอะไรที่ไม่เหมาะสมแก่ผู้อื่นได้ เพราะผู้นำเป็นบุคคลที่ผู้ใต้บังคับบัญชาและเฝ้ามองอยู่เสมอ และพร้อมที่จะยึดถือการแสดงออกเป็นผู้นำ

ชูศักดิ์ เที่ยงตรง (2517 : 175 - 176) ได้กำหนดคุณลักษณะของผู้นำขึ้น ตามตัวอักษรของคำว่า Leadership ซึ่งมีความหมายว่า "ผู้นำ" ดังนี้

L = love ผู้นำต้องมีความรักในหน้าที่การงาน รักผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาและรักความก้าวหน้า

E = Enthusiasm ความกระตือรือร้น มีความตั้งใจในการปฏิบัติงานอย่างจริงจัง สนับสนุนชักนำ ให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติงานอย่างจริงจังด้วย

A = Adaptability ความสามารถในการปรับปรุงตัวเองให้เข้ากับสถานการณ์และสิ่งแวดล้อมรวมทั้งรู้จักแก้ปัญหาเฉพาะหน้าในสภาวะที่มีการเปลี่ยนแปลงไปด้วย

D = Decisveness ผู้นำที่ดีต้องมีความสามารถในการพิจารณาตัดสินใจได้อย่างรวดเร็ว และถูกต้อง ซึ่งลักษณะดังกล่าวนี้ ต้องมีความเชื่อมั่นในตนเอง และกล้าได้กล้าเสีย

E = Education and Experience คุณสมบัติทางด้านการศึกษาและประสบการณ์ที่ดีพอสมควร เพื่อเป็นแบบอย่าง และสั่งสอนแนะนำแก่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้อง

R = Responsibility ผู้นำที่ดีต้องมีความรับผิดชอบทั้งในส่วนที่เป็นภาระหน้าที่ของตนเอง และในส่วนที่ลูกน้องปฏิบัติไม่ทอดทิ้งหรือปัดความรับผิดชอบให้ผู้อื่น ถึงแม้ว่าจะต้องถูกตำหนิเมื่อเกิดความผิดพลาดขึ้น ซึ่งอาจจะรวมความรับผิดชอบที่จะเกิดจากการเสี่ยง (Risk) ในทุกลักษณะอีกด้วย เช่น การเลือกในการตัดสินใจหรือในด้านการสั่งงาน

S = Sacriffice and Sincere ต้องรู้จักเสียสละ และอุทิศผลประโยชน์ของตนให้กับส่วนรวมด้วยความจริงใจซึ่งจะทำให้ลูกน้องเกิดความเคารพ นับถือ และพร้อมที่จะอุทิศตนให้กับงานอย่างจริงใจด้วย

H = Hormonize ความนุ่มนวล ผ่อนปรน พูดจาน่าฟัง และเป็นลักษณะผู้นำที่จะเสริมสร้างความสามัคคีกลมเกลียว และความเข้าใจต่อผู้ร่วมงาน ซึ่งอาจรวมถึงการถ่อมตัว (Humble) ตามกาลเทศะด้วย

I = Intellecual Capacity ความเฉลียวฉลาดและมีไหวพริบทันคนทันเหตุการณ์ มีความคิดริเริ่มและความรอบรู้ ซึ่งลักษณะของผู้นำหรือผู้บังคับบัญชาดังกล่าวมีความจำเป็นในการปกครองบังคับบัญชามาก เพราะไม่มีผู้ใต้บังคับบัญชาคนใดอยากได้ผู้นำที่โง่ไม่ทันคน

P = Persuasiveness ลักษณะของผู้นำทุกคนที่ขาดเสียมิได้ คือความสามารถในการชักจูงใจคน ซึ่งผู้บังคับบัญชาหรือผู้นำจำเป็นต้องอาศัยปัจจัยหลายประการในการจูงใจ หรือชักนำให้ผู้ใต้บังคับบัญชา หรือผู้นำจำต้องอาศัยปัจจัยหลายประการในการจูงใจ หรือชักนำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติตามและให้ความร่วมมือด้วยความศรัทธา เชื่อถือ อาทิเช่น ต้องใช้หลักจิตวิทยา และต้องมีอำนาจ (power) อยู่ในตัวด้วย การจูงใจเป็นหน้าที่จำเป็นของผู้นำที่จะต้องกระทำ เพราะคนงานก็เปรียบเหมือนเครื่องจักรกลที่ต้องคอยหยอดน้ำมันเครื่องหล่อลื่นและคอยซ่อมแซมอยู่เสมอ เพื่อมิให้เครื่องจักรทำงานด้วยประสิทธิภาพลง คนยิ่งหนักกว่าเครื่องจักรเพราะคนมีชีวิตจิตใจ มีความรู้สึกนึกคิดเป็นของตนเอง ยิ่งต้องการประคบประหงมยิ่งไปกว่าเครื่องจักร การจูงใจเป็นสิ่งซึ่งผู้นำจะหลีกเลี่ยงไม่ได้

ประสิทธิผลของภาวะผู้นำ

นักวิชาการพยายามแยกกิจกรรมของภาวะผู้นำเป็นขั้นตอนต่าง ๆ เพื่อสะดวกแก่การวิเคราะห์เกี่ยวกับประสิทธิผลของภาวะผู้นำ จอห์น เฮมฟิลล์ (John K. Hemphill) ได้แยกกิจกรรมภาวะผู้นำเป็น 3 ขั้นตอน คือ

1. ภาวะผู้นำขั้นพยายาม คือภาวะผู้นำในขั้นเริ่มแรก

2. ภาวะผู้นำขั้นสำเร็จ คือภาวะผู้นำที่เกิดขึ้นถัดไปอีกลำดับหนึ่ง ซึ่งหมายถึงภาวะผู้นำที่ได้ริเริ่มไว้นั้นเกิดขึ้นแล้ว เช่น สั่งให้คนทำงาน คนก็ได้เริ่มทำงานแล้ว

3. ภาวะผู้นำขั้นประสิทธิผล คือภาวะผู้นำที่บรรลุถึงจุดหมายปลายทางที่ตั้งเอาไว้ เช่น สั่งคนให้ทำงาน คนก็ทำงานจนแล้วเสร็จ และได้รับผลงานตามที่ต้องการ (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2523 : 41)

พฤติกรรมผู้นำแบบใดจัดว่าเป็นพฤติกรรมที่ดีที่สุด มีประสิทธิผลมากที่สุด จะพบว่ามีนักวิชาการได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้อย่างกว้างขวางซึ่งยังหาข้อยุติไม่ได้ ฟีลเดอร์ (Fielder) ได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับเรื่องนี้อย่างกว้างขวางและเป็นเวลานาน ในที่สุดได้ข้อสรุปว่า ไม่ว่าพฤติกรรมของผู้บริหารจะมุ่งงาน หรือมุ่งสัมพันธภาพก็ตาม เป็นพฤติกรรมความเป็นผู้นำที่ดีด้วยกันทั้งนั้น ความสำคัญอยู่ตรงที่ว่า แต่ละแบบถูกนำไปใช้เหมาะสมกับภาวะของเหตุการณ์หรือไม่ เพราะทั้งสองแบบจะนำไปใช้ให้ได้ผลดีในทุกสถานการณ์ย่อมเป็นไปไม่ได้ ซึ่งผลการวิจัยของแซนฟอร์ด (Sanford) ที่ว่า ในสถานการณ์เฉพาะอย่างหนึ่ง พฤติกรรมความเป็นผู้นำจะแตกต่างไปจากคนอื่น ๆ ในหน่วยงาน หรือแตกต่างจากที่เคยปฏิบัติ หรือสรุปได้ว่า พฤติกรรมของผู้นำเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพแวดล้อม

ผลของการค้นคว้าวิจัยต่าง ๆ มีแนวโน้มที่แสดงให้เห็นได้ว่า ไม่มีแบบของหัวหน้างานใดจะเป็นแบบดีที่สุด หัวหน้างานที่ประสบความสำเร็จ คือผู้ที่สามารถปรับพฤติกรรมของตัวเองให้เข้ากับลักษณะของสถานการณ์และลูกน้องในสถานที่ กาลเวลาภาวะแวดล้อมหนึ่ง ๆ และเมื่อผู้นำ ลูกน้อง ส่วนประกอบอย่างอื่นดี สามารถผสมผสานกลมกลืนกันได้ในทางการบริหาร ก็ย่อมส่งประสิทธิผลให้แก่งานที่กำลังกระทำอยู่ และการปรับตัวเพื่อให้การบริหารงานไปสู่ประสิทธิผลได้ ผู้เป็นหัวหน้าก็ต้องสามารถวิเคราะห์พฤติกรรมที่เป็นของตนในสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ว่าเป็นอยู่อย่างไร และผู้ใต้บังคับบัญชา ผู้บังคับบัญชา หน่วยงาน เพื่อนร่วมงาน กิจการในความรับผิดชอบที่ต้องทำว่าเป็นประการใดเสียก่อน (วินัย สมมิตร, 2524 : 198 - 199)

พฤติกรรมของผู้นำที่ผู้ร่วมงานพอใจ

ในการเป็นผู้นำนั้น ผู้ตามหรือผู้ร่วมงานย่อมต่างคาดหวังไว้ต่าง ๆ กันว่า หัวหน้าของตนควรเป็นคนอย่างนั้นอย่างนี้จึงจะทำให้งานขององค์การมีประสิทธิผล และตนเองก็อยากให้ความร่วมมือด้วย การที่ผู้ที่เป็นผู้นำรู้ถึงความต้องการของลูกน้องว่าอยากให้ผู้นำประพฤติปฏิบัติตนเช่นไร นับว่ามีความสำคัญไม่น้อย เพราะจะเป็นเครื่องช่วยอย่างดีประการหนึ่งในการสำรวจพฤติกรรมความเป็นผู้นำของตนว่าสอดคล้องกับความต้องการของลูกน้องหรือไม่ เพียงใด กับทั้งจะช่วยเป็นแนวทางในการปรับพฤติกรรมผู้นำของตนไปในทิศทางที่เหมาะสมในโอกาสต่อไป

เซอร์จิโอวานนี (Sergiovanni, 1969 : 54) และคณะของเขาได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับความคิดเห็นของคณะครูซึ่งเป็นผู้ร่วมงานกับครูใหญ่ว่าชอบพฤติกรรมความเป็นผู้นำของครูใหญ่ของพวกตนแบบไหน ผลการวิจัยปรากฏว่า ครูโดยทั่วไปชอบพฤติกรรมความเป็นผู้นำของครูใหญ่แบบผสมผสาน ระหว่างพฤติกรรมด้านสัมพันธภาพและด้านกิจสัมพันธ์ จากผลการวิจัยนี้แสดงให้เห็นว่าคณะครูปรารถนาจะให้ครูใหญ่ของตนมีพฤติกรรมการบริหารทั้ง 2 ด้านในสัดส่วนที่เท่ากัน

พาร์ติน (Partin, 1969 : 1373) ทำการวิจัยเรื่อง The Administrative Behavior of the Junior High School Principals. เพื่อต้องการสำรวจพฤติกรรมทางการบริหารของครูใหญ่ และข้อคิดเห็นของครูเกี่ยวกับการปรับปรุงพฤติกรรมทางการบริหารของครูใหญ่ ได้สรุปผลการวิจัยไว้ดังนี้

1. พฤติกรรมทางการบริหารของครูใหญ่ที่ช่วยให้งานประสบผลสำเร็จด้วยดีมีดังนี้

1.1 ครูใหญ่ที่เป็นผู้นำในการริเริ่ม เปลี่ยนแปลง และนำเอาวิธีการต่าง ๆ มาใช้

1.2 ครูใหญ่ที่ให้การสนับสนุนครูและนักเรียนให้เจริญก้าวหน้า

1.3 ครูใหญ่ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับครูและนักเรียนในการวางแผนการจัดกิจกรรมและการตัดสินใจ

2. พฤติกรรมทางการบริหารของครูใหญ่ ที่ไม่ช่วยให้งานประสบผลสำเร็จด้วยดีที่ได้รับการกล่าวถึงมากที่สุด คือ

1. ครูใหญ่ที่ไม่มีความรอบคอบ เฉลียวฉลาด หรือขาดเหตุผลในการปฏิบัติงาน
2. ครูใหญ่ที่ไม่มีความเชื่อมั่นในตนเอง
3. ครูใหญ่ที่ขาดการติดต่อสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดกับครูและนักเรียน

เกี่ยวกับการปรับปรุงพฤติกรรมทางการบริหารของครูใหญ่ มีข้อคิดเห็นเรียงตามลำดับความสำคัญจากมากไปหาน้อยดังนี้

1. ครูใหญ่ควรจะเป็นผู้ที่มีความเชื่อมั่นในตนเอง มีการตัดสินใจได้รวดเร็วและถูกต้อง

2. ครูใหญ่ควรจะปรับปรุงตนเองให้มีความรู้ ความชำนาญในการสร้างมนุษยสัมพันธ์

3. ครูใหญ่ควรให้โอกาสแก่ครูและนักเรียน ให้สามารถติดต่อกับครูใหญ่ได้โดยตรงมากกว่าที่เป็นอยู่ขณะนี้

นอกจากนั้น บาร์ทกี้ (Bartky, 1956 : 15) มีความเห็นเพิ่มเติมอีกว่า ภาวะผู้นำทางการบริหาร ต้องการความสามารถในการตัดสินใจได้อย่างถูกต้อง การใช้อำนาจหรืออิทธิพลในการตัดสินใจนั้น มีผลในทางปฏิบัติ ซึ่งมีวิธีการอยู่หลายวิธี เช่นการใช้แรงจูงใจ การสร้างนิสัยให้เป็นคนรู้จักรับผิดชอบงานในหน้าที่ การสนองตอบความต้องการของผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งอาจจะเป็นการลงโทษ หรือให้รางวัลในลักษณะต่าง ๆ

บทบาทและหน้าที่ของผู้นำ

ผู้นำมีบทบาทและหน้าที่หลายอย่าง ผู้นำแต่ละคนจะแสดงบทบาทหน้าที่ให้เหมาะกับกลุ่มที่ตนนำอยู่ ผู้นำในกลุ่มคนที่ชอบเผด็จการอาจมีบทบาทหน้าที่อย่างหนึ่ง ในขณะที่ผู้นำในกลุ่มคนที่ชอบประชาธิปไตยเน้นที่บทบาทหน้าที่อย่างอื่น อย่างไรก็ตามไม่ว่าลักษณะของกลุ่มจะเป็นอย่างไร ผู้นำทั้งหลายอาจมีบทบาทหน้าที่ที่ตรงกันอยู่บ้าง เครช (Krech) ครัทช, ฟิล

(Crutchfield) และบัลลาเช (Ballachey) ได้สรุปว่า ในองค์การหนึ่ง ๆ ผู้นำอาจมีบทบาทหน้าที่ 14 ประการ คือ

1. ผู้นำในฐานะผู้บริหาร บทบาทที่เห็นได้ชัดที่สุดสำหรับผู้นำนี้ก็คือ ทำหน้าที่เป็นตัวประสานงานระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในองค์การ ผู้นำประเภทนี้จะเป็นผู้คุมนโยบายและกำหนดวัตถุประสงค์ของกลุ่มเพื่อให้การปฏิบัติงานดำเนินไปอย่างครบถ้วน

โดยปกติผู้นำประเภทนี้มักไม่ทำงานเองแต่จะมอบให้ผู้ร่วมงานอื่น ๆ ไปทำ แต่ถ้ามีงานบางอย่างที่ผู้นำไม่แน่ใจว่าจะมอบให้ใครทำดี ผู้นำมักลงมือทำเอง การทำเช่นนี้มักก่อความลำบากใจให้แก่ผู้ที่ร่วมปฏิบัติงานด้วย เพราะการทำเช่นนี้เป็นการไปลดความภาคภูมิใจของลูกน้องที่จะรับผิดชอบงานนั้นและเป็นการสะกัดกั้นโอกาสในการแสดงความสามารถของลูกน้อง

2. ผู้นำในฐานะผู้วางแผน ผู้นำมักมีบทบาทเป็นผู้วางแผนอยู่เสมอโดยการเป็นผู้นำในการตัดสินใจกำหนดทางเลือกและวิธีปฏิบัติของกลุ่มเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ ผู้นำมักคอยควบคุมดูแลให้การดำเนินงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ เรื่องของแผนนี้ผู้ที่รู้มากกว่าคนอื่น ๆ คือ ผู้นำ ผู้นำเป็นผู้เดียวที่ทราบแผนทั้งหมดขององค์การ คนอื่นในองค์การมักรู้เรื่องเฉพาะส่วนตนได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติเท่านั้น

3. ผู้นำในฐานะผู้กำหนดนโยบาย งานที่สำคัญที่สุดอย่างหนึ่งของผู้นำ คือ การกำหนดนโยบายและจุดหมายปลายทาง (goal) ของกลุ่ม นโยบายและจุดหมายปลายทางของกลุ่มมักได้มาจาก 3 แหล่งด้วยกัน คือ

3.1 มาจาก "เบื้องบน" หรือเจ้านายที่มีตำแหน่งสูง

3.2 มาจาก "เบื้องล่าง" คือได้มาจากคำแนะนำ หรือมติของบุคคลที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชา

3.3 มาจาก "ผู้นำ" ของกลุ่มนั้น

4. ผู้นำในฐานะผู้ชำนาญการ โดยทั่วไปผู้นำมักได้รับการยอมรับว่า เป็นแหล่งความรู้และประสบการณ์สำหรับลูกน้อง ในการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้น ผู้ใต้บังคับบัญชามักจะหวังที่พึ่งผู้นำในการแก้ปัญหาให้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาเกี่ยวกับความรู้และความ

ชำนาญในการปฏิบัติงาน ผู้นำจึงมีหน้าที่คล้ายผู้ชำนาญการในหน่วยงานที่ตนปกครองดูแลไปโดยปริยาย แต่อย่างไรก็ตาม ผู้นำจะมีความรอบรู้ไปหมดทุกอย่างย่อมเป็นไปไม่ได้ ในกรณีนี้ผู้นำอาจอาศัยผู้ช่วยและที่ปรึกษาต่าง ๆ คอยให้คำปรึกษาแก่ผู้นำอีกทอดหนึ่ง

5. ผู้นำในฐานะตัวแทนกลุ่มเพื่อติดต่อกับภายนอก เนื่องจากสมาชิกของกลุ่มหรือขององค์การที่มีจำนวนสมาชิกเป็นอันมากไม่สามารถติดต่อกับภายนอกโดยตรงได้ ผู้นำจึงมักต้องทำหน้าที่นี้แทน ผู้นำเลยมีสภาพเหมือนเป็นเจ้าหน้าที่ประชาสัมพันธ์ให้กับกลุ่ม นอกจากจะติดต่อกับภายนอกแล้ว ผู้นำยังต้องติดต่อกับบุคคลภายนอกที่มีธุระกับองค์การอีกด้วย

6. ผู้นำในฐานะผู้ควบคุมความสัมพันธ์ภายใน ผู้นำเป็นผู้ที่ควบคุมดูแลเกี่ยวกับรายละเอียดต่าง ๆ ของกลุ่มและควบคุมดูแลเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกภายในกลุ่ม ผู้นำที่ดีควรพยายามสร้างความสัมพันธ์ภายในระหว่างสมาชิกแต่ละคนไม่ควรทำตัวให้เกิดช่องระหว่างผู้นำและผู้ตาม

7. ผู้นำในฐานะผู้ให้คุณให้โทษ บุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเสนอให้คุณให้โทษแก่บุคคลอื่นหรือมีอำนาจให้คุณให้โทษ จะกลายเป็นผู้ทรงอำนาจสำคัญและกลายเป็นผู้นำในที่สุด คุณและโทษที่ว่านี้อาจจะเป็นการขึ้นเงินเดือน ตัดเงินเดือนหรือการมอบหมายงานให้มากให้น้อยหรือให้งานที่ยาก ๆ หรือง่ายๆ ทำก็ได้ทั้งนั้น

8. ผู้นำในฐานะผู้ไกล่เกลี่ย การปฏิบัติงานที่ประกอบด้วยสมาชิกผู้ร่วมงานหลาย ๆ คนย่อมอดไม่ได้ที่จะมีความขัดแย้งเกิดขึ้นระหว่างกัน การระงับเหตุหรือกรณีพิพาทระหว่างกันย่อมหนีไม่พ้นที่ผู้นำจะต้องยื่นมือเข้าไปไกล่เกลี่ยเพื่อให้เกิดความสงบและเข้าใจกันดีในที่สุด

9. ผู้นำในฐานะที่เป็นบุคคลตัวอย่าง ในบางครั้งผู้นำอาจต้องทำตัวให้เป็นตัวอย่างแก่สมาชิกของกลุ่มว่าควรประพฤติตนอย่างไร เช่น ผู้นำทางทหารอาจต้องนำทหารที่อยู่ในบังคับบัญชาของตนเข้าสู้รบ หรือพระต้องเป็นตัวอย่างในการประพฤติตามหลักศีลธรรมอันดีงามของสังคม

10. ผู้นำในฐานะที่เป็นสัญลักษณ์ของกลุ่ม หน่วยงานทั้งหลายย่อมเป็นที่รวมของคนหมู่มาก ซึ่งต่างจิตต่างใจกัน การจะให้ดำรงไว้ซึ่งความสามัคคีกลมเกลียวกันของกลุ่มเป็นเรื่องสำคัญมาก กลุ่มจึงจำเป็นต้องมีคน ๆ หนึ่งหรือบางคนที่สมควรได้รับการยกย่องจากบุคคลทั้งหลาย

ของกลุ่ม ว่าเป็นตัวแทนของกลุ่มหรือหน่วยงานนั้น ๆ สมาชิกของกลุ่มมีความมั่นใจว่าเขาจะไม่เป็นพิษเป็นภัยต่อกลุ่มอย่างเด็ดขาด บุคคลนั้นก็คือผู้นำนั่นเอง

11. ผู้นำในฐานะตัวแทนรับผิดชอบ ไม่แปลกเลยที่กลุ่มคนบางกลุ่ม หรือองค์การมีผู้นำคนหนึ่งหรือหลายคนอาสาเข้ารับผิดชอบต่อการตัดสินใจและการกระทำบางอย่างของบุคคลบางคนในกลุ่ม หรือรับผิดชอบต่อกิจการทั้งหมด ที่คนกลุ่มนั้นกระทำลงไป โดยเหตุนี้บางทีในโอกาสต่อมาบุคลากรในกลุ่มจะมอบหมายให้ผู้นำอำนาจตัดสินใจการกระทำใด ๆ แทนตนได้เพื่อป้องกันความผิดพลาดซึ่งอาจเป็นเหตุให้ผู้นำของตนต้องพลอยรับผิดโดยไม่ได้กระทำผิดกับพวกเขา

12. ผู้นำในฐานะผู้มีอุดมคติ ในบางครั้งผู้นำอาจมีความจำเป็นต้องทำตนคล้ายเป็นศาสดาของกลุ่ม เป็นผู้กำหนดค่านิยม ความเชื่อและปทัสถาน สำหรับสมาชิกแต่ละคน อุดมคติดังกล่าวในตอนแรกอาจเป็นเพียงคำพูดที่ใคร ๆ พากันนิยม และปฏิบัติตามจนกระทั่งกลายเป็นอุดมคติทางการ (Official Ideology) ของกลุ่มไป ผู้นำประเภทนี้มักเป็นนักพูด และนักคิดที่สมาชิกทุกคนในกลุ่มให้ความเชื่อถือ

13. ผู้นำในฐานะบิดาผู้กรุณา ผู้นำประเภทนี้วางตัวเป็นผู้ใหญ่มีอาวุโสที่สุดในกลุ่มและมีบุคลิกน่านับถือในฐานะเป็นบิดาของกลุ่ม ซึ่งจะดุด่าใครก็ตาม การดุด่านั้นไม่มีใครโกรธเพราะทุกคนรู้ดีว่าเบื้องหลังการดุด่านั้นเขามีความรักความหวังดีอยู่ด้วยเสมอและเขาจะเป็นที่พึ่งทางใจให้แก่คนทุกคนเมื่อมีความทุกข์ได้เสมอ

14. ผู้นำในฐานะเป็นผู้รับความผิดแทน ผู้นำที่รับผิดชอบและเป็นบิดาของกลุ่มย่อมหวังได้ว่า เมื่อใดมีความเสียหายเกิดขึ้น ผู้นำเองจะถูกลงโทษแทนสมาชิกในกลุ่มคนทุกประเภทต่างก็ไม่ต้องการรับผิดเมื่อมีความผิดเกิดขึ้น แต่จะพากันซัดทอดไปยังสมาชิกคนอื่น การซัดทอดเช่นนี้อาจทำให้คนที่ถูกซัดทอดกลายเป็นผู้นำขึ้นมาในภายหลังได้เหมือนกัน เมื่อเหตุการณ์ร้ายผ่านไป ผู้คนจะพากันเห็นใจผู้นำคนนั้น เพราะเขายอมรับเคราะห์กรรมที่เกิดขึ้นแทนพวกตนแต่เพียงผู้เดียว (Krech and Ballaky, 1962 : 428 - 430)

ดร.เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ (2521 : 55 - 59) ว่ามี 5 ประการ ดังนี้ คือ

1. ครูใหญ่กับโปรแกรมการเรียนการสอน

ครูใหญ่จำเป็นต้องเป็นผู้นำทางด้านการเรียนการสอน การปรับปรุงโปรแกรมการเรียนการสอนจึงเป็นเรื่องสำคัญ ในการปรับปรุงการเรียนการสอนนั้น ควรจะทำเป็นขั้นตอน ซึ่งประกอบด้วย 4 ขั้นตอนดังนี้

<u>ขั้นที่ 1</u> <u>ประเมินผลโปรแกรมที่มีอยู่เดิม</u> ในขั้นนี้ครูใหญ่ต้องคำนึงถึง

ก. ข้อกำหนดทางวัฒนธรรม

ข. เป้าประสงค์ของชุมชน

ค. จุดประสงค์เฉพาะของโรงเรียน

ง. ความต้องการของผู้เรียน

ในขั้นที่ 1 นี้ ครูใหญ่จะต้องพิจารณาว่าจุดประสงค์ของโรงเรียน สังคมกับความต้องการของนักเรียนสอดคล้องกันหรือไม่ ถ้าไม่สอดคล้องกันต้องกลับมาพิจารณาใหม่ แต่ถ้าหากสอดคล้องกันก็ดำเนินการในขั้นที่ 2 ต่อไป

<u>ขั้นที่ 2</u> <u>การวางแผนเพื่อการปรับปรุงโปรแกรม</u> ในขั้นนี้ครูใหญ่ต้องคำนึงถึง

ก. เรื่องหรือสิ่งที่จะเปลี่ยนแปลง

ข. ข้อมูลเกี่ยวกับความคิดเห็นและการวิจัยเพื่อสนับสนุนการเปลี่ยนแปลง

ค. การประสานพลังกันเพื่อการเปลี่ยนแปลงระหว่างนักเรียนชุมชนและคณะครู

ในขั้นที่ 2 นี้ ครูใหญ่จะต้องพิจารณาว่า การวางแผนเพื่อการปรับปรุงนี้ดีพอแล้วหรือยัง ถ้ายังไม่ดีพอก็ต้องกลับมาวางแผนเพื่อปรับปรุงใหม่ ถ้าดีแล้วก็ดำเนินต่อไปในขั้นที่ 3

<u>ขั้นที่ 3</u> <u>การนำโปรแกรมที่ปรับปรุงแล้วไปใช้</u> ในขั้นนี้ครูใหญ่ต้องคำนึงถึง

ก. ความร่วมมือและการสนับสนุนของคณะครู

ข. ทรัพยากรและเครื่องช่วยตลอดจนวัสดุอุปกรณ์ในการปรับปรุงนี้มีพอเพียงหรือไม่

ค. ได้ให้ข้อมูลเพื่อปรับปรุงแก่ชุมชนและได้รับการสนับสนุนมากน้อยเพียงใด

ในขั้นที่ 3 นี้ ครูใหญ่จะต้องพิจารณาว่าโปรแกรมที่ปรับปรุงแล้วนี้ สามารถจะนำไปใช้จริง ๆ ได้หรือไม่ ถ้ายังไม่มีทางเป็นไปได้ก็ต้องกลับมาปรับปรุงใหม่ ถ้าเชื่อว่าสามารถเป็นไปได้ก็ดำเนินการต่อไปในขั้นที่ 4

<u>ขั้นที่ 4</u> <u>การประเมินผลโปรแกรมใหม่</u> ในขั้นนี้ ครูใหญ่ต้องคำนึงถึงผลที่เกิดจากโปรดแกรมใหม่โดยกระบวนการทดสอบ โดยอาศัย

ก. การทดสอบแบบอิงกลุ่ม

ข. การทดสอบแบบอิงเกณฑ์

ค. การทดสอบอื่น ๆ

ในขั้นที่ 4 นี้ ถ้าผลของโปรแกรมใหม่ออกมาเป็นที่พอใจ ก็สามารถนำโปรแกรมใหม่นี้ไปใช้ต่อไปได้

2. ครูใหญ่กับบุคลากรด้านผู้สอน

ครูใหญ่สามารถแสดงบทบาทของผู้นำเกี่ยวกับบุคลากรด้านผู้สอนตามขั้นตอนที่เสนอแนะดังต่อไปนี้

<u>ขั้นที่ 1</u> การจัดหาครูใหม่ ในขั้นนี้ครูใหญ่จะต้องดำเนินการเกี่ยวกับ

ก. การกำหนดคุณสมบัติของครูใหม่

ข. เกณฑ์และกระบวนการคัดเลือก

<u>ขั้นที่ 2</u> ปฐมนิเทศครูใหม่ ในขั้นนี้ครูใหญ่ควรจะแนะนำครูใหม่ให้คุ้นเคยกับ

ก. ครูเก่า

ข. ชุมนุมชนที่โรงเรียนตั้งอยู่

ค. นักเรียน ซึ่งได้แก่ลักษณะทางสังคม ภูมิหลัง และอื่น ๆ

<u>ขั้นที่ 3</u> การมอบหมายงานให้ปฏิบัติ ในขั้นนี้ครูใหญ่ควรจะได้ให้ครูไม่ว่าจะเป็นครูใหม่หรือครูเก่าทราบเกี่ยวกับ

ก. บทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบของงาน

ข. การเปลี่ยนแปลงตำแหน่งหน้าที่การงานใหม่

ค. ลำดับขั้นของการบังคับบัญชา

<u>ขั้นที่ 4</u> การพัฒนาครูอาจารย์ ครูใหญ่จำเป็นต้องหาทางปรับปรุงส่งเสริมพัฒนาคณะครูอาจารย์ ในขั้นนี้ ครูใหญ่อาจทำได้โดย

ก. ไปดูครูสอนและให้โอกาสครูไปดูผู้อื่นสอนบ้าง

ข. ให้คำปรึกษาเป็นการส่วนตัว

ค. การให้โอกาสไปเยี่ยมเยียนโรงเรียนอื่น

ง. การให้เข้าร่วมสมาคมวิชาชีพ

จ. การอบรมครูประจำการ

<u>ขั้นที่ 5</u> การประเมินผลคณะครู ในขั้นนี้ ครูใหญ่ต้องเข้าใจว่า

ก. จะประเมินผลเมื่อไร

ข. จะประเมินผลเพื่ออะไร

ค. จะประเมินผลในเรื่องอะไร

ง. จะประเมินผลด้วยวิธีการอย่างไร

บทบาทของครูใหญ่เกี่ยวกับบุคลากรด้านผู้สอนนี้ ครูใหญ่อาจไม่จำเป็นต้องกระทำทุกขั้นตอน กระทำเฉพาะในสิ่งที่จำเป็นเท่านั้น

3. ครูใหญ่กับนักเรียน

งานของครูใหญ่เกี่ยวกับนักเรียนนั้นมีเรื่องสำคัญ ๆ ที่ครูใหญ่จะต้องศึกษาและพิจารณาดังนี้

1. ความสอดคล้องของค่านิยมระหว่างนักเรียนกับคณะครู
2. การให้นักเรียนมีส่วนร่วมในการบริหารโรงเรียน
3. การจัดกิจกรรมเสริมหลักสูตร
4. การให้นักเรียนมีส่วนปกครองกันเอง
5. การจัดบริการต่าง ๆ ให้แก่นักเรียน
6. วินัยและการลงโทษ
7. เสรีภาพของนักเรียน

4. ครูใหญ่กับการเงินและอาคารสถานที่

ภารกิจของครูใหญ่ในด้านนี้ มีสิ่งสำคัญที่ครูใหญ่จะต้องพิจารณา เช่น

1. การทำงบประมาณ
2. การควบคุมการใช้จ่าย
3. การซื้อและการจ้าง
4. การวางแผนการก่อสร้างอาคารใหม่และการใช้สถานที่ให้เป็นประโยชน์
5. การบำรุงรักษาอาคารสถานที่

5. ครูใหญ่กับชุมนุมชน

งานของครูใหญ่ในด้านนี้ มีที่สำคัญ ๆ เช่น

1. การวิเคราะห์สังคม วิเคราะห์ถึงลักษณะของชุมนุมชน ความต้องการและค่านิยมของชุมนุมชนนั้น

2. การสื่อสารกับชุมนุมชน ครูใหญ่จำเป็นต้องเป็นผู้นำในการเข้าร่วมกิจกรรมของชุมนุมชน ให้ข้อมูลของโรงเรียนแก่ชุมนุมชน

3. การหาทางให้ชุมนุมชนสนับสนุนโรงเรียน

การทำงานในฐานะผู้นำหรือผู้บริหารนั้น คงไม่มีผู้นำคนใดที่ปรารถนาความล้มเหลวในการทำงาน ผู้นำทุกคนปรารถนาที่จะพบแต่ความสำเร็จ ปัญหาที่เผชิญหน้าผู้นำทั้งหลายก็คือทำอย่างไรจึงจะทำงานได้สำเร็จ การปฏิบัติงานต่าง ๆ เป็นการรวมพลังของฝ่ายต่าง ๆ ด้วยความสามัคคีเพื่อให้งานสำเร็จ ความสามัคคีและความร่วมมือในการทำงานจะมีมากน้อยเท่าใดย่อมขึ้นอยู่กับ "คน" ในการปฏิบัติงานนั้นผู้นำต้องอาศัยทรัพยากรทางการบริหารที่เรียกว่าคือ คน (Man) เงิน (Money) วัสดุอุปกรณ์ (Material) และการจัดการ (Management) จากทรัพยากรการบริหารทั้ง 4 ประการนี้ "คน" เป็นทรัพยากรที่สำคัญที่สุด

ความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการทำงาน ขึ้นอยู่กับความสามารถในการร่วมกับคนเป็นประการสำคัญ ผู้นำต้องรู้จักหา รู้จักใช้ รู้จักบำรุงรักษาและรู้จักพัฒนาบุคลากรทั้งหลาย ผู้นำต้องรู้จักจิตใจคนอื่น รู้จักงานในความรับผิดชอบและรู้จักตนเอง การทำงานจะไปสู่ความสำเร็จได้เพียงใดนั้น ผู้นำจะต้องกระทำพร้อมกันจะเน้นที่บทบาทใดบทบาทหนึ่งย่อมไม่ได้

ศาสตราจารย์ ดร.วิจิตร ศรีสะอ้าน กล่าวว่า ผู้บริหารการศึกษา ต้องทำงานกับคน การรู้จักประสานงานจะก่อให้เกิดผลทางการประสานงาน

หน่วยการเรียนที่ 6

การแก้ปัญหา การบริหาร การศึกษา

การดำเนินงานของหน่วยงานหรือองค์การทุกประเภทต้องอาศัยปัจจัยต่าง ๆ ประกอบหลายอย่างอันได้แก่ คน เงิน วัสดุ อาคารสถานที่ เครื่องอำนวยความสะดวก ตลอดจนยุทธวิธีในการบริหารและปัจจัยแวดล้อมอื่น ๆ การทำงานแม้จะมีปัจจัยพร้อมมูลเพียงใดก็ตาม ก็อาจเกิดปัญหาการทำงานในหน่วยงานขึ้นจนได้ องค์การทุกขนาดและทุกประเภทก็เหมือนกับสิ่งมีชีวิตทั่วไปที่มีวงจรชีวิตเป็นของตนเอง มีการเจริญเติบโต มีการเจ็บป่วย ร่วงโรย มีข้อขัดข้องในการดำเนินงานต่าง ๆ จิปาถะ

การบริหารการศึกษาก็เช่นเดียวกัน โรงเรียนหรือสถานศึกษา ซึ่งจัดว่าเป็นองค์การทางสังคมอย่างหนึ่งซึ่งการทำงานย่อมประสบปัญหาอย่างแน่นอน เพราะโดยธรรมชาติของการทำงานแล้ว เมื่อเริ่มจับงานหรือดำเนินงานในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ปัญหาต่าง ๆ ในการปฏิบัติงานย่อมตามมา และปัญหาบางอย่างก็มีความยุ่งยากซับซ้อนยากต่อการแก้ไขได้ในเวลาอันสั้น ผู้บริหารต้องใช้เวลาและวิจารณญาณเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาเหล่านั้น ผู้บริหารต้องตระหนักอยู่เสมอว่าปัญหาในการบริหารงานอาจเกิดขึ้นได้เสมอ ผู้บริหารต้องพยายามทำความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นและพยายามแก้ปัญหาเพื่อให้การดำเนินงานขององค์การบรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

มีบุคคลหรือหน่วยงานได้ทำการวิเคราะห์ปัญหาทางการบริหารการศึกษาและเสนอแนะแนวทางแก้ไขไว้มาก ทั้งที่เป็นปัญหาระดับชาติ ระดับท้องถิ่นและระดับโรงเรียน ปัญหาและแนวทางแก้ไขที่มีผู้รวบรวมไว้นี้นับว่าเป็นประโยชน์ต่อผู้บริหารที่จะนำไปใช้ในการแก้ไขปัญหาการบริหารที่อยู่ในความรับผิดชอบของตน (วินัย สมมิตร, 2524 : 277)

ปัญหาการบริหารการศึกษา

ปัญหาการบริหารการศึกษานี้ สุวกิจ ศรีปัดถา (2522 : 319 - 323) มีความเห็นว่า การบริหารการศึกษามีปัญหาที่สำคัญ 3 ประการ คือ

1) ปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรการบริหาร

2) ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการบริหาร

3) ปัญหาเกี่ยวกับการศึกษาโดยทั่วไป

สาระสำคัญของปัญหาการบริหารการศึกษาทั้ง 3 ประการมีดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรการบริหาร

1.1 ปัญหาเกิดจากเงิน เช่น เงินมีน้อยไม่สะดวกในการใช้จ่าย ไม่มีความคล่องตัวในการใช้เงิน เป็นต้น

1.2 ปัญหาเกิดจากวัสดุอุปกรณ์ ซึ่งอาจเป็นปัญหาสืบเนื่องมาจากการขาดหรือการขัดข้องเรื่องเงิน หรือบางครั้งอาจจะมีเงินแต่ไม่สามารถจัดหาวัสดุอุปกรณ์มาใช้ได้ทันท่วงที เช่น อยู่ในภูมิลำเนาที่ห่างไกลจากแหล่งที่จะจัดซื้ออุปกรณ์หรืออยู่ในถิ่นธุรกันดาร

1.3 ปัญหาเนื่องจากการจัดการ ปัญหาจะเกิดขึ้นได้ถ้าผู้บริหารไม่มีความสามารถเพียงพอในการที่จะจัดดำเนินงานของหน่วยงานของตนให้สำเร็จเรียบร้อย ยิ่งถ้าผู้บริหารเป็นบุคคลที่ขาดความรับผิดชอบในการวางแผน การดำเนินงานและการติดตามผลด้วยแล้วจะทำให้เกิดปัญหายุ่งยากต่าง ๆ ตามมาภายหลัง

1.4 ปัญหาเรื่องคน ในการปฏิบัติงานใด ๆ ก็ตาม คนนับเป็นสิ่งที่มีความสำคัญที่สุด ปัญหาเกี่ยวกับคนนั้นอาจมีหลายประการ เช่น ขาดความรับผิดชอบ ชอบเล่นพรรคเล่นพวก หรือทำตัวเป็นปฏิปักษ์ต่อผู้บริหาร เป็นต้น พฤติกรรมของคนในหน่วยงานที่ปรากฏออกมาเช่นนี้อาจเนื่องจากหลายสาเหตุ เช่น สาเหตุจากขวัญและกำลังใจในการทำงาน ค่าตอบแทน สภาพการทำงาน กลุ่มของผู้ร่วมงาน หรือเจตคติที่มีต่องาน เป็นต้น

ปัญหาเกี่ยวกับด้านตัวบุคคลในองค์การนั้นเริ่มมีผู้ทำการศึกษาและวิจัยมากขึ้น เช่น วิชัย ดิสสระและคณะทำการวิจัยเมื่อปี พ.ศ. 2519 พบว่าทั้งอาจารย์และผู้บริหารมีเจตคติในเชิงลบต่อบรรยากาศในมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ บรรดาอาจารย์ไม่พอใจในพฤติกรรมของผู้บังคับบัญชา และ ภรณี วีระวุฒิ ทำการวิจัย เมื่อปี พ.ศ. 2521 พบว่าอาจารย์มีเจตคติเชิงลบต่อการบริหารระดับต่าง ๆ ในมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ อาจารย์ที่ทำหน้าที่บริหารด้านวิชาการและบริการมีผลงานทางวิชาการมากกว่าอาจารย์ที่มีหน้าที่ด้านวิชาการอย่างเดียว (สงวน สุทธิเสศอรุณ, 2523 : 184)

2. ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการบริหาร กระบวนการบริหารมีความสำคัญต่อความสำเร็จของงาน ผู้บริหารมักพบปัญหาเสมอกับกระบวนการบริหาร นับตั้งแต่เรื่องการวางแผนเป็นต้นไป จนถึงการควบคุมและประเมินผลงาน การจะแก้ปัญหาด้านนี้ได้ผู้บริหารควรให้ความสนใจและหมั่นตรวจสอบการทำงานในขั้นตอนต่าง ๆ อยู่เสมอ และต้องแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างทันท่วงที เพื่อให้กระบวนการบริหารงานทั้งระบบดำเนินต่อไป

3. ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารโดยทั่วไป ปัญหาในการบริหารการศึกษามักจะเกี่ยวข้องกับเรื่องทั่ว ๆ ไปทางการศึกษา เช่น ปัญหาเกี่ยวกับหลักสูตร อุปกรณ์การศึกษา การขาดแคลนครูในบางท้องถิ่นและค่านิยมทางการศึกษา เป็นต้น

ดร.สุรัฐ ศิลปอนันต์ (2520 : 25 - 29) มีความเห็นว่า การบริหารต้องเผชิญกับปัญหานับยังคำ จากประสบการณ์และการวิจัยพบว่าปัญหาในองค์การทุกระดับทุกขนาดอาจแยกได้ 4 ประเภท คือ

1) ปัญหาเกี่ยวกับผู้นำ
2) ปัญหาเกี่ยวกับกลุ่ม
3) ปัญหาเกี่ยวกับองค์การ
4) ปัญหาเกี่ยวกับผลการปฏิบัติงาน

ผู้บริหารจะขจัดปัญหาเหล่านี้ได้ จำต้องมีทักษะ 8 ประเภทด้วยกัน ได้แก่ทักษะในการนำ การสื่อสาร การแก้ปัญหาหรือการตัดสินใจ การแก้ไขความขัดแย้ง การจัดสรรทรัพยากรบริหาร การสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงาน การสร้างความเปลี่ยนแปลงและการพัฒนา (วินัย สมมิตร, 2524 : 279)

ปัญหาเกี่ยวกับตัวผู้บริหาร

นักวิชาการและนักบริหารการศึกษาบางท่านได้มุ่งความสนใจไปที่ตัวผู้บริหารว่าเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การบริหารประสบปัญหา กฤษณะ ไก่แก้ว ได้เสนอความเห็นว่า ผู้บริหารที่ประสบความล้มเหลวมักจะมีสาเหตุมาจากตัวผู้บริหารเอง เช่น

1. ผู้บริหารไม่มีนโยบายในการบริหารและการดำเนินการที่แน่นอน ทำงานไม่มีแผน

2. ผู้บริหารชอบอย่างไรก็ทำอย่างนั้น การสั่งงานจะเปลี่ยนแปลงไปตามอารมณ์และสภาพของจิตใจ ทำให้ผู้ปฏิบัติงาน ทำตามไม่ได้

3. ผู้บริหารไม่คิดถึงเรื่องงาน แต่ช่วยเหลือส่วนตัวลูกน้องมากเกินไป เกรงใจลูกน้องมากไป งานจึงล้มเหลวเพราะไม่มีใครทำ

4. ผู้บริหารคิดถึงแต่ความก้าวหน้าของตนและดำเนินงานทุกอย่างเพื่อความก้าวหน้าของตนโดยไม่ตรงเป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์การ

5. ผู้บริหารทำงานโดยไม่คำนึงถึงความมุ่งหมายของส่วนรวม แต่ทำตามจุดประสงค์ของตนเองด้านเดียว

6. ผู้บริหารนำผลความสำเร็จจากที่หนึ่งไปใช้อีกที่หนึ่ง โดยคิดว่าจะทำให้เกิดความสำเร็จอย่างเคยมา แต่มักจะไม่เป็นผล ทั้งนี้เพราะระบบสังคม สภาพสิ่งแวดล้อมต่างกัน บุคลิกภาพของผู้ปฏิบัติงานของแต่ละองค์การก็แตกต่างกัน ซึ่งไม่อาจถ่ายโอนความสำเร็จจากที่หนึ่งไปใช้อีกที่หนึ่งได้

7. ผู้บริหารไม่มีการคบค้าสมาคมกับบุคคลอื่น จึงยากที่ผู้อื่นจะเข้าใจผู้บริหารได้ ผู้บริหารต้องพยายามเป็นผู้มีความรู้รอบตัว

8. ผู้บริหารที่ค่าของคนไม่เท่ากันหรือนึกถึงค่าของคนต่างกันเกินไป ไม่มีใจเป็นกลางพอ จึงทำให้การบริหารไม่ประสบผลสำเร็จ

การแก้ปัญหา

การปฏิบัติงานทุกชนิดไม่ว่าจะเป็นการปฏิบัติงานในหน่วยราชการ องค์การ บริษัท หรือเอกชนก็ตาม สิ่งที่มักจะพบอยู่เสมอก็คือปัญหา ถ้าหน่วยงานใดมีปัญหามากการดำเนินงานในหน่วยงานนั้นจะขัดข้อง ไม่สะดวกทำให้ผลงานที่คาดการเอาไว้เสียหาย หรืออาจจะล่าช้ากว่าปกติเมื่อเป็นเช่นนี้กิจกรรมของหน่วยงานนั้นจะทรุดโทรมลงตามลำดับ ตรงกันข้ามถ้าหน่วยงานใดมีปัญหาน้อยหรือไม่มีปัญหาเลย (ซึ่งเป็นไปยากมาก) การดำเนินงานก็จะสะดวกสบาย ได้ผลงานที่มีคุณภาพดี ทำให้กิจกรรมของหน่วยงานนั้นเจริญรุ่งเรืองยิ่งขึ้น ปัญหาหรืออุปสรรคเป็นสิ่งที่ผู้บริหารจะต้องพบอยู่เสมอ ซึ่งปัญหาอาจจะเกิดจากตัวผู้บริหารเอง ผู้ช่วยงาน วัสดุอุปกรณ์การเงิน หรืออิทธิพลของสภาพสิ่งแวดล้อมภายนอกก็ตาม สิ่งเหล่านี้มีผลทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อการดำเนินงานในหน่วยงานที่ผู้บริหารรับผิดชอบอยู่ทั้งสิ้น ด้วยเหตุนี้เองในการบริหารงานนั้นนอกจากผู้บริหารจะดำเนินงานไปตามหน้าที่ตามแผนหรือโครงการแล้ว ผู้บริหารยังต้องเป็นผู้ "แก้ปัญหา" ที่เกิดขึ้นในหน่วยงานของตนอีกด้วย การแก้ปัญหาถือได้ว่าเป็นงานสำคัญที่สุดงานหนึ่งของผู้บริหาร ผู้บริหารที่ดีจึงต้องเป็นผู้ที่ชอบแก้ปัญหา และสนุกกับการแก้ปัญหา เมื่อใดก็ตามที่ผู้บริหารท้อแท้ต่อการแก้ปัญหา เกิดความเบื่อหน่ายในการที่จะแก้ปัญหาแล้ว ผู้บริหารผู้นั้นก็ควรจะเลิกทำงานบริหารเพราะหากไม่เช่นนั้นแล้ว ตัวผู้บริหารเองนั่นแหละจะเป็นตัวสร้างปัญหาให้แก่หน่วยงานของตนเอง

การแก้ปัญหาเป็นกระบวนการที่ส่งเสริมความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ หลักการและวิธีการใหม่ ๆ ที่ทันสมัยให้แก่ผู้บริหารและบุคคลที่เกี่ยวข้องแต่ความสำเร็จของผู้บริหารมิใช่อยู่ที่การแก้ปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่านั้น แต่ผู้บริหารที่จะประสบผลสำเร็จจะต้องรู้จักวิธีการที่ "จะกำจัด" ปัญหาต่าง ๆ ด้วยความสามารถที่มีอยู่ ก่อนที่ปัญหานั้นจะกลายเป็นปัญหาใหญ่และทำให้ผู้บริหารต้องเดือดร้อนต่อไป (หาญชัย สงวนให้, 2518 : 1)

วิธีการแก้ปัญหา

วิธีแก้ปัญหาในการบริหารงานที่ควรนำมายึดถือนั้นอาจจะแก้ได้หลายวิธี แลร์ด และ โกรท (Laird and Grote, 1971 : 31) กล่าวว่าปกติผู้บริหารจะแก้ปัญหาที่เผชิญหน้าโดยใช้กระบวนการ 6 ขั้น คือ

1. ศึกษาและจำกัดขอบเขตของปัญหา
2. รวบรวมข้อมูลที่จำเป็น
3. พิจารณาสาเหตุของปัญหา
4. รวบรวมคำตอบที่เป็นไปได้
5. เลือกตอบที่ดีที่สุด
6. นำคำตอบไปแก้ปัญหา

ขั้นตอนต่าง ๆ ในการแก้ปัญหาตามวิธีการของ แลร์ดและโกรท (Laird and Grote, 1971 : 31 - 47) มีดังนี้

1. ขั้นศึกษาและจำกัดขอบเขตของปัญหา (Recognizing and Defining The Problem) คือขั้นที่มีการพิจารณาศึกษาว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นคืออะไร คำตอบอาจจะได้จากการรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ อย่างระมัดระวัง ข้อมูลที่รวบรวมต้องช่วยแก้ปัญหาให้สำเร็จ เมื่อทราบปัญหาคืออะไรแล้ว จะต้องพิจารณาจำกัดขอบเขตและจุดมุ่งหมายของปัญหาให้ชัดเจนเพื่อจำกัดขอบเขตของปัญหาให้แคบง่ายต่อการศึกษา เพราะการกำหนดขอบเขตที่จะศึกษาปัญหาได้แล้วเท่ากับการแก้ปัญหาเสร็จไปแล้วครึ่งหนึ่ง (A Problem well defined is half solved)

2. ขั้นรวบรวมข้อมูลที่จำเป็น (Gathering the necessary information) หมายถึง การเลือกสรรหาข้อมูลสิ่งให้ภาพพจน์ที่ถูกต้องของปัญหา ปัญหาใด ๆ ก็ตามสามารถที่จะบรรยายได้ โดยการรวบรวมข้อมูล จากคำถามต่าง ๆ ต่อไปนี้ คือ

- เกี่ยวข้องกับใครหรืออะไร
- อะไรคือปัญหาหรือข้อผิดพลาด

- เกิดขึ้นเมื่อไร
- เกิดขึ้นอย่างไร

บางครั้งเราจำเป็นต้องทราบว่าทำไมปัญหานี้จึงเกิดขึ้น อย่างไรก็ตามหากสามารถคำตอบของคำถามใคร อะไร เมื่อไร และอย่างไรได้ก็จะมีคำตอบของคำถามว่าทำไมอยู่ในตัว

3. ขั้นพิจารณาสาเหตุของปัญหา (Determining the Cause) เมื่อได้เห็นภาพพจน์ของปัญหาแล้วก็พร้อมที่จะเริ่มต้นการแก้ปัญหาในขั้นที่ 3 ได้ คือ การพิจารณาถึงสาเหตุของปัญหา บางครั้งสาเหตุของปัญหาจะปรากฏอย่างชัดเจน เช่น

- การค้าตกต่ำก็เพราะผู้แข่งขายสินค้าราคาถูกและใหม่กว่า
- นักเรียนสอบตกมากเพราะครูไม่ค่อยได้เข้าสอน
- ความตั้งใจในการทำงานของครูอภิชัยลดลงไป เพราะบิดาของเขาถึงแก่กรรมและทิ้งมรดกไว้ให้เขายี่สิบห้าล้านบาท

ก่อนที่จะค้นหาคำตอบของปัญหาใด ๆ เราจะต้องรู้สาเหตุที่แท้จริงเสียก่อน เพราะว่าถ้าไม่เช่นนั้นแล้วปัญหานั้นจะไม่มีวันหมดไป เพราะคำตอบที่ได้นั้นไม่สามารถแก้สาเหตุของปัญหาได้ถูกต้อง

อันตรายอย่างมากในการแก้ปัญหาก็คือ "การด่วยสรุปสาเหตุของปัญหา"(Jumping to cause) แล้วลงมือแก้ปัญหาทันทีโดยไม่รวบรวมข้อมูลให้เพียงพอเสียก่อน การเอาสาเหตุของปัญหาเช่นนี้อาจถูกในบางครั้งก็ได้ แต่วิธีการเช่นนี้ไม่ใช่วิธีการที่ดีในการแก้ปัญหา ดังนั้นจงรอจนกระทั่งปัญหานั้นได้ถูกวิเคราะห์อย่างละเอียดแล้ว โดยตั้งคำถามขึ้นถามตนเองว่า

"ถ้าสิ่งที่คิดว่าเป็นสาเหตุของปัญหานั้นคือความจริงแล้ว สิ่งนั้นสามารถอธิบายข้อมูลทั้งหมดของรายละเอียดของปัญหาได้อย่างไร" และถ้าสาเหตุของปัญหาที่คิดไว้นั้นคือความจริงแล้วมันจะสามารถอธิบายได้ทุกสิ่งทุกอย่าง แสดงว่าการคิดของท่านดีแล้ว มีความถูกต้องแล้วท่านก็พร้อมที่จะหาคำตอบได้ ถ้ายังไม่พบคำตอบท่านก็ต้องหาสาเหตุใหม่โดยไม่ต้องไปพะวงถึงสิ่งที่ผ่านมาแล้ว เพราะสิ่งเหล่านี้จะไม่ช่วยในการแก้ปัญหาของท่านเลย ถ้าปัญหานั้นไม่ชัดเจนเมื่อท่านได้รายละเอียดของปัญหานั้นอย่างสมบูรณ์แล้วให้ท่านเริ่มต้นค้นหาการเปลี่ยนแปลงที่อาจมีผลต่อ

ปัญหา เช่น กระบวนการหรือบุคคลเป็นต้น บางครั้งปัญหาไม่ได้เกิดขึ้นจากตัวของมันเอง แต่อาจจะเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงหรือไม่เปลี่ยนแปลงเลยก็ได้ การหาการเปลี่ยนแปลงให้ถามคำถามต่อไปนี้

1. มีการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ที่เกิดกับผลผลิต หรือตัวบุคคลที่ก่อให้เกิดปัญหาบ้างหรือไม่

2. มีการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ในพื้นที่ที่มีปัญหานั้นเกิดขึ้นบ้างหรือไม่

3. มีอะไรเกิดขึ้นในระยะนั้นหรือไม่

4. สิ่งที่เปลี่ยนแปลงนั้นเป็นสาเหตุให้เกิดปัญหาได้หรือไม่

4. ขั้นรวบรวมคำตอบที่เป็นไปได้ (Generation Optional Selection)

เมื่อได้พบสาเหตุของปัญหาแล้ว ก็พร้อมที่จะรวบรวมคำตอบที่เป็นไปได้ เราไม่นิยมนำวิธีการแก้ปัญหาแบบเดิมมาแก้ปัญหาใหม่อีก แต่เราจะต้องเลือกทางเลือกที่เป็นไปได้และดีที่สุด สิ่งที่สำคัญที่สุดก็คือการที่เราจะต้องรวบรวมคำตอบที่เป็นไปได้และคิดว่าจะเป็นทางเลือกที่เราจะใช้ในการแก้ปัญหาของเรา ซึ่งเราทำตามขบวนการในการแก้ปัญหาโดยใช้ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์

นอกจากการรวบรวมคำตอบที่เป็นไปได้แล้ว ยังต้องรวบรวมความคิดเห็นจากบุคคลต่าง ๆ หลาย ๆ คน เพราะความคิดหลาย ๆ ความคิด ย่อมดีกว่าความคิดเดียว ความคิดยิ่งมากเท่าไรโอกาสที่จะได้คำตอบที่ถูกต้องและสมบูรณ์ที่สุดก็มีมากขึ้นเท่านั้น การที่บุคคลอื่น ๆ ได้มีส่วนร่วม ร่วมในการเสนอความคิดเห็นในการแก้ปัญหานี้ย่อมจะทำให้บุคคลเหล่านี้ยอมรับหลักการและวิธีการในการแก้ปัญหาง่ายยิ่งขึ้นด้วย

5. ขั้นการเลือกคำตอบที่ดีที่สุด (Selection the Best Solution)

การเลือกคำตอบที่ดีที่สุดเป็นขั้นตอนที่สำคัญขั้นตอนหนึ่งในการแก้ปัญหาขั้นแรกในการเลือกคำตอบที่ดีที่สุดก็คือ การปรับปรุงคำตอบที่รวบรวมมานั้นว่าจะเพิ่มเติมหรือดัดแปลงข้อความตอนหนึ่งตอนใดหรือไม่ บางครั้งอาจจะต้องรวมคำตอบ 2 คำตอบเข้าเป็นคำตอบเดียวกัน เพราะหากคำตอบแยกกันอยู่จะนำไปแก้ปัญหาได้ไม่สำเร็จ เช่น ปัญหาเครื่องยนต์เดินไม่สะดวก ซึ่งอาจจะมีการแก้ 2 ทาง คือ

1. ปรับเครื่องยนต์ใหม่

2. ใช้น้ำมันที่ดีที่สุด

การแก้ปัญหานี้ถ้าใช้คำตอบข้อใดข้อหนึ่งแก้ไขปัญหาแล้ว ปัญหาจะยังไม่หมดไป แต่ถ้าใช้คำตอบ 2 ข้อนี้ไปแก้ไขพร้อม ๆ กันจะสามารถแก้ปัญหาได้ดีและหมดปัญหาไปได้ ในการรวมคำตอบ 2 คำตอบเข้าเป็นคำตอบเดียวนี้ต้องกำหนดเป็นคำตอบข้อใหม่ ส่วนคำตอบเดิมนั้นให้คงไว้

เมื่อปรับปรุงแก้ไขปรับปรุงคำตอบที่จะเป็นไปได้ หรือรวบรวมคำตอบเป็นข้อใหม่แล้วจึงพิจารณาวิเคราะห์หาคำตอบที่เราเห็นว่าดีมีความเหมาะสมที่จะนำไปใช้ในการแก้ปัญหาเรียงตามลำดับความสำคัญแล้วเลือกคำตอบที่เห็นว่าดีที่สุดไว้เพื่อนำไปใช้แก้ปัญหาเพียงคำตอบเดียว ส่วนคำตอบอื่น ๆ คงไว้ เพราะหากคำตอบที่เรานำไปใช้แก้ปัญหาข้อแรกใช้ไม่ได้ผลเราจะได้กลับมานำคำตอบอื่น ๆ ไปใช้แก้ปัญหาต่อไป

6. ขั้นการนำคำตอบไปใช้ปฏิบัติการแก้ปัญหา (Putting the Solution into Action) คำตอบต่าง ๆ ในการแก้ปัญหาที่ปรากฏในตอนนี้มองดูเลิศลอย แต่บางครั้งเมื่อนำไปปฏิบัติจริง ๆ กลับประสบความล้มเหลว ผู้บริหารที่ดีมีประสิทธิภาพนั้น จะไม่หยุดนิ่งอยู่แต่การเลือกคำตอบที่ดีที่สุดแล้วเท่านั้น แต่จะต้องนำคำตอบนั้นไปทดลองปฏิบัติการแก้ปัญหาจริง ๆ เพื่อดูว่าคำตอบนั้น ๆ จะใช้ได้ผลดีหรือไม่ ฉะนั้นกระบวนการขั้นสุดท้ายในการแก้ปัญหาก็คือ การนำเอาคำตอบซึ่งคิดว่าจะแก้ปัญหาได้อย่างถูกต้องไปใช้ในการแก้ปัญหาจริง ๆ เพื่อขจัดปัญหาที่เกิดขึ้นให้หมดสิ้นไป ในบางครั้งการนำคำตอบที่ดีที่สุดแล้วไปแก้ปัญหาแล้วปัญหายังไม่หมดสิ้นไปทีเดียว เพราะอาจจะยังมีอิทธิพลหรือการเปลี่ยนแปลงอื่น ๆ ที่มีผลต่อการแก้ปัญหาโดยจัดอยู่ในรูปของตัวแปรแทรกซ้อน การแก้ปัญหานั้นนอกจากจะคำนึงถึงคำตอบที่ดีที่สุดแล้วยังต้องคำนึงถึงองค์ประกอบอื่น ๆ ที่อาจส่งผลมาสู่การแก้ปัญหาด้วย

จะเห็นได้ว่าการแก้ปัญหาทั้งหกขั้นตอนของ Laird และ Grote นี้ มีลักษณะเป็นขั้นตอนการแก้ปัญหาแบบวิธีวิทยาศาสตร์ (หาญชัย สงวนให้, 2518 : 2 - 5) ลาไทเนอร์ (Lateiner, 1965 : 167) ได้อธิบายไว้ว่า ลำดับขั้นเบื้องต้นในการแก้ปัญหาเพื่อหาคำตอบที่ดีที่สุดมี 4 ขั้นคือ

1. ขั้นจำกัดขอบเขตของปัญหา (Define The Problem)
หมายถึงขั้นศึกษาปัญหาและจำกัดขอบเขตของปัญหาให้แคบเข้าโดยวิธีการดังต่อไปนี้ คือ

1.1 ศึกษาเบื้องหลังของปัญหา

1.2 สังเกตสถานการณ์ที่เกิดปัญหา

1.3 พูดคุยกับบุคคลที่เกี่ยวข้องกับปัญหา

1.4 พิจารณาความคิดเห็นและความรู้สึกที่แท้จริงที่ต้องนำไปปฏิบัติ

1.5 พิจารณาโดยละเอียดว่าปัญหาคืออะไร

2. ขั้นคาดคะเนสถานการณ์ (Estimate The Problem)
หมายถึงการพิจารณาหาสาเหตุของปัญหา โดยมีวิธีการดังต่อไปนี้คือ

2.1 จัดเรียงข้อมูลตามลำดับ

2.2 รวมข้อเท็จจริงบางข้อเข้าด้วยกัน

2.3 ปรับปรุงคำตอบให้เหลืออย่างน้อย 3 คำตอบ

2.4 พิจารณาผลคำตอบแต่ละข้อที่มีผลต่อบุคคล กลุ่มบุคคล ผลผลิตและการบริการ

2.5 เลือกคำตอบที่ดีที่สุด

3. ขั้นนำคำตอบไปปฏิบัติ (Take Action)
หมายถึงการนำเอาคำตอบที่ดีที่สุดไปทดลองปฏิบัติ โดยมีวิธีการดังต่อไปนี้ คือ

3.1 ปรึกษาผู้บังคับบัญชาถ้าท่านต้องการความช่วยเหลือ

3.2 ตัดสินกำหนดเวลาที่จะปฏิบัติการ

3.3 อภิปรายปัญหาและคำตอบเกี่ยวกับบุคคลที่จะช่วยเหลือได้

3.4 ทำงานร่วมกับบุคคลอื่นเพื่อร่วมกันแก้ปัญหา

4. ขั้นการทดสอบผลการปฏิบัติ (Examine the Result)

หมายถึง การทดสอบผลของการนำคำตอบที่ดีที่สุดไปปฏิบัติ มีวิธีการดังต่อไปนี้ คือ

4.1 ดูการเปลี่ยนแปลงทัศนคติของบุคคล กลุ่มบุคคลและการแก้ปัญหา

4.2 เปรียบเทียบสถานการณ์ปัจจุบันกับสถานการณ์ก่อนการแก้ปัญหา

4.3 ทำการปรับปรุงสิ่งต่าง ๆ เท่าที่จำเป็น

4.4 ถามตัวเองว่าท่านได้เรียนรู้อะไรบ้าง

4.5 เก็บและรักษาระเบียบบันทึกการแก้ปัญหา

4.6 เผยแพร่วิธีการแก้ปัญหาที่พบให้แก่ผู้อื่น

ดูราน (Duran, 1959 : 231) ได้สรุปวิธีแก้ปัญหาไว้ 5 ขั้น คือ

1. จำกัดขอบเขตของปัญหา
2. หาสาเหตุของปัญหา
3. รวบรวมความรู้และข้อมูลสำหรับใช้ในการแก้ปัญหา
4. ตั้งสมมุติฐานและทดสอบสมมุติฐาน
5. ทดสอบคำตอบที่ได้มา

ฮิคส์ (Hick, 1972 : 203) ได้อธิบายและสรุปวิธีการแก้ปัญหาไว้ 5 ขั้น ดังต่อไปนี้

1. ขั้นหาความจริง
2. ขั้นศึกษาและจำกัดขอบเขตของปัญหา
3. ขั้นสร้างคำตอบที่เป็นไปได้ไว้เพื่อเลือก
4. ขั้นเลือกคำตอบที่ดีที่สุด
5. ขั้นนำคำตอบที่เลือกไว้ไปใช้ทดลองปฏิบัติ

อย่างไรก็ตามการแก้ปัญหานั้นจะต้องใช้วิธีการแห่งปัญญาซึ่ง ดร.สาโรช บัวศรี ได้สรุปว่าวิธีการแห่งปัญญาประกอบด้วยวิธีการ 5 ขั้น ต่อเนื่องกัน และเกี่ยวพันคือ

1. การกำหนดปัญหาให้ถูกต้อง

2. การตั้งสมมุติฐาน

3. การทดลองและเก็บข้อมูล

4. การวิเคราะห์ข้อมูล

5. การสรุป

วิธีแก้ปัญหาดังที่กล่าวมาแล้วนั้น เป็นวิธีการทางวิทยาศาสตร์ซึ่งพอสรุปกระบวนการในการแก้ปัญหาตามวิธีวิทยาศาสตร์ได้ 5 ขั้นตอนดังต่อไปนี้

1. ขั้นศึกษาและจำกัดขอบเขตของปัญหา หมายถึงการศึกษาว่าปัญหานั้นคืออะไรและจำกัดขอบเขตของปัญหาให้แคบเข้าเพื่อสะดวกในการแก้ปัญหา

2. ขั้นตั้งสมมุติฐานของปัญหา หมายถึงการคาดคะเนว่าอะไรเป็นสาเหตุทำให้เกิดปัญหา โดยคาดสิ่งที่เป็นสาเหตุไว้หลาย ๆ สาเหตุ

3. ขั้นรวบรวมข้อมูลที่จะใช้ในการแก้ปัญหา หมายถึงการรวบรวมข่าวสารและข้อมูลจากแหล่งที่เกิดปัญหา อาจจะทำได้โดยการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้อง สังเกตสถานการณ์ที่เป็นปัญหาและศึกษาสภาพแวดล้อมที่มีอิทธิพลต่อปัญหา

4. ขั้นวิเคราะห์คำตอบเพื่อหาคำตอบที่ดีที่สุด หมายถึงการตรวจสอบคำตอบต่าง ๆ ที่จะใช้แก้ปัญหาโดยพิจารณาถึงผลดีผลเสียของแต่ละข้อเพื่อนำไปใช้โดยละเอียดและเพื่อหาคำตอบที่ดีที่สุดแล้วเลือกคำตอบที่ดีที่สุดนั้นไว้

5. ขั้นนำคำตอบไปวัดผล หมายถึงการนำเอาคำตอบที่ดีที่สุดที่เลือกไว้นั้นไปปฏิบัติในการแก้ปัญหาจริงแล้ววัดผลของการใช้คำตอบนั้นว่ามีผลดีผลเสียหรือข้อบกพร่องอะไรบ้าง คำตอบนั้นใช้ได้หรือไม่ เพื่อประโยชน์ในการนำทางแก้ปัญหาให้บรรลุผลสำเร็จต่อไป

(หาญชัย สงวนให้, 2518 : 6)

การแก้ปัญหาการศึกษา

การดำเนินกิจการใด ๆ ก็ตาม สิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ก็คือ "ปัญหา" เราจะพบปัญหาอยู่เสมอแม้แต่ในการดำเนินชีวิตประจำวัน ดังนั้นผู้บริหารควรเตรียมตัวไว้ให้พร้อมในการเผชิญกับปัญหาในการบริหารการศึกษาซึ่งมีอยู่มากมาย ปัญหาต่าง ๆ ที่ผู้บริหารมักต้องพบเห็นอยู่เสมอ คือ ปัญหาเกี่ยวกับหลักสูตร ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารบุคคล การจัดระบบบริหารการศึกษาของไทย การจัดระบบงานภายใน มนุษยสัมพันธ์ การประชาสัมพันธ์โรงเรียน การนิเทศการศึกษา หรือปัญหาที่เนื่องมาจากความไม่เข้าใจในบทบาทและหน้าที่ของผู้บริหารเอง เมื่อเกิดปัญหาใด ๆ ขึ้นภายในหน่วยงาน ผู้บริหารการศึกษาต้องหาทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้สำเร็จ มิฉะนั้นจะเกิดความเสียหายที่รุนแรงเป็นหวีคูณตามมา ดังนั้นผู้บริหารที่ดี จึงต้องเป็นผู้มีความสามารถในการแก้ไขปัญหาได้อีกด้วย

การแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวกับการบริหารการศึกษานั้น จะให้ประสบผลสำเร็จและมีประสิทธิภาพดียิ่งขึ้น ผู้บริหารควรจะใช้วิธีการแก้ไขปัญหาอย่างมีระบบระเบียบ ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่า การแก้ปัญหาทางการบริหารวิธีที่จะแก้ไขปัญหาได้ดีที่สุด คือ วิธีการแก้ไขปัญหาโดยใช้ระบบ (System Approach) (ทิพวรรณ ยุทธโยธิน, 2525 : 298)

การแก้ปัญหาการศึกษาโดยใช้ระบบ

การแก้ไขปัญหาโดยใช้ระบบเป็นแนวความคิดใหม่ในวงการบริหารการศึกษาเพราะเป็นวิธีที่แก้ไขปัญหาที่มีประสิทธิภาพที่สุด ได้มีผู้อธิบายความหมายของวิธีการแก้ไขปัญหาด้วยระบบไว้ดังนี้คือ

ปรีชา เจียมรามวงศ์ (2522 : 1) ได้อธิบายความหมายของวิธีแก้ไขปัญหาด้วยระบบไว้ดังนี้คือ "การแก้ไขปัญหาด้วยระบบนั้น มีสิ่งต้องพิจารณา 2 ประเด็นคือ ความหมายของปัญหากับความหมายของวิธีการของระบบ ปัญหานั้นหมายถึงความแตกต่างระหว่างสถานการณ์ที่เป็นอยู่กับสถานการณ์ที่ควรจะเป็น ส่วนความหมายของวิธีการของระบบ ปัญหานั้นหมายถึงความ

แตกต่างระหว่างสถานการณ์ที่เป็นอยู่กับสถานการณ์ที่ควรจะเป็น ส่วนความหมายของวิธีการของระบบ (System Approach) นั้น คือวิธีการทางวิทยาศาสตร์ที่ใช้แก้ปัญหาอย่างมีเหตุผล"

ดร.ไพฑูรย์ สินลารัตน์ (2521 : 20) กล่าวว่า "วิธีการของระบบ คือวิธีการที่ได้มีการวางแผน และดำเนินการอย่างรอบคอบเป็นหลักเป็นฐาน มีเหตุผลและมีประสิทธิภาพ เพื่อให้บรรลุถึงจุดมุ่งหมายที่ต้องการ"

จากความหมายของวิธีการแก้ไขปัญหาด้วยระบบดังกล่าว ทำให้เข้าใจได้ว่า วิธีการดังกล่าวเป็นวิธีการแก้ไขปัญหาที่ต้องมีการวางแผนล่วงหน้าเป็นอย่างดี ยึดหลักเหตุผลไม่ลำเอียง จึงน่าจะเป็นกระบวนการที่ใช้แก้ปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะเป็นกระบวนการที่มีการป้องกันการตัดสินใจอย่างลำเอียง และป้องกันความคิดที่ปราศจากเหตุผล

ด้วยเหตุที่แนวคิดเกี่ยวกับระบบเป็นวิธีการป้องกันมิให้ผู้แก้ไขปัญหาเกิดความลำเอียง ดังนั้น จึงเป็นวิธีที่เน้นไปที่การกระทำและเป็นการกระทำที่สามารถชี้แจงแสดงเหตุผลได้ (Accountable) การที่จะชี้แจงแสดงเหตุผลได้นั้น จะต้องดำเนินการโดยมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน มีการดำเนินการที่แน่นอน พร้อมที่จะแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงได้ ดังนั้นคนที่แก้ไขปัญหาด้วยวิธีการระบบจะสามารถชี้แจงได้เสมอว่าเขากำลังทำอะไร ทำไมจึงทำและทำอย่างไร (ทิพวรรณ ยุทธโยธิน, 2525 : 299)

ขั้นตอนในการแก้ไขปัญหาการศึกษาโดยใช้ระบบ

การแก้ไขปัญหาทางการศึกษาโดยใช้ระบบ มีขั้นตอนทั้งหมด 8 ขั้น ดังนี้คือ

1. ความจำเป็นหรือปัญหา (Need or Problem)
2. วัตถุประสงค์ที่สามารถวัดได้ (Measurable Objectives)
3. ทรัพยากรและอุปสรรคหรือข้อจำกัด (Resources and constraints)
4. ทางเลือกที่เสนอขึ้นมาแก้ปัญหา (Alternatives)
5. การเลือกเอาทางเลือกที่ดีที่สุดนำมาปฏิบัติการแก้ปัญหา (Selection)
6. การนำเอาทางเลือกไปทดลองใช้ดู (Implementation)

7. การประเมินผลการทดลองเพื่อพิจารณาดูว่า ได้ผลตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้หรือไม่ (Evaluation)

8. การปรับปรุงแก้ไขส่วนที่บกพร่องหลังจากทดลองดูแล้ว (Modification)

1. วิธีการเขียนปัญหาทางการศึกษา (Formulates Educational Problems)

ก่อนที่จะดำเนินการแก้ไขปัญหาโดยใช้วิธีการระบบนั้นจะต้องพิจารณาปัญหาเสียก่อนให้เข้าใจว่าปัญหาที่แท้จริงคืออะไร เพราะการเขียนปัญหาให้ชัดเจนจะทำให้มองหาทางแก้ไขได้ชัดเจน บางครั้งถ้ามองปัญหาไม่ถูก การแก้ไขย่อมไม่ได้ผล

ลักษณะของปัญหาที่ชัดเจนมีดังนี้

1. เป็นข้อความที่เป็นปัญหาที่แท้จริง
2. เป็นข้อความที่ไม่จำกัดวิธีแก้ปัญหา
3. ระบุผลที่ตามมา ถ้าไม่แก้ปัญหา

การเขียนปัญหาเกี่ยวกับการศึกษานั้นต้องเน้นที่ผู้เรียน เพราะผู้เรียนเป็นผลผลิตของการให้การศึกษา

ตัวอย่าง เช่น "นักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 ที่ใช้หลักสูตรใหม่ขาดแบบเรียนภาษาไทย" ข้อความนี้ไม่เป็นปัญหาที่แท้จริง เพราะจำกัดวิธีการแก้ไขปัญหา คือแก้ปัญหาได้โดยการพิมพ์แบบเรียนภาษาไทยเพิ่มขึ้น ปัญหาที่แท้จริงต้องมีทางแก้หลายทาง

"เด็กจำนวนมากที่จบชั้นประถมศึกษาอ่านหนังสือไม่ออก" ข้อความนี้เป็นปัญหาที่แท้จริง เพราะผลผลิตคือเด็กไม่ดี วิธีการแก้ไขปัญหาจึงมีมากหลายวิธีจึงไม่จำกัดวิธีการแก้ไขปัญหา และระบุผลเสียที่ตามมามากมายหากไม่แก้ไขปัญหานี้ เช่น เกิดความสูญเปล่าทางการศึกษา การสอนขาดประสิทธิภาพ ฯลฯ

2. วัตถุประสงค์ (Objectives)

วัตถุประสงค์เป็นจุดหมายปลายทางของการแก้ปัญหา บอกให้เรารู้ว่า จุดหมายปลายทางอยู่ที่ไหน เราต้องการอะไร เราตั้งวัตถุประสงค์จากปัญหาที่เรามีอยู่ วัตถุประสงค์

เป็นคำตอบปัญหา

ตัวปัญหามักจะบ่งว่า ไม่มี หรือขาดอะไร หรือต้องการอะไร มีมากเกินไป หรือน้อยเกินไป

วัตถุประสงค์จะตอบปัญหาว่า จะจัดหาอะไรให้ ลดอะไร เพิ่มอะไร

ตัวอย่างปัญหา "เด็กนักเรียนที่จบประถมศึกษา 70 % อ่านหนังสือไม่ออก"

วัตถุประสงค์ "ลดจำนวนเด็กนักเรียนที่จบประถมศึกษาแล้วอ่านหนังสือไม่ออก"

ตัวอย่างดังกล่าว เป็นวัตถุประสงค์ทั่วไป เพราะบอกเพียงแต่ลดจำนวนนักเรียนที่จบประถมศึกษาแล้วอ่านหนังสือไม่ออก

วัตถุประสงค์ดังกล่าวไม่ได้บอกว่าลดจำนวนเท่าไร ดังนั้น เวลานำไปปฏิบัติจริง อาจทำให้การปฏิบัติยุ่งยาก เพราะเป็นวัตถุประสงค์ที่วัดไม่ได้

ฉะนั้น จึงจำเป็นต้องกำหนดเป็น "วัตถุประสงค์เฉพาะ ซึ่งจะบอกปริมาณที่วัดได้เรียกว่า measurable objective หรือ measurable goal เช่น

"ลดจำนวนนักเรียนที่อ่านหนังสือไม่ออกเมื่อจบประถมศึกษา ให้เหลือเพียง 10 % ภายใน 1 ปี"

วัตถุประสงค์เฉพาะมีความสำคัญมาก เพราะเป็นเป้าหมายที่เราจะต้องทำให้ได้ลักษณะของวัตถุประสงค์เฉพาะคือ เราวัดไว้ ประเมินได้ มีพฤติกรรมที่เราสังเกตได้

3. ทรัพยากรและข้อจำกัด (Resources and Constraints)

- ทรัพยากร คือ สิ่งที่ช่วยอำนวย สนับสนุนงาน
- ข้อจำกัด คือ สิ่งที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงาน

การแก้ปัญหานั้น เพื่อให้ได้ผลตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ เราต้องพิจารณาหาทรัพยากรที่มีอยู่มาใช้ให้เกิดประโยชน์ให้มาก และพยายามหาทางเอาชนะข้อจำกัดต่าง ๆ ให้ได้

ในการหาทางเลือกแก้ปัญหา ผู้บริหารต้องพิจารณาทรัพยากร และข้อจำกัดดังนี้คือ

1. การเงิน
2. บุคลากร
3. องค์การและสถาบันต่าง ๆ ในชุมชน
4. ความช่วยเหลือและสนับสนุนจากแหล่งต่าง ๆ
5. วัฒนธรรม ประเพณี ศาสนา
6. เครื่องอำนวยความสะดวกต่าง ๆ
7. วัสดุ อุปกรณ์
8. การคมนาคม ขนส่ง สื่อมวลชนต่าง ๆ

สิ่งสำคัญเราจะต้องรู้ว่า เรามีทรัพยากรและอุปสรรคอะไรบ้าง เพื่อพิจารณาหาทางเลือกในการแก้ปัญหาให้สำเร็จ

4. การสร้างตัวเลือกในการแก้ปัญหา (Seminar or Gathering Alternatives)

การคิดค้นหาทางเลือกในการแก้ปัญหานั้น ควรใช้วิธีการระดมพลังทางสมอง (Brainstorming) เพราะความคิดของคนหลายคนย่อมดีกว่าคน ๆ เดียว การระดมพลังทางสมองอาจช่วยกันคิดทั้งกลุ่มใหญ่หรือแยกเป็นกลุ่มย่อมก็ได้

หลักของการระดมพลังทางสมอง

1. ปล่อยให้ทุกคนเสนอความคิดอย่างเสรี
2. ให้มีคน ๆ หนึ่งคอยจดข้อเสนอนั้น
3. นำข้อเสนอมาจัดเป็นกลุ่มเป็นพวก
4. นำข้อเสนอแต่ละข้อมาวิจารณ์
5. เลือกข้อที่ดีที่สุดไว้ 5 ข้อ แล้วนำมาเลือกอีกครั้ง ไว้ 3 ข้อ และพิจารณาเลือกอีกครั้งให้เลือกเพียง 1 ข้อ

การระดมพลังทางสมอง (Brainstorming) เป็นการระดมความคิดสร้างสรรค์ เปิดโอกาสให้คนคิดอย่างเสรี ไม่ต้องคิดลึกซึ้ง ขณะที่คิดและเสนอความคิดไม่มีการวิพากษ์วิจารณ์ใด ๆ ทุกคนมีโอกาสเสนอความคิดใหม่ ๆ เพราะการวิจารณ์จะทำให้คนไม่กล้าแสดงความคิด

ข้อเสนอแนะในการระดมพลังทางสมอง

1. ไม่วิพากษ์วิจารณ์ความคิดผู้อื่น
2. เสนอความคิดให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้
3. พยายามหาทางเลือกเพิ่มเติม

5. หลักเกณฑ์ในการเลือกทางเลือก (Selection)

1. ยึดถือ วัตถุประสงค์ ทรัพยากรและข้อจำกัด
2. คำนึงถึงผลผลิต และวิธีการ
3. พิจารณาข้อดี ข้อเสีย ของทางเลือกแต่ละทาง

6. การวางแผนการทดลอง (Implementation)

การทดลองคือการนำทางเลือกที่ดีที่สุดไปทดลองกับกลุ่มตัวอย่างก่อนที่เราจะนำไปใช้

กลุ่มตัวอย่างต้องเป็นตัวแทนของกลุ่มประชากรทั้งหมดและมีขนาดพอที่จะให้เชื่อมั่นได้

ทางเลือกหรือทางแก้ปัญหา ไม่จำเป็นต้องทดลองทั้งหมด อาจทดลองทางเลือกบางอันที่เราไม่แน่ใจว่าจะได้ผลก็ได้

การวางแผนในการทดลอง

ควรวางแผนในการทดลองล่วงหน้าเพื่อให้เข้าใจชัดว่าจะต้องทำอะไร ทำอย่างไร ให้ใครทำ ฯลฯ ข้อควรจำในการวางแผนทดลองคือ

1. ต้องทำอะไรบ้าง

2. ต้องทำอะไรก่อนหลัง
3. ต้องการข้อมูลอะไรสำหรับกิจกรรมแต่ละอย่าง
4. ใครมีหน้าที่ต้องทำอะไร
5. เราคาดว่าจะมีปัญหาอะไรบ้าง
6. ต้องการวัสดุอุปกรณ์ สิ่งอำนวยความสะดวกอะไรบ้าง
7. ต้องการความร่วมมือจากฝ่ายบริหารอย่างไรบ้าง
8. ต้องใช้เวลาเท่าไร

7. การประเมินผล (Evaluation)

การประเมินผล ต้องยึดวัตถุประสงค์เป็นสำคัญ ตรวจสอบดูผลที่ปรากฏว่าเป็นไปตามที่ต้องการหรือ

ขบวนการในการประเมินผล

1. พิจารณาวัตถุประสงค์ว่าจะต้องวัดส่วนไหนบ้าง
2. พิจารณาว่าจะให้เกิดพฤติกรรมอะไร จะให้เกิดผลอะไร
3. สร้างแบบทดสอบหรือเครื่องมือทดสอบที่เชื่อถือได้และวัดในสิ่งที่เราต้องการวัด
4. เครื่องมือทดสอบมีส่วนช่วยให้เราวินิจฉัยได้ว่าควรแก้ไขข้อบกพร่องตรงไหน เช่น จุดประสงค์สูงไป-ต่ำไป ทรัพยากรไม่เหมาะ มีข้อจำกัดเพิ่ม ทางเลือกไม่เหมาะสม ฯลฯ
5. นำแบบทดสอบไปใช้กับผู้มีส่วนร่วมในการทดลอง
6. พิจารณาผลการทดลองในแง่ปริมาณและคุณภาพ
7. สำรวจและประเมินผลความต้องการอีกครั้ง พร้อมทั้งสำรวจขั้นตอนต่าง ๆ ทุกขั้น

8. การปรับปรุงแก้ไข (Modification)

จากการประเมินผลจะพบข้อบกพร่อง ซึ่งจำเป็นต้องแก้ไขปรับปรุงบางส่วน ส่วนที่ปรับปรุงแก้ไขต้องนำไปทดลองและประเมินดูใหม่ เพื่อให้ได้ผลการตามวัตถุประสงค์ บางครั้งต้องมีการปรับปรุงวัตถุประสงค์โดยอาศัยข้อมูลจากการประเมิน

กระบวนการปรับปรุงแก้ไข

1. เปรียบเทียบผลที่ได้จากการประเมินกับวัตถุประสงค์ที่วางไว้ ศึกษาดูว่ามีข้อบกพร่องอย่างไร
2. วิเคราะห์ขั้นต่าง ๆ ทุกขั้น วิเคราะห์ส่วนประกอบทุกส่วน เพื่อพิจารณาดูว่าจะแก้ตรงไหน
3. วางแผนการแก้ไข
4. นำส่วนที่แก้ไขไปทดลองดู
5. วัดผลที่ทดลองแก้ไขแล้ว หากยังไม่ได้ผลตรงจุดมุ่งหมายก็จะต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลงจนกว่าจะได้ผล (พิพวรรณ ยุทธโยธิน, 2525: 299 - 304)

ผู้บริหารการศึกษาทุกระดับ จะต้องเผชิญกับปัญหาในการบริหารการศึกษาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ผู้บริหารการศึกษาบางท่านกล่าวว่า ที่ใดไม่มีปัญหา ที่นั่นไม่มีความก้าวหน้า (No problem, No progress) ผู้บริหารการศึกษาจึงต้องกล้าเผชิญกับปัญหา กล้าสู้ปัญหา กล้าแก้ปัญหาด้วยความจริงจังและจริงใจ การแก้ปัญหาของผู้บริหารการศึกษาอาจจะใช้กระบวนการแก้ปัญหาแบบวิธีวิทยาศาสตร์ หรือการแก้ปัญหาโดยใช้ระบบได้ตามควรแก่กรณี หรือสภาวะแวดล้อมของปัญหา ผู้บริหารการศึกษาควรมีความสุขและมีความสนุกในการแก้ปัญหา สิ่งที่ผู้บริหารการศึกษาจะต้องยึดถือเป็นคติประจำใจในการแก้ปัญหา มีดังนี้ คือ

เมื่อมีปัญหา ทุกคนต้องช่วยกันแก้ปัญหา

เมื่อมีปัญหา คนที่ไม่ช่วยแก้ปัญหา คนนั้นคือตัวปัญหา

การแก้ปัญหา คือ การขจัดหรือลดปัญหา

การแก้ปัญหาที่ดี คือ การขจัดหรือลดปัญหาจนปัญหานั้นหมดสิ้นไป

การแก้ปัญหาที่ดีที่สุด คือ การป้องกันไม่ให้เกิดปัญหา

บรรณานุกรม

ก่อ สวัสดิพาณิชย์, ดร. "แนวคิดและทฤษฎีเบื้องต้นเกี่ยวกับการบริหารการศึกษา" เอกสารเผยแพร่ กองการเจ้าหน้าที่ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ กรุงเทพมหานคร ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์ หน้า. 5-6, 15-18.

เจริญผล สุวรรณโชติ, ดร. ทฤษฎีการบริหาร เพร่พิทยา กรุงเทพมหานคร 2519, หน้า. 2.

ฉัตรชัย อรณนันท์ หลักการบริหารโรงเรียน มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พิษณุโลก 2522, 294 หน้า.

นิพนธ์ กินาวงศ์, ดร. หลักเบื้องต้นเกี่ยวกับการบริหารโรงเรียน และการนิเทศการศึกษา มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พิษณุโลก 2523, 151 หน้า.

นพพงษ์ บุญจิตราดุลย์ และธรรมรส โชติกุญชร บนเส้นทางสู่นักบริหารการศึกษา สมาคมผู้บริหารการศึกษาแห่งประเทศไทย กรุงเทพมหานคร ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์, หน้า 97 - 98.

นพพงษ์ บุญจิตราดุลย์ หลักการบริหารการศึกษาทั่วไป คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กรุงเทพมหานคร 2522, หน้า 105.

บุญลือ ทองอยู่ พัฒนาการศึกษา กองแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ กรุงเทพมหานคร, 2525, 47 หน้า.

ศิน ปรัชญาพฤทธิ์ และอิสระ สุวรรณบล ปทานุกรมการบริหาร โรงพิมพ์สังคมศาสตร์-แห่งประเทศไทย กรุงเทพมหานคร 2514, หน้า 6-7, 37-38, 111-112.

ทิพวรรณ ยุทธโยธิน การบริหารการศึกษา วิทยาลัยครูธนบุรี กรุงเทพมหานคร 2525, 325 หน้า.

ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 257 พุทธศักราช 2515 ราชกิจจานุเบกษา 89 : 23 พฤศจิกายน 2515, หน้า 5-6.

ปรีชา เจียมรวมวงศ์ "การแก้ปัญหาโดยระบบ" เอกสารประกอบการสัมมนาพัฒนาผู้บริหาร หน่วยศึกษานิเทศก์ กรมการฝึกหัดครู กระทรวงศึกษาธิการ กรุงเทพมหานคร 2522, หน้า 1.

พนัส หันนาคินทร์, ดร. หลักการบริหารโรงเรียน วัฒนาพานิช กรุงเทพมหานคร 2513, 272 หน้า.

พระราชบัญญัติคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2521 ราชกิจจานุเบกษา 95 - 31 ธันวาคม 2521, หน้า 19-26.

พระราชบัญญัติ แก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ลงวันที่ 19 กันยายน 2515 ฉบับที่ 26 พุทธศักราช 2523 ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ 97 : 13 ตุลาคม 2523, หน้า 2-3.

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ฉบับที่ 5 พุทธศักราช 2523 ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ 97 : 13 ตุลาคม 2523, หน้า 75.

พุทธทาสภิกขุ การศึกษาเพื่อสันติสุข การพิมพ์พระนคร กรุงเทพมหานคร 2518, 118 หน้า.

ไพบูลย์ ช่างเรียน และ สมปราชญ์ จอมเทศ วิทยาการจัดการและพฤติกรรมการบริหาร-องค์การ ไทยวัฒนาพานิช กรุงเทพมหานคร 2521, หน้า 4-6.

ไพฑูรย์ สินลารัตน์, ดร. "แนวคิดเกี่ยวกับระบบ" นักบริหาร 2 : กันยายน 2521, หน้า 20.

ภิญโญ สาธร, ดร. หลักการบริหารการศึกษา วัฒนาพานิช กรุงเทพมหานคร 2516, 696 หน้า.

ภิญโญ สาธร, ดร. หลักบริหารการศึกษา วัฒนาพานิช กรุงเทพมหานคร 2519, 326 หน้า.

ภิญโญ สาธร, ดร. หลักการศึกษา สำนักพิมพ์สุภา กรุงเทพมหานคร 2521, 394 หน้า.

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ ทัศนะทางการศึกษา โรงพิมพ์พิฆเณศ กรุงเทพมหานคร 2518, 273 หน้า.

เลขาธิการคุรุสภา, สำนักงาน มาตรฐานอัตรากำลังสำหรับข้าราชการครูส่วนจังหวัด โรงเรียนมัธยมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ เอกสารอัดสำเนา, 2522.

วรมุนี, พระราช ปรัชญาการศึกษาไทย เคล็ดไทย กรุงเทพมหานคร 2518, 368 หน้า.

วิจิตร (ชีระกุล) วรุต บางกูร และ สุพิชญา ชีระกุล การบริหารโรงเรียนและการนิเทศการศึกษาเบื้องต้น มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร, กรุงเทพมหานคร 2523, 187 หน้า.

วินัย สมมิตร <u>หลักบริหารการศึกษา</u> วิทยาลัยครูเทพสตรี ลพบุรี 2524, 298 หน้า.

สงวน สุทธิเลิศอรุณ <u>การบริหารการศึกษา</u> ศิริชัยการพิมพ์ กรุงเทพมหานคร 2523, หน้า 104-105.

สมาน รังสิโยกฤษฎ์ และ สุทธิ สุทธิสมบูรณ์ <u>หลักการบริหารทั่วไป</u> อักษรการพิมพ์ กรุงเทพมหานคร 2522, หน้า 23-30.

สาโรช บัวศรี, ดร. <u>ความคิดบางประการทางการศึกษา</u> โรงพิมพ์ส่งเสริมอาชีพ กรุงเทพมหานคร 2508, หน้า 1.

สาโรช บัวศรี, ดร. "คตินิยม และแนวทางการศึกษาของไทยในอนาคต" <u>ชุมทางวิชาการ บทเรียนจากการจัดการศึกษาในรอบร้อยปีที่ผ่านมา</u> กรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ 2518, หน้า 323-325.

สุโขทัยธรรมาธิราช, มหาวิทยาลัย <u>หลักและระบบการบริหารการศึกษาหน่วยที่ 1-5</u> มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช กรุงเทพมหานคร 2523 หน้า 6, 75, 96-118 หน้า.

สุชาติ ประชากุล <u>หลักการบริหารงานแผนใหม่</u> แพร่พิทยา กรุงเทพมหานคร 2512, 507 หน้า.

สุภรณ์ ศรีพหล, ดร. <u>หลักและระบบการบริหารการศึกษา หน่วยที่ 1-5</u> มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช กรุงเทพมหานคร 2523, หน้า 118.

สุรินทร์ สรสิริ "การบริหารโรงเรียน" <u>มิตรครู</u> 11 : 24 ธันวาคม 2521. หน้า 12-18.

สุรัฐ ศิลปอนันต์, ดร. นักบริหาร โรงพิมพ์และทำปกเจริญผล กรุงเทพมหานคร 2520, 268 หน้า.

สุลักษณ์ ศิวรักษ์ ปรัชญาการศึกษา เคล็ดไทย กรุงเทพมหานคร 2511, 222 หน้า.

สุวกิจ ศรีปัดถา การบริหารการศึกษา อภิชาติการพิมพ์ มหาสารคาม 2522, 350 หน้า.

สุนทร ศรีรักษา พื้นฐานการศึกษา หัตถโกศลการพิมพ์ ลพบุรี 2522, หน้า 250.

สมบูรณ์ พรรณาภพ หลักเบื้องต้นของการบริหารโรงเรียน สำนักพิมพ์บรรณากิจ กรุงเทพมหานคร 2521, 271 หน้า.

สมพงศ์ เกษมสิน การบริหาร โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรุงเทพมหานคร 2511, หน้า 450.

สมพงศ์ เกษมสิน การบริหาร โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรุงเทพมหานคร 2512, หน้า 194-198.

สมพงศ์ เกษมสิน การบริหาร ไทยวัฒนาพานิช กรุงเทพมหานคร 2517, หน้า 4,7.

เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์, ดร. พฤติกรรมผู้นำทางการศึกษา มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พิษณุโลก 2521, 155 หน้า.

หาญชัย สงวนให้ การแก้ปัญหา มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร กรุงเทพมหานคร 2518, 7 หน้า.

หาญชัย สงวนให้ และวิจิตร กาญจนรัตน์ หลักการสอนและการเตรียมประสบการณ์ภาคปฏิบัติ สองแควการพิมพ์ พิษณุโลก 2525, 254 หน้า.

สุรชัย ขวัญเมือง พฤติกรรมผู้นำทางการศึกษา วิทยาลัยครูพิบูลสงคราม พิษณุโลก 2524, 91 หน้า.

อนันต์ แจ้งกลับ หลักเบื้องต้นทางการบริหาร รุ่งเรืองการพิมพ์ กรุงเทพมหานคร 2514, หน้า 2.

อรุณ รักธรรม หลักมนุษยสัมพันธ์กับการบริหาร ไทยวัฒนาพานิช กรุงเทพมหานคร 2517, หน้า 207-211.

อภิรมย์ ณ นคร หลักการบริหารโรงเรียนมัธยมศึกษา มหาวิทยาลัยรามคำแหง กรุงเทพมหานคร 2517, หน้า 24-25.

อาชวัณ วายวานนท์ "การบริหารงานด้านพัฒนาการศึกษา" การบริหารงานพัฒนาจังหวัด สถาบันบัณฑิตพัฒนาบริหารศาสตร์ กรุงเทพมหานคร 2516, หน้า 311-317.

อุทัย หิรัญโต ศิลปศาสตร์ของการบริหาร โอเดียนสโตร์ กรุงเทพมหานคร 2520, หน้า 4.

Apter, David D. The Politics of Moderniz ation, The University of Chicago Press, Chicago, U.S.A., 1966, p. 45.

Bartky, John A., Administration as Educational Leadership, Stanford University Press, California, U.S.A., 1956, p. 15.

Campbell, Roald F. and Gregg, Russell T. eds. Administrative Behavioral in Education, Harper and Row, New York, U.S.A. 1957, p. 131-134.

Campbell, Roald F. and Others., Introduction to School Administration. Allyn and Bacon Inc, Boston, U.S.A., 1971, 146 pp.

Campbell, Roald F., Bridges, Edmin M. and Nystrand, Raphael O. Introduction to Educational Administration, Allyn and Bacon, Inc, Boston, U.S.A , 1978, p. 112-113.

Durand, Robert Y., Business Its Organization Management and Responsibilities, Prentice Hall, Inc, Englewood Cliffs, Nes Jersy, U.S.A., 1959, 556 pp.

Feigl, Herbert "Principles and Problems of Theory Construction in Paychology" Current Trend Psychology Theory, University of Pittsburgh, Pittsburgh, U.S.A., 1951, p. 182.

Getzels, J.W. and Guba., "Social Behavior and Administration Process", School Review 65 : December 1957, p. 423-441.

Griffiths, Daniel E. Administrative Theory, Appleton Century Crofts, New York, U.S.A., 1959, p. 13-16.

Good, Carter V. Dictionary of Education, Hold Rinchard and Winston, New York, U.S.A., 1961.

Halpin, Andrew W., "A Factorial Description of the Leader Descriptions." in R.M. Stogdill and A.E. Coons, Leader Behavior : Its Description and Measurment; Ohio State University, Columbus, U.S.A., 1957, p. 39-51.

Hemphill, John K. and Coons "Leader Behavior" in Roald F. Campbell and Russel I. Gregg eds., Administrative Behavior in Education, Harper and Brothers Publishers, 1957, p. 170.

Hicks ; Herbert G., The Management of Organization A System and Human Resource Approach, Mc Graw-Hill Book Company, New York, U.S.A., 1972, 153 pp.

Krech, David, Richard, S. Crutchfield and Ballachey, Egerton L. Individual in Society : A Textbook of Social Paychology, Mc Graw-Hill Book Company, New York, U.S.A., 1962 p. 428-430.

Koontz, Harold D. and O' Donnel, Cyril. Principles of Management : An Analysis of Managerial Functions, Mc Graw-Hill Book Company, New York, U.S.A., 1972, p. 44-45.

Koontz, Harold D. and O' Donnel, Cyril., Principles of Management., 3rd. ed. Mc Graw-Hill, New York., U.S.A., 1968., p. 517.

Kneller, George F. Education Anthropology : An Introduction, John willy and Sons, Inc, New York, U.S.A., 1965, p. 11.

Laird, Dugan and Grote Richard., Solving Managerial Problem., A Work Book Addison-Wesley Publishing Company, U.S.A., 1971, p. 31-47.

Lateiner, Alfred R., The Techniques of Supervision., National Foreman's Institute, Inc., Connecticut, U.S.A., 1969, 203 pp.

Mc Gregor, Douglas M. "The Human Side of Enterprise" in Davis, Keith and Scott William G. The Human Relations and Organization Behavior : Reading and Comments, New York, U.S.A., Mc Graw-Hill Book Company, 1969, p. 169.

Morris, Van Cleave Philosaphy and The American School, Hougton Miffin Co., Boston, U.S.A., 1961, p. 4-5.

Owens, Robert G. Organization Behavior in Schools, Prentice-Hall, Englewood Chiffs, New Jersy, U.S.A., 1970, p. 8-12.

Partin, Jackson Lance "The Administrotive Behavior of the Junior High School Principals." Dissertation Abstracts 30 October 1969, 1373 A.

Pfiffner, John M. and Sherwood Frank p. Administration Organization, Prentice Hall of India, PVT. LTD., New Delhi, India, 1964, 481 pp.

Siffin, William S. O-M Introduction, Institute of Public Aclministration, Thammasat University, Bangkok, Thailand, 1967, p. 1.

Simon, Herbert A. Public Administration Alfred A. Kuopt, New York, U.S.A., 1966, p. 3.

Sergiovanni, Thomas J., at. al. "Toward Particularlistic Approach to Leadership Style : Some Findings." Educational Administration Abstracts., 4 Fall 1969, p. 54.

Southern States Coorperator Program in Educational Administration., Better Teaching in School Administration, George Peabody College., Nashville Tennesey., Tennescy, U.S.A., 1955., p. 125-177.

Shultz, Theodore W. The Economic Value of Education, Columbia University Press, New. York, U.S.A., 1963, p. 38-46.

Spindler, George D. Education and Culture Holt Rinehaet and Winston, New York, U.S.A., 1969, p. 168.

Terry, Grorge R., Principles of Management, 3rd. ed., Richard D. Irwin., Inc Homewood, Illinois., U.S.A., 1960, p. 5.

Terry, George R., Principles of Management 7th ed. Homewood, Picherd D Irwin, Illinois, U.S.A., 1977, p. 9-10.

Waldo, Dwight. Ideas and Issues in Public Administration Mc Graw-Hill Book Company, 1953, p. 65-76.