

แนวคิด ทฤษฎี และประเด็น เพื่อการบริหารการศึกษา

ปรับปรุงครั้งที่ 9

การบริหารการศึกษา: ความต้องการนวัตกรรมสำหรับการศึกษาศตวรรษที่ 21

การบริหารการศึกษา: ประเด็นและทักษะสำหรับการศึกษาศตวรรษที่ 21

การจัดการ การบริหาร และภาวะผู้นำ: กรอบแนวคิดเพื่อเสริมประสิทธิภาพการบริหารการศึกษา

แนวคิดและทฤษฎีเพื่อการบริหารการศึกษา

ประเด็นเพื่อเสริมประสิทธิภาพการบริหารการศึกษา

รองศาสตราจารย์ ดร. วิโรจน์ สารรัตน์

พ.ศ. 2566

แนวคิด ทฤษฎี และประเด็นเพื่อการบริหารการศึกษา
ปรับปรุงครั้งที่ 9
พ.ศ. 2566

รองศาสตราจารย์ ดร. วิโรจน์ สารัตนะ
ISBN 978-616-305-480-7

จัดพิมพ์ครั้งแรก พ.ศ. 2542 ได้รับอนุมัติและโล่รางวัลชมเชยในการประกวดตำราครอบ
36 ปี ของมหาวิทยาลัยขอนแก่น และได้รับโล่เกียรตินิยมชมเชยจากสมาคมหลักสูตรการบริหาร
การศึกษาแห่งประเทศไทย โดยการสนับสนุนของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

สงวนลิขสิทธิ์ตามกฎหมาย

การอ้างอิงจาก

วิโรจน์ สารัตนะ. (2566). *แนวคิด ทฤษฎี และประเด็นเพื่อการบริหารการศึกษา* (พิมพ์ครั้งที่ 9).
..... (URL)

Sanrattana, W. (2023). *Concepts, theories and issues for educational administration*
(9th ed.). (URL)

คำนำ

หนังสือเล่มนี้จัดพิมพ์ครั้งแรก พ.ศ. 2542 ได้รับวุฒิปัตร์และโล่รางวัลชมเชยในการประกวดตำราครบรอบ 36 ปี ของมหาวิทยาลัยขอนแก่น และได้รับโล่เกียรตินิยมชมเชยจากสมาคมหลักสูตรการบริหารการศึกษาแห่งประเทศไทย โดยการสนับสนุนของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ หลังจากนั้นมีการปรับปรุงเป็นระยะๆ ถึง 8 ครั้ง

ในการปรับปรุง พ.ศ. 2566 นี้ ผู้เขียนได้นำเอาประเด็นเกี่ยวกับการศึกษาศตวรรษที่ 21 มากล่าวถึงด้วย 2 ประเด็นหลัก คือ “ความต้องการนวัตกรรมสำหรับการศึกษาศตวรรษที่ 21” และ “ประเด็นและทักษะสำหรับการศึกษาศตวรรษที่ 21” โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อเสริมสร้างวิสัยทัศน์โดยรวมเกี่ยวกับการศึกษาศตวรรษที่ 21 ที่คาดหวังให้เกิดแนวคิดสู่การสร้างนวัตกรรมทางการบริหารศึกษาที่มีประสิทธิภาพ ก่อนที่จะกล่าวถึงแนวคิด “การจัดการ การบริหาร และภาวะผู้นำ” ที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เข้าใจในกรอบแนวคิดที่จะทำให้สามารถนำไปใช้กับการบริหารการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในประเด็นหลักเกี่ยวกับแนวคิดและทฤษฎีเพื่อการบริหารการศึกษา ซึ่งเป็นองค์ความรู้ที่เป็นข้อเท็จจริง เกี่ยวกับแนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการบริหาร วิวัฒนาการของทฤษฎีทางการบริหาร และหน้าที่ทางการบริหาร คือ การวางแผน การจัดองค์การ การนำ และการควบคุมองค์การ รวมทั้งประเด็นเพื่อเสริมประสิทธิภาพการบริหารการศึกษา ประกอบด้วย วัฒนธรรมและบรรยากาศองค์การ องค์การและความเป็นองค์การวิชาชีพ โรงเรียนที่มีประสิทธิภาพ การพัฒนาครูและผู้บริหารโรงเรียน การจัดการความรู้ ผู้บริหารกับการบริหารหลักสูตรและการสอน และการบริหารเพื่อการเปลี่ยนแปลงและนวัตกรรม เป็นการนำเสนอเนื้อหาที่คาดหวังว่าจะช่วยเสริมสร้างทักษะเชิงเทคนิคและเชิงมนุษย์ ที่จะทำให้สามารถนำไปใช้กับการบริหารการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพเช่นกัน

จากลักษณะของการนำเสนอเนื้อหาในการปรับปรุงครั้งนี้ ผู้เขียนคาดหวังว่าจะช่วยให้ผู้อ่านตระหนักถึงความสำคัญของกระบวนการทัศน์ใหม่ทางการศึกษาสำหรับศตวรรษที่ 21 และความพยายามที่จะนำเอาหลักการ แนวคิด และทฤษฎีทางการบริหารที่มีในหนังสือเล่มนี้ ไปเป็นแนวทางการปฏิบัติที่จะทำให้ส่งผลต่อความสำเร็จในการเสริมสร้างความเป็นการศึกษาศตวรรษที่ 21 ให้เกิดขึ้นอย่างเข้มข้นและกว้างขวางต่อไป

รองศาสตราจารย์ ดร. วิโรจน์ สารรัตนะ
พฤษภาคม 2566

สารบัญ

การบริหารการศึกษา: ความต้องการนวัตกรรมสำหรับการศึกษาศตวรรษที่ 21	1
นวัตกรรม – นิยามและลักษณะ ปรากฏการณ์ทางสังคมและทางการศึกษา จากปรากฏการณ์สู่ความต้องการนวัตกรรมสำหรับการศึกษาศตวรรษที่ 21 (ศาสตร์การสอน หลักสูตร ผู้เรียน ทักษะการเรียนรู้ ครู ชุมชนการเรียนรู้ทางวิชาชีพ สถานศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษา ห้องเรียน สภาพแวดล้อมการเรียนรู้ การเปลี่ยนแปลงทักษะและการปฏิบัติจากกระบวนทัศน์ดั้งเดิมสู่กระบวนทัศน์ใหม่) และ 10 วิธีที่ไม่ก่อให้เกิดนวัตกรรม และ 10 วิธีสำหรับสถานศึกษาที่จะใช้เพื่อเสริมสร้างนวัตกรรมให้เกิดขึ้น	
การบริหารการศึกษา: ประเด็นและทักษะสำหรับการศึกษาศตวรรษที่ 21	20
มิติต่างๆ เกี่ยวกับการบริหารการศึกษา คือ ความหมาย ความสำคัญ หลักการ วัตถุประสงค์ ขอบเขต หน้าที่ ลักษณะ ความเหมือนและความแตกต่างกับการจัดการศึกษา รวมทั้งหน้าที่ ความรับผิดชอบ และทักษะของผู้บริหารการศึกษา	
การจัดการ การบริหาร และภาวะผู้นำ: กรอบแนวคิดเพื่อเสริมประสิทธิภาพการบริหารการศึกษา	31
ลักษณะของการจัดการกับการบริหารตามทัศนะของ Othman (2011) ลักษณะของการจัดการกับการบริหารตามทัศนะของ Bhojwani (2012) ลักษณะของการจัดการกับภาวะผู้นำตามทัศนะของ Bennis (1989) ลักษณะของการจัดการกับภาวะผู้นำจากผลการสังเคราะห์ของ Hays and Kim และลักษณะของการจัดการ การบริหาร และภาวะผู้นำเพื่อเสริมประสิทธิภาพการบริหารการศึกษา	
แนวคิดและทฤษฎีเพื่อการบริหารการศึกษา: แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการบริหาร	40
ความหมายและหน้าที่ทางการบริหาร ความหมายของผู้บริหาร ความเป็นศิลป์ เป็นศาสตร์ และเป็นวิชาชีพทางการบริหาร ระดับของผู้บริหาร ทักษะทางการบริหาร บทบาทของผู้บริหาร ความเกี่ยวพันระหว่างระดับของผู้บริหารกับทักษะทางการบริหาร ระดับของผู้บริหารกับหน้าที่ทางการบริหาร ระดับและบทบาทของผู้บริหาร ผู้บริหารกับสภาพแวดล้อมองค์การ และจริยธรรมทางการบริหาร	
แนวคิดและทฤษฎีเพื่อการบริหารการศึกษา: วิวัฒนาการของทฤษฎีทางการบริหาร	50
นักบุกเบิกทางทฤษฎีระยะเริ่มแรก ยุคทัศนะดั้งเดิม (ทฤษฎีการบริหารเชิงวิทยาศาสตร์ ทฤษฎีการจัดการเชิงบริหาร ทฤษฎีการบริหารแบบราชการ) ยุคทัศนะเชิงพฤติกรรม (นักพฤติกรรมระยะเริ่มแรก ความเคลื่อนไหวเชิงมนุษยสัมพันธ์ หลักพฤติกรรมศาสตร์) ยุคทัศนะเชิงปริมาณ (การบริหารศาสตร์หรือวิทยาการจัดการ การบริหารปฏิบัติการ ระบบสารสนเทศเพื่อการบริหาร) ยุคทัศนะร่วมสมัย (ทฤษฎีเชิงระบบ ทฤษฎีการบริหารตามสถานการณ์ ทัศนะที่เกิดขึ้นใหม่ - การบริหารคุณภาพโดยรวม การบริหารงานแบบเน้นวัตถุประสงค์ การบริหารโรงเรียนเป็นฐาน)	

สารบัญ (ต่อ)

แนวคิดและทฤษฎีเพื่อการบริหารการศึกษา: การวางแผน (planning)	68
วิสัยทัศน์ และ พันธกิจ จุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ จุดหมายเชิงยุทธวิธี จุดหมายเชิงปฏิบัติการ แผนเชิงยุทธศาสตร์ แผนเชิงยุทธวิธี แผนเชิงปฏิบัติการ แผนใช้ครั้งเดียว แผนใช้ประจำ แผนงาน โครงการ นโยบาย ระเบียบปฏิบัติ กฎ การบริหารยุทธศาสตร์ แนวคิดพื้นฐานเพื่อการวางแผนที่มีประสิทธิผล (การเปลี่ยนแปลงและนวัตกรรม วงจรชีวิตองค์กร กระบวนการเปลี่ยนแปลงและนวัตกรรม การพัฒนาองค์กร การตัดสินใจทางการบริหาร และการศึกษานาครหรืออนาคตศึกษา)	
แนวคิดและทฤษฎีเพื่อการบริหารการศึกษา: การจัดองค์การ (organizing)	85
การออกแบบงาน การทำให้งานมีความง่ายขึ้น การหมุนเวียนในงาน การเพิ่มเนื้องาน และการเพิ่มคุณค่างาน การจัดเป็นแผนงาน การจัดกลไกการประสานงานในแนวตั้ง การจัดกลไกการประสานงานในแนวนอน และการจัดองค์การกับการบริหารทรัพยากรมนุษย์	
แนวคิดและทฤษฎีเพื่อการบริหารการศึกษา: การนำ (leading)	98
การจูงใจ ทฤษฎีการจูงใจเชิงเนื้อหา ทฤษฎีการจูงใจเชิงกระบวนการ ภาวะผู้นำ แหล่งของอำนาจ ความสำคัญของภาวะผู้นำ ระดับการวิเคราะห์ทฤษฎีภาวะผู้นำ แนวคิดการบริหารจัดการกับแนวคิดภาวะผู้นำ พัฒนาการของกระบวนการทัศน์ทฤษฎีภาวะผู้นำ ผู้บริหารและผู้นำ การพัฒนาภาวะผู้นำ โปรแกรมการพัฒนาภาวะผู้นำ กรณีศึกษา โปรแกรม/โมเดลพัฒนาภาวะผู้นำกรณีศึกษากระบวนการพัฒนาภาวะผู้นำ การติดต่อสื่อสารทางการบริหาร และการบริหารกลุ่ม	
แนวคิดและทฤษฎีเพื่อการบริหารการศึกษา: การควบคุมองค์การ (controlling the organization)	158
กระบวนการควบคุมองค์การ ระดับการควบคุม ชนิดของการควบคุม ยุทธศาสตร์พื้นฐานในการควบคุม รูปแบบการควบคุม และระบบการควบคุมที่มีประสิทธิผล	
ประเด็นเพื่อเสริมประสิทธิภาพการบริหารการศึกษา	164
วัฒนธรรมและบรรยากาศองค์การ องค์การและความเป็นองค์การวิชาชีพ โรงเรียนที่มีประสิทธิผล การพัฒนาครูและผู้บริหารโรงเรียน แนวคิดเพื่อพัฒนารอบแนวคิดเชิงทฤษฎีเพื่อการจัดการความรู้ ผู้บริหารกับการบริหารหลักสูตรและการสอน และการบริหารเพื่อการเปลี่ยนแปลงและนวัตกรรม	
บรรณานุกรม	248-259

นวัตกรรม - นิยามและลักษณะ

นวัตกรรม (innovation) เป็นการประยุกต์ใช้ “ทางแก้ปัญหา” ที่ดีกว่าที่ใช้อยู่เดิม เพื่อให้สามารถตอบสนองความต้องการใหม่ ความต้องการที่ไม่สามารถระบุได้ชัดเจน หรือความต้องการที่ปรากฏให้เห็น ซึ่งทางแก้ปัญหานั้น อาจหมายถึง ความคิด กระบวนการ การบริการ เทคโนโลยี หรือผลิตภัณฑ์ ที่เห็นว่ามีประสิทธิผลมากกว่าเดิม ที่สามารถนำมาใช้ในองค์กรธุรกิจ ในหน่วยงานของรัฐ หรือในสังคมได้ ดังนั้น นวัตกรรม (innovation) จึงหมายถึงบางสิ่งบางอย่างที่เป็นสิ่งใหม่ ที่เป็นสิ่งสำคัญ หรือที่เป็นต้นฉบับ ที่ทะลักเข้ามาหรือที่ได้รับการตอบรับในสังคม นวัตกรรมแตกต่างจากการประดิษฐ์ (invention) เพราะนวัตกรรมกล่าวถึงการใช้ความคิดใหม่หรือวิธีการแปลกใหม่ที่ดีกว่าเดิม แต่การประดิษฐ์หมายถึงการสร้างสรรค์ใหม่ๆ ในตัวของความคิดหรือวิธีการนั้นเองโดยตรง นอกจากนี้ นวัตกรรมยังแตกต่างจากการปรับปรุง (improvement) เพราะนวัตกรรมกล่าวถึงความคิดในการทำบางสิ่งบางอย่างที่แตกต่างไปจากเดิม มากกว่าที่จะหมายถึงการทำบางสิ่งบางอย่างให้ดีขึ้นจากเดิม

นวัตกรรมอาจแบ่งตามรูปแบบได้ 4 รูปแบบ คือ (1) นวัตกรรมผลิตภัณฑ์หรือบริการ (product or service innovation) เกิดคุณสมบัติใหม่ หรือพัฒนาคุณสมบัติ หรือคุณลักษณะของผลิตภัณฑ์หรือบริการ ให้ดีขึ้นหรือแตกต่างจากเดิม (2) นวัตกรรมกระบวนการ (process innovation) มักจะใช้เพื่อลดต้นทุน หรือตัดกระบวนการที่ไม่สำคัญออกไป หรือเพิ่มคุณภาพของผลิตภัณฑ์หรือบริการ (3) นวัตกรรมการตลาด (marketing innovation) เช่น การออกแบบช่องทางการจัดจำหน่าย การบรรจุหีบห่อ การกำหนดราคา การส่งเสริมการขาย เป็นต้น (4) นวัตกรรมองค์กร (organizational innovation) เป็นการปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหาร วิธีคิด วิธีปฏิบัติของการดำเนินงานในองค์กรจากรูปแบบเดิม ไปสู่รูปแบบใหม่ ที่จะช่วยส่งผลให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงานสูงสุด

นวัตกรรมอาจแบ่งตามลักษณะความต่อเนื่องหรือไม่ต่อเนื่องได้ 2 ลักษณะ คือ 1) นวัตกรรมเชิงวิวัฒนาการ (evolutionary innovations) เป็นความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีหรือกระบวนการที่เกิดขึ้นอย่างค่อยเป็นค่อยไป อย่างต่อเนื่อง หรืออย่างเป็นพลวัต 2) นวัตกรรมเชิงปฏิวัติ (revolutionary innovations) เป็นนวัตกรรมอย่างไม่ต่อเนื่อง (discontinuous innovation) เป็นนวัตกรรมที่เกิดขึ้นใหม่ อย่างเห็นถึงความแตกต่าง และนวัตกรรมอาจแบ่งตามระดับความใหม่ได้เป็น 4 กลุ่ม คือ 1) กลุ่มนวัตกรรมค่อยเป็นค่อยไปหรือส่วนเพิ่ม (incremental) เป็นการปรับปรุงสิ่งเดิมให้ดีขึ้น หรือให้ทำงานในรูปแบบอื่นเพิ่มขึ้น 2) กลุ่มนวัตกรรมลำดับขั้น (modular) เป็นการเปลี่ยน

รูปลักษณะใหม่ทั้งหมด 3) กลุ่มนวัตกรรมเปลี่ยนแปลงรูปแบบ (architectural) เป็นการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการทำงานของระบบ ในขณะที่วัสดุชิ้นส่วนและการออกแบบผลิตภัณฑ์อาจจะยังไม่มีเปลี่ยนแปลงหรืออาจมีการเปลี่ยนแปลงเล็กน้อย และ 4) กลุ่มนวัตกรรมปฏิรูป (radical) เป็นการปฏิรูปใหม่ทั้งหมด มีการเปลี่ยนแปลงใหม่ทั้งวัสดุชิ้นส่วนในระบบ และรูปลักษณะรูปทรงใหม่

ปรากฏการณ์ทางสังคมและการศึกษา

จุดมุ่งหมายของการกล่าวถึงนิยามและลักษณะของ “นวัตกรรม” ดังกล่าว ซึ่งเป็นการกล่าวถึงในลักษณะทั่วไป ก็เพื่อให้เกิดแนวคิดที่ที่สามารถมองแคบลงและเชื่อมโยงถึงประเด็นเกี่ยวกับปรากฏการณ์ทางสังคมและการศึกษา ซึ่งมีผู้กล่าวว่า มีการเปลี่ยนแปลงจากสังคมยุคเกษตรกรรมในศตวรรษที่ 18 เปลี่ยนผ่านเข้าสู่สังคมยุคอุตสาหกรรมในศตวรรษที่ 19 และ 20 และกำลังเปลี่ยนผ่านเข้าสู่สังคมยุคความรู้แห่งศตวรรษที่ 21 ด้วยพลังขับเคลื่อนของเทคโนโลยีดิจิทัลที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว เป็นความรวดเร็วที่นักวิชาการเห็นตรงกันว่าเพิ่งจะเริ่มต้นเท่านั้น ในระยะถัดไปจะยิ่งทวีความรวดเร็วขึ้นเป็นทวีคูณ

นอกจากนั้น นักวิชาการบางท่านได้ทำนายว่า ในอนาคตอันใกล้นี้จะเปลี่ยนผ่านเป็นสังคมยุคนวัตกรรมกันแล้ว ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมีความสัมพันธ์กับการเปลี่ยนแปลงทางการศึกษาด้วยแนวคิดใหม่ๆ ทฤษฎีใหม่ๆ ถูกพัฒนาขึ้น เกิดกระบวนการคิดใหม่ซึ่งเปรียบเทียบกับกระบวนการคิดเก่ามากมาย ซึ่งเป็นที่ตระหนักกันดีว่า จุดมุ่งหมายพื้นฐานทางการศึกษาคือ การเรียนรู้ (learning) เพื่อความเป็นมนุษย์ที่สามารถดำรงอยู่ในโลกตามยุคสมัยได้อย่างมีคุณภาพ เมื่อสังคมเปลี่ยน กระบวนการศึกษาเปลี่ยน นักวิชาการก็เห็นตรงกันว่า หากยังหลงติดอยู่กับสิ่งเก่าที่เคยใช้ได้ในยุคเก่า ย่อมจะส่งผลให้การเรียนรู้ของผู้เรียนไม่สอดคล้องกับโลกที่เป็นจริง ทั้งในปัจจุบันและในอนาคตที่ยิ่งเข้มข้นขึ้นนั้น

ในประเด็นเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทางการศึกษา Prensky (2001) ซึ่งเป็นนักเขียนและนักบรรยายเกี่ยวกับการเรียนรู้และการศึกษาชื่อดังชาวอเมริกัน ได้กล่าวถึงนักเรียนในปัจจุบันว่า มีการเปลี่ยนแปลงไปจากอดีตมาก โดยเฉพาะในเรื่องภาษา เสื้อผ้า สิ่งประดับตกแต่ง หรือสไตล์การแสดงออก ที่ถือเป็นการเปลี่ยนแปลงพื้นฐานเท่านั้น แต่ที่ไม่อาจหวนกลับไปเหมือนเดิมได้อีกโดยสิ้นเชิง โดยกลายเป็นลักษณะเฉพาะตัวของพวกเขาไปแล้ว อันเนื่องจากการเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วของเทคโนโลยีดิจิทัล (digital technology) ในช่วงต้นศตวรรษที่ 21 ก็คือ นักเรียนในปัจจุบัน ตั้งแต่ระดับอนุบาลไปจนถึงมหาวิทยาลัย แสดงให้เห็นถึงการเป็นคนรุ่นใหม่ที่เกิดมาพร้อมกับเทคโนโลยีใหม่ๆ ใช้เวลาส่วนใหญ่มากกับสภาพแวดล้อมที่เป็นคอมพิวเตอร์ วิดีโอเกมส์ เครื่องเล่นเพลงดิจิทัล กล้องถ่ายภาพโทรทัศน์ โทรศัพท์มือถือ รวมทั้งตุ๊กตาและวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ ในยุคดิจิทัล (digital age) นักศึกษาระดับมหาวิทยาลัยในปัจจุบันใช้เวลากับการอ่านตำราต่ำกว่า 5,000 ชั่วโมง แต่ใช้เวลากว่า 10,000 ชั่วโมงกับการเล่นวิดีโอเกมส์ (ไม่รวมกับการดูโทรทัศน์ 20,000 ชั่วโมง) ดังนั้นการใช้เวลากับวิดีโอเกมส์ อีเมล อินเทอร์เน็ต โทรศัพท์มือถือ และการส่งข้อความ เป็นต้น จึงเป็นชีวิตส่วนใหญ่ของพวกเขาไป ส่งผลให้นักเรียนในปัจจุบันมีระบบคิดและกระบวนการทางสารสนเทศที่แตกต่างจากคน

รุ่นก่อนหน้าอย่างสิ้นเชิง เป็นความแตกต่างที่นักวิชาการทางการศึกษาเองส่วนใหญ่ก็ไม่ได้คาดคิดหรือคาดการณ์ได้

บางคนเรียกขานนักเรียนเหล่านั้นว่า N-[for Net]-gen หรือบางคนเรียก D-[for digital]-gen แต่ Prensky เห็นว่าควรเรียกเป็นชาวพื้นเมืองดิจิทัล (digital natives) เพราะพวกเขาเป็นนักพูดพื้นเมือง (native speaker) ในภาษาดิจิทัลของคอมพิวเตอร์ วิดีโอเกมส์ และอินเทอร์เน็ต ซึ่งก็ทำให้พวกมันที่ไม่ได้เกิดในยุคดิจิทัล แต่ก็ต้องถูกทำให้หลงใหลและต้องนำเอาเทคโนโลยีใหม่ๆ เหล่านั้นมาใช้ด้วย เรียกว่าเป็นชาวอพยพดิจิทัล (digital immigrants) เป็นชาวอพยพที่เหมือนกับนักอพยพเรื่องอื่นๆ ที่บางคนก็เก่งกว่าบางคน แต่ก็ยังขัดเขินกับสภาพแวดล้อมใหม่ ต้องปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมใหม่ แต่ก็ยังคงลักษณะแบบเดิมให้เห็นอยู่ โดยเฉพาะสำเนียงความเป็นชาวอพยพดิจิทัล (digital immigrant accent) ที่สังเกตเห็นได้จากหลายๆ กรณี เช่น ชอบใช้ตำรามากกว่าใช้อินเทอร์เน็ตเพื่อค้นข้อมูล ให้เลขานุการพิมพ์อีเมล ตรวจสอบเอกสารที่พิมพ์แทนการตรวจทานจากจอคอมพิวเตอร์ ขอร้องให้คนอื่นช่วยสืบค้นเว็บไซต์ที่สนใจให้ หรือขอร้องให้แก้ไขเมื่อมีปัญหาในการใช้คอมพิวเตอร์ เป็นต้น ซึ่งเรื่องดังกล่าวไม่ถือเป็นเรื่องสนุก แต่เป็นเรื่องที่ต้องจริงจัง เพราะปัญหาใหญ่ที่สุดในยุคปัจจุบัน คือ ครูผู้สอนที่เป็นชาวอพยพดิจิทัลยังคงใช้ภาษาที่ล้าสมัย เป็นภาษายุคก่อนดิจิทัล (pre-digital age) แต่มีหน้าที่ต้องใช้ความพยายามเพื่อสอนประชากรปัจจุบันชาวพื้นเมืองดิจิทัลที่พวกเขาพูดภาษาดิจิทัลกันหมดแล้ว

ดังนั้นปรากฏการณ์ทางการศึกษาศตวรรษที่ 21 คือ ความแตกต่างกันอย่างมากระหว่างผู้สอนและผู้เรียน ดังทัศนะของ Jukes and Dosaj (2006) ผู้เขียนบทความ “Understanding Digital Children: Teaching & Learning in the New Digital Landscape” เพื่อการบรรยายให้กับกระทรวงศึกษาธิการสิงคโปร์ ที่เห็นว่า ผู้เรียนที่ถูกเรียกเป็นชาวพื้นเมืองดิจิทัล (digital learners) มีความแตกต่างโดยพื้นฐานจากครูผู้สอนที่ถูกเรียกว่าเป็นชาวอพยพดิจิทัล (digital immigrants) อันเป็นประสบการณ์จากเทคโนโลยีดิจิทัลที่มีผลต่อสมองและจิตใจของผู้เรียน ในกรณีตัวอย่างของประเด็นต่างๆ ดังนี้ เช่น

- (1) ชาวพื้นเมืองดิจิทัลชอบที่จะได้รับข้อมูลจากแหล่งข้อมูลที่หลากหลายโดยเร็ว ในขณะที่ครูจำนวนมากชอบได้รับข้อมูลจากแหล่งข้อมูลที่มีจำกัด ที่ถูกปิดกั้น และอย่างค่อยเป็นค่อยไป
- (2) ชาวพื้นเมืองดิจิทัลชอบที่จะทำงานหลายด้านคู่ขนานกันไป ในลักษณะเป็นพหุภารกิจ (multi tasks) ในขณะที่ครูจำนวนมากชอบที่จะทำงานด้านเดียว เป็นภารกิจเดียวหรือภารกิจจำกัด (single/limited tasks)
- (3) ชาวพื้นเมืองดิจิทัลชอบให้มีภาพ เสียง และวิดีโอมาก่อนตำรา ขณะที่ครูจำนวนมากชอบเสนอตำราก่อนภาพ เสียง และวิดีโอ
- (4) ชาวพื้นเมืองดิจิทัลชอบเข้าถึงสารสนเทศที่เป็นมัลติมีเดีย มีปฏิสัมพันธ์ และเชื่อมโยงหลายมิติ ในขณะที่ครูจำนวนมากชอบข้อมูลแหล่งเดียว อย่างเป็นตรรกะ (logic) และตามลำดับขั้นตอน (sequenc.....

การบริหารการศึกษา

ประเด็นและทักษะสำหรับการศึกษาศตวรรษที่ 21

การบริหารการศึกษามีขอบเขตที่พิจารณาได้จากหลายมิติ คือ 1) ครอบคลุมทุกระดับการศึกษา คือ การศึกษาก่อนประถมศึกษาหรือก่อนวัยเรียน ประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้น มัธยมศึกษาตอนปลายหรือหลังมัธยมศึกษา และอุดมศึกษา 2) ครอบคลุมการศึกษาทุกรูปแบบ เช่น การศึกษาอย่างเป็นทางการ การศึกษานอกระบบและการศึกษาผู้ใหญ่ การศึกษาทั่วไป อาชีวศึกษา การศึกษาพิเศษ การศึกษาของครู การศึกษาแบบบูรณาการ และการศึกษาด้านเทคนิคและวิชาชีพ รวมถึงวิศวกรรม การแพทย์ และการศึกษาคอมพิวเตอร์ 3) รวมทุกประเภทและกลยุทธ์ของการจัดการ ทั้งการบริหารแบบประชาธิปไตย การบริหารแบบเผด็จการ การบริหารที่กำหนด (nominal administration) และการบริหารงานจริง (real administration) 4) ครอบคลุมประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการจัดการ (management) คือ การวางแผน การจัดงาน การสั่งการ การประสานงาน การกำกับดูแล การควบคุม และการประเมิน และ 5) เกิดขึ้นในระดับต่าง ๆ คือ ระดับส่วนกลาง ระดับภูมิภาค ระดับจังหวัด ระดับอำเภอ ระดับเขตพื้นที่ และระดับสถานศึกษา (Kashyap, n.d.-a)

กรณีการบริหารการศึกษาเกิดขึ้นในระดับต่าง ๆ ดังกล่าว Kashyap ให้ความเห็นว่า การบริหารการศึกษาระดับสถานศึกษา (คือ โรงเรียน วิทยาลัย มหาวิทยาลัย หรือชื่อเรียกอื่นๆ) มีความสำคัญเนื่องจากเป็นฐานปฏิบัติที่เป็นจริงที่ส่งผลต่อผลผลิตทางการศึกษาที่สำคัญ คือ ผู้เรียน ดังนั้น ในการบริหารการศึกษาในระดับสถานศึกษาจึงประกอบด้วยกิจกรรมและโปรแกรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้การสอนและการเรียนรู้เพื่อคุณภาพของผู้เรียน เช่น 1) การตัดสินใจวัตถุประสงค์ของสถานศึกษา 2) การวางแผนสำหรับกิจกรรมทางวิชาการหรือหลักสูตรและหลักสูตรร่วม 3) การจัดตารางเวลาสำหรับกิจกรรมต่างๆ 4) การมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบให้กับครูและบุคลากร 5) การจัดโปรแกรมหลักสูตรและหลักสูตรร่วม 5) การกำกับและจูงใจครูและบุคลากร 6) การประสานความพยายามของครูและบุคลากรเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ 7) การควบคุมการทำงานของครูและบุคลากร 8) การทบทวนเป็นระยะเกี่ยวกับความก้าวหน้า ความสำเร็จ และความล้มเหลวของสถานศึกษา 9) การดำเนินมาตรการพัฒนาบุคลากร 10) การรักษาระเบียบวินัย 11) การจัดการวัสดุ 12) การจัดการด้านการเงิน 13) การรักษาบันทึกและการลงทะเบียนที่ทันสมัย 14) การรักษาความสัมพันธ์ของมนุษย์ 15) การกำกับดูแลการทำงานของครูและบุคลากร และ 16) การให้ข้อเสนอแนะแก่ครูที่ดำเนินการได้ดี และดำเนินมาตรการแก้ไขสำหรับครูที่ปฏิบัติงานได้ไม่ดี

สถานศึกษาที่ประสบความสำเร็จและมีชื่อเสียงในการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้การสอนและการเรียนรู้เพื่อคุณภาพของผู้เรียน จึงขึ้นกับบทบาทและการทำหน้าที่ของฝ่ายบริหารที่เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ ดังนั้น เพื่อความเข้าใจที่กระจ่างเกี่ยวกับการบริหารการศึกษาและการกำหนดประเด็นเพื่อการวิจัยที่สอดคล้องกับกระบวนการที่ศตวรรษที่ 21 ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงจากกระบวนการ

ทัศนการศึกษาศตวรรษที่ 20 อย่างมากมายดังกล่าวในตอนต้น ในบทความนี้จึงจะนำเสนอองค์ความรู้จากนันททัศนะของนักวิชาการและหน่วยงานทางการศึกษาเพื่อทำความเข้าใจในมิติต่างๆ เกี่ยวกับการบริหารการศึกษา คือ ความหมาย ความสำคัญ หลักการ วัตถุประสงค์ ขอบเขต หน้าที่ ลักษณะความเหมือนและความแตกต่างกับการจัดการศึกษา รวมทั้งหน้าที่ ความรับผิดชอบ และทักษะของผู้บริหารการศึกษา ตามลำดับดังนี้

ความหมายของการบริหารการศึกษา

Amadi (2008) ให้ความเห็นว่า การบริหารการศึกษาเป็นกระบวนการใช้คนและอุปกรณ์ให้เกิดประโยชน์กับการเรียนการสอนที่มีประสิทธิภาพและใช้งานได้จริงในโรงเรียน จุดเน้นของการบริหารการศึกษา คือ การเสริมสร้างการสอนและการเรียนรู้ (the focus of educational administration is the enhancement of teaching and learning) สอดคล้องกับทัศนะของ Dhammei (2022) ที่เห็นว่าการบริหารการศึกษาเป็นกระบวนการช่วยให้นักเรียนได้รับการศึกษาที่ถูกต้องจากครูที่ถูกต้อง (enables the right pupils to receive the right education from the right teachers) เป็นกระบวนการสร้างอิทธิพลที่ส่งผลต่อนักเรียนให้เติบโตไปสู่เป้าหมายที่กำหนดโดยใช้ครูเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง และเป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการสร้าง การบำรุงรักษา การกระตุ้น และการรวมพลังภายในสถานศึกษาเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ล่วงหน้า สอดคล้องกับทัศนะของ Zakir (2012) ที่กล่าวสั้นๆว่าการบริหารการศึกษาเป็นกระบวนการที่สถาบันการศึกษาออกแบบมาเพื่อส่งเสริมการสอนและการเรียนรู้ (to foster teaching and learning) สอดคล้องกับทัศนะของ Bamte (n.d.) ที่เห็นว่า การบริหารการศึกษาเป็นการอำนวยความสะดวกในการพัฒนาเป้าหมายและนโยบายพื้นฐานเกี่ยวกับการสอนและการเรียนรู้ กระตุ้นการพัฒนาโปรแกรมที่เหมาะสมสำหรับการสอนและการเรียนรู้ การจัดหาและการจัดการบุคลากรและวัสดุที่จะนำไปใช้ในการสอนและการเรียนรู้ และการใช้วัสดุที่เหมาะสมในลักษณะที่จะส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพของมนุษย์อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งสอดคล้องกับทัศนะของ Kochhar (2011) ที่เห็นว่าการบริหารการศึกษาเป็นความพยายามในการชี้นำและบูรณาการความพยายามของบุคคลที่เกี่ยวข้องเพื่อความสำเร็จของวัตถุประสงค์ทางการศึกษาที่เฉพาะเจาะจง การบริหารการศึกษาเกี่ยวข้องกับสถาบันการศึกษา ตั้งแต่โรงเรียนและวิทยาลัยไปจนถึงกระทรวง เกี่ยวข้องกับการรวมทรัพยากรบุคคล (นักเรียน ครู ผู้ปกครอง และบุคลากรอื่นๆ) และทรัพยากรวัสดุ (เงิน อาคาร อุปกรณ์) เข้าไว้ด้วยกัน ทั้งหมดถือเป็นการบริหารการศึกษา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างเงื่อนไขที่จะส่งเสริมเป้าหมายของการศึกษา ในขณะที่ Nasib (2018a) ให้ทัศนะว่าการบริหารในความหมายทั่วไป (general administration) หมายถึง การจัดระเบียบและดำเนินโครงการของกิจกรรมและหน้าที่เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการและกำหนดเป็นศิลปะของการทำสิ่งต่าง ๆ ให้สำเร็จผ่านผู้อื่นในองค์กร ซึ่งจากนิยามของการบริหารทั่วไปดังกล่าว Nasib ได้ประยุกต์ใช้กับการบริหารการศึกษา (educational administration) โดยให้เหตุผลว่า การบริหารการศึกษาเป็นสาขาที่ผสมผสาน เป็นแหล่งที่มาของแนวคิดจากหลากหลายสาขา การบริหารการศึกษาจึงมีองค์ประกอบหลายอย่างเหมือนกันกับการบริหารธุรกิจหรือการบริหารในสาขาอื่นๆ การเรียนรู้ศาสตร์ทางการบริหารสาขาหนึ่งจึงสามารถถ่ายทอดไปยังอีกสาขาหนึ่งได้ โดยเฉพาะเรื่อง

ของการระดมความพยายามของผู้คนเพื่อให้บรรลุเป้าหมายร่วมกัน เพียงแต่เป้าหมายต่างกัน กลยุทธ์ที่นำมาใช้จึงแตกต่างกันไป เช่น การบริหารธุรกิจเป้าหมายคือคุณภาพของผลิตภัณฑ์และใช้กลยุทธ์เพื่อการตลาดและผลกำไร ในขณะที่การบริหารการศึกษามุ่งหวังคุณภาพของผู้เรียนและใช้กลยุทธ์เพื่อส่งเสริมการสอนและการเรียนรู้

จากนิยามของการบริหารการศึกษาที่กล่าวถึงข้างต้น กล่าวได้ว่า การบริหารการศึกษามีองค์ประกอบสำคัญสองส่วน คือ “วิถีปฏิบัติ-จุดหมาย (means-end)” ส่วนที่เป็น “จุดหมาย (end)” เป็นวัตถุประสงค์ที่คาดหวังให้ได้ผลผลิตจากระบบการศึกษาที่มีคุณภาพคือผู้เรียน และส่วนที่เป็น “วิถีปฏิบัติ (means)” เป็นกระบวนการเพื่อการปฏิบัติให้บรรลุผลในวัตถุประสงค์ที่คาดหวังเกี่ยวกับการระดมความพยายามของทรัพยากรบุคคลเข้ากับทรัพยากรวัสดุเพื่อให้มีอิทธิพลต่อการเสริมสร้างคุณภาพการสอนและการเรียนรู้ที่จะส่งผลต่อเนื่องถึงคุณภาพของผู้เรียน

ความสำคัญของการบริหารการศึกษา

Mukherjee (2020a) กล่าวถึงความสำคัญของการบริหารการศึกษาว่า โรงเรียนที่ประสบความสำเร็จและมีชื่อเสียงเป็นโรงเรียนที่มีอะไรมากกว่าการสอนที่ดี แม้ว่าการสอนที่ดีและมีทฤษฎีการที่ยอดเยี่ยมเป็นสิ่งสำคัญ แต่ก็ไม่อาจปฏิเสธบทบาทของฝ่ายบริหารที่มีต่อระบบการศึกษาและการพัฒนานักเรียนโดยรวมได้ เพราะการบริหารจะช่วยให้ครูให้ความสำคัญกับการสอน (allows teachers to focus on teaching) ช่วยส่งเสริมความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ (promotes accountability) และช่วยสื่อสารให้ทราบถึงการตัดสินใจ (informs decisions) ในขณะที่ Zakir (2012) ให้ความเห็นว่า การบริหารการศึกษามีความสำคัญเนื่องจากการเป็นผู้นำที่มีประสิทธิภาพซึ่งรับผิดชอบสถาบันการศึกษาจำเป็นต้องคุ้นเคยกับแนวคิดทางทฤษฎีและแนวปฏิบัติที่ดีที่สุดเกี่ยวกับการบริหารการศึกษา จึงต้องพยายามทำความเข้าใจการบริหารการศึกษาที่ดี ต้องสามารถทำหน้าที่ที่เป็นประโยชน์ สามารถนำความรู้ความเข้าใจในพฤติกรรมขององค์กรทั้งภายในและภายนอกมาช่วยให้งานดำเนินได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และเนื่องจากสถาบันการศึกษาและการบริหารการศึกษามีลักษณะเฉพาะบางประการที่โดดเด่นที่ผู้บริหารการศึกษาจะต้องศึกษาเพื่อเรียนรู้ เข้าใจ และนำไปปฏิบัติ

หลักการของการบริหารการศึกษา

Dhammei (2022) กล่าวถึงหลักการบริหารการศึกษา 13 ประการ ดังนี้ 1) หลักการกระจายความรับผิดชอบ (sharing responsibility) 2) หลักการความเท่าเทียมกัน (equality) 3) หลักการแห่งเสรีภาพ (freedom) 4) หลักความร่วมมือ (co-operation) 5) หลักความยุติธรรม (justice) 6) หลักการรับรู้คุณค่าของปัจเจก (recognition of individual worth) 7) หลักการเป็นผู้นำ (leadership) 8) หลักการของปรัชญาประชาธิปไตย (democratic philosophy) 9) หลักการของความยืดหยุ่น (flexibility) 10) หลักการของประสิทธิภาพ (efficiency) 11) หลักการมองโลกในแง่ดี

....

การจัดการ การบริหาร และภาวะผู้นำ กรอบแนวคิดเพื่อเสริมประสิทธิภาพการบริหารการศึกษา

แนวคิดการจัดการ (management) การบริหาร (administration) และภาวะผู้นำ (leadership) มีความเหลื่อมทับกัน หากพิจารณาถึงแหล่งที่นิยมใช้ คำว่าการจัดการ (management) นิยมใช้มากในอังกฤษ ยุโรป และแอฟริกา คำว่าการบริหาร (administration) นิยมใช้ในอเมริกา แคนาดา และออสเตรเลีย ส่วนคำว่าภาวะผู้นำ (leadership) นิยมใช้หลายประเทศในโลกพัฒนาแล้ว (developed world) แต่หากพิจารณาถึงความแตกต่างระหว่างลักษณะของการจัดการกับลักษณะของการบริหารในเชิงวิชาการ ก็มีดังตารางข้างล่าง

ตารางที่ 3 เปรียบเทียบลักษณะของการจัดการกับลักษณะของการบริหาร ตามทัศนะของ Othman (2011)

การจัดการ (management)	การบริหาร (administration)
— เน้นการปฏิบัติ — เน้นการบริหารจัดการ — เน้นว่าใครทำและอย่างไร — เน้นการกระทำ — เน้นทักษะเชิงเทคนิคและทักษะเชิงมนุษย์ — เกี่ยวข้องกับผู้บริหารระดับกลางและระดับล่าง — ใช้ในองค์กรธุรกิจ — เน้นปัจจัยภายใน — เกี่ยวข้องกับลูกจ้างหรือพนักงานประจำ	— เน้นการกำหนดจุดมุ่งหมาย — เน้นการตัดสินใจ — เน้นอะไรควรทำอะไรไม่ควรทำ — เน้นการใช้สมองการคิด — เน้นทักษะเชิงมนโทัศน์และทักษะเชิงมนุษย์ — เกี่ยวข้องกับผู้บริหารระดับสูง — ใช้ในองค์กรที่ไม่หวังกำไร — เน้นปัจจัยภายนอก — เกี่ยวข้องกับเจ้าของธุรกิจ

ตารางที่ 4 เปรียบเทียบลักษณะของการจัดการกับลักษณะของการบริหาร ตามทัศนะของ Bhojwani (2012)

การจัดการ (management)	การบริหาร (administration)
— เน้นการนำนโยบายสู่การปฏิบัติ — เน้นหน้าที่เชิงบริหารจัดการ — เน้นการตัดสินใจในระดับหน่วยปฏิบัติงาน — เป็นกิจกรรมการบริหารระดับกลาง — เป็นกลุ่มบุคคลที่ทำหน้าที่บริหารให้บรรลุจุดหมาย — ใช้ในองค์กรธุรกิจเอกชน	— เน้นการกำหนดจุดมุ่งหมายและแนวนโยบายหลักๆ — เน้นหน้าที่เชิงนโยบาย — เน้นการตัดสินใจในภาพรวมขององค์กร — เป็นกิจกรรมการบริหารระดับสูง — มีสถานะเป็นเจ้าของกิจการที่ลงทุน — ใช้ในองค์กรของรัฐ ทหาร การศึกษา ศาสนา

การจัดการ (management)	การบริหาร (administration)
— เป็นการตัดสินใจที่เน้นปัจจัยภายใน ที่ขึ้นกับ ค่านิยม ความเห็น ความเชื่อ ของผู้บริหาร — เกี่ยวกับการมุ่งใจและการควบคุมองค์กร — ต้องการทักษะเชิงเทคนิคมากกว่า	— เป็นการตัดสินใจที่เน้นปัจจัยภายนอก ที่คำนึงถึง ความเห็นสาธารณะ นโยบายของรัฐ ปัจจัยทางสังคม และอื่นๆ — เกี่ยวกับการวางแผนและการจัดองค์กร — ต้องการทักษะเชิงบริหารมากกว่าทักษะเชิงเทคนิค

กรณีของการจัดการกับภาวะผู้นำ ในเว็บไซต์ของ Wall Street Journal (2013) กล่าวถึงการจัดการและภาวะผู้นำว่า แม้มีความแตกต่างกัน แต่ต่างเสริมกันและกัน ต้องจับมือกัน (hand in hand) การที่จะแยกสองเรื่องนี้ออกจากกันจะสร้างปัญหามากกว่าจะแก้ปัญห เช่น หากมุ่งแต่การพัฒนาสิ่งใหม่ๆ ก็จะทำให้ขาดการบำรุงรักษา หรือหากมุ่งแต่การบำรุงรักษาก็จะขาดการพัฒนาสิ่งใหม่ๆ เป็นต้น สำหรับประเด็นที่แตกต่างกันนั้น ในหนังสือ “On Becoming a Leader” Bennis (1989) กล่าวถึงประเด็นที่มีความแตกต่างกันโดยมองที่ลักษณะพิเศษของผู้จัดการ (manager) กับของผู้นำ (leader) ดังนี้

ตารางที่ 5 เปรียบเทียบลักษณะของการจัดการกับลักษณะของภาวะผู้นำ ตามทัศนะของ Bennis (1989)

การจัดการ – ลักษณะพิเศษของผู้จัดการ	ภาวะผู้นำ – ลักษณะพิเศษของผู้นำ
— ผู้จัดการ - บริหารจัดการ	- ผู้นำ - สร้างนวัตกรรม
— ผู้จัดการ - เป็นสำเนา	- ผู้นำ - เป็นต้นฉบับ
— ผู้จัดการ - ยอมรับสภาพที่เป็นอยู่	- ผู้นำ - มุ่งการเปลี่ยนแปลง
— ผู้จัดการ - เลียนแบบ	- ผู้นำ - ริเริ่ม
— ผู้จัดการ - เป็นทหารที่ดี	- ผู้นำ - เป็นตัวของตัวเอง
— ผู้จัดการ - มุ่งทำให้ถูกต้อง	- ผู้นำ - มุ่งทำสิ่งที่ถูกต้อง
— ผู้จัดการ - มุ่งบำรุงรักษา	- ผู้นำ - มุ่งการพัฒนา
— ผู้จัดการ - เน้นที่ระบบและโครงสร้าง	- ผู้นำ - เน้นที่คน
— ผู้จัดการ - อาศัยการควบคุม	- ผู้นำ - บันดาลใจความไว้วางใจ
— ผู้จัดการ - มีทัศนคติในระยะสั้น	- ผู้นำ - มีทัศนคติในระยะยาว
— ผู้จัดการ - ตั้งคำถามถึงอย่างไรและเมื่อไร	- ผู้นำ - ถามถึงอะไรและทำไม
— ผู้จัดการ - มองลงล่าง	- ผู้นำ - มองไปข้างหน้า

เช่นเดียวกับ Hays and Kim (n.d.) ที่ได้สังเคราะห์แนวคิดของ Allio (2005); Kanungo (1998); Kent (2005); Day and Schoemaker (2008); Kotterman (2006); และ Taborda (1999) แล้วนำเสนอเปรียบเทียบลักษณะพิเศษของผู้จัดการ (manager) และของผู้นำ (leader) ดังนี้

ตารางที่ 6 เปรียบเทียบลักษณะของการจัดการกับลักษณะของภาวะผู้นำ จากผลการสังเคราะห์ของ Hays and Kim

การจัดการ – ลักษณะพิเศษของผู้จัดการ	ภาวะผู้นำ – ลักษณะพิเศษของผู้นำ
— ผู้จัดการ - เน้นกิจกรรมและงานประจำวัน	— ผู้นำ - เน้นยุทธศาสตร์และวัตถุประสงค์ระยะยาว
— ผู้จัดการ - เปลี่ยนแปลงและพัฒนาแบบค่อยเป็นค่อยไปและใช้วิธีการทำงานที่ได้รับการยอมรับ	— ผู้นำ - ยึดถือการเปลี่ยนแปลงเป็นพื้นฐานเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญขององค์การ
— ผู้จัดการ - เรียนรู้จากวงจรเดียว ผูกพันกับประสบการณ์ที่ผ่านมา	— ผู้นำ - เรียนรู้จากหลายวงจร มองหาความสัมพันธ์ที่ซับซ้อนผลกระทบสืบเนื่อง และส่งเสริมการคิดใหม่ๆ
— ผู้จัดการ - การทำธุรกรรม ประสบความสำเร็จในการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมและผลลัพธ์ที่ต้องการผ่านการแลกเปลี่ยน (จูงใจลงโทษและผลตอบแทน) - พันผิว	— ผู้นำ - การเปลี่ยนแปลง ประสบความสำเร็จในการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมและผลลัพธ์ผ่านแรงบันดาลใจให้กำลังใจ และเพิ่มขีดความสามารถ - ลึก
— ผู้จัดการ - อย่างเป็นทางการและกลไก ไม่เป็นส่วนตัว ไม่อคติ	— ผู้นำ - ไม่เป็นทางการมีชีวิต ดูแล อารมณ์/เห็นอกเห็นใจ
— ผู้จัดการ - รวมศูนย์ สายการบังคับบัญชา และใช้อำนาจโดยตำแหน่ง	— ผู้นำ - กระจาย แบบแบนราบ ใช้อำนาจเชิงกระจาย
— ผู้จัดการ - สั่งการและควบคุม	— ผู้นำ - ตัดสินใจร่วม
— ผู้จัดการ - แก้ปัญหาแบบจัดการ	— ผู้นำ - แก้ปัญหาแบบมีส่วนร่วม
— ผู้จัดการ - ทำตามระเบียบวินัยที่กำหนด	— ผู้นำ - วินัยในตนเอง
— ผู้จัดการ - การมีส่วนร่วมถูกจำกัดอยู่ที่ "รู้เอาเอง"	— ผู้นำ - การมีส่วนร่วมและความผูกพันกว้างขวาง
— ผู้จัดการ - ความเห็นพ้องต้องกัน	— ผู้นำ - ความหลากหลาย ความแตกต่าง
— ผู้จัดการ - ประสิทธิภาพ - ทำสิ่งที่กำหนดไว้ให้ถูกต้อง ให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพการทำงานและความมั่นคงเกี่ยวกับมาตรฐาน ขั้นตอน และปทัสถาน	— ผู้นำ - ประสิทธิภาพ - การทำสิ่งที่ถูกต้อง มองเห็นและมุ่งเน้นการจัดลำดับความสำคัญของผลกระทบโดยรวมที่ยิ่งใหญ่ที่สุด
— ผู้จัดการ - เน้นเนื้อหา	— ผู้นำ - เน้นบริบท
— ผู้จัดการ - เน้นภาพความเป็นต้นไม้ มองหาองค์ประกอบและระบบย่อยที่เหมาะสม	— ผู้นำ - เน้นภาพความเป็นป่า - มองต้นไม้ทั้งหมดประกอบกันเป็นป่า และความสัมพันธ์โดยภาพรวมกับระบบอื่นในสภาพแวดล้อมที่เป็นอยู่
— ผู้จัดการ - ทำความเข้าใจและทำงานอย่างมีประสิทธิภาพภายใต้วัฒนธรรมขององค์กร	— ผู้นำ - สร้างและสื่อสารวัฒนธรรมใหม่ๆ และสิ่งที่เป็นไปได้อื่นๆ ยกระดับวัฒนธรรมที่เป็นอยู่และเปลี่ยนแปลงที่จำเป็น
— ผู้จัดการ - สภาพปัจจุบัน	— ผู้นำ - สภาพในอนาคต
— ผู้จัดการ - นักปฏิบัติ	— ผู้นำ - นักวิสัยทัศน์

แนวคิดและทฤษฎีเพื่อการบริหารการศึกษา: แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการบริหาร

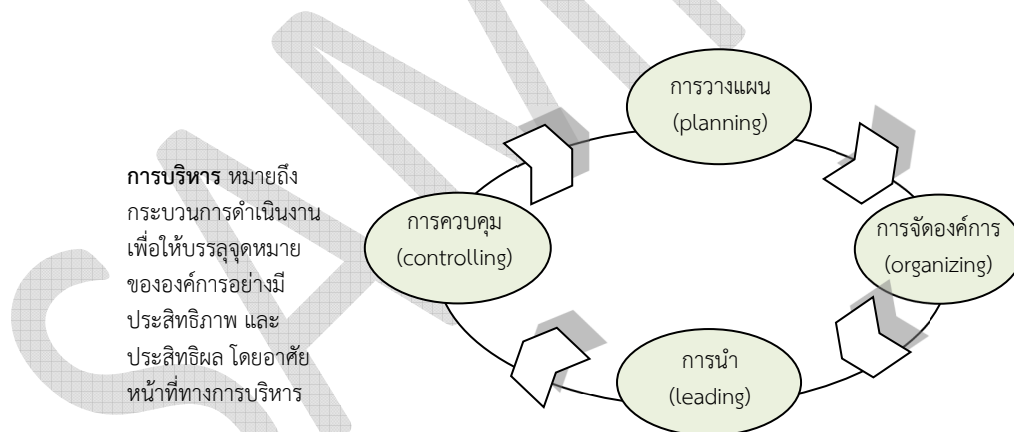
ดังกล่าวในหัวข้อก่อนหน้านี้ว่า **การจัดการ (management)** มีลักษณะสำคัญ คือ มองปัจจุบัน เป็นนักปฏิบัติ เป็นทหารที่ดี มีทักษะในระยะสั้น ถ้ามถึงอย่างไรและเมื่อไร เน้นภาพความเป็นต้นไม้ เน้นการนำนโยบายสู่การปฏิบัติ เน้นการทำงานตรงกับวัตถุประสงค์ เน้นการตัดสินใจในระดับหน่วยปฏิบัติงาน เน้นการแก้ปัญหาแบบจัดการ เน้นทักษะเชิงเทคนิคและทักษะเชิงมนุษย์ รวมศูนย์ สายการบังคับบัญชา และใช้อำนาจโดยตำแหน่ง เน้นความมีประสิทธิภาพ เน้นความเชี่ยวชาญในงานและเนื้อหาเชิงปฏิบัติ ความเห็นพ้องต้องกัน การสั่งการและควบคุม **การบริหาร (administration)** มีลักษณะสำคัญ คือ เน้นหน้าที่เชิงนโยบาย เน้นการกำหนดจุดมุ่งหมายและแนวนโยบายหลักๆ เน้นการใช้สมองการคิด เน้นการตัดสินใจในภาพรวมขององค์กร เป็นการตัดสินใจที่เน้นปัจจัยภายนอก ที่คำนึงถึงความเห็นสาธารณะนโยบายของรัฐ ปัจจัยทางสังคม ศาสนา และอื่นๆ เน้นทักษะเชิงมนทัศน์ และทักษะเชิงมนุษย์ ต้องการทักษะเชิงบริหารมากกว่าทักษะเชิงเทคนิค **ภาวะผู้นำ (leadership)** มีลักษณะสำคัญ คือ เป็นนักวิสัยทัศน์ มีทักษะในระยะยาว ถ้ามถึงอะไรและทำไม มีความสามารถในการสร้างอนาคต มองไปข้างหน้า เน้นปัจจัยภายนอก เป็นต้นฉบับ เน้นที่คน ส่งเสริมการเรียนรู้ เน้นบริบท เป็นตัวของตัวเอง มุ่งการเปลี่ยนแปลง ริเริ่ม เน้นภาพความเป็นป่า สภาพในอนาคต มุ่งประสิทธิผล มุ่งทำสิ่งที่ถูกต้อง มีวินัยในตนเอง กระจายแบบแบนราบ ใช้อำนาจเชิงกระจาย เชี่ยวชาญในบริบทเชิงยุทธศาสตร์ กระตุ้น ระดมพลัง มุ่งการพัฒนา แก้ปัญหาแบบมีส่วนร่วม บันดาลใจความไว้วางใจ ความหลากหลาย ตัดสินใจร่วม เสริมพลังอำนาจให้คนอื่น

เนื้อหาที่ผู้เขียนจะนำมากล่าวถึงต่อไปนี้เป็นเนื้อหาเกี่ยวกับการจัดการ (management) ซึ่งเป็นเนื้อหาที่ให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับทักษะเชิงเทคนิค (technical skills) และทักษะเชิงมนุษย์ (human skills) มากกว่าความรู้ความเข้าใจในเชิงบริหารเกี่ยวกับทักษะเชิงวิสัยทัศน์/เชิงมนทัศน์ (conception skills) แต่ขอใช้คำว่า “การบริหาร” เพื่อให้สอดคล้องกับความนิยมใช้คำนี้ในหน่วยงานหรือสถานศึกษาของรัฐ ที่นิยมใช้คำว่า “การบริหาร” มากกว่าคำว่า “การจัดการ”

ทั้งนี้ แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการบริหารที่นำมากล่าวถึงในที่นี้ จะกล่าวถึงในแนวคิดที่สำคัญอย่างกระชับ และอย่างเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน ในเรื่องความหมายและหน้าที่ทางการบริหาร ความหมายของผู้บริหาร ความเป็นศิลป์ เป็นศาสตร์ และเป็นวิชาชีพทางการบริหาร ระดับของผู้บริหาร ทักษะทางการบริหาร บทบาทของผู้บริหาร ความเกี่ยวพันระหว่างระดับของผู้บริหารกับทักษะทางการบริหาร ระดับของผู้บริหารกับหน้าที่ทางการบริหาร ระดับและบทบาทของผู้บริหาร ผู้บริหารกับสภาพแวดล้อมองค์กร และจริยธรรมทางการบริหาร โดยมีความเชื่อว่า หากใครมีความรู้ และมีความเข้าใจในแนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการบริหารที่ดีแล้ว ย่อมส่งผลให้สามารถนำไปประยุกต์ใช้กับการบริหารการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ความหมายและหน้าที่ทางการบริหาร

การบริหาร หมายถึง กระบวนการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุจุดหมายขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพ (efficient) และประสิทธิผล (effective) โดยอาศัยหน้าที่ทางการบริหาร (administrative functions) ซึ่งหน้าที่ทางการบริหารนี้ นักทฤษฎีจำแนกแตกต่างกัน เช่น Fayol (1917 cited in Bartol, Martin, Tein, & Matthews, 1998: 18) นักวิชาการทางการบริหารในยุคทัศนะดั้งเดิม (classical viewpoint) เมื่อประมาณ 100 ปีก่อน เป็นชาวฝรั่งเศส เกิดปี 1841 จำแนกเป็น 5 หน้าที่ คือ การวางแผน(planning) การจัดองค์การ(organizing) การสั่งการ(commanding) การประสานงาน (coordinating) และการควบคุม (controlling) ในขณะที่ Gulick (1936 cited in Bartol et al., 1998: 20) นักวิชาการทางการบริหารในยุคเดียวกัน แต่เป็นระยะถัดมา ชาวอเมริกัน เกิดปี 1892 ได้จำแนกเป็น 7 หน้าที่ คือ การวางแผน (planning) การจัดองค์การ (organizing) การบุคลากร (staffing) การสั่งการ (directing) การประสานงาน (coordinating) การรายงาน (reporting) และการงบประมาณ (budgeting) (รู้จักกันดีในชื่อย่อว่า POSDCoRB) นักวิชาการทางการบริหารในระยะปัจจุบัน เช่น Carroll and Gillen (1987); Schermerhorn (2008) เป็นต้น ได้จำแนกออกเป็น 4 หน้าที่ คือ การวางแผน (planning) การจัดองค์การ (organizing) การนำ (leading) และการควบคุม (controlling) ภาพที่ 2 โดยสังเกตุได้จากตำราทางการบริหารส่วนใหญ่ จะเขียนตามกรอบของหน้าที่ทั้งสี่นี้ และในหนังสือนี้ก็จะกล่าวถึงรายละเอียด (ในตอนหลัง) ในหน้าที่ 4 ประการนี้เช่นเดียวกัน



ภาพที่ 2 ความหมายและหน้าที่ทางการบริหาร

ความหมายของผู้บริหาร

ผู้บริหาร หมายถึง บุคคลที่รับผิดชอบให้การปฏิบัติงานขององค์การเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ในองค์การธุรกิจเรียกว่า ผู้จัดการ (manager) ในองค์การของรัฐเรียกว่า ผู้บริหาร (administrator) ดังนั้นในองค์การธุรกิจจึงใช้คำว่า การจัดการ (management) ส่วนองค์การของรัฐใช้คำว่า การบริหาร (administration) (Massie & Douglas, 1981) ทั้งนี้ ความมีประสิทธิภาพ

(effectiveness) หมายถึง การกำหนดงานที่จะทำได้อย่างถูกต้องถูกต้องถูกทิศทางและทำให้บรรลุผลได้ (doing the right things) ส่วนความมีประสิทธิภาพ (efficiency) หมายถึง การทำงานเป็นไปตามที่กำหนดไว้ได้อย่างถูกต้อง (doing things right)

ความเป็นศาสตร์ เป็นศิลป์ และเป็นวิชาชีพทางการบริหาร

Massie and Douglas (1981) ได้แสดงทัศนะว่า การบริหารเป็นทั้งศาสตร์ ศิลป์ และวิชาชีพ กล่าวคือ กรณีที่เป็น “ศาสตร์” (science) หมายถึง การบริหารเป็นองค์ความรู้ที่เกิดจากการสืบค้นหาความรู้ใหม่ ๆ ด้วยวิธีการเชิงวิทยาศาสตร์ มีการรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์และประมวลผลข้อมูล การตั้งสมมติฐาน และทดสอบสมมติฐาน เป็นต้น ดังเช่นในช่วงศตวรรษที่ผ่านมา ได้มีการพัฒนาองค์ความรู้ใหม่ ๆ ก่อให้เกิดทฤษฎีทางการบริหารขึ้นมามากมาย ในกรณีที่เป็น ศิลป์ (art) หมายถึง การบริหารเป็นทักษะและความรู้ที่แต่ละบุคคลสามารถพัฒนาขึ้นเพื่อให้บรรลุจุดหมายใดจุดหมายหนึ่ง โดยทักษะและความรู้ที่พัฒนาขึ้นนั้น อาจเกิดจากการฝึกฝนหรือการทำงานร่วมกับบุคคลอื่นที่มีความชำนาญหรือกับบุคคลที่ได้รับการพัฒนาทักษะทางการบริหารมาแล้วเป็นอย่างดี เปรียบเสมือนนักดนตรีหรือจิตรกรที่ได้ฝึกฝนหรือเรียนรู้จากนักดนตรีหรือจิตรกรที่มีความชำนาญหรือมีทักษะสูง กล่าวได้ว่า ศิลป์เป็นเรื่องของการกระทำ การฝึกฝนเพื่อความชำนาญ ส่วนศาสตร์เป็นเรื่องของความรู้ รู้ว่าคืออะไรและทำอย่างไร (art is doing, and science is knowing what and how to do) กรณีที่เป็น “วิชาชีพ” (profession) เกิดขึ้นจากทั้งความเป็นศาสตร์และความเป็นศิลป์ มีเกณฑ์ที่แสดงถึงความเป็นวิชาชีพดังนี้ คือ 1) วิชาชีพเกิดขึ้นจากการมีองค์ความรู้ในวิชาชีพนั้นๆ อย่างเป็นระบบ โดยบุคคลในวิชาชีพต้องได้รับการพัฒนาสติปัญญาอยู่เสมอ 2) วิชาชีพต้องการความมีทัศนคติเพื่อการเปลี่ยนแปลง ดังนั้นบุคคลในวิชาชีพจะต้องมีการสืบค้นหาความคิดใหม่ (new ideas) อยู่เสมอ 3) วิชาชีพเน้นการให้บริการต่อผู้อื่น ดังนั้นในวิชาชีพหนึ่งๆ จึงต้องการหลักการเชิงจริยธรรมว่า เงินไม่ได้เป็นปัจจัยที่จะใช้วัดผลสำเร็จที่สำคัญ และ 4) วิชาชีพมีมาตรฐานทางวิชาชีพ ดังนั้นวิชาชีพหนึ่งๆ จะมีมาตรฐานทางวิชาชีพที่กำหนดขึ้นโดยสมาคมทางวิชาชีพนั้น การเข้าเป็นสมาชิกก็ต้องได้รับการยอมรับ มีการฝึกฝนอบรม และมีการปลูกฝังทัศนคติค่านิยมต่อวิชาชีพนั้นๆ

Massie and Douglas (1981) ให้ทัศนะว่า เกณฑ์ข้อ 1 และ 2 สำหรับอาชีพทางการบริหาร อาจไม่มีข้อสงสัย แต่เกณฑ์ข้อ 3 และ 4 อาจยังมีข้อสงสัยกันอยู่ เนื่องจากมาตรฐานทางจริยธรรมของผู้บริหารยังเป็นปัญหาที่สำคัญ การเข้าสู่ตำแหน่งทางการบริหารก็ยังไม่จำกัดตัวผู้ที่เข้าสู่ตำแหน่งได้อย่างชัดเจน แม้ว่าโดยทั่วไปผู้ที่มีการศึกษาด้านการบริหารมักมีความเป็นไปได้ที่จะเข้าสู่ตำแหน่งได้สูง ดังนั้นอาชีพทางการบริหารจึงจะยังคงอยู่ในสายตาของสาธารณะ โดยเฉพาะข้อสงสัย

.....

แนวคิดและทฤษฎีเพื่อการบริหารการศึกษา: วิวัฒนาการของทฤษฎีทางการบริหาร

ทฤษฎีทางการบริหารมีวิวัฒนาการมาตามลำดับ เริ่มตั้งแต่การปฏิวัติอุตสาหกรรมในต้นศตวรรษที่ 18 ซึ่งเมื่อศึกษาในรายละเอียดของเนื้อหาแล้ว เห็นได้ว่า หลักการและแนวคิดของทฤษฎีในยุคต้นๆ ยังมีอิทธิพลต่อการบริหารหน่วยงานในยุคปัจจุบันอยู่มาก โดยเฉพาะหลักการและแนวคิดการบริหารเชิงวิทยาศาสตร์ การบริหารเชิงจัดการ และการบริหารแบบราชการ ซึ่งแต่ละหลักการและแนวคิด มีผู้ให้ข้อวิพากษ์ถึงทั้งข้อดีและข้อเสีย ดังนั้น ควรศึกษาถึงสาระของหลักการและแนวคิดพิจารณาถึงข้อดีและข้อเสีย เพื่อให้การนำมาใช้หรือการปรับปรุงใช้กับการบริหารในหน่วยงานหรือสถานศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลด้วย

การศึกษาวิวัฒนาการของทฤษฎีทางการบริหารจะช่วยให้ทราบถึงสิ่งที่มีมาก่อนหน้า อันจะช่วยให้เข้าใจถึงสิ่งที่มีอยู่ในปัจจุบันได้กระจ่างขึ้น สามารถจะสร้างสรรค์สิ่งใหม่ๆ ให้เกิดขึ้นในอนาคตได้อย่างเหมาะสม หากศึกษาย้อนหลังไปหลายพันปีก่อน อาจพบร่องรอยจากผลงานที่ปรากฏให้เห็นได้จากสิ่งก่อสร้างต่างๆ เช่น การสร้างปิรามิดหรือการสร้างระบบชลประทานของชาวอียิปต์โบราณ เป็นต้น ซึ่งผลงานเหล่านั้นทำให้เกิดข้อคำถามเชิงสงสัยกันว่า ในยุคสมัยนั้นพวกเขาใช้หลักการบริหารรูปแบบใดในการสร้างสิ่งต่างๆ เหล่านั้น

อย่างไรก็ตาม สำหรับการบริหารในนิยามที่เป็นทฤษฎีหรือหลักการในปัจจุบัน เพิ่งเกิดขึ้นไม่นานมานี้เอง นับตั้งแต่การปฏิวัติอุตสาหกรรมในต้นศตวรรษที่ 18 ซึ่งมีโรงงานเกิดขึ้นมากมาย มีความจำเป็นต้องอาศัยการบริหารจัดการเพื่อประสานความพยายามของคนงานที่มีเป็นจำนวนมากให้สามารถผลิตสินค้าหรือให้บริการได้ แต่ช่วงเวลาดังกล่าว อาจยังเป็นยุคของ “นักบุกเบิกเริ่มแรก” (preclassical contributors) ก่อนที่จะมีวิวัฒนาการมาสู่ยุคทัศนะดั้งเดิม (classical viewpoint) ยุคทัศนะเชิงพฤติกรรม (behavioral viewpoint) ยุคทัศนะเชิงปริมาณ (quantitative viewpoint) และยุคทัศนะร่วมสมัย (contemporary viewpoint) ที่จะกล่าวถึงต่อไปตามลำดับ

ก่อนจะกล่าวถึงวิวัฒนาการของทฤษฎีในยุคต่างๆ ขอกล่าวถึงนักบุกเบิกทฤษฎีทางการบริหารยุคเริ่มแรกที่สำคัญก่อนดังนี้ คือ Robert Owen (1771-1858) Charles Babbage (1792-1871) และ Henry R. Towne (1844-1924) (ดูภาพ 7) โดย Owen เป็นนักประกอบการชาวอังกฤษ ได้ทุ่มเทให้กับแนวคิดการจัดสภาพการทำงานและความเป็นอยู่ของคนงาน ซึ่งแม้จะได้รับการคัดค้านจากเจ้าของโรงงานรายอื่นๆ และแม้จะไม่ประสบความสำเร็จในภายหลัง แต่แนวคิดของเขาก็ถือว่าก้าวหน้าเกินยุคสมัยนั้น และถือเป็นพื้นฐานแนวคิดการบริหารเชิงมนุษยสัมพันธ์ในระยะหลังด้วย

สำหรับ Babbage เป็นนักคณิตศาสตร์ชาวอังกฤษ ถือเป็นบิดาแห่งคอมพิวเตอร์ในยุคปัจจุบัน เนื่องจากได้สร้างเครื่องคำนวณและเครื่องวิเคราะห์จักรกลที่เป็นชิ้นส่วนพื้นฐานของคอมพิวเตอร์สมัยใหม่ นอกจากนั้น ยังเป็นเจ้าของแนวคิดการแบ่งงานกันทำเชิงจิตภาพ (mental work) อัน

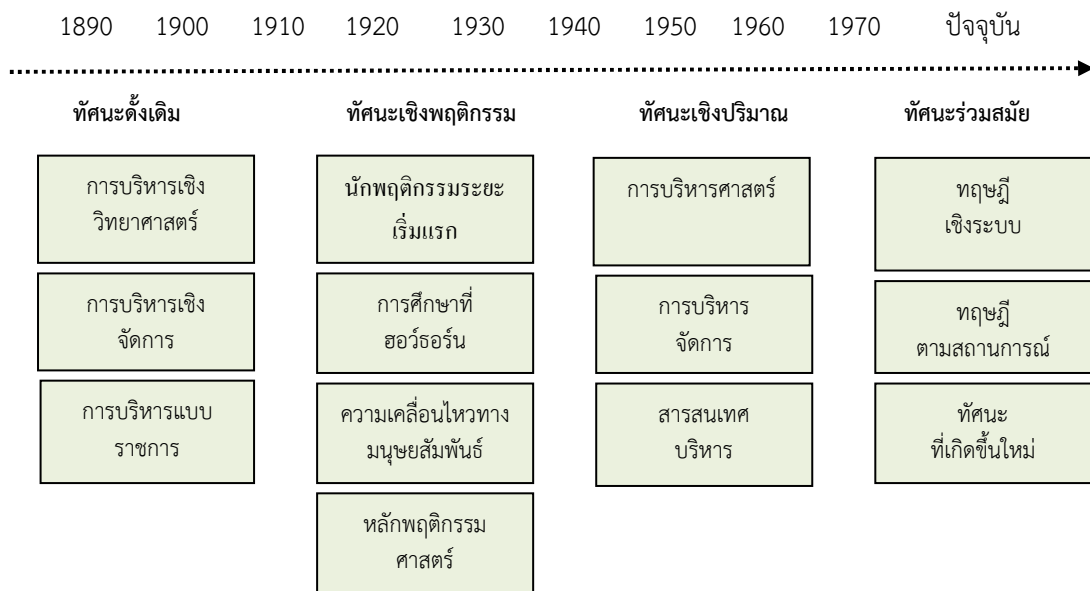
แตกต่างจากแนวคิดการแบ่งงานกันทำเชิงกายภาพ (physical work) ตามทัศนะดั้งเดิมของ Adam Smith และยังให้ข้อเสนอแนะแนวคิดการให้รางวัลแบบปันผลกำไรอีกด้วย (Bartol et al, 1998)

สำหรับ Towne เป็นนักวิศวกรที่ตระหนักถึงความสำคัญของการพัฒนาศาสตร์ทางการบริหาร เขาได้เรียกร้องในโอกาสต่างๆ จนได้รับความสนใจจาก Frederick W. Taylor ซึ่งเป็นผู้ริเริ่มพัฒนา ศาสตร์ทางการบริหารและได้รับการยกย่องว่าเป็น “บิดาแห่งการบริหารเชิงวิทยาศาสตร์” (Rue & Byars, 2007)



ภาพที่ 7 นักบุกเบิกทฤษฎีทางการบริหารยุคเริ่มแรก

สำหรับวิวัฒนาการของทฤษฎีทางการบริหารจากยุคทัศนะดั้งเดิม (classical viewpoint) สู่ยุค ทัศนะเชิงพฤติกรรม (behavioral viewpoint) ยุคทัศนะเชิงปริมาณ (quantitative viewpoint) และยุคทัศนะร่วมสมัย (contemporary viewpoint) ว่าแต่ละยุคมีทฤษฎีที่สำคัญอะไร ดูภาพที่ 8



ภาพที่ 8 วิวัฒนาการของทฤษฎีทางการบริหาร 4 ยุค

ทฤษฎีการบริหารทัศนะดั้งเดิม (classical viewpoint)

จากกระแสเรียกร้องให้มีการพัฒนาศาสตร์ทางการบริหารอย่างต่อเนื่องของ Towne ทำให้ผู้ให้ความสนใจ เริ่มมีการศึกษาและให้ข้อเสนอแนะทฤษฎีทางการบริหารกันอย่างจริงจังมากขึ้น ดังเช่น ทฤษฎีการบริหารเชิงวิทยาศาสตร์ ทฤษฎีการจัดการเชิงบริหาร และทฤษฎีการบริหารแบบราชการ เป็นต้น แต่เนื่องจากทฤษฎีเหล่านี้เกิดขึ้นในระยะเริ่มแรกจึงนิยมเรียกว่า “ทัศนะดั้งเดิม” ซึ่งจะกล่าวถึงแต่ละทฤษฎีตามลำดับดังนี้

ทฤษฎีการบริหารเชิงวิทยาศาสตร์ (scientific management)

ทฤษฎีการบริหารเชิงวิทยาศาสตร์เกิดขึ้นในช่วงที่โรงงานอุตสาหกรรมเริ่มมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว และมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น ซึ่งวิธีการจัดการแบบเดิม ไม่สามารถจัดการกับปัญหาต่างๆ ได้ โดยเฉพาะปัญหาการทำงานไม่เต็มศักยภาพของคนงาน มีนักทฤษฎีที่สำคัญ คือ Frederick W. Taylor; Frank B. Gilbreth and Lillian Moller; และ Henry L. Gantt

Frederick W. Taylor ถือว่าเป็นบิดาแห่งการบริหารเชิงวิทยาศาสตร์ เขาเชื่อว่า ปัญหาคนงานทำงานไม่เต็มศักยภาพนั้น สามารถจะแก้ไขได้ด้วยการออกแบบงานและการจัดสิ่งจูงใจเสียใหม่ กรณีการออกแบบงานนั้น เขาเสนอหลักการ 4 ประการ คือ

- 1) ใช้วิธีการเชิงวิทยาศาสตร์กำหนดวิธีการทำงานที่ดีที่สุด เพื่อทดแทนวิธีการที่คนงานเคยทำกันมาแบบลองผิดลองถูก
- 2) มีการวางแผน เพื่อทดแทนการปล่อยให้คนงานเลือกวิธีการของเขาเอง
- 3) คัดเลือกคนงานที่มีความสามารถ แล้วให้การฝึกอบรม และพัฒนาให้มีการทำงานร่วมกัน
- 4) ใช้หลักการแบ่งงานกันทำระหว่างผู้บริหารและคนงาน เพื่อให้แต่ละฝ่ายทำหน้าที่ได้อย่างเหมาะสมที่สุด (Massie & Douglas, 1981)

หัวใจสำคัญของหลักการดังกล่าวก็คือ การกำหนดวิธีการทำงานที่ดีที่สุด (one best way) จากวิธีการเชิงวิทยาศาสตร์ ซึ่งเรียกกันในปัจจุบันว่า “time and motion study” ด้วยการวิเคราะห์สายพานการทำงาน แยกแยะงานออกเป็นส่วนๆ จัดส่วนที่ไม่จำเป็นออก แล้วกำหนดวิธีการทำงานที่จะช่วยลดเวลา ลดค่าใช้จ่าย และลดแรงงานในการผลิตลง แต่ให้ผลผลิตตามมาตรฐานที่กำหนด

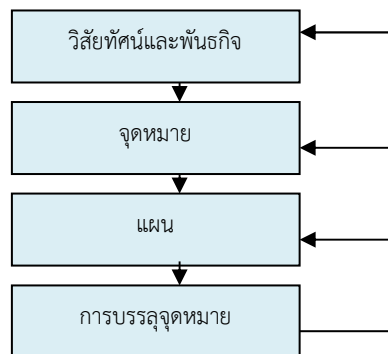
กรณีการจัดระบบสิ่งจูงใจ Taylor เชื่อว่า เงินเป็นปัจจัยจูงใจที่สำคัญ คนงานที่ทำงานเกินมาตรฐานที่กำหนดจะได้รับค่าตอบแทนพิเศษเพิ่มขึ้นจากค่าจ้างปกติตามจำนวนผลงานที่ทำได้เพิ่มขึ้น ซึ่งหลักการของ Taylor นี้ มีผู้นำไปประยุกต์ใช้กันมาก แต่มีข้อวิจารณ์กันว่า Taylor ให้ความสำคัญกับสิ่งจูงใจที่เป็นตัวเงินเพื่อตอบสนองความต้องการด้านเศรษฐกิจและด้านกายภาพมากกว่าด้านสังคม ไม่คำนึงถึงความเครียดอันเกิดจากความต้องการด้านสังคมไม่ได้รับการตอบสนอง นอกจากนั้น การแบ่งงานกันทำก็ไม่ได้หมายความว่าทำให้ได้ผลผลิตที่มีคุณภาพ คนงานมีขวัญกำลังใจดี และองค์การมีประสิทธิภาพเสมอไป (Hellriegel & Slocum, 1982) แต่อาจจะทำให้งานมีลักษณะเฉพาะเจาะจงเกินไป คนงานขาดความพึงพอใจ เบื่องาน คุณภาพการทำงานต่ำ ขาดงาน และลาออกจากงาน (Bartol et al., 1998)

แนวคิดและทฤษฎีเพื่อการบริหารการศึกษา: การวางแผน (Planning)

การบริหารเป็นกระบวนการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุจุดหมายขององค์การโดยอาศัยหน้าที่ทางการบริหารที่สำคัญคือ การวางแผน การจัดองค์การ การนำ และการควบคุม ในกรณีหน้าที่ทางการบริหารนักทฤษฎีบางท่านอาจจำแนกแตกต่างกันเช่น Fayol จำแนกเป็น 5 หน้าที่ คือ การวางแผน การจัดองค์การ การสั่งการ การประสานงาน และการควบคุม หรือ Gulick จำแนกเป็น 7 หน้าที่ คือ การวางแผน การจัดองค์การ การจัดบุคลากร การสั่งการ การประสานงาน การรายงาน และการงบประมาณ แต่สำหรับหนังสือเล่มนี้ จะกล่าวถึงหน้าที่ทางการบริหาร 4 ประการ คือ การวางแผน การจัดองค์การ การนำ และการควบคุม

การวางแผน (Planning)

การวางแผนเป็นกระบวนการของการกำหนดองค์ประกอบต่างๆ ที่สำคัญ เริ่มจากวิสัยทัศน์และพันธกิจ (vision and mission) ตามด้วยจุดหมาย (goal) และแผน (plan) ที่จะให้บรรลุจุดหมาย (goal attainment) (Nash, 1988; Pearce & Robinson, 1988) ดูภาพที่ 13



ภาพที่ 13 กระบวนการวางแผนโดยภาพรวม

วิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดหมาย (vision & mission & goal)

วิสัยทัศน์ (vision) หมายถึง ภาพแห่งอนาคตขององค์การที่ผู้นำและสมาชิกในองค์การร่วมกันกำหนดขึ้น เป็นจุดเริ่มต้นที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงไปถึงพันธกิจ (mission) และจุดหมาย (goal) มีลักษณะสำคัญดังนี้

- 1) มีมุมมองแห่งอนาคต (future perspective) ที่สอดคล้องเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคมวัฒนธรรม และค่านิยมขององค์การ
- 2) ริเริ่มโดยผู้นำและสมาชิกมีส่วนร่วมคิดและให้การสนับสนุน เพื่อให้เป็น “วิสัยทัศน์ร่วม” (shared vision) ที่มีความน่าเชื่อถือ ทุกคนเต็มใจที่จะปฏิบัติตาม

- 3) มีสาระครบถ้วนและชัดเจน (comprehensive and clear) สะท้อนให้เห็นถึงจุดหมายปลายทางและทิศทางที่จะก้าวไปในอนาคตที่ทุกคนเข้าใจง่าย สามารถทำให้สำเร็จได้ตรงตามเป้าหมาย สาระต่างๆ จะช่วยกระตุ้น ท้าทายความสามารถและความรู้สึกนึกคิดของบุคลากรที่จะปฏิบัติงาน
- 4) ให้ความฝันและพลั่งคลใจ (positive and inspiring) ท้าทาย ทะเยอทะยาน สามารถปลุกเร้าและสร้างความคาดหวังที่เป็นสิ่งพึงปรารถนาที่มองเห็นได้ นั่นคือ มีเส้นทางที่ท้าทายความสามารถ

ประโยชน์ของการกำหนดวิสัยทัศน์ขององค์การที่ดี มีดังนี้

- 1) ช่วยกำหนดทิศทางที่จะดำเนินชีวิตหรือกิจกรรมขององค์การอย่างมีทิศทางที่ชัดเจน
- 2) ช่วยให้สมาชิกทุกคนรู้ว่า แต่ละคนมีความสำคัญต่อการมุ่งไปสู่จุดหมายปลายทาง และรู้ว่าจะทำอะไร (what) ทำไมต้องทำ (why) ทำอย่างไร (how) และทำเมื่อใด (when)
- 3) ช่วยกระตุ้นให้สมาชิกทุกคนมีความรู้สึกน่าสนใจ มีความผูกพัน มุ่งมั่นปฏิบัติตามด้วยความเต็มใจ ท้าทาย เกิดความหมายในชีวิตการทำงาน มีการทำงานและมีชีวิตอยู่อย่างมีเป้าหมายด้วยความภูมิใจ และทุ่มเทเพื่อคุณภาพของผลงานที่ปฏิบัติ
- 4) ช่วยกำหนดมาตรฐานของชีวิตองค์การที่มีคุณภาพ

พันธกิจ (mission) (หรือบางแห่งใช้ภารกิจ) หมายถึงคำแถลงความมุ่งประสงค์ขององค์การ พันธกิจควรชี้แจงการกระทำขององค์การ ขยายความเป้าหมายโดยรวมทั้งหมด จัดเตรียมหนทางและชี้แจงการตัดสินใจ พันธกิจเป็นการจัดเตรียม "ข่างานหรือบริบทภายในแผนกลยุทธ์ขององค์การที่ได้กำหนดไว้ พันธกิจมักเป็นประโยคสั้น ๆ ประมาณหนึ่งถึงสองบรรทัด ถ้ามีพันธกิจหลายอย่างก็อาจแบ่งเป็นหลายข้อได้ ตามทัศนะของ Bart (1997) ข้อความแสดงพันธกิจกล่าวถึงองค์ประกอบที่สำคัญ 3 องค์ประกอบ คือ 1) กลุ่มเป้าหมายขององค์การคือใคร 2) สินค้าหรือบริการอะไรที่องค์การนำเสนอต่อกลุ่มเป้าหมายนั้น 3) มีอะไรที่ทำให้สินค้าหรือบริการขององค์การมีลักษณะแตกต่างจากที่อื่น ที่มุ่งใจให้เป็นที่ต้องการของกลุ่มเป้าหมาย

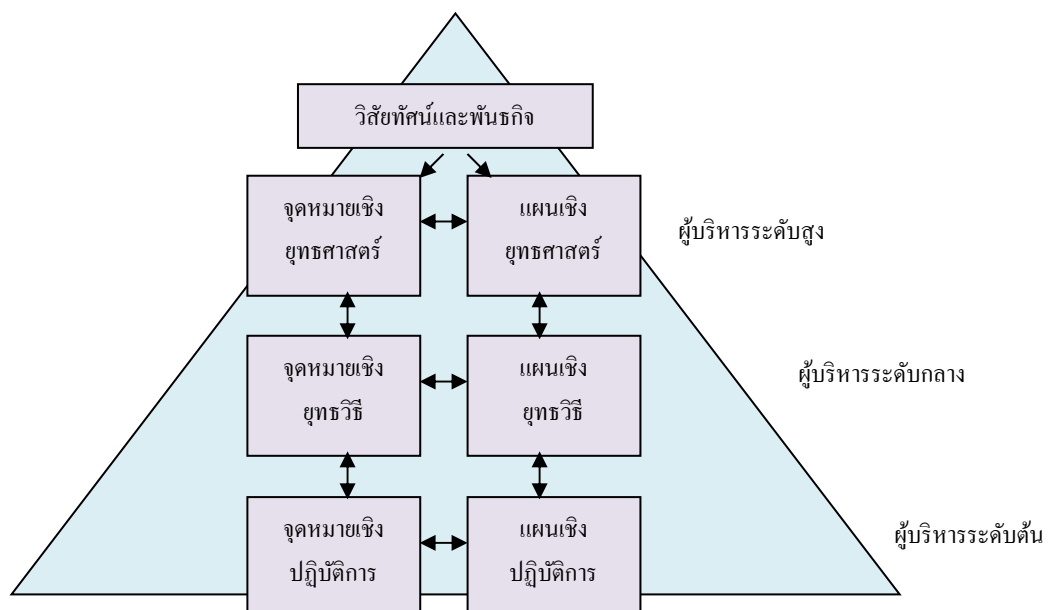
จุดหมาย (goal) (บางแห่งใช้เป้าหมาย) เป็นผลลัพธ์สุดท้ายที่องค์การต้องการให้บรรลุผล นักวิชาการบางท่านใช้ในความหมายเดียวกับวัตถุประสงค์ (objective) แต่บางท่านเห็นว่า จุดหมายมีความหมายกว้างกว่าและระยะยาวกว่าวัตถุประสงค์ สำหรับหนังสือเล่มนี้จะใช้ในความหมายเดียวกัน มีข้อสังเกตว่า จุดหมาย-แผน-การวางแผน มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันโดยพิจารณาจากนิยามดังนี้ ในขณะที่ **จุดหมาย (goal)** หมายถึง ผลลัพธ์สุดท้ายที่องค์การต้องการให้บรรลุผล (end) แผน (plan) หมายถึงกลไกแห่งวิถีทาง (means) ที่จะก่อให้เกิดการกระทำเพื่อบรรลุผลลัพธ์สุดท้ายที่ต้องการให้เกิดขึ้น **การวางแผน (planning)** หมายถึง หน้าที่ทางการบริหารในการกำหนดจุดหมายและการตัดสินใจเลือกวิธีการที่ดีที่สุดที่จะให้บรรลุจุดหมายนั้น

จุดหมายเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของกระบวนการวางแผนที่จะช่วยเสริมสร้างความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารงานหลายประการ เช่น เป็นสิ่งจูงใจท้าทายให้เกิดการปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุผล แสดงความคาดหวังขององค์การให้เห็นอย่างชัดเจน ทำให้ผู้ปฏิบัติมีทิศทาง

ในการทำงาน ไม่เป็นเหมือนเรือที่เดินทางไปอย่างไร้จุดหมายปลายทาง และช่วยให้การควบคุมกำกับ เป็นไปอย่างสะดวกขึ้น เป็นต้น

จุดหมายมีหลายระดับ โดยทั่วไปแล้วจำแนกเป็น 3 ระดับคือ จุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ (strategic goal) จุดหมายเชิงยุทธวิธี (tactical goal) และจุดหมายเชิงปฏิบัติการ (operational goal) ซึ่งระดับของจุดหมายจะคู่ขนานกับระดับของแผน 3 ระดับด้วยเช่นกัน คือ แผนเชิงยุทธศาสตร์ (strategic plan) แผนเชิงยุทธวิธี (tactical plan) และแผนเชิงปฏิบัติการ (operational plan) นอกจากนี้ ยังเกี่ยวข้องกับผู้บริหารระดับสูง ระดับกลาง และระดับต้น ตามลำดับอีกด้วย

จุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ (strategic goal) หมายถึง เป้าหมาย (target) เกี่ยวกับผลลัพธ์ในอนาคตที่กำหนดไว้อย่างกว้างๆ เป็นภาพรวมขององค์การโดยผู้บริหารระดับสูง บางครั้งเรียกว่าจุดหมายขององค์การ (organizational goal) **จุดหมายเชิงยุทธวิธี** (tactical goal) หมายถึง เป้าหมายเกี่ยวกับผลลัพธ์ในอนาคตที่กำหนดโดยผู้บริหารระดับกลาง มีความเฉพาะเจาะจงและสามารถวัดได้มากกว่าจุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ และ **จุดหมายเชิงปฏิบัติการ** (operational goal) หมายถึงเป้าหมายเกี่ยวกับผลลัพธ์ในอนาคตที่กำหนดโดยผู้บริหารระดับต้น มีความเฉพาะเจาะจงและสามารถวัดได้ชัดเจนมากขึ้น (Bartol et al., 1998; Rue & Byars, 2007) ดูภาพที่ 14



ภาพที่ 14 ระดับของจุดหมาย ระดับของแผน และระดับของผู้บริหาร

แนวคิดและทฤษฎีเพื่อการบริหารการศึกษา: การจัดองค์การ (Organizing)

การจัดองค์การ (organizing) เป็นหน้าที่ทางการบริหารที่ผู้บริหารจะต้องให้ความสำคัญตรวจสอบเป็นระยะๆ เพื่อให้มั่นใจว่า ในสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป โครงสร้างองค์การที่ออกแบบไว้แต่เดิมยังมีความเหมาะสมที่จะทำให้บรรลุจุดหมายขององค์การได้หรือไม่ อย่างไรก็ตามเพื่อความเข้าใจเกี่ยวกับหน้าที่การจัดองค์การ ในตอนนี้จะกล่าวถึง องค์ประกอบของโครงสร้างองค์การ คือ การออกแบบงาน การจัดแผนงานเป็นโครงสร้างองค์การ และการประสานงานในโครงสร้างองค์การทั้งแนวดิ่งและแนวนอน ตามลำดับ

โครงสร้างองค์การ (organization structure) เป็นรูปแบบอย่างเป็นทางการที่แสดงถึงความมีปฏิสัมพันธ์และการติดต่อสื่อสารหรือการประสานงานที่เชื่อมโยงงานของบุคคลหรือกลุ่มในองค์การ เพื่อบรรลุจุดหมายขององค์การ รูปแบบดังกล่าวเกิดจากกระบวนการพัฒนาโครงสร้างองค์การที่เรียกว่า **“การออกแบบองค์การ” (organization design)** ซึ่งมีองค์ประกอบ 4 ประการดังนี้ คือ (Rue & Byars, 2007)

- 1) การออกแบบงาน
- 2) การจัดเป็นแผนงาน
- 3) การจัดกลไกการประสานงานในแนวดิ่ง
- 4) การจัดกลไกการประสานงานในแนวนอน

โครงสร้างองค์การ มักแสดงให้เห็นในลักษณะที่เป็นแผนภูมิองค์การ (organization chart) ที่อาจแตกต่างกันไปตามลักษณะและประเภทขององค์การ แต่โดยทั่วไปจะแสดงให้เห็นถึงตำแหน่งหรือหน่วยงานที่สำคัญขององค์การ การจัดกลุ่มตำแหน่ง สายการบังคับบัญชา และความสัมพันธ์ของหน่วยงาน ซึ่งเป็นภาพกว้างๆ ไม่แสดงรายละเอียดให้เห็นถึงวิธีการแบ่งงานออกเป็นส่วนๆ อันเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญของการออกแบบโครงสร้างองค์การด้วย (Child, 1977) ดังจะกล่าวถึงเรื่องการออกแบบงานในตอนต่อไป

การออกแบบงาน (job design) ในองค์การหนึ่งๆ ประกอบด้วยงานที่หลากหลายจึงจะทำให้เป็นองค์การที่มีประสิทธิภาพได้ ดังนั้นในการจัดองค์การ จะต้องนำเอางานที่จะส่งผลต่อการบรรลุจุดหมายขององค์การมาจำแนกออกเป็นส่วนๆ เพื่อแสดงให้เห็นถึงความเฉพาะของงาน (work specialization) ขณะเดียวกันต้องคำนึงถึงว่า ในงานหนึ่งๆ จะประกอบด้วยกิจกรรมการปฏิบัติที่หลากหลาย จำเป็นต้องมีการออกแบบงาน (job design) เพื่อจัดกลุ่มกิจกรรมการปฏิบัติเข้าด้วยกันอย่างเป็นเหตุผล และเพื่อให้สมาชิกขององค์การปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนจนเพื่อเป็นสิ่งจูงใจในการทำงานด้วย ดังนั้น ในการออกแบบงาน ผู้บริหารจะต้องคำนึงถึงทั้งความมี

ประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่และการจูงใจเพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งการออกแบบงานมี 4 วิธีหลักๆ คือ (Hackman & Oldham, 1988)

- 1) **การทำให้งานมีความง่ายขึ้น** (job simplification) โดยแบ่งงานออกเป็นส่วนๆ ให้มีผู้ปฏิบัติงานในแต่ละส่วนแยกจากกัน ทั้งนี้เพื่อให้ผู้ปฏิบัติมีขอบเขตกิจกรรมที่ปฏิบัติแคบลง สามารถฝึกอบรมให้ใช้วิธีการที่ดีที่สุด (one best way) ในส่วนที่รับผิดชอบนั้นได้ ตามหลักการแบ่งงานกันทำตามความถนัดของ Taylor นักทฤษฎีการบริหารเชิงวิทยาศาสตร์ดังที่กล่าวมาแล้ว วิธีการนี้มีข้อวิจารณ์ว่า เป็นการงานซ้ำซาก ทำให้เกิดความเบื่อหน่าย และการจูงใจต่ำ นอกจากนั้นอาจนำไปสู่การสร้างอาณาจักรแข่งขันกันด้วย
- 2) **การหมุนเวียนในงาน** (job rotation) โดยแบ่งงานออกเป็นส่วนๆ เช่นเดียวกับวิธีการแรก แต่กำหนดช่วงเวลาให้ผู้ปฏิบัติได้สลับหมุนเวียนกันทำงานในแต่ละส่วน เพื่อลดความเบื่อหน่ายที่ต้องทำงานเดิมซ้ำซาก และเพื่อความเข้าใจงานขององค์การรอบด้านมากขึ้น ถือเป็นเครื่องมือในการพัฒนาบุคลากรได้วิธีการหนึ่ง อาจส่งเสริมให้มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกัน อันนำไปสู่ การเปลี่ยนแปลงเชิงนวัตกรรมได้ แต่ก็มีข้อวิจารณ์ว่าอาจเป็นการหมุนเวียนชั่วคราว อาจมอบหมายงานที่ไม่เป็นชิ้นเป็นอัน และอาจมีปัญหาเรื่องความภักดีต่อหน่วยงาน
- 3) **การเพิ่มเนื้อหา** (job enlargement) โดยกำหนดกิจกรรมการปฏิบัติงานที่หลากหลายมากขึ้นในงานหนึ่งๆ เพื่อให้งานมีความท้าทายและมีความจูงใจมากขึ้น ผู้ปฏิบัติสามารถทำงานนั้นให้สำเร็จได้ โดยไม่ต้องแบ่งกันรับผิดชอบเป็นส่วนๆ วิธีการนี้ก็มีข้อวิจารณ์ว่าหากงานไม่มีความน่าท้าทายและจูงใจเพียงพอ ผู้ปฏิบัติอาจมีความจำเจซ้ำซาก และเกิดความเบื่อหน่ายได้
- 4) **การเพิ่มคุณค่างาน** (job enrichment) เป็นการออกแบบงานให้มีลักษณะที่ตอบสนองต่อความต้องการทั้งขององค์การและของบุคคล ผู้ปฏิบัติสามารถวางแผนและควบคุมการทำงานด้วยตนเอง บริหารตนเอง มีความเป็นอิสระ ลดการควบคุม ลักษณะงานมีความหลากหลาย ท้าทาย มีการเสริมสร้างศักยภาพเพื่อความก้าวหน้าของบุคคลและพัฒนาการของงาน การมอบความรับผิดชอบและการยอมรับให้เกิดขึ้นกับผู้ปฏิบัติ

การจัดแผนงาน (departmentalization) เป็นการจัดรวมงานของบุคคลเข้าเป็นหน่วย (unit) หลายหน่วยรวมกันเป็นแผนงาน (department) และหลายแผนงานรวมกันเป็นหน่วยงานที่ใหญ่กว่าขึ้นไปอีกตามลำดับ เพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุผลตามจุดหมายขององค์การ โดยทั่วไป**การจัดแผนงานมี 4 รูปแบบ** คือ 1) จัดตามหน้าที่ (functional) คำนึงถึงความคล้ายคลึงกันในแง่ความเชี่ยวชาญ ทักษะ หรือกิจกรรมการทำงาน เช่น แผนกวิจัยและพัฒนา แผนกการผลิต และแผนกการตลาด เป็นต้น 2) จัดตามส่วนงาน (divisional) คำนึงถึงความคล้ายคลึงกันในแง่ผลผลิต พื้นที่ ภูมิศาสตร์ หรือลูกค้า 3) จัดแบบผสม (hybrid) จัดคละกันทั้งแบบตามหน้าที่และแบบตามส่วนงาน และ 4) จัดแบบเมตริกซ์ (matrix) โดยจัดแผนงานแบบตามส่วนงาน (อาจเป็นโครงการเพื่อบรรลุจุดหมายเฉพาะ) ขึ้นในโครงสร้างแนวนอน ให้สัมพันธ์กับแผนงานที่จัดตามหน้าที่ ตามสายการบังคับ

บัญชาขององค์กรในแนวตั้ง ซึ่งการจัดแผนงานแต่ละรูปแบบมีทั้งข้อดีและข้อเสีย ดังที่ Bartol et al. (1998) ได้กล่าวถึง ดังนี้ คือ

1) **รูปแบบการจัดตามหน้าที่ (functional)** มีข้อดี เช่น สามารถจะพัฒนาความเชี่ยวชาญได้อย่างลึกซึ้ง เส้นทางสายอาชีพตามหน้าที่มีความชัดเจน สามารถใช้ทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพ (สามารถเคลื่อนย้ายบุคคลเข้าโครงการต่างๆ ได้ง่ายเมื่อทำงานในแผนกเดียวกัน) มีความประหยัดบุคคลทำงานจำนวนมากได้อย่างมีประสิทธิภาพเนื่องจากมีความเชี่ยวชาญและสามารถใช้วัสดุอุปกรณ์ร่วมกันได้ การประสานงานภายในหน้าที่ต่างๆ ทำได้ดี และความสามารถในการพัฒนาศักยภาพเชิงเทคนิคจะทำให้ได้เปรียบในเชิงแข่งขัน มีข้อเสีย คือ การตอบสนองต่อปัญหาระหว่างหน้าที่ต่างๆ เป็นไปได้ช้า การตัดสินใจอาจค้างค้ำที่ผู้บริหารระดับสูงและเกิดสภาพคอขวด เนื่องจากการจัดลำดับงาน การเน้นความเชี่ยวชาญอาจทำให้แคบ ไม่รอบรู้งานในหน้าที่อื่น การพัฒนาทักษะการบริหารทำได้แคบ และวัดผลการปฏิบัติงานได้ยาก

2) **รูปแบบการจัดตามส่วนงาน (divisional)** มีข้อดี เช่น ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงขององค์กรได้เร็วเนื่องจากไม่ต้องขึ้นอยู่กับหน้าที่อื่น การประสานงานระหว่างหน้าที่ต่างๆ ทำได้ง่ายเนื่องจากอยู่ในแผนกเดียวกัน สามารถตอบสนองความต้องการของลูกค้าได้ดีเนื่องจากเน้นที่ผลผลิตลูกค้าหรือเขตพื้นที่เฉพาะ ให้ความสำคัญกับจุดหมายของแผนกต่างๆ ในขณะเดียวกันได้วัดผลการปฏิบัติงานได้ดี และสามารถพัฒนาทักษะการบริหารได้อย่างกว้างขวาง สำหรับข้อเสีย เช่น ต้องใช้วัสดุอุปกรณ์ประเภทเดียวกันในแต่ละแผนก ทำให้ไม่ประหยัด ลดความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง มีการแข่งขันระหว่างแผนกต่างๆ สูง มีข้อจำกัดในการใช้ผู้เชี่ยวชาญและนวัตกรรมร่วมกันระหว่างแผนกต่างๆ และมักละเลยจุดหมายขององค์กรโดยรวม

3) **รูปแบบการจัดแบบผสม (hybrid)** มีข้อดี เช่น องค์กรสามารถเน้นความชำนาญเฉพาะทางและให้ความประหยัดในแผนกที่จัดตามหน้าที่ได้ สามารถปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลงได้ในแผนกที่จัดตามส่วนงานในด้านผลผลิต ลูกค้า หรือเขตพื้นที่ สามารถเชื่อมโยงจุดหมายของแผนกและองค์กรเข้ากันได้ดี สำหรับข้อเสีย เช่น เกิดความขัดแย้งระหว่างแผนกที่จัดตามหน้าที่และแผนกอื่น โดยองค์กรมักพัฒนาแผนกที่จัดตามหน้าที่ค่อนข้างมาก เมื่อองค์กรมีขนาดใหญ่ขึ้น แผนกเหล่านี้จะพยายามเพิ่มการควบคุมแผนกอื่นมากขึ้น ทำให้เกิดความขัดแย้งขึ้นได้ ค่าใช้จ่ายในการบริหารค่อนข้างสูง และการตอบสนองต่อสถานการณ์เฉพาะอาจเป็นไปไม่ได้ช้า เนื่องจากต้องประสานงานระหว่างแผนกที่จัดต่างรูปแบบกัน

4) **รูปแบบการจัดแบบเมตริกซ์ (matrix)** มีข้อดีคือเป็นการกระจายอำนาจการตัดสินใจสู่นักบริหารระดับล่าง ทำให้นักบริหารระดับสูงได้เกี่ยวข้องกับกำหนดยุทธศาสตร์ได้มากขึ้น การประสานงานและระบบการติดตามผลสามารถใช้ได้ทั้งในแนวตั้งและแนวนอน สามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงได้เร็ว เนื่องจากการตัดสินใจในระดับล่าง มีความยืดหยุ่นในการใช้ทรัพยากรมนุษย์ ความเป็นประสิทธิภาพในการใช้ระบบสนับสนุนต่างๆ เช่น คอมพิวเตอร์ อุปกรณ์พิเศษ และซอฟต์แวร์

แนวคิดและทฤษฎีเพื่อการบริหารการศึกษา: การนำ (Leading)

หน้าที่ทางการบริหารที่สำคัญมี 4 ประการคือ การวางแผน การจัดองค์การ การนำ และการควบคุม สองประการแรกนั้นได้กล่าวถึงมาแล้ว ในตอนนี้จะกล่าวถึงการนำ (leading) อันเป็นเรื่องเกี่ยวกับความพยายามของผู้นำที่จะให้มีอิทธิพลต่อผู้อื่น เพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุจุดหมายขององค์การได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลใน 4 ประการดังนี้คือ

- 1) การจูงใจ
- 2) ภาวะผู้นำ
- 3) การติดต่อสื่อสารทางการบริหาร
- 4) การบริหารกลุ่ม

การจูงใจ (motivation)

ในการบริหารงานนั้น ผู้บริหารจะต้องทำการจูงใจให้คนทุ่มเทร่างกายและแรงใจอย่างเต็มความสามารถ เพื่อให้เกิดผลสำเร็จตามจุดหมายขององค์การที่ตั้งไว้ โดยเน้นการทำงานที่มีประสิทธิภาพสูงสุดเท่าที่จะทำได้ (Luthans, 1981) อย่างไรก็ตาม การจูงใจคนให้ทำงานผู้บริหารต้องคำนึงถึงการตอบสนองจุดหมายของตัวบุคคลและจุดหมายขององค์การควบคู่กันไปด้วย จะละเลยหรือให้ความสำคัญเฉพาะส่วนใดส่วนหนึ่งคงไม่ได้ เนื่องจากคนและองค์การต่างมีความสัมพันธ์และต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน คนเข้าไปเป็นสมาชิกขององค์การใดก็ย่อมคาดหวังว่าจะได้รับการตอบสนองความต้องการต่างๆ ด้วย เช่น ค่าจ้าง ผลประโยชน์ตอบแทน การดูแลเอาใจใส่ สภาพการทำงานที่เหมาะสม ความเป็นธรรม ความมีหน้ามีตา และโอกาสในความก้าวหน้า เป็นต้น ขณะเดียวกัน องค์การก็มีความคาดหวังเช่นกันว่า จะได้รับการทุ่มเทความพยายามจากคนงานอย่างเต็มกำลังความสามารถเพื่อให้ได้ผลผลิตตามจุดหมายขององค์การ ดังนั้น ผู้บริหารที่มีความสามารถจึงจะต้องบริหารงานให้จุดหมายของตัวบุคคลและจุดหมายขององค์การบรรลุผลด้วยกันทั้งคู่ โดยอาศัยกระบวนการจูงใจ ซึ่งประกอบด้วยการคำนึงถึงความต้องการทั้งสองด้าน เพื่อนำไปสู่พฤติกรรมที่พึงประสงค์และการบรรลุจุดหมายที่ต้องการ

เกี่ยวกับกระบวนการจูงใจ อาจอธิบายได้ว่า บุคคลจะประกอบด้วยความต้องการ ซึ่งความต้องการนี้จะก่อให้เกิดความเครียดขึ้นในตัวบุคคล อันจะนำไปสู่พฤติกรรมที่มีเป้าหมายเพื่อตอบสนองความต้องการนั้น กระบวนการดังกล่าว ดูเหมือนเป็นเรื่องง่ายๆ แต่ในทางปฏิบัติมันมีความซับซ้อนและยุ่งยาก เนื่องจาก

- 1) บุคคลแต่ละคนมีความแตกต่างกัน
- 2) พฤติกรรมที่บุคคลแสดงออกมีหลากหลายวิธี แม้จะเป็นความต้องการอันเดียวกันก็ตาม
- 3) การกระทำของบุคคลไม่คงเส้นคงวา เปลี่ยนแปลงง่าย
- 4) บุคคลมีปฏิกิริยาต่อความล้มเหลวในการตอบสนองความต้องการที่แตกต่างกัน เป็นต้น

ทฤษฎีการจูงใจ (motivation theory) มีวิวัฒนาการมาสองรูปแบบ คือ รูปแบบเชิงเนื้อหา (content models) และรูปแบบเชิงกระบวนการ (process models) กรณีรูปแบบเชิงเนื้อหา เริ่มมาตั้งแต่ยุคทฤษฎีการบริหารเชิงวิทยาศาสตร์ คือ Taylor, Frank และ Gantt ที่เสนอแนวคิดการจูงใจด้วยค่าจ้าง มาถึงยุคของ Mayo ซึ่งเป็นยุคการบริหารที่ชนะเชิงพฤติกรรมว่าด้วยเรื่องมนุษยสัมพันธ์ รวมถึงยุคของ Maslow, Herzberg, Alderfer และ McClelland ในระยะต่อมา สำหรับรูปแบบเชิงกระบวนการประกอบด้วยทฤษฎีความคาดหวัง ทฤษฎีความเป็นธรรม และทฤษฎีการกำหนดจุดหมาย เป็นต้น ดังจะกล่าวถึงต่อไปตามลำดับ

1. ทฤษฎีการจูงใจเชิงเนื้อหา (content models) เป็นทฤษฎีที่พยายามตอบคำถามว่ามีอะไรที่จะจูงใจคนให้ทำงานได้บ้าง (What it is that motivates people at work?) เกี่ยวข้องกับความต้องการหรือแรงขับ (needs/drives) ที่คนงานมีหรือต้องการได้รับ และต้องการอะไรมากอะไรน้อย มีทฤษฎีสำคัญดังนี้

1.1) ทฤษฎีการจูงใจในยุคการบริหารเชิงวิทยาศาสตร์ เป็นยุคการจูงใจด้วยค่าจ้าง (wage) เป็นยุคที่มุ่งงานเป็นหลัก (job-centered) โดยถือว่างานและวิธีการทำงานเป็นหัวใจของการจูงใจที่ผู้บริหารจะต้องให้ความสำคัญ มีการค้นหาวีธีการทำงานที่ดีที่สุด (one best way) สำหรับงานที่จะทำแต่ละอย่างเพื่อความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ คนเป็นเพียงมนุษย์เศรษฐกิจ (economic man) ที่มีเงินหรือรายได้เป็นสิ่งจูงใจ การจ่ายผลตอบแทนจะจ่ายให้ตามผลผลิต ใช้การปรับคนเข้ากับงานที่ได้กำหนดวิธีการเอาไว้แล้ว

1.2) ทฤษฎีการจูงใจยุคการบริหารเชิงพฤติกรรม เน้นความมีมนุษยสัมพันธ์ มุ่งสร้างความพึงพอใจในการทำงานให้แก่คนงาน ให้มีความเป็นอิสระที่จะริเริ่มเพื่อการสร้างสรรค์ การมีสิทธิ์ที่จะเลือกวิธีการทำงาน ผู้บริหารจะเป็นฝ่ายพิจารณาปรับหรือจัดงานให้เหมาะสมหรือเป็นที่พึงพอใจแก่คนงานที่จะทำนั้น เป็นการยึดถือคนเป็นศูนย์กลาง มองคนเป็นมนุษย์สังคม (social man) มากกว่าการเป็นมนุษย์เศรษฐกิจ (economic man)

หลักการของทฤษฎีทั้งสองต่างมีส่วนถูกต้อง จะแยกใช้ทฤษฎีใดทฤษฎีหนึ่งย่อมไม่ถูกต้องควรใช้ควบคู่กันไป ในทางปฏิบัติจำเป็นต้องกำหนดข้อกำหนดและวิธีการทำงานไว้ด้วย ขณะเดียวกันก็ต้องมีการจูงใจ เสริมแรง และสร้างความพึงพอใจให้กับคนงานด้วยเช่นกัน ทฤษฎีทั้งสองจึงมีความถูกต้องในตัวของมันเอง ไม่ขัดแย้งกัน แต่จะสนับสนุนซึ่งกันและกัน จึงจะบังเกิดผลมากที่สุด (Hellriegel & Slocum, 1982; Dunham, 1984)

1.3) ทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการของ Maslow (hierarchy of needs theory) ในปี 1943 Abraham Maslow ได้พิมพ์งานของเขา ซึ่งเขาเชื่อว่าความต้องการของมนุษย์สามารถจัดลำดับขั้นได้ และเชื่ออีกว่า เมื่อความต้องการในลำดับใดบรรลุผลแล้วก็จะไม่เป็นตัวจูงใจอีก แต่ความต้องการในลำดับสูงขึ้นไปจะเป็นตัวจูงใจแทน และเขาได้จัดลำดับความต้องการเป็น 5 ชั้น โดยแต่ละชั้นมีปัจจัยที่เกี่ยวข้องดังนี้

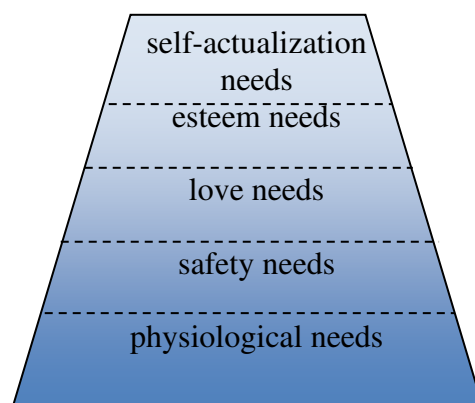
(1) **ความต้องการทางร่างกายและความอยู่รอด** (physiological needs) วัดจากปัจจัยที่เกี่ยวข้องในองค์การ เช่น สภาพอุณหภูมิ เงินเดือนที่เป็นธรรม อาหารและเครื่องดื่ม และสภาพการทำงาน

(2) **ความต้องการความปลอดภัยและมั่นคง** (safety needs) วัดจากปัจจัยที่เกี่ยวข้องในองค์การ เช่น สภาพการทำงานที่ปลอดภัย ผลประโยชน์พิเศษที่ได้รับ การเพิ่มเงินเดือน และความมั่นคงในการทำงาน

(3) **ความต้องการทางสังคมหรือความรัก** (love needs) วัดจากปัจจัยที่เกี่ยวข้องในองค์การ เช่น คุณภาพของการนิเทศ กลุ่มทำงานที่เข้ากันได้ และความเป็นเพื่อนในอาชีพ

(4) **ความต้องการการยอมรับนับถือ** (esteem needs) วัดจากปัจจัยที่เกี่ยวข้องในองค์การ เช่น ชื่องาน เนื่องาน ค่าจ้างที่เป็นธรรม การยอมรับจากกลุ่มเพื่อนหรือผู้บริหาร และความรับผิดชอบ

(5) **ความต้องการความสำเร็จหรือความตระหนักแห่งตน** (self-actualization needs) วัดจากปัจจัยที่เกี่ยวข้องในองค์การ เช่น งานที่ท้าทาย ความริเริ่มสร้างสรรค์ ความก้าวหน้า และความสำเร็จในงาน



ภาพที่ 16 ทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการของ Maslow

สาระจากทฤษฎีของ Maslow ได้รับการวิจารณ์ว่า เนื่องจากการสนใจและพฤติกรรมของมนุษย์เป็นเรื่องสลับซับซ้อน แต่จากการจัดลำดับขั้นความต้องการที่มีแบบแผนค่อนข้างแน่นอนดังกล่าว ได้มีข้อเสนอแนะว่า

1. ไม่ควรยึดถือตัวทฤษฎีอย่างจริงจัง ว่าคนเราจะต้องมีความต้องการตามลำดับขั้นดังกล่าว เพราะ Maslow เองยังกล่าวว่า ความต้องการในลำดับขั้นต่างๆ นั้นมีความคาบเกี่ยวกันอยู่ คนเราอาจเกิดความต้องการหลายลำดับขั้นในเวลาเดียวกันได้ เพียงแต่มีความมากน้อย

แนวคิดและทฤษฎีเพื่อการบริหารการศึกษา: การควบคุมองค์การ (controlling the organization)

การควบคุมองค์การ (controlling the organization) เป็นกระบวนการวางระเบียบกฎเกณฑ์ เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปตามมาตรฐานหรือจุดหมายขององค์การที่กำหนดไว้ (Newman, 1975) หรือเป็นกระบวนการที่บุคคล กลุ่มบุคคล หรือองค์การได้กำหนดถึงสิ่งที่จะให้บุคคล กลุ่มบุคคล หรือองค์การได้กระทำ เพื่อให้บรรลุจุดหมายขององค์การ (Hellriegel & Slocum, 1982) จากนิยามดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงภารกิจในการควบคุมองค์การว่า ในการบริหารองค์การนั้น ผู้บริหารจะต้องกำหนดมาตรฐานการทำงานไว้ล่วงหน้าก่อน แล้วจึงนำผลจากการปฏิบัติงานจริงมาเปรียบเทียบกับ การปรับปรุงแก้ไขต่อไป แต่เนื่องจากการปฏิบัติงานในองค์การส่วนใหญ่ขึ้นกับพฤติกรรมของมนุษย์ (human behavior) เป็นสำคัญ ดังนั้น การควบคุมจึงมุ่งเน้นที่จะก่อให้เกิดความมั่นใจว่าสมาชิกในองค์การได้ประพฤติปฏิบัติในทิศทางที่จะทำให้บรรลุผลตามมาตรฐานหรือจุดหมาย มุ่งเน้นให้เกิดพฤติกรรมที่พึงประสงค์ให้มากขึ้น และลดพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์ให้น้อยลง (Merchant, 1985)

กระบวนการควบคุมองค์การ (control process)

การควบคุมองค์การเป็นกระบวนการ ประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญ 6 ขั้นตอนดังนี้ คือ

- 1) กำหนดระบบย่อยที่จะควบคุม (define subsystem) ซึ่งควรจะต้องพิจารณาให้ครอบคลุมทั้งปัจจัยป้อนเข้า (inputs) กระบวนการเปลี่ยนแปลง (transformation process) และปัจจัยป้อนออก (outputs)
- 2) ระบุสิ่งที่วัด (identify characteristics to be measured) โดยอาจตั้งคำถามว่า “What characteristics can be measured?” โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับจุดหมายขององค์การ
- 3) กำหนดมาตรฐาน (set standards) เพื่อเป็นมาตรฐานของสิ่งที่วัดแต่ละตัวที่กำหนดได้ในขั้นตอนที่ 2
- 4) รวบรวมข้อมูล (collect information) ในสิ่งที่วัดแต่ละตัว
- 5) ทำการเปรียบเทียบ (make comparisons) ระหว่างสิ่งที่ได้ทำกับมาตรฐานที่กำหนดไว้ หากพบว่า สิ่งที่ทำนั้นได้ผลตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ ก็แสดงว่าบุคคล กลุ่มบุคคล หรือองค์การจะดำเนินงานนั้นต่อไปโดยไม่จำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขอะไร แต่หากพบว่าสิ่งที่ได้ทำยังไม่เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด จำเป็นต้องดำเนินการในขั้นตอนที่ 6 ต่อไป
- 6) วิเคราะห์เพื่อการปรับปรุงแก้ไข (diagnosis and implementation of corrections)

ระดับการควบคุม (levels of control)

การควบคุมองค์การเกิดขึ้นได้ตามระดับของผู้บริหารในองค์การ คือ

- 1) ผู้บริหารระดับสูงรับผิดชอบ **การควบคุมระดับยุทธศาสตร์** (strategic control) เป็นการควบคุมจุดหมายและแผนโดยรวมของทั้งองค์การ อาจเป็นรายไตรมาส ครึ่งปี หรือรายปี โดยมุ่งศึกษา

2) วิเคราะห์ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมที่จะมีผลต่อความตรง (validity) ของแผน ติดตามให้มั่นใจว่าแผนจะได้รับการนำไปปฏิบัติ และได้ผลตามที่คาดหวังไว้

3) ผู้บริหารระดับกลางรับผิดชอบการควบคุมระดับยุทธวิธี (tactical) เป็นการควบคุมจุดหมายและแผนระดับหน่วยงาน อาจเป็นรายสัปดาห์หรือรายเดือน โดยมุ่งศึกษาปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมที่จะมีผลต่อจุดหมายและแผนของแผนงาน การนำแผนไปปฏิบัติ ตลอดจนผลที่เกิดขึ้น และการปรับปรุงแก้ไขที่จำเป็น

4) ผู้บริหารระดับต้นรับผิดชอบการควบคุมระดับปฏิบัติการ (operational) เป็นการนำจุดหมายและแผนปฏิบัติการไปปฏิบัติ การติดตามผลเป็นรายวัน (day-to-day) การปรับปรุงแก้ไขที่จำเป็น (Lorange, Merton, & Ghoshal, 1986)

การควบคุมองค์การในสามระดับดังกล่าว ผู้บริหารระดับสูงอาจจะควบคุมลงมาถึงระดับยุทธวิธีและระดับปฏิบัติการด้วย เพื่อให้มั่นใจว่าแผนเชิงยุทธวิธีและแผนเชิงปฏิบัติการจะได้รับการปฏิบัติตามที่คาดหวังไว้ ขณะเดียวกัน ผู้บริหารระดับกลางอาจต้องรายงานข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับแผนเชิงยุทธศาสตร์ให้ผู้บริหารระดับสูงทราบด้วย และอาจควบคุมระดับเชิงปฏิบัติการด้วยว่ามีอุปสรรคปัญหาในการนำไปปฏิบัติหรือไม่

ชนิดของการควบคุม (types of controls) การควบคุมจำแนกออกได้หลายชนิด แล้วแต่จะใช้ตัวแปรอะไรมาจำแนก หากพิจารณาจากตัวแปรเรื่อง “เวลา” อาจจำแนกเป็น (Beyer & Trice, 1984)

1) การควบคุมระยะก่อนดำเนินการ (feed forward control) เป็นการกำหนดปัจจัยป้อนเข้า (inputs) เช่น วัสดุอุปกรณ์ คน เงิน เวลา หรือทรัพยากรอื่นๆ เพื่อให้มั่นใจว่าจะสามารถทำให้บรรลุมาตรฐานที่กำหนดได้ (คำนี้มีชื่อเรียกหลายชื่อ เช่น preliminary control, precontrol, preventative control, steering control เป็นต้น)

2) การควบคุมระยะดำเนินการ (concurring control) เป็นการควบคุมการดำเนินกิจกรรมและการใช้ทรัพยากรในกระบวนการเปลี่ยนแปลง (transformation process) ว่าเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดหรือไม่ บางครั้งเรียกว่า screen หรือ yes-no control เนื่องจากจะเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจอยู่เสมอว่า อะไรที่เป็นไปได้ดีแล้ว อะไรที่ควรปรับปรุงแก้ไข หรืออะไรควรหยุดดำเนินการ เป็นต้น

3) การควบคุมระยะหลังดำเนินการ (feedback control) บางครั้งเรียก post-action control หรือ output control ถือเป็นการควบคุมหลังจากการดำเนินงานเสร็จสิ้นแล้ว เพื่อดูว่าผลลัพธ์ที่ได้ว่าเป็นไปตามมาตรฐานหรือจุดหมายขององค์การหรือไม่ ข้อมูลที่ได้รับจะมีประโยชน์ต่อกระบวนการวางแผนหรือการควบคุมระยะก่อนดำเนินการอีกได้ นอกจากนั้นยังจะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาให้รางวัลคนงานได้อีกด้วย

ยุทธศาสตร์พื้นฐานในการควบคุม (common control strategies) Hellriegel and Slocum (1982) กล่าวถึงยุทธศาสตร์พื้นฐานในการควบคุมองค์การที่ผู้บริหารมักใช้กันทั่วไปว่ามี 6 ยุทธศาสตร์

คือ การควบคุมทรัพยากรมนุษย์ (human resources control) การควบคุมระบบรางวัล (reward system control) การควบคุมโครงสร้างแบบทางการ (formal structure control) การควบคุมนโยบายและกฎ (policies & rules control) การควบคุมงบประมาณ (budget control) และการควบคุมเทคโนโลยี (machine control) สำหรับยุทธศาสตร์ทั้งหกนี้ มิได้แยกออกจากกันแต่จะเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน และใช้ร่วมกัน

1) การควบคุมทรัพยากรมนุษย์ ทั้งตัวผู้บริหารเองและทั้งผู้ปฏิบัติงาน มีความสำคัญ เนื่องจากเป็นทรัพยากรที่ต้องลงทุนสูง และเป็นปัจจัยที่จะส่งผลต่อการควบคุมทรัพยากรอื่นๆ ดังนั้น จึงต้องการการควบคุมตั้งแต่การคัดเลือกบุคคลเข้าสู่ตำแหน่ง การฝึกอบรมและการพัฒนาเพื่อเปลี่ยนแปลงทักษะ ความรู้ ค่านิยมและทัศนคติที่ไม่พึงประสงค์และเสริมสร้างส่วนที่พึงประสงค์

2) การควบคุมระบบรางวัล ประกอบด้วยระบบภายนอก (extrinsic system) เช่น ค่าจ้าง บำเหน็จ ที่ทำงาน และความมั่นคงในงาน เป็นต้น และระบบภายใน (intrinsic system) เช่น ความพึงพอใจในงาน การควบคุมตนเอง การควบคุมระหว่างบุคคล (ระบบรางวัลอาจรวมถึงระบบการลงโทษ (punishment system) ด้วย เช่น การให้ออกจากงาน การไม่เลื่อนตำแหน่ง เป็นต้น)

3) การควบคุมโครงสร้างแบบทางการ เช่น ความชัดเจนของสายการบังคับบัญชา ขนาดการควบคุม การติดต่อสื่อสาร คำพรรณนางาน (job description) เป็นต้น

4) การควบคุมนโยบายและกฎ นโยบายมักกำหนดขึ้นโดยผู้บริหารระดับสูงส่วนกฎอาจกำหนดขึ้นในหน่วยงานทุกระดับ แต่ทั้งนโยบายและกฎควรได้รับการกำหนดไว้อย่างชัดเจนและรับรู้กันอย่างกว้างขวาง

5) การควบคุมงบประมาณ ทั้งในเชิงป้องกันและเชิงปรับปรุงแก้ไข ต้องให้เป็นระบบที่ยอมรับกันได้ (acceptable) และตรวจสอบได้ (accountable)

6) การควบคุมเทคโนโลยี ประกอบด้วยวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ ที่จำเป็นสำหรับการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ เช่น ระบบคอมพิวเตอร์ เป็นต้น

รูปแบบการควบคุม (patterns of control)

จำแนกออกเป็น 2 รูปแบบการควบคุมแบบราชการ และการควบคุมแบบวัฒนธรรม ดังนี้

1) การควบคุมแบบราชการ (bureaucratic control) เป็นการใช้อำนาจ นโยบาย การนิเทศงบประมาณ ตารางการทำงาน ระบบการให้รางวัล และกลไกอื่นๆ มาใช้ในการควบคุมเพื่อให้มั่นใจว่าการดำเนินงานของคนงานเป็นไปตามมาตรฐานการปฏิบัติงานที่กำหนดไว้

ประเด็นเพื่อเสริมประสิทธิภาพการบริหารการศึกษา

หากพิจารณาจากทฤษฎีตามสถานการณ์ ก็อาจกล่าวได้ว่าในสถานการณ์ปัจจุบันและในอนาคต มีและจะมีประเด็นทางการบริหารเกิดขึ้นมากมาย ทั้งที่เป็นปัญหาเพื่อการปรับปรุงแก้ไข เป็นความต้องการเพื่อการพัฒนา และเป็นแนวคิดเชิงทฤษฎี ในที่นี้จะนำเอาประเด็นที่เป็นแนวคิดเชิงทฤษฎีมากล่าวถึง เพราะในสองประเด็นแรกนั้น ไม่คงที่ มีการเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ ส่วนประเด็นที่เป็นแนวคิดเชิงทฤษฎี สามารถจะนำไปประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการในองค์กรได้ตามความเหมาะสม เพราะทฤษฎีมีประโยชน์ดังทัศนะของ Hoy and Miskel (2001) ที่ว่า ทฤษฎีจะช่วยสร้างกรอบความคิดในการทำงานให้กับผู้ปฏิบัติ จะช่วยให้เกิดแนวความคิดในการวิเคราะห์สภาพการปฏิบัติงาน และจะช่วยขึ้นการตัดสินใจ ดังนั้นมีประเด็นที่เป็นแนวคิดเชิงทฤษฎีตามลำดับ ดังนี้

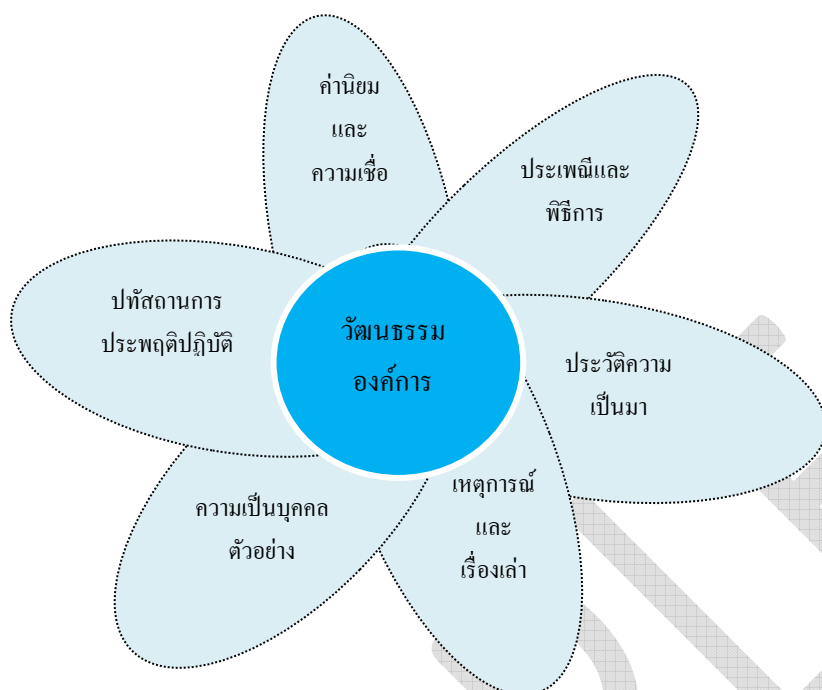
- ประเด็นที่ 1: วัฒนธรรมและบรรยากาศองค์กร
- ประเด็นที่ 2: องค์กรและความเป็นองค์กรวิชาชีพ
- ประเด็นที่ 3: โรงเรียนที่มีประสิทธิภาพ
- ประเด็นที่ 4: การพัฒนาครูและผู้บริหารโรงเรียน
- ประเด็นที่ 5: การจัดการความรู้
- ประเด็นที่ 6: ผู้บริหารกับการบริหารหลักสูตรและการสอน
- ประเด็นที่ 7: การบริหารเพื่อการเปลี่ยนแปลงและนวัตกรรม

วัฒนธรรมและบรรยากาศองค์กร

วัฒนธรรมและบรรยากาศองค์กร เป็นสิ่งที่จะบอกถึงลักษณะที่แตกต่างกันขององค์กรหรือของโรงเรียนได้ ทั้งสองคำนี้มีทั้งส่วนที่เหมือนกัน เสริมซึ่งกันและกัน และส่วนที่แตกต่างกัน ซึ่งจะกล่าวถึงรายละเอียดของแต่ละคำต่อไป มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ผู้บริหารมีความเข้าใจในธรรมชาติของแต่ละคำ และเพื่อให้เกิดแนวคิดที่สามารถจะนำไปประยุกต์ใช้กับการบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ

วัฒนธรรมองค์กร (organizational culture)

วัฒนธรรมองค์กร เป็นคำที่แสดงให้เห็นถึงลักษณะร่วมภายในองค์กร ที่แสดงถึงความเป็นเอกภาพและเอกลักษณ์ขององค์กรนั้น ๆ ว่าเป็นอย่างไร เป็นองค์กรแบบอำนาจนิยมหรือเป็นแบบประชาธิปไตยนิยม เป็นองค์กรแบบราชการหรือเป็นองค์กรแบบวิชาชีพ เป็นต้น โดยอาจศึกษาหรือสังเกตจากการแสดงออกให้เห็นได้ในหลายลักษณะ เช่น จากขนบธรรมเนียมประเพณีที่องค์กรประพฤติปฏิบัติ จากพิธีกรรม จากระบบความคิด จากความเชื่อ จากทัศนคติ และจากค่านิยม ตลอดจนจากปรัชญาที่สมาชิกในองค์กรนั้น ๆ ยึดถือประพฤติและปฏิบัติร่วมกันอย่างเหนียวแน่น และอย่างแพร่กระจายในวงกว้าง (Hoy & Miskel, 2001; Ubben, Hughes, & Norris, 2001; Owens, 2001) ดูภาพที่ 39



ภาพที่ 39 แหล่งการแสดงออกของวัฒนธรรมองค์กร

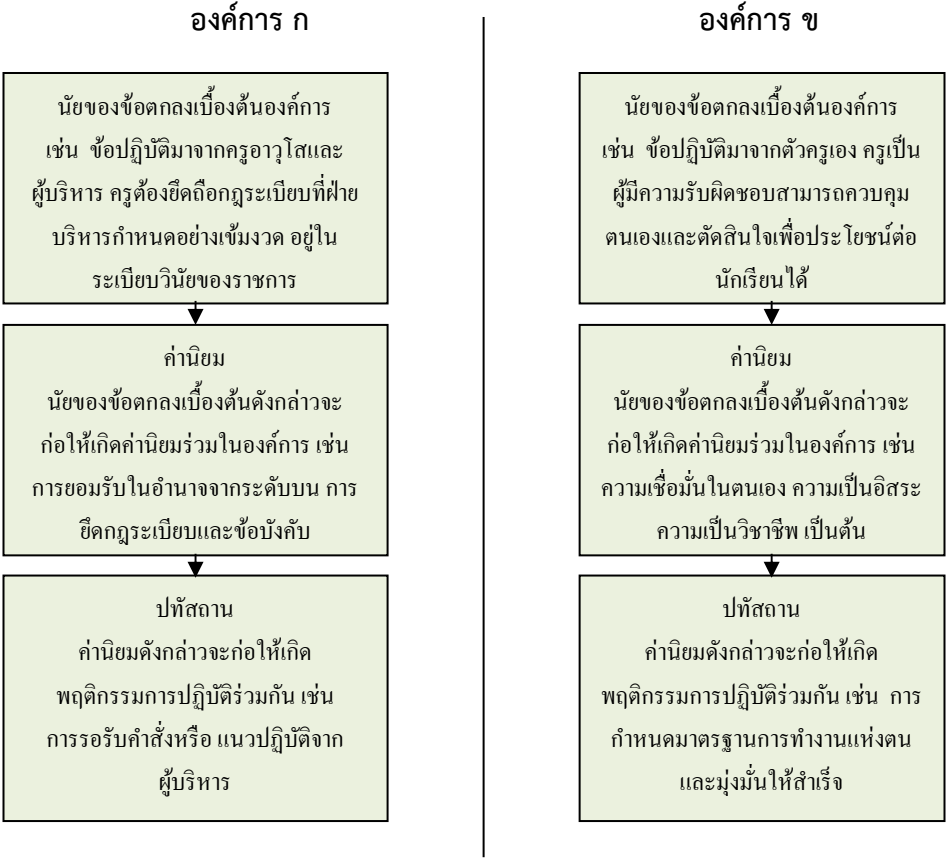
นอกจากนั้น Hoy and Miskel (2001) ยังได้จำแนกระดับของวัฒนธรรมองค์กรออกเป็น 3 ระดับ โดยพิจารณาจากระดับที่มีลักษณะที่เป็นนามธรรมไปสู่ลักษณะที่เป็นรูปธรรม คือ

1. ระดับที่แสดงถึงนัยของข้อตกลงเบื้องต้นขององค์กร (tacit assumption)
2. ระดับที่เป็นค่านิยม (values)
3. ระดับที่เป็นปทัสถาน (norms)

ในนัยกลับกัน พิจารณาจากระดับที่เป็นรูปธรรมไปสู่ระดับที่เป็นนามธรรม คือจากระดับปทัสถาน ไปสู่ระดับค่านิยม และระดับที่แสดงถึงนัยของข้อตกลงเบื้องต้นขององค์กร

อย่างไรก็ตามหากพิจารณาตาม**หลักตรรกะ** (logic) แล้ว วัฒนธรรมองค์กรควรเริ่มพิจารณาจากระดับนัยของข้อตกลงเบื้องต้นไปหาระดับค่านิยมและระดับปทัสถานขององค์กร เนื่องจากวัฒนธรรมองค์กรที่แสดงถึงนัยของข้อตกลงเบื้องต้นขององค์กรมักแสดงออกมาในลักษณะที่เป็น**ปรัชญา** (philosophy) หรือเป็นวิสัยทัศน์ (vision) ที่สมาชิกขององค์กรนั้นร่วมกันกำหนดขึ้นมา ปรัชญาหรือวิสัยทัศน์องค์กรที่แตกต่างกันจะส่งผลต่อวัฒนธรรมองค์กรที่จะแสดงออกมาเป็น **ค่านิยม** (รวมทั้งระบบความคิด ทศนคติ และความเชื่อ) ที่แตกต่างกัน และค่านิยมของสมาชิกในองค์กรที่ต่างกััน จะส่งผลต่อ**ปทัสถาน**ขององค์กรที่แสดงให้เห็นโดยการประพฤติปฏิบัติในประเพณีหรือพิธีกรรมที่ต่างกัันด้วย เช่น องค์กรใดกำหนดปรัชญาที่มุ่งเน้นการพัฒนาวิชาการ ก็จะส่งผลต่อการมีค่านิยมระบบความคิด ทศนคติ และความเชื่อ ตลอดจนปทัสถานที่แสดงให้เห็นโดยการประพฤติปฏิบัติของสมาชิกในองค์กรนั้นที่มุ่งเน้นการพัฒนาทางวิชาการร่วมกัน หรือองค์กรใดกำหนดปรัชญาการบริหารที่เน้นการมีส่วนร่วม โปร่งใส และตรวจสอบได้ ก็จะส่งผลต่อการมีค่านิยม ระบบความคิด

ทัศนคติ และความเชื่อ ตลอดจนปทัสถานที่แสดงให้เห็นโดยการประพฤติปฏิบัติในประเพณีหรือพิธีกรรมที่มุ่งเน้นการมีส่วนร่วม ความโปร่งใส และความสามารถตรวจสอบได้ของสมาชิกในองค์กรนั้น เป็นต้น ดังกรณีตัวอย่างเปรียบเทียบในภาพที่ 40



ภาพที่ 40 เปรียบเทียบลักษณะขององค์กรที่ยึดถือวัฒนธรรมองค์กรแตกต่างกัน

วัฒนธรรมมีความสำคัญกับองค์กร ด้วยเหตุผลดังที่กล่าวมาแล้วว่า วัฒนธรรมองค์กรเป็นลักษณะร่วมที่แสดงให้เห็นถึงความเป็นเอกภาพและเอกลักษณ์ขององค์กรหนึ่ง ๆ ดังนั้นหากองค์กรใดเลือกใช้รูปแบบหรือประเภทวัฒนธรรมองค์กรเป็นอย่างไร ก็จะมีผลต่อพฤติกรรมการประพฤติปฏิบัติของสมาชิกในองค์กรในรูปแบบนั้น นอกจากนั้นยังจะส่งผลต่อระบบความคิด ความเชื่อที่จะมีต่อการกำหนดโครงสร้างองค์กร การจัดอาคารสถานที่ และสภาพแวดล้อมในการทำงานด้วย นั่นก็หมายความว่าองค์กรนั้นมีวัฒนธรรมองค์กรตามประเภทที่ถูกนำมาใช้อย่างเข้มแข็ง (strong culture) (Hoy & Miskel, 2001; Lunenburg & Ornstein, 2000; Ubben et al., 2001)

Cameron and Quinn (1999 cited in Hoy & Miskel, 2001) ได้จำแนกประเภทของวัฒนธรรมองค์กรออกเป็น 4 ประเภท คือวัฒนธรรมแบบราชการ (hierarchy culture) วัฒนธรรมแบบการตลาด (market culture) วัฒนธรรมแบบกลุ่มร่วม (clan culture) และวัฒนธรรมแบบ



รองศาสตราจารย์ ดร. วิโรจน์ สารรัตนะ

T. 08-3148-7478 E-mail: wirsan@kku.ac.th



- การบริหารการศึกษา: ความต้องการนวัตกรรมสำหรับการศึกษาศตวรรษที่ 21
- การบริหารการศึกษา: ประเด็นและทักษะสำหรับการศึกษาศตวรรษที่ 21
- การจัดการ การบริหาร และภาวะผู้นำ: กรอบแนวคิดเพื่อเสริมประสิทธิภาพการบริหารการศึกษา
- แนวคิดและทฤษฎีเพื่อการบริหารการศึกษา
- ประเด็นเพื่อเสริมประสิทธิภาพการบริหารการศึกษา