

การจัดองค์การในมหาวิทยาลัย

วีระ อรัญมงคล

ภาควิชาวิทยาศาสตร์ประยุกต์และสังคม

วิทยาลัยเทคโนโลยีอุตสาหกรรม

สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ

ความนำ

มหาวิทยาลัยของไทยในปัจจุบันอยู่ภายใต้โครงสร้างการจัดองค์การที่เป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการที่มีฐานะเทียบเท่ากรม กรมหนึ่ง ซึ่งในทางปฏิบัติก็ได้มีการนำเอาพระราชบัญญัติ กฎข้อบังคับ และระเบียบต่างๆ มาบังคับใช้กับมหาวิทยาลัยโดยอนุโลม และในขณะเดียวกันทบวงมหาวิทยาลัยก็ได้มอบอำนาจการบริหารในด้านต่างๆ ให้แก่ มหาวิทยาลัย เช่น ด้านการบริหารงานวิชาการ การบริหารงานบุคคล การบริหารการเงิน เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะโดยธรรมชาติของมหาวิทยาลัย แม้กระนั้นก็ดี มหาวิทยาลัยยังอยู่ภายใต้การกำกับดูแล ประสานงาน และส่งเสริมจากทบวงมหาวิทยาลัย

ความเป็นมาในการจัดตั้งมหาวิทยาลัยจากอดีต - ปัจจุบัน

ก่อนที่ผู้เขียนจะกล่าวถึงการจัดองค์การของมหาวิทยาลัยในปัจจุบัน ผู้เขียนใคร่จะขอเกริ่นถึงการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในอดีตที่ผ่านมา เพื่อสะท้อนให้เห็นภาพการเปรียบเทียบมหาวิทยาลัยในปัจจุบัน การอุดมศึกษาของไทย รัชกาลที่ 6 ได้เริ่มก่อตั้งมหาวิทยาลัยแห่งแรกคือ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อ พ.ศ. 2459

เมื่อแรกสถาปนาจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยขึ้นอยู่กับกรมมหาวิทยาลัย กระทรวงธรรมการ ตำแหน่งผู้บริหารมหาวิทยาลัยเรียกว่า ผู้บัญชาการจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มีพระยาอนุกิจวิธูรเป็นผู้บัญชาการคนแรก¹ ในระยะเริ่มต้นมีการจัดองค์การของมหาวิทยาลัยประกอบไปด้วย 4 คณะ ได้แก่ (1) คณะรัฐประศาสนศาสตร์ (2) คณะแพทยศาสตร์ (3) คณะอักษรศาสตร์และวิทยาศาสตร์ และ (4) คณะวิศวกรรมศาสตร์ การสถาปนามหาวิทยาลัยอย่างเป็นทางการขึ้นเป็นครั้งแรก มิได้เคร่งครัดที่จะระดมวิทยาการอย่างสมบูรณ์ ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า ปรินซิพการก่อตั้งมหาวิทยาลัยอย่างเป็นทางการในครั้งแรกเป็นไปเพื่อสนองเป้าหมายด้านการพัฒนากำลังคนมากกว่า เพื่อจัดตั้งมหาวิทยาลัยในความหมายอุดมคติที่เป็นสากล² หลังจากที่ได้มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยแห่งแรกแล้ว

ก็มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปี 2476 ตั้งมหาวิทยาลัยมหิดล ปี 2485 ตั้งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ปี 2486 ตั้งมหาวิทยาลัยศิลปากร มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยขอนแก่น สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ฯลฯ จนกระทั่งถึงปัจจุบันนี้ ทบวงมหาวิทยาลัยมีสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ 21 แห่ง และสถาบันอุดมศึกษาเอกชน 25 แห่ง รวมทั้งที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของทบวงมหาวิทยาลัยอีก 5 - 6 แห่งเป็นต้น (ดูแผนภูมิที่ 1)

แผนภูมิที่ 1 โครงสร้างแบ่งส่วนราชการของทบวงมหาวิทยาลัย



ที่มา : กองการเจ้าหน้าที่ ทบวงมหาวิทยาลัย

นอกจากนี้ทบวงมหาวิทยาลัยยังได้มีการจัดตั้ง ยุบรวม และเลิกคณะภาควิชา หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นในมหาวิทยาลัย/สถาบัน ในสังกัดที่สำคัญ คือ³

1) การจัดตั้งคณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ เพื่อดำเนินการผลิตแพทย์ โดยร่วมมือกับวชิรพยาบาล กรุงเทพมหานคร

2) การจัดตั้งมหาวิทยาลัยใหม่ โดยได้พิจารณาความเหมาะสมในการจัดตั้งมหาวิทยาลัยภาคต่างๆ คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบในหลักการรวม 3 แห่ง คือ

- ให้จัดตั้งมหาวิทยาลัยในสังกัดมหาวิทยาลัยขอนแก่น ที่จังหวัดอุบลราชธานี จังหวัดนครราชสีมา

- ให้ยกฐานะมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ วิทยาเขตพิษณุโลก จังหวัดพิษณุโลก และวิทยาเขตบางแสน จังหวัดชลบุรีขึ้นเป็นมหาวิทยาลัยเอกเทศ

- ให้จัดตั้งมหาวิทยาลัยใหม่ที่จังหวัดนครศรีธรรมราช

เป็นที่น่าสังเกตว่า การจัดตั้งมหาวิทยาลัยใหม่ๆ ทบวงมหาวิทยาลัย มีนโยบายที่จะกระจายการศึกษาไปสู่ในส่วนภูมิภาคมากขึ้นและได้จัดตั้งมหาวิทยาลัยอีก 2 แห่ง เป็นมหาวิทยาลัยอิสระในกำกับของรัฐ ได้แก่ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีที่จังหวัดนครราชสีมาโดยจะเริ่มเปิดทำการสอนในภาคการศึกษาที่ 1 ปีการศึกษา 2536 ที่จะถึงนี้ และนอกจากนี้ยังอยู่ระหว่างการดำเนินจัดตั้งมหาวิทยาลัยด้วยลักษณะ ที่จังหวัดนครศรีธรรมราชอีกแห่งหนึ่ง

วัตถุประสงค์ของการอุดมศึกษาไทย

โดยทั่วไปแล้วแนวคิดเกี่ยวกับบทบาทของสถาบันอุดมศึกษาไทย ก็คงไม่แตกต่างกันมากนัก มักจะอยู่ในครวลงเดียวกับที่มีผู้เสนอหน้าที่สถาบันอุดมศึกษาหรือมหาวิทยาลัย กล่าวคือ หน้าที่ในการสอนนิสิตนักศึกษา ให้มีความรู้ในศิลปวิทยาอดเยี่ยมขึ้น หน้าที่วิจัยให้ศิลปวิทยาก้าวหน้าแตกฉานยิ่งขึ้นไปและอำนวยประโยชน์โดยตรงแก่สังคม⁴ อย่างไรก็ตาม ปฐม มณีโรจน์ได้กล่าวว่า วัตถุประสงค์ของการอุดมศึกษาในประเทศไทย ซึ่งสรุปได้ดังนี้ คือ⁵

(1) เพื่อการใช้มหาวิทยาลัยเป็นอุปกรณ์ในการพัฒนาประเทศ ปรัชญา และแนวทางการพัฒนาประเทศ โดยการวางแผน ซึ่งได้รับอิทธิพลจากขบวนการระดับนานาชาติทำให้มีการวางแผนการศึกษารวมถึงการอุดมศึกษาด้วย ลักษณะการใช้ประโยชน์มหาวิทยาลัยขยายตัวจากบทบาทแคบๆ ในการผลิตบัณฑิตสนองความต้องการของภาครัฐเป็นหลักมาครอบคลุมกิจกรรมด้านอื่นอย่างน้อยก็เป็นการสนองความต้องการด้านกำลังคนทั้งระบบเศรษฐกิจ เช่น การจัดตั้งคณะบริหารธุรกิจระดับบัณฑิตศึกษาขึ้นในสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ และการตั้งมหาวิทยาลัยในส่วนภูมิภาคตามแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ

(2) เพื่อสนองความต้องการทางสังคม เพื่อการประกอบอาชีพ หรือเพื่อการพัฒนาประเทศ

(3) เพื่อการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม โดยปกตินมหาวิทยาลัยมักจะได้รับพิจารณาว่า

มีบทบาทเฉพาะการสอน การวิจัยและการบริการชุมชนแต่บทบาทในการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมเป็นคุณสมบัติที่รัฐบาลและทบวงมหาวิทยาลัยบัญญัติ และเกณฑ์ให้สถาบันอุดมศึกษาเข้าไปเป็นแนวนโยบาย ยิ่งไปกว่านั้นยังทำให้มหาวิทยาลัยทั้งของรัฐและเอกชนใน ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมีบทบาทและผลงานด้านส่งเสริม และอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมมากขึ้น

(4) เพื่อการสร้างความรู้ใหม่ๆ และผดุงความเป็นเลิศทางวิชาการ ไม่ว่าจะด้านการเรียน การสอนและการค้นคว้าวิจัย

(5) เพื่อการบริหารวิชาการของมหาวิทยาลัย การประยุกต์ใช้ความรู้ เพื่อประโยชน์แก่บุคคล คณะ องค์กร หรือสถาบันในสังคมแวดล้อม

กล่าวโดยสรุป การอุดมศึกษาของไทยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญคือ เพื่อการสอน การวิจัย การบริการชุมชน การทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม ตลอดจนการผลิตบุคลากรเพื่อการพัฒนาประเทศและการสร้างความจริงใจให้แก่ประเทศสืบไป

สถานภาพและบทบาทของทบวงมหาวิทยาลัย

ทบวงมหาวิทยาลัยเป็นส่วนราชการที่มีฐานะเทียบเท่ากระทรวงแต่เล็กกว่ากระทรวง มีหน้าที่ความรับผิดชอบและควบคุมนโยบายด้านอุดมศึกษาของมหาวิทยาลัย แต่ในสภาพความเป็นจริงทบวงมหาวิทยาลัยจะทำหน้าที่กำกับดูแลมหาวิทยาลัยมากกว่าที่จะควบคุม

โดยบทบาท มหาวิทยาลัยเป็นตัวแทนของรัฐบาลที่เข้ามารับผิดชอบและทำหน้าที่ที่สำคัญคือ⁶

ประการแรก ดำเนินนโยบายของรัฐบาล บทบาทส่วนนี้เป็นการควบคุมเรื่องส่วนรวมซึ่งครอบคลุมทั้งมหาวิทยาลัยของรัฐและเอกชน

ประการที่สอง การจัดสรรทรัพยากรหรืองบประมาณแก่มหาวิทยาลัยต่างๆ ซึ่งจะต้องพิจารณาตัดสินใจร่วมกันในตะกร้า (Package) เดียวกันกับรายจ่ายด้านอื่นๆ ของหน่วยอื่น

ประการที่สาม ทำหน้าที่เป็นสื่อนำเสนอปัญหา สภาพข้อเรียกร้องความต้องการของมหาวิทยาลัยต่อรัฐบาล

สถานภาพและบทบาทของมหาวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยเป็นส่วนราชการที่มีฐานะเทียบเท่ากรม โครงสร้างและระบบการบริหารของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งในประเทศไทย จึงมีคุณลักษณะหลายประการที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างกับส่วนราชการอื่นๆ ที่มีฐานะเทียบเท่ากรม กล่าวคือ

ประการที่หนึ่ง มหาวิทยาลัยทุกแห่งจะมีกฎหมายของตนเอง เช่น พระราชบัญญัติ มหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. 2530 พระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี และสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ พ.ศ. 2528 เป็นต้น

ประการที่สอง มหาวิทยาลัย / สถาบันทุกแห่งมีสภาพเป็นนิติบุคคลเทียบเท่ากรมในทบวงมหาวิทยาลัย

ประการที่สาม ในพระราชบัญญัติของแต่ละมหาวิทยาลัย/สถาบัน จะกำหนดให้มหาวิทยาลัย / สถาบัน มีองค์กฤษฎีการในการบริหารงานกิจการภายในเช่นการมีสภามหาวิทยาลัย /สถาบัน และในขณะเดียวกันพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 กฎทรวงฉบับที่ 2 - 5 ออกตามความในพระราชบัญญัติตั้งข้างต้นก็ได้กำหนดให้มี อ.ก.ม. มหาวิทยาลัย/สถาบัน ทำหน้าที่ด้านระบบการบริหารงานบุคคลของตนเอง เป็นต้น

การจัดหน่วยงานในมหาวิทยาลัย

การจัดหน่วยงานในมหาวิทยาลัย ก็คงจะต้องพิจารณาจากการจำแนกตำแหน่งของข้าราชการ ก, ข และ ค ตามกฎหมายทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2519) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507⁷ และแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎทรวงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2522 ซึ่งได้มีการจำแนกตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย โดยแบ่งออกเป็น 3 สาย คือ ข้าราชการสาย ก ทำหน้าที่สอนวิจัยและให้บริการทางวิชาการ ข้าราชการสาย ข ทำหน้าที่ให้บริการทางวิชาการ และ ข้าราชการสาย ค ทำหน้าที่งานบริหาร และงานธุรการ⁸

ในการจัดหน่วยงานในมหาวิทยาลัยจึงควรจัดหน่วยงานตามกฎทรวงทั้ง 2 ฉบับดังกล่าวข้างต้น โดยแบ่งหน่วยงานออกเป็น 3 ประเภทคือ

- (1) **หน่วยงานหลัก** (Line agencies) เทียบเท่ากับข้าราชการสาย ก
- (2) **หน่วยงานช่วย** (Auxiliary agencies) เทียบเท่ากับข้าราชการสาย ข และ ค
- (3) **หน่วยงานปรึกษา** (Staff agencies) เทียบเท่ากับข้าราชการสาย ค (ผู้บริหารที่มาจากตำแหน่งอาจารย์)

ในมหาวิทยาลัยต่างๆ หน่วยงานที่ทำหน้าที่หลัก (Line) คือ หน่วยดำเนินการสอนและวิจัย ก็คือ คณะ หรือ ภาควิชาการต่างๆ (School Colleges and Departments) ซึ่งประกอบไปด้วย อาจารย์ หน่วยงานช่วย (Auxiliary) เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ปฏิบัติการ เพื่อให้งานสอนและวิจัยดำเนินไปด้วยดี ดังนั้นหน่วยงานช่วย จึงได้แก่ หน่วยงานบริหารของมหาวิทยาลัยและคณะ เช่น สำนักงาน

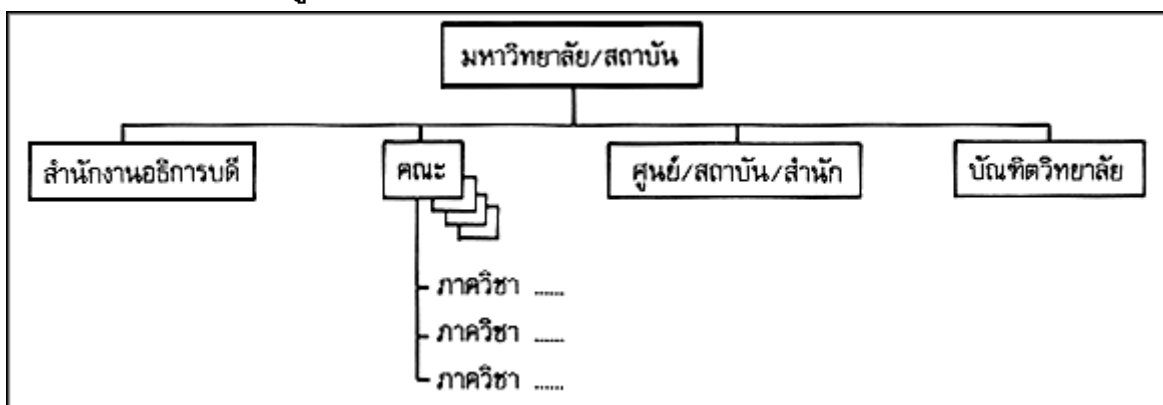
อธิการบดี สำนักงานและเลขานุการคณะ หรือหน่วยงานธุรการต่างๆ ซึ่งทำหน้าที่ สารบรรณ บุคคล คลัง พัสดุ ประมวลสถิติ บริการสารสนเทศและบริการนักศึกษาต่างๆ เป็นต้น และหน่วยงานสุดท้าย ก็คือ หน่วยปรึกษา staff ซึ่งได้แก่ หน่วยงานที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษา แนะนำ คิดและวางแผน เพื่อช่วยในการปฏิบัติงานของหัวหน้าสูงสุด คือ อธิการบดี เช่น สภาคณาจารย์ เป็นต้น⁹

เป็นที่น่าสังเกตว่าการจัดหน่วยงานตามที่ศาสตราจารย์ ดร.อมร รักษาสัตย์ กล่าวมานี้เป็น บทความที่นำมาตีพิมพ์ซ้ำอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งเดิมตีพิมพ์เป็นบทบรรณาธิการในวารสารรัฐประศาสนศาสตร์ ปีที่ 2 ฉบับที่ 3 มกราคม 2505 ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นสอดคล้องกับกฎทบวงทั้งสองฉบับดังที่ได้กล่าว ไปแล้ว แต่ก็มีบางส่วนที่มีการเปลี่ยนแปลง เช่น หน่วยงานปรึกษาเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่บริหารและ ธุรการ โดยเฉพาะตำแหน่งผู้บริหาร เช่น อธิการบดี คณบดี หัวหน้าภาควิชาฯ ต้องเป็นตำแหน่งที่มา จากข้าราชการ ก เท่านั้น ดังนั้นข้าราชการสายนี้จึงสวมหมวก 2 ใบ คือ เป็นทั้งอาจารย์ และนักบริหาร ในเวลาเดียวกัน

การจัดโครงสร้างองค์การในมหาวิทยาลัย

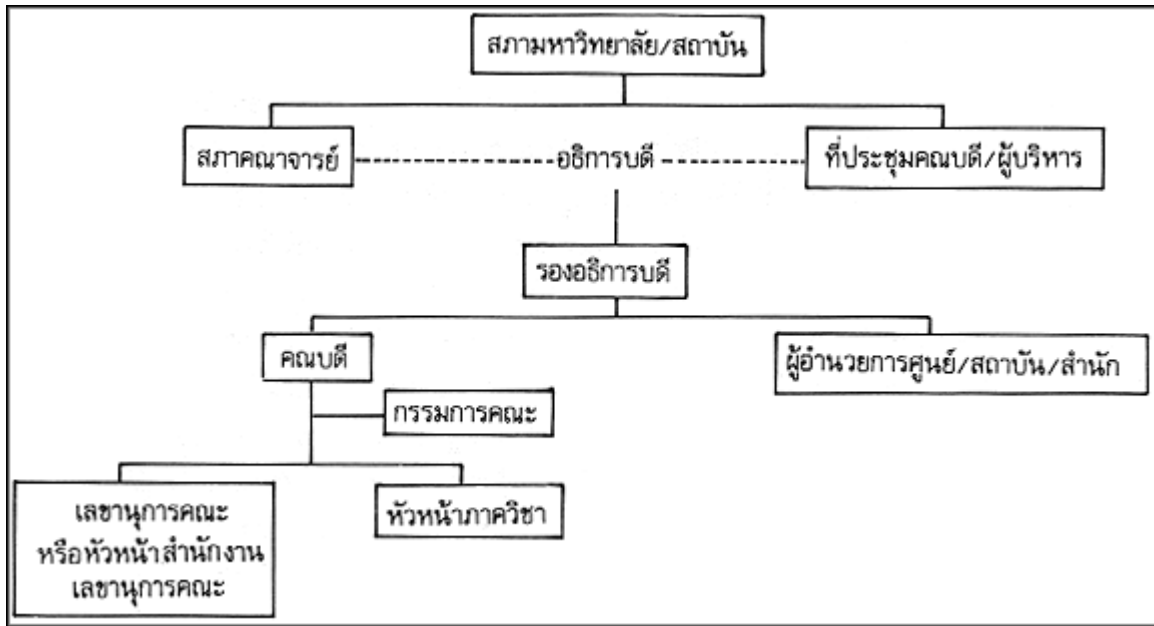
ตามที่คุณเขียนได้กล่าวมาแล้วในเรื่องการจัดหน่วยงานของมหาวิทยาลัยว่า ต้องเป็นไปตามกฎ ทบวงทั้ง 2 ฉบับดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น ในขณะเดียวกันโครงสร้างองค์การของมหาวิทยาลัย / สถาบัน ก็มีพระราชบัญญัติที่เป็นกฎหมายของตนเอง และมีการแบ่งส่วนราชการของมหาวิทยาลัย / สถาบัน เป็นคณะ ศูนย์ / สถาบัน / สำนัก บัณฑิตวิทยาลัย และภาควิชา ซึ่งโดยทั่วไป มักจะมีลักษณะ โครงสร้างการแบ่งส่วนราชการดังแผนภูมิที่ 2

แผนภูมิที่ 2 โครงสร้างองค์การของมหาวิทยาลัย / สถาบัน



ส่วนสายการบริหารงานมหาวิทยาลัย / สถาบัน ก็เช่นกันต้องเป็นไปตามกฎทบวงทั้ง 2 ฉบับ และพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัย / สถาบันนั้น ซึ่งโดยทั่วไป สายการบริหารงาน มีลักษณะ ดังแผนภูมิที่ 3

แผนภูมิที่ 3 สายการบริหารงานมหาวิทยาลัย / สถาบัน

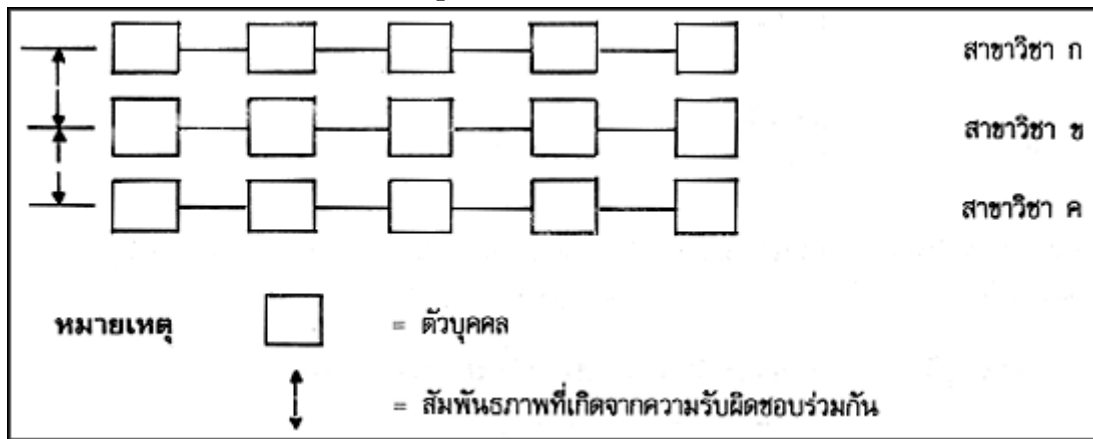


การจัดองค์การในมหาวิทยาลัย

มหาวิทยาลัย คือ องค์การรูปหนึ่ง ย่อมมีพฤติกรรมในเชิงบริหาร กวระเป็ยบ ใช้อำนาจ สายการบังคับบัญชา รวมทั้งกระบวนการในการทำงาน และโครงสร้างของอำนาจเช่นเดียวกับองค์การ โดยทั่วไป แต่เมื่อพิจารณาเปรียบว่า มหาวิทยาลัยคือองค์การลักษณะหนึ่ง การวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงของอำนาจของนักบริหารในมหาวิทยาลัย จึงน่าจะพิจารณาได้จากลักษณะการจัดตั้งองค์การ (Organization) ซึ่งมีความแตกต่างกันอยู่ใน 2 ประเภทขององค์การคือองค์การแนวนอนหรือแนวราบ (Horizontal organization) และองค์การแนวตั้ง หรือ แนวตั้ง (Vertical Organization)¹⁰

ก. องค์การแนวนอน คุณสมบัติที่สำคัญขององค์การลักษณะนี้อยู่ที่สัมพันธภาพของ โครงสร้างในการตัดสินใจ ซึ่งจะอยู่ในแนวนอน เป็นสัมพันธภาพที่มีได้ถูกกำหนดขึ้น โดยฐานะตำแหน่ง และอำนาจ แต่กำหนดขึ้นโดยความรับผิดชอบร่วมกัน (Collective responsibility) ของผู้ปฏิบัติงาน ลักษณะของความสัมพันธในเชิงบริหารจะมีได้เป็นอย่างดีมีสายการบังคับบัญชา แต่เป็นไปโดยอาศัย ความสามารถหรือความถนัดเป็นพิเศษ (Specialization) ในสาขาวิชาซีพของตนเอง และการยอมรับ ถึงความสามารถนั้น โดยสมาชิกที่ร่วมปฏิบัติงานอยู่ภายในหน่วยงานเดียวกัน เช่น สัมพันธภาพระหว่าง สมาชิกของรัฐสภา รวมทั้งสัมพันธภาพที่มีอยู่ระหว่างตำแหน่งทางวิชาการในมหาวิทยาลัยโดยทั่วยุ่ไป (ดูแผนภูมิที่ 4)

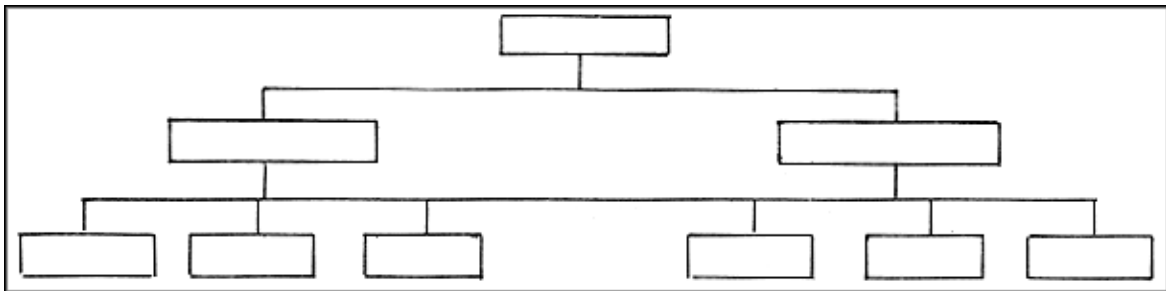
แผนภูมิที่ 4 องค์การแนวนอน



เพราะฉะนั้นความเสมอภาคในการปฏิบัติงาน จึงเป็นปัจจัยที่สำคัญยิ่งในการบริหารองค์การแนวนอน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของนักบริหาร นักบริหารจำต้องมีพื้นฐานของจิตใจ และ สวมวิญญาณของนักประชาธิปไตยที่ใจกว้าง ยอมรับเหตุผล ไม่ถือความคิดของตนเองเป็นใหญ่ รวมทั้งไม่เป็นผู้ที่กำหนดความถูกต้องในการบริหารงาน กรอบของค่านิยมและทัศนคติของตนเองเท่านั้น จะต้องเป็นผู้ที่ให้ความเคารพในบุคลิกภาพพื้นฐานของความเป็นมนุษย์ของผู้ร่วมเป็นสมาชิกในชุมชนเดียวกันกับตนเองอย่างไม่มีห่วงการต่อหัวชนที่สมาชิกร่วมกันหยิบยื่นให้ เพราะหากปราศจากกระบวนการในองค์การแนวนอนแล้ว ฐานะหรือตำแหน่งที่เพิ่มเติมขึ้นนอกเหนือจากตำแหน่งทางวิชาการจะไม่เกิดขึ้นเป็นภาพปรากฏแห่งความจริง (Physical reality) ในขณะนั้นๆ ได้เลย นอกจากนี้หากพิจารณาถึงกระบวนการ และการตัดสินใจในองค์การแนวนอน จะพบว่า นักบริหารต้องอาศัยเงื่อนไขและปัจจัยต่างๆ นอกเหนือจากฐานะและตำแหน่งของตนเองอยู่เป็นอันมาก และยังคงต้องเกี่ยวข้องกับกรอบในการวินิจฉัยเหตุการณ์ ที่อยู่นอกเหนือความรู้ความสามารถเฉพาะตัวของตนเองอยู่ตลอดเวลา มิเช่นนั้นแล้วนักบริหารประเภทนี้ จะถูกจำกัดขอบเขตในการตัดสินใจให้ขาดตัวเองอยู่แต่เฉพาะงานประจำ (routine work) อันเป็นรายละเอียดปลีกย่อยเสียจนเกินความจำเป็นที่จะต้องตัดสินใจโดยนักบริหารในระดับนั้นๆ และในขณะเดียวกันจะเป็นผู้ที่ขาดความสามารถเป็นอย่างยิ่งในการกำหนดนโยบายระยะยาว หรือแผนงานที่แน่นอนในอนาคตเพื่อสร้างความก้าวหน้าให้เกิดขึ้นกับองค์การได้อย่างแท้จริง การขาดความสามารถเช่นนี้เท่ากับเป็นการกำหนดตัวแปรที่แน่ชัดในการนำองค์การที่รับผิดชอบอยู่ไปสู่ความล้มเหลวอย่างยิ่งในการบริหารงาน อย่างไรก็ตามกระบวนการและการตัดสินใจของนักบริหารในองค์การแนวนอน จึงต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของเพื่อนร่วมงานและวิญญาณของนักประชาธิปไตยในสายเลือดของตนเอง จึงจะสามารถบริหารงานให้ประสบความสำเร็จได้อย่างแท้จริง

ข. **องค์การแนวตั้ง** จะมีลักษณะที่สำคัญโดยทั่วไปเช่นเดียวกับองค์การส่วนใหญ่ในปัจจุบัน (Formal Organization) โดยประกอบขึ้นด้วยโครงสร้างการตัดสินใจ (Decision making structure) และการใช้อำนาจ (Discretion) อย่างเป็นทางการตามแนวตั้งสัมพันธ์กับขอบเขตความรับผิดชอบตามลำดับชั้นต่างๆ ของสายการบังคับบัญชา (Hierarchy) ดังแสดงให้เห็นได้โดยแผนภูมิง่ายๆ ต่อไปนี้ (ดูแผนภูมิที่ 5)

แผนภูมิที่ 5 องค์การแนวตั้ง



ปรัชญาที่สนับสนุนองค์การแนวตั้งหรือแนวตั้งก็คือ เพื่อประสานงานและการควบคุมการบริหารงาน หน้าที่การประสานงานและการควบคุมงาน เป็นหน้าที่สำคัญประการหนึ่งของนักบริหาร และไม่มีอะไรที่จะสนับสนุนการประสานงาน และการควบคุมได้ดีเท่ากับการมีชั้นบังคับบัญชา นอกจากนี้ องค์การแบบแนวตั้งยังเป็นองค์การที่รับรู้กันมานานและแพร่หลายเป็นระบบการบริหารที่ไม่ขัดต่อความรู้สึกหรือวัฒนธรรมของผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา อย่างไรก็ตาม โครงสร้างและกระบวนการในการตัดสินใจขององค์การแนวตั้งมักจะเป็นไปในลักษณะที่ถูกควบคุมอยู่โดยกฎและระเบียบข้อบังคับจนดูเหมือนหนึ่งว่า การตัดสินใจของนักบริหารนั้นไม่จำเป็นต้องอาศัยข่าวสารและความคิดเห็นจากภายนอก ไซ้เพียงแต่ฐานะอำนาจตามตำแหน่งก็ถือได้ว่าการตัดสินใจนั้นมีความชอบธรรม (Legitimacy) และถูกต้องการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นจากผู้ที่อยู่ใต้ฐานะ และตำแหน่งนั้นมิได้มีส่วนสำคัญในการบริหารแต่ประการใด ยิ่งไปกว่านั้น การตัดสินใจและกระบวนการในการตัดสินใจของนักบริหารในองค์การแนวตั้งเช่นนี้ ทำให้นักบริหารไม่จำเป็นต้องฟังความคิดเห็นของผู้ร่วมงานแต่ประการใด แม้ว่าองค์การมีนักบริหารที่มีจิตใจ และวิญญานประชาธิปไตยเพียงใด ก็จะสามารถสกัดกั้นความคิดเห็นเหล่านั้น ให้มีผลกระทบต่อตัดสินใจของตนเองได้ในระดับที่น้อยที่สุดหรือไม่มีผลกระทบเลย ในทำนองเดียวกันหากผู้สมวิญญานของนักเผด็จการก็สามารถตัดสินใจกระทำการได้โดยยึดถือความคิดเห็นของตนเองแต่ฝ่ายเดียวอย่างครบถ้วนสมบูรณ์ กล่าวโดยสรุปก็คือธรรมชาติของกระบวนการและการตัดสินใจในองค์การแนวตั้งนั้น สอดคล้องต้องกันเป็นอย่างดีกับนักบริหารที่มีพื้นฐานของจิตใจเป็นนักเผด็จการ

กล่าวโดยสรุป การจัดตั้งองค์การในแนวตั้งนั้นเหมาะสำหรับการบริหารในกรมกองอื่นๆ ที่มีใช้มหาวิทยาลัยและโดยที่ธรรมชาติของมหาวิทยาลัยมีลักษณะการบริหารงานแบบมีส่วนร่วม ดังนั้นการจัดตั้งองค์การตามแนวราบหรือแนวนอน จะได้รับการยอมรับจากประชากรมหาวิทยาลัยมากขึ้น ยิ่งไปกว่านั้นบทบาทและพฤติกรรมของนักบริหารมหาวิทยาลัย จึงจะต้องมีการปรับเปลี่ยนทัศนคติ ค่านิยม และพฤติกรรมให้สอดคล้องกับธรรมชาติของมหาวิทยาลัย จึงจะสามารถนำมหาวิทยาลัยไปสู่ความก้าวหน้าและมั่นคงต่อไป

บทสรุป

โดยที่โครงสร้างการจัดองค์การของมหาวิทยาลัยได้มีการวิวัฒนาการจากการที่มหาวิทยาลัยกระจายตัวอยู่ในกระทรวงต่างๆ จนกระทั่งมากระจุกตัวที่ส่วนราชการที่จัดขึ้นใหม่ ที่เรียกว่าทบวงมหาวิทยาลัยในปัจจุบันจึงทำให้มหาวิทยาลัยต่างๆ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการที่มีฐานะเป็นกรม จะดำเนินกิจการของตนเองภายใต้พระราชบัญญัติของแต่ละมหาวิทยาลัย และโครงสร้างการจัดองค์การของมหาวิทยาลัยที่สำคัญก็คือการบริหารแบบมีส่วนร่วม และเป็นการจัดองค์การตามแนวนอน ก็ยิ่งจะทำให้มหาวิทยาลัยประสบความสำเร็จตามปรัชญาและวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยมากยิ่งขึ้น และนอกจากนี้ ยังเป็นการเสริมสร้างความก้าวหน้าให้เกิดขึ้นแก่สถาบันการศึกษาของชาติต่อไปในอนาคตอีกด้วย

เอกสารอ้างอิง

1. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, "70 ปี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย", (กรุงเทพมหานคร : ด้านสุทธากการพิมพ์, 2530), หน้า 4.
2. ปฐม มณีโรจน์, "วิวัฒนาการและความเป็นอิสระของการจัดการอุดมศึกษาของไทย", (รายงานการประชุมวิชาการประจำปี 2532 สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 9 มิถุนายน 2532 ณ ห้องวิภาวดีบอลรูม โรงแรมเซ็นทรัลพลาซ่า : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2532) หน้า 30 - 31.
3. ทบวงมหาวิทยาลัย "ผลงานของทบวงมหาวิทยาลัยในรอบ 8 ปี (พ.ศ. 2522 - 2530)" อุดมศึกษาไทย, ปีที่ 12, ฉบับที่ 127 (กันยายน 2530), หน้า 8 - 9.
4. ป๋วย อึ๊งภากรณ์, "ข้อคิดเรื่องอุดมศึกษา", (กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิโกมลคีมทอง, 2530), หน้า 152.
5. ปฐม มณีโรจน์, Op. Cit หน้า 44 - 47.
6. "Ibid," ., หน้า 65.

7. กฎทบทวงฯ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2519) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 ข้อ 11
8. กฎทบทวงฯ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2519) แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎทบทวงฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2512) ข้อ 15.
9. อมร รักษาสัตย์, "การจัดหน่วยงานในวิทยาลัยตามหลักรัฐประศาสนศาสตร์" (โครงการส่งเสริมเอกสารวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ : ห้างหุ้นส่วนจำกัดสยามบลิ๊อคและการพิมพ์, 2531) หน้า 61 - 63.
10. ธวัช วิชัยดิษฐ์ "ลักษณะบางประการของการบริหารมหาวิทยาลัย : ข้อพิพาทษ์เฉพาะนักบริหาร", โครงการส่งเสริมเอกสารวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด สยามบลิ๊อคและการพิมพ์, 2531) หน้า 117 - 123.