

วรรณคดีที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาถึงเรื่อง พัฒนาการของระบบบริหารการศึกษาของกรุงเทพมหานคร
ผู้วิจัยได้รวบรวมทฤษฎีและแนวความคิดที่เกี่ยวข้องในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

ความหมายของคำว่า พัฒนาการ

ไพบูลย์ ช่างเรียน (2517 : 64) ให้ความหมายว่า หมายถึง การปรับปรุง
เปลี่ยนแปลงหรือการปฏิรูปจากของเดิมแล้วทำให้ดีขึ้น ให้เจริญขึ้น

พิทาพร พิมพ์สุทธิ (2521 : 29) ให้ความหมายว่า หมายถึง ความเจริญ
ก้าวหน้า การเติบโตเป็นการเปลี่ยนแปลงมีทิศทาง มีเป้าหมายเพื่อเปลี่ยนแปลงไปสู่สภาพ
ที่ดีกว่าเดิม หรือเป็นวิวัฒนาการในทางที่ดีกว่าเดิม

จากความหมายของคำว่า พัฒนาการ สรุปได้ว่า หมายถึง การเปลี่ยนแปลง
อย่างมีทิศทาง ที่นำไปสู่สภาพที่ดีขึ้นตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร

เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่า มนุษย์เมื่อรวมกันเป็นพวกเป็นกลุ่มแล้วย่อมต้องมีหัวหน้า
หรือผู้รับผิดชอบปกครอง บังคับบัญชา มีการแบ่งงาน แบ่งหน้าที่ มีการช่วยเหลือซึ่งกัน
และกัน โดยมีประเพณี วัฒนธรรม หรือสิ่งที่พึงปฏิบัติต่าง ๆ เป็นเครื่องกำกับสมาชิก
ทุกระดับภายในกลุ่มให้อยู่ในกรอบ เพื่อให้การอยู่ร่วมกันเป็นไปอย่างราบรื่น เมื่อสังคม
ขยายตัวเติบโตขึ้น ลักษณะของสังคมย่อมต้องซับซ้อนมากขึ้น การกำหนดระเบียบ กฎเกณฑ์
ย่อมมีมากขึ้นโดยที่มุ่งหวังที่จะช่วยให้การดำเนินงานของกลุ่มเป็นไปอย่างมีระเบียบ และ
บังเกิดผลสำเร็จ สามารถตอบสนองความต้องการของสังคมโดยส่วนรวมได้ความเหมาะสม
ดังนั้นจะพบว่ามนุษย์ในสังคมปัจจุบันจึงต่างใช้ชีวิตโดยรวมมือกันทำงานเป็นกลุ่ม ๆ ในลักษณะที่

เป็นองค์กร หรือหน่วยงานต่าง ๆ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าเป็นการทำงานร่วมกัน โดยอาศัย องค์กรเป็นสื่อ หรือเครื่องมือช่วยในการนำทรัพยากร ทั้งที่เป็นวัตถุและตัวคนมาสร้างสรรค์ ความเจริญก้าวหน้าให้แก่องค์กร และสังคม ในลักษณะเช่นนี้ นักสังคมศาสตร์จึงให้แนวคิด ว่า องค์กร คือ หน่วยงานต่าง ๆ ของสังคมที่คั้งขึ้นและมีการปรับปรุงแก้ไข โดยมี หลักการ เพื่อให้เกิดผลตามเป้าหมาย (Kast 1970 : 31)

อย่างไรก็ตาม ในการทำงานร่วมกัน โดยการนำเอาทรัพยากรทั้งที่เป็นวัตถุและ ตัวคน ตลอดจนการสร้างบรรยากาศอันจะสร้างเสริมให้บุคคลผู้ซึ่งมีความถนัด และความ- ท้องการของแต่ละคนแตกต่างกันมารวมมือ ร่วมใจกันทำงาน โดยมีการแบ่งงานกันทำ เพื่อให้ เกิดผลผลิตขององค์กรนั้นจะทำได้มาก หรือน้อยนั้นขึ้นอยู่กับความสามารถของผู้นำ เพราะ ผู้นำจะทำหน้าที่เป็นผู้จัดระเบียบในการใช้ทรัพยากร และประสานกิจกรรมต่าง ๆ เข้าด้วยกัน ในการนี้เองที่จำเป็นจะต้องมีการบริหารเข้ามาเพื่อช่วยกำหนดขอบเขต และแนวทางให้การ ทำงานร่วมกันของกลุ่มเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีระบบระเบียบแห่งการทำงาน สิ่งทีกล่าว มานี้ย่อมชี้ให้เห็นว่า องค์กรและการบริหารมีความเกี่ยวข้องกันอย่างใกล้ชิด

ความหมายของคำว่า บริหาร

คำว่า "การบริหาร" นั้น Simon และคณะ (1966 : 3) ได้ให้คำจำกัด ความว่า หมายถึง "กลุ่มบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป ร่วมมือกันทำกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่าง เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างร่วมกัน" Koontz ให้ความหมายว่า "การบริหารคือ การดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนด ไว้โดยการอาศัยปัจจัยทั้งหลายได้แก่ คน เงิน วัสดุสิ่งของ เป็นอุปกรณ์ในการปฏิบัติงาน นั้น" (Koontz อ้างถึงใน สมพงษ์ เกษมสิน, 2511 : 13)

จากความหมายของการบริหารตามที่เสนอมานี้ พอสรุปได้ว่าในการบริหารองค์กร นั้นย่อมมีจุดมุ่งหมายที่สำคัญ คือเพื่อให้ได้มาซึ่งผลผลิตในปริมาณและคุณภาพ ที่องค์กรต้องการ โดยใช้ทรัพยากรที่องค์กรมีอยู่ให้เกิดประโยชน์ คุณค่าอย่างเต็มที่และมากที่สุด จึงจำเป็น ต้องมีระบบการจึกการ หรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่าระบบบริหารที่ดีมีประสิทธิภาพมาเป็น เครื่องมือช่วยกำหนดแนวทางการทำงาน จึงจะทำให้งานขององค์กรบรรลุผลสำเร็จตามที่มุ่งหวัง

จึงกล่าวได้ว่าสมรรถภาพขององค์การย่อมมีส่วนเกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพของการบริหาร ทั้งนี้ในการศึกษาองค์การ เพื่อดูประสิทธิภาพของการบริหารงานว่าตอบสนองต่อเป้าหมายขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ จำเป็นต้องมีการศึกษาองค์การนั้นอย่างเป็นระบบ

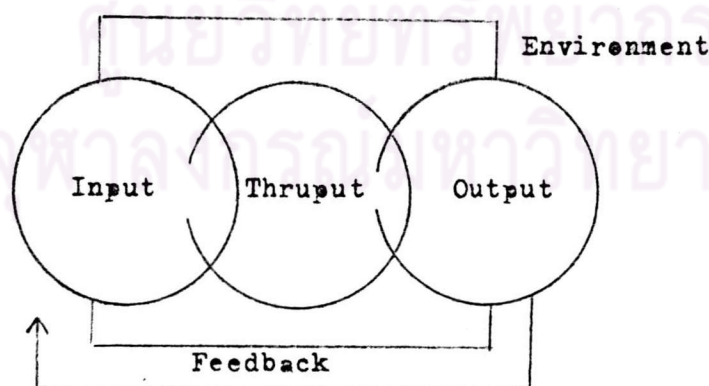
ความหมายของคำว่า ระบบ

คำว่า "ระบบ" หมายถึงส่วนต่าง ๆ จำนวนหนึ่งซึ่งสัมพันธ์กัน และขึ้นอยู่กับกันเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เพื่อกระทำบางสิ่งบางอย่างให้สำเร็จผลตามที่ต้องการ (ธงชัย สันติวงษ์ 2523 : 78) ระบบใหญ่จะประกอบไปด้วยส่วนย่อย และแต่ละส่วนย่อยจะมีหน้าที่ (function) สำคัญเฉพาะอย่าง ซึ่งหน้าที่เหล่านั้นจะนำไปสู่การดำเนินงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ ความอยู่รอดของระบบใหญ่ขึ้นอยู่กับการทำหน้าที่ของส่วนย่อย การกระทบหรือเปลี่ยนแปลงบทบาทหน้าที่ และสภาพของส่วนย่อยจึงมีผลกระทบให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโดยส่วนรวมด้วย (สนานจิตร์ ตูคนชพรักษ์ น.ป.ป. : 2)

จากความหมายของคำว่า ระบบ กล่าวได้ว่าการศึกษาถึงระบบนั้น จำเป็นจะต้องวิเคราะห์องค์ประกอบต่าง ๆ ซึ่งถ้าใช้แนวคิดเชิงระบบในการวิเคราะห์ การบริหาร-องค์การ รูปแบบหนึ่งที่ใช้คือ รูปแบบตัวป้อน-ผลผลิต (Input-Output Model)

ดังแสดงไว้ในแผนภูมิที่ 2 (Hastley 1973 : 77)

แผนภูมิที่ 2 แผนภูมิตัวป้อน-ผลผลิต (Input-Output Model)



จากแผนภูมิที่ 2 อาจอธิบายตามแนวความคิดเกี่ยวกับระบบไว้ว่าระบบประกอบด้วย

1. ปัจจัยตัวป้อน (Inputs) ซึ่งเป็นปัจจัยที่ใส่เข้าไปเพื่อให้เกิดการดำเนินการ ตัวป้อนนี้อาจเป็นได้ทั้งตัวป้อนที่เป็นรูปธรรม เช่น คน เงิน วัสดุ หรือตัวป้อนที่เป็นนามธรรม เช่น ข้อมูลที่เป็นนโยบาย วัตถุประสงค์ เป็นต้น
2. กระบวนการ (Thruput) เป็นการนำข้อมูลมาวิเคราะห์แล้วดำเนินการยุทธวิธีเพื่อให้เกิดผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ กระบวนการนี้จะครอบคลุมการดำเนินการในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กระบวนการบริหารจะครอบคลุมองค์ประกอบสำคัญ ได้แก่ การจัดองค์การ การบริหารงานบุคคล การบริหารงบประมาณ และในรูปแบบการวางแผนเมื่อกล่าวถึงกระบวนการ (Process) ที่ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ จะหมายถึงแผนงาน โครงการซึ่งเป็นเครื่องมือที่ทำให้เกิดผลตามที่คาดหวังไว้
3. ผลผลิต (Output) หมายถึง ผลจากการดำเนินการ ผลผลิตอาจเป็นได้ทั้งปริมาณที่วัดได้ เช่น อัตราการขาดเรียนของนักเรียน หรืออัตราการเข้าชั้น เป็นต้น หรือผลผลิตค่านามธรรม เช่น จริยธรรมของนักเรียน คุณธรรมของครู เป็นต้น
4. ข้อมูลย้อนกลับ (Feedback) ผลผลิตที่เกิดขึ้นต้องมีการประเมินโดยนำไปเปรียบเทียบกับเกณฑ์ว่ามีคุณสมบัติหรือลักษณะตามที่วางไว้หรือไม่ ถ้ามีความแตกต่างกันมากส่วนที่แตกต่างจะเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาหาทางแก้ไข โดยจะต้องพิจารณาทั้งระบบว่าความแตกต่างที่เกิดขึ้นเป็นผลมาจากข้อบกพร่องในเรื่องตัวป้อน กระบวนการ หรือเป็นผลมาจากสิ่งแวดล้อม (สถานการณ์ สุคนธ์ทรัพย์ ม.ป.ป. : 2) ทั้งนี้ข้อมูลย้อนกลับจะปรากฏได้ทั้งทางบวก และลบ ซึ่งจะมีผลต่อการบริหารงานด้วยว่าจะต้องมีการปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงหรือไม่

ในการศึกษาถึงพัฒนาการของระบบบริหารการศึกษาของกรุงเทพมหานคร ผู้วิจัยได้เลือกศึกษาถึงองค์ประกอบที่สำคัญ ซึ่งจะทำให้การศึกษารัฐวัตถุประสงค์รวม 5 องค์ประกอบ ได้แก่

1. นโยบาย ซึ่งเป็นแนวทางที่จะทำให้การดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์
2. การจัดองค์การ เป็นองค์ประกอบที่จะใช้อำนวยให้เกิดการนำนโยบายไปปฏิบัติ
3. การบริหารงานบุคคล ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญ เพราะคนเป็นปัจจัยที่ทำให้การบริหารงานสำเร็จตามวัตถุประสงค์
4. งบประมาณทางการศึกษา ซึ่งเป็นองค์ประกอบ หรือปัจจัยที่จะสนับสนุนให้สามารถดำเนินงานไปตามนโยบายได้
5. แผนพัฒนาการศึกษา ซึ่งเป็นเครื่องมือที่ทำให้เกิดการบรรลุผลตามที่กำหนดนโยบายไว้ และข้อมูลจากการศึกษาแผนที่ใช้อยู่ในปัจจุบันซึ่งจะครอบคลุมถึงช่วงเวลาในอนาคตด้วย ก็จะทำให้สามารถเห็นแนวโน้มของพัฒนาการของระบบบริหารการศึกษาในอนาคตได้

ทฤษฎีและแนวคิดของ แต่ละองค์ประกอบจะได้อธิบายต่อไปตามลำดับดังนี้

นโยบาย

คำว่า นโยบาย มีผู้ให้ความหมายไว้ดังนี้

มาลัย หุวะนันท (2508 : 20) ได้ให้ความหมายไว้ว่า หมายถึง แนวปฏิบัติซึ่งระบุคุณคาหรือประโยชน์อันพึงได้รับจากการปฏิบัติ นโยบายเป็นแนวบริหารที่จะใช้เป็นแนวกำหนดวิธีการ กระบวนการ การวางแผนงาน และกำหนดโครงการ เพื่อให้สำเร็จวัตถุประสงค์ในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยเฉพาะเจาะจงหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของความมุ่งหมาย

นอกจากนี้ จักรกฤษณ์ นรนิติคุณการ (2526 : 26) ให้ความหมายว่า หมายถึง เจตนาหรือความตั้งใจของบุคคล กลุ่มบุคคลหรือหน่วยงานนั้น ๆ ที่ได้แถลงออกมาว่าต้องการทำอะไรหรือไม่ทำอะไร หรือไม่ต้องการให้ผู้อื่นทำหรือไม่ทำอะไร ซึ่งอาจจะเป็นการกำหนดในลักษณะเฉพาะเจาะจง หรือในกรอบกว้าง ๆ ก็ได้ เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานให้บรรลุตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์

ดังนั้นคำว่านโยบายพอจะสรุปได้ว่า หมายถึง ความตั้งใจของบุคคล กลุ่มบุคคล หรือหน่วยงานที่กำหนดไว้เพื่อเป็นแนวกำหนดวิธีการ กระบวนการ การวางแผนงานและกำหนดโครงการ เพื่อให้สำเร็จวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

สำหรับประเภทของนโยบาย อาจแบ่งได้โดยพิจารณาจากลักษณะและระดับของนโยบาย เช่น นโยบายของรัฐบาล ซึ่งเป็นนโยบายระดับชาติ (National Policy) หรือนโยบายบริหาร (Administrative Policy) อันเป็นนโยบายในระดับ กระทรวง กรม หรือกอง เป็นต้น และถ้าพิจารณาจากระดับชั้น หรือระดับความสำคัญของผู้กำหนดนโยบายอาจแบ่งได้ดังนี้ (บุสสตี สัตยมานะ 2517 : 28)

1. นโยบายในการจัดการ (Management Policy) ซึ่งเป็น การกำหนดโดยฝ่ายบริหารในระดับการเมือง การกำหนดเป็นไปตามเหตุผลทาง การเมือง โดยอาจมีข้าราชการประจำเป็นผู้ช่วยจัดหาข้อมูล และข้อเสนอแนะในการ นำนโยบายไปให้ฝ่ายปฏิบัติดำเนินการจะต้องได้รับความเห็นชอบ หรือยินยอมจาก สภาผู้แทนเสียก่อน นโยบายเหล่านี้ได้แก่ นโยบายของรัฐบาล ซึ่งเป็นนโยบาย ระดับชาติ หรือนโยบายซึ่งผู้บริหารในระดับการปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ กำหนดขึ้น เช่น เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นต้น

2. นโยบายในการทำงาน (Working Policy) ได้แก่ นโยบายของกระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานต่าง ๆ กำหนดขึ้น โดยมีลักษณะ ส่งเสริมสนับสนุนการปฏิบัติตามนโยบายของผู้บริหารระดับสูง ให้บรรลุผลสำเร็จ การกำหนดนั้น กำหนดขึ้นโดยข้าราชการประจำผู้ปฏิบัติงานนั้น ๆ นโยบายเหล่านี้ ได้แก่ นโยบายในระดับกรม กอง ฯลฯ เป็นต้น

สำหรับกรุงเทพมหานครนั้น เนื่องจากกรุงเทพมหานครเป็นรูปแบบการ- ปกครองส่วนท้องถิ่น อำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย กฎหมายกำหนดให้เป็น อำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารในระดับการเมือง ซึ่งได้แก่ คณะเทศมนตรีในช่วงสมัยที่ เป็นเทศบาลนครกรุงเทพ เทศบาลนครธนบุรี และเทศบาลนครหลวง ผู้ว่าราชการ จังหวัด ในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารกิจการส่วนจังหวัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

พระนครศรี องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี และองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครหลวง กรุงเทพมหานคร จนกระทั่งเป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เมื่อเปลี่ยนแปลงมาเป็น กรุงเทพมหานคร

ขั้นตอนในการกำหนดนโยบาย

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2527 : 62) ได้เสนอ ขั้นตอนในการกำหนดนโยบายไว้ดังนี้

1. จะต้องมีจุดหมายหรือเป้าประสงค์ (Basic Goal Orientation) ผู้กำหนดนโยบายจะต้องทราบวัตถุประสงค์ เป้าหมายว่าหน่วยงานต้องการอะไร จะแก้ปัญหาอะไร เช่น

- นโยบายทางการศึกษา "จะขยายการศึกษาภาคบังคับให้ครบทุกตำบลในปี 2529"

2. มีการศึกษา รวบรวม วิเคราะห์ปัญหาต่าง ๆ (Issue Formulation) ที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย เป็นต้นว่า อะไรบ้างที่จะทำให้การกำหนดนโยบายจะเป็นไปตามความต้องการ หรือตามสภาพการณ์ที่พึงประสงค์ เช่น ได้ศึกษาพบว่า เด็กในโรงเรียนที่อยู่ห่างไกลมาตรฐานการเรียนต่ำ เด็กตกชั้นมาก ขาดอุปกรณ์การเรียนการสอน วัสดุครูยังต่ำ เป็นต้น การกำหนดนโยบายจะต้องสอดคล้องและแก้ปัญหาเหล่านี้ ซึ่งได้แก่นโยบายการปรับปรุงคุณภาพและมาตรฐานของโรงเรียนให้ใกล้เคียงกันทั้งในเมืองและชนบท

3. มีการคาดคะเนผลที่เกิดขึ้นจากการกำหนดนโยบาย (Consequence Prediction) เพื่อเตรียมการขจัดปัญหาและอุปสรรค ตลอดจนการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามนโยบายที่จัดทำขึ้น

4. การกำหนดทางเลือก (Alternative Identification) เพื่อเปรียบเทียบผลดีผลเสียโดยการกำหนดนโยบายที่เป็นทางเลือกไว้หลาย ๆ ทาง

5. การพิจารณาหาทางเลือกที่เหมาะสมจากทางเลือกของนโยบายที่กำหนดไว้สำหรับเลือกหลาย ๆ ทาง โดยเลือกนโยบายที่ดีที่สุดที่เหมาะสมที่สุด โดยการเปรียบเทียบและวิเคราะห์

6. นโยบายจะต้องเป็นที่ยอมรับของผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายและปฏิบัติได้ (Approve and Implementation) การยอมรับนั้น หมายถึง การยอมรับทั้งเป็นทางการ (Formal) และอย่างไม่เป็นทางการ (Informal) นโยบายจะต้องครอบคลุมความเป็นไปได้ทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง

สำหรับลักษณะของนโยบายที่คั้น สนานจิตร สุคนชทรัพย์ (ม.ป.ป. : 4) ได้ให้ไว้ดังนี้

1. บ่งบอกชัดเจนถึงแนวปฏิบัติ ถ้าเป็นนโยบายในระดับสูง ข้อความที่ระบุอาจเป็นข้อความกว้าง ๆ แต่ก็ต้องแสดงให้เห็นทิศทางของการกระทำที่ชัดเจน นโยบายในระดับรอง ๆ ลงมายังมีความชัดเจนขึ้นทุกที จนถึงระดับปฏิบัติ ซึ่งจะมีลักษณะจำเพาะเจาะจงมากที่สุด

2. แสดงจุดเน้น และกิจกรรมสำคัญ

3. สอดคล้องกับนโยบายระดับสูง และตอบสนองต่อความจำเป็นของ

ท้องถิ่น

4. สามารถนำไปปฏิบัติได้

5. ผู้ที่เกี่ยวข้องมีความเข้าใจชัดเจนตรงกัน

ปัญหาในการกำหนดและปฏิบัติตามนโยบาย

ในการกำหนดและปฏิบัติตามนโยบาย อาจมีปัญหาดังนี้ (คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2527 : 64)

1. สถานการณ์สิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก จากขณะที่กำหนดนโยบาย อาจมีผลต่อการดำเนินงานตามแนวทางที่วางไว้

2. การตัดสินใจกำหนดนโยบายเป็นการคาดหวังผลที่จะได้ในอนาคต อาจมีการผิดพลาดได้

3. การกำหนดนโยบายหากกระทำอย่างไม่รอบคอบ อาจกระทบกระเทือนต่อกลุ่มบุคคลบางกลุ่ม หรือผลประโยชน์ต่อกลุ่มบุคคลบางกลุ่ม ซึ่งผิดไปจากที่กำหนดจุดประสงค์เดิมที่จะให้ตกกับส่วนรวม

4. นโยบายเมื่อได้กำหนดลงไปแล้ว จะต้องรอรระยะเวลาตามเงื่อนไข ซึ่งบางครั้งอาจจะต้องใช้เวลามากก็ได้ เนื่องจากสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไปหรือจำเป็นต้องขอใน ช่วงขณะใดขณะหนึ่งที่จะต้องเร่งนโยบายด้านอื่นก่อน จึงไม่ควรสรุปผลในทันทีทันใด

5. ขอบเขตของนโยบาย อาจจะถูกจำกัดโดย

5.1 การเปลี่ยนแปลงโยกย้าย การเคลื่อนไหวของปัจจัยต่าง ๆ

5.2 การขาดข้อมูล (Lack of Information) ที่จะนำมาวิเคราะห์ทัศนปัญหา ทัศนใจในการกำหนดนโยบาย

5.3 การทำงานอย่างมีหลักการเหตุผล และอุดมการณ์ (Ideology) โดยยึดส่วนรวมสถาบันเป็นหลัก

5.4 การทำงานโดยยึดแบบราชการ (Bureaucracy) มิได้มีการเปลี่ยนแปลงให้เหมาะสมกับสถานการณ์หรือความเจริญก้าวหน้าต่าง ๆ ได้แก่

- การติดต่อประสานงาน (Co-ordination) การร่วมมือและการยอมรับ เป็นต้น

- ความรู้ ความชำนาญ และประสบการณ์

- โครงสร้างของหน่วยงาน

- อุดมการณ์ทางการเมือง

6. นโยบายไม่จำเป็นที่จะต้องแก้ปัญหาได้หมด และไม่จำเป็นจะต้องทำให้ทุกคนพอใจ ฉะนั้น ผู้ที่กำหนดนโยบายหรือผู้ปฏิบัติตามนโยบาย ก็เพียงปฏิบัติ

หน้าที่ให้ที่สุกเท่านั้น เพราะมีปัจจัยอื่นอีกมากที่มีอิทธิพลและมีผลกระทบต่อนโยบาย หรือการปฏิบัติได้

การจัดองค์การ

การจัดองค์การมีลักษณะเป็นการกำหนดโครงสร้าง (Structure) ขององค์การขึ้นมาเพื่อช่วยควบคุมให้งานประสมผลตามที่มุ่งหวัง เพื่อให้เหมาะสม สอดคล้องกับปัจจัยต่าง ๆ ที่องค์การมีอยู่ คำว่า โครงสร้างขององค์การรูปนัย (Formal Organization) นั้น หมายถึง โครงร่างหรือรูปแบบที่กำหนด ความสัมพันธ์ระหว่างกิจกรรมหรือส่วนประกอบต่าง ๆ ขององค์การไว้และความสัมพันธ์ ดังกล่าวนี จะแสดงไว้อย่างเป็นทางการ หรือแสดงในรูปของกฎระเบียบ นโยบาย การดำเนินงาน คู่มือหรือแนวทางการปฏิบัติที่คนในองค์การยึดเป็นแนวปฏิบัติ (Kast 1970 : 207-208) โครงสร้างขององค์การอาจแสดงให้ทราบโดยทั่วกัน โดยทาง แผนผังองค์การ (Organization chart) โดยอธิบายไว้ในคู่มือ (Manual) หรือกำหนดลักษณะและขอบข่ายของควมรับผิดชอบของตำแหน่งต่าง ๆ (Description of position) หรืออาจผสมผสานทั้ง 3 ลักษณะที่กล่าว มาแล้วก็ได้

การกำหนดโครงสร้างขององค์การอาจจะคำนึงถึงอำนาจหน้าที่ และความ รับผิดชอบของแต่ละหน่วยงาน (Authority responsibility) หรือลักษณะ ของการทำงาน (Division of labour) หรือประเภทของงาน (Tasks) เป็นเกณฑ์พื้นฐานประกอบการพิจารณา อย่างไรก็ตามการกำหนดนโยบายโครงสร้าง ขององค์การตามแนวความคิดของ Kast และเพื่อน (1970 : 227-234) เสนอไว้ ดังนี้

1. หลักเบื้องต้นของโครงสร้างองค์การคือ จัดแบ่งแผนกหรือ หน่วยงานอาจทำโดยการพิจารณาถึงลักษณะเฉพาะของงาน ลักษณะของกิจกรรมหลัก ที่จะต้องทำ หรือตามกระบวนการ และขั้นตอนของการประกอบการเป็นหลัก การจัด

แบ่งหน่วยงานจะยึดหลักใดนั้นย่อมขึ้นอยู่กับว่า การแบ่งหน่วยงานนั้นสามารถสนองเป้าหมายขององค์การได้ดี และมากน้อยเพียงใด

2. อำนาจและหน้าที่รับผิดชอบในองค์การนั้นจะต้องเป็นลำดับชั้น (Hierarchy) จากระดับสูงสุดถึงต่ำสุด ลักษณะเช่นนี้จะเน้นให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารแต่ละระดับ หรือแสดงให้เห็นถึงเอกภาพของการบังคับบัญชา

3. อำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ และขอบข่ายความรับผิดชอบ ที่ผู้บังคับบัญชามอบหมายให้ปฏิบัตินั้น ผู้ใต้บังคับบัญชาพร้อมจะให้มีการตรวจสอบผลงาน ในความรับผิดชอบของตนเสมอ (Authority responsibility accountability) วิธีดังกล่าวนี้จะเป็นวิถีทางที่อำนวยความสะดวกทั้งมวลขององค์การและใช้เป็นแนวทางสำหรับการควบคุมการปฏิบัติงานของคนในองค์การอีกส่วนหนึ่งด้วย

4. ช่วงแห่งการบังคับบัญชา คือ สิ่งที่แสดงให้ทราบว่าผู้บังคับบัญชาคนหนึ่งมีขอบเขตของความรับผิดชอบบังคับบัญชาเพียงใด มีผู้อยู่ภายใต้การนิเทศจำนวนกี่คน หรือมีหน่วยงานที่อยู่ในความรับผิดชอบบังคับบัญชาอยู่ที่หน่วยงาน การจัดช่วงบังคับบัญชานี้มีความสำคัญยิ่งในการบริหาร ถ้าช่วงบังคับบัญชามีมากเกินไป การควบคุมอาจไม่ทั่วถึง ไม่ไต่ผล ทำให้งานขาดประสิทธิภาพ

5. หน่วยงานหลักและหน่วยงานที่ปรึกษา ในองค์การที่มีลักษณะของงานค่อนข้างซับซ้อน มีขอบข่ายของงานกว้างขวาง อาจจำเป็นต้องอาศัยบุคลากรที่มีความรู้ ความชำนาญเฉพาะเรื่องเข้ามาร่วมงาน หน่วยงานหลักเป็นหน่วยงานที่บุคลากร ทำหน้าที่โดยตรงกับวัตถุประสงค์หลักขององค์การ และปฏิบัติงานอยู่ในสายการบังคับบัญชา ส่วนหน่วยงานที่ปรึกษานั้นทำหน้าที่ในคานสนับสนุน หรือให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานหลักให้สามารถปฏิบัติงานได้ดียิ่งขึ้น หน่วยงานที่ปรึกษานี้ อาจเป็นหน่วยงานที่ปรึกษาทั่วไป หน่วยงานที่ปรึกษาทางวิชาการ หรือหน่วยงานที่ปรึกษาเพื่อการประสานงานก็ได้ หน่วยงานดังกล่าวนี้จะรายงานตรงต่อผู้บริหารระดับสูงขององค์การ

ในส่วนที่เกี่ยวกับช่วงการบังคับบัญชานี้ ยังเป็นที่ถกเถียงกันอยู่ว่า ควรจะให้มีความน้อยเพียงใด ทำให้หาข้อยุติได้ยาก ในเรื่องนี้ Flippo ได้ให้ความเห็น

พอจะสรุปได้ว่า ในการจัดช่วงการบังคับบัญชา นั้น อาจจะต้องพิจารณาลักษณะของงานที่จะต้องควบคุมว่ามีความซับซ้อนเพียงใด มีความคล้ายคลึงกันในส่วนใด งานนั้น ๆ มีความเป็นอิสระต่อกันเพียงใด มาตรฐานของงานนั้นมีหรือไม่ ความสามารถของผู้บังคับบัญชารวมทั้งภาระและหน้าที่อื่น ๆ มีมากเพียงใด และระดับความสามารถในการทำงานของผู้ใต้บังคับบัญชาหรือผู้ร่วมงานมีมากน้อยเพียงใด (Flippo 1971 : 23)

สำหรับรูปแบบของโครงสร้างองค์การที่ใช้กันโดยทั่วไปนั้นมี 4 แบบ คือ

1. โครงสร้างแบบหน่วยงานหลัก (Line organization)

เป็นโครงสร้างที่จัดให้มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่โดยตรงกับวัตถุประสงค์หลักขององค์การ การอำนวยความสะดวก และการควบคุมมีสายการบังคับบัญชาโดยตรง คือ จากนักบริหารหรือหัวหน้าหน่วยงานไปยังผู้ใต้บังคับบัญชาโดยตรง ลักษณะของหน่วยงานไม่ค่อยจะซับซ้อน และเป็นรูปแบบที่จะขยายองค์การออกไปเพื่อให้เหมาะสมกับกิจการขององค์การที่ขยายตัวออกไปได้ การจัดโครงสร้างองค์การแบบนี้จะมองเห็นอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบได้ชัดเจน อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่อาจจะเกิดตามมาก็คือ แต่ละหน่วยงานจะสนใจและให้ความสำคัญในหน่วยงานของตน การประสานสัมพันธ์จึงบกพร่อง และนำไปสู่เป้าหมายโดยส่วนรวมขององค์การได้ลำบาก

2. โครงสร้างแบบงานหลักและงานที่ปรึกษา (Line and staff organization)

องค์การแบบนี้จะมีหน่วยงานที่ให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานหลัก ทำให้การบริหารงานขององค์การมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น องค์การชนิดนี้มักจะเป็นองค์การที่มีขนาดใหญ่ ประเภทงานมีมากและสลับซับซ้อน

3. โครงสร้างองค์การแบบหน้าที่การงานเฉพาะ (Functionalized organization)

แต่ละหน่วยงานขององค์การจะมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับหน่วยงานหลัก มีผู้เชี่ยวชาญงานเฉพาะมาร่วมกันทำงาน และมีอำนาจหน้าที่สั่งการในหน่วยงานนั้น ๆ ได้ จึงทำให้ได้ผลงานในระดับที่สูงสุด การทำงานในแต่ละหน่วยงานรวดเร็ว โครงสร้างองค์การแบบนี้ทำให้มีการรวมอำนาจสูงสุดไว้ ในส่วนกลางแต่แห่งเดียว สภาพของสายการบังคับบัญชาขาดตอนไป

4. การจัดโครงสร้างองค์การแบบคณะกรรมการ (Committees organization structure) การจัดโครงสร้างองค์การแบบนี้คือ การเพิ่มคณะกรรมการขึ้นทำหน้าที่พิจารณาปัญหา หรือประมวลความเห็นเสนอแก่ฝ่ายดำเนินการ คณะกรรมการอาจตั้งขึ้นในสายของหน่วยงานหลักหรือหน่วยงานที่ปรึกษา ก็ได้ (สมพงษ์ เกษมสิน 2513 : 274-282)

สำหรับกรุงเทพมหานคร การจัดหน่วยงานสำคัญที่ทำหน้าที่จัดการศึกษา ในระยะเวลาต่าง ๆ จะมีรูปแบบการจัดองค์การที่ต่างกันไป กล่าวคือ

เทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลนครธนบุรี จัดโครงสร้างการบริหาร การศึกษาเป็นแบบหน่วยงานหลัก (Line) โดยเทศบาลนครกรุงเทพมีฝ่ายการศึกษา และสวัสดิการสังคม ซึ่งแบ่งเป็น 2 กอง คือ กองการศึกษา และกองสวัสดิการ-สังคม สำหรับกองการศึกษา แบ่งส่วนงานเป็น 4 แผนกคือ แผนกโรงเรียน แผนกธุรการ แผนกนิเทศการศึกษา และแผนกส่งเสริมอาชีวศึกษา แผนกโรงเรียน เป็นแผนกที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการจัดการศึกษา โดยมีสำนักศึกษาธิการแขวง อีก 12 แห่ง รับผิดชอบรองลงไป ส่วนเทศบาลนครธนบุรีจัดเช่นเดียวกับเทศบา- นครกรุงเทพ แต่เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่เล็กกว่าหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดการ ศึกษา จึงเป็นระดับกองการศึกษา และสำนักศึกษาธิการ แขวงจำนวน 7 แห่ง เมื่อรวมเทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลนครธนบุรี เป็นเทศบาลนครหลวง ไม่มีการ เปลี่ยนแปลงโครงสร้างและการจัดหน่วยงานเป็นเพียงแต่นำเอาหน่วยงานทั้งสองมา รวมกัน แล้วจัดเช่นเดียวกับเทศบาลนครกรุงเทพ

องค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนคร องค์การบริหารส่วนจังหวัดธนบุรี จัดโครงสร้างการบริหารการศึกษาเป็นแบบงานหลักและงานที่ปรึกษา หน่วยงานที่ รับผิดชอบในการจัดการศึกษา ได้แก่ ส่วนการศึกษาจังหวัด และหมวดการศึกษา- อำเภอ เมื่อมารวมกันเป็นองค์การบริหารนครหลวงกรุงเทพธนบุรี โครงสร้างและ การจัดองค์การจัดเหมือนเดิมเป็นเพียงแต่นำหน่วยงานทั้งสองมารวมกันเท่านั้น

เมื่อมารวมเป็นกรุงเทพมหานคร โครงสร้างการบริหารการศึกษาเป็นแบบ หน่วยงานหลัก หน่วยงานที่ปรึกษา และแบบคณะกรรมการ มีหน่วยงานที่จัดการศึกษา

ให้แก่ สำนักการศึกษา งานศึกษาธิการเขต เป็นหน่วยงานที่ปรึกษา และมี คณะกรรมการการศึกษาเป็นกรรมการที่ปรึกษา

การบริหารงานบุคคล

ในการบริหารงานนั้นนอกจากการจํากัดการแล้วยังเป็นที่ยอมรับกันว่า คนเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดซึ่งอาจทำให้การบริหารองค์การประสบความสำเร็จ หรือ ความล้มเหลว ถ้าคนขององค์การมีความรู้ ความสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จะทำให้องค์การนั้นประสบผลสำเร็จในการปฏิบัติงาน ตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้ (อรุณ รัชธรรม 2517 : 10) ฉะนั้น อาจกล่าวได้ว่า การบริหารงานบุคคลจึงเป็นหัวใจสำคัญในกระบวนการบริหาร

ความหมายของคำว่า การบริหารงานบุคคล

French (1964 : 4) ให้ความหมายว่า หมายถึง ภาระหน้าที่ในการสรรหา การคัดเลือก การใช้ให้เป็นประโยชน์ และการพัฒนาซึ่งทรัพยากร มนุษย์ขององค์การต่าง ๆ

วิจิตร (ซีระกุล) วุฒยทางบูร (2521 : 52) กล่าวว่า การบริหารงานบุคคล คือ การเลือกสรรบุคคลเข้ามาทำงานในหน่วยงาน การบรรจุคนให้เหมาะสมกับงาน การดูแลและปฏิบัติงานให้เป็นไปตามหน้าที่ที่วางไว้ รวมทั้งการทํานุบำรุง และดูแลให้ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานให้ทำงานให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ปู้นบำเหน็จรางวัลให้ด้วยความเป็นธรรม ให้มีโอภาสเจริญก้าวหน้าในวิชาชีพและการงาน มีการบำรุงรักษาและให้ความปลอดภัย เมื่อจะออกจากงานก็อำนวยความสะดวกและให้มีบำเหน็จบำนาญตามควรแก่โอกาส

จากความหมายของคำว่า การบริหารงานบุคคล ที่เสนอมานั้นพอสรุปได้ว่าการบริหารงานบุคคลนั้น หมายถึง การจัดให้คนบุคคลเข้ามาทำงานในองค์การ การจัดคนให้เหมาะสมกับงาน การพัฒนาบุคคลที่ไ้คนั้นให้มีความรู้ ความสามารถขึ้น การรักษามูลคณนั้นไว้ให้อยู่กับองค์การ และทำงานให้เป็นประโยชน์ต่อองค์การมากที่สุด เพื่อให้งานขององค์การ ไ้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

การบริหารงานบุคคลนั้น ตามปกติถือว่าเป็นหน้าที่ของหัวหน้าหน่วยงาน หรือผู้บริหารสูงสุดซึ่งเป็นผู้มีบทบาทสำคัญ ถ้าเป็นองค์การขนาดเล็ก ผู้บริหารสูงสุด อาจเป็นผู้ปฏิบัติงานเองทั้งหมด แต่ในองค์การขนาดใหญ่มีผู้ปฏิบัติงานมาก ปริมาณ งานบริหารบุคคลจะมากขึ้น และอาจจะมีปัญหายุ่งยากซับซ้อนตามขนาดขององค์การ เกินกว่าที่ผู้บริหารคนเดียวจะจัดการได้เรียบร้อยตามลำดับได้ จะมีก็แต่ใช้อำนาจขั้น ที่สุดในการบริหารงานเท่านั้น (The International City Manager's Association 1960:18) จึงมักมีการจัดตั้งหน่วยงานบริหารงานบุคคลขององค์การขึ้น ให้มี หน้าที่ปฏิบัติงานบุคคลโดยเฉพาะโดยแยกจากงานอื่น หน่วยงานกลางที่นิยมจัดขึ้นเพื่อ ดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของราชการพลเรือน มีดังนี้ (บุสสตี สัตยมานะ 2517 : 238-246)

1. หน่วยบริหารงานบุคคลกลาง (Central Personal Agency) ได้แก่ หน่วยงานที่รับผิดชอบบริหารงานบุคคลระดับชาติ มีหน้าที่ดำเนินงานหรือ บริหารงานให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่ออกตามความใน พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ในประเทศไทยหน่วยงานบริหารงานบุคคล- กลางตั้งขึ้นเป็นรูปคณะกรรมการ คือ

1.1 คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ซึ่งคณะ- กรรมการชุดนี้มีอำนาจหน้าที่พอสรุปได้ดังนี้

1.1.1 เป็นคณะกรรมการออกกฎและระเบียบข้าราชการ- พลเรือน ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนได้ระบุให้ ก.พ. เป็นผู้ออก กฎและระเบียบปลีกย่อยต่าง ๆ ขึ้นใช้ในราชการพลเรือน

1.1.2 เป็นคณะกรรมการบริหารงานบุคคล กล่าวคือ กิจกรรมบางอย่าง ก.พ. เป็นผู้บริหารเอง เช่น การสอนแข่งขันบุคคลเข้าเป็น ข้าราชการ การสอบชิงทุนไปศึกษาต่างประเทศ เป็นต้น

1.1.3 เป็นหลักประกันความมั่นคงและความยุติธรรมของ ข้าราชการ ได้แก่ การลงโทษทางวินัยที่กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ได้สั่งการ ใด ๆ เกี่ยวกับตัวข้าราชการไปแล้ว จะต้องรายงานมายัง ก.พ. ซึ่ง ก.พ. จะเป็น

ผู้ตรวจสอบว่าได้ปฏิบัติไปถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ และระดับความเป็นธรรมหรือไม่ ถ้าเห็นว่าไม่ถูกต้องก็อาจจะหักหัวงหรือรายงาน นายกรัฐมนตรีในฐานะประธาน ก.พ. ให้สั่งการเสียใหม่ก็ได้ นอกจากนี้ ก.พ. ยังเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์การถูกลงโทษ ไล่ออก ปลดออก และให้ออก ของข้าราชการอีกด้วย ดังนั้น ก.พ. จึงเป็นหลักประกันความมั่นคงและความยุติธรรมของข้าราชการ

1.1.4 เป็นศูนย์กลางการประสานระเบียบข้าราชการพลเรือน กล่าวคือ ก.พ. เป็นผู้วางกฎระเบียบ วิชาต่าง ๆ เพื่อให้เป็นมาตรฐานใช้เหมือนกันทุกกระทรวง ทบวง กรม เช่น เกี่ยวกับชื่อตำแหน่ง หรือการเรียกชื่อปริญญาวิชาชีพ การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการ เป็นต้น

1.1.5 เป็นผู้ดำเนินการบริหารงานบุคคล โดยที่ ก.พ. เป็นคณะกรรมการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลเป็นชุดแรก และต่อมาได้มีคณะกรรมการอื่น ๆ เกิดตามมา เช่น กอ. กต. กม. กค. กก. เป็นต้น หน่วยงานเหล่านี้ส่วนมากจะใช้ระเบียบหรือหลักเกณฑ์ต่าง ๆ คล้อยตาม ก.พ.

1.1.6 เป็นผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรม กล่าวคือ ก.พ. เป็นผู้ควบคุมดูแลให้การต่าง ๆ เป็นไปตามคณะราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ซึ่งมีหลักการดำเนินการตามระบบคุณธรรม (Merit system)

คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน มีสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนทำหน้าที่เป็นผู้บริหารงานในอำนาจหน้าที่ของ ก.พ. โดยมีหน้าที่รับมติของคณะรัฐมนตรี และระเบียบปฏิบัติอื่น ๆ ตลอดจนควบคุมและดำเนินการบริหารงานบุคคลในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการพลเรือนให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนและกฎหมายอื่น

1.2 คณะอนุกรรมการข้าราชการพลเรือนวิสามัญ (อ.ก.พ. วิสามัญ) (Special civil service sub-commission) คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนได้แต่งตั้งอนุกรรมการข้าราชการพลเรือนวิสามัญขึ้นเพื่อช่วยแบ่งเบาภาระต่าง ๆ ของ ก.พ. อีก 6 คณะ ได้แก่

- เงินเดือน
- 1.2.1 อ.ก.พ. วิสามัญเกี่ยวกับตำแหน่งและอัตรา
- 1.2.2 อ.ก.พ. วิสามัญเกี่ยวกับหลักสูตรการสอบและ
ทะเบียนประวัติ
- 1.2.3 อ.ก.พ. วิสามัญเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบ
ข้าราชการ
- 1.2.4 อ.ก.พ. วิสามัญเกี่ยวกับตำแหน่งที่แต่งตั้งจาก
ข้าราชการชั้นพิเศษบางตำแหน่ง
- 1.2.5 อ.ก.พ. วิสามัญเกี่ยวกับวิจัย
- 1.2.6 อ.ก.พ. วิสามัญเกี่ยวกับนักเรียนในต่างประเทศ
- 1.3 คณะอนุกรรมการข้าราชการพลเรือนสามัญ ประจำกระทรวง
กรม จังหวัด (อ.ก.พ. สามัญ)

นอกจาก อ.ก.พ. วิสามัญ คณะต่าง ๆ ที่ ก.พ. แต่งตั้ง
เข้าดำรงตำแหน่งคราวละ 2 ปี แล้วยังมี อ.ก.พ. สามัญ (Regular civil
service sub-commission) ซึ่งได้แก่ อนุกรรมการข้าราชการพลเรือนสามัญ
ประจำกระทรวง ทบวง กรม ทบวงกรม เมือง เทียบเท่ากรม และจังหวัด และ
อ.ก.พ. ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรมทำหน้าที่ช่วยเหลือ ก.พ.
ปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในระดับกระทรวง ทบวง กรม ทบวงกรม เมือง
เทียบเท่ากรม จังหวัด และตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ-
พลเรือน

1.3.1 หน่วยงานบริหารงานบุคคลระดับกระทรวง กรม
หมายถึง ผู้ปฏิบัติงานสายตรงของการบริหารงานบุคคล อันได้แก่ แผนกการ-
เจ้าหน้าที่ กองการเจ้าหน้าที่ หรือหน่วยงานที่เรียกชื่อคล้ายคลึงกัน โดยที่เห็นว่า
งานด้านการบริหารงานบุคคลนี้เป็นงานซึ่งต้องกระทำอยู่ทุกวัน เนื่องจากเกี่ยวข้องกับ
อยู่กับคนซึ่งเป็นส่วนประกอบส่วนใหญ่ขององค์การ จึงควรมีหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ

โดยเฉพาะ และมีผู้ปฏิบัติงานที่มีการศึกษาอบรม และมีความรู้ทางด้านการบริหารงานบุคคลโดยเฉพาะ

1.3.2 เจ้าหน้าที่ฝ่ายงานหลักที่ทำหน้าที่บริหารงานบุคคล หมายถึง ผู้ที่ปฏิบัติงานประจำอันเป็นงานหลักของหน่วยงานนั้น ๆ แต่ต้องมาปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล เนื่องจากอยู่ในฐานะผู้บังคับบัญชา และโดยที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนได้บัญญัติไว้เกี่ยวกับเรื่องวินัย และการปกครองบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่เหล่านี้จึงถือว่าเป็นผู้ดำเนินงานด้านการบริหารงานบุคคล โดยปริยาย

ก.พ. จึงนับว่าเป็นองค์การบริหารงานบุคคลกลาง ที่ตั้งเป็นแห่งแรก ต่อมาหน่วยราชการบางหน่วยได้มีการตั้งหน่วยบริหารงานบุคคลแยกเป็นอิสระจาก ก.พ. ทั้งนี้โดยให้เหตุผลว่า ลักษณะงานที่ปฏิบัติแตกต่างไปจากลักษณะงานที่ปฏิบัติของข้าราชการพลเรือนโดยทั่วไป และเพื่อให้เกิดการคล่องตัวในการปฏิบัติงาน จึงควรมีหน่วยงานบริหารงานบุคคลทำหน้าที่โดยเฉพาะเกี่ยวกับบุคคลเหล่านั้น เช่น ผู้ดำรงตำแหน่งอาจารย์ในมหาวิทยาลัย ครู หน่วยบริหารงานบุคคลกลางเหล่านี้ ได้แก่ คณะกรรมการข้าราชการมหาวิทยาลัย (ก.ม.) คณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.) ฯลฯ เป็นต้น

สำหรับกรุงเทพมหานครนั้น หน่วยงานที่ทำหน้าที่บริหารงานบุคคลเปลี่ยนแปลงไปตามระยะเวลา และรูปแบบขององค์การ กล่าวคือ

การบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูก่อนที่จะโอนมาเทศบาลนครกรุงเทพ เทศบาลนครธนบุรี องค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนคร องค์การบริหารส่วนจังหวัดธนบุรี จะมีครูสภาทำหน้าที่ในการบริหารงานบุคคล โดยทำหน้าที่เป็น ก.พ. ของครู

เมื่อเป็นเทศบาลนครกรุงเทพ เทศบาลนครธนบุรี และเทศบาลนครหลวง องค์การกลางที่ทำหน้าที่บริหารงานบุคคล ได้แก่ คณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.) เป็นคณะกรรมการกลางของพนักงานเทศบาลในระดับชาติ มีคณะกรรมการพนักงานเทศบาลสามัญประจำจังหวัด (อ.ก.ท. จังหวัดพระนคร, อ.ก.ท. จังหวัดธนบุรี) และมีคณะกรรมการพนักงานเทศบาลสามัญประจำเทศบาล

(อ.ก.ท. เทศบาลกรุงเทพ อ.ก.ท. เทศบาลนครธนบุรี) มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบคล้อยกัน นอกจากนั้น ก.ท. ยังได้แต่งตั้งคณะกรรมการการวิสามัญขึ้น เพื่อแบ่งเบาภาระงานบางอย่างอีกด้วย ส่วนเทศบาลนครหลวงนั้น การดำเนินการเป็นไปเช่นเดียวกับเทศบาลนครกรุงเทพ

องค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนคร องค์การบริหารส่วนจังหวัดธนบุรี และองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครหลวงกรุงเทพธนบุรี องค์การกลางที่ทำหน้าที่บริหารงานบุคคล ได้แก่ คณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด (ก.จ.) เป็นคณะกรรมการกลางของข้าราชการส่วนจังหวัดในระบอบชาติ มีคณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด คือ อ.ก.จ. จังหวัดพระนคร อ.ก.จ. จังหวัดธนบุรี และครูสภา ซึ่งมีอำนาจหน้าที่แทน ก.จ. ในส่วนของข้าราชการส่วนจังหวัด ตำแหน่งครู เมื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งสองมารวมเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครหลวงกรุงเทพธนบุรี การดำเนินการก็เป็นไปเช่นเดียวกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งสอง

เมื่อมาเป็นกรุงเทพมหานคร ได้มีการเปลี่ยนแปลงคือ มีองค์การกลางของกรุงเทพมหานคร คือ คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ก.ก.) มีคณะกรรมการสามัญประจำกรุงเทพมหานคร (อ.ก.ก.สามัญ) และอนุกรรมการสามัญประจำสำนัก (อ.ก.ก.สำนัก) และในส่วนที่เป็นข้าราชการครูกรุงเทพมหานคร มีคณะกรรมการสามัญข้าราชการครู (อ.ก.ก. ข้าราชการครู) ทำหน้าที่บริหารงานบุคคล โดยมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบคล้อยกันไป

สำหรับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญข้าราชการครู (อ.ก.ก. ครู) จะมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูกรุงเทพมหานคร ตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 หรือตามที่ ก.ก. มอบหมาย ซึ่งอำนาจหน้าที่ของ อ.ก.ก. ข้าราชการครูแตกต่างกับ อ.ก.ค. กรม อ.ก.ค. จังหวัด และ อ.ก.ค. กรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ซึ่งได้กำหนดให้มีองค์กรในรูปของคณะบุคคล เป็นผู้มีอำนาจในการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครู ได้แก่ คณะกรรมการข้าราชการครู

(อ.ค.) คณะอนุกรรมการข้าราชการครูสามัญประจำกรม (อ.ค.ค.กรม)
 คณะอนุกรรมการข้าราชการครูสามัญประจำจังหวัด (อ.ค.ค.จังหวัด) และ
 คณะอนุกรรมการข้าราชการครูสามัญประจำกรุงเทพมหานคร (อ.ค.ค.กรุงเทพ-
 มหานคร) อำนาจหน้าที่ของ อ.ค.ค.กรม และ อ.ค.ค.จังหวัด และ อ.ค.ค.
 กรุงเทพมหานคร มีตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ ตามที่ ก.ค.มอบหมาย
 สำหรับอำนาจหน้าที่ของ อ.ค.ค. กรม อ.ค.ค.จังหวัด และ อ.ค.ค.
 กรุงเทพมหานคร ที่มีกำหนดไว้ตามมาตรา 42 คือ อำนาจในการบรรจุแต่งตั้งให้
 ดำรงตำแหน่งซึ่งได้รับเงินเดือนระดับ 7 และระดับ 6 อ.ค.ค. กรมเป็นผู้อนุมัติ
 อธิบดีเป็นผู้สั่งบรรจุแต่งตั้ง ทั้งแต่ระดับ 6 ลงมา อ.ค.ค.จังหวัดเป็นผู้อนุมัติ
 ผู้อำนวยการประถมศึกษาจังหวัดหรือผู้อำนวยการการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร
 เป็นผู้สั่งบรรจุแต่งตั้ง มาตรา 47 อำนาจเกี่ยวกับการสอบคัดเลือก และคัดเลือก
 ได้กำหนดให้ อ.ค.ค.กรม หรือ อ.ค.ค.จังหวัดเป็นผู้ดำเนินการ มาตรา 61
 อำนาจเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัย การออกจากราชการ การร้องทุกข์และการ
 อุดหนุน ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของ อ.ค.พ.กระทรวง และ อ.ค.พ.จังหวัด เป็น
 อำนาจหน้าที่ของ อ.ค.ค.กรม และ อ.ค.ค.จังหวัดแล้วแต่กรณี (ราชกิจจานุเบกษา
 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523)

งบประมาณการจัดการศึกษา

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า การบริหารงานนั้นจำเป็นต้องอาศัยทรัพยากรบริหาร
 เป็นปัจจัยพื้นฐาน และในบรรดาทรัพยากรเหล่านี้ การเงินนับเป็นสิ่งที่สำคัญอย่างยิ่ง
 ประการหนึ่งในที่จะดำเนินการให้องค์การบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในการจัดกา-
 รศึกษา ก็เช่นเดียวกันเพราะในการจัดการศึกษานั้นต้องใช้เงินในการลงทุนเพื่อพัฒนา
 คนอันจะเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะการจัดการศึกษาระดับก่อน
 ประถมศึกษา และประถมศึกษา งบในการจัดการศึกษามีถึงร้อยละ 57.4 ของ
 งบประมาณแผ่นดิน (สำนักงาน 2530 : 41)

ความหมายของคำว่า งบประมาณนั้น Gulick (1937 : 17) ให้
 ความหมายว่า หมายถึง การจัดทำงบประมาณการเงิน การวางแผนหรือโครงการ

ใช้จ่ายเงิน การบัญชี และการควบคุมดูแลการใช้จ่ายเงินโดยรอบคอบ และรัดกุม กองงบประมาณ กรุงเทพมหานคร (2528 : 1) ให้ความหมายไว้ว่า งบประมาณ เป็นแผนการใช้จ่ายเงินที่แสดงออกมาในรูปของตัวเงิน สำหรับระยะเวลาหนึ่งของงาน หรือโครงการที่จะดำเนินการ และรวมถึงวิธีการที่จะหาเงินมาใช้จ่ายตามงานหรือโครงการนั้น

หลักสำคัญของการงบประมาณ ในการจัดทำงบประมาณต้องมีหลักการยึดอยู่เพื่อเป็นแนวพิจารณาการดำเนินงานนั้น ๆ ในการจัดทำงบประมาณ ดร. ป๋วย อึ๊งภากรณ์ ได้ให้แนวไว้ดังนี้ (ป๋วย อึ๊งภากรณ์ 2503 : 206-214)

1. การคาดการณ์ไกล (Foresight) ได้แก่ การที่กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานต่าง ๆ จะต้องคิดหรือคาดคะเนไว้ล่วงหน้าว่าจะต้องดำเนินโครงการใด และจะต้องใช้เงินเพื่อการนั้น ๆ ในแต่ละปีเป็นจำนวนเงินเท่าใด นอกจากนี้จะต้องคำนึงถึงรายรับที่จะได้มาด้วยว่ามีเพียงพอกับรายจ่ายนั้นหรือไม่

2. ความเป็นประชาธิปไตย (Democracy) การที่หน่วยงาน หรือองค์การใดจะนำเงินงบประมาณออกใช้จ่าย ควรให้ผู้ร่วมงานส่วนใหญ่ให้ความเห็นชอบเสียก่อน

3. ดุลยภาพ (Balance) หมายความว่า ในระยะหลาย ๆ ปี เมื่อดูรายจ่ายการใช้จ่ายเงินควรจะสมดุล (Balance) คือ รายรับเท่ากับรายจ่าย

4. สาระประโยชน์ (Utility) ในการใช้จ่ายเงินควรคำนึงถึงผลประโยชน์ที่จะเกิดให้มากที่สุด

5. ความยุติธรรม (Equity) ในการที่หัวหน้าองค์การใดหรือครูใหญ่จะจัดสรรเงินนั้น ควรคำนึงถึงความยุติธรรมซึ่งมีความหมายรวมถึง ศีลธรรม และความชอบธรรมด้วย

6. ประสิทธิภาพ (Efficiency) ผู้บริหารจะต้องควบคุมดูแลให้มีการรับและจ่ายเงินงบประมาณให้เกิดประสิทธิภาพให้มากที่สุด

สำหรับงบประมาณในการจัดการศึกษาขององค์การส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบาลเมืองพัทยา และกรุงเทพมหานครนั้น สามารถจำแนกที่มาของงบประมาณได้จาก 2 แหล่งคือ (กรุงเทพมหานคร 2529 : 33)

1. เงินอุดหนุนจากรัฐบาล
2. เงินของท้องถิ่น คือ งบที่ได้มาจากรายได้ขององค์การท้องถิ่นนั้น ๆ

ส่วนการพิจารณาว่างบประมาณการจัดการศึกษานั้น ในสภาวะที่ประเทศไทยกำลังเร่งรัดพัฒนาในด้านต่าง ๆ ทรัพยากรที่ใช้เพื่อการพัฒนาเป็นสิ่งสำคัญกว่าปัจจัยอื่น ๆ รัฐต้องพยายามใช้ทรัพยากรของประเทศให้น้อยที่สุด แต่ให้ได้ความเจริญก้าวหน้าสูงสุด การพัฒนาในด้านการศึกษาของประเทศก็เช่นเดียวกันที่ต้องพยายามหาวิธีการจัดการศึกษาโดยใช้ทรัพยากรในรูปของเงินงบประมาณให้น้อยที่สุด แต่ให้เด็กได้รับการศึกษาอย่างกว้างขวาง และในขณะเดียวกันก็ให้มีคุณภาพอยู่ในเกณฑ์ที่ประสิทธิภาพของการจัดการศึกษาในระดับอนุบาลและประถมศึกษาอาจพิจารณาได้จากค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อหัวของนักเรียน ค่าใช้จ่ายต่อหัวนักเรียนยิ่งมากขึ้นเท่าใดอาจแสดงถึงความพยายามที่จะทุ่มเทกำลังเงินเพื่อปรับปรุงมาตรฐานของการเรียนการสอนให้สูงขึ้น ซึ่งจะมีผลโดยตรงต่อคุณภาพของนักเรียน ในขณะเดียวกันถ้าพิจารณาในแง่ของการลงทุน ค่าใช้จ่ายต่อหัวยิ่งมากขึ้นเท่าใดอาจหมายถึงความสูญเสียของการลงทุน ทั้งนี้ เนื่องจากไม่มีหลักประกันและข้อพิสูจน์ที่แน่นอนที่แสดงว่า ผลที่ได้ในรูปของคุณภาพของนักเรียนอยู่ในเกณฑ์ที่ต้องการ การลงทุนจึงต้องพยายามหามาตรการที่ช่วยลดค่าใช้จ่ายต่อหัวของนักเรียนให้น้อยที่สุด ค่าใช้จ่ายต่อหัวของนักเรียนยังแสดงให้เห็นถึงความสูญเสียเปล่าในการจัดการศึกษาที่เกิดจากการเรียนซ้ำชั้น การละทิ้งการเรียนและความค้อยคุณภาพของนักเรียน แต่เนื่องจากการผลิตนักเรียนจำเป็นต้องถือเป็นการลงทุนอย่างหนึ่งอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่ต้องใช้เงินสำหรับปลูกสร้างอาคารและจัดซื้อครุภัณฑ์ และสำหรับค่าเป็นกาาร ดังนั้น การคิดค่าใช้จ่ายต่อหัวนักเรียน

จึงจำเป็นต้องนำงบดำเนินการและงบลงทุนในส่วนที่เป็นตัวเงินมาคิดพร้อมกัน ในการพิจารณางบประมาณ เพื่อให้สะดวกในการวิเคราะห์งบประมาณในแง่วิชาการ และสอดคล้องกับการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษา จึงแยกงบประมาณออกเป็น 2 ประเภท คือ

1. งบลงทุนเพื่อการศึกษา ได้แก่ ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง
ค่าครุภัณฑ์
2. งบดำเนินการเพื่อการศึกษา ได้แก่ ค่าตอบแทน ค่าใช้สอย
ค่าสาธารณูปโภค ค่าวัสดุ

นอกจากองค์ประกอบต่าง ๆ ดังที่กล่าวมาแล้วคือ นโยบาย การจัดการ การบริหารงานบุคคล และงบประมาณการจัดการศึกษา องค์ประกอบที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่ผู้วิจัยจะศึกษาเพื่อคุณภาพของการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร คือ แผนพัฒนาการศึกษา ทั้งนี้เพราะแผนเป็นเครื่องมือที่จะช่วยให้มีการนำนโยบายไปปฏิบัติ

แผนพัฒนาการศึกษา

สำหรับคำว่าแผน (Plan) มาลัย หุวะนันทน์ (2508 : 20) ให้ความหมายว่า คือ "การบริหารงานให้สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์และนโยบายที่วางไว้ แผนเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการใช้ความรู้ในทางวิทยาการและวิจารณ์งาน วิจัยเหตุการณ์ต่าง ๆ ในอนาคต แล้วกำหนดวิธีการโดยถูกต้อง และมีเหตุผลเพื่อให้การดำเนินงานตามแผนเป็นไปโดยเรียบร้อยสมบูรณ์ และมีประสิทธิภาพมากที่สุด" ดังนั้นเรื่องของการวางแผนจึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญยิ่งองค์การต่าง ๆ ไม่ว่าจะของรัฐ หรือเอกชนพยายามที่จะพัฒนาโดยการใช้แผนเพื่อเป็นตัวนำไปสู่การดำเนินงานให้บรรลุ วัตถุประสงค์และเป้าหมายสูงสุด ความสำคัญในการวางแผนนั้น สนานจิตร์ สุนทรทรัพย์ (2524 : 10) ได้สรุปไว้ดังนี้

1. การวางแผนช่วยให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างเกิดประโยชน์สูงสุด โดยเฉพาะทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด เนื่องจากมีการวิเคราะห์ทางเลือก เพื่อช่วยให้ใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดแต่ได้ผลมากที่สุด

2. การวางแผนช่วยให้การดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์ เนื่องจากมีการกำหนดจุดมุ่งหมายในการทำงานอย่างแน่นอน เป็นแนวทางให้ทุกฝ่ายที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาท เพื่อไปสู่จุดมุ่งหมายปลายทางเดียวกัน

3. การวางแผนช่วยลดการขัดแย้งในองค์กรหรือหน่วยงาน เนื่องจากมีการกำหนดขั้นตอนการทำงานตลอดจนบทบาทหน้าที่ช่วยให้การทำงานไม่สับสนซับซ้อน

4. การวางแผนสามารถช่วยให้ผู้บริหารสามารถคาดคะเนล่วงหน้าถึงปัญหาและอุปสรรคอันอาจจะเกิดขึ้น และสามารถปรับสถานการณ์ทั้งทีและเวลาให้เกิดประโยชน์ได้

5. การวางแผนสามารถช่วยให้ควบคุมงานได้อย่างมีระบบและไม่ก่อให้เกิดผลในทางลบ

6. การวางแผนช่วยให้การพัฒนาหรือแก้ปัญหาขององค์กรหรือหน่วยงานเป็นไปอย่างทันเหตุการณ์ เนื่องจากได้มีการวิเคราะห์ปัญหาอย่างมีระบบสามารถทำให้จับสำคัญกับความสำเร็จของปัญหาและการมีผลการดำเนินงานที่ทันต่อเหตุการณ์

7. การวางแผนจะช่วยให้การพัฒนาทุกด้านทุกระดับสอดคล้องกัน เป็นการลดความซ้ำซ้อนในการใช้ทรัพยากร เช่น การวางแผนการศึกษาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอนามัยโรงเรียน ก็ควรสอดคล้องกับแผนสาธารณสุข หรือแผนการศึกษาระดับประถมศึกษาและระดับที่สูงกว่าประถมศึกษาขึ้นไป และไม่มีการใช้งบประมาณในกลุ่มประชากรเป้าหมายเดียวกันในเรื่องเดียวกัน เป็นต้น

8. การวางแผนจะช่วยให้เกิดการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานที่มีกิจกรรมเหมือนกัน คล้ายคลึงหรือเกี่ยวพันซึ่งกันและกัน

9. การวางแผนช่วยให้องค์กรหรือหน่วยงานสามารถกำหนดอนาคตของตนเองได้ แม้การวางแผนจะเกี่ยวข้องกับการกะการณ์ล่วงหน้า แต่ก็มีผู้กล่าวว่ามักวางแผนต่างจากหมอกุ ทรงที่หมอกุพยายามทำนายว่าจะเกิดอะไรขึ้นในอนาคต แต่นักวางแผนพยายามที่จะควบคุมสิ่งที่เกิดในอนาคตโดยวิเคราะห์สถานการณ์ล่วงหน้า และเตรียมการเพื่อกันและแก้ปัญหาอันจะเกิดขึ้น

จากที่กล่าวมาแล้วทั้งหมดจะเห็นได้ว่า แผนมีความสำคัญอย่างยิ่ง แต่แผน จะช่วยให้เกิดประโยชน์ดังกล่าวได้ก็ต่อเมื่อมีการวางแผนที่ดี สำหรับลักษณะของแผนงาน ที่ดีนั้นควรมีลักษณะดังนี้ คือ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ 2527 : 30)

1. มีนโยบายและวัตถุประสงค์ค่อนข้างชัดเจน แน่นนอน และเข้าใจ
ง่าย
2. มีความสอดคล้องกับแผนฯ ในระดับอื่น ๆ
3. มีการพิจารณานำเอาทรัพยากรที่มีอยู่มาใช้ให้เกิดประโยชน์อย่าง
สูงสุด
4. มีความยืดหยุ่น สามารถที่จะปรับ และแก้ไขให้เหมาะสมกับ
สภาพและสถานการณ์
5. มีการกำหนดนโยบาย วัตถุประสงค์ เป้าหมาย วิธีการดำเนินงาน-
การ และควรประกอบด้วยผู้เกี่ยวข้องทั้งหมด ทั้งระดับนโยบาย ผู้บริหาร ผู้รับ-
ผิดชอบ ผู้ปฏิบัติ และผู้ที่ได้รับผลจากแผนเพื่อให้ทุกฝ่ายยอมรับ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง
ประชาชนควรเข้ามามีส่วนร่วมให้มากที่สุด
6. มีการกำหนดขั้นตอน และบทบาทหน้าที่ของผู้เกี่ยวข้องให้ชัดเจน
เพื่อมิให้เกิด ความสับสนในการดำเนินงานตามขั้นต่าง ๆ ของแผน
7. มีการใช้ข้อมูล (จำเป็น) เป็นพื้นฐานในการตัดสินใจทุกขั้นตอน
8. มีระบบการกำกับ ควบคุม ติดตามและประเมินผลของแผน เพื่อ
การปรับปรุง และควบคุมภาพ

ทั้งนี้การวางแผนเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ วุฒิชัย จำนวน ๓ (2509 : 84-85) ได้เน้นย้ำถึงความสำคัญของการวางแผนให้สอดคล้องกันนโยบาย ของหน่วยงานว่า เมื่อกำหนดนโยบาย ในระดับหน่วยงานหรือองค์การ เพื่อดำเนิน ไปสู่วัตถุประสงค์ในแต่ละระดับแล้ว สิ่งจำเป็นที่มีความสำคัญยิ่งยวดก็คือ รายละเอียด ที่แปลมาจากนโยบายต่าง ๆ นั้นจะปรากฏออกมาในรูปของแผนงานที่จะต้องปฏิบัติในระดับ

ต่าง ๆ และในตำแหน่งต่าง ๆ ที่มีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กันอยู่ในองค์การใด
องค์การหนึ่ง เพราะฉะนั้นลักษณะของความสำเร็จเริ่มต้นของแผนงาน คือ มุ่งเน้นที่จะ
ชี้แนะและแสดงออกมาซึ่งลำดับขั้นตอนในการปฏิบัติต่าง ๆ เพื่อที่จะให้เป็นไปตาม
นโยบายที่จะบรรลุไปในแนวทางของวัตถุประสงค์

จากที่กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่าแผนเป็นสิ่งที่จะทำให้มีการนำนโยบายไปใช้
ปฏิบัติ

สำหรับประเทศไทยนั้นเริ่มมีการวางแผนอย่างจริงจังและเป็นรูปแบบใน
สมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี โดยมีแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและ
สังคมแห่งชาติระยะที่ 1 มีกำหนด 6 ปี (พ.ศ. 2504-2509) ส่วนแผนระยะต่อ ๆ
มาเป็นแผนระยะ 5 ปี ปัจจุบันอยู่ในระหว่างช่วงเวลาของแผนพัฒนาการระยะที่ 6
(พ.ศ. 2530-2534)

สำหรับแผนพัฒนาการศึกษาก็ได้กำหนดขึ้นโดยใช้ช่วงเวลาเดียวกันกับแผน
พัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ขณะนี้อยู่ในช่วงเวลาของแผนพัฒนาการศึกษา
ระยะที่ 2 ในช่วงปี พ.ศ. 2525-2529 ในปัจจุบันอยู่ในช่วงของพัฒนาการศึกษาของ
กรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2530-2534)

การทำวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยจะทำการวิเคราะห์แผนพัฒนาการศึกษากทม.ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2530-2534) โดยมุ่งวิเคราะห์เกี่ยวกับระบบการศึกษา เพื่อดูแนว-
โน้มของการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานครในอนาคต ผลการวิจัยจะได้นำเสนอ
ต่อไปในบทที่ 4

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย