



บทที่ 2

## วรรณคดีที่เกี่ยวข้อง

### แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับระบบบริหาร

การนำแนวความคิดเกี่ยวกับระบบมาใช้ในการบริหารงานนั้น กิติมา ปรีดีดีล (2529) กล่าวว่า คำว่าระบบได้ถูกนำมาใช้ในสังคมมนุษย์ โดยเฉพาะในด้านการบริหาร และธุรกิจต่าง ๆ จะนำเอาทฤษฎีระบบมาใช้กันอย่างกว้างขวาง และได้รับการพัฒนาเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน เพราะเหตุว่าการบริหารงานใดก็ตาม หากได้จัดกระทำอย่างมีระบบแล้ว ผลที่ออกมาส่วนมากจะคุ้มค่า แต่เดิมการบริหารโดยทั่วไป เน้นกันในเรื่องของโครงสร้าง (structure) มากกว่า แต่ผลจากการปฏิบัติงานปรากฏว่าการที่จะคำนึงถึงโครงสร้างอย่างเดี๋ยวจึง โดยจัดให้มีโครงสร้างของการทำงานที่ดี และทันสมัย แต่ในขณะที่เดียวกันวิธีการดำเนินงานในโครงสร้างนั้น เป็นไปอย่างยุ่งเหยิง รายละเอียดของงานไม่ชัดเจน การประสานงานไม่ดีพอ ผู้ปฏิบัติงานขาดความรู้ เหตุผลต่าง ๆ เหล่านี้ ก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงานได้ ดังนั้น หากผู้บริหารได้นำความรู้ในเรื่องของการทำงานอย่างมีระบบ (System Approach) มาใช้ มีการคำนึงถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนถึงความสัมพันธ์ และการต่อเนื่องของการกระทำอย่างมีระบบแล้ว ความยากในการบริหารงานหรือคุณภาพของผลผลิตที่เกิดขึ้น ย่อมดีกว่าอย่างเห็นได้ชัด

ความหมายของคำว่าระบบ ในลักษณะของการบริหารงานนั้น ได้มีผู้กล่าวไว้หลายทัศนะด้วยกัน ซึ่งพอจะประมวลได้ดังนี้

Johnson, Kast และ Rosenzweig (1963) ให้ความหมายของระบบว่า ระบบ คือ การประกอบ (assemblage) หรือการรวมกัน (combination) ของสิ่งของหลาย ๆ สิ่ง หรือของส่วนต่าง ๆ หลาย ๆ ส่วน ขึ้นเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

Churchman (1968) กล่าวว่า ระบบเกิดขึ้นโดยมีส่วนประกอบหลาย ๆ ส่วน แต่ละส่วนมีความสัมพันธ์กัน (interrelated) และขึ้นอยู่กับกัน (interdependent) จำนวนหนึ่งที่ถูกกำหนดขึ้น เพื่อกระทำบางสิ่งบางอย่างให้สำเร็จผลตามที่ต้องการ

Bertalanfly (อ้างถึงใน สมพงษ์ เกษมสิน 2523) กล่าวว่าระบบ คือ กลุ่มขององค์ประกอบต่าง ๆ ที่มีความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบ และคุณลักษณะที่เกี่ยวข้อง

นิมลจรรย นามวัฒน์ (2527) ให้ความหมายว่าระบบหมายถึง องค์รูปหรือสิ่งที่ประกอบด้วยส่วนประกอบจำนวนตั้งแต่สองส่วนขึ้นไป โดยส่วนประกอบเหล่านี้ ต่างไม่เป็นอิสระจากกัน แต่มีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ในอันที่จะร่วมกันก่อตัวขึ้นเป็นองค์รูปใดองค์รูปหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่ในฐานะที่เป็นระบบ ๆ หนึ่ง ดังนั้นเมื่อเกิดการกระทำขึ้นหรือเกิดการเปลี่ยนแปลงรูปในส่วนประกอบ

ใดของระบบก็จะเกิดปฏิกริยาถูกใช้ขึ้นในส่วนประกอบอื่น ๆ ทั้งหมดของระบบนั้น

จากความหมายของระบบดังกล่าว จะเห็นลักษณะสำคัญของระบบอยู่ประการหนึ่ง คือ กลุ่มของส่วนประกอบต่าง ๆ ที่รวมกันอยู่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันนี้ จะอยู่ในลักษณะที่มีความเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์ต่อกัน มีปฏิกริยาต่อกันได้ ลักษณะเช่นนี้จะพบได้ในองค์การประเภทต่าง ๆ โดยทั่วไป เช่น เรื่องของการวางแผนของหน่วยงานในกรมหนึ่ง ๆ อาจมีกองแผนงานซึ่งรับผิดชอบงานด้านวางแผนโดยตรง แต่ในการวางแผนกองนั้นจะต้องอาศัยข้อมูล และโครงการที่กองต่าง ๆ ส่งมา และการที่แผนจะได้รับการปฏิบัติจนครบถ้วนสมบูรณ์หรือไม่ ก็ขึ้นอยู่กับกองที่มีหน้าที่ปฏิบัติและการติดตามประเมินผล เพื่อให้ได้ข้อมูลป้อนกลับ เพื่อทำแผนต่อไป หากใช้การรายงานก็ขึ้นอยู่กับกองต่าง ๆ ว่าจะให้ข้อมูลที่แท้จริงภายในระยะเวลาที่กำหนดหรือไม่ จึงเห็นได้ว่าระบบการวางแผนของหน่วยงาน จะสำเร็จได้ขึ้นอยู่กับการทำหน้าที่อย่างสมบูรณ์ของหน่วยงานย่อยในระบบ (สนานจิตร์ สุคนธ์ทรัพย์, ม.ป.พ.)

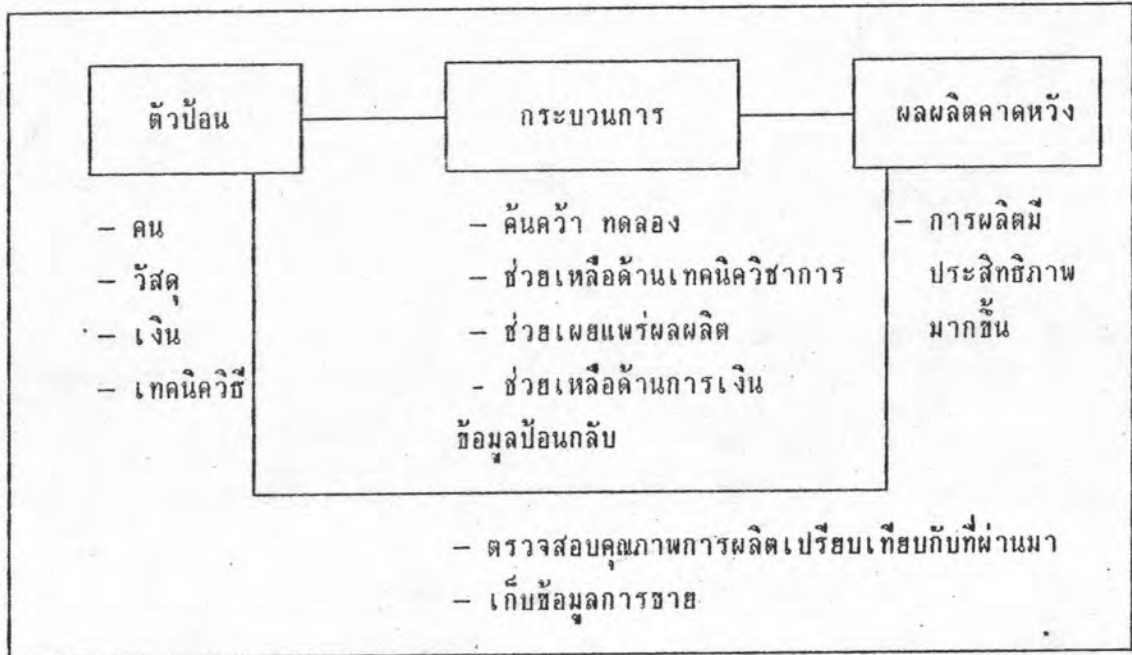
#### ทฤษฎีการบริหารเชิงระบบ

พินลจรรยา นามวัฒน์ (2527) ได้กล่าวถึง แนวความคิดเกี่ยวกับระบบว่าได้นำมาใช้ในการศึกษาองค์การและการบริหารใน 2 ประการด้วยกันคือ

1. แนวความคิดเกี่ยวกับระบบเปิด หมายถึง การมององค์การเป็นระบบย่อยของสังคมที่ต้องบรรลุจุดมุ่งหมายของตนภายใต้ข้อจำกัดต่าง ๆ ซึ่งเป็นส่วนประกอบของระบบที่ใหญ่กว่า มีปฏิสัมพันธ์กับพลังภายนอกในสังคม โดยพลังภายนอกเหล่านั้น มีผลกระทบต่อการดำเนินงานขององค์การ และในทางกลับกัน องค์การก็มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมด้วยเช่นกัน ปฏิสัมพันธ์ที่องค์การและสิ่งแวดล้อมมีต่อกันนี้ ทำให้ต้องพิจารณาองค์การในฐานะที่เป็นระบบเปิด ซึ่งย่อมต้องได้รับปัจจัยนำเข้าจากสิ่งแวดล้อมหรือสังคม ปัจจัยนำเข้า (Input) เหล่านี้ได้แก่ ข้อมูล เงิน พลังงาน คน วัสดุ อุปกรณ์ เป็นต้น และเมื่อได้รับปัจจัยนำเข้าแล้วก็ดำเนินการด้วยกระบวนการขององค์การเปลี่ยนสภาพปัจจัยนำเข้าเป็นปัจจัยนำออก (Output) ซึ่งมีได้หลายรูปแบบตามแต่ประเภทขององค์การ เช่น องค์การอุตสาหกรรมเปลี่ยนสภาพวัตถุดิบเป็นผลผลิตทางอุตสาหกรรม สถาบันการศึกษาเปลี่ยนแปลงสภาพคนที่ไม่มีการศึกษาให้เป็นคนมีการศึกษา ฯลฯ ความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบต่าง ๆ ของระบบปรากฏตามแผนภาพที่ 1

แผนภาพที่ 1 : แสดงความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบต่าง ๆ ของระบบ

สภาพแวดล้อม



ที่มา : สำนวนจิตร สุนทรทรัพย์ เอกสารประกอบการสอนวิชาการวางแผนการศึกษา  
ภาควิชาบริหารการศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ม.ป.พ. (อัคราเนาว)

2. แนวความคิดเกี่ยวกับระบบย่อย องค์การเป็นระบบที่ประกอบด้วยระบบย่อยหลาย ๆ ระบบ ดังนั้นการกระทำหรือการเปลี่ยนแปลงภายในส่วนใดส่วนหนึ่งขององค์การย่อมมีผลกระทบต่อส่วนอื่น ๆ ทั้งหมดในองค์การ เช่น ถ้ามีการเพิ่มเงินเดือนให้เจ้าหน้าที่ในแผนกการเงิน เจ้าหน้าที่ในแผนกอื่น ๆ ก็จะได้รับรู้ทั้งหมด และหวังที่จะได้รับเงินเดือนเพิ่มขึ้นเหมือนกันด้วย ในเรื่องนี้ Kast และ Rosenzweig (1985) ได้ให้ความเห็นว่า องค์การก็คือ ระบบย่อยของสิ่งแวดล้อมที่กว้างขวางกว่า และล้อมรอบองค์การอยู่ใน องค์การประกอบด้วยระบบย่อยหลายระบบ

ระบบย่อยที่เป็นส่วนประกอบภายในองค์การที่สำคัญ ๆ ได้แก่

2.1 ระบบย่อยทางสังคม ได้แก่ เป้าหมาย และค่านิยมขององค์การ (Goals and Values Subsystem) ซึ่งเป็นระบบย่อยที่สำคัญระบบหนึ่ง ที่ทำให้องค์การมีอิทธิพลต่อสิ่งแวดล้อม คือ ในขณะที่องค์การรับเอาค่านิยมจากสิ่งแวดล้อมทางวัฒนธรรมของสังคมรอบข้าง องค์การก็มีอิทธิพลต่อค่านิยมของสังคมด้วย

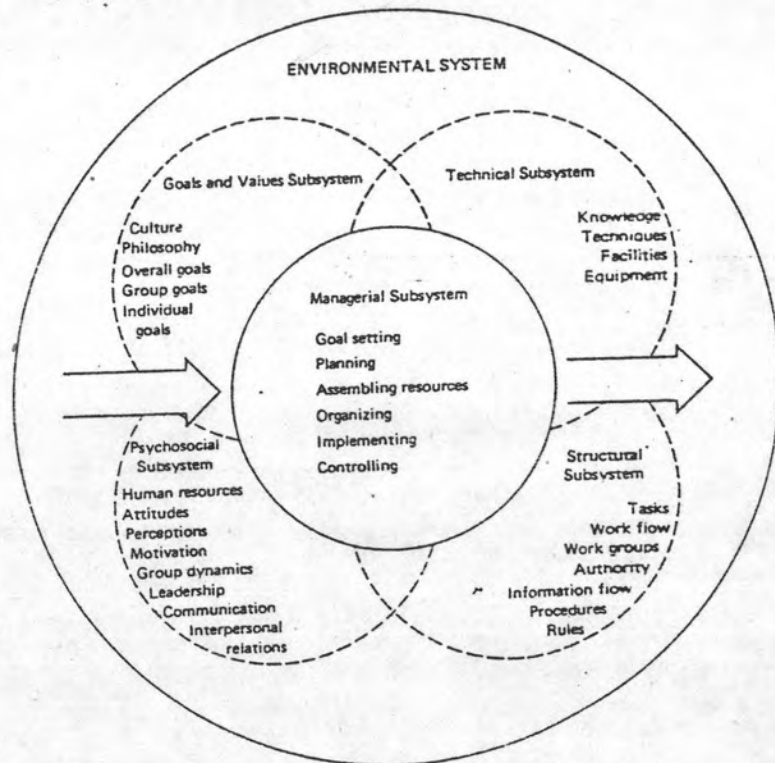
2.2 ระบบย่อยทางเทคนิค (Technical Subsystem) ได้แก่ ความสามารถต่าง ๆ ที่ถูกนำมาใช้ในการปฏิบัติงาน ซึ่งรวมถึงเทคนิค กระบวนการ อุปกรณ์ และเครื่องอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ที่เปลี่ยนสภาพปัจจัยที่นำเข้ามาเป็นปัจจัยนำออก ส่วนประกอบของระบบย่อยทางเทคนิคขึ้นอยู่กับจุดมุ่งหมายขององค์การ และเปลี่ยนแปลงไปตามความจำเป็นขององค์การ

2.3 ระบบย่อยทางจิตวิทยา (Psychosocial Subsystem) ประกอบด้วย พฤติกรรมมนุษย์และการจูงใจ สถานภาพและบทบาท พลวัต กลุ่ม โครงข่ายการทำงานและอิทธิพล ส่วนประกอบเหล่านี้ได้รับผลกระทบจากสิ่งแวดล้อมภายนอก เทคโนโลยี งานและโครงสร้างขององค์กร

2.4 ระบบย่อยโครงสร้างขององค์กร (Structural Subsystem) ประกอบด้วย ส่วนประกอบที่มาจากการแบ่งงานในองค์กร และการประสานกิจกรรมต่าง ๆ เข้าด้วยกัน ปรากฏให้เห็นในแผนภูมิขององค์กร คำอธิบายงาน กฎระเบียบวิธีปฏิบัติแสดงถึงรูปแบบของอำนาจหน้าที่ การติดต่อสื่อสาร และการไหลของงาน

2.5 ระบบย่อยทางการบริหาร (Managerial Subsystem) ซึ่งประกอบด้วย องค์ประกอบที่สำคัญ 6 ประการคือ การกำหนดจุดหมายขององค์กร (Goal Setting) การวางแผน (Planning) การจัดทรัพยากร (Assembling Resource) การจัดองค์กร (Organizing) การดำเนินการ (Implementing) และการควบคุมงาน (Controlling) ดังแสดงในแผนภาพที่ 2

แผนภาพที่ 2 : แสดงระบบย่อยที่เป็นส่วนประกอบที่สำคัญภายในองค์กร



ที่มา : Kast and Roscnzweig. Organization and Management : A systems and Contingency Approach. (Tokyo : Mc Graw-Hill Kogakusha, 1988), P114

สำหรับในด้านการศึกษานั้นอาจกล่าวได้ว่า การศึกษาเป็นระบบย่อยระบบหนึ่งของสังคม และการศึกษาระดับมัธยมศึกษาก็เป็นระบบย่อยระบบหนึ่งของระบบการศึกษา กรมสามัญศึกษาเป็นองค์กรหนึ่งที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดการศึกษาในระดับมัธยมศึกษา ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า กรมสามัญศึกษาเป็นองค์กรหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับระบบการศึกษาของสังคม การบริหารงานของ กรมสามัญศึกษา จึงอาจนำแนวความคิดทฤษฎีเชิงระบบ (System Approach) มาใช้ในการบริหารงานได้ โดยแบ่งการดำเนินงานขององค์กรออกเป็นระบบย่อยต่าง ๆ ที่จำเป็น เช่น ระบบย่อยทางเป้าหมายและค่านิยม ระบบย่อยทางเทคนิค ระบบย่อยทางจิตวิทยา ระบบย่อยทางโครงสร้าง และระบบย่อยทางการบริหารดังได้กล่าวข้างต้น

สำหรับในการศึกษาและวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยจะศึกษาเฉพาะระบบย่อยทางการบริหาร (Managerial Subsystem) ขององค์กรเท่านั้น และจะใช้องค์ประกอบของระบบย่อยทางการบริหารงานของ Kast และ Rosenzweig รวม 6 ขั้นตอน มาใช้ในการวิจัยคือ

1. การกำหนดจุดหมาย (Goal Setting)
2. การวางแผน (Planning)
3. การจัดทรัพยากร (Assembling Resource)
4. การจัดองค์การ (Organizing)
5. การดำเนินการ (Implementing)
6. การควบคุม (Controlling)

#### ระบบบริหารงานตามแนวคิดของ Kast และ Rosenzweig

##### การกำหนดจุดหมาย (Goal Setting)

ความหมายของจุดหมาย Kast และ Rosenzweig (1988) ได้ให้ความหมายไว้ว่า จุดหมาย (Goal) เป็นสิ่งที่กำหนดให้ทราบถึงความต้องการในอนาคต ทั้งของเฉพาะเรื่องและของกลุ่ม หรือเป็นความพยายามขององค์กรที่จะนำไปสู่ความสำเร็จ ดังนั้น จากความหมายนี้ จุดหมาย (Goal) จึงเป็นเรื่องของความประสงค์ (Purposes) วัตถุประสงค์ (Objectives) เป้าหมาย (Targets) โควต้า (Quotas) และข้อจำกัดเรื่องเวลา (Deadline) แต่อย่างไรก็ตามความคิดเห็นเกี่ยวกับความหมายของจุดหมายนี้อาจจะเปลี่ยนแปลงได้ ซึ่งอยู่กับทัศนคติของผู้เขียน ซึ่งบางครั้งอาจจะใช้ความถูกต้องของกฎเกณฑ์และความถูกต้องของบทบาทขององค์กรในสังคม หรือการกำหนดกิจกรรมที่จะต้องทำขององค์กรเป็นต้น สำหรับในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยมีความสนใจจะศึกษาจุดหมายของกรมสามัญศึกษา ในส่วนที่เกี่ยวกับวัตถุประสงค์และนโยบายการจัดการมัธยมศึกษาของกรมสามัญศึกษา

### วัตถุประสงค์

ในทงองค์การ การบริหารงานที่ดีย่อมต้องมีวัตถุประสงค์ที่แน่นอน ชัดเจน แม้ว่าวัตถุประสงค์จะเป็นสิ่งที่อาจจะปรับปรุง และเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับสภาวะแวดล้อมได้เสมอก็ตาม แต่วัตถุประสงค์ก็เป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่งในการดำเนินงานทุกสาขา เป็นสิ่งที่มีผลโดยตรงต่อการดำเนินงานและการอุดหนุนขององค์การ ดังที่ Mec (1956 อ้างถึงใน ธงชัย สันติวงษ์ : 2523) ได้กล่าวถึงความสำคัญของวัตถุประสงค์ไว้ว่า "ก่อนที่จะกระทำการใด ๆ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีกำหนดวัตถุประสงค์ไว้เป็นที่ชัดเจน เข้าใจง่าย และระบุเป็นหลักฐานเอาไว้"

ความหมายของวัตถุประสงค์ Etzioni (1958) ได้กล่าวไว้ว่า วัตถุประสงค์ หมายถึง จุดมุ่งหมายหรือสภาวะในอนาคตที่องค์การมุ่งหวังเอาไว้และพยายามที่จะให้บรรลุถึงซึ่งสิ่งที่ได้มุ่งหวังไว้ดังกล่าว

หลักของการกำหนดวัตถุประสงค์ กิตติมา ปรีดีติลล (2529) ได้กล่าวไว้ดังนี้

1. วัตถุประสงค์จะต้องกำหนดไว้ให้แจ่มแจ้ง ชัดเจน
2. วัตถุประสงค์ย่อยจะต้องส่งเสริมสนับสนุนวัตถุประสงค์หลัก
3. ให้หัวหน้างานแต่ละฝ่ายมีส่วนร่วมในการกำหนดวัตถุประสงค์
4. วัตถุประสงค์ทั้งหลายขององค์การจะต้องสอดคล้องกัน
5. จัดเรียงลำดับวัตถุประสงค์ตามความสำคัญก่อนหลัง
6. ทำการปรับปรุงแก้ไขวัตถุประสงค์องค์การเป็นระยะ ๆ

สมพงษ์ เกษมสิน (2523) ได้กล่าวถึงลักษณะของวัตถุประสงค์ที่ดีไว้ว่า "จะต้องมีลักษณะสอดคล้องประสานกัน เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานเป็นทีม ถ้าเป็นวัตถุประสงค์สำคัญ ควรจะเขียนไว้เป็นลายลักษณ์อักษร เข้าใจง่าย และควรมีลักษณะที่โน้มน้าว หรือจูงใจให้ผู้ร่วมงาน เห็นความสำคัญ และเต็มใจที่จะร่วมทำงานตามวัตถุประสงค์นั้นด้วย

### นโยบาย

คำว่านโยบาย (Policy) ในทางบริหารนั้น Greenwood (1965 อ้างถึงในสมพงษ์ เกษมสิน 2523) ได้ให้ความหมายไว้ว่า หมายถึง "การตัดสินใจขั้นต้นที่จะกำหนดแนวทางกว้าง ๆ ทั่วไป เพื่ออาศัยเป็นแนวอำนาจให้การปฏิบัติงานเป็นไปโดยถูกต้อง เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์" การกำหนดนโยบายนั้น อาจกำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษร หรือกล่าวด้วยวาจาก็ได้ หรืออาจกำหนดขอบเขตไว้โดยปริยาย เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการบริหารงาน นโยบายที่ต้อกำหนดไว้อย่างกว้าง ๆ นโยบายทั้งหมดขององค์การหนึ่ง ๆ ควรจะสอดคล้องกัน ไม่ควรให้มีการขัดแย้งซึ่งกันและกัน นโยบายที่ดีจะสะท้อนให้เห็นคุณลักษณะที่ดี และแสดงให้เห็นการพัฒนาขององค์การ และต้องทันสมัย (กิตติมา ปรีดีติลล 2529)

จากที่กล่าวมานี้ จะเห็นว่ากำหนดนโยบายนั้น เป็นสิ่งสำคัญต่อ

การบริหารงานและในทางปฏิบัติ การกำหนดนโยบายอาจจะกำหนดขึ้นโดยบุคคลคนเดียว หรือเป็น คณะบุคคลที่ได้รับมอบหมายก็ได้ (ประทาน คงฤทธิศึกษากร 2529)

หลักการสำคัญในการกำหนดนโยบาย

สมพงษ์ เกษมนสิน (2523) ได้กล่าวถึง การกำหนดนโยบายไว้ว่า ควรจะได้พิจารณาถึงหลักการต่อไปนี้

1. นโยบายที่ดีควรตั้งอยู่บนรากฐานของหลักการดำเนินงานที่เข้าใจ กันดีอยู่แล้ว

2. นโยบายรองจะต้องไม่ขัดแย้ง กับนโยบายหลักอย่างเด็ดขาด

3. นโยบายที่ดีควรมีลักษณะประสานสัมพันธ์กันกับนโยบายอื่นขององค์การ

4. นโยบายที่ดีจะต้องกะทัดรัด เข้าใจง่าย และควรกำหนดไว้เป็น

ลายลักษณ์อักษร

5. นโยบายที่ดีควรมีลักษณะยืดหยุ่นได้ในตัว แต่มีหลักการแน่นอน

6. นโยบายที่ดีจะต้องมีเหตุผล และครอบคลุมสิ่งที่ประสงค์

7. นโยบายที่ดีควรตั้งอยู่บนรากฐานแห่งความเป็นจริง

กิติมา ปรีดีฉลิก (2529) ได้กล่าวถึงหลักในการจัดทำนโยบายไว้ดังนี้

1. ควรจัดทำนโยบายจากข้อเท็จจริง

2. นโยบายควรแปลความหมายได้

3. ควรรับฟังข้อคิดเห็นและคำแนะนำของผู้ที่ใช้ใช้นโยบายนั้น ๆ

4. ระวังอย่าตั้งนโยบายที่ไม่จำเป็น

5. นโยบายทุก ๆ ข้อควรกำหนดไว้ให้แน่นอนและใช้ถ้อยคำกะทัดรัด

6. นโยบายทั้งหมดต้องสอดคล้องกับปัจจัยภายนอกองค์การด้วย เช่น

กฎหมาย และมาตรการต่าง ๆ ของทางราชการ

กระบวนการในการกำหนดนโยบาย ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2529)

ได้กล่าวถึง ขั้นตอนสำคัญในการกำหนดนโยบายไว้ว่ามี 3 ขั้นตอนคือ

1. การรวบรวมปัญหาหรือความต้องการ

2. การวิเคราะห์ข้อมูล

3. กำหนดนโยบาย

วัตถุประสงค์และนโยบายการจัดการศึกษาของกรมสามัญศึกษา

วัตถุประสงค์และนโยบาย ด้านการมัธยมศึกษาของกรมสามัญศึกษาที่

กำหนดไว้ในแผนพัฒนาการศึกษา ศาสนา และศิลปวัฒนธรรม ระยะที่ 6 (พ.ศ. 2530 - 2534)

มีรายละเอียดดังนี้

### วัตถุประสงค์

1. เพื่อกระจายโอกาสทางการศึกษา ระดับมัธยมศึกษาให้กว้างขวางยิ่งขึ้น โดยเน้นพื้นที่ที่ด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคมเป็นพิเศษ อันจะก่อให้เกิดความเสมอภาคทางการศึกษาของเยาวชน ระหว่างพื้นที่ที่มีลักษณะทางด้านเศรษฐกิจ และสังคมแตกต่างกัน
2. เพื่อยกระดับคุณภาพ และมาตรฐานการจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาในทุกท้องถิ่น
3. เพื่อพัฒนากระบวนการเรียนการสอน และกระบวนการเรียนรู้ให้ผู้เรียนคิดเป็น ทำเป็น แก้ปัญหาเป็น สนใจใฝ่หาความรู้ตลอดชีวิต รักการทำงาน และมีความสามารถในการประกอบอาชีพ ตามความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทางเศรษฐกิจ สังคมและเทคโนโลยี
4. เพื่อส่งเสริมให้เยาวชนมีศีลธรรม คุณธรรม จริยธรรม และวัฒนธรรม มีสุขภาพอนามัยที่สมบูรณ์ สามารถดำรงชีวิตและปฏิบัติตนเป็นพลเมืองดี อยู่ในสังคมระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข
5. เพื่อส่งเสริมให้เยาวชนที่มีปรีชาญาณ และมีความสามารถพิเศษ ได้รับการพัฒนาด้านการเรียนการสอนเป็นกรณีพิเศษ
6. เพื่อให้โรงเรียน และนักเรียนมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบทและท้องถิ่น

### นโยบาย

1. กระจายความเสมอภาคทางโอกาสเข้าศึกษาต่อ โดยเน้นขยายการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ในพื้นที่ที่มีอัตราการเรียนต่อต่ำ และให้กลุ่มพื้นที่ชนบททุรกันดารเมื่อสิ้นแผนให้รับนักเรียนที่จบประถมศึกษา เข้าศึกษาต่อระดับมัธยมศึกษา ในส่วนของกรมสามัญศึกษาได้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 50
2. ปรับปรุงโรงเรียนมัธยมศึกษาให้มีคุณภาพ และมาตรฐานทัดเทียมกัน โดยกำหนดให้มีมาตรการ การจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ ให้โรงเรียนที่อยู่ในพื้นที่ที่เสียเปรียบทางเศรษฐกิจ และสังคม โดยเฉพาะโรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดเล็กเป็นพิเศษ พร้อมทั้งสนับสนุนให้มีการใช้ทรัพยากรร่วมกัน ในรูปแบบของแหล่งวิทยากร และความช่วยเหลือระหว่างโรงเรียนภายในกลุ่มเดียวกัน หรือที่อยู่ใกล้กัน
3. ให้เร่งรัด และส่งเสริมการพัฒนาบุคลากรทางการศึกษา ทั้งในด้านการบริหาร การตรวจและการนิเทศการศึกษา การบริหารแนะแนวการศึกษาและอาชีพ ตลอดจนงานด้านการจัดการเรียนการสอน เพื่อให้สอนตามหลักสูตรปัจจุบันได้อย่างมีประสิทธิภาพ
4. ให้นำวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี มาใช้ปรับปรุงกระบวนการเรียนการสอนให้เหมาะสม สอดคล้องกับสภาพของชุมชน และทรัพยากรท้องถิ่น เพื่อให้ผู้เรียนสามารถ



คิดเป็น ทำเป็น แก้ปัญหาได้ตามวัย โดยเน้นการเรียนการสอนในวิชาพื้นฐานอาชีพ และวิชาอาชีพ มากยิ่งขึ้น จัดให้มีกิจกรรมครบวงจร และให้นักเรียนสามารถนำความรู้ที่เรียนไปประกอบ อาชีพอิสระได้ รวมทั้งปลูกฝังความรับผิดชอบสร้างเจตคติ นิสัยในการทำงาน

5. เร่งรัดให้มีการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน เพื่อปลูกฝังศีลธรรม คุณธรรม จริยธรรม วัฒนธรรม และส่งเสริมให้เยาวชนมีสุขภาพพลานามัยที่สมบูรณ์ เพื่อพัฒนา คุณภาพชีวิตและสังคม รวมทั้งความเป็นพลเมืองดี ยึดมั่นในชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และ ความมั่นคงตามระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

6. ส่งเสริมและสนับสนุนให้เยาวชนที่มีปรีชาญาณ และมีความสามารถ พิเศษได้รับการพัฒนา ด้านการเรียนการสอนเป็นกรณีพิเศษ

7. เร่งรัดและส่งเสริมให้โรงเรียนในสังกัดมีความพร้อม เพื่อเป็น ศูนย์กลางในการบริการและร่วมพัฒนาชุมชน โดยเฉพาะโรงเรียนในชนบท

8. เร่งรัด และส่งเสริมให้มีการศึกษา ค้นคว้า วิจัย ติดตาม และ ประมวลข้อมูลทางการศึกษา เพื่อใช้ในการพัฒนาการบริหาร และวางแผนการศึกษา รวมทั้งให้ โรงเรียนปรับปรุงระบบสารสนเทศให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

9. ปรับปรุงองค์กรและกลไกการบริหารการมัธยมศึกษา โดยถือหลัก การกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่หน่วยงาน และสถานศึกษาที่ตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาค

10. ให้เร่งรัดการพัฒนาระบบการรับนักเรียนเข้าศึกษาต่อ เพื่อให้เด็ก ที่เสียเปรียบทางเศรษฐกิจและสังคม ได้เข้าเรียนในโรงเรียนของรัฐบาลมากยิ่งขึ้น

11. ปรับปรุงอัตราค่าเก็บเงินบำรุงการศึกษา ในระดับมัธยมศึกษา ให้เหมาะสมกับการลงทุนทางการศึกษา และให้เหมาะสมกับสภาพของท้องถิ่น

นอกจาก นโยบายที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาการศึกษา ศาสนา และ ศิลปวัฒนธรรม ระยะที่ 6 (พ.ศ. 2530 - 2534) ที่กล่าวแล้ว กรมสามัญศึกษายังได้กำหนด ทิศทางการพัฒนาการศึกษาของกรมสามัญศึกษา ของแต่ละปีการศึกษา เพื่อเป็นแนวทางในการ ดำเนินงานเฉพาะในแต่ละปีไว้อีกด้วย เช่น ในปี พ.ศ. 2530 ซึ่งเป็นปีแรกของการใช้แผนพัฒนา การศึกษา ศาสนาและศิลปวัฒนธรรม ระยะที่ 6 กรมสามัญศึกษาได้กำหนดทิศทางการพัฒนา การศึกษาของกรมสามัญศึกษา โดยขออธิบดีกรมสามัญศึกษา (นายพะยอม แก้วกำเนิด) ดังนี้ (กรมสามัญศึกษา 2529)

#### ทิศทางการบริหารและพัฒนาการศึกษาของกรมสามัญศึกษา ปี 2530

##### 1. นโยบายด้านความเสมอภาคทางการศึกษา

เร่งรัดและรณรงค์เพื่อขยายโอกาสทางการศึกษา ในระดับมัธยมศึกษา ตอนต้น และการศึกษาพิเศษ ให้มีการศึกษาต่อมากขึ้น โดยเฉพาะในท้องที่ที่มีการศึกษาต่อต่ำ พร้อมทั้งยกระดับมาตรฐาน คุณภาพชีวิตในชนบทให้สูงขึ้นทัดเทียมกับการศึกษาในเมือง

## 2. นโยบายด้านคุณภาพการศึกษา

พัฒนา และส่งเสริมสนับสนุนให้การเรียนของนักเรียนบรรลุผลตาม จุดมุ่งหมายของหลักสูตรให้มีความรู้ ความคิด ทักษะปฏิบัติ คุณธรรม น้ำใจ ค่านิยมที่ดีอย่างสมดุลย์ สอดคล้องกันเพื่อพร้อม เพื่อการศึกษาต่อ การเข้าสู่ตลาดแรงงานและการประกอบอาชีพอิสระ ทั้งในสาขาอาชีพของบิดามารดาหรืออาชีพอื่นที่สามารถดำเนินการได้ในท้องถิ่น

## 3. นโยบายด้านการส่งเสริมศีลธรรม คุณธรรม และค่านิยมที่ดีงาม

ส่งเสริมสนับสนุนการปลูกฝัง และฝึกอบรมพัฒนาให้นักเรียนมี และ ประพฤติ ปฏิบัติตามศีลห้า ครรลองของศีลธรรม คุณธรรม และค่านิยมที่ดีงาม โดยมุ่งเน้นในเรื่อง ความกตัญญูกตเวที ความมีระเบียบวินัย ความสะอาด ความรับผิดชอบ ความซื่อสัตย์ ความอดทน ขยันหมั่นเพียร การพึ่งตนเอง การทำงานเป็นหมู่คณะ การทำงานเพื่องาน การเห็นแก่ประโยชน์ ส่วนรวม การรู้จักยกย่องผู้กระทำความดี การประหยัด การใช้ชีวิตเรียบง่ายและการรู้จักประมาณ

## 4. นโยบายด้านส่งเสริมวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

ส่งเสริมสนับสนุนการเรียน และการสร้างประสบการณ์ให้กับนักเรียน ในด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเป็นกรณีพิเศษ ให้เกิดความรู้ ความคิดริเริ่ม การประดิษฐ์ สร้างสรรค์ทักษะ และน้ำใจในการแก้ปัญหา และการทำงานด้วยขั้นตอน และวิธีการของ กระบวนการทางวิทยาศาสตร์ เพื่อให้มีผลงานทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่เป็นประโยชน์ ต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิต การอาชีพ และการพัฒนาชุมชน

## 5. นโยบายด้านการศึกษาเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ

พัฒนาส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาวิชาชีพ เพื่อการมีงานทำ โดยมุ่ง เน้นการอาชีพในท้องถิ่น ด้วยการส่งเสริมให้นักเรียนได้ศึกษา และฝึกปฏิบัติงานอาชีพของพ่อแม่ ผู้ปกครอง หรืออาชีพอื่นใด ที่สามารถกระทำได้ตามสภาพทรัพยากรในท้องถิ่น เพื่อให้เกิดการ สืบต่อเนื่อง การพัฒนาประสิทธิภาพให้สูงขึ้น และการนำทรัพยากรท้องถิ่นมาใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อ การอาชีพ

## 6. นโยบายด้านการศึกษาเพื่อพัฒนาสังคมและชนบท

พัฒนาและส่งเสริมสนับสนุนให้นักเรียนได้เรียนรู้ และรู้จักคิดวิเคราะห์ ปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาของสังคม สามารถปรับตัว และพัฒนาตนเองท่ามกลางสิ่งแวดล้อมที่ กำลังเปลี่ยนแปลง ให้มีมาตรฐานคุณภาพชีวิตที่สูงขึ้น รู้จักประพฤติปฏิบัติตามหน้าที่ และสิทธิของ พลเมืองดีของชาติ โดยเฉพาะเพื่อความมั่นคงของชาติ และมีส่วนร่วมในการพัฒนาครอบครัว และ ชุมชน มุ่งเน้นชุมชนในชนบท

## 7. นโยบายด้านการศึกษาเพื่อพัฒนาสุขภาพ

พัฒนาและส่งเสริมสนับสนุน ให้นักเรียนมีมาตรฐานสุขภาพที่สูงขึ้นด้วย กระบวนการเรียนการสอน การจัดกิจกรรม การจัดบริการ และการพัฒนาสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะ ในด้านโภชนาการ การออกกำลังกาย การเล่นกีฬา การป้องกันโรคภัย นันทนาการ และ

### การส่งเสริมสุขภาพจิต

8. นโยบายด้านการอนุรักษ์ ส่งเสริม เผยแพร่ศาสนา ศิลปวัฒนธรรม พัฒนาและส่งเสริมสนับสนุนให้นักเรียน ได้มีการฝึกอบรมในด้านศาสนา ศิลปวัฒนธรรม มีความรู้ความเข้าใจ เข้าถึงสาระแก่นสารที่แท้จริง และประพฤติตนตามหลักธรรม ของศาสนา และครรลองของวัฒนธรรมอันดีงามของไทย รวมทั้งได้มีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ ส่งเสริม เผยแพร่ ศาสนา ศิลปและวัฒนธรรม

9. นโยบายด้านการระดมสรรพกำลังเพื่อพัฒนาการศึกษา  
เร่งรัดระดมสรรพกำลัง และทรัพยากรทั้งหลาย ทั้งภาครัฐบาลและ เอกชน ที่มีอยู่ในท้องถิ่นให้มีส่วนร่วมช่วยในการพัฒนาการศึกษาของนักเรียน ตามกรอบนโยบายที่ได้ กำหนดขึ้น

10. นโยบายด้านการพัฒนาระบบบริหารและสนับสนุน  
เร่งรัด พัฒนา ส่งเสริม สนับสนุนงานของคณะกรรมการสามัญศึกษา จังหวัด พร้อมทั้งมอบอำนาจการบริหารงาน และการพัฒนาคุณภาพในการจัดการศึกษาไปสู่จังหวัด ให้เกิดการประสานงานกันอย่างใกล้ชิด และการใช้ทรัพยากรร่วมกันระหว่างสถานศึกษาภายใน จังหวัด และกับคณะกรรมการการศึกษา ศาสนา ศิลปและวัฒนธรรมจังหวัด เพื่อให้การศึกษามี ผลต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิต การพัฒนาอาชีพ และการพัฒนาชุมชนของท้องถิ่นอย่างแท้จริง

### ทิศทางการจัดการศึกษาของกรมสามัญศึกษาและจุดเน้นสำหรับ

ปี 2531 - 2532

สำหรับในปี พ.ศ. 2531 และ พ.ศ. 2532 กรมสามัญศึกษาได้กำหนด ทิศทางการจัดการศึกษาของกรมสามัญศึกษา และจุดเน้นสำหรับปี 2531 - 2532 โดยขอจัด กรมสามัญศึกษา (นายโกวิท วรพิพัฒน์) ไว้ดังนี้

1. กรมสามัญศึกษาเชื่อว่า นักเรียนเป็นหัวใจของการจัดการศึกษา การมัธยมศึกษาเป็นการศึกษาหลังประถมศึกษา เป็นการศึกษาขั้นพื้นฐานของประชาชน (สามัญชน คนธรรมดาทั่ว ๆ ไป) ซึ่งจะเป็นบุคคลส่วนใหญ่ของประเทศ มุ่งให้นักเรียนได้พัฒนาให้มีความรู้ ความสามารถตามหลักสูตร และให้การเรียนการสอนสอดคล้อง กับความต้องการของนักเรียนและ ท้องถิ่น ตามที่หลักสูตรเปิดโอกาสไว้ให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ให้นักเรียนเป็นคนคิดเป็น ทำเป็น แก้ปัญหาได้ ให้เป็นคนร่าเริงแจ่มใสมีวินัย มีความรับผิดชอบ มีความกตัญญู ซื่อ น ประหยัด เห็น ช่องทางในการประกอบอาชีพ สามารถทำงานเป็นกลุ่มเป็นหมู่คณะ มีความสามารถในการประกอบ อาชีพพึ่งตนเองได้ และสามารถมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศตามระบอบประชาธิปไตย อันมี พระมหากษัตริย์เป็นประมุข

2. กรมสามัญศึกษาเชื่อว่า บรรยากาศและสิ่งแวดล้อมที่ดีของโรงเรียน จะมีส่วนในการเสริมสร้างความคิดจิตใจ และคุณธรรมต่าง ๆ อันพึงประสงค์ ได้มีผู้กล่าวว่า ครู

อาจแบ่งเป็นประเภทใหญ่ ๆ ได้ 2 ประเภท คือ ครูพูดได้ และครูพูดไม่ได้ ครูพูดได้เป็นที่รู้จักกันดี และได้รับการยกย่อง และยอมรับกันว่ามีค่าสำคัญยิ่ง แต่ครูพูดไม่ได้มักได้รับการกล่าวถึงน้อย บรรยากาศและสิ่งแวดล้อมของโรงเรียนถือว่าเป็นครูที่พูดไม่ได้ เชื่อว่าโรงเรียนที่สะอาด ร่มรื่น เรียบง่าย สดชื่น แจ่มใส มีชีวิตชีวา วัสดุ อาคารสถานที่ได้รับการดูแลมีความเป็นปัจจุบันพร้อมที่จะให้ครูและนักเรียนได้ใช้ตลอดเวลา ย่อมจะทำให้ครูและนักเรียนได้รับอิทธิพล ทำให้เป็นคนละเอียดอ่อน จิตใจแจ่มใส รักสวยรักงาม รักความสะอาด รักความสงบ เรียบง่ายและรักความร่มรื่นไปด้วย ถิ่นว่าคณธรรมต่าง ๆ อันพึงประสงค์ตามหลักสูตร อันจะเกิดขึ้นในตัวนักเรียน โดยครูประเภทพูดไม่ได้นี้ได้เป็นอย่างมาก จึงเห็นเป็นการสมควรที่โรงเรียน จะต้องพยายามจัดบรรยากาศ และสิ่งแวดล้อมของโรงเรียน เพื่อประโยชน์ในการที่เด็กจะได้พัฒนาให้เต็มความรู้ความสามารถ

3. กรมสามัญศึกษาเชื่อว่า โรงเรียนที่ดีจะต้องไม่แยกแอกจากชุมชน ฉะนั้น โรงเรียนจึงต้องมีส่วนร่วมในการพัฒนา ร่วมคิด และหรือร่วมแก้ปัญหาของชุมชนด้วย และโรงเรียนควรจะใช้ทรัพยากรของชุมชน การเรียนการสอนในหลายเรื่อง ควรใช้ชุมชนเป็นห้องเรียน และในหลายกรณี ควรเชิญผู้รู้ในเรื่องต่าง ๆ ของชุมชน ให้ความรู้แก่นักเรียน และร่วมในการพัฒนาการเรียนการสอนของโรงเรียนด้วย

4. กรมสามัญศึกษาเชื่อว่า การร่วมคิด ร่วมให้คำปรึกษาแนะนำสืบอันความถูกต้องและให้การสนับสนุน ทั้งด้านความคิด ทรัพยากร ช่วยเผยแพร่ผลงาน ตลอดจนส่งเสริมให้มีสวัสดิการ จะทำให้ผู้บริหารโรงเรียน ครู - อาจารย์ และนักเรียนมีขวัญกำลังใจ อันจะทำให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพสูง จึงมุ่งให้มีการนิเทศ ติดตามผล การสนับสนุนให้ครูผู้บริหารและผู้ที่เกี่ยวข้องกับการเรียนการสอน และกิจการของโรงเรียน ได้รับการนิเทศ การสนับสนุนดูแลกันให้เต็มความสามารถ

#### จุดเน้น

1. มุ่งเน้นคุณธรรมของนักเรียน ด้านความซื่อสัตย์ ประหยัด ซื่อสัตย์ กตัญญู ความรับผิดชอบ การพึ่งตนเองและความมีวินัย โดยให้มีการจัดกิจกรรมจัดบรรยากาศและสิ่งแวดล้อมในการดำรงชีวิต โดยเฉพาะชีวิตความเป็นอยู่ภายในโรงเรียน ให้เอื้อต่อการเสริมสร้างคุณธรรม

2. มุ่งเน้นให้นักเรียนสามารถประกอบอาชีพ มีรายได้ระหว่างเรียน ตามสภาพ เวลา กำลังและความสามารถ โดยผ่านกิจกรรมสหกรณ์หรือการรวมกลุ่มประกอบอาชีพ อิสระตามความเหมาะสม

3. มุ่งส่งเสริมการเรียนรู้ทางวิทยาศาสตร์ และการใช้เทคโนโลยี ตามความเหมาะสม กับการดำรงชีวิตในสังคมปัจจุบัน และเป็นพื้นฐานสำหรับนักเรียนจำนวนหนึ่ง ในการที่จะพัฒนาเพื่อรับการศึกษาในระดับสูง เป็นกำลังสำคัญของบ้านเมือง ในด้านที่จะต้องใช้

วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีระดับสูงต่อไป

4. มุ่งส่งเสริมการดนตรี กีฬา ศาสนา ศิลปและวัฒนธรรม ทั้งในด้านความเข้าใจในแนวความคิด กิจกรรม และการเสริมสร้างบรรยากาศสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ประสานกลมกลืนเป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิต

สำหรับในปีการศึกษา 2533 นโยบายการจัดการศึกษาของกรมสามัญศึกษา นอกจากทิศทางการจัดการศึกษาและจุดเน้นที่ได้กำหนดไว้แต่เดิมแล้ว กรมสามัญศึกษายังได้กำหนดนโยบายเพิ่มเติม เพื่อให้โรงเรียนปฏิบัติเรียกว่า สิ่งละอันพันละน้อยที่เราจะทำร่วมกัน เพื่อประโยชน์สูงสุดของบ้านเมือง และของเราไว้ดังนี้

1. นักเรียนของเราทุกคน ทุกระดับ จะเขียนบทความ เรื่องโรดเอตส์ ในหัวข้อโรดเอตส์เป็นภัยร้ายแรงอย่างไร เราจะป้องกันดูแลตนเองอย่างไร และจะช่วยผู้อื่นอย่างไร อย่างน้อยคนละ 1 หน้ากระดาษ เมื่อเขียนเสร็จ จะนำไปอ่านให้พ่อแม่ญาติพี่น้องฟัง และนำมาเก็บรวมกันไว้ที่โรงเรียน เพื่อใช้อ่านประจำห้องเรียน

2. นักเรียนจะรวมกันเป็นกลุ่มประกอบอาชีพอิสระ เพื่อการมีรายได้ระหว่างเรียน โดยเห็นอาชีพที่เป็นประโยชน์ต่อตนเองและสังคม เน้นการทำงานเป็นระบบ การรู้จักประชุมปรึกษากันการรู้จักพัฒนางาน การแก้ปัญหา การจดบันทึก มติข้อตกลงต่าง ๆ รวมทั้งการทำบัญชีและการปฏิบัติตามมติ หรือกติกาของกลุ่ม มีเป้าหมายว่า ในปี 2533 ผลผลิตจากอาชีพอิสระเพื่อการมีรายได้ระหว่างเรียน (โดยไม่เสียผลการเรียนวิชาหนังสือ) ให้ได้ผลทั้งส่วนที่จำหน่ายส่วนที่บริโภคเองหรือนำไปให้พ่อแม่ ปู่ ย่า ตา ยาย พี่น้อง ผู้มีพระคุณ เมื่อประเมินค่าเป็นตัวเลขแล้วควรมีกำไร ไม่ต่ำกว่าคนละ 50 บาทต่อปี

3. นักเรียนของเราไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 จะเป็นสมาชิกสหกรณ์ร้านค้าของโรงเรียน และเป็นพนักงานขายของสหกรณ์ร้านค้า โดยรับการสั่งซื้อจากบิดามารดาและญาติพี่น้อง นักเรียนที่เป็นสมาชิกสหกรณ์ทุกคน มีสมุดรายชื้อสินค้าพร้อมราคาต่อหน่วยพกติดตัว รายได้จากการเป็นพนักงานขาย และเงินปันผลจากการเป็นสมาชิกสหกรณ์ สามารถนับรวมกับเป้าหมายที่จะมีรายได้จากการประกอบอาชีพอิสระ ไม่ต่ำกว่าคนละ 50 บาท ต่อปีได้

4. เราจะร่วมกันปลูก และดูแลต้นไม้มีค่า เช่น สัก แดง เต็ง รั้ง ประดู่ ตะเคียน หลมพอ ชูเหล็ก มะขาม ฯลฯ เพื่อเป็นมรดกแก่ลูกหลาน เหน่น เพื่อให้นักกาได้อาศัยและเพื่อความร่มเย็นของโลกเพิ่มอีกคนละ 1 ต้น รวมกันทั้งหมดเพิ่มอีกไม่น้อยกว่า 2,000,000 ต้นต่อปี

5. เราจะพัฒนาการลูกเสือ ยุวกาชาด เนตรนารี และผู้บำเพ็ญประโยชน์ให้เข้มแข็ง และให้บำเพ็ญประโยชน์ต่อส่วนรวมให้มากยิ่งขึ้น

6. เราจะช่วยกันพัฒนาห้องสมุด และรณรงค์ให้มีการใช้ประโยชน์ห้องสมุดให้มากยิ่งขึ้น

7. เราจะให้มีการนำความรู้ โดยเฉพาะความรู้ทางวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี มาใช้ในชีวิตประจำวันให้มากขึ้น และให้เห็นชัดยิ่งขึ้น นักเรียนทุกคนจะต้องสามารถตอบได้ว่าตนได้

นำความรู้ดังกล่าว มาใช้ในชีวิตประจำวันได้อย่างน้อย 1 อย่าง (เหตุที่ต้องให้ตอบได้ เพื่อให้ นักเรียนได้สำนึกว่า สิ่งที่เรียนทั้งหลายนั้น แท้ที่จริงมุ่งให้เกิดประโยชน์ต่อชีวิตและสังคม จะ ได้ เห็นความสัมพันธ์ของบทเรียนอื่น ๆ ต่อชีวิตและสังคมได้มากยิ่งขึ้น และจะได้เห็นความสำคัญ ของ การศึกษาเล่าเรียน โดยเฉพาะวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมากยิ่งขึ้น

8. โรงเรียนของเราจะงามยิ่งขึ้น ร่มเย็นยิ่งขึ้น อาคารเก่า ๆ จะได้รับการดูแล เอาใจใส่ยิ่งขึ้น โดยส่วนรวมจะเน้นการปรับปรุง ดูแลซ่อมแซมและพัฒนาอาคาร และสิ่งแวดล้อม มากกว่าการก่อสร้างใหม่ (ขณะนี้อัตราส่วนงบประมาณซ่อมแซมปรับปรุงอาคารสถานที่เปรียบเทียบกับงบประมาณก่อสร้างอาคารใหม่ ประมาณ 2 ต่อ 98)

9. เราจะรณรงค์ เพื่อให้ให้นักเรียนที่ด้อยในด้านเศรษฐกิจและโอกาสได้เรียนให้มากขึ้น กว่า ปีการศึกษา 2531 - 2532 อย่างน้อยร้อยละ 10

10. เราจะรณรงค์ให้มึนทุน เพื่อให้นักเรียนที่ขาดแคลนได้มีทุนการศึกษา เพื่อใช้เรียน อย่างประหยัด และใช้เป็นทุนร่วมกันประกอบอาชีพอิสระ เพื่อการมีรายได้ระหว่างเรียนให้ได้ ร้อยละ 5 ของนักเรียนทั้งหมด

11. เราจะร่วมกันส่งเสริม เผยแพร่ความดี ความก้าวหน้า ผลงานของโรงเรียน นักเรียน จะมุ่งนิเทศทำความเข้าใจในทิศทางการบริหารจัดการศึกษา การเรียนการสอนเพื่อ ประโยชน์ของนักเรียนเองและต่อสังคม นักเรียนในตัวเมืองซึ่งบิดามารดาผู้ปกครอง มุ่งให้เรียน เพื่อการศึกษาต่อในระดับสูง โรงเรียนคงจะต้องให้การเรียนการสอนสนองต่อความต้องการนั้น แต่จะมุ่งให้เรียนรู้ให้พึ่งตนเองได้ คิดเป็น ทำงานเป็น มีคุณธรรม จริยธรรม และทำงานเป็น กลุ่มร่วมกับคนอื่น ๆ ได้ เช่นเดียวกับนักเรียนทั่ว ๆ ไป

12. เราจะช่วยกันดูแลซึ่งกันและกัน ให้พัฒนาดีขึ้น ทั้งด้านส่วนตัวและทางราชการ จะหาทางชักจูง ครูอาจารย์ และผู้บริหารที่มีความสามารถสูงให้กระจายกันไป ช่วยโรงเรียน ในถิ่นกันดารในชนบทให้มากยิ่งขึ้น

### การวางแผน (Planning)

การบริหารมีลักษณะเป็นการใช้พลังร่วมกันของกลุ่ม เพื่อปฏิบัติการให้งานบรรลุ วัตถุประสงค์ตามแผนที่กำหนดไว้ การวางแผนจึงเป็นหน้าที่หลักขั้นมูลฐานที่สำคัญขั้นหนึ่ง ใน กระบวนการบริหาร เพราะการวางแผนเป็นการเลือกแนวทางปฏิบัติ จากหลายทางขององค์การ ที่จะช่วยให้งานดำเนินไปตามจุดหมาย รวดเร็ว ประหยัด และมีประสิทธิภาพ ดังนั้น การบริหารงานที่จริงจังจำเป็นต้องมีการวางแผน ในการดำเนินการให้รัดกุมและรอบคอบ

การวางแผนเป็นการกิจการตัดสินใจประการหนึ่งของผู้บริหาร ในเรื่องที่จะทำอะไร หรือ ต้องการให้เกิดขึ้นในอนาคต ความสำเร็จและความเป็นไปได้ของความต้องการนั้น จะมีมากน้อย เพียงใดขึ้นอยู่กับมติตัดสินใจของผู้บริหารเป็นส่วนสำคัญ โดยมีกลวิธีอื่นในขั้นตอนการวางแผนเป็น ส่วนสนับสนุน

สำหรับความหมายของการวางแผนนั้น ได้มีนักวิชาการด้านการบริหารให้ความหมายไว้เป็นจำนวนมาก เช่น

Koontz and O Donnell (1972) กล่าวว่า การวางแผนคือ การตัดสินใจล่วงหน้าว่าจะทำอะไร และใครเป็นผู้กระทำ

Sikula (1973) ได้กล่าวถึงการวางแผนไว้ว่า ประกอบด้วยกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งที่เป็นความคิดและการกระทำ ซึ่งเกิดขึ้นก่อนที่จะเกิดเหตุการณ์จริง ๆ แผนคือแนวปฏิบัติที่กำหนดไว้ล่วงหน้า และการวางแผนคือกิจกรรมต่าง ๆ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการจัดทำแผน และการนำแผนนั้นไปปฏิบัติ

Massie (1971) กล่าวว่า การวางแผนคือ กระบวนการที่นักบริหารมองออกไปสู่ออนาคต เพื่อค้นหาแนวทางเลือกต่าง ๆ ที่จะเปิดให้เลือก

Hicks (1972) กล่าวว่า การวางแผนเป็นหน้าที่อันดับที่สองของนักบริหารที่จะต้องทำสำหรับกิจกรรมหนึ่งกิจกรรมใด ความสำเร็จของการวางแผนขึ้นอยู่กับ การวิเคราะห์ข้อมูลในอดีต การตัดสินใจในปัจจุบันและการประเมินสภาวะแวดล้อมของอนาคต

Kast and Rosenzweig (1985) กล่าวว่า การวางแผน คือกระบวนการในการตัดสินใจล่วงหน้าว่า จะทำอะไร อย่างไร มีการเลือกวัตถุประสงค์ นโยบาย โครงการและแนวปฏิบัติ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์นั้น

จากความหมายของการวางแผน ที่นักวิชาการด้านการบริหารได้กล่าวไว้นั้น พอสรุปได้ว่า การวางแผนเป็นหน้าที่สำคัญในกระบวนการของการจัดการ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจในการกำหนดวัตถุประสงค์ และแนวทางในการปฏิบัติล่วงหน้า โดยการวิเคราะห์ จากสภาวะแวดล้อมของโอกาส และข้อจำกัดต่าง ๆ ขององค์การที่มีอยู่ ซึ่งจากข้อความนี้จะเห็นว่า ในการวางแผนนั้นจำเป็นที่จะต้องทำการวิเคราะห์ข้อมูล ทั้งในอดีตและในปัจจุบัน และยังต้องทำการประเมินสภาวะแวดล้อมในอนาคต เพื่อให้สามารถกำหนดแนวปฏิบัติ ที่จะนำไปสู่ความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

#### ความสำคัญของการวางแผน

พินลจรรย์ นามวัฒน์ (2527) กล่าวว่า การวางแผนเป็นสิ่งจำเป็น และมีความสำคัญอย่างยิ่งในการบริหารงานขององค์การ เนื่องจากเหตุผลสำคัญดังต่อไปนี้

1. การวางแผนเป็นเรื่องของการคาดการณ์อนาคต เพื่อรับมือกับสภาวะการเปลี่ยนแปลงของสภาวะแวดล้อม ที่มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา นักบริหารจึงจำเป็นต้องทำการวางแผน โดยการคาดการณ์ หรือทำนายการเปลี่ยนแปลงล่วงหน้า โดยอาศัยข้อมูลจากอดีตและปัจจุบัน

2. การวางแผนเป็นการดำเนินการ เพื่อบรรลุเป้าหมายขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ เป็นการให้แนวทางและแนวปฏิบัติในการตัดสินใจ และการปฏิบัติงานทั้ง

ผู้บริหารและพนักงาน ทำให้สามารถประหยัดเวลาและแรงงาน

3. การวางแผน ทำให้การใช้ทรัพยากรขององค์การ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเนื่องจากทุกคนรู้หน้าที่ และความรับผิดชอบของแต่ละคนอย่างชัดเจน ทำให้เกิดการประสานงานที่ดี จึงเป็นการช่วยลดความซ้ำซ้อน และการสูญเสียทรัพยากรไปโดยเปล่าประโยชน์

4. การวางแผน ช่วยกำหนดวัตถุประสงค์ และมาตรฐานที่ทำให้การควบคุมสามารถทำได้โดยง่าย

5. การวางแผน ก่อให้เกิดการประหยัดค่าใช้จ่าย เพราะการวางแผนเน้นที่การบรรลุวัตถุประสงค์ด้วยวิธีที่ดีที่สุด และพยายามในการกระทำกิจกรรมต่าง ๆ ให้เป็นไปอย่างสม่ำเสมอ จึงทำให้สามารถประหยัดค่าใช้จ่าย ได้อย่างมาก

การวางแผนนั้น โดยหลักการแล้วเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบที่ผู้บริหาร หรือนักจัดการ (line manager) ทุกคนจะต้องปฏิบัติ แต่ถ้าเป็นองค์การขนาดใหญ่ที่มีปริมาณงานมาก อาจให้มีบุคคลอื่นในองค์การ เข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนก็ได้ เช่น ช่วยในการกำหนดวัตถุประสงค์ หรือให้ข้อมูลกับผู้บริหารระดับสูง เพื่อใช้ในการวางแผนเป็นต้น นอกจากนี้ ถ้าองค์การเจริญเติบโตมากขึ้นไปอีก การวางแผนอาจจะใช้ที่ปรึกษา (staff) เข้ามาร่วม ในการกำหนดทางเลือก เพื่อการปฏิบัติและในการวิเคราะห์ข้อมูล ซึ่งกำลังเป็นที่นิยมในปัจจุบันก็ได้ (ธงชัย สันติวงษ์ 2527)

#### ลักษณะของการวางแผน

ลักษณะของการวางแผนในปัจจุบัน Hicks and Gullette (อ้างถึงใน วิโรจน์ สารัตนะ : 2532) แบ่งออกได้เป็น 3 รูปแบบ ดังนี้

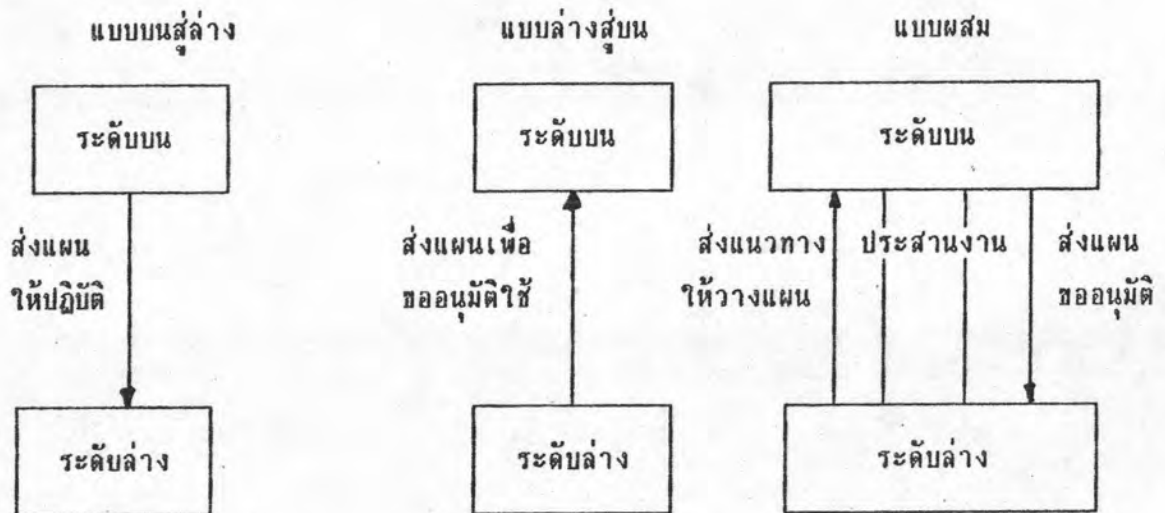
1. การวางแผนจากบนสู่ล่าง (Top - down Approach) เป็นการวางแผนที่ผู้บริหารระดับสูง กำหนดวัตถุประสงค์อย่างกว้าง ๆ ในระดับสูงสุดจนถึงวัตถุประสงค์ที่เป็นเฉพาะและใช้ระยะเวลาสั้น ๆ เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานในระดับต่ำลงไป นำไปปฏิบัติได้

2. การวางแผนจากล่างขึ้นสู่บน (Bottom-up Approach) เป็นการวางแผนที่ผู้ปฏิบัติในระดับล่าง หรือพนักงานร่วมกันจัดทำแผน แล้วเสนอให้ผู้บริหารในระดับสูงพิจารณา เพื่อกำหนดเป็นระบบขององค์การ

3. การวางแผนแบบผสม (Mixed Approach) ซึ่งเป็นการวางแผนผสมระหว่างการวางแผนจากบนสู่ล่าง และการวางแผนจากล่างขึ้นสู่บน ดังแผนภาพที่แสดงไว้ดังนี้



แผนภาพที่ 3 แสดงลักษณะการวางแผนในองค์การสามรูปแบบ



ที่มา : วิโรจน์ สารรัตนะ การวางแผนในโรงเรียนมัธยมศึกษา อักษรบัณฑิต, 2532 หน้า 7

ประเภทของแผน

การจำแนกประเภทของแผน ไททური เจวิญตันธวงศ์ (2529) กล่าวว่า อาจแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท คือ

1. แผนระยะยาว (Long Range Plan) เป็นแผนที่กำหนดเค้าโครงกว้างๆ ว่าประเทศชาติของเราจะมีทิศทางพัฒนาไปอย่างไร สำหรับระยะเวลาของแผนประเภทนี้ อาจจะถูกกำหนดไว้ระหว่าง 10 - 20 ปี

2. แผนระยะกลาง (Medium Range Plan) เป็นแผนที่คาดคะเน ในช่วงระยะเวลาประมาณ 4 - 6 ปีว่าจะทำอะไรกันบ้าง จะมีโครงการพัฒนาอะไร จะใช้งบประมาณใช้ทรัพยากรมากน้อยเท่าใด โดยแต่กรรายละเอียดแยกเป็นรายปีด้วย ตัวอย่างของแผนประเภทนี้ได้แก่ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ เป็นต้น

3. แผนระยะสั้น (Short Range Plan) เป็นแผนที่กำหนดระยะเวลาประมาณ 1 ปี หรือน้อยกว่า ความจริงในการจัดทำแผนระยะกลาง ได้มีการกำหนดรายละเอียดไว้เป็นรายปีอยู่แล้ว แต่เนื่องจากการจัดทำแผนระยะกลาง ได้จัดทำไว้ล่วงหน้า ข้อมูลหรือความต้องการที่เขียนไว้อาจไม่สอดคล้องกับสภาพที่เป็นจริงในปัจจุบันก็ได้ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องจัดทำแผนระยะสั้นขึ้นด้วย นอกจากนี้ วิธีการจัดตั้งงบประมาณในปัจจุบัน เราไม่ใช้แผนระยะกลาง ในการขอตั้งงบประมาณประจำปี เพราะมีรายละเอียดน้อยเกินไป จึงต้องใช้แผนระยะสั้นหรือแผนพัฒนาประจำปี ในการขอตั้งงบประมาณดังกล่าว

นอกจากแผนทั้ง 3 ประเภทดังกล่าวแล้ว ในทางปฏิบัติอาจกำหนดแผนปฏิบัติการประจำปี เพื่อใช้ในการบริหารและติดตามงานต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ โดยเฉพาะในเรื่องของ

งบประมาณ ทั้งนี้ เพื่อให้งานหรืองบประมาณดังกล่าว ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ

### ลักษณะของแผนที่

सानาจิตร์ สุนทรทัศน์ (ม.ป.พ.) ได้กล่าวถึงลักษณะของแผนที่พอเป็นสังเขป ดังนี้

1. มีวัตถุประสงค์แน่นอน ชัดเจน เข้าใจง่าย
2. มีความสอดคล้องกับแผนในระดับอื่น เช่น แผนในระดับโรงเรียนก็ควรจะสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ แผนพัฒนาภาค แผนพัฒนาจังหวัด เป็นต้น และต้องมีการประสานสัมพันธ์ระหว่างแผนประเภทต่าง ๆ เช่น แผนการศึกษา แผนสาธารณสุข
3. มีการนำทรัพยากรที่มีอยู่มาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด
4. มีความยืดหยุ่น นำไปใช้ได้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปได้
5. การกำหนดนโยบาย วัตถุประสงค์ เป้าหมาย วิธิตำเนินการควรจะทำให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้
6. มีการกำหนดบทบาทหน้าที่ ของผู้ที่เกี่ยวข้องให้ชัดเจนเพื่อมิให้เกิดความสับสนในการดำเนินงานตามขั้นตอนต่าง ๆ ของการวางแผน
7. มีการใช้ข้อมูลเป็นพื้นฐานในการตัดสินใจ ทุกขั้นตอนของแผน
8. มีระบบควบคุมเพื่อการปรับปรุงและควบคุมคุณภาพ

### การจัดทรัพยากร (Assembling Resources)

ในการบริหารงานหรือการทำงานใด ๆ ปัจจุบันพื้นฐานที่จำเป็นประการหนึ่ง ก็คือ ทรัพยากรการบริหาร ซึ่งประกอบด้วย คน (Men) เงิน (Money) วัสดุสิ่งของ (Material) และวิธีจัดการ (Method) หรือที่เรียกสั้น ๆ ว่า 4 M'S เพราะในการบริหารงานเกือบทุกประเภทจำเป็นต้องอาศัย คน เงิน วัสดุสิ่งของ และวิธีจัดการ เป็นองค์ประกอบที่สำคัญ (สมพงษ์ เกษมสิน 2523)

อย่างไรก็ดี ปัจจุบันนักวิชาการทางการบริหารได้พิจารณาทรัพยากรการบริหาร ไปในลักษณะที่แตกต่างออกไปอีกมาก ดังเช่น Greenwood (อ้างถึงในสมพงษ์ เกษมสิน 2523) ได้ให้ความเห็นว่าทรัพยากรการบริหารควรมีอย่างน้อย 7 ประการคือ คน (men) เงิน (Money) วัสดุสิ่งของ (Material) อำนาจหน้าที่ (Authority) เวลา (Time) กำลังใจในการทำงาน (Will) และความสะอาดต่าง ๆ (Facilities) นอกจากนี้ Kast และ Rosenzweig (1985) ได้กล่าวถึงปัจจัยที่จำเป็นต้องใช้ในการปฏิบัติงาน สำหรับองค์การทั่วไปว่า จะต้องประกอบด้วย งบประมาณ (Financial) วัสดุสิ่งของ (Material) คน (Human) และ เทคโนโลยี (Technological)

จากคำกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า ปัจจัยที่เป็นพื้นฐานที่จำเป็นและสำคัญของการบริหาร มีหลายประการ แต่ปัจจัยที่มีความสำคัญยิ่ง ได้แก่ เงิน หรืองบประมาณ และคน นั้นเอง

#### งบประมาณ

นักบริหารหลายท่านได้ให้ความหมาย หรือคำจำกัดความ ของงบประมาณไว้ต่าง ๆ กัน พอสรุปได้ดังนี้

Welsch (1957 อ้างถึงใน ไกรยุทธ ธีรศาสนันท์ 2528) กล่าวว่า งบประมาณเป็นข้อความอย่างเป็นทางการ ของแผนการจัดการ และนโยบายดำเนินงานสำหรับช่วงระยะเวลาหนึ่ง เพื่อเป็นเครื่องชี้ทางหรือเป็นพิมพ์เขียว สำหรับการปฏิบัติงานขององค์การ สำหรับช่วงเวลานั้น

Gulick (อ้างถึงใน ภิญโฑย สาทร 2519) ได้ให้ความหมายของคำว่า งบประมาณ ว่าหมายถึง การจัดทำงบประมาณการเงิน การวางแผนหรือโครงการในการใช้จ่ายเงิน การบัญชี และการควบคุมดูแลการใช้จ่ายเงิน หรือตรวจสอบบัญชีโดยรอบคอบและรัดกุม

Turubull (1970) กล่าวว่า งบประมาณคือ แผนการใช้จ่ายเงินขององค์การใดองค์การหนึ่ง เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การนั้น โดยระบุให้ทราบว่า จะใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนเท่าใด ในช่วงเวลาใด และเพื่อกิจการอะไร

จากความหมายที่กล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า งบประมาณเป็นแผนการเงินที่กำหนดขึ้นใช้เป็นรูปแบบสำหรับการปฏิบัติการในอนาคต และเป็นเครื่องมือควบคุมการปฏิบัติงานต่าง ๆ ขององค์การ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า งบประมาณเป็นแผนที่แสดงถึงการใช้จ่ายทรัพยากร แรงงาน วัสดุและอื่น ๆ ขององค์การนั่นเอง

#### ระบบงบประมาณ

ระบบงบประมาณที่นักบริหารต่าง ๆ นิยมใช้ทั้งในอดีตและปัจจุบันนั้นพอจะแบ่งออกได้เป็น 4 ระบบด้วยกัน (ไพศาล ชัยมงคล 2517) กล่าวคือ

1. ระบบงบประมาณประเภทที่เน้นหน้าที่ในการควบคุม (Control Orientation) เป็นระบบที่สนใจในเรื่องของการควบคุมการใช้จ่าย เพื่อป้องกันมิให้เกิดความผิดพลาดในการใช้จ่ายเงิน ดังนั้นลักษณะของการจัดทำงบประมาณประเภทนี้ จึงกำหนดตามลักษณะของการใช้จ่าย (Objects of Expenditure Classification) เป็นหมวดราชจ่ายในแต่ละหมวด โดยแยกออกเป็นประเภทและรายการชัดเจน นักบริหารบางท่านเรียกระบบงบประมาณแบบนี้ว่า ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ (Line Item Budget) ลักษณะสำคัญของงบประมาณระบบนี้จะเน้นในเรื่องของ "Input" ที่จะต้องใช้จ่ายเพื่อการดำเนินการ แต่มิได้เน้นถึง "Output" ที่จะเกิดขึ้นจากการใช้จ่ายเงินนั้น

2. ระบบงบประมาณประเภทที่เน้นหน้าที่ในการจัดการ (Management Orientation) เป็นระบบงบประมาณที่เน้นในเรื่องของการจัดการใช้ทรัพยากร เพื่อให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์และเป้าหมาย อย่างมีประสิทธิภาพที่สุด เดิมงบประมาณระบบนี้มีชื่อเรียกว่า งบประมาณแบบลักษณะงาน (Functional) ต่อมาได้เปลี่ยนเป็นงบประมาณแบบปฏิบัติการ (Performance Budget) ในการนำงบประมาณระบบนี้มาใช้ จำเป็นจะต้องมีมาตรการในการจัดงาน (Work measurement) ที่ดี และมีระบบบัญชีที่แสดงราคาต่อหน่วย (Cost Accounting System) ที่ถูกต้องแน่นอน

3. ระบบงบประมาณประเภทที่เน้นหน้าที่ในการวางแผน (Planning Orientation) เป็นระบบที่เน้นการวางแผน ในระดับที่กว้างขวางที่สุด เช่น เป้าหมาย และนโยบายระยะยาวขององค์กร หลักเกณฑ์ในการพิจารณาค่าของงบประมาณ เป็นการเน้น "Output" ของงานและโครงการมากกว่า "Input" ระบบงบประมาณชนิดนี้ มักนิยมเรียกว่า ระบบการวางแผน การวางโครงการ การทำงานงบประมาณ (PPBS system หรือ PPBS) หรือเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า งบประมาณแบบแสดงแผนงาน (Program Budget)

4. ระบบงบประมาณจากฐานที่ศูนย์ (Zero - base Budgeting System) เป็นระบบงบประมาณที่เปลี่ยนจากการมุ่งวิเคราะห์รายละเอียดของโครงการในระบบ PPB ไปมุ่งปรับดุลย์ประโยชน์ของโปรแกรมต่าง ๆ ที่มีให้เลือก ซึ่งเป็นการจัดทำงานงบประมาณ โดยมีได้คำนึงถึงค่าใช้จ่ายเดิมในปีก่อน ๆ แต่จะใช้ฐานที่ศูนย์เป็นหลัก ในการกำหนดค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ โดยการกำหนดให้หน่วยงานกำหนดชุดตัดสินใจ (Decision Package) และจัดลำดับความสำคัญ ก่อนหลังของโครงการต่าง ๆ ในแต่ละโปรแกรม ตั้งแต่สำคัญน้อยที่สุด สำคัญปานกลาง และสำคัญมากที่สุด ที่จะช่วยขยายโปรแกรมให้กว้างขวางขึ้น ชุดการตัดสินใจ เป็นลักษณะการจัดทำที่เสนอจากเบื้องล่างสู่เบื้องบน (Bottom - up) จัดทำขึ้น โดยเจ้าของโปรแกรม และเสนอขึ้นไป ควบคู่กับประมาณการค่าใช้จ่ายของโปรแกรมต่าง ๆ ทั้งหมด จึงเป็นการพิจารณางบประมาณทั้งหมดมากกว่า จะพิจารณาเฉพาะส่วนที่เปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นเท่านั้น (มนตรี สิงหบุตร 2527)

สำหรับวิวัฒนาการของระบบงบประมาณแผ่นดินของไทย อาจแบ่งออกเป็น 2 ระยะ คือ ระยะก่อนปีงบประมาณ 2525 และช่วงตั้งแต่ปีงบประมาณ 2525 เป็นต้นมา

ในช่วงก่อนปีงบประมาณ 2525 ระบบงบประมาณแผ่นดินของไทยเป็นระบบงบประมาณ ที่เน้นการควบคุมการใช้จ่ายเงินโดยรัฐบาลเป็นอย่างมาก ที่เรียกกันว่า เป็นระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ ส่วนราชการจำเป็นจะต้องจัดทำงบประมาณกันโดยละเอียด โดยงบประมาณจะถูกแบ่งออกเป็น 11 หมวดรายจ่าย แต่ละหมวดจะแจกแจงรายการ ที่จะใช้ใน แต่ละปีงบประมาณ และการใช้จ่ายงบประมาณ จะถูกควบคุมและตรวจสอบ โดยหน่วยงานที่รับผิดชอบในด้านนี้อย่างใกล้ชิด จุดประสงค์ก็เพียงต้องการควบคุมการใช้จ่ายเงินเท่านั้น มิได้ให้ความสนใจในเรื่องผลที่จะได้รับจากการใช้จ่ายเงินนั้น ๆ มากเท่าที่ควร เทคนิคในการวิเคราะห์งบประมาณก็กระทำกันอย่างง่าย ๆ และใช้เวลาสั้น ซึ่งสรุปได้เป็น 3 ขั้นตอน คือ (งษ์ชัย

สันติวงศ์ 2525)

1. ขั้นตอนแรก ได้แก่ การพิจารณาจากระดับค่าใช้จ่ายในปีที่ผ่านมา เพื่อใช้ประกอบในการประมาณการค่าใช้จ่าย ในปีต่อไปว่า แนวโน้มควรจะเป็นเท่าใด
2. ขั้นตอนที่สอง คือ การประมาณการระดับงบประมาณค่าใช้จ่ายของ ปีต่อไปว่า งบประมาณสำหรับค่าจ้าง เงินเดือน หรือต้นทุนการผลิต ควรจะเพิ่มขึ้นเท่าใด
3. ขั้นตอนที่สุดท้าย จะพิจารณาถึงความสามารถในการที่จะนำ งบประมาณค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นนั้น มาดำเนินการสำหรับแผนงาน และโครงการใหม่ที่เพิ่มขึ้น โดย พิจารณาจากอัตราส่วนของผลงานที่เพิ่มขึ้นต่อค่าใช้จ่าย ที่ตั้งเพิ่มไว้ โดยมักจะระบุเป็นค่าร้อยละ ปัญหาที่เกิดขึ้นในการใช้ ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ ก็คือ การบริหารงบประมาณ ยังไม่เชื่อมโยงกับวัตถุประสงค์ของแผนพัฒนาประเทศเท่าที่ควร การ วิเคราะห์การจัดสรรงบประมาณกระทำกัน โดยใช้วิธีพิจารณาส่วนที่เพิ่มขึ้นจากปีก่อน (Incremental Budget) โดยมิได้พิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายเงินกันอย่างจริงจัง งบประมาณที่จัดสรรให้ส่วนราชการ ในแต่ละปีจึงสูงขึ้นอยู่ตลอดเวลา

จากปัญหาดังกล่าว รัฐบาลโดยสำนักงบประมาณ จึงได้ประกาศเปลี่ยน ระบบงบประมาณที่ใช้อยู่เดิมเป็น ระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงาน ในปีงบประมาณ 2525 โดยมี วัตถุประสงค์หลัก คือ เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณในแต่ละปี สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และนโยบายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ และจุดที่เชื่อมโยงระหว่าง แผนแม่บท และแผนการเงิน ก็คือ โครงสร้างแผนงาน ซึ่งได้มีการจัดทำ และนำมาใช้ครบทุก ส่วนราชการในปีงบประมาณ 2528 เทคนิคในการวิเคราะห์งบประมาณ ระบบงบประมาณแบบ วางแผนนี้ ไกรยุทธ ธีรตยานันท์ (2528) กล่าวว่า จะต้องทำการวิเคราะห์ถึงความจำเป็น หรือความไม่จำเป็นของงาน หรือโครงการที่น่าเสนอ โดยการศึกษาถึงความจำเป็นหรือไม่จำเป็น ของวัตถุประสงค์ของงานหรือโครงการ ซึ่งจะต้องศึกษาจากวัตถุประสงค์ระดับสูง ของผู้บริหาร หน่วยงานเป็นหลัก หากมีงานหรือโครงการใดไม่สนองต่อวัตถุประสงค์ระดับสูงดังกล่าว ก็ต้อง เลิกล้มไป แต่หากเป็นงานหรือโครงการ ที่สนองต่อวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน และมีความ เป็นไปได้ในทางปฏิบัติที่จะบรรลุวัตถุประสงค์นั้นแล้ว ก็จะได้รับพิจารณางบประมาณไว้

#### หลักการสำคัญของการจัดทำงบประมาณ

บัวศ อึ้งภากรณ์ (2503) ได้ให้แนวทางในการจัดทำงบประมาณของ หน่วยงานต่าง ๆ ไว้ พอสรุปได้ดังนี้

1. การคาดการณ์ไกล (Foresight) ได้แก่ การคาดคะเนของ หน่วยงานล่วงหน้าว่า จะต้องดำเนินการใดบ้าง และจะต้องใช้เงินเพื่อการนั้น ๆ ในแต่ละปีเป็น เงินเท่าใด

2. ความเป็นประชาธิปไตย (Democracy) ได้แก่ ในการจัดทำ  
งบประมาณหรือการจะนำเงินงบประมาณออกใช้จ่าย ควรให้ผู้ร่วมงานส่วนใหญ่ให้ความเห็นชอบ  
เสียก่อน

3. ความสมดุล (Balance) ได้แก่ งบประมาณรายรับและรายจ่าย  
ควรจะสมดุล (Balance) คือรายรับเท่ากับรายจ่าย

4. ประโยชน์ (Utility) ในการใช้จ่ายเงิน ควรคำนึงถึง  
ประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นมาให้มากที่สุด

5. ความยุติธรรม (Equity) ได้แก่ การจัดสรรงบประมาณของ  
หน่วยงานควรคำนึงถึงความยุติธรรม ซึ่งหมายความว่ารวมถึงศีลธรรม และความชอบธรรมด้วย

6. ประสิทธิภาพ (Efficiency) ผู้บริหารจะต้องควบคุมดูแลให้มีการ  
รับและจ่ายเงินงบประมาณให้เกิดประสิทธิภาพให้มากที่สุด

#### คน (Manpower or Staff)

การจัดเจ้าหน้าที่ หรือการบริหารงานบุคคลถือเป็นหัวใจของการบริหารงานของ  
ทุกองค์การให้บรรลุเป้าหมาย กล่าวกันว่า ในบรรดาทรัพยากรทางการบริหาร ซึ่งประกอบไปด้วย  
คน (Men) เงิน (Money) วัสดุสิ่งของ (Materials) และการจัดการ (Management) หรือ  
ที่เรียกกันสั้น ๆ ว่า 4 M's นั้น คนนับเป็นทรัพยากรทางการบริหารที่สำคัญที่สุด เพราะแม้ว่า  
องค์การจะมีเงิน และวิศลุมหาศาลสักเพียงใดก็ตาม แต่หากกำลังเหล่านั้นเป็นสิ่งที่ปราศจากชีวิต  
และไม่เกิดดอกออกผล ถ้าปราศจากเสียซึ่งคณะบุคคลที่จะนำชุมกำลังเหล่านั้น ไปใช้ให้เกิด  
ประโยชน์

Mackenzie (1969) ได้ให้ความหมายของการจัดเจ้าหน้าที่ไว้ว่า หมายถึง  
การจัดหาให้ได้คนที่มีความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่ง โดยเสนอแนะกิจกรรมที่ต้องจัดทำ  
4 ประการ คือ

1. การคัดเลือก (Select) ได้แก่ การสรรหาคนที่มีความสัมพันธ์ตรงกับ  
แต่ละตำแหน่ง

2. การปฐมนิเทศ (Orient) ได้แก่ มุ่งพยายามให้คนมีความคุ้นเคยกับ  
สภาพและสถานการณ์แวดล้อม

3. การอบรม (Train) ได้แก่ การช่วยให้เกิดความชำนาญ โดยการสอน  
งานและให้ปฏิบัติ

4. การพัฒนา (Develop) ได้แก่ การช่วยเพิ่มความรู้ เสริมสร้างทัศนคติ  
และประสิทธิภาพตลอดจนความชำนาญ

Gulick (1966) ได้ให้ความหมายของการบริหารบุคลากรไว้ว่า "ได้แก่  
การบริหารงานอันเกี่ยวกับบุคคล หรือเจ้าหน้าที่ทุกประเภทของหน่วยงาน นับตั้งแต่การแสวงหาคน

มาทำงาน การบรรจุ การแต่งตั้ง การฝึกอบรม และการพัฒนาบุคคลที่บรรจุแต่งตั้งไว้แล้ว การบำรุงขวัญ การเลื่อนขั้น และลดขั้น ตลอดจนการพิจารณาให้พ้นจากงาน และการบำรุงรักษาสภาพของการทำงานให้มีประสิทธิภาพให้คงอยู่ตลอดไป

สมพงษ์ เกษมสิน (2523) ได้ให้ความหมายว่า การบริหารบุคคล เป็นการจัดการเกี่ยวกับบุคคล นับตั้งแต่การสรรหาบุคคลเข้าปฏิบัติงาน การดูแลบำรุงรักษา จนกระทั่งพ้นไปจากการปฏิบัติงาน

ฉวีนิภา คุปรัตน์ (2527) ได้สรุปความหมายของการบริหารงานบุคคล ไว้ว่า "การบริหารงานบุคคล คือ การดำเนินการเกี่ยวกับบุคคลในองค์การ นับตั้งแต่การสรรหา และคัดเลือกคนใหม่เข้ามาปฏิบัติงาน และใช้คนเก่าที่มีอยู่แล้วอย่างมีประสิทธิภาพ ในลักษณะที่จะให้ได้ผลงานที่มีทั้งปริมาณ และคุณภาพ และการให้พ้นจากงาน"

จากแนวความหมายของการบริหารงานบุคคลดังกล่าวมานั้น พอสรุปได้ว่าการบริหารงานบุคคล หมายถึง กระบวนการดำเนินงานเกี่ยวกับบุคคลในหน่วยงาน เพื่อให้ได้มาซึ่งบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถเหมาะสมกับความต้องการของหน่วยงาน การบำรุงรักษา การพัฒนา ตลอดจนการให้พ้นจากงาน เพื่อให้หน่วยงานบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยความพึงพอใจของบุคคลในหน่วยงาน

#### ระบบการบริหารงานบุคคล

Kingsbury (1957) ได้แบ่งระบบการบริหารงานบุคคลออกเป็น 2 ระบบ คือ

1. ระบบคุณธรรม (Merit System) เป็นระบบที่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงานบุคคลมากที่สุด มีแนวคิดที่ยึดเป็นหลักสำคัญ คือ

1.1 หลักความเสมอภาค (Equity of Opportunity) การให้ทุกคนมีโอกาสเท่าเทียมกัน ทั้งในการคัดเลือก การปฏิบัติงาน การให้มีความดีความชอบ และการให้สวัสดิการต่าง ๆ

1.2 หลักความสามารถ (The Rule of Competency) บุคคลที่มีความสามารถดีกว่า ย่อมมีสิทธิก่อนผู้ที่มีความสามารถน้อยกว่า ให้บำเหน็จความชอบแก่ผู้ที่มีความสามารถมากกว่าผู้ที่มีความสามารถน้อยกว่า

1.3 หลักความมั่นคง (Security of Tenure) ให้บุคคลมั่นใจในอาชีพจนถึงเวลาอันสมควร มีกฎหมายคุ้มครอง มีสวัสดิการ เมื่อออกจากราชการ ก็มีบำเหน็จบำนาญให้

1.4 หลักความมั่นคงทางการเมือง (Political neutrality) ไม่ถูกแทรกแซง โดยนักการเมือง ไม่อยู่ใต้อิทธิพลของนักการเมือง และต้องปฏิบัติตามนโยบายรัฐบาล

2. ระบบอุปถัมภ์ (Patronage System) เป็นระบบที่มีลักษณะเกือบจะตรงกันข้ามกับระบบคุณธรรม ระบบอุปถัมภ์รวมถึงระบบชู้เลี้ยง (Spoil System) ระบบเล่นพวก (Nepotism) และระบบชอบพลเป็นพิเศษ (Favoritism) ด้วย

#### ขั้นตอนในการบริหารงานบุคคล

เพ็ญศรี วาทยานนท์ (อ้างถึงใน ศิรินาม เม่งชวส 2524) ได้กล่าวถึง ขั้นตอนในการบริหารบุคลากรไว้ 4 ขั้นตอน คือ

1. การให้ได้มาซึ่งบุคคล ได้แก่ การคัดเลือกบุคคลเข้ามาในหน่วยงาน ในการสรรหา คัดเลือกบุคลากร
2. เมื่อได้บุคลากรมาแล้ว จะต้องบำรุงรักษาให้อยู่ยาวนานที่สุด ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพที่สุด ถ้าขาดความสนใจไม่ดูแลรักษา บุคลากรเหล่านั้นอาจจะเป็นเสมือนเครื่องจักรทำงานไปวันหนึ่ง ๆ ไม่มีการริเริ่มปรับปรุงการทำงานของตน หน่วยงานก็ไม่มีความสำเร็จก้าวหน้า การบำรุงรักษาบุคลากร อาจทำได้ด้วยวิธีการต่าง ๆ คือ การจูงใจ (Motive) และเครื่องล่อใจ (Incentive) เช่น สิ่งจูงใจที่เป็นวัตถุ สิ่งจูงใจที่เป็นโอกาสก้าวหน้าในตำแหน่ง การบำรุงขวัญ (Morale) การให้บำเหน็จความชอบแก่ผู้ทำดี ลงโทษผู้ทำผิด ให้บุคลากรโอนหรือย้ายได้เมื่อเหมาะสม ให้มีสวัสดิการ ให้ลาพักผ่อน ให้ค่าปรึกษา และให้ความสำคัญในฐานะเป็นบุคคลในหน่วยงานอย่างเสมอภาคกัน
3. การพัฒนาบุคลากร เป็นกระบวนการเพิ่มความรู้ ความสามารถของบุคคล มิใช่เพียงเพื่อความก้าวหน้าของเขา แต่เพื่อความสำเร็จของหน่วยงานด้วย นอกจากนี้ หลักเกณฑ์และหลักการในการทำงานมีการเปลี่ยนแปลง เพื่อความเหมาะสมอยู่เสมอ ผู้ที่เหมาะสมในระยะหนึ่งอาจจะกลายเป็นล้าสมัยในระยะหลังได้ จึงต้องมีการพัฒนาบุคคลอยู่เสมอ การพัฒนาบุคคลอาจฝึกฝนตนเอง การอบรมสัมมนา การสนทนาทางวิชาการ การนิเทศให้บุคลากรคล่องตัว และเป็นการนำแนวทาง โดยผู้เชี่ยวชาญในหน่วยงานนั้นอยู่แล้ว ประการสุดท้าย ได้แก่ การประเมินผลปฏิบัติงานให้รู้ว่า ใครมีความสามารถกว่ากัน ช่วยปรับปรุงลักษณะงานและบุคคลให้สอดคล้องกันเพื่อให้เกิดกำลังใจในการทำงาน
4. การให้พ้นจากงาน หมายถึง การที่พนักงาน เจ้าหน้าที่ หมดสิทธิ์จะได้รับเงินเดือนของหน่วยงาน การพ้นจากงานมีหลายกรณี เช่น ตาย ลาออก ลดจำนวนคนล้นงานครบเกษียณอายุ ทุพพลภาพ กระทำผิด การให้พ้นจากงานก็เพื่อขจัดอุปสรรคที่จะให้เป้าหมายของหน่วยงานดำเนินไปอย่างเชื่องช้า หรือไม่บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ จึงต้องให้บุคลากรที่หย่อนความสามารถ ไม่เหมาะสม อายุมาก หรือกระทำผิดวินัย พ้นจากงาน เพื่อสรรหาและคัดเลือกบุคลากรที่ดีกว่าเข้ามาทำงานแทน การพ้นจากงานบางกรณีได้ค่าตอบแทน เช่น บำเหน็จ บำนาญ เป็นต้น



### การจัดองค์การ (Organizing)

การจัดองค์การเป็นกระบวนการสำคัญ ขึ้นพื้นฐานของการบริหารงาน เนื่องจากการบริหารในปัจจุบันมีความยุ่งยากซับซ้อนมาก จึงต้องอาศัยองค์การเป็นตัวสร้างเครื่องมือในการประสานการปฏิบัติงานของบุคคลกับทรัพยากรต่าง ๆ เข้าด้วยกัน

การจัดองค์การ คือ กระบวนการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน้าที่การงาน บุคคล และปัจจัยทางกายภาพต่าง ๆ ขององค์การ การสร้างรูปแบบขององค์การเพื่อที่จะได้จัดให้ทราบแหล่งแห่งตำแหน่ง และช่วยชี้แนะในการจัดบุคคล เพื่อให้กิจการขององค์การดำเนินไปบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ หรืออีกนัยหนึ่งการจัดโครงสร้างขององค์การก็คือ การจัดตำแหน่งแหล่งที่ของการปฏิบัติงานแต่ละบุคคล และนำเอาแต่ละส่วนขององค์การมาประสานกันเป็นส่วนรวม เพื่อสนองตามวัตถุประสงค์ขององค์การ จึงเป็นเครื่องมือของการบริหารในลักษณะที่เป็นแนวทาง เพื่อนำไปสู่เป้าหมาย

### หลักของการจัดองค์การ

แนวคิดเกี่ยวกับหลักการจัดองค์การมีฐานสมมติที่สำคัญ 6 ประการ คือ (สมพงษ์ เกษมสิน 2523)

1. นโยบายอันชัดเจนในการปฏิบัติงานนั้น ผู้ร่วมปฏิบัติงานจะต้องทราบว่า มีนโยบายอย่างไร เป้าประสงค์คืออะไร เมื่อทราบนโยบายเป้าหมายขององค์การแล้ว การปฏิบัติงานนั้นจะบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. มีศูนย์กลางอำนาจในการบริหารงานนั้น ควรจะมีบุคคลที่มีหน้าที่รับผิดชอบ และอำนาจการโดยตรง

3. ระบุหน้าที่การงานอย่างกระจ่างแจ้ง การบริหารงานนั้นจะต้องมีการแบ่งแยกงานกันปฏิบัติให้เหมาะสมสอดคล้องกับนโยบายขององค์การ พร้อมทั้งระบุอำนาจหน้าที่ในแต่ละตำแหน่งให้ละเอียดถูกต้องชัดเจน

4. จัดให้มีระบบการทำงานที่เหมาะสม การบริหารองค์การนั้นมีเทคนิค และวิธีอยู่มากมายหลายวิธี และหลายแบบ โดยที่องค์การเองก็มีรูปแบบต่าง ๆ กัน

5. มีการอำนาจการที่ดี การจัดให้มีระบบการติดต่อสื่อสารที่มีประสิทธิภาพมีการสื่อสารสองทาง มีหลักเกณฑ์ และกฎเกณฑ์ในการสั่งงาน

6. จัดให้องค์การสามารถสนองต่อภาวะการณ์อันผันแปรได้ กลุ่มคนกลุ่มใหญ่มีบุคคลหลายประเภท ความแตกต่างย่อมมีมาก ฉะนั้น การจัดองค์การที่ดี จึงควรสามารถสนองกับสภาวะแวดล้อมอันผันแปรได้

Mackenzie (1969) ได้กล่าวถึงกิจกรรมที่ต้องจัดดำเนินการในการจัดองค์การไว้ดังนี้

1. จัดเตรียมโครงสร้างขององค์การ (Establish Organization Structure) ได้แก่ การเขียนผังขององค์การ

2. จัดวางความสัมพันธ์ (Delineate Relationship) ได้แก่ การกำหนดเส้นทางการติดต่อที่จะช่วยให้เกิดการประสานงานที่ดี

3. จัดทำรายละเอียดคำบรรยายลักษณะงาน (Create Position description) ได้แก่ การกำหนดขอบเขตความสัมพันธ์ พร้อมทั้งความรับผิดชอบ และอำนาจหน้าที่

4. การกำหนดคุณสมบัติของตำแหน่ง (Establish Position descriptions) ได้แก่ การกำหนดคุณสมบัติของบุคคลสำหรับตำแหน่งต่าง ๆ

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า องค์การที่ปราศจากโครงสร้างที่มีระเบียบแบบแผนก็เรียบร้อยและมีมั่นคงก็จะเกิดความสับสนในการปฏิบัติงานของบุคลากรในองค์การ ดังนั้น การวางโครงสร้างขององค์การใด ๆ ก็ตาม จะต้องคำนึงถึงความเหมาะสม และองค์ประกอบอื่นที่เกี่ยวข้องกับองค์การด้วย

#### การจัดโครงสร้างองค์การ

ในการบริหารหรือการจัดองค์การนั้นองค์ประกอบที่สำคัญที่ผู้บริหารควรทราบ เพื่อเป็นประโยชน์ในการจัดองค์การ และวางรูปแบบขององค์การให้เหมาะสม สอนงวัตฤประสงค์ขององค์การ สมพงษ์ เกษมสิน (2523) ได้กล่าวถึงองค์ประกอบในการจัดองค์การไว้ 8 ประการ คือ

1. หน้าที่การงาน (Function) คือ สิ่งที่แสดงให้เห็นความแตกต่างกันของงานแต่ละอย่าง ส่วนการที่จะกำหนดหน้าที่ของงานอย่างใดนั้น จะต้องให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ขององค์การด้วย

2. การแบ่งการทำงาน (Division of work) การแยกงานกันทำนี้ มีลักษณะเป็นการแบ่งภารกิจขององค์การมาช่วยกันปฏิบัติจัดทำ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ การแบ่งงานกันทำนิยมแบ่งตามลักษณะเฉพาะ (Specialization) คือ ในการทำงานอย่างหนึ่งนั้น ถ้าแบ่งงานออกเป็นส่วน ๆ แล้ว มอบให้คนทำแต่ละชนิดตามความถนัด งานก็จะมีประสิทธิภาพดีกว่าที่จะให้บุคคลหนึ่งบุคคลใด ทำงานทั้งหมดแต่เพียงคนเดียว

3. การรวมและการกระจายอำนาจในการจัดองค์การ การรวมและการกระจายอำนาจในองค์การนี้ จะต้องกระทำให้เหมาะสมกับลักษณะของงานที่จัดนั้น ว่างานใดควรจัดในรูปแบบขององค์การในลักษณะกระจายอำนาจ และงานใดควรจัดรูปองค์การในแบบของการรวมอำนาจในการจัดองค์การ ซึ่งจะแยกพิจารณาได้ดังนี้

3.1 การรวมอำนาจในการจัดองค์การ (Centralization) คือการจัดองค์การที่รวมอำนาจในการตัดสินใจ หรือวินิจฉัยสั่งการไว้ที่ส่วนกลาง หรือสำนักงานใหญ่ ลำดับชั้นของการบังคับบัญชาที่มีการติดต่อสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา โดยใช้ระเบียบวินัยเป็นเครื่องมือ และผู้บังคับบัญชาจะต้องรับผิดชอบในหน้าที่การงานที่ผู้ใต้บังคับบัญชาได้ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา

3.2 การกระจายอำนาจในการจัดองค์การ (Decentralization) เป็นลักษณะ

ของการกระจายอำนาจในการจัดองค์การ คือการแบ่งอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการไปให้หน่วยงานรับผิดชอบ ซึ่งขึ้นอยู่กับความเหมาะสม พฤติการณ์ ความรู้ ความสามารถของแต่ละหน่วยงาน การกระจายอำนาจเป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์กับการมอบอำนาจหน้าที่เป็นอย่างมาก ดังนั้น การกระจายอำนาจไปยังหน่วยงานใด จะต้องคำนึงถึงการมอบอำนาจหน้าที่ ซึ่งเป็นเทคนิคการบริหารที่สำคัญอย่างหนึ่งด้วย

4. หน่วยงานที่สำคัญขององค์การ ได้แก่ หน่วยงานหลัก (Line) หน่วยงานที่ปรึกษา (Staff) และหน่วยงานอนุกร (Auxiliary) จะช่วยให้การแบ่งงานตามลักษณะเฉพาะของงานให้ชัดเจนยิ่งขึ้น และจะเป็นการป้องกันการทงานซ้ำซ้อนกันด้วย

4.1 หน่วยงานหลัก (Line or Line agency) หมายถึง หน่วยงานที่ทำหน้าที่โดยตรงกับวัตถุประสงค์หลักขององค์การ บุคคลใดที่ปฏิบัติหน้าที่ขั้นแรกโดยตรงต่อสายการบังคับบัญชา ก็คือ เป็นบุคคลในหน่วยงานหลัก หน่วยงานหลักนี้ มักจะทำหน้าที่ติดต่อกับผู้มารับบริการ หรือสมาชิกขององค์การโดยตรง

4.2 หน่วยงานที่ปรึกษา (Staff or Staff agency) หมายถึง หน่วยงานที่ทำหน้าที่ เพื่อให้หน่วยงานหลักสามารถปฏิบัติงานได้ดีขึ้น

4.3 หน่วยงานอนุกร (Auxiliary) คือ หน่วยงานช่วยบริการแก่หน่วยงานหลัก และหน่วยงานที่ปรึกษา เช่น งานธุรการ งานเลขานุการ งานสารบรรณ งานสวัสดิการ เป็นต้น

5. การส่งเสริมสัมพันธ์ภาพระหว่างหน่วยงานหลักและหน่วยงานที่ปรึกษาในองค์การใด ถ้าเกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานหลักและหน่วยงานที่ปรึกษา จะทำให้งานขาดประสิทธิภาพ ซึ่งสืบเนื่องมาจากหน่วยงานที่ปรึกษาและหน่วยงานหลักมีความสัมพันธ์ต่อกันน้อยเกินไป

6. สายการบังคับบัญชา (Chain of Command) บางทีก็เรียกว่า Line of authority หรือ Hierarchy สายการบังคับบัญชา หมายถึง ความสัมพันธ์ตามลำดับขั้นระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาในแต่ละองค์การ เพื่อแสดงให้เห็นว่า สัมพันธภาพของการติดต่อสื่อสารข้อความจากผู้บังคับบัญชาในแต่ละองค์การ มีลักษณะเป็นอย่างไร มีการควบคุมและรับผิดชอบอย่างไร เพราะสายการบังคับบัญชาจะเป็นเครื่องช่วยชี้ให้ทราบถึง ตำแหน่งหน้าที่ความรับผิดชอบ ตลอดจนกันมาของบุคคลในองค์การด้วย

ลักษณะของการจัดสายบังคับบัญชาที่ดีควรประกอบด้วย

6.1 จำนวนระดับขั้น (Level) สายการบังคับบัญชาแต่ละสายไม่ควรมีความยาวมากเกินไป เพราะจะทำให้ไม่สะดวกต่อการควบคุม

6.2 สายการบังคับบัญชาของแต่ละหน่วยงาน ควรมีลักษณะชัดเจนแจ้ง สะดวกแก่การปฏิบัติงาน เช่น ใครเป็นผู้มีอำนาจในการสั่งงาน และต้องส่งไปยังผู้ใด ใครเป็นผู้รับผิดชอบ เป็นต้น

6.3 สายการบังคับบัญชา ไม่ควรให้มีการก้าวก่ายกัน เช่น งานหนึ่งควรให้มี

ผู้รับผิดชอบเพียงคนเดียว

7. ช่วงการบังคับบัญชา (Span of Control) คือ สิ่ง<sup>ที่</sup>แสดงให้ทราบว่า ผู้บังคับบัญชาคณะหนึ่งมีขอบเขตของการรับผิดชอบบังคับบัญชาเพียงใด มีผู้ใต้บังคับบัญชากี่คน หรือมีหน่วยงานอยู่ในความรับผิดชอบกัหน่วยงาน

การจัดช่วงการบังคับบัญชาเป็นเทคนิคที่สำคัญประการหนึ่ง ในการบริหารเพราะช่วงการบังคับบัญชามีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับสายการบังคับบัญชา การจัดช่วงการบังคับบัญชาให้ยาวหรือมากเกินไป อาจจะทำให้การควบคุมบังคับบัญชาไม่ได้ผลดีเท่าที่ควร

8. เอกภาพทางการบริหาร (Unity of Command) คือ การบริหารงานที่อำนาจการควบคุมบังคับบัญชามารวมอยู่ที่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือคณะบุคคลคณะหนึ่งคณะใดโดยเด็ดขาด หน่วยงานจะต้องระบุให้ชัดเจนลงไปว่า ใครเป็นผู้รับผิดชอบและมีหน้าที่บังคับบัญชาเพียงไร แค่นั้น ทั้งนี้ เพื่อป้องกันการขัดความรับผิดชอบ และการปฏิบัติงานก้ำก้ำกัน

สรุป การจัดองค์การเป็นเทคนิคพื้นฐานของการบริหาร เพราะการจัดองค์การมีลักษณะเป็นการกำหนดโครงสร้างขององค์การนั้น ๆ ขึ้นมา ซึ่งจะช่วยให้ทราบถึงตำแหน่งหน้าที่ สถานะ และการควบคุมบังคับบัญชาอย่างกว้าง ๆ หากสามารถจัดโครงสร้างองค์การที่เหมาะสมสอดคล้องกับนโยบาย วัตถุประสงค์ขององค์การ อำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ การแบ่งการทำงาน ทั้งหน่วยงานหลัก หน่วยงานที่ปรึกษา และหน่วยงานอนุกร โดยมีสายการบังคับบัญชาช่วงการบังคับบัญชา และเอกภาพการบริหารอย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ก็อาจคาดหวังได้ว่าการบริหารจะประสบความสำเร็จด้วยความราบรื่นได้

#### การดำเนินการ (Implementing)

วินัย สมมิตร และคณะ (ม.ป.พ.) ได้ให้ความหมายของคำว่าดำเนินการ ไว้ว่า หมายถึง การเริ่มต้นลงมือปฏิบัติงาน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามที่ได้กำหนดไว้ในแผน และหมายรวมถึงการปฏิบัติงานทุกอย่าง เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายหลัก และวัตถุประสงค์หลักขององค์การ คือ จะต้องมี การควบคุมดูแลงาน การแนะนำ การตรวจสอบ เพื่อพิจารณาหาทางแก้ไข และกระทำไป เพื่อให้การดำเนินการทุกอย่างเป็นไปตามแผนทุกประการ การดำเนินการเป็นกิจกรรมการบริหารที่ต้องอาศัยความเป็นผู้นำ หรือภาวะผู้นำสำหรับการวินิจฉัยสั่งการ และการจูงใจให้ผู้ร่วมงานได้มีส่วนร่วมในการทำงาน

องค์ประกอบหรือกิจกรรมที่สำคัญของการดำเนินการ แบ่งออกเป็น 4 ประการ คือ

1. การมอบอำนาจหน้าที่ (Delegation of Authority)
2. การประสานงาน (Coordinating)
3. การสั่งการ (Directing)

#### 4. การควบคุมงาน (Controlling)

##### การมอบอำนาจหน้าที่ (Delegation of Authority)

การมอบอำนาจหน้าที่เป็นวิธีหนึ่งในการทำงาน หรือการบริหารงาน การมอบอำนาจหน้าที่เป็นศิลปะ หรือวิธีการทำงานที่จะก่อให้เกิดการมีประสิทธิภาพในการทำงาน เป็นเครื่องช่วยให้บุคคลผู้มีอำนาจหน้าที่ตามลำดับชั้น สามารถผ่อนคลายภาระบางประการไปให้บุคคลระดับรอง ๆ ลงไปได้ช่วยปฏิบัติหน้าที่นั้น และตนเองจึงได้มีเวลาเพียงพอในการทำหน้าที่อย่างอื่นได้

ความหมายของการมอบอำนาจหน้าที่ สมพงษ์ เกษมสิน (2523) ได้ให้ความหมายไว้ว่า การมอบอำนาจหน้าที่ หมายถึง การที่ผู้บังคับบัญชามอบหมายอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบบางประการให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชา ในทางปฏิบัติผู้บังคับบัญชามักจะมอบอำนาจหน้าที่แก่หัวหน้างานระดับรองลงไป การมอบอำนาจนี้อาจจะมอบให้บุคคลคนเดียวหรือหลายคนก็ได้ แต่ในทางทฤษฎี การมอบอำนาจและหน้าที่ความรับผิดชอบเป็นการมอบให้แก่ตำแหน่ง

ประเภทของการมอบอำนาจหน้าที่ อาจแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

1. การมอบอำนาจหน้าที่ทางนิติบัญญัติ (Legislative delegation) หมายถึง การมอบอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบที่มีปรากฏอยู่ในตัวบทกฎหมาย เช่น ปลัดกระทรวง อธิบดี มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอย่างไร เมื่อบุคคลใดมาดำรงตำแหน่งดังกล่าวแล้ว ก็ย่อมมีสิทธิและอำนาจหน้าที่โดยสมบูรณ์ตามที่กฎหมายระบุไว้

2. การมอบอำนาจหน้าที่ทางการบริหาร (Administrative delegation) หมายถึง ผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้าส่วนราชการชั้นสูงมอบอำนาจหน้าที่ให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชา เพื่อไปปฏิบัติจัดทำ เป็นเรื่องระหว่างบุคคล 2 ฝ่าย คือ ผู้มอบอำนาจหน้าที่ กับผู้รับมอบอำนาจหน้าที่

##### หลักการสำคัญของการมอบอำนาจหน้าที่

ประธาน คงฤทธิศึกษากร (2529) ได้ให้หลักการที่ถือเป็นแนวทางปฏิบัติที่สำคัญของการมอบอำนาจหน้าที่ไว้ ดังนี้

1. การมอบอำนาจเป็นการโอนอำนาจ (Grants authority) จากผู้ที่มีอำนาจในระดับสูงตามสายการบังคับบัญชา (Hierarchy) ตำแหน่งหนึ่งไปสู่ตำแหน่งที่ลดหลั่นตามลำดับ และไม่นิยมนำมอบข้ามชั้น ข้ามลำดับของสายการบังคับบัญชา

2. การมอบอำนาจหน้าที่เป็นการโอนอำนาจหน้าที่ ที่คงมีอยู่เท่านั้น และให้ไปควบคู่กับสิทธิ (Right) ที่มีอยู่ในการนั้น ๆ ด้วย มิใช่มอบให้ทำงานเฉย ๆ ต้องให้มีอำนาจด้วย

3. ผู้มอบอำนาจหน้าที่ หรือผู้บังคับบัญชาที่มอบ ยังมีความรับผิดชอบอยู่ (Responsibility) หากมีกรณีเสียหายความรับผิดชอบจะต้องมีอยู่ที่ผู้มอบและผู้รับมอบร่วมกัน

4. การมอบอำนาจหน้าที่นั้น ถึงแม้ว่าผู้ใต้รับมอบอำนาจ จะมอบไปให้บุคคลอื่น

ระดับรอง ๆ ลงไปอีก ก็อาจกระทำได้ แต่ความรับผิดชอบก็มีอยู่เป็นลำดับเช่นเดียวกัน

5. สำคัญของการมอบอำนาจหน้าที่นั้น ต้องเข้าใจว่าอำนาจหน้าที่บางอย่างมอบได้ แต่บางอย่างก็มอบไม่ได้ เช่น อำนาจหน้าที่ที่กำหนดเฉพาะตัว ไม่ควรมอบให้ผู้อื่น

6. การมอบอำนาจหน้าที่นั้น ผู้มอบต้องตรวจสอบติดตามผลได้ และในเวลาเดียวกัน ผู้รับมอบก็พร้อมที่จะรับการตรวจสอบ (Accountability) เพื่อผู้มอบจะได้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้น

7. การมอบอำนาจหน้าที่ ควรจัดทำเป็นลายลักษณ์อักษรมีการเขียนหรือชี้แจงให้บุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องได้ทราบด้วย

8. การมอบอำนาจหน้าที่นั้น พึงพิจารณาถึงฐานะ (Status) ตำแหน่ง ความรับผิดชอบของผู้ที่ได้รับมอบด้วย

9. การมอบอำนาจหน้าที่นั้น ทางที่ดีควรมีการปรึกษารื้อกันก่อนระหว่างผู้มอบกับผู้รับมอบ เพื่อก่อให้เกิดความเข้าใจอันดีร่วมกัน

10. การมอบอำนาจหน้าที่ที่จะสำเร็จเกิดผลได้ ต้องขึ้นอยู่กับภาวะผู้นำและการจัดระเบียบการทำงานที่ดี มีการจัดสายการบังคับบัญชาที่ดีด้วย

#### การประสานงาน (Coordinating)

การประสานงานเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับตัวบุคคล และเป็นสิ่งที่นักบริหาร จะต้องสร้างให้เกิดขึ้นในหน่วยงานของตน ทั้งนี้ เพื่อให้การปฏิบัติงานของบุคลากรในหน่วยงานมีความร่วมมือร่วมใจที่จะปฏิบัติงานให้บรรลุความสำเร็จ ตามเป้าหมายภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันสภาพขององค์การ หรือหน่วยงาน มักจะมีขนาดใหญ่ และมีความซับซ้อนมาก การประสานงานจึงมีความจำเป็นที่จะต้องเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้อง และแฝงอยู่ในทุกองค์การ และทุกขั้นตอนของการดำเนินงาน

นพพงษ์ บุญจิตรราคลย์ (2527) ได้ให้ความหมายของการประสานงานไว้ว่า "การประสานงานเป็นกระบวนการเชื่อมสัมพันธ์เกี่ยวกับบุคคล วัสดุ และทรัพยากรอื่น ๆ เพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน โดยจะเกิดขึ้นระหว่างบุคคลกับบุคคล บุคคลกับหน่วยงาน หรือระหว่างหน่วยงานหนึ่งกับอีกหน่วยงานหนึ่ง ซึ่งไม่จำเป็นว่าหน่วยงานนั้น จะต้องมีเป้าหมายอย่างเดียวกัน หรือหวังผลอย่างเดียวกัน แต่การประสานงาน จะช่วยให้รู้ซึ่งกันและกันว่า ใครกำลังทำกิจกรรมอะไรอยู่ และเพื่อเร่งรัดการทำงานให้เสร็จพร้อม ๆ กัน ในกรณีที่ต้องการผลงานสองอย่างนั้นให้เสร็จภายในเวลาเดียวกัน

สมพงษ์ เกษมสิน (2523) ให้ความหมายไว้ว่า การประสานงาน คือ ความร่วมมือร่วมใจในการปฏิบัติ จัดระเบียบงานให้เรียบร้อยและสอดคล้องกลมกลืนกัน เพื่อให้งานสมดุลย์และสำเร็จตามเป้าหมายในเวลาที่กำหนดไว้

Gulick (1963) ได้ให้ความหมายของการประสานงาน ว่าหมายถึง การประสานหรือสื่อสัมพันธ์หน่วยงานย่อย หรือตำแหน่งต่าง ๆ ภายในองค์การ หรือสำนักงานใหญ่ เพื่อก่อให้เกิดการทำงานที่มีประสิทธิภาพ ไม่มีการทำงานซ้ำซ้อนกันหรือขัดแย้งกัน แต่ทุกหน่วยงาน ทำงานประสานกลมกลืนกัน เพื่อวัตถุประสงค์หลักขององค์การร่วมกัน

Greenwood (1965) กล่าวว่า การประสานงานเป็นหน้าที่ของนักบริหาร ความสำเร็จของการประสานงานขึ้นอยู่กับบทบาท และความสามารถของนักบริหารหรือหัวหน้างาน เป็นอันมาก เพราะภาระหน้าที่ที่สำคัญยิ่งประการหนึ่งของนักบริหาร ก็คือ การใช้ภาวะผู้นำนำ ทักษะในการบริหารที่มีอยู่ มาใช้ในการทำงานให้มีลักษณะสมานฉันท์ เพื่อให้งานแต่ละส่วน สอดคล้องต้องกันอย่างมีประสิทธิภาพ

#### ความมุ่งหมายของการประสานงาน

สมพงษ์ เกษมสิน (2523) ได้กล่าวถึงความมุ่งหมายของการประสานงานไว้ดังนี้

1. ความมุ่งหมายของการประสานงานที่สำคัญคือ การช่วยให้ผลและคุณภาพของงาน เป็นไปตามวัตถุประสงค์ขององค์การ ถ้าการประสานงานของผู้ร่วมงานทุกฝ่ายไม่สอดคล้องกัน ก็จะทำให้งานไม่บรรลุตามเป้าหมายขององค์การ

2. การประสานงานที่ดี จะต้องอาศัยการวางแผนล่วงหน้า อย่างละเอียดและรอบคอบ ตลอดทั้งมีการคาดการณ์ล่วงหน้าเป็นระยะเวลาพอสมควร

3. ลดการขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน การขัดแย้งระหว่างผู้ปฏิบัติงาน ในองค์การเดียวกัน อาจจะได้ทุกขณะ เพราะการปฏิบัติงานร่วมกันนั้น ผลประโยชน์หรือความเห็นของผู้ปฏิบัติงานแต่ละคน อาจไม่ตรงกับแนวปฏิบัติ หรือวัตถุประสงค์ขององค์การ ความสับสนของงานก็อาจก่อให้เกิดการก้าวถอยและขัดแย้งกันได้โดยง่าย ฉะนั้นการประสานงานที่ดี ส่อมจะช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานทั้งหลาย มีความเข้าใจในหน้าที่ของแต่ละฝ่ายได้เป็นอย่างดี ไม่มีการก้าวถอยซึ่งกันและกัน อันจะเป็นชนวนให้เกิดการแตกร้าง และเป็นผลเสียหายแก่งาน

ในการประสานงานที่จะให้ได้ผลดี และบรรลุเป้าหมายนั้น ผู้บริหารจะต้องมีเทคนิคทางการบริหารเข้ามาช่วย เพื่อให้ลดความขัดแย้งภายในหน่วยงาน และเพื่อให้การปฏิบัติงานดำเนินไปด้วยความสะดวก นพพงษ์ บุญจิตราดลย์ (2527) ได้กล่าวถึงวิธีการประสานงาน ที่มีประสิทธิภาพ และรวดเร็ว ดังนี้

1. โครงสร้างของการบริหารได้จัดไว้เป็นระเบียบแบบแผน
2. มีแผนภูมิแสดงสายงาน สายบังคับบัญชา และการติดต่อสื่อสารที่ชัดเจน
3. มีการเขียนนโยบาย กฎเกณฑ์ และระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ให้ผู้เกี่ยวข้อง ได้ทราบ
4. ระบบเสนอรายงานเป็นระบบเป็นทางการ ยึดเป็นหลักปฏิบัติได้แน่นอน
5. มีเครื่องมือ และระบบสื่อสารที่มีคุณภาพ

6. มีบุคลากรทำหน้าที่ประสานงานที่มีความรู้ มีความสามารถและมีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี
7. มีคณะกรรมการอันประกอบด้วยตัวแทนของบุคคลระดับต่าง ๆ ซึ่งต้องประชุมกันเป็นประจำ
8. มีการเขียนโครงการ แผนงาน วิธีการทำงานต่าง ๆ ให้ทุกคนได้ทราบ
9. เปิดโอกาสให้ผู้ร่วมงานได้พบปะสังสรรค์นอกเวลาปฏิบัติงาน เพื่อสร้างสัมพันธ์ไมตรีอันดี
10. จัดให้มีการพัฒนาบุคลากรในระดับต่าง ๆ ให้มีความเข้าใจมีความรู้เกี่ยวกับงานเสมอ

สรุป การประสานงานเป็นกิจกรรมอันหนึ่งที่จะทำให้กระบวนการบริหารต่าง ๆ ดำเนินไปอย่างสัมพันธ์กัน เพื่อให้งานต่าง ๆ บรรลุเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ นอกจากนั้น การประสานงานย่อมก่อให้เกิดพลังของกลุ่ม (Group Effort) และส่งเสริมให้เกิดการทำงานในลักษณะที่กลมกลืน (Harmony) เกิดมีเอกภาพร่วมกัน (Unity Of Command)

#### การสั่งการ (Directing)

การสั่งการเป็นวิธีการที่มีความเกี่ยวข้องกับการอำนวยการ การวินิจฉัยสั่งการ การติดต่อสื่อสาร และการจูงใจมาก Stahl (1962) ได้กล่าวว่า การอำนวยการเป็นหน้าที่ของนักบริหารโดยเฉพาะเกี่ยวกับเรื่องการจูงใจและการสั่งการ

ความหมายของการสั่งงาน Dale (1968 อ้างถึงใน กิติมา ปรีดีติลก 2529) ได้ให้ความหมายไว้ว่า การสั่งงาน หมายถึง การที่ผู้บังคับบัญชามอบหมายให้ผู้ใต้บังคับบัญชาหรือผู้ร่วมงานปฏิบัติจัดทำ โดยอาจแนะนำวิธีปฏิบัติให้ด้วย เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยดี และบรรลุเป้าหมายขององค์การหรือหมายถึง การแจ้งให้ผู้ปฏิบัติทราบว่า เขาจะต้องทำอะไร จะต้องทำที่ไหน จะต้องทำอย่างไร และจะให้ทำเมื่อใด การที่จะคาดหวังให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติตามได้ถูกต้อง ผู้บริหารจำเป็นต้องมีศิลปะในการสั่งการด้วย

การสั่งงานนอกจากจะเป็นศิลปะที่สำคัญประการหนึ่งของผู้บริหารแล้ว ยังเป็นเทคนิคการบริหารที่สำคัญอีกด้วย เพราะการออกคำสั่งจะต้องระมัดระวังถึงการใช้อำนาจ คำที่ตลอดจนประสบการณ์นำมาประสานให้สอดคล้องกัน มิฉะนั้นการสนองตอบต่อคำสั่ง ก็จะไม่ได้ผล สมพงษ์ เกษมสิน (2523) ได้จำแนกการสั่งงานตามลักษณะของการปฏิบัติงาน ออกเป็น 4 ประการ คือ

1. การสั่งโดยตรง (Demand or direct) การสั่งในลักษณะนี้ มักจะใช้ในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉิน ต้องการให้ปฏิบัติงานโดยฉับพลันทันที หรือเมื่อต้องการให้มีการควบคุมโดยเคร่งครัด

2. การสั่งแบบขอร้อง (Request) การสั่งงานในลักษณะนี้ มีความโน้มเอียง



ไปในทางร้องขอ หรือเป็นการจูงใจให้ปฏิบัติงาน การสั่งงานแบบนี้มักใช้ในงานปกติ เพื่อให้ผู้รับมอบหมายงานได้ใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติงานบ้าง หรือใช้กับผู้ที่ปฏิบัติงานใหม่ เพื่อมิให้เกิดความตึงเครียดในการปฏิบัติงานจนเกินไป

3. การสั่งงานแบบเสนอแนะ (Suggest) การสั่งงานแบบนี้ มีลักษณะเป็นไปในทางส่งเสริมให้ผู้ปฏิบัติงานบังเกิดความคิดริเริ่มในการทำงาน และควรใช้กับผู้ที่เคยปฏิบัติงานอยู่แล้ว หรือเป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจในงานนั้นดีอยู่แล้ว

4. การสั่งแบบอาสาสมัคร (Volunteer) การสั่งงานลักษณะนี้ นิยมใช้กับงานประเภทที่ต้องปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่ที่จะต้องพึงปฏิบัติ เช่น การร้องขอให้อยู่ปฏิบัติงานนอกเวลา หรือลักษณะของงานนั้น เป็นงานที่ต้องอาศัยความเต็มใจในการปฏิบัติงาน เช่น เป็นงานเสี่ยงอันตราย หรืองานที่ต้องการฝีมือประณีต เป็นต้น

สำหรับลักษณะและวิธีการสั่งงาน การสั่งงานของผู้บริหารโดยทั่วไปจำแนกออกได้เป็น 2 ประเภท คือ การสั่งงานด้วยวาจา และการสั่งงานแบบเป็นลายลักษณ์อักษร ทั้งขึ้นอยู่กับสภาพ เวลา และสภาพแวดล้อมของผู้ออกคำสั่ง และรับคำสั่ง ลักษณะของคำสั่งที่ดี กิติมา ประดิษฐ์ (2529) ได้กล่าวถึงลักษณะของการสั่งงานที่ดีไว้ดังนี้

1. จะต้องเป็นการสั่งที่เป็นไปได้
2. เป็นสิ่งที่ผู้รับคำสั่งสนใจ
3. เกี่ยวข้องกับงานในหน้าที่
4. มีลักษณะเป็นแผนงานที่สำเร็จเป็นรูปร่างและสมบูรณ์ คือ ในขณะที่ออกคำสั่ง ควรจะให้ผู้รับคำสั่งเข้าใจแจ่มแจ้งทีเดียว ไม่ควรสั่งทีละเล็กละน้อยเพิ่มทีหลัง
5. คำสั่งนั้นจะต้องเหมาะสม ชัดเจน เข้าใจง่าย กระชับรัดกุม
6. คำสั่งนั้นไม่ควรสั่งในขณะที่ผู้สั่งอยู่ในอารมณ์ไม่ปกติ
7. คำสั่งนั้นไม่ควรมียกเว้นผลขาด
8. คำสั่งที่ออกใหม่จะต้องไม่ขัดแย้งกับคำสั่งที่เคยออกไว้ก่อน

#### การควบคุม (Controlling)

การควบคุมงานเป็นขั้นตอนหนึ่งของการบริหาร ที่จะช่วยให้การดำเนินงานขององค์การบรรลุผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ทันเหตุการณ์และถือว่าเป็นหน้าที่อันสำคัญของผู้บริหาร หรือหัวหน้างานที่จะต้องควบคุมงานอย่างใกล้ชิด เพราะหากมิได้มีการควบคุม หรือตรวจสอบแล้ว ผู้บริหารจะไม่สามารถแน่ใจได้ว่า แผนงาน - โครงการต่าง ๆ ที่ผู้บริหารจัดทำขึ้น และได้สั่งการให้ผู้ใต้บังคับบัญชาไปปฏิบัตินั้น จะสำเร็จลงได้ด้วยดี

Flippo (1966) ได้ให้คำจำกัดความว่า "การควบคุม หมายถึงการบังคับให้กิจกรรมต่าง ๆ เป็นไปตามแผนงานที่ได้วางไว้"

Sherwin (1964) ได้ให้ความหมายของการควบคุมงานว่า "คือ การดำเนินงานเพื่อ

ที่จะปรับปรุงให้งานนั้นเข้ากับระดับมาตรฐานที่กำหนดไว้ โดยอาศัยการรายงานเป็นเครื่องมือ"

สมพงษ์ เกษมสิน (2523) กล่าวว่า การควบคุมงาน คือ การใช้ศิลปะการบริหาร เพื่อตรวจตราว่า การดำเนินงานเป็นไปโดยถูกต้องตามวิธีการหรือไม่ และผลของการปฏิบัติงานถึงมาตรฐานเพียงใดหรือไม่

สมาน รังสิโยภุชฎี (2530) ได้ให้ความหมายของการควบคุมงานว่า ในแง่ปฏิบัติ ย่อมหมายถึง การเฝ้าหาเทคนิคและวิธีการที่เหมาะสม ในการระดับระครองการดำเนินงานให้มุ่งไปตามทิศทางอันถูกต้อง และเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม

จากความหมายต่าง ๆ ที่กล่าวข้างต้นพอสรุปได้ว่า การควบคุมงานนั้นหมายถึง การใช้ศิลปะการบริหารของผู้บริหารหรือหัวหน้างานที่ตรวจตรา ปรับปรุงระดับระครองให้การปฏิบัติงานขององค์การดำเนินงานไปตามแผนงาน - โครงการ ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

ความมุ่งหมายของการควบคุมงาน

อุทัย หิรัญโต (2525) กล่าวว่า ความมุ่งหมายของการควบคุมงานนั้น หละประมวลสาระสำคัญได้ 7 ประการ

1. เพื่อต้องการให้ทราบว่างานที่มอบหมายให้เจ้าหน้าที่ไปปฏิบัติ จัดทำดำเนินไปตามแผน หรือตามความประสงค์ที่ต้องการหรือไม่
2. เพื่อประสงค์จะทราบว่า วิธีการปฏิบัติงานดำเนินไปตามหลักการที่ใดหรือไม่เพียงใด
3. เพื่อตรวจสอบความก้าวหน้าของงานว่ามีเพียงใด
4. เพื่อต้องการทราบอุปสรรคในการปฏิบัติงานว่ามี หรือไม่เพียงไร และอย่างไร
5. เพื่อติดตามผลงานว่าถูกต้อง และถึงมาตรฐานที่กำหนดไว้หรือไม่
6. เพื่อเร่งรัดตลอดจนให้คำแนะนำประการต่าง ๆ
7. เพื่อบำรุงขวัญของผู้ปฏิบัติงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นการทำให้เห็นว่า ผู้เป็นหัวหน้ามิได้ทอดทิ้ง

สมพงษ์ เกษมสิน (2523) ได้สรุปความมุ่งหมายของการควบคุมงานเป็นข้อ ๆ ดังนี้

1. เพื่อตรวจสอบว่างานที่ได้มอบหมายให้ไปปฏิบัติจัดทำดำเนินไปตามแผนงานที่กำหนดไว้หรือไม่
2. เพื่อตรวจสอบว่าวิธีปฏิบัติงานดำเนินไปตามหลักการที่ใด หรือไม่เพียงไร
3. เพื่อตรวจสอบความก้าวหน้าของงานว่ามีเพียงใด
4. เพื่อตรวจสอบว่ามีอุปสรรคในการปฏิบัติงานประการใด เมื่อไร เพียงใด
5. เพื่อตรวจสอบว่าผลงานถูกต้อง และถึงมาตรฐานที่กำหนดไว้หรือไม่
6. เพื่อติดตามผลงานและให้คำแนะนำ เมื่อมีอุปสรรค และป้องกันการสูญเสียแรงงานโดยเปล่าประโยชน์
7. เพื่อบำรุงขวัญของผู้ปฏิบัติงานแสดงว่าไม่ถูกทอดทิ้ง

กระบวนการหรือขั้นตอนของการควบคุมงาน

Mackenzie (1969) ได้กล่าวถึงกิจกรรมหรือขั้นตอนที่ต้องปฏิบัติในการควบคุมงานไว้ดังนี้

1. จัดระบบการรายงาน (Establish Reporting System) หมายถึงการกำหนดเกี่ยวกับข้อมูลที่จำเป็น
2. พัฒนามาตรฐานผลงาน (Develop Performances Standards) หมายถึงการวางกฎเกณฑ์เงื่อนไขว่า เมื่อทำงานเสร็จแล้วผลต้องออกมาเป็นรูปใด อย่างไร
3. วัดผลงาน (Measure Results) หมายถึง การทำให้แน่ใจที่จะทราบได้ว่า มีอะไรที่ต่างจากเป้าหมาย หรือมาตรฐาน
4. ดำเนินการแก้ไข (Take Correction) หมายถึง การปรับแผนและให้คำแนะนำที่จะให้งานเข้าสู่มาตรฐาน ทบทวนแผน และวางแผนใหม่
5. ให้รางวัลผลตอบแทน (Reward) หมายถึงการชมเชยผลสำเร็จให้รางวัล หรือผลตอบแทนอื่น รวมทั้งการดำเนินการทางวินัยด้วย

อักษิ์ หิรัญโต (2525) กล่าวถึง กระบวนการควบคุมงานไว้ว่า ประกอบด้วยกิจกรรมต่าง ๆ ดังนี้

1. กำหนดมาตรฐาน และปริมาณของงานที่ต้องการ และกำหนดขอบเขตของการปฏิบัติงาน มาตรฐานของงานก็ดี ปริมาณงานของงานก็ดี และขอบเขตของการปฏิบัติงานก็ดี หากไม่มีการกำหนดไว้อย่างแน่ชัด การควบคุมงานจะกระทำมิได้
2. หน่วยงานหรือบุคคลที่มีหน้าที่ควบคุมงาน จะต้องมีข้อมูลเกี่ยวกับงานนั้นเพียงพอถูกต้องแท้จริง และทันสมัย ฉะนั้น จึงต้องมีการเก็บรวบรวมข้อมูลวิเคราะห์ข้อมูลอยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลเกี่ยวกับตัวบุคคล วัสดุ และการจัดการ
3. เปรียบเทียบกับผลงานมาตรฐาน และจำนวนที่กำหนดไว้ล่วงหน้ากับปริมาณและคุณภาพที่ทำได้จริง ว่าแตกต่างกันอย่างไร เพราะเหตุใด
4. พิจารณาว่าการทำงานอยู่ในกรอบ หรือขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายหรือไม่ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการใช้คน เงิน วัสดุ เครื่องมือ และเวลา
5. ถ้ามีการปฏิบัติงานนอกขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ ต้องวิเคราะห์ และหาทางแก้ไขเตรียมไว้

6. ดำเนินการแก้ไขในกรณี มีการปฏิบัติงานนอกขอบเขตทันที

ชงชัย สันติวงศ์ (2523) ได้กล่าวถึงกระบวนการควบคุมงาน (Process of Controlling) ว่าจะต้องประกอบด้วยขั้นตอนต่าง ๆ ดังนี้

1. การจัดตั้งมาตรฐาน
2. การวัดผลงาน
3. ทำการเปรียบเทียบผลการปฏิบัติกับมาตรฐาน

## 4. ดำเนินการแก้ไข

สมพงษ์ เกษมสิน (2523) ได้กล่าวถึง กระบวนการควบคุมงานว่า ควรจะมีขั้นตอนที่สำคัญ 4 ขั้นตอน คือ

1. กำหนดเป้าหมายของการควบคุมงานให้ชัดเจนแน่นอน
2. กำหนดเกณฑ์ควบคุมงาน และมาตรฐานในการปฏิบัติงาน
3. เปรียบเทียบผลงานกับมาตรฐาน
4. ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขให้ถูกต้อง

กล่าวโดยสรุป จะเห็นได้ว่ากระบวนการควบคุมงานต่าง ๆ ที่กล่าวข้างต้นนั้นมีขั้นตอนที่คล้ายคลึง และสอดคล้องกัน พอที่จะประมวลได้ว่า กระบวนการควบคุมงานนั้น ควรประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญดังนี้ คือ

1. กำหนดเป้าหมายที่แน่นอนชัดเจนและวัดได้
2. กำหนดเกณฑ์การควบคุมงานและมาตรฐาน
3. เปรียบเทียบผลการปฏิบัติงานกับมาตรฐานที่กำหนด และ
4. ทำการปรับปรุงแก้ไข

#### เทคนิควิธีในการควบคุมงาน

เทคนิควิธีหรือเครื่องมือที่จะใช้ในการควบคุมงานของผู้บริหาร หรือหัวหน้าหน่วยงานนั้น มีอยู่หลายวิธี ต้องเลือกใช้ให้เหมาะสมกับลักษณะของการดำเนินงาน ลักษณะของเทคนิคหรือเครื่องมือในการควบคุมงานนั้น มีผู้กล่าวไว้ดังนี้

สมาน รังสิโยกฤษฎ์ (2530) ได้กล่าวถึงเครื่องมือที่อาจใช้สำหรับควบคุมงานไว้ดังนี้

1. การใช้แผนผัง กำหนดรายละเอียดการดำเนินงาน ในเรื่องกิจกรรมและระยะเวลา เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบผลงาน
2. การใช้งบประมาณการดำเนินงานประจำปี หรืองานที่มีแผนและโครงการ กำหนดไว้สามารถควบคุมได้ โดยอาศัยงบประมาณ
3. การใช้เจ้าหน้าที่ที่เหมาะสมสำหรับงานประจำปี หรืองานที่มีปัญหาด้วยบุคคล หรืองานที่ต้องการคำแนะนำเพิ่มเติม
4. การใช้ห้องปฏิบัติการ การบริหารงานของหน่วยงานขนาดใหญ่ มักสร้างห้องปฏิบัติการใช้สำหรับควบคุมการบริหาร สำคัญสำคัญของห้องปฏิบัติการเท่ากับเป็นการจำลองแผนการดำเนินการทั้งหมด การเชื่อมโยงงานด้านต่าง ๆ มีระบบการรายงานผล การสั่งงาน ซึ่งสามารถควบคุมการปฏิบัติได้ตลอดเวลา

อุทัย หิรัญโต (2525) กล่าวถึง เทคนิคการควบคุมงานว่า มีอยู่มากมายหลายประการ แล้วแต่ลักษณะของงานเป็นประเภท ๆ ไปพอสรุปได้ดังนี้

1. ออกไปตรวจสอบดูแล ณ สถานที่ปฏิบัติงานด้วยตนเอง หรือผู้แทน
2. ให้รายงานผลการปฏิบัติงานเป็นระยะ ๆ
3. ใช้แผนเป็นเครื่องมือ โดยพิจารณาว่างานนั้นได้ดำเนินไปตามแผนที่กำหนดไว้หรือไม่เพียงพอ ในการนี้จะต้องตรวจสอบแผนเป็นประจำ
4. ใช้ห้องปฏิบัติการ (Operation Room) เป็นเครื่องมือควบคุม

### ปัญหาการบริหารงานของกรมสามัญศึกษา

สมศักดิ์ ศรีมาโนชน์ (2524) ได้กล่าวถึง ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานมัธยมศึกษาของกรมสามัญศึกษา พอสรุปได้ดังนี้

1. ไม่สามารถจัดโรงฝึกงาน ซึ่งมีความจำเป็นสำหรับจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาให้สนองความต้องการของโรงเรียนทั่วไป เนื่องด้วยงบประมาณจำกัด
2. วัสดุเครื่องมือและครุภัณฑ์มีจำกัดไม่เพียงพอในการจัดการให้โรงเรียนเปิดใหม่โดยทั่วถึง ทำให้การเรียนการสอนไม่ได้ผลดีเท่าที่ควร

3. อัตราค่าจ้างครูและภารโรง ไม่สอดคล้องกับจำนวนนักเรียนที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วเป็นเหตุให้โรงเรียนต้องใช้งบประมาณการศึกษาจ้างครู ภารโรงและเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ทำให้โรงเรียนขาดเงินบำรุงการศึกษา เพื่อบริหารโรงเรียนให้สนองความต้องการของนักเรียน

4. ด้วยความจำเป็นทางด้านงบประมาณ ทำให้จัดโรงเรียนสองผลัดเพราะขาดอาคารบุคลากร ทำให้เกิดปัญหาด้านบริหาร ครูและนักเรียน และคุณภาพการศึกษาต่ำลง

สถิตย์ เกษมทะเล (2528), เฉลิม ะโสธร (2528), ศักดา บัณฑิต (2528) และบุญศรี และสันกลาง (2528) ได้ทำการวิจัยเรื่อง "ความคิดเห็นของผู้บริหารการศึกษาและข้าราชการที่รับผิดชอบการจัดการศึกษา เกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารการศึกษาระดับจังหวัด" โดยแต่ละคนทำการวิจัยในภาคกลาง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือและภาคใต้ตามลำดับ ซึ่งผลการวิจัยมีลักษณะใกล้เคียงกัน พอสรุปได้ดังนี้

1. การแบ่งหน่วยงานทางการศึกษาระดับจังหวัด พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เห็นด้วยน้อยที่สุดกับการแบ่งหน่วยงานทางการศึกษาระดับจังหวัดในปัจจุบัน โดยเฉพาะในเรื่องที่มีหลายหน่วยงานรับผิดชอบจัดการศึกษาทุกระดับทุกประเภท (ยกเว้นมหาวิทยาลัย) ในระดับจังหวัด และเรื่องหน่วยงานทางการศึกษาที่ตั้งอยู่ในจังหวัดแต่สังกัดราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนในอนาคตผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เห็นด้วยมากที่สุด ที่จะให้มีการรวมหน่วยงานทางการศึกษาทุกระดับทุกประเภทภายในจังหวัดเข้าเป็นหน่วยงานเดียว หรือรวมหน่วยงานทางการศึกษาระดับเดียวกันเข้าเป็นหน่วยงานเดียว

2. อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานทางการศึกษาพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เห็นด้วยมากที่สุด ในเรื่องให้ศึกษาธิการจังหวัดมีฐานะเป็นตัวแทนของกระทรวงศึกษาธิการ ทำหน้าที่ดูแล

การศึกษาของทกกรมภายในจังหวัด และเห็นด้วยน้อยในเรื่อง การบริหารการศึกษาระดับจังหวัด อำนาจในการตัดสินใจสั่งการส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับส่วนกลาง ส่วนในอนาคตผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ เห็นด้วยมากที่สุด ในเรื่องการจัดตั้งคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและความคุมดูแลการจัดการศึกษาทุกระดับทุกประเภทในจังหวัด (ยกเว้นมหาวิทยาลัย) และในเรื่อง การกำหนดให้หน่วยงานบริหารการศึกษาที่รับผิดชอบจัดการศึกษาทุกระดับทุกประเภทภายในจังหวัด (ยกเว้นมหาวิทยาลัย) สังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาค

3. ความสัมพันธ์ของหน่วยงานทางการศึกษาระดับจังหวัด พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่มีความเห็นว่า หน่วยงานทางการศึกษาในจังหวัดมีการประสานงานกันน้อย ส่วนในอนาคตผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ เห็นด้วยมากที่สุด ที่จะให้มีการประสานงานร่วมมือกัน

4. ความคิดเห็นของผู้บริหารการศึกษาและข้าราชการที่รับผิดชอบการจัดการศึกษา เกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารการศึกษาระดับจังหวัด แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

5. ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารการศึกษาระดับจังหวัด พบว่ามีปัญหาในเรื่องหน่วยงานทางการศึกษาทำงานซ้ำซ้อนกัน และไม่มีประสิทธิภาพ ข้อเสนอแนะของผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ คือ ให้ปรับปรุงโครงสร้างการบริหารการศึกษา โดยรวมหน่วยงานทางการศึกษาเข้าด้วยกัน

สมพงษ์ พลสูงเนิน (2530) ได้ทำการวิจัยเรื่อง "สภาพและปัญหาในการดำเนินงานของโรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดเล็ก ที่รับนักเรียนได้ต่ำกว่าเป้าหมาย" พบว่า กรมสามัญศึกษาไม่สามารถจัดสรรอัตราค่าจ้างครู-อาจารย์ ให้ตรงตามที่โรงเรียนต้องการ โดยเฉพาะครู-อาจารย์ที่สอนวิชาอาชีพ ขาดแคลนงบประมาณ การจัดวัสดุอุปกรณ์การศึกษาคัดให้โรงเรียนล่าช้า และไม่เพียงพอ

พวงมณี ชัยเสรี (2532) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง "การศึกษาสาเหตุ และแนวทางแก้ไข ปัญหาการบริหารกระบวนการงบประมาณของกรมสามัญศึกษา พบว่า สาเหตุของปัญหาส่วนใหญ่เกิดจากการบริหารงานภายในกรมสามัญศึกษา คือ การปฏิบัติ การบริหารงานการจัดทำงบประมาณ คลาดเคลื่อนเข้าไปจากระยะเวลาที่กำหนด เนื่องจากขาดการใช้ปฏิทินการจัดทำงบประมาณ ขาดการจัดทำรายละเอียดของงาน - โครงการ ก่อนจัดตั้งงบประมาณ ขาดนโยบายที่ชัดเจน รวดเร็ว และขาดการติดตามประเมินผลการจัดทำงบประมาณ สำหรับแนวทางแก้ไขปัญหา พบว่า กรมสามัญศึกษาควรมีนโยบาย และมาตรการ ให้ทุกกองบริหารงานให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติอย่างถูกต้องตามกฎหมายงบประมาณ ด้วยการฝึกอบรมให้ความรู้แก่บุคลากร ด้านงบประมาณทุกระดับ เกี่ยวกับการจัดทำ การบริหารงบประมาณแบบแผนงาน โดยเฉพาะการติดตามประเมินผลการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ

มงคล มีสมภพ (2529) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ความคิดเห็นของผู้บริหารและหัวหน้าหน่วยงานเกี่ยวกับการบริหารงานบุคลากรของกรมสามัญศึกษา พบว่า มีปัญหาและอุปสรรคในการ

บริหารงานบุคคล พอสรุปได้ดังนี้

1. ด้านการสรรหาบุคลากรล่าช้า เนื่องจากกระบวนการสรรหาใช้เวลายาวนานเกินไป ไม่ทันกับความต้องการใช้ของโรงเรียน บุคลากรไม่ค่อยมีคุณภาพ และมีความประพฤติไม่เหมาะสมกับความเป็นครู

2. ด้านการใช้และดำรงรักษาบุคลากร ขาดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาความดีความชอบ และไม่ยุติธรรมพอ

3. ด้านการพัฒนาบุคลากร ยังทำได้ไม่เพียงพอ และขาดงบประมาณเพื่อการอบรม

4. ด้านให้พ้นจากงาน เห็นว่าการย้ายไม่เป็นไปตามที่โรงเรียนต้องการ

สมบัติ จันทร์ภูมิ (2514) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การวิเคราะห์งานบริหารบุคลากรของ ครูใหญ่โรงเรียนมัธยมศึกษาของรัฐบาล ซึ่งใช้โรงเรียนในส่วกลางเป็นกลุ่มตัวอย่าง ผลการวิจัยสรุปได้ว่า ครูใหญ่ยังไม่มีอำนาจคัดเลือกครูด้วยตนเอง ไม่สามารถสนับสนุนให้ครูมีโอกาสเข้าศึกษาต่อได้ เพราะขาดแคลนครู ในการดำรงรักษา การพัฒนา การโอน การย้าย การเลื่อนตำแหน่งและการรักษากฎเกณฑ์ การทำงานอยู่ในระดับกลาง งานของครูใหญ่ที่จัดได้ว่าอยู่ในเกณฑ์ระดับต่ำ คือ การประเมินความสามารถของตนเอง

เชียร ศิลนะชัย (2524) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การกระจายบุคลากรของโรงเรียนมัธยมศึกษา จังหวัดนครราชสีมา พบว่า จำนวนบุคลากรฝ่ายบริหาร และฝ่ายปฏิบัติการสอนที่โรงเรียนปฏิบัติจริง จะต่ำกว่าจำนวนบุคลากรตามเกณฑ์มาตรฐานแต่จำนวนบุคลากรฝ่ายสนับสนุนการสอน จะสูงกว่าเกณฑ์มาตรฐาน