# บทที่ 2

# เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัย เรื่อง ปัญหาการบริหารงานของสถานศึกษาตามความคิดเห็นของผู้บริหาร สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคามเขต 1 ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิดทฤษฎีและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นแนวทางในการศึกษา ดังต่อไปนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น
2. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร
3. การจัดระบบบริหารงานสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน
4. โครงสร้างและบทบาทของสถานศึกษา
5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
6. กรอบแนวคิดในการวิจัย

## 1. แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น

### 1.1 ความหมายของความคิดเห็น

นักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายไว้ดังนี้

ปทานานุกรมสังคมวิทยา (ราชบัณฑิตสถาน. 2532 : 254) บัญญัติว่า

1. ข้อพิจารณาเห็นว่าเป็นจริงจากการใช้ปัญญาความคิดประกอบถึงแม้จะไม่ได้อาศัยหลักฐานพิสูจน์ ยืนยันได้เสมอไปก็ตาม

2. ทัศนะหรือประมาณการเกี่ยวกับเนื้อหาหรือประเด็นใดประเด็นหนึ่ง

3. คำแถลงที่ยอมรับนับถือว่าเป็นผู้เชี่ยวชาญในหัวข้อปัญหาที่มีผู้นำมาขอปรึกษา คำว่าความคิดเห็นมีความหมายใกล้เคียงกับคำว่า เจตคติ ซึ่งมีคำอธิบายไว้ว่าแนวโน้มที่บุคคลได้รับมาหรือได้เรียนรู้มาและเป็นแบบอย่างในการแสดงปฏิกิริยาสนับสนุน หรือเป็นปฏิปักษ์ต่อบางสิ่งบางอย่างต่อบุคคลบางคน

บุญเรียง ขจรศิลป์ (2534 : 78) กล่าวว่า ความคิดเห็น หมายถึง การแสดงออกทางวาจาของเจตคติที่บุคคลกล่าวว่าเขามีความเชื่อ หรือความรู้สึกอย่างไรเป็นการแสดงความคิดเห็นของบุคคลดังนั้นการวัดความเห็นของบุคคลนั้นเป็นสิ่งที่เป็นไปไม่ได้

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

จำรอง เงินดี (2534 : 2) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นว่า เป็นความรู้สึกของบุคคลว่ามีต่อสิ่งใดในลักษณะที่ไม่ลึกซึ้งเหมือนทัศนคติความเห็นนั้นอาจกล่าวได้ว่าเป็นการแสดงออกของทัศนคติก็ได้สังเกตและวัดได้จากคนแต่มีส่วนที่แตกต่างกันไปจากทัศนคตินั้น เจ้าตัวอาจตระหนักหรือไม่ตระหนักก็ได้

ไอร์แซก (Isaak. 1981 : 203 ; อ้างถึงใน เรวัติ สมบัติทอง 2543 : 24) ให้ความหมายของความคิดเห็นคือ การแสดงออกทางคำพูดหรือคำตอบ ที่บุคคลได้แสดงออกต่อสถานการณ์ โดยเฉพาะจากคำถามที่ได้รับทั่วๆ ไป ซึ่งปกติแล้วความคิดเห็นต่างจากเจตคติคือความคิดเห็นเกี่ยวข้องกับเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ แต่เจตคติจะเป็นเรื่องทั่วไปมีความหมายกว้างกว่า

เบสท์ (Best. 1977 : 169 ; อ้างถึงใน เรวัติ สมบัติทอง 2543 : 24) กล่าวว่าความคิดเห็น คือ การแสดงในด้านความเชื่อความรู้สึกของแต่ละบุคคลโดยการพูดนำไปสู่การคาดคะเนหรือการแปรผลในพฤติกรรมหรือเหตุการณ์

กู๊ด (Good. 1973 : 339 ; อ้างถึงใน เรวัติ สมบัติทอง. 2543 : 24) ให้คำจำกัดความของความคิดเห็นว่า ความเชื่อ การตัดสินใจ ความรู้สึก ประทับใจที่ไม่ได้มาจากการพิสูจน์หรือชั่งน้ำหนักความถูกต้องหรือไม่

เว็บสเตอร์ (Webster. 1983 : 1254 ; อ้างถึงใน เรวัติ สมบัติทอง. 2543 : 24) ให้ความหมายของความคิดเห็นว่า คือความเชื่อที่ไม่ได้ตั้งอยู่บนความแน่นอนหรือความรู้อันแท้จริง แต่จะตั้งอยู่ในจิตใจความเห็น และการเล็งความเห็นของแต่ละบุคคลที่น่าจะเป็นจริงหรือตรงตามที่คิดไว้

จากหลากหลายความหมายที่นักวิชาการได้ให้ไว้ กล่าวโดยสรุป ความคิดเห็นคือ การแสดงออกถึงความรู้สึก ทัศนคติ ความเชื่อ ประสบการณ์ และค่านิยมของแต่ละบุคคล สิ่งของ เรื่องราว หรือสถานการณ์ ที่ประสบในสังคม โดยมีพื้นฐานมาจากความหลังทางสังคมไม่มีกฎเกณฑ์ตายตัว

**1.2 ประเภทของความคิดเห็น**

ประเภทของความคิดเห็นมีนักวิชาการได้แบ่งไว้ ดังนี้

แรมเมอร์ (Rammer. 1954 : 6-7 ; อ้างถึงในเรวัติ สมบัติทอง. 2543 : 26-27) มีความเห็นว่ามี 2 ประการคือ

1) ความคิดเห็นเชิงบวกสุด-เชิงลบสุด (Extreme Opinion) เป็นความคิดเห็นที่เกิดจากการเรียนรู้และประสบการณ์ ซึ่งสามารถทราบทิศทางได้ ความคิดทางบวก

สุดได้แก่รักจนหลง ทิศทางลบสุดได้แก่ความรังเกียจ ความคิดเห็นนี้รุนแรงเปลี่ยนแปลงได้ยาก

2) ความคิดเห็นจากความรู้ความเข้าใจ (Cognitive Contents) การมีความเห็นต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งขึ้นอยู่กับความเข้าใจที่มีต่อสิ่งนั้น เช่น ความรู้ความเข้าใจในทางที่ดี ชอบยอมรับ เห็นด้วย ความรู้ความเข้าใจในทางที่ไม่ดี ได้แก่ ไม่ชอบ ไม่ยอมรับ ไม่เห็นด้วย

จากความเห็นของนักวิชาการ สรุปได้ว่า ประเภทของความเห็นสามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ

1) ความคิดเห็นที่เกิดจากการเรียนรู้ และประสบการณ์

2) ความคิดเห็นที่เกิดจากความรู้ความเข้าใจ

**1.3 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น**

จำเรียง ภาวจิตร (2536 : 248 – 249) ได้กล่าวว่า การแสดงความคิดเห็นเป็นเรื่องของแต่ละบุคคล ซึ่งความคิดเห็นของแต่ละคนต่อเรื่องใดเรื่องหนึ่ง แม้เป็นเรื่องเดียวกัน ไม่จำเป็นต้องเหมือนกันเสมอไปและอาจแตกต่างกันออกไป ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับปัจจัยพื้นฐานของแต่ละบุคคลที่ได้รับมาจนมีอิทธิพลต่อการแสดงความคิดเห็น ได้มีนักวิชาการเสนอปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็นดังนี้

1.3.1 ปัจจัยที่ก่อให้เกิดความคิดเห็น ขึ้นอยู่กับกลุ่มทางสังคมในหลายประการ คือ

1) ภูมิหลังทางสังคม หมายถึง กลุ่มคนที่มีภูมิหลังที่แตกต่างกัน โดยทั่วไปจะมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันไปด้วย เช่น ความคิดเห็นระหว่างผู้เยาว์กับผู้สูงอายุ ชาวเมืองกับชาวชนบท เป็นต้น

2) กลุ่มอ้างอิง หมายถึง การที่คนเราจะคบหาสมาคมกับใคร หรือกระทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดให้แก่ผู้ใด หรือการกระทำที่คำนึงถึงอะไร บางอย่างร่วมกันหรืออ้างอิงกันได้ เช่น ประกอบอาชีพเดียวกัน การเป็นสมาชิกกลุ่ม หรือสมาคมเดียวกัน เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ย่อมมีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของบุคคลเหล่านั้นด้วย

3) กลุ่มกระตือรือร้น หรือกลุ่มเฉื่อยชา หมายถึง การกระทำใดที่ก่อให้เกิดความกระตือรือร้นเป็นพิเศษอันจะก่อให้เกิดกลุ่มผลประโยชน์ขึ้นมาได้ ย่อมส่งผลต่อการจูงใจให้บุคคลที่เป็นสมาชิกเหล่านั้นมีความคิดเห็นที่คล้อยตามได้ว่าจะให้คล้อยตามในทางที่เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยก็ตาม ในทางตรงกันข้ามกลุ่มเฉื่อยชาก็จะไม่มีอิทธิพลต่อสมาชิกมากนัก

1.3.2. ปัจจัยที่ทำให้เกิดความคิดเห็น ดังนี้

1) ปัจจัยทางพันธุกรรมและร่างกาย (Genetic and Physiological Factors) เป็นปัจจัยตัวแรกที่ไม่ค่อยจะได้พูดถึงมากนัก โดยมีการศึกษาพบว่า ปัจจัยด้านพันธุกรรม จะมีผลต่อระดับความก้าวร้าวของบุคคล ซึ่งจะมีผลต่อการศึกษา เจตคติหรือความคิดเห็นของบุคคลนั้นๆ ได้ ปัจจัยด้านร่างกาย เช่น อายุ ความเจ็บป่วย และผลกระทบจากการใช้ยาเสพติดจะมีผลต่อความคิดเห็น และเจตคติของบุคคล เช่น คนที่มีความคิดอนุรักษ์นิยมมักจะเป็นคนที่มีอายุมาก เป็นต้น

2) ประสบการณ์โดยตรงของบุคคล (Direct Personal Experience) คือ บุคคลได้รับความรู้สึกและความคิดเห็นต่างๆ จากประสบการณ์โดยตรง เป็นการกระทำหรือพบเห็นต่อสิ่งต่างๆ โดยตนเอง ทำให้เกิดเจตคติหรือความคิดเห็นจากประสบการณ์ที่ตนเองได้รับ เช่น เด็กทารกที่แม่ได้ป้อนน้ำส้มคั้นให้ทาน เขาจะมีความรู้สึกชอบ เนื่องจากน้ำส้มหวาน เย็น หอมชื่นใจ ทำให้เขามีความรู้สึกต่อน้ำส้มที่ได้ทานเป็นครั้งแรกเป็นประสบการณ์โดยตรงที่เขาได้รับ

3) อิทธิพลจากครอบครัว (Parental Influence) เป็นปัจจัยที่บุคคลเมื่อเป็นเด็กจะได้รับอิทธิพลจากการอบรมเลี้ยงดูของพ่อแม่และครอบครัว ทั้งนี้เมื่อตอนเป็นเด็กเล็กๆ จะได้รับการอบรมสั่งสอน ทั้งในด้านความคิด การตอบสนองความต้องการทางด้านร่างกาย การให้รางวัลและการลงโทษ ซึ่งเด็กจะได้รับจากครอบครัว และจากประสบการณ์ที่ตนเองได้รับมา

4) เจตคติความคิดเห็นของกลุ่ม (Group Determinants of Attitude) เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อความคิดเห็นหรือเจตคติของแต่ละบุคคล เนื่องจากบุคคลจะต้องมีสังคมและอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่ม ดังนั้น ความคิดเห็นและเจตคติต่างๆ จะได้รับการถ่ายทอดและมีแรงกดดันจากกลุ่ม ไม่ว่าจะเป็นเพื่อนในโรงเรียน กลุ่มอ้างอิงต่างๆ ซึ่งทำให้เกิดความคล้อยตามเป็นไปตามกลุ่มได้

5) สื่อมวลชน (Mass Media) เป็นสื่อต่างๆ ที่บุคคลได้รับสื่อเหล่านี้ ไม่ว่าจะเป็นหนังสือพิมพ์ ภาพยนตร์ วิทยุ โทรทัศน์ จะมีผลทำให้บุคคลมีความคิดเห็นมีความรู้สึกต่างๆ เป็นตามข้อมูลข่าวสารที่ได้รับจากสื่อ

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยสรุปว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น ได้แก่ ปัจจัยส่วนบุคคล คือ ปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็นของบุคคลโดยอ้อม เช่น สื่อมวลชน กลุ่มที่เกี่ยวข้อง และครอบครัว

**1.4 การวัดความคิดเห็น**

เบสท์ (Best. 1977 : 171 ; อ้างถึงใน เรวัติ สมบัติทอง. 2543 : 28) กล่าวว่า การวัดความคิดเห็นโดยทั่วๆ ไป ว่าจะต้องมีองค์ประกอบ 3 อย่าง คือ บุคคลที่จะถูกวัด สิ่งเร้าและมีการตอบสนองซึ่งจะออกมาในระดับสูง ต่ำ มากน้อย วิธีวัดความคิดเห็นนั้นโดยมากจะใช้ตอบสนองแบบสอบถามและการสัมภาษณ์ โดยให้ผู้ที่จะตอบคำถามสำหรับความคิดเห็นนั้นใช้การวัดแบบลิเคิร์ท โดยเริ่มด้วยการรวบรวมหรือการเรียบเรียงข้อความที่เกี่ยวกับความคิดเห็นจะต้องระบุให้ผู้ตอบ ตอบว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย กับข้อความที่กำหนดให้ ซึ่งข้อความแต่ละข้อความจะมีความคิดเห็นเลือกตอบออกเป็น 5 ระดับ ได้แก่ เห็นด้วยอย่างยิ่ง เห็นด้วย ไม่แน่ใจ ไม่เห็นด้วย และไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง

ส่วนการให้คะแนนขึ้นอยู่กับข้อความว่าเป็นไปในทางเดียวกัน (เชิงนิยมหรือไม่นิยม) เป็นข้อความเชิงบวก (Positive) หรือข้อความเชิงลบ (Negative)

สรุปได้ว่า การวัดความคิดเห็นที่นิยมใช้เพื่อการวิจัย ได้แก่การสอบถาม และการสัมภาษณ์ โดยคะแนนที่ได้จะแสดงจำนวนร้อยละ ของคำตอบในแต่ละข้อ ทำให้สามารถทราบว่ามีความคิดเห็นต่อเรื่องนั้นอย่างไร

## 2. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร

**2.1 ความหมายของการบริหาร**

การบริหารเกิดขึ้นมาควบคู่กับสังคมและพัฒนามาเป็นลำดับ ระยะแรกๆ อาจเกิดขึ้น โดยธรรมชาติหรือโดยสามัญสำนึก เช่น ระบบครอบครัว วัด กลุ่มสนใจ กลุ่มอาชีพต่างๆ ฯลฯ ต่อมาเมื่อสังคมเจริญขึ้น สังคมมนุษย์จึงมีความจำเป็นในการจัดวิธีการ จัดระบบความเป็นอยู่ของตนให้ดีขึ้น รู้จักการแบ่งงาน แบ่งหน้าที่กันเป็นระบบยิ่งขึ้น มีการรวมกลุ่มสร้างกติกาเพื่อดำเนินวิถีชีวิตให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้เกิดการบริหารอย่างเป็นระบบ ปัจจุบันได้มีการนำเทคโนโลยีใหม่ๆ เข้ามาช่วยในการบริหารหรือการจัดการมากขึ้น นอกจากนี้มีนักวิชาการหลายท่าน ได้กล่าวถึงความหมายของการบริหารไว้หลายประการ ดังนี้

บุญทัน ดอกไธสง (2523 : 244) ได้อธิบายความหมายไว้ว่า การบริหารมาจากคำว่า การ + บริหาร หมายถึง กิจ งาน ธุระ หน้าที่ บริหาร หมายถึง ดูแล รักษาปกครอง การรักษา และได้ให้คำจำกัดความของการบริหารว่า การบริหารเป็นกระบวนการของการ

วางแผน การจัดองค์การ การกระตุ้นให้ทำงาน และการควบคุมการปฏิบัติและการตัดสินใน เพื่อบรรลุจุดประสงค์โดยใช้มวลมนุษย์และทรัพยากรอื่นๆ ด้วย

ศิริพร พงศ์ศรีโรจน์ (2540 : 13) กล่าวว่า การบริหารเป็นศิลปะในการดำเนินงานร่วมกันของกลุ่มบุคคล ซึ่งทำหน้าที่บริหารในองค์กร โดยทำหน้าที่เกี่ยวกับ การวางแผนงาน การจัดองค์กร การจัดคนเข้าทำงาน การสั่งการ และการควบคุมกิจการ ให้ดำเนินการบรรลุวัตถุประสงค์ตามนโยบายขององค์กร ด้วยความประหยัดและมีประสิทธิภาพ

สุชาติ ประชากุล (2541 : 43) ได้กล่าวไว้พอสรุปได้ว่า การบริหารหมายถึง การใช้คนและเทคนิคต่างๆ เพื่อให้การปฏิบัติงานลุล่วงไปตามวัตถุประสงค์ หรือตามแผนงานที่วางไว้ หรือการจัดสรรการใช้กำลังคน กำลังเงิน กำลังวัตถุ และเวลาที่มีอยู่ให้ได้ผลมากที่สุด โดยเสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด หรือการอำนวยธุรกิจอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งโดยปกติเกี่ยวข้องกับการจัดใช้ คน เงิน วัสดุ ให้สอดคล้องได้สัดส่วนอย่างดีที่สุด เพื่อผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ต้องการ

สมเดช สีแสง (2542 : 91) ได้ให้ความหมายไว้ดังนี้ การบริหารหมายถึง ศิลปะในการทำให้สิ่งต่างๆ ได้รับการกระทำจนเป็นผลสำเร็จ กล่าวคือ ผู้บริหารไม่ใช่เป็นผู้ปฏิบัติ แต่เป็นผู้ใช้ศิลปะทำให้ผู้ปฏิบัติทำงานจนเป็นผลสำเร็จตามจุดมุ่งหมายที่ผู้บริหารตัดสินใจเลือกแล้ว

ธงชัย สันติวงษ์ (2543 : 11-12) ให้ความหมายว่า การบริหาร คือ การทำงานต่างๆ ให้เสร็จลุล่วงไปโดยอาศัยคนอื่นเป็นผู้ทำ และมีทรัพยากรด้านบุคคลเข้าร่วมทำงานในองค์การ ซึ่งเป็นผู้ใช้ทรัพยากรด้านเครื่องจักร อุปกรณ์ วัตถุดิบ เงินทุน และข้อมูลสารสนเทศต่างๆ

สมยศ นาวีการ (2543 : 14) กล่าวว่า การบริหาร คือ กระบวนการของการทำงานให้สำเร็จโดยใช้ผู้อื่น การทำงานร่วมกับบุคคลอื่นเพื่อสร้างบรรยากาศที่ส่งเสริมการใช้ทรัพยากรขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพด้วย การบริหารจะมีประสิทธิภาพเมื่อการบริหารบรรลุผลสำเร็จที่ต้องการ การบริหารจะมีประสิทธิภาพถ้าทรัพยากรขององค์การถูกใช้อย่างประหยัด

สมยศ นาวีการ (2544 : 8) กล่าวไว้ว่า คำว่า การบริหาร ตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า Administration และคงใช้คำว่า Management ได้เช่นเดียวกัน ซึ่งการบริหารหรือการทำงานนี้ได้มีการศึกษาและรวบรวมขึ้นเป็นระบบ มีการค้นคว้ารวบรวมขึ้นเป็นทฤษฎีได้ จึงเห็นได้ว่าการบริหารเป็นศาสตร์เป็นวิทยาศาสตร์ซึ่งเรียกเป็นภาษาอังกฤษว่า

Administrative Science หรือ Management Science สำหรับคำว่า การบริหาร ได้มีผู้ให้คำจำกัดความไว้มาก ในความหมายทั่วไป คำว่าการบริหารหรือ Administration หมายถึง การร่วมมือดำเนินการปฏิบัติการในองค์การ และหากพิจารณาโดยส่วนรวมแล้วย่อมจะเห็นได้ว่าองค์การในที่นี้มิได้มีความหมายเฉพาะแก่ส่วนราชการ กระทรวง ทบวง กรม กอง แผนก ฯลฯ เท่านั้น แต่มีความหมายรวมถึงองค์การในการบริหารงานอื่นๆ ด้วยเช่น ธุรกิจ สหพันธ์ สมาคม

จากความหมายการบริหารดังกล่าวข้างต้น จะเห็นว่า การบริหาร เป็นการดำเนินการเพื่อให้งานหรือสิ่งที่ต้องกระทำบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์การ ทั้งนี้จะต้องมีกระบวนการในการดำเนินกิจกรรมนั้นๆ และเป็นหน้าที่สำคัญสำหรับผู้บริหารหรือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการทำงาน จะต้องมีความรู้ความเข้าใจในหลักการบริหาร ใช้ทั้งศาสตร์และศิลป์ ตลอดจนการอาศัยความร่วมมือจากหลายๆ ฝ่าย เพื่อให้ได้งานที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล เกิดความคุ้มค่า ประหยัด ทันเวลา

**2.2 ความสำคัญของการบริหาร**

ความสำคัญของการบริหาร ได้มีผู้กล่าวไว้หลายแนวคิด ดังนี้

ประพันธ์ สุริหาร (2533 : 1) ได้กล่าวถึงความสำคัญของการบริหารไว้ดังนี้ สังคมใด หน่วยงานใด ประเทศใด จะเจริญก้าวหน้าไปเพียงใดจะดูได้ที่ระบบการบริหาร เพราะเป็นการสะท้อนให้เห็นวัฒนธรรมของสังคม ถ้าระบบบริหารดี ความสามารถในการผลิตสูง รายได้เฉลี่ยของประชาชาติและอัตราการเจริญทางเศรษฐกิจจะเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ การบริหารงานที่มีประสิทธิภาพจะส่งผลให้เกิดประสิทธิผลในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศนั้น กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ประเทศใดจะเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ สังคมหรืออุตสาหกรรมได้ขนาดไหนนั้น การพัฒนาการบริหารเป็นปัจจัยตัวแปรสำคัญที่จะขาดเสียมิได้

ปัญญา ปุยเปีย (2534 : 15-16) กล่าวไว้ว่า องค์การต่างๆ จำเป็นต้องมีบริหารงาน ทั้งนี้เพื่อที่จะสามารถให้บริการแก่สังคมตามที่สังคมต้องการอย่างมีประสิทธิภาพ โดยทั่วๆ ไปแล้ว การบริหารงานจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อองค์การดังนี้

1. ช่วยให้องค์การบรรลุเป้าหมาย ถ้าเป็นธุรกิจก็มีผลกำไร ถ้าเป็นราชการประโยชน์ก็ตกแก่ประชาชน โดยยึดหลักประหยัด แต่ได้ผลผลิตมาก (Effectieness)
2. ช่วยให้บุคลากรมีขวัญกำลังใจในการทำงานเพราะมีระบบนิเทศแนะนำ
3. ทำให้แต่ละคน มีหน้าที่ มีส่วนเป็นเจ้าของความรับผิดชอบ
4. ช่วยให้มีการใช้ทรัพยากรการบริหารอย่างมีประสิทธิภาพ

5. ทำให้การปฏิบัติงานเป็นวิทยาศาสตร์มีระบบมีขั้นตอน การบริหารจึงมีความสำคัญในการเพิ่มผลผลิต และเสริมสร้างความก้าวหน้า ความมั่นคง ให้แก่สถาบันเป็นอย่างมาก ซึ่งในระยะหลังนี้ไม่ว่าจะเป็นองค์การรัฐกิจ หรือองค์การธุรกิจ พยายามที่จะเลือกและ สรรหานักบริหารมืออาชีพเพื่อมาทำหน้าที่เป็นผู้นำขององค์การแต่ละแห่ง เพราะในแต่ละหน่วยงานย่อมประกอบด้วยผู้บริหาร ที่(ผู้นำ) และผู้ปฏิบัติ (ผู้ตาม) ผู้บริหารคือ บุคคลที่จะต้องรับผิดชอบที่ปฏิบัติโดยบุคคลอื่นที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาให้ดำเนินไปด้วยความเรียบร้อยเกิดผลดี ดังนั้นหน้าที่ของผู้บริหาร คือ ต้องทำงานให้เสร็จลุล่วงโดยคณะผู้บริหารจะต้องมีความสามารถในการวิเคราะห์ปัญหา การตัดสินใจที่มีข้อมูลอย่างถูกต้อง ดังนั้นเมื่อผู้บริหารอยู่ในฐานะเป็นผู้ตัดสินใจจำเป็นต้องมีทักษะ ขั้นพื้นฐานที่สำคัญ 3 ประการคือ

- ทักษะด้านเทคนิค (Technical Skills) คือความสามารถในการใช้วิธีการอุปกรณ์ และเทคนิคต่างๆ สำหรับปฏิบัติงานอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยเฉพาะทักษะดังกล่าวนี้ ได้มาจากทั้งประสบการณ์ และการศึกษา เช่น นักบัญชี วิศวกร นายช่าง จึงเป็นทักษะที่มุ่งด้านการปฏิบัติ มีความจำเป็นมากสำหรับผู้บริหารระดับล่าง หรือระดับปฏิบัติการเพราะเป็นงานทางด้านเทคนิคที่ควบคุมในรายละเอียด

- ทักษะด้านมนุษย์ (Human Skills) ได้แก่ความสามารถด้านมนุษย์สัมพันธ์เป็นความสามารถในการจูงใจคนให้ทำงานตามหน้าที่ สร้างความสัมพันธ์ภายในองค์การ ให้ทุกคนเกิดความรู้สึกศรัทธา และภักดีต่อองค์การ ทักษะชนิดนี้มีความจำเป็นสำหรับนักบริหารทุกระดับที่เกี่ยวกับคนทำงานเนื่องจากงานทุกระดับต้องเกี่ยวข้องกับมนุษย์ทั้งนั้น

- ทักษะด้านความคิด (Conceptual Skills) คือความสามาระของผู้บริหารในการเห็นองค์การในภาพรวม สามารถวิเคราะห์ปัญหาตลอดแนวทางแก้ปัญหาเพื่อพัฒนาองค์การ เป็นทักษะที่มีความจำเป็นสำหรับผู้บริหารระดับสูงที่ต้องใช้ความคิดความอ่านวางแผน ตัดสินใจดำเนินกิจการทั้งปวงขององค์การ การจะเกิดทักษะด้านนี้ขึ้นได้ย่อมขึ้นอยู่กับประสบการณ์ การศึกษา อบรมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในวงกว้าง และที่สำคัญผู้บริหารจะต้องมีแหล่งข้อมูลที่ถูกต้อง ทันต่อเหตุการณ์ด้วย

ผู้บริหารทุกคนเป็นผู้นำองค์การไม่ว่าจะเป็นองค์การรัฐกิจหรือองค์การธุรกิจ การจะได้ชื่อว่าเป็นบริหารที่แท้จริงก็ต่อเมื่อสามารถบริหารงานองค์การบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ตั้งเป้าหมายเอาไว้อย่างดีที่สุด และในการทำงานขององค์การก็จะต้องได้รับความร่วมมือจากบุคลากรฝ่ายต่างๆ อย่างดีด้วย หน้าที่สำคัญของผู้บริหาร คือ บริหาร “คน” ซึ่งจะเป็นปัจจัยสู่

การบริหาร "งาน" ให้บรรลุเป้าหมายร่วมกัน ส่วนจะบริหารอย่างไร เป็นยุทธศาสตร์หรือกิจกรรมที่สำคัญต่อเนื่องที่ผู้บริหารหรือผู้นำจะนำมาปฏิบัติเป็นขั้นตอน

สมพงษ์ เกษมสิน (2536 : 4) ได้สรุปความสำคัญของการบริหารไว้ดังนี้ คือ

1. การบริหารได้เจริญเติบโตควบคู่มากับการดำรงชีวิตของมนุษย์ และเป็นสิ่งที่ช่วยให้มนุษย์ร่วมดำรงชีพอยู่ด้วยกันอย่างมีความผาสุก

2. จำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เป็นผลทำให้องค์กรต่างๆ ต้องขยายงานด้านบริหารให้กว้างขวางยิ่งขึ้น

3. การบริหารเป็นเครื่องบ่งชี้ให้ทราบถึงความเจริญก้าวหน้าทางสังคม ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีด้านต่างๆ ทำให้การบริหารเกิดความเปลี่ยนแปลงและก้าวหน้ารวดเร็วยิ่งขึ้น

4. การบริหารเป็นวิธีที่สำคัญในอันที่จะนำสังคมและโลกไปสู่ความเจริญก้าวหน้า

5. การบริหารจะช่วยชี้ให้ทราบถึงแนวโน้มทั้งในด้านความเจริญและความเสื่อมของสังคมในอนาคต

6. การบริหารมีลักษณะเป็นการทำงานร่วมกันของกลุ่มบุคคลในองค์การ ฉะนั้นความสำเร็จของการบริหารจึงขึ้นอยู่กับปัจจัยสภาพแวดล้อมทางังคมและวัฒนธรรมทางการเมือง (Political Social Cultural Environment) อยู่เป็นอันมาก

7. การบริหารมีลักษณะที่ต้องใช้การวินิจฉัยสั่งการเป็นเครื่องมือ ซึ่งนักบริหารจำเป็นต้องคำนึงถึงปัจจัยแวดล้อมต่างๆ และการวินิจฉัยสั่งการนี้เป็นเครื่องมือแสดงให้ทราบถึงความสามารถของนักบริหารและความเจริญเติบโตของการบริหาร

8. ชีวิตประจำวันของมนุษย์ไม่ว่าในครอบครัวหรือองค์การ ย่อมมีส่วนเกี่ยวพันกับการบริหารอยู่เสมอ ดังนั้น การบริหารจึงเป็นเรื่องน่าสนใจและจำเป็นต่อการที่จะดำรงชีพอย่างฉลาด

9. การบริหารกับการเมืองเป็นสิ่งคู่กัน ไม่อาจแยกจากกันโดยเด็ดขาดได้ ดังที่กล่าวว่า "การเมืองกับการบริหารนั้นเปรียบเสมือนคนละด้านของเหรียญอันเดียวกัน" ฉะนั้นการศึกษาวิชาการบริหารจึงต้องคำนึงถึงสภาพแวดล้อมและวัฒนธรรมทางการเมืองด้วย

สรุปได้ว่า มนุษย์เกี่ยวข้องและใช้ความสามารถในการบริหารตลอดเวลา ซึ่งเป็นไปโดยรู้ตัวและไม่รู้ตัว การบริหารคือการแบ่งภาระหน้าที่ของภารกิจงานออกเป็นส่วนย่อยๆ แล้วมอบให้บุคคลอื่นเป็นผู้กระทำ ดังนั้น ผู้ที่มีกุศโลบายที่จะดำเนินการดังกล่าวได้โดยที่ผู้

ปฏิบัติยินดีและเต็มใจที่จะทำงานอย่างเต็มกำลังความสามารถ ก็หมายความว่าบุคคลนั้นเป็นนักบริหารที่ดีอันจะส่งผลต่อผลผลิตขององค์การ และนั่นคือความสำคัญของการบริหาร

**2.3 องค์ประกอบของการบริหาร**

สยาม เอชอาร์ทีม. (SiamHR Team. 2524 ; อ้างถึงใน วรเดช จันทรศร. 2528 : 112) กล่าวถึง องค์ประกอบของการบริหาร มีดังนี้

2.3.1 วัตถุประสงค์ที่แน่นอน (Objectives) กล่าวคือ จะต้องรู้ว่าจะดำเนินการไปทำไม เพื่ออะไร และต้องการอะไรจากการดำเนินการ เช่น ต้องมีวัตถุประสงค์ในการให้บริการ หรือในการผลิตต้องรู้ว่าจะผลิตเพื่อใคร ต้องการผลตอบแทนเช่นใด ถ้าหากไม่มีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์แล้ว ก็ไม่มีประโยชน์ที่จะบริหาร การดำเนินงานต่างๆ จะไม่มีผลสำเร็จ เพราะไม่มีเป้าหมายกำหนดไว้แน่นอน

2.3.2 ทรัพยากรในการบริหาร (Resources) ทรัพยากรในการบริหาร ได้แก่ วัตถุและเครื่องใช้เพื่อประกอบการดำเนินงานรวมไปถึงความสามารถในการจัดการ ทรัพยากรในการบริหารสามารถแบ่งแยกได้เป็น 4 ประเภท หรือเรียกย่อๆ ว่า 4 M คือ มนุษย์ (Man) เงิน (Money) วัสดุเครื่องใช้ (Material) และความสามารถในการจัดการ (Management)

นอกจากนี้ วิลเลียม . ที. กรีนวูด ( William T. Greenwood ; อ้างถึงในวรเดช จันทรศร. 2528 : 112-113) เห็นว่าทรัพยากรการบริหารนั้นควรมีอย่างน้อย 7 ประการ คือ บุคลากร (Man) งบประมาณ (Money) พัสดุ (Materials) อำนาจหน้าที่ (Authority) เวลา (Time) ความตั้งใจในการทำงาน (Will) และสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ (Facilities)

2.3.3 มีการประสานงานระหว่างกัน (Coordinating) หรือเรียกได้ว่ามีปฏิกิริยาระหว่างกัน กล่าวคือ เป้าหมายและวัตถุประสงค์รวมทั้งทรัพยากรในการบริหารทั้ง 4 ประเภทดังกล่าว จะต้องมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันเกิดปฏิกิริยาระหว่างกัน หรือกล่าวได้ว่าจะต้องมีระบบของการทำงานร่วมกันและจะต้องมีการทำงานร่วมกันที่เกิดขึ้นจริงๆ ด้วย การนำเอาปัจจัยทั้งหลายเบื้องต้นมาไว้ร่วมกันแล้วไม่เกิดปฏิกิริยาระหว่างกัน ไม่เกิดความสัมพันธ์ระหว่างกัน การบริหารก็จะไม่เกิดขึ้น

**2.4 ปัจจัยที่ทำให้การบริหารประสบผลสำเร็จ**

กรีนวู๊ด เห็นว่า ปัจจัยหรือองค์ประกอบที่ทำให้การบริหารประสบความสำเร็จมีดังนี้

2.4.1 ประสิทธิภาพ (Efficiency) การบริหารที่ดีนั้นต้องมีประสิทธิภาพ ซึ่งหมายถึงมีการจัดการเกี่ยวกับ คน เงิน และอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้อย่างมีสมดุลยภาพมีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบให้กับเจ้าหน้าที่ประเภทต่างๆ โดยการพิจารณาถึงความสามารถและความชำนาญ ของแต่ละบุคคล พร้อมทั้งจัดสรรงบประมาณและอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้อย่างเหมาะสมตามหลักความสำคัญก่อนหลัง ทำให้เกิดความพึงพอใจในระหว่างผู้รับการบริการและครอบคลุมไปทุกกลุ่มชน

2.4.2 ประสิทธิผล (Effectiveness) นอกจากประสิทธิภาพแล้ว การบริหารที่ดีต้องมีประสิทธิผลด้วย ประสิทธิผลในที่นี้ หมายถึง ผลวัดความสำเร็จหรือการบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ฉะนั้นประสิทธิผลของการบริหารอาจวัดได้จากการเปรียบเทียบความสำเร็จของงานที่ปฏิบัติเสร็จสิ้นแล้วกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ล่วงหน้า การบริหารอย่างมีประสิทธิภาผล ไม่แน่ว่าจะมีประสิทธิภาพเสมอไปเพราะความสำเร็จของงานตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้นั้น อาจต้องใช้ทรัพยากรการบริหาร คือ คน เงิน และอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้มากจนเกินความจำเป็น

2.4.3 การประหยัด (Economy) การบริหารที่ดีให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ต้องคำนึงถึงการประหยัดด้วย ซึ่งการประหยัดนี้มิได้หมายความเพียงแต่การระมัดระวังการใช้จ่ายเงินเท่านั้น ต้องรวมถึงทรัพยากรการบริหารอื่นๆ ทั้งด้านกำลังคนและอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ นอกจากนี้ เวลาก็เป็นปัจจัยที่ต้องนำมาพิจารณาร่วมด้วยเสมอ เพราะงานที่มีประสิทธิผลดีเลิศ แต่ต้องใช้เวลานานมากเกินไปไม่สมดุลกันก็ถือว่าไม่มีประสิทธิภาพในการบริหาร หรือการดำเนินงานเช่นกัน

2.4.4 ความเป็นธรรม (Equity) การบริหารที่ดีนั้น นอกจากจะมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและประหยัดแล้ว จะต้องคำนึงถึงความเป็นธรรมด้วย เพราะความเป็นธรรมจะช่วยทำให้เกิดความเสมอภาค ปราศจากการเลือกที่รักมักที่ชังกันในสังคม

2.4.5 ความครอบคลุม (Coverage) การครอบคลุมของการบริการนั้น เป็นส่วนหนึ่งที่แสดง ให้ทราบถึงประสิทธิภาพของการบริหาร นอกเหนือจากความสมดุลยภาพของการใช้ทรัพยากรการบริหารที่มีอยู่ ซึ่งอาจวัดได้จากองค์ประกอบด้วยการกระจายของบริการและประมาณการใช้ประการที่จัดให้ นอกจากนี้คุณภาพของบริการที่จัดให้ก็อาจเป็นดัชนีวัดประสิทธิภาพของการบริหาร ไปด้วย

2.4.6 ความซื่อสัตย์และมีเกียรติ (Honest and Honor) การบริหารจะเกี่ยวข้องกับความซื่อสัตย์ เกียรติยศ และจรรยาวิชาชีพ ซึ่งอาจถือเป็นธรรมเนียมในการ

บริหารงานว่า การปฏิบัติงานใดๆ ก็ตามต้องดำเนินไปด้วยความตั้งใจและเต็มใจ ถูกต้องตามระเบียบแบบแผนซึ่งจะนำมาซึ่งความรักและนับถือจากผู้ที่เกี่ยวข้อง ทำให้เกิดแรงเสริมสำหรับการบริหารงานให้เจริญก้าวหน้ายิ่งๆ ขึ้นไป นอกจากนี้ผู้บริหารที่ดีจะต้องเป็นผู้ที่มีคุณธรรมและจริยธรรมอยู่ในจิตใจยึดหลักจรรยาวิชาชีพอย่างเคร่งครัด วางตนอยู่ในกรอบแห่งหน้าที่ความรับผิดชอบที่มีต่อการพัฒนา

**2.5 ทฤษฎีการบริหาร**

เฟรดเดอริค ดับบลิว เทเลอร์ (Frederick W. Taylor 1911:107-109 ; อ้างถึงใน วรเดช จันทรศร. 2528 : 121) เป็นเจ้าของทฤษฎีการบริหารตามแนววิทยาศาสตร์ เน้นการบริหารงานเพื่องานมิใช่เพียงการปฏิบัติตามวิธีง่ายๆ แบบสามัญสำนึก การทำงานต้องมีหลักเกณฑ์เป็นวิทยาศาสตร์โดยการแสวงหาทางเลือกที่ดีที่สุด (One the best way) ใน การตัดสินใจดำเนินการ เพราะเชื่อว่าจะทำให้เกิดประสิทธิภาพและผลผลิตมากขึ้น สิ่งที่ เทเลอร์ให้ความสนใจศึกษามากที่สุด คือ "เวลา" และ "การเคลื่อนไหว" (Time and m Motion) หมายความว่า การทำงานแต่ละชิ้นต้องควบคุมเวลา และวางท่าทางการทำงานให้คล่องตัว แต่เขาไม่สนใจความรู้สึกของผู้ทำงาน ไม่เสริมกำลังและจูงใจ แต่ควบคุมเป้าหมายและเวลาเสมือนคนเป็นเครื่องจักร ดังนั้น ทฤษฎีการบริหารแบบนี้อาจใช้ได้ไม่ดีในการบริหารการศึกษา แต่อาจใช้ได้ดีในธุรกิจโรงงานอุตสาหกรรมที่มองผลลัพธ์ เป็นวัตถุ จะต้องทำงานแข่งเวลาโดยไม่คำนึงถึงขวัญของคนทำงาน เป็นการบริหารที่มุ่งเน้นผลลัพธ์ เป็นหลัก

เฮนรี่ ฟาโยล (Henri Fayol 1946 : 96-97 ; อ้างถึงใน วรเดช จันทรศร. 2528 : 121-122) เป็นนักอุตสาหกรรมที่ยึดระเบียบวินัยมากได้ กล่าวถึงหน้าที่การบริหารองค์การที่ต่อเนื่องกันไว้ 5 ประการดังนี้

1. Planning การวางแผนงานและการกำหนดทิศทางเพื่ออนาคต
2. Organizing การจัดองค์การ จัดระบบงานเพื่อการปฏิบัติ
3. Staffing การจัดคนเข้าทำงาน ตามความรู้ความสามารถ
4. Directing การสั่งการ หรืออำนวยการบริหารเพื่อให้เป็นไปตามแผนงาน
5. Controlling การกำกับควบคุมงานและติดตามผล

เอลตัน เมโย (Elton Mayo 1967 : 45-49 ; อ้างถึงในวรเดช จันทรศร. 2528 : 121-122) ) มีแนวคิดในการพัฒนาองค์การด้วยการเสริมสร้างมนุษย์สัมพันธ์ภายในเพราะเชื่อว่าการปฏิบัติภารกิจใดๆ ถ้าบุคลากรมีความเข้าใจเห็นใจที่ดีต่อกันแล้วก็จะทำให้เกิดขวัญ (Morale) และผลผลิตตามมา ดังนั้นวิธีการแก้ไขปัญหาตามแนวของเขา จึงมุ่งที่ตัวเป็นหลัก

เพราะคนเป็นบ่อเกิดของงาน ทฤษฎีของเขาได้รับความสนใจจากนักบริหารมากในระยะหลัง โดยเฉพาะองค์การธุรกิจ ซึ่งแนวความคิดที่สำคัญนั้น มีดังนี้

1. คนไม่ใช่เครื่องจักร แต่เป็นสิ่งที่มีชีวิต มีขวัญ ต้องการได้รับสิ่งเร้า หรือแรงกระตุ้นที่ดี การทำงานจึงจะดีขึ้น

2. ปริมาณการทำงานของคนไม่ได้ขึ้นอยู่กับความสามารถทางกายภาคแต่เพียงอย่างเดียว หากขึ้นอยู่กับความสามารถทางสังคมและทางจิตวิทยาด้วย

3. บำเหน็จรางวัลทางจิตใจมีผลต่อการกระตุ้นการทำงานและให้ความสนใจมากกว่าบำเหน็จทางด้านวัตถุ

4. การแบ่งแยกการทำงานตามลักษณะเฉพาะของงานมิได้เป็นหลักประกันว่าจะอำนวยประโยชน์สูงสุดในการทำงานเสมอไป

ลูเธอร์ กูลิค (Luther Gulick) และลินดอล เออร์วิค (Lyndal Urwick. ; อ้างถึงในสถาบันดำรงราชานุภาพ. 2539 : 5-8) ได้สรุปกระบวนการบริหารไว้ในหนังสือชื่อ "Papers on the science of Administration" ซึ่งเขียนขึ้นในปี 1937 โดยนำหลักการจัดการของฟาโยลมาปรับปรุงประยุกต์กับการบริหารราชการ เขาได้เสนอแนะการจัดหน่วยงานในทำเนียบแก่ประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาเพื่อให้ตอบคำถามที่ว่า อะไรคืองานของประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา ในที่สุดได้คำตอบสั้นๆ คือ POSDCoRB ซึ่งหมายถึง กระบวนการบริหารงาน 7 ประการ ดังนี้

P = Planning หมายถึง การวางแผน ซึ่งจะต้องคำนึงถึงนโยบาย (Policy) ทั้งนี้เพื่อให้แผนงานที่กำหนดขึ้นไว้มีความสอดคล้องกันในการดำเนินงาน แผนเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการใช้ความรู้ ในทางวิทยาการและวิจารณญาณวินิจฉัยเหตุการณ์ในอนาคตแล้วกำหนดวิธีการโดยถูกต้องอย่างมีเหตุผล เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปโดยถูกต้องสมบูรณ์

O = Organizing หมายถึง การจัดส่วนราชการหรือองค์การ ซึ่งในการศึกษาบางแห่งก็พิจารณารวมไปกับการปฏิบัติงานหรือวิธีการจัดการ (Management) ด้วย เรื่องการจัดแบ่งส่วนงานนี้จะต้องพิจารณาให้เหมาะสมกับการปฏิบัติงาน เช่น การจัดแบ่งงาน (Division of work) เป็นกรม กอง แผนก โดยอาศัยปริมาณงาน คุณภาพของงานหรือจัดตามลักษณะของงานโดยเฉพาะอย่างก็ได้ นอกจากนี้ อาจพิจารณาในแง่ของการควบคุม และหรือพิจารณาในแง่หน่วยงาน เช่น หน่วยงานหลัก (Line) หน่วยงานที่ปรึกษา (Staff) หรือบ้างก็เรียกเป็นหน่วยงานหลัก (Line) หน่วยแนะนำหรือที่ปรึกษา (Staff) และหน่วยงานช่วยเหลืองานอนุกร (Auxiliary) เป็นต้น

หอสมุดมหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม



S = Staffing หมายถึงการจัดหาบุคคลและเจ้าหน้าที่มาปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับการจัดแบ่งหน่วยงานที่แบ่งไว้หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งหมายถึงการจัดเดี่ยวกับการบริหารงานบุคคลเพื่อให้ได้บุคคลที่มีความสามารถมาปฏิบัติงานให้เหมาะสม (Competent Man for Competent Job) หรือ Put the Right Man on the Right Job กับรวมถึงการที่จะเสริมสร้างและธำรงไว้ซึ่งสัมพันธภาพในการทำงานของคนงานและพนักงานด้วย

D = Directing หมายถึง การศึกษาวิธีการอำนวยการ รวมทั้งการควบคุมงานและนิเทศก์ งานตลอดจนศิลปะในการบริหารงาน เช่น ภาวะผู้นำ (Leadership) มนุษยสัมพันธ์ และการจูงใจ เป็นต้น

การอำนวยการในที่นี้รวมถึงการวินิจฉัยสั่งการ (Decision making) ซึ่งเป็นหลักอันสำคัญยิ่งอย่างหนึ่งของการบริหารงาน และขึ้นอยู่กับความสามารถของผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้างานมาก เหตุเพราะว่าการที่จะอำนวยการให้ภารกิจดำเนินไปด้วยดีได้จำเป็นต้องมีการตัดสินใจที่ดีและมีการสั่งการที่ถูกต้องเหมาะสมแต่ละลักษณะของการตัดสินใจ

Co = Coordinating หมายถึง ความร่วมมือประสานงาน เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและราบรื่น ศึกษาหลักเกณฑ์และวิธีการที่จะช่วยให้การประสานงานดีขึ้นเพื่อช่วยแก้ปัญหาข้อขัดข้องในการปฏิบัติงาน การร่วมมือประสานงานเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมากในการบริหารเพราะเป็นกิจวัตรประจำวันที่จะต้องพึงกระทำในการปฏิบัติงานและเป็นสิ่งที่มีอยู่ในทุกระดับของงาน การร่วมมือประสานงานเป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาที่จะต้องจัดให้มีขึ้นในหน่วยงานของตนเพราะเป็นปัจจัยสำคัญในอันที่จะช่วยให้เกิดความสำเร็จบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ

เมื่อกล่าวถึงการประสานงานแล้ว อีกเรื่องหนึ่งที่ควรได้กล่าวถึงเพราะมีความสำคัญและเป็นสิ่งคู่กันประดุจคนกับเงาก็คือ การติดต่อสื่อสาร (Communication) เพราะการติดต่อสื่อสารที่ดีจะช่วยให้เกิดการประสานงานที่ดีและทำให้การบริหารมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

R = Reporting หมายถึง การรายงานผลการปฏิบัติงาน ตลอดรวมถึงการประชาสัมพันธ์ (Public Relation) ที่จะต้องแจ้งให้ประชาชนทราบด้วย อันที่จริงการรายงานนี้มีความสัมพันธ์กับการติดต่อสื่อสาร (Communication) อยู่มาก การรายงานโดยทั่วไป หมายถึงวิธีการของสถาบันในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการให้ข้อเท็จจริงหรือข้อมูลแก่ผู้สนใจมาติดต่อสอบถามผู้บังคับบัญชาและหรือผู้ร่วมงาน ฯลฯ ความสำคัญของการรายงานนั้นอยู่ที่จะต้องอยู่บนรากฐานของความจริง

172738

B = Budgeting หมายถึง การงบประมาณ โดยการศึกษาให้ทราบถึงระบบและกรรมวิธีในการบริหารเกี่ยวกับงบประมาณและการเงิน ตลอดจนการใช้วิธีการงบประมาณและแผนงาน เป็นเครื่องมือในการควบคุมงาน วิธีการบริหารงบประมาณโดยทั่วไปมักมีวงจรที่คล้ายคลึงกันอย่างที่เรียกว่า "วงจรงบประมาณ" (Budget Cycle) ซึ่งประกอบไปด้วยขั้นตอน ดังนี้

1. การเตรียมงบประมาณและการเสนอขออนุมัติ (Executive Preparation and Submission)
2. การพิจารณาให้ความเห็นชอบของฝ่ายนิติบัญญัติ (Legislation Authority)
3. การดำเนินการ (Execution)
4. การตรวจสอบ (Audit)

กระบวนการจัดการของกูลิค และเออร์วิคเป็นที่ยอมรับของวงการทั่วไปอย่างกว้างขวาง รวมทั้งได้นำไปประยุกต์ในกิจการบริหารด้านต่างๆ ทั้งราชการและธุรกิจ นอกจากนั้น วิชาการยังใช้อ้างอิงอยู่เสมอ ซึ่งหลัก POSDCoRB นี้ขยายความการจัดการของฟาโยลโดยแยกหน้าที่ทางด้านการคัดเลือกหรือสรรหาบุคลากรออกมาจากการจัดองค์กร ส่วนหน้าที่การควบคุมถูกแบ่งออกเป็น 2 หน้าที่ คือ การรายงานผลการปฏิบัติงานและงบประมาณ และหลัก POSDCoRB นี้ได้รับการรับรองและได้รับการยอมรับว่าเป็นหน้าที่สำคัญของการบริหารหรือการจัดการในภารกิจรัฐมาเป็นเวลานานแล้ว

ต่อมาทฤษฎี POSCoRB ในระยะหลังมีผู้เติมคำ PA ลงข้างหน้าเป็น PAPOSDCoRB ซึ่ง PA ย่อมาจาก P = Policy หรือนโยบาย A = Authority หรืออำนาจ หมายความว่า การจะทำงานบริหารสำเร็จได้ผู้นำต้องมีนโยบายและอำนาจเป็นองค์ประกอบสำคัญ ซึ่งอาจเป็นอำนาจตามกฎหมายตามหน้าที่หรืออำนาจหน้าที่ได้รับมอบหมายจากหมู่คณะก็ได้ แนวคิดตามทฤษฎีนี้จึงมีอิทธิพลอยู่ค่อนข้างมากแม้ในยุคปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารที่มีประสิทธิภาพต้องมีการบริหารด้านงบประมาณควบคู่กันไปด้วยเพราะเงินหรืองบประมาณเป็นทรัพยากรสำคัญของงานบริหารตามทฤษฎีนี้ได้ให้ความสำคัญไว้ไม่น้อย

ระบบบริหารของเวเบอร์ (Max Weber 1968 : 19-20 ; อ้างถึงในสถาบันดำรงราชานุภาพ. 2539 : 11-13) หรือการบริหารแบบระบบราชการมีมาช้านาน และมีอิทธิพลในระบบราชการอย่างยิ่ง เพราะเป็นระบบที่กำหนดหน้าที่ไว้ชัด โดยเฉพาะ อย่างยิ่งการบังคับบัญชาใครขึ้นกับใคร ใครควบคุมใคร จะบัญญัติไว้ชัดเจน ระบบนี้มีข้อวิพากษ์วิจารณ์ถึงข้อดี

ข้อเสียกันมาก ถึงแม้ระบบบริหารจะได้รับการพัฒนาก้าวหน้ามาเป็นลำดับ แต่ทฤษฎีของท่านก็ยังมีอิทธิพลมาถึงปัจจุบันโดยมีสาระสำคัญดังนี้

1. มีการกำหนดหน้าที่อย่างแน่นอนของแต่ละคน
2. การบังคับบัญชาเป็นขั้นตอน ลดหลั่นลงไป
3. มีกฎเกณฑ์วางไว้เป็น แบบแผนปฏิบัติและยึดเป็นธรรมเนียม
4. การปฏิบัติงานไม่ยึดตัวบุคคลเน้นความถูกต้องยุติธรรม
5. การคัดเลือกคนเข้าสู่องค์กรใช้ระบบคุณธรรม
6. ยึดหลักประสิทธิภาพของงานและส่งเสริมคนทำงานดี
7. องค์การราชการต้องต่อเนื่องหยุดยั้งมิได้
8. หน้าที่และความรับผิดชอบมีความสำคัญมากในการบริการ

เนื่องจากการบริหารแบบระบบราชการตามทฤษฎีของเวเบอร์ (Weber. 1968 : 96) นิยมใช้กันมากจนถึงปัจจุบันโดยเฉพาะเกี่ยวกับการจัดองค์การทำงานจึงขอเสนอเป็นข้อสังเกตเกี่ยวกับระบบนี้ไว้ดังนี้

หลักของการจัดองค์การที่ดีตามแนวความคิดของ เวเบอร์ มีดังนี้

1. สายการบังคับบัญชา (Hierachy) ที่เรียกว่า Chain of Command หรือ Line of Authority หมายถึง ความสัมพันธ์ตามลำดับชั้นระหว่างผู้บังคับบัญชาสูงสุด ในแต่ละองค์การเพื่อแสดงให้ทราบถึงความสัมพันธภาพของการติดต่อสื่อสาร (Communication) จากผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้าสายงานในแต่ละองค์การ การจัดสายการบังคับบัญชาของงานจะทำให้สามารถทราบหรือพยากรณ์ให้เห็นถึงบทบาทการทำงานของแต่ละองค์การได้เป็นอย่างดี เนื่องจากทุกหน่วยงานจะต้องมีสายการบังคับบัญชางานลดหลั่นเป็นขั้นกันไป เช่น อธิบดีมีอำนาจบังคับบัญชาผู้อำนวยการกองผู้อำนวยการกองมีอำนาจบังคับบัญชาหัวหน้าแผนกและต่อๆ กันลงไป การบังคับบัญชางานตามลำดับขั้นนี้ นอกจากแสดงให้รู้ถึงขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบตลอดจนถึงอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการของแต่ละสายงานซึ่งไม่มีจำนวนมากเกินไป เพราะไม่สะดวกแก่การควบคุม การบังคับบัญชาของแต่ละสายงานควรมีลักษณะชัดแจ้งและสะดวกแก่การปฏิบัติงาน ไม่ควรให้มี การก้าวก่ายกันและซับซ้อนมาก

ส่วนประกอบของสายการบังคับบัญชาที่ดีตามทฤษฎีนี้มี

1.1 จำนวนระดับชั้น (Level) ของการบังคับบัญชา แต่ละสายงานไม่ควรให้มากจนเกินไปจะทำให้ไม่สะดวกในการควบคุม ความคล่องตัวของงานจะช้า

1.2 ควรมีลักษณะชัดแจ้งและสะดวกแก่การปฏิบัติงานต้องแสดงให้เห็นโดยชัดแจ้งว่าใครมีหน้าที่รับผิดชอบใครมีอำนาจสั่งงาน และการรายงานนั้นจะต้องระบุว่าต้องรายงานต่อใคร ณ จุดใด ทั้งนี้จะทำให้ง่ายต่อการปฏิบัติและการควบคุม

2. การติดต่อสื่อสาร (Communication)

การติดต่อสื่อสาร หมายถึง การสื่อสารทำความเข้าใจซึ่งกันและกันระหว่างผู้รับและผู้ส่ง เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานโดยมีจุดมุ่งหมายของการดำเนินงานร่วมกันช่วยให้หน่วยงานทุกแห่งที่อยู่ใกล้และไกลได้ทราบถึงความเป็นไป และความต้องการระหว่างกัน ถ้าการติดต่อเป็นระเบียบยังช่วยให้การปฏิบัติงานดำเนินไปโดยรวดเร็ว เพราะผู้บังคับบัญชาสามารถประสานให้ทุกหน่วยงานเกี่ยวข้องกันได้ การติดต่อที่ดีต้องมีครรลอง (Channels) กำหนดไว้โดยชัดแจ้งแน่นอน และเป็นที่รู้กันทั่วไปทุกคน ไม่ว่าจะติดต่อกับใครภายในหน่วยงานหรือในระหว่างหน่วยงานด้วยกัน ข้อความและภาษาที่ใช้ต้องแจ่มแจ้งครบถ้วนบริบูรณ์เข้าใจง่ายและบอกให้รู้ถึงความมุ่งหมายทันที แต่ถ้าทำกันมากไปอาจมีผลเสียต่อระเบียบวินัยได้เหมือนกัน การติดต่อที่สำคัญคือระหว่างผู้บังคับบัญชา กับผู้ใต้บังคับบัญชาซึ่งบางครั้งก็มีปัญหา เพราะส่วนมากมีการติดต่อจากผู้บังคับบัญชาไปสู่ผู้ใต้บังคับบัญชาแต่ฝ่ายเดียว ผู้ใต้บังคับบัญชา ไม่ค่อยจะรายงานผลการปฏิบัติและแสดงความคิดเห็นไปยังผู้บังคับบัญชา แท้จริงแล้วการติดต่อจากผู้ใต้บังคับบัญชานั้นจำเป็นมากเพราะจะทำให้ผู้บังคับบัญชาเข้าใจเรื่องราวโดยละเอียด และสามารถพิจารณาปัญหาได้อย่างแจ่มแจ้งซึ่งจะนำไปสู่การวินิจฉัยสั่งการที่ถูกต้อง

3. เอกภาพในการบังคับบัญชา หรือเอกภาพในการบริหารงาน หมายถึง การบริหารที่มีอำนาจควบคุมบังคับบัญชามาอยู่ที่ผู้ใดผู้หนึ่ง กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ หน่วยงานนั้นต้องมีการระบุให้ชัดเจนว่าใครเป็นผู้รับผิดชอบและมีอำนาจหน้าที่บังคับบัญชาเพียงไร แค่ไหนในหน่วยงานใดหากมีหน้าสั่งงานหลายคนแล้วจะทำให้เกิดการแก่งแย่งหน้าที่กันขึ้น อันเป็นผลทำให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างไม่ราบรื่น ขาดเสถียรภาพ ทั้งนี้ก็เพื่อป้องกันการปัดความรับผิดชอบการปฏิบัติงานก้าวก่ายกัน นอกจากนี้ควรมีการแบ่งหน่วยงานออกไปตามลักษณะพิเศษของงานเพื่อให้หน่วยงานลดหลั่นกันลงไป และ เพื่อเกิดผลดีในการควบคุมงาน จึงจำเป็นต้องจัดให้มีเทคนิคบริหารเกี่ยวกับการจัดเอกภาพในการบังคับบัญชาและการเสนอรายงานตามลำดับขั้นขึ้นไปด้วย

4. ขอบเขตแห่งการควบคุมงาน (Span of Control) หรือช่วงการบังคับบัญชา คือ สิ่งที่แสดงให้เห็นว่าผู้บังคับบัญชามีขอบเขตรับผิดชอบบังคับบัญชาเพียงไร มีผู้อยู่ใต้บังคับ

บัญชากี่คน ซึ่งต้องพอเหมาะพอควรไม่ยากหรือน้อยเกินไป ทั้งนี้เพื่อประสิทธิภาพในการควบคุมตรวจตราหรือมีหน่วยงานที่อยู่ในการบังคับบัญชากี่หน่วยงาน ปัญหาจึงมีอยู่ว่าจำนวนบุคคลที่อยู่ใต้บังคับบัญชาควรมีกี่คนจึงจะเหมาะสม ซึ่งอย่างไรก็ตาม การคาดคะเนนี้ต้องขึ้นอยู่กับงานและขนาดของกิจการเป็นสำคัญโดยเฉพาะสิ่งที่ต้องพิจารณาเป็นพิเศษ คือ ลักษณะของงานนั้นๆ ด้วย

5. การแบ่งงานและความชำนาญเฉพาะอย่าง (Division of Work & Specialization) การแบ่งงาน หมายถึง การแยกหรือการรวมงานที่มีลักษณะเหมือนกันเข้าไปด้วยกัน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การจัดข่ายงานที่เป็นภาระหน้าที่ออกเป็นส่วนๆ เพื่อแบ่งแยกการทำงานตามลักษณะเฉพาะ (Specialization) และฝีมือการทำงาน (Skill) ของคน คุณค่าของการแบ่งแยกการทำงานตามลักษณะเฉพาะอย่างนี้ได้รับการยกย่องมาก จากการเสนอแนวคิดของ อดัม สมิท (Adam Smith) ในหนังสือเรื่อง Wealth of Nation ความสำคัญของแนวคิดนี้ก็คือในการทำงานอย่างหนึ่งถ้าแบ่งงานเป็นส่วนๆ แล้วมอบให้คนแต่ละชนิดตามความถนัดและฝีมือในการทำงานแล้วงานส่วนรวมก็จะเสร็จเรียบร้อยโดยมีประสิทธิภาพดีกว่าที่จะให้บุคคลเดียวทำงานทั้งหมดเพียงคนเดียว

การแบ่งงานนี้มีเทคนิคในการแบ่งชั้นมูลฐานอยู่ 2 ประการคือ

5.1 การแบ่งการทำงานออกเป็นชุดๆ (Serial) หมายถึง การที่นำเอางานขั้นหนึ่งออกมาเป็นส่วนย่อย ๆ ตามลักษณะและปริมาณงาน ตั้งแต่ต้นจนสิ้นในงานขั้นนั้นเมื่องานแต่ละชุดเสร็จแล้วก็อาจนำไปประกอบเป็นงานส่วนใหญ่ในลักษณะสำเร็จของผลผลิต

5.2 การแย่งการทำงานออกเป็นเส้นขยาย (Paralelled) บางทีเรียกว่าการแบ่งงานแบบแนวนอนหรือแบ่งงานแบ่งงานแบบคู่ขนาน โดยวิธีแบ่งงานออกเป็นชุดๆ ในลักษณะเดียวกัน กับการแบ่งงานแบบชุด (Serial) แต่เอางานทั้งสองชุด หรือมากกว่านั้นมาเรียงเข้ากับงานเริ่มพร้อมกันและไปถึงจุดสุดท้ายที่งานเสร็จสิ้นพร้อมๆ กัน การแบ่งงานนี้เหมาะสำหรับงานที่มีปริมาณมากๆ เพราะจะช่วยประหยัดเวลาได้มาก อย่างไรก็ดีการจัดแบ่งงานออกเป็นแบบใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับลักษณะ ปริมาณ คุณภาพและเวลาของการทำงานนั้นๆ เป็นสำคัญ การปฏิวัติอุตสาหกรรมและความเจริญก้าวหน้าในทางเทคโนโลยี ก่อให้เกิดผลสำเร็จอย่างใหญ่หลวงในการผลิต ความสำเร็จนี้ขึ้นอยู่กับ การแบ่งงานออกเป็นเฉพาะหน้าที่เพราะจะช่วยเพิ่มเติมผลิตภาพในการทำงานได้หลายทางเช่น

5.2.1 ผู้ที่ทำงานเฉพาะอย่างสามารถเพ่งเล็งความสนใจการศึกษาภาวะการทำงานในหน้าที่ซึ่งอยู่อย่างจำกัด ทำให้บังเกิดความชำนาญในงานนั้นได้เร็วกว่าการ

ทำงานหลายอย่างหลายหน้าที่ซึ่งมีลักษณะผิดแผกแตกต่างกัน ไม่ได้มีความสัมพันธ์กันเลย จะก่อให้เกิดความชำนาญได้ยากและช้า

5.2.2 การมีความชำนาญในงานเฉพาะอย่าง จะสามารถพิสูจน์ให้เห็นฝีมือได้ง่ายและง่ายต่อการคัดเลือกคนเข้ารับหน้าที่การงานที่เขาถนัด ผู้บังคับบัญชาสามารถประเมินผลงานได้เที่ยงตรง

5.2.3 ถ้างานได้มีการแบ่งแยกออกไปเฉพาะอย่าง ก็จะทำให้ผู้ทำงานทำงานนั้นซึ่งอาจจะเป็นอย่างเดียวหรือหลายอย่างก็ได้และทำบ่อยๆ จนบังเกดความชำนาญยิ่งขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งทำให้ประหยัดเวลาในการทำงาน และประหยัดเครื่องมือเครื่องใช้ในเวลาต่อไป

5.2.4 กรณีที่ผู้ทำงานเฉพาะอย่างเครื่องมือเครื่องใช้ชิ้นหนึ่งที่จะถูกนำมาใช้อยู่อย่างสม่ำเสมอไม่ทิ้งไว้ให้เปล่าประโยชน์เป็นการใช้วัตถุอย่างคุ้มค่า ดังนั้นการแบ่งงานจึงถือว่าเป็นเรื่องสำคัญเรื่องหนึ่ง ที่จะก่อให้เกิดแนวความคิดในการจัดสรรส่วนงานตามปริมาณและคุณภาพลักษณะพิเศษของงานในหน่วยงานนั้นๆ นอกจากนี้ ยังมีส่วนสัมพันธ์กับการจัดช่วงการควบคุมและการบังคับบัญชาขององค์กรแต่ละแห่ง ซึ่งหลักการเหล่านี้ ถือเป็นหลักการหลักสำคัญของการบริหารตามแบบระบบราชการที่ เวเบอร์ เป็นเจ้าสำนักทฤษฎีซึ่งมีการยึดถือจนถึงปัจจุบัน

เชสเตอร์ ไอ บานาร์ด (Chester I. Barnard. 1965 : 202-204 ; อ้างถึงใน สมพงษ์ เกษมสิน. 2536 : 103) ได้พัฒนาแนวคิดการบริหารอีกขั้นหนึ่งคือการบริหารเชิงพฤติกรรมศาสตร์ ซึ่งทฤษฎีนี้มีผู้ให้การสนับสนุนมาก มีแนวคิดที่สำคัญดังนี้

1. บุคคลมิใช่เครื่องจักร แต่มีความคิด มีอารมณ์ ดังนั้นการทำงานเกี่ยวข้องกับคนผู้บริหารต้องให้ความสนใจต่อพฤติกรรมที่แสดงออกในรูปต่างๆ

2. ผู้บริหารเป็นผู้ตัดสินใจ ดังนั้นข้อมูลข่าวสารต่างๆ จึงมีความจำเป็นเพื่อช่วยในการตัดสินใจ การจัดหาข้อมูลที่ถูกต้องตามหลักวิชาจึงจำเป็นสิ่งที่ขาดเสียมิได้

3. โครงสร้างการจัดองค์การในยุคนี้อาจจะไม่มีความจำเป็นต้องเน้นเรื่องแบบแผน เข้มงวดมากนัก เพราะต้องการความรวดเร็ว และถูกต้อง ถ้าผ่านสายการบังคับบัญชามากๆ อาจจะทำให้ข่าวสารเบี่ยงเบนและให้เกิดระบบ Red Tape ในองค์การขึ้น

4. เชื่อว่าลักษณะการบริหารงานที่เป็นคณะอาจช่วยให้งานบรรลุวัตถุประสงค์ได้ดีขึ้น

5. การทำงานต้องส่งเสริมกำลังใจคน สร้างขวัญ และพลังการทำงาน

6. เน้นการบริหารโดยวัตถุประสงค์ (Management by Objective หรือ MBO) คือ ให้ผู้ร่วมงานมีส่วนร่วมงานมีส่วนร่วมวางแผนและตัดสินใจการบริหารงานโดยยึดวัตถุประสงค์เป็นเครื่องมือหรือเทคนิคทางการบริหารซึ่งเป็นที่นิยม ยอมรับกันทั่วโลกจนถึงปัจจุบัน โดยมีหลักการสำคัญที่ว่า ทั้งผู้นำและผู้ร่วมกันกำหนดวัตถุประสงค์ให้ชัดเจน สำหรับการปฏิบัติงานให้บรรลุผลสำเร็จตามแผนงานขององค์การซึ่งจะต้องมีการทบทวน ตรวจสอบ ควบคุม การแนวนำ การประเมินผลเป็นระยะๆ ตลอดจนการจูงใจผู้ปฏิบัติงาน ก็เป็นเรื่องที่ขาดเสียมิได้

ส่วนขั้นตอนของการบริหารงานโดยวัตถุประสงค์มีระยะ 3 ระยะ คือ การกำหนดวัตถุประสงค์ การดำเนินงาน และการทบทวนปรับปรุง ซึ่งทั้งผู้นำและผู้ตามต้องมีส่วนในปฏิบัติร่วมกันระยะ

7. ความพึงพอใจของคนจะนำไปสู่ความสำเร็จในการทำงานในหลายกรณี

8. อาจใช้การออกแบบในการแก้ปัญหาการทำงาน ถ้าหากจำเป็น

9. วัฒนธรรมในองค์การเป็นสิ่งสำคัญอาจทำให้องค์การเจริญหรือเสื่อมลงได้นั่นย่อมหมายความว่า องค์การย่อมมีวัฒนธรรม หรือรูปแบบเป็นของตนเอง ความองค์การเสมือนสิ่งมีชีวิตเพราะองค์การประกอบด้วย คน และโครงสร้างรูปแบบ

จอห์นสัน (Johnson. 1973 : 211-213 ; อ้างถึงใน สมพงษ์ เกษมสิน. 2536 : 111) ที่เป็นนักทฤษฎีเชิงระบบ และมีชื่อเสียงมาจนถึงปัจจุบัน การบริหารเชิงเชิงระบบ จะต้องคำนึงถึงการจัดองค์การในฐานะที่เป็นระบบด้วย กล่าวคือ นอกจากจะคำนึงถึงปัจจัยต่างๆ อันเป็นโครงสร้างภายในขององค์กรแล้ว ต้องคำนึงถึงสภาพแวดล้อมภายนอกองค์การ กระบวนการเปลี่ยนแปลง (Conversion Process) หรือกระบวนการบริหาร (Administrative Process Output) ปัจจัยป้อนกลับ (Feed Back) และสภาพแวดล้อม (Environment) ซึ่งถ้าพิจารณาในลักษณะนี้แล้วจะมี ตัวแปร ที่สำคัญในการบริหารองค์การคือ

1. สภาพแวดล้อมภายนอก (External Environment)
2. ปัจจัยนำเข้า (Input)
3. สภาพแวดล้อมภายใน (Internal Environment)
4. ปัจจัยนำออก (Output)
5. ปัจจัยป้อนกลับ (Feed Back)

ไซมอน (Simon. 1964 : 66-67 ; อ้างถึงใน สมพงษ์ เกษมสิน. 2536 : 111) ได้ให้ความสนใจเชิงพฤติกรรมศาสตร์เจ้าของทฤษฎีการตัดสินใจโดยกล่าวว่า การบริหารคือ การ

ตัดสินใจ หรือการวินิจฉัยสั่งการ เนื่องจากการบริหารทุกขั้นตอนจะต้องมีการตัดสินใจ ว่าจะทำอะไร อย่างไร แล้วการกระทำจริงๆ จึงจะตามมาในการพิจารณาว่าจะทำอย่างไรนั้นย่อมจะต้องกำหนดวัตถุประสงค์ในทิศทางที่เกิดผลดีที่สุด การพิจารณาดังกล่าวเราจำเป็นต้องศึกษาว่าในข้อเท็จจริงแล้วการตัดสินใจ การตกลงใจของคนเรานั้นยากนักที่จะเป็นไปโดยเหตุผลแท้ๆ อย่างเดียว ย่อยจะต้องอาศัยผลจากอุปนิสัยความสามารถความรอบรู้ ค่านิยมตลอดจนความลำเอียงต่างๆ การตัดสินใจที่ต้องอาศัยข้อมูลข่าวสาร เพื่อกำหนดทางเลือก (Alternative) ที่ดีที่สุดเพียงทางเดียว ซึ่งการตัดสินใจนี้มีอยู่ทุกขั้นตอนของงานบริหาร และการตัดสินใจ แต่ละครั้งที่มีผลกระทบต่อบุคลากรที่เกี่ยวข้องไม่น้อย การตัดสินใจในเชิงบริหารเหมือนการเล่นเกมส์ จะต้องมี ฝ่ายได้ และฝ่ายเสีย จึงเป็นเรื่องที่ผู้บริหารต้องกระทำด้วยความระมัดระวัง (Awareness) อย่างยิ่งยวดทีเดียว

ผู้นำหรือนักบริหารนอกจากจะมีความรอบรู้เจนจัดในทฤษฎีการบริหารแล้ว ในทางปฏิบัติจะต้องรับผิดชอบ ตั้งแต่เรื่องความคิด การวางแผน วางโครงการ จัดระบบงาน ควบคุมงานตลอดจนปกครองคน โดยเฉพาะการปกครองคนนั้นจะต้องส่งเสริมสวัสดิการ กำลังใจและสร้างขวัญ นักบริหารจึงอยู่ในฐานะผู้ใช้วิชาชีพการบริหารเพื่อควบคุมคน ควบคุมทรัพยากร ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมากได้อย่างราบรื่น เพราะผู้ร่วมงานแต่ละคนต่างก็มีชีวิตจิตใจ มีทัศนะคติ ความรู้ ความสามารถ นิสัยใจคอไม่เหมือนกัน การที่จะทำให้ทุกคนร่วมมือกันทำงานอย่างแข็งขัน ปราศจากความขัดแย้ง มิใช่การกระทำได้ง่ายนัก ต้องใช้ความรู้ ความสามารถ และบุคลิกความเป็นผู้นำของผู้บริหารเข้าช่วยเป็นอย่างมากทีเดียว ซึ่งในเวลานี้การที่สังคมได้พัฒนาก้าวหน้าไปมาก ก็เป็นผลพวงจากการบริหารที่มีประสิทธิภาพ ทำให้สังคมมนุษย์มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น แต่ถึงกระนั้นสังคมมนุษย์ก็ไม่ลดละความพยายาม ที่จะปรับปรุงการบริหารให้ก้าวหน้าต่อไปอย่างไม่มีจุดจบ ด้วยเหตุดังกล่าว วิชาการบริหาร "โดยเฉพาะวิชาพัฒนาความเป็นผู้นำ" จึงได้รับการพัฒนาศึกษา ค้นคว้า วิจัย ทดลอง เพื่อแสวงหาการบริหารหรือการจัดการที่ดีที่สุดต่อไปอีก แนวความคิดดั้งเดิมบางเรื่องกลายเป็นสิ่งล้าสมัย และหมดความเชื่อถือโดยเฉพาะความเชื่อถือที่ว่า "ผู้นำ" ต้องเป็นเองโดยกำเนิด หรือโดยธรรมชาติ จะมาสร้างหรือพัฒนาขึ้นภายหลังไม่ได้ ปัจจุบันได้พิสูจน์แล้วและเชื่อกันว่า ความเป็นผู้นำเป็นสิ่งที่พัฒนาหรือฝึกฝนขึ้นได้ และความเป็นผู้นำนี่เองจะสร้างความสำเร็จที่ยิ่งใหญ่กว่าการเป็นหัวหน้างาน หรือนักบริหารธรรมดาจึงได้มีโครงการเพื่อช่วยนักบริหารให้กลายเป็นผู้นำหรือให้ผู้บริหารที่มีภาวะผู้นำ (Leadership) ในการบริหารงาน มากกว่าที่จะวางตัวเป็นเจ้าขุนมูลนายอย่างในอดีต

สหรัฐอเมริกาได้เห็นความสำคัญ ของวิชาบริหารภายหลังสงคราม โลกครั้งที่ 2 ได้สิ้นสุดลง โดยจัดให้มีการสอนการอบรม การบริหารกันอย่างกว้างขวาง ทั้งในวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยต่างๆ ส่วนในประเทศไทยได้จัดให้มีการศึกษาวิชานี้ตั้งแต่ปีพุทธศักราช 2489 โดยให้มีการจัดตั้ง คณะรัฐประศาสนศาสตร์ และจัดตั้งสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (NIDA) ในปีพุทธศักราช 2509 และปัจจุบันนี้ วิชาการบริหารก็มีการเปิดสอนในวิทยาลัยและสถาบันอื่นๆ โดยทั่วไปแล้ว

จากแนวคิดและทฤษฎีในการบริหารดังกล่าว จะเห็นได้ว่า การบริหารเป็นศาสตร์อย่างหนึ่งที่มีวิธีการเป็นขั้นตอน ในแต่ละองค์กรจะต้องมีการบริหาร และในการบริหารให้ ประสบความสำเร็จจะต้องมีทรัพยากรในการบริหารซึ่งอย่างน้อยจะต้องประกอบด้วย คน (Man) เงิน (Money) วัสดุ (Material) วิธีการ (Method) จึงจะทำให้การบริหารงานเป็นไปอย่างราบรื่นและประสบความสำเร็จบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร

## 3. การจัดระบบบริหารงานสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทางด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการ และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง ดังนั้น สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานทั้งหลายในเขตพื้นที่การศึกษา จึงต้องปรับเปลี่ยนระบบบริหารงานภายในสถานศึกษาให้สอดคล้องกับการกระจายอำนาจและการบริหารการศึกษาตามโครงสร้างใหม่ของกระทรวงศึกษาธิการ นอกจากสถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตพื้นที่การศึกษาแล้ว กระทรวงศึกษาธิการยังมีสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในสังกัดอีกประเภทหนึ่ง คือ สถานศึกษาที่ไม่อยู่ในเขตพื้นที่การศึกษาตามที่กฎหมายกำหนด ได้แก่ สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานสำหรับบุคคลที่มีความบกพร่องทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์ สังคม การสื่อสาร และการเรียนรู้ หรือมีร่างกายพิการ หรือทุพพลภาพ สถานศึกษาที่การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานที่จัดในรูปแบบการศึกษานอกระบบหรือการศึกษาตามอัธยาศัย และสถานศึกษาที่การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานสำหรับบุคคลที่มีความสามารถพิเศษ ซึ่งถึงแม้จะไม่อยู่ภายใต้บังคับของมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ข้างต้น แต่ก็จำต้องปรับเปลี่ยนระบบการบริหารงานภายในสถานศึกษาเช่นเดียวกับสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตพื้นที่การศึกษา ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับโครงสร้างการบริหารราชการใหม่ของกระทรวงศึกษาธิการ

ขอบข่ายภารกิจที่สถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาจะต้องเปลี่ยนแปลงไปตามหลักการกระจายอำนาจตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 ด้าน ได้แก่ ด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านบริหารงานบุคคล และด้านบริหารทั่วไปโดยมีรายละเอียดดังนี้

3.1 ด้านวิชาการ สถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา จะต้องดำเนินการ ดังนี้ (สำนักงานปฏิรูปการศึกษา. 2545 : 18)

3.1.1 การพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษา

1) จัดทำหลักสูตรสถานศึกษาให้สอดคล้องกับสภาพปัญหา ความต้องการของผู้เรียน ผู้ปกครอง ชุมชน และสังคมตามกรอบหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน

2) บริหารจัดการหลักสูตรสถานศึกษา

3) นิเทศเพื่อการพัฒนาการใช้หลักสูตรภายในสถานศึกษา

4) ติดตาม ประเมินผลและปรับปรุงหลักสูตรสถานศึกษา และรายงานผลให้เขตพื้นที่การศึกษารับทราบ

3.1.2 การพัฒนากระบวนการเรียนรู้

1) จัดทำแผนการเรียนรู้ โดยผู้เรียนมีส่วนร่วม

2) จัดกระบวนการเรียนรู้ให้ยืดหยุ่นตามความเหมาะสมทั้งด้านเวลา สาระการเรียนรู้ และผู้เรียน

3) จัดกระบวนการเรียนรู้ที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ ให้ผู้เรียนได้เรียนรู้ด้วยการปฏิบัติจริงจากแหล่งการเรียนรู้และเครือข่ายการเรียนรู้

4) ใช้การแนะแนวเป็นส่วนหนึ่งของการจัดกระบวนการเรียนรู้

5) ให้ผู้ปกครอง ครอบครัว ชุมชนและสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดกระบวนการเรียนรู้

6) ส่งเสริมให้ครูได้รับการพัฒนาวิธีการจัดกระบวนการเรียนรู้อย่างหลากหลายและต่อเนื่อง

3.1.3 การวัดผล ประเมินผล และการเทียบโอนผลการเรียน

1) กำหนดระเบียบการวัดและประเมินผลของสถานศึกษา

2) จัดทำเอกสารหลักฐานการศึกษาให้เป็นไปตามระเบียบการวัดและประเมินผลของสถานศึกษา

3) วัดผล ประเมินผล เทียบโอนประสบการณ์ เทียบโอนผลการเรียน และอนุมัติผลการเรียน

4) จัดให้มีการประเมินผลการเรียนทุกช่วงชั้น และจัดให้มีการซ่อมเสริมกรณีที่มีผู้เรียนไม่ผ่านเกณฑ์การประเมิน

5) จัดให้มีการพัฒนาเครื่องมือในการวัดและประเมินผล

6) มีการเทียบโอนผลการเรียนโดยคณะกรรมการ

7) จัดระบบสารสนเทศด้านการวัดผล ประเมินผล และการเทียบโอนผลการเรียนเพื่อใช้ในการอ้างอิง ตรวจสอบ และใช้ประโยชน์ในการพัฒนาการเรียนการสอน

3.1.4 การประกันคุณภาพภายในและมาตรฐานการศึกษา

1) จัดให้มีระบบการประกันคุณภาพการศึกษาระดับสถานศึกษา

2) สนับสนุน ส่งเสริมให้มีระบบการประกันคุณภาพในระดับหน่วยงานในสถานศึกษา

3) กำกับ ติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผล และรายงานผลการประกันคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษา

4) ปรับปรุงและพัฒนาระบบการประกันคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษา

3.1.5 การพัฒนาและใช้สื่อและเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา

1) ส่งเสริมและสนับสนุนให้ครูผลิต พัฒนา และใช้สื่อและเทคโนโลยีที่เหมาะสมเพื่อการศึกษา

2) จัดหา จัดทำสื่อและเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาให้กับครูและผู้เรียนอย่างเพียงพอและหลากหลาย

3.1.6 การพัฒนาและส่งเสริมให้มีแหล่งเรียนรู้

1) จัดให้มีแหล่งเรียนรู้ทั้งภายในและภายนอกสถานศึกษาให้พอเพียงและสอดคล้องกับการจัดกระบวนการเรียนรู้

2) ส่งเสริมให้ครูและผู้เรียนได้ใช้แหล่งเรียนรู้ ทั้งในและนอกสถานศึกษาเพื่อพัฒนาการเรียนรู้

3.1.7 การวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา

1) ส่งเสริมและสนับสนุนให้ครูทำวิจัยเพื่อพัฒนาผู้เรียน หลักสูตร กระบวนการเรียนรู้ การใช้สื่อและอุปกรณ์การเรียนการสอน

2) รวบรวม และเผยแพร่ผลการวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา รวมทั้งสนับสนุนให้ครูนำผลการวิจัยมาใช้เพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา

3.1.8 การส่งเสริมชุมชนให้มีความเข็มแข็งทางวิชาการ

1) ดำเนินการเสริมความรู้และประสบการณ์ให้กับชุมชนโดยร่วมมือกับบุคคลชุมชน องค์กร หน่วยงาน และสถาบันทางสังคมอื่น

2) ส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนสามารถเลือกสรรภูมิปัญญาและวิทยาการต่างๆ เพื่อพัฒนาชุมชนให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการ โดยร่วมมือกับบุคคล ชุมชน องค์กร หน่วยงาน และสถาบันทางสังคมอื่น

3) สนับสนุนและช่วยเหลือให้มีการแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์ระหว่างชุมชน โดยร่วมมือกับบุคคล ชุมชน องค์กร หน่วยงาน และสถาบันทางสังคมอื่น

3.2 ด้านงบประมาณ สถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา จะต้องดำเนินการ ดังนี้

3.2.1 การจัดตั้งงบประมาณ

1) จัดระบบข้อมูลสารสนเทศและดัชนีชี้วัดผลผลิตและผลลัพธ์ด้านงบประมาณของสถานศึกษา

2) วิเคราะห์แผนกลยุทธ์ โดยพิจารณาแผนงาน/โครงการของฝ่ายต่าง ๆ เพื่อนำไปจัดตั้งเป็นแผนงบประมาณของสถานศึกษา

3.2.3 จัดทำแผนงบประมาณตามแผนงาน งาน/โครงการ ให้มีความเชื่อมโยงกับสถานศึกษาและของเขตพื้นที่การศึกษา

1) วิเคราะห์และจัดลำดับความสำคัญของแผนงาน งาน/โครงการ และจัดตั้งงบประมาณของสถานศึกษาเพื่อเสนอขอความเห็นชอบต่อคณะกรรมการสถานศึกษา

2) จัดทำคำขอตั้งงบประมาณของสถานศึกษาเสนอสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

3) ทำข้อตกลงบริการสาธารณะ โดยมีเป้าหมายการให้บริการที่สอดคล้องกับแผนกลยุทธ์ของสถานศึกษา โดยผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการสถานศึกษา

3.2.4 การจัดสรรงบประมาณ

1) จัดสรรงบประมาณที่ได้รับให้กับหน่วยงานภายในสถานศึกษาตามแผนพัฒนาการศึกษาประจำปี โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสถานศึกษา

2) เบิกจ่ายและอนุมัติงบประมาณ

ก. จัดส่งแผนปฏิบัติการประจำปีเพื่อขอใช้งบประมาณไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

ข. เบิกจ่ายงบประมาณประเภทต่างๆ ตามแผนปฏิบัติการประจำปี

ค. อนุมัติการใช้งบประมาณของสถานศึกษาตามประเภทและรายการที่ได้รับงบประมาณ

3) โอนเงินงบประมาณวงเงินรวมต่างประเภทงบรายจ่ายของแต่ละแผนงาน งาน/โครงการ

4) รายงานผลการดำเนินงาน ผลการใช้จ่ายเงินงบประมาณประจำปีโดยแสดงรายละเอียด ผลผลิตและผลลัพธ์ของแผนงาน งาน/โครงการตามแบบที่กำหนดไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

3.2.5 ตรวจสอบ ติดตามและประเมินประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณ

1) ตรวจสอบ ติดตามการใช้งบประมาณ

ก. กำหนดแผนการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของสถานศึกษา

ข. วางแผน ตรวจสอบ วิเคราะห์ ประเมินความเพียงพอ และประสิทธิภาพของระบบการควบคุมภายในของสถานศึกษา

ค. สอบทานระบบการปฏิบัติงาน

ง. สอบทานความเชื่อถือได้ของข้อมูล

จ. ตรวจสอบระบบการดูแลรักษาและความปลอดภัยของทรัพย์สินของหน่วยรับตรวจ

2) การตรวจสอบติดตามการใช้ผลผลิต

ก. ประเมินคุณภาพการปฏิบัติงานตามที่ได้รับมอบหมาย

ข. วางแผนประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการดำเนินงานของสถานศึกษา

ค. วิเคราะห์และประเมินความมีประสิทธิภาพ ประหยัด และคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากรของหน่วยงานในสถานศึกษา

3.2.6 การระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา

1) ทุนการศึกษา

ก. วางแผน รณรงค์ ส่งเสริมการระดมทุนการศึกษาและทุนเพื่อการพัฒนาสถานศึกษา

ข. จัดทำข้อมูลสารสนเทศ และระบบการรับจ่ายทุนการศึกษาและทุนเพื่อการพัฒนาการศึกษาให้ดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล

ค. สรุป รายงาน เผยแพร่ และเชิดชูเกียรติผู้สนับสนุนทุนการศึกษาและทุนเพื่อการพัฒนาสถานศึกษา

2) กองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา

ก. สำรวจความต้องการของนักเรียนและคัดเลือกผู้เสนอกู้ยืมตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด

ข. ประสานการกู้ยืมเพื่อการศึกษากับหน่วยปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง

ค. สร้างความตระหนักแก่ผู้กู้ยืมเงินเพื่อการศึกษา

ง. ติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผลและรายงานผลการดำเนินงาน

3) กองทุนสวัสดิการเพื่อการศึกษา โดยจัดระบบสวัสดิการเพื่อการศึกษาของสถานศึกษาให้สอดคล้องและเป็นไปตามระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

4) การจัดการทรัพยากร

ก. สำรวจ และจัดทำข้อมูลทรัพยากรเพื่อการศึกษาในเขตพื้นที่บริการของสถานศึกษาเพื่อประชาสัมพันธ์ให้มีการใช้ทรัพยากรร่วมกัน

ข. ส่งเสริมและสนับสนุนให้บุคลากรของสถานศึกษาร่วมมือกันใช้ทรัพยากรในชุมชนให้เกิดประโยชน์ต่อกระบวนการเรียนการสอนและสถานศึกษา

ค. ใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพร่วมกับบุคคลและหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน

ง. ดำเนินการเชิดชูเกียรติบุคคลและหน่วยงาน ทั้งภาครัฐและเอกชนที่สนับสนุนการใช้ทรัพยากรร่วมกันเพื่อการศึกษาของสถานศึกษา

3.2.7 การจัดหารายได้และผลประโยชน์ในรูปแบบที่หลากหลาย โดยจัดหารายได้และผลประโยชน์ และบริหารจัดการตามแนวทางของกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

3.2.8 การบริหารการเงิน ประกอบด้วย

1) การเบิกเงินจากคลัง โดยยื่นเรื่องขอเบิกเงินพร้อมหลักฐานสำหรับรายการที่มิได้จัดสรรและกำหนดให้เบิกเป็นเงินก้อน เช่น เงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของ

บุตรให้เขตพื้นที่การศึกษา เว้นแต่กรณีการขอเบิกเงินสำหรับเงินงบประมาณที่จัดสรรและกำหนดให้เบิกเป็นวงเงินรวมไม่ต้องยื่นเรื่องให้เขตพื้นที่การศึกษา

2) การรับเงิน โดยรับเงินและออกใบเสร็จรับเงินในส่วนที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสถานศึกษา

3) การเก็บรักษาเงิน โดยเก็บรักษาเงินที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสถานศึกษา

4) การจ่ายเงิน

ก. จ่ายเงินที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ให้แก่บุคลากรหรือผู้มีสิทธิโดยตรง เว้นแต่กรณีที่เป็นอำนาจจ่ายของคลังและที่คลังกำหนดให้ส่วนราชการผู้เบิกเป็นผู้จ่าย

ข. หักเงิน ณ ที่จ่ายและนำเงินที่หักส่งตามอำนาจหน้าที่

5) การนำส่งเงิน โดยนำส่งเงินที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ โดยนำส่งคลังโดยตรงหรือนำส่งคลังผ่านธนาคาร

3.2.8 การบริหารบัญชี

1) การจัดทำบัญชีการเงิน โดยจัดทำบัญชีเฉพาะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสถานศึกษา

2) การจัดทำทะเบียนทางการเงิน โดยจัดทำทะเบียนเฉพาะที่อยู่ในอำนาจ หน้าที่ของสถานศึกษา

3) การจัดทำรายงานทางการเงินและงบการเงิน โดยจัดทำรายงานการเงินและงบการเงินส่งเขตพื้นที่การศึกษาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งเปิดเผยต่อสาธารณชน

4) การจัดทำและจัดหาแบบพิมพ์บัญชี ทะเบียน และรายงาน โดยจัดทำและ จัดหาแบบพิมพ์ขึ้นใช้เอง เว้นแต่เป็นแบบพิมพ์กลางที่เขตพื้นที่การศึกษาหรือหน่วยงานต้นสังกัดหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจัดทำขึ้นเพื่อจำหน่ายจ่ายแจก

3.2.9 การบริหารพัสดุและสินทรัพย์

1) การวางแผนจัดหาพัสดุ โดยวางแผนจัดหาพัสดุปีปัจจุบันและล่วงหน้า 3 ปีเฉพาะส่วนที่จะจัดหาเองหรือที่จะร่วมมือกับสถานศึกษาอื่นหรือหน่วยงานอื่นจัดหา

2) การกำหนดแบบรูปรายการหรือคุณลักษณะเฉพาะ โดยกำหนดแบบรูป รายการหรือคุณลักษณะเฉพาะ เว้นแต่กรณีที่มีแบบรูปรายการหรือคุณลักษณะเฉพาะเป็นมาตรฐานอยู่แล้ว

3) การพัฒนาระบบข้อมูลและสารสนเทศเพื่อการจัดทำและจัดหาพัสดุ โดยพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศเพื่อการจัดทำและจัดหาพัสดุในระดับสถานศึกษา

4) การจัดหาพัสดุ โดยจัดหาพัสดุด้วยเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณของสถานศึกษา โดยสถานศึกษาดำเนินการเองหรือร่วมกับสถานศึกษาอื่นหรือหน่วยงานอื่นจัดหาตามแผนการจัดหาพัสดุประจำปี

5) การควบคุม ดูแล บำรุง รักษา และจำหน่ายพัสดุ โดยควบคุม ดูแล บำรุงและจำหน่ายพัสดุในส่วนที่เป็นอำนาจหน้าที่ของสถานศึกษาตามที่ระเบียบ กฎหมายกำหนด

6) การจัดหาผลประโยชน์สินทรัพย์ โดยจัดหาผลประโยชน์สินทรัพย์ในส่วนที่อยู่ในความรับผิดชอบของสถานศึกษา

3.2.9 ด้านการบริหารงานบุคคล สถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา จะต้องดำเนินการในเรื่อง ดังต่อไปนี้

1) การวางแผนอัตรากำลัง

2) การกำหนดตำแหน่งและวิทยฐานะข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

3) การเกลี่ยอัตรากำลังข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยรวบรวมและรายงานข้อมูลข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาของสถานศึกษาต่อเขตพื้นที่การศึกษา เกี่ยวกับ การสรรหาและบรรจุแต่งตั้ง การย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา การเปลี่ยนแปลงสถานภาพวิชาชีพ เงินเดือนและค่าตอบแทน การเลื่อนขั้นเงินเดือน การพัฒนาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา การลาศึกษาต่อ การประเมินผลการปฏิบัติงาน การส่งเสริมและยกย่องเชิดชูเกียรติ มาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณวิชาชีพ การส่งเสริมวินัยสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา การดำเนินการทางวินัยและการลงโทษข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา การสั่งพักราชการ การรายงานการดำเนินการทางวินัยและการลงโทษ การอุทธรณ์ การร้องทุกข์ การออกจากราชการ การขอรับใบอนุญาตและการขอต่อใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ งานทะเบียนประวัติข้าราชการครูและ

บุคลากรทางการศึกษางานยกเว้นคุณสมบัติ โดยเสนอความเห็นและข้อมูลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ขอยกเว้นคุณสมบัติตามที่ ก.ค.ศ. ขอ งานเครื่องราชอิสริยาภรณ์

3.2.10 ด้านการบริหารทั่วไป สถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา จะต้องดำเนินการ ดังนี้

1) การพัฒนาระบบและข้อมูลสารสนเทศ ประกอบด้วย การจัดระบบฐานข้อมูลของสถานศึกษาเพื่อใช้ในการบริหารจัดการภายในสถานศึกษา ให้สอดคล้องกับระบบฐานข้อมูลของเขตพื้นที่การศึกษา การจัดระบบเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศเชื่อมโยงกับสถานศึกษาอื่น เขตพื้นที่การศึกษาและส่วนกลาง และการนำเสนอและเผยแพร่ข้อมูลและสารสนเทศเพื่อการบริหาร การบริการ และการประชาสัมพันธ์

2) การประสานงานและพัฒนาเครือข่ายการศึกษา ประกอบด้วยการประสานงานกับเครือข่ายการศึกษาเพื่อแสวงหาความร่วมมือความช่วยเหลือ เพื่อส่งเสริมสนับสนุนงานการศึกษาของสถานศึกษา เผยแพร่ข้อมูลเครือข่ายการศึกษาให้บุคลากรในสถานศึกษาและผู้เกี่ยวข้องทราบ กำหนดแผน โครงการหรือกิจกรรมเพื่อการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างเครือข่ายการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับสถานศึกษา ให้ความร่วมมือและสนับสนุนทางวิชาการแก่เครือข่ายการศึกษาของสถานศึกษาและเขตพื้นที่การศึกษาอย่างต่อเนื่อง

3) การวางแผนการศึกษา ประกอบด้วย

ก. แผนพัฒนาการศึกษาหรือแผนกลยุทธ์ โดยจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาหรือแผนกลยุทธ์ของสถานศึกษาให้สอดคล้องกับเป้าหมายและทิศทางของเขตพื้นที่การศึกษาและสนองความต้องการของชุมชนและสังคมโดยการมีส่วนร่วมของบุคคล ชุมชน องค์กร สถาบันและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดและพัฒนาการศึกษาของสถานศึกษา

ข. เสนอแผนพัฒนาการศึกษาหรือแผนกลยุทธ์ให้เขตพื้นที่การศึกษารับทราบ

ค. จัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาการศึกษาหรือแผนกลยุทธ์ของสถานศึกษา

4) แผนพัฒนาการศึกษาประจำปีและแผนปฏิบัติการประจำปี

ก. กำหนดนโยบายและแนวทางการจัดการศึกษาและการใช้จ่ายงบประมาณของสถานศึกษาที่สอดคล้องกับนโยบายและกรอบแนวทางการจัดและพัฒนาการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษา และแผนพัฒนาการศึกษาของสถานศึกษา

ข. จัดทำแผนพัฒนาการศึกษาประจำปีเพื่อขอรับการจัดสรรงบประมาณจากเขตพื้นที่การศึกษา

ค. จัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีตามนโยบายและกรอบแนวทางของสถานศึกษาและตามงบประมาณที่ได้รับจัดสรร รวมกับทรัพยากรของสถานศึกษาหรือที่สถานศึกษาจัดหาได้เอง

ง. เสนอแผนปฏิบัติการประจำปีของสถานศึกษาให้เขตพื้นที่การศึกษารับทราบ

5) งานวิจัยเพื่อพัฒนานโยบายและแผน ได้แก่ การศึกษา วิเคราะห์ วิจัย การจัดและพัฒนาการศึกษาของสถานศึกษาตามกรอบทิศทางของเขตพื้นที่การศึกษา และตามความต้องการของสถานศึกษา การแจ้งผลการศึกษาวิจัยของสถานศึกษาให้เขตพื้นที่การศึกษารับทราบ การเผยแพร่ผลการศึกษาวิจัยของสถานศึกษาให้บุคลากรในสถานศึกษาและสาธารณชนทราบ

6) การจัดระบบการบริหารและพัฒนาองค์กร โดยพัฒนาระบบการบริหารจัดการภายในสถานศึกษาให้เป็นองค์กรที่ทันสมัย มีคุณภาพและมีประสิทธิภาพอย่างต่อเนื่อง

7) การพัฒนามาตรฐานการปฏิบัติงาน กำหนดมาตรฐานและดัชนีชี้วัดผลการปฏิบัติงานแต่ละด้านของสถานศึกษา ติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานตามมาตรฐานการปฏิบัติงานของสถานศึกษา ปรับปรุงและพัฒนาทั้งมาตรฐานการปฏิบัติงานและระบบการประเมินมาตรฐานการปฏิบัติงานของสถานศึกษา

8) งานเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา โดยวางแผนและดำเนินการด้านวัตกรรมและเทคโนโลยีเพื่อการศึกษามาใช้ในการบริหาร และพัฒนาการศึกษาของสถานศึกษา

9) งานเลขานุการคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยสนับสนุนข้อมูล รับทราบ หรือดำเนินการตามมติของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาแล้วแต่กรณี

10) การดำเนินงานธุรการ ด้านการเงิน การคลัง บัญชี และพัสดุ ได้แก่ วางระบบและวิธีปฏิบัติด้านการเงิน การคลัง และการพัสดุของสถานศึกษาตามอำนาจหน้าที่และตามกรอบของระเบียบและกฎหมายที่กำหนด ดำเนินการจัดซื้อ จัดจ้าง และการจัดทำบัญชีของสถานศึกษาตามระเบียบที่กำหนด ขอเบิกจ่ายงบประมาณไปยังคลังจังหวัดผ่านเขตพื้นที่การศึกษาตามระบบที่กำหนด กำกับ ตรวจสอบ ติดตามการใช้จ่ายงบประมาณภายในสถานศึกษาให้เป็นไปตามแผนและระเบียบที่กำหนด

11) การอำนวยการด้านบุคลากร โดยจัดระบบการส่งเสริม สนับสนุน และอำนวยความสะดวกในการบริหารงานบุคคล ตั้งแต่สรรหา บรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย การพัฒนาสิทธิประโยชน์และสวัสดิการ ตลอดจนการดำเนินการทางวินัยตามบทบาทความรับผิดชอบของสถานศึกษา

12) การดูแลอาคารสถานที่และสภาพแวดล้อม โดยบำรุง ดูแล และพัฒนาอาคารสถานที่และสภาพแวดล้อมของสถานศึกษาให้อยู่ในสภาพที่มั่นคง ปลอดภัย เหมาะสมและ พร้อมที่จะใช้ประโยชน์

13) การจัดทำสำมะโนผู้เรียน โดยการประสานงานกับชุมชนและท้องถิ่นในการสำรวจ และจัดทำสำมะโนผู้เรียนที่จะเข้ารับบริการทางการศึกษาของสถานศึกษา และเสนอสำมะโนผู้เรียนให้เขตพื้นที่การศึกษารับทราบ

14) การรับนักเรียน

ก. กำหนดเขตพื้นที่บริการการศึกษาของสถานศึกษา โดยประสานงานกับเขตพื้นที่การศึกษา

ข. กำหนดแผนการรับนักเรียนของสถานศึกษา โดยประสานกับเขตพื้นที่ การศึกษา

ค. ดำเนินการรับนักเรียนตามแผนที่กำหนด

15) การจัดตั้ง ยุบ รวม หรือเลิกสถานศึกษา โดยเสนอข้อมูลและความต้องการในการยุบ รวม เลิกหรือเปลี่ยนสภาพสถานศึกษาไปยังเขตพื้นที่การศึกษาโดยผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

16) การอำนวยการและการประสานงานการจัดการศึกษาในระบบ นอกระบบ และตามอัธยาศัย

17) สำรวจความต้องการในการเข้ารับบริการการศึกษาทุกรูปแบบ ทั้งในระบบ นอกระบบ และตามอัธยาศัย

18) กำหนดแนวทางและความเชื่อมโยงในการจัดและพัฒนาการศึกษาของสถานศึกษา ทั้งการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย ตามความต้องการของผู้เรียนและท้องถิ่นที่สอดคล้องกับแนวทางของเขตพื้นที่การศึกษา

19) ดำเนินการจัดการศึกษา ในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งหรือทั้ง 3 รูปแบบตามความเหมาะสมและศักยภาพของสถานศึกษา รวมทั้งเชื่อมโยงประสานความ

ร่วมมือและส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษาของบุคคล ชุมชน องค์กร หน่วยงาน และสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษา

20) การระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา ได้แก่ การกำหนดแนวทางการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษาของสถานศึกษา ระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษาของสถานศึกษาในทุกด้าน ซึ่งครอบคลุมถึงการประสานความร่วมมือกับบุคคล ชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานสถานประกอบการ สถาบันสังคมอื่นและสถานศึกษาในการใช้ทรัพยากรเพื่อการศึกษาร่วมกัน

21) การทัศนศึกษา ประกอบด้วย การวางแผนการนำนักเรียนไปทัศนศึกษานอกสถานศึกษา ดำเนินการนำนักเรียนไปทัศนศึกษานอกสถานศึกษา ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด

22) การส่งเสริมงานกิจการนักเรียนโดยการดำเนินการจัดกิจกรรมนักเรียน และส่งเสริมสนับสนุนให้นักเรียนได้มีส่วนร่วมในการจัดกิจกรรมอย่างหลากหลายตามความสนใจและความถนัดของนักเรียน

23) การประชาสัมพันธ์งานการศึกษา โดยการวางแผนการประชาสัมพันธ์งานการศึกษาของสถานศึกษา ดำเนินการประชาสัมพันธ์งานการศึกษาตามแนวทางที่กำหนด ติดตาม ประเมินผล ปรับปรุงและพัฒนาการประชาสัมพันธ์การศึกษาของสถานศึกษา

24) การส่งเสริม สนับสนุนและประสานการจัดการศึกษาของบุคคล ชุมชนองค์กร หน่วยงานและสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษา โดยให้คำปรึกษา แนะนำ ส่งเสริม สนับสนุนและประสานความร่วมมือในการจัดการศึกษาร่วมกับบุคคล ชุมชน องค์กร หน่วยงาน และสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษา

25) งานประสานราชการกับส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น โดยการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคในการจัดและพัฒนาการศึกษาของสถานศึกษา ประสานความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสถานศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดและพัฒนาการศึกษาร่วมกัน

26) งานติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผล และรายงานการพัฒนาการศึกษาของสถานศึกษา ได้แก่ การจัดระบบการติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผล และการรายงานผลการพัฒนาการศึกษาของสถานศึกษา การจัดทำเกณฑ์มาตรฐาน ตัวบ่งชี้ และเกณฑ์การติดตาม ตรวจสอบ และ

27) ประเมินผลการพัฒนาการศึกษาของสถานศึกษา ได้แก่ การดำเนินการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการพัฒนาการศึกษาของสถานศึกษาตามระบบที่กำหนดไว้ ปรับปรุงและพัฒนาระบบการติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผล และการรายงานผลการพัฒนาการศึกษาของสถานศึกษา

28) การจัดระบบการควบคุมภายในหน่วยงานโดยการวางแผนการจัดระบบการควบคุมภายในสถานศึกษา ดำเนินการควบคุมตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด ติดตามและประเมินผลการควบคุมภายในและรายงานให้เขตพื้นที่การศึกษาทราบ

สรุปได้ว่า สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานทั้งหลายในเขตพื้นที่การศึกษาต้องมีการปรับเปลี่ยนระบบบริหารงานภายในสถานศึกษาให้สอดคล้องกับการกระจายอำนาจและการบริหารการศึกษาตามโครงสร้างใหม่ของกระทรวงศึกษาธิการ โดยมีขอบข่ายภารกิจที่สถานศึกษา ในเขตพื้นที่การศึกษาจะต้องดำเนินการตามหลักการกระจายอำนาจตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แบ่งออกเป็น 4 ด้าน ได้แก่ ด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านบริหารงานบุคคล และด้านบริหารทั่วไป

## 4. โครงสร้างและบทบาทของสถานศึกษา

### 4.1 กระทรวงศึกษาธิการ

กระทรวงศึกษาธิการแต่เดิมมีชื่อว่า กระทรวงธรรมการ ตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 1 เมษายน รัตนโกสินทร์ศก 111 ปีมะโรง ตรงกับพุทธศักราช 2435 ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว กระทรวงธรรมการในระยะแรกมีหน้าที่จัดการพระศาสนา การศึกษา การพยาบาลและพิพิธภัณฑ์ มีกรมในสังกัด 5 กรม คือ กรมธรรมการกลาง กรมศึกษาธิการ กรมพยาบาล กรมพิพิธภัณฑ์ และกรมสังฆการี ชื่อของกระทรวงนี้ได้มีการเปลี่ยนชื่อกลับไปกลับมา หลายครั้ง ดังนี้

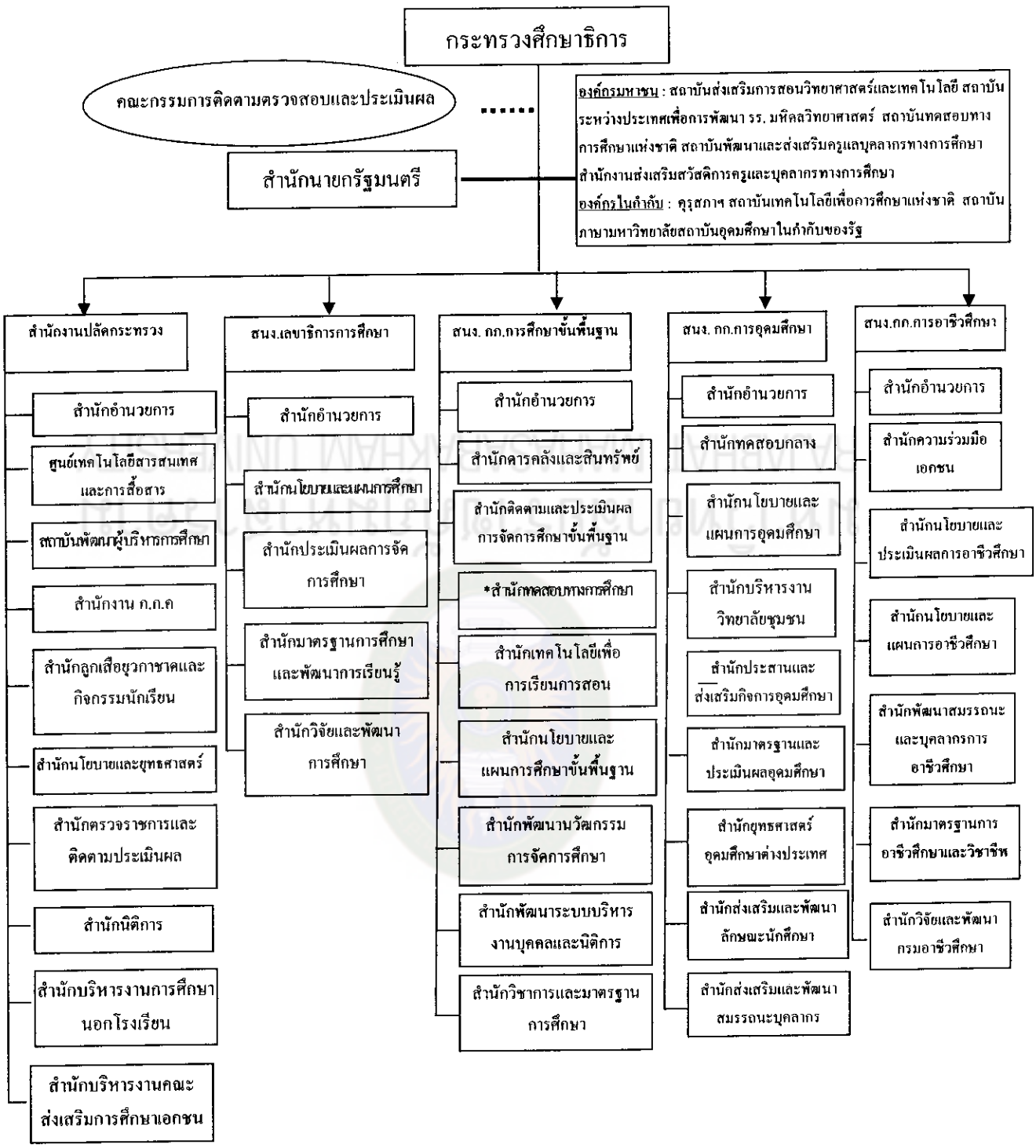
| ช่วงปีพุทธศักราช | ชื่อกระทรวง |
|---|---|
| 2435 – 2461 | กระทรวงธรรมการ |
| 2462 – 2468 | กระทรวงศึกษาธิการ |
| 2469 – 2483 | กระทรวงธรรมการ |
| 2484 – ปัจจุบัน | กระทรวงศึกษาธิการ |

กระทรวงศึกษาธิการ ในปัจจุบันนี้ มีหน้าที่หลักในด้านการศึกษาการศาสนา และวัฒนธรรม มีหน่วยงานระดับสำนักงานในสังกัด 5 หน่วยงาน และมีหน่วยงานที่เป็นองค์การมหาชน/หน่วยงานในกำกับ

ที่ทำการกระทรวงศึกษาธิการ ตั้งแต่เริ่มก่อตั้งจนถึงปัจจุบันนี้ได้มีการย้ายมาหลายแห่งด้วยกัน ดังนี้

- ในสมัยแรกนั้น (พ.ศ. 2435) ที่ทำการกระทรวงธรรมการตั้งอยู่ที่ตึกริมประตูพิมานไชยศรี ด้านตะวันออก (ปัจจุบันเป็นสำนักงานพระคลังข้างที่)
- พ.ศ. 2441 ได้ย้ายมาอยู่ที่ตึกสุนันทาลัย ปากคลองตลาดซึ่งก็คือ โรงเรียนราชินีในปัจจุบัน
- พ. ศ. 2448 ได้ย้ายไปอยู่ที่ตึกสร้างใหม่ที่พระราชวังบวรฯ (ที่ตั้งโรงละครแห่งชาติ ในปัจจุบัน)
- พ. ศ. 2452 ได้ย้ายไปอยู่ที่ บ้านเจ้าพระยารัตนาธิเบศร์ ริมปากคลองโอ่งอ่าง (ปัจจุบันเป็นที่ทำการกรมการข้าว)
- พ. ศ. 2483 ได้ย้ายมาอยู่ที่วังจันทรเกษม ถนนราชดำเนินนอก จนถึงปัจจุบัน

ต่อมา วันที่ 7 กรกฎาคม 2546 ได้มีการปรับโครงสร้างกระทรวงศึกษาธิการใหม่ มีหน่วยงานภายใต้สังกัด คือ สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง สำนักงานคณะกรรมการสภาการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา และองค์การมหาชน/องค์กรในกำกับ ดังแผนภูมิที่ 1




แผนภูมิที่ 1 โครงสร้างกระทรวงศึกษาธิการ

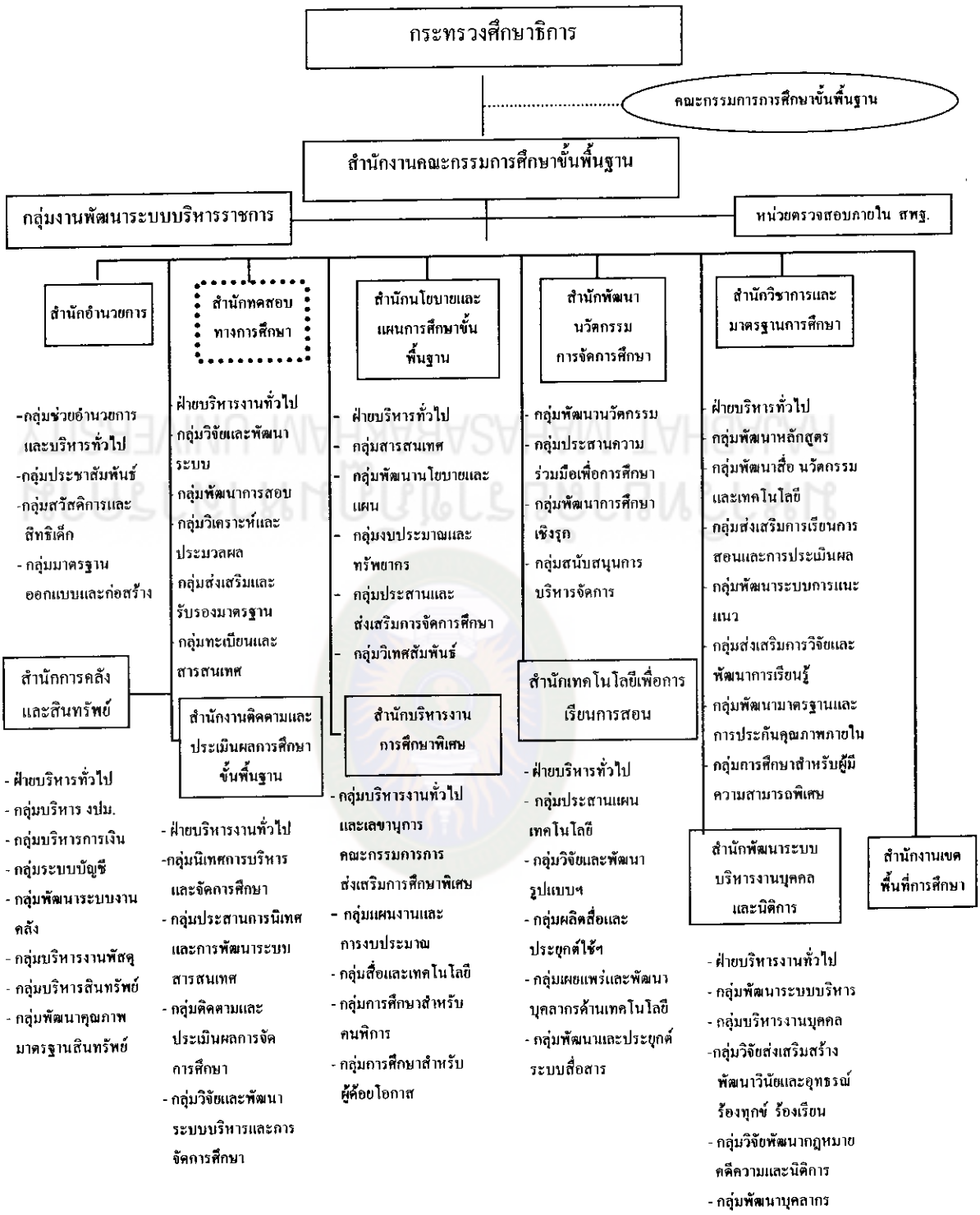
ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2539 : 18)

**4.2 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน**

**ความเป็นมาของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน**

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 43 ได้บัญญัติสิทธิและเสรีภาพด้านการศึกษาของปวงชน ชาวไทยไว้ว่า "บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึง และมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย" และในบทเฉพาะกาลมาตรา 335(3) ได้กำหนดให้รัฐจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า สิบสองปีภายในเวลาห้าปี หลังจากรัฐธรรมนูญประกาศใช้ ดังนั้น รัฐจะต้องดำเนินการตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ และต้องเตรียมการให้พร้อม ที่จะจัดการศึกษา ขั้นพื้นฐาน 12 ปี อย่างทั่วถึงมีคุณภาพโดยไม่เก็บ ค่าใช้จ่าย พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 ซึ่งถือเป็นกฎหมายการศึกษาฉบับแรกของไทยที่กำหนดแนวทาง การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่ประชาชนชาวไทยให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ มาตรา 10 ระบุว่า "การจัดการศึกษาต้อง จัดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี ต้องจัดให้ทั่วถึงและ มีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย"

เพื่อเป็นการตอบสนองตามเจตนารมณ์ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กรมสามัญศึกษา และกรมวิชาการ จึงเป็น หน่วยงานที่จะต้องมารวมกันเป็นมีหน้าที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี ทั้งนี้ เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 120 ตอนที่ 62 ก วันที่ 6 กรกฎาคม 2546 และกฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 120 ตอนที่ 63 ก วันที่ 7 กรกฎาคม 2546 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานมีโครงสร้างการบริหารงานดังนี้




แผนภูมิที่ 2 โครงสร้างการบริหารงานสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

ที่มา : สำนักงานปฏิรูปการศึกษา (2545 : 21)

**4.3 สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 1**

จังหวัดมหาสารคามตั้งอยู่บริเวณตอนกลางของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีพื้นที่ 5,228.843 ตารางกิโลเมตร หรือ 3,307,302 ไร่ ห่างจากรุงเทพฯ โดยทางรถยนต์ 470 กิโลเมตร แบ่งเขตพื้นที่การศึกษาออกเป็น 2 เขต ได้แก่ เขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 1 มีภารกิจในการส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษาภาคบังคับและการศึกษาขั้นพื้นฐาน ครอบคลุม พื้นที่ 7 อำเภอ ได้แก่ กันทรวิชัย กุดรัง ชื่นชม เชียงยืน เมืองมหาสารคาม แกดำ และโกสุมพิสัย และเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 2 มีภารกิจในการส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษาภาคบังคับและการศึกษาขั้นพื้นฐานครอบคลุม พื้นที่ 6 อำเภอ ประกอบด้วยอำเภอวาปีปทุม บรบือ นาดูน นาเชือก พยัคฆภูมิพิสัย และยางสีสุราช

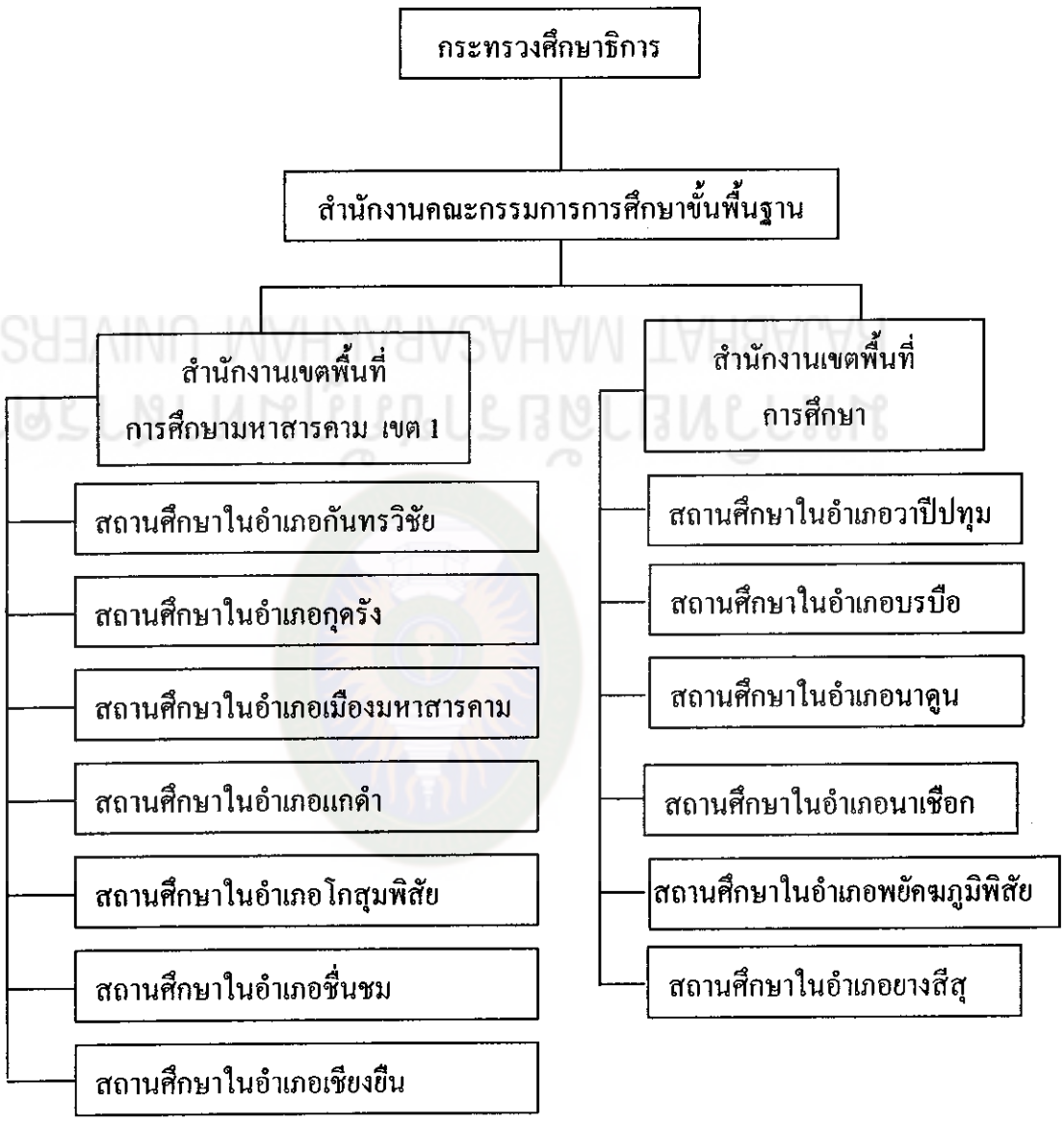
สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 1 ตั้งอยู่ที่ อำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม เป็นหน่วยงานในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 7 กรกฎาคม พ.ศ. 2546 ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มาตรา 36 กำหนดให้มีคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา มีอำนาจในการกำกับดูแล จัดตั้ง ยุบ รวม หรือเลิกสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตพื้นที่การศึกษา ประสานส่งเสริมและสนับสนุนสถานศึกษาเอกชนในเขตพื้นที่การศึกษา ประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษาสอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐานการศึกษาในเบื้องต้น

เขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 1 มีภารกิจในการส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษาภาคบังคับและการศึกษาขั้นพื้นฐานครอบคลุม พื้นที่ 7 อำเภอ ได้แก่ กันทรวิชัย กุดรัง ชื่นชม เชียงยืน เมืองมหาสารคาม แกดำ และโกสุมพิสัย ซึ่งมีโรงเรียนหรือสถานศึกษาในสังกัดทั้งหมด จำนวน 312 แห่ง (ข้อมูล 10 มิถุนายน 2549) แยกตามขนาดของโรงเรียน ได้ดังนี้

1. ขนาดเล็ก จำนวนนักเรียน 1 – 120 คน จำนวน 145 แห่ง
2. ขนาดกลาง จำนวนนักเรียน 121 – 600 คน จำนวน 153 แห่ง
3. ขนาดใหญ่ จำนวนนักเรียน 601 – 1,500 คน จำนวน 9 แห่ง
4. ขนาดใหญ่พิเศษ จำนวนนักเรียนมากกว่า 1,500 คน จำนวน 5 แห่ง

สถานศึกษาในจังหวัดมหาสารคาม ที่เปิดสอนการศึกษาขั้นพื้นฐาน คือ เปิดการสอนตั้งแต่ระดับอนุบาลจนถึงชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 จะมีสายงานบังคับบัญชาตามลำดับ

กล่าวคือ สถานศึกษาทุกแห่งอยู่ภายใต้สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษา ขั้นพื้นฐาน และกระทรวงศึกษาธิการ ดังแผนภูมิที่ 3




แผนภูมิที่ 3 โครงสร้างสายงานบังคับบัญชาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ในจังหวัดมหาสารคาม

ที่มา : สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 1 (2548 : 17)

## 5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สมพงษ์ พลสูงเนิน (2531 : 112-113) ได้ศึกษาสภาพปัญหาในการดำเนินงานของโรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดเล็กที่รับนักเรียนได้ต่ำกว่าเป้าหมาย พบว่า มีปัญหาทุกด้าน ได้แก่ กรมสามัญไม่สามารถจัดสรรอัตรากำลังครูให้ตรงตามที่โรงเรียนต้องการ โดยเฉพาะครูที่สอนวิชาชีพ ขาดแคลนงบประมาณการจัดวัสดุอุปกรณ์การศึกษา และจัดให้โรงเรียนล่าช้าและ ไม่เพียงพอ ส่วนการดำเนินงานของโรงเรียนพบว่า มีปัญหาผู้ปกครองไม่เห็นความสำคัญของการศึกษา หนังสือที่ให้นักเรียนยืมเรียนชำรุดเสียหาย ครูไม่มีความรู้โดยตรงในสาขาที่สอน สอนมากรายวิชาเกินไป โรงเรียนขาดแคลนวัสดุอุปกรณ์การศึกษา ชุมชนไม่ให้ความร่วมมือเท่าที่ควรในการดำเนินงานของโรงเรียน

อรเพ็ญ สีหะวงศ์ (2538 : 187-188) ได้ศึกษาปัญหาการบริหารโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดมหาสารคาม พบว่า ผู้บริหารโรงเรียนมีปัญหาในการบริหารโรงเรียนตามขอบข่ายงานทั้งหกงานโดยภาพรวม และโดยรายด้านอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาค่าเฉลี่ยจากสูงไปต่ำ จำแนกตามรายด้าน พบว่ามีปัญหารียงตามลำดับ คือ ด้านงานบุคลากร ด้านกิจการนักเรียน ด้านอาคารสถานที่ ด้านวิชาการ และงานที่มีระดับน้อยที่สุดเท่ากันคือ ด้านธุรการและการพัสดุ และด้านความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน ด้านที่มีปัญหาในการบริหารงานมากที่สุด ได้แก่ งานบุคลากร ปัญหาที่พบคือ โรงเรียนไม่สามารถกำหนดความต้องการบุคลากรได้เองจำนวนครูไม่เพียงพอกับชั้นเรียน การให้บริการด้านสวัสดิการยังขาดงบประมาณสนับสนุนและขาดงบประมาณสนับสนุนการปฏิบัติงานของบุคลากร

โอภาส วัยวัฒน์ (2542 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาปัญหาการบริหารโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดสุรินทร์ ผลการศึกษาพบว่า

1. การบริหารทั่วไป พบว่า มีปัญหาเกี่ยวกับการจัดองค์กรในโรงเรียนไม่ชัดเจน การบริหารงานการเงินยุ่งยากซับซ้อน บุคลากรไม่เข้าใจระเบียบปฏิบัติ งานอาคารสถานที่ไม่สามารถทำได้ตามเป้าหมายและการสื่อสารต่างๆ ไม่สะดวกและทันสมัย สาเหตุของปัญหาที่สำคัญคือ งบประมาณมีน้อยไม่เพียงพอและบุคลากรขาดความรู้ ขาดประสบการณ์ในการปฏิบัติงาน ซึ่งแก้ไขปัญหาโดยการจัดหางบประมาณเพิ่มเติม การจัดนิเทศภายใน ให้ครูเข้ารับการฝึกอบรมสัมมนาและศึกษาดูงาน

2. งานธุรการ พบว่า มีปัญหาเกี่ยวกับขอบข่ายการวางแผนงานธุรการไม่ชัดเจน ไม่มีบุคลากรหลักรับผิดชอบงานธุรการโดยเฉพาะ การปฏิบัติงานไม่เป็นระบบและไม่มีการ

ติดตามผลงานธุรการอย่างต่อเนื่อง สาเหตุของปัญหาที่สำคัญคือ บุคลากรมีน้อยไม่เพียงพอ และขาดงบประมาณ ซึ่งแก้ไขปัญหาโดยให้ฝ่ายอื่นๆ มาช่วยทำงานในเวลานอกราชการ จัดทำคู่มือและระเบียบปฏิบัติต่างๆ ให้เพียงพอ และหางบประมาณเพิ่มเติมจากบุคคลภายนอก

3. งานวิชาการ พบว่า มีปัญหาเกี่ยวกับไม่มีการวางแผนงานวิชาการที่เป็นระบบ และชัดเจนไว้ล่วงหน้า การบริหารงานวิชาการไม่ครอบคลุมขอบข่ายของงานตามที่กรมสามัญศึกษากำหนด ไม่มีบุคลากรที่มีความรู้โดยตรงช่วยงานส่งเสริมและพัฒนาด้านวิชาการ สาเหตุปัญหาที่สำคัญ คือ งบประมาณไม่เพียงพอและขาดแคลนครูบางหมวดวิชา ซึ่งได้แก้ไขปัญหาโดยการจัดงบประมาณเพิ่มเติมจากบุคคลภายนอก ขอนักศึกษาฝึกสอนจากสถาบันราชภัฏ และจัดครูหมวดวิชาอื่นๆ เข้าสอนแทน

4. งานปกครองนักเรียน พบว่า มีปัญหาเกี่ยวกับไม่มีแผนงานปกครองนักเรียนที่ชัดเจน ไม่มีบุคลากรที่ต้องรับผิดชอบงานนี้โดยเฉพาะครู อาจารย์ นักเรียน บางส่วนไม่ให้ความร่วมมือในการเสริมสร้างกิจกรรมเพื่อพัฒนาพฤติกรรมที่ดีในโรงเรียน ไม่มีเครื่องมือที่เหมาะสมประเมินผลงานด้านนี้ สาเหตุปัญหาที่สำคัญคือ นักเรียนไม่สนใจในกิจกรรมที่โรงเรียนจัดให้ ซึ่งแก้ไขปัญหาโดยจัดอบรมระเบียบวินัยให้นักเรียนหน้าเสาธงทุกวัน และให้อาจารย์ที่ปรึกษาควบคุมดูแลให้นักเรียนทุกคนเข้าร่วมกิจกรรมอย่างจริงจัง

5. งานบริการ พบว่า มีปัญหาเกี่ยวกับงานบริการที่กำหนดตามแผนมากเกินไป ไม่สามารถปฏิบัติได้ทั้งหมด การบริการด้านน้ำดื่มน้ำใช้ ด้านโภชนาการ ด้านสุขอนามัยไม่ทั่วถึง การบริการด้านโสตทัศนูปการไม่เพียงพอและไม่มีฝ่ายแนะแนวโดยเฉพาะ สาเหตุของปัญหาที่สำคัญคือ งบประมาณสนับสนุนมีน้อยและบุคลากรไม่เพียงพอ ซึ่งแก้ไขปัญหาโดยขอบริจาคจากหน่วยงานของรัฐและเอกชน ซึ่งได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดี และจัดส่งบุคลากรเข้าฝึกอบรมเพิ่มพูนความรู้เป็นประจำ

6. โรงเรียนกับชุมชน พบว่า มีปัญหาเกี่ยวกับไม่มีแผนงานสร้างความสัมพันธ์โรงเรียนกับชุมชนที่ชัดเจน การให้บริการแก่ชุมชนในด้านต่างๆ ไม่ทั่วถึงและบุคลากรในโรงเรียนและชุมชนไม่ให้ความร่วมมือเท่าที่ควร สาเหตุของปัญหาที่สำคัญคือ ขาดงบประมาณในการสนับสนุนและบุคลากรมีน้อยไม่เพียงพอ ซึ่งได้แก้ไขโดยการขอความสนับสนุนจากคณะครู นักการภารโรง และผู้ปกครองนักเรียน และได้รับความสนับสนุนเป็นอย่างดี

จากการวิจัยครั้งนี้ พบว่า งบประมาณและบุคลากรเป็นตัวแปรสำคัญที่เป็นสาเหตุของปัญหาในการบริหารงานโรงเรียนมัธยมศึกษา ผู้รับผิดชอบและมีส่วนเกี่ยวข้องกับการ

บริหารงานโรงเรียนมัธยมศึกษา ควรเพิ่มงบประมาณและบุคลากรให้เพียงพอกับความต้องการของโรงเรียน

ภูวินทร์ โพธิสาขา (2542 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาปัญหาการบริหารงานโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครพนม ผลการศึกษาค้นคว้าพบว่า

1. ผู้บริหาร ครูที่ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการโรงเรียน และกรรมการโรงเรียนผู้ทรงคุณวุฒิ เห็นว่า ปัญหาการบริหารงานโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษา จังหวัดนครพนม โดยรวมและรายด้านอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาตามขนาดของโรงเรียน กลุ่มตัวอย่างดังกล่าวเห็นว่า มีปัญหาอยู่ในระดับปานกลางเช่นเดียวกัน ซึ่งมีประเด็นที่เป็นปัญหาที่น่าสนใจในแต่ละด้าน ดังนี้คือ

ด้านวิชาการ ได้แก่ หนังสือและสื่อในห้องสมุดมีไม่เพียงพอ การจัดบริการของห้องสมุดยังไม่เป็นระบบและไม่ได้มาตรฐาน ศึกษานิเทศก์ในระดับอำเภอหรือจังหวัดไม่สามารถออกนิเทศ การเรียนการสอนอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง

ด้านบุคลากร คือ การให้บริการด้านสวัสดิการยังขาดงบประมาณสนับสนุน ครูมีภาระงานที่รับผิดชอบหลายหน้าที่นอกเหนือจากการเรียนการสอน

ด้านกิจการนักเรียน คือ การจัดสรรงบประมาณสำหรับเด็กขาดแคลนไม่เพียงพอ งบประมาณอาหารกลางวันไม่เพียงพอทำให้มีเด็กขาดสารอาหาร

ด้านงานธุรการการเงินและพัสดุ คือ ขาดสื่อและเทคโนโลยีสมัยใหม่ เช่น เครื่องคอมพิวเตอร์ โปรแกรมคอมพิวเตอร์ช่วยสอน

ด้านอาคารสถานที่ คือ งบประมาณในการพัฒนาและปรับปรุงโรงเรียนมีไม่เพียงพอ อาคารสถานที่มีไม่เพียงพอ เช่น ห้องพักครู ห้องสื่อการเรียนการสอน ห้องเรียน ห้องคอมพิวเตอร์ ห้องปฏิบัติการต่างๆ

ด้านความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน คือ ชุมชนไม่เข้าใจหลักสูตรและกระบวนการเรียนการสอนในสภาพปัจจุบันที่เปลี่ยนไป ชุมชนยากจนจึงทำให้การสนับสนุนกิจการต่างๆ ของโรงเรียนไม่ดีเท่าที่ควร

2. ผู้บริหาร ครูที่ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการโรงเรียน และกรรมการโรงเรียนผู้ทรงคุณวุฒิ ที่ปฏิบัติงานอยู่ในโรงเรียนขนาดต่างกันมีปัญหาการบริหารงานโรงเรียนโดยรวมและจำแนกเป็นรายด้าน แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 โดยในโรงเรียนขนาดเล็กมีปัญหาในการบริหารงานโดยรวมมากกว่าการบริหารงานในโรงเรียนขนาดกลางและ

ขนาดใหญ่ เมื่อเปรียบเทียบเป็นรายด้าน การบริหารงานในโรงเรียนขนาดเล็กมีปัญหาด้านวิชาการ ด้านบุคลากร ด้านอาคารสถานที่มากกว่าการบริหารงานในโรงเรียนขนาดกลางและขนาดใหญ่ ส่วนด้านกิจการนักเรียนมีปัญหามากกว่าการบริหารงานในโรงเรียนขนาดกลาง แต่ด้านธุรการการเงินและพัสดุมีปัญหามากกว่าการบริหารงานในโรงเรียนขนาดใหญ่

คงเดช โกสินทร์ (2543 : บทคัดย่อ) ทำการศึกษาปัญหาการดำเนินงานในโรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดเลย ตามทัศนะของผู้บริหารโรงเรียนและครูผู้สอน ผลการศึกษา พบว่า

1. ข้าราชการครู โดยส่วนรวมและจำแนกตามสถานภาพมีทัศนะเกี่ยวกับปัญหาการดำเนินงานในโรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษา โดยรวมและเป็นรายด้านทั้ง 6 ด้าน อยู่ในระดับปานกลาง โดยปัญหารายข้อของแต่ละด้านอยู่ในระดับปานกลางเป็นส่วนมาก และมีรายข้อที่มีปัญหาระดับมากในแต่ละด้าน มีดังนี้ ด้านงานวิชาการ ได้แก่ ขาดความพร้อมของวัสดุอุปกรณ์ สื่อการเรียนการสอนในห้องสมุด ด้านบุคลากร ได้แก่ ครูมีวุฒิไม่ตรงกับความต้องการของโรงเรียน ด้านงานธุรการการเงินและพัสดุ ได้แก่ งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรในการดำเนินงานไม่เพียงพอ ด้านงานอาคารสถานที่ ได้แก่ อาคารเรียน อาคารประกอบ มีไม่เพียงพอกับการจัดกิจกรรม และการจัดสรรงบประมาณหมวดที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง ไม่เป็นไปตามความขาดแคลนจริง

2. ผู้บริหารโรงเรียน และครูผู้สอน มีทัศนะเกี่ยวกับปัญหาการดำเนินงานในโรงเรียน ขยายโอกาสทางการศึกษา โดยรวมและเป็นรายด้านทั้ง 6 ด้าน ไม่แตกต่างกัน

อุทิศ ไชยศรีสุทธิ์ (2543 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยสภาพการปฏิบัติงานตามเกณฑ์มาตรฐานการจัดการศึกษาด้านกระบวนการบริหารโรงเรียนสังกัดเทศบาลนครขอนแก่น โดยมีวัตถุประสงค์เฉพาะ คือ ศึกษาสภาพการปฏิบัติงาน ปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะในการปฏิบัติงานตามเกณฑ์มาตรฐานการจัดการศึกษา กลุ่มตัวอย่าง คือ ผู้บริหาร ผู้ช่วยผู้บริหาร หัวหน้ากลุ่มประสบการณ์ หัวหน้าหมวดวิชาการ และครูผู้สอน จำนวน 220 คน ผลการวิจัยพบว่า ภาพรวมของสภาพการปฏิบัติงานตามเกณฑ์มาตรฐานอยู่ในระดับมาก ทุกด้าน ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการขาดครูและบุคลากรที่มีความรู้เฉพาะด้าน ขาดงบประมาณ ขาดอุปกรณ์ ขาดความร่วมมือจากผู้ปกครองและชุมชน และขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่ง

กนกวรรณ ศรีวาปี (2544 : บทคัดย่อ) ศึกษาปัญหาการบริหารงานของโรงเรียนสาธิต สังกัดสถาบันราชภัฏ ในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พบว่า

1. ผู้บริหารและครูผู้สอน เห็นว่าการบริหารงานของโรงเรียนสาธิต สังกัดสถาบันราชภัฏ ในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีปัญหาโดยรวมและเป็นรายด้าน 3 ด้าน ด้านงานบุคลากรอยู่ในระดับมาก และมีปัญหาด้านงานธุรการการเงิน และพัสดุ และงานความสัมพันธ์กับชุมชนอยู่ในระดับน้อย

2. บุคลากรในโรงเรียนสาธิต สังกัดสถาบันราชภัฏมหาสารคาม นครราชสีมา สุรินทร์ เลย และอุดรธานี เห็นว่า การบริหารงานของโรงเรียนสาธิต มีปัญหาอยู่ในระดับมาก และมีค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ งานบุคลากร โดยมีสาเหตุมาจาก ไม่มีตำแหน่งที่จะบรรจุครู ทำให้บุคลากรที่เป็นลูกจ้างชั่วคราวลาออกเมื่อได้งานใหม่ที่มั่นคงกว่า จึงมีการเปลี่ยนครูบ่อย

ส่วนบุคลากรในโรงเรียนสาธิตสถาบันราชภัฏบุรีรัมย์ เห็นว่า มีปัญหาดังกล่าวอยู่ในระดับมากและมีค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ งานวิชาการ โดยมีสาเหตุจากมีสื่อต่าง ๆ ตรวจแผนการสอนและบันทึก การสอนอย่างต่อเนื่อง และในการทดสอบแต่ละครั้งไม่ครอบคลุมจุดประสงค์

3. บุคลากรได้เสนอแนวทางแก้ไขปัญหา เพื่อให้การบริหารงานของโรงเรียนสาธิต สังกัดสถาบันราชภัฏ ในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีประสิทธิภาพ เฉพาะในด้านงานบุคลากร และงานด้านวิชาการ ได้แก่ ควรจัดสรรตำแหน่งบุคลากรให้เพียงพอกับจำนวนนักเรียน และควรมีการวางแผนงานวิชาการให้มีการปฏิบัติเป็นแนวเดียวกัน

สง่า ศรีราม (2544 : บทคัดย่อ) ศึกษาการปฏิรูปการศึกษาระดับสถานศึกษาด้านการบริหารและการจัดการ : ศึกษาเฉพาะกรณีโรงเรียนบ้านตอกตราและโรงเรียนบ้านกะเลงเวก สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอสังขะ จังหวัดสุรินทร์ ผลการศึกษาพบว่า โรงเรียนบ้านตอกตราและโรงเรียนบ้านกะเลงเวก ได้ดำเนินการบริหารการจัดการศึกษาโดยการกระจายอำนาจหน้าที่ให้มีคณะบุคคลเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ เพื่อกำหนดแนวปฏิบัติในการให้บริการทางการศึกษา มีการจัดระบบการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา มีการปรับปรุงบรรยากาศ สิ่งแวดล้อม จัดภูมิทัศน์ให้มีความร่มรื่นสวยงามที่เอื้อต่อการเรียนรู้ มีการส่งเสริมให้ครูมีทักษะในการใช้เทคโนโลยีทางการศึกษามีการประสานความร่วมมือกับแหล่งการเรียนรู้อื่นๆ ในการจัดสถานศึกษาให้เป็นศูนย์กลางการเรียนรู้ของชุมชน และมีการกำกับติดตาม ประเมินผล และรายงานผลการจัดการศึกษาของสถานศึกษาตามระยะเวลาที่กำหนด

ปัญหาสำคัญที่พบ ได้แก่ คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานไม่เข้าใจและไม่เห็นความสำคัญในบทบาทการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ไม่มีความรู้ ทักษะ และ

ประสบการณ์ในการวางแผน การดำเนินงานตามแผน และการประเมินผล ขาดวัสดุในการจัดทำแหล่งความรู้ ไม่มีงบประมาณอย่างเพียงพอ และข้อมูลสำมะโนประชากรของเด็กวัยการศึกษาภาคบังคับในเขตบริการไม่ชัดเจน

ปรัชญา อุ่นทะยา (2547 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาการดำเนินงานของโรงเรียนมัธยมศึกษาจังหวัดขอนแก่น ในการรองรับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 ผลการศึกษาพบว่า

การดำเนินงานของโรงเรียนมัธยมศึกษาจังหวัดขอนแก่น ในการรองรับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 โดยภาพรวมด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ และด้านการบริหารงานบุคคล มีการดำเนินงานอยู่ในระดับมาก

ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของโรงเรียนมัธยมศึกษาจังหวัดขอนแก่นในการรองรับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 พบปัญหา ด้านวิชาการ มีปัญหาในเรื่องขาดบุคลากร วัสดุอุปกรณ์ และสื่อการเรียนการสอน และขาดผู้เชี่ยวชาญที่จะให้คำแนะนำเกี่ยวกับเด็กพิการ เด็กด้อยโอกาส ด้านงบประมาณ ขาดการประสานงานกับหน่วยงาน องค์กรเอกชนและชุมชนท้องถิ่นในการมีส่วนร่วมจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 งบประมาณมีจำกัดในการบริหาร และรัฐไม่เคยจัดงบประมาณซ่อมบำรุงวัสดุอุปกรณ์ให้แก่สถานศึกษา ด้านบริหารงานบุคคล บุคลากรทำงานหลายหน้าที่มากเกินไป ขาดแหล่งวิทยากร ภูมิปัญญาท้องถิ่น ตำราท้องถิ่น ในการพัฒนาการจัดการเรียนการสอนให้สอดคล้องกับท้องถิ่น ขาดแคลนบุคลากรการจัดการเรียนการสอนในกลุ่มสาระคณิตศาสตร์ และชุมชนในท้องถิ่นยังขาดความตระหนักเรื่องการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

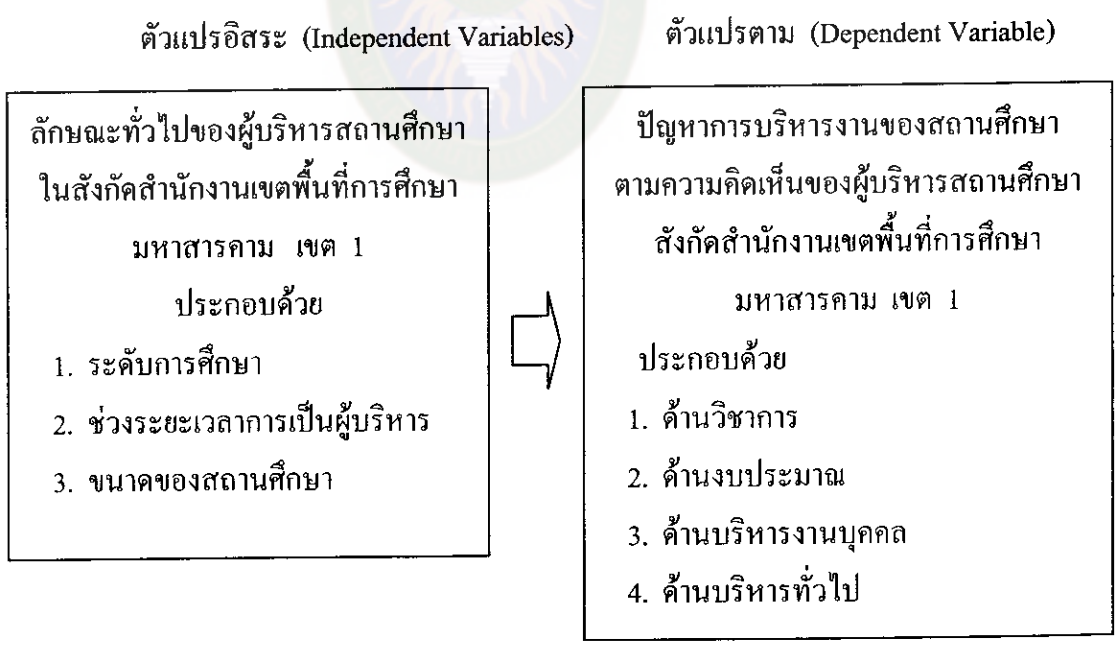
ผลการศึกษาค้นคว้าอิสระในครั้งนี้มีประโยชน์ในการนำไปใช้กำหนดแนวทางและปรับปรุงการดำเนินงานของโรงเรียนมัธยมศึกษาจังหวัดขอนแก่น จำนวน 104 โรงเรียน ในการรองรับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 ให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง แสดงให้เห็นว่า ในการบริหารงานของสถานศึกษาให้ประสบผลสำเร็จ มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลนั้น ผู้บริหารสถานศึกษาต้องมีความเป็นมืออาชีพ มีระบบบริหารจัดการที่ดีภายใต้ทรัพยากรอันจำกัด แต่

ในสภาพความเป็นจริงแล้วผู้บริหารสถานศึกษาต้องประสบปัญหาและอุปสรรคต่างๆ มากมาย ไม่ว่าจะเป็นด้านงบประมาณ ด้านบุคลากร ด้านการบริหารจัดการ และด้านวัสดุอุปกรณ์ ตลอดจนการเผชิญกับนโยบายปฏิรูปการศึกษาและการปรับเปลี่ยนโครงสร้างระบบราชการใหม่ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงได้เล็งเห็นความสำคัญและมีความสนใจที่จะทำการศึกษาปัญหาการบริหารงานสถานศึกษาตามความคิดเห็นของผู้บริหารสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 1 เพื่อนำข้อมูลและข้อสนเทศที่ได้จากการวิจัยนำไปใช้กำหนดนโยบายและวางแผนในการบริหารงานของสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 1 ให้มีประสิทธิภาพต่อไป

## 6. กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องที่ผู้วิจัยได้กล่าวนำมาแล้วข้างต้น ได้นำมาเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย ปัญหาการบริหารงานของสถานศึกษาตามความคิดเห็นของผู้บริหารสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 1 ดังแผนภูมิที่ 4




แผนภูมิที่ 4 กรอบแนวคิดในการวิจัย