

วรรณคดีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดเกี่ยวกับระบบบริหารการศึกษา

คำว่า "ระบบ" ได้ถูกนำมาใช้ในด้านการบริหารและธุรกิจต่าง ๆ และได้พัฒนาเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน การคิดและทำอย่างเป็นระบบเป็นคำพูดและใช้กันมากในวงการบริหารต่าง ๆ ทางด้านบริหารของรัฐและเอกชนรวมทั้งในวงการศึกษาวิธีการระบบเป็นกระบวนการพัฒนาวิธีแก้ปัญหาที่มีขั้นตอนมีระเบียบแบบแผนแน่นอนมีการวางแผนล่วงหน้าโดยมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน กระบวนการจะดำเนินการโดยคณะบุคคลตามขั้นตอนที่วางไว้อย่างรัดกุม กิติมา ปรีดีติติก (2529) กล่าวว่า แต่เดิมการบริหารโดยทั่วไปเน้นในเรื่องของโครงสร้าง (structure) มากกว่าแต่ผลจากการปฏิบัติงานปรากฏว่า การคำนึงถึงโครงสร้างเพียงอย่างเดียวโดยโครงสร้างดีและทันสมัย แต่การดำเนินงานในโครงสร้างมีรายละเอียดของงานไม่ชัดเจน การประสานงานไม่ดีพอ ผู้ปฏิบัติงานขาดความรู้ ก็ก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงานได้ หากมีการนำความรู้เรื่องการทำงานอย่างเป็นระบบมาใช้โดยคำนึงถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้อง ความสัมพันธ์และการต่อเนื่องของการทำงานอย่างมีระบบแล้วความยากในการบริหารงานก็จะหมดไป และคุณภาพของผลผลิต อาจจะดีกว่าเดิม

ความหมายของระบบ

ความหมายของคำว่า "ระบบ" ได้มีผู้ให้ความหมายต่าง ๆ ไว้ดังนี้

Kast และ Rosenzweig (1985) ให้ความหมายของระบบว่า คือ การประกอบ หรือการรวมกัน ของสิ่งของหลายสิ่งหรือของส่วนต่าง ๆ หลายส่วน ขึ้นเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

พินลจรรย์ นามวัฒน์ (2527) ให้ความหมายไว้ว่าองค์รูปหรือสิ่งที่ประกอบด้วยส่วนประกอบจำนวนตั้งแต่สองจำนวนขึ้นไป โดยส่วนประกอบเหล่านี้ต่างไม่เป็นอิสระจากกันแต่มีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน

ติน ปรัชญพฤทธิ (2527) ให้ความหมายว่า คำว่าระบบ (System) ตามรากศัพท์จากรากคำว่า Synistanai หรือ Syn (รวมกัน) + histania (นำมาหรือวาง) เพราะฉะนั้น System หรือ Synistania จึงแปลว่า การนำหรือเอาส่วนต่าง ๆ มารวมกัน แต่ในทางทฤษฎีองค์การนั้น คำว่าระบบหมายถึงปฏิกริยาโต้ตอบ พฤติกรรมระหว่างส่วนปลีกย่อย (parts) ขององค์การและส่วนรวมขององค์การ (whole) และระหว่างส่วนรวมขององค์การกับสภาพแวดล้อม

จากความหมายต่าง ๆ พอสรุปได้ว่า "ระบบ" หมายถึงส่วนต่าง ๆ ซึ่งขึ้นต่อกัน และมีความสัมพันธ์กัน เพื่อกระทำบางสิ่งบางอย่างให้สำเร็จผลตามที่ต้องการระบบใหญ่จะประกอบด้วยระบบย่อย การเปลี่ยนแปลงบทบาทและสภาพของส่วนย่อยจะมีผลกระทบให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโดยส่วนรวม

ความหมายของคำว่า "บริหารการศึกษา"

วิญญู สาธร (2526) ให้ความหมายของการบริหารการศึกษาว่าหมายถึง กิจกรรมต่าง ๆ ที่บุคคลหลายคนร่วมมือกัน ดำเนินงานเพื่อพัฒนาเด็ก เยาวชน ประชาชน หรือ สมาชิกของสังคมทุก ๆ ด้านเพื่อให้บุคคลดังกล่าวเป็นสมาชิกที่ดีมีประสิทธิภาพของสังคม โดยกระบวนการต่าง ๆ

เมธี บิลันธานนท์ (2525) ได้สรุปความหมายการบริหารการศึกษาว่าเป็นการใช้ศาสตร์และศิลป์ในการดำเนินการหรือให้การบริการด้านการปกครอง การเรียนการสอน และปรับปรุงแก้ไขเกี่ยวกับกิจการศึกษาร่วมกับผู้อื่นเพื่อให้การเรียนการสอนดำเนินได้ด้วยดี มีประสิทธิภาพตามจุดมุ่งหมาย

กิติมา ปรีดีติลล (2532) กล่าวว่า คำว่าการบริหารการศึกษา น่าจะหมายถึงความพยายามที่จัดดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องการศึกษาอันได้แก่ โรงเรียนหลักสูตร ครู นักเรียน วัสดุอุปกรณ์ ตำราเรียน และอาคารสถานที่ เป็นต้น ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

จากความหมายต่าง ๆ ระบบบริหารการศึกษา หมายถึงการดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดการศึกษาทุกด้านที่สัมพันธ์กันเพื่อให้ได้ผลผลิตทางการศึกษาที่มีคุณภาพ

หลักการจัดระบบบริหารการศึกษา

ระบบบริหารการศึกษาเป็นองค์การชนิดหนึ่ง มีบทบาทและหน้าที่เกี่ยวกับด้านบริหาร คือให้การศึกษาและการอบรมให้เด็กเป็นสมาชิกที่ดีของสังคม และเป็นระบบย่อยระบบหนึ่งในระบบการศึกษา (ภิญโญ สาร:2523)

จากการพิจารณาว่าระบบบริหารการศึกษาเป็นระบบย่อยของระบบการศึกษาและเป็นองค์การ ๑ หนึ่ง หลักการจัดองค์การ คือการจัดระเบียบกิจกรรมให้เป็นกลุ่มก่อนเข้ารูปและมอบหมายงานให้คนปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของงานที่ตั้งไว้ (ธงชัย สันติวงษ์ 2531:63) การจัดองค์การเป็นกระบวนการที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบรับผิดชอบต่าง ๆ เพื่อให้ทุกคนต่างฝ่ายต่างทราบว่ ใครต้องทำอะไรและใครหรือกิจกรรมใดต้องสัมพันธ์กับฝ่ายอื่น ๆ อย่างไรบ้าง

ธงชัย สันติวงษ์ (2531) ได้กล่าวถึงหลักการจัดองค์การไว้ดังนี้

1. หลักการแบ่งงานกันทำตามความถนัด (Specialization of mark) ซึ่งยึดหลักว่าการทํางานจะมีประสิทธิภาพให้ผลสำเร็จสูงสุด เมื่อมีการแบ่งงานให้บุคคลฝ่ายต่าง ๆ แยกกันไปทำตามความถนัด ซึ่งดีกว่าทุกคนจะทำงานหลายอย่างด้วยตัวเอง
2. หลักมีผู้บังคับบัญชาคนเดียว (Unity of Command) หลักการข้อนี้ระบุว่า การประสานกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์การจะทำให้สะดวกและง่ายเมื่อกำหนดให้ทุกคนในห้องค์การขึ้นตรงต่อหัวหน้าเพียงคนเดียว หลักการมีผู้บังคับบัญชาจะเกิดขึ้นควบคู่กันกับการมอบหมายอำนาจหน้าที่ในกระบวนการจัดองค์การเสมอ
3. หลักขนาดของการควบคุม (Span of Control) แนวคิดของหลักการนี้คือมุ่งพยายามกำหนดว่าผู้บริหารคนหนึ่ง ควบคุมบังคับบัญชากลุ่มน้องจำนวนกี่คนจึงจะมีประสิทธิภาพสูงสุด เพราะหัวหน้าทุกคนต่างมีข้อจำกัดโดยไม่สามารถจะควบคุมบังคับบัญชากลุ่มน้องมากไปกว่าขนาดที่เหมาะสมได้
4. หลักอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ (Authority and Responsibility) แนวคิดหลักคือ อาศัยความสัมพันธ์ทางอำนาจหน้าที่ (Authority Relationship) เป็น

เครื่องมือควบคุมองค์การหรือกลุ่มกิจกรรมที่รวมเป็นกลุ่ม ๆ อยู่สัมพันธ์เกี่ยวข้องเข้ากันและรวมอยู่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันได้

คณะอนุกรรมการ พิจารณาปรับปรุงโครงสร้างระบบบริหารการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ อันมีศาสตราจารย์ ดร.ก่อ สวัสดิ์พาณิชย์ เป็นประธานอนุกรรมการ ศาสตราจารย์ ดร.พจน์ สะเพียรชัย เป็นเลขานุการได้วางหลักการในการปรับปรุงโครงสร้างระบบบริหารการศึกษาไว้ 9 ประการ คือ

1. สร้างเอกภาพในการบริหารการศึกษาให้สอดคล้องผสมผสานกับการบริหารประเทศให้มากที่สุด
2. การจัดการศึกษาในแต่ละระดับต้องให้สอดคล้อง ประสานสัมพันธ์กับลักษณะธรรมชาติของงานการศึกษาอย่างแท้จริงและมีความต่อเนื่องกัน
3. จัดการศึกษาให้สนองความต้องการของท้องถิ่นของประเทศ
4. ระดมสรรพกำลังและทรัพยากรจากท้องถิ่นและภาคเอกชนมาร่วมด้วย และควรให้สถานประกอบการธุรกิจเอกชน และหน่วยงานของรัฐมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้
5. ระบบบริหารการศึกษาต้องเอื้อต่อการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ
6. การจัดการศึกษาโดยส่วนรวมจะต้องก่อให้เกิดประสิทธิภาพอย่างแท้จริง โดยพยายามลดความสูญเปล่า และขจัดความซ้ำซ้อนในบทบาทและหน้าที่ที่มีอยู่มากในขณะนี้ให้เหลือน้อยที่สุด
7. ให้มีการโอนการมอบและการกระจายอำนาจหน้าที่ในการบริหารงาน และการปฏิบัติงานทางการศึกษาไปสู่ภูมิภาคในท้องถิ่นต่าง ๆ ให้มากที่สุด
8. ส่งเสริมความเสมอภาคทั้งด้านสิทธิ โอกาสและการมีส่วนร่วมในการที่จะสนับสนุนการศึกษาให้ทัดเทียมกัน
9. ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมวินิจฉัยตัดสินปัญหาในการศึกษาให้มากขึ้น

โครงสร้างระบบบริหารการศึกษาไทย

ระบบบริหารการศึกษาไทยเป็นระบบราชการ และเป็นส่วนหนึ่งของระบบบริหารราชการแผ่นดิน โดยแบ่งออกเป็นการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น หน่วยงานที่รับผิดชอบการบริหารการศึกษาไทยมีดังนี้

ก. การบริหารการศึกษาส่วนกลาง หน่วยงานที่รับผิดชอบ ได้แก่

1. สำนักงานรัฐมนตรีมีสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติเป็นหน่วยงานในสังกัด
2. ทบวงมหาวิทยาลัยกำกับดูแลการจัดการศึกษาของมหาวิทยาลัยของรัฐ 16 แห่ง มหาวิทยาลัยเอกชน 5 แห่ง และวิทยาลัยเอกชน 18 แห่ง
3. กระทรวงศึกษาธิการ รับผิดชอบการจัดการศึกษาระดับก่อนวัยเรียน ประถมศึกษา มัธยมศึกษา อาชีวศึกษา การศึกษานอกโรงเรียน การฝึกหัดครู นอกจากนั้นรับผิดชอบงานด้านพลศึกษา ศาสนา ศิลปวัฒนธรรม ซึ่งมีหน่วยงานระดับกรม 14 หน่วยงานและมีเขตการศึกษา 12 เขต
4. กระทรวงมหาดไทย มีองค์การท้องถิ่นที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาได้แก่ เทศบาล เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร
5. กระทรวงอื่น ๆ จัดการศึกษาใน 2 รูปแบบ ดังนี้
 - 5.1 จัดการศึกษาเฉพาะกิจ เพื่อเตรียมบุคคลเข้ารับราชการในหน่วยงานของตน เช่น กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงกลาโหม กระทรวงคมนาคม กระทรวงการคลัง และกรมตำรวจ
 - 5.2 จัดการศึกษาเพื่อสนองภารกิจของหน่วยงานของตน เช่น กรมพัฒนาชุมชน กรมแรงงาน กรมอนามัย กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน

ข. การบริหารการศึกษาส่วนภูมิภาค มีเขตพื้นที่จังหวัดเป็นเขตจัดการศึกษา หน่วยงานการศึกษาในเขตจังหวัดแบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ



1. หน่วยงานส่วนจังหวัด ได้แก่ สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด และสำนักงานศึกษาธิการอำเภอ และหน่วยงานที่เจ้าสังกัดานส่วนกลางมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดูแลรับผิดชอบ

2. หน่วยงานส่วนกลางเป็นหน่วยงานส่วนกลางที่ตั้งในเขตจังหวัดและขึ้นตรงกับส่วนกลาง ได้แก่ มหาวิทยาลัย วิทยาลัยนาฏศิลป์ วิทยาลัยพลศึกษา วิทยาลัยเทคนิคลี้ และอาชีวศึกษา สถานศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ซึ่งแบ่งงานบริหารออกเป็น 3 ระดับ คือ สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด (สพจ.) สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ (สปอ.) และกลุ่มโรงเรียน

ค. การบริหารการศึกษาส่วนท้องถิ่น หน่วยงานที่รับผิดชอบ ได้แก่

1. สำนักงานการศึกษาท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย รับผิดชอบจัดการศึกษาของ 2 หน่วยงานต่อไปนี้

1.1 เทศบาล จัดการศึกษาในระดับประถมศึกษาในเขตเทศบาลจำนวน 113 แห่ง จากจำนวนเทศบาลทั้งหมด 118 แห่ง

1.2 เมืองพัทยา จัดการศึกษาในระดับประถมศึกษาในเขตเมืองพัทยา

2. สำนักงานการศึกษากรุงเทพมหานครรับผิดชอบจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาในเขตกรุงเทพมหานคร (อ่างใน พรบ.บริหารราชการแผ่นดินปี 2535)

นโยบายการประถมศึกษา

คำว่า นโยบาย ได้มีผู้ให้ความหมายไว้ดังนี้

จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ (2526) ให้ความหมายว่า หมายถึง เจตนารมณ์ หรือความตั้งใจของบุคคล กลุ่มบุคคลหรือหน่วยงานนั้น ๆ ที่ได้แสดงออกมาว่าต้องการทำอะไรหรือไม่ทำอะไรหรือไม่ต้องการให้ผู้อื่นทำอะไร ซึ่งอาจกำหนดในลักษณะ เฉพาะเจาะจงหรือในกรอบกว้าง ๆ เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์

มาลัย หุวะนันท์ (2508) ให้ความหมายไว้ว่าหมายถึงแนวปฏิบัติซึ่งระบุคุณค่าหรือประโยชน์อันพึงได้รับการปฏิบัตินโยบาย เป็นแนวบริหารที่จะใช้ เป็นแนวกำหนดวิธีการ กระบวนการ การวางแผนงาน และกำหนดโครงการ เพื่อให้สำเร็จวัตถุประสงค์เรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยเฉพาะเจาะจงหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของความมุ่งหมาย

ธงชัย สันติวงษ์ (2531) ให้ความหมายไว้ว่า หมายถึงข้อความทั่วไปซึ่งใช้สำหรับเป็นเครื่องมือสำหรับการบริหารงานต่าง ๆ หรืออีกนัยหนึ่งนโยบายก็คือข้อความที่กำหนดแนวทางกว้าง ๆ สำหรับเป็นแนวคิด เป็นหลักการในการตัดสินใจของผู้บังคับบัญชา

ศรีวิไล บุญศิริธนะ (2526) ได้สรุปความหมายของนโยบายไว้ว่า หมายถึงความตั้งใจของบุคคล กลุ่มบุคคลหรือหน่วยงานที่กำหนดไว้เพื่อเป็นแนวกำหนดวิธีการ กระบวนการ การวางแผนงานและกำหนดโครงการเพื่อให้สำเร็จวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

จากความหมายของนโยบายดังกล่าวพอสรุปได้ว่า นโยบายหมายถึงข้อความที่กำหนดเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ซึ่งผู้บริหารหรือผู้ปฏิบัติจะต้องนำไปใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ซึ่งผู้บริหารหรือผู้ปฏิบัติจะต้องนำไปใช้เป็นกรอบแนวคิดในการพิจารณาตัดสินใจ จัดทำแผน จัดทำโครงการ กำหนดวิธีการ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

สำหรับประเภทของนโยบายนอกจากแบ่งอย่างกว้าง ๆ ได้ 2 ประเภทคือ นโยบายระดับชาติ (National Policy) และนโยบายบริหาร (Administrative Policy) อันเป็นนโยบายระดับกระทรวง กรม หรือกอง เป็นต้น ยังได้มีผู้ให้ความหมายประเภทของนโยบายต่าง ๆ ไว้หลายคน เช่น สุชาติ ประชากุล (2513) ได้กล่าวว่าประเภทของนโยบายสามารถกำหนดได้ 2 ประการ คือ

1. นโยบายตามวัตถุประสงค์ มีลักษณะเป็นเงื่อนไข ซึ่งสามารถแบ่งย่อยได้ 2 ประการ คือ นโยบายระยะสั้นและนโยบายระยะยาว

2. นโยบายเพื่อประโยชน์แก่การบริหาร การกำหนดนโยบายทางบริหาร มีลักษณะเป็นศิลปะที่วางแนวปฏิบัติกว้าง ๆ อย่างมีเหตุผลเพื่อหวังผลดีทางสังคมหรือแก่ส่วนรวมมากกว่าที่จะมีแนวอันใดอันหนึ่ง ซึ่งจะถือเป็นกฎเกณฑ์ตามกฎหมายทางวิทยาศาสตร์ การกำหนดนโยบายต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ต้องเห็นว่าจำเป็นและปฏิบัติได้ และควรให้ผู้ทรงวิद्याคุณและผู้มีส่วนรวมและมีบทบาทในการพิจารณา กำหนดนโยบาย

สุสสดี สัตยามานะ (2517) ได้แบ่งประเภทได้ดังนี้

1. นโยบายในการจัดการ (Management Policy) เป็นการกำหนดนโยบายฝ่ายบริหารในระดับการเมือง การกำหนดเป็นไปตามเหตุผลทางการเมืองโดยมีข้าราชการประจำช่วยหาข้อมูล ข้อเสนอในการนำนโยบายไปปฏิบัติต้องได้รับความเห็นชอบหรือยินยอมจากสภาผู้แทนเสียก่อน นโยบายเหล่านี้ได้แก่นโยบายของรัฐ ซึ่งเป็นนโยบายระดับชาติ หรือนโยบายระดับปกครองท้องถิ่น เช่น เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด

2. นโยบายการทำงาน (Working Policy) ได้แก่ นโยบายของกระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานต่าง ๆ กำหนดขึ้นโดยมีลักษณะเฉพาะส่งเสริมสนับสนุนการปฏิบัติตามนโยบายของผู้บริหารระดับสูง ให้บรรลุผลสำเร็จตามกำหนดนั้น

หลักการในการกำหนดนโยบาย

ประทาน คงฤทธิศึกษาการ (2529) ได้กล่าวถึงหลักการในการกำหนดนโยบายไว้ว่า

1. การรวบรวมปัญหาหรือความต้องการ
2. การวิเคราะห์ข้อมูล
3. การกำหนดนโยบาย

กิติมา ปรีดีติลล (2529) ได้กล่าวถึงการกำหนดนโยบายไว้ดังนี้

1. ควรจัดทำจากข้อเท็จจริง

2. นโยบายควรแปลความหมายได้
3. ควรรับฟังข้อคิดเห็นและคำแนะนำของผู้ใช้นโยบายนั้น ๆ
4. ระวังอย่าตั้งนโยบายโดยไม่จำเป็น
5. นโยบายทุกด้านควรกำหนดไว้ให้แน่นอนและใช้ถ้อยคำกระทัดรัด
6. นโยบายทั้งหมดต้องสอดคล้องกับปัจจัยภายนอกองค์กรด้วย เช่น กฎหมายและมาตรการต่าง ๆ ของทางราชการ

สำหรับ สมพงษ์ เกษมสิน (2523) ได้กล่าวถึงหลักการกำหนดนโยบายไว้ดังนี้

1. นโยบายควรตั้งอยู่บนรากฐานของหลักการดำเนินงานที่เข้าใจกันดีอยู่แล้ว
2. นโยบายรองจะต้องไม่ขัดแย้งกับนโยบายหลักอย่างเด็ดขาด
3. นโยบายควรมีลักษณะประสานสัมพันธ์กันกับนโยบายอื่นขององค์การ
4. นโยบายที่ดีต้องกระทัดรัด เข้าใจง่าย และควรกำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษร
5. นโยบายที่ดีควรมีลักษณะยืดหยุ่นได้ในตัว แต่มีหลักการแน่นอน
6. นโยบายที่ดีต้องมีเหตุผลและครอบคลุมสิ่งที่ประสงค์

การกำหนดนโยบายการศึกษาของสำนักงานการประถมศึกษาแห่งชาติ

การกำหนดนโยบายในทางปฏิบัติจริงนั้นอาจมีได้ในทุกระดับชั้นของหน่วยงานกล่าวคือ เริ่มตั้งแต่นโยบายระดับต่างประเทศ ระดับกรม ระดับจังหวัด ระดับอำเภอ ระดับกลุ่มโรงเรียนและระดับโรงเรียน โดยที่นโยบายในระดับล่างจะต้องสอดคล้องกับนโยบายในระดับสูงขึ้นไป

ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ.2523 ได้กำหนดไว้ว่า สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด มีหน้าที่ร่างนโยบายและนำเสนอให้คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด (กบจ.) เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบขั้นต้น แล้วนำเสนอต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (กบช.) เพื่ออนุมัติต่อไป

นโยบายการประถมศึกษา ได้กำหนดไว้หลายลักษณะ เช่น

- นโยบายที่กำหนดไว้ในแผนการศึกษาแห่งชาติ
- นโยบายพัฒนาการศึกษาในแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- นโยบายด้านการศึกษาของรัฐบาล
- นโยบายการพัฒนาการประถมศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
- นโยบายการพัฒนาการศึกษาของจังหวัด ของอำเภอ ของกลุ่มโรงเรียนและของโรงเรียน

โดยปกติ นโยบายพัฒนาการประถมศึกษาที่กำหนดไว้เป็นช่วงเวลา ซึ่งเท่าที่เป็นอยู่ จะกำหนดไว้ในแผนพัฒนาการศึกษาแต่ละฉบับ เป็นช่วงละ 5 ปี ของ ปิงบประมาณ ซึ่งจำเป็นต้องสอดคล้องกันตั้งแต่ระดับจังหวัด ระดับกระทรวง และระดับชาติ ยกเว้นนโยบายในแผนการศึกษาแห่งชาติ และนโยบายด้านการศึกษาของรัฐบาล นโยบายการประถมศึกษาที่ใกล้หน่วยปฏิบัติการมากเพียงใด จะยิ่งเป็นนโยบายที่เฉพาะเจาะจงยิ่งขึ้น นั่นคือ ด้านนโยบายของหน่วยงานที่ใกล้กับโรงเรียนประถมศึกษาเท่าใด เช่น กลุ่มโรงเรียน ระดับอำเภอ ต้องชัดเจนยิ่งขึ้น และจะชัดเจนที่สุดในระดับโรงเรียน

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2527) ได้เสนอขั้นตอนในการกำหนดนโยบายไว้ดังนี้

1. จะต้องมึจุดหมายหรือเป้าประสงค์ (Basic Goal Orientation) ผู้กำหนดนโยบายจะต้องทราบวัตถุประสงค์ เป้าหมายว่าหน่วยงานต้องการอะไร จะแก้ปัญหาอะไร เช่น
 - นโยบายทางด้านการศึกษา "จะขยายการศึกษาภาคบังคับให้ครบทุกตำบลในปี 2529"
2. มีการศึกษา รวบรวม วิเคราะห์ปัญหาต่าง ๆ (Issue Formulation) ที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย เป็นต้นว่า อะไรบ้างที่จะทำให้การกำหนดนโยบายจะเป็นไปตามความต้องการ หรือตามสภาพการณ์ที่พึงประสงค์ เช่น ได้ศึกษาพบว่า เด็กในโรงเรียนที่อยู่

ห่างไกลมาตรฐานการเรียนรู้ต่ำ เด็กตกชั้นขึ้นมากขาดอุปกรณ์เหล่านี้ ซึ่งได้แก่นโยบายการปรับปรุงคุณภาพและมาตรฐานของโรงเรียนให้ใกล้เคียงกันทั้งในเมืองและชนบท

3. มีการคาดคะเนผลที่เกิดขึ้นจากการกำหนดนโยบาย (Consequence Prediction) เพื่อเตรียมการขจัดปัญหาและอุปสรรค ตลอดจนการดำเนินงานเพื่อให้บริการผู้ด้อยโอกาสตามนโยบายที่จัดขึ้น

4. การกำหนดทางเลือก (Alternative Identification) เพื่อเปรียบเทียบผลดีผลเสียโดยการกำหนดนโยบายที่เป็นทางเลือกไว้หลาย ๆ ทาง

5. การพิจารณาทางเลือกที่เหมาะสมจากทางเลือกของนโยบายที่กำหนดไว้สำหรับเลือกหลาย ๆ ทางโดยเลือกนโยบายที่ดีที่สุดที่เหมาะสมที่สุดโดยการเปรียบเทียบและวิเคราะห์

6. นโยบายจะต้องเป็นที่ยอมรับของผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายและปฏิบัติได้ (Approve and Implementation) การยอมรับนั้นหมายถึงการยอมรับทั้งเป็นทางการ (Formal) และอย่างไม่เป็นทางการ (Informal) นโยบายจะต้องครอบคลุมความเป็นไปได้ทางเศรษฐกิจสังคมการเมือง

สำหรับลักษณะของนโยบายที่ดีนั้น สอนานจิตร์ สุคนธ์ทรัพย์ (ม.บ.บ.:4) ได้ให้ไว้ดังนี้

1. บ่งบอกชัดเจนถึงแนวปฏิบัติ ถ้าเป็นนโยบายในระดับสูง ข้อความที่ระบุอาจเป็นข้อความกว้าง ๆ แต่ก็ต้องแสดงให้เห็นทิศทางของการกระทำที่ชัดเจนนโยบายในระดับรอง ๆ ลงมายังมีความชัดเจนขึ้นทุกที จนถึงระดับปฏิบัติ ซึ่งจะมีลักษณะจำเพาะเจาะจงมากที่สุด
2. แสดงจุดเน้น และกิจกรรมสำคัญ
3. สอดคล้องกับนโยบายระดับสูง และตอบสนองต่อความจำเป็นของท้องถิ่น
4. สามารถนำไปปฏิบัติได้
5. ผู้ที่เกี่ยวข้องมีความเข้าใจชัดเจนตรงกัน

ปัญหาในการกำหนดและปฏิบัติตามนโยบาย

ในการกำหนดและปฏิบัติตามนโยบายอาจมีปัญหาดังนี้ (คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2527)

1. สถานการณ์สิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมากจากขณะที่กำหนดนโยบาย อาจมีผลต่อการดำเนินงานตามแนวทางที่วางไว้
 2. การตัดสินใจกำหนดนโยบายเป็นการคาดหวังผลที่จะได้ในอนาคต อาจมีการผิดพลาดได้
 3. การกำหนดนโยบายหากกระทำอย่างไร้รอบคอบ อาจกระทบกระเทือนต่อกลุ่มบุคคลบางกลุ่ม หรือผลประโยชน์ตกอยู่กับบุคคลบางกลุ่ม ซึ่งคิดไปจากที่กำหนดจุดประสงค์เดิมที่จะให้ติดกับส่วนรวม
 4. นโยบายเมื่อได้กำหนดลงไปแล้ว จะต้องรอรระยะเวลาตามเงื่อนไขซึ่งบางครั้งอาจจะต้องใช้เวลามากก็ได้ เนื่องจากสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไปหรือจำเป็นต้องเสนอในช่วงระยะเวลาหนึ่งที่จะต้องเร่งนโยบายด้านอื่นก่อน จึงไม่ควรสรุปผลในทันทีทันใด
 5. ขอบเขตของนโยบาย อาจจะถูกจำกัดโดย
 - 5.1 การเปลี่ยนแปลงโยกย้าย การเคลื่อนไหวของปัจจัยต่าง ๆ
 - 5.2 การขาดข้อมูล (Lack of Information) ที่จะนำมาวิเคราะห์ตัดสินใจ
- ปัญหา ตัดสินใจในการกำหนดนโยบาย
- 5.3 การทำงานอย่างมีหลักการเหตุผล และอุดมการณ์ (Ideology) โดยยึดส่วนรวมสถาบันเป็นหลัก
 - 5.4 การทำงานโดยยึดแบบราชการ (Bureaucracy) มิได้มีการเปลี่ยนแปลงให้เหมาะสมกับสถานการณ์หรือความเจริญก้าวหน้าต่าง ๆ ได้แก่
 - การติดต่อประสานงาน (co-ordination) การร่วมมือและการยอมรับ เป็นต้น
 - ความรู้ ความชำนาญ และประสบการณ์
 - โครงสร้างของหน่วยงาน
 - อุดมการณ์ทางการเมือง

6. นโยบายไม่จำเป็นที่จะต้องแก้ไขได้ทุกข้อ และไม่จำเป็นจะต้องทำให้ทุกคนพอใจ ฉะนั้น ผู้ที่กำหนดนโยบายหรือผู้ปฏิบัติตามนโยบาย ก็เพียงปฏิบัติหน้าที่ให้ดีที่สุดเท่านั้น เพราะมีปัจจัยอื่นอีกมากที่มีอิทธิพลและมีผลกระทบต่อนโยบายได้

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่าการกำหนดนโยบายมีได้ทุกระดับชั้น และนโยบายระดับล่างต้องสอดคล้องกับนโยบายระดับสูง ผู้วิจัยจึงขอเสนอนโยบายการประถมศึกษาที่กำหนดไว้ในแผนการศึกษาแห่งชาติ แผนพัฒนาการศึกษาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และนโยบายของแผนพัฒนาศึกษาฉบับที่ 7 ของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ 7 ดังนี้

แนวนโยบายการศึกษา

ในแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535

เพื่อให้การศึกษาของประเทศบรรลุตามหลักการ และความมุ่งหมายดังกล่าวข้างต้น รัฐจึงกำหนดนโยบายไว้ดังนี้

1. จัดระบบเครือข่ายการเรียนรู้ เพื่อให้ประชาชนมีโอกาสดูแลเรียนรู้อย่างกว้างขวางและต่อเนื่องตลอดชีวิต
2. จัดการศึกษาและส่งเสริมการอบรมเลี้ยงดูที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาการของเด็กตามสภาวะความต้องการพื้นฐานตามวัยตั้งแต่ปฐมวัย และการพัฒนาคุณลักษณะที่พึงประสงค์
3. ส่งเสริมให้เด็กปฐมวัยทุกคนได้รับบริการเพื่อเตรียมความพร้อมอย่างน้อย 1 ปี ก่อนเข้าเรียนระดับประถมศึกษา
4. จัดการศึกษาภาคบังคับให้ทั่วถึง มีคุณภาพ และสะดวกแก่ผู้เรียนสถานศึกษาของรัฐและของท้องถิ่นจะต้องจัดการศึกษาภาคบังคับเป็นบริการแบบให้เปล่า

การจัดการในระดับใดให้เป็นการศึกษาภาคบังคับ ให้เป็นไปตามกฎหมายการศึกษาที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะ

5. ให้การศึกษาระดับมัธยมศึกษาเป็นการศึกษาขั้นพื้นฐานของปวงชน
รัฐพึงเร่งรัดและขยายการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อปวงชนอย่างทั่วถึงเพื่อยกระดับ
คุณภาพชีวิตของประชาชนให้สูงขึ้น
6. ส่งเสริมและสนับสนุนบทบาทของครอบครัว ชุมชน สถาบันสังคมอื่น ๆ และ
สื่อมวลชนให้มีส่วนร่วมในกระบวนการของการศึกษา การอนุรักษ์ และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ
สิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่น
7. สนับสนุนการจัดการศึกษาในรูปแบบและวิธีการที่เอื้อให้ผู้มีปัญญาเลิศหรือมีความ
สามารถพิเศษได้พัฒนาอัจฉริยภาพของตนเอง
8. สนับสนุนการขยายบริการการศึกษาให้แก่ผู้ด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจ และสังคม
และผู้ที่มีความบกพร่องทางกาย สติปัญญา และอารมณ์ ให้กว้างขวางและทั่วถึงโดยเร็ว
9. ส่งเสริมการศึกษาของภิกษุ สามเณร นักบวช และบุคลากรทางศาสนา เพื่อให้
สามารถเป็นแบบอย่างที่ดี และเป็นผู้นำในการปลูกฝังคุณธรรม ศิลธรรม และค่านิยมที่เหมาะสม
ให้แก่บุคคลและสังคม
10. ปรับปรุงระบบบริหารการศึกษาให้เอกภาพด้านนโยบายและมาตรฐานการศึกษา
รวมทั้งให้กระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น และสถานศึกษา เพื่อให้สถานศึกษามีความคล่องตัวใน
การบริหารและการจัดการภายในของสถานศึกษา รวมทั้งสนับสนุนให้บุคคลและองค์กรในชุมชนมี
ส่วนร่วมในการตัดสินใจและการจัดการศึกษาของชุมชน
11. ส่งเสริมให้เอกชนจัดการศึกษาทุกระดับเพิ่มขึ้น ให้มีอิสระและความคล่องตัวใน
การบริหารและการจัดการสามารถพึ่งตนเองได้โดยรัฐให้การสนับสนุนด้านวิชาการ ทรัพยากร
การอำนวยความสะดวกในการดำเนินงาน และการรับรองมาตรฐาน
12. ระดม จัดสรรและใช้ทรัพยากรทางการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม
ส่วนนโยบายของแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) ของ
สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาชาติสำนักนายกรัฐมนตรี ได้กำหนดไว้ดังนี้

1. นโยบายการศึกษาเพื่อพัฒนาบุคคล

เร่งพัฒนาคุณภาพการศึกษาทุกระดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาผู้เรียน ช่วงอายุ 0-18 โดยมุ่งเน้นการพัฒนาที่ตอบสนองความต้องการพื้นฐานตามวัยและมุ่งให้ผู้เรียน มีคุณธรรม จริยธรรม บัญญา และมีความสามารถพื้นฐานในการคิดแก้ไข ปัญหา ดำรงชีวิต ปรับตัว และนำการเปลี่ยนแปลงของสังคมในอนาคตได้อย่างเหมาะสม มีทักษะพื้นฐานในการ ดำรงชีวิต และทักษะวิชาชีพในการประกอบสัมมาอาชีพะตามสภาพการขยายตัวทาง เศรษฐกิจ สังคมและตลาดแรงงาน มีความซื่อซึ้งและตระหนักในคุณค่าของศิลปะและวัฒนธรรมนานาชาติ มีการพัฒนาค่านิยมที่ถูกต้องทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี ตลอดจนมีสุขภาพพลานามัยสมบูรณ์

2. นโยบายการศึกษาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

เร่งพัฒนาการศึกษาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี รวมทั้งส่งเสริมการเรียน การสอนด้านคณิตศาสตร์ เพื่อสนองต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมใน ยุคใหม่ อันจะนำไปสู่การเพิ่มขีดความสามารถในการพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาประเทศ และการรักษาคุณภาพของทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม

3. นโยบายการกระจายโอกาสทางการศึกษา

เร่งกระจายโอกาสทางการศึกษาทุกระดับ และประเภทการศึกษาอย่าง กว้างขวางและเป็นธรรมแก่กลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจ สังคม และกลุ่มชนต่างวัฒนธรรม ตลอดจนจัดการศึกษา เพื่อส่งเสริมผู้มีความสามารถพิเศษ

4. นโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐาน

เร่งปรับปรุงการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น เพื่อให้เป็นการศึกษาขั้นพื้นฐาน และขยายการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น เพื่อให้ผู้จบประถมศึกษาได้เข้าเรียนมากขึ้น

5. นโยบายการศึกษابวชนและเครือข่ายการเรียนรู้

เร่งจัดการศึกษาที่มีลักษณะ เป็นเครือข่ายของการเรียนรู้ ที่มีความยืดหยุ่น หลากหลายในรูปแบบและวิธีการให้สอดคล้องกับความต้องการของบุคคลชุมชน และสังคม ทั้งนี้ เพื่อส่งเสริมการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต

6. นโยบายการศึกษาเพื่ออาชีพ

เร่งรัดจัดการศึกษา ให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงานตลอดจน ส่งเสริมการจัดการศึกษา เพื่ออาชีพในทุกระดับและประเภทการศึกษาให้ผู้เรียน มีความรู้ ความสามารถที่จะ เป็นผู้ประกอบการได้ด้วย

7. นโยบายครูอาจารย์และบุคคลทางการศึกษา

เร่งรัดปฏิบัติการฝึกหัดครูรวมทั้งพัฒนาครูประจำการ และยกระดับมาตรฐานวิชาชีพครู เพื่อให้ได้ครูที่มีคุณภาพ สามารถปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุตามวัตถุประสงค์และนโยบายของ แผนพัฒนา เศรษฐกิจได้อย่างแท้จริง ตลอดจนให้มีปริมาณการผลิตครูที่เหมาะสมและสอดคล้อง กับความต้องการในแต่ละระดับและประเภทการศึกษา

8. นโยบายการบริหารและการระดมสรรพกำลัง เพื่อการจัดการศึกษา

ดำเนินการให้หน่วยงานการศึกษาในส่วนภูมิภาคส่วนท้องถิ่นและสถานศึกษา มีความคล่องตัวในการบริหารและการจัดการศึกษามากยิ่งขึ้น ตลอดจนส่งเสริมและสนับสนุนให้ ท้องถิ่นและชุมชนรวมทั้งสถาบันทางศาสนา เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอย่างกว้างขวาง ดำเนินการให้ผู้เรียน โดยเฉพาะในระดับอุดมศึกษามีส่วนร่วมรับภาระค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษา อย่างเหมาะสมและส่งเสริมให้สถานศึกษาของรัฐทุกระดับระดมทรัพยากรจากแหล่งต่าง ๆ มาใช้ ในการจัดการศึกษา

9. นโยบายการศึกษาเอกชน

สนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอย่างมีคุณภาพและให้มากขึ้น โดยเฉพาะการ ศึกษาที่นอกเหนือจากการศึกษาขั้นพื้นฐานและการศึกษาที่เป็นความต้องการเฉพาะของกลุ่มคน

10. นโยบายระบบสารสนเทศเพื่อการศึกษา

เร่งพัฒนาระบบข้อมูล ข่าวสาร และสารสนเทศทางการศึกษาและที่เกี่ยวข้อง กับการศึกษาทั้งของภาครัฐและภาคเอกชน ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้สามารถนำไปใช้ ในการวางแผนการบริหาร และการจัดการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สำหรับนโยบายในแผนพัฒนาการศึกษาฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) ของสำนักงาน คณะกรรมการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้กำหนดนโยบายไว้ 6 คือ

1. ด้านปริมาณ

ระดับก่อนประถมศึกษา

ข้อ 1 ส่งเสริมการจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาเพิ่มขึ้นเพื่อให้เด็กวัย

ก่อนประถมศึกษาที่มีพัฒนาการทางด้านร่างกาย จิตใจ อารมณ์ สังคม และสติปัญญา ตามศักยภาพ และให้มีความพร้อมในการเข้าเรียนระดับประถมศึกษา โดยจะขยายการจัดการศึกษาชั้นอนุบาล ให้ครอบคลุมทุกพื้นที่

ระดับประถมศึกษา

ข้อ 2 เร่งรัดการจัดการศึกษาเพื่อให้เด็กทุกคนที่มีอายุอยู่ในเกณฑ์การศึกษาภาคบังคับได้เข้าเรียนในระดับประถมศึกษาจนจบหลักสูตร โดยเน้นการช่วยเหลือและสนับสนุนการจัดการศึกษาในรูปแบบที่เหมาะสมกับตัวเด็กและสภาพท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อให้มีความสำคัญต่อกลุ่มเด็กด้อยโอกาสเป็นพิเศษ

ระดับประถมศึกษา

ข้อ 3 ส่งเสริมสนับสนุนการขยายโอกาสพื้นฐานเพิ่มขึ้นอีก 3 ปี โดยเปิดขยายชั้นมัธยมศึกษาตอนต้นขึ้นในโรงเรียนประถมศึกษา และร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการประชาสัมพันธ์จูงใจให้เห็นคุณค่าของการศึกษาต่อ

2. ด้านคุณภาพ

ข้อ 4 เร่งรัดพัฒนาคุณภาพนักเรียนให้มีความรู้ทักษะ เจตคติและคุณลักษณะที่เด่นชัดตามความต้องการของสังคมและท้องถิ่น ทั้งนี้มุ่งเน้นความเป็นพลเมืองดีในระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขและการดำรงไว้ซึ่งเอกลักษณ์ที่ดีของชาติ การมีคุณธรรม จริยธรรมและมีความรู้ทักษะทางด้านภาษา คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี สามารถพัฒนาตนเองและปรับตัวเข้ากับสภาพการเปลี่ยนแปลงได้เหมาะสม รู้จักการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรวมทั้งการมีสุขภาพอนามัย มีกิจนิสัยและทักษะพื้นฐานทางด้านอาชีพที่สอดคล้องและเหมาะสมกับความต้องการของสังคมและท้องถิ่น โดยมีแนวทางที่สำคัญดังนี้

- (1) ปรับปรุงประสิทธิภาพการเรียนการสอนโดยเน้นให้มีการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนเต็มเวลา ตามกระบวนการและเนื้อหาที่หลักสูตรกำหนดมีการเตรียมการสอน

การวิจัยเพื่อการซ่อมเสริมอย่างเป็นระบบ รวมทั้งมีการพัฒนาการเรียน การสอนสิ่งแวดล้อมศึกษา วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่เหมาะสมสอดคล้องกับการพัฒนาการสังคมและท้องถิ่น

(2) สนับสนุนให้โรงเรียนจัดรูปแบบวิถีชีวิตและกิจกรรมที่มุ่งเสริมสร้าง และหล่อหลอมเด็ก ให้เกิดคุณลักษณะที่พึงประสงค์และมีสุขภาพอนามัยดี

(3) ส่งเสริมสนับสนุน การเรียน การสอนที่เหมาะสมกับความสามารถทางร่างกาย สมอง และจิตใจของผู้เรียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มที่มีความสามารถเป็นพิเศษและกลุ่มที่มีความบกพร่องทางร่างกายและสติปัญญา

3. ด้านบริหารและสนับสนุน

ข้อ 5 ปรับปรุงการบริหารและการนิเทศศึกษาให้มีประสิทธิภาพ โดยเน้นให้ทุกหน่วยงานในแผนเป็นเครื่องมือในการดำเนินงาน สำหรับการนิเทศการศึกษาให้มีความสำคัญต่อการนิเทศภายในเป็นพิเศษ มีการติดตาม กำกับและประเมินผลอย่างเป็นระบบ สนับสนุนการค้นคว้าวิจัยการนำนวัตกรรมและเทคโนโลยีใหม่ ๆ มาใช้ในการบริหารงานรวมทั้งให้มีการใช้ทรัพยากรร่วมอย่างประหยัดและเกิดประโยชน์สูงสุด

ข้อ 6 เร่งพัฒนาบุคลากรให้มีจิตสำนึก อุทิศการณ์และความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงาน มีการตรวจสอบสมรรถภาพการปฏิบัติงานของบุคลากรทุกระดับ รวมทั้งปรับปรุงการจัดสวัสดิการยกย่อง เชิดชูเกียรติให้บุคลากรมีขวัญกำลังใจภาคภูมิใจและมีความสุขในการทำงาน

โครงสร้างระบบบริหารการประถมศึกษา

ในองค์การทุกประเภทไม่ว่าจะมีขนาดเท่าใด หรือเป็นองค์การชนิดใด ย่อมจะมีรูปแบบที่กำหนดขึ้นเพื่อเชื่อมโยงตำแหน่งของบุคลากรกับจุดมุ่งหมายขององค์การเข้าด้วยกันเพื่อช่วย ให้การบริหารงานเป็นไปโดยสะดวก สามารถรับและขยายได้อย่างเหมาะสม รูปแบบที่คิดขึ้นเรียกว่าเป็นโครงสร้างขององค์การ

ความหมายของโครงสร้าง

สมยศ นาวิกาน (2525) ได้ให้ความหมายว่า โครงสร้างขององค์การคือ แบบแผน

ของความสัมพันธ์ทางด้านบทบาทการจัดสรรกิจกรรมให้กับแผนงานต่าง ๆ ที่แยกจากกัน การจัดสรรอำนาจหน้าที่ระหว่างตำแหน่งหน้าที่การบริหารต่าง ๆ

ธงชัย สันติวงษ์ (2523) กล่าวว่า

โครงสร้างองค์การจะมีส่วนที่เกี่ยวข้องภายในองค์การ 3 ประการ คือ

1. ต้องมีหลักการแบ่งแยกงานกันทำ ซึ่งจะต้องมีการแบ่งงานกันทำทั้งงานแนวตั้งและแนวนอน
2. ต้องมีการกำหนดเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่
3. ต้องจัดเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ต่าง ๆ จำเป็นต้องจัดวางเรื่องความสัมพันธ์ต่าง ๆ ไว้ให้แน่ชัด

จากข้อความดังกล่าวข้างต้นสรุปได้ว่า

โครงสร้างองค์การหมายถึง การกำหนดแบ่งแยกหน้าที่การกำหนดอำนาจตลอดจนความสัมพันธ์กับฝ่ายต่าง ๆ ภายในองค์การ เพื่อให้การทำงานเป็นไปอย่างมีระบบ ไม่ขัดแย้งและเกิดการซ้ำซ้อน

การแบ่งแยกงาน

การที่มนุษย์ เข้ามาร่วมกันทำงานเพื่อวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งนั้นผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อได้มีการแบ่งแยกแรงงานกันทำตามความถนัดตามความรู้ความสามารถของตนให้เกิดประโยชน์แก่กลุ่มโดยส่วนรวมได้มากที่สุด สำหรับขั้นตอนรายละเอียดการแบ่งแยกงานมีดังนี้ (ธงชัย สันติวงษ์ : 2536)

1. กำหนดลักษณะงานและหน่วยงานย่อยโดย
 - ก. พิจารณาจากประเภทงาน เพื่อให้ทราบว่างานอะไรบ้างที่ต้องทำ โดยดูจากวัตถุประสงค์และแผนงานหรือโครงการ
 - ข. จัดกลุ่มงานหรืองานประเภทงานโดยจัดงานที่เหมือนกันเป็นกลุ่มเดียวกันเพื่อให้มีการจัดการประเภทไว้

- ค. การออกแบงงาน โดยแบ่งตามความสามารถและหน้าที่ตามความถนัด
2. การกำหนดตามแนวดิ่งและแนวนอน
- ก. การแบ่งงานตามแนวดิ่ง คือ การแบ่งกันตามอำนาจหน้าที่ แยกเป็นระดับตามขนาดความรับผิดชอบซึ่งแตกต่างกันตามความรู้และประสบการณ์
- ข. การแบ่งงานตามแนวนอน คือ การแบ่งงานโดยยึดความถนัดในการทำงาน ซึ่งมุ่งจะให้คนมีการแบ่งงานกันทำตามความถนัด
3. การมอบหมายงาน การมอบหมายงานคำสรุปความหมายของการมอบหมายซึ่งธงชัย สันติวงษ์ (2535) ได้สรุปไว้คือ "การกำหนดความรับผิดชอบและอำนาจหน้าที่โดยตัวผู้บังคับบัญชาที่ให้แก่วุ้บังคับบัญชา มีขั้นตอนการมอบหมายไว้ 3 ประการคือ
- 3.1 กำหนดภารกิจหน้าที่ให้แก่วุ้บังคับบัญชาในระดับที่ถัดลงไป
- 3.2 ให้การอนุญาต ที่จะให้วุ้บังคับบัญชาตัดสินใจผูกพันเรื่องนั้น ให้มีสิทธิใช้ทรัพยากรที่เกี่ยวข้องกับงานนั้น
- 3.3 พยายามสร้างภาระผูกพัน ให้เกิดขึ้นในตัววุ้บังคับบัญชา ที่จะทำงานนั้น ๆ

การกำหนดอำนาจหน้าที่

การกำหนดอำนาจหน้าที่เป็นการวางโครงการของ การบังคับบัญชาในองค์การและมีผู้ร่วมผูกพันกิจกรรมอื่น ๆ ของการบริหารองค์การเป็นอันมาก เพราะในการบริหารงานขาดซึ่งอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบแล้ว การบริหารงานก็อาจไม่ดำเนินให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพราบรื่นและเรียบร้อยได้

ในการศึกษาการกำหนดอำนาจหน้าที่ในโครงสร้างขององค์การจะครอบคลุมในหัวข้อต่อไปนี้คือ

1. การกำหนดอำนาจในการบังคับบัญชา ในองค์การต้องมีการจัดรายการบังคับบัญชาหัวหน้าหรือผู้บังคับบัญชาย่อมจะมีอำนาจหน้าที่ในการปกครองบังคับบัญชาหรือดำเนินการต่าง ๆ ให้เป็นไปตามหน้าที่หรือวัตถุประสงค์ขององค์การที่วางไว้

2. เอกภาพในการบังคับบัญชา คือ ความสัมพันธ์ระหว่างหัวหน้ากับลูกน้องในแง่ของการออกคำสั่งและควบคุมโดยมีหลักว่า ผู้บังคับบัญชาไม่ควรมีมากกว่า 1 คน
3. รายการบังคับบัญชา เป็นการแสดงความสัมพันธ์ตามลำดับชั้นระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา
4. การแบ่งระดับ จำนวนระดับชั้นของรายการบังคับบัญชาแต่ละสายไม่ควรให้มีจำนวนมากเกินไปเพราะจะทำให้ไม่สะดวกแก่การควบคุม
5. การแบ่งช่วงการบังคับบัญชา ช่วงบังคับบัญชาเป็นเทคนิคที่สำคัญประการหนึ่งในการบริหาร การจัดช่วงบังคับบัญชาที่ยาวหรือมากเกินไปอาจทำให้การควบคุมการบังคับบัญชาไม่ได้ผลเท่าที่ควร หลักการสำคัญอยู่ที่ว่าผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้าจะควบคุมคนหรือเจ้าหน้าที่ใดกี่คนจึงจะเหมาะสม
6. การมอบอำนาจหน้าที่ การมอบอำนาจหน้าที่เป็นเทคนิคการบริหารสำคัญประการหนึ่งที่จะช่วยแบ่งเบาภาระหน้าที่การงานของผู้บังคับบัญชาน้อยลง สมพงษ์ เกษมสิน (2526) ได้คำอธิบายความหมายของการมอบอำนาจไว้ว่า หมายถึงการที่ผู้บังคับบัญชามอบหมายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบบางประการแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา การมอบอำนาจหน้าที่อาจมอบให้คนเดียวหรือหลายคนก็ได้
7. การกระจายอำนาจ ในความหมายนี้คือ ความพยายามที่จะมอบอำนาจหน้าที่ทั้งหมด ไปยังผู้บริหารในระดับต่าง ๆ ที่อยู่รองลงมาให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ยกเว้นอำนาจหน้าที่บางอย่างซึ่งจำเป็นต้องสงวนไว้ที่ส่วนกลาง

ความสัมพันธ์ในการปฏิบัติงาน

โดยทั่วไป งานในองค์การจะประกอบด้วยงานหลักและงานที่ปรึกษา งานหลัก (line) หมายถึงอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติภารกิจตรงตามความมุ่งหมายขององค์การ ส่วนงานที่ปรึกษา (Staff) หมายถึงหน้าที่ในการให้คำปรึกษาแนะนำ ชี้แจงให้งานหลักดำเนินไปอย่างราบรื่นดังนั้นความสำคัญของงานทั้งสองประเภทนี้จึงเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ของอำนาจหน้าที่ในการทำงาน งานหลักชี้ให้เห็นความสัมพันธ์ในการบังคับบัญชาระหว่างหัวหน้ากับลูกน้อง ใน

ขณะที่งานที่ปรึกษาแสดงความสัมพันธ์แห่งของการให้คำปรึกษาแนะนำ ความสัมพันธ์ในการปฏิบัติงานสามารถอธิบายได้ใน 3 ประเด็นคือ

1. การประสานงาน คือ ความร่วมมือร่วมใจในการปฏิบัติจัดระเบียบงานให้เรียบร้อยสอดคล้องปะทะกลมกลืนกันเพื่อให้งานสมบูรณ์และสำเร็จในเวลาที่กำหนด กลไกการบริการที่ช่วยให้การประสานงานประสบความสำเร็จมีอยู่คือ กฎระเบียบข้อบังคับ แผนงาน และสายการบังคับบัญชา

2. การติดต่อสื่อสาร เป็นการแลกเปลี่ยนข่าวสารหรือข้อเท็จจริงหรือความรู้สึกระหว่างบุคคลตั้งแต่สองฝ่ายขึ้นไปในองค์การเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างสอดคล้องและตรงกับวัตถุประสงค์ โดยมีแบบของการติดต่อสื่อสาร 3 ระดับ (สมพงษ์ เกษมสิน 2526)

2.1 การติดต่อสื่อสารจากบนลงล่าง เป็นลักษณะการเดินทางของข่าวสารตามสายการบังคับบัญชาโดยเฉพาะเรื่องคำสั่งและการบังคับบัญชา

2.2 การติดต่อสื่อสารจากล่างไปบน เป็นการสนองตอบการสื่อสารจากบนลงล่าง

2.3 การติดต่อสื่อสารตามแนวนอน เป็นการติดต่อในระดับเดียวกัน เช่น การปรึกษาหารือ การสอบถาม

3. การมีส่วนร่วม โดยให้ผู้ร่วมงานมีส่วนร่วมในการตัดสินใจร่วมรับผิดชอบและร่วมปฏิบัติงานด้วยความเต็มใจ โดยมีองค์ประกอบ 3 ประการ คือ

3.1 การมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น

3.2 การมีส่วนร่วมการกำหนดและยอมรับเป้าหมาย

3.3 การมีส่วนร่วมกระตุ้นให้บุคคลในองค์การมีความสำนึกในหน้าที่รับผิดชอบ

เมื่อพิจารณาจากระบบบริหารการประถมศึกษาในปัจจุบันหลายหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ แต่มีหน่วยงานหลักที่จัดอยู่คือ สำนักงานเพื่อพิจารณาจากระบบบริหารการประถมศึกษาในปัจจุบันมีหลายหน่วยงานที่มีหน้าที่รับการจัดการ แต่มีหน่วยงานหลักที่จัดอยู่ คือ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ โดยแบ่งโครงสร้างระบบบริหารการประถมศึกษาออกเป็น 5 ระดับ ดังนี้

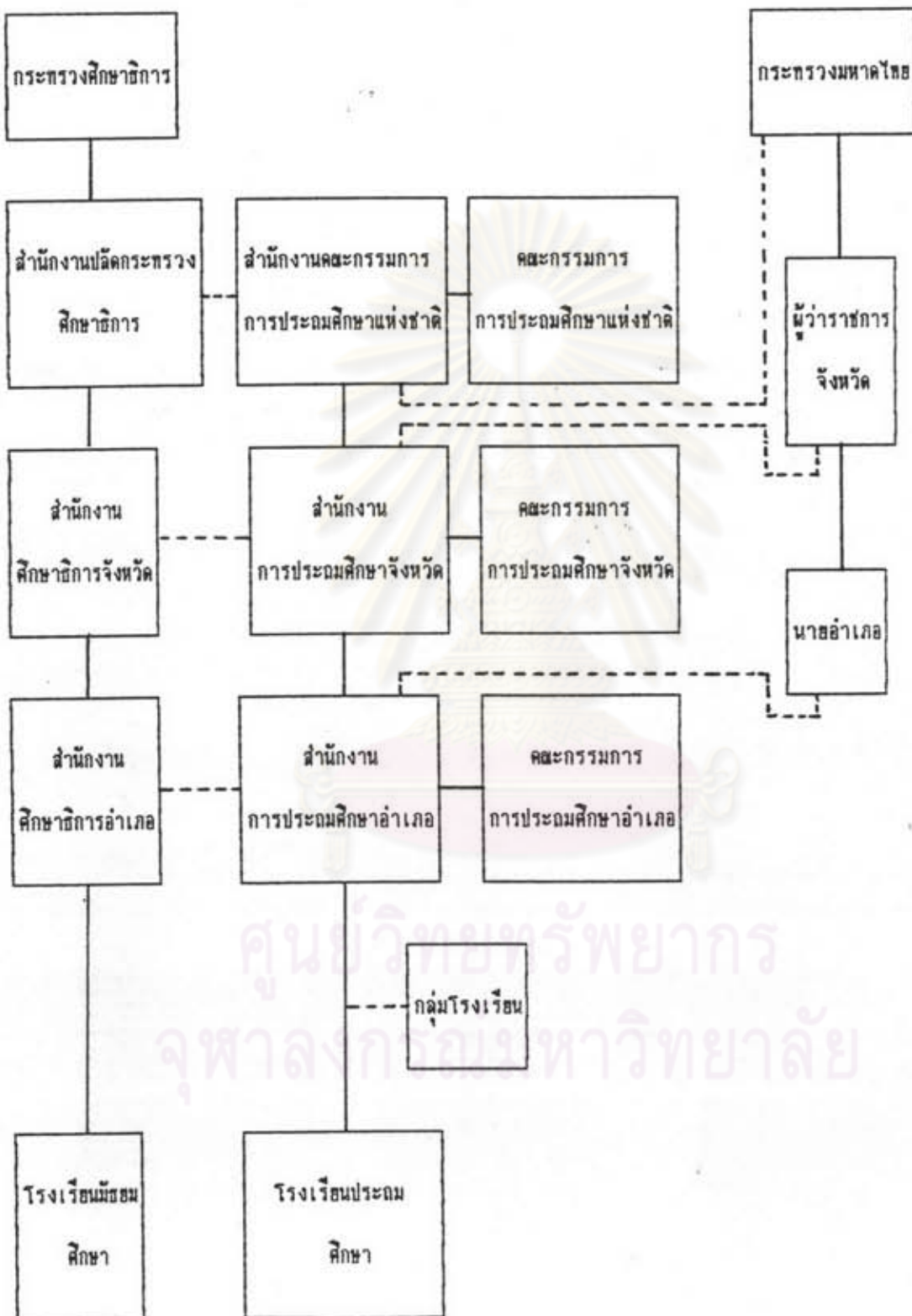
1. ระบบบริหารการประถมศึกษาระดับชาติ มีองค์ประกอบที่สำคัญ 2 ส่วน คือ



ก. คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ประกอบด้วยกรรมการ 31 คน มีรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน และกรรมการโดยตำแหน่ง 11 คน ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรี แต่งตั้ง 6 คน ข้าราชการครูผู้ได้รับเลือกตั้ง เป็นผู้แทนข้าราชการครู 12 คน และมีเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติเป็นกรรมการและเลขานุการ คณะกรรมการชุดนี้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2526)

1. กำหนดแผนพัฒนาการประถมศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบาย การศึกษาและแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ
 2. กำหนดแผนพัฒนาการประถมศึกษาให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ
 3. พิจารณางบประมาณ และจัดสรรงบประมาณ และเงินอื่นที่นำมาใช้เพื่อจัดการประถมศึกษา
 4. กำหนดมาตรฐานด้านวิชาการ อาคารสถานที่ และค่าใช้จ่ายของโรงเรียน
 5. เสนอแต่งตั้ง เลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติต่อรัฐมนตรีและให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้อำนวยการประถมศึกษาจังหวัด และผู้อำนวยการการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร
 6. แต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นกรรมการในคณะกรรมการประถมศึกษาจังหวัด และคณะกรรมการการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร
 7. พิจารณายับยั้งและสั่งแก้ไขการกระทำของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด และคณะกรรมการการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร
 8. ให้ความเห็นแก่รัฐมนตรี ในการออกระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา
 9. ให้ความปรึกษาแก่รัฐมนตรี เกี่ยวกับการประถมศึกษา
 10. ออกระเบียบและปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด
- (รายละเอียดโครงสร้างระบบบริการการประถมศึกษาแห่งชาติดังแผนภูมิที่ 1)

แผนภูมิ 1 โครงสร้างและระบบบริหารการประถมศึกษาแห่งชาติ



ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, คู่มือบริหารการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ เล่ม 1, 2527

๗. สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เป็นหน่วยงานระดับกรม ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ มีเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ท้าหน้าที่บังคับบัญชาควบคุมดูแล สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2526)

1. ปฏิบัติงานธุรการของคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
2. ปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติมอบหมาย
3. จัดทำนโยบายการประถมศึกษาและแผนพัฒนาการประถมศึกษา เสนอต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
4. จัดทำงบประมาณและจัดสรรเงินงบประมาณและเงินอื่นที่นำมาใช้เพื่อการจัดการประถมศึกษา เสนอต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
5. จัดทำมาตรฐานด้านวิชาการ อาคารสถานที่ และค่าใช้จ่ายของโรงเรียน เสนอต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
6. เสนอแต่งตั้งผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด และผู้อำนวยการการประถมศึกษากรุงเทพมหานครต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
7. ติดตามและประเมินผลการจัดการประถมศึกษา และรายงานให้คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติทราบ
8. รวบรวมข้อมูล วิจัย และส่งเสริมการวิจัยเกี่ยวกับการประถมศึกษา
9. ปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด

การปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคที่หนึ่ง คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ อาจมอบให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติพิจารณาดำเนินการต่อไปได้

รายละเอียดโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติตั้งแผนภูมิที่ 2

แผนภูมิที่ 2 การแบ่งส่วนราชการของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ



ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, การประถมศึกษาแห่งชาติ, 2535

2. ระบบบริหารการประถมศึกษาระดับจังหวัด ในการจัดการศึกษาในระดับจังหวัด มีองค์ประกอบ 2 ส่วน เช่นเดียวกับระบบบริหารการประถมศึกษาระดับชาติคือ

ก. คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดประกอบด้วยกรรมการ 15 คน มีผู้ว่าราชการจังหวัด หรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายเป็นประธานและกรรมการโดยตำแหน่ง 2 คน ผู้ทรงคุณวุฒิ 5 คน ข้าราชการครูผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นตัวแทนข้าราชการครู 6 คน และมีผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดเป็นคณะกรรมการและเลขาธิการ คณะกรรมการชุดนี้มีอำนาจและหน้าที่ภายในเขตจังหวัดดังต่อไปนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2526)

1. พิจารณากำหนดนโยบายการดำเนินงานและการพัฒนาการประถมศึกษาของจังหวัดให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นและแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

2. พิจารณาให้ความเห็นชอบในการจัดตั้งและการจัดงบประมาณเพื่อการประถมศึกษาของโรงเรียน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

3. พิจารณาให้ความเห็นชอบในการจัดตั้ง บริหารรวมปรับปรุงและเลิกล้มโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

4. พิจารณาให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ หัวหน้าการประถมศึกษากิ่งอำเภอ ผู้อำนวยการโรงเรียน อาจารย์ใหญ่และครูใหญ่โรงเรียน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

5. พิจารณาให้ความเห็นชอบในการพิจารณาความดีความชอบประจำปี ข้าราชการครูสังกัดงานการประถมศึกษาจังหวัด

6. ออกระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในหน้าที่ โดยไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบของคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

7. ปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด และตามที่คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติมอบหมาย

ข. สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด มีฐานะ เป็นกองโดยสำนักงานอยู่ในจังหวัด ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดจะเป็นผู้ควบคุมดูแลและรับผิดชอบ

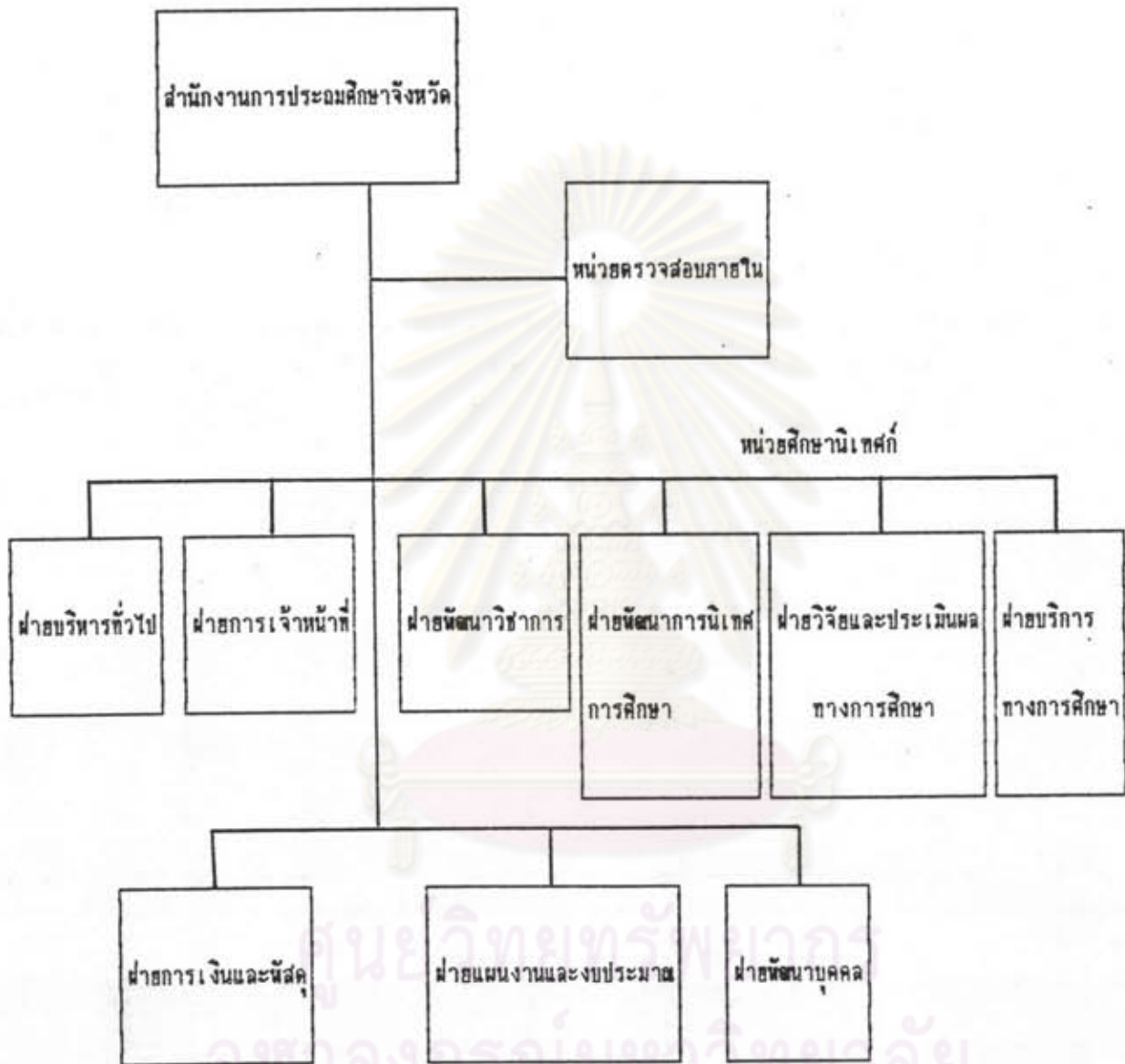
ในการปฏิบัติราชการโดยทั่วไปในสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดขึ้นตรงต่อเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2526) ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ภายในเขตจังหวัดดังนี้

1. ปฏิบัติงานธุรการของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด
2. ปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดมอบหมาย
3. จัดทำนโยบายการดำเนินงานและพัฒนาการประถมศึกษาในจังหวัด เสนอต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด
4. จัดทำงบประมาณ เพื่อการประถมศึกษาในจังหวัด
5. เสนอจัดตั้ง บริหาร รวม ปรับปรุงและเลิกล้มโรงเรียนในสังกัด
6. เสนอแต่งตั้งหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ หัวหน้าการประถมศึกษากิ่งอำเภอ ผู้อำนวยการโรงเรียน อาจารย์ใหญ่ และครูใหญ่โรงเรียนสังกัด
7. ติดตาม ประเมินผล ควบคุมมาตรฐาน และส่งเสริมการเรียนสอนในโรงเรียนในสังกัดและรายงานให้คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดทราบ
8. รวบรวมข้อมูล วิจัย และส่งเสริมการวิจัยเกี่ยวกับการประถมศึกษาในจังหวัด
9. ปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด

ทั้งนี้ให้มีผู้อำนวยการประถมศึกษาจังหวัดมีหน้าที่บังคับบัญชาควบคุมดูแลโดยทั่วไป ซึ่งราชการของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

โครงสร้างการแบ่งส่วนหน่วยงานของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดดังแผนภูมิที่ 3

แผนภูมิ 3 โครงสร้างการแบ่งงานของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด



ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, สิบปี สปช., 2533.

3. ระบบบริหารการประถมศึกษาระดับอำเภอ/กิ่งอำเภอ เมืองที่ประกอบที่สำคัญ 2 ส่วนคือ

ก. คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ ประกอบด้วยนายอำเภอเป็นประธาน กรรมการโดยตำแหน่ง ผู้แทนข้าราชการครูของกลุ่มโรงเรียนภายในอำเภอ กลุ่มโรงเรียนละหนึ่งคน และหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอเป็นคณะกรรมการและเลขานุการ เพื่อประโยชน์ในการจัดการประถมศึกษาในกิ่งอำเภอ อำเภอใดแบ่งส่วนราชการออกเป็นกิ่งอำเภอ ให้ถือว่ากิ่งอำเภอนั้นเป็นอำเภอโดยให้ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอเป็นประธาน กรรมการคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอมีอำนาจและหน้าที่ภายในเขตอำเภอดังต่อไปนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2526)

1. ประสานการดำเนินงาน การประถมศึกษาของโรงเรียน สังกัดสำนักงาน การประถมศึกษาอำเภอ
2. เสนอแนะการแต่งตั้งผู้อำนวยการโรงเรียน อาจารย์ใหญ่ และครูใหญ่ โรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด
3. เสนอความดีความชอบประจำปีของข้าราชการครู สังกัดสำนักงานการ ประถมศึกษา เสนอต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด
4. ปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด และตามที่คณะกรรมการการประถม ศึกษาจังหวัดมอบหมาย

ข. สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ เป็นหน่วยงานบริหารสังกัดสำนักงาน การประถมศึกษาจังหวัด มีอำนาจและหน้าที่ปฏิบัติงานธุรการของคณะกรรมการการประถมศึกษา อำเภอ จัดการประถมศึกษาภายในเขตอำเภอและปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนดและตามที่ คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอมอบหมาย โดยมีหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ เป็นผู้ บังคับบัญชาควบคุมและดูแลโดยทั่วไป ซึ่งราชการของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ และรับ ผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด

โครงสร้างการแบ่งงานของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอดังแผนภูมิที่ 4

แผนภูมิ 4 โครงสร้างการแบ่งงานของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ



ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, สิบปี สปช., 2533.

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ค. ระบบบริหารการประถมศึกษาระดับกลุ่มโรงเรียน ให้รวมโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ หลายโรงเรียนเข้าด้วยกันเป็นกลุ่มโรงเรียน โดยให้คำนึงถึงความสะดวก ในอันที่จะทำให้โรงเรียนในกลุ่มได้ช่วยเหลือร่วมมือกันเป็นหลัก โดยใช้วิธีร่วมกันตามสภาพพื้นที่ภูมิศาสตร์ หรือความสะดวกของการคมนาคมทางบกหรือระดับผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่ต่างกันหลายระดับ หรือขนาดของโรงเรียนที่ใกล้เคียงกันประการใดประการหนึ่ง หรือหลายประการรวมกันก็ได้

ระเบียบคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติว่าด้วยกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา 2534 ได้กำหนดไว้ดังนี้

1. พิจารณาให้เห็นชอบแผนงานโครงการของกลุ่มโรงเรียน
 2. กำหนดแนวทางการใช้ทรัพยากรทางการศึกษาร่วมกันของโรงเรียนภายในกลุ่ม
 3. กำหนดแนวทางเพื่อประสานการดำเนินงานด้านวิชาการและการจัดกิจกรรมอื่น ๆ ของโรงเรียนในกลุ่มและหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง
 4. ให้ความช่วยเหลือในการปฏิบัติงานของศูนย์วิชาการกลุ่มโรงเรียนและโรงเรียนตามแผนงานโครงการของกลุ่มโรงเรียน และตามแนวปฏิบัติอื่น ๆ ที่คณะกรรมการกลุ่มกำหนด
 5. กำหนดหลักเกณฑ์หรือแนวปฏิบัติเกี่ยวกับงานในหน้าที่ โดยไม่ขัดหรือแย้งกับหลักเกณฑ์ ระเบียบ และกฎหมายอื่น ๆ
 6. พิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาการเรียนการสอนของกลุ่มโรงเรียนตามความจำเป็น
 7. ประเมินและรายงานผลการดำเนินงานของกลุ่มโรงเรียนต่อหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ
 8. ปฏิบัติงานวิชาการอื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย
- จะเห็นได้ว่า โครงสร้างระบบบริหารการประถมศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการประถมศึกษาแห่งชาตินั้นได้จัดคุณลักษณะของการกระจายอำนาจในรูปแบบของคณะกรรมการ มีการแบ่งเป็นระดับชาติ ซึ่งมีคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติและสำนักงานการประถมศึกษาแห่งชาติ ระดับจังหวัดมีคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด และสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ระดับอำเภอ มีคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ และสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ และระดับกลุ่มโรงเรียนซึ่งมีคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียน เพื่อที่จะปฏิบัติภารกิจไปตามโครงสร้างที่กล่าวมา

การบริหารงานวิชาการ

การบริหารงานวิชาการเป็นกระบวนการหนึ่งของการบริหารการศึกษา โดยมีเป้าหมายหลักอยู่การพัฒนาเยาวชนของชาติให้เป็นสมาชิกที่ดีและมีคุณภาพตามความหมาย ของ การประถมศึกษาที่ว่า เป็นการศึกาเพื่อประโยชน์แห่งชีวิตของคนในสังคมไทยที่จะต้องอาศัยอยู่ ร่วมชาติเดียวกัน (หน่วยศึกษานิเทศก์ 2530)

ความหมายของคำว่าการบริหารงานวิชาการนั้น ภิญญา สาทร (2526) ได้ให้ความหมาย ไว้ว่า หมายถึงการบริหารกิจกรรมทุกชนิดในโรงเรียน ซึ่งเกี่ยวข้องกับการปรับปรุงพัฒนาการ สอนนักเรียนให้ได้ผลดีและมีประสิทธิภาพที่สุด

หน่วยศึกษานิเทศก์ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2530) ได้ ให้ความหมายไว้ว่า เป็นกระบวนการที่ผู้บริหารการศึกษาทุกระดับจะต้องจัดกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อพัฒนาเยาวชนให้เจริญงอกงามทุก ๆ ด้าน โดยมีวัตถุประสงค์ให้เยาวชนเติบโตเป็นสมาชิก ที่ดีมีคุณภาพตามที่สังคมต้องการ การจัดกิจกรรมเพื่อพัฒนาเยาวชนนั้นได้จัดเป็นประมวล ประสพการณ์ต่าง ๆ และส่วนหนึ่งให้โรงเรียนเป็นแหล่งพัฒนาเยาวชนโดยกำหนดไว้หลักสูตร ประถมศึกษา พุทธศักราช 2533

จากความหมายข้างต้นพอสรุปได้ว่า การบริหารงานวิชาการหมายถึงการจัดกิจกรรม สำหรับเยาวชนเพื่อให้บรรลุจุดหมายของหลักสูตรประถมศึกษา

จุดหมายของหลักสูตรประถมศึกษา พ.ศ. 2533

จุดหมายของหลักสูตร

การศึกษาระดับประถมศึกษา เป็นการศึกษาพื้นฐานที่มุ่งพัฒนาผู้เรียนให้สามารถพัฒนา คุณภาพชีวิตให้พร้อมที่จะทำประโยชน์กับสังคมตามบทบาทและหน้าที่ของตนในฐานะพลเมืองดีตาม ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข โดยให้ผู้เรียนมีความรู้และ ทักษะพื้นฐานในการดำรงชีวิต ทนต่อการเปลี่ยนแปลง มีสุขภาพสมบูรณ์ทั้งร่างกายและจิตใจ ทำงานเป็น และครองชีวิตอย่างสงบสุข

ในการจัดการศึกษาตามหลักสูตรนี้ จะต้องมุ่งปลูกฝังให้ผู้เรียนมีคุณลักษณะดังต่อไปนี้

- พัฒนาตนเอง (ชีวิต)
1. มีทักษะพื้นฐานในการเรียนรู้ คงสภาพอ่านออกเขียนได้ และคิดคำนวณได้
 2. มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับตนเอง ธรรมชาติแวดล้อม และการเปลี่ยนแปลงของสังคม
 3. สามารถปฏิบัติตนในการรักษาสุขภาพและอนามัยของตนเองและครอบครัว
 4. สามารถวิเคราะห์สาเหตุและเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับตนเองและครอบครัวได้อย่างมีเหตุผล ด้วยทักษะกระบวนการทางวิทยาศาสตร์
 5. มีความภูมิใจในความเป็นคนไทย มีนิสัยไม่เห็นแก่ตัว ไม่เอาเปรียบผู้อื่นและอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข
 6. มีนิสัยรักการอ่านและใฝ่หาความรู้อยู่เสมอ
- พัฒนาอาชีพ (เศรษฐกิจ)
7. มีความรู้และทักษะพื้นฐานในการทำงาน มีนิสัยรักการทำงาน และสามารถทำงานร่วมกับผู้อื่นได้
- พัฒนาสังคม
8. มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับสภาพและการเปลี่ยนแปลงของสังคมบ้านและชุมชน สามารถปฏิบัติตนตามบทบาทและหน้าที่ในฐานะสมาชิกที่ดีของบ้านและชุมชน ตลอดจนอนุรักษ์และพัฒนาสิ่งแวดล้อม ศิลปะ วัฒนธรรมในชุมชนรอบ ๆ บ้าน

ขอบข่ายงานวิชาการ

การบริหารงานวิชาการ เป็นภารกิจหลักของผู้บริหารการศึกษาทุกระดับ โดยมี วัตถุประสงค์ให้งานวิชาการบรรลุเป้าหมายตามหลักสูตรประถมศึกษาโดยจัดกิจกรรมในเรื่องต่อไปนี้ (หน่วยศึกษานิเทศก์ 2530)

กิจกรรมตามหลักสูตร

1. การเรียนการสอน การเรียนการสอนเป็นกิจกรรมสำคัญที่สุดในกระบวนการเรียนการสอน การบริหารงานด้านนี้ต้องยึดหลักตามแนวของหลักสูตรคือครูและนักเรียนร่วมกันดำเนินกิจกรรม โดยมีเด็กเป็นศูนย์กลางของความสนใจ ครูเพียงผู้ควบคุมและดูแลแนะนำ โดยยึดหลักการดังนี้

- 1.1 กระบวนการเรียนมีความสำคัญเท่ากับเนื้อหา
- 1.2 นักเรียนเป็นผู้แสดง
- 1.3 นักเรียนค้นคว้าหาความรู้
- 1.4 ปฏิบัติควบคู่ไปกับทฤษฎี
- 1.5 ใช้วิธีการหลายอย่าง
- 1.6 เน้นกระบวนการกลุ่ม

2. การใช้สื่อการเรียนการสอน

สื่อการเรียนการสอนนักเรียน ได้แก่

2.1 หลักสูตรแม่บท คือหลักสูตรประถมศึกษา พุทธศักราช 2523 ซึ่งผู้บริหารทุกระดับต้องรู้ หลักการ จุดหมาย โครงสร้างของเนื้อหา และกิจกรรม

2.2 คู่มือและแผนการสอน

2.3 หนังสือสำหรับนักเรียน ซึ่งมี 5 ประเภท คือ หนังสือเรียน หนังสือ

3. การวัดและประเมินผลการเรียน

การวัดและประเมินผลการเรียนเป็นองค์ประกอบที่จะช่วยให้การเรียนรู้ ของนักเรียนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นกระบวนการที่ตรวจสอบว่านักเรียนได้ถึงจุดหมายปลายทางตามที่หลักสูตรต้องการหรือไม่ เพียงใด ซึ่งประกอบด้วยการประเมินผลก่อนเรียน ประเมินผลระหว่างเรียน การประเมินผลปลายภาคเรียน

4. การสอนซ่อมเสริม

การสอนซ่อมเสริมเป็นการสอนเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องและเสริมทักษะการเรียนรู้ ใหม ๆ ให้เด็กเป็นการสอนที่จัดสำหรับเด็กที่ต้องการความช่วยเหลือเป็นพิเศษ ซึ่งอาจมีหลายวิธี เช่น

- 4.1 การสอนแบบตัวต่อตัว
- 4.2 การสอนเป็นกลุ่มย่อย
- 4.3 นักเรียนสอนกันเอง
- 4.4 บทเรียนสำเร็จรูป
- 4.5 สมุดแบบฝึกหัดเรียนด้วยตนเอง
- 4.6 ให้ทำกิจกรรมเพิ่มเติม
- 4.7 การเฉลยคำตอบของแบบฝึกหัดหรือแบบทดสอบ

5. งานตามนโยบาย

เพื่อเป็นการเร่งรัดคุณภาพการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษา แห่งชาติจึงได้กำหนดนโยบายเร่งรัดคุณภาพการศึกษาขึ้นนอกเหนือจากการดำเนินการปรับปรุงที่ โรงเรียนได้ปฏิบัติอยู่แล้วดังนี้

กลุ่มทักษะที่เป็นเครื่องมือการเรียนรู้

- ภาษาไทย เน้นการอ่านคล่อง เขียนคล่อง
- คณิตศาสตร์ เน้นการคิดเลขเร็ว

กลุ่มสร้างเสริมประสบการณ์ชีวิต

- ส่งเสริมสุขภาพอนามัยนักเรียน
- เน้นทักษะกระบวนการทางวิทยาศาสตร์ ให้นักเรียนคิดเป็น ทำเป็น แก้ปัญหาเป็น
- ปลุกฝัง ความรักชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์

กลุ่มสร้างเสริมลักษณะนิสัย

- ให้นักเรียนมีวินัยตนเอง
- ให้นักเรียนประพฤติปฏิบัติตามหลักธรรมของศาสนา
- ให้นักเรียนมีสมรรถภาพทางกายที่ดี

กลุ่มการงานและพื้นฐานอาชีพ

- ให้นักเรียนมีนิสัยที่ดีในการทำงาน
- มีกระบวนการทำงานที่เป็นพื้นฐานของอาชีพต่าง ๆ

กิจกรรมส่งเสริมหลักสูตร

กิจกรรมส่งเสริมหลักสูตรจะพัฒนาคุณลักษณะนิสัยและนิสัยใจคอของเด็กได้มาก การจัดตั้งชุมนุม ชุมนุมหรือโครงการจัดการศึกษา เพื่อพัฒนาคุณลักษณะและนิสัยของนักเรียนให้มีความเสียสละ ความเมตตา ความเป็นผู้นำ ผู้ตามที่ดี ความรักสมัครสมานสามัคคี อาจจัดได้ดังนี้

1. กิจกรรมส่งเสริมประชาธิปไตย
2. กิจกรรมอาหารกลางวันของนักเรียน
3. กิจกรรมสหกรณ์
4. กิจกรรมบริหารแนะแนว
5. กิจกรรมการเรียนการสอนจริยธรรม
6. กิจกรรมส่งเสริมสุขภาพอนามัย
7. กิจกรรมห้องสมุด
8. กิจกรรมส่งเสริมการเรียนการสอนกลุ่มประสบการณ์ต่าง ๆ ตามหลักสูตร

9. กิจกรรมนันทนาการ

พนัส หันนาคินทร์ (2524) ได้กล่าวถึงขอบเขตของงานวิชาการไว้ดังนี้ คือ

(1) งานด้านเกี่ยวกับตัวครู ได้แก่ การจัดหาครูที่ตีมาทำการสอนจัดครูให้ทำหน้าที่ต่าง ๆ ให้เหมาะสมแก่ความรู้ ความสามารถ การปกครองครู การสร้างน้ำใจหรือขวัญในการทำงานให้แก่ครู การพัฒนาตัวครู เช่น การพยายามสนับสนุนให้ครูมีความรู้ความสามารถในเชิงวิชาการและวิชาชีพยิ่งขึ้น รวมทั้งการเลื่อนตำแหน่งทางวิชาการให้แก่ครูด้วยวิธีการต่าง ๆ การพิจารณาความดีความชอบเพื่อเป็นการตอบแทนผลงานที่ได้กระทำมาแล้ว การนิเทศการทำงานของครู การตรวจการบันทึกการสอนของครูและการควบคุมการสอนของครู

(2) งานด้านเกี่ยวกับตัวนักเรียน ได้แก่ การจัดแบ่งกลุ่มนักเรียนตามความสามารถ ความถนัด หรือความต้องการ การส่งเสริมนักเรียนในด้านวิชาการ การจัดบริการห้องสมุดและแหล่งสำหรับบริการด้านวิชาการ การควบคุมเวลาการเรียนของนักเรียน การหาทางช่วยเหลือนักเรียนเรียนช้า การจัดการสอนซ่อมเสริม การติดต่อกับผู้ปกครองนักเรียน

(3) งานด้านการจัดโปรแกรมการเรียนการสอน การใช้หลักสูตรและการประเมินผลนักเรียนได้แก่การจัดหาเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง กับหลักสูตรเพื่อสะดวกแก่การค้นคว้าของครู เช่น ตัวหลักสูตรประมวลการสอน โครงการสอน คู่มือครูแบบเรียน แบบฝึกหัด หนังสือประกอบการสอนและ เอกสารวิชาการทางวิชาชีพ การพยายามปรับปรุงประมวลการสอน การจัดการประเมินผลการเรียนของนักเรียน การจัดหาวิทยากรท้องถิ่นหรือแหล่งความรู้ในท้องถิ่น การจัดทำและเก็บผลการเรียนและการอภิบาลสำคัญต่าง ๆ เกี่ยวกับผลการเรียนหรือผลการศึกษา

(4) งานด้านการจัดหาเครื่องอุปกรณ์การสอน และเทคโนโลยีทางการศึกษา ได้แก่การจัดหาอุปกรณ์ต่าง ๆ จัดหาเจ้าหน้าที่เพื่อให้บริการด้านนี้แก่ครู กระตุ้นให้ครูใช้บริการด้านนี้ เพื่อประโยชน์ในการทำให้การศึกษาแก่นักเรียนสร้างมาตรฐานการสำหรับการเก็บรักษา และการนำไปใช้บังเกิดผลอย่างสูง

(5) งานด้านเกี่ยวกับบุคลากรด้านการสอน เช่น การจัดทำทะเบียนประวัติ และระเบียบต่าง ๆ เกี่ยวกับตัวครู

ดังนั้นจึงสรุปขอบข่ายของงานวิชาการว่า ประกอบด้วย

1. การวางแผนงานด้านวิชาการ ซึ่งประกอบด้วย
 - การวางแผนปฏิบัติการ
 - โครงการสอน
 - บันทึกการสอน
2. ค่าเนื้องานเกี่ยวกับการเรียนการสอน เช่น
 - จัดตารางสอน
 - จัดชั้นเรียน
 - จัดครูเข้าสอน
3. การจัดหลักสูตรและนำไปใช้
4. สื่อการเรียนการสอน
ได้แก่การจัดการสื่อการเรียนการสอนให้เหมาะสมกับการจัดหลักสูตร
5. การวัดผลและประเมินผล
เพื่อผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนรวมทั้งการวิเคราะห์ การจัดการเรียนการ

สอนด้วย

นอกจากนี้แล้วหน่วยงานพิเศษ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติได้กำหนดงานและวิธีปฏิบัติสำหรับผู้บริหารระดับต่าง ๆ ในการบริหารงานวิชาการดังนี้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ระดับ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

งานที่ควรปฏิบัติ	วิธีปฏิบัติ	หมายเหตุ
1. บริหารและบริการ หลักสูตร	1. จัดให้มีการประชุมงานระหว่างกรมในการ จัดอบรม สัมมนา เรื่องการบริหารและบริการ หลักสูตรให้แก่ วิทยาการระดับจังหวัด และ อำเภอ 2. จัดสรรงบประมาณให้จังหวัด โรงเรียน สำหรับ วัสดุหลักสูตร สื่อการเรียน ที่จำเป็นต่อการ เรียนการสอนตามหลักสูตร 3. จัดทำหนังสือเรียน หนังสืออ่านเพิ่มเติม ระดับประเทศ และสนับสนุนให้หน่วยงาน ระดับท้องถิ่นผลิตหนังสืออ่านเพิ่มเติมระดับ ท้องถิ่น 4. ให้จัดทำแผนการสอนคู่มือครู สื่อการเรียน ฯลฯ ให้เป็นแนวทางเพื่อให้หน่วยงานระดับท้องถิ่น นำไปปรับปรุงให้สอดคล้องเหมาะสมกับท้องถิ่น	
2. ติดตามผล	- เยี่ยมนิเทศ ติดตามผลและประเมินผลการใช้ หลักสูตร แผนการสอน สื่อการเรียน วัสดุ หลักสูตรต่าง ๆ ตลอดจนการประเมินผล การเรียนและช่วยแก้ไขข้อบกพร่องที่ค้นพบ	
3. เสริมกำลังใจ	- เสริมกำลังใจและอำนวยความสะดวกทั้ง ด้านบริหารและด้านวิชาการเกี่ยวกับการใช้ หลักสูตรให้เป็นไปโดยราบรื่น	

งานที่ควรปฏิบัติ	วิธีปฏิบัติ	หมายเหตุ
4 .ประชาสัมพันธ์	<ol style="list-style-type: none"> 1. เผยแพร่ผลงานดีเด่นของโรงเรียนต่าง ๆ ที่ใช้หลักสูตรได้อย่างเกิดประสิทธิผล 2. ประชาสัมพันธ์ความรู้เรื่องหลักสูตรมาให้เป็นที่แพร่หลายโดยทั่วไป 	
1. ติดตามผล	<p>ระดับสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด</p> <ul style="list-style-type: none"> - ติดตามและประเมินผลการใช้หลักสูตรเกี่ยวกับเรื่องการเรียนรู้ การสอน การใช้หลักสูตร สื่อการเรียน วัสดุหลักสูตรอื่น ๆ และการประเมินผลการเรียน 	
2. บริการหลักสูตร	<ol style="list-style-type: none"> 1. จัดอบรมผู้บริหารการศึกษาระดับจังหวัด อำเภอ และศึกษานิเทศก์ เพื่อให้มีความรู้ด้านการบริหารและบริการหลักสูตร 2. จัดทำหนังสือเรียน หนังสืออ่านเพิ่มเติมระดับประเทศและสนับสนุนให้หน่วยงานระดับท้องถิ่น 3. จัดทำแผนการสอน คู่มือครู สื่อการเรียน ฯลฯ ให้เป็นแนวทางเพื่อให้หน่วยงานระดับท้องถิ่นนำไปปรับปรุงให้สอดคล้องเหมาะสมกับท้องถิ่น 	
3. ประสานงาน	<ul style="list-style-type: none"> - จัดประสานงานระหว่างหน่วยงานที่ทำหน้าที่นิเทศการศึกษา ให้ดำเนินงานสอดคล้องประสานสัมพันธ์ต่อกันและมีแผนงานร่วมกัน 	
4. ประชาสัมพันธ์	<ol style="list-style-type: none"> 1. ประชาสัมพันธ์ความรู้เรื่องหลักสูตรให้เป็นที่แพร่หลายโดยทั่วไป 2. เผยแพร่ผลงานดีเด่นของโรงเรียนต่าง ๆ ที่ใช้หลักสูตรได้อย่างเกิดประสิทธิผล 	

การบริหารงานบุคคล

เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปในหมู่นักบริหารว่า องค์ประกอบสำคัญของการบริหารทุกชนิด มี 4 อย่าง คือ คน เงิน หรืองบประมาณ วัสดุ และอุปกรณ์ และการจัดการหรือเทคนิคในการบริหาร แต่องค์ประกอบประการแรกคือคนนับเป็นทรัพยากรทางการบริหารที่สำคัญที่สุด เพราะแม้องค์การจะมีเงิน และวัสดุอุปกรณ์มากเพียงใด แต่ถ้าปราศจากบุคคลก็ไม่สามารถนำเงินและวัสดุอุปกรณ์ไปใช้ให้เกิดประโยชน์

ความหมายของคำว่า การบริหารงานบุคคล

สมพงษ์ เกษมสิน (2523) ให้ความหมายไว้ว่า การบริหารบุคคลเป็นการจัดงานเกี่ยวกับบุคคล นับตั้งแต่การสรรหาบุคคลเข้าปฏิบัติงานการดูแลบำรุงรักษาจนกระทั่งให้พ้นออกจากงาน

วิจิตร วรุตบางกูร (2521) กล่าวว่า การบริหารงานบุคคล คือการเลือกสรรบุคคลเข้ามาทำงานในหน่วยงาน การบรรจุคนให้เหมาะสมกับงาน การดูแลและการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามหน้าที่ที่วางไว้ รวมทั้งการทบทวนบำรุงและดูแลให้ผูปฏิบัติงานในหน่วยงานให้ทำงานให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ บูรณาการเห็นจรรยาวัสด้วยความเป็นธรรม ให้มีโอกาสเจริญก้าวหน้าในวิชาชีพและการงาน มีการบำรุงรักษาและให้ความปลอดภัย เมื่อจะออกจากงานก็อำนวยความสะดวกและให้มีบำเหน็จบำนาญตามควรแก่โอกาส

French (1964) ให้ความหมายว่า การบริหารบุคคลหมายถึงภาระหน้าที่ในการสรรหา การคัดเลือก การเข้าให้เป็นประโยชน์และการพัฒนาซึ่งทรัพยากรมนุษย์ขององค์การต่าง ๆ

จากแนวความหมายของการบริหารบุคคลดังกล่าว พอสรุปได้ว่า การบริหารบุคคลหมายถึง กระบวนการดำเนินงานเกี่ยวกับบุคคลในองค์การในการสรรหาเพื่อให้มาซึ่งบุคคลที่มีความรู้ความสามารถกับความต้องการขององค์การ การบำรุงรักษา การพัฒนา ตลอดจนการให้

มาซึ่งบุคคลที่มีความรู้ความสามารถกับความต้องการขององค์การ การบำรุงรักษา การพัฒนา ตลอดจนการให้พ้นจากงาน โดยให้องค์การบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพและบุคคลมีความพึงพอใจ

ระบบการบริหารงานบุคคล

ระบบบริหารงานบุคคลที่ใช้กันอยู่จนกันได้ 2 ระบบ คือ

1. ระบบอุปถัมภ์ (Patronage System) ไม่มีหลักเกณฑ์แน่นอนถือเอาความใกล้ชิดเป็นหลัก หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าระบบพรรคพวก

2. ระบบคุณธรรม (Merit System) หมายถึงวิธีการบรรจุบุคคลในตำแหน่งงานของรัฐโดยวิธีสอบแข่งขัน ในระหว่างบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติครบถ้วน ตามความต้องการของรัฐโดยไม่ได้คำนึงถึงเรื่องการเมือง

ขอบข่ายการบริหารงานบุคคล

วิจิตร ศรีสะอ้าน และคณะ (2523) ได้แบ่งไว้เป็น 4 กระบวนหลักคือ

1. การสรรหาบุคลากร
2. การใช้บุคลากร
3. การพัฒนาบุคลากร
4. การธำรงรักษาบุคลากร

ปฏิญญา สาร (2526) ได้กล่าวถึง ขอบข่ายของการบริหารงานบุคคลควรมี

4 ลักษณะ คือ

1. การแสวงหาบุคคล
2. การทำนุบำรุงและรักษาบุคคล
3. การพัฒนาบุคคล
4. การให้บุคคลพ้นจากงาน

สำนักงานคณะกรรมการประถมศึกษาแห่งชาติ (2531) ได้กำหนดขอบข่ายในการบริหารงานบุคคลไว้ ดังนี้

1. การดำเนินงานเกี่ยวกับความต้องการบุคคลในราชการ ได้แก่
 - การกำหนดตำแหน่ง
 - การกำหนดเงินเดือนและการให้ได้รับเงินเดือน
 - การกำหนดค่าตอบแทนอื่น ๆ และสิทธิประโยชน์ของข้าราชการ
2. การดำเนินการเกี่ยวกับการสรรหาบุคคลเข้ารับราชการ ได้แก่
 - การสอบแข่งขัน
 - การคัดเลือก
 - การสรรหาโดยวิธีอื่น
 - การทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ
3. การดำเนินการเกี่ยวกับการแต่งตั้ง ได้แก่
 - การบรรจุแต่งตั้ง
 - การย้าย
 - การโอน
 - การเลื่อนตำแหน่ง
4. การดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาบุคคลได้แก่
 - การจัดฝึกอบรม
 - การส่งไปศึกษาต่อ
 - การพัฒนาบุคคลโดยวิธีอื่น ๆ
5. การพิจารณาความดีความชอบ อันได้แก่
 - การเลื่อนขั้นเงินเดือน
 - การพิจารณาความดีความชอบอื่น ๆ
6. การรักษาระเบียบวินัย อันได้แก่
 - การส่งเสริมการรักษาวินัย
 - การดำเนินการทางวินัย

7. การออกจากราชการ ได้แก่
- การให้ข้าราชการออกจากราชการกรณีต่าง ๆ เช่น การลาออกจากราชการ
 - การออกจากราชการตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญ
 - การสั่งให้ข้าราชการออกจากราชการกรณีที่มีข้อความผิดทางวินัย
 - การสั่งให้ข้าราชการลาออก ไล่ออก หรือปลดออกจากราชการ ในกรณีที่ข้าราชการกระทำผิดทางวินัย
8. การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ได้แก่
- การอุทธรณ์
 - การร้องทุกข์
9. การจัดทำทะเบียนประวัติ และการจัดเก็บข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ได้แก่
- การจัดทำทะเบียนประวัติของข้าราชการ
 - การจัดเก็บข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล
10. การให้บริการแก่ข้าราชการเกี่ยวกับงานบริหารงานบุคคล อันได้แก่
- การให้บริการเกี่ยวกับสิทธิและประโยชน์ต่าง ๆ ของข้าราชการ
 - การให้บริการแก่ข้าราชการในงานที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ในด้านต่าง ๆ

จากขอบข่ายงานบริหารบุคคลที่กล่าวมาแล้วผู้วิจัยเห็นว่าการบริหารงานบุคคลควรจะครอบคลุมงานดังต่อไปนี้

1. การแสวงหาบุคคล
2. การทำนุบำรุงรักษาบุคคล
3. การพัฒนาบุคคล
4. การให้บุคคลพ้นจากงาน

การแสวงหาบุคคล

การแสวงหาบุคคลเป็นขั้นตอนแรกของการบริหารงานบุคคลมีขั้นตอนการดำเนินงาน 3 ขั้นตอนคือ การวางแผนกำลังคน การสรรหาบุคคลและการคัดเลือกบุคคล

1. การวางแผนกำลังคนเป็นการวางแผนดำเนินการเพื่อเตรียมคนให้เหมาะกับงานและเวลาและการใช้คนทั้งหมดให้เป็นประโยชน์อย่างเต็มที่เป็นการพิจารณากำหนดวัตถุประสงค์ นโยบายและดำเนินงานที่จะสร้างไว้และกระจายกำลังคนเพื่อทำงานให้บรรลุเป้าหมายความต้องการของหน่วยงาน โดยมีกระบวนการบริหารการวางแผนกำลังคนดังนี้

1.1 สันนิษฐานเพื่อวางแผนกำลังคน โดยต้องพิจารณา การแบ่งงานกำหนดวิธีปฏิบัติงาน มาตรฐานของงาน ปริมาณคนกับปริมาณของงาน

1.2 ทำโครงสร้างองค์กรและความต้องการด้านกำลังคนในอนาคต

1.3 เตรียมกำลังคนที่มีอยู่ เพื่อให้ประสานเข้ากับโครงการกำลังคนและโครงสร้าง

1.4 คาดคะเนการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ของกำลังคนในปัจจุบันซึ่งอาจเกิดจากการสูญเสีย การเคลื่อนย้ายการขยายงาน

1.5 ทำโปรแกรมสนับสนุนและเพิ่มพูนกำลังคน โดยทำเป็นแผนระยะยาวและระยะสั้น

1.6 ควบคุมแผนกำลังคน เพื่อทบทวนตรวจสอบและปรับความเบี่ยงเบนจากแผนงาน

2. การสรรหาบุคคล เป็นกระบวนการหรือการดำเนินงานในกิจกรรมหลาย ๆ อย่าง ๆ อย่างที่หน่วยงานจัดทำขึ้นเพื่อเร่งเร็ว ชูเงาหรือแสวงหาบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ และมีทัศนคติที่ดีตรงตามความต้องการให้มาสมัครงานกับหน่วยงานเพื่อจะได้ว่าจ้างต่อไป โดยมีแหล่งสรรหา 2 แหล่งคือ

2.1 สรรหาจากบุคคลภายในองค์กร โดยพิจารณาคุณสมบัติของบุคคลภายใน เพื่อการเลื่อนตำแหน่งไปยังตำแหน่งที่ว่างลงหรือตำแหน่งที่ตั้งขึ้นใหม่ จึงต้องเกี่ยวข้องกับขอบข่ายของการโอน การเลื่อนตำแหน่ง การบำรุงรักษา และการบำรุงขวัญ การสรรหาบุคคลภายในยังมีส่วนเกี่ยวข้องกับการพัฒนาและปรับปรุงภายในด้วย

2.2 สรรหาบุคคลภายนอกองค์การเป็นการสรรหาที่ชักจูงบุคคลให้มาสมัครงานมาก ๆ โดยยึดหลักที่ว่า ยังมีคนสมัครมากยิ่งดี

ส่วนขั้นตอนการสรรหาบุคคล กิติมา ปรีดีติติก (2529) ได้แบ่งเป็น 5 ขั้นตอนดังนี้

1. สืบหาแหล่งกำลังคน จัดสำรวจความต้องการคนในตำแหน่งต่าง ๆ ทั้งความรู้ความสามารถ ตลอดจนอัตราเงินเดือน แล้วจึงกำหนดแหล่งที่จะสรรหาว่าได้มาจากแหล่งใด ซึ่งมีทั้งภายในและภายนอกองค์การ

2. ประกาศรับสมัคร ซึ่งอาจจะกระทำได้หลายวิธีด้วยกัน เช่น ส่งประกาศรับสมัครไปให้สื่อมวลชน เช่น หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ ทำหนังสือแจ้งข่าวไปตามสถานศึกษาที่มีบุคคลกำลังสำเร็จการศึกษา ส่งใบสมัครไปยังกรมแรงงานช่วยประกาศให้เป็นต้น

3. การรับสมัคร ในการรับสมัคร ผู้สมัครจะต้องกรอกใบสมัครตามที่ได้มีกำหนดไว้ให้ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นข้อมูลเกี่ยวกับตัวผู้สมัคร ลักษณะของใบสมัครควรเป็นแบบทดสอบง่าย ๆ เกี่ยวกับตัวผู้สมัครที่จะนำไปใช้ในการสอบสัมภาษณ์ต่อไป

4. การตรวจสอบหลักฐาน เป็นขั้นตอนที่สำคัญควรพิจารณาตรวจสอบใบสมัครให้รอบคอบ ตรวจสอบข้อความต่าง ๆ ในใบสมัครให้ถูกต้องครบถ้วน การตรวจสอบใบสมัครเป็นการตรวจสอบเพื่อเลือกสรรบุคคลให้ถูกต้องตามคุณสมบัติและคุณวุฒิที่กำหนด

5. การประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิสอบ หลังจากได้ตรวจสอบใบสมัครอย่างถี่ถ้วนโดยคัดเอาผู้ขาดคุณสมบัติและจัดทำบัญชีรายชื่อของผู้มีสิทธิเข้ารับการคัดเลือก ประกาศชื่อผู้มีสิทธิเข้าแข่งขันให้ทราบล่วงหน้าพอสมควร การประกาศอาจจะใช้วิธีพิมพ์ชื่อผู้มีสิทธิสอบแข่งขันทั้งหมด แล้วปิดประกาศที่หน่วยราชการนั้น ๆ หรือแจ้งผลการพิจารณาใบสมัคร

3. การคัดเลือกบุคคลเป็นการคัดเลือกบุคคลเข้าปฏิบัติงานเพื่อให้ได้คนที่ดีที่สุด คุณสมบัติตรงตามต้องการซึ่งหมายถึงเกณฑ์ทางการศึกษา ประสบการณ์ ความเหมาะสมทางร่างกายลักษณะนิสัยท่าทาง

การคัดเลือกบุคคลต้องผ่านขั้นตอนที่เหมาะสมเพื่อให้ได้บุคคลที่มีคุณสมบัติที่ดีที่สุด เสนาะ ดีเยาว์ (2532) ได้แบ่งขั้นตอนได้ดังนี้

3.1 การต้อนรับผู้สมัคร การรับสมัครเป็นเรื่องของการอำนวยความสะดวกต่าง ๆ เกี่ยวกับสถานที่ที่จะให้ผู้สมัครมาติดตามสอบถาม การจ่ายใบสมัครและรายละเอียด

3.2 การสัมภาษณ์ขั้นต้น ขั้นนี้กระทำขึ้นเพื่อคัดบุคคลที่ไม่เหมาะสมที่เห็นได้ชัดออกจากจากการคัดเลือกขั้นต่อไป เช่น บุคคลผู้มีบุคลิกไม่ดี ร่างกายไม่สมบูรณ์ ผู้ที่ขาดความกระตือรือร้นจะทำงาน อายุและอื่น ๆ การสัมภาษณ์มักจะทําอย่างสั้น ๆ ไม่เสีย

3.3 การกรอกใบสมัคร การกรอกใบสมัครก็เพื่อต้องการทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับตัวผู้สมัครจากลายมือของผู้สมัครเอง และเพื่อเป็นหลักฐานในการพิจารณาความเหมาะสม

3.4 การสอบคัดเลือก การทดสอบคนงานเพื่อรับเข้ามาทำงาน นับว่าเป็นขั้นที่มีความสำคัญ และเป็นที่ยอมรับกันในบรรดาบริษัทต่าง ๆ ที่มีขนาดกลางและขนาดใหญ่ เพราะเป็นวิธีวัดความแตกต่างของคุณสมบัติระหว่างผู้สมัครซึ่งมีความสัมพันธ์โดยตรงกับการทำงาน

3.5 การสอบสัมภาษณ์ การทดสอบเป็นเครื่องมือช่วยในการคัดเลือก แต่การสัมภาษณ์ทำให้รู้ว่าใครเหมาะสมกับตำแหน่งงานเพียงใด การสัมภาษณ์กระทำขึ้นเพื่อสรุปผลเกี่ยวกับผู้สมัคร กล่าวคือ หากวิธีการคัดเลือกต่าง ๆ ไม่อาจรู้ข้อเท็จจริงบางประการของผู้สมัครก็

3.6 การสอบประวัติ การสอบประวัติไม่เพียงแต่ตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผู้สมัคร เป็นครั้งที่สองหลังจากการสัมภาษณ์เท่านั้น แต่เป็นการตรวจสอบว่าผู้สมัครคำให้ข้อเท็จจริงถูกต้องเพียงใด

3.7 การตรวจสอบสุขภาพ

3.8 การคัดเลือกขั้นสุดท้าย โดยปกติการจ้างงานและตัดสินใจว่าจะรับใครเข้าทำงาน เป็นความรับผิดชอบของผู้บังคับบัญชาตามสายงานหรือฝ่ายดำเนินการเท่านั้น คือ ทาหน้าที่ตัดสินใจว่าจะรับหรือปฏิเสธผู้สมัครคนใดคนหนึ่ง

3.9 การบรรจุ การบรรจุให้ดำรงตำแหน่งหรือทำงานอย่างใดอย่างหนึ่งมักเป็นความเห็นของผู้บังคับบัญชาโดยตรงเองว่า ผู้เข้าห้สมควรจะทำงานอะไร โดยปกติจะพิจารณา

ความเหมาะสมในเรื่องงานว่าต้องการคนชนิดใด สภาพแวดล้อมที่ทำงาน อัตราค่าจ้าง โอกาสที่จะได้รับความก้าวหน้า เพื่อนร่วมงานและอื่นๆ

3.10 การแนะนำตัวเข้าทำงาน การแนะนำพนักงานใหม่เป็นขั้นที่มีความสำคัญมากเพราะมีผลถึงขวัญและกำลังใจของผู้เข้าใหม่ หากได้รับความประทับใจทางดีก็ชวนให้อยากทำงานนั้นต่อไป

3.11 การติดตามผล การติดตามผลในขั้นนี้อาจถือเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการในการคัดเลือกคนหรือถือเป็นหน้าที่ในการปกครองบังคับบัญชาก็ได้ แต่สำหรับบริษัทใหญ่ ๆ มักจะมีระยะเวลาที่ต้องติดตามผลการปฏิบัติงานของผู้เข้าใหม่ในระยะหนึ่ง โดยมีจุดประสงค์เพื่อวัดว่าผู้เข้าใหม่ มีความสบายใจและได้รับความสำเร็จในการปฏิบัติงานเพียงใด

การบำรุงรักษาบุคลากร

การบำรุงรักษาบุคลากรเป็นการสร้างพึงพอใจหรือการสร้างขวัญที่ดี เพื่อให้บุคลากรมีความเชื่อมั่นและมีศรัทธาในหน่วยงานของตน ซึ่งเมื่อบุคลากรมีความพึงพอใจ มีความเชื่อมั่น และศรัทธาในหน่วยงานนั้น ๆ แล้ว หน่วยงานย่อมได้รับประโยชน์และประสบความสำเร็จก้าวหน้าได้มากที่สุด องค์ประกอบของการบำรุงรักษาบุคลากรควรประกอบด้วย ขวัญและแรงจูงใจ เงินเดือนและปัจจัยเกื้อกูลการ การประเมินผลการปฏิบัติงาน

ขวัญและแรงจูงใจ

ขวัญ เป็นความรู้สึกของจิตใจและเป็นพฤติกรรมที่แสดงออก คือ ความกระตือรือร้นในการทำงาน ขวัญเป็นศูนย์กลางของบุคคลอันที่จะอุทิศกำลังกาย และกำลังใจในการทำงานให้แก่องค์กร การส่งเสริมอาจทำได้โดย

1. สร้างทัศนคติที่ดีในการทำงาน
2. กำหนดมาตรฐานในการทำงานเพื่อประโยชน์การเลื่อนขั้นและโยกย้ายหน้าที่
3. เงินเดือนและค่าจ้างที่เป็นธรรม
4. ความพึงพอใจในงานที่ทำ



5. ความเป็นหนึ่งของงานในองค์กรหนึ่ง ๆ
6. สัมพันธภาพระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา

การจูงใจ การจูงใจเป็นวิธีการที่ชักจูงให้ผู้อื่นแสดงออกหรือปฏิบัติตามสิ่งจูงใจ สิ่งจูงใจคงจะมีทั้งภายในและภายนอกตัวบุคคลนั้น ๆ มูลเหตุแห่งแรงจูงใจ คือ ความต้องการ (Needs)

ชงชัย สันติวงษ์ (2533) ได้กล่าวถึงเครื่องมือที่จะใช้จูงใจดังต่อไปนี้

1. เทคนิคการควบคุมงาน ใช้สองแบบคือ แบบเอาใจคนงานและไม่มีการเอาใจคนงาน
2. การให้อำนาจหน้าที่ ซึ่งมีความสัมพันธ์กับการใช้เทคนิคการควบคุมคนงาน และมีผลต่อพฤติกรรมของคนงานเสมอ
3. การให้ผลตอบแทนที่เป็นตัวเงินหรือสามารถตีค่าเป็นเงินได้
4. ผลประโยชน์ตอบแทนอื่น ๆ ที่มีค่าตัวเงิน

เงินเดือนและปัจจัยเกื้อกูล

เงินเดือนเป็นสิ่งตอบแทนการปฏิบัติงานการกำหนดอัตราเงินเดือนให้เหมาะสมกับสภาพปัจจุบันจะจูงใจให้บุคคลปฏิบัติงานอย่างเต็มความสามารถ

ถิรพล วัฒนประดิษฐ์ (2525) ได้กล่าวถึงหลักการในการกำหนดเงินเดือนที่หลักการดังนี้

1. ค่าของงาน งานใดได้รับเงินเดือนเป็นค่าตอบแทนเท่าใดขึ้นอยู่กับงานมีมากน้อยเพียงใด
2. ค่าครองชีพ เมื่อค่าครองชีพเปลี่ยนแปลงทำให้ค่าของเงินเปลี่ยนแปลงไปด้วย
3. อัตราเงินเดือนเปรียบเทียบ เพื่อสามารถแข่งขันกับหน่วยงานอื่น ๆ ให้ได้ผู้มี

ความรู้ความสามารถในวิชาชีพที่ต้องการ

ปัจจัยเกื้อกูล เป็นผลประโยชน์ตอบแทนที่หน่วยงานหรือองค์กรจัดให้บุคคลนอกเหนือจากเงินเดือนและค่าจ้างปกติ เพื่อเป็นแรงจูงใจให้บุคคลอยู่ในองค์การ ปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ ปัจจัยเกื้อกูลได้แก่

1. การยกย่องและการยอมรับนับถือ
2. การแข่งขันเพื่อสร้างสถิติการทำงานให้ดีขึ้น
3. การให้โอกาสเข้ารับการศึกษาอบรม
4. การให้โอกาสเข้าร่วมประชุม
5. การเลื่อนตำแหน่ง
6. การย้ายโอน
7. การลงโทษทางวินัย

การประเมินผลการปฏิบัติงาน

ภิญโญ สาธร (2526) ได้กล่าวว่า การประเมินผลการปฏิบัติงานคือ การตรวจสอบว่างานทำไปแล้วมีผลดีเพียงใด โดยเปรียบเทียบกับวัตถุประสงค์ของงานที่ตั้งไว้ก่อนลงมือทำ หรือเปรียบเทียบกับแผนนโยบายหรือแผนงานที่ได้กำหนดไว้ โดยมีหลักเกณฑ์การพิจารณา 6 ประการดังนี้

1. คุณสมบัติส่วนตัวของผู้ปฏิบัติงาน เช่น คุณวุฒิ ประสบการณ์ ทักษะคติ มนุษย์สัมพันธ์
2. คุณสมบัติของงานที่ทำ เช่น คุณภาพและปริมาณของงาน
3. สภาพของการปฏิบัติงาน เช่น สะดวกหรือไม่สะดวก ความเสี่ยงภัย
4. เวลาในการปฏิบัติ รวดเร็วหรือล่าช้า เหมาะสมกับสภาพของหน่วยงาน
5. เงินทุนและวัสดุอุปกรณ์ที่ต้องใช้ในการปฏิบัติงานนั้น ๆ
6. ต้องใช้คนหรือบุคลากรอื่นมาช่วยงานมากน้อยเพียงใด

การพัฒนาบุคลากร

การบริหารบุคคลเป็นหัวใจของการบริหาร เพราะงานทุกชนิดของหน่วยงานทุกประเภท ไม่ว่าขนาดเล็กหรือขนาดใหญ่จะดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสำเร็จย่อมอยู่ที่คลายความร่วมมือของบุคคล คนที่มีความรู้ความสามารถในระยะเวลาหนึ่งอาจจะเป็นคนที่หย่อนความสามารถได้อีกช่วงระยะเวลาหนึ่งวิธีแก้ปัญหาดังกล่าวได้ดีที่สุดคือ "การพัฒนาบุคคล"

การพัฒนาบุคคล คือการดำเนินการเกี่ยวกับการส่งเสริมให้บุคคลมีความรู้ ความสามารถ มีทักษะในการทำงาน ตลอดจนมีทัศนคติที่ดีในการทำงานอันจะทำให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น การพัฒนาบุคคลนั้นมีสิ่งพิจารณา ดังนี้

1. พิจารณาความต้องการพัฒนาทั้งหมดขององค์กรหรือหน่วยงานเป็นส่วนรวม
2. พิจารณาความต้องการที่จะให้ปรับปรุงเฉพาะอย่าง ในเรื่องความรู้ทักษะของบุคลากรที่อยู่ในตำแหน่ง
3. พิจารณาศักยภาพของผู้ถือครองตำแหน่งที่ต้องการพัฒนาและความเจริญก้าวหน้า

วิธีการพัฒนาบุคคล

การพัฒนาบุคคลอาจทำได้หลายวิธีแต่ละวิธีย่อมขึ้นอยู่กับโอกาสและความพร้อมของบุคคลในสภาพที่นั้น ๆ วิธีการพัฒนาอาจทำได้ดังนี้

1. การฝึกอบรม
2. การสอนงาน
3. ส่งไปศึกษา ดูงาน
4. มอบอำนาจในการปฏิบัติงาน
5. ให้รักษาการแทน เป็นต้น

ในบรรดาวิธีการพัฒนาบุคคลที่กล่าวมานั้น วิธีที่นิยมกันทั่วไปคือ การฝึกอบรม

ความมุ่งหมายของการฝึกอบรม

ความสำคัญของการฝึกอบรม คือการที่จะเพิ่มทุนประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานโดยการเปลี่ยนแปลงท่าที และพฤติกรรมกรรมการปฏิบัติงานของคน เราสามารถที่จะแยกออกได้เป็น 2 ประการ คือ

1. ความมุ่งหมายขององค์กรการ 1.1 เพื่อสร้างความสนใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการ พนักงานและเจ้าหน้าที่
1.2 เพื่อสอนแนะวิธีการปฏิบัติงานที่ดีที่สุด
1.3 เพื่อพัฒนาการปฏิบัติงานให้ได้ผลสูงสุด
1.4 ลดความสิ้นเปลืองและป้องกันอุบัติเหตุในการปฏิบัติงาน
1.5 เพื่อจัดวางมาตรฐานในการปฏิบัติงาน
1.6 เพื่อพัฒนาฝีมือในการปฏิบัติงานของบุคคล เป็นต้น
2. ความมุ่งหมายส่วนบุคคล หมายถึงความมุ่งหมายของข้าราชการ พนักงานเจ้าหน้าที่
2.1 เพื่อความก้าวหน้าในการเลื่อนชั้น เลื่อนตำแหน่ง
2.2 เพื่อพัฒนาท่าที บุคลิกภาพ ในการปฏิบัติงาน
2.3 เพื่อปรับปรุงสภาพการทำงานให้ดีขึ้น
2.4 เพื่อส่งเสริมขวัญ หรือสร้างขวัญในการปฏิบัติงาน เป็นต้น

การให้บุคคลพ้นออกจากงาน

การให้บุคคลพ้นจากงานคือการที่บุคคลผู้นั้นต้องพ้นจากงานในหน้าที่และความรับผิดชอบ ด้วยกรณีต่าง ๆ ตามสภาพการ

ในราชการการให้พ้นจากราชการหมายถึง การที่ข้าราชการ คนหนึ่งคนใดออกจากราชการไปจะด้วยความสมัครใจ หรือไม่สมัครใจก็ได้โดยทั่วไปการให้พ้นจากงาน อาจมีสาเหตุดังนี้

1. ปัญหาทางเศรษฐกิจ
2. ปัญหาทางด้านวินัย
3. การให้ออกเพราะหย่อนสมรรถภาพในการทำงาน
4. การให้ออกเมื่อถึงคราวปลดเกษียณอายุ
5. การให้ออกเพื่อพักงานเมื่อมีความผิด
6. การให้ออกเพื่อลดจำนวนบุคคลที่ล้นงาน

ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ได้กำหนดเหตุบางประการที่ข้าราชการต้องออกจากราชการ คือ

1. ต้องโทษจำคุกในคดีอาญา
2. ถูกฟ้องล้มละลาย
3. ไม่รักษาความลับทางราชการ
4. ประพฤติตนไม่เหมาะสม
5. ทุจริตต่อหน้าที่
6. ซัดคาล้างผู้บังคับบัญชา
7. ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง

การดำเนินการที่จะให้บุคคลพ้นจากงาน แบ่งออกเป็น 3 ระยะคือ

1. ระยะก่อนพ้นจากงาน ควรดำเนินการดังนี้
 - 1.1 เตรียมตัวให้ความรู้ผู้จะพ้นจากงาน พร้อมเผชิญปัญหา และการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดในอนาคต
 - 1.2 ให้บุคคลที่จะพ้นจากงาน พักงานจากความรับผิดชอบเพื่อปรับปรุงบุคคลภายใน

1.3 อำนวยความสะดวกเกี่ยวกับผลประโยชน์ สวัสดิการ ต่าง ๆ และสิทธิอันพึงจะได้รับ

2. ระยะพ้นจากงาน เป็นการจัดกิจกรรมเพื่อสร้างความประทับใจระหว่างผู้ที่พ้นจากงานกับเพื่อนร่วมงาน หน่วยงาน

3. ระยะหลังการพ้นงาน เป็นการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่พ้นจากหน่วยงาน โดยอาจจัดกิจกรรมสร้างความเคารพนับถือ การสร้างความผูกพันโดยเชิญมาเยี่ยมและร่วมกิจกรรมขององค์การ

การบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการประถมศึกษาแห่งชาติกระทรวงศึกษาธิการ แบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือระดับชาติ ระดับกรม และ ระดับจังหวัด

1. การบริหารบุคคลระดับชาติ มีองค์กรที่สำคัญ คือ
 - คณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.) มีจำนวน 17 คน
 - คณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.) มีอำนาจและหน้าที่ดังนี้
 - (1) เสนอแนะให้คำปรึกษาแก่รัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายการบริหารบุคคลและการจัดระบบราชการในหน่วยงานทางการศึกษา
 - (2) ออกกฎ ก.ค.และระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ กฎ ก.ค. เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี และประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้
 - (3) ตีความและวินิจฉัยปัญหาที่เกิดขึ้น เนื่องจากการใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ มติของ ก.ค. เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้วให้ใช้บังคับได้
 - (4) ควบคุม ดูแล ตรวจสอบ แนะนำชี้แจง เพื่อให้หน่วยงานทางการศึกษา และกรมปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ในการนี้ให้มีอำนาจเรียกเอกสารและหลักฐานจากหน่วยงานทางการศึกษา และกรม ให้ผู้แทนหน่วยงานทางการศึกษาหรือกรม ข้าราชการหรือบุคคลใดมาชี้แจงข้อเท็จจริง และให้มีอำนาจออกระเบียบให้หน่วยงานทางการศึกษาและกรม รายงานที่เกี่ยวกับการสอบ การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนเงินเดือน การดำเนินการทางวินัย และการออกจากราชการตลอดจนรายงานเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงในลักษณะหน้าที่ และความรับผิดชอบของตำแหน่งและเกี่ยวกับระเบียบประวัติดของข้าราชการครูไปยัง ก.ค.

(5) รายงานนายกรัฐมนตรี ในกรณีที่ปรากฏว่าหน่วยงานทางการศึกษากรม อ.ก.ค. กรม หรือ อ.ก.ค. จังหวัด หรือผู้มีหน้าที่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือปฏิบัติภารกิจไม่เหมาะสมเพื่อนายกรัฐมนตรีจะได้พิจารณาและสั่งการต่อไป

(6) รักษาทะเบียนประวัติข้าราชการครู

(7) รับรองคุณวุฒิของผู้ที่ได้รับปริญญา หรือประกาศนียบัตรวิชาชีพเพื่อประโยชน์ในการบรรจุ และแต่งตั้งข้าราชการครู และกำหนดอัตราเงินเดือนที่ควรได้รับ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงอัตราเงินเดือน ตามที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนกำหนดสำหรับปริญญา หรือ ประกาศนียบัตรวิชาชีพเดียวกันด้วย

(8) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียม ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

(9) ปฏิบัติการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู มีอำนาจและหน้าที่ดังนี้

(1) เป็นเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินงานในหน้าที่ของ ก.ค.

(2) วิเคราะห์ วิจัย เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูและการจัดระบบราชการในหน่วยงานทางการศึกษาเพื่อเสนอ ก.ค. และผู้ซึ่งเกี่ยวข้อง

(3) ติดตามและตรวจสอบการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติของหน่วยงานทางการศึกษา กรม อ.ก.ค. กรม และ อ.ก.ค. จังหวัด และเสนอ อ.ค.

(4) จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับการบริหารบุคคลสำหรับข้าราชการครู เสนอ ก.ค.

(5) ปฏิบัติการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่นและตามที่ ก.ค. มอบหมาย

2. การบริหารงานบุคคลระดับกรม มีอนุกรรมการข้าราชการครูสามัญ ประจำกรมเรียกโดยย่อว่า อ.ก.ค.กรม จำนวน 9 คน

อ.ก.ค. มีอำนาจและหน้าที่ดังนี้

- (1) พิจารณาอนุมัติการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการครู ให้ดำรงตำแหน่ง ซึ่งได้รับเงินเดือนในระดับ 7 และระดับ 6
- (2) ดำเนินการสอบคัดเลือกและคัดเลือก เพื่อเลื่อนข้าราชการครูขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ซึ่งได้รับเงินเดือนในระดับที่สูงขึ้น
- (3) พิจารณาเรื่องวินัยของข้าราชการครูที่ถูกตั้งคณะกรรมการสอบสวน กรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง และคณะกรรมการสอบสวน หรืออธิบดีเห็นว่าสมควรลงโทษให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก เมื่อ อ.ก.ค.กรม ลงมติประการใด อธิบดีจะต้องสั่งให้เป็นไปตามนั้น
- (4) ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ ก.ค.มอบหมาย
- (5) ให้ความเห็นแก่อธิบดีในเรื่องการการบริหารงานบุคคล สำหรับข้าราชการครู

3. การบริหารงานบุคคลระดับจังหวัด มีอนุกรรมการข้าราชการครู สำนัประจําจังหวัดเรียกโดยย่อว่า อ.ก.ค. จังหวัดและอนุกรรมการข้าราชการครู สำนัประจํากรุงเทพมหานครเรียกโดยย่อว่า อ.ก.ค. กรุงเทพมหานคร

อำนาจหน้าที่ของ อ.ก.ค.จังหวัด มีดังนี้

- (1) พิจารณาอนุมัติ การบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการครู สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ให้ดำรงตำแหน่ง ซึ่งได้รับเงินเดือนตั้งแต่ระดับ 6 ลงมา
 - (2) ดำเนินการสอบคัดเลือกและคัดเลือก เพื่อเลื่อนข้าราชการครูสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งซึ่งได้รับเงินเดือนในระดับที่สูงขึ้น
 - (3) พิจารณาเรื่องวินัยของข้าราชการครู สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ที่ถูกตั้งคณะกรรมการสอบสวน กรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงและคณะกรรมการสอบสวนหรือผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดเห็นว่าสมควรลงโทษ ให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก เมื่อ อ.ก.ค.จังหวัดลงมติเป็นประการใด ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด จะต้องสั่งให้เป็นไปตามนั้น
 - (4) ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ ก.ค.มอบหมาย
- ส่วนอำนาจหน้าที่ อ.ก.ค.กรุงเทพมหานคร ก็มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับ อ.ก.ค. จังหวัด แต่ใช้เฉพาะข้าราชการครูสังกัดสำนักงานการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร

การบริหารงบประมาณ

ในการบริหารงานหรือการทำงานใด ๆ ก็ตามจำเป็นต้องอาศัยทรัพยากรการบริการ เป็นปัจจัยพื้นฐานซึ่งประกอบด้วย คน (Men) เงิน (Money) วัสดุสิ่งของ (Material) และ วิธีการจัดการ (Method) ในบรรดาทรัพยากรเหล่านี้ การเงินหรือการงบประมาณนับเป็น สิ่งสำคัญยิ่งประการหนึ่ง ในการจะดำเนินการให้องค์การบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในการ จัดการศึกษา

งบประมาณ

ได้มีนักบริหารหลายท่านได้ให้ความหมายหรือคำจำกัดความของงบประมาณไว้ต่าง ๆ ดังนี้

เพ็ญแข สนิทวงศ์ (2526) ได้กล่าวว่า การงบประมาณมีความหมายครอบคลุมถึง การจัดทำงบประมาณ และการควบคุมการงบประมาณ

ภิญญา สาคร (2526) ให้ความหมายไว้ว่า หมายถึงการจัดทำงบประมาณการเงิน การวางแผนหรือโครงการใช้จ่ายเงิน การทำบัญชีและการควบคุมดูแลการใช้จ่ายเงิน โดย รอบคอบและรัดกุม

Andrew C. Stedry อ้างใน ไกรยุทธ ชีรตยาสินันท์ (2528) ได้เสนอความหมายว่า งบประมาณเป็นแผนการเงินที่ชี้เป็นรูปแบบสำหรับการปฏิบัติการในอนาคต และเป็นเครื่องมือ ควบคุมการปฏิบัติการเหล่านั้นอันเป็นการคาดคะเนค่าใช้จ่ายและรายรับที่จะเกิดในกาลข้างหน้า ดังนั้นงบประมาณจึงเป็นแผนที่เป็นกิจจะลักษณะ แสดงถึงการใช้ทรัพยากร แรงงานและวัสดุ อื่น ๆ

จากความหมายข้างต้นพอสรุปได้ว่า งบประมาณจะครอบคลุมเรื่องการเงิน ตั้งแต่การจัดทำแผนเพื่อให้ได้งบประมาณ การวางแผนการใช้ การใช้และการควบคุมการใช้เพื่อเกิดประสิทธิภาพสูงสุด

หลักสำคัญของการงบประมาณ

การจัดทำงบประมาณ มีหลักการเพื่อยึดเน้นแนวพิจารณาดำเนินการตามความคิดเห็นของ ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ (2503) ดังนี้

1. การคาดการณ์ไกล

คือต้องพิจารณาได้ว่าควรจัดโครงการใด ใช้เงินเท่าไร ในระยะเวลา ในช่วงใด ครอบคลุมคล้อยกับนโยบาย วัตถุประสงค์และเป้าหมายเพื่อให้งานมีประสิทธิภาพของงานสูงสุด

2. ประชาธิปไตย

การจัดทำงบประมาณต้องได้รับความเห็นชอบจากส่วนรวม เช่น ระดับประเทศ ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาในระดับโรงเรียนหรือสถานศึกษา ต้องได้รับการเห็นชอบจากผู้บริหาร

3. คุณยภาค

หลักการนี้ขึ้นอยู่กับสภาวะทางเศรษฐกิจ ในระดับประเทศอาจขาดทุนหลายปี บางปีอาจต้องทำให้สมดุล ในระดับโรงเรียนโดยเฉพาะอย่างยิ่งของราชการ ปัญหาในด้านนี้ก็น้อย

4. ยุติธรรม

คือให้หน่วยงานย่อยต่าง ๆ ได้รับงบประมาณตามความเหมาะสมและจำเป็นไม่ใช้เหตุผลทางความสัมพันธ์ส่วนตัว

5. สาระประโยชน์

คือมุ่งให้เกิดประโยชน์ต่อหน่วยงานมากที่สุดโดยใช้งบประมาณ น้อยที่สุด และได้ผลประโยชน์มากที่สุด

6. ประสิทธิภาพ

นอกจากจะมุ่งให้ประโยชน์ต่อการเข้าถึงงบประมาณ แล้วยังต้องควบคุมไม่ให้งบประมาณรั่วไหลอีกด้วย

ส่วนการพิจารณางบประมาณการจัดการศึกษานั้น ในสภาพที่ประเทศไทยกำลังเร่งรัดพัฒนาในด้านต่าง ๆ ทรัพยากรที่ใช้เพื่อการพัฒนาเป็นสิ่งสำคัญกว่าปัจจัยอื่น ๆ รัฐต้องพยายามใช้ทรัพยากรของประเทศให้น้อยที่สุด แต่ให้ได้ความเจริญก้าวหน้าสูงสุดการพัฒนาในด้านการศึกษาของประเทศก็เช่นเดียวกัน ที่ต้องพยายามหาวิธีการจัดการศึกษาโดยใช้ทรัพยากรในรูปของเงินงบประมาณให้น้อยที่สุด แต่ให้เด็กได้รับการศึกษาอย่างกว้างขวางและในขณะเดียวกันก็ให้มีคุณภาพอยู่ในเกณฑ์ดี ประสิทธิภาพของการจัดการศึกษาในระดับอนุบาลและประถมศึกษา อาจพิจารณาได้จากค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อหัวของนักเรียน ค่าใช้จ่ายต่อหัวนักเรียนยิ่งมากขึ้นเท่าใด อาจแสดงถึงความพยายามที่จะทุ่มเทกำลังเงินเพื่อปรับปรุงมาตรฐานของการเรียนการสอนให้สูงขึ้น ซึ่งจะมีผลโดยตรงต่อคุณภาพของนักเรียน ในขณะเดียวกันถ้าพิจารณาแง่ของการลงทุน ค่าใช้จ่ายต่อหัวยิ่งมากขึ้นเท่าใดอาจหมายถึงความสูญเสียของการลงทุน ทั้งนี้เนื่องจากไม่มีหลักประกันและข้อพิสูจน์ที่แน่นอนที่แสดงว่า ผลที่ได้ในรูปของคุณภาพของนักเรียนอยู่ในเกณฑ์ที่ต้องการลงทุนจึงต้องพยายามหามาตรการที่ช่วยลดค่าใช้จ่ายต่อหัวของนักเรียนอยู่ในเกณฑ์ที่ต้องการลงทุน จึงต้องพยายามหามาตรการที่ช่วยลดค่าใช้จ่ายต่อหัวของนักเรียนให้น้อยที่สุด ค่าใช้จ่ายต่อหัวของนักเรียน ยังแสดงให้เห็นถึงความสูญเปล่าในการจัดการศึกษาที่เกิดจากการเรียนซ้ำซ้อน การทิ้งการเรียนและความด้อยคุณภาพของนักเรียน แต่เนื่องจากการผลิตนักเรียน จำเป็นต้องถือเป็นการลงทุนอย่างหนึ่งอย่างหลักเสียไม่ได้ ที่ต้องการใช้เงินสำหรับปลูกสร้างอาคาร และจัดซื้อครุภัณฑ์ และสำหรับดำเนินการ ดังนั้น การคิดค่าใช้จ่ายต่อหัวนักเรียนจึงจำเป็นต้องนำงบดำเนินการ และงบลงทุนในส่วนที่เป็นตัวเงินมาคิดพร้อมกัน ในการพิจารณางบประมาณ เพื่อให้สะดวกในการวิเคราะห์งบประมาณแง่วิชาการและสอดคล้องกับการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษา จึงแยกงบประมาณออกเป็น 2 ประเภทคือ

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

ค่าวัสดุ

วิธีการงบประมาณในปัจจุบัน (budget Procedure)

วิธีการงบประมาณของประเทศไทย หรือเรียกอีกนัยหนึ่งว่ากระบวนการงบประมาณ (Budget process) หรือวงจรงบประมาณ (Budget cycle) เป็นการดำเนินงานนับตั้งแต่หน่วยงานต่าง ๆ เสนอของงบประมาณเรื่อย ๆ ไปจนถึงขั้นที่รัฐบาลแถลงรายงานการรับจ่ายเงินประจำปีต่อรัฐสภาเมื่อประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติงบประมาณแล้ว ก็นำมาใช้เป็นแนวทางในการบริหารประเทศต่อไป สำหรับวิธีการงบประมาณของประเทศไทยที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ซึ่งเป็นการผสมผสานกันระหว่างระบบงบประมาณแบบแสดงรายการและระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงานนั้นจำแนกการดำเนินงานออกเป็น 3 ขั้นตอน ดังนี้คือ

1. ขั้นการจัดเตรียมงบประมาณ (Budget Preparation)
2. ขั้นการอนุมัติงบประมาณ (Budget Adoption)
3. ขั้นการบริหารงบประมาณ (Budget Execution)

1. การจัดเตรียมงบประมาณ

การจัดเตรียมงบประมาณในปัจจุบัน เป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารคือ คณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาล ซึ่งจะต้องจัดเตรียมงบประมาณสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายของส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจในแต่ละปีงบประมาณโดยทางปฏิบัติจะมอบหมายให้สำนักงานงบประมาณกระทรวงการคลังและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องร่วมกันดำเนินการโดยปฏิบัติการเป็นขั้นตอนดังนี้

1.1 สำนักงานงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ธนาคารแห่งประเทศไทย กระทรวงการคลัง ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจัดทำประมาณการรายรับ และพิจารณาประมาณการรายจ่ายงบประมาณประจำปี โดยอาศัยนโยบายของรัฐบาลและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นแนวทางพิจารณา

1.2 สำนักงานงบประมาณและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ เสนอแนวนโยบายงบประมาณต่อคณะรัฐมนตรี

1.3 คณะรัฐมนตรีกำหนดแนวนโยบายงบประมาณประจำปี

1.4 สำนักงบประมาณกำหนดวงเงินรายกระทรวง โดยร่วมพิจารณากับกระทรวง ทบวง กรม ตามปฏิทินงบประมาณที่สำนักงบประมาณกำหนดขึ้น เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ

1.5 คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติวงเงินงบประมาณ โดยจำแนกเป็นกระทรวง

1.6 สำนักงบประมาณแจ้งแนวนโยบายงบประมาณ และวงเงินจ่ายกระทรวงให้แก่กระทรวงทราบ เพื่อจัดทำรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายประจำปี

1.7 กระทรวงจัดสรรเงินงบประมาณให้แก่กรม เพื่อจัดทำรายละเอียด

1.8 กรมจัดทำรายละเอียดค่าใช้จ่ายกระทรวงพิจารณาอนุมัติ สำหรับจัดส่งให้สำนักงบประมาณพิจารณาอนุมัติรายละเอียดยก

1.9 สำนักงบประมาณพิจารณาอนุมัติรายละเอียดยกพร้อมจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และเอกสารงบประมาณเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ

1.10 คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติรายละเอียดยกและร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อนำเสนอต่อรัฐสภาสำหรับพิจารณาอนุมัติต่อไป

2. การอนุมัติงบประมาณ

การอนุมัติงบประมาณเป็นขั้นตอน การงบประมาณที่อยู่อำนาจของรัฐสภาเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี สำหรับอนุมัติเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อไป สำหรับการเสนองบประมาณประจำปีต่อรัฐสภานั้น มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2517 ได้กำหนดไว้ว่าจะต้องประกอบไปด้วยองค์ประกอบดังนี้

2.1 คำนวณประกอบงบประมาณแสดงฐานะ และนโยบายการคลังและการเงิน สำคัญของงบประมาณ และความสัมพันธ์ระหว่างรายรับและงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง

2.2 รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบระหว่างปีที่ผ่านมาแล้วปีปัจจุบันและปีที่ขอตั้งงบประมาณรายจ่าย

2.3 คำอธิบายเกี่ยวกับประมาณการรายรับ

2.4 คำชี้แจงเกี่ยวกับการเงินของรัฐวิสาหกิจ
 2.5 รายงานเกี่ยวกับการเงินของรัฐวิสาหกิจ
 2.6 คำอธิบายเกี่ยวกับหนี้สินของรัฐบาลทั้งที่มีอยู่แล้วในปัจจุบัน และที่เสนอ
 ขอกู้เพิ่มเติม

2.7 รายงานการรับจ่ายเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้เพื่อช่วยราชการ
 2.8 ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี สำหรับกรณีที่เกี่ยวข้อง
 งบประมาณการรายรับตามข้อ 2 มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณใดระบุนวว่า
 ในการเสนองบประมาณนั้น ถ้าประมาณการรายรับประเภทรายได้ตามกฎหมายที่มี
 อยู่แล้วเป็นจำนวนต่ำกว่างบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้นที่ขอตั้ง ให้แถลงวิธีหาเงินส่วนที่ขาดดุลต่อ
 รัฐสภาด้วย แต่ถ้าเป็นจำนวนสูงกว่าก็ให้แถลงวิธีที่จะจัดการแก่ส่วนที่เกิดคุนั้นในทางที่จะเป็น
 ประโยชน์อย่างยิ่ง ซึ่งหมายความว่าหากงบประมาณรายรับมีจำนวนไม่เพียงพอกับงบประมาณ
 รายจ่ายที่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจได้เสนอขอมาแล้ว รัฐบาลจะต้องหาเงินมาสมทบในส่วน
 ที่ยังขาดอยู่พร้อมกับจะต้องแถลงวิธีการหาเงินให้รัฐสภาทราบแล้ว และถ้ารายรับมีจำนวน
 สูงกว่ารายจ่าย ก็ให้แถลงถึงการใช้จ่ายประโยชน์ในส่วนที่เกินด้วย

สำหรับการพิจารณางบประมาณของรัฐสภานั้น โดยทั่วไปจะดำเนินการเป็น 3 วาระ
 ดังนี้

วาระที่ 1 เป็นวาระที่เสนอรับหลักการในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีซึ่ง
 คณะรัฐมนตรี โดย ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีจะแถลงนโยบายเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี
 ให้แก่รัฐสภาทราบ เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ถ้ารัฐสภารับ
 หลักการก็จะดำเนินการพิจารณาในวาระที่ 2 ต่อไป แต่ถ้าไม่รับหลักการคณะรัฐมนตรีอาจจะ
 ลาออกหรือ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีประกาศยุบสภา

วาระที่ 2 ดำเนินการโดยรัฐสภาได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่ง เพื่อพิจารณา
 รายละเอียดงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในขั้นตอนนี้จะมีการพิจารณาดัดแปลงเงินหรือส่วน
 ราชการอาจจะแปรญัติเพิ่มวงเงินงบประมาณรายจ่ายได้ เมื่อพิจารณาแล้วเสร็จ
 คณะกรรมการจะเสนอผลการพิจารณาไปยังรัฐสภา เพื่อพิจารณารับหลักการ ซึ่งหากรัฐสภา

รับหลักการก็จะเข้าสู่วาระที่ 3 ต่อไป และถ้าได้รับหลักการ ก็จะเป็นไปเช่นเดียวกับวาระที่ 1 คือ คณะรัฐมนตรีลาออก หรือประกาศยุบสภา

วาระที่ 3 เป็นวาระการพิจารณาในระดับวุฒิสมาชิก ซึ่งโดยปกติมักจะกระทำควบคู่ไปกับวาระที่ 2 ในคราวเดียวกัน โดยวาระนี้ทางวุฒิสมาชิกจะพิจารณาต่อพระราชบัญญัติเพื่อพิจารณาหลักการหลักจากนั้น ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ กราบบังคมทูลต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เพื่อทรงพระปรมาภิไธย เพื่อประกาศในพระราชกิจจานุเบกษาเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อไป เวลาในการพิจารณาทั้ง 3 วาระนี้ โดยทั่วไปจะใช้เวลาดังกล่าวประมาณ 105 วัน

4.3 การบริหารงบประมาณ

การบริหารงบประมาณเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลการดำเนินงานจะประกอบด้วย การบริหารรายรับและการบริหารรายจ่าย ดังนี้

4.3.1 การบริหารรายรับ ได้แก่การจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลซึ่งรวมทั้งภาษีอากรเงินคงคลัง และการจัดการกู้เงินมาใช้จ่ายตามงบประมาณ

4.3.1 การบริหารรายจ่าย ได้แก่การดำเนินการใช้จ่ายตามแผนงานที่กำหนด ซึ่งการดำเนินงานดังกล่าวรัฐบาลจะใช้ "เงินประจำงวด" หมายถึงส่วนหนึ่งของงบประมาณรายจ่ายที่แบ่งสรรให้จ่ายหรือกักหนัผู้กักหนัในระยะเวลาหนึ่ง เป็นเครื่องมือของการบริหารงบประมาณ ซึ่งโดยทั่วไปใน 1 ปี งบประมาณจะแบ่งออกเป็น 3 งวด ๆ แรกตั้งแต่เดือนตุลาคม-มกราคม ของปีถัดไป งวดที่ 2 ตั้งแต่ กุมภาพันธ์-พฤษภาคม และงวดที่ 3 ตั้งแต่เดือนมิถุนายน-กันยายน

ระบบบริหารงบประมาณของ สปช.

ระบบการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาและค่าของงบประมาณของสำนักงานคณะกรรมการ
การประถมศึกษาแห่งชาติ

ระบบการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาและค่าของงบประมาณยังคงใช้รูปแบบ Top down
และ Bottom up เพียงแต่ปรับปรุงกระบวนการ ปฏิทินการปฏิบัติงานและแบบฟอร์มเอกสาร
แผนและค่าของงบประมาณ ดังนี้

1.1 การจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาประจำปี เพื่อใช้เป็นเอกสารยื่นเสนอของ
งบประมาณ ให้ดำเนินการเฉพาะระดับสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติและสำนักงาน
การประถมศึกษาจังหวัดเท่านั้น

1.2 รูปแบบเอกสารแผนพัฒนาการศึกษาประจำปีในระดับสำนักงานการประถมศึกษา
จังหวัด ให้ใช้แบบฟอร์มมาหมดตามที่เสนอในบทที่ 3

1.3 กรอบแผนและงบประมาณประจำปี ที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษา
แห่งชาติจะแจ้งให้สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดทราบ (Top down) จะระบุสาระสำคัญ
4 ส่วน คือ

1. นโยบายที่ต้องการเร่งรัดปรับปรุงและพัฒนาเป็นพิเศษ
2. เป้าหมายหรือความสำเร็จของงานที่ต้องการให้เกิดขึ้น
3. แผนงาน/โครงการ ที่ สปช. จะดำเนินการเอง
4. กรอบวงเงิน หรือยอดเงิน ในแต่ละหมวดแต่ละรายการที่จะจัดสรรให้
สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนำไปเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานโครงการตามแผนพัฒนา
การศึกษาของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด การจัดสรรยอดเงินดังกล่าวจะจัดสรรออกเป็น
รายจังหวัด ในลักษณะเป็นเงินก้อน ทั้งนี้เพื่อให้สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสามารถวางแผน
การใช้งบประมาณได้อย่างอิสระตามสภาพปัญหาและความต้องการที่แท้จริงของท้องถิ่น

รายละเอียดของกรอบวงเงินที่จัดสรรให้แก่สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด จะแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 กรอบวงเงินงาน/โครงการ ที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กำหนดให้สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดดำเนินการ ตามกรอบแผนและวงเงินงบประมาณประจำปี

ส่วนที่ 2 กรอบวงเงินโครงการตามสภาพปัญหาและความต้องการของจังหวัดโดยจะจัดให้ในลักษณะ เป็นเงินก้อนจากแผนงานใดแผนงานหนึ่งหรือหลาย ๆ แผนงานก็ได้

1.4 การจัดทำรายละเอียดงาน/โครงการ เพื่อเสนอของบประมาณต่อสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติจะต้องสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ กลุ่มโรงเรียนและโรงเรียน ดังนั้นก่อนที่สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดจะจัดทำรายละเอียดของงาน/โครงการดังกล่าว สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดจะต้องเป็นเก็บรวบรวมข้อมูลพื้นฐาน ข้อมูลปัญหาความต้องการ ของหน่วยงานในความรับผิดชอบให้ได้ครบถ้วนสมบูรณ์ หากสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดใดมีข้อมูลดังกล่าวไม่เพียงพอต่อการตัดสินใจในการแก้ปัญหาและการพัฒนาตามความต้องการของท้องถิ่น สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด อาจเก็บข้อมูลเพิ่มเติมหรือจัดกรอบวงเงินให้หน่วยงานในความรับผิดชอบเขียนงานโครงการเสนอขึ้นมาสรุปรวมกับแผนงาน/โครงการ ของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดก็ได้

1.6 บทบาทปฏิบัติงานในการจัดทำแผนและค่าของงบประมาณ จัดทำดังนี้

1. สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ สืบรวจข้อมูลพื้นฐาน และข้อมูลปัญหาความต้องการของหน่วยงานในสังกัดทุกระดับเป็นรายจังหวัดเพื่อนำมา เป็นข้อมูลในการกำหนดกรอบวงเงินงบประมาณภายในเดือนเมษายน

2. สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ จัดทำกรอบแผนและวงเงินงบประมาณแจ้งสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดภายในเดือนพฤษภาคม

3. สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาส่งสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติภายในเดือนกรกฎาคม

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับระบบการบริหารการประถมศึกษาโดยตรง ยังไม่มีแต่มีผลงานวิจัยเกี่ยวกับประสิทธิภาพอันเนื่องมาจากโครงสร้าง และระบบบริหารคือผลงานวิจัยเกี่ยวกับประสิทธิภาพของการบริหารการนิเทศกับระบบฝึกหัดครู (เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ และคณะ; 2531) ผลการวิจัยพบว่า ครูประจำการที่เป็นผลผลิตของการฝึกหัดครู และผู้ปกครอง ความรับผิดชอบ หรือภาระงานของครูมีปริมาณอยู่ในเกณฑ์มาตรฐานกลาง มีคณะกรรมการข้าราชการครูกำหนด ปัญหาของประสิทธิภาพการบริหารและการนิเทศการศึกษา เป็นผลจากกฎ และข้อบังคับต่าง ๆ ส่วนหนึ่ง อีกส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากโครงสร้างและระบบการบริหารและการนิเทศการศึกษา

ศรีวิไล บุญยติระณะ (2526) ได้วิจัยเกี่ยวกับพัฒนาการของระบบบริหารการศึกษาของกรุงเทพมหานครพบว่า นโยบายการศึกษามีการพัฒนาขึ้นด้านความมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การจัดองค์การเปลี่ยนแปลงตามรูปแบบการปกครอง การพัฒนางานบุคคลพัฒนาขึ้นคือมีองค์การกลางของตัวเอง ต้ององค์การกลางที่ทำหน้าที่บริหารงานบุคคลข้าราชการครู กรุงเทพมหานคร ยังมีบทบาทอำนาจหน้าที่น้อยมากส่วนด้านงบประมาณการจัดการศึกษามีค่อนข้างจำกัด จึงทำให้การศึกษายังไม่พัฒนาเท่าที่ควร

วีระชัย จิระชาติ (2533) ได้วิจัยเกี่ยวกับสภาพและปัญหาของระบบบริหารงานมัธยมศึกษา กรมสามัญศึกษา ผลการวิจัยพบว่าผู้บริหารโรงเรียนส่วนใหญ่ทราบวัตถุประสงค์และนโยบายที่กำหนดการวางแผนพบว่ากรมสามัญศึกษาจัดทำแผนเพื่อการบริหารงาน 3 ประเภท คือแผนปฏิบัติการประจำปี แผนพัฒนาการศึกษาประจำปีและแผนพัฒนาการศึกษาระยะ 5 ปี ด้านการจัดทำทรัพยากรพบว่ากรมได้จัดสรรทรัพยากรให้โรงเรียนต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐาน การจัดองค์การพบว่า ภารกิจและการแบ่งหน่วยงานเหมาะสมดี แต่อำนาจส่วนกลางมีมากเกินไป ด้านการทำงานพบว่ากรมจัดให้มีการนิเทศ การปฏิบัติงานในเรื่องการเงิน การเรียน การสอน การบริหารโรงเรียน การบริหารบุคคลและอื่น ๆ ด้านการควบคุมพบว่า กรมได้กำหนดเกณฑ์มาตรฐานของงานเพื่อควบคุมการบริหารงานตามภารกิจของโรงเรียนทั้ง 6 งาน ด้านปัญหา

พบว่า มีผู้ระบุปัญหาสูงสุดได้แก่ วัตถุประสงค์ของกรมในปัจจุบันยากที่จะนำใบแปลความมาให้เป็น
รูปธรรมเพื่อการปฏิบัติได้ ส่วนนโยบายมีจำนวนมากเกินไป เป้าหมายที่กำหนดแผนสูงเกินไป
กรมมีอำนาจมาก โรงเรียนได้รับทรัพยากรไม่เพียงพอ และแผนการตรวจราชการไม่แน่นอน



ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย