

## บทที่ 2

### วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับพฤติกรรมการบริหารโรงเรียนประถมศึกษา จำเป็นต้องอาศัยแนวคิด ทฤษฎี เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับพฤติกรรมการบริหารงานของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา ผู้วิจัยจึงเสนอเรื่องที่เกี่ยวข้องตามลำดับดังนี้

- 2.1 บทบาทและหน้าที่ของผู้บริหารโรงเรียน
- 2.2 การบริหารโรงเรียนประถมศึกษา
  - 2.2.1 ความหมายของการบริหารโรงเรียนประถมศึกษา
  - 2.2.2 วัตถุประสงค์การบริหารโรงเรียนประถมศึกษา
  - 2.2.3 ขอบข่ายของการบริหารโรงเรียนประถมศึกษา
  - 2.2.4 แนวคิดหลักในการบริหารโรงเรียน
- 2.3 พฤติกรรมการบริหาร
  - 2.3.1 การวางแผน
  - 2.3.2 การตัดสินใจ
  - 2.3.3 การประสานงาน
  - 2.3.4 การติดต่อสื่อสาร
  - 2.3.5 การควบคุม กำกับ นิเทศและประเมินผล
- 2.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### 2.1 บทบาทและหน้าที่ของผู้บริหารโรงเรียน

ผู้บริหารโรงเรียนเป็นบุคคลสำคัญในการจัดการศึกษาที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารงานในโรงเรียนให้บรรลุจุดหมายที่ต้องการ ซึ่งการที่จะดำเนินการให้ได้ผลสำเร็จเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพในการบริหารงานและความรู้ความสามารถความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของผู้บริหารโรงเรียน ซึ่งโดยลักษณะทั่วไปแล้ว ผู้บริหารโรงเรียนแม้จะมีชื่อ

เรียกตำแหน่งต่าง ๆ กันแต่บทบาทหน้าที่ในการบริหารงานของโรงเรียนนั้นจะมีขอบเขตและลักษณะงานที่ไม่แตกต่างกันมากนักดังที่

วิจิตร ศรีสะอ้าน (อ้างใน สัมฤทธิ์ กางเพ็ง, 2537) ได้กล่าวถึงบทบาทความรับผิดชอบของผู้บริหารโรงเรียนเกี่ยวกับการบริหารและการปรับปรุงงานวิชาการ 8 ด้านคือ

- 1) ผู้บริหารโรงเรียนจะต้องรับผิดชอบการพัฒนาจุดมุ่งหมาย เป้าหมาย นโยบายของโรงเรียน เพื่อจะใช้เป็นแนวทางในการสอน
  - 2) ผู้บริหารโรงเรียนจะต้องรับผิดชอบในการวางตัวบุคคล เพื่อให้สามารถทำหน้าที่ให้บรรลุตามจุดมุ่งหมายของการศึกษาในโรงเรียน
  - 3) ผู้บริหารโรงเรียนจะต้องรับผิดชอบในการจัดสรรเวลาและสถานที่ เพื่อประโยชน์ต่อการเรียนการสอน
  - 4) ผู้บริหารโรงเรียนจะต้องรับผิดชอบในการจัดหา จัดใช้วัสดุอุปกรณ์ และอาคารสถานที่ เพื่อประโยชน์ของการศึกษาสูงสุด
  - 5) ผู้บริหารโรงเรียนจะต้องรับผิดชอบ ส่งเสริมการเรียนการสอน เพื่อให้การสอนบรรลุเป้าหมายของหลักสูตร
  - 6) ผู้บริหารโรงเรียนจะต้องรับผิดชอบการสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างโรงเรียนกับชุมชนเพื่อประโยชน์ทางการศึกษา
  - 7) ผู้บริหารโรงเรียนจะต้องรับผิดชอบการจัดโปรแกรมการอบรม เพื่อปรับปรุงการเรียนการสอน
  - 8) ผู้บริหารโรงเรียนจะต้องรับผิดชอบในการประเมินความต้องการของโรงเรียน Elmbree และคณะ (1967) ได้กล่าวถึงหน้าที่หลักของผู้บริหารโรงเรียนไว้ 4 ประการคือ
    - 1) การจัดและนิเทศการสอน
    - 2) การบริหารกิจกรรมและการบริหารเกี่ยวกับนักเรียน
    - 3) การบริหารเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน
    - 4) การบริหารเกี่ยวกับการเงินและอุปกรณ์
- Melton (1973) ได้ศึกษาบทบาทของครูใหญ่ทั้งที่เป็นจริง และที่น่าจะเป็นไว้ดังนี้
- บทบาทที่เป็นจริง
- 1) ความเป็นผู้นำด้านหลักสูตรและการสอน เช่น ความรู้ความเข้าใจทฤษฎีในด้านปรัชญา และจิตวิทยาการปรับปรุงหลักสูตร

- 2) การแนะนำบุคลากร เช่น การแนะนำครู เจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการนักเรียน
- 3) การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน เช่น การสื่อสาร การพัฒนาโรงเรียนกับชุมชน
- 4) ความรับผิดชอบในการบริหาร เช่น ความสัมพันธ์กับหน่วยงานกลาง เจ้าหน้าที่อาคารสถานที่ งานธุรการต่าง ๆ
- 5) ความรับผิดชอบในการประเมินผล เช่น การประเมินวัตถุประสงค์ ประเมินความก้าวหน้าของครู นักเรียน และการประเมินตนเอง
- 6) การพัฒนาวิชาชีพ เช่น การอบรมครูประจำการ การวิจัย การสรรหาบุคลากร การเข้าร่วมในสมาคมวิชาชีพ

ส่วนบทบาทที่น่าจะเป็นนั้นครูใหญ่ได้ให้ความสำคัญต่อไปนี้มากกว่าอย่างอื่น ๆ คือ

- 1) หลักสูตรและการสอนได้แก่
  - (1) การยอมรับนักเรียนทุกคนในโรงเรียน
  - (2) ความเจริญและพัฒนาการของเด็ก
  - (3) การมีส่วนร่วมและการสร้างทฤษฎีการเรียนรู้
  - (4) การใช้งานบุคลากรด้านการสอน
  - (5) ปรัชญาการศึกษา
- 2) การแนะนำบุคลากร
  - (1) การสร้างบรรยากาศในโรงเรียน
  - (2) การเคารพซึ่งกันและกัน
  - (3) การพิจารณาลำดับความสำคัญของการตัดสินใจก่อนการปฏิบัติ
  - (4) การจัดเวลาเพื่อแนะนำครู
  - (5) การเลือกสรรบุคลากรของโรงเรียนอย่างระมัดระวัง
- 3) ความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน
  - (1) การสร้างให้ชุมชนรู้จักและเข้าใจโรงเรียน
  - (2) การเห็นความสำคัญของความคานงายของชุมชน
  - (3) การปฐมนิเทศครูให้รู้จักและเข้าใจชุมชน
  - (4) การทำให้เด็กเรียนรู้จักและเข้าใจโรงเรียนของตน

- (5) การรายงานผลการเรียนของนักเรียนให้ผู้ปกครองทราบ
  - (6) การเขียนบทความและหุดานที่ชุมชน
- 4) การบริหาร
- (1) ความเข้าใจผู้บริหารด้าน
  - (2) ความเป็นผู้นำกับการตัดสินใจกลุ่ม
  - (3) การดูแลอาคารสถานที่

Cambell (1977) กล่าวถึงหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้บริหารโรงเรียนไว้ 4 ประการคือ

- 1) เป็นผู้จัดรูปร่าง
- 2) เป็นผู้สื่อความหมาย
- 3) เป็นผู้นำการศึกษา
- 4) เป็นผู้บังคับบัญชา

ดังนั้น โดยสรุปแล้ว ผู้บริหารโรงเรียนเป็นบุคคลที่มีความสำคัญยิ่งที่จะนำโรงเรียนไปสู่ความสำเร็จ เพราะเป็นผู้ที่ได้รับการมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาให้เป็นผู้ใช้อำนาจหน้าที่และทำหน้าที่บริหารทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการเรียนการสอน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ และการเป็นผู้บริหารโรงเรียนที่ดีนั้น จะต้องเข้าใจสภาพปัจจุบัน ปัญหา และความต้องการของโรงเรียนและชุมชน เพื่อให้สามารถกำหนดนโยบายและวางแผนการดำเนินงานให้สอดคล้องกับความต้องการของโรงเรียนและชุมชน บังเกิดผลดีและมีประสิทธิภาพ รวมทั้งต้องรู้จักใช้ทั้งศาสตร์และศิลป์ในการบริหารงานอันจะนำมาซึ่งความสำเร็จตามวัตถุประสงค์หลักของโรงเรียน

## 2.2 การบริหารโรงเรียนประถมศึกษา

### 2.2.1 ความหมายของการบริหารโรงเรียนประถมศึกษา

การบริหารโรงเรียน (School Administration) มีผู้ให้ความหมายไว้ดังนี้

สมบูรณ์ พรหมภาพ (2521) ได้ให้ความหมายของการบริหารโรงเรียนไว้ว่า เป็นการดำเนินงานของกลุ่มบุคคลในสถานที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามหน้าที่ความรับผิดชอบของโรงเรียนอันได้แก่ การให้บริการทางการศึกษาแก่สมาชิกของสังคม ให้บรรลุจุดมุ่งหมายตามที่กำหนดไว้ สอดคล้องกับ นิพนธ์ กินาวงศ์ (2526) ที่กล่าวว่า การบริหารโรงเรียน หมายถึง กระบวนการ

ต่าง ๆ ในการดำเนินงานของกลุ่มบุคคลที่เรียกว่า ผู้บริหาร โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การบริการทางการศึกษามุ่งสมาชิกในสังคม การดำเนินงานต่าง ๆ จะต้องเป็นไปตามระบบที่สังคมกำหนดไว้

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2528) กล่าวถึง การบริหารของผู้บริหารโรงเรียนว่า หมายถึง การที่ผู้บริหารใช้อำนาจที่มีอยู่จัดการดำเนินงานของสถานศึกษา นั้น ๆ ให้ดำเนินการไปสู่เป้าหมายที่ต้องการ การบริหารโรงเรียนให้มีประสิทธิภาพนั้นผู้บริหารจะต้องบริหารโดยยึดเป้าหมายคือ คุณภาพการศึกษาของนักเรียน และงานวิชาการเป็นหลัก ซึ่งจะต้องมีการวางแผนการดำเนินงานตามแผนที่กำหนดไว้ มีการนิเทศ ติดตาม ควบคุม กำกับและประเมินผลทุกขั้นตอนอย่างสม่ำเสมอ

โดยสรุปแล้วจะเห็นว่า หากจะบริหารงานของโรงเรียนให้เกิดผลดีนั้น สิ่งสำคัญประการแรกผู้บริหารจะต้องเป็นบุคคลที่มีบทบาทสำคัญ จำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้บริหารจะต้องมีความรู้ ความเข้าใจในหลักการบริหารเพราะผู้บริหารเป็นผู้รับผิดชอบอย่างใกล้ชิด และโดยตรงกับการจัดการศึกษาอันเป็นพื้นฐานการศึกษาทุกระดับ ผู้บริหารโรงเรียนจะต้องทราบและตระหนักในความรับผิดชอบตามบทบาทและหน้าที่ของตน กล่าวคือในการบริหารโรงเรียนประถมศึกษานั้นจะต้องเข้าใจถึงวัตถุประสงค์ ขอบข่าย และความสำคัญของการบริหารโรงเรียนอย่างชัดเจนดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2528)

### 2.2.2 วัตถุประสงค์ของการบริหารโรงเรียน

- 1) เพื่อให้งานต่าง ๆ ของโรงเรียนดำเนินไปโดยเรียบร้อย
- 2) เพื่อให้บุคลากรในโรงเรียนสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- 3) เพื่อแก้ปัญหาในการดำเนินงานต่าง ๆ ของโรงเรียน
- 4) เพื่อให้งานต่าง ๆ ของโรงเรียนบรรลุเป้าหมาย
- 5) เพื่อเป็นการตอบสนองนโยบายของหน่วยงานที่รับผิดชอบในระดับสูง
- 6) เพื่อเตรียมความเปลี่ยนแปลงของแนวคิดใหม่ในการจัดการศึกษา

### 2.2.3 ขอบข่ายของการบริหารโรงเรียนประถมศึกษา

ในการบริหารโรงเรียนประถมศึกษาผู้บริหารโรงเรียนจำเป็นต้องศึกษาขอบข่ายและแนวทางปฏิบัติงานบริหารโรงเรียนให้เข้าใจอย่างลึกซึ้ง กว้างขวาง และครอบคลุมทุกภาระงาน เพื่อให้เพียงพอกที่จะนำไปใช้ดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ

สุวัตร ศิลปอนันต์ (อ้างถึงใน สัมฤทธิ์ กางเพ็ญ, 2537) ได้แบ่งงานของผู้บริหาร ออกเป็น 4 ประเภท คือ งานเกี่ยวกับโอกาสทางการศึกษา งานบริหารงานวิชาการ งานเกี่ยวกับ ชุมชน งานบริหารการเงินและงานอาคารสถานที่ วัสดุอุปกรณ์ และเครื่องมือเครื่องใช้ต่าง ๆ

Smith และคณะ (1961) ได้จำแนกงานของผู้บริหารโรงเรียนไว้ 7 ประการคือ งาน ทัวไป งานบุคคล งานวิชาการ งานการเงิน งานอาคารสถานที่ งานกิจการนักเรียนและงานชุมชน

Fish (1963) ได้จำแนกงานบริหารโรงเรียนของผู้บริหารไว้ 4 ประการคือ งานการ บริหารกิจการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับชุมชน งานบริหารงานวิชาการ งานด้านบุคลากร และงาน บริหารด้านการเงิน อุตการ อาคารสถานที่และบริการต่าง ๆ

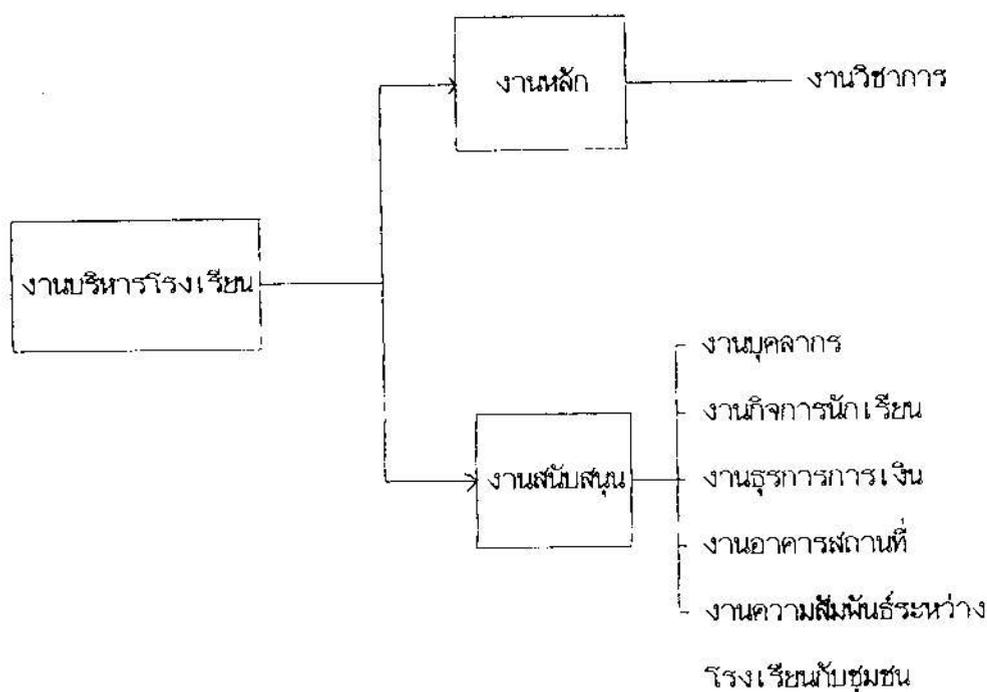
Miller (1965) ได้จำแนกงานบริหารโรงเรียนไว้ 10 ประการคือ งานกิจการนักเรียน งานแผนการสอน งานปฏิบัติตามแผนการสอน งานบุคลากรที่สอน งานบุคลากรที่ไม่ได้สอน งาน อาคารสถานที่ งานวัสดุ งานบริการทางวิชาการ งานการเงิน และวัดประเมินผลการศึกษา

โดยสรุปแล้ว งานบริการโรงเรียนประถมศึกษาที่มีขอบข่ายครอบคลุมงานหลายด้าน ซึ่ง สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้กำหนดงานบริหารโรงเรียนตามภารกิจของ โรงเรียนประถมศึกษาไว้ 6 งานดังนี้

- 1) งานวิชาการ
- 2) งานบุคลากร
- 3) งานกิจการนักเรียน
- 4) งานธุรการ การเงิน
- 5) งานอาคารสถานที่
- 6) งานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน

งานทั้ง 6 งานนี้ เมื่อพิจารณาเทียบกับวัตถุประสงค์หลักของการบริหารโรงเรียนจะเห็นว่า งานวิชาการเป็นงานหลักโดยตรง จึงสามารถแบ่งงานบริหารโรงเรียนทั้ง 6 งานออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

- 1) งานหลัก เป็นงานที่เป็นไปเพื่อให้ให้นักเรียนสามารถบรรลุตามจุดหมายของหลักสูตร ได้โดยตรง ได้แก่ งานวิชาการ
- 2) งานสนับสนุนเป็นงานที่ช่วยส่งเสริมให้การปฏิบัติงานหลักเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ได้แก่ งานบุคลากร งานกิจการนักเรียน งานธุรการการเงิน งานอาคารสถานที่และงานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน ดังแผนภูมิที่ 1



แผนภูมิที่ 1 ขอบข่ายงานบริหารโรงเรียนประถมศึกษา

จากขอบข่ายงานบริหารโรงเรียนประถมศึกษาดังกล่าวข้างต้น พอจะแยกรายละเอียดของงานแต่ละงานของโรงเรียนได้ดังนี้

1) งานวิชาการ ถือเป็นงานหลักของโรงเรียน ผู้บริหารประถมศึกษาจะต้องเข้าใจขอบข่ายของงาน เพื่อจะได้รับบริหารงานได้ครอบคลุมงานต่าง ๆ สำหรับโรงเรียนประถมศึกษา งานวิชาการมีขอบข่ายดังนี้

- (1) งานด้านหลักสูตรและการนำหลักสูตรไปใช้
- (2) งานการเรียนการสอน
- (3) งานสื่อการเรียนการสอน
- (4) งานวัดและประเมินผล
- (5) งานห้องสมุด
- (6) งานนิเทศการศึกษา
- (7) งานด้านการวางแผนและกำหนดวิธีดำเนินงาน
- (8) งานส่งเสริมการสอน
- (9) งานประชุมอบรมทางวิชาการ

2) งานบุคลากร โรงเรียนประถมศึกษาเป็นหน่วยงานระดับปฏิบัติ มีภารกิจงานบุคลากรต่าง ๆ ดังนี้

- (1) การกำหนดความต้องการบุคลากร
- (2) การจัดบุคลากรเข้าปฏิบัติงาน
- (3) การควบคุม กำกับ ติดตามและนิเทศบุคลากร
- (4) งานพัฒนาและธำรงรักษาบุคลากร
- (5) การประเมินการปฏิบัติงานของบุคลากร

3) งานกิจการนักเรียน เป็นงานช่วยสนับสนุนงานวิชาการมีภารกิจที่สำคัญ 4 กิจกรรมคือ

- (1) กิจกรรมที่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2523
- (2) กิจกรรมบริการนักเรียน
- (3) กิจกรรมที่ส่งเสริมให้มีขึ้นในโรงเรียน
- (4) กิจกรรมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน

4) งานธุรการ การเงินและพัสดุ เป็นงานสนับสนุนงานอื่น ๆ ให้สามารถดำเนินการไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้ อาจแยกงานธุรการ การเงินและพัสดุได้ดังนี้

#### งานธุรการ

- (1) งานสารบรรณ
- (2) งานทะเบียนและรายงาน
- (3) งานเกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัยในอาคารสถานที่
- (4) งานประชาสัมพันธ์

#### งานการเงินและพัสดุ ประกอบด้วย 3 งานย่อยคือ

- (1) งานงบประมาณ
- (2) งานพัสดุ
- (3) งานการเงินและบัญชี

5) งานอาคารสถานที่ ขอบข่ายงานอาคารสถานที่ประกอบด้วยกิจกรรมที่สำคัญ 5 ประการคือ

- (1) งานจัดสร้างอาคารสถานที่
- (2) การใช้อาคารสถานที่

- (3) การบำรุงรักษาอาคารสถานที่
  - (4) การควบคุมดูแลอาคารสถานที่
  - (5) การประเมินผลการใช้อาคารสถานที่
- 6) งานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน มีขอบข่ายงานครอบคลุมงานทั้ง 5 รายการดังต่อไปนี้

- (1) การประชาสัมพันธ์โรงเรียน
- (2) การให้บริการแก่ชุมชน
- (3) การร่วมกิจกรรมของชุมชน
- (4) การให้ชุมชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมของโรงเรียน
- (5) การสร้างเสริมความสัมพันธ์กับชุมชน

#### 2.2.4 แนวคิดหลักในการบริหารโรงเรียนประถมศึกษา

การศึกษาระดับประถมศึกษา เป็นการศึกษาที่รัฐมุ่งเน้นให้ผู้เรียนมีความรู้ความสามารถขั้นพื้นฐาน และให้สามารถคงสภาพอ่านออก เขียนได้ คิดคำนวณได้ มีความสามารถประกอบอาชีพตามควรแก่วัย และสามารถดำรงตนเป็นพลเมืองดีในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และรัฐได้กำหนดเป็นแนวนโยบายการศึกษาของรัฐไว้ว่า "รัฐพึงจัดการศึกษากว้างขวางให้ทั่วถึงบริบูรณ์สำหรับสถานศึกษาของรัฐและของท้องถิ่นจะต้องจัดให้เปล่า" โดยสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มีหน้าที่และความรับผิดชอบโดยตรงในการจัดการ ควบคุม และกำกับ ระบบการศึกษาของทั้งประเทศให้บรรลุจุดมุ่งหมายของแผนการศึกษาแห่งชาติ ตามช่วงของแผนระยะต่าง ๆ และต้องรับผิดชอบการปฏิบัติงานตามนโยบายของรัฐบาลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกิจการการประถมศึกษาโดยตรง

ดังนั้น นโยบายและแนวทางในการดำเนินงานที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เป็นผู้กำหนดขึ้น จึงเป็นสิ่งจำเป็นที่หน่วยงานการศึกษาทุกระดับ ตั้งแต่ระดับจังหวัด อำเภอ กลุ่มโรงเรียน และโรงเรียน จะต้องใช้เป็นหลักกำกับการจัดการศึกษาในส่วนรับผิดชอบของงานอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโรงเรียนประถมศึกษาซึ่งเป็นหน่วยงานปฏิบัติจะต้องมีหน้าที่โดยตรง ในอันที่จะทำให้นโยบายของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ และของรัฐบาลบรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้กล่าวถึงแนวคิดหลักในการบริหาร  
โรงเรียนประถมศึกษาไว้ดังนี้

- 1) โรงเรียนประถมศึกษา เป็นหน่วยงานทางการศึกษาระดับปฏิบัติการที่สำคัญที่สุด และ  
ผลการจัดการประถมศึกษาจะเป็น เช่นใดนั้น ขึ้นอยู่กับการปฏิบัติงานของโรงเรียน
- 2) ภารกิจหลักของโรงเรียนประถมศึกษา คือ การจัดการเรียนการสอน เพื่อให้ให้นักเรียน  
บรรลุจุดหมายที่กำหนดไว้ในหลักสูตรนั้นคือ คุณภาพที่พึงประสงค์ทั้งทางด้านผลสัมฤทธิ์ทางการ  
เรียนในกลุ่มประสบการณ์ คุณลักษณะที่พึงประสงค์และสุขภาพที่ดี
- 3) ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อคุณภาพการประถมศึกษามีหลายอย่าง เช่น ระบบบริหาร ผู้บริหาร  
โรงเรียน และผู้ปกครองนักเรียน ทั้งนี้ปัจจัยที่สำคัญที่สุดคือ ผู้บริหารโรงเรียน
- 4) การที่ผู้บริหารโรงเรียนจะประสบผลสำเร็จในการปฏิบัติงานได้นั้น ย่อมอาศัยความรู้  
ความสามารถ คุณธรรม และคุณลักษณะที่ดีของผู้บริหาร ดังนี้
  - (1) ด้านความรู้ ผู้บริหารต้องมีความรู้ในหลักการบริหารและกระบวนการบริหาร  
ตลอดจนเทคนิคการบริหารต่าง ๆ มีความรู้ความเข้าใจบทบาทหน้าที่ของตน พร้อมทั้งจะดำเนินการ  
ด้วยความสำนึกและเต็มใจ
  - (2) ด้านความสามารถของผู้บริหาร ต้องมีความสามารถในการวางแผนบริหาร  
โรงเรียนให้สอดคล้องกับงานและกระบวนการบริหาร มีความสามารถในการควบคุม กำกับ  
ติดตาม และนิเทศ ตลอดจนการประเมินผลของโรงเรียน และต้องสามารถดำเนินการบริหาร  
จนแยกระดับผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียน และสร้างคุณลักษณะที่พึงประสงค์ให้ไว้ในตัวนักเรียน  
ความรับผิดชอบ มีวินัย ใฝ่หาความรู้ ประหยัด ตลอดทั้งนักเรียนมีสุขภาพอนามัยดี
  - (3) ด้านคุณธรรม และคุณลักษณะที่ดีของผู้บริหารโรงเรียน ผู้บริหารโรงเรียน  
ต้องบริหารโรงเรียนโดยยึดระบบคุณธรรม มีความเป็นผู้นำที่น่าเชื่อถือ บริหารงานด้วยความ  
เมตตากรุณา มีความอดทน พยายามปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุเป้าหมายหลักของการประถมศึกษา  
และบริหารด้วยศักดิ์ศรีของผู้บริหาร ประกอบด้วยความสำนึกในหน้าที่ความรับผิดชอบ
- 5) การบริหารโรงเรียนจะบรรลุผลสำเร็จตามความมุ่งหมายของหลักสูตรได้ดังนั้น ย่อม  
ต้องอาศัยการบริหารอย่างน้อย 6 งาน คือ งานวิชาการ งานบุคลากร งานกิจการนักเรียน  
งานธุรการ การเงิน และพัสดุ งานอาคารสถานที่ งานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน  
ในงานบริหารทั้ง 6 งานนั้น งานวิชาการถือเป็นงานที่สำคัญที่สุด

6) ทรัพยากรในการบริหารทั้ง 4 อย่าง คือ บุคลากร เงิน วัสดุอุปกรณ์ และระบบการจัดการนั้น ทรัพยากรด้านบุคลากรเป็นทรัพยากรที่สำคัญที่สุด ดังนั้น ในการบริหารโรงเรียนจึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญต่องานและบุคลากรไปพร้อม ๆ กันนั่นคือ ทำอย่างไรจึงจะได้งานและให้บุคคลที่ทำงานทำงานอย่างมีความสุข

7) การบริหารงานทั้ง 6 งาน ของโรงเรียนจะเป็นไปได้ต้องอาศัยกระบวนการบริหารอย่างน้อย 4 ขั้นตอนคือ

- (1) การศึกษาสภาพปัจจุบัน ปัญหา และความต้องการของโรงเรียน
- (2) การวางแผน
- (3) การดำเนินการตามแผน
- (4) การประเมินผล

8) การบริหารโรงเรียนจะเป็นไปด้วยความราบรื่นและได้ผลดีขึ้น ถ้าผู้บริหารโรงเรียนได้ใช้แนวทางและเทคนิควิธีการต่าง ๆ ประกอบด้วย การบริหารที่ยึดผลที่เกิดขึ้นต่อนักเรียนเป็นสิ่งสำคัญ การบริหารโดยให้บุคลากรมีส่วนร่วม การตัดสินใจแก้ปัญหาอย่างมีระบบ การใช้หลักมนุษยสัมพันธ์และการใช้ภาวะผู้นำ เป็นต้น

9) การบริหารโรงเรียน ผู้บริหารจะต้องตระหนักอยู่เสมอว่า ทำอย่างไรให้นักเรียนบรรลุจุดมุ่งหมายของหลักสูตร โดยใช้เวลาน้อยลง และประหยัดทรัพยากรทั้งหมดที่โรงเรียนมีอยู่ ย่อมอาศัยการวางแผนและการจัดการที่ดี

10) ทักษะในการบริหารประกอบด้วย ทักษะด้านเทคนิควิธี ด้านมนุษยสัมพันธ์ และด้านความคิดรวบยอดของหน่วยงาน

สรุปได้ว่า การบริหารโรงเรียนประถมศึกษาเป็นการบริหารที่มีความสำคัญยิ่ง เพราะการประถมศึกษาเป็นการศึกษาระดับที่รัฐจัดให้กับพลเมือง เป็นการจัดการศึกษาในระบบโรงเรียนที่เป็นจุดเริ่มต้น และจุดสุดท้ายของประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ ผลการจัดการประถมศึกษาจะเป็นประโยชน์โดยตรงต่อการพัฒนาคนและประเทศชาติ ในการบริหารโรงเรียนประถมศึกษาถือว่าผู้บริหารโรงเรียนเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญต่อกระบวนการบริหาร ผู้บริหารโรงเรียนต้องเป็นผู้มีความรู้ ความสามารถ และปฏิบัติงานตามหน้าที่ในการบริหาร มุ่งที่จะดำเนินงานโดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์กับตัวนักเรียนเป็นประการสำคัญ โดยเน้นใช้ทรัพยากรและเวลาน้อยที่สุด แต่งานบรรลุเป้าหมายมีคุณภาพสูงสุด

## 2.3 พฤติกรรมการบริหาร

### 2.3.1 ความหมายและความสำคัญ

ผู้บริหารคือ ผู้นำ เป็นผู้มีบทบาทสำคัญยิ่งในฐานะผู้นำดั่งที่ (เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์, 2535) กล่าวไว้ว่า การบริหารการศึกษาในปัจจุบันมีส่วนประกอบที่สำคัญหลายอย่างขององค์การหรือหน่วยงานที่จะช่วยให้องค์การนั้นอยู่ได้อย่างไม่ล้ม มีความเจริญก้าวหน้าและบรรลุเป้าประสงค์ที่วางไว้ องค์ประกอบที่ขาดเสียมิได้ก็คือ บุคคลที่ทำหน้าที่เป็นผู้นำ หัวหน้าหรือผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานนั้น ในการที่จะรวมพลังทั้งหลายเพื่อพาให้หน่วยงานบรรลุเป้าประสงค์ ผู้บริหารเป็นผู้มีความสำคัญ เพราะเป็นผู้นำนโยบายจากหน่วยเหนือไปปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จ ดังนั้น การแสดงพฤติกรรมใดในการปฏิบัติงานตามหน้าที่จึงมีผลกระทบต่อคุณภาพของการจัดการศึกษาอย่างมาก ในที่นี้มิได้หมายความว่า พฤติกรรมการบริหารไว้หลายประการคือ

พรศรี ทองสมบัติ (2518) พฤติกรรมการบริหาร หมายถึงการกระทำหรือแสดงกิริยา และทำให้ผู้บริหารแสดงออกให้ผู้ร่วมงานสังเกตเห็นได้ในการบริหารงาน

สกลิต วิชาภิรมย์ (2522) พฤติกรรมการบริหาร หมายถึง การกระทำหรือการแสดงกิริยา ตลอดจนท่าทีที่ผู้บริหารแสดงออก เพื่อจัดดำเนินการในหน้าที่และความรับผิดชอบบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

วรสิทธิ์ เข้าวัดญาณนท์ (2523) พฤติกรรมการบริหารงาน คือรวมความถึงการกระทำหรือแสดงออกในการบริหารงาน โดยการจัดการ ติดตาม กำกับ ควบคุม กำกับนิเทศ สนับสนุน ส่งเสริม และประสานงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

ธงชัย สันติวงษ์ และ ชัยยศ สันติวงษ์ (2526) ได้กล่าวถึงพฤติกรรมของบุคคลในองค์การว่า ประกอบด้วยพฤติกรรม 3 ประเภท คือ พฤติกรรมเกี่ยวกับหน้าที่การงาน พฤติกรรมที่เกี่ยวกับการดำรงและรักษากลุ่ม และพฤติกรรมส่วนบุคคล

Barnard (อ้างถึงใน ธงชัย สันติวงษ์, 2526) ได้มองพฤติกรรมของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ เป็นสองแง่ คือ พฤติกรรมที่ก่อให้เกิดความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ขององค์การ ซึ่งเรียกว่า ประสิทธิภาพ (Effectiveness) กับพฤติกรรมที่มีประสิทธิภาพ โดยถือเอาระดับความพึงพอใจของบุคคลทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับงานที่เป็นเครื่องวัดประสิทธิภาพ ซึ่งเรียกว่าพฤติกรรมนี้มีประสิทธิภาพ (Efficiency) งานบางอย่างอาจบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่องค์การตั้งไว้ แต่ผู้เกี่ยวข้องไม่พอใจ เรียกว่าพฤติกรรมนี้มีประสิทธิผลแต่ไม่มีประสิทธิภาพ พฤติกรรมที่ดีต้องมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพรวมกัน

กล่าวโดยสรุป พฤติกรรมการบริหาร หมายถึง การกระทำหรือการแสดงกิริยาท่าทางที่ผู้บริหารแสดงออกในด้านการปฏิบัติงาน การปฏิบัติตน และด้านความสัมพันธ์กับบุคคลอื่น เพื่อให้งานในหน้าที่ปฏิบัติดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประสพผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

### 2.3.2 แนวคิดเกี่ยวข้องกับพฤติกรรมการบริหาร

จากการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน สามารถสรุปและเรียงลำดับการพัฒนาการบริหารได้ดังนี้

ธงชัย สันติวงษ์ (2523) ได้แบ่งแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารออกเป็น 5 แนวทางคือ

- 1) แนวคิดการบริหารที่มีหลักเกณฑ์ (Scientific management) แนวคิดนี้จะให้ความสำคัญต่องานเป็นสำคัญ (Work centered) ดังนั้นในการบริหารจึงเน้นที่ กระบวนการปฏิบัติงาน ซึ่งได้แก่ การวางแผน การจัดองค์การและการควบคุม
- 2) แนวคิดการบริหารแบบตัดสินใจ (Decisional approach) เป็นแนวคิดจากการดำเนินการทางธุรกิจ ซึ่งมุ่งกำไรเป็นผลตอบแทน ดังนั้นจึงให้ความสำคัญในการวิเคราะห์เชิงปริมาณเพื่อการตัดสินใจดำเนินการ
- 3) แนวคิดการบริหารเชิงพฤติกรรมศาสตร์ (Behavioral approach in management) แนวคิดนี้จะให้ความสำคัญต่อคนงานเป็นสำคัญ (People centered) ดังนั้นในการบริหารเน้นในเรื่อง การสร้างมนุษยสัมพันธ์ที่ดีในวิธีการจริงจังและเสริมสร้างขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงาน
- 4) แนวคิดการบริหารแบบระบบเพื่อการปรับตัว (Adaptive approach) เป็นแนวคิดที่เน้นการปรับตัวขององค์การให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมภายนอก เทคนิคที่สำคัญ คือ วิธีการเชิงระบบ (System approach) โดยพิจารณาถึงปัจจัยนำเข้า (Inputs) กระบวนการ (Process) และผลผลิต (Outputs)
- 5) แนวคิดการบริหารงานตามสถานการณ์ (Contingency approach) แนวคิดนี้เน้นการแก้ปัญหาโดยการจัดรูปแบบความสัมพันธ์ต่าง ๆ เพื่อการวิเคราะห์สำหรับสถานการณ์นั้น จะเห็นได้ว่าแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ได้พัฒนาเปลี่ยนแปลงทุกกระยะคือระยะแรกเริ่มของการบริหารงานได้มุ่งเน้นผลงานเป็นหลัก ดังนั้นการบริหารจึงให้ความสำคัญในเรื่องของการกำหนดนโยบาย การวางแผนการจัดองค์การ และการควบคุมบุคลากรภายใน

หน่วยงาน แต่ในระยะต่อมาผู้บริหารได้ค้นพบความจริงว่า คนเป็นสิ่งที่มีความจริงจัง มีความรู้สึกนึกคิด การเสริมสร้างขวัญกำลังใจในการทำงาน โดยการกระตุ้นและจูงใจก็ช่วยให้สมาชิกในหน่วยงานสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นแนวคิดในการบริหารงานในระยะต่อมาได้ให้ความสำคัญและสนใจต่อคนงานเป็นสำคัญ โดยเน้นการสร้างมนุษยสัมพันธ์ที่ดี ใช้วิธีการกระตุ้นและจูงใจเพื่อเสริมสร้างขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงานของบุคลากรในหน่วยงาน และในระยะต่อมาแนวคิดในการบริหารงานของหน่วยงานหรือองค์การได้มุ่งผลกำไรตอบแทนและปกป้ององค์การให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมภายนอกองค์การ ดังนั้นการบริหารในยุคนี้จึงมุ่งเน้นการวิเคราะห์เชิงปริมาณเพื่อการตัดสินใจและมุ่งเน้นวิธีการเชิงระบบซึ่งเป็นแนวคิดในการบริหารงานที่จะให้ความสำคัญทั้งคนและงานไปพร้อม ๆ กัน

จากการศึกษาบทบาทหน้าที่ของผู้บริหาร ชูบ กาญจนประกร (2526) ได้กำหนดหน้าที่ผู้ปฏิบัติ 10 ประการ ของผู้บริหารหรือผู้บังคับบัญชา ซึ่งจะต้องถือเป็นหน้าที่ปฏิบัติคือ

- 1) เป็นผู้วางแผนการปฏิบัติงาน
- 2) เป็นผู้จัดระเบียบขององค์การและจัดตัวบุคคลให้เข้าทำงาน
- 3) ควบคุมการคลัง
- 4) ประสานงาน
- 5) ให้ความข่าวสารและการติดต่อทั่วไป
- 6) บำรุงขวัญ ริเริ่มและส่งเสริมงาน
- 7) ตัดสินใจและออกคำสั่งให้ปฏิบัติงาน
- 8) เป็นทั้งหัวหน้า ผู้ควบคุมและมอบหมายงานให้ผู้อื่นทำ
- 9) ประเมินผลงาน
- 10) มีหน้าที่แก้ไขปรับปรุงงานให้ดีขึ้น

ธงชัย สันติวงษ์ (2536) จำแนกและจัดลำดับหน้าที่ในการบริหารไว้ดังนี้

- 1) การวางแผน (Planning)
- 2) การจัดองค์การ (Organizing)
- 3) การจัดคนเข้าทำงาน (Staffing)
- 4) การสั่งการ (Directing)
- 5) การควบคุม (Controlling)

กล่าวโดยสรุปแล้ว ผู้บริหารทุกคนซึ่งเป็นผู้นำขององค์การ ไม่ว่าจะเป็นผู้บริหารขององค์การใด ๆ ก็ตาม จะได้ชื่อว่าเป็นนักบริหารที่แท้จริง ก็ต่อเมื่อสามารถบริหารงานจนทำให้องค์การบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ในที่สุดและไม่ว่ากรณีใด ๆ ในทุกขณะการทำงานขององค์การหรือกลุ่มจะต้องได้ผลดี หรือมีประสิทธิภาพสูงในทุกครั้งที่ทำไปอีกด้วย องค์การจึงมีความหมาย และผู้บริหารผู้นั้น จึงจะได้ชื่อว่าเป็นนักบริหารที่แท้จริงโดยสมบูรณ์

การกระทำหรือการแสดงกิริยาท่าทางที่ผู้บริหารแสดงออกในด้านกาปฏิบัติงาน การปฏิบัติตน และด้านความสัมพันธ์กับบุคคลอื่น เพื่อให้หน้าที่ที่ปฏิบัติดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ และประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ เรียกว่า "พฤติกรรมกาบริหาร" ซึ่งประกอบด้วยกาวางแผน การตัดสินใจ การประสานงาน การติดต่อสื่อสาร และการควบคุม กำกับ นิเทศและประเมินผลในที่นี้จะกล่าวถึงพฤติกรรมแต่ละด้านโดยสังเขปดังนี้

### 2.3.1 การวางแผน

#### 1) ความหมายของการวางแผน

การวางแผนเป็นกาปฏิบัติงานที่สำคัญที่ผู้บริหารจะต้องกระทำก่อนการดำเนินงานต่าง ๆ ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินงานของโรงเรียนประเภทศึกษาทำาเดินไปสู่เป้าหมายที่ตั้งไว้ และในกระบวนการบริหารงานโรงเรียนนั้น การวางแผนถือเป็นกระบวนการแรก ผู้บริหารจะต้องรับผิดชอบทั้งในด้านการจัดทำแผน การนำแผนไปปฏิบัติและการประเมินแผน ดังนั้นการวางแผนจึงถือเป็นหัวใจของการบริหาร ซึ่งมีนักวิชาการได้ให้ความหมายไว้ดังนี้

Dror (อ้างใน มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2524) ให้ความหมายของการวางแผนว่าเป็นกระบวนการตัดสินใจล่วงหน้าในการกำหนดกิจกรรมที่จะทำาในอนาคต เพื่อไปสู่จุดหมายปลายทางที่ต้องการโดยวิธีการที่ดีที่สุด

กฤษณา โภคาสวรรค์ (อ้างใน มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2527) ให้ความหมายของการวางแผนไว้ดังนี้

- 1) การวางแผนคือ การคาดคะณล่วงหน้า
- 2) การวางแผน คือ การนำเอาความรู้และประสบการณ์ของมนุษย์ไปสู่กระบวนการซึ่งก่อให้เกิดการตัดสินใจอย่างมีเหตุผล

3) การวางแผนคือ การคิดเตรียมการไว้ล่วงหน้าว่าจะทำอะไร ทำที่ไหน ทำเมื่อไหร่ อย่างไร และใครทำ

4) การวางแผน คือ การคาดการณ์เกี่ยวกับสิ่งที่ต้องการจะกระทำในอนาคตโดยค้นหาวิธีดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งสิ่งที่ต้องการนั้น และเตรียมการตามวิธีการตามวิธีที่เลือกที่จะดำเนินการให้เรียบร้อยเอาไว้ล่วงหน้า

ประชุม รอดประเสริฐ (2535) ได้ให้ความหมายของการวางแผนไว้ว่า กระบวนการวางแผนเป็นเรื่องของการตัดสินใจ แบ่งสรรทรัพยากรหลายชนิดในปัจจุบัน เพื่อให้การดำเนินงานในองค์การประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ขององค์การในอนาคต หรือการวางแผนเป็นกระบวนการกำหนดทางเลือกในการดำเนินงานในอนาคต เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การโดยวิธีให้ประโยชน์สูงสุด

ธงชัย สันติวงษ์ (2536) ให้ความหมายการวางแผนคือ การกำหนดวิถีทางที่จะปฏิบัติไว้เป็นการล่วงหน้า ซึ่งจะทำให้เกิดผลสำเร็จตามต้องการ

ประพันธ์ สุริหาร (2537) การวางแผน หมายถึง การคิดกำหนดการล่วงหน้าว่าจะทำอะไรก่อนหลัง ทำเมื่อไร ทำใครทำ ทำที่ไหน และทำอย่างไร (What, Who, When, Where, Why, How)

วิโรจน์ สารรัตนะ (2539) ได้กล่าวถึงความหมายของการวางแผนว่า เป็นกระบวนการตัดสินใจเพื่อกำหนดวัตถุประสงค์ไว้ล่วงหน้าแล้วกำหนดวิธีการกระทำ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

กล่าวโดยสรุป การวางแผนคือ การตัดสินใจล่วงหน้าในการวางแผนทางการปฏิบัติในอนาคตว่าจะทำอะไร อย่างไร เมื่อไร ใครเป็นคนทำ และมีการจัดสรรทรัพยากรในปัจจุบัน เพื่อให้การดำเนินงานเกิดประโยชน์สูงสุด มีประสิทธิภาพที่สุด ประหยัดที่สุด ใช้เวลาน้อยที่สุด และมีข้อมูลประกอบการตัดสินใจ

## 2) ความสำคัญของการวางแผน

การวางแผนเป็นขั้นตอนสำคัญในการบริหารงานของผู้บริหาร เพราะการวางแผนจะช่วยให้การดำเนินงานประสบความสำเร็จอย่างเป็นที่น่ายินดี มีนักวิชาการได้กล่าวถึงความสำคัญของการวางแผนไว้ดังนี้

อุทัย บุญประเสริฐ (2527) กล่าวถึงความสำคัญของการวางแผนไว้ว่า การวางแผนเป็นขั้นตอนสำคัญในการบริหารงานเป็นเครื่องมือในการพัฒนางานต่าง ๆ ให้นับประสิทธิภาพสูงขึ้น ผู้บริหารที่ละเลยการวางแผนแม้เป็นผู้ที่เชี่ยวชาญมีความสามารถปานใดก็ตามมักประสบความยุ่งยากในการบริหารเสมอ ทั้งนี้เพราะขาดการคิดพิจารณาล่วงหน้า ขาดการคาดการณ์ถึงปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตอีกทั้งขาดการเตรียมการในการใช้ทรัพยากรให้เกิดผลมากที่สุด และถ้ามีการวางแผนที่ดีมีประสิทธิภาพตั้งแต่ต้นแล้ว การปฏิบัติตามแผนจะช่วยให้ประหยัดทั้งกำลังคน เงิน และทรัพยากรอื่น ๆ อีกทั้งช่วยให้การดำเนินงานมีทิศทางแน่นอน มีประสิทธิภาพ รู้ขั้นตอนในการดำเนินงานชัดเจน การตรวจสอบและการควบคุมงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

George R. Terry (อ้างใน ประชุม รอดประเสริฐ, 2535) ให้ความสำคัญของการวางแผนไว้ดังนี้

- 1) การวางแผนทำให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีวัตถุประสงค์และระเบียบระบบ
- 2) การวางแผนจะชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นที่ต้องมีการเปลี่ยนแปลงการดำเนินงานใน

อนาคต

- 3) การวางแผนช่วยแก้ปัญหาลักษณะคำถามที่ว่า "อะไรจะเกิดขึ้นบ้าง。(what is...)"
- 4) การวางแผนเป็นเครื่องมือที่ใช้ข้อมูลพื้นฐานในการควบคุม
- 5) การวางแผนจะช่วยส่งเสริมให้เกิดความสำเร็จในการปฏิบัติงาน
- 6) การวางแผนสามารถทำให้มองเห็นภาพรวมทั้งหมดของการปฏิบัติงานและขององค์การ
- 7) การวางแผนช่วยเพิ่มประสิทธิภาพและความสมดุลในการใช้วัสดุอุปกรณ์และเครื่องมือ

เครื่องใช้ เพื่อการปฏิบัติงาน

- 8) การวางแผนช่วยให้ผู้บริหารมีความแจ่มแจ้งก้าวหน้าในฐานะและตำแหน่งของหน้าที่ที่ทำงาน

ธงชัย สันติวงษ์ (2536) กล่าวถึงความสำคัญของการวางแผนไว้ว่า การวางแผนเป็นงานที่ฝ่ายบริหารจะต้องกระทำในลักษณะที่ต่อเนื่องกันอยู่เสมอ ผู้บริหารอาจสามารถทำงานตามแผนงานต่าง ๆ ไปได้เรื่อย ๆ ไปได้ แต่สำหรับหน้าที่ที่จะต้องทำการวางแผนนั้นจะไม่มีทางจบสิ้นหากแต่จะต้องปฏิบัติต่อเนื่องกันไปตลอดเวลา

กล่าวโดยสรุป ผู้บริหารที่ดีจำเป็นจะต้องวางแผนด้วยเหตุดังต่อไปนี้

- 1) การวางแผนนำไปสู่ความสำเร็จ ผู้บริหารที่วางแผนจะได้รับความสำเร็จสูงกว่าผู้บริหารที่ไม่วางแผนคิดง่าย ๆ

- 2) การวางแผนทำให้ผู้บริหารปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลงได้ดี
- 3) การวางแผนช่วยให้ผู้ได้บังคับบัญชาหรือฝ่ายปฏิบัติยึดเป็นเป้าหมายในการปฏิบัติงาน
- 4) การวางแผนช่วยให้การควบคุมการปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพ

### 3) ประเภทของแผน

อุทัย บุญประเสริฐ (2532) ได้แบ่งประเภทของแผนไว้ดังนี้

- 1) แผนซึ่งแบ่งเป็นประเภทด้วยระยะเวลา แผนซึ่งแบ่งประเภทด้วยระยะเวลา โดยทั่วไป

ตามปกติมีประเภทสำคัญ ๆ อยู่ 3 ประเภทคือ

- (1) แผนระยะสั้น (1-2 ปี)
- (2) แผนระยะปานกลาง (5 ปี)
- (3) แผนระยะยาว (10 ปี)

- 2) แผนซึ่งแบ่งประเภทโดยขอบเขตพื้นที่ เป็นแผนที่แบ่งประเภทโดยลักษณะขอบเขตพื้นที่

ครอบคลุมในการปฏิบัติงานของแผนคือ

- (1) แผนโลก
- (2) แผนภูมิภาค
- (3) แผนประเทศ
- (4) แผนภาค
- (5) แผนจังหวัด
- (6) แผนอำเภอ
- (7) แผนตำบล
- (8) แผนหมู่บ้าน
- (9) แผนเขต ซึ่งกำหนดเป็นการเฉพาะหรือแผนเขตบริการ

- 3) แผนซึ่งแบ่งประเภทโดยลักษณะมหภาคและจุลภาค

- (1) แผนชาติและแผนสาขา เช่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผน

เกษตร แผนอุตสาหกรรม แผนความมั่นคง ส่วนใหญ่ถือเป็นแผนมหภาค

- (2) แผนภาคและแผนท้องถิ่น ซึ่งในบางที่แยกแผนภูมิภาคออกไปต่างหากและ

กำหนดให้แผนท้องถิ่นเป็นแผนระดับจุลภาค

4) แผนแบ่งตามระดับองค์การ โดยจะถือว่าแผนรวมขององค์การเป็นแผนใหม่ ถ้าองค์การเป็นแผนจะแบ่งเป็น

- (1) ระดับชาติ
- (2) ระดับกระทรวง ทบวง
- (3) ระดับกรม สำนักงาน
- (4) ระดับกอง
- (5) ระดับฝ่าย/สาย
- (6) ระดับหน่วย/ศูนย์

5) แผนซึ่งแบ่งตามสาขางานในองค์การ เช่นนี้จะแบ่งตามสาขางานในองค์การเป็นหลัก เช่น

- (1) ด้านวิชาการ
- (2) ด้านกิจการนักเรียน
- (3) ด้านบุคลากร
- (4) ด้านอาคารสถานที่ สิ่งแวดล้อมและสิ่งอำนวยความสะดวก
- (5) ด้านการบริหารทั่วไปธุรการและการเงิน
- (6) ด้านความสัมพันธ์กับชุมชน
- (7) ด้านโครงการพิเศษ

แผนประจำสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดประกอบด้วย

- ก. แผนพัฒนา
- ข. ด้านการนิเทศการศึกษา
- ค. ด้านการบริหารทั่วไป
- ง. ด้านการเจ้าหน้าที่
- จ. ด้านการเงินและพัสดุ

6) แผนซึ่งแบ่งตามลักษณะตัวแผน แผนประเภทนี้จะคำนึงถึงลักษณะของแผนว่าเป็นแผนแบบใด เช่น

- (1) แผนลับ
- (2) แผนที่เป็นข้อตกลงหรือคำสั่ง
- (3) แผนที่เป็นเอกสาร

7) แผนซึ่งแบ่งตามเทคนิคการวางแผน

- (1) แผนเดี่ยวเฉพาะเรื่อง
- (2) แผนแบบผสมผสาน
- (3) แผนสมบูรณ์แบบ

8) แผนซึ่งแบ่งตามระดับชั้น ตามโครงสร้างของระบบแผน - แผนงาน - โครงการคือ

- (1) แผน (Plan)
- (2) แผนงาน (Programme)
- (3) โครงการ (Project)
- (4) งาน (Task)
- (5) กิจกรรม (Activity)

วิโรจน์ สารรัตน์ (2539) ได้จำแนกประเภทของแผนที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาไว้ดังนี้

ลักษณะที่ 1 แผนระยะยาว แผนระยะปานกลาง แผนระยะสั้น

-แผนระยะยาว (Long-range Plan) เป็นแผนที่มีขอบข่ายกว้าง มีความยืดหยุ่นสูง มีความจำเพาะเจาะจงน้อย ช่วงระยะเวลาอาจเป็น 5 ปี หรือมากกว่า

-แผนระยะปานกลาง (Intermediate-range Plan) เป็นแผนที่มียุทธศาสตร์น้อยกว่า แผนระยะยาว แต่มากกว่าแผนระยะสั้น มีความแน่นอนและความจำเพาะเจาะจงมากขึ้นกว่าแผนระยะยาว

-แผนระยะสั้น (Short-range Plan) เป็นแผนมีขนาดไม่ใหญ่โตนัก สามารถทำให้สำเร็จได้ในระยะเวลาอันสั้น มีความแน่นอนและความจำเพาะเจาะจงมากกว่าสองประเภทแรก เน้นการปฏิบัติเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จ

ลักษณะที่ 2 แผนกลยุทธ์ และแผนยุทธวิธีหรือแผนปฏิบัติการ

-แผนกลยุทธ์ (Strategic Plan) เป็นแผนระยะยาว ซึ่งอาจเป็นระยะ 2 ปี 5 ปี 10 ปี หรือมากกว่า มีลักษณะที่กำหนดแนวทางการดำเนินงานเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ไว้อย่างกว้าง ๆ เน้นถึงสิ่งที่จะทำ (What to do) และการจัดสรรทรัพยากรที่จำเป็น (Providing)

-แผนยุทธวิธี (Tactical Plan) หรือแผนปฏิบัติการ (Action Plan) เป็นแผนระยะสั้น ตามปกติมักเป็นระยะเวลา 1 ปี หรือน้อยกว่า มีลักษณะที่กำหนดแนวทางปฏิบัติที่จำเพาะเจาะจง โดยเน้นถึงการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพจากการใช้ทรัพยากรที่ประหยัด

**ลักษณะที่ 3** แผนกลยุทธ์ แผนระยะยาว และแผนระยะสั้น โดยอธิบายถึงช่วงเวลา จุดมุ่งหมายสาระสำคัญ และลักษณะที่แตกต่างกันของการวางแผนทั้งสามประเภทเป็นแผนภูมิดังนี้

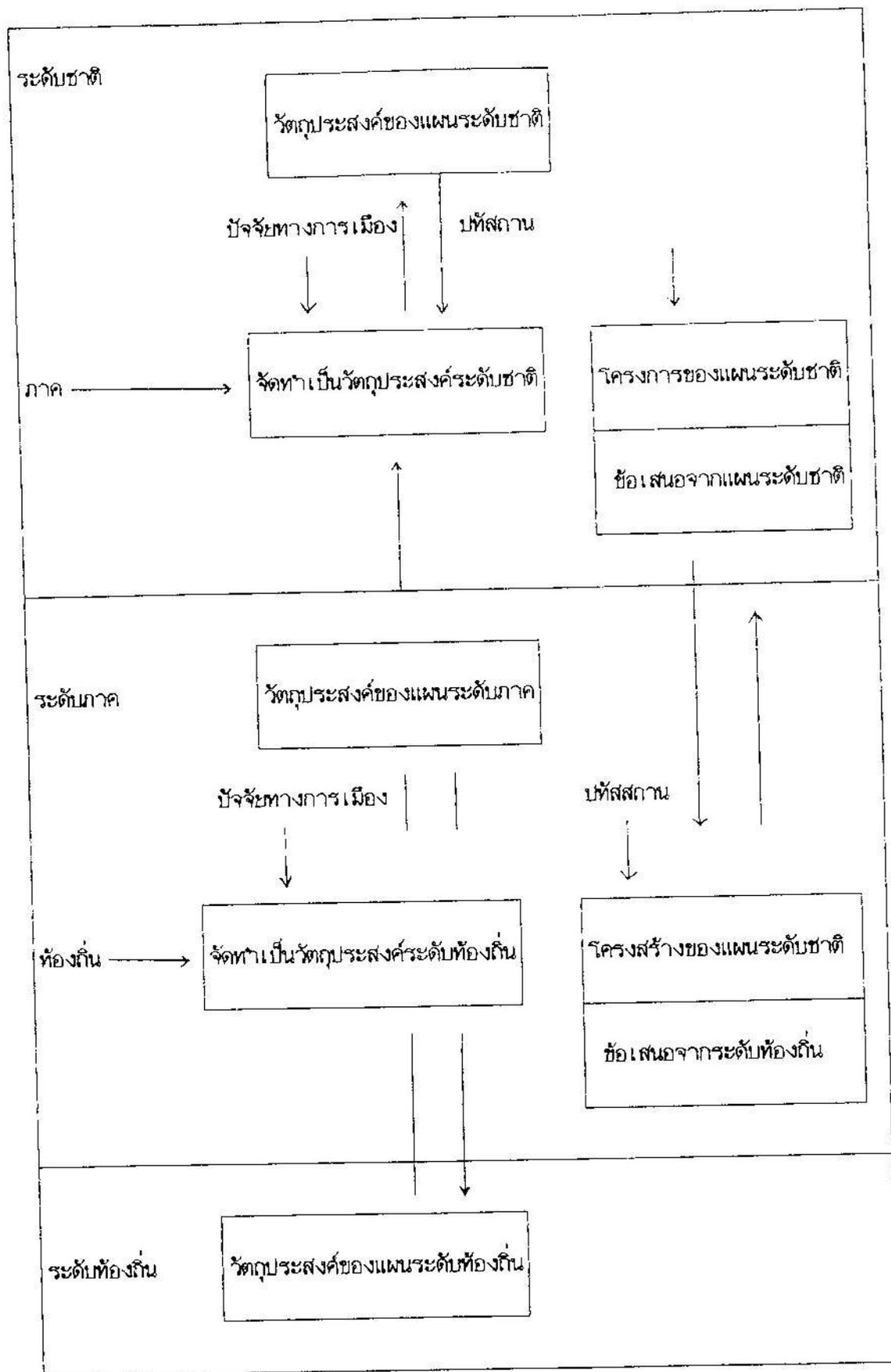
ประเภทของแผน	จุดมุ่งหมาย	สาระสำคัญ	ลักษณะที่แตกต่าง
แผนกลยุทธ์ (5-10 ปี)	จัดทำเค้าโครงแบบกว้าง ๆ เป็นแนวทางสำหรับอนาคตที่สำคัญ	หน้าที่สำคัญขององค์กรและวิธิตำเนินงานที่สำคัญ	กว้าง ๆ ทั่วไปเกี่ยวข้องกับผู้บริหารระดับสูงมองในมุมกว้าง
แผนระยะยาว (3-5 ปี)	จัดเตรียมเพื่อความก้าวหน้าระยะยาวช่วยลดการตัดสินใจระยะสั้นที่ไม่ต้องการ	วัตถุประสงค์เชิงปริมาณการกระทำที่จะให้แผนกลยุทธ์บรรลุผล	เฉพาะเจาะจงขึ้นเกี่ยวข้องกับผู้บริหารระดับกลางและระดับสูงมุมมองที่แคบกว่า
แผนระยะสั้น (1 ปี)	จะช่วยให้แผนระยะยาวบรรลุผลทีละขั้น	วัตถุประสงค์เชิงปริมาณการกระทำที่จะทำให้แผนระยะยาวบรรลุผล	เฉพาะเจาะจงที่สุดเกี่ยวข้องกับผู้บริหารระดับล่างมุมมองที่แคบที่สุด

**แผนภูมิที่ 2** แสดงลักษณะของแผนกลยุทธ์ แผนระยะยาว และแผนระยะสั้น

**ลักษณะที่ 4** แผนระดับมหภาค และแผนระดับจุลภาค

-แผนการศึกษาในระดับมหภาค (Macro Level) เป็นแผนที่จัดทำขึ้นในหน่วยงานระดับชาติ หรือหน่วยงานส่วนกลางซึ่งได้กำหนดนโยบายพัฒนาการศึกษาไว้กว้าง ๆ

-แผนการศึกษาในระดับจุลภาค (Micro Level) เป็นแผนที่จัดทำขึ้นในส่วนภูมิภาคซึ่งเป็นแผนระดับชาติ หรือแผนระดับหน่วยงานที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง เน้นการปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุผลตามนโยบายพัฒนาการศึกษาของแผนระดับมหภาค โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับสภาพความต้องการและความเป็นจริงของท้องถิ่น ดังแผนภูมิประกอบดังนี้



แผนภูมิที่ 3 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างแผนการศึกษาาระดับภูมิภาคกับระดับจุลภาค

สรุปแล้ว แผนสามารถแบ่งแยกออกเป็นหลายประเภท ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความสะดวกในการมองลักษณะของแผนได้ชัดเจน สะดวกในการทำความเข้าใจกรอบและลักษณะของแผน ในทางปฏิบัตินั้นแผนที่เป็นผลผลิตของการวางแผนจะมีคุณลักษณะหลายอย่างผสมผสานกัน

#### 4) กระบวนการวางแผน

กระบวนการวางแผนเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานหลายขั้นตอน เพื่อให้เข้าใจชัดเจน กระบวนการวางแผนอาจแบ่งได้เป็น 8 ขั้นตอนคือ

ขั้นที่ 1 การดำเนินการก่อนการวางแผน เป็นการเตรียมความพร้อมในด้าน การจัดองค์การ วิธีการ ความร่วมมือและข้อมูล

- กำหนดวิธีการวางแผนว่าจะทำอะไร มีขั้นตอนอย่างไรจึงจะได้ผลที่ดี

- การรวบรวมข้อมูล โดยการจัดสร้างฐานข้อมูล เก็บรวบรวมข้อมูลให้ครบทุกด้าน

ขั้นที่ 2 การวิเคราะห์ปัญหา วิเคราะห์ปัญหาแต่ละด้าน งานในตำแหน่งใดมีข้อบกพร่อง หรือมีปัญหาสิ่งใดอยู่ในสภาพที่พึงประสงค์เพื่อผู้บริหารจะได้วางแผนแก้ไขต่อไป

ขั้นที่ 3 การกำหนดแผนงานและโครงการ เพื่อให้การวางแผนครอบคลุมและครบถ้วนภารกิจของการบริหารการศึกษามีการจัดหมวดหมู่ของงานที่จะต้องปรับปรุง โดยแบ่งประเภทงานหลัก ๆ ออกเป็นแผนงานและส่วนย่อยของแผนงาน เรียกว่า โครงการ

ขั้นที่ 4 การกำหนดเป้าหมาย สถานที่พึงประสงค์ในการปฏิบัติงานตามที่วางแผนเอาไว้

ขั้นที่ 5 การกำหนดวิธีดำเนินการ ซึ่งในขั้นนี้มีสิ่งที่จะต้องคิดต้องทำ 3 อย่างคือ

- การกำหนดวิธีดำเนินการ (กิจกรรม)

- การกำหนดเวลาปฏิบัติงานและผู้รับผิดชอบ

- การกำหนดวิธีประเมิน

ขั้นที่ 6 การกำหนดค่าใช้จ่ายและทรัพยากรที่จะใช้ทั้งสิ้น

ขั้นที่ 7 การปฏิบัติตามแผน เป็นการใช้ปฏิบัติตามแผนที่วางไว้โดยทำตามวิธีการ (กิจกรรม)

ที่กำหนดไว้เพื่อให้ได้ผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

ขั้นที่ 8 การประเมินผล ปรับปรุงแผนและวางแผนใหม่เป็นการตรวจสอบและประเมินผลการทำงานตามแผนที่กำหนดไว้เพื่อให้รู้จุดอ่อนจุดแข็งและข้อบกพร่องต่าง ๆ

### 5) องค์ประกอบของการวางแผน

Pussell L.Ackoft (อ้างในมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2527) แบ่งองค์ประกอบของการวางแผนไว้ 5 องค์ประกอบคือ

- 1) จุดหมาย (Ends) คือการระบุถึงวัตถุประสงค์ (Objective) และจุดหมายหลัก (Goals)
- 2) วิธีการ (Means) ได้แก่การกำหนดและเลือกนโยบายการ จัดทำแผนโดย การเลือกวิธีการในการดำเนินการและวิธีการปฏิบัติ เพื่อบรรลุตามวัตถุประสงค์ และจุดมุ่งหมายหลักที่กำหนด
- 3) ทรัพยากร (Resources) คือ การประมาณการใช้ทรัพยากรทั้งประเภทปริมาณและวิธีการที่จะได้มาและวิธีการที่จัดสรรทรัพยากร เพื่อใช้สำหรับโครงการและกิจกรรมต่าง ๆ
- 4) การดำเนินงาน (Operation plan) คือ การกำหนดวิธีการปฏิบัติและการตัดสินใจ เพื่อดำเนินการ จัดทำแผนการให้เป็นไปตามแผนที่กำหนด

5) การควบคุม (Control) คือ การกำหนดวิธีการที่จะคาดคะเนหรือตรวจสอบข้อบกพร่อง ปัญหา และอุปสรรคที่จะเกิดขึ้นเพื่อกำหนดวิธีการป้องกันและแก้ไขอย่างต่อเนื่อง

สรุปแล้วการวางแผนเป็นเรื่องเกี่ยวกับการคิดและการตัดสินใจ (Thought and decision) ถึงวิธีการกระทำที่จำเป็นและสมควรจะต้องปฏิบัติ การวางแผนเป็นกระบวนการที่ละเอียดอ่อน ที่ต้องการกระทำให้เสร็จสิ้นก่อนการดำเนินการในกิจกรรมด้านต่าง ๆ ทั้งนี้ เพราะองค์การจะต้องดำเนินการเกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อมภายนอกที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา และด้วยเหตุผลที่ว่าในการดำเนินการใด ๆ องค์การจะผูกพันลงทุนใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ให้สิ้นเปลืองไปด้วย ดังนั้น ก่อนการดำเนินการใด ๆ จึงจำเป็นต้องมีการเลือกวิธีการและสิ่งที่จะกระทำสำหรับการดำเนินการที่แท้จริงในอนาคต จากทางเลือกต่าง ๆ ที่มีอยู่หลายทางในที่สุดแล้วไว้เป็นการล่วงหน้าด้วยวิธีการคิดที่รอบคอบเสียก่อน

#### 2.3.2 การตัดสินใจ (Decision Making)

##### 1) ความหมายของการตัดสินใจ

การบริหารแทบทุกด้านทุกขั้นตอนมีการตัดสินใจเป็นแกน จนกระทั่งนักปราชญ์บางท่านยอมรับว่าการบริหารกับการตัดสินใจคือสิ่งเดียวกัน ประสิทธิภาพของผู้บริหารจึงมีความสัมพันธ์โดยตรงกับคุณภาพของการตัดสินใจของเขา ธรรมชาติของการตัดสินใจและคุณภาพของการ

ตัดสินใจเป็นเครื่องชี้บอกถึงคุณภาพของผู้บริหารได้ดีกว่าสิ่งใด ๆ ที่เขาทำเสียเองได้มีนักศึกษามากมายท่านให้ความหมายของการตัดสินใจไว้ต่าง ๆ กันดังนี้

อุทัย นิรันดร์ (2520) ให้ความหมายของการตัดสินใจว่า การตัดสินใจ คือการซึ่งใจไตร่ตรองและตัดสินใจเลือกวิธีปฏิบัติที่ดีที่สุดวิธีใดวิธีหนึ่งจากหลาย ๆ วิธี เพื่อให้ได้ผลตามที่ประสงค์และเกิดความเสียหายน้อยที่สุด

เอกสารการสอนของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช (2532) ให้ความหมายของการตัดสินใจว่า การตัดสินใจคือ การเลือกทางปฏิบัติ ซึ่งมีอยู่สองทางหรือมากกว่า

ธงชัย สันติวงษ์ (2536) ได้ให้ความหมายของการตัดสินใจ หมายถึง ภาระหน้าที่ของผู้บริหารในการใช้ความสามารถที่ทรงงานหนักปฏิบัติงานอย่างดีที่สุดจนกระทั่งองค์การบรรลุวัตถุประสงค์ได้

ประพันธ์ สุริหาร (2537) กล่าวว่า การตัดสินใจ หมายถึง การเลือกหนทางปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่งจากบรรดาทางเลือกต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ โดยอาศัยหลักเกณฑ์บางประการประกอบการพิจารณา

ประชุม รอดประเสริฐ และคณะ (2538) กล่าวว่า การตัดสินใจ หมายถึง การเลือกทางเลือกระหว่างสองทางเลือกขึ้นไป

ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ (2538) กล่าวว่า การตัดสินใจ หมายถึง การเลือกทางเลือกกระหว่างสองทางเลือกขึ้นไป

สมยศ นาวิการ (2538) ให้ความหมายของการตัดสินใจว่า การตัดสินใจเป็นการเลือกทางเลือกต่าง ๆ ตามนิยามดังกล่าวนี้แสดงให้เห็นเป็นนัยว่า

1) เมื่อผู้บริหารทำการตัดสินใจ พวกเขาจะทำการเลือกตัดสินใจกระทำอะไรบนพื้นฐานของจิตสำนึกและเหตุผลและดุลยพินิจ การตัดสินใจโดยใช้อำนาจที่ผู้บัญชาการที่ไม่สามารถอธิบายได้จะอยู่บนพื้นฐานของดุลยพินิจบางอย่าง

2) ผู้บริหารมีทางเลือกต่าง ๆ เมื่อพวกเขาตัดสินใจการตัดสินใจจะไม่เกิดขึ้นในกรณีที่ไม่มียทางเลือกอื่น ๆ ที่เป็นไปได้การตัดสินใจต้องการการรับรู้และประสบการณ์ในการประเมินทางเลือกและเลือกทางเลือกที่ดีที่สุด

3) ผู้บริหารต้องมีความมุ่งหมายอย่างใดอย่างหนึ่งภายในใจ เมื่อพวกเขาทำการตัดสินใจไม่ได้นำไปสู่เป้าหมายบางอย่าง

สรุปการตัดสินใจ หมายถึง กระบวนการในการสร้างทางเลือกการดำเนินงานใด ๆ ใด  
หลาย ๆ ทางแล้วจึงมาตรวจสอบประเมินผลทางเลือกเหล่านั้น เพื่อเลือกทางเลือกที่ดีที่สุดเพื่อ  
นำไปดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ต่อไป

## 2) ความสำคัญของการตัดสินใจ

อรุณ รักรธรรม (อ้างใน อัมพร นิระสา, 2539) ได้กล่าวถึงความสำคัญของการ  
ตัดสินใจไว้ว่า การตัดสินใจเป็นเสมือนหัวใจของการบริหารงานหรือการจัดการ ทั้งนี้ด้วยเหตุที่  
ว่าจะพิจารณาถึงการดำเนินงานที่จะนำไปสู่วัตถุประสงค์ใด ๆ ก็ตาม องค์การนั้นมักจะเริ่มตั้งแต่  
การกำหนดวัตถุประสงค์ และความจำเป็นที่ต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์การนั้นเป็น  
อย่างไรในขั้นตอนต่อไป จะมีการกำหนดนโยบายหรือกลวิธีให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์นั้น ๆ นับ  
เป็นการตัดสินใจอีกขั้นหนึ่ง ที่จะทำการเลือกสรรวิธีทางที่เหมาะสมที่สุด โดยเชื่อมันว่าจะเป็นวิธี  
นำไปสู่วัตถุประสงค์ที่ต้องการนั้น ๆ ได้

ดังนั้นผู้บริหารต้องคำนึงเสมอว่า งานบริหารโรงเรียนจะบรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่ขึ้นอยู่กับ  
อยู่กับการตัดสินใจเป็นสำคัญ การตัดสินใจที่ผิดพลาดย่อมส่งผลเสียหายต่อหน่วยงานไม่มากนักน้อย  
ไม่ว่าการตัดสินใจนั้นจะกระทำโดยตัวผู้บริหารเอง คณะครู หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งในโรงเรียน  
ก็ตาม ผู้บริหารกับการตัดสินใจจึงมีความสัมพันธ์กันอย่างแยกไม่ออก โดยถือเป็นหน้าที่และความ  
รับผิดชอบที่ผู้บริหารจะหลีกเลี่ยงไม่ได้

## 3) หลักการตัดสินใจ

การตัดสินใจที่ดีควรมีหลัก เอกสารประกอบการสอนมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช  
(2532) ได้เสนอหลักในการตัดสินใจไว้ 3 ประการคือ

1) ต้องรู้ปัญหาจริงแน่ชัด ส่วนมากผู้บริหารมักเสียเวลาในการตัดสินใจแก้ปัญหาเพราะ  
ไม่ได้คิดให้ถ่องแท้ว่าปัญหาที่แท้จริงคืออะไร หรือมีเป้าหมายคืออะไร การตัดสินใจที่ถูกต้องเกิด  
จากการรู้ปัญหาที่แท้จริงแน่ชัด เท่านั้น

2) ต้องมีข้อมูลหลักฐานเพียงพอ ผู้บริหารที่ประสบความสำเร็จมาแล้วมักแก้ปัญหาหรือ  
ตัดสินใจโดยอาศัยข้อมูลี่แท้จริง การตัดสินใจจะถูกต้องเพียงใดขึ้นอยู่กับการใช้ข้อมูลประกอบ