

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับพฤติกรรมกรรมการบริหารงานของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ จำเป็นต้องอาศัยแนวคิด ทฤษฎี เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับบทบาทผู้นำและผู้บริหาร เนื่องจากหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอเป็นผู้นำและผู้บริหารของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ ซึ่งถือว่าเป็นองค์การหนึ่ง จึงต้องมีคุณลักษณะเช่นเดียวกับผู้นำในองค์การอื่นๆ ผู้วิจัยจึงขอนำเสนอเรื่องที่เกี่ยวข้องตามลำดับดังนี้

- 2.1 การบริหารงานการประถมศึกษาอำเภอ
- 2.2 บทบาทหน้าที่ของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ
- 2.3 บทบาทผู้นำ
- 2.4 ผู้นำและผู้บริหาร
- 2.5 พฤติกรรมการบริหาร
- 2.6 งานการวางแผน
- 2.7 งานบุคลากร
- 2.8 งานงบประมาณ
- 2.9 งานวิชาการ
- 2.10 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 การบริหารงานการประถมศึกษา

การบริหารงานการประถมศึกษาตั้งแต่ระดับบนสุดคือระดับชาติจนถึงระดับล่างสุดคือโรงเรียน แบ่งการบริหารงานเป็น 2 ส่วนคือ ส่วนที่เป็น "สำนักงาน" และส่วนที่เป็น "คณะกรรมการ" โดยแต่ละระดับจะมีอำนาจหน้าที่สอดคล้องกัน เพียงแต่นำหนักแตกต่างกัน ซึ่งในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะการบริหารงานของการประถมศึกษาอำเภอเท่านั้น

สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอเป็นหน่วยงานทางการศึกษาตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 และจัดตั้งขึ้นตามมาตรา 26 และมาตรา 28(2) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523 เป็นส่วนราชการส่วนกลางที่มี

สำนักงานตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาค ตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ดังนั้น สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอจึงไม่เป็นส่วนราชการในอำเภอตามลักษณะการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค

พระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523 ได้กำหนดโครงสร้างการบริหารการประถมศึกษาในระดับอำเภอไว้ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2532)

มาตรา 23 ให้มีคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ ประกอบด้วยนายอำเภอเป็นประธาน ศึกษาธิการอำเภอ และข้าราชการครูที่ได้รับเลือกตั้งเป็นตัวแทนข้าราชการครูในกลุ่มโรงเรียนภายในเขตอำเภอ กลุ่มโรงเรียนละหนึ่งคนเป็นกรรมการ และหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอเป็นกรรมการและเลขานุการ

มาตรา 24 คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ มีอำนาจหน้าที่ภายในเขตอำเภอดังนี้

- 1) ประสานการดำเนินงานการศึกษาของโรงเรียน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ
- 2) เสนอแนะการแต่งตั้งผู้อำนวยการโรงเรียน อาจารย์ใหญ่ และครูใหญ่ในโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด
- 3) เสนอความดีความชอบประจำปีของข้าราชการครูสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด
- 4) ปฏิบัติงานอื่นตามที่กฎหมายกำหนด และตามที่คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดมอบหมาย

มาตรา 26 ให้มีสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอทุกอำเภอ เป็นหน่วยงานบริหาร สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติงานธุรการของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ จัดการประถมศึกษาภายในเขตอำเภอ ปฏิบัติงานอื่นๆ ตามที่กฎหมายกำหนด และตามที่คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดมอบหมาย

2.2 บทบาทหน้าที่ของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ

พระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา ได้กำหนดบทบาทของหัวหน้าการประถมศึกษาไว้ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2535)

มาตรา 27 และมาตรา 28(3) กำหนดให้หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ / กิ่งอำเภอ มีอำนาจหน้าที่บังคับบัญชา ควบคุม ดูแลโดยทั่วไปซึ่งราชการของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ / กิ่งอำเภอ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด โดยลักษณะงานที่ปฏิบัติจะต้องเป็นไปตามขอบข่ายของงาน 4 งาน ดังนี้

2.2.1 งานบริหารทั่วไป

- 1) การจัดสำนักงาน ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดอาคารสถานที่ บริเวณสำนักงาน วัสดุครุภัณฑ์ และสิ่งอำนวยความสะดวกอื่นๆ ที่เอื้อต่อการปฏิบัติงานของบุคลากรให้รวดเร็ว ประหยัด สะดวก มีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด
- 2) งานสารบรรณ ดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารเอกสาร เริ่มตั้งแต่การจัดทำการรับ-ส่ง การจัดเก็บ การยืมและการทำลาย
- 3) งานประชาสัมพันธ์ ดำเนินการเกี่ยวกับการเผยแพร่ข่าวสาร เหตุการณ์ด้าน การจัดการศึกษาของหน่วยงานในสังกัด
- 4) งานสวัสดิการและสวัสดิภาพ ดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องการให้การสงเคราะห์ ช่วยเหลือข้าราชการและลูกจ้าง รวมทั้งการดำเนินการเกี่ยวกับความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ของข้าราชการและลูกจ้าง
- 5) งานยานพาหนะ ดำเนินการเกี่ยวกับการขอใช้ การควบคุมดูแล การบำรุง รักษายานพาหนะของทางราชการ และการเบิกจ่ายน้ำมันเชื้อเพลิง
- 6) งานดำเนินการตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา ดำเนินการเกี่ยวกับการส่งเด็ก เข้าเรียน การยกเว้นเด็กเข้าเรียน การย้ายและการจำหน่ายนักเรียน การจัดตั้ง การรวมและการเลิกล้ม การตั้งชื่อและการเปลี่ยนแปลงชื่อโรงเรียนประถมศึกษา
- 7) งานประสานงาน รับผิดชอบการประสานงานกับหน่วยงานทางการศึกษาอื่น และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา
- 8) งานโครงการขยายโอกาสทางการศึกษา ปฏิบัติงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการ ดำเนินงานทางการศึกษา ทั้งระดับก่อนประถมศึกษา ระดับประถมศึกษา และระดับมัธยมศึกษา
- 9) งานนโยบายและแผนพัฒนาการศึกษา การดำเนินการเกี่ยวกับการจัดทำข้อมูลและ สารสนเทศทางการศึกษา จัดทำแผนพัฒนาการศึกษาและแผนปฏิบัติการประจำปี ติดตามการดำเนินงานและรายงานผลการปฏิบัติตามแผน
- 10) งานอื่นๆ ซึ่งมีได้อยู่ในความรับผิดชอบของงานใด เช่น งานโครงการพิเศษตาม

นโยบาย เป็นต้น

2.2.2 งานการเจ้าหน้าที่

1) งานวางแผนบุคลากร ดำเนินการเกี่ยวกับการศึกษาวิเคราะห์ตำแหน่ง และอัตราเงินเดือน การจัดทำกรอบอัตรากำลัง การกระจายอัตรากำลัง และการตัดโอนตำแหน่งและเงินเดือน

2) งานสรรหาและแต่งตั้ง ดำเนินการเกี่ยวกับข้อมูลบุคลากร เสนอแนะเกี่ยวกับการสรรหา การทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ การย้าย การแต่งตั้ง การโอน และการออกจากราชการ

3) งานพัฒนาบุคลากร ดำเนินการเกี่ยวกับการส่งเสริม และพัฒนาข้าราชการและลูกจ้าง โดยการฝึกอบรม ประชุมสัมมนา การศึกษาดูงาน และการลาศึกษาต่อ

4) งานทะเบียนประวัติ ดำเนินการเกี่ยวกับแฟ้มประวัติข้าราชการ การแก้ไขเพิ่มเติมทะเบียนประวัติ การขอมีบัตรประจำตัวข้าราชการและลูกจ้าง การดำเนินการเกี่ยวกับการขีเครื่องราชอิสริยาภรณ์และเหรียญตราต่างๆ และรวมทั้งการลาของข้าราชการและลูกจ้าง

5) งานวินัยและการรักษาวินัย ดำเนินการส่งเสริม และให้ความรู้เกี่ยวกับวินัยการรักษาวินัย การสอบสวน การลงโทษ การอุทธรณ์ การร้องทุกข์ และความผิดทางแพ่ง

6) งานปรับปรุงการกำหนดตำแหน่ง และการเลื่อนเงินเดือน ดำเนินการเกี่ยวกับการขอปรับปรุงการกำหนดตำแหน่ง การให้คำแนะนำปรึกษาหารือเกี่ยวกับการขอกำหนดตำแหน่ง การจูงใจและบำรุงขวัญเกี่ยวกับการเลื่อนระดับ ตำแหน่ง การประเมินเพื่อการเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปี

7) งานเลขานุการคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ / กิ่งอำเภอ ซึ่งต้องดำเนินการเตรียมการประชุม ติดต่อประสานงาน จัดทำระเบียบวาระการประชุม จดรายงานการประชุม และเอกสารประกอบการประชุม รวมทั้งการดำเนินงานตามมติที่ประชุม

2.2.3 งานการเงินและพัสดุ

1) งานการเงิน ดำเนินการเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน การรับเงิน การนำส่งเงิน ทุกหมวดรายจ่ายและทุกประเภท

2) งานบัญชี ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดทำบัญชี ทะเบียน หลักฐานการเงิน รายงานการเงินทุกประเภท ตรวจสอบเอกสาร การรับจ่ายเงินและการจัดเก็บเอกสารเกี่ยวกับการเงินและบัญชี

3) งานพัสดุ ดำเนินการเกี่ยวกับพัสดุ ตั้งแต่การจัดซื้อ การจัดจ้าง การควบคุม การตรวจสอบ การรายงาน และงานอื่นที่เกี่ยวกับการพัสดุ

4) งานงบประมาณ ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดทำแผนงบประมาณ การจัดตั้ง และการจัดสรรงบประมาณ การติดตามรายงานการใช้งบประมาณ ตามหมวดรายจ่าย ตามแผนงาน และโครงการ

2.2.4 งานนิเทศการศึกษา

1) งานนิเทศ ติดตาม และประเมินผลการจัดการศึกษา ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวกับการวางแผนการนิเทศ การให้คำปรึกษา สาธิตและแนะนำ ดำเนินการนิเทศพัฒนาคุณภาพการศึกษา ติดตาม และประเมินผลการจัดการศึกษาของกลุ่มโรงเรียนและโรงเรียน

2) งานศึกษาค้นคว้า วิเคราะห์วิจัย ดำเนินการเกี่ยวกับการรวบรวมเอกสารที่เกี่ยวกับการเรียนการสอน เทคนิค และวิธีการใหม่ทางการศึกษา วิเคราะห์ วิจัยเพื่อพัฒนาการศึกษา รวบรวมรายงานวิจัย และเผยแพร่ สนับสนุนให้บุคลากรในโรงเรียนผลิตเอกสารและรายงานทางวิชาการ

3) งานพัฒนาการนิเทศและส่งเสริมการนิเทศภายในโรงเรียน ดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนารูปแบบ และเทคนิควิธีการนิเทศให้เหมาะสม สนับสนุน แนะนำ ส่งเสริม การนิเทศภายในโรงเรียน

4) งานบริการทางการศึกษาและเทคโนโลยีทางการศึกษา ดำเนินการเกี่ยวกับการรวบรวมการเผยแพร่นวัตกรรมและเทคโนโลยี สนับสนุนศูนย์วิชาการกลุ่มโรงเรียน ให้บริการด้านวิชาการแก่โรงเรียน รวมทั้งการประสานงานกับศูนย์วิชาการจังหวัด

5) งานบริหารและปฏิบัติโครงการ ดำเนินการเกี่ยวกับการวางแผนด้านวิชาการ การจัดทำโครงการพัฒนาคุณภาพการศึกษา การดำเนินงานตามโครงการสนับสนุนการสอน การนิเทศติดตามและรายงานผลการดำเนินงาน

6) งานประสานงานและเผยแพร่เอกสารทางวิชาการ ดำเนินการเกี่ยวกับการติดต่อประสานงานกับหน่วยงานทางการศึกษา องค์กรเอกชนที่เกี่ยวกับการส่งเสริมการศึกษา จัดหาและรวบรวมเอกสาร คู่มือครู ตำราเรียน รวมทั้งสื่อการเรียนการสอนให้กับโรงเรียน ติดตามและรายงานผลการดำเนินงาน

นอกจากบทบาทหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523 และขอบข่ายงานทั้ง 4 งาน ตามที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

กำหนดไว้ และคณะกรรมการข้าราชการครู ได้กำหนดความรู้ความสามารถของผู้ที่ดำรงตำแหน่ง หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอไว้ตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่งข้าราชการครู พ.ศ. 2528 พอสรุปได้ดังนี้

- 1) มีความรู้ความเข้าใจในวิชาการศึกษาอย่างเหมาะสมแก่การปฏิบัติหน้าที่
- 2) มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารการศึกษาและการบริหารการประถมศึกษา รวมทั้งมีความเข้าใจในกฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ ที่ใช้ในการปฏิบัติงาน
- 3) มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับแผนการศึกษาแห่งชาติ นโยบายทางการศึกษาและแผนพัฒนาการศึกษาทั้ง ในส่วนที่เกี่ยวกับการประถมศึกษาและในส่วนอื่นที่เกี่ยวข้อง
- 4) มีความรู้ความสามารถในการบริหารการศึกษา อันได้แก่ การวางแผน การมอบหมายงาน การสั่งการ การประสานงาน การนิเทศและแนะนำ การควบคุมและติดตามประเมินผล ตลอดจนการปกครองบังคับบัญชา
- 5) มีความรู้ความเข้าใจในการบริหารงาน
- 6) มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- 7) มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารงานการเงินและงบประมาณ และการบริหารอาคารสถานที่
- 8) มีความรู้ความสามารถในการริเริ่ม ปรับปรุง อย่างเหมาะสมแก่การปฏิบัติหน้าที่ (คณะกรรมการข้าราชการครู, 2528)

จะเห็นได้ว่า การบริหารงานในบทบาทหน้าที่ของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอมีมากทั้งที่กำหนดไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน และที่เป็นความคิดริเริ่ม สร้างสรรค์ ที่ผู้ดำรงตำแหน่งจะคิดหรือกำหนดขึ้นเพื่อเป็นแนวทางการบริหารงานของตนเอง เพื่อประโยชน์และความสำเร็จในการปฏิบัติงาน

2.3 บทบาทผู้นำ

การบริหารงานในหน้าที่ของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ บทบาทการบริหารงานจะต้องเป็นไปตามอำนาจและหน้าที่ที่มีอยู่ตามกฎหมาย และกรอบงานตามที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติกำหนด หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอทุกตำแหน่ง จึงมีอำนาจหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายเช่นเดียวกัน แต่พฤติกรรมการบริหารงานของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอแต่ละคนจะแตกต่างกันออกไปตามประสบการณ์และลักษณะความเป็นผู้นำมา เป็นแบบอย่าง ในการบริหารงาน

อุทัย หิรัญโต (2523) จำแนกพฤติกรรมของผู้นำไว้ดังนี้

- 1) ผู้นำตามกฎหมาย หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งผู้นำ หรือหัวหน้าคนโดยกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของหน่วยงาน มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้
- 2) ผู้นำที่เกิดจากความสามารถพิเศษ มีบุคลิกภาพดี มีความสามารถในการพูด มีความเฉลียวฉลาด มีคุณธรรม

3) ผู้นำที่เป็นสัญลักษณ์ เป็นผู้นำโดยตำแหน่งหน้าที่ความรับผิดชอบ หรือคุณสมบัติส่วนตัว เป็นเพียงสัญลักษณ์ของกลุ่ม คนทั่วไปต้องเคารพนับถือ เช่น พระมหากษัตริย์

นพพงษ์ บุญจิตราดุลย์ (2525) เสนอรูปแบบของการเป็นผู้นำไว้ 3 ประการ คือ

- 1) ผู้นำแบบเผด็จการ ผู้นำประเภทนี้เป็นผู้สั่งงานเฉียบขาดไม่คำนึงถึงผู้อื่น ไม่มีการแบ่งงาน รวบรวมอำนาจแบบเผด็จการ จะตัดสินใจด้วยตนเอง ยึดมั่นในความคิดของตนเองเป็นใหญ่ สร้างบรรยากาศความกลัวขึ้นในหน่วยงาน
- 2) ผู้นำแบบตามสบาย ผู้นำประเภทนี้มักปล่อยให้ผู้ใต้บังคับบัญชาทำงานกันตามใจชอบ ไม่มีการนิเทศติดตามผลงาน การตัดสินใจขึ้นอยู่กับผู้ใต้บังคับบัญชาจะทำอย่างไรก็ได้ตามใจชอบ ถ้าผู้ใต้บังคับบัญชาดีก็จะดีได้ แต่ถ้าผู้ใต้บังคับบัญชาไม่ดีก็จะเสียได้
- 3) ผู้นำแบบประชาธิปไตย ผู้นำประเภทนี้ใช้อำนาจตามวิถีทางประชาธิปไตย การตัดสินใจจะถือความเห็นของคนส่วนใหญ่ มีการประชุมปรึกษาหารือกันก่อนตัดสินใจ มีการกระจายอำนาจรับฟังความคิดเห็น ไม่ใช้อำนาจกดขี่ เปิดโอกาสให้ทุกคนมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหา ทุกคนได้ร่วมกันพิจารณา เคารพในสิทธิหน้าที่ของแต่ละคน

Getzels and Guba (1957) แบ่งผู้นำออกเป็น 3 แบบ คือ

- 1) ผู้นำที่ใช้อำนาจทางสถาบันมิตี คือผู้นำที่ใช้อำนาจ และระเบียบข้อบังคับของสถาบัน เป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินการให้บุคลากรมีบทบาทตามที่สถาบันกำหนด มุ่งในประโยชน์และเป้าหมายของหน่วยงานเป็นสำคัญ ไม่คำนึงถึงบุคคล ผู้นำประเภทนี้งานอาจจะสำเร็จแต่ขาดคุณภาพ ขวัญกำลังใจไม่ดี
- 2) ผู้นำทางบุคคล ผู้นำทางบุคคลถือว่า บุคคลมีความสำคัญ แต่ละบุคคลจะไม่เหมือนกัน ผู้นำเข้าใจในเพื่อนร่วมงานแต่ละบุคคล และมีความสัมพันธ์อันดีกับทุกคน คำนึงถึงความรู้ ความสามารถ ความต้องการ และความจำเป็นของแต่ละบุคคลเป็นหลัก ไม่เคร่งครัดจนเกินไป ใช้วิธีประนีประนอม ผู้นำประเภทนี้ส่วนใหญ่จะได้คนไม่ค่อยได้งาน

3) ผู้นำแบบผสมผสาน คือผู้นำที่มีพฤติกรรมทั้งสองด้านคือ ใช้อำนาจทางสถาบันมิติและใช้บารมีทางสถาบันบุคคลพร้อมๆ กัน คือ การเลือกใช้และผสมผสานกันให้เหมาะสมกับสถานการณ์

จากพฤติกรรมการบริหารงานของผู้หน้านั้น ยังไม่สามารถยืนยันได้ว่า ในการบริหารงานนั้นจะใช้บทบาทผู้นำและการบริหารรูปแบบใดดีที่สุด ดังนั้น พฤติกรรมการบริหารจึงมีรูปแบบ และเอกลักษณ์ไม่เหมือนกัน แต่อย่างไรก็ตามการบริหารงานในหน้าที่ของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ จึงจำเป็นต้องแสดงพฤติกรรมการบริหารงานโดยการเลือกใช้บทบาทผู้นำแบบต่าง ๆ ให้เหมาะสมกับบุคคล เวลา โอกาส สังคม สิ่งแวดล้อม และสถานการณ์

2.4 ผู้นำและผู้บริหาร

"ผู้นำ" มีผู้ให้ความหมายทั้งที่เหมือนกัน และแตกต่างกันตามทัศนะ ประสบการณ์ของแต่ละบุคคล ดังต่อไปนี้

ประพันธ์ สุริหาร (2533) ได้ให้ความหมายของ"ผู้นำ" ไว้ว่า บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งหรือได้รับการยอมรับให้เป็นหัวหน้า ผู้ตัดสินใจ เพราะมีความสามารถในการปกครองบังคับบัญชา และพาผู้ใต้บังคับบัญชาหรือกลุ่มไปในทางที่ดีหรือชั่วได้ หรืออาจกล่าวได้ว่า คือบุคคลที่มีอิทธิพลเหนือคนอื่นและนำคนอื่นทำงาน

โดยทั่วไปแล้วคนมักจะเข้าใจว่า ผู้นำ ผู้บังคับบัญชา หัวหน้างานนั้นมีความหมายเหมือนกัน และใช้แทนกันได้ แต่ที่จริงแล้ว ผู้นำไม่ใช่หัวหน้างานและหัวหน้างานก็ไม่ใช่ผู้นำเสมอไป อย่างไรก็ตามจะเห็นว่าหัวหน้างานนั้น เป็นการบอกตำแหน่งหน้าที่ และความรับผิดชอบของเขาเท่านั้น การที่จะเป็นหัวหน้างานที่ดีนอกจากจะรับผิดชอบต่อหน้าที่แล้วจำเป็นต้องมีคุณลักษณะการเป็นผู้นำที่ดีอยู่ด้วยเสมอ

ธีระ รุณเจริญ (อ้างถึงใน วิมล ศิริโยธิน, 2531) ได้ให้ความหมายของผู้นำไว้ว่า

1) ผู้นำ คือ บุคคลที่ดำรงตำแหน่งหัวหน้าในหน่วยงาน อาจจะโดยการแต่งตั้งหรือโดยการได้รับเลือก ผู้นำประเภทนี้เป็นผู้นำโดยตำแหน่ง

2) ผู้นำ คือ บุคคลหนึ่งบุคคลใด มีบทบาทในการมีอิทธิพลทำให้คนอื่นปฏิบัติตามความประสงค์ของตนเองได้ ตามนัยนี้ผู้นำจึง ไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ที่มีตำแหน่งทางการบริหาร ผู้นำประเภทนี้เป็นผู้นำโดยบทบาท หรือผู้นำนอกแบบ

นพพงษ์ บุญจิตราตุลย์ (2527) ได้ให้ความหมายของผู้นำไว้ 5 ประการ คือ

1) ผู้นำ คือ ผู้มีอิทธิพลในทางที่ถูกต้องต่อการกระทำของผู้อื่น

2) ผู้นำ คือ ผู้ที่มีอิทธิพลในทางที่ถูกต้องต่อการกระทำของผู้อื่นมากกว่าคนอื่นๆ ในกลุ่ม หรือในองค์การซึ่งเขาปฏิบัติอยู่

3) ผู้นำ คือ ผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งจากกลุ่มเพื่อให้เป็นหัวหน้า

4) ผู้นำ คือ ผู้ซึ่งใช้อิทธิพลมากในการกำหนดเป้าหมาย หรือการปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายของกลุ่มหรือองค์การ

5) ผู้นำ คือ ผู้ซึ่งได้รับตำแหน่งในสำนักงานและมีอิทธิพลในตัวเอง (มองในแง่ของตำแหน่งงาน

สรุป ผู้นำ คือ ผู้ที่มีอิทธิพลเหนือกว่าผู้อื่นในกลุ่ม สามารถจูงใจคนและนำบุคคลอื่นในกลุ่มให้ปฏิบัติงานไปตามจุดมุ่งหมายที่วางไว้หรือเป็นไปตามความต้องการของเขา

"ผู้บริหาร" มีผู้ให้ความหมายไว้มากมาย ทั้งที่เหมือนกันและแตกต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับทัศนคติ ประสบการณ์ของแต่ละบุคคล ซึ่งจะเสนอดังต่อไปนี้

สุทธิ ทองประติษฐ์ (อ้างถึงใน พูลสวัสดิ์ อาจวิชัย, 2537) ให้ความหมาย ผู้บริหาร ไว้ว่า ผู้บริหาร คือ บุคคลที่ทำหน้าที่เป็นหัวหน้างาน ผู้บังคับบัญชาและผู้นำที่มีอำนาจหน้าที่ ทั้งที่ได้มาจากการแต่งตั้งและเลือกตั้งเข้ามาปฏิบัติงานเพื่อความอยู่รอดและเจริญรุ่งเรืองขององค์การ

วิญญู สาธร (2526) ให้ความหมายของผู้บริหารการศึกษาไว้ว่า คือ ผู้จัดการและผู้บริหาร ผิดชอบการดำเนินงานต่างๆ ทุกชนิดในระบบการศึกษา ผู้บริหารการศึกษาอาจทำงานในระดับ สถานศึกษา ในระดับท้องถิ่น หรือชุมชน หรืออำเภอ หรือเทศบาล หรือระดับจังหวัด จนถึงระดับ ส่วนกลาง ได้แก่ หัวหน้าแผนก ผู้อำนวยการกอง อธิบดี และปลัดกระทรวง

สมิคร หนูไพบุญจน์ (อ้างถึงใน อุทัย หิรัญโต, ม.ป.ป.) ให้ความหมายของผู้บริหาร ไว้ว่า คือ ผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบกิจกรรมต่างๆ ที่คนตั้งแต่สองคนขึ้นไปร่วมมือกัน เพื่อพัฒนาบุคคลให้เป็นสมาชิกที่ดี และพัฒนางานด้านต่างๆ ให้แก่สังคม

สรุป ผู้บริหาร คือ บุคคลที่ได้รับการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งให้เป็นผู้นำในการทำกิจกรรมร่วมกันของกลุ่มที่มีตั้งแต่สองคนขึ้นไปเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

2.5 พฤติกรรมกรรมการบริหาร

2.5.1 แนวความคิดเกี่ยวกับพฤติกรรมกรรมการบริหาร

การพัฒนาทฤษฎีและหลักการบริหารเกิดขึ้นมาเมื่อเร็ว ๆ นี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิวัติอุตสาหกรรมเมื่อศตวรรษที่ 19 ได้ทำให้เกิดความต้องการวิธีการบริหารที่ทันสมัยมากยิ่งขึ้น

การพัฒนาวิทยาการใหม่ ๆ ในระยะนั้นรวมจุดสนใจอยู่ที่จำนวนของวัตถุดิบ และคนงานที่มีอยู่เป็นจำนวนมากภายในโรงงาน และความยุ่งยากของการประสานสิ่งเหล่านั้นทั้งหมดเพื่อก่อให้เกิดการผลิตที่มีประสิทธิภาพ ด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้ คนจึงได้เริ่มต้นให้ความสนใจกับปัญหาของการบริหาร (สมยศ, อ้างถึงใน จิรพงษ์ ไชยยศ, 2536)

แนวความคิดทางการบริหารที่เกิดขึ้นที่เกิดขึ้นมาตามประวัติความเป็นมาตามที่ได้ทราบมา จากพื้นฐานความคิดที่เกิดขึ้นในแต่ละยุคสมัยที่มีภาวการณ์เปลี่ยนแปลงเป็นลำดับมานั้น พอจะสรุปได้ดังต่อไปนี้

1) แนวคิดการบริหารที่มีหลักเกณฑ์ (Scientific Management) แนวคิดนี้จะให้ความสำคัญต่องานเป็นสำคัญ (Work Centered) ดังนั้นในการบริหารจึงเน้นที่กระบวนการปฏิบัติงานต่าง ๆ เช่น การวางแผน การจัดองค์การ และการควบคุม

2) แนวคิดการบริหารแบบมนุษยสัมพันธ์ (Human Relations) แนวคิดนี้จะให้ความสำคัญต่อคนงานเป็นสำคัญ (People Centered) ดังนั้น ในการบริหารจึงเน้นหนักในเรื่องการสร้างมนุษยสัมพันธ์ที่ดี ใช้วิธีการจูงใจและเสริมสร้างขวัญกำลังใจในการปฏิบัติ

3) แนวคิดการบริหารแบบการตัดสินใจ (Decisional Approach) เป็นแนวคิดจากการดำเนินการทางธุรกิจ ซึ่งมุ่งกำไรเป็นผลตอบแทน ดังนั้นจึงให้ความสำคัญในการวิเคราะห์เชิงปริมาณเพื่อการตัดสินใจดำเนินการและเน้นหนักถึงกระบวนการต่างๆ ของการตัดสินใจที่มีแตกต่างกันไปได้หลายทางด้วยกัน

4) แนวคิดการบริหารแบบระบบเพื่อการปรับตัว (Asaptive Approach) เป็นแนวคิดที่เน้นการปรับตัวขององค์การให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมภายนอก เทคนิคที่สำคัญคือวิธีการเชิงระบบ (System Approach) โดยพิจารณาถึงปัจจัยนำเข้า (Inputs) ผลผลิต (Outputs) และกระบวนการ (Process)

5) แนวคิดการบริหารงานตามสถานการณ์ (Contingency Approach) แนวคิดนี้เน้นการแก้ปัญหาโดยการจัดรูปแบบความสัมพันธ์ต่างๆ เพื่อการวิเคราะห์สำหรับสถานการณ์นั้น

จะเห็นได้ว่าแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันได้พัฒนาเปลี่ยนแปลงทุกระยะ กล่าวคือในระยะแรกเริ่มของการบริหารงานได้มุ่งเน้นผลงานเป็นหลัก ดังนั้นการบริหารงานจึงให้ความสำคัญในเรื่องการกำหนดนโยบาย การวางแผน การจัดองค์การ และการควบคุมบุคลากรในหน่วยงาน แต่ในระยะต่อมาการบริหารก็ได้ให้ความสำคัญกับคนเป็นสิ่งที่มีความจริงใจ มีความรู้สึกนึกคิด การเสริมสร้างขวัญกำลังใจให้แก่สมาชิกในหน่วยงานโดยการกระตุ้นและจูงใจ ก็

จะช่วยให้สมาชิกในหน่วยงานสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นแนวคิดในการบริหารงานในระยะต่อมามีได้ให้ความสนใจต่อคนงานเป็นสำคัญ โดยเน้นในการสร้างมนุษยสัมพันธ์ที่ดี ใช้วิธีการกระตุ้นและจูงใจเพื่อสร้างเสริมขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน และในยุคต่อมาแนวคิดในการบริหารงานขององค์การได้มุ่งกำไรผลตอแลก และปรับองค์การให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมภายนอก ดังนั้นในการบริหารงานจึงมุ่งถึงการวิเคราะห์เชิงปริมาณเพื่อการตัดสินใจ และมุ่งวิธีการเชิงระบบ ซึ่งแนวคิดในการบริหารงานเหล่านี้จะให้ความสำคัญทั้งงานและคนนั่นเอง

2.6 งานการวางแผน

การวางแผนเป็นภารกิจหลักประการหนึ่ง และถือเป็นหัวใจของกระบวนการบริหารทั้งกิจการของรัฐหรือเอกชนเพราะการวางแผนจะทำให้เกิดการปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และถือว่เป็นหน้าที่ของผู้บริหารที่ต้องกระทำเป็นประจำ ซึ่งมิผู้ให้ความหมายและกล่าวถึงความสำคัญของการวางแผนไว้ดังนี้

2.6.1 ความหมายของการวางแผน

อุทัย หิรัญโต (2525) ให้ความหมายว่าการวางแผนคือการตัดสินใจที่กำหนดไว้ล่วงหน้าว่าจะทำกิจกรรมใด ๆ หรือกำหนดการกระทำอย่างหนึ่งไว้ล่วงหน้า และเมื่อดำเนินการจนได้เค้าโครงที่แสดงถึงการเตรียมการที่จะกระทำในอนาคต ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษร จะเรียกว่าแผน

ประชุม รอดประเสริฐ (2528) ให้ความหมายของการวางแผนไว้ว่า กระบวนการวางแผนเป็นเรื่องของการตัดสินใจ แบ่งสรรทรัพยากรหลายชนิดในปัจจุบัน เพื่อให้การดำเนินงานในองค์การประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ในอนาคต หรือการวางแผนเป็นกระบวนการกำหนดทางเลือกในการดำเนินงานในอนาคต เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การโดยวิธีให้ประโยชน์สูงสุด

ฉัตรชัย อรุณันท์ (2524) กล่าวว่า การวางแผนคือความพยายามที่จะกำหนดอนาคตของหน่วยงานเกี่ยวกับความคาดหวังของผลสำเร็จในอนาคตของบุคคลและข้อจำกัดต่างๆ ตลอดจนทรัพยากรที่จะนำมาใช้ในการดำเนินงานต่าง ๆ เพื่อให้สิ่งที่คาดหวังในอนาคตเป็นจริง

กิติมา ปรีดีดิลก (2524) กล่าวว่า การวางแผนเป็นวิธีการจัดเตรียมการเพื่อแก้ปัญหาในอนาคต โดยเตรียมแก้ปัญหาในปัจจุบันเพื่อผลประโยชน์ในอนาคต

พัลลภ หันนาคินทร์ (2524) กล่าวว่า การวางแผนเป็นขั้นแรกของการบริหารงาน เป็น

การดำเนินการเลือกวิธีปฏิบัติจากแนวคิดต่างๆ ที่นำไปสู่แนวปฏิบัติจริงจะทำอะไร ทำอย่างไร และใครทำ

2.6.2 ความสำคัญของการวางแผน

การวางแผนมีความสำคัญต่อการบริหารงานของผู้บริหาร เพราะทำให้เกิดความมั่นใจในการดำเนินงาน และแผนถือเป็นเครื่องมือในการดำเนินงานที่ช่วยเชื่อมโยงการใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดและเกิดประสิทธิภาพ ซึ่ง สมพงษ์ เกษมสิน (2523) กล่าวถึงความสำคัญของการวางแผนว่าจะช่วยอำนวยความสะดวกแก่การบริหารองค์การ ไว้ 6 ประการ คือ

1) ช่วยให้การบริหารงานเป็นไปโดยประสานสอดคล้องกัน มีการทำงานเป็นหมู่คณะร่วมมือกันทำงานและก่อให้เกิดความสามัคคีในการทำงาน

2) การปฏิบัติงานตามแผน ย่อมก่อให้เกิดการประหยัด ทั้งกำลังเงิน กำลังคน และปัญหา

3) ช่วยให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และรวดเร็ว

4) ช่วยให้การตรวจสอบและประเมินผลเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ

5) ช่วยแบ่งเบาภาระหน้าที่การงานของผู้บังคับบัญชาให้น้อยลง โดยเฉพาะการใช้เทคนิคการมอบอำนาจหน้าที่

6) จะสามารถระดมกำลังคนและทรัพยากรต่าง ๆ ขององค์การมาใช้ได้อย่างทั่วถึง

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2527) ให้ความเห็นว่า แผนที่ดีควรจะมีลักษณะดังนี้

1) มีนโยบายและวัตถุประสงค์ค่อนข้างชัดเจน แน่ชัดและเข้าใจง่าย

2) มีความสอดคล้องกับแผนในระดับอื่นๆ

3) มีการนำเอาทรัพยากรที่มีอยู่มาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

4) มีความยืดหยุ่น สามารถปรับและแก้ไขให้เหมาะสมกับสภาพ และสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปได้

5) มีการกำหนดขั้นตอนและบทบาทหน้าที่ของผู้ที่เกี่ยวข้องได้ชัดเจน เพื่อมิให้เกิดความสับสนในการดำเนินงานตามขั้นตอนต่างๆ

6) มีการใช้ข้อมูลเป็นพื้นฐานในการตัดสินใจทุกขั้นตอน

7) มีระบบการกำกับควบคุมและประเมินผลของแผน เพื่อการปรับปรุงและควบคุมคุณภาพ

จึงสรุปได้ว่า การวางแผน คือ การกำหนดแนวทางในการทำงานในอนาคต เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพอันจะทำให้การดำเนินงานของหน่วยงานบรรลุวัตถุประสงค์ ประสานสัมพันธ์สอดคล้อง

กันทุกระดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารการศึกษา เพราะทรัพยากรด้านการศึกษามีจำกัด ในขณะที่เดียวกันก็มีความจำเป็นในการพัฒนา ปรับปรุงคุณภาพของการศึกษา ดังนั้นการบริหารการศึกษาจะประสบความสำเร็จจะต้องมีการวางแผนที่ดี

2.7 งานบุคลากร

ในการบริหาร "คน" นับว่าเป็นทรัพยากรการบริหารที่สำคัญที่สุดองค์การหรือหน่วยงานจะประสบความสำเร็จหรือไม่ ทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีอยู่จะใช้ให้เกิดประโยชน์หรือไม่เพียงใดขึ้นอยู่กับความสามารถของบุคลากรหากบุคลากรไม่มีประสิทธิภาพการบริหารงานของหน่วยงานย่อมจะไม่เกิดประสิทธิภาพไปด้วย

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2529) ให้ความเห็นว่า คน เป็นทรัพยากรที่สำคัญที่สุดในการบริหาร ผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจจะกำหนดแผนงาน หรือระบบงานไว้ดีเพียงใดก็ตาม หากคนที่รับผิดชอบไม่มีความรู้ ความเหมาะสมกับงานที่มีอยู่ ความสำเร็จของงานจะดำเนินไปได้ไม่ดีเท่าที่ควรจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้บริหารต้องดูแลเอาใจใส่และช่วยเหลือให้บุคคลปฏิบัติงานอย่างเต็มความสามารถ มีประสิทธิภาพ มีขวัญและกำลังใจดี อันจะทำให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมาย จึงได้กำหนดบทบาทของผู้บริหารในการบริหารงานบุคคลไว้ดังนี้

- 1) จัดโครงสร้างการบริหารงานบุคคลไว้เป็นระบบ
- 2) ประเมินผลเกี่ยวกับการปฏิบัติตามระเบียบ การปฏิบัติงานในโรงเรียน
- 3) กำหนดบทบาทหน้าที่ของบุคลากรให้ชัดเจน
- 4) มอบหมายงานตามความรู้ ความสามารถของบุคลากร
- 5) ควบคุม กำกับ ติดตามและนิเทศบุคลากรให้ปฏิบัติงานเต็มความสามารถ และเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของโรงเรียน
- 6) ส่งเสริมขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานของบุคลากร
- 7) ส่งเสริมและสนับสนุนให้บุคลากร ศึกษาหาความรู้เพิ่มเติมและพัฒนาทุกรูปแบบ
- 8) ดูแล และดำเนินการเกี่ยวกับสวัสดิการของบุคลากร
- 9) ดำเนินการประเมินผลเป็นระยะตามลักษณะของงาน
- 10) ดำเนินการเกี่ยวกับการเข้ารับราชการ และการออกจากราชการของบุคลากรในโรงเรียน

ภิญโญ สาร (2517) ให้ความหมายของการบริหารงานบุคคลว่า เป็นการใช้คนให้ทำงานให้ได้ผลดีที่สุด ในระยะเวลาที่สั้นที่สุด สิ้นเปลืองเงินและวัสดุน้อยที่สุดในขณะเดียวกันคนที่เราใช้นั้นก็มีความสุข ความพอใจ ในผู้บริหาร พอใจที่จะทำงานตามที่ผู้บริหารต้องการ

สมพงศ์ เกษมสิน (2516) ให้ความหมายของการบริหารงานบุคคลว่า การบริหารงานบุคคลเป็นกระบวนการวางแผนนโยบาย ระเบียบและกรรมวิธีในการดำเนินงานเกี่ยวกับบุคคลที่ปฏิบัติงานในองค์การ โดยให้บุคคลที่เหมาะสมและบำรุงรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรมนุษย์ให้มีประสิทธิภาพ ให้มีปริมาณเพียงพอ เพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย

ฉัตรชัย อรุณันท์ (2524) ให้ความหมายของการบริหารงานบุคคลว่า เป็นการหาทางใช้คนที่มีอยู่ร่วมกันในองค์การนั้นๆ ให้ทำงานให้ได้ผลดีที่สุด สิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายน้อยที่สุดในขณะเดียวกันก็สามารถทำให้ผู้ร่วมงานมีความสุข

เนติศย์ อินทรขึ้น (2526) กล่าวถึงการบริหารงานบุคคลว่า เป็นกระบวนการที่มีขั้นตอนดังต่อไปนี้ คือ การออกแบบ การวางแผนกำลังคน การกำหนดตำแหน่ง การกำหนดเงินเดือน การสรรหาบุคคล การบรรจุและการแต่งตั้ง การจัดทำทะเบียนประวัติ การพัฒนาบุคลากร การประเมินผลการปฏิบัติงาน ระเบียบวินัย ผลประโยชน์เกื้อกูลและสวัสดิการ การพ้นจากงาน และการให้บำเหน็จบำนาญ

สรุปว่า การบริหารงานบุคลากร หมายถึงการดำเนินการต่าง ๆ เกี่ยวกับบุคลากรในเรื่องการวางแผน อัตรากำลัง การคัดเลือกบุคลากร การจัดสรรบุคลากร การพัฒนาบุคลากร การสร้างขวัญและกำลังใจ การควบคุมกำกับดูแล และการให้ออกจากราชการ เพื่อให้บุคลากรมีความรู้ ความสามารถและปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.8 งานงบประมาณ

ทรัพยากรการบริหารที่สำคัญอีกประการหนึ่งในการดำเนินงานต่าง ๆ ของหน่วยงานหรือองค์การก็คือ งบประมาณ หน่วยงานหรือองค์การทั้งของรัฐและเอกชนจำเป็นต้องมีงบประมาณในการดำเนินการ ไม่ว่าจะเป็นรูปของตัวเงินหรือวัสดุ อุปกรณ์ต่าง ๆ มีผู้ให้ความหมายของงบประมาณไว้ดังนี้

สงวน สุทธิเลิศอรุณ (2523) กล่าวว่า การงบประมาณหมายถึง การบริหารงบประมาณ ซึ่งผู้บริหารมีภารกิจที่จะต้องปฏิบัติ 2 ขั้นตอน คือ การจัดท่างบประมาณ ซึ่งเป็นการวางแผนล่วงหน้า และการปฏิบัติตามสารบัญญัติ ซึ่งเป็นการใช้เงินตามวงเงินที่ได้รับอนุมัติ

เจริญ ไวรวัจนกุล (2523) ให้ความหมายว่า งบประมาณ คือ ระบบและกรรมวิธีที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณและการเงิน ตลอดจนการใช้เทคนิคด้านงบประมาณเป็นเครื่องมือในการดำเนินงาน

เมธี ตูลยจินดา (2520) กล่าวว่า การบริหารการเงิน การงบประมาณและการพัสดุ เป็นปัจจัยสำคัญต่อความคงอยู่ ความเจริญก้าวหน้า หรือความล้มเหลวขององค์การหรือหน่วยงาน เพราะงานการเงิน การงบประมาณและการพัสดุมีความยุ่งยากสลับซับซ้อนด้วยระเบียบ ข้อบังคับ กฎหมายจะต้องอาศัยเทคนิคต่าง ๆ ต้องอาศัยความรู้จริงและประสบการณ์มากมาย

ณรงค์ สัจพันธุ์โรจน์ และคณะ (2524) ให้ความหมายว่า การจัดงบประมาณจำเป็นต้องมีแนวทางในการประกอบการพิจารณา คือ นโยบายของรัฐ ความต้องการของท้องถิ่น ประชาชน และโรงเรียน ตลอดจนเกณฑ์มาตรฐานความสามารถในด้านงบประมาณของรัฐ

โดยสรุป งบประมาณ คือ แผนเบ็ดเสร็จของหน่วยงานหรือองค์การ ซึ่งแสดงรายละเอียดของตัวเงิน แผนนี้จะแสดงถึงโครงการดำเนินงานทั้งหมด ในระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง แสดงให้เห็นถึงรายการรับและรายการจ่ายของหน่วยงานโดยประมาณ ตลอดจนแสดงถึงทรัพยากรที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงานตามโครงการให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามระยะเวลาที่กำหนดไว้

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2527) กล่าวถึงประโยชน์ของงบประมาณไว้ดังนี้

- 1) การทำงานงบประมาณทำให้ผู้บริหารนำเอาการวางแผนมาเป็นเครื่องมือกำหนดงาน ทั้งนี้ เพราะงบประมาณจะต้องสอดคล้องกับแผนงานของหน่วยงาน
- 2) งบประมาณกำหนดเป้าหมายการดำเนินงานในช่วงระยะเวลาหนึ่งที่แน่นอนไว้อย่างชัดเจนและเป็นไปได้ ทำให้ทุกคนในหน่วยงานทราบเป้าหมายในการดำเนินงานและสามารถเปรียบเทียบผลการดำเนินงานกับแผน ตลอดจนสามารถนำไปวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานได้
- 3) การทำงานงบประมาณทำให้เกิดการประสานงานอย่างสอดคล้องสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ
- 4) การทำงานงบประมาณช่วยให้ทุกคนในหน่วยงานทราบแนวทางที่จะปฏิบัติและทำให้ทุกคนในหน่วยงานเกิดความรู้สึกว่า ได้มีส่วนร่วมในการดำเนินงานของหน่วยงานนั้น
- 5) งบประมาณเป็นเครื่องมือในการควบคุมการใช้จ่ายเงินให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ แผนงาน ผลเงิน และระยะเวลาที่กำหนดไว้

โดยเสนอแนวทางในการพิจารณาคำของงบประมาณดังนี้

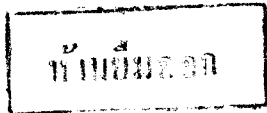
- 1) กฎหมายหรือนโยบายของรัฐที่สนับสนุนงานนั้น และอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับงานนั้น
- 2) เหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องทำงานนั้น ลำดับความสำคัญ หรือผลกระทบ ความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับงานอื่น และผลเสียที่จะเกิดขึ้นถ้าโครงการนั้น ไม่ได้รับอนุมัติ
- 3) เปรียบเทียบวิธีการแก้ไขปัญหาหลายๆ วิธี ศึกษาผลดีผลเสียที่แตกต่างกัน และวิธีที่เลือกเป็นวิธีแก้ปัญหาที่เหมาะสมที่สุด ที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ
- 4) ต้นทุนที่จะใช้ในการทำงาน ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับงานนั้น ทั้งในเชิงประมาณและต่อไป
- 5) การวางแผนที่จะปฏิบัติ วิธีปฏิบัติงาน วิธีการประเมินผล ระบบรายงาน วิธีการตรวจสอบผลงานเพื่อให้สามารถทราบได้ทุกระยะว่างานนั้นคุ้มค่าที่ลงทุนไป ตลอดจนแผนพัฒนางานให้ก้าวหน้ายิ่งขึ้น

โดยสรุปแล้วจะเห็นว่าการจัดตั้งงบประมาณ การจัดสรรงบประมาณ และการพิจารณาให้ความเห็นชอบในการจัดตั้งและการจัดสรรงบประมาณ จำเป็นต้องมีข้อมูลที่ถูกต้อง ทันสมัย มีความเพียงพอ เป็นระบบ สามารถเรียกใช้ได้ทันที หากขาดข้อมูลดังกล่าวจะทำให้การกำหนดงานหรือโครงการ หรือกิจกรรม ตลอดจนการให้ความเห็นชอบในการจัดตั้งจัดสรรงบประมาณไม่เหมาะสม สอดคล้องกับแผนและนโยบาย

2.9 งานวิชาการ

การบริหารงานวิชาการ หมายถึง การบริหารกิจกรรมทุกอย่างที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุง พัฒนาการเรียนการสอนให้เกิดผลดี มีประสิทธิภาพมากที่สุด ผู้บริหารการศึกษาหรือผู้บริหารโรงเรียนเป็นผู้รับผิดชอบในฐานะเป็นผู้นำของครูในด้านวิชาการเป็นอันดับแรก เพราะหน้าที่ของสถานศึกษาทุกแห่งคือ การให้ความรู้ด้านวิชาการแก่นักเรียน ผู้บริหารโรงเรียนจึงต้องเป็นผู้นำทางวิชาการ โดยทำงานกับครู กระตุ้นเตือนครู ให้คำแนะนำครูและประสานให้ครูทุกคนทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ (ภิญโญ สาร, 2526)

นิพนธ์ กิณวงศ์ (2523) กล่าวว่า การที่โรงเรียนจะสามารถทำหน้าที่ด้านนี้อย่างสมบูรณ์ก็คือ เมื่อผู้บริหารโรงเรียนให้ความสำคัญแก่งานวิชาการและเข้าใจในขอบเขตของการบริหารงานวิชาการในโรงเรียนเป็นอย่างดี งานที่เกี่ยวข้องกับงานวิชาการที่สำคัญมีดังนี้



นว
LC
9365
41



วิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์
ท 604 67 25

1) ด้านหลักสูตรและการจัดการเรียนการสอน ได้แก่ เอกสารต่างๆ ที่ใช้ประกอบการสอน
ในวิชาต่าง ๆ

2) ด้านปรับปรุงการเรียนการสอน ได้แก่ การจัดแบ่งกลุ่มนักเรียน การจัดตารางสอน
การกำหนดแบบเรียน การใช้เทคโนโลยีทางการศึกษา

3) ด้านการวัดผลและประเมินผล ได้แก่ การประเมินผลเพื่อปรับปรุงการเรียนการสอน
และการประเมินผลเพื่อตัดสินผลการเรียน

ทวน พินธุพันธ์ (2528) กล่าวว่า การบริหารงานวิชาการเป็นการดำเนินงานเกี่ยวกับการ
การเรียนการสอนโดยตรง โดยครอบคลุมเรื่องเกี่ยวกับหลักสูตร ทั้งการศึกษาหลักสูตร การนำ
เอาเอกสารหลักสูตรไปปฏิบัติให้เกิดผล นอกจากนี้ยังรวมถึงการทำและใช้แผนการสอน การจัด
ตารางสอน การปรับปรุงการเรียน การใช้เทคโนโลยีทางการสอน การวัดผลและประเมินผล
ทางการศึกษาสำหรับการบริหารด้านวิชาการนี้เป็นหน้าที่ของผู้บริหารโรงเรียน ผู้ช่วยฝ่ายวิชาการ
หัวหน้าหมวดวิชา และครูอาจารย์ทุกคน

ดังนั้น การบริหารงานวิชาการในโรงเรียนจึงจัดได้ว่า เป็นงานที่ผู้บริหารโรงเรียนจะ
ต้องรับผิดชอบเป็นอันดับแรก เพราะภารกิจหลักของสถานศึกษาคือการให้บริการทางวิชาการ อัน
ได้แก่ การเรียนการสอน การวัดผลประเมินผล เป็นต้น งานวิชาการจึงกล่าวได้ว่าเป็นหัวใจของ
โรงเรียน ถ้าการบริหารทางวิชาการล้มเหลว แสดงว่าการบริหารโรงเรียนไม่มีประสิทธิภาพ

ทำนองเดียวกัน พันธ หันนาคินทร์ (2524) กล่าวถึงหน้าที่และความรับผิดชอบของ
ผู้บริหารโรงเรียนในด้านวิชาการคือ

1) ด้านเกี่ยวกับตัวครู ได้แก่ การจัดทาครูมาสอน การมอบหมายงานต่างๆ ให้ถูกต้อง
ตามความเหมาะสม การสร้างขวัญและกำลังใจ การพัฒนาครู การนิเทศ และการพิจารณาความ
ดีความชอบ

2) ด้านเกี่ยวกับตัวนักเรียน ได้แก่ การแบ่งกลุ่มนักเรียน การส่งเสริมนักเรียนทาง
วิชาการ การบริการต่างๆ เช่น การสอนซ่อมเสริม การติดต่อกับผู้ปกครอง

3) ด้านการจัดโปรแกรมการเรียนการสอน ได้แก่ การใช้หลักสูตร การประเมินผล
นักเรียน และอื่นๆ

4) ด้านการจัดหาเครื่องอุปกรณ์การสอน และเทคโนโลยีทางการศึกษา ได้แก่ การจัด
อุปกรณ์ต่างๆ จัดหาเจ้าหน้าที่ เพื่อให้บริการด้านนี้แก่ครู กระตุ้นให้ครูให้บริการด้านนี้ เพื่อ
ประโยชน์ในการให้การศึกษาแก่นักเรียน สร้างมาตรการสำหรับการเก็บรักษา และการนำไปใช้

ให้บังเกิดผลอย่างสูง

5) ด้านเกี่ยวกับบุคลากรในการสอน เช่น การจัดทำทะเบียนประวัติและทะเบียนต่างๆ เกี่ยวกับตัวครู

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2529) กล่าวว่างานวิชาการเป็นงานหลักของโรงเรียน ผู้บริหารโรงเรียนจะต้องเข้าใจขอบข่ายงานเพื่อจะได้บริหารงานให้ครอบคลุมงานวิชาการมีขอบข่ายดังนี้

- 1) งานด้านหลักสูตรและการนำหลักสูตรไปใช้
- 2) งานนิเทศการสอน
- 3) งานวัสดุประกอบหลักสูตรและสื่อการเรียนการสอน
- 4) งานวัดผลและประเมินผล
- 5) งานห้องสมุด
- 6) งานด้านวางแผนกำหนดวิธีดำเนินงาน
- 7) งานนิเทศการศึกษา
- 8) งานส่งเสริมการสอน
- 9) งานประชุม อบรมทางวิชาการ

โดยสรุป งานวิชาการ คือ การดำเนินงานกิจกรรมทุกอย่างที่เกี่ยวกับการเรียนการสอน รวมถึงการจัดประสบการณ์ด้านอื่น ๆ ด้วย ซึ่งเป็นภารกิจสำคัญของโรงเรียนหรือของผู้บริหารการศึกษา ผู้บริหารการศึกษาจึงต้องใช้เวลาในการบริหารงานวิชาการให้มาก ดำเนินการวางแผน การควบคุมกำกับดูแล การนิเทศ เพื่อให้การจัดการเรียนการสอน เป็นไปตามจุดมุ่งหมายที่วางไว้

2.10 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เนติ นิลสาย (2517) ศึกษาเรื่อง การศึกษานันทนาการของศึกษาธิการอำเภอตามทรรศนะของครูใหญ่โรงเรียนประถมศึกษาในจังหวัดขอนแก่น พบว่า นันทนาการที่คาดหวังของศึกษาธิการอำเภอตามทรรศนะของครูใหญ่โรงเรียนประถมศึกษาแตกต่างกับนันทนาการที่เป็นจริงอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ คะแนนนันทนาการที่เป็นจริงต่ำกว่าคะแนนนันทนาการที่คาดหวังมาก ครูใหญ่ที่มีอายุแตกต่างกันมีทรรศนะต่อนันทนาการที่เป็นจริงของศึกษาธิการอำเภอด้านงานธุรการ งานวิชาการ งานบุคลากร แตกต่างกัน ส่วนครูใหญ่ที่มีประสบการณ์แตกต่างกัน มีทรรศนะต่อนันทนาการที่เป็นจริงของศึกษาธิการอำเภอด้านวิชาการ ด้านสัมพันธ์กับชุมชน แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

ก้าน หล้าคอม (2521) ศึกษาเรื่อง บทบาทการบริหารงานของหัวหน้าหมวดการศึกษา ตามทฤษฎีของครูใหญ่โรงเรียนประชาบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานี พบว่า ครูใหญ่ ที่มีคุณวุฒิ วิทยวุฒิ และประสบการณ์ต่างกัน มีทฤษฎีตอบบทบาทที่คาดหวัง ไม่แตกต่างกันโดยส่วนรวม แต่ครูใหญ่ที่มีคุณวุฒิต่างกัน มีทฤษฎีตอบบทบาทที่เป็นจริง ในด้านการบริหารงานบุคคลของหัวหน้าหมวดการศึกษาแตกต่างกัน และผลของการวิจัยเกี่ยวกับบทบาทที่คาดหวัง โดยส่วนรวมและพิจารณา เป็นรายย่อยแล้วไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

ทัศน์ นิพนธ์ไชย (2526) ศึกษาเรื่อง พฤติกรรมการบริหารงานที่ปฏิบัติจริงและที่ควรปฏิบัติของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอตามทฤษฎีของคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่า พฤติกรรมการบริหารงานที่ปฏิบัติจริงและที่ควรปฏิบัติ ของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอทั้ง 4 ด้าน ตามทฤษฎีของคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียน โดย ตำแหน่งอยู่ในระดับปานกลาง พฤติกรรมการบริหารงานที่ปฏิบัติจริง และที่ควรปฏิบัติในงานทั้ง 4 ด้าน แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ พฤติกรรมการบริหารงานที่ปฏิบัติจริงของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอทั้ง 4 ด้านไม่แตกต่างกัน พฤติกรรมการบริหารงานที่ควรปฏิบัติของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ ทั้ง 4 ด้าน มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

ทวีพย์ เนื่ออ่อน (2527) ได้ศึกษาผลการปฏิบัติงานของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดอุบลราชธานี ผลการวิจัยพบว่า การปฏิบัติงาน ของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ ทั้ง 4 ด้าน ค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลาง งานนิเทศการ ศึกษาอยู่ในระดับปานกลาง แต่ค่าเฉลี่ยต่ำกว่าทุก ๆ ด้าน เมื่อจัดระดับผลการปฏิบัติงานเป็นราย อำเภอ พบว่า ผลการบริหารงานอยู่ในระดับสูง และระดับปานกลาง ผลการปฏิบัติงานของหัวหน้า การประถมศึกษาอำเภอที่มีคุณครู อายุราชการประสบการณ์ในการทำงาน แตกต่างกันอย่างมีนัย สำคัญทางสถิติ

สุชน อ่อนชู (2530) ศึกษาเรื่อง บทบาทการบริหารงานของหัวหน้าการประถมศึกษา อำเภอ ตามทฤษฎีของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด นครศรีธรรมราช พบว่า บทบาทการบริหารงานของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอและกิ่งอำเภอ ตามทฤษฎีของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาเกี่ยวกับการบริหารงาน 6 งาน บทบาทที่เป็นจริง โดยส่วนรวมอยู่ในระดับปานกลาง และบทบาทที่คาดหวัง โดยส่วนรวมอยู่ในระดับสูง ผู้บริหาร โรงเรียนที่มีคุณวุฒิ วิทยวุฒิ และประสบการณ์ในตำแหน่งแตกต่างกัน มีทฤษฎีตอบบทบาทการบริหาร งานของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอและกิ่งอำเภอเกี่ยวกับการบริหารงานทุกงานทั้งบทบาทที่

เป็นจริงและบทบาทที่คาดหวัง โดยส่วนรวมไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

เทียน ดันติวิริยาภ (2533) ศึกษาเรื่อง การศึกษาพฤติกรรมการบริหารของหัวหน้า การประถมศึกษาอำเภอที่พึงประสงค์ของผู้บริหารโรงเรียนและครูอาจารย์ สังกัดสำนักงาน การประถมศึกษาจังหวัดสงขลา พบว่า ระดับพฤติกรรมการบริหารของหัวหน้า การประถมศึกษาอำเภอ ที่พึงประสงค์ของผู้บริหารโรงเรียนและครูอาจารย์อยู่ในระดับมากทุกด้าน ผู้บริหารโรงเรียนและครูอาจารย์ที่แตกต่างกันในด้านตำแหน่ง วิทยุและประสบการณ์ในการทำงานพึงประสงค์พฤติกรรม การบริหารของหัวหน้า การประถมศึกษาอำเภอ โดยส่วนรวมและรายด้านไม่แตกต่างกันอย่างมีนัย สำคัญทางสถิติ

วรเทพ วรวัฒนานนท์ (2535) ได้ศึกษาเรื่อง การบริหารงานในหน้าที่ของหัวหน้า การ ประถมศึกษาอำเภอตามทฤษฎีของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงาน การประถมศึกษา จังหวัดน่าน พบว่า ผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาที่มีคุณวุฒิแตกต่างกัน มีทฤษฎีต่อการ บริหารงานในหน้าที่ของหัวหน้า การประถมศึกษาอำเภอในด้านการวางแผน งานวิชาการ งาน บุคลากร และงานงบประมาณ แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ และผู้บริหารโรงเรียนที่มี ประสบการณ์การบริหารโรงเรียนมีทฤษฎีต่อการบริหารงานในหน้าที่ของหัวหน้า การประถมศึกษา อำเภอในงานวางแผน งานวิชาการ งานบุคลากร และงานงบประมาณแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ ทางสถิติ

สถาพร พย่องเอน (2535) ศึกษาเรื่อง การปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ของหัวหน้า การ ประถมศึกษาอำเภอ สังกัดสำนักงาน การประถมศึกษาจังหวัดชัยภูมิ พบว่า ผู้บริหารโรงเรียน และข้าราชการในสำนักงาน การประถมศึกษาอำเภอ มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของหัวหน้า การประถมศึกษาอำเภอใน 3 ด้าน คือ งานบริหารทั่วไป งานการเจ้าหน้าที่ และงานการเงิน และพัสดุไม่แตกต่างกัน ส่วนงานนิเทศการศึกษามีความเห็นแตกต่างกัน และมีความคิดเห็นเกี่ยวกับ สภาพการปฏิบัติงานของหัวหน้า การประถมศึกษาอำเภอที่ควรจะเป็นไม่แตกต่างกันส่วนความคิดเห็น เกี่ยวกับสภาพความพึงพอใจในผลการปฏิบัติงานของหัวหน้า การประถมศึกษาอำเภอไม่แตกต่างกัน

Lall, Bernard K. (1969) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ความคาดหวังเกี่ยวกับบทบาทของ ศึกษานิเทศการในทฤษฎีของศึกษานิเทศการ ครู ครูใหญ่ และคณะกรรมการศึกษาในจังหวัดชัยภูมิ พบว่า เรื่องที่บุคคลแต่ละประเภทมีความคาดหวังแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ ได้แก่ การนิเทศการ สอน การวางแผนเกี่ยวกับหลักสูตร การเงิน การจัดองค์การในโรงเรียน การเจรจาต่อรอง ความรับผิดชอบเกี่ยวกับเรื่องการสอน การอบรมครูประจำการ การประชาสัมพันธ์ การจัดอาคาร

สถานที่ และการประชาสัมพันธ์ กับคณะกรรมการศึกษา

จากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาบทบาทของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ แล้วจะเห็นว่า บทบาทหน้าที่เป็นสิ่งสำคัญในอันที่จะทำให้การบริหารงานของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอบรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ บทบาทเหล่านั้นไม่ว่าจะเป็นบทบาทของการเป็นผู้นำ บทบาทในการบริหารงาน ตลอดจนพฤติกรรมที่พึงประสงค์ ล้วนมีความสัมพันธ์กับผู้เกี่ยวข้อง ซึ่งผู้เกี่ยวข้องได้คาดหวังบทบาทของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอไว้ในระดับสูง เนื่องจากเป็นตำแหน่งที่สำคัญในระดับอำเภอ แต่ในระดับปฏิบัตินั้นอยู่ในระดับปานกลาง ที่เป็นอย่างนี้อาจเป็นเพราะหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ มีภาระหน้าที่รับผิดชอบมากมาย ทั้งการดูแลสำนักงานให้เรียบร้อย ดูแลโรงเรียนประถมศึกษาและดูแลบุคลากรในสังกัดซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมากอีกด้วย หรืออาจเป็นเพราะหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ ไม่มีความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ ดังนั้นการศึกษายุติกรรมการบริหารงานของหัวหน้าการประถมศึกษาจึงเป็นวิธีการศึกษาความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของหัวหน้าการประถมศึกษาอีกทางหนึ่ง เพื่อนำผลการศึกษาที่ได้มาปรับปรุงการบริหารงานให้เกิดประสิทธิภาพ