

เอกสารอ้างอิงและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในบทนี้จะได้กล่าวถึงเอกสารอ้างอิง และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยครั้งนี้ โดยจะเสนอเรื่องราวเป็นลำดับ ดังนี้คือ ความหมายของการบริหาร การบริหารการศึกษา การบริหารโรงเรียนมัธยมศึกษา แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการบริหาร การวางแผน การมอบหมายงาน การประสานงาน ความร่วมมือ การรายงาน การติดตามและประเมินผลงาน การงบประมาณ

ความหมายของการบริหาร

คไวท์ วาลโด (Dwight Waldo) กล่าวไว้ว่า "ในการให้ความหมายหรือคำจำกัดความของคำว่า การบริหารงานโดยใช้ถ้อยคำเพียงหนึ่งประโยค หรือหนึ่งย่อหน้านั้น ไม่สามารถจะเป็นไปได้ เพราะความหมายที่แท้จริงของคำจำกัดความนั้น ต้องบรรจุไว้ด้วยความหมายของถ้อยคำมากมาย ดังนั้น คำจำกัดความนี้ จะไม่สามารถอธิบายได้ด้วยคำ หรือวลีเท่านั้น ถ้าจะทำเช่นนั้น ความหมายของคำจำกัดความนั้น จะถูกบิดเบือนไป หรือผิดไปจากความหมายที่แท้จริงโดยทั้งหมดทีเดียว"¹ แต่อย่างไรก็ตาม นักการศึกษาและนักบริหารทั้งหลาย ก็ได้ใช้ความพยายามที่จะสรุปคำจำกัดความเพื่อเป็นแนวพิจารณาดังนี้

¹Dwight Waldo, The Study of Public Administration (Alabama : University of Alabama, 1956), p. 2.

อรุณ รักธรรม ชี้ให้เห็นว่า เป็นการยากที่จะให้ความหมายของคำว่า "การบริหาร" ได้นั่นเอง นักวิชาการบางท่าน ที่ศึกษามาจากตะวันตก เช่น อังกฤษ ฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา ก็ได้มองคำว่า "การบริหาร" ออกไปคนละแง่มุมละมุม ตามแนวการศึกษา ซึ่งมีอยู่หลายวิธี เช่น บางท่านอธิบายว่า การบริหารเป็นศาสตร์ บางท่านกล่าวว่า เป็นศิลปะ บางท่านก็กล่าวว่า เป็นระบบ บางท่านบอกว่า เป็นกระบวนการ หรือบางท่านชี้ว่า เป็นหลายอย่างผสมกัน เช่น เป็นทั้งศาสตร์ และศิลปะ อรุณ รักธรรม จึงได้กล่าวสรุปถึงความหมายของการบริหารว่า "เป็นการกระทำงานสิ่งหนึ่งสิ่งใดของคน ตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป มุ่งถึงความสำเร็จร่วมกัน โดยยึดหลักประหยัด และประสิทธิภาพ และความสำเร็จนั้นจะต้องเป็นที่พึงพอใจของผู้รับบริการ หรือผลงานนั้น การบริหารงาน เป็นทั้งศาสตร์และศิลปะ"¹

สมพงษ์ เกษมสิน กล่าวว่า "ในกรณีที่จะพิจารณาว่า การบริหารเป็นสาขาวิชา ที่มีวิธีการระเบียบให้เป็นระบบของการศึกษา (Systematic study) หมายถึง การศึกษาค้นคว้าหาหลักการ กฎเกณฑ์ และทฤษฎีที่พึงเชื่อถือได้ เพื่อประโยชน์ในการบริหารงาน โดยลักษณะเช่นนี้ ย่อมจะเห็นได้ว่า การบริหารมีลักษณะเป็นศาสตร์ (Science) แต่ถ้ามองพิจารณาการบริหารในลักษณะของการปฏิบัติงาน ที่ต้องอาศัยความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์แล้ว การบริหารก็จะมีลักษณะเป็นศิลปะ (Arts)"²

¹อรุณ รักธรรม, หลักมนุษยสัมพันธ์กับการบริหาร (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2517), หน้า 1, 5.

²สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหาร (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2517), หน้า 6.

สมยศ นาวีการ ซึ่งให้เห็นถึงลักษณะที่สำคัญของการบริหาร คือ "การบริหาร คือกระบวนการของการวางแผน การจัดองค์การ การสั่งการและควบคุมกำลังความพยายามของสมาชิกขององค์การ และใช้ทรัพยากรอื่น ๆ เพื่อความสำเร็จในเป้าหมายขององค์การที่กำหนดไว้"¹

พนัส หันนาคินทร์ ให้ความหมายของการบริหารไว้ว่า "การบริหารเป็นกระบวนการทางสังคม (Social Process) ที่ผู้บริหารจะต้องดำเนินงานให้สอดคล้องกับความต้องการของสมาชิกในสังคม และการบริหารงาน เป็นวิธีการแก้ปัญหา (Problem Solving) อย่างหนึ่ง"²

นพพงษ์ บุญจิตราคุลย์ ให้ความเห็นไว้ว่า "การบริหาร หมายถึงกิจกรรมต่าง ๆ ที่บุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป ร่วมมือกันดำเนินการอย่างประสานสัมพันธ์ และมีระบบ ระเบียบ กฎเกณฑ์ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างหนึ่ง หรือหลายอย่าง ที่บุคคลดังกล่าวได้ร่วมกันกำหนด มีความเห็นและรับรู้เข้าใจวัตถุประสงค์นั้นตรงกัน โดยอาศัยทรัพยากร เทคนิค และกระบวนการต่าง ๆ อย่างเหมาะสม"³

จุมพล สวัสดิ์ติยากร ได้ให้ความหมายของการบริหารงานไว้ว่า "การบริหารงานคือ การที่บุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป ร่วมกันทำงานเพื่อจุดประสงค์อย่างเดียวกัน"⁴

¹สมยศ นาวีการ, การบริหาร (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ดวงกมล จำกัด, 2522), หน้า 6.

²พนัส หันนาคินทร์, หลักการบริหารโรงเรียน (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2513), หน้า 3.

³นพพงษ์ บุญจิตราคุลย์, ก้าวเข้าสู่ผู้บริหารการศึกษา (กรุงเทพมหานคร : คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525), หน้า 72.

⁴จุมพล สวัสดิ์ติยากร, หลักการบริหารและมนุษย์สัมพันธ์ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สุวรรณหงษ์, 2520), หน้า 1.

นักปรัชญาสำคัญ ๆ ของโลก เช่น Socrates, Plato Aristotle ไต่ถวิลถึงการบริหารว่า "เป็นศิลปะของสถาบันในสังคมที่มีความจำเป็นจะต้องมีอยู่ในการดำเนินงาน และเป็นคุณลักษณะของสถาบันทุกสถาบัน ความสำเร็จที่จะเกิดขึ้นได้นั้น จำเป็นต้องอาศัยศิลปะของการบริหาร" และได้มีนักบริหารอื่น ๆ ได้คิดค้นแยกแยะ ระบุร่าง ระบบ และลักษณะทางการบริหารออกมาอีก จนถึงไต่ถวิลว่า การบริหารเป็น ศาสตร์อีกแขนงหนึ่ง ในทำนองเดียวกัน ก็ไม่อาจคลายความเชื่อถือในเรื่องของศิลปะ ไปได้ ทั้งนี้ เพราะการบริหารนั้น จะต้องสัมพันธ์กันกับพฤติกรรมของมนุษย์ (Human Behavior) และพฤติกรรมของสังคม (Social Behavior) ซึ่งต้องอาศัย ความรู้ทั้งด้านศาสตร์และศิลปะ ดังนั้น ผู้บริหารงานที่ดี จะต้องมีความรู้เกี่ยวกับการ บริหาร เป็น เครื่องนำทางในการบริหารงานของเขาให้ประสบผลสำเร็จ ตามความมุ่งหมาย ที่ไต่ถวิลเอาไว้¹

Mary Parket Follet ไต่ให้ความหมายของการบริหารว่า "ศิลปะของการทำงานให้สำเร็จโดยใช้บุคคลอื่น"²

Luther Gulick ไต่ให้ความหมายของการบริหารว่า เป็น "สาขา วิชาความรู้ อย่างหนึ่ง ที่แสวงหาความเข้าใจอย่างมีระบบว่า ทำไม และอย่างไรคนจึง ทำงานร่วมกันอย่างมีระบบ เพื่อความสำเร็จของเป้าหมาย"³

¹ เจริญผล สุวรรณโชติ, ทฤษฎีการบริหาร (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แพรวพินิต, 2519), หน้า 2, 6.

² สมยศ นาวิการ, การบริหาร (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ดวงกมลจำกัด, 2522), หน้า 6

³ Luther Gulick, Management is a Science, (Academy of Management Journal, Vol. 8, No. 1 March 1965), pp. 7 - 13.

Herbert A. Simon, Donald W. Smithburg และ Victor A. Thompson ได้ให้คำจำกัดความของการบริหารว่า "การบริหารงาน เป็นกิจกรรมของกลุ่มบุคคลที่ร่วมมือร่วมใจในการกระทำการที่มีเป้าหมายร่วมกันให้สำเร็จผล"¹

จากความคิดเห็นของนักบริหาร และนักการศึกษาดังกล่าว พอสรุปได้ว่าการบริหารเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์. การบริหารต้องมีระบบ ระเบียบ และกฎเกณฑ์ มีกลุ่มบุคคลที่ร่วมมือกันทำงาน มีวัตถุประสงค์และเป้าหมายของหน่วยงาน มีการใช้เทคนิคและทรัพยากรมาช่วยในการบริหาร และอาจใช้กระบวนการต่าง ๆ ทางการบริหารเข้ามาช่วยให้งานสำเร็จ และถ้าจะพิจารณาอีกแนวหนึ่ง การบริหารก็คือศาสตร์สาขาหนึ่ง ที่จะต้องศึกษาถึงระบบของการทำงานร่วมกันของมนุษย์ เมื่อมาอยู่ในสังคมกลุ่มเดียวกัน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายร่วมกัน

การบริหารการศึกษา

เมื่อเราทำความเข้าใจในเรื่องการบริหารแล้ว เนื่องจากการบริหารงานของกลุ่มโรงเรียน จะต้องเกี่ยวข้องกับทางด้านการศึกษา จึงน่าที่จะทำความเข้าใจเกี่ยวกับความหมายของการบริหารการศึกษาโดยเฉพาะด้วย ดังนี้

กัญญา สาทร สรุปความหมายของคำว่า การบริหารการศึกษาไว้ดังนี้ "การบริหารการศึกษาคือ กิจกรรมต่าง ๆ ที่บุคคลหลายคนร่วมมือกันดำเนินการ เพื่อพัฒนาเด็ก เยาวชน ประชาชน หรือสมาชิกของสังคมในทุกด้าน เช่น ความสามารถ ทักษะ ทักษะ ทักษะ ค่านิยมหรือคุณธรรม ทั้งในด้านการสังคม การเมือง และเศรษฐกิจ เพื่อให้บุคคลดังกล่าวเป็นสมาชิกที่ดีและมีประสิทธิภาพของสังคม โดยกระบวนการต่าง ๆ ทั้งที่เป็นระเบียบแบบแผน และไม่เป็นแบบแผน ทั้งในโรงเรียนและนอกโรงเรียน"²

¹Herbert A. Simon, Donald W. Smithburg and Victor A. Thompson, Public Administration (New York : Alfred A. Knopf, 1970), P. 3.

²กัญญา สาทร, หลักบริหารการศึกษา (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วัฒนาพานิช, 2519) หน้า 2.

โรลด์ เอฟ แคมป์เบลล์ (Roald F. Campbell) ได้ให้ความหมายของการบริหารการศึกษาไว้ว่า "การบริหารการศึกษา หมายถึงการจัดแผนยุทธศาสตร์ทางการศึกษา เพื่อให้คำว่า การศึกษาได้บรรลุเป้าหมายอย่างแท้จริง และผู้ที่จัดแผนยุทธศาสตร์ทางการศึกษา ก็คือ ผู้บริหารการศึกษา"¹

นพพงษ์ บุญจิตราคุลย์ ให้ความหมายของการบริหารการศึกษาไว้ว่า หมายถึงกิจกรรมต่าง ๆ ที่บุคคลหลายคนร่วมมือกันดำเนินการ เพื่อพัฒนาสมาชิกของสังคมในทุก ๆ ด้าน นับตั้งแต่บุคคลลึกลับภาพ ความรู้ความสามารถ พฤติกรรม และคุณธรรม เพื่อให้มีค่านิยมตรงกันกับความต้องการของสังคม โดยกระบวนการต่าง ๆ ที่อาศัยการควบคุมสิ่งแวดล้อมให้มีผลต่อบุคคล และอาศัยทรัพยากร ตลอดจนเทคนิคต่าง ๆ อย่างเหมาะสม เพื่อให้บุคคลพัฒนาไปตรงตามเป้าหมายของสังคมที่ตนดำเนินชีวิตอยู่²

จากทัศนะของนักบริหารการศึกษาดังกล่าว พอจะสรุปได้ว่า การบริหารการศึกษา คือ แผนยุทธศาสตร์ทางการศึกษา ที่อาศัยกลุ่มบุคคลร่วมมือกันดำเนินงาน เพื่อพัฒนาสมาชิกของสังคมให้มีความเจริญก้าวหน้าทางด้านความรู้ ความสามารถ เปลี่ยนแปลงพฤติกรรมไปในทางที่ดี มีทัศนคติ ค่านิยม และขนบธรรมเนียมวัจนธรรมที่ได้รับการถ่ายทอดให้เป็นบุคคลที่พึงประสงค์ และเป็นประโยชน์ต่อสังคม

¹ Roald F. Campbell, Introduction to Educational Administration, 4 th. ed. (New York : Allyn and Bacon, 1971), P. 22.

² นพพงษ์ บุญจิตราคุลย์, หลักการบริหารการศึกษา (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ เอส เอ็ม เอ็ม, 2525), หน้า 4.

การบริหารโรงเรียนมัธยมศึกษา

นักการศึกษาทั้งภายในและภายนอกประเทศ ได้วางทฤษฎีในการบริหารโรงเรียน โดยอาศัยการวิจัยและประสบการณ์ การทดลองเป็นหลัก ทำให้จำแนกงานที่ฝ่ายบริหารโรงเรียนมัธยมศึกษา ต้องปฏิบัติดังต่อไปนี้

แอนเดอร์สัน และคณะ (Anderson and others) ได้สัมภาษณ์ศึกษานิเทศก์ 20 คน สรุปได้ว่า ผู้บริหารโรงเรียน ต้องกระทำในหน้าที่ที่สำคัญ 5 ประการ คือ

1. การทำงานและประสานงานกับชุมชน โดยเน้นให้เห็นถึงความสำคัญในชุมชนที่โรงเรียนได้ตั้งอยู่ อาศัยผู้นำในท้องถิ่น จัดดำเนินการในรูปของคณะกรรมการการศึกษา หรือสภาการศึกษาในท้องถิ่น เพื่อให้ผู้นำในท้องถิ่น เข้ามามีบทบาทร่วมกับโรงเรียนให้มากขึ้น รวมทั้งต้องประสานงานกับเจ้าหน้าที่ในท้องถิ่น ซึ่งเกี่ยวข้องกับทางการศึกษาในท้องถิ่น และภายในจังหวัด สิ่งที่โรงเรียนจะต้องคำนึงถึงให้มาก ก็คือ นักเรียน เพราะจะเป็นตัวเชื่อมที่สะพานระหว่างโรงเรียน ผู้ปกครอง ซึ่งหมายถึงชุมชนนั้น ๆ
2. การบริหารคณาธิการต่าง ๆ ทั้งในและนอกโรงเรียน เพราะงานคณาธิการจะเป็นงานเกี่ยวกับการติดต่อ ภายในภายนอก และบริการให้แก่บุคคลากรในโรงเรียน
3. งานบริหารและพัฒนาอาคารสถานที่ บริเวณ ตลอดจนการจัดหาซ่อมบำรุง
4. งานบริหารคณาธิการ ซึ่งได้แก่ งานเกี่ยวกับหลักสูตร ประมวลการสอน โครงการสอน และโครงการทางวิชาการต่าง ๆ ของโรงเรียน
5. การให้บริการแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องกับวงการศึกษาโดยทั่วไป และการช่วยเหลือพัฒนาวิชาการศึกษา ตลอดจนอาชีพนักบริหารให้ก้าวหน้า เป็นที่นิยมนับถือโดย

ทั่วไป¹

สมิท และคณะ (Smith and Others) ได้ให้ความเห็นว่า ผู้บริหาร การศึกษา ควรมีความรับผิดชอบงาน เช่น งานในหน้าที่ทั่วไป งานบริหารของครู ผู้สอน และบุคคลากรที่ไม่ใช่ผู้สอน งานบริหารการเงิน งานบริหารหลักสูตร งานบริหารอาคารสถานที่ และงานเกี่ยวกับนักเรียน แต่ได้จำแนกการทำงานแต่ละฝ่าย ไม่เท่ากัน โดยพิจารณาถึงความจำเป็น และเหมาะสมกับการบริหารโรงเรียนไว้ดังนี้

งานในหน้าที่ทั่วไป	ร้อยละ	5
งานบริหารครูผู้สอนและบุคคลากรที่ไม่ใช่ผู้สอน	ร้อยละ	20
งานบริหารวิชาการ	ร้อยละ	40
งานบริหารการเงิน	ร้อยละ	5
งานบริหารเกี่ยวกับอาคารสถานที่	ร้อยละ	5
งานบริหารเกี่ยวกับนักเรียน	ร้อยละ	20
งานบริหารด้านความสัมพันธ์กับชุมชน	ร้อยละ	5 ²

¹Walter A. Anderson, March Beauchamp, and Quill E. Cope, Responsibilities of School Administration (New York : Department of School Administration, New York University, 1952. Mineographed), P. 4.

²Edward W. Smith, Stanley W. Pronse and Mark M. Atkinson, The Educator's Encyclopedia (N.O : Prentice - Hall, 1961), P. 170.

แวน มิลเลอร์ (Van Miller) ให้ความสำคัญในด้านการบริหารมากชิ้นอีก เพราะเห็นว่า งานบริหารจะต้องเป็นหัวใจของโรงเรียน และที่สำคัญยิ่ง ก็คือ การจัดโปรแกรมการสอนและการปฏิบัติตามโปรแกรมการสอน รวมทั้งการวัดผล เพื่อจะได้ติดตามการเรียนการสอน ทั้งของครูและนักเรียน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การจัดการบริการในการสอน เพื่อให้การเรียนการสอนดำเนินไปด้วยดีนั้น เป็นหน้าที่ที่โรงเรียนจะละเลยมิได้¹

เพื่อส่งเสริมงานทางวิชาการ วิลสัน (Wilson) ให้ความสำคัญถึงโครงสร้างของโรงเรียนในการจัดองค์การ ถ้าโรงเรียนมีการจัดองค์การที่ถูกต้อง โครงสร้างในการบริหารงานของโรงเรียน ก็จะดำเนินไปด้วยดี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกล้าตัดสินใจ และวินิจฉัยสิ่งต่างนั้น เป็นงานที่สำคัญยิ่งของผู้บริหาร ส่วนงานอื่น ๆ ที่จะมาสนับสนุนงานทางวิชาการให้เป็นไปด้วยดีมากขึ้นนั้น ต้องอาศัยส่วนประกอบอีกหลายทาง เช่น การนิเทศก์การศึกษา งานคานหาเขียน สถิติ และข้อมูลต่าง ๆ จะช่วยติดตามงานทางวิชาการได้เป็นอย่างดี²

แอนเดอร์สันและแวนไดค์ (Anderson and Van Dyke) ให้ความสำคัญเห็นว่าหน้าที่ของผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษา จะต้องเป็นผู้นำในการวางแผนหลักสูตร ศึกษาเกี่ยวกับทฤษฎีทางการศึกษา โดยเฉพาะทางการมัธยมศึกษา กับคณะครู จัดโปรแกรม

¹Van Miller, The Public Administration of American School

(New York : The Macmillan Company, 1965) , P. 175.

²Robert E. Wilson, Educational Administration (Columbus,

Ohio : Charles E. Merrill Book, 1966), pp. 8-13.

ให้เหมาะสมกับความต้องการของนักเรียน ชุมชน และความต้องการของประเทศ งานด้านบริการ เช่น การแนะแนว บริการครูฝึกเรียน เพื่อให้ได้รับความช่วยเหลือ ในด้านการเรียนการสอนอย่างเต็มที่ รวมทั้ง การคัดเลือกครู จัดหาครูเข้าสอน ในรายวิชาต่าง ๆ เพื่อให้เกิดคุณภาพทางการสอน และพัฒนาสภาพแวดล้อมภายใน โรงเรียน เพื่อสร้างขวัญของบุคลากรในโรงเรียนให้ดียิ่งขึ้น¹

จากแนวความคิดเห็น และหลักการบริหารในโรงเรียนของนักวิชาการต่าง ๆ สามารถประมวลงานต่าง ๆ เกี่ยวกับงานบริหารโรงเรียนได้ ดังนี้

1. อำนวยการบริหารทั่วไปในโรงเรียน
2. ควบคุมดูแลการสอนและการปฏิบัติงานของข้าราชการครู พนักงาน การโรง และเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่าง ๆ ภายในโรงเรียน
3. ควบคุม ดูแล การวัดผล นิเทศ และแนะนำครูในเรื่องหลักสูตร การสอน การจัดกิจกรรม และนิเทศการต่าง ๆ รวมทั้งการเรียนการสอนของครู และนักเรียน
4. ควบคุม ดูแล การเรียนการสอนของนักเรียนทั้งหมด
5. แนะนำนักเรียนในเรื่องการเรียน ความประพฤติ การวางตน และอุปสรรคต่าง ๆ
6. ควบคุม ดูแล รับผิดชอบการเงิน พัสดุ และงานสารบรรณ รวมทั้ง การบำรุงรักษาอาคาร สนาม บริเวณ ตลอดจนอุปกรณ์การศึกษาต่าง ๆ

¹Lester W. Anderson and Lauren A. Van Dyke, Secondary School Administration (Boston : Houghton Mifflin Company, 1963), pp. 10 - 11.

แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการบริหาร

สมยศ นาวิการ ให้ความหมายของกระบวนการไว้ว่า คือ แนวทางของการกระทำสิ่งต่าง ๆ อย่างมีระบบ และการจัดองค์การ หมายความว่า ผู้บริหารจะต้องประสานทรัพยากรต่าง ๆ ทั้งบุคคลและวัตถุขององค์การเข้าด้วยกัน¹

นพพงษ์ บุญจิตราคุสัย กล่าวว่า ผู้บริหารการศึกษาในทุกระดับที่ปฏิบัติงานจะต้องยุ่งอยู่กับกระบวนการบริหารอยู่ตลอดเวลา เพียงแต่เราลืมคิดไปว่า ขณะที่เราปฏิบัติและดำเนินการนั้น กระบวนการต่าง ๆ ได้ดำเนินไปพร้อมกับเราด้วย เราควรจัดลำดับก่อนหลังอย่างไร กระบวนการอะไรที่สัมพันธ์กัน แล้วลืมรายละเอียดจนเป็นเหตุให้กระบวนการอย่างอื่นต้องผิดพลาดล่าช้าได้ หรือบางครั้งเราลืมกระบวนการอย่างใดอย่างหนึ่งไปเลย จนทำให้เกิดอุปสรรคในการบริหารงานต่อไป ดังนั้น ผู้บริหารจึงมีความจำเป็นที่ต้องทราบกระบวนการทางการบริหารไว้ให้แน่น และให้รู้ความสัมพันธ์ของกระบวนการเหล่านั้น เพื่อจะได้เลือกใช้ถูก²

เฮนรี ฟาโยล์ นักวิศวกรเหมืองแร่ชาวฝรั่งเศส ได้เสนอกระบวนการต่าง ๆ ทางด้านการบริหาร สำหรับผู้บริหารระดับสูงไว้ 5 ประการ คือ

การวางแผน (To plan) การจัดองค์การ (To organize)
การบังคับบัญชา (To command) การประสานงาน (To co-ordinate)
และการควบคุม (To control)

¹สมยศ นาวิการ, การบริหาร (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ดวงกมล, 2522), หน้า 6 - 7.

²นพพงษ์ บุญจิตราคุสัย, หลักการบริหารการศึกษาทั่วไป (กรุงเทพมหานคร : คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522), หน้า 34 - 35.

แนวคิดและแนวปฏิบัติของ Fayol ที่กำหนดลักษณะของการบริหารออกเป็น 5 ส่วน คึงได้กล่าวแล้ว เป็นแนวทางที่ทำให้ Gulick และ Urwick ได้ร่วมมือกันเขียนเรื่องการบริหารงานแบบวิทยาศาสตร์ และหลังจากนั้น ก็ได้แยกกันเขียนผลงานของการบริหารอีกหลายเรื่อง จนในที่สุด Urwick ได้กำหนดลักษณะสำคัญของการบริหาร 7 ประการควยกัน โดยอาศัยลักษณะสำคัญ 5 ประการของ Fayol เป็นรากฐาน

ลักษณะสำคัญตามที่ Urwick ได้กำหนดขึ้นมานั้น เป็นที่รู้จักกันดีในหมู่นักบริหารงานทั่ว ๆ ไป โดยใช้ตัวอักษรย่อว่า POSDCoRB ซึ่งได้มาจากอักษรนำหน้าของคำต่อไปนี้ คือ

1. การวางแผน (Planning)
2. การจัดองค์การ (Organizing)
3. การบริหารบุคคล (Staffing)
4. การอำนวยการ (Directing)
5. การประสานงาน (Co-ordinating)
6. การรายงาน (Reporting)
7. การจัดงบประมาณ (Budgeting)¹

จากคำย่อว่า POSDCoRB ของ Gulick นี้ ดร. ชูบ กาญจนประกร ผู้เชี่ยวชาญทางรัฐประศาสนศาสตร์ของไทย เพิ่มคำว่า Policy และ Authority รวมเป็น PA - POSDCoRB²

¹ สมยศ นาวิกาน, การบริหาร (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ดวงกมลจำกัด, 2522), หน้า 33 - 34.

² ชูบ กาญจนประกร, คำบรรยายวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (กรุงเทพมหานคร : พิมพ์ชั่วคราวที่คณะรัฐประศาสนศาสตร์, 2506), หน้า 25.

กระบวนการบริหารตามความคิดเห็นของ รัสเซลล์ ที. เกร็ก (Russell T. Gregg) ได้พยายามวิเคราะห์และประมวลกระบวนการบริหารต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้ว ได้ 7 ประการด้วยกัน คือ

1. Decision - making หมายถึง การตัดสินใจสั่งการ ซึ่งเป็นหัวใจของกระบวนการบริหาร บรรดากระบวนการบริหารอย่างอื่น ล้วนแต่ดำเนินไปเพื่อช่วยเหลือการตัดสินใจสั่งการทั้งสิ้น การตัดสินใจที่ดี ควรใช้ข้อมูลและข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้อง เป็นแนวพิจารณา ในการตัดสินใจ ควรประกอบไปด้วยขั้นตอนต่าง ๆ ดังนี้
 - ก. จุดประสงค์หรือเป้าหมายของเรื่องที่จะตัดสินใจ
 - ข. รวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องของทุกชนิด ทั้งในคานขอเท็จจริงและความคิดเห็น
 - ค. วิเคราะห์และแปลความหมายข้อมูลต่าง ๆ ให้ชัดเจน
 - ง. เลือกทางเลือกหลาย ๆ ทาง พร้อมทั้งจะตัดสินใจ
 - จ. ประเมินคุณค่าหรือผลที่จะได้ หรือผลที่จะเสีย เมื่อเลือกทางเลือกแต่ละทาง โดยเปรียบเทียบกับวัตถุประสงค์ หรือเป้าหมายที่ตั้งใจไว้ในข้อ ก
 - ฉ. เลือกทางเลือกที่คิดว่าจะมีผลดีที่สุด ตรงเป้าหมายที่ตั้งไว้ที่สุดเท่าที่ประมวลข้อมูลได้จริง แล้วจึงดำเนินการตัดสินใจสั่งการ
2. Planning มีความหมายเช่นเดียวกับ Planning ใน POSDCoRB
3. Organizing มีความหมายเช่นเดียวกับ Organizing ใน POSDCoRB
4. Communicating หมายถึงกระบวนการสื่อสารที่เป็นคำสั่ง (Direction) ข่าว (Information) ความคิด (Ideas) คำอธิบาย (Explanations) และคำถาม (Questions) จากบุคคลไปถึงบุคคล หรือจากหน่วยงานหนึ่ง ไปถึงอีกหน่วยงานหนึ่ง การเสนอรายงานเป็นการติดต่อประสานสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ถ้าขาดการเสนอรายงาน องค์การก็ไม่อาจดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ร่วมกันขององค์การได้

5. Influencing หมายถึงการใช้อิทธิพลหรือการจูงใจที่ผู้ใต้บังคับบัญชา จะกระตุนผู้ทำงานอย่างเต็มความสามารถ และมีประสิทธิภาพ เพื่อให้งานที่ทำบรรลุตามเป้าหมายของหน่วยงาน ผู้บริหารที่ดี จึงควรมีวิธีการพิเศษเฉพาะงาน ในการใช้อิทธิพลหรือการใช้อำนาจจูงใจให้เกิดประโยชน์แก่งานทั้งนี้ เพื่อควบคุมและประสานงานภายในหน่วยงาน

6. Coordinating มีความหมายเช่นเดียวกับ Coordinating ใน POSDCoRB

7. Evaluating มีความหมายเช่นเดียวกับ Evaluating ใน POSDCoRB¹

เจสซี บี. เซียร์ (Jesse B. Sears) เป็นนักการศึกษา ได้เขียนเกี่ยวกับกระบวนการบริหารไว้ เมื่อประมาณปี ค.ศ. 1950 เรียกย่อ ๆ ว่า "PODCoC" ซึ่งมีกระบวนการบริหาร 5 อย่าง คือ

1. Planning (P) หมายถึง การวางแผนหรือโครงการ
2. Organizing (O) หมายถึง การจัดเคาโครงการบริหาร โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ของตำแหน่งต่าง ๆ ไว้ให้แน่นอน และรัดกุม
3. Directing (D) การวินิจฉัยสั่งการและมอบหมายงาน
4. Coordinating (Co) หมายถึง การประสานงาน
5. Controlling (C) การควบคุมและติดตามดูแลการ

ปฏิบัติงาน²

¹Roald F. Campbell and Russell T. Gregg, eds. Administrative Behavior in Education (New York : Harper and Row, 1957), pp. 274-316.

²วิทยุ สาคร, หลักบริหารการศึกษา (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วัฒนาพานิช, 2519), หน้า 67.

กระบวนการบริหารตามแบบของสมาคมผู้บริหารการศึกษา ของประเทศสหรัฐอเมริกา (The American Association of School Administrators) เรียกว่า "PASCOE" ประกอบด้วยกระบวนการบริหาร 5 ประการ คือ

1. Planning (P) หมายถึง การปฏิบัติงานในอนาคตให้ตรงเป้าหมายที่ต้องการ โดยกำหนดงานที่จะทำ วิธีทำ และวัตถุประสงค์รายย่อยของการทำงานนั้น ๆ ขึ้นไว้ล่วงหน้า เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติงานของบุคลากรทุกฝ่าย
2. Allocation (A) หมายถึง การแสวงหา และกำหนดตัวบุคคล และวัสดุทุกชนิดที่จำเป็น เพื่อการปฏิบัติตามแผน
3. Stimulation (S) หมายถึง การเสริมกำลังบำรุงขวัญ กระตุ้น และส่งเสริมให้บุคลากรปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้ผลงานดีทั้งปริมาณ และคุณภาพ
4. Coordination (Co) หมายถึง การประสานงาน คือ การจัดใหญ่แทนของหน่วยงานย่อยทุกหน่วย พมปะปรึกษาหารือกัน เพื่อให้มีโอกาสแสดงความคิดเห็น หรือทราบเรื่องของการปฏิบัติงานของผู้อื่น และเพื่อให้งานสัมพันธ์ ไม่ขัดแย้งกัน โดยยึดเป้าหมายขององค์กรเป็นหลัก
5. Evaluation (E) หมายถึง การประเมินผลงานหรือการตรวจสอบการปฏิบัติงานทุกระยะ ให้ทราบผลการปฏิบัติและปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อหาทางแก้ไขทุกระยะ และประเมินผลขั้นสุดท้าย เพื่อเปรียบเทียบกับผลงานที่ควรจะได้ ตามเป้าหมายที่ใดตั้งไว้ตั้งแต่ต้นว่า ตรงกับแผนที่วางไว้หรือไม่ เป็นการสะดวกที่จะได้วางแผนใหม่ เพื่อการปฏิบัติงานในอนาคตต่อไป

¹American Association of School Administrators, Staff Relations in School Administration (Washington D.C. : The Association Press, 1955), P.17.



ออร์ดิเวย์ ทีด (Ordway Tead) ได้วิเคราะห์ว่า มีลำดับชั้นความสำคัญ
สำหรับการดำเนินการบริหารเป็นกระบวนการ 10 ชั้น คือ

1. การกำหนดความมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ของงานให้ชัดเจน
และรัดกุม
2. การจัดทำแผนภูมิอย่างกว้าง ๆ ของโครงสร้างขององค์การหรือ
หน่วยงานขึ้น
3. การบรรจุและจัดระเบียบ หรือกำหนดขอบข่ายของอำนาจและหน้าที่
ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารทุกคน
4. การมอบหมายอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบให้ผู้อื่นรับงานไปทำ
เป็นส่วน ๆ ไป
5. การควบคุมดูแลการปฏิบัติงานตามที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินไปด้วยดี
6. การปฏิบัติการทุกอย่างที่จำเป็น เป็นการรักษ ปริมาณ และคุณภาพ
ของงานให้อยู่ในสภาพที่คืออยู่เสมอ
7. การจัดให้มีการติดต่อสัมพันธ์กับทุกหน่วยงาน และทุกตำแหน่งงาน
ที่เกี่ยวข้องกันโดยอาศัยคณะกรรมการต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่ประสานงาน
8. การดำเนินการทุกอย่างในการบำรุงขวัญ กระตุ้นและให้กำลังใจ
เพื่อให้อุบลากรหรือเจ้าหน้าที่ทุกคนทั้งหน่วยงาน ทำงานอย่างเข้มแข็ง และมีประสิทธิภาพ
9. การประเมินผลงานโดยเปรียบเทียบกับความมุ่งหมาย และวัตถุประสงค์
ที่ตั้งไว้ตั้งแต่ต้น
10. การพิจารณางานในอนาคต และการตั้งความมุ่งหมาย และวัตถุประสงค์
ประสงค์ขององค์การ หรือหน่วยงานไว้รับสถานการณ์ในอนาคต พร้อมกับเตรียมลูทาง
ตลอดจนเครื่องมือต่าง ๆ ไว้ให้พร้อม สำหรับการปฏิบัติงานขั้นต่อไปในอนาคต¹

¹Ordway Tead, Art of Administration (New York : Mc. Graw-Hill Book Co., 1951), P. 105.

สำหรับกระบวนการบริหารงานกลุ่มโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา ในส่วนภูมิภาค ที่ผู้วิจัยทำการศึกษานี้ ได้นำเอากระบวนการที่ผู้บริหาร ตลอดจนกรรมการบริหารกลุ่มโรงเรียน พิจารณาเห็นว่า เหมาะสมกับวิธีดำเนินงานของกลุ่มโรงเรียนมาใช้ 7 ประการ คือ

1. การวางแผน (Planning)
2. การมอบหมายงาน (Delegation)
3. การประสานงาน (Coordinating)
4. ความร่วมมือ (Cooperation)
5. การรายงาน (Reporting)
6. การติดตามและประเมินผลงาน (Follow - up and Evaluation)
7. การงบประมาณ (Budgeting)

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การวางแผนงาน (Planning)

จุมพล สวัสดิ์วิทยากร ให้ความหมายของการวางแผนงานไว้ว่า "แผนงาน คือ ข้อกำหนดที่ได้พิจารณาจัดทำขึ้น โดยใช้ข้อมูลหลักฐานต่าง ๆ ที่มีอยู่ เพื่อกำหนด แนวทางปฏิบัติงานที่เห็นว่าดีที่สุด ในอันที่จะให้การบริหรงานบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ โดยมีประสิทธิภาพอันแน่นอน กล่าวโดยสรุปอย่างกว้าง ๆ ก็คือ การวางแผนงาน คือ การ ตระเตรียมการสำหรับปฏิบัติ (Planning is preparation for action)"¹

สมยศ นาวิการ กล่าวว่า "การวางแผนหมายความว่า ผู้บริหารต้อง คิดถึงการกระทำต่าง ๆ ของพวกเขาเป็นการล่วงหน้า"²

ส่วนมัญญ (วงศ์นารี) พุณฺณทศวิทย์วิทยากร ได้อธิบายความหมายของการวางแผนไว้ว่า "เป็นกิจกรรมที่หัวหน้างานคาดหมายว่า จะทำให้เสร็จให้ได้ในอาทิตย์หน้า เดือนหน้า หรือปีหน้า ซึ่งก็แล้วแต่ว่า กิจกรรมนั้นมีความต้องการที่จะใช้เวลานานมากน้อย เท่าใด การวางแผนนั้น หัวหน้างานจำเป็นต้องวางแผนแนวทางที่จะปฏิบัติเอาไว้ด้วย"³

¹จุมพล สวัสดิ์วิทยากร, หลักการบริหารและมนุษย์สัมพันธ์ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สุวรรณภูมิ, 2520), หน้า 52.

²สมยศ นาวิการ, การบริหาร (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ดวงกมล จำกัด, 2522), หน้า 6.

³มัญญ (วงศ์นารี) พุณฺณทศวิทย์วิทยากร, การบริหารบุคคล (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แพรวพิทยา, 2517), หน้า 15.

สำหรับความหมายของการวางแผนในทัศนะของ กมล ชูทรัพย์ และ เสถียร เหลืองอร่าม หมายถึง "กระบวนการขั้นหนึ่งในการบริหารงาน โดยกำหนดวัตถุประสงค์ และวิธีการดำเนินงานไว้ล่วงหน้า เพื่อปฏิบัติการให้สำเร็จลุล่วงไปตามนั้น"¹

ธงชัย สันติวงษ์ มีความเห็นว่า การวางแผนหมายถึงการตัดสินใจ เลือกวิธีการกระทำและสิ่งที่เหมาะสมจะต้องปฏิบัติเอาไว้เป็นการล่วงหน้า คุณลักษณะของการวางแผน จะสำคัญอยู่ที่การคิด และการตัดสินใจ (Thought and decision) ที่จะก่อการกระทำอย่างรอบคอบ และต่อเนื่องกันไปไม่มีที่สิ้นสุด (Continuing) แผนงานต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้น จะมีประสิทธิภาพเพียงใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับความสามารถ คิดในทางริเริ่มสร้างสรรค์ (Creativity Thinking) ของผู้บริหารว่า มีคุณภาพดีอย่างไร²

วิลเลียม เอช. นิวแมน (William H. Newman) ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า การวางแผนไว้ว่า "การวางแผนคือการตัดสินใจล่วงหน้าว่า เราจะต้องทำอะไรในอนาคต กล่าวคือ แผนก็คือ การกำหนดการกระทำ (อย่างใดอย่างหนึ่ง) ไว้ล่วงหน้า"³

ลูเธอร์ กุลลิค (Luther Gulick) ได้ให้ความหมายว่า "หมายถึงการวางแผนหรือโครงการอย่างกว้าง ๆ ว่า มีงานอะไรบ้างที่จะต้องทำตามลำดับ พร้อมทั้งวางแผนวิธีปฏิบัติ และวัตถุประสงค์ของการปฏิบัติงานนั้น ๆ ก่อนลงมือปฏิบัติงาน"⁴

¹กมล ชูทรัพย์ และ เสถียร เหลืองอร่าม, หลักการบริหาร (กรุงเทพมหานคร : บริษัทดวงพิทยา จำกัด, 2516), หน้า 322.

²ธงชัย สันติวงษ์, องค์การและการบริหาร พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : 2519), หน้า 138.

³William H. Newman, Administrative Action (Englewood Cliffs, N.J. : Prentice - Hall, Inc., 1963), P. 15.

⁴Luther Gulick, Note on The Theory of Organization (New York : Columbia University Press, 1963), P. 13.

บิลลี่ อี. โกออทซ์ (Billy E. Goetz) กล่าวไว้ว่า "การวางแผนย่อมหมายถึงการเลือก และปัญหาที่เกี่ยวกับการวางแผนที่เกิดขึ้น เมื่อเราทราบว่า เราจำเป็นต้องตัดสินใจเลือกกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อแก้ปัญหาของเราให้ลุล่วงไป"¹

ปีเตอร์ เอฟ. ดรักเกอร์ (Peter F. Drucker) ให้ความเห็นในเรื่องการวางแผนไว้ว่า "...ถึงแม้ว่า ผู้บริหารจะดำเนินการหน้าที่การบริหารอื่น ๆ ได้เป็นอย่างดีก็ตาม แต่อาจจะไม่ประสบความสำเร็จในสิ่งที่ต้องการอย่างดีที่สุด ถ้าหากว่าพวกเขาไม่ได้เป็นนักวางแผนที่ดี ผู้บริหารจึงกล่าวนี้ อาจจะ "กระทำสิ่งต่าง ๆ อย่างถูกต้อง" แต่ไม่ได้ "กระทำสิ่งต่าง ๆ ที่ต้องการ"²

ลักษณะของการวางแผน

การวางแผนประกอบด้วยลักษณะสำคัญอย่างน้อย 3 ประการ คือ

1. เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่ง
2. ต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการทำงานในอนาคต
3. เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดระบบงาน และการจัดสรรเจ้าหน้าที่

จะปฏิบัติงานนั้น ๆ³

¹Billy E. Goetz, Management, Planning and Control (New York : McGraw - Hill Book Co., 1949), P. 2.

²Peter F. Drucker, Managing for Results (New York : Harper and Row, 1964), P. 31.

³จุมพล สวัสดิยากร, หลักการบริหารและมนุษยสัมพันธ์ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สุวรรณภูมิ, 2520), หน้า 52 - 53.

หลักสำคัญของการวางแผนงาน

สมยศ นาวิการ มีความเห็นว่า กระบวนการวางแผนจะเกี่ยวข้องกับขั้นตอนสำคัญ 4 ขั้นตอน คือ

1. การกำหนดเป้าหมายที่ต้องการให้ประสบความสำเร็จ การตัดสินใจเกี่ยวกับเรื่องของการต้องการขององค์กร หรือหน่วยงานย่อย
2. การพิจารณาว่าองค์กรหรือหน่วยงานย่อยอยู่ที่ไหน เมื่อเปรียบเทียบกับเป้าหมาย การตัดสินใจว่า หน่วยงานอยู่ห่างไกลจากเป้าหมายแค่ไหน ทรัพยากรอะไรบ้าง ที่ต้องการที่อยู่เพื่อความสำเร็จของเป้าหมาย และข้อกำหนดขององค์กร
3. การพิจารณาว่าปัจจัยอะไรบ้างภายในสภาพแวดล้อม ที่ช่วยให้ องค์กร หรือหน่วยงานย่อยประสบความสำเร็จในเป้าหมาย และปัจจัยอะไรบ้างที่เป็นอุปสรรค ขั้นตอนดังกล่าวนี้ จะรวมทั้งการคาดคะเนหรือการพยากรณ์
4. ทำการพัฒนาแผนงานขึ้นมา การกระทำเพื่อความสำเร็จของเป้าหมาย การสร้างทางเลือกต่าง ๆ การประเมินทางเลือก และการเลือกทางเลือกที่ดีที่สุด¹

ส่วนจุมพล สวัสดิยากร ให้หลักสำคัญของการวางแผนงานไว้ 4 ประการ คือ

1. การวางแผนงานควรคำนึงถึงอะไรบ้าง
2. ใคร เป็นผู้รับผิดชอบในการวางแผนงาน
3. ประเภทของแผนงาน
4. ควรวางแผนงานเมื่อใด

¹สมยศ นาวิการ, การบริหาร (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ดวงกมล, 2522), หน้า 88.

การวางแผนงานควรคำนึงถึงอะไรบ้าง

1. วัตถุประสงค์ เพื่อให้ทราบแน่ชัดว่า เราต้องการทำอะไร และจำทำมากน้อยเพียงใด เพราะเหตุใด และถ่วงคำนึงถึงนโยบายเพื่อให้รู้ว่า จะถือแนวทางปฏิบัติอย่างไร จึงจะเป็นไปตามนโยบายที่วางไว้ หรือการตอบคำถาม What, Who, When, Where, Why, How ซึ่งเป็นที่ทราบกันคืออยู่ทั่วไป
2. ปัจจัยต่าง ๆ ที่จำเป็นต้องใช้เป็นอุปกรณ์ในการวางแผน เช่น คน เงิน วัสดุ สถานที่ และเวลา เป็นต้น
3. วิธีการสำหรับปฏิบัติ นอกจากต้องคำนึงถึงปัจจัยดังกล่าวว่า มีอยู่เพียงใด และคุณภาพเป็นอย่างไรแล้ว เทคนิคและวิธีการต่าง ๆ ที่จะใช้เพื่อดำเนินการตามแผนให้ไปสู่ความสำเร็จ ก็เป็นสิ่งสำคัญยิ่ง ที่จะต้องรำลึกและคำนึงถึงด้วย
4. วิธีการสำหรับตรวจสอบและควบคุมงานให้เป็นไปตามแผน เป็นสิ่งสำคัญอีกอย่างหนึ่ง เพราะหลักสำคัญมีอยู่ว่า แผนงานจะไร้ประโยชน์ ถ้าปราศจากการควบคุมให้เป็นไปตามแผน
5. นอกจากนี้ยังต้องคำนึงถึงข้อจำกัดที่อาจจะ เป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานตามแผนนั้น ๆ เป็นต้นว่า แผนนั้น ๆ จะต้องมีการปฏิบัติหรือขอความช่วยเหลือจากรัฐหรือจากบุคคลภายนอกอื่น ๆ ก็ควรคำนึงถึงข้อเท็จจริง และคุณค่าของสิ่งควมควยว่า เราอาจจะได้รับความร่วมมือ หรือความเต็มใจช่วยเหลือจากคนเหล่านั้นเพียงใด นิสัยความประพฤติของคน ประเพณี ขนบธรรมเนียมและวัฒนธรรมของสังคม ตลอดจนกฎกติกาลและคินฟ้าอากาศ ฯลฯ อาจมีส่วนเป็นอุปสรรคหรืออุปกรณตบการบริหารงานตามแผนก็ได้

1 จุมพล สวัสดิชยากร, หลักการบริหารและมนุษย์สัมพันธ์ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สุวรรณภูมิ, 2520), หน้า 53 - 54.

ประเภทของแผนงาน

สมยศ นาวิการ ได้แบ่งประเภทของแผนงานที่ใช้โดยระดับการบริหารต่าง ๆ เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

1. แผนงานที่ใช้ประจำ จะหมายถึงแผนงานที่ใช้มากกว่าหนึ่งครั้ง แผนงานเหล่านี้จะช่วยแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นซ้ำ ๆ กัน แผนงานที่ใช้ประจำได้แก่นโยบาย ระเบียบวิธีปฏิบัติงาน และกฎ
2. แผนงานที่ใช้ครั้งเดียว แผนงานบางอย่างจะใช้เพียงครั้งเดียวเท่านั้น โดยใช้สำหรับเหตุการณ์หรือสถานการณ์ที่เกิดขึ้นไม่ซ้ำกัน แผนงานที่ใช้ครั้งเดียวเหล่านี้ คือ งบประมาณโปรแกรม และโครงการ¹

ส่วนจุมพล สวัสดิชยากร จำแนกแผนงานออกเป็น 3 ประเภท คือ

1. แผนงานระยะยาว (Long - range plans)
2. แผนระยะปานกลาง (Intermediate - plans)
3. แผนงานระยะสั้น (Short - term plans)

นอกจากนี้ยังอาจแบ่งเป็นแผนงานที่เป็นลายลักษณ์อักษร และแผนงานที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร

แผนงานที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรนั้น ส่วนมากได้แก่การวางแผนงานง่าย ๆ ในการปฏิบัติงาน หรือดำเนินชีวิตประจำวัน เป็นแผนงานที่ไม่ยุ่งยากนัก และโดยปกติไม่ต้องเกี่ยวข้องกับคนหรือต้องใช้ปัจจัยเป็นจำนวนมาก และเป็นแผนระยะสั้น

¹สมยศ นาวิการ, การบริหาร (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ดวงกมล, 2522), หน้า 82-84.

ส่วนแผนงานที่ต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษร มักเป็นแผนระยะยาว และเป็นงานที่จะต้องใช้คน เงิน และวัสดุเป็นจำนวนมาก อนึ่ง การวางแผนงานใหญ่ ๆ อาจต้องขออนุมัติจากรัฐบาล หรือเจ้าหน้าที่ชั้นสูง ๆ ขึ้นไป ซึ่งเป็นการเพิ่มความยุ่งยาก และซับซ้อนขึ้นอีก จึงจำเป็นต้องกำหนดโครงการ และแผนงานเป็นลายลักษณ์อักษร¹

คุณและโทษของแผนงาน

กมล ชูทรัพย์ กล่าวถึงคุณและโทษของแผนงานที่จะเกิดขึ้นได้ทั้งสองอย่าง ดังนี้

การกำหนดให้มีการวางแผนงานขึ้นก่อนลงมือปฏิบัติ บางครั้งก็มีคุณ และบางครั้งก็ให้โทษ แต่ถาผู้จัดการมีไหวพริบที่จะยืดหยุ่น และสังเกตการณ์ กอຍคักแปลงแก้ไขให้ทันการ ก็จะทำให้ประโยชน์มากกว่าให้โทษ

คุณหรือประโยชน์ที่สำคัญ ๆ ของแผน ใดแก่

1. ช่วยประหยัดเวลาในการทำงาน เพราะทุกคนใ้รู้หน้าที่ และความรับผิดชอบของตนแล้ว งานก็ประสานกันควยคี่
2. หัวหน้าแผนก สามารถปรับปรุงงานซึ่งมีลักษณะพิเศษต่าง ๆ ให้เข้ากับแผนใดคี่
3. แผนช่วยส่งเสริมให้การใ้คิดปในการบริหารงานมีประสิทธิภพยิ่งขึ้น เพราะแผนที่ดียอมแสดงออกใ้ประจักษ์ชัดถึงคามมุ่งหมายและนโยบาย ซึ่งจะ เป็นแนวทางใ้การจัดการแบ่งแยกมอบหมายงานใ้แต่ละส่วนแต่ละคนทำ ทำให้การควบคุมงานเป็นไปตามแนวที่ เหมาะสม การควบคุมโดยวางมาตรฐานของงาน ย่อมกระทำใ้สะดวกกว่าไม่มีแผน

¹ จุมพล สวัสดิชยากร, หลักการบริหารและมนุษย์สัมพันธ์ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สุวรรณภูมิ, 2520), หน้า 55 - 56.

4. การมีแผนการ มีการกำหนดลักษณะปัญหา หรืออุปสรรคข้อขัดแย้ง ซึ่งอาจจะกำหนดวิธีเลือกการบริหารงานต่าง ๆ ไว้เพื่อแก้ปัญหา¹

สำหรับประโยชน์ของการวางแผนนั้น สมยศ นาวิการ โต้โผขอสนับสนุนว่า "การวางแผน (Planning) นั้น แผนงานจะทำให้

1. องค์การต้องรวบรวมทรัพยากรที่องค์การต้องการ สำหรับกิจกรรมต่าง ๆ

2. ความก้าวหน้าขององค์การ สามารถตรวจสอบและวัดได้ ดังนั้นการแก้ไขจะเกิดขึ้น ถ้าหากว่า อัตราของความก้าวหน้าไม่เป็นที่น่าพอใจ²

ส่วนจุมพล สวัสดิ์คิยากร ให้ความเห็นไว้ว่า หากได้มีการวางแผนงานในเรื่องต่าง ๆ ไว้เป็นแนวทางสำหรับปฏิบัติแล้ว ก็ย่อมจะก่อให้เกิดผลดีหลายประการ เช่น

1. ช่วยให้การบริหารงานเป็นไปโดยประหยัดทั้งเวลา และแรงงานของเจ้าหน้าที่ และเงินขององค์การ

2. การทำงานตามแผนย่อมเป็นการง่าย และสะดวกแก่การปฏิบัติ

3. ช่วยในการอำนวยความสะดวก การแบ่งงาน การประสานงาน การตรวจสอบ และการควบคุมงานให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้

4. ทำให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ถูกต้องตรงกับหลักการของการบริหารงานที่ดี³

¹กมล ชูทรัพย์, และเสถียร เหลืองอร่าม, หลักการบริหาร (กรุงเทพมหานคร : บริษัทหัดคุงพิทยาจำกัด, 2516), หน้า 336 - 337.

²สมยศ นาวิการ, การบริหาร (กรุงเทพมหานคร : บริษัทสำนักพิมพ์ดวงกมล จำกัด, 2522), หน้า 14.

³จุมพล สวัสดิ์คิยากร, หลักการบริหารและมนุษยสัมพันธ์ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สุวรรณภูมิ, 2520), หน้า 53.

โทษที่อาจจะเกิดขึ้นจากการวางแผน

กมล ชูทรัพย์ ให้ความเห็นดังนี้

1. สิ้นเปลืองทั้งเงินและเวลาการดำเนินงาน บางอย่างที่กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับโครงการดำเนินงานต่าง ๆ อาจจะไม่มีความสำคัญคุ้มค่า ถึงกับจะต้องมีแผน และกิจกรรมบางอย่างที่มีการวางแผน แต่ไม่ละเอียดพอ ก็ทำให้เกิดปัญหาขึ้น
2. การกำหนดแผนอาจมีข้อผิดพลาด และผู้ปฏิบัติยึดแผนนั้นเป็นหลักปฏิบัติ ก็อาจทำให้ผลงานผิดพลาดตามไปด้วย
3. เจาหน้าที่ฝ่ายบริหารชั้นรอง ๆ ลงไป ย่อมพลาดโอกาสที่จะวางแผน เพื่อแสดงความสามารถของแต่ละคน ยิ่งกว่านั้น เจาหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่ อาจจะมีติดอยู่ในแผนรวม (เป็นแผนที่ผู้บังคับบัญชาสูงสุดกำหนดไว้) ไม่มีโอกาสที่จะใช้ความคิดริเริ่มให้เป็นประโยชน์แก่องค์กรใด¹

สรุป การวางแผนเป็นกระบวนการแรกที่สำคัญมาก สำหรับผู้บริหารทุกคน จะต้องคิดถึงในการลงมือบริหารงานทุกครั้ง เพื่อที่จะให้งานนั้นบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ โดยประหยัดเวลา แรงงาน และเงินขององค์กรมากที่สุด

การมอบหมายงาน (Delegation)

มีนักบริหารหลายคนได้ให้ความหมายของการมอบหมายงานไว้ดังนี้ คือ

กมล ชูทรัพย์ กล่าวว่า "การมอบอำนาจ คือ การที่เรานำอำนาจส่วนหนึ่ง ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของเรา ให้แก่ผู้ที่อยู่ใต้อำนาจ แต่เรายังจะต้องรับผิดชอบอยู่ว่า สิ่งที่เราได้มอบหมายให้ไปทำนั้น ๆ ได้มีการทำให้ได้ผลสมความมุ่งหมาย"²

¹ กมล ชูทรัพย์ และเสถียร เหลืองอร่าม, หลักการบริหาร (กรุงเทพมหานคร : บริษัทผดุงพิทยาจำกัด, 2516), หน้า 337.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 233.

สมยศ นาวิการ ให้ความหมายของการมอบหมายงาน ว่า "เป็นการกำหนดอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบให้กับผู้อื่น เพื่อให้ปฏิบัติกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยเฉพาะการมอบหมายอำนาจหน้าที่ โดยผู้บังคับบัญชานั้น ย่อมจะเป็นกลไกที่จำเป็นต่อการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพขององค์กร"¹

สำหรับสุชาติ ประชากุล โคธิบายความแตกต่างของคำว่า การมอบอำนาจหน้าที่กับการมอบหมายงานไว้ ดังนี้

"คำว่า การมอบอำนาจหน้าที่ (Delegating) กับคำว่า มอบหมายงาน (assigning) ความจริงแล้ว การมอบอำนาจหน้าที่ก็รวมถึงการมอบหมายงานนั่นเอง เพราะการมอบหมายงาน ต้องมอบอำนาจหน้าที่ให้ด้วย มีลักษณะแตกต่างกันอยู่ในสาระสำคัญ คือว่า การมอบอำนาจหน้าที่เป็นการมอบหมายงานให้ผู้ใดบังคับไปปฏิบัติในลักษณะที่เด็ดขาดกว่า กล่าวคือ ผู้บังคับบัญชาควบคุมมอบให้อำนาจวินิจฉัยสั่งการไปบ้าง และมีอิสระพอสมควรในการวางแผนดำเนินงาน ส่วนการมอบหมายงานนั้น ผู้มอบเป็นผู้ควบคุมอย่างใกล้ชิด ผู้มอบเป็นผู้วางแผน วางวิธีดำเนินงานให้ และเป็นผู้ตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ผู้รับมอบไม่มีอิสระที่จะดำเนินงานตามที่ตนเห็นสมควร ต้องฟังคำสั่งของผู้มอบทุกอย่าง"

ส่วนความหมายของคำว่า การมอบอำนาจหน้าที่นั้น สุชาติ ประชากุล ได้ให้ความหมายไว้ว่า หมายถึงผู้บังคับบัญชา โอนหรือให้อำนาจหน้าที่ และสร้างภาวะความรับผิดชอบต่อการปฏิบัติงาน ให้แก่ผู้ใดผู้หนึ่งหรืออีกนัยหนึ่งคือ หลักของการทำงานให้สำเร็จควายนำมือของผู้อื่น และผู้อื่นพอใจด้วย โดยผู้ใดรับมอบอำนาจมีอิสระพอสมควร ที่จะดำเนินการใดสำเร็จตามวัตถุประสงค์²

¹สมยศ นาวิการ, การบริหาร (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ดวงกมลจำกัด, 2522), หน้า 237.

²สุชาติ ประชากุล, หลักการบริหารงานแผนใหม่ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เจริญธรรม, 2512), หน้า 38 - 39.

ลักษณะของการมอบอำนาจหน้าที่

จุมพล สวัสดิการ อธิบายไว้เป็นลำดับดังนี้

1. เป็นการโอน หรือให้อำนาจหน้าที่ หรือผลักอำนาจหน้าที่ไปให้ผู้อื่นปฏิบัติงานแทน (grant or confer authority) ซึ่งมีส่วนประกอบดังนี้
 - ก. ไม่ใช่เป็นการให้อำนาจหน้าที่เด็ดขาดไปเลย แต่เป็นการโอนอำนาจหน้าที่ให้แก่ผู้รับมอบ ที่จะปฏิบัติภารกิจแทนไปได้ ผู้มอบอำนาจมีสิทธิ์ที่จะเรียกหรือถอนคืนเมื่อใดก็ได้
 - ข. การให้อำนาจหรือโอนอำนาจหน้าที่ เป็นชั่วคราวระยะเวลาหนึ่งพอเหมาะที่จะปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้สำเร็จไปได้เท่านั้น ไม่ใช่ให้ถาวรตลอดไป (not permanent release) หรือแล้วแต่ลักษณะของงานหรือผู้มอบ
2. ทำให้ผู้รับมอบอำนาจหน้าที่ เกิดอำนาจหน้าที่ ภาวะความรับผิดชอบ ร่วมกับผู้มอบตามส่วนที่ได้รับมอบ
3. อำนาจหน้าที่ที่รับมอบจะมีลักษณะทลดน้อยลง ตามลำดับสายงานบังคับบัญชา คือ ให้เพียงพอที่จะปฏิบัติงานได้เท่านั้น (tapering concept of authority)
4. อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่มอบให้ ต้องได้สัดส่วนสมดุลย์กัน (Co-equality of authority and responsibility)
5. มอบอำนาจหน้าที่แล้ว ผู้มอบยังต้องผูกมัดรับผิดชอบในผลงานอยู่ จะผิดหรือชดทอคความรับผิดชอบไม่ได้ (Obligation responsibility)

เหตุที่ต้องมีการมอบอำนาจหน้าที่

นอกจากจะเป็นเทคนิคในการบริหารแล้ว ยังมีเหตุผลดังต่อไปนี้

1. เพราะงานเพิ่มมากขึ้น
2. งานบางอย่างต้องการผู้เชี่ยวชาญหรืองานเทคนิค
3. ช่วยให้งานสำเร็จได้ปริมาณมากและรวดเร็ว
4. เป็นการแบ่งสรรคํางานกันทำตามสายงาน
5. เป็นการสร้างความสามัคคีกลมเกลียว ความไว้วางใจ
6. เป็นการพัฒนาฝีมือผู้มอบและผู้รับมอบ
7. เป็นการเตรียมลูกน้องไว้รับตำแหน่งที่สูงขึ้น ทดแทนคนเดิม

หลักการมอบอำนาจหน้าที่

ก. หลักการเกี่ยวกับตัวบุคคลผู้รับมอบ

1. ต้องมอบงานที่เขาถนัดหรือมีความรู้ความสามารถ คือ การใช้คนให้ถูกกับงานหรือนิสัยของเขา (Put the right man into the right job)
2. มอบให้พอดีกับสติกำลังของผู้รับมอบ ไม่เกินกำลังความสามารถหรือน้อยกว่าที่ควร
3. อธิบายคน ๆ เดียว ต้องพยายามใช้หรือมอบให้ทั่วถึงเท่ากัน
4. ก่อนมอบต้องชี้แจง แนะนำ ถ้าไม่แน่ใจซักซ้อมฝึกอบรมกันให้แน่ใจว่าจะมอบให้ทำอะไรตามแผนงาน พร้อมทั้งอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ
5. ผู้รับมอบต้องยินดีเต็มใจที่จะทำ หรือมองแลเห็นผลของงาน ไม่ใช่จำใจหรือถูกบังคับให้ทำ
6. มอบแล้วต้องควบคุมติดตามผล

ข. หลักการเกี่ยวกับงานที่ควรมอบและไม่ควรมอบ

ปกติหัวหน้าองค์กรหรือนักบริหาร จะต้องมอบอำนาจหน้าที่ หรือความรับผิดชอบให้ผู้อื่นในมากที่สุดเท่าที่จะมอบได้ ให้เหลือไว้เท่าที่จำเป็นจริง ๆ บนโต๊ะทำงานของนักบริหาร จะต้องเกลี้ยงอยู่เสมอ หัวหน้างานจะต้องไม่ทำงานเอง นอกจากงานนโยบาย การวางแผนงาน การตัดสินใจวินิจฉัยสั่งการ การควบคุมงาน การประสานงาน และงานลับเฉพาะ งานที่ผู้บังคับบัญชาสั่งให้ทำเองโดยเฉพาะ หรือกฎหมายระเบียบแบบแผนระบุว่า ต้องทำเอง งานอื่นที่มีความสำคัญเป็นพิเศษ

วิธีมอบอำนาจหน้าที่

ก. การสั่งหรือมอบงานควยวาจา (Oral delegation) ใช้ในงานเล็ก ๆ น้อย ๆ ไม่เป็นปัญหา หรือไม่ใช่งานใหญ่ แต่ต้องทำความเข้าใจให้ชัดเจน

ข. การมอบอำนาจหน้าที่เป็นลายลักษณ์อักษร (Written delegation) การมอบอำนาจหน้าที่ที่ดี ควรทำเป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อความเข้าใจระหว่างผู้มอบและผู้รับมอบว่า ต้องการจะให้ทำอะไร ต้องการณดอย่างไร เพื่อป้องกันการเข้าใจผิด ทั้งผู้มอบ ผู้รับมอบ และบุคคลอื่นที่ทำงานร่วมกัน หรือผู้เกี่ยวข้อง แต่ไม่ควรจะให้ยืดหยุ่นได้

ค. การมอบอำนาจหน้าที่ปกติมอบจากส่วนสูงลงมาหาส่วนล่าง ลดหลั่นตามลำดับสายการบังคับบัญชา¹

ประโยชน์ของการมอบอำนาจหน้าที่

ก. ประโยชน์ที่เกิดต่อผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้างาน

1. แบ่งเบาภาระ
2. ช่วยให้หัวหน้ามีเวลากำหนดนโยบายวางแผน, สั่งงาน ตรวจสอบ ควบคุมงานมากขึ้น มีเวลาพิจารณาเริ่มงานสำคัญ งานใหญ่ ๆ

¹ จุมพล สวัสดิ์ยากร, หลักการบริหารและมนุษยสัมพันธ์ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สุววรรณภูมิ, 2520), หน้า 84 - 87.

3. ทำให้ไ้งานมากถูกต้องรวดเร็ว
 4. ทำให้รู้ความสามารถของลูกน้อง
 5. ทำให้รู้ปัญหาของงาน
 6. ทำให้ลูกน้องรักใคร่นับถือ เพราะนายไม่หลงหรือหลงอำนาจ
 7. ใครคนค้มีฝีมือไ้ทำงานแทน
 8. ลูกน้องไม่โยงาน สะดวกแก่การควบคุม
- ข. ประโยชน์ที่เกิดต่อผู้อยู่ใ้บังคับบัญชา หรือผู้นับมอบงาน
1. เกิดความรู้สึกภูมิใจที่ไ้ได้รับความไว้วางใจ
 2. เป็นการฝึกงาน
 3. ไ้มีโอกาสแสดงความสามารถ
 4. ทำให้รู้จักรับผิดชอบ
 5. ไ้มีโอกาสพัฒนา ศึกษาคนควาไ้แก่งานและตัวเอง
 6. มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค
 7. ไ้รับการบำรุงขวัญ
- ค. ประโยชน์ที่เกิดต่อส่วนรวม
1. ไ้ปริมาณงานมากและรวดเร็ว
 2. มีการแบ่งงานกันทำ บ่งกันไม่ให้คนล่นงาน งานล่นคน
 3. ทำให้มีการประหยัด
 4. งานไม่ค้งค่างที่จุกยอด
 5. แก่ปัญหาทางานกาวกาย
 6. ก่อให้เกิดระ เียบแบบแผนที่ดีในการปฏิบัติงาน
 7. แก่ปัญหาขอไ้แย่งของงาน
 8. เป็นการใ้คนไ้ทำงานเต็มที ทุกคนมีงานทำตามความรู้ความสามารถ
 9. สร้างความสามัคคีในหน่วยงาน
 10. มีตัวสำรองงาน

อุปสรรคหรือเหตุที่ยังไม่ค่อยมีการมอบอำนาจ

1. พวกหัวเก่าหรือพวกเผด็จการ งานทุกอย่างต้องทำตามใจฉัน หรือฉัน
ต้องทำเอง
2. ไม่เชื่อฝีมือลูกน้องว่า จะวินิจฉัยสั่งการ หรือปฏิบัติได้ถูกต้อง
3. กลัวหมดอำนาจ หวงอำนาจ
4. หวงรายได้อำมิส
5. กลัวลูกน้องจะโค่นล้มตามทัน เคนกวา
6. คิดว่าตัวทำงานได้ดีคนเดียว คนอื่นทำไม่ได้
7. ลูกน้องไม่มีฝีมือ หรือพัฒนาฝีมือไม่ขึ้น
8. เหตุอื่น ๆ

นักบริหารที่ขี้ขลาดไม่ทำงานเอง โคมมอบให้ผู้อื่นทำ แต่กลับรับผิดชอบในผลงาน
ที่เกิดขึ้น¹

สรุป การมอบหมายงาน (Delegation) ให้ผู้ใต้บังคับบัญชา เป็นหลักการ
กระจายอำนาจที่พึงกระทำในการบริหาร เป็นผลที่ตัดตัวผู้บริหาร หรือหัวหน้าหน่วยงาน
ในการลดภาระหน้าที่ของตน เพื่อจะได้มีเวลาปฏิบัติงานใหญ่ และเป็นส่วนดีสำหรับผู้ใต้
บังคับบัญชา ที่จะเกิดความผูกพันกับงาน และสร้างความรับผิดชอบในหน้าที่ แต่นักบริหาร
ต้องพึงระลึกอยู่เสมอว่า การมอบหมายงานนั้น ตนก็ยังคงมีความรับผิดชอบในงานนั้น
อยู่เสมอ และการมอบหมายงานนั้น ผู้มอบจำเป็นต้องมีศิลป์ มีหลักเกณฑ์ เพื่อให้งาน
ดำเนินไปด้วยความสำเร็จราบรื่น

¹ จุมพล สวัสดิ์วิทยากร, หลักการบริหารและมนุษยสัมพันธ์ (กรุงเทพมหานคร :
โรงพิมพ์สุวรรณภูมิ, 2520), หน้า 88 - 89.

การประสานงาน (Co-ordinating)

การประสานงานมีความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับองค์การที่ประกอบด้วยหลายหน่วยงาน เพื่อให้ผลของงานเป็นไปในทิศทางเดียวกัน มีผู้ให้ความหมายของการประสานงานไว้ดังนี้

สมพงศ์ เกษมสิน ให้ความหมายไว้ว่า "การประสานงาน คือ ความร่วมมือร่วมใจในการปฏิบัติ จักรเย็บงานให้เรียบร้อย และสอดคล้องกลมกลืนกัน เพื่อให้งานสมคูลย์และสำเร็จเป้าหมายในเวลาที่กำหนดไว้"¹

บุญวัฒน์ วิสกุล กล่าวว่า "การประสานงาน คือ ความกลมกลืนในกิจกรรมทั้งหมดที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้กิจกรรมงานสะดวกและประสบผลสำเร็จ"²

นพพงษ์ บุญจิตราคุลย์ ให้ความหมายไว้ว่า "การประสานงานเป็นกระบวนการเชื่อมสัมพันธ์เกี่ยวกับบุคคล วัสดุ และทรัพยากรอย่างอื่น เพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน โดยจะเกิดขึ้นระหว่างบุคคลกับบุคคล บุคคลกับหน่วยงาน หรือหน่วยงานหนึ่งกับอีกหน่วยงานหนึ่ง ซึ่งไม่จำเป็นว่าหน่วยงานนั้น จะต้องมีเป้าหมายอย่างเดียวกัน หรือหวังผลอย่างเดียวกัน แต่การประสานงาน จะช่วยให้รู้ซึ่งกันและกันว่า ใครกำลังทำกิจกรรมอะไรอยู่ และเพื่อเร่งรัดการทำงานให้เสร็จพร้อม ๆ กัน ในกรณีที่ต้องการผลงานสองอย่างนั้นให้เสร็จในเวลาเดียวกัน"³

¹สมพงศ์ เกษมสิน, การบริหาร (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2519), หน้า 319.

²บุญวัฒน์ วิสกุล, ความคิดด้านการบริหารงาน (กรุงเทพมหานคร : แผนกตำราและคำบรรยายคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520), หน้า 23.

³นพพงษ์ บุญจิตราคุลย์, หลักการบริหารการศึกษาทั่วไป (กรุงเทพมหานคร : คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522), หน้า 79.

ก๊อ สวัสดิ์พาณิชย์ กล่าวว่าการประสานงานไม่ใช่การตามใจคน แต่เป็นการ
 ชักใจคน ผู้บริหารฝีมือดี ขอมชักใจคนได้โดยเขาไม่รู้สึกรว่า ถูกชักใจ การประสานงาน
 เป็นการจัดใ้คนในองค์การทำงานให้สัมพันธ์สอดคล้องกัน โดยยึดถือหน้าที่ วัตถุประสงค์
 และมาตรฐานการปฏิบัติขององค์การเป็นหลัก ทั้งนี้ เพื่อทำให้องค์การเป็นปึกแผ่น และ
 ก้าวหน้าอยู่เสมอ¹

เจริญผล สุวรรณโชติ กล่าวว่า การประสานงานมิได้เป็นหน้าที่เฉพาะของ
 ผู้บริหารในระดับย่อยเท่านั้น แต่เป็นหน้าที่ของทุกคนที่เป็นสมาชิกในองค์การ จะต้องทำ
 หน้าที่ประสานงานซึ่งกันและกัน เหมือนกับเครื่องจักร ซึ่งต้องประกอบด้วยเฟืองขนาดต่าง ๆ
 ที่ต้องหมุนต่อเนื่องกันไป จักรตัวหนึ่งตัวใดจะหยุดหมุนเพียงตัวเดียวย่อมไม่อาจทำให้
 เครื่องจักรเดินต่อไปได้เช่นเดียวกัน การบริหารงานในองค์การ ขอมต้องอาศัยการ
 ประสานงานที่ดี เพื่อนำไปสู่การบริหารงานที่บรรลุจุดมุ่งหมายตามที่องค์การได้กำหนดไว้²

ส่วน เจมส์ มูนี (James Mooney) นักการศึกษาผู้นึงกล่าวว่า
 "การประสานงานเป็นกระบวนการของการทำให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในกิจกรรม และเป้า
 หมายของแผนกต่าง ๆ ขององค์การที่แยกจากกัน เพื่อความสำเร็จของเป้าหมายขององค์การ
 อย่างมีประสิทธิภาพ"³

¹ก๊อ สวัสดิ์พาณิชย์, "การประสานงาน", การอบรมบุคลากรของส่วนราชการ
ต่าง ๆ พ.ศ. 2520 (นทบุรี : โรงพิมพ์สถานสงเคราะห์หญิงปากเกร็ด, 2521),
 หน้า 5-6

²เจริญผล สุวรรณโชติ, ทฤษฎีการบริหาร (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์
 แพรวพิทยา, 2519), หน้า 4-6

³James Mooney, The Principles of Organization. rev. ed.
 (New York : Harper and Brothers, 1947), p.5

ลูเธอร์ กุลลิค (Luther Gulick) ให้ความหมายว่า "การประสานงาน หมายถึงการประสาน หรือสื่อสัมพันธ์หน่วยงานย่อย หรือตำแหน่งต่าง ๆ ภายในองค์การ หรือสำนักงานใหญ่ เพื่อก่อให้เกิดการทำงานที่มีประสิทธิภาพ ไม่มีการทำงานซ้ำกัน หรือ ขัดแย้งกัน แต่ทุกหน่วยงานทำงานประสานกลมกลืนกัน เพื่อวัตถุประสงค์หลักขององค์การ ร่วมกัน"¹

สำหรับวิลเลียม ที กรีนวูด (William T. Greenwood) เห็นว่า "การประสานงานเป็นหน้าที่ของนักบริหาร ความสำเร็จของการประสานงานขึ้นอยู่กับบทบาท และความสามารถของนักบริหาร หรือหัวหน้างานเป็นอันมาก เพราะภาระหน้าที่ที่สำคัญยิ่ง ของนักบริหารก็คือ การใช้ภาวะผู้นำเอาทรัพยากรในการบริหารที่มีอยู่มาใช้ในการทำงาน ให้มีลักษณะสมานฉันท์ เพื่อให้งานแต่ละส่วนสอดคล้องต่อกันอย่างมีประสิทธิภาพ"²

จุมพล สวัสดิ์ยากร ให้ความหมายว่า "การประสานงานเป็นกระบวนการ ที่จะรวมคนและหน่วยงานย่อยเข้าด้วยกัน"

ข้อแตกต่างระหว่างการประสาน (Co-ordination) และการร่วมมือกัน ทำงาน (Co-operation) คือ การประสานงานเป็นการประสานคำสั่งของคน, หน่วยงานเข้าด้วยกัน เช่น การเคลื่อนไหวของเครื่องจักรนาฬิกาทุกตัวจักร ทำงาน ประสานพร้อมกัน หรือ เช่นการพายเรือของลูกเรือ การประกอบรถยนต์ ส่วนการร่วมมือ กัน (Co-operation) นั้น อาจจะไม่ประสานงานกันก็ได้ เช่น การยกก้อนหินคนละที่ การที่ต่างคนต่างทำโดยไม่ปรึกษากัน ถ้าปรึกษาทำพร้อมกันในจังหวะเดียวกัน ก็เป็นการ ประสานงาน

¹Luther Gulick, Note on The Theory of Organization (New York : Columbia University Press, 1963), P. 13.

²William T. Greenwood, Management and Organization Behavioral Theories : An Interdisciplinary Approach (New York : South Western Publishing Co., 1965), P. 37.

ความมุ่งหมายของการประสานงาน

- เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามเป้าหมาย
- เพื่อประหยัดเงินและเวลา
- ลดการขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่

วิธีต่าง ๆ ที่ใช้ในการประสานงาน

วิธีต่าง ๆ ที่ใช้ในการประสานงานนั้น อาจแบ่งเป็นการประสานงานภายในองค์กร ซึ่งรวมถึงการประสานคนที่ทำงานอยู่หน่วยเดียวกันด้วย และประสานงานระหว่างองค์กรซึ่งมีวิธีการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. วิธีประสานงานภายในองค์กร

ก. ต้องมีแผนผังขององค์กรทุกระดับ จะได้เห็นงาน เห็นจำนวนหน่วยสายการบังคับบัญชา จากนั้น จะใคร่ควรวินิจฉัยว่า ใครทำอะไร หน่วยใดควรขยาย ควรปรับปรุง ควรรวมกัน

ข. ระเบียบงานต้องมีไว้ให้ชัด ไม่ให้มีงานซ้ำซ้อนกัน และกำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ให้เป็นไปโดยรวดเร็ว

ค. การตรวจสอบ ต้องมีการตรวจสอบ กลั่นกรองเพื่อสร้างสรรค์มิใช่ทำลาย โดยใช้วิธีการ หรือหลักมนุษยสัมพันธ์

ง. การติดต่อเพื่อประสานงาน ระหว่างเบื้องบน เบื้องล่าง และคานระดับ (Horizon) ต้องหมั่นทำความเข้าใจกัน

จ. ที่ปรึกษา องค์กรยิ่งใหญ่ ยิ่งต้องการที่ปรึกษามาก เท่ากับเป็นผู้ช่วยหัวหน้าหน่วยในการประสานงาน ต้องหมั่นปรึกษาประชุมหารือ

ฉ. การฝึกอบรม จะช่วยในการประสานงานมาก เพราะคนรู้จักกันเป็นกันเองมากขึ้น

ช. การมอบอำนาจ หักให้ผู้น้อยรู้จักการประสานงาน และให้อำนาจจัดการแทนไปได้ในเรื่องที่ต้องทำและรู้อยู่แล้ว

ซ. ติดต่อโดยหนังสือ รายงาน พบปะ ฯลฯ

2. วิธีประสานงานระหว่างองค์กร

ก. ต้องกำหนดหน้าที่ให้แน่ชัดในระหว่างองค์กรที่มีหน้าที่คล้ายคลึงกันว่าจะทำอะไรไม่ให้ซ้ำกัน เช่น ปลุกข้าว ฯลฯ

ข. การใช้กรรมการผสม ยูแทนรวม เพื่อไม่ให้ซ้ำกัน

ค. การจัดแบ่งงบประมาณ จะเป็นเหตุให้งานขององค์กรต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อเนื่องกัน ติดต่อกันได้สำเร็จไปพร้อมกัน

เหตุผลและอุปสรรคที่งานไม่ค่อยประสานกัน

- ชอบทำงานเฉพาะหน้า และทำตามคำสั่ง
- งานไม่มีแผนโครงการวางไวล่วงหน้า
- นึกอะไรได้ทำอย่างนั้น
- ต่างฝ่ายต่างมีนายใหญ่ และบางทีนายใหญ่ก็ไม่กินเส้นกัน
- งานบางอย่างแย่งกันทำ งานบางอย่างต่างคนต่างนึกหาว่าธุระไม่ใช่
- ได้เงินมาไม่พร้อมกัน
- ได้เงินมาไม่เหมาะสมแก่ฤดูกาล
- ซ้ำกันเป็นการส่วนตัว
- ประสิทธิภาพระหว่างหน่วยงานผิดกันมาก
- บางหน่วยแก้วิชา บางหน่วยแก้ภาคปฏิบัติ
- ซัดผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน
- ขาดมนุษยสัมพันธ์ ลูกน้องบางคนขุนาย นายบางคนขูลูกน้อง เพื่อนบางคนชอบถือหาง เอาเรื่องส่วนตัว ถือผลประโยชน์เป็นใหญ่กว่าส่วนรวม
- บางหน่วยโลเลขาดความเด็ดขาด¹

¹ จุมพล สวัสดิ์วิทยากร, หลักการบริหารและมนุษยสัมพันธ์ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สุวรรณี, 2520), หน้า 94 - 98.

การประสานงานที่มีประสิทธิภาพ

เฮนรี ฟ้าโยล์ นักทฤษฎีการบริหารคนหนึ่ง ได้ชี้ให้เห็นถึงเงื่อนไขสำหรับองค์การที่มีการประสานงานที่ดีดังต่อไปนี้

1. แต่ละแผนงาน จะต้องทำงานประสานกับแผนงานอื่น ๆ
2. ในแต่ละแผนงาน หน่วยงานและหน่วยงานย่อยที่แตกต่างกัน จะได้รับคำแนะนำที่แน่นอนที่หน่วยงานดังกล่าวนี้จะต้องปฏิบัติ และพวกเขาจะต้องประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ อย่างไร
3. โปรแกรมของงาน สำหรับแต่ละแผนงาน และหน่วยงาน จะต้องทันสมัยอยู่เสมอ¹

บุญวัฒน์ วิสฤต กล่าวถึงการประสานงานที่มีประสิทธิภาพว่า ในวิสาหกิจที่มีการร่วมมือประสานงานดี ข้อเท็จจริงเหล่านี้จะปรากฏ คือ

1. หน่วยงานแต่ละหน่วย ทำงานประสานกับหน่วยที่เหลือ ฝ่ายผลิต ทรัพยากร จะจ่ายอะไรและเมื่อใด ฝ่ายผลิตทราบเป้าหมาย ฝ่ายบำรุงรักษา เก็บรักษา เครื่องมือเครื่องใช้ เป็นระเบียบ ฝ่ายการเงิน เก็บรักษาเงินที่จำเป็น ฝ่ายรักษาความมั่นคง ดูแลป้องกันสินค้าและบุคคล และกิจกรรมเหล่านี้ดำเนินไปอย่างมั่นใจในลักษณะที่เป็นระเบียบ
2. แต่ละกองหรือแผนกได้รับการบอกกล่าวอย่างแน่ชัดตามส่วนที่จะต้องได้ เมื่อทำงานร่วมกัน และได้รับการช่วยเหลือเมื่อพอที่จะช่วยกันได้
3. กำหนดเวลาทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ และหน่วยงานย่อยให้เข้ากับสถานการณ์

¹ สมยศ นาวิการ, การบริหาร (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ดวงกมล จำกัด, 2522), หน้า 208.

การประสานงานที่ไม่มีประสิทธิภาพ

สำหรับหน่วยงานที่มีการบริหารงานที่แสดงถึงการขาดการประสานงาน มีเครื่องหมายดังนี้ คือ

1. แต่ละหน่วยงานไม่ทราบและไม่ต้องการทราบหน่วยงานอื่น ต่างทำงานคล้ายกับว่า มีความคิดและเป้าหมายของตนเอง โดยไม่ยุ่งกับหน่วยงานข้างเคียง หรือธุรกิจส่วนรวม
2. แต่ละกองและสำนักงานในหน่วยงาน หรือหน่วยงานอื่นต่างมีลักษณะเหมือนส่วนที่ป้องกันน้ำรั่ว แต่ละส่วนจะพยายามป้องกันความรับผิดชอบส่วนบุคคล โดยอาศัยเศษกระดาษ คำสั่ง หรือจดหมายเวียน
3. ไม่มีใครแต่คนเดียวนึกถึงผลประโยชน์ทั่วไป ความคิดริเริ่มและไม่มี ความจงรักภักดี

ทัศนคติอันเป็นส่วนของเจ้าหน้าที่ที่เป็นอันตรายนี้ มิได้เกิดจากการมีเจตนา มาก่อน แต่เกิดจากการขาดการประสานงาน หรือการประสานงานไม่ดีพอ ในไม่ช้า เจ้าหน้าที่ที่นี้จะบกร่อง ถ้าไม่มีการเตือนให้ทราบถึงหน้าที่ต่อบริษัท และต่อสมาชิกทุกคน ที่มารวมกัน วิธีที่ดีที่สุดวิธีหนึ่ง ที่จะให้เจ้าหน้าที่ที่มีความเรียบร้อย และปฏิบัติหน้าที่ง่ายขึ้น คือ การประชุมหัวหน้าหน่วยงาน¹

¹บุญวัฒน์ วิสกุล, ความคิดค้นการบริหารงาน (กรุงเทพมหานคร : แผนกตำราและคำบรรยาย คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520), หน้า 23 - 24.

สรุป การประสานงาน เป็นกระบวนการสำคัญในการบริหาร ที่ทำให้ทุกหน่วยงาน ทำงานประสานกลมกลืนกัน เป็นการจูงใจคนในองค์กร เกิดการรับรู้ ความเข้าใจในการปฏิบัติงานทุกระยะ และเกิดการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ งานไม่ซ้ำซ้อนกัน และประสบผลสำเร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด

ความร่วมมือ (Co-operation)

เจริญผล สุวรรณโชติ ได้ให้ความคิดเห็นของการร่วมมือไว้ดังนี้

ในระบบของการบริหารงาน ความร่วมมือถือว่าเป็นคุณลักษณะสำคัญของการจัดรูปร่างของการบริหารงาน ความรับผิดชอบในการบริหารงานนั้น มิได้อยู่ที่บุคคลเพียงคนเดียว คือ บุคคลที่อยู่ในระดับผู้บริหาร แต่การที่จะปฏิบัติงานจนเกิดผลสำเร็จนั้น ขึ้นอยู่กับการปฏิบัติงานของทุกฝ่ายที่อยู่ในองค์กรนั้น Parsons ได้จัดระบบบริหารของเขา โดยยึดถือหลักการร่วมมือ ซึ่งตรงกันกับระบบบริหารงานในระบบประชาธิปไตย ซึ่งยึดถือหลักการนี้อย่างเหนียวแน่น การร่วมมือนั้น จะต้องยึดถือหลักสำคัญ 2 ประการคือ

1. การคัดเลือก (Selection) หมายถึงการคัดเลือกคนเพื่อเข้าทำงานในองค์กรนั้น ซึ่งจะต้องมีหลักการต่าง ๆ เพื่อให้การคัดเลือกนั้นได้รับผลดีที่สุดต่อการบริหารงาน การคัดเลือกนั้นจะต้องกำหนดเกณฑ์ต่าง ๆ เช่น การคัดเลือกตามคุณวุฒิ (Qualification) ตามความรู้ (Knowledge) ตามความสามารถ (Competency) หรือตามประสบการณ์ (Experience)
2. ความสำเร็จ (Succession) การร่วมมือนั้น หมายถึง การรวมพลังเพื่อการปฏิบัติงานให้เกิดผลสำเร็จ แต่ผลสำเร็จนั้นจะต้องพิจารณาอีกกว่า เป็นผลสำเร็จที่ถูกต้อง และตรงกับความต้องการของบทบาทของงานนั้น ๆ หรือไม่ โดยปกติแล้ว ความสำเร็จในหมู่คนที่เกิดขึ้น จะไม่ปรากฏออกมาในรูปของบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ แต่จะปรากฏออกมาในรูปของหมู่ชนหรือผลผลิต¹

¹เจริญผล สุวรรณโชติ, ทฤษฎีการบริหาร (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แพรวพินทยา, 2519), หน้า 21.

สงวน สุทธิเลิศอรุณ ให้ความเห็นว่า การร่วมมือของสมาชิกภาพ ภายในกลุ่ม เพื่อให้เกิดการทำงานร่วมกันของกลุ่ม จะ เป็นไปในทางเดียวกัน ที่เรียกว่าทีมงาน (Team Work) ได้หรือไม่ นั้น ย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยที่สำคัญ 2 ประการ คือ

1. ความเต็มใจในการทำงาน (Willing to work) ในการทำงานร่วมกันเป็นกลุ่ม เมื่อได้มีการจัดแบ่งหน้าที่และความรับผิดชอบให้แก่สมาชิกของกลุ่มไปแล้ว เป็นการยากที่จะบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ หากสมาชิกของกลุ่มไม่มีความเต็มใจที่จะทำงานที่ได้รับมอบหมาย

2. ทักษะในการทำงาน (Skill to work) ในการทำงานเป็นกลุ่ม เมื่อสมาชิกของกลุ่มได้ทราบวัตถุประสงค์ของงาน ทราบเป้าหมายของกลุ่ม ทราบหน้าที่และความรับผิดชอบของแต่ละบุคคล และทราบถึงระบบการติดต่อสื่อความหมาย ตลอดจนสมาชิกของกลุ่ม มีความคิดอยากจะทำ หรือมีใจรักอยากจะทำแล้ว หากว่า สมาชิกในกลุ่มยังขาดทักษะในการทำงาน ก็เป็นการยากที่จะทำให้กลุ่มได้รับผลสำเร็จในการทำงานได้¹

ส่วนยุทธ ศักดิ์เคชยนต์ กล่าวว่า การร่วมมือกัน คือกลุ่มที่ทำงานด้วยกัน เพื่อผลประโยชน์ซึ่งทุกคนปรารถนา และการดำเนินการ เพื่อให้เกิดการร่วมมือขึ้น จำเป็นต้องดำเนินการเป็นขั้นตอน ดังนี้

1. กำหนดวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของกลุ่ม
2. จัดแบ่งหน้าที่และความรับผิดชอบของสมาชิกภายในกลุ่ม
3. จัดระบบติดต่อสื่อความหมายระหว่างสมาชิกของกลุ่มเพื่อการร่วมมือและประสานงานใหม่บรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมาย²

¹สงวน สุทธิเลิศอรุณ และคณะ, จิตวิทยาสังคม (นนทบุรี : ชัยศิริการพิมพ์, 2522), หน้า 183 - 184.

²ยุทธ ศักดิ์เคชยนต์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับสังคมมนุษย์ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2517), หน้า 96.

นอกจากนี้ยังมีนักการศึกษาทางตะวันตก ได้พยายามหาคำจำกัดความของการร่วมมือกัน ดังนี้

เฮนรี เคลย์ ลินด์เกรน (Henry Clay Lingren) ให้ความหมายของการร่วมมือไว้ว่า หมายถึงการกระทำร่วมกัน เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่ต้องการ¹

สำหรับ แบร์รี อี. คอลลินส์ และริชาร์ด ดี. แอชเมอร์ (Barry E. Collins and Richard D. Ashmore) ได้ให้ความหมายว่า หมายถึงการที่บุคคลสองคน มีจุดมุ่งหมายอันเดียวกัน ในการบรรลุวัตถุประสงค์²

สรุป ความร่วมมือเกิดจากการรวมพลังกันในบรรดาสมาชิกขององค์การนั้น เพื่อปฏิบัติงานให้ไปสู่จุดหมายปลายทางเดียวกัน ความร่วมมือนี้จะเกิดขึ้นจากการถูกกระตุ้นชักจูง ที่หัวหน้าหน่วยงานจะพึงปฏิบัติแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาในทางที่เหมาะสม

การรายงาน (Reporting)

มีผู้ให้คำจำกัดความของการรายงานได้หลายคน ดังนี้

อุบล หุระนันท์ กล่าวว่า การทำรายงาน คือการกำหนดให้มีการรายงานใหญ่ใต้งค์บังคับบัญชาเหนือกว่าทราบ ว่า สิ่งใดได้ปฏิบัติไปแล้ว และเป็นผลดีหรือเสียประการใด และกิจการกำลังดำเนินอยู่เป็นอย่างไร พร้อมทั้งการทำบันทึก การวิจัย และการตรวจตราด้วย³

¹Henry Clay Lingren, An Introduction to Social Psychology (New York : John Wiley and Sons, 1969), P. 278.

²Barry E. Collins and Richard D. Ashmore, Social Psychology (California : Addison Wisley Publishing Co., 1970), P. 50.

³อุบล หุระนันท์, การบริหารการศึกษาระดับมัธยม (กรุงเทพมหานคร : บริษัทสื่อการพิมพ์จำกัด, 2514), หน้า 30.

ลูเธอร์ กุลลิค (Luther Gulick) ในความหมายของการรายงานว่
หมายถึงการเสนอรายงานถึงผู้บังคับบัญชา หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ทราบความ
ก้าวหน้าของการปฏิบัติงาน และสะดวกแก่การประสานงาน สร้างความเข้าใจอันดีร่วมกัน
การเสนอรายงานจะต้องมีการบันทึกหลักฐาน มีการวิจัยประเมินผล และตรวจสอบ
เป็นระยะ ๆ¹

ส่วนวัฒนา สุตรสุวรรณ กล่าวว่า เพื่อให้งานบรรลุเป้าหมาย และเกิด
การประสานงานกัน ระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ จึงต้องมีการควบคุมงาน การควบคุมงาน
เป็นเทคนิคอย่างหนึ่งที่ผู้บริหารขาดไม่ได้ กลวิธีในการควบคุมงานให้บังเกิดผลดังกล่า
มีดังนี้

1. การวางแผนงาน
2. การประชุมชี้แจง
3. การตรวจเยี่ยมหรือติดตามผล
4. การรายงาน

นอกจากนี้ เขายังได้ให้หลักของการรายงานไว้ว่า ถ้าหากผู้บังคับบัญชาจัดให้
มีการประชุมและออกไปตรวจเยี่ยมผู้ใต้บังคับบัญชาโดยสม่ำเสมอเป็นประจำ และเป็นกา
เพียงพอ ผู้บังคับบัญชาก็ไม่มีความจำเป็นแต่อย่างใด ที่จะให้ผู้ใต้บังคับบัญชาจัดทำรายงาน
เสนอ แต่ถ้าจำเป็นจะต้องทำรายงานแล้ว ไม่ว่าจะกรณีใด ๆ รายงานนี้ควรเป็นรายงาน
แบบง่าย ๆ หรือในแง่ที่สุดเท่าที่จะทำได้ แม้ในรูปจดหมายก็ทำได้ เพื่อประโยชน์ในการ
ควบคุมติดตามการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชา และขอสำคัญที่สุดก็คือ อย่าให้มีรายงานซ้ำ
หรือซ้อนกัน อันจะเป็นการเปลืองเวลาแรงงานและค่าใช้จ่าย การรายงานผลการปฏิบัติ
งาน อาจจะรายงานควยวาจาหรือลายลักษณ์อักษรก็ได้ แต่ถาผู้บริหารต้องการทราบ
ละเอียด ควรรายงานเป็นลายลักษณ์อักษร จะได้รายละเอียดกว่ารายงานควยวาจา²

¹Luther Gulick, Notes on The Theory of Organization

อ้างถึงในบุญโญ สาร, หลักบริหารการศึกษา (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วัฒนาพานิช,
2519), หน้า 72 - 73.

²กรมสามัญศึกษา, หน่วยศึกษานิเทศก์, คู่มือครูใหญ่โรงเรียนมัธยมศึกษาที่เปิดใหม่
(กรุงเทพมหานคร : จงเจริญการพิมพ์, 2522), หน้า 493-495.

สมพงษ์ เกษมสิน แสดงความคิดเห็นในท่านประโยชน์ของการเสนอ
รายงานดังนี้

ประโยชน์ของการเสนอรายงาน

1. ช่วยให้การวินิจฉัยสั่งการเป็นไปโดยรวดเร็ว แม่นตรง และถูกต้องยิ่งขึ้น
2. ช่วยให้เกิดการประสานงานที่ดี
3. ช่วยให้เกิดการควบคุมงานได้ผลดียิ่งขึ้น และก่อให้เกิดเอกภาพในการ
บริหาร
4. ช่วยให้เกิดความสามัคคีในหมู่คณะและในโรงเรียนเป็นส่วนรวม ช่วย
ในการทำงานของครูจะดีขึ้น
5. สามารถเก็บข้อมูล และข่าวสารไว้เป็นหลักฐานในการปฏิบัติงานได้
เป็นอย่างดี โดยเฉพาะข้อมูลที่ทันสมัย ย่อมอำนวยความสะดวกการบริหารมาก

ภิญโญ สาคร กล่าวว่า การเสนอรายงานประกอบด้วยตัวการหลายอย่าง
คือ

1. ผู้เสนอหรือผู้เริ่มการติดต่อสื่อสาร (Communicator)
 2. ช่องทางหรืออุปกรณ์หรือวิธีการที่จะติดต่อสื่อสาร (Channel)
 3. ผู้รับ ซึ่งตอบรับข่าวหรือรายงาน (Communicatee)
 4. ผู้ตอบสนองหรือการปฏิบัติการอันสืบเนื่องมาจากข้อเสนอ (Response)
- ซึ่งเป็นหน้าที่ของผู้รับรายงาน (Communicatee) การปฏิบัติจะใดผลหรือไม่ ตรงจุด
หรือไม่ ขึ้นอยู่กับความเข้าใจตามข้อความหรือรายงานที่เสนอ

อย่างไรก็ตาม มีหลักการบางอย่างที่ผู้บริหารทุกคนควรระลึกในเรื่องการเสนอ
รายงาน คือ

1. ผู้บริหารพึงระลึกอยู่เสมอว่า ตนจะต้องใกล้ชิดกับผู้ร่วมงานทุกคน
ด้วยความเป็นมิตร (friendly) และรู้จักอะลุ่มอล่วยในที่อันควร (permissive)
2. ผู้บริหารควรเปิดช่องทางหลาย ๆ อย่าง และเปิดโอกาสให้กว้าง
พอที่ใคร ๆ จะเสนออะไรมาได้อย่างสะดวก และไม่เป็นภัยแก่ผู้เสนอ ขอเสนอทุกชนิด
ควรได้รับการพิจารณาอย่างรีบด่วนเสมอ
3. ผู้บริหารควรให้ผู้ร่วมงานได้พบ ว่า หน่วยงานกำลังทำอะไรอยู่ในขณะนี้
โดยแจ้งข่าวให้ทราบทุกกระยะ เพื่อให้เขามีส่วนร่วมรู้เห็น และเสนอความคิดเห็น แนะนำ
ซักเถียงได้ตลอดเวลา เป็นการระดมกำลัง ระดมความคิด เพื่อประสิทธิภาพของงานที่
ปฏิบัติอยู่
4. ถ้ามีผู้ถามปัญหาใด ๆ ผู้บริหารจะต้องตอบอย่างรวดเร็ว ไม่ประวิง
เวลา จนปัญหานั้นสายเกินไปที่จะเข้าใจ หรือยากที่จะแก้ไขได้
5. ผู้บริหารควรเปิดโอกาสให้ผู้ร่วมงานรู้เห็น และมีส่วนร่วมออก
ความเห็นเกี่ยวกับนโยบาย และโครงการต่าง ๆ ของหน่วยงานทุกชนิด เท่าที่จะไม่ก่อให้เกิด
ความเสียหายแก่หน่วยงาน¹

นิพนธ์ ศศิธร กล่าวถึงอันตรายที่เกิดจากการรายงานไว้ว่า การรายงาน
มีอันตรายที่สำคัญ 2 ประการ คือ

ก. มนุษย์เป็นผู้ถ่ายทอดความคิดเห็นที่ดีไม่ได้ เช่น คนเห็นรถยนต์
ชนกัน ย่อมเล่ารายละเอียดเกี่ยวกับเหตุการณ์นั้นต่างกัน เมื่อเล่าต่อกันเป็นทอด ๆ
ออกไป ยิ่งถูกบิดเบือนมาก

¹ วิทยุสื่อสาร, หลักบริหารการศึกษา (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์พัฒนา
พานิช, 2519), หน้า 78, 81 - 82.

ข. การบิดเบือนมีมากขึ้นตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา ที่มีการถ่ายทอด
 สื่อความทั้งขึ้นไปหรือลงมา ทั้งผู้บังคับบัญชาและผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชา ทางก็มีข้อควรสงวนอยู่
 ในใจด้วยกันทั้งนั้น ผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชามักจะรายงานต่อผู้บังคับบัญชา เฉพาะข้อที่คิดว่า
 ผู้บังคับบัญชาชอบจะเว้นความที่คิดว่า ผู้บังคับบัญชาไม่ชอบ รวมทั้งอาจซ่อนเร้นความที่
 อาจแสดงถึงจุดอ่อน หรือขอบกพร่องของคนด้วย แม้ในการสนทนากับเพื่อนฝูง เรายังจำ
 ความบางอย่างอยู่แล้ว ฉะนั้น ยิ่งเมื่อมีการรายงานเป็นทางการหลายทอดในลำดับชั้น
 การบังคับบัญชา ก็ยิ่งเห็นได้ชัดว่า การบิดเบือนความจะมีมากขึ้นตามลำดับ¹

สรุป การเสนอรายงาน มักจะเป็นกระบวนการบริหารที่เกิดขึ้นควบคู่กับการ
 ติดตามผล เมื่อผู้บังคับบัญชาต้องการทราบว่า ผลการปฏิบัติงานไปถึงขั้นตอนใด และมี
 อุปสรรคอย่างไร ก็มักตรวจสอบได้จากรายงานที่ผู้ใต้บังคับบัญชาเสนอขึ้นไป ดังนั้น การ
 รายงานจึงมีประโยชน์มากในการควบคุมงานให้เกิดผลดี ตลอดระยะเวลาของการปฏิบัติ
 แต่ก็มีข้อที่ควรระวัง ถ้าการรายงานนั้น ไม่ตรงกับความจริง อาจก่อให้เกิดผลเสียหาย
 อย่างร้ายแรงในการทำงานได้

การติดตามและประเมินผลงาน

วิชา สุนทรสุวรรณ์ ได้แสดงความคิดเห็นในเรื่องการติดตามและประเมินผลงาน
 ไว้ดังนี้

การตรวจเยี่ยมหรือติดตามผล เป็น เทคนิคของการควบคุมงานที่อยู่ห่างไกล
 ที่ผู้บังคับบัญชาจะต้องออกไปตรวจเยี่ยมผู้ใต้บังคับบัญชา หรือหน่วยงานในความรับผิดชอบ
 เป็นประจำ และให้บ่อยที่สุดที่สามารถจะทำได้ สิ่งสำคัญที่สุด คือ ผู้ใต้บังคับบัญชาจะต้อง

¹นิพนธ์ ศศิธร, การจักระเบียบองค์การปัจจุบันและอนาคต (กรุงเทพมหานคร :
 โรงพิมพ์พิมพ์เศศ, 2523), หน้า 174.

รูดวงหน้า เพื่อจะได้มีโอกาสเก็บรวบรวมปัญหาและเตรียมตัวจัดหาข้อมูลต่าง ๆ ตลอดจนวางแผนไว้ให้เรียบร้อย เมื่อผู้บังคับบัญชาออกไปถึงจุดหมายปลายทางแล้ว จำเป็นจะต้องอยู่ที่นั่นนานพอที่จะร่วมทำงานให้เกิดประโยชน์ใดบาง

นอกจากนั้น การตรวจเยี่ยมที่ไม่ใหญ่บังคับบัญชา รูดวงหน้านั้น วัฒนา สุตรสุวรรณ กล่าวว่า ไม่ควรกระทำ เพราะจะก่อให้เกิดความกลัว ความหวาดระแวง ไม่ไว้เนื้อเชื่อใจกันและกัน การออกตรวจเยี่ยมเป็นการติดตามผลงานตามแผนที่ได้ให้ไว้ ได้มีโอกาสไปเยี่ยมพูดคุย ปรีกษาหรือกับหัวหน้าสาย หรือสมาชิกในสาย ถึงปัญหาและงานที่ทำสำเร็จไปแล้วตามแผนมีอะไรบ้าง และงานที่ยังค้างอยู่มีปัญหาและอุปสรรคอะไร คาดว่า จะแล้วเสร็จตามแผนการหรือไม่ จะเป็นการกระตุ้นให้ผู้ที่บังคับบัญชามีความกระตือรือร้นที่ผู้บังคับบัญชาสนใจในงานของตน และเห็นความสำคัญของงานที่ตนกำลังปฏิบัติอยู่

ส่วนการประเมินผลงานนั้น วัฒนา สุตรสุวรรณ ให้ข้อคิดเห็นว่า การทำงานทุกอย่างควรมีการประเมินผลการปฏิบัติงาน เพราะจะไม่ทราบถึงความเจริญก้าวหน้า หรือปัญหาอุปสรรค ตลอดจนประสิทธิภาพของงาน การประเมินผลอาจทำในรูปแบบสอบถาม ชนิดผลภาคและขอบกพร่องต่าง ๆ จากการประเมินผล ถ้าได้นำมาชี้แจงหาทางปรับปรุงงาน ในโอกาสต่อไป ก็จะทำให้คุณค่ากับหน่วยงานเป็นอย่างยิ่ง แต่ถ้าจะประเมินผลเพื่อต้องการทราบขอบกพร่องของเพื่อนร่วมงานก็ไร้ประโยชน์ ไม่คุ้มค่ากับการเสียเวลาและการลงแรงแต่อย่างใด¹

ชวาล แพร์ตกุล กล่าวว่า การประเมินผลหมายถึง การนำเอาข้อมูลหรือผลต่าง ๆ ที่ได้จากการวัดผลมาประเมินค่าหรือตีราคาอีกชั้นหนึ่ง ซึ่งจะต้องใช้วิธีการเฉพาะของผู้ที่จะประเมินค่าด้วย จึงจะสรุปได้ว่า ดีเลวอย่างไร²

¹กรมสามัญศึกษา, หน่วยศึกษานิเทศก์, คู่มือครูใหญ่โรงเรียนมัธยมศึกษาที่เปิดใหม่ (กรุงเทพมหานคร : จงเจริญการพิมพ์, 2522), หน้า 494-495.

²ชวาล แพร์ตกุล, เทคนิคการวัดผล (กรุงเทพมหานคร : วัฒนาพานิช, 2518), หน้า 5.

ส่วนกมล สุกประเสริฐ ได้ให้ความเห็นว่า การประเมินผลเป็นการเอาผลของการวัด (Measurement) ต่าง ๆ มาประมวลชี้ขาดในขั้นสรุป¹

รุจิรุ ภูสาระ กล่าวว่า การประเมินผล หมายถึงการใช้วิธีการ เทคนิค บางประการที่จะพิจารณาตัดสินสิ่งที่ได้สังเกตมาแล้วว่า สิ่งใดดี ไม่ดี ควรสอบใดหรือสอบตก อาจจะนับได้ว่า การประเมินผล เป็นคือปอย่างหนึ่งที่จะต้องมีการท้าว จะพิจารณาโดยยึดหลักเกณฑ์อะไร การประเมินผลที่ดีจึงควรจะวางอยู่บนรากฐานของการวัดผล²

นอกจากนี้ในขั้นประเมินผลงาน (Evaluating) ซึ่งเป็นขั้นตอนหนึ่งในการบริหารนั้น สมศักดิ์ ศรีมาโนชน์ กล่าวว่า หมายถึง การนำผลงานที่หน่วยงานต่าง ๆ ได้กระทำไปแล้ว มาประมวลกัน เพื่อดูว่างานที่ได้กระทำไปเหล่านั้น เป็นไปตามเป้าหมายหรือไม่เพียงใด ผลของการประเมินผลงาน จะเป็นเครื่องชี้บ่งว่า ผู้บริหารควรจะแก้ไขหรือปรับปรุงงานอย่างไร และเพียงไร เพื่อให้งานนั้น ๆ ได้ผลตามที่ต้องการ³

รววิทย์ วศิณสรกร กล่าวถึงหลักในการทำงานของผู้บริหารการศึกษาว่าการประเมินผล (Evaluation) ว่า การทำงานทุกชนิด จะต้องมีประเมินผล เพื่อทดสอบดูว่า เราทำงานได้ผลตามความมุ่งหมายหรือไม่ ถ้าไม่มีการประเมินผลในการทำงานกัน เราจะไม่ทราบผลงานของเราเป็นอย่างไร ดีหรือเลว มีอะไรบกพร่องที่ควร

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹กมล สุกประเสริฐ, หลักและวิธีการวัดผลการศึกษา (กรุงเทพมหานคร : วัฒนาพานิช, 2510), หน้า 6.

²รุจิรุ ภูสาระ, การวัดและประเมินผลการศึกษา (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2520), หน้า 1.

³สมศักดิ์ ศรีมาโนชน์, การมัธยมศึกษา (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ โอเคียนสโตร์, 2524), หน้า 150.

แก้ไขบ้าง การประเมินผลจะต้องอาศัยจุดประสงค์ที่ตั้งไว้ก่อนทำงานเป็นหลัก เมื่อทราบว่า มีข้อบกพร่องและส่วนใดอะไรบ้าง ขั้นต่อไป ก็จำเป็นจะต้องมีการส่งเสริมและปรับปรุงให้ดีขึ้น¹

ความสำคัญและประโยชน์ของการประเมินผลงาน

1. เพื่อปรับปรุงนโยบายหรือวัตถุประสงค์
2. เพื่อประเมินว่า งานบรรลุผลตามวัตถุประสงค์หรือไม่
3. เพื่อประเมินว่า งานคุ้มค่าหรือไม่
4. เพื่อค้นหา งานใดมาตรฐานหรือไม่
5. เพื่อนำไปปรับปรุงการทำงานให้ดีขึ้น

งานอะไรที่จะต้องประเมิน

1. งานประจำ
2. งานโครงการต่าง ๆ
3. งานที่มีปัญหาต้องการทราบผลเป็นระยะ ๆ

กระบวนการในการประเมินผล

1. รวบรวมข้อมูล แยกแยะข้อมูลเพื่อประโยชน์แก่การศึกษา
2. การสร้างเครื่องมือ เครื่องวัดในการประเมิน
3. วิเคราะห์และแปลข้อมูล
4. ทำรายงานผลของการวิเคราะห์
5. ดำเนินการตามความเหมาะสมจากการค้นพบโดยผลของการประเมินนั้น²

¹ วรวิทย์ วสันตสารกร, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับมัธยมศึกษา (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มิตรสยาม, 2518), หน้า 271.

² จุมพล สวัสดิ์วิทยากร, หลักการบริหารและมนุษยสัมพันธ์ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สุวรรณภูมิ, 2520), หน้า 119 - 120.

หลักการประเมินผลงาน

ในการประเมินผลงานใด ๆ ก็ตาม ควรจะได้คำนึงถึงสิ่งต่อไปนี้ คือ

1. คุณสมบัติส่วนตัวของผู้ปฏิบัติงาน เช่น ประสบการณ์ การศึกษา ความขยัน ความคิดริเริ่ม ไหวพริบ ฯลฯ
2. ลักษณะของงานที่ทำ เช่น ต้องการขอความช่วยเหลืออะไรบ้าง
แค่ไหน ฯลฯ
3. สภาพของการปฏิบัติงาน เช่น ท้องที่ที่จะต้องปฏิบัติงาน ความสะดวกและไม่สะดวกต่าง ๆ
4. เวลาที่ใช้ในการปฏิบัติงาน เช่น มากน้อยเพียงใด
5. ทรัพยากรที่ใช้ในการปฏิบัติงานนั้น ๆ เช่น คน เงิน วัสดุ อุปกรณ์ ใช้นานน้อยเพียงใด

เมื่อได้คำนึงถึง 5 ประการดังกล่าวแล้ว การประเมินผลงานควรยึดหลักดังต่อไปนี้

- ก. ยึดจุดมุ่งหมายของงานที่วางไว้เป็นเกณฑ์ในการประเมินผล จะได้ทราบว่า งานที่ทำนั้น ได้ผลตามจุดมุ่งหมายหรือไม่
- ข. ต้องทราบข้อมูลพื้นฐานของสิ่งที่จะประเมินผลเสียก่อน เพื่อจะได้สามารถเปรียบเทียบกับผลการประเมินผลครั้งหลัง ๆ ใดว่า เป็นอย่างไร
- ค. ทุกฝ่ายต้องให้ความร่วมมือเพื่อจะได้สิ่งที่เป็นจริง โดยต้องทำความเข้าใจว่า เป็นการประเมินผลเพื่อปรับปรุงงาน มิใช่เพื่อจับผิด
- ง. วางแนวการประเมินผลว่า จะประเมินผลอย่างไร และต้องมีความเข้าใจตรงกันระหว่างผู้ร่วมมือ
- จ. การประเมินผลควรทำเป็นระยะ ๆ ติดต่อกันไป เพื่อจะได้เห็นแนวโน้มและความเปลี่ยนแปลงในงานต่าง ๆ
- ฉ. ใ้ผลการประเมินเป็นแนวปรับปรุงแก้ไขงานให้ดียิ่งขึ้น¹

¹ กรมสามัญศึกษา, กระทรวงศึกษาธิการ, คู่มือผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษา (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2519), หน้า 14.

สรุป การติดตามและประเมินผลงาน เป็นกระบวนการในการพิจารณา คัดสินคุณค่าของงาน เป็นความพยายามที่จะใช้หลักวิชาในการวัดเนื้องาน แล้วสรุปผล ออกมาในลักษณะเปรียบเทียบ ถือว่า มีความสำคัญในกระบวนการบริหารงานชั้นหนึ่ง เพื่อจะได้นำผลที่ได้มาปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องของงานอื่นในครั้งต่อไป

การงบประมาณ (Budgeting)

มีนักบริหารและนักการศึกษาหลายคน ที่อธิบายความหมายของการงบประมาณไว้ดังนี้

อุบล หุวะนันท์ กล่าวว่า การทำงบประมาณ (Budgeting) คือ การวางแผน และการกำหนดการใช้จ่ายออกเป็นตัวเลขงบประมาณ การทำบัญชี และการควบคุม¹

พนัส หันนาคินทร์ ให้ความหมายว่า งบประมาณหมายถึงการกำหนด การรับ - จ่ายเงินที่คาดว่าจะได้มา และจะจ่ายไปตามประเภทของการจ่ายเงิน เช่น เป็นค่าวัสดุ ครุภัณฑ์ ค่าใช้สอย ให้แก่งานต่าง ๆ ที่อยู่ในวงงานนั้น ๆ²

สมยศ นาวิการ อธิบายว่า งบประมาณเป็นแผนงานอย่างหนึ่งที่แสดง ตัวเลขเป็นจำนวนเงิน เป้าหมายที่สำคัญของการจัดทำงบประมาณ คือ ต้องการให้ งบประมาณเป็นมาตรฐานทางการเงินอย่างหนึ่ง (สำหรับรายได้และค่าใช้จ่าย) สำหรับกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์การ เมื่อผลปฏิบัติงานแตกต่างไปจากงบประมาณที่กำหนดไว้ จะต้องมีการแก้ไขเกิดขึ้น³

¹อุบล หุวะนันท์, การบริหารการศึกษาระดับมัธยม (กรุงเทพมหานคร : บริษัทสื่อการพิมพ์จำกัด, 2514), หน้า 30.

²พนัส หันนาคินทร์, การมัธยมศึกษา (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์พิมพ์เนต, 2524), หน้า 151.

³สมยศ นาวิการ, การบริหาร (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ดวงกมลจำกัด, 2522), หน้า 519.

ลูเธอร์ กุลลิก ได้ให้ความหมายของการจัดทำงบประมาณว่า หมายถึงการ
ดำเนินการตามงบประมาณ มีการวางแผนการใช้จ่ายเงิน จัดทำบัญชี และควบคุมการ
ใช้จ่ายเงินอย่างรอบคอบและรัดกุม¹

นอกจากนี้ นักการศึกษาคณะอื่น ๆ ยังได้พยายามอธิบายความหมายของการ
งบประมาณไว้ดังนี้

อาร์. เอ็ม. ไมค์เซล กล่าวว่า งบประมาณคือการประมาณรายจ่ายที่
คาดว่าจะจ่ายในระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง หรือเพื่อวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งที่
กำหนดไว้ และรวมตลอดถึงวิธีการที่จะหาเงินมาใช้จ่ายในการนั้น หรืออาจกล่าวได้ว่า
งบประมาณนั้นเป็นเอกสาร หรือการรวบรวมเอกสาร ซึ่งเป็นการแสดงถึงแผนงานของ
หน่วยงาน²

ส่วนเฮนริก จี. ฮอฟสตรา อธิบายว่า การทำงานประมาณนั้น หมายถึง
การลำดับความสำคัญก่อนหลังของกิจกรรมที่จะทำได้³

และฮาโรลด์ เอฟ. อัลเดอร์เฟอร์ กล่าวว่า งบประมาณเป็นเอกสาร
ประจำปี ที่จะต้องจัดทำ และมีการรับรองก่อนเริ่มปีงบประมาณ ตามปกติ งบประมาณ
มีกำหนดระยะเวลา 1 ปี⁴

¹Luther Gulick, Notes on The Theory of Organization อ้างถึงใน
ปัญญา สาร, หลักบริหารการศึกษา (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วัฒนาพานิช,
2519), หน้า 72 - 73.

²R.M. Mikesell, Government Accounting (Homewood, Illinois :
Richard D. Irwin, Inc., 1956), P. 41.

³Hendrik J. Hofstra, New Techniques of Budget Preparation
and Management (Brussels : International Institute of Administration,
1965), P. 13

⁴Harold F. Alderfer, American Local Government and Administra-
tion (New York : The Macmillan Company, 1956), P. 449.

ความสำคัญของงบประมาณ

งบประมาณมีความสำคัญ 2 นัย คือ

1. ความสำคัญต่อสถานะนิติบัญญัติ งบประมาณเป็นเครื่องมือในการควบคุมฝ่ายบริหาร ตามระบอบประชาธิปไตย ตามหลักการนั้น ไม่ว่ารัฐบาลในระบอบใด สถานิติบัญญัติย่อมเป็นผู้อนุมัติงบประมาณ ดังนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติในฐานะตัวแทนของประชาชน ย่อมใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือในการควบคุมการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร เพราะว่า งบประมาณเป็นเครื่องแสดงออกในการกำหนดนโยบาย แผนงาน และโครงการ การที่งบประมาณต้องผ่านความเห็นชอบจากสถานะนิติบัญญัติ ก็เพื่อเป็นหลักประกันว่า การกำหนดนโยบาย แผนงาน และโครงการสำหรับดำเนินกิจการ จะกระทำไปตามความประสงค์ของประชาชนโดยส่วนรวม และเพื่อควบคุมให้การใช้จ่ายทรัพยากรอันจำกัด ให้เป็นไปอย่างมีแผนที่มีประสิทธิภาพและประหยัด

2. ความสำคัญต่อฝ่ายบริหาร งบประมาณเป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหาร ในการควบคุมการบริหารงาน เพราะในการจัดทำงบประมาณที่ดี ย่อมกำหนด แผนงานและโครงการ ตลอดจนวิธีการที่จะปฏิบัติไว้ ในการมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ไปปฏิบัติงานตามงบประมาณนั้น ย่อมจะทำให้หัวหน้าฝ่ายบริหาร สามารถควบคุมดูแลการดำเนินงานว่า เป็นไปตามแผนหรือโครงการที่กำหนดไว้ในงบประมาณหรือไม่ งบประมาณที่ดี จะเป็นเครื่องมือวัดที่เหมาะสมในการช่วยควบคุมให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพและประหยัด เพราะงบประมาณที่มีการวางแผนอย่างดี ย่อมใช้เป็นมาตรฐานในการวัดและตรวจสอบการปฏิบัติงานได้อย่างได้ผล¹

¹ ประภท ศรีชัย, "บทบาทของสภาจังหวัดในการควบคุมงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2513), หน้า 43 - 44.

งบประมาณของโรงเรียน

การเงินของโรงเรียนแบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

1. งบประมาณ คือเงินที่รัฐบาลจัดสรรให้ เพื่อใช้ในกิจการดำเนินงานของโรงเรียนโดยเฉพาะ เช่น เงินเดือน ค่าจ้างประจำ ค่าพิสดุ - ครุภัณฑ์ ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ค่าใช้สอย ค่าตอบแทน เป็นต้น งบประมาณมักจะไม่ค่อยมีปัญหา เพราะมีขั้นตอนในการปฏิบัติ ไม่สลับซับซ้อน และนอกจากนั้นระเบียบการใช้จ่ายก็รัดกุมดี ง่ายต่อการควบคุม
2. เงินนอกงบประมาณ ได้แก่เงินประเภทต่าง ๆ ดังต่อไปนี้
 - 2.1 เงินบำรุงการศึกษา
 - 2.2 เงินค่าภาคปฏิบัติ
 - 2.3 เงินบำรุงลูกเสือ
 - 2.4 เงินรายรับอื่น ๆ¹

งบประมาณของกลุ่มโรงเรียน

เพื่อให้การปฏิบัติเกี่ยวกับงบประมาณ และการเงินของกลุ่มโรงเรียนเป็นแนวเดียวกัน และเกิดประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงิน กรมสามัญศึกษากำหนดแนวการบริหารงานเกี่ยวกับงบประมาณของกลุ่มโรงเรียนไว้ดังนี้

1. ให้กลุ่มโรงเรียนเสนอแผนและโครงการบริหารงานของกลุ่มโรงเรียน ที่วางไว้ตลอดปี ตลอดจนเงินบำรุงการศึกษาที่จะกันไว้ใช้จ่าย ไปให้กรมสามัญศึกษาพิจารณาให้ความเห็นชอบให้เสร็จสิ้นก่อนต้นปีการศึกษาของทุกปี

¹สมศักดิ์ ศรีมาโนชน์, การมัธยมศึกษา (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ โอเคียนส์โตร, 2524), หน้า 158.

2. หน่วยศึกษานิเทศก์ กรมสามัญศึกษา จะได้จัดสรรเงินงบประมาณ เพื่อการประชุมสัมมนา เรื่องกลุ่มโรงเรียน ของศึกษานิเทศก์ทำหน้าที่ประสานงานกลุ่มโรงเรียน และประธานกลุ่มโรงเรียน

3. กองการมัธยมศึกษา จะจัดสรรงบประมาณส่วนหนึ่งให้ เพื่อการบริหารงานกลุ่มโรงเรียน¹

สรุป การงบประมาณเป็นกระบวนการที่สำคัญประการหนึ่งของการบริหาร เพราะเป็นการกำหนดและควบคุมการใช้จ่ายเงิน ในการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามเป้าหมาย และดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ

เนื่องจากกระบวนการบริหารงานทั้ง 7 ด้าน มีความสำคัญอย่างมากต่อการบริหารงานดังกล่าวมาแล้ว ผู้วิจัยจึงเห็นว่าเหมาะสมที่จะนำมาวิจัยการทำงานของ กลุ่มโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษาในส่วนภูมิภาค เพื่อจะได้ค้นหาปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานให้ให้มีประสิทธิภาพต่อไป

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ กรมสามัญศึกษา หน่วยศึกษานิเทศก์, คู่มือการบริหารงานกลุ่มโรงเรียน (กรุงเทพมหานคร : หน่วยศึกษานิเทศก์, กรมสามัญศึกษา, 2521), หน้า 72