

## วรรณคดี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในบทนี้ ผู้วิจัยเสนอวรรณคดีที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัย ซึ่งประกอบด้วย สำระสำคัญ คือ แนวคิดเกี่ยวกับระบบบริหารการศึกษา ระบบบริหารการประถมศึกษาในปัจจุบัน และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

### แนวคิดเกี่ยวกับระบบบริหารการศึกษา

แนวคิดเกี่ยวกับระบบมีการกล่าวถึงและนำไปใช้ในการบริหารขององค์การต่าง ๆ กันมากจนเป็นสิ่งธรรมดาในสังคมยุคปัจจุบัน เรามักได้ยินได้พบเห็นการใช้คำนี้อยู่เสมอ เช่น ระบบเศรษฐกิจ ระบบการเมือง ระบบรัฐสภา และระบบการบริหาร เป็นต้น (ประชุม รอดประเสริฐ, 2535) การบริหารการศึกษาซึ่งเป็นกระบวนการหนึ่งของระบบการศึกษาได้นำเอาแนวคิดเชิงระบบมาใช้เช่นกัน ในการนำเอาแนวคิดเชิงระบบมาใช้ในการบริหารได้มีการพัฒนาเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน (กิติมา ปรีดีติลล, 2529) ในการบริหารงานใดก็ตามถ้าได้ดำเนินการอย่างเป็นระบบแล้ว ผลที่ออกมาส่วนมากจะคุ้มค่า ดังนั้นในการบริหาร หากผู้บริหารมีความรู้ความเข้าใจและนำความรู้เรื่องการทำงานอย่างเป็นระบบ (System Approach) มาใช้ มีการคำนึงถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนความสัมพันธ์และการต่อเนื่องของการทำงาน อย่างมีระบบแล้ว ความยากในการบริหารงานก็จะลดลง คุณภาพของผลผลิตที่เกิดขึ้นย่อมดีกว่า อย่างเห็นได้ชัด (วีระชัย จิระชาติ, 2534)

### ความหมายของระบบบริหารการศึกษา

ความหมายของระบบในการบริหารนั้น ได้มีผู้ให้ความหมายไว้ ดังนี้

ประชุม รอดประเสริฐ (2535) ได้กล่าวถึงความหมายของระบบว่า หมายถึง

องค์ประกอบของสรรพสิ่งที่รวมตัวกันอย่างเป็นเอกภาพ โดยแต่ละองค์ประกอบต่างปฏิบัติภาระหน้าที่ของตนอย่างประสานสัมพันธ์กับภาระหน้าที่ขององค์ประกอบอื่น ๆ

Longenecker (อ้างใน ชงชัย สันติวงษ์, 2535) กล่าวว่า ระบบหมายถึง ส่วนต่าง ๆ ที่สัมพันธ์และขึ้นอยู่กับกันเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เพื่อกระทำบางสิ่งบางอย่างให้สำเร็จผลตามที่ต้องการ

สมพงษ์ เกษมสิน (2526) ได้กล่าวถึง ระบบว่า ลักษณะของระบบที่เห็นได้เด่นชัดที่สุด คือ ระบบนั้นจะประกอบด้วยส่วนที่ใส่เข้าไป (Input) ซึ่งส่วนใหญ่มักจะได้แก่ทรัพยากร การบริหาร และจะผ่านขั้นตอนต่าง ๆ ในการดำเนินงาน เรียกว่า กระบวนการบริหาร จากนั้นจึงจะมีผลผลิต (Output) ออกมา ในองค์การที่มีลักษณะซับซ้อน อาจจะมีระบบย่อย ๆ หรือระบบรอง ๆ ลงไปเป็นอันมากก็ได้ แต่มีข้อควรพิจารณาอยู่ประการหนึ่งก็คือ ระบบรองเหล่านั้นจะมีความสัมพันธ์กับระบบอื่น ๆ อยู่เสมอ

จากความหมายดังกล่าว สรุปได้ว่า ระบบ หมายถึง กลุ่มของส่วนประกอบต่าง ๆ ที่รวมกันอยู่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และมีความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กัน เพื่อทำให้การดำเนินงานขององค์การบรรลุจุดหมาย

ความหมายของการบริหารการศึกษา ได้มีผู้ให้ความหมายไว้ ดังนี้

ภิญโญ สาธร (2516) กล่าวถึง ความหมายของการบริหารการศึกษาว่าเป็นกิจกรรมต่าง ๆ ที่บุคคลหลายคนร่วมมือกันดำเนินการ เพื่อพัฒนาเด็ก เยาวชน ประชาชน หรือสมาชิกของสังคมให้มีความเจริญในทุกด้าน ๆ เช่น ความสามารถ ทักษะคิด พฤติกรรม ค่านิยม หรือคุณธรรมทั้งในด้านสังคม การเมือง และเศรษฐกิจ เพื่อให้บุคคลดังกล่าวเป็นสมาชิกที่ดี และมีประสิทธิภาพของสังคม โดยกระบวนการต่าง ๆ ทั้งที่เป็นระเบียบแบบแผน และไม่เป็นระเบียบแบบแผน ทั้งในโรงเรียนและนอกโรงเรียน

สงวน เลิศสุภธิ์อรุณ (2529) ให้ความหมายว่า หมายถึง การดำเนินการเกี่ยวกับการศึกษา โดยใช้คน เงิน วัสดุ และการจัดการ เพื่อพัฒนาบุคคลให้เป็นสมาชิกที่ดีของสังคม

กิติมา ปรีดีฉลภ (2532) กล่าวว่า การบริหารศึกษาน่าจะหมายถึง ความพยายามที่จัด ดำเนินงานเกี่ยวกับเรื่องของการศึกษา อันได้แก่ โรงเรียน หลักสูตร ครู นักเรียน วัสดุอุปกรณ์ ตำราเรียน และอาคารสถานที่ เป็นต้น ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ หรือกล่าว

อีกนัยหนึ่ง คือ ความพยายามที่จะดำเนินงานทุกอย่างที่เกี่ยวกับการศึกษาโดยให้มีผลผลิต คือ ผู้เรียนที่มีคุณภาพในที่สุด

เมธี ปิณฑานนท์ (2529) ได้ให้ความหมายว่า เป็นการใช้ทั้งศาสตร์และศิลป์ในการดำเนินการ หรือให้บริการด้านการปกครอง การเรียนการสอน และการปรับปรุงแก้ไข เกี่ยวกับกิจกรรมการศึกษาร่วมกับผู้อื่น เพื่อให้การเรียนการสอนดำเนินไปด้วยดี มีประสิทธิภาพ ตามจุดมุ่งหมายที่ได้วางไว้

จากความหมายดังกล่าวสรุปได้ว่า การบริหารการศึกษา หมายถึง การดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดการศึกษาทุกอย่าง เพื่อพัฒนาบุคคลในทุก ๆ ด้านทั้งทางตรง และทางอ้อม ให้เป็นสมาชิกที่ดีของสังคม

ดังนั้น ระบบบริหารการศึกษา จึงน่าจะหมายถึง การดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดการศึกษาทุกด้านที่เกี่ยวข้องและสัมพันธ์กัน เพื่อให้ได้ผลผลิตทางการศึกษาที่มีคุณภาพ

### ประเภทและองค์ประกอบของระบบ

ระบบจำแนกออกได้เป็น 2 ประเภท คือ ระบบปิดและระบบเปิด

ระบบปิด (Closed system) คือ ระบบที่มีความสมบูรณ์ในตัวเอง ไม่พยายามที่จะผูกพันกับระบบอื่น ๆ และแยกตนเองออกจากสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ในสังคม

ระบบเปิด (Open system) คือ ระบบที่ต้องอาศัยการติดต่อสัมพันธ์กับบุคคล องค์กร หรือหน่วยงานอื่น ๆ ในลักษณะที่เป็นการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน และผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นนั้นจะต้องมีความสมดุลกันด้วย ทั้งนี้รวมทั้งสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปก็จะมีผลหรือมีอิทธิพลทำให้ระบบมีความเปลี่ยนแปลงไปเช่นเดียวกัน (ประชุม รอดประเสริฐ, 2535) ทั้งระบบปิดและระบบเปิด เป็นระบบอิสระขนาดใหญ่ที่มีความสมบูรณ์ภายในตนเองหรืออาจเป็นระบบย่อย (Subsystem) ที่อยู่ในในระบบนั้น โดยต่างทำหน้าที่ของตนตามที่ได้รับมอบหมายหรือตามลักษณะธรรมชาติที่เป็นมาแต่กำเนิด

ระบบใดระบบหนึ่ง จะประกอบด้วยองค์ประกอบหรือส่วนสำคัญ 3 ส่วน คือ ส่วนที่ป้อนเข้าไป (Input) กระบวนการ (Process) และผลงานหรือผลผลิต (Output) ซึ่งทั้งสามองค์ประกอบนี้มีความสัมพันธ์ต่อกันและกัน จะขาดสิ่งหนึ่งสิ่งใดไม่ได้และจะทำงานร่วมกัน

เป็นวัฏจักรเมื่อส่วนใดส่วนหนึ่งมีปัญหาหรือไม่ทำงาน ส่วนอื่นก็จะหยุดชะงักไปด้วย นอกจากนี้ระบบยังมีความสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อม (Environment) อย่างใกล้ชิด

ส่วนที่ป้อนเข้าไป (Input) หมายถึง ปัจจัยต่าง ๆ และเป็นองค์ประกอบแรกที่จะนำไปสู่การดำเนินงานของระบบ โดยรวมไปถึงสภาพแวดล้อมต่าง ๆ อันเป็นที่ตั้งของระบบนั้นด้วย ในระบบอุตสาหกรรมตัวป้อน ได้แก่ ที่ดิน โรงงาน คนงาน เครื่องจักร และอื่น ๆ ในระบบการศึกษานั้น ตัวป้อนอาจได้แก่ นักเรียน สภาพแวดล้อมของนักเรียน โรงเรียน อุปกรณ์และอื่น ๆ เป็นต้น

กระบวนการ (Process) หมายถึง วิธีการต่าง ๆ ที่จะนำไปสู่ผลงานหรือผลผลิตของระบบ ในระบบอุตสาหกรรมอาจได้แก่กรรมวิธีในการผลิตในลักษณะต่าง ๆ และในระบบการศึกษาได้แก่ วิธีการสอน เป็นต้น

ผลผลิตหรือผลงาน (Output) หมายถึง ความสำเร็จในลักษณะต่าง ๆ ที่มีประสิทธิภาพหรือประสิทธิผล ในระบบอุตสาหกรรม อาจได้แก่สินค้าสำเร็จรูป ส่วนในระบบการศึกษาอาจได้แก่ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนในลักษณะต่าง ๆ หรือนักเรียนที่มีความสามารถที่จะดำรงชีวิตในอนาคตได้ตามควรแก่สภาพ

โดยที่ส่วนป้อนเข้าไป กระบวนการและผลผลิตหรือผลงานจะอยู่ในสภาพแวดล้อมเดียวกัน นั่นคือทั้งสามองค์ประกอบต่างก็มีปฏิสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมเดียวกัน จึงจะทำให้ระบบสามารถดำเนินงานได้และดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

### หลักการจากระบบบริหารการศึกษา

การศึกษาเป็นระบบย่อยระบบหนึ่งของสังคม ซึ่งมีความสัมพันธ์กับระบบอื่น ๆ ทั้งระบบเศรษฐกิจ และการเมืองเมื่อระบบอื่นมีการเปลี่ยนแปลงก็จะกระทบระบบการศึกษาด้วย เนื่องจากระบบบริหารการศึกษาเป็นระบบย่อยหนึ่งของระบบการศึกษา การเปลี่ยนแปลงหรือปรับปรุงระบบการศึกษาจึงกระทบต่อระบบการบริหารการศึกษาเช่นกัน การบริหารการศึกษาจึงเป็นการนำแนวคิดเชิงระบบ (System Approach) มาเป็นตัวกำหนดในการบริหารงานในองค์การทางการศึกษา

การจัดองค์การเป็นเทคนิคพื้นฐานในการบริหารงานอย่างหนึ่ง (กิตติมา ปรีดีติลล, 2532) ในการจากระบบบริหารการศึกษาจึงมีหลักการเช่นเดียวกับการจัดองค์การ ซึ่งประกอบ

ด้วยลักษณะสำคัญ คือ วัตถุประสงค์ การแบ่งงานตามลักษณะเฉพาะ ช่วงการบังคับบัญชา การรวมอำนาจการบังคับบัญชา หรือการจัดสายบังคับบัญชา ให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหาร รวมทั้งให้การประสานงาน อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบอย่างเพียงพอ ซึ่งอาจเขียนย่อ ๆ ได้เป็น "OSCAR" (สมพงษ์ เกษมสิน, 2526)

จะเห็นได้ว่าการจัดองค์การเป็นลักษณะงานที่ผู้บริหารจะต้องทำการวางโครงสร้างกิจกรรมให้ทุกคนเห็นว่า ใครมีหน้าที่ทำอะไรในองค์การ โดยการกำหนดอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบในงานนั้น ๆ อย่างชัดเจน ตามหลักการบริหารองค์การโดยทั่วไป การจัดสายบังคับบัญชา หรือโครงสร้างขององค์การได้ถูกจัดแบ่งออกเป็น 4 แบบ คือโครงสร้างงานหลัก โครงสร้างงานที่ปรึกษา โครงสร้างคณะกรรมการและโครงสร้างทำงานเฉพาะอย่าง ซึ่งในการจัดบริหารการศึกษาที่กำหนดกรอบงานและกิจกรรมต่าง ๆ เช่นเดียวกันโดยจัดตามหลักของโครงสร้าง การบริหารงาน 4 แบบ ( กิติมา ปรีดีดิลก, 2532) ได้แก่

1. โครงสร้างแบบงานหลัก (Line Organizational Structure) เป็นโครงสร้างที่มีสายบังคับบัญชาสายเดียว และลดหลั่นกันไปตามลำดับชั้น เหมาะสำหรับหน่วยงานไม่ซับซ้อน และเป็นรูปแบบที่จะขยายองค์การออกไปเพื่อให้เหมาะสมกับกิจการขององค์การที่ขยายตัวออกไปได้ การจัดโครงสร้างองค์การแบบนี้จะมองเห็นอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบชัดเจน

2. โครงสร้างแบบงานหลักและงานที่ปรึกษา (Line and Staff Organizational Structure) เป็นโครงสร้างของหน่วยงานที่มีโครงสร้างกว้างขวางและซับซ้อนขึ้น หากที่จะบริหารโดยผู้บริหารผู้เดียว จำเป็นต้องมีหน่วยงานอื่นเข้ามาช่วยเหลือการให้คำปรึกษา ซึ่งหน่วยงานที่ปรึกษาไม่มีอำนาจในการสั่งการใด ๆ มีหน้าที่เฉพาะให้ความช่วยเหลือหรือให้คำปรึกษาเท่านั้น

3. โครงสร้างแบบการทำงานเฉพาะอย่าง (Functional Organizational Structure) หมายถึง โครงสร้างที่จัดแบ่งหน่วยงานออกตามลักษณะของงานเฉพาะอย่าง และมอบอำนาจหน้าที่ให้เด็ดขาด มีหน่วยงานที่ปรึกษาซึ่งต่างจากโครงสร้างแบบงานหลัก และงานที่ปรึกษาตรงที่หน่วยงานที่ปรึกษาแยกออกไปต่างหาก และให้คำปรึกษาแต่ละหน่วยงาน การจัดโครงสร้างแบบนี้ แต่ละหน่วยงานรับผิดชอบเพียงอย่างเดียว ทำให้ผู้ปฏิบัติงานเกิดความ

เชี่ยวชาญในงาน โครงสร้างแบบนี้ในวงการศึกษามิเป็นที่นิยมมากนักเพราะมีลักษณะการรวมศูนย์อำนาจสูงสุดไว้ที่ส่วนกลางแต่เพียงแห่งเดียว อาจที่จะให้มีการประสานงานเพราะมีหัวหน้าหลายคน ทำให้ขาดเอกภาพในการบังคับบัญชา

4. โครงสร้างแบบคณะกรรมการ (Committee Organizational Structure) เป็นองค์การที่มีคณะกรรมการกลุ่มหนึ่ง ทำหน้าที่แทนผู้บริหาร คณะกรรมการกลุ่มนี้จะเป็นผู้พิจารณานโยบาย และแก้ปัญหาต่าง ๆ ของหน่วยงานมีอำนาจหน้าที่สั่งการโดยตรงไปยังแต่ละหน่วยงาน

การจัดองค์กรทางการศึกษา นอกจากอาศัยโครงสร้างดังกล่าวแล้ว ในการจัดและควบคุมการบริหารการศึกษา โดยทั่วไปจัดแบ่งออกเป็น 3 ลักษณะ คือ

1. การบริหารแบบรวมอำนาจ (Centralization) เป็นการบริหารที่รวมอำนาจอยู่ที่ส่วนกลาง ส่วนกลางจะเป็นผู้วางนโยบายและควบคุมการดำเนินงานทั้งหมด
2. การบริหารแบบกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นการบริหารที่ส่วนกลางมอบอำนาจให้ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น เป็นผู้วางนโยบายและดำเนินงานทั้งหมด โดยรับนโยบายใหญ่เป็นแนวปฏิบัติ
3. การบริหารแบบแบ่งอำนาจ (Deconcentration) เป็นการบริหารที่ส่วนกลางยังวางนโยบายและควบคุมการดำเนินงานส่วนหนึ่ง อีกส่วนหนึ่งให้ท้องถิ่นวางนโยบายและดำเนินงาน

การจัดและควบคุมการบริหารการศึกษาทั้งสามลักษณะ มีข้อดีและข้อเสียอยู่ในตัว โดยที่การบริหารแบบรวมอำนาจก่อให้เกิดความล่าช้าในการทำงาน หากโครงสร้างขององค์การมีลักษณะซ้ำซ้อน จะเสียเวลาในการติดต่อประสานงาน แต่จะเกิดผลดีถ้าหน่วยงานที่จะกระจายอำนาจยังไม่คล่องตัวต่อการปฏิบัติงาน ส่วนการบริหารแบบกระจายอำนาจจะใช้ได้ผลดีหากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีความสามารถที่จะดำเนินการและตัดสินใจได้เอง สำหรับการบริหารแบบแบ่งอำนาจไม่ค่อยเป็นที่นิยม เพราะเกิดการไม่คล่องตัวในการปฏิบัติงาน

### โครงสร้างระบบบริหารการศึกษาไทย

การบริหารการศึกษาเป็นการบริการสังคมอย่างหนึ่งที่รัฐจะต้องจัดให้แก่ประชาชน ซึ่งดำเนินชีวิตอยู่ภายใต้ระบบบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อความเป็นระเบียบภายใต้กฎเกณฑ์ และ กฎหมายที่จัดให้มีขึ้นสังคม การศึกษาเป็นสิ่งที่สังคมจำเป็นต้องได้รับเพื่อความก้าวหน้าและ พัฒนาความเป็นมนุษย์ที่มีคุณภาพ ระบบบริหารการศึกษาในปัจจุบันเป็นระบบที่ผูกพันกับระบบบริหาร ราชการแผ่นดิน อันเป็นรากฐานของการอยู่ร่วมกันของสังคม ดังนั้นระบบบริหารการศึกษาจึง จำเป็นต้องอิงระบบบริหารราชการแผ่นดิน ไม่ว่าจะรัฐจะกำหนดรูปแบบใดในการปกครอง ลักษณะ วิธีการจัดการศึกษาจะสอดคล้องกับรูปแบบการปกครองเสมอ (สงวน สุกฤษดิ์เสวี, 2529)

เมื่อระบบบริหารราชการแผ่นดิน แบ่งออกเป็น 3 ส่วนคือ

การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหาร ราชการส่วนท้องถิ่น การบริหารการศึกษาซึ่งมีขึ้นทั้ง 3 หน่วยงานราชการก็ต้องขึ้นตรงต่อหน่วย ราชการทั้ง 3 คือ

การบริหารการศึกษาของหน่วยงานราชการส่วนกลาง

การบริหารการศึกษาของหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค

การบริหารการศึกษาของหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น

(กิติมา ปรีดีดีล, 2532)

#### 1. การบริหารการศึกษาของหน่วยงานราชการส่วนกลาง

ในส่วนกลาง หน่วยงานที่รับผิดชอบในการบริหารการศึกษา ได้แก่

- 1.1 สำนักนายกรัฐมนตรี มีหน่วยงานในสังกัด คือ สำนักงานคณะกรรมการ การศึกษาแห่งชาติ
- 1.2 ทบวงมหาวิทยาลัย มีหน้าที่กำกับดูแล การจัดการศึกษาของมหาวิทยาลัย ทั้งของรัฐและเอกชน
- 1.3 กระทรวงศึกษาธิการ รับผิดชอบการจัดการศึกษา ระดับก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา มัธยมศึกษา อาชีวศึกษา การศึกษานอกโรงเรียน การฝึกหัดครู นอกจากนี้ ยังรับผิดชอบงานด้านพลศึกษา ศาสนา ศิลปวัฒนธรรม โดยมีหน่วยงานระดับกรม 14 หน่วยงาน และเขต 12 เขต

1.4 กระทรวงมหาดไทย มีองค์รท้องถิ่นที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษา ได้แก่ เทศบาล เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร

1.5 กระทรวงอื่นซึ่งจัดการศึกษาใน 2 รูปแบบได้แก่

- จัดการศึกษาเฉพาะกิจ เป็นการดำเนินการเพื่อเตรียมบุคลากรเข้ารับราชการในหน่วยงานของตน เช่น กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงกลาโหม กระทรวงคมนาคม กระทรวงการคลัง และกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย

- จัดการศึกษาเพื่อสนองภารกิจของหน่วยงานของตน เช่น กรมพัฒนาชุมชน กรมแรงงาน กรมอนามัย กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน

2. การบริหารการศึกษาของหน่วยราชการส่วนภูมิภาค

ในส่วนภูมิภาคมีเขตพื้นที่จังหวัดเป็นเขตจัดการศึกษา หน่วยงานการศึกษาในเขตจังหวัด แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

2.1 หน่วยงานส่วนจังหวัด ได้แก่ สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด และสำนักงานศึกษาธิการอำเภอ ตลอดจนหน่วยงานที่เจ้าสังกัดในส่วนกลางมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดูแลรับผิดชอบ

2.2 หน่วยงานส่วนกลาง เป็นหน่วยงานส่วนกลางที่ตั้งในเขตจังหวัด และขึ้นตรงกับส่วนกลาง ได้แก่ มหาวิทยาลัย วิทยาลัยนาฏศิลป์ วิทยาลัยพลศึกษา สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล สถานศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ซึ่งแบ่งการบริหารงานออกเป็น 3 ระดับ คือ สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ และกลุ่มโรงเรียน

3. การบริหารการศึกษาของหน่วยราชการส่วนท้องถิ่น

หน่วยงานที่รับผิดชอบในการบริหารการศึกษาส่วนท้องถิ่น ได้แก่

3.1 สำนักงานการศึกษาท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย รับผิดชอบจัดการศึกษาของ 2 หน่วยงาน ต่อไปนี้

- เทศบาล จัดการศึกษาในระดับประถมศึกษาในเขตเทศบาล จำนวน 113 แห่ง จากจำนวนเทศบาลทั้งหมด 118 แห่ง

- เมืองพัทยา จัดการศึกษาในระดับประถมศึกษาในเขตเมืองพัทยา

### 3.2 สำนักการศึกษากรุงเทพมหานคร รับผิดชอบจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาในเขตกรุงเทพมหานคร

#### ระบบบริหารการประถมศึกษาในปัจจุบัน

ระบบบริหารการประถมศึกษา เป็นระบบย่อยของระบบบริหารการศึกษา จึงมีความสัมพันธ์กับการบริหารในระดับต่าง ๆ เพื่อให้การศึกษาระบบบริหารการประถมศึกษามีความต่อเนื่อง จึงใช้แนวคิดเชิงระบบในการวิเคราะห์การบริหารองค์การด้วยรูปแบบตัวป้อน-ผลผลิต (Input-Output Model) ซึ่งจะประกอบด้วย

1. ปัจจัยตัวป้อน (Input) เป็นปัจจัยที่ใส่เข้าไปเพื่อให้เกิดการดำเนินการ ตัวป้อนนี้กันได้ทั้งตัวป้อนที่เป็นรูปธรรม เช่น คน, เงิน, วัสดุ และตัวป้อนที่เป็นนามธรรม เช่น นโยบาย วัตถุประสงค์ เป็นต้น

2. กระบวนการ (Process) เป็นการนำข้อมูลมาวิเคราะห์แล้วดำเนินการตามวิธีเพื่อให้เกิดผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ กระบวนการนี้ครอบคลุมการดำเนินการในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระบวนการบริหาร ได้แก่ การจัดองค์การการบริหารบุคคล การบริหารงบประมาณ

3. ผลผลิต (Output) หมายถึง ผลจากการดำเนินการ ผลผลิตอาจเป็นได้ทั้งปริมาณที่วัดได้ เช่น อัตราการขาดเรียนของนักเรียน หรืออัตราการเข้าชั้น และผลผลิตด้านนามธรรม เช่น จริยธรรมของนักเรียน คุณธรรมของครู เป็นต้น

4. ข้อมูลย้อนกลับ (Feedback) เป็นผลที่เกิดจากการประเมินโดยนำไปเปรียบเทียบกับเกณฑ์ว่ามีคุณสมบัติหรือลักษณะตามที่วางไว้หรือไม่ ถ้ามีความแตกต่างกันมาก ส่วนที่แตกต่างจะเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาหาทางแก้ไข โดยจะต้องพิจารณาทั้งระบบว่า ความแตกต่างที่เกิดขึ้นเป็นผลมาจากข้อบกพร่องในเรื่องตัวป้อน กระบวนการ หรือเป็นผลมาจากสิ่งแวดล้อม ดังนั้นข้อมูลย้อนกลับจึงจะปรากฏได้ทั้งทางบวกและลบ ซึ่งจะมีผลต่อการบริหารงาน กล่าวว่าจะต้องมีการปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงหรือไม่ (ศรีวิไล บุณยัตินันท์, 2526)

ในการศึกษาสภาพและปัญหาของระบบบริหารการประถมศึกษาครั้งนี้ จึงใช้แนวคิดดังกล่าว มาศึกษาองค์ประกอบที่จะทำให้การบริหารบรรลุวัตถุประสงค์ ได้แก่ นโยบายการจัดการประถมศึกษา โครงสร้างระบบบริหารการประถมศึกษา การบริหารงานวิชาการ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงบประมาณ

### นโยบายการจัดการประถมศึกษา

นโยบาย เป็นแนวทางกว้าง ๆ ที่ใช้เป็นเครื่องนำทางสำหรับการกระทำต่าง ๆ ที่จะ ชวนำทางไปสู่ผลสำเร็จตามเป้าหมาย (ชงชัย สันติวงษ์, 2535) การบริหารองค์การใด ๆ ก็ตามจึงได้กำหนดนโยบายไว้เป็นแนวปฏิบัติ โดยอาจกำหนดเป็นลาลักษณ์อักษรหรือกล่าวด้วย วาจาก็ได้

คำว่า นโยบาย (Policy) ได้มีผู้ให้ความหมายต่าง ๆ กัน ดังนี้

Longenecker (อ้างถึงใน ชงชัย สันติวงษ์, 2535) กล่าวว่า นโยบาย หมายถึง ข้อความทั่วไปซึ่งใช้สำหรับเป็นเครื่องนำทาง สำหรับการบริหารงานต่าง ๆ

Greenwood (อ้างถึงใน สมพงษ์ เกษมสิน, 2526) ได้ให้ความหมายว่า หมายถึง การตัดสินใจขั้นต้นที่จะกำหนดแนวทางกว้าง ๆ ทั่วไป เพื่ออาศัยเป็นแนวอำนาจให้การปฏิบัติงาน เป็นไปโดยถูกต้อง เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์

อุทัย ชรรมเดโช (2527) กล่าวว่า นโยบาย คือ แนวปฏิบัติเพื่อนำไปสู่ความสำเร็จ ตามวัตถุประสงค์และเป้าหมาย โดยกำหนดเมื่อมีวัตถุประสงค์และเป้าหมายแล้วจะมีวิธีปฏิบัติ อย่างไร จึงจะนำมาซึ่งความสำเร็จ

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2527) ได้ให้ความหมายว่า นโยบาย คือ ข้อความหรือสิ่งที่ได้กำหนดไว้เพื่อใช้เป็นแนวทางการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ที่ เกี่ยวข้องกับนโยบายนั้น

จากความหมายดังกล่าว พอสรุปได้ว่า นโยบาย คือ แนวทางในการปฏิบัติที่หน่วยงาน กำหนดขึ้น เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์

### การกำหนดนโยบาย

นโยบายเป็นปัจจัยที่สำคัญของหน่วยงานหรือองค์การ มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิด ในลักษณะปฏิสัมพันธ์กันและกันกับการวางแผน ซึ่งเป็นเครื่องมือและกรอบข้อมูลในการตัดสินใจ การดำเนินงานของผู้บริหารให้บรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงานอย่างมีประสิทธิภาพ

ประชุม รอดประเสริฐ (2535) ได้กล่าวถึงความสำคัญของนโยบายต่อการบริหารในลักษณะดังต่อไปนี้

1. นโยบายช่วยให้ผู้บริหารปฏิบัติงานต่าง ๆ อย่างมีความมั่นใจ เพราะนโยบายเป็นทั้งแผนงาน เครื่องชี้หนทางที่ผู้บริหารทุกระดับจักต้องถือปฏิบัติ
2. นโยบายจะช่วยให้บุคลากรทุกระดับขึ้นในองค์การหรือหน่วยงานได้เข้าใจถึงภารกิจและแนวปฏิบัติของหน่วยงานที่ตนสังกัด และลดความซ้ำซ้อนกับภาระหน้าที่ของหน่วยงานย่อยในองค์การเดียวกันลง ทั้งยังสามารถจะประสานงานระหว่างหน่วยงานให้บังเกิดผลดีระหว่างหน่วยงานมากขึ้น
3. นโยบายก่อให้เกิดเป้าหมายในการปฏิบัติงานจะทำให้ประหยัดทั้งการเงิน เวลา และบุคลากร ตลอดจนพลังความสามารถหรือศักยภาพ (Potential) ของบุคลากรทำให้ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ
4. นโยบายที่ดีจะช่วยสนับสนุนส่งเสริมการใช้อำนาจของผู้บริหาร ให้เป็นไปโดยถูกต้อง มีเหตุผลและความยุติธรรม ซึ่งจะมีผลดีต่อการบริหารงานขององค์การ
5. นโยบายจะช่วยให้เกิดการพัฒนากิจการทางบริหารเพราะนโยบายจะพัฒนาผู้บริหารหรือผู้ใช้ ให้มีความสามารถในการแปลความ (Interpretation) และทำให้นโยบายเป็นสิ่งที่สามารถจะปฏิบัติได้ (Feasibility) นอกจากนี้ นโยบายจะพัฒนาผู้บริหารให้รู้จักคิดทำนโยบายขึ้น (Think for) แทนที่จะปฏิบัติ (Think by) นโยบายแต่เพียงอย่างเดียว

ในการกำหนดนโยบาย สมพงษ์ เกษมสิน (2526) ได้กล่าวว่า ควรจะได้พิจารณาถึงหลักการดังต่อไปนี้

1. นโยบายที่ดีควรตั้งอยู่บนรากฐานของหลักการดำเนินงานที่เข้าใจกันดีอยู่แล้ว
2. นโยบายรองจะต้องไม่ขัดแย้งกับนโยบายหลักอย่างเด็ดขาด
3. นโยบายที่ดีควรมีลักษณะประสานสัมพันธ์กับนโยบายอื่น ๆ ขององค์การ

4. นโยบายที่ดีต้องกะทัดรัด เข้าใจง่าย และควรกำหนดไว้เป็นลากลักษณะอักษร
5. นโยบายที่ดีควรมีลักษณะยึดหยุ่นได้ในตัว แต่มีหลักการแน่นอน
6. นโยบายที่ดีจะต้องมีเหตุผล และครอบคลุมสิ่งที่ประสงค์
7. นโยบายที่ดีควรตั้งอยู่บนรากฐานแห่งความเป็นจริง

นอกจากนี้ ธงชัย สันติวงษ์ (2535) ได้กล่าวถึง วิธีการของนโยบายที่ใช้อยู่ในองค์การว่า มีกระบวนการตามขั้นตอนต่าง ๆ ดังนี้ คือ

1. การจัดทำนโยบาย เป็นการกำหนดแนวทางการดำเนินงานขององค์การ
2. การแจกจ่ายนโยบาย เป็นการนำนโยบายที่จัดทำเรียบร้อยแล้วไปแจกจ่ายแก่บุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง
3. การชี้แจงให้เกิดความเข้าใจในนโยบาย การชี้แจงให้ผู้เกี่ยวข้องทราบ เป็นสิ่งที่จำเป็น ทั้งนี้อาจจำเป็นต้องอาศัยสื่อหรือเครื่องมือต่าง ๆ เช่น ในรูปของการบันทึกข้อความ การประชุม การบอกกล่าว หรือคู่มือต่าง ๆ
4. การยอมรับนโยบาย เป็นผลจากการชี้แจงให้ผู้รับนโยบายทราบเหตุผล หลักเกณฑ์และแนวทางต่าง ๆ ของนโยบายโดยละเอียด เพื่อรับนโยบายไปใช้ในการปฏิบัติงาน
5. การใช้นโยบาย เป็นการนำนโยบายไปปฏิบัติในองค์การ
6. การตีความนโยบาย ปัญหาซึ่งอาจเกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน ผู้รับนโยบาย จะต้องปรึกษาผู้บังคับบัญชาและผู้กำหนดนโยบายต้องชี้แจงพร้อมกับตีความไปในทางที่ควรจะเป็น พร้อมกับเหตุผลที่ถูกต้อง
7. การพิจารณาทบทวนและประเมินผลนโยบาย ผู้กำหนดนโยบายต้องทำการทบทวนและประเมินผลว่า นโยบายที่จัดทำขึ้นนั้นมีความเหมาะสมมากน้อยเพียงใด หากไม่เหมาะสม ผู้บริหารจะต้องปรับปรุงแก้ไขนโยบายเดิม หรือเพื่อเป็นข้อมูลไปใช้ประกอบการพิจารณาจัดทำนโยบายใหม่

### การจัดทำนโยบายและแผนพัฒนาการประถมศึกษาจังหวัด

ในการกำหนดนโยบายการดำเนินงานและแผนพัฒนาการประถมศึกษาของจังหวัด เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นและแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ มีการดำเนินการ ดังนี้

1. สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด นำร่างนโยบายและแผนพัฒนาการประถมศึกษาของจังหวัด ส่งให้คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด เพื่อพิจารณาล่วงหน้า เป็นรายบุคคลก่อนการประชุมลงมติอนุมัติกำหนด เป็นนโยบายและแผนพัฒนาการประถมศึกษาจังหวัด ไม่น้อยกว่า 7 วัน
2. คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ศึกษาแนวนโยบายของรัฐบาลที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ นโยบายของรัฐบาลที่แถลงต่อสภา แผนการศึกษาแห่งชาติ แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ แผนพัฒนาการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ หลักสูตรประถมศึกษา แผนพัฒนาจังหวัด ความต้องการของท้องถิ่น และสภาพปัจจุบัน และปัญหาของจังหวัดหรือเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณานโยบายและแผนพัฒนาการประถมศึกษาจังหวัด
3. คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ประชุมพิจารณาร่างนโยบายและแผนพัฒนาการประถมศึกษาของจังหวัดที่สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดเสนอ หากคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดพิจารณาแล้วเห็นชอบกับร่างที่สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดเสนอ ก็ให้ลงมติอนุมัติให้กำหนดนโยบายและแผนพัฒนาการประถมศึกษาของจังหวัด หากคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดพิจารณาแล้วไม่เห็นชอบด้วยกับที่สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดเสนอ ให้ส่งคืนเพื่อปรับปรุงแก้ไข พร้อมทั้งเสนอแนะแนวทางแก้ไขให้สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ไปดำเนินการด้วย
4. สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด เสนอนโยบายและแผนพัฒนาการประถมศึกษาจังหวัดที่คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดอนุมัติให้คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติทราบ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2526)

### นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการประถมศึกษา

นโยบายการจัดการประถมศึกษา ซึ่งเป็นแนวทางในการบริหารการประถมศึกษา ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ประกอบด้วยนโยบายตามแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2535 นโยบายตามแผนพัฒนาการศึกษา ระยะที่ 7 นโยบายของรัฐบาล และนโยบายตามแผนพัฒนาการศึกษา ระยะที่ 7 ของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

#### นโยบายตามแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535

จากการที่รัฐบาลได้ปรับปรุงแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2520 เพื่อให้ระบบการศึกษาสามารถตอบสนองความต้องการและความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วของสังคมไทยทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และได้ประกาศใช้แผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 ซึ่งในแผนการศึกษาแห่งชาติดังกล่าว ได้กำหนดแนวนโยบายการศึกษา ที่เกี่ยวข้องกับการประถมศึกษา ดังนี้

1. จัดระบบเครือข่ายการเรียนรู้เพื่อให้ประชาชนมีโอกาสได้เรียนรู้อย่างกว้างขวางและต่อเนื่องตลอดชีวิต
2. จัดการศึกษาและส่งเสริมการอบรมเลี้ยงดูที่เป็นประโยชน์ต่อพัฒนาการของเด็ก ตามสภาวะความต้องการพื้นฐานตามวัย ตั้งแต่ปฐมวัย และการพัฒนาคุณลักษณะที่พึงประสงค์
3. ส่งเสริมให้เด็กปฐมวัยทุกคน ได้รับการบริการเพื่อเตรียมความพร้อมอย่างน้อย 1 ปี ก่อนเข้าเรียนระดับประถมศึกษา
4. จัดการศึกษาภาคบังคับให้ทั่วถึง มีคุณธรรม และสะดวกแก่ผู้เรียน สถานศึกษาของรัฐและของท้องถิ่น จะต้องจัดการศึกษาภาคบังคับเป็นการบริการแบบให้เปล่า  
การจัดการศึกษาในระดับใดให้เป็นการศึกษาภาคบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายการศึกษาที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะ
5. ให้การศึกษาระดับมัธยมศึกษา เป็นการศึกษาขั้นพื้นฐานของปวงชน  
นอกจากนี้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับระบบบริหารการศึกษา ได้กำหนดไว้ในแผนการศึกษาแห่งชาติว่า "17. ปรับปรุงระบบบริหารการศึกษาให้มีเอกภาพด้านนโยบาย และมาตรฐานการศึกษา รวมทั้งให้กระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นและสถานศึกษา เพื่อให้สถานศึกษามีความคล่องตัวใน

การบริหาร และการจัดการภายในของสถานศึกษา รวมทั้งสนับสนุนให้บุคคลและองค์กรในชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและการจัดการศึกษาของชุมชน”

นโยบายตามแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ระยะที่ 7 (พ.ศ. 2535 - 2539)

นโยบายการพัฒนาการศึกษา ตามแผนพัฒนาการศึกษา ระยะที่ 7 ในระดับก่อนประถมศึกษาและประถมศึกษา เป็นเครื่องชี้นำในการจัดการศึกษาซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

นโยบายระดับก่อนประถมศึกษา

1. เร่งปรับปรุงการจัดการศึกษา และการอบรมเลี้ยงดูเด็กวัยก่อนประถมศึกษา ให้สอดคล้องตามหลักจิตวิทยาพัฒนาการ และให้มีคุณภาพตามมาตรฐานขั้นต่ำที่กำหนดไว้ รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาสุขภาพอนามัยของเด็ก

2. เร่งขยายการจัดการศึกษาและการอบรมเลี้ยงดูเด็กในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อให้เด็กวัยก่อนประถมศึกษาได้รับการเตรียมความพร้อมอย่างทั่วถึง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเด็กที่มีความผิดปกติทางร่างกาย จิตใจ อารมณ์ สังคม และสติปัญญา เด็กที่ใช้ภาษาถิ่นในชีวิตประจำวัน เด็กที่เคลื่อนย้ายตามพ่อแม่ผู้ปกครอง เด็กชุมชนแออัด เด็กที่อยู่ในชุมชนห่างไกล และเด็กที่ด้อยโอกาสทางการศึกษาอื่น ๆ

3. เร่งเพิ่มปริมาณและพัฒนาคุณภาพของครูและบุคลากร รวมทั้งจัดให้มีบุคลากรที่จำเป็นสำหรับเด็กที่มีความผิดปกติ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการเตรียมความพร้อมสำหรับเด็กวัยก่อนประถมศึกษา

4. พัฒนาระบบบริหารและการจัดการศึกษาให้เอื้อต่อการดำเนินงาน พร้อมทั้งระดมสรรพกำลังจากแหล่งต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ เอกชน และชุมชนมาใช้ในการจัดการศึกษาอย่างเป็นธรรม

นโยบายระดับประถมศึกษา

1. เร่งปรับปรุงคุณภาพการศึกษา เพื่อให้ผู้เรียนมีคุณธรรม จริยธรรม ความรู้ และทักษะพื้นฐานทางวิชาการ และด้านอาชีพที่เหมาะสมกับสภาพและความต้องการของท้องถิ่น และสังคม รวมทั้งมีค่านิยมที่ถูกต้อง มีความสำนึกในความเป็นคนไทย ตระหนักในคุณค่าของ

ศิลปวัฒนธรรมและทรัพยากรของท้องถิ่นและของชาติ มีนิสัยรักการแสวงหาความรู้ และมีสุขภาพพลานามัยสมบูรณ์

2. เร่งปรับปรุงการเรียนการสอนคณิตศาสตร์ และวิทยาศาสตร์ โดยเน้นการคิดวิเคราะห์เพื่อให้ผู้เรียนมีความรู้และทักษะพื้นฐานในการคิดวิเคราะห์ สามารถนำทักษะทางคณิตศาสตร์ และเทคโนโลยีที่เหมาะสมไปใช้ในการดำรงชีวิต

3. เร่งขยายบริการการศึกษา ทั้งในระบบโรงเรียนและนอกระบบโรงเรียนในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อให้เด็กทุกคนที่มีอายุอยู่ในเกณฑ์การศึกษาภาคบังคับ รวมทั้งผู้ที่ด้อยโอกาสทางการศึกษา ได้เรียนจนจบหลักสูตรประถมศึกษา โดยเฉพาะเด็กที่อยู่ในชุมชนแออัด เด็กที่เคลื่อนย้ายตามพ่อแม่ผู้ปกครอง เด็กที่มีความบกพร่องทางการเรียนรู้ และเด็กที่มีความผิดปกติต่าง ๆ ตลอดจนจัดให้มีบริการศึกษานอกโรงเรียน เพื่อเสริมความรู้ให้กับผู้เรียนในระดับประถมศึกษาอย่างกว้างขวาง และจัดการศึกษาเพื่อส่งเสริมผู้มีความสามารถพิเศษ

4. ส่งเสริมและสนับสนุนให้นักเรียนที่จบประถมศึกษา ได้เรียนต่อในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น หรือได้รับการศึกษาต่อเนื่องในรูปแบบต่าง ๆ มากขึ้น

5. ส่งเสริมให้สถานศึกษาประสานสัมพันธ์กับแหล่งเรียนรู้ ทรัพยากรในท้องถิ่น เพื่อจัดการศึกษา และมีบทบาทในการให้บริการวิชาการแก่ชุมชน

6. เร่งพัฒนาคุณภาพ ครู อาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาในด้านเทคนิค การสอน ความสามารถในการคิดวิเคราะห์ การวัดและประเมินผล การนิเทศ การบริหารหลักสูตร และสนับสนุนการจัดหาบุคลากรที่มีความสามารถเฉพาะด้าน และบุคลากรประเภทอื่น ๆ ที่จำเป็นสำหรับเด็กที่ผิดปกติ เสริมสร้างให้มีคุณธรรม จริยธรรม จิตสำนึกในอาชีพ รวมทั้งเสริมสร้างขวัญและกำลังใจ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน

7. ปรับปรุงและพัฒนา ระบบบริหารการศึกษา การแนะแนว การนิเทศการศึกษา การวิจัย การติดตามและประเมินผลการศึกษา และเทคโนโลยีทางการศึกษา เพื่อให้หน่วยงานส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และสถานศึกษาทั้งในระบบโรงเรียนและนอกระบบเรียนมีความคล่องตัวในการบริหารและการจัดการประถมศึกษามากยิ่งขึ้น รวมทั้งเร่งปรับปรุงการจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษาให้เหมาะสมและเป็นธรรม ตลอดจนสนับสนุนให้มีการระดมทรัพยากรจากแหล่งต่าง ๆ เพื่อนำมาพัฒนาการประถมศึกษา

8. เร่งพัฒนาระบบข้อมูล ข่าวสาร และสารสนเทศทางการศึกษา ระดับก่อน ประถมและประถมศึกษา และที่เกี่ยวข้อง ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และสถานศึกษา ให้เอื้อต่อการวางแผน การบริหาร และการจัดการศึกษา ระดับก่อนประถมศึกษา และประถมศึกษา ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2535)

#### นโยบายของรัฐบาล

นโยบายของคณะรัฐมนตรี ซึ่ง นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีได้แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2535 ในส่วนที่เกี่ยวกับการศึกษา สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

1. เร่งขยายโอกาสการศึกษาในระดับก่อนประถมศึกษาในทุกรูปแบบให้ทั่วถึง
2. เร่งขยายการศึกษาขั้นพื้นฐานจาก 6 ปี เป็น 9 ปี ให้ทั่วถึงโดยเร็วอย่างมี

#### คุณภาพ

3. พัฒนาคุณภาพการศึกษาทุกระดับ ทุกประเภท
4. เร่งอบรมปลูกฝังให้ประชาชนมีจิตสำนึกถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมใน กิจกรรมของสังคมประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นพระประมุข
5. จัดให้มีการศึกษาและฝึกอบรมอาชีพทั้งในและนอกระบบโรงเรียน
6. ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการใช้ทรัพยากรจากองค์ภาครัฐและเอกชนให้มี

#### ส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

7. กระจายอำนาจการบริหารการศึกษาจากส่วนกลางไปยังส่วนภูมิภาค และไปสู่ สถานศึกษาให้มากขึ้น

8. ส่งเสริมให้สถาบันอุดมศึกษาทุกสังกัดมีความคล่องตัวและมีความเป็นอิสระ
9. ส่งเสริมให้สถาบันการศึกษาทั้งของรัฐและเอกชนมีบทบาทในการพัฒนาท้องถิ่น

#### และประเทศชาติ

10. ส่งเสริมบทบาทเอกชนในการร่วมจัดการศึกษาในทุกระดับให้มากยิ่งขึ้น
11. พัฒนามาตรฐานวิชาชีพครูและมาตรฐานบุคลากรทางการศึกษาให้เป็นวิชาชีพ

#### อย่างแท้จริง

12. ปรับปรุงสวัสดิการที่เหมาะสมให้แก่บุคลากรในสถานการศึกษาทุกระดับ

13. ขยายกองทุนอาหารกลางวันให้ทั่วถึงในระดับก่อนประถมศึกษาและระดับประถมศึกษา

นโยบายตามแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ระยะที่ 7 ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

เพื่อสนองต่อภารกิจและสอดคล้องกับแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 7 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ได้กำหนดนโยบายในการบริการการศึกษา ดังนี้

1. ส่งเสริมการจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาเพิ่มขึ้นเพื่อให้เด็กวัยก่อนประถมศึกษาที่มีพัฒนาการทางด้านร่างกาย อารมณ์ สังคม และสติปัญญาตามศักยภาพ และให้ความพร้อมในการเข้าเรียนระดับประถมศึกษา โดยจะขยายการจัดการศึกษาชั้นเด็กเล็กให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ส่วนในพื้นที่ที่มีปัญหาทางภาษา และพื้นที่ที่มีความพร้อมจะจัดระดับอนุบาลหลักสูตร 2 ปี

2. เร่งรัดการจัดการศึกษา เพื่อให้เด็กทุกคนที่มีอายุอยู่ในเกณฑ์การศึกษาภาคบังคับ ได้เข้าเรียนในระดับประถมศึกษาจนจบหลักสูตร โดยเป็นการช่วยเหลือและสนับสนุนการจัดการศึกษาในรูปแบบที่เหมาะสมกับตัวเด็ก และสภาพของท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อให้ความสำคัญต่อกลุ่มเด็กด้อยโอกาสเป็นพิเศษ

3. ส่งเสริม สนับสนุน การขยายการศึกษาภาคบังคับเพิ่มขึ้นอีก 3 ปี โดยร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการประชาสัมพันธ์จูงใจให้เห็นคุณค่าของการศึกษาต่อและเปิดขยายชั้นมัธยมศึกษาตอนต้นเพื่อปวงชนชั้นในโรงเรียนประถมศึกษาที่มีความพร้อม

4. เร่งรัดพัฒนาคุณภาพนักเรียน ให้มีความรู้ ทักษะ เจตคติ และคุณลักษณะที่เด่นชัด ตามความต้องการของสังคมและท้องถิ่น ทั้งนี้มุ่งเน้นความเป็นพลเมืองดีในระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และการดำรงไว้ซึ่งเอกลักษณ์ที่ดีของชาติ การมีคุณธรรม จริยธรรม และมีความรู้ทักษะทางด้านภาษา คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สามารถพัฒนาตนเอง และปรับตัวเข้ากับสภาพการเปลี่ยนแปลงได้อย่างเหมาะสมรู้จักการอนุรักษ์ทรัพยากร-

ธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม รวมทั้งมีสุขภาพอนามัยดี มีทัศนคติและทักษะพื้นฐานทางด้านอาชีพที่ สอดคล้องและเหมาะสมกับความต้องการของสังคมและท้องถิ่น โดยมีแนวทางที่สำคัญ ดังนี้

- ปรับปรุงประสิทธิภาพการเรียนการสอน โดยเน้นให้มีการจัดกิจกรรม การเรียนการสอนเต็มเวลา ตามกระบวนการและเนื้อหาที่หลักสูตรกำหนด มีการเตรียมการสอน การใช้สื่อและการสอนซ่อมเสริมอย่างเป็นระบบ รวมทั้งมีการพัฒนาการเรียนการสอน สิ่งแวดล้อม- ศึกษา วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่เหมาะสมสอดคล้องกับการเรียนการพัฒนาสังคมและท้องถิ่น

- สนับสนุนให้โรงเรียนจัดรูปแบบวิถีชีวิต และกิจกรรมที่มุ่งเสริมสร้างและหล่อหลอมเด็กให้เกิดคุณลักษณะที่พึงประสงค์ และมีสุขภาพอนามัย

- ส่งเสริมสนับสนุนการเรียนการสอนที่เหมาะสมกับความสามารถทางร่างกาย สมอง และจิตใจของผู้เรียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มที่มีความสามารถพิเศษและกลุ่มที่มีความบกพร่องทางร่างกายและสติปัญญา

5. ปรับปรุงการบริหารและการนิเทศการศึกษาให้มีประสิทธิภาพโดยเน้นให้ทุก หน่วยงานใช้แผนเป็นเครื่องมือในการดำเนินงาน สำหรับการนิเทศการศึกษาจะให้ความสำคัญ ต่อการนิเทศภายในเป็นพิเศษ มีการติดตาม กำกับ และประเมินผลอย่างเป็นระบบ สนับสนุน การค้นคว้าวิจัยการนำนวัตกรรมและเทคโนโลยีใหม่ ๆ มาใช้ในการบริหารงาน รวมทั้งมีการ ใช้ทรัพยากรร่วมกันอย่างประหยัด และเกิดประโยชน์สูงสุด

6. เร่งพัฒนาบุคลากรให้มีจิตสำนึก อุทิศการณ และความรู้ความสามารถในการ ปฏิบัติงาน มีการตรวจสอบสมรรถภาพการปฏิบัติงาน ขยายบุคลากรทุกระดับรวมทั้งปรับปรุง การจิตสำนึก การยกย่องเชิดชูเกียรติให้บุคลากรมีขวัญกำลังใจ ภาคภูมิใจ และมีความสุข ในการทำงาน

(สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ม.ป.ป)

นโยบายการจัดการประถมศึกษาที่กล่าวมา มีส่วนสำคัญที่เกี่ยวข้องและสอดคล้องกัน  
ในแต่ละระดับ ได้แก่

การจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา นโยบายจะเน้นส่งเสริมและอบรมเลี้ยงดู  
เด็กให้มีพัฒนาการในทุก ๆ ด้านตามความเหมาะสมกับวัย และขยายการจัดบริการให้เด็กในวัยนี้  
ได้รับการเตรียมความพร้อมอย่างทั่วถึง

การจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา เน้นการจัดการประถมศึกษาให้ทั่วถึงโดยคำนึง  
ถึงคุณภาพการศึกษาเป็นสำคัญ และให้เด็กในเกณฑ์การศึกษาภาคบังคับรวมทั้งผู้ด้อยโอกาสทาง  
การศึกษาได้เรียนจนจบหลักสูตร นอกจากนี้จะขยายการศึกษาพื้นฐานให้สูงขึ้นเป็น 9 ปี

การพัฒนาบุคลากร นโยบายในแต่ละระดับให้ความสำคัญกับการพัฒนาคุณภาพของครู  
อาจารย์และบุคลากรทางการศึกษา โดยเน้นการพัฒนาในทุกด้าน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการ  
ปฏิบัติงาน

ระบบบริหารการศึกษา เน้นพัฒนาระบบบริหารการศึกษา และการนิเทศการศึกษา  
ให้หน่วยงานใช้แผนเป็นเครื่องมือในการดำเนินงานและให้หน่วยงานทุกระดับมีความคล่องตัว  
ในการบริหารและการจัดการประถมศึกษา

นโยบายการจัดการประถมศึกษา จึงใช้แนวทางการดำเนินงานจากแผนการศึกษา  
แห่งชาติ พ.ศ. 2535 แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ระยะที่ 7 นโยบายของรัฐบาล และ  
แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ระยะที่ 7 ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ  
ประกอบด้วยสภาพปัจจุบันปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นที่กำหนดเป็นนโยบายและแผนพัฒนา  
ประถมศึกษาของสำนักงานการศึกษาจังหวัด

### โครงสร้างระบบบริหารการศึกษา

โครงสร้างระบบบริหารการศึกษา จัดตามโครงสร้างของระบบบริหารการศึกษา  
และระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน นั่นคือ การบริหารในระดับชาติ หรือส่วนกลาง มีหน่วยงานที่  
รับผิดชอบในการจัดการประถมศึกษา ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ และ  
ทบวงมหาวิทยาลัย โดยแต่ละกระทรวง จะมีกรมต่าง ๆ รับผิดชอบในการจัดการประถมศึกษา  
เช่น กรมประชาสัมพันธ์ กรมตำรวจ สำนักงานการศึกษาท้องถิ่น สังกัดกระทรวงมหาดไทย และ

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กรมสามัญศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน กรมการฝึกหัดครู ซึ่งสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ เป็นต้น หน่วยงานดังกล่าวเป็นผู้กำหนดนโยบายและแนวทางในการบริหารการประถมศึกษาในส่วนที่ตนรับผิดชอบ

สำหรับการบริหารการประถมศึกษาในส่วนภูมิภาคหรือระดับจังหวัดนั้น มีหน่วยงานซึ่งได้แก่ สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด รับผิดชอบการจัดการประถมศึกษาภายในจังหวัด ยกเว้นเทศบาล และการศึกษาเอกชน สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด รับผิดชอบการจัดการประถมศึกษาในส่วนของการศึกษาศึกษาพิเศษการศึกษาสงเคราะห์ กรมสามัญศึกษา และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน เทศบาล รับผิดชอบในการจัดการประถมศึกษาในเขตเทศบาล หน่วยงานแต่ละหน่วยจะมีโครงสร้างการบริหารและการจัดองค์กรแตกต่างกันตามโครงสร้างระดับชาติ หรือนโยบายจากส่วนกลาง ในการบริหารการประถมศึกษาระดับอำเภอนั้นมีเพียงสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอเท่านั้นที่มีโครงสร้างการบริหารที่ชัดเจน ส่วนหน่วยงานอื่นส่วนใหญ่จะเป็นงานผ่านสำนักงานศึกษาธิการอำเภอเป็นผู้รับผิดชอบ

#### การจัดระบบบริหารการประถมศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

การจัดระบบบริหารการประถมศึกษา ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523 มีรูปแบบการบริหารในลักษณะที่เรียกว่า "การบริหารโดยองค์คณะบุคคล" ซึ่งมีรูปแบบการบริหารแบ่งเป็น 3 ระดับ คือ ระดับชาติ เรียกว่า "คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ" ระดับจังหวัด เรียกว่า "คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด และคณะกรรมการการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร" และระดับอำเภอ เรียกว่า "คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ/คณะกรรมการการประถมศึกษากิ่งอำเภอ" โดยในแต่ละระดับจะมีอำนาจหน้าที่สอดคล้องกันเพียงแต่นั้นหนักแตกต่างกันกล่าวคือ

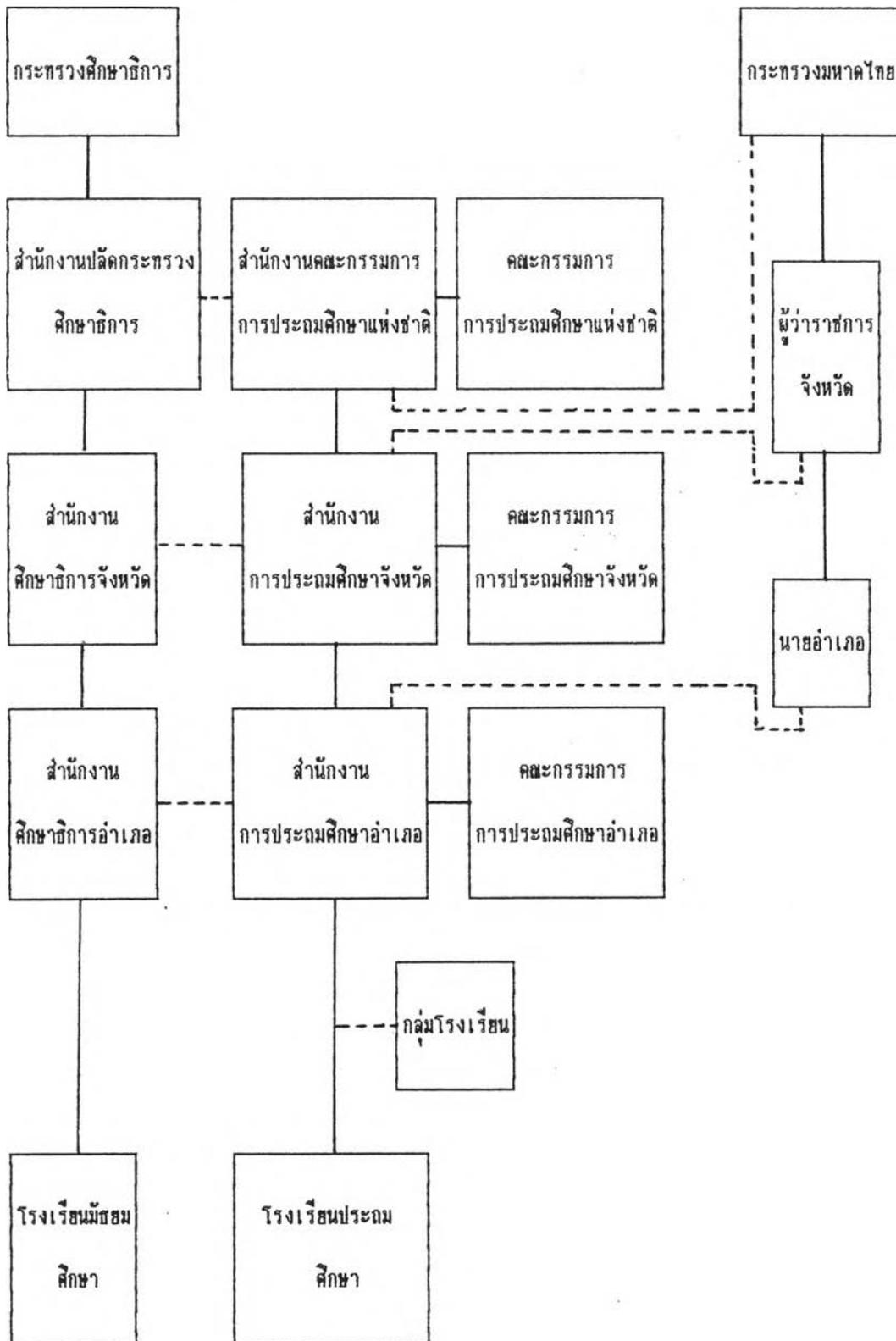
ระดับชาติ มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและแผนพัฒนาการศึกษา การจัดตั้งและจัดสรรงบประมาณการกำหนดมาตรฐานด้านวิชาการ อาคารสถานที่ ให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดและผู้อำนวยการการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร และให้คำปรึกษาแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเกี่ยวกับการประถมศึกษา

ระดับจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการดำเนินงานและการวางแผน  
พัฒนาการศึกษาของจังหวัดการจัดตั้งและจัดสรรงบประมาณ การจัดตั้ง การรวมและเลิก  
โรงเรียนประถมศึกษา การพิจารณาความดีความชอบของข้าราชการครู และการให้ความเห็นชอบ  
การแต่งตั้งหัวหน้าการศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ และผู้บริหารโรงเรียน

ระดับอำเภอ มีอำนาจหน้าที่ในการประสานการดำเนินงานของโรงเรียน การเสนอ  
การแต่งตั้งผู้บริหารโรงเรียน และการเสนอแนะการพิจารณาความดีความชอบ โครงสร้างและ  
(สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2535)

โครงสร้างและระบบบริหารการศึกษาแห่งชาติ ปรากฏดังแผนภูมิ 1

แผนภูมิ 1 โครงสร้างและระบบบริหารการประถมศึกษาแห่งชาติ



ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, คู่มือบริหารการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ เล่ม 1, 2527

การบริหารงานภายใต้พระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้มีส่วนราชการรับผิดชอบการดำเนินการเป็น 3 ระดับ เช่นเดียวกัน คือ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด/สำนักงานการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร และสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ โดยมีหน้าที่และความรับผิดชอบตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ และตามมติคณะรัฐมนตรี ดังนี้

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติเป็นส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ มีหน้าที่รับผิดชอบการจัดการศึกษา ตั้งแต่ระดับก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา และมีธยมศึกษาตอนต้น โดยมีภารกิจหลักที่สำคัญ ดังนี้

1. จัดทำนโยบายและแผนพัฒนาการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา และประถมศึกษา
2. จัดทำงบประมาณและจัดสรรงบประมาณและเงินอื่นที่นำมาใช้ในการจัดการศึกษา
3. จัดทำมาตรฐานด้านวิชาการ อาคารสถานที่ และค่าใช้จ่ายของโรงเรียน
4. นิเทศติดตามและประเมินผลการจัดการศึกษา
5. รวบรวมข้อมูล วิจัย และส่งเสริมการวิจัย
6. บริหารงบประมาณ ควบคุม และตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงาน

ในสังกัด

7. จัดทำและพัฒนาแนวการจัดประสบการณ์ระดับก่อนประถมศึกษา
8. จัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ตามโครงการขยายโอกาสทางการศึกษา
9. บริหารงานบุคคล และพัฒนาบุคลากรในสังกัด
10. พัฒนาคุณภาพการศึกษาให้บรรลุผลตามจุดหมายของแนวการจัดประสบการณ์และ

หลักสูตร (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2535)

การแบ่งส่วนราชการของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาการแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ ลงวันที่ 18 สิงหาคม 2532 ดังนี้

1. สำนักงานเลขาธิการกรม
2. กองคลัง

3. กองการเจ้าหน้าที่
4. กองนโยบายและแผน
5. กองพัฒนาบุคคล
6. กองวิชาการ
7. สำนักงานการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร
8. สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด
  - ก. สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ
  - ข. สำนักงานการประถมศึกษากิ่งอำเภอ
9. หน่วยงานพิเศษ

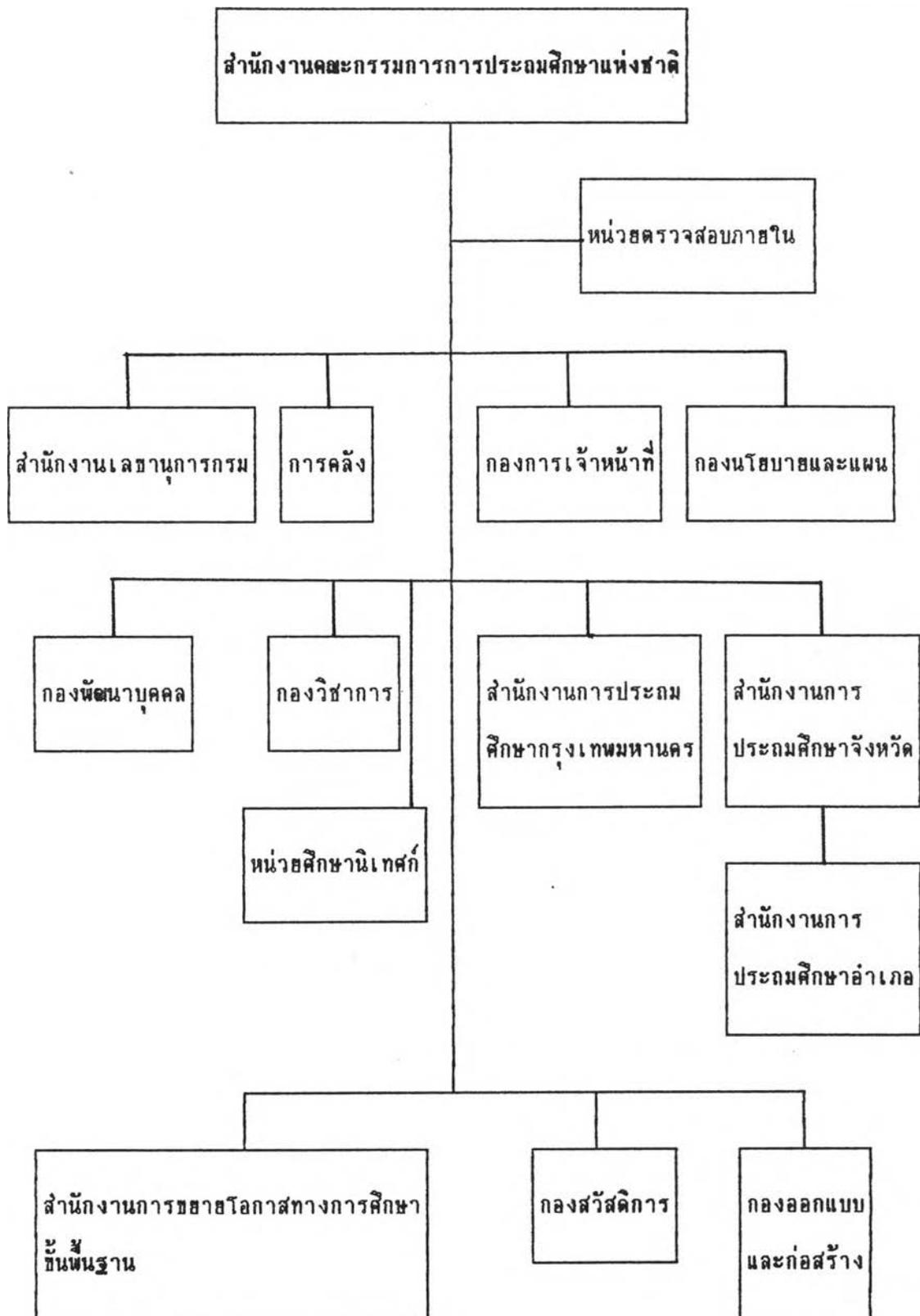
นอกจากนี้ ยังมีการแบ่งส่วนราชการภายในเป็นหน่วยงานเทียบเท่ากองที่จัดตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรี ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ และประกาศสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาอีก 4 หน่วยงาน คือ

1. หน่วยงานตรวจสอบภายใน
2. กองสวัสดิการ
3. กองออกแบบและก่อสร้าง
4. สำนักงานการขยายโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สำนักงานคณะกรรมการ

การประถมศึกษาแห่งชาติ, 2535)

การแบ่งส่วนราชการของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ปรากฏตามแผนภูมิ 2

แผนภูมิที่ 2 การแบ่งส่วนราชการของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ



ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, การประถมศึกษาแห่งชาติ, 2535

สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด และสำนักงานการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร  
เป็นส่วนราชการมีฐานะเป็นกอง สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มีอำนาจ  
หน้าที่ ดังนี้

1. จัดทำนโยบายการดำเนินงานและแผนพัฒนาการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาและ  
ประถมศึกษาภายในจังหวัด
2. จัดทำงบประมาณเพื่อการประถมศึกษา
3. เสนอจัดตั้ง บริหาร รวม ปรับปรุง และเลิกล้มโรงเรียนในสังกัด
4. เสนอแต่งตั้งหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ ผู้อำนวยการโรงเรียน  
อาจารย์ใหญ่ และครูใหญ่โรงเรียนในสังกัด
5. ติดตาม ประเมินผล ควบคุมมาตรฐาน และส่งเสริมการเรียนการสอนใน  
โรงเรียนในสังกัด
6. รวบรวมข้อมูล วิจัย และส่งเสริมการวิจัย
7. จัดและพัฒนาการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาและระดับประถมศึกษา
8. จัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ตามโครงการขยายโอกาสทางการศึกษา
9. บริหารงานบุคคลและพัฒนาบุคลากรในสังกัด
10. บริหารงบประมาณภายในจังหวัด

การแบ่งงานภายในสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด มีดังนี้

1. ฝ่ายบริหารงานทั่วไป
2. ฝ่ายการเงินและพัสดุ
3. ฝ่ายการเจ้าหน้าที่
4. ฝ่ายพัฒนาบุคคล
5. ฝ่ายแผนงานและงบประมาณ
6. หน่วยศึกษานิเทศก์

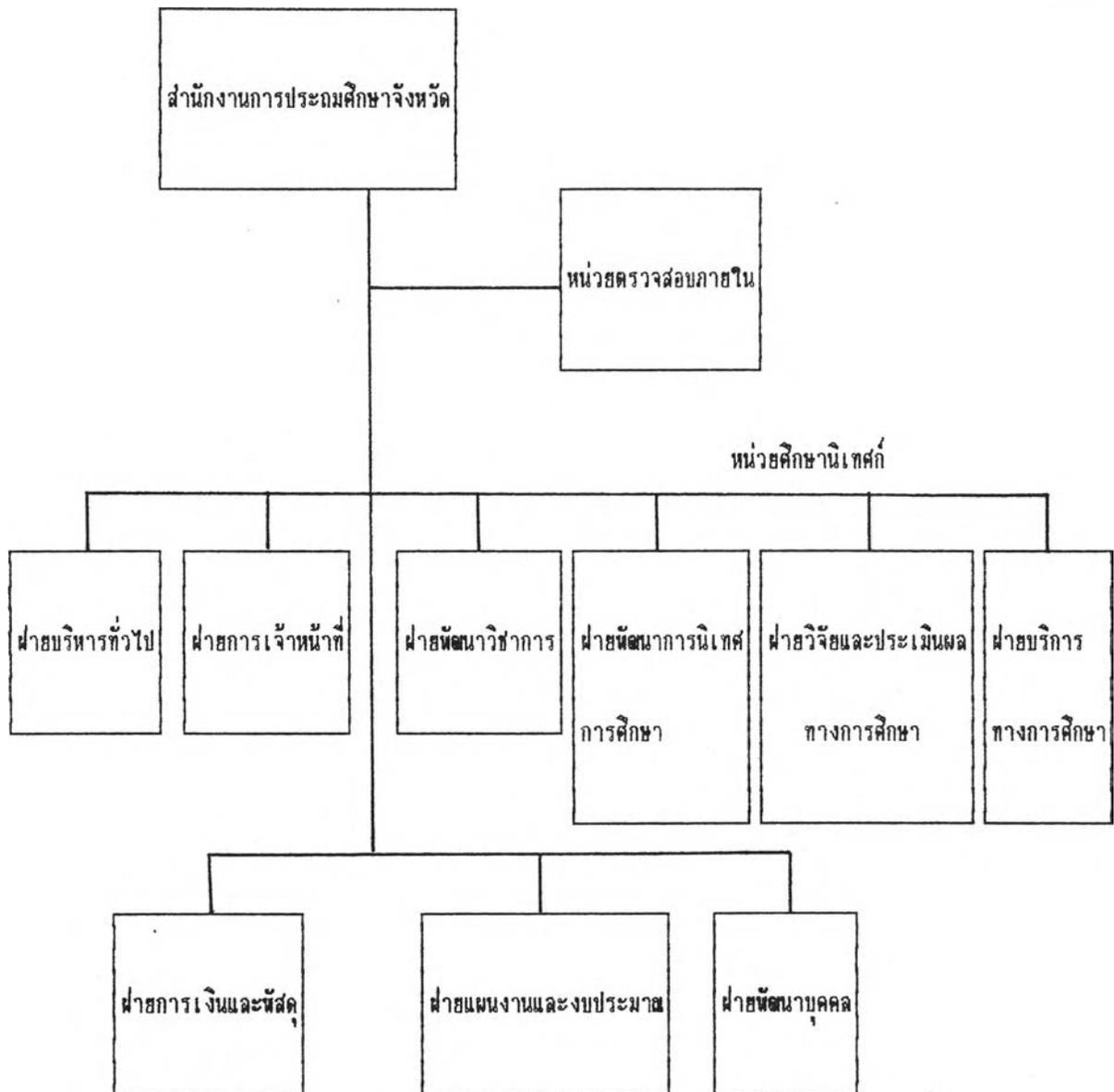
สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ เป็นหน่วยงานบริหารสังกัดสำนักงาน  
การประถมศึกษาจังหวัด มีอำนาจและหน้าที่ในการปฏิบัติงานธุรการของคณะกรรมการการประถม  
ศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ จัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา และมีชมรมศึกษาตอนต้น  
ของโรงเรียนในสังกัด และปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด

การแบ่งงานภายในสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ มีดังนี้

1. งานบริหารทั่วไป
2. งานการเจ้าหน้าที่
3. งานการเงินและพัสดุ
4. หน่วยศึกษานิเทศก์

การแบ่งงานของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด และสำนักงานการประถมศึกษา  
อำเภอปรากฏ ดังแผนภูมิ 3 และ 4

แผนภูมิ 3 โครงสร้างการแบ่งงานของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด



ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, สิบปี สปช., 2533.

แผนภูมิ 4 โครงสร้างการแบ่งงานของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ



ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, สิบปี สปช., 2533.

จากโครงสร้างระบบบริหารการประถมศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติดังกล่าว จะเห็นว่าในแต่ละระดับได้จัดโครงสร้างองค์การโดยกำหนดแบ่งแยกงานอำนาจหน้าที่ กำหนดความสัมพันธ์ของหน่วยงานทั้งในแนวตั้งและแนวนอน ฉะนั้นในการศึกษาโครงสร้างแบบบริหารการประถมศึกษาของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด จึงเน้นศึกษาการกำหนดแบ่งแยกงาน อำนาจหน้าที่ กำหนดความสัมพันธ์ของหน่วยงานและบุคคลด้วย

### การบริหารงานวิชาการ

งานวิชาการเป็นงานที่มีความสำคัญในการบริหารการศึกษา ทั้งนี้จากการศึกษาของ สมิทธ์ และคณะ (1961 : อ้างใน ปรีชาพร วงศ์อนุตรโรจน์, 2535) เกี่ยวกับการใช้เวลาในการบริหารงานและการให้ความสำคัญของงานโดยเฉพาะในสถานศึกษา พบว่า ผู้บริหารใช้เวลาในการบริหารงานวิชาการถึงร้อยละ 40 ในขณะที่ใช้เวลากับการบริหารด้านอื่นร้อยละ 20 และร้อยละ 5 ตามลำดับ แสดงว่างานวิชาการเป็นงานหลักของการบริหารการศึกษา ในการวัดมาตรฐานและคุณภาพของหน่วยงานหรือสถานศึกษา สามารถพิจารณาได้จากผลงานทางด้านวิชาการ ฉะนั้นในการบริหารด้านวิชาการผู้บริหารจึงต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักสูตร การจัดโปรแกรมการศึกษา และการจัดการเรียนการสอน (ปรีชาพร วงศ์อนุตรโรจน์, 2535) เข้าใจจุดมุ่งหมายของหน่วยงานและเข้าใจหลักการบริหารงานวิชาการเป็นอย่างดี

การบริหารงานวิชาการ ได้มีผู้ให้ความหมายไว้ ดังนี้

ภิญโญ สาธร (2526) ให้ความหมายว่า การบริหารงานวิชาการ หมายถึง การบริหารกิจกรรมทุกชนิด เกี่ยวกับการปรับปรุงพัฒนาการเรียนการสอนให้ได้ผลดีและมีประสิทธิภาพที่สุด

อุทัย ธรรมเดโช (2531) กล่าวว่า การบริหารวิชาการ หมายถึง การบริหารกิจกรรมทุกชนิด ที่เกี่ยวกับการพัฒนาและปรับปรุงการเรียนการสอนให้ได้ผลดีและมีประสิทธิภาพที่สุด

ปรีชาพร วงศ์อนุตรโรจน์ (2535) ให้ความหมายว่า การบริหารงานวิชาการ หมายถึง กระบวนการบริหารกิจกรรมทุกอย่างที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงและพัฒนาการเรียนการสอนให้ได้ผลดีและมีประสิทธิภาพ เกิดประโยชน์สูงสุดกับผู้เรียน

จากข้อความดังกล่าว สรุปได้ว่า การบริหารงานวิชาการ หมายถึง การดำเนินการ  
ทุกอย่างเพื่อปรับปรุงและพัฒนาการเรียนการสอนให้ได้ผลดีและมีประสิทธิภาพ

#### ขอบข่ายของการบริหารงานวิชาการ

การบริหารงานวิชาการเป็นการบริหารกิจกรรมทุกด้านซึ่งจะส่งผลไปถึงผู้เรียน  
ในการบริหารงานวิชาการจึงมีศูนย์รวมอยู่ที่การพัฒนาการเรียนการสอนซึ่งมีผลถึงเด็กโดยตรง  
ด้วยเหตุนี้การบริหารงานวิชาการจึงมีขอบข่ายที่กว้างมาก และได้มีการกำหนดขอบข่ายไว้  
ต่าง ๆ กัน ดังนี้

ปรีชาพร วงศ์อนุตรโรจน์ (2535) ได้กำหนดขอบข่ายของงานวิชาการไว้

#### 4 ประการได้แก่

1. การวางแผนเกี่ยวกับงานวิชาการ
2. การจัดดำเนินงานเกี่ยวกับการเรียนการสอน
3. การจัดบริการการสอน
4. การจัดการวัดและประเมินผล รวมทั้งติดตามผล

Faber and Shearron (1970 อ้างถึงใน ชลอ มงคลการุณย์, 2530)

ได้แบ่งออกเป็น 6 ด้าน ได้แก่

1. การจัดวัตถุประสงค์ของหลักสูตร
2. การจัดเนื้อหาของหลักสูตร
3. การนำหลักสูตรไปใช้
4. การจัดอุปกรณ์การสอน
5. การนิเทศการสอน
6. การส่งเสริมครูประจำการ

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2528) ได้กำหนดขอบข่ายของ  
งานวิชาการในโรงเรียนประถมศึกษาไว้ดังนี้

1. งานด้านหลักสูตรและการนำหลักสูตรไปใช้
2. งานการเรียนการสอน

3. งานวิศุประกอบหลักสูตรและสื่อการเรียนการสอน
4. งานวัดและประเมินผล
5. งานห้องสมุด
6. งานนิเทศการศึกษา
7. งานด้านวางแผนและกำหนดวิธีดำเนินงาน
8. งานส่งเสริมการสอน
9. งานประชุมอบรมทางวิชาการ

นอกจากนี้ อุตัย บุญประเสริฐ (2528) กล่าวว่า งานวิชาครจะครอบคลุม การบริหารหลักสูตรซึ่งเป็นตัวกำหนดทิศทางการจัดการศึกษาแนวทางและวิธีการในการวัด และประเมินผลการเรียน การจัดกิจกรรมเสริมหลักสูตร งานสนับสนุนการเรียนการสอนด้าน ห้องสมุด ศูนย์โสตทัศนอุปกรณ์ งานบริการแนะแนว งานนิเทศการศึกษาและพัฒนาทางวิชาการ ขอบข่ายของงานวิชาการดังกล่าว เป็นงานซึ่งหน่วยศึกษานิเทศก์ในฐานะที่เป็นองค์กรในการ บริหารงานวิชาการระดับจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการ การบริหารงานวิชาการในระดับจังหวัด จึงเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยศึกษานิเทศก์สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด โดยมี การแบ่งฝ่ายงานรับผิดชอบเป็น 4 ฝ่าย (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, อัดสำเนา) ได้แก่

- ฝ่ายพัฒนางานวิชาการ
- ฝ่ายพัฒนาการนิเทศการศึกษา
- ฝ่ายวิจัยและประเมินผลทางการศึกษา
- ฝ่ายบริการทางการศึกษา

ขอบข่ายของการบริหารงานวิชาการตามโครงสร้างของหน่วยศึกษานิเทศก์  
จึงประกอบด้วย

1. การพัฒนางานวิชาการ
2. การพัฒนาการนิเทศการศึกษา
3. การวิจัยและประเมินผลทางการศึกษา
4. การบริการทางการศึกษา

การพัฒนางานวิชาการ เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการเรียนการสอนระดับ  
ก่อนประถมศึกษา งานพัฒนาแนวการจัดประสบการณ์หรือหลักสูตรระดับก่อนประถมศึกษา งานพัฒนา  
การเรียนการสอน งานพัฒนาหลักสูตรระดับประถมศึกษา งานและโครงการที่เกี่ยวข้อง ตลอดจน  
งานวิชาการอื่น ๆ

การพัฒนาการนิเทศการศึกษา มีลักษณะงานประกอบด้วยงานพัฒนารูปแบบ เทคนิค  
วิธีการ สื่อ และเครื่องมือการนิเทศ งานพัฒนาการนิเทศการเรียนการสอนกลุ่มประสบการณ์  
งานสนับสนุนการนิเทศการศึกษาแก่ สปอ./สปก. กลุ่มโรงเรียน โรงเรียนหรือหน่วยงานที่  
เกี่ยวข้องและงาน/โครงการที่เกี่ยวข้อง เช่น การนิเทศภายใน การนิเทศทางไกล

การวิจัยและประเมินผลทางการศึกษา เป็นงานเกี่ยวกับระบบข้อมูลและสารสนเทศ  
ทางวิชาการ การจัดทำแผนพัฒนางานวิชาการและการนิเทศการศึกษา งานวิเคราะห์วิจัย  
งานทดสอบวัดและประเมินผล งานพัฒนามาตรฐานการศึกษา และงานโครงการที่เกี่ยวข้อง เช่น  
การประเมินคุณภาพการศึกษา

การบริการทางการศึกษา เป็นงานสนับสนุนการจัดการเรียนการสอน ได้แก่  
งานผลิต จัดหาสื่อ เครื่องมือการเรียนการสอน การบริหารและการนิเทศ งานบริการและเผยแพร่  
เครื่องมือการเรียนการสอนการบริการและการนิเทศ งานพัฒนาสื่อการเรียนการสอนทุกกลุ่ม  
ประสบการณ์ งานห้องสมุด สื่อ และส่งเสริมการจัดห้องสมุดและมุมหนังสือ

จากการกำหนดขอบข่ายของงานวิชาการจะเห็นว่า มีลักษณะงานที่ใกล้เคียงกัน  
ซึ่งสรุปงานที่สำคัญ ได้แก่

1. การวางแผนงานด้านวิชาการ
2. หลักสูตร
3. การจัดการเรียนการสอน
4. กิจกรรมเสริมหลักสูตร
5. สื่อการเรียนการสอน
6. การนิเทศการศึกษา
7. การวัดผลและประเมินผล

### การวางแผนงานด้านวิชาการ

การบริหารใด ๆ ก็ตามเป็นที่ยอมรับว่า การทำงานโดยการวางแผนย่อมมีผลดีกว่าที่จะไม่มีการวางแผน เพราะแผนช่วยให้ผู้ทำงานได้ทราบแนวทางปฏิบัติว่าจะปฏิบัติอย่างไร จะมีความเกี่ยวข้องกับสิ่งใดบ้าง ทางหลักเลียงและแก้ไขควรเป็นอย่างไร นอกจากนี้แผนยังช่วยเตือนในเรื่องของเวลาให้ปฏิบัติงานได้ตามกำหนดที่วางไว้ และยังช่วยควบคุมการทำงานให้เป็นไปตามแนวและวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ (กิติมา ปรีดีติลล, 2532) ในการบริหารงานวิชาการ ผู้บริหารจึงควรได้วางแผนการดำเนินงานด้านวิชาการเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2530) ได้กำหนดขั้นตอนและกระบวนการบริหารวิชาการไว้ 4 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 ศึกษาสภาพปัจจุบัน ปัญหาและความต้องการ

ขั้นตอนที่ 2 การวางแผน

ขั้นตอนที่ 3 การดำเนินการตามแผน

ขั้นตอนที่ 4 การประเมินผล

ในการวางแผนงานด้านวิชาการทุกระดับ ทั้งระดับกรม ระดับจังหวัด ระดับอำเภอ และโรงเรียนจะต้องวางแผนตามกระบวนการบริหารวิชาการดังกล่าวที่สอดคล้องกัน

### หลักสูตร

หลักสูตรเป็นสิ่งที่สำคัญอย่างหนึ่งในระบบการศึกษา การจัดการศึกษาจะดีหรือไม่ขึ้นอยู่กับหลักสูตร เพราะหลักสูตรเป็นเหมือนหัวใจในการดำเนินงาน การจัดการศึกษาจะเป็นไปในทิศทางใดขึ้นอยู่กับความมุ่งหมายของหลักสูตรเป็นสำคัญ ทั้งนี้เนื่องจากหลักสูตรเป็นที่รวมจุดมุ่งหมาย เนื้อหาและกิจกรรมต่าง ๆ เข้าไว้ด้วยกัน เพื่อเป็นแนวทางในการจัดการเรียนการสอน (กิติมา ปรีดีติลล, 2532) ในการจัดการศึกษาผู้บริหารและผู้เกี่ยวข้องจะต้องมีความรู้เกี่ยวกับหลักสูตรเป็นอย่างดี ในเรื่องจุดมุ่งหมายของหลักสูตร เนื้อหาของหลักสูตร การนำหลักสูตรไปใช้ และการประเมินผลหลักสูตร การบริหารหลักสูตรประถมศึกษาในระดับมหภาค (Macro) เป็นหน้าที่ของกรมวิชาการในการจัดทำหลักสูตร ประชาสัมพันธ์ การนำหลักสูตรไปใช้ และการประเมินผลหลักสูตร ทั้งนี้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาเป็น

ผู้บริหารหลักสูตรในระดับจุลภาค (Micro) ส่วนโรงเรียนเป็นหน่วยงานบริหารหลักสูตรและนำหลักสูตรไปใช้ ซึ่งประกอบด้วยกิจกรรม 3 ประเภท คือ การแปลงหลักสูตรไปสู่การสอน การจัดปัจจัยและสภาพต่าง ๆ ภายในโรงเรียน และการสอนของครู (บุญมี เฌรชอด, มปป.)

### การจัดการเรียนการสอน

งานการเรียนการสอนเป็นกิจกรรมที่สำคัญที่สุดในกระบวนการใช้หลักสูตร เพราะเป็นกิจกรรมที่ใกล้ชิดเด็กมากที่สุด กิจกรรมการเรียนการสอนเป็นกิจกรรมที่ครูและเด็กทำร่วมกัน เป็นการจัดประสบการณ์ให้แก่ผู้เรียน โดยต้องคำนึงถึงความเหมาะสมและองค์ประกอบต่าง ๆ เพื่อช่วยให้เด็กเกิดการเรียนรู้สมบูรณ์ที่สุด การดำเนินงานเพื่อพัฒนาการเรียนการสอนของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ได้แก่ การศึกษาค้นคว้าแนวคิดและแนวปฏิบัติใหม่ ๆ เกี่ยวกับการเรียนการสอนทุกกลุ่มประสบการณ์ การผลิตและเผยแพร่เอกสารทางวิชาการ คู่มือ แนวการสอนและเอกสารที่เกี่ยวกับการเรียนการสอนทุกกลุ่มประสบการณ์ ตลอดจนวางแผนปรับปรุงการเรียนการสอนร่วมกับ สปอ. และกลุ่มโรงเรียนและจัดประชุม อบรม สัมมนาเกี่ยวกับการจัดการเรียนการสอน ทั้งนี้ เพื่อเป็นการพัฒนาให้ครูและผู้เกี่ยวข้องมีความรู้และประสบการณ์ใหม่ ๆ ไปใช้ในการจัดการเรียนการสอนให้มีประสิทธิภาพ

### กิจกรรมเสริมหลักสูตร

การจัดการศึกษาให้บรรลุจุดหมายนั้น มิได้ขึ้นอยู่กับการสอนในชั้นเรียนเพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่ยังต้องอาศัยกิจกรรมที่จะส่งเสริมการสอนและช่วยพัฒนานักเรียนให้มีคุณลักษณะครบถ้วนตามที่หลักสูตรระบุไว้ ในการกำหนดขอบข่ายของการบริหารกิจกรรมสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2530) จึงได้กำหนดให้ผู้บริหารจัดกิจกรรมใน 2 ลักษณะ คือ กิจกรรมตามหลักสูตรและกิจกรรมส่งเสริมหลักสูตร โดยได้ระบุกิจกรรมส่งเสริมหลักสูตรว่าอาจประกอบด้วยกิจกรรมดังต่อไปนี้

#### 1. กิจกรรมส่งเสริมประชาธิปไตย

กิจกรรมนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างเสริมหรือเผยแพร่ความรู้และการปฏิบัติตามระบบประชาธิปไตยและวิถีชีวิตประชาธิปไตยให้กว้างขวาง และฝึกให้นักเรียนปฏิบัติเพื่อให้เกิด

พฤติกรรมที่เด่นชัดในเรื่อง คารวะธรรม สามัคคีธรรม และปัญญาธรรม

## 2. กิจกรรมอาหารกลางวันของนักเรียน

เป็นกิจกรรมที่จัดขึ้นเพื่อให้เด็กนักเรียนได้มีอาหารกลางวันที่มีประโยชน์ มีคุณค่าทางโภชนาการตามความต้องการของร่างกายในราคาถูก ช่วยเหลือนักเรียนยากจนขาดแคลนได้รับประทานอาหารกลางวัน และส่งเสริมความรู้พื้นฐานเพื่อให้เด็กนักเรียนสามารถนำประสบการณ์เรื่องโภชนาการไปใช้ในชีวิตประจำวันของเด็กนักเรียนได้

## 3. กิจกรรมสหกรณ์

กิจกรรมนี้มีวัตถุประสงค์ ดังนี้

เพื่อส่งเสริมความรู้ ทักษะในการเรียนรู้ระบบสหกรณ์โดยการปฏิบัติจริง

เพื่อส่งเสริมความรู้ความเข้าใจในการปกครองระบอบประชาธิปไตย

โดยอาศัยวิธีการของสหกรณ์

เพื่อส่งเสริมฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมของสมาชิก โดยวิธีร่วมกันดำเนินงาน

กิจการ

## 4. กิจกรรมการบริการแนะแนว

กิจกรรมนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อส่งเสริมให้ครูประจำชั้นและครูทุกคนในโรงเรียนได้ช่วยเหลือเด็กนักเรียนที่มีปัญหาในด้านต่าง ๆ เช่น เด็กที่จะศึกษาต่อ การเรียนของเด็กที่เรียนอ่อน การแก้ปัญหา เรื่องสุขภาพอนามัย หรือช่วยเหลือผู้ปกครองในการประกอบอาชีพ

## 5. กิจกรรมการเรียนการสอนจริยธรรมนักเรียน

เป็นกิจกรรมที่จัดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อปลูกฝังอบรมนักเรียนให้เป็นบุคคลที่มีคุณธรรมตั้งแต่ยังเป็นเด็ก เพื่อจะได้เติบโตเป็นบุคคลที่เป็นประโยชน์แก่ตนเอง ครอบครัว สังคม ประเทศชาติ อันจะยังสันติให้เกิดขึ้นในส่วนบุคคลและสันติภาพให้เกิดขึ้นในสังคม ดังนั้น กิจกรรมนี้จึงเน้นในการปฏิบัติ การฝึกอบรม ให้เด็กนักเรียนได้ปฏิบัติจริยธรรมคุณธรรมนั้น ๆ ซึมซาบอยู่ในตัวหรือจิตใจของเด็กนักเรียน

## 6. กิจกรรมส่งเสริมสุขภาพอนามัย

กิจกรรมนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันและขจัดความเจ็บป่วย และส่งเสริมให้นักเรียนทุกคนมีสุขภาพอนามัยดี ไม่เจ็บป่วยมากจนเป็นอุปสรรคต่อการเรียน

การดำเนินงานมีแนวปฏิบัติโดย จัดตั้งและประชุมคณะทำงาน จัดห้องพยาบาล จัดหาษาและอุปกรณ์ต่าง ๆ จัดให้มีการตรวจสุขภาพนักเรียนตอนเช้า จัดให้บริการน้ำดื่มที่ สะอาด จัดให้บริการตรวจวัดสายตา และจัดให้มีการซึ้่งน้ำหนักและวัดส่วนสูง ฯลฯ และกำหนด วิธีการประเมินผล

#### 7. กิจกรรมห้องสมุด

การจัดห้องสมุดในโรงเรียน หรือมุมหนังสือในห้องเรียนมีวัตถุประสงค์เพื่อ มุ่งเน้นให้นักเรียนได้มีหนังสือค้นคว้าหาความรู้ด้วยตนเอง อันจะเป็นประโยชน์สำหรับครูในการจัด กิจกรรมการเรียนการสอน ให้บรรลุเป้าหมายของหลักสูตรประถมศึกษา พ.ศ. 2521 เพราะ ห้องสมุดหรือมุมหนังสือ เป็นแหล่งที่รวบรวมหนังสือประเภทต่าง ๆ เอกสารสิ่งพิมพ์และวัสดุ อุปกรณ์ต่าง ๆ ให้นักเรียนทุกคนได้ศึกษาหาความรู้ความบันเทิง หรือพักผ่อนหย่อนใจ ซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์ทางการศึกษาเป็นอย่างมาก

8. กิจกรรมส่งเสริมการเรียนการสอนกลุ่มประสบการณ์ต่าง ๆ ตามหลักสูตร ประถมศึกษา พ.ศ. 2521

กิจกรรมนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาการเรียนการสอนกลุ่มประสบการณ์ต่าง ๆ ตามหลักสูตรประถมศึกษา พ.ศ. 2521 ซึ่งประกอบด้วยกลุ่มทักษะภาษาไทย ทักษะคณิตศาสตร์ กลุ่มสร้างเสริมประสบการณ์ชีวิต กลุ่มสร้างเสริมลักษณะนิสัย กลุ่มการงานและพื้นฐานอาชีพ กลุ่มประสบการณ์พิเศษ โดยมุ่งหมายให้โรงเรียนได้จัดกิจกรรมการเรียนการสอนอย่างมี ประสิทธิภาพ ได้สนองนโยบายเร่งรัดคุณภาพ และบรรลุตามเป้าหมายของหลักสูตรประถมศึกษา พ.ศ. 2521 ซึ่งทางโรงเรียนจะต้องทำเป็นโครงการย่อยของแต่ละกลุ่มประสบการณ์ขึ้น เพื่อจะ ได้กำหนดเป้าหมาย วิธีการดำเนินงาน การประเมินผลของแต่ละโครงการชัดเจนขึ้น และสะดวก ในการดำเนินงานของคณะทำงาน

#### 9. กิจกรรมนันทนาการ

เป็นการจัดกิจกรรมเพื่อส่งเสริมให้นักเรียนใช้เวลาว่างให้เกิดประโยชน์ตาม ความสมัครใจของนักเรียนแต่ละคนในยามว่าง เพื่อความสนุกสนานเพลิดเพลิน และผ่อนคลาย ความตึงเครียด

กิจกรรมนันทนาการที่จัดขึ้นในโรงเรียน เช่น ศิลปหัตถกรรม ดนตรี รับประทานอาหาร กีฬาต่าง ๆ มีวัตถุประสงค์เพื่อเปิดโอกาสให้นักเรียนได้เข้าร่วมกิจกรรมตามที่ตนสนใจ อันจะเป็นการฝึกทักษะต่าง ๆ เพิ่มเติม และสามารถนำไปปฏิบัติในยามว่างได้

### สื่อการเรียนการสอน

สื่อการสอน หมายถึง สิ่งที่น่าความรู้ไปสู่นักเรียน อยู่ในรูปของสิ่งพิมพ์หรือไม่ใช่สิ่งพิมพ์ก็ได้ (ปรีชาพร วงศ์อนุตรโรจน์, 2535) สื่อการสอนอาจเป็นวัตถุ สิ่งของ ภาพ เครื่องมือเครื่องใช้ ตลอดจนตัวบุคคล วิธีการ สถานที่ ที่ใช้ในการประกอบการเรียนการสอน เพื่อให้การเรียนการสอนบังเกิดผลดี

สื่อการสอนแบ่งออกเป็นประเภทใหญ่ ๆ ได้ 3 ประเภท คือ

1. สื่อประเภท วัสดุ ได้แก่ สื่อเล็ก ๆ ที่ทำหน้าที่เก็บความรู้ในลักษณะ ภาพ เสียง และตัวอักษรในรูปแบบต่าง ๆ เช่น หนังสือเรียน ของจริง หุ่นจำลอง แผนที่ รูปภาพ ม้วนเทป फिल्मภาพยนตร์ เป็นต้น
2. สื่อประเภทอุปกรณ์ หมายถึง สื่อใหญ่ที่เป็นตัวกลาง หรือทางผ่านของความรู้ที่ถ่ายทอดไปยังครูและนักเรียน ต้องอาศัยสื่อประเภทวัสดุมาประกอบ ได้แก่ เครื่องเล่นแผ่นเสียง เครื่องฉายภาพยนตร์ เครื่องฉายภาพเคลื่อน เป็นต้น
3. สื่อประเภทวิธีการ หมายถึง กิจกรรมทุกอย่างที่ครูหรือนักเรียนจัดขึ้นทั้งในและนอกห้องเรียน เช่น การสาธิต การแสดงบทบาทสมมุติการแสดงละคร และหุ่น การจัดนิทรรศการและการศึกษานอกสถานที่ เป็นต้น

การใช้สื่อการสอน มีความสัมพันธ์กับการเรียนการสอนอย่างใกล้ชิด เพราะการใช้สื่อที่เหมาะสม จะทำให้การเรียนการสอนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ กิติมา ปรีดีฉิลก (2532) ดังนั้น ผู้บริหารจึงต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการใช้สื่อการสอนในโรงเรียน โดยมีแนวทางในการดำเนินการ ดังนี้

1. ควรจัดตั้งศูนย์บริการสื่อการสอน
2. แบ่งแยกสื่อเป็นประเภท ๆ และเป็นรายวิชาเพื่อสะดวกแก่การใช้
3. จัดหาสื่อที่ทันสมัย และปรับปรุงสิ่งที่มีอยู่แล้วให้ใช้งานได้

4. สำรวจ วิเคราะห์ ความต้องการสื่อการสอนของรายวิชาต่าง ๆ
5. ฝึกอบรมครูให้มีความรู้ ทักษะในการใช้ รักษาและซ่อมแซม
6. กระตุ้นให้ครูและนักเรียนสนใจการใช้สื่อเพื่อการเรียนการสอนให้มากยิ่งขึ้น
7. สถานที่ควรจัดให้เพียงพอกับประเภทของสื่อ
8. ควรจะมีสื่อทั้ง 3 ประเภทจัดเตรียมไว้
9. ควรมีบุคลากรเพื่อรับผิดชอบในการจัดหา และบริการให้มีประสิทธิภาพ
10. จัดสอนให้รู้จักทำสื่อการสอนประเภทที่สามารถทำขึ้นเองได้

หน้าที่ความรับผิดชอบของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดเกี่ยวกับสื่อการเรียนการสอน ได้แก่

1. งานผลิต จัดหาสื่อ เครื่องมือการเรียนการสอน การบริหารและการนิเทศ
  - รวบรวมและวิเคราะห์ปัญหา ความต้องการในการใช้สื่อและเครื่องมือ
  - ประสานงาน รวบรวมสื่อและเครื่องมือต้นแบบที่ตรงกับปัญหาและความต้องการ
  - ผลิตสื่อและเครื่องมือที่ตรงกับปัญหาและความต้องการ
  - ผลิตเอกสาร คู่มือ การใช้สื่อและเครื่องมือ เพื่อให้บริการแก่ ศน. สปอ. กลุ่มโรงเรียนและโรงเรียน
  - ผลิตสื่อต้นแบบและคู่มือให้แก่กลุ่มโรงเรียน เพื่อผลิตให้โรงเรียน
2. งานบริการและเผยแพร่สื่อ เครื่องมือการเรียนการสอนการบริหารและการ

นิเทศ

- ให้บริการเอกสารวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือต่าง ๆ แก่ สปอ.

กลุ่มโรงเรียนและโรงเรียน

- จัดประชุมอบรม สัมมนา ศน. สปอ. บุคลากรกลุ่มโรงเรียน และผู้บริหารโรงเรียน หรือให้ความร่วมมือ การประชุมอบรมสัมมนาเกี่ยวกับนวัตกรรมและเทคโนโลยีทางการศึกษา

- ให้คำปรึกษาแนะนำ ในการผลิตและการใช้สื่อการเรียนการสอน นวัตกรรม และเทคโนโลยี แก่ สปอ. กลุ่มโรงเรียนและโรงเรียน

- สรุป รายงานผล และเผยแพร่สื่อการเรียนการสอน
- 3. งานพัฒนาสื่อการเรียนการสอนทุกกลุ่มประสบการณ์
  - รวบรวมศึกษาค้นคว้าเอกสารการวิเคราะห์หลักสูตร และการใช้สื่อการเรียนการสอนทุกกลุ่มประสบการณ์
    - วิเคราะห์ปัญหาการใช้สื่อการเรียนการสอน
    - จัดทำต้นแบบสื่อการเรียนการสอนและดำเนินการทดลองปรับปรุง
    - ผลิตสื่อการเรียนการสอนที่พัฒนาแล้ว และทำคู่มือให้แก่ ศน.สปอ. และกลุ่มโรงเรียน
  - สรุป รายงาน และเผยแพร่

#### การนิเทศการศึกษา

การนิเทศการศึกษาได้มีผู้ให้ความหมายไว้ ดังนี้

Good (1973 อ้างถึงใน กิติมา ปรีดีฉิลก, 2532) ได้ให้ความหมายของการนิเทศการศึกษาว่าเป็นความพยายามของผู้ทำหน้าที่นิเทศที่จะช่วยในการให้คำแนะนำแก่ครู หรือผู้อื่นที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาให้สามารถปรับปรุงการสอนของตนให้ดีขึ้น ช่วยให้เกิดความเจริญงอกงามในด้านอาชีพช่วยพัฒนาความสามารถของครู

สังค อุทรานันท์ (2530) ให้ความหมายของการนิเทศการศึกษาในเชิงปฏิบัติการว่า การนิเทศการศึกษา หมายถึง กระบวนการทำงานร่วมกับครูและบุคลากรทางการศึกษา เพื่อให้ได้มาซึ่งผลสัมฤทธิ์สูงสุดในการเรียนของนักเรียน

ส่วนสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2528) ได้ให้ความหมายว่า การนิเทศการศึกษา หมายถึง ความพยายามทุกชนิดของผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่นิเทศการศึกษา ให้คำแนะนำ เป็นที่ปรึกษาครู หรือผู้อื่นที่ทำงานการศึกษา เพื่อให้เกิดการปรับปรุงการสอน และการให้การศึกษาให้เหมาะสมกับท้องถิ่น

จากความหมายดังกล่าว สรุปได้ว่า การนิเทศการศึกษา หมายถึง กระบวนการทำงานร่วมกันของบุคลากรทางการศึกษา ในอันที่จะแนะนำส่งเสริม สนับสนุน และปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานของครู เพื่อให้ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนดีขึ้น

### จุดมุ่งหมายของการนิเทศการศึกษา

การนิเทศการศึกษา มีจุดมุ่งหมาย เพื่อให้ตัวผลงานดี มีคุณภาพสูง พัฒนางาน ศึกษาค้นคว้า ประสานงานและประสานความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนสร้างขวัญ และกำลังใจในการปฏิบัติงานของบุคลากร (อุทัย บุญประเสริฐ และ ชโลมใจ กิงคารวัฒน์, 2528) นอกจากนี้ Briggs and Justman (1952 : อ้างใน วีระ พลอศรบุรี 2533) ได้สรุปความมุ่งหมายของการนิเทศไว้ ดังนี้

1. เพื่อส่งเสริมความเป็นผู้นำในวิชาชีพ (Professional Leader Ship)
2. เพื่อพัฒนาการสอนของครูให้ดีขึ้น (Improvement of Teaching)
3. เพื่อส่งเสริมความก้าวหน้าของครู (Aiding Teacher's Growth)
4. เพื่อนำทางให้เกิดความสัมพันธ์อันดีระหว่างครูกับชุมชน

(Guiding Staff and Community Relation)

สรุปได้ว่า จุดมุ่งหมายของการนิเทศศึกษาคือ มุ่งพัฒนาบุคลากรทางการศึกษาให้มีคุณภาพสูงขึ้น พัฒนาระบบการทำงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เพื่อให้การปฏิบัติงานเกี่ยวกับการเรียน การสอนของครูมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะส่งผลให้นักเรียนมีความรู้และประสบการณ์ที่น่าพอใจ

การนิเทศการศึกษาของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

การดำเนินการนิเทศการศึกษาของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดเป็นงานของ ฝ่ายพัฒนาการนิเทศการศึกษา ซึ่งรับผิดชอบในการปฏิบัติการนิเทศการเรียนการสอน การวิเคราะห์วิจัยที่เกี่ยวข้องกับการนิเทศการศึกษา มีรายละเอียดของงานดังนี้

1. งานพัฒนารูปแบบ เทคนิค วิธีการ สื่อ และเครื่องมือนิเทศ ซึ่งมีขอบข่ายของ งาน ในการศึกษาค้นคว้า รวบรวมวิเคราะห์เอกสารวางแผนการพัฒนา ดำเนินการและประสานงาน การทดลองใช้ ให้คำแนะนำจัดประชุม อบรม สัมมนา สรุปรายงานและเผยแพร่ เกี่ยวกับรูปแบบ เทคนิค วิธีการ สื่อ และเครื่องมือการนิเทศการศึกษาแก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง
2. งานพัฒนาการนิเทศการเรียนการสอนกลุ่มประสบการณ์ มีขอบข่ายของงาน เกี่ยวกับ ศึกษาค้นคว้า รวบรวม วิเคราะห์ วางแผนพัฒนา ทดลองใช้และปรับปรุง สรุปรายงาน และเผยแพร่ประสานงานการผลิตเอกสาร เกี่ยวกับ เทคนิค วิธีการ สื่อ และเครื่องมือการนิเทศ การจัดกิจกรรมการเรียนการสอนที่เหมาะสมกับแต่ละกลุ่มประสบการณ์

3. งานสนับสนุนการนิเทศการศึกษาแก่ สปอ.กลุ่มโรงเรียน โรงเรียนหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีขอบข่ายงานเกี่ยวกับการให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับการสาธิตนิเทศการศึกษาแก่บุคลากรที่เกี่ยวข้อง รวบรวมเสนอแนะประสานงานแหล่งวิทยาการทางการศึกษาแก่ สปอ.กลุ่มโรงเรียน และโรงเรียน บริการสื่อต้นแบบและเครื่องมือการนิเทศแก่ สปอ.กลุ่มโรงเรียน โรงเรียนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

4. งานโครงการที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ การดำเนินการเกี่ยวกับการนิเทศภายในโรงเรียน การนิเทศทางไกล

#### การวัดผลและประเมินผล

การวัดผล หมายถึง กระบวนการในการกำหนดหรือหาปริมาณแทนคุณลักษณะของสิ่งหนึ่งสิ่งใด หรือแทนพฤติกรรม หรือสมรรถภาพของบุคคลโดยใช้เครื่องมือช่วยในการวัด และผลของการวัดจะออกมาเป็นตัวเลขหรือคะแนนว่ามีจำนวนหรือปริมาณเท่าใด

การประเมินผล หมายถึง กระบวนการในการตัดสินใจ หรือวินิจฉัยเพื่อตีราคา หรือสรุปคุณลักษณะของสิ่งใดสิ่งหนึ่ง หรือพฤติกรรมคนใดคนหนึ่งอย่างมีหลักเกณฑ์ โดยอาศัยข้อมูลหรือรายละเอียดจากการสังเกต การตรวจผลงาน การสัมภาษณ์หรือทดสอบประกอบการพิจารณาในการประเมินแต่ละครั้ง จะต้องประกอบด้วยสิ่งต่อไปนี้ คือ

- ผลของการวัด
- เกณฑ์การพิจารณา
- การตัดสินใจ

การวัดและประเมินผล จึงหมายถึง กระบวนการให้ได้มาซึ่งตัวเลข จำนวนหรือปริมาณ โดยอาศัยเครื่องมือ หรือวิธีการต่าง ๆ เช่น การสังเกต การตรวจผลงาน การทดสอบ การสอบถาม สัมภาษณ์ แล้วนำผลที่ได้มาประเมินเปรียบเทียบกับเกณฑ์มาตรฐานอย่างใดอย่างหนึ่ง แล้วตัดสินใจออกมาว่า สูงหรือต่ำกว่าเกณฑ์ หรือเก่ง อ่อนเพียงใด เป็นต้น

ดังนั้นการวัดและประเมินผลจึงเป็นภาระหน้าที่ที่สำคัญที่ผู้บริหารและผู้เกี่ยวข้องจะต้องดำเนินการให้เกิดขึ้นในหน่วยงานเพื่อจะได้นำผลจากการวัดและประเมินไปปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงานวิชาการต่อไป

การวัดและประเมินผลทางการศึกษาในสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

ในการวัดและประเมินผลทางการศึกษาของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

เป็นหน้าที่ของฝ่ายวิจัยและประเมินผลทางการศึกษา ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบและขอบข่ายของงาน ดังนี้

1. งานระบบข้อมูลและสารสนเทศทางวิชาการ มีขอบข่ายงาน ได้แก่

- รวบรวมข้อมูลทางวิชาการเชิงปริมาณและคุณภาพจากฝ่ายต่าง ๆ ทั้งใน

สพจ. และ สปอ.

- วิเคราะห์จัดทำสารสนเทศทางวิชาการ ที่จะใช้ประโยชน์ในการพัฒนา

คุณภาพการศึกษา

- ให้ความร่วมมือและคำแนะนำในการออกแบบเครื่องมือ รวบรวมข้อมูลแก่

ฝ่ายต่าง ๆ ใน สพจ. และสปอ.

- บริการข้อมูลและสารสนเทศทางวิชาการแก่ฝ่ายต่าง ๆ และหน่วยงานที่

เกี่ยวข้อง

2. งานวิเคราะห์วิจัย มีขอบข่ายงาน ได้แก่

- รวบรวมเอกสารและผลงานวิจัย ระดับก่อนประถมศึกษา และประถมศึกษา

- ศึกษาสภาพปัญหา และความต้องการทางการวิเคราะห์วิจัยระดับก่อน

ประถมศึกษาและประถมศึกษา

- ดำเนินการวิเคราะห์วิจัยการจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาและ

ประถมศึกษา

- ส่งเสริมประสานงานการวิเคราะห์วิจัยทางการศึกษา

- เผยแพร่ผลงานการวิเคราะห์วิจัยทางการศึกษา

- จัดประชุมอบรม สัมมนา ให้คำแนะนำปรึกษาหารือเกี่ยวกับการวิเคราะห์

วิจัย

3. งานทดสอบ วัด และประเมินผล มีขอบข่ายงาน ได้แก่

- จัดทำเครื่องมือวัดผล ประเมินผลการศึกษา

- จัดทำเอกสารทางวิชาการ เผยแพร่แนวคิด และความรู้เกี่ยวกับ  
การวัดผลประเมินผลทางการศึกษา

- จัดทำข้อสอบประเภทต่าง ๆ ทุกกลุ่มประสบการณ์
- สร้างคลังข้อสอบ
- ให้บริการเกี่ยวกับการประเมินผลและเครื่องมือวัดผล
- ให้ความร่วมมือในการจัดประชุม อบรม สัมมนา และจัดประชุม อบรม  
สัมมนาเกี่ยวกับการวัดและประเมินผล

#### 4. งานพัฒนามาตรฐานการศึกษา มีขอบข่ายงาน ได้แก่

- ศึกษา ค้นคว้า รวบรวม วิเคราะห์เอกสารเกี่ยวกับมาตรฐานการศึกษา  
ระดับประถมศึกษา

- จัดประชุมอบรมสัมมนา ศน.สปอ. เกี่ยวกับการประเมินมาตรฐาน
- ประเมินมาตรฐานการจัดการศึกษาระดับโรงเรียน
- ประสานงาน สนับสนุน ส่งเสริมการพัฒนาโรงเรียนให้ได้ตามมาตรฐาน
- สรุปรายงานการดำเนินงานและเผยแพร่ผลงานของโรงเรียนที่ได้

มาตรฐาน

#### 5. งานโครงการที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ โครงการประเมินคุณภาพการศึกษา

โครงการส่งเสริมความเป็นเลิศของนักเรียน เป็นต้น

ขอบข่ายในการบริหารงานวิชาการที่กล่าวมานั้น มีศูนย์รวมอยู่ที่การพัฒนาการเรียน  
การสอน การจัดการกับระบบการเรียนการสอนเพื่อให้ได้เด็กที่มีคุณลักษณะตามที่ต้องการ  
ให้บรรลุผลตามจุดหมายของหลักสูตรอย่างมีประสิทธิภาพ ศูนย์กลางของการบริหารงานด้านนี้  
จึงอยู่ที่ตัวเด็กซึ่งเป็นผลผลิตของหลักสูตร โดยมีโรงเรียนเป็นฐานปฏิบัติการ และหน่วยงาน  
ระดับอำเภอ จังหวัด เป็นฝ่ายสนับสนุนทั้งในด้านการพัฒนาวิชาการ การพัฒนาบุคลากร  
งบประมาณ และปัจจัยสนับสนุนอื่น ๆ การบริหารงานวิชาการจึงมีความสำคัญที่สุดในการบริหารงาน  
ขององค์การทางการศึกษา

### การบริหารงานบุคคล

ความหมายของการบริหารงานบุคคล มีผู้ให้ความหมายไว้มากมายด้วยกัน ได้แก่ สมพงษ์ เกษมสิน (2526) ให้ความหมายไว้ว่า "การบริหารงานบุคคลนั้นเป็นการจัดการเกี่ยวกับบุคคล นับตั้งแต่การสรรหาบุคคลเข้าปฏิบัติงานการดูแล บำรุงรักษา จนกระทั่งพ้นไปจากการปฏิบัติงาน"

ภิญโญ สาธร (2517) ให้ความหมายว่า "การใช้คนทำงานให้ได้ผลดีที่สุดในเวลานั้นที่สุด สิ้นเปลืองเงินทองและวัสดุน้อยที่สุด ในขณะที่เดี๋ยวกันคนที่เราใช้นั้นก็มีความสุข มีความพอใจที่จะให้ผู้บริหารใช้ พยายามที่จะทำงานที่ผู้บริหารต้องการ"

ชูศักดิ์ เกียรติตรง (อ้างใน กิตติมา ประติฉิลก, 2532) ให้ความหมายว่าเป็น "การบริหารทรัพยากรมนุษย์โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ได้คนดี มีคุณวุฒิและความสามารถ เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ มาทำงานด้วยความสนใจ พึงพอใจอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล"

ธงชัย สันติวงษ์ (2525) ให้ความหมายว่า หมายถึง การกิจของผู้บริหารทุกคนที่มุ่งปฏิบัติในกิจกรรมทั้งปวงที่เกี่ยวกับบุคลากร เพื่อให้ปัจจัยด้านบุคลากรขององค์การเป็นทรัพยากรมนุษย์ที่มีประสิทธิภาพสูงสุดตลอดเวลา ที่จะส่งผลสำเร็จต่อเป้าหมายขององค์การ

จากความหมายดังกล่าว พอสรุปได้ว่า การบริหารบุคคล หมายถึง การดำเนินการเกี่ยวกับบุคคลของผู้บริหาร เพื่อให้ได้คนที่เหมาะสมมาอยู่ในองค์การ มีความพึงพอใจในการทำงาน และทำงานสำเร็จตามเป้าหมายขององค์การ

ในกระบวนการบริหารบุคคล ได้กำหนดขอบข่ายของการบริหาร ตามแนวคิดของ นักการศึกษาต่าง ๆ ดังนี้

ภิญโญ สาธร (2526) ได้กำหนดขอบข่ายของการบริหารบุคคลได้ 4 ลักษณะคือ

- การแสวงหาบุคคล
- การทำนุบำรุงและรักษาบุคคล
- การพัฒนาบุคคล
- การให้บุคคลพ้นจากงาน

วิจิตร ศรีสื่อน (2525) กล่าวถึงกระบวนการบริหารบุคคลสำหรับข้าราชการครู เหมือนกับกระบวนการบริหารบุคคลสำหรับข้าราชการฝ่ายอื่น ๆ ซึ่งอาจแบ่งได้เป็น

#### 4 กระบวนการหลัก คือ

- การสรรหาบุคลากร
- การใช้บุคลากร
- การพัฒนาบุคลากร
- การดำรงรักษาบุคลากร

นพพงษ์ บุญจิตราคุษย์ (2529) ได้สรุปหลักสำคัญในการบริหารงานบุคคลไว้

#### 4 ประการคือ

- การคัดเลือกและการสรรหาบุคลากร
- บำรุงรักษาบุคลากร
- การพัฒนาบุคลากร
- การให้บุคลากรพ้นจากงาน

กิติมา ปรีดีฉลก (2532) ได้แบ่งงานบริหารบุคคลออกเป็นเรื่อง ๆ ดังนี้

- การกำหนดความต้องการด้านบุคลากร
- การสรรหาตัวบุคคล
- การจัดและบริหารบุคคล
- การพัฒนาบุคลากร
- การให้พ้นจากงาน

ในการศึกษากระบวนการบริหารบุคคล ผู้วิจัยเห็นว่า แนวคิดของนักการศึกษาต่าง ๆ มีข้อบ่งชี้การบริหารที่มีลักษณะใกล้เคียงกัน มีเพียงส่วนปลีกย่อยเท่านั้นที่แตกต่างกัน ในที่นี้จะสรุปและเสนอตามแนวคิดของ กิติมา ปรีดีฉลก (2532) ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

### 1. การกำหนดความต้องการด้านบุคลากร

เป็นการกำหนดความต้องการด้านบุคลากรในหน่วยงานไว้เป็นการล่วงหน้าตามความต้องการในหน่วยงาน ซึ่งกำหนดไว้เป็นกรอบอัตรากำลังซึ่งแสดงทั้งปริมาณและคุณภาพของบุคลากรที่ต้องการตามลักษณะของงานและตำแหน่งที่จำเป็น ต้องกำหนดขึ้นรวมทั้งโครงสร้างของค่าตอบแทน การกำหนดด้านความต้องการด้านบุคลากรอาจแบ่งออกเป็น

- การวางแผนกำลังคน
- การวิเคราะห์งาน
- การกำหนดตำแหน่ง เงินเดือน และค่าจ้าง

### 2. การสรรหาตัวบุคคล

การสรรหาตัวบุคคล หมายถึง กระบวนการเลือกสรรบุคลากรจากตลาดแรงงาน มาใช้ประโยชน์ มีการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้ได้คนดี มีความรู้ความสามารถเข้ามาปฏิบัติงาน นับตั้งแต่การรับสมัคร การประชาสัมพันธ์ การเลือกใช้ข้อสอบคัดเลือก การเสาะหาบุคคลจากแหล่งต่าง ๆ ทั้งจากภายในหน่วยงานเดียวกันและทั้งนอกหน่วยงาน (สมานรังสิโยภกฤษฎี, 2524) โดยมีวิธีการ คือ

- การสรรหา ได้แก่ การสรรหาภายในองค์กรและภายนอกองค์กร
- การเลือกสรร ได้แก่ การสอบคัดเลือกและการคัดเลือก

### 3. การจัดและบริหารบุคคล

การจัดและบริหารบุคคล เป็นการดำเนินการเมื่อสรรหาตัวบุคคลที่เหมาะสมเข้ามาในองค์กร โดยมีขั้นตอน และกิจกรรมดังนี้

- การบรรจุแต่งตั้ง
- การทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ
- การจัดทำทะเบียนประวัติข้าราชการ
- การปฐมนิเทศ
- การโอน ย้าย
- การเลื่อนตำแหน่ง
- การพิจารณาความดีความชอบ

- สวัสดิการหรือประโยชน์เกื้อกูล
- การประเมินผลการปฏิบัติงาน

#### 4. การพัฒนาบุคลากร

การพัฒนาบุคลากร เป็นกระบวนการที่สำคัญอย่างหนึ่งของการบริหารบุคลากร เพราะเมื่อได้เลือกสรรคนที่มีความรู้ความสามารถเข้าทำงานแล้ว เมื่อเวลาผ่านไปบรรดาความรู้ต่าง ๆ ก็ลดน้อยลงไป ประกอบกับวิทยาการต่าง ๆ เจริญขึ้น วิชาการและเทคนิคการทำงานได้เปลี่ยนไป จึงจำเป็นต้องมีการพัฒนาบุคลากรเพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานได้เพิ่มประสิทธิภาพให้แก่องค์การมากขึ้น การพัฒนาบุคลากรมีกิจกรรมที่สำคัญ ๆ ได้แก่

- การฝึกอบรม
- การลาศึกษาต่อ
- การประชุมสัมมนา

#### 5. การให้พ้นจากงาน

การให้พ้นจากงานเป็นกระบวนการบริหารบุคคลขั้นสุดท้าย เพราะเป็นการที่บุคคลในหน่วยงานพ้นจากหน้าที่ราชการ และส่วนใหญ่จะหมดสิทธิที่จะได้รับเงินเดือนของหน่วยงานนั้น ๆ การที่มีการพ้นจากงาน อาจมาจากสาเหตุต่าง ๆ กันเช่น หน่วยงานเกิดภาวะขาดทุนลดจำนวนคนล้นงาน มีการยุบเลิกหน่วยงานย่อย การทำงานหย่อนสมรรถภาพ คนทำงานขาดคุณสมบัติหรือกระทำความผิด การให้พ้นจากงานมีลักษณะต่าง ๆ ได้แก่

1. การโอนย้าย
2. การดำเนินการทางวินัย
3. การลาออก
4. การลดจำนวนบุคคลล้นงาน
5. เกษียณอายุ
6. ทุพผลภาพ
7. ถึงแก่กรรม

### การบริหารงานบุคคลในสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มีบุคลากรที่อยู่ในความรับผิดชอบจำนวน 400,549 คน โดยเป็นข้าราชการครู 356,738 คน ข้าราชการพลเรือน 13,339 คน นักการภารโรง 29,661 คน และอื่น ๆ อีก 811 คน (แผนพัฒนาการศึกษา ปีงบประมาณ 2536 สปช.) ในการบริหารบุคลากรจึงดำเนินการตามพระราชบัญญัติและระเบียบสำคัญที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

1. พระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518
2. พระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.2523
3. พระราชบัญญัติ คณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ.2523
4. พระราชบัญญัติ ประถมศึกษา 2523

การบริหารงานบุคลากร ในสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ จึงมี ขบวนการและขั้นตอนตามหลักการบริหารบุคลากร คือ

1. การสรรหาและคัดเลือกบุคลากร
2. การบำรุงรักษาบุคลากร
3. การพัฒนาบุคลากร
4. การให้พ้นจากงาน

#### การสรรหาและคัดเลือกบุคลากร

ปัจจุบันสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มีข้าราชการ 2 ประเภท คือ ข้าราชการพลเรือน และข้าราชการครู โดยข้าราชการพลเรือนจะปฏิบัติหน้าที่ในสำนักงาน ทั้งระดับชาติ ระดับจังหวัดและระดับอำเภอ ส่วนข้าราชการครูจะปฏิบัติหน้าที่กระจายอยู่ทั่วไปในหน่วยงานของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (สปช.) ตามการกำหนดตำแหน่งในแต่ละประเภท ได้แก่ ตำแหน่งผู้สอน ผู้บริหารสถานศึกษา และตำแหน่งผู้ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับการให้การศึกษาที่ไปสังกัดโรงเรียน ระบบการสรรหาบุคคลเพื่อบรรจุเข้ารับราชการ สำหรับข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (สปช.) ทั้งข้าราชการพลเรือนสามัญ และข้าราชการครู จะดำเนินการเช่นเดียวกับกรมอื่น โดยข้าราชการพลเรือนสามัญ ถือปฏิบัติ

ตาม พ.ร.บ. ข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 ว่าด้วยวิธีการสอบแข่งขันโดยกำหนดไว้ใน มาตรา 38 ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) เป็นผู้ดำเนินการสอบเอง ดังนั้น เมื่อ ส.ปช. ต้องการบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ก็ต้องแจ้งให้ ก.พ. ส่งผู้ที่สอบแข่งขันได้มาบรรจุ การสรรหาบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครู ในหลักการ จะดำเนินการเช่นเดียวกับข้าราชการครูในกรมอื่น ๆ โดยเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการครู พ.ศ.2523 ว่าให้ใช้วิธีการสอบแข่งขัน โดยกำหนดหลักการไว้ในมาตรา 36 นอกจากที่ยกเว้นที่บรรจุโดยไม่ต้องสอบแข่งขันตามวรรคสอง ในการดำเนินการสอบแข่งขัน สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.) จะมอบหมายให้อนุกรรมการข้าราชการครูสามัญ ประจำกรม (อ.ก.ค.กรม) หรืออนุกรรมการข้าราชการครูสามัญประจำจังหวัด (อ.ก.ค.จังหวัด) หรือหน่วยงานทางการศึกษาคำเนินการซึ่งต่างจาก ก.พ. ที่ต้องดำเนินการสอบเอง สำหรับการ บรรจุและแต่งตั้งทั้งจากการสอบแข่งขันและการคัดเลือก การทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ และการแต่งตั้ง เป็นไปตามพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.2523

### การบำรุงรักษาบุคลากร

การบำรุงรักษาบุคลากร ของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ดำเนินการในรูปแบบต่าง ๆ ดังนี้

1. การเสริมสร้างขวัญกำลังใจโดยระบบราชการ เป็นการสร้างเสริมจิตใจโดย ระบบราชการเพื่อดึงดูดบุคคลที่มีความสามารถเข้ารับราชการ และดึงดูดใจให้บุคคลอยู่ในระบบ ราชการนาน ๆ ระบบลึ่งจูงใจในลักษณะนี้ ได้แก่

- ระบบเงินเดือน
- ระบบสวัสดิการหรือประโยชน์เกื้อกูล
- ระบบตำแหน่ง
- ระบบความก้าวหน้า
- ระบบความมั่นคง
- ระบบบำเหน็จความชอบ
- ระบบจูงใจอื่น ๆ

## 2. การเสริมสร้างขวัญและกำลังใจโดยผู้บริหารหน่วยงาน

การเสริมสร้างขวัญและกำลังใจโดยผู้บริหารสามารถดำเนินการได้หลายประการคือ

2.1 การเสริมสร้างขวัญโดยกระบวนการบริหาร เป็นวิธีที่ผู้บริหารดำเนินการในการปฏิบัติงานประจำวัน โดยคำนึงถึงหลักประสิทธิภาพในการบริหารซึ่งมุ่งให้เกิดผลงานตามเป้าหมายมีความประหยัดและผู้ปฏิบัติงานมีความพึงพอใจ การดำเนินการดังกล่าว

เช่น

- ใช้เทคนิคการมอบหมายงาน
- ใช้เทคนิคในการวางแผน
- ใช้เทคนิคการสร้างทีมงาน
- ใช้เทคนิคการติดตามผลงาน การแก้ปัญหา และการประเมินผลงาน

ที่มีประสิทธิภาพ

- ใช้เทคนิคใหม่ ๆ อื่น ได้แก่ เทคนิคการบริหารตามวัตถุประสงค์

เทคนิคการบริหารแบบมีส่วนร่วม เป็นต้น

2.2 การเสริมสร้างขวัญและกำลังใจ โดยเทคนิคการบริหารงานบุคคลเป็นวิธีดำเนินการโดยบุคลากร หรือเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานบริหารงานบุคคล หรือตามข้อเสนอของบุคลากร เนื่องจากปัจจุบันถือว่า การเสริมสร้างขวัญและกำลังใจ บุคคลผู้ปฏิบัติงานนั้น เป็นหน้าที่ที่สำคัญอย่างหนึ่งในการบริหารงานบุคคล

## 3. การพิจารณาความดีความชอบ

ในการดำเนินการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปี ของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้กำหนดหลักเกณฑ์เพื่อถือปฏิบัติให้เป็นไปในแนวเดียวกัน ดังต่อไปนี้คือ

ใช้หลักเกณฑ์การพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนตามกฎหมาย ก.พ. ฉบับที่ 13 (2519) เป็นหลักเกณฑ์ในการเลื่อนเงินเดือนข้าราชการ ทั้งราชการครูและข้าราชการพลเรือนสามัญ

## 4. การส่งเสริมสวัสดิการ

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้ให้ความสำคัญกับการ

พัฒนาสวัสดิการแก่บุคลากรในสังกัดมาก และได้รับเริ่มส่งเสริมสวัสดิการต่าง ๆ ให้แก่ข้าราชการ  
ในสังกัด ได้แก่

- เงินทุนหมุนเวียนเพื่อซื้อขารรถผ่อนส่งแก่ข้าราชการ สปช.
- การประกันชีวิตข้าราชการและลูกจ้างที่ปฏิบัติงานชายแดน และพื้นที่เสี่ยงภัย
- เงินทุนหมุนเวียนเพื่อให้ข้าราชการครู สปช. กู้สำหรับการสร้างบ้าน
- กองทุนประถมศึกษา
- เงินสวัสดิการการช่วยเหลือข้าราชการ

#### การพัฒนาบุคลากร

การบริหารและพัฒนาบุคลากร เป็นหัวใจสำคัญของการบริหารเพราะงานทุกชนิดจะ  
เป็นไปตามเป้าหมาย และมีประสิทธิภาพ ขึ้นอยู่กับคุณธรรมของบุคลากรและความร่วมมือของ  
บุคคลเป็นสำคัญ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ซึ่งจะต้องรับผิดชอบบุคลากร  
เกือบ 4 แสนคน มีทั้งข้าราชการครู ข้าราชการพลเรือนและลูกจ้าง กระจายอยู่ทุกพื้นที่ทั่ว  
ประเทศ บุคลากรเหล่านี้เป็นผู้ปฏิบัติงานให้บริการกิจของ สปช. ประสบความสำเร็จ จึงมีความ  
จำเป็นต้องดำเนินการพัฒนาในบุคลากรในสังกัดมีความรู้ ความสามารถ มีคุณธรรม ด้วยวิธีการ  
ต่าง ๆ

การพัฒนาบุคลากร ของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มีแนว  
ปฏิบัติและวัตถุประสงค์หลัก 2 ประการคือ

1. เพื่อให้บุคคลได้มีความสามารถเหมาะสมกับงานที่ปฏิบัติ ได้แก่ การพัฒนา  
บุคคลที่เข้าทำงานใหม่ หรือก่อนการทำงาน หรือการพัฒนาบุคคลก่อนที่จะเลื่อนตำแหน่งหรือแต่งตั้ง
2. เพื่อเพิ่มพูนความสามารถในการปฏิบัติงานให้สูงขึ้น เพื่อจะได้ปฏิบัติงานอย่าง  
มีประสิทธิภาพ

วิธีการในการพัฒนาบุคคลของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

ในการพัฒนาบุคลากร มีวิธีการแตกต่างกันตามวัตถุประสงค์และวิธีการ ซึ่งในการ  
พัฒนาบุคลากรของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มีวิธีการดังนี้

- การฝึกอบรม การฝึกอบรมเป็นวิธีการพัฒนาบุคคลที่นิยมดำเนินการกันมาก เนื่องจากสามารถดำเนินการได้อย่างมีระบบ สามารถพัฒนาบุคคลได้เป็นจำนวนมาก และเป็นวิธีการพัฒนาบุคคลที่วิธีหนึ่ง
- การส่งบุคคลไปศึกษาอบรมหรือดูงาน ได้แก่ การที่หน่วยงานจัดให้บุคคลได้ศึกษาต่อส่งไปอบรมหรือดูงาน เป็นการส่งบุคคลไปพัฒนาภาวนอกหน่วยงาน
- การพัฒนาบุคคลโดยกระบวนการปฏิบัติงาน เป็นการพัฒนาอันเกิดจากการพัฒนาความรู้ความสามารถด้วยการปฏิบัติงาน เช่น การแนะนำ ประชุมชี้แจง ศึกษาดูคู่มือปฏิบัติงาน การหมุนเวียนงาน หรือการโยกย้ายสับเปลี่ยนตำแหน่ง เป็นต้น
- การพัฒนาตนเอง เป็นการส่งเสริมจากหน่วยงานให้พัฒนาตนเอง เช่น การศึกษาคู่มือตำรา การค้นคว้าประกอบการปฏิบัติงาน การศึกษาค้นคว้านอกเวลา การเข้าประชุมทางวิชาการ การดูงาน เป็นต้น
- การพัฒนาทีมงาน เป็นการพัฒนาการทำงานร่วมกัน การพัฒนาลักษณะนี้เป็นการพัฒนาองค์การวิธีหนึ่ง เช่น การใช้ระบบ คิวซีซี การบริการโดยเน้นวัตถุประสงค์และการบริหารการมีส่วนร่วม เป็นต้น

#### การให้พ้นจากงาน

การให้พ้นจากงานของบุคลากร สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มีแนวปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องเหมือนข้าราชการครู สังกัดอื่นคือ

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523

การให้พ้นจากงาน มีลักษณะต่าง ๆ ได้แก่

1. การให้ออก ไล่ออก หรือปลดออก
2. มีความผิดทางวินัย จนถูกตั้งกรรมการสอบสวน
3. การลาออก
4. การโอน การย้าย
5. เกษียณอายุ

## 6. ทุพผลภาพ

## 7. ถึงแก่กรรม

การบริหารงานบุคคลในสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มีการดำเนินงานเช่นเดียวกับสังกัดอื่น โดยอิงพระราชบัญญัติของสำนักงานข้าราชการพลเรือน สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู นอกจากนี้ยังเกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษาอีกด้วย ในการบริหารงานบุคคลจึงมีความซับซ้อนมากกว่า อย่างไรก็ตาม การบริหารบุคลากรในสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดก็ยึดหลักการบริหารบุคคลของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติในด้านการสรรหาและคัดเลือกบุคลากร การบำรุงรักษาบุคลากร การพัฒนาบุคลากร และการให้บุคลากรพ้นจากงาน

การบริหารงบประมาณ

ในการบริหารหรือการทำงานใด ๆ นั้น งบประมาณถือได้ว่าเป็นหัวใจสำคัญเพราะการทำงานหรือการบริหารที่กล่าวมา ปัจจัยสำคัญก็คือ คน เงิน วัสดุ และวิธีการจัดการเมื่อเป็นเช่นนี้ เงิน หรือ งบประมาณ จึงเป็นเรื่องที่การบริหารจะขาดเสียมิได้

คำว่า "งบประมาณ" ได้มีผู้ให้ความหมายต่าง ๆ ดังนี้

Augustus (1970 อ้างถึงใน ประทาน คงฤทธิศึกษากร, 2529) ได้ให้คำอธิบายว่า งบประมาณ คือ แผนการใช้จ่ายเงินขององค์การใด องค์การหนึ่งเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การนั้น ๆ โดยระบุให้ทราบว่า จะใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนเท่าใด ในช่วงระยะเวลาใด และเพื่อกิจการอะไร

สมนึก แดงเจริญ (2513 อ้างถึงใน วีระชัย มีชอบธรรม, 2533) ได้ให้ความหมายว่า งบประมาณ หมายถึง แผนการเกี่ยวกับการหาเงิน และการใช้จ่ายเงินของรัฐบาล

กิติมา ปรีดีฉลิก (2532) ได้กล่าวว่า งบประมาณ คือ แผนการเงินของรัฐบาลที่จัดทำขึ้นเพื่อแสดงรายรับรายจ่ายของโครงการต่าง ๆ ที่รัฐบาล กำหนดว่าจะกระทำในระยะ

เวลาที่กำหนด โดยกำหนดจำนวนเงิน ค่าใช้จ่ายของแต่ละโครงการว่า จะต้องใช้เงินเป็นจำนวนเท่าใด และจะหาเงินจากทางใดมาใช้จ่ายตามโครงการนั้น ๆ

จากความหมายดังกล่าวพอสรุปได้ว่า งบประมาณ หมายถึง แผนการหาและใช้จ่ายเงินขององค์การหรือรัฐบาล ตามที่ได้กำหนดไว้ในแผนและโครงการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ

#### กระบวนการงบประมาณ

ในกระบวนการงบประมาณ ซึ่งรัฐบาลหรือองค์กรดำเนินการบริหารนั้น มีขั้นตอนซึ่งมักใช้ คำว่า วิธีการงบประมาณ (Budget procedure) หรือคำว่าวงจรงบประมาณ (Budget Cycle) ซึ่งมีความหมายเหมือนกันคือ เป็นกิจกรรมทุกขั้น เริ่มตั้งแต่หน่วยงานต่าง ๆ เสนอของงบประมาณ เรื่อยไปจนถึงขั้นที่รัฐบาลแถลงรายงานการรับจ่ายเงินประจำปีต่อรัฐสภา ขั้นต่าง ๆ ของกระบวนการหรือวิธีการงบประมาณแผ่นดิน จำแนกออกเป็นขั้นที่สำคัญ 3 ขั้น (ไพศาล ชัยมงคล 2526) คือ

1. ขั้นการจัดเตรียมงบประมาณ (Budget preparation)
2. ขั้นการอนุมัติงบประมาณ (Budget adoption)
3. ขั้นการบริหารงบประมาณ (Budget execution)

ขั้นการจัดเตรียมงบประมาณ เป็นหน้าที่ประจำของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ซึ่งปกติแต่ละกรม กอง จะแสดงความต้องการในการใช้จ่ายเงินตามแผนโครงการของตน เมื่อกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ได้มีการประมาณการในการใช้จ่ายก็จะได้เสนอไปยังสำนักงานงบประมาณ เพื่อทำการรวบรวมแล้วนำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

ขั้นการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ เมื่อฝ่ายบริหารได้จัดเตรียมงบประมาณไว้เรียบร้อยแล้ว ก็จะได้จัดทำพระราชบัญญัติเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติ คือ รัฐสภา ซึ่งมีการพิจารณา 3 วาระ คือ วาระที่ 1 เป็นขั้นรับหลักการ วาระที่ 2 เป็นการพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา วาระที่ 3 เป็นขั้นอนุมัติให้มีการประกาศใช้

ขั้นบริหารงบประมาณ เป็นขั้นตอนสำคัญของงบประมาณ โดยทั่วไปการบริหารงบประมาณ เป็นเรื่องของการจัดซื้อหรือดำเนินการ ซึ่งขั้นตอนนี้จะต้องมีการจัดทำบัญชีให้ถูกต้องตามระเบียบ

## การจัดตั้งและการจัดสรรงบประมาณ ของสำนักงานคณะกรรมการ

### การประถมศึกษาแห่งชาติ

#### การจัดตั้งงบประมาณ

การจัดตั้งงบประมาณประจำปี สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ จัดทำควบคู่กับการจัดทำแผนพัฒนาประจำปี ซึ่ง สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้ปรับกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษา และค่าของงบประมาณประจำปีที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยเปลี่ยนแปลงขั้นตอนการดำเนินงานใหม่ทั้งหมด และกระจายอำนาจ การวางแผนการใช้งบประมาณให้แก่หน่วยงานในระดับจังหวัดมากขึ้น ดังนั้น ระบบการจัดทำ แผนพัฒนาการศึกษาและค่าของงบประมาณประจำปี ยังคงใช้รูปแบบจากระดับบนถึงระดับล่าง และจากระดับล่างถึงระดับบน แต่ปรับปรุงกระบวนการปฏิทินการปฏิบัติงานและแบบฟอร์ม เอกสารแผน และค่าของงบประมาณใหม่ ดังนี้

1. การจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาและค่าของงบประมาณประจำปี เพื่อให้เป็น เอกสารยื่นเสนอของงบประมาณ ให้ดำเนินการเฉพาะระดับ สปช. และ สปจ. เท่านั้น
2. รูปแบบเอกสารแผนพัฒนาการศึกษาและค่าของงบประมาณประจำปี ในระดับ สปจ. ใช้แบบฟอร์มที่ปรับปรุงใหม่
3. กรอบแผนและงบประมาณประจำปี ที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษา แห่งชาติ จะแจ้งให้สำนักงานการศึกษาจังหวัดทราบ (Top down) จะระบุสาระสำคัญ 4 ส่วน คือ

1. นโยบายที่ต้องการเร่งรัดปรับปรุงและพัฒนาเป็นพิเศษ
2. เป้าหมายหรือความสำเร็จของงานที่ต้องการให้เกิดขึ้น
3. แผนงาน/โครงการ ที่ สปช. จะดำเนินการเอง
4. กรอบวงเงิน หรือยอดเงิน ในแต่ละหมวดแต่ละรายการ ที่จะจัดสรรให้

สำนักงานการศึกษาจังหวัด นำไปเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน/โครงการ ตามแผน พัฒนาการศึกษาของสำนักงานการศึกษาจังหวัด การจัดสรรยอดเงินดังกล่าวจะจัดสรร ออกเป็นรายจังหวัด ในลักษณะเป็นเงินก้อน ทั้งนี้เพื่อให้สำนักงานการศึกษาจังหวัด

สามารถวางแผน การใช้งบประมาณได้อย่างอิสระตามสภาพปัญหาและความต้องการที่แท้จริงของท้องถิ่น

รายละเอียดของกรอบวงเงินที่จัดสรรให้แต่ละสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด จะแยกเป็น 2 ส่วนคือ

ส่วนที่ 1 กรอบวงเงินงาน/โครงการ ที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กำหนดให้สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดดำเนินการ ตามกรอบแผนและวงเงินงบประมาณประจำปี

ส่วนที่ 2 กรอบวงเงินโครงการตามสภาพปัญหาและความต้องการของจังหวัด โดยจะจัดให้ในลักษณะเป็นเงินก้อนจากแผนงานใดแผนงานหนึ่งหรือหลาย ๆ แผนงานก็ได้

4. การจัดทำรายละเอียดงาน/โครงการ ของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด เพื่อเสนอของบประมาณต่อสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ทั้งในส่วนของงานประจำ งาน/โครงการ ตามที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กำหนดให้ดำเนินการและโครงการที่สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดกำหนดขึ้นเอง ให้ใช้แบบฟอร์มเดียวกัน คือ แบบการเขียนโครงการ

#### หลักการจัดตั้งงบประมาณ

สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ได้รับกรอบแผนงานและงบประมาณประจำปี เพื่อดำเนินการตามแผนพัฒนาการศึกษาของจังหวัด โดยปกติกรอบวงเงินงบประมาณที่ได้รับเพื่อการขอตั้งงบประมาณจะน้อยกว่าที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ จึงจำเป็นต้องศึกษาวิเคราะห์และพิจารณา กำหนดแผนงานการใช้งบประมาณให้สามารถแก้ปัญหาและตรงตามความต้องการและจำเป็น จึงให้ยึดหลักการจัดตั้งงบประมาณ ดังต่อไปนี้

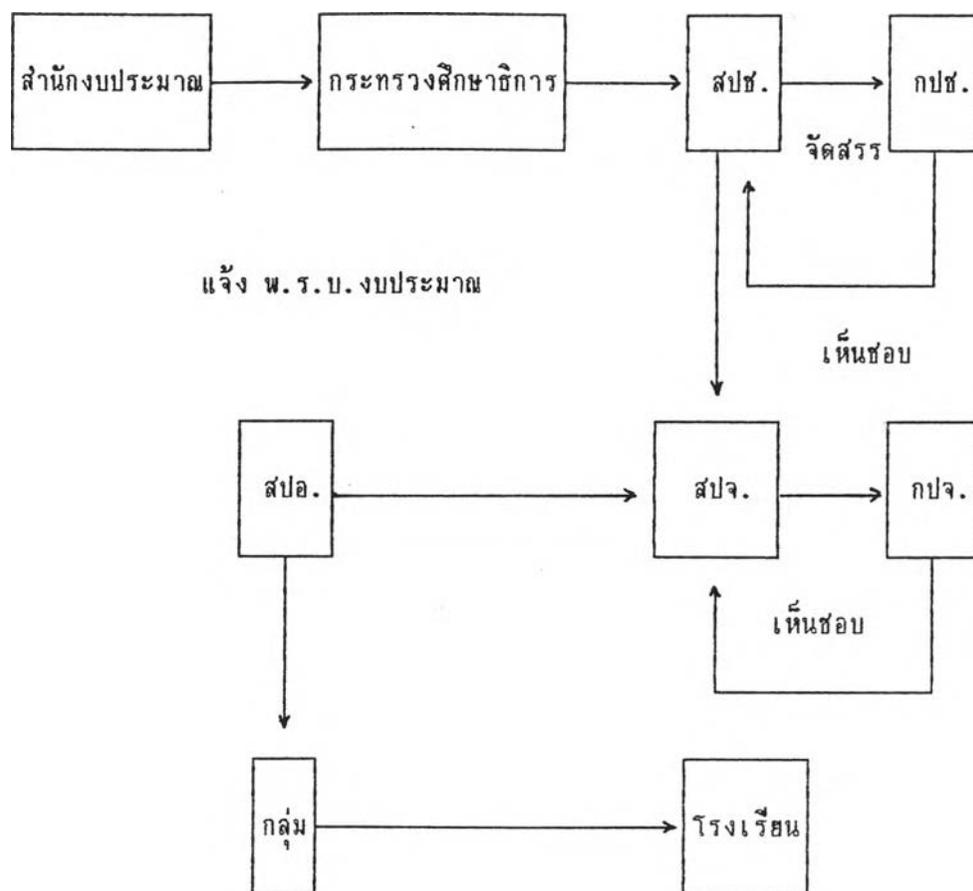
1. ยึดแผนนโยบายและเกณฑ์เป็นหลัก
2. ข้อมูลถูกต้องตรงครบถ้วนสมบูรณ์ตามความเป็นจริงเชื่อถือได้
3. มีความขาดแคลนและจำเป็นจริง ๆ
4. ยึดหลักประหยัดและเกิดประโยชน์สูงสุด
5. ยึดหลักความเหมาะสม และความเป็นไปได้

### การจัดสรรงบประมาณ

กระบวนการจัดสรรงบประมาณ เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ประกาศใช้ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติก็จะพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้หน่วยงานในสังกัด โดยพิจารณาถึงนโยบาย แผนพัฒนา ข้อมูลสถิติ เกณฑ์เงื่อนไข เหตุผล ความจำเป็นอื่น ๆ และค่าเสนอขอตั้งตามกรอบเงินที่แจ้งให้สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดทราบ ประกอบกับเกณฑ์และเงื่อนไขเพื่อการจัดสรร ตลอดจนเหตุผลความจำเป็นเร่งด่วนอื่น ๆ แล้ว เสนอความเห็นชอบต่อ กปช. จากนั้นจึงแจ้งผลการจัดสรรให้สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด เพื่อดำเนินการตามระเบียบและกฎหมายที่กำหนดไว้ต่อไปนี้คือ

1. ตรวจสอบถูกต้องของรายการ ชื่อสถานที่ งบประมาณและความจำเป็นที่ต้องเปลี่ยนแปลง
2. เสนอขอความเห็นชอบในการจัดสรรงบประมาณต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด
3. จัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี แจ้งการจัดสรรให้หน่วยงานในสังกัด
4. จัดทำแผนการจัดซื้อจัดจ้าง
5. จัดทำบัญชีรายละเอียดขอเงินประจำงวด

แผนภูมิที่ 5 กระบวนการจัดสรรงบประมาณของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ



ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, คู่มือการบริหารงบประมาณ, 2534

### การบริหารงบประมาณ

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ต้องการให้การบริหารงบประมาณการเงินดำเนินด้วยความเรียบร้อยเสร็จทันเวลา โดยไม่ต้องกันเงินไว้เบิกจ่ายหล่อมปี และไม่เกิดความผิดพลาด เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายและวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด จะต้องดำเนินการการบริหารงบประมาณประจำปี ซึ่งได้รับจัดสรรจากสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อยเสร็จทันเวลาตามนโยบายที่ประสงค์ จึงต้องดำเนินการ

เบิกจ่ายให้เสรีจลินภายในปีงบประมาณและไม่ต้องกันเงินไว้เบิกจ่ายเหลือปี โดยไม่เกิดความผิดพลาดจะต้องดำเนินการให้มีดังต่อไปนี้

1. แผนปฏิบัติการประจำปี
2. ปฏิทินควบคุมงาน
3. บัญชีคุมงาน
  - บัญชีควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณ
  - บัญชีคุมสัญญาซื้อและจ้าง
  - บัญชีคุมเงินเหลือจ่าย
4. คณะกรรมการติดตามการใช้จ่ายงบประมาณ

โดยสรุปแล้วจะเห็นว่า การบริหารงบประมาณของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนั้น จะต้องดำเนินการตามนโยบายการบริหารงบประมาณ มีการวางแผนการดำเนินงาน การควบคุมและติดตามและการรายงาน เกี่ยวกับการจัดตั้งงบประมาณ การจัดสรรงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง ทั้งนี้เพื่อให้งบประมาณที่สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดได้รับ สามารถนำไปสนับสนุนการบริหารให้เกิดประโยชน์ และมีประสิทธิภาพสูงสุดแก่หน่วยงานและโรงเรียนในสังกัด

#### งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเกี่ยวกับสภาพและปัญหาของระบบบริหารการประถมศึกษาที่มีนัย จึงได้ศึกษา งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

ศรีวิไล บุนนิตระ (2526) ได้ศึกษาพัฒนาการของระบบบริหารการศึกษาของ กรุงเทพมหานคร โดยมีจุดประสงค์เพื่อศึกษาพัฒนาการและแผนพัฒนาการศึกษาของระบบบริหาร การศึกษาของกรุงเทพมหานคร ซึ่งผลการวิจัยพบว่า

นโยบายการศึกษามีการพัฒนาขึ้น มีความอิสระในการกำหนดนโยบาย แต่มีปัญหา ต้องเปลี่ยนนโยบายบ่อยครั้งเนื่องจากเปลี่ยนแปลงผู้บริหาร ทำให้การจัดการศึกษาไม่ต่อเนื่อง

การจัดองค์กรการบริหารการศึกษา มีการเปลี่ยนแปลงไปตามรูปแบบการปกครอง ปัจจุบันจัดโครงสร้างการบริหารแบบหน่วยงานหลัก หน่วยงานที่ปรึกษา และคณะกรรมการที่ปรึกษา ทำให้การบริหารไม่คล่องตัว

การบริหารงานบุคคล มีการพัฒนาขึ้นและมีองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลเอง แต่บทบาทและอำนาจหน้าที่น้อยมาก

งบประมาณการจัดการศึกษามีค่อนข้างจำกัด ทำให้การศึกษายังไม่พัฒนาเท่าที่ควร แนวโน้มของระบบบริหารการศึกษาจะมีการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารโดยมีการกระจายอำนาจการบริหารในรูปคณะกรรมการมากขึ้น

บุญศรี แลสันกลาง ศักดา บัญจพรผล เฉลิมศักดิ์ ยะโสธร และสฤติย์ เกษมทะเล (2527) ได้ศึกษา ความคิดเห็นของผู้บริหารการศึกษาและข้าราชการที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารการศึกษาระดับจังหวัด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารการศึกษา ปัญหาอุปสรรค เกี่ยวกับโครงสร้างและเปรียบเทียบความคิดเห็นของผู้บริหารและข้าราชการที่รับผิดชอบที่มีต่อโครงสร้างการบริหารการศึกษาในระดับจังหวัด ผลการวิจัยมีความสอดคล้องกัน คือ ส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยกับการแบ่งหน่วยงานทางการศึกษาระดับจังหวัดในปัจจุบัน ในอนาคตเห็นด้วยกับการรวมหน่วยงานทางการศึกษาทุกระดับในจังหวัดให้เป็นหน่วยงานเดียว ให้ศึกษาธิการจังหวัดทำหน้าที่ดูแลการศึกษาของทุกกรมภายในจังหวัด โดยมีคณะกรรมการการศึกษาจังหวัดทำหน้าที่กำหนดนโยบาย และปัญหาอุปสรรคที่พบ คือ หน่วยงานทางการศึกษาทำงานซ้ำซ้อนกัน และไม่มีประสิทธิภาพ ควรปรับปรุงระบบโครงสร้างการบริหารให้มีเอกภาพ โดยรวมหน่วยงานทางการศึกษาเข้าด้วยกัน

สมชัย อุดรโพธิ์ (2528) ได้ศึกษาการบริหารงานการประถมศึกษาของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดในภาคใต้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการบริหารงานการประถมศึกษาของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดในภาคใต้ ผลการวิจัยพบว่า คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดได้มีการพิจารณากำหนดนโยบายและแผนพัฒนาการประถมศึกษาจังหวัด ซึ่งนโยบายและแผนที่กำหนดขึ้นมีความสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น การจัดตั้งและจัดสรรงบประมาณตามขนาดของโรงเรียนมีความเหมาะสมแต่ยังไม่เพียงพอกับความต้องการของโรงเรียน



การจัดตั้งรวม และเลิกล้มโรงเรียนประถมศึกษา เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ และไม่กระทบกระเทือนต่อบุคลากรและชุมชนแต่ไม่สามารถแก้ปัญหาในการจัดการศึกษาได้ การแต่งตั้งหัวหน้าการศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอและผู้บริหารโรงเรียนส่วนใหญ่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ และมีความเป็นธรรม การพิจารณาความดีความชอบประจำปีของข้าราชการครู ส่วนใหญ่เป็นไปตามเกณฑ์ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ มีความเป็นธรรมและเป็นไปตามที่โรงเรียนเสนอการอกระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในหน้าที่ส่วนใหญ่มีทุกจังหวัด แต่ไม่สามารถแก้ปัญหาในการปฏิบัติงานได้ การปฏิบัติงานอื่นตามที่กฎหมายกำหนดและตามที่คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติมอบหมายเป็นไปอย่างเหมาะสม และสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น

พุทธจักร พูนเพิ่มสุขสมบัติ (2530) ได้ศึกษาการเปรียบเทียบความคิดเห็นของผู้บริหารการศึกษาในเขตการศึกษา 12 เกี่ยวกับการบริหารการศึกษา โดยคณะกรรมการ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของผู้บริหารการศึกษาในเขตการศึกษา 12 ที่มีต่อรูปแบบและปัญหาอุปสรรคของรูปแบบการบริหารการศึกษาจังหวัด ผลการวิจัยพบว่า ผู้บริหารการศึกษาส่วนใหญ่เห็นว่ารูปแบบการบริหารการศึกษาจังหวัด โดยคณะกรรมการสามารถจัดการประถมศึกษาได้สอดคล้องกับสภาพท้องถิ่น มีความเหมาะสมในหลักการแต่ต้องปรับปรุงวิธีการปฏิบัติ เรื่องที่เห็นว่าเหมาะสมคือ การกำหนดขนาดจำนวนกรรมการ 15 คน ให้มีกรรมการ 3 ฝ่าย คือ โดยตำแหน่ง ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้แทนครู การได้มาของกรรมการจากโดยตำแหน่ง การแต่งตั้งและเลือกตั้ง การกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งชุดละ 4 ปี ข้อกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการทั้ง 7 ประการ การกำหนดคุณสมบัติให้ผู้แทนครูต้องพ้นทดลองราชการ ผู้ทรงคุณวุฒิต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ มีความสนใจในการประถมศึกษาและมีความประพฤติดี เรื่องที่มีความเห็นเพิ่มเติมคือ เห็นควรให้เพิ่มจำนวนตัวแทนครูให้มีเท่าจำนวนอำเภอในจังหวัดและกำหนดจรรยาบรรณสำหรับคณะกรรมการ เมื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของผู้ตอบแบบสอบถามทั้ง 3 กลุ่ม ปรากฏว่ามีความเห็นไม่แตกต่างกัน 19 ข้อ แตกต่างกัน 6 ข้อ

ความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคพบว่า ผู้บริหารการศึกษาส่วนใหญ่เห็นว่า มีปัญหาในระดับน้อย 2 ด้าน ปานกลาง 4 ด้าน ได้แก่ ปัญหาการได้มา วาระการดำรงตำแหน่ง

คุณสมบัติและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ เมื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นระหว่างกลุ่มปรากฏว่า มีความเห็นไม่แตกต่างกัน 8 ข้อ แตกต่างกัน 14 ข้อ

วีระชัย จิวะชาติ (2533) ได้ศึกษาสภาพและปัญหาของระบบบริหารงานมัธยมศึกษา กรมสามัญศึกษา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพและปัญหาของระบบบริหาร งานมัธยมศึกษา ของกรมสามัญศึกษา ผลการวิจัยพบว่าผู้บริหารโรงเรียนส่วนใหญ่ทราบวัตถุประสงค์และนโยบาย ที่กรมกำหนดทุกเรื่อง ในการวางแผนได้ทำแผนเพื่อบริหารงาน 3 ประเภท คือ แผนพัฒนา การศึกษาระยะ 5 ปี แผนพัฒนาการศึกษาประจำปี และแผนปฏิบัติการประจำปี การจัดสรร ทรัพยากร กรมได้จัดสรรให้โรงเรียนต่าง ๆ ต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐาน ในการจัดองค์การพบว่า ภารกิจและการแบ่งหน่วยงานเหมาะสมแต่อำนาจหน้าที่ใน ส่วนกลางมีมากเกินไป นอกจากนี้ ในการดำเนินงานจัดให้มีการนิเทศการปฏิบัติงาน เรื่องการเงินการเรียนการสอน การบริหาร โรงเรียน การบริหารบุคคลและอื่น ๆ การควบคุมกรมได้กำหนดเกณฑ์มาตรฐานของงานเพื่อ ควบคุมการบริหารงานตามภารกิจของโรงเรียนทั้ง 6 งาน ให้รายงานผลการปฏิบัติงาน การตรวจราชการ ทั้งในระดับกรม และเขตการศึกษา สำหรับปัญหาที่ถูกระบุสูงสุด คือ วัตถุประสงค์ยากที่จะแปลความให้เป็นรูปธรรมเพื่อการปฏิบัติได้ และนโยบายมีจำนวนมาก เกินไป เป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนสูงเกินไป