

บทที่ 2

เอกสาร และผลการศึกษาที่เกี่ยวข้อง

ดัง ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า การบริหารโครงการกิจกรรมเพื่อพัฒนาประชาธิปไตยในโรงเรียนประถมศึกษาเป็นโครงการของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ ที่มีนโยบายให้โรงเรียนประถมศึกษาในสังกัดทั่วประเทศถือปฏิบัติ และโครงการจะประสบความสำเร็จตามเป้าหมายหรือไม่ั้น ผู้บริหารโรงเรียนซึ่งเป็นผู้บริหารโครงการจะเป็นบุคคลที่มีส่วนสำคัญยิ่ง ฉะนั้น ผู้บริหารโครงการหรือโรงเรียนจำเป็นจะต้องมีความรู้ความเข้าใจพื้นฐานของการบริหารตลอดจนกระบวนการบริหารทั้งหลาย

วิทยุ สาร (2514, หน้า 7) ได้กล่าวไว้ว่า การบริหารหมายถึงกิจกรรมต่าง ๆ ที่บุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปร่วมมือกันดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างรวมกัน ในขณะที่ สมพงศ์ เกษมสิน (2517, หน้า 6) ระบุว่า การบริหาร หมายถึง การดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้โดยอาศัยปัจจัยทั้งหลาย ได้แก่ คน เงิน วัสดุสิ่งของ เป็นอุปกรณ์ในการในการปฏิบัติงานนั้น ๆ หรือ

การบริหาร คือ การทำให้งานต่าง ๆ ลุล่วงไปโดยอาศัยคนอื่นเป็นผู้ทำ (ธงชัย สันติวงษ์, 2533, หน้า 11)

ส่วนการบริหารในแง่ของวงการศึกษา นั้น วิทยุ สาร (2517 หน้า 1) ได้กล่าวว่า

หมายถึงกิจกรรมต่าง ๆ ที่บุคคลร่วมมือกันดำเนินการเพื่อพัฒนาเด็ก เยาวชน ผู้ใหญ่ หรือสมาชิกทุกประเภทของสังคมให้มีความเจริญงอกงามในทุก ๆ ด้าน เช่น ความรู้ ความสามารถ เชาว์ปัญญา ร่างกาย จิตใจ อารมณ์ ทศนคติ ค่านิยม คุณธรรม วัฒนธรรม ศีลธรรม จรรยา มารยาท การสังคมนการเมือง และการเศรษฐกิจ เพียงจะได้เป็นสมาชิกที่ดีและมีประสิทธิภาพของสังคม และเพื่อความสุขความเจริญของตนเองในการดำเนินชีวิตในสังคม

พิจารณาความความหมายต่าง ๆ ดังกล่าวพอสรุปได้ว่า การบริหารนั้นมีความหมาย เกี่ยวข้องกับคน เป็นกระบวนการและเทคนิคในการใช้คนทำงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ ใน วงการศึกษาวัตถุประสงค์หรือเป้าหมาย คือตัวนักเรียน การบริหารงานก็เป็นไปให้นักเรียนเกิด พฤติกรรมที่พึงประสงค์ เพื่อให้นักเรียนออกจากโรงเรียนไปเป็นสมาชิกสังคมที่ดีมีศีลธรรมจรรยา สามารถแก้ไขปัญหาในการดำเนินชีวิตในสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ และอย่างมีความสุขซึ่งจะ บรรลุผล หรือไม่นั้นการจัดการบริหารจึงมีความสำคัญมาก และในการดำเนินการจะต้องอาศัย หลักการ กระบวนการและวิธีการบริหารต่าง ๆ เป็นสำคัญ

เกี่ยวกับหลักการและกระบวนการในการบริหารนั้น นักบริหารการศึกษาได้คิดค้น และหา แนวทางต่าง ๆ ในการบริหารมาทุกยุคทุกสมัย บางหลักการหรือทฤษฎีถูกกลบฝังไปเพราะถือกันว่าเป็น การล้าสมัยตามกาลเวลาที่เปลี่ยนแปลง อย่างไรก็ตามมีหลักทฤษฎีและกระบวนการบริหารบาง อย่างที่ถือได้ว่าเป็นอมตะใช้ได้ตลอดกาล ซึ่ง สมพงษ์ เกษมสิน (2517, หน้า 156) กล่าวถึง คือ กระบวนการบริหารของ Luther Gulick และ Lyndall Urwick อันประกอบด้วย Planning, Organizing, Staffing, Directing, Corrdinating, Reporting และ Budgeting ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

1. Planning คือการวางแผน ซึ่งถือว่าแผนเปรียบเสมือนสะพานเชื่อมโยงสภาพ ความเป็นอยู่ปัจจุบันไปสู่อนาคต (สมพงษ์ เกษมสิน, 2517, หน้า 81) เป็นสิ่งที่คาดคะเนในสิ่ง ที่ยังไม่เกิดขึ้น โดยอาศัยข้อมูลจากสภาพปัจจุบัน ตลอดถึงผลการวิเคราะห์ วิจัยเป็นหลักในการ คคะเน การวางแผนเป็นกระบวนการทางความคิดและการตัดสินใจ เพื่อกำหนดแนวทางปฏิบัติจาก การกำหนดทางเลือกอันหลากหลายให้เหลือแนวทางที่ดีที่สุด เพื่อการจัดทำเป็นเป้าหมายและวาง โครงการในการดำเนินงานให้ได้ผลตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้

จากข้อความดังกล่าวจะเห็นว่าการวางแผนเป็นเรื่องของการหาแนวทาง เพื่อการทำงาน หรือการบริหารงานในอนาคต โดยอาศัยข้อมูลจากการวิเคราะห์ วิจัย ตลอดถึงสภาพสิ่งแวดล้อมที่ เป็นอยู่ในปัจจุบัน จนได้วิธีการที่ดีที่สุด อันจะส่งผลสำเร็จของงาน ฉะนั้น ความหมายของการวางแผนจึงหมายถึง ความพยายามที่เป็นระบบ (Systematic attempt) ในการตัดสินใจเลือก

แนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุด สำหรับอนาคต เพื่อให้องค์การบรรลุผลที่ปรารถนา (พยอม วงศ์สารศรี, 2532, หน้า 59)

การวางแผนมีความสำคัญยิ่งต่อหน่วยงานทางการศึกษา เพราะการกำหนดวัตถุประสงค์ เปรียบเสมือนการเลือกหนทางชีวิตหรือจุดหมายปลายทาง ว่าต้องการจะทำอะไร ลักษณะไหน อย่างไร อีกประการหนึ่ง แผนจะเป็นเครื่องช่วยให้สามารถเลือกทางหรือหนทางที่จะนำไปสู่ความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ได้ แผนเป็นเครื่องมือสำหรับการแก้ปัญหาต่างๆ และขณะเดียวกัน การคิด การตัดสินใจตามกระบวนการจะทำให้ได้ผลถูกต้อง อันจะส่งผลให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลอีกด้วย ฉะนั้น จึงพอสรุปความสำคัญของแผนพอสังเขปได้ว่า

1. ลดความไม่แน่นอน และป้องกันปัญหาความยุ่งยากสลับซับซ้อนต่าง ๆ ที่จะเกิดในอนาคต เพราะการวางแผนเป็นการจัดโอกาสทางการจัดการให้ผู้วางแผนมีสายตายอันยาวไกล มองเหตุการณ์ที่อาจเกิดในอนาคต เช่น การเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ด้านเทคโนโลยี วัสดุสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้จะส่งผลกระทบต่อการบริหารเป้าหมายวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน ฉะนั้นหน่วยงานจึงต้องเตรียมตัวให้สามารถปรับตัวและเผชิญกับความเปลี่ยนแปลงอันได้แก่ สภาพทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม เป็นต้น

2. ทำให้เกิดการยอมรับความคิดใหม่ ๆ เพราะการวางแผนยึดถือและยอมรับความเปลี่ยนแปลง ซึ่งไม่มีอะไรที่จะสามารถยึดถือให้เป็นแนวทางปฏิบัติได้ชั่ววันจันทร์

3. ทำให้การดำเนินการบรรลุเป้าประสงค์ดังที่ปรารถนา เพราะแผนที่ดีทำให้บุคลากรทุกคนดำเนินงานเป็นไปด้วยความมั่นคง มีจุดที่จะทำงานตรงเป้าประสงค์

4. ลดความสิ้นเปลืองสูญเสียเปล่าของการปฏิบัติงานที่ซับซ้อน การวางแผนทำให้สามารถมองภาพรวมของหน่วยงานที่ชัดเจน อำนวยประโยชน์ในการจัดระเบียบหน่วยงานให้มีความเหมาะสมกับลักษณะงาน จำแนกงานแต่ละงานชัดเจน ไม่ซ้ำซ้อน

5. มีความแจ่มชัดในการดำเนินงานเนื่องจากการวางแผน เป็นการกระทำโดยอาศัยทฤษฎี หลักการและงานวิจัยต่าง ๆ มาเป็นตัวกำหนดจุดหมายและวิธีปฏิบัติ ซึ่งต้องใช้กระบวนการทางสถิติบัญชี ตลอดจนความสามารถในเรื่องราวต่าง ๆ ของผู้วางแผนเป็นประการสำคัญ

นอกจากนั้นการวางแผนที่ดี จะมีคุณประโยชน์ต่อการบริหารงาน เช่น การบรรลุจุดหมาย ซึ่งถือว่าเป็นงานชิ้นแรกในการวางแผน หากจุดมุ่งหมายที่กำหนดมีความแจ่มชัด ทำให้การบริหารงานมีทิศทางที่แน่นอนย่อมสะดวก และเกิดผลดีเป็นประการแรก อีกประการหนึ่ง แผนที่ดีทำให้เกิดคุณค่าประหยัด เพราะการวางแผนเกี่ยวข้องกับการใช้สติปัญญา เพื่อคิดวิธีการให้องค์การบรรลุถึงประสิทธิภาพ ทำให้งานด้านต่าง ๆ มีการประสานสัมพันธ์กิจกรรมมีความต่อเนื่องทำให้เกิดระเบียบ ซึ่งทำให้การใช้ทรัพยากรต่าง ๆ คุ่มค่าเป็นการลดต้นทุนของหน่วยงาน

ในด้านของการควบคุมการวางแผน เป็นกิจกรรมสำคัญประการหนึ่งของการบริหาร เพราะการวางแผนและการควบคุมเป็นสิ่งที่แยกกันไม่ออก เป็นกิจกรรมควบคู่กันและกัน หากไม่มีแผนจะไม่มี การควบคุม หรือมีแผนไม่มีการควบคุมแผนก็จะไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ต้องการ นอกจากนั้น การจัดทำแผนส่งผลต่อขวัญ กำลังใจ ซึ่งเป็นการสร้างแรงจูงใจ ประการหนึ่ง แผนที่ดีจะเป็นการบ่งชี้ให้เห็นถึงความคาดหวังอะไรจากเขาบ้าง เขาจะปฏิบัติงานอย่างไร จึงจะบังเกิดผลตามที่แผนงานต้องการ ซึ่งกิจกรรมดังกล่าวทำให้บุคลากรมีอิสระในการปฏิบัติตามแผน ถือได้ว่าเป็นการพัฒนาบุคลากรอีกทางหนึ่งด้วย

ตามปกติผู้บริหารทุกคนมีการวางแผน แต่ปัญหาสำคัญอยู่ที่วิธีการอย่างไรมากกว่า ผู้บริหารบางคนอาจจะทำการวางแผนเป็นการชั่วคราว และไม่มีการบันทึกความคิดความเห็นเกี่ยวกับแผนของตน ใช้วิธีการจดจำ สำหรับการวางแผนที่ดีนั้น จะต้องบันทึกเป็นเอกสารแผนงาน จัดทำขึ้นโดยการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ อย่างเป็นระบบ ซึ่งเรื่องนี้ อุกฤษ บัญประเสริฐ (2532, หน้า 49-51) ได้กล่าวถึงองค์ประกอบสำคัญในระบบการวางแผนและการบริหารเพื่อให้แผนเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพของผู้บริหาร 5 ประการ พร้อมทั้งการเตรียมการสำหรับวางแผนดังรายละเอียดต่อไปนี้

1. การเตรียมการสำหรับการวางแผน
2. การพัฒนาแผนงานหรือการจัดทำแผนเพื่อเริ่มงาน
3. การจัดกิจกรรมเพื่อปฏิบัติงาน
4. การกำหนดด้านการติดตามควบคุมกำกับและประเมิน
5. การปรับแผน/หรือการจัดทำแผนใหม่

จากประเด็นทั้งห้าประการพบว่า โดยทั่วๆ ไปนั้น การเตรียมการสำหรับการวางแผน มักจะถูกละเลย ไม่ได้รับการเอาใจใส่จากผู้บริหารเท่าที่ควร ทั้งนี้ ที่ส่วนนี้เป็นส่วนสำคัญยิ่งต่อระบบการวางแผนเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ จึงทำให้ขาดข้อมูล ขาดปัจจัยสนับสนุน ขาดบุคลากรดำเนินงาน ขาดโครงสร้างและการประสานงาน ฯลฯ กล่าวโดยสรุป คือ ขาดกระบวนการวางแผนอย่างเป็นระบบนั่นเอง

โดยปกติแล้วกระบวนการเตรียมการควรพิจารณาครอบคลุมถึงเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

1. ระบบข้อมูลสารสนเทศในการบริหารที่สะท้อนให้เห็นถึงภารกิจ แผนงาน โครงการ ระบบงาน และระบบการวางแผนที่ใช้ประกอบกับข้อมูล จำเป็นที่จะใช้ในการตัดสินใจของการบริหาร
2. การศึกษาถึงสภาพปัจจุบันและปัญหา
3. การประเมินปัญหาและความต้องการ
4. การคาดคะเนแนวโน้มต่าง ๆ เกี่ยวกับภาระกิจงานในหน้าที่ ความรับผิดชอบโดยตรง
5. คาดคะเนเรื่องงบประมาณตลอดถึงทรัพยากรที่จะใช้
6. ข้อกำหนดที่สำคัญ ๆ ที่คิดว่าจะเป็นหลักการในการวางแผน
7. จัดโครงสร้าง และสายประสานงานการวางแผนอันหมายถึง กำหนดคณะบุคลากรรับผิดชอบในกระบวนการวางแผน กำหนดจุดการตัดสินใจระดับต่าง ๆ กลไกการประสานงานกับงานแผนกต่าง ๆ ในหน่วยงานหรือองค์การ
8. โครงสร้างมาตรฐานแบบฟอร์มที่จะเป็นต้องใช้
9. กำหนดนโยบายการวางแผน

ส่วนการพัฒนาแผนงานหรือการจัดทำแผนเพื่อเริ่มงาน เป็นการกำหนดเค้าโครงเพื่อแก้ปัญหาในอนาคต ผลผลิต คือตัวแผนซึ่งนิยมเรียกว่าแผนพัฒนา โดยปกติจะเป็นแผนระยะ 5 ปี ประกอบด้วย การกำหนดวัตถุประสงค์ นโยบายทิศทางการพัฒนา ซึ่งบรรจุวัตถุประสงค์ นโยบายมาตรการ กลวิธี เป้าหมายการพัฒนา ปัจจุบันหน่วยงานระดับจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการจัดทำ

ในด้านการจัดทำแผนเพื่อการปฏิบัติการ เป็นการกำหนดแผนเพื่อการปฏิบัติจริง ๆ บางทีเรียกว่าแผนรายปี หรือบางทีเรียกว่าแผนการใช้เงินงบประมาณ หรือแผนการทำงานนั่นเอง

ส่วนการวางแผนติดตามควบคุมกำกับและประเมิน เป็นการวางแผนเพื่อติดตามดูแลการปฏิบัติว่าสอดคล้องกับที่กำหนดไว้ในแผนเพียงใด ตลอดจนมีข้อมูลเพื่อกำหนดวิธีการแก้ไขปรับปรุงได้ทันทีถ้าจำเป็น การปฏิบัติการควบคุมดูแลประเมินผลนั้น ตามปกติมักจะปฏิบัติกันอยู่แล้วในหน่วยงาน ซึ่ง อุทัย บุญประเสริฐ (2532, หน้า 57) ได้ยกตัวอย่าง เช่น

1. แผนควบคุมกำกับเฉพาะเรื่องเฉพาะโครงการ (Control plan)
2. แผนการรายงาน (Report plan) ซึ่งเป็นการรายงานเกี่ยวกับ
 - ผลการปฏิบัติ (Performance)
 - ความก้าวหน้าของงาน (Progress)
 - การเงิน (Finance)
3. การตรวจ/เยี่ยม (Inspection/visitation)
4. การนิเทศติดตามผล (Supervision)
5. การตรวจสอบภายในตามระบบเงิน (Internal auditing)
6. แผนการประเมิน (Evaluation plan) ตามขั้นตอน หรือตามช่วง ตามระยะ (phase) ต่าง ๆ

แผนการประเมินโดยเจาะนั้น อาจแบ่งเป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ เป็นการประเมินโครงการเพื่อพัฒนาปรับปรุงปกติประเมินเป็นระยะ 3 เดือน 6 เดือน หรือ 12 เดือน หรืออาจเป็นครั้งแผน อีกส่วนหนึ่งเป็นการประเมินสรุปหรือผลรวม จะดำเนินการเมื่อเสร็จสิ้นโครงการ ซึ่งจะประเมินด้านผลสัมฤทธิ์ตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมาย หรือประเมินปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ หรือประเมินประสิทธิผลการบริหารจัดการ และให้ข้อเสนอแนะการปฏิบัติในอนาคต

2. Organizing การจัดการ หมายถึง การจัดรูปเค้าโครงของการบริหาร โดยกำหนดหน้าที่หรือกำหนดคุณลักษณะ วิธีการติดต่อสัมพันธ์กันตามลำดับ มีแผนผังตำแหน่งงานหน้าที่ประจำของแต่ละบุคคลที่แน่นอน มีสายบังคับบัญชาชัดเจน ตลอดจนขอบเขตงานความรับผิดชอบต่าง ๆ

บทบาทภาระหน้าที่ที่สำคัญของผู้บริหารในส่วนนี้ คือ การจัดหน่วยงานหรือการจัดการจัดการจัดการช่วยเหลือให้เพื่อนร่วมงาน รวมกำลังกันปฏิบัติงานให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ตามความมุ่งหมาย หากการจัดการจัดการหน่วยงานและกำหนดบทบาทหน้าที่อำนาจภายในหน่วยงานไม่แน่นอนชัดเจน จะเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานกระทบกระเทือนต่อวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน

การจัดหน่วยงานหรือองค์การจะต้องมีช่องทางที่จะสื่อสารเข้าใจกัน จัดให้มีการประสานควบคุมตลอดถึงวิธีการประเมินผลเป็นระยะ ๆ เพื่อปรับปรุงแก้ไขได้ทันที เมื่อมีข้อบกพร่อง ด้วยการตั้งกล่าว หน่วยงานจึงต้องวางโครงสร้างให้เป็นระเบียบแน่นอน โดยกำหนดเป็นแผนภูมิในการปฏิบัติ แสดงรายงานอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบอย่างชัดเจน

การจัดการจัดการหรือหน่วยงานมีองค์ประกอบหลายประการที่ผู้บริหารควรคำนึงถึง เพื่อประโยชน์ในการจัดหน่วยงานและวางรูปแบบองค์การได้เหมาะสม สนองวัตถุประสงค์ ซึ่ง สมพงษ์ เกษมสิน (2517, หน้า 108-119) ได้ให้หลักการพอสรุปได้ดังนี้

1. หน้าที่การงาน (Function) เป็นสิ่งแสดงให้เห็นความแตกต่างกันของงานแต่ละอย่าง ส่วนการกำหนดหน้าที่งานอย่างใดนั้น จะต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ขององค์การด้วย ดังนั้น หน้าที่การงานจึงหมายถึงการทำงานที่สามารถระบุได้ว่าเป็นงานประเภทใด มีความแตกต่างงานอื่น ๆ อย่างไร และสามารถทราบถึงวัตถุประสงค์หลักขององค์การนั้น ๆ ด้วย

2. การแบ่งงาน (Division of work) เป็นลักษณะเป็นการแบ่งภารกิจขององค์การมาช่วยกันปฏิบัติจัดทำเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ตามปกติหน้าที่การงานขององค์การมีมากมายที่ผู้บริหารคนเดียวจะปฏิบัติได้ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องแบ่งแยกออกเพื่อให้ผู้ร่วมงานช่วยกันปฏิบัติตามความรู้ ความสามารถ

3. การรวมและการกระจายอำนาจ จะต้องคำนึงถึงการกระทำที่เหมาะสมกับลักษณะงานที่จัด งานใดควรจัดในรูปแบบของการกระจายและงานใดควรจัดในรูปแบบการรวมอำนาจ ซึ่งจะต้องแยกพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไป

4. หน่วยงานสำคัญขององค์การ ซึ่ง ได้แก่ หน่วยงานหลัก (Line) กับหน่วยงานที่ปรึกษา (Staff) และหน่วยงานอนุกร (Auxiliary) การแบ่งงานลักษณะนี้ช่วยแยกออกตามลักษณะงาน ให้เด่นชัด ป้องกันการทำงานซ้ำซ้อน

5. ส่งเสริมสัมพันธภาพระหว่างหน่วยงานหรือและหน่วยงานที่ปรึกษา การส่งเสริมให้ทั้งสองหน่วยงานมีสัมพันธภาพเพื่อป้องกันการขัดแย้งร้าวฉานในองค์การ ทำให้งานขาดประสิทธิภาพ ฉะนั้นผู้บริหารควรใช้เทคนิคการบริหารสร้างสัมพันธภาพจึงเป็นสิ่งสำคัญ

6. สายการบังคับบัญชา (Chain of command) บางที่เรียก Line of authority หรือ Hierarchy ซึ่งหมายถึง การแสดงให้ทราบว่าสัมพันธภาพของการติดต่อสื่อสารข้อความจากผู้บังคับบัญชาแต่ละหน่วยงานมีลักษณะและทางเดินอย่างไร มีการควบคุมรับผิดชอบอย่างไร แต่ละตำแหน่งหน้าที่มีความรับผิดชอบลดหลั่นกันอย่างไร เป็นต้น

7. ช่วงบังคับบัญชา (Span of control) เป็นสิ่งแสดงให้ทราบถึงผู้บังคับบัญชาคนหนึ่ง มีขอบเขตรับผิดชอบเพียงใด มีผู้อยู่ใต้บังคับบัญชากี่คน มีหน่วยงานที่หน่วยงาน สิ่งเหล่านี้จะทำให้ทราบว่ามีการบังคับบัญชากว้างหรือแคบเพียงใด

8. เอกภาพทางการบริหาร (Unity of command) หมายถึง การบริหารงานที่อำนาจควบคุมบังคับบัญชารวมอยู่ที่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือคณะบุคคลคณะหนึ่งคณะใด โดยเด็ดขาด ทั้งนี้ป้องกันการขัดแย้ง ความรับผิดชอบและการปฏิบัติงานก้าวก่ายซ้ำซ้อน ฉะนั้นหากจัดให้อำนาจควบคุมและความรับผิดชอบมารวมกัน ณ ที่ใดที่หนึ่ง ถือว่าการบริหารงานนั้น ๆ มีเอกภาพในทางบริหาร

หลักการทั้ง 8 ประการดังกล่าวเป็นข้อเตือนใจผู้บริหารทุกระดับ ให้มีความตระหนักรู้ตลอดเวลาในการดำเนินงานด้วยความรอบคอบ มีความสมบูรณ์ อันจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพที่ดีต่อหน่วยงาน

3. Staffing คือ การบริหารเกี่ยวกับคนหรือเจ้าหน้าที่ทุกประเภท รวมถึงการสรรหาคนทำงาน การแต่งตั้ง การฝึกอบรม การให้ขวัญกำลังใจ การเลื่อนขั้นตำแหน่ง ตลอดจนการให้พ้นจากการทำงาน

ในฐานะผู้บริหาร ที่จะต้องรับผิดชอบจัดคนเข้าทำงานหลังจากการจัดองค์การเสร็จสิ้นแล้ว และการที่จะทำให้การปฏิบัติเกิดผลก็มีประสิทธิภาพประสิทธิผล ขึ้นอยู่กับความสามารถหรือความพร้อมเพรียงของตัวบุคคล ฉะนั้น จึงเป็นหน้าที่ของบริหารที่จะต้องเลือกเฟ้นตัวบุคคลที่มีคุณสมบัติที่ดี มีประสิทธิภาพเข้าปฏิบัติงาน ซึ่งกระบวนการจัดคนเข้าทำงานเป็นขั้นตอนต่อเนื่องจากการวางแผน และการจัดองค์การ โดยเฉพาะวงการศึกษา ถือว่าการบริหารบุคคลเป็นหัวใจของการบริหาร เพราะความสำเร็จของงานขึ้นอยู่กับคนเป็นปัจจัยสำคัญ บรรดาวัสดุสิ่งก่อสร้างอาคารสถานที่ ครุภัณฑ์และการเงิน ถึงแม้ว่าจะมีสมบูรณ์มากเพียงใดก็จะปราศจากความหมาย หากบุคคลที่จะเป็นผู้ใช้สิ่งเหล่านี้ ไม่มีความสามารถเพียงพอหรือขาดขวัญ ขาดกำลังใจที่จะร่วมมือกันปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน ผู้บริหารที่ดีมีคุณภาพ คือผู้มีความรู้ความสามารถสูงในการที่จะจูงใจคนหรือเจ้าหน้าที่ร่วมมือกันปฏิบัติงานอย่างมีคุณภาพ

เมื่อพิจารณาความดังกล่าวจะเห็นว่าการจัดหาคนเข้าทำงานนั้น มองในแง่ของการบริหาร คือ การบริหารบุคคลเพราะเป็นการปฏิบัติเกี่ยวกับคนตั้งแต่เข้าสู่หน่วยงานหรือองค์การ จนกระทั่งพ้นจากหน่วยงาน แต่ภิญโญ สาร (2514, หน้า, 242-243) ได้กล่าวในเรื่องนี้ไว้ว่า

การบริหารงานบุคคลคือ การใช้คนทำงานให้ได้ผลดีที่สุดในเวลานั้นที่สุด สิ้นเปลืองเงินและวัสดุน้อยที่สุด ในขณะที่เดียวกันคนที่เราใช้นั้นก็มีความสุข มีความพอใจที่จะให้ผู้บริหารใช้ พยายามที่จะทำงานตามที่ผู้บริหารต้องการ หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ การบริหารให้บรรดาบริการต่าง ๆ ของฝ่ายผู้ให้การศึกษาดำเนินไปด้วยดี และเกิดประโยชน์สมควรตามความมุ่งหมายของวงการศึกษา โดยอาศัยเทคนิคในการคัดเลือกบุคคลที่จะมาทำงานให้เหมาะสมและเทคนิคในการพัฒนาบุคคลที่มีอยู่แล้ว ให้มีความรู้ความสามารถที่จะทำงานให้เกิดประโยชน์ ขณะเดียวกันก็ส่งเสริมให้คนเหล่านั้นมีความเจริญก้าวหน้า ได้รับผลตอบแทนที่พอใจ และมีความสุขในการทำงาน

ขอบข่ายการบริหารงานบุคคลว่าที่จริงแล้วมี 4 ลักษณะ คือ การให้ได้มาซึ่งบุคคล การบำรุงรักษา การพัฒนา และการให้พ้นจากงาน (ภิญโญ สาร, 2517, หน้า 9) แต่ในส่วนของ

องค์การเกี่ยวกับการศึกษา โดยเฉพาะโรงเรียนนั้นบางขั้นตอนเกี่ยวข้องน้อยมากหรือไม่เกี่ยวข้องเลย เช่น การให้ไดมาซึ่งบุคคลซึ่งเป็นเรื่องของหน่วยงานการบริหารบุคคล หน่วยเหนือเป็นผู้ดำเนินการแทนทั้งสิ้น หน่วยงานระดับโรงเรียนมีหน้าที่เข้าสู่หน่วยงานเพียงประการเดียว ฉะนั้นจึงจะขอยกมากกว่าเฉพาะขอบข่ายที่โรงเรียนเกี่ยวข้องมากที่สุดเท่านั้น

การบำรุงรักษาบุคลากร

โรงเรียนเป็นหน่วยงานทางการศึกษา มีหน้าที่รับบุคลากรเข้ามาใหม่จากที่หน่วยเหนือส่งมาให้ หน้าที่แรกที่ผู้บริหารโรงเรียนควรทำ คือ การจูงใจบุคลากรที่เข้ามาสู่หน่วยงาน ซึ่งหมายถึงความพยายามอย่างมีระบบที่จะลดปัญหาต่าง ๆ ที่เผชิญหน้าบุคลากรใหม่ เพื่อให้เขาได้ปฏิบัติงานให้ได้ดี ขณะเดียวกันให้เขามีความสุขพอใจกับงานที่ได้รับมอบหมาย การจูงใจเข้าสู่หน่วยงาน บางที่เรียกกันกับคำว่าปฐมนิเทศ ซึ่งมีความหมายคล้าย ๆ กัน คือ กระบวนการให้การช่วยเหลือเขาให้มีความรู้สึกมั่นคงในหน่วยงาน รู้สึกมีส่วนร่วมการเป็นเจ้าของมีฐานะเป็นบุคคลสำคัญคนหนึ่งที่จะทราบข้อมูลจำเป็น ทราบสภาพแวดล้อมของหน่วยงานนั้น ๆ กระบวนการนี้ เริ่มขึ้นตั้งแต่วันแรกและสิ้นสุดเมื่อบุคลากรสามารถปรับตัวเป็นสมาชิกที่ดีของหน่วยงาน

ในการบำรุงรักษาบุคลากรนั้น ผู้บริหารโรงเรียนควรจะต้องคิดอยู่เสมอว่า ทำอย่างไรจึงจะให้บุคลากรอยู่กับโรงเรียนให้นานที่สุด และตลอดเวลาที่อยู่ร่วมกัน ให้เขาปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ สิ่งต่าง ๆ ดังกล่าว โรงเรียนสามารถกระทำได้โดยการสร้างสิ่งจูงใจซึ่งมีหลายประการ ดังที่ ภิญญู สาธร (2514, หน้า 247-249) กล่าวไว้พอสรุปได้ดังนี้

1. สิ่งจูงใจที่เป็นวัตถุ ได้แก่ วัสดุสิ่งของ เงิน สิ่งจูงใจเหล่านี้หากมีการให้โดยปราศจากคำชมสรรเสริญประกอบว่าเขาทำความดีอะไร จะส่งผลให้การปฏิบัติงานพัฒนาจะมีน้อย นอกจากนั้นการที่บางคนได้รับบางคนไม่ได้รับ หรือรับไม่เท่ากัน ควรแสดงเหตุผล มิฉะนั้นจะเป็นการทำลายน้ำใจกันมากกว่า

2. สิ่งจูงใจที่เป็นโอกาส ได้แก่การให้โอกาสที่มีชื่อเสียงดีเด่นในเกียรติยศ ซึ่งอำนาจการตัดสินใจ โอกาสที่ได้ตำแหน่งงานสูง สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้มีประโยชน์ในการจูงใจที่จะปฏิบัติงานดีขึ้นได้ บางที่บางคนความต้องการทางวัตถุอาจจะอิ่มตัว การเสริมแรงด้านนี้น่าจะมีคุณประโยชน์

3. สิ่งจูงใจสภาพการทำงานอาศัยวัตถุ ได้แก่ การให้ที่นั้งทำงานที่เหมาะสมเป็นส่วนตัว ตลอดจนเครื่องอำนวยความสะดวก เช่น พัดลม นิมฟ์ติด หรืออำนาจบางอย่างที่สามารถกระจายได้ หรืออื่น ๆ ที่บางโรงเรียนมีกำลังความสามารถที่จะจัดให้ได้

4. สิ่งจูงใจสภาพการทำงานไม่อาศัยวัตถุ เช่น คณะครู อาจารย์มีความสามานสามัคคี เป็นน้ำหนึ่ง ในเดียวกัน ช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการปฏิบัติงาน ไม่มีการแบ่งพรรคแบ่งพวก ลดช่องว่างระหว่างผู้บริหารกับบุคลากรในโรงเรียนแคบเข้า สร้างบรรยากาศแห่งความเป็นมิตร เคารพซึ่งกันและกันอย่างจริงใจและจริงจัง จัดสภาพการทำงานให้ตรงกับทัศนคติ และวิธีปฏิบัติ โดยปกติของครู ตามหลักจิตวิทยาสังคม บุคคลจะไม่ให้ความร่วมมือในการปฏิบัติงานหากมีความรู้สึกว่าถูกบังคับ และลักษณะวิธีปฏิบัติถ้าผิดปกติวิสัย หรือขัดกับทัศนคติที่เคยทำจะขาดการให้ความร่วมมือด้วยเช่นกัน

5. สร้างแรงจูงใจให้บุคลากรมีความรู้สึกว่าคุณเป็นส่วนหนึ่งของ โรงเรียน ในการพัฒนา ไม่ว่าจะเป็นการสร้างชื่อเสียง เช่น ด้านการกีฬา ด้านการเรียนการสอน หรืออื่น ๆ โรงเรียน ควรให้บุคลากรมีส่วนร่วมในการวางแผน มีส่วนร่วมในการกำหนดขั้นตอนต่าง ๆ เมื่อประสบความสำเร็จจะมีการชมเชยยกย่อง หากประสบความสำเร็จล้มเหลวมิใช่ซ้ำเติมตึงนินทา ควรให้กำลังใจแก้ไข เป็นต้น

การพัฒนาบุคลากร

บุคลากรในโรงเรียนประกอบด้วย คณะครูอาจารย์และนักการภารโรง ถึงแม้ว่าจะมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานเพียงใดก็ตาม แต่กาลเวลาผ่านไปนาน ๆ บรรดาความรู้ ความชำนาญย่อมอ่อนลงเป็นธรรมดา หรือบางทีการทำงานจำเจ ก็จะทำให้เกิดความเบื่อหน่าย การได้เปลี่ยนแปลง การออกไปพบปะสังสรรค์กับบุคลากรโรงเรียนอื่น ๆ เสียบ้างจะช่วยให้มีความสดชื่น มีพลังและน้ำใจเกิดขึ้น ฉะนั้น การให้บุคลากรได้มีโอกาสเข้ารับการพัฒนาโดยการฝึกอบรม หรือ การเชิญวิทยากรมีความชำนาญบรรยาย หรือ การจัดให้มีการทัศนศึกษาดูงานเป็นครั้งคราวจะมีส่วนให้บุคลากรมีความสนิทสนมรู้จักกัน ทำให้บรรยากาศของการทำงานเป็นไปอย่างฉันทมิตร น่าจะส่งผลดีต่อการปฏิบัติงาน ฉะนั้น จึงจำเป็นที่ผู้บริหารโรงเรียนควรพิจารณา ทั้งนี้เพื่อให้บุคลากร เข้มแข็งกันสมัยอยู่เสมอ

การพัฒนาบุคลากรนั้นตามหลักการทฤษฎีประกอบไปด้วย การฝึกอบรมพัฒนาก่อนปฏิบัติการ และการฝึกอบรมพัฒนาระหว่างปฏิบัติการ (ภิญโญ สาธร, 2514, หน้า 251) และในส่วนของโรงเรียนนั้น ใช้หลักการพัฒนาระหว่างการปฏิบัติการ ซึ่งพอสรุปจากแนวคิดของ ภิญโญ สาธร (2514, หน้า 253-255) ได้ดังต่อไปนี้

1. การศึกษางานพร้อม ๆ กับการปฏิบัติ เป็นวิธีการสะดวกและง่ายต่อการปฏิบัติโดยปราศจากการสอนจากผู้อื่น เช่น ข้าราชการตำรวจที่สำเร็จสถาบันการศึกษามีการบรรจุเป็นตำรวจปฏิบัติหน้าที่ประจำสถานีตำรวจทันที มีปัญหาการปฏิบัติ มีการหารือจากรุ่นพี่ หรือคอยสังเกตการปฏิบัติงานของเพื่อนร่วมงานจะเกิดความรู้ความชำนาญ หรือ อาจมีปัญหาในเรื่องระเบียบแบบแผน กฎหมาย สามารถค้นหาจากตำราจะเกิดความรู้ความชำนาญไปเอง

2. วิธีปฐมนิเทศ เป็นวิธีการที่จะต้องให้ชั้นเรียน กล่าวคือพอมีการบรรจุคนเข้าทำงานก่อนส่งไปปฏิบัติงานหน่วยงานนั้น ๆ จัดให้มีการชี้แนะชั่วคราวระยะเวลาหนึ่ง อาจจะเป็นหนึ่งสัปดาห์ หรือ เป็นวันแล้วแต่ความเหมาะสม ซึ่งวิธีการนี้เหมาะสำหรับการบรรจุคนเข้าทำงานในลักษณะเดียวกัน และมีคนเป็นจำนวนมาก เช่น การบรรจุ ข้าราชการครูก่อนส่งไปปฏิบัติงานที่โรงเรียน เป็นต้น

3. วิธีให้ทำงานในฐานะผู้ช่วยไปพลางก่อน วิธีการเช่นนี้ใช้กันมากในวงการช่างเทคนิค หรือวงการอาชีพชั้นสูง เช่น ให้ทำหน้าที่ผู้ช่วยผู้บริหารโรงเรียน หรือทำหน้าที่ หัวหน้าฝ่าย หัวหน้าหมวดวิชาต่าง ๆ แล้วพิจารณาคัดเลือกขึ้นเป็นผู้บริหารโรงเรียนอันดับต่อไป

4. การฝึกงานระหว่างรับการศึกษาภาคทฤษฎีก่อนบรรจุในตำแหน่งที่สูงขึ้น เช่น สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ คัดเลือกคนที่จะบรรจุเป็นผู้บริหารโรงเรียนเข้ารับการอบรมสัมมนา ตามหลักสูตรที่สำนักงานข้าราชการครูกำหนด ซึ่งตามปกติผู้เข้าอบรมสัมมนาจะได้รับความรู้ภาคทฤษฎี แล้วออกฝึกเป็นเวลาเดือนหรือเป็นปี ระหว่างฝึกงานต้องกลับไปเข้าชั้นเพื่ออภิปรายปัญหาที่ประสบระหว่างฝึกงานกับอาจารย์ภาคทฤษฎี

5. วิธีการฝึกอบรมระยะสั้น วิธีนี้ใช้กรณีหน่วยงานขาดแคลน เช่น การฝึกอบรม ข้าราชการครูประถมศึกษาในหลักสูตรการเรียนการสอนระดับมัธยมศึกษาตอนต้นในโครงการขยายโอกาสทางการศึกษา ของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เป็นต้น

6. อนุญาตให้ศึกษาในสถานศึกษานอกเวลาว่าง หรืออนุญาตให้ใช้เวลาบางส่วนไปรับการศึกษาเพิ่มเติม เช่น การศึกษาภาคค่ำหรือใช้เวลาเรียนวันหยุดเสาร์อาทิตย์ หรือปิดเทอมภาคฤดูร้อน

7. ให้ลาศึกษาต่อเพิ่มเติม วิธีนี้เป็นการเพิ่มวุฒิของบุคลากรในหน่วยงาน ให้มีความรู้ดีขึ้น หรือได้รับความรู้ใหม่ ๆ ให้ทันกับวิทยาการที่พัฒนาขึ้น เช่น การอนุญาตให้ลาศึกษาต่อในสถาบันที่เปิดสอน โดยใช้เวลาเต็ม เป็นต้น

นอกจากนี้การพัฒนาบุคลากรระหว่างการปฏิบัติงาน อาจจะใช้วิธีการจัดให้มีการประชุม อบรม สัมมนา เพิ่มพูนความรู้ หรือจัดให้มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกัน ในการแก้ไขปัญหาที่ประสบระหว่างปฏิบัติงาน เป็นอีกวิธีหนึ่งที่หน่วยงานสามารถที่จะกระทำได้

4. Directing หมายถึงการวินิจฉัยสั่งการหลังจากได้วิเคราะห์งาน โดยรอบคอบแล้ว รวมทั้งการติดตามดูแลให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งหรือแผนงานนั้น ๆ หรือ หมายถึง การที่ผู้บังคับบัญชา หรือหัวหน้างานมอบหมายให้ผู้ใต้บังคับบัญชา หรือผู้ร่วมงานปฏิบัติจัดทำ โดยอาจแนะนำวิธีปฏิบัติให้ด้วย เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยดีและบรรลุเป้าหมายขององค์การ (สมพงษ์ เกษมสิน, 2517, หน้า 183)

ผู้บริหารหรือหัวหน้างานจำเป็นที่จะต้องใช้ศิลปะเข้าช่วยในการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับภารกิจอยู่เสมอ ทฤษฎีการบริหารมักจะชี้แนะให้มีการยกย่องผู้ปฏิบัติงานแม้แต่ทฤษฎีการบริหารยุคดั้งเดิม ก็ให้ความสำคัญเรื่องนี้ ฉะนั้น ผู้บริหารจึงจำเป็นจะต้องศึกษาให้เกิดความซาบซึ้งถึงกระบวนการที่ถูกต้องและเหมาะสม รวมถึงการตระหนักถึงความสำคัญอันจะเป็นการเสริมสร้างการบริหารให้มีประสิทธิภาพสูงส่งยิ่งขึ้น กระบวนการดังกล่าวคือ การวินิจฉัยสั่งการ

การวินิจฉัยสั่งการ เป็นเรื่องสำคัญสำหรับภาวะผู้นำ เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นอยู่เสมอในการบริหาร การวินิจฉัยสั่งการเป็นเรื่องที่มีขอบเขตกว้างขวางครอบคลุมถึงการวินิจฉัยสั่งการทางกลยุทธ์ การตัดสินใจทางบริหารและการตัดสินใจในทางปฏิบัติการ (สมพงษ์ เกษมสิน, 2517, หน้า 191)

ในวงการศึกษาวิจัยสังการของผู้บริหารตามแนวคิดของ ภิญโญ สาร (2514, หน้า 144) สรุปได้ว่า ส่วนมากอาศัยตัวบทกฎหมาย ระเบียบ หรือกฎอย่างอื่น แนวนโยบายตลอดถึง ประเพณีที่เคยปฏิบัติมาเป็นประจำเป็นหลักหรือแนวทาง ทั้งนี้อาจมีทั้งตัวอย่างในอดีต หรือไม่มี หรือมีแต่ได้ดัดแปลงให้เหมาะสมกับกาลเวลา ฉะนั้น การตัดสินใจที่ดีควรใช้ข้อมูลข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องเป็นแนวพิจารณา มีวัตถุประสงค์อย่างแน่ชัด และมีเหตุผลอย่างรอบด้าน การตัดสินใจสังการคือการเลือกหลาย ๆ ทาง ให้เหลือทางที่ดีที่สุดเพียงทางเดียว ด้วยเหตุนี้ เหตุผลที่มาสนับสนุนให้ผู้บริหารเลือกจึงควรมีเพียงพอกว้างขวางที่สุดเท่าที่จะมากได้

การตัดสินใจหรือการวิจัยสังการเพื่อแก้ปัญหาใด ๆ นั้น ธงชัย สันติวงษ์ (2533, หน้า 196-197) ได้กล่าวถึงมี 4 ขั้นตอน คือ

1. ศึกษาถึงตัวปัญหาหรือเรื่องที่จะตัดสินใจ
2. ค้นหาวิธีการแก้ปัญหาหลาย ๆ วิธี
3. ประเมินทางเลือกวิธีต่าง ๆ ในข้อ 2
4. คัดเลือกให้เหลือวิธีการที่ดีที่สุดเพื่อแก้ปัญหานั้น ๆ

ผู้บริหารการศึกษาทุกระดับ พึงระลึกอยู่เสมอว่าการตัดสินใจไม่ควรตัดสินใจแต่เพียงผู้เดียวอย่างน้อยจะต้องเปิดโอกาสให้ผู้ร่วมงานมีส่วนร่วมเกี่ยวข้อง ซึ่งเขาเหล่านั้นจะต้องได้รับผลจากการตัดสินใจ ได้มีส่วนออกความคิดเห็น หรือ เสนอข้อมูลให้พิจารณาประกอบการตัดสินใจในเรื่องนั้น ๆ ดัง ภิญโญ สาร (2514, หน้า 146) กล่าวไว้ว่า

การเปิดโอกาสให้ผู้ร่วมงานมีส่วนร่วมในการตัดสินใจสังการของผู้บริหาร มักเกี่ยวข้องกับ การกำหนดนโยบาย หรือวางนโยบายและเรื่องเกี่ยวกับการรับนโยบายไปปฏิบัติ ประการแรก การวางนโยบายทุกคนในหน่วยงานควรมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นซักถาม เพราะนโยบายมีผลกระทบต่อคนส่วนใหญ่ ส่วนการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น ควรมีขอบเขตของการมีส่วนร่วมแคบลงไป แนวปฏิบัติควรมอบให้คนส่วนน้อยที่ได้รับมอบหมายในเรื่องนั้นๆ มาร่วมแสดงความคิดเห็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิบัติแต่ละเรื่อง ต้องอาศัยความรู้ ความชำนาญ หากเปิดกว้างอาจทำให้ไขว้เขวได้

การที่ทุกคนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ นอกจากจะทำให้การตัดสินใจผิดพลาดน้อยเกินความแม่นยำ แล้วยังเป็นประโยชน์ในการบำรุงขวัญ ช่วยให้ผู้ร่วมงานร่วมมือกับผู้บริหารมากขึ้นด้วย เพราะผู้ร่วมงานมีความรู้สึกเป็นเจ้าของเรื่องรับผิดชอบอย่างเต็มที่ ซึ่งส่งผลต่อการปฏิบัติเกิดประสิทธิภาพดีขึ้นด้วย

ในเรื่องที่ผู้บริหารเปิดโอกาสให้เพื่อนร่วมงาน มีส่วนร่วมในการตัดสินใจนั้น ภิญโญ สาร (2514, หน้า 147) ให้ความเห็นว่า

การเปิดโอกาสให้ทุกคนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในของผู้บริหาร ไม่ได้หมายความว่าเป็นการมอบอำนาจตัดสินใจได้ผู้ใดผู้หนึ่ง โดยเฉพาะ แต่เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ร่วมงานมีส่วนร่วมในกระบวนการ ส่วนอำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้าย และอำนาจในการที่จะเลือกตัวบุคคลที่จะเข้ามาร่วมออกความคิดเห็น และตัดสินใจยังอยู่ที่ผู้บริหารทุกประการ ในการนี้ผู้บริหารจะต้องทำความเข้าใจกับผู้ร่วมงานให้ดี อย่าให้เกิดความเข้าใจผิดว่าผู้บริหารมอบอำนาจเต็มให้เป็นอันขาด

โดยสรุป การวินิจฉัยสั่งการเป็นกระบวนการสำคัญเป็นหัวใจของการบริหารงาน และกระบวนการอื่น ๆ เป็นกระบวนการสนับสนุนการตัดสินใจทั้งสิ้น แต่อย่างไรก็ตามหลังจากการตัดสินใจแล้ว เพื่อให้องค์การบรรลุเป้าหมายจะต้องมีกระบวนการสั่งการและการดูแลควบคุม ซึ่งจะขอยกมากล่าวพอเป็นแนวทางดังต่อไปนี้

การสั่งการ หมายถึง ภาระหน้าที่ในการใช้ความสามารถจะชักจูงคนงานให้ปฏิบัติงานอย่างดีที่สุดเพื่อให้องค์การสำเร็จผลตามวัตถุประสงค์ได้ (ธงชัย สันติวงษ์, 2533, หน้า 375) การสั่งการจะสะดวกราบรื่นต่อเมื่อเข้าใจสิ่งต่าง ๆ คือ เข้าใจถึงลักษณะของผู้นำที่จะเป็นผู้สั่งการ เข้าใจถึงกลไกพฤติกรรมของคนในองค์การที่จะต้องกำกับดูแลตลอดถึงกระบวนการติดต่อสั่งการด้วย

เรื่องเกี่ยวกับการสั่งการ สมพงษ์ เกษมสิน (2517, หน้า 183-185) ได้กล่าวไว้ซึ่งสรุปพอสังเขปดังนี้

การสั่งการมีหลายลักษณะ เช่น การสั่งการโดยตรงมักใช้กรณีมีเหตุฉุกเฉิน ต้องการให้ปฏิบัติงานโดยฉับพลันทันทีมีการควบคุมโดยเคร่งครัด หรือการสั่งการแบบขอรอง โน้มเอียงในการร้องขอ เป็นการจูงใจให้ปฏิบัติงาน หรือการสั่งการแบบเสนอแนะมีลักษณะเป็นไปในทางส่งเสริมให้ผู้ปฏิบัติงานบังเกิดความคิดริเริ่มในการทำงาน และควรใช้กับผู้ที่เคยปฏิบัติงานอยู่แล้วและเป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจในงานนั้นดีประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่ง เป็นการสั่งการแบบอาสาสมัคร ซึ่งนิยมใช้กับงานประเภทที่ต้องปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติ เป็นต้น

วิธีการสั่งการกระทำได้ทั้งการสั่งเป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งใช้ในกรณีที่ต้องการจะส่งคำสั่งให้อีกแห่งหนึ่ง โดยแนชัต หรือผู้รับคำสั่งเป็นคนหลงลืม หรือคำสั่งมีส่วนปลีกย่อยยากแก่การจดจำ หรือมีความต้องการให้ผู้รับคำสั่งเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรง หรือเป็นคำสั่งสำคัญต้องการปฏิบัติตามคำสั่งนั้นอย่างถูกต้อง อีกวิธีหนึ่งเป็นการสั่งด้วยวาจา ให้ในกรณีเป็นคำสั่งไม่มีรายละเอียด ไม่เหมาะสมที่จะเป็นลายลักษณ์อักษร ต้องการอธิบายคำสั่งให้เข้าใจยิ่งขึ้น เป็นคำสั่งที่ไม่สู้สำคัญ กระตุ้นเตือนการทำงาน

ในการปฏิบัติงาน ผู้บริหารหรือหัวหน้างานมักมีภาระหน้าที่เกี่ยวกับการสั่งการเป็นประจำ เพื่อป้องกันปัญหาหรือข้อขัดข้อง จึงควรคำนึงถึงลักษณะการสั่งการที่ดี คือ

1. ผู้ที่จะรับคำสั่งมีความสามารถมากน้อยเพียงใด
2. ภาระหน้าที่ปริมาณงานผู้รับคำสั่ง
3. มีวัสดุอุปกรณ์ที่จะช่วยปฏิบัติมีพร้อมหรือไม่
4. การสั่งควรเป็นในลักษณะสองทาง
5. ให้โอกาสผู้รับคำสั่ง ได้ใช้ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์การปฏิบัติงานได้บ้าง

5. Co - ordinating คือ การประสานสัมพันธ์ ประสานงานหน่วยงานย่อยหรืองานฝ่ายต่าง ๆ ภายในองค์การเพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพ ปราศจากการทำงานซ้ำซ้อนหรือขัดแย้ง ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความกลมกลืนอันจะส่งผลถึงการบรรลุวัตถุประสงค์หลักขององค์การ (ภิญโญ สาธร, 2514, หน้า 138)

การประสานงานมีความสำคัญยิ่งต่อการปฏิบัติงานร่วมกันภายในองค์การทุกชนิด การประสานงานเป็นการเชื่อมความสัมพันธ์บุคคล วัสดุ ตลอดจนทรัพยากรอื่น ๆ จริงอยู่การเสนอรายงานการติดต่อสื่อสาร เพื่อให้เกิดความเข้าใจ การใช้อิทธิพลหรือการจูงใจให้คนทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ มีส่วนร่วมช่วยให้การประสานงานเกิดประสิทธิภาพ

ความร่วมมือ การประสานงานเกี่ยวข้องกันมาก แต่มีความแตกต่างกันอยู่บ้าง ความร่วมมืออาศัยการมีเป้าหมายร่วมกันโดยมุ่งผลที่เกิดจากการร่วมมือ แต่การประสานงานไม่จำเป็นจะต้องมีเป้าหมายหรือหวังผลอย่างเดียวกัน การประสานงานช่วยให้รู้ซึ่งกันและกันว่าใครทำกิจกรรมอะไรจะได้ไม่เกิดการซ้ำซ้อน นอกจากนี้การประสานงานทำให้ทุกฝ่ายทุกงานมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับงานใครบ้าง เพื่อจะได้มีข้อมูลของอีกฝ่ายหนึ่งให้เกิดประโยชน์แก่งานของตนเองกรณีข้อมูลเกี่ยวข้องกัน

การประสานงานมีกระบวนการสำคัญ ๆ 3 ประการ ซึ่งภิญโญ สาร (2514, หน้า 159) กล่าวไว้สรุปได้ดังนี้

1. จัดให้มีแผนงาน โครงการสำหรับทุกคนในหน่วยงาน
2. ทุกคนมีความเข้าใจแผนงาน โครงการ เพื่อให้ทราบว่ใครทำอะไร และขณะนั้นกำลังทำอะไร
3. ทุกคนมีความเต็มใจที่จะปฏิบัติงานหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายตามแผนงาน โครงการจริง ๆ มีความรู้ความสามารถในงานนั้น ๆ

สำหรับผู้ที่ทำหน้าที่ประสานงานที่ดี จะต้องมีความรู้เกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบ แบบแผน ขนบธรรมเนียมประเพณีที่เคยปฏิบัติมา หน่วยงานมีจรรยาวิชาชีพอ่างไร งานภายในองค์การมีอะไรบ้าง จะต้องทราบและรู้อย่างกว้างขวางหรือมากพอที่จะเสนอแนะได้ การประสานเป็นการใช้ภาวะผู้นำของผู้บริหาร ที่จะนำเอาทรัพยากรในการบริหารงานที่มีอยู่ มาใช้ในการทำงานให้มีลักษณะสมานฉันท์ เพื่อให้งานแต่ละจุดมีการสอดคล้องสัมพันธ์อย่างมีประสิทธิภาพ

6. Reporting หมายถึง การเสนอรายงานไปยังผู้บริหารหรือผู้บังคับบัญชาหน่วยเหนือขึ้นไป หรือจัดทำแจ้งไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้ง เบื้องบน เบื้องล่าง การเสนอรายงาน

ความก้าวหน้าทุกระยะจะทำให้เกิดความสะตอกแก่การประสานงาน อีกประการหนึ่ง "การเสนอรายงานให้ผู้ร่วมงานได้ทราบจะเป็นการสร้างความเข้าใจอันดีร่วมกัน ถือเป็น การบำรุงขวัญไปในตัว การเสนอรายงานจำเป็นต้องมีการบันทึกเป็นหลักฐาน มีการวิจัยประเมินผล และการตรวจสอบทุกระยะจะทำให้การจัดการทำรายงานถูกต้องสมบูรณ์" (ภิญโญ สาธร, 2514, หน้า 139)

ในวงการศึกษาโดยเฉพาะหน่วยงานทางการศึกษา การจัดให้มีการรายงานสามารถกระทำได้โดยเป็นทางการ เช่น การแต่งตั้งคณะกรรมการติดตามประเมินผลรายงานให้ทราบลักษณะหนึ่ง หรืออาจจะใช้วิธีการส่งการให้สรุปแล้วรายงานโดยตรงอีกลักษณะหนึ่งเป็นการปฏิบัติอย่างไม่เป็นทางการโดยอาศัยสภาวะผู้นำนอกแบบ อาจจะเป็นการพบปะส่วนตัวแล้วสอบถามความก้าวหน้าของงาน หรืออาจจะพบปะขณะที่นั่งรับประทานอาหารร่วมกัน ใช้เทคนิควิธีการพูดคุยถึงเรื่องการปฏิบัติงานบ้างเป็นบางครั้ง ก็จะสามารถทราบความก้าวหน้าของการปฏิบัติงานได้โดยวิธีการหนึ่ง

การประเมินผลและการรายงานถือเป็นขั้นตอนสุดท้ายที่จะทำให้ทราบว่า แผนงานโครงการที่วางไว้ นั้นไปได้มากน้อยแค่ไหน มีปัญหาอุปสรรคขัดข้องหรือไม่ มีทรัพยากรพอเพียงตลอดถึงมีผลกระทบด้านอื่น ๆ อย่างไรนั้น ฉะนั้น การประเมินผลจึงจะอยู่แทบทุกขั้นตอนของการดำเนินงาน จึงมีหลายลักษณะหลายแนวคิด ซึ่งพอสรุปจากแนวคิด สปช. (2527, หน้า 7) ได้ดังนี้

1. การประเมินมุ่งที่ผล อันได้แก่

1.1 ผลที่กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์

1.2 ผลที่เกิดขึ้นทั้งที่กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์ และผลกระทบข้างเคียง

1.3 ผลกระทบนอกเหนือที่กล่าวมา

2. ประเมินความแตกต่างของสภาพก่อนดำเนินการ และหลังดำเนินการ อาจกระทำได้ โดยการวิจัย

3. ประเมินทั้งระบบเป็นการประเมินในวงกว้าง ซึ่งเป็นที่นิยมแพร่หลายโดยเน้น 4 จุด เรียกว่าประเมินแบบซีป (CIPP Model) คือ Context, Input, Process และ Product แล้วสรุปออกมาเรียกว่าประมวลผลในรูปเชิงปริมาณแล้วนำไปวิเคราะห์ โดยมีทางสถิติเปรียบเทียบกับมาตรฐานที่กำหนด ทำการประเมินค่าออกมาในเชิงคุณภาพเสนอเป็นรายงาน อาจเสนอรูปตาราง กราฟ แผนภูมิ ข้อสรุป ข้อเสนอแนะ

7. Budgeting หมายถึง การจัดทำงบประมาณการเงิน การวางแผนหรือโครงการใช้จ่ายเงิน การบัญชีตลอดถึงการบัญชีการควบคุมดูแลการใช้จ่ายเงินโดยรอบคอบ รัดกุม

คำว่า งบประมาณ เป็นคำที่เข้าใจกันโดยทั่วไป แต่ถ้าหากจะถามว่าคืออะไร หลายท่านจะต้องหยุดคิดและคำตอบที่ได้อาจจะมีความแตกต่างกันตามพื้นฐานของผู้ตอบ แต่เมื่อพิจารณาตามความเป็นจริง งบประมาณมีความหมายได้หลายนัย เช่น ตามพจนานุกรมฉบับบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 ให้ความหมายว่า งบประมาณ คือ บัญชีหรือจำนวนเงินที่กำหนดไว้เป็นรายรับและรายจ่าย แต่ในแง่ของแผนหมายถึง แผนการใช้จ่ายทรัพยากรของรัฐในการที่จะดำเนินการใด ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดในช่วงเวลาหนึ่ง ส่วนในแง่ของบัญชีงบประมาณ คือ การแสดงรายรับรายจ่าย

อย่างไรก็ตามพอสรุปได้ว่างบประมาณ หมายถึง แผนการที่เกี่ยวกับการรับและจ่ายเพื่อดำเนินการของหน่วยงานหรือองค์การในช่วงของระยะเวลาหนึ่งในเวลาใด แล้วแต่จะกำหนด

งบประมาณมีขอบเขตครอบคลุมหลายประการ คือ การจัดตั้งงบประมาณ การจัดสรรงบประมาณ การใช้และการติดตามการใช้ และประการสุดท้าย คือ การรายงานการใช้งบประมาณ

การจัดงบประมาณประจำปีปกติกระทำในรูปแผนพัฒนาประจำปี ซึ่งการจัดทำแผนจะต้องทำการวิเคราะห์สถิติ ข้อมูลพื้นฐาน ตลอดถึงเหตุผลความจำเป็น ซึ่งมาจากเบื้องล่างขณะเดียวกันจะต้องคำนึงถึงกรอบบังคับระดับเบื้องต้นด้วยกล่าวคือ วงเงินของประเทศ นโยบายต่าง ๆ ได้แก่ นโยบายของรัฐบาล กระทรวง กรม ตลอดถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมถึงแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติที่กำลังใช้อยู่ในขณะนั้นด้วย

เมื่อองค์การ หรือหน่วยงานอาศัยหลักการดังกล่าวจัดทำแผนพัฒนาประจำปี ซึ่งถือว่าเป็นแผนของงบประมาณเสร็จเรียบร้อยแล้ว เสนอไปตามลำดับจนถึงกระทรวง กระทรวงนำเสนอสำนักงบประมาณ สำนักงบประมาณวิเคราะห์เสนอคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ตามลำดับ

เมื่อหน่วยงานระดับกรมเสนอขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีไปยังสำนักงบประมาณ และได้รับอนุมัติจากรัฐสภาจนประกาศเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว หน่วยงานระดับกรมจะพิจารณาจัดสรรงบประมาณดังกล่าวให้หน่วยงานระดับรองลงไป เพื่อนำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ซึ่งมี 2 ลักษณะ คือ การจัดสรรโดยระบุรายละเอียด เช่น ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง เป็นต้น อีกลักษณะหนึ่งไม่มีการระบุรายละเอียด เช่น ค่าครุภัณฑ์ ค่าตอบแทนใช้สอยวัสดุ ซึ่งการจัดสรรทั้ง 2 ลักษณะดังกล่าวจะต้องคำนึงถึงองค์ประกอบสำคัญ ๆ ดังนี้

1. นโยบาย
2. เกณฑ์และเงื่อนไขการจัดสรร
3. สถิติข้อมูล
4. เหตุผลอื่น ๆ

สำหรับการใช้ ติดตามการใช้งบประมาณตลอดถึงการรายงานการใช้งบประมาณของหน่วยงาน โดยเฉพาะทางราชการมีระเบียบแบบแผนควบคุมการปฏิบัติอย่างละเอียดมาก ตลอดถึงการวางมาตรการต่าง ๆ อย่างรอบคอบ ซึ่งเนื้อหาสาระมากมาย ไม่สามารถจะนำมากล่าวในที่นี้

งบประมาณในการบริหารโครงการกิจกรรมประชาธิปไตยในโรงเรียนประถมศึกษาในสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการได้ใช้จ่ายมาตั้งแต่เริ่มโครงการปีงบประมาณ 2528 จนถึงงบประมาณปี 2535 ไปแล้วทั้งสิ้น 25.1 ล้านบาท แบ่งเป็น ค่าวัสดุ 11 ล้านบาท ค่าใช้สอย 13 ล้านบาท และค่าตอบแทน 1.1 ล้านบาท ซึ่งนับว่าเป็นงบประมาณที่มากแต่ก็ถือว่าเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการบริหารประการหนึ่งนอกเหนือจากการจัดการ บุคลากร และวัสดุอุปกรณ์ ทั้งนี้สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2530, หน้า 2) ตั้งวัตถุประสงค์ไว้ 3 ประการ คือ

1. เพื่อให้โรงเรียนประถมศึกษาในสังกัดจัดกิจกรรมการเรียนการสอน เพื่อพัฒนาประชาธิปไตยโรงเรียนควบคู่กับการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน ตามหลักสูตรประถมศึกษา พุทธศักราช 2521
2. เพื่อให้นักเรียนประถมศึกษาได้ฝึกปฏิบัติจริง ในเรื่องวิถีชีวิตประชาธิปไตย และระบบประชาธิปไตย
3. เพื่อเสริมสร้างให้นักเรียนมีพฤติกรรมประชาธิปไตย ตามคุณลักษณะที่ต้องการเน้น คือ คารวะธรรม สามัคคีธรรม ปัญญาธรรม

นอกจากนี้ตามโครงการในปีงบประมาณ 2535 ยังได้ตั้งเป้าหมายไว้ว่านักเรียนทุกคนประพฤติปฏิบัติตนตามวิถีชีวิตประชาธิปไตยตามเกณฑ์พฤติกรรมที่คาดหวังไว้ 80 % และครูทุกคนประพฤติปฏิบัติตนตามวิถีชีวิตประชาธิปไตย เพื่อเป็นแบบอย่างแก่นักเรียน การจัดการเรียนการสอนดำเนินการสอดแทรกกับกิจกรรมกลุ่มประสบการณ์ต่าง ๆ ตามปกติ

สำหรับจุดเน้นตามวัตถุประสงค์ 3 ประการ คือ การวรรกรรม สำนึกศีลธรรม และ บัณฑิตธรรม นั้น สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติหวังไว้ว่า หากนักเรียนประถมศึกษา ผ่านจุดประสงค์ที่ตั้งไว้จะมีพฤติกรรม ดังนี้

1. ด้านการวรรกรรม จะมีพฤติกรรมที่แสดงออก คือ เคารพในสถาบันพระมหากษัตริย์ ได้แก่ การแสดงความเคารพเทอดทูนสถาบันพระมหากษัตริย์ในทุกโอกาส การร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ที่จัดเพื่อแสดงความจงรักภักดีต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ในโอกาสวันสำคัญต่าง ๆ การไปรับเสด็จ เมื่อพระมหากษัตริย์หรือพระบรมวงศานุวงศ์เสด็จไปในถิ่นที่อยู่หรือบริเวณใกล้เคียง การปฏิบัติต่อสัญลักษณ์ที่แสดงถึงสถาบันพระมหากษัตริย์ เช่น ธงชาติ พระบรมฉายาลักษณ์ เป็นต้น ด้วยความเคารพ เมื่อได้ยินหรือเห็นบุคคลใดแสดงกิริยา วาจา หรือ มีการกระทำอันไม่สมควรต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ต้องกล่าวตักเตือนและห้ามไม่ให้ปฏิบัติเช่นนั้นอีก

เคารพซึ่งกันและกันทางกาย ได้แก่ การแสดงการเคารพซึ่งกันและกัน เช่น การทักทาย การให้เกียรติผู้อื่น การแสดงความเคารพแก่บุคคลซึ่งอาวุโสกว่า การให้การต้อนรับแก่บุคคลและการแสดงความเอื้อเฟื้อซึ่งกันและกัน

เคารพกันทางวาจา ได้แก่ การรู้จักพูดจาให้เหมาะสมกับกาลเทศะ ใช้คำพูดเหมาะสมตามฐานะบุคคล พูดจาสุภาพไม่ก้าวร้าวส่อเสียด ไม่พูดในสิ่งที่จะทำให้ผู้อื่นเกิดความเดือดร้อน ไม่นำความลับของผู้อื่น ไปเปิดเผยแผ่ และ ไม่พูดนินทาหรือ โทกทหลอกลวง

เคารพสิทธิและความคิดเห็นผู้อื่น ได้แก่ การไม่ล่วงละเมิดสิทธิผู้อื่นทั้งกายวาจา เคารพสิทธิก่อนหลังตลอดถึงความเป็นเจ้าของสิ่งของ เครื่องใช้ มีการขออนุญาตที่จะเข้าเขตแดนของผู้อื่น นอกจากนั้นการยอมรับฟังความคิดเห็นบุคคลอื่นเมื่อเขาเสนอความคิดเห็น ใคร่ครวญด้วยวิจรรย์ญาณ ยอมรับแนวคิดที่มีประโยชน์ของคนอื่นมากกว่าของตนเอง

เคารพในกฎระเบียบของสังคม ได้แก่ การยึดมั่นในกรอบระเบียบสังคม เช่น วัฒนธรรม ประเพณี กฎเกณฑ์ของสังคมและกฎหมายระหว่างประเทศ นอกจากนั้นการใช้เสรีภาพอยู่ในกรอบของกฎหมายระเบียบประเพณี

2. สำนึกศีลธรรม มีพฤติกรรมแสดงออก คือ การรู้จักประสานประโยชน์โดยถือประโยชน์ของส่วนรวมหรือของชาติเป็นที่ตั้ง ได้แก่ การทำงานร่วมกันอย่างสันติวิธี รู้จักการประนีประนอม

โดยคำนึงถึงประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นแก่ส่วนรวมเป็นใหญ่ มีการเสียสละความสุขส่วนตัวหรือหมู่คณะ เพื่อประโยชน์ของส่วนรวมหรือชาติ

ร่วมมือกันทำงาน หรือทำกิจกรรมอย่างหนึ่งอย่างใดร่วมกัน โดยมีบุคคลผู้ร่วมงานตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป ในการร่วมมือกันทำงานนี้จะต้องมีการวางแผนในการทำงานร่วมกัน คิดร่วมกันและทำงานร่วมกัน เมื่อถึงขั้นตอนของการทำงานก็ช่วยเหลือกันอย่างตั้งใจไม่หลีกเลี่ยงหรือทำแบบเอาเปรียบผู้อื่น

เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม

รับผิดชอบต่อหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากส่วนรวมและหน้าที่ต่อสังคม

ความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันของคนในกลุ่ม ในหน่วยงาน และสังคม

3. ปัญญาธรรม จะมีพฤติกรรมที่แสดงออก คือ ไม่ถือตนเป็นใหญ่ รู้จักรับฟังความคิดเห็นผู้อื่น ยอมรับฟังปฏิบัติตามมติเสียงส่วนมากในที่ประชุม รู้จักการเป็นผู้นำและผู้ตามที่ดี

เน้นการใช้ปัญญา ใช้เหตุผลในการแก้ปัญหา ไม่ใช่เสียงมงายในการตัดสินใจตามใจตัวเอง เมื่อมีปัญหาในการตัดสินใจต้องร่วมกันคิดโดยใช้เหตุผล รู้จักการพูดชักจูงให้คนคล้อยตามเมื่อเกิดการโต้แย้งในหมู่คณะซึ่งต่างมีเหตุผล การใช้วิธีออกเสียงเป็นหนทางสุดท้าย

จุดมุ่งหมายตลอดถึงพฤติกรรมที่ต้องการเน้นของ โครงการกิจกรรมเพื่อพัฒนาประชาธิปไตย โรงเรียนประถมศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ เกรงว่าหากปราศจากแนวปฏิบัติที่เป็นแกนกลางจะทำให้โรงเรียนประถมศึกษาทั่วประเทศในสังกัดเกิดความไขว้เขวบางโรงเรียนหรือหลาย ๆ โรงเรียนอาจหลงทางในการปฏิบัติจะทำให้จุดประสงค์และพฤติกรรมที่โครงการต้องการเน้นจะไม่บรรลุผล ฉะนั้น สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2528, หน้า 4-7) ได้วางแนวถือปฏิบัติเหมือนกันทั่วประเทศ ดังนี้

1. เมื่อผู้บริหารโรงเรียนได้รับคู่มือให้แต่งตั้งคณะวิทยากรประมาณ 2 - 5 คน ศึกษาคู่มืออย่างละเอียดไม่ควรเกิน 15 วัน หากมีครูไม่เกิน 6 คน จะทำระดับกลุ่มโรงเรียนก็ได้
2. เมื่อคณะวิทยากรศึกษาแล้ว ผู้บริหารโรงเรียนเป็นประธานประชุมสัมมนาครูในโรงเรียน กรรมการศึกษา ให้วิทยากรชี้แจงรายละเอียดการจัดกิจกรรมและให้ที่ประชุมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกันในที่ประชุม

3. เมื่อทุกคนเข้าใจสาระสำคัญ ๆ แล้ว ผู้บริหารโรงเรียนแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินงานตามคู่มือ คณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งสามารถดัดแปลงให้มีความเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของโรงเรียนได้ และพร้อมกันนั้นคณะกรรมการดำเนินงานจัดทำโครงการเสนอผู้บริหารโรงเรียนเป็นผู้อนุมัติโครงการ

4. เมื่อสิ้นปีการศึกษาผู้บริหารโรงเรียนประชุมคณะครูในโรงเรียน คณะกรรมการศึกษาเพื่อหาทางปรับปรุงข้อบกพร่องที่ได้จากการสัมมนาในระดับอำเภอเพื่อวางแผนแก้ไขกิจกรรมในปีต่อไป ในด้านบริหารกระบวนการเรียนการสอน เพื่อการเสริมสร้างให้นักเรียนประถมศึกษา เกิดทักษะวิถีชีวิตประชาธิปไตย เป็นบทบาทภาระหน้าที่ของโรงเรียนโดยตรง เพราะหลักสูตรประถมศึกษา พ.ศ. 2521 (ก่อนปรับปรุง) ได้กำหนดไว้ให้สอนพื้นฐานประชาธิปไตยในกลุ่ม สร้างเสริมประสบการณ์ชีวิตในเนื้อหาการเมืองและการปกครอง ซึ่งเป็นความรู้พื้นฐานที่นักเรียนจะต้องได้รับทราบ นอกจากนี้ โรงเรียนยังสามารถเสริมสร้างกิจกรรมต่าง ๆ ได้อีกด้วย เช่น

1. กิจกรรมการเรียนการสอนตามกลุ่มประสบการณ์ต่าง ๆ ซึ่งเป็นการเรียนการสอนปกติของโรงเรียน โรงเรียนสามารถสอดแทรกกิจกรรมเข้าในเนื้อหาโดยการเน้นกระบวนการกลุ่มทุกขั้นตอนในการสอน การจัดนักเรียนเข้ากลุ่มไม่แบ่งเด็กเก่ง - อ่อน ให้จัดคละกันไป โดยให้นักเรียนทำงานเป็นกลุ่ม การจัดกลุ่มมีการหมุนเวียนกัน ไปไม่คงที่ ช่วยกันคิดช่วยกันทำโดยครูมีเพียงทำบทบาทเป็นผู้กำกับ มีการเตรียมกิจกรรมเตรียมสื่อการเรียนการสอน ดูแลการทำงานของ กลุ่มให้ดำเนินไปในทางที่ถูกต้อง ดูแลนักเรียนที่ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าหรือประธาน ตลอดถึงผู้ที่ทำหน้าที่เลขานุการให้ปฏิบัติถูกต้องตามบทบาท ให้สมาชิกในกลุ่มช่วยกันคิดอภิปรายตกลงหลักการทำงานร่วมกัน

การจัดกิจกรรมกระบวนการกลุ่มเข้าสู่การเรียนการสอนจะบังเกิดผล นักเรียนจะต้องมีความรักใคร่ปรองดองซึ่งกันและกัน รู้จักอภัยซึ่งกันและกัน ลดการแข่งขันเป็นรายบุคคล แต่สนับสนุนให้เกิดการแข่งขันเป็นหมู่คณะ งานจะสำเร็จไปได้อย่างรวดเร็ว เพราะมีการคิด มีการทำร่วมกัน นักเรียนเกิดความมั่นใจในการเรียน กล้าแสดงออกมากกว่าเดิม รู้จักบทบาทหน้าที่ของตนเอง ในฐานะเป็นสมาชิกของกลุ่ม

ดังกล่าวมาถือว่า เป็นขั้นตอนแรกที่โรงเรียนจะต้องปฏิบัติให้นักเรียนเกิดความเคยชินคิดเป็นนิสัยแล้วจึงดำเนินตามขั้นตอนต่อไป

2. กิจกรรมเสริมสร้างการทำงานในระบบประชาธิปไตย เป็นกิจกรรมที่ปฏิบัตินอกห้องเรียนโดยอาศัยกระบวนการกลุ่ม แต่การแบ่งกลุ่มในขั้นตอนนี้จะแตกต่างจากกลุ่มการเรียนการสอนตามขั้นตอนที่หนึ่ง กล่าวคือ อาจจะมีสมาชิกมากกว่าและลักษณะการรวมกลุ่ม อาจจะนานกว่ากิจกรรมที่จะส่งเสริมในขั้นตอนนี้ได้ดี เช่น กิจกรรมส่งเสริมวิชาการ กิจกรรมส่งเสริมนันทนาการ กิจกรรมบริการชุมชน กิจกรรมเกี่ยวกับการปกครองตนเองของนักเรียน กิจกรรมห้องสมุด กิจกรรมตรวจสอบสุขภาพ กิจกรรมส่งเสริมการกีฬา เป็นต้น กิจกรรมทั้งหลายเหล่านี้ถือเป็นกิจกรรมที่นักเรียนคิดเอง ทำเอง โดยครูเป็นเพียงพี่เลี้ยงที่ปรึกษาคอยให้การแนะนำ บางที่อาจจะมีการเลือกตั้งกรรมการนักเรียนคอยควบคุม หรือดูแลหรืออื่น ๆ

นอกจากกิจกรรมทั้ง 2 ประการที่สนับสนุนกิจกรรมประชาธิปไตยดังกล่าวแล้ว หากนักเรียนเกิดทักษะดำเนินชีวิตเป็นที่พอใจแล้ว บทบาทประการหนึ่งของโรงเรียนประถมศึกษา คือ การพัฒนาประชาธิปไตยในชุมชนอันหมายถึง การนำเอากระบวนการประชาธิปไตยไปเผยแพร่คนใกล้ชิดตั้งแต่ญาติพี่น้อง พ่อแม่ หรือการจัดโรงเรียนเป็นศูนย์กลางในการพัฒนาประชาธิปไตยในชุมชน เช่น การเชิญวิทยากรมาบรรยายหรือพานักเรียนไปศึกษานอกสถานที่ สังเกตการประชุมสภาตำบล ประชุมคณะกรรมการหมู่บ้าน เป็นต้น

ดังกล่าวมาข้างต้นเป็นจุดประสงค์เนื้อหาหลักการที่เกี่ยวข้องกับโครงการกิจกรรม เพื่อพัฒนาประชาธิปไตยของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งให้โรงเรียนในสังกัดถือเป็นแนวทางปฏิบัติตั้งแต่ปีการศึกษา 2528 อย่างไรก็ตามหลังจากโครงการได้เริ่มดำเนินการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ โดยกองวิชาการและบุคคลอื่น ๆ ได้ทำการประเมินผลทำการวิจัยเกี่ยวกับเรื่องนี้ตลอดถึงสำนักงานการศึกษาแห่งชาติได้จัดให้มีการประชุมสัมมนาเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องซึ่งพอนำมากล่าวถึงเซป ดังนี้

1. ผลการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานโครงการกิจกรรม เพื่อพัฒนาประชาธิปไตยในโรงเรียนประถมศึกษา ปีการศึกษา 2528 (สพช. 2528, หน้า 4-5) ได้ติดตามประเมินผลโดยการสุ่มตัวอย่าง 475 โรงเรียนใน 16 จังหวัด พบว่าขั้นตอนที่โรงเรียนไม่สามารถปฏิบัติได้ส่วนใหญ่ คือ

- 1.1 การจัดกิจกรรมการเรียนการสอนในห้องเรียน ครูขาดประสบการณ์
 - 1.2 การนิเทศระดับโรงเรียนผู้รับผิดชอบปฏิบัติไม่สม่ำเสมอ
 - 1.3 กิจกรรมไม่สามารถส่งเสริมให้นักเรียน คิดเป็น ทำเป็น และรู้จักชีวิต
ประชาธิปไตยได้อย่างเต็มที่
 - 1.4 คณะวิทยากรโรงเรียนปฏิบัติการขาดขั้นตอน ไม่มีการประชุมทำให้ครูเกิดความ
สับสน
 - 1.5 วิทยากรดำเนินการไม่ตรงเป้าเพราะขาดประสบการณ์
 - 1.6 ครูนอกโครงการไม่ให้ความร่วมมือ
 - 1.7 บุคลากรในโรงเรียนขาดการประสานงาน
 - 1.8 นักเรียนไม่เข้าใจเรื่องระบบกลุ่มและกรปกครองกันเอง ไม่กล้าแสดงออก
ขาดความรับผิดชอบ
 - 1.9 ชุมชนไม่เข้าใจ ไม่ให้ความร่วมมือ
2. ในระหว่างปีการศึกษา 2528-2530 สปช. (2530, หน้า 7) ทำการประเมินอีก
ครั้งหนึ่ง พบว่า

พฤติกรรมนักเรียนในแง่วิถีชีวิตประชาธิปไตยมองเห็นชัดเจนขึ้น โดยเฉพาะในโรงเรียน
ดีเด่นระดับจังหวัด ระดับเขตการศึกษา นักเรียนรู้จักการทำงานเป็นกลุ่ม และตัดสินใจต่าง
ต่าง ๆ นักเรียนประสบผลสำเร็จ ในการฝึกฝนเรื่องระบบประชาธิปไตยในรูปของการ
ดำเนินงานของคณะกรรมการนักเรียนแต่ละโรงเรียน

3. ในผลการสัมมนาศึกษานิเทศก์จังหวัดผู้รับผิดชอบโครงการกิจกรรมเพื่อพัฒนาประชา-
ธิปไตย ปีการศึกษา 2532 ในหัวข้อที่ว่า "สภาพการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนเพื่อพัฒนา
ประชาธิปไตยในโรงเรียนประถมศึกษาปัจจุบันเป็นอย่างไร" ของสปช. (2532, หน้า 14-16)
ที่ประชุมมีข้อสรุปว่า

3.1 โรงเรียนประถมศึกษาที่มีการจัดกิจกรรมตามโครงการนี้ แต่โรงเรียนบางส่วนเน้นเรื่องวิถีชีวิตประชาธิปไตย โดยเฉพาะโรงเรียนต้นแบบอำเภอ นอกเหนือจากนั้นยังมุ่งเน้นไปที่ระบบประชาธิปไตย คือ การตั้งคณะกรรมการนักเรียน การเข้าแถวหน้าเสาธง เป็นต้น

3.2 โรงเรียนต้นแบบหรือโรงเรียนที่ชนะการประกวด ผู้รับผิดชอบโครงการมีความสนใจกระตือรือร้น

3.3 ครูส่วนใหญ่ยังไม่ให้ความสนใจ ทั้งสิ้นขึ้นอยู่กับความสนับสนุนของผู้บังคับบัญชา เช่น ผู้บริหารโรงเรียน อำเภอ จังหวัด

3.4 โรงเรียนมีโครงการชัดเจนแต่การดำเนินการไม่เป็นไปตามโครงการและแผนงาน

ส่วนปัญหาอุปสรรคที่สำคัญในการดำเนินงานตามโครงการนั้น พอจะสรุปได้ดังนี้

3.5 ผู้รับผิดชอบโครงการและครูผู้สอนขาดความรู้ ความเข้าใจ ประสบการณ์และทักษะในการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน

3.6 ผู้บริหารแต่ละระดับตั้งแต่ระดับจังหวัดถึง โรงเรียน ไม่ได้จัดบรรยากาศของประชาธิปไตยในหน่วยงานให้เป็นตัวอย่างจริงจัง ขาดการสนับสนุน

3.7 การปฏิบัติขาดแผนปฏิบัติงานที่ชัดเจนในระดับโรงเรียน

4. ผลการวิจัยของ ลาวัณย์ ไทยรักดี (2530, หน้า 103) ที่ทำเกี่ยวกับเรื่องการส่งเสริมวิถีชีวิตแบบประชาธิปไตยในนักเรียน ของครูในโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดกรุงเทพมหานคร ตามการรับรู้ของตนเองนั้น บ่งชี้ว่าครูมีการปฏิบัติกิจกรรมที่เป็นการส่งเสริมวิถีชีวิตแบบประชาธิปไตยอยู่ในระดับปานกลาง โดยเฉลี่ยส่งเสริมพฤติกรรมด้านคุณธรรมในระดับมาก ส่วนส่วนศีลธรรมและปัญญาธรรมอยู่ในเกณฑ์ปานกลาง ส่วนกิจกรรมที่ครูประถมศึกษาปฏิบัติน้อย คือ กิจกรรมการคัดเลือกบุคคลดีเด่นภายในโรงเรียน โดยนักเรียนดำเนินการร่วมกันกำหนดกฎเกณฑ์การคัดเลือก การพูดคุยถกเถียงปัญหาสำคัญทางการเมืองกับนักเรียน

สำหรับปัญหาการจัดการเรียนการสอนนั้นพบว่า ขาดบุคลากรที่มีความรู้เรื่องประชาธิปไตย ไม่เห็นความสำคัญของโครงการส่งเสริมวิถีชีวิตแบบประชาธิปไตยให้แก่นักเรียน ขาดวัสดุอุปกรณ์และงบประมาณ ผู้บริหารบางคนยังยึดถือตนเองเป็นใหญ่

ในอีก 2-3 ปีถัดมา ชุ่ม อ่ำรุ่ง (2533, หน้า 118) ได้ศึกษาเรื่องการดำเนินงานของโรงเรียนต้นแบบการจัดกิจกรรมส่งเสริมประชาธิปไตย ตามโครงการสนับสนุนกิจกรรมเพื่อพัฒนาประชาธิปไตยในโรงเรียนประถมศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ และพบว่า ในการดำเนินการนั้น ผู้บริหารร่วมกับคณะครูกำหนดนโยบายของโรงเรียน เตรียมบุคลากรด้วยการพาไปทัศนศึกษาดูงาน ให้คำปรึกษาและให้ผู้ปฏิบัติงานมีส่วนร่วมในการวางแผนปฏิบัติงานเป็นการจูงใจ ส่วนการประเมินผลนั้น ผู้บริหารให้ผู้รับผิดชอบโครงการเป็นผู้ประเมิน โดยวิธีสังเกตแล้วรายงานที่ประชุมครุภาคเรียนละครั้ง

ปัญหาที่พบ คือ ขาดงบประมาณ เอกสารสื่อวัสดุมีไม่เพียงพอ ขาดบุคลากรที่มีทักษะสร้างเครื่องมือการนิเทศประเมินผล บุคลากรมีความรับผิดชอบมาก ทำให้ไม่มีเวลาปฏิบัติงานอย่างเต็มที่ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้การสนับสนุนไม่สม่ำเสมอ

ในระยะเวลาใกล้เคียงกันนั้น ปรีดา รุ่งโรจน์ (2532, หน้า 178) ได้ศึกษาพบว่าการบริหารกิจกรรมส่งเสริมประชาธิปไตยในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสมุทรปราการนั้น โรงเรียนส่วนใหญ่มีการจัดทำแผน โดยผู้บริหารและคณะครูเป็นผู้ร่วมกันวางแผนการดำเนินการ มีการประชุมชี้แจงวัตถุประสงค์ของการทำงาน การประเมินผลกระทำโดยหัวหน้าโครงการและคณะทำงาน ใช้วิธีการสังเกต และทำการประเมินเมื่อเสร็จสิ้นการดำเนินการ

ปัญหาที่พบคือ บุคลากรมีเวลาจำกัดในการวางแผน ขาดแคลนงบประมาณในการดำเนินการ และขาดการติดตามผลอย่างสม่ำเสมอ

นอกจากนี้ ฉวีวรรณ กฤษสินชัย (2528, หน้า ค) ในงานศึกษาเกี่ยวกับบทบาทของครูตามการรับรู้ของตนเอง ในการเสริมสร้างค่านิยมและบุคลิกภาพประชาธิปไตยให้แก่นักเรียนประถมศึกษา เขตการศึกษา 6 ได้ให้ข้อมูลว่า ผู้บริหารศึกษานิเทศก์ ให้การนิเทศติดตามผล ให้ข้อเสนอแนะแก่ครูผู้ดำเนินการน้อยเกินไป โรงเรียนขาดสื่อการเรียนการสอน ผู้บริหารโรงเรียนให้การสนับสนุนน้อยทำให้ครูผู้ปฏิบัติงานตามโครงการขาดขวัญกำลังใจตลอดจนยังได้ให้ข้อเสนอแนะไว้อีกด้วยว่า หน่วยงานสังกัดควรจัดพิมพ์เอกสารคู่มือ และจัดอบรมครูให้เข้าใจตรงกันถึงวิธีการจัดกิจกรรมเพื่อพัฒนาประชาธิปไตยให้แก่นักเรียนประถมศึกษา ฯลฯ