

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การบริหารราชการแผ่นดิน จะต้องกำหนดองค์กรแห่งอำนาจขึ้น เพื่อทำหน้าที่ปกครองรัฐ องค์กรดังกล่าวคือรัฐบาล ซึ่งทำหน้าที่กำหนดนโยบายในการบริหารประเทศตามแนวที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ การใช้อำนาจปกครองและบริหารประเทศ มีหลักสำคัญอยู่ ๓ ประการ คือหลักการรวมอำนาจ (Centralization) หลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) และหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization)

๑. หลักการรวมอำนาจ การปกครองประเทศอยู่ภายใต้อำนาจและหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงของรัฐบาลกลาง อันได้แก่กระทรวงทบวงกรมของรัฐ และมีเจ้าหน้าที่บริหารราชการส่วนกลาง ซึ่งขึ้นตรงต่อกันตามลำดับชั้นของการบังคับบัญชา (Hierarchy) เป็นผู้ดำเนินการบริหารราชการตลอดอาณาเขตของประเทศ ลักษณะสำคัญของการรวมอำนาจการปกครอง ก็คือการรวมกำลังกันคุ้มกันและรักษาความสงบของประเทศ อำนาจในการสั่งการเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของประเทศ จึงขึ้นอยู่กับกระทรวงกลาโหมและกระทรวงมหาดไทยทั้งหมด นอกจากนั้นการวินิจฉัยสั่งการในตําานอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นการศึกษา การสาธารณสุข การกำหนดนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศที่รวมอยู่ที่ส่วนกลาง การแต่งตั้งโยกย้าย การปลดออก ให้ออก หรือไล่ออก เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงทบวงกรมในส่วนกลางทั้งสิ้น

006593

๒. หลักการแบ่งอำนาจ เป็นลักษณะการปกครองอีกรูปหนึ่ง ซึ่งแฮร์ริส (Harris) กล่าวว่า หมายถึงการปกครองที่ส่วนกลางแบ่งอำนาจบริหาร โดยจัดส่งข้าราชการ ซึ่งสังกัดส่วนกลางออกไปประจำอยู่ในส่วนภูมิภาค มอบหมายให้ปฏิบัติงานแทนรัฐบาลกลาง และรับผิดชอบโดยตรงต่อรัฐบาลกลาง ซึ่งได้แก่การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็นจังหวัดและอำเภอ การปกครองแบบนี้ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ กำหนดให้จังหวัดหนึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากส่วนกลางมาปฏิบัติให้เหมาะสมกับท้องถิ่น และประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาข้าราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ สำหรับภายในอำเภอมีนายอำเภอเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการในอำเภอและรับผิดชอบงานบริหารของอำเภอ^๒

๓. หลักการกระจายอำนาจ ก็คือหลักหรือวิธีการที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจในการดำเนินงานบางอย่างให้แก่องค์กรอื่น ๆ ภายในขอบเขตของกฎหมาย เรื่องนี้ วิทยา นภาศิริกุลกิจ กล่าวว่า องค์กรที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินงานบางอย่างนั้น มิได้เป็นส่วนหนึ่งของราชการส่วนกลาง ดำเนินงานควรงบประมาณและเจ้าหน้าที่ขององค์กรนั้น ๆ เอง มีอิสระในการดำเนินงานตามสมควร ไม่ต้องอยู่ในบังคับบัญชาของส่วนกลาง ส่วนกลางเพียงแต่ควบคุมดูแลให้้องค์การดำเนินงานไปโดยเรียบร้อย^๓ ซึ่ง

^๑ G. Mongtagu Harris, Comparative Local Government (Great Britain : William Brendon and Sons, Ltd., 1948), P.9.

^๒ "ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘, ราชกิจจานุเบกษา ๕๘ (๒๙ กันยายน ๒๕๑๕), : ๕๓.

^๓ วิทยา นภาศิริกุลกิจ, แนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครองของไทย (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๑๗), หน้า ๓๖.

ตรงกับความคิดเห็นของฮอลโลเวย์ (Holloway) ที่ให้ไว้ว่า การบริหาร โดยเฉพาะการกระจายอำนาจใดแก่การปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งมีอาณาเขตปกครองที่แน่นอน มีประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดให้ มีอำนาจปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชน เพื่อให้เข้าใจความหมายดังกล่าวข้างต้นก็ยิ่งขึ้น วิทยา นภาศิรินกุลกิจ ได้กล่าวถึงลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจการปกครองไว้ดังนี้

ก. มีองค์การซึ่งเป็นนิติบุคคล แยกต่างหากจากราชการส่วนกลาง เช่น เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การเหล่านี้มีงบประมาณ ทรัพย์สิน และเจ้าหน้าที่ของตนเอง แยกไปจากงบประมาณหรือเจ้าหน้าที่ส่วนกลาง

ข. เจ้าหน้าที่ขององค์การต้องประกอบควย เจ้าหน้าที่ที่ราษฎรในท้องถิ่นเลือกตั้งทั้งหมด หรือบางส่วน คือให้ราษฎรในท้องถิ่นได้มีส่วนดำเนินการควยไม่น้อย ไม่ใช่ส่วนกลางแต่งตั้งทั้งหมด เพราะถ้าส่วนกลางแต่งตั้งก็เป็นตัวแทนของส่วนกลางไป ซึ่งก็ไม่ต่างไปจากราชการบริหารส่วนภูมิภาค

ค. องค์การจะต้องเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ไม่มากนักน้อย กล่าวคือสามารถทำกิจกรรมบางอย่างได้ตามดุลยพินิจของตน โดยไม่ต้องขอคำแนะนำปรึกษาหรือคำสั่งจากส่วนกลาง แต่จะมีอิสระเต็มที่ไม่ได้ เพราะถ้าอิสระเต็มที่จะเป็นรัฐอธิปไตยไป^๒

^๑ William V. Holloway, State and Local Government in the United States (New York : McGraw - Hill Book Company, Inc., 1951), p.398.

^๒ วิทยา นภาศิรินกุลกิจ, แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครองของไทย, หน้า ๓๖.

นับตั้งแต่ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศจากระบบสมบูรณาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตยแล้ว รัฐบาลได้มีนโยบายกระจายอำนาจการปกครองประเทศให้แก่ประชาชน เพื่อดำเนินการจัดการปกครองและสร้างสรรค์ความเจริญให้แก่ท้องถิ่นของตนในรูปแบบต่าง ๆ ปัจจุบันการกำหนดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทย ตามความคิดเห็นของ เพง ลิมปะพันธ์ กำหนดการบริหารเป็น ๓ รูปแบบคือ เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และสุขาภิบาล^๑

องค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร และสภาจังหวัด นอกจากผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วยังมีปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นผู้บังคับบัญชารองจากผู้ว่าราชการจังหวัด^๒

องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงมีองค์ประกอบที่สำคัญอยู่ ๒ ส่วน คือ " สภาจังหวัด " ทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ และผู้ว่าราชการจังหวัด " ทำหน้าที่ฝ่ายบริหารของท้องถิ่น สนธิ บางยี่ขัน และวิทยา นภาศิรินกุลกิจ ไค่กล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัดพอสรุปได้ดังนี้

^๑ เพง ลิมปะพันธ์, " การปกครองท้องถิ่นกับการศึกษาประชาบาล, " สารประชาบาล ๘ (มิถุนายน ๒๕๑๘) : ๖.

^๒ "พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๐๙," ราชการงานศึกษา ๘๓ (๑๖ กันยายน ๒๕๐๙), : ๙ .

๑. สภาจังหวัด ประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรในอำเภอเลือกตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด ทำหน้าที่ตราข้อบัญญัติของจังหวัด ควบคุมงบประมาณของจังหวัด ตั้งกรรมการและสอบถามข้อเท็จจริงต่อผู้ว่าราชการจังหวัด และตั้งคณะกรรมการสภาจังหวัด

๒. ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งรับผิดชอบต่อสภาจังหวัด ในอันที่จะนำมติหรือนโยบายที่สภาจังหวัดอนุมัติไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จในการปฏิบัติงานชั้นรายละเอียด และมีปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารองจากผู้ว่าราชการจังหวัด นอกจากนั้นยังให้นายอำเภอเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการส่วนจังหวัด และมีหน้าที่บริหารกิจการส่วนจังหวัดในอำเภอนั้น มีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารกิจการส่วนจังหวัดตามผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย

การจัดองค์การขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

เพื่อให้การบริหารงานคล่องตัว และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องจัดรูปองค์การและขอบข่ายของงานที่จะปฏิบัติจัดทำ สนธิ บางยี่ขัน และ วิทยา นภาศิริบุญกุลกิจ ไทกลาวถึงการจัดองค์การขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ดังนี้

ก. สำนักงานเลขาธิการจังหวัด มีหน้าที่เกี่ยวกับกิจการทั่วไปของจังหวัด มีเลขาธิการจังหวัดเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาและรับผิดชอบงานในหน้าที่

๑ สนธิ บางยี่ขัน และวิทยา นภาศิริบุญกุลกิจ, การเมืองท้องถิ่นไทย
(กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๑๗), หน้า ๕๕ - ๕๘.

๒. ส่วนกลาง ๆ ซึ่งจังหวัดตั้งขึ้น มีหน้าที่เกี่ยวกับกิจการส่วนจังหวัดในส่วนนั้น ปัจจุบันองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้จัดตั้งส่วนราชการขึ้นแล้ว เช่น ส่วนการคลัง ส่วนการศึกษา ส่วนแผนงาน ส่วนโยธา ส่วนส่งเสริมอาชีพ และ ส่วนสาธารณสุข เป็นต้น

การจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดได้กำหนดอำนาจหน้าที่ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดทำหลายประการ เช่นการรักษาความสงบเรียบร้อย การศึกษา การศาสนา การสาธารณสุข การสุขาภิบาล การส่งเสริมอาชีพ การคมนาคม และการชลประทาน^๒ สำหรับการศึกษา ประชาบาลนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่โดยตรงภายหลังจากที่รัฐบาลได้โอนการศึกษาประชาบาลจากกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๔ แต่เนื่องจากการศึกษาประชาบาลเป็นเรื่องใหม่สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัด งบประมาณที่ใช้เพื่อการศึกษาประชาบาล เมื่อเทียบกับงบประมาณที่ใช้ในกิจการอื่น ๆ อันเป็นกิจการส่วนจังหวัดแล้ว งบประมาณที่ใช้เพื่อการศึกษาประชาบาลมียอดสูงมาก แต่องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีรายได้น้อย เพราะมีอำนาจในการเก็บรายได้อยู่ในวงจำกัด ไม่สามารถที่จะเจียดไปใช้จ่ายเพื่อการศึกษาประชาบาลได้ รัฐบาลจึงต้องใช้จ่ายเงินอุดหนุนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อการนี้เกือบทั้งหมด ประกอบกับ องค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^๑ สิบสี่ บางยี่สิบ และวิทยา ภาคาริวิญญูกิจ, การเมือง สังคมไทย, หน้า ๕๕

^๒ "พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๑๑, "

อยู่ในความควบคุมของกระทรวงมหาดไทย งานการศึกษาประชาบาลในปัจจุบันจึงอยู่ในความรับผิดชอบของหลายหน่วยงาน เช่นกระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ คุรุสภา คณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนจังหวัด

เพื่อจะได้เข้าใจบทบาทของหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีต่อการจัดการศึกษาประชาบาลมากขึ้น จะได้พิจารณาหน้าที่และความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ คุรุสภา คณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่เกี่ยวกับการบริหารการศึกษาประชาบาลต่อไป

หน้าที่และความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๘๘ และได้แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเป็นแม่บทในการปกครองท้องถิ่นในรูปองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยในการควบคุมประสานงาน และการส่งเสริมกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทุกอย่าง รวมทั้งการจัดการศึกษาประชาบาล

กิจการด้านการศึกษาประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ในหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย ต้องเป็นไปตามมติข้อตกลงระหว่างกระทรวงศึกษาธิการกับกระทรวงมหาดไทย ในเรื่องการจัดการศึกษาประชาบาล ซึ่งได้กำหนดที่รับผิดชอบในเรื่องต่อไปนี้

๑. การตั้งงบประมาณเงินอุดหนุน การจัดสรรและการควบคุมการใช้จ่าย
๒. การควบคุมการก่อสร้างอาคาร ครุภัณฑ์
๓. การบริหารงานบุคคลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบรรจุแต่งตั้ง การเลื่อนระดับ

วินัย ทะเบียนประวัติ และบำเหน็จบำนาญ

๔. การตรวจจัดทำสถิติ ทะเบียนนักเรียน และจัดเด็กให้มาเข้าโรงเรียน
๕. การพิจารณาให้ความเห็นชอบในเรื่องการจัดตั้ง ยุบเลิก โรงเรียน

ประชาบาล

๖. การขยายการศึกษาภาคบังคับ
๗. การช่วยเหลือนักเรียนในเรื่องต่าง ๆ เช่น จัดหาแบบเรียนและอุปกรณ์การศึกษา
๘. การประสานงานกับกระทรวงศึกษาธิการ และองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยเฉพาะในเรื่อง
 - ๘.๑ การอบรมครูระดับจังหวัด
 - ๘.๒ โครงการต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดการประถมศึกษา
 - ๘.๓ เรื่องอื่น ๆ

หน้าที่และความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการ

ตามมติข้อตกลงดังกล่าวข้างต้น ได้กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการไว้ดังต่อไปนี้

๑. งานด้านการศึกษา
 - ๑.๑ หลักสูตร ประมวลการสอน
 - ๑.๒ แบบเรียน
 - ๑.๓ การวัดผลการศึกษา
 - ๑.๔ การตรวจและนิเทศการศึกษา

คณะกรรมกรพิจารณารายละเอียดเพื่อกำหนดการโอนโรงเรียนประชาบาลไปขึ้นกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด, " มติข้อตกลงระหว่างกระทรวงศึกษาธิการกับกระทรวงมหาดไทย ในการประชุมครั้งที่ ๘๗/๒๕๐๘." พระนคร : ห้องประชุมสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, ๓ ธันวาคม ๒๕๐๘.

๒. การให้บริการ
- ๒.๑ การผลิตครู
 - ๒.๒ การอบรมครู และเจ้าหน้าที่การศึกษา เพื่อเพิ่มพูนความรู้และคุณวุฒิ
 - ๒.๓ การวิจัยการศึกษา
 - ๒.๔ การทดลองและสาธิต
 - ๒.๕ การจัดหาแบบเรียน
๓. การประสานงานกับกระทรวงมหาดไทยและองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- ในเรื่อง
- ๓.๑ การวางแผนพัฒนาการศึกษา ให้สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจ
 - ๓.๒ การกำหนดและรักษามาตรฐานการศึกษาและดำเนินการประถมศึกษา
 - ๓.๓ การกำหนดและควบคุมมาตรฐานจำนวนครูให้ตรงตามหลักบริหารการศึกษา
 - ๓.๔ ให้คำแนะนำและเผยแพร่เทคนิคการศึกษา
 - ๓.๕ เรื่องอื่น ๆ

การควบคุมและการประสานงานการศึกษาประชาบาลของครุสภา

โดยที่การบริหารงานบุคคลของข้าราชการส่วนจังหวัด อยู่ภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด (ก.จ.) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ต่อข้าราชการส่วนจังหวัด คู่จเดียวกับคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) มีอำนาจหน้าที่ต่อ

มีมติข้อตกลงระหว่างกระทรวงศึกษาธิการกับกระทรวงมหาดไทย "

ข้าราชการพลเรือน แต่ตามพระราชบัญญัติการบริหารงานบุคคล ตำแหน่งครูของ
องค์การบริหารส่วนจังหวัด อยู่ภายใต้การควบคุมของครุสภา ซึ่งทำหน้าที่แทน ก.จ.^๑
และเรื่องที่ครุสภาจะทำหน้าที่แทนนั้น ต้องเป็นเรื่องที่ไม่เป็นอำนาจของ ก.จ. จึงเป็น
การยากที่จะทราบวางงานใดควรจะเป็นหน้าที่ของครุสภา งานใดเป็นอำนาจของ ก.จ.
เรื่องนี้ นายเยอ วิชัยดิษฐ์ โศกดาวไวว่า งานในหน้าที่ของครุสภานั้น ส่วนใหญ่เป็น
เรื่องเกี่ยวกับการบรรจุแต่งตั้ง การกำหนดตำแหน่ง และงานด้านวินัยข้าราชการ ซึ่งสรุป
ได้ดังนี้ ^๒

ก. การบรรจุแต่งตั้ง การบรรจุแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการในตำแหน่งครู
ต้องมีการสอบแข่งขัน สอบคัดเลือกเพื่อบรรจุ โดยกำหนดคุณสมบัติ พื้นความรู้ และหลัก
เกณฑ์ต่าง ๆ ซึ่ง ก.พ. ได้กำหนดไว้แล้ว ครุสภาเพียงแต่ควบคุมให้เป็นไปตามกฎ ก.พ.

ข. การกำหนดตำแหน่ง โดยปกติเมื่อจะขอกำหนดตำแหน่ง ข้าราชการส่วน
จังหวัดชั้นใหม่ จังหวัดจะต้องทำความตกลงกับ ก.จ. เมื่อได้รับอนุมัติแล้ว จึงดำเนินการ
การต่อไปได้ แต่ตำแหน่งครูประจำบาลอยู่ในความควบคุมของครุสภา ดังนั้นการขอ
กำหนดตำแหน่งครูประจำบาล ก็ต้องขออนุมัติครุสภาแทน ก.จ.

^๑ "พระราชบัญญัติครู พุทธศักราช ๒๔๘๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติครู
(ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๐๘, ราชกิจจานุเบกษา ๘๓ (๒๔ ธันวาคม ๒๕๑๔) : ๖.

^๒ เยอ วิชัยดิษฐ์, " ขอมความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล,"
การประชุมปลัดจังหวัดและศึกษานิกรจังหวัดทั่วราชอาณาจักร (พระนคร : โรงพิมพ์
สวนทองถิ่น, ๒๕๑๐), หน้า ๑๒๔ - ๑๒๕.

ค. วินัยครูประชาบาล โดยที่ยังไม่มีกฎ ก.จ. เกี่ยวกับวินัย งานเกี่ยวกับวินัยและการสอบสวนความผิดทางวินัยของครูประชาบาล จึงยังใช้กฎ ก.พ. เป็นหลักปฏิบัติ การลงโทษทางวินัย คงเป็นไปตามพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน โดยผู้บังคับบัญชาข้าราชการส่วนจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจลงโทษ แต่อยู่ในความดูแลของครูสภา

การควบคุมและประสานงานการศึกษาประชาบาลของ ก.จ.

การบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการส่วนจังหวัดนั้น ส่วนใหญ่อนุโลมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน คณะบุคคลที่มีหน้าที่ควบคุมข้าราชการส่วนจังหวัดเรียกว่าคณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด (ก.จ.) ให้ ก.จ. มีฐานะและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน กำหนดไว้สำหรับคณะรัฐมนตรี หรือ ก.พ.

คณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด มีอำนาจออกกฎ ก.จ. ในกรณีที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน กำหนดให้ออกกฎ ก.พ. ในระหว่างที่ยังไม่ได้ออกกฎ ก.จ. ก็ให้นำว่าด้วยเรื่องนั้น ๆ มาบังคับใช้เป็นกฎ ก.จ. โดยอนุโลมรวมถึงมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการพลเรือน สำหรับข้าราชการครูส่วนจังหวัดนั้น มีลักษณะพิเศษออกไป กล่าวคือการบริหารงานบุคคลที่เกี่ยวกับครูในบางเรื่อง อยู่ในอำนาจของครูสภาซึ่งทำหน้าที่แทน ก.จ. ในทางปฏิบัติจึงเป็นปัญหาว่าเรื่องใดเป็นหน้าที่ของ ก.จ. และเรื่องใดเป็นหน้าที่ของครูสภา ในเรื่องนี้ เจริญ คีบุญมี ได้ให้หลักเกณฑ์ไว้ว่า เรื่องใดเป็นอำนาจเฉพาะของ ก.จ. ครูสภาจะทำแทนไม่ได้

๑ เจริญ คีบุญมี, "การบริหารงานบุคคลในหน้าที่ของ ก.จ.", วิทยากรเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาล (พระนคร : โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, ๒๕๑๕), หน้า ๓๓๓

และเรื่องใดจะเป็นอำนาจเฉพาะของ ก.จ. นั้น ได้มีมติคณะรัฐมนตรีไว้ต่อไปนี้

๑. การศึกษาและวินิจัยปัญหา
๒. การควบคุมดูแลให้เป็นไปตามระเบียบข้าราชการส่วนจังหวัด
๓. การควบคุมดูแลกิจการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติไม่ถูกต้อง
๔. การออกกฎ ก.จ. และวางระเบียบต่าง ๆ^๑

การบริหารการศึกษาประชาบาล โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัด

เมื่อได้กล่าวถึงองค์กรต่าง ๆ ในส่วนกลางที่มีหน้าที่ควบคุม ส่งเสริมการศึกษาประชาบาล ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ในด้านการบริหาร ด้านวิชาการ และการบริหารงานบุคคลแล้ว ก็จะได้กล่าวถึงบทบาทและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ในการบริหารการศึกษาในประเด็นสำคัญ คือ

๑. กระบวนการบริหารการศึกษา การจัดการศึกษาประชาบาล กำหนดโดยกฎหมาย กล่าวคือพระราชบัญญัติโอนการประถมศึกษาไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๓ ซึ่ง กำหนดให้โรงเรียนประถมศึกษาบางประเภทในเขตจังหวัด เขตสุขาภิบาล ไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ยกเว้นโรงเรียนประชาบาลในเขตเทศบาล เมื่อโอนการศึกษาประชาบาลให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเรียบร้อยแล้ว องค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้ง ๗๑ แห่ง ก็มีหน้าที่เหมือนกับกรมสามัญศึกษา และโดยนิตินัยเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ของกระทรวงศึกษาธิการ คือศึกษาธิการจังหวัด ศึกษาธิการ

^๑ สำนักนายกรัฐมนตรี, " มติคณะรัฐมนตรี เรื่องการโอนการศึกษาประชาบาล,"

อำเภอ ศึกษาธิการกิ่งอำเภอ รวมทั้งนายอำเภอ ก็ย่อมหมกหน้าที่ไปด้วยเช่นเดียวกัน
องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องจัดตั้งส่วนการศึกษา และแต่งตั้งข้าราชการส่วนจังหวัด
ขึ้นดำรงตำแหน่งทางการศึกษา ทั้งระดับจังหวัดและระดับอำเภอ เพื่อปฏิบัติหน้าที่แทน
เจ้าหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการที่ต้องหมกอำนาจไปตามกฎหมาย

๒. เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานการศึกษาประจำภาค เพื่อให้การบริหารการศึกษา
ประจำภาคดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย รัฐได้กำหนดบทบาทหน้าที่ของผู้บริหารการ
ศึกษา ระดับต่าง ๆ อันได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด
หัวหน้าส่วนการศึกษา นายอำเภอ และหัวหน้าหมวดการศึกษาไว้ดังนี้

ก. ผู้ว่าราชการจังหวัด ในส่วนที่เกี่ยวกับการศึกษาประจำภาค
ภูงงค์ เฟ่งศรี ให้ความเห็นว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ คือ

๑. การจัดตั้ง การดำรงอยู่ การเลิกล้มโรงเรียน
๒. การเลือกแบบเรียน
๓. การบรรจุแต่งตั้ง โอนย้าย และการให้ออกของข้าราชการ
ส่วนจังหวัดตำแหน่งครู
๔. การพิจารณาความดีความชอบของครู
๕. การตรวจและนิเทศการศึกษา
๖. การจัดสรรงบประมาณให้ทุกโรงเรียน
๗. การขยายชั้นเรียนในโรงเรียนประถมศึกษา^๑

^๑ ภูงงค์ เฟ่งศรี, "ประวัติศาสตร์ความเป็นมาของการประถมศึกษา และการบริหาร
ประถมศึกษาของไทย, "วารสารสภาการศึกษาแห่งชาติ ๘ (ธันวาคม ๒๕๑๒) : ๑๒

ข. ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นตำแหน่งหน้าที่ในองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีหน้าที่ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัด บริหารงานที่เป็นกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จากการวิจัยของ ชรรถมนูญ คัมพเตมีย์ มีความเห็นว่าในการบริหารการศึกษาประชาบาล ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีหน้าที่และรับผิดชอบในฐานะผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด ดำเนินงานการศึกษาประชาบาลในส่วนที่เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด^๑

ค. หัวหน้าส่วนการศึกษา เป็นข้าราชการส่วนจังหวัด เป็นผู้บริหารการศึกษาที่แท้จริงขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ชรรถมนูญ คัมพเตมีย์ กล่าววาทะหัวหน้าส่วนศึกษามีอำนาจหน้าที่เป็นตัวจักรสำคัญในการประสานงานระหว่างกระทรวงศึกษาธิการกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นผู้รับนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการในด้านวิชาการไปปฏิบัติจัดทำในท้องถิ่น^๒

ง. นายอำเภอ เป็นผู้ควบคุมบังคับบัญชาการบริหารการศึกษาประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระดับอำเภอ ตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. ๒๔๙๔ และพระราชบัญญัติการโอนโรงเรียนประถมศึกษาไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๐๔ ได้กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของนายอำเภอเกี่ยวกับการศึกษาภาคบังคับไว้หลายประการ แต่หน้าที่และความรับผิดชอบของนายอำเภอแตกต่าง

^๑ ชรรถมนูญ คัมพเตมีย์, " การวิเคราะห์การบริหารการศึกษาประชาบาลในหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด, " (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๑๔), หน้า ๓๘ - ๓๙.

^๒ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๙.

ต่างไปจากคูวาราชการจังหวัด เพราะนายอำเภอมีขอบเขตความรับผิดชอบเฉพาะภายในเขตอำเภอของตน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งเท่านั้น จากข้อเขียนของ ฮาร์เปอร์ และสมชัย วุฒิปรีชา กล่าววาทกรรมภายใต้กำหนดหน้าที่ต่าง ๆ ของนายอำเภอไว้ดังนี้คือ

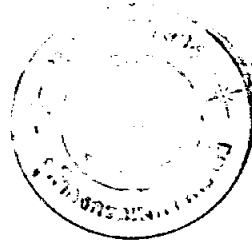
๑. การจัดตั้งโรงเรียนประชาบาลภายในเขตอำเภอของตน
๒. การดำรงอยู่ของโรงเรียนประชาบาล
๓. การบังคับเด็กให้มาเรียนตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา
๔. การโยกย้ายนักเรียน
๕. การเตรียมงบประมาณการศึกษา
๖. การตรวจและนิเทศโรงเรียนในอำเภอ
๗. การจัดสรรงบประมาณและอุปกรณ์ให้แก่โรงเรียน^๑

จ. เมื่อหัวหน้าหมวดการศึกษา ปัจจุบันหลายจังหวัดได้แต่งตั้งหัวหน้าหมวดการศึกษาโดยแต่งตั้งจากครูองค์การบริหารส่วนจังหวัด จากการวิจัยของธรรมบุญ คัญทเตมีย์ หัวหน้าหมวดการศึกษา มีหน้าที่สำคัญเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาล เป็นเจ้าหน้าที่เบื้องต้นที่จะเสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติงานขึ้นไปเบื้องบนตามลำดับจนถึงคูวาราชการจังหวัด หัวหน้าหมวดการศึกษาทำหน้าที่ช่วยนายอำเภอในการบริหารการศึกษาประชาบาล ที่ปฏิบัติจัดทำในส่วนอำเภอนั้น ๆ^๒

^๑ เรย์ เจ. ฮาร์เปอร์ และสมชัย วุฒิปรีชา, "การวางแผนการศึกษาในระดับภูมิภาค, " การศึกษาในประเทศไทย ๗ (กรกฎาคม ๒๕๑๑) : ๗.

^๒ ธรรมบุญ คัญทเตมีย์, การวิเคราะห์การบริหารการศึกษาประชาบาลในหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด, หน้า ๓๘.

ความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหาร



ในการบริหารงานมีผู้ให้ความหมายไว้อย่างต่าง ๆ กัน ตามทัศนะของ เดล (Dale)
 " การบริหารคือการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์โดยอาศัยบุคคลอื่น " ^๑ สมพงษ์
 เกษมสิน มองการบริหารที่เป็นศาสตร์และศิลป์ ของการที่จะนำเอาทรัพยากรของ
 การบริหารมาประกอบกันอย่างมีระเบียบแบบแผน เพื่อให้งานบรรลุวัตถุประสงค์ โดย
 คำนึงถึงหลักการประหยัด ประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ^๒

กล่าวโดยสรุป การบริหารคือการที่บุคคลเข้าร่วมกันดำเนินงานอย่างใด
 อย่างหนึ่ง เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ โดยอาศัยศิลป์และหลักการในการดำเนิน
 งาน เพื่อนำเอาทรัพยากรการบริหารมากระทำอย่างมีกระบวนการ เพื่อให้เกิดผล
 สำเร็จตามเป้าหมาย

การบริหารงานทุกชนิดจึงต้องดำเนินการอย่างมีระบบ เพื่อประสิทธิภาพของ
 การปฏิบัติงาน แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดการบริหารเริ่มตั้งแต่ได้นำวิธีการทาง
 วิทยาศาสตร์มาใช้ในการบริหารองค์การ โดย เทเลอร์ (Taylor) และได้มีการ
 ปรับปรุงแก้ไขเรื่อยมาโดยนักบริหารคนอื่น ๆ เฟโย (Fayol) ได้กล่าวถึงหน้าที่
 ของผู้บริหารในองค์การทุกรูปแบบประกอบด้วยหลัก ๕ ประการคือ

^๑ Ernest Dale, "Management," Theory and Practice (McGraw-Hall Book Company, 1965), pp. 23 - 27.

^๒ สมพงษ์ เกษมสิน, หลักการบริหาร (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๔), หน้า ๖.

๑. การวางแผน (Planning)
๒. การจัดองค์การ (Organizing)
๓. การบังคับบัญชา (Command)
๔. การประสานงาน (Coordination)
๕. การควบคุม (Control)

หลักทั้ง ๕ ประการนี้ได้รับการสนับสนุนและปรับปรุงโดย กุลลิค และ เออร์วิค (Gulick and Urrick) ซึ่งได้เสนอหลักการบริหารอันประกอบด้วยกระบวนการวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การจัดบุคคล (Staffing) การอำนวยการ (Direction) การประสานงาน (Coordination) การรายงาน (Reporting) และการจัดทำงบประมาณ (Budgeting) กระบวนการบริหารตามแนวคิดของ กุลลิคและ เออร์วิค ได้รับความนิยมมากในการบริหารงานแม้กระทั่งการบริหารการศึกษา นักบริหารการศึกษาจึงได้ปรับปรุงการบริหารเพื่อการศึกษาโดยเฉพาะ เซียร์ (Sears) กล่าวว่าการบริหารโรงเรียนจะต้องประกอบด้วย การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การบังคับบัญชา (Directing) การประสานงาน (Coordinating) และการควบคุม (Controlling) แต่ เกรก (Gregg) ถือว่าการบริหารการศึกษาเป็นกระบวนการที่สลับซับซ้อน จะต้องวิเคราะห์เกี่ยวกับกระบวนการบริหาร จึงได้กำหนดหน้าที่ผู้บริหารการศึกษาไว้ ๗ ประการ คือ

๑. การวินิจฉัยสั่งการ (Decision making)
๒. การวางแผนงาน (Planning)
๓. การจัดองค์การ (Organizing)
๔. การติดต่อสื่อสาร (Communicating)
๕. การใช้อิทธิพลชักจูง (Influencing)

๖. การประสานงาน (Coordinating)
๗. การประเมินผลงาน^๑ (Evaluating)

การบริหารการศึกษา

การบริหารการศึกษา ภิญโญ สาทร ได้ให้ความหมายไว้ว่า หมายถึง การจัดกิจกรรมต่าง ๆ ที่บุคคลร่วมมือกันดำเนินการเพื่อพัฒนาเด็ก เยาวชน หรือสมาชิกของสังคมในทุก ๆ ส่วน เช่นความสามารถ ทักษะคติ พฤติกรรม ค่านิยม หรือคุณธรรม ทั้งในสถานสังคม การเมือง และเศรษฐกิจ เพื่อให้บุคคลดังกล่าวเป็นสมาชิกที่มีประสิทธิภาพของสังคม ควบคู่กระบวนการต่าง ๆ ที่เป็นแบบแผนทั้งในและนอกโรงเรียน^๒ ส่วน กูด (Good) ได้ให้ความหมายของการบริหารการศึกษาไว้ว่า หมายถึงวิธีการบังคับบัญชา การจัดการ ซึ่งวิธีทางนั้นจะเกี่ยวข้องกับ การเรียนการสอน^๓

เพื่อให้การบริหารการศึกษามีบรรลุเป้าหมายดังกล่าวข้างต้น นักบริหารการศึกษาจึงได้กำหนดหลักการบริหารตามแนวคิด ประสิทธิภาพ และสภาพแวดล้อม

^๑ Stephen J. Knezvich, Administration of Public Education (New York : Harpers and Row, Publishers, 1969), pp. 23 - 30.

^๒ ภิญโญ สาทร, หลักบริหารการศึกษา (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วัฒนาพานิช, ๒๕๑๔), หน้า ๑๒.

^๓ Cater V. Good, Dictionary of Education (New York: McGraw - Hill Book Company, 1959), p.11.

ทางสังคม มิลเลอร์ (Miller) จะแบ่งประเภทตามลักษณะดังนี้

มีความเห็นว่า การบริหารการศึกษาควร

๑. งานเกี่ยวกับนักเรียน
๒. งานจัดโปรแกรมการสอนและการปฏิบัติตามโปรแกรมการสอน
๓. การบริหารงานบุคคลที่ทำหน้าที่การสอน และที่ทำหน้าที่ฝ่ายบริการ
๔. การบริหารงานเกี่ยวกับอาคารเรียน อุปกรณ์การสอน งานบริการ

เสริมวิชาการ การเงิน และการประเมินผล^๑

จากการวิจัยของ คูลิต มุณยากร เรื่องงานบริหารการศึกษาโรงเรียน ประถมศึกษา สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ได้สรุป หลักการบริหารการศึกษาในโรงเรียนประถมศึกษาไว้ ๕ ประการ คือ^๒

๑. งานบริหารด้านความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน
๒. งานบริหารด้านวิชาการ
๓. งานบริหารด้านกิจกรรมนักเรียน
๔. งานบริหารบุคคล
๕. งานบริหารด้านธุรการและการเงิน

^๑ Van Miller, The Public Administration of American

School (New York : The Macmillan Company, 1965), pp.500-505.

^๒ คูลิต มุณยากร, " งานบริหารการศึกษาในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดเทศบาล ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ. " (วิทยานิพนธ์ครุศาสตรมหาบัณฑิต คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๘), หน้า ๒๒.

งานบริหารการศึกษาตามแนวคิดของ ระเบิด ลีตสุวรรณ ได้เสนอหลักการบริหาร สำหรับผู้บริหารการศึกษาไว้ดังนี้

๑. งานวางแผน ผู้บริหารจะต้องรู้ว่าควรทำอะไร และทำอย่างไร
๒. การจัดสำนักงาน จะต้องจัดสำนักงานให้รับกับระบบและเป็นระเบียบ
๓. การติดตามงาน จะต้องรู้ว่าใครรับผิดชอบอะไร อย่างไร เพื่อป้องกันมิให้เกิดความล่าช้า และเกิดความเสียหายในการปฏิบัติงาน
๔. การออกคำสั่ง ออกคำสั่งรัดกุม ชัดเจน ไม่ออกคำสั่งหลวมๆเกินไป ทั้งจะต้องรู้ว่าเมื่อใดควรออกคำสั่ง และเมื่อใดไม่ควรออกคำสั่ง
๕. ความคิดริเริ่ม ผู้บริหารจะต้องมีความคิดริเริ่มในการปฏิบัติงาน
๖. การบำรุงขวัญ จัดบำรุงขวัญให้แก่วัยรุ่นด้วยวิธีต่างๆ เพื่อให้เกิดกำลังใจในการปฏิบัติงาน
๗. มีความรับผิดชอบ งานใดที่ใดสั่งการให้ปฏิบัติไปแล้ว ผู้บริหารจะต้องรับผิดชอบ เมื่อเกิดผิดพลาดไม่โยนความผิดให้แก่อื่น
๘. มีการตรวจสอบผลงาน เพื่อแก้ไขปรับปรุงการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ อยู่เสมอ
๙. มีการนิเทศการศึกษา โดยผู้บริหารและผู้นิเทศที่เป็นนักวิชาการ
๑๐. ผู้บริหารจะต้องรู้เรื่องการศึกษาเป็นอย่างดี

จากแนวความคิดและหลักการบริหาร การศึกษาดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ผู้วิจัย เห็นว่าการบริหารการศึกษาในหน้าที่ของนายอำเภอเป็นการบริหารที่เกี่ยวข้องของทั้งกระบวนการและหลักการบริหารการศึกษา จึงได้นำการวางแผนงาน การวินิจฉัยสั่งการ การบริหารงานบุคคล การบริหารงานคณาวิชาการ การบริหารการเงิน และการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน มาศึกษาบทบาทและหน้าที่ของนายอำเภอในการบริหารการศึกษา ประชาบาลในภาคใต้ ซึ่งจะได้นำเสนอหลักของกระบวนการบริหารที่นำมาใช้ในการวิจัยต่อไป

๑ ระเบิด ลีตสุวรรณ, " การประสานงานและมนุษยสัมพันธ์, " ประมวลบทความวางแผนการศึกษา (พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, ๒๕๑๖), หน้า ๒๓๐.

บทบาท

ทิตยา สุวรรณชัย ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับบทบาทไว้ว่า " บรรดาฐานะ
ตำแหน่งต่าง ๆ จะมีลักษณะของพฤติกรรม หรือลักษณะของการกระทำที่ผู้ดำรงตำแหน่ง
จะต้องปฏิบัติอยู่กับฐานะตำแหน่ง เสมอลักษณะของพฤติกรรมที่กำหนดโดยฐานะตำแหน่ง เรา
เรียกว่า บทบาท "^๑

จากความหมายดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นว่าบุคคลย่อมมีตำแหน่งทางสังคม
ประจำตัว อาจเป็นตำแหน่งแบบพิธีการ เช่น อธิบดี ผู้อำนวยการกอง หัวหน้าแผนก หรือ
ตำแหน่งแบบส่วนตัว เช่น พี่น้อง เพื่อน เป็นต้น ตำแหน่งเหล่านี้ต่างมีอำนาจหน้าที่ที่กำหนด
ไว้ เพื่อให้ผู้ดำรงตำแหน่งทราบ จะใดกำหนดพฤติกรรมของตนเองให้เหมาะสม ดังนั้นการ
ที่บุคคลปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ในตำแหน่งที่ตนดำรงอยู่คือบทบาทบทบาทแบ่งออกได้ ^๒
ประเภทคือ

๑. บทบาทอุดมคติ (Ideal role) คือบทบาทของผู้ดำรงตำแหน่งทาง
สังคม ควรจะปฏิบัติ บทบาทอุดมคติกำหนดโดยการอบรม คำแนะนำสั่งสอน หน้าที่และความ
รับผิดชอบที่ได้รับมอบหมาย

๒. บทบาทที่ปฏิบัติจริง (Actual role) คือบทบาทของผู้ดำรงตำแหน่ง
ทางสังคมจะต้องปฏิบัติ บทบาทที่ปฏิบัติจริงนี้ กำหนดโดยผู้ดำรงตำแหน่งทางสังคม นำเอา
บทบาทอุดมคติไปแปลเพื่อปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่นั้น บทบาทที่ปฏิบัติจริงจะใกล้เคียงหรือ
แตกต่างจากบทบาทอุดมคติมากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับความสามารถในการแปลความหมาย
บทบาทอุดมคติและสภาพแวดล้อมจะเป็นทั้งข้อจำกัดและสิ่งเกื้อกูลที่สำคัญ^๒

เบอร์โล (Berlo) ได้กำหนดลักษณะของบทบาทใกล้เคียงกับ ทิตยา สุวรรณชัย
เขากล่าวว่าบทบาทของพฤติกรรมนั้น กำหนดได้ ๓ อย่างด้วยกันคือ

^๑ ทิตยา สุวรรณชัย, ความคาดหวังบทบาทของพัฒนากรคณะกรรมการพัฒนา
หมู่บ้าน และเจ้าหน้าที่ระดับอำเภอ (พระนคร : โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, ๒๕๑๐), หน้า ๘.

^๒ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๘ - ๑๐.

๑. Role prescription เป็นบทบาทที่ถูกกำหนดโดยระบบงาน ซึ่งได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าหน่วยงานนั้นมีงานในหน้าที่อะไรบางที่จะต้องทำ
๒. Role description เป็นบทบาทที่บุคคลกระทำจริง ซึ่งอาจจะครบหรือไม่ครบตามบทบาทที่หน่วยงานกำหนดไว้ ขึ้นอยู่กับความสามารถของผู้นปฏิบัติที่จะแปลความชอบขบของงานในหน่วยงานนั้น
๓. Role expectation เป็นบทบาทที่ถูกคาดคะเนโดยสังคมว่าผู้ดำรงตำแหน่งนั้นควรมีบทบาทอย่างไร จึงจะถูกตองเหมาะสม^๑

การศึกษบทบาทของนายอำเภอในการบริหารการศึกษาประชาบาล เป็นการศึกษบทบาทที่นายอำเภอจะต้องปฏิบัติจริง ตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดโดยองค์การบริหารส่วนจังหวัด และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และบทบาทที่ได้ปฏิบัติจริง คือบทบาทในการบริหารการศึกษาประชาบาลที่นายอำเภอปฏิบัติอยู่

การวางแผนงาน

ในการประกอบการใด ๆ ก็ตาม หากกระทำโดยการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าไปวันหนึ่ง ๆ หรือรอให้เกิดปัญหาเสียก่อนจึงแก้ปัญหาานั้นแล้ว ก็กิจการนั้น ๆ ก็ไม่เจริญก้าวหน้าเท่าที่ควร ในทางตรงข้ามหากมีการเตรียมการไว้ล่วงหน้าว่าจะทำอะไร ที่ไหน เมื่อไร และอย่างไรแล้ว กิจการนั้นมีแนวโน้มที่จะสำเร็จลุล่วงไปได้ โดยเฉพาะเมื่อ

^๑ D.K. Berlo, The Process of Communication (Michigan : Michigan State University Press, 1966), pp. 153.

ลักษณะงานยุ่งยากซับซ้อน และมีทรัพยากรอยู่อย่างจำกัดแล้ว จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการจัดทำเป้าหมายและแผนดำเนินงานขององค์การ ในกระบวนการบริหารการวางแผนงานจึงอยู่ในความสำคัญอันดับแรก อาษา เมฆสวรรค์ กล่าวว่าการวางแผนเป็นกระบวนการขั้นหนึ่งในการบริหารงาน โดยกำหนด วัตถุประสงค์ และวิธีการดำเนินงานไววดวงหน้า เพื่อปฏิบัติการให้ลุล่วงไปตามนั้น การวางแผนเป็นการใช้ความรู้ทางวิชาการในการกำหนดสิ่งซึ่งพึงกระทำในภายหน้า และการเตรียมรายละเอียดต่าง ๆ เกี่ยวกับแนวทาง และวิธีการที่จะปฏิบัติในอนาคต เพื่อให้การบริหารงานเป็นไปโดยเรียบร้อย และมีประสิทธิภาพมากที่สุด

ไซมอน (Simon) ให้ความเห็นว่า " การวางแผนคือกิจกรรมอย่างหนึ่งซึ่งเกี่ยวข้องกับการกำหนดเรื่องที่จะปฏิบัติในอนาคต การประเมินสิ่งที่กำหนดว่าจะต้องปฏิบัติตลอดจนวิธีการที่จะนำมาใช้ในการปฏิบัติ " ๒

จากความหมายดังกล่าวข้างต้นพอสรุปได้ว่า การวางแผนเป็นกระบวนการที่จะต้องกระทำต่อเนื่องของกิจการอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งจะปฏิบัติจัดทำในอนาคต โดยวิธีการที่เหมาะสมที่สุด

อาษา เมฆสวรรค์, " การวางแผนงาน," หลักบริหาร พระนคร : โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, ๒๕๑๐), หน้า ๓๘.

^๒ Herbert A. Simon, Administrative Behavior

(New York : The Macmillan Company, 1958), p. 3.

ความสำคัญของการวางแผนงาน

การวางแผนงานมีความสำคัญมาก ในการบริหาร และมีบทบาทเข้าไปอยู่ใน การบริหารงานทุกระดับขององค์การ ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการบริหารขึ้นอยู่กับ การวางแผนไม่น้อยเลย เจริญสุข ศีลาพันธุ์ ได้สรุปความสำคัญของการวางแผนไว้ดังนี้

๑. การวางแผนงานที่ถูกต้องสมบูรณ์ จะช่วยให้การบริหารงานของ เจ้าหน้าที่เกี่ยวข้องของในองค์การ เป็นไปด้วยความเรียบร้อย ง่าย และสะดวก

๒. ช่วยประหยัดค่าใช้จ่าย เวลา และแรงงานในการทำงานของ เจ้าหน้าที่ หรืออีกนัยหนึ่งช่วยให้การบริหารงานขององค์การมีประสิทธิภาพขึ้น

๓. การมีแบบแผนที่ดี ช่วยให้หน่วยงานในระดับรอง ๆ ลงมา เข้าใจ วัตถุประสงค์ หรือเป้าหมายเฉพาะขององค์การ ได้ดียิ่งขึ้น และกำหนดแผนย่อยระดับต่าง ๆ ได้สอดคล้องกับแผนขององค์การได้ถูกต้อง ป้องกันมิให้ทำงานแบบเตาสุ่ม โดยอาศัยความเคยชินหรือการคาดคะเน

๔. ช่วยให้หัวหน้างานหรือฝ่ายบริหารขององค์การ คาดถึงผลงานที่จะเกิดขึ้นตามแผนได้อย่างถูกต้อง หรือใกล้เคียงกับผลที่คาดไว้มากที่สุด และหากมีอุปสรรคเกิดขึ้นในอนาคต ก็สามารถแก้ไขได้ทันเวลาที่

๕. แผนงานช่วยให้การแบ่งงานประสานงาน การอำนวยความสะดวก การติดตามและประเมินผลงาน เป็นไปอย่างมีระเบียบเรียบร้อย

๖. ประโยชน์ของแผนอีกประการหนึ่งคือ ช่วยให้การติดต่อราชการต่างๆ ขององค์การให้เกิดประโยชน์มากที่สุด

๑ เจริญสุข ศีลาพันธุ์, "หลักและวิธีการวางแผน," หลักบริหาร (พระนคร : โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, ๒๕๑๐), หน้า ๕๖.



หลักสำคัญของการวางแผนงาน

การวางแผนงานเป็นการเตรียมการเพื่อปฏิบัติ ซึ่งจะนำไปสู่การกำหนดแผนและโครงการ แผนและโครงการจะสำเร็จสมความมุ่งหมายได้อย่างราบรื่นเพียงใด ขึ้นอยู่กับการวางแผนงานล่วงหน้าอย่างรอบคอบ ฉะนั้นการปฏิบัติงานจะดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ และบรรลุตามวัตถุประสงค์ได้ ต้องทราบถึงหลักของการวางแผน มีหลักการที่สำคัญที่ต้องคำนึงถึงซึ่ง อาษา เมฆสวรรค์ กล่าวไว้และพอสรุปได้ดังนี้

๑. คำนึงถึงวัตถุประสงค์และนโยบาย การคำนึงถึงวัตถุประสงค์และนโยบาย ก็เพื่อให้ทราบแน่ชัดว่า เราต้องการทำอะไร และจะจัดทำมากน้อยเพียงใด เพราะเหตุใด จะต้องทำความเข้าใจกับวัตถุประสงค์และนโยบายให้ถ่องแท้ชัดเจน เพราะวัตถุประสงค์และนโยบายเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญของการวางแผน หากไม่ทำความเข้าใจให้ดีเสียแต่ต้น หรือเข้าใจสาระสำคัญของวัตถุประสงค์ผิดพลาดแล้ว แผนงานที่กำหนดขึ้นจะล้มเหลว และไร้ความหมายโดยสิ้นเชิง

๒. คำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ ในการวางแผนงานนั้นจะต้องคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่จำเป็นต้องใช้ในการวางแผน ปัจจัยเหล่านั้นได้แก่ คน เงิน วัสดุ เครื่องมือ อุปกรณ์ สถานที่ เวลา และข้อมูลต่าง ๆ โดยคำนึงถึงปัจจัยดังกล่าวว่ามีอยู่มากน้อยเพียงใด

๓. คำนึงถึงวิธีการต่าง ๆ เพื่อใช้ปฏิบัติงานตามแผน เมื่อมีแผนงานใช้แล้ว จะต้องมีการปฏิบัติตามแผน ซึ่งจะต้องคำนึงถึงวิธีการต่าง ๆ ที่จะใช้ดำเนินงานตามแผนที่กำหนดไว้ เพื่อบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้

๔. คำนึงถึงวิธีการตรวจสอบ และควบคุมงานให้เป็นไปตามแผน ขอนี้เป็นสิ่งสำคัญสิ่งหนึ่งที่จะทำให้แผนงานบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ ถ้าขาดมาตรการในการควบคุมการดำเนินงานให้เป็นไปตามแผนแล้ว จะทำให้แผนงานไร้ประโยชน์

๕. คำนี้ถึงข้อจำกัดต่าง ๆ ในการวางแผนนั้น จะมีข้อจำกัดต่าง ๆ ซึ่งจะเป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานตามแผน จึงต้องคำนึงถึงข้อเท็จจริง ค่านิยมของสังคม นิสัยใจคอ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณีของสังคมนั้น ๆ ตลอดจนพฤติกรรมของคนในสังคมนั้นด้วยว่าจะได้รับความร่วมมือหรือความเต็มใจช่วยเหลือจากคนเหล่านั้นเพียงใด และจะต้องคำนึงถึงสิ่งแวดล้อมและดินฟ้าอากาศด้วย

กระบวนการในการวางแผนงาน

ในการวางแผนงาน นักวิชาการได้ให้ทัศนะ กระบวนการในการวางแผนไว้แตกต่างกันตามความคิดเห็นของแต่ละคน อาษา เมฆสวรรค์ กล่าวไว้ในหลักบริหารว่า การวางแผนจะต้องประกอบด้วยส่วนสำคัญอยู่ ๓ ส่วน คือ ขั้นตอนวางแผน (Formulation of Plans) ขั้นตอนปฏิบัติการตามแผน (Executive or Implementation of Plans) และขั้นตรวจสอบปรับปรุงแผน (Review of Plans) แต่นักวิชาการบางคนได้แยกแยะออกเป็นรายละเอียด อย่างเช่น จำลอง อติกุล ได้ลำดับขั้นกระบวนการวางแผนงานไว้ดังนี้

๑. ขั้นพิจารณาปัญหา ในการวางแผนจะต้องทราบองค์การหรือระบบที่เราจะวางแผนนั้นว่ามีปัญหาอะไร ฉะนั้นเราต้องศึกษาสภาพปัจจุบันของระบบ เพื่อดูว่าจะเริ่มตนที่จุดไหนก่อน จุดนี้แหละที่นักวางแผนจะมีบทบาทในการช่วยเหลือ นักวางแผนที่แท้จริง จะไม่พยายามแก้ปัญหาคู่ปัญหาพร้อมกัน แต่จะพยายามเลือกปัญหาที่เร่งด่วนและสำคัญกว่า ทั้งนี้เพราะทรัพยากรที่ใช้ในการปฏิบัติงานมีจำกัด ถ้าทรัพยากรมีใช้อย่างฟุ่มเฟือย ก็ไม่จำเป็นต้องมีนักวางแผน

๒. ขั้นตั้งวัตถุประสงค์ เมื่อทราบแล้วว่าต้องการอะไร ก็หาทางเลือกในการแก้ปัญหา ทางเลือกนั้นมีมากมาย นักวางแผนจะต้องพยายามระบุว่า ทางเลือกไหนบ้างที่จะเป็นไปได้ และจะต้องพิจารณาว่าทางเลือกแต่ละทางจะให้ผลดีผลเสียอย่างไรบ้าง ในบางครั้งทางเลือกนั้นอาจให้ผลสำเร็จ แต่ต้องใช้งบประมาณมาก บางที่ทางเลือกอาจให้ผลชาน้อย แต่ก็ใช้งบประมาณหรือทรัพยากรน้อยลง

๓. ขั้นดำเนินการ เมื่อได้เลือกแนวทางแล้ว ก็จะต้องนำไปดำเนินการ การดำเนินการ เป็นช่วงสำคัญที่สุดในกระบวนการวางแผน เพราะว่าแผนที่เขียนไว้จะดีแค่ไหนอย่างไรก็ตาม ถ้าไม่ปฏิบัติหรือไม่สามารถปฏิบัติได้ก็ไม่มีความหมาย ขั้นดำเนินการนั้น จะบอกให้ทราบว่า จะทำอะไรก่อนในช่วงไหน

๔. ขั้นติดตามและประเมินผล การติดตามและประเมินผลจะทำให้การวางแผนงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จะทำให้ทราบว่าแผนงานหรือโครงการใด ทำไปแล้วได้ผลหรือไม่เพียงใด การประเมินผลงานจะเป็นงานขั้นสุดท้ายของกระบวนการวางแผน หลักสำคัญของระดึกในการประเมินผลงานคือ จะต้องประเมินผลตามวัตถุประสงค์ของแผนงาน หรือโครงการที่ตั้งไว้ก่อนลงมือดำเนินงาน^๑

ประเภทของแผนงาน

การวางแผนงานมีหลายประเภท ประเภทแรกที่สำคัญที่สุดในแง่ทัศนวิสัยการวางแผน คือแผนระยะยาว ซึ่งเป็นการวาทภาพของระบบที่เราวางไว้ในอนาคตว่าต้องการให้เป็นอย่างไรในระยะ ๑๐ ปี หรือ ๒๐ ปี ข้างหน้า แผนงานระยะ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^๑ จำลอง อภิกุล, "เรื่องแนวทางการวางแผน." บรรยาย ณ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, ๒๑ มีนาคม ๒๕๒๑.

ยาว นำมาใช้ดำเนินการไม่ได้ เพราะไม่มีรายละเอียด แต่เพื่อให้ได้ระยะยาวตามที่
 วาดไว้ จะต้องมีการวางแผนที่จะนำมาใช้ปฏิบัติได้แน่นอนนั้นคือแผนระยะกลาง ซึ่งมีระยะ
 เวลาระหว่าง ๓ ปี ถึง ๕ ปี แผนระยะกลางที่พบบ่อยที่สุดคือ แผน ๕ ปี อย่างเช่น
 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาการศึกษาระดับชาติของประเทศไทย
 แผนระยะกลางเป็นการแปลเจตนารมณ์ของแผนระยะยาว ออกมาเป็นแผนที่พอจะดำเนินการ
 ได้ในระยะ ๕ ปี แผนระยะกลางพอที่จะกำหนดได้ว่าทำอะไร มีกำลังหรือทรัพยากร
 พอที่จะทำได้ไหม แต่ในทางปฏิบัติแผนระยะ ๕ ปี ก็ยังใช้ไม่ได้ เพราะในการพิจารณา
 บประมาณ พิจารณากันทีละปี จึงต้องมีแผนระยะสั้น เพื่อแปลแผนระยะ ๕ ปี ออกเป็นแผน
 ประจำปี และนำมาปฏิบัติ การวางแผนตามหลักการจึงมี ๓ ประเภท คือแผนระยะยาว
 แผนระยะกลาง และแผนระยะสั้น และในประเทศไทยเราใช้กันอยู่เพียง ๒ ประเภทเท่านั้น
 คือแผนระยะกลาง กับแผนประจำปี

หลักในการวางแผนการศึกษา

การวางแผนงานเป็นสิ่งจำเป็นจะต้องปฏิบัติในทุกระบบ และทุกองค์การ
 ตั้งแต่ระดับสูงสุดถึงระดับต่ำสุด ในระบบการศึกษาจำเป็นจะต้องมีการวางแผน
 เพราะการวางแผนเป็นเครื่องช่วยในการตัดสินใจอย่างมีหลักเกณฑ์ การวางแผนการ
 ศึกษาต้องคำนึงถึงความสัมพันธ์ระหว่างระบบเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมือง
 ของประเทศ สิ่งเหล่านี้เป็นสถาบันที่มีอิทธิพลร่วมกัน เมื่อมีการวางแผนการศึกษา ก็ต้อง
 พึงพาแนวคิดต่าง ๆ จากสถาบันสังคมเหล่านั้น ช่วยในการตัดสินใจ การวางแผน
 การศึกษาจึงต้องคำนึงถึงหลัก ๓ ประการคือ

๑. ควรสนองความต้องการทางการศึกษาแก่สังคม แนวคิดนี้มุ่งที่จะขยายการศึกษาตามความต้องการของสังคม แต่ปัญหาอยู่ที่กำลังทรัพยากรของประเทศและปัญหาการว่างงานของผู้สำเร็จการศึกษา การขยายการศึกษาตามความต้องการของสังคม จึงมีไต่หมายถึงว่า รัฐจะให้การศึกษาแก่ประชาชนตามความต้องการ การศึกษาทุกระดับ ทุกประเภท แต่หมายถึงการให้การศึกษาตามกำลังความสามารถของผู้เรียน

๒. การให้การศึกษาตามความต้องการกำลังคน แนวคิดนี้มีประโยชน์เตือนให้นักการศึกษาสนใจความต้องการกำลังคนในระดับต่าง ๆ ของประเทศ อย่างไรก็ตามความคิดนี้ถือเป็นมาตรฐานในการวางแผนอย่างเฉียวไม่ได้ เนื่องจากความต้องการกำลังคนในอนาคตนั้นยังมีระยะยาวนานเท่าไร ก็เชื่อถือได้ยากขึ้นเท่านั้น

๓. การวิเคราะห์ข้อดีข้อด้อยของการลงทุน การนำความคิดนี้มาใช้ในการวางแผนการศึกษา จะมีประโยชน์ทำให้การจัดการศึกษามีประสิทธิภาพมากขึ้น การลงทุน แต่ในทางปฏิบัติก็ยังไม่ค่อยเหมาะสม เพราะกระบวนการของการศึกษามีลักษณะละเอียดและซับซ้อนมาก

กระบวนการในการวางแผนการศึกษา

ในการจัดการศึกษาควรมีกระบวนการในการวางแผน เพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติ ลิมอส (Llimos) กล่าวไว้ดังนี้

๑. กำหนดจุดมุ่งหมายของการศึกษา เป็นจุดเริ่มต้นของการวางแผนการศึกษา โดยทั่วไปผู้วางนโยบายการศึกษาเป็นผู้กำหนดจุดมุ่งหมายของการศึกษานักวางแผนการศึกษาจะต้องรับนโยบายและจุดมุ่งหมายนั้น มาแจกแจงรายละเอียดเพื่อวางแผนดำเนินงานอีกชั้นหนึ่ง

๑ ราชารอยซิงห์, "จุดมุ่งหมายของการวางแผนการศึกษา," การวางแผนการศึกษา (พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, ๒๕๑๒), หน้า ๒๒.

๒. วิเคราะห์สภาพปัจจุบันของระบบการศึกษา เพื่อดูว่าระบบการศึกษา สอดคล้องกับจุดมุ่งหมายหรือไม่ โดยพิจารณาในเรื่องโครงสร้างของการศึกษา หลักสูตร จำนวนนักเรียน อาคารเรียน และอุปกรณ์การศึกษา สภาพเศรษฐกิจของประเทศ ค่าใช้จ่ายในการศึกษา และระบบบริหารการศึกษา

๓. ประมาณการในอนาคตเพื่อสร้างโครงการ ซึ่งจะต้องพิจารณาในเรื่องหลักสูตร โครงสร้างของการศึกษา การทวีของประชากร จำนวนนักเรียน ครู อาคารเรียน และอุปกรณ์การศึกษา และค่าใช้จ่ายตลอดจนแหล่งเงินเพื่อการศึกษา

เมื่อได้กำหนดจุดมุ่งหมายการศึกษา วิเคราะห์สภาพปัจจุบันของระบบการศึกษา และประมาณการในอนาคต เพื่อสร้างโครงการแล้ว ต่อไปก็ดำเนินงานตามขั้นตอนของการวางแผน คือกำหนดแนวทางและวิธีการดำเนินงานให้สอดคล้องความมุ่งหมายลงมือปฏิบัติตามแผนและติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อนำไปปรับปรุงแผนงานต่อไป

กล่าวโดยสรุปการวางแผนการศึกษามีความสำคัญอย่างหนึ่งในกระบวนการบริหาร เพราะเป็นการกำหนดการใช้คน เงิน และวัสดุอย่างมีเป้าหมาย การวางแผนจะต้องใช้ความสามารถ และทักษะของผู้บริหารในการที่จะนำหลักการและกระบวนการวางแผนมาใช้ให้ถูกต้องตามลักษณะงาน เพื่อให้การใช้ทรัพยากรการบริหารเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ การบริหารการศึกษาเป็นการบริหารงานอย่างหนึ่งที่จะต้องมีการวางแผน เพราะเป็นการกำหนดระเบียบการปฏิบัติงาน เป็นหลักประกันสำหรับเสริมสร้างความเจริญทางการศึกษา และช่วยเร่งให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในอัตราที่สูงขึ้น เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าการวางแผนการศึกษาเป็นการวางแผนพัฒนาส่วนรวม

Jose Pernan Llimos, Preparation of Educational Plans (Supplement Distributed at National Education Planning Seminar, 7 - 11 July, 1969), pp. 468 - 483.

การวินิจฉัยสั่งการ

การวินิจฉัยสั่งการ เป็นกระบวนการที่จำเป็น และมีความสำคัญที่แสดงออกถึงความสามารถของภาวะผู้นำ ในทัศนะของ แบลค (Black) นั้นถือว่า การวินิจฉัยสั่งการเป็นความสามารถในการจัดการและทดสอบภาวะผู้นำ^๑ ในด้านการบริหารการศึกษา นั้น การวินิจฉัยสั่งการได้รับการยอมรับและยกย่องมากในกลุ่มการศึกษิตตามแนวพฤติกรรม (Behavioral Approach) โดยถือว่าการตัดสินใจเป็นจุดเริ่มต้นที่จะดำเนินการใด ๆ ทั้งสิ้น ความสำเร็จหรือความล้มเหลวขององค์การ ขึ้นอยู่กับการวินิจฉัยสั่งการของนักบริหารหรือผู้บริหารระดับรองงานในองค์การนั้น ๆ ทั้งสิ้น

การวินิจฉัยสั่งการหมายถึงการขังใจ ใคร่ครวญและตัดสินใจเลือกทางดำเนินการที่เห็นว่าดีที่สุดในทางใดทางหนึ่งจากหลาย ๆ ทาง เพื่อให้งานบรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้^๒ ซึ่งตรงกับแนวคิดของ กอร์และไดสัน (Gore and Dyson) ที่ว่าการวินิจฉัยสั่งการหมายถึงการตัดสินใจหรือเลือกทางปฏิบัติซึ่งมีอยู่หลายทาง เป็นแนวปฏิบัติไปสู่เป้าหมายที่วางไว้

^๑ James Menizies Black, How to Grow in Management (New Jersey : Prentice - Hall, Inc., 1957), p. 108.

^๒ บรรณ โลม กุชงคกุล, " การวินิจฉัยสั่งการ, " หลักบริหาร (พระนคร : โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, ๒๕๑๐), หน้า ๒๔๒.

^๓ William J. Gore and J. W. Dyson, " A Reading in Administrative Behavior, " The Making of Decision (New York, Free Press, 1964), p. 77.

การวินิจฉัยสั่งการ จากความหมายที่กล่าวมาแล้วข้างต้น การตัดสินใจหรือตกลงใจ อาจเกิดขึ้นโดยฉับพลัน โดยอาศัยสามัญสำนึก หรือสัญชาตญาณก็ได้ หรืออาจเป็นไปโดยใจเหตุผลประกอบ เพื่อหาวิธีที่เหมาะสมเข้าช่วย อันจะก่อให้เกิดผลดีและมีความถูกต้องที่สุด จึงมีหลักในการวินิจฉัยสั่งการ ๓ ประการคือ^๑

๑. ต้องพยายามสั่งการในทางที่ก่อให้เกิดผลประโยชน์ได้มากที่สุด ทั้งนี้หมายความว่า การวินิจฉัยสั่งการที่คั่นควรเป็นไปในทางสร้างสรรค์ ไม่ใช่ให้เกิดการเลิกมทำลาย
๒. พยายามวินิจฉัยสั่งการโดยหวังว่า จะได้รับผลดีที่สุด และได้รับความร่วมมือ การยอมรับนับถือมากที่สุด
๓. พยายามวินิจฉัยสั่งการให้สามารถปฏิบัติได้ การวินิจฉัยสั่งการที่ดีจึงจำเป็นต้องคำนึงถึงนโยบายของรัฐบาล กฎหมาย และระเบียบข้อบังคับที่มีอยู่ ตลอดจนสภาพแวดล้อมและปัญหาต่าง ๆ อย่างรอบคอบ

กระบวนการของการวินิจฉัยสั่งการ

มีนักวิชาการหลายท่าน ได้ให้ความคิดเห็น และวิธีการพิจารณากระบวนการวินิจฉัยสั่งการ ซึ่งแตกต่างกันอยู่บ้าง ตามทัศนะของแต่ละคน แต่เมื่อสรุปแล้วก็เป็นกระบวนการที่ใกล้เคียงกัน อาจจะมีขั้นตอนบางเล็กน้อย ตามแนววิธีการพิจารณาปัญหา ในการวินิจฉัยเรื่องนี้ ขอยกกระบวนการวินิจฉัยสั่งการของ สุนัย ราชภัฏพาร์กีย์ เป็นตัวแบบคือ^๒ ขั้นที่ ๑ พิจารณาปัญหาตามที่ปรากฏขึ้น ขั้นที่ ๒ รวบรวมข้อเท็จจริงที่

^๑ ชำนาญ ยุวบูรณ์ และอาษา เมฆสวรรค์, " การวินิจฉัยสั่งการในการบริหารราชการ, " รัฐประศาสนศาสตร์ " ๑(กรกฎาคม ๒๕๐๘), : ๕.

^๒ สุนัย ราชภัฏพาร์กีย์, " การวินิจฉัยสั่งการ, " จดหมายข่าว ๗ (๒๒ กรกฎาคม ๒๕๐๖) : ๑

เกี่ยวกับปัญหาให้ครบถ้วนเท่าที่มีอยู่ ขั้นที่ ๓ พิจารณาข้อเท็จจริงโดยละเอียดทุกแง่มุม
 ขั้น ๔ กำหนดประเด็นในปัญหาที่จะวินิจฉัยให้แน่ชัด ขั้นที่ ๕ คิดหาวิธีต่าง ๆ เพื่อแก้
 ปัญหา ขั้นที่ ๖ วิเคราะห์วิธีต่างๆ ที่จะแก้ปัญหา และขั้นที่ ๗ ตัดสินใจเลือกวิธีที่เห็น
 ว่าเป็นวิธีที่ดีที่สุด

การวินิจฉัยสั่งการนั้น นอกจากจะมีความสำคัญอย่างมากต่อการบริหาร
 ราชการของหัวหน้างานแล้ว ยังเป็นมาตรการสำคัญจึกระดับความสามารถของผู้นั้นกับ
 ปัญหาได้เป็นอย่างดี จึงจำเป็นที่หัวหน้างานจะต้องพยายามกระทำการวินิจฉัยสั่งการ
 ให้ดีที่สุด เพื่อความสมบูรณ์ของการเป็นหัวหน้างาน และเพื่อประโยชน์แก่งานราชการ
 โดยส่วนรวม

การบริหารงานบุคคล

นิโกร (Nigro) กล่าวว่า " การบริหารงานบุคคลคือศิลป์ในการใช้คนเก่า
 และเลือกสรรคนใหม่ ในลักษณะที่จะให้ได้ผลงานและบริการจากการปฏิบัติงานของบุคคล
 เหล่านั้นมากที่สุด ทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ " แต่สำนักงานข้าราชการพลเรือน
 ได้ให้ความหมายของการบริหารงานบุคคลไว้ว่า " หมายถึงการดำเนินงานเกี่ยวกับ
 บุคคลในองค์การหรือหน่วยงาน นับตั้งแต่การสรรหาบุคคลมาปฏิบัติงาน การบรรจุ
 และแต่งตั้ง การพัฒนา การประเมินผลการปฏิบัติงาน ไปจนถึงการให้บุคคลพ้นจาก
 งาน " ๒ ตามความหมายนี้ ก.พ. ได้แจกแจงหน้าที่ของการบริหารบุคคลไว้ดังต่อไปนี้คือ

^๑ Flix A. Nigro, Public Personnel Administration

(New York : Henry Holt and Company, Inc., 1959), p. 36.

^๒ สำนักงาน ก.พ. การบริหารงานบุคคล (กรุงเทพฯ : อักษรสารการพิมพ์
 ๒๕๒๐), หน้า ๑.

๑. การวางนโยบาย ระเบียบ และข้อบังคับเกี่ยวกับตัวบุคคล
๒. การวางแผนกำลังคน
๓. การกำหนดตำแหน่ง
๔. การกำหนดเงินเดือน
๕. การสรรหาบุคคล
๖. การบรรจุและแต่งตั้ง
๗. การจัดทำทะเบียนประวัติ
๘. การพัฒนาบุคคล
๙. การประเมินผลการปฏิบัติงาน
๑๐. การพิจารณาความดีความชอบ
๑๑. วินัยและการดำเนินการตามระเบียบวินัย
๑๒. การจัดสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูล
๑๓. การให้ออกจากงาน
๑๔. การให้บำเหน็จบำนาญ^๑

ผู้วิจัยมีความเห็นว่า การบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับครูสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองอำเภอ เพื่อให้เกิดขวัญและกำลังใจ ผู้บริหารจะต้องยึดหลักบริหารตามระบบคุณธรรม ตามหลักการของ ชูศักดิ์ เทียงตรง คือยึดหลักความสามารถ ความเสมอภาค ความมั่นคง และหลักความเป็นกลางทางการเมือง^๒ ส่วนหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลนั้น ควรจะประกอบด้วยการสรรหาบุคคล การบรรจุและแต่งตั้ง การโอนย้าย การบำรุงรักษา การพัฒนาบุคคล บำเหน็จความชอบ การรักษาระเบียบวินัย การจัดสวัสดิการ

^๑ สำนักงาน ก.พ., การบริหารงานบุคคล, หน้า ๒.

^๒ ชูศักดิ์ เทียงตรง, การบริหารงานบุคคลในภาครัฐกิจ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๘), หน้า ๑๘ - ๑๙.

การสรรหาบุคคล

ในการบริหารงานบุคคล ก่อนที่จะรับบุคคลเข้าทำงานในหน่วยงานใด ก็ต้องกำหนดเสียก่อนว่า มีงานอะไรจะให้ทำ ผู้ที่จะทำงานนั้น จะต้องมีคุณสมบัติ ความสามารถ ความใด ระเบียบไหน จำนวนเท่าไร แล้วจึงดำเนินการสรรหาตัวบุคคล เพื่อให้ได้คนที่มีความสามารถเข้ามาปฏิบัติงาน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง " การสรรหาบุคคล เป็นกระบวนการเสาะหาบุคคลและจงใจให้เขาสมัครทำงานในหน่วยงาน ซึ่งเป็นกระบวนการที่จะต้องเริ่มขึ้นหลังจากหน่วยงานทราบแน่ชัดแล้วว่า มีความต้องการบุคคลเข้ามาทำงานในตำแหน่งอะไร " ^๑

อมร รัชศาสตร์ และโสรัจ สัจรัตกุล กล่าวว่า การสรรหาบุคคลเข้าทำงานโดยทั่วไป แบ่งออกเป็น ๒ ประเภทคือ การสรรหาบุคคลภายนอกเข้ามาบรรจุนับราชการ หรือปฏิบัติงานตามความต้องการของหน่วยงาน โดยการสอบแข่งขัน สอบคัดเลือก การคัดเลือก และการรับโอนหรือย้าย กับการแสวงหาบุคคลภายในหน่วยงาน โดยวิธีการเลือกสรรจากผู้ที่มีความรู้ความสามารถเป็นการหนุนบำรุง ส่งเสริมกำลังใจในการทำงานของบุคคลในหน่วยงานนั้นเอง ^๒

^๑ สำนักงาน ก.พ. การบริหารงานบุคคล, หน้า ๕๘.

^๒ อมร รัชศาสตร์ และโสรัจ สัจรัตกุล, " การสรรหาบุคคล," การบริหารงานบุคคลในประเทศไทย (พระนคร : โรงพิมพ์สำนักนายกรัชมন্ত্রী, ๒๕๑๔), หน้า ๒๕๗.

การบรรจุและแต่งตั้ง

การบรรจุหมายถึงการรับบุคคลเข้ารับราชการ ซึ่งจะต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการจะกระทำใดต่อเมื่อ

๑. บุคคลที่จะบรรจุแต่งตั้งต้องมีคุณสมบัติทั่วไป หรือได้รับการยกเว้นในกรณีที่ขาดคุณสมบัติ ตามมาตรา ๒๔ และมีคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งที่จะแต่งตั้งตามที่ ก.พ. กำหนดไว้ในมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง หรือหากมีคุณสมบัติไม่ตรงตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง ก็ต้องได้รับอนุมัติจาก ก.พ. ตามมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘.
๒. ตำแหน่งที่จะใช้บรรจุ หรือแต่งตั้ง ต้องเป็นตำแหน่งที่ ก.พ. กำหนดตามมาตรา ๓๒ ทั้งนี้หมายความว่า เมื่อ ก.พ. ได้กำหนดให้เป็นตำแหน่งเลขที่ใด ในสายงานใด ระดับใด ในส่วนราชการใดแล้ว จึงจะบรรจุแต่งตั้งในตำแหน่งนั้นได้
๓. กรณีที่จะบรรจุ ต้องบรรจุตามกรณีต่าง ๆ ดังต่อไปนี้
 - ก. การบรรจุผู้ที่สอบแข่งขันได้
 - ข. การบรรจุผู้ได้รับการคัดเลือก
 - ค. การบรรจุผู้ทรงคุณวุฒิ
 - ง. การบรรจุข้าราชการพลเรือนผู้ออกรากราชไปปฏิบัติงานใด ๆ ตามมติคณะรัฐมนตรี กลับเข้ารับราชการ
 - จ. การบรรจุข้าราชการพลเรือน ผู้ไปรับราชการทหาร กลับเข้ารับราชการ
 - ฉ. การบรรจุข้าราชการพลเรือนสามัญ ผู้ออกรากราชการไปแล้ว กลับเข้ารับราชการ
 - ช. การบรรจุพนักงานเทศบาล หรือข้าราชการตามกฎหมายอื่นที่ออกจากงานหรือราชการไปแล้ว กลับเข้ารับราชการ

๘. การรับโอนพนักงานเทศบาล หรือข้าราชการตามกฎหมาย
อันมาบรรจบและแต่งตั้ง^๑

การโอนย้าย

ผู้สืบทอด สัตยมานะ ให้ความหมายการโอนย้ายไว้ว่า " คือการที่ข้าราชการ
คนหนึ่ง เปลี่ยนแปลงหน้าที่การงาน จากตำแหน่งหนึ่ง เพื่อปฏิบัติงานในอีกตำแหน่งหนึ่ง
ไม่ว่าจะในส่วนราชการเดียวกัน หรือต่างส่วนราชการกันก็ตาม โดยไม่มีการเปลี่ยน
แปลงอัตราเงินเดือน "๒ ซึ่งตรงกับ นิโกร (Felix A. Nigro) ซึ่งให้ความหมาย
การโอนย้ายไว้ว่า " เป็นการเปลี่ยนแปลงจากตำแหน่งหนึ่งไปยังอีกตำแหน่งหนึ่ง ใน
ระดับเดียวกัน ซึ่งไม่ได้รับเงินเดือนสูงขึ้นหรือต่ำลง "๓

ความหมายของคำว่า "Transfer" โดยปกติครอบคลุมถึงการ เปลี่ยน
แปลงหน้าที่การงาน โดยไม่เจาะจงว่าจะเปลี่ยนจากส่วนราชการหนึ่งไปอีกส่วนราชการ
หนึ่ง หรือภายในส่วนราชการเดียวกัน แต่ความหมายที่ใช้นั้นอยู่ในประเทศไทยเรา
แยกความหมายของ "Transfer" ชูศักดิ์ เพียงตรง ได้ให้ความหมายไว้ ๒
อย่างคือ การโอนและการย้าย ถ้าเป็นการเปลี่ยนงานจากกรมหนึ่ง ไปยังอีก

^๑ สำนักงาน ก.พ., " การบรรจุ, " คู่มือการปฏิบัติงานบุคคล
(กรุงเทพฯ : อักษรสารการพิมพ์, ๒๕๒๑), หน้า ๔/๑ - ๔/๒.

^๒ ผู้สืบทอด สัตยมานะ, การบริหารรัฐกิจ (กรุงเทพฯ : มงคลการพิมพ์,
๒๕๑๔), หน้า ๓๖๓.

^๓ Felix A. Nigro, Public Personnel Administration,
p. 335.

กรมหนึ่ง ถึงแม้จะภายในกระทรวงเดียวกัน หรือต่างกระทรวงกัน เราเรียกว่าการโอน ส่วนการย้ายหมายถึง การเปลี่ยนแปลงหน้าที่ภายในกรมเดียวกัน การแยกใจความหมาย ต่างกันดังกล่าว เป็นเพียงข้อปลีกย่อย ไม่ทำให้ความหมายของคำว่า " Transfer " เปลี่ยนไปแต่อย่างใด ยึดกันแต่เพียงวิธีการปฏิบัติ ซึ่งการโอนมีความยากลำบาก และยุ่ง ยากมากกว่าเท่านั้น^๑

การโอนย้ายเป็นการควบคุมและส่งเสริมสมรรถภาพในการปฏิบัติงานที่มีความ สำคัญไม่น้อยกว่าเทคนิคการบริหารงานบุคคลท่านอื่น จึงต้องมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาเพื่อ ให้บังเกิดผลดีแก่ทางราชการ โดยพิจารณาบุคคลที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับ ตำแหน่ง และสภาพแวดล้อมด้วยความเที่ยงธรรม เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติ งาน และเป็นการจูงใจให้ข้าราชการได้เสียสละอุทิศแรงกายแรงใจ และสติปัญญาของตน ให้แก่การงานที่ได้รับมอบหมายได้มากที่สุด จึงต้องพิจารณาไตร่ตรองโดยรอบคอบและกระทำ ด้วยความยุติธรรม เพื่อให้บังเกิดผลดีทั้งทางหน่วยราชการ และบุคคลมากที่สุด

การบำรุงรักษา

การบำรุงรักษาเป็นงานสำคัญอย่างหนึ่งในการพิจารณาบุคคล ทั้งนี้เพราะ ประสิทธิภาพในการทำงานของคน ไม่ขึ้นอยู่กับการศึกษาอบรมที่ได้รับมาเพียงอย่างเดียว หากมีปัจจัยอื่นด้วย โดยเฉพาะความเข้าใจอันดี ความรู้สึกเป็นมิตร และทัศนคติที่มีต่อ องค์การ หากคนได้รับการบำรุงรักษาอย่างถูกต้องจะทำให้เจตนารมณ์ ขององค์การ จะ ปฏิบัติงานเพื่อความก้าวหน้าของตนเองและเพื่อประโยชน์ขององค์การ ไวลส์ (Wiles)

^๑ ชูศักดิ์ เทียงตรง, การบริหารงานบุคคลภาครัฐกิจ, หน้า ๒๒๒.

ใดทำการวิจัยถึงสาเหตุที่ทำให้ครูรักงาน รักโรงเรียน ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และพบว่าปัจจัยที่ทำให้คนปฏิบัติงานในหน้าที่มีดังนี้

๑. สถานที่ทำงานมีความเป็นอยู่สะดวกสบาย มีความสวยงาม และมีชีวิตชีวา
๒. มีอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้เพียงพอกับความต้องการ
๓. มีความรู้สึกเป็นส่วนรวมในการเป็นส่วนหนึ่งของโรงเรียน
๔. ได้รับความยุติธรรม มีสิทธิเสมอภาคเท่าเทียมกัน
๕. มีส่วนรวมในการสร้างความสำเร็จให้กับทุกคน
๖. มีอิสระในการเลือกวิธีดำเนินงาน

การบำรุงรักษามีส่วนช่วยให้เกิดขวัญ (Morale) ในอันที่จะโน้มนำความตั้งใจให้ข้าราชการปฏิบัติงานด้วยความเต็มใจ และสบายใจ ไพเกอร์และไมเออร์ (Pigors and Myers) กล่าวว่า " ขวัญเป็นปัจจัยขั้นต้นที่จะกระตุ้นให้บรรดาผู้ปฏิบัติงาน ใดทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ "๒" ถ้าขวัญของข้าราชการดี การปฏิบัติงานก็จะมีประสิทธิภาพ ถ้าขวัญเสียการปฏิบัติงานก็จะเลวลง การบำรุงรักษาจึงเป็นภาระสำคัญขององค์การที่จะกระทำเพื่อโน้มน้าวจิตใจให้บุคลากรรักงาน รักองค์การ เชื่อมพันผู้บังคับบัญชา และทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ

^๑ Kimbal Wiles, Wiles, Supervision for Better Schools (Engle Wood Cliffs, N.J.: Prentice - Hall, Inc., 1967), pp. 235 - 237.

^๒ Paul Pigors and Charles A. Myers, Personnel Administration (New York : McGraw - Hill Company, Inc. 1961), p. 210.



การพัฒนาบุคลากร

ไวท์ฮิล (Whitehill) กล่าวว่า การพัฒนาบุคลากรจำแนกออกเป็นการฝึกอบรม (Training) และการศึกษา (Education) การฝึกอบรม หมายถึงการฝึกบุคคลให้เหมาะกับงาน ส่วนการศึกษาหมายถึงการให้ความรู้ เพื่อให้บุคคลสามารถปรับตัวให้เข้ากับสิ่งแวดล้อมและงานในหน้าที่ การฝึกอบรมข้าราชการ มีบทบาทสำคัญในการบริหารบุคคล และได้รับความสนใจอย่างกว้างขวางในวงการบริหารงานบุคคลแนใหม่ ทั้งในภาครัฐกิจและธุรกิจเอกชน ส่วนใหญ่ได้กระทำควบคู่กันไปกับการให้การศึกษา วิทยุ โทรทัศน์ ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับการฝึกอบรมไว้ว่า หมายถึงกระบวนการที่มีความมุ่งหมายที่จะพัฒนาบุคลากรใหม่มีความรู้และความชำนาญ เพื่อวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งอย่างใด โดยเฉพาะขององค์การหรือหน่วยงาน^๒ ซึ่งถือว่าการศึกษาคือเป็นการฝึกอบรมอย่างหนึ่งด้วย และได้จำแนกวิธีการฝึกอบรมไว้ดังต่อไปนี้^๓

๑. วิธีที่ทำงานไปพร้อม ๆ กับการปฏิบัติงาน (On the job training)
๒. วิธีปฐมนิเทศ (Orientation)

Arthur M. Whitehill, Jr, Personnel Relations
(New York : McGraw - Hill Book Co., Inc. 1955),
p. 121.

^๒ วิทยุ โทรทัศน์, หลักการบริหารงานบุคคล (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนา-พานิช, ๒๕๑๗), หน้า ๔๔๒ - ๔๔๓.

^๓ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๔๔.

๓. วิธีให้ทำงานในฐานะผู้ช่วยสอน หรือลูกมือชั่วคราว (Apprenticeship Training)
๔. วิธีการฝึกงาน (Internship Training)
๕. การฝึกอบรมระยะสั้น (Learner Training)
๖. วิธีส่งไปเรียนบางวิชาในมหาวิทยาลัย (Outside Courses)
๗. วิธีส่งไปศึกษาเพิ่มเติมเต็มเวลา (Retraining or Upgrading)

การพัฒนาบุคลากร ครูสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยทั่วไป
นพ.แสน สมยานนทนากุล และคณะได้เสนอแนะไว้ดังนี้

๑. การปฐมนิเทศ จัดขึ้นเพื่อให้ความรู้แก่ครูใหม่ เกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการ
สวัสดิการ สิทธิต่าง ๆ ของตน ตลอดจนความก้าวหน้าในการทำงาน การปฐมนิเทศโดย
ทั่วไปจะกระทำ ๓ ครั้ง คือระดับจังหวัด ระดับอำเภอ ระดับโรงเรียน

๒. การฝึกอบรมระยะสั้น การฝึกอบรมระยะสั้นมี ๒ ประเภท คือ
ประเภทแรกคือการฝึกอบรมที่จังหวัดจัดขึ้นตามโครงการของจังหวัด ซึ่งต้องดูตามความ
เหมาะสมและความจำเป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ประเภทที่สอง เป็นการฝึก
อบรมที่หน่วยราชการ หรือสถานศึกษาจัดขึ้น แล้วแจ้งหลักเกณฑ์รายละเอียดต่าง ๆ ให้
จังหวัดทราบ และส่งบุคลากรเข้ารับการอบรม เช่นการอบรมครูใหญ่โรงเรียนชุมชน การ
อบรมครูใหญ่ประถมศึกษามุม และการอบรมอนันที่จัดขึ้นเพื่อส่งเสริมวิทยฐานะของครู

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

๑ นพ.แสน สมยานนทนากุล และคณะ, การบริหารบุคลากรทางการศึกษา
สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด (เอกสารประกอบการศึกษากาการบริหารบุคลากร

โรงเรียน, มกราคม ๒๕๒๑), หน้า ๒๘ - ๒๙. (อัสสำเนา)

๓. การอนุญาตให้ลาไปศึกษาต่อ โศกการลาไปศึกษาต่อออกเป็น ๒ ประเภท คือการลาศึกษาต่อประเภท ก. โศกการที่สถานศึกษาต่าง ๆ อนุญาตให้จังหวัดพิจารณาบุคคลตามเกณฑ์ที่กำหนดส่งเข้าศึกษาต่อโดยไม่ต้องสอบคัดเลือก และการลาศึกษาต่อประเภท ข. โศกการลาศึกษาต่อ โดยอนุญาตให้ครูในจังหวัดไปสอบคัดเลือกเข้าศึกษาต่อสถานศึกษาต่าง ๆ ตามความสมัครใจ เมื่อครุคนใดสอบได้ก็ทำเรื่องขออนุญาตลาไปศึกษาต่อ ซึ่งมีทั้งภาคกลางวันและภาคค่ำ อนึ่งการลาไปศึกษาต่อของข้าราชการส่วนจังหวัดรวมไปถึงการไปศึกษาต่อ ณ ต่างประเทศด้วย

การบำเหน็จความชอบ

การบำเหน็จความชอบบุคคลากร เป็นจูงใจ หรือกระตุ้นให้ข้าราชการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ และได้ผลตรงตามเป้าหมายขององค์การ การบำเหน็จความชอบข้าราชการครูส่วนจังหวัด โศกการพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนตำแหน่ง การให้ลาศึกษาต่อ การขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ และบำเหน็จบำนาญ

การพิจารณาความดีความชอบเป็นการเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการให้ได้รับในขั้นสูงขึ้น ตามพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ มี ๒ กรณีคือ

๑. การเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปี เป็นบำเหน็จความชอบแก่ข้าราชการที่ปฏิบัติงานมาในรอบปีที่แล้ว ซึ่งบางคนอาจไม่ได้เลื่อนขั้นเงินเดือน ถ้าไม่มีความดีความชอบ บางคนอาจเลื่อนขั้นเงินเดือนเกินกว่า ๑ ขั้น ถ้ามีความชอบเป็นพิเศษ

๒. การเลื่อนขั้นเงินเดือนที่ข้าราชการถึงแก่กรรมเนื่องจากปฏิบัติหน้าที่ราชการ เป็นการเลื่อนขั้นเงินเดือนให้แก่ข้าราชการ หลังจากถึงแก่กรรมไปแล้ว เพื่อประโยชน์ในการคำนวณบำเหน็จบำนาญ^๒

^๑ นพแสน สมยานนทนากุล และ คณะ, การบริหารงานบุคคลทางการศึกษา สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด, หน้า ๒๔ - ๒๕.

^๒ สำนักงาน ก.พ. " การเลื่อนขั้นเงินเดือน, " คู่มือปฏิบัติงานบุคคล, หน้า ๘/๑.

การพิจารณาความดีความชอบ มีความสำคัญต่อระบบราชการ เป็นอันมาก
 ดังที่ คิงส์เบอรี (Kingsbury) กล่าวว่า " อัตรากำลังเงินเดือนจะเป็นเครื่องชักจูง
 ให้คนหนุ่มคนดีสนใจยึดเอาราชการเป็นอาชีพ หรือจะไปทำงานอื่นทำ และอัตรากำลัง
 ยังมีผลเกี่ยวกับการตัดสินใจที่จะเข้ารับราชการต่อไปหรือลาออก อัตรากำลังยังกระทบ
 กระเทือนต่อผลและกำลังใจของบุคลากร และคุณภาพของงานด้วย ไม่มีใครสามารถที่จะ
 ทำงานได้ดีที่สุด ในเมื่อเขาได้รับความลำบากใจ และวิตกกังวลเกี่ยวกับฐานะการเงิน
 ของเขา " การพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องเงินเดือน จึงต้องกระทำอย่างรอบคอบและมีหลัก
 เกณฑ์ ซึ่งอย่างน้อยจะต้องประกอบด้วยหลักใหญ่ ๆ ๒ ประการคือ หลักความยุติธรรม
 (Fairness) และหลักความเสมอภาค (Equity)

การเลื่อนตำแหน่ง (Promotion) เป็นการเปลี่ยนหน้าที่ให้สูงขึ้น
 เดิม เพื่อเป็นบำเหน็จความชอบแก่ข้าราชการที่ได้ปฏิบัติงานดีมีคุณภาพ และมีความ
 อุตสาหะวิริยะ ชูศักดิ์ เทียงตรง กล่าวว่า " การเลื่อนตำแหน่ง หมายถึงการที่
 ข้าราชการได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสูงจากตำแหน่งเดิมที่เขาเคยปฏิบัติมาก่อน
 เป็นตำแหน่งที่มีเกียรติ มีความรับผิดชอบและหน้าที่การงานเพิ่มมากขึ้น มีอัตรากำลัง
 เดือนสูงขึ้นตามตำแหน่งที่ได้รับการเลื่อนขึ้นไป " ๒

การเลื่อนตำแหน่งมีความสำคัญต่อบุคคลและองค์การ งานขององค์การ
 จะดำเนินไปได้โดยความเรียบร้อย รวดเร็วหรือไม่ ขึ้นอยู่กับการคัดเลือกบุคคลใน

๑ Joseph B. Kingsbury, Personnel Administration for
Thai Students (Bangkok : Prachanda Press, 1957),

p. 22.

๒ ชูศักดิ์ เทียงตรง, การบริหารงานบุคคลในภาครัฐกิจ, หน้า ๒๐๗.

องค์การขึ้นรับผิดชอบในตำแหน่งหน้าที่สูงขึ้น ถ้าคัดเลือกใครคนใด มีความรู้ความสามารถ และตั้งใจปฏิบัติงาน การปฏิบัติงานขององค์การจะมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น คนขององค์การ จะเกาะกลุ่มกันทำงานด้วยความสามัคคี แต่หากคัดเลือกคนผิดงานขององค์การจะเลวลง ความแตกแยกในองค์การจะเกิดขึ้นได้ สำหรับบุคคลผู้ได้รับการเลื่อนให้ขึ้นไปดำรงตำแหน่ง เองจะเกิดความภาคภูมิใจในหน้าที่การงาน เป็นแรงจูงใจให้อุตสาหะเพื่องานขององค์การ อย่างแท้จริง การคัดเลือกบุคคลเพื่อเลื่อนขึ้นดำรงตำแหน่งจึงต้องมีหลักเกณฑ์แน่นอน เพื่อสร้างความหวังให้กับทุกคนในองค์การที่หวังความก้าวหน้า หลักเกณฑ์ที่เป็นที่นิยมและ ใช้กันทั่วไปตามความคิดเห็นของ ชูศักดิ์ เทียงตรง คือการเปรียบเทียบผลการปฏิบัติงาน ระบบอาวุโส การสอบ การทดลองปฏิบัติงาน การวัดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน และการใช้ดุลยพินิจส่วนตัวของผู้บังคับบัญชา

บำเหน็จบำนาญ การบริหารราชการเพื่อให้บรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพ นั้น จำเป็นต้องมีการควบคุมให้การปฏิบัติงานของข้าราชการ เป็นไปอย่างมีหลักเกณฑ์ เมื่อข้าราชการผู้ใดขาดการเอาใจใส่ไม่ปฏิบัติงาน องค์การก็ต้องพิจารณาให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการไป ส่วนข้าราชการที่ตั้งใจปฏิบัติงานมาด้วยดีโดยตลอด เมื่อออกจากราชการจะโดยเกษียณอายุ หรือลาออกจากราชการ ควรจะได้รับสิ่งตอบแทนในความคืบหน้า ประวัฒน์ ฅ นคร กล่าวหาว่า เพื่อตอบแทนในความดีของข้าราชการ ทางราชการจึงได้กำหนดจัดบำเหน็จบำนาญสำหรับข้าราชการ บำเหน็จบำนาญเป็นเงินที่ทางราชการจ่ายจากงบประมาณแผ่นดิน และจ่ายให้เมื่อพ้นจากความเป็นข้าราชการ^๒

ตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญ พ.ศ. ๒๔๙๔ มาตรา ๔ ได้บัญญัติความหมายของบำเหน็จบำนาญไว้ว่า

^๑ ชูศักดิ์ เทียงตรง, การบริหารงานบุคคลในภาครัฐกิจ, หน้า ๒๑๐.

^๒ ประวัฒน์ ฅ นคร "ระเบียบข้าราชการพลเรือนในต่างประเทศ," วารสารข้าราชการ ๕ (ธันวาคม ๒๕๐๓), : ๑๘.

" บำเหน็จ " หมายความว่า เงินตอบแทนความชอบที่ได้รับราชการมา ซึ่งจ่ายครั้งเดียว

" บำนาญ " หมายความว่า เงินตอบแทนความชอบที่ได้รับราชการมา ซึ่งจ่ายเป็นรายเดือน

สิทธิการรับบำเหน็จบำนาญของข้าราชการส่วนท้องถิ่น แยกต่างจากข้าราชการอื่น คือข้าราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งออกหรือพ้นจากราชการ และได้รับสิทธิหรือมีสิทธิได้รับบำนาญปกติ หรือบำนาญพิเศษ ตามความในพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๐๘ จะได้รับเงินเพิ่มจากเงินบำนาญปกติหรือเงินบำนาญพิเศษ แต่ทั้งนี้ต้องไม่สูงกว่าเงินเดือน เดือนสุดท้ายที่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นได้รับอยู่ก่อนออกหรือพ้นจากราชการ^๑ ฉะนั้นข้าราชการครูส่วนจังหวัดจึงได้รับสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย

วินัย

วินัยมีความสำคัญต่อพฤติกรรมของคนหมู่มาก ที่จำเป็นจะต้องกำหนดแนวทางให้ประพฤติและปฏิบัติเพื่อความสงบเรียบร้อย ความเจริญก้าวหน้า และช่วยให้การปฏิบัติงานดำเนินไปด้วยดี วินัยเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งของนักบริหาร ซึ่งจะใช้ปกครองบังคับบัญชาหมู่คณะหรือสังคม ให้อยู่ในความเป็นระเบียบเรียบร้อย มนุษย์ ชนชนบุญ และบรรจง ศีตรางกูร กล่าววว่า " วินัยคือข้อบังคับและขอความประพฤติและการปฏิบัติงานในหน้าที่ราชการของข้าราชการ ข้อบังคับและขอหานี้มีลักษณะเคร่งครัดและเด็ดขาด ผู้ใดฝ่าฝืนถือว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัย จะต้องได้รับโทษ "^๒ จากความหมายที่

^๑ สัมฤทธิ์ สำเเจียง, ประมวลกฎหมายและระเบียบการคลัง (พระนคร : เบียมศิริการพิมพ์, ๒๕๑๓), หน้า ๑๓๓.

^๒ มนุษย์ ชนชนบุญ และ บรรจง ศีตรางกูร, การสอบสวนวินัยข้าราชการ พลเรือนตามกฎหมายใหม่ (กรุงเทพฯ : ชัยมงคลการพิมพ์, ๒๕๑๔), หน้า ๒.

กล่าวข้างต้น พอจะสังเกตได้ว่าเมื่อพูดถึงวินัย สิ่งก็ตามมาคือการลงโทษ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๔ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับวินัยไว้อย่างละเอียดมากมาย จนยากที่จะจดจำและปฏิบัติตามได้ สมาน รั้งสิโยกฤษฎ์ และ สุธี สุธิสมบูรณ์ ได้กล่าวสรุปเกี่ยวกับวินัย แยกเป็นหัวข้อใหญ่ ๆ ได้ดังต่อไปนี้

๑. วินัยทั่วไป หมายถึงสิ่งอันเป็นความคิด และการกระทำที่เกี่ยวกับข้าราชการชั้นโดยเฉพาะ แต่มีผลต่อทางราชการ

๒. วินัยต่อบุ้บังคับบัญชา การปฏิบัติราชการซึ่งมีผู้บังคับบัญชาลดหลั่นลงไป จำเป็นต้องมีวินัยต่อบุ้บังคับบัญชากำหนดไว้ เพื่อให้การปฏิบัติราชการเป็นไปโดยเรียบร้อย มีหลักเกณฑ์

๓. วินัยของผู้อยู่บังคับบัญชา โดยมีหน้าที่ส่งเสริมระมัดระวังให้ผู้อยู่บังคับบัญชาปฏิบัติตามวินัย เมื่อเห็นผู้อยู่บังคับบัญชากระทำผิดวินัย จะต้องดำเนินการทางวินัยทันที

๔. การทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง วินัยข้าราชการนั้น นอกจากเป็นกรณีทั่วไปแล้ว ยังมีกรกระทำบางอย่างที่ถือเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง เช่นการละเว้นปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ ประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ เปิดเผยความลับของทางราชการ จนบังเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง เป็นต้น

การรักษาวินัยของข้าราชการครูส่วนจังหวัดในระหว่างที่ ก.จ. ยังไม่ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับวินัยและการลงโทษทางวินัยไว้ จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๔ โดยอนุโลม การดำเนินการทางวินัยไม่ว่าจะเป็นการรักษาวินัย การพิจารณาสอบสวน หรือการลงโทษทางวินัย คงดำเนินการตามพระราชบัญญัตินั้นทุกประการ

๑ สมาน รั้งสิโยกฤษฎ์ และ สุธี สุธิสมบูรณ์, คำอธิบาย พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๔ (กรุงเทพฯ : วัฒนาพานิช, ๒๕๑๕), หน้า ๑๖๑.

สวัสดิการ

สวัสดิการในทางวิชาการบริหารงานบุคคลเป็นสิ่งที่หน่วยงานหรือองค์การจัดให้กับบุคลากรในหน่วยงานของตน สมพงษ์ เกษมสิน ได้ให้ความหมายของคำว่าสวัสดิการ คือ ผลประโยชน์ที่ปฏิบัติงานในองค์การได้รับ นอกเหนือไปจากเงินเดือนและค่าจ้าง ที่อาจเป็นตัวแทนหรือไม้ก่อกำ และสนานจิตร์ สุนทรพิสัย ได้ให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับสวัสดิการข้าราชการไว้ว่า สวัสดิการถือเป็นเรื่องสำคัญยิ่ง เพราะเกี่ยวกับขวัญและกำลังใจอันก่อให้เกิดผลดี และผลเสียในการปฏิบัติงานในแต่ละหน่วยงาน หน่วยงานใดบุคคลมีขวัญและกำลังใจดี ความตั้งใจในการปฏิบัติงานย่อมมีมาก ทำให้ผลปฏิบัติงานดี แต่หน่วยงานใดที่บุคคลขาดขวัญและกำลังใจแล้ว ความตั้งใจในการปฏิบัติงานย่อมมีน้อย^๒ สวัสดิการจึงมีความสำคัญไม่น้อยในด้านการบริหารบุคคล อย่างไรก็ตามการจัดสวัสดิการนั้น ควรคำนึงถึงผลประโยชน์ที่บุคคลควรได้รับองค์การด้วย นั่นคือค่าใช้จ่ายที่องค์การทำให้เป็นค่าสวัสดิการ ควรจะคุ้มกับประโยชน์ที่องค์การได้รับจากบุคคล ซึ่งในการจัดสวัสดิการนั้น เสนาะ ตีเขียว ให้ขอเสนอแนะว่าควรคำนึงถึงหลัก ๕ ประการคือ

๑. จัดให้สนองความต้องการของบุคคลอย่างแท้จริง คือมีการสำรวจความต้องการที่แท้จริงของบุคคลในหน่วยงานเสียก่อน
๒. จัดให้สนองความต้องการของบุคคลทั้งหมด ไม่ใช่จัดตามความ

^๑ สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหารงานบุคคลแผนใหม่ (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๔), หน้า ๒๔๒.

^๒ สนานจิตร์ สุนทรพิสัย, "สวัสดิการและความก้าวหน้าของครูประชาบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด", วิทยากรเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาล (พระนครศรีอยุธยา : โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, ๒๕๑๕), หน้า ๓๔๐.

๓. ควรให้มีขอบเขตของสวัสดิการกว้าง ๆ หรือให้ทุกคนมีสิทธิและมีโอกาสได้รับประโยชน์จากสวัสดิการที่ค้ำเติมกัน

๔. ควรมีแบบอย่างอันเดียวกัน แก่คนทุกคน และให้มีความเสมอภาคกัน เพื่อให้ เกิดความพึงพอใจแก่ทุกฝ่าย

๕. ควรจะคำนวณต้นทุนของบริการที่จะให้ได้อย่างถูกต้อง และมีหลักเกณฑ์เชื่อถือได้ เพื่อเป็นหลักในการควบคุมและติดตามผลควบคุมหรือไม่อย่างไร

โครงการการบริหารส่วนจังหวัดในปัจจุบันได้รับบริการด้านสวัสดิการ เช่น เกี่ยวกับข้าราชการพลเรือน เช่นการรักษาพยาบาล เงินค่าช่วยเหลือบุตร เงินช่วยเหลือค่าครองชีพ เป็นต้น สนานิจิตร สุกนชทรัพย์ กล่าววานอกเหนือจากบริการที่กล่าวมาแล้ว สิ่งที่ข้าราชการครูส่วนจังหวัดได้รับคือ

๑. สวัสดิการค่านานพักครู เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัย

๒. สวัสดิการค่านการเพิ่มเงินพิเศษแก่ครูที่ทำการสอนในท้องที่กั้นการ

๓. การให้สิทธิพิเศษแก่ครูในท้องที่กั้นการในค่านการศึกษาต่อ สิทธิในการรับการอบรมเลื่อนวิทยฐานะ

๔. กำหนดระยะเวลาทำการสอนในท้องที่กั้นการ ตามมติคณะรัฐมนตรี กระทรวงมหาดไทยได้วางระเบียบให้ครูที่ทำการสอนเกินกว่า ๒ ปี ได้รับการพิจารณาโอนย้าย ไปอยู่ในท้องที่สะดวกสบายขึ้น โดยแต่งตั้งผู้นับราชการแทนเป็นการลับเปลี่ยน^๒

^๑ เสนาะ คีเขาว, การบริหารงานบุคคล, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๖), หน้า ๓๔๒.

^๒ สนานิจิตร สุกนชทรัพย์, วิทยาการเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาล, หน้า ๓๔๕ - ๓๔๖.

สรุป การบริหารงานบุคคลเป็นการดำเนินการ เกี่ยวกับบุคคลของหน่วยงาน ตั้งแต่การสรรหาบุคคล เขามาดำรงตำแหน่งกรงานจนกระทั่งโพนจากงาน เพื่อให้ได้ประโยชน์สูงสุดจากการปฏิบัติงานของบุคคลมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้บุคคลในหน่วยงานรู้สึกมั่นคง ได้รับความยุติธรรม และมีกำลังใจในการปฏิบัติงาน การที่จะให้บุคคลมีความรู้สึกดังกล่าวเกิดขึ้นได้นั้น ผู้บริหาร จะต้องจัดการในเรื่องเกี่ยวกับการสรรหา การบรรจุแต่งตั้ง การโอนย้าย การบำรุงรักษา การพัฒนา การบำเหน็จความชอบ การรักษาระเบียบวินัย และสวัสดิการให้ทุกคนมีความรู้สึกได้รับความเป็นธรรม เกิดความรักและหวงแหนหน่วยงานของตน พร้อมทั้งจะอุทิศตนเพื่อความก้าวหน้าของงาน

การบริหารงานวิชาการ

การบริหารงานด้านวิชาการนับว่าเป็นหน้าที่สำคัญอย่างหนึ่งที่ผู้บริหารโรงเรียนจะต้องสำนึกอยู่ตลอดเวลา นักการศึกษาได้ให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารด้านวิชาการที่น่าสนใจไว้มากมาย ภิญโญ สาริ ให้ความหมายว่า การบริหารวิชาการหมายถึงการบริหารกิจกรรมทุกชนิดของโรงเรียน ซึ่งเกี่ยวกับการปรับปรุงพัฒนาการเรียนการสอน ให้โดยลดีและมีประสิทธิภาพมากที่สุด ในการบริหารงานด้านนี้ สิ่งที่ผู้บริหารการศึกษาและครูใหญ่ควรสนใจและมีความรู้ ได้แก่ หลักสูตร ประมวลการสอน ตารางสอน อุปกรณ์การสอน แบบเรียน และการสอนแบบต่าง ๆ^๑

เอกวิทย์ ฌ ถलग มีความเห็นว่าการบริหารวิชาการหมายถึง การอบรมครูประจำการ การจัดชั้นเรียน การจัดครู เขาทำการสอน การวัดผลการศึกษา การวิจัยคนควา การทดลองทางการศึกษา การจัดแบบเรียน การจัดทำคู่มือครู การสาธิต

^๑ ภิญโญ สาริ, หลักการบริหารการศึกษา, หน้า ๓๒๘ - ๓๔๕.

แบบอย่างและวิธีการอันพึงประสงค์ การเผยแพร่ความรู้ การประเมินมาตรฐานโรงเรียน การควบคุมตรวจตรา และการนิเทศการศึกษา^๑

งานบริหารการศึกษาในโรงเรียนประถมศึกษานั้น กรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ได้กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของครูใหญ่ไว้ ๗ ประการ คือ

๑. วางโครงการดำเนินงานของโรงเรียน
๒. จัดทำโครงการสอนให้เป็นที่ไปตามหลักสูตร
๓. แนะนำ ควบคุมการสอนของครูให้ดำเนินไปตามโครงการ
๔. จัดกิจกรรมต่าง ๆ ที่เป็นการส่งเสริมการเรียนการสอน
๕. ดำเนินการวัดผลการศึกษาให้ถูกต้องตามระเบียบและหลักการของ การวัดผลการศึกษา
๖. สนับสนุนให้มีการทบทวน ทดลอง ปรับปรุงวิธีสอนให้ดียิ่งขึ้น
๗. จัดให้มีการประชุมครูในโรงเรียน เช่น ประชุมนิเทศครู การประชุมครู เกี่ยวกับปัญหาต่าง ๆ^๒

ฉะนั้นประมวลความคิดเห็นของนักการศึกษาที่กล่าวมาแล้ว ผสมกับสภาพ การที่ควรจะเป็นในปัจจุบัน การบริหารวิชาการในโรงเรียนประชาบาล ควรจะ ประกอบด้วยปฏิบัติการเกี่ยวกับหลักสูตร แบบเรียน ประมวลการสอน อุปกรณ์การสอน คู่มือครู การอบรมครูประจำการ การนิเทศการสอน และการวัดผลการศึกษา

^๑ เอกวิทย์ ฌ ถาดง, "การบริหารวิชาการ," รายงานการประชุมตรวจ การศึกษาและศึกษาธิการจังหวัด (พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, ๒๕๑๕), หน้า ๑๑๘.

^๒ หน่วยศึกษานิเทศก์ กรมสามัญศึกษา, คู่มือครูใหญ่โรงเรียนประถมศึกษา (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภา, ๒๕๑๕), หน้า ๑๔.

หลักสูตร

หลักสูตรหมายถึงวิชาและเนื้อหาวิชาต่าง ๆ ที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนดให้เรียนในแต่ละชั้นว่าจะต้องเรียนอะไรบ้าง มากน้อยเพียงใด และตามความหมายในวงกว้าง หลักสูตรหมายถึงประสบการณ์ทั้งหมดที่โรงเรียนจัดให้นักเรียนทั้งในและนอกโรงเรียน เพื่อให้นักเรียนได้ความรู้ มีทักษะ เกิดความคิด และทัศนคติที่ดีอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิต^๑

รัตนา ศิริพานิช กล่าววว่าหลักสูตรเป็นการจัดประสบการณ์และเนื้อหาวิชา เพื่อพัฒนาความสามารถของนักเรียน ให้ผู้เรียนพัฒนาไปตามความต้องการ ความคิด ความนิยม และทฤษฎีทางการศึกษาในปัจจุบัน และกล่าวเสริมว่าการสร้างหลักสูตรเป็นกิจกรรมเบื้องต้นของการพัฒนาหลักสูตร ซึ่งจะต้องกำหนดความมุ่งหมาย และเนื้อหาวิชา ความมุ่งหมายของหลักสูตรมีความสำคัญต่อการจัดโปรแกรมการศึกษาทุกระดับ การพิจารณาถึงความมุ่งหมายต้องอาศัยข้อมูลเป็นรากฐาน เช่น ข้อมูลทางปรัชญาการศึกษา ข้อมูลจากนักวิชาการ ข้อมูลจากจิตวิทยาการเรียนรู้ ข้อมูลจากการศึกษาสังคมของนักเรียน และข้อมูลเกี่ยวกับพัฒนาการทางเทคโนโลยี เมื่อได้ข้อมูลแล้วจึงนำมาพิจารณาแยกเป็นหลักสูตรแต่ละระดับการศึกษา การกำหนดความมุ่งหมาย ควรให้แคบ และเจาะจงไปในแต่ละระดับการศึกษา เพื่อประโยชน์ในการกำหนดเนื้อหาวิชา และผู้นำหลักสูตรไปใช้จะได้มีความเข้าใจ สามารถตีความและนำไปปฏิบัติได้^๒

^๑ กรมวิชาการ, กระทรวงศึกษาธิการ, คู่มือการใช้หลักสูตรประถมศึกษา พุทธศักราช ๒๕๒๑ (กรุงเทพมหานคร : จงเจริญการพิมพ์, ๒๕๒๐), หน้า ๑.

^๒ รัตนา ศิริพานิช, จุดมุ่งหมายเชิงพฤติกรรม (พระนคร : กรุงเทพมหานครการพิมพ์, ๒๕๑๔), หน้า ๒๕.

^๓ เรื่องเดียวกัน.

ในการจัดเนื้อหาวิชาจะต้องยึดผู้เรียนเป็นหลัก ในการพิจารณาความรู้ และประสบการณ์ต่าง ๆ ที่จะช่วยให้ผู้เรียนพัฒนาไปสู่จุดหมายที่กำหนดไว้ และในการ กำหนดเนื้อหาวิชานั้น ทาบมา (Taba) ได้เสนอหลักเกณฑ์ไว้ดังนี้

๑. เชื่อมต่อได้และเป็นแกนสารของความรู้ในแต่ละสาขาวิชา
๒. สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในสังคม
๓. มีความสมดุลระหว่างความกว้างและความลึก
๔. สนองความมุ่งหมายโคหลายประการ
๕. สอดคล้องกับวุฒิภาวะในการเรียนรู้และประสบการณ์ของผู้เรียน
๖. สอดคล้องกับความต้องการและความสนใจของผู้เรียน^๑

เมื่อสร้างหลักสูตรขั้นแล้วก็ต้องอาศัยปฏิบัติการขั้นต่อไปอีก ๓ ขั้น คือการ นำหลักสูตรไปใช้ การประเมินผลหลักสูตร และการปรับปรุงหลักสูตร สมิตร์ คุณานุกร กล่าววา การนำหลักสูตรไปใช้รวมถึงกิจกรรม ๓ ประเภท คือการแปลงหลักสูตร ไปสู่ การสอน การจัดปัจจัยและสภาพต่าง ๆ ภายในโรงเรียนให้หลักสูตรบรรลุเป้าหมาย และการสอนของครู^๒ ผู้มีหน้าที่นำหลักสูตรไปใช้ให้บังเกิดผลคือผู้บริหารการศึกษาและ ครูจะต้องจัดให้มีการศึกษาหลักสูตร การทำประมวลการสอน การทำโครงการสอน และ บันทึกการสอน สำหรับการประเมินผลหลักสูตรนั้น สมิตร์ คุณานุกร กล่าววา หมายถึง การวิเคราะห์ตัวหลักสูตร วิเคราะห์กระบวนการของการนำหลักสูตรไปใช้ วิเคราะห์

Hilda Taba, Curriculum Development Theory and Practice (New York : Hart Court, Brace and World, Inc., 1962), pp. 267 - 289.

^๒ สมิตร์ คุณานุกร, หลักสูตรและการสอน (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ชวนการพิมพ์, ๒๕๒๐), หน้า ๑๓๐ - ๑๓๒.

ผลสัมฤทธิ์ของนักเรียน และวิเคราะห์โครงการประเมินผลหลักสูตร^๑ การประเมินผลหลักสูตร เป็นกิจกรรมที่ต้องปฏิบัติต่อเนื่องกันโดยสม่ำเสมอ เพราะในการนำหลักสูตรไปใช้ย่อมเกิดปัญหาต่าง ๆ ตลอดเวลา การวิเคราะห์ปัญหาและการประเมินผลหลักสูตรโดยสม่ำเสมอ จะนำไปสู่การปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงหลักสูตร นอกจากนั้นยังได้กล่าวถึงประโยชน์ของการประเมินผลหลักสูตรไว้ซึ่งสรุปได้ดังนี้

๑. ช่วยให้ความมุ่งหมายของหลักสูตรและจุดมุ่งหมายในการสอนกระจ่าง
๒. ช่วยส่งเสริมการสอนในโรงเรียนให้ดีขึ้น
๓. ส่งเสริมการเรียนของนักเรียน
๔. ช่วยในการแนะแนวครู
๕. ช่วยส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียน ผู้ปกครองนักเรียน

และชุมชน^๒

กระบวนการในการพัฒนาหลักสูตรนั้น มีลักษณะเป็นวัฏจักรซึ่งเริ่มต้นด้วยการสร้างหลักสูตร การนำหลักสูตรไปใช้ การประเมินผลหลักสูตร และการนำผลการประเมินมาปรับปรุงหลักสูตร การปรับปรุงหลักสูตรจึงเป็นกระบวนการสุดท้ายของการพัฒนาหลักสูตร

แบบเรียน

แบบเรียนเป็นองค์ประกอบอย่างหนึ่งของการเรียน การสอน หนังสือ
 ทัศนาคินทร กล่าววว่า แบบเรียนเป็นเครื่องประหยัดเวลาทำการสอนของครู ทำให้

^๑ สุมิตร คุณานุกร, หลักสูตรและการสอน, หน้า ๑๘๘ - ๒๐๒.

^๒ เรื่องเดียวกัน.

การเรียนการสอนสะดวกและรวดเร็วขึ้น แบบเรียนนอกจากจะส่งเสริมการเรียนการสอนแล้ว อาจมีโทษหากแบบเรียนเป็นแนวการสอนเพียงอย่างเดียว และท่านผู้นี้ยังได้เสนอแนะหลักเกณฑ์ในการเลือกใช้แบบเรียนไว้ดังต่อไปนี้

๑. หนังสือนั้นเหมาะสมกับวัตถุประสงค์ของโรงเรียนโดยส่วนรวม และเหมาะสมกับจุดประสงค์ของวิชานั้น ๆ โดยเฉพาะ
๒. มีความแน่นอนถูกต้องของเนื้อหา โดยตรวจดูว่าผู้เรียนมีความรู้ในสาขาวิชานั้นเพียงพอ และหนังสือนั้นพิมพ์มานานแล้วหรือยัง
๓. ลักษณะของการอธิบายเนื้อหาวิชาสูงเกินไปสำหรับเด็กหรือไม่ การใช้ศัพท์หรือคำชี้แจงชัดเจนเพียงไร
๔. จัดเนื้อหาวิชาเหมาะสมกับผู้เรียนหรือไม่ ทำให้ผู้เรียนมองเห็นความสัมพันธ์ระหว่างเนื้อหาใดภายในเพียงไร
๕. ครูจะใช้ประโยชน์จากหนังสือนั้นในการสอนได้เพียงไร เช่นมีแบบฝึกหัดเพียงพอ มีการสรุปให้นักเรียนเข้าใจเรื่องที่อ่านดีขึ้น เห็นเนื้อหาส่วนรวมดีขึ้น
๖. มีเครื่องช่วยในการค้นคว้าสำหรับนักเรียน เช่น อภิธานศัพท์ ขอบเรื่อง คำอธิบายเพิ่มเติมที่ควรอธิบาย การจัดหัวเรื่อง และภาพประกอบ
๗. ลักษณะภายนอกของหนังสือ เช่น คุณภาพ การพิมพ์ คุณภาพกระดาษ การเย็บเข้าเล่ม^๒

^๑ พันธ์ หันนาคินทร์, หลักการบริหารโรงเรียน (พระนคร : โรงพิมพ์วัฒนาพานิช, ๒๕๑๒), หน้า ๑๒๖ - ๑๒๗.

^๒ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๒๗ - ๑๒๘.

ประมวลการสอน

ประมวลการสอนเป็นเอกสารการพัฒนาหลักสูตร ที่จะแปลงหลักสูตรไปสู่การสอน สุมิตร คุณานุกร กล่าวว่ หลักสูตรระดับชาติไม่สามารถที่จะนำไปทำการสอนในระดับชั้นเรียนใด แต่จะต้องนำหลักสูตรมาปรับหรือขยายให้สามารถนำไปใช้ทำการสอนได้ กรรมวิธีในการปรับหรือขยายหลักสูตรของอาศัย์การพัฒนาเอกสารประกอบหลักสูตร ซึ่งใดแก่ประมวลการสอน โกรงการสอน และบันทึกการสอน^๑ ประมวลการสอนเป็นการปรับหรือขยายหลักสูตรระดับชาติ ให้สอดคล้องกับสภาพของท้องถิ่น ส่วนโครงการสอนเป็นการปรับหลักสูตรระดับโรงเรียน และบันทึกการสอนเป็นการปรับหลักสูตรระดับชั้นเรียน ประมวลการสอนจึงเป็นเอกสารประกอบการเรียนการสอนที่สำคัญ วิทยุใหญ่ สารคดีเสนอหลักการ เกี่ยวกับการจัดทำประมวลการสอนไว้ดังนี้

๑. รวบรวมรายละเอียดต่าง ๆ เกี่ยวกับวิชาที่ต้องสอนตามหลักสูตรไว้ด้วยกัน
๒. แจกแจงขยายข้อความของวิชาต่าง ๆ ให้กว้างขวางยิ่งขึ้น เพื่อความสะดวกของผู้สอน แนะนำจำนวนชั่วโมงที่ควรสอน
๓. บอกความมุ่งหมายของวิชาต่าง ๆ โดยละเอียด
๔. บอกเนื้อหาของวิชาเป็นหัวข้อย่อย ๆ พร้อมควยเวลาที่ควรใช้สอนในแต่ละหัวข้อ
๕. แนะนำการวัดผลการศึกษาวิชานั้น ๆ ควบ
๖. แนะนำอุปกรณ์การสอนที่ต้องใช้กับคณนั้น ๆ
๗. แนะนำกิจกรรมต่าง ๆ ที่ควรทำเพื่อให้การสอนคณนั้นได้ผลดี
๘. แนะนำหนังสือเรียน และหนังสืออ่านประกอบวิชานั้น ๆ ไว้ควย^๒

^๑ สุมิตร คุณานุกร , หลักสูตรและการสอน , หน้า ๑๘๐ - ๑๘๑ .

^๒ วิทยุใหญ่ สารคดี , หลักการบริหารการศึกษา , หน้า ๓๓๗ .

อุปกรณ์การสอน

ระบบการเรียนการสอนในปัจจุบัน หน้าที่ผู้บริหารการศึกษาจะต้องรับผิดชอบเพิ่มขึ้นอีกอย่างหนึ่งคือ การเลือกและหาอุปกรณ์การศึกษามาให้ครูและนักเรียนใช้ประกอบการเรียนการสอน

อุปกรณ์การสอน หมายถึงวัสดุทุกชนิดที่นำมาใช้ประกอบการเรียนการสอน เพื่อให้นักเรียนได้เรียนรู้โดยมีประสิทธิภาพ เช่นหนังสืออ่านประกอบ รูปภาพ แผนภูมิ วิดีโอ โทรทัศน์ เครื่องฉายสไลด์ เครื่องฉายภาพยนตร์ และอื่น ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการสอน นางฉวีฉวี สุมาวงศ์ และคณะ กล่าวว่ ผู้บริหารมีหน้าที่ส่งเสริมปรับปรุงการเรียนการสอนให้ดีขึ้นทุกวิถีทาง ให้ความสำคัญอุปกรณ์การสอนแบบต่าง ๆ รู้จักทำ และรู้จักวิธีใช้เพื่อช่วยให้การสอนบรรลุจุดมุ่งหมายรวดเร็วยิ่งขึ้น และในการใช้อุปกรณ์การสอนต่าง ๆ ให้เกิดประโยชน์มากที่สุด ควรยึดหลักการดังต่อไปนี้

๑. ใช้วัสดุประกอบการสอนตามความเหมาะสมกับวิชาที่สอน ชั้นที่สอน วัยของเด็ก และระดับความยากง่ายของอุปกรณ์

๒. ใช้ได้ผลคุ้มค่า เช่นมีการเตรียมเด็กให้พร้อมด้วยการอธิบายก่อนการใช้อุปกรณ์ เมื่อใช้แล้วมีการสรุปและอธิบายให้เข้าใจอีกครั้งหนึ่ง

๓. ใช้อย่างประหยัดแรงงาน เงิน และเวลา

๔. ก่อนใช้อุปกรณ์ทุกครั้งต้องทดลองเสียก่อน ว่าใช้ได้ก็ สะดวก และพอเหมาะสมกับเวลา

๑ นางฉวีฉวี สุมาวงศ์ และคณะ, การนิเทศการศึกษา (พระนคร : โรงพิมพ์มิตรสยาม, ๒๕๑๔), หน้า ๑๖๔.

คู่มือครู

คู่มือครู จัดทำขึ้นเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ครูในการสอน อาจเป็นรายวิชาเพื่อแนะนำวิธีสอนวิชาต่าง ๆ อย่างกว้าง ๆ เช่นคู่มือครูสอนภาษาไทย ระดับประถมศึกษา คู่มือครูสอนภาษาอังกฤษระดับประถมศึกษา หรืออาจทำเป็นรายวิชารายชั้นเรียน เป็นการเสนอแนะรายละเอียดมากกว่าประมวลการสอน เสนอแนะการสอนไว้เป็นรายบทเรียน เช่นคู่มือครูสอนคณิตศาสตร์ชั้นประถมศึกษาปีที่ ๑ คู่มือครูสอนภาษาไทยชั้นประถมศึกษาปีที่ ๕ และบางที่จัดทำครบทุกวิชาเป็นรายชั้นเรียนชั้นเรียน เสนอแนะการสอนกว้าง ๆ เป็นรายวิชา หรืออาจใช้วิธีเสนอแนะการสอนวิชาใดวิชาหนึ่งเป็นแกน และนำไปสู่รายวิชาที่สัมพันธ์กัน การวางแผนการสอนไว้อ่าง ๆ เป็นรายเดือน รายสัปดาห์ ทำให้ครูผู้สอนมองเห็นขอบเขตของจุดประสงค์ การเลือกกิจกรรม และวิธีสอนที่เห็นว่าเหมาะสม เช่น แผนการสอนสำเร็จรูปชั้นประถมศึกษาปีที่ ๑ แผนการสอนสำเร็จรูปชั้นประถมศึกษาปีที่ ๒ เป็นต้น คู่มือครูสอนรายชั้นเรียนคงจะไต่แกแผนการสอนตามหลักสูตรใหม่ในปัจจุบัน

การจัดทำคู่มือมีรูปแบบต่าง ๆ กัน แต่โดยทั่วไปแล้ว ตามความคิดของ บันลือ พฤษะวัน ประกอบด้วย

๑. จุดประสงค์ของวิชา
๒. ขอบข่ายของเรื่องที่จะสอน
๓. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับกิจกรรม เครื่องช่วยสอน การประเมินผล
๔. ภาคผนวก เช่นรายละเอียด แผนผัง แผนภูมิที่ครูจะปฏิบัติตามได้
๕. หนังสือแบบเรียน หนังสืออ่านประกอบ^๑

^๑ บันลือ พฤษะวัน, การประถมศึกษา (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๔), หน้า ๔๘.

การอบรมครูประจำการ

การอบรมครูประจำการ เป็นสิ่งจำเป็นในการปรับปรุงการเรียน การสอน วิจิตร วรุศบางกูร กาญจนาศรีกาพิสินธุ และ สุพิชญา ชีระกุล มีความเห็นว่าการ จัดประชุมอบรมครูประจำการ เป็นการปรับปรุงตัวครูให้มีความรู้ความสามารถในการสอน รวมทั้งเป็นการสร้างความสัมพันธ์อันดีให้แก่คณะครู และส่งเสริมให้ครูสร้างความสัมพันธ์อันดีแก่คณะครู และส่งเสริมให้ครูมีความกระตือรือร้นในการทำงาน และแสวงหาความก้าวหน้ายิ่ง ๆ ขึ้นไป

การศึกษาอบรมในปัจจุบันมีวิธีการแปลก ๆ ใหม่ ๆ เพิ่มขึ้นมากมาย แต่วิธีที่นิยมกันมากมักจะจัดในรูปการสัมมนา การประชุมปฏิบัติการ การประชุมกลุ่ม และการส่งเข้าศึกษาเพิ่มเติม การประชุมสำคัญมากในการปรับปรุงงานด้านวิชาการ และ วิจิตร วรุศบางกูร และคณะ ได้กล่าวถึงความจำเป็นที่ต้องจัดการศึกษาอบรมไว้ดังนี้^๑

๑. การจัดการศึกษาเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพสังคม และสิ่งแวดล้อม ครูจึงจำเป็นต้องเข้าใจสภาพและรู้เท่าทันเหตุการณ์ตลอดเวลา
๒. การศึกษาอบรมจะช่วยให้ครูมีโอกาสปรับปรุงการสอน หน้าที่การงานของตนให้ดีขึ้น
๓. การศึกษาอบรมจะช่วยให้ครูเห็นปัญหาของตนเอง ปัญหาหมู่คณะ และรู้จักแก้ปัญหาาร่วมกัน

^๑ วิจิตร วรุศบางกูร, กาญจนาศรีกาพิสินธุ และ สุพิชญา ชีระกุล, การนิเทศการศึกษา (สมุทรปราการ : ชนิษฐการพิมพ์, ๒๕๒๐), หน้า ๑๓๓.

^๒ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๓๔.

๔. การศึกษาอบรมจะต้องกระทำติดต่อกันเรื่อย ๆ ผลของการอบรมจะปรากฏออกมาทางการสอนและความเจริญก้าวหน้าของเด็ก
๕. การศึกษาอบรมจะเป็นสื่อชักนำให้ครูอยากศึกษาเพิ่มเติม และปรับปรุงตนให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

การจัดการศึกษาอบรมครูประจำการ ทำได้หลายวิธีตามความจำเป็นและโอกาส โดยทั่ว ๆ ไปแล้วการจัดการศึกษาอบรมมีดังนี้

๑. การประชุมเป็นครั้งคราว ปกติใช้เวลาชั่วระยะเวลาอาจเป็นชั่วโมงวัน หรือเป็นเดือน เช่นการประชุมครูประจำชั้น การประชุมครูใหญ่ การประชุมเพื่อวางหลักสูตร

๒. การประชุมอบรมครูในโรงเรียน ครูใหญ่ ศึกษาพิเศษ หรือผู้เกี่ยวข้องเป็นผู้จัด ใช้เวลาประมาณ ๑ - ๒ ชั่วโมง เดือนละ ๑ - ๒ ครั้ง เป็นการประชุมเพื่อปรับปรุงการเรียนการสอน

๓. การประชุมพบปะ พบกันปีละครั้งระหว่างครูกับผู้เชี่ยวชาญ เพื่อแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่กำลังเผชิญอยู่

๔. การประชุมก่อนโรงเรียนปิดภาคเรียน ปกติเป็นการประชุมก่อนปิดภาคเรียน เพื่อเตรียมการสำหรับงานใหม่ ครูทุกคนควรเข้าร่วมประชุม ระยะเวลาของการประชุมอาจติดต่อกันหลายวัน จนกว่าจะเสร็จ

๕. การประชุมระหว่างผู้ผ่านการศึกษาระดับอุดมศึกษา โดยมากทำในระหว่างปิดภาคเรียน เป็นการพบปะสนทนากันในวิชาที่สนใจ

๖. การประชุมอบรมแบบสตาบ์น วัตถุประสงค์เพื่ออบรมครูในวิชาที่ตนสนใจ เพื่อการเลื่อนวิทยฐานะของตน และเพื่อฝึกทักษะในวิชาต่าง ๆ ที่ตนยังไม่มี เวลาที่ไข่มักเป็นวันเสาร์-อาทิตย์ หลังเวลาเลิกเรียน หรือช่วงระยะเวลาปิดภาคเรียน^๑

^๑ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๗๔ - ๑๗๕.



การนิเทศการสอน

ในการจัดการศึกษามีปัญหาหลายประการ ที่ผู้บริหารโรงเรียนจะต้องแก้ไขปรับปรุง ไม่ว่าจะเป็นงานด้านวิชาการ บุคลากร อาคารสถานที่ การเงิน ธุรการ กิจการนักเรียน หรืองานบริการเกี่ยวกับชุมชน งานต่าง ๆ เหล่านี้ งานด้านวิชาการมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่างานอื่น ผู้บริหารจะต้องให้ความสนใจการอบรมสั่งสอน การใช้วิชาความรู้ และจัดสิ่งที่จะช่วยให้การเรียนการสอนดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย สิ่งที่จะช่วยให้การสอนของครู และการเรียนของนักเรียนมีคุณภาพ คือการนิเทศการศึกษานั้นคือ พงษ์ชะวัน กล่าวไว้ว่า " ภายในโรงเรียน ครูใหญ่นอกจากจะเป็นผู้นำคณะครูโดยตำแหน่งแล้ว ครูใหญ่ยังเป็นผู้นำทางการสอน โดยตำแหน่งและหน้าที่การงาน"^๑ ควบ ผู้บริหารการศึกษา ศึกษาพิเศษ และครูใหญ่จึงมีความสำคัญที่จะเป็นผู้นำการสอนให้ครูรู้จักปรับปรุงแนวการสอนใหม่ ๆ มาใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อเด็ก ซึ่งสอดคล้องกับความคิดของ นาฏเจดีย์ว สุมาวงศ์ และคณะที่ว่า การนิเทศการศึกษา หมายถึง " การปรับสิ่งต่าง ๆ ที่มีต่อการเรียนการสอนให้ดีขึ้น "^๒ และในทัศนะของ กูด (Good) การนิเทศการศึกษามีความหมายว่า " ความพยายามของผู้นำที่ในเทศที่มุ่งจะช่วยเหลือให้คำแนะนำแก่ครู ให้สามารถปรับปรุงการสอนให้ดีขึ้น ช่วยส่งเสริมให้เกิดความเจริญในค่านวิชาชีพครู ตลอดจนช่วยคัดเลือกปรับปรุงความมุ่งหมายของการศึกษา อุปกรณ์การสอน และการประเมินผลการเรียนการสอน"^๓

^๑ บันลือ พงษ์ชะวัน, การประถมศึกษา, หน้า ๑๕๗.

^๒ นาฏเจดีย์ว สุมาวงศ์ และคณะ, การนิเทศการศึกษา, หน้า ๑.

^๓ Cater V. Good, Dictionary of Education, p. 400.

กล่าวโดยสรุป การนิเทศการศึกษาเป็นกระบวนการทำงานเพื่อช่วยปรับปรุงการเรียนการสอน โดยปรับปรุงในเรื่องต่อไปนี้

๑. ปรับปรุงตัวครู
๒. ปรับปรุงระบบการงาน
๓. ปรับปรุงวิธีการทำงาน

ดังที่ได้อธิบายมาแล้วว่า การนิเทศ คือการปรับปรุงกระบวนการเรียนการสอนของครู ดังนั้นการนิเทศการศึกษา ก็คือการปรับปรุงคุณภาพของการศึกษานั้นเอง การปรับปรุงคุณภาพทางการศึกษานั้น จะต้องลดความสูญเปล่าทางการศึกษา และส่งเสริมให้เกิดใ้รับการศึกษาที่ดีกว่าเดิม เหมาะสมกับสภาพความเป็นอยู่ และความต้องการในอนาคต การนิเทศการศึกษา จึงมีขอบข่ายกว้างขวางมาก แฮร์ริส (Harris) ได้กำหนดงานหลักของการศึกษาไว้ ๑๐ ประการ คือ

๑. การพัฒนาหลักสูตร งานเกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างหลักสูตร ทำประมวลการสอน โครงการศึกษา แบบวิธีการสอน
๒. การจัดระบบการสอน โดยนำหลักสูตร ไปใช้จัดกลุ่มนักเรียน จัดตารางสอน
๓. การคัดเลือกผู้สอน คัดเลือกบุคลากรให้เหมาะสมกับงาน
๔. จัดเครื่องอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ไปแก่การจัดสถานที่ จัดเตรียมวัสดุ ครุภัณฑ์ และเครื่องอำนวยความสะดวกอื่น ๆ
๕. การจัดอุปกรณ์การสอน ได้แก่การจัดหา คัดเลือก ตรวจสอบอุปกรณ์การสอน ให้สามารถนำมาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ
๖. การจัดอบรมครู เป็นการจัดกิจกรรมเพื่อส่งเสริมให้ครูมีความก้าวหน้าทางด้านวิชาการและการสอน

๗. การปฐมนิเทศครูใหม่ ให้ครูบรรจุใหม่ทราบและเข้าใจวิธีปฏิบัติงาน เป็นการลดปัญหาและอุปสรรคในการทำงาน

๘. การจัดบริการพิเศษค่านอื่น ๆ โดยจัดบริการในสิ่งที่สัมพันธ์กับจุดมุ่งหมาย และหลักการสอนของโรงเรียน

๙. การสร้างความสัมพันธ์กับชุมชนในค่านที่เกี่ยวกับการสอน เพื่อแสวงหาและใช้ทรัพยากรในชุมชนให้เกิดประโยชน์ และให้บริการชุมชนในค่านการศึกษา

๑๐. การประเมินผล มีการวางแผน จัดระเบียบการประเมินผล และดำเนินการประเมินผลการเรียนการสอน

ในการดำเนินงานอะไรก็ตาม จะบรรลุผลตามจุดมุ่งหมายที่วางไว้หรือไม่ขึ้นอยู่กับหลักการดำเนินงาน การนิเทศการศึกษาที่เช่นกัน งานนิเทศจะบรรลุตามความมุ่งหมายและมีประสิทธิภาพจะต้องยึดหลักการดำเนินงาน อัดัม และดิกกี (Adam and Dickey) ได้เสนอหลักการนิเทศการศึกษาไว้ดังนี้

๑. การนิเทศการศึกษาจะมุ่งที่จะช่วยให้ครูรู้จักวิธีการทำงานด้วยตนเอง มีความสามารถนำตนเอง และสามารถตัดสินใจปัญหาของตนได้

๒. การนิเทศการศึกษา จะต้องช่วยให้ครูมีความรู้ที่มั่นคง และมีความเชื่อมั่นในตัวเอง

๓. การนิเทศการศึกษา มุ่งที่จะให้ครูรู้ว่า อะไรคือปัญหา และจะแก้ปัญหานั้นอย่างไร

๑
Ben M. Harris, Supervisory Behavior in Education

(Englewood Cliffs, N.J. : Prentice - Hall, Inc. 1963),

pp. 13 - 14.

๔. การนิเทศการศึกษา จะต้องช่วยให้ครูคนเดียวกับแหล่งวิทยาการและสามารถนำมาใช้ในการเรียนการสอนได้

๕. การนิเทศการศึกษา จะต้องช่วยเผยแพร่ให้ชุมชนเข้าถึงแผนการศึกษาของโรงเรียน เพื่อก่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างครู ผู้ปกครอง และชุมชน

๖. การนิเทศการศึกษา จะต้องช่วยให้ครูเข้าใจในปรัชญาการศึกษาที่ถูกต้อง^๑

การวัดผลการศึกษา

ในการวัดผลการศึกษา มีคำที่ใช้ความคุ้นเคย และควรทำความเข้าใจ ได้แก่การวัดผลการศึกษา กับการประเมินผลการศึกษา ชาวาส แพร์ตักุล กล่าวว่าการวัดผลการศึกษา หมายถึงกระบวนการใด ๆ ที่จะให้ได้มาซึ่งปริมาณอันเป็นรูปธรรมสามารถแสดงผลออกมาเป็นตัวเลข และการประเมินผลการศึกษาหมายถึงกระบวนการกำหนดค่า หรือราคา จากตัวเลขที่ได้จากการวัดผล^๒

จากการวัดผลและการประเมินผลการศึกษา ไต่กลายมาเป็นส่วนหนึ่งของการบวนการศึกษา และยากที่จะแยกออกจากกันได้ การวัดผลเป็นส่วนหนึ่งของการประเมินผลซึ่งต่างก็เป็นเครื่องกำหนดการเลื่อนชั้นของ เด็กให้สูงขึ้นและเป็นข้อมูลในการปรับปรุงการเรียนการสอนต่อไป

^๑ Harold P. Adam and Frank G. Dickey, Basic Principle of Supervision (New York : American Book Company, 1953), pp. 22 - 41.

^๒ ชาวาส แพร์ตักุล, เทคนิคการวัดผล (พระนคร : วัฒนาพานิช, ๒๕๐๘), หน้า ๑๒๗ - ๑๒๘.

การวัดผลการศึกษาที่ใช้อยู่ในปัจจุบันมี ๒ แบบ คือแบบอัตนัย และแบบปรนัย ไม่วาจะเป็นข้อสอบแบบใด เมื่อนำไปสอบแล้วจะสนองจุดประสงค์อย่างน้อย ๒ประการ คือ เพื่อต้องการรู้จักอ่อนของการสอน และเพื่อเลื่อนชั้นนักเรียน ผู้บริหารการศึกษาควรหาทางส่งเสริมให้ครูวัดผลและวิธีการวัดผลควรที่จะวัดอย่างสม่ำเสมอ วัดหลาย ๆ แบบ และวัดหลาย ๆ ด้าน โดยยึดจุดมุ่งหมายของการเรียนการสอนเป็นหลัก สำหรับข้อทดสอบนั้น วิจิตร วรทมางกูร และ สพิชญา ชีระกุล ได้เสนอแนะว่า ถ้าทำได้ผู้บริหารควรหาทางให้คณะกรรมการร่วมกันจัดทำขึ้น โดยเน้นถึงลักษณะของข้อสอบที่ดี ตามหลักการของชวาล แพร์ตกุล ซึ่งประกอบด้วยหลักสำคัญดังนี้

๑. ครูผู้สอนคือผู้สอบ
๒. ท่องทราบวัตถุประสงค์ของวิชาที่จะสอน และวิธีทำข้อสอบ
๓. ความเที่ยงตรงของข้อทดสอบ สำคัญกว่าความเชื่อถือได้ของข้อทดสอบ
๔. การสอบเพื่อวินิจฉัยว่านักเรียนเคน คอยในสิ่งใด สำคัญกว่าการสอบเพื่อเปรียบเทียบว่าใคร เก่งกว่ากัน
๕. วัดหลาย ๆ อย่าง สอบหลาย ๆ ครั้ง ดีกว่าสอบครั้ง
๖. ในการสอบนั้นมิใช่สอบแล้วก็เลิกกันไป ต้องนำข้อสอบและคะแนนมาวิเคราะห์อีกที
๗. ครูและนักการศึกษา ต้องร่วมกันสร้างแบบทดสอบมาตรฐาน^๒

^๑ วิจิตร วรทมางกูร และ สพิชญา ชีระกุล, การบริหารโรงเรียนและการนิเทศการศึกษาเบื้องต้น (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, ๒๕๒๐), หน้า ๔๖.

^๒ ชวาล แพร์ตกุล, เทคนิคการวัดผล, หน้า ๑๗.

สรุป เพื่อความเจริญก้าวหน้าของการศึกษาประชาบาล ผู้บริหารการศึกษา จะต้องเห็นความสำคัญของงานวิชาการ ที่จะจัดดำเนินการในเรื่องการพัฒนาหลักสูตร แบบเรียน อุปกรณ์การสอน จัดให้มีคู่มือครู จัดอบรมครูประจำการ จัดให้มีการนิเทศ การศึกษา เพื่อพัฒนาความรู้และความคิดเกี่ยวกับการเรียนการสอน และจัดให้มีการ วัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงการเรียนการสอน

การบริหารการเงิน

การปฏิบัติงานของโรงเรียนจะประสบผลสำเร็จยาก หากขาดงบประมาณ หรือใช้งบประมาณโดยไม่ถูกต้อง และมีประสิทธิภาพ การบริหารการเงินจึงมีความ จำเป็นอย่างยิ่งหย่อนไปกว่าการบริหารงานด้านอื่น ขอบเขตของการบริหารการเงินตาม ทิศนะของ ไฟศาล ไชยมงคล โคกแก้วการวางแผนสำหรับการใช้จ่ายเงินชั่วคราวระยะ เวลาหนึ่งอันแน่นอน ซึ่งฝ่ายบริหารจะเป็นผู้จัดเตรียม และเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อ ขออนุมัติก่อนที่จะดำเนินการตามแผนนั้น ซึ่งเรียกว่าการจัดทำงบประมาณ^๑ และ ฎัญญู สาทร โคกแก้วการจัดทำงบประมาณเป็นการวางแผนในการใช้จ่ายเงิน การบัญชี และการควบคุมดูแลการใช้จ่ายเงินโดยรอบคอบและรัดกุม^๒

สำหรับในการจัดทำงบประมาณนั้น ป่วย อังภาภรณ์ ได้เสนอหลักเกณฑ์ ไว้ ๖ ประการ คือ

^๑ ไฟศาล ไชยมงคล, หลักบริหารงานคลังรัฐบาล (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๓), หน้า ๓.

^๒ ฎัญญู สาทร, หลักบริหารการศึกษา, หน้า ๑๓๘.

๑. หลักการการณโกล หมายความว่าหน่วยราชการใดจะต้องทำงาน
อย่างไร และจะต้องใช้จ่ายเงินเพื่อการนั้นเท่าใด จะต้องคิดและวางแผนไว้วงหน้า
๒. หลักประชาธิปไตย คือต้องให้ราษฎรผู้เสียภาษี หรือผู้เป็นเจ้าของ
เงินมีส่วนรู้เห็น และให้ความเห็นชอบทั้งด้านรายได้ และรายจ่าย
๓. หลักคุณภาพ งบประมาณจะต้องสมดุลกัน ไม่ได้หมายความว่า
รายได้จะต้องเท่ากับรายจ่ายทุกปี อาจจะขาดดุลและเกินดุลบาง
๔. หลักยุติธรรม คือให้ความยุติธรรมทั้งด้านรายได้และรายจ่าย
๕. หลักสารัตถประโยชน์ ต้องคำนึงถึงประโยชน์ปัจจุบันและอนาคต
๖. หลักประสิทธิภาพ เกี่ยวกับการควบคุมรายได้ รายจ่ายจะต้อง
ระมัดระวังสอดส่องให้เกิดประสิทธิภาพ^๑

การตั้งงบประมาณตามพระราชบัญญัติงบประมาณ นั้น วิจิตร วิจิตรสงวน
กล่าวว่า ฝ่ายบริหารจะต้องดำเนินการ ๓ ชั้น คือ

๑. การจัดเตรียมงบประมาณ ฝ่ายบริหารจะต้องจัดทำร่างบัญชี
งบประมาณ ประกอบด้วยรายละเอียดของโครงการ และงานที่จะต้องปฏิบัติ พร้อมด้วย
เงินที่จะใช้จ่ายเพื่อการนั้น
๒. การขออนุมัติงบประมาณ เสนอร่างบัญชีงบประมาณให้ฝ่ายนิติบัญญัติ
พิจารณาอนุมัติ พร้อมด้วยคำชี้แจงรายละเอียดเพิ่มเติมในข้อข้องใจของฝ่ายนิติบัญญัติ
๓. การควบคุมงบประมาณ ควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับอนุมัติ
แล้ว ให้ดำเนินการไปตามโครงการและงานที่กำหนดไว้^๒

^๑ ป๋วย อึ๊งภากรณ์ และ สุภาพ ยศสุนทร, เศรษฐกิจแห่งประเทศไทย
(พระนคร : ประมวลมิตรการพิมพ์, ๒๕๐๓), หน้า ๒๐๖.

^๒ วิจิตร วิจิตรสงวน, การเงินโรงเรียน (ม.ป.ท., ๒๕๒๐),
หน้า ๑๔๐.

งบประมาณฝ่ายการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามระเบียบวิธี
การงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด หัวหน้าหน่วยงานจะคงทำงบประมาณ
รายรับรายจ่ายเสนอจังหวัด เพื่อประกอบการพิจารณาขอตั้งงบประมาณประจำปี
เจ้าหน้าที่งบประมาณจะไต่สวนรวม เสนอนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด พิจารณาจัด
ทำร่างข้อบัญญัติงบประมาณเพื่อนำเสนอขออนุมัติต่อสภาจังหวัด ประกาศใช้เป็น
งบประมาณประจำปีต่อไป งบประมาณการรายรับ ที่ผู้บริหารการศึกษาจะพึงพิจารณา
ประกอบการขอตั้งงบประมาณนั้น ฮาร์เปอร์ และสมชัย วุฒิปรีชา ให้คำแนะนำ
ไว้ว่า คุ้ได้จากงบประมาณการศึกษาประมาณ ซึ่งมี ๓ ประเภท คือเงินอุดหนุนจาก
รัฐบาล เงินภาษีบำรุงท้องที่ ซึ่งท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บจำนวน ๒๕% นำมาใช้จ่ายเพื่อ
การศึกษา และเงินที่ประชาชนบริจาคให้แก่โรงเรียนเพื่อการศึกษา เงินที่ประชาชน
บริจาคให้แก่โรงเรียน ซึ่งเรียกว่า เงินบำรุงการศึกษา^๒ และในการขอตั้งงบประมาณ
จะต้องแยกตามประเภทรายจ่าย ๑๐ หมวด คือหมวดเงินเดือน หมวดค่าจ้างประจำ
หมวดค่าจ้างชั่วคราว หมวดค่าตอบแทน หมวดค่าใช้สอย หมวดค่าวัสดุ หมวดค่าครุภัณฑ์
หมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง หมวดเงินอุดหนุน และหมวดรายจ่ายอื่น

การเงินเป็นปัจจัยสำคัญอันหนึ่งในการบริหารงาน ผู้บริหารการศึกษาทุกระดับ
ควรมีความรู้ ให้ความสนใจ และรู้จักวางแผนการใช้จ่ายเงินให้เกิดประโยชน์ที่สุด แผน
การใช้จ่ายเงินของหน่วยงานก็คือการจัดทำงบประมาณ ฉะนั้นผู้บริหารจะต้องรู้หลักและ

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย " ว่าจะยวิธีกรงบประมาณขององค์การ
บริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๑๘, " ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๑๘, ข้อ ๑๘, ๑๙,
และ ๒๐.

^๒ เรย์ เจ. ฮาร์เปอร์ และสมชัย วุฒิปรีชา, การศึกษาในประเทศไทย,
หน้า ๑๘.

วิธีต่างประมาณ เกี่ยวกับเรื่องนี้ ฮันท์ และ เพียร์ส (Hunt and Pierce) ได้เสนอหลักการที่ผู้บริหารควรนำมาใช้ในการตั้งงบประมาณ คือ^๑

๑. ให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการวางแผนงานและโครงการจัดการศึกษา เพื่อผลทางด้านการเงิน ที่จะนำมาใช้ในการศึกษา
๒. โครงการและงบประมาณควรตั้งไว้อย่างกว้าง ๆ และยืดหยุ่นได้ เพื่อให้สามารถปรับแผนงานและโครงการให้มีความต่อเนื่อง เหมาะกับสภาพของสังคมและการศึกษาที่เปลี่ยนแปลงไป
๓. เพื่อป้องกันการใช้เงินเป็นการเฉพาะหน้า การตั้งงบประมาณจะคงดำเนินการตามแผนงานที่กำหนดไว้เป็นช่วง ๆ เช่นตามแผนพัฒนาการศึกษา ๕ ปี
๔. ท้องถิ่นจะต้องชี้แจงถึงความจำเป็นและความต้องการให้หน่วยงานระดับสูงทราบ เพื่อขอรับความช่วยเหลือทางการเงิน
๕. การใช้จ่ายเงินเพื่อการศึกษา จะต้องดำเนินการไปตามนโยบายและโครงการศึกษา
๖. รัฐบาลควรให้เงินช่วยเหลือเพื่อปรับปรุงการเรียนการสอนของโรงเรียน มากกว่าจะให้นำไปสร้างถาวรวัตถุอื่น
๗. ควรหาทางเพิ่มพูนรายได้ในการจัดการศึกษา โดยขอความช่วยเหลือจากชุมชน และประสานงานกับหน่วยปกครอง

^๑ Herol C. Hunt and Paul Pierce, The Practice of School Administration (Boston : Houghton Mifflin Company, 1958), pp. 480 - 498.

เมื่อส่วนราชการได้รับอนุมัติงบประมาณจากฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว ฝ่ายควบคุมงบประมาณจะจัดสรรเงินให้ส่วนราชการเจ้าของเงิน เบิกเงินไปใช้จ่ายตามโครงการและแผนงานของส่วนราชการนั้น ๆ เป็นงวด ๆ ไป โดยส่วนราชการผู้เบิกจะต้องปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการเบิกจ่ายและเก็บรักษาเงินของส่วนราชการ สำหรับการเบิกเงินของส่วนราชการในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ส่วนราชการผู้เบิกจะต้องตั้งฎีกาตามแบบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด และเมื่อหัวหน้าส่วนการคลังหรือสมุหบัญชีตรวจสอบแล้วเห็นว่าถูกต้อง จึงนำเสนอนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่ออนุมัติเบิกจ่ายต่อไป การตั้งฎีกาเบิกเงินนั้น จะต้องได้รับการทวงหนี้ หรือถึงกำหนดเวลาที่จะจ่ายจึงจะตั้งเบิกได้ ทั้งนี้ภายใต้ข้อบังคับว่า ห้ามมิให้หน่วยงานใดเบิกเงินไปเพื่อเตรียมจ่ายล่วงหน้าเกินกว่า ๑๕ วัน และการจ่ายเงินนั้นจะต้องจ่ายให้เป็นไปตามระเบียบที่กำหนดไว้ หากปรากฏว่านายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือผู้รักษาราชการแทนได้สั่งกอนั้นหรือจ่ายเงินไปโดยมิชอบด้วยระเบียบ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือผู้รักษาราชการแทน และผู้จ่ายเงินจะต้องร่วมกันรับผิดชอบ ชดใช้เงินให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด ภายในกำหนด ๓๐ วัน^๑

เพื่อให้การใช้จ่ายเงินเป็นไปตามแผนงานและโครงการจะต้องมีการควบคุมการตรวจสอบ การใช้จ่ายเงินโดยความรอบคอบ คิน ประชญาพลกษ และ อิศระ สุวรรณผล กล่าววว่า การตรวจสอบการเงินกระทำโดยหลักเกณฑ์ต่อไปนี้

๑. วางระเบียบหลักเกณฑ์การปฏิบัติงานเพื่อป้องกันการผิดพลาด โดยการกำหนดตัวผู้ทำบัญชี ผู้ตรวจสอบบัญชี และการกำหนดการตรวจสอบในรอบปี

^๑ กระทรวงมหาดไทย, " ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน การตรวจเงิน องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๑๘ " ๖ สิงหาคม ๒๕๑๘, หมวด ๒, ๔.

๒. การตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน โดยการติดตามผลการปฏิบัติงาน รายงาน และการตรวจสอบผลงาน

๓. ให้อำนาจปฏิบัติงานได้มีโอกาสดูพิจารณาความผิดพลาดบกพร่องของตนเอง เพื่อแก้ไขปรับปรุงการปฏิบัติงาน^๑

การควบคุมงบประมาณตามระเบียบพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณของ องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๑๔ ได้กำหนดหลักการในการควบคุมงบประมาณไว้ดังนี้

๑. ควบคุมการรับและการเบิกจ่ายเงิน ให้เป็นไปตามงบประมาณ
๒. ควบคุมบัญชี รายงาน และเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องกับการเงินและหนี้สิน
๓. ตรวจสอบเอกสารการรับจ่ายเงิน การขอเบิกเงิน และการถอน

สินผูกพัน^๒

ทั้งหมดนี้มีรายละเอียดอยู่ในระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการฝากเงิน การเบิกจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจสอบเงินขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๑๔ และระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจ้าง การจัดหาพัสดุของหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๑๔

ศูนย์วิทยพัชการ

^๑ คิน ปรัชญาพิกษ์ และ อิศระ สุวรรณผล, ปทานุกรมการบริหาร (พระนคร : โรงพิมพ์สังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, ๒๕๑๔), หน้า ๒๑.

^๒ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย, " ว่าด้วยระเบียบวิธีการงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๑๔ " ๒ สิงหาคม ๒๕๑๔, ข้อ ๔๓.

กล่าวโดยสรุปเงินเป็นปัจจัยสำคัญในการบริหาร ถ้าหากเงินแม้จะมีโครงการและมีผู้ปฏิบัติงานที่มีความสามารถเพียงใดก็ไม่อาจจะบริหารงานให้สำเร็จลงไปได้ตามเป้าหมาย ผู้บริหารควรจะให้ความสนใจบริหารการเงินอย่างมีระบบและมีประสิทธิภาพ นับตั้งแต่การตั้งประมาณ การควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณ ตลอดจนการควบคุมการปฏิบัติเกี่ยวกับการเงินอันว่าด้วยการเบิกจ่าย การบัญชี การเก็บรักษา การตรวจสอบ และการรายงาน ให้มีการปฏิบัติอย่างเคร่งครัดตามระเบียบการเงินทุกประการ

การติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน

ในการประกอบกิจการใด ๆ ของมนุษย์ ถ้าวิเคราะห์หรือแยกธาตุออกมาจะพบองค์ประกอบที่สำคัญ อยู่ ๓ ประการคือการกำหนดวัตถุประสงค์หรือเป้าหมาย การดำเนินงานไปสู่เป้าหมายนั้น และการประเมินผลการปฏิบัติงานว่าได้ผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้เพียงใด การประเมินผลการปฏิบัติงานจึงมีความสำคัญต่อการบริหาร ตักดา ลากเจริญี กล่าวว่าการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน เป็นการตรวจสอบว่าทุกสิ่งทุกอย่างได้ทำไปตามแผนการ กฎข้อบังคับ วิธีการ และคำสั่งหรือไม่ งานของโครงการสำเร็จได้มาตรฐานตามที่กำหนดไว้เพียงใด

จากความหมายดังกล่าว มีคำที่ฟังทำความเข้าใจอยู่ ๒ คำ คือการติดตามผล (Follow up) และการประเมินผล (Evaluation) ซึ่งประวัติ อธิปัญญา และ สละ ปานชา กล่าววว่า

การติดตามผลเป็นส่วนหนึ่งของวิธีควบคุมงาน โดยการตรวจสอบเป็นระยะๆ เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่แน่นอนและถูกต้องในการปรับปรุงแก้ไขการดำเนินงาน สิ่งที่จะ

๑ ตักดา ลากเจริญี, " การควบคุมและติดตามผลงาน," จดหมายข่าว ๕ (๑๕ ตุลาคม ๒๕๐๖), : ๑

ต้องติดตามผลได้แก่ปริมาณและคุณภาพของงานที่ได้ดำเนินการไปแล้ว กำลังเจ้าหน้าที่ วัสดุอุปกรณ์ เวลา สถานที่ เงิน และวิธีจัดการ

การประเมินผล เป็นการเปรียบเทียบผลสำเร็จของงานกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ อาศัยวิธีการวิจัย และต้องกระทำโดยอิสระ^๑

การติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน เป็นระบบการควบคุมงานที่จำเป็น สำหรับการบริหารเพราะจะต้องติดตามดูว่า ข้าราชการหรือพนักงานปฏิบัติงานได้ผลดีหรือไม่ จะต้องปรับปรุงแก้ไขอย่างไร จึงต้องมีหลักในการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงาน เป็นมาตรการเฉพาะสำหรับหน่วยงาน กักตุน ลากเจริญ ใต้เสนอ หลักเกณฑ์ในการติดตามและประเมินผลงานไว้ดังนี้

๑. การให้ทำรายงานเป็นระยะเวลา หรือเฉพาะเวลา เช่นรายงานประจำวัน รายงานประจำสัปดาห์ รายงานประจำเดือน หรือรายงานตามขั้นตอนของงาน

๒. ไปตรวจสอบด้วยตนเอง การฟังรายงานเพียงอย่างเดียว บางครั้งไม่ใคร่ขอเท็จจริงเพียงพอ เพื่อให้ใคร่ขอเท็จจริงองแท้ จะต้องออกไปตรวจสอบเอง

๓. การเรียกมาสัมภาษณ์ เป็นวิธีหนึ่งในการติดตามผลการปฏิบัติงาน การสัมภาษณ์จะทำให้ผู้บริหารกับปฏิบัติงานพบปะกัน จะได้ทราบอุปสรรค ปัญหา ข้อเท็จจริง และรายละเอียดซึ่งไม่มีในรายงาน สามารถป้องกันแก้ไขความผิดพลาดได้ทันเวลาที่

^๑ ประวัติ อธิปัญญา และ สละ ปานขำ " การฝึกอบรม, " จดหมายเหตุ ๘ (๒๒ กรกฎาคม ๒๕๐๖), : ๔.

๔. การสับครีบฟุ้งทั่ว ๆ ไป ได้แก่การสับครีบฟุ้งการปฏิบัติงานของ ผู้บังคับบัญชามาจากประชาชน หรือผู้ที่เกี่ยวข้องของการสับครีบฟุ้งจะทำให้ทราบข้อคิดเห็น ทาง ๆ หลายแง่หลายมุม

๕. การวางข้อจำกัด เป็นวิธีการหนึ่งในการควบคุมงานอันใดแก่การ วางระเบียบกฎเกณฑ์ ข้อบังคับต่าง ๆ ในการปฏิบัติงาน

๖. การทดสอบหรือพิสูจน์ การปฏิบัติงานบางอย่าง อาจกำหนดมาตรฐาน ของงานไว้ แล้วมีการทดสอบผลงานว่าเป็นไปตามมาตรฐานหรือไม่ วิธีการนี้รวมถึง การวัดผลงานเพื่อเป็นเกณฑ์ในการประเมินผลงานด้วย

งานด้านการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน เป็นกระบวนการต่อเนื่อง และจะต้องสอดคล้องกับโครงการอื่น ๆ ที่กำหนดไว้ในแผนงาน การดำเนินงานด้านนี้ จึงต้องระบุงขั้นตอนของการปฏิบัติ ซึ่ง กิเรก ศรีสุโข กล่าววา^๒ จะต้องประกอบด้วย สิ่งที่ประเมินผล กำหนดเวลาการประเมินผล กำหนดเวลาการรายงานตามขั้นตอน สร้าง เครื่องมือสัสำหรับใช้ในการประเมินผล การดำเนินงานประเมินผลตามขั้นตอน และตาม กำหนดเวลา และการเขียนรายงานประเมินผลทั้งโครงการ

สำหรับการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานด้านการศึกษานอกจาก ผู้บริหารจะพึงยึดหลักการและกระบวนการที่กล่าวเป็นหลักในการปฏิบัติงานแล้ว จะต้อง

^๑ กัทกา ลากเจริญ, " การควบคุมและติดตามผลงาน, " จดหมายข่าว, หน้า ๔.

^๒ กิเรก ศรีสุโข, " โครงการและประเมินผลโครงการ, " รายงาน การประชุมวิจัยการศึกษา ประจำปี ๒๕๑๔ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ชุมนุม- สหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, ๒๕๑๔), หน้า ๑๕๕.

คำนึงถึงงานที่จะต้องทำการประเมินผลด้วย การประเมินผลฝ่ายการศึกษาควรจะทำในส่วนที่เกี่ยวข้องกับแผนงานและโครงการทางการศึกษา การปฏิบัติงานทางด้านวิชาการ การปฏิบัติงานครู และประเมินผลการเรียนของนักเรียน

สรุป

จากการศึกษาข้อเขียนและงานวิจัยของนักวิชาการดังกล่าวมาแล้ว พอสรุปได้ว่า ผู้บริหารการศึกษาประจำภาค จะต้องรับผิดชอบงานด้านการศึกษาทั้งกระบวนการบริหารงานและงานในหน้าที่ สำหรับการบริหารการศึกษาประจำภาคในปัจจุบัน ผู้วิจัยเห็นว่าควรจะเน้นทั้งกระบวนการบริหารและหลักการบริหาร โดยเฉพาะในด้านบทบาทที่เกี่ยวกับการวางแผน การวินิจฉัยสั่งการ การบริหารงานบุคคล การบริหารงานด้านวิชาการ การบริหารการเงิน และการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน จึงได้นำทฤษฎี หลักการ และแนวความคิด จากนักวิชาการทั้งหลาย มาสร้างเป็นแบบสอบถามเพื่อนำไปศึกษา สำนัวจลีักษณะการทำงาน และศึกษาปัญหาอุปสรรคในการทำงานของนายอำเภอในด้านการบริหารการศึกษาประจำภาค จะได้นำไปใช้เป็นข้อมูลในการปรับปรุงระบบบริหารการศึกษาประจำภาคของอำเภอต่อไป

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ในการบริหารการศึกษาประจำภาคของนายอำเภอมีน้อย เรื่องรัช จองสงวน ได้ศึกษาวิจัย " กระทบวงมหาดไทยกับการศึกษาประจำภาค โดยศึกษาหน้าที่ บทบาท และปัญหา " ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบาทหน้าที่ของนายอำเภอ ปรากฏว่า นายอำเภอปัจจุบัน ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับ ๒๑๔ และตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๘๘ คำร่งตำแหน่ง ๒ สถานะ คือฐานะนายอำเภอบริหารราชการตามนโยบายและคำสั่งนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม และตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย เป็น

หัวหน้าบังคับบัญชาข้าราชการส่วนภูมิภาค และควบคุมการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ในเขตอำเภอ เป็นเหตุให้การปฏิบัติงานของนายอำเภอเกิดความสับสน ไม่เป็นไปตามนโยบายของทางราชการ และเจตนารมณ์ของกฎหมายในบางกรณี ในส่วนที่เกี่ยวกับการศึกษาประชาบาลตามนโยบายของรัฐบาลก็ดี เจตนารมณ์ของกฎหมายก็ดี ต่างก็มุ่งที่จะให้นายอำเภอตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด บริหารการศึกษาประชาบาลในส่วนอำเภอ ในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารอย่างแท้จริง ไม่ใช่เป็นแต่เพียงผู้ควบคุมและอำนวยการประสานงาน ซึ่งผิดความประสงค์ของทางราชการ ทั้งจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อการจัดการศึกษาในรูปของการกระจายอำนาจ^๑

พินิติ ศกุนตนาถ ไก่ศึกษาวิจัย " การบริหารการศึกษาประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ศึกษาเฉพาะกรณี ทัศนคติของครูประชาบาลจังหวัดนนทบุรี ปรากฏว่า การบริหารการศึกษาประชาบาล จะต้องแก้ไขตัวบุคคลผู้ทำหน้าที่บริหารผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด นายอำเภอมีงานในหน้าที่ ๆ จะรับผิดชอบมากอยู่แล้ว ไม่เหมาะที่จะให้เป็นผู้บริหารการศึกษาประชาบาล การบริหารการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ควรจะขึ้นตรงต่อหมวดการศึกษาและส่วนการศึกษา สำหรับตัวผู้บริหารการศึกษาควรได้รับการคัดเลือกจากครูประชาบาลที่มีความรู้ความสามารถ^๒

^๑ เรื่องชัย จองสงวน, "กระทรวงมหาดไทยกับการศึกษาประชาบาล หน้าที่ บทบาท และปัญหา " (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๖), หน้า ๑๔๔ - ๑๔๕.

^๒ พินิติ ศกุนตนาถ, " การบริหารการศึกษาประชาบาล ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ศึกษาเฉพาะกรณีทัศนคติของครูประชาบาลจังหวัดนนทบุรี " (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๑๖), หน้า ๑๓๑.

สถาพร บุญมาก ไต่ศึกษาวิจัย " องค์การบริหารส่วนจังหวัดกับการบริหารงานการศึกษาประชาบาล " ไต่กล่าวถึงปัญหาการบริหารไวยา ส่วนอำเภอเป็นหน่วยงานที่มีฐานะอยู่ระดับเดียวกับส่วนการศึกษา แต่มีอำนาจควบคุมโรงเรียนในสังกัดไต่ทั้งหมดเพราะหัวหน้าส่วนอำเภอคือนายอำเภอ เป็นผู้จัดการโรงเรียนประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด อำนาจการบังคับบัญชาจึงครอบคลุมงานนี้กว้างขวางกว่าส่วนการศึกษา แม้วาตามมาตรา ๓๓ วรรค ๒ แห่งพระราชบัญญัติประถมศึกษา จะบัญญัติไวยา ในกรณีจำเป็นผู้วาราชการจังหวัดจะตั้งศึกษาธิการจังหวัดเป็นผู้จัดการแทนไต่ได้ แต่ในทางปฏิบัติผู้วาราชการจังหวัดไม่อาจที่จะลบล้างอำนาจของนายอำเภอ ซึ่งเป็นผู้ไต่บังคับบัญชาโดยตรงของตน ประกอบกับส่วนอำเภอ มีหลายอำเภอ หัวหน้าส่วนหลายคน ในการลงมติไต่ ๆ เกี่ยวกับการศึกษา ส่วนการศึกษามักจะ แ่มติที่ประชุม ทำให้การบริหารการศึกษาไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของนักการศึกษา เหล่านี้เกิดจากความลับสนในการแบ่งสายงานและการบังคับบัญชา ซึ่งล้วนมาจากกฎหมายที่เกี่ยวกับการนี้

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

• สถาพร บุญมาก, " องค์การบริหารส่วนจังหวัดกับการบริหารการศึกษาประชาบาล," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต - คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๓), หน้า ๓๐.