

วรรณคดีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การจัดการศึกษาภาคบังคับในปัจจุบันเป็นเรื่องที่สำคัญ ซึ่งทุกประเทศให้ความสนใจและได้จัดทำกำลังงบประมาณ เศรษฐกิจของแต่ละประเทศ จะเห็นได้ว่าการศึกษาภาคบังคับของประเทศใดก็ให้ผลเมืองส่วนใหญ่ได้สูง นั้นแสดงถึงความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ คอยเหตุนี้เององค์การระหว่างประเทศจึงหันมาเพ่งเล็งเรื่องการศึกษาภาคบังคับของประเทศที่กำลังพัฒนาทั้งหลาย เพราะเห็นว่ายิ่งความเป็นอยู่และการดำเนินชีวิตของมวลมนุษยชนต่างกันมากเท่าใด ย่อมเป็นอันตรายต่อความสัมพันธ์ระหว่างชาติและมวลมนุษยชนมากขึ้นเท่านั้น

005062

สำหรับประเทศไทยนั้น การศึกษาภาคบังคับหรือการประถมศึกษาเป็นกิจการหนึ่งที่มีประชาชนทั่วทุกหนทุกแห่ง และถือว่าเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาประเทศ โดยอาศัยพื้นฐานความรู้ในระดับเบื้องต้น การศึกษาภาคบังคับเริ่มตนจากการศึกษาของทวยราษฎร์มาตั้งแต่สมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จากนั้นก็แพร่หลายยิ่งขึ้นจนมีพระบรมราชโองการประกาศเป็นการศึกษาภาคบังคับ เมื่อ พ.ศ. 2464 ในสมัยของสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว นับว่าเป็นก้าวสำคัญยิ่งสำหรับบรรดาประเทศในภูมิภาคเอเชีย ต่อมาจึงได้วิวัฒนาการสืบเนื่องจนดำรงสภาพตามที่ปรากฏในปัจจุบัน ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการจัดการศึกษาเพื่อให้สอดคล้องกับการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย รัฐกระจายอำนาจของการบริหารงานรูปต่าง ๆ รวมทั้งการศึกษา ซึ่งแต่เดิมดำเนินการโดยส่วนกลางไปอยู่กับท้องถิ่น ประกอบกับท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่เล็กที่สุด ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ย่อมเข้าใจปัญหาและความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นมากกว่าส่วนกลาง ซึ่งทำให้ประชาชนมีความรู้สึกในการเป็นเจ้าของในการดำเนินกิจการต่าง ๆ รวมทั้งการจัดการศึกษาประชาบาล

องค์การบริหารส่วนจังหวัดกับการศึกษาประชาชน

องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มีสภาพเป็นนิติบุคคล มีสภาจังหวัดและผูวราชการจังหวัดค้ำเนือการส่วนจังหวัด¹ ประสงค์มากนวล กล่าววา องค์การบริหารส่วนจังหวัดประกอบด้วยส่วนงานต่าง ๆ คือ ส่วนงานเลขานุการจังหวัด ส่วนสาธารณสุข ส่วนการคลัง ส่วนการศึกษา ส่วนอำเภอ และส่วนอื่น ๆ ที่จังหวัดกั่งขึ้น สำหรับส่วนว่าเกอนั้นประกอบด้วยหมวดต่าง ๆ คือ หมวดการคลัง หมวดการศึกษา หมวดกั่งอำเภอ และหมวดอื่น ๆ ที่อำเภอ กั่งขึ้น² และตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด 2498 มาตรา 31(2) กล่าวถึงอำนาจหน้าที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะกั่งจัดได้ในส่วนเกี่ยวกับการศึกษากี้คือ "การศึกษา การทำนุบำรุงศาสนา และการส่งเสริมวัฒนธรรม"³ เมื่อเป็นเช่นนี้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงมีหน้าที่บริหารและจัดการโรงเรียน ประถมศึกษา กั่งแต่ 1 ตุลาคม 2509 เป็นต้นมา ยกเว้นโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์

¹พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด 2498, และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2499, (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2499, (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2506, มาตรา 5.

²ประสงค์ มากนวล, "บทบาทของหัวหน้าส่วนการศึกษาก้องกัการบริหารส่วนจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒราชวิทยาลัย, 2519), วัดส่วเนา, หน้า 13.

³พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด 2498, เรื่องเดิม มาตรา 31(2)

โรงเรียนประถมศึกษาบางโรงเรียนซึ่งกรมสามัญศึกษาขอสงวนไว้เพื่อดำเนินงานทางวิชาการให้เป็นตัวอย่าง¹ ซึ่งปีการศึกษา 2521 เป็นต้นไป องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต่องบบริหาร และดำเนินการจัดการศึกษาภาคบังคับ ป/1-6 ทั่วประเทศ ตามแผนการศึกษาแห่งชาติฉบับพุทธศักราช 2520 โกพิท วารีกุล ได้ให้รายละเอียดเพิ่มเติมว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารการศึกษา ทั้งในทางวิชาการ ชุกรการ และการบริหารงานบุคคล² สำหรับตำแหน่งสูงสุดในองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ภิญโญ สาคร กล่าวไว้ได้แก่ ผู้อำนวยการจังหวัด เป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบในจังหวัด โดยเป็นฝ่ายบริหาร มีฐานะเป็นตัวแทนของท้องถิ่น มีปลัดจังหวัดเป็นปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีหัวหน้าส่วนการศึกษา รับผิดชอบในการจัดการศึกษา ประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และติดต่อประสานงานระหว่างจังหวัดกับกรมการปกครองและกรมสามัญศึกษา ซึ่งมีหน้าที่ในการควบคุมและประสานงานการศึกษา ระดับนี้ โดยมีศึกษาธิการจังหวัดและศึกษาธิการอำเภอเป็นตัวแทนของกระทรวงศึกษาธิการ ในระดับอำเภอมีนายอำเภอเป็นหัวหน้าบังคับบัญชา มีปลัดอำเภอและหัวหน้าหมวดการศึกษาเป็นผู้บริหารลดหลั่นกันลงไป³ จากที่กล่าวมานี้จะเห็นว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดรับผิดชอบในการบริหารการศึกษาประชาบาลอย่างเต็มที่ โดยมีส่วนกลางคือกระทรวงมหาดไทย และกระทรวงศึกษาธิการ เป็นฝ่ายช่วยเหลือ ส่งเสริมให้้องค์การ

¹วิน เชื้อโพธิ์หัก, และคณะ, "การจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด", บทบาทของผู้บริหารการศึกษา (เอกสารประกอบการสัมมนาสิทธิประโยชน์อาชีพที่ 2 แผนกวิชาบริหารการศึกษาคณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2515), หน้า 415.

²โกพิท วารีกุล, "การบริหารการศึกษาประชาบาล", วารสารประชาบาล ปีที่ 4, ฉบับที่ 5, (สิงหาคม, 2514), หน้า 2.

³ภิญโญ สาคร, "การจัดองค์การบริหารการศึกษาขององค์การ", หลักบริหารการศึกษา พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพมหานคร : วัฒนาพานิช, 2519), หน้า 330-331.

บริหารส่วนจังหวัดสามารถปฏิบัติงานไม่ไกลควยดีและทำหน้าที่ควบคุมมิให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการอื่นเป็นการขัดต่อระเบียบแบบแผน และนโยบายของรัฐ การกำหนดมาตรฐานการศึกษา งานนโยบายส่วนรวม งบประมาณ และการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนส่งเสริมให้ท้องถิ่นและประชาชนรู้สึกมีความรับผิดชอบถึงหน้าที่ของตนเอง ในการดำเนินการจัดการศึกษาประชาบาล นอกจากหน่วยงานทั้งสองนี้แล้ว ยังมีครูสภาทำหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมการบริหารงานบุคคลด้วย¹ สำหรับเรื่องการบริหารราชการส่วนจังหวัดเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาลนั้น ในส่วนการศึกษาเสนองานโดยตรงต่อวุฒาราชการจังหวัด โดยเสนอผ่านปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด เช่นเดียวกับส่วนการอื่น ๆ ขององค์การบริหารราชการจังหวัด เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด และเพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของวุฒาราชการจังหวัดด้วย²

องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีเจ้าหน้าที่ของตนเอง เรียกว่า ข้าราชการส่วนจังหวัดมีอิสระในการปฏิบัติงาน และประชาชนมีส่วนรับผิดชอบการดำเนินงานโดยผ่านสภาจังหวัด อย่างไรก็ดีเนื่องจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังมีรายได้ไม่เพียงพอเพราะราชการส่วนกลางยังไม่ได้อำนาจในการจัดเก็บภาษีที่ทางส่วนกลางเก็บอยู่ให้จังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงต้องพึ่งเงินและเจ้าหน้าที่ของทางราชการส่วนกลางอยู่ คือรัฐคงให้เงินอุดหนุนและให้ข้าราชการส่วนภูมิภาค เช่น ปลัดจังหวัด ศึกษาธิการจังหวัด ฯลฯ ทำหน้าที่ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดและหัวหน้าส่วนการ

¹ ประสงค์ มากนวล, "บทบาทของหัวหน้าส่วนการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศึกษาศาสตร์ สาขาการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519), ฉบับอัดสำเนา, หน้า 15.

² กระทรวงมหาดไทย, กวณมาก ที่ มท. 0327/ว. 518 เรื่อง "การบริหารกิจการส่วนจังหวัดเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาล", ลงวันที่ 4 ตุลาคม 2511 (อัดสำเนา).

ศึกษาไปก่อน¹ (ในระยะแรกของการโอนการศึกษาประชาบาล) ปัจจุบันทุกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหัวหน้าส่วนการศึกษาของตนเองทั้งสิ้น จากเอกสารเรื่องเดียวกันกล่าวว่า การจัดการศึกษาประชาบาลในปัจจุบัน ได้ดำเนินไปในรูปของการกระจายอำนาจ ดังนั้นจังหวัดจึงมีอิสระในการพิจารณาที่ตัดสินใจดำเนินการได้เกือบทั้งหมดโดยไม่ต้องขออนุมัติส่วนกลางก็จะเห็นว่า

1. การบริหารงานบุคคล ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการส่วนจังหวัด (รวมทั้งครูประชาบาลด้วย) เช่นเดียวกับเจ้ากระทรวง รัฐมนตรีว่าการกระทรวง ปลัดกระทรวง อธิบดี และผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับข้าราชการพลเรือน และมี อ. ก. จ. (อนุกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด) มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับ อ. ก. พ. กระทรวง, อ. ก. พ. กรม, และ อ. ก. พ. จังหวัด ในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการพลเรือน ฉะนั้นการสอบแข่งขัน การสอบคัดเลือก การบรรจุ แต่งตั้ง หรือการลงโทษทางวินัย จังหวัดจึงมีอำนาจดำเนินการเองได้ทั้งสิ้น

2. งบประมาณ เงินที่นำมาใช้เพื่อจัดการศึกษาประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากรายได้ของจังหวัด จากประชาชน มูลนิธิหรือองค์กรต่าง ๆ และเงินอุดหนุนจากรัฐบาล เงินดังกล่าวนี้จังหวัดมีอิสระนำไปใช้จ่ายในการดำเนินงานตามความจำเป็นและความต้องการของจังหวัดโดยตราเป็นข้อบัญญัติจังหวัด ทั้งนี้ต่อจากการพิจารณาและได้รับความเห็นชอบจากสภาจังหวัด วิธีการนี้การก่อสร้างโรงเรียนที่ไหน อย่างไร จะจัดซื้ออุปกรณ์ เช่น ซอด้วง หรือนำมันเชื้อเพลิงอย่างไร เตาไฟ หรือจะตั้งงบประมาณไว้สำหรับเป็นค่าตอบแทนผู้ช่วยครูเท่าไร ฯลฯ ย่อมต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาจังหวัดก่อน²

¹มหาวิทยาลัยศิลปากร, คณะศึกษาศาสตร์, การอบรมครูใหญ่ประสานกลุ่มสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด 25 จังหวัด ในภาคกลางและภาคตะวันออก ครั้งที่ 3 เอกสารประกอบการอบรม ฉบับที่ 1, ณ พระราชวังสนามจันทร์ นครปฐม, (นครปฐม : พระปฐมการพิมพ์, 2520), หน้า 12-13.

²เรื่องเดียวกัน.

วิธีปฏิบัติในการจัดตั้งและจัดสรรงบประมาณเงินอุดหนุนการศึกษาประชาบาลในปัจจุบัน กรมการปกครอง เป็นผู้ประสานงานโดยสอบถามความต้องการไปยังองค์การบริหารส่วนจังหวัดต่าง ๆ ว่าในปีงบประมาณถัดไปต้องใช้เงินงบประมาณเท่าใด แล้วแจ้งไปยังสำนักงบประมาณ เมื่อได้รับทราบยอดเงินงบประมาณที่ได้รับอนุมัติแล้ว กรมการปกครองก็จัดสรรและแจ้งยอดเงินไปให้จังหวัดต่าง ๆ ทราบในคอนคนปีงบประมาณของแต่ละปี โดยแจ้งยอดรวมเงินค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง ที่จะนำไปใช้ในการก่อสร้างโรงเรียนหรืออัตรารัฐ อัตรารัฐที่จังหวัดจะได้รับมีกี่อัตรา ส่วนการนำเงินไปสร้างโรงเรียนที่ใด ใช้อัตราเพื่อบรรจุครูไปไว้ที่ไหน ย่อมขึ้นกับดุลยพินิจของแต่ละจังหวัด เมื่อจังหวัดดำเนินการแล้ว จะส่งสำเนาขอขออนุมัติให้กรมการปกครอง เพื่อขอสอนสำนักงบประมาณพิจารณาอนุมัติวงเงินและแจ้งกรมบัญชีกลาง โอนเงินให้จังหวัดต่อไป ส่วนที่เกี่ยวกับการใช้อัตรารัฐนั้น จังหวัดจะต้องขออนุมัติต่อคุรุสภาในฐานะที่ทำหน้าที่แทน ก.จ. ต่อไป¹

ในทางวิชาการ ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการได้รับมอบหมายจากรัฐบาลให้ควบคุมและส่งเสริมการปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น กระทรวงศึกษาธิการมีแผนโครงการหรือกิจกรรม อันเป็นนโยบายของ ทางส่วนกลางก็จะเสนอแนะไปจังหวัด และให้ความช่วยเหลือ และถ้าจำเป็นก็อาจไปงบประมาณก็จะประสานงานกับจังหวัดเพื่อจัดตั้งงบประมาณไว้เพื่อดำเนินงานต่อไป

อย่างไรก็ดี เนื่องจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงในการจัดการศึกษาประชาบาล ทั้งในด้านธุรการ การบริหารงานบุคคล และทางวิชาการ ดังนั้นโครงการหรือแผนงานจะมาจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด เว้นแต่งานนโยบายของส่วนกลาง หรือโครงการใหญ่ (Master Plan) เท่านั้น ที่ทางส่วนกลางเป็นผู้จัดทำและริเริ่มแล้วเสนอไปยังจังหวัด

¹มหาวิทยาลัยศิลปากร, คณะศึกษาศาสตร์, การอบรมครูใหญ่ประธานกลุ่ม
สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด 25 จังหวัดในภาคกลางและภาคตะวันออก ครั้งที่ 3
เอกสารประกอบการอบรมครั้งที่ 1, ณ พระราชวังสนามจันทร์ นครปฐม, (นครปฐม :
พระปฐมการพิมพ์, 2520), หน้า 14.

สรุปได้ว่า การศึกษาประชาบาลเป็นเพียงหน้าที่หนึ่งในหลาย ๆ ประการของ
องค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่านั้น

นโยบายเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาล

เพื่อสนองนโยบายของรัฐในการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาประชาบาลไป
ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการนั้น มีรายละเอียดของกฎหมายและระเบียบ
เกี่ยวกับการจัดการศึกษาประชาบาลอยู่ค่อนข้างมาก กระทรวงมหาดไทยได้วางนโยบาย
เกี่ยวกับการศึกษาประชาบาลให้จังหวัดยึดถือปฏิบัติ ตามหนังสือที่ มท. 0327/ว. 203
ลงวันที่ 25 เมษายน 2511 หนังสือที่ มท. 0327/ว. 218 ลงวันที่ 2 พฤษภาคม 2511
โดยให้ถือเป็นนโยบายสำคัญที่สุดประการหนึ่งของกระทรวงมหาดไทย ให้พนักงานฝ่าย
ปกครองทุกคนสนใจและปฏิบัติงานส่งเสริมการศึกษาประชาบาลให้มากที่สุด กับให้จังหวัด
รายงานผลงานและกิจการความก้าวหน้าในการจัดการศึกษาประชาบาลให้กระทรวง
มหาดไทยทราบทุกกระยะ 3 เดือน ของปีงบประมาณทุกปี เพื่อนำออกเผยแพร่ให้ประชาชน
ทราบและเพื่อประกอบการพิจารณาวางแผนทางส่งเสริมการศึกษาประชาบาลให้เจริญ
ก้าวหน้ายิ่งขึ้นต่อไป¹ นอกจากนี้ยังมีนโยบายเกี่ยวกับครู อาคารเรียน และอุปกรณ์
การเรียนการสอนให้เพียงพอ และหนังสือที่ มท. 0327/ว. 245 ลงวันที่ 14 พฤษภาคม
2512 กล่าวขำเกี่ยวกับเรื่องนโยบายการศึกษาประชาบาล ให้จังหวัดติดตามการศึกษา
ประชาบาล หาโอกาสตรวจเยี่ยมโรงเรียนต่าง ๆ และพยายามหาทางแก้ไขสิ่งบกพร่อง
โดยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้เร่งรัดนโยบายเรื่องนี้ให้เกิดประสิทธิภาพ พร้อมทั้งเสนอ
แนะการปรับปรุงการศึกษาประชาบาล พอสรุปได้ว่า การบริหารการศึกษาประชาบาลได้
รับผลรวดเร็ว ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องไปตรวจเยี่ยมด้วยตนเอง ซึ่งโรงเรียนที่ได้รับ

¹กฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาล, เล่ม 1 พ.ศ. 2511,
(พร.สนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2511), หน้า 167-170.

การตรวจเยี่ยมควรสำเนาแจ้งให้ทุกโรงเรียนทราบ การบริหารโรงเรียน อาคาร
เรียน ควรสร้างชนิดต่อเติมได้ การบริหารเกี่ยวกับครู พิจารณาการโยกย้ายอย่างเปิด
เผยในที่ประชุมนายอำเภอ ศึกษาธิการจังหวัด ฯลฯ ตลอดจนการบรรจุใหม่บรรจุ
เฉพาะโรงเรียนที่ขาดครูเท่านั้น คำนึงถึงสวัสดิการ ตลอดจนบ้านพักครู การบริหาร
งานของนายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด ต้องบริหารโดยยึดนายอำเภอเป็นหลักโดย
ให้นายอำเภอรู้เกี่ยวกับการศึกษามากขึ้น นอกจากนี้กรมการปกครองยังได้เสนอแนะ
แผนดำเนินการศึกษาประชาบาลให้จังหวัดดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้อง
กับนโยบายของรัฐบาล โดยทำแผนดำเนินงานประจำปี หรือโครงการระยะยาว
3-5 ปีก็ได้¹

จะเห็นว่านโยบายที่กระทรวงมหาดไทยให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดยึดถือ
ปฏิบัติสรุปได้จาก นายชูสง่า ฤทธิประศาสน์ อธิบดีกรมการปกครองในขณะนั้นเปิด
เผยว่า มีการสร้างโรงเรียนให้พอเพียงกับเด็กในเกณฑ์บังคับเรียน ขยายการศึกษา
ภาคบังคับ ประถมปลายมากที่สุด ส่งเสริมให้ประชาชนเห็นความสำคัญของการศึกษา
และให้เขามามีส่วนร่วมช่วยเหลือการศึกษา ส่งเสริมความก้าวหน้าและสวัสดิการของ
ครูให้ดีขึ้น รวมทั้งแก้ไขภาวะขาดแคลนครู² และเพื่อให้การดำเนินงานบรรลุตามเป้า
หมาย ประสงค์ มากนวล กลดาวโสภา กระทรวงมหาดไทยได้ดำเนินการตามโครงการ
และแนวทางดังกล่าวโดยกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมีอิสระเต็มที่ในการบริหารการศึกษา
ประชาบาล ส่งเสริมให้ท้องถิ่นนำทรัพยากรของท้องถิ่นมาใช้ พัฒนาการบริหารให้พนักงาน
ฝ่ายปกครองตระหนักว่างานการศึกษาประชาบาลสำคัญที่จะต้องช่วยกันทำนุบำรุง ส่งเสริม

¹ กฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาล, เล่ม 2 พ.ศ. 2512,
(พระนคร : โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, 2512), หน้า 14-20.

² ชูสง่า ฤทธิประศาสน์, "นโยบายและหลักการส่งเสริมการศึกษาประชา
บาลของมหาดไทย", เอกสารบรรยายแก่ผู้ช่วยหัวหน้าส่วนการศึกษา ณ สว่างคนิवास
สมุทรปราการ, เมื่อ 14 กรกฎาคม 2513, (ฉบับอัดสำเนา).

และประสานงานกับหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดการขาดแคลนครู กับทั้งช่วยให้อครู
มีโอกาสเลื่อนชั้น ตำแหน่งมากขึ้น การมีโอกาสศึกษาต่อ เป็นอบรมเพิ่มขึ้น ใหม้บ้าน
พักครู และเพิ่มสวัสดิการด้านอื่น ๆ ด้วย¹

เป้าหมายของการพัฒนาการศึกษาที่สำคัญ ๆ ในแผนพัฒนาการศึกษาฉบับที่ 4
(2520-2524) เกี่ยวกับประถมศึกษาที่ว่า "... ขยายการศึกษาภาคบังคับให้รับ
นักเรียนเพิ่มขึ้น เฉลี่ยประมาณร้อยละ 6 ต่อปี โดยมีจุดหมายของแผนพัฒนาให้รับ
นักเรียนในระดับประถมทุกชั้นไ้ทั้งสิ้น 9.6 ล้านคนนั้น ..." กรมการปกครองได้
วางโครงการพัฒนาการศึกษาระดับอนุบาลศึกษาภาคบังคับ และประถมศึกษา รวม 11
โครงการ เพื่อสนองนโยบายส่วนที่เกี่ยวกับการปรับปรุงการศึกษาประชาบาลดังนี้²

1. งานดำเนินการประถมศึกษา
2. โครงการส่งเสริมการศึกษาในท้องถิ่นที่มีชนกลุ่มน้อย
3. โครงการแผนที่โรงเรียน
4. โครงการสร้างบ้านพักครู
5. โครงการอบรมครูใหญ่ประธานกลุ่มโรงเรียนสังกัดองค์การบริหารส่วน
จังหวัด
6. โครงการอบรมครูประชาบาลประจำการไม่มีวุฒิ
7. โครงการปรับปรุงโรงเรียนประชาบาลให้เป็นโรงเรียนชุมชน

¹ประสงค์ มากนวด, "บทบาทของหัวหน้าส่วนการศึกษาขององค์การบริหารส่วน
ส่วนจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศึกษาศาสตร์ แผนกวิชาบริหาร
การศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519), อักสำเนา, หน้า 15.

²มหาวิทยาลัยศิลปากร, คณะศึกษาศาสตร์, การอบรมครูใหญ่ประธานกลุ่ม
องค์การบริหารส่วนจังหวัด 25 จังหวัด ในภาคกลางและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ครั้งที่ 3
เอกสารประกอบการอบรม ฉบับที่ 1, อ พระราชวังสนามจันทร์ นครปฐม, (นครปฐม :
พระปฐมการพิมพ์, 2520), หน้า 16-20.

8. โครงการจัดหาแบบเรียน เครื่องเขียน และอุปกรณ์การเรียน
9. โครงการแจกเครื่องแบบนักเรียนสำหรับนักเรียนยากจน
10. โครงการแก้ปัญหาการขาดแคลนครูในท้องถิ่นก้นคัน
11. โครงการจัดตั้งเจ้าหน้าที่ในส่วนการศึกษาจังหวัดและหมวดการศึกษา
อำเภอ สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด

สรุป

นโยบายการศึกษาประชาบาล กระทรวงมหาดไทยถือว่า พนักงานฝ่ายปกครองทุกคนต้องสนใจและปฏิบัติงานส่งเสริมค่านนี้ รายงานผลความก้าวหน้าให้กระทรวงมหาดไทยทราบ บังคับเด็กในเกณฑ์เข้าเรียนโดยทั่วถึง จัดครู อาคารเรียน อุปกรณ์การเรียนการสอนให้พอเพียง ส่งเสริมสวัสดิการและความก้าวหน้าของครู ส่งเสริมให้ประชาชนสนใจและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ปรับปรุงโรงเรียนเป็นโรงเรียนชุมชน รวมทั้งจัดเครื่องเขียนแบบเรียน เสื้อผ้าให้แก่เด็กเรียนยากจน กับให้ความร่วมมือประสานงานกับหน่วยงานทุกฝ่าย เป็นต้น

ความเข้าใจเกี่ยวกับบุคลากรที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานการศึกษาประชาบาล
ในจังหวัด

ผู้บริหารการศึกษาเป็นบุคคลสำคัญในการศึกษาที่จะทำให้การจัดการศึกษาบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ฉะนั้นใครก็ตาม องค์การบริหารส่วนจังหวัดต่าง ๆ ก็ต้องอาศัยผู้นำหรือผู้บริหารการศึกษาดำเนินการ จึงจะทำให้การศึกษาในจังหวัดนั้น ๆ บรรลุตามเป้าหมายซึ่งบุคลากรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของนั้น พอสรุปได้มีดังนี้

1. สภาจังหวัด มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ในส่วนรวม โดยแบ่งอำนาจหน้าที่ออกเป็น 4 ประการ¹

- 1.1 ควบคุมการบริหารขององค์การโดยการตั้งกระทู้ถาม การออกขอมติของสภาจังหวัด การตราข้อบัญญัติ
- 1.2 ร่วมดำเนินการกับฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยรวมเป็นกรรมการดำเนินการต่าง ๆ การเสนอแนะ และการแสดงความคิดเห็น
- 1.3 การให้ความเห็นชอบหรือการอนุมัติในการดำเนินการของฝ่ายบริหาร เช่น การอนุมัติข้อบัญญัติจังหวัด การอนุมัติงบประมาณ
- 1.4 กำหนดนโยบาย สภาจังหวัดมีสิทธิกำหนดนโยบายใหญ่वारาชการจังหวัดดำเนินการ โดยการตราข้อบัญญัติงบประมาณ การออกขอมติ โดยการออกขอมติโดยการวางแผนการหรือโครงการ และโดยการเสนอแนะ

อำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัดดังกล่าวนี้ ย่อมเป็นเครื่องมือที่สภาจังหวัดจะใช้ควบคุมการบริหารการศึกษาประชาชนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้เป็นอย่างดี²

2. ผู้วาราชการจังหวัด อำนาจหน้าที่ของผู้วาราชการจังหวัดก็คือ การควบคุมบังคับบัญชาข้าราชการส่วนจังหวัดให้ดำเนินการตามที่ระบุไว้ ปฏิบัติตามมติของสภาจังหวัด รับผิดชอบตอสภาจังหวัดในอันที่ให้การนั้นสำเร็จลุล่วงตามเจตนารมณ์ และเพื่อความผาสุกของประชาชนโดยมีผลต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดช่วยปกครองบังคับบัญชาและยังรวมทั้งการรับผิดชอบตอนโยบายของรัฐบาล³

¹ ธรรมนุญ กัลหะเทมีย์, "การวิเคราะห์การบริหารการศึกษาประชาชนในหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด : ศึกษาเฉพาะจังหวัดหนึ่งในภาคกลาง", (วิทยานิพนธ์เสนอคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2514), หน้า 33.

² เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 36.

ในส่วนที่เกี่ยวกับการศึกษาประชาชน ดูวาระการประชุมที่มีอำนาจหน้าที่ดังนี้¹

- 2.1 การจัดตั้ง การดำรงอยู่ การเลิกลมโรงเรียน
- 2.2 การเลือกแบบเรียน
- 2.3 การบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย และการให้ออก (ของข้าราชการ ส่วนจังหวัดตำแหน่งครู)
- 2.4 การพิจารณาความดีความชอบของครู
- 2.5 การตรวจและนิเทศการศึกษา
- 2.6 การจัดสรรเงินงบประมาณให้แก่โรงเรียน
- 2.7 การขยายชั้นเรียนในโรงเรียนประถมศึกษาตอนปลาย
- 2.8 การจัดเตรียมงบประมาณของจังหวัด

3. ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นตำแหน่งในองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในทางปฏิบัติได้แต่งตั้งให้ปลัดจังหวัดดำรงตำแหน่ง มีหน้าที่ช่วยเหลือดูวาระการประชุม บริหารกิจการที่เป็นกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนั้นย่อมหมายความว่า ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการศึกษาประชาชนในฐานะผู้ช่วยดูวาระการประชุม²

4. เลขาธิการจังหวัด คือผู้ตรวจราชการส่วนจังหวัด มีหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษาประชาชนในการรวบรวมจัดทำงบประมาณ ซึ่งมีงบประมาณของส่วนการศึกษาย่อย³

¹ ฤชงค์ เฟงศรี, "ประวัติความเป็นมาของประถมศึกษาและการบริหารประถมศึกษาของประเทศไทย", วารสารสภาการศึกษาแห่งชาติ (พระนคร : ธันวาคม, 2513), หน้า 12.

² พันธุ์ ศกุนตนาถ, "การบริหารการศึกษาประชาบาลองค์การบริหารส่วนจังหวัด ศึกษากรณี ทิศนคติ ของครูประชาบาลจังหวัดนนทบุรี", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท-บัณฑิต บัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2516), หน้า 25.

³ เรื่องเดียวกัน.

5. หัวหน้าส่วนการศึกษา เป็นผู้บริหารและรับผิดชอบการศึกษาในระดับจังหวัด¹ ซึ่งส่วนใหญ่จะรับราชการ เป็นครุมาทอน มีหน้าที่เป็นตัวจักรสำคัญในการประสานงานระหว่างกระทรวงศึกษาธิการกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นผู้รับนโยบายทางกระทรวงศึกษาธิการคานวณวิชาการ ไปปฏิบัติจัดทำในท้องถิ่น²

6. หัวหน้าส่วนอำเภอ คือนายอำเภอ ซึ่งบริหารงานศึกษาประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำในชั้นอำเภอ ปัจจุบันมีหัวหน้าหมวดการศึกษาอำเภอเป็นผู้อำนวยการอำเภอในการควบคุมและประสานงานการศึกษาประชาบาลระดับอำเภอ³

7. หัวหน้าหมวดการศึกษาอำเภอ โดยมากตั้งจากครูที่สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ๆ ถือว่ามีหน้าที่สำคัญเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาล เพราะเป็นเจ้าหน้าที่ชั้นคน ซึ่งจะเสนอขึ้นไปตามลำดับ จนถึงผู้ว่าราชการจังหวัด และจะทำหน้าที่ช่วยหัวหน้าส่วนอำเภอในการบริหารงานการศึกษาประชาบาลที่ปฏิบัติในเขตอำเภอนั้น ๆ⁴

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาประชาบาล

เพื่อให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดต่าง ๆ ได้สามารถจัดการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติตามเป้าหมายที่ส่วนกลางกำหนดไว้ และการ

¹ คณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษา, "การบริหารการศึกษาส่วนท้องถิ่น", การปฏิรูปการศึกษา (กรุงเทพฯ: วัฒนาพานิช, 2518), หน้า 190.

² พันธุ์ สกุนตนาท, "การบริหารการศึกษาประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ศึกษากรณีพิสัยคตของครูประชาบาลจังหวัดนครพนม", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิตศึกษามัธยมศึกษา, 2516), หน้า 24.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

⁴ เรื่องเดียวกัน.

คำเนิการศึกษาระชาบาลขององคการบริหารสวนจังหวัดมีลักษณะเช่นเดียวกับกิจการอื่น ๆ จึงมีหนวยงานที่เกี่ยวข้องคือ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ คุรุสภา และคณะกรรมการราชการสวนจังหวัด (ก.จ.) ทำหน้าที่ควบคุมสงเสริมภายในขอบเขตหน้าที่รับผิดชอบของแตละหนวยงาน¹

1. กระทรวงมหาดไทย จากการแบ่งงานประณตศึกษา ระหวางกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงศึกษาธิการ² สามารถกล่าวไคว่า กระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่ควบคุมสงเสริมเกี่ยวกับ

- ก. การตั้งงบประมาณ เงินอุดหนุนการจัดสรรและการควบคุมการใช้จ่าย
- ข. ควบคุมการสร้างอาคาร คุรุภัณฑ์
- ค. การบริหารบุคลากรในสวนที่เกี่ยวข้องกับการบรรจุ แต่งตั้ง เลื่อนชั้น เลื่อนอันดับ วินัย ทะเบียนประวัติ บำเหน็จบำนาญ
- ง. การตรวจจัดทำสถิติ ทะเบียนเด็ก และจัดให้เด็กมาเข้าโรงเรียน
- จ. การพิจารณาให้ความเห็นชอบในเรื่อง การตั้ง ยุบเลิก โรงเรียน ประชาบาล
- ฉ. การขยายการศึกษาภาคบังคับ
- ช. การช่วยเหลือนักเรียนในเรื่องต่าง ๆ เช่น จัดหาแบบเรียนและอุปกรณ์การศึกษา
- ซ. การประสานงานกับกระทรวงศึกษาธิการและองคการบริหารสวนจังหวัด โดยเฉพาะในเรื่อง
 - (1) การอบรมครูระดับจังหวัด
 - (2) โครงการต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดการประณตศึกษา

¹ กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงศึกษาธิการ, การแบ่งงานประณตศึกษา ระหวางกระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงศึกษาธิการ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อ 1 กุมภาพันธ์ 2509, (ในเอกสารหมายเลข 7).

กระทรวงมหาดไทยทำหน้าที่เป็นศูนย์ประสานงานด้านบริหาร การศึกษา ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แต่มีผู้บริหารงานศึกษาประจำศาลเอง คงทำหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเกี่ยวกับ การศึกษาประจำศาลใน ด้านธุรการให้เป็นไปตามนโยบายและกฎหมาย ในการนี้กระทรวงมหาดไทยจะไม่สั่ง การ แต่จะให้คำแนะนำคำปรึกษา หรือเสนอแนะจังหวัด เพราะถือว่าได้กระจายอำนาจ ให้แก่จังหวัดไปแล้ว ส่วนการควบคุมก็ได้ใช้มาตรการที่จะไม่ให้เพิ่มภาระแก่จังหวัดมาก นั้น คือเมื่อจังหวัดได้ปฏิบัติกิจการส่วนจังหวัดเรื่องใดไปแล้ว ก็ให้จังหวัดแจ้งระเบียบ การและคำสั่งต่าง ๆ ไปให้กระทรวงมหาดไทยทราบ

2. กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงศึกษาธิการได้รับมอบหมายหน้าที่จาก รัฐให้ควบคุมและส่งเสริมประสานงานด้านวิชาการแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่ง งานในหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการมีดังนี้¹

ก. การควบคุมในเรื่อง

- (1) หลักสูตร ประมวลการสอน (กรมวิชาการและกรมสามัญศึกษา)
- (2) แบบเรียน (กรมวิชาการ)
- (3) การวัดผลการศึกษา (กรมสามัญศึกษา)
- (4) การตรวจและนิเทศการศึกษา (กรมสามัญศึกษา)

ข. การให้บริการ

- (1) การผลิตครู (กรมการฝึกหัดครู)
- (2) การอบรมครูและเจ้าหน้าที่การศึกษา เพื่อเพิ่มคุณภาพตามศูนย์ หรือตามภาคใน ระดับกระทรวง (กรมสามัญศึกษา)
- (3) การวิจัยการศึกษา (กรมสามัญศึกษา)
- (4) การทดลองและสาธิต (กรมสามัญศึกษา)

¹บรรณสิทธิ์ สลับแสง, "งานในหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการ", คู่มือผู้บริหาร (พระนคร : ส.พยุ่งพงศ์, 2515), หน้า 394-396.

ค. การประสานงานกับกระทรวงมหาดไทยและองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยเฉพาะเรื่อง

- (1) การวางแผนพัฒนาการศึกษาให้สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจ
- (2) การกำหนดและรักษามาตรฐานการศึกษาและดำเนินการประเมินศึกษา
- (3) การกำหนดและควบคุมมาตรฐานจำนวนครูให้ตรงตามหลักบริหารการศึกษา
- (4) การแนะนำและเผยแพร่เทคนิคการศึกษา
- (5) เรื่องอื่น ๆ

กล่าวคือ กระทรวงศึกษาธิการดูแลในด้านวิชาการ ในด้านการบริหารและคุณภาพการศึกษา และในแง่ของการที่จะรักษาให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติกระทรวงศึกษาธิการ จำเป็นต้องกำหนดมาตรฐานต่าง ๆ เพื่อให้การศึกษาเป็นไปตามคุณภาพ เช่น หลักสูตรแบบเรียน ประมวลการสอน การสอบไล่เพื่อวัดความรู้มาตรฐานเหล่านี้เมื่อใดกำหนดไว้แล้ว การประสานงานออกมาในรูปรายงาน เช่น เด็กเขาเรียนเท่าไร จบชั้น ป.4 ไปแล้วเท่าใด ผลสอบไปแล้วเป็นอย่างไร เพื่อนำไปวิเคราะห์และอาจเข้าไปทดลองในโรงเรียนต่าง ๆ เพื่อจะได้อะไรหรือแก้ไขข้อบกพร่อง การวิจัยนี้เป็นแง่ของวิชาการ แต่เกี่ยวพันในแง่บริหารด้วย เพื่อให้งานการศึกษาของเด็กได้รับผลสมความมุ่งหมายของพระราชบัญญัติประถมศึกษาซึ่งทั้งนี้จะดำเนินงานตามบุคคล 3 ประเภท คือ ศึกษาธิการจังหวัด ศึกษาพิเศษ ผู้ตรวจการศึกษาประจำภาค

3. กองการศึกษาประชาบาล กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ในฐานะมีหน้าที่ควบคุมส่งเสริมราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งรวมทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้จัดตั้งกองการศึกษาประชาบาลขึ้นเพื่อการนี้ ตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2511 ลงวันที่ 18 มิถุนายน 2511 ซึ่ง ฎีกาฯ สาธาร ได้กล่าวว่า กองการศึกษาประชาบาลมีหน้าที่ประสานงาน

ให้บริการ และให้ความสะดวกแก่หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาประชาบาล
 เมื่อนั้น ภารกิจที่แท้จริงของกองการศึกษาประชาบาลคือ ส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีอำนาจ
 ในการบริหารการศึกษาอย่างเต็มที่ ส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารการ
 ศึกษาให้มากที่สุด ส่งเสริมให้ข้าราชการและประชาชนในท้องถิ่นได้มีความรู้ความ
 สามารถในการจัดการศึกษา ช่วยเหลือเกี่ยวกับการศึกษาแก่ท้องถิ่นในด้านการบริหาร
 งานบุคคล การเงิน อุปกรณ์ต่าง ๆ ส่งเสริมสวัสดิการให้แก่เจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติงานเกี่ยว
 กับการศึกษาประชาบาลและนักเรียน เป็นศูนย์กลางประสานงานด้านบริหารการศึกษา
 ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตรวจสอบและติดตามผลการปฏิบัติงานในฐานะที่เป็นผู้ให้
 การสนับสนุนแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดทุกจังหวัด นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ดูแลนโยบาย
 ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้เกี่ยวกับการจัดการศึกษาประชาบาล ในเรื่องจัดให้เด็ก
 ในเกณฑ์บังคับเข้าเรียนโดยทั่วถึง ขยายการศึกษาประถมตอนปลายให้มากที่สุด ส่งเสริม
 สวัสดิการและความก้าวหน้าของครูประชาบาลให้ดีขึ้น และส่งเสริมให้ประชาบาลเห็น
 ความสำคัญของการศึกษาและเข้ามามีส่วนช่วยเหลือการศึกษาให้มากที่สุด¹ ถ้าพิจารณา
 ตามนี้แล้ววากองการศึกษาประชาบาลเป็นหน่วยงานที่ประสานงาน สนับสนุนและอำนวยความสะดวก
 ความสะดวกเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาลให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ครูสภาและคณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด (ก.จ.)

อำนาจและหน้าที่ของครูสภาตามพระราชบัญญัติครู พุทธศักราช 2488 แก้ไข
 เพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2519 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของครูสภาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ
 องค์การบริหารส่วนจังหวัดคือ มาตรา 6(7) ปฏิบัติการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบ
 บริหารราชการส่วนจังหวัดแทนคณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด (ก.จ.) และ
 แต่งตั้งอนุกรรมการให้มีอำนาจหน้าที่และปฏิบัติการแทนได้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการ

¹ วิทยุ โสธร, หลักบริหารการศึกษา (พระนคร : วัฒนาพานิช,
 2519), หน้า 505-506.

ส่วนจังหวัด ซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นผู้สอนประจำในสถานศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด¹ ดังนั้นการบริหารงานบุคคลของข้าราชการส่วนจังหวัดตำแหน่งครู ครูสภา เป็นผู้ทำแทน ในเรื่องบรรจุ แต่งตั้ง การกำหนดตำแหน่งและงานเกี่ยวกับวินัยราชการ ในกรณีที่ครูสภาทำแทนคณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัดนี้ อาจมีปัญหาขัดแย้ง ในการพิจารณาปัญหา ข้อขัดแย้งนั้นวางหลักไว้ว่า ถ้าอำนาจใดเป็นอำนาจเฉพาะของ ก.จ. แล้ว ครูสภาทำไม่ได้มี 4 เรื่องคือ²

- ก. การตีความและวินิจฉัยปัญหา
- ข. การควบคุมดูแลกิจการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด
- ค. การควบคุมดูแลและการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติไม่ถูกต้อง
- ง. ออกกฎ ก.จ. และวางระเบียบต่าง ๆ

หลังจากประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2509 แล้ว ทำให้มีองค์การบริหารส่วนจังหวัดบริหารงานบุคคล ข้าราชการส่วนจังหวัด โดยเฉพาะเรื่อง เรียกคณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด ในมาตรา 30 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2509 ได้ให้อำนาจหน้าที่คณะกรรมการส่วนจังหวัดไว้ว่า³

1. ให้ ก.จ. มีฐานะและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบราชการพลเรือน กำหนดไว้สำหรับคณะรัฐมนตรีและ ก.พ.

¹ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ, เล่มที่ 93, ตอนที่ 156, วันที่ 24 ธันวาคม 2519.

²บรรณสิทธิ์ สลับแสง, คู่มือนักบริหาร (พระนคร : ส.พยุพงค์, 2515), หน้า 397-398.

³ชลด วงศ์ปัทมา และ คณะ, "องค์การที่มีอิทธิพลต่อการจัดวางตัวบุคคล", วิวัฒนาการของระบบบริหารการศึกษาไทย พ.ศ. 2516-2520 (แผนกวิชาบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520), ฉบับอัครสำเนา, หน้า 30-31.

2. ก.จ. มีอำนาจออกกฎหมายได้ แต่ไม่มีอำนาจบริหารบุคคลที่เป็นผู้สอนประจำสถานศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรง

ตามปกติการบรรจุแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในโรงเรียนในจังหวัดต่าง ๆ เป็นหน้าที่ของจังหวัดนั้น ๆ แต่ต้องเป็นไปตามนโยบาย ระเบียบ และหลักการต่าง ๆ ที่คณะกรรมการอำนวยการคุรุสภาวางไว้ โดยให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดและส่วนการศึกษาแต่ละจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการวางตัวบุคคลากรที่เหมาะสมกับความต้องการของโรงเรียน และปฏิบัติการตามที่ ก.จ. ได้ออกกฎ ก.จ. ไว้ทุกประการ จึงนับว่า ก.จ. มีอิทธิพลต่อการวางตัวบุคคลากรของโรงเรียนในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดอยู่มาก

สรุปแล้ว คุรุสภามีหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุม ส่งเสริมอาชีพครูตามมาตรา 6(7) ปฏิบัติเกี่ยวกับตัวบุคคลแทน ก.พ. และ ก.จ. และให้มีอำนาจหน้าที่แต่งตั้งคณะกรรมการให้มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการได้ และมีความรับผิดชอบเกี่ยวกับการศึกษาประชาชนในเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

การบริหารงานการศึกษาประชาชน

เมื่อพิจารณาถึงเหตุผลในการโอนการศึกษาประชาชนให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดการ ก็เพื่อต้องการกระจายอำนาจไปให้ท้องถิ่นมีอิสระในการจัดการบริหารด้วยตนเอง¹ (Autonomy) ทั้งนี้้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการศึกษาประชาชนตามลำพังก็ทำไม่ได้ มีหน่วยราชการส่วนกลางคือ กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงศึกษาธิการ ควบคุมตามความจำเป็นแห่งรัฐบาล เท่าที่ได้รับมอบหมายและส่งเสริมให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติงานด้วยดี ดังในเอกสารเรื่องการบริหารงาน

¹ ชูวงศ์ ฉายะบุตร; "ความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองของส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น", บทความและรายงานสัมมนาทางวิชาการเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น (พระนคร : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2509), หน้า

ประถมศึกษา ระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงศึกษาธิการ ตามมติคณะรัฐมนตรี
 ลงวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2509 ใ้แบ่งไว้ชัดเจน แต่ในทางปฏิบัติยังมีปัญหาอยู่หลาย
 คาน โดยเฉพาะนโยบายการจัดการศึกษายังไม่ได้กำหนดบทบาทหน้าที่ของกระทรวง
 ศึกษาธิการและองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพราะการแบ่งงานประถมศึกษาระหว่าง
 กระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงมหาดไทยตามมติคณะรัฐมนตรีนี้ ไม่มีรายละเอียด
 ในเรื่องบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบให้แก่เจ้าหน้าที่ในระดับจังหวัดของแต่ละฝ่าย
 ยึดถือเป็นแนวปฏิบัติได้ กระทรวงทั้งสองจึงได้มีการประชุมตกลงเกี่ยวกับการกำหนด
 แนวปฏิบัติตามนโยบายการประถมศึกษาของคณะผู้ปฏิบัติงานคือ ศึกษาธิการจังหวัดและ
 หัวหน้าส่วนการศึกษา องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ตราขออนุมัติ เมื่อวันที่ 13-18
 กุมภาพันธ์ 2520 ณ สถานันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย จังหวัดปทุมธานี และเพื่อให้การ
 ดำเนินงานได้ผลดีตามวัตถุประสงค์ กระทรวงศึกษาธิการจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการ
 ดำเนินการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของศึกษาธิการและหัวหน้าส่วนการ
 ศึกษาประชาชน² ทั้งนี้กำหนดระยะเวลา 1 ปี นับตั้งแต่วันที่ออกคำสั่งและเพื่อ
 ให้การประสานงานระหว่างกระทรวงทั้งสองเป็นไปตามจุดมุ่งหมาย จึงได้ดำเนินการ
 ในรูปคณะกรรมการเรียกว่า "คณะกรรมการประสานงานประถมศึกษา" ซึ่งคณะ
 รัฐมนตรีได้อนุมัติในหลักการ เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2520 ให้กระทรวงศึกษาธิการ
 ตั้งคณะกรรมการขึ้นมีหน้าที่ดังนี้³

¹ กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงศึกษาธิการ, การปฏิบัติเกี่ยวกับการ
ประถมศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สวน
 ทองถิ่น, 2520), หน้า 8.

² คำสั่งกระทรวงศึกษาธิการ, ที่ สป.113/20 ลงวันที่ 15 กุมภาพันธ์
 2520, (อัครสำเนา).

³ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, จุดสสารการศึกษา ปีที่ 1,
 ฉบับที่ 1, กรกฎาคม 2520.

1. กำหนดนโยบายในการจัดการศึกษาประชาบาล
2. พิจารณาแนวปฏิบัติในการจัดการประถมศึกษา
3. ประสานงาน แก้ไขปัญหา ติดตามและประเมินผลในการจัดการศึกษา
4. คณะกรรมการชุดนี้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นพิจารณาหรือดำเนินการใด ๆ ตามที่เห็นสมควร

การแต่งตั้งหัวหน้าส่วนการศึกษา

การโอนการศึกษาประชาบาลไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเมื่อปี พ.ศ. 2509 นั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องตั้งส่วนการศึกษา แต่งตั้งข้าราชการส่วนจังหวัดขึ้นดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนการศึกษา เพื่อปฏิบัติงานการศึกษาประชาบาลแทนข้าราชการส่วนภูมิภาคคือ ศึกษาธิการจังหวัด นายอำเภอ ศึกษาธิการกิ่งอำเภอ แต่เนื่องจากเป็นระยะเริ่มแรก รายได้ของจังหวัดมีน้อย ไม่สามารถบรรจุ แต่งตั้ง ข้าราชการส่วนจังหวัดในขณะนั้น กระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงมหาดไทยจึงตกลงกันและให้ข้าราชการส่วนภูมิภาคดังกล่าวดำเนินกิจการศึกษาประชาบาลไปก่อน ตาม มาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด ข้าราชการส่วนภูมิภาคเหล่านี้จึงมีฐานะเสมือนข้าราชการสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ตนดำรงตำแหน่งทุกประการ¹ ต่อมากระทรวงมหาดไทยได้ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดต่าง ๆ ดำเนินการแต่งตั้งผู้ช่วยหัวหน้าส่วนการศึกษา ซึ่งเป็นข้าราชการส่วนจังหวัดของตนเอง ขึ้นตามกำหนดและหลักเกณฑ์ที่ตั้งไว้เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2512 เพื่อให้ปฏิบัติงานแทน ผู้ช่วยศึกษาธิการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดยึดตัวมา แต่การปฏิบัติงานด้านการศึกษา นั้นไม่เหมือนกับการปฏิบัติงานอื่น ๆ ดังนั้นจึงมีปัญหาและอุปสรรคขัดข้องของหลายประการ

¹บรรณสิทธิ์ สลับแสง, คู่มือนักบริหาร (พระนคร : ส.พยุ่งพงศ์, 2515), หน้า 402-403.

โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ ทั้งที่เป็นเจ้าหน้าที่บริหารและครู
 ปฏิบัติการสอน คณะรัฐมนตรีจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการชั้นชุดหนึ่งให้ทำการศึกษาและ
 วิจัยปัญหาเรื่องนี้ อันเกี่ยวกับการศึกษาภาคบังคับ และการขยายการศึกษาภาคบังคับ
 ควบ เมื่อสรุปผลวิจัยที่ได้นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี มีข้อหนึ่งที่คณะกรรมการได้เสนอ
 แนะนำให้กรมการปกครองดำเนินการหาตัวบุคคล เพื่อแต่งตั้งเป็นหัวหน้าส่วนการศึกษา
 ในองค์การบริหารส่วนจังหวัดต่าง ๆ ได้ดำเนินการบริหารการศึกษาประจำตำบลแทน
 ศึกษาธิการจังหวัดและศึกษาธิการอำเภอที่ยึดตัวมา เพื่อให้กลับไปตรวจตราและบริหาร
 งานทางด้านวิชาการได้เต็มที่ในหน่วยงานเดิม¹ ดังนั้นในปี พ.ศ. 2514 กรมการ
 ปกครองจึงได้กำหนดลักษณะหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการ
 ส่วนจังหวัด ตำแหน่งหัวหน้าส่วนการศึกษาและหัวหน้าหมวดการศึกษาอำเภอในส่วนอำเภอ
 ต่าง ๆ² องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงมีหัวหน้าส่วนการศึกษา และในปี พ.ศ. 2520
 นี้ คณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด กรมการปกครอง³ ได้อนุมัติหลักการแต่งตั้ง
 ผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนการศึกษา ผู้ช่วยหัวหน้าส่วนการศึกษา และหัวหน้าหมวด
 การศึกษาขึ้นมา โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่การศึกษาประจำตำบล 6 (หัวหน้าส่วนการศึกษา)

¹ เจริญ คินุณย์, ประมวลปัญหาและแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับข้าราชการส่วน
 จังหวัด (พระนคร : ส.พยุ่งพงศ์, 2515), หน้า 318-382.

² กรมการปกครอง, สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด, ที่ มท.
 0328/316, เรื่อง "หัวหน้าส่วนการศึกษาและหัวหน้าหมวดการศึกษา", ลงวันที่ 21
 มีนาคม 2514.

³ กรมการปกครอง, สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด, ที่ มท.
 0328/ว.5 เรื่อง "การแต่งตั้งหัวหน้าส่วนการศึกษา ผู้ช่วยหัวหน้าส่วนการศึกษา และ
 หัวหน้าหมวดการศึกษา", ลงวันที่ 29 สิงหาคม 2520.

ตามมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 โดยอนุโลม โดยให้หลักสูตรและวิธีดำเนินการเกี่ยวกับการสอบคัดเลือกตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ สร. 1004/ว. 17 ลงวันที่ 9 กันยายน 2518 ซึ่งสำนักงาน ก.จ. แจงให้ทราบ แล้ว ตามหนังสือที่ มท. 0328/ว. 1221 ลงวันที่ 12 ธันวาคม 2518 และจะต่อง ใ้ได้รับเงินเดือนก่อนวันเริ่มปฏิบัติงานนั้น ๆ ไม่ต่ำกว่าเงินเดือนขั้นต่ำของตำแหน่ง นั้นเกิน 5 ขั้น ถ้าจังหวัดไม่ประสงค์จะดำเนินการแต่งตั้งหัวหน้าส่วนจากผูสอบคัดเลือก ใ้คนั้น จังหวัดจะเลือกตัวบุคคลที่มีคุณสมบัติดังกล่าว และอยู่ในระดับเดียวกัน (ระดับ 6) มาแต่งตั้ง โดยวิธีย้าย โอนก็ได้ ทั้งนี้ก่อนแต่งตั้งผูสอบคัดเลือกได้ หรือจะย้าย หรือ โอน ให้ผู้ดำรงตำแหน่งในสูงสมุคประวัติและความเห็นไปให้ ก.จ. ตรวจสอบคุณสมบัติ และให้ความเห็นชอบก่อนทุกครั้ง

อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของหัวหน้าส่วนการศึกษา

หน้าที่และความรับผิดชอบของหัวหน้าส่วนการศึกษานั้น โกวิท วารีกุล ได้กล่าวว่ามีอยู่ 2 ฐานะคือ

1. เป็นเจ้าหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดการศึกษาขององค์การบริหาร ส่วนจังหวัด ซึ่งแบ่งเป็นหน้าที่ในการปกครองบังคับบัญชา และหน้าที่รับผิดชอบการปฏิบัติ งานในหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการจัดการศึกษาประชาบาล อันประกอบด้วย สายงานธุรการ งานวิชาการ และงานบริหารงานบุคคล ดังนั้นการแบ่งส่วน ราชการในการศึกษา จึงแบ่งตามหน้าที่ความรับผิดชอบของหัวหน้าส่วนการศึกษา โดย แยกเป็นงานธุรการทั่วไป ประกอบด้วย การรับส่ง ใ้ตอบหนังสือ การประสานงาน กับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการบริการทั่วไป การเงินและงานที่ไม่อยู่ในหน้าที่ของ หมวกใ้ใด งานวิชาการประกอบด้วย การวางแผน การวางโครงการ หรือส่งเสริม คุณภาพการศึกษา การฝึกอบรม แบบเรียน หลักสูตร ประมวลการสอน ตลอดจนนิเทศ การศึกษา และการวัดผล งานด้านบริหารงานบุคคล ประกอบด้วย การกำหนดอัตรากำลัง

การกำหนดชั้น ตำแหน่ง ในโรงเรียนประชาบาล การบรรจุ แต่งตั้ง สวัสดิการ งาน ที่เกี่ยวกับ อ.ก.จ. และอื่น ๆ

2. เป็นที่ปรึกษาของข้าราชการจังหวัดในส่วนที่เกี่ยวกับการศึกษาประชาบาล¹ ส่วน ประสงค์ มากนวล กล่าววาทว่า หลังจากได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 แล้ว คณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด กรมการปกครอง ได้ปรับปรุงตำแหน่งหัวหน้าส่วนการศึกษา (เจ้าหน้าที่การศึกษาประชาบาล 6) ตามเอกสารกำหนดตำแหน่งฉบับลงวันที่ 22 ตุลาคม 2518 ซึ่งกำหนดว่า เจ้าหน้าที่การศึกษาประชาบาล 6 มีหน้าที่และความรับผิดชอบในฐานะหัวหน้าหน่วยงานระดับกอง มีหน้าที่และความรับผิดชอบและคุณภาพของงานเทียบได้ในระดับเดียวกัน และปกครองดูแลอยู่เบื้องค้ำปัญหาจำนวนมาก กับทั้งได้กำหนดลักษณะงานที่ปฏิบัติ คือ ควบคุมและปฏิบัติงานเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาล ซึ่งต้องใช้ความชำนาญงานโดยปฏิบัติหน้าที่อย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง เช่น การวางแผนการศึกษา การนิเทศการศึกษา การตรวจโรงเรียน งานโรงเรียนชุมชน การให้การอบรม และแนะนำการเรียนการสอนในวิทยาการแผนใหม่ รับผิดชอบ แผนงาน และโครงการต่าง ๆ จากจังหวัด กระทรวง ทบวง กรม แลวนำมาปฏิบัติให้สอดคล้อง ควบคุม ดูแล และส่งเสริมการศึกษาประชาบาลให้เป็นไปตามเป้าหมาย แผนงานฝึกอบรม และให้คำปรึกษาแนะนำ คอยปัญหา และชี้แจงเกี่ยวกับงานในหน้าที่ เขาร่วมประชุมคณะกรรมการต่าง ๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย เขาร่วมประชุมในการกำหนดนโยบายและแผนงานขององค์การในฐานะหัวหน้าหน่วยงาน²

¹โกวิท วารีกุล, "หน้าที่และความรับผิดชอบของหัวหน้าส่วนการศึกษา", วารสารประชาบาล ปีที่ 5, ฉบับที่ 4, (กรกฎาคม 2515), หน้า 5, 39.

²ประสงค์ มากนวล, "บทบาทของหัวหน้าส่วนการศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิถียุทธศาสตร์การศึกษาศาสตร์บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519), อักษรย่อ, หน้า 25-26.

ที่กล่าวมานี้เป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของหัวหน้าส่วนการศึกษา แต่การปฏิบัติงานก็ยังเกิดปัญหาซ้ำซ้อนในหน้าที่และความรับผิดชอบ เป็นการยากที่จะตรวจสอบควบคุมการปฏิบัติงาน และการจัดสรรอัตรากำลังควย กระทรวงมหาดไทย¹ จึงได้พิจารณาปรับปรุงการแบ่งงานของส่วนการศึกษาใหม่ โดยมอบหมายให้ฝ่ายรับผิดชอบโดยตรงได้พิจารณาและเสนอใ้โอนกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด (อ.ก.จ.) วิสามัญเกี่ยวกับตำแหน่งและอัตรากำลังพิจารณาให้ความเห็นชอบแล้ว ซึ่งมีแนวทางพิจารณา 2 ประการ ประการแรกพิจารณาตามหลักการจัดรูปองค์กรซึ่งหมายถึงว่า ตำแหน่งใดควรจะได้รับผิดชอบงานอะไร ส่วนราชการใดควรจะมีหน้าที่รับผิดชอบอะไรบ้าง ประการที่สองพิจารณาจากลักษณะของงานซึ่งหมายความว่า งานลักษณะใดเป็นงานเทคนิค ต้องการความรู้หรือความชำนาญเฉพาะอย่าง หรือเป็นงานทั่วไปที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบ

ผลจากการพิจารณา งานธุรการ (หมวดแผนงาน) และวิชาการ เป็นงานหลักของหัวหน้าส่วนการศึกษา เพราะเป็นงานเกี่ยวกับการตั้ง ดำรง และยุบเลิกโรงเรียน เป็นคน การบริหารการศึกษาให้สำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้ รวมทั้งเป็นงานคานวณวิชาการ และการวางแผนการศึกษาอื่น งานการเงินและพัสดุ ลักษณะเป็นงานช่วย ไม่จำเป็นต้องใช้เทคนิคทางด้านการศึกษา เป็นการปฏิบัติให้เป็นที่ไปตามข้อบัญญัติงบประมาณประจำปี โดยปฏิบัติตามระเบียบมหาดไทยว่าด้วยการจ้าง และจัดหาพัสดุ เป็นงานของส่วนการคลัง ยกเว้น การจัดทำ จ. 18 และการจัดทำงบประมาณประจำปี งานด้านการบริหารงานบุคคล (อัตรากำลัง) ตามลักษณะงานเป็นงานช่วย ส่วนราชการที่รับผิดชอบคือ สำนักงานเลขาธิการจังหวัดหรือส่วนการเจ้าหน้าที่ ถ้าพิจารณาตามหลักการจัดรูปองค์กร แต่โดยหน้าที่งานบางส่วนเป็นงานต้องอาศัยความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับครูและการปฏิบัติงานของครูรวมทั้งการควบคุม การตรวจสอบเรงรัดและแก้ไขการ

¹ กระทรวงมหาดไทย, ที่ มท. 0328/ว. 35, เรื่อง "การแบ่งงานในส่วนการศึกษา", ลงวันที่ 14 มกราคม 2518.

การปฏิบัติงานของครู ซึ่งเป็นเทคนิคเฉพาะอย่าง เช่น การพิจารณาความดีความชอบ การบรรจุแต่งตั้ง โอนข้าราชการส่วนจังหวัดตำแหน่งครู ให้ส่วนการศึกษาเป็นผู้รับผิดชอบ จากการแบ่งงานในส่วนการศึกษารังนี้ จะเห็นว่า เป็นการผ่านการพิจารณาด้วยความละเอียดรอบคอบจากหลายฝ่ายที่รับผิดชอบ หลายระดับชั้น การปรับปรุงเป็นไปตามหลักวิชา มีลักษณะประนีประนอม อันก่อให้เกิดผลดีในการบริหารงานของหัวหน้าส่วนการศึกษาย่างยิ่ง

นอกจากนี้ ทรงชัย เจตะบุตร ได้เสนอข้อคิดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าส่วนการศึกษาไว้ว่า

หัวหน้าส่วนการศึกษาดังขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2488 (แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ พ.ศ. 2509) มาตรา 30 มีอำนาจหน้าที่ตามความในพระราชบัญญัติดังกล่าวคือ "มีหน้าที่เกี่ยวกับกิจการส่วนจังหวัดในส่วนนั้น มีหัวหน้าส่วนราชการเป็นผู้นำการบังคับบัญชาและรับผิดชอบในหน้าที่" และมีกฎ ก.จ. ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2510 ใช้เมื่อวันที่ 19 เมษายน 2510 เทียบตำแหน่งหัวหน้าส่วนการศึกษาเท่ากับหัวหน้ากอง เป็นผู้ดำรงตำแหน่งบังคับบัญชาส่วนจังหวัดในฐานะหัวหน้ากอง สำหรับอำนาจหน้าที่ดำเนินงานนั้น ตามมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด กล่าวไว้ว่า ให้จังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการส่วนจังหวัดดังนี้ (เฉพาะที่เกี่ยวกับการศึกษา)

"(2) การศึกษา การทำนุบำรุงศาสนา และการส่งเสริมวัฒนธรรม"¹

จากที่กล่าวมาแล้วแสดงให้เห็นว่า อำนาจหน้าที่ของหัวหน้าส่วนการศึกษากับศึกษาธิการจังหวัดคล้ายกัน แต่ไม่เหมือนกันทีเดียว เพราะตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พุทธถึงอำนาจบังคับบัญชาของหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดที่มีต่อข้าราชการในสังกัดกระทรวงทบวงกรมในจังหวัดนั้นอย่างชัดเจน แต่ในพระราช

¹ ทรงชัย เจตะบุตร, "อำนาจหน้าที่ของหัวหน้าส่วนการศึกษา", มิตรครู ปีที่ 11, ฉบับที่ 3, (30 เมษายน 2512), หน้า 13.

บัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดมิได้พูดไว้ชัดเจนในเรื่อง อำนาจ บอกแต่มีหน้าที่และเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารับผิดชอบในหน้าที่ ปัญหาจึงอาจมีขึ้นได้ว่า หัวหน้าส่วนการศึกษาจึงมีอำนาจหน้าที่ปกครององค์การบริหารส่วนจังหวัดเพียงใด เพราะได้มีการตั้งส่วนอำเภอขึ้น โดยมีนายอำเภอเป็นหัวหน้าส่วนอำเภอ ซึ่งเป็นตำแหน่งหัวหน้าส่วนเท่า ๆ กัน นายอำเภอก็ถือว่ามีอำนาจปกครองบังคับบัญชาครู เช่นเดียวกัน ไม่เหมือนพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินซึ่งกำหนดอำนาจหน้าที่หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ ตลอดจนผู้อำนวยการจังหวัด นายอำเภอ แยกแยะไว้ตามลำดับโดยชัดเจน

อนึ่ง ตามความในพระราชบัญญัติประถมศึกษา (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2509 มาตรา 5 วรรค 3 กล่าวว่า "... ในท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับโอนโรงเรียนประชาบาลไปจัดการแล้วให้ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด หัวหน้าส่วนการศึกษา เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่โดยตำแหน่งด้วย...¹ นั้น ย่อมหมายถึงหัวหน้าส่วนการศึกษามีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษาประชาบาลโดยตำแหน่งด้วย อย่างไรก็ตามหัวหน้าส่วนการศึกษาเป็นเพียงผู้บริหารการศึกษาระดับผู้ดำเนินการและที่ปรึกษาของผู้อำนวยการจังหวัด หรือปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่านั้น ส่วนอำนาจการตัดสินใจครั้งสุดท้ายอยู่ที่ผู้อำนวยการจังหวัดทั้งสิ้น

บทบาทของหัวหน้าส่วนการศึกษา

คำว่า "บทบาท" มีคำจำกัดความอยู่หลายความคิดเห็นและไม่ต่างกันมากนัก เช่น ญิณโญ สาคร มีความเห็นว่า "บทบาทและหน้าที่เป็นของคู่กัน ซึ่งกำหนดไว้ควบคู่กับตำแหน่งที่บุคคลผู้นั้นได้รับ บทบาทหน้าที่รวมถึงหน้าที่หรือเงื่อนไขที่จะต้องกระทำและ

¹ กฎหมาย ระเบียบ เกี่ยวกับการศึกษาประชาบาล เล่ม 1 พ.ศ. 2511, (พระนคร : โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, 2511), หน้า 72-73.

บรรดาสีทธิต่าง ๆ ที่ได้รับมาพร้อมกับตำแหน่ง สิทธิและหน้าที่ประจำตำแหน่ง เกี่ยวพันกับ สิทธิและหน้าที่ของตำแหน่งอื่นที่เกี่ยวข้องกันภายในระบบสังคมเดียวกัน"¹ ส่วน ของคุณ หงส์พันธุ์ ได้ให้ความหมายว่า "บทบาทหมายถึงกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจ หน้าที่ความรับผิดชอบในงานโดยตรง และงานพิเศษที่ควรจะทำ"² แมคโดนัล (MacDonald) ได้กล่าวถึงความหมายของคำว่า "บทบาท" ในเชิงพฤติกรรมสังคม ว่า "หมายถึงความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและพฤติกรรมของสมาชิกในสังคม หวังจะให้ บุคคลนั้นประพฤติ"³ และ ยังกับแมค (Young and Mack) ได้ให้ความหมายของ บทบาทโดยผูกพันกับตำแหน่งหน้าที่ที่เจ้าของบทบาทกำลังดำรงอยู่ กล่าววว่า "บทบาทคือ หน้าที่ในตำแหน่ง กล่าวคือเมื่อบุคคลหนึ่งใดดำรงตำแหน่งใด สิ่งที่ดีมากับฐานตาม คำแห่งคือ เขาจะต้องมีการปฏิสัมพันธ์ (Interaction) กับตำแหน่งอื่น ๆ ภายใน กลุ่ม ทั้งตำแหน่งที่สูงกว่าและต่ำกว่า สิ่งที่ดีมากับตำแหน่งเพื่อเป็นเครื่องมุ่ง ถึงฐานะ ของตำแหน่งนั้นเรียกว่า "บทบาท"⁴

ความหมายของคำว่า "บทบาท" ดังที่กล่าวมาแล้วนั้นมีความหมายใกล้เคียง เคียงกันมาก ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการกระทำ การปฏิบัติอันเป็นพฤติกรรมของบุคคล

¹ วิทยุ สาธร, บทบาทศึกษานิเทศการจังหวัด (พระนคร : โรงพิมพ์การ ศาสตร์, 2512), หน้า 7.

² ทองคุณ หงส์พันธุ์, "บทบาทของหัวหน้าฝ่ายปกครองและสวัสดิการของ สถาบันเด็กหัดครู" (วิทยานิพนธ์ปริญาโทมหาวิทยาลัย, แผนกบริหารการศึกษาศึกษา บัณฑิต วิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2513), บัณฑิตเนา, หน้า 7.

³ Richard R. MacDonald, and James H. Schellenburg, ed., Selected Reading and Project in Social Psychology (New York : Randon House, Inc., 1971), p.4.

⁴ Kimbal Young, and Raymond W. Mack, Sociology and School Life (New York : American Book Company, 1965), pp. 131-132.

ซึ่งจะแสดงออกตามภาระผูกพันที่กำหนดให้หรือไม่ก็ตาม เช่น หน้าที่หรือเงื่อนไขและสิทธิต่าง ๆ ที่ได้มาพร้อมกับตำแหน่ง เป็นภาระผูกพันที่มีผู้กำหนดให้หรือมีระเบียบกฎหมายกำหนดให้ หรือเป็นการงานพิเศษที่ควรจะต้องกระทำ เป็นภาระผูกพันที่เกิดขึ้นเองในตัวบุคคลที่จะแสดงบทบาท หรือเช่น หน้าที่และความรับผิดชอบ และกิจกรรมที่เกี่ยวข้องงานที่คงปฏิบัติเป็นภาระผูกพันที่ใดกำหนดไว้แล้ว ก็การมีส่วนร่วมสัมพันธ์กับการคาดหวังของบุคคล และมีข้อตกลงและความรับผิดชอบหลายประการประกอบกัน

อย่างไรก็ตาม บทบาทของหัวหน้าส่วนการศึกษานั้นเกี่ยวข้องกับงานบริหาร การศึกษาเป็นสำคัญ อรรถณ วิวัฒน์สุนทรพงษ์ โคเนนเกี่ยวกับบทบาทของผู้บริหาร การศึกษาว่า ผู้บริหารการศึกษาคือเพื่อนร่วมงานของครูที่จะคอยให้ความช่วยเหลือ แก่ครู ไม่ใช่ นายของครูตามที่เข้าใจกัน และจะต้องเป็นผู้มีอุดมคติสูง บริหารงานแบบ ประชาธิปไตย คือ มีการร่วมกันวางแผนและต้องร่วมกันรับผิดชอบ นอกจากนั้นการบริหาร การศึกษาที่ดีจะต้อง เป็นผู้รอบรู้ เป็นพิเศษ เป็นผู้นำที่หมั่นละให้ความเชื่อถือและสามารถ สร้างสถานการณ์ให้แก่ลูกน้องของตนได้เป็นอย่างดีอีกด้วย¹ บทบาทของผู้บริหารการ ศึกษาที่มีอยู่มากมายจะต้องพิจารณาถึงว่าจะให้อะไรแก่ใคร จึงจะเหมาะสมกับความถนัด และความสามารถของแต่ละบุคคล ซึ่งตามหลักใหญ่ ๆ ผู้บริหารการศึกษาควรจะให้สิ่ง ต่อไปนี้คือ เป็นผู้ให้บริการโดยการที่จะต้องแนะนำ ช่วยเหลือ จัดหาอุปกรณ์ หรือบอก วิธีปฏิบัติและการตัดสินใจ ประการสุดท้ายโคเนนกร เป็นผู้นำทางการศึกษา โดยสามารถ สร้างสถานการณ์ต่าง ๆ ขึ้นได้ เพื่อให้คนอื่น ๆ รวมมือ รวมคิด และรวมทำงานในคาบ การศึกษา จะเห็นว่าบทบาทของหัวหน้าส่วนการศึกษานอกจากจะบริหารงานการศึกษา แล้ว ควรเป็นผู้นำทางการศึกษาด้วย ภิญโญ สารท กล่าววว่า "ภาวะผู้นำเป็นของคู่ กับการบริหารการศึกษา ผู้บริหารที่ดีกับผู้นำที่ดี แยกออกจากกันยาก หน่วยงานต่าง ๆ ในประเทศไทยปัจจุบันนี้ คงการมีผู้นำที่ดีมาเป็นผู้บริหารอย่างยิ่ง"² และหัวหน้างาน

¹ อรรถณ วิวัฒน์สุนทรพงษ์, การบริหารการศึกษา (พระนคร : โอเคียน สโตร์, 2507), หน้า 7-8.

² ภิญโญ สารท, หลักบริหารการศึกษา (กรุงเทพมหานคร : วัฒนาพานิช, 2519), พิมพ์ครั้งที่ 3, หน้า 152.

หรือผู้บริหารการศึกษาจะต้องเป็นผู้มีความสามารถพิเศษที่จะสร้างความศรัทธาเลื่อมใสให้แก่วุฒิบัณฑิตบัญชา อาษา เมฆสวรรค์ ได้เนนถึงความสามารถพิเศษของหัวหน้างานในเรื่องความสามารถควบคุมงานและควบคุมของได้ จึงจะเป็นที่เลื่อมใสศรัทธาของวุฒิบัณฑิตบัญชา โดยมีความสามารถอย่างน้อย 2 ประการคือ

(1) ท่องรูปร่างที่คนรับผิดชอบ (2) วัธีบริหารงานและการบังคับบัญชาให้โดยลดี ทั้งมีความสามารถที่จะทำการวินิจฉัยสั่งการได้อย่างถูกต้อง รวดเร็วทันเหตุการณ์ สามารถที่จะมอบหมายงานและความรับผิดชอบให้วุฒิบัณฑิตบัญชาทำได้อย่างเรียบร้อยมีประสิทธิภาพ กล่าวได้ว่าหัวหน้างานหรือผู้บริหารนั้นมีหลักการและศิลปะในการปกครองคนและการครองใจคน เพราะต้องการบริหารงานให้โดยลดีมีประสิทธิภาพ และใ้ใจของวุฒิบัณฑิตบัญชา รวมทั้งผู้เกี่ยวข้องด้วย¹ จากผลงานวิจัยของ แอนเดอร์สันและคณะ (Anderson and Others) เกี่ยวกับบทบาทและหน้าที่ของผู้บริหาร สามารถสรุปได้ว่า งานบริหารการศึกษาที่ผู้บริหารจะต้องจัดทำได้แก่ การประสานงานระหว่างประชาชน สภาการศึกษาของจังหวัด และนักเรียน การบริหารงานธุรการต่าง ๆ และการให้บริการในสำนักงาน โรงเรียน และพัฒนาอาคารสถานที่ การบริหารงานวิชาการเกี่ยวกับหลักสูตร ประมวลการสอน โครงการสอน และโครงการทางวิชาการอย่างอื่นของโรงเรียน และให้บริการแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องกับวงการศึกษโดยทั่วไป เพื่อช่วยพัฒนาการศึกษา และอาชีพนักบริหารให้ก้าวหน้าเป็นที่ยอมรับนับถือ² สำหรับ วิน เชื้อโพธิ์หักและคณะ กล่าวถึงบทบาทของผู้บริหารการศึกษาหรือหัวหน้าส่วนการศึกษา คล้ายกับแอนเดอร์สัน คือ การบริหารงานการมีความสัมพันธ์กับชุมชน การบริหารงานบุคคล การ

¹ อาษา เมฆสวรรค์, หลักบริหาร (พระนคร : กรมการปกครอง, 2512), หน้า 199-200.

² Walter A. Anderson, March Beauchamp and Quille E. Cope, Responsibilities of School Administrators (New York : Department of Administration and Supervision, New York University, 1952), p. 135.

บริหารงานวิชาการ และการบริหารงานธุรการ การเงินและการให้บริการ¹

จากที่กล่าวมาแล้วแสดงว่า งานทุกประเภทที่ผู้บริหารจะต้องรับผิดชอบนั้นต่างก็มีส่วนสนับสนุนซึ่งกันและกันที่จะทำให้การบริหารการศึกษาดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ ความคิดเห็นส่วนมากคล้ายกัน มีแตกต่างกันบ้างในส่วนปลีกย่อย ซึ่งสามารถสรุปงานใหญ่ ๆ ที่ผู้บริหารการศึกษาจะต้องปฏิบัติคือ การมีความสัมพันธ์กับชุมชน การบริหารงานบุคคล การบริหารงานวิชาการ และการบริหารงานธุรการ การเงินและการให้บริการ ซึ่งงานเหล่านี้ย่อมเป็นงานหรือบทบาทของหัวหน้าส่วนการศึกษาที่ผู้วิจัยมุ่งจะศึกษาและพิจารณาถึงงานตามบทบาทในรายละเอียดทั้ง 4 ด้านดังต่อไปนี้คือ

บทบาททางด้านความสัมพันธ์กับชุมชน

การบริหารการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด นับว่ามีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับชุมชนมากกว่าการบริหารการศึกษาระดับอื่น เพราะลักษณะของการศึกษาประจำตำบลที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้บริหารนั้น เปิดโอกาสให้ประชาชนในชุมชนมีส่วนร่วมในการสนับสนุนและการดำเนินการเพื่อการศึกษาหลายประการ ขณะเดียวกันองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังอาศัยชุมชนปรับปรุงการศึกษาด้วย วิน เชื้อโพธิ์ทัก และคณะ กล่าวเกี่ยวกับเรื่องนี้สรุปได้ว่า ลักษณะการศึกษาที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการคือ การประถมศึกษาประเภทที่จัดสอนในโรงเรียนประชาบาลตามความหมายของพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2478 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติมอีกหลายฉบับ และฉบับที่ 4 พ.ศ. 2509 ก็มีการที่เรียกว่าโรงเรียนประชาบาล ยอมรับในความหมายในคำว่า ต้องเกี่ยวข้องกับประชาชน ความสัมพันธ์ของโรงเรียนกับชุมชน มีมาก่อนสมัยโอนการศึกษาประจำตำบลมาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งกล่าวว่า

¹วิน เชื้อโพธิ์ทัก และคณะ, บทบาทของผู้บริหารการศึกษา เอกสารประกอบการสัมมนาของนิสิตปริญญาโท ปีที่ 2, แผนกวิชาบริหารการศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2514, อัสสัมชัญ, หน้า 483.

เป็นประเพณีสืบชวงกันมาเป็นทอด ๆ นับแต่เริ่มการศึกษาประชาบาลสมัยรัชกาลที่ 5 เป็นต้นมา และการที่โรงเรียนประชาบาลมีกระจายทั่วทุกตำบลของประเทศ ซึ่งมีหลายโรงเรียนในตำบลหนึ่ง ๆ ส่วนประกอบที่สำคัญในชุมชนนอกจากวัด คือโรงเรียน ถ้าจะดูความสามัคคี คุณภาพในชุมชนว่าเป็นอย่างไร ดูจากสภาพโรงเรียนในชุมชนนั้น¹ เพราะก่อนโอนการศึกษาประชาบาล ตามขอเท็จจริงประชาชนจำเป็นต้องช่วยเหลือมากที่สุด เพื่อให้โรงเรียนเจริญก้าวหน้า กระทรวงศึกษาธิการในฐานะควบคุมการศึกษาประชาบาลไม่สามารถจัดสรรงบประมาณช่วยเหลือให้ได้เพียงพอ ครั้นโอนการศึกษาประชาบาลแล้ว กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ควบคุมบริหารโรงเรียนประชาบาลในด้านการเงิน ธุรการ และสามารถสรรหางบประมาณประเภทเงินอุดหนุนในกองการบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นผู้ดูแลโรงเรียนประชาบาลได้มากขึ้นและเพิ่มขึ้นทุก ๆ ปี² มีการจัดสรรเงินเพื่อสร้างอาคารเรียนและสิ่งก่อสร้างอื่น ๆ ให้แก่โรงเรียนประชาบาลเป็นจำนวนเพิ่มขึ้น ทำให้ระยะหลังโฉมหน้าโรงเรียนประชาบาลเปลี่ยนไปจนไม่สามารถจะกล่าวได้ว่า สภาพของโรงเรียนแสดงถึงสมรรถภาพของชุมชนเสมอไปได้ เพราะองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ความช่วยเหลือมากขึ้น แต่ความผูกพันของโรงเรียนประชาบาลและชุมชนมิได้มีเฉพาะด้านการเงินอย่างเดียว และนโยบายของรัฐไม่ใ้คองเอากองสร้างอาคารเรียนให้แก่โรงเรียนประชาบาล เป็นนโยบายหลักอย่างเดียวเช่นกัน การช่วยเหลือด้านงบประมาณก็เพื่อให้โรงเรียนประชาบาลคล่องตัว เป็นการอำนวยความสะดวกใหม่อาคารเรียน สถานที่วัสดุอุปกรณ์พอเพียงนั้น ก็เพื่อให้การดำเนินการตามนโยบายของรัฐในการจัดการศึกษาประชาบาลดำเนินจัดให้เด็กที่อยู่ในเกณฑ์บังคับได้เข้า

¹วิน เชื้อโพธิ์หัก และคณะ, "บทบาทในด้านความสัมพันธ์กับชุมชน", บทบาทของผู้บริหารการศึกษา (เอกสารประกอบการสัมมนานิสิตปริญญาโทปีที่ 2, แผนกวิชาบริหารการศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2515), อัดสำเนา, หน้า 431.

²กระทรวงมหาดไทย, กรมการปกครอง, รายงานผลการจัดการศึกษาประชาบาล 2512 (หน่วยงานเดิม, 2513), หน้า 33.

เรียนทั่วถึง ขยายประตุมปลายให้มากที่สุด และส่งเสริมให้ประชาชนเห็นความสำคัญของการศึกษาและเขามามีบทบาทร่วมช่วยเหลือการศึกษามากที่สุด¹ จากนโยบายนี้ วิน เชื้อโพธิ์ทัก และคณะ สรุปว่า กระทรวงมหาดไทยเห็นความสำคัญของชุมชนที่มีคอโรงเรียนประชาบาล จึงกำหนดว่า ส่งเสริมให้ประชาชนเห็นความสำคัญของการศึกษาและเขามามีบทบาทร่วมช่วยเหลือการศึกษามากที่สุด ดังนั้นในสภาพปัจจุบันความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชนไม่ได้อยู่เฉพาะนโยบายเท่านั้น มีอยู่ในเชิงปฏิบัติด้วย²

สภาพปัจจุบัน ปัญหา และความต้องการโดยส่วนรวมของการศึกษาประชาบาลมีความสัมพันธ์กับชุมชนอย่างยิ่ง ดังนั้นอนาคตโรงเรียนประชาบาลจะเป็นโรงเรียนชุมชนทั้งหมด ดังที่กระทรวงมหาดไทยได้เสนอโครงการปรับปรุงโรงเรียนประชาบาลให้เป็นโรงเรียนชุมชนต่อสภาบริหารคณะปฏิวัติ ซึ่งประชุมเมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2515 สภาดังกล่าวลงมติให้ปรับปรุงโรงเรียนประชาบาลให้เป็นโรงเรียนชุมชนจังหวัดละ 1 โรงเรียนในปี พ.ศ. 2515 และในปี พ.ศ. 2516 อีกจังหวัดละ 1 โรงเรียน ให้ประเมินผลในปี พ.ศ. 2516 จากนั้นจึงจะพิจารณาขยายต่อไป³ นอกจากนี้ในโครงการส่งเสริมการศึกษาประชาบาลตามแผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 4 (2520-2524) ระบุไว้ในโครงการที่ 7 "โครงการปรับปรุงโรงเรียนประชาบาลให้เป็นโรงเรียนชุมชน" โดยมีเป้าหมาย

¹ กระทรวงมหาดไทย, กรมการปกครอง, กองการศึกษาประชาบาล, นโยบายของกระทรวงมหาดไทยในการจัดการศึกษาประชาบาล (หน่วยงานเดิม, 2515), อัดสำเนา, หน้า 1.

² วิน เชื้อโพธิ์ทัก และคณะ, "บทบาทในด้านความสัมพันธ์กับชุมชน", บทบาทของผู้บริหารการศึกษา (เอกสารประกอบการสัมมนานิสิตปริญญาโทปีที่ 2, แผนกวิชาบริหารการศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2515), อัดสำเนา, หน้า 433.

³ กระทรวงมหาดไทย, กรมการปกครอง, กองการศึกษาประชาบาล, โครงการอบรมผู้หน้าที่เกี่ยวข้องกับโรงเรียนชุมชน ปี 2515 (หน่วยงานเดิม, 2515), อัดสำเนา, หน้า 1.

ให้เป็นโรงเรียนชุมชนปี พ.ศ. 2520-2523 จำนวน 125 โรงเรียน ปี พ.ศ. 2524 จำนวน 120 โรงเรียน เมื่อเป็นเช่นนี้หัวหน้าส่วนการศึกษาเป็นผู้บริหารระดับเจ้าหน้าที่ดำเนินการรับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดการศึกษาทั้งหมด และเป็นที่ปรึกษาของผู้อำนวยการจังหวัดและปลัดองค์การด้วย โดยพร้อมที่จะเสนอรายละเอียดข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการศึกษา ตลอดจนข้อมูลอื่น ๆ ที่ผู้บริหารทั้งสองต้องการทราบ เพื่อเป็นแนวทางในการตัดสินใจด้วย หัวหน้าส่วนการศึกษามีบทบาทเช่นเดียวกับศึกษาธิการจังหวัดสมัยก่อนการศึกษาประชาบาล และปัจจุบันได้ปรับปรุงในส่วนที่เหมาะสมกับสภาพปัจจุบัน ส่วนเรื่องเกี่ยวกับความสัมพันธ์กับชุมชนนั้น นอกจากหัวหน้าส่วนการศึกษาจะมีบทบาทรับนโยบายจากผู้อำนวยการจังหวัด หรือปลัดองค์การ มาดำเนินการตามที่กล่าวมาแล้วนั้น ยังมีบทบาทเป็นผู้ริเริ่มโครงการที่เกี่ยวข้องกับชุมชน เสนอแนะแก่ผู้อำนวยการจังหวัด หรือปลัดองค์การ เมื่อได้รับความเห็นชอบแล้วก็ต้องดำเนินการตามโครงการนั้นให้เสร็จ² สำหรับเรื่องนี้ สิ่งสำคัญที่หัวหน้าส่วนการศึกษาต้องคำนึงคือ การมีมนุษยสัมพันธ์ที่จะทำให้หัวหน้าส่วนดำเนินการการศึกษาให้เป็นผลดี แมว่าจะมีความรู้ความสามารถบริหารกิจการต่าง ๆ เช่น วางนโยบาย วางแผนการวินิจฉัยสั่งการ การประสานงาน การควบคุมและติดตามผล ตลอดจนการประเมินผลงาน แต่หากขาดความเข้าใจบุคคลแล้ว ความร่วมมือรวมใจในการทำงาน หรือจะทำให้การบริหารงานของส่วนการศึกษาคำเนินไปตามวัตถุประสงค์ก็ยากเต็มที ด้วยเหตุนี้เอง หัวหน้าส่วนการศึกษา หรือผู้บริหารต่าง ๆ จำเป็นต้องเรียนรู้ หลักมนุษยสัมพันธ์ ทำให้คนร่วมมือรวมใจกันทำงานให้เกิดผลดี อารมณ์ รักธรรม ใฝ่ใจความดีเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้

¹มหาวิทยาลัยศิลปากร, คณะศึกษาศาสตร์, การอบรมครูใหญ่ประธานกลุ่ม สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด 22 จังหวัดในภาคกลางและภาคตะวันออก ครั้งที่ 3 (เอกสารประกอบการอบรม ฉบับที่ 1, (นครปฐม : พระปฐมการพิมพ์, 2520), หน้า 18.

²วิน เชื้อโพธิ์ทัก คณะฯ, บทบาทของผู้บริหารการศึกษา (เอกสารประกอบการสัมมนาสิทธิปริญญาโทปีที่ 2, แผนกวิชาบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2515), อัดสำเนา, หน้า 438-439.

ไวพอสรูปไควว่า มนุษย์สัมพันธ์เป็นเรื่องของธรรมชาติที่ทุกคนปฏิบัติอยู่แล้ว สมัยนี้ความเจริญมากขึ้น คนมีมากขึ้น และคุณค่าแห่งความอิสระ มีความต้องการมากขึ้น จะปกครองกันด้วยอำนาจตามกฎหมายและระเบียบวินัยอย่างเดี่ยวไม่ได้ ต้องใช้หลักมนุษยสัมพันธ์ให้มากที่สุด โดยหลักความต้องการทางกาย ความต้องการทางความปลอดภัย ความต้องการยอมรับในสังคม ความต้องการใ้รับความสำเร็จ ความนึกคิด ฉะนั้นเรื่องมนุษยสัมพันธ์ที่ผู้นำควรทำคือ สนองความต้องการของผู้ใต้บังคับบัญชา เช่น เอาใจใส่ ดูแลทุกข์สุข ความเข้าใจ ความเห็นใจ ฯลฯ จะทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำและผู้ตามเป็นไปด้วยดี พร้อมทั้งให้ความร่วมมือในการทำงานซึ่งจะได้ทั้งงานและน้ำใจ¹

สำหรับ ภิญญู สาทร มีความเห็นว่า ผู้บริหารการศึกษาของไทยจำเป็นต้องรอบรู้เกี่ยวกับเรื่องมนุษยสัมพันธ์ เพราะสภาพสังคมของไทย เป็นสังคมที่ยึดถือความสัมพันธ์โดยส่วนตัวเป็นเรื่องใหญ่มาก การคบหาสังคมกันอย่างเพื่อนฝูงหรือคนรู้จักกัน เป็นสิ่งที่สังคมไทยนิยมมากกว่า การวางตัวอย่างผู้ดำรงตำแหน่งสูงและสัมพันธ์กับผู้อื่นอย่างเสียไม่ได้ ยิ่งกว่านั้นยังได้เสนอความคิดเห็นเพิ่มเติมในการบริหารการศึกษาที่มีความสัมพันธ์กับชุมชน โดยที่ผู้บริหารการศึกษาทุกระดับควรถือว่า โรงเรียนเป็นของประชาชน รัฐจัดโรงเรียนขึ้นเพื่อประชาชนและการจัดโรงเรียนโดยคนของประชาชน คือครู เจ้าหน้าที่ต่าง ๆ รับเงินเดือนจากภาษีของประชาชน ดังนั้นควรถือว่าโรงเรียนอาคารสถานที่ บริเวณ และทรัพย์สินต่าง ๆ ของโรงเรียนเป็นของประชาชน ควรจะชักชวนให้ประชาชนช่วยกันรักษา ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมเห็นกิจการของโรงเรียนบ้าง หรือทุกโอกาสที่ทำได้ ควรแนะนำให้ครูออกไปพบปะผู้ปกครองหรือเยี่ยมเยียนนักเรียนที่บ้านบ้าง ถ้าพอจะทำได้และสถานการณ์อำนวยเพื่อสร้างความสัมพันธ์ส่วนตัวตามแบบวัฒนธรรมไทย มีทางใดที่ทางโรงเรียนพอจะช่วยพัฒนาชาวบ้านได้

¹อรุณ รักธรรม, หลักมนุษยสัมพันธ์กับการบริหาร (พระนคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2517), หน้า 63-212.

ควยการให้การศึกษาทังทางคานวิชาสามัญและวิชาชีพในทุกโอกาสที่พอจะทำได้¹

เกี่ยวกับความสัมพันธ์ของโรงเรียนกับชุมชนนี้ จันทรานี สงวนนาม ให้ทัศนะไว้ว่า ผู้บริหารโรงเรียนควรจัดกิจกรรมของโรงเรียนเพื่อสร้างความสัมพันธ์กับชุมชน และยังคงกล่าวถึงนโยบายปรับปรุงโรงเรียนประชาบาลให้เป็นโรงเรียนชุมชนของกระทรวงมหาดไทย โดยถือว่า ประชาชนควรมีบทบาทในการจัดการศึกษาของท้องถิ่นให้มากขึ้น และให้โรงเรียนเป็นแหล่งให้การศึกษแก่ประชาชนทุกเพศทุกวัย ในการศึกษาตามความต้องการของชุมชน นอกจากชุมชนได้รับบริการทางการศึกษาแล้ว ยังใช้บริการที่โรงเรียนมีอยู่ได้อีกด้วย เพื่อใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เป็นประโยชน์ในการศึกษามากที่สุด และตระหนักว่าโรงเรียนเป็นส่วนหนึ่งของชุมชน ชุมชนมีส่วนรับผิดชอบในการปรับปรุงแก้ไขให้ดีขึ้น และเพื่อปลูกฝังส่งเสริมประชาธิปไตย ขึ้นมูดฐานให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น²

ในเรื่องประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการศึกษาประชาบาล เถลิงศักดิ์ พิฒโน ได้วิจัยพบว่า ขอบเขตที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานการศึกษาประชาบาลองค์การบริหารส่วนจังหวัดมี 2 ลักษณะคือ การรวมโดยการแสดงเจตนารมย์ผ่านตัวแทน เช่น สมาชิกสภาจังหวัด หรือสมาชิกสภาตำบล ซึ่งเป็นผู้ได้รับเกียรติเลือกตั้งจากราษฎรในท้องถิ่นไปเป็นสมาชิกในสภาจังหวัด หรือสภาตำบลแล้วแก่กรณี บุคคลเหล่านั้นยอมนำเจตนารมย์ของราษฎรในแต่ละท้องถิ่นไปแสดงในรูปข้อบัญญัติและงบประมาณประจำปี อีกลักษณะหนึ่งคือการรวมโดยตรง ซึ่งแยกได้ 2 ประการ คือรวมจัดการบางอย่าง เช่น เป็นกรรมการหรือเจ้าหน้าที่ เช่น เป็นกรรมการศึกษาคามพระราชาบัญญัติประถมศึกษา หรือเจ้าหน้าที่กิจกรรมต่าง ๆ ของโรงเรียน ก็ร่วมมือเสียสละแรงกาย

¹ วิทยุ สาร, "มนุษย์สัมพันธ์", หลักบริหารการศึกษา (กรุงเทพมหานคร : วัฒนาพานิช, 2519), พิมพ์ครั้งที่ 3, หน้า 218.

² จันทรานี สงวนนาม, "งานบริหารการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคกลาง", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาบริหารการศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2518), อัดสำเนา, หน้า 44.

และทรัพย์สินและพัสดุ¹ เมื่อประชาชนมีส่วนร่วมในลักษณะเหล่านี้หัวหน้าส่วนการศึกษาก็มีบทบาทรวมอยู่ด้วย ซึ่ง วิน เชื้อโพธิ์ทักและคณะ² มีความเห็นเช่นเดียวกับเถลิงศักดิ์ พิสูจน์ ในเรื่องหัวหน้าส่วนการศึกษามีความสัมพันธ์กับชุมชน โดยมีบทบาทเกี่ยวกับสภาจังหวัด ส่วนโกพิท วารีกุล ยังแนะนำอีกว่า นอกจากจะขอรับผิดชอบต่อสภาจังหวัดและประชาชนในท้องถิ่น โดยการปฏิบัติหน้าที่ไม่บกพร่องจะต้องทำตัวให้สมาชิกสภาจังหวัดและประชาชนรักใคร่ไว้วางใจด้วย³ จะเห็นว่านอกจากหัวหน้าส่วนการศึกษาจะต้องแสดงบทบาทต่อชุมชนทั้งในเรื่องราชการโดยตรง และเกี่ยวข้องกับบุคคลอื่น ๆ (เช่น สมาชิกสภาจังหวัด) คาดหวังให้กระทำในส่วนที่เป็นงานการศึกษาประจำมาแล้ว หัวหน้าส่วนการศึกษาจะขาดเสียมิได้ ก็คือคุณลักษณะแห่งการเป็นผู้นำ เพราะถ้าขาดบทบาทแล้วจะทำให้เกียรติแห่งบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งนี้เสื่อมถอย⁴ บทบาทที่กล่าวมานี้คือ บทบาทที่หัวหน้าส่วนการศึกษาคงขอรับผิดชอบงานที่ตัวเองคิดว่า เป็นความรับผิดชอบของตน ทั้ง วิทยุ โสตถุ กล่าวเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า ไม่ว่าใครจะ

¹ เถลิงศักดิ์ พิสูจน์, "การเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนในการศึกษาประชาบาล", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต พัฒนบริหารศาสตร์ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2514), อัดสำเนา, หน้า 151.

² วิน เชื้อโพธิ์ทัก และคณะ, บทบาทของผู้บริหารการศึกษา (เอกสารประกอบการสัมมนาสิทธิปริญญาโทปีที่ 2, แผนกวิชาบริหารการศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2515), อัดสำเนา, หน้า 445-448.

³ โกพิท วารีกุล, คำบรรยายหน้าที่และความรับผิดชอบของหัวหน้าส่วนการศึกษาและบุคลากรหัวหน้าส่วนการศึกษา (กองการศึกษาประชาบาล, กรมการปกครอง, 2515), อัดสำเนา, หน้า 6.

⁴ สมพงษ์ เกษมสิน, หลักบริหาร (พระนคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2513), หน้า 425-426.

กำหนดให้ทำหรือไม่กำหนดไว้ให้ทำก็ตาม และควรถือว่าเป็นงานประเภทสำคัญเพราะว่าเป็นงานที่จะต้องมองเห็นเองจากความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์¹ ยิ่งหัวหน้าส่วนการศึกษาใกล้ชิดกับประชาชนมากเท่าใดก็ยิ่งต้องแสดงความสามารถให้ประชาชนเห็นผลงาน วิน เชื้อโพธิ์หัก และคณะ กล่าวเสริมว่า งานในหน้าที่ก็คือ งานที่คนอื่นคาดหวังก็ ก็จะเคยอย่างไรงี้คงไม่เกินไปกว่างานที่ตนคิดขึ้นได้ สร้างสรรค์ขึ้นเอง การยกย่องนับถืออันเกิดจากมโนธรรม (ไม่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่) ก็จะเกิดด้วยความสุจริตใจ²

นอกจากนี้ หัวหน้าส่วนการศึกษา จะต้องสร้างความสัมพันธ์กับชุมชนโดยการประชาสัมพันธ์ อุทัย หิรัญโต กล่าวว่าการประชาสัมพันธ์เป็นกระบวนการหนึ่งของการบริหาร ซึ่งยอมรับกันว่าเป็นกระบวนการที่สำคัญยิ่ง เพราะการบริหารมิได้อาศัยปัจจัยเฉพาะคน เงิน วัสดุ การจัดการ เท่านั้น หากต้องอาศัยความร่วมมือร่วมใจ ความสนับสนุนจากคนทั่วไปด้วย ประชาชนจะร่วมมือมากน้อยเพียงใดก็ขึ้นอยู่กับความสามารถขององค์การที่จะสร้างความสัมพันธ์อันดีกับเขา ซึ่งก็อยู่ที่การดำเนินการประชาสัมพันธ์นั่นเอง ปัจจุบันนี้เราจะเห็นว่า ทั้งองค์การของรัฐและเอกชนได้ทุ่มเทเงินเป็นจำนวนมากเพื่อดำเนินการประชาสัมพันธ์โดยอาศัยสื่อต่าง ๆ อาทิ ลมปาก หนังสือพิมพ์ แผนภาพ วิหุกระจ่ายเสียง โทรทัศน์ การแสดงนิทรรศการ ฯลฯ ทั้งนี้เป้าหมายสำคัญอยู่ที่การสร้าง ความเข้าใจกับประชาชนโดยเผยแพร่กิจการให้ประชาชนทราบ แจงข่าวสารให้ประชาชนรู้ เพื่อเรียกเสียงสนับสนุนและปลูกฝังความนิยม³ สำหรับ

¹ วิทยุ สาธาร, หลักบริหารการศึกษา (พระนคร : วัฒนาพานิช, 2514), หน้า 216.

² วิน เชื้อโพธิ์หัก และคณะ, บทบาทของผู้บริหารการศึกษา (เอกสารประกอบการสัมมนาวิสาขบูชาปีที่ 2, แผนกวิชาบริหารการศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2515), อักสำเนา, หน้า 449.

³ อุทัย หิรัญโต, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการประชาสัมพันธ์ (กรุงเทพมหานคร : โอเคเอ็นสโตร์, 2520), หน้า 1-2.

งานประชาสัมพันธ์การศึกษาประชาบาลตามหนังสือ ปกปัด ที่ มท. 0327/2219 ลงวันที่ 12 เมษายน 2514 ถึงปลัดจังหวัดในฐานะปลัดกองการศึกษา ความว่า ... สำหรับในด้านการศึกษาประชาสัมพันธ์กับสื่อมวลชนต่าง ๆ ที่มีอยู่ในส่วนภูมิภาคและส่วนกลางก็ขอให้ประสานงานและเผยแพร่กิจการก้าวหน้าของการศึกษาประชาบาลอย่างใกล้ชิด เพื่อสร้างความเข้าใจอันดีให้ทุกฝ่ายได้รับทราบ อันจะขจัดความเข้าใจผิดให้หมดไป¹ ในฐานะหัวหน้าส่วนการศึกษาเป็นผู้ดำเนินการศึกษาประชาบาลโดยตรง และเป็นผู้นับนโยบายจากผู้บริหารจังหวัด และปลัดจังหวัดมาดำเนินการ รวมทั้งเสนอแนะขอคิดเห็นดังกล่าวข้างต้น อกจากหนังสือกรมการปกครองนี้ ผู้วิจัยเห็นว่าหัวหน้าส่วนการศึกษาก็มีบทบาทด้านการศึกษาประชาสัมพันธ์การศึกษาประชาบาลโดยหน้าที่อีกสองข้อหนึ่งด้วย

ในเรื่องเดียวกันนี้ สโตปส์ และ ราฟฟาร์ตี (Stoops and Raffarty) ได้เสนอหลักการสร้างความสัมพันธ์กับชุมชนโดยของรับชาวและให้ชาวแก่ชุมชนทราบปัญหาและวิธีดำเนินงานของโรงเรียน สร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างโรงเรียนกับชุมชนให้ประชาชนมีความเข้าใจโรงเรียนให้มากที่สุด การสร้างความสัมพันธ์ต่อเนื่องตลอดไป โรงเรียนควรให้ชาวที่สนใจ ง่ายต่อการเข้าใจและเหมาะสมกับสภาพปัจจุบัน² สมบูรณ์ จันทรวิงพรหม และคณะ กล่าวเรื่องนี้สรุปได้ว่า มีการจัดตั้งฝ่ายประชาสัมพันธ์ในโรงเรียน เชิญผู้ปกครองมาประชุมชี้แจงกิจการต่าง ๆ ของโรงเรียน จัดตั้งสมาคมผู้ปกครอง จัดตั้งสมาคมศิษย์เก่า หาโอกาสให้ทางโรงเรียนเข้าร่วมทำประโยชน์ในงานต่าง ๆ ของโรงเรียน โรงเรียนจัดกิจกรรมของนักเรียนในด้านต่าง ๆ เกี่ยวกับ

¹ กระทรวงมหาดไทย, กรมการปกครอง, ที่ มท. 0427/2219 เรื่อง "การประชาสัมพันธ์การศึกษาประชาบาล", ลงวันที่ 12 เมษายน 2514.

² Emery Stoops, and M.L. Raffarty Jr., Practices and Trends in School Administration (New York : Ginn Company, 1961), pp. 515-519.

เรื่องนี้¹ นอกจากเรื่องการประชุมสัมพันธแล้ว เรือโท สมักร หนูไพโรจน์ มีความเห็นเกี่ยวกับการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนและชุมชน ประการแรกต้องสร้างความเข้าใจอันหนึ่งอันเดียวกันภายในโรงเรียนก่อน ถ้าเกิดความไม่เข้าใจแล้ว ย่อมยากที่จะสร้างความสัมพันธ์กับภายนอกได้ ครูทุกคนต้องสนใจงานต่างๆ ของโรงเรียน เพราะถือว่าจะต้องทำหน้าที่ประชาสัมพันธ์ให้กับโรงเรียนไปในตัวด้วยการเลื่อมใสศรัทธาและความเชื่อมั่นของประชาชนเกิดขึ้นได้เพราะครูปฏิบัติตัวดีงาม ทั่วเหมาะสม ช่วยกันสร้างชื่อเสียงให้โรงเรียน และรับฟังความคิดเห็นเป็นการตรวจสอบประสามติเกี่ยวกับชุมชนว่า ประชาชนมีความรู้สึกอย่างไรต่อโรงเรียน เพื่อจะได้ดำเนินการแก้ไข ขจัดปัญหาขอปกครองในการปฏิบัติงานภายในโรงเรียนต่อไป²

ผู้วิจัยมีความเห็นว่า หัวหน้าส่วนการศึกษาราชการส่วนกลางมีความสัมพันธ์กับชุมชนโดยคำเนนนโยบายทาง ๆ เหล่านี้ให้โรงเรียนปฏิบัติและตนเองก็ปฏิบัติด้วย ผลงานวิจัยของ ประสงค์ มากนวล พบว่า หัวหน้าส่วนการศึกษาในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีบทบาทและปฏิบัติเกี่ยวกับการมีความสัมพันธ์กับชุมชนนั้น เป็นอันคับสอง เมื่อเทียบกับบทบาทอื่น ๆ นับว่าหัวหน้าส่วนการศึกษาปฏิบัติตามนโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาประชาบาลให้แก่ท้องถิ่น ทั้งนี้กระทรวงมหาดไทยได้สรุปว่า หลักการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาให้แก่ท้องถิ่นดำเนินการนั้น รัฐมุ่งที่จะให้ประชาชนได้ตระหนักถึงความสำคัญของการศึกษา และเข้ามามี

¹ สมบูรณ์ จันทร์วังพรหม และคณะ, บทบาทของผู้บริหารการศึกษา (เอกสารประกอบการสัมมนาของนิสิตปริญญาโทปีที่ 2, แผนกวิชาบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2515), ฉัตรดาเนา, หน้า 41-45.

² เรือโท สมักร หนูไพโรจน์, งานบริหารการศึกษาของโรงเรียนประถมสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดไบภาคใต้, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2518), ฉัตรดาเนา, หน้า 31-32.

ส่วนร่วมในการจัดการศึกษาประชาบาลด้วย¹ และการที่ปฏิบัติได้ดีเพราะหัวหน้าส่วนการศึกษาเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาของท้องถิ่น จึงเสมือนตัวประสานที่คอยเชื่อมโยง ความเข้าใจอันดีระหว่างนโยบายการจัดการศึกษาของรัฐกับชุมชนให้ได้อย่างดีอีกด้วย

สรุปได้ว่า บทบาทของหัวหน้าส่วนการศึกษาเกี่ยวกับการบริหารงานด้านมีความสัมพันธ์กับชุมชนนั้น ในฐานะผู้ดำเนินการ การมีความสัมพันธ์กับผู้บังคับบัญชาในจังหวัดโดยรับนโยบายจากผู้ว่าราชการจังหวัดและปลัดจังหวัดมาดำเนินการ ปฏิบัติงานตามระเบียบแบบแผน เป็นที่ปรึกษา พร้อมทั้งเสนอแนะความคิดเห็นและสามารถให้ข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับการศึกษาของจังหวัดได้ทันที ส่วนการมีความสัมพันธ์กับผู้บังคับบัญชา และผู้อื่นโดยทำตัวเป็นแบบอย่างที่ดี ปรับปรุงลักษณะแห่งการเป็นผู้นำ เรียนรู้และใช้หลักมนุษยสัมพันธ์ การประชาสัมพันธ์ในหน่วยงานมีความจำเป็นอย่างยิ่ง การมีความรับผิดชอบในงานของตนไม่ว่าใครจะกำหนดให้ทำหรือไม่ การสร้างความสัมพันธ์อันดีในหน่วยงาน รวมทั้งประชาชน นักเรียน และผู้เกี่ยวข้องในวงการศึกษา ควบคู่การนำโรงเรียนไปสู่สังคมและนำสังคมมาสู่โรงเรียน นั่นคือการสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างนโยบายการจัดการศึกษาของรัฐกับชุมชนให้สอดคล้องกัน

บทบาททางด้านการบริหารงานบุคคล

ปัจจัยสำคัญในการบริหารคือ "คน" เพราะคนเป็นผู้ใช้ปัจจัยในการบริหารอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็น เงิน วัสดุ และสิ่งของ หากองค์การใดหรือหน่วยงานใดสามารถหาคนดี มีความรู้ ความสามารถเข้ามาปฏิบัติงาน และสามารถดึงศักยภาพที่มีความสามารถให้ปฏิบัติงานในองค์การให้มากที่สุด ก็เป็นที่แน่ใจว่าองค์การหรือหน่วยงาน

¹ กระทรวงมหาดไทย, กรมการปกครอง, ครบรอบ 50 ปี การศึกษาประชาบาล (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2514), หน้า 2.

นั้นจะต้องเจริญก้าวหน้าสามารถบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพและประหยัด
 นันทกา สุประภาตะนันท์ กล่าวในการประชุมอภิปรายเรื่องการบริหารงานของ
 เทศบาลต่อนึ่งว่า "อุปสรรคที่สำคัญในการบริหารคือคนที่ไม่มีคุณภาพ.. คนคินั้น
 สามารถทำงานได้โดยไม่ต้องอาศัยกฎหมายและระเบียบมากนัก..."¹

แต่การที่องค์กรใด หรือหน่วยงานใด สามารถหาคนที่ดังกล่าวเข้าปฏิบัติงาน
 และดึงดูดผู้มีความรู้ให้สามารถอยู่ปฏิบัติงานในหน้าที่สุคนั้น องค์กรหรือหน่วยงานนั้นต้อง
 มีการบริหารงานบุคคลที่คักวย

ความหมายของการบริหารงานบุคคล มีผู้ให้ความหมายไว้หลายประการ ดัง
 ในความหมายของ เฟรนช์ (Wendell French) หมายถึง "ภาระหน้าที่ในการ
 สรรหา การคัดเลือก การใช้ให้เป็นประโยชน์ และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ขององค์
 การต่าง ๆ"² ส่วน วูเซียส (Michael V. Vucius) กล่าวถึงการบริหารงาน
 บุคคลคือ "หน้าที่ในการจัดหา พัฒนา รักษา และการใช้ประโยชน์จากแรงงานบุคคล"³
 สำหรับ ปิกอร์และไมเออร์ (Pigors and Myers) กล่าวว่า การบริหารงาน
 บุคคลคือ ศิลปะในการแสวงหา พัฒนา และการรักษาบุคคลนั้นไว้ให้คัก และสามารถ

¹นันทกา สุประภาตะนันท์, บันทึกการประชุมอภิปรายเป็นคณะเรื่องการบริหารงานของเทศบาลในการประชุมใหญ่สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ครั้งที่ 2 ณ วิทยาลัยเทคนิคภาคใต้ สงขลา, วันที่ 21 สิงหาคม 2504, (อัดสำเนา), หน้า 2.

²Wendell French, The Personnel Management Process
Human Resources Administration (Boston : Houghton Mifflin Company,
 1964), p. 4.

³Michael V. Vucius, Personnel Management Fourth Edition,
 (Illinois : Homewood Richard P. Irwish, Inc., 1962), p. 25.

ที่จะใช้คนเหล่านั้นทำงานให้ประสบผลสำเร็จด้วยความมีประสิทธิภาพมากที่สุด ประหยัด และบรรลุเป้าหมายขององค์การ"¹

จากความหมายเหล่านี้ พอสรุปได้ว่า การบริหารงานบุคคล หมายถึง การจัดให้บุคคลเข้าทำงานในองค์การโดยบรรจุให้เหมาะสมกับงาน มีการพัฒนาบุคคลที่เข้ามาให้มีความรู้ความสามารถมากขึ้น มีการรักษาบุคคลนั้นไว้โดยให้บุคคลเหล่านั้นทำประโยชน์ให้องค์การมากที่สุด เพื่อให้องค์การบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพและประหยัด

ในทัศนะของคนไทย สมาน รังสีโยกฤษณ์ กล่าวว่า การบริหารงานบุคคลเป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย การวางแผน การวางระเบียบและข้อบังคับเกี่ยวกับตัวบุคคลที่ปฏิบัติงานในองค์การหรือหน่วยงาน ทั้งนี้เพื่อให้ได้มา ใ้ใช้ ประโยชน์ และบำรุงรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรมนุษย์ ให้มีประสิทธิภาพและมีปริมาณเพียงพอ เพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุวัตถุประสงค์ กระบวนการที่วนัรวมถึงหน้าที่ต่าง ๆ ทั้งหมด นับตั้งแต่การสรรหาบุคคลเข้าปฏิบัติงานจนกระทั่งออกจากงาน รายละเอียดมีดังนี้

การวางแผนนโยบาย ระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับตัวบุคคล การวางแผนกำลังคน การกำหนดตำแหน่ง การกำหนดเงินเดือน การสรรหาบุคคล การบรรจุแต่งตั้ง การจัดทำทะเบียนประวัติ การพัฒนาบุคคล การประเมินผลการปฏิบัติ การพิจารณาความดีความชอบ วินัย และการดำเนินการระเบียบวินัย การจัดสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูล การให้ออกจากงาน การให้บำเหน็จบำนาญ ส่วนสาเหตุที่ทำให้เกิดการบริหารงานบุคคลยุ่งยาก เพราะเป็นเรื่องเกี่ยวพันและมีผลกระทบกระเทือนต่อสิ่งมีชีวิตจิตใจ ซึ่งเป็นปฏิกชนอาจจะเห็นตั้งแต่การทดสอบ หรือคัดเลือกคนเข้าทำงาน เมื่อรับเข้ามาแล้วหาใช่ปฏิบัติงานได้ทั้หะที่ ปัญหาการอบรมจึงเกิดขึ้น ทำให้มีการประชุมพิเศษ เมื่อทำนานปีหาใช่หมดปัญหา การอบรม ปัญหาอื่น ๆ สวัสดิการ ความยุติธรรมในการพิจารณาความดีความชอบ

¹ Pigors and Myers, Personnel Administration (New York : McGraw-Hill Book Company, Inc., 1961), p. 13.

เช่นกัน ปัญหาเหล่านี้อาจแก้ไขได้ถ้า "การบริหารงานบุคคล" ได้รับความเอาใจใส่ สนใจเพียงพอ¹ คิงส์เบอรี (Kingsbury) กล่าวถึงการบริหารงานบุคคลในแง่ ที่เป็นคุณ (Positive Approach) โดยการพิจารณาบุคคลในแง่ดี ทุกคนมีโอกาส จะแก้ไขตนเองให้ดีขึ้นเสมอ ถ้าอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่สนับสนุนส่งเสริมกำลังใจ หรือ ขวัญในการทำงานโดยเท่าเทียมกัน แนวนิยมตามหลักบริหารบุคคลแบบใหม่ จึงเป็นไป ในทางสร้างสรรค์สภาพแวดล้อมดังกล่าว วิธีการปฏิบัติ เน้นการพัฒนาตัวบุคคล เสริม สร้างมนุษยสัมพันธ์ รวมทั้งปฏิบัติคณูปฏิบัติงานโดยยุติธรรม นอกจากนี้ คิงส์เบอรี ยัง เสนอหลักการบริหารงานบุคคลตามระบบคุณธรรม 4 ประการคือ หลักความเสมอภาค หลักความสามารถ หลักความมั่นคง และหลักความเป็นกลางทางการเมือง²

ส่วนในเรื่องการใดคนที่เข้ามาทำงานนั้น แคสเทคเตอร์ (Castetter) กำหนดกระบวนการคัดเลือกบุคคลตามขั้นตอน คือ การวางแผนและจัดกระบวนการคัดเลือก การกำหนดลักษณะเฉพาะของพฤติกรรมที่จะประเมิน โดยการกำหนดรายละเอียด เกี่ยวกับคุณลักษณะทั้งทางจิตใจ ร่างกายและอาชีพ ที่จะทำการประเมิน แล้วตั้งเป็นรูป คำถามที่สามารถจะแจกแจงได้ การรวบรวมข้อมูลที่เหมาะสมในใบสมัครรายงานผลการสอบ การสัมภาษณ์ การสังเกตอื่น ๆ และการทดสอบผู้สมัคร แบบประเมินผลต่างๆ ในการทดสอบ มีการตั้งกรรมการเพื่อพิจารณาโดยคำนึงถึงคุณวุฒิที่เหมาะสมกับตำแหน่ง ที่จะบรรจุ การเตรียมรายชื่อผู้มีทางเลือก การเสนอชื่อเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาตัดสินใจ เลือก ผู้บริหารการศึกษาตัดสินใจเลือก ผู้ที่มีความรู้ความสามารถและคุณสมบัติถูกต้อง เหมาะสม จากรายชื่อที่เจ้าหน้าที่เสนอมา เพื่อบรรจุแต่งตั้งต่อไป เมื่อผู้บริหารตัดสินใจ

¹ สมาน รังสีโยกฤษฎ์, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล (กรุงเทพมหานคร : อักษรสารการพิมพ์, 2520), หน้า 1-2.

² Joseph B. Kingsbury, Personnel Administration for The Students (Bangkok : Institute of Public Administration, Thammasart University, 1957), p.11.

ใจเลือกผู้ที่จะบรรจุแล้วนำรายชื่อเหล่านั้นเข้าเสนอสภา หรือคณะกรรมการเพื่อพิจารณา
แต่งตั้ง ในกรณีที่คณะกรรมการไม่เห็นควยในการบรรจุแต่งตั้งรายใด ผู้บริหารของ
พิจารณาเลือกผู้สอบได้ในลำดับต่อไป¹ ต่อจากนั้นผู้บริหารของมีความสามารถในการ
นิเทศและควบคุมงานได้ เมื่อบรรจุบุคลากรเข้าปฏิบัติงานแล้ว ในเรื่องนี้ ลิเคอร์ท
(Rensis Likert) ได้ตั้งทฤษฎีที่เรียกว่า "การบริหารระบบ 4" (System 4
Management) ประการแรกผู้บริหารของแยกตัวบทบาทนิเทศออกจ่าบทบาทอื่น
ใช้เวลาในเทศมากกว่าสั่งงานควยคำสั่งบนกระดานโดยไม่คำนึงถึงตัวบุคคล ประการ
ที่สอง ความใกล้ชิดในการนิเทศงาน พฤติกรรมที่แสดงให้เห็นวิธีตรวจสอบการทำงาน
ของผู้ใต้บังคับบัญชาในบ่อยครั้ง แนะนำวาง ๆ แบบ Under-General Supervisor
ใหญ่อยู่ใต้อำนาจบัญชา มีเสรีภาพที่จะทำงานผิดพลาดได้ ประการที่สาม การประชุมนิเทศ
คนงาน พฤติกรรมที่ผู้บริหารคอยให้ความช่วยเหลือ และให้ความสนใจเป็นส่วนตัว ใน
ความเป็นอยู่ของคนงาน ประการสุดท้าย ได้แก่การสร้างความสัมพันธ์เป็นกลุ่ม
พฤติกรรมนิเทศที่มุ่งสร้างสามัคคีในกลุ่มอย่างเห็นยวแน่น และมุ่งสร้างความภูมิใจใน
กลุ่มของตนให้เกิดขึ้น²

หลักการทั่วไปของการบริหารงานบุคคล ความสำคัญของการบริหารงาน
กระบวนการบริหารงานบุคคลอันได้แก่ การสรรหา การบำรุงรักษา การพัฒนา
การให้ออกจากงาน ที่หัวหน้าส่วนการศึกษาต้องเข้าใจ และมีบทบาทที่จะต้องปฏิบัติ
ในเรื่องดังกล่าว การเลือกสรรเพื่อจะได้อันใดต้องเลือกจากคนจำนวนมาก ระบบราชการ
ของไทยนั้นเมื่อบุคลากรเขาทำงานแล้วมักจะออกจากงานยาก จึงควรพิถีพิถันในเรื่อง
การคัดเลือก หรือสรรหาบุคลากร ซึ่ง ฟลิปโป (Edwin B. Flippo) มีความเห็น

¹ William B. Castetter, The Personnel Function in Educational Administration (New York : The Macmillan Company, 1971), p. 193.

² Rensis Likert, New Pattern of Management (New York : McGraw-Hill Book Company, 1961), p.97.

ว่า กระบวนการสรรหาเป็นกระบวนการในทางซวก จะต้องทำให้มีการสมัครงานเป็นจำนวนมากเกินตำแหน่งที่มีอยู่ และเป็นไปในทางลบโดยคัดเลือกคนออกจำนวนมากมายให้เหลือแต่คนที่เหมาะสมในการสรรหานี้ หากได้จากในหน่วยงานนั้น ๆ โดยการทำให้มีการโอนย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การบำรุ้งขวัญ และจากหน่วยงานภายนอก โดยการบรรจุในตำแหน่งขั้นต่ำ หรือตำแหน่งที่มีความสามารถเฉพาะสูงซึ่งหาจากแหล่งภายในไม่ได้แล้ว¹

หัวหน้าส่วนการศึกษาคควรคำนึงและปฏิบัติเสมอเกี่ยวกับการปฏิบัติในทางการศึกษา นโยบายของกรมการปกครองในทางปฏิบัติแล้ว การบริหารงานบุคคลตามระบบการกระจายอำนาจ การจัดการศึกษา ปัจจุบันส่วนใหญ่จะเสร็จสิ้นที่จังหวัด ไม่ต้องรอเสนอกรมหรือกระทรวง เพราะกฎหมายกำหนดให้ของค์การบริหารส่วนจังหวัดมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับข้าราชการส่วนจังหวัด (รวมทั้งครูประจำภาค) เช่นเดียวกับเจ้ากระทรวง ปลัดทบวง อธิบดี เพียงแต่ว่าเมื่อทางองค์การบริหารส่วนจังหวัดส่งเรื่องราวไปยังสำนักงานคุรุสภา เพื่อเจ้าหน้าที่ทางสำนักงานคุรุสภาได้พิจารณาถึงความถูกต้องและยุติธรรมตามหลักแห่งกฎหมายในฐานะตัวแทน ก.จ. ซึ่งถ้ามีกรณีใดที่ทางคุรุสภาพิจารณาเห็นว่า การปฏิบัติของจังหวัดไม่ถูกต้องตามระเบียบแล้ว คุรุสภายอมพักทวงเพื่อปฏิบัติใหญ่ถูกต้อง หรือให้คำเสนอแนะไปยัง ก.จ. เพื่อพิจารณาต่อไป² วัน เชื้อโพธิ์ทัก และคณะ กล่าวเสริมว่า แม้คุรุสภามีบทบาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติแล้วองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นองค์การเจ้าสังกัดโดย

¹ Edwin B. Flipppo, Principles of Personnel Management Third Edition, (New York : McGraw-Hill Book Company, 1971), p.122.

² กรมการปกครอง, นโยบายและหลักการส่งเสริมการศึกษาประชาบาล (กองการศึกษาประชาบาล, 2514), อัดสำเนา.

ตรงยอมมีบทบาทสำคัญยิ่งต่อนุเคราะห์ ครูทุกคนนับตั้งแต่การประกาศรับสมัครสอบคัดเลือก บรรจุ แต่งตั้ง โอน โยกย้าย และการพ้นจากตำแหน่ง¹ เมื่อเป็นเช่นนี้ ชลอ วงศ์ปัทมา และคณะ กล่าวถึงการสรรหานุเคราะห์ เข้าปฏิบัติงานของโรงเรียนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จะดำเนินการ เป็นเอกเทศโดยที่มีผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้สั่งบรรจุ แต่งตั้ง หัวหน้าส่วนการศึกษา เป็นผู้ดำเนินการ อย่างไรก็ตามจำนวน อัตราในแต่ละจังหวัด กรมการปกครองโดยกองการศึกษาประชาบาล เป็นผู้กำหนด เป็นปี ๆ ไป ตามกำลังงบประมาณที่ได้รับ² การที่หัวหน้าส่วนการศึกษาเป็นผู้ดำเนินการ ขอมหมายถึงว่า เป็นบทบาทหน้าที่ประการหนึ่งทางด้านการบริหารงานบุคคล ดังจะเห็นได้จากหนังสือ ที่ มท. 0328/ว. 35 เรื่อง การแบ่งงานในส่วนการศึกษา ลงวันที่ 14 มกราคม 2518 นั้น ให้ส่วนการศึกษารับผิดชอบในส่วนที่กองอาศัยเทคนิค เกี่ยวกับการบริหารครู เช่น การพิจารณาความดีความชอบ และการบรรจุแต่งตั้ง โอนย้ายข้าราชการส่วนจังหวัด ตำแหน่งครูโดยเปลี่ยนชื่อหมวดเสียใหม่เป็นหมวดอัตรา กำลัง สำหรับส่วนที่เป็นปฏิบัติตามกฎหมายไม่ตองอาศัยความละเอียดอ่อนเกี่ยวกับครู เช่น การสอบคัดเลือก และการพิจารณาวินัยข้าราชการส่วนจังหวัด ตำแหน่งครูก็ให้พิจารณา โอนไปให้สำนักงานเลขาธิการจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบ และในบัญชีแข่งขันงาน อันเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาล ตามหนังสือของมหาดไทยดังกล่าวข้างต้น หมวด อัตรากำลังมีหน้าที่รับผิดชอบดังนี้ การจัดทำ จ. 18 การพิจารณาความดีความชอบ ของข้าราชการส่วนจังหวัด ตำแหน่งครู การขอกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือน การจัดสวัสดิการครู การลาศึกษาต่อ การบรรจุแต่งตั้ง โอนย้าย ข้าราชการส่วน

¹วิน เชื้อโพธิ์หัก และคณะ, บทบาทของผู้บริหารการศึกษา (เอกสารประกอบการสัมมนาวิสิทปริญาโทแผนกวิชาบริหารการศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2515), อิศำเนา, 470.

²ชลอ วงศ์ปัทมา และคณะ, "การสรรหานุเคราะห์ เข้าปฏิบัติงานของโรงเรียน", ระบบบริหารการศึกษาไทย 2516-2520 (ภาคนิพนธ์วิชา 416 603 ระบบบริหารการศึกษาไทย แผนกวิชาบริหารการศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520), อิศำเนา, หน้า ง. 33.

จังหวัด ตำแหน่งครู โดยเปลี่ยนชื่อหมวดเสียใหม่เป็นหมวดอัตรากำลัง สำหรับส่วนที่เป็นการปฏิบัติตามกฎหมายไม่ต้องอาศัยความละเอียดอ่อนเกี่ยวกับครู เช่น การสอบคัดเลือก และการพิจารณาวิทยฐานะข้าราชการสวนจังหวัด ตำแหน่งครูก็ให้พิจารณา โอนไปให้สำนักงานเลขาธิการจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบ และในบัญชีแรงแรงงานอันเกี่ยวกับการศึกษาประชาชน ตามหนังสือของมหาไศยกิจกลางทางคน หมวดอัตรากำลังมีหน้าที่รับผิดชอบดังนี้ การจัดทำ จ. 18 การพิจารณาความดีความชอบของข้าราชการสวนจังหวัด ตำแหน่งครู การขอกำหนดค่าแห่งและอัตราราคาเงินเดือน การจัดสวัสดิการครู การลาศึกษาต่อ การบรรจุแต่งตั้ง โอนย้าย ข้าราชการสวนจังหวัดตำแหน่งครู คำเนิการเกี่ยวกับการบรรจุ การออกของครูช่วยสอน และครูช่วยครู และเรื่องอื่น ๆ ที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย กล่าวคือว่าหัวหน้าสวนการศึกษา มีบทบาทเกี่ยวข้องอย่างมาก ในฐานะผู้บริหารการศึกษาขององค์การบริหารสวนจังหวัด โดยทำการแทนผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่ง วิน เชื้อโพธิ์หัก และคณะ กล่าวเสริมว่า รวมทั้งการคัดเลือกบุคลากรเข้ามาในหน่วยงาน ซึ่งหมายถึงโรงเรียนต่าง ๆ ขององค์การบริหารสวนจังหวัด อ. ก. จ. อันมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน มีอำนาจในการแต่งตั้ง กรรมการ คำเนิการสอบ วางระเบียบวิธีสอน กำหนด เวลา สถานที่ และประกาศแจ้งความใหญ่สอบทราบ ปัจจุบันหัวหน้าสวนการศึกษา มีบทบาทอยู่¹

อาจกล่าวได้ว่า คานการเลือกสรรหรือคานการคัดเลือกบุคลากรดังกล่าว หัวหน้าสวนการศึกษา มีบทบาทในเชิงปฏิบัติ ถึงแมว่าจะแบ่งสวนการศึกษา คานบุคลากรให้สำนักงานเลขาธิการจังหวัดแล้วก็ตาม ทั้งนี้ ชลอ วงศ์ปัทมา และคณะ ได้กล่าว

¹วิน เชื้อโพธิ์หัก และคณะ, บทบาทของผู้บริหารการศึกษา (เอกสารประกอบการสัมมนา นิติปรัชญาไทปีที่ 2 แผนกวิชาบริหารการศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2515), อัดสำเนา, หน้า 472.

เรื่องนั้นบังคับแต่การสรรหาบุคลากร จนกระทั่งการพ้นจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นขั้นตอนดังนี้¹

การสรรหาบุคลากรเข้าปฏิบัติงานในโรงเรียน โดยการสำรวจอัตราว่างทั้งหมด สำรวจความต้องการครูเพิ่มของโรงเรียนต่าง ๆ โดยส่วนอำเภอ ซึ่งหมวดการศึกษาเป็นผู้สำรวจแล้วส่งจังหวัดเพื่อเสนอไปยังกรมการปกครอง ซึ่งจะให้อัตรามา ก่อนตามกำลังงบประมาณที่ได้รับแล้ว ทางส่วนการศึกษาจึงเสนอตั้งเป็นอัตราใหม่ไปยังคุรุสภา เมื่อทราบอัตราใหม่และอัตราว่างก็ประกาศรับสมัครบุคลากรเข้ารับราชการครู การตั้งนี้แต่ละองค์การต่างคนต่างทำแล้วแต่ผู้บริหารจะใช้วิธีใดและเข้าใจการบริหารงานบุคลากรแค่ไหน

การเลือกสรรบุคลากรใช้วิธีการสอบคัดเลือกตั้งข้อเขียนและสัมภาษณ์ โดยใหญ่บุคลากรที่พร้อมและสมัครใจไปทำการสอน ณ โรงเรียนนั้นตามที่ยุติสมัครไว้ใน การสมัคร การบรรจุแต่งตั้งยึดหลักวางคนให้เหมาะสมกับงาน ในองค์การบริหารส่วน จังหวัดจะพิจารณาจากผลการสอบโดยยึดบัญชีประกาศผลสอบเป็นสำคัญ บรรจุตามลำดับ ที่สอบได้ ผู้สอบได้อันดับแรกบรรจุก่อน อย่างไรก็ตาม ถ้าในระบบคุณธรรมให้ทุกคน ยานเกณฑ์เดียวกันก็ถือว่าดีที่สุด

การประชุมพิเศษสำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีถึงสองครั้ง ครั้งแรก จัดโดยส่วนการศึกษา ครั้งต่อไปส่วนอำเภอจะจัดขึ้น บางครั้งโรงเรียนจะจัดอีก เนื้อหา นั้นแล้วแต่วาระระดับใจจะทำการประชุมพิเศษ ซึ่งทั่ว ๆ ไปจะให้ทราบถึงหน่วยงาน ปรึกษา วัตถุประสงค์ นโยบายทั่วไป สภาพการทำงาน ระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ สิทธิต่าง ๆ ที่จะได้รับงานในหน้าที่และสิ่งแวดล้อม สภาพทั่ว ๆ ไปของชุมชนทุกตำบล

การทดลองปฏิบัติราชการจะยึดถือตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน 2518 มาตรา 46 โดยอนุโลม

¹ชลอ วงศ์ปัทมา และคณะ, วิวัฒนาการระบบบริหารการศึกษาไทย 2516-2520 (ภาคนิพนธ์วิชา 416 603 ระบบบริหารการศึกษาไทย, แผนกวิชาบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520), อักสำเนา, หน้า ง. 33-ง. 36.

การบำรุงรักษาเมื่อบุคลากรเข้ามาสู่หน่วยงานแล้ว ผู้บริหารทำการปฐมนิเทศให้รู้นโยบายระเบียบการปฏิบัติงานตลอดจนสิ่งแวดล้อมดังกล่าวแล้ว เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นในการปฏิบัติงานด้วยความรับผิดชอบ ทำให้เกิดความภาคภูมิใจ มีกำลังใจในการปฏิบัติงานต่อไป ในการวิจัยเกี่ยวกับเรื่องนี้ ไวลด์ (Kimbal Wiles) กล่าวถึง สาเหตุที่ครูรักงาน รักโรงเรียน และปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพนั้น ปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดกำลังใจในการทำงาน คือ สถานที่ทำงานมีความสะอาดสบาย มีความสวยงาม และมีชีวิตชีวา มีอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้เพียงพอต่อความต้องการ มีความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของโรงเรียน ได้รับความยุติธรรม มีสิทธิเสมอภาคเท่าเทียมกัน มีส่วนร่วมในการสร้างความสำเร็จให้กับหมู่คณะ และมีอิสระในการเลือกวิธีดำเนินงาน¹ และในเรื่องเดียวกันนี้ ภิญโญ สาร กล่าวถึงว่า บุคลากรทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ และทำงานให้โรงเรียนได้นานหรือไม่เพียงใด อาศัยสิ่งจูงใจ 5 ประการคือ สิ่งจูงใจที่เป็นวัตถุ เช่น เงิน และสิ่งของ สิ่งจูงใจที่เป็นสภาพของการทำงาน ซึ่งอาศัยวัตถุเป็นหลัก สิ่งจูงใจที่เป็นสภาพของการทำงานที่ไม่เกี่ยวข้องกับวัตถุและการบำรุงขวัญหรือกระตุ้น และสร้างความรู้สึกให้เกิดกับครูทั้งหลายว่าตนมีส่วนร่วมอย่างสำคัญในการสร้างชื่อเสียงให้โรงเรียน²

การพัฒนาบุคลากรเป็นเรื่องสำคัญ มีความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับหน่วยงานทุกชนิด ในทัศนะของ ภิญโญ สาร ได้ให้ข้อคิดว่า "เพชรพลอยยังไม่ได้เจียรในนั้นไม่เป็นพิษเป็นภัยแก่ใคร แต่บุคคลที่ยังไม่ได้พัฒนาเป็นภัยต่อสังคมที่สุด"³ และ

¹ Kimbal Wiles, Supervision for Better Schools (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, Inc., 1967), pp.235-237.

² ภิญโญ สาร, "การทำนุบำรุงรักษาบุคลากร", หลักบริหารการศึกษา (กรุงเทพมหานคร : วัฒนาพานิช, 2519), พิมพ์ครั้งที่ 3, หน้า 159-160.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 161-162.

บุคลากรที่ทำงานแล้วมีความสามารถพิเศษเพียงไร เวลามาผ่านไปความรู้ความชำนาญย่อมอ่อนลงไป ความเบื่อหน่ายเกิดขึ้น ถ้ามีการพบปะสังสรรค์ในหมู่ หรือต่างคณะ เปลี่ยนงานเป็นครั้งคราวจะทำให้สดชื่น มีพลังกำลังใจได้ ทำงานต่อไปดีขึ้น โดยเฉพาะวงการศึกษาวិทยาการใหม่ ๆ เกิดขึ้นเสมอ บุคลากรคงตามให้ทัน บทบาทของหัวหน้าส่วนการศึกษา คง เกี่ยวข้อง เรื่องนี้ เพื่อเพิ่มพูนความรู้ความชำนาญ ความสามารถของบุคลากรครูเสมอ ในทัศนะของ พจน์ เพชรบูรณ์ นิยมวิธีการพัฒนาบุคลากรออกเป็น 3 อย่างคือ การให้การศึกษาทั่วไป เป็นการให้การศึกษาแก่บุคคลตามแผนการศึกษาแห่งชาติในระดับต่าง ๆ จนกว่าสำเร็จออกไปประกอบอาชีพ ประการต่อไปได้แก่การฝึกอบรมระหว่างประจำการ หน่วยงานอาจจัดเอง หรือขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานอื่นจัดฝึกอบรม และประการสุดท้ายเป็นการฝึกอบรมตนเองของบุคคลที่กำลังทำงาน หรืออยู่ในระหว่างปฏิบัติตามปกติด้วยการเรียนทางไปรษณีย์ การซื้อหนังสือมาอ่าน หรือพบปะสนทนากับผู้ทรงคุณวุฒิ¹

การพัฒนาบุคลากรมีประโยชน์ทั้งที่ วิทยุ ๓ สาขร กล่าววา เป็นการประหยัดเวลาของบุคลากร ปรับปรุงคนเก่าให้ปฏิบัติดีขึ้น สร้างทัศนคติให้เกิดขึ้นในบรรดาบุคลากรที่ทำงานร่วมกันในหน่วยงาน ช่วยแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่างปฏิบัติงาน เป็นการช่วยหาบุคลากรแต่ละคนที่มารับการฝึกอบรมให้เป็นคนมีค่าน²

ในการท้องค้การบริหารส่วนจังหวัด มีการบำรุงรักษาพัฒนาบุคลากรครูให้ก้าวหน้าและค้ใจทำงานนั้น ขอ วงศัภษา และคณะ กล่าวถึงวา ครูองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีสิทธิไ้รับการอบรมอยู่เสมอ ึ่งถือเป็นการพัฒนาบุคลากรจากแหล่งต่าง ๆ เช่น ครูสภาเป็นูจัด อ.ศ.ร., ป.ศ.ร., ค.ศ.ร., ค.ศ.ร.

¹พจน์ เพชรบูรณ์, "การพัฒนาผู้ไ้บังคับบัญชา", (เอกสารประกอบการสอนของสถาบันพัฒนาบริหารศาสตร์, (อัสสาเนา), หน้า 2.

²วิทยุ ๓ สาขร, ุ้ค้การบริหารการศึกษ (กรุงเทพมหานคร : วัฒนาพานิช, 2519), พิมพ์ครั้งที่ 3, หน้า 163 - 164.

และ อ. ส. ช. การอบรมวิชาชุดครูทั้งหมด ก.-ข. สอบวิชาชุดทางไปรษณีย์ กรม
การฝึกหัดครูมีการอบรมครูองค์การบริหารส่วนจังหวัดในวิทยาลัยครู นอกจากจะ
อ. ศ. ร. รวมกับครูสภาแล้ว วิทยาลัยครูยังเปิดโอกาสอบรมครูสอนวิชาวิทยาศาสตร์
ภาษาไทย ฯลฯ ทั้งนี้เป็นบางจังหวัด หน่วยงานนี้เทศก์ (กรมสามัญศึกษา) โดย
มากจะได้รับเชิญเป็นวิทยากร ศ. อ. ศ. อ. ที่อุบลราชธานี จัดการอบรมครูในภาค
ตะวันออกเฉียงเหนือ เช่น ครูใหญ่ ครูหัวหน้าหมวดวิชา และหมวดหรือส่วนการ
ศึกษาจัดอบรมเอง โดยเชิญวิทยากรจากที่ต่าง ๆ มาให้ความรู้ นอกจากนี้ยังมีค่าน
อื่น ๆ การปูนบำเหน็จความชอบครูองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับค่าตอบแทนเป็นเงิน
เดือน เงินเบี้ยกั้นการสำหรับห้องดินกั้นการ เงินยังชีพสำหรับ 10 จังหวัดภาคใต้ ฯลฯ
การพิจารณาความชอบประจำปีสำหรับบุคลากรโรงเรียนนั้นปฏิบัติตามระเบียบเกี่ยวกับ
คุณสมบัติของข้าราชการส่วนจังหวัด ที่จะได้รับการพิจารณาเลื่อนเงินเดือน ประจำตาม
กฎ ก. พ. ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2513) ว่าด้วยการเลื่อนอันดับเงินเดือน และการเลื่อน
ขั้นเงินเดือนตามปกติ เลื่อนขั้นเงินเดือนปีละ 1 ขั้น ถ้าผู้บังคับบัญชาเห็นสมควรให้
ผู้ใดซึ่งมีคุณสมบัติเข้าเกณฑ์ใดเกิน 1 ขั้น ก็ให้นำเสนอ อ. ก. จ. พิจารณานุมัติ หาก
เกิน 2 ขั้นก็ให้นำเสนอ ก. จ. หรือครูสภา เพื่อพิจารณานุมัติเลื่อนต่อไป การโอน
ย้ายมีทั้งเหตุผลทางราชการ และเหตุผลส่วนตัว การขอโอนเข้าเป็นข้าราชการพลเรือน
สังกัดกรมหรือกระทรวงต่าง ๆ ทำไปตามพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518
มาตรา 53¹ สำหรับเรื่องนี้ จากงานวิจัยของ สุบรรณ จันทร์คุณา พบว่า ผู้บริหาร
การศึกษาโรงเรียนประถม โดยเฉพาะครูใหญ่แล้ว ส่วนมากปฏิบัติงานด้านบริหารงาน
บุคคลค่อนข้างดี มีความยุติธรรมและปฏิบัติอย่างมีหลักเกณฑ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเมิน

¹ ชลอ วงศ์ปัทมา และคณะ, วิวัฒนาการระบบบริหารการศึกษาไทย พ.ศ.
2516-2520 (ภาคนิพนธ์วิชา 416 603 ระบบบริหารการศึกษาไทย, แผนกวิชา
บริหารการศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520), อัครสำเนา,
หน้า ง. 36- ง. 40.

ผลการปฏิบัติงานของครู เพื่อพิจารณาความดีความชอบ แต่ผู้บริหารระดับสูงขึ้นไป มักจะพิจารณาความดีความชอบแตกต่างจากครูใหญ่ และหลักเกณฑ์ที่ทางโรงเรียนได้วางไว้ ก่อให้เกิดปัญหากระอักกระอวนใจแก่ครูและ ادارโรงเรียนไปปฏิบัติงานพิเศษอื่น ๆ ที่นอกเหนือจากการสอนทางอำเภอและจังหวัดควยคิดและถือวางานสอนของครูไม่สำคัญเท่าใดนัก ควรจะยึดถือหลักเกณฑ์วางานสอนของครูเป็นหลัก และเป็นงานที่มีความสำคัญอย่างยิ่งสำหรับครู¹

การบำรุงรักษาและพัฒนาบุคลากรโดยเฉพาะเรื่องการศึกษาความดีความชอบนั้น ผู้บริหารระดับสูงแทบ หัวหนาสวนการศึกษาซึ่งเป็นผู้ดำเนินงานใกล้ชิดครู ปรึกษามากกว่าผู้บริหารระดับเหนือขึ้นไปที่มีอำนาจในการสั่งการขั้นสุดท้ายนั้น มักจะเห็นชอบตามที่หัวหน้าสวนการศึกษาเสนอขึ้นไป จึงสมควรอย่างยิ่งที่หัวหน้าสวนการศึกษาจะเข้าใจปัญหาและเข้าใจการบริหารงานบุคคลในเรื่องนี้เป็นพิเศษ เพราะเกี่ยวข้องกับขวัญและกำลังใจอย่างยิ่ง จากประสบการณ์ของผู้วิจัย ครูปรึกษาลดไซจะร่ำรวย ดังนั้นปัญหาเรื่องปากท้อง การไ้เงินเดือนขึ้นขึ้นแต่ละปีจึงมีความหมาย

การบำรุงรักษาและพัฒนาบุคลากรในเรื่องการโอนย้ายนั้น ตามความเห็นของชลอ วงษ์มีษา และคณะ กล่าวคือไปว่า ... การโอนย้ายในแต่ละจังหวัดทำตามระเบียบที่กำหนดไม่เหมือนกัน บางจังหวัดนำโอนได้ตลอดเวลา บางจังหวัดปีละครั้ง (ประมาณวันวาคม-มกราคมของแต่ละปี) บางจังหวัดกำหนดให้ขอภาคการศึกษาละครั้ง ในการขออนุมัติของผาน อ. ก. จ. ก่อนแล้วผู้วาราชาการจังหวัดจึงสั่งให้โอนย้าย การขอเครื่องราชอิสริยาภรณ์ ครูองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีสิทธิ์ขอโดยลาภัยหลักเกณฑ์ใน

¹ สุบรรณ จันทร์คณา, "งานบริหารการศึกษาโรงเรียนประถมศึกษาสังกัด องค์การบริหารส่วนจังหวัด" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาบริหารการศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2518), อักสำเนา, หน้า 337.

ระเบียบว่าด้วยการขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ พ.ศ. 2511 การลาศึกษา
 ทอ เป็นเครื่องตอบแทนอย่างหนึ่งแก่บุคลากรเป็นการให้กำลังใจแก่ข้าราชการ และ
 ส่งเสริมคุณวุฒิให้สูงขึ้นด้วย โดยมีสิทธิลาศึกษาทอได้ทั้งในประเทศและต่างประเทศ
 หลักเกณฑ์ส่วนใหญ่อนุโลมตามแบบของกระทรวงศึกษาธิการ และมีหลักเกณฑ์ ครูจะ
 ลาศึกษาทอได้ต้องมีจำนวนไม่เกินร้อยละ 20 ของโรงเรียนที่ตนทำการสอนอยู่ เมื่อ
 สำเร็จแล้วต้องกลับเข้าปฏิบัติราชการในจังหวัดนั้นตามเงื่อนไข วินัยและการลงโทษ
 ของยี่ดื้อตามระเบียบคุรุสภาว่าด้วยระเบียบวินัยค้ำประเพณีของครู พ.ศ. 2506
 เรื่องวินัยและการลงโทษของครูนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ระเบียบข้าราชการ
 พลเรือน พ.ศ. 2518 หมวด 4 มาตรา 65 ถึง 93 มาใช้โดยอนุโลม สวัสดิการ
 ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีสิทธิ์จะได้รับสวัสดิการบางอย่าง ส่วนใหญ่คล้าย
 กับข้าราชการพลเรือน แต่มีข้อปลีกย่อยที่ไม่ได้รับเหมือนกัน เช่น เงินค่าทดแทนทำงาน
 นอกเวลา ค่าเบี้ยประชุม เป็นต้น แต่ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าพาหนะ ค่าเช่าที่พักได้รับเฉพาะ
 ข้าราชการครูที่ประจำสำนักงานการศึกษาที่อำเภอหรือจังหวัดเท่านั้น เช่นกรณีไปอบรม
 หรือประชุมต่าง ๆ โดยใช้เงินงบกลาง ค่าเช่าบ้านไม่ได้ แต่สร้างบ้านพักครูให้ตาม
 โรงเรียน นอกนั้นก็เหมือนครุกรรมสามัญศึกษา¹

เกี่ยวกับเรื่องสวัสดิการ และความก้าวหน้าของบุคลากรสังกัดองค์การบริหาร
 ส่วนจังหวัด สำนานจิตร สุคนธ์ทรัพย์ กล่าวขำเหมือน ชลอ วงศ์ปักษา และคณะว่า
 กรมการปกครองได้ยี่ดื้อเรื่องสวัสดิการและความก้าวหน้าของครูประจำบาลเป็น
 นโยบายที่จำเป็นและสำคัญอย่างหนึ่ง เพราะถือว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องขวัญและกำลังใจ
 ของบุคคลอื่นอาจจะก่อให้เกิดผลทั้งในค้ำนค้ำและผลเสียต่อการปฏิบัติงานของครูในโรงเรียน
 ได้ ดังนั้นกรมการปกครองจึงพยายามส่งเสริมสวัสดิการ และความก้าวหน้า โดยให้มี

¹ชลอ วงศ์ปักษา และคณะ, ระบบบริหารการศึกษาไทย พ.ศ. 2516-2520 (ภาคนิพนธ์วิชา 416 603 ระบบบริหารการศึกษาไทย, แผนกวิชาบริหารการศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520), อัดสำเนา, หน้า 7.

การจัดสร้างบ้านพักครูเพิ่มขึ้น เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนในเรื่องค่าเช่าบ้านของครูประจำชาติ จัดให้มีการเพิ่มขึ้นพิเศษแก่ครูในโรงเรียนท้องถิ่นกันควร จัดลำดับความช่วยเหลือแก่ครูในโรงเรียนที่ขาดแคลน ตลอดจนการพิจารณาให้มีการขยายหน่วยงานสำหรับครูที่ปฏิบัติในท้องถิ่นกันการและหางไกล การขยายศึกษาคูสมรส การขยายกลับภูมิลำเนาที่ได้รับการพิจารณาช่วยเหลือเป็นกรณีพิเศษ ส่วนความก้าวหน้าของครูก็ได้รับการช่วยเหลือส่งเสริมใหม่โอกาสเลื่อนชั้น เลื่อนตำแหน่ง ตลอดจนการอนุญาตให้ลาศึกษาต่อในระดับสูงขึ้น¹ ซึ่ง เถลิงศักดิ์ พัทธโน กล่าวเพิ่มเติมว่า ... เรื่องสวัสดิการของครูดีขึ้น และยังมีสิทธิ์ได้บำเหน็จบำนาญเพิ่มขึ้นจากเดิม 25% นับว่าเป็นการสร้างขวัญและกำลังใจให้แก่ครูปฏิบัติงานเป็นอย่างดี²

สำหรับเรื่องการพ้นจากงาน ในทัศนะของ จ่านงค์ สมประสงค์ กล่าวว่าการให้พ้นจากงานเป็นมาตรการที่นิยมแพร่หลายในระบบการบริหารงานบุคคลเพื่อประโยชน์ของหน่วยงานคือ เพื่อขจัดหรือลดจำนวนข้าราชการที่ไม่มีประสิทธิภาพในหน่วยงานให้น้อยลง โดยเฉพาะข้าราชการที่อายุมากนั้น ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานจะลดลง หมกความกระตือรือร้น และเพื่อจะได้แสดงหาบุคคลากรใหม่ ๆ เข้ามาทำงาน ซึ่งบุคคลใหม่อาจจะมีความคิดริเริ่มใหม่ มีความกระตือรือร้นที่จะปรับปรุงหน่วยงานให้เจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้น ทั้งยังจะมีการแก้ปัญหาเปลี่ยนแปลงสิ่งที่ไม่ดีที่ไม่สามารถจะดำเนินการได้ เพราะคนเก่าอาจมีวิธีทำงานที่ล้าสมัย ดังนั้นการ

¹ สนานจิตร์ สุคนธ์ทรัพย์, "สวัสดิการและความก้าวหน้าของครูประจำชาติ", วิทยาการเกี่ยวกับการศึกษาประจำชาติ (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2515), หน้า 340-346 และ 352.

² เถลิงศักดิ์ พัทธโน, "การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการศึกษาประจำชาติ", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต, คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2514), หน้า 145.

เปลี่ยนแปลงปรับปรุงวิธีการที่อาจช่วยให้ประสิทธิภาพของหน่วยงานดีขึ้น¹ ส่วน
 ซลอ วงศ์ปัทมา และคณะ กล่าวถึงเรื่องนี้ว่า การพ้นจากงานนั้นตามระเบียบของ
 กระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนแก่ผู้มีวุฒิครู ทำการสอนในโรงเรียน
 สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2515 ข้อ 6 ระบุว่า ครูองค์การบริหาร
 ส่วนจังหวัดจะพ้นจากสภาพไครกรณีต่อไปนี้ คือ ตาย ลาออก มีอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์
 ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้พ้นจากการสอน เพราะขาดการสอนเกิน 5 วัน โดยไม่มี
 สาเหตุอันสมควร หย่อนความสามารถ และประพฤติไม่เหมาะสม

การโอนย้ายถือว่เป็นการพ้นจากตำแหน่งหน้าที่เดิมไปรับงานในตำแหน่ง
 หน้าที่ใหม่ เหตุผลในข้อย้ายอาจเพื่อแก้ปัญหาในหน่วยงาน หรือความจำเป็นส่วนตัว
 สวัสดิการครู องค์การบริหารส่วนจังหวัด เมื่อพ้นจากงานมีบำเหน็จบำนาญ หรือเงิน
 ตอบแทนแล้วแต่กรณี และได้เงินเพิ่มจากบำนาญ หรือเงินตอบแทนแล้วแต่กรณี และ
 ได้เงินเพิ่มจากบำนาญในอัตราร้อยละ 25 เป็นกรณีพิเศษต่างจากข้าราชการอื่น ๆ²

ในทางปฏิบัติ เกี่ยวกับเรื่องการบริหารงานบุคคลของหัวหน้าส่วนการศึกษา
 ประสงค์ มากันพบว่าหัวหน้าส่วนการศึกษาในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีบทบาทในค่าน
 การบริหารงานบุคคลมากที่สุดเป็นอันดับหนึ่ง เมื่อเปรียบเทียบกับบทบาทอื่นนับแต่การ
 สรรหา บำรุงรักษา พัฒนา และการให้พ้นจากงาน ซึ่งนับว่าหัวหน้าส่วนการศึกษาได้
 ปฏิบัติงานค่านนี้ตรงตามข้อตกลงของการแบ่งงานรับผิดชอบเพื่อความคุมและส่งเสริม

¹จำนง สมประสงค์, การบริหารพนักงานเจ้าหน้าที่ (พระนคร :
 กรุงเทพมหานครพิมพ์, 2514), หน้า 306.

²ซลอ วงศ์ปัทมา, และคณะ, "การพ้นจากงาน", วิวัฒนาการระบบ
 การศึกษาไทย พ.ศ. 2516-2520 (ภาคนิพนธ์วิชา 416 603 ระบบบริหารการ
 ศึกษาไทย, แผนกวิชาบริหารการศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,
 2520), หน้า ง.44.

การจัดการศึกษาประชาบาลให้ใกล้ชิดส่วนกัน ระหว่างกระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงมหาดไทย¹ ดังที่ บรรณสิทธิ์ สลับแสง กล่าวไว้ว่า กระทรวงมหาดไทยโดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีความห่วงใยและส่งเสริมเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ซึ่งได้แก่การบรรจุ แต่งตั้ง การเลื่อนชั้น อันตบ วนัย การเขียนประวัติ และบำเหน็จ บำนาญของข้าราชการส่วนจังหวัด ตำแหน่งครู² ดังนั้นจากการวิจัยที่พบว่า หัวหน้าส่วนการศึกษาได้ปฏิบัติหน้าที่ในเรื่องการบริหารงานบุคคลมากที่สุดนั้น ย่อมแสดงว่าหัวหน้าส่วนการศึกษาได้ปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบาย และหลักการบริหารงานบุคคล ซึ่ง สุกิจ จุลละนันท์ ได้กล่าวไว้ถึงเรื่องนี้ตั้งแต่ตนจนได้ผลงานออกมาว่ามั่นคงในการทำงาน ให้ความสำคัญในธรรมเนียมในการกำหนดอัตราเงินเดือน และค่าจ้าง การพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนชั้น เลื่อนตำแหน่ง ตลอดจนการลงโทษทางวินัย ส่งเสริมให้แต่ละคนได้รับโอกาสในการพัฒนาเพื่อเพิ่มพูนสมรรถภาพในการปฏิบัติงานโดยให้ศึกษาและฝึกอบรมส่งเสริมกำลังใจต่าง ๆ ควบ การจัดให้มีผู้บังคับบัญชาที่ดี มีทักษะในค่านิยมมนุษยสัมพันธ์ จัดให้มีสวัสดิการและเครื่องบำรุงใจ เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถอุทิศกำลังกาย กำลังใจ และสติปัญญาให้แก่งานที่ได้รับมอบหมายเพื่อได้ผลผลิตมีประสิทธิภาพ³ อันเป็นจุดประสงค์ในการดำเนินงาน

สรุป การบริหารงานบุคคลเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการบริหารเนื่องจาก "คน" เป็นปัจจัยสำคัญที่สุดในการบริหาร โดยเฉพาะบุคลากรครูประชาบาลที่เป็นผู้วางพื้นฐานการศึกษาของประเทศ ฉะนั้น ผู้บริหารการศึกษาโดยเฉพาะหัวหน้าส่วน

¹ ประสงค์ มากवल, "บทบาทของหัวหน้าส่วนการศึกษาในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ", (วิทยานพนธ์ปริญญาโทบริหารการศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519), อัดสำเนา, หน้า 127.

² บรรณสิทธิ์ สลับแสง, "บทบาทขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาล", คู่มือการบริหาร (พระนคร : ส. พยุงพงศ์, 2515), หน้า 393.

³ สุกิจ จุลละนันท์, หลักบริหาร (พระนคร : กรมการปกครอง, 2512), หน้า 93-94.

การศึกษาผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องในเรื่องการบริหารงานบุคคลเป็นอย่างมาก ควรเอาใจ
 ใส่ดูแลให้บุคลากรพร้อมที่จะปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่ทุกระยะ ซึ่งเป้าหมายขององค์
 การบริหารส่วนจังหวัดจะบรรลุผลหากบุคลากรมีประสิทธิภาพ นั่นคือครูและผู้บริหาร
 การศึกษาระดับต่าง ๆ ทำงานด้วยการรู้จักหน้าที่ของตน กระจ่หรือร่น พอใจในงาน
 ทั้งนี้บุคลากรต้องได้รับการพัฒนาบำรุงรักษาให้เพียงพอ อย่าให้เขารู้สึกว่าถูกทอดทิ้ง
 ตนเองได้รับการเอาใจใส่ดูแลอย่างเป็นธรรมชาติ จะเป็นเหตุให้เขามีแรงจูงใจในการ
 ปฏิบัติงาน ความสภาพเป็นจริง ครูประชาชนได้รับการบำรุงรักษาน้อย หากเปรียบ
 เทียบกับข้าราชการสังกัดกระทรวงอื่น หรือจะเปรียบเทียบกับครูต่างสังกัดกันจะเห็น
 ไรชัด ครูองคการจะรู้สึกค่าต้อย บุคคลภายนอกก็เช่นกัน จะมองดูครู ประชาบาลอยู่
 อันดับหลังสุดของข้าราชการทั้งหลาย สิ่งเหล่านี้ผู้บริหารควรแก้ไข โดยเฉพาะหัวหน้า
 ส่วนผู้ซึ่งใกล้ชิดครู ประชาบาลมากกว่าผู้บริหารระดับจังหวัดที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา
 สิ่งซึ่งน่าจะปรับปรุงเพื่อบำรุงขวัญตามที ชลอ วงศ์ปักษา และคณะ กล่าวไว้ว่า
 ควรจะเป็นเรื่องเหล่านี้คือ เพิ่มงบประมาณ ปรับปรุงอาคารเรียน อุปกรณ์ให้
 สะดวกสบายพอควร เพิ่มอัตราครูเพื่อให้เพียงพอกับจำนวนนักเรียน และลดชั่วโมง
 การทำงานของครูลง สวัสดิการบ้านพักครูควรพอเพียง ไม่ต้องให้ครูไป-กลับ
 ลดการใช้จ่ายแก่ครูและแก่ปัญหาครูมาสาย ลาย่อย ๆ บริการเบิกจ่าย เงินช่วย
 การศึกษาครูและรักษาพยาบาลให้รวดเร็วขึ้น การพิจารณาความดีความชอบให้
 เป็นธรรมแก่ครู โดยมองเห็นครูซึ่งรับภาระสอนแทนเพื่อนครูที่ไปราชการที่อื่นบ้าง
 ให้มีโอกาสก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ จัดระบบบริหารให้ครูสามารถขยายไปสู่ระดับ
 ชั้นที่สูงขึ้นไป หากให้โอกาสแก่ครูองคการบริหารส่วนจังหวัดที่มีวุฒิสูงขึ้น และจะคึงบุคคล
 ใหญ่มีวุฒิสูง ๆ เขามาทำงานในองคการบริหารส่วนจังหวัดมากขึ้น เขาจะได้ใช้
 ความรู้ความสามารถปรับปรุงการประถมศึกษาให้ก้าวหน้าจากที่กล่าวเหล่านี้เป็นสิ่งที่
 ผู้บริหารทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาควรคำนึงถึง โดยเฉพาะการบริหารบุคคลนี้
 เกี่ยวพันกับการบริหาร นับตั้งแต่การสรรหาบุคลากร เขาทำงาน การเลือกสรร การ
 คัดเลือก การเลื่อนขั้นเงินเดือน การเลื่อนตำแหน่ง การฝึกอบรมพัฒนาบุคคล

ตลอดจนพ้นจากงานไป ฉะนั้น จึงเป็นหน้าที่หัวหน้าส่วนการศึกษาของคํานึงงานนี้
ควยความรอบคอบ และรักกุมที่สุด

บทบาททางคานการบริหารงานวิชาการ

ในการจัดการศึกษาทุกระดับ งานวิชาการนับว่าเป็นงานที่มีความสำคัญ
ยิ่ง ทั้งนี้เพราะวิชาการต่าง ๆ นั้นเป็นสิ่งที่ช่วยเสริมสร้างหรือพัฒนาคนสติปัญญา
ความรู้ลึกนึ่กคึก ช่วยใหญ่เรียนใครจักพัฒนาตนเองในคานทาง ๆ เช่น อาชีพ
ตลอดจนแก้ไขปัญหาในชีวิตประจำวัน และการปรับตัวให้เหมาะกะกับสถานการณ์และ
สภาพสังคม ดังนั้นงานวิชาการจึงสำคัญในการบริหารการศึกษา ผู้บริหารการศึกษา
จะตองรับนิคชอบ เพราะเป็นงานชี้ให้เห็นถึงคุณภาพและประสิทธิภาพของการจัดการ
ศึกษาของหน่วยงานนั้น ๆ ผู้บริหารตองเอาใจใส่เนื่องจากเป็นหัวใจของการเรียน
การสอนในโรงเรียนเกี่ยวกับเรื่องนี้ สุขใจ เหลลาสุนทร ไค่กล่าวถึงหน้าที่ผู้
บริหารการศึกษาในคานของการบริหารงานวิชาการไว้ว่า ผู้บริหารจะตองคอยควม
คุมคุดและการสอน วิธีสอนวาทตรงหลักสุทรหรือไม่ ปรับปรุงมาตรฐานทางวิชาการอยู่
เสมอ จัดหาอุปกรณ์สาคัญตึ่สนศึกษา โรงงาน หองเรียน หองปฏิบัติการ และหองสมุด
แก้ไขอุปสรรคต่าง ๆ ในการสอน การปรับปรุงวิชาการ การไชหองทดลอง การ
สอนพลศึกษา และการฝึกสอน¹ พนัส ทั้หนาคินทร มีความเห็นต่างจาก สุขใจ
เหลลาสุนทร ไปเล็กน้อย โดยเน้นเกี่ยวกับการเรียนการสอน และคํานึงถึงตัวครุผู้มี
บทบาทสำคัญยิ่งที่จะทำให้งานวิชาการคํานึงไปควยคึ่ ทั้งยังไค่แบ่งฉารบริหารงาน
คานวิชาการออกเป็น 2 คาน เกี่ยวกับตัวครุไค่แกหาครุคึ่มาสอน จัดแบ่งหน้าที่ จัด

¹ สุขใจ เหลลาสุนทร, หลักการบริหารโรงเรียนคานวิชาการ
(พระนคร : โรงพิมพ์บรรหาร, 2505), หนา 7-8.

การประชุมพิเศษ การสร้างน้ำใจ การทำงานให้คณะครู การส่งเสริมให้ครูมีความสามารถยิ่งขึ้น การพิจารณาความดีความชอบ การประชุมครู การปกครองครูโดยทั่วไป และการนิเทศการสอน และเกี่ยวกับหลักสูตรและการสอน ได้แก่ การเลือกเนื้อหาของหลักสูตร การแบ่งและการทำประมวลการสอน การจัดทำรายงาน การเลือกหาแบบเรียน การจัดทำของสมุด การวัดผลการสอน เป็นต้น¹

ทรงศักดิ์ ศรีกาฬสินธุ์ ได้กล่าวถึงการบริหารงานวิชาการที่ต่างออกไป คือควรมีการกระจายอำนาจ และความรับผิดชอบให้แก่ผู้ทำหน้าที่งานวิชาการอย่างเต็มที่ เพื่อให้เสรีภาพทางวิชาการซึ่งจะส่งผลให้เกิดความรู้และวิธีการใหม่ ๆ ที่ได้ผลดีกว่าเดิม จะทำให้สถาบันนั้นก้าวหน้าต่อไปไม่หยุดยั้ง นอกจากนี้ยังได้กล่าวถึงเสรีภาพทางวิชาการที่แท้จริงว่า ควรจะครอบคลุม 6 ประการคือ เสรีภาพที่จะสอบถามเกี่ยวกับความหมายและขอบเขตของแนวคิดใด ๆ เสรีภาพที่จะทำการค้นคว้าเพื่อนำไปสู่คำตอบที่ต้องการ เสรีภาพที่จะแสดงออกทั้งทางวาจาและการเขียนเกี่ยวกับข้อเท็จจริงใดจากการวิจัยค้นคว้านั้น ๆ เสรีภาพที่จะอภิปรายแนวคิดของตนโดยปราศจากการข่มขู่ เสรีภาพที่จะสอนหรือถ่ายทอดความรู้เกี่ยวกับผลการค้นคว้าและวิจัยสาขาวิชาที่ตนสามารถ และเสรีภาพในฐานะที่เป็นประชาชนคนหนึ่งที่มีสิทธิหน้าที่ภายในขอบเขตของกฎหมาย² สำหรับ วิทยุ โทรทัศน์ มีที่สนใจคล้ายกับ ทรงศักดิ์ ศรีกาฬสินธุ์ แต่เน้นว่า ผู้บริหารการศึกษาหรือครูใหญ่ควรกระจายอำนาจ (Share of Authority) และรับผิดชอบ (Responsibility) ไปให้ครูทุกคน ความเป็นผู้นำของผู้บริหารอยู่ที่สามารถใจผู้อื่นทำงาน โดยไม่ต้องบังคับขู่เข็ญ แต่อยู่ที่เทคนิคในการกระตุ้นเตือน (Motivate) ให้ครูและผู้เกี่ยวข้องกับการสอนนักเรียน

¹พนัส หันนาคินทร์, หลักการบริหารโรงเรียน (พระนคร : วัฒนาพานิช, 2513), หน้า 49-50.

²ทรงศักดิ์ ศรีกาฬสินธุ์, "การบริหารงานวิชาการ", เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่องการบริหารการศึกษาประชากร (มหาสารคาม : วิทยาลัยวิชาการศึกษา มหาสารคาม, 2517), หน้า 67-76.

ทุกคนขยันขันแข็ง ทำงานอย่างเต็มใจและอดทน ครูใหญ่และผู้บริหารการศึกษาทุกคนพึงระลึกเสมอว่า คนเองมีใช้ครูของครู มีใช้รอบรู้ด้านวิชาการไปหมดทุกอย่าง การบริหารงานด้านวิชาการจึงอาศัยเทคนิคในการรู้จักใช้คนมากกว่าการสอนคนอื่นว่าเขาควรทำอะไร ความจริงการที่ครูจะทำอย่างไรเป็นหน้าที่ของครู ไม่ใช่หน้าที่ของผู้บริหาร ผู้บริหารเพียงดูแลให้ครูทำงานให้ดีที่สุด และใช้ความสามารถเต็มที่เท่านั้น และการส่งเสริมให้ครูปรับปรุงตนเองในด้านวิชาการนั้น ครูใหญ่หรือผู้บริหารการศึกษาต้องปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างใด ไม่ใช่เวลาว่างให้ไปประโยชน์ ขยันอ่านตำราวิชาการ พบปะสนทนากับครูเรื่องวิชาการในเวลาอาหารกลางวันหรือเวลาอื่น¹ ความคิดเห็นคล้ายกับ ฌีญโญ สาธร เกี่ยวกับเรื่องเหล่านี้ จากอบสัน และคณะ (Paul B. Jacobson and Others) กล่าวว่า งานวิชาการนั้นต้องอาศัยเทคนิคการใช้คนโดยใช้ทักษะความเป็นผู้นำในแบบประชาธิปไตยมากกว่าเผด็จการ งานวิชาการไม่ใช่การให้ความรู้ด้านเนื้อหาอย่างเดียว แต่รวมถึงการจัดประสบการณ์ต่าง ๆ ให้เกิดทุกด้านที่จะทำให้การเรียน การสอนที่ดี² อย่างไรก็ตาม ในทัศนะของนักการศึกษาต่างๆ ที่กล่าวมานั้นมุ่งหวังให้เกิดความรู้ความสามารถแก่ผู้เรียนเป็นสำคัญนั่นเอง และจากการวิจัยของ ประยูร อาษานาม พบว่า การจัดโรงเรียนประถมศึกษาควรจะเน้นความสำคัญด้านวิชาการเป็นสำคัญ แต่ในโรงเรียนประถมศึกษาโดยทั่วไปกลับพบว่า ผู้บริหารการศึกษา หรือครูใหญ่ละเลยงานวิชาการเสีย โดยมอบหมายให้ครูช่วยครูใหญ่หรือ

¹ ฌีญโญ สาธร, "การบริหารงานวิชาการ", หลักบริหารการศึกษา (กรุงเทพมหานคร : วัฒนาพานิช, 2519), พิมพ์ครั้งที่ 3, หน้า 232-233.

² Paul B. Jacobson, and Others, The Effective School Principals (Englewood Cliffs ; N.J. : Prentice-Hall, Inc., 1963), p. 87.

ครูน้อยเป็นผู้รับผิดชอบแทน แต่ตนเองสนใจการบริหารงานวิชาการเสียเป็นส่วนใหญ่ ทำให้โอกาสในการปรับปรุงงานด้านวิชาการมีน้อย¹

วิธีการบริหารงานวิชาการ อยู่ที่การบริหารวิชาการพวกเนื้อหาวิชาและการจัดประสบการณ์ที่ก่อให้เกิดการเรียนรู้โดยโรงเรียนเป็นศูนย์กลางให้เกิดการเรียนรู้ และผู้ที่จะทำให้เกิดประสิทธิภาพในคานนี้ ได้แก่ ผู้บริหารการศึกษาระดับโรงเรียน คือ ครูใหญ่ ครู รวมทั้งบุคลากรอื่น ๆ และนักเรียน งานวิชาการเป็นหัวใจของการศึกษาในโรงเรียน ดังนั้น หัวหน้าส่วนการศึกษาเป็นผู้บริหารการศึกษา ระดับจังหวัดจึงต้องเข้าใจเรื่องนี้ ไขหลักการบริหารงานบุคคลมาบริหารงานระดับโรงเรียนประกอบด้วยบริหารงานวิชาการซึ่งอาศัยหลักการเกี่ยวกับโรงเรียน โดยคุณดูแลเอาใจใส่ให้บุคลากรครูดำเนินงานด้านวิชาการให้เกิดผลดี และเขาใจว่าตนเองเป็นผู้นำทางวิชาการซึ่ง วินัย เชื้อโพธิ์หัก และคณะ กล่าวหาว่า หัวหน้าส่วนการศึกษาของเขาใจถึงหัวใจของงานวิชาการได้แก่ หลักสูตรและการสอน โดยจะเป็นผู้ดำเนินการตั้งแตการปรับปรุงการเรียนการสอน การวัดผล และการนำหลักสูตรมาใช้ให้ซึ่งเกิดผลตามความมุ่งหมายของหลักสูตรนั้น แต่สิ่งสำคัญในการปรับปรุงการสอนคือ การนิเทศการศึกษา ซึ่งเรื่องนี้จะต้องได้รับความร่วมมือจากครูด้วย งานเกี่ยวกับหลักสูตรเป็นเรื่องใหญ่ หัวหน้าส่วนการศึกษาควรจะมีบทบาทเป็นผู้นำโดยการทำที่คงมีความเข้าใจนโยบาย กรรมวิธีแห่งหลักสูตร มีความสามารถที่จะนำครูให้เข้าใจ รวมทั้งการกระสุนส่งเสริมครูในโรงเรียน จัดทำโครงการสอน ประมวลการสอน และการทำบันทึกการสอน เป็นต้น²

¹ ประยูร อาษานาม, "การศึกษาความคิดเห็นของครูประถมและครูในสถาบันฝึกหัดครูเกี่ยวกับความมุ่งหมายของการประถมศึกษา", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต, แผนกวิชาบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2511), อักซ่าเนา, หน้า 84.

² วิน เชื้อโพธิ์หัก และคณะ, "บทบาททางด้านวิชาการ", บทบาทของผู้บริหารการศึกษา (เอกสารประกอบการสัมมนาปริญญาโทปีที่ 2 แผนกวิชาบริหารการศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2515), อักซ่าเนา, หน้า 463-464.

บทบาทหน้าที่ของผู้บริหารการศึกษาไม่ผิดกับบทบาทหน้าที่ของหัวหน้าส่วนการ
ศึกษา จากหนังสือการแบ่งงานในส่วนการศึกษาของกระทรวงมหาดไทย ที่ มท. 0328/
ว.35 ลงวันที่ 14 มกราคม 2518 เกี่ยวกับเรื่องงานธุรการและวิชาการ เป็นงาน
หลักของส่วนการศึกษาให้สำเร็จตามเป้าหมาย รวมทั้งเป็นงานด้านวิชาการและการ
วางแผนการศึกษาอื่น ๆ จึงมีความเห็นในท้องไว้ในส่วนการศึกษาดังเดิม ด้วยเหตุผล
ดังกล่าว งานวิชาการเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวนี้จึงเป็นงานในหน้าที่ของหัวหน้าส่วนการ
ศึกษา ซึ่งมีรายละเอียดในบัญชีแบ่งงานที่แนบมากับหนังสือของกระทรวงมหาดไทยที่กล่าว
มาแล้วนั้น ดังนั้น งานของส่วนการศึกษา พวกหมวดวิชาการ การนิเทศการศึกษา การ
ประเมินผลการศึกษา การเผยแพร่การศึกษา การเกณฑ์ การยกเว้นผ่อนผัน เด็กเข้าเรียน
การคัดเลือกนักเรียนให้รับทุน การจัดเด็กเข้าเรียน และการสงเคราะห์ การจัดทำ
เอกสารทางวิชาการ แบบเรียน การเปิดปิด เปลี่ยนแปลงภาคเรียน การปรับปรุงโรงเรียน
การจัดทำกิจกรรมของโรงเรียน การดูกลุ่อกาชาด การกีฬาและพลศึกษา งานเกี่ยว
กับครูสภาในคานวิชาการ และฝึกอบรม การฝึกอบรมอื่น ๆ งานเกี่ยวกับมูลนิธิ งาน
เกี่ยวกับการออกใบสุทธิ ประกาศนียบัตร ใบรับรองความรู้ งานโรงเรียนชุมชน งาน
เกี่ยวกับการปฏิบัติตามหลักสูตร ประมวลการสอน โครงการสอนและแบบเรียน การ
ขยายการศึกษาภาคบังคับ งานอื่นที่ได้รับมอบหมาย

ดังนั้น งานของหัวหน้าส่วนการศึกษาที่จะปฏิบัติให้ได้ผลดีควรอาศัยหลักการ
ข้างต้นที่กล่าวมาแล้ว และช่วยการกระจายอำนาจและหน้าที่รับผิดชอบให้แก่ผู้บริหาร
ระดับรองลงไปจนถึงบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาโดยเฉพาะครู ตามความคิดเห็น
ของผู้วิจัย หัวหน้าส่วนการศึกษาต้องมีการติดตามผลงานและประเมินผลงาน กับให้
บุคลากรครูทั้งหลายมีส่วนร่วมรับผิดชอบในการดำเนินงานนี้ด้วย จึงจะก่อให้เกิดผลดี
ในการปฏิบัติงาน

ในทางปฏิบัติ หัวหน้าส่วนการศึกษาได้ปฏิบัติงานด้านนี้มาไม่น้อยเพียงไรนั้น จะเห็นได้จากงานวิจัยของ ประสงค์ มากนวล ซึ่งทำการวิจัยเรื่อง "บทบาทของหัวหน้าส่วนการศึกษาคณะการบริหารส่วนจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ" พบว่า บทบาทของหัวหน้าส่วนการศึกษาในภาคตะวันออกเฉียงเหนือทางด้านวิชาการนั้น ปฏิบัติเป็นอันค้ำสุคท้าย จากผลเฉลี่ยของงานประเภทอื่น ๆ แล้ว แม้วาประชากร 3 กลุ่ม (ปลัดจังหวัด หัวหน้าส่วนการศึกษา หัวหน้าหมวดการศึกษาอำเภอ) จะเห็นพ้องต้องกันว่า หัวหน้าส่วนการศึกษามีบทบาทด้านนี้อยู่ค่อนข้างมากก็ตาม ผู้วิจัยเรื่องนี้มีความเห็นต่อไปว่า คงเป็นเพราะตามข้อตกลงระหว่างกระทรวงศึกษาธิการกับกระทรวงมหาดไทยซึ่งงานวิชาการอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการ¹ ดังเช่น สมาน แสงมะลิ สรุปไว้ว่า กระทรวงศึกษาธิการมีหน้าที่ควบคุมส่งเสริมเกี่ยวกับ หลักสูตร ประมวลการสอน แบบเรียน การวัดผลการศึกษา การตรวจและนิเทศการศึกษา การผลิตครู การอบรมครู² ส่วนการศึกษาจึงปฏิบัติงานด้านวิชาการน้อยไป ซึ่งเป็นความจริง ผู้บริหารการศึกษาคควรตระหนักถึงความสำคัญของงานวิชาการว่าเป็นหัวใจของงานบริหารการศึกษา เพราะหน้าที่โรงเรียนซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของหัวหน้าส่วนการศึกษานั้นได้แก่ การให้ความรู้ทางด้านวิชาการแก่นักเรียน โดยผู้บริหารจะต้องคอยกระตุ้นเตือนให้คำแนะนำและประสานงานให้ครูทุกคน ปฏิบัติงานรวมกันอย่างมีประสิทธิภาพ นั่นคือหัวหน้าส่วนการศึกษาจะต้องทำตัวให้เป็นทั้งนักบริหารและนักวิชาการในเวลาเดียวกัน³

¹ ประสงค์ มากนวล, "บทบาทของหัวหน้าส่วนการศึกษาคณะการบริหารส่วนจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารการศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519), ลัดสำเนา, หน้า 131.

² สมาน แสงมะลิ, "หน้าที่เกี่ยวกับการศึกษาประชาชน กระทรวงศึกษาธิการ", วิทยาการเกี่ยวกับการศึกษาประชาชน (พระสมุห : โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, 2515), หน้า 74-76.

³ ประสงค์ มากนวล, เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

สรุปได้ว่า งานวิชาการมีขอบข่ายกว้างขวาง ทั้งนี้เนื่องจากการเกี่ยวข้องกับบุคคลากรทุกฝ่าย ทางด้านโรงเรียนเกี่ยวกับการเรียนการสอนแล้ว ยังรวมถึงประสบการณ์ต่าง ๆ ภายนอกโรงเรียนที่จัดให้แก่เด็กนักเรียนอีกด้วย หรือพูดได้ว่างานบริการด้านวิชาการเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับหลักสูตร การเรียนการสอน ประมวลการสอน การนิเทศการสอน การจัดกิจกรรม การวัดผล การเรียนการสอน

บทบาททางด้านการเงิน และการให้บริการ

การบริหารงานวิชาการ การเงินและการให้บริการ จัดได้ว่าเป็นมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการบริหารงานด้านอื่น ๆ ที่กล่าวมาแล้ว ประสงค์¹ มากนวล กล่าววาทพาทค้านี่มีความสำคัญเพราะเป็นการอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงานให้แก่องค์การ หรือโรงเรียนและผู้เกี่ยวข้องของทำให้งานดำเนินไปตามเป้าหมายที่วางไว้ งานต่าง ๆ ดังกล่าวนั้น แยกประเภทใหญ่ ๆ ได้ 3 ประเภทคือ งานสารบรรณ งานการเงินและพัสดุ และงานการให้บริการ¹ ส่วน วิกรม กมลสุโกศล กล่าววาทพาทของงานธุรการจะครอบคลุมถึงด้านการเงิน งบประมาณ ตลอดจนอาคารสถานที่ด้วย งานธุรการเป็นงานที่ายทอดการตรวจสอบ เพราะฉะนั้นผู้บริหารจึงมักจะให้ความสนใจงานด้านธุรการเป็นพิเศษ² นิรมล สวัสดิ์บุตร กล่าวถึงงานธุรการคืองานอื่น ๆ

¹ ประสงค์ มากนวล, "บทบาทของหัวหน้าส่วนการศึกษาของกกรมบริหารส่วนจังหวัด ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ", (วิทยานิพนธ์ปริศนาคหามัธยมศึกษา แผนกวิชาบริหารการ ศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519), อัดสำเนา, หน้า 58.

² วิกรม กมลสุโกศล, "งานบริหารการศึกษาของโรงเรียนมัธยมศึกษาในเขตศึกษา ศึกษา 2", (วิทยานิพนธ์ปริศนาคหามัธยมศึกษา แผนกวิชาบริหารการ ศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519), อัดสำเนา, หน้า 21.

นอกเหนือจากงานวิชาการ งานธุรการ เป็นเครื่องช่วยให้ความสะดวกและส่งเสริมงานวิชาการและช่วยให้โรงเรียนดำเนินงานอยู่ได้ พร้อมกันนี้ได้สรุปงานธุรการไว้เป็นประเภทใหญ่ ๆ 9 ประเภทคือ งานหนังสือในสำนักงาน งานทะเบียนประวัติในโรงเรียน งานการเงิน งานที่เกี่ยวข้องกับวัสดุครุภัณฑ์ งานที่วางควยกำหนดเวลา การเก็บรักษาเอกสาร งานบริการ งานประชาสัมพันธ์ และงานสวัสดิการผู้ทำงานและนักเรียน¹ สำหรับ พันัส หันนาคินทร์ ได้ให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับงานธุรการว่า องค์ประกอบที่จะทำให้งานด้านเกี่ยวกับการสอน การบริการนักเรียนของสถาบันดำเนินไปด้วยความราบรื่น งานธุรการนี้อาจแบ่งได้เป็น 9 ประเภทคือ งานเกี่ยวกับการติดต่อ (สารบรรณ) การเงิน งบประมาณ ควบคุมวัสดุครุภัณฑ์ การทะเบียนบัญชี การดูแลรักษาอาคารสถานที่ การประชาสัมพันธ์ การรักษาความปลอดภัยของนักเรียน และงานเกี่ยวกับการบริหารบุคคลที่ไม่ได้ทำหน้าที่ฝ่ายวิชาการ² ในเรื่องเดียวกันนี้ เบ็นท์ และ แมคคานน์ (Bent and McCann) ได้ให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับงานธุรการว่า งานธุรการของโรงเรียนประกอบด้วย การบริหารการเงิน งานธุรการ อาคารสถานที่ แม้โรงเรียนจะเติบโตขึ้น ขอบข่ายของงานในการบริหารธุรการก็ยังคงเดิม ปริมาณงานอาจเพิ่มขึ้น แต่ธรรมชาติของงานอาจเปลี่ยนไปอย่างเชื่องช้า³

¹นิรมล สวัสดิคุณทร, "การบริหารงานธุรการในโรงเรียน", เอกสารอบรมครูใหญ่สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด รุนที่ 6 พ.ศ. 2517 ณ คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, (อัสส่าเนา), หน้า 5.

²พันัส หันนาคินทร์, หลักบริหารโรงเรียน (พระนคร : วัฒนาพานิช, 2513), หน้า 235-248.

³Rudyard R. Bent, and Lloyd E. McCann, Administration of Secondary School (New York : McGraw-Hill Company, Inc., 1960), p. 281.

วิน เชื้อโพธิ์หัก และคณะ ได้ให้ความเห็นว่า งานสารบรรณที่ส่วนการศึกษาดำเนินการบริหารส่วนจังหวัดจะคงทำนั้นประกอบด้วย การรับ-ส่งหนังสือราชการ โทรเลข วิทยุ สิ่งพิมพ์ การจัดทำเป็นรับ-ส่ง การเสนอเรื่อง การออกเลขหนังสือ การจัดส่งมอบให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ การจัดทำหมวดหมู่หนังสือ การเก็บรักษา การให้ยืม การขอทำลายหนังสือ การรวบรวมระเบียบต่าง ๆ สำหรับเจ้าหน้าที่ที่จะคนควา การจัดทำสถิติทุกประเภทที่เกี่ยวกับการศึกษาและงานอื่น ๆ ที่ได้รับมอบหมายในเรื่องการเงินและพัสดุที่ส่วนการศึกษาคูแลรับผิดชอบอยู่คือ การทำบัญชีทุกประเภท การตรวจฎีกาและหลักฐานในใบสำคัญในการเบิกจ่ายเงินทุกประเภท การจัดทำงบประมาณ การจัดทำทะเบียนพัสดุครุภัณฑ์ รวมทั้งการเบิกจ่าย การขอรับเงินบำเหน็จบำนาญ เงินสะสมข้าราชการ การตรวจสอบการเบิกจ่าย การจัดทำเงินเดือน รวมใบสำคัญจ่ายส่ง ค.ศ.ง. ดำเนินการเกี่ยวกับภาษีเงินได้ของข้าราชการและลูกจ้างประจำ การจัดทำเกี่ยวกับ จ. 18 และงานอื่น ๆ ที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชา สำหรับการเงินที่นำมาใช้จ่ายในการจัดการศึกษาประจำบาลนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้จากรายได้ของจังหวัดเอง จากการบริจาคของประชาชน มูลนิธิ หรือองค์การต่าง ๆ และจากเงินอุดหนุนของรัฐบาล ซึ่งเงินดังกล่าวนี้จังหวัดมีอิสระในการใช้จ่ายดำเนินงานตามที่เห็นสมควร และตามความจำเป็นของจังหวัด โดยการตราเป็นข้อบัญญัติจังหวัด และต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาจังหวัดเสียก่อน ส่วนเรื่องการให้บริการนั้นก็นับเป็นหน้าที่สำคัญอย่างหนึ่งขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่จะให้แก่โรงเรียน ครูและนักเรียนได้รับบริการ องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ดำเนินการช่วยเหลือนักเรียนที่ขาดแคลนและโครงการอาหารกลางวัน การบริการนักเรียนอาจจะต้องพิจารณาให้ถึงผู้ปกครองนักเรียนด้วย เช่น ส่งเสริมอาชีพให้ประชาชนมีเศรษฐกิจดี เพื่อแก้ปัญหาเด็กขาดเรียน เพราะไม่มีเสื้อผ้า เครื่องเขียน สร้างความเข้าใจที่ถูกต้องในเรื่องสุขภาพอนามัย ถ้าเด็กได้

เรียนโดยสม่ำเสมอ ปัญหาที่ก่อกวนซ้ำขึ้น ซึ่งเป็นปัญหาการสูญเสียไปสาทางการศึกษาจะลดลง¹ จะเห็นว่าที่กล่าวมาแล้วนั้นเป็นงานที่หัวหน้าส่วนการศึกษาคงคำนึงถึงและปฏิบัติ

อนึ่ง การแบ่งงานในส่วนการศึกษาคามหนึ่งสี่ของกระทรวงมหาดไทย ที่ มท. 0328/ว. 35 ลงวันที่ 4 มกราคม 2518 เกี่ยวกับเรื่องงานธุรการและวิชาการ ได้เปลี่ยนชื่อหมวดธุรการเสียใหม่เป็นหมวดแผนงาน ส่วนงานคานการเงินและพัสดุ ลักษณะงานเป็นงานช่วย เป็นการปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อบัญญัติ งบประมาณประจำปี โดยปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจางและการพัสดุ ขณะนี้ทุกจังหวัดมีส่วนการคลังซึ่งรับผิดชอบเกี่ยวกับการเงิน การบัญชีของจังหวัดอยู่แล้ว จึงเห็นสมควรโอนงานนี้ไปให้ส่วนการคลังรับผิดชอบทั้งหมด ยกเว้นการจัดทำ จ. 18 และการจัดทำงบประมาณประจำปี ซึ่งเรื่องนี้พอจะสรุปงานและบทบาทที่หัวหน้าส่วนการศึกษามาจากบัญชีการแบ่งงานอันเกี่ยวกับกรศึกษาประจำบาลที่หัวหน้าส่วนการศึกษาคงปฏิบัติ คำเนิการคือ หมวดแผนงาน (ธุรการ) มีหน้าที่รับผิดชอบดังนี้ งานสารบรรณ การวางแผนการศึกษา การควบคุมยอดเงิน และการปฏิบัติตามงบประมาณ การตรวจสอบให้เป็นไปตามงบประมาณ การสำรวจสถิติข้อมูลต่าง ๆ การจัดทำงบประมาณ การจัดทำเกี่ยวกับเครื่องหมายตอบแทน และประกาศอนุมัติหมาย งานอื่นที่ได้รับมอบหมาย ส่วนในทางปฏิบัติจริงจะเห็นได้จากงานวิจัยของ ประสงค์ มากนวล เกี่ยวกับบทบาทของหัวหน้าส่วนการศึกษ องค์กรบริหารส่วนจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ในเรื่องเกี่ยวกับบทบาททางคานธุรการ การเงิน และการให้บริการนั้น พบว่า จากความคิดเห็นของประชากรที่ได้แสดงความคิดเห็นมา ปรากฏว่าขณะนี้ในหลายจังหวัดที่แยกการเงินไปอยู่ในความรับผิดชอบของส่วนการคลังแล้ว ในส่วนการศึกษาคงรับผิดชอบโดยจริง เฉพาะงานสารบรรณและการให้บริการเท่านั้น แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่า หัวหน้าส่วนการศึกษาคงไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องของกับเรื่องของการเงินและงบประมาณเลยก็หาไม่ เพราะจากการวิเคราะห์ข้อมูลและเห็นว่าหัวหน้าส่วน

การศึกษาซึ่งเป็นผู้ควบคุมดูแลและรับผิดชอบ งานบริหารการศึกษาประจำภาคโดย
 ส่วนรวม ยังมีบทบาทอย่างสำคัญในการดูแลให้สวัสดิการแก่ครู การจัดสรรงบประมาณ
 ตลอดจนการมีส่วนร่วมในการเป็นกรรมการ เข็มของประจำกระทรวงศึกษาธิการ
 ในการก่อสร้างอาคารเรียน และการจัดซื้อวัสดุครุภัณฑ์ต่าง ๆ เพื่อดำเนินกิจการการ
 ศึกษาของจังหวัดอยู่ ทั้งนี้เพราะว่าหัวหน้าส่วนการศึกษาเป็นผู้รับผิดชอบการจัด
 การศึกษาประจำภาคโดยส่วนรวมของจังหวัด ย่อมจะรู้จักข้อมูลสถิติต่าง ๆ และรู
 สึกถึงความจำเป็นตามต้องการของครูโรงเรียนแต่ละคั้งนักเรียนได้เป็นอย่างดี¹

สรุปได้ว่า บทบาททางด้านบุคลากร การเงิน และการให้บริการของหัวหน้า
 ส่วนการศึกษา ควรถือเป็นเรื่องการอำนวยความสะดวกแก่โรงเรียน ครู เพื่อให้
 เกิดคล่องตัวในการดำเนินการศึกษา สิ่งที่หัวหน้าส่วนการศึกษาเกี่ยวข้องคือ งาน
 สารบรรณ การเงิน พัสดุ การจัดหางบประมาณ และการบริการซึ่งให้แก่ครูและ
 นักเรียน เช่น การให้ครูลาศึกษาต่อ การจัดอาหารกลางวันแก่นักเรียน และการ
 หาทุนการศึกษาให้ ตลอดจนเครื่องนุ่งห่ม เครื่องเขียนแบบเรียน เป็นต้น

¹ ประสงค์ มากนวล, "บทบาทของหัวหน้าส่วนการศึกษาองค์การบริหาร
 ส่วนจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาบริหาร
 การศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519), อักสำเนา, หน้า 129.