

เอกสารอ้างอิงและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในบทนี้จะได้อธิบายถึงเอกสาร ตำรา และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นแนวพื้นฐานประกอบการวิจัยดังต่อไปนี้

การบริหารการศึกษาขั้นพื้นฐานของไทย

การศึกษาเป็นสิ่งจำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ ทั้งในด้านเศรษฐกิจสังคมและการเมือง ปัจจัยสำคัญที่จะช่วยพัฒนาประเทศให้เจริญได้ก็คือ "คน" คนเป็นทรัพยากรที่สำคัญที่สุดของประเทศ ด้วยเหตุนี้จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำให้คนไทยทั้งประเทศเป็นบุคคลที่มีคุณภาพ โดยการให้การศึกษาโดยเฉพาะประชาชนที่อาศัยอยู่ในชนบท

เป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่า การที่จะทำให้คนมีคุณภาพได้นั้น ประชาชนจะต้องมีความรู้เป็นประการแรก ที่สำคัญอย่างยิ่งคือความรู้ระดับประถมศึกษา ซึ่งเป็นความรู้ขั้นพื้นฐาน ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะต้องดำเนินการและจัดการให้ประชาชนได้รับการศึกษาอบรม เพื่อมุ่งให้ผู้ใหญ่เรียนได้มีความรู้ขั้นพื้นฐานสามารถอ่านออกเขียนได้ มีความสามารถประกอบอาชีพตามควรแก่วัยและความสามารถ สามารถดำรงตนเป็นพลเมืองดีในระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย และสามารถทำคุณประโยชน์แก่สังคมและประเทศชาติ¹ การศึกษาระดับประถมศึกษาถือเป็นการศึกษาภาคบังคับ ดังที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 60 ว่า "รัฐพึงส่งเสริมและบำรุงการศึกษาระดับประถมศึกษาและการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการของประเทศ การจัดระบบการศึกษาเป็นหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะ สถานศึกษาทั้งปวงย่อมอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐ รัฐพึง

¹"แผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2520;" ราชกิจจานุเบกษา 94 (12 เมษายน 2520) : 337.

ช่วยเหลือผู้ยากไร้ให้ได้รับทุนและปัจจัยต่าง ๆ ในการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพ การศึกษาอบรมภาคบังคับในสถานศึกษาของรัฐ จะต้องจัดให้โดยไม่เก็บค่าเล่าเรียน"¹ ด้วยเหตุนี้จึงเป็นภาระผูกพันที่รัฐบาลจะต้องรับผิดชอบในการจัดอาคารเรียน สถานที่ ครู อุปกรณ์การสอนที่จำเป็นให้เพียงพอกับความต้องการที่เพิ่มขึ้นของประชากรในวัยเรียนโดยทั่วถึง การลงทุนทางการศึกษาของรัฐในการจัดการศึกษาระดับต่าง ๆ เมื่อเปรียบเทียบแล้วจะเห็นว่ารัฐได้จัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาในระดับประถมศึกษามากกว่าระดับอื่น ๆ แต่ถึงกระนั้นก็ยังไม่เพียงพอกับความต้องการในการดำเนินงานตามเป้าหมายของการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา การจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาในปัจจุบันมีหน่วยงานหลายหน่วยงานรับผิดชอบ คือ เทศบาลรับผิดชอบโรงเรียนประถมศึกษาที่อยู่ในเขตเทศบาล กรุงเทพมหานคร รับผิดชอบโรงเรียนประถมศึกษาที่อยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร กรมสามัญศึกษารับผิดชอบโรงเรียนประถมศึกษาที่สงวนไว้สำหรับเป็นโรงเรียนทดลองในค่านวิชากร องค์การบริหารส่วนจังหวัดรับผิดชอบโรงเรียนประถมศึกษาที่เรียกว่าโรงเรียนประชาบาล ในปี พ.ศ. 2520 มีโรงเรียนประชาบาลทั้งหมด 28,904 โรงเรียน มีจำนวนนักเรียน 5,623,705 คน งบประมาณใช้จ่ายในการดำเนินการศึกษาประชาบาลเป็นเงิน 7,524.3 ล้านบาท มากกว่าทุกสังกัด มีจำนวนนักเรียนที่เรียนอยู่ในโรงเรียนประชาบาลคิดเป็นร้อยละ 12.8 ของประชากรทั้งหมดทั่วประเทศ² จะเห็นว่า ประชากรในวัยเรียนระดับประถมศึกษาส่วนใหญ่จะเข้าเรียนในโรงเรียนประชาบาลที่ตั้งอยู่ในชนบท ในเมื่อจะพัฒนาบุคคลให้มีคุณภาพ จึงจำเป็นต้องพัฒนาโรงเรียนประชาบาลให้มีประสิทธิภาพและได้คุณภาพมาตรฐานเพียงพอตามนโยบายที่กำหนดไว้ การศึกษาระดับประถมศึกษาไม่เพียงแต่เป็นการศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมและการเมืองเท่านั้น แต่ยังเป็นพื้นฐานในการศึกษาต่อในระดับสูงขึ้นไปอีกด้วย

001568

¹"รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521;" ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ. 95 (22 ธันวาคม 2521), มาตรา 60.

²สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, "ประชาบาล" วารสารเศรษฐกิจและสังคม 15 (พฤศจิกายน-ธันวาคม 2521) : 68-69.

การศึกษาประชาบาล เป็นการศึกษาขั้นพื้นฐานที่สำคัญที่สุดของปวงชนที่อาศัยอยู่ในชนบทอันเป็นกำลังส่วนใหญ่ของประเทศ การพัฒนาบุคคลของประเทศให้มีคุณภาพ จะต้องเริ่มต้นที่การศึกษาประชาบาล จึงสรุปได้ว่าการศึกษาประชาบาลมีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ

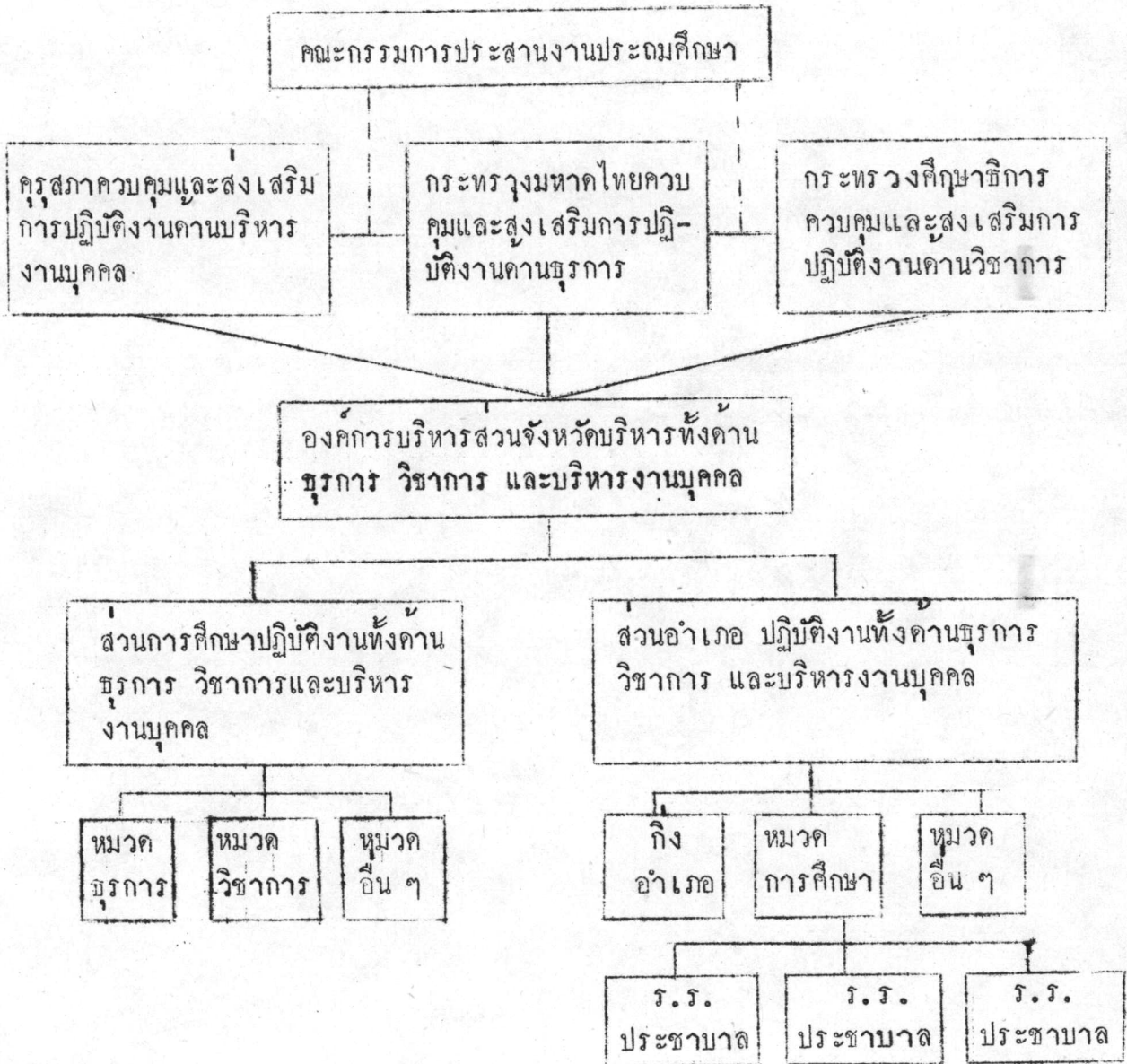
การจัดองค์การบริหารการศึกษาประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่และรับผิดชอบในการดำเนินการจัดการศึกษาประชาบาล ราชการส่วนกลาง คือ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงศึกษาธิการ ไม่มีหน้าที่โดยตรงในการจัดการศึกษา เพียงแต่ทำหน้าที่เป็นฝ่ายช่วยเหลือส่งเสริมองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้สามารถปฏิบัติงานเป็นไปด้วยดี มีประสิทธิภาพ และทำหน้าที่ควบคุมตามความจำเป็นแห่งรัฐบาต ตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเท่านั้น กล่าวคือ กระทรวงศึกษาธิการมีหน้าที่ช่วยเหลือส่งเสริมและควบคุมเกี่ยวกับงานด้านวิชาการ เช่น กำหนดหลักสูตร การวัดผลการศึกษา การนิเทศการศึกษา ฯลฯ กระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือส่งเสริมและควบคุมการบริหารงานในด้านการบริหาร เช่น การประสานงานระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วยกันเอง และกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งรวบรวมความต้องการเกี่ยวกับงบประมาณเงินอุดหนุนการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเสนอไปยังสำนักงบประมาณ นอกจากนี้ยังทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมให้ประชาชนรวมทั้งข้าราชการในท้องถิ่นมีความรู้สึกรับผิดชอบและถือเป็นหน้าที่ของตนในการจัดการศึกษาประชาบาล ในด้านงานบริหารบุคคลมีครูสภาทำหน้าที่แทน¹ เนื่องจากการจัดการประถมศึกษาในปัจจุบันนี้มีหน่วยงานหลายฝ่ายดำเนินการอยู่ คณะรัฐมนตรีจึงได้อนุมัติในหลักการเมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2520 ให้กระทรวงศึกษาธิการตั้งคณะกรรมการประสานงานการประถมศึกษาขึ้น มีปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เป็นประธานกรรมการ ผู้อำนวยการกองการศึกษาประชาบาลเป็นกรรมการ และเลขานุการ ดังนั้น โครงสร้างการบริหารการศึกษาประชาบาลขององค์การบริหารส่วน

¹ กองการศึกษาประชาบาล, การศึกษาประชาบาล 2521 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2521), หน้า 19.

จังหวัด จึงมีลักษณะตั้งแผนภูมิที่ 1

แผนภูมิที่ 1 การบริหารการศึกษาประชาบาล¹



¹กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, การศึกษาประชาบาล (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2518), หน้า 56.

ดังนั้น หลักการและวิธีการ ในการจัดการศึกษาประชาบาลในปัจจุบันจึงพอสรุปได้ดังนี้

1. การกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาประชาบาล ซึ่งแต่เดิมได้รวมอำนาจไว้ในราชการส่วนกลางให้ไปอยู่กับราชการส่วนท้องถิ่น
2. มอภภาระหน้าที่การจัดการศึกษาประชาบาลให้อยู่ในความรับผิดชอบของท้องถิ่น ดังที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงวางรากฐานการประถมศึกษาไว้แต่เดิม และเช่นเดียวกับนานาอารยประเทศที่จัดทำอยู่
3. รัฐบาลจะเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับก็เฉพาะในสิ่งที่ท้องถิ่นและประชาชนยังช่วยตนเองไม่ได้ หรือช่วยเหลือเพื่อให้เขาช่วยตัวเองได้
4. ในปัจจุบัน การจัดการศึกษาประชาบาลขึ้นอยู่กับองค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและรับผิดชอบในการบริหารการศึกษา ทั้งด้านธุรการ ด้านวิชาการและการบริหารบุคคล โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชา และเป็นผู้บริหารกิจการ โดยมีสภาจังหวัดซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่น คอยควบคุมและติดตามผลการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินกิจการการศึกษาประชาบาลให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย¹

หลักการนี้มีความสอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐ ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 60 รัฐพึงส่งเสริมและบำรุงการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการของประเทศ การจัดระบบการศึกษาอบรมเป็นหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะ สถานศึกษาทั้งปวงย่อมอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐ และมาตรา 63 รัฐพึงส่งเสริมประชาชนให้เข้าใจและเลื่อมใสศรัทธาในการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข รวมทั้งการปกครองส่วนท้องถิ่น

¹กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, การศึกษาประชาบาล ครบรอบ 50 ปี (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2514), หน้า 38.

การจัดการศึกษาประชาบาลตามอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ขณะที่ยังอยู่ในระยะเริ่มต้น ได้มีการปรับปรุงทั้งในด้านคุณภาพและประสิทธิภาพในทุกๆด้าน เกี่ยวกับเรื่องนี้ อูมา หุวะเนตต์ ได้ทำการวิจัยเรื่องการบริหารการศึกษาประชาบาล ภายใต้ความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ผลการวิจัยสรุปได้ว่า ในด้านการบริหารการศึกษาประชาบาลนั้น หน่วยงานระดับท้องถิ่นยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมและอยู่ในอำนาจการบริหารจากหน่วยงานส่วนกลาง บทบาทของผู้บริหารในท้องถิ่นเกี่ยวกับการตัดสินใจปัญหาต่างๆไม่มากนัก และยังมีความสับสนไม่แน่ชัดตามหลักการกระจายอำนาจ ที่เป็นเช่นนี้เพราะหน่วยงานระดับท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้การควบคุมของกระทรวงมหาดไทย ระดับท้องถิ่นจึงไม่มีอำนาจที่จะตัดสินใจปัญหาต่างๆได้ ทำให้หน่วยงานระดับท้องถิ่นมีความรู้สึกว่ายังไม่ได้รับการกระจายอำนาจความรับผิดชอบจากส่วนกลางอย่างแท้จริง

สำหรับการที่ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการบริหารการศึกษาประชาบาลนั้น เพราะการบริหารการศึกษาประชาบาล เป็นกิจการส่วนหนึ่งในหลายส่วนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และเจตจำนงของการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่น ก็เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง เพื่อตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงได้มีประชาชนเข้ามามีส่วนจัดการหลายๆทาง ได้แก่ โดยทางสภาจังหวัด สภาตำบล พระราชบัญญัติประถมศึกษา และอื่นๆ²

¹Uma Huvanandana, "A Study of Certain Aspects of Public Primary Education Administration in Thailand : A Case of Public Primary School Under the Responsibility of the Changwad Administrative Organization since the Transfer in 1966." Submitted in Partial fulfillment of the Requirements for the Doctor of Education Degree, Indiana University 1977, pp. 169-170.

²กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, การศึกษาประชาบาล (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2518), หน้า 19.

กรมการปกครองกับการบริหารการศึกษาของท้องถิ่น

การจัดการศึกษาประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดของแต่ละจังหวัด ขณะนี้ยังไม่เป็นไปในแนวเดียวกัน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ซึ่งได้รับมอบหมายจากรัฐบาลให้ทำหน้าที่ควบคุมส่งเสริมองค์การบริหารส่วนจังหวัด และเป็นหน่วยประสานงานให้กับท้องถิ่นในการจัดการศึกษาประชาบาล ควรจะได้หาทางแก้ไขปรับปรุงการจัดการศึกษาประชาบาลให้มีคุณภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้นเรื่องนี้ วิทยุ สาทร มีความเห็นว่าหน้าที่ของกรมการปกครองในการบริหารการศึกษาในท้องถิ่นควรมีดังนี้

1. กำหนดนโยบายว่าจะให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดบริหารอย่างไร การประถมศึกษาจึงจะได้ผลตามความมุ่งหมาย
2. จัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่จังหวัดตามความจำเป็น เป็นการหางบประมาณเพื่อใช้จ่ายในการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งจะออกมาในรูปของเงินอุดหนุน เมื่อจังหวัดได้รับเงินอุดหนุนไปแล้วก็นำเข้าเป็นเงินงบประมาณจังหวัด และนำเสนอสภาจังหวัดพิจารณา ซึ่งโดยวิธีการนี้จังหวัดจะนำเงินไปใช้ให้ตรงกับความต้องการของประชาชนมากที่สุด
3. การควบคุมตรวจสอบให้เป็นไปตามกฎหมาย คือ ควบคุมการบริหารของจังหวัดให้ตรงตามอำนาจหน้าที่ที่ระบุไว้ในกฎหมาย โดยเฉพาะการใช้จ่ายเงินตามโครงการให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น
4. ส่งเสริมสวัสดิการในโรงเรียน ทั้งของครูและนักเรียน ทั้งเรื่องอาคาร สถานที่ อาหาร และเครื่องใช้ต่าง ๆ
5. ช่วยประสานงานระหว่างองค์การที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงศึกษาธิการ ครูสภา องค์การบริหารส่วนจังหวัด สำนักงานงบประมาณ และอื่น ๆ
6. พยายามให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถทำงานให้ตรงเป้าหมายมากขึ้น สามารถปกครองตนเองได้ เพื่อแบ่งเบาภาระรัฐบาล

เพื่อความสะดวกในการจัดการศึกษาประชาบาล กรมการปกครองได้ตั้งกองการศึกษาประชาบาลขึ้นเพื่อรับงานการศึกษาประชาบาลโดยเฉพาะ และดูแลการศึกษาประชาบาลในส่วนภูมิภาคเพียงด้านเดียว และขึ้นตรงต่อกรมการปกครอง

ส่วนงานอื่นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ก็ยังคงสังกัดกรมการปกครองเหมือนเดิม¹

และในส่วนคานการบริหางานเกี่ยวกับบุคคล เฉพาะข้าราชการครูส่วนจังหวัด กฎหมายได้มอบให้คุรุสภาเป็นผู้ดำเนินการ

บทบาทหน้าที่ของคุรุสภาในการบริหารการศึกษาประชาบาล

คุรุสภา คือ สภาของครู เป็นนิติบุคคล ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นประธาน ปลัดกระทรวงศึกษาธิการเป็นรองประธาน อธิบดีทุกกรมและหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมในกระทรวงศึกษาธิการ เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการที่เลือกตั้งจากครูทุกสังกัดอีก 10 คน ซึ่งอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี²

อำนาจหน้าที่ของคุรุสภา มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติครู พุทธศักราช 2488 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2519 และ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2521 กำหนดให้คุรุสภา มีอำนาจหน้าที่ พอสรุปได้ดังนี้ คือ ให้ความเห็นแก่กระทรวงศึกษาธิการในเรื่องเกี่ยวกับการจัดการศึกษาทั่วไป ควบคุมความประพฤติของครู การทำโทษครูผู้ประพฤติผิด พิจารณา คำร้องทุกข์ของครู พึงกษสิทธิ์ของครู ส่งเสริมให้ครูได้รับสวัสดิการในคานต่าง ๆ พัฒนา ความรู้ความสามารถและประสิทธิภาพของครู ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนแทน ก.พ. สำหรับตำแหน่งครู³ ปฏิบัติการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ

¹ วิทยุ สาขร, หลักบริหารการศึกษา, พิมพ์ครั้งที่ 2. (กรุงเทพมหานคร : วัฒนาพานิช, 2516), หน้า 343-344.

² "พระราชบัญญัติครู (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2521," ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ 95 (21 กรกฎาคม 2521) : 37.

³ สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา, พระราชบัญญัติครู พุทธศักราช 2488 (กรุงเทพมหานคร : ศึกษาสัมพันธ์, 2520), หน้า 2.

ส่วนจังหวัดแทน ก.จ. สำหรับข้าราชการครูส่วนจังหวัด¹ ครูสภาจัดแบ่งหน่วยงานออกเป็น 6 กอง คือ กองกลาง กองการเงิน กองงานบุคคล กองวิจัย และพัฒนาวิชาชีพครู กองสถานพยาบาล กองสวัสดิการ²

จึงสรุปได้ว่า ครูสภามีบทบาทมีอำนาจและหน้าที่ ที่ต้องเข้ามามีส่วนร่วมเกี่ยวข้องในการบริหารการศึกษาประชาบาล ตามกฎหมายที่กำหนดไว้ คือ ในด้านให้ความคิดเห็นแก่กระทรวงศึกษาธิการในการจัดการศึกษา ในด้านเกี่ยวกับงานสวัสดิการของครู และในด้านที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล (ข้าราชการครูส่วนจังหวัด) แทน ก.จ.

การแบ่งงานการศึกษาประชาบาลระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงศึกษาธิการ

การจัดการและการบริหารการศึกษาประชาบาลในขณะนี้ นอกจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินกิจการโดยตรงแล้ว กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐบาลในส่วนกลางยังต้องรับผิดชอบคอยช่วยเหลือส่งเสริมเพื่อให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถปฏิบัติไปด้วยดี เพื่อให้การปฏิบัติงานของทั้งสองกระทรวงปฏิบัติงานใหม่บังเกิดประสิทธิภาพ และขจัดปัญหายุ่งยากในทางปฏิบัติ กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงศึกษาธิการจึงได้จัดประชุมเพื่อตกลงเกี่ยวกับแบ่งงานรับผิดชอบตามนโยบายการประถมศึกษา ณ สถานันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย (เอ ไอ ที) ระหว่างวันที่ 13-18 กุมภาพันธ์ 2520 การประชุมครั้งนี้มีความสอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรีลงมติเมื่อ 1 กุมภาพันธ์ 2509 เกี่ยวกับการแบ่งงานประถมศึกษา ผลของการประชุมแบ่งงานครั้งนี้พอสรุปได้ดังนี้

¹พระราชบัญญัติครู (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2521, "ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ 95 (21 กรกฎาคม 2521) : 37.

²ครูสภา, ระเบียบครูสภาว่าด้วยการกำหนดหน้าที่และการแบ่งส่วนงานในสำนักงานเลขาธิการครูสภา พ.ศ. 2520 (21 ตุลาคม 2520).

กระทรวงมหาดไทย รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดตั้งงบประมาณอุดหนุน การจัดสรรและการควบคุมการใช้จ่าย การควบคุมการก่อสร้างอาคาร ครุภัณฑ์ การบริหารงานบุคคลในส่วนที่เกี่ยวกับการบรรจุ แต่งตั้ง เลื่อนชั้น เลื่อนอันดับ วินัย ทะเบียนประวัติ บำเหน็จ บำนาญ การสำรวจเด็ก ทักษิณีทะเบียนเด็ก การจัดเด็กเข้าโรงเรียน การพิจารณาให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้ง ขุดเล็กโรงเรียนประชาบาล การขยายการศึกษาภาคบังคับ การช่วยเหลือนักเรียนในคานต่าง ๆ การประสานงานกับกระทรวงศึกษาธิการ และองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในเรื่องเกี่ยวกับการอบรมครูในระดับจังหวัด โครงการต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดประถมศึกษา และเรื่องอื่น ๆ

กระทรวงศึกษาธิการ รับผิดชอบงานเกี่ยวกับหลักสูตรและประมวลการสอน การผลิตครู การอบรมครูและเจ้าหน้าที่การศึกษาเพื่อเพิ่มพูนวุฒิ การวิจัยการศึกษา การทดลองและการสาธิตการจัดหาแบบเรียน การประสานงานกับกระทรวงมหาดไทย และองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยเฉพาะเรื่องการวางแผนพัฒนาการศึกษาให้สอดคล้องกับแผนการพัฒนา เศรษฐกิจ การกำหนดและรักษามาตรฐานการศึกษา การกำหนดและการควบคุมมาตรฐานจำนวนครูให้ตรงตามหลักบริหารการศึกษา การเผยแพร่การศึกษา¹

ในการปฏิบัติงานจริง กระทรวงมหาดไทยได้กระจายอำนาจให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดรับผิดชอบในคานการจัดการศึกษาดังนี้

¹กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงศึกษาธิการ, การปฏิบัติงานเกี่ยวกับการประถมศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สวนทองดิน, 2520), หน้า 5.

การแบ่งงานในส่วนการศึกษาจังหวัด

เพื่อให้การปฏิบัติงานของส่วนการศึกษา องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพทั้งปริมาณและคุณภาพ กระทรวงมหาดไทยจึงได้ปรับปรุงเสนอแนะให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดแบ่งงานในส่วนการศึกษาดังนี้

งานด้านธุรการและวิชาการ เป็นงานหลักของส่วนการศึกษา เพราะเป็นงานเกี่ยวกับการตั้ง ดำรง และยุบเลิกโรงเรียน เป็นงานบริหารการศึกษาให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ รวมทั้งเป็นงานด้านวิชาการและการวางแผนการศึกษาอื่น ๆ

งานด้านการเงินและพัสดุ เป็นงานที่ปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อบัญญัติงบประมาณประจำปี โดยปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจ้างและการจัดหาพัสดุของหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ขณะนี้ทุกจังหวัดมีส่วนซึ่งรับผิดชอบเกี่ยวกับการเงินและการบัญชีของจังหวัด จึงมอบงานนี้ให้ส่วนการคลังรับผิดชอบทั้งหมด ยกเว้นการจัดทำบัญชี จ. 18 และการจัดทำงบประมาณประจำปี

งานด้านบริหารบุคคล ตามลักษณะงานควรมอบงานให้กับส่วนราชการที่รับผิดชอบอยู่แล้ว คือ สำนักงานเลขาธิการจังหวัด หรือส่วนการเจ้าหน้าที่เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ หากพิจารณาตามหลักการจัดรูปองค์กร งานบริหารบุคคล ทั้งหมดควรมอบให้สำนักงานเลขาธิการจังหวัดหรือส่วนการเจ้าหน้าที่เป็นผู้ปฏิบัติ แต่โดยเหตุที่งานบางส่วนเป็นงานที่ต้องอาศัยความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับครูและการปฏิบัติงานของครู รวมทั้งการควบคุมตรวจสอบ เรงรัด และแก้ไขการปฏิบัติงานของครู ซึ่งเป็นงานทางเทคนิคเฉพาะอย่าง จึงไต่พิจารณาแยกงานด้านนี้ออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่ต้องอาศัยเทคนิคเกี่ยวกับการบริหารงานครู เช่น การพิจารณาความดีความชอบ การบรรจุ แต่งตั้ง โอนย้าย ยังคงให้ส่วนการศึกษารับผิดชอบดำเนินการไปตามเดิม โดยเปลี่ยนชื่อหมวดเสียใหม่เป็น หมวดอัตรากำลัง สำหรับส่วนที่เป็นการปฏิบัติตามกฎหมาย เช่น การสอบคัดเลือก และการพิจารณาเกี่ยวกับวินัยของข้าราชการครูส่วนดีจังหวัด ให้สำนักงานเลขาธิการจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบ¹

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

บทบาทขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการบริหารการศึกษาประชาบาล

องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นนิติบุคคล มีสภาจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินกิจการส่วนจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ปฏิบัติกรตามมติของสภาจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชา กฎหมายกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการภายในเขตจังหวัด นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบสุข การบำบัดทุกข์บำรุงสุขของประชาชนให้อยู่ดีกินดี สำหรับเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาก็คือ การจัดการศึกษา การทำนุบำรุงศาสนา และส่งเสริมศีลธรรมและวัฒนธรรม¹ ด้วยเหตุนี้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงมีหน้าที่จัดการศึกษาโรงเรียนประถมศึกษาบางประเภท คือ โรงเรียนประชาบาลที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2509 เป็นต้นมา² แต่ในระยะเริ่มแรกที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดรับการศึกษาประชาบาลมาดำเนินการนี้ ยังไม่อาจหาเจ้าหน้าที่ที่เหมาะสมของตนเองมาดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนต่าง ๆ ได้ จึงได้ยืมตัวข้าราชการส่วนภูมิภาคให้ดำรงตำแหน่งในองค์การบริหารส่วนจังหวัดไปพลางก่อน ได้แก่ นายกององค์การส่วนจังหวัด ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด หัวหน้าส่วนการศึกษาจังหวัด³ หัวหน้าส่วนอำเภอ หัวหน้าหมวดการศึกษาอำเภอ⁴ และตำแหน่งอื่น ๆ ตามความจำเป็น ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินงานการศึกษาประชาบาลดำเนินไปด้วยดี

¹"พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498" ราชกิจจานุเบกษา 72 (11 กุมภาพันธ์ 2498) : 176.

²"พระราชบัญญัติโอนโรงเรียนประถมศึกษาบางประเภทไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2509" ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ 83 (16 กันยายน 2509) : 8.

³กระทรวงมหาดไทย, คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 1517/2509 เรื่อง แต่งตั้งข้าราชการสังกัดกระทรวงศึกษาธิการดำรงตำแหน่งและปฏิบัติกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (22 พฤศจิกายน 2509).

⁴กระทรวงมหาดไทย, คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 566/2511 เรื่อง แต่งตั้งข้าราชการไปดำรงตำแหน่งในองค์การบริหารส่วนจังหวัด (1 สิงหาคม 2511).

อำนาจและหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการศึกษาประชาบาล มีดังนี้

1. สภาจังหวัด สภาจังหวัด เป็นองค์การตัวแทนของประชาชน เป็นฝ่ายที่จะร่วมดำเนินกิจการส่วนจังหวัด ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของฝ่ายผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้อนุมัติให้ความเห็นชอบในข้อบัญญัติและงบประมาณรายได้รายจ่ายของจังหวัด กิจการส่วนจังหวัดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการไปนั้น จะต้องอยู่ในความควบคุมเห็นสอดคล้องของสภาจังหวัดเสมอ ซึ่งอาจเป็นไปตั้งแต่ขั้นริเริ่ม ถึงขั้นตรวจสอบผล¹ ธรรมนูญ คณะเทศมีย์ ได้วิเคราะห์การบริหารงานการศึกษาประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้สรุปอำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัดไว้ 4 ประการ คือ

ก. ควบคุมการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยการตั้งกระทู้ถามการออกข้อมติของสภาจังหวัด การตราข้อบัญญัติจังหวัด

ข. ร่วมดำเนินการกับฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยร่วมเป็นกรรมการดำเนินการต่าง ๆ การเสนอแนะและการแสดงความคิดเห็น

ค. ให้ความเห็นชอบ หรือการอนุมัติในการดำเนินการของฝ่ายบริหารก่อนการอนุมัติข้อบัญญัติจังหวัด การอนุมัติงบประมาณ

ง. การกำหนดนโยบาย สภาจังหวัดมีสิทธิกำหนดนโยบายให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการโดยตราข้อบัญญัติจังหวัดงบประมาณ การออกข้อมติโดยการวางแผนการหรือโครงการ และโดยการเสนอแนะ²

¹กระทรวงมหาดไทย, หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท.0309/ว.172 ลงวันที่ 4 เมษายน 2510.

²ธรรมนูญ คณะเทศมีย์, "การวิเคราะห์การบริหารการศึกษาประชาบาล ในหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ศึกษาเฉพาะจังหวัดหนึ่งในภาคกลาง" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2514), หน้า 33.

2. ผู้ว่าราชการจังหวัด ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และมีฐานะเป็นตัวแทนของท้องถิ่นต่างหากจากฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลาง ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 พ.ศ. 2515 ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการส่วนจังหวัด โดยมีปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ปกครอง รองจากผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ปฏิบัติตามมติของสภาจังหวัด

ในส่วนที่เกี่ยวกับการศึกษาประชาชน ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดตั้ง การดำรงอยู่ การเลิกล้มโรงเรียน การเลือกแบบเรียน การบรรจุแต่งตั้ง โอนย้าย และการให้ออกจากราชการของข้าราชการส่วนจังหวัดตำแหน่งครู การพิจารณาความเคื้อครอนของครู การตรวจและการนิเทศการศึกษา การจัดสรรเงินงบประมาณให้แก่โรงเรียน การขยายชั้นเรียนโรงเรียนประถมศึกษา การจัดเตรียมงบประมาณของจังหวัด¹

3. ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตำแหน่งในองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการส่วนจังหวัด รองจากผู้ว่าราชการจังหวัด และเป็นผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารกิจการจังหวัดตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย จึงสรุปได้ว่า ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการศึกษาประชาชน ในฐานะเป็นผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดในการดำเนินกิจการ

4. หัวหน้าส่วนการศึกษาจังหวัด เป็นข้าราชการส่วนจังหวัด ซึ่งส่วนใหญ่เคยเป็นข้าราชการครู มีหน้าที่ในการประสานงานระหว่างกระทรวงศึกษาธิการ กับองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นผู้รับนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการในด้านวิชาการ ไขปัญหาในท้องถิ่นนั้น ๆ หัวหน้าส่วนมีความสำคัญมากในฐานะเป็นผู้รับผิดชอบงานรองจากปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัด²

¹ รุ่งศักดิ์ เพ่งศรี, "ประวัติความเป็นมาของการประถมศึกษาและการบริหารประถมศึกษาของประเทศไทย," วารสารสภาการศึกษาแห่งชาติ 5 (ธันวาคม 2513) .1-21.

² บรรณสิทธิ์ สลับแสง, คู่มือบริหาร (พระนคร : โรงพิมพ์ ส. พยุ่งพงศ์, 2515), หน้า 404.

5. หัวหน้าส่วนอำเภอ หัวหน้าส่วนอำเภอในองค์การบริหารส่วนจังหวัด คือ นายอำเภอ ตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด 2498 ซึ่งแก้ไขโดย (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2509 ได้บัญญัติให้นายอำเภอตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน มีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารกิจการส่วนจังหวัดในเขตอำเภอนั้น ตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย เมื่อโอนโรงเรียนประชาบาลมาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดก็มีกิจการส่วนจังหวัดมอบหมายให้นายอำเภอ

การปฏิบัติงานการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ในชั้นอำเภอซึ่งมีหมวดการศึกษาเป็นเจ้าหน้าที่ ยังต้องอาศัยเจ้าหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการ คือ ศึกษาธิการอำเภอและผู้ช่วยศึกษาธิการอำเภอ และมีครูสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาช่วยปฏิบัติงานอยู่คววภายใต้อการควบคุมของนายอำเภอซึ่งดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนอำเภอ¹

6. หัวหน้าหมวดการศึกษาอำเภอ ตำแหน่งนี้เกิดขึ้นหลังจากโอนการศึกษาประชาบาลมาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในระยะเริ่มต้นองค์การบริหารส่วนจังหวัด ยังไม่สามารถจัดหาบุคคลมาดำรงตำแหน่งของตนเองได้ กระทรวงมหาดไทยจึงได้ขอยืมตัวศึกษาธิการอำเภอมาดำรงตำแหน่งหัวหน้าหมวดการศึกษาอำเภอไปพลางก่อน แต่ในปัจจุบันองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้จัดหาตัวบุคคลมาดำรงตำแหน่งนี้แล้ว ส่วนใหญ่แต่งตั้งจากครู หน้าที่ของหัวหน้าหมวดการศึกษาอำเภอบริเวณงานคานธุรการ และประสานงานคานวิชาการกับฝ่ายศึกษาธิการอำเภอ หัวหน้าหมวดการศึกษาอำเภอจะทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยหัวหน้าส่วนอำเภอในการบริหารงานการศึกษาประชาบาลในเขตอำเภอนั้น

ดังนั้น โครงสร้างการแบ่งส่วนราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงมีลักษณะดังแผนภูมิที่ 2

แผนภูมิที่ 2 การแบ่งส่วนราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด¹



¹กรมการปกครอง, กระทรวงมหาดไทย, การศึกษาประชากร (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, 2518), หน้า 55.

การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่บริหารการศึกษาประจำภาค

หลังจากที่ได้โอนการศึกษาประจำภาคไปให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2509 เป็นต้นมา ในระยะแรกเกิดปัญหาในเรื่องตัวบุคคลที่จะมาทำหน้าที่บริหารการศึกษา เพราะตามกฎหมายแล้วศึกษาธิการจังหวัด นายอำเภอ ศึกษาธิการอำเภอ และผู้ช่วยศึกษาธิการอำเภอ ย่อมหมกหน้าที่ในการบริหารการศึกษาประจำภาค ประกอบกับทางองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ยังไม่พร้อมที่จะแต่งตั้งตัวบุคคลและงบประมาณของจังหวัดก็ไม่เพียงพอ ตัวบุคคลที่จะมาดำเนินการศึกษาจะต้องเป็นบุคคลที่มีความรู้ความสามารถในเรื่องการศึกษาและมีประสบการณ์ เพราะงานการศึกษาเป็นงานละเอียดอ่อน ด้วยเหตุนี้กระทรวงมหาดไทยจึงได้ขอทำความตกลงกับกระทรวงศึกษาธิการในเรื่องขอตัวเจ้าหน้าที่มาช่วยปฏิบัติงานการศึกษาประจำภาค ในระยะเริ่มตนไปจนกว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีความพร้อมในเรื่องการจัดหาตัวบุคคล กระทรวงมหาดไทย จึงได้ออกคำสั่งที่ 1517/2509 ลงวันที่ 1 ตุลาคม 2509 แต่งตั้งให้ศึกษาธิการจังหวัดทุกจังหวัด ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ตนดำรงตำแหน่งอยู่ ให้ผู้ช่วยศึกษาธิการจังหวัด ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยหัวหน้าส่วนการศึกษา ให้ศึกษาธิการอำเภอเป็นผู้ช่วยนายอำเภอปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบริหารการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในเขตอำเภอที่ตนดำรงตำแหน่งอยู่ ให้ผู้ช่วยศึกษาธิการอำเภอ เป็นผู้ช่วยนายอำเภอปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบริหารการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในเขตอำเภอที่ตนดำรงตำแหน่งอยู่ ต่อมากระทรวงมหาดไทยได้ออกคำสั่งที่ 566/2511 ลงวันที่ 1 สิงหาคม 2511 แต่งตั้งให้นายอำเภอทุกอำเภอ ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนอำเภอในอำเภอที่ตนดำรงตำแหน่ง ให้ศึกษาธิการอำเภอดำรงตำแหน่งหัวหน้าหมวดการศึกษาอำเภอในอำเภอที่ตนดำรงตำแหน่งอยู่ ให้เสมียนตราอำเภอ ดำรงตำแหน่งหัวหน้าหมวดการคลังในอำเภอที่ตนดำรงตำแหน่ง ให้ปลัดอำเภอเป็นผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอทุกอำเภอ ดำรงตำแหน่งหัวหน้าหมวดกิ่งอำเภอ ในกิ่งอำเภอที่ตนดำรงตำแหน่ง ให้ข้าราชการที่ได้รับแต่งตั้งนี้มีฐานะเป็นเสมือนข้าราชการสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ตนไปดำรงตำแหน่งนั้นทุกประการ โดยไม่ขาดจากความเป็นข้าราชการพลเรือน และรับเงินเดือนทางสังกัดเดิม

ปัจจุบันนี้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีงบประมาณเพียงพอและมีความพร้อมในเรื่องตัวบุคคล จึงได้แต่งตั้งหัวหน้าส่วนการศึกษา ผู้ช่วยหัวหน้าส่วนการศึกษา และหัวหน้าหมวดการศึกษาอำเภอ ดังนั้น บุคคลที่ยืมตัวมาจากกระทรวงศึกษาธิการตามคำสั่งดังกล่าวจึงพ้นหน้าที่จากตำแหน่งดังกล่าวข้างต้น¹ และคงทำหน้าที่ในตำแหน่งวิชาการต่อไปเพียงอย่างเดียว สำหรับตัวบุคคลที่จะแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนการศึกษา ผู้ช่วยหัวหน้าส่วนการศึกษา และหัวหน้าหมวดการศึกษานั้น ก็จะมีสภาพและฐานะเป็นข้าราชการส่วนจังหวัด ซึ่ง ก.จ.จะเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ คุณสมบัติ และวิธีการต่าง ๆ ในองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการเกี่ยวกับตำแหน่งดังกล่าว

อำนาจและหน้าที่ความรับผิดชอบของนายอำเภอในการบริหารการศึกษาประชาบาล

การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย แบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ การบริหารราชการส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัดและอำเภอ การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนตำบล

นายอำเภอเป็นข้าราชการส่วนภูมิภาค สังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย นายอำเภอเป็นตำแหน่งสำคัญในหัวเมืองส่วนภูมิภาค ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ข้อ 57 บัญญัติให้นายอำเภอเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการในอำเภอ และรับผิดชอบงานบริหารของอำเภอ และข้อ 60 บัญญัติให้นายอำเภอมีอำนาจและหน้าที่ดังนี้

1. บริหารราชการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ ถ้ากฎหมายใดมิได้บัญญัติว่าการปฏิบัติตามกฎหมายนั้นเป็นหน้าที่ของผูใดโดยเฉพาะ ให้เป็นหน้าที่ของนายอำเภอที่จะต้องรักษาการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นด้วย

¹กระทรวงมหาดไทย, คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 45/2513 เรื่อง แต่งตั้ง
ข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งในองค์การบริหารส่วนจังหวัด (1 สิงหาคม 2513).

2. บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมาย หรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล

3. บริหารราชการตามคำแนะนำและคำสั่งชี้แจงของผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้มีหน้าที่ตรวจการอื่นซึ่งคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม และผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายในเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมาย หรือระเบียบ ขอบบังคับของกระทรวง ทบวง กรม หรือมติของรัฐมนตรี หรือการสั่งการของ นายกรัฐมนตรี

4. ควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในอำเภอตามกฎหมาย¹ ส่วนอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอที่รับผิดชอบต่อการจัดการศึกษาของท้องถิ่น หรือ การศึกษาประชาชน มีกฎหมายหลายฉบับได้บัญญัติให้นายอำเภอมีอำนาจและหน้าที่ในการ จัดการศึกษาประชาชน ดังนี้

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ได้กำหนดให้นายอำเภอมีหน้าที่ เกี่ยวกับการศึกษาประชาชน คือ

1. จัดให้มีสถานที่เล่าเรียนให้เพียงพอแก่เด็กในตำบล โดยปรึกษาหารือกับ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และผู้อุปการะการศึกษาในท้องที่
2. จัดการบำรุงการศึกษาอย่าให้เสื่อมทราม โดยตรวจตราปรึกษาด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และผู้อุปการะการศึกษาในท้องที่
3. จัดการให้บิดามารดาผู้ปกครองของเด็กส่งบุตรหลานเข้ารับการศึกษา²

พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2478 ได้กำหนดให้นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ พอสรุปได้ดังนี้

1. เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่โดยตำแหน่ง
2. จัดตั้งโรงเรียนประชาบาล สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามจำนวนที่ เห็นสมควร โดยอนุมัติของผู้ว่าราชการจังหวัด
3. เป็นผู้จัดการโรงเรียนประชาบาลองค์การบริหารส่วนจังหวัด

¹"ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218," ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ 89 (29 กันยายน 2515) : 53.

²"พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457," ราชกิจจานุเบกษา 31 (17 กรกฎาคม 2457) : 229.

4. เป็นผู้จัดตั้ง เลิกล้ม โรงเรียนประชาบาลที่ประชาชนจัดตั้ง โดยอนุมัติของผู้อำนวยการจังหวัด
5. สั่งถอนชั้น หรือยกเว้น จากการเรียนตามความจำเป็นที่กฎหมายกำหนด
6. ประกาศใหม่ตามราคา แจงความตามรายการสำรวจเด็กเพื่อส่งเด็กตามเกณฑ์บังคับเข้าโรงเรียนประถมศึกษา
7. สั่งปิดโรงเรียนใดครั้งหนึ่ง ๆ ไม่เกิน 7 วัน ในกรณีจำเป็นที่เกิดโรคระบาดร้ายแรง หรือเกิดอุทกภัย
8. เขาตรวจสอบการบริหารงานโรงเรียนประถมศึกษาได้ตลอดเวลา¹

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498

ตามพระราชบัญญัติ ใ้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอไว้อย่างกว้าง ๆ คือ มาตรา 30 ใ้ระบุว่า "ให้นายอำเภอตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการส่วนจังหวัด และมีหน้าที่ในการบริหารกิจการส่วนจังหวัดในเขตอำเภอนั้น ตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย² แต่กระทรวงมหาดไทยใ้วางนโยบายใ้ของคการบริหารส่วนจังหวัดจัดการศึกษาประชาบาล ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของนายอำเภอ พุ่สรุปใ้ดังนี้

1. จัดใ้เด็กในเกณฑ์บังคับเรียนเขาเรียนโดยทั่วถึง
2. ขยายการศึกษาในระดัประถมศึกษาใ้เป็นไปโดยทั่วถึงทุกท้องถิ่น
3. ส่งเสริมสวัสดิการและความก้าวหน้าของครูใ้ดียิ่งขึ้น
4. ส่งเสริมใ้ประชาชนเห็นความสำคัญของการศึกษา และเขามามีส่วนช่วยใ้เลื่อการศึกษาของท้องถิ่นใ้มากที่สุด³

¹ "พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2478," ราชกิจจานุเบกษา 52 (24 พฤศจิกายน 2478) : 1591.

² "พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498," ราชกิจจานุเบกษา 72 (11 กุมภาพันธ์ 2498) : 176.

³ กองการศึกษาประชาบาล, การศึกษาประชาบาล 2521 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2521), หน้า 9.

และนอกจากกฎหมายดังกล่าวจะได้บัญญัติให้นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในเรื่องการจัดการศึกษาประจำตำบลแล้ว กระทรวงมหาดไทยได้ออกคำสั่งให้นายอำเภอดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนอำเภออีกตำแหน่งหนึ่ง¹ ทั้งนี้เพื่อให้การบริหารกิจการงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในเขตอำเภอ นั้นดำเนินไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

จะเห็นได้ว่า นายอำเภอได้มีบทบาทเข้าไปมีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อการบริหารราชการทุกรูปแบบ กล่าวคือ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ดังที่ วีระ รอดเมือง ให้ความเห็นว่าเป็นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นทุกรูป ซึ่งไคแก องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล ปราภควา นายอำเภอได้เข้ามามีบทบาทรวมด้วยเกือบทุกรูปแบบ ยกเว้นแต่ในกรณีเทศบาลนครและเทศบาลเมืองเท่านั้น ถ้าจะพิจารณาว่า การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เป็นรากฐานของประชาธิปไตยแล้ว นายอำเภอย่อมเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการสร้างสรรค์ประชาธิปไตย ในฐานะที่คอยสนับสนุนให้ประชาชนในท้องถิ่นใคร่จักการปกครองตนเอง²

จึงสรุปได้ว่า กฎหมายได้บัญญัติให้นายอำเภอเป็นผู้บังคับบัญชาและควบคุมการปฏิบัติงานของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดภายในเขตอำเภอ และกฎหมายได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่จัดการศึกษาอบรมให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นของตน รวมทั้งมีกฎหมายที่ได้อบรมหมายอำนาจหน้าที่ในการจัดการประถมศึกษา หรือ การศึกษาภาคบังคับให้แก่ประชาชน และกระทรวงมหาดไทยได้แต่งตั้งให้นายอำเภอเป็นหัวหน้าส่วนอำเภอขององค์การบริหารส่วนจังหวัด นายอำเภอจึงต้องปฏิบัติงานเกี่ยวกับการศึกษาภาคบังคับในเขตอำเภอ ดังนั้น การศึกษาประจำตำบลจึงอยู่ในความรับผิดชอบของนายอำเภอ

¹กระทรวงมหาดไทย, คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 566/2511 เรื่อง แต่งตั้งข้าราชการไปดำรงตำแหน่งในองค์การบริหารส่วนจังหวัด (1 สิงหาคม 2511).

²วีระ รอดเมือง, "การพัฒนาข้าราชการฝ่ายปกครองของวิทยาลัยการปกครอง กรมการปกครอง : ศึกษาเฉพาะกรณีการพัฒนานักศึกษาโรงเรียนนายอำเภอ" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2517), หน้า 10.

ปัญหาการจัดการและการบริหารการศึกษาประชาบาล

องค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้ดำเนินงานการศึกษาประชาบาลมาเป็นระยะเวลาประมาณ 12 ปี นับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2509 เป็นต้นมา นับว่ายังเป็นงานใหม่สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัด งานการศึกษาเป็นงานละเอียดอ่อนเป็นงานที่ต้องใช้บุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ และจัดระบบงานใหม่มีความประสานสัมพันธ์กันประจุกองหัวโซ่ เรื่องนี้กรรมการปฏิรูปการศึกษาได้สรุปปัญหาการบริหารการศึกษาส่วนท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนี้

1. อำนาจบริหารอยู่ที่ส่วนกลาง การจัดระบบบริหารการศึกษาเป็นการจัดแบบรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง คำเนิงานภายใต้โครงสร้างของระบบราชการ และระบบการปกครองเป็นหลัก การจัดการเกี่ยวกับนโยบาย แผนปฏิบัติงาน การควบคุมและการติดตามผลงานนั้น ราชการเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการทั้งสิ้น ประชาชนเกือบจะไม่มีส่วนร่วมใด ๆ ในการบริหารการศึกษาเลย ถึงแม้ในระดับท้องถิ่นซึ่งได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเลือกผู้แทนเข้ามาควบคุม และกำหนดนโยบายบริหารงาน ผู้แทนของประชาชนก็มีบทบาทในการกำหนดนโยบาย และควบคุมการบริหารการศึกษาน้อยมาก การที่อำนาจบริหารการศึกษาอยู่ที่ส่วนกลาง และการที่ประชาชนมิได้มีส่วนร่วมในการบริหารการศึกษานั้น จึงมีผลทำให้การบริหารงานล่าช้า และเป็นการจัดการศึกษาที่ไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นอยู่และความต้องการของท้องถิ่น

2. การศึกษาในท้องถิ่นมีโรงงานหลักของหน่วยงานที่รับผิดชอบ การบริหารการศึกษาของท้องถิ่นในปัจจุบัน ผ่างานไว้กับฝ่ายปกครองซึ่งมีภารกิจอย่างอื่นที่จะต้องรับผิดชอบมากมายจึงขาดความสนใจและขาดความสันทัดในงานบริหารการศึกษาทำให้การจัดการศึกษามีอาจได้ผลตามที่ต้องการอย่างมีประสิทธิภาพได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องทำหน้าที่ดูแลกิจการอื่น ๆ ของจังหวัดที่มีอยู่จำนวนมากมาย จึงไม่อาจบริหารงานการศึกษาประชาบาลได้อย่างเต็มที่ จึงทำให้การจัดการศึกษาประชาบาลไม่สามารถบรรลุผลและมีประสิทธิภาพสูงพอ

3. หน่วยงานที่รับผิดชอบจัดการศึกษามีมากเกินไป หน่วยงานที่มีอำนาจในการบริหารการศึกษามีหลายหน่วยงาน ทำให้ขาดเอกภาพในการบริหาร และสิ้นเปลืองทรัพยากร

ของชาติ เพราะทำงานซ้ำซ้อนกัน ยิ่งก่อให้เกิดการแก่งแย่งงานกันทำหรือไม่ก็เกี่ยงงานทำ-- ให้เกิดความสับสนวุ่นวายในการบริหารงานด้วย ในการบริหารงานประถมศึกษา การบริหารงานคานวิชาการให้แก่กระทรวงศึกษาธิการ งานบุคลากรให้แก่คุรุสภา และงานบริหารคานชุกรการและการเงินให้แก่กระทรวงมหาดไทย นับว่ามีใช้วิธีการบริหารการศึกษาที่ดีเลย เพราะทำให้เกิดปัญหาการประสานงาน สร้างความแตกร้าง งานล่าช้า และไม่มีประสิทธิภาพโดยเฉพาะในคานคุณภาพการศึกษา¹

เอกวิทย์ ณ ถลาง ได้มีความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาและคุณภาพในการบริหารการศึกษาประชาบาล สรุปได้ดังนี้ ในคานปริมาณภารกิจประถมศึกษามีมากมายใหญ่โตกว่ากิจการอื่นใด มีโรงเรียน มีนักเรียนและครูเป็นจำนวนมาก ทรัพยากรของชาติทั้งในแง่ เงิน คน และวัสดุไม่เพียงพอแก่ความต้องการ แม้แต่องคระหว่างประเทศที่หวังที่จะช่วยเหลือในสิ่งที่เราขาดแคลนก็ช่วยอย่างจำกัดและล้งเลใจเพราะสูลความสิ้นเปลืองไม่ไหว เพราะภารกิจอันใหญ่หลวง เช่นนี้จำต้องใช้คนมาก ในคานเกี่ยวกับระบบบริหารการศึกษา โรงเรียนประถมศึกษาขณะนี้กระจายอยู่หลายสังกัด คือ องคการบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล โรงเรียนราษฎร์ ทั้งนี้โดยถือหลักว่ากิจการต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติประถมศึกษาและหลักสูตรที่กระทรวงศึกษากำหนด ถ้าคุยกันอย่างผิวเผินน่าจะไม่มีปัญหา แต่โดยข้อเท็จจริง โรงเรียนประชาบาลในท้องถิ่นภูมิภาคกำลังถูกปลดอยปลดละเลยให้ทรุดโทรมลงไปทุกที จริงอยู่การก่อสร้างอาคารมีมาก ความก้าวหน้าของครูก็เป็นปกติ แต่คุณภาพของโรงเรียนและนักเรียนโดยเฉพาะในเรื่องการเรียนการสอนกลับเลื่อมถอย ทั้งนี้เพราะเจ้าหน้าที่ฝ่ายการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองขององคการบริหารส่วนจังหวัด ไม่สามารถจะทำงานประสานกันให้ได้ดีพอ ในคานปัญหาการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาไปให้ท้องถิ่น มิได้เป็นไปตามหลักการแต่ประการใด ยังคงอยู่ในมือของข้าราชการและเป็นไปเพื่อประโยชน์ของข้าราชการเองมากกว่าประชาชนในท้องถิ่น องคการบริหารส่วนจังหวัดเองก็ยังไม่เป็นอิสระแก่ตัวเองในเมื่อตราบคิตที่ผู้บริหารองคการยังได้แก่ผู้วาระชาการจังหวัด ปลัดจังหวัด

¹ลีปนนท์ เกตุทัต, การปฏิรูปการศึกษา (กรุงเทพมหานคร : วัฒนาพานิช, 2518), หน้า 187-193.

นายอำเภอ ซึ่งเป็นข้าราชการของส่วนกลางที่ปฏิบัติงานอยู่ในส่วนภูมิภาค ในทางปฏิบัติกระทรวงมหาดไทยมีบทบาทมากขึ้นไป ส่วนกระทรวงศึกษาธิการกลับมีบทบาทน้อยเกินไป ทั้ง ๆ ที่เป็นเรื่องของการศึกษา ความตื่นป่วนถึงความซับซ้อน ความสูญเสียจึงมีอยู่ทั่วไป และมีผลกระทบต่อคุณภาพของการศึกษาประชาชน ถ้ายังมีได้รับการแก้ไขเสียให้ถูกต้อง ก็จะเป็นผลร้ายแก่บ้านเมืองยิ่งขึ้นเป็นลำดับ¹

พิสิษฐ์ ภัคเกษม ได้สรุปปัญหาการจัดการศึกษา ตามแผนพัฒนาการศึกษาฉบับที่ 3 ตามที่ธนาคารโลกได้ให้ข้อสังเกตไว้ ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้ การบริหารการศึกษา ขาดการวางแผนที่ดี และขาดผู้นำโดยเฉพาะในด้านการวางแผน การศึกษาในแต่ละระดับและส่วนภูมิภาค ยังไม่สอดคล้องกัน หลักสูตรแต่ละระดับไม่สนับสนุนกันเพียงพอ ไม่ชัดเจน และไม่เหมาะสมกับกาลเวลาและเนื้องานวิชาการมากขึ้นไป เทคโนโลยีทางการศึกษายังล้าสมัย และพิสิษฐ์ ภัคเกษม ได้ให้ข้อเสนอแนะว่า ควรมีการวางแผนการศึกษาส่วนรวม (aggregate plan) ซึ่งรวมทั้งด้านการฝึกอบรม ซึ่งจะควบคุมระดับย่อย (micro) เข้ามาด้วยกัน ขาดระบบการประเมินผลทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพที่จะมาปรับปรุงโครงการให้ดีขึ้น การศึกษาควรมีการห่างขประมาณระยะยาว (5-10 ปี) ควรหาเครื่องชี้คุณภาพการศึกษาให้มาก ควรมีการปฏิรูปโครงสร้างของระบบการศึกษา และเน้นการเป็นผู้นำ²

การจัดการศึกษาประชาชนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงอาจสรุปได้ว่าเป็นงานใหม่ซึ่งขาดความพร้อมในด้านการดำเนินงานด้วยตนเอง ยังต้องอยู่ในความรับผิดชอบของข้าราชการและหน่วยงานในส่วนกลาง ทำให้ไม่มีความคล่องตัวในการบริหารการศึกษา

¹สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, รายงานการประชุมผู้ตรวจการศึกษาและศึกษาธิการจังหวัดทั่วราชอาณาจักร ประจำปี 2514 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2514), หน้า 113-115.

²สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, วางแผนการศึกษา รายงานการสัมมนาเจ้าหน้าที่ ประจำปี 2516 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2518), หน้า 162.

จึงมีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงวิธีการดำเนินการและระบบการบริหารงานให้เป็นระบบระเบียบที่ดีกว่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้ ดังนั้น ควรจะได้ทำความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทและกระบวนการบริหารที่นายอำเภอจะต้องมีส่วนเกี่ยวข้องของดังต่อไปนี้

แนวคิดเกี่ยวกับบทบาท บุคคลที่ดำรงตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งในหน่วยงาน บุคคลนั้นจะต้องมีบทบาทหน้าที่ ซึ่งใดกำหนดไว้ควบคู่กับตำแหน่งที่บุคคลนั้นได้รับ วิทยุ สาทร ได้ให้ความหมายคำว่า "บทบาท" หมายถึง หน้าที่หรือเงื่อนไขที่ต้องกระทำ และบรรดาสลัทธิต่าง ๆ ที่ได้รับมาพร้อมกับตำแหน่ง¹ ในลักษณะเดียวกัน ประเสริฐ แยมกิ้นฟุง ให้ความหมายคำว่า "บทบาท" หมายถึง การที่บุคคลปฏิบัติตามสัทธิและหน้าที่ของตน ในสถานภาพของตนมีอยู่²

พาร์สัน และชิล (Parsons and Shil) ลักษณะสำคัญของบทบาท คือ การกระทำที่สร้างสมขึ้นมา มีข้อกำหนดขึ้นมาได้ทันที และบทบาทนี้จะสมบูรณ์ได้ก็ขึ้นอยู่กับ การกระทำของเขา และผู้ที่มีส่วนร่วมเกี่ยวข้องกับการกระทำของเขาด้วย³

ซาร์บิน (Sarbin) ลงความเห็นเห็นว่า พฤติกรรมของผู้ดำรงตำแหน่งใดก็ตาม มักจะอาศัยความนึกคิดที่คาดคะเนว่า ผู้อื่นเขาหวังที่จะเห็นว่าคุณดำรงตำแหน่งเช่นนั้นควร จะปฏิบัติเช่นไร เป็นแนวทาง ส่วนมากผู้ดำรงตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งมักจะสังเกตผู้ดำรงตำแหน่งอื่น แล้วก็จะกะหน้าที่ให้กับตำแหน่งของตนเองตามลักษณะความสัมพันธ์ระหว่าง

¹วิทยุ สาทร, บทบาทของศึกษานิเทศก์จังหวัด (พระนคร : โรงพิมพ์กรมศาสนา, 2515), หน้า 7.

²ประเสริฐ แยมกิ้นฟุง, "สถานภาพและบทบาท" (กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ม.ป.ป.), หน้า 2. (อัครสำเนา).

³Talcott Parsons and Edward A. Shil, with the assistance to James Olds, Toward a General Theory of Action, eds. Talcott Parsons, and Edward A. Shil (Cambridge : Harvard University Press, 1951), p. 24.

ตำแหน่ง¹ และไพบูลย์ ช่างเขียน ได้สรุปสาระสำคัญของบทบาทไว้ว่า บทบาทมีประจำอยู่ในทุกสถานภาพของสังคม วัฒนธรรมและชนบทรรมนิยมประเพณีในสังคมมีส่วนกำหนดบทบาท การที่บุคคลจะทราบบทบาทใดต้องมีสังคมประกิตเข้ามาเกี่ยวข้อง (Socialization) และบทบาทจริงที่บุคคลแสดงนั้น ไม่นั่นอนเสมอไปว่าจะเหมือนกับบทบาทที่ควรจะเป็นไปตามปทัสถานของสังคม เพราะบทบาทของคนทีแสดงจริง ๆ นั้น เป็นผลของปฏิกริยาแห่งบุคลิกภาพของบุคคลที่ครองสถานภาพ รวมกับบุคลิกภาพของบุคคลอื่นที่มาร่วมในพฤติกรรม และเครื่องกระตุ้นต่าง ๆ ที่มีอยู่ในเวลาและสถานที่เกิดการแสดงบทบาท²

สรุปได้ว่า บทบาท หมายถึง หน้าที่ความรับผิดชอบ และเงื่อนไขที่ต้องกระทำในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ บทบาทเป็นสิ่งที่กำหนดไว้ควบคู่กับตำแหน่งที่บุคคลนั้นดำรงตำแหน่งอยู่

แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารการศึกษา งานบริหารการศึกษาเป็นงานที่มีความสำคัญที่สุดอย่างหนึ่งในการพัฒนาประเทศ ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องจะต้องมีความรู้และความเข้าใจในเรื่องเกี่ยวกับบริหารการศึกษาตรงกัน ได้มีนักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญทางการศึกษาหลายท่านได้แสดงข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารการศึกษา ดังนี้

¹ วิทยุ สาธร, บทบาทของศึกษานิการจังหวัด (พระนคร : โรงพิมพ์กรมการศาสนา, 2515), หน้า 8.

² ไพบูลย์ ช่างเขียน, สารานุกรมศัพท์สังคมวิทยา (กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ม.ป.ป.), หน้า 28.

นพพงษ์ บุญจิตราคุลย์ ได้อธิบายว่า "การบริหาร" หมายถึง กิจกรรมต่าง ๆ ที่บุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปร่วมมือกันดำเนินการอย่างประสานสัมพันธ์ และมีระบบระเบียบกฎเกณฑ์เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งหรือหลายอย่างที่บุคคลดังกล่าวได้ร่วมมือกันทำ "การศึกษา" หมายถึง กระบวนการทางสังคมที่จะเลือกสรรและควบคุมสิ่งแวดล้อม และดำเนินการเพื่อพัฒนาคน ทางด้านต่าง ๆ เพื่อให้บุคคลนั้นเป็นสมาชิกที่ดีของสังคมที่ตนอยู่ และเป็นที่ยอมรับนับถือของสังคม ดังนั้น "การบริหารการศึกษา" จึงหมายถึง ภารกิจของผู้บริหารและบุคคลอื่นร่วมมือกันดำเนินการจัดกิจกรรม เลือกสรร และควบคุมสิ่งแวดล้อม เพื่อพัฒนาเด็ก เยาวชน และบุคคลในด้านต่าง ๆ นับตั้งแต่บุคลิกภาพ ความรู้ความสามารถ ทัศนคติ ค่านิยม คุณธรรม ตลอดจนการถ่ายทอดวัฒนธรรมขนบธรรมเนียมประเพณีที่ดีให้กับเด็กเยาวชนและประชาชน เพื่อให้เป็นสมาชิกที่ดีที่มีประสิทธิภาพในสังคมที่ตนดำเนินชีวิตอยู่¹ สมพงษ์ เกษมสิน ได้ให้ความหมายว่า "การบริหาร" คือ การใช้ศาสตร์และศิลปะ นำเอาทรัพยากรการบริหาร (Administration resource) มาประกอบการตามกระบวนการบริหาร (Process of Administration) ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ² ส่วน จริญญา มิลินทร์ ได้ให้ความหมาย "การบริหารการศึกษา" หมายถึง การจัดการ การควบคุม และอำนวยความสะดวกกิจการของโรงเรียนทุกอย่าง ทั้งในแง่การเรียนการสอนและธุรกิจต่าง ๆ เพราะสิ่งเหล่านี้ทั้งหมดเป็นองค์ประกอบที่จะช่วยให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการศึกษา³

¹นพพงษ์ บุญจิตราคุลย์, "นักบริหารการศึกษาเพื่อช่วยพัฒนาความเข้าใจระหว่างครูกับผู้บริหาร," จุดสูรนักบริหาร 2 (ธันวาคม 2521) : 15.

²สมพงษ์ เกษมสิน, สารานุกรมการบริหาร (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2517), หน้า 4.

³จริญญา มิลินทร์ และคณะ, พจนานุกรมศัพท์ทางการศึกษา (พระนคร : วัฒนาพานิช, 2505), หน้า 13.



กูด (Good) ผู้เชี่ยวชาญทางการศึกษา ได้อธิบายความหมายของการบริหาร การศึกษาไว้ 2 ประการ คือ ประการแรก หมายถึง การนำทางชี้ทาง ควบคุมและการ จัดการต่าง ๆ ทุกด้านของโรงเรียน รวมทั้งการบริหารธุรการ โดยมุ่งไปสู่เรื่องของโรง- เรียนที่จะนำมาซึ่งจุดหมายปลายทางของการศึกษา ประการที่สอง หมายถึง การนำ ควบคุม และจัดการกระบวนการทั้งหลายในโรงเรียน เช่น การบริหารงานบุคคลากรที่เป็นครู และนักเรียน การวางแผนการเรียนการสอน การวางแผนกิจกรรม หลักสูตร วิธีสอน อุปกรณ์ การสอน การแนะแนว¹ ส่วน ฟิสค์ (Fisk) ได้สรุปว่า งานบริหารการศึกษาควรแบ่ง เป็น 4 ประเภท คือ การบริหารงานที่เกี่ยวกับชุมชนที่โรงเรียนตั้งอยู่ การบริหารงานที่ เกี่ยวกับการขยายหรือการปรับปรุงโอกาสทางการศึกษา การบริหารงานบุคคลทุกชนิด การ บริหารงานธุรการ การเงิน อาคารสถานที่ และบริการต่าง ๆ²

กระบวนการบริหารการศึกษา การบริหารการศึกษาจะประสบความสำเร็จด้วย- คีมากน้อยเพียงใดนั้น กระบวนการในการดำเนินงานเป็นปัจจัยส่วนหนึ่งที่จะทำให้กิจกรรม นั้นประสบผลสำเร็จหรือล้มเหลว เรื่องนี้ นพพงษ์ บุญจิตราคุสัย ได้ให้ข้อคิดว่า ผู้บริหาร มีความจำเป็นต้องทราบบรรยากาศกระบวนการทางการบริหารไว้ให้แม่นยำ และให้รู้ความสัมพันธ์ของ กระบวนการเหล่านั้น เพื่อที่จะเลือกใช้ได้อย่าง เหมาะสมเหมือนผู้บริหาร เมื่อยืนอยู่บนยอดเขา ถ้าเราหันหน้าไปทางหนึ่งทางใด อาจจะเห็นภาพพจน์ปรากฏที่เชิงเขาที่มีความแตกต่างกัน ถ้าเรามองดูเพียงข้างเดียว เราจะวาดภาพพจน์และมองเห็นความสำคัญของบริเวณรอบ- เชิงเขาผิดไปก็ได้ ดังนั้น ก่อนที่จะอธิบายภาพพจน์ของทิวทัศน์ของภูเขานั้นว่าเป็นอย่างไร

¹Carter V. Good, Dictionary of Education, 3 rd.ed. (New York : McGraw-Hill Book Co., 1973), p. 14.

²Robert S. Fisk, "The Task of Educational Administration," in Administrative Behavior in Education, eds. R.S. Campbell and R.T. Gregg, (New York : Harper and Row, 1957), pp. 211-225.

ผู้บริหารควรจะมีคุณสมบัติที่รอบ ๆ ภูเขาเสียก่อน และนอกจากนี้ผู้บริหารยังจะต้องเป็นผู้ที่มีทักษะในด้าน คตินิยม (Conceptual Skill) ด้านมนุษยสัมพันธ์ (Human Skill) และด้านเทคนิค (Technical Skill) ประกอบด้วยกัน

กระบวนการหรือวิธีการบริหารการศึกษาที่ได้รับการยกย่องมากที่สุด ได้แก่ วิธีการของ ลูเธอร์ กุลลิค (Luther Gulick) ซึ่งกล่าวถึงกระบวนการบริหารไว้ 7 ประเภทด้วยกัน เรียกด้วยอักษรย่อตัวต้นของคำว่า POSDCORB คือ

1. **Planning** หมายถึง การวางแผนหรือวางโครงการอย่างกว้าง ๆ ว่ามีงานอะไรที่จะต้องทำตามลำดับ พร้อมทั้งวางแผนวิธีปฏิบัติ กำหนดวัตถุประสงค์ของการปฏิบัติงานนั้น ๆ ก่อนลงมือกระทำ

2. **Organizing** หมายถึง การจัดรูปโครงสร้างและเค้าโครงการบริหาร โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานย่อย หรือตำแหน่งของหน่วยงานย่อยให้ชัดเจน พร้อมทั้งควักกำหนดลักษณะและวิธีการติดต่อสัมพันธ์กันตามลำดับชั้นแห่งอำนาจหน้าที่สูงต่ำคดหลั่นกันลงไป

3. **Staffing** หมายถึง การบริหารงานอันเกี่ยวกับตัวบุคคล หรือเจ้าหน้าที่ทุกประเภทของหน่วยงาน การบริหารงานดังกล่าวรวมทั้งแต่การแสวงหากคนมาทำงาน การบรรจุแต่งตั้ง การฝึกอบรมพัฒนาบุคคลที่บรรจุและแต่งตั้งไว้แล้ว การบำรุงขวัญ การเลื่อนขั้นและลดขั้น ตลอดจนการไต่ถามจากงาน และการบำรุงรักษาสภาพของการทำงานที่ดี และมีประสิทธิภาพให้คงอยู่ต่อไป

4. **Directing** หมายถึง การวินิจฉัยสั่งการหลังจากได้วิเคราะห์และพิจารณางานโดยรอบคอบแล้ว รวมทั้งการติดตามดูแลให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งนั้น ๆ ในฐานะผู้บริหาร เป็นผู้บังคับบัญชาหน่วยงาน

ในพจนานุกรม บัญญัติราคุลย์, "ความสัมพันธ์ของการนิเทศการศึกษาและการบริหารโรงเรียน," จุลสารนักบริหาร 1 (กรกฎาคม 2521): 20-24.

5. Coordinating หมายถึง การประสานงานหรือสื่อสัมพันธ์หน่วยงานย่อยหรือตำแหน่งต่าง ๆ ภายในองค์การหรือสำนักงาน เพื่อก่อให้เกิดการทำงานที่มีประสิทธิภาพ ไม่มีการทำซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งกัน แต่ทุกหน่วยงานประสานกลมกลืนกัน เพื่อวัตถุประสงค์หลักขององค์การหรือหน่วยงานใหญ่รวมกัน

6. Reporting หมายถึง การเสนอรายงานไปยังผู้บังคับบัญชา หรือไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งเบื้องบนและเบื้องล่าง การเสนอรายงานทำให้ผู้บังคับบัญชาทราบความก้าวหน้าของหน่วยงานทุกระยะ สะดวกแก่การประสานงานกับหน่วยงานอื่น การเสนอรายงานใหญ่รวมงานใดทราบด้วย จะเป็นการสร้างความเข้าใจอันดีและเป็นการบำรุงขวัญไปในตัว

7. Budgeting หมายถึง การจัดทำงบประมาณการเงิน การวางแผนหรือโครงการใช้จ่ายเงิน การบัญชีและควบคุมดูแลการใช้จ่ายเงินโดยรอบคอบและรัดกุม¹

กระบวนการบริหารทั้ง 7 ขั้นตอนนี้ ผู้บริหารงานทุกระดับทุกหน่วยงาน ทั้งหน่วยงานที่เป็นราชการและหน่วยงานธุรกิจเอกชน สามารถนำไปประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับเหตุการณ์และสภาพของหน่วยงานนั้นเป็นอย่างดี

สรุปได้ว่า การบริหารการศึกษา เป็นงานที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ผู้บริหารการศึกษาจะต้องมีความรู้มีความเข้าใจในกระบวนการต่าง ๆ ของการจัดการศึกษาเป็นอย่างดี งานบริหารการศึกษาเป็นทั้ง "ศาสตร์" และ "ศิลปะ" ในส่วนที่เป็นศาสตร์นั้นผู้บริหารจะต้องรู้หลักการและทฤษฎีทางการศึกษามาใช้ในการดำเนินการ ส่วนที่เป็นศิลปะนั้น ผู้บริหารจะต้องมีทักษะและรู้จักนำเอาวิธีการต่าง ๆ ทั้งในด้านความรู้ความสามารถ เทคนิค และประสบการณ์ ตลอดจนรู้จักนำเทคโนโลยีและนวัตกรรมทางการศึกษามาประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อการบริหารการศึกษา สำหรับการศึกษาระชาบาลนายอำเภอในฐานะหัวหน้าส่วนอำเภอ มีบทบาทหน้าที่

¹ วิทยุ สาทร, หลักบริหารการศึกษา (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วัฒนาพานิช, 2516), หน้า 71-73.

และรับผิดชอบต่อการบริหารการศึกษาประชาบาล จึงมีความจำเป็นที่จะต้องรู้จักใช้ศาสตร์ และศิลปะในการบริหารการศึกษาประชาบาล เพื่อให้เกิดทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผล ใหม่มากที่สุดที่จะมากได้

การวางแผนงาน

การวางแผนงานเป็นส่วนสำคัญยิ่งส่วนหนึ่งในกระบวนการหรือกรรมวิธีเกี่ยวกับการบริหารงานทุกชนิด โดยไม่จำกัดว่าเป็นเรื่องของรัฐหรือเอกชน การวางแผนงานจึงเป็นเรื่องที่กว้างขวางและครอบคลุมทุกระดับของการทำงาน

ความหมายของการวางแผน มาลัย หุวะนันทน์ ได้ให้ความหมายว่า การวางแผนคือ กระบวนการขั้นหนึ่งในการบริหารงานให้สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์และนโยบายที่กำหนดไว้ แผนเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการใช้ความรู้ทางวิทยาการและวิจารณ์ญาณ วินิจฉัย-เหตุการณ์ในอนาคตแล้วกำหนดวิธีการโดยถูกต้องและมีเหตุผล เพื่อให้การดำเนินงานตามแผนเป็นไปด้วยความเรียบร้อยสมบูรณ์ และมีประสิทธิภาพ ฉะนั้นจึงเป็นเรื่องที่คิดถึงสิ่งที่จะเกิดหรือหวังจะให้มีขึ้นในอนาคต แผนจึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับข้อเท็จจริงที่ต้องการจะเกิดขึ้น การกำหนดให้มีแผนเป็นการแสดงออกให้เห็นอัจฉริยภาพของมนุษย์ที่ได้พยายามปรับปรุงแวดล้อมให้เป็นประโยชน์แก่การดำรงชีวิต¹ โกอเอทซ์ (Goetz) ให้ความหมายว่า การวางแผนคือ การเชื่อมโยงสิ่งที่เป็นอยู่ในปัจจุบันกับสิ่งที่เราคาดหวังที่จะดำเนินงานให้สำเร็จ ดังนั้น แผนจึงเป็นเรื่องของการคาดคะเนในอนาคตต่อวัตถุประสงค์ที่ต้องการ (Planning is fundamentally choosing and a planning problem arises when an alternative of action is discovered)² ส่วน ช่าง บั้วศรี

¹กรมการปกครอง, หลักบริหาร (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2508), หน้า 20.

²สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหาร (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2517), หน้า 82.

ให้ความหมายว่า การวางแผนคือ การคิดล่วงหน้าถึงสิ่งที่จะต้องปฏิบัติในอนาคต¹ และในลักษณะที่คล้าย ๆ กัน อาซา เมฆสวรรค์ มีความเห็นว่า การวางแผนคือ การเตรียมการสำหรับปฏิบัติ²

ในส่วนที่เกี่ยวกับกระบวนการวางแผน สมพงศ์ เกษมสิน มีความเห็นเกี่ยวกับกระบวนการวางแผนว่า การวางแผนมีลักษณะเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ เพราะการวางแผนเป็นการใช้ความรู้ทางวิชาการในการกำหนดในสิ่งที่พึงปฏิบัติในอนาคต โดยกำหนดหรือคาดเหตุการณ์และการบริหารจะดำเนินไปเช่นนี้เช่นนั้น ซึ่งการคาดหวังนี้จำต้องอาศัยความรอบรู้ความชำนาญและประสบการณ์ประกอบกันเข้าเป็นพิเศษ การวางแผนงานนี้นอกจากจะเป็นเรื่องคาดหวังเกี่ยวกับอนาคตแล้ว แผนงานยังมีเป็นเรื่องเกี่ยวกับการเลือกแนวทางปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่งให้เหมาะสม การวางแผนก็คือวิธีการแก้ปัญหา (problem solving) ดังนั้นกระบวนการวางแผนสิ่งสำคัญที่ต้องคำนึงถึงมี 3 ประการ คือ

1. ขั้นวางแผน ในการวางแผนประการแรกจะต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์เสียก่อนว่า จะทำอะไร (what) จะทำอย่างไร (how) จะให้ใครทำ (who) จะทำที่ไหน (where) และจะทำเมื่อไร (when) วัตถุประสงค์ในขั้นวางแผนนี้จะต้องไม่ขัดแย้งกับวัตถุประสงค์ขององค์การหรือระเบียบข้อบังคับที่มีอยู่แล้ว

2. ขั้นปฏิบัติตามแผน การดำเนินงานในขั้นนี้หมายถึง การวิเคราะห์ข้อมูลและข่าวสาร ตลอดจนสถานการณ์และปัจจัยต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการวางแผน ทั้งนี้จะต้องคาดคะเนเหตุการณ์อันพึงจะเกิดขึ้นในอนาคตด้วย โดยทำความเข้าใจในวัตถุประสงค์ นโยบายขององค์การกับแผนให้ตรงแท้ จะต้องจัดให้มีการอำนวยความสะดวก การประสานงาน การควบคุมงาน การเสนอรายงานและการติดตามผลด้วย เพื่อจะได้ทราบว่าจะดำเนินงานดำเนินไปตามแผน

¹สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, คู่มือบริหารการศึกษา (พระนคร : โรงพิมพ์ ส.การพิมพ์, 2508), หน้า 199.

²กรมการปกครอง, หลักการบริหาร (พระนคร : โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, 2507), หน้า 38.

ที่กำหนดไว้หรือไม่เพียงใด มีอุปสรรคขัดข้องประการใด

3. ขั้นตรวจสอบและปรับปรุงแผน เนื่องจากการวางแผนเป็นเรื่องของการคาดคะเนเหตุการณ์ในอนาคต แผนจึงอาจมีอุปสรรคขัดข้องเกิดขึ้นได้เสมอ จึงจำเป็นต้องมีการติดตามผลการปฏิบัติงานตามแผนที่วางไว้ เพื่อปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแก้ไขให้ทันสมัยและทันเหตุการณ์อยู่เสมอ¹ ในทำนองเดียวกัน อาษา เมฆสวรรค์ มีความเห็นว่า กระบวนการวางแผนนั้นจะต้องประกอบด้วยส่วนสำคัญ 3 ส่วน ที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นการต่อเนื่องกันเป็นขั้น ๆ ไป จะละเว้นส่วนใดส่วนหนึ่งมิได้ คือ ขั้นวางแผน (Formulation of plans) ขั้นปฏิบัติการตามแผน (Executive or implementation of plans) ขั้นตรวจสอบปรับปรุงแผน (Review of plans)²

สำหรับในวงการศึกษานักศึกษามีความเชื่อว่า กระบวนการวางแผนงาน ควรจะดำเนินการเป็น 7 ขั้น คือ

1. กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของแผนและของงานที่จะปฏิบัติโดยอาศัยความจำเป็นหรือความต้องการทางการศึกษาเป็นหลัก
2. กำหนดให้แน่นอนลงไว้ว่าสถานการณ์ปัจจุบันของการศึกษาในชุมชน หรือในประเทศที่จะวางแผนเป็นอย่างไร
3. วางวัตถุประสงค์เฉพาะของโรงเรียนแต่ละโรงเรียนในชุมชน หรือประเทศที่ต้องการจะวางแผนให้แน่นอนลงไว้
4. กำหนดหนทางและวิธีดำเนินงานที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงานทุกชนิด เพื่อให้ได้ผลตามวัตถุประสงค์
5. ลงมือปฏิบัติตามแผน หรือการแปลแผนจากตัวหนังสือเป็นภาคปฏิบัติ

¹สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหาร (ธนบุรี : โรงพิมพ์ไทยพัฒนาการพิมพ์, 2513), หน้า 329.

²กรมการปกครอง, หลักการบริหาร (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2507), หน้า 42-43.

6. วัดและประเมินผลการปฏิบัติตามโครงการและแผนเป็นระยะ ตลอดเวลาในการปฏิบัติงานตามแผน

7. ปรับปรุงแผน โดยอาศัยการวัดและประเมินผลที่ได้จัดทำทุกระยะ เป็นแนวทาง¹

การวางแผนเพื่อบริหารงานนั้น ผู้ที่ทำหน้าที่วางแผนนั้นนับว่าเป็นบุคคลที่สำคัญ ศศิธร สมานะวณิชย์ มีความเห็นเกี่ยวกับบทบาทของนักวางแผนมีความสำคัญ ดังนี้

1. นักวางแผนต้องสามารถเข้าใจประสานงานระหว่างระดับการศึกษา จะต้องวางแผนในระดับการศึกษาของตนโดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับระดับการศึกษาอื่น ๆ ด้วย

2. นักวางแผนจะต้องเสนอทางเลือกแก่ผู้บริหาร ในการกำหนดนโยบายไปปฏิบัติให้สอดคล้องกับเศรษฐกิจและสังคม คือ เสนอวิธีการให้ผู้บริหารตัดสินใจ โดยชี้ให้เห็นถึงผลได้ผลเสียที่จะเกิดขึ้นในแต่ละวิธี ด้วยการมองดูการศึกษาทั้งในแง่เศรษฐกิจสังคม การเมือง ศาสนา

3. นักวางแผนจะต้องเป็นตัวเร่งให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ผู้บริหารอาจมีงานมากนักวางแผนจึงมีหน้าที่เป็นผู้ช่วยดำเนินการ

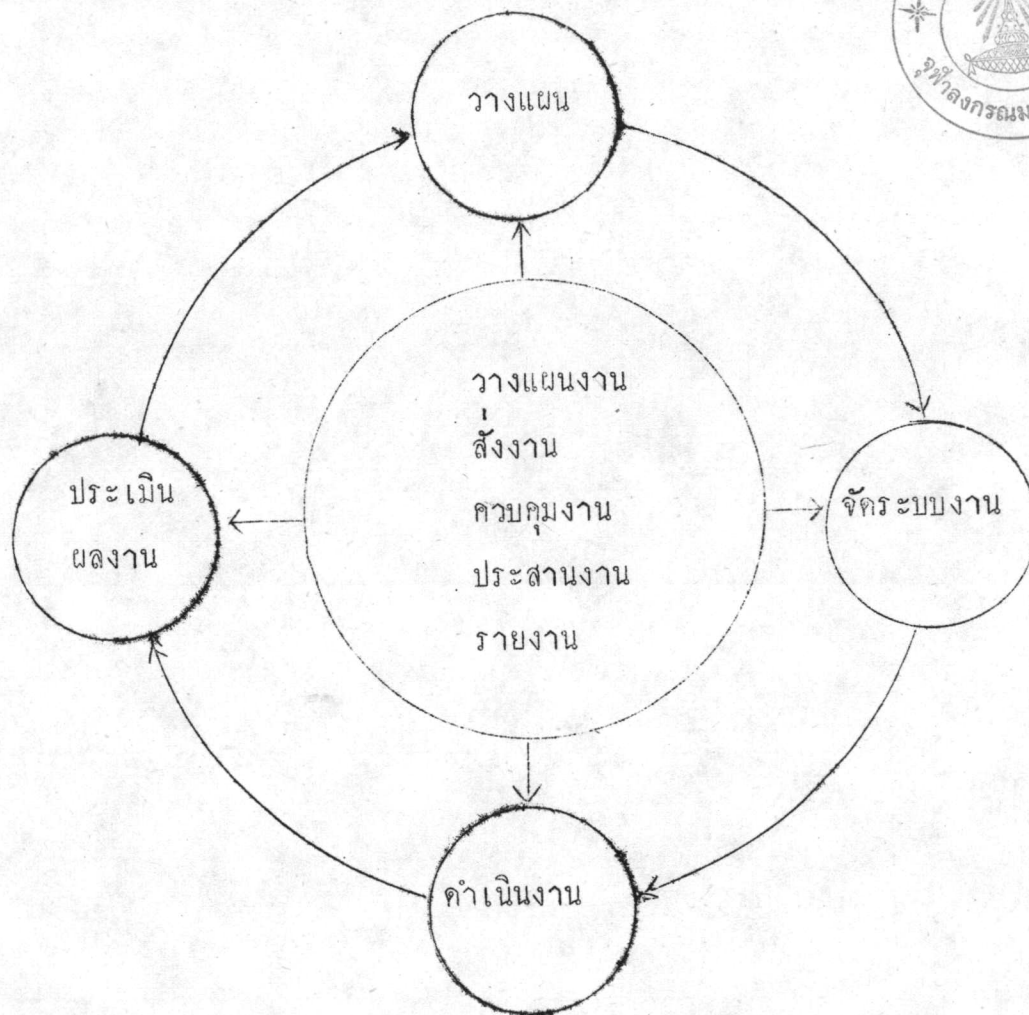
4. นักวางแผนจะต้องช่วยประเมินผลแผนงานและโครงการที่ทำไปแล้ว ว่าได้ผลอย่างไร เพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบาย และจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ²

¹วิญญู สาขร, หลักบริหารการศึกษา (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วัฒนาพานิช, 2516), หน้า 81-82.

²สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, วางแผนการศึกษา (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2518), หน้า 9.

สรุปการวางแผนงาน. การวางแผนเป็นส่วนสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งส่วนหนึ่งของระบบการบริหารงานทุกชนิด ผู้บังคับบัญชาและผู้เป็นหัวหน้าหน่วยงานทุกคนมีหน้าที่ต้องวางแผนสำหรับปฏิบัติ และมอบหมายให้ผู้บังคับบัญชาปฏิบัติ เพื่อให้การบริหารงานในความรับผิดชอบดำเนินไปด้วยความเรียบร้อยและมีคุณภาพและประสิทธิภาพมากที่สุด โดยผู้วางแผนจะต้องมีความรู้และเข้าใจในเรื่องการวางแผน สามารถนำทฤษฎี ประสบการณ์ เทคนิคต่าง ๆ มาประกอบในการวางแผน เพื่อให้แผนนั้นประสบความสำเร็จในอนาคต ดังนั้น การวางแผนงานจึงเป็นเรื่องราวกระบวนการที่ต้องทำเป็นขั้นเป็นตอน ดังแผนภูมิที่ 3

แผนภูมิที่ 3 แสดงกระบวนการบริหารงาน¹



หมายเหตุ การวางแผนงาน เป็นเพียงส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารงานแต่เป็นส่วนที่เกี่ยวข้องและจำเป็นต้องมีอยู่ทุกชั้นของกระบวนการบริหาร

¹สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, คู่มือบริหารการศึกษา (พระนคร : โรงพิมพ์ ส.การพิมพ์, 2508), หน้า 201.

การวินิจฉัยสั่งการ

การตัดสินใจเป็นภารกิจที่สำคัญอย่างยิ่งอย่างหนึ่ง เมื่อมีปัญหาในการบริหารก็ต้องมีการตัดสินใจ นพพงษ์ บุญจิตราคุลย์ ให้ความเห็นว่า การตัดสินใจสั่งการเป็นกระบวนการที่จำเป็นและมีความสำคัญต่อการเป็นผู้นำในการบริหารงานอย่างมาก จนถึงว่าเป็นหัวใจของการบริหาร เรื่องของการตัดสินใจเป็นสิ่งที่ผู้บริหารทั้งหลายไม่สามารถจะหลีกเลี่ยงได้ ผู้บริหารจะต้องทำหน้าที่เกี่ยวกับการตัดสินใจหลายครั้งในวันหนึ่ง ๆ บางครั้งก็มีความสำคัญถึงขั้นของการยุดอกของหน่วยงาน บางครั้งก็เป็นเหตุให้กระทบกระเทือนถึงการทำงานของบุคคลอื่น ถ้าเป็นนักบริหารระดับสูงขึ้นการตัดสินใจก็จะต้องมีอยู่ตลอดเวลา¹ สมพงษ์ เกษมสิน กล่าววว่า การวินิจฉัยสั่งการ คือ การชั่งใจ ไตรตรอง และตัดสินใจเลือกทางดำเนินงานที่เห็นวาคีที่สุดทางใดทางหนึ่งจากหลาย ๆ ทาง เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ² ในเรื่องเดียวกันนี้ แบลค (Black) มีความเห็นว่า การวินิจฉัยสั่งการเป็นการวัดความสามารถในการจัดการและทดสอบภาวะของผู้บริหารในด้านความสำคัญของการวินิจฉัยสั่งการที่มีต่อการบริหารการศึกษานั้นได้รับความยกย่องอย่างมากในกลุ่มการศึกษาตามแนวพฤติกรรม (Behavioral Approach) ทั้งนี้ก็โดยถือว่าการตัดสินใจเป็นจุดเริ่มต้นที่จะดำเนินการใด ๆ ทั้งสิ้น ความสำเร็จหรือล้มเหลวขององค์การขึ้นอยู่กับ การวินิจฉัยสั่งการของผู้บริหาร หรือผู้รับผิดชอบในหน่วยงานนั้นทั้งสิ้น³ บรรณสิทธิ์ สลับแสง

¹ นพพงษ์ บุญจิตราคุลย์, "การตัดสินใจสั่งการหรือการวินิจฉัยสั่งการ," เอกสารประกอบคำบรรยายวิชาหลักการบริหารการศึกษา (แผนกวิชาบริหารการศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520), หน้า 1. (อัครสำเนา).

² สมพงษ์ เกษมสิน, สารานุกรมการบริหาร (พระนคร : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2517), หน้า 36.

³ James Menizies Black, How to Grow in Management. (New Jersey : Prentice-Hall, Inc., 1957), p. 108.

มีความเห็นว่า การวินิจฉัยสั่งการ เป็นขบวนการที่สำคัญขั้นหนึ่งในการบริหารงาน ผลงาน จะไม่เกิดถ้าไม่มีการวินิจฉัยสั่งการ¹

กระบวนการวินิจฉัยสั่งการ ได้มีนักวิชาการหลายท่านให้ข้อคิดว่า ดังนี้ ร.ศ. ประพันธ์ สุนทรธรมณี และคณะ มีความเห็นว่าองค์ประกอบสำคัญของการวินิจฉัยสั่งการ คือ

1. กำหนดวัตถุประสงค์ขึ้นในใจก่อน ก่อนที่จะลงมือทำอะไร
2. รวบรวมเนื้อหาและจัดสรรข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง
3. พิจารณาว่าอะไรคือตัวปัญหา คือ ความแตกต่างระหว่างสิ่งที่มีอยู่ในปัจจุบันกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้
4. ดำเนินการหาทางเลือกเพื่อแก้ไข
5. กำหนดมาตรฐานการวินิจฉัยขึ้น และใช้มาตรฐานนั้นทำการกำหนดทางเลือกที่ดีที่สุดในการบรรเทาทางเลือกทั้งหลาย
6. กำหนดมาตรการเพื่อประกันว่าการดำเนินงานที่จะมีขึ้นจะไม่ประสบความล้มเหลว มาตรการนี้ คือ การควบคุม²

กริฟฟิธส์ (Griffiths) มีความเห็นว่าการบริหารคือ กระบวนการตัดสินใจ เขาเห็นว่า กระบวนการตัดสินใจเป็นศูนย์กลางของการบริหาร หน้าที่หลักของการบริหารคือ การสั่งการ และควบคุมกระบวนการตัดสินใจ กริฟฟิธส์ (Griffiths) เสนอแนะว่า กระบวนการตัดสินใจนั้นควรจะมีขั้นตอนดังนี้

1. ศึกษาว่าปัญหาคืออะไร และวางขอบเขตของปัญหานั้น ๆ
2. วิเคราะห์และประเมินผลปัญหานั้น ๆ

¹บรรณสิทธิ์ สลับแสง, คู่มือบริหาร (พระนคร : ส.พยุพพงศ์, 2515), หน้า 181.

²สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, เทคนิคการบริหารการศึกษา 19 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2520), หน้า 33.

3. สร้างเกณฑ์และมาตรฐานเพื่อประเมินผลทางเลือกหรือทางตัดสินใจ
4. รวบรวมข้อมูล
5. หาทางเลือกหรือวิธีแก้ปัญหาที่ดีที่สุด
6. ลงมือปฏิบัติตามทางเลือกที่ดีกว่าโดยวางโปรแกรมแก้ปัญหา ควบคุมกิจกรรมในโปรแกรมนั้น และการประเมินผลที่ได้และกระบวนการที่ทำไป¹

ส่วน ประยูร พรหมพันธุ์ มีความเห็นว่า การวินิจฉัยสั่งการของผู้บริหารย่อมจะต้องเกี่ยวข้องกับกระบวนการต่าง ๆ คือ

1. จะต้องมีความเข้าใจปัญหาที่เกิดขึ้น และเป็นปัญหาที่จะต้องทำการแก้ไข
 2. การหาข้อเท็จจริง ต้องมีการหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหาที่เกิดขึ้น
- เสียก่อน
3. การรวบรวมข้อมูล เมื่อทราบรายละเอียดและข้อเท็จจริงแล้ว ขั้นนี้ก็จะต้องรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องมาเพื่อประกอบการพิจารณาในการแก้ปัญหา
 4. การวิเคราะห์ข้อมูล ขั้นนี้เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลที่รวบรวมหาได้ในข้อ 3 ทั้งนี้เพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหาที่เกิดขึ้น
 5. การตัดสินใจและสั่งการ เมื่อเข้าใจในปัญหาโดยถ่องแท้แล้ว ก็ตัดสินใจสั่งการเกี่ยวกับเรื่องนี้ เพื่อให้เกิดผลดีแก่หน่วยงาน²

นอกจากนี้ แคมป์เบล (Campbell) และคณะ ได้ให้ข้อคิดเห็นว่า กระบวนการบริหาร เป็นวิธีการที่องค์การตัดสินใจ และปฏิบัติเพื่อให้บรรลุจุดประสงค์ กระบวนการบริหารเป็นวัฏจักรซึ่งประกอบด้วยองค์ประกอบต่าง ๆ ดังนี้ ประการที่ 1 การตัดสินใจ ประการที่ 2

¹ Daniel E. Griffiths, Administrative Theory (New York : Appleton-Century-Crofts, 1959), p. 94.

² ประยูร พรหมพันธุ์, "การวินิจฉัยสั่งการในการบริหาร," วารสารข้าราชการ 19 (ธันวาคม 2517) : 75-76.

การวางโปรแกรมซึ่งรวมถึงการจัดรูปงาน ประการที่ 3 การกระตุ้นซึ่งรวมถึงการสั่งการ
 ควบคู่ ประการที่ 4 การประสานงาน ประการที่ 5 การประเมินผลงาน¹

กระบวนการวินิจฉัยสั่งการตามที่นักวิชาการหลายท่านได้ให้ความคิดเห็นและลำดับ
 ชั้นของกระบวนการไว้ในลักษณะที่แตกต่างกัน เพราะส่วนมากใช้วิธีการแก้ปัญหา (Problem
 solving) แต่สรุปแล้วลักษณะและสาระสำคัญคล้ายคลึงกัน ซึ่งมีลำดับขั้นดังนี้

1. จะต้องรับว่ามีปัญหาและรู้ขอบเขตของปัญหาเสียก่อน
2. การวิเคราะห์ปัญหาและการประเมินปัญหา คือ วิเคราะห์ปัญหาที่พบและ
 ประเมินปัญหาให้สอดคล้องกับระบบราชการนั้นอย่างรอบคอบ
3. ตั้งเกณฑ์หรือมาตรฐานสำหรับเลือกวิธีแก้ปัญหา เพื่อนำไปสู่ทางในการ
 แก้ปัญหา
4. รวบรวมข้อมูลตลอดจนหลักฐานและข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดย
 เลือกข้อมูลที่ถูกต้องตรงกับปัญหา เพื่อนำมาประกอบการพิจารณา
5. กำหนดทางปฏิบัติแก้ปัญหา โดยพยายามคาดการณ์ว่า วิธีที่นำมาใช้นี้
 จะแก้ปัญหาได้ เราจะต้องหาวิธีการแก้ไ้อื่น ๆ วิธี โดยคำนึงถึงว่าจะใช้การวินิจฉัยสั่งการ
 ใด ๆ หนึ่ง ขอบเขตของการวินิจฉัยสั่งการมีแค่ไหน ใครจะเป็นผู้วินิจฉัยสั่งการ เมื่อไรจะมีการ
 วินิจฉัยสั่งการ สามารถที่จะวินิจฉัยสั่งการเป็นกลุ่มหรือไม่
6. ประเมินผลหรือลำดับความสำคัญ หรือจัดลำดับวิธีการแก้ปัญหาในแต่ละ
 วิธีว่า ถ้าใช้แล้วจะเกิดผลอย่างไร

¹ Roald F. Campbell and Other, Introduction to Educational Administration, 3rd. ed. (Boston : Allyn and Bacon, 1968), p. 189.

7. เลือกวิธีแก้ปัญหาที่ถูกต้องที่สุด วิธีที่คนยอมรับมากที่สุด ให้มีความเหมาะสมกับสถานการณ์มากที่สุด¹

ในการตัดสินใจนั้นไม่ว่าจะตัดสินใจในลักษณะใดก็ตาม การตัดสินใจควรจะบรรลุจุดมุ่งหมายดังนี้

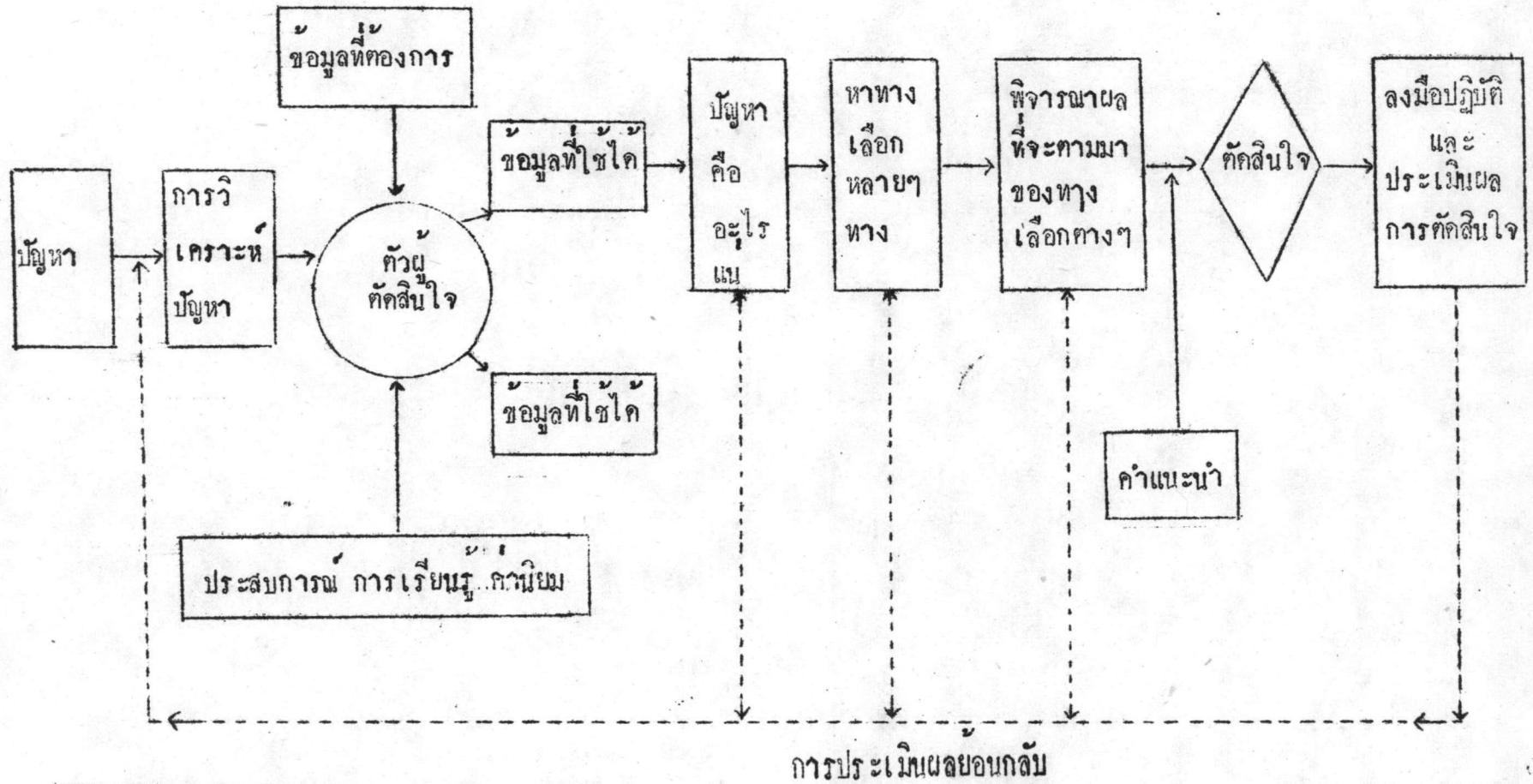
1. จุดมุ่งหมายเกี่ยวกับการควบคุม ในการตัดสินใจเกี่ยวกับการควบคุมนั้น จะต้องแน่ใจว่ามีคนอื่นที่จะปรึกษาด้วยได้ เมื่อถึงเวลาที่จะต้องประเมินผลการตัดสินใจนั้น ๆ
2. จุดมุ่งหมายเกี่ยวกับแรงจูงใจ พยายามลดช่องว่างระหว่างผู้ตัดสินใจกับผู้นำเอาผลของการตัดสินใจไปปฏิบัติ พยายามให้ผู้นำผลของการตัดสินใจไปใช้เกิดความรู้สึกรักภูมิใจในความสำเร็จของงานที่ทำ
3. จุดมุ่งหมายเกี่ยวกับคุณภาพ พยายามปรับปรุงคุณภาพของการตัดสินใจ โดยให้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ
4. จุดมุ่งหมายเกี่ยวกับการฝึกอบรม พยายามแก้ทักษะในการแก้ปัญหา และการตัดสินใจแก่บุคคลที่จะก้าวไปสู่ตำแหน่งผู้บริหาร
5. จุดมุ่งหมายเกี่ยวกับประสิทธิภาพ พยายามตัดสินใจให้เร็ว โดยไม่ต้องเสียเวลาและพลังงาน²

¹ในพงษ์ บุญจิตราคุลย์, "การตัดสินใจสั่งการหรือการวินิจฉัยสั่งการ", เอกสารประกอบคำบรรยายวิชาหลักการบริหารการศึกษา (แผนกวิชาบริหารการศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520), หน้า 8-9. (อัครสำเนา).

²Daniel E. Griffiths, Behavioral Science and Educational Administration, ed. the Sixty-Third Yearbook Society for the Study of Education (Chicago : National Society for the Study of Education, 1964), p. 210.

สรุปได้ว่า การวินิจฉัยสั่งการนั้น เป็นสิ่งสำคัญต่อการบริหารงาน การบริหารงานขององค์กรหรือหน่วยงานใดจะประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว ก็ขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของหัวหน้าผู้บริหารหน่วยงานนั้น ดังนั้น ผู้บริหารจะต้องมีความระมัดระวังและใช้วิจารณญาณให้รอบคอบก่อนที่จะตัดสินใจอะไรลงไป การวินิจฉัยสั่งการที่ดีจะต้องยึดระเบียบ กฎหมาย ข้อบังคับ คำสั่ง นโยบาย ตลอดจนขนบธรรมเนียมประเพณี มาประกอบการวินิจฉัยสั่งการด้วย นายอำเภอเป็นผู้ที่มีบทบาทอย่างยิ่งต่อการวินิจฉัยสั่งการ เพราะการบริหารการศึกษาประจำบาลนั้น เป็นงานใหม่และเป็นงานที่ต้องใช้ทรัพยากรมากในทุก ๆ ด้าน โดยเฉพาะคน จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง ก่อนที่จะวินิจฉัยสั่งการก็ควรจะได้พิจารณาอย่างรอบคอบและด้วยความถูกต้องยุติธรรมมากที่สุด กระบวนการตัดสินใจอาจเขียนเป็นแผนภูมิได้ดังแผนภูมิที่ 4

แผนภูมิที่ 4 กระบวนการตัดสินใจ¹



¹ เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์, พฤติกรรมผู้นำทางธุรกิจ (พิษณุโลก : แดงเอกสารและการพิมพ์มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พิษณุโลก, 2522), หน้า 210.



การบริหารงานบุคคล

มีคำกล่าวว่ "ชัยชนะของสงครามไม่ขึ้นอยู่กับอู่กับค้ำยทริวิธีและองค้วตฤเท่นั้น ตองอาศัยบุคคลเป็นปัจจัยสำคัญ และกองทัพใดที่มีองค้วบุคคลที่ไร้ความรู้ความสามารถ กองทัพนั้นยอมหมกสมรรถภาพ"¹ คำว่า "การบริหารงานบุคคล" เป็นคำที่เปลลมาจากคำในภาษาอังกฤษว่า "Personnel Administration" หรือ "Personnel Management" หมายถึง การค้ำเนินการเกี่ยวกับบุคคลในองค้วการหรือหน่วยงาน นับตั้งแตการสรรหาบุคคลากรมาปฏิบัติงาน การบรรจุและแตงตั้ง การพัฒนา การประเมินผลการปฏิบัติงาน ไปจนถึงการให้บุคคลพ้นจากงาน² สุกิจ จุลละนันท์ ให้ความหมายว่า การบริหารงานบุคคลเป็นกระบวนการที่เกี่ยวกับการวางนโยบาย การวางโครงการ ระเบียบและวิธีค้ำเนินการเกี่ยวกับค้วบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในองค้วการ เพื่อให้ได้มาใช้ประโยชน์ และบำรุงรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรค้ำมนุษย์ที่มีประสิทธิภาพและปริมาณเพียงพอ เพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์³ ฟลิปโป (Flippo) ได้ให้ความหมายว่า การบริหารบุคคลเป็นกระบวนการเกี่ยวกับ การวางแผน (Planning) การจัดองค้วการ (Organizing) การอำนวยการ (Directing) และการควบคุม (Controlling) การปฏิบัติงานให้เป็นไปตามหน้าที่ที่ไครับมอบหมาย⁴

¹ นพพงษ์ บุญจิตราคุลย์, "หลักบริหารการศึกษา," เอกสารประกอบค้ำบรรยายวิชาหลักการบริหารการศึกษา (แผนกวิชาบริหารการศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520), หน้า 18. (อค์สำเนา).

² สวัสดิการสำนักงาน ก.พ., ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารบุคคล (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์อักษรสารการพิมพ์, 2520), หน้า 1.

³ กรมการปกครอง, หลักบริหาร (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2510), หน้า 102.

⁴ Edwin B. Flippo, Principles of Personnel Management, 2 nd. ed. (McGraw-Hill Inc., 1966), pp. 3-15.

บีช (Beach) ให้ความหมายการบริหารงานบุคคลที่มีลักษณะคล้ายกับ สุกิจ จุลละนันท์ ว่า การบริหารงานบุคคล คือ การดำเนินการต่าง ๆ เกี่ยวกับการวางแผน และ โครงการเกี่ยวกับตัวบุคคล การคัดเลือกบุคคล การฝึกอบรม การกำหนดสิ่งตอบแทนต่าง ๆ การควบคุมอัตรากำลัง การเสริมสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน การสร้างภาวะผู้นำ ตลอดจนการสร้างมนุษยสัมพันธ์ที่ดีในการทำงานในแต่ละหน่วยงานหรือในองค์การ¹ ส่วนนิโกร (Nigro) ลงความเห็นว่า การบริหารงานบุคคล คือ ศิลปะของการคัดเลือกคนเข้าทำงาน และการใช้คนที่มียุแล้วให้ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด และได้ผลงานมากที่สุด²

อมร รัชศาสตร์ มีความเห็นว่า การบริหารงานบุคคล หมายถึง งานที่เกี่ยวกับตัวบุคคล หรือตัวเจ้าหน้าที่ในองค์การ นับตั้งแต่การสรรหาคนเข้าทำงาน การรับสมัคร การสอบคัดเลือก การบรรจุแต่งตั้ง การโอน การย้าย การฝึกอบรม การประเมินผลการปฏิบัติงาน การพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง การจัดชั้น และตำแหน่งงานตามหน้าที่ปริมาณและระดับความรับผิดชอบของงาน การกำหนดอัตราเงินเดือนและค่าจ้าง การจัดสวัสดิการ การปกครองบังคับบัญชา การดำเนินการทางวินัย การให้พินิจจากงาน การช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกต่าง ๆ แก่ผู้ปฏิบัติงาน ตลอดจนให้สินน้ำใจ ให้รางวัลบำเหน็จบำนาญ หรือเงินสมนาคุณเมื่อออกจากงาน³

¹ Dale S. Beach, Personnel : The Management of People at Work (New York : The Macmillan Company, 1965), p. 54.

² Felix A. Nigro, Public Personnel Administration (New York : Henry Holt & Co., 1958), p. 36.

³ อมร รัชศาสตร์, การบริหารบุคคลในประเทศไทย (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สำนักนายกรัฐมนตรี้, 2514), หน้า 65.

ในการบริหารงานบุคคลให้ได้ผลดีนั้น ย่อมจะต้องมีกระบวนการในการบริหารที่ดี เพื่อได้บุคคลที่ดีอยู่ในองค์กรนานที่สุด ทำประโยชน์ให้แก่องค์กรจำนวนมากที่สุด กระบวนการในการบริหารงานบุคคลมีขั้นตอนในการบริหารดังนี้

1. การวางนโยบาย ออกกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับเกี่ยวกับตัวบุคคล
2. การวางแผนกำลังคน การวางแผนกำลังคน (manpower planning) เป็นการคาดคะเน (forecast) ถึงความต้องการกำลังคนของหน่วยงานเป็นการล่วงหน้า
3. การกำหนดตำแหน่ง การกำหนดตำแหน่งเป็นขั้นตอนที่สำคัญในขบวนการบริหารที่จะต้องทำก่อนอื่น เป็นการกำหนดว่าบุคคลที่จะเข้ามาทำงานในหน่วยงานนั้นจะต้องเป็นผู้มีความรู้ความสามารถด้านใด ระบุใด
4. การกำหนดเงินเดือน ซึ่งต้องทำพร้อม ๆ กับการกำหนดตำแหน่ง
5. การสรรหาบุคคล เป็นกระบวนการสรรหาบุคคลเข้ามาปฏิบัติงานในหน่วยงาน นับตั้งแต่การรับสมัคร การประชาสัมพันธ์ การเลือกใช้ข้อสอบคัดเลือก การสรรหาบุคคลเป็นกระบวนการเสาะหาบุคคลมาสมัคร เข้าทำงานในหน่วยงาน
6. การบรรจุและแต่งตั้ง หมายถึง การบรรจุบุคคลที่ได้รับการคัดเลือกเข้าปฏิบัติงานและมอบหมายหน้าที่การงานให้ปฏิบัติ
7. การจัดทำทะเบียนประวัติ การจัดทำทะเบียนประวัติเป็นการจดบันทึกประวัติของผู้เข้ามาทำงานในหน่วยงาน เช่น การเลื่อนขั้นเงินเดือน การเลื่อนตำแหน่ง
8. การพัฒนาบุคคล การพัฒนาบุคคลหรือการฝึกอบรม เป็นการดำเนินการเกี่ยวกับการส่งเสริมให้บุคคลมีความรู้ ความสามารถ มีทักษะในการทำงานดีขึ้น
9. การประเมินผลการปฏิบัติงานและการพิจารณาความดีความชอบ หมายถึง การที่ผู้บังคับบัญชาได้บันทึกและลงความเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของผู้อยู่ในบังคับบัญชาในระยะเวลาที่กำหนดไว้ ซึ่งเป็นวิธีการที่ใ้ประเมินค่าผู้ปฏิบัติงานแต่ละคนว่ามีความสามารถปฏิบัติงานเพียงใด โดยการสังเกตและวินิจฉัยตามระยะเวลาที่กำหนด เพื่อเป็นหลักฐานประกอบในการให้ผลประโยชน์ตอบแทนความดีความชอบให้แก่บุคคลนั้น ๆ

10. วินัยและการดำเนินการตามระเบียบวินัย หมายถึง ระเบียบข้อบังคับใด ๆ ที่กำหนดขึ้นเพื่อควบคุมความประพฤติ เพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรให้ดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย

11. สวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูล หมายถึง สิ่งตอบแทนที่หน่วยงานให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน นอกเหนือจากเงินเดือน

12. การให้ออกจากงานและบำเหน็จบำนาญ การออกจากงาน คือ ถึงแก่กรรม เกษียณอายุ ลาออก ถูกสั่งให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากงาน บำเหน็จ หมายถึง เงินตอบแทนความชอบจ่ายครั้งเดียว บำนาญ หมายถึง เงินตอบแทนความชอบจ่ายให้เป็นรายเดือน¹

ส่วน สมพงษ์ เกษมสิน กล่าวว่า กระบวนการบริหารงานบุคคลที่ได้ผลดีนั้น จะต้องประกอบด้วยขั้นตอนต่าง ๆ คือ การวางแผนเกี่ยวกับการบริหารบุคคล การสรรหาบุคคล การกำหนดคोटราเงินเดือนและค่าจ้าง การประเมินผลการปฏิบัติงานและปูนบำเหน็จ การปกครองบังคับบัญชา การพัฒนาบุคคล การจัดประโยชน์เกื้อกูลต่าง ๆ การวิจัยเกี่ยวกับการบริหารบุคคล²

กิบสัน (Gibson) ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับหลักการบริหารบุคคลว่า หน้าที่สำคัญที่ต้องปฏิบัติมี 3 ประการ ประการแรก คือ การจ้าง เป็นหน้าที่เกี่ยวกับกำหนดเกณฑ์ความต้องการบุคคล การตัดสินใจเลือกบุคคลที่เหมาะสม และแต่งตั้งบุคคลให้เข้ารับตำแหน่งในหน่วยงาน ประการที่สอง คือ การมอบหมายงาน เป็นหน้าที่เกี่ยวกับการจัดคนให้ทำงานตามหน้าที่ โดยมีการแนะนำให้ความรู้และเข้าใจในระบบงานและการจัดสรรทรัพยากรให้แก่ตำแหน่งนั้น ๆ ประการที่สาม คือ การพัฒนาอาชีพ การวัดผลงาน การเลื่อนระดับ เลื่อน

¹สวัสดิการสำนักงาน ก.พ., หลักการบริหารเบื้องต้น (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์อักษรสารการพิมพ์, 2521), หน้า 33-35.

²สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหารบุคคลแผนใหม่, พิมพ์ครั้งที่ 2. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2519), หน้า 5-6.

ตำแหน่ง การย้ายโอนตามสายงาน การบริการและการสันตนาการต่าง ๆ ตลอดจนจนถึงการให้พ้นจากหน้าที่ เป็นหน้าที่เกี่ยวกับการถอนตัวบุคลากรออกจากหน้าที่ การให้ผลประโยชน์ในด้านการย้าย หรือสิทธิพิเศษเมื่อได้ปฏิบัติงานเป็นเวลาระยะหนึ่ง การสอบถามก่อนพ้นจากตำแหน่ง ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการวางแผนเพื่อปรับปรุงบุคลากรและการวัดผลงานแต่ละตำแหน่ง เมื่อกำหนดเกณฑ์ในการบรรจุบุคลากรในตำแหน่งนั้นใหม่¹

ในคำอธิบายของการบริหารบุคคลนั้น วิทยุ สาธร มีความเห็นว่า ขอบข่ายของการบริหารงานบุคคลน่าจะประกอบด้วยสิ่งต่อไปนี้คือ การวางแผนนโยบายและระเบียบข้อบังคับ การวางแผนจัดกำลังคน การปฏิบัติงานตามแผน การกำหนดคุณสมบัติของผู้ทำงาน การจำแนกตำแหน่ง การกำหนดเงินเดือนค่าจ้าง และค่าตอบแทน การแสวงหาบุคคลเข้าทำงาน การสอบและการคัดเลือก การบรรจุแต่งตั้ง การทดลองให้ปฏิบัติงาน การจัดทำทะเบียนประวัติ การพิจารณาความดีความชอบ เลื่อนระดับ เลื่อนตำแหน่ง ลดชั้นลดตำแหน่ง ย้ายและโอน การจัดสภาพของการทำงานและการบำรุงขวัญ การจัดสวัสดิการ การควบคุมและนิเทศงาน การจัดอัตรากำลัง การฝึกอบรมก่อนเข้าปฏิบัติงานและระหว่างปฏิบัติงาน การให้พ้นจากงานและจัดระบบบำเหน็จบำนาญ การวิเคราะห์และการประเมินผลงาน²

แม้ว่ากระบวนการบริหารบุคคลจะมีผู้ให้ความเห็นเกี่ยวกับขอบข่ายในการบริหารงานบุคคลแตกต่างกันบ้างก็ตาม แต่เนื้อหาสาระส่วนใหญ่คล้ายคลึงกัน ขอบข่ายของงานบริหารบุคคลสำคัญๆ มีอยู่ 4 เรื่อง คือ การสรรหาบุคลากร การบำรุงรักษาบุคลากร

¹Oliver R. Gibson and Herold C. Hunt, The School Personnel Administration, (Houghton Mifflin Company Boston, 1965), pp. 85-90.

²วิทยุ สาธร, หลักบริหารการศึกษา, พิมพ์ครั้งที่ 2. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์วัฒนาพานิช, 2516), หน้า 10.

การพัฒนาบุคลากร การให้บุคลากรพ้นจากงาน¹

การสรรหาบุคลากร การสรรหาบุคลากรเป็นกระบวนการเลือกสรรบุคคลจากตลาดแรงงานมาใช้ประโยชน์ในหน่วยงาน หมายถึง การดำเนินงานต่าง ๆ เพื่อให้ได้คนที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาปฏิบัติงาน นับตั้งแต่การรับสมัคร การประชาสัมพันธ์ การเลือกใช้ข้อสอบคัดเลือก การเสาะหาบุคคลจากแหล่งต่าง ๆ ทั้งภายในหน่วยงานเดียวกัน และจากภายนอกหน่วยงาน² การสรรหาบุคคลเข้าทำงาน เป็นกระบวนการที่สำคัญในทุกองค์การทั้งรัฐบาลและเอกชน โดยเฉพาะในหน่วยงานของรัฐมีความสำคัญมาก เพราะบุคคลที่เข้ามาบริหารราชการในหน่วยงานของรัฐแล้วย่อมหมายถึงว่า ยึดอาชีพราชการเป็นเรือนตายทีเดียว เพราะราชการเป็นกิจสำคัญ เป็นภารกิจต่อเนื่อง หากสรรหาได้บุคคลที่ไม่มีความรู้ ความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่แล้ว ผลเสียย่อมเกิดขึ้น ดังนั้น การคัดเลือกตัวบุคคลจึงควรทำด้วยความยุติธรรมและรอบคอบและใช้วิจรรณญาณอันถ่องแท้³ ฟลิปโป (Flippo) ให้ความเห็นว่า การสรรหาบุคลากรเป็นกระบวนการคนหาบุคคลและแนะนำให้สมัครเข้ามาทำงานในหน่วยงาน ซึ่งเป็นกระบวนการที่ต้องเริ่มขึ้นหลังจากที่หน่วยงานทราบแน่ชัดแล้วว่า ต้องการบุคคลเข้ามาทำงานในตำแหน่งอะไร กระบวนการสรรหาถือเป็นกระบวนการในทางบวก (positive) เพราะเป็นกระบวนการที่ยึดหลักการว่าจะต้องทำให้มีคนมาสมัครงานมากกว่าจำนวนตำแหน่งที่มีอยู่ เพื่อจะได้มีการคัดเลือก (selection) เอาไว้เฉพาะคนที่มีความเหมาะสมที่สุด ซึ่งเป็นกระบวนการในทางลบ (negative) คือคัดเอาคนที่มาสมัครมาก ๆ ออกไปเสียจำนวนหนึ่ง การสรรหาจะต้องหาจากแหล่งที่มีบุคคลทั้ง 2 แหล่ง

¹พพงษ์ บุญจิตราคุลย์, "หลักบริหารการศึกษา," เอกสารประกอบคำบรรยายวิชาหลักการบริหารการศึกษา (แผนกวิชาบริหารการศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520), หน้า 19. (อัครสำเน).

²สวัสดิการสำนักงาน ก.พ., ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์อักษรสารการพิมพ์, 2520), หน้า 59.

³สมพงศ์ เกษมสิน, การบริหารงานบุคคลแผนใหม่, พิมพ์ครั้งที่ 2. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2519), หน้า 63.

คือ ทั้งภายในหน่วยงานนั้นและภายนอกหน่วยงาน การสรรหาบุคคลจากภายในทำให้มีการโอนย้าย (transfer) การเลื่อนตำแหน่ง (promotion) และการบำรุงขวัญ (increasing the general level for morale) การสรรหาบุคคลจากภายนอกมาบรรจุใหม่ทำให้มีการขยายงานและขยายกำลังคน (expansion) ซึ่งมักจะกระทำต่อเมื่อมีการบรรจุในตำแหน่งขั้นต่ำ (lower-entry jobs) หรือการบรรจุตำแหน่งที่ต้องการความสามารถเฉพาะสูง ซึ่งหาจากบุคคลที่มีอยู่แล้วไม่ได้¹

สำหรับการสรรหาบุคคลเข้ารับราชการพลเรือนในประเทศไทยนั้น ทำได้ 2 วิธี คือ การสอบแข่งขันและการสอบคัดเลือก การสอบและการคัดเลือกเป็นวิธีการที่ใช้ในการสรรหาเพื่อให้ได้บุคคลที่เหมาะสมที่สุด การสอบ หมายถึง การวัดความรู้ความสามารถและคุณสมบัติของบุคคลโดยวิธีการสอบข้อเขียน สัมภาษณ์ ทดลองปฏิบัติงาน หรือวิธีอื่นอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างก็ได้ ตามหลักสูตรและวิธีการที่ ก.พ. กำหนด ทั้งที่จะต้องประกาศให้ผู้มีคุณสมบัติตามที่กำหนดมีสิทธิสมัครสอบทั่วกัน

- การสอบแข่งขัน เป็นการสอบเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการ หรือแต่งตั้งข้าราชการ เรียงตามลำดับที่สอบได้ โดยรับสมัครสอบจากบุคคลทั่วไป ซึ่งมีคุณสมบัติทั่วไปและคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งที่จะบรรจุและแต่งตั้ง การสอบแข่งขันนี้โดยทั่วไปสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) จะเป็นผู้จัดสอบ เป็นสนามสอบรวมนับตั้งแต่การกำหนดหลักสูตรและวิธีการสอบ สร้างข้อสอบในสาขาวิชาต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในหลักสูตรการสอบ ประกาศรับสมัครสอบ ดำเนินการจัดสอบ ตลอดจนการวิเคราะห์และประเมินผลการสอบด้วย สำหรับการสอบแข่งขันนี้ นอกจาก ก.พ. จะเป็นผู้จัดสอบเองแล้ว ก.พ. อาจมอบให้ อ.ก.พ. หรือส่วนราชการใดเป็นผู้จัดสอบก็ได้ ขณะนี้ ก.พ. ได้มอบให้หลายส่วนราชการไปจัดการดำเนินการสอบเองบ้างแล้ว โดยเฉพาะที่เป็นสายงานเฉพาะของแต่ละส่วนราชการ

¹Edwin B. Flipppo, Principles of Personnel Mangement, 2nd. ed. (McGraw-Hill Inc., 1966), p. 133.

- การสอบคัดเลือก โคนแก่ การสอบเพื่อเลื่อนข้าราชการชั้น แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้น โดยแต่งตั้งไปตามความเหมาะสม ไม่ต้องเรียงลำดับตามที่สอบได้ และรับสมัครสอบจากข้าราชการพลเรือนซึ่งมีคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งที่จะแต่งตั้ง การสอบคัดเลือก ให้ใช้ในกรณี สอบคัดเลือกเพื่อเลื่อนข้าราชการชั้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น โดย ก.พ. จะเป็นผู้กำหนดหลักสูตรและวิธีดำเนินการ เกี่ยวกับการสอบคัดเลือก คุณสมบัติผู้มีสิทธิสมัครสอบคัดเลือก เกณฑ์การตัดสิน การขึ้นบัญชีและการยกเลิกบัญชีผู้สอบคัดเลือก ส่วนการคัดเลือก ให้ใช้ในกรณีการพิจารณาความสามารถ ความประพฤติ และคุณลักษณะของบุคคล ให้โดยผู้ที่เหมาะสมกับตำแหน่งโดยวิธีการประเมินบุคคล โดยวิธีอื่นใดก็ได้ ทั้งนี้อาจทำการคัดเลือกเฉพาะบุคคลหรือเฉพาะส่วน โดยไม่จำเป็นต้องประกาศให้ผู้อื่นที่มีคุณสมบัติเช่นเดียวกันมาสมัครก็ได้¹ สำหรับข้าราชการครูองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ก.พ. ใ้มอบให้ครูสภาเป็นผู้ดำเนินการแทน โดยอยู่ในความควบคุมของ ก.พ.

หลังจากที่ได้มีการสรรหาโดยการสอบแข่งขัน สอบคัดเลือก หรือคัดเลือกแล้ว ขึ้นต่อไปก็คือการบรรจุผู้ได้รับการคัดเลือกเข้ารับราชการและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง เกณฑ์บรรจุบุคคลเข้ารับราชการจะกระทำใ้ได้ก็ต่อเมื่อบุคคลที่จะบรรจุนั้นมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ ตำแหน่งที่จะใช้บรรจุและแต่งตั้งนั้นจะต้องเป็นตำแหน่งที่ ก.พ. กำหนด ตามมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 กล่าวคือ เมื่อ ก.พ. ได้กำหนดให้เป็นตำแหน่งเลขที่ใด ในสายงานใด ระดับใด ในส่วนราชการใดแล้ว จึงจะบรรจุแต่งตั้งในตำแหน่งนั้นได้ การบรรจุจะบรรจุใ้ได้ตามกรณีใดกรณีหนึ่งใน 8 กรณี คือ การบรรจุผู้สอบแข่งขันได้ การบรรจุผู้ได้รับคัดเลือก การบรรจุทรงคุณวุฒิ การบรรจุข้าราชการพลเรือนผู้ไปรับราชการทหารกลับเข้ารับราชการ การบรรจุข้าราชการพลเรือนผู้ออกจากราชการไปปฏิบัติงานใด ๆ ตามมติของคณะรัฐมนตรีแล้วกลับเข้ารับราชการ การบรรจุข้าราชการพลเรือนสามัญออกจากราชการไปแล้วกลับเข้ารับราชการ การบรรจุพนักงานเทศบาลหรือ

¹สวัสดิการสำนักงาน ก.พ., คู่มือปฏิบัติงานบุคคล ภาค 1 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์อักษรสารการพิมพ์, 2521), หน้า 1-22.

ข้าราชการตามกฎหมายอื่นที่ออกจากงาน หรือจากราชการไปแล้วกลับเข้ารับราชการ การรับโอนพนักงานเทศบาลหรือข้าราชการตามกฎหมายอื่นมาบรรจุ¹

การบำรุงรักษามูลสาร เพื่อให้มูลสารมีความร่วมมือร่วมใจ มีความจงรักภักดี ต่อองค์การ สามารถทำงานให้เกิดประสิทธิภาพและสมรรถิทำงานในองค์การได้นาน จะต้องทำให้มูลสารนั้นมีความพอใจหรือมีขวัญในการปฏิบัติงาน เพราะคนเราจะทำงานด้วยความมั่นใจและมีประสิทธิภาพได้ก็จะต้องมีความพอใจต่องานที่ปฏิบัติ นั้น จึงเป็นหน้าที่ของหน่วยงานนั้นจะต้องบำรุงรักษามูลสารนั้น วิทยุ สาทร มีความเห็นว่า เมื่อได้มูลสารมาแล้วก็ควรที่จะบำรุงรักษาไว้ให้อยู่กับโรงเรียนให้นานที่สุด และตลอดระยะเวลาที่เขาอยู่ให้เขาได้ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพที่สุด ผู้บริหารจะต้องจัดให้มีสิ่งจูงใจต่าง ๆ หลายประการด้วยกัน คือ ประการแรก ได้แก่ สิ่งจูงใจที่เป็นวัตถุ เช่น เงิน สิ่งของ การให้ผู้อื่นให้จะต้องได้ขี้แจงเหตุผลให้มูลสารอื่น ๆ ไ้ทราบทั่วกันว่า ผู้ที่ได้รับนี้เป็นบุคคลที่มีความดี ความชอบพิเศษ จะทำให้ผู้ที่ได้รับนี้มีความภูมิใจและพอใจ ประการที่สอง ได้แก่ สิ่งจูงใจที่เป็นโอกาส เช่น การให้โอกาสที่จะมีชื่อเสียงดีเด่น มีเกียรติยศ มีอำนาจประจำตัวมากขึ้น และให้โอกาสได้ตำแหน่งสูงขึ้น สิ่งเหล่านี้มีประโยชน์ในการจูงใจให้ทำงานดีขึ้น ประการที่สาม ได้แก่ สิ่งจูงใจที่เป็นสภาพของการทำงานซึ่งอาศัยวัตถุเป็นหลัก เช่น ให้นั่งทำงานดี มีห้องทำงานส่วนตัว ถ้าเป็นหัวหน้าก็ให้โต๊ะทำงานใหญ่กว่าของมูลสารอื่น ๆ หรือมีวัตถุอย่างอื่นที่เป็นพิเศษ เช่น มีพัดลมเฉพาะตำแหน่ง มีเครื่องพิมพ์ดีดเฉพาะตำแหน่ง หรือให้อำนาจในการสั่งการอื่น ๆ ประการที่สี่ ได้แก่ สิ่งจูงใจที่เป็นสภาพของการทำงานซึ่งไม่เกี่ยวกับวัตถุ เช่น สภาพสังคมของครูในโรงเรียนช่วยให้โรงเรียนน่าอยู่ ครูทุกคนรักใคร่ชอบพอกันฉันท์พี่น้อง คบหากันอย่างฉันท์มิตรไม่มีการแบ่งเป็นพรรค ไม่ทะเลาะกัน ครูทุกคนอยู่ในฐานะทัดเทียมกันทั้งในด้านสังคม เศรษฐกิจ และการศึกษา ผู้มีหน้าที่เป็นผู้บริหารควรจะได้หาทางให้ครูได้พบปะสังคมนภายในโรงเรียนให้มากที่สุด พยายามสนับสนุนให้เขา

¹สวัสดิการสำนักงาน ก.พ., คู่มือปฏิบัติงานบุคคล ภาค 1 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์อักษรสารการพิมพ์, 2521), หน้า 1-22.

เกิดความรู้สึกว่าเขาทำงานนั้นมิได้ถูกบังคับแต่ทำด้วยความสมัครใจ ประการที่ห้า คือ การสร้างความรู้สึกให้เกิดขึ้นกับครูทั้งหลายว่า ตนมีส่วนร่วมสำคัญในการสร้างชื่อเสียงให้แก่โรงเรียน หรือมีส่วนแก้ไขสถานการณ์ต่าง ๆ ของโรงเรียน หมายถึง พยายามทำให้ครูรู้สึกว่าเป็นเจ้าของโรงเรียนร่วมกัน ถ้าเป็นได้คั้งนั้นการบริหารงานก็จะประสบผลสำเร็จ ครูจะมีกำลังใจปฏิบัติงานยิ่งขึ้น¹

การบำรุงรักษามูลสาร ในส่วนที่เกี่ยวกับบุคลากรขององค์การบริหารส่วนจังหวัด สนั่นจิตร สุคนธ์ทรัพย์ กล่าวว่า ในด้านสวัสดิการและความก้าวหน้าของบุคลากร นั้น กรมการปกครองถือเอาเรื่องสวัสดิการและความก้าวหน้าของครูประจำตำบลเป็นนโยบายจำเป็นและสำคัญอย่างหนึ่ง เพราะถือว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับขวัญและกำลังใจของบุคลากร อันจะก่อให้เกิดผลในคั้งต่อการปฏิบัติงานของโรงเรียน คั้งนั้น กรมการปกครองจึงพยายามส่งเสริมสวัสดิการและความก้าวหน้า โดยให้มีการจัดสร้างบ้านพักครูเพิ่มขึ้น เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนในเรื่องค่าเช่าบ้านของครู จัดให้มีการเพิ่มเงินพิเศษแก่ครูในโรงเรียนท้องถิ่นกั้งการ ให้ความช่วยเหลือครูในโรงเรียนที่ขาดแคลน ตลอดจนมีการพิจารณาให้ย้ายหมุนเวียนสำหรับครูที่ปฏิบัติงานในท้องถิ่นกั้งการและทางไกล หลังจากได้ปฏิบัติงานมาครบกำหนด การย้ายเพื่อติดตามคู่สมรส และการย้ายกลับภูมิลำเนา ก็ได้รับความช่วยเหลือเป็นพิเศษ ส่วนความก้าวหน้าของครูก็ได้รับการส่งเสริมให้คั้งมีโอกาสเลื่อนชั้น เลื่อนตำแหน่ง ตลอดจนอนุญาตให้ลาศึกษาต่อในระดับสูงขึ้นไปได้²

การพัฒนาบุคลากร เมื่อคั้งมีการสรรหาคั้งมีความรู้ความสามารถและบรรจุแต่งตั้งเข้ามาทำงานแล้ว ก็ทำคั้งเป็นหลักประกันว่า คนเหล่านั้นจะสมารถทำงานคั้งคือตลอดไป เพราะวิทยาการต่าง ๆ คั้งเจริญก้าวหน้าไป ตลอดจนเทคนิคในการทำงานก็เปลี่ยนแปลง

¹ วิญญู สาธร, หลักบริหารการศึกษา, พิมพ์ครั้งที่ 2. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์วัฒนาพานิช, 2516), หน้า 175-177.

² สนั่นจิตร สุคนธ์ทรัพย์, "สวัสดิการและความก้าวหน้าของครูประจำตำบล", วิทยาการเกี่ยวกับกั้งศึกษาประจำตำบล (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2505), หน้า 340-352.

อยู่เสมอ คนที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ในสมัยหนึ่ง ก็อาจกลายเป็น คนที่หย่อนความสามารถไปในอีกสมัยหนึ่งก็ได้ วิธีการที่จะแก้ปัญหาดังกล่าวได้ก็โดยการพัฒนาศักยภาพบุคคลากร เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานเป็นผู้มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่อยู่เสมอไม่ว่าวิทยาการและหน้าที่ความรับผิดชอบจะเปลี่ยนแปลงไป¹ การพัฒนาศักยภาพอาจทำได้หลายวิธี วิทยุ สาขร ได้สรุปเรื่องการพัฒนาบุคลากรว่าทำได้ 3 วิธี วิธีแรก คือ การฝึกอบรมก่อนปฏิบัติการ (Pre-Service) เป็นการให้ความรู้ในด้านต่าง ๆ ก่อนที่จะออกไปปฏิบัติงาน วิธีที่สอง คือ การฝึกอบรมระหว่างปฏิบัติการ (In-Service Training) หมายถึง การให้การศึกษากับบุคคลที่กำลังดำรงตำแหน่งหนึ่งอยู่ในหน่วยงานโดยไม่ต้องลาออกจากงาน และไม่ทำให้หน่วยงานเสียหาย ในขณะที่บุคคลนั้นรับการฝึกอบรม หน่วยงานนั้นอาจจัดขึ้นเองเป็นทางการ หรือเชิญวิทยากรผู้เชี่ยวชาญมาฝึกอบรมให้ อย่างไรก็ตามไม่เป็นทางการ โดยบุคลากรยังคงปฏิบัติงานเป็นปกติ ประการที่สาม คือ การฝึกฝนตนเองของบุคคลที่กำลังทำงานอยู่หรือยังอยู่ในระหว่างการทำงานตามปกติ โดยการเรียนทางไปรษณีย์ การซื้อหนังสือมาศึกษาเอง หรือการได้พบปะสนทนากับผู้ทรงคุณวุฒิอยู่เสมอจัดเป็นการพัฒนาศักยภาพได้เหมือนกัน²

ผลที่ได้รับจากการพัฒนาศักยภาพนั้น สมพงศ์ เกษมสิน ให้ความเห็นว่า จะทำให้ระบบงานมีประสิทธิภาพสูงขึ้น มีการติดต่อประสานงานที่ดีขึ้น การปฏิบัติงานได้ผลดีมากขึ้น การพัฒนาศักยภาพเป็นวิธีการหนึ่งที่ทำให้เกิดประหยัด ลดความสิ้นเปลืองของวัสดุที่ใช้ในการทำงาน เป็นการลดงบประมาณค่าใช้จ่ายในด้านวัสดุอุปกรณ์ในการปฏิบัติงาน เพราะความผิดพลาดในการปฏิบัติงานมีน้อยลง การพัฒนาศักยภาพเป็นการช่วยลดเวลาในการเรียนงานให้สั้นลง ในการปฏิบัติงานควรจะได้รับคำแนะนำเสียก่อน จะช่วยให้การปฏิบัติงานได้ผลดี

¹สวัสดิการสำนักงาน ก.พ., คู่มือปฏิบัติงานบุคคล ภาค 1 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์อักษรสารการพิมพ์, 2521), หน้า 72.

²วิทยุ สาขร, หลักบริหารการศึกษา, พิมพ์ครั้งที่ 2. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์วัฒนาพานิช, 2516), หน้า 179.

และประหยัดเวลามาก การพัฒนาบุคลากรช่วยแบ่งเบาภาระหน้าที่การงานของผู้บังคับบัญชาได้มาก ไม่ต้องเสียเวลาชี้แจงสั่งสอนงานที่สั่งให้ทำ นอกจากนี้การพัฒนาบุคลากรช่วยทำงานล่วงเวลาให้น้อยลง ซึ่งอาจจะไม่ใช่เกิดจากปริมาณงานมากเพียงอย่างเดียว แต่อาจจะเกิดจากความล่าช้าและความไม่เข้าใจงานเสียเป็นส่วนใหญ่ การพัฒนาบุคลากรเป็นทางหนึ่งที่จะกระตุ้นให้ผูปฏิบัติงานทำงานเพื่อความก้าวหน้าของตนเอง อาจได้รับการพิจารณาเลื่อนตำแหน่งให้สูงขึ้นเพราะตนเองเป็นผู้มีความรู้ ย่อมแสดงให้เห็นว่าการพัฒนาบุคลากรเป็นแนวทางให้บุคคลได้เจริญก้าวหน้าทั้งในส่วนตัวและในด้านการปฏิบัติงาน¹

การให้บุคลากรพ้นจากงาน การให้บุคลากรพ้นจากงานเป็นขั้นสุดท้ายของกระบวนการบริหารงานบุคคล สมพงษ์ เกษมสิน ให้ความเห็นว่าการให้บุคลากรพ้นจากงาน (Seperation) นั้น อาจเกิดได้จากเหตุหลายประการ เช่น การลาออก การลดจำนวนบุคลากรที่ดำเนินงาน การพ้นจากงานเพราะมีเหตุเสียหาย เกษียณอายุหรือทุพพลภาพ และถึงแก่กรรม² ส่วน นพพงษ์ บุญจิตราคุลย์ มีความเห็นว่าการให้บุคลากรพ้นจากงานนั้นมีอยู่ 2 ประการคือ ประการแรก เพราะไปดำรงตำแหน่งใหม่ที่สูงกว่าเดิม ซึ่งเป็นการบำเหน็จความชอบ ประการที่สอง ให้พ้นจากงานซึ่งมีลักษณะการบริหารต่าง ๆ กัน 5 ประการ คือ 1. สาเหตุจากปัญหาในค่านเศรษฐกิจ เช่น องค์การหรือหน่วยงานประสบความล้มเหลว ขาดทุน มีความจำเป็นต้องลดจำนวนบุคลากร โดยให้ออกจากงานเป็นบางคน เพื่อรักษาคู่ของหน่วยงานไว้ 2. ปัญหาทางค่านวินัย ในด้านการบริหารบุคลากรที่กระทำผิดวินัยถือว่าเป็นความผิดร้ายแรง ต้องให้ออกจากงาน 3. การให้ออกจากงานเพราะหย่อนสมรรถภาพในการทำงาน 4. ให้ออกจากงานเมื่อเกษียณอายุ.

¹สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหาร (พระนคร : โรงพิมพ์เกษมสุวรรณ, 2514), หน้า 484-489.

²เรื่องเดียวกัน, หน้า 232.

ราชการ 5. การให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก เมื่อกระทำผิดอย่างร้ายแรง¹

การให้พ้นจากงานตามระบบราชการไทย ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 94 ระบุว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญออกจากราชการเมื่อ 1. ตาย 2. พ้นจากข้าราชการตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ 3. ได้รับอนุญาตให้ออกตามมาตรา 95 4. ถูกสั่งให้ออกตามมาตรา 46 มาตรา 59 มาตรา 96 มาตรา 97 มาตรา 98 มาตรา 99 หรือมาตรา 100 5. ถูกสั่งลงโทษให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก² ส่วนการให้พ้นจากงานของข้าราชการครู องค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ต้องยึดถือหลักการนี้โดยอนุโลม

สำหรับการบริหารบุคคลตำแหน่งครู ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีความเกี่ยวข้องกับคุรุสภา พระราชบัญญัติครู พุทธศักราช 2488 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2521 มาตรา 6 (7) ระบุว่า "คุรุสภามีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติกรว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดแทน ก.จ. และแต่งตั้งอนุกรรมการใหม่มีอำนาจหน้าที่และปฏิบัติการแทนได้ในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการครูส่วนจังหวัด" ในทางปฏิบัตินั้นคุรุสภาได้มอบหมายให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการเอง คุรุสภาเป็นแต่เพียงผู้ควบคุมให้คำปรึกษาการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด เพื่อให้บุคลากรได้รับความยุติธรรม นอกจากนี้คุรุสภายังมีหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมให้ครูได้รับสวัสดิการในค่านาง ๆ ส่งเสริมในด้านการเลื่อนวิทยฐานะของครูให้สูงขึ้น เป็นต้น

เกี่ยวกับเรื่องของคุรุสภาเข้ามาเกี่ยวข้องของการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น พันธ์ สกุนตนาศ ได้ให้ความเห็นจากการสำรวจทัศนคติของครูว่า ครูประชาชนขาดส่วนมากเห็นว่าหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ของคุรุสภาขัดขวางความก้าวหน้าของครู

¹นพพงษ์ บุญจิตราคุสัย, "หลักบริหารการศึกษา" เอกสารประกอบคำบรรยายวิชาหลักการบริหารการศึกษา (แผนกวิชาบริหารการศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520), หน้า 24-25.

²"พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518;" ราชกิจจานุเบกษา 92 (6 กุมภาพันธ์ 2518) : 1.

ประชาบาล ความเห็นของครูประชาบาลดังกล่าวนี้ ชัดแย้งกับฝ่ายบริหารการศึกษาซึ่งเห็นว่า หลักเกณฑ์ของครูสภาเป็นประโยชน์แก่ครูประชาบาลเป็นจำนวนมาก เช่น การสอบเลื่อนขั้นเป็นต้น นอกจากนี้ พันศ สกุนตนาถ ได้ให้ข้อเสนอแนะว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องกำจัดข้อขัดข้องใจของครูในเรื่องการสอบบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้ายครูประชาบาล สิ่งดังกล่าวนี้ควรจะดำเนินการอย่างเปิดเผยและยุติธรรม ปฏิบัติตามแนวที่กำหนดไว้ในระเบียบคำสั่งของข้าราชการส่วนจังหวัด การพิจารณาความดีความชอบของครู ควรกำหนดสัดส่วนระหว่างครูที่ทำการสอนในโรงเรียนกับครูช่วยราชการที่ส่วนการศึกษาและหมวดการศึกษา มิฉะนั้นจะเกิดปัญหาว่า ครูประชาบาลที่อยู่ห่างไกลไม่มีใครรู้จัก จะไม่มีโอกาสได้รับการพิจารณาความดีความชอบ เพราะความดีความชอบจะตกอยู่กับผู้ทำงานอยู่ที่ส่วนการศึกษาและหมวดการศึกษา¹

สำหรับปัญหาในค่านิยมบุคลากรในการจัดการศึกษาประชาบาลนั้น ภาณุวัฒน์ วิภาตะกลี ผู้อำนวยการกองการศึกษาประชาบาล กล่าวว่า ปัญหาที่สำคัญในการจัดการศึกษาประชาบาลนั้น คือ ปัญหาเรื่องคนที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับจัดการศึกษาในระดับประถมศึกษาซึ่งมีอยู่หลายระดับ นับตั้งแต่ผู้ปกครองนักเรียน ครู ผู้บริหารการศึกษา รวมตลอดทั้งผู้รับผิดชอบในคานต่าง ๆ ซึ่งได้แก่ ทางฝ่ายธุรการ วิชาการ และการบริหารบุคคล²

สรุปได้ว่า การบริหารงานบุคคลเป็นสิ่งสำคัญในทุกองค์การไม่ว่าองค์การของเอกชนหรือของรัฐ โดยเฉพาะองค์การของรัฐตั้งแต่องค์การใหญ่สุดถึงองค์การหรือหน่วยงานเล็กสุด อาจเปรียบเทียบได้ว่า รัฐบาลใดก็ตามที่จะดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้ ต้องมีการปรับปรุงค่านิยมการบริหารบุคคล ควมการสรรหาคัดเลือก และบรรจุบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมกับงานที่กำหนดไว้

¹ พันศ สกุนตนาถ, "การบริหารการศึกษาประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามทัศนของครูจังหวัดนนทบุรี" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2516), หน้า 128-132.

² กรมการปกครอง, การศึกษาประชาบาล 2521 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, 2521), หน้า 43.

การบริหารงานวิชาการ

การบริหารงานด้านวิชาการ เป็นการจัดกิจกรรมทุกชนิดในโรงเรียนที่เกี่ยวข้องกับการเรียนการสอน ผู้บริหารการศึกษาทุกระดับจะต้องมีความรู้ในด้านวิชาการเป็นอย่างดียิ่ง ชำรง บัวศรี มีความเห็นว่า งานวิชาการ หมายถึง การปรับปรุงการเรียนการสอนให้ดีขึ้น รวมถึงการวางแผนนโยบายการเรียนการสอน การจัดหลักสูตร การจัดตารางสอน การจัดครูทำการสอน การจัดหาหนังสือและอุปกรณ์การเรียนการสอน ตลอดจนการประเมินผล การศึกษาในด้านต่าง ๆ เช่น จัดให้มีการวัดผลงานต่าง ๆ ทุกด้านเพื่อพิจารณาปรับปรุงแก้ไขให้ดีขึ้น จัดให้มีการวัดผลในด้านพัฒนาการของเด็ก เพื่อพิจารณาว่า การศึกษา การปกครอง การอบรมที่ทำไปนั้นยังเกิดผลดีแก่เด็กเพียงไร เป็นไปตามความมุ่งหมายหรือไม่ จะได้ใช้เป็นแนวทางปรับปรุงแก้ไขต่อไป นอกจากนี้ยังจัดให้มีการวัดผลในด้านความเจริญก้าวหน้าของครู¹ และ มิลเลอร์ (Miller) ได้กล่าวเน้นความสำคัญของงานวิชาการว่าเป็นหัวใจของโรงเรียน และที่สำคัญมากที่สุดคือการจัดโปรแกรมการสอนและการปฏิบัติตามโปรแกรมการสอน รวมทั้งการวัดผล เพื่อจะได้ติดตามการเรียนการสอนทั้งของครูและของนักเรียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดบริการการสอนเพื่อให้การเรียนการสอนดำเนินไป ด้วยดีนั้นเป็นหน้าที่ของโรงเรียนที่จะต้องปฏิบัติ²

ในเรื่องบทบาทและหน้าที่ของผู้บริหารงานวิชาการนั้น วิจิตร ศรีสอาน ได้กล่าวถึงบทบาทและความรับผิดชอบของผู้บริหารการศึกษาเกี่ยวกับการปรับปรุงงานด้านวิชาการไว้ 8 ประการ คือ ผู้บริหารโรงเรียนต้องรับผิดชอบในการจัดวางตัวบุคคลากร เพื่อให้สามารถทำหน้าที่ใหม่บรรลุตามจุดมุ่งหมายของโรงเรียน ผู้บริหารโรงเรียนจะต้องรับผิดชอบ

¹ชำรง บัวศรี, หลักการศึกษา (พระนคร : โรงพิมพ์แพรวพิทยา, 2506), หน้า 51.

²Van Miller, The Public Administration of American School (New York : The Macmillan Company, 1965), P. 175.

การพัฒนาจุดมุ่งหมายและนโยบายของโรงเรียนเพื่อจะได้ใช้เป็นแนวทางในการสอน ผู้บริหารโรงเรียนจะต้องรับผิดชอบในการจัดสรรเวลาและสถานที่เพื่อประโยชน์ของการสอน ผู้บริหารโรงเรียนจะต้องรับผิดชอบในการจัดหาและการใช้อุปกรณ์และสถานที่ เพื่อให้เกิดประโยชน์ทางการศึกษามากที่สุด ผู้บริหารโรงเรียนต้องรับผิดชอบต่อการสร้างความสัมพันธ์ ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน ผู้บริหารโรงเรียนต้องรับผิดชอบต่อบริการ ส่งเสริมการเรียนการสอน เพื่อให้การสอบบรรลุเป้าหมาย ผู้บริหารโรงเรียนจะต้องรับผิดชอบในการจัดโปรแกรมอบรมเพื่อปรับปรุงการเรียนการสอน ผู้บริหารจะต้องรับผิดชอบต่อประเมินผลตามความต้องการของโรงเรียน¹

แคมป์เบล (Campbell) และคณะ มีความคิดเห็นว่าโรงเรียนเป็นศูนย์กลางของการเรียนการสอน ดังนั้น หัวหน้าสถานศึกษาจึงจำเป็นต้องจัดการให้การเรียนการสอนได้ผลดีที่สุด หัวหน้าสถานศึกษาต้องแสดงบทบาท 4 ประการ คือ หัวหน้าสถานศึกษาต้องเป็นผู้จัดรูปงาน ครูใหญ่จะต้องจัดรูปงานโดยให้ภารกิจที่ปฏิบัติบรรลุผลสำเร็จ หัวหน้าสถานศึกษาจำเป็นต้องเป็นผู้สื่อความหมายครูใหญ่จำเป็นต้องสื่อความหมายกับคนทั้งหลายเพื่อให้โรงเรียนสามารถบรรลุจุดประสงค์ที่วางไว้ หัวหน้าสถานศึกษาต้องเป็นผู้นำทางการศึกษา ไม่ว่าจะเป็นการสอน การรวมกับสมาคมวิชาชีพ หรือความรอบรู้ทันเหตุการณ์เกี่ยวกับแนวคิดใหม่ๆ ทางการศึกษา หัวหน้าสถานศึกษาจำเป็นต้องเป็นผู้บังคับบัญชา รู้จักใช้อำนาจหน้าที่ด้วยความเหมาะสม เพื่อให้งานทั้งหลายลุล่วงไปด้วยดี² เฮนเคย์ (Hencley) และคณะ ให้ความเห็นว่า ครูใหญ่ในโรงเรียนประถมศึกษาควรที่จะแสดงบทบาทในการวางนโยบายในเรื่องเกี่ยวกับโปรแกรมทางการศึกษาและกระบวนการสอน ในเรื่องเกี่ยวกับบุคลากรค่านักเรียน

¹ วิจิตร ศรีสอาน, "บทบาทของผู้บริหารในการปรับปรุงส่งเสริมงานวิชาการ", สมาคมผู้บริหารการศึกษาแห่งประเทศไทย (พระนคร : ม.ป.ท., 2518), หน้า 6.

² Roald F. Campbell and Others, Introduction to Educational Administration, 3rd. ed. (Boston : Allyn and Bacon, 1968), pp. 225-227.

ครู อาจารย์ คนงานภารโรง การเงิน และงานธุรการต่าง ๆ ในเรื่องเกี่ยวกับการจัดบรรยากาศสิ่งแวดล้อมเพื่อให้กระบวนการเรียนการสอนเกิดผลดีที่สุด ในเรื่องเกี่ยวกับการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน และส่งเสริมการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในเรื่องเกี่ยวกับงานการวิจัย เพื่อใช้ประโยชน์ในการเรียน ในเรื่องเกี่ยวกับการพัฒนาบุคลากรในโรงเรียน¹

สำหรับกรมสามัญศึกษา ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบงานด้านวิชาการของโรงเรียนประถมศึกษาทั้งหมด ได้กำหนดบทบาทและหน้าที่รับผิดชอบของผู้บริหารการศึกษา หรือผู้บริหารโรงเรียนในการบริหารงานวิชาการไว้ว่า มีหน้าที่วางโครงการดำเนินงานของโรงเรียน จัดทำโครงการสอนให้เป็นไปตามหลักสูตร และปรับปรุงให้ใช้ได้อย่างเสมอ และนำควบคุมการสอนของครูให้ดำเนินไปตามโครงการสอน จัดกิจกรรมต่าง ๆ ที่ส่งเสริมการเรียนการสอน ดำเนินการวัดผลการศึกษาให้ถูกต้องตามระเบียบและหลักการวัดผลการศึกษา สนับสนุนให้มีการค้นคว้าทดลอง ปรับปรุงวิธีการสอนให้ดีขึ้น จัดให้มีการประชุมครูในโรงเรียน เช่น การประชุมพิเศษครูใหม่ การประชุมเกี่ยวกับปัญหาต่าง ๆ² ผู้บริหารจะต้องควบคุมดูแลการสอนวิธีสอน ว่าถูกต้องตามหลักสูตรหรือไม่ ปรับปรุงมาตรฐานทางวิชาการอยู่เสมอ จัดหาอุปกรณ์วัสดุทัศนวัสดุโรงงาน ห้องเรียน ห้องปฏิบัติการ และห้องสมุด แก่ไขอุปสรรคต่าง ๆ ในการสอน การปรับปรุงทางวิชาการ³ ภาณุ สาธิต กล่าวว่าการบริหารงานด้านวิชาการในโรงเรียนให้ได้ผลดีนั้น ครูใหญ่โรงเรียนประถมศึกษาจำเป็นต้องนิเทศการสอนของครูแต่ละคนภายในโรงเรียนด้วยตนเอง การที่จะขอให้เจ้าหน้าที่จากส่วนกลาง จังหวัด หรืออำเภอ

¹ Stephen P. Hencley and Others, The Elementary School Principalship (New York : Dodd, Mead & Company, 1970), p. 79.

² หน่วยงานนิเทศก์, กรมสามัญศึกษา, คู่มือครูใหญ่โรงเรียนประถมศึกษา (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2514), หน้า 14.

³ หน่วยงานนิเทศก์, กรมการฝึกหัดครู, หลักการบริหารโรงเรียนในด้านวิชาการ (ธนบุรี : โรงพิมพ์บรรหาร, 2505), หน้า 1.

มาช่วยเหลือตลอดเวลานั้น เป็นสิ่งที่เป็นไปได้ การช่วยเหลือของศึกษานิเทศก์จะเป็นไปได้ก็เพียงบางครั้งบางคราวซึ่งจำกัดอยู่ในวงแคบ ดังนั้น ครูใหญ่โรงเรียนประถมศึกษาจึงต้องเป็นผู้นิเทศการสอนด้วยตนเอง¹

สำหรับการบริหารงานด้านวิชาการในประเทศไทย วุฒิ จุลพรหม ได้วิจัยเกี่ยวกับ การบริหารงานวิชาการในโรงเรียนมัธยมศึกษา ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ได้สรุปผลการวิจัยไว้ว่า ผู้บริหารโรงเรียนส่วนใหญ่บริหารงานด้านวิชาการน้อยกว่างานด้านอื่น เรื่อง การนิเทศการศึกษา การวางแผน ปรับปรุงงานวิชาการ งานด้านหลักสูตรและเอกสารการใช้หลักสูตร การวัดผลการประเมินผล วัสดุอุปกรณ์การสอน ห้องสมุด การแนะแนว กิจกรรมนักเรียน ตารางสอนและวิธีสอน ครูใหญ่หรือผู้บริหารโรงเรียนยังให้ความสนใจเรื่องดังกล่าวน้อยไป ปัญหาสำคัญในการบริหารงานวิชาการ คือ ผู้บริหารโรงเรียนยังให้ความสำคัญของงานด้านวิชาการน้อยเกินไป ผู้บริหารโรงเรียนขาดความรู้ความสามารถในการนิเทศการสอนและการวางแผน²

เกี่ยวกับประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหารการศึกษานั้น วิรัตน์ ศิริบุรณ ได้สรุปว่า ความบกพร่องในการบริหารงานวิชาการที่ปรากฏ ก็ล้วนเป็นพฤติกรรมทางการบริหารที่อาจถือได้ว่าเป็นหัวใจของงานวิชาการ อาทิเช่น การจัดบริการนิเทศการสอนวิชาต่าง ๆ การประชุมปรึกษาในสายวิชา การส่งเสริมให้ครูนำเอาวิธีการใหม่ ๆ มาใช้ และนำเอาผลการเรียนของนักเรียนมาวิเคราะห์ปรับปรุงการเรียนการสอน³ และพิสิฐ คงเมือง

¹วิญญู สาธร, หลักบริหารการศึกษา, พิมพ์ครั้งที่ 2. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์วัฒนาพานิช, 2516), หน้า 396.

²วุฒิ จุลพรหม, "การบริหารงานวิชาการโรงเรียนมัธยมศึกษาในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520), หน้า 142.

³วิรัตน์ ศิริบุรณ, "การศึกษาสมรรถภาพการบริหารงานของครูใหญ่โรงเรียนมัธยมศึกษาในเขต 11" (ปริญญาการศึกษามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒประสานมิตร, 2518), หน้า 60.

ได้ทำการวิจัยเรื่อง การบริหารงานวิชาการโรงเรียนมัธยมศึกษาในภาคใต้ ผลการวิจัยสรุปได้ว่า ผู้บริหารงานวิชาการส่วนใหญ่มีวุฒิสูง คณะครูส่วนใหญ่ขาดประสบการณ์ด้านการสอน ผู้บริหารโรงเรียนขาดความรู้ในเรื่องการวางแผนงาน การดำเนินงานตามแผนงาน ขาดการติดตามและประเมินผล ยังไม่ค่อยเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องหลักสูตรดีพอ ผู้บริหารไม่มีบทบาทในเรื่องการนิเทศทางวิชาการ¹

สรุปได้ว่า การบริหารงานวิชาการ เป็นงานที่เกี่ยวกับการให้ความรู้แก่นักเรียนและเยาวชนของชาติ ทั้งในด้านการศึกษาระดับมัธยม และนอกภาคบังคับ การบริหารงานวิชาการ เป็นงานที่มีความสำคัญอย่างมาก ผู้บริหารโรงเรียนจะต้องให้ความสนใจต่องานวิชาการ เป็นกรณีพิเศษกว่าอย่างอื่น โดยเฉพาะโรงเรียนประชาบาล เป็นการศึกษาภาคบังคับที่จะให้นักเรียนและเยาวชนมีความรู้ความสามารถขั้นพื้นฐาน สามารถนำความรู้ไปประกอบอาชีพได้ตามความสามารถ ผู้บริหารจะต้องมีความรู้และเข้าใจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหลักสูตร โครงการศึกษา อุปกรณ์การสอน วิธีสอน การประเมินผล ตลอดจนการนิเทศการศึกษา เพื่อให้การบริหารงานวิชาการดำเนินไปตามเป้าหมายที่วางไว้ นายอำเภอในฐานะผู้จัดการโรงเรียนประชาบาลตามกฎหมายจะต้องให้ความสนใจในค่านางงานวิชาการเป็นกรณีพิเศษ ทั้งนี้เพื่อยกฐานะระดับความรู้เบื้องต้นให้สูงขึ้น

การบริหารการเงิน

เรื่องการเงินกับผู้บริหารโรงเรียนเป็นปัจจัยหนึ่งที่สำคัญที่ทำให้การบริหารกิจการของโรงเรียนให้ดำเนินไปด้วยดี ผู้บริหารโรงเรียนเป็นบุคคลที่มีความเกี่ยวข้องและรับผิดชอบการเงินของโรงเรียนโดยตรง สถิติผู้บริหารที่ถูกลงโทษทางวินัย เช่น ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือน ถูกให้ออก ปลดออก และถูกไล่ออกจากราชการ ส่วนมากมักจะ

¹พิสิฐ คงเมือง, "การบริหารงานวิชาการโรงเรียนมัธยมศึกษาในภาคใต้" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิตศึกษาด้านบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520), หน้า 199.

เกิดจากรื่องการเงินเป็นต้นเหตุ เรื่องการเงินเป็นสิ่งทีกฎหมายได้วางมาตรการในการ
 ติอปฏิบัติไว้อย่างเคร่งครัดและรัดกุมมาก ถ้าผู้บริหารพลังเผละ หรือปฏิบัติไม่ถูกต้องก็จะทำ
 ให้เกิดเรื่องเดือดร้อนขึ้นกับผู้บริหารอย่างไม่มีทางหลีกเลี่ยงได้ ในเรื่องการเงินที่เกี่ยวกับ
 การศึกษานี้ มีผู้สันตทกรณีใดให้ขอคิดไว้ว่า

การจัดการศึกษาก็เช่นเดียวกันกับการจัดการงานด้านอื่น ๆ คือ ย่อมจะต้องอาศัย
 บัจจัยที่จำเป็นเพื่อกำเนินงาน ได้แก่ งบประมาณ วัสดุสิ่งของเครื่องใช้ บุคลากร บัจจัยแแต่
 ละอย่างนี้ล้วนแต่มีความสำคัญ แต่จะมากหรือน้อยกว่ากันอย่างไรนั้น ขึ้นอยู่กับสภาพของการ
 ที่ทำอยู่ ในบางกรณีเงินอาจจะเป็บบัจจัยที่สำคัญที่สุด อย่างไรก็ตามในการจัดการศึกษานั้น
 ไม่ว่าบัจจัยประเภทใดสำคัญมากหรือน้อยกว่ากันก็ตาม หลักการในการจัดหาและใช้บัจจัย
 ต่าง ๆ ให้เกิดประโยชน์และอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดจะทำอย่างไร คำตอบข้อนี้คือ อยู่ที่
 ความเข้าใจเกี่ยวกับหน้าที่และความรับผิดชอบของสถานศึกษา ซึ่งมีหน้าที่และรับผิดชอบใน
 เรื่องให้การศึกษาแก่นักเรียน เพื่อให้เด็กเรียนมีความรู้ความสามารถ การใช้จ่ายเงินใน
 สถานศึกษา เป็นงานที่สำคัญอย่างหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็บบเงินงบประมาณหรือเงินบำรุงการศึกษา
 สำหรับเงินบำรุงการศึกษานั้น ขอบเขตของการใช้จ่ายกำหนดไว้ไม่คอยจะชัดเจนนัก ดังนั้น
 การใช้จ่ายสถานศึกษาจะต้องระมัดระวังเป็นพิเศษ โดยพยายามยึดหลักว่า การใช้จ่ายนั้น
 เป็บบประโยชน์ต่อการศึกษาของเด็กโดยตรงหรือไม่ กิจกรรมบางอย่างอาจเกิดประโยชน์
 แก่ครูฝ่ายเดียว บางอย่างอาจเกิดประโยชน์แก่งานบริหาร ไม่เกี่ยวกับการเรียนการสอน
 เลย ขอให้สถานศึกษาพิจารณาและวินิจฉัยควากิจการใคบางที่มีผลต่อการศึกษาของนักเรียน
 โดยตรง อันใคบางที่มีผลโดยทางอ้อม แลวกำหนดหลักการใช้จ่ายสิ่งที่เป็นผลประโยชน์ต่อ
 นักเรียนโดยตรงเป็นหลัก วิธีนี้จะสามารถขจัดปัญหาและขอพร่องในการใช้จ่ายเงินให้
 หมดสิ้นลงได้ สรุปสั้น ๆ ก็ใคว่า ผู้บริหารการศึกษาย่อมมีหน้าที่ควบคุมการใช้จ่ายเงินบำรุง
 การศึกษาให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ อีกประการหนึ่ง เงินบำรุงการศึกษานี้เป็นส่วนหนึ่ง
 ของเงินงบประมาณการใช้จ่ายก็ต้องถือปฏิบัติตามระเบียบที่บังคับใช้โดยเคร่งครัด ถ้าผู้
 บริหารการศึกษาฝ่าฝืนระเบียบข้อบังคับที่กฎหมายกำหนดไว้ ถ้ามีปัญหาเกิดขึ้นก็ต้องรับผิดชอบ
 ชอบ และมีความผิดตามลักษณะโทษของทางอาญา และนอกจากจะถูกลงโทษทางอาญาแล้ว

ยังจะต้องชดเชยจำนวนเงินที่ส่วนราชการนั้นใช้จ่ายไป หรือต้องผูกพันจะต้องจ่ายตลอดจน
 ราคาสินใหม่ทดแทนใด ๆ ให้แก่ส่วนราชการนั้นด้วย¹

วิทยุ สาทร ให้ความเห็นว่าการเงินจัดว่าเป็นเรื่องที่สำคัญมากเรื่องหนึ่งของ
 โรงเรียน หากครูใหญ่หรือผู้บริหารโรงเรียนจัดเรื่องการเงินไม่ดี หรือทำบัญชีไม่เรียบร้อย
 ก็อาจเสื่อมเสียชื่อเสียง หรือถูกลงโทษทางวินัยไต่ถาม ครูใหญ่หรือผู้บริหารโรงเรียนจึง
 สมควรศึกษาระเบียบและแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการเงินให้เข้าใจ เพื่อจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง
 ประเภทของเงินของโรงเรียนมีดังนี้คือ ประเภทเงินงบประมาณ ได้แก่ เงินเดือนครู ค่า
 จ้างประจำหรือชั่วคราว ค่าใช้สอย ค่าวัสดุครุภัณฑ์ และค่าตอบแทน ประเภทเงินบำรุงโรง-
 เรียน ประเภทของสมุดและวิทยาศาสตร์ ประเภทบำรุงหัตถศึกษาและพลศึกษา ประเภท
 รายรับอื่น ได้แก่ ค่าธรรมเนียมใบสุทธิ ค่าสมัครสอบ ดอกเบี้ยธนาคาร เงินบริจาค ประ-
 ประเภทเงินลูกเสือ ประเภทเงินอนุภาค ประเภทเงินฝากต่าง ๆ เช่น เงินที่มีผู้บริจาคให้
 โดยมีวัตถุประสงค์แน่นอน ประเภทเงินฝากธนาคารออมสิน เงินฝากกรม จังหวัด และอำเภอ
 และสำหรับเงินค่าใช้จ่ายตามงบประมาณของส่วนราชการนั้นได้แบ่งออกเป็นหมวดใหญ่ ๆ
 10 หมวด คือ หมวดเงินเดือน หมวดค่าจ้างประจำ หมวดค่าจ้างชั่วคราว หมวดค่าตอบแทน
 หมวดค่าใช้สอย หมวดค่าวัสดุ หมวดค่าครุภัณฑ์ หมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง หมวดเงินอุดหนุน
 หมวดรายจ่ายอื่น ๆ ดังนั้น การใช้จ่ายเงินก็ต้องใช้จ่ายให้ถูกต้องประเภทของเงินด้วย²

กระบวนการในการบริหารงานด้านการเงินมีความสำคัญผู้บริหารจะต้องมีความรู้
 และความเข้าใจทั้งในแง่ทฤษฎีและขั้นตอนของการปฏิบัติเป็นอย่างดี สมฤทธิ์ ลำเจียก
 ได้เสนอแนะว่า การพิจารณาและสั่งการเกี่ยวกับเรื่องเงินต่าง ๆ ตลอดจนการลงชื่ออนุญาต
 อนุมัติ หรือคำสั่งใดๆ เกี่ยวกับการเงินนั้น ผู้บริหารการศึกษาทุกระดับควรจะมีครีโวงใน
 เรื่องต่อไปนี้เป็นพิเศษ คือ

¹สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, คู่มือบริหารการศึกษา (พระนคร :
 โรงพิมพ์ ส.การพิมพ์, 2508), หน้า 252-303.

²วิทยุ สาทร, หลักบริหารการศึกษา, พิมพ์ครั้งที่ 2. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์
 วัฒนาพานิช, 2516), หน้า 317-406.

1. การลงชื่ออนุมัติหรืออนุญาตในแบบหรือหนังสือ เพื่อเบิกเงินจากทางราชการ ควรให้แน่ใจก่อนว่า ได้รับมอบหมายอำนาจเป็นลายลักษณ์อักษรจากผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว หรือยัง

2. ก่อนลงชื่อเบิกเงินในฎีกา ควรจะพิจารณาส่วนที่เกี่ยวข้องว่า หน้าที่ชำนั้น ถึงกำหนดการจ่ายและชอบควรระเบียบเกี่ยวกับการเงินทุกอย่างหรือไม่ มีวงเงินจัดสรรอยู่ เพียงพอหรือไม่ ตัวเลขแสดงจำนวนเงินในฎีกาเบิกไม่มีช่องว่างที่จะต่อเติม หรือเปลี่ยนแปลงเป็นอื่นใดได้

3. การเบิกเงินเค็่นหรือค่าง เจ้าหน้าที่ได้พิจารณาเกี่ยวกับภาษีเงินได้ บุคคลธรรมดาตามระเบียบแล้ว

4. การเบิกเงินงบกลางเกี่ยวกับเงินช่วยการรักษาพยาบาล หรือเงินช่วยการศึกษาบุตร มีหลักฐานขอเบิกของผู้มีสิทธิครบถ้วนถูกต้องตามสิทธิหรือไม่

5. การนำส่งเงินรายไคแผนดิน ก่อนลงชื่อในใบนำส่งให้ควาจำนวนตัวเลขในใบนำส่ง ไม่มีช่องว่างพอที่จะต่อเติมหรือเปลี่ยนแปลงเป็นอื่นใด

6. ควรเรียกสมุดเงินสด สมุดเงินฝากธนาคาร และสมุดเงินฝากรายวันทั่วไป จากเจ้าหน้าที่การเงินมาตรวจสอบทุกสิ้นวันทำการ (ถ้าทำได้) หรือสัปดาห์ละครั้งเป็นอย่างน้อย

7. เมื่อมีการเบิกเงินจากคลังหรือนำเงินส่งคลังต้องเรียกบัญชีใบนำส่งมา สอบทานทุกครั้ง และรวมถึงการรับเงินฝากจากหน่วยงานต่าง ๆ ควรให้เจ้าหน้าที่เสนอให้ทราบทุกครั้งเมื่อรับเงินเข้าบัญชีแล้ว

8. รมัควะวังอย่าให้มีการเรียกใบเสร็จรับเงินจากเจ้าหน้าที่ล่วงหน้าก่อนมีการเบิกจ่ายเงิน หรือการเรียกร้องให้ผู้มีสิทธิลงชื่อรับเงินในแบบไว้ล่วงหน้าก่อนมีการเบิกจ่ายเงิน (เพราะระเบียบกระทรวงการคลังห้ามไว้)

9. กรรมการตรวจนับและรับเงินคงเหลือประจำวัน ถ้าปรากฏว่ามีเงินขาดบัญชี ให้เรียกชคิจากผู้รับผิดชอบทันที

10. ความคุ้มครองสองให้มีการจ่ายเงินที่เบิกจากคลังให้กับผู้มีสิทธิได้รับโดยเร็ว ถ้ามิได้จ่ายภายในกำหนด ให้รับนำส่งคืนคลังตามระเบียบ
11. การอนุมัติจ่ายเงินยืมให้ราชการไปราชการ ควรพิจารณาจ่ายเงินตามลำดับดังนี้ เงินงบประมาณ เงินทรงพระราชกรณียกิจ เงินนอกงบประมาณ
12. ก่อนอนุมัติเงินยืมจะต้องแน่ใจว่า ผู้ยืมไม่เคยติดค้างเงินยืมไว้ก่อนเลย (มีมติห้ามไว้) มีประมาณการและมีจำนวนเงินไม่สูงเกินความจำเป็นที่จะไปราชการ หรืองานที่จะปฏิบัติจัดทำ
13. ผู้ยืมเงินรายได้ถึงกำหนดส่งคืนเงินแล้ว แต่ยังไม่ส่งควรรดำเนินการตั้งนี้ หักเงินส่งใช้ ดำเนินการตามระเบียบเกี่ยวกับเงินยืม
14. ผู้ยืมที่ติดค้างบัญชีอยู่จะต้องรีบติดตามทวงถาม ถ้าไม่ได้ผลให้ดำเนินการตามระเบียบ
15. เงินทรงพระราชกรณียกิจจ่ายได้ภายในขอบเขตต่อไปนี้เท่านั้น คือ หมวก คานอคมแทน หมวกคาไซจ่าย หมวกคว่ำสตุ และงบลาง
16. จะเก็บเงินทรงพระราชกรณียกิจไว้ในกำปั่นเก็บเงินของอำเภอไว้ได้ภายในวงเงินที่กำหนด ถ้าเกินวงเงินต้องนำฝากคลังจังหวัด
17. การกอหนี้ผูกพันที่ยังมีอาจเบิกจ่ายเงินงบประมาณประจำปีได้ทันในปีงบประมาณ ให้รีบดำเนินการชอกันเงินไว้เบิกเหลือในปีตามระเบียบการคลังกำหนดไว้
18. ห้ามมิให้นำเงินงบประมาณเหลือจ่ายหรือเงินรายได้แผ่นดินส่งเข้าบัญชีเงินฝากคลัง
19. ต้องจัดให้มีการจัดทำบัญชีพัสดุ และทะเบียนครุภัณฑ์ให้เป็นปัจจุบัน และทำรายงานเสนอผู้วราชการจังหวัดทุกปี ภายในเวลาที่ระเบียบกำหนด และถ้ามีการชำรุดหรือเสียหายต้องตั้งกรรมการสอบสวนหาผู้รับผิดชอบตามระเบียบ
20. การรับมอบหมายงานระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบที่พ้นไปและเจ้าหน้าที่ผู้มารับนิคชอบใหม่ ต้องเป็นไปตามแบบรายงานการรับส่งทรัพย์สินส่วนราชการของกระทรวงการคลัง

21. ควบคุมให้เจ้าหน้าที่การเงินจัดทำงบเดือนและรายการบัญชีประจำเดือนให้เสร็จภายใน 15 วัน ของเดือนถัดไป เพื่อรายงานตามระเบียบที่กำหนด

22. ชี้แจงและปฏิบัติตามข้อทักท้วงของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินประจำเขตตามที่กระทรวงสั่งการทุกครั้งโดยมิชักช้า

23. การละเลยไม่ปฏิบัติตามการใด ๆ ดังกล่าวนี้ จนเป็นเหตุให้เงินของทางราชการต้องเสียหาย และเรียกคืนมิได้อาจมีความผิดฐานละเมิด¹

การบริหารงานการเงินในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนายอำเภอ นายอำเภอเป็นตำแหน่งราชการบริหารส่วนภูมิภาคตำแหน่งหนึ่ง ซึ่งต้องรับผิดชอบเกี่ยวกับการเงินของแผ่นดิน ซึ่งมีหลายด้านด้วยกัน ซึ่งแม้ว่าในทางปฏิบัตินายอำเภอจะมอบหมายให้ข้าราชการอื่น ซึ่งอยู่ในบังคับบัญชาเป็นผู้จัดเก็บหรือรักษาเงิน นำเงินส่งคลังก็ตาม แต่ถ่าเกิดความผิดพลาดหรือบกพร่อง นายอำเภอก็มีความรับผิดชอบรวมอยู่ด้วย เงินที่จะต้องอยู่ในความรับผิดชอบของนายอำเภอ ได้แก่ เงินงบประมาณที่ได้รับจากส่วนกลาง งบประมาณส่วนจังหวัด งบประมาณส่วนตำบล เงินภาษีบำรุงท้องที่ ค่าธรรมเนียมอำเภอ เงินอุดหนุนต่าง ๆ เงินเรียไร เงินที่มีผู้ทักให้ เป็นต้น

สำหรับความรับผิดชอบของนายอำเภอแยกออกไปเป็น 4 ประเภท คือ

1. การควบคุมเกี่ยวกับการเก็บรักษาเงิน หมายถึง การเก็บรักษาเงินที่เจ้าหน้าที่ได้เก็บหรือรับมาไว้ ณ อำเภอ ซึ่งมีทั้งเงินสชาภิบาล เงินองค์การบริหารส่วนตำบล เงินผลประโยชน์ของรัฐบาล รวมทั้งเงินรายได้อื่น ๆ ของแผนกต่าง ๆ ในอำเภอ เพื่อรักษาไว้ให้ปลอดภัย และพร้อมที่จะจัดส่งเป็นเงินรายได้ของรัฐ

2. ควบคุมเกี่ยวกับการนำส่งคลัง ซึ่งต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนดโดยเคร่งครัด

¹ สมฤทธิ ลำเจียก, "คำชี้แจงบางประการในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี และการพัสดุ ในหน้าที่ของศึกษาธิการอำเภอ" เอกสารประกอบการประชุมอบรม ศึกษาธิการอำเภอทั่วประเทศ ประจำปี 2515, หน้า 78-81. (อัครสำเนา).

3. ความคุมเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงิน เกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินในหน้าที่ของ
 อำเภอบางจะกล่าวได้ว่า นายอำเภอเองไม่มีอำนาจการอนุมัติการใช้จ่ายเงินโดยแท้จริง
 เลย เพียงแต่ควบคุมการใช้จ่ายเงินของเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ซึ่งขออนุมัติเบิกจ่ายไปยังจังหวัด และ
 ใญ่ผู้ราชการจังหวัดเป็นผู้อนุมัติแล้วเบิกจ่ายเงินที่นายอำเภอมีอำนาจอนุมัติได้ก็มีเพียง เงิน
 สุขาภิบาลและเงินยืมทรงราชการ ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้ขอทำความตกลงกับกระทรวง
 การคลัง กำหนดวงเงินไว้ให้นายอำเภอมีได้ตามจำนวนที่เห็นสมควร เพื่อทรงจ่ายเล็ก ๆ
 น้อย ๆ ตามระเบียบกระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นเงินไม่มากนัก

4. การตรวจสอบการเงิน เป็นบทบาทชั้นหนึ่งของนายอำเภอที่จะต้องดำเนินการ
 การรวมไปทั้งการบัญชีด้วย นับว่าเป็นสิ่งจำเป็นมาก มีความมุ่งหมายเพื่อป้องกันการทุจริต
 เพื่อความถูกต้องตามระเบียบการ และสะดวกต่อการควบคุมถ้ามีการตรวจอย่างสม่ำเสมอถือว่า
 เป็นการให้คำแนะนำ แก่ไขข้อบกพร่องของเจ้าหน้าที่ไปในตัว¹

สรุปได้ว่า การบริหารการเงินเป็นงานที่ผู้บริหารการศึกษาจะต้องมีความรู้และ เข้า
 ใจในกระบวนการเกี่ยวกับการรับ-จ่าย เงินทุกประเภท จะต้องมีความระมัดระวังในเรื่อง
 การใช้จ่ายเงินให้ถูกประเภท ปฏิบัติตามระเบียบเกี่ยวกับการเงินทุกประเภทอย่างเคร่งครัด
 ทั้งนี้เพื่อป้องกันการฉ้อฉลและความเสียหายที่จะเกิดขึ้นเกี่ยวกับการเงิน โดยเฉพาะนาย
 อำเภอเป็นผู้ที่จะต้องรับผิดชอบในเรื่องการเงินของอำเภอ ถ้าหน่วยงานใดเกิดความฉ้อฉล
 หรือเสียหายทางด้านการเงิน นายอำเภอจะต้องรับผิดชอบ ดังนั้น นายอำเภอจะต้องเป็น
 บุคคลที่มีความรู้และเข้าใจต่อกระบวนการ การรับ-จ่ายเงินทุกประเภทเป็นอย่างดี

¹กรมการปกครอง, หน้าที่ทางการเงินบางประการของนายอำเภอ (พระนคร :
 โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, 2509), หน้า 74-95.

การติดตามและการประเมินผลการปฏิบัติงาน

การพิจารณาแต่งตั้งบุคคล การพิจารณาเลื่อนตำแหน่ง การพิจารณาเพื่อปรับปรุงสมรรถภาพของผู้ปฏิบัติงานให้ดีขึ้น การพิจารณาความดีความชอบประจำปี จะสามารถทำได้โดยถูกต้องก็จะต้องมีการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติงานแต่ละคนเสียก่อนว่ามีความรู้ความสามารถ หรือคุณลักษณะเหมาะสมกับตำแหน่งใหม่หรือไม่ ผลการปฏิบัติงานที่แลมาเป็นอย่างไร

ในคานความหมาย การติดตามและการประเมินผลการปฏิบัติงานคือ วิธีการที่ผู้บังคับบัญชาได้บันทึกและลงความเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของผู้ที่อยู่ใต้อำนาจบัญชาในระยะเวลาที่กำหนดไว้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ วิธีการประเมินค่า ผู้ปฏิบัติงานแต่ละคนมีความสามารถปฏิบัติงานได้เพียงใด โดยพิจารณาจากปริมาณและคุณภาพของงานที่ผู้บังคับบัญชาได้บันทึกไว้ หรือจากการสังเกตและวินิจฉัยตามระยะเวลาที่กำหนด เพื่อเป็นเครื่องประกอบในการให้ผลประโยชน์ตอบแทนความชอบแก่ผู้ปฏิบัติงานนั้น ๆ¹ วีรยุทธ วิเชียรโชติ ให้ความหมายว่า การติดตามและการประเมินผลเป็นองค์ประกอบอันหนึ่งของระบบการบริหารงานซึ่งเริ่มต้นด้วยการวางแผน ปฏิบัติตามแผน และประเมินผลงาน เพื่อปรับปรุงแก้ไขผลงานวิธีปฏิบัติงานและผลให้มีคุณภาพสูงขึ้น และได้ผลดีขึ้นตามลำดับ² เสนาะ ตีเขาว ให้ความหมายว่า คือระบบที่จัดทำขึ้นเพื่อหาคุณค่าของบุคคลในแง่ของการปฏิบัติงาน และสมรรถภาพในการพัฒนาตนเอง กล่าวอย่างง่าย ๆ เป็นการหาประโยชน์หรือที่ราคาผลงานของผู้ปฏิบัติงานโดยปกติ ผู้ที่จะประเมินผลงานก็คือ ผู้บังคับบัญชาโดยตรงของคนนั้น การประเมินผลงานอาจไม่กระทำเป็นตัวเลข หรือจำนวนเงิน และไม่จำเป็นต้องอาศัยเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น

¹สวัสดิการสำนักงาน ก.พ., ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารบุคคล (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์อักษรสารการพิมพ์, 2520), หน้า 76.

²สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, เทคนิคการบริหารการศึกษา 19 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2520), หน้า 142.

การประเมินผลที่ไวกันมากที่สุดคือ ประเมินจากผลที่ได้โดยการ เปรียบเทียบผลงานกับวัตถุประสงค์ของงาน¹ ส่วน ประหยัด สมานมิตร ให้ความหมายแตกต่างออกไปว่า "การติดตาม" เป็นส่วนหนึ่งของวิธีการควบคุมงาน คือ ทิศทางที่จะดำเนินไป ได้รับการตรวจสอบ เป็นระยะเหมือนกับการควบคุม การเดินเรื่องมีให้ทิศทาง นอกจากนั้นยังหมายถึงวิธีการกระทำซ้ำเพื่อก่อให้เกิดความเข้าใจแน่นอนถูกต้อง การติดตามผลงานนี้เป็นการศึกษาทั่วไปในโครงสร้าง สภาพการณ์การทำงาน เป็นการเปรียบเทียบโดยอาศัยประสบการณ์ ความรู้ ความชำนาญ ของผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่พิเศษของหน่วยงานหรือตัวแทนเป็นผู้พิจารณามีได้ให้หลักวิชาการวิจัยอย่างเต็มรูปครบถ้วน ส่วน "การประเมินผล" เป็นกรรมวิธีเปรียบเทียบผลสำเร็จของงานกับเป้าหมายที่กำหนดขึ้นมิใช่เป็นการวัดผล ส่วนใหญ่เป็นการวัดคุณค่าอาศัยหลักวิชาวิจัย ส่วนใหญ่กระทำโดยบุคคลหรือองค์การภายนอกที่ไม่มีส่วนได้เสียกับหน่วยงานนั้น ๆ เป็นอิสระ²

ในด้านกระบวนการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน วีรยุทธ วิเชียรโชติ กล่าว่า การติดตามและประเมินผลเป็นองค์ประกอบที่สำคัญอันหนึ่งของระบบบริหารงานและเป็นกระบวนการที่จำเป็นสำหรับการทำงานเป็นระบบอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะการติดตามและการประเมินผลช่วยให้ผู้บริหารโครงการทราบว่า การดำเนินงานมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลอย่างไร บรรลุตามเป้าประสงค์และแผนงานที่วางไว้หรือไม่ มีข้อบกพร่องประการใด ซึ่งจะนำไปสู่การตัดสินใจที่จะปรับปรุงแก้ไขการดำเนินงานในโอกาสต่อไป การติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานเป็นกลไกในการควบคุมคุณภาพของการทำงานเพื่อประกันให้การดำเนินงานเป็นไปตามแผนและบรรลุตามจุดมุ่งหมายที่วางไว้ และในบางครั้งเป็นการช่วยให้มีการปรับปรุงแก้ไขแผนงาน และวิธีปฏิบัติงานให้เหมาะสมกับสภาพปัจจุบัน ปัญหา

¹ เสนาะ ตีเขาว, การบริหารงานบุคคล (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2516), หน้า 177.

² กรมการปกครอง, หลักบริหาร (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2510), หน้า 296-297.

และความต้องการของโลกแห่งความเป็นจริงยิ่งขึ้น เพราะจุดหมายหลักของระบบการศึกษา นั้นก็คือ การพัฒนาคุณภาพของคนให้มีความเป็นมนุษย์ และเป็นปัจจัยในการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคม ดังนั้น ในการติดตามและประเมินผลการจัดการศึกษาหรือเกี่ยวกับโครงการ ศึกษา เราจึงควรจะต้องตั้งปัญหาเพื่อการประเมินว่า ในการบริหารการศึกษานั้น ๆ ได้พัฒนา คุณภาพของคนให้มีความเป็นมนุษย์ และสามารถเป็นเหตุปัจจัยในการพัฒนาเศรษฐกิจและ สังคมได้มากน้อยเหมาะสมหรือไม่อย่างไร¹ วิจิตร วรุตยางกูร กล่าวว่า การติดตาม ผลงานในการนิเทศการศึกษา เป็นกระบวนการต่อเนื่องจากการวางแผนเพื่อต้องการทราบว่าผู้รับผิดชอบและเกี่ยวข้องในการวางแผนงานที่วางไว้ ได้นำข้อตกลงไปปฏิบัติจริงเพียงไร ได้ผลมากน้อย มีอุปสรรค หรือปัญหาอะไรบ้าง สำหรับเรื่องการประเมินผลงานนั้น เป็น กระบวนการขั้นสุดท้ายที่ตกลงว่า งานที่วางแผนงานไว้นั้นได้ผลเพียงใด และทางใดบ้าง ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการปรับปรุงงานให้ดีขึ้น ทั้งเป็นพื้นฐานในการวางแผนงานในขั้นต่อไป ด้วย ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การติดตามผลงานย่อมมีความสัมพันธ์กับการประเมินผลงานเป็น อันมาก แต่การประเมินผลยังมีความสัมพันธ์กับการวัดผลด้วย เพราะการประเมินผลจะต้อง เริ่มต้นมาจากการวัดผลและอาศัยข้อมูลจากการวัดผลมาทำการพิจารณาวินิจฉัย ที่ราคา หาค่าคุณค่า โดยใช้เกณฑ์ที่กำหนดไว้เป็นเครื่องช่วยตัดสิน การประเมินผลที่ดีจะต้องมาจากการวัดผลที่ดีด้วย² เฮเยล (Heyel) กล่าวว่า กระบวนการประเมินผลการปฏิบัติงาน ที่ปฏิบัติกันอยู่โดยทั่วไปมีขั้นตอนที่สำคัญ 5 ประการ คือ ประการแรกกำหนดวัตถุประสงค์ ในการประเมินผลการปฏิบัติงาน ประการที่สอง กำหนดแบบและลักษณะของงานที่จะประเมินผล ประการที่สาม กำหนดตัวผู้ประเมินผลและฝึกอบรมผู้ทำการประเมินผล ประการที่สี่

¹สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, เทคนิคการบริหารการศึกษา 19 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2520), หน้า 141-142.

²วิจิตร วรุตยางกูร และคณะ (กาญจนา ศรีกาฬสินธุ์ และสุพิชญา ชีระกุล), การนิเทศการศึกษา (สมุทรปราการ : โรงพิมพ์ชินรัฐการพิมพ์, 2520), หน้า 214.

การกำหนดวิธีการประเมินผล ประการที่ 5 การวิเคราะห์ผล และการนำผลการประเมินไปใช้ประโยชน์¹

บีช (Beach) ได้ให้ข้อคิดเห็นว่า การประเมินผลการปฏิบัติงานมีวัตถุประสงค์ 6 ประการ คือ ประการแรก เพื่อประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากร เป็นการช่วยส่งเสริมและรักษาระดับคุณภาพการทำงานของบุคลากร ประการที่สอง เพื่อพัฒนาบุคลากร เป็นการทำให้บุคลากรได้ปรับปรุงและพัฒนาตนเองให้ดียิ่ง ๆ ขึ้น ประการที่สาม เพื่อทำความเข้าใจกับฝ่ายนิเทศงานการประเมินผลงานอย่างเป็นทางการเป็นครั้งคราว เป็นการช่วยให้ฝ่ายนิเทศงานทราบพฤติกรรมของบุคลากร เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้บริหารระดับสูงได้ทราบรายงานการปฏิบัติงานของบุคลากรจากฝ่ายนิเทศ ประการที่สี่ เพื่อเป็นแนวทางที่จะเปลี่ยนหน้าที่การงานของบุคลากร เป็นการช่วยผู้บริหารระดับสูงตัดสินใจได้ถูกต้องในการพิจารณาเกี่ยวกับการเลื่อนชั้น โอนย้าย ตลอดจนการให้พ้นจากงาน ประการที่ห้า เพื่อปรับปรุงค่าจ้างและเงินเดือน ประการที่หก เพื่อปรับปรุงโครงการต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล²

หลักการประเมินผลการปฏิบัติงานที่คตินั้น ฝ่ายมาตรฐานงาน กองวิชาการ สำนักงาน ก.พ. กล่าวว่า โดยทั่วไปการประเมินผลการปฏิบัติงานอาจพิจารณาจากปริมาณและคุณภาพของงานที่ทำสำเร็จแล้ว ประกอบกับคุณลักษณะที่ผู้ปฏิบัติงานจำเป็นต้องมี และใช้ในการปฏิบัติงานนั้น ๆ สิ่งที่จะต้องนำมาพิจารณาในการประเมินผลได้แก่ การร่วมมือในการทำงาน ความพยายามใช้สติปัญญา การควบคุมอารมณ์ ความสามารถในการวางแผนและปฏิบัติตามแผน ความสามารถในการตัดสินใจได้เร็วและได้ผลดี การยอมรับฟังความคิดเห็น

¹Carl Heyel, Encyclopedia of Management (New York : Reinhold Publishing Corporation, 1963), p. 654.

²Dale S. Beach, Personnel: The Management of People at Work (New York : The Macmillan Co., 1971), p. 311.

ขอวิจารณ์ของผู้อื่น การยอมรับและยกย่องความรู้และความสามารถของผู้อื่น ความขยันหมั่นเพียรในการทำงาน การคบหาสมาคมกับผู้อื่น การรักษาระเบียบวินัย ความซื่อสัตย์มั่นคงต่อหลักการ ความศรัทธาเริ่ม ความรับผิดชอบ นอกจากนี้อาจกำหนดคุณลักษณะเฉพาะขึ้นเป็นกรณีพิเศษ เช่น การรักษาความลับ ความแข็งแรงอดทนต่อความยากลำบาก ความสามารถในการพูดจา การเสนอรายงาน เป็นต้น ผลของการประเมินผลที่คี่นี้สามารถนำไปประกอบการพิจารณาดำเนินการบริหารงานได้หลายประการคือ การเลื่อนเงินเดือน การเลื่อนตำแหน่ง การแต่งตั้ง-ย้าย-สับเปลี่ยนผู้ปฏิบัติงาน การพัฒนาบุคคล การปรับปรุงระบบวิธีการทำงานและอุปกรณ์การทำงาน¹

สุพรรณ เฟิงชัย ได้ทำการวิจัยเรื่อง การติดตามผลการปฏิบัติของผู้สำเร็จ ป.กศ. ตั้งแต่ปีการศึกษา 2509-2511 ในโรงเรียนประถมศึกษาในภาคการศึกษา 9 สรุปผลการวิจัยได้ดังนี้ ความเห็นของครูใหญ่ต่อผู้สำเร็จ ป.กศ. และการประเมินผลของตนเองของผู้สำเร็จ ป.กศ. ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความรู้ความสามารถทางวิชาการ การปฏิบัติงานในโรงเรียน บุคลิกภาพและลักษณะนิสัย ส่วนใหญ่อยู่ในเกณฑ์ดีและไม่แตกต่างกัน ครูใหญ่ที่มีวุฒิต่างกันและอายุราชการต่างกันส่วนใหญ่มีความเห็นว่า ควรจะมีการอบรมผู้สำเร็จ ป.กศ. ให้มีความรู้และความสามารถในวิชาการศึกษาและวิชาสามัญ ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน ผู้สำเร็จ ป.กศ. ต้องการให้ทางราชการช่วยเหลือเกี่ยวกับบ้านพักและสวัสดิการในการปฏิบัติงานมากที่สุด²

¹ กองวิชาการ สำนักงาน ก.พ., "การประเมินผลการปฏิบัติงาน", เอกสารวิชาการประกอบการบรรยายการสัมมนาผู้บริหารระดับสูง สังกัดกรมสามัญศึกษา ระหว่างวันที่ 4-9 กันยายน, 2521, หน้า 146.

² สุพรรณ เฟิงชัย, "การติดตามผลการปฏิบัติงานของผู้สำเร็จประกาศนียบัตรวิชาการศึกษาชั้นต้น ตั้งแต่ปีการศึกษา 2509-2511 ในโรงเรียนประถมศึกษาในภาคการศึกษา 9" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต วิทยาลัยวิชาการศึกษาประสานมิตร, 2514), หน้า 77.

สรุปได้ว่า การติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน เป็นองค์ประกอบที่สำคัญของระบบการบริหารงานการศึกษา เป็นกระบวนการที่จำเป็นสำหรับการทำงานเป็นระบบอย่างมีประสิทธิภาพ การติดตามและการประเมินผลการปฏิบัติงานช่วยให้ผู้บริหาร การศึกษาทราบว่า การดำเนินงานนั้นมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลอย่างไร บรรลุผลตามเป้าหมายและแผนงานที่วางไว้หรือไม่อย่างไร มีอุปสรรคหรือข้อบกพร่องอย่างไร ควรจะปรับปรุงแก้ไขประการใด การติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานเป็นกระบวนการขั้นสุดท้ายของการบริหารงาน ผู้บริหารจะต้องมีความรู้เกี่ยวกับกระบวนการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานเป็นอย่างดี

ในเรื่องการบริหารการศึกษาประชาบาล อาจสรุปได้ว่า การจัดการศึกษาประชาบาล เป็นการจัดการศึกษาให้กับท้องถิ่น เป็นการจัดการศึกษาเบื้องต้นระดับพื้นฐานเพื่อให้ประชาชนได้มีความรู้ สามารถประกอบอาชีพและดำรงชีวิตอยู่ได้เป็นพลเมืองดีและช่วยพัฒนายกระดับความเจริญของประเทศชาติให้เจริญในทุก ๆ ด้าน การศึกษาเท่านั้นที่จะทำให้ประชาชนเป็นบุคคลที่มีความรู้ความสามารถและมีสมรรถภาพ

นายอำเภอ เป็นบุคคลสำคัญ มีหน้าที่และรับผิดชอบในการจัดการและบริหารการศึกษาประชาบาลในท้องถิ่น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่นายอำเภอจะต้องมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องการจัดการศึกษา งานการจัดการศึกษาเป็นงานละเอียดอ่อน เป็นงานที่ต้องลงทุนมากในทุก ๆ ด้าน เป็นงานที่ต้องใช้เวลาในระยะยาว ในปัจจุบันการบริหารและการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการศึกษา ได้มีแนวคิด หลักการ และวิธีการใหม่ ๆ เกิดขึ้น เพื่อปรับปรุงการศึกษาให้มีคุณภาพยิ่งขึ้น นายอำเภอก็ต้องเป็นผู้สนใจติดตามความเคลื่อนไหวทางการศึกษาและปฏิบัติให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐ

การบริหารการศึกษาที่จะก่อให้เกิดผลดีนั้น ผู้บริหารจะต้องรู้จักนำเอาวิธีการหรือกระบวนการต่าง ๆ หรือเทคโนโลยีและนวัตกรรมต่าง ๆ ตลอดจนเทคนิคต่าง ๆ มาช่วยในการบริหารการศึกษา การวางแผน การวินิจฉัยสั่งการ การบริหารงานบุคคล การบริหารงานด้านวิชาการ การบริหารการเงิน การติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน เป็นกระบวนการที่ผู้บริหารการศึกษาจะต้องนำไปใช้ในการบริหารการศึกษา ดังนั้น ผู้บริหารการศึกษาจึงจำเป็นต้องมีความรู้ความเข้าใจในสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ เพื่อให้การบริหารการศึกษาดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย บังเกิดประสิทธิภาพและคุณภาพทางการศึกษา