บทที่ 2

เอกสารอ้างอิง และงานวิจัย

ในบทนี้ เพื่อศึกษาบทบาทของนายอำเภอในการบริหารการศึกษาประชาบาล จึงได้รวบรวม เอกสารอ้างอิง และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาประชาบาล มาประกอบการพิจารณาศึกษาในเรื่อง เกี่ยวกับ ความเป็นมาของการศึกษาประชาบาล นายอำเภอกับการศึกษาประชาบาล ความหมายของคำว่าบทบาท การวางแผนงาน การวินิจฉัยสั่งการ การบริหารงานบุคคล การบริหารงานด้านวิชาการ การบริหารการเงิน การติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน และผลงานวิจัยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังจะได้กล่าวตามลำดับ ดังนี้

<u>ความเป็นมาของการศึกษาประชาบาล</u>

การศึกษาประชาบาลได้เริ่มมาตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 โดยโปรดเกล้าฯ ให้สร้างโรงเรียนหลวงสำหรับราษฎรสามัญแห่งแรกขึ้นในวัดมหรรณพาราม กรุงเทพมหานคร เมื่อ พ.ศ. 2427 ซึ่งถือว่าเป็นโรงเรียนประชาบาลแห่งแรกของประเทศไทย [1] จากนั้น ได้โปรดเกล้าฯ ให้ตั้งกรมศึกษาธิการ เพื่อทำหน้าที่ในด้านการศึกษาโดยเฉพาะ และต่อมาได้โปรดเกล้าฯ ให้ยกกรมนี้ขึ้นเป็นกระทรวงธรรมการ เมื่อ พ.ศ. 2435 [2]

---

[1] ภิญโญ สาธร, <u>หลักการศึกษา</u> (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สุภา, 2521), หน้า 194 – 195.

[2] เสถียร ศุภโสภณ, <u>ประวัติศาสตร์ไทย</u> (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์อักษรเจริญทัศน์, 2517), หน้า 157.

ในปี พ.ศ. 2452 ได้มีการประชุมเทศาภิบาลมณฑล ตกลงกันให้เทศาภิบาลมณฑลรับผิดชอบจัดการศึกษาของหวยราษฎร์หรือระดับไม่เกินประถมศึกษา โดยให้ขึ้นกับกระทรวงธรรมการของกระทรวงธรรมการจัดการศึกษาในมณฑล แต่ขึ้นตรงต่อเทศาภิบาลมณฑล ส่วนรายละเอียดในความรับผิดชอบมาสำเร็จในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 คือใน พ.ศ. 2453 กระทรวงปกครองท้องที่ทั้งสองกระทรวง ได้แก่กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงนครบาล รับเป็นผู้จัดการศึกษาระดับประถมศึกษาทั้งหมด กระทรวงธรรมการมีหน้าที่จัดและปรับปรุงหลักสูตร ตรวจตราการเรียนให้ถูกต้องตามระเบียบและความประสงค์ของบ้านเมือง และเป็นฝ่ายจัดสรรงบประมาณของกรมศึกษาธิการเป็นเงินอุดหนุนช่วยการศึกษาและการสอบไล่ในท้องที่ต่าง ๆ [1]

ผู้บริหารอันแท้จริงของโรงเรียนประชาบาลในสมัยนั้น คือคณะกรรมการจัดการศึกษาซึ่งเรียกว่า กรรมการตำบล ประกอบด้วยกรรมการ 3 คน คือ กำนัน 1 คน พระอธิการวัดใดวัดหนึ่งในตำบลนั้น 1 องค์ และแพทย์ประจำตำบลอีก 1 คน คณะกรรมการนี้ กระทรวงปกครองท้องที่ทั้งสองกระทรวงคือ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงนครบาล ได้ตั้งขึ้นเพื่อให้มีหน้าที่จัดตั้งโรงเรียน ชักนำเด็กเข้าเรียน หาครูมาสอน หาเงินเลี้ยงโรงเรียนและหาทางบำรุงโรงเรียนที่ตั้งขึ้นแล้วทุกวิถีทาง [2]

ในปี พ.ศ. 2464 ได้มีพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464 ออกบังคับให้เด็กที่มีอายุ 7 ปีบริบูรณ์ หรือย่างเข้าปีที่ 8 ทุกคน ต้องอยู่ในโรงเรียนจนถึงอายุ 14 ปีบริบูรณ์ ไม่ต้องเสียค่าเล่าเรียน คงยกเว้นได้ถ้าจบประถมศึกษาก่อนอายุ 14 ปี หรือพิการหรืออยู่ห่างโรงเรียนเกิน 3,200 เมตร ในพระราชบัญญัตินี้ ยังบังคับให้ราษฎรเสียเงินบำรุงการศึกษาที่เรียกว่า เงินศึกษาพลี อีกด้วย [3] การเก็บเงินศึกษาพลีนั้น กำหนดว่า

---

[1] ภิญโญ สาธร, หลักการศึกษา (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สุภา, 2521), หน้า 202.

[2] เรื่องเดียวกัน, หน้า 202 – 203.

[3] เรื่องเดียวกัน, หน้า 204.

ชายไทยทุกคนที่มีอายุระหว่าง 18 – 60 ปี ต้องเสียเงินค่าศึกษาพลีปีละไม่ต่ำกว่า 1 บาท แต่ไม่เกิน 3 บาท ทั้งนี้ให้แต่ละท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดขึ้น ผู้ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียเงินค่าศึกษาพลี ได้แก่ ผู้ที่ทำมาหากินไม่ได้ ภิกษุ สามเณร บาดหลวง ทหาร ตำรวจ เป็นต้น [1]

เงินศึกษาพลีได้งดเก็บในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 7 โดยทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ให้งดเก็บตั้งแต่ พ.ศ. 2473 เป็นต้นไป เพราะปรากฏว่ามีคนจำนวนมากต้องโทษเพราะไม่มีเงินเสียค่าศึกษาพลี แล้วให้กระทรวงพระคลังมหาสมบัติจ่ายเงินปีละ 3 ล้านบาท ชดเชยให้แก่ท้องถิ่นแทนเงินศึกษาพลี [2]

นับตั้งแต่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2464 เป็นต้นมา กระทรวงธรรมการหรือกระทรวงศึกษาธิการ เป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการจัดการศึกษาประชาบาลทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ในส่วนภูมิภาค มีธรรมการมณฑลในสมัยที่มีมณฑล ธรรมการจังหวัดหรือศึกษาธิการจังหวัด ธรรมการอำเภอหรือศึกษาธิการอำเภอ และสารวัตรศึกษาเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร ในโรงเรียนประชาบาลมีครูประชาบาลเป็นผู้อบรมสั่งสอน และมีกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนเป็นผู้ช่วยเหลือในกิจการบางอย่างของโรงเรียน ต่อมาในปี พ.ศ. 2478 ได้มีประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2478 มีสาระสำคัญเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมบ้าง และที่สำคัญคือ ท้องถิ่นใดมีฐานะเป็นเทศบาล ให้โอนโรงเรียนประชาบาลให้เทศบาลจัดเป็นโรงเรียนเทศบาล ทำให้มีการแยกการศึกษาเทศบาลออกจากการศึกษาประชาบาลตั้งแต่นั้นมา [3]

003297

---

[1] เสถียร ศุภโสภณ, ประวัติศาสตร์ไทย (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์อักษรเจริญทัศน์, 2517), หน้า 263.

[2] ภิญโญ สาธร, หลักการศึกษา (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สุภา, 2521), หน้า 205.

[3] อัญชลี แจ่มเจริญ, "ห้าสิบปีแห่งการศึกษาประชาบาล," วารสารสภาการศึกษาแห่งชาติ 6 (กันยายน 2514) : 57.

เนื่องจากในสมัยนั้น ฐานะของครูประชาบาลไม่ใช่ข้าราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน เป็นเหตุให้ครูประชาบาลที่มีความรู้และมีวุฒิทางครูหาทางออกจากอาชีพเดิมเพื่อไปทำงานอื่นที่ดีกว่า เป็นผลให้กระทบกระเทือนกิจการเรียนของเด็ก รัฐบาลจึงประกาศยกฐานะของครูประชาบาลให้เป็นข้าราชการ เมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม 2491 สังกัดกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ [1] เมื่อครูประชาบาลได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นข้าราชการแล้ว การบรรจุแต่งตั้ง โอนย้าย ลงโทษ และการพิจารณาเงินเดือน ฯลฯ ซึ่งเป็นหน้าที่ของอำเภอและจังหวัดที่ครูโรงเรียนประชาบาลสังกัดอยู่ก็เปลี่ยนมาเป็นหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการ โดยมีกองโรงเรียนประชาบาลเป็นเจ้าหน้าที่โดยตรง [2]

ต่อมาในปี พ.ศ. 2509 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติโอนโรงเรียนประถมศึกษาบางประเภทไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2509 ได้มีการโอนโรงเรียนประชาบาลประมาณสองหมื่นโรง ซึ่งเคยสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ไปให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลที่จะกระจายอำนาจการปกครองที่รวมไว้ในส่วนกลาง ออกไปสู่ท้องถิ่น อันเป็นการส่งเสริมระบอบประชาธิปไตย [3]

ปัจจุบัน การศึกษาประชาบาลจึงเป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นฝ่ายดำเนินการ มีกระทรวงศึกษาธิการให้ความช่วยเหลือด้านวิชาการ และกระทรวงมหาดไทยให้ความช่วยเหลือในด้านการบริหารและงบประมาณ โดยมีกองการศึกษาประชาบาล กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินงาน [4]

---

[1] อัญชลี แจ่มเจริญ, "ห้าสิบปีแห่งการศึกษาประชาบาล," วารสารสภาการศึกษาแห่งชาติ 6 (กันยายน 2514) : 55 – 56.

[2] เรืออากาศเอก สกุล อินทุโสภณ, "การบริหารการศึกษาภาคบังคับ," วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2511, หน้า 41.

[3] อัญชลี แจ่มเจริญ, "ห้าสิบปีแห่งการศึกษาประชาบาล," วารสารสภาการศึกษาแห่งชาติ : 58.

[4] เรื่องเดียวกัน.

หอสมุดกลาง สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

นายอำเภอกับการศึกษาประชาบาล

นโยบายการศึกษาประชาบาลนั้น กระทรวงมหาดไทยถือว่า พนักงานฝ่ายปกครองทุกคนต้องสนใจ และปฏิบัติงานส่งเสริมด้านนี้ รายงานความก้าวหน้าให้กระทรวงมหาดไทยทราบ [1] นายอำเภอเป็นข้าราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทย ย่อมต้องปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวอยู่ แต่โดยภาระหน้าที่ นายอำเภอเป็นผู้บริหารสูงสุดของอำเภอ งานบริหารการศึกษาประชาบาลจึงเป็นงานสำคัญด้านหนึ่งซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของนายอำเภอ และเมื่อพิจารณาแล้ว บทบาทของนายอำเภอที่มีต่อการบริหารการศึกษาประชาบาล มีอยู่ 2 ลักษณะ คือ บทบาทในฐานะหัวหน้าส่วนอำเภอ องค์การบริหารส่วนจังหวัดลักษณะหนึ่ง กับบทบาทในฐานะเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่และผู้จัดการโรงเรียนประชาบาลตามกฎหมายอีกลักษณะหนึ่ง

บทบาทของนายอำเภอในฐานะหัวหน้าส่วนอำเภอ หัวหน้าส่วนอำเภอมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นภายในอำเภอที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการเกี่ยวกับการศึกษาได้ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 [2] และที่แก้ไขเพิ่มเติม [3] เมื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับโอนการศึกษาประชาบาลจากกระทรวงศึกษาธิการมาอยู่ในความรับผิดชอบตามพระราชบัญญัติโอนโรงเรียนประถมศึกษา

---

[1] สิวพิพย์ เหล่าสัมฤทธิ์, "บทบาทของหัวหน้าส่วนการศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคกลาง," (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต แผนกวิชาบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521), หน้า 24.

[2] "พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498," ราชกิจจานุเบกษา 72 (8 กุมภาพันธ์ 2498) : 189.

[3] "พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2511," ราชกิจจานุเบกษา 85 (21 พฤษภาคม 2511) : 272.

บางประเภทไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2509 [1] แล้ว การบริหารการศึกษาประชาบาลในระดับอำเภอจึงอยู่ในความรับผิดชอบของหัวหน้าส่วนอำเภอโดยสิ้นเชิง

จากการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดยังไม่สามารถพึ่งตัวเองได้ และจำเป็นต้องอาศัยข้าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคปฏิบัติงานในบางตำแหน่ง นายอำเภอจึงอยู่ในฐานะหัวหน้าส่วนอำเภอขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอีกตำแหน่งหนึ่ง [2] และรับผิดชอบการบริหารการศึกษาประชาบาลระดับอำเภอตลอดมา

<u>บทบาทของนายอำเภอในฐานะเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่และผู้จัดการโรงเรียนประชาบาล</u> โดยที่พระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2478 ได้กำหนดว่า โรงเรียนประชาบาลเป็นโรงเรียนประถมศึกษาที่ประชาชนในตำบลหนึ่งหรือหลายตำบลจัดตั้งขึ้น และดำรงด้วยทรัพย์สินของตนเอง และโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่นายอำเภอจัดตั้ง หรือที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับโอนมาจากกระทรวงศึกษาธิการ ทำให้นายอำเภอต้องรับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารโรงเรียนประชาบาล นับตั้งแต่การจัดตั้งโรงเรียนประชาบาล การแต่งตั้งและถอดถอนครูประชาบาลที่ประชาชนจัดตั้ง การให้เด็กในเกณฑ์บังคับได้เข้าเรียน ทั้งนี้ให้ถือว่า นายอำเภอเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่และเป็นผู้จัดการโรงเรียนประชาบาลโดยตำแหน่งอีกด้วย [3] นายอำเภอจึงเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่และเป็นผู้จัดการโรงเรียนประชาบาลตามกฎหมาย

---

[1] "พระราชบัญญัติโอนโรงเรียนประถมศึกษาบางประเภทไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2509," <u>ราชกิจจานุเบกษา</u> 83 (16 กันยายน 2509) : 8 – 14.

[2] "แต่งตั้งข้าราชการไปดำรงตำแหน่งในองค์การบริหารส่วนจังหวัด," คำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 566/2511 (1 สิงหาคม 2511).

[3] "พระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2478," <u>ราชกิจจานุเบกษา</u> 62 (24 พฤศจิกายน 2478) : 1607.

หน้าที่และความรับผิดชอบของนายอำเภอ นายอำเภอมีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารงานต่าง ๆ ทั้งการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานคลังและการงบประมาณของส่วนราชการต่าง ๆ ในระดับอำเภอ ซึ่งการบริหารงานด้านต่าง ๆ ดังกล่าว จะดำเนินไปด้วยดีและมีประสิทธิภาพ ย่อมขึ้นอยู่กับการปฏิบัติงานของนายอำเภอเกี่ยวกับ การวางแผนงาน การอำนวยงาน การสั่งงานและการประสานงาน การควบคุมงาน การตรวจสอบงาน การเร่งรัดติดตามผลงานและการประเมินผลการปฏิบัติงาน การอนุมัติและการอนุญาตต่าง ๆ การจัดระเบียบและปรับปรุงงานหรือการแก้ปัญหาต่าง ๆ ในการปฏิบัติงาน การวางมาตรฐานการปฏิบัติงาน การประชุมและการเข้าร่วมประชุมในระดับต่าง ๆ เป็นต้น [1]

สำหรับงานในด้านต่าง ๆ ที่นายอำเภอมีหน้าที่รับผิดชอบทั้งการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การบริหารงานคลังและการงบประมาณนั้น นายอำเภอย่อมต้องถือเป็นหน้าที่ที่จะต้องบริหารงานของส่วนราชการ คือไม่เพียงแต่งานของที่ทำการปกครองเท่านั้น แต่จะต้องรับผิดชอบงานของทุกส่วนราชการในอำเภอที่ตนดำรงตำแหน่งในฐานะเป็นผู้บริหารงานสูงสุดของอำเภออีกด้วย และเมื่อพิจารณาเฉพาะภาระกิจของนายอำเภอที่เกี่ยวกับการบริหารการศึกษาแล้ว นายอำเภอก็มิได้มีภาระรับผิดชอบเฉพาะการศึกษาประชาบาลเท่านั้น แต่ยังจะต้องรับผิดชอบการจัดการศึกษาระดับอื่น ๆ ตามที่มีกฎหมายและระเบียบข้อบังคับกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ ตลอดจนกิจกรรมต่าง ๆ อันเป็นการส่งเสริมการศึกษาในระดับอำเภอเป็นส่วนรวมอีกด้วย และเมื่อพิจารณาให้ถ่องแท้ลงไปแล้ว จะพบว่าลักษณะของงานบางประเภทก็ยังไม่อาจแยกว่าเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาลโดยเฉพาะ หรือการศึกษาประเภทอื่นซึ่งอยู่ในความควบคุมของกระทรวงศึกษาธิการโดยเฉพาะให้เด็ดขาดลงไปได้

---

[1] กระทรวงมหาดไทย, กรมการปกครอง, "เอกสารประกอบการปรับขยายอัตราตำแหน่งนายอำเภอเป็นชั้นพิเศษ," (กรุงเทพมหานคร : กระทรวงมหาดไทย, 2521), หน้า 19. (อัดสำเนา)

อย่างไรก็ดี อำนาจหน้าที่ของนายอำเภอในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการศึกษานั้น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ได้จำแนกลักษณะงานไว้ดังนี้

ก. งานเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาล จำแนกไว้เป็น 9 อย่าง คือ

1. การจัดตั้งโรงเรียนประชาบาล
2. การก่อสร้างและปรับปรุงอาคารเรียนและบ้านพักครู
3. การขอขยายการศึกษาภาคบังคับ
4. การฝึกอบรมครูประชาบาลและการสัมมนา
5. การจัดสวัสดิการให้แก่ครูประชาบาล
6. การจัดให้เด็กนักเรียนในเกณฑ์บังคับให้เข้าเรียนและการยกเว้นจากการเรียน
7. การอาราธนาพระภิกษุช่วยสอนในโรงเรียนประชาบาล
8. การรายงานสถิติเกี่ยวกับครู นักเรียน และอาคารเรียน ตลอดจนงบประมาณ
9. การบริหารงานทั่วไปของหมวดการศึกษา [1]

ข. งานของแผนกศึกษาธิการอำเภอ จำแนกไว้เป็น 8 อย่างคือ

1. งานเกี่ยวกับการรับนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการมาปฏิบัติ
2. การบริหารงานและควบคุมดูแลการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการศึกษา ระดับอนุบาล ประถมศึกษา มัธยมศึกษา ศิลปวัฒนธรรม การศาสนา การกีฬา การลูกเสือ อนุกาชาด และกิจการอื่นที่ระบุไว้ในกฎหมายและระเบียบข้อบังคับ
3. การประสานงานเกี่ยวกับการศึกษาและการนิเทศการศึกษากับหน่วยงานอื่น

---

[1] กระทรวงมหาดไทย, กรมการปกครอง, "เอกสารประกอบการปรับขยายอัตราตำแหน่งนายอำเภอเป็นชั้นพิเศษ," (กรุงเทพมหานคร : กระทรวงมหาดไทย, 2521), หน้า 33. (อัดสำเนา)

4. การให้ความช่วยเหลือด้านวิชาการแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาลเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาล

5. การควบคุมและตรวจสอบโรงเรียนราษฎร์ให้ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบแบบแผน

6. การสำรวจและจัดทำสถิติเกี่ยวกับสภาพทั่วไป สภาพการศึกษา การศาสนาและวัฒนธรรมในเขตอำเภอ

7. การตรวจและนิเทศโรงเรียนประถมศึกษาทุกสังกัด ทุกระดับชั้น ทุกประเภท ในอำเภอ รวมทั้งการประเมินมาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา

8. งานเกี่ยวกับสวัสดิการของครู เช่นเรื่องเกี่ยวกับคุรุสภา ช.พ.ค. สหกรณ์ออมทรัพย์ครูโรงเรียนประชาบาล [1]

กล่าวโดยสรุปแล้ว นายอำเภอมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารการศึกษาประชาบาล 3 ลักษณะคือ การบริหารงานบุคคล ลักษณะหนึ่ง การบริหารงานกลังและการงบประมาณลักษณะหนึ่ง และการบริหารงานทั่วไปซึ่งรวมทั้งงานด้านธุรการ และงานด้านวิชาการด้วยอีกลักษณะหนึ่ง ซึ่งทั้งนี้ นายอำเภอจะต้องรับผิดชอบงานเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาลในเรื่องต่าง ๆ คือ การจัดตั้งโรงเรียนประชาบาล การก่อสร้างและปรับปรุงอาคารเรียนและบ้านพักครู การขอขยายการศึกษาภาคบังคับ การฝึกอบรมครูประชาบาล และการสัมมนา การจัดสวัสดิการให้แก่ครูประชาบาล การจัดให้เด็กในเกณฑ์บังคับให้เข้าเรียนและการยกเว้นจากการเรียน การอาราธนาพระภิกษุช่วยสอนในโรงเรียนประชาบาล การรายงานสถิติเกี่ยวกับตัวครู นักเรียน และอาคารเรียน ถอดถอนงบประมาณและการ

---

[1] กระทรวงมหาดไทย, กรมการปกครอง, "เอกสารประกอบการปรับขยายอัตราตำแหน่งนายอำเภอเป็นชั้นพิเศษ," (กรุงเทพมหานคร: กระทรวงมหาดไทย, 2521), หน้า 41 – 42. (อัดสำเนา)

บริหารงานทั่วไปของหมวดกรมศึกษา นอกจากนี้ นายอำเภอยังต้องมีหน้าที่รับผิดชอบงานของแผนกศึกษาธิการอำเภอ เกี่ยวกับงานวิชาการของโรงเรียนประชาบาลอีกด้วย การบริหารงานของนายอำเภอดังกล่าว นายอำเภอย่อมมีภาระเกี่ยวกับ การวางแผนงาน การอำนวยงาน การสั่งงานและประสานงาน การควบคุมงาน การตรวจสอบ การเร่งรัดติดตามผลงาน และการประเมินผลการปฏิบัติงาน นับว่า นายอำเภอมีบทบาทและหน้าที่ในการบริหารการศึกษาประชาบาลในระดับอำเภอ ซึ่งจะต้องปฏิบัติอยู่ไม่น้อย

ความหมายของคำว่า "บทบาท"

เกี่ยวกับความหมายของคำว่า "บทบาท" นี้ ภิญโญ สาธร กล่าวว่า "บทบาท หมายถึง หน้าที่หรือเงื่อนไขที่ต้องกระทำและบรรดาสิทธิต่าง ๆ ที่ได้มาพร้อมกับตำแหน่ง" [1]

สมพงศ์ เกษมสิน อธิบายว่า สถานภาพทางตำแหน่งเป็นเพียงนามธรรมที่มีอยู่ในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง ไม่มีตัวตน แต่เป็นผลรวมแห่งสิทธิและหน้าที่ของบุคคลที่จะไปดำรงตำแหน่งนั้น ตำแหน่งจะเป็นเครื่องกำหนดบทบาท และบุคคลเดียวกันก็อาจแสดงบทบาทได้หลายบทบาทสุดแต่ว่าตำแหน่งที่ดำรงอยู่มีเท่าใด ที่แน่นอน สภาพทางตำแหน่งกับบทบาทเป็นสิ่งคู่กัน [2] นอกจากนั้น โสภา ชูพิชัยกุล ได้กล่าวไว้ว่า ทุกตำแหน่งหรือชั้นจะถูกสมาชิกในชุมชนคาดหวังไว้ระดับหนึ่งว่า พฤติกรรมของแต่ละคนที่อยู่ในตำแหน่งหนึ่งควรจะมีอะไร และบางทีอาจครอบคลุมไปถึงแง่ที่ว่า เป็นเรื่องเกี่ยวกับหน้าที่หรือพันธะของตำแหน่งนั้น [3]

---

[1] ภิญโญ สาธร, บทบาทของศึกษาธิการจังหวัด (พระนคร : โรงพิมพ์กรมการศาสนา, 2512), หน้า 7.

[2] สมพงศ์ เกษมสิน, การบริหาร (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2519), หน้า 56 – 57.

[3] โสภา ชูพิชัยกุล, จิตวิทยาสังคม (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2515), หน้า 129.

จาคอบ ดับเบิลยู. เกตเซล (Jacob W. Getzels) ได้กล่าวว่า บทบาทหนึ่งจะมีข้อตกลงและความรับผิดชอบหลายอย่าง ที่แน่นอน บทบาทนี้จะอยู่ในรูปบทบาทที่คาดหวังก็ได้ และเมื่อบุคคลเข้าประจำบทบาทโดยมีข้อตกลงและความรับผิดชอบต่าง ๆ กำกับด้วยแล้วก็เรียกได้ว่า เขากำลังกระทำบทบาท ความคาดหวังเหล่านี้ เป็นความคาดหวังของผู้กระทำ ซึ่งจะเป็นใครก็ได้คาดหวังว่า เขาควรกระทำหรือไม่ควรกระทำในช่วงที่เขาได้รับภาระหน้าที่ตามบทบาทนั้น [1]

ส่วน เดวิส เกท (Davis Keith) มีความเห็นไปอีกแง่หนึ่งว่า บทบาทมาจากการวิจัยทางสังคม และอาจเรียกได้ว่า เป็นตำแหน่งทางสังคมซึ่งบุคคลหนึ่งบุคคลใดดำรงอยู่ และมีการกระทำเกี่ยวข้องกับผู้อื่น [2] ในแง่นี้ เฉลียว บุรีภักดี ได้อธิบายว่า พฤติกรรมของบุคคล เป็นผลจากอิทธิพลของสภาพแวดล้อมทางสังคมอันเป็นที่เกิดจากพฤติกรรมนั้นเสมอ โตขึ้นก็ใช้ชีวิตสัมพันธ์กับคนอื่นตลอดเวลา บุคคลอื่นเหล่านั้นเป็นทั้งสิ่งเร้า และบางครั้งก็เป็นที่รับการแสดงพฤติกรรมของเราอีกด้วย [3]

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า บทบาทเป็นหน้าที่หรือเงื่อนไข และสิทธิต่าง ๆ ซึ่งแต่ละคนที่อยู่ในตำแหน่งใด ๆ ต้องกระทำและ/หรือควรกระทำ โดยอาจเป็นหน้าที่หรือพันธะของตำแหน่งนั้นมีอยู่ หรือพฤติกรรมของแต่ละคนที่อยู่ในตำแหน่งหรือฐานะนั้นควรจะมีตามที่บุคคลคาดหวังก็ได้ ทั้งนี้ บุคคลคนเดียวอาจแสดงบทบาทได้หลายบทบาท สุดแต่ว่าตำแหน่งที่ดำรงอยู่นั้นจะมีเท่าใด

---

[1] Jacob W. Getzels, "Administration as a Social Process," in Daneil E. Griffith, ed., Administrative Theory in Education (New York: the Macmillan Co., 1969), p. 153.

[2] Davis Keith, Human Relations at Work (New York: McGraw-Hill Book Co., 1962), p. 642.

[3] เฉลียว บุรีภักดี, วิทยาศาสตร์สังคม (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2517), หน้า 201.

การวางแผนงาน

การวางแผนงาน เป็นกระบวนการบริหารที่มีความสำคัญยิ่ง ในการบริหารงานทุกอย่าง ถ้าขาดการวางแผนงานแล้ว ยากที่กิจกรรมทุกชนิดจะดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและในทิศทางที่ถูกต้องได้ อาษา เมฆสวรรค์ ได้ให้ความหมายของการวางแผนงานไว้อย่างสั้น ๆ ว่า "การวางแผนงาน เป็นการเตรียมการสำหรับปฏิบัติ" [1] ส่วน เฮอร์เบิต เอ. ไซมอน (Herbert A. simon) ให้ความหมายว่า การวางแผนงานคือกิจกรรมอันหนึ่งซึ่งเกี่ยวข้องกับการกำหนดเรื่องที่จะปฏิบัติในอนาคต ประเมินผลสิ่งที่กำหนดว่าจะต้องปฏิบัติตลอดจนวิธีการที่จะนำมาใช้ในการปฏิบัติ [2]

พนัส หันนาคินทร์ ได้อธิบายว่า

> การวางแผนงานนับเป็นการกระทำขั้นแรกของการบริหาร เป็นการดำเนินการคัดเลือกวิธีปฏิบัติจากแนวความคิดต่าง ๆ ที่จะนำไปสู่การทำจริง การวางแผนงานจึงเป็นการตัดสินใจล่วงหน้าว่าจะทำอะไร เมื่อไร ด้วยวิธีการอย่างไร และจะให้ใครทำ การวางแผนงานจึงเป็นการกำหนดล่วงหน้าในการที่จะใช้กำลังคนหรือกำลังทรัพย์ที่มีอยู่ (หรือคาดว่าจะมี) โดยพิจารณาถึงองค์ประกอบอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในกิจการนั้น เช่น กฎหมาย ระเบียบ จารีต ประเพณี เป็นแนวทางในการดำเนินงาน ดังนั้นการวางแผนงานจึงเป็นการกระทำเพื่อเชื่อมโยงระหว่างสิ่งที่มีอยู่แล้วกับเป้าหมายที่ต้องการ จึงนับได้ว่า การวางแผนงานนั้น เป็นเครื่องมือสำหรับการทำงานของสถาบันหนึ่ง ๆ [3]

---

[1]อาษา เมฆสวรรค์, "การวางแผนงาน," หลักบริหาร (พระนคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2510), หน้า 38.

[2]Herbert A. Simon, Administrative Behavior (New York: the Macmillan Co., 1958), p. 3.

[3]พนัส หันนาคินทร์, หลักการบริหารโรงเรียน, พิมพ์ครั้งที่ 3. (พระนคร: โรงพิมพ์วัฒนาพานิช, 2513), หน้า 10 – 11.

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า การวางแผนงานเป็นสิ่งจำเป็นที่จะขาดไม่ได้ในการบริหาร เพราะการวางแผนงานจะเป็นเครื่องมือสำคัญสำหรับการปฏิบัติงานในหน่วยงาน และถ้าหน่วยงานใดมีการจัดวางแผนที่ดี การปฏิบัติงานของบุคลากรของหน่วยงานนั้นย่อมดำเนินไปด้วยดี บรรลุตามวัตถุประสงค์และอย่างมีประสิทธิภาพด้วย ฉะนั้น ผู้บริหารจึงจำเป็นต้องมีการวางแผนงานอย่างรอบคอบและประกอบด้วยหลักการที่ดี

เกี่ยวกับหลักการในการวางแผนงานนั้น ธำรง บัวศรี ได้เสนอแนะว่า หลักการสำคัญที่ควรยึดในการวางแผนงานนั้น ควรประกอบด้วยหลักสี่ประการ คือ ต้องนิยามงานหรือวัตถุประสงค์ที่ต้องทำให้สำเร็จเป็นประการแรก คำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ เป็นประการที่สอง ส่วนประการที่สามต้องกำหนดวิธีปฏิบัติ และประการที่สี่สุดท้าย ต้องกำหนดวิธีควบคุมเพื่อตรวจสอบผลงาน ซึ่งต้องกำหนดทั้งมาตรฐานของงาน ระยะเวลาของการปฏิบัติงาน เรื่องการทำรายงาน ตลอดจนวิธีการแก้ปัญหาและอุปสรรคด้วย [1]

อาษา เมฆสวรรค์ ได้ให้ความเห็นว่า หลักสำคัญของการวางแผนงานนั้นพิจารณาได้เป็นสี่ประการ ในประการแรกให้ความเห็นว่า การวางแผนควรคำนึงถึงอะไรบ้าง ซึ่งได้เสนอไว้ว่า ควรคำนึงถึงวัตถุประสงค์และนโยบายที่แน่ชัด ปัจจัยต่าง ๆ ซึ่งจำเป็นต้องใช้ในการวางแผนงาน วิธีการในการปฏิบัติ วิธีการสำหรับตรวจสอบและควบคุมงานให้เป็นไปตามแผน และข้อจำกัดต่าง ๆ ซึ่งอาจเป็นอุปสรรคหรือข้อขัดข้องต่อการบริหารงานนั้น ๆ ในประการที่สอง การวางแผนงานต้องมีอยู่ทุกระดับของผู้บังคับบัญชาซึ่งลดหลั่นกันลงไป โดยผู้บังคับบัญชาวางแผนสำหรับปฏิบัติและให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติ ในประการที่สาม แผนต่าง ๆ ต้องเหมาะสมกับลักษณะและประเภทของแผน ซึ่งอาจเป็นลายลักษณ์อักษรหรือไม่เป็นลายลักษณ์อักษร อาจเป็นแผนระยะยาว ระยะปานกลาง หรือระยะสั้น ส่วนในประการสุดท้ายนั้น ควรมีการวางแผนอย่างเป็นลายลักษณ์อักษรในเรื่อง

---

[1] ธำรง บัวศรี, "นักบริหารกับการวางแผนงานการศึกษา," ใน "ทฤษฎีและแนวคิดในการจัดและบริหารการศึกษา," สมาคมการศึกษาแห่งประเทศไทย, บรรณาธิการ (ม.ป.ท., 2509), หน้า 31.

ปกติที่สำคัญ ๆ ไว้ทุกเรื่อง จากนั้นควรมีการวางแผนงานที่มิใช่เป็นงานประจำยามปกติ เช่น เมื่อตนเข้ารับหน้าที่ใหม่หรือเริ่มงานใหม่ในยามฉุกเฉิน เมื่อมีการปรับปรุงงานในส่วนราชการนั้น ๆ เมื่อมีปัญหาที่ทำให้งานไม่เดินหรือเดินไม่ได้ผลดี และเมื่อต้องการวางแผนฝึกอบรมผู้ใต้บังคับบัญชา เป็นต้น [1]

นอกจากนี้ การวางแผนงานที่ดี จะต้องเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องกัน โดยจะต้องมีการลำดับขั้นตอนให้เหมาะสมและต่อเนื่องกัน ในเรื่องนี้ อาษา เมฆสวรรค์ ได้กล่าวไว้ว่า

> กระบวนการบริหารเกี่ยวกับการวางแผนงานนั้น ประกอบด้วยส่วนสำคัญอย่างน้อย 3 อย่าง ที่จะต้องปฏิบัติเป็นการต่อเนื่องกันเป็นขั้น ๆ ไป โดยจะละเว้นส่วนหนึ่งส่วนใดมิได้คือ (1) ขั้นวางแผน (Formulation of plans) (2) ขั้นปฏิบัติตามแผน (Executive or implementation of plans) และ (3) ขั้นตรวจสอบปรับปรุงแผน (Review of plans) [2]

ส่วน ธงชัย สันติวงษ์ ได้จัดแบ่งขั้นตอนของการวางแผนงานแตกต่างออกไปจากที่ อาษา เมฆสวรรค์ ได้จัดไว้ คือกล่าวว่า การวางแผนงานมีลำดับขั้นตอนอยู่ห้าขั้น คือ ขั้นแรก ทำการคาดการณ์เกี่ยวกับสภาพแวดล้อม ขั้นที่สอง กำหนดโครงรูปของการวางแผน ขั้นที่สาม กำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายต่าง ๆ ขั้นที่สี่ การจัดทำแผนประเภทต่าง ๆ และขั้นที่ห้า เป็นการตรวจสอบการปฏิบัติตามแผนและการปรับแผน [3]

นอกจากนี้ ชำรง บัวศรี ได้จัดลำดับขั้นตอนของการวางแผนงานไว้อีกลักษณะหนึ่ง โดยจัดลำดับไว้เป็นสามขั้นตอน และในแต่ละขั้นตอนยังได้จำแนกรายละเอียดไว้ตามลำดับ คือ ในขั้นแรก เป็นขั้นวางโปรแกรมงาน ซึ่งจะต้องมีการจำแนกงานในหน้าที่ออกเป็นหมวดใหญ่ ๆ เพื่อให้มองเห็นภาพงานส่วนรวมทั้งหมด กำหนดจุดหมาย

---

[1] อาษา เมฆสวรรค์, "การวางแผนงาน," หลักบริหาร (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2510), หน้า 38.

[2] เรื่องเดียวกัน, หน้า 40 – 42.

[3] ธงชัย สันติวงษ์, องค์การและการบริหาร (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2519), หน้า 127 – 128.

ที่ต้องการสำหรับแต่ละหมวด สำรวจดูสภาพปัจจุบันโดยการรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ ทั้งหมวดที่เกี่ยวข้องกับจุดหมายที่วางไว้ ประเมินดูความเหลื่อมล้ำระหว่างปัจจุบันและสภาพที่ต้องการตามจุดหมายว่าห่างกันเพียงไร กำหนดเป้าหมายที่แท้จริงและระยะเวลาที่ต้องการให้งานสำเร็จตามเป้าหมาย โดยเลือกเฉพาะเป้าหมายที่เห็นว่ามีช่องทางที่ทำได้สำเร็จได้จริง ๆ ที่เหลือควรรอไว้ก่อน จากนั้นจึงวางโปรแกรมงานที่จะทำให้สำเร็จตามระยะเวลาที่กำหนด ในขั้นที่สอง เป็นขั้นจัดระบบงานและดำเนินงานตามโปรแกรมงาน ซึ่งจะต้องมีการกำหนดระบบงานที่จะต้องทำตามโปรแกรมงานที่วางไว้แล้วจัดตัวบุคคลหรือเจ้าหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินงานโดยอาศัยรูปงานที่วางไว้เป็นหลัก จากนั้นก็วางระบบประสานงาน การควบคุมการดำเนินงาน การติดตามผลงาน การรายงาน การประเมินผลงาน ตลอดจนจัดจ่ายวัสดุอุปกรณ์ และจัดเงินค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ส่วน ขั้นที่สามอันเป็นขั้นสุดท้ายนั้นเป็นขั้นประเมินผลงาน ซึ่งในรายละเอียดจะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ของการประเมินผลงาน กำหนดเกณฑ์ที่จะใช้เป็นมาตรฐานในการประเมินผลงาน กำหนดตัวบุคคลและเจ้าหน้าที่ ค่าใช้จ่าย อุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ กำหนดระยะเวลาและวางโปรแกรมงานที่จะทำในขั้นปฏิบัติ และคาดคะเนปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ พร้อมทั้งคิดหาวิธีแก้ไขปัญหาไว้ล่วงหน้า [1]

จากที่กล่าวมา อาจสรุปได้ว่า การวางแผนงาน เป็นกระบวนการจัดเตรียมการสำหรับปฏิบัติไว้ล่วงหน้า โดยการตั้งวัตถุประสงค์ที่ต้องกระทำ คำนึงถึงปัจจัยหรือข้อมูลต่าง ๆ กำหนดวิธีปฏิบัติ กำหนดวิธีควบคุมและตรวจสอบ และคำนึงถึงข้อจำกัดต่าง ๆ อันอาจเป็นอุปสรรคและปัญหาที่มีต่อการปฏิบัติ ทั้งนี้ การวางแผนงานจะต้องดำเนินการเป็นขั้นตอนต่อเนื่องกัน ด้วยการ วางแผน ปฏิบัติตามแผน และประเมินผลหรือตรวจสอบปรับปรุงแผนตามลำดับ

---

[1] ธำรง บัวศรี, "นักบริหารกับการวางแผนงานการศึกษา," ใน "ทฤษฎีและแนวคิดในการจัดและบริหารการศึกษา," สมาคมการศึกษาแห่งประเทศไทย, บรรณาธิการ (ม.ป.ท., 2509), หน้า 33 – 34.

การวินิจฉัยสั่งการ

การวินิจฉัยสั่งการ เป็นกระบวนการบริหารที่จำเป็นและมีความสำคัญต่อการเป็นผู้นำในการบริหารงานเป็นอย่างมาก บรรโลม ภุชงคกุล ได้กล่าวว่า "การวินิจฉัยสั่งการคือการ ชั่งใจ ไตร่ตรอง และตัดสินใจเลือกทางดำเนินงานที่เห็นว่าดีที่สุดทางใดทางหนึ่งจากหลาย ๆ ทาง เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ" [1]

วิลเลียม เจ. กอร์ และ เจ. ดับเบิลยู. ไดสัน (William J. Gore and J.W. Dyson (eds)) ให้คำจำกัดความของคำว่าการวินิจฉัยสั่งการว่า "การวินิจฉัยสั่งการหมายถึงการเลือกตัดสินใจ เลือกทางปฏิบัติซึ่งมีอยู่หลายทาง เพื่อไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้" [2]

ในเรื่องการวินิจฉัยสั่งการนี้ ชำนาญ ยุวบูรณ์ และ อาษา เมฆสวรรค์ กล่าวว่า การวินิจฉัยสั่งการหมายถึง การตัดสินใจ หรือตกลงใจ ที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่าง และโดยทั่ว ๆ ไป การวินิจฉัยสั่งการเป็นเรื่องที่มีขอบเขตกว้างขวาง เพราะอาจมีความหมายครอบคลุมถึงการวินิจฉัยสั่งการในเรื่องที่เกี่ยวกับนโยบาย เรื่องที่เกี่ยวกับการบริหาร หรือการตัดสินตกลงใจในเรื่องที่เกี่ยวกับกิจการส่วนตัวหรือเฉพาะตัวบุคคลก็ได้ [3]

สำหรับขั้นตอนในการวินิจฉัยสั่งการ นพพงษ์ บุญจิตราดุลย์ กล่าวว่า กระบวนการวินิจฉัยสั่งการ เป็นลักษณะของการแก้ปัญหาด้วยขั้นตอน 7 ขั้น ตามลำดับคือ

1. จะต้องรับว่ามีปัญหาและรู้ขอบเขตของปัญหา

---

[1] บรรโลม ภุชงคกุล, "การวินิจฉัยสั่งการ," หลักบริหาร (พระนคร : โรงพิมพ์สวนหลวง, 2510), หน้า 226.

[2] William J. Gore and J.W.Dyson (eds), The Making of Decision: A Reading in Administrative Behavior, (New York: the Free Press Collier of Glercae of Macmillan, Ltd., 1964), p. 77.

[3] ชำนาญ ยุวบูรณ์ และ อาษา เมฆสวรรค์, "การวินิจฉัยสั่งการในการบริหารราชการ," วารสารรัฐประศาสนศาสตร์ 6 (กรกฎาคม 2508) : 2.

2. วิเคราะห์และประเมินผลปัญหา

3. ตั้งเกณฑ์หรือมาตรการวิธีการแก้ปัญหา

4. รวบรวมข้อมูลตลอดจนหลักฐานและข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

5. กำหนดทางปฏิบัติแก้ปัญหา

6. ประเมินผลเรียงลำดับความสำคัญ หรือจัดลำดับวิธีการแก้ปัญหาในแต่ละวิธีว่าถ้าใช้แล้วจะเกิดผลอย่างไร

7. เลือกวิธีแก้ปัญหาที่ถูกต้องที่สุด คนยอมรับมากที่สุด [1]

ส่วน สมพงศ์ เกษมสิน ได้จัดลำดับขั้นในการวินิจฉัยสั่งการตามแนวพฤติกรรม ซึ่ง เอ็ดวิน บี. ฟลิปโป (Edwin B. Flippo) ได้วางไว้ รวม 4 ขั้นตอน ดังนี้

1. สืบสวนให้ได้ข้อเท็จจริง และพิจารณาปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยว่า มีความมุ่งหมายอย่างไร มีลักษณะขัดแย้ง หรือกระทบกระเทือนต่อองค์การอย่างไรหรือไม่ ทั้งนี้ต้องไม่ลืมหลักการพิจารณาถึงเหตุและผลที่จะเกิดจากการวินิจฉัยสั่งการนั้น การพิจารณาในประการนี้ มีลักษณะเป็นการสร้างขอบเขตของปัญหาและวิธีที่จะวินิจฉัยให้แคบเข้า ในการนี้ จำต้องอาศัยความรู้และความรอบคอบประกอบกัน

2. พิจารณาเลือกแนวทางแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่มีอยู่หลายทาง โดยเลือกไว้สำหรับเป็นแนวทางในการพิจารณาขั้นสุดท้ายสัก 3 – 5 ประการ ซึ่งในการนี้ จำต้องอาศัยความรู้ความสามารถ ประสบการณ์ และภูมิหลังของผู้วินิจฉัยปัญหาเป็นส่วนประกอบด้วย

3. รวบรวมข้อมูลและข่าวสาร เพื่อทำการวิเคราะห์เกี่ยวกับแนวทางแก้ปัญหาที่ได้เลือกไว้จากข้อ 2. การเลือกแนวทางแก้ปัญหาไว้เพียง 3 – 5 ประการนี้ จะช่วยประหยัดเวลาและตัวงของปัญหาให้แคบเข้าโดยไม่ต้องรวบรวมข้อมูลและข่าวสารทั้งหมด เพราะจะทำให้เสียเวลาและสิ้นเปลืองมาก

4. พิจารณาผลดีและผลเสียที่จะเกิดจากการเลือกวิธีแก้ปัญหานั้น ๆ โดยอาศัยการวิเคราะห์เปรียบเทียบจากข้อมูลและข่าวสารที่รวบรวมไว้ แล้วเลือกวิธีที่ดีที่สุดเป็นแนวทางวินิจฉัยสั่งการต่อไป [2]

---

[1] นพพงษ์ บุญจิตราดุลย์, "การตัดสินใจสั่งการหรือวินิจฉัยสั่งการ," วารสารครุศาสตร์ 8 (กันยายน – ตุลาคม 2521) : 39 – 40.

[2] สมพงศ์ เกษมสิน, การบริหาร (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2509), หน้า 193 – 194.

เนื่องจากการวินิจฉัยสั่งการเป็นกระบวนการที่สำคัญที่สุดขั้นหนึ่งในการบริหาร ถ้าไม่มีการวินิจฉัยสั่งการ หรือสั่งการช้า ผลงานจะไม่เกิดขึ้นหรืองานล่าช้าและขาดประสิทธิภาพ ดังนั้นผู้บริหารจึงต้องมีการตัดสินใจที่รวดเร็ว ถูกต้อง ประกอบด้วยเทคนิคและวิธีการต่าง ๆ ซึ่งหมายถึงว่า ผู้บริหารจะต้องมีหลักการและกระบวนการในการวินิจฉัยสั่งการที่ดี เพื่อให้ผลที่บังเกิดขึ้นจากการวินิจฉัยสั่งการมีประสิทธิภาพนั่นเอง

เกี่ยวกับหลักการวินิจฉัยสั่งการนั้น บรรโลม ภุชงกกุล ได้สรุปไว้เป็นสี่ประการ คือ ประการแรก การวินิจฉัยสั่งการต้องยึดหลักเหตุผล และหลีกเลี่ยงการใช้อารมณ์อย่างเด็ดขาด ประการที่สอง การวินิจฉัยสั่งการต่าง ๆ ต้องกระทำอย่างรอบคอบด้วยการค้นคว้าหาข้อมูลต่าง ๆ มาประกอบการวินิจฉัยสั่งการให้ดีที่สุด และตัดสินใจให้รวดเร็ว ทันต่อเหตุการณ์ แล้วจึงสั่งให้เป็นที่เข้าใจอย่างแจ่มแจ้ง ประการที่สาม การวินิจฉัยสั่งการต้องอาศัยเทคนิคการจัดส่วนราชการที่ดี อาศัยการจัดระเบียบการติดต่อราชการที่ดี อาศัยหลักประมุขศิลปของผู้บังคับบัญชา และอาศัยการติดตามผลงานที่ดี ในประการสุดท้าย ผู้บังคับบัญชาต้องพยายามปรับปรุงตนเองให้มีเหตุผลในการปฏิบัติงาน และมีความรอบรู้ในหลักมนุษย์สัมพันธ์ในการควบคุมบังคับบัญชาให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามีน้ำใจต่อการปฏิบัติงาน และให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพมากที่สุด [1]

จากที่กล่าวมา อาจสรุปได้ว่า การวินิจฉัยสั่งการเป็นกระบวนการในการชั่งใจไตร่ตรอง ตัดสินตกลงใจเลือกทางปฏิบัติเพื่อไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้ซึ่งเริ่มจาก การหาข้อเท็จจริงให้ได้ว่าปัญหาที่แท้จริงคืออะไร แล้วเลือกหาแนวทางต่าง ๆ สำหรับแก้ปัญหา วิเคราะห์แนวทางเหล่านั้นว่าสามารถนำมาใช้แก้ปัญหาได้เพียงใด จากนั้น เลือกวิธีที่ดีที่สุดเป็นแนวทางในการวินิจฉัยสั่งการต่อไป ทั้งนี้ จะต้องอาศัยความสุขุมรอบคอบ หลีกเลี่ยงการใช้อารมณ์ ตัดสินใจได้รวดเร็วทันเหตุการณ์ สั่งการได้เป็นที่เข้าใจแจ่มแจ้ง และอาศัยศิลปและเทคนิคต่าง ๆ ในอันที่จะทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติตามด้วยความเต็มใจ เพื่อให้ผลงานตรงตามเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ

---

[1] บรรโลม ภุชงกกุล, "การวินิจฉัยสั่งการ," หลักบริหาร (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2510), หน้า 233.

หอสมุดกลาง สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การบริหารงานบุคคล

ในวงการบริหารถือว่าการบริหารงานบุคคลเป็นหัวใจของการบริหาร เพราะความสำเร็จของงานขึ้นอยู่กับคน ส่วนทรัพยากรด้านอื่น เช่นบรรกาสิ่งก่อสร้าง อาคาร สถานที่ วัสดุครุภัณฑ์ หรือแม้แต่เงิน แม้จะมีความสมบูรณ์เพียงใด ก็จะไม่มีความหมาย หากคนที่จะใช้สิ่งเหล่านั้นไม่มีความสามารถเพียงพอ ขาดขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่การงาน ผู้บริหารจึงจำเป็นต้องสามารถทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาหรือผู้ร่วมงาน ร่วมมือกันปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การและอย่างมีประสิทธิภาพ

สุกิจ จุลละนันทน์ กล่าวว่า การบริหารงานบุคคล หมายถึงการบริหารหรือการจัดการงานด้านที่เกี่ยวกับตัวบุคคลผู้ปฏิบัติงานในองค์การใดองค์การหนึ่ง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเลือกสรรผู้ที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาทำงานให้มีจำนวนเพียงพอ เพื่อให้การใช้กำลังคนได้เกิดประโยชน์เต็มที่ เพื่อรักษากำลังแรงงาน บำรุงส่ง เสริมสมรรถภาพและกำลังใจของผู้ปฏิบัติงาน เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้ดีมีประสิทธิภาพและบรรลุผลสำเร็จตามความมุ่งหมายขององค์การ [1]

ส่วน ภิญโญ สาธร ให้ความหมายของการบริหารงานบุคคลไว้ว่า การบริหารงานบุคคลหมายถึงการดำเนินงานในการเลือกสรรบุคคลเข้าทำงาน และใช้บุคคลที่มีอยู่แล้วอย่างมีประสิทธิภาพ โดยให้ได้ผลงานที่มีทั้งปริมาณและคุณภาพสูงสุด เป็นการทำคนให้ได้ประโยชน์และมีความพอใจ [2]

สำหรับ เฟลิก เอ. นิโกร (Felix A. Nigro) ได้ให้ความหมายของการบริหารงานบุคคลไว้ว่า การบริหารงานบุคคลหมายถึงศิลปะในการเลือกสรรคนเข้าทำงาน และการใช้คนที่มีอยู่แล้วในลักษณะที่จะให้ได้ผลงานและบริการจากการปฏิบัติงาน

---

[1] สุกิจ จุลละนันทน์, "การบริหารงานบุคคล," หลักบริหาร (พระนคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2510), หน้า 93.

[2] ภิญโญ สาธร, การบริหารงานบุคคล (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วัฒนาพานิช, 2517), หน้า 8.

ของบุคคลเหล่านั้นมากที่สุดทั้งในทางปริมาณและคุณภาพ [1]

ทางด้าน เดล เอส. บีช (Dale S. Beach) ได้ให้ความหมายของการบริหารงานบุคคลอีกแง่หนึ่งว่า การบริหารงานบุคคลคือการดำเนินงานเกี่ยวกับ การวางนโยบายและโครงการเกี่ยวกับตัวบุคคล การคัดเลือกบุคคล การฝึกอบรม การกำหนดสิ่งตอบแทน การควบคุมอัตรากำลัง การสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน การสร้างภาวะผู้นำ และการสร้างมนุษยสัมพันธ์ที่ดีในการปฏิบัติงานในองค์การ [2]

การบริหารงานบุคคลให้ได้ผลดีนั้น ภิญโญ สาธร กล่าวว่า ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายปฏิบัติเกิดความเข้าใจในหน้าที่ บทบาท และความสัมพันธ์ของงานจนมีแนวความคิดที่จะช่วยเหลือเกื้อกูลกัน โดยยึดเอาความเจริญก้าวหน้าของหน่วยงานเป็นหลักปฏิบัติหรือพัฒนาตัวบุคคลเพื่อประโยชน์แก่หน่วยงานเป็นสำคัญ [3]

สุกิจ จุลละนันทน์ กล่าวว่า หลักสำคัญในการบริหารงานบุคคลในปัจจุบันนั้นให้ยึดหลักความรู้ความสามารถ หลักความเสมอภาค หลักความเป็นกลางทางการเมือง หลักความมั่นคง หลักการพัฒนา หลักความเหมาะสม หลักความยุติธรรม หลักสวัสดิการ หลักเสริมสร้างหลักประสิทธิภาพและประหยัด และหลักการวิจัย [4]

นอกจากนี้ เกรียง เฉี่ยมสกุล ยังกล่าวถึงหลักการบริหารงานบุคคลอีกว่าการบริหารการศึกษาจะสำเร็จลุล่วงได้ ย่อมต้องอาศัยกำลังคนเป็นสมองและมือลดหลั่นกันลงไป พร้อมทั้งให้ความเห็นว่า ผู้บริหารงานบุคคลที่ดีต้อง เป็นคนชอบสำรวจตัวเอง

---

[1]Felix A. Nigro, Public Personnel Administration (New York: Henry Holt Co., 1958), p. 36.

[2]Dale S. Beach, Personnel: the Management of People at Work (New York: the Macmillan Co., 1965), p. 54.

[3]ภิญโญ สาธร, การบริหารงานบุคคล (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วัฒนาพานิช, 2517), หน้า 15.

[4]สุกิจ จุลละนันทน์, "การบริหารงานบุคคล," หลักบริหาร (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2510), หน้า 97 - 99.

และพยายามปรับปรุงตนเองก่อนแล้วจึงคิดบริหารหรือปรับปรุงคนอื่นก่อน เป็นประการแรก ประการต่อไป มีความเป็นธรรมประจำใจ เห็นแก่หลักการมากกว่าบุคคล ประการที่สาม มองความดีของบุคคลและพยายามใช้ความดีนั้น ให้เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม ประการที่สี่ ต้องยอมโง่แพ้คนอื่นในบางกรณีเพื่อให้งานเดิน ประการที่ห้า มีความเป็นกันเองกับผู้ร่วมงาน ประการที่หก ใส่ใจที่จะฟังปัญหาความทุกข์ร้อนและอุปสรรคของคนอื่น และพยายามช่วยแก้ด้วยความเห็นใจ และประการสุดท้าย เชิดชูยกย่องการกระทำของบุคคลผู้ร่วมงาน และกล้ารับความผิดพลาดหากจะบังเกิดขึ้น [1]

การบริหารงานบุคคล หากจะพิจารณาถึงลักษณะหน้าที่แล้ว นับว่ามีขอบข่ายที่กว้างขวางครอบคลุมในเรื่องต่าง ๆ เป็นอันมาก ซึ่งจะเห็นได้จาก หน้าที่ของการบริหารงานบุคคล ที่ สุกิจ จุลละนันท์ ได้จำแนกไว้ถึง 22 อย่าง คือ

1. การวางนโยบายและระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับตัวบุคคล เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ขององค์การ
2. การวางแผนเกี่ยวกับการจัดกำลังผู้ปฏิบัติงานให้เป็นไปตามนโยบาย
3. การวางโครงการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามแผน
4. การกำหนดหน้าที่และคุณสมบัติของผู้ที่จะปฏิบัติงานในตำแหน่งต่าง ๆ
5. การจัดชั้นตำแหน่งงาน
6. การกำหนดอัตราเงินเดือนและค่าจ้าง
7. การสรรหาคนเข้าทำงานและการสอบได้
8. การคัดเลือกและบรรจุแต่งตั้ง
9. การทดลองให้ปฏิบัติราชการ
10. การจัดทำทะเบียนและประวัติ
11. การย้าย โอน
12. การฝึกอบรม
13. การประเมินผลการปฏิบัติงาน
14. การพิจารณาความดีความชอบ

---

[1] เกรียง เอี่ยมสกุล, "การบริหารงานบุคคล," ใน "ทฤษฎีและแนวคิดในการจัดและบริหารการศึกษา," สมาคมการศึกษาแห่งประเทศไทย, บรรณาธิการ (ม.ป.ท., 2509), หน้า 78.

15. การเลื่อนชั้นเลื่อนตำแหน่ง
16. การรักษาสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน
17. การจัดสวัสดิการ
18. การปกครองบังคับบัญชา
19. การรักษาวินัย
20. การไหพนจากงาน
21. การจัดระบบบำเหน็จบำนาญ
22. การวิจัยเกี่ยวกับตัวบุคคล [1]

อย่างไรก็ดี เกี่ยวกับหน้าที่ของการบริหารงานบุคคลนั้น ภิญโญ สาธร กล่าวว่า โดยแท้จริงแล้ว การบริหารงานบุคคลมีขอบข่ายอยู่เพียง 4 ลักษณะ คือ การให้ได้มา การบำรุงรักษา การพัฒนา และการให้พ้นจากงาน [2]

การให้ได้มาเป็นการแสวงหาบุคลากร เพื่อให้ได้คนดีเข้ามาทำงาน นับตั้งแต่การสรรหา การคัดเลือกและบรรจุคนเข้าทำงาน ซึ่งโดยทั่วไปจะสรรหาบุคลากรจากภายในองค์การโดยการคัดเลือกหรือเลื่อนชั้นจากคนในองค์การที่มีความรู้ความสามารถทางหนึ่งกับสรรหาบุคคลจากภายนอกองค์การโดยการประกาศสอบคัดเลือกหรือแข่งขันกันอย่างกว้างขวาง ตลอดจนการรับโอนข้าราชการจากหน่วยงานอื่นเข้ามาด้วยอีกทางหนึ่ง

เกรียง เอี่ยมสกุล ได้เสนอแนะเกี่ยวกับการแสวงหาบุคลากรไว้ว่า ควรให้โรงเรียนได้มีส่วนร่วมในการเลือกตัวบุคคล ควรให้ความสำคัญในเรื่องการสัมภาษณ์และการสอบประวัติให้มากที่สุด และการทดลองปฏิบัติราชการนั้นจะต้องมีวิธีการ

---

[1] สุกิจ จุลละนันทน์, "การบริหารงานบุคคลแผนใหม่," หลักบริหาร (พระนคร : โรงพิมพ์สวนเงินถิ่น, 2510), หน้า 103.

[2] ภิญโญ สาธร, หลักบริหารการศึกษา, พิมพ์ครั้งที่ 2. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วัฒนาพานิช, 2516), หน้า 173.

ตรวจสอบการปฏิบัติงานที่รัดกุม [1]

สำหรับการบำรุงรักษาบุคลากรนั้น เป็นการรักษาบุคลากรให้อยู่ในองค์การให้นานที่สุด และตลอดเวลาที่อยู่ ให้เขาทำงานอย่างมีประสิทธิภาพที่สุด ซึ่งการจะให้เป็นเช่นนี้ได้ ภิญโญ สาธร กล่าวว่า จะต้องมีสิ่งจูงใจต่าง ๆ คือ สิ่งจูงใจที่เป็นวัตถุ สิ่งจูงใจที่เป็นโอกาส และสิ่งจูงใจที่เป็นสภาพการทำงานทั้งที่เป็นวัตถุและไม่เป็นวัตถุ สิ่งจูงใจเหล่านี้ อาจอยู่ในลักษณะที่เป็น เงิน สิ่งของ โอกาสที่จะมีชื่อเสียงดีเด่น มีเกียรติยศ มีอำนาจมากขึ้น มีโอกาสได้ตำแหน่งสูงขึ้น มีที่นั่งทำงานที่ดี มีห้องทำงานส่วนตัว มีสภาพสังคมภายในองค์การที่ดี มีความสามัคคี และมีความทัดเทียมกัน เป็นต้น [2]

การพัฒนาบุคลากรนั้น เป็นกระบวนการที่จะช่วยเสริมสร้างให้บุคลากรแต่ละคนก้าวไปในหน้าที่การงานที่สูงขึ้น ช่วยให้มีความสัมพันธ์กับองค์การดีขึ้น ตลอดจนช่วยให้ปรับตัวเข้ากับสภาพแวดล้อมโดยทั่วไปได้เป็นอย่างดี [3] ซึ่งสิ่งเหล่านี้ กระทำได้ 2 วิธี คือ การฝึกอบรม (training) และการศึกษา (education) [4]

ไมเคล เจ. จูเคียส (Michael J. Jucius) ได้อธิบายว่า การฝึกอบรม หมายถึงกระบวนการที่จะช่วยเพิ่มพูนความถนัด ความชำนาญ และความสามารถของบุคคลให้ปฏิบัติงานให้ดียิ่งขึ้น ส่วนการศึกษาหมายถึง การเพิ่มพูนความรู้ความเข้าใจ

---

[1] เกรียง เอี่ยมสกุล, "การบริหารงานบุคคล," ใน "ทฤษฎีและแนวคิดในการจัดและบริหารการศึกษา," สมาคมการศึกษาแห่งประเทศไทย, บรรณาธิการ ([ม.ป.ท.], 2509), หน้า 69.

[2] ภิญโญ สาธร, หลักบริหารการศึกษา, พิมพ์ครั้งที่ 2. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วัฒนาพานิช, 2516), หน้า 175 - 176.

[3] William G. Scott and Terrence R. Mitchell, Organization Theory (Richard D. Irwin, 2nd ed., 1972), pp. 281 - 282.

[4] Arthur M. Whitchill, Jr, Personnel Relations (New York: McGraw-Hill Book Co., 1955), p. 121.

I16516304

หรือทัศนคติของบุคคล เพื่อให้สามารถปรับตัวเข้ากับสภาพแวดล้อมในการปฏิบัติงานได้ดียิ่งขึ้น [1]

การศึกษาเป็นการจัดขึ้นในสถาบันการศึกษา เป็นที่เปิดเผยต่อสาธารณชนมีระบบการสอนการเรียนรู้และการวัดผลอย่างเป็นพิธีการ ทั้งมีระยะเวลาเรียนยาวนานต่อเนื่องกันเป็นปี ๆ ไป ส่วนการฝึกอบรมจะจัดขึ้นตามหน่วยงานต่าง ๆ บางครั้งอาจใช้สถานศึกษา แต่ไม่จำเป็นต้องเปิดเผยต่อสาธารณชน การจัดอาจเป็นพิธีการหรือไม่ก็ได้ และมีระยะเวลาสั้น ๆ แต่ในบรรดากระบวนการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการพัฒนาบุคคลนั้น การฝึกอบรมเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่สุด เพราะการฝึกอบรมให้ทั้งความรู้ ความชำนาญ ทัศนคติในการปฏิบัติงาน และช่วยเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติงานด้วย

เกี่ยวกับการฝึกอบรม กมล อดุลพันธุ์ กล่าวว่า การฝึกอบรมอาจกระทำได้เป็นสองระยะ คือ การฝึกอบรมก่อนเข้ารับราชการ กับการฝึกอบรมเมื่อเข้ารับราชการแล้ว ซึ่งกระทำได้โดยการ อบรมปฐมนิเทศ การฝึกอบรมเพื่อให้เกิดทักษะในการปฏิบัติงาน การฝึกอบรมระดับผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้างาน และการฝึกอบรมระดับผู้บริหารหรือการพัฒนานักบริหาร [2]

ส่วนการให้พ้นจากงาน เป็นกระบวนการขั้นสุดท้ายของการบริหารงานบุคคล อาจเกิดจากการลาออก การลดจำนวนพนักงานเจ้าหน้าที่ในงาน การออกเพราะมีเหตุเสียหายโดยที่ขาดความสามารถ ขาดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานหรือประพฤติตนไม่เหมาะสม ออกเพราะเกษียณอายุหรือทุพลภาพ และการตาย เมื่อบุคลากรได้พ้นจากงานไปด้วยเหตุใด ๆ เขาก็จะมีโอกาสได้รับเงินบำเหน็จบำนาญและประโยชน์เกื้อกูลอื่น ๆ ตามความเหมาะสมกับสาเหตุแห่งการที่ต้องพ้นจากงานไป เพื่อตอบแทนคุณความดี

---

[1] Michael J. Jucius, Personnel Management. 6th ed. (Richard D. Irwin, 1971), p. 243.

[2] กมล อดุลพันธุ์, "การฝึกอบรมและประเมินผลงาน," การบริหารงานบุคคล, กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2520, หน้า 63 — 65. (อัดสำเนา)

ที่เขาได้ปฏิบัติงานให้แก่องค์การมาเป็นเวลานานด้วยวิริยะ อุตสาหะ และงานเป็นผลดี

การบริหารงานบุคคลนี้ อาจสรุปได้ว่า เป็นการดำเนินงานเกี่ยวกับตัวบุคคล นับตั้งแต่การคัดเลือกและสรรหา การบำรุงรักษา การพัฒนา จนกระทั่งการให้พ้นจากงาน เพื่อให้ได้คนดีมีความรู้ความสามารถมาทำงาน และรักษากำลังแรงงาน บำรุงส่งเสริมสมรรถภาพและกำลังใจให้บุคลากรปฏิบัติงานอย่างได้ผลดีมีประสิทธิภาพ และบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ ทั้งนี้ ควรถือหลักความรู้ความสามารถ เพื่อให้บุคลากรได้ทำงานตรงกับความรู้ความสามารถซึ่งจะต้องมีการทดลองและตรวจสอบจนเชื่อมั่นได้ แล้วรักษาบุคลากรให้อยู่ในองค์การให้นานที่สุด และทำงานอย่างมีประสิทธิภาพที่สุด โดยการให้สิ่งจูงใจต่าง ๆ จากนั้นเสริมสร้างให้บุคลากรแต่ละคนก้าวหน้าไปในหน้าที่การงาน ฝึกอบรมให้มีความรู้และประสบการณ์เพิ่มความชำนาญและเสริมความถนัด ส่งเสริมให้ศึกษาต่อ และมีหลักประกันว่าเมื่อเขาออกจากงานไปหลังจากได้ปฏิบัติงานมาด้วยดีและเป็นระยะเวลานานพอสมควรแล้ว เขาจะได้รับบำเหน็จบำนาญและประโยชน์เกื้อกูลอื่นๆ ตามความเหมาะสม ผู้บริหารงานบุคคลจะต้องมีธรรมประจำใจ เห็นแก่หลักการมากกว่าบุคคล มองความดีของบุคคลและพยายามใช้ความดีนั้น ๆ ให้เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมเป็นสำคัญอีกด้วย

<u>การบริหารงานด้านวิชาการ</u>

การบริหารงานด้านวิชาการนับว่าเป็นหัวใจของการบริหารการศึกษา ผู้บริหารการศึกษาจำเป็นต้องมีความสามารถในการบริหารงานทางด้านวิชาการโดยเฉพาะ จึงจะสามารถปฏิบัติงานให้บรรลุตามเป้าหมาย วัตถุประสงค์และนโยบายได้ ภิญโญ สาธร กล่าวว่า "การบริหารงานวิชาการ หมายถึงการบริหารกิจกรรมทุกชนิดในโรงเรียนที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงพัฒนาการสอนของนักเรียนให้ได้ผลดี และมีประสิทธิภาพที่สุด"[1]

---

[1]ภิญโญ สาธร, <u>หลักบริหารการศึกษา</u>, พิมพ์ครั้งที่ 2. (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วัฒนาพานิช, 2516), หน้า 252.

คาร์เตอร์ วี. กูด (Carter V. Good) ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับการบริหารงานด้านวิชาการว่า การบริหารงานด้านวิชาการ หมายถึงความพยายามทุกชนิดของเจ้าหน้าที่ทางการศึกษาซึ่งได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่นิเทศการศึกษาในการแนะนำครูหรือผู้อื่นที่เกี่ยวกับการศึกษา ให้รู้จักวิธีปรับปรุงการสอนหรือการให้การศึกษา ในการแนะนำครู หรือเพื่อช่วยให้เกิดความงอกงามในวิชาชีพการศึกษา เช่น พัฒนาครู ช่วยเหลือและปรับปรุงเนื้อหาการสอน เทคนิคการสอน และประเมินผล [1]

ในการบริหารงานด้านวิชาการนี้ ภิญโญ สาธร ให้ความเห็นว่า ผู้บริหารการศึกษาหรือครูใหญ่ ควรมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับ หลักสูตร ประมวลการสอน ตารางสอน อุปกรณ์การสอน แบบเรียน ห้องสมุดโรงเรียน และการสอนต่าง ๆ ตามสมควร [2] ซึ่งในเรื่องต่าง ๆ เหล่านี้ พนัส หันนาคินทร์ ได้อธิบายไว้ว่า การจัดหลักสูตรนั้น จะต้องพิจารณาถึง การวางจุดประสงค์ของโรงเรียนที่สอดคล้องกับความต้องการของสังคมและบุคคล อุดมคติของประชาธิปไตย ตลอดจนหลักปรัชญาการศึกษา หรือหลักการทางจิตวิทยาที่ได้รับการรับรองแล้ว การเลือกและการกำหนดเนื้อหาวิชาจะต้องคำนึงถึงความจำเป็น ทั้งมีประโยชน์โดยตรงกับความสนใจของผู้เรียน สอดคล้องกับสังคมและการปกครองของประเทศ ส่วนการจัดแบ่งเวลาให้แก่วิชาต่าง ๆ นั้น ต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมตามอายุ ความสนใจ ความยากง่ายของวิชา ประโยชน์และความจำเป็น ในด้านการทำประมวลการสอน ต้องคำนึงถึงการแบ่งเนื้อหาวิชาที่สอนตามความเหมาะสมกับระยะเวลาและฤดูกาล แหล่งวิชาที่จะหาได้ เครื่องมือโสตทัศนศึกษา หนังสืออ้างอิง ตลอดจนเครื่องมือและวิธีสำหรับวัดผลการเรียน สำหรับการจัดตารางสอนจะต้องพิจารณาตั้งแต่ นักเรียน ห้องเรียน ชั่วโมงสอน ลักษณะการสอนของครูสอนเดียว

---

[1] Carter V. Good, Dictionary of Education (New York: McGraw-Hill Book Co., 1965), p. 539.

[2] ภิญโญ สาธร, หลักบริหารการศึกษา, พิมพ์ครั้งที่ 2. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วัฒนาพานิช, 2516), หน้า 255.

หรือรายวิชา จำนวนชั่วโมงสอนในหนึ่งสัปดาห์ ตลอดจนภาระ (load) ของครู แต่ละคนให้ใกล้เคียงกันอีกด้วย ส่วนการเลือกแบบเรียนนั้นต้องคำนึงถึงความเหมาะสม กับจุดประสงค์ของวิชาและจุดประสงค์ของโรงเรียนเป็นส่วนรวม เนื้อหาต้องถูกต้องแน่นอน และเหมาะกับผู้เรียน ทั้งการจัดเรียงเนื้อหาและสำนวนที่ใช้ ใช้ประโยชน์การสอนได้ดี นอกจากนี้ ลักษณะภายนอกของหนังสือก็ควรพิจารณาด้วย [1]

การบริหารงานด้านวิชาการก็เช่นเดียวกับการบริหารงานด้านอื่นที่ต้องอาศัย ศิลปหรือกลวิธีต่าง ๆ เพื่อประสิทธิภาพของผลงาน ผู้บริหารการศึกษาจึงพึงตระหนักในเรื่องนี้ไว้ ภิญโญ สาธร กล่าวว่า ผู้บริหารการศึกษา ควรกระจายอำนาจและความรับผิดชอบไปจนถึงครูทุกคน และความเป็นผู้นำของผู้บริหารการศึกษานั้น อยู่ที่ความสามารถที่จะใช้คนอื่นให้ทำงานโดยไม่ต้องใช้วิธีบีบบังคับหรือขู่เข็ญ แต่อยู่ที่เทคนิคในการที่จะกระตุ้นเตือนให้ครูและผู้ที่เกี่ยวข้องกับการสอนนักเรียนทุกคน มีความขยันขันแข็ง ทำงานอย่างเต็มใจและอดทน ทั้งรู้จักใช้เทคนิคในการรู้จักใช้คนมากกว่าการสอนคนอื่นว่าทำอย่างไร ผู้บริหารเพียงแต่ดูแลให้ครูทำงานดีที่สุด และใช้ความรู้ความสามารถนั้นอย่างเต็มที่เท่านั้น [2]

ภาระกิจสำคัญประการหนึ่งที่ผู้บริหารการศึกษาพึงให้ความสำคัญเกี่ยวกับการบริหารงานด้านวิชาการคือ การปรับปรุงงานวิชาการ ผู้บริหารการศึกษาหรือครูใหญ่ ควรได้มีการวางแผนงานร่วมกับครู สนับสนุนให้ครูปรับปรุงตนเองด้านวิชาการ ซึ่งในเรื่องนี้ ภิญโญ สาธร กล่าวว่า การปรับปรุงงานวิชาการ ควรระลึกถึงหลักการสำคัญ คือ พิจารณาหลักสูตรที่ใช้อยู่โดยรอบคอบ ให้รู้วัตถุประสงค์สำคัญของการสอนรายวิชา ตลอดจนเนื้อหาและกิจกรรมของวิชาที่จะสอน พิจารณาแบบเรียนและหนังสืออ่านประกอบโดยให้มีเนื้อหาตรงกับหลักสูตร ถ้าบกพร่องก็จะได้หาเพิ่มเติมรวมทั้งแบบฝึกหัดด้วย

---

[1] พนัส หันนาคินทร์, หลักการบริหารโรงเรียน, พิมพ์ครั้งที่ 3. (พระนคร : สำนักพิมพ์วัฒนาพานิช, 2513), หน้า 116 – 137.

[2] ภิญโญ สาธร, หลักบริหารการศึกษา, พิมพ์ครั้งที่ 2. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วัฒนาพานิช, 2516), หน้า 252.

พิจารณาความเหมาะสมและความสมบูรณ์ของประมวลการสอน เปรียบเทียบในทางปฏิบัติ ถ้าไม่อาจปฏิบัติได้สมบูรณ์ก็จะได้ปรับปรุงเสียใหม่ ถ้าประมวลการสอนยังไม่มีก็ร่วมกันจัดทำขึ้น พิจารณาข้อสอบต่าง ๆ ที่เคยจัดสอบมาแล้ว เป็นแนวทางที่จะสอนให้ถูกทิศทาง ปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงวิธีการสอนให้เหมาะสมกับนักเรียนและสภาพแวดล้อม กระตุ้นใจบำรุงขวัญให้นักเรียนขยันขันแข็งในการเรียน กำหนดให้ครูในโรงเรียนผลัดเปลี่ยนเป็นผู้บรรยายพิเศษในการประชุมนักเรียนเป็นครั้งคราว วิเคราะห์ผลการสอบของแต่ละวิชาแต่ละชั้นทุกสิ้นปีการศึกษาเพื่อการปรับปรุงการสอนให้ดีขึ้น ชักจูงให้ครูอ่านหนังสือหรือตำราวิชาครู มีการจัดอภิปรายร่วมกันเกี่ยวกับการเรียนการสอน ครูใหญ่ควรไปเยี่ยมห้องเรียนขณะครูสอนเป็นประจำ ครูใหญ่ควรชักจูงให้ครูน้อยที่มีชั่วโมงว่างเข้าไปนั่งดูการสอนของเพื่อนครูเสียบ้าง เพราะอาจได้วิธีการใหม่ ๆ หรือช่วยเสนอแนะบ้าง ครูใหญ่ไม่ควรแสดงการสอนให้ครูน้อยดูด้วยตนเอง เพราะอาจผิดพลาดได้ นอกจากนั้น ควรจัดให้มีการสัมมนาของคณะครูทั้งโรงเรียนในระหว่างหยุดเรียนปลายปี และการส่งครูไปร่วมอบรมที่คุรุสภา วิทยาลัย มหาวิทยาลัย หรือที่หน่วยงานอื่นจัด ก็ควรได้รับการส่งเสริม [1]

กล่าวโดยสรุปแล้ว การบริหารงานด้านวิชาการ เป็นการบริหารกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับหลักสูตร ประมวลการสอน ตารางสอน อุปกรณ์การสอน แบบเรียน ห้องสมุด โรงเรียน และการสอน ตลอดจนกิจกรรมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงและพัฒนาการสอนของครูให้ได้ผลดีและมีประสิทธิภาพ ซึ่งทั้งนี้ การบริหารงานวิชาการควรได้กระจายอำนาจความรับผิดชอบตามลำดับชั้นลงไปจนถึงครูทุกคน ต้องอาศัยกลวิธีต่าง ๆ ที่จะทำให้ครูและผู้ที่เกี่ยวข้องกับการสอนนักเรียนมีความขยันขันแข็ง อดทน และเต็มใจปฏิบัติหน้าที่ให้ดีที่สุด การบริหารงานด้านวิชาการจึงมีความสำคัญยิ่ง สมควรที่ผู้บริหารการศึกษาจะได้ให้ความสนใจ โดยถือว่า การบริหารงานด้านวิชาการเป็นหัวใจของการบริหารการศึกษา

---

[1] ภิญโญ สาธร, หลักบริหารการศึกษา, พิมพ์ครั้งที่ 2. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วัฒนาพานิช, 2516), หน้า 253 – 255.

หอสมุดกลาง สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การบริหารการเงิน

การบริหารการเงิน เป็นการบริหารกิจกรรมที่เกี่ยวกับการเงินหรืองบประมาณ นับตั้งแต่การให้ได้มาซึ่งเงิน การเก็บรักษาเงิน และการใช้จ่ายเงินให้เกิดประโยชน์มากที่สุด ซึ่งเป็นหน้าที่สำคัญของผู้บริหารการศึกษาที่จะต้องอาศัยความละเอียดรอบคอบ ให้มีการใช้จ่ายโดยประหยัด เป็นไปตามวัตถุประสงค์และยึดระเบียบกฎหมายตลอดจนหลักเกณฑ์ต่าง ๆ โดยเคร่งครัด

ในเรื่องนี้ ดิน ปรัชญาพฤทธิ์ กล่าวว่า การบริหารการเงิน ควรจะได้มีการตรวจสอบการเงินเพื่อป้องกันข้อผิดพลาด โดยวางระเบียบ กฎเกณฑ์ ต่าง ๆ กำหนดวิธีการตรวจสอบล่วงหน้า ตลอดจนวิธีการตรวจสอบผลการปฏิบัติงานเพื่อทราบข้อบกพร่อง และเปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติงานได้พิจารณาการกระทำของตนเองว่าบกพร่องอย่างไร หรือผลการปฏิบัติงานเป็นอย่างไร ทั้งนี้ อาศัยระเบียบประเพณีตลอดจนศีลธรรมอันดี เป็นหลัก ในการจัดทำงบประมาณ การเงินถือเป็นเรื่องสำคัญในกระบวนการบริหารงานของผู้บริหาร เพราะหากเกิดผิดพลาดในเรื่องการควบคุมหรือการวางแผน ก็จะเป็นผลให้การดำเนินงานล้มเหลว [1]

การจัดงบประมาณและการดำเนินการตามแผนที่ดีนั้น ไพศาล ชัยมงคล กล่าวว่า จะต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์หลายประการ เช่นงบประมาณต้องเป็นศูนย์รวมของแผนดิน งบประมาณจะต้องถือหลักพัฒนา และงบประมาณจะต้องถือหลักประหยัด [2]

ส่วน ป่วย อึ้งภากรณ์ กล่าวว่า การจัดงบประมาณมีหลักที่ควรยึด 6 ประการ คือ

1. หลักดุลการณ์ไกล หมายความว่า หน่วยราชการใดจะต้องใช้เงินเพื่อ

---

[1]ดิน ปรัชญาพฤทธิ์, และ อิสระ สุวรรณบล, ปทานุกรมการบริหาร (พระนคร : โรงพิมพ์สังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2514), หน้า 21.

[2]ไพศาล ชัยมงคล, การบริหารงานคลังรัฐบาล (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2513), หน้า 3.

การนั้นเท่าใด จะต้องคิดและวางแผนไว้ล่วงหน้า

2. หลักประชาธิปไตย คือต้องให้ราษฎรผู้เสียภาษี หรือผู้เป็นเจ้าของเงินมีมีส่วนรู้เห็นและให้ความเห็นชอบทั้งในด้านรายได้รายจ่าย

3. หลักดุลยภาพ งบประมาณจะต้องสมดุลย์กัน แต่ไม่หมายความว่า รายได้และรายจ่ายจะต้องเท่ากันทุกปีไป บางปีอาจขาดดุลย์บ้าง แต่แล้วก็ต้องพยายามให้เกินดุลย์บ้างมิฉะนั้นจะทำให้ประเทศมีหนี้สินล้นพ้นตัว

4. หลักยุติธรรม คือมีความยุติธรรมในด้านรายได้ รายจ่าย

5. หลักสาธารณประโยชน์ต้องคำนึงถึงประโยชน์ในปัจจุบันและอนาคต

6. หลักประสิทธิภาพ เกี่ยวกับการควบคุมงบประมาณรายจ่ายและรายได้ ที่ส่วนราชการผู้มีหน้าที่ต้องระมัดระวังสอดส่องให้เกิดประสิทธิภาพขึ้น [1]

สำหรับการเงินที่เกี่ยวกับการศึกษา จะมีทั้งเงินงบประมาณซึ่งรัฐบาลแบ่งสรรให้ และเงินนอกงบประมาณซึ่งได้มาจากวิธีการอย่างอื่น เช่น ได้มาจากผู้มีจิตศรัทธาบริจาคและรายได้อื่น ๆ อันเข้าลักษณะเป็นเงินบำรุงการศึกษา ตลอดจนเงินลูกเสือและอนุกาชาดเป็นต้น การใช้จ่ายเงินประเภทต่าง ๆ เหล่านี้ จะต้องให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ และตรงตามประเภทไม่สับสนกัน โดยยึดประเภทรายจ่ายซึ่งสำนักงบประมาณได้จำแนกไว้เป็นหลัก

วิเชียร จันทร์สุริยา กล่าวว่า ในการจัดงบประมาณเพื่อการศึกษานั้น สำนักงบประมาณได้จำแนกประเภทรายจ่ายออกเป็น 10 หมวด คือ

1. หมวดเงินเดือน คือ เงินที่จ่ายให้แก่ข้าราชการในลักษณะค่าตอบแทนการปฏิบัติงาน

2. หมวดค่าจ้างประจำ คือ เงินที่จ่ายให้แก่ลูกจ้างประจำในลักษณะค่าตอบแทนการปฏิบัติงาน

---

[1] ป่วย อึ้งภากรณ์ และ สุภาพ ยศสุนทร, เศรษฐกิจแห่งประเทศไทย (พระนคร : โรงพิมพ์ประมวลมิตร, 2503), หน้า 206.

3. หมวดค่าจ้างชั่วคราว คือ เงินที่ที่จ่ายให้แก่ลูกจ้างชั่วคราวในลักษณะค่าตอบแทนการปฏิบัติงาน

4. หมวดค่าตอบแทน คือ เงินที่จ่ายตอบแทนให้แก่ผู้ที่ปฏิบัติงานให้ทางราชการ เช่น ค่าอาหารทำการนอกเวลา ค่าเบี้ยประชุม และรวมถึงค่าเล่าเรียนบุตรด้วย

5. หมวดค่าใช้สอย คือรายจ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่งบริการ เช่น ค่าไปรษณีย์โทรเลข ค่าเช่าสถานที่ ค่าเบี้ยเลี้ยงพาหนะ ค่าเช่าที่พัก ค่าซ่อมแซมทรัพย์สินต่าง ๆ และค่าใช้จ่ายเบ็ดเตล็ดเป็นต้น

6. หมวดค่าวัสดุ คือรายจ่ายเพื่อซื้อสิ่งของซึ่งโดยสภาพย่อมสิ้นเปลือง เปลี่ยนหรือสลายตัวในระยะเวลาอันสั้น รวมทั้งสิ่งของที่ส่วนราชการซื้อมาเพื่อบำรุงรักษาหรือซ่อมแซมทรัพย์สิน เช่น เครื่องเขียนแบบพิมพ์ ค่าน้ำมันเชื้อเพลิงและหล่อลื่น เป็นต้น

7. หมวดค่าครุภัณฑ์ คือ เงินที่จ่ายเพื่อซื้อหรือแลกเปลี่ยนสิ่งของซึ่งตามปกติมีลักษณะคงทนถาวร มีอายุการใช้ยืนนาน เช่น โต๊ะ เก้าอี้ ตู้ ยานพาหนะ เป็นต้น

8. หมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง คือรายจ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินหรือสิ่งก่อสร้าง เช่น เงินที่จ่ายเป็นค่าสร้างอาคารเรียน บ้านพักครู โรงฝึกงาน และอาคารประกอบอื่น ๆ

9. หมวดเงินอุดหนุน คือ เงินที่จ่ายเพื่อช่วยเหลือ หรือจ่ายเป็นค่าบำรุงเกี่ยวกับการศึกษา เช่น ทุนอุดหนุนการศึกษาให้แก่นักเรียนฝึกหัดครูในท้องถิ่นกันดาร เป็นต้น

10. หมวดรายจ่ายอื่น คือรายจ่ายต่าง ๆ ซึ่งไม่เข้าลักษณะรายจ่ายหมวดหนึ่งหมวดใดดังกล่าวข้างต้น เช่น ค่าภาษีเงินได้ ค่ารักษาพยาบาล เงินช่วยการศึกษาบุตร เป็นต้น [1]

สำหรับเงินค่าใช้จ่ายทางการศึกษานี้ เมืองชัย ทาเจริญศักดิ์ กล่าวไว้ว่า นักเศรษฐกิจการศึกษา ได้จำแนกออกเป็น ค่าใช้จ่ายเพื่อการดำเนินการส่วนหนึ่ง และค่าใช้จ่ายเพื่อการลงทุนอีกส่วนหนึ่ง สำหรับค่าใช้จ่ายเพื่อการดำเนินการนั้น ส่วนใหญ่

---

[1] วิเชียร จันทร์สุริยา, "การงบประมาณและการเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาล," วิทยาการเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาล (พระนคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2513), หน้า 371.

ได้แก่ค่าใช้จ่าย เพื่อการเรียนการสอน การบริหาร การนิเทศการศึกษา ค่าบำรุง และค่าซ่อมแซมอาคาร วัสดุ ครุภัณฑ์ ค่าอุปกรณ์การสอน ตลอดจนค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ทุกอย่างที่ทำเพื่อปรับปรุงคุณภาพการเรียนการสอนให้ดีขึ้น จากการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องนี้ ได้พบว่า เงินเดือนครูเป็นค่าใช้จ่ายที่มากที่สุดในการดำเนินการ และแตกต่างกันอย่างมากในแต่ละประเภทและแต่ละระดับการศึกษา ส่วนค่าใช้จ่ายเพื่อการลงทุนนั้น ได้แก่ค่าที่ดิน ค่าปลูกสร้างอาคารเรียน และอาคารประกอบต่าง ๆ ค่าเครื่องมือเครื่องใช้ ครุภัณฑ์ รวมทั้งที่สร้างขึ้นใหม่หรือซื้อใหม่เพื่อใช้แทนของเก่า [1]

การบริหารการเงินนั้น ถือเป็นภาระหน้าที่ของผู้บริหารการศึกษาที่จะต้องเอาใจใส่ และไม่เพียงแต่การควบคุมตรวจสอบให้การเก็บรักษาและการเบิกจ่ายเงิน โดยประหยัด และเป็นไปตามระเบียบ ข้อบังคับ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องเท่านั้น แต่จะต้องให้ความสำคัญต่อการจัดหาเงินเพื่อมาจัดการศึกษาให้มากที่สุดด้วย ดังนั้น นอกจากการจัดของบประมาณจากรัฐบาลแล้ว ผู้บริหารการศึกษาควรจะต้อง จัดหรือส่งเสริมการหารายได้เพื่อการศึกษาในรูปแบบต่าง ๆ ให้มากที่สุดด้วย

<u>การติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน</u>

การติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน มาจากความมุ่งมั่นสำคัญที่ต้องการระดมพลังของทุกคนในองค์การให้ปฏิบัติงานด้วยความเต็มใจ และเต็มกำลังความสามารถเพื่องานจักได้บรรลุเป้าหมาย ซึ่งในเรื่องนี้ ประหยัด สมานมิตร กล่าวว่า การติดตามผลงานเป็นส่วนหนึ่งของวิธีการควบคุมงาน เป็นการพิจารณาทั่วไปในโครงร่าง สภาพการทำงาน เป็นการเปรียบเทียบโดยอาศัยประสบการณ์ ความรู้ ความชำนาญของผู้บริหาร หรือเจ้าหน้าที่พิเศษของหน่วยงาน หรือตัวแทน เป็นผู้พิจารณา มิได้ใช้หลักการวิจัยอย่าง

---

[1] เมืองชัย ทาเจริญศักดิ์, "การใช้จ่ายเงินเพื่อการศึกษา," ใน "ทฤษฎีและแนวคิดในการจัดและบริหารการศึกษา." สมาคมการศึกษาแห่งประเทศไทย, บรรณาธิการ (ม.ป.ท., 2509), หน้า 107.

เต็มรูปครบถ้วน ส่วนการประเมินผลการปฏิบัติงาน เป็นกรรมวิธีเปรียบเทียบผลสำเร็จของงานกับเป้าหมายที่กำหนดขึ้น ส่วนใหญ่เป็นการวัดคุณค่า อาศัยการวิจัย และกระทำโดยบุคคลหรือองค์การภายนอกที่ไม่มีส่วนได้เสียกับหน่วยงานนั้น ๆ เป็นอิสระ [1]

สำหรับการประเมินผลการปฏิบัติงานนั้น สมพงศ์ เกษมสิน ได้ให้ความหมายไว้ว่า

> การประเมินผลการปฏิบัติงาน คือวิธีการที่ใช้ประเมินค่าว่าผู้ปฏิบัติงานแต่ละคนมีความสามารถปฏิบัติงานได้เพียงใด โดยพิจารณาจากปริมาณและคุณภาพของงานที่ผู้บังคับบัญชาได้บันทึกไว้ หรือจากการสังเกตและวินิจฉัยตามระยะเวลาที่กำหนด เพื่อเป็นเครื่องมือประกอบการพิจารณาในผลประโยชน์ตอบแทนความดีความชอบแก่ผู้ปฏิบัติงานนั้น ๆ [2]

ภิญโญ สาธร กล่าวว่า การประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากร เป็นการประเมินสมรรถภาพของบุคลากรไปในตัว และเป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาโดยตรงของบุคลากรตั้งแต่ขั้นต้นจนถึงขั้นสูง เป็นขั้น ๆไป [3]

การติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน จึงเป็นเรื่องละเอียดอ่อน เป็นกระกระบวนการที่ต่อเนื่องกัน ทั้งจะต้องคำนึงถึง หลักและวิธีการอย่างรอบคอบอีกด้วย ในการประเมินผลการปฏิบัติงาน เสนาะ ติเยาว์ ได้กล่าวว่า สิ่งที่ควรพิจารณาในขั้นต้น คือ ควรคำนึงถึงมาตรฐานการปฏิบัติงาน คำนึงถึงการปฏิบัติงานและสมรรถภาพของผู้ปฏิบัติงาน

---

[1]ประหยัด สมานมิตร, "การติดตามและประเมินผลงาน," หลักบริหาร (พระนคร : โรงพิมพ์กรมการศาสนา, 2510), หน้า 296 – 297.

[2]สมพงศ์ เกษมสิน, การบริหารงานบุคคลแผนใหม่, พิมพ์ครั้งที่ 2. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2519), หน้า 147.

[3]ภิญโญ สาธร, การบริหารงานบุคคล (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วัฒนาพานิช, 2517), หน้า 425.

คำนึงถึงว่า ใครจะทำหน้าที่ประเมินผลการปฏิบัติงาน และคำนึงถึงคุณลักษณะของผู้ประเมินที่ดี [1]

นอกจากนี้ เสนาะ ติเยาว์ ยังได้ให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับหลักการที่ดีในการประเมินผลการปฏิบัติงานไว้ 5 ประการ คือ

1. การแต่งตั้งผู้ทำหน้าที่ประเมินผลการปฏิบัติงานต้องคัดเลือกให้เหมาะสม เพราะโดยทั่วไป ถ้าผู้พิจารณาชอบสิ่งใด มักจะถือเอาว่าสิ่งนั้นดี และถือเอาว่าสิ่งที่เขาไม่ชอบเป็นสิ่งไม่ดี

2. ผู้ทำหน้าที่พิจารณาการปฏิบัติงาน ควรจะมีความเข้าใจในหลักการ วัตถุประสงค์ และวิธีการโดยตลอด

3. ต้องระลึกอยู่เสมอว่า การพิจารณาจะมีผลโดยตรงต่อความรู้สึกผู้ถูกประเมิน ความยุติธรรมของผู้พิจารณาเป็นปัจจัยสำคัญที่สุด

4. วิธีการหรือข้อเสนอแนะใด ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการพิจารณา ควรจะนำมาใช้เพื่อให้การพิจารณานั้นถูกต้องมากขึ้น

5. ผู้พิจารณาจะต้องขจัดความรู้สึกที่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างตัวเองกับผู้ถูกประเมินเป็นการส่วนตัวออกเสียก่อน [2]

ในการประเมินผลการปฏิบัติงานนี้ ประหยัด สมานมิตร ได้กล่าวไว้อีกว่า หลักการประเมินผลนั้น อาศัยหลักการวิจัย โดยแยกออกเป็น ประเมินผลในหน่วยงาน เพื่อทราบผลการดำเนินงานที่มีลักษณะเป็นโครงการ มีลักษณะเป็นระบบการควบคุมงาน ซึ่งกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานนั้นเองอย่างหนึ่ง กับประเมินผลโดยองค์การภายนอก

---

[1] เสนาะ ติเยาว์, การบริหารบุคคล (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2519), หน้า 178 – 180.

[2] เรื่องเดียวกัน, หน้า 190 – 191.

เช่น สถาบันการศึกษา หรือสภาวิจัย หรือองค์การรัฐบาล ซึ่งมีหน้าที่ประเมินผลโดยเฉพาะเป็นผู้กระทำอีกอย่างหนึ่ง [1]

ภิญโญ สาธร กล่าวว่า การประเมินผลการปฏิบัติงานที่ดี ควรจะมีการวิเคราะห์งานเสียก่อน เพื่อหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับงานซึ่งประกอบด้วย การอธิบายลักษณะงาน และคุณสมบัติของบุคคลที่จะทำหน้าที่นั้น ๆ [2]

สำหรับขั้นตอนของการประเมินผลการปฏิบัติงานนั้น สมพงศ์ เกษมสิน ได้จัดลำดับไว้เป็น 5 ขั้น คือ

1. กำหนดวัตถุประสงค์ในการประเมินผลการปฏิบัติงาน
2. กำหนดแบบและลักษณะของงานที่จะประเมิน
3. กำหนดตัวผู้ประเมิน และฝึกอบรมผู้ทำการประเมิน
4. กำหนดวิธีประเมินผล
5. การวิเคราะห์ และนำผลการประเมินไปใช้ประโยชน์ [3]

จากที่กล่าวมา สรุปได้ว่า การติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน จะเป็นการติดตามผลการปฏิบัติงานของบุคลากร แล้วนำผลที่ได้มาประเมินค่าว่า ผู้ปฏิบัติแต่ละคนมีความสามารถในการปฏิบัติงานเพียงใดด้วยการเปรียบเทียบผลสำเร็จของงานกับเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ เพื่อเป็นเครื่องมือประกอบการพิจารณาให้ผลประโยชน์ตอบแทน ความดีความชอบแก่บุคลากร ดังนั้น การติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน จึงต้องคำนึงถึงมาตรฐานของการปฏิบัติงานด้วยการวิเคราะห์งานให้ได้ลักษณะของงาน และคุณสมบัติ

---

[1]ประหยัด สมานมิตร, "การติดตามและประเมินผลงาน," หลักบริหาร (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2510), หน้า 300.

[2]ภิญโญ สาธร, หลักบริหารการศึกษา (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วัฒนาพานิช, 2516), หน้า 199 – 120.

[3]สมพงศ์ เกษมสิน, การบริหารงานบุคคลแผนใหม่, พิมพ์ครั้งที่ 2. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วัฒนาพานิช, 2519), หน้า 149.

ของบุคคลที่จะปฏิบัติงานนั้น ๆ แล้วกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่จะประเมิน กำหนดแบบและลักษณะของงานที่จะประเมิน กำหนดตัวผู้ประเมิน ขั้นสุดท้าย วิเคราะห์และนำผลที่ได้จากการประเมินไปใช้ประโยชน์

ผลงานวิจัยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

เกี่ยวกับการบริหารการศึกษาประชาบาล อุมา หุวะนันท์ ได้ทำการวิจัยเรื่องการบริหารการศึกษาประชาบาลภายใต้องค์การบริหารส่วนจังหวัด จากผลการวิจัยพอสรุปได้ว่า การบริหารการศึกษาประชาบาลนั้น หน่วยงานบริหารในระดับท้องถิ่น ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมจากหน่วยงานส่วนกลาง อีกทั้งอำนาจการบริหารขึ้นอยู่กับตัวแทนจากหน่วยงานของส่วนกลาง ทำให้ลักษณะการบริหารไม่เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจ และบทบาทของผู้บริหารระดับท้องถิ่นเกี่ยวกับการตัดสินปัญหาต่าง ๆ ค่อนข้างสับสน และจากการที่หน่วยงานบริหารในระดับท้องถิ่นอยู่ภายใต้การควบคุมของกระทรวงมหาดไทย และไม่มีอำนาจในการตัดสินปัญหาต่าง ๆ ได้ ทำให้หน่วยงานในระดับท้องถิ่นมีความรู้สึกว่ายังไม่ได้รับการกระจายอำนาจความรับผิดชอบจากส่วนกลางอย่างแท้จริง โดยเฉพาะเกี่ยวกับการจัดการศึกษาประชาบาลในจังหวัดของตน [1]

---

[1] Uma Huwananda, "A Study of Certain Aspects of Public Primary Education Administration in Thailand: A case of Public Primary Schools 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, 1974,-pp. 169 - 170.

นอกจากนี้ จากผลการวิจัยของ ชูวงศ์ ฉายะบุตร ซึ่งได้ทำการวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น พบปัญหาว่า "ประชาชนในเขตชนบทไม่เข้าใจความหมายของคำว่า การปกครองท้องถิ่น" [1] และ "การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยนั้น จะมีมากน้อยเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพของราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาค" [2]

เกี่ยวกับการบริหารโรงเรียนประชาบาล คง โพธิบัณฑิต ได้ทำการวิจัยเรื่อง งานบริหารการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พบว่า โครงสร้างของระบบบริหารการศึกษาของโรงเรียนประชาบาลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ส่วนใหญ่ การจัดระบบแบ่งงาน การจัดสายงาน และหน่วยงาน ยังเป็นไปในลักษณะการรวมอำนาจในโรงเรียนขนาดเล็ก และจะค่อย ๆ กระจายอำนาจมากขึ้นโดยลำดับตามขนาดของโรงเรียน แต่การประสานงานยังน้อยกว่าที่ควร ส่วนการจัดหน่วยงาน ยังไม่มีการจัดระบบตามหลักวิชาเท่าใดนัก โรงเรียนส่วนใหญ่ยังใช้วิธีสอนแบบเก่า และกลุ่มโรงเรียนยังมีบทบาททางด้านวิชาการน้อย [3]

---

[1] ชูวงศ์ ฉายะบุตร, "การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น," วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต แผนกวิชาปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2510, หน้า 26.

[2] เรื่องเดียวกัน, หน้า 40.

[3] คง โพธิบัณฑิต, "งานบริหารการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ," วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต แผนกวิชาบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519, หน้า 173 – 175.

นอกจากนี้ จากผลการวิจัยของ จันทรานี สงวนนาม ซึ่งวิจัยเรื่อง งานบริหารการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคกลาง ได้พบปัญหาว่า โครงสร้างของระบบบริหารงานภายในโรงเรียนประชาบาลในภาคกลางส่วนใหญ่มีโครงสร้างของระบบบริหารงาน และมีการจัดองค์กรต่าง ๆ ภายในโรงเรียนคล้ายคลึงกัน มีการแต่งตั้งผู้ช่วยครูใหญ่ฝ่ายต่าง ๆ ครูหัวหน้าสาย หัวหน้าหมวดวิชา และครูทำหน้าที่รับผิดชอบงานต่าง ๆ ตามแต่โรงเรียนจะจัดให้มีขึ้น ในทางทฤษฎี ครูทำหน้าที่รับผิดชอบงานของฝ่ายต่าง ๆ ย่อมต้องขึ้นตรงกับฝ่ายนั้น ๆ แต่ในทางปฏิบัติ ครูทุกคนมักขึ้นตรงต่อครูใหญ่ ทำให้การประสานงานภายในโรงเรียนไม่ดีเท่าที่ควร สำหรับด้านวิชาการจะมีปัญหาเกี่ยวกับ ครูมีวุฒิต่ำ ครูขาดแคลน ครูไม่ตั้งใจทำงาน ครูหัวหน้าหมวดวิชาไม่ปฏิบัติงานวิชาการอย่างเต็มที่ เนื้อหาวิชาในหลักสูตรมีมากเกินไป และศึกษานิเทศก์ทำงานด้านวิชาการน้อยเกินไป ส่วนการบริหารงานบุคคล พบปัญหาผู้บริหารในระดับสูงกว่าผู้บริหารโรงเรียนมักจะพิจารณาความดีความชอบของครูด้วยหลักเกณฑ์ที่แตกต่างไปจากหลักเกณฑ์ของโรงเรียน [1]

สำหรับผู้บริหารการศึกษาซึ่งรับผิดชอบในการบริหารการศึกษาประชาบาลในระดับต่าง ๆ ทั้งระดับจังหวัดและระดับอำเภอ ได้มีผู้วิจัยเพื่อศึกษาบทบาทและปัญหาในการปฏิบัติงานไว้หลายราย เกี่ยวกับหัวหน้าส่วนการศึกษา ศิวทิพย์ เหล่าสมฤทธิ์ ได้ทำการวิจัย เรื่อง บทบาทของหัวหน้าส่วนการศึกษา องค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคกลาง จากผลการวิจัย พบว่า งานที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล หัวหน้าส่วนการศึกษาได้ปฏิบัติค่อนข้างสม่ำเสมอ ในความเห็นของปลัดจังหวัดและหัวหน้าส่วนการศึกษาเอง ส่วนหัวหน้าหมวดการศึกษาอำเภอกลับเห็นว่า หัวหน้าส่วนการศึกษาปฏิบัติงานในด้านนี้

---

[1]จันทรานี สงวนนาม, "งานบริหารการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคกลาง," วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต แผนกวิชาบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2518, หน้า 168 – 170.

อยู่ในเกณฑ์ปานกลาง ทางด้านการบริหารงานวิชาการนั้น พบว่า หัวหน้าส่วนการศึกษาได้ปฏิบัติงานด้านนี้อยู่ในเกณฑ์ปานกลาง ส่วนทางด้านการบริหารการเงินนั้น ปลัดจังหวัดและหัวหน้าส่วนการศึกษา มีความเห็นตรงกันว่า หัวหน้าส่วนการศึกษาเปิดโอกาสให้หัวหน้าหมวดการศึกษาอำเภอ หรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณประจำปีของจังหวัดให้แก่ส่วนอำเภอต่าง ๆ อยู่ในเกณฑ์สม่ำเสมอ แต่หัวหน้าหมวดการศึกษาอำเภอเห็นว่าอยู่ในเกณฑ์ปานกลาง [1]

ประสงค์ มากนวล ได้ทำการวิจัยเรื่อง บทบาทของหัวหน้าส่วนการศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จากผลการวิจัย พบว่า ทางด้านการบริหารงานบุคคล หัวหน้าส่วนการศึกษาได้ปฏิบัติอยู่ในเกณฑ์มากในทุกเรื่อง ส่วนทางด้านการบริหารงานวิชาการและการบริหารการเงิน พบว่า หัวหน้าส่วนการศึกษาปฏิบัติอยู่ในเกณฑ์ค่อนข้างมาก [2]

สำหรับในระดับอำเภอ จากผลการวิจัยของ ร.ต.วิรุฬห์ พรหมายน ซึ่งได้วิจัยเรื่อง ขวัญและความตั้งใจในการปฏิบัติหน้าที่ของนายอำเภอในเขตแอรกซีม ได้พบว่า นายอำเภอประสบปัญหามากที่สุดเกี่ยวกับวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ในการปฏิบัติงาน ซึ่งมีอยู่ไม่เพียงพอ การขอเบิกเพื่อนำไปใช้ในการปฏิบัติงานเป็นไปด้วยความยากลำบาก ต้องผ่านขั้นตอนหลายระดับ อุปสรรรองลงมาได้แก่ กลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ

---

[1]สิวนิพย์ เหล่าสัมฤทธิ์, "บทบาทของหัวหน้าส่วนการศึกษา องค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคกลาง," วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต แผนกวิชาบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณมหาวิทยาลัย, 2521, หน้า 155 – 157.

[2]ประสงค์ มากนวล, "บทบาทของหัวหน้าส่วนการศึกษา องค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ," วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต แผนกวิชาบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณมหาวิทยาลัย, 2520, หน้า 124 – 126.

ซึ่งมุ่งรักษาผลประโยชน์อันดับแคบเป็นที่ตั้ง สำหรับอุปสรรคในอันดับที่สาม เกิดจากผู้กอการร้าย [1]

อุดม หนูประดิษฐ์ ได้ทำการวิจัยเรื่อง บทบาทของหัวหน้าหมวดการศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคใต้ จากผลการวิจัย พบว่า เรื่องการพิจารณาบรรจุครูให้ตรงตามความต้องการของโรงเรียน การบรรจุครูใหม่ให้ทันตามความต้องการ และการมีส่วนร่วมในการพิจารณาโทษทางวินัยของครู กลุ่มครูใหญ่เห็นว่า หัวหน้าหมวดการศึกษาอำเภอยังปฏิบัติอยู่ในเกณฑ์น้อย สำหรับการบริหารงานด้านวิชาการก็เช่นเดียวกัน กลุ่มครูใหญ่ให้ความเห็นว่า หัวหน้าหมวดการศึกษาอำเภอยังปฏิบัติอยู่ในเกณฑ์น้อย ผิดกับกลุ่มหัวหน้าส่วนการศึกษา และกลุ่มหัวหน้าหมวดการศึกษาอำเภอซึ่งให้ความเห็นว่า หัวหน้าหมวดการศึกษาอำเภอมีส่วนร่วมในการบริหารงานด้านวิชาการอยู่ในเกณฑ์ค่อนข้างมาก แต่ในการบริหารงานธุรการ การเงิน และบริการนั้น ทั้งสามกลุ่มมีความเห็นว่า หัวหน้าหมวดการศึกษาอำเภอ ได้มีการปฏิบัติอยู่ในเกณฑ์ค่อนข้างมาก แต่มีเรื่องที่เกี่ยวกับการควบคุม ตรวจสอบบัญชีการเงินและพัสดุของโรงเรียนนั้น กลุ่มครูใหญ่เห็นว่า หัวหน้าหมวดการศึกษาอำเภอ ได้ปฏิบัติอยู่ในเกณฑ์น้อย [2]

สำหรับศึกษาธิการอำเภอซึ่งต้องรับผิดชอบทางด้านวิชาการนั้น ประจักษ์ พัฒนเจริญ ได้ทำการวิจัยเรื่อง ความคิดเห็นของศึกษาธิการอำเภอในภาคเหนือที่มีต่อการปฏิบัติงานด้านวิชาการในโรงเรียนสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งผลของการวิจัยพอสรุปได้ว่า ศึกษาธิการอำเภอ ไม่สามารถทำการนิเทศการศึกษาตามโรงเรียนต่าง ๆ

---

[1] ร.ต. วิรุฬห์ พรหมายน, "ขวัญและความตั้งใจในการปฏิบัติหน้าที่ของนายอำเภอในเขตแทรกซึม," วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต แผนกวิชาปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521, หน้า 206.

[2] อุดม หนูประดิษฐ์, "บทบาทของหัวหน้าหมวดการศึกษา องค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคใต้," วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต แผนกวิชาบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521, หน้า 150.

ได้อย่างทั่วถึง โรงเรียนที่ได้รับการนิเทศไม่ค่อยมีการปรับปรุงตามข้อเสนอแนะ และผู้บังคับบัญชารับฟังข้อเสนอแนะของศึกษาธิการอำเภอน้อย และที่สำคัญคือ แทบไม่ได้มีการติดตามผลเลย เกี่ยวกับแบบเรียนนั้น ศึกษาธิการอำเภอมีส่วนร่วมน้อยมาก ทั้งการพิจารณาเปลี่ยนแปลงและการจัดหาแบบเรียน ประมวลการสอนไม่เหมาะสมกับสภาพการเรียนการสอนปัจจุบัน ครูส่วนใหญ่ไม่ใช้อุปกรณ์การสอน และศึกษาธิการอำเภอส่งเสริมในด้านนี้น้อยมาก โรงเรียนส่วนใหญ่มิได้เสนอตารางสอนมาให้ศึกษาธิการอำเภอพิจารณาอนุญาตก่อนใช้ ส่วนการวัดผลการศึกษา ศึกษาธิการอำเภอได้รับความร่วมมือจากครูและผู้บริหารการศึกษาที่เกี่ยวข้องเป็นอย่างดี โรงเรียนได้จัดให้มีการวัดผลโดยสม่ำเสมอ ส่วนห้องสมุดโรงเรียนมีกันน้อยมาก เพราะขาดสถานที่และแหล่งหนังสือ สำหรับปัญหาและอุปสรรคนั้น ศึกษาธิการอำเภอ ประสบปัญหาการขาดแคลนกำลังคนที่จะปฏิบัติงาน ขาดเงินที่จะใช้จ่ายในการดำเนินการ ขาดเครื่องมือเครื่องใช้และขาดการสนับสนุนจากผู้บริหารที่เกี่ยวข้อง [1]

เกี่ยวกับศึกษาธิการอำเภอนี้ ยังมีผลงานวิจัยของ สุจินต์ แย้มแพ ซึ่งทำการวิจัยเรื่อง ความคิดเห็นของศึกษาธิการอำเภอที่มีต่อการปฏิบัติงานด้านวิชาการในโรงเรียนสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ปัญหาที่พอสรุปได้ มีดังนี้

1. การปฏิบัติงานด้านวิชาการของศึกษาธิการอำเภอในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ขึ้นอยู่กับนายอำเภอ ถ้านายอำเภอเข้าใจเรื่องการศึกษาดีก็สามารถวางแผนและร่วมมือกันปฏิบัติงานด้านวิชาการได้ แต่ถ้านายอำเภอไม่เข้าใจเรื่องการศึกษาดีพอ ศึกษาธิการอำเภอก็ไม่สามารถปฏิบัติงานด้านวิชาการในโรงเรียนสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ได้ผลดีได้

---

[1] ประจักษ์ พัฒนเจริญ, "ความคิดเห็นของศึกษาอำเภอในภาคเหนือที่มีต่อการปฏิบัติงานด้านวิชาการในโรงเรียนสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด," วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต แผนกวิชาบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520, หน้า 83 – 84.

2. ผู้บริหารการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในระดับจังหวัดและอำเภอขาดความรู้ด้านวิชาการอย่างแท้จริง เพราะเป็นนักปกครองมิใช่นักบริหารการศึกษา จึงมุ่งเฉพาะด้านวัตถุ เช่น การสร้างอาคารสถานที่มากกว่าที่จะสร้างเสริมคุณภาพด้านวิชาการ เพราะเห็นผลช้า นอกจากนี้ยังไม่เข้าใจอำนาจหน้าที่ของศึกษาธิการอำเภอที่มีต่อการปฏิบัติงานด้านวิชาการในโรงเรียนสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดดีพอ [1]

นอกจากนี้ ผลการวิจัยของ สุจินต์ แย้มแพ ในเรื่องเดียวกัน ยังพบว่า ในด้านการวางแผนการศึกษา ศึกษาธิการอำเภอมีส่วนร่วมเป็นที่ปรึกษานายอำเภออยู่ในเกณฑ์น้อย [2] ส่วนการตรวจเยี่ยมและนิเทศโรงเรียนของศึกษาธิการอำเภอ ขาดการติดตามผลจากผู้บังคับบัญชาชั้นสูงและผู้ที่เกี่ยวข้อง และการปฏิบัติงานด้านวิชาการของศึกษาธิการอำเภอ ยังขาดการสนับสนุนจากผู้บริหาร เช่น หัวหน้าหมวดการศึกษาอำเภอ นายอำเภอ หัวหน้าส่วนการศึกษา ผู้วาราชการจังหวัด และสภาจังหวัด จึงทำให้ศึกษาศึกษาธิการอำเภอหันไปทำงานด้านอื่น ๆ กันเป็นส่วนมาก [3]

จากผลงานวิจัยที่กล่าวมา อาจสรุปได้ว่า การบริหารการศึกษาประชาบาล ซึ่งรัฐได้กระจายอำนาจการบริหารให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดอันเป็นหน่วยงานบริหารส่วนท้องถิ่น นั้น ลักษณะการบริหารไม่เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจ เพราะบุคลากรยังต้องพึ่งจากส่วนกลาง การบริหารการศึกษาประชาบาลในระดับอำเภอขึ้นอยู่กับนายอำเภอเป็นสำคัญ ถ้านายอำเภอเข้าใจเรื่องการศึกษาดี การวางแผนงานวิชาการก็เป็นไปด้วยดี

---

[1] สุจินต์ แย้มแพ, "ความคิดเห็นของศึกษาธิการอำเภอที่มีต่อการปฏิบัติงานด้านวิชาการในโรงเรียนสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ," วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต แผนกวิชาบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณมหาวิทยาลัย, 2521, หน้า 158.

[2] เรื่องเดียวกัน, หน้า 108 – 109.

[3] เรื่องเดียวกัน, หน้า 152.

แต่ปรากฏว่า ศึกษาธิการอำเภอซึ่งรับผิดชอบงานวิชาการมีส่วนร่วมวางแผนกับนายอำเภออยู่ในเกณฑ์น้อย ทั้งไม่ได้ปฏิบัติงานในด้านนี้เท่าที่ควร ส่วนการปฏิบัติงานของหัวหน้าหมวดการศึกษาอำเภอในความเห็นของครูใหญ่ เห็นว่า หัวหน้าหมวดการศึกษาอำเภอยังปฏิบัติงานส่วนใหญ่น้อยไป

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย