

เอกสารอ้างอิงและงานวิจัย

การประถมศึกษาของประเทศไทย เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ ที่อยู่ในภูมิภาคนี้ของโลก อาจกล่าวได้ว่า ยังมีสภาพที่ล้าหลังกว่า ประเทศญี่ปุ่น จีน เกาหลี และมาเลเซียอยู่เป็นอันมาก การที่เด็กของประเทศเหล่านี้ได้มีโอกาสเข้าเรียนโดยทั่วถึง และได้รับการศึกษาสูง ย่อมทำให้คุณภาพของประชากรสูงขึ้น ซึ่งเป็นประโยชน์ในการพัฒนาประเทศเป็นอย่างมาก

การศึกษาภาคบังคับของประเทศไทย โดยทั่วไปก็คือชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 - 4 และขยายไปถึงชั้นประถมศึกษาปีที่ 7 ก็มีเพียงบางตำบลและเป็นส่วนน้อย เฉพาะโรงเรียนประถมศึกษาตอนต้นก็ยังไม่สามารถจะจัดให้เด็กที่อยู่ในเกณฑ์บังคับได้เข้าเรียนโดยทั่วถึงและเหมาะสมได้ เพราะยังขาดโรงเรียน อุปกรณ์การเรียนการสอน โดยเฉพาะอย่างยิ่งยังขาดแคลนครูอยู่อีกมาก สภาพการณ์เช่นนี้เป็นปัญหาเรื้อรังมานาน ที่เป็นดังนี้เนื่องมาจากสาเหตุหลายประการด้วยกัน รัฐบาลจึงได้พยายามดำเนินการปรับปรุงแก้ไขวิถีจัดการประถมศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการศึกษาประชาบาลเสียใหม่ คือ การกระจายอำนาจโดยโอนการศึกษาประชาบาลจากส่วนกลางไปให้ท้องถิ่น ซึ่งได้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้จัดดำเนินการ ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามหลักการประชาธิปไตยที่ว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน ประกอบกับท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่เล็กที่สุด และใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดด้วย ย่อมจะรู้และเข้าใจปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ได้ดีกว่าส่วนกลาง กับทั้งทำให้ประชาชนมีความรู้สึกในการเป็นเจ้าของและมีส่วนร่วมในกิจการต่าง ๆ รวมทั้งการจัดการศึกษาประชาบาลด้วย

องค์การบริหารส่วนจังหวัดกับการศึกษาประชาบาล

การที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเข้ามามีส่วนในการจัดการศึกษาประชาบาลนั้น

จากหนังสือ "ครบรอบ 50 ปีการศึกษาประชาบาล"¹ ของกรมการปกครองได้ให้รายละเอียดไว้ว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยงานบริหารส่วนท้องถิ่น มีสภาพเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย ซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนในการควบคุมการบริหารกิจการของท้องถิ่น โดยมีสภาจังหวัดเป็นตัวจักรสำคัญ ทำหน้าที่พิจารณาขอมีญัตติงบประมาณขอมีญัตติอื่น ๆ และควบคุมการปฏิบัติงานของผู้อำนวยการจังหวัด ซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และมีปลัดจังหวัดทำหน้าที่ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัดเริ่มมีบทบาทในการรับผิดชอบการจัดการศึกษาประชาบาล ตามพระราชบัญญัติโอนโรงเรียนประถมศึกษาบางประเภทไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2509 และตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2499 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2499 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2506 และฉบับที่ 5 พ.ศ. 2509 มาตรา 31 ข้อ 2 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่ในการ "จัดการศึกษา ทำนุบำรุงศาสนาและส่งเสริมวัฒนธรรม" ดังนั้นองค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงประกอบด้วยส่วนงานต่าง ๆ คือ สำนักงานเลขาธิการจังหวัด ส่วนสาธารณสุข ส่วนการคลัง ส่วนการศึกษา ส่วนอำเภอ และส่วนอื่น ๆ ที่จังหวัดจัดตั้งขึ้น สำหรับส่วนอำเภอนั้นประกอบไปด้วยอำเภอต่าง ๆ ในจังหวัดนั้น แต่ละส่วนอำเภอจะประกอบไปด้วย หมวดต่าง ๆ คือ หมวดการคลัง หมวดการศึกษา หมวดกิ่งอำเภอ และหมวดอื่น ๆ ที่อำเภอจัดตั้งขึ้น

เกี่ยวกับเรื่องนี้ โกพิท วารีกูล² ได้ให้รายละเอียดเพิ่มเติมว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารการศึกษา ทั้งในทางวิชาการ ข้าราชการ และการบริหารงานบุคคล ในส่วนอำเภอต่าง ๆ นั้น มีนายอำเภอทำหน้าที่

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

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

หัวหน้าส่วนอำเภอ มีหมวดการศึกษา โดยหัวหน้าหมวดการศึกษาเป็นผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาลระดับอำเภอ และเป็นผู้อำนวยการอำเภอในการบริหารการศึกษาประชาบาลด้วย ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ขณะนี้องค์การบริหารส่วนจังหวัดรับผิดชอบในการบริหารการศึกษาประชาบาลอย่างเต็มที่ โดยมีส่วนกลางคือ กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงศึกษาธิการ เป็นฝ่ายช่วยเหลือ ส่งเสริมให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด สามารถปฏิบัติงานไปได้อย่างดีและทำหน้าที่ควบคุมมีให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการอื่น ปฏิบัติขอเอกภาพและความมั่นคงของประเทศ การกำหนดมาตรฐานการศึกษา งานนโยบาย โดยส่วนรวม งบประมาณและการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนส่งเสริมให้ท้องถิ่นและประชาชนรู้สึกมีความรับผิดชอบ ถือเป็นหน้าที่ของตนเองในการจัดการศึกษาประชาบาลด้วย นอกจากนี้หน่วยงานทั้งสองนี้แล้วก็ยังมีคุรุสภา ซึ่งทำหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมการบริหารงานบุคคลอีกด้วย

นโยบายการจัดการศึกษาประชาบาล



เมื่อมีการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาประชาบาลให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดต่าง ๆ แล้ว เพื่อเป็นการสนองนโยบายของรัฐบาลในเรื่องนี้ ชูสง่า ฤทธิประศาสน์³ ในฐานะอธิบดีกรมการปกครอง เปิดเผยว่า กระทรวงมหาดไทยในฐานะที่เป็นผู้รับผิดชอบนโยบายการจัดการศึกษาโดยส่วนรวม จึงได้กำหนดเป้าหมายการจัดการศึกษาขึ้น โดยจะจัดให้มีการสร้างโรงเรียนให้เด็กในเกณฑ์บังคับได้เข้าเรียนโดยทั่วถึง มีการขยายการศึกษาในระดับประถมปลายให้มากที่สุด จัดสร้างโรงเรียนให้เพียงพอและทั่วถึงทุกท้องที่ ส่งเสริมให้ประชาชนเห็นความสำคัญของการศึกษาและเขามามีส่วนรวมช่วยเหลือการศึกษาของท้องถิ่น

³ชูสง่า ฤทธิประศาสน์, "นโยบายและหลักการส่งเสริมการศึกษาประชาบาลของกระทรวงมหาดไทย", เอกสารบรรยายแก่ผู้ช่วยหัวหน้าส่วนการศึกษา ณ สว่างคินวิาส จังหวัดสมุทรปราการ, เมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม 2513.

ให้มากที่สุด ส่งเสริมความก้าวหน้าและสวัสดิการของครูให้ดีขึ้น และพยายามแก้ไขภาวะการขาดแคลนครูในโรงเรียนประชาบาลด้วย

เพื่อให้บรรลุผลตามเป้าหมายดังกล่าว กรมการปกครอง⁴ กระทรวงมหาดไทย ได้ดำเนินการตามโครงการและแนวทางที่ได้ปฏิบัติมาแล้วคือ กระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมีอิสระเต็มที่ในการบริหารการศึกษาประชาบาล ส่งเสริมให้ท้องถิ่นนำทรัพยากรของท้องถิ่นมาใช้ในการพัฒนาการศึกษา เช่น นำเงินรายได้ของท้องถิ่นเอง รวมทั้งเงินบริจาคของประชาชนมาจัดสร้างโรงเรียนให้มากขึ้น และให้พนักงานฝ่ายปกครองตระหนักว่า งานการศึกษาเป็นงานที่สำคัญยิ่งของประเทศชาติ ที่จะต้องช่วยกันทำนุบำรุงส่งเสริม ประสานงานกับหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อขจัดปัญหาเรื่องการขาดแคลนครูให้หมดไป ช่วยเหลือครูให้มีโอกาสก้าวหน้าได้เลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งมากขึ้น ให้ครูมีโอกาสได้รับการศึกษาและฝึกอบรมเพิ่มขึ้น ให้มีบ้านพักครูมากขึ้น รวมทั้งเพิ่มสวัสดิการในด้านอื่น ๆ ด้วย

หน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาประชาบาล

003323

เนื่องจากว่าการจัดการศึกษาประชาบาลมีความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานหลายฝ่ายที่ช่วยกันดูแลรับผิดชอบอยู่ ทั้งที่ บรรณสิทธิ์ สลับแสง⁵ กล่าวไว้ว่า เพื่อให้การควบคุมช่วยเหลือองค์การบริหารส่วนจังหวัดต่าง ๆ ให้สามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ เกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติตามเป้าหมายที่ส่วนกลางได้กำหนดไว้ กระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงศึกษาธิการได้ตกลงแบ่งงานรับผิดชอบในหน้าที่ เพื่อควบคุมและส่งเสริมการจัดการศึกษาประชาบาลให้เป็นสัดส่วน คือ กระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่ควบคุมและส่งเสริมเกี่ยว

⁴กรมการปกครอง, กระทรวงมหาดไทย, เรื่องเดิม หน้า 393.

⁵บรรณสิทธิ์ สลับแสง, "บทบาทขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเกี่ยวกับการจัดการศึกษาประชาบาล", คู่มือผู้บริหาร (พระนคร : บริษัท ส.พยุ่งพงศ์ จำกัด, 2515), หน้า 393.

กับการตั้งงบประมาณอุดหนุน การจัดสรรและควบคุมการใช้จ่าย การควบคุมการก่อสร้าง อาคารเรียน ครุภัณฑ์ การบริหารบุคคลที่เกี่ยวกับ การบรรจุแต่งตั้ง เลื่อนชั้น เลื่อนอันดับ วินัย ทะเบียนประวัติ บำเหน็จ บำนาญ การตรวจ การจัดทำสถิติทะเบียนเด็ก การจัดเด็ก เข้าเรียน การพิจารณาให้ความเห็นชอบในเรื่อง การตั้ง การยุบเลิกโรงเรียนประชาบาล การขยายการศึกษาภาคบังคับ การช่วยเหลือนักเรียนในเรื่องต่าง ๆ และการประสานงาน กับกระทรวงศึกษาธิการหรือกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดต่าง ๆ ด้วยกัน

สำหรับส่วนที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการนั้น สมาน แสงมะลิ⁶ ได้สรุปไว้ว่า กระทรวงศึกษาธิการมีหน้าที่ควบคุมส่งเสริมเกี่ยวกับเรื่อง หลักสูตร ประมวล การสอน แบบเรียน การวัดผลการศึกษา การตรวจและนิเทศการศึกษา การบริหารต่าง ๆ เช่น การผลิตครู การอบรมครูและเจ้าหน้าที่ทางการศึกษา การวิจัยทางการศึกษา ตลอดจน การทดลองและสาธิต การประสานงานกับกระทรวงมหาดไทยและองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในเรื่องสำรวจแผนพัฒนาการศึกษาให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาการเศรษฐกิจ การกำหนดและ รักษามาตรฐานจำนวนครู ให้ตรงตามหลักการบริหารการศึกษา การแนะแนวและการเผยแพร่เทคนิคทางการศึกษาและอื่น ๆ



กองการศึกษาประชาบาล

เพื่อความสะดวกในการควบคุมดูแลการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาล และ การติดต่อประสานงานกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดต่าง ๆ จีระพันธ์ พูลพัฒน์⁷ กล่าวว่า กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยในฐานะที่มีหน้าที่ควบคุมส่งเสริมราชการบริหาร ส่วนท้องถิ่น ซึ่งรวมทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วย ได้จัดตั้งกองการศึกษาประชาบาลขึ้น

⁶สมาน แสงมะลิ, "หน้าที่เกี่ยวกับการศึกษาประชาบาลของกระทรวงศึกษาธิการ", วิทยากรเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาล (พระนคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2515), หน้า 74-76.

⁷จีระพันธ์ พูลพัฒน์, "พัฒนาการของการบริหารการศึกษาไทย", วิทยานิพนธ์ครุศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาบริหารการศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2514, หน้า 161.

ตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2511 ลงวันที่ 18 มิถุนายน 2511 โดยจัดแบ่งส่วนราชการออกเป็น 3 แผนก คือ แผนกแผนงาน ประกอบด้วย หมวดแผนงาน หมวดสถิติ หมวดวิจัยและประเมินผล แผนกประมาณการรายจ่าย ประกอบด้วยหมวดตรวจสอบบัญชีที่จ่าย หมวดงบประมาณ หมวดตรวจสอบการเงินและพัสดุ และแผนกประสานงาน ซึ่งประกอบด้วย หมวดปฏิบัติการ หมวดบริหารงานบุคคล หมวดบริการข่าวสาร หมวดสารบรรณ และหมวดการพิมพ์ นอกจากนี้กองการศึกษาประชาบาลได้แบ่งงานเป็นการภายในชั้นอีก 2 แผนกคือ แผนกประชาสัมพันธ์ แผนกวิจัยและประเมินผล โดยแบ่งงานและบุคคลจากแผนกอื่นมาปฏิบัติงานทางหาก เพื่อให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

งานของกองการศึกษาประชาบาลเป็นงานใหม่ที่มีขึ้นหลังจากที่มีการโอนการศึกษาประชาบาลให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด และมีลักษณะงานที่ไม่เกี่ยวกับการศึกษาโดยตรง แต่เป็นเพียงผู้ประสานงานเท่านั้น ซึ่งเรื่องนี้ เดกิงศักดิ์ พัดโน⁸ ได้ให้รายละเอียดเพิ่มเติมไว้ว่า งานที่สำคัญของกองการศึกษาประชาบาลจะแยกออกเป็น 4 ลักษณะ คือ งานส่งเสริมการบริหารการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นการช่วยเหลือแนะนำองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในด้านการจัดตั้งกิจการ การบริหารโรงเรียน การบริหารงานบุคคล และอื่น ๆ งานเกี่ยวกับงบประมาณ โดยที่งบประมาณส่วนใหญ่ที่ใช้ในการจัดการศึกษาประชาบาลได้มาจากงบประมาณแผ่นดินประเภทเงินอุดหนุน กองการศึกษาประชาบาลในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารในส่วนกลาง จึงมีหน้าที่รวบรวมความต้องการของจังหวัดต่าง ๆ และเมื่อจัดสรรให้ก็จัดสรรเป็นเงินก้อนแบ่งเป็นเงินประเภทต่าง ๆ ให้จังหวัดไปจัดทำรายละเอียดในการใช้จ่ายเอง ทั้งนี้เพื่อให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอิสระในการปฏิบัติงานอย่างแท้จริง งานเกี่ยวกับการประสานงาน เนื่องจากการศึกษาประชาบาลมี กระทรวง

⁸ เดกิงศักดิ์ พัดโน, "การประสานงานเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาล", วิทยาดารเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาล (พระนคร : โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, 2515), หน้า 202.

ทบวง และกรมที่เกี่ยวข้องอยู่หลายฝ่าย เช่น กระทรวงศึกษาธิการ ครูสภา สภาการศึกษาแห่งชาติ ในด้านการเงินก็มีส่วนงบประมาณ กรมบัญชีกลาง เหล่านี้เป็นต้น เพื่อให้ใ้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพ กองการศึกษาประชาบาลจึงทำหน้าที่เป็นอยู่ประสานงานระหว่างกระทรวง ทบวงและกรมที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดควย และงานอื่น ๆ นอกจากที่กล่าวมาแล้ว กองการศึกษาประชาบาลยังมีหน้าที่ช่วยแก้ปัญหาข้อขัดข้องในการบริหารการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอื่น ๆ เช่น ปัญหาการขาดแคลนครู สวัสดิการครู ปัญหาเกี่ยวกับนักเรียนยากจน การขาดเรียนและการเรียนซ้ำชั้น ปัญหาอาคารเรียนไม่พอ ฯลฯ เหล่านี้เป็นต้น ซึ่งปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวจะต้องพิจารณาแก้ไขทั้งในระยะสั้นและระยะยาว อันเป็นภาระหน้าที่ของกองการศึกษาประชาบาลจะต้องดำเนินการ โดยอาจจะขอความช่วยเหลือร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของควย

ครูสภากับการศึกษาประชาบาล

นอกจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้ว ยังมีครูสภาเข้ามาเกี่ยวข้องกับกาจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดควย ดังที่ ภิญโญ สาธร⁹ กล่าวสรุปไว้ว่า ครูสภามีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติครู (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2509 คือ "มาตรา 3(8) ปฏิบัติตามกฎหมายवादวยระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด แพน ก.จ. และแต่งตั้งอนุกรรมการให้มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการแทนได้ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งสอนประจำในสถานศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด" ในเรื่อง การบรรจุแต่งตั้ง การกำหนดให้มีตำแหน่งในชั้นที่สูงขึ้น การกำหนดให้มีตำแหน่งในอันคับเงินเดือนที่สูงขึ้น การรักษาทะเบียนประวัติครู และการควบคุมสอดส่องจรรยาบรรณครู ตลอดจนการออกจากราชการ และครูสภายังทำหน้าที่ในการพัฒนาบุคลากรในวงการศึกษ

⁹ภิญโญ สาธร, การบริหารงานบุคคล (กรุงเทพฯ : วัฒนาพานิช, 2517),
หน้า 64.

เกือบทุกระดับ ให้มีวิถะฐานเพิ่มขึ้นตลอดจนให้มีความรู้สูงขึ้น โดยจัดให้มีการสอบวิชาชุด เพื่อรับประกาศนียบัตร ครูประถม ครูมัธยม และจัดให้มีการอบรมเพื่อนับเป็นวิชาชุดด้วย นอกจากนี้ครูสภายังทำหน้าที่ส่งเสริมสวัสดิการครู โดยจัดให้มีโครงการหลายอย่าง เช่น การจัดสรรที่ดิน บริการคานหอพัก และอื่น ๆ แต่ถาอำนาจใดเป็นอำนาจเฉพาะของ คณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัดแล้ว ครูสภาจะทำการแทนไม่ได้ ในเรื่องการศึกษา ความและวินัจฉัยปัญหา การควบคุมดูแลกิจการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบ บริหารราชการ ส่วนจังหวัด ควบคุมดูแลการที่องค์การบริหาร ส่วนจังหวัดปฏิบัติไม่ถูกต้อง และการออกกฎ ก.จ. ตลอดจนการวางระเบียบต่าง ๆ

เกี่ยวกับเรื่องเดียวกันนี้ มนูญเวทย์ ลักษณะนาย¹⁰ ได้ให้รายละเอียดเพิ่มเติมว่า การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดแทนคณะกรรมการ ข้าราชการส่วนจังหวัด สำหรับข้าราชการ ส่วนจังหวัดตำแหน่งครูนั้น คณะกรรมการอำนวยการ ครูสภาจะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นทำการใด ๆ แทนดังนี้คือ คณะอนุกรรมการเกี่ยวกับตำแหน่งและอัตราเงินเดือน สำหรับข้าราชการส่วนจังหวัดตำแหน่งครู โดยอนุโลมตาม พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด หรือ กฎ ก.จ. ที่เกี่ยวกับการนี้ และ กิจการอื่นที่คณะกรรมการอำนวยการครูสภามอบหมาย โดยมีแผนกข้าราชการเป็นเจ้าหน้าที่ คณะอนุกรรมการเกี่ยวกับหลักสูตรและการสอน มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการพิจารณาหลักสูตร การสอบของข้าราชการสามัญและวิสามัญ ซึ่งเป็นตำแหน่งข้าราชการส่วนจังหวัดตำแหน่งครู ตามที่กฎ ก.จ. กำหนดไว้ โดยมีแผนกทะเบียนประวัติข้าราชการเป็นเจ้าหน้าที่ คณะอนุ กรรมการเกี่ยวกับวินัย มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับวินัยสำหรับข้าราชการส่วนจังหวัดตำแหน่งครู หรือกิจการอื่นโดยอนุโลม และกิจการอื่นที่คณะกรรมการอำนวยการครูสภามอบหมาย โดยมี แผนกวินัยและเรื่องราวเป็นเจ้าหน้าที่ และสุดท้ายคือคณะอนุกรรมการควบคุมและสอดส่อง จรรยาบรรณและวินัยของครู มีอำนาจหน้าที่แนะนำครูผู้ประพฤติผิดจรรยาบรรณและวินัย หรือ

¹⁰ มนูญเวทย์ ลักษณะนาย, "คำนำหน้าของครูสภา", เอกสารบรรยายแกุชชวยหัวหน้า ส่วนการศึกษา ณ สว่างคนิวาส, จังหวัดสมุทรปราการ, ระหว่างวันที่ 14 - 27 กรกฎาคม 2513, (โรเนียว), หน้า 2 - 7.

พิจารณาสอบสวนแล้วรายงานต่อคณะกรรมการอำนวยการคุรุสภา เพื่อพิจารณาดงโทษต่อไป โดยมีแผนกวินัยและเรื่องราวเป็นเจ้าหน้าที่

การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่กระทรวงศึกษาธิการให้จัดการศึกษาประชาบาล

ในระยะเริ่มแรกของการโอนการศึกษาประชาบาลมาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดต่าง ๆ เกิดมีปัญหาในเรื่องตัวบุคคลที่จะมาทำหน้าที่แทนศึกษาธิการจังหวัดและศึกษาธิการอำเภอที่ปฏิบัติงานอยู่แล้ว เพราะองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังไม่พร้อมที่จะแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของจังหวัดขึ้น เพื่อปฏิบัติงานบริหารการศึกษาของจังหวัดได้ ประกอบกับการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นงานใหญ่เพียงอยู่ในระยะเริ่มต้น ดังนั้นกระทรวงมหาดไทยจึงได้ทำความตกลงกับกระทรวงศึกษาธิการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ที่จะปฏิบัติงานบริหารการศึกษาประชาบาล โดยได้ออกคำสั่งกระทรวงมหาดไทย¹¹ ขอยืมตัวศึกษาธิการจังหวัดทุกจังหวัดมาทำหน้าที่หัวหน้าส่วนการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ตนดำรงตำแหน่งอยู่ ให้ผู้ช่วยศึกษาธิการจังหวัดทำหน้าที่ผู้ช่วยหัวหน้าส่วนการศึกษา ศึกษาธิการอำเภอทำหน้าที่หัวหน้าหมวดการศึกษาและเป็นผู้อำนวยการอำเภอปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบริหารการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ในเขตที่ตนรับผิดชอบอยู่ และให้ผู้ช่วยศึกษาธิการอำเภอเป็นผู้ช่วยนายอำเภอปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบริหารการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในเขตที่ตนรับผิดชอบ เช่นเดียวกัน โดยให้ข้าราชการกระทรวงศึกษาธิการที่ถูกยืมตัวมาเหล่านั้นมีฐานะเสมือนข้าราชการสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ดำรงตำแหน่งนั้น แต่เมื่อมีการแต่งตั้งข้าราชการส่วนจังหวัดขึ้นดำรงตำแหน่งดังกล่าวแทนแล้วก็ให้ข้าราชการที่ยืมตัวมาเหล่านั้นพ้นจากหน้าที่ทางองค์การบริหารส่วนจังหวัดต่อไป

¹¹ คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 1517/2509, "เรื่องการแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งและปฏิบัติกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด", สั่ง ณ วันที่ 22

การแต่งตั้งผู้ช่วยหัวหน้าส่วนการศึกษา

เมื่อการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดใดดำเนินการด้วยดี ทางกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย จึงได้มีหนังสือสั่งการของกระทรวง¹² ในองค์การบริหารส่วนจังหวัดต่าง ๆ ดำเนินการแต่งตั้งผู้ช่วยหัวหน้าส่วนการศึกษา ซึ่งเป็นข้าราชการส่วนจังหวัดของตนเองขึ้น เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2512 เพื่อให้ปฏิบัติงานแทนผู้ช่วยศึกษาธิการจังหวัด ที่ทางองค์การบริหารส่วนจังหวัดยื่นตัวมา โดยมีข้อกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขไว้ว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละจังหวัดมีปริมาณและคุณภาพของงานเพียงพอที่จะกำหนดให้มีตำแหน่งผู้ช่วยผู้แทนส่วนโท ในส่วนการศึกษาได้ 1 อัตรา จังหวัดใดมีเงินงบประมาณพร้อมก็ให้ทำค่าของไปตามระเบียบสำหรับคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยหัวหน้าส่วนโท ในส่วนการศึกษานั้น จะต้องมีความรู้เขียนอย่างน้อย ป.ม. หรือ พ.ม. โดยมีเงื่อนไขคือ ผู้ที่มีความรู้ดังกล่าวจะต้องเคยรับราชการมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี และเคยดำรงตำแหน่งครูใหญ่ หรือศึกษานิเทศก์ หรือศึกษาธิการอำเภอมาแล้วไม่น้อยกว่า 2 ปี หรือเคยรับราชการในส่วนที่เกี่ยวกับการศึกษามารแล้วไม่น้อยกว่า 7 ปี สำหรับผู้ที่มีความรู้ปริญญาทางการศึกษา ต้องเคยรับราชการมาแล้วไม่น้อยกว่า 3 ปี และเคยดำรงตำแหน่งครูใหญ่ หรือศึกษานิเทศก์ หรือศึกษาธิการอำเภอ มาแล้วไม่น้อยกว่า 2 ปี หรือเคยรับราชการในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารการศึกษามารแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี

ดังนั้นองค์การบริหารส่วนจังหวัดต่าง ๆ จึงได้ดำเนินการแต่งตั้งผู้มีคุณสมบัติถูกต้องเหมาะสมขึ้นดำรงตำแหน่งผู้ช่วยหัวหน้าส่วนการศึกษา เพื่อปฏิบัติหน้าที่แทนผู้ช่วยศึกษาธิการจังหวัดที่ยื่นตัวมา

¹²หนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทย ที่ 0328/ว.517, "เรื่องตำแหน่งผู้ช่วยหัวหน้าส่วนการศึกษา", ลงวันที่ 30 มิถุนายน 2512.

การแต่งตั้งหัวหน้าส่วนการศึกษา

ก่อนที่จะมีการแต่งตั้งหัวหน้าส่วนการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้นนั้น เจริญ คีบุญมี¹³ กล่าวว่า ในระยะต่อมาการบริหารการศึกษาประจำภาคเกิดมีอุปสรรคข้อขัดข้องบางประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ ทั้งที่เป็นเจ้าหน้าที่บริหารและครูซึ่งทำหน้าที่สอน คณะรัฐมนตรีจึงมีมติแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่ง เพื่อศึกษาและวิจัยปัญหาที่กำลังประสบอยู่เกี่ยวกับการศึกษาภาคบังคับและการขยายชั้นประถมศึกษาไปเลย คณะกรรมการชุดนี้ได้สรุปผลการวิจัยเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีอยู่ข้อหนึ่งที่เสนอแนะให้กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ดำเนินการหาตัวบุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็นหัวหน้าส่วนการศึกษา ในองค์การบริหารส่วนจังหวัดต่าง ๆ ทั้งนี้เพื่อให้ศึกษาธิการจังหวัดและศึกษาธิการอำเภอ ซึ่งกระทรวงมหาดไทยยืมตัวมาทำหน้าที่หัวหน้าส่วนการศึกษาเป็นการชั่วคราวนั้น ได้ทำหน้าที่ตรวจตราและให้บริการทางด้านวิชาการได้เต็มที่

เมื่อเป็นเช่นนี้ คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติให้กรมการปกครองดำเนินการหาตัวบุคคลเพื่อแต่งตั้งให้เป็นหัวหน้าส่วนการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดต่อไป ดังนั้นในปี พ.ศ. 2514 สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด¹⁴ กรมการปกครองจึงได้กำหนดลักษณะหลัก เกณฑ์และเงื่อนไขในการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการส่วนจังหวัด ตำแหน่งหัวหน้าส่วนการศึกษาและหัวหน้าหมวดการศึกษาในส่วนอำเภอต่าง ๆ โดยได้แก้ไขหลักเกณฑ์ของตำแหน่งผู้ช่วยหัวหน้าส่วนการศึกษาในบางประการอีกด้วย สำหรับตำแหน่งหัวหน้าส่วนการศึกษาให้ถือเป็นหลักการว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละแห่งมีปริมาณและคุณภาพของงานเพียงพอที่จะกำหนดให้มีตำแหน่งหัวหน้าส่วนการศึกษาได้ การขอกำหนดอัตรากำลังให้ไปเป็นไปตามคำขอขององค์การบริหารส่วนจังหวัด คือ จังหวัดใดมีเงินงบประมาณพร้อม

¹³ เจริญ คีบุญมี, ประมวลปัญหาและแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับข้าราชการส่วนจังหวัด (พระนคร : บริษัท ส.พยุ่งพงศ์, 2513), หน้า 381 - 382.

¹⁴ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด, กรมการปกครอง, หนังสือที่ ม.ท. 0328/ว. 316, "เรื่องหัวหน้าส่วนการศึกษาและหัวหน้าหมวดการศึกษา", ลงวันที่ 21 มิถุนายน 2514.



ก็ให้ทำคำขอไปเพื่อพิจารณาตามระเบียบ และผู้ที่จะได้รับการพิจารณาจะต้องเป็นชาย มีวุฒิ
อย่างน้อย อ.กศ., ป.กศ.สูง, ป.ม. หรือ พ.ม. โดยผู้มีวุฒิตั้งกล่าวจะต้องเคยรับ
ราชการมาแล้วไม่น้อยกว่า 8 ปี หรือเคยดำรงตำแหน่งศึกษานิเทศก์หรือศึกษานิเทศก์
การศึกษา ศักยภาพอำเภอ ครูใหญ่ หรือศึกษานิเทศก์โทมาแล้วไม่น้อยกว่า 2 ปี
สำหรับผู้ที่มิได้มีปริญญาทางการศึกษา ของรับราชการมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี และเคยดำรง
ตำแหน่งศึกษานิเทศก์หรือผู้ช่วยหัวหน้าส่วนการศึกษามาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี หรือเคย
ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยศึกษานิเทศก์หรือหัวหน้าหมวดการศึกษา ศักยภาพอำเภอ
ครูใหญ่โท หรือศึกษานิเทศก์มาแล้วไม่น้อยกว่า 2 ปี และเมื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัด
ใดได้รับอนุมัติอัตราตำแหน่งหัวหน้าส่วนการศึกษาแล้ว ก็ให้ดำเนินการแต่งตั้งจากข้าราชการ
ส่วนจังหวัดสามัญชั้นเอก หรือสอบเลื่อนชั้นจากข้าราชการส่วนจังหวัดสามัญชั้นโท หรือรับ
โอนจากข้าราชการพลเรือนสามัญชั้นเอกก็ได้

สำหรับตำแหน่งผู้ช่วยหัวหน้าส่วนการศึกษาที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์จาก
คราวที่แล้วคือ ผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ช่วยหัวหน้าส่วนการศึกษาจะต้องเป็นชาย มี
วุฒิตั้งกล่าวอย่างน้อย อ.กศ., ป.กศ.สูง, ป.ม. หรือ พ.ม. ต้องเคยรับราชการมาแล้วไม่น้อย
กว่า 5 ปี และเคยดำรงตำแหน่งครูใหญ่ หรือศึกษานิเทศก์ หรือศึกษานิเทศก์อำเภอมาแล้ว
ไม่น้อยกว่า 2 ปี หรือเคยดำรงตำแหน่งราชการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการศึกษามา
แล้วไม่น้อยกว่า 7 ปี ส่วนผู้มีวุฒิตั้งกล่าวของเคยรับราชการมาแล้วไม่น้อย
กว่า 3 ปี และเคยดำรงตำแหน่งครูใหญ่หรือศึกษานิเทศก์ หรือศึกษานิเทศก์อำเภอมาแล้ว
ไม่น้อยกว่า 2 ปี หรือเคยรับราชการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการศึกษามาแล้วไม่น้อย
กว่า 5 ปี และเมื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดใดได้รับอนุมัติอัตราตำแหน่งผู้ช่วยหัวหน้าส่วน
การศึกษาแล้ว ให้แต่งตั้งจากผู้ที่ข้าราชการชั้นโทอยู่แล้ว โดยวิธีแต่งตั้ง โอน หรือบรรจุ
กลับก็ได้ ทั้งนี้ให้อยู่ในดุลยพินิจของข้าราชการจังหวัด

ส่วนผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าหมวดการศึกษา ในส่วนอำเภอ
ต่าง ๆ นั้น ก็ให้มีคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และเงื่อนไข เช่นเดียวกับตำแหน่งผู้ช่วยหัวหน้าส่วน
การศึกษา ในส่วนการศึกษา

หน้าที่และความรับผิดชอบของหัวหน้าส่วนการศึกษา

เมื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ดำเนินการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ในการบริหารการศึกษาของตนเองขึ้นคือ หัวหน้าส่วนการศึกษา ผู้ช่วยหัวหน้าส่วนการศึกษา และหัวหน้าหมวดการศึกษา ก็มีการกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานตามตำแหน่งนั้น ๆ ขึ้นด้วย ซึ่งเรื่องนี้ โกวิท วารีกุล¹⁵ ก็ได้กล่าวไว้ว่า หัวหน้าส่วนศึกษามีหน้าที่และความรับผิดชอบแยกออกได้เป็น 2 ฐานะคือ ฐานะเป็นเจ้าหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งแบ่งเป็น 2 หน้าที่คือ หน้าที่ในการปกครองบังคับบัญชาและหน้าที่รับผิดชอบการปฏิบัติงานในหน้าที่ หมายถึงงานในหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ในการจัดการศึกษา อันประกอบด้วย งานธุรการ งานวิชาการ และงานบริหารบุคคล ดังนั้น การแบ่งส่วนราชการในส่วนการศึกษา จึงแบ่งตามหน้าที่ ความรับผิดชอบของหัวหน้าส่วนการศึกษา โดยแยกเป็นรายละเอียดดังนี้ งานธุรการทั่วไป ประกอบด้วยงานเกี่ยวกับการรับส่ง โทตอบหนังสือ การประสานงานกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ของ การบริการทั่วไป การเงินและงานที่ไม่อยู่ในหน้าที่ของหมวดใด งานวิชาการ ประกอบด้วย งานที่เกี่ยวกับการวางแผน การวางโครงการ เพื่อส่งเสริมคุณภาพทางการศึกษา การฝึกอบรม แบบเรียน หลักสูตร ประมวลการสอน ตลอดจนงานนิเทศการศึกษา และการวัดผลการศึกษา งานด้านบริหารงานบุคคลนั้น มีงานเกี่ยวกับการกำหนดอัตราค่าจ้าง การกำหนดชั้นและตำแหน่งในโรงเรียนประชาบาล การบรรจุแต่งตั้ง สวัสดิการครู งานที่เกี่ยวกับ อ.ก.จ. และอื่น ๆ ในอีกฐานะหนึ่งคือ เป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัด ในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาประชาบาล

ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 แล้ว สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด กรมการปกครอง จึงได้ปรับปรุงอัตรา

¹⁵ โกวิท วารีกุล, "หน้าที่และความรับผิดชอบของหัวหน้าส่วนการศึกษา", วารสารประชาบาล ปีที่ 5, ฉบับที่ 4 (กรกฎาคม 2515), หน้า 5, 39.

กำหนดให้หน้าส่วนการศึกษาเป็นเจ้าหน้าที่การศึกษาประจำบาล 6 ตามเอกสารการกำหนดตำแหน่งของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด¹⁶ กำหนดไว้ว่าเจ้าหน้าที่การศึกษาประจำบาล 6 มีหน้าที่และความรับผิดชอบในฐานะหัวหน้าหน่วยงานระดับกองที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบและคุณภาพของงานเทียบได้ในระดับเดียวกัน และปกครองผู้อยู่ใต้งับบัญชาจำนวนมากกับทั้งใดกำหนดลักษณะงานที่ปฏิบัติคือ ควบคุมและปฏิบัติงานเกี่ยวกับการศึกษาประจำบาล ซึ่งต้องใช้ความชำนาญงาน โดยปฏิบัติหน้าที่อย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง เช่น การวางแผนการศึกษา การนิเทศการศึกษา การตรวจโรงเรียนงานโรงเรียนชุมชน การให้การอบรม และแนะนำการเรียนการสอนในวิทยาการแผนใหม่ รับนโยบาย แผนงาน และโครงการต่าง ๆ จากจังหวัด กระทรวง ทบวง กรม แล้วนำมาปฏิบัติให้สอดคล้องกัน ควบคุมดูแลและส่งเสริมการศึกษาประจำบาลให้เป็นไปตามเป้าหมายและแผนงาน ฝึกอบรมและให้คำปรึกษาแนะนำ ตอบปัญหา และชี้แจงเกี่ยวกับงานในหน้าที่ เข้าร่วมประชุมคณะกรรมการต่าง ๆ ตามที่ได้รับแต่งตั้ง เข้าร่วมประชุมในการกำหนดนโยบาย และแผนงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในฐานะหัวหน้าหน่วยงาน

ผลดีของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาประจำบาล

จากการที่รัฐบาลได้กระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่ท้องถิ่นแล้ว องค์การบริหารส่วนจังหวัดต่าง ๆ ก็ได้ดำเนินการจัดการศึกษาให้บังเกิดผลดีแก่ประชาชนในท้องถิ่นเป็นอย่างมาก จนเป็นผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงจากการที่เคยปฏิบัติอยู่แต่เดิมหลายประการ ทั้งที่ พัดนะ สุวรรณธานี¹⁷ ได้แถลงไว้คือ ทำให้ท้องถิ่นมีอิสระในการตัดสินใจ มีการ

¹⁶ กรมการปกครอง, กระทรวงมหาดไทย, "เอกสารการกำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่การศึกษาประจำบาล 6", ลงวันที่ 22 ตุลาคม 2518.

¹⁷ พัดนะ สุวรรณธานี, "การจัดการศึกษาประจำบาลโดยท้องถิ่น", วิทยาการเกี่ยวกับการศึกษาประจำบาล (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2515), หน้า 70-71.

ลงความเห็นว่า ความเห็นของบุคคลอื่นที่กำหนดบทบาทและหน้าที่ของตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่ง นั้น มิได้มีอิทธิพลต่อการปฏิบัติงานของผู้ดำรงตำแหน่งนั้นแต่เพียงอย่างเดียว แต่มีอิทธิพล ต่อความต้องการ ความมุ่งหมาย ความเชื่อ ความรู้สึก ความปรารถนา ปรัชญาส่วนบุคคล และทัศนคติของผู้ดำรงตำแหน่งนั้นด้วย ดังนั้นการกระทำใด ๆ ของผู้ดำรงตำแหน่งใดก็ตาม มักจะเป็นผลเกี่ยวเนื่องมาจากความนึกคิดของผู้ดำรงตำแหน่งนั้นที่รู้สึกว่าคุณนั้นเขาต้องการ ให้คนทำอะไร อย่างไร ในฐานะที่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งนั้น ๆ และเครขรกับคณะก็ยังให้ ความเห็นเพิ่มเติมเกี่ยวกับบทบาทและหน้าที่ของผู้นำว่า ผู้นำมีบทบาทและหน้าที่หลาย อย่าง เช่น ผู้นำในกลุ่มคนที่ชอบเผชิญการ อาจมีบทบาทหน้าที่อีกอย่างหนึ่ง แต่ผู้นำใน กลุ่มคนที่ชอบประชาธิปไตยอาจมีบทบาทหน้าที่อีกอย่างหนึ่ง อย่างไรก็ตาม บทบาทและหน้าที่ ทั่วไปที่ผู้นำทุกคนในกลุ่มคนทุกชนิดมีตรงกันอยู่บางก็คือ ผู้นำในบทบาทของผู้บริหาร ใน บทบาทของผู้วางแผน บทบาทของผู้กำหนดนโยบาย บทบาทของผู้ชำนาญการ บทบาท ตัวแทนของกลุ่ม เพื่อติดต่อกับภายนอก บทบาทของผู้ควบคุมความสำคัญภายใน บทบาทผู้ให้ คุณให้โทษ บทบาทผู้ไกลเกลี่ย บทบาทที่เป็นบุคคลตัวอย่าง บทบาทในฐานะที่เป็น สัญลักษณ์ของลุ่ม บทบาทในฐานะตัวแทนที่รับผิดชอบ บทบาทในฐานะผู้มีอุดมคติ บทบาทในฐานะบิดาผู้มีแต่ความกรุณา และบทบาทในฐานะผู้รับความผิดแทน

ส่วนเกตเซลส์และกูปา²⁰ (Getzels and Guba) ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับพฤติกรรมของผู้บริหารไว้ว่า บุคคลทุกกลุ่มที่ผู้บริหารทำงานสัมพันธ์กัน ต่างก็มีความ ต้องการที่จะเห็นผู้บริหารนั้น ๆ ประพฤติหรือปฏิบัติอย่างนั้นอย่างนี้ด้วยกันทั้งนั้น โดยลง ความเห็นว่า พฤติกรรมของผู้บริหารอาจจะเรียกได้ว่า เป็นผลรวมของความเกี่ยวพันของ ตัวการดังต่อไปนี้คือ วัฒนธรรมประเพณีและความปรารถนาของ สังคมที่ผู้บริหารดำรงตำแหน่ง อยู่ บทบาทหน้าที่ของสถาบันและผู้อื่นที่เกี่ยวข้องกับตน ต้องการให้คนปฏิบัติอะไร อย่างไร

²⁰ Jacob W. Getzels, and E.G. Guba, "Social Behavior and the Administrative Process", School Review Vol. 65, (Winter, 1957), pp. 423 - 441.

และตัวบุคคล บุคลิกภาพ ตลอดจนความต้องการหรือความจำเป็นเฉพาะบุคคล ตัวการเหล่านี้ มีอิทธิพลต่อการปฏิบัติงานของผู้บริหารในสังคมทุกชนิด สำหรับการปฏิบัติงานและการวาง
 ทัศนของผู้บริหาร โดยปกติพอสรุปได้ว่า ผู้บริหารจะแสดงพฤติกรรมออกมาเป็น 3 ลักษณะ
 คือ พฤติกรรมที่มีลักษณะว่า ผู้บริหารที่ใดคำนึงถึงความสำคัญและวัตถุประสงค์ของสถาบัน
 เป็นใหญ่ (The Nomothetic Leader) โดยถือว่า การปฏิบัติงานทุกชนิดต้องสอดคล้อง
 คลึงกับลักษณะเฉพาะของสถาบัน ต้องตรงตามบทบาทหน้าที่ของสถาบัน หรือผู้ที่เกี่ยวข้อง
 กำหนดไว้ให้ทำ โดยตำแหน่งหรือความนึกคิดที่ผู้บริหารคาดคะเนโดยตนเองว่า ผู้คนที่ตน
 เกี่ยวข้องด้วยโดยตำแหน่ง คิดหรือต้องการให้ตนทำอะไร อย่างไร ทั้งภายในขอบเขตของ
 วัฒนธรรมประเพณี และความปรารถนาของสังคม ตามความนึกคิดของผู้บริหาร พฤติกรรม
 ที่มีลักษณะว่า ผู้บริหารที่ใดคำนึงถึงตัวบุคคล บุคลิกภาพของบุคคลและความต้องการ หรือความ
 จำเป็นของแต่ละบุคคลเป็นใหญ่ (The Idiographic Leader) โดยถือว่าความ
 ต้องการและความจำเป็นของสถาบันไม่สำคัญเท่า และพฤติกรรมที่มีลักษณะว่า ผู้บริหารที่
 คำนึงถึงทั้งสองอย่าง ทั้งในด้านความต้องการและความจำเป็นของสถาบัน ภายในขอบข่าย
 ของวัฒนธรรมประเพณีและความปรารถนาของสังคมและความต้องการหรือความจำเป็น
 ส่วนบุคคล (The Transactional Leader) โดยถือว่ากรกระทำใด ๆ ของ
 ผสมกลมกลืนให้เหมาะสมและเกิดประโยชน์ทั้งแก่สถาบันและบุคคลที่เกี่ยวข้องพร้อม ๆ กันไป
 สำหรับ อรรถชน วิวัฒน์สุนทรพงษ์²¹ ได้เน้นเกี่ยวกับบทบาทของผู้บริหารการศึกษา
 ว่า ผู้บริหารการศึกษาคือเพื่อนร่วมงานของครูที่จะคอยให้ความช่วยเหลือแก่ครู ไม่นำนายของ
 ครูตามที่เข้าใจกัน และจะต้องเป็นผู้ที่มีอุดมคติสูง บริหารงานตามแบบประชาธิปไตย คือมี
 กกรรมร่วมกันวางแผนและต้องร่วมกันรับผิดชอบ นอกจากนี้ก็บริหารการศึกษาที่จะต้องเป็น
 ผู้ที่รอบรู้เป็นพิเศษ เป็นผู้นำที่หมั่นกระตุ้นให้ความเชื่อถือ และสามารถสร้างสถานการณ์ให้แก่
 ลูกน้องของตนได้เป็นอย่างดีอีกด้วย บทบาทของผู้บริหารศึกษานั้นมีอยู่มากมาย จะต้อง

²¹ อรรถชน วิวัฒน์สุนทรพงษ์, การบริหารการศึกษา (พระนคร : โอเดียน
 สโตร์, 2507), หน้า 7 - 8.

พิจารณาถึงว่า จะให้อะไรแก่ใคร จึงจะเหมาะสมกับความถนัด และความสามารถของแต่ละบุคคล ซึ่งตามหลักใหญ่ ๆ ผู้บริหารการศึกษาควรจะให้สิ่งต่อไปนี้คือ เป็นผู้ให้บริการ โดยการที่จะกองแนะนำ ช่วยเหลือจัดหาอุปกรณ์ หรือบอกวิธีการให้และอื่น ๆ เป็นผู้ให้การวิจัย เพื่อจะได้นำผลของการวิจัยมาปรับปรุงแผนวิธีปฏิบัติและการวัดผล ประการสุดท้ายได้แก่การเป็นผู้นำทางการศึกษา โดยสามารถสร้างสถานการณ์ต่าง ๆ ขึ้นได้ เพื่อให้คนอื่น ๆ รวมมือ รวมคิด และร่วมทำงานในคานการศึกษา เรื่องนี้ อาษา เมฆสวรรค์²² ได้เน้นถึงความสามารถพิเศษของหัวหน้างาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะต้องเป็นผู้สามารถคุมงานและคุมลูกน้องได้ จึงจะเป็นที่เลื่อมใสศรัทธาของผู้ใต้บังคับบัญชา นั่นคือ หัวหน้างาน จำเป็นจะต้องมีความสามารถอย่างน้อย 2 ประการคือ ท่องรู้งานที่ตนรับผิดชอบ ซึ่งหมายถึงว่า รู้จุดมุ่งหมายและนโยบายของหน่วยงาน รู้และเข้าใจในงานรับผิดชอบของตน ประการที่สอง ท่องรู้วิธีการบริหารงานและการบังคับบัญชาให้ได้ผลดี ซึ่งหมายความว่า มีความสามารถที่จะกำหนดแนวคำเนิการและวิธีการปฏิบัติงานที่ถูกต้อง เช่น การวางแผนงาน การควบคุมงาน การตรวจสอบและประเมินผลงาน มีความสามารถที่จะทำการวินิจฉัยสั่งการได้อย่างถูกต้องรวดเร็ว คือสามารถตัดสินใจได้ว่า "จะทำอะไร" หรือ "จะเอาอย่างไร" ได้อย่างรวดเร็วทันเหตุการณ์ สามารถที่จะมอบหมายงานและความรับผิดชอบให้ผู้ใต้บังคับบัญชา ทำได้อย่างเรียบร้อย และมีประสิทธิภาพ นั่นคือ เมื่อตัดสินใจว่าจะเอาอย่างไรแน่นอนแล้ว ก็รู้จักใช้คนถูก และจะต้องสามารถที่จะปกครองบังคับบัญชาหรืออภัยนัยหนึ่ง ทำให้คนทั้งหลายเชื่อฟัง และปฏิบัติตามคำสั่ง กล่าวคือ มีหลักการ และศิลปะในการปกครองและการครองใจคน ทั้งนี้เพราะหัวหน้างานจะต้องบริหารงานให้ได้ผลงานดี มีประสิทธิภาพ และใ้คนเข้าใจของผู้ใต้บังคับบัญชา รวมทั้งผู้ที่เกี่ยวข้องด้วย

²²อาษา เมฆสวรรค์, หลักบริหาร (พระนคร : กรมการปกครอง, 2512), หน้า 199 - 200.

การวิจัยเกี่ยวกับบทบาทและหน้าที่ของผู้บริหารการศึกษา นั้น แอนเดอร์สันและคณะ²³ (Anderson and others) ได้ทำการวิจัยโดยการสัมภาษณ์ศึกษานิเทศกร จำนวน 20 คน และได้สรุปว่า งานบริหารการศึกษาที่ผู้บริหารจะต้องจัดทำมีดังนี้ การทำงานประสานกับประชาชนในชุมชน ในสภาการศึกษาของจังหวัดและกับนักเรียน การบริหารงานธุรการต่าง ๆ ในสำนักงานหรือในโรงเรียน การบริหารและพัฒนาอาคาร สถานที่ บริเวณโรงเรียนต่าง ๆ ตลอดจนการซ่อมแซมและจัดหาวัสดุครุภัณฑ์ สำหรับอาคาร สถานที่และบริเวณเหล่านั้น การบริหารงานวิชาการใดแก หลักสูตร ประมวลการสอน โครงการสอน และโครงการทางวิชาการอย่างอื่นของโรงเรียน และการให้บริการแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาโดยทั่วไป เพื่อช่วยพัฒนาการศึกษาและอาชีพนักบริหารให้ก้าวหน้าเป็นที่ยอมรับนับถือ แต่ มิลเลอร์²⁴ (Miller) มีความเห็นเกี่ยวกับงานบริหารการศึกษาที่แตกต่างไปจากความคิดเห็นของแอนเดอร์สันและคณะ ทั้งนี้เพราะ มิลเลอร์ได้แบ่งงานบริหารโรงเรียนออกเป็นประเภท ๆ คือ งานเกี่ยวกับนักเรียน การจัดโปรแกรมการสอน การปฏิบัติงานตามโปรแกรมการสอน การบริหารงานบุคคลที่ทำหน้าที่สอน การบริหารบุคลากรที่ไม่ใช่เจ้าหน้าที่ทางวิชาการ งานเกี่ยวกับอาคารเรียน อุปกรณ์ งานบริการ เสริมวิชาการ การเงิน และการประเมินผล ซึ่งเป็นการแบ่งงานบริหารโรงเรียนที่ค่อนข้างจะละเอียด เพราะงานบางอย่างอาจรวมอยู่ในกลุ่มเดียวกันได้ และจากการวิจัยของ แรมเซเยอร์และคณะ²⁵ (Ramseyer and others) ที่เกี่ยวกับการบริหารการศึกษา

²³Walter A. Anderson, March Beauchamp and Quille E. Cope, Responsibilities of School Administrators (New York : Department of Administration and Supervision, New York University, 1952), p.135.

²⁴Van Miller, The Public Administration of American Schools (New York : The Macmillan Company, 1965), pp. 500 - 505.

²⁵John A. Ramseyer, and others, Factors Affecting Educational Administration CPEA Service, (Columbus, Ohio : College of Education, Ohio State University, 1955), pp. 18 - 56.

ซึ่งวิจัยให้แก่ฝ่ายการศึกษาของรัฐต่าง ๆ ในภาคใต้ของสหรัฐอเมริกา ได้สรุปความเห็นที่คล้ายคลึงกับความเห็นของมิลเลอร์คือ การพัฒนาหลักสูตรและการสอน การปกครองนักเรียน การเป็นผู้นำของชุมชนที่โรงเรียนตั้งอยู่ การบริหารงานบุคคล ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของฝ่ายการศึกษา ทั้งที่เป็นครู และตำแหน่งอย่างอื่นที่มีวิชาชีพ การบริหารที่เกี่ยวกับอาคารสถานที่และบริเวณโรงเรียน การจัดเกี่ยวกับรถ เรือ หรือถนนหนทางที่นักเรียนจะต้องใช้ในการมาโรงเรียนและกลับบ้าน การจัดระบบบริหารการศึกษาและระบบบริหารโรงเรียนให้ถูกต้องตามวิธีการที่มีประสิทธิภาพ ตลอดจนการบริหารงานธุรการ การเงินและบริการต่าง ๆ ของโรงเรียน

ทางด้านความคิดเห็นของฟิสก์²⁶ (Fisk) ที่เกี่ยวกับงานบริหารการศึกษา ผู้บริหารการศึกษาจะต้องรับผิดชอบงานซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วก็ไม่ควรจะแยกต่างไปจากหลักการบริหารการศึกษาของแรมเซเยอร์ (Ramseyer) เท่าใดนัก หากแต่ใครรวบรวมเอางานที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันเข้าไว้ในประเภทเดียวกัน คือ การบริหารงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับชุมชนที่โรงเรียนตั้งอยู่ โรงเรียนเป็นผู้นำของชุมชน จึงควรมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชน ขณะเดียวกันโรงเรียนก็ต้องยอมรับว่า ประชาชนมีส่วนเป็นเจ้าของโรงเรียน และเป็นผู้อุปถัมภ์โรงเรียน จึงต้องยอมรับความช่วยเหลือต่าง ๆ จากชุมชนควยเช่นเดียวกัน การบริหารงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการขยายหรือปรับปรุงโอกาสทางการศึกษาหรืองานด้านวิชาการ ซึ่งเป็นงานที่ผู้บริหารการศึกษาจะต้องถือว่ามีความสำคัญกว่างานธุรการ ดังนั้นการแบ่งเวลาในวันหนึ่ง ๆ ของนักบริหารการศึกษาเพื่อไปแก่งานต่าง ๆ ควรแบ่งให้แก่งานวิชาการมากที่สุด การบริหารงานบุคคลทุกชนิด นับตั้งแต่การแสวงหา บรรจุ พัฒนาและปรับปรุงครู เจ้าหน้าที่และนักเรียน ตลอดจนการให้พินิจจากงาน หรือจากโรงเรียนของบุคคลทุกประเภท การบริหารงานบุคคลเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุดในบรรดาการบริหารงานด้านต่าง ๆ

26

Robert S. Fisk, "The Tasks of Educational Administrators", Administrative Behavior in Education (New York : Harper and Row, 1957), pp. 211 - 225.

เพราะการปฏิบัติงานทุกอย่างขึ้นอยู่กับบุคคลเป็นสำคัญ และประการสุดท้ายก็คือ การบริหารงานธุรการ การเงิน อาคาร สถานที่ บริเวณและบริการต่าง ๆ งานธุรการก็เป็นสิ่งจำเป็นที่จะอำนวยความสะดวกให้การบริหารงานด้านต่าง ๆ ดำเนินไปได้ด้วยดี และทางโรงเรียนควรหาทางให้บริการแก่ทั้งชุมชน นักเรียน ครู และเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ของโรงเรียนตามสมควรอีกด้วย

จากแนวคิดและงานวิจัยต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้วนี้ จะเห็นได้ว่า งานทุกประเภทที่ผู้บริหารการศึกษาจะต้องรับผิดชอบต่างก็มีส่วนสนับสนุนซึ่งกันและกันที่จะทำให้การบริหารการศึกษาดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพเกิดประสิทธิผลของงานการศึกษาอย่างจริงจัง จากความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของแต่ละท่าน แม้จะแตกต่างกันไปในรายละเอียดข้อปลีกย่อยบ้างก็ตาม ครั้นพิจารณาอย่างถี่ถ้วนแล้ว ก็พอจะสรุปได้ว่า งานบริหารการศึกษานั้นได้แก่การมีความสัมพันธ์กับชุมชน การบริหารงานบุคคล การบริหารงานวิชาการ และการบริหารงานธุรการ การเงิน และการให้บริการ

ดังนั้นในการวิจัยเรื่อง "บทบาทของหัวหน้าส่วนการศึกษา" นี้จึงมุ่งที่จะศึกษาพิจารณาถึงงานหลักตามบทบาทในด้านต่าง ๆ ดังกล่าวแล้ว คือ

บทบาททางด้านการมีความสัมพันธ์กับชุมชน

เกี่ยวกับเรื่องงานที่ผู้บริหารการศึกษาจะต้องมีความสัมพันธ์กับชุมชนนี้ มีนักบริหารหลายท่านได้ให้ทัศนะไว้หลายประการเช่น ฌ. แสงสิงแก้ว²⁷ กล่าวว่า นักบริหารหรือหัวหน้างานนั้น แม้จะมีความรู้ ความสามารถในการบริหารกิจการด้านต่าง ๆ เช่น การวางนโยบาย การวางแผน การวินิจฉัยสั่งการ การประสานงาน การควบคุมและติดตามผล ตลอดจนการประเมินผลงานมากเพียงใดก็ตาม หากขาดความเข้าใจถึงบุคคล โดยการขาด

²⁷ ฌ. แสงสิงแก้ว, "มนุษย์สัมพันธ์", วารสารข้าราชการ ปีที่ 12, ฉบับที่ 11, (พฤศจิกายน 2510), หน้า 18.



มนุษย์สัมพันธ์หรือไม่สามารถจะจูงใจให้รวมงาน รวมมือรวมใจกันปฏิบัติงานให้เกิดผลดี
แล้ว ก็ยอมเป็นที่เชื่อแน่ว่า จะไม่สามารถบริหารงานในองค์กรหรือหน่วยงานนั้น ๆ
ให้ดำเนินไปได้ด้วยดีตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ด้วยเหตุนี้เองผู้บริหารจึงจำเป็นต้องเรียนรู้
ศิลปะในการเข้ากับคน สามารถทำให้บุคคลต่าง ๆ รวมมือรวมใจกันปฏิบัติงาน เพื่อให้
เกิดผลดีต่อองค์กรหรือหน่วยงานใหม่มากที่สุด เช่นเดียวกับ อรุณ ภัทธรรม²⁸ ซึ่งได้
ให้ทัศนะว่า มนุษย์สัมพันธ์เป็นเรื่องของธรรมชาติ ที่ทุกคนจะต้องประพฤติปฏิบัติอยู่โดยทั่ว
กัน มีกำเนิดขึ้นมาเป็นหลักวิชา เพราะสมัยนี้มีคนมากขึ้น ความเจริญด้านอื่น ๆ ก็ตามมา
คนรู้คุณค่าของความเป็นอิสระมากขึ้น มีความต้องการมากขึ้น จะปกครองกันด้วยอำนาจตาม
กฎหมายและระเบียบวินัยอย่างเดียวนั้นไม่ได้ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องใช้หลักมนุษย์สัมพันธ์ให้มาก
ที่สุด วิธีสร้างมนุษย์สัมพันธ์ให้โดยผลดีนั้น ผู้นำจะต้องหยั่งรู้ถึงความต้องการโดยทั่วไปของ
มนุษย์ คือ ความต้องการด้านร่างกาย ความต้องการความปลอดภัย ความต้องการเป็น
ที่ยอมรับในวงสังคม ความต้องการที่จะมีฐานะเด่นในสังคม และความต้องการที่จะได้
รับความสำเร็จตามความนึกคิด ฉะนั้นในเรื่องของมนุษย์สัมพันธ์ สิ่งที่สำคัญที่สุดที่ผู้นำควร
กระทำคือ การสนองตอบต่อความต้องการของผู้บังคับบัญชา เช่น ให้ความเอาใจใส่ใน
ทุกข์ สุข ความเข้าใจ ความเห็นอกเห็นใจ ฯลฯ ก็จะเป็นการเอาชนะจิตใจของผู้ใต้
บังคับบัญชาได้ ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำกับผู้ตามเป็นไปด้วยดี ซึ่งจะจูงใจให้รวมมือ
กันทำงาน ในที่สุดก็จะได้ทั้งผลงานและน้ำใจคน

สำหรับในสังคมไทยเรานั้น วิทยุ สาร²⁹ ให้ความคิดเห็นว่า ผู้บริหารการ
ศึกษาของประเทศไทยมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องรอบรู้เกี่ยวกับเรื่องมนุษย์สัมพันธ์
เพราะสภาพสังคมไทยเป็นสังคมที่ยึดถือความสัมพันธ์กันโดยส่วนตัวเป็นเรื่องใหญ่โตมาก

²⁸อรุณ ภัทธรรม, หลักมนุษย์สัมพันธ์กับการบริหาร (กรุงเทพฯ : ไทย-
วัฒนาพานิช, 2517), หน้า 63, 212.

²⁹วิทยุ สาร, หลักบริหารการศึกษา (กรุงเทพฯ : วัฒนาพานิช, 2516),
หน้า 238 - 239.

การคบหาสมาคมกันอย่างเพื่อนฝูง หรือคนรู้จักกันเป็นสิ่งซึ่งสังคมไทยนิยมมากกว่าการวางตัวอย่างผู้ดำรงตำแหน่งสูง พรอมกันนี้ ภูมิภาค สาธารณ ยังได้เสนอแนะความเห็นเพิ่มเติมที่ผู้บริหารการศึกษาไทยควรจะได้พิจารณาในการบริหารงานเกี่ยวกับการมีความสัมพันธ์กับชุมชนคือ ผู้บริหารการศึกษาทุกระดับควรถือว่า โรงเรียนเป็นของประชาชน รัฐจัดโรงเรียนขึ้นเพื่อประโยชน์ของประชาชน และการจัดโรงเรียนนั้นก็จัดโดยคนของประชาชน คือครู และเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ซึ่งเป็นลูกจ้างรับเงินเดือนจากภาษีของประชาชน ดังนั้นควรถือว่าโรงเรียน อาคารสถานที่ บริเวณและทรัพย์สินต่าง ๆ ของโรงเรียน เป็นของประชาชน ควรชักชวนประชาชนให้ช่วยกันดูแลรักษาให้เรียบร้อย ผู้บริหารการศึกษาควรอยู่ใกล้ชิดกับประชาชน มีงานทางวัฒนธรรมหรือศาสนาที่ไหนพอจะไปร่วมกับเขาได้ก็ควรจะไป ไม่ว่าจะ เป็นสิ่งที่เราเห็นควยหรือไม่ก็ตาม ทั้งนี้เพื่อรักษามนุษยสัมพันธ์และความร่วมมือที่ดีกับประชาชน ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมได้เห็นกิจการของโรงเรียนบ้างตามสมควร หรือทุกโอกาสที่ทำได้ ควรแนะนำให้ครูออกไปพบปะผู้ปกครอง หรือเยี่ยมเยียนนักเรียนที่บ้านบางตาพอจะทำได้ และสถานะการณ์อำนวย เพื่อสร้างความสัมพันธ์ส่วนตัวตามแบบวัฒนธรรมไทย เมื่อมีทางใดที่ทางโรงเรียนพอจะช่วยพัฒนาชาวบ้านได้ ควยการให้การศึกษาทิ้งทางด้านวิชาสามัญและวิชาชีพ ผู้บริหารไม่ควรเพิกเฉย แต่ควรจัดให้ทุกโอกาสที่พอจะทำได้ และการรับความช่วยเหลือทางการเงินซึ่งนำมาบำรุงโรงเรียน โดยการให้เกิดกติกายุให้ควยพิธีการอย่างดีและเอิกเกริก ควรคำนึงควยว่าผู้ให้เป็นคนดีและเป็นที่ยอมรับเชื่อถือของประชาชนควยมิใช่ทำไปทั้ง ๆ ที่ประชาชนรังเกียจเบื้องหลังของคนนั้น ๆ ซึ่งหมายความว่า ผู้บริหารไม่ควรเห็นแก่จะได้เงินหรือความช่วยเหลือแต่เพียงด้านเดียว โดยไม่คำนึงถึงความรู้สึกของประชาชน

เกี่ยวกับความสัมพันธ์ของโรงเรียนกับชุมชนนี้ จันทรานี สงวนนาม³⁰ ให้ทัศนะไว้ว่า ในฐานะที่โรงเรียนเป็นหน่วยหนึ่งของสังคม มีหน้าที่รับใช้สังคมในการถ่ายทอดความรู้

³⁰ จันทรานี สงวนนาม, "งานบริหารการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคกลาง", วิทยานิพนธ์ครุศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2518, หน้า 44.

และผลิตคนที่มีคุณภาพเหมาะสมที่จะดำรงและพัฒนาสังคม ความเชื่อ ความร่วมมือที่ได้รับจากประชาชน จึงเป็นสิ่งจำเป็นที่โรงเรียนจะต้องสร้างให้เกิดขึ้น และผู้บริหารโรงเรียนควรจัดให้มีกิจกรรมของโรงเรียนเพื่อสร้างความสัมพันธ์กับชุมชน โดยเฉพาะโรงเรียนในสังคมประชาธิปไตย ซึ่งควรเป็นของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน ทางคณะกรรมการวมภาคใหลยในฐานะที่เป็นผู้ควบคุมโรงเรียนประชาบาลทั่วประเทศ ได้จัดให้มีนโยบายปรับปรุงโรงเรียนประชาบาล ให้เป็นโรงเรียนชุมชนโดยถือว่าประชาชนควรเข้ามา มีบทบาทในการจัดการศึกษาของท้องถิ่นให้มากขึ้น จึงได้วางวัตถุประสงค์ไว้คือ เพื่อปรับปรุงและส่งเสริมโรงเรียนประชาบาล เป็นแหล่งให้การศึกษแก่ประชาชนทุกเพศทุกวัย เพื่อให้โรงเรียนมีบทบาทในการให้การศึกษตามความต้องการของชุมชนให้กว้างขวางขึ้น นอกจากจะให้ประชาชนได้รับบริการทางการศึกษาแล้ว ยังสามารถให้บริการที่โรงเรียนมีอยู่ได้อีกด้วย เพื่อใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เป็นประโยชน์ในการศึกษามากที่สุด เพื่อให้ประชาชนตระหนักว่า โรงเรียนเป็นส่วนหนึ่งของชุมชน ซึ่งชุมชนมีส่วนรับผิดชอบในการปรับปรุงแก้ไขให้ดีขึ้น และเพื่อปลูกฝังส่งเสริมประชาธิปไตยขั้นมูลฐานให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น

จากการวิจัยของ เถลิงศักดิ์ พัทธโน³¹ ในเรื่องการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนในการศึกษาประชาบาล พบว่า ขอบเขตในการที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานการศึกษาประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มี 2 ลักษณะคือ การรวมโดยแสดงเจตนารมณ์ผ่านตัวแทน เช่น ผ่านสมาชิกสภาจังหวัด หรือสมาชิกสภาตำบล ซึ่งเป็นผู้ได้รับเกียรติเลือกตั้งจากราษฎรในท้องถิ่นไปนั่งในสภาจังหวัดหรือสภาตำบล แล้วแต่กรณี บุคคลเหล่านี้ยอมนำเอาเจตนารมณ์ของราษฎรในแต่ละท้องถิ่นไปแสดงออกได้ในรูปข้อบัญญัติและงบประมาณประจำปี อีกลักษณะหนึ่งคือ การรวมโดยตรง มีวิธีปฏิบัติแยกไคเป็น 2 ประการ

³¹ เถลิงศักดิ์ พัทธโน, "การเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนในการศึกษาประชาบาล" วิทยานิพนธ์พัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2514, หน้า 151.

คือ รวมจัดการบางอย่าง โดยการเข้าร่วมเป็นกรรมการหรือเจ้าหน้าที่ เช่น กรรมการ
ศึกษาตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา หรือการเป็นเจ้าหน้าที่ในการจัดกิจกรรมต่าง ๆ
ของโรงเรียน เช่น เวลาโรงเรียนมีงานเพื่อการศึกษา และร่วมเสียสละแรงงานหรือ
ทรัพย์สิน แยกออกเป็น การเสียสละเงิน การเสียสละแรงงาน และการเสียสละพัสดุ

และจากการสัมมนาของนิสิตปริญญาโท แผนกวิชาบริหารการศึกษา คณะครุศาสตร์
เรื่อง บทบาทของผู้บริหารการศึกษา คำนำถ้อย บุญเพชรแก้วและคณะ³² กล่าวว่า ใน
การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนและชุมชนนั้น ผู้บริหารจำเป็นจะต้องมีความรู้ความ
เข้าใจและควรปฏิบัติเพื่อสร้างความสัมพันธ์อันดีแก่ชุมชน และเพื่อขจัดอุปสรรคและปัญหา
ต่าง ๆ ผู้บริหารควรปฏิบัติดังนี้คือ ทิศคอกเยี่ยมเยียนชุมชนอย่างใกล้ชิดอยู่เสมอ ทั้งใน
ยามปกติและยามเกิดครอน เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมใช้ประโยชน์จากอาคาร
สถานที่ และสิ่งของของโรงเรียนให้ตามความเหมาะสม ช่วยเหลือและอำนวยความสะดวก
แก่ประชาชนในการติดต่อธุรกิจกับทางโรงเรียน และช่วยเหลืองานส่วนตัวตามโอกาสอันควร
ชักชวนและให้โอกาสประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ในการปรับปรุง
โรงเรียน ชักชวนและแต่งตั้งผู้สนใจการศึกษา หรือผู้ที่ประชาชนรักใคร่นับถือมาเป็นกรรมการ
ศึกษาของโรงเรียน ทิศคอกสัมพันธ์กับผู้นำทางศาสนา ผู้นำท้องถิ่น และประชาชนทั่วไป เพื่อ
ให้เกิดความเข้าใจอันดีต่อกัน ส่งเสริมคณและนักเรียนให้เห็นความสำคัญของการสร้างความ
เชื่อถือ และความไว้วางใจจากชุมชน ที่จะมองโรงเรียนในด้านความประพฤติ ความรู้
ความสามารถและการเป็นแบบฉบับอื่น ๆ ในทางที่ดี ให้ความร่วมมือช่วยเหลือในการพัฒนา
ชุมชน ร่วมมือในพิธีกรรมต่าง ๆ ตามประเพณีของชุมชน

³² คำนำถ้อย บุญเพชรแก้ว และคณะ, "บทบาทของผู้บริหารโรงเรียนมัธยม",
เอกสารประกอบการสัมมนาของนิสิตปริญญาโท แผนกวิชาบริหารการศึกษา คณะครุศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2514, (ฉบับดำเนาะ), หน้า 117 - 118.

ฝ่าย สมบูรณ์ จันทรวงพรหม³³ ได้ให้แนวความคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ขององค์
การบริหารส่วนจังหวัดกับชุมชนว่า การบริหารการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนับได้
ว่ามีความสัมพันธ์กับชุมชนใกล้ชิดกว่าการบริหารการศึกษาของหน่วยงานการศึกษาระดับอื่น
ทั้งนี้เพราะลักษณะของการศึกษาที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้บริหารอยู่ เปิดโอกาส
ให้ประชาชนในชุมชน เข้ามามีส่วนร่วมให้การสนับสนุน และดำเนินการเพื่อการศึกษาหลาย
ประการ ในขณะที่เกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ยังมีความจำเป็นของอาศัยชุมชน
เพื่อปรับปรุงการศึกษาของท้องถิ่นอีกด้วย จากนโยบายการจัดการศึกษาประชาบาลจะเห็น
ได้ว่า รัฐบาลได้มองเห็นความสำคัญของชุมชนที่มีต่อโรงเรียนประชาบาล จนกระทั่งได้กำหนด
เป็นนโยบายขึ้น ซึ่งตามสภาพการณ์ปัจจุบันแล้ว ความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน ไม
ใช่จะมีนโยบายเท่านั้น แต่มีอยู่ในเชิงปฏิบัติที่มีมาโดยนัยแห่งประเพณี รวมทั้งในเชิงการ
บริหารด้วย ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้คำนึงถึงอยู่เสมอ การบริหารที่เกี่ยวกับชุมชน
นั้น หัวหน้าส่วนการศึกษาโดยทั่วไปควรจะมีบทบาทเป็นผู้รับนโยบายจากผู้ว่าราชการจังหวัด
หรือปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาดำเนินการ กับแสดงบทบาทเป็นผู้ริเริ่มโครงการที่
เกี่ยวกับชุมชน แล้วเสนอแนะแก่ผู้ว่าราชการจังหวัด เมื่อได้รับความเห็นชอบแล้ว ก็ต้อง
ดำเนินการตามโครงการให้สำเร็จ บทบาทของหัวหน้าส่วนการศึกษาในส่วนที่เกี่ยวกับชุมชน
ที่มีความสำคัญอีกประการหนึ่งคือ บทบาทที่มีต่อสภาจังหวัด ซึ่งเป็นสภาองค์กรแทนของ
ประชาชน เป็นฝ่ายที่จะมาร่วมดำเนินการในกิจการส่วนจังหวัด ควบคุมดูแลการปฏิบัติงาน
ของผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้อนุมัติเห็นชอบในเรื่องข้อบัญญัติจังหวัด และงบประมาณราย
ได้-รายจ่ายของจังหวัด กิจการส่วนจังหวัดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะดำเนินไปได้ นั้นจะต้อง
อยู่ในความควบคุม ู้เห็นและสอดคล้องของสภาจังหวัดอยู่เสมอ ซึ่งอาจจะเป็นไปได้ตั้งแต่ ชั้น
ริเริ่มไปจนถึงขั้นตรวจสอบผลก็ได้ ความเกี่ยวข้องที่หัวหน้าส่วนการศึกษามีต่อสภาจังหวัดจะ

³³ สมบูรณ์ จันทรวงพรหม, "บทบาทของผู้บริหารการศึกษา", เอกสารประกอบ
การสัมมนาในสัปดาห์ปริญญาโท แผนกวิชาบริหารการศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,
2515, (อัครสำเนาะ), หน้า 439 - 446.

มีบทบาทในฐานะหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด กับในฐานะที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัด ในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ถึงแม้ว่าหัวหน้าส่วนการศึกษา จะไม่ใช่หัวหน้าส่วนราชการที่กระทรวง ทบวง กรม ส่งมาประจำจังหวัดก็ตาม แต่หัวหน้าส่วนการศึกษาก็เป็นหัวหน้าส่วนราชการในองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรง จึงย่อมจะมีโอกาสเข้าร่วมในกิจการของสภาจังหวัดได้ ซึ่งเท่ากับว่าหัวหน้าส่วนการศึกษาได้มีโอกาสใกล้ชิดกับประชาชน ในกิจการการศึกษาโดยแท้จริง

นอกจากนี้ สมบูรณ์ จันทร์วังพรหม³⁴ ยังได้เสนอแนะวิธีการเกี่ยวกับการบริหารโรงเรียนเพื่อให้โรงเรียนและชุมชนมีความสัมพันธ์กันดียิ่งขึ้น คือ จัดตั้งฝ่ายประชาสัมพันธ์ในโรงเรียน เชิญผู้ปกครองมาประชุมชี้แจงกิจการต่าง ๆ ของโรงเรียน จัดตั้งสมาคมครูและผู้ปกครอง จัดตั้งสมาคมศิษย์เก่า หาโอกาสให้ทางโรงเรียนเข้าร่วมทำประโยชน์ในคานต่าง ๆ ให้กับท้องถิ่น เปิดโอกาสให้ประชาชนใช้อาคารสถานที่และเครื่องใช้ของโรงเรียน ประการสุดท้ายโรงเรียนจัดกิจกรรมของนักเรียนในด้านต่าง ๆ เกี่ยวกับเรื่องนี้ เรือโท สมัคร หนูไพโรจน์³⁵ ได้ให้ทัศนะเพิ่มเติมว่า การสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างโรงเรียนกับชุมชน นั้น ประการแรกที่สำคัญที่สุดคือ การสร้างความเข้าใจเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันภายในโรงเรียนเสียก่อน เพราะวาทาเกิดความไม่เข้าใจกันภายในโรงเรียนแล้ว ก็เป็นการยากยิ่งที่จะสร้างความสัมพันธ์กันภายนอกได้ ครูทุกคนจะต้องมีความรอบรู้และเข้าใจงานคานต่าง ๆ ของโรงเรียน และถือว่าจะต้องทำหน้าที่ประชาสัมพันธ์ให้กับโรงเรียนไปในตัวด้วย ความเลื่อมใสศรัทธา และความเชื่อมั่นของประชาชน จะเกิดขึ้นได้ก็เพราะครูปฏิบัติตัวดี วางตัวได้เหมาะสม ช่วยกันสร้างชื่อเสียงให้กับโรงเรียน และนอกจากนี้ก็ควรได้มีการรับฟังข้อคิดเห็นและตรวจสอบประสามติเกี่ยวกับความสัมพันธ์กับชุมชน

³⁴ สมบูรณ์ จันทร์วังพรหม, เรื่องเดิม หน้า 41 - 45.

³⁵ เรือโท สมัคร หนูไพโรจน์, "งานบริหารการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคใต้", วิทยานิพนธ์ครุศาสตรมหาบัณฑิต, แผนกวิชาบริหารการศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2518, หน้า 31-32.

ว่า ประชาชนเขามีความรู้สักอย่างไรกับโรงเรียน ทั้งนี้เพื่อจะได้ดำเนินการแก้ไข หน้าที่ ปัญหาและขอปกครองในการปฏิบัติกิจการภายในโรงเรียนต่อไป

บทบาทในด้านการบริหารงานบุคคล

ในการปฏิบัติงานใดก็ตาม งานจะเกิดผลดีมีประสิทธิภาพ ได้รับความสำเร็จตาม เป้าหมายที่วางไว้ ย่อมขึ้นอยู่กับบุคคลที่มีหน้าที่ปฏิบัติในหน่วยงานนั้น ๆ มีคุณภาพและความ สามารถในการปฏิบัติหน้าที่ให้ประสบผลสำเร็จ และการที่จะให้บุคคลได้ปฏิบัติงานไปตาม ความมุ่งหมายนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับการบริหารงานบุคคลเป็นสำคัญ ดังที่ สมคิต ภัตสรประสิทธิ์³⁶ ให้ทัศนะว่า คนเป็นปัจจัยในการบริหารงานที่สำคัญที่สุด และยุ่งยากที่สุดด้วย เพราะคนเป็น สิ่งที่มีชีวิต มีจิตใจ มีความรู้สึกนึกคิด มีอารมณ์ มีความต้องการ มีความชอบไม่ชอบ มีรัก โลก โกรธ หลง ฯลฯ แยกต่างกันไป ออกไป ตามแต่ลักษณะและสถานะของแต่ละบุคคล ไม่ สามารถจะกำหนดกฎเกณฑ์ตายตัวได้ การบริหารงานบุคคลจึงไม่ใช่เรื่องง่ายนัก เป็นเรื่อง ของศิลปะในแต่ละบุคคล อาจไม่ยากจนเกินไป หากมีความสนใจและพยายามเข้าใจปัญหา ที่เกี่ยวกับคน และนำวิธีการที่มีอยู่มาใช้อย่างถูกต้อง ซึ่งคล้ายคลึงกับความเห็นของ ภิญโญ สาร³⁷ ที่ว่า การบริหารงานบุคคลเป็นหัวใจของการบริหาร เพราะความสำเร็จ ของงานขึ้นอยู่กับคน บรรดาสิ่งก่อสร้าง อาคารสถานที่ วัสดุครุภัณฑ์ และการเงิน แม้จะมี บริบูรณ์สักเพียงใดก็จะเป็นไปไม่ได้หากคนที่จะใช้สิ่งเหล่านั้นไม่มีความสามารถเพียงพอ ที่จะใช้ หรือขาดขวัญ ขาดกำลังใจที่จะร่วมมือกันปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายด้วยกัน ผู้ บริหารที่ดีจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ ความสามารถสูงในการบริหารงานบุคคล สามารถทำให้ บุคคลหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ของทุกคน ร่วมมือกันปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ การ

³⁶ สมคิต ภัตสรประสิทธิ์, "การบริหารงานบุคคล", วารสารประชาบาล ปีที่ 7, ฉบับที่ 6, (กันยายน 2517), หน้า 6.

³⁷ ภิญโญ สาร, การบริหารงานบุคคล (กรุงเทพฯ : วัฒนาพานิช, 2517), หน้า 5, 8 และ 15.

บริหารงานบุคคล น่าจะหมายถึงการกระทำใด ๆ ของฝ่ายบริหาร ที่จะทำให้บุคคลทั้งสองฝ่ายคือ ฝ่ายบริหารและฝ่ายปฏิบัติเกิดความเข้าใจในหน้าที่ บทบาทและความสัมพันธ์ของงานจนมีแนวความคิดที่จะช่วยเหลือเกื้อกูลกัน โดยยึดเอาความเจริญก้าวหน้าของหน่วยงานเป็นหลักปฏิบัติ หรือพัฒนาตัวบุคคล เพื่อประโยชน์แก่หน่วยงานเป็นสำคัญ หรืออาจจะกล่าวได้ว่าการบริหารงานบุคคล คือกระบวนการเกี่ยวกับ การสรรหาและคัดเลือกตัวบุคคลใหม่ให้เหมาะสมกับงานและในเวลาเดียวกันก็บำรุงรักษาและพัฒนาตัวบุคคลที่มีอยู่แล้วให้มีประสิทธิภาพโดยให้มีความรู้ความสามารถยิ่งขึ้น เพื่อให้โดยผลงานและประโยชน์สูงสุดตามวัตถุประสงค์ มีความพอใจรวมทั้งการให้ออกจากงานและการพิจารณาบำเหน็จบำนาญด้วย

สำหรับ กัลยา รัตนบรรพต³⁸ ได้ให้รายละเอียดเกี่ยวกับกระบวนการบริหารงานบุคคลไว้ว่า ใดแก่กระบวนการที่เกี่ยวกับ การวางแผนนโยบาย การวางแผนโครงการ การวางแผนระเบียบและวิธีดำเนินการเกี่ยวกับตัวบุคคล เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของงาน การจัดอัตราค่าจ้างปฏิบัติงาน การพิจารณาความดีความชอบ การรักษาสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน การจัดสวัสดิการ การปกครองบังคับบัญชา การวิจัยเกี่ยวกับตัวบุคคลและการให้ทุนให้โทษ เช่นเดียวกับ สมพงษ์ เกษมสิน³⁹ กล่าวว่า การจัดหาบุคคลและเจ้าหน้าที่มาปฏิบัติงานนั้น เป็นลำดับขั้นที่สำคัญประการหนึ่งในกระบวนการบริหาร และเป็นลำดับขั้นที่มีความสำคัญผูกพันต่อเนื่องกันคือเรื่องกันคุณลักษณะ ดังจะเห็นได้ว่าการบริหารนั้นเมื่อได้ทราบนโยบายเกี่ยวกับการดำเนินงานแล้ว ก็จะต้องจัดวางแผนใหญ่ถูกต้องเหมาะสมและสอดคล้องกับนโยบาย เมื่อวางแผนแล้วก็จะต้องจัดองค์การ จัดแบ่งงานและแบ่งส่วนปฏิบัติงานให้ถูกต้องตรงกับนโยบายและแผนงาน จากนั้นก็ต้องจัดหาบุคคลและเจ้าหน้าที่ให้พอเหมาะพอดีกับความต้องการ ของลักษณะงานที่แบ่งไว้ คือหาคนที่เหมาะสมกับงาน สำหรับขั้นตอนของกระบวนการบริหารงานบุคคลนั้น สมพงษ์ เกษมสิน ได้ให้ทัศนะเพิ่มเติมว่า

³⁸ กัลยา รัตนบรรพต, "บทบาทของศึกษานิเทศกรอำเภอ", วิทยานิพนธ์ครุศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาบริหารการศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2512, หน้า 73.

³⁹ สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหารงานบุคคลแผนใหม่ (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2516), หน้า 4, 7, 40 - 46.

น่าจะประกอบไปด้วย การวางแผนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ซึ่งเป็นกาหนดแนว
 ทางของการใช้ทรัพยากรการบริหารและเวลา ตลอดทั้งร่างกายและแรงใจ และสติปัญญา
 ของบุคคลเพื่อกระทำสิ่งที่ต้องการบังเกิดขึ้น ดังนั้นการวางแผนจึงต้องคำนึงถึงทรัพยากร
 ที่มีอยู่ และที่จะพึงแสวงหาได้ในอนาคต พร้อมทั้งศึกษาว่าลักษณะของงานที่ใกล้เคียงกับการ
 ดำเนินมาแล้วเป็นอย่างไร สภาพแวดล้อมปัจจุบันเป็นเช่นไร และเป้าหมายในอนาคตคืออะไร
 การสรรหาบุคลากร ในการสรรหาบุคคลเข้าปฏิบัติงานนั้น จำต้องอาศัยการวางแผนเป็น
 เครื่องมือในการจัดเตรียม และประกาศการสอบแข่งขันและคัดเลือกให้ได้คนที่มีความรู้ ความ
 สามารถเข้ามาปฏิบัติงานในหน่วยงาน การกำหนดอัตราเงินเดือนและค่าจ้าง ค่าจ้างที่
 ต้องจ่ายให้แก่คนงานนั้น จัดว่าเป็นแรงจูงใจที่สำคัญในการปฏิบัติงานของคนงาน และคนงาน
 ยอมต้องการค่าแรงที่ยุติธรรม ได้สัดส่วนกับแรงงานที่เสียไป การประเมินผลการปฏิบัติ
 งานและการปูนบำเหน็จ ซึ่งมีความมุ่งมั่นสำคัญอยู่ที่ต้องการระดมพลังของทุกคนในองค์กร
 ให้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเต็มใจและเต็มกำลังความสามารถ เพื่องานจักได้บรรลุเป้าหมาย
 ดังนั้นผลการปฏิบัติงานของทุกคนในองค์กรที่ประกอบขึ้นเป็นผลงานขององค์กรโดยส่วนรวม
 นั้น จึงจำเป็นต้องได้รับการตรวจตราและประเมินค่า ผลงานเหล่านั้นสำเร็จลุล่วงไปด้วย
 ดี มีคุณค่าถูกต้องตามมาตรฐานที่กำหนดไว้เพียงใดหรือไม่ สมควรจะได้รับการปูนบำเหน็จ
 อย่างไร การปกครองบังคับบัญชา เป็นการที่ผู้บังคับบัญชาจะต้องให้ความเอาใจใส่ดูแลการ
 ปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชา ให้ได้รับความเป็นธรรมโดยเสมอหน้ากัน การพัฒนาบุคคล
 ได้แก่การฝึกอบรมคนใหม่มีความรู้ความสามารถ เหมาะสมสอดคล้องกับความต้องการและ
 ระดับต่าง ๆ เพื่อปรับปรุงอัตราและการใช้กำลังคนที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด การจัด
 ประโยชน์แก่บุคคลต่าง ๆ ได้แก่ การจัดประโยชน์ใหญ่ปฏิบัติงานในองค์กรได้รับ นอกเหนือ
 ไปจาก เงินเดือนที่อาจเป็นตัวแทนหรือไม่ก็ได้ เพื่อจูงใจให้ปฏิบัติงานมีกำลังใจและมีความ
 จงรักภักดีต่อหน่วยงาน ประการสุดท้ายได้แก่ การวิจัยเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ซึ่งเป็น
 การศึกษาค้นหาและแสวงหาวิธีที่ดีที่สุดในการบริหารกิจการคนบุคคลให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ทางด้าน สุกิจ จุลละนันท์⁴⁰ กล่าวว่า หลักในการบริหารงานบุคคลนั้น คือ การเลือกสรรให้ใครคนใดคนหนึ่ง มีความสามารถมาบรรจุแต่งตั้งให้เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ หรือ การมอบหมายหน้าที่การทำงานให้เหมาะสมกับตัวผู้ปฏิบัติงาน จัดให้มีความมั่นคงในการทำงาน ให้ความเป็นธรรมในการกำหนดอัตราเงินเดือนและค่าจ้าง การพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง ตลอดจนการลงโทษทางวินัย ส่งเสริมให้แต่ละคนได้รับโอกาส ในการพัฒนา เพื่อเพิ่มพูนสมรรถภาพในการปฏิบัติงาน โดยให้ศึกษาและฝึกอบรม ส่งเสริม กำลังใจต่าง ๆ ควบคู่กันไปด้วยยังกับบัญชาที่ดี มีทักษะในค่านิยมมนุษยสัมพันธ์ จัดให้มีสวัสดิการ และเครื่องบำรุงใจ เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถอดุติศกาดังกาย กำลังใจ และสติปัญญาให้แก่ งานที่ได้รับมอบหมาย เพื่อให้ใครคนใดมีประสิทธิภาพสูง

ฝ่าย คิงส์เบอรี⁴¹ (Kingsbury) มองการบริหารงานบุคคลในแง่ที่ส่งเสริม สร้างว่า การบริหารงานบุคคลเป็นกระบวนการในการวางแผนนโยบาย ระเบียบและกรรมวิธี การดำเนินงานเกี่ยวกับตัวบุคคลที่ปฏิบัติงานในองค์การ โดยให้ใครบุคคลที่เหมาะสมและบำรุง รักษาไว้ ซึ่งทรัพยากรค่านิยมใหม่มีปริมาณเพียงพอเพื่อใ้การปฏิบัติงานบรรลุผลสำเร็จตาม เป้าหมาย แนวทัศนคติที่มองการบริหารงานบุคคลในแง่ที่เป็นคุณ (Positive Approach) เช่นนี้สืบเนื่องมาจากการพิจารณาบุคคลในแง่ที่ว่า คนทุกคนมีโอกาสที่จะแก้ไขตนเองให้ดีขึ้น อยู่เสมอ ถ้าอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่สนับสนุน ส่งเสริมกำลังใจ หรือขวัญในการทำงานโดยเท่า เทียมกัน แนวนิยมตามหลักการบริหารงานบุคคลแผนใหม่ จึงเป็นไปในทางที่สร้างสรรค์ สภาพแวดล้อมดังกล่าว เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานใ้ปฏิบัติงานเป็นประโยชน์แก่องค์การมากที่สุด แทนที่จะก่อให้เกิดความเกรงกลัว หรือการลงโทษ วิธีปฏิบัติตามหลักการเช่นนี้เน้นในเรื่อง การพัฒนาตัวบุคคล การเสริมสร้างมนุษยสัมพันธ์ ทำให้เกิดความสนใจ ความรู้สึกมั่นคง

⁴⁰ สุกิจ จุลละนันท์, หลักบริหาร (พระนคร : กรมการปกครอง, 2512),
หน้า 93 - 94.

⁴¹ Joseph B. Kingsbury, Personnel Administration for Thai Students (Bangkok : Institute of Public Administration, Thammasart University, 1957), p. 11.

รวมทั้งการปฏิบัติของผู้ปฏิบัติงานโดยยุติธรรม ทัดเทียมกัน และการวิจัยเกี่ยวกับเรื่องบุคคล เพื่อหาทางแก้ไขปรับปรุงให้คนปฏิบัติงานได้ดีขึ้น เหล่านี้ถือว่าเป็นหน้าที่สำคัญซึ่งหน่วยงานบุคคลจะพึงยึดถือเป็นหลักในการปฏิบัติงานด้วย พร้อมกันนี้ คิงส์เบอร์รี่ยังได้เสนอแนวคิดที่ควรจะยึดถือเป็นหลักเกณฑ์ในการบริหารงานบุคคลตามระบบคุณธรรม 4 ประการคือ หลักความเสมอภาค (Equality of opportunity) การเข้าปฏิบัติงานในองค์การใด ๆ นั้น ผู้ที่มีคุณสมบัติและพื้นความรู้ความหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ย่อมมีสิทธิ์และโอกาสเท่ากันที่จะสมัครสอบแข่งขัน เพื่อบรรจุเข้าทำงานโดยไม่คำนึงถึงชาติ ตระกูล ศาสนา หรือผิวพรรณ ทั้งนี้เพราะว่าทุกคนย่อมมีสิทธิ์เท่าเทียมกัน และในการกำหนดเงินค่าตอบแทนในการปฏิบัติหน้าที่การงานก็ยึดหลักนี้เป็นสำคัญ กล่าวคืองานที่มีลักษณะหน้าที่ และความรับผิดชอบคล้ายคลึงกันควรได้รับเงินเดือนเท่ากันและได้สัดส่วนกับปริมาณของงาน (equal pay for equal work) นอกจากนี้ พนักงาน เจ้าหน้าที่ทุกคนจะต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอหน้ากัน ด้วยระเบียบและมาตรฐานเดียวกัน โดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับ การบรรจุ แต่งตั้ง การปูนบำเหน็จความดีความชอบ การเลื่อนชั้น เลื่อนตำแหน่ง สวัสดิการ วินัย ฯลฯ เป็นต้น หลักความสามารถ (Competence) ในการคัดเลือกบุคคลเข้าทำงานนั้น จะต้องยึดหลักความรู้ ความสามารถเป็นสำคัญ ต้องพยายามหาทางคัดเลือกให้โดยผู้ที่มีความรู้ ความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ที่สุด ผู้ที่สอบได้อันดับที่ย่อมมีสิทธิ์ที่จะได้รับการบรรจุ แต่งตั้งก่อน ส่วนผู้ที่ไม่มีความรู้ความสามารถก็จะถูกคัดออกไป นอกจากนี้ในการเลื่อนชั้น เลื่อนตำแหน่งก็ต้องยึดหลักความยุติธรรมเช่นเดียวกันนี้ด้วย หลักความมั่นคง (Security) ในการปฏิบัติงานความมั่นคงในงานย่อมมีความสำคัญต่อผู้ปฏิบัติงานเป็นอย่างมาก สำหรับผู้ที่ป็นข้าราชการแล้ว ย่อมมีหลักประกันว่า การรับราชการนั้นย่อมได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายและสามารถยึดถือเป็นอาชีพได้ ครบไค้ที่ยังเป็นผู้ที่มีความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ มีความประพฤติดี มีความซื่อสัตย์สุจริตต่อหน้าที่ราชการ ป้องกันมิให้ถูกกลั่นแกล้ง หรือออกจากราชการโดยปราศจากความผิด ไม่ว่าจะโดยเหตุผลส่วนตัวหรือทางการเมือง และหลักความเป็นกลางทางการเมือง (Political Neutrality) หลักการข้อนี้มีลักษณะที่มุ่งเน้นเฉพาะข้าราชการมากกว่าวงจกรธุรกิจ ในวงราชการนั้นถือว่าราชการประจำต้องทั้งมันอยู่ในความเป็นกลางทางการเมือง มิให้ถูกแทรกแซงทางการเมือง หรือ

ถูกบังคับให้อยู่ภายใต้ความอิทธิพลของพรรคการเมืองใด ๆ มุ่งวางตัวเป็นกลางและปฏิบัติงานตามนโยบายของรัฐบาลอย่างเต็มความสามารถและเต็มภาคภูมิ แม้นจะมีแนวความคิดขัดแย้งกับนโยบายนั้น ๆ ก็ตาม

เพื่อให้การเลือกสรรใดคนหนึ่ง มีประสิทธิภาพเข้ามาปฏิบัติงานในองค์การ แคสเกตเตอร์⁴² (William B. Castetter) ได้กำหนดกระบวนการคัดเลือกบุคคล (Selection of Personnel) ไว้ว่า ประกอบด้วยขั้นตอนดังนี้ คือ การวางแผนและจัดกระบวนการคัดเลือก (Design and Organize Selection Process) เป็นการวางแผนของกระบวนการเลือกสรรบุคคลเข้ามาปฏิบัติงานในวงการศึกษา โดยให้มีการพัฒนาปรับปรุงแผนเพื่อให้มีประสิทธิภาพในการนำไปใช้อย่างได้ผลด้วยการกำหนดลักษณะเฉพาะของพฤติกรรมที่จะประเมิน (Define Behavioral Characteristics to be Appraised) โดยการกำหนดเป็นรายละเอียดเกี่ยวกับคุณลักษณะ ทั้งทางจิตใจ ร่างกาย และอาชีพที่จะทำการประเมิน แล้วตั้งเป็นรูปคำถามที่สามารถจะแจกแจงได้ การรวบรวมข้อมูลที่เหมาะสม (Compile Appropriate Data) ได้แก่ การรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับตัวผู้สมัคร ซึ่งจะพิจารณาได้จาก ใบสมัคร รายงานผลการเรียน หนังสือรับรอง ผลการสอบ การสัมภาษณ์ การสังเกต และอื่น ๆ เหล่านี้จะเป็นข้อมูลที่นำไปสู่การพิจารณาให้บุคคลากรที่ดีได้ การประเมินผลข้อมูลที่ได้อ และการทดสอบผู้สมัคร (Appraise Data and Applicants) คือการจัดเตรียมให้มีแบบประเมินผลต่าง ๆ ในการที่จะทดสอบ มีการจัดตั้งคณะกรรมการ เพื่อพิจารณา โดยคำนึงถึงคุณวุฒิที่เหมาะสมกับตำแหน่งที่จะบรรจุ การเตรียมรายชื่อผู้มีสิทธิ์รับไว้ (Prepare Eligibility List) เป็นการจัดพิมพ์รายชื่อผู้ที่สอบได้ตามลำดับ เพื่อเตรียมการพิจารณาบรรจุ การเสนอชื่อใหญ่บังคับบัญชาคัดเลือก (Nominate)

⁴² William B. Castetter, The Personnel Function in Educational Administration (New York : The Macmillan Company, 1971), p. 193.

ผู้บริหารการศึกษาจะพิจารณาคัดเลือกผู้ที่มีความรู้ความสามารถ และมีคุณสมบัติถูกต้องเหมาะสม จากรายชื่อที่เจ้าหน้าที่เสนอขึ้นมา เพื่อบรรจุแต่งตั้งต่อไป การบรรจุแต่งตั้ง (Appoint) เมื่อผู้บริหารคัดเลือกผู้ที่จะบรรจุแล้วก็นำรายชื่อเหล่านั้นเข้าเสนอต่อสภาหรือคณะกรรมการเพื่ออนุมัติการบรรจุแต่งตั้งต่อไป ในกรณีที่คณะกรรมการไม่เห็นด้วยในการบรรจุแต่งตั้งรายใด ผู้บริหารจะคงพิจารณาเลือก ผู้สอบได้ในลำดับต่อไป

เมื่อหน่วยงานหรือองค์การใดบรรจุแต่งตั้งบุคคลเข้าปฏิบัติงานแล้ว ผู้บริหารจะต้องเป็นผู้ที่มีความสามารถในการนิเทศและควบคุมงานใด เพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุเป้าประสงค์ เรื่องนี้ ลิเคอร์ท⁴³ (Rensis Likert) ได้ตั้งเป็นทฤษฎีขึ้น เรียกว่า "การบริหารระบบ 4" (System 4 Management) มีสาระสำคัญคือ ประการแรกผู้บริหารจะต้องแยกตัวบทบาทนิเทศงานออกจากบทบาทอื่น (Differentiation of Supervisory Role) หมายถึงพฤติกรรมผู้นำที่ทุ่มเทเวลาให้แก่งานเป็นอย่าง ๆ ไป และเน้นการใช้เวลานิเทศกันอย่างจริงจัง แทนที่จะสั่งงานควยคำสั่งบนกระดาษ โดยไม่คำนึงถึงตัวบุคคล (Impersonal paper Work) ประการที่สอง ความใกล้ชิดในการนิเทศงาน (Closeness of Supervision)คือ พฤติกรรมที่แสดงให้เห็นวิธีตรวจสอบการทำงานของผู้อยู่บังคับบัญชาให้น้อยครั้ง (Less checking) แนะนำกว้าง ๆ แบบ under general supervision แทนที่จะให้รายละเอียดกับทั้งต่องใหญ่ผู้อยู่บังคับบัญชามีเสรีภาพที่จะทำงานผิดพลาดได้ (More Freedom for Subordinates to make mistakes) ประการที่สาม การปรุมนิเทศคนงาน (Employee orientation) หมายถึงพฤติกรรมที่ผู้บริหารคอยให้ความช่วยเหลือและให้ความสนใจเป็นการส่วนตัว ในความเป็นอยู่ของคนงานและประการสุดท้ายคือการสร้างความสัมพันธ์กันเป็นกลุ่ม หมายถึงพฤติกรรมนิเทศที่มุ่งสร้างความสามัคคีในกลุ่มอย่างเหนียวแน่น และพฤติกรรมนิเทศงานที่มุ่งสร้างความภูมิใจในกลุ่มของคนให้เกิดขึ้น (Group Cohesiveness)

จากความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลที่กล่าวมาแล้วนี้ พอจะประมวลสรุปหลักการจากแนวคิดของผู้บริหารเหล่านั้นได้ว่า กระบวนการบริหารงานบุคคลควรประกอบด้วยการสรรหาบุคลากร การบำรุงรักษาบุคลากร การพัฒนาบุคลากร และการใหญ่บุคลากรพ้นจากงาน ดังรายละเอียดตามทัศนะของนักบริหารต่าง ๆ ดังนี้

การสรรหาบุคลากร เรื่องนี้ ฟลิปโป⁴⁴ (Edwin B. Flippo) กล่าวว่า การสรรหาบุคลากรคือ กระบวนการค้นหาบุคคลและชักจูงให้เขาสมัครเข้ามาทำงานในหน่วยงานซึ่งเป็นกระบวนการที่จะต้องเริ่มขึ้นหลังจากที่หน่วยงานทราบแน่ชัดว่ามีความต้องการบุคลากรมาทำงานในตำแหน่งอะไร กระบวนการสรรหาเป็นกระบวนการในทางบวก เพราะเป็นกระบวนการที่ยึดหลักการว่า จะต้องทำให้มีคนมาสมัครงานเป็นจำนวนมากเกินกว่าตำแหน่งที่มีอยู่ เพื่อจะได้มีการคัดเลือกเอาไว้เฉพาะคนที่มีความเหมาะสมที่สุด ซึ่งเป็นกระบวนการในทางลบ เพราะการคัดเลือกคือการคัดเลือกเอาคนที่มาสมัครมาก ๆ ออกเสียจำนวนหนึ่ง การสรรหาจะต้องหาจากแหล่งที่มีบุคคลทั้งสองแหล่ง คือ ทั้งภายในหน่วยงานนั้น ๆ เอง และจากภายนอกหน่วยงาน การสรรหาบุคคลจากภายในทำให้มีการโอนย้าย การเลื่อนตำแหน่ง และการบำรุงขวัญ การสรรหาบุคคลจากภายนอกมาบรรจุใหม่ ทำให้มีการขยายงานและขยายกำลังคน ซึ่งมักจะกระทำต่อเมื่อมีการบรรจุในตำแหน่งขั้นต่ำ หรือการบรรจุตำแหน่งที่ต้องการความสามารถเฉพาะสูง ซึ่งหาจากบุคคลที่มีอยู่ไม่ได้แล้ว

สำหรับการสรรหาบุคลากรในประเทศไทย อมร รัชศาสตร์ และ โสรัจ สุจริตกุล⁴⁵ กล่าวว่า การสรรหาบุคคลโดยทั่วไปแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

การสรรหาบุคคลภายนอกเข้ามาบรรจุรับราชการ หรือปฏิบัติงานตามความต้องการของโรงเรียนหรือหน่วยงานนั้น มีวิธีการที่จะกระทำได้อย่างกว้างขวาง คือ การสอบแข่งขัน

44

Edwin B. Flippo, Principles of Personnel Management

(New York : McGraw - Hill Book Company, 1966), p. 133.

⁴⁵อมร รัชศาสตร์ และ โสรัจ สุจริตกุล, "การสรรหาบุคคล", การบริหารงานบุคคลในประเทศไทย (พระนคร : โรงพิมพ์สำนักนายกรัฐมนตรื, 2514), หน้า 257.

เป็นวิธีการบรรจุคนภายนอกด้วยการสอบแข่งขัน ซึ่งเป็นอำนาจของ ก.พ. และ ก.พ. ก็ได้กระจายอำนาจให้แก่แต่ละกระทรวง ทบวง กรม ไปดำเนินการ การสอบคัดเลือกหมายถึงการบรรจุในตำแหน่งที่ใช้วิธีการ วิชาชีพ ไขปริญา วิธีการนี้ ก.พ. ไม่ได้กำหนดหลักสูตร แต่ให้อำนาจ อ.ก.พ. กรม, อ.ก.พ.กระทรวง ไปกำหนดเอง การคัดเลือกโดยกฎ ก.พ. ระบุไว้ชัดว่ามีอะไรบ้างที่จะใช้การคัดเลือก โดยไม่ต้องมีการสอบแข่งขัน แต่ไม่ได้กำหนดว่าจะคัดเลือกอย่างไร ซึ่งการคัดเลือกก็มีหลายวิธี คือ พิจารณาจากใบสมัครของผู้ที่จะเข้าทำงาน พิจารณาจากคุณสมบัติ จากความรู้ที่ได้จากการศึกษา การใช้วิธีสัมภาษณ์ ใช้วิธีการสัมภาษณ์ การตรวจร่างกาย และการทดสอบต่าง ๆ เช่น ทดสอบความรู้ ทดสอบเขาวัว ฯลฯ ประการสุดท้ายคือการรับโอนหรือการย้าย คือการรับโอนข้าราชการจากหน่วยงานอื่นหรือโรงเรียนอื่น โดยผู้นั้นมีความรู้ความสามารถดี เข้าไปปฏิบัติงานในหน่วยหนึ่ง ทั้งนี้จะต้องมีข้อตกลงยินยอมในระหว่างเจ้าสังกัดผู้โอน และผู้รับโอน จึงจะกระทำได้

การสรรหามุคคณาภายใน เป็นการแสวงหาที่เป็นผลดีในตำแหน่งที่จะทำนุบำรุง ส่งเสริม กำลังใจในการทำงานของผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงาน วิธีการเลือกสรรทำได้โดยวิธีคัดเลือกหรือเลื่อนชั้นจากผู้ที่มีความสามารถ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 กำหนดให้ใช้วิธีสอบ เช่น การสอบเลื่อนชั้น แต่ในการสอบเลื่อนชั้นมักไม่ได้คำนึงถึงคะแนนที่สอบได้ แต่คำนึงถึงความเหมาะสมเป็นเครื่องประกอบด้วย

การทำนุบำรุงรักษามุคคณา บุคลากรเมื่อเข้ามาอยู่ในหน่วยงานแล้ว ผู้บริหารจะต้องจัดให้มีการประชุมเพื่อหารือถึงนโยบายการปฏิบัติงาน ตลอดจนสถานที่ สิ่งแวดล้อม และระเบียบวิธีการปฏิบัติงานต่าง ๆ เพราะสิ่งเหล่านี้จะช่วยให้บุคลากรเกิดความเชื่อมั่น มีความชำนาญและมีความรับผิดชอบ งานก็จะสำเร็จผลด้วยดี ทำให้เกิดความภาคภูมิใจ มีกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ที่งานต่อไป เกี่ยวกับเรื่องนี้จากการวิจัยของไวลส์⁴⁶ (Kimbal Wiles) ถึงสาเหตุที่ทำให้ครูรักงาน รักโรงเรียนและปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพนั้น

พบว่า ปัจจัยที่ทำให้บุคลากรมีกำลังใจในการปฏิบัติงานมีดังนี้คือ สถานที่ทำงานมีความเป็นอยู่สะดวกสบาย มีความสวยงาม และมีชีวิตชีวา มีเครื่องอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้เพียงพอต่อความต้องการ มีความรู้สึกรวมเป็นส่วนหนึ่งของโรงเรียน ได้รับความยุติธรรม มีสิทธิเสมอภาคเท่าเทียมกัน มีส่วนในการสร้างความสำเร็จให้กับหมู่คณะ และมีอิสระในการเลือกวิธีดำเนินงาน

การที่จะบำรุงรักษาบุคลากรให้อยู่ในโรงเรียนได้นานที่สุด และทำงานอย่างมีประสิทธิภาพตลอดเวลาที่เขาอยู่ในโรงเรียนนั้น ผู้บริหารจะต้องจัดสิ่งและสภาพที่จูงใจหลายชนิดด้วยกัน ให้มีขึ้นในหน่วยงานนั้น ๆ สิ่งจูงใจทั้งหลายนี้ ภิญโญ สาคร⁴⁷ ได้จำแนกไว้เป็น 5 ประเภทคือ สิ่งจูงใจที่เป็นวัตถุ เช่น เงินและสิ่งของ ซึ่งถ้าผู้ให้โคกฉาวชมเชยความดีประกอบควยแล้ว จะช่วยให้ผู้รับมีความเต็มใจและตั้งใจที่จะทำงานให้โรงเรียนดีขึ้น ถ้าเป็นกรณีที่ได้รับหลาย ๆ คน แต่ได้รับไม่เท่ากัน ผู้บริหารจะต้องแสดงเหตุผลให้ทราบโดยทั่วถึง ประการที่สอง ใ้แก่สิ่งจูงใจที่เป็นโอกาส เช่น การให้โอกาสที่จะมีชื่อเสียงดี มีเกียรติยศ มีอำนาจมากขึ้น มีโอกาสไ้ตำแหน่งงานที่สูงขึ้น การจูงใจในลักษณะนี้จะได้ประโยชน์มาก สำหรับคนที่อยู่ในสภาพที่อึดอัดในทางวัตถุ โดยให้เกียรติหรือตำแหน่งงานแทนที่ ประการที่สามคือ สิ่งจูงใจที่เป็นสภาพของการทำงานซึ่งอาศัยวัตถุเป็นหลัก เช่น ใ้หนึ่งทำงานดี มีห้องทำงานส่วนตัว ถ้าเป็นหัวหน้าก็ใ้โต๊ะทำงานที่มีขนาดใหญ่กว่าบุคลากรอื่น ๆ มีพัสดุส่วนตัว เฉพาะตำแหน่ง หรือมีอำนาจสั่งรถโรงเรียนได้ รวมทั้งการลดชั่วโมงสอนและการใ้สวัสดิการ เป็นต้น ประการที่สี่ ใ้แก่สิ่งจูงใจที่เป็นสภาพของการทำงานซึ่งไม่เกี่ยวกับวัตถุ เช่น จัดสภาสังคมของครูในโรงเรียนใ้คินาอยู่ ครูทุกคนรักใ้ใครชอบพอกัน คบหากันอย่างมิตร ไมแบ่งกลุ่ม ไม่ทะเลาะกัน มีฐานะทางเศรษฐกิจ สังคมและการศึกษาใกล้เคียงกัน ครูใหญ่ควรรหาทางใ้มีการพบปะสังคมน้อย่าง เป็นมิตรใ้มากที่สุด พยายามจัดสภาพการทำงานใ้ตรงกับทัศนคติ และวิธีการปฏิบัติงานโดยปกติของครู ใ้ครูรู้สึกใ้ไม่ถูก

⁴⁷ภิญโญ สาคร, หลักบริหารการศึกษา (พระนคร : วัฒนาพานิช, 2516),
หน้า 175 - 176.

บังคับในการทำงาน แต่เป็นการทำงานด้วยความเต็มใจและด้วยความสมัครใจ และประการสุดท้ายได้แก่ การจูงใจและการสร้างความรู้สึกให้เกิดกับครูทั้งหลายว่า คนมีส่วนร่วมอย่างสำคัญในการสร้างชื่อเสียงให้โรงเรียน หรือมีส่วนแก้ไขสถานการณ์สำคัญต่าง ๆ ของโรงเรียน คือ ให้ครูมีความรู้สึกเป็นเจ้าของโรงเรียนด้วย ไม่ใช่เฉพาะครูใหญ่เท่านั้น สิ่งเหล่านี้จะทำให้ครูมีกำลังใจในการทำงานให้เกิดผลดีขึ้นเรื่อย ๆ เมื่อเรามองเห็นความสำเร็จของโรงเรียน

การพัฒนาบุคลากร เป็นเรื่องที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับหน่วยงานทุกชนิด ครูหรือบุคลากรแม้จะมีความสามารถดีแค่ไหนเพียงใดก็ตาม ถ้าเวลาผ่านไปนาน ๆ ความรู้ ความชำนาญก็ย่อมจะลดน้อยลง เป็นธรรมดา หรือบางทีมีการทำงานจำเจอยู่เสมอ อาจจะทำให้เกิดความเบื่อหน่ายได้ การได้เปลี่ยนงานเป็นครั้งคราว หรือได้พบปะสังสรรค์กับครูอื่นหรือบุคลากรอื่นของโรงเรียนอื่นบ้าง อาจจะช่วยให้เกิดความกระฉับกระเฉง มีพลัง และมีน้ำใจเกิดขึ้นใหม่ ทำให้การทำงานดีขึ้นได้ เรื่องนี้ พจน เพชรบุรีณิ⁴⁸ ได้แบ่งวิธีการพัฒนาบุคลากรไว้เป็น 3 อย่างคือ การให้การศึกษาทัวไป เป็นการพัฒนาบุคลากรแบบหนึ่ง ซึ่งเป็นการให้การศึกษากับบุคคลตามแผนการศึกษาชาติในระดับชั้นต่าง ๆ จนกว่าเขาจะสำเร็จออกไปประกอบอาชีพ ประการที่สอง ได้แก่การฝึกอบรมระหว่างประจำการ (In-Service Training) เป็นการให้การศึกษากับบุคคลที่กำลังดำรงตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งอยู่ในหน่วยงานโดยไม่ต้องลาออกจากงาน และไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อหน่วยงาน ขณะที่บุคคลนั้นรับการฝึกอบรม ซึ่งหน่วยงานอาจจะจัดขึ้นเอง หรืออาจขอให้หน่วยงานอื่นรับหน้าที่จัดฝึกอบรมแทนก็ได้ ประการสุดท้าย เป็นการฝึกฝนตนเองของบุคคลที่กำลังทำงาน หรืออยู่ในระหว่างการปฏิบัติงานตามปกติ โดยการเรียนทางไปรษณีย์ การซื้อหาหนังสือมาอ่านเอง หรือการได้พบปะกับผู้ที่ทรงคุณวุฒิอยู่เสมอ ก็จัดเป็นเรื่องของการพัฒนาบุคลากรได้เหมือนกัน

⁴⁸ พจน เพชรบุรีณิ, การพัฒนาผู้โตบังคับบัญชา เอกสารประกอบการสอนของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, (ฉบับอัดสำเนา), หน้า 2.

ประโยชน์ของการพัฒนาบุคลากรนี้ เป็นวิธีที่จะช่วยพัฒนาบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ให้ได้รับความสำเร็จเกิดความสัมพันธ์ในงาน ซึ่งยอมจะนำความสำเร็จมาสู่หน่วยงานโดยส่วนรวมด้วย ผลที่ได้จากการพัฒนาบุคลากร สมพงษ์ เกษมสิน⁴⁹ ลงความเห็นว่ ทำให้ระบบการทำงานมีสมรรถภาพสูงขึ้น มีการติดต่อประสานงานดีขึ้น เพราะการพัฒนาบุคคลยอมจะช่วยกระตุ้นความสนใจในการทำงานของบุคลากรให้มีจิตใจรักงานและทำงานได้ผลมากขึ้น การพัฒนาบุคคลเป็นวิธีการหนึ่งที่จะทำให้เกิดการประหยัด ลดความสิ้นเปลืองของวัสดุที่ใช้ในการทำงาน ซึ่งจะมีผลต่อเนื่องไปถึงงบประมาณค่าใช้จ่าย ในการจัดซื้อวัสดุที่ใช้ในการปฏิบัติงานไหลคนน้อยลงไปด้วย เพราะเมื่อบุคคลได้รับการพัฒนาเป็นอย่างดีแล้ว ความผิดพลาดที่จะก่อให้เกิดความสิ้นเปลืองเสียหายยอมลดน้อยลงไปด้วย การพัฒนาบุคคลช่วยลดเวลาในการเรียนงานในน้อยลง โดยการปฏิบัติงานควรได้รับการอบรมแนะนำเสียก่อน เพราะจะช่วยให้สามารถปฏิบัติงานได้ผลดี และทุนเวลามากกว่าให้บุคลากรปฏิบัติงานเรียนงานเองควบคู่ไปกับการทำงาน การพัฒนาบุคคลเป็นการช่วยแบ่งเบาภาระหน้าที่การงานของผู้บังคับบัญชาไค้มาก ผู้บังคับบัญชาไม่ต้องเสียเวลาชี้แจงสั่งสอนงานที่สั่ง นอกจากนี้การพัฒนาบุคคลยังช่วยการทำงานล่วงเวลาในน้อยลง ซึ่งอาจจะไม่ใช่เกิดจากปริมาณงานมากเพียงอย่างเดียว อันที่จริงเกิดจากความล่าช้าและความไม่เข้าใจในงานเสียเป็นส่วนใหญ่ และการพัฒนาบุคคลเป็นทางหนึ่งที่จะกระตุ้นเตือนผู้ปฏิบัติงานให้ทำงานเพื่อความก้าวหน้าของตนเอง ความขกกิจการเลื่อนตำแหน่งและการโยกย้ายภายในหน่วยงาน มักจะเป็นผู้ได้รับการพิจารณา ก่อน เพราะเป็นผู้งานและได้รับการฝึกฝนมาเป็นอย่างดี ทั้งนี้ยอมแสดงให้เห็นว่าการพัฒนาบุคคลเป็นการแนะแนวทางในความก้าวหน้าของบุคคลอย่างหนึ่ง

การให้พินจากงาน โดยเฉพาะบุคลากรที่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น จ่านงค์ สมประสงค์⁵⁰ ให้ทัศนะว่า การให้พินจากงานเป็นมาตรการที่นิยมแพร่

⁴⁹สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหาร (พระนคร : โรงพิมพ์ทางหุ้นส่วนจำกัด เกษมสุวรรณ, 2514), หน้า 484 - 489.

⁵⁰จ่านงค์ สมประสงค์, การบริหารพนักงานเจ้าหน้าที่ (กรุงเทพฯ : โรงสยามการพิมพ์, 2514), หน้า 305.

หลายอย่างหนึ่ง ในกระบวนการบริหารงานบุคคล เพื่อประโยชน์ของหน่วยงานดังต่อไปนี้ คือ เพื่อเป็นการขจัดหรือลดจำนวนข้าราชการที่ไม่มีประสิทธิภาพในหน่วยงานในหน่วยงาน โดยเฉพาะข้าราชการที่มีอายุมากนั้น ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานจะลดลง ทดความกระตือรือร้น และเพื่อจะได้แสวงหาบุคลากรใหม่ ๆ เข้ามาทำงาน ซึ่งบุคคลใหม่อาจจะมีความคิดริเริ่มใหม่ มีความกระตือรือร้นที่จะปรับปรุงหน่วยงานให้เจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้น ทั้งยังจะมีการแก้ปัญหา เปลี่ยนแปลงสิ่งที่ไม่สามารถจะดำเนินการได้ เพราะคนเก่าอาจจะมีวิธีการทำงานที่ล้าสมัย ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงปรับปรุงวิธีการที่ดี อาจช่วยให้ประสิทธิภาพของหน่วยงานดีขึ้น

สำหรับการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น สมบูรณ์ จันทร์วังพรหม⁵¹ กล่าวว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอิสระในการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ให้เสรีจลนภายในจังหวัด เพราะกฎหมายกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีฐานะเท่าเทียมกับ ข้าราชการส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับข้าราชการส่วนจังหวัด เช่นเดียวกับ เจ้ากระทรวง เพียงแต่เมื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดใดกระทำผิดที่เกี่ยวกับบุคลากร ครุฑตามอำนาจหน้าที่ของทางจังหวัดแล้ว ให้จังหวัดส่งเรื่องราวไปยังครุฑสภา เพื่อให้เจ้าหน้าที่ ครุฑสภาพิจารณาถึงความถูกต้องและยุติธรรมตามหลักกฎหมายในฐานะตัวแทนของคณะกรรมการ ข้าราชการส่วนจังหวัด ซึ่งถ้ามีกรณีใดที่ทางครุฑสภาเห็นว่า การปฏิบัติใดของจังหวัดไม่ถูกต้อง ตามระเบียบแล้ว ครุฑสภาย่อมจะซักทวง เพื่อให้ปฏิบัติให้ถูกต้อง หรือให้ขอเสนอแนะไปยัง คณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัดเพื่อพิจารณาต่อไป รวมความแล้วแม้ครุฑสภาจะมีบทบาท เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเพียงใดก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติ แล้วองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นองค์การเจ้าสังกัดโดยตรง ย่อมมีบทบาทที่สำคัญยิ่งต่อ บุคลากรครุฑทุกคน นับตั้งแต่การประกาศรับสมัคร การสอบคัดเลือก การบรรจุแต่งตั้ง การโอน ย้าย การพัฒนาบุคลากร ตลอดจนการให้ทุนจากงานควย

เกี่ยวกับสวัสดิการและความก้าวหน้าของบุคลากร สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด
 สนานจิตร สุคนธ์ทรัพย์⁵² ลงความเห็นว่ ครงการปกครองไคถือเอาเรื่องสวัสดิการ
 และความก้าวหน้าของครูประชาบาล เป็นนโยบายที่จำเป็นและสำคัญยิ่งอย่างหนึ่ง เพราะ
 ถือว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับขวัญและกำลังใจของบุคคล อันอาจจะก่อให้เกิดผลทั้งในด้านดี
 และเสียต่อการปฏิบัติงานของครูในโรงเรียนไค ดังนั้นกรมการปกครองจึงพยายามส่งเสริม
 สวัสดิการและความก้าวหน้า โดยให้มีการจัดสร้างบ้านพักครูเพิ่มขึ้น เพื่อบรรเทา
 ความเดือดร้อนในเรื่องค่าเช่าบ้านของครูประชาบาล จัดให้มีการเพิ่มเงินพิเศษแก่ครูใน
 โรงเรียนทองถิ่นกันดาร จัดลำดับความช่วยเหลือแก่ครูในโรงเรียนที่ขาดแคลน ตลอดจน
 การพิจารณาให้มีการขยายหมุนเวียนสำหรับครูที่ปฏิบัติงานในทองถิ่นกันดารและทางไกล หลัง
 จากที่ได้ปฏิบัติหน้าที่มาครบระยะเวลาที่กำหนด การขยายเพื่อติดตามคุณสมบัติ และการขยาย
 กลับภูมิลำเนา ก็ได้รับการพิจารณาช่วยเหลือเป็นกรณีพิเศษ ส่วนความก้าวหน้าของครูก็ได้
 รับการส่งเสริมให้ไคมีโอกาสเลื่อนชั้น เลื่อนตำแหน่ง ตลอดจนการอนุญาตให้ลาศึกษาไคใน
 ระดับสูงขึ้นไปไค นอกจากนี้ เถกิงศักดิ์ พัทธโน⁵³ ยังไคให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับเรื่องนี้
 เพิ่มเติมว่า ขณะนี้องค์การบริหารส่วนจังหวัด บริหารงานในคานบุคลากรที่แตกต่างไปจาก
 เดิม ก่อนการกระจายอำนาจให้แกทองถิ่นมาก เพราะมีความคล่องตัวมากขึ้น ทองถิ่นปฏิบัติ
 งานไคเอง ไคต้องรออนุมัติจากส่วนกลาง และตัวแทนของราษฎรก็มีส่วนในการควบคุมดูแล
 การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ไคอย่างใกล้ชิด ทำให้เจ้าหน้าที่ระมัดระวังตัวในการปฏิบัติงาน
 มากยิ่งขึ้น เรื่องสวัสดิการครูก็ดีขึ้น และยังมีสิทธิไครับเงินบำเหน็จบำนาญเพิ่มขึ้นกว่าแต่
 ก่อนถึง 25 % ซึ่งนับเป็นการสร้างขวัญและกำลังใจให้แกครูปฏิบัติงานเป็นอย่างดี

⁵² สนานจิตร สุคนธ์ทรัพย์, "สวัสดิการและความก้าวหน้าของครูประชาบาล",
 วิทยาการเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาล (พระนคร : โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, 2515),
 หนา 340 - 346 และ 352.

⁵³ เถกิงศักดิ์ พัทธโน, การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการศึกษา
ประชาบาล วิทยานิพนธ์พัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต, คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบัน
 บัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2514, หนา 144 - 145.

บทบาทในทางการบริหารงานวิชาการ

งานวิชาการเป็นงานที่สำคัญยิ่งของการบริหารการศึกษาทุกระดับ ซึ่งผู้บริหารการศึกษาจะทรงรับผิดชอบ เพราะงานวิชาการจะชี้ให้เห็นถึงคุณภาพและประสิทธิภาพของการจัดการศึกษาของหน่วยงานนั้น ๆ ดังนั้นผู้บริหารการศึกษาจึงต้องให้ความเอาใจใส่ งานวิชาการเป็นพิเศษ และถือว่าการบริหารงานวิชาการเป็นหัวใจสำคัญของการเรียน การสอนในโรงเรียน

เรื่องนี้ กรมสามัญศึกษา⁵⁴ กระทรวงศึกษาธิการ ได้ตระหนักถึงหน้าที่ความ รับผิดชอบของครูใหญ่โรงเรียนประถมศึกษาเป็นอย่างดี จึงได้กำหนดหน้าที่ด้านวิชาการของ ครูใหญ่ไว้ดังนี้คือ การวางโครงการดำเนินงานของโรงเรียน การจัดทำโครงการสอนให้ เป็นไปตามหลักสูตร และปรับปรุงให้ใช้ได้เหมาะสมอยู่เสมอ แนะนำควบคุมการสอนของ ครูให้ดำเนินไปตามโครงการสอน จัดกิจกรรมต่าง ๆ ที่เป็นการส่งเสริมการเรียนการสอน ดำเนินการวัดผลการศึกษาให้ถูกต้องตามระเบียบและหลักการวัดผลการศึกษา สนับสนุนให้มี การค้นคว้า ทดลอง ปรับปรุงวิธีสอนให้ดียิ่งขึ้น และจัดให้มีการประชุมอบรมครูในโรงเรียน เช่น การปฐมนิเทศครูใหม่ การประชุมครูเพื่อพิจารณาปัญหาต่าง ๆ เป็นต้น ในทำนอง เดียวกัน คำานวณ บุญเพชรแก้ว และคณะ⁵⁵ ได้กล่าวถึงบทบาทและหน้าที่ของครูใหญ่ หรือผู้บริหารการศึกษา ในด้านวิชาการไว้ว่า ผู้บริหารจะต้องมีความรู้ ความเข้าใจและ สามารถจัดทำดำเนินการในเรื่อง หลักสูตร ประมวลการสอน ตารางสอน แบบเรียน การ จัดชั้นเรียน อุปกรณ์การสอน การปรับปรุงการสอน การนิเทศการสอน ตลอดจนการจัดให้มี กิจกรรมเสริมหลักสูตรและการวัดผลการศึกษา นอกจากนี้ คำานวณ บุญเพชรแก้ว ยัง ได้สรุปเกี่ยวกับบทบาทผู้บริหารโรงเรียนที่มีต่อหลักสูตรว่า ผู้บริหารจะต้องมีส่วนร่วมใน

⁵⁴กรมสามัญศึกษา, กระทรวงศึกษาธิการ, คู่มือครูใหญ่โรงเรียนประถมศึกษา (กรุงเทพ : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2514), หน้า 14.

⁵⁵คำานวณ บุญเพชรแก้ว และคณะ, เรื่องเดิม หน้า 84.



การวางหลักสูตร ศึกษาหลักสูตรอย่างละเอียดเป็นรายวิชา นิเทศการใช้หลักสูตรแก่ครู ควบคุมการเรียนการสอนให้เป็นไปตามหลักสูตรอย่างครบถ้วน วิเคราะห์หลักสูตรและเสนอแนะให้ความคิดเห็นต่อผู้บริหารชั้นสูงในการปรับปรุงหลักสูตร และประเมินผลการใช้หลักสูตร

สำหรับผู้ที่มีความคิดเห็นคล้ายคลึงกันอีกท่านหนึ่งคือ ชำรง บัวศรี⁵⁶ ซึ่งได้กล่าวถึงหน้าที่ของครูใหญ่ในคานาวิชาการไว้ว่า ครูใหญ่จะต้องวางนโยบายการเรียนการสอนและการวัดจัดหาหนังสือและอุปกรณ์การเรียนการสอน การเตรียมการก่อนเปิดภาคเรียน เช่น การสอบคัดเลือกนักเรียน การดูแลความสะอาด ความเรียบร้อยของอาคารสถานที่และการเตรียมเครื่องมือเครื่องใช้ในการสอน เป็นต้น ส่วนการเตรียมงานระหว่างปิดภาคเรียน เช่น การซ่อมแซมสิ่งปรักหักพัง การอยู่เวรรักษาหน้าที่ เป็นต้น

เกี่ยวกับพฤติกรรมของผู้บริหารในคานาวิชาการนั้น จากอบสันและคณะ⁵⁷ (Paul B. Jacobson and others) ได้ให้ความเห็นว่า งานวิชาการมิใช่การให้ความรู้ด้านเนื้อหาวิชาแต่เพียงอย่างเดียว แต่รวมถึงการจัดประสบการณ์ต่าง ๆ ให้กับเด็กในทุกด้านที่จะทำให้เกิดการเรียนการสอนที่ดี ดังนั้นการบริหารงานวิชาการจึงต้องอาศัยเทคนิคการรู้จักใช้คน นั่นคือ ผู้บริหารจะต้องใช้ทักษะของความเป็นผู้นำในแบบประชาธิปไตยมากกว่าจะใช้แบบเผด็จการ หรือการยึดถือตัวเองเป็นใหญ่ และจากรายงานการวิจัยเรื่อง ความคิดเห็นของครูโรงเรียนประถมศึกษาและอาจารย์ในสถาบันการฝึกหัดครู ของ ประยูร อาษานาม⁵⁸ พบว่า การจัดโรงเรียนประถมศึกษาควรจะเน้นความสำคัญทางคานาวิชาการ

⁵⁶ ชำรง บัวศรี, "ความรับผิดชอบของครูใหญ่", หลักการศึกษาศรีนคร (พระนคร : แพร่พิทยา, 2506), หน้า 53.

⁵⁷ Paul B. Jacobson, and others, The Effective School Principles (Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall, Inc., 1963), p. 87.

⁵⁸ ประยูร อาษานาม, "การศึกษาความเห็นของครูโรงเรียนประถมศึกษาและอาจารย์ในสถาบันฝึกหัดครูเกี่ยวกับความมุ่งหมายของการประถมศึกษา", วิทยานพนธ์ครุศาสตร์มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2511, หน้า 84.

เป็นสิ่งสำคัญ แต่ในโรงเรียนประถมศึกษาโดยทั่วไป กลับพบว่าผู้บริหารการศึกษาหรือครูใหญ่มักจะละเลยงานด้านวิชาการเสีย โดยมอบหมายให้ครูช่วยครูใหญ่หรือครูน้อยเป็นผู้รับผิดชอบแทน แต่ตนเองกลับมาสนใจการบริหารงานธุรการมากกว่า ดังนั้นโครงการต่าง ๆ ของโรงเรียนจึงมักจะเป็นโครงการทางด้านธุรการเสียเป็นส่วนใหญ่ ทำให้โอกาสในการปรับปรุงงานด้านวิชาการมีน้อย

ทางด้าน วิทยุ สาร 59 ได้ให้ทัศนะของการบริหารทางด้านวิชาการไว้ว่าเป็นการบริหารกิจกรรมทุกชนิดในโรงเรียน ซึ่งเกี่ยวกับการปรับปรุงพัฒนาการสอนนักเรียนให้โดยผลดีมีประสิทธิภาพมากที่สุด ความจริงผู้บริหารควรจะได้รับผิดชอบในการเป็นผู้นำของครูในด้านการเป็นอันดับแรก เพราะหน้าที่ของโรงเรียนหรือสถาบันการศึกษาทุกแห่งคือการให้ความรู้แก่นักเรียนในด้านการ ครูใหญ่เป็นผู้นำในด้านการ โดยทำงานร่วมกับครู กระจุก เตือนครู ให้คำแนะนำครูและประสานงานให้ครูทุกคนทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพในการสอน พร้อมกันนี้ยังได้ให้รายละเอียดของการดำเนินงานวิชาการไว้ว่า ครูใหญ่หรือผู้บริหารการศึกษาโดยทั่วไปควรกระจายอำนาจความรับผิดชอบไปให้ครูทุกคน ความเป็นผู้นำของผู้บริหารการศึกษาอยู่ที่ความสามารถที่จะใช้คนอื่นให้ทำงาน โดยไม่ต้องใช้วิธีการบีบบังคับ หรือขู่เข็ญ แต่อยู่ที่เทคนิคในการที่จะกระตุ้นเตือนให้ครูและผู้อยู่เกี่ยวข้องกับการสอนทุกคนให้ขยันขันแข็งทำงานอย่างเต็มใจและอดทน อยากรู้ก็ตาม ครูใหญ่หรือผู้บริหารการศึกษาทุกคนควรระลึกเสมอว่า ตนเองนั้นไม่ใช่ครูของครูและไม่รอบรู้ในวิชาการไปเสียหมดทุกสาขา การบริหารวิชาการต้องอาศัยเทคนิคในการรู้จักใช้คนมากกว่าการสอนคนอื่นว่า เขาควรทำอย่างไร ความจริงการที่ครูจะทำอย่างไร ควรเป็นหน้าที่ของครู ไม่ใช่เป็นหน้าที่ของผู้บริหาร ผู้บริหารเป็นเพียงแต่คอยดูแลให้ครูทำงานให้ดีที่สุดและใช้ความรู้ความสามารถอย่างเต็มที่เท่านั้น

นอกจากนี้ วิทยุ สาทร ยังได้เสนอหลักการในการปรับปรุงงานด้านวิชาการที่ผู้บริหารควรระลึกรั้งคือ การพิจารณาหลักสูตรที่ใช้อยู่โดยรอบคอบ ใหญ่วัตถุประสงค์ของการสอนรายวิชา รุถึงเนื้อหาวิชาที่จะทองสอนตามหลักสูตรว่ามีอะไรบาง มีกิจกรรมอะไรที่ควรนำมาปฏิบัติในการสอนเพื่อเสริมหลักสูตร พิจารณาแบบเรียนและหนังสืออ่านประกอบ โดยรอบคอบ คว้าเนื้อหาของแบบเรียนหรือหนังสืออ่านประกอบตรงตามหลักสูตรเพียงใด ตอนใดขาดตกบกพรอง ก็จะได้หาทางเพิ่มเติมเท่าที่ควร ในกรณีที่มีประมวลการสอนอยู่แล้ว ครูจะต้องร่วมกันพิจารณาความเหมาะสมและความสมบูรณ์ของประมวลการสอน โดยพิจารณาเปรียบเทียบกับทางปฏิบัติด้วย พิจารณาข้อสอบวิชาต่าง ๆ ที่เคยจัดสอบมาแล้ว เพื่อทราบแนวทางของข้อสอบ เพราะข้อสอบจะแสดงวัตถุประสงค์ของวิชานั้น ๆ ออกมาชัดเจนกว่าหลักสูตรเสียอีก แนวข้อสอบจะช่วยครูไคมากในการสอนใหญ่ทิศทาง การเปลี่ยนแปลงหลักสูตรหรือแบบเรียน จะไม่มีประโยชน์เลย ถ้าครูไม่ยอมเปลี่ยนวิธีการสอนให้เหมาะสมกับนักเรียนและสภาพแวดล้อม การปรับปรุงวิธีการสอนของครู มีความสำคัญเหนือกว่าการปรับปรุงหลักสูตรและแบบเรียน ดังนั้นการอบรมครูใหญ่วิธีการใหม่ ๆ โดยการจัดให้มีการบรรยายจากคุณครูผู้ฝึกจะเป็นการดี ในคานนักเรียน ครูใหญ่ควรจัดให้มีการบรรยายจากคุณครูผู้เป็นครั้งคราว เพื่อกระตุ้นให้นักเรียนเกิดความขยันขันแข็งในการเรียนไคมากขึ้น การกำหนดไคครูในโรงเรียนผลิตเปลี่ยนกันเป็นบรรยายพิเศษในการประชุม นักเรียนก็จะช่วยให้นักเรียนไครับความรู้พิเศษเพิ่มเติมไคมาก ควรมีการนำผลการสอบของแต่ละวิชามาวิเคราะห์ทุกสิ้นปีการศึกษา เพื่อครูจะได้รู้ว่าการสอนวิชานั้นไคผลเพียงใด และหาทางแก้ไขปรับปรุงการสอนเสียใหม่ ครูใหญ่ควรชักจูงให้ครูทุกคนอ่านหนังสือ หรือตำราวิชาครูเสียบาง แมจะเคยเรียนมาแล้ว แต่เมื่อเวลาผ่านไปแล้ว ความรู้ทางวิชาการอาจจะบกพรองไปไค ควรมีการประชุมครูเพื่ออภิปรายร่วมกันเกี่ยวกับการสอนและการเรียนของนักเรียนเสียบาง อย่างน้อยภาคเรียนละ 2 ครั้ง ครูใหญ่ควรไปเยี่ยมห้องเรียนขณะครูสอน เพื่อไครู้ว่าในโรงเรียนครูเขาสอนกันอย่างไร และควรปฏิบัติเป็นประจำ จนครูรู้สึกว่าเป็นเรื่องธรรมดาของครูใหญ่ที่จะขอคุณการสอน ครูใหญ่ควรชักจูงครูน้อยที่มีชั่วโมงว่างเขาไปไคเพื่อนสอนเสียบาง จะไคช่วยกันตักเตือนแก้ไขวิธีสอนให้ดีขึ้น บางที่อาจจะเกิดความคิดดี ๆ นำมาปรับปรุงการสอนของตนเองไคได้ ในระหว่างหยุดเรียนปลายปี

ครูใหญ่ควรจัดให้มีการ สัมมนาของคณะครูทั้งโรงเรียน เพื่อให้ครูมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการสอน ในบรรยากาศทางวิชาการ ซึ่งทางโรงเรียนอาจเชิญผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกมาสมทบก็ได้ และประการสุดท้ายควรมีการ ส่งครูไปอบรมที่คุรุสภา วิทยาลัยมหาวิทยาลัย หรือหน่วยงานอื่น เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ครูได้เปิดหูเปิดตาเห็นโลกกว้างไกล แทนที่จะเห็นแค่โรงเรียนของตนเพียงแห่งเดียว

สำหรับการบริหารงานวิชาการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดต่าง ๆ นั้น สมบูรณ์ จันทร์วังพรหม⁶⁰ ลงความเห็นไว้ว่า หัวหน้าส่วนการศึกษาในฐานะผู้นำทางวิชาการ จะต้องเป็นผู้มีความรู้ความเข้าใจถึงหัวใจของงานวิชาการ ซึ่งใดแก่ หลักสูตรและการสอน โดยจะเป็นผู้ดำเนินการตั้งแต่ การปรับปรุงการเรียนการสอน การวัดผลและการนำหลักสูตรไปใช้ให้บังเกิดผลตามความมุ่งหมายของหลักสูตรนั้น ๆ แต่สิ่งสำคัญในการปรับปรุงการสอนก็คือ การนิเทศการศึกษา ซึ่งเรื่องนี้จะต้องได้รับความร่วมมือจากครูด้วยจึงจะได้นผล งานเกี่ยวกับหลักสูตรเป็นงานใหญ่ หัวหน้าส่วนการศึกษาควรจะมีบทบาทเป็นผู้นำ โดยการที่ควรมีความเข้าใจเป้าหมาย นโยบาย และกรรมวิธีแห่งหลักสูตร สามารถที่จะนำครูให้เข้าใจได้ รวมทั้งการกระตุ้นและส่งเสริมให้ครูและโรงเรียน ได้จัดทำโครงการและกิจกรรมต่าง ๆ ทางการศึกษา เช่น การจัดทำโครงการสอน ประมวลการสอน และการทำบันทึกการสอน เป็นต้น

บทบาททางด้านธุรการ การเงิน และการให้บริการ

การบริหารงานธุรการ การเงิน และการให้บริการ จัดได้ความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการบริหารงานด้านอื่น ๆ ที่กล่าวมาแล้ว เพราะเป็นการช่วยอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงานให้แก่ องค์การ หรือโรงเรียนและผู้ที่เกี่ยวข้อง ทำให้งานดำเนินไปตาม

⁶⁰ สมบูรณ์ จันทร์วังพรหม, เรื่องเดิม หน้า 463-464.

เป้าหมายที่วางไว้ งานต่าง ๆ ดังกล่าวนี้ พอจะแยกเป็นประเภทใหญ่ ๆ ได้ 3 ประเภท คือ งานสารบรรณ การเงิน และพัสดุ และการให้บริการ

เกี่ยวกับเรื่องนี้ พันธ์ หันนาคินทร์⁶⁰ ได้แบ่งประเภทของงานธุรการออกเป็น 9 ประเภทคือ งานเกี่ยวกับสารบรรณ ได้แก่ การติดต่อทางจดหมายหรือสื่อมวลชนอื่น ๆ เช่น โทรศัพทักบ่งคักการ หรือเอกชนอื่น ๆ ตลอดจนการเก็บหลักฐานการติดต่อและการจัดการติดต่อเหล่านั้นด้วย งานเกี่ยวกับการเงิน ได้แก่ การรับและเบิกจ่ายเงิน การจัดทำบัญชีรับ-จ่าย การซื้อวัสดุครุภัณฑ์ ตลอดจนการควบคุมและตรวจสอบเกี่ยวกับการเงิน การบัญชีของโรงเรียน งานเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณประจำปี งานเกี่ยวกับกักควบคุมพัสดุครุภัณฑ์ งานเกี่ยวกับทะเบียนนักเรียน การออกไปสุทธิ ใบรับรอง และการจัดทำทำรายการต่าง ๆ งานเกี่ยวกับการดูแลรักษาอาคารสถานที่ ตลอดจนการซ่อมแซมอาคารสถานที่ ตลอดจนการซ่อมแซมครุภัณฑ์ของโรงเรียนให้อยู่ในสภาพเรียบร้อยอยู่เสมอ งานเกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัยให้แก่นักเรียน ในขณะที่อยู่ในโรงเรียน และประการสุดท้ายก็คือ การควบคุมตัวบุคคลที่ไม่เกี่ยวกับการสอน เช่น คนงานและภารโรง เป็นต้น เช่นเดียวกับ ชำรง บัวศรี⁶² ก็ได้แบ่งประเภทของงานธุรการไว้คล้ายคลึงกัน จะต่างกันบ้างในรายละเอียดบางประการ คือ ระเบียบและสถิติต่าง ๆ เช่น ระเบียบสะสม ระเบียบสุขภาพ ระเบียบครู สถิติจำนวนนักเรียน สถิติการป่วย ลา ขาด ของครู ฯลฯ การเงิน เชร บัญชีตามงบประมาณประจำปี บัญชีเงินบำรุงการศึกษา บัญชีเงินพิเศษและทะเบียนต่าง ๆ งานสารบรรณ ได้แก่ หนังสือโต้ตอบระหว่างโรงเรียนกับหน่วยราชการอื่น การจัดระบบเก็บเอกสาร งานพัสดุ ได้แก่ การเก็บรักษาพัสดุ การทำบัญชีและทะเบียนพัสดุ จัดซื้อพัสดุและซ่อมแซมพัสดุที่ชำรุด อาคารและบริเวณใดก็ตาม การดูแลรักษาความสะอาดของอาคารและบริเวณ การซ่อมแซมสิ่งของที่ชำรุดสึกหรือ และเรื่องเกี่ยวกับยานพาหนะ ได้แก่ การดูแลรักษายานพาหนะ ตลอดจนการซ่อมแซมเพื่อให้คงสภาพที่ใช้ได้อย่างเรียบร้อย

⁶⁰พันธ์ หันนาคินทร์, หลักการบริหารโรงเรียน (พระนคร : จัฒนาพานิช, 2512), หน้า 227-228.

⁶¹ชำรง บัวศรี, หลักการศึกษ (พระนคร:แพรวพิทยา, 2506), หน้า 54.

จากการอบรมครูใหญ่สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่วราชอาณาจักร รุ่นที่ 6 ณ คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย นิรมล สวัสดิ์บุตร⁶³ ได้ให้ข้อคิดเกี่ยวกับงานธุรการไว้ว่า งานธุรการคือ งานอื่น ๆ ที่นอกเหนือไปจากงานวิชาการ และเป็นเครื่องช่วยให้ความสะดวก ช่วยส่งเสริมงานวิชาการและช่วยให้โรงเรียนดำเนินกิจการอยู่ได้ พร้อมกันนี้ยังได้กล่าวถึงประเภทของงานธุรการไว้ว่าประกอบด้วย งานเกี่ยวกับหนังสือในสำนักงาน งานทะเบียนประวัติของคนและสิ่งของในโรงเรียน งานการเงิน งานประชาสัมพันธ์ และงานสวัสดิการของผู้ทำงานและนักเรียน ทางด้านเอลสบรีและคณะ⁶⁴ (Willard S. Elsbree and others) กล่าวว่า ในการบริหารงานธุรการในโรงเรียนประถมศึกษานั้น ครูใหญ่จะต้องให้ความเอาใจใส่ในงาน 7 ประการคือ การบริหารสำนักงานโรงเรียน (Administering the School Office) สำนักงานโรงเรียนเป็นศูนย์กลางของการบริหารโรงเรียน เป็นที่ทำงานของครูใหญ่ที่มีการเก็บรวบรวมสถิติเกี่ยวกับครู นักเรียนและวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ นอกจากนี้ยังจะต้องใช้สำนักงานโรงเรียนนี้เป็นที่ประชาสัมพันธ์และการติดต่อคอนรับอื่น ๆ ด้วย การบริหารด้านการเงินและพัสดุ (Administering School Funds & Supplies) การบริหารด้านนี้เป็นหน้าที่ที่สำคัญอย่างหนึ่งของครูใหญ่ที่จะต้องจัดหาวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ มาไว้ใช้ในเพียงพอกับความต้องการและความจำเป็นของโรงเรียน โดยคำนึงถึงการประหยัดด้วย การบริหารด้านวัสดุที่เกี่ยวกับการสอน (Administration of Instructional Materials) อันได้แก่การเลือกใช้หนังสือแบบเรียนที่ดี เหมาะสมกับชั้นเรียนในแต่ละระดับ ตลอดจนการใช้อุปกรณ์ประกอบการสอนอื่น ๆ ในโรงเรียน การบริหารกิจการห้องสมุด (Administering the School Library) ปัจจุบันนี้ห้องสมุดได้กลายมาเป็นแหล่งความรู้ต่าง ๆ ที่นักเรียนและครูจะ

⁶³นิรมล สวัสดิ์บุตร, "การบริหารงานธุรการโรงเรียน", เอกสารการอบรมครูใหญ่สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่วราชอาณาจักร รุ่นที่ 6 (อัครสำเนา), พ.ศ.2517.

⁶⁴Willard S. Elsbree, Harold J. McNally, and Richard Wynn, "Administering Funds and Facilities", Elementary School Administration and Supervision (New York : Van Nostrand Reinhold Company, 1967), pp. 375 - 482.

ได้ใช้คนควาหาความรู้เพิ่มเติมจากที่เรียนมาแล้ว ดังนั้นครูใหญ่จึงต้องให้ความสนใจใส่
 ในการจัดหาหนังสือที่เหมาะสมเข้าห้องสมุด และถ้าเป็นไปได้ก็ควรจะมีเจ้าหน้าที่ที่เป็น
 บรรณารักษ์มาประจำห้องสมุดโดยเฉพาะก็จะเป็นเป็นการดี การบริหารด้านเทคโนโลยี
 ที่เกี่ยวกับการสอน (Administering Instructional Technology) ได้แก่ การที่
 ครูใหญ่พยายามศึกษาถึงเทคนิคใหม่ ๆ เกี่ยวกับการใช้อุปกรณ์ประเภทเครื่องฉายต่าง ๆ
 เครื่องบันทึกเสียง วิทยุ รูปจำลองและวัสดุมีทรงอื่น ๆ อุปกรณ์การสอนที่เป็นชุด
 (Teaching Kits) การสอนแบบโปรแกรม การเรียนในห้องทดลองและอื่น ๆ
 การบริหารเกี่ยวกับอาคาร สถานที่ (Administering the School Plant) ได้แก่ การ
 ควบคุมดูแลในเรื่อง การสร้างหรือจัดหาอาคารเรียนเพิ่มเติม การซ่อมแซมปรับปรุงตามวาระ
 การใช้ส้วภายในห้องเรียนควรจะมีสัมพันธ์กับการเรียนการสอน การเลือกใช้เครื่องตกแต่งและ
 เครื่องใช้ต่าง ๆ การดูแลความสะอาด ความเรียบร้อยของอาคาร สถานที่ การจัดห้อง
 เรียนให้อยู่ในสภาพที่ถูกสุขลักษณะ การจัดให้มีห้องเก็บภาระและอุปกรณ์ต่าง ๆ ฯลฯ
 ประการสุดท้ายได้แก่การบริหารที่เกี่ยวกับการขนส่ง (Transportation) ซึ่งเกี่ยว
 กับการที่ผู้บริหารจะต้องดูแล อำนวยความสะดวก ความปลอดภัย ตลอดจนการให้ความรู้
 เกี่ยวกับกฎเกณฑ์และมารยาทต่าง ๆ ในการขึ้นลงรถในการไป-กลับโรงเรียนด้วย

สำหรับการบริหารงานธุรการ การเงินและการให้บริการ ขององค์การบริหาร
 ส่วนจังหวัดต่าง ๆ นั้น สมบูรณ์ จันทร์วังพรหม⁶⁵ ให้ความเห็นว่า งานสารบรรณที่
 ส่วนการศึกษา องค์การบริหารส่วนจังหวัด จะต้องจัดทำนั้น ประกอบไปด้วย การรับ-ส่ง
 หนังสือราชการ โทรเลข วิทยุ และสิ่งพิมพ์ การจัดทะเบียนรับ-ส่ง การเสนอเรื่อง
 การออกเลขหนังสือ การจัดส่งมอบให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ การจัดหมวดหมู่หนังสือ
 การเก็บรักษา การให้ยืม การขอทำลายหนังสือ การรวบรวมระเบียบต่าง ๆ สำหรับ
 เจ้าหน้าที่ที่จะคนควา การจัดทำสถิติทุกประเภทที่เกี่ยวกับการศึกษาและงานอื่น ๆ ที่

⁶⁵ สมบูรณ์ จันทร์วังพรหม, เรื่องเดิม หน้า 476.

ได้รับมอบหมายในเรื่องการเงินและพัสดุที่ส่วนการศึกษาดูแลรับผิดชอบอยู่ก็คือ การทำบัญชีทุกประเภท การตรวจฎีกาและหลักฐานใบสำคัญในการเบิกจ่ายเงินทุกประเภท การจัดทำงบประมาณ การจัดทำทะเบียนพัสดุครุภัณฑ์ รวมทั้งการเบิกจ่าย การขอรับเงินบำเหน็จบำนาญ เงินสะสมข้าราชการ การตรวจสอบการเบิกจ่าย การจัดทำเงินเดือน รวมไปถึงสำคัญๆ กระจายส่ง ค.ต.ง. คำเนิการเกี่ยวกับภาษีเงินได้ของข้าราชการและลูกจ้างประจำ การจัดทำเกี่ยวกับ จ.18 และงานอื่น ๆ ที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชา สำหรับการเงินที่นำมาใช้จ่ายในการจัดการศึกษาประชาบาลนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้จากรายได้ของจังหวัดเอง จากการบริจาคของประชาชน มูลนิธิหรือองค์การต่าง ๆ และจากเงินอุดหนุนของรัฐบาล ซึ่งเงินดังกล่าวนี้จังหวัดมีอิสระในการจะใช้จ่ายดำเนินงานตามที่เห็นสมควรและตามความจำเป็นของจังหวัด โดยการตราเป็นข้อบัญญัติจังหวัดและต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาจังหวัดเสียก่อน ส่วนเรื่องการให้บริการนั้นก็นับเป็นหน้าที่สำคัญยิ่งอย่างหนึ่งขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่จะให้แก่วรรณ ครูและนักเรียนได้รับบริการและมีความเป็นอยู่ที่ดีสุด

สรุป

จากงานบริหารการศึกษาทั้ง 4 ด้านดังกล่าวมาแล้วเป็นการบริหารงานที่จำเป็นซึ่งผู้บริหารทุกระดับจะต้องทราบและถือปฏิบัติอยู่เป็นประจำสม่ำเสมอทุกด้าน เพราะทางก็มีความสำคัญเทียบเท่ากันจึงต้องปฏิบัติควบคู่กันไป สำหรับบทบาทของหัวหน้าส่วนการศึกษาที่เกี่ยวกับงานดังกล่าวพอจะสรุปได้ดังนี้คือ บทบาทในด้านการมีความสัมพันธ์กับชุมชน หัวหน้าส่วนการศึกษาจะมีทั้งการให้บริการแก่ประชาชน การกระตุ้นให้ประชาชนมีความสนใจต่อการศึกษา การบริหารโรงเรียนชุมชนและการมีส่วนร่วมในกิจการของสภาจังหวัด บทบาทในการบริหารงานบุคคลจะมีบทบาทตั้งแต่การสรรหา การคัดเลือก การบรรจุแต่งตั้ง การพัฒนาบุคลากร การโยกย้ายเลื่อนชั้น การพิจารณาความดีความชอบ การลงโทษและการให้ออกจากราชการ บทบาทในการบริหารงานวิชาการจะดำเนินการในเรื่องการปรับปรุงการเรียนการสอน การวัดผล การนำหลักสูตรไปใช้ การนิเทศการศึกษา ตลอดจนการกระตุ้นและส่งเสริมให้โรงเรียนและครูได้จัดทำโครงการกิจกรรมทางการศึกษา โครงการสอน ประมวลการสอน และบันทึกการสอน ส่วนบทบาทในการบริหารงานธุรการ การเงินและพัสดุ การจัดทำงบประมาณ ตลอดจนการให้บริการแก่ครูและนักเรียนโดยทั่วไปด้วย