

วรรณคดีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในบทนี้เป็นกรรวบรวมเอกสารอ้างอิงและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ เพื่อนำเสนอในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลของหัวหน้าส่วนการศึกษา องค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยเริ่มตั้งแต่การศึกษาประชาบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาประชาบาล บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ความหมายและขอบข่ายของการบริหารงานบุคคล โครงสร้างของการบริหารงานบุคคล การสรรหาและคัดเลือกบุคลากร การบำรุงรักษาบุคลากร การพัฒนาบุคลากร การให้พื่นจากงาน ดังจะได้นำเสนอเป็นลำดับไป

การศึกษาประชาบาล

การจัดการศึกษาเบื้องต้นสำหรับทวยราษฎรหรือการศึกษาประชาบาลที่มีแบบแผนนี้ เริ่มเมื่อ 81 ปีมาแล้ว คือ เมื่อ พ.ศ. 2441 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงโปรดเกล้าให้มีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาประชาบาลโดยตรง และขยายโรงเรียนออกไปยังหัวเมืองมากขึ้น การศึกษาประชาบาลในระยะ 81 ปีที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันนี้ได้มีการเปลี่ยนแปลงหน่วยงานที่รับผิดชอบหลายครั้ง ซึ่งจะสรุปโดยแบ่งออกเป็น 5 ระยะ คือ¹

ระยะที่ 1 พ.ศ. 2441-2450 กระทรวงธรรมการจัดการศึกษาในกรุงเทพฯ ส่วนกระทรวงมหาดไทยจัดการศึกษาตามหัวเมือง

¹สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, การบริหารการศึกษาประชาบาลระดับจังหวัด (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2520), หน้า 10.

ระยะที่ 2 พ.ศ. 2451-2474 กระทรวงนครบาลจัดการศึกษาในส่วนกลาง กระทรวงมหาดไทยจัดการศึกษาในส่วนภูมิภาค และกระทรวงธรรมการทำหน้าที่ประสานงานให้เป็นไปตามนโยบายที่วางไว้ ในระยะนี้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาขึ้นในวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2464

ระยะที่ 3 พ.ศ. 2475-2490 กระทรวงมหาดไทยจัดการศึกษาประจำภาค เทศบาลจัดการศึกษาในเขตเทศบาล กระทรวงศึกษาธิการทำหน้าที่ประสานงานและควบคุมนโยบาย และในปี พ.ศ. 2488 ได้มีการจัดตั้งคุรุสภาขึ้น ทำหน้าที่ควบคุมงานทางด้านบุคคล คือ ปฏิบัติการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนแทนคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

ระยะที่ 4 พ.ศ. 2491-2508 กระทรวงศึกษาธิการจัดการศึกษาประจำภาค เทศบาลจัดการศึกษาในเขตเทศบาล และคุรุสภาทำหน้าที่ควบคุมงานทางด้านบุคคล แสดงว่าในระยะนี้ได้มีการโอนการศึกษาประจำภาคจากกระทรวงมหาดไทยมาอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการ ในปี พ.ศ. 2502 รัฐบาลได้กำหนดนโยบายโอนการจัดการศึกษาประจำภาคไปให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นดำเนินการ ดังนั้น หลังจากประกาศใช้แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2503 แล้วจึงโอนการศึกษาประจำภาคในเขตเทศบาลนครกรุงเทพมหานครให้เทศบาลจัดดำเนินการใน พ.ศ. 2504 และในปี พ.ศ. 2506 ได้โอนการศึกษาประจำภาคในเขตเทศบาลทั่วประเทศให้เทศบาลจัดดำเนินการ

ระยะที่ 5 พ.ศ. 2509 - ปัจจุบัน องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดการศึกษาประจำภาค กระทรวงมหาดไทยควบคุมส่งเสริมงานด้านธุรการ กระทรวงศึกษาธิการทำหน้าที่ส่งเสริมประสานงานด้านวิชาการ เทศบาลจัดการศึกษาในเขตเทศบาล และคุรุสภาทำหน้าที่ควบคุมการบริหารงานบุคคล โดยมีพระราชบัญญัติโอนโรงเรียนประถมศึกษาบางประเภทไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2509 ประกาศใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2509 ซึ่งสืบเนื่องมาจากนโยบายของรัฐบาลในปี พ.ศ. 2502 ที่จะโอนการจัดการศึกษาประจำภาคไปให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นดำเนินการ โดยให้เหตุผลดังนี้

1. รัฐบาลต้องการกระจายอำนาจการบริหารงานในรูปต่าง ๆ รวมทั้งการศึกษาไปให้ท้องถิ่นจัดการเอง ตามวิธีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย
2. ต้องการให้ท้องถิ่นและประชาชนเข้ามามีบทบาท ในการจัดการศึกษา ทั่วประเทศ เพราะท้องถิ่นและประชาชนยอมรับปัญหา ความต้องการของท้องถิ่นได้ดีกว่า เจ้าหน้าที่ในส่วนกลาง
3. เพื่อปรับปรุงการจัดการศึกษาภาคบังคับให้ขยายออกไปโดยทั่วถึงและรวดเร็วยิ่งขึ้น
4. งบประมาณของรัฐที่นำมาใช้จ่ายในการศึกษาระดับประถมไม่เพียงพอกับการเพิ่มขึ้นของเด็ก¹

จะเห็นได้ว่า ระยะ 81 ปีที่ผ่านมา การศึกษาประถมศึกษาได้มีการเปลี่ยนแปลงหน่วยงานที่รับผิดชอบอยู่เสมอ โดยเฉพาะระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงศึกษาธิการ จนปัจจุบันจึงอยู่ในการดำเนินการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัด

เป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีบทบาทสำคัญในการบริหารการศึกษา-ประถมศึกษา องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีองค์ประกอบที่สำคัญ 2 ส่วนคือ²

¹ วิทยุ โสธร, หลักบริหารการศึกษา, พิมพ์ครั้งที่ 2. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วัฒนาพานิช, 2516), หน้า 544.

² บุญชู พุ่มเจริญ และคนอื่น ๆ, "พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498," การบริหารงานบุคคลข้าราชการส่วนจังหวัดเล่ม 2 (กรุงเทพฯ : สารมวลงชน, 2521), หน้า 85-86.

1. สภาจังหวัด ประกอบด้วย สมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งขึ้นมา จำนวน 18-36 คน ตามจำนวนราษฎรที่มีในจังหวัด สมาชิกสภาจังหวัดมีวาระสมัยละ 5 ปี หน้าที่สำคัญของสภาจังหวัดคือ ทำหน้าที่นิติบัญญัติโดยมีอำนาจตราข้อบัญญัติจังหวัด เพื่อปฏิบัติตามหน้าที่ของจังหวัดหรือตามกฎหมาย ควบคุมงบประมาณจังหวัด และตั้งกระทู้ถามผู้ว่าราชการจังหวัดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด

2. ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการส่วนจังหวัด มีฐานะเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ช่วย ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องปฏิบัติตามมติของสภาจังหวัดซึ่งอาจมีข้าราชการส่วนจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่นั้น ๆ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้สั่งยุบสภาจังหวัดก็ได้ และอาจร้องเพิกถอนมติของสภาจังหวัดก็ได้ หากมตินั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย

องค์การบริหารส่วนจังหวัดแบ่งการบริหารงานออกเป็น 2 หน่วยคือ

1. สำนักงานเลขานุการจังหวัด มีหน้าที่เกี่ยวกับกิจการทั่วไปของจังหวัด มีเลขานุการจังหวัดเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาและรับผิดชอบงานในหน้าที่

2. ส่วนต่าง ๆ ที่จังหวัดตั้งขึ้น ได้แก่ ส่วนการคลัง ส่วนการศึกษา และส่วนอำเภอมีหน้าที่เกี่ยวกับกิจการส่วนจังหวัดในส่วนนั้น มีหัวหน้าส่วนราชการเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาและรับผิดชอบงานในหน้าที่¹

องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีได้จังหวัดละ 1 องค์การ การตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้ เจริญ ฉัตรหลวง กล่าวไว้ว่า ทำให้จังหวัดมีลักษณะงานสองอย่างควบคู่กันคือ ในลักษณะหนึ่งเป็นตัวแทนของราชการบริหารส่วนกลาง และใน

¹บุญชู พุ่มเจริญ และคนอื่นๆ, "พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498," การบริหารงานบุคคลข้าราชการส่วนจังหวัด เล่ม 2 (กรุงเทพฯ : สารมวลชน, 2521), หน้า 91.

อีกลักษณะหนึ่งก็เป็นองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นด้วย¹

อำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 มาตรา 31 ได้กำหนดหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ถึง 20 ประการ ในอนุ 2 ได้กำหนดหน้าที่ไว้กว้าง ๆ ว่า การศึกษา การทำนุบำรุงศาสนา และการส่งเสริมวัฒนธรรม คือ มีหน้าที่และรับผิดชอบในการดำเนินการบริหาร การศึกษาในเขตของตนให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายและนโยบายของรัฐบาล ซึ่งรวมทั้งการจัดตั้งยุบและขยายโรงเรียน การปกครองโรงเรียน การเงินและทรัพย์สินของโรงเรียน ทำประมาณการรายได้และงบประมาณรายจ่ายของโรงเรียน การจัดสถานที่เรียนและเครื่องใช้ในโรงเรียน การตรวจตรากิจการของโรงเรียน การบัญชีทุกอย่างในโรงเรียนและการบริหารงานบุคคลในส่วนที่เกี่ยวกับครูและเจ้าหน้าที่การศึกษา²

องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีบทบาทอย่างสำคัญในการจัดการศึกษาประชาบาล แต่รูปแบบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ได้รับความวิพากษ์วิจารณ์ว่า เป็นราชการส่วนภูมิภาคจำบัง ทั้งนี้เพราะผู้บริหารส่วนใหญ่เป็นข้าราชการส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะข้าราชการของกระทรวงมหาดไทย ได้ดำรงตำแหน่งสำคัญในองค์การบริหารส่วนจังหวัด และสภาจังหวัดมีบทบาทน้อยมาก ในการควบคุมการบริหารงาน³

¹เจริญ นิตรหลวง, "บทบาทของหัวหน้าส่วนการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคเหนือ" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521), หน้า 15.

²กรมการปกครอง, การจัดการศึกษาโดยท้องถิ่น (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2513), หน้า 27.

³ชูวงศ์ ฉายะบุตร, การวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น (พระนคร : โรงพิมพ์ของสมาคมสังคมนักข่าวแห่งประเทศไทย, 2510), หน้า 10.

จากรายงานการวิจัยระบบบริหารการศึกษา เรื่องการบริหารการศึกษาประชาบาล ระดับจังหวัดของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ได้ชี้ให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่าง องค์การบริหารส่วนจังหวัดกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและการบริหารราชการส่วนกลาง ไว้ดังนี้¹

ก. หน่วยงานในสังกัดกระทรวงมหาดไทย ได้แยกความสัมพันธ์กันเป็น 4 ลักษณะ คือ

1. การควบคุมโดยกฎหมาย โดยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัด

2. การขอตำแหน่ง ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นข้าราชการของกระทรวงมหาดไทย เป็นหัวหน้าของ ข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัด และเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด กว

3. การกำหนดบุคคลเข้าดำรงตำแหน่ง โดยกระทรวงมหาดไทยได้นำให้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดบรรจุ ข้าราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทยเข้าดำรงตำแหน่ง ผู้บริหารที่สำคัญในองค์การบริหารส่วนจังหวัดดังนี้

ปลัดจังหวัด เป็นปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ผู้ตรวจราชการส่วนท้องถิ่น เป็นเลขานุการจังหวัด

ผู้ช่วยปลัดจังหวัดหรือผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าเหมาะสมเป็น

หัวหน้าส่วนการเจ้าหน้าที่

เสมียนตราจังหวัด เป็นหัวหน้าส่วนการคลัง

นายอำเภอ เป็นหัวหน้าส่วนอำเภอ



¹สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, การบริหารการศึกษาประชาบาล ระดับจังหวัด (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2520), หน้า 25.

เสมือนตราอำเภอหรือผู้พิณายอำเภอเห็นว่าเหมาะสม เป็นหัวหน้า

หมวดการคลังอำเภอ

ส่วนตำแหน่งที่มีข้าราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งมาจากครูขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
ไคแก หัวหน้าส่วนการศึกษา ผู้ช่วยหัวหน้าส่วนการศึกษา และหัวหน้าหมวดการศึกษาเท่านั้น

4. การควบคุมทางการคลัง ซึ่งกระทรวงมหาดไทยทำได้ 3 ทาง คือ
ด้านการจัดสรรเงินอุดหนุน เนื่องจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องใช้จ่ายเป็นเงิน-
อุดหนุนจากรัฐบาลเป็นสำคัญ โดยเฉพาะเงินอุดหนุนการศึกษาประมาณ ๕๐% การตรวจตรา
ขอบัญชีงบประมาณ การจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นต้องปฏิบัติตาม
ระเบียบของกระทรวงมหาดไทยโดยเคร่งครัด และต้องปฏิบัติตามคำสั่ง ตลอดจนคำแนะนำ
ของกระทรวงมหาดไทยอีกด้วย เพราะผู้บริหารส่วนใหญ่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็น
ข้าราชการของกระทรวงมหาดไทย ในด้านการใช้จ่าย เช่น การจ้างและการจัดการพัสดุ
นั้นต้องเป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยวางไว้

๕. หน่วยงานสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ เป็นการสัมพันธ์กันที่ไม่เป็นสายตรง
เพราะหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการที่กำหนดไว้เกี่ยวกับการจัดการศึกษาประมาณ
กว้างมาก ส่วนมากเป็นงานด้านส่งเสริมประสานงานด้านวิชาการแก่องค์การบริหารส่วน
จังหวัดดังนี้^๑

๑. การควบคุมในเรื่อง

- หลักสูตร ประมวลการสอน (กรมวิชาการและกรมสามัญศึกษา)
- แบบเรียน (กรมวิชาการ)
- การวัดผลการศึกษา (กรมสามัญศึกษา)
- การตรวจและนิเทศการศึกษา (กรมสามัญศึกษา)

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

2. การให้บริการ

- การผลิตครู (กรมการฝึกหัดครู)
- การอบรมครูและเจ้าหน้าที่การศึกษาเพื่อเพิ่มคุณวุฒิตามศูนย์หรือตามภาคในระดับกระทรวง (กรมสามัญศึกษา)
- การวิจัยการศึกษา (กรมสามัญศึกษา)
- การทดลองและสาธิต (กรมสามัญศึกษา)

3. การประสานงานกับกระทรวงมหาดไทยและองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยเฉพาะเรื่อง

- การวางแผนพัฒนาการศึกษาให้สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจ
- การกำหนดและรักษามาตรฐานการจัดสรรและดำเนินการ-
ประถมศึกษา
- การกำหนดและควบคุมมาตรฐานจำนวนครูให้ตรงตามหลักการ
บริหารการศึกษา
- การแนะนำและเผยแพร่เทคนิคการศึกษา
- เรื่องอื่น ๆ

๓. ครูสภา มีความสัมพันธ์กับองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยครูสภามีหน้าที่ควบคุมการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 แก้ไขเพิ่มเติมโดยฉบับที่ 5 พ.ศ. 2521 กำหนดให้ครูสภามีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด คือ "ปฏิบัติการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดแทน ก.จ. และแต่งตั้งอนุกรรมการให้มีอำนาจหน้าที่และปฏิบัติการแทนได้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการครูส่วนจังหวัด"¹

¹สำนักงานเลขาธิการครูสภา, ครูสภาของท่าน (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ครูสภา, 2521), หน้า 1.

บทบาทของคุรุสภาอันเกี่ยวกับการควบคุมการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู ส่วนจังหวัด คือ การกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนตั้งเพิ่มใหม่ การสับเปลี่ยนหรือโอน อัตราเงินเดือน หรือการ เปลี่ยนอัตราเงินเดือนตามตำแหน่ง การกำหนดอัตราเงินเดือนรวม กับเงินปรับคุณวุฒิให้เป็นตำแหน่งและระดับสูงขึ้น การกำหนดอัตราเงินเดือนของตำแหน่ง การอนุมัติใหม่บรรจุผู้ได้รับปริญญาหรือประกาศนียบัตรวิชาชีพครู การยุบขยายและขึ้นอัตรา- เงินเดือน การอนุมัติการโอนข้าราชการ การตรวจสอบการแต่งตั้ง ตลอดจนการกำหนด อัตรากำลังของโรงเรียนประชาบาล¹

ง. คณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด (ก.จ.) จึงเป็นข้าราชการส่วนกลาง มีความสัมพันธ์กับการบริหารส่วนจังหวัดโดยคณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด (ก.จ.) มีหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการส่วนจังหวัดที่ไม่ใช่ตำแหน่งครู เช่น หัวหน้าส่วนการศึกษา ผู้ช่วยหัวหน้าส่วนการศึกษา และหัวหน้าหมวดการศึกษา จึงเป็นตำแหน่ง ที่มีความสำคัญต่อการศึกษาประชาบาล²

องค์การบริหารส่วนจังหวัด แม้จะเป็นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีมานาน แล้ว แต่ก็ยังไม่สามารถกระทำให้เป็นการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นตามหลักการระบอบ ประชาธิปไตยได้อย่างแท้จริง ดังจะเห็นได้ว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอิสระในการ- คำเนินงานน้อยมาก ทั้งนี้เนื่องมาจากการถูกควบคุมจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ในขณะที่ เดียวกันสภาจังหวัดก็มีข้อจำกัดในเรื่องอำนาจหน้าที่และมีบทบาทเข้ามาดำเนินการบริหาร งานส่วนท้องถิ่นได้ไม่มาก จึงทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดกลายเป็นองค์การที่ดำเนินการ

¹สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา, แผนปฏิบัติการประจำปี 2521 (ฉบับอัดสำเนา), 2521, หน้า 28.

²สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, การบริหารการศึกษาประชาบาล ระดับจังหวัด (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2520), หน้า 32.

ตามความต้องการของส่วนกลางมากกว่าของประชาชนในท้องถิ่น¹

การที่รัฐบาลได้ออนการศึกษาประชาบาลจากกระทรวงศึกษาธิการมาอยู่ในความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในปี พ.ศ. 2509 นั้น ทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีงานสำคัญอย่างยิ่งเพิ่มขึ้นอีก เพื่อให้คุณภาพมาตรฐานการศึกษาอยู่ในมาตรฐานเดียวกันทั้งชาติจึงได้ให้กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ และครูสภา เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารการศึกษาประชาบาล โดยคณะรัฐมนตรีได้ลงมติแบ่งหน้าที่ให้หน่วยราชการทั้งสามรับผิดชอบดังต่อไปนี้

กระทรวงมหาดไทย รับผิดชอบทางด้านธุรการและเป็นศูนย์ประสานงานด้านการบริหารการศึกษาประชาบาลกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ให้คำแนะนำปรึกษาหรือเสนอแนะจังหวัดและความคุมโดยให้จังหวัดส่งสำเนาระเบียบการ และคำสั่งต่าง ๆ ให้กระทรวงมหาดไทยทราบเมื่อได้ปฏิบัติกิจการส่วนจังหวัดในเรื่องใดไปแล้ว

กระทรวงศึกษาธิการ รับผิดชอบในด้านวิชาการและคุณภาพการศึกษา โดยกำหนดมาตรฐานต่าง ๆ เช่น หลักสูตร แบบเรียน ประมวลการสอน การวัดผลการศึกษา

ครูสภา รับผิดชอบด้านบุคลากร โดยควบคุมการบริหารงานบุคคลแทนคณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด (ก.จ.) ในส่วนที่มีใบอำนาจของคณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด (ก.จ.) เช่น การควบคุมการบรรจุแต่งตั้ง การกำหนดตำแหน่ง

ในการกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานทั้งสามนั้น ในทางปฏิบัติยังมีปัญหาอยู่มาก ในเรื่องการประสานงานระหว่างหน่วยงานทั้งสามดังกล่าว กิติพิสัย เหล่าสัมฤทธิ์กล่าวว่า "การแบ่งงานประณตศึกษาระหว่างกระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงมหาดไทยตามมติของคณะรัฐมนตรีนั้น ไม่มีรายละเอียดในเรื่องบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบให้แก่

¹สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, การบริหารการศึกษาประชาบาลระดับจังหวัด (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2520), หน้า 35.

เจ้าหน้าที่ในระดับจังหวัดของแต่ละฝ่ายยึดถือเป็นแนวปฏิบัติได้¹ จึงทำให้การบริหารการศึกษาประชาบาลในระดับจังหวัดและอำเภอ นั้นมีปัญหาเกี่ยวกับขอบข่ายอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารและฝ่ายวิชาการ โดยทั้งสองฝ่ายไม่ทราบว่าตนมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบเพียงใด จึงขึ้นอยู่กับข้อกำหนดของผู้บริหารในระดับจังหวัด ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด และปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นผู้กำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้หัวหน้าส่วนการศึกษา และศึกษาธิการจังหวัด ในระดับอำเภอก็มีนายอำเภอเป็นผู้กำหนดมอบหมายงานให้หัวหน้าหมวดการศึกษาและศึกษาธิการอำเภอ เป็นผู้รับผิดชอบ เหตุนี้จึงทำให้แต่ละองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้บริหารการศึกษาของการศึกษาประชาบาลแตกต่างกันไป

องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีความเป็นอิสระในส่วนที่ไม่ได้ขึ้นกับกระทรวงมหาดไทย เพราะว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีสภาจังหวัดเป็นผู้ควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหารอย่างใกล้ชิด ทำให้จังหวัดมีอิสระในการพิจารณาตัดสินใจดำเนินการได้เกือบทั้งหมด โดยไม่ต้องขออนุมัติส่วนกลาง ดังจะเห็นได้จากงานค่านิรหรงานบุคคล ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ ในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการส่วนจังหวัด รวมถึงข้าราชการครูส่วนจังหวัด เช่นเดียวกับเจ้ากระทรวง รัฐมนตรีว่าการกระทรวง ปลัดกระทรวง อธิบดี และมีอนุกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด (อ.ก.จ.) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับ อ.ก.พ. กระทรวง อ.ก.พ. กรม และ อ.ก.พ. จังหวัด ในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการพลเรือน การสอบแข่งขัน การสอบคัดเลือก การบรรจุ แต่งตั้ง การให้ออก การลงโทษ จังหวัดจึงมีอำนาจทำได้ทั้งสิ้น คำนงงบประมาณซึ่งได้มาจากเงินอุดหนุนจากรัฐบาล รายได้ของจังหวัด จากมูลนิธิหรือองค์การต่าง ๆ นั้น จังหวัดมีอิสระในการนำเงินไปใช้จ่ายตามความจำเป็น โดยตราเป็นข้อบัญญัติ-

¹สิวทิพย์ เหล่าสัมฤทธิ์, "บทบาทของหัวหน้าส่วนการศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคกลาง" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521), หน้า 34.

จังหวัดและผ่านการเห็นชอบจากสภาจังหวัดเสียก่อน¹

เนื่องจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นผู้ปฏิบัติและรับผิดชอบโดยตรงในการจัดการศึกษาประชาบาล ทั้งในด้านธุรการ วิชาการ และการบริหารงานบุคคล ดังนั้นโครงการหรือแผนงานจะมาจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด เว้นแต่โครงการใหญ่ที่เป็นนโยบายจากส่วนกลางเท่านั้น ที่ส่วนกลางเป็นผู้จัดทำแล้วเสนอไปยังจังหวัด²

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาประชาบาล

องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้จัดการศึกษาประชาบาล เพื่อให้มีประสิทธิภาพและได้ผลตามเป้าหมาย จึงมีหน่วยงานอีกหลายหน่วยมาช่วยควบคุมส่งเสริมและประสานงานตามขอบเขตและหน้าที่ ดังที่ได้อธิบายกล่าวถึงมาบ้างแล้วดังนี้

กระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีมติของคณะรัฐมนตรีได้ให้หน้าที่ส่งเสริมเกี่ยวกับงานด้านธุรการ อันได้แก่ การตั้งงบประมาณเงินอุดหนุนจากรัฐบาล การควบคุมการก่อสร้างอาคาร ครุภัณฑ์ การช่วยเหลือนักเรียนในเรื่องอุปการะการศึกษา การประสานงานกับกระทรวงศึกษาธิการและองค์การบริหารส่วนจังหวัดในเรื่อง การอบรมครู การจัดการประถมศึกษา ในทางปฏิบัติ กระทรวงมหาดไทยมิได้บริหารงานศึกษาประชาบาลเอง คงทำหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาลในด้านธุรการให้เป็นไปตามนโยบายและกฎหมาย เรื่องนี้กระทรวงมหาดไทยจะไม่สั่งการ

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

²ศิริทิพย์ เหล่าสัมฤทธิ์, "บทบาทของหัวหน้าส่วนการศึกษา องค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคกลาง" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารการศึกษา แผนกวิชาบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521), หน้า 20.

แต่จะให้คำแนะนำปรึกษาหรือเสนอแนะจังหวัด และให้จังหวัดแจ้งระเบียบการและคำสั่ง
ทาง ๆ ไปให้กระทรวงมหาดไทยทราบ เมื่อจังหวัดได้ปฏิบัติกิจการเรื่องใดไปแล้ว¹

กระทรวงศึกษาธิการ ได้รับมอบหมายให้ควบคุมส่งเสริมประสานงานด้านวิชา-
การองค์การบริหารส่วนจังหวัด เกี่ยวกับหลักสูตร แบบเรียน การวัดผลการศึกษา การ
ทดลองและสาธิต การนิเทศการศึกษา เพื่อให้การศึกษาประชาชนได้มาตรฐานในค่าน-
คุณภาพการศึกษา โดยดำเนินงานผ่านหน่วยงานเหล่านี้คือ ศึกษาธิการจังหวัด ศึกษาธิการ-
อำเภอ ศึกษาธิการ

คุรุสภา ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 มีฐานะเป็นนิติบุคคล²
อำนาจหน้าที่ของคุรุสภาตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 แก้ไขเพิ่มเติม
โดยฉบับที่ 5 พ.ศ. 2521 ข้อ 7 กล่าวว่า "ปฏิบัติการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหาร
ราชการส่วนจังหวัดแทน ก.จ. และแต่งตั้งอนุกรรมการให้มีอำนาจหน้าที่และปฏิบัติการแทน
ได้ ในส่วนที่เกี่ยวกับราชการครูส่วนจังหวัด"³ ซึ่งทำให้คุรุสภาทำหน้าที่ควบคุมการ-
บริหารงานบุคคลของข้าราชการครูส่วนจังหวัด คณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด
(ก.จ.) ในเรื่องเกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือน การเลื่อนตำแหน่ง
การโอนข้าราชการ การปรับวุฒิ การอนุมัติ การบรรจุในกรณีต่าง ๆ⁴

¹ สิวทิพย์ เหล่าสัมฤทธิ์, "บทบาทของหัวหน้าส่วนการศึกษา องค์การบริหาร
ส่วนจังหวัดในภาคกลาง" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521), หน้า 29.

² สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา, คุรุสภาของทาน (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์-
คุรุสภา, 2521), หน้า 1.

³ เรื่องเดียวกัน.

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 26.

กองการศึกษาประชาบาล สังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย
 วิทยุ โสธร กล่าววา

บทบาทและหน้าที่ของกองการศึกษาประชาบาลยังไม่ค่อยเข้าใจกัน ใน
 วงการศึกษาสวนทองดินและประชาชนทั่วไปคนจำนวนไม่น้อยเข้าใจวา กองนี้
 คือผู้บังคับบัญชาของครูประชาบาล ความจริงกองนี้ไม่มีหน้าที่บังคับบัญชาหรือ
 ควบคุม แต่มีหน้าที่ประสานงานและให้บริการ ให้ความสะดวกแก่อนุวยงาน
 ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาประชาบาลเท่านั้น องค์การบูรณาการส่วนจังหวัด
 อันประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด และสภาจังหวัด เป็นผู้บังคับบัญชาโดย-
 ตรงของส่วนราชการดำเนินการศึกษาประชาบาล¹

ตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมการปกครอง ได้กำหนดหน้าที่ของ
 กองการศึกษาประชาบาลไว้ดังนี้

1. ส่งเสริมให้ทองดินมีอำนาจในการบริหารการศึกษาอย่างเต็มที่
2. ส่งเสริมให้ประชาชนในทองดินมีส่วนร่วมในการบริหารการศึกษา
 ให้มากที่สุด
3. ส่งเสริมให้ข้าราชการและประชาชนในทองดินได้มีความรู้ความ
 สามารถในการจัดการศึกษา
4. ช่วยเหลือเกี่ยวกับการศึกษาแก่ทองดินในด้านการบริหารงานบุคคล
 การเงิน และวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ
5. ส่งเสริมสวัสดิการให้แก่เจ้าหน้าที่ ซึ่งปฏิบัติงานเกี่ยวกับการศึกษา
 ประชาบาลและนักเรียน
6. เป็นศูนย์กลางประสานงานดำเนินการศึกษาระหว่างหน่วยงาน
 ที่เกี่ยวข้อง

¹วิทยุ โสธร, หลักบริหารการศึกษา, พิมพ์ครั้งที่ 2. (กรุงเทพฯ :
 สำนักพิมพ์วัฒนาพานิช, 2516), หน้า 549.

7. ตรวจสอบและติดตามผลการปฏิบัติงานในฐานะที่เป็นผู้ให้การสนับสนุน
แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด¹

คณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด (ก.จ.) หลังจากประกาศพระราชบัญญัติ
ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 แล้ว ทำให้มีคณะกรรมการข้าราชการ-
ส่วนจังหวัด (ก.จ.) คณะหนึ่ง มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน ในมาตรา
30 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 แก้ไขเพิ่มเติม
โดยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 9) พ.ศ.
2521 ได้ให้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด (ก.จ.) ไว้ว่า

ให้ ก.จ. มีฐานะและอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ
พลเรือนกำหนดไว้สำหรับคณะรัฐมนตรีและ ก.พ. และให้อำนาจหน้าที่ดังขอ-
ไปนี้

(ก) ออกกฎ ก.จ. ขอบังคับ หรือระเบียบในกรณีที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบ
ข้าราชการพลเรือนให้ออกกฎ ก.พ. ขอบังคับ หรือระเบียบ ในระหว่างที่ยังไม่-
ได้ออกกฎ ก.จ. ขอบังคับ หรือระเบียบในกฎ ก.พ. ขอบังคับ หรือระเบียบ
ว่าด้วยเรื่องนั้น ๆ มาใช้บังคับเป็นกฎ ก.จ. ขอบังคับ หรือระเบียบโดยอนุโลม...

ตามปกติการบรรจุแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในโรงเรียนเป็นหน้าที่ของ
จังหวัด แต่ต้องอยู่ในกรอบนโยบายระเบียบและหลักการต่าง ๆ ที่คณะกรรมการอำนวยการ
คุรุสภาวางไว้ โดยให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดและส่วนการศึกษาแต่ละจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการ
การวางตัวบุคลากรให้เหมาะสมกับความต้องการของโรงเรียน และปฏิบัติตามที่คณะกรรมการ

¹เจนวิทย์ สิทธิดำรง, "การปกครองกับการศึกษาประชาบาล," รายงานการประชุมวิจัยการศึกษาประจำปี 2519 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่ง-
ประเทศไทย, 2519), หน้า 188.

²บุญชู พุ่มเจริญ และคนอื่น ๆ, "พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วน
จังหวัด (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2521," การบริหารงานบุคคลข้าราชการส่วนจังหวัด เล่ม 2
(กรุงเทพฯ : สारมวลชน, 2521), หน้า 103.

ข้าราชการส่วนจังหวัด (ก.จ.) ใ้ได้ออกกฎไว้ทุกประการ จึงนับว่าคณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด (ก.จ.) มีอิทธิพลต่อการวางตัวบุคลากรของโรงเรียนในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดอยู่มาก

บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

บุคลากรที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารการศึกษาประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ประกอบด้วย

ก. สภาจังหวัด ประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้งขึ้นมา จำนวน 18 ถึง 36 คน ตามจำนวนราษฎรที่มีในจังหวัด สมาชิกสภาจังหวัดมีวาระสมัย 5 ปี มีหน้าที่สำคัญคือ ตราข้อบัญญัติจังหวัด ควบคุมงบประมาณของจังหวัด ตั้งกระทุ่ตามญูวาระราชการจังหวัดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของญูวาระราชการจังหวัด¹

ข. ญูวาระราชการจังหวัด เป็นหัวหน้าองค์การบริหารส่วนจังหวัด และเป็นญูควบคุมบังคับบัญชาข้าราชการส่วนจังหวัด ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาประชาบาล ญูวาระราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1. การจัดตั้ง การดำรงอยู่ การเลิกล้มโรงเรียน
2. การเลือกแบบเรียน
3. การบรรจุ แต่งตั้ง ย้าย และการให้ออก
4. การพิจารณาความดีความชอบของครู
5. การตรวจและนิเทศการศึกษา
6. การจัดสรรเงินงบประมาณให้แก่โรงเรียน



¹ วิทยุ สาธร, หลักบริหารการศึกษา, พิมพ์ครั้งที่ 2. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วัฒนาพานิช, 2516), หน้า 503.

7. การขยายชั้นเรียนในโรงเรียนประถมศึกษา

8. การจัดเตรียมงบประมาณของจังหวัด¹

ค. ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นตำแหน่งในองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งในทางปฏิบัติได้แต่งตั้งให้ปลัดจังหวัดดำรงตำแหน่งนี้ มีหน้าที่ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัด บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนั้น ย่อมหมายความว่า ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการศึกษาประถมศึกษา ในฐานะผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด²

ง. เลขาธิการจังหวัด แต่งตั้งจากผู้ตรวจราชการส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษาประถมศึกษา ในการรวบรวมจัดทำงบประมาณ ซึ่งมีงบประมาณของส่วนการศึกษาอยู่ด้วย³

จ. หัวหน้าส่วนการศึกษา เป็นตัวจักรสำคัญในการประสานงานระหว่างกระทรวงศึกษาธิการกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นผู้รับนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการด้านวิชาการไปปฏิบัติจัดทำในท้องถิ่น หัวหน้าส่วนการศึกษาเป็นผู้รับผิดชอบการบริหารการศึกษาประชาบาลรองจากปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัด และเป็นตำแหน่งสูงสุดของข้าราชการส่วนจังหวัดในส่วนการศึกษา⁴

¹ กุชงค์ เฟงศรี, "ประวัติความเป็นมาของประถมศึกษาและการบริหารประถมศึกษาของไทย." วารสารสภาการศึกษาแห่งชาติ (ธันวาคม 2513) : 12.

² พันธุ์ สกุนตะนาค, "การบริหารการศึกษาประชาบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด ศึกษากรณีทัศนคติของครูประชาบาลจังหวัดนนทบุรี" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2516), หน้า 25.

³ เรื่องเดียวกัน

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 24.

๓. ผู้ช่วยหัวหน้าส่วนการศึกษาและหัวหน้าหมวดการศึกษา ผู้ช่วยหัวหน้าส่วนการศึกษา มีหน้าที่ช่วยเหลือหัวหน้าส่วนการศึกษาในการปฏิบัติงานการศึกษาประจำลาระดับจังหวัดโดยตรง สำหรับหัวหน้าหมวดการศึกษา มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานการศึกษาประจำลาระดับอำเภอ¹

ตำแหน่งหัวหน้าส่วนการศึกษา ผู้ช่วยหัวหน้าส่วนการศึกษา และหัวหน้าหมวดการศึกษา เป็นตำแหน่งของข้าราชการส่วนจังหวัด ที่ทำหน้าที่บริหารการศึกษาประจำลาระดับขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เดิมทีเมื่อเริ่มโอนการศึกษาประจำลามาในองค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการนั้น ยังไม่มีบุคคลของข้าราชการส่วนจังหวัดที่ดำรงตำแหน่งเหล่านี้ กระทรวงมหาดไทยจึงมีคำสั่งที่ 1517/2509 ลงวันที่ 22 พฤศจิกายน 2509 ที่ 1045/2510 ลงวันที่ 15 พฤศจิกายน 2510 และที่ 566/2511 ลงวันที่ 1 สิงหาคม 2511 ไล่ส่งแต่งตั้งให้ศึกษาธิการจังหวัดทุกจังหวัดดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในจังหวัดของตน ผู้ช่วยศึกษาธิการจังหวัดทุกจังหวัด ดำรงตำแหน่ง ผู้ช่วยหัวหน้าส่วนการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในจังหวัดของตน ศึกษาธิการอำเภอทุกอำเภอดำรงตำแหน่งหัวหน้าหมวดการศึกษาอำเภอในอำเภอของตน ต่อมาสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด (ก.จ.) ได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการบรรจุแต่งตั้งข้าราชการส่วนจังหวัด ตำแหน่ง ผู้ช่วยหัวหน้าส่วนการศึกษาชั้น² กระทรวงมหาดไทยได้ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่งตั้ง ผู้ช่วยหัวหน้าส่วนการศึกษาชั้นเอง แทน ผู้ช่วยศึกษาธิการจังหวัด ส่วนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการบรรจุ-

¹ เจริญ ฉัตรหลวง, "บทบาทของหัวหน้าส่วนการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคเหนือ" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521), หน้า 25.

² สำนักงาน ก.จ., กรมการปกครอง, ที่ มท.0328/ว.517 เรื่อง "ผู้ช่วยหัวหน้าส่วนการศึกษา," ลงวันที่ 30 มิถุนายน 2512.

แต่งตั้งข้าราชการส่วนจังหวัดตำแหน่งหัวหน้าส่วนการศึกษาและหัวหน้าหมวดการศึกษา
 สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด (ก.จ.) ได้กำหนดอีกในปี พ.ศ. 2514¹
 หัวหน้าส่วนการศึกษาและหัวหน้าหมวดการศึกษาของข้าราชการครูส่วนจังหวัดจึงมีขึ้นในปี
 พ.ศ. 2520 สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด (ก.จ.) ได้อนุมัติหลักการ
 แต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนการศึกษา ผู้ช่วยหัวหน้าส่วนการศึกษา และหัวหน้าหมวด
 การศึกษาขึ้นมาอีก²

ข. หัวหน้าส่วนอำเภอ ได้แก่ นายอำเภอ ซึ่งบริหารงานการศึกษาประจำศาล
 ในระดับอำเภอ โดยมีหัวหน้าหมวดการศึกษาอำเภอเป็นผู้ช่วยนายอำเภอในการควบคุม-
 ประสานงานการศึกษาประจำศาลระดับอำเภอ

การศึกษาประจำศาลในระยะ 81 ปีที่ผ่านมา มีความก้าวหน้าเป็นลำดับ
 รัฐบาลได้สนับสนุนและส่งเสริมการศึกษาประจำศาล ซึ่งเป็นการศึกษาภาคบังคับตลอดมา
 หน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาประจำศาลนั้นมีการเปลี่ยนแปลงหลายครั้ง ระหว่าง
 กระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงศึกษาธิการ ในปัจจุบันนี้เมืองคณาภิบาลส่วนจังหวัดเป็นผู้
 จัดดำเนินการ การจัดการศึกษาประจำศาลนั้นเป็นงานใหม่ที่สำคัญมากขององค์การบริหาร
 ส่วนจังหวัด เพื่อให้การจัดการศึกษาประจำศาลเป็นไปโดยเรียบร้อยและมีมาตรฐานการ-
 ศึกษาเท่าเทียมกัน รัฐบาลจึงมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยช่วยควบคุมและส่งเสริมงาน
 ด้านธุรการ กระทรวงศึกษาธิการควบคุมส่งเสริมและประสานงานด้านวิชาการ ครูสภา
 ควบคุมด้านการบริหารงานบุคคล โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดและปลัดองค์การบริหารส่วน-
 จังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการครูส่วนจังหวัด มีหัวหน้าส่วนการศึกษา ผู้ช่วยหัวหน้า-

¹สำนักงาน ก.จ., กรมการปกครอง, ที่ มท.0328/ว.316 เรื่อง "หัวหน้า
 ส่วนการศึกษา ผู้ช่วยหัวหน้าส่วนการศึกษา และหัวหน้าหมวดการศึกษา," ลงวันที่ 21
 มิถุนายน 2514.

²สำนักงาน ก.จ., กรมการปกครอง, ที่ มท.0328/ว.5 เรื่อง "การแต่งตั้ง
 หัวหน้าส่วนการศึกษา ผู้ช่วยหัวหน้าส่วนการศึกษา และหัวหน้าหมวดการศึกษา," ลงวันที่
 29 สิงหาคม 2520.

ส่วนการศึกษาและหัวหน้าหมวดการศึกษา เป็นผู้ดำเนินการบริหารการศึกษาประชาบาล ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในส่วนที่เป็นงานในหน้าที่รับผิดชอบของตน โดยมีข้าราชการครูส่วนจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติงานที่สำคัญยิ่ง ในการที่จะทำให้การศึกษาประชาบาลประสบความสำเร็จเจริญรุ่งเรืองเป็นผลดีแก่ประเทศชาติสืบต่อไป

ความหมายและขอบข่ายของการบริหารงานบุคคล

ทรัพยากรของการบริหารงานนั้น ประกอบไปด้วยคน เงิน วัสดุ และการจัดการ ซึ่งปัจจัยทั้งสี่อย่างนี้ คนนับว่ามีความสำคัญมากเป็นเอก เรื่องนี้ ชูศักดิ์ เทียงตรง ได้กล่าวยืนยันถึงความสำคัญของบุคคลไว้ว่า "มนุษย์เป็นปัจจัยสำคัญที่สุดในวงการบริหาร ถึงแม้ว่าคุณค่าของมนุษย์เป็นสิ่งที่จับต้องไม่ได้ ไม่สามารถใช้หลักเกณฑ์กำหนดคุณค่าเงินเกี่ยวข้องกับวัตถุ หรือสินค้าทางเศรษฐกิจอื่นได้ แต่มนุษย์ก็ยังถือว่าเป็นทรัพยากรทางเศรษฐกิจและขณะเดียวกันก็มีทั้งคุณค่าและเกียรติภูมิ"¹ สำหรับความสำคัญของการบริหารงานบุคคล นั้น สมพงษ์ เกษมสิน ได้กล่าวถึงการบริหารงานบุคคลไว้ว่า "พิจารณาในทุกแง่มุมแล้วก็จะประจักษ์ว่า การบริหารงานบุคคลเป็นส่วนสำคัญที่สุดของการบริหาร"² ความสำคัญของการบริหารงานบุคคลนี้ ยังจะเห็นได้จากในกระบวนการบริหารงานนั้นจะต้องมีการบริหารงานบุคคลหรือการจัดการเกี่ยวกับบุคคลอยู่ด้วยเสมอ เพราะเป็นความจริงที่ว่า แม้ในหน่วยงานหรือองค์การจะมีวัสดุ มีเงินมากมายเพียงใดก็ตาม แต่หากขาดการ

¹ชูศักดิ์ เทียงตรง, การบริหารงานบุคคลในภาครัฐกิจ, พิมพ์ครั้งที่ 2. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2519), หน้า 5.

²สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหารงานบุคคลแผนไทย, พิมพ์ครั้งที่ 2. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2519), หน้า 1.



บริหารงานบุคคลที่ดีย่อมจะหวังความสำเร็จในการบริหารได้ยาก ดังนั้นไม่ว่าจะเป็นในลักษณะกระบวนการบริหารหรือในแง่ของทรัพยากรบริหารทั้งด้านธุรกิจหรือรัฐกิจก็ตามบุคคลและการบริหารงานบุคคลยังมีความสำคัญเป็นอันกับหนึ่งเสมอ

ก. ความหมายของการบริหารงานบุคคล

สตาห์ล (Stahl) ให้ความหมายของการบริหารงานบุคคลไว้ว่า "การบริหารงานบุคคล คือ ผลรวมของความเกี่ยวข้องของทรัพยากรบุคคลในองค์การ"¹

นีโกร (Nigro) ให้ความหมายไว้ว่า "การบริหารงานบุคคล คือ ศิลปะในการเลือกสรรคนใหม่และใช้คนเก่า ในลักษณะที่จะให้ได้ผลงานและบริการจากการปฏิบัติงานของบุคคลเหล่านั้นให้มีปริมาณและคุณภาพของงานสูงสุด"²

ไพเกอร์ และไมเออร์ (Pigors and Myers) ให้ความหมายว่า "การบริหารงานบุคคล คือ ศิลปะในการแสวงหา พัฒนา และรักษาบุคคลนั้นไว้ให้ดี และสามารถที่จะใช้คนเหล่านั้นทำงานให้ประสบผลสำเร็จด้วยความมีประสิทธิภาพมากที่สุด ประหยัด และบรรลุเป้าหมายขององค์การ"³

¹Glenn O. Stahl, Public Personnel Administration, 5th ed. (New York : Harper & Row Publishers, 1962), p. 25.

²Felix A. Nigro, Public Personnel Administration (New York : Henry Holt and Company, 1959), p. 36.

³Paul Pigors and Charles A. Myers, Personnel Administration, 4th ed. (Tokyo : Kogakusha Company, 1961), p. 13.

ตามทัศนของคนไทยเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลนั้น วิทยุ สาธร ให้
ความเห็นไว้ว่า การบริหารงานบุคคลหมายถึง การดำเนินงานในการเลือกสรรบุคคล
เข้าทำงาน และใช้บุคคลที่มีอยู่แล้วอย่างมีประสิทธิภาพ โดยให้ได้ผลงานที่มีทั้งปริมาณ
และคุณภาพสูงสุด เป็นการทำให้ได้ประโยชน์และมีความพอใจ¹

สุกิจ จุลละนันท์ กล่าวว่า การบริหารงานบุคคลเป็นกระบวนการที่เกี่ยว
กับการวางนโยบาย การวางแผนโครงการ ระเบียบและวิธีดำเนินการเกี่ยวกับตัวบุคคล
หรือเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในองค์การใดองค์การหนึ่ง เพื่อให้ได้มา ได้ใช้ประโยชน์ และ
บำรุงรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรคนมนุษย์ที่มีประสิทธิภาพและมีปริมาณเพียงพอ เพื่อให้การ-
ปฏิบัติงานบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์²

ชูศักดิ์ เทียงตรง ให้ความหมายไว้ว่า "การบริหารงานบุคคล คือ การ
บริหารทรัพยากรมนุษย์โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ได้คนดี มีคุณวุฒิ และมีความสามารถ -
เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่มาทำงานด้วยความสนใจ พึงพอใจ อย่างมีประสิทธิภาพและ
ประสิทธิผล"³

ณรงค์ บุญมี ได้สรุปว่า การบริหารงานบุคคลคือการวางแผน การจัดหน่วย-
งาน การบังคับบัญชา การควบคุมงาน เพื่อการจัดกำลังคน การเก็บรักษา การพัฒนา การ
ให้สิ่งตอบแทนและการกำหนดหลักการร่วมกันเพื่อให้งานบรรลุเป้าหมาย⁴

¹วิทยุ สาธร, การบริหารงานบุคคล (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วัฒนาพานิช, 2517), หน้า 8.

²สุกิจ จุลละนันท์, "การบริหารงานบุคคลแผนใหม่;" หลักบริหาร
(พระนคร : โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, 2510), หน้า 102.

³ชูศักดิ์ เทียงตรง, การบริหารงานบุคคลในภาครัฐกิจ, พิมพ์ครั้งที่ 2.
(กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2519), หน้า 9.

⁴ณรงค์ บุญมี, "หลักการบริหารงานบุคคล." คำบรรยายประกอบการสอน
วิชาหลักการบริหารงานบุคคล (คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520).

ตามแนวความคิดของผู้ทรงคุณวุฒิเหล่านี้ พอจะสรุปได้ถึงความหมายของการบริหารงานบุคคล คือ การดำเนินงานเกี่ยวกับบุคคลในองค์การ นับตั้งแต่การสรรหาบุคคล มาปฏิบัติงาน การบำรุงรักษา การพัฒนา จนถึงการให้พ้นจากงาน เพื่อให้บุคคลได้รับความพึงพอใจ และทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ข. ขอบข่ายของการบริหารงานบุคคล

มีนักวิชาการหลายท่านได้กำหนดขอบข่ายของการบริหารงานบุคคลไว้ต่างกันไป เนื่องจากการบริหารงานบุคคลมีขอบข่ายกว้างขวาง บีช (Beach) ได้กำหนดขอบข่ายไว้ดังนี้

1. การคัดเลือกบุคคลเข้าทำงาน
2. การจัดปฐมนิเทศแก่บุคคลที่เข้ามาทำงานใหม่
3. การจัดฝึกอบรม
4. การสร้างภาวะผู้นำขึ้นในตัวบุคคล
5. การประเมินผลการปฏิบัติงาน
6. การฝึกงานและการแก้ไขปรับปรุงข้อบกพร่อง
7. การให้คำแนะนำแก่ผู้ปฏิบัติงาน
8. การให้หรือเสนอแนะแก่ผู้มีอำนาจในการเพิ่มเงินเดือน เลื่อนตำแหน่ง การโอน การย้าย การให้ออกจากงาน
9. การนำกฎและระเบียบต่าง ๆ ออกใช้ และการรักษากฎระเบียบนั้น
10. การแจ้งและชี้แจงนโยบายการปฏิบัติงานให้ผู้ปฏิบัติทราบ
11. การเสนอขอคิดเห็นของผู้ปฏิบัติให้ผู้บังคับบัญชาทราบ
12. การสร้างแรงจูงใจให้แก่บุคลากร

13. การจัดสวัสดิการและหลักประกันในการทำงาน¹

สมพงษ์ เกษมสิน ให้ทัศนะเกี่ยวกับขอบข่ายของการบริหารงานบุคคลว่าประกอบด้วย

1. การวางแผนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล
2. การสรรหาบุคคล
3. การกำหนดอัตราเงินเดือนและค่าจ้าง
4. การประเมินผลการปฏิบัติงานและปูนบำเหน็จ
5. การปกครองบังคับบัญชา
6. การพัฒนาบุคคล
7. การจัดประโยชน์เกื้อกูลต่าง ๆ
8. การวิจัยเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล²

ภิญโญ สาธร ได้สรุปขอบข่ายของการบริหารงานบุคคลว่า มี 4 ลักษณะคือ "การให้ได้มาซึ่งบุคคล การบำรุงรักษา การพัฒนาและการให้พ้นจากงาน"³

ขอบข่ายการบริหารงานบุคคลครอบคลุมตั้งแต่ต้องมีนโยบาย แผนการก่อนที่จะรับบุคคลเข้าทำงาน ค้นหาบุคคลที่มีลักษณะเหมาะสมมาทำการคัดเลือก การบรรจุแต่งตั้ง

¹Dale S. Beach, Personnel : the Management of People at Work (New York : The Macmillan Company, 1970), p. 65-66.

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

³ภิญโญ สาธร, การบริหารงานบุคคล (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วัฒนาพานิช, 2517), หน้า 9.

การพัฒนาบุคคลให้ทันกับเวลาที่กำลังผ่านไปและกำลังใจให้กับงาน ตลอดจนบำรุงรักษามูลค่าของ
 ใที่มีคุณค่าขององค์กรตลอดไป แมว่าบุคคลจะพ้นหน้าที่ไปแล้ว ยังต้องจัดให้มีบำเหน็จ -
 บำนาญเพื่อเป็นรางวัลอีกด้วย จึงสรุปขอบข่ายของการบริหารงานบุคคลได้ว่า ต้อง-
 ประกอบด้วยกระบวนการดังต่อไปนี้คือ การสรรหาและคัดเลือกเป็นการค้นหาบุคคลทั้งภายใน
 และภายนอกหน่วยงานให้เข้ามาปฏิบัติงานในหน่วยงานได้อย่างเหมาะสม การบำรุง-
 รักษามูลค่าขององค์กรเป็นการทำให้บุคคลได้อยู่กับองค์กรให้นานที่สุดด้วยความพอใจและ
 ปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ การพัฒนาบุคลากร เป็นการส่งเสริมให้บุคคลมีความรู้ความ
 สามารถในการปฏิบัติงานเพิ่มขึ้น และการให้พ้นจากงานเป็นการให้บุคลากรพ้นจากหน้าที่
 การงาน

โครงสร้างของการบริหารงานบุคคล

การศึกษาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลจะเข้าใจดีขึ้น หากมีการทราบดีถึง-
 โครงสร้างของการบริหารงานบุคคล ซึ่งจำเป็นต้องกล่าวอ้างอิงไปถึงการจัดองค์การ
 บริหารงานบุคคล ระบบบริหารงานบุคคลและหลักการบริหารงานบุคคล

ก. การจัดองค์การบริหารงานบุคคล

องค์การ เป็นหน่วยงานที่จะทำให้เกิดการจัดงานบุคคล เป็นที่ใช้วางอัตรา
 ตำแหน่งบุคคลต่าง ๆ เป็นองค์ประกอบสำคัญในการบริหารบุคคล หากมีการจัดองค์การ
 ที่ดีย่อมจะช่วยให้การบริหารงานบุคคลประสบความสำเร็จ ความหมายของการจัดองค์การ
 นั้น ฟลิปโป (Flippo) กล่าวว่า หมายถึงกระบวนการที่จัดตั้งขึ้นเพื่อความสัมพันธ์ของ
 องค์ประกอบต่าง ๆ ที่จะสามารถทำให้การประกอบการขององค์การบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้

¹Edwin B. Flippo, Principles of Personnel Management

(New York : McGraw-Hill Book Company, 1971), p. 56.

มีทั้งนี้ยอมหมายถึงการจัดคน หน้าที่การงาน วิธีการ และปัจจัยอื่น ๆ ขององค์การให้เหมาะสมเพื่อใ้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้นั้นเอง

การจัดองค์การที่กล่าวถึงนี้ หมายถึง การจัดองค์การรูปนัย (Formal Organization) ซึ่ง ภิญโญ สาร ให้ความหมายไว้ว่า องค์การรูปนัย หมายถึง ความร่วมมือกันระหว่างบุคคลหลายคนที่มีความจงใจ ตั้งใจจริง และมีวัตถุประสงค์อย่างเดียวกัน ในการเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรม มีผู้บริหารองค์การทำหน้าที่ควบคุมบังคับบัญชา จัดการ คุ้แลตรวจสอบหรืออินเทร และบริหารองค์การ เพื่อให้กิจกรรมดำเนินไปด้วยดีบรรลุเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ¹ สำหรับองค์การอีกแบบหนึ่งนั้นคือ องค์การอรูปนัย (Informal Organization) เป็นองค์การที่แฝงอยู่ในองค์การรูปนัย สมพงษ์ เกษมสิน กล่าวไว้ว่า องค์การอรูปนัยคือ กลุ่มสมาชิกขององค์การรูปนัยหรือนอกองค์การที่รวมกันขึ้นในลักษณะส่วนบุคคล โดยมีวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งที่จะดำเนินการร่วมกัน ความสำเร็จขององค์การขึ้นอยู่กับภาวะผู้นำ และภาวะทางใจของสมาชิกเป็นสำคัญ²

ตามปกติขององค์การรูปนัยกับองค์การอรูปนัยจะแยกกันไ้ยาก องค์การอรูปนัยแม้จะตั้งขึ้นอย่างไม่เป็นทางการหรือนอกแบบ แต่ก็เป็นเรื่องของพฤติกรรมของบุคคลในองค์การ จึงควรจะหาทางนำประโยชน์จากองค์การอรูปนัยมาสู่องค์การรูปนัยให้ไ้ อาจจะเป็นในรูปของการสร้างความสามัคคีในบุคลากร หรือประโยชน์ในทางบริหารอื่น ๆ แต่จะใ้้องค์การอรูปนัยมาครอบงำองค์การรูปนัยไม่ได้

¹ ภิญโญ สาร, หลักบริหารการศึกษา, พิมพ์ครั้งที่ 2. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วัฒนาพานิช, 2516), หน้า 106.

² สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหารงานบุคคลแผนใหม่, พิมพ์ครั้งที่ 2. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2519), หน้า 46.

ข. ระบบบริหารงานบุคคลและหลักการบริหารงานบุคคล

ระบบที่ใช้บริหารงานบุคคล มีสองระบบคือ ระบบอุปถัมภ์ (Patronage System) กับระบบคุณวุฒิ (Merit System)

ระบบอุปถัมภ์ (Patronage System) หมายถึง การปฏิบัติในประการต่างๆ เกี่ยวกับการแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่ง ทั้งในทางการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดินโดยมิได้คำนึงถึงความสามารถว่า บุคคลนั้นจะเหมาะสมกับตำแหน่งหรือไม่ ขอเพียงแต่ให้เป็นพรรคพวกเดียวกันเท่านั้น¹

ระบบคุณวุฒิ (Merit System) เป็นระบบบริหารงานบุคคลแบบใหม่ ถือกันว่าเป็นระบบบริหารงานบุคคลที่เหมาะสมที่สุดในปัจจุบัน วิทยุ สาทร ได้ให้ความหมายไว้ว่า "ระบบคุณวุฒิเป็นระบบที่จัดให้มีการเลือกสรรคนเข้ารับราชการ โดยให้มีการสอบแข่งขันหรือสอบคัดเลือก และไม่บรรจุหรือให้ออกตามความพอใจส่วนตัวของผู้มีอำนาจหรือเหตุผลทางการเมือง"²

ระบบคุณวุฒิเป็นระบบการบริหารงานบุคคลที่ได้รับการยอมรับมากในปัจจุบัน เป็นระบบที่ให้โอกาสให้ความยุติธรรมมั่นคงแก่บุคลากร การบริหารงานบุคคลตามระบบคุณวุฒินั้นยึดหลัก 4 ประการคือ

1. หลักความเสมอภาค (Equality of opportunity) หมายถึง การเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีความสามารถตามที่กำหนดไว้ มีสิทธิสมัครเข้ารับการศึกษาเลือกเพื่อปฏิบัติงานในองค์การอย่างเท่าเทียมกัน



¹ชุบ กาญจนประกร, "ระบบอุปถัมภ์," ในการบริหารงานบุคคลในประเทศไทย ออมร รักษาสัตย์ และโสรัจ สุจริตกุล, เรียบเรียง (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัย-ธรรมศาสตร์, 2505), หน้า 127.

²วิทยุ สาทร, การบริหารงานบุคคล (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วัฒนาพานิช, 2517), หน้า 25.

2. หลักความสามารถ (Competence) หมายถึง การบรรจุแต่งตั้งบุคคลให้เข้าปฏิบัติงานในองค์การ โดยยึดถือความรู้ความสามารถของบุคคลเป็นสำคัญ

3. หลักความมั่นคง (Security on tenure) หมายถึง การให้หลักประกันแก่บุคลากรว่า เขามีความมั่นคงในชีวิตตราบเท่าที่ยังมีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงาน มีความประพฤติดี ซื่อสัตย์ต่อองค์การ

4. หลักความเป็นกลางทางการเมือง (Political Neutrality) หมายถึง การเป็นกลางไม่ใช้อิทธิพลทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง หรือการเข้าไปเกี่ยวข้องกับการเมือง

มีผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่านได้กล่าวถึงหลักการบริหารงานบุคคลไว้ต่าง ๆ กัน สุกิจ จุลละนันท์ ได้ให้ความเห็นว่า หลักสำคัญในการบริหารงานบุคคลมี 12 ประการคือ

1. หลักความรู้ความสามารถ โดยยึดถือความรู้ความสามารถเป็นเกณฑ์ในการเลือกสรรบุคคลเข้าทำงาน

2. หลักเสมอภาค โดยเปิดโอกาสเท่าเทียมกันแก่ผู้มีคุณสมบัติตามที่ต้องการ

3. หลักความเป็นกลาง โดยมีความเป็นกลางทางการเมือง

4. หลักความมั่นคง คือให้บุคคลมั่นใจว่า งานที่ปฏิบัตินั้นมั่นคงพอจะยึดเป็นอาชีพได้

5. หลักการพัฒนา ได้แก่ การให้การศึกษอบรม ส่งเสริมสมรรถภาพในการทำงาน การให้ความชอบ และการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง

6. หลักความเหมาะสม คือ การใช้คนให้สอดคล้องกับความสามารถของเขา

7. หลักความยุติธรรม คือให้ความยุติธรรมแก่บุคลากรทุกด้าน

8. หลักสวัสดิการ โดยจัดให้มีบริการและสวัสดิการแก่บุคลากร

9. หลักเสริมสร้าง โดยการมุ่งจะให้คนมีวินัย จริยธรรม มีความรับผิดชอบ เป็นพลเมืองดี ป้องกันไม่ให้คนทำความผิดมากกว่าคอยกวาดล้างโทษ

10. หลักมนุษยสัมพันธ์ ได้แก่ การยอมรับนับถือบุคคลากร เห็นความสำคัญความแตกต่างระหว่างบุคคล ชักจูงและบำรุงขวัญในการทำงาน ตลอดจนรับฟังข้อคิดเห็นจากผู้ใต้บังคับบัญชา

11. หลักประสิทธิภาพและประหยัด โดยถือหลักว่า งานต้องให้ได้ผลดีที่สุด สิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย เวลา และแรงงานน้อยที่สุด

12. หลักการวิจัย คือ มีการศึกษาคนควา วิจัยหาสาเหตุแห่งปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้น เพื่อนำมาพิจารณาปรับปรุงการบริหารงานบุคคลให้ดีขึ้น¹

หลักในการบริหารงานบุคคล เมื่อสรุปแล้วก็เป็นหลักการที่มุ่งจะกระทำให้ฝ่ายบริหารและฝ่ายปฏิบัติการเกิดความเข้าใจในหน้าที่ บทบาท ตลอดจนความภูมิใจ และความสัมพันธ์ของงาน จนมีแนวคิดที่จะช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกัน โดยยึดเอาความก้าวหน้าของหน่วยงานเป็นหลัก การกระทำเหล่านี้เพื่อประโยชน์แก่หน่วยงานเป็นสำคัญ

โครงสร้างของการบริหารงานบุคคลที่กล่าวมา ตั้งแต่การจัดองค์การบริหารงานบุคคล ระบบบริหารงานบุคคล และหลักการบริหารงานบุคคลนั้น จะเห็นได้ว่ามีความสำคัญในการบริหารงานบุคคลมาก งานขององค์การและการบริหารบุคคลจะประสบความสำเร็จขึ้นอยู่กับโครงสร้างที่กล่าวมาแล้วทั้งสิ้น

¹สุกิจ จุลละนันท์, "การบริหารงานบุคคลแผนใหม่," หลักบริหาร (พระนคร : โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, 2510), หน้า 97-99.

การสรรหาและคัดเลือกบุคลากร

การสรรหาและคัดเลือกบุคลากรมีความสำคัญต่อการบริหารงานบุคคลมาก เพราะความเจริญของหน่วยงานขึ้นอยู่กับคุณภาพของบุคลากรในหน่วยงาน หากการสรรหาและคัดเลือกบุคลากรผิดพลาดก็จะเป็นปัญหาแก่หน่วยงานมากที่สุด โดยเฉพาะในระบบราชการแล้ว ผู้บริหารจะยึดเป็นอาชีพตลอดไป หากการสรรหาและคัดเลือกได้บุคลากรที่ไม่มีคุณภาพแล้ว ผลเสียหายย่อมเกิดแก่ประชาชนและประเทศชาติด้วย

ก. การสรรหาบุคลากร

การสรรหาบุคลากร (Recruitment) หมายถึง กระบวนการค้นหาบุคคลจากภายในและภายนอกหน่วยงาน เพื่อให้ได้คนที่ มีความเหมาะสมที่สุดเข้ามาปฏิบัติงาน¹ ในการสรรหาบุคคลเข้ามาปฏิบัติงานนั้น จำเป็นต้องใช้แผนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของหน่วยงาน เพื่อให้การสรรหาบุคคลสอดคล้องกับแผนที่ได้กำหนดเอาไว้ จำนวนและคุณสมบัติของบุคลากรที่จะบรรจุเข้าปฏิบัติงานนั้น มีองค์ประกอบที่จะพิจารณาได้ 3 ประการ คือ บุคลากรที่ลาออกหรือโอนย้ายออกไป สภาพของกำลังคนที่มีอยู่ในปัจจุบัน และอัตราความเจริญเติบโตของหน่วยงาน²

การกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการสรรหาบุคลากรเข้าทำงาน จะมีผลในการชักจูงเอาคนที่มีคุณภาพเหมาะสมเข้ามาในหน่วยงาน และเป็นการรักษาบุคลากรที่ ๆ เอาไว้ พร้อมทั้งพัฒนาบุคลากรให้มีสมรรถภาพสูงขึ้น ฝ่ายบริหารงานบุคคลจึงควรจะยึดถือนโยบาย

¹ ัญญา ทักนสุวรรณ, "การบริหารบุคลากรในสถานศึกษาพยาบาลในกรุงเทพมหานคร" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิต แผนกวิชาบริหารการศึกษาศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521), หน้า 47.

² Dale S. Beach, Personnel : The Management of People at Work, 2d ed. (New York : The Macmillan Company, 1970), p. 212.

ซึ่งต้องมีการเปลี่ยนแปลงให้เหมาะสมกับสถานะแวดล้อมด้วย สิ่งที่จะเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายนั้นต้องพิจารณาถึง

1. ประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่จะได้จากบุคลากร
2. การบรรจุตำแหน่งที่ว่างลงจากบุคคลภายในหรือภายนอกหน่วยงาน
3. ความเที่ยงธรรมในการจัดหาคนเข้าปฏิบัติงาน
4. อิทธิพลจากผู้สมัครบางคน
5. การกำหนดมาตรฐานคุณสมบัติผู้สมัคร

ส่วนนโยบายการสรรหาบุคคลเข้ารับราชการนั้น นิโกร (Nigro) กล่าวว่าโดยทั่วไปจะมี 2 ระบบด้วยกันคือ นโยบายแบบเปิด (Opened Door Policy) กับนโยบายแบบปิด (Closed Door Policy)¹ นโยบายแบบเปิดนั้น ต้องเปิดโอกาสให้ทุกคนที่มีคุณสมบัติมีโอกาสสมัครเข้ารับราชการเท่ากัน ต้องเปิดรับสมัครทุกวันราชการ แม้ไม่มีตำแหน่งว่างก็ตาม และเปิดโอกาสให้สมัครเข้ารับราชการได้ทุกระดับชั้น ส่วนนโยบายแบบปิด คือ จะรับสมัครเมื่อมีตำแหน่งว่าง และมีการกำหนดควาถี่ไว้แน่นอน โดยไม่เกี่ยวกับประสบการณ์อื่น ๆ โดยต้องเข้ารับราชการในตำแหน่งต่ำสุดของระดับชั้นก่อน ซึ่งระบบราชการไทย เราใช้นโยบายแบบปิดนี้เท่านั้น

แหล่งที่จะสรรหาบุคลากรมี 2 แหล่งใหญ่ ๆ คือ

1. สรรหาจากภายในหน่วยงาน ซึ่งเป็นการเลื่อนบุคลากรภายในหน่วยงานขึ้นมาดำรงตำแหน่งที่ว่างลง เพื่อเป็นการเลื่อนชั้น การสรรหาจากภายในนี้เป็นผลดีในค่านที่จะทำนุบำรุงขวัญของผู้ปฏิบัติงานในองค์กร ทำให้มีกำลังใจ มีความจงรักภักดีต่อหน่วยงานมากขึ้น และเป็นการประหยัดไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายมากในการรับคนเข้าใหม่

¹Felix A. Nigro, Public Personnel Administration (New York : Henry Holt and Company, 1959), pp. 134-168.

ประหยัคการอบรมเพราะคนเก่ามักจะรู้งานดี แต่มีข้อเสียอยู่บางตรงที่ทำให้ใ้บุคคลากรคนเดิมในหน่วยงาน จึงมีความคิดเห็นแคบในกลุ่มของตน วิธีนี้ส่วนมากในวงราชการใช้อยู่เป็นประจำ การสอบเลื่อนขั้น และการคัดเลือกโดยผู้บริหารระดับสูง ซึ่งอาจทำได้ 2 วิธีคือ วิธีที่มีการประกาศรับสมัครสอบ เพื่อบรรจุในตำแหน่งที่ว่าง กับวิธีที่คัดเลือกโดยไม่มีการประกาศ

2. สรรหาจากภายนอกหน่วยงาน หมายถึง การพยายามชักจูงบุคคลที่มีความรู้ความสามารถให้เข้ามาปฏิบัติงานในหน่วยงาน ซึ่งหากใช้บุคลากรภายในมาดำรงตำแหน่งอาจจะไม่เหมาะสม หรือจะก่อให้เกิดการขาดแคลนบุคลากร ก็ใช้วิธีสรรหาจากภายนอก วิธีการอาจทำได้ทั้งรับโอนเข้ามา หรือรับสมัครเข้ามาบรรจุใหม่ ข้อดีของการสรรหาจากภายนอกคือ ทำให้ใ้บุคคลากรใหม่ มีประสบการณ์ต่าง ๆ จากแหล่งอื่นเข้ามาในหน่วยงาน เป็นการป้องกันกรเข้ามเข้าพวกเดียวกันของบุคลากร (clique) ซึ่งจะทำให้การปฏิบัติงานเฉื่อยชา ส่วนข้อเสียก็คือ ต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มในการรับบุคลากรใหม่ เช่น ค่าอบรม ปรุมนิเทศ และค่าใช้จ่ายในการคัดเลือก วิธีการสรรหาบุคลากรจากภายนอกหน่วยงานนั้นทำได้โดยวิธีอาศัยคนในหน่วยงานแนะนำเข้ามา ซึ่งทางหน่วยงานไม่ต้องประกาศออกไป กับวิธีคัดเลือกจากบุคคลที่มาสมัครเองโดยเขียนใบสมัครทิ้งเอาไว้ และสมัครไว้ทางจดหมาย หรือใช้วิธีประกาศรับสมัครโดยทั่วไปทางสื่อมวลชน อีกวิธีหนึ่งคือ ติดต่อไปยังสมาคมแรงงานต่าง ๆ สำนักรักษาพยาบาล และสถาบันการศึกษา มีวิธีการอื่น ๆ อีกเช่น การประมูลตัวมาจากองค์การคู่แข่งซึ่งใช้เฉพาะบุคลากรที่มีความสามารถและหายาก

กระบวนการสรรหาบุคคล อาจกล่าวได้ว่าเป็นขั้นตอนที่ส่งเสริมใ้บุคคลมีโอกาสเท่าเทียมกันตามระบบคุณวุฒิมากที่สุด เพราะหากสามารถดึงดูดใ้บุคคลภายนอกสนใจงานในหน่วยงาน และต้องการที่จะเข้ามาปฏิบัติงานในหน่วยงานมากเท่าไรแล้ว เท่ากับว่าเป็นการเปิดทางใ้การเลือกสรร เป็นไปในระบบคุณวุฒิที่แท้จริง ชูศักดิ์ เทียงตรง ได้แบ่งกระบวนการสรรหาบุคคลออกเป็น 5 ขั้นตอนคือ

1. แหล่งกำลังคน มีหลักการพิจารณา คือ กำเนิดถึงนโยบายในการสรรหาบุคคลควรวางกฎระเบียบให้แหล่งใด จะแสวงหาจากภายในองค์กรหรือภายนอกองค์กร

2. การจัดทำใบสมัคร ใบสมัครเป็นหลักฐานขั้นต้นของผู้สมัคร ต้องพิจารณาว่าจะบรรจุข้อความอะไรบ้าง จึงจะครบถ้วนพอที่จะพิจารณาได้ว่า โกรทรมีสิทธิเข้ารับการคัดเลือก และต้องคำนึงถึงข้อกำหนดของกฎหมายด้วย โดยทั่วไปใบสมัครมักจะมีข้อความระบุถึงชื่อ อายุ ภูมิลำเนา ประสบการณ์ เชื้อชาติ สัญชาติ ศาสนา และอื่น ๆ ตามตำแหน่งที่ต้องการ

3. ประกาศรับสมัคร ประกาศให้ทราบถึงตำแหน่งที่เปิดรับ ระยะเวลาของการรับสมัคร สถานที่ หรือหน่วยงานที่รับสมัคร นอกจากนี้ต้องพิจารณาถึงระยะเวลาของการประกาศด้วย ให้นานพอและควรกระทำให้ทั่วถึงแก่บุคคลที่สนใจ แล้วจึงประกาศไปยังศูนย์รวมการประกาศรับสมัคร (one stop job information) ซึ่งของไทยทาง ก.พ. ใดจัดทำขึ้นแล้ว หรือประกาศทางสื่อมวลชน สตาห์ล (Stahl) ได้เสนอวิธีสรรหาบุคคลที่ควรพิจารณาไว้ 12 ข้อ พอสรุปได้ดังนี้

การแจ้งข่าวสารต้องทำผ่านหนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ วารสารของสหพันธ์แรงงาน วารสารของสถาบัน หรือประชาสัมพันธ์กับโรงเรียน สถานศึกษา สถานส่งเสริมอาชีพเกี่ยวกับโอกาสก้าวหน้าในหน่วยงาน เพื่อให้บุคคลสนใจในหน่วยงาน การกระทำอื่นๆ ที่จะช่วยให้บุคคลสนใจในหน่วยงานได้แก่ การสร้างความสัมพันธ์กับคณาจารย์ หัวหน้าคนงาน หรือบรรณาธิการ จัดทำเอกสารของหน่วยงานแจกตามห้องสมุดของสถาบันการศึกษา การไปเยี่ยมหรือแสดงนิทรรศการในมหาวิทยาลัย จัดแสดงและให้ข่าวสารของหน่วยงานในงานที่ประชาชนไปเที่ยวกันมาก ทำหนังสือถึงนักศึกษาปีสุดท้ายในแขนงวิชาที่หน่วยงานต้องการ รวมถึงการรวมแสดงผลงานของหน่วยงานในงานต่าง ๆ ให้ประชาชนคุ้นเคยกับชื่อเสียงของหน่วยงาน¹

¹Glann O. Stahl, Public Personnel Administration, 5th ed.

(New York : Harper & Row Publishers, 1962), pp. 62-63.

4. การรับและพิจารณาใบสมัคร ควรกระทำให้รอบคอบและครบถ้วนตามตำแหน่งที่ต้องการ

5. การประกาศชื่อผู้มีสิทธิสอบ โดยประกาศให้ทราบล่วงหน้าพอควร ผู้สมัครจะได้เตรียมตัวสอบทัน หรือหากมีข้อสงสัยจะได้อุทธรณ์ สอบถามเจ้าหน้าที่ได้ทันการสอบ¹

ข. การคัดเลือกบุคลากร

การคัดเลือกบุคลากร (Selection) เป็นขั้นตอนที่ต้องใช้วิธีการอันเหมาะสมเพื่อวัดความแตกต่างของผู้สมัครเข้ามาในหน่วยงานเพื่อให้ได้บุคลากรที่มีคุณภาพที่ดีที่สุดเหมาะสมกับงานที่สุด ในการคัดเลือกนั้นควรใช้ระบบคุณวุฒิ (Merit System) คือให้มีการสอบแข่งขันกันนั่นเอง กระบวนการคัดเลือกบุคลากรมีคุณวุฒิแบ่งไว้อย่าง ๓ ๓ กันหลายแบบ จำนวน สมประสงค์ กล่าวว่ามี 11 ขั้นตอนคือ

1. ประกาศรับสมัคร
2. สัมภาษณ์เบื้องต้น
3. ยื่นใบสมัคร
4. สอบคัดเลือก
5. สอบสัมภาษณ์
6. ตรวจสอบภูมิลำเนา
7. ตรวจร่างกาย
8. ตรวจสอบหลักฐานคุณวุฒิ
9. บรรจุ
10. การทดลองปฏิบัติราชการ

¹ชูศักดิ์ เทียงตรง, การบริหารงานบุคคลในภาครัฐกิจ, พิมพ์ครั้งที่ 2. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2519), หน้า 145.

11. แต่งตั้ง¹

ชั้นต่าง ๆ เหล่านี้ อาจมีการเพิ่มหรือลดชั้นลงก็ได้ตามแบบและระดับของงานที่จะรับบรรจุค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ซึ่งบางตำแหน่งอาจใช้เฉพาะการสัมภาษณ์อย่างเดียวก็พอเพียงในการรับบุคคลเข้าทำงาน แต่บางตำแหน่งจำเป็นต้องกระทำหลายขั้นตอน รายละเอียดที่น่าสนใจของขั้นตอนนั้นมีดังนี้

1. ประกาศรับสมัคร ต้องประกาศขอมูลลักษณะงานของตำแหน่งต่าง ๆ ให้ละเอียดถี่ถ้วนที่รับผิดชอบในตำแหน่งนั้น ๆ

2. สัมภาษณ์เบื้องต้น เพื่อเป็นการช่วยเพิ่มเติมข้อมูลบางประการที่มีได้ระบุไว้ในใบสมัคร เช่น คุณลักษณะ ทาทาง สภาพร่างกาย การแต่งกาย การพูด อารมณ์ เกี่ยวกับตัวผู้สมัคร จึงควรมีการสัมภาษณ์เบื้องต้น นอกจากนี้ผู้สมัครก็ควรมีโอกาสทราบถึงบางสิ่งบางอย่างของหน่วยงาน ซึ่งจะช่วยให้ผู้สมัครตัดสินใจว่าควรสมัครทำงานที่นี้หรือไม่

3. ยื่นใบสมัคร โดยผู้สมัครต้องกรอกรายละเอียดลงในใบสมัครตามความเป็นจริงเกี่ยวกับตัวผู้สมัคร ขั้นตอนนี้ทางหน่วยงานจะมีการตรวจสอบคุณสมบัติขั้นต้นในแบบฟอร์มใบสมัครซึ่งบางตำแหน่งอาจมีใบรับรอง หรือประสบการณ์พิเศษจากบุคคลที่เคยทำงานมาแล้วประกอบก็ได้ เมื่อตรวจสอบแล้วทางหน่วยงานจะคัดเลือกเอารายชื่อบุคคลที่มีคุณสมบัติถูกต้องครบถ้วนตามที่กำหนดไว้ไปประกาศเป็นรายชื่อนี้มีสิทธิเข้าสอบคัดเลือกต่อไป

4. สอบคัดเลือก ขั้นตอนนี้รวมถึงการทดสอบด้วยการสอบหมายถึงการสอบข้อเขียน (examination) ส่วนการทดสอบมักใช้คำว่า Test เช่น สอบปากเปล่า (Oral test) สอบการปฏิบัติงาน (performance test) สอบสุขภาพ

¹จำนง สมประสงค์, การบริหารพนักงานเจ้าหน้าที่ (กรุงเทพฯ : กรุงเทพมหานครการพิมพ์, 2514), หน้า 173.

(Physical test)¹ ขั้นตอนนี้จะทำให้ทราบถึงระดับสติปัญญา ความนึกคิด ความสามารถ ความถนัด ความสนใจของผู้สมัครงาน ซึ่งอาจทำได้หลายวิธี เช่น การสอบข้อเขียน การสอบสัมภาษณ์ การสอบสุภาพ การสอบการปฏิบัติงาน แต่จะเลือกริธีใดนั้นย่อมพิจารณาได้จากขอบเขตของงานวางานในตำแหน่งนั้น ๆ จะทดสอบด้วยวิธีใดจึงจะวัดเอาบุคคลได้เหมาะสมอย่างแท้จริง

การสอบข้อเขียน ผู้ออกข้อสอบต้องมีความรู้ในเนื้อหา และรู้เทคนิคการออกข้อสอบเป็นอย่างดี ข้อสอบข้อเขียนวัดได้ทั้งสติปัญญา ความถนัด ความสนใจ และบุคลิกภาพของผู้สอบ ข้อสอบมี 2 ชนิด คือ ข้อสอบที่สร้างขึ้นเอง ซึ่งมีทั้งแบบอัตนัยและแบบปรนัย กับข้อสอบมาตรฐาน (Standardized test) ซึ่งเป็นข้อสอบที่สร้างโดยนักวิชาการ ผู้ชำนาญตามแบบวิทยาศาสตร์ สามารถวัดบุคคลได้ทั่วไป และมีเกณฑ์มาตรฐานไว้เปรียบเทียบผล

การสอบข้อเขียนที่ใช้คัดเลือกบุคคลากรนั้นมี 4 แบบ คือ

ก) แบบทดสอบผลสัมฤทธิ์ (Achievement test) ใช้วัดความรู้ทักษะ สติปัญญา และสมรรถภาพของสมองด้านต่าง ๆ ที่ผู้สอบได้รับจากประสบการณ์ทั่วไป ทั้งในและนอกโรงเรียน โดยที่ขณะนั้นผู้สอบเรียนรู้อยู่แล้วหาไร่นั้นเอง

ข) แบบทดสอบความถนัด (Aptitude test) เป็นแบบทดสอบที่ช่วยในการคาดคะเนายหน้า โดยอาศัยข้อเท็จจริงปัจจุบันเป็นรากฐานเป็นการช่วยให้ทายว่าจะเรียนหรือปฏิบัติงานได้ก็เพียงใดในอนาคตหากมีการฝึกอบรม แบบทดสอบความถนัดมี 2 แบบ คือ ความถนัดทางการเรียน (Scholastic aptitude) กับความถนัดเฉพาะ (specific aptitude)

¹ Felix A. Nigro, Public Personnel Administration (New York : Henry Holt and Company, 1959), p. 173.

ค) แบบทดสอบบุคลิกภาพ (Personality test) บุคลิกภาพของคนเป็นสิ่งสำคัญที่จะช่วยให้คนพบความสำเร็จในการทำงาน ดังนั้นหากมีการทดสอบบุคลิกภาพเพิ่มเติมจากการสัมภาษณ์แล้วจะช่วยให้ใครคนเหมาะสมมาปฏิบัติงานอีกด้วย

ง) แบบทดสอบความสนใจ (Interest test) ความสนใจของคนสัมพันธ์กับการประกอบอาชีพมาก แบบทดสอบความสนใจจะทำให้ทราบว่าผู้สมัครมีความสนใจด้านใด และสัมพันธ์กับอาชีพหรือหน้าที่การงานหรือไม่

5. การสอบสัมภาษณ์ เป็นขั้นที่มีความจำเป็นมาก เพราะจะทำให้หน่วยงานได้ทราบถึงลักษณะของผู้สมัคร และอย่างอื่นที่วัดไม่ได้ด้วยการทดสอบข้อเขียน เช่น บุคลิกภาพ ทัศนคติ ไหวพริบ ความสามารถในการแก้ปัญหา การควบคุมอารมณ์ การพูดและทรงที่วาจา การสัมภาษณ์มี 2 ประเภท คือ

ก) การสัมภาษณ์ที่กำหนดแนวขึ้นก่อน (Directed Interview) คือ มีการเตรียมหัวข้อคำถามไว้ล่วงหน้าเกี่ยวกับงานที่เปิดรับสมัคร

ข) การสัมภาษณ์ที่ไม่ได้กำหนดแนว คือ ให้อิสระแก่ผู้ถามแล้วคอยจัดประเด็นให้คะแนน วิธีนี้ผู้สัมภาษณ์ต้องมีความชำนาญและประสบการณ์มาก

6. การตรวจสอบภูมิหลังหรือสอบประวัติ เป็นการหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผู้สมัครว่าเป็นเช่นใด การตรวจสอบอาจทำได้จากคำรับรองจากหน่วยงานเก่าของผู้สมัคร คำรับรองหรือใบรายงานจากสถานศึกษาเดิม หรือซักถามจากผู้บังคับบัญชา ครูอาจารย์เก่าของผู้สมัคร ขั้นตอนนี้จำเป็นสำหรับบางตำแหน่งแม้จะเสียเวลาเสียค่าใช้จ่ายและยุ่งยากพอสมควร แหล่งที่จะตรวจสอบได้ คือ สถานศึกษา สถานีตำรวจ สำนักทะเบียนท้องถิ่น

7. การตรวจร่างกาย เพื่อดูว่าผู้สมัครมีความสมบูรณ์แข็งแรง มีสุขภาพจิตดีเพียงใด เพื่อความเหมาะสมและความสามารถทางด้านร่างกายในการปฏิบัติงานเพื่อป้องกันการแพร่โรคที่สังคมรังเกียจและโรคติดต่อ

8. การตรวจสอบหลักฐานคุณวุฒิ เป็นการตรวจสอบครั้งสุดท้ายอีกครั้งหนึ่งเกี่ยวกับหลักฐานที่ผู้สมัครนำมาแสดงในการยื่นใบสมัครว่าถูกต้องแท้จริงหรือไม่ ก่อนที่จะประกาศผลสอบและบรรจุเข้าทำงาน ซึ่งในบางที่ก็อาจจัดไว้หลังประกาศผลสอบก็ได้ ในกรณีที่ จะบรรจุผู้สอบได้ไม่หมดทุกคน ในการประกาศผลการสอบนั้น หากผู้บังคับบัญชาเป็นผู้คัดเลือกบุคคลเพื่อบรรจุเอง เจ้าหน้าที่ผู้ทำการสอบต้องเสนอรายชื่อผู้สอบได้ตามลำดับคะแนนสูงสุดไปหาทำตามลำดับ ตามปกติหากต้องการบรรจุ 1 ตำแหน่ง ก็เสนอไป 3 คน หากต้องการบรรจุ 2 ตำแหน่ง ก็เสนอไป 4 คน เพื่อผู้บังคับบัญชาจะได้เลือกหนึ่งคนจาก 3 คนเสมอ วิธีนี้เรียกว่า Rule of Three แต่หากต้องการเลือกให้มากกว่านี้ก็ใช้วิธี Rule of Five ก็ได้ คือให้เลือก 1 จาก 5 แต่หากถือว่าให้อำนาจบุคลากรผู้ทำการจัดสอบเป็นผู้คัดเลือกบุคคลเพื่อบรรจุ ก็ต้องใช้วิธีเลือกบุคคลจากที่สอบได้คะแนนสูงสุดไปหาทำตามลำดับ¹

9. การบรรจุ หากเป็นข้าราชการก็จะมีกรออกคำสั่งจากทางราชการ หากเป็นหน่วยงานอื่นก็ต้องบอกแก่บุคลากรถึง ตำแหน่ง ค่าจ้าง และอื่น ๆ และมีการประชุมพิเศษบุคลากรใหม่

10. ทดลองปฏิบัติราชการ เป็นขั้นที่ให้ปฏิบัติงานก่อน ทางราชการไทยกำหนดไว้ระหว่าง 6 เดือนถึง 1 ปี เหตุที่ต้องมีการให้ทดลองปฏิบัติงานเพราะว่ายังไม่มีใครสามารถค้นพบวิธีการคัดเลือกบุคคลใหม่ที่มีความรู้ความสามารถปฏิบัติงานได้จริงจากการสอบหรือวิธีอื่นใด เวลาที่ทดลองปฏิบัติงานควรมีระยะเวลาพอเหมาะ ไม่ควรสั้นหรือยาวไป

11. การแต่งตั้ง กระทำหลังจากผ่านพ้นการทดลองปฏิบัติราชการไปแล้ว

¹ ชูศักดิ์ เพียงตรง, การบริหารงานบุคคลในภาครัฐกิจ, พิมพ์ครั้งที่ 2. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2519), หน้า 165-166.

ค. การสรรหาและคัดเลือกบุคลากรในองค์การบริหารส่วนจังหวัด

การสรรหาบุคลากรขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละจังหวัดนั้นขึ้นอยู่กับผู้บริหารของแต่ละจังหวัด ซึ่งดำเนินการ เป็นเอกเทศ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้สั่งบรรจุและแต่งตั้ง หากเป็นบุคลากรตำแหน่งครู ก็มีหัวหน้าส่วนการศึกษาเป็นผู้ดำเนินการ จำนวนอัตราบุคลากรในแต่ละจังหวัด กรมการปกครองกองการศึกษาประชาบาลเป็นผู้กำหนดเป็นรายปีตามงบประมาณที่ได้รับโดยมีวิธีการดังนี้

1. สํารวจอัตราว่างทั้งหมด โดยส่วนอำเภอซึ่งมีหัวหน้าหมวดการศึกษาสำรวจส่งไปรวบรวมไว้ที่ส่วนการศึกษาจังหวัด
2. สํารวจความต้องการครูใหม่ของโรงเรียนต่าง ๆ ตามข้อ 1 แล้วเสนอไปยังกรมการปกครองซึ่งจะเป็นผู้ให้อัตรามาก่อนตามงบประมาณ แล้วทางส่วนการศึกษาจึงเสนอตั้งเป็นอัตราใหม่ไปยังคุรุสภาเพื่อขออนุมัติ
3. การประกาศรับสมัครเข้ารับราชการครู เมื่อทราบอัตราใหม่และอัตราว่าง
4. การประกาศจะแจ้งถึงวิธีที่ต้องการ คุณสมบัติตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 24 นอกเหนือจนถึงเอกสารที่ใช้ประกอบการยื่นใบสมัคร วัน เวลา สถานที่รับสมัคร การสอบคัดเลือก เกณฑ์การตัดสิน และจะมีบัญชีท้ายประกาศบอกเกี่ยวกับตำแหน่งที่จะบรรจุ โดยให้ผู้สมัครระบุลงไปเลยว่า จะเลือกสมัครบรรจุตำแหน่งใด
5. การประกาศรับสมัคร จะปิดประกาศไว้ตามสถานที่ราชการ เช่น ศาลากลางจังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ วิทยาลัยครู บางแห่งก็ประกาศทางหนังสือพิมพ์ วิทยุด้วย นอกจากนี้ยังมีการประชาสัมพันธ์ผ่านที่ประชุมข้าราชการประจำเดือนอีกด้วย

การคัดเลือกบุคลากร องค์การบริหารส่วนจังหวัดใช้ระบบคุณวุฒิในการคัดเลือก ใช้ข้อสอบข้อเขียนและสัมภาษณ์ ส่วนหลักสูตรการสอบ เกณฑ์การตัดสิน การขึ้นบัญชีและ

ยกเลิกบัญชีผู้สอบได้ การรับโอนและการบรรจุแต่งตั้งนั้น ครุสภาได้กำหนดให้ห้องคณา
บริหารสวนจังหวัดนำระเบียบหลักเกณฑ์และวิธีการต่าง ๆ ของสำนักงานคณะกรรมการ
ข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) มาถือปฏิบัติสำหรับข้าราชการครูสวนจังหวัด ตามหนังสือ
สำนักงานเลขาธิการครุสภาที่ คส 0301/ว 67 ลงวันที่ 25 กันยายน 2521 ระเบียบ
หลักเกณฑ์และวิธีการต่าง ๆ ของ ก.พ. ที่นำมาถือปฏิบัติสำหรับข้าราชการครูสวนจังหวัด
เกี่ยวกับการคัดเลือกบุคลากรมีดังนี้

1. หนังสือที่ สร 1006/ว 16 ลงวันที่ 9 กันยายน 2518 เรื่อง หลัก-
เกณฑ์และวิธีการคัดเลือกเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการ
2. หนังสือที่ สร 1004/ว 17 ลงวันที่ 9 กันยายน 2518 เรื่อง หลัก-
สูตรและวิธีการดำเนินการเกี่ยวกับการสอบแข่งขัน เกณฑ์การตัดสิน การขึ้นบัญชีและการ
ยกเลิกบัญชีผู้สอบแข่งขันได้
3. หนังสือที่ สร 1006/ว 18 ลงวันที่ 9 กันยายน 2518 เรื่อง วิธีดำเนินการ
เกี่ยวกับการคัดเลือก
4. หนังสือที่ สร 0505/ว 21 ลงวันที่ 27 ธันวาคม 2519 เรื่อง การรับ
โอนข้าราชการและการบรรจุออกจากราชการไปแล้วกลับเข้ารับราชการ
5. หนังสือที่ สร 0704/ว 24 ลงวันที่ 15 พฤศจิกายน 2520 เรื่อง หลัก-
สูตรและวิธีการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการ
6. หนังสือที่ สร 0704/ว 9 ลงวันที่ 31 มีนาคม 2521 เรื่อง หลักสูตร
และวิธีดำเนินการเกี่ยวกับการสอบคัดเลือก คุณสมบัติผู้มีสิทธิ์สมัครสอบ สอบคัดเลือก
เกณฑ์การตัดสิน การขึ้นบัญชีและการยกเลิกบัญชีผู้สอบคัดเลือกได้¹

¹บัญชี ผู้มีเจริณ, และคนอื่น ๆ, "พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ
สวนจังหวัด พ.ศ. 2498." การบริหารงานบุคคลข้าราชการสวนจังหวัด เล่ม 2
(กรุงเทพฯ : สารมวลงน, 2521), หน้า 162-163.

องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการดังนี้

1. การรับสมัครมีเวลาไม่น้อยกว่า 7 วัน
2. การเขียนใบสมัคร ซึ่งมีรายละเอียดเกี่ยวกับ ประวัติ ครอบครัว การศึกษา ประสบการณ์ ความถนัด ความสนใจ ความสามารถพิเศษอายุรวมคะแนนและกรรมการสัมภาษณ์ การสอบข้อเขียนจะมีข้อสอบภาคความรู้ความสามารถทั่วไป ภาคความรู้ความสามารถเฉพาะตำแหน่ง ภาคความเหมาะสมกับตำแหน่งซึ่งส่วนมากเป็นการสัมภาษณ์
3. การตรวจสอบใบสมัคร หลักฐานการสมัคร และคุณสมบัติเบื้องต้น
4. การประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิ์เข้าสอบ
5. การสอบ ผู้ดำเนินการสอบจะตั้งกรรมการออกข้อสอบ ตรวจสอบข้อสอบรวมคะแนนและกรรมการสัมภาษณ์ การสอบข้อเขียนจะมีข้อสอบภาคความรู้ความสามารถทั่วไป ภาคความรู้ความสามารถเฉพาะตำแหน่ง ภาคความเหมาะสมกับตำแหน่งซึ่งส่วนมากเป็นการสัมภาษณ์
6. การตรวจร่างกาย โดยดูจากใบรับรองของแพทย์
7. การประกาศผลการสอบ จะมีการประกาศรายชื่อผู้สอบได้ และบางถึงผู้ซึ่งจะได้รับการบรรจุโดยนักหมายวันรายงานตัว สถานที่รายงานตัวไว้พร้อม ส่วนผู้ที่สอบได้อื่น ๆ ก็จะมีบัญชีเอาไว้รอบรรจุในรุ่นอื่นต่อไป บัญชีนี้มีกำหนด 2 ปี แต่หากมีการสอบในตำแหน่งนี้ใหม่บัญชีนี้ก็เป็นอย่างเล็ก

เจริญ ฉัตรหลวง ได้ทำการวิจัยเรื่องบทบาทของหัวหน้าส่วนการศึกษา องค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคเหนือ พบว่า "การมีบทบาทในการวางนโยบายเกี่ยวกับการสอบคัดเลือกครูของจังหวัด การสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุครู การปฐมนิเทศครูนั้น ประชากรทั้ง 3 กลุ่มมีความเห็นตรงกันว่า หัวหน้าส่วนการศึกษาได้มีการปฏิบัติมาก"¹

¹เจริญ ฉัตรหลวง, "บทบาทของหัวหน้าส่วนการศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคเหนือ" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521), หน้า 113.

วิน เชื้อโพธิ์หัก และคณะ มีความเห็นว่า การคัดเลือกบุคลากร เข้ามาในหน่วยงาน ซึ่งหมายถึงโรงเรียนต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด อ.ก.จ. อันมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน มีอำนาจในการแต่งตั้งกรรมการดำเนินการสอบ ปัจจุบันหัวหน้าส่วนการศึกษามีบทบาทอยู่¹ สิวทิพย์ เหล่าสัมฤทธิ์ ได้สรุปผลการวิจัยเรื่อง "บทบาทของหัวหน้าส่วนการศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคกลาง" ว่า เรื่องเกี่ยวกับการวางนโยบายเกี่ยวกับการสอบคัดเลือกครูของจังหวัด เรื่องการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการรับสมัครสอบบรรจุครูไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เรื่องการมีส่วนร่วมในการจัดสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุครูของจังหวัด เหล่านี้กลุ่มปลัดจังหวัดมีความคิดเห็นว่า หัวหน้าส่วนการศึกษาได้ปฏิบัติงานเหล่านี้อยู่ในเกณฑ์สม่ำเสมอหรือมาก แต่กลุ่มหัวหน้าส่วนการศึกษา และหัวหน้าหมวดการศึกษาเห็นว่า หัวหน้าส่วนการศึกษาได้ปฏิบัติงานน้อยในเกณฑ์ปานกลาง²

จะเห็นได้ว่า หัวหน้าส่วนการศึกษามีบทบาทและมีการปฏิบัติงานด้านการศึกษา และคัดเลือกบุคลากรในตำแหน่งครูขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอยู่ในเกณฑ์มาก ย่อมแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของงานด้านการศึกษาและคัดเลือกบุคลากรที่มีต่อองค์การในปัจจุบัน

ศูนย์วิทยุทรัพยากร

¹วิน เชื้อโพธิ์หัก และคณะ, "บทบาทของผู้บริหารการศึกษา," เอกสารประกอบการสัมมนาสิทธิประโยชน์อาทิที่ 2 (แผนกวิชาบริหารการศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2515), หน้า 472.

²สิวทิพย์ เหล่าสัมฤทธิ์, "บทบาทของหัวหน้าส่วนการศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคกลาง" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521), หน้า 155.

การบำรุงรักษาบุคลากร

เป็นกระบวนการที่สำคัญต่อเนื่องจากการที่มีการสรรหาและคัดเลือกบุคลากรได้เข้ามาอยู่ในหน่วยงานแล้ว ผู้บริหารจะต้องมีการบำรุงรักษาบุคลากรให้อยู่กับหน่วยงานนานที่สุด ควบคู่กับความพอใจและปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล องค์ประกอบที่สำคัญของการบำรุงรักษาบุคลากรควรประกอบไปด้วย การจูงใจ ประโยชน์เกื้อกูล และขวัญ ตามปกติองค์ประกอบเหล่านี้มีความสัมพันธ์กันอยู่ในตัวแล้วในคำนี้เป็นส่วนประกอบของกันและกัน แต่จะขอแยกกล่าวออกไปอีกเป็นลำดับ

ก. การจูงใจ

การจูงใจ เป็นวิธีการที่จะชักนำพฤติกรรมผู้อื่นให้ประพฤติปฏิบัติตามวัตถุประสงค์¹ เหตุที่จูงใจบุคคลคือความต้องการ บุคคลทุกคนย่อมมีความต้องการทั้งนั้น ลำดับขั้นของความต้องการมีดังนี้

1. ความต้องการทางกาย เป็นความต้องการมูลฐานเกี่ยวกับสิ่งจำเป็นในการดำรงชีวิตมนุษย์ ได้แก่ อาหาร อากาศ น้ำ เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค การพักผ่อนและความต้องการทางเพศ
2. ความต้องการความปลอดภัย เป็นความต้องการให้ได้รับความคุ้มครองจากภัยต่าง ๆ ความมั่นคงในชีวิตการทำงาน
3. ความต้องการทางสังคม เป็นความต้องการที่จะได้รับการยอมรับในความสำคัญของตน ความรักและมิตรภาพจากผู้อื่น
4. ความต้องการที่จะได้รับความยกย่องในสังคม เป็นความต้องการที่จะได้รับการนับถือความเด่น ความรู้ความสามารถของตนจากสังคม

¹สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหารงานบุคคลแผนใหม่, พิมพ์ครั้งที่ 2. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2519), หน้า 298.

5. ความต้องการที่จะได้รับความสำเร็จตามความนึกคิดในทุกด้าน¹

ในการสร้างแรงจูงใจนั้นได้อาศัยความต้องการของมนุษย์มาเป็นหลักโดยพยายามสนองความต้องการเหล่านั้นเอง การจูงใจแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ การจูงใจแบบปฏิฐาน (Positive motivation) เป็นการจูงใจโดยใช้วิธีการให้รางวัลหรือส่งเสริมกำลังใจในการปฏิบัติงาน กับ การจูงใจแบบนิเสธ (Negative motivation) เป็นการจูงใจโดยใช้วิธีลงโทษขู่บังคับ

ปัจจัยที่เกื้อหนุนต่อการจูงใจบุคลากรในองค์การประกอบไปด้วยสิ่งต่อไปนี้

1. ผู้ร่วมงานต้องเข้าใจวัตถุประสงค์นโยบายและแผนงานขององค์การ
2. ต้องสร้างความมั่นใจให้บุคลากรว่าเขาจะได้รับสิ่งตอบแทนคุ้มค่า
3. ทุกคนในองค์การควรได้รับการยกย่อง ในผลสำเร็จของงานร่วมกัน
4. มีการกำหนดเกณฑ์ในการวัดผลการปฏิบัติงานไว้และใช้อย่างยุติธรรม
5. มีการกำหนดหน้าที่การงานไว้แน่นอนถูกต้อง
6. ลักษณะและสภาพการปฏิบัติงาน มีลักษณะเหมาะสมและช่วยให้เกิดการสร้างสรรค์
7. สร้างสรรความสามัคคีปรองดองระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายปฏิบัติงาน

สำหรับเทคนิคการจูงใจนั้น ต้องประกอบด้วยเทคนิคการบริหารงาน สภาพการปฏิบัติงาน ระเบียบข้อบังคับ และพฤติกรรมของหัวหน้างาน เหล่านี้ต้องเอื้อให้มีการจูงใจเกิดขึ้นในด้านการวางแผน และจัดแบ่งงานต้องยึดหลักเฉพาะอย่างของงานเพื่อให้เกิดความชำนาญเฉพาะอย่างแก่ปฏิบัติ ในการมอบหมายงานต้องให้เหมาะสมกับความรู้ความสามารถของบุคลากรจริง ๆ ผู้บริหารจะต้องคำนึงถึงความก้าวหน้าของบุคลากรทุกคนด้วย

¹สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหารงานบุคคลแผนใหม่, พิมพ์ครั้งที่ 2.

(กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2519), หน้า 301-303.

รวมถึงการให้ค่าจ้างและเงินเดือนที่เป็นธรรม นอกนั้นพฤติกรรมผู้นำเป็นสิ่งที่ต้องกระทำให้ออกกำลังกายแก่บุคลากร สิ่งสุดท้ายคือการจัดสวัสดิการหรือประโยชน์แก่กุลแก่บุคลากรก็เป็นเทคนิคที่สำคัญต่อการจูงใจอย่างมาก

สิ่งจูงใจมี 2 ประเภท คือ สิ่งจูงใจที่เป็นเงิน กับสิ่งจูงใจที่ไม่เป็นเงิน

1. สิ่งจูงใจที่เป็นเงิน มีวิธีการใช้สิ่งจูงใจนี้มากและสามารถนำไปใช้จูงใจแก่บุคลากรได้ผลดีทางที่จะทำได้คือ

อัตราค่าจ้างและเงินเดือน การให้ค่าจ้างและเงินเดือนอย่างยุติธรรมจะช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานพึงพอใจ รั้งงานและทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ ช่วยสร้างขวัญและความสามัคคีในหมู่คณะ¹ ในวงการธุรกิจยังมีการจ่ายโบนัสและการแบ่งปันผลกำไรแก่บุคลากรอีก ซึ่งเป็นการเพิ่มค่าจ้างเงินเดือนแก่บุคลากรในทางอ้อม การที่บุคลากรจะอยู่กับองค์การนานเท่าใดนั้น ค่าจ้างและเงินเดือนจึงมีอิทธิพลต่อบุคลากรมาก

การให้บำเหน็จความชอบ เป็นการจูงใจหรือกระตุ้นให้บุคลากรทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและได้ประสิทธิผลตรงเป้าหมายขององค์การ อีกทั้งยังเป็นการประกาศชมเชยบุคลากรไปในตัว การมอบบำเหน็จรางวัลควรมอบให้เป็นราย ๆ เฉพาะบุคคลเท่านั้น การเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง เลื่อนอัตราเงินเดือน ก็เป็นการให้บำเหน็จความชอบ ซึ่งต้องอาศัยการประเมินผลงานและการเก็บบันทึกรายการโดยอาศัยเทคนิคที่เหมาะสม โดยมีคณะกรรมการพิจารณาอย่างรัดกุมและรอบคอบ การเลื่อนขั้นก็อาศัยระบบคุณวุฒิ คือ ความรู้ความสามารถ ศักยภาพ ความซื่อสัตย์ การให้ความร่วมมือเป็นคน

การให้บำนาญ เป็นสิ่งจูงใจที่จะทำให้คนสนใจเข้าทำงานในองค์การ เป็นการใช้สวัสดิการเมื่อบุคลากรออกจากงาน ทำให้บุคลากรรู้สึกมั่นคงเมื่อบั้นปลายของชีวิต

¹สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหารงานบุคคลแผนใหม่, พิมพ์ครั้งที่ 2.

(กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2519), หน้า 126.

สิ่งจูงใจอื่น ๆ นอกจากนี้ ได้แก่ สวัสดิการหรือประโยชน์เกื้อกูลซึ่งจะได้กล่าวในตอนต่อไป

2. สิ่งจูงใจที่ไม่ใช่เงิน มีความจำเป็นต่อการปฏิบัติงานขององค์การ เช่นกัน เพราะคนเรามีความต้องการแตกต่างกัน บางคนมีฐานะคืออยู่แล้ว การจูงใจด้วยเงินอาจมีความหมายน้อย บางคนต้องการผลตอบแทนทางใจมากกว่า สิ่งจูงใจที่ไม่ใช่เงินมีดังนี้

การยกย่องยอมรับนับถือ การยกย่องและยอมรับนับถือควรรีใช้กับบุคลากรที่ปฏิบัติงานได้ผลดีเกิน จะทำให้บุคลากรมีกำลังใจทำงาน เป็นสิ่งจูงใจให้ผู้ร่วมงานได้กระทำตามในแนวทางอันดีงามเป็นการสร้างความสามัคคีในหมู่คณะไปด้วย การมีความรู้สึกว่าเป็นส่วนหนึ่งของหมู่คณะ ควรใช้เป็นสิ่งจูงใจสำหรับบุคลากรใหม่ให้มาก จะทำให้เขาพึงพอใจในการปฏิบัติงาน ให้เขาได้รู้สึกว่าได้เป็นเจ้าของในกิจกรรมขององค์การ มีความรู้สึกเป็นพวกพ้องเดียวกันในการปฏิบัติงาน การแข่งขันเป็นการจูงใจให้บุคลากรปฏิบัติงานให้ดียิ่งขึ้น ซึ่งการแข่งขันมีทั้งการแข่งขันกับตัวเอง กับเพื่อนร่วมงาน กับกลุ่มต่าง ๆ ก็ได้ เพื่อสร้างสถิติการทำงานให้ดีขึ้น แต่เวลาใช้ควรระวังเกี่ยวกับการขัดแย้งด้วย การเข้ามีส่วนร่วมเป็นสิ่งจูงใจที่ช่วยกระตุ้นให้บุคลากรตั้งใจและเต็มใจทำงานได้แก่ การให้มีโอกาสรวมประชุม ให้รวมในการออกความคิดเห็นและร่วมปฏิบัติการต่าง ๆ โอกาสก้าวหน้าเป็นสิ่งปรารถนาของบุคลากรทุกคน การให้บุคลากรมีโอกาสก้าวหน้าตามควรจึงเป็นสิ่งจูงใจที่จะช่วยให้บุคลากรตั้งใจและเต็มใจทำงาน โอกาสก้าวหน้าอาจทำได้โดยให้มีโอกาสรับการฝึกอบรมหรือการเลื่อนตำแหน่ง ความยุติธรรม นักบริหารสามารถใช้ความยุติธรรมจูงใจบุคลากรได้ ช่วยให้บุคลากรทำงานเสมอต้นเสมอปลาย มีทัศนคติที่ดีต่อองค์การ กระตือรือร้นในการทำงาน นักบริหารจึงควรให้ความยุติธรรมเสมอแก่ทุกคน แก่บุคลากรทุกคนไม่ว่าจะเป็นด้านการศึกษาความดีความชอบ หรือการให้โอกาสมอบหมายงาน

ทั้งหมดที่กล่าวมานี้เป็นการจูงใจแบบปฏิฐาน (Positive motivation) ส่วนการจูงใจแบบนิเสธ (Negative motivation) นั้น เป็นการจูงใจโดยอาศัยการเกรงกลัวเป็นพื้นฐาน เช่น การลงโทษโดยวินัย การโอนย้าย การตัดอัตราค่าจ้าง เงินเดือน หรือลดตำแหน่ง

วินัย หมายถึง การควบคุมและหลอหลอมพฤติกรรมทั้งโดยวิธีการให้รางวัลและการลงโทษ วินัยในทางบวก (Positive discipline) เป็นมาตรการที่จะสร้างทัศนคติที่ดีต่อหน่วยงานให้เกิดขึ้นในหมู่บุคลากรซึ่งเป็นเหตุให้บุคลากรปฏิบัติตามระเบียบและข้อยกบังคับด้วยความเต็มใจ เป็นการจูงใจในทางบวก ซึ่งจะเกิดขึ้นได้เมื่อองค์กรมีระบบการบริหารที่มีประสิทธิภาพและมีผู้นำที่ดี ส่วนวินัยในทางลบ (Negative discipline) เป็นมาตรการลงโทษเพื่อบังคับให้บุคลากรปฏิบัติตามระเบียบข้อยกบังคับต่าง ๆ ส่วนมากองค์กรทั่วไปนิยมใช้วินัยทางลบมากกว่าทางบวก¹

เมื่อระเบียบข้อยกบังคับและกฎหมายจำเป็นตอกกลุ่มคนและสังคม วินัยจึงต้องมีติดตามมา วินัยจึงเป็นแบบหรือกรอบแห่งพฤติกรรมของคน

สมพงษ์ เกษมสิน เห็นว่า การลงโทษทางวินัยนั้นควรยึดหลักดังนี้คือ ให้ความยุติธรรมแก่ผู้ถูกลงโทษ ให้ความเป็นธรรมในการลงโทษโดยเท่าเทียมกัน ซึ่งลำดับขั้นของการลงโทษ ได้แก่ การตักเตือน คำตักเตือน การพักงานโดยไม่จ่ายค่าตอบแทน การลดตำแหน่ง การปลดออก การไล่ออก ส่วนในระบบราชการไทยมีขั้นการลงโทษคือ ภาคทัณฑ์ ตักเตือน เงินเดือน ลดขั้นเงินเดือน ให้ออก ปลดออกและไล่ออก หลักความทั่วถ้วนในการลงโทษ คือ นำตัวผู้ผิดมาลงโทษทุกคน และหลักความยับยั้งชั่งใจ คือ ลงโทษโดยไม่ชักช้า²

¹ Dale S. Beach, Personnel : The Management of People at Work, 2d ed. (New York : The Macmillan Company, 1970), pp. 604-605.

² สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหารงานบุคคลแผนใหม่, พิมพ์ครั้งที่ 2. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2519), หน้า 224-227.

การโอนย้าย หมายถึง การมอบหน้าที่ใหม่ให้แก่บุคลากร โดยบุคลากรยังได้รับค่าจ้าง เงินเดือนเท่าเดิม มีสถานภาพและความรับผิดชอบในงานเท่าเดิม ซึ่งเป็น การเปลี่ยนงานในทางราบ (Horizontal move)¹ ตามปกติการโอนย้ายเป็นความ จำเป็นของหน่วยงาน หรือบุคลากรขอย้ายเอง เพื่อความสะดวกความเหมาะสมกับหน้าที่ การงานซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงตามการพัฒนา มิใช่โอนย้ายเพื่อเป็นการลงโทษ แต่ในระบบ ราชการไทยยังใช้การโอนย้ายเป็นการลงโทษข้าราชการอยู่ การโอนย้ายควรยึดหลัก - ความยุติธรรม ความเที่ยงตรง ประสิทธิภาพของงานและความพอใจของทุกฝ่าย

ข. ประโยชน์เกื้อกูล

ประโยชน์เกื้อกูล เป็นปัจจัยที่สำคัญมีอิทธิพลต่อการจูงใจให้บุคลากร มีกำลังใจในการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ และยังเป็นการบำรุงรักษาบุคลากรให้ อยู่รวมงานกับองค์กรนาน ๆ ควบคู่ไปกับการจ่ายค่าตอบแทน (Fringe Benefits) อาจ เรียกว่าสวัสดิการก็ได้ มีความหมายถึงผลประโยชน์และบริการต่าง ๆ ที่หน่วยงานจัด ให้แก่บุคลากรทั้งในขณะที่บุคลากรยังปฏิบัติงานอยู่ พักงานชั่วคราวและพ้นจากงานไป แล้ว²

หลักการจัดประโยชน์เกื้อกูล ควรคำนึงถึงผลประโยชน์ที่บุคลากรจะให้กับ องค์กรควบคู่กัน นั่นคือ ค่าใช้จ่ายในการจัดสวัสดิการควรจะคุ้มกับผลประโยชน์ที่บุคลากร ให้กับองค์กรมีหลักใหญ่ 5 ประการ คือ

¹ Dale S. Beach, Personnel : The Management of People at Work, 2d ed. (New York : The Macmillan Company, 1970), p. 358.

² วิทยุใหญ่ สาร, การบริหารงานบุคคล (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วัฒนา-พานิช, 2517), หน้า 387.

1. จัดให้สนองความต้องการของบุคลากรอย่างแท้จริง
2. จัดให้ตอบสนองความต้องการของบุคลากรส่วนมาก
3. การจัดต้องมีขอบเขตกว้างขวางที่ทุกคนมีสิทธิและโอกาสได้รับผลจากประโยชน์เกื้อกูลนั้น
4. ควรมีแบบอย่างอันเดียวกันแก่ทุกคน และให้มีความเสมอภาคกัน
5. ควรคำนวณต้นทุนของบริการที่ให้แกบุคลากรได้ถูกต้อง เพื่อควบคุมและติดตามผลว่าคุ้มค่าหรือไม่¹

ประเภทของประโยชน์เกื้อกูลนั้น สมพงษ์ เกษมสิน แบ่งเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ ค่าใช้จ่ายที่ต้องจ่ายตามกฎหมาย กับบริการที่ให้แกบุคลากร²

1. ค่าใช้จ่ายที่ต้องจ่ายตามกฎหมาย ได้แก่ การจ่ายเงินให้แกบุคลากร เนื่องจากประสบอันตราย ทูพพลภาพ หรือตาย เนื่องจากการปฏิบัติงาน เรียกว่า การจ่ายเงินทดแทน นอกนั้นแล้วยังมีการจ่ายค่าล่วงเวลาเนื่องจากบุคลากรทำงานเกินเวลา ทำงานปกติหรือทำงานในวันหยุด

2. บริการที่ให้แกบุคลากร แบ่งออกเป็น

- ก) โครงการทางเศรษฐกิจ เพื่อเพิ่มพูนความมั่นคงทางเศรษฐกิจ แก่บุคลากร เป็นการให้หลักประกันทางการเงินเมื่อออกจากงาน ป่วยหรือตาย ได้แก่ บำเหน็จบำนาญ การประกันชีวิต สุขภาพและอุบัติเหตุ เหล่านี้ทางองค์กรต้องจ่ายให้ หรือจ่ายแทนบุคลากรในกรณีเบียดประกัน

¹ เสนาะ ตีเขาว์, การบริหารงานบุคคล, พิมพ์ครั้งที่ 2. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2516), หน้า 392.

² สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหารงานบุคคลแผนใหม่, พิมพ์ครั้งที่ 2. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไทวี่วัฒนาพานิช, 2519), หน้า 245-246.

ข) โครงการทางด้านนันทนาการ เพื่อให้บุคลากรได้รู้จักสนิทสนมกัน และให้บุคลากรได้หาความสุข ความบันเทิง ไม่เบื่อบ่อยในการปฏิบัติงาน ซึ่งได้แก่ การจัดให้มีบริการด้านการกีฬา บริการทางสังคม เช่น งานรื่นเริงหรือทัศนอาจร การส่งเสริมด้านวัฒนธรรม เช่น งานฝีมือ วาดภาพ ศิลปะ ถ่ายภาพ ดนตรี เป็นต้น

ค) โครงการอำนวยความสะดวกต่าง ๆ องค์กรควรจัดเพื่อประโยชน์ ให้เกิดขึ้นกับบุคลากรและองค์กรเอง ซึ่งได้แก่ การจัดให้มีที่อยู่อาศัย โดยจัดให้ในรูปแบบที่พักฟรี หรือการเช่าซื้อ หรือให้กู้ยืมไปสร้างที่พักเอง โรงอาหารสำหรับบุคลากร การบริการด้านการคมนาคม เช่น การมีรถรับ-ส่ง การหาสถานที่จอดรถให้บุคลากร หรือการอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงาน เช่น มีเครื่องมือเครื่องใช้ที่ดี มีเครื่องอำนวยความสะดวกที่ทันสมัย

ง) บริการทางแพทย์ เป็นบริการที่สำคัญที่องค์กรควรจัดให้ได้ ได้แก่ การจัดให้มีบริการเกี่ยวกับ น้ำดื่ม ห้องน้ำ มีอุปกรณ์ในการปฐมพยาบาล มีห้องรักษาพยาบาล มีการให้บุคลากรรับการตรวจร่างกายจากแพทย์ การจัดบริการทางแพทย์นี้อาจจัดให้กับญาติของบุคลากรด้วยก็ได้

จ) บริการห้องสมุด เป็นการให้ประโยชน์ทางอ้อมแก่องค์กรโดยช่วย ให้บุคลากรมีความรู้และบันเทิงไปในตัว

ฉ) บริการร้านค้าสำหรับบุคลากร เพื่อให้บุคลากรสะดวกในการซื้อสินค้าที่จำเป็นและประหยัด จึงควรจัดให้มีร้านค้าขึ้น อาจทำในรูปแบบสหกรณ์ก็ได้

ช) การบริการให้คำปรึกษาแก่บุคลากร จัดทำได้ในด้านการแนะแนว อาชีพ การบริการทางการศึกษาของบุตรบุคลากร หรือจัดบริการให้มีที่ปรึกษาทางกฎหมาย

ซ) ค่าใช้จ่ายสำหรับการพักผ่อนของบุคลากร องค์กรอาจจัดให้มีบริการบ้านพักตากอากาศ หรือให้บริการไปท่องเที่ยวโดยไม่เสียเงิน เป็นต้น

จะเห็นว่าประโยชน์เกื้อกูลนอกจากเป็นสิ่งที่ทำให้บุคลากรมีขวัญดี พอใจในงาน รักรักที่จะอยู่กับองค์กรนาน ๆ และปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ยังเป็นการดึงดูดให้ผู้อยู่นอกวงการสนใจที่จะเข้ามาร่วมงานในองค์กรนั้น ๆ ด้วย

ค. ชวัญ

ชวัญ นักบริหารงานที่ดีต้องคอยตรวจสอบท่าทีและขวัญของบุคลากร เสมอ เพื่อรักษาดังภายในของบุคลากรให้อยู่ในระดับสูงอันจะส่งผลไปถึงประสิทธิภาพของงาน ตามเป้าหมายขององค์การด้วย ชวัญที่ดีของบุคลากรจะเป็นประโยชน์แก่กุลต่อการปฏิบัติงานมากมาย รวมถึงการจรรีกรักก็มีสัคยต่อหมคณะ และต่อองค์การด้วย ชวัญในการทำ งาน หมายถึง องค์ประกอบแห่งพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติงานที่แสดงออกในรูปของความรู้สึก ซึ่งเมื่อรวมกันแล้วจะแสดงให้ทราบถึงความรู้สึกของผู้ปฏิบัติงานที่มีต่อการทำงานนั้น ๆ¹ สมพงศ์ เกษมสิน ไคล่กล่าวไว้ว่า องค์ประกอบของกำลังชวัญที่ดีที่ก่อให้เกิดบุคลากรมีชวัญ ในการทำงานสูง ไคล่แก

1. ลักษณะท่าทางและบทบาทของผู้นำที่มีต่อบุคลากร ว่ามีสัมพันธภาพ ต่อกันในรูปแบบใด ผู้นำที่ดีจะก่อให้เกิดชวัญที่ดีแก่บุคลากร
2. ความพึงพอใจในหน้าที่การงานที่ปฏิบัติอยู่
3. ความพึงพอใจที่มีต่อนโยบาย การจัดองค์การและประสิทธิภาพ ขององค์การ
4. การให้บำเหน็จรางวัลที่ยุติธรรมก่อให้เกิดชวัญที่ดี
5. สภาพของการทำงานที่ถูกต้องลักษณะ มีอุปกรณ์เครื่องใช้ที่ และพอ เพียงจะก่อให้เกิดกำลังชวัญที่ดี
6. สุขภาพของบุคลากร เองทั้งทางกายและจิตใจที่สมบูรณ์²

¹Dale Yoder, Personnel Principles and Policies, 2d ed. (Tokyo : Maruzen Company, 1959), p. 445.

²สมพงศ์ เกษมสิน, การบริหารงานบุคคลแผนใหม่, พิมพ์ครั้งที่ 2. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2519), หน้า 338-339.

ในการตรวจสอบกำลังขวัญของบุคลากรในหน่วยงานนั้น สังเกตได้จากผลงานที่ออกมาหากมีผลงานลดลงหรือประสิทธิภาพต่ำแล้ว แสดงว่าขวัญของบุคลากรต่ำลง นอกจากนี้การขาดงาน ความเฉื่อยชา การลาป่วย การลาออก การขอย้าย การมีคำร้องทุกข์ บัณฑิตสนเทห์ การแบ่งเป็นพวกเป็นเหล่า การขาดสามัคคีในหมู่บุคลากร ขอมเป็นเครื่องชี้ถึงกำลังขวัญของบุคลากรว่าต่ำลง ความเสียหายจะเกิดขึ้นแก่หน่วยงานนั้นเร็ววันขึ้น ดังนั้น ผู้บริหารที่ค้ำจุนให้มีความสำคัญแก่ขวัญของบุคลากรให้บุคลากรมีขวัญดีโดยการสร้างทัศนคติที่ดีในการทำงาน มีเกณฑ์การประเมินผลงานที่ยุติธรรม ให้ความจ้างหรือเงินเดือนที่พอเหมาะ ให้บุคลากรมีความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของหน่วยงาน มีการจัดสวัสดิการที่ดี และประการสุดท้าย คือ ตัวผู้บริหารหรือผู้บังคับบัญชามีสัมพันธภาพอันดีต่อบุคลากร สิ่งเหล่านี้จะช่วยพัฒนาขวัญของบุคลากรให้เขาพึงพอใจที่จะปฏิบัติงานอยู่ในองค์กรนานๆ อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ง. การบำรุงรักษามูลค่าบุคลากรในองค์การบริหารส่วนจังหวัด

การบำรุงรักษามูลค่าบุคลากรในองค์การบริหารส่วนจังหวัดในตำแหน่งครุ นั้น เพื่อให้บุคลากรได้ปฏิบัติงานบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การและให้บุคลากรมีความพึงพอใจ องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ดำเนินการดังนี้

1. การจูงใจและการบำรุงขวัญ ในด้านการจูงใจและบำรุงขวัญแก่ข้าราชการครูส่วนจังหวัดนั้น มีการปฏิบัติดังนี้

ก. ค่าตอบแทน ข้าราชการครูส่วนจังหวัดได้รับค่าตอบแทนเป็นเงินเดือนเหมือนกับข้าราชการพลเรือนอื่น ๆ

ข. เบี้ยก้นการ สำหรับครูที่ปฏิบัติงานอยู่ในท้องถิ่นที่กระทรวงการคลังประกาศเป็นท้องถิ่นทุรกันดาร จะได้เงินเบี้ยก้นการเดือนละ 200 บาท

ค. เงินยังชีพ สำหรับใน 10 จังหวัดภาคใต้ ครูที่ปฏิบัติงานในจังหวัดต่อไปนี้คือ สงขลา ปัตตานี ยะลา นราธิวาส สตูล พังงา ภูเก็ต ตรัง ภูเก็ต ระนอง จะได้เงินยังชีพอีกเดือนละ 50 บาท

ง) การพิจารณาความดีความชอบประจำปี ตามกฎ ก.พ. ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2519) ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือนนั้น ทางจังหวัดได้มีเกณฑ์กำหนดไว้ตามระเบียบทางราชการ ตามปกติจะได้เลื่อนปีละ 1 ขั้น แต่ถ้าวางข้าราชการครูส่วน-จังหวัดผู้ใดผู้บังคับบัญชาเห็นสมควรจะเลื่อนเกิน 1 ขั้น จะต้องนำเสนออนุกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด (อ.ก.จ.) ให้พิจารณาอนุมัติแล้วจึงสั่งเลื่อนได้

จ) การขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ สามารถทำได้ตามระเบียบว่าด้วยการขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ พ.ศ. 2511

ด) การโอนย้าย ข้าราชการครูส่วนจังหวัดสามารถขอโอนย้ายได้ตามใจสมัคร ซึ่งอาจจะใช้เหตุผลส่วนตัว หรือเหตุผลทางราชการก็ได้ หรือจะขอโอนเข้าเป็นข้าราชการพลเรือนก็ยอมทำได้ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 55

ข) วินัยและการลงโทษ ได้ยึดเอาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 หมวด 65 ถึง 93 มาใช้โดยอนุโลม

ช) บำเหน็จบำนาญ ข้าราชการส่วนจังหวัดตำแหน่งครูที่พ้นจากราชการมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญเป็นเงิน และจะได้รับเงินเพิ่มจากเงินบำนาญอีกในอัตราร้อยละ 25 ซึ่งเป็นกรณีพิเศษแตกต่างจากข้าราชการอื่น ๆ โดยถือตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญ ข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2500 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2508 หมวด 10

นอกจากนี้มีการกำหนดให้หัวหน้าส่วนการศึกษา หัวหน้าหมวดการศึกษาออกเยี่ยมเยียนครูตามโรงเรียนต่าง ๆ อยู่เสมอ มีการเปิดโอกาสให้ครูที่ได้รับวุฒิเพิ่ม ปรับวุฒิได้ทุกเดือน ส่งเสริมให้ครูได้เพิ่มวุฒิโดยการศึกษาต่อ อบรมหรือสอบวิชาชุด

2. ประโยชน์แก่กุลหรือสวัสดิการ ข้าราชการครูส่วนจังหวัดได้รับสวัสดิการส่วนใหญ่คล้ายกับข้าราชการพลเรือนทั่ว ๆ ไป คือ

ก) ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าพาหนะ ค่าที่พัก ใดในกรณีเข้ารับการอบรม
ของทางราชการ

- ข) เงินการรักษาพยาบาล ได้รับตามระเบียบของกระทรวงการคลัง
- ค) เงินค่าการศึกษาของบุตร
- ง) เงินช่วยเหลือบุตรคนละ 50 บาท ต่อเดือน ต่อบุตร 1 คน
- จ) เงินช่วยค่าครองชีพคนละ 200 บาท ต่อเดือน
- ฉ) สวัสดิการบ้านพักครู
- ช) การจัดสหกรณ์ออมทรัพย์ครู
- ข) สวัสดิการจากครูสภา เช่น การลดค่าโดยสารรถไฟ เครื่องบิน การช่วยเหลือผู้ประสบภัย มูลนิธิช่วยการศึกษาบุตรสมาชิก มูลนิธิช่วยครูอาวุโส องค์การช่วยเพื่อนสมาชิกครูสภา องค์การช่วยเพื่อนสมาชิกครูสภาในกรณีทุพพลภาพถึงแก่กรรม การจัดหอพักสถานที่ตากอากาศ การช่วยเหลือในการประกอบพิธีสมรส การจัดบริการรถยนต์ การจัดให้มีสถานพยาบาลและตึกพยาบาล การช่วยเหลือค่านกฎหมาย¹

มนูญ เอี่ยมวิสัย ได้ทำการวิจัยเรื่อง "ขวัญในการปฏิบัติงานของครูโรงเรียนประถมศึกษาในเขตการศึกษา 6" ผลสรุปว่า ครูโรงเรียนประถมศึกษาในเขตการศึกษา 6 มีความรู้สึกต่อปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อขวัญในการปฏิบัติงานของครูในระดับสูง ได้แก่ ปัจจัยในเรื่องความรู้สึกภูมิใจและเห็นความสำคัญของงาน การระบุนตนเองเป็นส่วนหนึ่งของหน่วยงาน ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาและการยอมรับนับถือ ส่วนปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อขวัญในการปฏิบัติงานของครูมีความรู้สึกอยู่ในระดับต่ำ ได้แก่ ปัจจัยในเรื่องสวัสดิการในหน่วยงาน ความเพียงพอของรายได้จากการปฏิบัติงานและสภาพการปฏิบัติงาน²

¹สำนักงานเลขาธิการครูสภา, ครูสภาของท่าน 2520 (เอกสารอัดสำเนา), 2520, หน้า 11.

²มนูญ เอี่ยมวิสัย, "ขวัญในการปฏิบัติงานของครูโรงเรียนประถมศึกษาในเขตการศึกษา 6" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2518), หน้า 92.

จะเห็นว่าครูโรงเรียนประถมศึกษาในเขตการศึกษา 6 ชาติสิ่งจูงใจที่เป็นเงิน ทำให้มีขวัญต่ำ

ประศักดิ์ นียากร ได้ทำการวิจัยเรื่อง "สภาพความพึงพอใจในงานของอาจารย์วิทยาลัยครู" ผลสรุปว่า อาจารย์ส่วนใหญ่มีความพึงพอใจที่มีโอกาสก้าวหน้าในการศึกษาต่อ และการได้ปฏิบัติงานที่ตนถนัด เรื่องที่อาจารย์มีความพึงพอใจในระดับต่ำ ได้แก่ เงินเดือนและสวัสดิการ¹ จะเห็นได้ว่าอาจารย์วิทยาลัยครูชาติสิ่งจูงใจที่เป็นเงิน

จะเห็นได้ว่า ในการที่จะบำรุงรักษามุคกลางไว้ให้อยู่กับองค์กรนาน ๆ และปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพนั้น การจูงใจ ขวัญ และสวัสดิการ มีความจำเป็นที่จะต้องนำมาพิจารณาเป็นอันดับแรก เพื่อให้บุคลากรพึงพอใจและปฏิบัติงานในองค์กรบรรลุเป้าหมาย

การพัฒนาบุคลากร

เมื่อสรรหาและคัดเลือกและบรรจุบุคลากรเข้าปฏิบัติงานแล้ว ไม่ใช่ว่าจะเป็นที่ลึกลับถึงความสามารถทำงานให้ดีตลอดไปของบุคลากร เพราะวิทยาการต่าง ๆ เทคนิคการทำงาน เครื่องมือเครื่องใช้ และสังคมเปลี่ยนแปลงไปเรื่อย ๆ คนที่เคยมีความเหมาะสมในสมัยนั้นอาจไม่เหมาะสมในปัจจุบันก็ได้ บุคคลจึงต้องได้รับการพัฒนาให้มีความสามารถอยู่เสมอ

การพัฒนาบุคลากร หมายถึง การดำเนินการเกี่ยวกับการส่งเสริมให้บุคคลมีความรู้ความสามารถ มีทักษะในการทำงานดีขึ้น มีทัศนคติที่ดีในการทำงานอันจะเป็นผล

¹ประศักดิ์ นียากร, "สภาพความพึงพอใจในงานของอาจารย์วิทยาลัยครู" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2513), หน้า 69-70.

ให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น¹ การพัฒนาบุคลากร เป็นกระบวนการที่ต้องทำตลอดเวลาต่อเนื่องกันไปขณะที่บุคลากรยังปฏิบัติงานอยู่ในองค์กร เพื่อให้บุคลากรพัฒนาให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงวิทยาการและเทคนิคต่าง ๆ การพัฒนาบุคลากรกระทำได้โดยการฝึกอบรม

การฝึกอบรม เป็นกรรมวิธีที่จะเพิ่มพูนสมรรถภาพของพนักงานในการทำงานทั้งในปัจจุบันและอนาคต ในการพัฒนานิสัยแห่งความคิดและการกระทำ ความชำนาญ ความรู้ และ ทักษะต่าง ๆ² ความสำคัญของการฝึกอบรมนั้นจะช่วยให้บุคลากรมีความรู้ มีทักษะในการปฏิบัติงาน ช่วยลดอุบัติเหตุและข้อผิดพลาดในการปฏิบัติงานให้น้อยลง ลดปัญหาการนิเทศงานของผู้บริหาร การฝึกอบรมยังช่วยเพิ่มคุณภาพและประสิทธิภาพของงาน บุคลากรก็มีโอกาสก้าวหน้าขึ้นพร้อมกับความก้าวหน้าของหน่วยงาน

การอบรมควรจัดให้เพิ่มขึ้นเมื่อมีปัจจัยเหล่านี้เกิดขึ้นคือ ผลผลิตของงานตกต่ำ การบริการช้า ทนทนในการปฏิบัติงานสูงขึ้น ขวัญของบุคลากรต่ำ วิธีการควบคุมงานไม่ดี ขาดความร่วมมือประสานงาน งานช้าไม่ทันกำหนด มีอุปกรณ์เครื่องมือใหม่ ๆ มาใช้

การอบรมในราชการพลเรือนไทยที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน แยกได้เป็น 5 กลุ่มใหญ่ คือ

1. การอบรมด้านธุรการ (Administrative Service Training) ได้แก่ การอบรมเทคนิคการปฏิบัติงานในหน้าที่ธุรการ ซึ่งเป็นความต้องการของข้าราชการในส่วนราชการต่าง ๆ เกือบทุกส่วนราชการ เช่น การบริหารงานบุคคล การบริหารงานพัสดุ การงบประมาณ การบัญชี การประชาสัมพันธ์ เป็นต้น



¹สมาน รังสีโยกฤษฏ์, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล, พิมพ์ครั้งที่ 2. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์อักษรสาสน์การพิมพ์, 2520), หน้า 72.

²อมร รักษาสัตย์ และโสรัจ สุจริตกุล, การบริหารงานบุคคลในประเทศไทย (พระนคร : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2514), หน้า 293.

2. การอบรมด้านการบริหาร (Management Training) เป็นการอบรมทางด้านเทคนิคการบริหาร ซึ่งผู้เข้ารับการอบรมจะได้นำเอาแนวความคิดสมัยใหม่ไปใช้ในการบริหารราชการ เช่น การฝึกอบรมเทคนิคในการบริหารงานบางอย่าง

3. การอบรมเทคนิคการอบรม (Training Technique) เป็นการอบรมข้าราชการที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการอบรม เพื่อให้สามารถจัดการอบรมข้าราชการในส่วนราชการต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและถูกต้องตามหลักวิชา เช่น การอบรมวิทยากรที่ทำหน้าที่ฝึกอบรม

4. การอบรมเทคนิคการทำงานเฉพาะอย่าง (Specialized Training) เป็นการอบรมเทคนิคการทำงานเฉพาะอย่างของแต่ละส่วนราชการ เช่น การอบรมการเกษตร การอบรมข้าราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น เป็นต้น

5. การอบรมทางวิชาการ (Technical and Professional) เป็นการอบรมวิชาการใหม่ ๆ เพื่อนำไปปรับใช้ในการปฏิบัติงาน หรืออบรมแนวความคิดใหม่ ๆ ให้แก่ข้าราชการ เช่น การอบรมคอมพิวเตอร์ การอบรมทางการแพทย์ เป็นต้น¹

การพัฒนาบุคลากรในองค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้พัฒนาบุคลากรโดยเฉพาะข้าราชการครู ส่วนจังหวัดดังนี้

การประชุมพิเศษ เมื่อมีครูบรรจุใหม่ในแต่ละครั้ง ทางองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะจัดการประชุมพิเศษขึ้น เพื่อให้ครูใหม่ได้ทราบถึงวิธีการปฏิบัติราชการและปรับปรุงตนเองให้พร้อม ส่วนใหญ่จะมีการประชุมพิเศษ 2 ครั้ง คือ ครั้งแรกจัดโดยส่วนการ

¹สมาน รังสีโยกฤษฎ์, ความรู้เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล, พิมพ์ครั้งที่ 2. (กรุงเทพฯ : อักษรสาสนการพิมพ์, 2520), หน้า 74.

ศึกษาจัดปฐมนิเทศขึ้นที่จังหวัด ครั้งที่สองหมวดการศึกษาแต่ละอำเภอจัดขึ้นเองในอำเภอ
 ของตน บางครั้งเมื่อครูใหม่เดินทางถึงโรงเรียน ครูใหญ่อาจจัดปฐมนิเทศอีกเป็นครั้งที่
 สามก็ได้ เรื่องราวที่ปฐมนิเทศได้แก่ ให้ครูใหม่ทราบถึงหน่วยงานของตนว่ามีปรัชญา
 วัตถุประสงค์ นโยบาย ประวัติความเป็นมา การสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่น ๆ และการแนะนำ
 นำผู้บริหารชั้นสูงในจังหวัด นอกจากนี้ให้ทราบถึงสภาพการทำงาน ระเบียบปฏิบัติของ
 ทางราชการ เช่น การลา การทดลองปฏิบัติราชการ งานในหน้าที่รับผิดชอบ การบังคับ-
 บัญชา สวัสดิการที่ได้รับ ตลอดจนสภาพของชุมชนชนต่าง ๆ เนื้อหาสาระเหล่านี้มีแตก-
 ต่างกันในรายละเอียดแล้วแต่ควรระดับไหนจะจัดปฐมนิเทศ

การฝึกอบรม องค์การบริหารส่วนจังหวัดส่วนมากจัดฝึกอบรมระยะสั้น ซึ่งจัด
 ขึ้นตามโครงการของจังหวัด การอบรมมีอยู่เสมอตามความจำเป็นและงบประมาณที่ได้มา
 ได้แก่ การอบรมครูสอนชั้นประถมศึกษา 1 ตามแนวหลักสูตรใหม่ การอบรมครูเพื่อเตรียม
 ตัวเป็นครูใหญ่ การอบรมครูสอนวิทยาศาสตร์ การอบรมครูสอนคณิตศาสตร์ หรือครูหมวด
 วิชาอื่น ๆ นอกจากนี้ก็มีการฝึกอบรมที่จัดโดยส่วนราชการอื่นซึ่งทางองค์การบริหาร-
 ส่วนจังหวัดได้ส่งครูไปรับการอบรมเสมอ เช่น การอบรมครูใหญ่โรงเรียนชุมชน การ
 อบรมครูใหญ่ประธานกลุ่มหัวราชอาณาจักร การอบรมครูบรรณารักษ์ บางครั้งทางหมวด
 การศึกษาอำเภอหรือทางกลุ่มโรงเรียนก็มีการจัดการอบรมระยะสั้น 1-2 วันขึ้น โดยมี
 การเชิญวิทยากรจากวิทยาลัยครู ศึกษานิเทศก์ และจากที่อื่นมาให้ความรู้แก่ครู มีการ
 อบรมอื่น ๆ ที่ทางผู้เข้ารับการอบรมสมัครเอง ได้แก่ การอบรมเพื่อสอบวิชาชุดในภาค
 ฤดูร้อน (อ.ศ.ร.)

การศึกษาต่อ องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ส่งเสริมให้ครูได้ศึกษาต่อเพื่อ
 เพิ่มพูนความรู้ความสามารถเต็มที่ ซึ่งได้กระทำทั้งประเภท ก. คือ ทางองค์การบริหาร
 ส่วนจังหวัดได้ติดต่อกับสถาบันการศึกษาคัดเลือกครูเข้าไปศึกษา และประเภท ข. คือ
 ครูไปสอบเข้าเรียนตนเอง ทางองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้อนุญาตให้ลาศึกษาต่อได้
 ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ่ายเงินเดือนระหว่างการลาไปศึกษา

ปีงบประมาณหรือค่างานของข้าราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2517 เป็นเกณฑ์ในการพิจารณา การศึกษาต่อนี้ ทางองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังได้ส่งเสริมให้ครูได้เพิ่มพูนความรู้ โดย อนุญาตให้ครูได้ศึกษาต่อในภาคสมทบหรือภาคค่ำด้วย โดยอนุโลมให้ออกจากโรงเรียนได้ หลัง 14.00 น. ของวันที่มีการเรียน เพื่ออำนวยความสะดวกให้ครูได้เดินทางไปเรียน ได้ทันเวลา องค์การบริหารส่วนจังหวัดยังมีนโยบายร่วมกับวิทยาลัยครู เพื่อเพิ่มคุณวุฒิให้ แก่ครูประจำภาค โดยเปิดสอนระดับปริญญาตรีแก่ครูประจำการในวันศุกร์ตอนเย็น และ วันเสาร์อีกด้วย

การเยี่ยมชมโรงเรียนคีเคน เป็นการพัฒนาศักยภาพขององค์การบริหารส่วน จังหวัดอย่างหนึ่ง ซึ่งสนับสนุนให้ครูได้มีโอกาสเยี่ยมชมการปฏิบัติงานของครูในโรงเรียน คีเคน ซึ่งทางกรมการปกครองได้มีการประกวดตัดสินทุกปี

การให้พินจากงาน

การให้พินจากงาน หมายถึง การที่พนักงานเจ้าหน้าที่พินจากหน้าที่การงาน และหมคสิทธิที่จะได้รับเงินเดือนของหน่วยงานตลอดไป¹ การให้พินจากงานนี้มีความ สำคัญต่อการบริหารงานบุคคลมากเช่นกัน และต้องใช้ความเป็นธรรมตามระบบคุณวุฒิ เพื่อป้องกันการกลั่นแกล้ง การ เล่นพวก สาเหตุที่เกิดการพินจากงาน คือ

1. การลาออก (Resignation) เมื่อมีความเบื่อหน่าย หรือมีความสมัคร ใจ พนักงานเจ้าหน้าที่มีสิทธิที่จะลาออกจากหน่วยงานได้ ยกเว้นแต่ยังมีข้อผูกพันกันอยู่ กับหน่วยงานบางกรณี การลาออกยอมก่อให้เกิดความเสียหายต่อการบริหารงานบุคคล เพราะบุคลากรแต่ละคนอาจจะเข้ามาในหน่วยงานได้ต้องผ่านกระบวนการสรรหาและ

¹วิญญู สาทร, การบริหารงานบุคคล (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วัฒนา-พานิช, 2517), หน้า 453.

คัดเลือก การบำรุงรักษาและพัฒนา ซึ่งเสียค่าใช้จ่ายเสียเวลามาก และยังเป็นภาระในการสรรหา คัดเลือกบุคลากรใหม่มาแทนอีกด้วย ภาระอื่น ๆ คือ หากบุคลากรผู้นั้นมีสิทธิ์จะไต่ถามเห็นจำเป็น หน่วยงานต้องเสียค่าใช้จ่ายค่าไต่ถามเห็นจำเป็นอีก การเสียหายแก่หน่วยงานอีกอย่างคือ หากเป็นบุคลากรที่สามารถแล้ว งานในหน่วยงานย่อมกระทบกระเทือนไปด้วย

स्ताหล ไก่กล่าวถึง วิธีป้องกันการลาออกจากงานว่า อาจทำได้โดยการเสริมสร้างกำลังใจ และปรับปรุงการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพ โดยทั่วไปสิ่งแวดล้อมในองค์การ ความไม่เหมาะสมของผู้บังคับบัญชา ระบบการบริหารงานที่ไม่ยุติธรรม นับตั้งแต่การสรรหา คัดเลือก การมอบหมายงาน คัดตอบแทน การพิจารณาความชอบ การเลื่อนตำแหน่งที่ไม่เป็นธรรม เป็นสาเหตุสำคัญที่เกิการลาออกจากงาน¹

2. การลดจำนวนพนักงานเจ้าหน้าที่ (Lay off) เมื่อหน่วยงานประสบปัญหาทางการเงิน หรือเมื่อโครงการที่จัดทำอยู่เสร็จสิ้น หรือในกรณีที่น่าเอาเครื่องจักรใหม่ ๆ มาใช้ ทำให้ความต้องการบุคลากรลดลง เหล่านี้ก็สามารถลดบุคลากรได้ ส่วนทางราชการ การลดจำนวนข้าราชการมีน้อย เพราะหากหน่วยงานยุบ ข้าราชการมักให้ไปสังกัดหน่วยงานอื่นแทน

3. การออกเพราะมีเหตุเสียหาย (Discharge) ซึ่งอาจเกิดจากการขาดความสามารถ ขาดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน หรือประพฤติตนเสียหายแก่หน่วยงาน สำหรับทางราชการ เช่น การประพฤติผิดวินัยของทางราชการ หรือหย่อนสมรรถภาพในการปฏิบัติงาน

4. เกษียณอายุหรือทุพพลภาพ (Retirement) เมื่อบุคลากรมีกำหนดอายุครบเกษียณหรือทุพพลภาพ ก็จะออกจากงานและไต่ถามเห็นจำเป็น แต่ละประเทศ

¹ Glenn O. Stahl, Public Personnel Administration, 5th ed. (New York : Harper & Row Publishers, 1962), p. 389.

ได้กำหนดอายุครบเกษียณอายุของข้าราชการไว้ต่างกัน ส่วนใหญ่ระหว่าง 60-65 ปีของไทยกำหนดไว้ 60 ปีบริบูรณ์

จูเชียส (Jucius) โต้กล่าวถึง การวางแผนในการปลดเกษียณอายุไว้ 3 ระยะดังต่อไปนี้

ระยะแรกก่อนปลดเกษียณ เป็นระยะเตรียมตัว ผู้บังคับบัญชาและบุคลากรที่จะปลดเกษียณมีโอกาสปรึกษาหารือเกี่ยวกับปัญหาที่จะเกิดขึ้น เช่น การเปลี่ยนแปลงแนวทางชีวิต การเงิน และการงานเล็ก ๆ น้อย ๆ หลังปลดเกษียณ

ระยะกลางปลดเกษียณ หน่วยงานจัดรายการอำลา มอบของขวัญ และการให้เกียรติแก่ผู้ปลดเกษียณ แสดงความประทับใจระหว่างผู้ปลดเกษียณกับผู้ร่วมงานและหน่วยงาน

ระยะหลังปลดเกษียณไปแล้ว มีกิจกรรมที่สามารถสร้างความผูกพันต่อผู้ที่ปลดเกษียณไปแล้วกับหน่วยงาน ได้แก่ การส่งข่าวสาร วารสารไปยังผู้ปลดเกษียณไปแล้ว การใช้บริการจากหน่วยงาน เช่น การดูแลสุขภาพ ห้องสมุด การไปมาหาสู่ เยี่ยมเยียน รวมถึงการเชิญมาให้คำแนะนำปรึกษาแก่บุคลากรในหน่วยงาน¹

5. การตาย (Death) เป็นการหมดสภาพการเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่หรือบุคลากรของหน่วยงาน

เมื่อบุคลากรต้องพ้นจากงานไปด้วยเหตุการขอลาออก เกษียณอายุ หรือทุพพลภาพก็ตาม หน่วยงานควรให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลากรในฐานะที่บุคลากรเคยอยู่ในหน่วยงานมานาน ปฏิบัติงานให้เกิดประโยชน์แก่หน่วยงานมามาก ซึ่งในการนี้มักจะให้บำเหน็จบำนาญแก่บุคลากรที่พ้นจากงาน เพื่อเป็นประโยชน์แก่บุคคลากร และยังเป็นสิ่งจูงใจแก่บุคลากรอื่นให้จงรักภักดีแก่หน่วยงานด้วย

¹Michael J. Jucius, Personnel Management, 4th ed.

(Tokyo : Charles E. Tuttle Company, 1970), pp. 634-636.

บำเหน็จบำนาญ (Pension) เป็นประโยชน์ที่ถือกลายอย่างหนึ่ง ซึ่งเป็นการได้ นอกเหนือไปจากค่าจ้างหรือเงินเดือนประจำตามปกติ โดยไม่ต้องออกแรงงานเพิ่ม บำเหน็จบำนาญนี้องค์การธุรกิจหรือรัฐบาลจะจ่ายให้พนักงานเมื่อออกจากงานตามสาเหตุ ที่ไต่ระบุไว้¹

บำเหน็จบำนาญของข้าราชการ เป็นเงินที่ทางราชการจ่ายให้ข้าราชการที่ ออกจากราชการ เพื่อตอบแทนความชอบที่ได้รับราชการมา วัตถุประสงค์ของการให้ บำเหน็จบำนาญ คือ เพื่อสร้างขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการ เพื่อ เป็นเครื่องจูงใจให้มีความรักความสามารถ เข้ามารับราชการโดยไม่ลาออกไปง่าย ๆ และเพื่อให้เขาหลักคุณธรรมที่ว่า ยามศึกก็ใช้ ยามอิสรก็รักษา ทั้งยังเป็นการใช้ควบคุม ความประพฤติของข้าราชการโดยมีเงื่อนไขในการที่จะได้รับหรือไม่ได้รับบำเหน็จบำนาญ

บำเหน็จบำนาญของข้าราชการพลเรือน ตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญ พ.ศ. 2494 มาตรา 4 บัญญัติไว้ว่า

บำเหน็จ หมายความว่า เงินตอบแทนความชอบที่ได้รับราชการมา ซึ่งจ่ายให้ครั้งเดียว

บำนาญ หมายความว่า เงินตอบแทนความชอบที่ได้รับราชการมา ซึ่งจ่ายให้เป็นรายเดือน²

ข้าราชการที่ไม่มีสิทธิ์ได้รับบำเหน็จบำนาญ ได้แก่

1. ผู้ถูกไล่ออกหรือปลดออกจากราชการ เพราะมีความผิด

¹สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหารงานบุคคลแผนใหม่, พิมพ์ครั้งที่ 2. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2519), หน้า 235.

²ชูศักดิ์ เทียงตรง, การบริหารงานบุคคลในภาครัฐกิจ, พิมพ์ครั้งที่ 2. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2519), หน้า 284.

2. ข้าราชการวิสามัญหรือลูกจ้างที่ไม่มีข้อกำหนดให้ได้รับบำเหน็จ-
บำนาญในสัญญาจ้าง

3. ผู้ซึ่งมีเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญไม่ถึง 1 ปีบริบูรณ์
4. ผู้ซึ่งรัฐบาลกำหนดเงินอย่างอื่นไว้แทนบำเหน็จบำนาญแล้ว

เหตุอันถึงได้รับบำเหน็จบำนาญของข้าราชการ ได้แก่

1. เหตุทดแทน ได้แก่ ข้าราชการที่ออกจากราชการเพราะการขู่เลิก
ตำแหน่ง หรือถูกสั่งให้ออกโดยไม่มีความผิด
2. เหตุทุพพลภาพไม่สามารถจะอยู่รับราชการต่อไปได้อีก
3. เหตุสูงอายุ ซึ่งข้าราชการผู้นั้นจะลาออกด้วยเหตุสูงอายุต้องมีอายุ
ตั้งแต่ 50 ปีขึ้นไป
4. เหตุรับราชการนาน ได้แก่ ข้าราชการที่ขอลาออกเนื่องจากมีเวลา
ราชการ 25 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป

สาเหตุทั้ง 4 สาเหตุนี้ ถ้าข้าราชการผู้นั้นมีอายุราชการตั้งแต่ 10 ปีบริบูรณ์
ขึ้นไป สามารถรับบำนาญได้ หรือจะขอรับเงินบำเหน็จก็ได้เช่นกัน ส่วนผู้ที่ขอรับบำเหน็จ
โดยขอยางเดียว ได้แก่ ผู้ที่ลาออกด้วยเหตุทดแทน เหตุสูงอายุ เหตุทุพพลภาพ โดยมีอายุ
ราชการไม่ถึง 10 ปีบริบูรณ์ ในกรณีขอลาออกด้วยเหตุอื่นไม่ใช่เหตุทั้ง 4 นั้น หาก
ข้าราชการผู้นั้นมีอายุราชการตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไป มีสิทธิได้รับบำเหน็จอย่างเดียว ถ้า
อายุราชการไม่ถึง 10 ปี ไม่มีสิทธิรับทั้งบำเหน็จและบำนาญ

การคำนวณบำเหน็จบำนาญ โดยทั่วไปจะถือเอาจำนวนปีที่รับราชการ หรือ
อายุราชการกับเงินเดือนที่ได้รับขณะออกจากราชการเป็นหลัก แต่ของสหรัฐอเมริกาถือ
เงินเดือนเฉลี่ย 5 ปีสุดท้ายเป็นเกณฑ์¹ สำหรับของไทยมีเกณฑ์ในการคิดคำนวณดังนี้

¹ชูศักดิ์ เทียงตรง, การบริหารงานบุคคลในภาครัฐกิจ, พิมพ์ครั้งที่ 2.
(กรุงเทพฯ. : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2519), หน้า 287.

บำเหน็จ ให้เอาเงินเดือน เดือนสุดท้ายคูณด้วยจำนวนปีเวลาราชการ
 บำนาญ ให้เอาเงินเดือน เดือนสุดท้ายคูณด้วยจำนวนปีเวลาราชการ
 แล้วหารด้วย 50 หรือ 55 ตามกรณีดังนี้

- กรณีใช้ 50 หารสำหรับข้าราชการทหารหรือตำรวจ
- กรณีใช้ 55 หาร สำหรับข้าราชการพลเรือนที่ไม่เคยออกจาก
 ราชการเลยตลอด 25 ปีบริบูรณ์ แต่ถ้ามียุติราชการ
 ข้าราชการพลเรือนต้องให้ 55 หาร

ในการคำนวณเวลาราชการนั้น ถ้าเศษของปีถึง 6 เดือน ให้คิดเป็น 1 ปี
 หากไม่ถึง 6 เดือนให้ปัดทิ้ง

เงินบำนาญปกตินั้นข้าราชการมีสิทธิ์ได้รับเดือนละไม่เกินเงินเดือน เดือนสุดท้าย
 ก่อนออกราชการ ส่วนบำเหน็จบำนาญพิเศษอาจสูงกว่านี้ก็ได้

การพ้นจากงานของข้าราชการครูส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ใช้ระเบียบของทางราชการซึ่งคล้ายกับ
 ข้าราชการพลเรือนอื่น ๆ ขอบเขตของการให้พ้นจากงานของครูสังกัดองค์การบริหาร
 ส่วนจังหวัดตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยที่ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนแก่ผู้มีวุฒิทำ
 การสอนในโรงเรียน สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2515 ข้อ 6 ระบุว่า
 ครูองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะพ้นสภาพได้ในกรณีต่อไปนี้ 1. ตาย 2. ลาออก
 3. มีอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ 4. ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้พ้นจากการสอน เพราะ
 ไม่ทำการสอนเกิน 5 วัน โดยไม่มีสาเหตุอันสมควร 5. หย่อนความสามารถ
 6. มีความประพฤติไม่เหมาะสม

สำหรับบำเหน็จบำนาญของครูองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น บิดีถือตามพระ-
 ราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2500 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับ-
 ที่ 2) พ.ศ. 2508 ซึ่งมีหลักการเหมือนข้าราชการพลเรือนอื่น ๆ แต่มีสิทธิ์พิเศษออก

ไปอีก คือ จะได้รับเงินเพิ่มจากเงินบำนาญปกติ หรือบำนาญพิเศษตามแต่กรณี ในอัตรา ร้อยละ 25 ของเงินบำนาญปกติ หรือบำนาญพิเศษแล้วแต่กรณี การติดต่อขอรับบำเหน็จ บำนาญนั้น กระทำที่ส่วนการคลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

สรุป การบริหารงานบุคคล หมายถึง การดำเนินงานเกี่ยวกับบุคคลในองค์การ เพื่อให้บุคคลได้รับความพึงพอใจ และทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล การดำเนินงานเกี่ยวกับบุคคลในองค์การ มีขอบข่ายรวมถึงนโยบายและแผนการที่จะรับบุคคล เขามาทำงาน ค้นหาบุคคลที่มีลักษณะเหมาะสม เขามาทำการคัดเลือกเพื่อรับการบรรจุ แต่งตั้ง แล้วพัฒนาบุคลากร ตลอดจนบำรุงรักษามูลค่าของเขาไว้ให้มีคุณค่าต่อองค์การ เมื่อ บุคลากรพ้นจากหน้าที่ไปแล้วยังต้องจัดบำเหน็จบำนาญให้เป็นรางวัลแก่บุคลากรอีกด้วย โครงสร้างในการบริหารงานบุคคลนั้นประกอบไปด้วย การจัดองค์การ ระบบและหลัก การบริหารงานบุคคล ซึ่งจะใช้ระบบคุณวุฒิเป็นหลักในการบริหารงานบุคคล องค์การที่มี โครงสร้างการบริหารงานบุคคลที่ดีจะทำให้การบริหารงานบุคคลดีไปด้วย และทำให้ องค์การเจริญก้าวหน้าต่อไป องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นการบริหารราชการ ส่วน ท้องถิ่นชนิดหนึ่ง การบริหารงานบุคคลของหัวหน้าส่วนการศึกษา องค์การบริหารส่วน- จังหวัด จึงกระทำตามระเบียบแบบแผนทางราชการ นับตั้งแต่การสรรหาและคัดเลือก บุคลากร การบำรุงรักษามูลค่าบุคลากร การพัฒนาบุคลากรและให้การพ้นจากงาน มีผู้ว่า- ราชการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชา มีอำนาจหน้าที่สั่งการตั้งและการบรรจุแต่งตั้ง จนถึง การให้พ้นจากงานของข้าราชการครูส่วนจังหวัด

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จันทรานี สงวนนาม ได้ทำการวิจัยเรื่อง "งานบริหารการศึกษาของ- โรงเรียนประถมศึกษาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคกลาง" ผลการวิจัยสรุป ได้ดังนี้ ผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา โดยเฉพาะครูใหญ่บริหารงานบุคคลดี มีความ ยุติธรรม มีหลักเกณฑ์ในการประเมินผลการปฏิบัติงานของครู แต่ผู้บริหารในระดับสูงมัก

ใช้หลักเกณฑ์ต่างไปจากของโรงเรียน ไม่ถือเอาความเห็นของครูใหญ่เป็นสำคัญ มีการเปลี่ยนแปลง เรื่องการพิจารณาความดีความชอบต่างไปจากของโรงเรียน ทำให้ครูมองเห็นความสำคัญของครูใหญ่ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาชั้นต้นของตนลดลงไป¹ จากผลการวิจัยทำให้เห็นว่า การประเมินผลการปฏิบัติงานของครูไม่มีเกณฑ์การประเมินผลที่ยุติธรรม ไม่มีความยุติธรรมในการใช้ในแต่ละองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งจะทำให้บุคลากรที่เป็นข้าราชการครูส่วนจังหวัดขวัญเสีย ไม่มีกำลังใจในการทำงาน ไม่เกิดผลดีต่อการเรียนการสอน

สมัคร หนูไฟโรจน์ ได้ทำการวิจัยเรื่อง "งานบริหารการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคใต้" ผลการวิจัยสรุปได้ว่าการปฏิบัติงานบริหารบุคคลในโรงเรียนมีการปฏิบัติมาก ด้านการประเมินผลการปฏิบัติงานของครูกระทำได้ดีและยุติธรรม แต่ด้านการจัดสวัสดิการให้แก่ครูกระทำได้น้อย² จากผลการวิจัยเห็นได้ว่า บุคลากรซึ่งเป็นข้าราชการครูส่วนจังหวัดขาดสวัสดิการ ได้รับการบำรุงรักษาน้อย บุคลากรควรได้รับการบำรุงรักษาโดยการเพิ่มด้านสวัสดิการให้มากขึ้น ให้เกิดความเท่าเทียมกับข้าราชการหน่วยงานอื่น จะเป็นการรักษามูลค่าไว้ไม่ให้โอนย้ายไปยังหน่วยงานอื่นได้

¹ จันทรานี สงวนนาม, "งานบริหารการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคกลาง" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาด้านบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2518), หน้า 179.

² สมัคร หนูไฟโรจน์, "งานบริหารการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคใต้" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาด้านบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2518), หน้า 200-201.

คง โปธิบัณฑิต ได้ทำการวิจัยเรื่อง "งานบริหารการศึกษาของโรงเรียน ประถมศึกษาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ" ผลการวิจัยสรุปได้ว่า ครูยังขาดการบำรุงขวัญที่ดี การประเมินผลการปฏิบัติงานของครูขาดหลักเกณฑ์ที่ยุติธรรม ผู้บริหารที่ใกล้ชิดกับครู คือ ครูใหญ่ไม่มีอิสระในการพิจารณาความดีความชอบ¹ จากผลการวิจัยเห็นได้ว่า บุคลากรขาดการบำรุงรักษา เป็นเหตุให้บุคลากรมีขวัญต่ำ ไม่มีกำลังใจในการปฏิบัติงาน ซึ่งจะมีผลต่อไปถึงการเรียนการสอนด้วย

พิษณุ สุจริตธรรม ได้ทำการวิจัยเรื่อง "งานบริหารการศึกษาของโรงเรียน ประถมศึกษาสังกัดกรมสามัญศึกษาในภาคเหนือ" ผลการวิจัยสรุปได้ว่า ผู้บริหารในโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดกรมสามัญศึกษามีการบริหารบุคลากรดีขึ้นมาก มีการปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลอย่างมีหลักเกณฑ์ มีความยุติธรรมดี คำนึงสวัสดิการทำได้มากขึ้น² จากผลการวิจัยเห็นได้ว่า บุคลากรได้รับการเอาใจใส่อยู่เสมอ ผู้บริหารมีความสนใจในงานบริหารบุคลากร บุคลากรจะมีกำลังใจในการปฏิบัติงานเมื่อได้รับการบำรุงรักษา ผลดีจะเกิดขึ้นในการเรียนการสอนด้วย

วิโรจน์ สุวรรณวงศ์ ได้ทำการวิจัยเรื่อง "การบริหารบุคลากรของโรงเรียนกองทัพบกอุปถัมภ์ในภาคกลาง" ผลการวิจัยสรุปได้ว่า การบริหารบุคลากรเกี่ยวกับการสรรหาและคัดเลือกบุคลากร การบำรุงรักษาบุคลากร การพัฒนาบุคลากร

¹คง โปธิบัณฑิต, "งานบริหารการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารการศึกษา แผนกวิชาบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519), หน้า 175-176.

²พิษณุ สุจริตธรรม, "งานบริหารการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดกรมสามัญศึกษาในภาคเหนือ" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารการศึกษา แผนกวิชาบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2518), หน้า 143-144.

และการให้ทุนจากงานปฏิบัติได้น้อยและยังไม่เป็นที่น่าพอใจ¹ จากผลการวิจัยทราบว่าผู้บริหารไม่สนใจในการบริหารบุคลากร บุคลากรไม่ได้รับการบำรุงรักษาและพัฒนา หน่วยงานจะต้องประสบอุปสรรคในการดำเนินงานอันเนื่องมาจากการปฏิบัติงานไม่มีประสิทธิภาพของบุคลากร เป็นสิ่งที่ผู้บริหารต้องรีบหาทางแก้ไข

สมบัติ จันทภูมิ ได้ทำการวิจัยเรื่อง "การวิเคราะห์งานบริหารบุคลากรของครูใหญ่โรงเรียนมัธยมศึกษาของรัฐบาล" ผลการวิจัยสรุปได้ว่า ครูใหญ่ยังไม่มีอำนาจคัดเลือกครูด้วยตนเอง ครูใหญ่ไม่สามารถสนับสนุนให้ครูมีโอกาสเข้าศึกษาต่อได้ เพราะขาดแคลนครูในการบำรุงรักษาและพัฒนาบุคลากรปฏิบัติได้ในเขตพื้นที่ปานกลาง²

พา ไชยเดช ได้ทำการวิจัยเรื่อง "ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารโรงเรียนราษฎร์กับครูโรงเรียนราษฎร์" ผลการวิจัยสรุปได้ว่า ผู้บริหารโรงเรียนราษฎร์ส่วนใหญ่มีความเห็นสอดคล้องกับเหตุผลทางการบริหาร คือ ในเรื่องการบริหารการควบคุม การบังคับบัญชา การพัฒนา การบำรุงรักษาบุคลากร แต่ผู้บริหารยังไม่ได้นำไปปฏิบัติ³ จากผลการวิจัยทราบว่า การบริหารบุคลากรของผู้บริหารโรงเรียนราษฎร์กระทำได้น้อย แมว่าผู้บริหารจะเห็นความสำคัญและยอมรับหลักการบริหารงานบุคลากรก็ตาม

¹ วิโรจน์ สุวรรณวงศ์, "การบริหารบุคลากรของโรงเรียนกองทัพกอบุญดิมภักดิ์ ในภาคกลาง" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2518), หน้า 77.

² สมบัติ จันทภูมิ, "การวิเคราะห์งานบริหารบุคลากรของครูใหญ่โรงเรียนมัธยมศึกษาของรัฐบาล" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2514), หน้า 174.

³ พา ไชยเดช, "ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารโรงเรียนราษฎร์กับครูโรงเรียนราษฎร์" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2514), หน้า 186-187.

สุบรรณ จันทร์คุณา ได้ทำการวิจัยเรื่อง "งานบริหารการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคเหนือ" ผลการวิจัยสรุปได้ว่า ผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาปฏิบัติงานด้านบริหารบุคคลากรดี มีความยุติธรรม การประเมินผลการปฏิบัติงานของครูมีหลักเกณฑ์ที่ยุติธรรม แต่ผู้บริหารระดับสูงพิจารณาโดยไม่ยึดหลักเกณฑ์จากผู้บริหารในโรงเรียน ไม่ให้ความยุติธรรม ผู้บริหารระดับสูงเรียกครูไปทำงานพิเศษที่นอกเหนือจากงานสอน โดยไม่เห็นความสำคัญของงานสอน ซึ่งเป็นหน้าที่หลักของครู¹ จากผลการวิจัยทำให้ทราบถึงปัญหาการบริหารงานบุคคลอันเนื่องมาจากการขาดหลักเกณฑ์ที่ยุติธรรมของผู้บริหารระดับสูงในองค์การบริหารส่วนจังหวัด

อุดม หนูประดิษฐ์ ได้ทำการวิจัยเรื่อง "บทบาทของหัวหน้าหมวดการศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคใต้" ผลการวิจัยสรุปได้ว่า ปัญหาอุปสรรคในการบริหารงานของหัวหน้าหมวดการศึกษาคือ ปัญหาในการบริหารงานบุคคลซึ่งมีมากที่สุด เพราะหัวหน้าหมวดการศึกษาไม่มีอำนาจในการตัดสินใจสั่งการ² จากผลการวิจัยทำให้ทราบถึงปัญหาใหญ่ในการบริหารงาน ได้แก่ การบริหารงานบุคคล ซึ่งเกิดจากโครงสร้าง การแบ่งงานและการมอบอำนาจหน้าที่ในองค์การบริหารส่วนจังหวัด

¹สุบรรณ จันทร์คุณา, "งานบริหารการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคเหนือ" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2518), หน้า 336.

²อุดม หนูประดิษฐ์, "บทบาทของหัวหน้าหมวดการศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคใต้" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521), หน้า จ.

สรุป

ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในด้านการบริหารงานบุคคลโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดในทุภาคของประเทศไทย มีลักษณะคล้ายกันคือ ผู้บริหารระดับสูงมีเกณฑ์การประเมินผลการปฏิบัติงานของครูต่างจากเกณฑ์ของครูใหญ่ การพิจารณาผลการปฏิบัติงานของครูไม่เป็นธรรม การบำรุงรักษามูลค่าการกระทำไคน้อย ในด้านการบริหารงานบุคลากรของโรงเรียนราษฎร์นั้นมีการปฏิบัติไคน้อย แม้ว่าผู้บริหารจะยอมรับหลักการและเห็นความสำคัญของการบริหารงานบุคคล แต่การปฏิบัติจริงแล้วกระทำไคน้อยในทุกด้าน ผลการวิจัยที่เกี่ยวข้องได้ชี้ให้เห็นปัญหาการบริหารงานบุคคลนั้นมีมากกว่าปัญหาการบริหารงานด้านอื่น



คุรุศาสตร์วิทยาทรรพยากร
จุฬาลงกรณมหาวิทยาลัย