



เอกสารอ้างอิงและงานวิจัย

ในบทนี้เพื่อศึกษาถึงบทบาทตลอดจนหน้าที่ความรับผิดชอบของหัวหน้าส่วนการ-
ศึกษา จึงได้รวบรวมเอกสารอ้างอิงและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ ความเป็น
มาของการศึกษาประชาบาล ความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหาร
ส่วนจังหวัดกับการศึกษาประชาบาล หน่วยงานที่รับผิดชอบการศึกษาประชาบาล บุคลากร
ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และความคิดเห็นที่เกี่ยว
กับบทบาทของหัวหน้าส่วนการศึกษา ดังจะกล่าวตามลำดับดังนี้

ความเป็นมาของการศึกษาประชาบาล

การจัดการศึกษาเบื้องต้นสำหรับห้วยราษฎร์หรือที่เรียกว่าการศึกษาประชาบาลนั้น
ได้เริ่มมาตั้งแต่ พ.ศ. 2451 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมอบให้เป็นหน้าที่
ของกระทรวงมหาดไทย ต่อมาในปี พ.ศ. 2454 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้า
เจ้าอยู่หัว กระทรวงธรรมการ (กระทรวงศึกษาธิการปัจจุบัน) กับกระทรวงนครบาล (มี
หน้าที่ปกครองนครหลวง) และกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายท้องถิ่นได้ทำความตกลง
ให้เป็นที่เข้าใจกันเกี่ยวกับการจัดการศึกษาในระดับต่าง ๆ และการแยกประเภทของโรงเรียน
แล้วนั้น กระทรวงธรรมการและกระทรวงมหาดไทยได้แบ่งหน้าที่กันรับผิดชอบเกี่ยวกับโรงเรียน
ประชาบาล กล่าวคือ กระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบในด้านการบริหารงานธุรการและในด้านการ
บริหารงานบุคคล ส่วนกระทรวงธรรมการรับผิดชอบในการบริหารงานวิชาการ¹

¹กระทรวงมหาดไทย, กรมการปกครอง, การศึกษาประชาบาล (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, 2518), หน้า 1 - 2.

ในปี พ.ศ. 2464 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 แห่งราชวงศ์จักรี พระราชบัญญัติประถมศึกษาขึ้นใช้บังคับเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2464 เพื่อใช้เป็นกฎหมายบังคับเกี่ยวกับการศึกษาของพลเมือง เพื่อให้ผู้ปกครองส่งบุตรหลานเข้าเรียนในโรงเรียนประถมศึกษาโดยทั่วถึง ถัดมาในปี พ.ศ. 2478 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาพุทธศักราช 2478 มีสาระที่เกี่ยวกับการศึกษาประชาบาล คือ "ทองถิ่นใดมีฐานะเป็นเทศบาลท้องถิ่นใด โรงเรียนประชาบาลให้เทศบาลและกำหนดให้นายอำเภอจัดตั้งโรงเรียนประชาบาลขึ้นทุกตำบลให้เพียงพอแก่ความเป็นอยู่ของตำบลนั้น ๆ อันเป็นการแสดงออกถึงความมุ่งหมายที่จะให้มีโรงเรียนประชาบาลทั่วราชอาณาจักร"¹

เนื่องจากครูโรงเรียนประชาบาลมีการหมุนเวียนลาออกสลับกับการสมัครเข้ามาเป็นครูเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้เพราะครูประชาบาลไม่ใช่ข้าราชการตามพระราชบัญญัติพลเรือน จึงทำให้การเป็นครูประชาบาลมีศักดิ์ศรีน้อยกว่าข้าราชการอื่น ๆ รัฐบาลจึงได้ยกฐานะของครูประชาบาลให้เป็นข้าราชการเมื่อ 5 พฤษภาคม 2491 สังกัดกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ จึงเป็นผลให้กิจการศึกษาประชาบาลเริ่มโอนมาใ้ทางราชการจัดโดยตรงจนถึง พ.ศ. 2503 ได้มีการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญของการศึกษาของไทยเมื่อได้มีการประกาศใช้แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2503 คือได้มีการเริ่มต้นการศึกษากาตบังคับจาก 4 ปี เป็น 7 ปี ในปี พ.ศ. 2502 รัฐบาลได้กำหนดนโยบายที่จะโอนกิจการการศึกษาประชาบาลไปให้ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นปฏิบัติจัดดำเนินการ 3 ชั้นคือ

ชั้นที่ 1 พ.ศ. 2504 โอนการศึกษาประชาบาลในเขตเทศบาลนครกรุงเทพมหานครบุรีให้เทศบาลดำเนินการ

ชั้นที่ 2 พ.ศ. 2506 โอนการศึกษาประชาบาลในเขตเทศบาลอื่นทั่วประเทศให้เทศบาลดำเนินการ

ชั้นที่ 3 พ.ศ. 2509 โอนการศึกษาประชาบาลให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด

¹กระทรวงมหาดไทย, กรมการปกครอง, การศึกษาประชาบาล (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, 2518), หน้า 4 - 5.

ดำเนินการโดยเรียบร้อยเมื่อ 1 ตุลาคม 2509¹

ภายหลังจากการโอนกิจการการศึกษาประชาบาลมาอยู่กับองค์การบริหารส่วนจังหวัดจนถึงปัจจุบัน ประชาชนย่อมจะมีโอกาสมีส่วนร่วมสนับสนุนในการดำเนินงานการศึกษาประชาบาลเพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้เพราะองค์การบริหารส่วนจังหวัดประกอบด้วยสภาจังหวัดซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนเป็นผู้ควบคุมและให้ความคิดเห็น เสนอแนะแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารและทางกระทรวงศึกษาธิการก็ยังคงรับผิดชอบในผลของการศึกษาตามนัยกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด และกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินซึ่งกำหนดไว้ว่า "ผู้ว่าราชการจังหวัดและศึกษาธิการจังหวัดมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงต่อกระทรวงศึกษาธิการในอันที่จะจัดการประถมศึกษาให้บังเกิดผลที่มีความเจริญก้าวหน้าต่อไป"²

ความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นรูปหนึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดและสภาจังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีได้จังหวัดละ 1 องค์การ³

องค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ทำให้จังหวัดมีลักษณะงานสองอย่างควบคู่กันคือในลักษณะหนึ่ง เป็นตัวแทนของราชการบริหารส่วนกลาง [จังหวัดอำเภอ เป็นราชการส่วนภูมิภาคตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน] และในอีกลักษณะหนึ่ง

¹วิรัช กุพฺพมาส และ สุชาติ ประชากุล, คู่มือปฏิบัติราชการ (พระนคร : โรงพิมพ์รุ่งเรืองธรรม, 2513), หน้า 129 - 130.

²กระทรวงมหาดไทย, กรมการปกครอง, การศึกษาประชาบาล (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนทองดิน, 2518), หน้า 4 - 5.

³คำเลื่อง วุฒิจันทร์ และ ถวัลย์ สนธิอนุเคราะห์, กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารการศึกษา (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์พัฒนาพานิช, 2516), หน้า 73-94.

ก็เป็นองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นด้วย มีระเบียบแนวการบริหารดังนี้

สภาจังหวัด ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งขึ้นมา 18 คน หรือ 20 คน หรือ 30 คน หรือ 36 คน ตามจำนวนราษฎรที่มีในจังหวัด สมาชิกสภาจังหวัด มีวาระสมัยละ 5 ปี หน้าที่สำคัญของสภาจังหวัดคือ ทราขอบัญญัติของจังหวัดเพื่อปฏิบัติการตามหน้าที่ของจังหวัดหรือตามขอบัญญัติของจังหวัดจะมีบทลงโทษปรับก็ได้ ความคุมงบประมาณของจังหวัด และตั้งกระตุถามผู้ว่าราชการจังหวัดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ผู้ว่าราชการจังหวัดโดยผู้ว่าราชการจังหวัดจะไม่ตอบก็ได้ ถ้าเห็นว่าไม่ควรเปิดเผย¹

ฝ่ายบริหารของจังหวัดโดยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชา และมีปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารองจากผู้ว่าราชการส่วนจังหวัด ในนายอำเภอ ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการส่วนจังหวัด และมีหน้าที่บริหารกิจการส่วนจังหวัดในเขตอำเภอเป็นปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดและนายอำเภอมีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารกิจการส่วนที่จังหวัดมอบหมาย องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 31 ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดภายในเขตจังหวัด นอกเขตเทศบาล และเขตสุขาภิบาลดังต่อไปนี้คือ การรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน การศึกษา การทำนุบำรุงศาสนา และการส่งเสริมวัฒนธรรม²

องค์การบริหารส่วนจังหวัดกับการศึกษาประชาบาล

สภาพปัจจุบัน องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดการบริหารการศึกษาประชาบาลตาม

¹ วิทยุ สาทร, หลักบริหารการศึกษา, พิมพ์ครั้งที่ 3. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์พัฒนาพานิช, 2519), หน้า 472 - 473.

² ชำ เลื่อง วุฒิจันทร์ และ ถวัลย์ สนธิอนุเคราะห์, กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารการศึกษา, หน้า 81.

นโยบายการจัดการศึกษาประชาบาลของกระทรวงมหาดไทยซึ่งกำหนดไว้ว่า "ประการแรก จัดให้เด็กที่อยู่ในเกณฑ์บังคับให้เขาเรียนโดยทั่วถึง ประการที่สอง ขยายการศึกษาประถม ปลายให้มากที่สุด และประการสุดท้ายให้ประชาชนเห็นความสำคัญของการศึกษาและเขามีส่วนร่วมช่วยเหลือการศึกษาให้มากที่สุด"¹ เพื่อจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับแผนการศึกษาแห่งชาติ โดยแบ่งส่วนราชการและกำหนดหน้าที่รับผิดชอบคือ

1. ราชการส่วนกลาง แบ่งแยกหน้าที่รับผิดชอบเป็น 3 หน่วยงาน ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย ควบคุมปฏิบัติงานคานธุรการ การจัดสรรงบประมาณ กระทรวงศึกษาธิการควบคุมและส่งเสริมการปฏิบัติงานคานวิชาการ คุรุสภาควบคุมและส่งเสริมงานคานบริหารบุคคลแทนคณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัดในเรื่องที่มีชื่อเสียงเฉพาะของคณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด (ก.จ.) เช่น การบรรจุแต่งตั้ง การกำหนดตำแหน่งและการรักษาระเบียบวินัยของครู

2. องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีหน้าที่รับผิดชอบและบริหารงานคานธุรการ วิชาการ และบริหารงานบุคคลโดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นผู้รับผิดชอบงานในจังหวัด มีปลัดจังหวัดเป็นปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด และมีหัวหน้าส่วนการศึกษาเป็นผู้รับผิดชอบ ส่วนในระดับอำเภอมีหัวหน้าหมวดการศึกษาเป็นผู้รับผิดชอบ ส่วนในระดับอำเภอมีหัวหน้าหมวดการศึกษาเป็นผู้รับผิดชอบลดหลั่นกันไปตามลำดับ

ทั้งนี้องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้จัดแบ่งหน่วยงานตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2509 แบ่งการศึกษาออกเป็นสำนักงานเลขาธิการจังหวัดและส่วนต่าง ๆ ที่จังหวัดตั้งขึ้น²

¹ สนิท วิไลจิตต์, "นโยบายและหลักการส่งเสริมการศึกษาประชาบาล," วิทยาการเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาล (พระนคร : โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, 2515), หน้า 5.

² ตรีศักดิ์ จันทรสาร, กฎหมายและระเบียบสำหรับครุองค์การบริหารส่วนจังหวัด (กรุงเทพมหานคร : กรุงเทพมหานครพิมพ์, 2520), หน้า 137.

การบริหารการศึกษาประชาบาลโดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น แม้จะเป็นรูปของการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นตามวัตถุประสงค์ของการโอนการศึกษาประชาบาลเพื่อกระจายอำนาจตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพื่อให้ท้องถิ่นและประชาชนได้เข้ามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาประชาบาล แต่ทว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นราชการส่วนภูมิภาคจำบัง ทั้งนี้เพราะว่า "ผู้บริหารส่วนใหญ่เป็นข้าราชการส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะข้าราชการของกระทรวงมหาดไทยได้ดำรงตำแหน่งที่สำคัญ ๆ ขององค์การ และสภาจังหวัดมีบทบาทน้อยมากในการควบคุมการบริหารงาน"¹

อย่างไรก็ตาม องค์การบริหารส่วนจังหวัดก็มีความเป็นอิสระหาได้ขึ้นกับกระทรวงมหาดไทยไม่ ทั้งนี้เพราะว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีสภาจังหวัดเป็นผู้ควบคุมฝ่ายบริหารอย่างใกล้ชิด และรัฐบาลได้มอบหน้าที่ให้กระทรวงศึกษาธิการทำหน้าที่ส่งเสริมประสานงานด้านวิชาการ กระทรวงมหาดไทยส่งเสริมด้านธุรการและประสานงานระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัด และหน่วยราชการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงมีอิสระ มีหน้าที่และความรับผิดชอบโดยตรงในการบริหารทั้งด้านวิชาการ ธุรการ และการบริหารงานบุคคล²

อนึ่ง องค์การบริหารส่วนจังหวัดก็มีโครงการที่จะปรับปรุงให้มีความอิสระในการดำเนินงานให้มากขึ้น โดยให้มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นข้าราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเอง ส่วนผู้ว่าราชการจังหวัดและข้าราชการส่วนภูมิภาคอื่น ๆ ซึ่งทำหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดควยนั้นก็จะถอนตัวออกมาทำหน้าที่เป็นตัวแทนของส่วนกลางเพียงอย่างเดียว ตามแนวความคิดในการปรับปรุงท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.

¹ ชูวงศ์ ฉายะบุตร, การวิจัยเรื่องการเมืองมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น (พระนคร : โรงพิมพ์สมาคมสังคมนักข่าวแห่งประเทศไทย, 2510), หน้า 10.

² รุ่ง มหาศาล, "การศึกษาประชาบาลโดยท้องถิ่น," ประชาบาล 2 (พฤษภาคม 2518) : 24.

2517 ซึ่งได้กำหนดหลักการสำคัญไว้ว่า "การปกครองท้องถิ่นทุกระดับในทุกจังหวัดรวมทั้งนครหลวงใหม่มีสภาท้องถิ่นและหัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น และต้องมี การเลือกตั้งตามระยะที่กำหนดไว้ในกฎหมาย"¹

หน่วยงานที่รับผิดชอบการศึกษาประชาบาล

ในการปฏิบัติกิจการศึกษาประชาบาลซึ่งอยู่ภายใต้การดำเนินงานของหน่วยงานหลายฝ่ายที่รับผิดชอบและส่งเสริมด้วยกัน จึงจำเป็นต้องมีการประสานงานในระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ กิจกรรมที่ต้องประสานและแนวในการประสานอาจแยกได้ดังนี้

กิจกรรมภายใต้การควบคุมและส่งเสริมของกระทรวงมหาดไทยได้แก่ การตั้งงบประมาณเงินอุดหนุน การจัดสรรและการควบคุมการใช้จ่าย การควบคุมการสร้างอาคาร ควบคุม การบริหารงานบุคคล การตรวจจัดทำสถิติทะเบียนเด็ก และจัดให้เด็กเข้าเรียน การพิจารณาให้ความเห็นชอบในเรื่องการยุบเลิกโรงเรียนประชาบาล การขยายการศึกษาภาคบังคับ การช่วยเหลือเด็กเรียนในเรื่องต่าง ๆ การประสานงานกับกระทรวงศึกษาธิการและองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยเฉพาะในเรื่องการอบรมครูในระดับจังหวัด โครงการต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดการประถมศึกษาและเรื่องอื่น ๆ ส่วนกิจกรรมภายใต้ความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการได้แก่การควบคุมส่งเสริมเรื่องหลักสูตร ประมวลการสอน แบบเรียน การวัดผลการศึกษา การตรวจและการนิเทศ การศึกษา กิจกรรมที่ให้บริการ ได้แก่ การผลิตครู การอบรมครู การวิจัยทางการศึกษา การทดลองและสาธิตการหาแบบเรียน กิจกรรมที่เกี่ยวกับการประสานงานกับกระทรวงมหาดไทย และกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่ การวางแผนพัฒนาการศึกษา การกำหนดและรักษามาตรฐานการ จัดทำเนียบ การประชุม การกำหนดและควบคุมมาตรฐานจำนวนครูให้ตรงตามหลักการ

¹"การปกครองท้องถิ่นกับการศึกษาประชาบาล," ประชาบาล 3 (มิถุนายน 2518) : 37.

บริหารการศึกษาระงับและเผยแพร่ เทคนิคการศึกษาและเรื่องอื่น ๆ¹

สำหรับงานของส่วนการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นแบ่งเป็นงานของส่วนการศึกษา และงานที่ส่วนการศึกษามอบให้ส่วนอื่นรับผิดชอบ งานของส่วนการศึกษแบ่งออกเป็นหมวดวิชาการ หมวดแผนงานและหมวดอัตรากำลัง ส่วนงานที่ส่วนการศึกษามอบให้ส่วนอื่นจัดทำคือ ให้ส่วนการคลังรับผิดชอบเกี่ยวกับการเงินทุกประเภท และให้สำนักงานเลขาธิการรับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล²

ในการบริหารการศึกษาประชาบาล นอกจากจะต้องมีการประสานงานระหว่างกระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการดังกล่าวมาแล้ว องค์การบริหารส่วนจังหวัดยังมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับราชการบริหารส่วนกลางอีก 2 หน่วยงาน คือ กองการศึกษาประชาบาล และคุรุสภา ดังจะได้อธิบายถึงตามลำดับดังนี้

1. กองการศึกษาประชาบาล ในฐานะที่กรมการปกครองมีหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมส่งเสริมราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรวมทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด กระทรวงมหาดไทยจึงได้มอบหมายให้กรมการปกครอง เป็นเจ้าหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาลด้วย กรมการปกครองจึงได้จัดตั้งกองการศึกษาประชาบาลขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาการแบ่งส่วนราชการ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2511 ลงวันที่ 18 มิถุนายน พ.ศ. 2511 โดยแบ่งส่วนราชการของกองการศึกษาประชาบาลออกเป็น 3 แผนก คือ แผนกแผนงาน แผนกประมาณการจ่าย และแผนกประสานงาน³

¹ เดวิดศักดิ์ พัดโน, "การประสานงานเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาล," วิทยานุกรมเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาล (พระนคร: โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, 2515), หน้า 191-193.

² กระทรวงมหาดไทย และ กระทรวงศึกษาธิการ, การปฏิบัติเกี่ยวกับการประถมศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, 2520), หน้า 15-22.

³ ชูสง่า ฤทธิประศาสน์, "กระทรวงมหาดไทยกับการศึกษาประชาบาล," วารสารสภาการศึกษาแห่งชาติ 6 (มกราคม 2515) : 11 - 13.

กองการศึกษาประชาบาลมีหน้าที่ในการประสานงาน การให้บริการและการให้ความสะดวกแก่หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาประชาบาล กองการศึกษาประชาบาลมีใ้ควบคุมหรือบังคับบัญชาครูประชาบาลแต่อย่างใด องค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่านั้นที่เป็นผู้บังคับบัญชาของครูประชาบาลโดยตรงตามกฎหมาย งานที่กองการศึกษาประชาบาลรับผิดชอบคือ

ติดต่อประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อช่วยดำเนินงานบริหารการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นหน้าที่ดำเนินการจัดและของงบประมาณจากส่วนกลางไปอุดหนุน แจงยอดอุดหนุนไปยังจังหวัด จัดทำทะเบียนและตรวจสอบทรัพย์สินของโรงเรียน ดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล เช่น จัดรอกำลังเงินเดือน บำเหน็จบำนาญ เครื่องราชอิสริยาภรณ์ เป็นเจ้าหน้าที่ธุรการและประสานงานการฝึกอบรมครูประชาบาล จัดทำสถิติต่างๆ เกี่ยวกับโรงเรียน ครู และนักเรียนของโรงเรียนประชาบาล¹

2. ครูสภา ครูสภาคือสภาของครูตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 มีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำหน้าที่ควบคุมการบริหารงานบุคคลคือข้าราชการครู ข้าราชการส่วนจังหวัดซึ่งดำรงตำแหน่ง เป็นผู้สอนประจำในสถานศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาลซึ่งดำรงตำแหน่ง เป็นผู้สอนประจำในสถานศึกษาของเทศบาล และผู้ทำการสอนในสถานศึกษาที่อยู่ในความควบคุมของกระทรวงศึกษาธิการและได้รับเงินเดือนเป็นประจำ²

สำหรับข้าราชการครูส่วนจังหวัดซึ่งดำรงตำแหน่ง เป็นผู้สอนประจำในสถานศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ครูสภามีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด แทน ก.จ. และแต่งตั้งอนุกรรมการใหม่อำนาจหน้าที่

¹ วิทยุ สาทร, หลักบริหารการศึกษา, พิมพ์ครั้งที่ 3. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วัฒนาพานิช, 2519), หน้า 330.

² เปลื้อง นิลลัทธิ, "กฎหมายการศึกษาไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2517), หน้า 274.

ปฏิบัติการแทนได้ตามความในข้อ 7 มาตรา 6 [แก้ไขตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติ
ครู (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2519] และตามความในข้อ 2 มาตรา 24 [แก้ไขตามมาตรา 8
แห่งพระราชบัญญัติครู (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2519] ในพระราชบัญญัติครูพุทธศักราช 2488
ฉบับที่ 2 พ.ศ.2495 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2509 และ (ฉบับที่ 4) พ.ศ.
2519 นอกจากนี้แล้วพระราชบัญญัติครูฉบับเดียวกันนี้ยังไ้กระบุถึงผู้บริหารคุรุสภาซึ่งประกอบ
ควยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เป็นประธาน ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เป็นรอง
ประธาน อธิบดีทุกกรมและหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะ เป็นกรมในกระทรวงศึกษาธิการ
เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และให้เลขาธิการคุรุสภา เป็นกรรมการและเลขาธิการของคณะ
กรรมการอำนวยการคุรุสภา¹

จากผลของการแก้ไขยกเลิกคณะกรรมการที่มาจากการเลือกตั้งเสียให้เหลือแต่
กรรมการโดยตำแหน่งตามพระราชบัญญัติครูฉบับดังกล่าวข้างต้นนั้น ทำให้เกิดความไม่เป็น
ธรรมขึ้น ทั้งนี้เพราะว่า "โดยอำนาจหน้าที่ของคุรุสภาแล้วมีอยู่ 2 อย่างคือ เป็นตัวแทนครู
และเป็นตัวแทนรัฐบาล แต่ปัจจุบันการพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ครูไม่มีส่วนร่วมในการพิจารณา
แต่อย่างใด ทั้งนี้เพราะไม่มีตัวแทนครูที่แท้จริงในคณะกรรมการอำนวยการคุรุสภา ดังกล่าว
จึงได้มีการหารือเพื่อหาทางแก้ไขเรื่องนี้โดยเสนอให้รัฐบาลแก้ไขพระราชบัญญัติครูที่ใช้อยู่"²

ในการบริหารงานบุคคลของครูสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดในปัจจุบันนั้น
ศิริพงษ์ จันทรชุม กล่าววว่า "ในการบริหารงานบุคคล คุรุสภาก็มีหน้าที่ปฏิบัติงานแทน ก.จ.
แต่งงานส่วนใหญ่จะเสร็จสิ้นที่จังหวัด ไม่ต้องเสนอตามกระทรวงเหมือนเมื่อก่อน กฎหมาย

¹ทวีศักดิ์ จันทรสาร, กฎหมายและระเบียบสำหรับครูองค์การบริหารส่วนจังหวัด
(กรุงเทพมหานคร : กรุงเทพมหานครพิมพ์, 2520), หน้า 587.

²สุวัตร ศิลปอนันต์, "คุรุสภาขอแก้ไขพ.ร.บ.ครู," ไทยรัฐ 2 (กุมภาพันธ์ 2521):

กำหนดให้องค์การเทียบเท่ากระทรวง ผู้ว่าราชการจังหวัดเท่ารัฐมนตรีกระทรวง"¹

ส่วนกิจกรรมในการควบคุมส่งเสริมของ ก.จ. (คณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด) ก.จ. มีอำนาจออกกฎ ก.จ. ในกรณีกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน กำหนดให้ออกกฎ ก.พ. ในระหว่างยังไม่ได้ออกกฎ ก.จ. ให้นำกฎ ก.พ. ว่าด้วยเรื่องนั้นๆ มาใช้บังคับเป็นกฎ ก.จ. โดยอนุโลม เมื่อพิจารณาควบคู่กับอำนาจหน้าที่ของคุรุสภาในกรณีที่คุรุสภาเป็นผู้แทน ก.จ. นี้ อาจจะมีปัญหาขัดแย้งระหว่าง ก.จ. กับคุรุสภาในการพิจารณาปัญหาขอชดเชยนั้นจึงใ้กว้างหลักไว้ว่า "ถ้าอำนาจใดเป็นอำนาจเฉพาะของ ก.จ. แล้วคุรุสภาจะทำการแทนไม่ได้ในเรื่องเกี่ยวกับการศึกษาและวินิจัยปัญหา การควบคุมดูแลกิจการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด การควบคุมดูแลการถือครองการบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติไม่ถูกต้อง และการออกกฎ ก.จ. วางระเบียบต่าง ๆ"²

บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

การที่จะบริหารงานการศึกษาประชาบาลให้บรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้นั้น บุคคลที่สำคัญที่สุดคือผู้บริหาร เพราะ เป็นผู้นำเอานโยบายและโครงการต่าง ๆ ไปปฏิบัติ สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัด **ไม่มี**บุคลากรซึ่งทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารการศึกษาประชาบาล ดังจะไล่กวดาวถึงตามลำดับคือ

1. สภาจังหวัด คือ สถาบันผู้แทนของราษฎรซึ่งได้รับการเลือกตั้งเข้ามา ให้มีส่วนมีเสียงในการดำเนินการของจังหวัด ทำหน้าที่คล้ายสภานิติบัญญัติของรัฐบาลกลาง สมาชิกสภาจังหวัดอยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี มีอำนาจหน้าที่คือควบคุมการบริหารงานของ

¹ศิริพงษ์ จันทรชุ่ม, "การศึกษาประชาบาลในปัจจุบัน," ประชาบาล 9 (ธันวาคม 2515) : 48 - 49.

²เลกิงศักดิ์ พัดโน, "การประสานงานเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาล," วิทยาการเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาล, หน้า 194-197.

องค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยการตั้งกระทู้ถามการออกขอมติของสภาจังหวัด การตรา
 ขอบัญญัติจังหวัด การรวมคำเนื่งการกับฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด การ
 กำหนดนโยบายเพื่อให้ผู้วาระการจังหวัดดำเนินการโดยการตราขอบัญญัติงบประมาณ
 การออกขอมติโดยการวางแผนการหรือโครงการโดยการเสนอแนะและการให้ความเห็น
 ชอบหรือการอนุมัติในการดำเนินการของฝ่ายบริหาร เช่น การขออนุมัติขอบัญญัติจังหวัด
 การขออนุมัติงบประมาณซึ่งอำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้ย่อมเป็นเครื่องมือที่สภาจังหวัดจะใช้
 ควบคุมการบริหารการศึกษาประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้เป็นอย่างดี¹

2. ผู้วาระการจังหวัด ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วน
 จังหวัด พ.ศ. 2498 มาตรา 5 เป็นผลให้ผู้วาระการจังหวัดเป็นหัวหน้าองค์การบริหาร
 ส่วนจังหวัด และเป็นประมุขของจังหวัดในราชการบริหารส่วนภูมิภาคในขณะเดียวกัน
 ดังนั้นตำแหน่งผู้วาระการจังหวัดในฐานะหัวหน้าองค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงมีลักษณะ
 เป็นตัวแทนของประชาชนของจังหวัดและมีหน้าที่ดำเนินกิจการส่วนจังหวัดให้เป็นไปตาม
 เจตนารมณ์ของประชาชน ตลอดจนมีหน้าที่ควบคุมบังคับบัญชาข้าราชการส่วนจังหวัดให้
 ดำเนินไปตามที่กฎหมายระบุไว้ ปฏิบัติตามมติของสภาจังหวัด ในส่วนที่เกี่ยวกับการศึกษา
 ประชาบาลได้แก่จัดตั้งโรงเรียนและเลิกลมโรงเรียน การเลือกแบบเรียน การบรรจุแ่ง
 คั้ง (โยกย้าย) และการให้ออกของ (ข้าราชการส่วนจังหวัดตำแหน่ง) ครู การพิจารณา
 ความดีความชอบของครู การตรวจและการนิเทศการศึกษา การจัดสรรงบประมาณให้แก่
 โรงเรียน การขยายชั้นเรียนในโรงเรียนประถมศึกษาตอนปลาย ตลอดจนการจัดเตรียม
 งบประมาณของจังหวัด²

¹ ธรรมนูญ คณะเทศมัยย์, "การวิเคราะห์การบริหารการศึกษาประชาบาลใน
 หน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด : ศึกษาเฉพาะจังหวัดหนึ่งในภาคกลาง" (วิทยานิพนธ์
 ปริญญาโทบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2514), หน้า 30 - 33.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 34 - 37.

3. ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่งตั้งจากปลัดจังหวัด เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการส่วนจังหวัดรองลงมาจากผู้ว่าราชการจังหวัด และมีหน้าที่ปฏิบัติไปตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย ในด้านการศึกษาประชาบาลนั้น ปลัดองค์การบริหารมีหน้าที่และความรับผิดชอบในฐานะเป็นผู้ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัด

4. เลขาธิการจังหวัด แต่งตั้งจากผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่น เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการส่วนจังหวัดในสำนักงานเลขาธิการจังหวัดและรับผิดชอบงานในหน้าที่สำนักงานเลขาธิการจังหวัด¹

5. หัวหน้าส่วนการศึกษา แต่งตั้งจากผู้เคยดำรงตำแหน่งศึกษาธิการจังหวัด หรือผู้ช่วยศึกษาธิการจังหวัด หรือผู้ช่วยหัวหน้าส่วนการศึกษา หรือโคเคยดำรงตำแหน่งหัวหน้าหมวดการศึกษาหรือศึกษาธิการอำเภอ หรือครูใหญ่ หรือศึกษานิเทศก์ตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ 1-2 ปี ตามลำดับ มีหน้าที่รับผิดชอบการบริหารการศึกษาประชาบาลรองมาจากปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด และผู้ว่าราชการส่วนจังหวัด

6. ผู้ช่วยหัวหน้าส่วนการศึกษาหรือหัวหน้าหมวดการศึกษา แต่งตั้งจากผู้เคยดำรงตำแหน่งศึกษาธิการอำเภอ หรือผู้ช่วยศึกษาธิการอำเภอ หรือหัวหน้าหมวดการศึกษา หรือครูใหญ่ หรือศึกษานิเทศก์มาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี แต่ส่วนใหญ่แต่งตั้งจากครูใหญ่หรือผู้ช่วยครูใหญ่ที่เคยปฏิบัติงานในหน้าที่มาแล้วไม่น้อยกว่า 2 ปี สำหรับหัวหน้าหมวดศึกษามีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานการศึกษาประชาบาลในระดับอำเภอและประสานงานเกี่ยวกับการศึกษาระดับอำเภอ ส่วนผู้ช่วยหัวหน้าส่วนศึกษามีหน้าที่ช่วยเหลือหัวหน้าส่วนการศึกษาในการปฏิบัติงาน การศึกษาประชาบาลระดับจังหวัดโดยตรง

7. นายอำเภอ นายอำเภอทุกอำเภอดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนอำเภอในอำเภอที่ตนดำรงตำแหน่ง มีหน้าที่ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการส่วนจังหวัดในเขตอำเภอ และมีหน้าที่ในการบริหารกิจการส่วนจังหวัดในเขตอำเภอและมีหน้าที่ในการบริหารงานต่างๆ

¹ ธรรมนูญ คณะเทศมัย, "การวิเคราะห์การบริหารการศึกษาประชาบาลในหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด : ศึกษาเฉพาะจังหวัดหนึ่งในภาคกลาง" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิถียุทธศาสตร์, 2514), หน้า 34-37.

ตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย¹

บุคลากรซึ่งมีบทบาทเกี่ยวข้องกับการบริหารการศึกษาประจำขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในตำแหน่งต่าง ๆ ดังกล่าวนั้น ถือว่ามีความสำคัญเป็นอันดับแรกซึ่งจำเป็นที่จะต้องมีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับภารกิจในหน้าที่ ตำแหน่งที่จะปฏิบัติเป็นอย่างดี โดยเฉพาะเกี่ยวกับหน้าที่และตำแหน่งของหัวหน้าส่วนการศึกษาซึ่งจะโคจรโดยละเอียดในตอนต่อไป

ความคิดเห็นเกี่ยวกับบทบาทของหัวหน้าส่วนการศึกษา

เกี่ยวกับความหมายของคำว่า บทบาทนี้ ภิญโญ สาคร กล่าวว่ "บทบาท หมายถึง หน้าที่หรือเงื่อนไขที่ต้องกระทำและบรรดาสัทธิต่าง ๆ ที่ไคมาพร้อมกับตำแหน่ง"²

บทบาทซึ่งไคมาพร้อมกับตำแหน่งนี้จึง เป็นเครื่องกำหนดบทบาทและบุคคลคนไคยอาจแสดงบทบาท ทั้งนี้ยอมสุคคั่วตำแหน่งหน้าที่ค่างมีอยู่เพียงไค แทจริงฐานะตำแหน่งมิใช่สิ่งที่มีตัวคน แต่เป็นผลรวมแห่งสิทธิและหน้าที่ของบุคคลที่จะไปค่างตำแหน่งนั้น โดยเหตุนี้สถานภาพแห่งตำแหน่งจึง เป็นสิ่งที่มีอยู่ก่อนที่บุคคลจะ เข้าไปสวมตำแหน่งในแต่ละสังคมจะมีมากน้อยเพียงไคสุคคั่วแบบของวัฒนธรรมและคานิยมในสังคมนั้น ๆ อยางไรก็คี่สำหรับสภาพทางตำแหน่งกับบทบาทนั้นเป็นสิ่งคู่กัน³

¹บรรณสิทธิ สลับแสง, "การ เขามีส่วนร่วมของประชาชนในการศึกษาประจำบาล" (วิทยานิพนธ์ปริณญามหาบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2514), หน้า 52.

²ภิญโญ สาคร, บทบาทศึกษาธิการจังหวัด (พระนคร : โรงพิมพ์กรมการศาสนา, 2512), หน้า 7.

³สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหาร, พิมพ์ครั้งที่ 4. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วัฒนาพานิช, 2517), หน้า 56 - 57.

เกทเซลส์ (Getzels) กับ กูบา (Guba) ไกล่ล่าวถึงบทบาทและตำแหน่ง
ว่า พฤติกรรมของผู้บริหารเป็นผลรวมของวัฒนธรรมประเพณี และความปรารถนาของสังคม
ที่ผู้บริหารดำรงตำแหน่งอยู่ และลักษณะเฉพาะของสถาบันที่ผู้บริหารดำรงตำแหน่งอยู่จะ
กำหนดบทบาทหน้าที่ใ้ปฏิบัติอย่างไร ตลอดจนตัวบุคคล บุคลิกภาพและความต้องการหรือ
ความจำเป็นเฉพาะตนเองของบุคคล¹

ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าสิ่งที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของผู้บริหารหรือบทบาทของ
บุคคลใดก็ตามซึ่งดำรงตำแหน่งใด ๆ นั้น ก็คือบทบาทที่กำหนดไว้ตามตำแหน่งหน้าที่และ
บุคลิกภาพเฉพาะส่วนตัวของบุคคล สิ่งซึ่งจะมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่ง
ใด ๆ นั้นอาจแบ่งได้เป็น 2 ส่วน คือ "บทบาทที่ถูกกำหนดโดยตำแหน่ง ใดในฐานะของ
ตำแหน่ง กฎ ระเบียบ หน้าที่ความรับผิดชอบซึ่งกำหนดไว้ เป็นปทัสถานสำหรับบุคคลผู้ดำรง
ตำแหน่งนั้น และบทบาทที่ถูกกำหนดโดยบุคลิกภาพของบุคคลใดแก่ทัศนคติ ประสบการณ์ การ-
ศึกษาอบรม ตลอดจนวัฒนธรรมประเพณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งยึดถือเป็นแนวปฏิบัติ"²

ในการดำรงตำแหน่งของบุคคลจึงย่อมจะคงมีบทบาทหน้าที่ตามตำแหน่งที่รับผิดชอบ
ซึ่งคนอื่นที่เกี่ยวข้องจะมุ่งหวังให้ผู้บริหารในตำแหน่งนั้นว่าจะมีความสามารถแสดงบทบาท
ใดเหมาะสมเพียงใด และในทำนองเดียวกันผู้บริหารก็มีความมุ่งหวังว่าคนอื่น ๆ จะแสดง
บทบาทตามที่เขาต้องการ เมื่อต่างฝ่ายต่างมีความมุ่งหวังต่อกันและกันเช่นนี้ ทำให้ต่างฝ่าย
ต่างรับรู้ว่าเขาควรจะแสดงบทบาทอย่างไร พฤติกรรมตามบทบาทที่ต่างฝ่ายต่างแสดงออก
มานั้นในบางครั้งก็อาจเกิดความขัดแย้งในบทบาทใดเหมือนกัน ทั้งนี้เพราะว่า

ความขัดแย้งในบทบาทใดแก่ พฤติกรรมด้านความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล เกิดขอ
ขัดข้องขึ้น เช่น คนสองคนไม่สามารถแสดงพฤติกรรมให้สอดคล้องกัน หรือ

¹ ภิญโญ สาร, บทบาทของศึกษานิเทศก์, (พระนคร : โรงพิมพ์กรมการ
ศาสนา, 2512), หน้า 8 - 9.

² วิชิต เขมแข็ง, "ความคาดหวังเกี่ยวกับบทบาททางค่านวิชาการศึกษาของศึกษานิเทศก์
ประถมศึกษาประจำจังหวัด" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2516), หน้า 16.

ส่งเสริมกันจนทำให้ทำงานรวมกันได้ยาก ต้นเหตุของความขัดแย้งในบทบาทมีหลายอย่าง การแสดงบทบาทที่แตกต่างกับความมุ่งหวังของคนอื่นมาก ๆ ย่อมทำให้เกิดความขัดแย้งได้ บางทีความมุ่งหวังของคนอื่นขัดแย้งกับบุคลิกภาพของผู้นั้นอย่างรุนแรง จนเขายอมรับบทบาทแบบนั้นไม่ได้ , หรือความมุ่งหวังของคนอื่นมีความขัดแย้งกันอยู่ในตัวจนเขาของบทบาทแสดงไม่ถูก¹

จึงกล่าวได้ว่าความขัดแย้งในบทบาทนั้นเกิดจากปัญหาในการกำหนดหน้าที่รับผิดชอบ และเกิดจากบุคลิกภาพส่วนตัวของบุคคล ความขัดแย้งอันเกิดจากการกำหนดอำนาจหน้าที่รับผิดชอบของตำแหน่งเหล่านั้น ได้แก่

บทบาทปะทะกันเกิดจากบุคคลสองคนซึ่งมีตำแหน่งต่างกัน แต่มีบทบาทซ้ำซ้อนกันในกลุ่มของตนกับบทบาทไม่ลงรอยกัน เกิดจากบุคคลคนเดียวกันดำรงตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่ง แต่ได้รับแรงผลักดันจากบุคคลอื่นให้แสดงบทบาทแตกต่างกันออกไป , ทำให้ขัดแย้งกับตำแหน่งที่ดำรงอยู่และบทบาทสับสนเนื่องจากความมุ่งหวังที่ไม่คงที่เกี่ยวกับพฤติกรรมที่เหมาะสมสำหรับบทบาทใด ๆ อันเกิดจากการขาดการตกลงกันระหว่างสมาชิกภายในกลุ่มเกี่ยวกับความมุ่งหวังที่จะให้เป็นไปสำหรับบทบาทนั้น²

ส่วนความขัดแย้งอันเกิดจากบุคลิกภาพส่วนตัวของบุคคลนั้น เกิดจากคุณลักษณะประจำตัวของบุคคลซึ่งเข้าไปแทรกแซงในพฤติกรรมที่คนทั่วไปคาดหวังไว้ กับความขัดแย้งอันเกิดจากความคาดหวังเกี่ยวกับบทบาทนั้นขัดแย้งกับความคิดเห็นของผู้เป็นเจ้าของบทบาท ตลอดจนบทบาทที่กำหนดไว้สำหรับตำแหน่งนั้น ๆ ไม่สอดคล้องเหมาะสมกับความต้องการของผู้ดำรงตำแหน่ง³

¹ กอ สวัสดิ์พาณิชย์, แนวคิดและทฤษฎีเบื้องต้นเกี่ยวกับการบริหาร (กรุงเทพมหานคร : กองการเจ้าหน้าที่ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, 2520), หน้า 14.

² A Paul Hare, Hand Book of Small Group Research (New York: The Free Press of Glencoe, 1963), pp. 119 - 121.

³ Paul F. Second and Corl W. Backman, Social Psychology (New York : McGraw-Hill Book Co., 1964), p.493.

ในการดำรงตำแหน่งของผู้บริหารโดยทั่วไป ย่อมจะมีความขัดแย้งเกี่ยวกับบทบาทไม่ว่าทางใดทางหนึ่ง ทั้งบทบาทที่เกี่ยวกับหน้าที่ ตำแหน่งและความขัดแย้งอันเกิดจากบุคลิกภาพส่วนตัวของบุคคล เกี่ยวกับหน้าที่ ตำแหน่งของผู้บริหารนั้น เซสเตอร์ ไอบาร์นาร์ค (Chester I. Barnard) กล่าวว่า "หน้าที่ของนักบริหารเกี่ยวข้องกับ การควบคุม การจัดการ การนิเทศงาน การบริหารงานในองค์การแบบรูปนัยหรือแบบที่เป็นพิธีการ"¹ เกี่ยวกับเรื่องเดียวกันนี้ วอลเตอร์ เอ แอนเดอร์สัน (Walter A. Anderson) และคณะ ได้สรุปว่า "ผู้บริหารการศึกษาจะต้องกระทำดังนี้คือ งานประสานกับชุมชนโดยดำเนินงานในรูปของคณะกรรมการการศึกษา การบริหารงานคานธรรการทั้งในและนอกสำนักงาน การบริหารและพัฒนาอาคารสถานที่ การบริหารคานวิชาการและการให้บริการ"²

โรเบิร์ต เอส ฟิสค์ (Robert S. Fisk) มีความเห็นว่า งานบริหารการศึกษาได้แก่การบริหารงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับชุมชน การบริหารงานวิชาการ การบริหารงานบุคคล การบริหารงานธรรการ การเงินและการบริการ³

นอกจากนี้แล้วหัวหน้างานจะต้องรู้วิธีการบริหารงานและการปกครองบังคับบัญชาเกี่ยวกับการกำหนดระยะเวลาการดำเนินการ การวางแผนงาน การจัดองค์การและระบบงาน

¹Chester I. Barnard, The Functions of the Executive 22nd.ed. (Cambridge, Massachusetts : Harward University Press, 1972), p. 6.

²Walter A. Anderson, March Beauchamp and Guild E. Cope, Responsibilities of School Administrator (New York : Department of School Administration New York University, 1952), p. 4.

³Robert S. Fisk, Administrative Behavior in Education (New York : Harper and Row, 1957), pp. 211 - 225,

การอำนวยความสะดวก การประสานงาน การควบคุม การตรวจสอบและประเมินผลงาน ซึ่ง
 จำนวน สมประสงค์¹ ที่แจ่งว่า "หัวหน้างานแผนใหม่จะต้องมีความสามารถในการควบคุม
 และปกครองบุคคล มีความสามารถในการวางแผนงาน มีความสามารถในการจัดองค์การ
 หรือวางระเบียบภายในหน่วยงาน และมีความรู้ทางวิชาชีพเฉพาะตำแหน่ง"¹

จากความคิดเห็นดังกล่าวโดยำถึงงานที่ผู้บริหารจะต้องจัดทำ และโดยเฉพาะ
 แนวทางในการบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับการควบคุม การปกครอง การวินิจฉัยสั่งการ
 การมอบหมายงาน และการที่จะทำให้อยู่ใต้มงคัมภีร์วิชาเชื่อฟังและปฏิบัติตามคำสั่ง ทั้งนี้
 เพราะว่าการบริหารของไซคนตั้งแต่สองคนขึ้นไป เมื่อคนมากขึ้นก็มีความซับซ้อนเพิ่มมาก
 ขึ้น ดังนั้นในการดำเนินงานทุกชนิดจึงจำเป็นต้องคำนึงถึงบุคคลซึ่งเป็นผู้ร่วมงานนั้น ๆ
 ควบเกี่ยวกับบทบาทของผู้บริหารนั้น อิศระ สุวรรณบล โกลลาวัวว่า "นักบริหารมีไซ
 ผู้ที่ลงมือกระทำด้วยตนเอง หากแต่เป็นผู้วางแผน ตัดสินใจ และสั่งงาน คิดต่อสื่อสาร
 ควบคุม และวัดผลใหญ่ใต้มงคัมภีร์วิชาเป็นผู้ทำ"²

สำหรับผู้บริหารการศึกษาประจำขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ตาม
 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 โดยประกาศบังคับใช้และ ก.จ.
 ใคกำหนดมาตรฐานกำหนดตำแหน่งไว้ โดยกำหนดมาตรฐาน กำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่
 การศึกษาประจำบาล 6 (หัวหน้าส่วนการศึกษา) หัวหน้าส่วนการศึกษาในฐานะเป็นเจ้า
 หน้าที่การศึกษาประจำบาล 6 จึงมีหน้าที่รับผิดชอบในฐานะหัวหน้าหน่วยงานเกี่ยวกับงาน
 รุรการทั่วไป งานวิชาการ งานบริหารบุคคล และควบคุมการศึกษาประจำบาลให้สอดคล้อง
 กับนโยบาย แผนงาน และโครงการในระดับจังหวัด กระทรวง ทบวงกรม ซึ่งโกพิท วารีกุล

¹จำนวน สมประสงค์, หลักการปกครองของหัวหน้างาน (กรุงเทพมหานคร :
 มิตร์เจริญการพิมพ์, 2518), หน้า 45.

²อิสระ สุวรรณบล, "พฤติกกรรมการบริหารทฤษฎีและการประยุกต์," เอกสาร
 ทางรัฐประศาสนศาสตร์ ลำดับที่ 7, 2519, หน้า 72.

โคกลาวเพิ่มเติมว่า "หัวหน้าส่วนการศึกษามีหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และในฐานะเป็นที่ปรึกษาของผู้อำนวยการจังหวัดอีกด้วย"¹

เมื่อพิจารณาจากความคิดเห็นและทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาทในการบริหารงานคลังลาว จะเห็นได้ว่างานที่ผู้บริหารการศึกษาจะต้องปฏิบัติและรับผิดชอบนั้นมีลักษณะคล้ายคลึงกันเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้นหัวหน้าส่วนการศึกษาในฐานะเป็นผู้บริหารการศึกษาก็มีบทบาทที่จะต้องปฏิบัติและรับผิดชอบเช่นเดียวกัน ซึ่งในการประมวลขอบข่ายงานในคานตาง ๆ ของหัวหน้าส่วนการศึกษานั้น ผู้วิจัยได้ยึดแนวความคิดเห็นของโรเบิร์ต เอส ฟิสค์ (Robert S. Fisk) เกี่ยวกับงานในคานตาง ๆ 4 ประเภทเป็นหลักคือ

1. การมีความสัมพันธ์กับชุมชน
2. การบริหารงานบุคคล
3. การบริหารงานวิชาการ
4. การบริหารงานธุรการ การเงิน และการให้บริการ²

ดังนั้นในการวิจัยครั้งนี้จะมุ่งศึกษาถึงงานทั้ง 4 ประเภทของหัวหน้าส่วนการศึกษาดังกล่าวต่อไปนี้

1. บทบาททางคานความสัมพันธ์กับชุมชน อริสโตเติล ปรมาจารย์ชาวกรีกได้เคยกล่าวไว้ว่า "สภาพแวดล้อมตาง ๆ ในสังคมนั้น ๆ มีลักษณะยุ่งยากซับซ้อนและความสามารถของมนุษย์มีขอบเขตจำกัดและงาย ๆ ทำอย่างไรจึงจะสร้างสะพานเชื่อมสองสิ่งนี้

¹โกพิท วารีกูล, "หน้าที่และความรับผิดชอบของหัวหน้าส่วนการศึกษาและผู้บริหารหัวหน้าส่วนการศึกษา," ประชาบาล 4 (กรกฎาคม 2515) : 5.

²Robert S. Fisk, Administrative Behavior in Education, (New York : Harper and Row, 1957), pp. 211-225.

เข้าด้วยกันได้"¹ คำกล่าวนี้กล่าวถึงสังคมมนุษย์และในปัจจุบันสังคมมนุษย์ขยายตัวและมีความยุ่งยากมากขึ้น จึงจำเป็นที่จะต้องทำการประชาสัมพันธ์ให้ดีและมีประสิทธิภาพ

การประชาสัมพันธ์ หมายถึง การสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่งกับประชาชน ซึ่งกลุ่มบุคคลนั้นมีหน้าที่รองรับหรือให้บริการ² ส่วนชุมชนก็คือ อาณาบริเวณแห่งหนึ่งซึ่งมีคนจำนวนหนึ่งมาอาศัยอยู่ร่วมกันเป็นเวลายาวนาน มีความผูกพันต่อสถานที่นั้น มีจารีตประเพณี ความคิดเห็นและความเชื่อถือไปในทางเดียวกัน ไซ้สาธารณสถานและสถาบันต่าง ๆ รวมกัน สามารถจะรวมแรงรวมใจกันทำกิจกรรมอันใดอันหนึ่งได้สำเร็จ³

ดังนั้นการสร้างความสัมพันธ์กับชุมชนในแต่ละชุมชนจะมีลักษณะที่แตกต่างกันออกไปตามขนบธรรมเนียมประเพณี เชื้อชาติ ศาสนา ค่านิยมที่สังคมยึดถือ ตลอดจนลักษณะการประกอบอาชีพ สภาพภูมิประเทศ โครงสร้างทางสังคมและกระบวนการปกครอง ในการสร้างความสัมพันธ์กับชุมชนจึงต้องคำนึงถึงความแตกต่างดังกล่าวและพิจารณาถึงแหล่งที่จะเป็นกำลังในการช่วยพัฒนาสถาบัน อันได้แก่ บุคคล สื่อสารมวลชน เช่น วิทยุ โทรทัศน์ และหนังสือพิมพ์

คำนำณ บุญเพชรแก้ว โลกกล่าวถึงการสร้างความสัมพันธ์กับชุมชนว่า "วิธีสร้างสัมพันธ์กับชุมชนของอาศัยคุณสมบัติส่วนตัวในแง่ภาวะผู้นำ ความรอบรู้ในทฤษฎีบริหารและการมีเทคนิคในการติดต่อกับบุคคล"⁴

¹วิรัช กุพฺพมาส และ สุชาติ ประชากุล, คู่มือปฏิบัติการวิชาการ, (พระนคร : โรงพิมพ์รุ่งเรืองธรรม, 2513), หน้า 384.

²กัญญา สาทร, หลักบริหารการศึกษา, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์พัฒนาพานิช, 2519), หน้า 220.

³คำนำณ บุญเพชรแก้ว, "บทบาทของผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษา" เอกสารการสัมมนาของนิสิตปริญญาโท แผนกวิชาบริหารการศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2514, หน้า 112.

⁴เรื่องเดียวกัน, หน้า 117.

เกี่ยวกับคุณสมบัติส่วนตัวในภาวะผู้นำนั้น วิทยุ โสธร กล่าวไว้ว่า ลักษณะความเป็นผู้นำนั้น เป็นคุณสมบัติพิเศษที่สามารถจะสร้างใหม่ขึ้นได้ 5 ประการคือ ความมีชีวิตชีวาและทนทาน ความสามารถในการตัดสินใจ ความสามารถในการจูงใจคน ความรับผิดชอบ และความฉลาดไหวพริบ สมอง เดียงแหลม เต็มไปด้วยความรู้ทันโลกทันเหตุการณ์... สำหรับการบริหารงานต่าง ๆ ในสังคมไทยนั้น ผู้นำที่ดีควรมีลักษณะต่อไปนี้เพิ่มเติม คือ ใจกว้าง ใจดี ไม่ตระหนี่ต่อการให้รางวัล มีพรหมวิหารสี่ คือ เมตตา กรุณา มุทิตา อุเบกขาในสถานที่ สถานการณ์ และเวลาอันเหมาะสมหนักแน่นไม่หวั่นไหวรับฟังจากทุกฝ่ายและมีความยุติธรรมและให้ความเสมอภาคแก่ทุกคน¹

สำหรับความรู้ในทฤษฎีบริหารนั้น กอ สวัสดิ์พานิชย์ อธิบายว่า ทฤษฎีการบริหารการศึกษานั้นมีเป็นจำนวนมาก แต่ทฤษฎีที่เกิดจากการวิจัยที่เชื่อถือได้และได้รับความเอาใจใส่อย่างแพร่หลายในปัจจุบันควรศึกษาอยู่ 3 ทฤษฎีด้วยกันคือ ทฤษฎีองค์การ นักบริหารต้องสนใจในองค์การ และองค์การศึกษารุ่งเรืององค์การให้เขาใจละเอียด... ทฤษฎีบทบาทนี้มีพื้นฐานมาจากสังคมวิทยา แตกนักวิชาการบริหารการศึกษานำมาใช้อธิบายพฤติกรรมของคนในองค์การ... ทฤษฎีบทบาทนี้จะทำให้ผู้บริหารเข้าใจพฤติกรรมของคนในองค์การ ทำให้ทราบถึงความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ช่วยใหม่องเหตุปวงที่มาจากบุคคล และทฤษฎีระบบ ระบบใดแก่องค์ประกอบที่รวมกันเขาเป็นหน่วยเดียวกัน นักวิชาการแบ่งระบบออกเป็นระบบปิดกับระบบเปิด ในการบริหารงานเป็นระบบประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญคือ การวิเคราะห์ระบบ การออกแบบระบบ การจัดระบบและการประเมินผลระบบ²

ส่วนเทคนิคในการคบหาติดต่อกับบุคคลนั้น ซัมซัน เมิร์ด อาร์ (Sumpton, Merle R.) กล่าวว่า มีเทคนิค 2 วิธีคือการสร้างความสัมพันธ์แบบตัวต่อตัว ใดแก่การสนทนาพูดคุยทางโทรศัพท์ และเขียนจดหมายติดต่อกัน กับการสร้างความสัมพันธ์แบบ

¹วิทยุ โสธร, หลักบริหารการศึกษา, พิมพ์ครั้งที่ 3. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วัฒนาพานิช, 2519), หน้า 150 - 151.

²กอ สวัสดิ์พานิชย์, แนวคิดและทฤษฎีเบื้องต้นเกี่ยวกับการบริหารการศึกษา, (กรุงเทพมหานคร : กองการเจ้าหน้าที่ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, 2520), หน้า 10 - 17.

กลุ่มโดยแจ้งข่าวสารทางหนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรพิมพ์ เพื่อเผยแพร่ให้สื่อสารไปยังคนจำนวนมากโดยทราบความเคลื่อนไหวต่าง ๆ ในคราวเดียวกัน¹

ดังนั้นการประชาสัมพันธ์ของสถาบันจึง เป็นกระบวนการติดต่อสองทาง กล่าวคือ มีการติดต่อสื่อสารและรับฟังความคิดเห็นที่เกี่ยวข้องควย การประชาสัมพันธ์ควร เป็นไปตามหลักเกณฑ์คือมีการสำรวจเกี่ยวกับความคิดเห็นของชุมชน การแก้ไขและป้องกันเกี่ยวกับความเข้าใจผิด การเสนอข่าวสาร เผยแพร่ให้แพร่หลายและที่สำคัญก็คือการมีการประเมินผลเพื่อพิจารณาหาทางแก้ไขต่อไป สำหรับการจัดการศึกษาประชาบาลก็เช่นเดียวกัน รัฐบาลก็มีนโยบายที่จะส่งเสริมให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ซึ่ง เด็งศักดิ์พัฒนา โคนุรูปขอมเขตที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาประชาบาลได้ 2 ลักษณะ คือ "การรวมโดยผ่านตัวแทน เช่น สมาชิกสภาจังหวัด หรือสมาชิกสภาตำบลและการรวมโดยตรง ได้แก่ การเข้าร่วมเป็นกรรมการศึกษาหรือเป็นเจ้าหน้าที่ในการจัดกิจกรรมต่าง ๆ ของโรงเรียน และร่วมเสียสละแรงงานหรือทรัพย์สิน"²

ในปี พ.ศ. 2512 ภิญโญ สารุ โคทำการวิจัยเรื่อง บทบาทของศึกษาธิการจังหวัด โดยใช้วิธีการสำรวจความคิดเห็นของบุคคล 3 กลุ่ม คือ ศึกษาธิการจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้บริหารชั้นผู้ใหญ่ในส่วนกลาง และผู้ตรวจการศึกษาระดับที่มีบทบาทและหน้าที่บางประการของศึกษาธิการจังหวัด ผลของการวิจัยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์กับชุมชนของศึกษาธิการจังหวัดในประเทศไทย พอสรุปได้ดังนี้

การ เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมในการจัดการศึกษานั้น ผู้บริหารทั้ง 3 กลุ่มยังลังเลใจที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนทราบเพียงอย่างเดียว กลุ่มศึกษาธิการ

¹ Sumpton, Merle R., School Community Relations (New York : McGraw-Hill Book Company, 1966), p. 110.

² เรือโท สมักร หนูโพโรจน์, "งานบริหารการศึกษาของโรงเรียนประถมสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคใต้" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2518), หน้า 26 - 27.

จังหวัดเห็นควยที่โรงเรียนจะยอมให้ผูกครองเกี่ยวของกับกิจการภายในโรงเรียน และเปิดโอกาสให้ประชาชนทราบความเคลื่อนไหว ความก้าวหน้าทางการศึกษาของแต่ละอำเภอในจังหวัดทุกกระชั้นนั้น ผู้บริหารทั้ง 3 กลุ่ม เห็นควย ส่วนท่านโรงเรียนกับการพัฒนาชุมชนนั้นผู้บริหารทั้ง 3 กลุ่ม มีความเห็น ชัดแย้งกันที่จะให้โรงเรียนเกี่ยวของกับการมีอาชีพให้แก่ราษฎรในท้องถิ่น แต่ผู้บริหารชั้นผู้ใหญ่ของส่วนกลางเห็นควยในด้านการสนับสนุนให้ศึกษาริการจังหวัด รวมชุมนุมกิจกรรมทางศาสนาหรือประเพณีสำคัญของประชาชนและสนับสนุนให้ครูประจำชั้นออกไปเยี่ยมบ้านนักเรียนในชั้นควยนั้น ผู้บริหารทั้ง 3 กลุ่มมีความเห็นสนับสนุน¹

ในปี พ.ศ. 2520 ประสงค์ มากมวลด ก็ไ้ทำการวิจัยเพื่อศึกษาถึงบทบาทของหัวหน้าส่วนการศึกษา องค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยการศึกษาสำรวจความคิดเห็นจากปลัดจังหวัด หัวหน้าส่วนการศึกษา และหัวหน้าหมวดการศึกษา จากทุกจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเกี่ยวกับความคิดเห็นของบุคคลทั้ง 3 กลุ่ม ในด้านความสัมพันธ์กับชุมชนนั้น สรุปผลไ้ดังนี้ กลุ่มปลัดจังหวัดเห็นว่าหัวหน้าส่วนการศึกษาควรจะมีการประชาสัมพันธ์ให้ชุมชนไ้เข้าใจถึงความสำคัญของการกระจายอำนาจในการบริหารการศึกษาจากส่วนกลางไปสู่อท้องดิน และควรมีบทบาทเกี่ยวกับงานพัฒนาชุมชน เช่น เป็นกรรมการพัฒนาชุมชนเพื่อจะไ้ทราบความต้องการของประชาชนในท้องดินด้านการจัดการศึกษา กลุ่มหัวหน้าส่วนการศึกษาเห็นว่าหัวหน้าส่วนการศึกษาควรมีบทบาทและหน้าที่ในการส่งเสริมชุมชนให้ช่วยเหลือการศึกษาท้องดินของคนไ้มาว่าจะไ้โดยทางตรง เช่น การหาโอกาสไปเยี่ยมเยียนชุมชนที่โรงเรียนตั้งอยู่ หรือหาโอกาสเข้าร่วมประชุมเพื่อพบปะกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้านตามอำเภอต่าง ๆ และโดยทางอ้อม เช่น การติดคอ ซีแจง หรือเสนอผลงานโดยผ่านสื่อมวลชนต่าง ๆ หรือขอให้หัวหน้าหมวดการศึกษา ครูใหญ่ ช่วยติดคอประสานงานกับประชาชนในบางโอกาส และกลุ่มหัวหน้าหมวดการศึกษามีความเห็นเห็นว่า หัวหน้าส่วนการศึกษาจำเป็นจะตองประสานงานเกี่ยวของกับประชาชนและหน่วยราชการต่าง ๆ เพื่อ

¹ วิญญู สาทร, บทบาทศึกษาริการจังหวัด (พระนคร : โรงพิมพ์กรมการศาสนา, 2512), หน้า 69 - 127.

ที่จะได้รับความร่วมมือสนับสนุนในการจัดการศึกษา โดยการออกไปติดต่อประชาสัมพันธ์กับชุมชนด้วยตนเอง เป็นครั้งแรกแล้วหัวหน้าส่วนการศึกษาคงจะใช้วิธีการของสื่อมวลชนต่าง ๆ เช่น วิทยุ โทรทัศน์ หรือวารสาร เป็นสื่อกลางในการสร้างเสริมความสัมพันธ์กับชุมชนอีกทางหนึ่ง¹

จากผลงานวิจัยดังกล่าวมาแล้ว สรุปไปว่างานบริหารด้านความสัมพันธ์กับชุมชนใดก็ตาม การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในชุมชนที่เกี่ยวข้องในสถานต่าง ๆ โดยเฉพาะในด้านการจัดการศึกษา การเผยแพร่ข่าวสารความเคลื่อนไหวทางการศึกษา การส่งเสริมให้ประชาชนได้เข้าใจถึงความสำคัญของการกระจายอำนาจในการบริหารการศึกษาจากส่วนกลางไปสู่ส่วนท้องถิ่น โดยการติดต่อชี้แจงเผยแพร่โดยผ่านสื่อมวลชนต่าง ๆ นอกจากนั้นการประชาสัมพันธ์กับชุมชนอาจจะทำได้โดยการเข้าร่วมพบปะสนทนาในบางโอกาส การเข้าร่วมกิจกรรมทางศาสนาประเพณีที่สำคัญ การเข้าร่วมเป็นกรรมการพัฒนาชุมชน และโดยการสนับสนุนใหญ่ปกครอง เขาเยี่ยมชมกิจการของโรงเรียน สนับสนุนให้โรงเรียนเปิดโอกาสให้ประชาชนเขามีส่วนร่วมในการพัฒนาโรงเรียนอนุภาคให้สะอาดสถานที่ อุปกรณ์ของโรงเรียนความเหมาะสม และสนับสนุนให้โรงเรียนมีส่วนในการฝึกอาชีพแก่ราษฎรให้มากขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายการปรับปรุงโรงเรียนประชาบาลให้เป็นโรงเรียนชุมชน

2. บทบาทในด้านการบริหารงานบุคคล ในวงราชการ การบริหารและวงธุรกิจทั่วไปต่างถือว่า การบริหารงานบุคคลเป็นหัวใจของการบริหาร ทั้งนี้เพราะว่าความสำเร็จต่าง ๆ ของงานบริหารทุกชนิดย่อมขึ้นกับคน เพราะถ้าหากว่าคนไม่ทำงานเสียแล้ว

¹ ประสงค์ มากมุล, "บทบาทของหัวหน้าส่วนการศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหาร การศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520), หน้า 115-118.

บรรดาปัจจัยต่าง ๆ เช่น วัสดุ อุปกรณ์ต่าง ๆ รวมทั้งเทคนิคการจัดการทั้งหลายที่มีอยู่
 แม้จะสมบูรณ์เพียงใดก็ตามก็จะไม่เกิดประโยชน์แต่อย่างใด ดังที่มีคำกล่าวไว้ว่า "เมื่อ
 พิจารณาในทุกแง่ทุกมุมก็ประจักษ์ว่าการบริหารงานบุคคลเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดในการบริหาร"¹

เกี่ยวกับความหมายของการบริหารงานบุคคลนั้น ภิญโญ สารธ กล่าววว่า "การ
 บริหารงานบุคคลคือการใช้คนให้ทำงานให้ไ้ผลดีที่สุด โดยใช้เวลาอันน้อยที่สุดในขณะเกี่ยว
 กับคนที่เรานี้ใช้ นั้นมีความสุขมีความพอใจ"² เกี่ยวกับเรื่องเดียวกันนี้ สมบัติ จันทภูมิ
 กล่าววว่า

ผู้บริหารบุคคลากรชั้นเยี่ยมและทำงานไ้ผลนั้น จะต้องรู้ว่าการบริหารบุคคลากร
 คืออะไร มีขอบข่ายของงานเพียงใด และมีหลักและรากฐานที่สำคัญในการ
 บริหารงานนี้อย่างไร นอกจากนี้ผู้บริหารยังจะต้องรู้ถึงพื้นฐานทางจิตวิทยา
 ของมนุษย์ว่าเขามีความตองการอย่างไรควย และควรจะใช้ระบบการบริหาร
 บุคคลากรแบบใดที่จะนำมาใช้ให้เหมาะกับบุคคลากรในหน่วยงานของตนซึ่งแตกต่าง
 กัน²

นอกจากนั้น สมพงษ์ เกษมสิน ไ้กล่าวถึงการบริหารงานบุคคลว่า "การบริหาร
 งานบุคคล หมายถึง ศิลปะในการเลือกสรรคนใหม่ และใช้คนเก่าในลักษณะที่ไ้ทั้งผลงาน
 และบริการจากการปฏิบัติงานของบุคคลเหล่านั้นมากที่สุด ทั้งในคานปริมาณและคุณภาพ"⁴

¹Joseph B. Kingsbury, Personnel Administration for Thai Students (Bangkok : Prachandra, 1957), p. 7.

²ภิญโญ สารธ, หลักบริหารการศึกษา, พิมพ์ครั้งที่ 3. (กรุงเทพมหานคร :
 สำนักพิมพ์วัฒนาพานิช, 2519), หน้า 155.

³สมบัติ จันทภูมิ, "การวิเคราะห์งานบริหารบุคคลากรของครูใหญ่โรงเรียนมัธยม
 ของรัฐบาล" (วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต แผนกวิชาบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2514), หน้า 49.

⁴สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหารงานบุคคลแผนใหม่ (กรุงเทพมหานคร :
 สำนักพิมพ์วัฒนาพานิช, 2519), หน้า 6.

จึงกล่าวได้ว่างานบริหารบุคคลก็คือ ความสามารถในการดำเนินงานเกี่ยวกับการสรรหา บุคลากร การจูงใจให้ปฏิบัติงาน โดยมีสวัสดิการหรือเงินตอบแทนจนกว่าจะพ้นจากงาน ซึ่งนับว่าความการบริหารบุคคลนี้เป็นงานที่ยากยิ่งนับตั้งแต่สรรหาบุคคลมาเข้าสู่องค์กร จนกว่าจะพ้นจากหน้าที่การงาน และเป็นการยากที่จะเชื่อในความบุคคลที่ใคร่เลือกเข้ามาแล้ว นั้นจะเป็นคนดี มีความรู้ความสามารถอยู่ตลอดไป จึงจำเป็นต้องมีการพัฒนาบุคคล การบำรุงขวัญ การลงโทษ กังที่ ภัยใหญ่ สาธาร โศสรูปงานบริหารบุคคลไว้ว่า "ขอบข่ายการบริหารงานบุคคลมี 4 ลักษณะ คือ การให้โคม่า การบำรุงรักษา การพัฒนา และการให้พ้นจากงาน"¹

การสรรหาบุคคลากรนี้ เพ็ญศรี วายวานนท์ อธิบายว่า การสรรหาบุคคล เป็นการจัดการให้บุคคลมาสมัคร เพื่อการเลือกสรรอีกชั้นหนึ่ง คือ เริ่มตั้งแต่การให้เกิดความสนใจในงานของรัฐแก่ประชาชน, การประกาศให้ทราบถึงตำแหน่ง ลักษณะงานและข้อมูลอื่น ๆ ที่ให้ความกระจ่างเกี่ยวกับงาน เพื่อประกอบการพิจารณา สมัคร เขารับการเลือกสรร ตลอดจนการพิจารณา ตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครในเอกสารหลักฐานที่กองการทราบเกี่ยวกับตัวผู้สมัคร²

การสรรหาบุคคลนั้นโดยทั่วไปจะสรรหาบุคคลากรจากภายในองค์กร โดยการคัดเลือกหรือเลื่อนชั้นของคนในองค์กรซึ่งมีความรู้ ความสามารถเหมาะสมกับการสรรหา บุคคลมาจากภายนอกองค์กรโดยการประกาศสอบคัดเลือกอย่างกว้างขวาง ทั้งการรับโอน ข้าราชการจากหน่วยงานอื่นเข้ามาบรรจุในองค์กรอีกด้วย

สำหรับการบำรุงรักษาบุคลากรก็เป็นวิธีการที่จะรักษาบุคลากรให้ทำงานอยู่ใน หน่วยงานนาน ๆ และทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ เกี่ยวกับการบำรุงรักษาบุคลากรนี้

¹ ภัยใหญ่ สาธาร, หลักบริหารการศึกษา, พิมพ์ครั้งที่ 3. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วัฒนาพานิช, 2519), หน้า 157.

² เพ็ญศรี วายวานนท์, "การสรรหาบุคคล," วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ (กรกฎาคม 2510) : 7.

พนัส หันนาคินทร์ มีความเห็นว่า

การสร้างขวัญให้แก่คณะครูจะเป็นการสร้างกำลังใจในการทำงาน การสร้างขวัญมีหลักการที่สำคัญคือการรู้จักให้คณะครูเกิดความพอใจในอาชีพ... การได้รับความเชื่อถือ ความรู้สึกว่าตัวเองเป็นส่วนหนึ่งของคณะครู และเกี่ยวกับการจ้กสวัสดิการความสบายใจในการทำงาน¹

ภิญโญ สาคร โทกล่าวถึงการบำรุงรักษามุคตากรอีกทัศนะหนึ่งว่า การที่มุคตากรจะทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและทำงานอยู่ในโรงเรียนหรือในสำนักงานไคนานเพียงไคนั้น จะคงอาศัยสิ่งจูงใจดังนี้คือ สิ่งจูงใจที่เป็นวัตถุ เช่น เงิน และสิ่งของ สิ่งจูงใจประเภทนี้ต้องให้ผู้รับโคทราบเหตุผลว่าทำคามคืออะไร และควรมีการสรรเสริญประกอบ สิ่งจูงใจที่เป็นโอกาสเช่น การให้โอกาสมีชื่อเสียงดีเกิน มีเกียรติยศ มีอำนาจประจำตัวมากขึ้น และมีโอกาสโคตำแหน่งงานที่สูงขึ้น สิ่งจูงใจที่เป็นสภาพของการทำงานซึ่งอาศัยวัตถุเป็นหลัก เช่น โห้ที่นั่งทำงาน โห้มีห้องทำงานส่วนตัว หรือวัตถุอย่างอื่นเป็นพิเศษ เช่น พักลม เครื่องพิมพ์ดีด ฯลฯ ตามความจำเป็น สิ่งจูงใจที่เป็นสภาพของการทำงานซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับวัตถุ เช่น สภาพสังคมของครูอยู่ควยกันควยความรักใคร่ ชอบพอกัน คบหากันอย่างมิตร ไม่มีแบ่งกลุ่มหรือแบ่งพวก²

การพัฒนาบุคตากร คือ การสร้างความเจริญงอกงามในคานความคิดเห็น การกระทำ ความรู้ ความสามารถในการทำงานของผูปฏิบัติงานให้กว้างขวางออกไป ทั้งนี้เพื่อให้งานมีประสิทธิภาพสูงขึ้น เพราะวาในแต่ละหน่วยงานมักจะมีปัญหาเกี่ยวกับคนไม่คอยทำงาน คนไม่มีความตั้งใจทำงานหรือประมาท ทำให้เกิดความเสียหายต่อหน้าที่การงาน ทำให้ผลงานต่ำกว่าเป้าหมายที่วางไว้ ในการพัฒนาบุคตากรนั้นมีหลายวิธี แต่วิธีการที่

¹พนัส หันนาคินทร์, หลักการบริหารโรงเรียน (พระนคร : สำนักพิมพ์พัฒนาพานิช, 2513), หน้า 83 - 89.

²ภิญโญ สาคร, หลักบริหารการศึกษา, พิมพ์ครั้งที่ 3. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์พัฒนาพานิช, 2519), หน้า 159 - 160.

เหมาะสมอาจทำได้ 3 วิธี คือ การฝึกอบรมก่อนปฏิบัติการ การฝึกอบรมระหว่างปฏิบัติ
การ และการฝึกฝนหรือพัฒนาตนเอง

การฝึกอบรมก่อนปฏิบัติการ เป็นวิธีการที่ใช้สำหรับผู้ที่เขาปฏิบัติงานใหม่หรือ
เข้ารับราชการใหม่ โดยการปฐมนิเทศให้ทราบถึงความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับนโยบาย เป้า
หมายการดำเนินงาน ให้อุปกรณ์เพื่อนร่วมงาน การฝึกอบรมระยะสั้นก่อนไปรับตำแหน่งใหม่
สำหรับกรฝึกอบรมระหว่างปฏิบัติการนั้นก็เพื่อพัฒนาบุคคลที่ทำงานอยู่แล้วให้มีประสิทธิภาพ
และสมรรถภาพสูงขึ้น โดยการให้ศึกษาไปพร้อมกับการปฏิบัติงาน จัดประชุมสัมมนา ศึกษา
นอกสถานที่ และการให้ศึกษาต่อ ส่วนการฝึกฝนหรือพัฒนาตนเองนั้นอาจศึกษาได้จากตำรับ
ตำราต่าง ๆ จากบทเรียนทางไปรษณีย์ หรือคนควาหาความรู้จากห้องสมุด ก็เป็นวิธีการ
เพิ่มพูนสติปัญญาให้แก่ตนเอง

การพ้นจากงานนั้น หวง ศรีสุขรัตน์ ใคอธิบายว่า

ความพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 ได้กำหนดให้
ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 ได้กำหนดให้ข้าราชการพ้นจากหน้าที่ไว้
รวม 5 ประการ คือ การโอนหรือการย้าย ถือว่าเป็นการให้พ้นจากตำแหน่ง
หน้าที่เดิมไปรับงานในตำแหน่งหน้าที่ใหม่ ถือว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงงาน,
เปลี่ยนแปลงประเภทหรือชั้น เป็นไปในทางที่เป็นส่วนใหญ่ , การเลื่อนตำแหน่ง
เป็นการให้พ้นจากตำแหน่งที่เดิมโดยให้ดำรงตำแหน่งใหม่ที่สูงขึ้น การให้พ้น
จากหน้าที่ในกรณีนี้จะเกี่ยวกับการเลื่อนชั้นของข้าราชการให้เป็นชั้นสูงขึ้น โดย
ทั่วไปจะอาศัยวิธีสอบคัดเลือกและพิจารณาความรู้ความสามารถของผู้ที่จะเลื่อน
ชั้นควย การให้พ้นจากงานโดยครบเกษียณอายุ เป็นการให้พ้นงานงานเนื่อง
จากอายุครบ 60 ปี ตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติ พ.ศ.
2494 ทั้งนี้เพราะทางราชการพิจารณาเห็นว่าข้าราชการซึ่งมีอายุ 60 ปี แล้ว
นั้น มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานในหน้าที่ลดลง จึงให้พ้นจากงาน เพื่อบรรจุ
ข้าราชการผู้ที่มีประสิทธิภาพเขาทำงานแทนต่อไป , การให้พ้นจากงานโดยคุณ-
สมบัติไม่ดีพอหรือเลวลง เป็นการให้ข้าราชการพ้นจากงานเนื่องจากการขาด
คุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยขาดคุณสมบัติอยู่ก่อนเข้ารับราชการหรือ
หลังการเข้ารับราชการแล้ว ขาดคุณสมบัติของข้าราชการ หรือลดหย่อนความ
สามารถและความประพฤติที่ไม่เหมาะสมหรือบกพร่องในหน้าที่ควยประการใด ๆ
แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 ก็คือ ทางราชการจะ
สั่งให้พ้นจากงานทันที การให้พ้นจากงานโดยมีความผิด เป็นการให้ข้าราชการ

พ้นจากงาน เพราะข้าราชการกระทำความผิดร้ายแรงซึ่งจะกล่าวโดยละเอียดต่อไป ถ้าข้าราชการผู้ใดถูกสั่งให้พ้นจากหน้าที่โดยมีความผิดถึงชั้นไล่ออก หรือปลดออกแล้วจะไม่มีสิทธิได้รับเงินบำเหน็จบำนาญตามกฎหมายใดทั้งสิ้น และต้องคืนเครื่องราชอิสริยาภรณ์และเหรียญตราที่ได้รับอีกด้วย¹

ไสว สวัสดิ์พูน ไกล่กล่าวถึงการให้ข้าราชการออกจากราชการที่ถือว่าเป็นความผิดวินัยนั้น ไกล่แก่ การไล่ออก ให้ออก ตามความในมาตรา 11 (8) มาตรา 85 มาตรา 87 และมาตรา 90 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 ซึ่งกำหนดไว้ดังนี้ กระทำความผิดของรับโทษจำคุกหรือโทษที่หนักกว่าจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกหรือให้รับโทษที่หนักกว่าจำคุก เว้นแต่ความผิดที่เป็นลหุโทษ หรือความผิดที่กำหนดชั้นลหุโทษ หรือความผิดอันใดกระทำโดยประมาทที่ไม่เสียหายแก่ราชการ เกี่ยวกับหน้าที่ของตน ต้องคำพิพากษาให้เป็นคนล้มละลาย เพราะทำหนังสือขึ้นด้วยความทุจริตต่อหน้าที่ราชการ และให้ถอยคำรับสารภาพต่อผู้บังคับบัญชาหรือต่อคณะกรรมการสอบสวน และการละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเป็นเวลายาวเกินกว่าสิบห้าวัน และผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการสืบสวนแล้ว เห็นว่าไม่มีเหตุลดอันสมควร²

การให้ออกจากราชการซึ่งมีโทษทางวินัยนั้น สวัสดิ์ จันอำรุง อธิบายว่า "การให้ออกตามกรณีนี้ ต้องมีพฤติการณ์อย่างใดอย่างหนึ่งคือ หย่อนความสามารถด้วยเหตุใด ๆ ในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการของตน ประพฤติไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการและบกพร่องในหน้าที่ด้วยเหตุใด ๆ ก็ตาม"³

¹หวง ศรีสุวรรณ์, ประมวลระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการ (กรุงเทพฯ : เอกศิลปการพิมพ์, 2509), หน้า 560 - 562.

²ไสว สวัสดิ์พูน, ความรู้ทั่วไปและวิชาเฉพาะตำแหน่ง (พระนคร : เจริญการพิมพ์, 2514), หน้า 166.

³สวัสดิ์ จันอำรุง, ประมวลการสอบสวนวินัยข้าราชการ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มิตรสยาม, 2512), หน้า 21.

เกี่ยวกับความจำเป็นในการพ้นจากงานนั้น จำนวน สมประสงค์ โคซี่แจงเพิ่ม
 เต็มว่า การให้พ้นจากงานเป็นมาตรการที่นิยมแพร่หลายอย่างหนึ่งเพื่อขจัดหรือลดจำนวน
 ข้าราชการที่ไม่มีประสิทธิภาพในหน่วยงานไหลคลง โดยเฉพาะข้าราชการที่มีอายุมากขึ้น
 ประสิทธิภาพในการทำงานจะลดลง หมกความกระตือรือร้น และเพื่อที่จะไต่แสวงหาบุคลากร
 ใหม่ ๆ มาเข้าทำงาน ซึ่งบุคลากรใหม่อาจจะมีความคิดริเริ่มใหม่ ๆ มาปรับปรุงหน่วยงาน
 ให้เจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้น ก็จะมีไต่การแก้ปัญหาเปลี่ยนแปลงสิ่งทีบุคลากรคนเก่าไม่สามารถ
 ดำเนินการ เพราะคนเก่าอาจจะไม่มีวิธีการทำงานที่ล้าสมัย¹

สำหรับการบริหารงานคานบุคลากรขององค์การบริหารส่วนจังหวัด วิน เชื้อโพธิ์พัก
 โลกลาวสรูโวว่า การบริหารงานบุคลากรไต่แก การสรรหา การคัดเลือกบรรจุ การแต่งตั้ง
 พัฒนาโยกย้าย เลื่อนชั้น การพิจารณาความดีความชอบ การลงโทษและการออกจากราชการ
 เรื่องราวจะเสร็จสิ้นในระคับจังหวัดเพราะว่าจังหวัดมีฐานะเทียบเท่า อ.ก.พ. กรมองค์
 การบริหารส่วนจังหวัดนั้น หัวหน้าส่วนการศึกษาถือว่าเป็นศูนย์การบริหารงานบุคคล ถึงแมว่า
 งานบุคคลจะขึ้นกับสำนักงานเลขาณุกการจังหวัด²

เกี่ยวกับเรื่องเดียวกันนี้ ประสงค์ มากมวด ไต่สรุปความคิดเห็นเกี่ยวกับการ
 บริหารงานบุคคลของหัวหน้าส่วนการศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัด จากกลุ่มประชากรทั้ง
 3 กลุ่ม คือ ปลัดจังหวัด หัวหน้าส่วนการศึกษา และหัวหน้าหมวดการศึกษาไต่ว่า

กลุ่มปลัดจังหวัดเห็นว่า หัวหน้าส่วนการศึกษาควรจะไต่เลือกเฟ้นตัวบุคคลทีมี
 ความรู้ ความสามารถและมีความประพฤติดีเข้ามาทำงานในส่วนการศึกษาและ

¹จำนวน สมประสงค์, การบริหารพนักงานเจ้าหน้าที่ (พระนคร : กรุงสยาม
 การพิมพ์, 2514), หน้า 305.

²วิน เชื้อโพธิ์พัก และคณะ, "บทบาทของผู้นบริหารการศึกษาองค์การองค์การ
 บริหารส่วนจังหวัด" เอกสารประกอบการสัมมนาของนิสิตปริญญาโท แผนกวิชาบริหารการ-
 ศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2515), หน้า 472-473.

หมวดการศึกษาต่าง ๆ ตลอดจนการเลือกเฟ้นตัวผู้บริหารระดับโรงเรียนให้เหมาะสมควย การควบคุมดูแลการบริหารงานบุคคลของเจ้าหน้าที่ชั้นต้น และควรมีการฝึกอบรมให้เจ้าหน้าที่ที่มีความรู้เพิ่มขึ้น กลุ่มหัวหน้าส่วนการศึกษา มีความเห็นว่าการแยกงานบริหารบุคคลไปขึ้นกับสำนักงานเลขาธิการจังหวัด ทั้งเป็นส่วนการเจ้าหน้าที่ชั้นมวทำให้การบริหารงานบุคคลที่เกี่ยวกับครูประจำชวาล เป็นไปอย่างไร้ถูกต้อง ควรให้เป็นความรับผิดชอบของส่วนการศึกษา ส่วนกลุ่มหัวหน้าหมวดการศึกษาเหนือ หัวหน้าส่วนการศึกษาควรมุ่งควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่และชี้แจงให้เขาใจในหน้าที่การปฏิบัติจนให้เป็นไปตามแบบแผนของทางราชการ... การบรรจุแต่งตั้ง การโอนย้ายในระดับจังหวัด ควรให้หัวหน้าหมวดการศึกษาร่วมพิจารณาควย...¹

จากแนวความคิดเห็นดังกล่าว สรุปว่าการบริหารงานบุคคลนั้นเริ่มตั้งแต่ การเลือกสรรบุคคลากร การบำรุงรักษาบุคคลากร การพัฒนาบุคคลากรจนถึงการให้พนจากงาน ทั้งระดับจังหวัดและอำเภอ และการเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ชั้นรองลงไป ได้มีส่วนร่วมในการพิจารณาการโอน-ย้าย ของครูในระดับจังหวัดควย

3. บทบาททางคานวิชาการ งานบริหารทางคานวิชาการนั้นนับว่าเป็นหัวใจของการบริหารการศึกษา เพราะสถานศึกษาทุกแห่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การศึกษาแก่นักเรียน คาร์เตอร์ วี กูด (Carter V. Good) ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับการบริหารคานวิชาการว่า

การบริหารทางวิชาการ หมายถึง ความพยายามทุกชนิดของเจ้าหน้าที่ทางการศึกษา ซึ่งใคร่บมอบหมายให้ทำหน้าที่นี้เทศการศึกษา ในการแนะนำครูหรือผู้อื่นเกี่ยวกับการศึกษา ให้อุจกวิธีปรับปรุงการสอน หรือการให้การศึกษา ในการแนะนำครูหรือเพื่อช่วยให้เกิดความงอกงามในวิชาชีพการศึกษา เช่น พัฒนาครู ช่วยเหลือและปรับปรุงวัตถุประสงค์ของการศึกษา ช่วยเลือกและปรับปรุงเนื้อหาการสอน เทคนิคการสอนและประเมินผล²

¹ประสงค์ มากนวล, "บทบาทของหัวหน้าส่วนการศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต แผนกวิชาบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520), หน้า 115-118.

²Carter V. Good, Dictionary of Education (New York : McGraw-Hill Book Company, 1969), p. 539.

ภิญโญ สาทร กล่าวถึงงานบริหารงานวิชาการว่า "ผู้ที่บริหารงานด้านวิชาการควรมีความรู้ ความเข้าใจในเรื่องที่เกี่ยวกับหลักสูตร ประมวลการสอน ตารางสอน อุปกรณ์การสอน แบบเรียน หอสมุดโรงเรียนและการสอนต่าง ๆ"¹

เกี่ยวกับการบริหารงานวิชาการนี้ ภิญโญ สาทร ได้อธิบายเพิ่มเติมว่า ในการบริหารงานวิชาการนั้น ครูใหญ่หรือผู้บริหารการศึกษาโดยทั่วไป ควรจะกระจายอำนาจและความรับผิดชอบไปให้ครูทุกคน และอยู่ที่เทคนิคในการที่จะกระตุ้นเตือนให้ครู และผู้ที่เกี่ยวข้องกับครูสอนนักเรียนทุกคนขยันขันแข็งทำงานอย่างเต็มที่และออกผล การบริหารงานด้านวิชาการจึงอาศัยเทคนิคในการใช้คนมากกว่าการสอนคนอื่นว่าเขาควรทำอย่างไร ผู้บริหารเพียงแต่ดูแลให้ครูทำงานที่ดีที่สุดและใช้ความรู้ ความสามารถอย่างเต็มที่เท่านั้น²

นอกจากนี้ในการบริหารงานด้านวิชาการ ผู้บริหารควรเปิดโอกาสให้คณะครูได้รวมแสดงความคิดเห็นในการวางแผนงานทางด้านวิชาการร่วมกันก่อนที่จะมีการมอบหมายหน้าที่การงาน และมีการติดตามผลเป็นครั้งคราว เพื่อแก้ไขปรับปรุงงานทางด้านวิชาการ โดยเฉพาะการศึกษาในเกณฑ์ภาคบังคับจะมีอัตราการซ้ำชั้นมาก การปรับปรุงงานด้านวิชาการนี้ ภิญโญ สาทร อธิบายว่า

พิจารณาหลักสูตรที่ใช้อยู่โดยรอบคอบ ใหญ่วัตถุประสงค์สำคัญของการสอนรายวิชา พิจารณาแบบเรียนและหนังสืออ่านประกอบโดยรอบคอบว่าเนื้อหาตอนใดตรงกับหลักสูตรตอนใดขาดตกบกพร่อง พิจารณาประมวลการสอนว่ามีความเหมาะสมและความสมบูรณ์เพียงใด พิจารณาข้อสอบต่าง ๆ เพื่อทราบวัตถุประสงค์ของการสอนวิชานั้น ๆ การปรับปรุงการสอนของครู การบรรยายวิธีการเรียนที่จะก่อให้เกิดผลสำเร็จแก่นักเรียน การกำหนดให้ครูบรรยายในการประชุมนักเรียน การวิเคราะห์ผลการสอน การชักจูงให้ครูทุกคนอ่านหนังสือหรือตำราครู จัดประชุมครูอภิปรายเกี่ยวกับการสอน การเลื่อนชั้นเรียนและ

¹ภิญโญ สาทร, หลักบริหารการศึกษา, พิมพ์ครั้งที่ 3. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วัฒนาพานิช, 2519), หน้า 232.

²เรื่องเดียวกัน.

ควรมีการสัมมนาตอนปิดภาคเพื่อแก้ปัญหาการเรียนการสอน ตลอดจนส่งเสริมให้ครูได้รับการอบรมเกี่ยวกับงานด้านวิชาการตามสถาบันต่าง ๆ¹

กอ สวัสดิ์พาณิชย์ กล่าวถึงการบริหารงานด้านวิชาการว่า งานบริหารการศึกษา ด้านวิชาการนั้น การนิเทศการศึกษานับว่ามีความสำคัญมาก เพราะเป้าหมายในการทำงานของศึกษานิเทศก์คือส่งเสริมให้ครูเจริญก้าวหน้าทางวิชาชีพ ในการทำงานของครูที่ขึ้น การนิเทศจะช่วยให้วิธีสอน วัสดุที่จะนำมาใช้ประกอบการสอน การจัดโรงเรียน การบริหาร มีประสิทธิภาพ²

ศักดิ์สุบรรณ ลังกาพินธุ์ อธิบายเกี่ยวกับการนิเทศงานว่า การทำงานต่าง ๆ นั้น ผลงานหรือการทำงานมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเปลี่ยนสิ่งที่เป็นนามธรรมเป็นการกระทำ ซึ่งการกระทำเช่นนี้อาจจะมีสิ่งผิดพลาดหรือบกพร่องได้ ควบคู่กันเองในการบริหารงานต่าง ๆ ไม่ว่าในลักษณะใด ๆ ก็ตาม จึงจำเป็นต้องมีการนิเทศงานเสมอ ยิ่งองค์การที่มีคนงานปฏิบัติงานอยู่มากมาย การนิเทศงานก็ย่อมมีความจำเป็นมาก ทั้งนี้เพื่อที่จะได้ควบคุมดูแลและตรวจตราการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ใหม่มีประสิทธิภาพและถูกต้องตรงตามเป้าหมายขององค์การมากที่สุด³

การบริหารงานวิชาการก็เช่นเดียวกัน ต้องอาศัยการนิเทศการศึกษาเพื่อช่วยเหลือครูแก้ไขปัญหาดัง ๆ เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ในการเรียนการสอน รวมทั้งผู้ปฏิบัติงานในสถานอื่น ๆ เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้ถูกต้องมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

¹ วิทยุ สาธร, หลักบริหารการศึกษา, พิมพ์ครั้งที่ 3. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วัฒนาพานิช, 2519), หน้า 232-235.

² กอ สวัสดิ์พาณิชย์, "หลักและเป้าหมายในการนิเทศการศึกษา," วารสารสามัญศึกษา 2 (กุมภาพันธ์ 2516) : 18 - 25.

³ ศักดิ์สุบรรณ ลังกาพินธุ์, "บทบาทของศึกษานิเทศก์ในทัศนะของครูที่ได้รับการนิเทศ" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิถียุคพัฒนบริหารศาสตร์, 2512), หน้า 7.

จากผลงานวิจัยของประจักษ์ พัฒนเจริญ เกี่ยวกับงานด้านวิชาการของศึกษาธิการอำเภอที่จะต้องรับผิดชอบในโรงเรียนในสังกัดองค์การ คือ การนิเทศการศึกษา-หลักสูตร แบบเรียน ประมวลการสอน อุปกรณ์การสอน ตารางสอน การประเมินผล หองสมุดโรงเรียน และปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ นั้น สรุปผลได้ดังนี้

1. ศึกษาศึกษาธิการอำเภอปฏิบัติงานวิชาการคานต่าง ๆ น้อยมาก และไม่ได้ผลคือ

2. ในคานการนิเทศการศึกษา โรงเรียนมีการปรับปรุงตามข้อเสนอแนะของศึกษาศึกษาธิการอำเภอมีน้อยมาก ผู้บังคับบัญชาไม่รับฟัง และไม่มีการติดตามผลโรงเรียนสังกัดองค์การมีหลักสูตร และประมวลการสอนใช้ไม่เพียงพอกับความตุงการและศึกษาศึกษาธิการอำเภอได้จัดให้มีการประชุมเพื่อส่งเสริมความรู้ทางคานวิชาการให้แกครูนอยมาก

3. ปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้การปฏิบัติงานคานวิชาการในโรงเรียนสังกัดองค์การบริหารสวนจังหวัดของศึกษาศึกษาธิการอำเภอไม่ได้ผลคือ การขาดกำลังคน ขาดเงินที่ใช้จ่ายในการคานงาน ขาดเครื่องมือ เครื่องใช้ และขาดการร่วมมือตุงการสนับสนุนจากผู้บริหารการศึกษาที่เกี่ยวข้อง¹

ประสงคื มากนวล ไคสรุปความคิดเห็นของประชากรทั้ง 3 กลุ่ม คือ ปลัดจังหวัด หัวหน้าสวนการศึกษา และหัวหน้าหมวดการศึกษา เกี่ยวกับงานบริหารคานวิชาการของหัวหน้าสวนการศึกษาว่า

กลุ่มปลัดจังหวัดเห็นว่า หัวหน้าสวนการศึกษาควรมีส่วนร่วมในการพิจารณาเลือกแบบเรียน การจัดทำประมวลการสอนและโครงการสอน รวมทั้งติดตุงประสานงานกับศึกษานิเทศคื และศึกษาศึกษาธิการจังหวัดเพื่อร่วมมือกันคานงานคานวิชาการใหมมากยั้งขึ้น กลุ่มหัวหน้าสวนการศึกษาเห็นว่าสวนการศึกษา

¹ประจักษ์ พัฒนเจริญ, "ความคิดเห็นของศึกษาศึกษาธิการอำเภอในภาคเหนือที่มีตุงการปฏิบัติงานวิชาการในโรงเรียนสังกัดองค์การบริหารสวนจังหวัด" (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต แผนกวิชาบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณมหาวิทยาลัย, 2520).

ควรจะได้มีวิทยากรในหมวดวิชาต่าง ๆ ครอบคลุมหมวดวิชาที่สอนอยู่ในโรงเรียน
 ประชาบาล และงานวิชาการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดควรอยู่ในหน่วยงาน
 เดียวกัน กลุ่มหัวหน้าหมวดการศึกษาเห็นว่า หัวหน้าส่วนการศึกษาควรรับผิดชอบ
 งานคานาวิชาการ แม้จะอยู่คนละหน่วยงาน เพราะงานวิชาการ เป็นหัวใจของ
 การบริหารการศึกษา โดยให้มีวิทยากรประจำครบหมวดวิชา ทำหน้าที่แนะนำ
 นิเทศการ เรียนการสอน การปรับปรุงการเรียนการสอนของครู การวางโครง-
 การอบรมครูขึ้นภายในจังหวัด¹

จากแนวความคิดเห็นเกี่ยวกับงานคานาวิชาการของนักวิชาการและผลงานวิจัย
 สรุปได้ว่า การบริหารงานวิชาการนั้นมีความสำคัญเพราะงานวิชาการ เป็นหัวใจของ
 การบริหารการศึกษา งานบริหารคานาวิชาการที่ควรปฏิบัติได้แก่การคัดเลือกแบบเรียน
 การจัดทำประมวลการสอน การนิเทศการศึกษา การปรับปรุงการเรียนการสอนโดยการ
 อบรมครู การจัดทำหลักสูตร และการประสานงานกับฝ่ายวิชาการ เช่น ศึกษาพิเศษ
 ศึกษาธิการจังหวัด เพื่อร่วมมือกันดำเนินงานทางคานาวิชาการให้มากขึ้น

4. บทบาททางคานาธุรการ การเงิน และการให้บริการ งานธุรการเป็น
 การบริหารหน่วยงานต่าง ๆ ของสถาบันหรือองค์การ เกี่ยวกับการติดต่อสื่อสารกับบุคคลทั้ง
 ภายในและภายนอก เพื่อให้งานในหน่วยงานใดดำเนินไปตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้จึง
 จำเป็นจะต้องมีกระบวนการและแบบแผนเกี่ยวกับการปฏิบัติงานธุรการไว้ให้ถูกต้องตาม
 ระเบียบแบบแผน ซึ่ง ภิญโญ สาธร กล่าวไว้ว่า "งานธุรการ การเงินและการบริหารมี
 ความสำคัญต่อการบริหารการศึกษาและงานคานาอื่น ๆ จะเปรียบเพียงโคของอาศัย
 ความร่วมมือของฝ่ายธุรการ การเงินและบริการอย่างมาก"²

งานคานาธุรการ การเงิน และการให้บริการนี้จัดว่าเป็นงานประเภทเดียวกัน
 เกี่ยวกับงานธุรการนี้ ช่าง บัณฑิต ไคแบ่งไว้ดังนี้คือ งานธุรการโคแกระเมียนสถิติ

¹ ประสงค์ มากนวล, "บทบาทของหัวหน้าส่วนการศึกษาสังกัดองค์การบริหาร
 ส่วนจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ" หน้า 116 - 119.

² ภิญโญ สาธร, การบริหารงานบุคคล, (พระนคร : สำนักพิมพ์วัฒนาพานิช,
 2517), หน้า 308.

ต่าง ๆ เช่น ระเบียบสะสม ระเบียบสุขภาพ ระเบียบครู สถิติจำนวนนักเรียน สถิติ
การลาป่วย ขาด ของครู การเงิน เช่น บัญชีตามงบประมาณประจำปี บัญชีการเงิน
บำรุงการศึกษา บัญชีการเงินพิเศษและทะเบียนต่าง ๆ งานสารบรรณโคกแก หนังสือโต้ตอบ
ระหว่างโรงเรียนกับหน่วยราชการอื่น การจัดระบบเก็บเอกสาร งานพัสดุโคกแกการเก็บ
รักษาพัสดุ การทำบัญชีและทะเบียนพัสดุ การจัดซื้อพัสดุและซ่อมแซมพัสดุที่ชำรุด อาคาร
บริเวณ โคกแกการดูแลความสะอาดของอาคารและบริเวณ การซ่อมแซมสิ่งชำรุดหักหรือ
และเรื่องเกี่ยวกับยานพาหนะ โคกแก การดูแลรักษา ซ่อมแซมเพื่อให้องค์สภาพที่ใช่ใคอยู่
เสมอ¹

จากความคิดเห็นดังกล่าว สรุปได้ว่า งานธุรการก็คืองานสารบรรณ การเงิน
การบริการ การดูแลอาคารสถานที่ วัสดุ อุปกรณ์ การประชาสัมพันธ์ งานธุรการเหล่านี้
จัดเป็นสิ่งที่นอกเหนือไปจากงานวิชาการ เป็นสิ่งอำนวยความสะดวกและสนับสนุนในงาน
ต่าง ๆ คำเนินไปควยคือ งานธุรการจึงจัดว่าเป็นงานที่สำคัญไม่น้อยไปกว่างานวิชาการ
โดยเฉพาะงานคานบริการ เช่น การจัดใหม่ห้องสมุด ห้องโสตทัศนศึกษา หองพยาบาล
การจัดอาหารกลางวัน การประชาสัมพันธ์กับผูปกครองและประชาชนในชุมชนนั้น ๆ จะ
ช่วยส่งเสริมทั้งทางงานวิชาการและบุคลากรใคเป็นอยางดี ดังนั้นการมอบหมายหน้าที่
งานธุรการให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบและเพื่อบริหารงานคานนี้ใคอยางมีประสิทธิภาพ ควรจะ
คำนึงถึงหลักเกณฑ์ทั้งที่ พิษณุ สุจริตธรรม กล่าวไว้ว่า

...โรงเรียนควรแต่งตั้งบุคลากรที่มีความรู้ทางงานธุรการโดยเฉพาะ มา
ทำงานงานธุรการและควรมีกวรฝึกรบุคลากรอื่น ๆ ในรงงานใวบาง เพื่อเป็น
ตัวแทนในเวลาจำเป็น ควรชี้แจงใคบุคลากรทำหน้าที่ธุรการและการเงิน
ทราบว งานธุรการนี้จำเป็นจะทอองใคบริการแกบุคลากรทุก ๆ คน... ดังนั้น
ควรจัดใคมีการประชาสัมพันธ์ที่คต่อผูมารับบริการ และควรจัดใคมีอุปกรณ์และ

¹ ชำรง บัวศรี, หลักการศึกษ (พระนคร : สำนักพิมพ์แพรวพิทยา, 2506),

เครื่องอำนวยความสะดวกให้เพียงพอแก่งานที่มีอยู่ เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จ
เรียบรอย เช่น จักให้มีคูเก็บเอกสาร พิมพ์ดีด เครื่องอัดสำเนา เครื่องคิดเลข¹

งานคานฐรการที่เกี่ยวกับการเงินเป็นสิ่งที่ผู้บริหารทุกระดับพึงใส่ใจความระมัด
ระวัง และกระทำโดยรอบคอบ ยึดแบบแผนทางราชการและปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้
เพราะถ้าพลาดพลั้งจะถูกเพ่งเล็งไปในแง่ไม่ค้ำงาม ทั้งอาจจะถูกสอบสวนทางวินัย ทำให้
เสื่อมเสีย มีมลทินในกาย ดังที่ คิน ปรัชญาพฤทธิ กล่าววว่า

ในการบริหารเกี่ยวกับการเงินควรมีการตรวจสอบการเงินโดยการวาง
ระเบียบ กฎเกณฑ์งานเพื่อป้องกันการทำงานผิดพลาด การกำหนดวิธีตรวจ
สอบล่วงหน้า เช่น กำหนดตัวผู้ทำบัญชี, จำนวนครั้งที่จะตรวจสอบในรอบ 1 ปี
การตรวจสอบผลงานปฏิบัติงานไปแล้วว่ามีขาดตกบกพร่องอย่างไรบ้าง และ
การเปิดโอกาสให้ปฏิบัติงานใดพิจารณาการกระทำของตนเองว่า ขาดตก
บกพร่องหรือผิดพลาดหรือผลการปฏิบัติงานเป็นอย่างไร ทั้งนี้อาศัยระเบียบ
ประเพณี ตลอดจนศีลธรรมอันดีเป็นหลักในการจัดทำงบประมาณ การเงินถือเป็น
เป็นเรื่องสำคัญในกระบวนการบริหารงานของผู้บริหาร เพราะหากเกิดผิดพลาด
ในเรื่องการควบคุมหรือการวางแผนก็จะเป็นผลให้การดำเนินงานล้มเหลว²

ประสงค์ มากมวล ก็คือสรุปแนวความคิดเห็นเกี่ยวกับงานคานฐรการ การเงิน
และการให้บริการจากกลุ่มประชากรทั้ง 3 กลุ่ม คือ ปลัดจังหวัด หัวหน้าส่วนการศึกษา
และหัวหน้าหมวดการศึกษา ดังนี้คือ กลุ่มปลัดจังหวัดเห็นว่า หัวหน้าส่วนการศึกษาควรได้
กวัดขันดำเนินงานนี้ให้เป็นไปตามระเบียบของทางราชการและให้เป็นปัจจุบัน เรื่อง
การเงินควรพิจารณาเสนองบประมาณมาดำเนินการตามความจำเป็นและความเหมาะสม
พร้อมกับติดตามผลการดำเนินงานโดยใกล้ชิด การบริหารควรเพ่งเล็งถึงสวัสดิการของครู

¹พิชญ์ สุจริตรธรรม, "งานบริหารการศึกษาโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดกรมสามัญ
ศึกษาในภาคเหนือ" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519), หน้า 153.

²คิน ปรัชญาพฤทธิ, และ อิศระ สุวรรณผล, ปทานุกรมการบริหาร (พระนคร :
โรงพิมพ์สังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2514), หน้า 21.

ควย กลุ่มหัวหน้าส่วนการศึกษาเห็นว่างานที่รับผิดชอบได้แก่งานสารบรรณ การเงินนั้นอยู่ในความรับผิดชอบของส่วนการคลังซึ่งมีเสมียนตราจังหวัดทำหน้าที่ส่วนการคลังอยู่ ควรให้ส่วนการเงินมาอยู่ในความรับผิดชอบของส่วนการศึกษาตามเดิม กลุ่มหัวหน้าหมวดการศึกษาเห็นว่าควรให้การเงินที่เกี่ยวกับการศึกษามาอยู่ในความรับผิดชอบของส่วนการศึกษาตามเดิม และถ้ายังไม่โอนกลับก็ควรให้หัวหน้าส่วนการศึกษาติดต่อประสานงานในเรื่องนี้ให้ดีกว่า¹

จากความคิดเห็นเกี่ยวกับงานธุรการ การเงิน และการให้บริการนั้น กล่าวได้ว่าการบริหารงานคานธุการ การเงิน และการให้บริการนี้ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบทางราชการให้เป็นปัจจุบันอยู่เสมอ จึงต้องมีการติดตามผลการดำเนินงานโดยใกล้ชิด และต้องมีการประสานงานเกี่ยวกับการเงินซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

สรุป

งานบริหารการศึกษาทั้ง 4 คาน ดังที่กล่าวมาแล้วนั้น นับได้ว่าเป็นงานที่ผู้บริหารการศึกษา ควรยึดถือเป็นหลักปฏิบัติโดยสม่ำเสมอทุก ๆ คาน เพราะงานในแต่ละคานก็มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหัวหน้าส่วนการศึกษาจะต้องมีบทบาทหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารงานทั้งสี่คาน อันได้แก่การมีความสัมพันธ์กับชุมชน การบริหารงานบุคคล การบริหารงานวิชาการ และการบริหารงานธุรการ การเงินและการให้บริการ โดยการให้ความสำคัญเท่า ๆ กันทุกคาน และยึดถือระเบียบแบบแผนของทางราชการใหญ่ถูกต้องอยู่เสมอ

¹ ประสงค์ มากนวล, "บทบาทของหัวหน้าส่วนการศึกษาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ", หน้า 116 - 119.