

วรรณคดีที่เกี่ยวข้อง

พื้นฐานของการบริหารการประถมศึกษาของไทย

การประถมศึกษาเป็นการศึกษาเบื้องต้นสำหรับประชาชนทุกคน เพื่อจะได้ใช้เป็นเครื่องมือในการแสวงหาความรู้ความสามารถเพิ่มขึ้นในโอกาสต่อไป สำหรับประเทศชาติโดยส่วนรวมแล้ว การศึกษานับว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพราะประชาชนส่วนใหญ่ไม่ได้ศึกษาต่อในระดับมัธยมศึกษา และอุดมศึกษา จึงอาจกล่าวได้ว่าประเทศไทยนี้ประกอบด้วยพลเมืองส่วนใหญ่ที่มีมาตรฐานการศึกษาเพียงประถมศึกษาเท่านั้น ฉะนั้นความมั่นคงของประเทศในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ย่อมขึ้นอยู่กับกำลังคนส่วนใหญ่ของประเทศชาติ ได้แก่คนที่มีความรู้ในระดับประถมศึกษานั้นเอง อย่างไรก็ตามในปัจจุบันประชาชนส่วนใหญ่มีความตื่นตัวในเรื่องการศึกษามากขึ้น สนใจที่จะศึกษาเล่าเรียนในระดับสูงเพิ่มขึ้นกว่าเดิม ทำให้เป็นภาระหนักของรัฐบาลที่จะต้องจัดการศึกษาเพื่อสนองความต้องการของประชาชนให้เพียงพอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการศึกษาในระดับประถมศึกษาซึ่งเป็นการศึกษาภาคบังคับนั้น รัฐบาลต้องดำเนินการปรับปรุงและขยายให้ทั่วถึงโดยรีบด่วน แต่โดยเหตุที่ประเทศชาติมีทรัพยากรทางการเงินจำกัด การขยายการศึกษาภาคบังคับจึงไม่สามารถดำเนินไปได้รวดเร็วมากนัก นับตั้งแต่ พ.ศ. 2502 เป็นต้นมารัฐบาลได้ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขวิธีการจัดการประถมศึกษาเสียใหม่ โดยให้ท้องถิ่นได้เข้ามารับผิดชอบในการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาในรูปขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาล

การจัดการประถมศึกษาของไทยในปัจจุบัน เป็นการดำเนินงานร่วมกันระหว่างกระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงมหาดไทย ต่อมาเมื่อได้มีการจัดตั้งหน่วยปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาลขึ้นแล้ว เทศบาลก็เริ่มมีบทบาทเกี่ยวกับการศึกษาเป็นครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2478 ตามนัยแห่งพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2478 ได้บัญญัติไว้ว่า "เมื่อท้องถิ่นใดมีฐานะเป็นเทศบาลแล้ว ให้โอนโรงเรียนประชาบาล

รวมทั้งทรัพย์สินของโรงเรียนมาเป็นของเทศบาลนั้น" แต่เนื่องจากในสมัยนั้นเทศบาลมีรายได้อันไม่เพียงพอ และรัฐบาลก็มีได้ให้เงินอุดหนุนแก่เทศบาล จึงเป็นอุปสรรคสำคัญที่เทศบาลไม่อาจดำเนินการจัดการศึกษาต่อไปได้ จึงต้องคืนโรงเรียนประชาบาลให้กระทรวงศึกษาธิการรับไปดำเนินการ เมื่อ พ.ศ. 2486

ต่อมาในปี พ.ศ. 2497 รัฐบาลมีนโยบายให้โอนโรงเรียนประชาบาลในเขตเทศบาลไปให้เทศบาลดำเนินการอีก โดยถือรายได้อันเป็นหลักในการพิจารณา คือ ให้โอนเฉพาะเทศบาลที่มีรายได้อันที่จะดำเนินการได้เท่านั้น ซึ่งเป็นการโอนเฉพาะโรงเรียนและทรัพย์สิน ส่วนครูผู้สอนนั้นรัฐบาลให้ยืมไปทำการสอนชั่วคราวก่อน

ต่อมาในปี พ.ศ. 2502 รัฐบาลสมัยปฏิวัติซึ่งมี ฯพณ ฯ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการพิจารณาการประถมศึกษาอีกครั้งหนึ่ง และเห็นว่าเพื่อให้เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจ ควรโอนการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาไปให้ท้องถิ่นดำเนินการ การโอนครั้งนี้เป็นการโอนทั้งโรงเรียน ทรัพย์สิน และครู โดยรัฐบาลได้ให้เงินอุดหนุนการศึกษาเท่าที่เทศบาลต้องใช้จ่ายในขณะนั้น ต่อมาได้มีการโอนการจัดการศึกษาประชาบาลไปให้ท้องถิ่นดำเนินการโดยกำหนดระยะเวลาดังนี้

1. พ.ศ. 2504 ได้โอนโรงเรียนประชาบาลและครูในเขตเทศบาลนครกรุงเทพ และเทศบาลนครธนบุรี จำนวนโรงเรียน 71 โรงเรียน ครู 368 คน

2. พ.ศ. 2506 ได้โอนโรงเรียนประชาบาลและครูในเขตเทศบาลต่าง ๆ ทั่วประเทศทั้งสิ้น 114 แห่ง จำนวนโรงเรียน 471 โรงเรียน ครู 4,932 คน

3. พ.ศ. 2509 ได้โอนโรงเรียนในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดประมาณ 24,150 โรงเรียน ครู 104,700 คน ทั้งนี้ให้ยกเว้นไว้เฉพาะโรงเรียนที่กระทรวงศึกษาธิการสงวนไว้เป็นโรงเรียนปรับปรุงทางด้านวิชาการ¹

¹ กรมการปกครอง, กระทรวงมหาดไทย, การศึกษาประชาบาลครบรอบ 50 ปี
1 ตุลาคม 2514 (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2514), หน้า 35.

ในการโอนทั้ง 3 ครั้งนี้ โอนทั้งงานบริหารด้านธุรการ วิชาการ และ การบริหารงานบุคคล โดยมีกระทรวงมหาดไทยควบคุมส่งเสริมการปฏิบัติงานด้านธุรการ กระทรวงศึกษาธิการควบคุมและส่งเสริมการปฏิบัติงานด้านวิชาการ

บทบาทการบริหารการศึกษาประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นนิติบุคคล มีสภาจังหวัดเป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัด อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น กฎหมายได้กำหนดให้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่ดำเนินกิจกรรมส่วนจังหวัดไว้หลายประการด้วยกัน ซึ่ง ส่วนใหญ่ก็เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อย การสุขาภิบาล การส่งเสริมการอาชีพของ ประชาชน ในส่วนที่เกี่ยวกับการศึกษา ก็คือจัดการศึกษา การทุนบำรุงศาสนา และการ ส่งเสริมวัฒนธรรม¹ เมื่อเป็นเช่นนี้้องค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงมีหน้าที่จัดการและ บริหารโรงเรียนประถมศึกษาบางประเภทตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2509 เป็นต้นมา โรงเรียนที่รับโอนมาจากกรมสามัญศึกษา คือโรงเรียนที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด เขตสุขาภิบาล เขตองค์การบริหารส่วนตำบล ยกเว้นโรงเรียนดังต่อไปนี้

1. โรงเรียนศึกษาสงเคราะห์
2. โรงเรียนประถมศึกษาตอนปลาย (ระดับปีที่ 5 ถึงประถมศึกษาปีที่ 7)
3. โรงเรียนซึ่งกรมสามัญศึกษาสงวนไว้เพื่อดำเนินการปรับปรุงทางวิชาการ

ให้เป็นตัวอย่าง

006642

เมื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้เข้ามาดำเนินการจัดการศึกษาแล้ว ได้จัดตั้งองค์การขึ้นรับผิดชอบงาน แต่ในระยะเริ่มต้นองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังไม่สามารถ จัดหาอัตรากำลังของตนเองได้ จึงต้องสั่งการให้ข้าราชการส่วนภูมิภาคมาดำรงตำแหน่ง ในองค์การบริหารส่วนจังหวัดไปพลางก่อน ได้แก่ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด หัวหน้า

¹พระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2499 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2499 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2506
มาตรา 5.

ส่วนการศึกษา เลขานุการจังหวัด หัวหน้าส่วนอำเภอ และหัวหน้าหมวดการศึกษา

ในการที่จะทำความเข้าใจบทบาทขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการบริหาร การศึกษาประชาบาลได้ดียิ่งขึ้นควรจะได้พิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์ การบริหารส่วนจังหวัด ที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานการศึกษาประชาบาล ดังต่อไปนี้

1. สภาจังหวัด สภาจังหวัดมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับกิจการขององค์การบริหาร ส่วนจังหวัดโดยทั่วไป ขรรมนบุญ ตัมพะเตมีย ได้วิเคราะห์ถึงการบริหารงานการศึกษา ประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้สรุปอำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัดไว้

4 ประการ คือ

ก. ควบคุมการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยการตั้งกระทู้ถาม การออกข้อมติของสภาจังหวัด การตราข้อบัญญัติจังหวัด

ข. ร่วมดำเนินการกับฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยร่วมเป็น กรรมการดำเนินงานต่าง ๆ การเสนอแนะและการแสดงความคิดเห็น

ค. การให้ความเห็นชอบหรือการอนุมัติในการดำเนินการของฝ่ายบริหาร ก่อน การอนุมัติข้อบัญญัติจังหวัด การอนุมัติงบประมาณ

ง. การกำหนดนโยบาย สภาจังหวัดมีสิทธิในการกำหนดนโยบายให้ผู้ว่าราชการ จังหวัดดำเนินการโดยตราข้อบัญญัติงบประมาณ การออกข้อมติโดยการวางแผนการหรือ โครงการ และโดยการเสนอแนะ¹

อำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัดดังกล่าวนี้ ย่อมเป็นเครื่องมือที่สภาจังหวัดจะใช้ ควบคุมการบริหารการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้เป็นอย่างดี

¹ขรรมนบุญ ตัมพะเตมีย, "การวิเคราะห์การบริหารการศึกษาประชาบาล ในหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ศึกษาเฉพาะจังหวัดหนึ่งในภาคกลาง" วิทยานพนธ์ปริศนาคามหาบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2514), หน้า 33.

2. ผู้ว่าราชการจังหวัด อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดพอสรุปได้ คือ การควบคุมบังคับบัญชาข้าราชการส่วนจังหวัดให้ดำเนินกิจการตามที่ระบุไว้ ปฏิบัติตามมติของสภาจังหวัด รับผิดชอบต่อสภาจังหวัดในอันที่จะให้กิจการนั้นสำเร็จลุล่วงไปตามเป้าหมายที่วางไว้ และเพื่อความผาสุกของประชาชน โดยมีปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดช่วยปกครองบังคับบัญชา และรวมทั้งรับผิดชอบนโยบายของรัฐบาลอีกด้วย

ในส่วนที่เกี่ยวกับการศึกษาประชาชน ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับ การจัดตั้ง การดำรงอยู่ การเลิกโรงเรียน การเลือกแบบเรียน การบรรจุ แต่งตั้ง โอนย้าย และการให้ออกจากราชการของข้าราชการส่วนจังหวัดตำแหน่งครู การพิจารณาความดีความชอบของครู การตรวจและการนิเทศการศึกษา การจัดสรรเงินงบประมาณให้แก่โรงเรียน การขยายชั้นเรียนในโรงเรียนประถมศึกษาตอนปลาย การจัดเตรียมงบประมาณของจังหวัด¹

3. ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นตำแหน่งในองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในทางปฏิบัติได้แต่งตั้งให้ปลัดจังหวัดมีหน้าที่ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัดบริหารกิจการที่เป็นกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนั้นย่อมหมายความว่า ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการศึกษาประชาชนในฐานะเป็นผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินกิจการการศึกษาประชาชน และในส่วนที่เป็นอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด

4. เลขาธิการจังหวัด เลขาธิการจังหวัดก็คือ ผู้ตรวจราชการส่วนจังหวัด ซึ่งมีบทบาทเกี่ยวข้องกับการศึกษาประชาชนเป็นส่วนน้อย มีหน้าที่ในการรวบรวมจัดทำงบประมาณ ซึ่งมีของส่วนการศึกษารวมอยู่ด้วย

5. หัวหน้าส่วนการศึกษา เป็นข้าราชการส่วนจังหวัด ซึ่งส่วนใหญ่เคยเป็นข้าราชการครู มีหน้าที่ในการประสานงานระหว่างกระทรวงศึกษาธิการ กับองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นผู้รับนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการในด้านวิชาการไปปฏิบัติในท้องถิ่น

¹ ภูซังค์ เฟงศรี, "ประวัติความเป็นมาของการประถมศึกษาและการบริหารประถมศึกษาของประเทศไทย" วารสารสภาการศึกษาแห่งชาติ 5 (ธันวาคม 2513) : 1-21.

6. หัวหน้าส่วนอำเภอ หัวหน้าส่วนอำเภอในองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็คือ นายอำเภอ นายอำเภอเป็นผู้ควบคุมบังคับบัญชาการบริหารงานการศึกษาประชาบาล ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำในชั้นอำเภอ โดยมีหัวหน้าหมวดการศึกษา ซึ่งแต่งตั้ง จากบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นผู้ช่วยควบคุมและประสานงานการศึกษา ประชาบาลของอำเภอ

7. หัวหน้าหมวดการศึกษา เป็นข้าราชการส่วนจังหวัด ส่วนใหญ่แต่งตั้งจากครู หัวหน้าหมวดการศึกษาถือว่ามีความสำคัญเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาล เพราะเป็นเจ้าหน้าที่ที่ชั้นต้นขึ้นไปเบื้องบนตามลำดับ จนถึงผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้าหมวดการศึกษา จะทำหน้าที่ช่วยหัวหน้าส่วนอำเภอในการบริหารงานการศึกษาประชาบาลที่ได้จัดทำในเขต อำเภอ

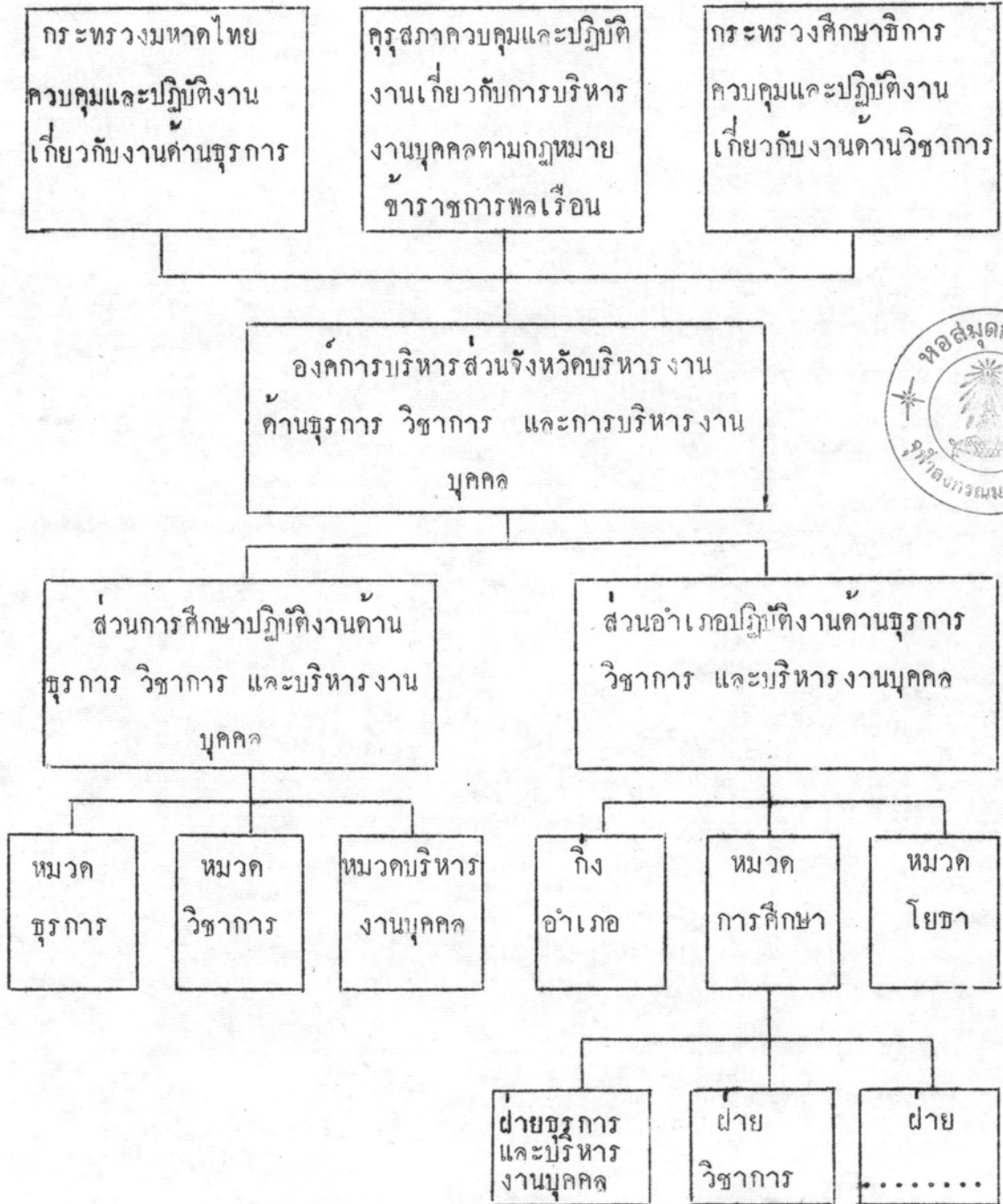
การจ้ดองค์การการบริหารการศึกษาประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

เมื่อพิจารณาถึงเหตุผลในการโอนโรงเรียนประชาบาลไปให้องค์การบริหาร ส่วนจังหวัดรับผิดชอบนั้น ก็เพื่อต้องการกระจายอำนาจไปให้ท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นมีอิสระ ในการบริหาร ส่วนกลางคือกระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงมหาดไทยไม่มีหน้าที่โดยตรงในการบริหารงาน เพียงแต่ทำหน้าที่เป็นฝ่ายส่งเสริมช่วยเหลือองค์การบริหารส่วน จังหวัดให้สามารถปฏิบัติงานไปได้ด้วยดี และทำหน้าที่ควบคุมตามความจำเป็นแทนรัฐบาล ตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย กล่าวคือกระทรวงศึกษาธิการมีหน้าที่ช่วยเหลือและควบคุม งานด้านวิชาการ เช่นการกำหนดหลักสูตร การวัดผลการศึกษา การนิเทศงาน กระทรวง มหาดไทยมีหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือส่งเสริมและควบคุมการบริหารงานขององค์การ บริหารส่วนจังหวัดในค่านธุรการ เช่นการประสานงานระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัด ไปยังสำนักงบประมาณ นอกจากนี้ยังมีครูสภาทำหน้าที่ในการบริหารงานบุคคล¹

¹ ชูวงศ์ ฉายะบุตร, "ความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองส่วนกลาง ส่วน ภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น" บทความและรายงานสัมมนาทางวิชาการเกี่ยวกับการปกครอง ท้องถิ่น (พระนคร : สมาคมสังคมสงเคราะห์ศาสตร์, 2509), หน้า 22.

ดังได้กล่าวแล้วว่า การจัดการศึกษาประชาบาลนั้นยังอยู่ภายใต้การควบคุม
และประสานงานของหน่วยราชการส่วนกลาง คือกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงมหาดไทย
และคุรุสภา ดังนั้นโครงสร้างขององค์การที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาประชาบาล
มีลักษณะดังนี้

แผนภูมิการจัดองค์การงานการศึกษาประชาบาล¹



¹ กรมการปกครอง, กระทรวงมหาดไทย, การศึกษาประชาบาลครบรอบ 50 ปี
(พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2514), หน้า 47.

หลักและวิธีการจัดการศึกษาประชาบาลในปัจจุบัน

ในการจัดการศึกษาประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น มีหลักในการจัดพอสรุปได้คือ

1. กระจายอำนาจในการจัดการศึกษาประชาบาล ซึ่งแต่เดิมได้รวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางให้ไปอยู่ในความรับผิดชอบของส่วนท้องถิ่น
2. มอบภาระหน้าที่ในการจัดการศึกษาประชาบาลให้ท้องถิ่นและประชาชนรับผิดชอบ ดังที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงวางรากฐานการศึกษาไว้แต่เดิม
3. รัฐจะเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องก็เฉพาะในสิ่งที่ท้องถิ่นและประชาชนยังช่วยตัวเองไม่ได้ หรือช่วยเหลือเพื่อให้เขาช่วยตัวเอง
4. วิธีการจัดการศึกษาประชาบาลในปัจจุบัน ความรับผิดชอบในการจัดการศึกษาประชาบาลขึ้นอยู่กับองค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัดรับผิดชอบในการบริหารงานการศึกษาประชาบาลอย่างเต็มที่ ทั้งด้านวิชาการ ชุกรการ และการบริหารงานบุคคล โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดกับข้าราชการส่วนจังหวัดทำหน้าที่บริหาร และมีสภาจังหวัดซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนเป็นผู้ควบคุมการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารดังกล่าว

หลักการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนี้ มุ่งให้ท้องถิ่นได้จัดการศึกษา เพราะท้องถิ่นและประชาชนย่อมทราบถึงความจำเป็นและความต้องการได้ดีกว่าส่วนกลาง และเพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 70 ซึ่งบัญญัติว่า "รัฐพึงส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และสนับสนุนให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้เป็นผลดี"

ตามรูปแบบของโครงสร้างของการจัดองค์การบริหารการศึกษาประชาบาล ซึ่งกระทรวงมหาดไทยถือว่าเป็นการกระจายอำนาจ เพื่อให้ท้องถิ่นได้มีอำนาจในการตัดสินใจในการบริหารการศึกษาได้มากขึ้น และเมื่อได้โอนการศึกษาประชาบาลมาให้องค์การ

บริหารส่วนจังหวัดรับผิดชอบแล้ว ก็ได้มีการวิพากษ์วิจารณ์กันทั่วไปว่า ในทางปฏิบัตินั้น จะเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจหรือไม่ การปฏิบัติงานเกิดผลดีขึ้นมากน้อยแค่ไหน เกี่ยวกับเรื่องนี้ อูมา หุวะนันท์ ได้ทำการวิจัยเรื่อง การบริหารการศึกษาประชาบาล ภายใต้ความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ผลการวิจัยสรุปได้ว่า ในด้านการบริหารการศึกษาประชาบาลนั้น หน่วยงานระดับท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้การควบคุมและอำนาจการบริหารจากหน่วยงานในส่วนกลาง บทบาทของผู้บริหารในระดับท้องถิ่นเกี่ยวกับการตัดสินใจปัญหาต่าง ๆ จึงค่อนข้างสับสน ไม่แน่ชัดตามหลักการกระจายอำนาจ เพราะโดยนัยหนึ่งหน่วยงานระดับท้องถิ่นจะอยู่ภายใต้การควบคุมของกระทรวงมหาดไทย และไม่มีอำนาจในการตัดสินใจปัญหาต่าง ๆ ได้ ทำให้หน่วยงานระดับท้องถิ่นมีความรู้สึกว่ายังไม่ได้รับการกระจายอำนาจความรับผิดชอบจากส่วนกลางอย่างแท้จริงเท่าที่ควรเกี่ยวกับการจัดการศึกษาประชาบาลในจังหวัดของตน¹

เกี่ยวกับการที่ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาประชาบาลนั้น เดกิงศักดิ์ พัดโน ได้ทำการวิจัยเรื่อง การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการศึกษาประชาบาล ผลการวิจัยสรุปได้ว่า ชอบเขตในการที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารการศึกษาประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มี 2 ลักษณะ คือ

ก. การร่วมโดยความตั้งใจโดยผ่านตัวแทน เช่นผ่านสมาชิกสภาจังหวัด หรือสมาชิกสภาตำบล ซึ่งเป็นผู้ได้รับเกียรติเลือกตั้งจากราษฎรในท้องถิ่นเป็นสมาชิกสภาจังหวัด หรือสภาตำบลแล้วแต่กรณี บุคคลเหล่านี้ยอมนำเอาความตั้งใจหรือความต้องการ

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

ของราษฎรในแต่ละท้องถิ่นไปแสดงออกในรูปของข้อบัญญัติเกี่ยวกับงบประมาณประจำปี
เป็นต้น

ข. การร่วมโดยตรง มีวิธีการปฏิบัติแยกได้ 2 วิธี คือ

1. ร่วมจัดการบางอย่างโดยเข้าร่วมเป็นกรรมการหรือเจ้าหน้าที่ เช่น กรรมการศึกษาตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา หรือการเป็นเจ้าหน้าที่ในการจัดกิจกรรมต่าง ๆ ของโรงเรียน เช่น เวลาโรงเรียนมีงานเพื่อการศึกษา

2. ร่วมเสียสละแรงงานและทรัพย์สิน แยกได้เป็น การเสียสละเงิน เสียสละแรงงาน และเสียสละวัสดุ ซึ่งเดกิงศักดิ์ พัทธโน ได้สรุปผลไว้ดีกว่า ประชาชนที่เคยเข้าร่วมโดยการเสียสละวัสดุอย่างเคียวมีเพียง 3 % เคยร่วมมือเสียสละเงิน และแรงงานควบคู่กัน 35 % มีการเสียสละแรงงานอย่างเคียว 25 % เสียสละเงินอย่างเคียว 22 % ¹

กรมการปกครองกับการบริหารการศึกษาของท้องถิ่น

เพื่อให้การบริหารการศึกษาประชาชนสามารถดำเนินงานไปในทางเดียวกัน และมีประสิทธิภาพ กรมการปกครองในฐานะหน่วยงานกลางที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ประชาชนควรมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. กำหนดนโยบายว่าให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดบริหารงานอย่างไร การประถมศึกษาจึงจะได้ผลตามความมุ่งหมาย

2. จัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่จังหวัดตามความจำเป็น เป็นการหางบประมาณจากส่วนกลางมาให้ เพื่อใช้จ่ายในการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งออกมาในรูปเงินอุดหนุน เมื่อจังหวัดได้เงินอุดหนุนไปแล้วก็นำเข้าเป็นเงินงบประมาณของจังหวัด

¹ เดกิงศักดิ์ พัทธโน, "การเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนในการศึกษาประชาชน" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์, 2514), หน้า 151.

แล้วนำเสนอสภาจังหวัดพิจารณา โดยวิธีการนี้จังหวัดควรจะนำเงินไปใช้ให้ตรงกับความต้องการของประชาชนให้มากที่สุด

3. ควบคุมตรวจสอบให้เป็นไปตามกฎหมาย คือควบคุมการบริหารงานของจังหวัดให้ตรงตามอำนาจหน้าที่ที่ระบุไว้ในกฎหมาย โดยเฉพาะการใช้จ่ายเงินตามโครงการให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น

4. ส่งเสริมสวัสดิการในโรงเรียน ทั้งครูและนักเรียน ในเรื่องอาคารสถานที่ และเครื่องใช้ต่าง ๆ

5. ช่วยประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงศึกษาธิการ คุรุสภา องค์การบริหารส่วนจังหวัด สำนักงานประมง และอื่น ๆ

6. พยายามให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถทำงานให้ตรงเป้าหมายขึ้น และสามารถปกครองตนเองได้ เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐในส่วนกลาง¹

เพื่อความสะดวกในการจัดการศึกษาประชาบาล กรมการปกครองจึงได้จัดตั้งกองการศึกษาประชาบาลขึ้น เพื่อรับผิดชอบงานทั้ง 6 ประการดังกล่าวโดยเฉพาะกองการศึกษาประชาบาลจะดูแลการศึกษาประชาบาลในส่วนภูมิภาคเพียงด้านเดียว และขึ้นตรงต่อกรมการปกครอง ส่วนงานอื่นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ก็ยังคงอยู่ในความรับผิดชอบของกรมการปกครองเช่นเดิม กองการศึกษาประชาบาล มี 3 แผนก คือ แผนกงาน แผนกประมาณการรายจ่าย และแผนกประสานงาน มีงานที่ต้องรับผิดชอบคือ

1. ติดต่อประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อช่วยดำเนินงานบริหารการศึกษาประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

2. เป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการจัดและของงบประมาณจากส่วนกลางไปอุดหนุนแจ้งยอดเงินอุดหนุนไปยังจังหวัด ตลอดจนตรวจสอบการดำเนินงานเพื่อให้การใช้จ่ายเงินงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในด้านการศึกษาให้เป็นไปตามแผนที่วางไว้

¹ วิทยุ สาทร, หลักบริหารการศึกษา (กรุงเทพฯ : วัฒนาพานิช, 2516),
หน้า 329-330.

ส่วนการเบิกจ่ายให้กองคลังส่วนท้องถิ่นดำเนินการ

3. จัดทำทะเบียน และตรวจสอบทรัพย์สินของโรงเรียน
4. ดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล เช่นอัตราค่าจ้าง เงินเดือน บำเหน็จบำนาญ เครื่องราชอิสริยาภรณ์ของข้าราชการครู
5. เป็นเจ้าหน้าที่ธุรการและประสานงานการฝึกอบรมครูประชาบาล
6. จัดทำสถิติต่าง ๆ เกี่ยวกับโรงเรียน ครู และนักเรียนของโรงเรียนประชาบาล

บทบาทการควบคุมและประสานงานการศึกษาประชาบาลของคณะกรรมการข้าราชการ
ส่วนจังหวัด (ก.จ.)

การบริหารงานบุคคลของข้าราชการส่วนจังหวัดนั้น อนุโลมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน คณะบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมข้าราชการส่วนจังหวัดเรียกว่า "คณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด" เรียกโดยย่อว่า ก.จ. มีฐานะและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ให้ ก.จ. มีอำนาจออกกฎ ก.จ. ในกรณีที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดให้ออกกฎ ก.พ. ในระหว่างที่ยังไม่ได้ออกกฎ ก.จ. ให้นำกฎ ก.พ. ว่าด้วยเรื่องนั้น ๆ มาใช้บังคับเป็นกฎ ก.จ. โดยอนุโลม รวมถึงมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับข้าราชการพลเรือนด้วย สำหรับข้าราชการส่วนจังหวัดที่เป็นครูนั้น มีลักษณะพิเศษออกไป กล่าวคือการบริหารงานบุคคลที่เกี่ยวกับครูบางเรื่องอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของคุรุสภา ตามพระราชบัญญัติครู พ.ศ.2498 มาตรา 6 แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติครู (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2519 และพระราชกฤษฎีการะเบียบข้าราชการครู พ.ศ.2520 กำหนดให้คุรุสภาทำหน้าที่แทน ก.จ. ในเรื่องการบริหารบุคคลตำแหน่งครู¹

¹จรัญ คีมนูมี, "การบริหารงานบุคคลในหน้าที่ ก.จ." วิทยากรเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาล (พระนคร : โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, 2515), หน้า 333.

บทบาทการควบคุมและประสานงานการศึกษาประจำภาคของคุรุสภา

คุรุสภา คือสภาของครู มีคณะกรรมการทำหน้าที่บริหารบุคคลของข้าราชการครู ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นประธาน ปลัดกระทรวงศึกษาธิการเป็นรองประธาน อธิบดีทุกกรมในกระทรวงศึกษาธิการเป็นกรรมการ โดยตำแหน่ง และคณะกรรมการอื่น ๆ ซึ่งที่ประชุมคุรุสภาได้เลือกตั้งจากสมาชิก อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี วิทยุ สาทร ได้สรุปถึงอำนาจหน้าที่ของคุรุสภาว่า คุรุสภามีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติครู (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2509 คือมาตรา 3(8) ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดแทน ก.จ. และแต่งตั้งอนุกรรมการให้มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการแทนได้ ในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งสอนประจำในสถานศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ในเรื่องการบริหาร จัดตั้ง การกำหนดตำแหน่งในชั้นที่สูงขึ้น การกำหนดตำแหน่งในอันดับเงินเดือนที่สูงขึ้น การรักษา ระเบียบประวัติครู การควบคุมสอดส่องจรรยาบรรณครู ตลอดจนการออกจากราชการ และคุรุสภายังทำหน้าที่ในการพัฒนาบุคลากรในวงการศึกษาเกือบทุกระดับให้มีวิทยฐานะเพิ่มขึ้น โดยการจัดให้มีการสอบวิชาชุดเพื่อรับประกาศนียบัตรครูประถม มัธยม นอกจากนี้ คุรุสภายังทำหน้าที่ส่งเสริมสวัสดิการครู โดยจัดให้มีโครงการหลายอย่าง เช่นการจัดสรรที่ดิน บริการค้ำหนอกพัก และอื่น ๆ แต่ในเรื่องอำนาจเฉพาะของ ก.จ. แล้ว คุรุสภาทำหน้าที่แทนไม่ได้ เช่นในเรื่องการตีความและวินิจฉัยปัญหา การควบคุมดูแลกิจการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบราชการส่วนจังหวัด ควบคุมดูแลการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติไม่ถูกต้อง และการออกกฎ ก.จ. ตลอดจนการวางระเบียบต่าง ๆ

วิทยุ สาทร, การบริหารงานบุคคล (กรุงเทพฯ : วัฒนาพานิช, 2517),
หน้า 64.

การแบ่งงานประณตศึกษาระหว่างกระทรวงมหาดไทย กับกระทรวงศึกษาธิการ

โดยเหตุที่การจัดการประณตศึกษา แม้จะให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดรับผิดชอบไปเป็นส่วนใหญ่ก็ตาม แต่กระทรวงศึกษาธิการก็ยังมีควมรับผิดชอบอยู่ในบางส่วน เช่น คำนวณวิชาการ ซึ่งในทางปฏิบัติมักจะมีปัญหาเกี่ยวกับควมรับผิดชอบว่างงานแต่ละประเภท ใครควรจะรับผิดชอบ เพื่อให้การจัดการประณตศึกษามีประสิทธิภาพ กระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงมหาดไทย ได้จัดการประชุมเพื่อตกลงเกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามนโยบายการประณตศึกษา ณ สถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย (เอ.ไอ.ที.) ระหว่างวันที่ 13 - 18 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2520 ซึ่งพอจะสรุปผลการแบ่งงานได้ดังนี้

ก. งานในหน้าที่กระทรวงมหาดไทย ได้แก่ เรื่อง การจัดตั้งงบประมาณเงินอุดหนุน การจัดสรรและการควบคุมการใช้จ่าย การควบคุมการก่อสร้างอาคาร ครุภัณฑ์ การบริหารงานบุคคลในส่วนที่เกี่ยวกับการบรรจุ แต่งตั้ง เลื่อนชั้น เลื่อนอันดับ วินัย ทะเบียนประวัติ บำเหน็จบำนาญ การสำรวจเด็ก ทำสถิติทะเบียนเด็ก และการจัดให้เด็กมาเข้าโรงเรียน การพิจารณาให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้ง ขุดเล็กโรงเรียนประชาบาล การขยายการศึกษาภาคบังคับ การช่วยเหลือนักเรียนในเรื่องต่าง ๆ เช่น จัดหาแบบเรียน อุปกรณ์การศึกษา การประสานงานกับกระทรวงศึกษาธิการ และองค์การบริหารส่วนจังหวัดในเรื่องเกี่ยวกับการอบรมครูในระดับจังหวัด โครงการต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดประณตศึกษา และเรื่องอื่น ๆ

ข. งานในหน้าที่กระทรวงศึกษาธิการ ควบคุมในเรื่อง หลักสูตรและประมวลการสอน การผลิตครู การอบรมครูและเจ้าหน้าที่การศึกษาเพื่อเพิ่มคุณวุฒิ การวิจัยการศึกษา การทดลองและสาธิต การจัดหาแบบเรียน การประสานงานกับกระทรวงมหาดไทยและองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยเฉพาะเรื่อง การวางแผนพัฒนาการศึกษาให้สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจ การกำหนดและรักษามาตรฐานการศึกษา การกำหนดและควบคุมมาตรฐาน จำนวนครูให้ตรงตามหลักบริหารการศึกษา การเผยแพร่เทคนิคการศึกษา¹

¹ กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงศึกษาธิการ, การปฏิบัติงานเกี่ยวกับการประณตศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2520), หน้า 5.

การแบ่งงานในส่วนการศึกษาของคณาธิการบริหารส่วนจังหวัด

การจัดรูปแบบการบริหารงานในส่วนการศึกษานั้น จังหวัดได้แบ่งงานในส่วนที่ไม่ได้เป็นเรื่องของการศึกษาโดยตรงให้ส่วนอื่นเป็นผู้รับผิดชอบ เช่นงานเกี่ยวกับการเงิน มอบให้ส่วนการคลัง และงานเกี่ยวกับการบริหารบุคคลมอบให้สำนักงานเลขาธิการจังหวัด หรือส่วนการเจ้าหน้าที่รับผิดชอบ ทั้งนี้เพื่อให้ส่วนการศึกษาได้ปฏิบัติงานในคณาธิการศึกษาโดยตรง แต่ในทางปฏิบัติทำให้เกิดความไม่สะดวก เป็นภาระยากที่จะตรวจสอบควบคุม การปฏิบัติงานรวมทั้งการจัดสรรอัตรากำลังอีกด้วย กระทรวงมหาดไทยจึงได้ปรับปรุงการแบ่งงานในส่วนการศึกษาเสียใหม่ ผลการพิจารณาพอสรุปได้ คือ

1. งานคณาธิการและวิชาการ เป็นงานหลักของส่วนการศึกษา เพราะเป็นงานเกี่ยวกับการตั้ง ดำรง และยุบเลิกโรงเรียน เป็นงานบริหารการศึกษาให้สำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้ รวมทั้งเป็นงานคณาธิการและการวางแผนการศึกษาอื่น ๆ มีความเห็นให้คงไว้ในส่วนการศึกษาดังเดิม โดยเปลี่ยนชื่อหมวดวิชาการเสียใหม่เป็นหมวดแผนงาน ส่วนหมวดวิชาการยังคงเป็นชื่อเดิม
2. งานคณาธิการเงินและพัสดุ เป็นงานที่ปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อบัญญัติงบประมาณประจำปี โดยปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ้างและการจัดหาพัสดุ ขณะนี้ทุกจังหวัดมีส่วนซึ่งรับผิดชอบเกี่ยวกับการเงิน การบัญชีของจังหวัดอยู่แล้ว จึงเห็นควรโอนงานนี้ไปให้ส่วนการคลังรับผิดชอบทั้งหมดยกเว้นการจัดทำ จ. 18 และการจัดทำงบประมาณประจำปี
3. งานคณาธิการบริหารงานบุคคล ตามลักษณะงานควรมอบให้กับส่วนราชการที่รับผิดชอบอยู่แล้ว คือสำนักงานเลขาธิการจังหวัดหรือส่วนการเจ้าหน้าที่เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ หากพิจารณาตามหลักการจัดรูปองค์กร งานบริหารบุคคลทั้งหมดควรมอบให้สำนักงานเลขาธิการจังหวัดหรือส่วนการเจ้าหน้าที่เป็นผู้ปฏิบัติ แต่โดยเหตุที่งานบางส่วนเป็นงานที่ต้องอาศัยความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับครูและการปฏิบัติงานของครู รวมทั้งการควบคุม ตรวจสอบ เร่งรัด และแก้ไขการปฏิบัติงานของครูซึ่งเป็นงานทางเทคนิคเฉพาะอย่าง จึงได้พิจารณาแยกงานคณาธิการนี้ออกเป็น 2 ส่วนคือ ส่วนที่ต้องอาศัยเทคนิคเกี่ยวกับ

การบริหารงานครู เช่นการพิจารณาความดีความชอบ การบรรจุ แต่งตั้ง โอนย้าย ข้าราชการส่วนจังหวัดตำแหน่งครู ยังคงให้ส่วนการศึกษารับผิดชอบดำเนินการไปตามเดิม โดยเปลี่ยนชื่อหมวดเสียใหม่เป็นหมวดอัตรากำลัง สำหรับส่วนที่เป็นกรปฏิบัติตามกฎหมาย เช่นการสอบคัดเลือก และการพิจารณาเกี่ยวกับวินัยของข้าราชการส่วนจังหวัดตำแหน่งครู ก็ได้พิจารณาโอนไปให้สำนักงานเลขาธิการจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบ¹

การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่บริหารการศึกษาประชาบาล

หลังจากที่ได้โอนการศึกษาประชาบาลไปให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการ ในระยะแรกเกิดปัญหาในด้านตัวบุคคลที่จะมาทำหน้าที่บริหารการศึกษา เพราะศึกษาธิการจังหวัดและศึกษาธิการอำเภอทั้งหมดหน้าที่ไปตามกฎหมาย และทางองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังมีงบประมาณไม่เพียงพอที่จะจัดสรรให้เป็นค่าตอบแทนสำหรับผู้บริหารการศึกษา และโดยเหตุที่การจัดการประถมศึกษายังเป็นงานใหม่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอยู่ จำเป็นต้องอาศัยผู้ที่มีความรู้ความสามารถด้านบริหารการศึกษาเป็นอย่างดี ดังนั้น กระทรวงมหาดไทยจึงขอทำความตกลงกับกระทรวงศึกษาธิการ ในเรื่องเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ที่จะช่วยปฏิบัติการศึกษาประชาบาล โดยกระทรวงมหาดไทยได้ออกคำสั่ง ขอยืมตัวศึกษาธิการจังหวัดทุกจังหวัด มาทำหน้าที่หัวหน้าส่วนการศึกษารองการบริหารส่วนจังหวัดไปพลางก่อน ให้ผู้ช่วยศึกษาธิการจังหวัดทำหน้าที่ผู้ช่วยหัวหน้าส่วนการศึกษา ให้ศึกษาธิการอำเภอทำหน้าที่หัวหน้าหมวดการศึกษาและเป็นผู้ช่วยนายอำเภอปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบริหารการศึกษาประชาบาลในส่วนอำเภอ และให้ผู้ช่วยศึกษาธิการอำเภอเป็นผู้ช่วยนายอำเภอปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบริหารการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในเขตรับผิดชอบ เช่น

¹ กระทรวงมหาดไทย, หนังสือที่ ม.ท.0328/ว.35 ลงวันที่ 14 มกราคม 2518
" เรื่องการแบ่งงานในส่วนการศึกษา "

เดียวกัน โดยให้ข้าราชการของกระทรวงศึกษาธิการที่ยืมตัวมานั้น มีฐานะเสมือนข้าราชการส่วนจังหวัดที่ดำรงตำแหน่งนั้น แต่เมื่อทางองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีความพร้อมงบประมาณ มีตัวบุคคลที่สามารถแต่งตั้งหัวหน้าส่วนการศึกษา หัวหน้าหมวดการศึกษาแล้ว ข้าราชการกระทรวงศึกษาธิการก็หมดหน้าที่ในการบริหารไปตามกฎหมาย¹ เพื่อให้การบริหาร การศึกษาประชาบาลมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และมีเจ้าหน้าที่เป็นของตนเองโดยเร็ว ทางองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งใดที่มีความพร้อมในเรื่องงบประมาณ ตัวบุคคล ก็สามารถเสนอขอแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนการศึกษา ผู้ช่วยหัวหน้าส่วนการศึกษา และหัวหน้าหมวดการศึกษาได้ โดยสำนักงาน ก.จ. ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งแต่ละตำแหน่งไว้ดังนี้

ก. หัวหน้าส่วนการศึกษา ผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนการศึกษาต้องมีคุณสมบัติ ดังนี้

1. ได้ดำรงตำแหน่งในระดับ 5 หรือที่ ก.จ. เทียบเท่ามาแล้วไม่น้อยกว่า 2 ปี หรือได้ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ 4 หรือที่ ก.จ. เทียบเท่ามาแล้วไม่น้อยกว่า 4 ปี

2. ได้ดำรงตำแหน่งศึกษาธิการจังหวัด หรือผู้ช่วยศึกษาธิการจังหวัด หรือผู้ช่วยหัวหน้าส่วนการศึกษามาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี หรือได้เคยดำรงตำแหน่งหัวหน้าหมวดการศึกษา หรือศึกษาธิการอำเภอ หรือครูใหญ่ หรือศึกษานิเทศก์ระดับ 4-5 มาแล้วไม่น้อยกว่า 2 ปี

ข. ผู้ช่วยหัวหน้าส่วนการศึกษา หรือหัวหน้าหมวดการศึกษา ผู้ดำรงตำแหน่งต้องมีคุณสมบัติดังนี้

1. ได้ดำรงตำแหน่งในระดับ 3 หรือที่ ก.จ. เทียบเท่าแล้วไม่น้อยกว่า 2 ปี กำหนดเวลา 2 ปีให้ลดเป็น 1 ปีสำหรับผู้มีคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งเจ้าหน้าที่

¹กระทรวงมหาดไทย, หนังสือที่ 1517/2509 สังก. ณ วันที่ 22 พฤศจิกายน 2509 "เรื่อง "การแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งและปฏิบัติกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด"

การศึกษาประชาบาล ข้อ 3 (ได้รับปริญญาโทหรือเทียบได้ไม่ต่ำกว่านี้ทางการศึกษา หรือทางอื่นที่ ก.จ. กำหนด ว่าเป็นคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งนี้ได้) หรือได้ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ 2 หรือที่ ก.จ. เทียบเท่ามาแล้วไม่น้อยกว่า 4 ปี โดยจะต้องปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาล หรืองานอื่นที่เกี่ยวข้องมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี

2. ได้เคยดำรงตำแหน่งศึกษานิเทศก์อำเภอ หรือผู้ช่วยศึกษานิเทศก์อำเภอ หรือหัวหน้าหมวดการศึกษา หรือผู้ช่วยหัวหน้าหมวดการศึกษา หรือครูใหญ่ หรือศึกษานิเทศก์มาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี¹

หน้าที่และความรับผิดชอบของหัวหน้าหมวดการศึกษา

เมื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ทางการศึกษาขึ้น ซึ่งได้แก่หัวหน้าส่วนการศึกษา ผู้ช่วยหัวหน้าส่วนการศึกษา และหัวหน้าหมวดการศึกษา มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการศึกษา แต่การกำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวไม่ได้ระบุไว้ชัดแจ้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งหัวหน้าหมวดการศึกษา อย่างไรก็ตามหัวหน้าหมวดการศึกษาควรมีหน้าที่และความรับผิดชอบเช่นเดียวกับหัวหน้าส่วนการศึกษา ซึ่งโกพิท วารีกุล ได้ให้ความเห็นว่า หัวหน้าส่วนการศึกษามีหน้าที่และความรับผิดชอบแยกออกได้เป็น 2 ฐานะ คือฐานะเป็นเจ้าหน้าที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และอีกหน้าที่หนึ่งก็คือ เป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาประชาบาล²

¹สำนักงาน ก.จ. "หนังสือที่ ม.ท.0328/ว.5 ลงวันที่ 29 สิงหาคม 2520 เรื่องการแต่งตั้งหัวหน้าส่วนการศึกษา ผู้ช่วยหัวหน้าส่วนการศึกษา และหัวหน้าหมวดการศึกษา"

²โกพิท วารีกุล, "หน้าที่และความรับผิดชอบของหัวหน้าส่วนการศึกษา" วารสารประชาบาล 4(กรกฎาคม 2515) : 5,39.

สำหรับหัวหน้าหมวดการศึกษา ชอบเขตความรับผิดชอบในการบริหารการศึกษาแคบลงไปเฉพาะส่วนของอำเภอ เป็นผู้คอยช่วยเหลือนายอำเภอในด้านให้ความเห็นและเสนอแนะเกี่ยวกับการบริหารการศึกษาประจำภาค แต่โดยเหตุที่นายอำเภอซึ่งดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนอำเภอย่อมมีภารกิจในการบริหารราชการแผ่นดินในด้านอื่น ๆ มากมาย การดูแลและการบริหารการศึกษาประจำภาคจึงมักตกอยู่กับหัวหน้าหมวดการศึกษาเสียเป็นส่วนใหญ่ แต่โดยเหตุที่สายงานการบริหาร อำนาจการวินิจฉัยสั่งการเกี่ยวกับการศึกษาประจำภาคนั้นอยู่ที่นายอำเภอ ทำให้การจัดและการบริหารการศึกษาไม่มีความคล่องตัว เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงานยิ่งกว่าสมัยที่โรงเรียนประจำภาคยังอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการเสียอีก เพราะศึกษาธิการจังหวัด และศึกษาธิการอำเภอเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา - พุทธศักราช 2478 มาตรา 5 สามารถตรวจสอบ ดูแล และควบคุมการจัดการศึกษาประจำภาคได้ เมื่อเกิดความไม่สะดวกดังกล่าวขึ้น กระทรวงศึกษาธิการผู้รับผิดชอบในการจัดการศึกษาของชาติ จึงอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2478 ซึ่งบัญญัติว่า ให้รัฐมนตรีมีหน้าที่รักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวง ตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ กำหนดอัตราค่าธรรมเนียม และกิจการอื่น ๆ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการจึงออกคำสั่งเมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. 2520 แต่งตั้งให้ผู้อำนวยการหัวหน้าส่วนการศึกษา หัวหน้าหมวดการศึกษา สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติประถมศึกษาได้¹

เพื่อให้การบริหารงานการศึกษาประจำภาคมีขอบเขตและความรับผิดชอบชัดเจนขึ้น กระทรวงมหาดไทย จึงได้จัดแบ่งงานในส่วนการศึกษาเสียใหม่เพื่อมิให้งานซ้ำซ้อนกันดังเช่นแต่ก่อน โดยได้จัดแบ่งงานออกเป็น 3 หมวด ซึ่งงานส่วนใหญ่ก็อยู่ใน

¹ คำสั่งกระทรวงศึกษาธิการที่ สป.435/2520 สั่ง ณ วันที่ 3 ตุลาคม 2520 "เรื่อง" แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2478 "

ความรับผิดชอบของหัวหน้าส่วนการศึกษา และหัวหน้าหมวดการศึกษา คือ¹

ก. หมวดวิชาการ มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับ การประสานงานการศึกษา การตรวจเยี่ยมโรงเรียน การรายงานการศึกษา การนิเทศการศึกษา การประเมินผลการศึกษา การเผยแพร่การศึกษา การเกณฑ์และยกเว้นผ่อนผันเด็กเข้าเรียน การคัดเลือกนักเรียนรับทุน การจัดเด็กเข้าเรียนและการสงเคราะห์ การจัดทำเอกสารทางวิชาการและแบบเรียน การเปิดปิดเปลี่ยนแปลงภาคเรียน การปรับปรุงโรงเรียน การจัดทำกิจกรรมของโรงเรียน การลูกเสือ กาชาด การกีฬา งานคุรุสภาในตำแหน่ง วิชาการและการฝึกอบรม การฝึกอบรมอื่น ๆ งานเกี่ยวกับมูลนิธิ งานเกี่ยวกับการออกใบสุทธิประกาศนียบัตร ใบรับรองความรู้ งานโรงเรียนชุมชน งานเกี่ยวกับการปฏิบัติ ตามหลักสูตร ประมวลการสอน โครงการสอนและแบบเรียน การขยายการศึกษาภาคบังคับ งานอื่นที่ได้รับมอบหมาย

ข. หมวดแผนงาน มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับ งานสารบรรณ การวางแผนการศึกษา การควบคุมยอดเงินและปฏิบัติตามงบประมาณ การตรวจสอบให้เป็นไปตามงบประมาณ การสำรวจข้อมูลสถิติต่าง ๆ การจัดหางบประมาณ การจัดทำเกี่ยวกับ เครื่องหมายตอบแทนและประกาศนียบัตร งานอื่นที่ได้รับมอบหมาย

ค. หมวดอัตรากำลัง มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับ การจัดทำ จ.18 การพิจารณาความดีความชอบของข้าราชการส่วนจังหวัดตำแหน่ง ครู ตำแหน่งเกี่ยวกับการบรรจุ การออกของครูช่วยสอนและครูช่วยครู เรื่องอื่น ๆ ที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย

ปัญหาการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ปัญหาของการจัดการศึกษาประชาบาลนั้นมีหลายประการ แต่ที่สำคัญเป็นปัญหาทางการบริหาร เพราะอำนาจหน้าที่ในการบริหารการศึกษาตามกฎหมายนั้นให้ไว้สำหรับ ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ แต่ในทางปฏิบัติผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ได้ดำเนินการ

¹กระทรวงมหาดไทย, หนังสือที่ ม.ท.0328/ว.35 ลงวันที่ 14 มกราคม 2518 "เรื่องการแบ่งงานในส่วนการศึกษา"

บริหารการศึกษาตามอำนาจหน้าที่มากนัก ผู้บริหารซึ่งดำเนินการจัดการศึกษาประชาบาล ก็คือหัวหน้าส่วนการศึกษา และหัวหน้าหมวดการศึกษา ซึ่งบุคคลดังกล่าวไม่มีอำนาจในการตัดสินใจ ทั้ง ๆ ที่บุคคลดังกล่าวนี้บางจะมีบทบาทในการบริหารการศึกษาให้มาก เพราะเป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจด้านการศึกษาเป็นอย่างดี ซึ่งต่างกับผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่อาจไม่รู้เรื่องการศึกษาดีพอ และอาจเห็นว่่างานด้านการศึกษาไม่สำคัญเท่ากับงานด้านอื่น ๆ สิ่งดังกล่าวนี้ย่อมเป็นปัญหาและอุปสรรคในการจัดและบริหาร การศึกษาประชาบาลเป็นอย่างมาก ธรรมนูญ คณะเทศมนตรี ได้ทำการวิจัยเรื่องการวิเคราะห์การบริหารงานการศึกษาประชาบาลในหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้สรุปปัญหา และให้ข้อคิดเห็นไว้ว่า การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดส่วนใหญ่อาจกล่าวได้ว่าเริ่มต้นไปจากหัวหน้าหมวดการศึกษา เพราะการบริหารการศึกษาขององค์การแห่งนี้ มีลักษณะปกติเป็นงานประจำวันเป็นส่วนใหญ่ งานประเภทนี้มักจะเริ่มต้นจากข้างล่างไปหาข้างบน และมักปรากฏอยู่เสมอว่า งานที่หัวหน้าหมวดการศึกษาเสนอขึ้นไป เป็นต้นว่าการโยกย้าย แต่งตั้ง การเลื่อนอันดับเงินเดือน การเลื่อนเงินเดือนเป็นกรณีพิเศษ การเสนอขอ งบประมาณการศึกษาของอำเภอ มักจะผ่านไปถึงผู้ว่าราชการจังหวัดด้วยความเห็นชอบของผู้มีหน้าที่พิจารณาถ่วงดุลอยู่เสมอ หัวหน้าส่วนว่า เกอไม่สนใจที่จะควบคุมการดำเนินงาน นายอำเภอไม่ใคร่สนใจเกี่ยวกับการศึกษาเท่าใดนัก¹

เรื่องชัย จงสงวน ได้ทำการวิจัยเรื่อง กระทบมหาดไทยกับการศึกษาประชาบาล ผลการวิจัยได้พบปัญหาเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาล พอสรุปได้คือ

1. งานในหน้าที่ของศึกษาธิการจังหวัด หัวหน้าส่วนการศึกษา ยังมีได้กำหนดไว้อย่างชัดเจน ทำให้การปฏิบัติงานล้าหลัง สับสน ช้าช้อน
2. ส่วนการศึกษาไม่จัดสรรเงินอุดหนุนให้เป็นเงินเดือนสำหรับตำแหน่งหัวหน้าส่วนการศึกษาอย่าง เช่นตำแหน่งข้าราชการส่วนจังหวัดตำแหน่งครู ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันขึ้น

¹ ธรรมนูญ คณะเทศมนตรี, "การวิเคราะห์การบริหารงานการศึกษาประชาบาลในหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด" ศึกษาเฉพาะจังหวัดหนึ่งในภาคกลาง"

3. หัวหน้าส่วนการศึกษาขาดอำนาจในการบังคับบัญชาให้เป็นไปตามหน้าที่
รับผิดชอบ เช่นอำนาจในการนิเทศ การบรรจุแต่งตั้ง โยกย้าย เลื่อนชั้น เลื่อนตำแหน่ง
การพิจารณาโทษครู

4. ส่วนการศึกษาไม่มีเจ้าหน้าที่ประจำสำนักงาน มีแต่ครูช่วยราชการ และมี
มีจำนวนจำกัด

5. ส่วนการศึกษา ไม่มีสำนักงานเป็นของตนเองโดยเฉพาะ และขาด -
อุปกรณ์ในการปฏิบัติงาน เช่นพิมพ์ดีด เครื่องอัดสำเนา เป็นต้น¹

สรุป อินทุโสภณ ได้ทำการวิจัยเรื่อง การบริหารการศึกษาภาคบังคับ
พบปัญหาพอสรุปได้ คือ

1. ภายหลังที่มีการโอนการศึกษาประชาบาลแล้ว เสถียรภาพของครูประชา
บาลไม่มั่นคงเหมือนเป็นข้าราชการครูที่ขึ้นอยู่กับกระทรวงศึกษาธิการ

2. การที่มีผู้บังคับบัญชามากขึ้น ทำให้ครูไม่พอใจสภาพการบังคับบัญชา
และการที่มีผู้บังคับบัญชามาก ทำให้ไม่ทราบจะปฏิบัติตนอย่างไรถูก

3. ผู้บังคับบัญชาไม่สนใจเรื่องผลการสอน ไม่ให้ความสำคัญแก่งานสอน
สนใจแต่การบำเหน็จครูในค่านอื่นมากกว่า

4. การพิจารณาความก้าวหน้า ความชอบ ควรจะได้มีการพิจารณาจากหลาย ฝ่าย
หรือการพิจารณาของบุคคลที่ใกล้ชิดกับเหตุการณ์ มิฉะนั้นการเลื่อนชั้น เลื่อนชั้น จะไม่ตรง
กับข้อเท็จจริง และขาดความยุติธรรม

5. ปัญหาการประสานงานระหว่างกระทรวงมหาดไทย กับกระทรวงศึกษา
ธิการในเรื่องหลักสูตรการฝึกหัดครู การรับช่วงการศึกษาขั้นต่ำไปสู่ขั้นสูง กระทรวงจัด
หลักสูตรเหมือนกันทั่วประเทศ ซึ่งย่อมไม่เป็นผลดีเท่าที่ควร เนื่องจากสภาพแต่ละท้องถิ่น

¹ เรื่องชัย จงสงวน, "กระทรวงมหาดไทยกับการศึกษาประชาบาล"
(วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,
2516), หน้า 188.

มีปัญหาการศึกษาไม่เหมือนกัน หน่วยบริหารการศึกษาทุกหน่วยจึงควรจะต้องประสานงาน
กับองค์การบริหารส่วนจังหวัดอย่างใกล้ชิด¹

ปัญหาเกี่ยวกับระบบบริหารและตัวบุคคลนั้น เรื่องชัย จงสงวน ได้ให้รายละเอียดเพิ่มเติมไว้ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับบทบาทและหน้าที่ของกรมการปกครองในการศึกษาประชา
บาล ผลการวิจัยปรากฏว่า กรมการปกครองเป็นหน่วยงานระดับกรม สังกัดกระทรวง
มหาดไทย ได้รับมอบหมายให้ควบคุมและส่งเสริมการจัดการศึกษาประชาบาลทางด้าน
ธุรการนั้น ยังมีปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานในเรื่องนี้มาก คือการติดต่อประ
สานงานระหว่างหน่วยงานที่สังกัด การจัดแบ่งงาน การวางแผนงาน การติดตามประเมิน
ผลงานยังไม่ดีเท่าที่ควร

2. ปัญหาเกี่ยวกับบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ ผู้ว่า
ราชการจังหวัดในฐานะที่เป็นข้าราชการพลเรือนสังกัดกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้รับ
คำสั่งและนโยบายจากคณะรัฐมนตรีมาปฏิบัติ และยังรับผิดชอบในการบริหารงานในส่วน
ภูมิภาค มีอำนาจหน้าที่บริหารกิจการส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ
ส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ซึ่งเป็นหน่วยบริการท้องถิ่น จึงเป็น 2 ฐานะในบุคคลเดียวกัน
ทำให้การปฏิบัติในหน้าที่สับสน ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายมุ่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัด
บริหารการศึกษาอย่างแท้จริง ไม่ใช่เพียงแค่ควบคุมและอำนวยความสะดวกประสานงานการศึกษา
ประชาบาลเหมือนอย่างงานด้านศึกษาที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการ
โดยตรง โดยมีศึกษาธิการจังหวัดเป็นตัวแทนในส่วนภูมิภาค จึงก่อให้เกิดความเสียหาย
ต่อการจัดการศึกษาในรูปของการกระจายอำนาจเป็นอย่างมาก นายอำเภอก็เช่นเดียวกัน

3. ปัญหาเกี่ยวกับบทบาทและหน้าที่ของส่วนการศึกษา และหมวดการศึกษา
อำเภอ ผลการวิจัยพอสรุปได้ดังนี้

¹ สุกุล อินทุโสภณ, "การบริหารการศึกษาภาคบังคับ" (วิทยานิพนธ์ -
ปริญญาโทบัณฑิต สาขาบริหารการศึกษา, 2511), หน้า 160 - 168.

ก. งานในหน้าที่ของศึกษาธิการจังหวัด และหัวหน้าส่วนการศึกษายังมีได้กำหนดไว้อย่างชัดเจน ทำให้การปฏิบัติงานไม่สะดวกรับส่ง ขัดข้อง

ข. หัวหน้าส่วนการศึกษาคาดอำนาจในการบังคับบัญชาให้เป็นไปตามหน้าที่รับผิดชอบ เช่นอำนาจในการนิเทศ การบรรจุแต่งตั้ง โอนย้าย เลื่อนชั้น เลื่อนตำแหน่ง การพิจารณาโทษ¹

บทบาทของหัวหน้าหมวดการศึกษา

แนวคิดเกี่ยวกับเรื่องบทบาท วิทยุ สาร ได้ให้ความเห็นว่า "บทบาท" หมายถึงหน้าที่หรือเงื่อนไขที่ต่องกระทำ และบรรดาสัทธิต่าง ๆ ที่ได้รับมาพร้อมกับตำแหน่ง² ส่วน ทองคุณ หงส์พันธุ์ มีความเห็นว่า "บทบาท" หมายถึงกิจกรรมที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบที่เกี่ยวกับงานโดยตรง และงานพิเศษที่ควรจะต้องทำ³ ในทำนองเดียวกัน เพ็ญแข บุญสิทธิ์ ก็ได้ให้ความหมายของคำว่า "บทบาท" ในลักษณะที่ใกล้เคียงกันว่า บทบาท หมายถึงหน้าที่และความรับผิดชอบ และกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับงานที่ต้องปฏิบัติในหน้าที่การงานโดยตรง และหน้าที่ซึ่งมุ่งหวังว่าควรจะทำในการปฏิบัติงาน⁴

¹ เรืองชัย จงลงวน, "กระทรวงมหาดไทยกับการศึกษาประชาบาล" (วิทยานพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2516), หน้า 184-185.

² วิทยุ สาร, บทบาทของศึกษาธิการจังหวัด (กองวางแผนการศึกษา, สำนักงานปลัดกระทรวง, กระทรวงศึกษาธิการ, 2512), หน้า 7.

³ ทองคุณ หงส์พันธุ์, "บทบาทของหัวหน้าฝ่ายปกครองและสวัสดิการของสถาบันฝึกหัดครู" (วิทยานพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต แผนกวิชาบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2513), หน้า 7.

⁴ เพ็ญแข บุญสิทธิ์, "บทบาทของหัวหน้าหมวดวิชาในโรงเรียนประถมศึกษา" (วิทยานพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต แผนกวิชาบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2513), หน้า 5.

ส่วน ซาร์บิน (Sarbin) มีความเห็นว่าพฤติกรรมของผู้ดำรงตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งนั้น มักจะอาศัยความนึกคิดที่คาดคะเนว่า ผู้อื่นหวังที่จะเห็นผู้ดำรงตำแหน่งนั้นปฏิบัติอย่างไร เป็นแนวทาง ส่วนมากผู้ดำรงตำแหน่งหนึ่งมักจะสังเกตผู้ดำรงตำแหน่งอื่น และกำหนดหน้าที่ให้แก่ตำแหน่งของตนตามลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างตำแหน่ง การคาดคะเนว่าผู้อื่นอยากให้เราทำอะไรนี้ ไม่จำเป็นตรงกับความต้องการของผู้อื่นเสมอไป ในกรณีที่การคาดคะเนไม่ตรงกัน ผู้ดำรงตำแหน่งมักไม่สบายใจในการดำเนินงานอย่างใดอย่างหนึ่งลงไป ความไม่สบายใจนี้จะมีผลกระทบกระเทือนต่อการปฏิบัติงานของผู้ดำรงตำแหน่งนั้น¹

เกตเซลท์ (Getzel) มีความเห็นเกี่ยวกับบทบาทว่า บทบาทหนึ่งจะมีข้อตกลงและความรับผิดชอบหลายอย่างที่แน่นอน บทบาทนี้จะอยู่ในบทบาทที่คาดหวังก็ได้ และเมื่อบุคคลเข้าประจำบทบาท โดยมีข้อตกลงและความรับผิดชอบต่าง ๆ ทั่วไปด้วยแล้ว เราก็เรียกว่าเขากำลังกระทำบทบาท ความคาดหวังนี้เป็นความคาดหวังของผู้กระทำซึ่งจะเป็นใครก็ได้ คาดหวังว่าเขาควรจะทำหรือไม่² ส่วน โสกา ชูพิคุตชัย มีความเห็นสอดคล้องกับเกตเซลท์ โดยเน้นในเรื่องพฤติกรรมว่า ทุกตำแหน่งหรือชั้นจะถูกสมาชิกในชุมชนคาดหวังไว้ระดับหนึ่งว่า พฤติกรรมของคนที่อยู่ในตำแหน่งนั้นควรจะมีอะไรบ้างนั่นเอง บางทีอาจคลุมไปในแง่ที่ว่า เป็นเรื่องเกี่ยวกับหน้าที่หรือพันธะของตำแหน่งนั้น³

¹Theodore R. Sarbin, Role Theory, (in Handbook of Social Psychology, ed. Gardner Lindzey Reading: Adison-wesley, 1959), p. 229.

²Jacob W. Getzel, Administration as Social Process "in Daneil E. Griffithe, ed." Administrative Theory in Education (London: The Macmillan Co., 1969), p. 153.

³โสกา ชูพิคุตชัย, จิตวิทยาสังคม (พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2515), หน้า 129.

สำหรับ ประมวล รัตนวงศ์ ได้ให้ความหมายของ "บทบาท" ไว้ว่า บทบาทหมายถึง พฤติกรรมที่เกิดขึ้นตามเงื่อนไข และอำนาจหน้าที่ที่ต้องกระทำเมื่อบุคคลเข้ามาดำรง ตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่ง และพฤติกรรมดังกล่าวนั้นย่อมผูกพันอยู่กับความคิดเห็นของผู้ดำรง ตำแหน่งเอง และความหวังของสังคมที่เห็นว่าบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งนั้นควรกระทำ - เพราะฉะนั้นสิ่งที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งใด ๆ นั้น มีอยู่ 2 ส่วน คือ

1. บทบาทที่ถูกกำหนดโดยตำแหน่ง ได้แก่ฐานะของตำแหน่ง กฎ ระเบียบ หน้าที่ความรับผิดชอบ ซึ่งกำหนดไว้เป็นปทัสถานสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งนั้น

2. บทบาทที่ถูกกำหนดโดยบุคลิภาพของบุคคล ได้แก่ทัศนคติ ประสบการณ์ การศึกษาอบรม ตลอดจนวัฒนธรรมและประเพณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งได้ยึดถือเป็นแนวปฏิบัติ¹

สรุปว่า บทบาท หมายถึง หน้าที่ความรับผิดชอบ และเงื่อนไขที่ต้องกระทำ ในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เป็นตำแหน่งทางสังคมที่บุคคลได้ดำรงตำแหน่งอยู่ในการ แสดงกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับคนอื่น

แนวคิดเกี่ยวกับงานบริหารการศึกษา งานบริหารการศึกษาเป็นเรื่องสำคัญ ที่ผู้บริหารการศึกษาทุกระดับ ทุกตำแหน่งหน้าที่จะต้องทราบถึงขอบข่ายของงาน เพื่อช่วย ให้การบริหารกิจการการศึกษาได้ตรงตามวัตถุประสงค์ และโดยเหตุที่หัวหน้าหมวดการ ศึกษาเป็นบุคคลสำคัญในการบริหารการศึกษาประชาบาล จำเป็นต้องทราบถึงขอบข่าย ของงานบริหารการศึกษาว่ามีขอบข่ายเพียงไร เรื่องงานบริหารการศึกษานี้ มีนักการศึกษาได้กำหนดขอบข่ายไว้คล้ายคลึงกัน เช่น จากการวิจัยที่มหาวิทยาลัยนิวยอร์ก (New York University) ซึ่งได้จากการสัมภาษณ์ศึกษาธิการจังหวัด (Superintendents of Schools) จำนวน 20 คน สรุปว่างานบริหารการศึกษา หรือสิ่งที่ผู้บริหารโรงเรียนต้องกระทำมีอยู่ 5 ประการ คือ

¹ประมวล รัตนวงศ์, "บทบาททางวิชาการของครูใหญ่โรงเรียนประถมศึกษา ตามทัศนคติของนักการศึกษาและคณะกรรมการศึกษาในจังหวัดนครราชสีมา" (ปริทัศน์นพนธ์ การศึกษามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒประสานมิตร, 2519), หน้า 12.

1. การประสานงานกับประชาชนในชุมชน ผู้แทนประชาชนในสภาการศึกษา ประจำท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ในสำนักงานการศึกษาของจังหวัด นักเรียนและนิสิต นักศึกษา
 2. การบริหารงานธุรการต่าง ๆ ในสำนักงานการศึกษา หรือในโรงเรียน
 3. การบริหารและการพัฒนา อาคารสถานที่ และบริเวณโรงเรียน ตลอดจน การซ่อมแซม การจัดหาวัสดุครุภัณฑ์สำหรับอาคารสถานที่ และบริเวณเหล่านั้น
 4. การบริหารคานวิชาการ ได้แก่หลักสูตร ประมวลการสอน โครงการสอน และโครงการทางวิชาการอย่างอื่นของโรงเรียน
 5. การให้บริการแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องกับวงการศึกษาโดยทั่วไป และการช่วยเหลือพัฒนาการศึกษา ตลอดจนอาชีพนักบริหารให้ก้าวหน้าเป็นที่นิยมเชิ่วถือ¹
- แรมเซเยอร์ (Ramseyer) กับคณะทำการวิจัยให้ฝ่ายรายการศึกษา ของรัฐต่าง ๆ ทางภาคใต้ของสหรัฐอเมริกา สรุปงานการศึกษาไว้ 8 ประเภท คือ
1. การพัฒนาการสอนและหลักสูตร
 2. การบริหารกิจการนักเรียน
 3. การเป็นผู้นำของชุมชนที่โรงเรียนตั้งอยู่
 4. การบริหารงานบุคคล ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของฝ่ายการศึกษา ทั้งที่เป็น ครู และตำแหน่งอย่างอื่นที่มีใช้ครู
 5. การบริหารเกี่ยวกับอาคารสถานที่ หรือบริเวณของโรงเรียน
 6. การจัดการเกี่ยวกับรถ หรือเรือ หรือถนนหนทางที่นักเรียนต้องใช้ในการ มาโรงเรียนและกลับบ้าน

¹Walter A. Anderson, March Beaucamp and Quille E. Cope, Responsibilities of School Administrators (New York : Department of Administration and Supervision, New York University, 1952), p.135.

7. การจัดระบบบริหารการศึกษา และระบบการบริหารโรงเรียน ให้ถูกต้องตามวิธีการบริหารการศึกษาที่ดีและมีประสิทธิภาพ

8. การบริหารงานธุรการ การเงิน และบริการต่าง ๆ ของโรงเรียน¹ ในทำนองเดียวกัน ฟิสก์ (Fisk) ได้สรุปว่างานบริหารการศึกษา มีเพียง 4 ประเภท คือ

1. การบริหารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับชุมชนที่โรงเรียนตั้งอยู่
2. การบริหารงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการขยายหรือปรับปรุงโอกาสทางการศึกษา หรืองานในด้านวิชาการ
3. การบริหารงานบุคคล นับตั้งแต่การแสวงหา บรรจุ พัฒนา ปรับปรุงครู เจ้าหน้าที่ และนักเรียน ตลอดจนการให้พ้นจากงาน หรือการโอนย้ายไปจากโรงเรียน
4. การบริหารงานธุรการ การเงิน อาคารสถานที่ บริเวณ และบริการต่าง ๆ² งานบริหารการศึกษาตามที่นักการศึกษาได้สรุปไว้นี้ แม้จะมีส่วนแตกต่างกันออกไปบ้างก็เป็นรายละเอียดปลีกย่อย แต่งานบริหารการศึกษาที่นักศึกษามีความเห็นตรงกันก็คือ งานที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์กับชุมชน งานวิชาการ งานบริหารบุคคล งานธุรการ การเงิน และบริการ

¹John A. Ramseyer, and others, Factor Affecting Educational Administration CPEA Service, (Columbus, Ohio : College of Education , Ohio State University, 1955), pp. 18 - 56.

²Robert S. Fisk "The Tasks of Educational Administrators", Administrative Behavior in Education (New York : Harper and Row, 1957), pp.211 - 225.

บทบาทงานการมีความสัมพันธ์กับชุมชน

เกี่ยวกับเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชนนี้ มีผู้ให้ความเห็นกล่าวถึงความสำคัญไว้หลายท่าน เช่น ถนอม มากะจันทร์ มีความเห็นว่าโรงเรียนกับชุมชนเป็นความสัมพันธ์ที่แยกออกจากกันไม่ได้ ต้องพึ่งพาอาศัยกัน โรงเรียนตั้งโดยไม่มีชุมชนอยู่ก็ตั้งไม่ได้ เพราะไม่มีคนเรียน และถ้ามีแต่ชุมชนไม่มีโรงเรียน การจัดการศึกษาเพื่อให้เกิดการเรียนรู้ก็ไม่สามารถกระทำได้ โรงเรียนจะดำเนินไปโดยโดดเดี่ยวโดยไม่คำนึงถึงสถานการณ์ในท้องถิ่นไม่ได้ เพราะเด็กย่อมผูกพันอยู่กับวัฒนธรรม พื้นเพชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชนอย่างซับซ้อน ฉะนั้นโรงเรียนที่สมควรให้วิชาความรู้ ประสบการณ์ทักษะ และทัศนคติที่ดีเป็นประโยชน์ต่อชีวิตในชุมชนอย่างเหมาะสม¹ คำกล่าวนี้สอดคล้องกับความเห็นของ ภิญโญ สารุท ที่ว่าโรงเรียนเป็นหน่วยหนึ่งของสังคม โรงเรียนจึงต้องคอยตามสังคมเมื่อสังคมเปลี่ยนแปลงไป ขณะเดียวกันโรงเรียนอาจต้องทำหน้าที่เป็นผู้นำสังคมด้วย ในฐานะที่มีหน้าที่เตรียมสมาชิกของสังคม คือเยาวชนหรือแม่กระทั่งผู้ใหญ่ ซึ่งเป็นสมาชิกที่สมบูรณ์แบบของสังคมอยู่แล้ว ให้เหมาะสมกับความเปลี่ยนแปลงของสังคมอยู่เสมอ ดังนั้นการจัดการศึกษาในปัจจุบันนี้โดยเฉพาะการจัดการประถมศึกษา นั้น การที่จะให้ทางราชการเป็นผู้ให้แก่ประชาชนเพียงฝ่ายเดียว จะไม่สามารถพัฒนาชุมชนได้รวดเร็วเท่าที่ควร ทางที่ถูกแล้วประชาชนในชุมชนควรจะมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาคด้วย เพื่อให้เป็นไปตามความต้องการของชุมชนให้มากที่สุด นอกจากจะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาแล้ว ยังอาจใช้โรงเรียนเป็นศูนย์กลางในการพัฒนาความเป็นอยู่ และฐานะทางเศรษฐกิจของประชาชนในท้องถิ่นได้ด้วย²

¹ถนอม มากะจันทร์, "โรงเรียนชุมชนในเขตทวิศึกษา 10" วิทยาคัย เกี่ยวกับการศึกษาประชาบาล (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2515), หน้า 234.

²ภิญโญ สารุท, หลักบริหารการศึกษา, พิมพ์ครั้งที่ 2. (พระนคร : วัฒนาพานิช, 2516), หน้า 438.

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารการศึกษาในค่าน้ำให้โรงเรียนมีความสัมพันธ์กับชุมชนได้นั้น เป็นเรื่องสำคัญที่เป็นที่สนใจของผู้บริหารการศึกษาโดยทั่วไป การที่จะส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชนให้เกิดขึ้นได้นั้น ผู้บริหารจะต้องมีความสามารถหลายประการ แต่ที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ "มนุษยสัมพันธ์" ซึ่ง อรุณ รักรธรรม ได้ให้ความเห็นในเรื่องนี้ว่า มนุษย์สัมพันธ์เป็นเรื่องของธรรมชาติที่ทุกคนจะต้องประพฤติปฏิบัติอยู่โดยทั่วกัน มีกำเนิดขึ้นมาเป็นหลักฐาน เพราะสมัยนี้มีคนมากขึ้น ความเจริญค่านอื่น ๆ ก็ตามมา คนรู้คุณค่าของความเป็นอิสระมากขึ้น มีความต้องการมากขึ้น จะปกครองกันด้วยอำนาจตามกฎหมายและระเบียบวินัยอย่างเดียวไม่ได้ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องใช้มนุษยสัมพันธ์ให้มากที่สุด วิธีสร้างมนุษยสัมพันธ์ให้โดยคตินั้น ผู้นำจะต้องหยั่งรู้ถึงความต้องการโดยทั่วไปของมนุษย์คือ ความต้องการทางค่านร่างกาย ความต้องการทางค่านความปลอดภัย ความต้องการเป็นที่ยอมรับในสังคม ความต้องการมีฐานะเด่นในสังคม ความต้องการที่จะไ้รับความสำเร็จตามความรู้สึกรักคิด ฉะนั้นในเรื่องของมนุษยสัมพันธ์ สิ่งสำคัญที่สุดที่ผู้นำควรกระทำก็คือ การตอบสนองต่อความต้องการของผู้ไ้บังคับบัญชา เช่นให้ความเอาใจใส่ทุกซ่สุข ความเข้าใจ ความเห็นอกเห็นใจ ก็จะเป็นการเอาชนะจิตใจของผู้ไ้บังคับบัญชาได้ ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำกับผู้ตามเป็นไปค้วดี ซึ่งจะจูงใจให้ความร่วมมือกันทำงาน ในที่สุดก็จะได้ทั้งผลงานและน้ำใจของผู้ร่วมงาน¹

นอกจากนี้ วิทยุ สาทร ได้เสนอแนะเกี่ยวกับการรักษามนุษย์สัมพันธ์ไว้ว่า ผู้บริหารทุกระดับควรถือว่าโรงเรียนเป็นของประชาชน ควรให้ประชาชนได้ใช้และดูแลรักษา ผู้บริหารควรใจล้ชิดกับประชาชน ร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ในชุมชน เปิดโอกาสให้ประชาชนไ้รู้เห็นกิจการของโรงเรียนบ้าง ผู้บริหารควรแนะนำครูไปพบปะผู้ปกครองหรือเยี่ยมเยียนนักเรียน หาทางช่วยเหลือชุมชนทั้งค่านการศึกษาและอาชีพ²

¹อรุณ รักรธรรม, มนุษยสัมพันธ์กับการบริหาร, (กรุงเทพฯ : วัฒนาพานิช, 2517), หน้า 63, 213.

²วิทยุ สาทร, หลักบริหารการศึกษา, (พระนคร : วัฒนาพานิช, 2514), หน้า 283.

ฝน แสงสิงแก้ว กล่าวว่านักบริหารควรมีความสัมพันธ์กับชุมชน และมี -
 มนุษย์สัมพันธ์ที่ดี เพราะนักบริหารหรือหัวหน้างานนั้น แม้จะมีความรู้ความสามารถในการ
 บริหารกิจการด้านต่าง ๆ เช่นการวางแผนนโยบาย การวางแผน การวินิจฉัยสั่งการ การ
 ประสานงาน การควบคุมและติดตามผล ตลอดจนการประเมินผลงานมากเพียงไรก็ตาม
 ถ้าหากขาดความเข้าใจถึงบุคคลโดยการขาดมนุษย์สัมพันธ์ หรือไม่สามารถจูงใจให้ผูรร่วม
 งานร่วมมือร่วมใจกันปฏิบัติงานให้เกิดผลดีแล้ว ก็ย่อมเป็นที่เชื่อได้ว่าจะไม่สามารถบริหาร
 งานในองค์กรหรือหน่วยงานนั้น ๆ ให้ดำเนินไปด้วยดีตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ ด้วยเหตุนี้
 ผู้บริหารจึงจำเป็นต้องเรียนรู้ศิลปในการทำงานร่วมกับคนอื่น สามารถทำให้บุคคลต่าง ๆ
 ร่วมมือร่วมใจกันปฏิบัติงานเพื่อให้เกิดผลดีต่อองค์กรหรือหน่วยงานมากที่สุด¹

จันทราณี สงวนนาม ได้ให้ความเห็นเพิ่มเติมเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่าง
 โรงเรียนกับชุมชนว่า ในฐานะที่โรงเรียนเป็นหน่วยหนึ่งของสังคม มีหน้าที่รับใช้สังคม
 ในการถ่ายทอดความรู้และผลิตคนที่มีคุณภาพเหมาะสมที่จะดำรงและพัฒนาสังคม ความเชื่อ
 ความร่วมมือที่ได้รับจากประชาชนจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่โรงเรียนจะต้องสร้างให้เกิดขึ้น และ
 ผู้บริหารโรงเรียนควรจัดให้มีกิจกรรมของโรงเรียนเพื่อสร้างความสัมพันธ์กับชุมชน -
 โดยเฉพาะโรงเรียนในสังคมประชาธิปไตย ซึ่งควรเป็นของประชาชน โดยประชาชน
 และเพื่อประชาชน ทางด้านกระทรวงมหาดไทยในฐานะเป็นผู้ควบคุมโรงเรียนประชาบาล
 ทั่วประเทศ ได้ปรับปรุงโรงเรียนประชาบาลให้เป็นโรงเรียนชุมชน โดยถือว่าประชาชน
 ควรมีบทบาทในการจัดการศึกษาของท้องถิ่นให้มากขึ้น จึงได้วางวัตถุประสงค์ที่จะปรับปรุง
 โรงเรียนประชาบาลให้เป็นแหล่งให้การศึกษแก่ประชาชนทุกเพศทุกวัย ให้ประชาชนได้รับ
 บริการต่าง ๆ จากโรงเรียน และให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบในการจัดการศึกษาด้วย²

¹ฝน แสงสิงแก้ว, "มนุษย์สัมพันธ์," วารสารข้าราชการ 12 (พฤศจิกายน 2510)

²จันทราณี สงวนนาม, "งานบริหารการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษาสังกัด
 องค์กรบริหารส่วนจังหวัดในภาคกลาง" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต แผนกวิชาบริหาร
 การศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2518), หน้า 44.

ในเรื่องโอกาสที่ผู้บริหารการศึกษาจะเข้าไปมีส่วนสัมพันธ์กับชุมชนได้นั้น
 ต้องกระทำโดยอาศัยโรงเรียนเป็นศูนย์กลาง สุรัฐ ศิลปอนันต์ได้กล่าวว่า โอกาสที่
 โรงเรียนจะสัมพันธ์กับชุมชนได้มี 3 ทางคือ การให้การศึกษาแก่เยาวชน การให้บริการ
 ทรัพยากรต่าง ๆ แก่ชุมชน และการร่วมกันทำกิจกรรมระหว่างโรงเรียนกับชุมชน¹ ซึ่ง
 สอดคล้องกับความคิดเห็นของ สตูป (Stoops) ที่ว่าการสร้างความสัมพันธ์กับชุมชน
 ต้องมีการรับและการให้ข่าวสารต่อชุมชน คือบุคลากรของโรงเรียนต้องทราบความเป็นไป
 ของชุมชน และขณะเดียวกัน โรงเรียนก็ต้องแสดงให้ประชาชนทราบถึงปัญหาและวิธีการ
 ดำเนินงานของโรงเรียน ในการสร้างความสัมพันธ์กับชุมชนจะได้ผลต้องใช้วิธีการหลาย
 อย่าง ต้องพยายามให้โรงเรียนเข้าใจโรงเรียนให้มากที่สุด²

ในการสร้างความสัมพันธ์กับชุมชนนั้น ต้องมีหลักการและขั้นตอนในการปฏิบัติ
 ให้เหมาะสมจึงจะเกิดความสำเร็จ เกี่ยวกับเรื่องนี้ มงคล ศรีไพรวรรณ ได้กล่าวถึง
 หลักการในการสร้างความสัมพันธ์กับชุมชนว่า ควรยึดหลักความเป็นผู้นำแบบประชาธิปไตย
 โดยเลือกผู้นำซึ่งประชาชนและผู้ปกครองนักเรียนยอมรับ และสามารถทำงานร่วมกันได้
 หลักความร่วมมือ ความรับผิดชอบ การวางแผนการทำงาน หรือการวางโครงการร่วมกัน
 หลักให้สมาชิกได้แสดงความคิดเห็น โดยให้ประชาชนและผู้ปกครองได้แสดงความคิดเห็น
 เป็นสมาชิกผู้หนึ่ง หลักการประเมินผลเป็นระยะ ๆ โดยร่วมมือกันประเมินทั้งครู -
 ผู้ปกครอง และประชาชน³

¹สุรัฐ ศิลปอนันต์, "งานบริหารครูใหญ่" มิตรครู 15(กันยายน 2516): 54.

²Emery Stoops, and James R. Marks, Elementary School Supervision, (Allyn and Bacon, 1965), pp. 515 - 519.

³มงคล ศรีไพรวรรณ, สนั่น อินทรประเสริฐ และ นำทรัพย์ จันทร์หอม, คู่มือบริหารโรงเรียนชุมชน, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สามมิตร, 2515), หน้า 142-144.

เกี่ยวกับขั้นตอนของการสร้างความสัมพันธ์กับชุมชนนั้น วิทยุ สาธิต ได้ให้ความเห็นว่าควรประชุมชี้แจงครูให้เห็นความสำคัญที่โรงเรียนจะต้องปรับปรุงตนเอง ให้มีส่วนสัมพันธ์กับชุมชน การตั้งคณะกรรมการโรงเรียนโดยคัดเลือกมาจากบุคคลที่มีความรู้ความสามารถและมีความสนใจเกี่ยวกับการศึกษา การพัฒนาชุมชนที่ตนอาศัยอยู่ การสำรวจความต้องการและความจำเป็นที่ชุมชนจะต้องได้รับในการพัฒนาในด้านต่าง ๆ การสำรวจทรัพยากรในชุมชนนั้นว่า มีอะไรที่จะนำมาใช้ให้เป็นประโยชน์ใดบ้าง ทั้งในด้านทรัพยากรธรรมชาติ ทรัพยากรมนุษย์หรือกำลังคน เพื่อจะนำมาใช้ให้เป็นประโยชน์แก่โรงเรียนและชุมชน การสำรวจสภาพอนามัยด้านสุขภาพ การป้องกันและรักษาสุขภาพ ว่ามีอะไรบกพร่องควรที่โรงเรียนจะให้ความช่วยเหลือ หรือรายงานขอความช่วยเหลือไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบเพื่อดำเนินการ การสำรวจลักษณะสังคม วัฒนธรรม เพื่อที่จะได้เข้าไปร่วมมือได้ถูกต้อง การจัดประชุมร่วมมือปรายระหว่างครูกับประชาชนเกี่ยวกับปัญหาของโรงเรียนและชุมชนที่จะให้ต่อกัน การจัดให้ประชาชนรู้จักใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์โดยใช้โรงเรียนเป็นศูนย์กลาง รวมทั้งการพัฒนาอาชีพ พัฒนาความรู้ และพักผ่อนหย่อนใจ การวางโครงการสัมพันธ์กับชุมชนในด้านกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งระยะสั้นและระยะยาวเพื่อปฏิบัติตามแผนใดทุกระยะ การประเมินผลการปฏิบัติงานด้านความสัมพันธ์กับชุมชนเป็นระยะ ๆ ที่สำคัญคือทุกสิ้นปีการศึกษา รวมทั้งการวางแผนทางแก้ไขปรับปรุง¹

การวิจัยเกี่ยวกับเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน ของ ประจวบ ตอตระกูล ในเรื่องบทบาทการบริหารงานด้านความสัมพันธ์กับชุมชนของครูโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดอ่างทอง ตามที่ต้นของครูและประชาชนพบว่า บทบาทการบริหารงานด้านความสัมพันธ์กับชุมชนของครูใหญ่โรงเรียนประถมศึกษาโดยทั่วไป เห็นว่าครูใหญ่ได้ปฏิบัติอยู่ในเกณฑ์ค่อนข้างต่ำ นอกจากนี้

¹วิทยุ สาธิต, หลักบริหารการศึกษา, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : วัฒนาพานิช, 2516), หน้า 142-144.



ประจวบ तोตระกุล ได้เสนอแนะเกี่ยวกับการดำเนินงานสร้างความสัมพันธ์กับชุมชนให้
เกิดผลว่า กรมสามัญศึกษา และองค์การบริหารส่วนจังหวัด ควรจัดโครงการฝึกอบรม
จัดสัมมนาในด้านความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารงานด้านความสัมพันธ์กับชุมชน
ให้แก่ครูใหญ่ และในการคัดเลือกตัวบุคคลมาดำรงตำแหน่งครูใหญ่นั้น นอกจากจะมีความ
รู้ด้านการประถมศึกษาเป็นอย่างดีแล้ว จะต้องมีความสัมพันธ์ดี มีความสามารถในด้านการ
ประชาสัมพันธ์ เป็นบุคคลที่เข้าประชาชนในท้องถิ่นได้ดี¹

สำหรับ สุวิช แก้วเกษ ได้ทำการวิจัยเรื่อง งานบริหารการศึกษาใน
โรงเรียนประถมศึกษาสังกัดกรุงเทพมหานคร ได้สรุปผลการบริหารงานด้านความสัมพันธ์
กับชุมชนไว้ 3 ประการ คือ ประการแรก ผู้บริหารเห็นว่าโรงเรียนได้รับความร่วมมือ
จากประชาชนพอสมควร มีผู้ปกครองส่วนน้อยที่มาติดต่อกับโรงเรียน เนื่องจากประชาชน
ทั่วไปมีทัศนคติต่อโรงเรียนว่า ผู้ปกครองมีหน้าที่ส่งเด็กมาเรียนเท่านั้น ส่วนในเรื่อง
อื่น ๆ โรงเรียนต้องดำเนินการเอง ประการที่ 2 ครูสังกัดกรุงเทพมหานครเห็นว่า
โรงเรียนได้รับความร่วมมือจากผู้ปกครองน้อยมาก เนื่องจากผู้ปกครองมีฐานะยากจน
มีภาระเกี่ยวกับการประกอบอาชีพ มีโรงเรียนส่วนน้อยเท่านั้นที่ประชาชนให้ความร่วมมือ
ตามสมควร ประการที่ 3 ผู้ปกครองนักเรียนเห็นว่า ผู้ปกครองนักเรียนส่วนใหญ่พร้อมที่
จะให้ความร่วมมือช่วยเหลือโรงเรียนเสมอหากโรงเรียนต้องการความช่วยเหลือหรือ
ติดต่อกัน โดยทั่วไปแล้วโรงเรียนไม่ค่อยได้แจ้งความเคลื่อนไหวใด ๆ ให้ประชาชนทราบ
มากนัก นอกจากจะได้รับการบอกเล่าจากบุตรหลานของตน²

¹ประจวบ तोตระกุล, "บทบาทการบริหารด้านความสัมพันธ์กับชุมชนของครูใหญ่
โรงเรียนประถมศึกษาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดอ่างทองตามทัศนคติของครูและประชาชน"
(ปริญาวิทยานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒประสานมิตร, 2518),
หน้า 48-49.

²สุวิช แก้วเกษ, "งานบริหารการศึกษาในโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดกรุงเทพ
มหานคร" (ปริญาวิทยานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒประสานมิตร,
2518), หน้า 59-61.

ผลการวิจัยของ สุวิธ แก้วเกษ สอดคล้องกับการวิจัยของ คาวเรือง รัตินิน ซึ่งทำการวิจัยในทำนองเดียวกัน ในโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดกรมสามัญศึกษาในภาคกลาง ผลการวิจัยพบว่า โรงเรียนประถมศึกษาสังกัดกรมสามัญศึกษาในภาคกลาง ได้ปฏิบัติงานด้านความสัมพันธ์กับชุมชนค่อนข้างน้อย โรงเรียนไม่ค่อยได้รับความร่วมมือจากประชาชนมากนัก เนื่องจากผู้ปกครองมีภาระเกี่ยวกับการประกอบอาชีพ ขาดความรู้ และเห็นว่าเรื่องการจัดการศึกษาเป็นเรื่องของโรงเรียนโดยเฉพาะ สิ่งดังกล่าวนี้ย่อมเป็นอุปสรรคในการสร้างความสัมพันธ์กับชุมชน ในเรื่องเกี่ยวกับอุปสรรคในการสร้างความสัมพันธ์กับชุมชนนั้น เด็กิงศักดิ์ พิฒโน ซึ่งได้ทำการวิจัยเรื่อง การเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนในการศึกษาประชาบาล พบว่าสิ่งที่เป็นอุปสรรคในการสร้างความสัมพันธ์กับชุมชน มี 3 ประการ คือ ประการแรก ประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการศึกษา ประการที่ 2 ประชาชนขาดความสนใจ ทั้งนี้เพราะประชาชนเคยชินกับการรวบรวมเอาเงินเข้าส่วนกลางมานาน ซึ่งระบบนี้ทำให้ประชาชนเชื่อว่ากิจกรรมทุกอย่างซึ่งเกี่ยวข้องกับประชาชนส่วนรวมเป็นเรื่องของรัฐบาล ประการที่ 3 เกิดจากการบริหารงานของส่วนกลางซึ่งควบคุมท้องถิ่นและโรงเรียนมากเกินไป และไม่สนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารการศึกษา² แต่จากการวิจัยของ สอนง สุวรรณวงศ์ ได้สรุปผลการวิจัยในเรื่องความสัมพันธ์กับชุมชนแตกต่างออกไปจากคนอื่นในบางประการว่า งานด้านความสัมพันธ์กับชุมชนยังมีน้อย ชุมชนมีความต้องการอย่างยิ่งที่จะเข้าไปสัมพันธ์กับโรงเรียน เข้าร่วมประชุมวางแผนโครงการ วางนโยบายเพื่อทำกิจกรรมร่วมกัน แต่ขณะนี้

¹คาวเรือง รัตินิน, "การบริหารการศึกษาในโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดกรมสามัญศึกษาในภาคกลาง" (ปริญญานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิตมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒประสานมิตร, 2518), หน้า 72-74.

²เด็กิงศักดิ์ พิฒโน, "การเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนในการศึกษาประชาบาล" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2514), หน้า 21-23.

โรงเรียนและผู้บริหารการศึกษาอย่างขาดความเข้าใจในขอบเขตของการบริหารการศึกษา โดยเฉพาะในเรื่องที่ต้องสัมพันธ์กับชุมชน จึงยังมีได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมตามความต้องการได้ ทั้งนี้อาจเนื่องจากสาเหตุหลายประการ เช่น โรงเรียนไม่ได้เชิญผู้ปกครองมาประชุมชี้แจงเกี่ยวกับกิจการของโรงเรียน ครูมิได้มีโอกาสดพบปะผู้ปกครองเพื่อชี้แจงเกี่ยวกับนักเรียน โรงเรียนไม่ค่อยได้จัดกิจกรรมที่ให้ผู้ปกครองได้มีส่วนร่วม โรงเรียนไม่ได้อยู่ร่วมกับหน่วยราชการอื่นในการบริการประชาชน ไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้ใช้สถานที่ของโรงเรียนประกอบกิจกรรมตามความจำเป็น¹

ในค่านิยมของผู้บริหารเกี่ยวกับการมีความสัมพันธ์กับชุมชนนั้น วิทยุ สาธร ได้ทำการวิจัยโดยสอบถามความคิดเห็น ของศึกษาธิการจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัด และเจ้าหน้าที่บริหารชั้นผู้ใหญ่ในส่วนกลาง ผลการวิจัยทุกฝ่ายเห็นว่าครูประจำชั้นควรออกไปเยี่ยมบ้านนักเรียนในชั้นของตนทุกคน นั้นแสดงว่าหัวหน้าส่วนการศึกษา หัวหน้าหมวดการศึกษาสมควรมีบทบาทในการใช้ความพยายามทุกวิถีทางที่จะให้ครูประจำชั้นออกไปเยี่ยมบ้านนักเรียน ให้สอดคล้องกับความเห็นของผู้บริหารทั้ง 3 กลุ่ม การสนับสนุนและความพยายามในเรื่องนี้ควรถือเป็นกรณีพิเศษคืออย่างหนึ่งว่า ผู้บริหารการศึกษาได้แสดงบทบาทคานชุมชน มุ่งที่จะเป็นฝ่ายรับจากประชาชนเพียงฝ่ายเดียว ซึ่งอันที่จริงแล้วผู้บริหารการศึกษาควรจะเป็นฝ่ายให้ หรือสนับสนุนให้ เป็นฝ่ายให้บริการแก่ประชาชนบ้าง²

¹ สอนง สุวรรณวงศ์, "บทบาทและความต้องการของชุมชนเกี่ยวกับการศึกษา ประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา" (ปริญญานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒประสานมิตร, 2519), หน้า 104.

² วิทยุ สาธร, บทบาทของศึกษาธิการจังหวัด, (พระนคร : กองวางแผนการศึกษา, สำนักงานปลัดกระทรวง, กระทรวงศึกษาธิการ, 2512) หน้า 68, 75, 80 และ 127.

บทบาทงานการบริหารงานบุคคล

ในการบริหารงานทุกชนิดต้องอาศัยปัจจัยหลายอย่างที่จะทำให้เกิดผลสำเร็จ ปัจจัยดังกล่าวมี คน เงิน วัสดุ กิจ การจัดการ และอาจมีขวัญในการทำงานอีกด้วย แต่สิ่งที่มีส่วนสำคัญที่สุดในการบริหารนั้นได้แก่คน เพราะแม้จะมีปัจจัยอื่น ๆ ครบถ้วนสมบูรณ์เพียงไรก็ตาม แต่ถาหากคนที่มีความสามารถในการบริหารงานแล้ว ก็ยากที่งานจะสำเร็จได้ เพราะฉะนั้นการบริหารบุคคลจึงมีความสำคัญยิ่ง ดังที่ เสนาะ ทิเยว้ กล่าวว่า การบริหารงานบุคคลนั้น เป็นกุญแจดอกสำคัญที่จะนำไปสู่ความสำเร็จได้ หรือเป็นหัวใจของการบริหาร ทั้งนี้เพราะว่าการบริหารบุคคลนั้น ได้แก่การจัดระเบียบและดูแลให้บุคคลทำงานเพื่อให้บุคคลใช้ความรู้ความสามารถของแต่ละคนให้มากที่สุด ให้มีประสิทธิภาพในการทำงานสูงสุด อันจะเป็นผลให้องค์การอยู่ในฐานะได้เปรียบในด้านการแข่งขัน และได้รับผลมากที่สุด การบริหารบุคคลเป็นการบริหารที่เกี่ยวกับ การวางแผน การจัดรูปงาน การอำนวยการ และการควบคุมหน้าที่ทางด้านการรับเข้าทำงาน การพัฒนาและปรับปรุงรักษากองงาน การใช้แรงงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การอย่างประหยัด และมีประสิทธิภาพ การบรรลุวัตถุประสงค์ของผู้ปฏิบัติงานทุกระดับให้มากที่สุด ทั้งต้องสนองความต้องการในวัตถุประสงค์ของชุมชนอย่างเหมาะสม¹ ส่วน สุกิจ จุลนันท์ ได้ให้ความหมายของการบริหารงานบุคคลว่า การบริหารงานบุคคล หมายถึงการบริหารงานในหน้าที่เกี่ยวกับตัวบุคคลผู้ปฏิบัติงานในองค์การ โดยมีวัตถุประสงค์ให้คนมีความรู้ความสามารถเข้าทำงานในองค์การอย่างเพียงพอ เพื่อให้การใช้กำลังคนเกิดประโยชน์เต็มที่ เพื่อรักษากำลัง แรงงาน บำรุงส่งเสริมสมรรถภาพ และกำลังใจของผู้ปฏิบัติงาน เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้ดี มีประสิทธิภาพ บรรลุความสำเร็จตามความมุ่งหมาย²

¹ เสนาะ ทิเยว้, การบริหารงานบุคคล (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2516), หน้า 3.

² สุกิจ จุลนันท์, หลักบริหาร (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2510), หน้า 93.

วิญญู สาทร ก็ได้ให้ความหมายและความสำคัญของการบริหารงานบุคคลไว้ว่า การบริหารงานบุคคลเป็นหัวใจของการบริหาร เพราะความสำเร็จของงานขึ้นอยู่กับคน บรรดาสิ่งก่อสร้าง อาคารสถานที่ วัสดุอุปกรณ์ การเงิน แม้จะมีสมบูรณ์เพียงไรก็ตามแต่ถ้าคนที่จะใช้สิ่งเหล่านี้ไม่มีความสามารถเพียงพอที่จะใช้ หรือขาดวิญญูชาดกำลังใจที่จะร่วมมือกันปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายด้วยกัน ผู้บริหารที่จะต้องเป็นผู้มีความรู้ความสามารถสูงในการบริหารงานบุคคล สามารถทำให้บุคคลหรือพนักงานทำหน้าที่ของตน ร่วมมือกันปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ การบริหารงานบุคคลน่าจะหมายถึงการกระทำใด ๆ ของฝ่ายบริหาร ที่จะให้บุคคลทั้งสองฝ่ายคือ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายปฏิบัติเกิดความเข้าใจในหน้าที่ บทบาท และความรับผิดชอบ และความสัมพันธ์ของงานจนมีแนวคิดที่จะช่วยเหลือเกื้อกูลกัน โดยยึดถือเอาความเจริญก้าวหน้าของหน่วยงานเป็นหลักปฏิบัติ หรือพัฒนาตัวบุคคลเพื่อประโยชน์แก่หน่วยงานเป็นประการสำคัญ¹

สำหรับ บีช (Beach) ได้สรุปเรื่องการบริหารงานบุคคลไว้สั้น ๆ ว่าเป็นการดำเนินการต่าง ๆ เกี่ยวกับการวางแผน และวางโครงการเกี่ยวกับตัวบุคคล การคัดเลือกบุคคลการฝึกอบรม การกำหนดหน้าที่ต่าง ๆ การควบคุมอัตรากำลัง การเสริมสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน การสร้างสภาวะผู้นำ ตลอดจนการสร้างมนุษยสัมพันธ์ที่ดีในการทำงานในองค์การหรือหน่วยงาน² นอกจากนี้ ก่อ สวัสดิพิบูลย์ ได้ให้ข้อคิดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลโดยเน้นการบริหารบุคคลขององค์การทั้งหลาย มักจะจัดในลักษณะคล้ายคลึงกัน และมีวัตถุประสงค์เหมือนกัน คือต้องการที่จะหาคนเข้ามาทำงานให้แก่องค์การ ฝึกฝนและอบรมคนให้มีสมรรถภาพอยู่เสมอ หลักการบริหารและการปกครองบุคลากรของทางราชการนั้น ต้องยึดหลักความยุติธรรม ต้องให้ความยุติธรรม

¹วิญญู สาทร, หลักบริหารการศึกษา พิมพ์ครั้งที่ 2. (พระนคร : วัฒนาพานิช, 2516), หน้า 172.

²Dale S. Beach, Personnel : The Management of People At Work (New York : The Macmillan Co., 1965), p. 54.

แก่ข้าราชการทุกคน การตัดสินใจของผู้บริหารต้องหาเหตุผลในด้านความยุติธรรม หลักการบรรจุข้าราชการให้เหมาะสมกับความสามารถ หลักการให้ความก้าวหน้าตามความสามารถของแต่ละคน หลักการให้ผู้ร่วมงานมีส่วนช่วยในการวางแผนการปฏิบัติ และการประเมินผลงาน¹

ในการบริหารงานบุคคลให้ได้ผลดีนั้น ย่อมมีกระบวนการในการบริหารที่ดี เพื่อให้บุคคลได้อยู่ในองค์กรเป็นเวลานาน และทำประโยชน์ให้แก่องค์กรมากที่สุด ในเรื่องกระบวนการหรือขั้นตอนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลนั้น อมร รัชศาสตร์ ได้ให้ความเห็นว่า การบริหารงานบุคคลเริ่มตั้งแต่ การสรรหากคนเข้าทำงาน การรับสมัคร การสอบคัดเลือก การบรรจุแต่งตั้ง การโอนย้าย การฝึกอบรม การประเมินผล การปฏิบัติงาน การพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง การจัดชั้น และตำแหน่งงานตามหน้าที่ปริมาณและระดับความรับผิดชอบของงาน การกำหนดอัตรา เงินเดือนและค่าจ้าง การจัดสรรสวัสดิการ การปกครองบังคับบัญชา การดำเนินการทางวินัย การให้พินิจจากงาน การช่วยเหลืออำนวยความสะดวกต่าง ๆ แก่ผู้ปฏิบัติงาน การให้สินน้ำใจ รางวัล บำเหน็จบำนาญ หรือเงินสมนาคุณเมื่อออกจากงานไปแล้ว² สำหรับ สมพงศ์ เกษมสิน ได้กล่าวถึงกระบวนการในการบริหารงานบุคคลไว้ว่า เริ่มตั้งแต่การวางแผนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การสรรหาบุคคล การกำหนดอัตรา เงินเดือนและค่าจ้าง การประเมินผลการปฏิบัติงานและการปูนบำเหน็จ การปกครอง บังคับบัญชา การพัฒนาบุคคล การจัดประโยชน์เกื้อกูลอื่น ๆ การวิจัยเกี่ยวกับการบริหารบุคคล³

¹ กอ สวัสดิคพิทักษ์, "หลักการบริหารและปกครองบุคคล", แนวคิดใหม่ ๆ ในการบริหารการศึกษา (พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2515), หน้า 38.

² อมร รัชศาสตร์, การบริหารงานบุคคลในประเทศไทย (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สำนักนายกรัชมุนตรี, 2514), หน้า 15.

³ สมพงศ์ เกษมสิน, การบริหารบุคคลแผนใหม่ (พระนคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2516), หน้า 7.

ในด้านการบริหารงานบุคคลในโรงเรียน กิบสัน (Gibson) ได้เสนอหลักการบริหารบุคคลไว้ว่า ได้แก่งานในหน้าที่ 3 ประการคือ การจ้าง เป็นหน้าที่เกี่ยวกับกำหนดเกณฑ์ความต้องการบุคคล การพิจารณาตัดสินใจเลือกผู้ที่เหมาะสมกับตำแหน่ง และการแต่งตั้งเป็นทางการให้แก่บุคคลเข้ารับตำแหน่ง การมอบหมายงานให้ทำ เช่น หน้าที่เกี่ยวกับการจัดให้เขาทำงานตามหน้าที่ โดยมีการปฐมนิเทศให้เข้าใจระบบงาน และการจัดสรรทรัพยากรให้แก่ตำแหน่งนั้น ๆ ตามสมควร การพัฒนาคนอาชีพ การวัดผลงาน เลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง การย้ายโอนตามสายงาน การบริหารและสันตนาการต่าง ๆ การให้พ้นจากหน้าที่การงาน เป็นหน้าที่เกี่ยวกับการถอนตัวบุคคลออกจากตำแหน่ง การให้ผลประโยชน์ในด้านการย้ายโอน หรือสิทธิพิเศษเมื่อได้ปฏิบัติงานมาชั่วระยะเวลาหนึ่ง การสัมภาษณ์ก่อนพ้นจากตำแหน่ง ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการวางแผนเพื่อปรับปรุงบุคลากร และการวัดผลงานแต่ละตำแหน่ง เมื่อกำหนดเกณฑ์ในการบรรจุบุคลากรในตำแหน่งนั้นใหม่¹

แม้ว่าขอบข่ายของการบริหารบุคคล จะมีผู้ให้ความเห็นแตกต่างกันบ้างก็ตาม แต่เนื้อหาสาระส่วนใหญ่ก็คล้ายคลึงกัน ซึ่งพอจะสรุปได้ว่า การบริหารงานบุคคลนั้นมีขอบข่ายครอบคลุมเรื่องสำคัญ 4 เรื่อง คือ การสรรหามูลค่ากร การบำรุงรักษามูลค่ากร การพัฒนามูลค่ากร และการให้มูลค่ากรพ้นจากงาน

การสรรหามูลค่ากร เป็นกระบวนการขั้นแรกของการที่จะได้มูลค่ากรเข้ามาสู่หน่วยงาน เพราะฉะนั้นถ้าระบบการสรรหาหรือการคัดเลือกมูลค่ากรมีหลักเกณฑ์เป็นระบบที่ดีแล้วก็ย่อมจะได้คนดีเข้ามาสู่หน่วยงาน การสรรหามูลค่ากรนี้ ฟลิปโป (Flippo) ได้ให้ความเห็นว่า การสรรหามูลค่ากร คือกระบวนการค้นหาบุคคลและชักจูงให้เขาสมัครเข้ามาทำงานในหน่วยงาน ซึ่งเป็นกระบวนการที่จะต้องเริ่มต้นหลังจากที่หน่วยงานทราบแน่ชัดว่า มีความต้องการมูลค่ากรมาทำงานในตำแหน่งอะไร กระบวน

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

การสรรหาเป็นกระบวนการในทางบวก เพราะเป็นกระบวนการที่ยืดหยุ่นกว่า จะต้องทำให้มีคนมาสมัครงานเป็นจำนวนมากเกินกว่าตำแหน่งที่มีอยู่ เพื่อจะได้มีการคัดเลือกเอาไว้เฉพาะคนที่มีความเหมาะสมที่สุด ซึ่งเป็นกระบวนการในทางลบ เพราะการคัดเลือกคือการที่คัดเอาคนที่มาสมัครมาก ๆ ออกเสียจำนวนหนึ่ง การสรรหาจะต้องหาจากแหล่งที่มีบุคคลทั้ง 2 แหล่ง คือทั้งภายในหน่วยงานนั้น ๆ เอง และภายนอกหน่วยงาน การสรรหาบุคคลจากภายในทำให้มีการโอนย้าย การเลื่อนตำแหน่ง และการบำรุงขวัญ การสรรหาบุคคลจากภายนอกมาบรรจุใหม่ ทำให้มีการขยายงานและขยายกำลังคน ซึ่งมักจะกระทำต่อเมื่อมีการบรรจุใหม่ในชั้นตำแหน่งหรือการบรรจุตำแหน่งที่ต้องการความสามารถเฉพาะสูงซึ่งหาจากบุคคลที่มีอยู่ไม่ได้แล้ว¹

สำหรับการสรรหาบุคคลเพื่อมาบรรจุเข้ารับราชการในประเทศไทยนั้น - ออมร รักษาสมัย และโสรัจ สุจริตกุล ได้ประมวลความคิดเห็นไว้ว่า การสรรหาบุคคลภายนอกเข้าบรรจุรับราชการ หรือปฏิบัติงานตามความต้องการของโรงเรียนหรือหน่วยงานนั้นมีวิธีการที่จะกระทำได้อย่างกว้างขวาง คือการสอบแข่งขัน เป็นวิธีการบรรจุคนภายนอกด้วยการสอบแข่งขัน ซึ่งเป็นอำนาจของ ก.พ. และ ก.พ. ได้กระจายอำนาจให้แก่คณะกรรมการ ทบวง กรม ไปดำเนินการ ก.พ. ไม่ได้กำหนดหลักสูตร แต่ให้อำนาจ อ.ก.พ. กรม อ.ก.พ. กระทรวงไปกำหนดเอง การคัดเลือกโดยกฎ ก.พ. ระบุไว้ชัดว่ามีอะไรบางอย่างที่จะใช้ในการคัดเลือกโดยไม่ต้องมีการสอบแข่งขัน แต่ไม่ได้กำหนดว่าจะคัดเลือกอย่างไร ซึ่งการคัดเลือกก็มีหลายวิธี คือพิจารณาจากใบสมัครของผู้ที่จะเข้าทำงาน โดยพิจารณาจากคุณสมบัติ จากความรู้ที่ได้จากการศึกษา การใช้วิธีสัมภาษณ์ ใช้วิธีการสืบถาม การตรวจร่างกาย และการทดสอบต่าง ๆ เช่น ทดสอบความรู้ ทดสอบเชาวน์ ประการสุดท้ายได้แก่การรับโอนหรือย้าย คือการรับโอนข้าราชการ

¹Edwin B. Flippo, Principles of Personnel Management
(New York : McGraw - Hill Book Co., 1966), p. 133 p. 135.

จากหน่วยงานอื่นหรือโรงเรียนอื่น โดยผู้นั้นมีความรู้ความสามารถดีเข้าไปปฏิบัติงาน
 ในหน่วยงานหนึ่ง ทั้งนี้จะต้องมีข้อตกลงยินยอมให้ระหว่างเจ้าสังกัดผู้นั้น และผู้รับโอน
 จึงจะกระทำได้ ส่วนการสรรหาบุคคลภายใน เป็นการแสวงหาที่เป็นผลดีในด้านที่จะอนุ
 บำรุงส่งเสริมกำลังใจในการปฏิบัติงานของผู้ทำงานในหน่วยงาน วิธีการเลือกสรรทำ
 ได้โดยวิธีการคัดเลือกหรือเลื่อนชั้นจากผู้ที่มีความสามารถ ตามพระราชบัญญัติระเบียบ
 ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 กำหนดให้ใช้วิธีสอบ เช่นการสอบเลื่อนชั้น แต่ในการ
 สอบเลื่อนชั้นมักจะไม่ได้นำถึงคะแนนที่สอบได้ แต่คำนึงถึงความเหมาะสมเป็นเครื่อง
 ประกอบด้วย¹ ในเรื่องการสรรหาบุคลากร ชูศักดิ์ เทียงตรง ได้ให้ความเห็นเพิ่ม
 เติมว่า เมื่อมีรายละเอียดเกี่ยวกับตำแหน่งที่จะเปิดรับสมัครแล้ว สิ่งที่ต้องพิจารณาเป็น
 อันดับแรกก็คือ จะหาบุคคลจากที่ใด เพราะการสรรหาบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ
 เหมาะสมกับตำแหน่งที่เปิดรับ บางครั้งไม่สามารถหาบุคลากรจากแหล่งเดียวกันได้หมด
 จะกองแสวงหาจากแหล่งอื่นที่ต่างกันไปตามความต้องการของตำแหน่งนั้น ๆ
 ในการประกาศรับสมัคร ต้องประกาศให้ทราบถึงตำแหน่งที่เปิดรับสมัคร ระยะเวลาที่
 เปิดรับสมัคร สถานที่หรือหน่วยงานที่รับสมัคร ขั้นตอนที่สำคัญ การประกาศรับสมัครนี้
 กระทำได้หลายวิธีด้วยกัน แต่ที่ปฏิบัติกันอยู่ทั่วไป มี 3 วิธี คือ วิกิประกาศ หรือหนังสือ
 ระเบียบการในสถานที่ของหน่วยงานที่รับสมัคร ประกาศในหนังสือพิมพ์ ทำหนังสือเวียน
 ถึงองค์การ สถานศึกษา หรือจดหมายส่วนตัวถึงผู้สมัครสอบแข่งขัน ตามความเหมาะสม
 ของตำแหน่งที่เปิดรับ ในการสอบ ชูศักดิ์ เทียงตรง ได้ให้หลักการว่าการคัดเลือก
 ที่ยุติธรรมต้องคัดเลือกบุคคลที่มีความรู้ความสามารถที่สูงที่สุดด้วยวิธีการสอบแบบเปิด
 ให้ทุกคนที่มีคุณสมบัติถูกต้องได้ใช้ความสามารถแข่งขันกันให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้²

¹อมร รักษาสิทธิ์ และ โสรัจ สุจริตกุล, "การสรรหาบุคคล," การบริหารบุคคลในประเทศไทย (พระนคร : โรงพิมพ์สำนักนายกรัชมன்றิ์, 2514), หน้า 257.

²ชูศักดิ์ เทียงตรง, การบริหารงานบุคคลในภาครัฐกิจ (กรุงเทพ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2517), หน้า 95.

ในเรื่องการทดลองปฏิบัติงาน (Probationary Period) เป็นสิ่งจำเป็นที่ควรจัดให้มีขึ้น นิโกร (Nigro) ได้ให้เหตุผลที่จะต้องมีการทดลองปฏิบัติงานว่า เนื่องจากในปัจจุบันยังไม่มีใครสามารถค้นพบวิธีการสอบที่สมบูรณ์ ซึ่งจะประกันได้ว่าบุคคลที่สอบได้นั้นจะมีความรู้ความสามารถ และใช้ความรู้ความสามารถนั้นปฏิบัติงานได้จริง¹

เมื่อได้ทำการเลือกสรรบุคลากรเข้ามาอยู่ในหน่วยงานแล้ว การที่จะจัดให้บุคลากรได้ทำงานให้เกิดประสิทธิภาพ และอยู่ในหน่วยงานได้นานนั้น จะต้องมีส่วนจูงใจ หรือมีขวัญในการทำงาน ซึ่งหน่วยงานจะต้องมีหน้าที่บำรุงรักษาให้บุคลากรอยู่ในหน่วยงานให้นานที่สุด ทำงานให้เกิดผลดีแก่หน่วยงานมากที่สุด เกี่ยวกับการบำรุงรักษาบุคลากรนั้น วิทยุ สาทร ได้ขอเสนอแนะไว้ว่า การที่จะบำรุงรักษาบุคลากรให้อยู่ในโรงเรียนให้นานที่สุด และทำงานอย่างมีประสิทธิภาพตลอดเวลาที่เขาอยู่ในโรงเรียนนั้น ผู้บริหารจะต้องจัดสิ่งและสภาพที่จูงใจหลายชนิดด้วยกันให้มีขึ้นในหน่วยงานนั้น ๆ สิ่งจูงใจดังกล่าวจำแนกได้ 5 ประการ คือ ประการแรก สิ่งจูงใจที่เป็นวัตถุ เช่น เงิน ทอง สิ่งของ ซึ่งถ้าผู้ให้ใคร่สมเขยความดีประกอบด้วยแล้ว จะช่วยให้ผู้รับมีความเต็มใจและขยันที่จะทำงานให้โรงเรียนดีขึ้น ถ้าเป็นกรณีที่มีผู้ได้รับหลาย ๆ คนแต่ได้รับไม่เท่ากัน ผู้บริหารจะต้องแสดงเหตุผลให้ทราบโดยทั่วถึงกัน ประการที่ 2 สิ่งจูงใจที่เป็นโอกาส เช่น การให้โอกาสที่มีชื่อเสียงดี มีเกียรติยศ มีอำนาจขึ้น มีโอกาสที่จะได้ตำแหน่งงานที่สูงขึ้น การจูงใจในลักษณะนี้จะได้ประโยชน์มากสำหรับคนที่อยู่ในสภาพที่อึดอัดในทางวัตถุ โดยให้เกียรติหรือตำแหน่งงานแทนที่ ประการที่ 3 สิ่งจูงใจที่เป็นสภาพการทำงานซึ่งอาศัยวัตถุเป็นหลัก เช่น ให้ที่นั่งทำงานดี มีห้องทำงานส่วนตัว ถ้าเป็นหัวหน้าก็มีโต๊ะทำงานที่มีขนาดใหญ่กว่าบุคลากรอื่น ๆ มีพักผ่อนส่วนตัวเฉพาะตำแหน่ง หรือมีอำนาจสั่งรถโรงเรียน

¹ Felix A. Nigro, Modern Public Administration (New York : Harper and Row, 1970), p.289.

ได้ รวมทั้งการลดชั่วโมงสอนและการให้สวัสดิการ เป็นต้น ประการที่ 4 ได้แก่สิ่งจูงใจที่เป็นสภาพของการทำงานซึ่งไม่เกี่ยวกับวัตถุ เช่นจิตสภาพสังคมของครูในโรงเรียนให้น่าอยู่ ครูทุกคนรักใคร่ชอบพอกัน คบหากันอย่างมิตร ไม่แบ่งกลุ่ม ไม่ทะเลาะกัน มีฐานะทางเศรษฐกิจ สังคม ใกล้เคียงกัน ครูใหญ่ควรรหาทางให้มีการพบปะสังสรรค์กันอย่างเป็นมิตรให้มากที่สุด พยายามจัดสภาพการทำงานให้ตรงกับทัศนคติและวิธีการปฏิบัติงานโดยปกติของครู ให้ครูรู้สึกที่ไม่ถูกบังคับในการทำงาน แต่เป็นการทำงานด้วยความเต็มใจและความสมัครใจ และประการสุดท้ายได้แก่ การจูงใจและการสร้างความรู้สึกรู้สึกให้เกิดกับครูทั้งหลายว่า คนมีส่วนร่วมอย่างสำคัญในการสร้างชื่อเสียงให้แก่โรงเรียน หรือมีส่วนแก้ไขสถานการณ์สำคัญต่าง ๆ ของโรงเรียน คือให้ครูมีความรู้สึกว่าเป็นเจ้าของโรงเรียนด้วย ไม่ใช่เฉพาะครูใหญ่เท่านั้น สิ่งเหล่านี้ทำให้ครูมีกำลังใจในการทำงานให้เกิดผลดีขึ้นเรื่อย ๆ เมื่อเขามองเห็นความสำเร็จของโรงเรียน¹

จึงเห็นได้ว่า การบำรุงรักษามูลค่าครูให้อยู่ในหน่วยงานนั้นเป็นเรื่องสำคัญ และเป็นหน้าที่ของผู้บริหารที่จะต้องดำเนินการอย่างเหมาะสม เรื่องนี้ ชูบ กาญจนประกร ได้ให้ข้อคิดสำหรับผู้บริหารไว้ว่า หน้าที่ของผู้บริหารในการบำรุงรักษาให้หน่วยงานดำรงอยู่อย่างมั่นคงเจริญก้าวหน้ามีหลายประการ กิจกรรมที่เป็นหน้าที่ของผู้บริหารคือ เป็นผู้วางแผนงาน เป็นผู้จัดระเบียบของกิจการ และจัดตัวบุคคลให้เข้ากับงาน ทำหน้าที่ควบคุมการคลัง ทำหน้าที่ให้ข่าวและติดต่อทั่วไป ทำหน้าที่ประสานงาน และจัดกระบวนการทำงานให้ดี ทำหน้าที่ควบคุมและมอบหมายงานให้ผู้อื่นทำ ทำหน้าที่เป็นผู้บำรุงขวัญ ริเริ่ม และส่งเสริม ทำหน้าที่ปรับปรุงงานและประเมินผลงาน²

¹ วิทยุ สาร, หลักบริหารการศึกษา พิมพ์ครั้งที่ 2. (พระนคร : วัฒนาพานิช, 2516), หน้า 175-176.

² ชูบ กาญจนประกร, "หน้าที่และความรับผิดชอบของผู้บังคับบัญชา," หลักบริหาร (พระนคร : โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, 2509), หน้า 188-191.

สำหรับเรื่องการบริหารบุคลากรของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ประชาบาลนั้น กรมการปกครองในฐานะผู้รับผิดชอบได้ดำเนินการในเรื่องสวัสดิการและความก้าวหน้าของครู โดย สมานจิตร สุคนธ์ทรัพย์ กล่าวว่า ในเรื่องสวัสดิการและความก้าวหน้าของบุคลากรนั้น กรมการปกครองถือเอาเรื่องสวัสดิการและความก้าวหน้าของครูประชาบาลเป็นนโยบายจำเป็นและสำคัญอย่างหนึ่ง เพราะถือว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับขวัญและกำลังใจของบุคคล อันจะก่อให้เกิดผลทั้งในด้านดีและเสียต่อการปฏิบัติงานของครูในโรงเรียนได้ ดังนั้นกรมการปกครองจึงพยายามส่งเสริมสวัสดิการและความก้าวหน้าโดยให้มีการจัดสร้างบ้านพักครูเพิ่มขึ้น เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนในเรื่องค่าเช่าบ้านของครูประชาบาล จัดให้มีการเพิ่มเงินพิเศษแก่ครูในโรงเรียนท้องถิ่นกันดาร จัดลำดับความช่วยเหลือแก่ครูในโรงเรียนที่ขาดแคลน ตลอดจนมีการพิจารณาให้มีการย้ายหมุนเวียน สำหรับครูที่ปฏิบัติงานในท้องถิ่นกันดารและห่างไกลหลังจากที่ได้ปฏิบัติงานมาครบกำหนด การย้ายเพื่อติดตามคู่สมรส และการย้ายกลับภูมิลำเนาที่ได้รับการพิจารณาช่วยเหลือเป็นพิเศษ ส่วนความก้าวหน้าของครูก็ได้รับการส่งเสริมให้มีโอกาสเลื่อนชั้นเลื่อนตำแหน่ง ตลอดจนอนุญาตให้ลาศึกษาต่อในระดับสูงขึ้นไปได้

การพัฒนาบุคลากร เป็นขั้นตอนสำคัญอย่างหนึ่งในการบริหารงานบุคคล เพราะการที่บุคคลในหน่วยงานทำงานอยู่เป็นระยะเวลาานาน ๆ ความรู้ต่าง ๆ ที่เคยมีก็ย่อมอ่อนลงไป หรือเพราะความจำเริญในการปฏิบัติงานที่ซ้ำซากอยู่ทุกวันก็ทำให้เกิดความเบื่อหน่ายในหน้าที่การงาน จึงมีความจำเป็นจะต้องปรับปรุงให้ดีขึ้นเพื่อให้เกิดผลดีต่อหน่วยงานการพัฒนาบุคลากรอาจทำได้หลายวิธี วิทยุ โสธร ได้สรุปเรื่องการพัฒนาบุคลากรว่าอาจทำได้ 3 วิธี คือ การอบรมก่อนปฏิบัติการ (Pre-Service Training) เป็นการอบรมก่อนที่บุคคลจะออกไปทำงาน การฝึกอบรมระหว่างปฏิบัติการ (In-Service training) เป็นการให้การศึกษาแก่บุคคลที่กำลังดำรงตำแหน่งใด

¹ สมานจิตร สุคนธ์ทรัพย์, "สวัสดิการและความก้าวหน้าของครูประชาบาล," วิทยุการเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาล (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2505), หน้า 340-346 และ 352.

ตำแหน่งหนึ่งที่อยู่ในหน่วยงานโดยไม่ต้องลาออกจากงาน และโดยไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานขณะที่บุคคลนั้นไปฝึกอบรม หน่วยงานอาจจัดขึ้นเป็นทางการหรือเชิญผู้ชำนาญมาฝึกอบรมให้อย่างไม่เป็นทางการโดยบุคคลากรยังคงปฏิบัติงานตามปกติ หรือหน่วยงานอาจขอให้หน่วยงานอื่นรับหน้าที่จัดฝึกอบรมแทนก็ได้ และประการสุดท้ายก็คือการฝึกฝนตนเองของบุคคลที่กำลังทำงานอยู่ หรือยังอยู่ในระหว่างการทำงานปกติ โดยการเรียนทางไปรษณีย์ การซื้อหนังสือมาอ่านเอง หรือการได้พบปะสนทนากับผู้ทรงคุณวุฒิอยู่เสมอ จัดเป็นการพัฒนาบุคคลได้เหมือนกัน¹

ผลที่ได้รับจากการพัฒนาบุคคลากรนั้น สมพงษ์ เกษมสิน ให้ความเห็นว่าทำให้ระบบการทำงานมีประสิทธิภาพสูงขึ้น มีการติดต่อประสานงานดีขึ้น เพราะการพัฒนาบุคคลย่อมจะช่วยกระตุ้นความสนใจในการทำงานของบุคคลากรให้มีจิตใจรักงาน เพราะทำงานได้ผลมากขึ้น การพัฒนาบุคคลเป็นวิธีการหนึ่งที่ทำให้เกิดการประหยัด ลดความสิ้นเปลืองของวัสดุที่ใช้ในการทำงาน ซึ่งจะมีผลต่อเนื่องไปถึงงบประมาณค่าใช้จ่ายในการจัดซื้อวัสดุที่ใช้ในการปฏิบัติงานให้ลดน้อยลงไปด้วย เพราะเมื่อบุคคลได้รับการพัฒนาอย่างดีแล้ว ความผิดพลาดที่จะก่อให้เกิดความสิ้นเปลืองเสียหายย่อมลดน้อยลงไปด้วยการพัฒนาบุคคลช่วยลดเวลาในการเรียนงานให้สั้นลง ในการปฏิบัติงานควรได้รับการอบรมแนะนำเสียก่อน เพราะจะช่วยให้อาจปฏิบัติงานให้ได้ดี และทันเวลามากกว่าให้บุคคลากรปฏิบัติเรียนงานเองควบคู่ไปกับการทำงาน การพัฒนาบุคคลช่วยแบ่งเบาภาระหน้าที่การงานของผู้บังคับบัญชาได้มาก ผู้บังคับบัญชาไม่ต้องเสียเวลาชี้แจงสั่งสอนงานที่ตั้ง นอกจากนี้การพัฒนาบุคคลากรช่วยการงานล่วงเวลาให้สั้นลง ซึ่งอาจจะไม่ใช่เกิดจากปริมาณงานมากเพียงอย่างเดียว อันที่จริงเกิดจากความล่าช้าและความไม่เข้าใจงานเสียเป็นส่วนใหญ่ และการพัฒนาบุคคลเป็นทางหนึ่งที่จะกระตุ้นเตือนให้

¹ วิทยุ โสธร, หลักบริหารการศึกษา พิมพ์ครั้งที่ 2. (พระนคร : วัฒนาพานิช, 2516), หน้า 162.

ผู้ปฏิบัติงานทำงานเพื่อความก้าวหน้าของตนเอง ตามปกติการเลื่อนตำแหน่งโดยการโยกย้ายภายในหน่วยงานมักจะเป็นผู้ได้รับการพิจารณา ก่อน เพราะเป็นผู้รู้งาน และได้รับการฝึกฝนมาเป็นอย่างดี ทั้งนี้ย่อมแสดงให้เห็นว่าการพัฒนาบุคคลเป็นการแนะแนวทางในความก้าวหน้าของบุคคลอย่างหนึ่ง¹

การให้บุคลากรพ้นจากงาน เป็นขั้นตอนสุดท้ายของการบริหารงานบุคคล และมีความจำเป็นที่หน่วยงานต้องกระทำ จำนวน สมประสงค์ ได้ให้ความเห็นว่าการให้บุคลากรพ้นจากงานเป็นมาตรการที่นิยมแพร่หลายอย่างหนึ่งในกระบวนการบริหารงานบุคคล เพื่อประโยชน์ของหน่วยงานดังต่อไปนี้คือ เพื่อเป็นการชักหรือลดจำนวนข้าราชการที่ไม่มีประสิทธิภาพในหน่วยงานให้น้อยลง โดยเฉพาะข้าราชการที่มีอายุมากขึ้นประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานจะลดลง หมกความกระตือรือร้น และเพื่อจะได้แสวงหาบุคลากรใหม่ ๆ เข้ามาทำงาน ซึ่งคนใหม่อาจจะมีความคิดริเริ่มใหม่ มีความกระตือรือร้นที่จะปรับปรุงหน่วยงานให้เจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้น ทั้งยังจะเป็นการเปลี่ยนแปลงสิ่งทีบุคคลเก่าไม่สามารถดำเนินการได้ เพราะคนเก่าอาจจะมีวิธีการทำงานที่ล้าสมัย ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงปรับปรุงวิธีการที่ี้อาจจะช่วยให้ประสิทธิภาพของหน่วยงานดีขึ้น²

สำหรับการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการส่วนจังหวัดตำแหน่งครูนั้นมีความเกี่ยวข้องกับครูสภา แต่การบริหารงานบุคคลในหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น สมบูรณ์ วังจันทร์พรหม กล่าวว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอิสระในการดำเนินการ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลให้เสร็จภายในจังหวัด เพราะกฎหมายกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับ -

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

² จำนวน สมประสงค์, การบริหารพนักงานเจ้าหน้าที่ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์กรุงสยาม, 2514), หน้า 305.

ข้าราชการส่วนจังหวัดเช่นเดียวกับเจ้ากระทรวง เพียงแต่ว่าเมื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ดำเนินการเกี่ยวกับบุคลากรครุตามอำนาจหน้าที่ของจังหวัดแล้ว ให้จังหวัดส่งเรื่องราวไปยังคุรุสภา เพื่อให้เจ้าหน้าที่คุรุสภาพิจารณาถึงความถูกต้องและความยุติธรรมตามกฎหมาย ในฐานะตัวแทนของคณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด ซึ่งถ้ามีกรณีใดที่คุรุสภาเห็นว่าการปฏิบัติเรื่องใดของจังหวัดไม่ถูกต้องตามระเบียบแล้ว คุรุสภาย่อมจะชักทวงเพื่อปฏิบัติให้ถูกต้อง หรือให้ขอเสนอแนะไปยังคณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัดเพื่อพิจารณาต่อไป รวมความแล้วว่แม้คุรุสภามีบทบาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเพียงใดก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติแล้วองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นองค์การเจ้าสังกัดโดยตรง ย่อมมีบทบาทสำคัญยิ่งต่อบุคลากรครูทุกคน นับตั้งแต่การประกาศรับสมัคร การสอบคัดเลือก การบรรจุแต่งตั้ง การโอนย้าย การพัฒนาบุคลากร ตลอดจนการให้พ้นจากงานด้วย¹

เกี่ยวกับเรื่องการบริหารงานบุคคลของคุรุสภาที่เกี่ยวกับข้าราชการส่วนจังหวัดตำแหน่งครูนั้น พันศ สกุนตนาค ได้ให้ความเห็นจากการสำรวจทัศนคติของครูว่า ครูประชาบาลส่วนมากเห็นว่าหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ของคุรุสภาขัดขวางความก้าวหน้าของครูประชาบาล ความเห็นของครูประชาบาลดังกล่าวนี้ขัดแย้งกับฝ่ายบริหารการศึกษา ซึ่งเห็นว่าหลักเกณฑ์ของคุรุสภาเป็นประโยชน์แก่ครูประชาบาลเป็นจำนวนมาก เช่นการสอบเลื่อนขั้นเป็นต้น นอกจากนี้ พันศ สกุนตนาค ได้ให้ข้อเสนอแนะว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องกำจัดข้อข้องใจในเรื่อง การสอบบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้ายครูประชาบาล สิ่งดังกล่าวนี้ควรดำเนินการอย่างเปิดเผยและยุติธรรม ปฏิบัติตามแนวที่กำหนดไว้ในระเบียบคำสั่งของข้าราชการส่วนจังหวัด การพิจารณาความดีความชอบของครู ควรกำหนดสัดส่วนระหว่างครูที่ทำการสอนในโรงเรียนกับครูช่วยราชการที่ส่วนการศึกษา -

¹ สมบูรณ์ วัจจันท์พรหม, "บทบาทของผู้บริหารการศึกษา" เอกสารประกอบการสัมมนานิสิตปริญญาโท แผนกวิชาบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (อัดสำเนา), 2515, หน้า 469-470

และหมวดการศึกษา มิฉะนั้นจะเกิดปัญหาว่าครูประจำภาคที่อยู่ห่างไกลไม่มีใครรู้จัก จะไม่มีโอกาสได้รับการพิจารณาความดีความชอบ เพราะความดีความชอบจะตกอยู่กับ ผู้ที่ทำงานอยู่ที่หมวดและส่วนการศึกษา¹

สำหรับปัญหาการบริหารบุคลากรในระดับโรงเรียนนั้น สนั่น สุวรรณวงศ์ ได้วิจัยพบว่า โรงเรียนประจำภาคมีปัญหาคูไม่พอกับชั้นเรียน ครูไม่สมดุลงานกับนักเรียน ครูถูกให้ไปช่วยราชการทำงานธุรการเสียเป็นจำนวนมาก ทำให้อัตราการขาดครูเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ผู้บริหารไม่ค่อยเอาใจใส่ต่อการปฏิบัติงานของโรงเรียนเท่าที่ควร ขาดการออกตรวจเยี่ยมโรงเรียนและเยี่ยมเยียนครูครูขาดขวัญในการทำงาน ขาดสวัสดิการที่ควรได้รับ ขาดความปลอดภัย ไม่มีความมั่นใจในการทำงาน เพราะโรงเรียนไม่ได้มีบทบาท และไม่มีอำนาจการตัดสินใจด้านการวางนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการคัดเลือก บรรจุ แต่งตั้ง โอนย้าย ให้คุณให้โทษแก่บุคลากรครูในโรงเรียน การพิจารณาความดีความชอบยังขาดหลักเกณฑ์และความยุติธรรม ผู้บริหารและครูใหญ่ได้รับการฝึกอบรมทักษะในการบริหาร การศึกษาน้อย ทั้งนี้ยังปรากฏว่ายังไม่มีการเตรียมผู้บริหารหรือครูใหญ่ก่อนที่จะเข้ารับตำแหน่งงานอีกด้วย จึงทำให้การปฏิบัติงานเกิดความผิดพลาด งานไม่บรรลุ เป้าหมายตามนโยบายที่วางไว้²

¹พนัส สกุนตนาถ, "การบริหารการศึกษาประจำภาคขององค์การบริหาร ส่วนจังหวัดตามทัศนของครูจังหวัดคนหนองบัว", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สถาบันบัณฑิต พัฒนบริหารศาสตร์, 2516) หน้า 128, 132.

²สนั่น สุวรรณวงศ์, "บทบาทและความต้องการของชุมชนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการศึกษาประจำภาคขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา" (ปริญญาโทบริหารศึกษามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒประสานมิตร, 2519), หน้า 104.

บทบาทงานบริหารงานวิชาการ

งานวิชาการเป็นงานหลักที่สำคัญที่สุด ทั้งนี้เนื่องจากหน้าที่ของโรงเรียนคือ การให้ความรู้แก่นักเรียน กิจกรรมใดๆอันเกี่ยวข้องกับการจัด ดำเนินการ และปรับปรุง การเรียนการสอนนับเป็นงานวิชาการทั้งสิ้น ผู้บริหารการศึกษาทุกระดับจะต้องมีความรู้ ในด้านวิชาการเป็นอย่างดี มีความรับผิดชอบและสามารถเป็นผู้นำทางวิชาการได้

ในแง่ของความหมายและขอบเขตของงานทางด้านวิชาการนั้น ชาร์จ บัวส์รี ได้ให้ความเห็นว่า งานวิชาการหมายถึง การปรับปรุงการเรียนการสอนให้ดีขึ้น รวมถึง การวางแผนนโยบายการเรียนการสอน การจัดหลักสูตร การจัดตารางสอน การจัดครู ทำการสอน การจัดหาหนังสือและอุปกรณ์การเรียนการสอน ตลอดจนการประเมินผล การศึกษาในด้านต่าง ๆ เช่น จัดให้มีการวัดผลงานต่าง ๆ ทุกด้าน เพื่อพิจารณาปรับปรุง แก้ไขให้ดีขึ้น จัดให้มีการวัดผลในด้านพัฒนาการของเด็ก เพื่อพิจารณาว่าการศึกษา การปกครอง การอบรม ที่ทำไปนั้น บังเกิดผลดีแก่เด็กเพียงไร เป็นไปตามความมุ่งหมาย หรือไม่ จะได้เป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขต่อไป นอกจากนี้จัดให้มีการวัดผลใน ด้านความเจริญก้าวหน้าของครู¹ พน์ส หันนาคินท์ ก็มีความเห็นคล้ายคลึงกับของ ชาร์จ บัวส์รี แต่ได้นำงานบริหารบุคคลมาเป็นส่วนหนึ่งของงานวิชาการด้วย ทั้งนี้เพราะ บุคคลเป็นตัวจักรสำคัญในการบริหารงาน การได้บุคคลที่เหมาะสมกับงานจะทำให้งาน วิชาการมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น² ส่วน แวน มิลเลอร์ (Van Miller) ได้กล่าวเน้น ความสำคัญของงานวิชาการว่าเป็นหัวใจสำคัญของโรงเรียน และสำคัญมากที่สุดคือการจัด โปรแกรมการสอน และการปฏิบัติตามโปรแกรมการสอน รวมทั้งการวัดผล เพื่อจะได้ติดตาม การเรียนการสอนทั้งของครูและนักเรียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดบริการการสอน เพื่อให้ การเรียนการสอนดำเนินไปด้วยดีนั้น เป็นหน้าที่ของโรงเรียนจะละเลยมิได้³

¹ชาร์จ บัวส์รี, หลักการศึกษา (พระนคร : แพร่พิทยา, 2506), หน้า 51.

²พน์ส หันนาคินท์, หลักการบริหารโรงเรียน (พระนคร : วัฒนาพานิช, 2513), หน้า 61.

³Van Miller, The Public Administration of American School (New York : The Macmillan Co., 1965), p. 175.

สำหรับ วิทยุ สาทร ได้สรุปเรื่องงานวิชาการไว้ว่า การบริหารงานวิชาการหมายถึง การบริหารกิจกรรมทุกชนิดในโรงเรียน ซึ่งเกี่ยวข้องกับการปรับปรุงพัฒนาการสอน ให้ได้ผลดีและมีประสิทธิภาพมากที่สุด ความจริงผู้บริหารการศึกษา หรือครูใหญ่ทุกคนควร จะรับผิดชอบเป็นผู้นำของครูในค่านวิชาการเป็นอันดับแรก เพราะหน้าที่ของโรงเรียน และสถาบันทุกแห่งคือทำให้ความรู้แก่นักเรียนในค่านวิชาการ¹

ในเรื่องบทบาทและหน้าที่ของผู้บริหารการศึกษานั้น คำานวน เพชรบุญแก้ว และคณะ ได้กล่าวถึงบทบาทและหน้าที่ของครูใหญ่และผู้บริหารการศึกษาในค่านวิชาการ ไว้ว่า ผู้บริหารต้องมีความรู้ความเข้าใจและสามารถจัดทำดำเนินการในเรื่อง หลักสูตร ประมวลการสอน ตารางสอน แบบเรียน การจัดชั้นเรียน อุปกรณ์การเรียนการสอน การปรับปรุงการสอน การนิเทศการสอน ตลอดจนการจัดให้มีกิจกรรมเสริมหลักสูตร และการวัดผลการศึกษา² ส่วน วิจิตร ศรีสอาน ได้กล่าวถึงบทบาทและความรับผิดชอบของผู้บริหารการศึกษาเกี่ยวกับการปรับปรุงงานค่านวิชาการไว้ 8 ประการ คือ ผู้บริหารโรงเรียนต้องรับผิดชอบในการจัดวางตัวบุคคลากร เพื่อให้สามารถทำหน้าที่ให้ บรรลุตามจุดมุ่งหมายของโรงเรียน ผู้บริหารโรงเรียนจะต้องรับผิดชอบการพัฒนาจุด มุ่งหมายและนโยบายของโรงเรียน เพื่อจะได้ใช้เป็นแนวทางในการสอน ผู้บริหาร วิทยาลัยจะต้องรับผิดชอบในการจัดสรร เวลาและสถานที่เพื่อประโยชน์ของการสอน ผู้บริหารโรงเรียนต้องรับผิดชอบในการจัดหาและการใช้อุปกรณ์และอาคารสถานที่ เพื่อให้เกิดประโยชน์ทางการศึกษามากที่สุด ผู้บริหารโรงเรียนต้องรับผิดชอบการสร้าง ความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน ผู้บริหารโรงเรียนต้องรับผิดชอบบริการ ส่งเสริม

¹วิทยุ สาทร, หลักบริหารการศึกษา พิมพ์ครั้งที่ 2. (กรุงเทพฯ : วัฒนาพานิช, 2516), หน้า 232.

²คำานวน เพชรบุญแก้ว และคณะ, "บทบาทของผู้บริหารโรงเรียนมัธยม" เอกสารประกอบการสัมมนาของนิสิตปริญญาโท แผนกวิชาบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย, 2514, (อัสสัมชัญ), หน้า 117-118.

การเรียนการสอน เพื่อให้การสอนบรรลุเป้าหมาย ผู้บริหารโรงเรียนจะต้องรับผิดชอบในการจัดโปรแกรมการอบรมเพื่อปรับปรุงการเรียนการสอน ผู้บริหารโรงเรียนจะต้องรับผิดชอบในการประเมินผลความต้องการของโรงเรียน¹

สำหรับกรมสามัญศึกษา ผู้ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบงานด้านวิชาการของโรงเรียนประถมศึกษาทั้งหมด ได้กำหนดบทบาทและหน้าที่รับผิดชอบของผู้บริหารการศึกษา หรือครูใหญ่ในการบริหารงานวิชาการไว้ว่า มีหน้าที่วางโครงการดำเนินงานของโรงเรียน จัดทำโครงการสอนให้เป็นไปตามหลักสูตร และปรับปรุงให้ใช้โดยอยู่เสมอ แนะนำควบคุมการสอนของครูให้ดำเนินไปตามโครงการสอน จัดกิจกรรมต่าง ๆ ที่ส่งเสริมการเรียนการสอน ดำเนินการวัดผลการศึกษาให้ถูกต้องตามระเบียบและหลักการวัดผลการศึกษา สนับสนุนให้มีการค้นคว้าทดลอง ปรับปรุงวิธีการสอนให้ดีขึ้น จัดให้มีการประชุมครูในโรงเรียน เช่นการประชุมพิเศษครูใหม่ การประชุมเกี่ยวกับปัญหาต่าง ๆ² นอกจากนี้ สุกิจ เหล่าสุนทร ได้สรุปหน้าที่ของผู้บริหารด้านวิชาการไว้ว่า ผู้บริหารจะต้องควบคุมดูแลการสอน วิธีสอน ว่าถูกต้องตามหลักสูตรหรือไม่ ปรับปรุงมาตรฐานทางวิชาการอยู่เสมอ จัดหาอุปกรณ์วัสดุทัศนวัสดุโรงงาน ห้องเรียน ห้องปฏิบัติการ และห้องสมุด แกะไขอุปสรรคต่าง ๆ ในการสอน การปรับปรุงทางวิชาการ³

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

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

³ หน่วยศึกษานิเทศก์, กรมการฝึกหัดครู, หลักการบริหารโรงเรียนในด้านวิชาการ (ธนบุรี : โรงพิมพ์บรรณาร, 2505), หน้า 1.

แนวคิดดังกล่าวคล้ายคลึงกับแนวคิดของ เอกวิทย์ ฃ ถวาง เพียงแต่ได้เน้นในรายละเอียดเด่นชัดว่า ผู้บริหารการศึกษาต้องควบคุมดูแลเกี่ยวกับเรื่อง หลักสูตร การสอน อุปกรณ์การสอน แบบเรียน คู่มือครู การจัดชั้นเรียน การจัดครูสอน การปรับปรุงการเรียน การสอน การจัดฝึกอบรมครูประจำการ เผยแพร่วิชาการ การวัดผลการศึกษา การวิจัย ค้นคว้า การประเมินมาตรฐานโรงเรียน ตลอดจนการตรวจเยี่ยม และนิเทศการศึกษา แก่โรงเรียน¹

เกี่ยวกับเรื่องวิธีการในการบริหารงานวิชาการนั้น วิทยุ สาธร ได้ให้ความเห็นว่า ในการบริหารงานวิชาการนั้น ครูใหญ่หรือผู้บริหารโดยทั่วไปควรกระจายอำนาจ (Share The Authority) และความรับผิดชอบ (Responsibility) ไปให้ครูทุกคน ความเป็นผู้นำของผู้บริหารการศึกษา อยู่ที่ความสามารถที่จะใช้ให้ผู้อื่นทำงานโดยไม่ต้องใช้วิธีขู่บังคับ หรืออุบาย แต่อยู่ที่เทคนิคในการกระตุ้นเตือน - (Motivate) ให้ครูและผู้ที่เกี่ยวข้องกับการสอนนักเรียนทุกคนขยันขันแข็งและทำงานอย่างเต็มใจและอดทน อย่างไรก็ตามผู้บริหารการศึกษาและครูใหญ่ทุกคนพึงระลึกเสมอว่า ตนนั้นไม่ใช่ครูของครู และไม่รอบรู้ด้านวิชาการไปหมดทุกอย่าง การบริหารงานวิชาการจึงต้องอาศัยเทคนิคการใช้คนมากกว่าการสอนคนอื่นว่าเขาควรทำอะไร ความจริงการเป็นครูควรทำอะไรควรเป็นหน้าที่ของครู ไม่ใช่หน้าที่ของผู้บริหาร ผู้บริหารเพียงแต่ดูแลให้ครูทำงานให้ดีที่สุด และใช้ความรู้ความสามารถอย่างเต็มที่เท่านั้น² ทรงศักดิ์ ศรีกาฬสินธุ์ มีแนวคิดงานบริหาร ผู้บริหารต้องให้เสรีภาพด้านวิชาการในสถานบัน การศึกษา นั่นคือจะต้องมีการกระจายอำนาจให้แก่ผู้ที่ทำหน้าที่วิชาการอย่างเต็มที่ เป็นการสนับสนุนให้เกิดความรู้และวิธีการใหม่ ๆ ที่ได้ผลดีกว่าเดิม จะทำให้สถาบันนั้น

¹เอกวิทย์ ฃ ถวาง, "การบริหารวิชาการ" รายงานการประชุมผู้ตรวจการ ศึกษาและศึกษาธิการจังหวัด (พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2516), หน้า 113.

²วิทยุ สาธร, หลักบริหารการศึกษา พิมพ์ครั้งที่ 2. (กรุงเทพฯ : วัฒนาพานิช, 2516), หน้า 232.

ก้าวหน้าไปไม่หยุดยั้ง เสรีภาพทางวิชาการที่แท้จริงนั้นจะต้องคลุมลักษณะ 6 ประการ คือ เสรีภาพที่จะสอบถามเกี่ยวกับความหมายและขอบเขตของแนวความคิดใด ๆ เสรีภาพที่จะทำการค้นคว้าเพื่อนำไปสู่คำตอบที่ต้องการ เสรีภาพที่จะแสดงออกทั้งวาจาและการเขียนเกี่ยวกับข้อเท็จจริงที่ได้จากการค้นคว้าวิจัยนั้น ๆ เสรีภาพที่จะอภิปรายแนวความคิดของตนโดยปราศจากการข่มขู่ เสรีภาพที่จะสอนหรือถ่ายทอดความรู้เกี่ยวกับผลการค้นคว้าและวิจัยในแนวหรือสาขาที่ตนสามารถ เสรีภาพในฐานะที่เป็นประชาชนคนหนึ่งมีสิทธิหน้าที่ภายในขอบเขตของกฎหมาย¹

จากแนวคิดในเรื่องวิธีการในการบริหารค่านิชาการนั้น ผู้บริหารที่ดีจะต้องรู้จักกระจายอำนาจความรับผิดชอบไปให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องของผู้บริหารต้องมีเทคนิคในการจูงใจคนให้ผู้ที่บังคับบัญชาพร้อมมือกันทำงานให้บรรลุตามเป้าหมาย และผู้บริหารจะต้องมีความสามารถในการประสานงานที่ดีด้วย

ในเรื่องการปรับปรุงงานค่านิชาการนั้น วิทยุ โสธร ได้แนะนำหลักการสำคัญประมาณ 15 อย่าง ที่ผู้บริหารพึงกระทำได้แก่ การพิจารณาเรื่องหลักสูตร แบบเรียน ประมวลการสอน ขอบสอบ วิธีสอนของครู การเชิญวิทยากรมาบรรยายวิธีการเรียนให้นักเรียน การวิเคราะห์ผลการสอบทุกสิ้นปีการศึกษา ชักจูงให้ครูทุกคนอ่านหนังสือและตำราวิชาการ จัดการประชุมเพื่ออภิปรายร่วมกันเกี่ยวกับการสอนและการเรียนของนักเรียน เยี่ยมห้องเรียนขณะครูทำการสอน ชักจูงให้ครูน้อยไปตั้งเกณฑ์การสอน จัดสถิติการสอน จัดให้มีการสัมมนาคณะครู การส่งครูไปอบรมทางวิชาการ เมื่อสถาบันอื่นเขาเปิดทำการอบรม²

¹ทรงศักดิ์ ศรีกาฬสินธุ์, การบริหารการศึกษาและประชากรศึกษา รายงานการสัมมนาวิทยาลัยวิชาการศึกษามหาสารคาม, 2516), หน้า 67-76.

²วิทยุ โสธร, หลักบริหารการศึกษา (กรุงเทพฯ : วัฒนาพานิช, 2514), หน้า 331-333.

จากการวิจัยของ เอสคิว (Cletis Theodore Eskew) เกี่ยวกับการปรับปรุงการเรียนการสอนนั้น ได้สรุปผลการวิจัยว่า จำเป็นต้องอาศัยลักษณะการเป็นผู้นำทางวิชาการของผู้บริหาร ต้องใช้วิธีประเมินการสอนอยู่เสมอ การให้รางวัลชมเชยครูที่สอนดี เป็นวิธีที่ใฝ่ผลดีที่สุดในการปรับปรุงการเรียนการสอน ผู้บริหารต้องให้คณะกรรมการมีอิสระที่จะปฏิบัติในแง่วิชาการ จัดชั้นเรียนใหม่จำนวนนักเรียนพอเหมาะ ปรับปรุงชั่วโมงสอนของครูให้สมดุลย์กัน จัดให้มีรายวิชา บริการแนะแนว สัมมนา การปฏิบัติงานภาควิชาการ ช่วยเหลือหัวหน้าหมวดวิชาในการจัดหาวัสดุอุปกรณ์การสอน ให้ครูอาจารย์ได้มีโอกาสไปรับการอบรมหรือศึกษาต่อ¹

เพื่อที่จะให้การบริหารงานด้านวิชาการได้เกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้น การนิเทศการศึกษาเป็นสิ่งสำคัญและเป็นเครื่องมือของนักบริหารอย่างหนึ่ง วิทยุ สาธิต เห็นว่าการนิเทศช่วยให้เกิดความงอกงามในค่านิยมวิชาชีพ ช่วยพัฒนาครู ช่วยในการเลือกและปรับปรุงวัตถุประสงค์ของการศึกษา ช่วยปรับปรุงเนื้อหาของการสอน ช่วยปรับปรุงวิธีสอน และช่วยปรับปรุงการประเมินผลการสอน² ส่วน วิจิตร ชีระกุล ก็ได้ให้ความเห็นไว้คล้ายคลึงกันว่า การนิเทศการศึกษาจะช่วยปรับปรุงคุณภาพของการศึกษา จุดประสงค์ของการปรับปรุงคุณภาพการศึกษานั้นต้องการลดความสูญเปล่าทางการศึกษา และส่งเสริมให้เด็กได้รับการศึกษาที่ดีกว่าเดิม และเหมาะสมกับความต้องการในอนาคตและสภาพที่เป็นอยู่ หัวใจของความสำเร็จในการปรับปรุงการศึกษาอยู่ที่คุณภาพของการสอนและวิธีสอน ซึ่งจะต้องทำการปรับปรุงโดยกระบวนการ วิธีการ และเทคนิค - เฉพาะอย่าง³

¹ C.T. Eskew, The Academic Dean and his Role in Improvement of Instruction (in Descertation Abstracts, Vol, XX, No. 11, 1961), p.4306

² วิทยุ สาธิต, หลักบริหารการศึกษา พิมพ์ครั้งที่ 2. (พระนคร : วัฒนาพานิช, 2516), หน้า 274.

³ วิจิตร ชีระกุล, กาญจน ศรีกาฬสินธุ์ และ สุพิชชา ชีระกุล, การนิเทศการศึกษา (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์พิฆเนศ, 2519) หน้า 4.

นอกจากนั้น วิจิตร ชีระกุล ได้ให้ข้อคิดสำหรับผู้บริหารการศึกษาในด้านการนิเทศการศึกษาไว้ 5 ประการ คือ ฟังนี้ถึงความรับผิดชอบ เสรีภาพส่วนบุคคล อย่าให้ผู้อื่นมาบังคับขู่เข็ญ การรักษาน้ำใจคนอื่นนั้นต้องไม่กระทบกระเทือนความรับผิดชอบและจุดมุ่งหมายของหน่วยงานของเรา การตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารงานนั้นเป็นหน้าที่ของผู้บริหารโดยตรง อย่าเสียใจเมื่อมีคนค้านหรือไม่เห็นด้วย นั้นเป็นเรื่องธรรมดา ไม่ใช่ความบกพร่องตามมนุษยสัมพันธ์ ความรู้ด้านอื่น ๆ เช่นจิตวิทยา สังคมวิทยา มนุษยวิทยา เป็นวิชาพื้นฐานที่ทำให้การบริหารงานดีขึ้น¹ ส่วน กอ สวัสดิ์พานิชย์ ได้กล่าวถึงความสำคัญของการนิเทศการศึกษาไว้ว่า การนิเทศการศึกษานับว่าสำคัญมาก เพราะเป้าหมายของการทำงานของศึกษานิเทศก์ก็คือ ส่งเสริมครูให้ก้าวหน้าทางวิชาชีพ ให้การทำงานในหน้าที่ของครูดีขึ้น การนิเทศจะช่วยให้วิธีสอน วัสดุที่นำมาใช้ประกอบการสอน - การจัดโรงเรียน การบริหารโรงเรียนให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น วิธีการนิเทศที่แพร่หลายมีอยู่ 4 อย่าง คือ การนิเทศโดยตรง ได้แก่การปฏิบัติงานเยี่ยมโรงเรียน พยายามพบปะกับครู ศึกษาปัญหาของครู ให้ข้อคิดเห็นต่าง ๆ การช่วยเหลือโดยการอบรมครู การช่วยเหลือในเรื่องวัสดุและข่าวสาร เช่นรวบรวมความรู้ที่เป็นเรื่องราวต่าง ๆ พิมพ์เป็น - เอกสารเผยแพร่แก่ครู การสาธิตการสอนให้ดูเมื่อเวลาอบรมครู หรือเวลาทำงานร่วมกับโรงเรียน

จะเห็นได้ว่า การนิเทศการศึกษาเป็นเครื่องมือของนักบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการบริหารวิชาการ ผู้บริหารมีความจำเป็นต้องเรียนรู้และเข้าใจหลักการในการนิเทศการศึกษาให้แจ่มแจ้ง จะช่วยให้การบริหารงานวิชาการได้ผลดีขึ้น

¹ วิจิตร ชีระกุล, กาญจน ศรีกาฬสินธุ์ และสุพิชชา ชีระกุล, การนิเทศการศึกษา (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์พิชเชศ, 2519), หน้า 31.

² กอ สวัสดิ์พานิชย์, "หลักและเป้าหมายในการนิเทศการศึกษา" วารสารสามัญศึกษา 10(กุมภาพันธ์ 2516) : 20-21.

เกี่ยวกับเรื่องทีครูใหญ่ และผู้บริหารการศึกษาเข้าใจในการบริหารงานวิชาการมากน้อยเพียงไรนั้น กฤษณา ชำยง ได้วิจัยพบว่า กลุ่มครูใหญ่ยังมีความเข้าใจเกี่ยวกับหลักสูตรและอุปกรณ์การสอนน้อยมาก จึงควรที่หน่วยงานเจ้าสังกัดต้องสนใจในการจัดให้มีการประชุมอบรมครูใหญ่และครูช่วยครูใหญ่เป็นประจำทุกปี เพื่อให้ทันต่อความเคลื่อนไหวและความเปลี่ยนแปลงทางการศึกษา ทั้งนี้เพราะครูใหญ่โรงเรียนประถมศึกษาต้องมีความรับผิดชอบต่อการปรับปรุงงานและการศึกษาเป็นอย่างยิ่ง¹ สำหรับ -

สนอง สุวรรณวงศ์ ได้สรุปผลการวิจัยทางด้านการบริหารการศึกษาไว้ว่า โรงเรียนปฏิบัติได้ดีพอสมควร แต่ควรทบทวนการเรียนการสอนให้มากขึ้น หลักสูตรควรปรับปรุงให้ทันสมัยและทันต่อความเปลี่ยนแปลงของสังคมปัจจุบัน การสอนควรเน้นวิชาชีพ สอนให้เกิดความคิด ไม่ควรเน้นในด้านความจำอย่างเดียว โดยเฉพาะในชั้นประถมศึกษาต้องเน้นการอ่านการพูดให้มากด้วย เพราะจะเป็นพื้นฐานในการหาความรู้ต่อไป ปัญหาการบริหารด้านวิชาการของโรงเรียนประถมศึกษาในชนบทยังมีมาก เช่น โรงเรียนขาดอุปกรณ์การสอน ไม่มีครูสอนวิชาชีพโดยตรง นักเรียนขาดเรียนมากเพราะต้องช่วยเหลือผู้ปกครองทำงาน ความรู้ที่เด็กได้จากโรงเรียนไม่สามารถนำไปประกอบอาชีพได้จริง ๆ ครูไม่ค่อยได้อบรมด้านวิชาการ เพราะขาดงบประมาณและการส่งเสริมจากฝ่ายบริหาร ขาดความช่วยเหลือจากศึกษานิเทศก์ องค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่มีศึกษานิเทศก์ของตนเอง ประกอบกับโรงเรียนทั่วไปขาดการจัดกิจกรรมเสริมหลักสูตรภายในโรงเรียนด้วย²

¹ กฤษณา ชำยง, "ความคิดเห็นของครูใหญ่โรงเรียนประถมศึกษาสังกัดเทศบาลนครกรุงเทพฯ เกี่ยวกับงานด้านวิชาการ" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2514), หน้า 88.

² สนอง สุวรรณวงศ์, "บทบาทและความต้องการของชุมชนเกี่ยวกับการบริหารการศึกษาประชาบาล ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา" (วิทยานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒประสานมิตร, 2519), หน้า 104.

เมื่อปี พ.ศ. 2518 เพ็ญศักดิ์ เรือนใจมัน ได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับการบริหารงานวิชาการในโรงเรียนมัธยม ได้สรุปผลการวิจัยไว้ว่า ผู้บริหารโรงเรียนมีวุฒิค่า และมีปัญหาการขาดแคลนครู การสอนใช้วิธีการแบบเก่า ไม่ได้นำเอาเทคโนโลยีใหม่ ๆ มาใช้ในการสอน ขาดการเชิญผู้ทรงคุณวุฒิมาอบรมวิธีการสอนแบบใหม่ ๆ ศึกษาธิการจังหวัด ศึกษาธิการอำเภอ ตลอดจนศึกษานิเทศก์ ช่วยเหลือทางวิชาการของโรงเรียนน้อย และผู้บริหารไม่ค่อยสังเกตและติดตามการสอนของครู ไม่มีการประชุมครูเพื่ออภิปรายเกี่ยวกับการสอนของครูในโรงเรียน และไม่มีการนำผลการสอนแต่ละครั้งมาวิเคราะห์เพื่อปรับปรุงการเรียนการสอน ขาดการแนะนำให้นักเรียนใช้แหล่งความรู้คือห้องสมุด ยิ่งกว่านั้นวารสารหรือตำราทางวิชาการในห้องสมุดยังมีน้อย¹

วิลเลียมส์ (Williams) ได้ศึกษาเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของครูใหญ่โรงเรียนมัธยมศึกษาในอินเดียนา ผลการศึกษาที่เกี่ยวกับงานด้านวิชาการของครูใหญ่คือ ครูใหญ่ส่วนมากใช้เวลาในการประเมินผลและปรับปรุงการสอนน้อย มักจะมอบหมายความรับผิดชอบในการประเมินผลและปรับปรุงการสอนไว้กับหัวหน้าสาขาวิชา และเชื่อถือตามรายงานที่หัวหน้าสาขาวิชาเสนอมา การเยี่ยมห้องเรียนของครูใหญ่มีจำกัดและใช้เวลาน้อย ยิ่งโรงเรียนใหญ่เท่าไร เวลาที่ครูใหญ่มีให้แก่โครงการปรับปรุงการสอนยิ่งน้อย ส่วนใหญ่ครูใหญ่จะให้คำแนะนำมากกว่าจัดให้มีการอบรม ครูใหญ่ทุกคนพยายามพัฒนาสมรรถภาพในการทำงานและทำความเข้าใจในความรู้ทางการศึกษาใหม่ ๆ อยู่เสมอ ครูและนักเรียนไม่มีส่วนร่วมในการประเมินผลและเปลี่ยนแปลงหลักสูตร²

¹ เพ็ญศักดิ์ เรือนใจมัน, "งานบริหารการศึกษาของโรงเรียนมัธยมในเขตศึกษา 5" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2518), หน้า 134.

² Charles Owen Williams, "An In-Dept Investigation of Explicit Tasks Performed by Selected Indiana Junior High School Principales", Discertion Abstracts p.4909-A.

เกี่ยวกับความบกพร่องที่ผู้บริหารการศึกษาส่วนใหญ่ปฏิบัติอยู่นั้น -
 วิจารณ์ กิริบุรณ ไคสรูปไ้วว่า ความบกพร่องในการบริหารงานวิชาการที่ปรากฏ ก็ล้วน
 เป็นพฤติกรรมทางการบริหารที่อาจถือได้ว่าเป็นหัวใจของงานวิชาการ อาทิเช่น การจัด
 บริการนิเทศการสอนรายวิชาต่าง ๆ การประชุมปรึกษาในสายวิชา การส่งเสริมให้ครู
 นำเอาวิธีการสอนใหม่ ๆ มาใช้ และนำเอาคะแนนนักเรียนมาวิเคราะห์ปรับปรุงการ
 เรียนการสอนเป็นต้น¹ และการที่จะให้การบริหารงานวิชาการดีขึ้น คาวเรือง รัตนิน
 ได้ให้ความคิดเห็นไว้ว่า งานด้านวิชาการนั้นควรจะได้มีการแก้ไขปรับปรุง เปลี่ยนแปลง
 หลักสูตรและแนวการจัดการศึกษาเพื่อช่วยให้เด็กชนบทได้รับความรู้จากโรงเรียนไป
 เพิ่มพูนรายได้ ปรับปรุงอาชีพของผู้ปกครอง หรือปรับปรุงสภาพสังคมท้องถิ่นให้ดีขึ้น
 ควรให้ครูได้มีการอบรมด้านวิชาการให้มากขึ้น และได้เพิ่มวุฒิทางวิชาชีพให้สูงขึ้น
 ศึกษานิเทศก์ควรจะมีบทบาทในการให้คำแนะนำช่วยเหลือทางวิชาการแก่ครูให้มากกว่า
 ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และโรงเรียนควรสนับสนุนให้มีกิจกรรมเสริมหลักสูตรภายในโรงเรียน
 ให้มากขึ้นด้วย²

¹วิจารณ์ กิริบุรณ, "การศึกษาสมรรถภาพในการบริหารงานของครูใหญ่โรงเรียน
 มัธยมศึกษาในเขตการศึกษา 11" (ปริญญานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทร
 วิโรฒประสานมิตร, 2518), หน้า 60.

²คาวเรือง รัตนิน, "งานบริหารการศึกษาในโรงเรียนประถมศึกษาสังกัด
 กรมสามัญศึกษาในภาคกลาง" (ปริญญานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทร
 วิโรฒประสานมิตร, 2518), หน้า 88.

บทบาทงานการบริหารงานธุรการ การเงิน และบริการ

งานธุรการ การเงิน และบริการ เป็นงานที่ช่วยอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงานให้แก่โรงเรียนและผู้ที่เกี่ยวข้อง ทำให้งานขององค์การดำเนินไปตามเป้าหมายที่วางไว้ สำหรับงานธุรการนั้น พันัส หันนาคินทร์ ได้แบ่งออกเป็น 9 ประเภท คือ งานเกี่ยวกับสารบรรณ ได้แก่การติดต่อทางจดหมาย หรือสื่อมวลชนอื่น เช่น โทรศัพทกับ องค์การหรือเอกชนอื่น ๆ ตลอดจนการเก็บหลักฐานการติดต่อเหล่านั้นด้วย งานที่เกี่ยวกับการเงิน ได้แก่ การรับและเบิกจ่ายเงิน การทำบัญชีรับจ่าย การซื้อวัสดุครุภัณฑ์ งานที่เกี่ยวกับทะเบียนนักเรียน การออกใบสุทธิและใบรับรอง การจัดทำรายงานต่าง ๆ งานเกี่ยวกับการดูแลรักษาอาคารสถานที่ ตลอดจนการซ่อมแซมอาคาร ครุภัณฑ์ของโรงเรียนให้อยู่ในสภาพเรียบร้อยอยู่เสมอ งานเกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัยให้แก่ นักเรียนในขณะที่อยู่ในโรงเรียน ประการสุดท้าย คือ การควบคุมตัวบุคคลที่ไม่เกี่ยวกับการสอน เช่นคนงานภารโรง เป็นต้น¹ ส่วนนิรมล สวัสดิคุบุตร ได้ให้ข้อคิดเกี่ยวกับงานธุรการไว้ว่า งานธุรการคืองานอื่นที่นอกเหนือไปจากงานวิชาการ และเป็นเครื่องช่วยให้ความสะดวก ช่วยส่งเสริมงานวิชาการและช่วยให้โรงเรียนดำเนินการอยู่ได้พร้อมกันนี้ยังได้กล่าวถึงประเภทของงานธุรการไว้ว่าประกอบด้วย งานเกี่ยวกับหนังสือในสำนักงาน งานทะเบียนประวัติของคนและสิ่งของในโรงเรียน งานการเงิน งานประชาสัมพันธ์ และงานสวัสดิการของผู้ทำงานและนักเรียน² ชำรง บัวศรี ได้กล่าวถึงงานธุรการไว้คล้ายคลึงกันว่า งานธุรการได้แก่ ระเบียบและสถิติต่าง ๆ เช่นทะเบียนสะสมทะเบียนครู สถิติจำนวนนักเรียน สถิติการลาป่วย ขาด ของครู การเงินเช่นบัญชีตามงบประมาณประจำปี บัญชีการเงินบำรุงการศึกษา บัญชีเงินพิเศษ และทะเบียนต่าง ๆ

¹ พันัส หันนาคินทร์, หลักการบริหารโรงเรียน (พระนคร : วัฒนาพานิช, 2512), หน้า 227-228.

² นิรมล สวัสดิคุบุตร, "การบริหารงานธุรการโรงเรียน เอกสารการอบรมครูใหญ่สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดทิวราชอาณาจักร หน้าที่ 6 (อัครสำเนาะ), 2517.

งานสารบรรณ ได้แก่ หนังสือโต้ตอบระหว่างโรงเรียนกับหน่วยราชการอื่น การจัดระบบ
เก็บเอกสาร งานพัสดุ ได้แก่ การเก็บรักษาพัสดุ การทำบัญชีและทะเบียนพัสดุ การจัดซื้อ
และซ่อมแซมพัสดุที่ชำรุด อาคารบริเวณ ได้แก่ การดูแลรักษาความสะอาดของอาคารและ
บริเวณ การซ่อมแซมสิ่งชำรุดสึกหรอ และเรื่องเกี่ยวกับยานพาหนะ ได้แก่ การดูแล
รักษายานพาหนะตลอดจนการซ่อมแซมเพื่อให้คงสภาพที่ใช้ได้อยู่เสมอ¹

กรมสามัญศึกษา ได้กำหนดงานธุรการของโรงเรียนไว้ว่า ประกอบด้วยงาน
สารบรรณ การรับเด็กนักเรียน การเงินของโรงเรียน ทะเบียนบัญชีและสถิติ กฎหมาย
และข้อบังคับเกี่ยวกับโรงเรียน การจัดทำรายงาน งานสารบรรณ คืองานหนังสือ
ตั้งแต่ คิด ร่าง เขียน แต่ง พิมพ์ จด จำ ทำสำเนา รับ ส่ง บันทึก ย่อเรื่อง เสนอ
สั่งการ ตอบ เก็บเข้าที่ ค้นหา การเงินของโรงเรียน ผู้บริหารโรงเรียนควรทราบ
สิ่งต่อไปนี้ คือ ประการแรก คือระเบียบการเงินต่าง ๆ ของโรงเรียน ได้แก่ ระเบียบ
กระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการ รับ-จ่าย เงินบำรุงการศึกษา พ.ศ.2507 ข้อบังคับ
คณะลูกเสือแห่งชาติ ออกตามความในพระราชบัญญัติลูกเสือ พ.ศ.2490 ว่าด้วยเงิน
ลูกเสือ พ.ศ.2506 ระเบียบอนุชาชาติ ว่าด้วยการปกครองอนุชาชาติ พ.ศ.2508
หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการทำบัญชีเงินของโรงเรียนสังกัดกรมสามัญศึกษา ระเบียบกระทรวง
ศึกษาธิการว่าด้วยโครงการอาหารกลางวันโรงเรียน พ.ศ.2509 อำนาจการเก็บรักษา
เงิน อำนาจการอนุมัติก่อหนี้ผูกพัน ประการที่ 2 ประเภทของเงินงบประมาณ
10 หมวด คือ หมวดเงินเดือน หมวดค่าจ้างประจำ หมวดค่าจ้างชั่วคราว หมวดค่า
ตอบแทน หมวดค่าใช้สอย หมวดค่าวัสดุ หมวดค่าครุภัณฑ์ หมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง
หมวดเงินอุดหนุน และหมวดรายจ่ายอื่น ๆ ประการที่ 3 เกี่ยวกับเงินที่โรงเรียนได้รับ
มี เงินงบประมาณ ได้แก่ เงินเดือนครู ค่าจ้างภารโรง ค่าใช้สอย ค่าวัสดุ ค่าครุภัณฑ์

¹ ธีรารัง บัวศรี, หลักการศึกษาศาสตร์ (พระนคร : แพร่พิทยา, 2516), หน้า 54.

การรักษาพยาบาล ค่าเล่าเรียนบุตร เงินบำรุงการศึกษา ได้แก่ เงินบำรุงโรงเรียน
เงินบำรุงห้องสมุดและวิทยาศาสตร์ เงินบำรุงหัตถศึกษาและพลศึกษา เงินรายรับอื่น ๆ
นอกจากนี้เงินที่โรงเรียนได้รับยังมีเงินลูกเสือ เงินอนุภาค เงินฝากที่มีผู้บริจาคโดย
มีวัตถุประสงค์แน่นอน เงินบำรุงการศึกษาที่ฝากธนาคารออมสิน เงินฝากกรม จังหวัด
และอำเภอ¹

เกี่ยวกับงานสารบรรณ สนิท เกษศิริ ได้ให้ข้อเสนอแนะว่า งานสารบรรณ
ที่ดีควรมีลักษณะดังนี้คือ ปฏิบัติได้โดยรวดเร็ว ประหยัดเวลา หาวิธีลดในการร่าง โต้ตอบ
รับ ส่ง เก็บ ค้น ทำคานหนังสือ เพื่อประหยัดแรงงาน และประหยัดกระดาษพิมพ์
นอกจากนั้นหนังสือโต้ตอบทุกฉบับจะต้องได้ความสมบูรณ์ ประณีต สะอาด ชัดเจน
เรียบร้อย มีระเบียบและเป็นมาตรฐาน การร่างหนังสือโต้ตอบ รวดเร็ว ถูกต้อง ไม่ต้อง
แก้ไขเพิ่มเติมอีก เมื่อได้รับหนังสือตอบแล้วลงบัญชีไว้ถูกต้องตามแบบที่กำหนดไว้ แล้ว
รวบรวมเสนอให้ผู้มีอำนาจพิจารณาออกความเห็นหรือสั่งการในโอกาสแรกโดยไม่ทอดทิ้ง
เก็บเรื่องเป็นระเบียบติดตามไต่ถามโดยใช้บัตรสอบถาม หรือค้นจากหลักฐานตาม
ระเบียบที่กำหนดไว้ หนังสือโต้ตอบที่ใสข้อความซ้ำเหมือน ๆ กันเป็นประจำ ต้องพิมพ์
แบบพิมพ์ไว้เป็นแบบตายตัว เว้นช่องว่างไว้สำหรับกรอกข้อความเฉพาะที่เปลี่ยนแปลงได้
ซึ่งจะเป็นการทุ่นแรงงานและประหยัดเวลาได้มาก ข้อความที่จะจดให้ถูกต้องจงจดด้วย
ชวเลขหรือเครื่องบันทึกเสียง²

ในการบริหารงานธุรการนั้น เรื่องการเงินนับว่าสำคัญที่สุด เพราะถ้า
ผู้บริหารไม่รู้ระเบียบอย่างถูกต้อง ก็ย่อมจะเป็นเครื่องทำลายความก้าวหน้าของผู้บริหาร
เป็นอย่างมาก และถ้าปฏิบัติผิดพลาดก็มักจะได้รับโทษทางวินัยอยู่เสมอ ๆ ซึ่งความ

¹ หน่วยงานในเทศก, กรมสามัญศึกษา, คู่มือครูใหญ่โรงเรียนประถมศึกษา
(พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2514), หน้า 101-103.

² สนิท เกษศิริ, คำถามตอบระเบียบงานสารบรรณ (พระนคร : โรงพิมพ์
เจริญธรรม, 2501), หน้า 4-5.

สำคัญของงานการเงินนี้ ประโมท ชัยกิจ และคณะ ได้ศึกษาเกี่ยวกับระเบียบการคลังของโรงเรียนรัฐบาล ได้กล่าวว่า นอกจากการบริหารโรงเรียนโดยทั่วไปเกี่ยวกับอาคารสถานที่ ครูอาจารย์ นักเรียน และงานธุรการอื่น ๆ แล้ว มีเรื่องสำคัญอีกอย่างหนึ่งที่ต้องศึกษา คือการจัดเรื่องการเงินของโรงเรียน เพราะตามที่ทราบและเห็นมา ปรากฏว่าครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ ของโรงเรียนเป็นจำนวนไม่น้อยประสบปัญหายุ่งยากในเรื่องนี้ถึงกับต้องได้รับโทษกันอยู่เสมอ¹ วิทยุ โสธร ก็ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับงานธุรการและการเงินไว้ว่า งานธุรการ การเงิน และบริการต่าง ๆ นั้น โรงเรียนควรถือเป็นเรื่องสำคัญ แม้ว่าจะไม่สำคัญเท่ากับงานวิชาการก็ตาม ทะเบียน หลักฐานต่าง ๆ ควรทันสมัย ถูกต้อง รัดกุม การเงินที่โรงเรียนได้มาเป็นกรณีพิเศษ ควรนำมาใช้เพื่อกิจการของโรงเรียนจริง ๆ โดยเฉพาะเพื่อการศึกษาของนักเรียน ไม่ใช่เอามาบำรุงความสุขของครูหรือนำไปแจกจ่ายให้หน่วยงานอื่น นอกจากนี้โรงเรียนควรจัดบริการต่าง ๆ นับตั้งแต่ทัศนศึกษาภายในอำเภอ จังหวัด และที่อื่น ๆ² ทิน ประจวบฤทธิ์ ได้ให้ข้อเตือนใจสำหรับผู้บริหารเกี่ยวกับการบริหารงานการเงินว่า ในการบริหารงานที่เกี่ยวกับการเงินเป็นเรื่องที่ผู้บริหารควรระมัดระวัง ควรมีการตรวจสอบการเงินโดย Pre-Audit ได้แก่ การวางระเบียบ กฎเกณฑ์การปฏิบัติงานเพื่อป้องกันการดำเนินงานผิดพลาด การกำหนดกรรมวิธีตรวจสอบล่วงหน้า เช่น กำหนดตัวผู้ทำบัญชี ผู้ตรวจสอบบัญชี จำนวนครั้งที่จะตรวจสอบในรอบ 1 ปี Post-Audit ได้แก่ การตรวจสอบผลการปฏิบัติงานที่ปฏิบัติไปแล้วว่ามีความบกพร่องหรือผิดพลาดอย่างไรบ้าง Social-Audit คือ เปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติงานได้พิจารณาการกระทำของตนเองว่า ขาดตกบกพร่องหรือผิดพลาด หรือผลการปฏิบัติงานเป็นอย่างไร ทั้งนี้ต้องอาศัยระเบียบประเพณีตลอดจนศีลธรรมอันดีเป็นหลักในการ

¹ ประโมท ชัยกิจ และคณะ, กฎหมายและระเบียบปฏิบัติงานในโรงเรียนมัธยม (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2517), หน้า 163-165.

² วิทยุ โสธร, บทบาทของศึกษาธิการจังหวัด (พระนคร : กองวางแผนการศึกษา, สำนักงานปลัดกระทรวง, กระทรวงศึกษาธิการ, 2512), หน้า 100.

จัดทำงบประมาณการเงินถือเป็นเรื่องสำคัญในกระบวนการบริหารงานของผู้บริหาร เพราะหากเกิดการผิดพลาดในเรื่องการควบคุม หรือการวางแผน ก็จะเป็นผลให้การดำเนินงานล้มเหลว¹ เคสซี (Casey) ได้ให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า งานธุรการของโรงเรียนควรมีการประกันภัย การวิเคราะห์รายจ่าย และการวางแผนระยะยาวอีกด้วย เหตุที่ต้องมีการประกันภัยเพราะราคาอาคารสิ่งก่อสร้างของ โรงเรียนแต่ละแห่งเป็นเงินหลายล้านบาท เหตุที่ต้องมีการวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายก็เพื่อประเมินผลว่าผลตอบแทนทางการศึกษาคู่กับเงินที่ลงทุนหรือไม่ ส่วนการวางแผนระยะยาวมีความจำเป็นเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณ อาจวางแผนเป็นระยะ 5 ปี หรือ 10 ปี แต่ควรปรับปรุงแผนทุกระยะ 1 - 2 ปี มิฉะนั้นแผนการที่จะทำในปีต่อไปอาจล้มเหลวเพราะขาดเงินดำเนินการ²

สำหรับบทบาทของผู้บริหารเกี่ยวกับงานธุรการและการเงิน สอน สุวรรณวงศ์ ได้ทำการวิจัยพบว่าโรงเรียนส่วนใหญ่ได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับงานด้านนี้พอสมควร แต่ระเบียบการเงิน พัสดุ การทำทะเบียน และสถิติต่าง ๆ ตลอดจนการติดต่อส่งเอกสาร และหนังสือราชการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังไม่สะดวก เพราะโรงเรียนไม่มีเจ้าหน้าที่ธุรการโดยตรง ครูต้องแบ่งเวลาที่สอนนักเรียนมาทำงานธุรการ จึงทำให้ผลที่ออกมาไม่เป็นที่น่าพอใจ ประกอบกับโรงเรียนประชาบาลตั้งอยู่ในท้องถิ่นที่ห่างไกล การคมนาคมยังไม่สะดวกทั่วถึง การส่งข่าวหรือรับข่าวจึงช้ากว่าที่ควร สำหรับการจัดเก็บเอกสาร และหนังสือราชการนั้นโรงเรียนส่วนใหญ่ยังขาดที่จัดเก็บ ประกอบกับครูยังขาดความรู้เกี่ยวกับงานธุรการและงานสารบรรณ เพราะขาดการอบรมเพิ่มเติม โรงเรียนได้รับงบประมาณหมวดค่าใช้สอยน้อยมาก หรืออาจกล่าวได้ว่าไม่มีเลยก็ได้ การควบคุมงาน

¹ทิน ปรัทธฤทธิ และอิสระ สุวรรณบล, ปทานุกรมการบริหาร (พระนคร : โรงพิมพ์สังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2514), หน้า 21.

²Leo H. Casey, School Business Administration (The Center for Applied Research in Education, New York, 1964) pp.2 - 5.

การก่อสร้างอาคารสถานที่ในโรงเรียนของครูใหญ่ยังไม่เป็นที่น่าพอใจ ทั้งนี้เพราะครูใหญ่ไม่ค่อยมีความรู้เกี่ยวกับงานด้านนี้มากนัก ประชาชนไม่มีสิทธิในการเข้าร่วมเป็นกรรมการควบคุมการจ้าง ครูใหญ่ไม่ได้รับเงินตอบแทนสำหรับการทำงานล่วงเวลา หรือการไปราชการตามคำสั่งของทางราชการ¹ และพินู สุจริตธรรม ก็เห็นด้วยว่าโรงเรียนส่วนใหญ่ไม่มีครูธุรการ ครูใหญ่ต้องรับผิดชอบเอง ทำให้เกิดความล่าช้าขึ้นได้ เพราะเป็นการเพิ่มงานให้ครูใหญ่ นอกจากนี้กฎหมายและระเบียบการเงินเป็นอุปสรรคในการปฏิบัติงานของครูใหญ่มาก ซึ่งครูใหญ่หลายรายต้องมีความผิดถูกลงโทษทางวินัยเพราะใช้เงินผิดประเภทมาแล้ว²

สุรัชย์ ชินโย ได้ทำการวิจัยพบว่างานธุรการก็มีปัญหาลักษณะเดียวกับของบุคคลอื่น ๆ คือโรงเรียนขาดบุคลากรที่ได้รับการฝึกมาโดยตรง เพราะทางราชการมักไม่กำหนดอัตราค่าจ้างให้ อันอาจเนื่องจากมีงบประมาณจำกัด ผู้วิจัยได้เสนอวิธีแก้ไขว่าอยู่ที่ตัวผู้บริหารโรงเรียน ผู้บริหารควรฝึกคนของตัวเองขึ้นมา อย่ามัวอาศัยพึ่งเงินงบประมาณ หรือถ้าไม่ฝึกเองก็สนับสนุนส่งไปรับการฝึกอบรม³ ส่วน คาวเรือง รัตินิกิเสนอแนะเกี่ยวกับงานธุรการว่า ควรจะได้มีครูทำหน้าที่ธุรการเพื่อให้งานด้านนี้ของโรงเรียนดำเนินไปโดยเรียบร้อย และครูธุรการควรเป็นผู้ที่ได้รับการศึกษาหรืออบรมงานธุรการมาโดยเฉพาะ และมีความรู้เกี่ยวกับงานที่ทำให้ทันสมัยอยู่เสมอ และควรจัด

¹สนอง สุวรรณวงศ์, "บทบาทและความต้องการของชุมชนเกี่ยวกับการบริหารการศึกษาประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา" (ปริญญานพนธ์การศึกษา มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒประสานมิตร, 2519), หน้า 106

²พินู สุจริตธรรม, "งานบริหารการศึกษาโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดกรมสามัญศึกษาในภาคเหนือ" (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต แผนกวิชาบริหาร การศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519), หน้า 153.

³สุรัชย์ ชินโย, "งานบริหารการศึกษาของโรงเรียนมัธยมศึกษาในเขต 10" (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต แผนกวิชาบริหาร การศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2518), หน้า 89.

เครื่องพิมพ์ดีด และเครื่องอัดสำเนาให้แก่โรงเรียนเพื่อความสะดวกรวดเร็วในการปฏิบัติงานธุรการ และโรงเรียนควรได้รับการจัดสรรงบประมาณให้มากขึ้น¹

เกี่ยวกับงานด้านบริการ ซึ่งเป็นการจัดที่ส่งเสริมและบริการให้งานด้านอื่น ประสบความสำเร็จมากยิ่งขึ้น ได้แก่การจัดให้มีห้องสมุด ห้องโสตทัศนวัสดุ ห้องพยาบาล การจัดอาหารกลางวัน รวมถึงบริการด้านต่าง ๆ ที่โรงเรียนสามารถบริการให้แก่ชุมชนได้ บริการด้านต่าง ๆ ที่โรงเรียนควรจัดขึ้นมีดังนี้

1. บริการห้องสมุด มีหน้าที่บริการด้านหนังสือ เอกสารต่าง ๆ ให้แก่ผู้ใช้บริการให้ได้ประโยชน์เต็มที่ หาทางปรับปรุงส่งเสริมให้ครูและนักเรียนได้ใช้ห้องสมุดเพื่อเป็นประโยชน์ต่อการเรียนการสอน จัดโครงการและส่งเสริมให้มีกิจกรรมเกี่ยวกับห้องสมุด วางระเบียบการยืมหนังสือ เก็บสถิติความสนใจในการอ่านหนังสือของเด็ก
2. บริการโสตทัศนศึกษา เป็นฝ่ายให้บริการด้านวัสดุอุปกรณ์เกี่ยวกับเรื่องเครื่องเสียง ไฟฟ้า และทัศนอุปกรณ์ เพื่อส่งเสริมให้การเรียนการสอนได้เกิดผลยิ่งขึ้น ทั้งยังเป็นฝ่ายบริการทัศนศึกษา การจัดกิจกรรมต่าง ๆ ของโรงเรียนทุกประเภท และเป็นฝ่ายผลิตอุปกรณ์การศึกษาเพื่อใช้ในโรงเรียนด้วย
3. บริการด้านสุขภาพอนามัย เป็นฝ่ายรับผิดชอบในด้านการให้บริการเกี่ยวกับสุขภาพอนามัยแก่ครูและนักเรียน เช่นจัดให้มีเครื่องเวชภัณฑ์ ห้องพยาบาล ติดต่อประสานงานกับอำเภอ หรือจังหวัด หรือกองอนามัย หรือนายแพทย์ เพื่อจัดบริการด้านอนามัยให้แก่โรงเรียน
4. บริการด้านโภชนาการ เป็นฝ่ายบริการด้านอาหารให้แก่นักเรียน โดยการจัดอาหารให้ถูกหลักโภชนาการ พร้อมทั้งดูแลและควบคุมการรักษาสถานที่ เครื่องมือเครื่องใช้ในการรับประทานอาหารให้สะอาด นอกจากนี้ควรจัดบริการอาหารให้แก่เด็กเรียนที่ยากจนไม่มีอาหารรับประทานให้พอเพียง

¹ ดาวเรือง รัตนิน, "งานบริหารการศึกษาในโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดกรมสามัญศึกษาในภาคกลาง" (ปริชญานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒประสานมิตร, 2518), หน้า 89.

ในเรื่องที่โรงเรียนจะให้บริการต่างๆแก่ชุมชนนั้น วิทยุ สาธิต ให้ความเห็นว่า โรงเรียนควรถือว่าตนเป็นศูนย์ประชาคม ดังนั้นการจัดงานโรงเรียนทุกครั้งควรเชิญผู้ปกครองมาร่วมด้วย และเปิดโอกาสให้ประชาชนตามสมควรเสมอ สำหรับประเทศไทยเรายังขาดแคลนห้องสมุดประชาชน และขาดแคลนที่พักผ่อนหย่อนใจของประชาชน โรงเรียนควรช่วยแก้ปัญหานี้โดยรับเป็นฝ่ายบริการประชาชนเสียเอง นอกจากนี้ประชาชนควรมีสหิทธิขีมีใช้อาคารสถานที่ของโรงเรียนตามโอกาสจำเป็น ทั้งนี้ครูใหญ่อาจช่วยขออนุญาตจากผู้นับถือนับศาสนาเหนือขึ้นไปตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการให้แก่ผู้ที่จะมีใช้อาคารสถานที่หรือสิ่งของต่างๆของโรงเรียน การจัดทัศนศึกษาเพื่อการศึกษ การเดินทางไปพักผ่อนหรือจัดค่ายอาสาพัฒนา การประกวดศิลปหัตถกรรม การแสดงผลงานนักเรียน การลูกเสือ การอนุภาษาด ตลอดจนการจัดสอนหรือบรรยาย หรืออบรมพิเศษให้แก่นักเรียนหรือประชาชนทั่วไปควรมีเป็นครั้งคราวตามโอกาสอันควร เป็นสิ่งที่ผู้บริหารการศึกษาไม่ควรเพิกเฉย แต่ควรถือเป็นหน้าที่ เพราะโรงเรียนควรให้บริการด้านนี้แก่นักเรียนและประชาชนทั่วไปด้วยในฐานะที่เป็นศูนย์ประชาคม¹

สรุป

บทบาทการบริหารงานทั้ง 4 ด้านดังกล่าวข้างต้นเป็นบทบาทอันสำคัญที่ผู้บริหารการศึกษาทุกระดับจะต้องเข้าใจ และหาช่องทางในการบริหารงานการศึกษาตามบทบาทนั้นให้ครบถ้วน การศึกษาก็จะดำเนินไปสู่เป้าหมายที่ต้องการ แต่ถ้าวุฒิบบริหารการศึกษาในแต่ละระดับไม่เข้าใจถึงบทบาทและหน้าที่ของตนแล้ว ก็ยากที่จะบริหารการศึกษาให้เกิดสัมฤทธิ์ผลได้ หัวหน้าหมวดการศึกษาเป็นผู้มีส่วนสำคัญในการเสนอแนะแนวทางในการจัดการศึกษาในขอบเขตความรับผิดชอบให้นายอำเภอเป็นผู้สั่งการในด้านการสัมพันธ์กับชุมชน หัวหน้าหมวดการศึกษาจะต้องดำเนินการในการสร้างความสัมพันธ์กับชุมชน

¹วิทยุ สาธิต, หลักบริหารการศึกษา พิมพ์ครั้งที่ 3. (กรุงเทพฯ : วัฒนาพานิช, 2519), หน้า 300-301

โดยเป็นผู้นำในการจัดกิจกรรมต่าง ๆ ที่สามารถดึงดูดชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการสนับสนุน
 การศึกษาประชาบาล เข้าร่วมกิจกรรมของท้องถิ่น สนับสนุนกระตุ้นให้โรงเรียนเกิดความ
 เข้าใจอันดีต่อชุมชน รู้จักการช่วยเหลือพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน ในด้านการบริหารงาน
 บุคคล หัวหน้าหมวดการศึกษาจะต้องดำเนินการทุกอย่างด้วยความยุติธรรม เห็นประโยชน์
 ของหน่วยงานมากกว่าส่วนตัว ให้ความสะดวก และให้ความช่วยเหลือแก่ครูตามโอกาส
 อันควร ไม่ว่าจะเป็นการโยกย้าย แต่งตั้ง การบรรจุ เลื่อนชั้น เป็นต้น ทางด้านวิชาการ
 หัวหน้าหมวดการศึกษาจะต้องมีความรอบรู้ในเรื่องหลักสูตร การวัดผล การนิเทศการศึกษา
 และจะต้องเป็นผู้นำในการจัดกิจกรรมทางวิชาการ หรือการบริการทางวิชาการให้แก่
 โรงเรียน ส่งเสริม กระตุ้นให้การดำเนินงานวิชาการของโรงเรียนดำเนินไปด้วยดี
 ส่วนเรื่องงานการเงิน ชุกรการ และบริการนั้น หัวหน้าหมวดการศึกษาจะต้องทำหน้าที่
 เป็นทั้งผู้ให้ความรู้ให้แก่ครู ให้สามารถปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง มีการตรวจสอบ ให้คำ
 ปรึกษาหารือ ติดตามผล และการให้บริการต่าง ๆ ให้เกิดความสะดวก รวดเร็ว
 เกิดผลดีต่อทางราชการและเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม เป็นสิ่งที่หัวหน้าหมวดการศึกษาพึง
 ถือเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบที่ต้องปฏิบัติให้เกิดผลดีที่สุด