

เอกสารอ้างอิงและงานวิจัย



ปัจจุบันประเทศไทยเป็นประเทศที่กำลังพัฒนา จึงถือว่าการศึกษาของประชาชนเป็นสิ่งที่สำคัญยิ่งประการหนึ่ง เพราะการศึกษาเป็นรากฐานเบื้องต้นของการพัฒนาการอื่น ๆ สถานที่ส่วนใหญ่ที่ประชาชนใช้เวลาสำหรับการศึกษาค้นคว้าหาความรู้ได้แก่โรงเรียน ซึ่งอยู่ตามชุมชนทั่วไป คือ โรงเรียนประถมศึกษานั้นเอง การจัดการศึกษาในระดับประถมศึกษาในขณะนี้ มีหน่วยงานรับผิดชอบหลายหน่วยงาน เช่น กระทรวงศึกษาธิการ ทบวงมหาวิทยาลัย เอกชน และหน่วยราชการในระดับท้องถิ่น คือ เทศบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด อันอยู่ในการควบคุมของกระทรวงมหาดไทย สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัด อันเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบการศึกษาประชาชนซึ่งมีปริมาณโรงเรียนมากที่สุด การศึกษาประชาชนนี้แต่เดิมกระทรวงศึกษาธิการ เป็นผู้จัดและถือเป็นการศึกษาภาคบังคับ ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว คือ ประถมศึกษาปีที่ 1-4 และต่อมาได้ขยายถึงชั้นประถมศึกษาปีที่ 7 ในบางท้องถิ่น การศึกษาในระดับนี้โดยหลักการแล้ว รัฐจะต้องจัดให้เพียงพอต่อความต้องการของประชาชนอย่างทั่วถึง แต่รัฐก็ไม่สามารถดำเนินการได้ ทั้งนี้เพราะมีปัญหาในด้านต่าง ๆ เช่น เรื่องอาคารสถานที่ อุปกรณ์การเรียนการสอน และครูไม่เพียงพอ ดังนั้น เพื่อแก้ปัญหาเหล่านี้ให้เบาบางลง รัฐจึงได้โอนการศึกษาประชาชนให้แก่ท้องถิ่น คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการ ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามหลักที่ว่าการศึกษาประชาชนเป็นของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน ซึ่งประชาชนจะได้มีส่วนในการแก้ปัญหา ให้ความช่วยเหลือและร่วมดำเนินการ และในขณะนี้ได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแผนการศึกษาชาติใหม่ ระบบการศึกษาเปลี่ยนเป็น 6 : 3 : 3 การศึกษาภาคบังคับก็จะเปลี่ยนเป็นชั้นประถมศึกษาปีที่ 1-6<sup>1</sup> จึงเป็นเรื่องที่ผู้บริหารการศึกษาในระดับต่าง ๆ รวมทั้งผู้บริหารการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จะต้องดำเนินการปรับปรุงแก้ปัญหาต่าง ๆ ให้เป็นไปตามหลักการของแผนการศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่นี้ต่อไป

<sup>1</sup>สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, แผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2520; (กรุงเทพฯ : อักษรบัณฑิต, 2520), หน้า 7-11.

## องค์การบริหารส่วนจังหวัดกับการจัดการศึกษาประชาบาล

องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และเป็นนิติบุคคล มีองค์ประกอบใหญ่ 2 ส่วน คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด และสภาจังหวัด โดยที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารงาน ทำหน้าที่เป็นผู้แทนดำเนินกิจการของจังหวัดพร้อมกับทำหน้าที่บริหารราชการส่วนกลางไปด้วย ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ มีหน้าที่รับผิดชอบงานตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย สำหรับสภาจังหวัดเป็นฝ่ายนิติบัญญัติและเป็นผู้แทนของประชาชนในจังหวัด จะทำหน้าที่ควบคุมและอนุมัติงบประมาณ เพื่อสร้างความเจริญให้แก่ท้องถิ่นในด้านการคมนาคม การศึกษา การสาธารณสุข การชลประทาน การส่งเสริมอาชีพ และความสงบสุขของประชาชน โดยที่ฝ่ายบริหารจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามมติของสภาจังหวัด ถ้าพิจารณาตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2499 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2499 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2506 (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2509 (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2510 และ (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2511 หมวด 4 เรื่องอำนาจหน้าที่ส่วนจังหวัด มาตรา 31 (2) แล้วจะเห็นว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาประชาบาล คือ ในองค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินกิจการเกี่ยวกับการศึกษา การบำรุงศาสนา และส่งเสริมวัฒนธรรม สำหรับการบริหารงาน องค์การบริหารส่วนจังหวัด แบ่งหน่วยงานออกเป็น สำนักงานเลขานุการจังหวัด ซึ่งทำหน้าที่ทั่วไปของกิจการจังหวัดและส่วนต่าง ๆ ที่จังหวัดตั้งขึ้น มีหน้าที่เกี่ยวกับกิจการส่วนจังหวัดในส่วนนั้น อันได้แก่ ส่วนการคลัง ส่วนโยธา ส่วนการศึกษา ส่วนอำเภอ และส่วนอื่น ๆ ส่วนในระบอบอำเภอแบ่งหน่วยงานออกเป็นหมวดต่าง ๆ ได้แก่ หมวดการศึกษา หมวดการคลัง และหมวดอื่น ๆ ตามที่อำเภอตั้งขึ้น<sup>1</sup> องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจในการจัดการศึกษาประชาบาลอย่างเต็ม

<sup>1</sup> เสถียร วิชย์ลักษณ์ และสีม่วงศ์ วิชย์ลักษณ์, พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498, (กรุงเทพฯ : นิติเวช, 2518), หน้า 1-20.

ที่ตามพระราชบัญญัติโอนโรงเรียนประถมศึกษาบางประเภทไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2509 มาตรา 3 ให้โอนโรงเรียนประถมศึกษาที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด เขตสุขาภิบาล และเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ไปเป็นโรงเรียนประชาบาลสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด<sup>1</sup> โดยมีเหตุผลว่า เพื่อให้เป็นไปตามแนวความคิดของการกระจายอำนาจ ตามระบอบประชาธิปไตย และเพื่อสนองตอบค่อนนโยบายแห่งรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญว่า จะส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและสนับสนุนให้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้ ทั้งยังต้องการให้ท้องถิ่นและประชาชนเข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษาประชาบาล เพราะท้องถิ่นและประชาชนย่อมทราบปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นดี จะได้มีความเต็มใจที่จะระดมทรัพยากรในท้องถิ่นเข้ามาช่วยเหลือในการจัดการศึกษาประชาบาล<sup>2</sup>

การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาประชาบาลนี้เป็นเพียงการโอนอำนาจบางส่วนของส่วนกลางไปให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการ แต่อำนาจในการควบคุมยังอยู่กับส่วนกลาง ทั้งนี้เพื่อรักษาไว้ซึ่งเอกภาพของประเทศและการควบคุมมาตรฐานการศึกษาให้อยู่ในระดับเดียวกัน สำหรับส่วนจังหวัดนั้น เมื่อรัฐกระจายอำนาจการจัดการศึกษาประชาบาลให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว การศึกษาประชาบาลก็กลายเป็นกิจการส่วนหนึ่งของจังหวัด ซึ่งอยู่ในอำนาจการควบคุมส่งเสริมของกระทรวงมหาดไทย โดยมีผู้บริหารระดับจังหวัด คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด หัวหน้าส่วนการศึกษา หัวหน้าส่วนการคลัง เสนาบดีจังหวัด และหัวหน้าส่วนต่าง ๆ เป็นผู้รับผิดชอบบริหารงาน ส่วนในระดับอำเภอมีหัวหน้าส่วนอำเภอ หัวหน้าหมวดการศึกษา หัวหน้าหมวดการคลัง และหัวหน้าหมวดอื่น ๆ รับผิดชอบการปฏิบัติงาน และเพื่อให้การบริหารงานมีความเรียบร้อย และมีประสิทธิภาพ

005310

<sup>1</sup> วิทยุ สาคร, "พระราชบัญญัติโอนโรงเรียนประถมศึกษาบางประเภทไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2506" หลักบริหารการศึกษา, (กรุงเทพฯ : วัฒนาพานิช, 2516), หน้า 610-613.

<sup>2</sup> บรรณสิทธิ์ สลับแสง, คู่มือผู้บริหาร, (กรุงเทพฯ : ส.พยุ่งพงศ์, 2515), หน้า 389-390.

ขึ้น ส่วนกลางจึงได้มีการแบ่งอำนาจหน้าที่ในการควบคุม ส่งเสริม การศึกษา ประชาบาลออกไป คือ กระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่ช่วยเหลือ ส่งเสริมและควบคุมเกี่ยวกับค่านบริการและธุรการ กระทรวงศึกษาธิการมีหน้าที่ควบคุมและส่งเสริมค่านวิชาการ และครูสภาทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการ ส่วนจังหวัดตำแหน่งครูขององค์การบริหาร ส่วนจังหวัด<sup>1</sup> และเพื่อเป็นการประสานงานในการดำเนินการของการศึกษาประชาบาลระหว่างกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงศึกษาธิการจึงได้ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินงานการ ติดตามผลและประเมินผลการปฏิบัติงานของศึกษาธิการจังหวัดและหัวหน้าส่วนการศึกษาเกี่ยวกับการจัดการศึกษาประชาบาลชั้นชุกหนึ่ง อันประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ของฝ่ายกระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงมหาดไทย<sup>2</sup>

### นโยบายการจัดการศึกษาประชาบาล

หลังจากวันที่ 1 ตุลาคม 2509 การศึกษาประชาบาลก็มาอยู่ในความรับผิดชอบขององค์การบริหาร ส่วนจังหวัด อันเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยในฐานะ เป็นผู้ควบคุมการศึกษาประชาบาลค่านบริการและธุรการ จึงได้กำหนดนโยบายการจัดการศึกษาประชาบาลขึ้นเพื่อเป็นแนวปฏิบัติ คือ จะจัดให้เด็กที่อยู่ในเกณฑ์บังคับตามพระราชบัญญัติประถมศึกษาได้เข้าเรียนโดยทั่วถึงกัน และจะขยายการศึกษาในระดับประถมปลายให้มากที่สุด นอกจากนี้ ให้มีการส่งเสริมสวัสดิการค่านต่าง ๆ และความก้าวหน้าแก่ครู

<sup>1</sup> สนิท วิไลจิตต์, "นโยบายและหลักการส่งเสริมการศึกษาประชาบาล" วิทยาการเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาล, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2515), หน้า 2-5.

<sup>2</sup> คำสั่งกระทรวงศึกษาธิการที่ สป. 113/2520 เรื่อง "แต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการติดตามและประเมินผลงานของศึกษาธิการจังหวัดและหัวหน้าส่วนการศึกษาเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาล" สั่ง ณ วันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2520.

ประชาบาลให้ดีขึ้น และส่งเสริมให้ประชาชนเห็นความสำคัญของศึกษา ให้เข้ามามีส่วนช่วย  
 เลือกรับการศึกษาให้มากขึ้น<sup>1</sup> ผลงานที่แสดงว่า กระทรวงมหาดไทยได้ส่งเสริมนโยบายเหล่านี้  
 นี้ ด้ได้จากสถิติต่าง ๆ ของการจัดการศึกษาประชาบาลที่ทำได้ไปแล้ว ตั้งแต่ พ.ศ. 2509-2518  
 ได้แสดงความก้าวหน้าเกี่ยวกับเรื่องจำนวนนักเรียน ครู โรงเรียน ภารโรง จำนวนนักเรียน  
 ที่เข้าศึกษาต่อชั้นประถมปลาย จำนวนตำบลที่ประกาศขยายการศึกษาภาคบังคับ คำนเงินงบประมาณ  
 มาตรฐานในค้ำต่าง ๆ สถิติการเกี่ยวกับครู นักเรียน เป็นต้น<sup>2</sup> นอกจากนี้กระทรวงมหาด  
 ไทยยังได้วางนโยบายการปรับปรุงโรงเรียนประชาบาลให้เป็นโรงเรียนชุมชนและยังเป็นโครง  
 การที่ได้บรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ระยะที่ 3 (2515-2519) ด้วย โดย  
 มีวัตถุประสงค์เพื่อให้โรงเรียนประชาบาลเป็นแหล่งให้การศึกษแก่ประชาชนทุกเพศทุกวัย ให้  
 การศึกษาตามความต้องการของชุมชน โรงเรียนเป็นฝ่ายจัดบริการศึกษาและให้ประชาชนมารับ  
 บริการ ตลอดจนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาประชาบาลด้วย<sup>3</sup>

ขณะนี้แผนพัฒนาการศึกษา ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524) สำหรับแผนพัฒนาการ  
 ศึกษาในระดับก่อนการศึกษาภาคบังคับและประถมศึกษา จะต้องถือเป็นนโยบายที่กระทรวงมหาด  
 ไทยต้องส่งเสริมให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการตามแผนนี้ด้วย คือ ส่งเสริมให้ท้องถิ่น  
 และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องช่วยจัดการศึกษาก่อนภาคบังคับในรูปแบบต่าง ๆ ตามความจำเป็นของ  
 ท้องถิ่น เร่งขยายการศึกษาภาคบังคับให้กว้างขวางทั่วถึง ให้มีคุณภาพดีเทียบกัน และเพิ่มสัดส่วน  
 ส่วนการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาของรัฐต่อเอกชนให้มากกว่าปัจจุบัน ลดความสูญเปล่า  
 ทางการศึกษาโดยเฉพาะอัตราการตกซ้ำชั้น และให้มีการปรับปรุงและส่งเสริมโรงเรียนให้เป็น

<sup>1</sup> สนิท วิไลจิตต์, "นโยบายและหลักการส่งเสริมการศึกษาประชาบาล", วิทยา  
 การเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาล. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2515), หน้า 5.

<sup>2</sup> กรมการปกครอง, กองการศึกษาประชาบาล, การศึกษาประชาบาล. (กรุงเทพฯ :  
 โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2518), หน้า 58-75.

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 115-117.

โรงเรียนชุมชนโดยแท้จริง โดยสนับสนุนให้โรงเรียนในแหล่งวิทยาการในท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ทางการศึกษาให้มากที่สุด ให้โรงเรียนมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชน และให้ชุมชนได้ใช้ประโยชน์จากเครื่องอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ในโรงเรียนด้วย<sup>1</sup>

### หน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาประชาบาล

หน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย เรื่องการโอนการศึกษาประชาบาล ได้ระบุให้กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย รับผิดชอบในเรื่องการประสานงานในส่วนกลาง โดยการควบคุมนโยบาย และการประเมินผล กระทรวงศึกษาธิการมีหน้าที่เกี่ยวกับการกำหนด ควบคุม ตรวจสอบ วิชาการและเทคนิคต่าง ๆ<sup>2</sup> ส่วนคํานการบริหารงานบุคคลเป็นหน้าที่ของคุรุสภา<sup>3</sup> สำหรับ กระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงมหาดไทยได้มีการตกลงแบ่งงานรับผิดชอบตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2509 กระทรวงศึกษาธิการมีหน้าที่ควบคุมในเรื่องหลักสูตร ประมวลการสอน การให้บริการเกี่ยวกับการผลิตครู การอบรมครูและเจ้าหน้าที่ทางการศึกษา การวิจัยการศึกษา การทดลองและสาธิต การจัดหาแบบเรียน ส่วนกระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่ เกี่ยวกับการตั้งงบประมาณเงินอุดหนุน การจัดสรรและควบคุมค่าใช้จ่าย การก่อสร้างอาคาร คุรุภัณฑ์ การบริหารบุคลากรในส่วนที่เกี่ยวกับการบรรจุ แต่งตั้ง เลื่อนชั้น เลื่อนอันดับ วินัย ทะเบียนประวัติ บำเหน็จ บำนาญ การตรวจจัดทำสถิติ ทะเบียนนักเรียนเด็ก และจัดให้เด็ก

<sup>1</sup>สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, แผนพัฒนาการศึกษา ระยะที่ 4 (2520-2524), (อัครสาเนา), หน้า 2-3.

<sup>2</sup>หนังสือกระทรวงมหาดไทย, คํานมาท ที่ 0309/ว.426 ลงวันที่ 22 กันยายน 2509 เรื่อง "โอนการศึกษาประชาบาล."

<sup>3</sup>สมสัน โทณะสุต และสุวิทย์ ฤทธิ-เดช, "พระราชบัญญัติครู (ฉบับที่ 3) 2509", คู่มือครูองค์การบริหารส่วนจังหวัด, (กรุงเทพฯ : ส.การพิมพ์, 2509), หน้า 50.

มาเข้าโรงเรียน การพิจารณาให้ความเห็นชอบในเรื่องการตั้ง ยูนิตโรงเรียนประชาบาล การขยายการศึกษาภาคบังคับและการช่วยเหลือนักเรียนในเรื่องต่าง ๆ นอกจากนี้ มีการประสานงานระหว่างหน่วยงานทั้งสองในเรื่องการอบรมครู โครงการต่าง ๆ การวางแผน การศึกษา การกำหนดและรักษามาตรฐานการศึกษา การกำหนดและควบคุมมาตรฐานจำนวนครู และการแนะนำเผยแพร่เทคนิคการศึกษา<sup>1</sup>

### กระทรวงศึกษาธิการและการศึกษาประชาบาล

หลังจากได้มีพระราชบัญญัติโอนการศึกษาประชาบาลไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว กระทรวงศึกษาธิการในฐานะหน่วยราชการส่วนกลางได้มีบทบาทในด้านส่งเสริมควบคุม และช่วยเหลือ งานด้านวิชาการ เรื่องหลักสูตร ประมวลการสอน แบบเรียน การวัดผลการศึกษา การตรวจและการนิเทศการศึกษา การให้บริการและช่วยบริการในเรื่องการผลิตครู การอบรมครูและเจ้าหน้าที่การศึกษา เพื่อเพิ่มคุณวุฒิตามศูนย์หรือตามภาคต่าง ๆ การวิจัยการศึกษา การทดลองและสาธิต และการจัดทำแบบเรียน ส่วนในเรื่องการประสานงานกับกระทรวงมหาดไทยและองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นได้ประสานงานเกี่ยวกับเรื่อง การวางแผนพัฒนาการศึกษาให้สอดคล้องกับแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ การกำหนดและการรักษามาตรฐาน การจัดสรรและการดำเนินงานเกี่ยวกับการประถมศึกษา การกำหนดและควบคุมมาตรฐานจำนวนครูให้ตรงตามหลักการบริหารการศึกษา การแนะนำและการเผยแพร่เทคนิคการศึกษา การขยายการศึกษาภาคบังคับ และเรื่องอื่น ๆ<sup>2</sup> สำหรับการดำเนินงานด้านต่าง ๆ กระทรวงศึกษาธิการสั่งการผ่านบุคคล 3 ประเภท คือ ผ่านศึกษาธิการจังหวัด ซึ่งเป็นผู้บริหารที่เคยมีประสบการณ์ทางด้านการศึกษาอย่างมาก และในระยะแรกในการ

<sup>1</sup> กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงศึกษาธิการ, การปฏิบัติเกี่ยวกับการประถมศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2520), หน้า 4-5.

<sup>2</sup> สมสัน โทณะสุต และสุวิทย์ ฤทธิเดช, คู่มือครูองค์การบริหารส่วนจังหวัด. (กรุงเทพฯ : ส.การพิมพ์, 2509), หน้า 72-73.

โอนการศึกษาประชาบาลที่เคยดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนการศึกษาอีกตำแหน่งหนึ่งมาแล้ว ผ่านศึกษานิเทศก์ คือ ศึกษานิเทศก์เขตและศึกษานิเทศก์ประจำจังหวัด และผ่านศึกษาธิการ เขตเกี่ยวกับเรื่องการอบรมครู<sup>1</sup>

ต่อมา เมื่อมีการประชุมศึกษาธิการจังหวัดและหัวหน้าส่วนการศึกษาทั่วราชอาณาจักร เรื่องข้อตกลงเกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามนโยบายการประถมศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ณ สถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย จังหวัดปทุมธานี ระหว่างวันที่ 13-18 กุมภาพันธ์ 2520 ได้มีการตกลงเรื่องหน้าที่ของศึกษาธิการจังหวัดในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนี้

1. เป็นผู้ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัดในการควบคุมและดูแลส่งเสริมให้การจัดการประถมศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตามตัวบทกฎหมาย ระเบียบแบบแผน มติคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี
2. เป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดในด้านการวางแผนการศึกษา การบริหารการศึกษา และการประเมินผลการศึกษา
3. ตรวจสอบและนิเทศโรงเรียนประชาบาล สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อให้การเรียนการสอนเป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมาย นโยบาย ระเบียบแบบแผนทางราชการ และมีประสิทธิภาพในเรื่องการจัดอาคาร สถานที่ ให้เป็นไปตามหลักการศึกษาระดับประถมศึกษา การจัดครู เข้าสอนและการจัดการเรียนการสอน การใช้หลักสูตร ประมวลการสอน โครงการสอนแบบเรียน และแบบฝึกหัดให้เป็นไปอย่างถูกต้อง การจัดกิจกรรมเพื่อส่งเสริมการศึกษาในโรงเรียน และเรื่องอื่น ๆ
4. ประเมินมาตรฐานโรงเรียนร่วมกับศึกษานิเทศก์ เพื่อให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดทราบและนำมาเป็นแนวในการบริหารโรงเรียน

<sup>1</sup>บรรณสิทธิ์ สลับแสง, คู่มือผู้บริหาร, (กรุงเทพฯ : ส.พยุ่งพงศ์, 2515).



5. คำเนินงานทางค่านิชาการในเรื่องต่าง ๆ ได้แก่ การทดสอบผลสัมฤทธิ์ของนักเรียน การวิจัย ค้นคว้า ทดลองการศึกษา การจัดหาคู่มือครู โครงการสอนและแบบฝึกหัดต่าง ๆ และการเผยแพร่ความรู้ทางค่านิชาการ

6. การประสานงานกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดในเรื่อง การวางแผนการศึกษา การตั้งงบประมาณการศึกษาประจำปี การสอบคัดเลือกครูเข้ารับราชการ การสอบคัดเลือกเพื่อเลื่อนชั้น การปฐมนิเทศครู การประชุมอบรมครูประจำการ การวัดผลการศึกษาและเรื่องอื่น ๆ ที่เห็นสมควร

7. ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย<sup>1</sup>

ตามที่กล่าวมาแล้วจึงเห็นว่า กระทรวงศึกษาธิการยังคงมีบทบาทในการจัดการศึกษาประเภทขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอยู่อีกมาก

### กองการศึกษาเทศบาล

ในฐานะที่กระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่ช่วยเหลือควบคุมและส่งเสริมการศึกษาประเภทขององค์การบริหารส่วนจังหวัด กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยจึงจัดให้มีหน่วยงานกองการศึกษาเทศบาลขึ้น ตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2511 ลงวันที่ 18 มิถุนายน 2511 โดยมีหน้าที่เกี่ยวกับการประสานงาน ให้บริการและให้ความสะดวกแก่หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการศึกษาประเภทกองการศึกษาเทศบาลแบ่งหน่วยงานภายในออกเป็น 3 แผนก คือ แผนกงาน มี 3 หมวด ได้แก่ หมวดแผนงาน หมวดสถิติ และหมวดวิจัยและประเมินผล แผนกประมาณรายจ่าย มี 3 หมวด ได้แก่ หมวดตรวจสอบบัญชีถือจ่าย หมวดงบประมาณ และหมวดตรวจสอบการ

<sup>1</sup>กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงมหาดไทย, การปฏิบัติเกี่ยวกับการประถมศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2520),

เงินและพัสดุ แผนกประสานงาน มี 4 หมวด ได้แก่ หมวดปฏิบัติการ หมวดบริหารงานบุคคล หมวดบริการข่าวสารและหมวดสารบรรณ ต่อมาเพื่อความสะดวกในการปฏิบัติ กองการศึกษาประชาบาลได้เพิ่มแผนกงานขึ้นอีก 3 แผนก คือ คณะวิทยากร แผนกประชาสัมพันธ์ และแผนกวิจัยและประเมินผล ซึ่งยกฐานะจากหมวดเป็นแผนก<sup>1</sup>

โดยภาระงานอันแท้จริงแล้ว กองการศึกษาประชาบาลมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. ส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการบริหาร การศึกษาอย่างเต็มที่
2. ส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหาร การศึกษาให้มากที่สุด
3. ส่งเสริมให้ข้าราชการและประชาชนในท้องถิ่นได้มีความรู้ความสามารถใน

การจัดการศึกษาประชาบาล

4. ช่วยเหลือเกี่ยวกับการศึกษาแก่ท้องถิ่นในด้านการบริหารงานบุคคล การเงิน และวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ
5. ส่งเสริมสวัสดิการให้แก่เจ้าหน้าที่ ซึ่งปฏิบัติงานเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาล และนักเรียน
6. เป็นศูนย์กลางประสานงานด้านบริหาร การศึกษา ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
7. ตรวจสอบและติดตามผลการปฏิบัติงานในฐานะที่เป็นผู้ให้การ สนับสนุนแก่องค์การบริหาร ส่วนจังหวัด<sup>2</sup>

ในเรื่องการปฏิบัติงานของกองการศึกษาประชาบาลนี้ ภาณุวัฒน์ วิกาศะกลัสน์ ผู้อำนวยการกองการศึกษาประชาบาลคนปัจจุบัน ได้ให้สัมภาษณ์วารสารวิทยาสารว่า การปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งนี้ กองการศึกษาประชาบาลจะเป็นผู้รวบรวมปัญหาต่าง ๆ ของท้องถิ่นในแง่ต่าง ๆ เกี่ยวกับเรื่องธุรการ การเงิน อัตรากำลัง สวัสดิการครู การขยายการศึกษา

<sup>1</sup> วิทยุ สาคร, การบริหารการศึกษา, (กรุงเทพฯ : วัฒนาพานิช, 2519), หน้า 504.

<sup>2</sup> เดกิงศักดิ์ พัทธโน, "การประสานงานเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาล", วิทยาการเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาล, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2515), หน้า 202.

ภาคบังคับการ เกณฑ์เด็กเข้าโรงเรียน และยังเป็นผู้ดำเนินการสำรวจความต้องการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทั่วประเทศ เมื่อทราบความต้องการแล้วก็นำมาจัดทำเป็นโปรแกรมขึ้น และเสนอความต้องการนี้ไปยังหน่วยงานต่าง ๆ เช่น เรื่องเกี่ยวกับชุมชน การอบรมครู เป็นต้น<sup>1</sup> กล่าวโดยสรุปแล้วกองการศึกษาประชาบาลมีหน้าที่เป็นตัวเชื่อมระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดต่าง ๆ กับส่วนกลาง คือ สออสอง คุณแล ช่วยเหลือในการปฏิบัติงานตามที่กฎหมายวางไว้

### คุรุสภากับการศึกษาประชาบาล

ตามพระราชบัญญัติคุรุ ข้าราชการส่วนจังหวัด ตำแหน่งครูทุกคนจะต้องเป็นสมาชิกคุรุสภา เพราะคุรุสภา คือ สภาของครู ซึ่งมีหน้าที่ดูแลจรรยาบรรณและวินัยของครู พิจารณาลงโทษครูที่ทำผิด พิจารณาเรื่องร้องทุกข์ รักษาผลประโยชน์ของครู ช่วยเหลือครูและครอบครัว ส่งเสริมครูทั้งในทางความรู้และความเป็นอยู่และอย่างอื่น หลังจากการโอนการศึกษาประชาบาลมาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว คุรุสภามีส่วนเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาล ตามพระราชบัญญัติคุรุ มาตรา 3 (8) คือ คุรุสภาจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดแทน กจ. และแต่งตั้งอนุกรรมการให้มีอำนาจหน้าที่และปฏิบัติการแทนได้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการส่วนจังหวัด ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้สอนประจำในสถานศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด<sup>2</sup> บรรณสิทธิ์ สลับแสง ได้สรุปงานของคุรุสภาเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาลว่ามีอยู่ 3 ประการ คือ การบรรจุแต่งตั้งบุคลากรเข้ารับราชการ โดยการสอบแข่งขันหรือคัดเลือกต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของ ก.พ. หลังจากการสอบแข่งขันหรือคัดเลือกแล้วต้องส่งประกาศผลการสอบ ส่งคำตอบของผู้ที่สอบได้ระดับคะแนนดี ปานกลาง และต่ำไปให้คุรุสภาทราบ เพื่อคุรุสภาจะได้ตรวจสอบว่าจังหวัดดำเนินการถูกต้องหรือไม่ ส่วน

<sup>1</sup>จักรสินทร์ พิเศษสาคร และโสภณ จันทรมัย, "การศึกษาประชาบาล : ปัญหาคาบถุกคาบคอก", วิทยาสาร 34 (กันยายน 2519) : 14-19.

<sup>2</sup>สมสิน โทณะสุต และสุวิทย์ อุทธิ์เคช, "พระราชบัญญัติคุรุ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2509", (กรุงเทพฯ : ส.การพิมพ์, 2509), หน้า 50.

หลักสูตรการสอบจะต้องขออนุมัติ จาก ก.จ. คำณการกำหนดตำแหน่ง โดยปกติเมื่อจังหวัด ได้รับอัตราใหม่จาก ก.จ. แล้ว จะต้องขอกำหนดตำแหน่งเหล่านั้นว่าไว้ที่ไหน กับปฏิบัติหน้าที่อะไร ให้ครูสภาเป็นผู้อนุมัติ จึงจะดำเนินการต่อไปได้ คำวินัยเกี่ยวกับคำนี้ จังหวัดอาศัย กฎ ก.พ. ฉบับที่ 60 ในการสอบสวนความผิดให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน และเมื่อดำเนินการลงโทษสถานใดแล้วก็ให้แจ้งครูสภาเพื่อพิจารณาต่อไป<sup>1</sup> ในทางปฏิบัติของครูสภาต่อข้าราชการ ส่วนจังหวัดตำแหน่งครูนั้น เด็กิงศักดิ์ พัทธโน ได้ให้รายละเอียดไว้ว่า คณะอนุกรรมการอำนวยการครูสภาจะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการใด ๆ แทนก็ได้ คือ อนุกรรมการเกี่ยวกับตำแหน่งและอัตราเงินเดือน ให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการพิจารณาคำเนินการในเรื่องเกี่ยวกับตำแหน่งและอัตราเงินเดือนสำหรับข้าราชการตำแหน่งครู ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด หรือกฎ ก.จ. ที่เกี่ยวกับการนี้และกิจการอื่นๆ ที่คณะกรรมการอำนวยการครูสภามอบหมาย โดยมีแผนกข้าราชการเป็นเจ้าหน้าที่ คณะอนุกรรมการเกี่ยวกับหลักสูตรและการสอบ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการพิจารณาอนุมัติหลักสูตรและการสอบของข้าราชการ ส่วนจังหวัดตำแหน่งครู ตามกฎ ก.จ. ได้กำหนดไว้โดยมีแผนกทะเบียนประวัติข้าราชการ เป็นเจ้าหน้าที่ คณะอนุกรรมการเกี่ยวกับวินัย มีอำนาจหน้าที่ - พิจารณาคำเนินการเกี่ยวกับวินัยสำหรับข้าราชการ ส่วนจังหวัด ตำแหน่งครูหรือกิจการอื่น ๆ ที่คณะกรรมการอำนวยการครูสภามอบหมาย โดยมีแผนกวินัยและเรื่องราวเป็นเจ้าหน้าที่ คณะอนุกรรมการควบคุมและสอดส่องจรรยาบรรณและวินัยครู มีอำนาจหน้าที่แนะนำครูผู้ประพฤติผิดจรรยาบรรณและวินัย หรือพิจารณาสอบสวน แล้วรายงานต่อคณะกรรมการอำนวยการครูสภาเพื่อพิจารณาโทษต่อไป<sup>2</sup>

<sup>1</sup>บรรณสิทธิ์ สลับแสง, คู่มือนักบริหาร. (กรุงเทพฯ : ส.พยุ่งพงศ์, 2516), หน้า 398-400.

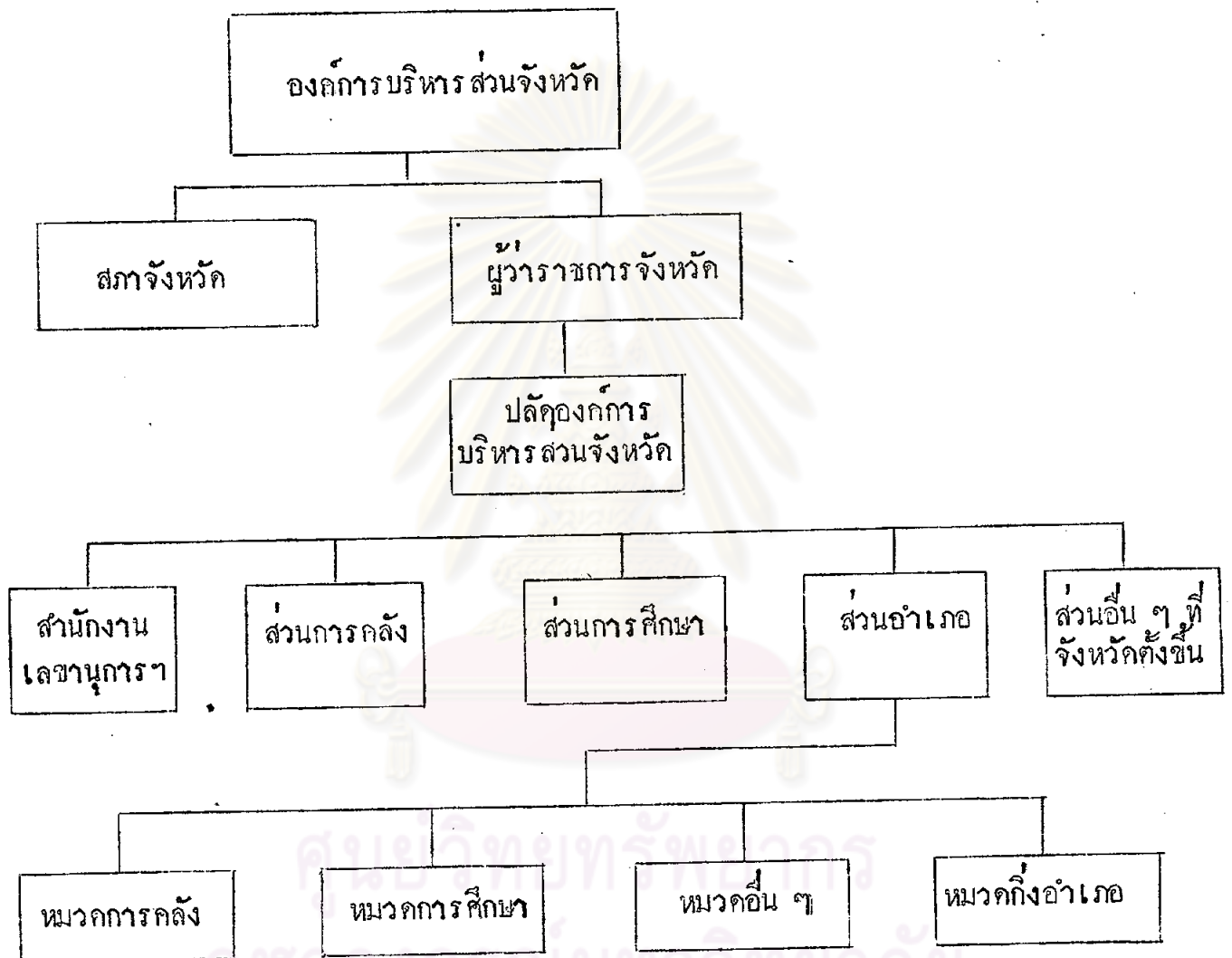
<sup>2</sup>เด็กิงศักดิ์ พัทธโน, "การประสานงานเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาล", วิทยาการการศึกษาประชาบาล (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2515), หน้า 203-204.

เพื่อความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดการศึกษาประชาบาลขององค์การบริหารส่วน  
จังหวัด จึงได้มีแผนภูมิการแบ่งส่วนราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและการบริหาร  
การศึกษาประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดประกอบเนื้อหาที่กล่าวมาแล้ว



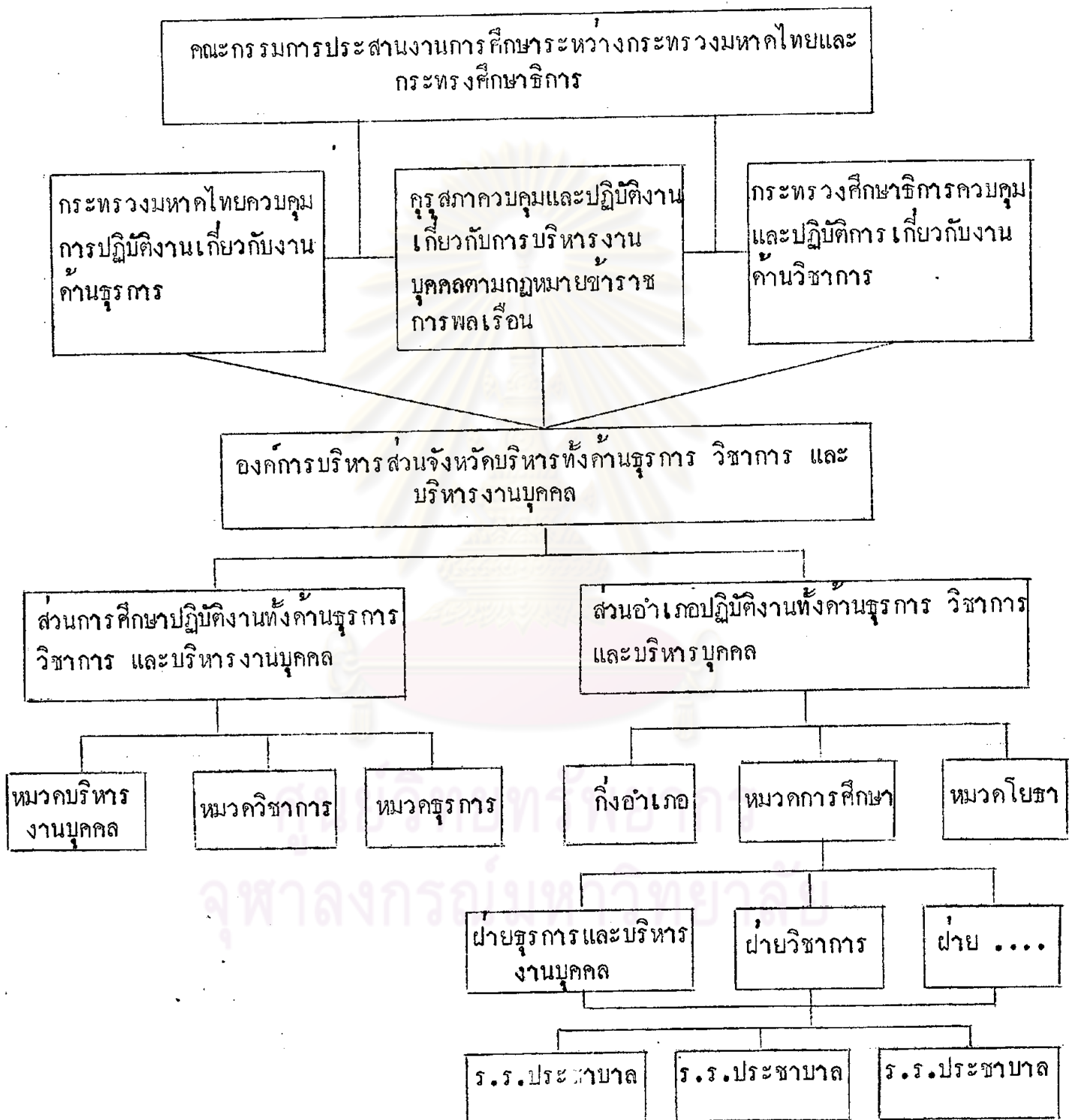
ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภูมิ : การแบ่งส่วนราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด<sup>1</sup>



<sup>1</sup>ที่มา : กองการศึกษาประชาบาล, กรมการปกครอง, การศึกษาประชาบาล,  
(กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2518), หน้า 54.

แผนภูมิ : การบริหารการศึกษาประชาบาล<sup>1</sup>



<sup>1</sup>พินา . กองการศึกษาประชาบาล, กรมการปกครอง, การศึกษาประชาบาล  
(กรุงเทพฯ . โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2518), หน้า 54.

## การแต่งตั้งผู้บริหารการศึกษาของส่วนการศึกษา

การบริหารงานของหน่วยงานทุก ๆ ด้าน ผู้บริหาร เป็นผู้นำอันสำคัญในการจัด  
ให้การดำเนินงานของหน่วยงานทุกอย่างสำเร็จลุล่วงไปตามนโยบายที่วางไว้ สำหรับใน  
ส่วนที่เกี่ยวกับการศึกษา ผู้บริหารการศึกษาเป็นบุคคลสำคัญในการจัดดำเนินการศึกษา  
ที่อยู่ในความรับผิดชอบให้ดำเนินไปตามความมุ่งหวังของหน่วยงานของตนเช่นกัน องค์การ  
บริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยงานหนึ่งที่ได้รับมอบหมายการบริหารการศึกษาระดับประถม และมีผู้  
บริหารการศึกษาหลายระดับ ผู้บริหารแต่ละระดับก็มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่ากัน สำหรับ  
ในส่วนการศึกษานักบริหารการศึกษา คือ หัวหน้าส่วนการศึกษา และผู้ช่วยหัวหน้าส่วนการ  
ศึกษา พัทธนะ สุวรรณพานิช ได้ให้เหตุผลของการตั้งส่วนการศึกษาและมีหัวหน้าส่วนการ  
ศึกษาเป็นผู้บริหารงานว่า เพราะท้องถิ่นต้องการอิสระในการจัดทำ ต้องการมีเจ้าหน้าที่  
ดำเนินงานของตนเอง และท้องถิ่นต้องมีประชาชนให้ความร่วมมือ<sup>1</sup> สำหรับตำแหน่งหัวหน้า  
ส่วนการศึกษาในระยะแรกที่โอนการศึกษาประชาบาลมาสังกัดองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดนั้น  
ให้แต่งตั้งจากศึกษาธิการจังหวัดก่อน และให้ช่วยหัวหน้าส่วนการศึกษา ซึ่งแต่งตั้งจากผู้ช่วย  
ศึกษาธิการจังหวัด ทั้งนี้โดยอาศัยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ ส่วนท้องถิ่น พ.ศ.  
2498 มาตรา 48 และเพื่อให้ข้าราชการดังกล่าวได้มีฐานะเป็นข้าราชการ ส่วนจังหวัด  
กระทรวงมหาดไทยจึงได้ทำการตกลงกับกระทรวงศึกษาธิการตามความในมาตรา 30 (4)  
ขอแต่งตั้งศึกษาธิการจังหวัดและผู้ช่วยศึกษาธิการจังหวัดไปปฏิบัติงานขององค์การบริหาร  
ส่วนจังหวัด<sup>2</sup>

<sup>1</sup> พัทธนะ สุวรรณพานิช, "งานการศึกษาประชาบาล", แนวคิดใหม่ในการ  
บริหารการศึกษา. (พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2515), หน้า 84.

<sup>2</sup> หนังสือกระทรวงมหาดไทย, ความมาก ที่ มท. 0309/ว.426 ลงวันที่ 22  
กันยายน 2509 เรื่อง โอนการศึกษาประชาบาล



ต่อมาใน พ.ศ. 2512 กระทรวงมหาดไทยจึงมีหนังสือสั่งการให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่งตั้งผู้ช่วยหัวหน้าส่วนการศึกษา เพื่อให้ปฏิบัติงานแทนผู้ช่วยศึกษาธิการจังหวัดที่ยืมตัวมา โดยกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องมีปริมาณและคุณภาพของงานเพียงพอที่จะกำหนดตำแหน่งผู้ช่วยหัวหน้าส่วนการศึกษาได้ ในส่วนการศึกษาได้ 1 อัตรา จังหวัดใดมีความพร้อมก็ให้ทำหนังสือขอแต่งตั้งไป และผู้ที่จะดำรงตำแหน่งผู้ช่วยหัวหน้าส่วนการศึกษาจะต้องมีคุณสมบัติดังนี้ คือ มีวุฒิอย่างต่ำ ปม. หรือ พ.ม. และผู้มีวุฒิกำลังกล่าวต้องเคยรับราชการมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี และเคยดำรงตำแหน่งครูใหญ่หรือศึกษานิเทศก์หรือศึกษาธิการอำเภอมาแล้วไม่น้อยกว่า 2 ปี หรือเคยรับราชการในส่วนที่เกี่ยวกับการศึกษามาแล้วไม่น้อยกว่า 7 ปี ส่วนผู้มีวุฒิปริญญาทางการศึกษาต้องเคยรับราชการมาแล้วไม่น้อยกว่า 3 ปี และเคยดำรงตำแหน่งครูใหญ่หรือศึกษานิเทศก์หรือศึกษาธิการอำเภอมาแล้วไม่น้อยกว่า 2 ปี หรือเคยรับราชการในส่วนที่เกี่ยวกับการศึกษามาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี เพราะฉะนั้น จึงสรุปได้ว่าในปีนี้อ้องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีผู้ช่วยหัวหน้าส่วนการศึกษา ซึ่งเป็นข้าราชการส่วนจังหวัดช่วยบริหารการศึกษาประจำตำบล<sup>1</sup> และต่อมาใน พ.ศ. 2514 กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือสั่งการถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัด เรื่อง การแต่งตั้งหัวหน้าส่วนการศึกษา ผู้ช่วยหัวหน้าส่วนการศึกษา และหัวหน้าหมวดการศึกษา การกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการบรรจุแต่งตั้งสำหรับของผู้ช่วยหัวหน้าส่วนการศึกษาได้แก้ไขเพิ่มเติมจากหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเดิมบางประการ หลักเกณฑ์และเงื่อนไขของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนการศึกษามีดังนี้คือ ถ้าองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีปริมาณและคุณภาพของงานเพียงพอที่กำหนดให้มีตำแหน่งหัวหน้าส่วนการศึกษาได้ การขอกำหนดตำแหน่งหัวหน้าส่วนการศึกษาให้เป็นไปตามคำขอขององค์การบริหารส่วนจังหวัด กล่าวคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีงบประมาณพร้อมที่จะแต่งตั้งได้ ก็ให้ทำคำขอเพื่อพิจารณาตามระเบียบ สำหรับคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนการศึกษา

<sup>1</sup> หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ 0328/ว.517 ลงวันที่ 30 มิถุนายน 2512  
เรื่อง ตำแหน่งผู้ช่วยหัวหน้าส่วนการศึกษา.

นั้นต้องเป็นชาย และมีวุฒิอย่างน้อย อ.กศ. ป.กศ.สูง ป.ม. หรือ พ.ม. ผู้ที่มีวุฒิ อ.กศ. ป.กศ.สูง หรือ พ.ม. ต้องเคยรับราชการมาแล้วไม่น้อยกว่า 8 ปี และเคยดำรงตำแหน่งศึกษานิเทศก์หรือผู้ช่วยหัวหน้าส่วนการศึกษามาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี หรือเคยดำรงตำแหน่งผู้ช่วยศึกษานิเทศก์ หัวหน้าหมวดการศึกษา ศึกษานิเทศก์ ศึกษานิเทศก์โท หรือศึกษานิเทศก์ตรี มาแล้วไม่น้อยกว่า 2 ปี ส่วนผู้ที่มีวุฒิปริญญาทางการศึกษาต้องรับราชการมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี และเคยดำรงตำแหน่งศึกษานิเทศก์ หรือผู้ช่วยหัวหน้าส่วนการศึกษามาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี หรือเคยดำรงตำแหน่งผู้ช่วยศึกษานิเทศก์ หัวหน้าหมวดการศึกษา ศึกษานิเทศก์ ศึกษานิเทศก์โท หรือศึกษานิเทศก์ตรี มาแล้วไม่น้อยกว่า 2 ปี ในเงื่อนไขดังกล่าว เมื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับอนุมัติตำแหน่งหัวหน้าส่วนการศึกษแล้ว ในการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งให้เป็นไปตามกฎหมาย คือ แต่งตั้งจากราชการส่วนจังหวัดสามัญชั้นเอก หรือสอบเลื่อนชั้นจากราชการส่วนจังหวัดสามัญชั้นโท หรือรับโอนจากราชการพลเรือนสามัญชั้นเอก

ส่วนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งผู้ช่วยหัวหน้าส่วนการศึกษามีดังนี้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีปริมาณและคุณภาพของงานเพียงพอที่จะกำหนดให้มีตำแหน่งผู้ช่วยหัวหน้าส่วนการศึกษาก็ให้ข้อกำหนดอัตราของตำแหน่งได้ โดยให้เป็นไปตามคำขอของแต่ละองค์การบริหารส่วนจังหวัด กล่าวคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดใดมีเงินงบประมาณพร้อมก็ทำคำขอไปเพื่อพิจารณาตามระเบียบ สำหรับคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยหัวหน้าส่วนการศึกษาคงเป็นชาย และมีวุฒิอย่างน้อย อ.กศ. ป.กศ.สูง ป.ม. หรือ พ.ม. ต้องเคยรับราชการมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี และเคยดำรงตำแหน่งครูใหญ่ หรือศึกษานิเทศก์ หรือศึกษานิเทศก์โท หรือศึกษานิเทศก์ตรี มาแล้วไม่น้อยกว่า 2 ปี หรือเคยรับราชการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการศึกษามากกว่า 7 ปี ส่วนผู้ที่มีวุฒิปริญญาทางการศึกษาคงเคยรับราชการมาแล้วไม่น้อยกว่า 3 ปี และเคยดำรงตำแหน่งครูใหญ่หรือศึกษานิเทศก์มาแล้วไม่น้อยกว่า 2 ปี หรือเคยรับราชการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการศึกษามากกว่า 5 ปี และเมื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับอนุมัติอัตราผู้ช่วยหัวหน้าส่วนการศึกษแล้ว ในการแต่งตั้งบุคคลในตำแหน่งนี้ จะต้องเป็นไปตามกฎหมาย คือ แต่งตั้งจากผู้ที่เป็นข้าราชการ

ส่วนจังหวัดสามัญชนโท หรือรับโอนจากข้าราชการพลเรือนสามัญชนโทมาแต่งตั้ง หรือจะใช้วิธีสอบคัดเลือก เลื่อนชั้นจากชั้นตรีเป็นชั้นโทก็ได้ ทั้งนี้ให้อยู่ในดุลยพินิจของข้าราชการจังหวัด<sup>1</sup>

ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.

2518 คณะกรรมการจังหวัด (ก.จ.) กระทรวงมหาดไทย จึงได้พิจารณาหลักเกณฑ์การแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนการศึกษา ผู้ช่วยหัวหน้าส่วนการศึกษา และหัวหน้าหมวดการศึกษาขึ้นใหม่ดังนี้คือ หัวหน้าส่วนการศึกษา หรือเรียกว่า เจ้าหน้าที่การศึกษาประจำบาล 6 คุณสมบัติของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งนี้จะต้องดำรงตำแหน่งในระดับ 5 หรือที่ ก.จ. เทียบเท่ามาแล้วไม่น้อยกว่า 2 ปี หรือได้ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ 4 หรือที่ ก.จ. เทียบเท่ามาแล้วไม่น้อยกว่า 4 ปี โดยจะต้องปฏิบัติราชการเกี่ยวกับงานศึกษาประจำบาล หรืองานอื่นที่เกี่ยวข้องมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี และได้เคยดำรงตำแหน่งศึกษาธิการจังหวัด หรือผู้ช่วยศึกษาธิการจังหวัด หรือผู้ช่วยหัวหน้าส่วนการศึกษามาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี หรือได้เคยดำรงตำแหน่งหัวหน้าหมวดการศึกษา หรือศึกษาธิการอำเภอ หรือครูใหญ่ หรือศึกษานิเทศก์ ระดับ 4-5 มาแล้วไม่น้อยกว่า 2 ปี การแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งให้แต่งตั้งจากผู้สอบคัดเลือกได้ หรือจังหวัดจะได้อำนาจเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติมาแต่งตั้ง โดยวิธีย้ายหรือโอน ส่วนตำแหน่งผู้ช่วยหัวหน้าส่วนการศึกษา หรือเรียกว่า เจ้าหน้าที่การศึกษาประจำบาล 4 และต่อมาได้มีการปรับระดับเป็นเจ้าหน้าที่การศึกษาประจำบาล 5 ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งนี้จะต้องมีคุณสมบัติดังนี้ คือ ได้ดำรงตำแหน่งในระดับ 3 หรือที่ ก.จ. เทียบเท่าแล้วไม่น้อยกว่า 2 ปี กำหนดเวลา 2 ปี ให้ลดลง 1 ปี สำหรับผู้มีตำแหน่งเจ้าหน้าที่การศึกษาประจำบาลที่ได้รับปริญญาโท หรือเทียบเท่าได้ไม่ต่ำกว่านี้ทางการศึกษาหรือทางอื่นที่ ก.จ. กำหนดใช้เป็นคุณสมบัติ หรือได้ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่า ระดับ 2 หรือ ที่ ก.จ. เทียบเท่ามาแล้วไม่น้อยกว่า 4 ปี โดยจะต้องปฏิบัติราชการเกี่ยวกับงานการศึกษาประจำบาลหรืองานอื่นที่เกี่ยวข้องมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี และได้เคยดำรงตำแหน่งศึกษาธิการอำเภอ หรือผู้ช่วยศึกษาธิการอำเภอ หรือหัวหน้าหมวดการศึกษา หรือผู้ช่วยศึกษาธิการอำเภอ หรือครูใหญ่หรือ

<sup>1</sup>หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ 0328/ว.316 ลงวันที่ 21 มิถุนายน 2514 เรื่อง หัวหน้าส่วนการศึกษา ผู้ช่วยหัวหน้าส่วนการศึกษา และหัวหน้าหมวดการศึกษา.

ศึกษานิเทศมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี การแต่งตั้งให้บุคคลดำรงตำแหน่งนี้ ให้แต่งตั้งจากผู้สอบ  
คัดเลือกได้ หรือ โดยการเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติมาแต่งตั้งโดยวิธีย้าย หรือโอนก็ได้<sup>1</sup>

### งานในหน้าที่ของหัวหน้าส่วนการศึกษา

ส่วนการศึกษาเป็นหน่วยงานหน่วยหนึ่งขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มีหน้าที่ใน  
การจัดการศึกษาประชาบาล<sup>2</sup> งานของส่วนการศึกษาในระยะแรกทีโอนการศึกษาประชาบาล  
มาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นไม่มีกล่าวไว้อย่างชัดเจน อาจเพราะยังไม่ได้แบ่งงาน  
ไว้อย่างแน่นอน ในช่วงนั้นศึกษาธิการจังหวัด ซึ่งมีประสบการณ์ในเรื่องการศึกษามาอย่างดีทำ  
หน้าที่เป็นหัวหน้าส่วนการศึกษา ถ้าหากพิจารณาจากหนังสือกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การ  
โอนการศึกษาประชาบาลแล้ว จะมีกล่าวถึงเรื่องงานค้ำกรเงิน ว่า ในเรื่องการเงินให้  
ส่วนการศึกษามีหน้าที่เบิกจ่ายเงินจากงบประมาณการศึกษา การดำเนินการให้จัดทำฎีกาแล้ว  
ยื่นขอเบิกต่อหัวหน้าส่วนการคลัง ในการนี้ส่วนการศึกษาจะต้องมีบัญชีการเงินส่วนขององค์  
การบริหารส่วนจังหวัดขึ้น เช่น บัญชีเงินสด บัญชีแยกประเภท บัญชีเงินคงเหลือ และทะเบียน  
การจ่ายเงิน การจ่ายเงินให้ส่วนการคลังพิจารณาเสนอขออนุมัติจ่ายให้ตามฎีกาการเบิก ส่วน  
เรื่องการบริหารงานบุคคล ให้ส่วนการศึกษาเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบงานในหน้าที่<sup>3</sup>  
เนื่องจากรับผิดชอบของหัวหน้าส่วนการศึกษายังไม่ชัดเจนพอและคงมีปัญหาในทางปฏิบัติ  
ดังนั้น ต่อมากระทรวงมหาดไทยจึงมีหนังสือสั่งการ เรื่อง การแบ่งงานในส่วนการศึกษาเพื่อ  
ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดถือเป็นแนวปฏิบัติ อันจะได้แก้ปัญหบางประการภายในจังหวัด

<sup>1</sup>หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ 0328/ว.5 ลงวันที่ 29 สิงหาคม 2520  
เรื่อง การแต่งตั้งหัวหน้าส่วนการศึกษา ผู้ช่วยหัวหน้าส่วนการศึกษา และหัวหน้าหมวดการ  
ศึกษา.

<sup>2</sup>หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ 0309/ว.435 ลงวันที่ 29 กันยายน 2509  
เรื่อง การแบ่งส่วนราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด.

<sup>3</sup>หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ 0309/ว.426 ลงวันที่ 22 กันยายน 2509  
เรื่อง โอนการศึกษาประชาบาล.



ซึ่งทำให้เกิดความล้ากันในหน้าที่และความรับผิดชอบ และเพื่อความสะดวกในการตรวจสอบ  
ควบคุมการปฏิบัติ รวมถึงเรื่องการจัดสรรอัตรากำลังด้วย งานของส่วนการศึกษาจึงแบ่งออก  
เป็น 3 ส่วน คือ งานค้ำชูการ และวิชาการ เป็นงานหลักของส่วนการศึกษา ได้แก่  
งานเกี่ยวกับการตั้ง ดำรง และยุบเลิกโรงเรียน งานวิชาการและการวางแผนการศึกษา  
อื่น ๆ หน่วยงานที่รับผิดชอบในแผนกนี้มี หมวดแผนงานซึ่งเดิมชื่อ หมวดธุรการ และหมวด  
วิชาการ งานค้ำชูการเงินและพัสดุ ลักษณะงานเป็นงานส่วนช่วย ได้แก่ งานการจัดทำ จ.  
18 และการจัดทำงบประมาณประจำปี งานค้ำชูบริหารงานบุคคล ลักษณะงานเป็นงานช่วย  
เช่นเดียวกัน ได้แก่ งานเกี่ยวกับครูและการปฏิบัติงานของครู รวมทั้งการควบคุมตรวจสอบ  
เร่งรัดและแก้ไขการปฏิบัติงานของครู หน่วยงานที่รับผิดชอบ คือ หมวดอัตรากำลัง ส่วน  
รายละเอียดการรับผิดชอบของงานตามบัญชีการแบ่งงานมีดังนี้ หมวดวิชาการ ให้มีหน้าที่  
รับผิดชอบเกี่ยวกับเรื่อง การประสานงานการศึกษา การตรวจเยี่ยมโรงเรียน การรายงาน  
งานการศึกษา การนิเทศการศึกษา การประเมินผลการศึกษา การเผยแพร่การศึกษา  
การเกณฑ์ การยกเว้นผ่อนผันเด็กเข้าเรียน การคัดเลือกเด็กให้รับทุน การจัดเด็กเข้าเรียน  
และการส่งเคราะห์ การเปิดปิด เปลี่ยนแปลงภาคเรียน การปรับปรุงโรงเรียน การจัดทำ  
กิจกรรมของโรงเรียน การดูเสือ กษาค การกีฬาและพลศึกษา งานเกี่ยวกับครูสภาใน  
ด้านวิชาการและฝึกอบรม การฝึกอบรมอื่น ๆ งานเกี่ยวกับมูลนิธิ งานเกี่ยวกับการออกไปสุทธิ  
ประกาศนียบัตร ใบรับรอง งานโรงเรียนชุมชน งานเกี่ยวกับการปฏิบัติตามหลักสูตร ประมวล  
การสอน โครงการสอนและแบบเรียน การขยายการศึกษาภาคบังคับและงานอื่นที่ได้รับมอบ  
หมาย หมวดแผนงาน มีหน้าที่รับผิดชอบงานดังนี้ งานสารบรรณ การวางแผนการศึกษา การ  
ควบคุมยอดเงินและปฏิบัติตามงบประมาณ การตรวจสอบให้เป็นไปตามงบประมาณ การสำรวจ  
สถิติข้อมูลต่าง ๆ การจัดทำงบประมาณ การจัดทำเกี่ยวกับเครื่องหมายตอบแทนและประกาศ  
อนุโมทนา และงานอื่นที่ได้รับมอบหมาย ส่วนหมวดอัตรากำลัง มีหน้าที่รับผิดชอบงานดังนี้  
การจัดทำ จ. 18 การพิจารณาความดีความชอบของข้าราชการส่วนจังหวัดตำแหน่งครู การ  
ขอกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือน การจัดสวัสดิการครู การลาศึกษาต่อ การบรรจุแต่งตั้ง  
โอน ย้าย ข้าราชการส่วนจังหวัดตำแหน่งครู ทำเนียบการเกี่ยวกับการบรรจุ การออกของ

ครูช่วยสอนและช่วยครู และเรื่องอื่น ๆ ที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย<sup>1</sup> ดังนั้น จึงเห็นได้ว่างานในความรับผิดชอบของหัวหน้าส่วนการศึกษามีปริมาณมากพอสมควร

### บทบาทของผู้บริหารการศึกษา

หัวหน้าส่วนการศึกษาเป็นหัวหน้าบริหารงานของส่วนการศึกษา ซึ่งมีความสำคัญยิ่งต่อหัวหน้าหน่วยงาน ต่อผู้ใต้บังคับบัญชา และต่อผลงานเป็นส่วนรวม บทบาทของหัวหน้าส่วนการศึกษาที่แสดงออกมาย่อมมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับคุณภาพของงาน และมีผลสะท้อนต่อผลงานและวิธีการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาด้วย คำว่า "บทบาท" ประมวล รัตนวงษ์<sup>2</sup> ได้สรุปความหมายไว้ว่า เป็นพฤติกรรมที่เกิดขึ้นตามเงื่อนไขและอำนาจหน้าที่ที่จะต้องกระทำเมื่อบุคคลเข้ามาดำรงตำแหน่งหนึ่งตำแหน่งใด และพฤติกรรมนั้นย่อมมีส่วนผูกพันอยู่กับความคิดเห็นของผู้ดำรงตำแหน่งเองและความหวังของสังคมที่เห็นว่าบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งนั้นควรกระทำ เพราะฉะนั้นสิ่งที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งใด ๆ นั้น มีอยู่ 2 ส่วน คือ บทบาทที่ถูกกำหนดโดยตำแหน่ง ได้แก่ ฐานะของตำแหน่ง กฎ ระเบียบหน้าที่ความรับผิดชอบ ซึ่งกำหนดไว้เป็นปทัสสถานสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งนั้น และบทบาทที่ถูกกำหนดโดยบุคลิกภาพของบุคคล ได้แก่ ทัศนคติ ประสบการณ์ การศึกษา การอบรม ตลอดจนวัฒนธรรมประเพณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งยึดถือเป็นแนวปฏิบัติ<sup>2</sup>

<sup>1</sup>หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ 0328/ว.35 ลงวันที่ 14 มกราคม 2518 เรื่อง การแบ่งงานส่วนการศึกษา.

<sup>2</sup>ประมวล รัตนวงษ์, "บทบาททางวิชาการของครูใหญ่โรงเรียนประถมศึกษาของนักการศึกษาและคณะกรรมการศึกษาในจังหวัดนครราชสีมา", (ปริญญาานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2519), หน้า 12.

แต่หัวหน้าส่วนการศึกษาเป็นผู้บริหาร การศึกษาประจำขององค์การบริหาร ส่วนจังหวัด จึงย่อมจะมีความสำคัญยิ่งที่บริหารการศึกษาขององค์การบริหาร ส่วนจังหวัดให้ เป็นไปตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของการจัดการศึกษา ในเรื่องเกี่ยวกับภาระหน้าที่การ บริหารงานของผู้บริหารนั้น กมล ชูทรัพย์ ได้ให้ความคิดเห็นไว้ว่า ผู้บริหารหรือหัวหน้า งานจะต้องเป็นผู้ที่มีความสามารถพิเศษ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องสามารถควบคุมงานและผู ใ้บังคับบัญชาได้จึงจะเป็นที่เลื่อมใสและศรัทธาของผู้ใ้บังคับบัญชา และนอกจากนี้ยังต้อง มีความสามารถอีกอย่างน้อย 2 ประการ คือ ประการแรกต้องรู้งานที่ตนรับผิดชอบ ได้แก่ รู้ความหมายและนโยบายของส่วนราชการของตนและของรัฐบาล รู้และเข้าใจงานในความ รับผิดชอบของตน ประการที่สอง ต้องรู้จักวิธีการบริหารงานและการปกครองบังคับบัญชา อันได้แก่ ความสามารถที่จะกำหนดแนวคำเนินการ และวิธีการปฏิบัติงานที่ถูกต้องเกี่ยวกับ การวางแผน การจัดการ และระบบงาน การอำนวยความสะดวก การประสานงาน การควบคุม การตรวจสอบ และประเมินผล สามารถที่จะวินิจฉัยสั่งการได้อย่างถูกต้องและรวดเร็ว สามารถจะมอบหมายงานและความรับผิดชอบใหญ่ใ้ผู้ใ้บังคับบัญชาทำได้เรียบร้อยและมี ประสิทธิภาพ นอกจากนี้ยังสามารถที่จะปกครองบังคับบัญชาหรือทำให้ผู้ใ้บังคับบัญชาเชื่อ พังและปฏิบัติตามคำสั่ง<sup>1</sup> นอกจากนี้ยังมีนักการศึกษาและผู้ทรงคุณวุฒิได้ให้ความคิดเห็น เกี่ยวกับบทบาทและหน้าที่ของผู้บริหาร การศึกษาอีกหลายประการ ดังต่อไปนี้ วิทยุ สาธร ได้ให้ความเห็นว่า เป็นสิ่งที่บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งซึ่งเป็นที่รับรู้โดยทั่วไป ถูก คนอื่นลงความเห็นว่าเขาต้องทำในสิ่งที่เรียกว่า บทบาทหน้าที่ซึ่งถูกกำหนดไว้ควบคู่กับตำแหน่งที่บุคคลนั้นได้รับ และหมายรวมถึงหน้าที่หรือเงื่อนไขที่ต้องการหรือบรรดาสิทธิต่าง ๆ ที่ได้รับมาพร้อมกับตำแหน่งแต่ละตำแหน่งเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของตำแหน่งอื่นที่เกี่ยวข้อง ภายในสังคมเดียวกัน<sup>2</sup> ส่วน ดุสิต บุณยากร ได้สรุปบทบาทและหน้าที่ของผู้ที่เกี่ยวข้อง

<sup>1</sup>กมล ชูทรัพย์, นักบริหาร (กรุงเทพฯ : คุ้งพิทยา, 2516), หน้า 173-174.

<sup>2</sup>วิทยุ สาธร, บทบาทศึกษาธิการจังหวัด. (พระนคร : โรงพิมพ์ศาสนา, 2512), หน้า 7.

กับการศึกษาว่า เป็นผู้ที่รับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ ที่อยู่ในความรับผิดชอบให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ ต้องส่งเสริมให้ปริมาณและคุณภาพของงานได้รับผลสูงสุด เป็นผู้สั่งงานและควบคุมงาน<sup>1</sup> ในเรื่องเดียวกัน อมร โสภณวิเศษรวงศ์ ได้กล่าวว่า หัวหน้างานจะต้องทำให้ตัวเองเป็นผู้นำของหน่วยงานไม่ใช่เพียงตำแหน่ง แต่ด้วยการปฏิบัติจริง ใช้วิธีการใหม่ ๆ แก้ปัญหาเก่า ๆ โดยไม่รอให้คนอื่นต้องเสนอแนะและใช้ความสามารถของคณะบุคคลในหน่วยงานเพื่อสร้างหน่วยงานของตนให้ดีขึ้น<sup>2</sup> สำหรับ บุญชนะ อัครถาวร ได้กล่าวถึงเรื่องนี้ว่า ผู้บริหารจะบริหารงานต่าง ๆ ให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดีนั้น จะต้องประกอบด้วย การจัดหน่วยงานหรือองค์การให้ดี การจัดการเงินและการคลังให้ดี การจัดตั้งบุคคลที่จะทำงานนั้นให้ดีและเหมาะสม และที่สำคัญที่สุดอย่างหนึ่ง คือ หัวหน้าผู้บริหารงานจะต้องเป็นผู้มีความรู้และใช้ความรู้บริหารงานในเรื่องนั้น ๆ<sup>3</sup>

สำหรับ เฮนรี เคลย์ (Henry Clay) ได้แบ่งลักษณะและบทบาทหน้าที่ของผู้บริหารที่แสดงออกเป็น 3 แบบ คือ แบบพ่อแม่ปกครองลูก ซึ่งผู้บริหารจะแสดงบทบาทเหมือนพ่อแม่ของผู้ใต้บังคับบัญชา จะทำหน้าที่เป็นผู้รู้เรื่องทุก ๆ อย่าง และมีความสามารถในการควบคุมบังคับบัญชา สิ่งที่ผู้บริหารแบบนี้ต้องการ คือ ความจงรักภักดีจากผู้ใต้บังคับบัญชา แบบใช้กลวิธีควบคุมการบริหาร ผู้บริหารแบบนี้จะพยายามสร้างสมและใช้อำนาจโดยอาศัยความรอบรู้และตำแหน่งของตนให้เข้ากับสถานการณ์ต่าง ๆ และแบบผู้เชี่ยวชาญ ผู้บริหาร

<sup>1</sup>กุสิด บุณยากร, "งานบริหารการศึกษา โรงเรียนประถมศึกษาสังกัดเทศบาลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ", (วิทยานิพนธ์ปริญญาครุศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2518), หน้า 20.

<sup>2</sup>อมร โสภณวิเศษรวงศ์, "เรื่องนี้เกี่ยวกับการบริหาร", เรื่องนารัฐทางการศึกษา, (กรุงเทพฯ : โรงเรียนการช่างวุฒิการศึกษา(แผนกการพิมพ์), 2512), หน้า 14.

<sup>3</sup>บุญชนะ อัครถาวร, "เทคนิคการบริหารงานบุคคล", ประมวลคำบรรยายในการอบรมครูใหญ่สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั่วราชอาณาจักร รุ่นที่ 1, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2514), หน้า 114.



แบบนี้จะมีลักษณะ เป็นผู้บริหารอย่างแท้จริงคอยให้คำแนะนำมากกว่าเป็นผู้สั่งการ ไม่ต้องการ  
 แสดงบทบาทหรือต้องการความยิ่งใหญ่ แต่ใช้ความรู้ความเชี่ยวชาญในสาขาวิชามาบริหาร  
 งาน ผู้บริหารแบบนี้จะได้รับการยกย่องนับถือจากผู้ร่วมงานและจะช่วยหรือคอยส่งเสริมให้ผู้  
 ร่วมงานมีฐานะตำแหน่งสูงขึ้น<sup>1</sup> ส่วน เกตเซลส์ และ กูบา ( Getzels and Guba )  
 ได้ให้ข้อคิดเห็นสำหรับเรื่องพฤติกรรมของผู้บริหารว่า บุคคลกลุ่มที่ผู้บริหารได้ทำงานร่วมด้วย  
 ต้องการให้ผู้บริหารนั้น ๆ ใ้ประพฤติหรือปฏิบัติตามที่พวกเขาต้องการ โดยลงความเห็นว่า  
 พฤติกรรมของผู้บริหารถือได้ว่าเป็นผลรวมอันเดียวกันกับวัฒนธรรมประเพณีและความต้องการ  
 ของสังคมที่ผู้บริหารดำรงตำแหน่งอยู่ บทบาทหน้าที่ของสถาบันและผู้อื่นที่เกี่ยวข้องกับคนต้อง  
 การให้ปฏิบัติอะไร อย่างไร และตัวบุคคล บุคลิกภาพตลอดความต้องการหรือความจำเป็นส่วนตัว  
 บุคคล สิ่งเหล่านี้จะมีอิทธิพลต่อการปฏิบัติงานของผู้บริหารในสังคมทุกชนิด ส่วนการปฏิบัติงาน  
 และการวางตัวของผู้บริหารนั้นจะแสดงพฤติกรรมออกมา 3 ลักษณะ คือ ลักษณะแรกผู้บริหาร  
 ยึดเอาความสำคัญและวัตถุประสงค์ของสถาบันเป็นใหญ่ ( The Monothetic Leader )  
 จะถือว่าการปฏิบัติงานทุกอย่างต้องสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของสถาบันตรงตามบทบาทหน้าที่  
 ของสถาบันหรือผู้ที่เกี่ยวข้องได้กำหนดให้ปฏิบัติ จะโดยตำแหน่งหรือต้องการให้ทำอะไร  
 อย่างไร ทั้งภายในขอบเขตวัฒนธรรมประเพณีและความต้องการของสังคมหรือความนึกคิดของ  
 ผู้บริหารเอง ลักษณะที่สอง พฤติกรรมของผู้บริหารยึดเอาตัวบุคคล บุคลิกภาพของบุคคล และ  
 ความต้องการหรือความจำเป็นของแต่ละบุคคลเป็นใหญ่ ( The Idiographic Leader )  
 โดยถือว่าความต้องการและความจำเป็นของสถาบันไม่สำคัญเท่า และลักษณะที่สาม เป็นพฤติ  
 กรรมที่ผู้บริหารยึดเอาหลักทั้งสองอย่าง คือ ความต้องการและความจำเป็นของสถาบันภายใน  
 ในขอบเขตของวัฒนธรรมประเพณีและความต้องการของสังคม และความต้องการหรือความ

<sup>1</sup> Henry Clay Lindgren, Effective Leadership in the Human Relations, (New York : Hermitage House, 1954), p. 129-133.

จำเป็นของบุคคล ( The Transactional Leader ) โดยถือว่า การกระทำทุก ๆ อย่าง จะต้องมียุทธศาสตร์ที่เหมาะสมและ เกิดประโยชน์แก่สถาบันและบุคคลที่เกี่ยวข้องไปพร้อม ๆ กัน<sup>1</sup>

งานวิจัยเกี่ยวกับบทบาทและหน้าที่ของผู้บริหารการศึกษานั้น ได้มีผู้วิจัย และสรุปไว้ดังต่อไปนี้ กัลยา รัตนบรรพต ได้วิจัยเรื่อง บทบาทของศึกษานิเทศก์อำเภอ พบว่า โดยส่วนใหญ่แล้วศึกษานิเทศก์อำเภอควรปฏิบัติงานตามแง่ของการปฏิบัติจริง และต้องการปฏิบัติเป็นไปตามหลักทฤษฎีศึกษามากที่สุด โดยจะพยายามอาศัยความร่วมมือในการจัดการศึกษาจากประชาชนมากที่สุด และศึกษานิเทศก์อำเภอเกินกว่า 50 % พยายามส่งเสริมการจัดโรงเรียนให้เป็นแหล่งเผยแพร่ความรู้ให้แก่ประชาชนและเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ใช้อาคารสถานที่ ตลอดจนเครื่องมือต่าง ๆ ของโรงเรียนมากที่สุด<sup>2</sup> ส่วนผลงานวิจัยของ แสงจันทร์ พิทักษ์นคร เรื่อง บทบาทและหน้าที่ของหัวหน้าแผนกการศึกษาเทศบาลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พบว่า บทบาทในเรื่องการทำงานของหัวหน้าแผนกการศึกษาเทศบาลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือจะปฏิบัติงานโดยอาศัยประสบการณ์ที่เคยเป็นครูหรือครูใหญ่มาบริหารงานในหน้าที่มากกว่าที่จะศึกษาหลักการบริหารงานและเข้ารับการอบรม และเข้าอบรมเกี่ยวกับหน้าที่บริหารการศึกษาของเทศบาล<sup>3</sup> สำหรับ นิภากร สุขพันธ์ ได้วิจัยเกี่ยวกับเรื่อง เวลาปฏิบัติงานของศึกษานิเทศก์จังหวัด พบว่า ศึกษานิเทศก์จังหวัดทั่วประเทศจะใช้เวลาในการปฏิบัติงานประเภทต่าง ๆ มากน้อยเรียงตามลำดับดังต่อไปนี้ คือ การบริหารงานบุคคล การบริหารงานธุรการและการเงิน การวางแผนการศึกษา การบริการและส่งเสริมการศึกษา การให้

<sup>1</sup>Jacob W. Getzels, and E.G. Guba, "Social Behavior and the Administration Process", School Review. Vol. 65 (Winter, 1957), p. 423-441.

<sup>2</sup>กัลยา รัตนบรรพต, "บทบาทศึกษานิเทศก์อำเภอ" บทความวิจัยวิทยานิพนธ์ปริญญาการศึกษา 2512, บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 117.

<sup>3</sup>แสงจันทร์ พิทักษ์นคร, "บทบาทและหน้าที่ของหัวหน้าแผนกการศึกษาเทศบาลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ", รวมบทความวิทยานิพนธ์ 2518, บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 292-293.

บริการแก่ชุมชน และการนิเทศโรงเรียนและประเมินผลการศึกษา<sup>1</sup> กริฟฟิตส์ (Griffits) ได้ให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับงานรับผิดชอบของผู้บริหารการศึกษา ซึ่งสรุปแล้วมีหน้าที่ 4 ประการ คือ เป็นผู้รักษาความสัมพันธ์กับชุมชน ปรับปรุงและขยายโอกาสทางการศึกษา ของประชาชน การรับและพัฒนาบุคลากรและการจัดหาและรักษาเงินและสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ<sup>2</sup>

ส่วนงานวิจัยของ แรมเซเบอร์ และคณะ (Ramseyer and Others) ที่เกี่ยวกับการบริหารการศึกษา ซึ่งได้วิจัยให้แก่ฝ่ายการศึกษาของรัฐต่าง ๆ ในภาคใต้ของสหรัฐอเมริกา ได้สรุปความเห็นว่างานบริหารการศึกษามีการพัฒนาหลักสูตรและการสอน การปกครองนักเรียน การเป็นผู้นำของชุมชนที่โรงเรียนตั้งอยู่ การบริหารงานบุคคลอันเป็นหน้าที่ของฝ่ายการศึกษา ทั้งที่เป็นครูและตำแหน่งอื่น ๆ ที่มีโทษ การบริหารที่เกี่ยวกับรถ เรือ หรือถนนหนทางที่นักเรียนจะต้องใช้ในการมาโรงเรียนและกลับบ้าน การจัดระบบบริหารการศึกษาและระบบโรงเรียนให้ถูกต้องตามวิธีการที่ดีมีประสิทธิภาพ ตลอดจนการบริหารงานธุรการ การเงินและบริการต่าง ๆ ของโรงเรียน<sup>3</sup> สำหรับความคิดเห็นของ ฟิสก์ (Fisk) เกี่ยวกับงานบริหารการศึกษานั้น ผู้บริหารการศึกษาควรจะรับผิดชอบงานประเภทต่าง ๆ ต่อไปนี้ การบริหารงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับชุมชนที่โรงเรียนตั้งอยู่ โดยโรงเรียนจะต้องเป็นผู้นำของชุมชนและมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชน ในเวลาเดียวกันโรงเรียนต้องยอมรับว่า ประชาชนมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของโรงเรียนและเป็นผู้อุปถัมภ์โรงเรียน ดังนั้น โรงเรียน

<sup>1</sup>นิภากร สุขพันธ์, "เวลาการปฏิบัติงานของศึกษานิเทศก์จังหวัด" บทคัดย่อ วิทยานิพนธ์ ปีการศึกษา 2512, ภัณฑิลาวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 136.

<sup>2</sup>Daniel E. Griffits, Human Relations in School Administration, (Appletor-Century. Caft. Inc., 1956), p.5.

<sup>3</sup>John A. Ramseyer, and Others, Factors Affecting Educational Administrative, CPEA Sevice, (Columbus, Ohio : College of Education, Ohio State University, 1955), p.p. 18-56.

จึงต้องยอมรับความช่วยเหลือต่าง ๆ จากชุมชนด้วย การบริหารงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการขยายหรือปรับปรุงโอกาสทางการศึกษา หรืองานด้านวิชาการ เป็นงานที่ผู้บริหารการศึกษาจะต้องถือว่าเป็นความสำคัญกว่างานธุรการ การบริหารงานบุคคล ได้แก่ การแสวงหา บรรจุ พัฒนา และปรับปรุงครู เจ้าหน้าที่และนักเรียน ตลอดจนการให้ทุนจากงานหรือจากโรงเรียนของบุคคลทุกประเภท การบริหารงานบุคคลเป็นสิ่งสำคัญในบรรดาการบริหารงานด้านต่าง ๆ เพราะการปฏิบัติงานทุกอย่างจะต้องขึ้นอยู่กับบุคลากร เป็นสำคัญ และประการสุดท้าย คือ การบริหารงานธุรการ อันเป็นงานที่อำนวยความสะดวกในการบริหารงานด้านต่าง ๆ ให้ดำเนินไปด้วยดีและทางโรงเรียนควรถูกหาทางให้บริการแก่ชุมชน นักเรียน ครู และเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ของโรงเรียนตามความเหมาะสม<sup>1</sup>

ตามแนวความคิดเห็นและงานวิจัยต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น จะเห็นว่าทั้งงานและแนวทางปฏิบัติของผู้บริหาร การศึกษา เกี่ยวกับงานการศึกษาต่างก็มุ่งที่จะทำให้การบริหารการศึกษาได้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล ซึ่งงานเหล่านี้พอจะสรุปรวม ๆ ไปได้ว่าเป็นงานด้านบริหารการศึกษา ในด้านกรมีสัมพันธกับชุมชน การบริหารงานบุคคล การบริหารงานวิชาการ และการบริหารงานธุรการ การเงิน และการให้บริการ เพราะฉะนั้น ในการวิจัยเรื่อง "บทบาทของหัวหน้าส่วนการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคใต้" จึงมุ่งศึกษาพิจารณาเกี่ยวกับงานหลักด้านต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้ว คือ

บทบาทในด้านการมีความสัมพันธ์กับชุมชน

ในฐานะที่โรงเรียนเป็นหน่วยหนึ่งของสังคม ตั้งขึ้นด้วยความต้องการของสังคม และดำรงอยู่ได้ด้วยความเชื่อถือ ความร่วมมือของประชาชน โรงเรียนจึงเป็นสถาบันหนึ่งที่

<sup>1</sup>Robert S. Fisk, "The Tasks of Educational Administrators," Administrative Behavior in Education, (New York : Harper and Row, 1957), p.p. 211-225.

อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนและมีความสัมพันธ์กันเป็นอันดีทั้งในแง่เป็นผู้ให้บริการแก่ชุมชน และรับบริการจากชุมชน ทั้งนี้ต้องอาศัยความร่วมมือซึ่งกันและกันในลักษณะกระบวนการ ไม่ตรีสัมพันธ์สองทาง ( two-way-process ) เพื่อก่อให้เกิดความเข้าใจและเกิดความราบรื่นในการดำเนินงานของโรงเรียน สำหรับหัวหน้าส่วนการศึกษา ในฐานะเป็นผู้บริหารการศึกษาคนหนึ่งซึ่งมีงานเกี่ยวกับการศึกษาขององค์การบริหาร ส่วนจังหวัดและมีหน้าที่ส่วนหนึ่งที่จะต้องบริการทางการศึกษาค้น จึงต้องเห็นความสำคัญของการสร้างความสัมพันธ์กับชุมชน และถือว่าเป็นงานสำคัญอย่างหนึ่งในการบริหารงานค้ำนี้ โดยจะต้องใช้ความรู้ทั้งที่เป็นศาสตร์และความสามารถที่เป็นศิลป์ไม่น้อยกว่าการบริหารงานค้ำอื่น ในเรื่องความหมายของชุมชนนั้น สุนน อมรวิวัฒน์<sup>1</sup> ได้ให้ความหมายไว้ว่า "ชุมชน" คือ อาณาเขตแห่งหนึ่งซึ่งมีคนจำนวนหนึ่งมาอาศัยร่วมกันเป็นเวลายาวนาน มีความผูกพันต่อสถานที่นั้น มีจารีตประเพณี มีความคิดเห็นและความเชื่อถือไปในทางเดียวกัน ใช้สาธารณสถานและสถาบันร่วมกัน สามารถจะร่วมแรงร่วมใจกันทำกิจกรรมอันหนึ่งอันใดได้สำเร็จ<sup>1</sup> เพราะฉะนั้น โรงเรียนและส่วนการศึกษาก็เป็นหน่วยงานหน่วยหนึ่งที่อยู่ในชุมชน หัวหน้าส่วนการศึกษาจึงต้องบริหารงานการศึกษาให้เกิดความสัมพันธ์อันดีกับชุมชน สำหรับการสร้างความสัมพันธ์อันดี ( Good Relationship ) บำรุงสุข สีหอำไพ ได้ให้ความคิดเห็นว่า เป็นการสร้างความเกี่ยวข้องสัมพันธ์ระหว่างสถาบันกับกลุ่มประชาชน กิจกรรมใดที่จะทำขึ้น การประชาสัมพันธ์จะมีส่วนเกี่ยวข้อง โดยเริ่มตั้งแต่การดำเนินงานจนกระทั่งดำเนินการเสร็จสิ้น ทั้งนี้เพื่อให้ความสัมพันธ์นั้นมีประโยชน์ต่อไป เพื่อประโยชน์ในภาพภาคหน้า เมื่อประชาชนมีความสัมพันธ์อันดีแล้ว การนิยมของประชาชนก็จะตามมา มีเสียงสนับสนุนและให้ความร่วมมือจะดำเนินกิจการใด ๆ ก็จะได้ผลเร็วขึ้น<sup>2</sup>

<sup>1</sup>สุนน อมรวิวัฒน์, "โรงเรียนกับชุมชน" ประมวลคำบรรยายในการอบรมครูใหญ่ของค้ำการบริหาร ส่วนจังหวัดที่วราชอาณาจักร รุ่นที่ 1 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2514), หน้า 1.

<sup>2</sup>บำรุงสุข สีหอำไพ, "การประชาสัมพันธ์ โรงเรียน" ประมวลคำบรรยายในการอบรมครูใหญ่ของค้ำการบริหาร ส่วนจังหวัดที่วราชอาณาจักร รุ่นที่ 1 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2514), หน้า 175.

เมื่อสถาบันการศึกษาหรือโรงเรียนเป็นส่วนหนึ่งของชุมชน กังนั้น การบริหารงานการศึกษาจึงต้องให้เกิดความสัมพันธ์อันดีกับชุมชน ในเรื่องนี้ไคมีนักบริหารการศึกษาหลายคนได้ให้ความคิดเห็นและหลักการต่าง ๆ สำหรับผู้บริหารการศึกษาจะต้องสร้างความสัมพันธ์กับชุมชนเพื่อให้เกิดประโยชน์อย่างแท้จริงต่อการศึกษาครั้งนี้ นางเจเลียว สุมาวงศ์ ได้ให้แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารงานในความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชนว่าเป็นเรื่องสำคัญที่เป็นที่สนใจของผู้บริหารการศึกษาโดยทั่วไป ความพยายามที่ส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างบ้านกับโรงเรียน โรงเรียนและชุมชน ไคมีมากขึ้นตามลำดับในประเทศต่างๆ รวมทั้งประเทศไทยไค้จัดให้มีโรงเรียนชุมชนมากขึ้น ด้วยความหวังที่จะให้การศึกษาเข้าถึงจิตใจของชุมชน ให้ประชาชนเห็นความสำคัญของการศึกษาและเข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษาของรัฐ เป็นการช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐในขั้นนี้ไปไค้บ้าง เมื่อประชาชนสนใจพัฒนาการศึกษา การศึกษาก็จะช่วยพัฒนาประชาชนไปไค้ยในขณะเดียวกัน และเนื่องจากโรงเรียนเป็นส่วนหนึ่งของชุมชน โรงเรียนจึงควรทำหน้าที่ประสานงานระหว่างโรงเรียนกับสถาบันที่เกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์ต่อชุมชนไค้มากที่สุด<sup>1</sup> ส่วนพัลลภ พิณีจ และคณะ ไค้สรุปบทบาทของผู้บริหารการศึกษาที่ควรปฏิบัติต่อชุมชน คือ การให้ประชาชนไค้รู้และเข้าใจระบบการศึกษา ความเคลื่อนไหวต่าง ๆ ของการศึกษาและโรงเรียน ให้การศึกษาเพื่อพัฒนาชุมชน และให้ชุมชนไค้มีส่วนช่วยพัฒนาการศึกษา นอกจากนี้ยังจะต้องทำให้ชุมชนร่วมมือกับโรงเรียน และมีความรู้สึกเป็นเจ้าของโรงเรียนไค้ด้วย<sup>2</sup>

สำหรับ ภิญญู สาร ไค้กล่าวถึงบทบาทของผู้บริหารการศึกษาในการที่จะสร้างความสัมพันธ์กับชุมชนไค้ว่า ผู้บริหารการศึกษาทุกระดับควรไค้ถือว่า โรงเรียนเป็นของ

---

<sup>1</sup>นางเจเลียว สุมาวงศ์, "ความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน" (เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง การบริหารการศึกษาและประชากรศึกษา, วิทยาลัยวิชาการศึกษา มหาสารคาม, 2516), หน้า 2.

<sup>2</sup>พัลลภ พิณีจ และคณะ, "บทบาทของศึกษาธิการแขวงเทศบาลนครหลวง" (เอกสารสัมมนาของนิสิตปริญญาโท แผนกวิชาบริหารการศึกษา, บัณฑิตวิทยาลัย, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2514), หน้า 390

ประชาชน รัฐจัดโรงเรียนขึ้นเพื่อประโยชน์ของประชาชน ผู้บริหารการศึกษาควรอยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมีงานทางวัฒนธรรมและศาสนาที่ไหนพอจะไปพร้อมกับเขาได้ก็ควรจะไป ไม่ว่าจะ เป็นสิ่งที่เราจะเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยก็ตาม ทั้งนี้เพื่อรักษามนุษยสัมพันธ์และความร่วมมือที่ คีของประชาชนควร เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้เห็นกิจการของโรงเรียนตามสมควร หรือทุกโอกาสที่ทำได้ เป็นผู้แนะนำให้ครูออกไปพบปะผู้ปกครองหรือเยี่ยมเยียนนักเรียนที่บ้าน เท่าที่พอจะทำได้และสถานการณ์อำนวย เพื่อสร้างความสัมพันธ์ส่วนตัวตามแบบวัฒนธรรมไทย ถ้ามีทางใดที่โรงเรียนพอจะช่วยพัฒนาชาวบ้านด้วยการให้การศึกษาทั้งด้านวิชาสามัญ และวิชาชีพ ผู้บริหารไม่ควรเพิกเฉย แต่ควรจัดให้ทุกโอกาสที่พอจะทำได้ นอกจากนี้การรับความช่วยเหลือทางการเงินซึ่งนำมาบำรุงโรงเรียนโดยการให้เกียรติแก่ผู้ให้ด้วยวิธีการอย่างดีและความรู้สึกซาบซึ้ง<sup>1</sup> ส่วน เกรียง เอี่ยมสกุล ได้ให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานของโรงเรียนอันชุมชนว่า การบริหารงานของโรงเรียนจะเป็นไปด้วยดีได้ ย่อมต้องอาศัยศรัทธา ความเชื่อถือของประชาชน และสนับสนุนช่วยเหลือจากสังคมเป็นอย่างมาก ความช่วยเหลือ กังกล่าวอาจเป็นไปในเรื่อง เงิน วัสดุ สิ่งของ กำลังกาย ความคิดเห็น หรือการช่วยเผยแพร่ความดีของครูใหญ่ ของคณะครู ของนักเรียนและของโรงเรียน ฉะนั้น ความสัมพันธ์กับ ผู้ปกครอง นักเรียน หรือสังคมในรูปของการประชาสัมพันธ์ จึงเป็นเรื่องที่จำเป็นเพื่อสังคม จะได้ทราบผลงานที่ทำโดยรูปของคณะกรรมการ ทำโดยเปิดเผย ทำโดยสุจริต งานเหล่านี้ จะสร้างความศรัทธาแก่ประชาชนต่องานของโรงเรียน<sup>2</sup>

สำหรับ เถลิงศักดิ์ พิทยาน ไค้พูดถึงบทบาทของประชาชนที่ให้การสนับสนุน การศึกษาประชาบาล ซึ่งโดยสรุปแล้ว ประชาชนอาจเข้าร่วมมือได้ตามกฎหมายหรือระเบียบ ต่าง ๆ เกี่ยวกับท้องถิ่น คือ การเข้ามีส่วนร่วมในระดับสภาจังหวัดเกี่ยวกับการตราข้อบัญญัติ

<sup>1</sup> วิทยุ สาทร, หลักบริหารการศึกษา, (พระนคร : วัฒนาพานิช, 2516), หน้า 238.

<sup>2</sup> เกรียง เอี่ยมสกุล, "ช่วยครูใหญ่เป็นนักบริหารที่ดี" เรื่องนารูในวงการ ศึกษา, (กรุงเทพฯ . โรงเรียนการช่างวุฒิชึกษา(แผนกการพิมพ์), 2512), หน้า 6-7.

ของจังหวัด การมีมติของสภาจังหวัด การตั้งคณะกรรมการสภาจังหวัด และการตั้งกระทุ่ตาม  
 ต่อฝ่ายบริหารงาน การมีส่วนร่วมในระดับอำเภอ อาจารย์ในรูปกรรมการ เช่น การตรวจ  
 การจ้าง ตรวจรับของ ตรวจสอบผลงานขององค์การบริหาร ส่วนจังหวัดที่เกี่ยวกับการศึกษา  
 ประชาบาล และการร่วมมือในระดับอำเภออันเกี่ยวกับการศึกษานั้น องค์การบริหารส่วนจัง  
 หวัดประสานงานกับกรรมการ สภาตำบล เพื่อช่วยเหลือทั้งในค่านที่เกี่ยวของกับครู นักเรียน  
 และโรงเรียน นอกจากนี้ยังเป็นคณะกรรมการศึกษาของโรงเรียนคอยให้ความช่วยเหลือใน  
 การดำเนินการของโรงเรียนให้ไ้ผลมากยิ่งขึ้น<sup>1</sup>

แต่จากการสัมมนาของนิสิตปริญญาโท แผนกวิชาบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัย  
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย คำวณ บุญเพชรแก้ว และคณะ ได้กล่าวถึงวิธีการหรือเทคนิค  
 ที่นักบริหารการศึกษาควรจะนำมาใช้ เพื่อให้เกิดความสัมพันธ์กับชุมชนนั้น แบ่งออกได้ 2 วิธี  
 คือ การสร้างความสัมพันธ์แบบตัวต่อตัว ( Person to Person ) ซึ่งได้แก่ การพูดคุย  
 โทรศัพท์ติดต่อ ส่งจดหมาย เป็นต้น อีกวิธีหนึ่งได้แก่ การสร้างความสัมพันธ์แบบกลุ่ม ( Mas  
 Media ) อาจทำได้โดยการใช้การออกหนังสือแจ้งข่าวสาร วิทยู โทรทัศน์ เพื่อให้คนส่วน  
 มากได้รับข่าวความเคลื่อนไหวพร้อมกันในคราวเดียวกัน และในทางปฏิบัติแล้วผู้บริหาร การ  
 ศึกษาจะนำวิธีการมาใช้ได้ดังต่อไปนี้ โดยการติดต่อเยี่ยมเยียนอย่างใกล้ชิดอยู่เสมอทั้งยาม  
 ปกติและยามเค็่กร้อน เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนใช้ประโยชน์จากอาคาร สถานที่และ  
 สิ่งของของโรงเรียนได้ตามความเหมาะสม ช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน  
 ในการติดต่อธุรกิจกับทางโรงเรียน และช่วยเหลืองานส่วนตัวตามโอกาสอันควร ต้องชักชวน  
 และให้โอกาสประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ในการปรับปรุงโรง  
 เรียนและชักชวน และแต่งตั้งผู้สนใจการศึกษาหรือผู้ที่ประชาชนรักใคร่นับถือมา เป็นกรรมการ  
 การศึกษาของโรงเรียน ติดต่อกับผู้นำของท้องถิ่น ผู้นำทางศาสนา และประชาชน

<sup>1</sup> เถิงศักดิ์ พัทธโน, "บทบาทของประชาชนในการศึกษาประชาบาล" วิทย  
 การเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาล, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2515), หน้า  
 264-269.



ทั่วไป เพื่อให้เกิดความเข้าใจอันดีต่อโรงเรียน ส่งเสริมครูและนักเรียนให้เห็นความสำคัญของการสร้างความเชื่อถือและความไว้วางใจจากชุมชนที่จะมองโรงเรียนในแง่ความประพฤติ ความรู้ ความสามารถ และการเป็นแบบฉบับอื่น ๆ ในทางดี ให้ความร่วมมือช่วยเหลือในการพัฒนาชุมชน และร่วมมือในพิธีกรรมต่าง ๆ ตามประเพณีของชุมชนด้วย<sup>1</sup>

แม้ว่าในการแบ่งงานส่วนการศึกษา ตามหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทย จะไม่ได้กำหนดงานด้านความสัมพันธ์กับชุมชนไว้ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติแล้วหัวหน้าส่วนการศึกษาซึ่งเป็นผู้บริหารการศึกษาประจำภาคจะต้องกระทำด้วย เช่น ในเรื่องการส่งเสริมให้จัดโรงเรียนประจำภาคให้เป็นโรงเรียนชุมชน และเป็นหน้าที่ของหัวหน้าส่วนการศึกษาจะต้องให้การสนับสนุนนโยบายของกระทรวงมหาดไทย ตามโครงการปรับปรุงโรงเรียนประจำภาคให้เป็นโรงเรียนชุมชน ตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ 5 ประการ คือ หน้าที่ปรับปรุงและส่งเสริมโรงเรียนประจำภาคให้เป็นแหล่งให้การศึกษแก่ประชาชนทุกเพศทุกวัย เพื่อให้โรงเรียนมีบทบาทในการให้การศึกษิตามความต้องการของชุมชนกว้างขวางขึ้น นอกจากให้ประชาชนได้รับบริการทางการศึกษาแล้ว ยังสามารถให้บริการที่โรงเรียนมีอยู่ได้อีกด้วย เพื่อใช้ทรัพยากรที่มีอยู่แล้วในท้องถิ่นให้เป็นประโยชน์ในการศึกษามากที่สุด เพื่อให้ประชาชนตระหนักว่าโรงเรียนเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนซึ่งชุมชนมีส่วนรับผิดชอบในการปรับปรุงแก้ไขให้ดีขึ้น และเพื่อปลูกฝังและส่งเสริมประชาธิปไตยขั้นมูลฐานให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น<sup>2</sup> ในส่วนที่เกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของหัวหน้าส่วนการศึกษาโดยตรงนั้น หัวหน้าส่วนการศึกษาจะมีบทบาทในฐานะกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการในระดับจังหวัด และมีหน้าที่ดังนี้

<sup>1</sup>คำนำถวญ บุญเพชรแก้ว และคณะ, "บทบาทของผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษา" (เอกสารประกอบการสัมมนาสิทธิบัญญัติอาโท แผนกวิชาบริหารการศึกษา, บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2514), หน้า 117-118.

<sup>2</sup>กองการศึกษาประจำภาค, กรมการปกครอง, การศึกษาประจำภาค, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2518), หน้า 116-117.

คือ มีส่วนในการกำหนดนโยบายและวางโครงการปรับปรุงโรงเรียนประชาบาลในสังกัดให้ สอดคล้องกับโครงการ ฝึกอบรมครูและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง โดยประสานงานกับกรมการ ปกครอง กระทรวงมหาดไทย เป็นผู้ให้เทศและติดตามผลการดำเนินงานของโรงเรียนชุมชน อย่างใกล้ชิด และให้การสนับสนุนช่วยเหลือเพื่อให้การดำเนินงานของโรงเรียนชุมชนเป็นไป ด้ยความเรียบร้อยและบรรลุเป้าหมาย นอกจากนี้ต้องศึกษาและสำรวจ รวบรวม วิจัย วิเคราะห์ข้อมูล และสถิติข้อเท็จจริงต่าง ๆ ของการดำเนินงานเพื่อนำไปใช้ในการดำเนิน การขั้นต่อไป<sup>1</sup>

จากสรุปผลการสัมมนาของนิสิตปริญญาโท แผนกวิชาบริหารการศึกษา บัณฑิต- วิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เรื่องบทบาทของผู้บริหารการศึกษาขององค์การบริหารส่วน จังหวัด ในด้านความสัมพันธ์กับชุมชน วิน เชื้อโพธิ์หัก และคณะ ได้สรุปไว้ว่า ให้ผู้บริหาร การศึกษาควรสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างโรงเรียนกับชุมชน เพื่อให้โรงเรียนมีส่วน ช่วยชุมชนและให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทเกี่ยวกับการศึกษาของโรงเรียน โดยใช้วิธีการ ประชาสัมพันธ์ อาศัยสื่อสารมวลชน เช่น หนังสือพิมพ์ประจำท้องถิ่น วิทยุ และโทรทัศน์ เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นใช้อาคารสถานที่และอุปกรณ์ของโรงเรียน สนับสนุนโรง- เรียนให้เป็นแหล่งเผยแพร่ความรู้แก่ประชาชนในท้องถิ่น การสร้างห้องสมุดประจำอำเภอ การเชิญวิทยากรจากท้องถิ่นมาให้ความรู้แก่นักเรียน เชิญบุคคลจากท้องถิ่นเป็นผู้อุปถัมภ์โรง- เรียน การสนับสนุนให้ครูไปเยี่ยมบ้านนักเรียนตามโอกาสอันควร การเข้าร่วมชุมนุมทาง ศาสนาหรือประเพณีสำคัญของท้องถิ่น การให้การร่วมมือกับหน่วยงานอื่น ซึ่งจัดกิจกรรมเพื่อ ประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่น และการศึกษาสภาพปัจจุบัน ปัญหา และความต้องการของ ประชาชนในท้องถิ่น เพื่อการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้สอดคล้องตามความ

<sup>1</sup> กองการศึกษาประชาบาล, กรมการปกครอง, โครงการปรับปรุงโรงเรียน ประชาบาลให้เป็นโรงเรียนชุมชน, 2519 (อักษำเนา), หน้า 5-6.

## ต้องการต่อไป<sup>1</sup>

สำหรับงานค้นคว้าวิจัยเกี่ยวกับบทบาทของผู้บริหารการศึกษาในความสัมพันธ์กับชุมชน ได้มีผู้วิจัยไว้ดังนี้ วิทยุ สาทร ได้วิจัยเรื่อง บทบาทของศึกษานิเทศก์ในจังหวัดเกี่ยวกับความสัมพันธ์กับชุมชนนั้น พบว่า ในการบริหารการศึกษาในความสัมพันธ์กับชุมชนนั้นไม่ได้หมายความว่า ต้องมีการโฆษณาประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบงานเพียงอย่างเดียว แต่หมายความว่า มีอะไรบางอย่างที่โรงเรียนพอจะทำได้เพื่อช่วยพัฒนาชุมชนก็ต้องทำ และมีอะไรบางอย่างที่ชุมชนพอจะทำได้เพื่อช่วยเหลือโรงเรียน ชุมชนก็ทำเช่นเดียวกัน สังคมประชาธิปไตยยึดปรัชญาแห่งการศึกษาที่ว่า โรงเรียนนั้นตั้งขึ้นเพื่อประชาชน เป็นของประชาชน และจะต้องคอยควบคุมและดำเนินการโดยประชาชน ดังนั้น ผู้บริหารการศึกษาจึงควรดูแลให้การศึกษาเป็นไปตรงตามปรัชญาแห่งการศึกษาในสังคมประชาธิปไตยดังกล่าว เรื่องนี้ปรากฏว่า ผู้บริหารการศึกษาส่วนมากต้องการให้โรงเรียนมีส่วนช่วยพัฒนาชุมชน ต้องการให้ผู้บริหารการศึกษาอยู่ใกล้ชิดประชาชน<sup>2</sup> ส่วนงานวิจัยของ สุบรรณ จันทรวงศ์ เรื่องงานบริหารการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคเหนือพบว่า จำนวนโรงเรียนเกินกว่า 50% ปฏิบัติงานด้านความสัมพันธ์กับชุมชนค่อนข้างน้อย และจะมีปัญหาบางอย่างในการปฏิบัติงาน<sup>3</sup> สำหรับงานวิจัยของ พิษณุ สุจริตธรรม เรื่องงานบริหารการศึกษาโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดกรมสามัญศึกษาในภาคเหนือ ได้ผลออก

<sup>1</sup>วิน เชื้อโพธิ์หัก และคณะ, "บทบาทผู้บริหารการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด" (เอกสารการสัมมนาของนิสิตปริญญาโท แผนกวิชาบริหารการศึกษา, บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2515), หน้า 460-461.

<sup>2</sup>วิทยุ สาทร, บทบาทศึกษานิเทศก์จังหวัด, (พระนคร : โรงพิมพ์กัศศาสนา, 2512), หน้า 86, 88-89 และ 96.

<sup>3</sup>สุบรรณ จันทรวงศ์, "งานบริหารการศึกษาของโรงเรียนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคเหนือ" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2518), หน้า 335.

มาทำนองเดียวกัน คือ โรงเรียนประถมศึกษาสังกัดกรมสามัญศึกษายังปฏิบัติงานค้ำนี้ไม่เพียงพอ ทั้งนี้เนื่องจากสาเหตุต่าง ๆ ที่ทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงาน ได้แก่ โรงเรียนไม่มีการประชาสัมพันธ์ที่ค้ำกับชุมชนเลย ทำให้ผู้ปกครองหรือประชาชนในชุมชนมีความเข้าใจโรงเรียนไม่ค้ำพอ โรงเรียนชาคครูที่ทำหน้าที่ประชาสัมพันธ์ที่ค้ำดี ไม่มีการส่งข่าวจากโรงเรียนถึงผู้ปกครอง นอกจากนี้โรงเรียนไม่มีสมาคมศิษย์เก่า สมาคมครู-ผู้ปกครอง โรงเรียนไม่มีการแนะแนวอาชีพให้แก่ประชาชน ตลอดทั้งไม่ยอมรับข้อเสนอแนะความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมในการวางนโยบายของประชาชน<sup>1</sup> สำหรับงานวิจัยของ ประสงค์ มากนวล เรื่อง บทบาทของหัวหน้าส่วนการศึกษาราชการบริหาร ส่วนจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ในค้ำนการมีความสัมพันธ์กับชุมชนพบว่า หัวหน้าส่วนการศึกษาราชการจะมีบทบาทในการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้เข้าใจความสำคัญของการกระจายอำนาจในการบริหารการศึกษารจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับผิดชอบและสนับสนุนการศึกษารประชาบาล และควรเป็นกรรมการพัฒนาชุมชน หาโอกาสพบปะสังสรรค์หรือร่วมประชุมกับผู้บริหารระดับท้องถิ่น เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ค้ำค้ำข้อชี้แจงหรือเสนอผลงานผ่านสื่อสารมวลชนต่าง ๆ และสนับสนุนให้ผู้อยู่ใค้บังคับบัญชาได้มีส่วนร่วมค้ำค้ำประสานงานกับประชาชนค้ำ<sup>2</sup>

จากหลักการแนวความคิดเห็นและผลการวิจัยเกี่ยวกับบทบาทของผู้บริหารการศึกษารในค้ำนการมีความสัมพันธ์กับชุมชน แสดงให้เห็นว่าหัวหน้าส่วนการศึกษารจะต้องมีบทบาทในค้ำนการมีสัมพันธ์กับชุมชนเป็นอย่างดี เพื่อช่วยใค้เห็นนโยบายของโรงเรียนกระจายอำนาจใค้ค้ำค้ำสมบูรณ์และเพื่อทำให้การบริหารการศึกษารขององค้ำการบริหาร ส่วนจังหวัดใค้ค้ำค้ำตามความมุ่งหมายค้ำไป

<sup>1</sup>พิษณุ สุจริตธรรม, "งานบริหารการศึกษารโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดกรมสามัญศึกษารในภาคเหนือ" (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต แผนกวิชาบริหารการศึกษาร บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2518), หน้า 141-142.

<sup>2</sup>ประสงค์ มากนวล, "บทบาทหัวหน้าส่วนการศึกษารองค้ำการบริหาร ส่วนจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ" (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต แผนกวิชาบริหารการศึกษาร บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519), หน้า 115-118.

### บทบาทในด้านการบริหารงานบุคคล

การบริหารงานของหน่วยงานทุกประเภททุกระดับไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน ถ้าจะให้งานมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลตรงตามเป้าหมายที่วางไว้นั้น ต้องขึ้นอยู่กับปัจจัย 4 ประการ คือ คน เงิน วัสดุ และการดำเนินงาน แต่ในที่นี้ คน ถือว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุด อันจะทำให้การดำเนินงานของหน่วยงานได้ผลหรือไม่ ดังนั้น ในการบริหารงานผู้บริหารจึงจะต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องการบริหารงานบุคคลอย่างดียิ่งสำหรับความหมายของการบริหารงานบุคคล ได้มีผู้ให้ความหมายไว้ดังต่อไปนี้ เสนาะ คิเยาว์ให้ทัศนะว่าการบริหารงานบุคคล คือ การจัดระเบียบและดูแลบุคคลให้ทำงานเพื่อให้บุคคลใช้ประโยชน์และความรู้ความสามารถของแต่ละบุคคลให้มากที่สุด อันจะเป็นผลให้องค์การอยู่ในฐานะได้เปรียบทางการแข่งขันและได้รับผลประโยชน์มากที่สุด รวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชาตั้งแต่ระดับสูงและต่ำสุด รวมตลอดถึงการดำเนินงานต่าง ๆ อันเกี่ยวข้องกับคนทุกคนในวงการณ์<sup>1</sup> ส่วน สุกิจ จุลละนันท์ ได้ให้ความคิดเห็นในเรื่องนี้ว่า การบริหารงานบุคคล เป็นการบริหารงานในหน้าที่เกี่ยวกับตัวบุคคลผู้ปฏิบัติงานในองค์การ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเลือกสรรผู้ที่มีความรู้ ความสามารถเข้ามาทำงานให้มีจำนวนพอเพียง เพื่อให้การใช้กำลังคนได้เกิดผลประโยชน์เต็มที่ เพื่อรักษากำลัง แรงงาน บำรุงส่งเสริมสมรรถภาพและกำลังใจของผู้ปฏิบัติงาน เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้ดีมีประสิทธิภาพและบรรลุความสำเร็จตามความมุ่งหมายขององค์การ<sup>2</sup> และ ก่อ สวัสดิพิพาณิชย์ ได้ให้ความหมายใกล้เคียงกันว่า การบริหารงานบุคคลเป็นการบริหารงานที่หน่วยงานต้องการที่จะหา

<sup>1</sup> เสนาะ คิเยาว์, การบริหารงานบุคคล. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2516), หน้า 6.

<sup>2</sup> สุกิจ จุลละนันท์, หลักบริหาร, (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2510),

คนก็มาทำงานให้แก่องค์การ หากทางผู้บังคับคนเหล่านั้นจงรักภักดีและเสียสละให้แก่องค์การ  
ต้องดูแลให้คนทำงานให้แก่องค์การจนสุดความสามารถ ตลอดจนการฝึกฝนและอบรมคนให้  
มีประสิทธิภาพสูงอยู่เสมอ<sup>1</sup>

สำหรับ พีโอรส์ และไมเยอร์ส ( Pigors and Myers) ได้ให้ความเห็น  
เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล คือ คิดปะในการแสวงหา พัฒนา และรักษาบุคคลนั้นไว้ให้  
และสามารถที่จะใช้คนเหล่านั้นทำงานให้ประสบผลสำเร็จลงด้วยความมีประสิทธิภาพมากที่สุด  
และประหยัด บรรลุตามเป้าหมายขององค์การ<sup>2</sup> ส่วน ชูศักดิ์ เทียงธรรม มีทัศนะใน  
เรื่องการบริหารงานบุคคล คือ การบริหารทรัพยากรมนุษย์ โดยมีจุดมุ่งหมายเหมาะสมกับ  
ตำแหน่งหน้าที่ มาทำงานด้วยความสนใจ ฟังพอใจอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล<sup>3</sup>  
และ บุญชนะ อัจฉากร ได้ให้ความหมายของการบริหารงานบุคคลสนับสนุนทัศนะของ  
บุคคลอื่น ๆ ที่กล่าวมาแล้วว่า การบริหารงานบุคคล คือ การที่จะจัดให้บุคคลเข้ามาทำงาน  
ในองค์การ การกำหนดตำแหน่งหน้าที่และเงินเดือนให้เหมาะสมและให้ทำงานที่เป็นประ-  
โยชน์มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ให้สวัสดิการพอสมควร ให้มีจิตใจที่จะตั้งใจทำงานและเมื่อ  
ออกจากราชการก็ให้มีโอกาสได้บำเหน็จ บำนาญ หรือเงินทดแทนตามสมควร เป็นต้น<sup>4</sup>

<sup>1</sup> กอ สวัสดิคัพพาณิชย์, "หลักการบริหารและการปกครอง", แนวคิดใหม่ในการบริหารการศึกษา, (พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2515), หน้า 38.

<sup>2</sup> Pigors and Myers, Personnel Administration, (New York : McGraw-Hill Book Company, Inc., 1961), p.13.

<sup>3</sup> ชูศักดิ์ เทียงธรรม, การบริหารงานบุคคลในภาครัฐกิจ, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2519), หน้า 9.

<sup>4</sup> บุญชนะ อัจฉากร, "เทคนิคการบริหารงานบุคคล", ประมวลคำบรรยายในการอบรมครูใหญ่สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่วราชอาณาจักร รุ่นที่ 1, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, 2514), หน้า 115.

ดังนั้น เมื่อสรุปแล้ว การบริหารงานบุคคลก็คือ การบริหารงานอื่นเกี่ยวกับการ  
แสวงหาบุคคลเข้าสู่หน่วยงาน การบรรจุแต่งตั้ง การฝึกอบรม และพัฒนาบุคคล นอกจากนี้  
ยังมีการบำรุงขวัญ การเลื่อนชั้น ตลอดจนการพิจารณาให้พ้นจากงานเหล่านี้เพื่อจะให้  
ทำงานของหน่วยงานมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

สำหรับในเรื่องเกี่ยวกับขอบข่ายของงานบริหารงานบุคคลนั้น สุชาติ ประชากุล  
ได้ให้รายละเอียดไว้ว่า ประกอบด้วยการกำหนดนโยบายและการวางแผนเกี่ยวกับการจัดสรร  
อัตรากำลัง การสรรหา การสอบ การคัดเลือก การบรรจุแต่งตั้ง การจัดทำและการเก็บรักษา  
ทะเบียน การย้าย โอน การเลื่อนชั้น เลื่อนตำแหน่ง การประเมินผลการปฏิบัติงาน การ  
พิจารณาความดีความชอบ การจัดตำแหน่งตามปริมาณของงานในหน้าที่อันสำคัญและความรับผิดชอบ  
การกำหนดอัตราเงินเดือนและค่าจ้าง การให้การศึกษาและการฝึกอบรม การรักษา  
สุขภาพและความปลอดภัยในการปฏิบัติงาน การปกครองบังคับบัญชา การรักษาระเบียบวินัย  
การให้พ้นจากงาน การจัดสวัสดิการและบริการช่วยเหลือ และการอำนวยความสะดวกต่าง ๆ  
ให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน การให้บำเหน็จบำนาญ หรือรางวัลตอบแทนเมื่อออกจากงานไปแล้ว ตลอดจน  
งานการวิจัยค้นคว้าเพื่อนำมาประกอบการปรับปรุงหรือแก้ไขเรื่องต่าง ๆ เหล่านี้ให้ดีขึ้น<sup>1</sup>  
ส่วน บรรณสิทธิ์ สลับแสง ได้กล่าวถึงหน้าที่ของงานบริหารงานบุคคลที่สำคัญและมีลักษณะ  
ทำนองเดียวกันคือ การวางแผนนโยบายและแผนงานเกี่ยวกับการจัดอัตรากำลัง การกำหนด  
คุณสมบัติของผู้ที่จะเข้าทำงาน การจัดชั้นตำแหน่ง การกำหนดอัตราเงินเดือนและค่าจ้าง  
การสรรหาหรือการรับสมัคร การสอบ การคัดเลือก การบรรจุแต่งตั้ง การทดลองปฏิบัติ  
ราชการ การจัดทำและการเก็บรักษาทะเบียนประวัติ การฝึกอบรม การประเมินผลการ  
ปฏิบัติงาน การพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนชั้นเลื่อนตำแหน่ง การจัดสวัสดิการ การ  
รักษาสุขภาพและความปลอดภัย การปกครองบังคับบัญชา การพิจารณาโทษทางวินัย การพ้น

---

<sup>1</sup>สุชาติ ประชากุล, หลักการบริหารแผนใหม่. (พระนคร : เจริญธรรม, 2512), หน้า 231.

จากงาน การให้รางวัลบำเหน็จบำนาญและสิ่งตอบแทน และการวินัยคนบุคคล<sup>1</sup> สำหรับ  
 วิทยุ สาทร กล่าวถึงขอบข่ายของงานบริหารงานบุคคลในทำนองเดียวกัน แต่มีต่างออกไป  
 ไปบ้างคือ การกำหนดคุณสมบัติและหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงาน การกำหนดเงินเดือน ค่าจ้างและ  
 ค่าตอบแทน การควบคุมและการนิเทศ การจัดอัตราคนทำงานและการฝึกอบรมก่อนเข้าปฏิบัติ  
 งานและระหว่างปฏิบัติงาน<sup>2</sup>

เพื่อให้การบริหารงานบุคคลได้ตามความมุ่งหมายจึงต้องมีหลักสำหรับใช้ในการ  
 ปฏิบัติ เกี่ยวกับหลักบริหารงานบุคคลนี้ ได้มีผู้ให้หลักการบริหารไว้ดังนี้ วิทยุ สาทร ได้  
 ให้หลักการบริหารงานบุคคลไว้ว่า หน่วยงานและบุคลากรจะต้องมีความเข้าใจและยอมรับ  
 ร่วมกันในเรื่องเป้าหมาย ปรัชญาและอำนาจหน้าที่ของแต่ละฝ่าย จะต้องสร้างเสริมพัฒนา  
 บุคคลโดยให้โอกาสแสดงออก หรือให้มีส่วนร่วมในการคิดสร้างสรรค์อย่างยุติธรรม ผู้บริหารควร  
 ยอมรับนับถือในความรู้ ความสามารถ บทบาทและความสำเร็จของบุคคลในหน่วยงาน และ  
 ควรจะมีการสื่อสารที่ดีให้เกิดความเข้าใจและสร้างมนุษยสัมพันธ์ในหน่วยงาน เพื่อความ  
 ร่วมมือในการทำงาน และนอกจากนี้การ สวัสดิการและบริการก็เป็นสิ่งจำเป็นในการเพิ่ม  
 ประสิทธิภาพในการทำงาน และ วิทยุ สาทร ยังมีความคิดเห็นต่อไปอีกว่า หลักใน  
 การบริหารงานบุคคลทั่วไปนั้น น่าจะหมายถึงการกระทำใด ๆ ของฝ่ายบริหารที่จะทำให้  
 บุคคลสองฝ่ายในหน่วยงาน คือ ฝ่ายบริหารและฝ่ายปฏิบัติเกิดความเข้าใจในหน้าที่ บทบาท  
 และความสัมพันธ์ของงานจนมีแนวความคิดที่จะช่วยเหลือเกื้อกูลกัน โดยยึดเอาความเจริญ  
 ก้าวหน้าของหน่วยงานเป็นหลักปฏิบัติหรือพัฒนาบุคคลเพื่อประโยชน์แก่หน่วยงานเป็นสำคัญ<sup>3</sup>

<sup>1</sup>บรรณสิทธิ์ สลับแสง, คู่มือผู้บริหาร, (กรุงเทพฯ : ส.พยุ่งพงศ์, 2509),  
 หน้า 103-104.

<sup>2</sup>วิทยุ สาทร, การบริหารงานบุคคล, (กรุงเทพฯ : วัฒนาพานิช, 2517),  
 หน้า 10.

<sup>3</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 15.



ส่วน บรรณสิทธิ์ สลับแสง ให้ทัศนะสำหรับเป็นหลักในการบริหารงานบุคคลว่า ในการบริหารงานบุคคลที่คืบหน้าจำเป็นจะต้องมีหลักการและนโยบายในการบริหารงานบุคคล คือ ต้องใช้หลักคุณวุฒิ (The Merit Principle) ใ้แก่ ความเสมอภาคกันในโอกาสที่จะเข้าทำงานตามกฎหมาย โดยวิธีสอบแข่งขันการใช้หลักตามความเสมอภาคเป็นการคัดเลือกบุคคลที่มีความสามารถมากที่สุด และหลักความมั่นคงอันเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ข้าราชการ ตลอดจนหลักความเป็นกลางทางการเมือง ซึ่งเป็นเรื่องที่ข้าราชการประจำจะต้องปฏิบัติงานตามนโยบายของข้าราชการการเมือง การใช้หลักฝึกอบรมข้าราชการประจำ (Carees based on training) ก็เป็นอีกหลักหนึ่ง เพราะการฝึกอบรมจะทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมและทัศนคติของข้าราชการให้ดีขึ้น ทั้งยังช่วยเพิ่มพูนความรู้ความสามารถให้เกิดขึ้นด้วย หลักเงินเดือนดีและสภาพการทำงานดี (Fair pay and good working Conditions) เป็นหลักประการต่อไป หมายถึง เงินเดือนต้องพอกับการดำรงชีวิตอยู่ในสังคมอย่างมีความสุข โดยใช้หลักว่า งานเหมือนกัน ทำงานเท่ากัน ควรจะได้รับเงินเดือนเท่ากัน (Equal work for equal pay) หลักบำรุงขวัญและยี่ภรณ์ในระเบียบวินัย (Discipline and Morale) เพราะวินัยจะเป็นหลักให้ข้าราชการได้สำนึกรับผิดชอบในหน้าที่ พยายามปรับปรุงตนเองให้ก้าวหน้าทันเหตุการณ์ ขวัญดีจะเป็นเครื่องช่วยให้การปฏิบัติงานได้ดีขึ้น และหลักสุดท้ายคือ หลักยึดหยุ่นและหน้าที่ความรับผิดชอบของการบริหารงานบุคคล การรู้จักยึดหยุ่นในการบริหารงานของหัวหน้าจะทำให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพขึ้น<sup>1</sup>

ในเรื่องการบริหารงานบุคคลนั้น ได้มีผู้วิจัยไว้หลายเรื่อง และได้ผลการวิจัยออกมาดังนี้ สำหรับ ผู้บรรณ จันทรคุณา ได้วิจัยเรื่อง งานบริหารการศึกษาของโรงเรียนองค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคเหนือ ในคํานงนบริหารงานบุคคลพบว่า ผู้บริหารโรงเรียน

<sup>1</sup>บรรณสิทธิ์ สลับแสง, คู่มือนักบริหาร, (กรุงเทพฯ : ส.พยุ่งพงศ, 2515), หน้า 116-119.

ประถมศึกษา โดยเฉพาะครูใหญ่ส่วนมากจะปฏิบัติงานด้านการบริหารงานบุคคลค่อนข้างดี มีความยุติธรรมและปฏิบัติงานอย่างมีหลักเกณฑ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีการประเมินผลการปฏิบัติงานของครู เพื่อพิจารณาความดีความชอบ แต่สำหรับผู้บริหารระดับสูงขึ้นไปมักจะพิจารณาความดีความชอบด้วยความไม่ยุติธรรมเท่าที่ควร มักจะพิจารณาความดีความชอบแตกต่างกันไป จากครูใหญ่และหลักเกณฑ์ที่ทางโรงเรียนได้วางไว้ จึงก่อให้เกิดปัญหาลำบากใจแก่ครูใหญ่ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาชั้นต้นของครูเป็นอย่างยิ่ง นอกจากนี้ผู้บริหารชั้นสูงขึ้นไปมักจะเรียกครูและการโรงไปปฏิบัติงานพิเศษอื่น ๆ ที่นอกเหนือจากงานของส่วนอำเภอและส่วนจังหวัด ค้ายึดและถือว่างานสอนของครูนั้นไม่มีความสำคัญเท่าใดนัก<sup>1</sup> ส่วน พา ไชยเดช ได้ทำการวิจัยเรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารโรงเรียนราษฎรกับครูโรงเรียนราษฎร ในส่วนที่เกี่ยวกับการบำรุงรักษาบุคลากร ผลการวิจัยพบว่า ผู้บริหารโรงเรียนราษฎรส่วนใหญ่ มีความเห็นสอดคล้องกับหลักเหตุผลทางการบริหารในเรื่องการบริหารและการควบคุมบังคับบัญชา การมีโอกาสดำเนินงานในการทำงานของครู การจัดสิ่งตอบแทนที่เป็นวัตถุและไม่เป็นวัตถุให้แก่ครูและความมั่นคงในอาชีพ แต่ความเห็นที่สอดคล้องกับหลักการเหตุผลทางการบริการต่าง ๆ ของผู้บริหารโรงเรียนราษฎรส่วนใหญ่แล้วยังมีใ้คนนำไปปฏิบัติให้บังเกิดผลดีแก่การบริหารโรงเรียนและครูแต่อย่างใด มีเพียงเรื่องเกี่ยวเท่านั้น คือ การเปิดโอกาสให้ครูมีส่วนร่วมในกิจกรรมซึ่งผู้บริหารมีความเห็นและการปฏิบัติสอดคล้องกับหลักเหตุผลทางการบริหาร<sup>2</sup> สำหรับผลงานวิจัยของ นาปิแอร์ (Napier) เรื่อง ขวัญของครู การวิจัยพบว่า ครูจะมีขวัญในการทำงานสูง เมื่อผู้บริหารได้เข้าใจและเห็นคุณค่าของครูแต่ละคน

<sup>1</sup>สุบรรณ จันทระคุณา, "งานบริหารการศึกษาโรงเรียนองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในภาคเหนือ", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2518), หน้า 337.

<sup>2</sup>พา ไชยเดช, "ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารโรงเรียนราษฎรกับครูโรงเรียนราษฎร", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2513), หน้า 185-187.

ช่วยเหลือครู เมื่อมีปัญหาทางวินัย ให้ครูได้มีส่วนในการวางกฎเกณฑ์และนโยบายต่าง ๆ ครูมีเครื่องอำนวยความสะดวกในการทำงานเพียงพอ ได้ทำงานตามที่ถนัด ได้รับมอบหมายงานพิเศษโดยยุติธรรม มีโอกาสเข้ารับการอบรม มีความสำคัญและมั่นคงในการทำงาน มีเวลาพักผ่อนและได้รับเงินเดือนมากพอ<sup>1</sup> และจากการวิจัยของ ประสงค์ มากนวล เรื่อง บทบาทของหัวหน้าส่วนการศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ในด้านการบริหารงานบุคคล พบว่า หัวหน้าส่วนการศึกษาได้ปฏิบัติงานด้านการบริหารงานบุคคลอยู่ในเกณฑ์มาก อันได้แก่ เรื่องการจัดทำแผนผังแสดงสายงานการบังคับบัญชาให้ครู หรือผู้มาติดต่อได้ทราบ การให้คำแนะนำช่วยเหลือครู การประชุมชี้แจงการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ การสร้างขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานของครู และการควบคุมดูแลและการทำงานนอกเวลาของเจ้าหน้าที่ตามที่ขออนุมัตินั้น นอกจากนี้ ควรจะปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องการประชุมสัมมนาให้ครูเกิดความศรัทธาในอาชีพ การปรับปรุงข้อบกพร่องในการทำงานของหัวหน้าหมวดการศึกษาและ สอดส่องดูแลความประพฤติของครูและเจ้าหน้าที่ และควรที่จะจัดสิ่งอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงานให้กับเจ้าหน้าที่ด้วย<sup>2</sup>

จากที่ได้กล่าวมาแล้วในเรื่องความคิดเห็นเกี่ยวกับความหมาย ขอบข่ายของการบริหารงานบุคคล และผลงานการวิจัยนั้น พอจะสรุปหลักของการบริหารงานบุคคลได้ว่า กระบวนการบริหารงานบุคคลควรประกอบด้วย การสรรหาบุคลากร การบำรุงรักษาบุคลากร การพัฒนาบุคลากร และการให้บุคลากรพ้นจากงาน ดังจะกล่าวถึงรายละเอียดดังต่อไปนี้

<sup>1</sup>Tomas G. Napier, "Teacher Morale," Dissertation Abstracts, (University Microfilms), Vol.. 27, No. 5, November 1966, p. 1228.

<sup>2</sup>ประสงค์ มากนวล, "บทบาทหัวหน้าส่วนการศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519), หน้า 124-125.

การสรรหาบุคลากร เป็นเรื่องสำคัญเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล บุณชนะ อัครถาวร ให้ความคิดเห็นว่า การรับคนเข้าทำงานนั้นต้องให้เหมาะสมกับปริมาณงานและ ใ้คุณภาพที่ต้องการ โดยวิธีนี้จะต้องให้หลักคุณความดีของบุคคล ( Merit System) และ จัดให้มีการ สอบคัดเลือกหรือสอบแข่งขัน เพื่อให้ได้คนที่มีความรู้ความสามารถ ให้ได้บุคคลที่ ไม่มีความเอนเอียงในทางการเมือง ฯลฯ ในการนี้จะต้องมีวิธีการต่าง ๆ เช่น ให้มีการ ประกาศโฆษณาให้คนมาสมัคร การตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ที่จะเข้าสอบ ตลอดจนถึงความ ประพฤติ ความรู้ความเหมาะสมทางร่างกายและจิตใจ และการจัดการสอบแข่งขันคัดเลือก ต่าง ๆ จะต้องเป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่กำหนดไว้ ส่วน กมล ชูทรัพย์ ได้ กล่าวถึงเรื่อง การสรรหาบุคลากรว่า กระบวนการ เลือกสรรบุคคลเข้าทำงานนั้น อาจจำแนกบุคคลที่จะเข้ารับราชการออกเป็น 2 ประเภท คือ พวกวิชาชีพกับพวกธุรการ สำหรับ วิธีในการดำเนินการนั้นควรจะมีลำดับขั้นดังนี้คือ ประการแรกเรื่องแหล่งกำลังคน อาจหา ได้จากสถานศึกษาต่าง ๆ หรืออาจจะเป็นบุคคลในองค์กรก็ได้ โดยใช้วิธีการแต่งตั้ง เลื่อน ขึ้น เลื่อนตำแหน่ง ขึ้นบรรจุในอัตราว่าง หรืออาจจะโอนหรือย้ายมาจากองค์กรอื่น ประ การที่สอง โดยการประกาศรับสมัคร ทั้งนี้มีความมุ่งหมายเพื่อต้องการผู้ที่มีความรู้ความ สามารถปฏิบัติงาน<sup>2</sup> ในเรื่องนี้ บรรณสิทธิ์ สลับแสง ให้ความคิดเกี่ยวกับการรับสมัคร เพิ่มเติมว่า ควรใช้หลักดังนี้ คือ การประกาศรับสมัครควรมีการกำหนดระยะเวลาขึ้นใบสมัครที่แน่นอน จะต้องระบุคุณสมบัติผู้ต้องการรับสมัครที่แน่นอน บุคคลที่มีคุณสมบัติครบถ้วน จะต้องรับไว้ทั้งสิ้น ถือว่าทุกคนที่ยื่นใบสมัครนั้นจะต้องมีความเสมอภาคกัน ส่วนการเลือก ก่อนหลังย่อมขึ้นอยู่กับหลักความสามารถซึ่งจะวัดโดยการสอบแข่งขัน<sup>3</sup> สำหรับ ชูศักดิ์ เที่ยงตรง

<sup>1</sup>บุณชนะ อัครถาวร, "เทคนิคการบริหารงานบุคคล" ประมวลคำบรรยายในการอบรมครูใหญ่สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด รุ่นที่ 1. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2515), หน้า 115.

<sup>2</sup>กมล ชูทรัพย์, การบริหาร. (กรุงเทพฯ : มดุกพิทยา, 2516), หน้า 365.

<sup>3</sup>บรรณสิทธิ์ สลับแสง, คู่มือนักบริหาร. (กรุงเทพฯ : ส.พยุ่งพงศ์, 2515), หน้า 119.

ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการเลือกสรรบุคคลากรว่า จะต้องเลือกบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ  
 สูงที่สุด ด้วยวิธีการสอบแบบเปิดโอกาสให้ทุกคนที่มีคุณสมบัติตามต้องการได้ใช้ความสามารถ  
 ของตนเข้าสอบแข่งขันกันให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ วิทยุ สาทร ได้เสนอหลักในการ  
 แสวงหาบุคลากรทางการศึกษาว่า สิ่งที่จะต้องพิจารณาในการแสวงหาบุคคลนั้น นอกจากจะ  
 พิจารณาในเรื่อง ความรับผิดชอบ ความมีระเบียบสม่ำเสมอ ความจงรักภักดีต่อโรงเรียน  
 ความรักเกียรติยศชื่อเสียง ความสนใจในงาน และความภาคภูมิใจในโรงเรียนแล้วจะต้อง  
 พิจารณาอีกเรื่องคือ ความสามารถ ซึ่งมีอยู่ด้วยกัน 2 หลัก คือ ความสามารถทั่วไป ได้แก่  
 แก่ ความกระฉับกระเฉงว่องไว และตื่นตัวอยู่เสมอ ความสนใจในเรื่องทุกเรื่องอย่างละ  
 เล็กน้อยตามความสำคัญของเรื่องที่ผ่านมา แต่ต้องไม่ปล่อยให้สิ่งใดผ่านไปโดยไม่สนใจ  
 ความสามารถในการโอนอ่อนผ่อนปรน รู้จักเปลี่ยนแปลงและปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์  
 การวางตัวและความกล้าหาญพร้อมที่จะต่อสู้โดยมีจิตใจมั่นคง ความสามารถประการต่อไปคือ  
 ความสามารถเฉพาะอย่าง ได้แก่ ความถนัดและสิ่งที่ได้เรียนรู้มาในทางเทคนิคต่าง ๆ  
 ความสามารถทั้งสองนี่ยังแรกได้มาโดยอาศัยประสบการณ์ ส่วนอย่างที่สองได้มาโดยอาศัย  
 การศึกษาเล่าเรียนและการฝึกอบรม สิ่งที่จะต้องระลึกถึงสำหรับการคัดเลือกตำแหน่งผู้บริหาร  
 หารคือ ตำแหน่งยิ่งสูงเท่าใดยิ่งต้องการความสามารถทั่วไปมากเท่านั้น สำหรับตำแหน่งอื่นๆ  
 ที่ไม่ใช่ตำแหน่งผู้บริหารต้องคำนึงถึงความสามารถชนิดที่สองเป็นอันดับแรก คือ ความสามารถ  
 และความถนัดในการใช้สิ่งที่ได้เรียนรู้หรืออบรมมาเป็นหลักสำคัญ และนอกจากนี้ในการเลือก  
 คนมาทำงานตำแหน่งใดก็ตามควรคิดให้เลยไปกว่าปัจจุบันว่า ถ้าเวลาผ่านไปบุคคลผู้นั้นจะมี  
 ทางเลื่อนขั้นหรือก้าวหน้าไปรับตำแหน่งอื่นที่สูงกว่าได้หรือไม่<sup>2</sup>

<sup>1</sup>ชูศักดิ์ เทียงตรง, การบริหารงานบุคคลในภาครัฐกิจ. (กรุงเทพฯ : โรง  
 พิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2519), หน้า 150.

<sup>2</sup>วิทยุ สาทร, "การบริหารงานบุคคลในวงการศึกษ" ประมวลคำบรรยาย  
ในการอบรมครูใหญ่สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด รุ่นที่ 1. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วน  
 ท้องถิ่น, 2514), หน้า 124-125.

การบำรุงรักษาบุคลากร เมื่อบุคลากรได้เข้ามาสู่หน่วยงานแล้วจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้บุคลากร เหล่านั้นอยู่ในหน่วยงานอย่างมีความสุขและสามารถปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล นอกจากนี้ยังต้องการให้อยู่กับหน่วยงานให้นานที่สุดด้วย สำหรับเรื่องนี้ วิทยุโธ สาร กล่าวว่าจะต้องอาศัยหลักในการจูงใจที่สำคัญ 5 ประการ ดังนี้ ประการแรก สิ่งจูงใจที่เป็นวัตถุ เช่น เงิน และสิ่งของ สิ่งจูงใจประเภทนี้ควรจะให้ผู้รับได้ไปอย่างมีความหมายอันเป็นการตอบแทนหรือเป็นการชมเชยสรรเสริญ ผลดีที่จะเกิดขึ้นจะทำให้ผู้รับทำงานดีขึ้นและในเรื่องนี้บางคนได้รับ บางคนไม่ได้รับ หรือได้รับไม่เท่ากัน ผู้บริหารจะต้องมีเหตุผลแสดงให้ทราบมิฉะนั้นจะทำให้เกิดผลเสียขึ้นได้ ประการที่สอง สิ่งจูงใจที่เป็นโอกาส เช่น การให้โอกาสที่จะมีชื่อเสียงก็เด่น มีเกียรติยศ มีอำนาจประจำตัวมากขึ้น และโอกาสได้ตำแหน่งสูงขึ้น จะเป็นสิ่งจูงใจให้บุคคลทำงานได้ดีขึ้น ประการที่สาม สิ่งจูงใจที่เป็นสภาพของการทำงาน ซึ่งอาศัยวัตถุเป็นหลัก เช่น ใหนั่งทำงานก็มีห้องทำงานส่วนตัว โต๊ะหัวหน้างานใหญ่กว่าโต๊ะบุคลากรอื่น หรือวัตถุที่เป็นพิเศษอย่างอื่นเพื่อสนองความดีความชอบ เช่น พักลมส่วนตัวเฉพาะตำแหน่ง ฯลฯ และการให้สวัสดิการต่าง ๆ ตามความจำเป็น ประการที่สี่ สิ่งจูงใจที่เป็นสภาพของการทำงานซึ่งไม่เกี่ยวกับวัตถุ เช่น สภาพทางสังคมของครูในโรงเรียนให้ครูทุกคนอยู่กันอย่างสามัคคี พยายามหาวิธีการหลีกเลี่ยงและแก้ปัญหาอันจะทำให้เกิดความแตกต่างในเรื่องเศรษฐกิจและการศึกษา ทั้งนี้เพื่อทำให้มีความร่วมมือในการทำงานในโรงเรียนดีขึ้น ประการที่ห้า การบำรุงขวัญหรือกระตุ้นใจและสร้างความรู้สึกให้เกิดกับครูทั้งหลายว่าคนมีส่วนร่วมอย่างสำคัญในการสร้างชื่อเสียงให้โรงเรียน หรือมีส่วนในการแก้ไขสถานการณ์สำคัญต่าง ๆ ของโรงเรียน สรุปแล้วคือ ให้ครูมีความรู้สึกเป็นเจ้าของโรงเรียน<sup>1</sup> ส่วน บุณชนะ อัครดากร ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการบำรุงรักษาบุคคลว่า เป็นการรักษาคุณภาพและ

<sup>1</sup>วิทยุโธ สาร, หลักบริหารการศึกษา. (กรุงเทพฯ : วัฒนาพานิช, 2519),

ประสิทธิภาพไว้เพื่อให้เพียงพอ พยายามจัดให้บุคคลได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้างเท่าเทียมกัน ถ้า  
 ใดผลงานเท่ากัน เงินเดือนก็ควรจะให้เหมาะสมกับค่าครองชีพด้วย ปัญหาต่าง ๆ ในเรื่อง  
 ต่าง ๆ เหล่านี้เกี่ยวกับการปรับปรุงเงินเดือนและค่าจ้างนั้นจะต้องคำนึงถึงหลักในทางเศรษฐ  
 กิจ นอกจากนี้จะต้องคิดถึงเรื่องบำเหน็จบำนาญ การให้ลาหยุด และการพักผ่อน การจัด  
 สถานที่ทำงานให้เป็นที่พอดี การป้องกันอุบัติเหตุ การตรวจรักษาสุขภาพและอื่น ๆ สิ่งเหล่านี้  
 จะช่วยบุคลากรทำงานอย่างมีประสิทธิภาพขึ้น<sup>1</sup> ขวัญเป็นอีกเรื่องหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการบำรุงรักษา  
 บุคลากร ถ้าหากขวัญของบุคลากรดี การทำงานก็จะดีตามไปด้วย ในเรื่องนี้ ชูศักดิ์ เทียง  
 ตรง ได้กล่าวสรุปเกี่ยวกับเรื่องขวัญว่า ขวัญมีส่วนที่จะโน้มน้าวความตั้งใจให้ข้าราชการปฏิบัติ  
 ปฏิบัติงานด้วยความสบายใจและเต็มใจ ถ้าขวัญของข้าราชการดีก็จะทำให้การปฏิบัติงานดี ถ้า  
 ขวัญเสียก็จะทำให้การปฏิบัติงานเลวลง และเป็นเหตุให้เสียวินัยด้วย ทั้งขวัญและวินัยเป็นสิ่งที่  
 เสริมสร้างได้ การป้องกันการกระทำผิดย่อมเกิดผลดีกว่าการกวาดล้างโทษแต่เพียงอย่าง  
 เดียว การเสริมสร้างขวัญข้าราชการด้วยการจูงใจ ย่อมมีผลดีกว่าการใช้อำนาจบังคับบัญชา  
 แต่สำหรับการปกครองบังคับบัญชาบุคคลจำนวนมากที่มีความแตกต่างกันทั้งในด้านความต้องการ  
 การและนิสัยใจคอนั้นก็ยิ่งนับว่าการลงโทษผู้กระทำผิดกฎเกณฑ์และระเบียบปฏิบัติของส่วนรวม  
 เพื่อให้เกิดความยุติธรรมยังเป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างหนึ่งในระบบการบริหารงานบุคคล เพื่อ  
 ประสิทธิภาพของการปฏิบัติงาน<sup>2</sup>

การพัฒนาบุคลากร ถือเป็นความจำเป็นสำหรับหน่วยงานอย่างยิ่ง ทั้งนี้เพราะนับ  
 ตั้งแต่บุคลากร เข้ามารัฐหน่วยงานและได้ปฏิบัติงานไปแล้ว ย่อมจะมีการเปลี่ยนแปลงในค่าน

<sup>1</sup>บุญชนะ อัครถาวร, "เทคนิคการบริหารงานบุคคล" ประมวลคำบรรยายใน  
 การอบรมครูใหญ่สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด รุนที่ 1 . (กรุงเทพฯ. : โรงพิมพ์ส่วนทอง  
 ถิ่น, 2515), หน้า 116.

<sup>2</sup>ชูศักดิ์ เทียงตรง, การบริหารงานบุคคลในภาครัฐกิจ, (กรุงเทพฯ : โรง  
 พิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2519), หน้า 261.

ต่าง ๆ เกิดขึ้นได้ เช่น หลักเกณฑ์ วิธีการ และความก้าวหน้าทางวิทยาการต่าง ๆ และนอกจากนี้บุคลากร เมื่อปฏิบัติงานนาน ๆ ย่อมจะเกิดความเบื่อหน่ายเกิดความจำเจ ความรู้ ความชำนาญต่าง ๆ ย่อมจะลดลง ดังนั้น ถ้าหากทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโดยการฝึกอบรม การทัศนศึกษาหรือด้วยวิธีการอื่น ๆ ก็ย่อมจะทำให้บุคลากร เหล่านั้นได้ปรับปรุงตัวเองและงานในหน้าที่ให้ดีขึ้นได้ ในเรื่องการพัฒนาบุคลากรนี้ สมพงษ์ เกษมสิน กล่าวว่า การพัฒนาบุคคลก็คือการให้การฝึกอบรมบุคลากรด้วยกรรมวิธีต่าง ๆ ที่มุ่งจะเพิ่มพูนความรู้ ความชำนาญ และประสบการณ์เพื่อให้ทุกคนในหน่วยงานสามารถปฏิบัติหน้าที่ที่รับผิดชอบได้ดียิ่งขึ้น<sup>1</sup> ส่วน ภิญโญ สาร ไค้กล่าวถึงเรื่องการพัฒนาบุคลากรว่า มีความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับหน่วยงานทุกชนิด เพราะเพชรพลอยที่ยังไม่ได้เจียรระไนไม่เป็นภัยแก่ใคร แต่บุคคลที่ยังไม่ได้พัฒนาจะเป็นภัยต่อสังคมที่สุด ในการพัฒนาบุคลากรนั้นทั่วไป 3 วิธี คือ วิธีแรกเป็นการฝึกอบรมก่อนการปฏิบัติงาน (Pre-Service Training) ได้แก่ การศึกษาอบรมในสถานศึกษา เป็นวิธีการที่ทางราชการและเอกชนจัดให้แก่ราษฎรทั่วไป วิธีที่สอง คือ การฝึกอบรมระหว่างปฏิบัติการ (In-Service Training) หมายถึง การให้การศึกษากับบุคคลที่กำลังดำรงตำแหน่งหนึ่งในหน่วยงาน โดยไม่ต้องลาออกจากงานและโดยไม่ก่อให้เกิดความเสียหายให้แก่หน่วยงานขณะที่บุคคลนั้นไปรับการอบรม หน่วยงานอาจจะจัดขึ้นเองเป็นทางการหรือเชิญผู้ชำนาญมาฝึกอบรมให้อย่างไม่เป็นทางการ โดยบุคลากรยังคงปฏิบัติงานต่อไปตามปกติด้วย หรือหน่วยงานอาจขอให้หน่วยงานอื่นรับหน้าที่จัดฝึกอบรมแทนก็ได้ วิธีที่สาม คือ การฝึกฝนตนเองของบุคคลที่กำลังทำงานอยู่หรือยังอยู่ในระหว่างการปฏิบัติงานตามปกติ โดยการเรียนทางไปรษณีย์ การซื้อหนังสือมาอ่านเอง หรือการพบปะสนทนากับผู้ทรงคุณวุฒิอยู่เสมอ ทั้ง 3 วิธีการนี้จะช่วยให้บุคลากรพัฒนาขึ้นและมีประโยชน์อย่างยิ่งต่อ

<sup>1</sup>สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหารงานบุคคลแผนใหม่, (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2519), หน้า 175-176.



## การปฏิบัติงานใหม่ประสิทธิภาพ<sup>1</sup>

ประโยชน์ของการพัฒนาบุคลากรโดยการฝึกอบรมจะมีประโยชน์ต่อการทำงาน  
 ของบุคลากรเป็นอย่างมาก ในเรื่องนี้ สมพงษ์ เกษมสิน ได้กล่าวถึงประโยชน์ของการ  
 ฝึกอบรมว่า จะช่วยทำให้ระบบวิธีการปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพสูงขึ้น มีการติดต่อประสานงาน  
 ที่ดีขึ้น เพราะการฝึกอบรมจะช่วยกระตุ้นความสนใจในการปฏิบัติงาน มีจิตใจรักงานและทำ  
 งานได้คล่องมากขึ้น สามารถที่จะนำเอาเทคนิคและวิธีใหม่ ๆ มาใช้แก้ไขข้อบกพร่องและปรับ  
 ประสิทธิภาพการทำงานได้ดียิ่งขึ้น ทั้งยังเป็นการทำให้เกิดการประหยัด ลดความสิ้นเปลืองของวัสดุที่  
 ใช้ในการปฏิบัติงานและความผิดพลาดเกี่ยวกับการปฏิบัติงานจะลดน้อยลงหรือหมดไป การ  
 ฝึกอบรมยังช่วยลดเวลาในการเรียนรู้งานให้น้อยลง และสามารถปฏิบัติงานได้คล่องตัว  
 ยังเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่การทำงานของผู้บังคับบัญชาให้มากยิ่งขึ้น ตัวผู้บังคับบัญชา  
 เองก็ไม่ต้องเสียเวลาในการชี้แจงแนะนำในการทำงานที่สั่ง และนอกจากนี้ยังเป็นการกระตุ้น  
 เตือนผู้ปฏิบัติให้ปฏิบัติงานเพื่อความก้าวหน้าในการทำงานของตนเอง เพราะผู้ทำงานและได้  
 รับการฝึกอบรมมาอย่างดีย่อมจะได้รับการเลือกก่อน<sup>2</sup>

การให้บุคลากรพ้นจากงาน สำหรับเรื่องนี้ วิทยุ โสธร ได้ให้ความหมาย  
 ของการให้พ้นจากงาน คือ การที่พนักงานเจ้าหน้าที่พ้นจากหน้าที่การงานและหมดสิทธิ์ที่จะ  
 ได้รับเงินเดือนของหน่วยงานตลอดไป<sup>3</sup> ส่วน ชูศักดิ์ เทียงตรง ให้ความหมายของการ  
 ให้พ้นจากงานความเป็นข้าราชการ หมายถึง การที่ข้าราชการคนหนึ่งคนใดออกจากราชการ

<sup>1</sup>วิทยุ โสธร, การบริหารงานบุคคล, (กรุงเทพฯ : วัฒนาพานิช, 2517),  
 หน้า 162.

<sup>2</sup>สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหารงานบุคคลแผนใหม่, (กรุงเทพฯ : ไทย  
 วัฒนาพานิช, 2519), หน้า 197.

<sup>3</sup>วิทยุ โสธร, การบริหารงานบุคคล, หน้า 453.

ไปจะกัวยความสมัครใจหรือไม่สมัครใจก็ได้ ในกรณีออกโดยสมัครใจนั้นอาจมีเหตุผลของ ส่วนตัวไม่ประสงค์จะปฏิบัติราชการหรือยืคอาชีพราชการต่อไปก่อนเกษียณอายุ ส่วนการออก ราชการกัวยความไม่สมัครใจ คือ การที่ข้าราชการถูกบังคับให้ออกจากราชการ ซึ่งอาจ จะมีผลมาจากการกระทำผิดหรือออกเพราะการลดจำนวนข้าราชการหรือยุบส่วนราชการ หรือเหตุจำเป็นอื่น ๆ บังคับให้ต้องออกจากราชการไป การพ้นจากราชการสืบเนื่องมาจาก สาเหตุ 6 ประการ คือ การลาออกจากราชการ การออกจากราชการเพราะกระทำผิด การออกจากราชการเพราะการลดจำนวนข้าราชการ การออกจากราชการเพราะเกษียณ อายุ การออกจากราชการโดยเหตุทุพพลภาพหรือตาย และการออกจากราชการเพราะหย่อน สมรรถภาพ ในการพ้นจากราชการนั้น รัฐจะมีบำเหน็จบำนาญให้แก่ข้าราชการที่ออก ทั้ง นี้เพื่อเป็นสวัสดิการค้ำหนึ่ง โดยมีระเบียบกำหนดไว้ แต่จะยกเว้นในกรณีที่ข้าราชการกระทำ ผิดและมีโทษทางวินัยให้ไล่ออกหรือปลดออก การให้บำเหน็จบำนาญมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการที่ปฏิบัติงานโดยสุจริต เพื่อเป็นเครื่องจูงใจ ใหญ่ที่มีความรู้ความสามารถเข้ามายืคอาชีพราชการ เพื่อเป็นแบบอย่างในการเสริมสร้าง ความยุติธรรมในการบริหารงานบุคคล โดยที่รัฐจะเป็นผู้เลี้ยงดูทดแทนหลังจากที่ข้าราชการ ปฏิบัติหน้าที่ราชการมาแล้วโดยซื่อสัตย์สุจริตและเสียสละ และการกำหนดหลักเกณฑ์การรับ บำเหน็จบำนาญจะระบุดังผู้ที่ไม่มีสิทธิ์รับบำเหน็จบำนาญด้วย ซึ่งจะเป็นการควบคุมการปฏิบัติ งานของข้าราชการได้วิธีหนึ่ง<sup>1</sup>

สรุปแล้ว การบริหารงานบุคคลเป็นงานที่สำคัญในการบริหารงานของหัวหน้าส่วน การศึกษา ซึ่งจะต้องรับผิดชอบในเรื่องที่เกี่ยวกับ การสรรหาบุคคล การคัดเลือก การบรรจุ แต่งตั้ง การบำรุงรักษาบุคลากร การพัฒนาบุคลากร การโยกย้าย เลื่อนชั้น เลื่อนตำแหน่ง การพิจารณาความดีความชอบ การลงโทษทางวินัย การให้พ้นจากราชการ และเรื่องที่เกี่ยวข้อง กับบำเหน็จบำนาญ

<sup>1</sup> ชูศักดิ์ เทียงตรง, การบริหารงานบุคคลในภาครัฐกิจ. (กรุงเทพฯ : โรง พิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2519), หน้า 278-284.

## บทบาทในด้านการบริหารงานวิชาการ

งานวิชาการ เป็นงานหลักที่สำคัญที่สุดของการบริหารการศึกษา สถาบันการศึกษาทุกระดับจะต้องถือว่างานด้านนี้เป็นหัวใจของการบริหาร ทั้งนี้เพราะว่า สถาบันการศึกษาทุกแห่งทุกระดับมีหน้าที่เป็นผู้นำให้ความรู้แก่ นักเรียน นักศึกษา และประชาชนทั่วไป กิจกรรมใดอันเกี่ยวข้องกับการดำเนินการ และการปรับปรุงการเรียนการสอนในสถานศึกษาถือว่าเป็นงานวิชาการทั้งสิ้น ดังนั้น ผู้บริหารการศึกษาจึงต้องมีความรอบรู้ในทางวิชาการ มีความรับผิดชอบและความสามารถเป็นผู้นำทางวิชาการได้

ในเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานวิชาการของผู้บริหารการศึกษาในระดับโรงเรียนนั้น วิทยุโธ สารท ได้ให้ความเห็นเรื่องการบริหารงานวิชาการ คือ การบริหารกิจกรรมทุกชนิดในโรงเรียนซึ่งเกี่ยวข้องกับการปรับปรุงพัฒนาการเรียนการสอนนักเรียนให้ได้ผลดี และมีประสิทธิภาพที่สุด ในการบริหารงานครูใหญ่หรือผู้บริหารการศึกษาควรที่จะกระจายอำนาจ (Share the authority) และความเป็นผู้นำของผู้บริหารการศึกษาสามารถใช้คนอื่นให้ทำงานโดยไม่ต้องใช้วิธีการบีบบังคับหรือขู่เข็ญและอยู่ที่เทคนิคที่จะกระตุ้น (Motivate) ให้ครูและผู้ที่เกี่ยวข้องกับการสอนนักเรียนทุกคนขยันขันแข็งทำงานอย่างเต็มใจและอดทน อย่างไรก็ตามครูใหญ่และผู้บริหารการศึกษาทุกคนพึงระลึกเสมอว่าตนเองนั้นไม่ใช่ครูของครู และไม่รอบรู้ในก้านวิชาการไปเสียหมดทุกสาขา การบริหารงานวิชาการจึงต้องอาศัยเทคนิคในการรู้จักใช้คนมากกว่าการสอนคนอื่นว่าเขาควรจะทำอย่างไร ความจริงการที่ครูจะทำอย่างไรควรเป็นหน้าที่ของครู ไม่ใช่หน้าที่ของผู้บริหาร ผู้บริหารเป็นแต่เพียงดูแลให้ครูทำงานที่ดีที่สุด และใช้ความรู้ความสามารถอย่างเต็มที่เท่านั้น<sup>1</sup> และในที่นี้ผู้บริหารการศึกษาจะต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักสูตร ประมวลการสอน การวางสอน อุปกรณ์การสอน

<sup>1</sup>วิทยุโธ สารท, หลักบริหารการศึกษา. (กรุงเทพฯ : วัฒนาพานิช, 2519).

แบบเรียน ห้องสมุดโรงเรียน และการสอนต่าง ๆ ตามสมควร<sup>1</sup>

พัฒนา น้อยแสงศรี ได้กล่าวถึงบทบาทของครูใหญ่ในฐานะผู้นำทางการสอนในโรงเรียนไว้ว่า ผู้บริหารการศึกษาต้องจัดให้มีการบริการต่าง ๆ และจัดโปรแกรมในการศึกษาอบรมขึ้นเพื่อคุณภาพของการสอนจะได้ดีขึ้น ความเป็นผู้นำทางการสอนควรเน้นหนักในด้านการแก้ปัญหาการสอนเพื่อจะได้บรรลุถึงจุดหมายปลายทางของการศึกษา<sup>2</sup> และพนัส - ทัศนาคินทร์ ได้ให้ความคิดเห็นเพิ่มเติมเกี่ยวกับการบริหารงานวิชาการว่า ครูใหญ่ควรมีหน้าที่พิจารณาเลือกเนื้อหาในหลักสูตร แบ่งและจัดทำประมวลการสอน ตารางสอน เลือกแบบเรียนและวัสดุการสอนด้วย<sup>3</sup> สำหรับ สัญญา สุรพันธ์ ได้สรุปผลงานด้านวิชาการว่าเป็นงานที่เกี่ยวกับการจัดหลักสูตรการสอน การจัดอุปกรณ์ต่าง ๆ การประเมินผลการเรียนการสอน และงานวิจัยค้นคว้า ที่ผู้บริหารการศึกษาจะต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้บุคลากรในหน่วยงานได้ปฏิบัติ<sup>4</sup> และเพื่อเป็นหลักในการบริหารงานวิชาการของโรงเรียน

<sup>1</sup> ภิญโญ สาทร, หลักบริหารการศึกษา, (กรุงเทพมหานคร : วัฒนาพานิช, 2519), หน้า 235.

<sup>2</sup> พัฒนา น้อยแสงศรี, "ผู้นำทางการสอนในโรงเรียนประถมศึกษา", ศูนย์ศึกษา 15 (ตุลาคม 2511) : 6-7

<sup>3</sup> พนัส ทัศนาคินทร์, หลักการบริหารโรงเรียน, (พระนคร : วัฒนาพานิช, 2513), หน้า 27.

<sup>4</sup> สัญญา สุรพันธ์, "งานบริหารการศึกษาของวิทยาลัยในกรุงเทพมหานคร", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2518), หน้า 18.

กรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการได้กำหนดงานวิชาการอันเป็นงานในหน้าที่ของครูใหญ่ไว้ว่า ครูใหญ่จะต้องวางโครงการดำเนินงานของโรงเรียน จัดทำโครงการสอนให้ดำเนินไปตามหลักสูตร และปรับปรุงให้ใช้ได้เหมาะสมอยู่เสมอ จัดทำกิจกรรมต่าง ๆ ที่เป็นการส่งเสริมการเรียนการสอน ดำเนินการวัดผลการศึกษาให้ถูกต้องตามระเบียบ และหลักการวัดผลการศึกษา สนับสนุนให้มีการค้นคว้าทดลอง และปรับปรุงวิธีการสอนให้ดียิ่งขึ้น นอกจากนี้ควรจัดให้มีการประชุม อบรมครูในโรงเรียน เช่น การประชุมนิเทศครูใหม่ การประชุมครู เพื่อพิจารณาปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับวิชาการ เป็นต้น<sup>1</sup>

ในการบริหารงานวิชาการให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลนั้น จำเป็นต้องมีหลักในการบริหารงานและปรับปรุงงาน วิทยุ สาทร ได้ให้หลักในการปรับปรุงงานวิชาการที่ผู้บริหารการศึกษาควรคำนึงถึง คือ ต้องพิจารณาหลักสูตรที่ใช้อยู่โดยรอบคอบในส่วนที่เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ เนื้อหาและกิจกรรม พิจารณาแบบเรียนและหนังสือส่วนประกอบในคาน เนื้อหาข้อบกพร่องต่าง ๆ เพื่อจะแก้ไขปรับปรุงก่อนจะนำไปใช้ ส่วนในเรื่องประมวลการสอน ถ้าหากมีอยู่แล้วก็ควรพิจารณาว่าเหมาะสมและตรงตามเป้าหมายของหลักสูตรหรือไม่ และถ้าหากมีการปรับปรุง เปลี่ยนแปลงหลักสูตรหรือแบบเรียน ก็จะต้องมีการปรับปรุงการสอนของครูด้วยเพื่อจะทำให้หลักสูตรและแบบเรียนใหม่ได้ผลดียิ่งขึ้น คำนึงการสอบหลังการสอนแล้วควรพิจารณาวิเคราะห์ข้อสอบที่สอบไปแล้วด้วย ควรให้ครูหรือศิษย์เก่าของโรงเรียนได้มีส่วนในการบรรยายความรู้เรื่องต่าง ๆ ให้แก่นักเรียนในกรณีพิเศษบ้างเป็นครั้งคราว ต้องคอยแนะนำชักจูงให้ครูได้ศึกษาค้นคว้าอยู่เสมอ เพื่อปรับปรุงการสอนควรจัดให้มีการอภิปรายร่วมกันในเรื่องการเรียนการสอน การไปเยี่ยมเยียนชั้นเรียนและการเข้าสังเกตการสอนของครูใหญ่บ่อยครั้งก็จะทำให้การสอนของครูดีขึ้น และในระหว่างหยุดเรียนปลายปี ควรจัดให้มีการสัมมนาของคณะครูในเรื่องวิชาการ การสนับสนุนให้ครูเข้ารับการอบรม

<sup>1</sup>กรมสามัญศึกษา, กระทรวงศึกษาธิการ, คู่มือครูใหญ่โรงเรียนประถมศึกษา (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2514), หน้า 14.

ตามสถานศึกษาต่าง ๆ เพื่อจะได้ช่วยให้ครูได้มีความรู้กว้างขวางขึ้น<sup>1</sup> ส่วน บุญชม ไชยเกษิ ได้เสนอเกี่ยวกับหลักในการบริหารงานวิชาการว่า ควรจะมีการส่งเสริมให้ครูมีความเจริญงอกงามและพัฒนาในค้ำนวิชาการโดยจะต้องดำเนินการในเรื่องต่อไปนี้ คือ จัดให้มีการปรมุณีเทศครูใหม่ สนับสนุนให้ครูได้ศึกษาต่อ ทั้งในภาคปกติและภาคค่ำ จัดให้มีการพบปะกับผู้เชี่ยวชาญทางวิชาการ จัดการอบรมครู จัดให้ครูได้ไปเยี่ยมเยียนกันบ้างเพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ จัดให้มีการสังเกตการสอนของผู้เชี่ยวชาญ ส่งเสริมให้มีการทดลอง วิจัย เพื่อปรับปรุงการเรียนการสอน สนับสนุนให้ครูได้เขียนบทความหรือแต่งหนังสืออ่านประกอบการสอน เป็นต้น<sup>2</sup>

สรุปแล้ว การบริหารงานวิชาการ คือ การบริหารกิจกรรมทุกอย่างเพื่อปรับปรุงการเรียนการสอนในโรงเรียนให้บรรลุผลตามเป้าหมายของการศึกษาอันได้แก่ เรื่องหลักสูตร ประมวลการสอน อุปกรณ์การสอน แบบเรียน การวัดผล การปรับปรุงการสอน เป็นต้น

ผลงานการวิจัยเกี่ยวกับบทบาทของผู้บริหารการศึกษาในค้ำนการบริหารงานวิชาการได้มีผู้วิจัยและได้สรุปผลการวิจัยไว้ดังนี้ จ्ञนรรจ สุธำพันธ์ ได้วิจัยเรื่อง บทบาทของหัวหน้าฝ่ายวิชาการของสถาบันฝึกหัดครู พบว่า ในส่วนที่เกี่ยวกับบทบาทหน้าฟ้งานค้ำนวิชาการของผู้บริหารการศึกษา ควรจะมีบทบาทรับผิดชอบ คือ เป็นผู้กำหนดนโยบาย และวางโครงการปฏิบัติงานค้ำนวิชาการ เป็นผู้ประสานงานทางค้ำนวิชาการ จัดอาจารย์สอนวิชาต่าง ๆ ให้เหมาะสมกับความสามารถ ความถนัด และมีส่วนในการจัดการวางสอน เป็นผู้จัดบริการและช่วยเหลือค้ำนวิชาการ ตลอดจนควบคุมดูแลปรับปรุงการเรียนการสอนให้เป็นไปตามความ

<sup>1</sup> ฤทธิไญุ สาทร, หลักการบริหาร. (กรุงเทพมหานคร : วัฒนาพานิช, 2519), หน้า 233-235.

<sup>2</sup> บุญชม ไชยเกษิ, การส่งเสริมการศึกษาพิเศษระหว่างประจำการของครูประจำการ. (ขอนแก่น : โรงพิมพ์ศิริภคิณี, 2512), หน้า 29-31.

มุ่งหมายของหลักสูตร และเป็นผู้ติดตามผลงานและประเมินผลการปฏิบัติงานวิชาการด้วย<sup>1</sup> ส่วนผลงานการวิจัยของ ประสงค์ มากนวล เรื่องบทบาทของหัวหน้าส่วนการศึกษาในด้านการบริหารงานวิชาการพบว่า หัวหน้าส่วนการศึกษาคงจะมีการไปประชุมครูหรือเป็นวิทยากรในการอบรมครูของอำเภอต่าง ๆ ควรมีการวางโครงการและจัดทำแผนปฏิบัติงาน การใช้ผลการวิจัยในการบริหารงานวิชาการ ควรออกตรวจเยี่ยมและนิเทศทางวิชาการตามโรงเรียน และยังคงขอให้การสนับสนุนงานวิชาการของกลุ่มโรงเรียน การรวบรวมข้อมูลและสถิติต่าง ๆ การประเมินผลโครงการที่วางไว้ ตลอดจนการประชุมวางแผนเพื่อปรึกษาหารือ นอกจากนี้ควรมีความคิดริเริ่มในการจัดทำประมวลการสอนและคู่มือครูด้วย<sup>2</sup>

ดังนั้น จากหลักการบริหารงานวิชาการและผลงานวิจัยเกี่ยวกับบทบาทของผู้บริหารการศึกษาในคณาวิชาการ จึงสรุปได้ว่า หัวหน้าส่วนการศึกษาจะต้องมีความสำคัญต่อการบริหารงานวิชาการของการศึกษาประชาบาล แม้ว่าในการแบ่งงานนั้น งานคณาวิชาการจะอยู่ในความรับผิดชอบของศึกษาธิการจังหวัดก็ตาม แต่โดยภาระหน้าที่รับผิดชอบในการควบคุมส่งเสริม ปรับปรุง และประสานงานทางคณาวิชาการ หัวหน้าส่วนการศึกษาจึงต้องมีบทบาทสำคัญในการบริหารงานคณาวิชาการนี้เช่นเดียวกัน

### บทบาทในด้านการบริหารงานธุรการ การเงิน และการให้บริการ

การบริหารงานธุรการ การเงิน และการให้บริการ เป็นงานอีกประเภทหนึ่งที่มีความสำคัญไม่น้อยกว่างานบริหารงานคณาอื่น ๆ ดังที่กล่าวมาแล้ว ถึงแม้ว่าในบางครั้งจะพบ

<sup>1</sup>จันนรงค์ สุชาติพันธ์, "บทบาทหัวหน้าฝ่ายวิชาการของสถาบันฝึกหัดครู", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2508), หน้า 115-119.

<sup>2</sup>ประสงค์ มากนวล, "บทบาทหัวหน้าส่วนการศึกษา องค์การบริหารส่วนจังหวัด ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519), หน้า 125-126.

ว่าผู้บริหารการศึกษาบางคนอาจจะให้ความสำคัญของการบริหารงานค้ำนี้มากกว่าการบริหารงานค้ำวิชาการ ซึ่งเป็นการผิดหลักการบริหารงานศึกษา ความจริงการบริหารงานธุรการ การเงิน และการให้บริการ คือส่วนที่จะทำให้งานค้ำอื่น ๆ ดำเนินการได้คล่องตัวยิ่งขึ้น สำหรับการบริหารงานค้ำนี้ พันธ์ หันนาคินทร์ ได้แบ่งประเภทของงานธุรการออกเป็น 9 ประเภท คือ งานที่เกี่ยวกับงานสารบรรณ ได้แก่ การติดต่อกับทางจดหมาย หรือสื่อสารมวลชนอื่น ๆ กับหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน ตลอดจนการเก็บหลักฐานการติดต่อและการจัดการติดต่อเหล่านั้นด้วย งานเกี่ยวกับการเงิน ได้แก่ การรับและเบิกจ่าย การจัดทำบัญชีรับ-จ่าย การซื้อวัสดุ ครุภัณฑ์ งานที่เกี่ยวกับทะเบียนนักเรียน การออกใบสุทธิ ใบรับรอง และการจัดทำรายการต่าง ๆ งานที่เกี่ยวกับการดูแลรักษาอาคารสถานที่ ตลอดจนการซ่อมแซมอาคารสถานที่ และซ่อมแซมครุภัณฑ์ของโรงเรียนให้อยู่ในสภาพเรียบร้อยอยู่เสมอ งานเกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัยให้แก่แก่นักเรียนในขณะที่อยู่ในโรงเรียน ประการสุดท้ายคือ การควบคุมตัวบุคคลที่ไม่เกี่ยวกับการสอน เช่น คนงาน ภารโรง เป็นต้น<sup>1</sup> ส่วนชำระ บั้วศรี ได้แบ่งงานธุรการของสถานศึกษาออกเป็นระเบียบและสถิติต่าง ๆ เช่น ระเบียบสะสม ระเบียบสุขภาพ ระเบียบครู สถิติจำนวนนักเรียน สถิติการลาป่วย ขาดของครู เรื่องเกี่ยวกับการเงิน เช่น บัญชีงบประมาณประจำปี บัญชีการเงินบำรุงการศึกษา บัญชีการเงินพิเศษ และทะเบียนต่าง ๆ เกี่ยวกับงานสารบรรณ ได้แก่ หนังสือโต้ตอบระหว่างโรงเรียนกับหน่วยงานราชการต่าง ๆ การจัดระบบการเก็บเอกสาร งานพัสดุ ได้แก่ การเก็บรักษาพัสดุ การทำบัญชีและทะเบียนพัสดุ และซ่อมแซมพัสดุที่ชำรุด อาคารบริเวณ ได้แก่ การดูแลรักษาความสะอาดของอาคารบริเวณ การซ่อมแซมสิ่งชำรุดสึกหรอ และเรื่องเกี่ยวกับยานพาหนะ ได้แก่ การดูแลและรักษายานพาหนะ ตลอดจนการซ่อมแซมเพื่อให้คงสภาพที่ใช้งานได้<sup>2</sup>

<sup>1</sup>พันธ์ หันนาคินทร์, หลักการบริหารโรงเรียน, (พระนคร : วัฒนาพานิช, 2512), หน้า 227-228.

<sup>2</sup>ชำระ บั้วศรี, หลักการศึกษา, (พระนคร : แพร่พิทยา, 2506), หน้า 54.



สำหรับ นิรมล สวัสดิบุตร ก็ได้พูดถึงเรื่องการบริหารงานธุรการของโรงเรียนท่านเองเกี่ยวกับกับใจความที่กล่าวมาแล้ว โดยให้ความหมายของงานธุรการโรงเรียนคือ งานอื่น ๆ ที่นอกเหนือจากงานวิชาการ งานธุรการจะเป็นเครื่องช่วยให้ความสะดวกและส่งเสริมงานด้านวิชาการและช่วยให้โรงเรียนดำเนินการอยู่ได้ สำหรับประเภทของงานธุรการนั้นอาจจะแบ่งออกได้ดังนี้ คือ งานหนังสือในสำนักงาน ได้แก่ หนังสือโต้ตอบ หนังสือเวียน หนังสือรับรอง คำสั่ง และระเบียบ งานที่เกี่ยวกับทะเบียนประวัติโรงเรียน คน และสิ่งของ เช่น การบันทึกสมุดหมายเหตุรายวัน การทำและเก็บรายงานการประชุมทะเบียนประวัติของครู เจ้าหน้าที่ คนงาน ภารโรง เป็นต้น งานการเงิน ได้แก่ การทำงบประมาณ การรับจ่ายเงิน การทำบัญชีการเงิน การตรวจสอบ การรับและการใช้เงิน และการทำรายงานการเงิน งานวัสดุครุภัณฑ์ ได้แก่ การสืบราคา การวางระเบียบและการเบิกจ่ายวัสดุครุภัณฑ์ การคุมขอยกวัสดุ และการบำรุงรักษาและซ่อมแซมครุภัณฑ์ งานที่ว่าด้วยการกำหนดเวลา ได้แก่ การทำปฏิทินงบประมาณ ปฏิทินงาน การกำหนดเวลาเรียนและตารางสอน เป็นต้น งานเก็บเอกสาร ได้แก่ การวางระเบียบการเก็บเอกสาร การจัดหาที่เก็บเอกสารให้เหมาะสม และการทำลายเอกสาร งานบริการ ได้แก่ การบริการการสอน บริการการเรียน งานโภชนาการ งานเกี่ยวกับความสะอาดเรียบร้อย สวยงาม ปลอดภัยทั่วไป งานซ่อมแซม งานสุขาภิบาล บริการรับ-ส่ง งานสวัสดิการผู้ทำงานและนักเรียน และงานประชาสัมพันธ์ ได้แก่ งานติดต่อกับผู้ปกครองและบุคคลภายนอก งานติดต่อกันในระหว่างบุคคลในโรงเรียน<sup>1</sup>

จากผลการสัมมนาของนิสิตปริญญาโท แผนกวิชาบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สมบูรณ์ วิงจันทร์พรหม และคณะ ได้ให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานธุรการของส่วนการศึกษา งานสารบรรณที่ส่วนการศึกษาดังกล่าว

<sup>1</sup>นิรมล สวัสดิบุตร, "การบริหารงานธุรการโรงเรียน" เอกสารการอบรมครูใหญ่สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ราชอาณาจักร รุ่นที่ 6, (อัครสำเนา), 2517,  
หน้า 1-4.

จังหวัดจะต้องจัดทำนั้นประกอบด้วย การรับ-ส่งหนังสือราชการ โทรเลข วิทยุ และสิ่งพิมพ์ การจัดทะเบียนรับ-ส่ง การเสนอเรื่อง การออกเลขรับ-ส่งหนังสือ การจัดส่งมอบให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบ การจัดหมวดหมู่หนังสือ การรักษา การให้ยืมการขอทำลายหนังสือ การรวบรวมระเบียบต่าง ๆ สำหรับเจ้าหน้าที่ที่จะคนคว่ำ การจัดทำสถิติทุกประเภทที่เกี่ยวกับการศึกษาและงานอื่น ๆ ที่ได้รับมอบหมายในเรื่องการเงินและพัสดุที่ส่วนการ ศึกษาดูแลและรับผิดชอบอยู่ก็คือ การทำบัญชีทุกประเภท การตรวจฎีกา และหลักฐานในใบสำคัญการเบิกจ่ายเงินทุกประเภท การจัดทำงบประมาณ การจัดทำทะเบียนพัสดุครุภัณฑ์ รวมทั้งการเบิกจ่าย การขอรับเงินบำเหน็จบำนาญ เงินสะสมของข้าราชการ การตรวจสอบการเบิกจ่าย การจัดทำเงินเคื่อน รวบรวมใบสำคัญจ่ายส่ง ค.ต.ง. คำเนิการเกี่ยวกับภาษีเงินได้ของข้าราชการ และถูกจ้างประจำ การจัดทำเกี่ยวกับ จ.18 และงานอื่น ๆ ที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชา สำหรับเงินที่นำมาใช้จ่ายในการจัดการศึกษาประจำบาลนั้น องค์การบริหาร ส่วนจังหวัดได้จากรายได้ของจังหวัดเอง จากการบริจาคของประชาชนในจังหวัด มูลนิธิ หรือองค์การต่าง ๆ และจากเงินอุดหนุนของรัฐบาล ซึ่งเงินดังกล่าวนี้จังหวัดมีอิสระในการจะใช้จ่ายดำเนินการตามที่เห็นสมควรตามความจำเป็นของทางจังหวัด โดยต้องเป็นข้อบัญญัติจังหวัดและต้องได้รับจากสภาจังหวัด<sup>1</sup> ส่วน วิทยุ โทรสาร ใ้กล่าวถึงเรื่องงานธุรการในหน้าที่ของผู้บริหารการศึกษาว่า ใ้แก่ การดำเนินงานสารบรรณให้ เป็นไปโดยเรียบร้อย ต้องควบคุมการดำเนินงานทั่วไปของโรงเรียนให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ จัดทำและควบคุมดูแลงานเอกสารและหลักฐานต่าง ๆ เช่น สมุดหมายเหตุรายวัน ทะเบียนครู ทะเบียนนักเรียน บัญชีเรียกชื่อนักเรียน สถิติต่าง ๆ ให้เป็นไปโดยเรียบร้อยอยู่เสมอ ต้องควบคุมดูแลให้การปฏิบัติเกี่ยวกับการเงิน พสดุ ครุภัณฑ์ของโรงเรียนให้เป็นไปอย่างถูกต้องตามระเบียบราชการ ดูแลรักษาปรับปรุงอาคารสถานที่และ

<sup>1</sup> สมบูรณ์ วังจันทร์พรหม และคณะ, "บทบาทของผู้บริหารการศึกษาองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด" (เอกสารการสัมมนาสิทธิปัญญาโท แผนกวิชาบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2515), หน้า 439-446.

อุปกรณ์ประจำโรงเรียนให้อยู่ในสภาพเรียบร้อย และต้องสร้างความสัมพันธ์ และประสานงานที่ีระหว่างโรงเรียนกับชุมชน และกับชุมชนต่าง ๆ ด้วย<sup>1</sup>

จากผลการวิจัยของ ประสงค์ มากนวล เรื่องบทบาทของหัวหน้าส่วนการศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เกี่ยวกับบทบาทในด้านการบริหารงานธุรการ การเงิน และการให้บริการ พบว่า ในขณะนี้เมืองค์การบริหารส่วนจังหวัดหลายจังหวัดที่แยกการเงินไปอยู่ในความรับผิดชอบของส่วนการคลัง ส่วนในส่วนการศึกษาคงรับผิดชอบโดยตรง เฉพาะงานสารบรรณและการให้บริการเท่านั้น แต่ทั้งนี้ก็ได้หมายความว่าหัวหน้าส่วนการศึกษาไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องของการเงินและงบประมาณเลย เพราะจากการวิเคราะห์ข้อมูลแล้วเห็นว่า หัวหน้าส่วนการศึกษาได้ปฏิบัติงานด้านธุรการ การเงิน และการให้บริการอยู่ในเกณฑ์ค่อนข้างมาก นั่นก็แสดงว่า หัวหน้าส่วนการศึกษาซึ่งเป็นผู้ควบคุมดูแลและรับผิดชอบงานบริหาร การศึกษาประชาบาลโดยส่วนรวมยังคงมีบทบาทในด้านการดูแลให้สวัสดิการแก่ครู การจัดสรรงบประมาณ ตลอดจนการมีส่วนร่วมในการ เป็นกรรมการ เปิดของประกวดราคาจ้างเหมาในการก่อสร้างอาคารเรียน และการจัดซื้อวัสดุครุภัณฑ์ต่าง ๆ เพื่อดำเนินการจัดการศึกษาของจังหวัดอยู่ ทั้งนี้ก็เพราะว่า หัวหน้าส่วนการศึกษาเป็นผู้รับผิดชอบการจัดการศึกษาประชาบาลโดยส่วนรวมของจังหวัด ย่อมจะต้องรู้จักข้อมูล สถิติต่างๆ และรู้ถึงความจำเป็นความต้องการของครูและนักเรียนได้เป็นอย่างดี<sup>2</sup>

<sup>1</sup> ภิญโญ สาคร, หลักบริหารการศึกษา. (กรุงเทพฯ : วัฒนาพานิช, 2516),

หน้า 364.

<sup>2</sup> ประสงค์ มากนวล, "บทบาทหัวหน้าส่วนการศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น) (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น) (กรุงเทพฯ : วัฒนาพานิช, 2519), หน้า 129.