หอสมุดกลาง
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ ๒

เอกสารอ้างอิงและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ความสำคัญของการศึกษาประชาบาล

การจัดการศึกษาเบื้องต้นสำหรับทวยราษฎร์ หรือที่เรียกกันต่อมาว่า "การศึกษาประชาบาล" ได้เริ่มจัดมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๔๑ ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นต้นมา ต่อจากนั้นการศึกษาประชาบาลของประเทศไทย ได้ขยายตัวออกไปเป็นลำดับจนเกือบจะกล่าวได้ว่า ในปัจจุบันนี้ ประเทศไทยมีโรงเรียนประชาบาลเกือบจะครบทุกตำบล จากตัวเลขเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๐ ประเทศไทยมีโรงเรียนประชาบาลภายใต้สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งสิ้น ๒๘,๔๐๔ โรง มีนักเรียนประชาบาล ๕,๖๒๓,๗๐๕ คน มีครูประชาบาล จำนวน ๒๑๕,๗๖๗ คน[๑] และ "ได้รับงบประมาณการศึกษาอุดหนุนท้องถิ่นในปีงบประมาณ ๒๕๒๑ เป็นเงิน ๗,๔๗๗.๔ ล้านบาท หรือเท่ากับ ๑๐.๑% ของงบประมาณรายจ่ายในการศึกษาทั้งหมดของประเทศ"[๒] เนื่องจากการจัดการศึกษาประชาบาล เป็นส่วนหนึ่งของการจัดการศึกษาภาคบังคับ และการประถมศึกษา อันเป็นการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อประชาชนชาวไทยทุกคน ดังนั้น การจัดการศึกษาประชาบาล จึงประกอบด้วยครู นักเรียน อาคารสถานที่ เป็นจำนวนมาก และใช้เงินงบประมาณรายจ่ายของแต่ละปี เป็นจำนวนเกือบหมื่นล้านบาท นับว่าเป็นจำนวนเงินที่มากสำหรับประเทศไทย ซึ่งเป็นประเทศที่กำลังพัฒนาทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และความมั่นคงของประเทศ ดังนั้น "ขณะนี้การศึกษาประชาบาล จึงนับได้ว่าเป็นสถาบันที่มี

---

[๑]สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. "การศึกษาประชาบาล ข้อเท็จจริง," วารสารเศรษฐกิจและสังคม ๑๕ (พฤศจิกายน-ธันวาคม ๒๕๒๑), : ๑๐.

[๒]กระทรวงศึกษาธิการ, สำนักงานปลัดกระทรวง, กองแผนงาน. สถิติการศึกษา (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์การศาสนา, [ม.ป.ป.]), หน้า ๓๘-๓๙.

ความสำคัญ และมีขนาดใหญ่ที่สุดในชนบทของไทย"[๑] โดยมีหลักการและวิธีการจัดการศึกษาประชาบาล ดังนี้คือ

หลักการจัดการศึกษาประชาบาล

การจัดการศึกษาประชาบาลมีหลักการจัด คือ การกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาประชาบาลจากส่วนกลางไปสู่ราชการส่วนท้องถิ่น มอบหมายภาระหน้าที่ให้อยู่ในความรับผิดชอบของท้องถิ่นและประชาชน ตามหลักการปกครองท้องถิ่นของนานาอารยะประเทศ รัฐบาลกลางจะเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องก็เฉพาะในสิ่งที่ท้องถิ่นและประชาชนยังช่วยตนเองไม่ได้ หรือช่วยเหลือเพื่อให้เขาช่วยตัวเองได้[๒]

วิธีการจัดการศึกษาประชาบาล

หน้าที่ความรับผิดชอบในการจัดการศึกษาประชาบาลอยู่กับองค์การบริหารส่วนจังหวัดเช่นเดียวกับเทศบาล ราชการส่วนกลาง คือ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงศึกษาธิการไม่มีหน้าที่โดยตรงในการจัดการศึกษา เพียงแต่ทำหน้าที่เป็นฝ่ายช่วยเหลือส่งเสริมองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้สามารถปฏิบัติงานเป็นไปด้วยดี มีประสิทธิภาพ และทำหน้าที่ควบคุมตามความจำเป็นแทนรัฐบาลตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเท่านั้น[๓] นอกจากนี้ ยังมีหน่วยงาน

006074

---

[๑]สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, วารสารเศรษฐกิจและสังคม, : ๔๕.

[๒]กระทรวงมหาดไทย, กรมการปกครอง. "หลักการและวิธีจัดการศึกษาประชาบาลในปัจจุบัน" ๑ ตุลาคม ๒๕๑๔ ครบรอบ ๕๐ ปี การศึกษาประชาบาล (พระนคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, ๒๕๑๔), หน้า ๓๘.

[๓]กรมการปกครอง, กองการศึกษาประชาบาล. "การจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด" การศึกษาประชาบาล ๒๕๒๑ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, ๒๕๒๑), หน้า ๑๙.

ที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดการศึกษาประชาบาลอีกหลายหน่วยงาน ดังจะได้กล่าวถึงหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงานพอเป็นสังเขปดังนี้

๑. งานในหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย มีบทบาทควบคุมส่งเสริมเกี่ยวกับ

๑.๑ การจัดตั้งงบประมาณเงินอุดหนุน การจัดสรร และการควบคุมการใช้จ่าย

๑.๒ การควบคุมการก่อสร้างอาคาร ครุภัณฑ์

๑.๓ การบริหารบุคลากรในส่วนที่เกี่ยวกับการบรรจุ แต่งตั้ง เลื่อนขั้น เลื่อนอันดับ วินัย ทะเบียนประวัติ บำเหน็จบำนาญ

๑.๔ การตรวจจัดทำสถิติทะเบียนเด็ก และจัดให้เด็กมาเข้าโรงเรียน

๑.๕ การพิจารณาให้ความเห็นชอบในเรื่องการตั้ง ยุบเลิกโรงเรียนประชาบาล

๑.๖ การขยายการศึกษาภาคบังคับ

๑.๗ การช่วยเหลือนักเรียนในเรื่องต่าง ๆ เช่น จัดหาแบบเรียนและอุปกรณ์การเรียน

๑.๘ การประสานงานกับกระทรวงศึกษาธิการและองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยเฉพาะในเรื่อง

๑.๘.๑ การอบรมครูในระดับจังหวัด

๑.๘.๒ โครงการต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดการศึกษาประชาบาล

๑.๘.๓ เรื่องอื่น ๆ[๑]

---

[๑]เฉลิงศักดิ์ พัฒโน "บทบาทของประชาชนในการศึกษาประชาบาล" (รายงานการวิจัย นักศึกษาโรงเรียนนายอำเภอ รุ่นที่ ๑๕ วิทยาลัยการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, ๒๕๒๑), หน้า ๖. อ้างจากคณะกรรมการพิจารณารายละเอียดเพื่อดำเนินการโอนโรงเรียนประชาบาลไปขึ้นกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด, มติข้อตกลงระหว่างกระทรวงมหาดไทย กับกระทรวงศึกษาธิการ, ในการประชุมครั้งที่ ๔๗/๒๕๐๘ เมื่อวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๐๘ ณ ห้องประชุมสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ.

กล่าวในหลักใหญ่ ๆ ได้ว่า กระทรวงมหาดไทย ทำหน้าที่เป็นศูนย์ประสานงานด้านบริหารงานด้านการศึกษาระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แต่มิได้บริหารงานศึกษาประชาบาลเอง คงทำหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาลในด้านธุรการให้เป็นไปตามนโยบายและกฎหมาย ในการนี้กระทรวงมหาดไทยจะไม่สั่งการ แต่จะให้คำแนะนำ คำปรึกษา หรือเสนอแนะจังหวัดเท่านั้น เพราะถือว่าได้กระจายอำนาจให้จังหวัดไปแล้ว ส่วนการควบคุมก็ได้ใช้มาตรการที่จะไม่ให้เพิ่มภาระแก่จังหวัดมากนัก คือเมื่อจังหวัดได้ปฏิบัติกิจการส่วนจังหวัดเรื่องใดไปแล้ว ก็ให้จังหวัดส่งสำเนาระเบียบการและคำสั่งต่าง ๆ ไปให้กระทรวงมหาดไทยทราบ[๑]

๒. งานในหน้าที่กระทรวงศึกษาธิการ มีบทบาทควบคุมส่งเสริมเกี่ยวกับ

๒.๑ ควบคุมในเรื่อง

๒.๑.๑ หลักสูตร ประมวลการสอน

๒.๑.๒ แบบเรียน

๒.๑.๓ วัดผลการศึกษา

๒.๑.๔ การตรวจและนิเทศการศึกษา

๒.๒ การให้บริการ

๒.๒.๑ การผลิตครู

๒.๒.๒ การอบรมครูและเจ้าหน้าที่เพื่อเพิ่มคุณวุฒิตามศูนย์ หรือภาคในระดับกระทรวง

๒.๒.๓ การวิจัยการศึกษา

๒.๒.๔ การทดลองและสาธิต

๒.๒.๕ การจัดหาแบบเรียน

---

[๑] เถกิงศักดิ์ พัฒโน, "บทบาทของประชาชนในการศึกษาประชาบาล," หน้า ๖.

๒.๓ การประสานงานกับกระทรวงมหาดไทย และองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยเฉพาะเรื่อง

๒.๓.๑ การวางแผนพัฒนาการศึกษาให้สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจ

๒.๓.๒ การกำหนดและรักษามาตรฐานการจัดสรรและดำเนินการประถมศึกษา

๒.๓.๓ การกำหนดและควบคุมมาตรฐานจำนวนครูให้ตรงตามหลักบริหารการศึกษา

๒.๓.๔ การแนะนำและเผยแพร่เทคนิคการศึกษา

๒.๓.๕ เรื่องอื่น ๆ[๑]

กล่าวในหลักใหญ่ ๆ ได้ว่า กระทรวงศึกษาธิการ มีหน้าที่เพียงแต่เป็นฝ่ายช่วยเหลือส่งเสริมองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้สามารถปฏิบัติงานเป็นไปด้วยความมีคุณภาพและประสิทธิภาพ ไม่มีหน้าที่โดยตรงในการจัดการศึกษา แต่จะทำหน้าที่ควบคุม บริการ และประสานงานกับกระทรวงมหาดไทย และองค์การบริหารส่วนจังหวัดในบางเรื่อง โดยเฉพาะงานในด้านวิชาการของโรงเรียนประชาบาล

๓. คุรุสภา

คุรุสภา คือ "สภาของครูซึ่งจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติครู พ.ศ. ๒๔๘๘ แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ ๕ พ.ศ. ๒๔๒๑ คุรุสภาเป็นนิติบุคคลอยู่ในกระทรวงศึกษาธิการ แต่พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่เป็นข้าราชการพลเรือน นอกจากกรรมการอำนวยการโดยตำแหน่งเท่านั้น"[๒] คุรุสภา มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาประชาบาลด้วย ซึ่งเรื่องนี้เฉลิงศักดิ์ พัฒโน ได้

---

[๑] เฉลิงศักดิ์ พัฒโน, "บทบาทของประชาชนในการศึกษาประชาบาล" หน้า ๗-

[๒] ภิญโญ สาธร, "คุรุสภา," หลักการศึกษา (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ห้างหุ้นส่วนจำกัด ป.สัมพันธ์พาณิชย์, ๒๔๒๑), หน้า ๑๔๘.

ให้รายละเอียดไว้ว่า ดุรุสภา ทำหน้าที่บริหารงานบุคคลแทน ก.จ. (คณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด) ในเรื่องที่ไม่ใช่อำนาจเฉพาะของ ก.จ. ซึ่งส่วนใหญ่เป็นอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบรรจุ แต่งตั้ง การกำหนดตำแหน่ง และงานเกี่ยวกับวินัยของข้าราชการ ดุรุสภาจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดแทน ก.จ. และแต่งตั้งอนุกรรมการ ให้มีอำนาจหน้าที่และปฏิบัติการแทนได้ในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการส่วนจังหวัด ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้สอนประจำในสถานศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งนี้ เพื่อให้ครูควบคุมครูด้วยกันเอง ในกรณีที่ดุรุสภาทำแทน ก.จ. นี้ อาจจะมีปัญหาข้อขัดแย้งขึ้นได้ระหว่าง ก.จ. กับดุรุสภา ในการพิจารณาปัญหาข้อขัดแย้งนั้น วางหลักไว้ว่า ถ้าอำนาจใดเป็นอำนาจเฉพาะของ ก.จ. แล้ว ดุรุสภาจะทำการแทนไม่ได้ ๔ เรื่อง คือ

ก. การตีความและวินิจฉัยปัญหา

ข. การควบคุมดูแลกิจการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด

ค. การควบคุมดูแลการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติไม่ถูกต้อง

ง. ออกกฎ ก.จ. และวางระเบียบต่าง ๆ[๑]

๔. คณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด (ก.จ.)

การบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการส่วนจังหวัดนั้น ส่วนใหญ่อนุโลมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน คณะบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมข้าราชการส่วนจังหวัด เรียกว่า "คณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด" เรียกโดยย่อว่า "ก.จ." ให้ ก.จ. มีฐานะและอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้สำหรับคณะรัฐมนตรี และ ก.พ.

ให้ ก.จ. มีอำนาจออกกฎ ก.จ. ในกรณีที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน กำหนดให้ออกกฎ ก.พ. ในระหว่างที่ยังไม่ออกกฎ ก.จ. ให้นำกฎ ก.พ. ว่าด้วย

---

[๑]เฉลิงศักดิ์ พัฒโน, "บทบาทของประชาชนในการศึกษาประชาบาล," หน้า ๘.

เรื่องนั้น ๆ มาใช้บังคับเป็นกฎ ก.จ. โดยอนุโลม รวมถึงมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการพลเรือนด้วย

สำหรับข้าราชการส่วนจังหวัดที่เป็นครูนั้น มีลักษณะพิเศษออกไป กล่าวคือ การบริหารงานบุคคลที่เกี่ยวกับครูในบางเรื่องอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของคุรุสภา พระราชบัญญัติครู พ.ศ. ๒๔๘๘ มาตรา ๖ แก้ไขโดยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติครู (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๐๙ กำหนดให้คุรุสภาทำหน้าที่ปฏิบัติแทน ก.จ. ในเรื่องการบริหารบุคคลของตำแหน่งครู ในทางปฏิบัติอาจเกิดปัญหาว่า เรื่องใดควรจะเป็นหน้าที่ของ ก.จ. หรือของคุรุสภานั้น ให้ถือเป็นหลักเกณฑ์ว่า ถ้าอำนาจนั้นเป็นอำนาจเฉพาะของ ก.จ. แล้ว คุรุสภาจะทำแทนไม่ได้[๑]

๔. กองการศึกษาประชาบาล

การดำเนินงานเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาลของกระทรวงมหาดไทย จิระพันธ์ พูลพัฒน์ ได้กล่าวไว้ว่า กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยในฐานะที่มีหน้าที่ควบคุมส่งเสริมราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งรวมทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วย ได้จัดตั้งกองการศึกษาประชาบาลขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๑๑ โดยจัดแบ่งส่วนราชการออกเป็น ๓ แผนก คือ แผนกแผนงาน ประกอบด้วยหมวดแผนงาน หมวดสถิติ หมวดวิจัย และประเมินผล, แผนกประมาณการรายจ่าย ประกอบด้วย หมวดตรวจสอบบัญชีถือจ่าย หมวดงบประมาณ หมวดตรวจสอบการเงินและพัสดุ, และแผนกประสานงาน ซึ่งประกอบด้วย หมวดปฏิบัติการ หมวดบริหารงานบุคคล หมวดบริการข่าวสาร หมวดสารบรรณ และหมวดการพิมพ์ นอกจากนี้ กองการศึกษาประชา-

---

[๑]อุดมา เทศแก่น, "บทบาทของหัวหน้าหมวดการศึกษา องค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคกลาง," (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต แผนกวิชาบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณมหาวิทยาลัย, ๒๕๒๑), หน้า ๒๔ อ้างจาก จรัญ ศิบุญญี, "การบริหารงานบุคคลในหน้าที่ ก.จ.," วิทยาการเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาล (พระนคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, ๒๕๑๕).

บาลได้แบ่งงานเป็นการภายในขึ้นอีก ๒ แผนก คือ แผนกประชาสัมพันธ์ แผนกวิจัยและประเมินผล โดยแบ่งงานและบุคคลจากแผนกอื่นมาปฏิบัติงานต่างหาก เพื่อให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น[๑]

ภิญโญ สาธร ได้สรุปหน้าที่ของกองการศึกษาประชาบาลไว้ดังนี้ คือ ควบคุมและรับผิดชอบการจัดและของบประมาณเงินอุดหนุนการศึกษา และการควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในด้านการศึกษาประชาบาล ควบคุมและพิจารณาดำเนินการวางแผนงาน และโครงการขยายการจัดตั้งโรงเรียนประชาบาล ตลอดจนการวางแผนการสำรวจให้เด็กในเกณฑ์บังคับได้เข้าศึกษาตามโครงการประถมศึกษาที่วางไว้ร่วมกับกระทรวงศึกษาธิการ และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ติดต่อประสานงานเกี่ยวกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การบริหารการศึกษาประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นไปตามโครงการประถมศึกษาที่วางไว้ และยังมีหน้าที่ตรวจสอบบัญชีถือจ่ายเงินเดือน และการขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์แก่ครูและลูกจ้างประจำ ควบคุมและรับผิดชอบการจัดทำสถิติต่าง ๆ เกี่ยวกับโรงเรียน ครู และนักเรียนประชาบาล ให้คำปรึกษาหารือเสนอแนะในการบริหารการศึกษาประชาบาลแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด พิจารณาปรับปรุงกฎหมาย วางระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อให้การบริหารการศึกษาประชาบาลดำเนินไปด้วยความเรียบร้อยและบังเกิดผลดี นอกจากนี้ ยังมีหน้าที่ติดต่อกับหน่วยงานต่างประเทศ เช่น AID, UNESCO, UNICEF และ USOM ซึ่งให้การช่วยเหลือการศึกษาประชาบาลอีกด้วย

บทบาทและหน้าที่ของกองการศึกษาประชาบาล ยังไม่ค่อยเข้าใจกันในวงการศึกษาส่วนท้องถิ่นและประชาชนทั่วไป คนจำนวนไม่น้อยเข้าใจว่า กองนี้ คือผู้บังคับบัญชาของครูประชาบาล ความจริงโดยหลักการกองนี้ไม่มีหน้าที่บังคับบัญชาหรือควบคุม (Control) แต่มีหน้าที่ประสานงาน (Coordinate) ให้บริการ (Serve) และให้ความสะดวก

---

[๑]จีระพันธ์ พูลพัฒน์, "พัฒนาการของการบริหารการศึกษาไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต แผนกวิชาบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๔), หน้า ๑๖๑.

(Facilitate) แก่หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาประชาบาลเท่านั้น[๑]

๖. องค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัด เพิ่งจัดตั้งขึ้นเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่นที่มีสภาพเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๘ การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้นก็เพื่อให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบในการควบคุมการบริหารกิจการของท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๙๘ องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอาณาเขตครอบคลุมเนื้อที่ที่อยู่นอกเขตเทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล[๒] {ขณะนี้องค์การบริหารส่วนตำบลถูกยกเลิกโดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับ ๓๒๖ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕ และตั้งสภาตำบลขึ้นแทน}

ตามพระราชบัญญัติโอนโรงเรียนประถมศึกษาบางประเภทไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๐๙ มาตรา ๓ ให้โอนโรงเรียนประถมศึกษาบางประเภทที่อยู่ในเขตของ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เขตสุขาภิบาล และเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ไปเป็นโรงเรียนประชาบาล สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพราะฉะนั้น ถึงแม้ว่าเขตการปกครองขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจะไม่รวมเขตสุขาภิบาล และเขตองค์การบริหารส่วนตำบลก็ตาม แต่ในเรื่องการจัดการประถมศึกษา องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจจัดการประถมศึกษาในเขตสุขาภิบาลและเขตองค์การบริหารส่วนตำบล (ขณะนั้นมีองค์การบริหารส่วนตำบล) ด้วย[๓] และตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๙๘ แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ ๕ พ.ศ. ๒๕๐๙ มาตรา ๓๑ ข้อ ๒ กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่ในการ "จัด

---

[๑]วิญญู สาธร, "กองการศึกษาประชาบาล," หลักการศึกษา, หน้า ๑๖๙-๑๗๑

[๒]กระทรวงมหาดไทย, กรมการปกครอง, "การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย," ๑ ตุลาคม ๒๕๑๔ ครบรอบ ๕๐ ปีการศึกษาประชาบาล, หน้า ๗-๘.

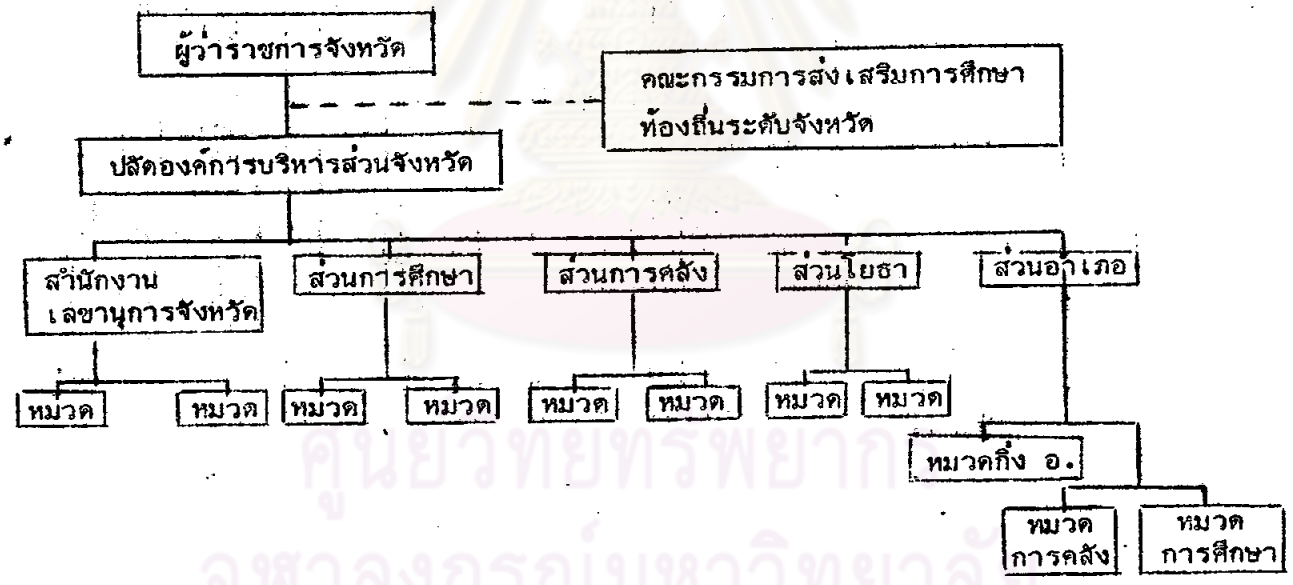
[๓]เฉลิงศักดิ์ พัฒโน, "บทบาทของประชาชนในการศึกษาประชาบาล," หน้า ๔.

การศึกษา ทำนุบำรุงศาสนาและส่งเสริมวัฒนธรรม"[๑]

ตามที่กล่าวมาแล้วจึงเห็นได้ว่า โรงเรียนประชาบาล รวมทั้งครูประชาบาล จึงสังกัดอยู่กับองค์การบริหารส่วนจังหวัด และปัจจุบันนี้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ต้องรับผิดชอบในการบริหารการศึกษาประชาบาลอย่างเต็มที่ ทั้งด้านวิชาการ การบริหารงานบุคคล และงานด้านธุรการ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดกับข้าราชการส่วนจังหวัด ทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร มีสภาจังหวัดซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชน เป็นผู้ควบคุมการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เขียนเป็นแผนภูมิได้ตามแผนภูมิที่ ๑ และที่ ๒ ดังนี้

แผนภูมิที่ ๑

การแบ่งส่วนราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด



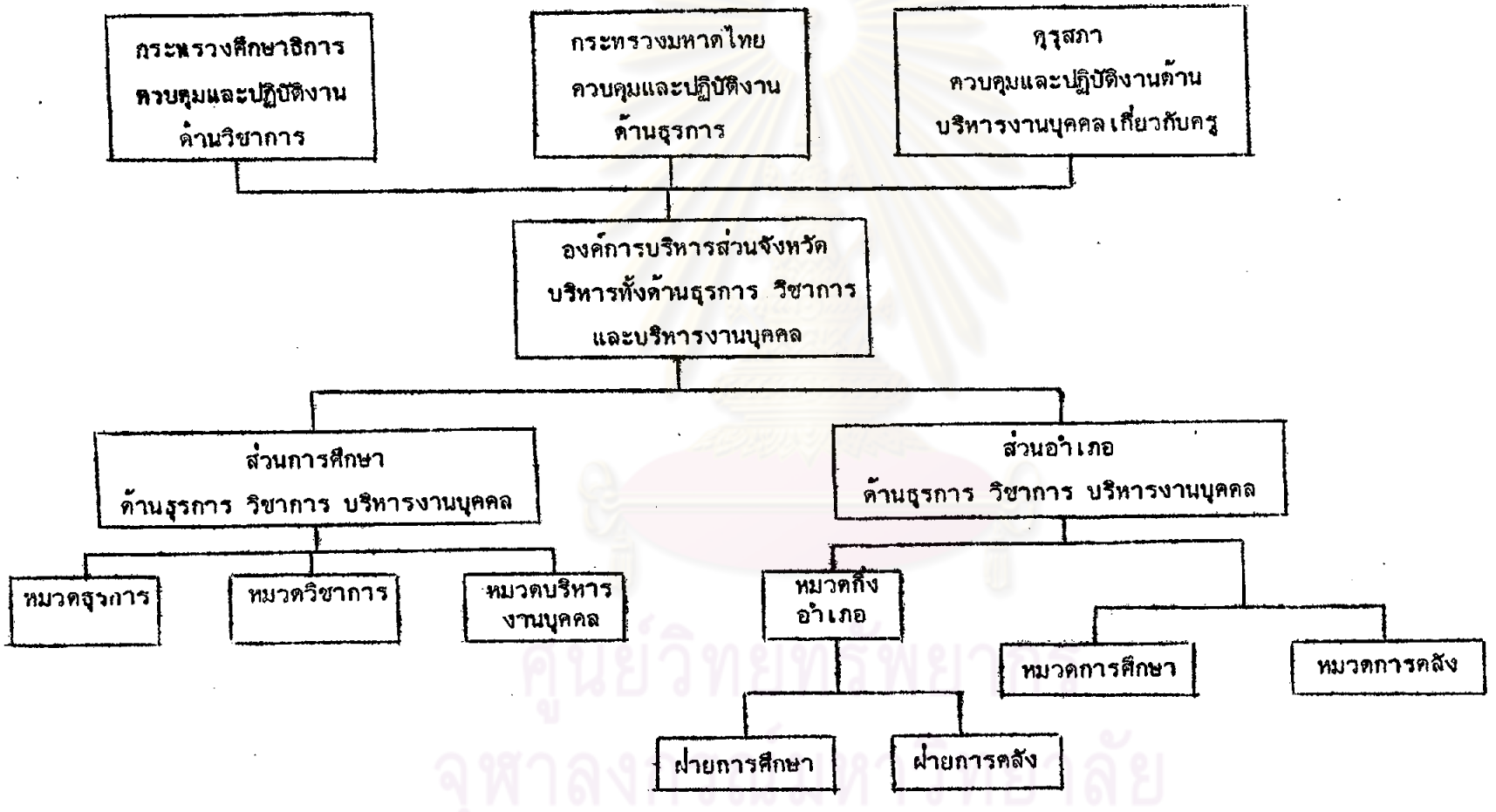
ที่มา : กองการศึกษาประชาบาล กรมการปกครอง. การศึกษาประชาบาล ๒๕๒๑ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, ๒๕๒๑), หน้า ๒๐.

---

[๑]โกศิท วารีกุล, "การบริหารการศึกษาประชาบาล," วารสารประชาบาล ๔ (สิงหาคม ๒๕๑๔), : ๒.

แผนภูมิที่ ๒

การจัดองค์การของงานการศึกษาประชาบาล



ที่มา : กองการศึกษาประชาบาล กรมการปกครอง. การศึกษาประชาบาล ๒๕๒๑, หน้า ๒๑.

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

อำเภอ

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๙ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๑๕ ข้อ ๕๖ และ ๕๗ ได้บัญญัติไว้ว่า "ในจังหวัดหนึ่ง ๆ ให้มีหน่วยราชการบริหารรองจากจังหวัด เรียกว่า อำเภอ การตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงเขตอำเภอให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และในอำเภอหนึ่ง มีนายอำเภอคนหนึ่ง เป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการในอำเภอ และรับผิดชอบงานบริหารราชการของอำเภอ"[๑]

แต่ก่อนหน่วยการปกครองขั้นนี้ เรียกว่า "แขวง" ไม่ค่อยจะมีบทบาทในการปกครองมากมายนัก เพราะเหตุความสำคัญไปอยู่ที่เมืองเสียส่วนใหญ่ กรมพระยาดำรงราชานุภาพได้ทรงกำหนดไว้ว่า อำเภอเป็นหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งขึ้นตรงต่อกระทรวงมหาดไทย ในฐานะที่เป็นหน่วยปฏิบัติราชการ ซึ่งเป็นสาขาหรือตัวแทนของรัฐ (Agents or Field Offices) หน่วยสุดท้าย และอยู่เบื้องล่างสุด อันจะเป็นส่วนราชการที่สำคัญในการบริหารงานตามแนวใหม่ กล่าวคือ อำเภอเป็น "จุดกระทบ" (Point of Contact) ระหว่างรัฐบาลกับประชาชน โดยที่อำเภอจะเป็นผู้บริหารราชการในท้องที่และให้บริการทุกอย่างในทัศนะที่รัฐบาลจะพึงมีตามนโยบายแก่ประชาชนพลเมือง อำเภอจะเป็นเครื่องอุปกรณ์ของรัฐในการปกครองไพร่ฟ้าประชาชนในประเทศให้มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน[๒] อำเภอหนึ่ง ๆ ประกอบด้วยข้าราชการที่ประกอบกันเป็นกรมการอำเภอพวกหนึ่ง กับข้าราชการที่มิใช่กรมการอำเภออีกพวกหนึ่ง

กรมการอำเภอ ได้แก่ นายอำเภอ ปลัดอำเภอ และสมุหบัญชีอำเภอ

---

[๑]"ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ พ.ศ. ๒๕๑๕," ราชกิจจานุเบกษา ๘๙ (๒๙ กันยายน ๒๕๑๕), ๑ : ๙๐-๙๑.

[๒]จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, "สมเด็จพระบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๐๖), หน้า ๒๐๘-๒๐๙.

นายอำเภอ เป็นหัวหน้าส่วนราชการอำเภอ มีความรับผิดชอบในราชการบรรดามีในอำเภอทั่วไป ปลัดอำเภอ เป็นผู้ช่วยราชการนายอำเภอ ข้าราชการที่มิใช่กรมการอำเภอ ได้แก่ เสมียน พนักงานอีกจำนวนมากน้อยตามสมควรแก่ทางราชการ[๑]

ความเป็นมาของตำแหน่งนายอำเภอ

แต่เดิมนั้นการเลือกสรรคนเป็นนายอำเภอ อาจมาได้ ๒ ประการ คือ

ประการแรก ได้แก่ ผู้สำเร็จจากโรงเรียนมหาดเล็กและผ่านการฝึกงานเป็นมหาดเล็กรายงานมาแล้ว

ประการที่สอง ได้จากการจัดให้มีปลัดซ้ายปลัดขวา โดยให้ปลัดซึ่งเป็นปลัดอาวุโสดำรงตำแหน่งปลัดขวา เพื่อพร้อมที่จะได้เลื่อนเป็นนายอำเภอในวันข้างหน้า

การเลือกสรรนายอำเภอจากผู้สำเร็จจากโรงเรียนมหาดเล็กนั้น เริ่มแรกโดยกระทรวงมหาดไทยตั้งตำแหน่งไว้ปีละ ๓๒ คน คือ มหาดเล็กรายงานตามมณฑลต่าง ๆ เป็นขั้นแรก ต่อไปก็เลื่อนตำแหน่งเป็นนายอำเภอ ส่วนการเลือกสรรจากปลัดขวานั้น สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ เมื่อพระองค์เสด็จมาเป็นองค์ปฐมเสนาบดี เสด็จในกรมฯ ทรงพบว่ามีข้อบกพร่องเป็นอันมาก และนับเป็นผลสืบเนื่องมาจากการแต่งตั้งให้บุคคลเป็นปลัดอำเภอนั้นทีเดียว ดังปรากฏตามรายงานการประชุมเทศาภิบาล ร.ศ. ๑๓๑ ว่า "วิธีเลือกคนเป็นปลัดอำเภอหัวเมือง ยังเห็นว่าไม่เป็นการสำคัญเมื่อมีตำแหน่งว่างลง มักจะเลือกเอาเสมียนที่ทำงานมานาน ๆ ขึ้นเป็นปลัดอำเภอ ไม่ได้ถือเอาความสามารถ เฉลียวฉลาดในส่วนตัวบุคคลเป็นประมาณ เมื่อเช่นนี้เวลาตำแหน่งนายอำเภอว่างลง ก็เหลียวหาปลัดอำเภอที่จะเลื่อนขึ้นเป็นนายอำเภอ จึงไปเห็นว่าปลัดอำเภอที่ตั้งขึ้นด้วยความสงสารเป็นคนอยู่มาช้านานแล้ว ไม่สามารถเป็นนายอำเภอได้ จึงตั้งขึ้นเป็นนายอำเภอ"

ด้วยเหตุนี้ จะเห็นได้ว่าการเลือกสรรบุคคลที่จะมาเป็นนายอำเภอ มิได้คำนึงถึง

---

[๑]จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, "สมเด็จพระบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย," หน้า ๒๑๓-๒๑๔.

ความรู้ความสามารถเป็นเกณฑ์ เสด็จในกรมฯ จึงได้วางกฎเกณฑ์อย่างกว้าง ๆ และกำหนดคุณสมบัติผู้ที่จะเป็นปลัดอำเภอไว้ว่า ต้องเป็นคนสุภาพไม่ก้าวร้าวต่อบุคคลอื่น ไม่เสียชื่อเสียงในการใด ๆ ตลอดทั้งไม่เป็นนักเลงการพนันเสพสุรา ยาฝิ่น และประการสำคัญ คือ จะต้องเป็นผู้จงรักภักดีต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทั้งนี้เพราะว่าปลัดอำเภอจะมีโอกาสเป็นนายอำเภอต่อไปข้างหน้า[๑]

วิธีการเลือกข้าราชการเป็นกรมการอำเภอ โดยเฉพาะตำแหน่งนายอำเภอ จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ อ้างจากรายงานประชุมเทศาภิบาลว่า กรมพระยาดำรงราชานุภาพได้ทรงเอาพระทัยใส่เป็นอันมากและอยู่ตลอดเวลา เพราะตำแหน่งนายอำเภอเป็นตำแหน่งสำคัญในการปกครอง ซึ่งต้องหาคนดี มีความรู้รอบคอบ มีสติปัญญา และอุตสาหะ ซื่อตรงพร้อมทุกอย่าง ผู้ใดเป็นนายอำเภอได้ดีนับว่าไม่แคล้วที่จะได้เป็นผู้ว่าราชการเมืองในเวลาหนึ่ง และที่ได้เคยเลื่อนขึ้นเป็นข้าหลวงเทศาภิบาลก็มีแล้ว เพราะฉะนั้น การเลือกหาคนดีเป็นนายอำเภอเป็นข้อสำคัญในการปกครองอย่างหนึ่ง[๒]

จะเห็นได้ว่าการเลือกสรรนายอำเภอสมัยก่อน ได้มีวิธีการและกำหนดคุณสมบัติไว้เพื่อกลั่นกรองให้ได้นายอำเภอดี โดยจะต้องผ่านโรงเรียนมหาดเล็ก หรือถ้าไม่ผ่านโรงเรียนก็จะต้องมีคุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นปลัดอำเภอ ดังที่สมเด็จในกรมฯ ทรงวางไว้ แต่ต่อมาโรงเรียนมหาดเล็กหลวงได้เลิกล้มไป หลักเกณฑ์ที่วางไว้ก็ลืมเลือนไป การเลือกสรรนายอำเภอจึงขาดหลักเกณฑ์ และต่อมากระทรวงมหาดไทยจึงได้จัดตั้งโรงเรียนข้าราชการฝ่ายปกครองขึ้น เพื่อสรรหาปลัดอำเภอที่มีความรู้ ความสามารถในการปกครอง แต่กิจการของโรงเรียน

---

[๑]กรมการปกครอง, วิทยาลัยการปกครอง, "โรงเรียนนายอำเภอ: จากอดีตถึงปัจจุบัน," ข่าวสารโรงเรียนนายอำเภอ ๑๔ (กรกฎาคม ๒๕๒๑), หน้า ๑-๒.

[๒]จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, "สมเด็จพระบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย," หน้า ๓๒๓. อ้างจาก กระทรวงมหาดไทย, "รายงานประชุมเทศาภิบาล แผนกมหาดไทยและธรรมการ ร.ศ. ๑๓๑," เทศาภิบาล ๘ (เมษายน-กันยายน ๒๔๕๖).

ดำเนินอยู่ไม่นานนักก็เลิกล้มไปอีก ประกอบกับวิทยาการแผนใหม่ก้าวหน้าขึ้น มีผู้จบการศึกษาจากมหาวิทยาลัยที่มีความรู้ในด้านการปกครองและกฎหมายมากพอที่จะเลือกสรร หรือแต่งตั้งให้เข้ารับราชการในกรมการปกครองได้กว้างขวาง แม้กระนั้นก็ตาม การเลือกบุคคลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายอำเภอ ก็หามีหลักเกณฑ์ที่รัดกุมไม่ เรื่องนี้เป็นปฐมเหตุที่กระทรวงมหาดไทยได้หยิบยกขึ้นมาพิจารณา และได้ตกลงตั้งโรงเรียนนายอำเภอขึ้น เพื่อเป็นสถาบันผลิตนายอำเภอที่มีความรู้ ความสามารถให้เหมาะสมกับความสำคัญของตำแหน่งนายอำเภออย่างแท้จริง[๑]

ความสำคัญของตำแหน่งนายอำเภอ

ตำแหน่งนายอำเภอ เป็นตำแหน่งข้าราชการพลเรือน สังกัดกระทรวงมหาดไทย ที่ประจำอยู่ในส่วนภูมิภาค เป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการในอำเภอ และรับผิดชอบงานบริหารราชการของอำเภอตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๑๕ เกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนอำเภอในองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการส่วนจังหวัดในอำเภอ และรับผิดชอบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดของอำเภอ ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๕๕๗ นายอำเภอจึงดำรงตำแหน่ง ๒ ตำแหน่ง ๒ ฐานะในเวลาเดียวกัน จึงมีผู้กล่าวว่า "นายอำเภอสวมหมวก ๒ ใบ" สำหรับงานในหน้าที่ของนายอำเภอนั้น มีผู้กล่าวกันติดปากว่า "หน้าที่ของอำเภอนั้นเปรียบเทียบเหมือนกระโถนท้องพระโรง" ซึ่งหมายถึงว่า มีหน้าที่ปฏิบัติราชการทุกชนิดไม่ว่าจะเป็นงานเล็กหรือใหญ่ประการใด ยากหรือง่าย อำเภอต้องรับปฏิบัติคนตั้งแต่เกิดมาจนกระทั่งตาย เกี่ยวข้องกับนายอำเภอตลอดมานับตั้งแต่เกิด การเข้าศึกษาเล่าเรียน การรับราชการทหาร การสมรส การทำนิติกรรมต่าง ๆ ตลอดจนการตาย จึงเห็นว่าอำเภอเป็นหน่วยสุดท้าย ถือติดต่อกับประชาชน

---

[๑]กรมการปกครอง, วิทยาลัยการปกครอง, "โรงเรียนนายอำเภอ: จากอดีตถึงปัจจุบัน," : ๓-๔.

อย่างใกล้ชิด จึงเป็นการยากที่จะกำหนดหน้าที่ของอำเภอลงไปประการใด[๑]

ความสำคัญของนายอำเภอ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้กล่าวว่า "นายอำเภอเป็นคนสำคัญที่สุด ผู้ว่าราชการจังหวัดก็เป็นใหญ่ที่สุดในจังหวัด แต่ผมว่าไม่สำคัญเท่านายอำเภอ ผมว่านายอำเภอคือความหวังของเรา ความหวังของกระทรวงมหาดไทย ความหวังของราษฎร ผมว่าถ้าใครเป็นนายอำเภอที่ดีได้ละก็เป็นนายกรัฐมนตรีได้เลย ถ้าเป็นนายอำเภอซึ่งราษฎรรักละก็ผมต้องขอชมเชยว่า ต้องเป็นนายอำเภอที่เก่งมาก"[๒]

นายอำเภอกับการศึกษาประชาบาล

ในการบริหารการศึกษาประชาบาลของนายอำเภอนั้น นายอำเภอได้บริหารโดยอาศัยอำนาจหน้าที่ดังนี้ คือ

๑. ประกาศคณะปฏิวัติ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๑๕ ซึ่งเกี่ยวกับระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยมีศึกษาธิการอำเภอ เป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอเกี่ยวกับการดำเนินงานในหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการ อันได้แก่งาน

๑.๑ เกี่ยวกับนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการ

๑.๒ การประถมศึกษา

๑.๓ ศิลป วัฒนธรรม

---

[๑]สมบูรณ์ นนท์ชะสิริ, "อำนาจและหน้าที่อำเภอเกี่ยวแก่การศึกษา," (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ [ม.ป.ป.]), หน้า ๑๑.

[๒]กรมการปกครอง, วิทยาลัยการปกครอง, ข่าวสารโรงเรียนนายอำเภอ ๑๙ (พฤศจิกายน ๒๕๒๑), : ๑๗. อ้างจากพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย กล่าวแก่นักศึกษาโรงเรียนนักปกครองระดับสูง รุ่นที่ ๙ ในโอกาสที่เข้าพบเพื่อขอรับนโยบายและแนวทางในการปฏิบัติราชการ วันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๒๑ ณ. ห้องประชุมกระทรวงมหาดไทย.

๑.๔ การศาสนา

๑.๕ การกีฬา

๑.๖ การลูกเสือ

๑.๗ การอนุกาชาด

๑.๘ การฝึกหัดครู

๑.๙ การส่งเสริมเยาวชน

๑.๑๐ การส่งเสริมและคุ้มครองความประพฤตินักเรียน

๑.๑๑ การวางแผนงาน

๑.๑๒ การนิเทศการศึกษา

๑.๑๓ งานเกี่ยวกับหลักสูตร

๑.๑๔ การวัดผลการศึกษา

๑.๑๕ การติดตามผล และการประเมินผล เป็นต้น[๑]

๒. พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. ๒๔๗๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๐๔ นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ดังนี้ คือ

๒.๑ เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่โดยตำแหน่ง

๒.๒ จัดตั้งโรงเรียนประชาบาลสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามจำนวนที่เห็นสมควร โดยอนุมัติของผู้ว่าราชการจังหวัด

๒.๓ เป็นผู้จัดการโรงเรียนประชาบาล สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด

๒.๔ เป็นผู้แต่งตั้ง ถอดถอนครูโรงเรียนประชาบาลที่ประชาชนจัดตั้ง โดยอนุมัติของผู้ว่าราชการจังหวัด

๒.๕ สั่งยกเว้นเด็กจากการเรียนในโรงเรียนประถมศึกษา หากเด็กนั้นได้รับการศึกษาอยู่ในครอบครัวแห่งตน แต่ต้องส่งตัวเด็กให้ศึกษาธิการอำเภอสอบความรู้ปีละครั้ง

---

[๑]กระทรวงศึกษาธิการ, สำนักงานปลัดกระทรวง, งานในหน้าที่ศึกษาธิการอำเภอ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์การศาสนา [ม.ป.ป.]), หน้า ๔-๒๑.

๒.๖ ประกาศให้บิดา มารดา ผู้ปกครองเด็ก แจ้งความตามรายการสำรวจเด็กต่อเจ้าพนักงาน เพื่อส่งเด็กเข้าโรงเรียนประถมศึกษา

๒.๗ สั่งผ่อนผันเด็กจากการเรียน

๒.๘ สั่งปิดโรงเรียนได้ครั้งหนึ่ง ๆ ไม่เกิน ๗ วัน กรณีมีโรคระบาดร้ายแรงหรือเกิดอุทกภัย

๒.๙ เข้าตรวจสอบความเป็นไปในโรงเรียนประถมศึกษาได้ทุกเวลา[๑]

๓. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ นายอำเภอมีหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษาประชาบาลตามพระราชบัญญัตินี้ ดังนี้

๓.๑ จัดให้มีสถานที่เล่าเรียนให้เพียงพอแก่เด็กในตำบล โดยปรึกษาหารือกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และผู้อุปการะการศึกษาในท้องที่

๓.๒ จัดการให้บิดา มารดา ผู้ปกครองเด็ก ส่งบุตรหลานเข้ารับการศึกษา[๒]

๔. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๙๘ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ส่วนจังหวัดไว้อย่างกว้าง ๆ ว่า มีหน้าที่ใน "การประถมศึกษา การอาชีวศึกษา การทำนุบำรุงศาสนา และการส่งเสริมวัฒนธรรม"[๓] ดังนั้น นายอำเภอในฐานะหัวหน้าส่วนอำเภอ

---

[๑]วิรุฬห์ พรหมายน, "ขวัญและความตั้งใจในการปฏิบัติหน้าที่ของนายอำเภอในเขตแทรกซึม," (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๑), หน้า ๔๒-๔๓. อ้างจาก พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. ๒๔๗๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๐๔, ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) ๘๓ (๑๖ กันยายน ๒๕๐๔) : ส่วนที่ ๒.

[๒]เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๑-๔๒. อ้างจาก พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗, ราชกิจจานุเบกษา : มาตรา ๑๒๔-๒๒๖.

[๓]"พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๙๘," ราชกิจจานุเบกษา, ๗๒ (๘ กุมภาพันธ์ ๒๔๙๘), : ๑๔๐.

ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดภายในอำเภอ โดยมีหัวหน้าหมวดการศึกษาอำเภอเป็นผู้ช่วยควบคุม และประสานงานการศึกษาประชาบาลของอำเภอ จึงมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติดังกล่าว และกระทรวงมหาดไทยก็ได้พิจารณาแบ่งงานให้ส่วนการศึกษาและส่วนอื่น ๆ มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาลไว้ดังนี้ คือ

๑) งานของส่วนการศึกษา

ก. หมวดวิชาการ มีหน้าที่รับผิดชอบ ดังนี้

๑. การประสานงานการศึกษา

๒. การตรวจเยี่ยมโรงเรียน

๓. การรายงานการศึกษา

๔. การนิเทศการศึกษา

๕. การประเมินผลการศึกษา

๖. การเผยแพร่การศึกษา

๗. การเกณฑ์ การยกเว้นผ่อนผันเด็กเข้าเรียน

๘. การคัดเลือกนักเรียนให้รับทุน

๙. การจัดเด็กเข้าเรียนและการสงเคราะห์

๑๐. การจัดทำเอกสารทางวิชาการและแบบเรียน

๑๑. การเปิด ปิด เปลี่ยนแปลงภาคเรียน

๑๒. การปรับปรุงโรงเรียน

๑๓. การจัดทำกิจกรรมของโรงเรียน

๑๔. การลูกเสือ อนุกาชาด การกีฬา และพลศึกษา

๑๕. งานเกี่ยวกับคุรุสภาในด้านวิชาการและฝึกอบรม

๑๖. การฝึกอบรมอื่น ๆ

๑๗. งานเกี่ยวกับมูลนิธิ

๑๘. งานเกี่ยวกับการออกใบสุทธิ ประกาศนียบัตร ใบรับรองความรู้

๑๙. งานโรงเรียนชุมชน

๒๐. งานเกี่ยวกับการปฏิบัติตามหลักสูตร

๒๑. ประมวลการสอน โครงการสอนและแบบเรียน

๒๒. การขยายการศึกษาภาคบังคับ

๒๓. งานอื่นที่ได้รับมอบหมาย

ข. หมวดแผนงาน มีหน้าที่รับผิดชอบ ดังนี้

๑. งานสารบรรณ

๒. การวางแผนการศึกษา

๓. การควบคุมยอดเงินและปฏิบัติตามงบประมาณ

๔. การตรวจสอบให้เป็นไปตามงบประมาณ

๕. การสำรวจสถิติข้อมูลต่าง ๆ

๖. การจัดทำงบประมาณ

๗. การจัดทำเกี่ยวกับเครื่องหมายตอบแทน และประกาศอนุโมทนา

๘. งานอื่นที่ได้รับมอบหมาย

ค. หมวดอัตรากำลัง มีหน้าที่รับผิดชอบ ดังนี้

๑. การจัดทำ จ.๑๘

๒. การพิจารณาความดีความชอบของข้าราชการส่วนจังหวัดตำแหน่งครู

๓. การขอกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือน

๔. การจัดสวัสดิการครู

๕. การลาศึกษาต่อ

๖. การบรรจุแต่งตั้ง โอน ย้าย ข้าราชการส่วนจังหวัดตำแหน่งครู

๗. ดำเนินการเกี่ยวกับการบรรจุ การออกของครู ช่วยสอนและผู้ช่วยครู

๘. เรื่องอื่น ๆ ที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย

๒) งานของส่วนการศึกษาที่มอบให้ส่วนอื่นรับผิดชอบ

ก. ส่วนการคลัง รับผิดชอบดังนี้

๑. การจัดทำบัญชีเงินทุกประเภท

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

๒. การเบิกจ่ายเงินทุกประเภท

๓. การฝากถอนเงินทุกประเภท

๔. การตรวจฎีกาและหลักฐานใบสำคัญเบิกจ่ายทุกประเภท

๕. การเก็บรักษาเอกสาร หลักฐานการรับจ่ายเงินทุกประเภท

๖. การดำเนินการเกี่ยวกับการเสียภาษีเงินได้ของข้าราชการ ลูกจ้าง และภารโรง

๗. การจัดทำงบเดือน และรวบรวมใบสำคัญคู่จ่ายนำส่งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

๘. การขอรับบำเหน็จบำนาญ เงินสะสมของข้าราชการ รวมทั้งการตรวจสอบ

๙. การดำเนินการควบคุมเบิกจ่ายพัสดุและครุภัณฑ์

๑๐. การจัดทำทะเบียนทรัพย์สิน

๑๑. การดำเนินการเกี่ยวกับการก่อสร้าง ต่อเติม และซ่อมแซมโรงเรียน บ้านพักครู

ข. สำนักงานเลขานุการจังหวัด รับผิดชอบดังนี้

๑. การสอบสวนพิจารณาความผิดทางวินัย และการลงโทษข้าราชการส่วนจังหวัดตำแหน่งครู

๒. การพิจารณาสมรรถภาพของข้าราชการส่วนจังหวัดตำแหน่งครู

๓. การจัดทำสมุดประวัติ ก.พ. ๗

๔. การจัดทำทะเบียนข้าราชการฯ ลูกจ้าง และภารโรง

๕. เครื่องราชอิสริยาภรณ์

๖. การสอบคัดเลือก และสอบปรับวุฒิข้าราชการส่วนจังหวัดตำแหน่งครู

๗. การลาออกจากราชการของข้าราชการส่วนจังหวัด ลูกจ้าง และภารโรง

๘. การออกบัตรประจำตัวข้าราชการ[๑]

นายอำเภอจึงต้องรับนโยบายและถือการแบ่งงานดังกล่าวเป็นแนวปฏิบัติในการบริหารงานต่อจากจังหวัด จากอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารการศึกษาประชาบาลของนายอำเภอดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่า นายอำเภอ มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารการศึกษาประชาบาลอย่างกว้างขวาง เป็นผู้บริหารงานการศึกษาในฐานะหัวหน้าผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการภายในอำเภอ นายอำเภอจึงเป็นบุคคลที่มีบทบาทสำคัญยิ่งในการบริหารการศึกษาประชาบาลภายในอำเภอ เพื่อรักษามาตรฐานการศึกษาทั้งในด้านคุณภาพและปริมาณ ให้เป็นไปตามนโยบายการจัดการศึกษาของรัฐบาล

เนื่องจากผู้วิจัยเป็นผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารการศึกษาประชาบาลร่วมกับนายอำเภออยู่ด้วย จึงเลือกที่จะศึกษาและวิจัยเฉพาะบทบาทที่สำคัญ ๆ ของนายอำเภอในการบริหารการศึกษาประชาบาล รวม ๖ ด้าน คือ การวางแผนงาน การวินิจฉัยสั่งการ การบริหารงานบุคคล การบริหารงานวิชาการ การบริหารงานการเงิน และการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน ซึ่งจะได้กล่าวถึงความหมายของบทบาท หลักการสำคัญ และกระบวนการของบทบาททั้ง ๖ ด้าน ซึ่งผู้เชี่ยวชาญหรือนักวิชาการบริหารได้แสดงทัศนะไว้ และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องพอเป็นสังเขปดังต่อไปนี้ คือ

<u>ความหมายของบทบาท</u>

ก่อ สวัสดิพาณิชย์ ได้กล่าวถึงส่วนสำคัญของทฤษฎีบทบาท (Role Theory) ไว้ว่า คนในองค์การทุกคนย่อมมีฐานะและตำแหน่งต่าง ๆ กัน ตำแหน่งที่เขาครองอยู่เป็นเครื่องกำหนดให้เขาแสดงบทบาทที่กำหนดไว้ . . . บทบาทที่กำหนดในองค์การนี้ เป็นที่รู้จักกันอย่างแพร่หลายในองค์การแต่ละแห่ง คนไหนแสดงบทบาทผิด คนอื่นย่อมรู้ว่าเขาแสดงผิด . . . เมื่อทุกคนมีบทบาทประจำตำแหน่งที่เขาครองอยู่ คนที่เกี่ยวข้องย่อมมีความมุ่งหวัง (Expectation)

---

[๑]กรมการปกครอง, สำนักงาน ก.จ. ที่ มท.๐๓๒๘/ว.๓๕ เรื่อง การแบ่งงานในส่วนการศึกษา ลงวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๑๘.

I 18062039

ว่าเขาจะแสดงบทบาทให้เหมาะสมกับตำแหน่งของเขา[๑]

ศาสตราจารย์ ชุบ กาญจนประกร ได้ให้ความหมายไว้ว่า บทบาทเป็นตำแหน่งทางสังคม (Social position) ซึ่งทุกคนดำรงอยู่ทั้งในด้านการปฏิบัติงาน หรือในระบบสังคม ทุกคนปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาททั้งที่เป็นพิธีการ (Formally) และส่วนตัว (Personally) ในการปฏิบัติงานทั้งนี้เพราะว่า บทบาทเป็นแนวความคิดเกี่ยวกับความคาดหวังของพฤติกรรมของแต่ละคนในองค์การ . . . บทบาทของบุคคลประกอบขึ้นจากสิทธิและหน้าที่ของเขาในองค์การ และบุคคลแต่ละคนอาจมีบทบาทมากกว่าหนึ่งอย่างก็ได้[๒] ส่วนไพฑูรย์ เครือแก้ว ได้ให้ความหมายไว้ว่า การกระทำหรือพฤติกรรมที่บุคคลนั้น ๆ แสดงออกตามสิทธิและหน้าที่สำคัญได้มอบให้แก่เขาตามฐานะที่เขามีอยู่ จึงเห็นว่าบทบาทกับฐานะของบุคคลในสังคมเป็นสิ่งที่แยกกันไม่ออก ถ้าไม่มีฐานะแล้ว บุคคลก็ย่อมไม่มีบทบาท เช่นเดียวกันถ้าบุคคลไม่มีบทบาทแล้ว เขาก็ย่อมไม่มีฐานะในสังคม . . . ฐานะและบทบาทของบุคคลในสังคมจึงต้องสัมพันธ์ และขึ้นอยู่กับฐานะและบทบาทของคนอื่นตลอดเวลา[๓] เช่นเดียวกัน ติดยา สุวรรณะชฎ ได้กล่าวว่า บรรดาฐานะตำแหน่งต่าง ๆ จะมีลักษณะของพฤติกรรม หรือลักษณะของการกระทำที่ผู้ดำรงตำแหน่งจะต้องปฏิบัติติดอยู่กับฐานะตำแหน่งเสมอ ลักษณะของพฤติกรรมที่กำหนดโดยฐานะตำแหน่งเรา เรียกว่า บทบาท[๔] และยังได้อธิบายเพิ่มเติมว่า "ตำแหน่งกับบทบาทนี้เป็นสิ่งที่มีอยู่คู่กัน อุปมา

---

[๑]ก่อ สวัสดิพาณิชย์, "ทฤษฎีการบริหาร: แนวคิดและทฤษฎีเบื้องต้นเกี่ยวกับการบริหารการศึกษา," บรรยายในการประชุมศึกษาธิการจังหวัดและศึกษาธิการเขตทั่วราชอาณาจักร ประจำปี ๒๕๒๐ ณ. โรงแรมเชียงอินทร์ จังหวัดเชียงใหม่, กรกฎาคม ๒๕๒๐.

[๒]ชุบ กาญจนประกร, "บทบาทขององค์การอรูปนัยในการบริหารงานการพัฒนาชุมชน," รัฐประศาสนศาสตร์ ๖ (ตุลาคม ๒๕๐๘),: ๒๙๓.

[๓]ไพฑูรย์ เครือแก้ว, "สังคมและวัฒนธรรม" ลักษณะสังคมไทย (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์บริษัท บพิธ จำกัด, ๒๕๑๘), หน้า ๕๐-๕๑.

[๔]ติดยา สุวรรณะชฎ และกองวิจัยและประเมินผล กรมการพัฒนาชุมชน, พัฒนากร: ความคาดหวังบทบาทของพัฒนากร คณะกรรมการการพัฒนาหมู่บ้าน และเจ้าหน้าที่ระดับอำเภอ (พระนคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, ๒๕๑๐), หน้า ๙.

เหมือนหนึ่งเหรียญที่ด้านหนึ่ง เป็นตำแหน่งอันเป็นผลรวมแห่งสิทธิหน้าที่ และฐานะ ส่วนอีกด้านหนึ่งเป็นบทบาท คือการประพฤติปฏิบัติตามสิทธิหน้าที่ที่ได้กำหนดไว้"[๑] และสุพัตรา สุภาพ ได้ให้ความหมายไว้สั้น ๆ ว่า "บทบาท คือ การปฏิบัติตามสิทธิและหน้าที่ของสถานภาพ"[๒]

จากความหมายของบทบาทตามที่กล่าวมาแล้ว จึงพอสรุปได้ว่า บทบาท คือ พฤติกรรมของบุคคลในสังคมที่เกิดขึ้นตามตำแหน่งและอำนาจหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติ เมื่อบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่ง และพฤติกรรมนั้นมีส่วนผูกพันอยู่กับความคิดเห็นและพฤติกรรมของผู้ดำรงตำแหน่งเอง กับความมุ่งหวังของสังคมว่า บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งนั้น ควรมีพฤติกรรมอย่างใด

<u>การวางแผนงาน</u>

ศาสตราจารย์ มาลัย หุวะนันทน์ ได้ให้ความหมายไว้ว่า คือ กระบวนการขั้นหนึ่งในการบริหารงานให้สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์และนโยบายที่กำหนดไว้ แผนเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการใช้ความรู้ในทางวิชาการ และวิจารณญาณ วินิจฉัยเหตุการณ์ในอนาคต แล้วกำหนดวิธีการโดยถูกต้องและมีเหตุผล เพื่อให้การดำเนินงานตามแผนเป็นไปโดยเรียบร้อยสมบูรณ์และมีประสิทธิภาพที่สุด[๓] สมพงศ์ เกษมสิน ได้กล่าวถึงการวางแผนงานว่า แผนงานเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการวินิจฉัยเลือกกำหนดวิธีปฏิบัติงานที่เห็นว่าดีที่สุด โดยพิจารณาจากข้อมูลข่าวสาร และกรณีแวดล้อมต่าง ๆ การวางแผนเป็นการใช้ความคิดเห็น จินตนาการ การคาดคะเน วิธีการเพื่อเลือกคิดหาทางที่ดีที่สุดวิธีหนึ่ง เพื่อกำหนดเป้าหมายและวางโครงการในการดำเนินงานให้งานบรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ หากจะกล่าวเปรียบเทียบแผนงานกับการก่อสร้างแล้ว

---

[๑]ทิตยา สุวรรณะชฎ, "สังคมวิทยา จิตวิทยาสังคม และมานุษยวิทยา," <u>สังคมศาสตร์</u> พิมพ์ครั้งที่ ๒ (พระนคร: โรงพิมพ์คุรุสภา, ๒๕๑๒), หน้า ๒๗๐.

[๒]สุพัตรา สุภาพ, "สถานภาพและบทบาท," <u>สังคมวิทยา</u>, พิมพ์ครั้งที่ ๔ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์บริษัท ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, ๒๕๒๑), หน้า ๕๘.

[๓]มาลัย หุวะนันทน์, "วัตถุประสงค์ นโยบาย และแผน," <u>หลักบริหาร</u> (พระนคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, ๒๕๑๐), หน้า ๒๐.

การวางแผนก็เหมือนกับการออกแบบอาคาร พิมพ์เขียวขึ้น เพื่อให้ช่างรับเหมาสามารถปลูกสร้างอาคารได้ตามนั้น[๑] เช่นเดียวกัน ศาสตราจารย์ นิพนธ์ ศศิธร ได้ให้ความเห็นว่า การวางแผนงานเป็นหน้าที่สำคัญของนักบริหารทุกระดับ เป็นเครื่องทดสอบความสามารถของฝ่ายบริหารตำราใหม่ ๆ ถือว่า หัวใจของการวางแผนงานอยู่ที่ความสามารถในการตัดสินใจ ส่วนวิธีการวางแผนเป็นเรื่องของความรู้ ซึ่งอาศัยความจำเป็นสำคัญ ถ้าไม่สามารถใช้ความคิดในการตัดสินใจเพื่อกำหนดวัตถุประสงค์ และวิธีดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้แล้ว ความรู้ก็เป็นเพียงความรู้ การวางแผนก็คือ แผนที่กำหนดไว้แล้วบนแผ่นกระดาษ[๒] และ มาร์ค (Marx) ได้ให้ความหมายสั้นที่สุดของการวางแผนงาน คือ "การเตรียมเพื่อการปฏิบัติ"[๓]

ดังนั้น จึงพอสรุปได้ว่า การวางแผนงานเป็นกระบวนการขั้นหนึ่งของการบริหารเพื่อกำหนดวิธีการที่จะปฏิบัติในอนาคต ทำให้การปฏิบัติงานสำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์ และนโยบายที่กำหนดไว้ด้วยความเรียบร้อยสมบูรณ์ และมีประสิทธิภาพที่สุด เพราะการวางแผนเป็นการใช้ความรู้ วิทยาการ และวิจารณญาน วิเคราะห์ข้อมูลจากอดีต ปัจจุบัน และคาดคะเนเหตุการณ์ในอนาคต แล้วจึงกำหนดวิธีการโดยถูกต้องอย่างมีเหตุผล ไม่ใช่ถือเอาความเคยชิน หรือทำงานตามยถากรรม โดยไม่มีการคาดคะเนอย่างมีกฎเกณฑ์ แผนงานจึงเปรียบเสมือนเข็มทิศที่จะช่วยชี้ทางดำเนินงาน ทำให้งานสำเร็จโดยง่าย ประหยัด และมีประสิทธิผล

สำหรับการวางแผนเกี่ยวกับการศึกษา ก็ทำนองเดียวกันกับการวางแผนทั่ว ๆ ไป ย่อมจะต้องมีพื้นฐานคล้ายคลึงกันกล่าวคือ จะต้องศึกษาข้อมูลจากอดีต และสภาพปัจจุบันที่เกี่ยวข้องก่อน

---

[๑]สมพงศ์ เกษมสิน, "การวางแผนงาน," การบริหาร (พระนคร: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๑๑), หน้า ๓๐๘.

[๒]นิพนธ์ ศศิธร, "แนวคิดใหม่ในการฝึกอบรมเรื่องหลักและวิธีการวางแผนงาน," ทรัพยากรมนุษย์ ๒ (กรกฎาคม ๒๕๒๑), : ๓.

[๓]Fritz Morstien, Marx, Elements of Public Administration (New York : Prentice-Hall Inc., 1964), P. 121

แล้วจึงกำหนดเป้าหมายเพื่อการปฏิบัติในอนาคตต่อไป

หลักสำคัญของการวางแผน

อาษา เมฆสวรรค์ ได้กล่าวถึงหลักสำคัญของการวางแผนว่า อาจพิจารณาได้เป็น ๔ ประการ คือ

๑. สิ่งที่ควรคำนึงถึงในการวางแผน

๑.๑ วัตถุประสงค์ เพื่อให้ทราบแน่ชัดว่าจะทำอะไร ทำมากน้อยเพียงใด คำนึงถึงนโยบายจะปฏิบัติอย่างไรจึงจะสอดคล้องกัน

๑.๒ ปัจจัยต่าง ๆ ซึ่งจำเป็นต้องใช้ในการวางแผน ซึ่งได้แก่ คน เงิน วัตถุ สถานที่ และเวลา เป็นต้น

๑.๓ วิธีการสำหรับปฏิบัติ นอกจากต้องคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ ว่ามีอยู่เพียงใด มีคุณภาพเป็นอย่างไรแล้ว ต้องคำนึงถึงวิธีการต่าง ๆ ที่จะใช้ในการดำเนินการตามแผนเพื่อให้เกิดความสำเร็จ

๑.๔ วิธีการสำหรับตรวจสอบและควบคุมงานให้เป็นไปตามแผน เป็นสิ่งสำคัญอีกอย่างหนึ่งที่จะละเลยเสียมิได้ เพราะหลักสำคัญมีอยู่ว่า แผนจะไร้ประโยชน์ถ้าปราศจากการควบคุมให้เป็นไปตามแผน

นอกจากนี้ ควรคำนึงถึงข้อจำกัดที่อาจเป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานตามแผนนั้น ๆ เช่น ความร่วมมือจากประชาชน นิสัยความประพฤติ ประเพณี วัฒนธรรมของสังคม และ ฤดูกาล เป็นต้น

๒. ผู้รับผิดชอบในการวางแผน เจ้าหน้าที่ทุกคน แต่หัวหน้างานเป็นผู้วางแผน เป็นผู้สั่งการมอบหมายงาน ประสานงาน ตรวจสอบ ควบคุม ประเมินผล ส่วนผู้ใต้บังคับบัญชา เป็นผู้ปฏิบัติ

๓. ประเภทของแผน ซึ่งมีทั้งแผนระยะสั้น และระยะยาว นอกจากนี้ มีแผนเป็นลายลักษณ์อักษร และที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร

๔. เวลาในการวางแผน

๔.๑ เมื่อเข้ารับหน้าที่หรือเริ่มงานใหม่

๔.๒ ยามฉุกเฉิน

๔.๓ เมื่อมีการปรับปรุงงานในส่วนราชการ

๔.๔ เมื่อมีปัญหางานไม่เดิน หรือขาดประสิทธิภาพ

๔.๕ เมื่อต้องการวางแผนเพื่อฝึกอบรมผู้ใต้บังคับบัญชา[๑]

เช่นเดียวกัน สมพงศ์ เกษมสิน กล่าวถึงหลักสำคัญของการวางแผนว่า ควรคำนึงถึง

๑. การวางแผนควรกระทำเมื่อใด โดยปกติการวางแผนนั้น ควรจะได้เริ่มปฏิบัติจัดทำขณะที่เริ่มดำเนินงานเป็นอันดับแรก จากนั้นผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้างานอาจจัดวางแผนอีกเมื่อเริ่มงานใหม่ เมื่อมีการปรับปรุงงานใหม่ ในกรณีฉุกเฉิน หรือเมื่อเกิดปัญหาในการปฏิบัติ จึงปรับปรุงแผนงานใหม่ ก็ได้

๒. วัตถุประสงค์ นโยบาย จะต้องศึกษาและทำความเข้าใจให้ถ่องแท้ชัดเจน เพราะวัตถุประสงค์และนโยบายเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญที่สุดของการวางแผน หากไม่ทำความเข้าใจให้ดีเสียแต่ต้น หรือเข้าใจในสาระสำคัญของวัตถุประสงค์ผิดพลาดแล้ว แผนงานที่กำหนดขึ้นก็จะล้มเหลว และไร้ความหมายโดยสิ้นเชิง

๓. ปัจจัยต่าง ๆ ที่จำเป็นต้องใช้ในการวางแผนที่สำคัญ ได้แก่ ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ คน เงิน วัสดุ สิ่งของ สถานที่ และเวลา เป็นต้น

๔. วิธีดำเนินงานตามแผน คือเมื่อได้วางแผนขึ้นแล้ว จะต้องพิจารณาหาลู่ทาง วิธีการที่จะดำเนินงานตามแผนที่กำหนดขึ้นไว้ล่วงหน้าให้ได้ ทั้งนี้เพื่อช่วยให้แผนงานที่กำหนดขึ้นเป็นแผนที่สามารถดำเนินการได้ นอกจากนี้ ควรจะได้คำนึงถึงการวางมาตรการในการควบคุมดำเนินงานด้วย[๒]

---

[๑]อาษา เมฆสวรรค์, "การวางแผนงาน," หลักบริหาร (พระนคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, ๒๕๑๐), หน้า ๔๐.

[๒]สมพงศ์ เกษมสิน, การบริหาร พิมพ์ครั้งที่ ๕ (กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๙), หน้า ๙๑-๙๒.

กระบวนการวางแผน

ศาสตราจารย์ มาลัย หุวะนันทน์ ได้กล่าวถึงกระบวนการที่สำคัญในการวางแผนว่า การวางแผนที่ดีจะต้องพิจารณาเป็นขั้น ๆ ที่สำคัญอย่างน้อย ๓ ขั้น คือ

๑. การรวบรวมปัญหาและข้อเท็จจริง เป็นกระบวนการขั้นแรกในการวางแผน หลังจากทราบวัตถุประสงค์ นโยบายแล้ว ก็ค้นคว้าหาข้อเท็จจริงเพื่อตอบปัญหา What, How และควรคำนึงถึงว่า มีความจำเป็นคุ้มกับเงินและเวลาที่จะต้องวางแผนไหม จะรวมกับแผนอื่นได้หรือไม่ เป็นแผนระยะยาวหรือระยะสั้น จะปฏิบัติตามแผนอย่างไร

๒. การพิจารณาเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต การรวบรวมข้อเท็จจริงที่จะนำมาใช้ประโยชน์ในขั้นนี้ ทำให้สามารถพยากรณ์ถึงปัญหาและอุปสรรคที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

๓. การวิเคราะห์งานที่จะต้องปฏิบัติตามแผน ซึ่งแบ่งเป็น ๒ ตอน คือ

๓.๑ เป็นการพิจารณาวัตถุประสงค์ นโยบาย และแผน

๓.๒ พิจารณาว่าจะปฏิบัติตามแผนในลักษณะอย่างไร จึงจะมีผลงานที่มีประสิทธิภาพที่สุด อย่างไรก็ดีทั้ง ๒ ตอน ต้องพิจารณารวมกันในลักษณะที่ว่า จะทำอะไร และจะทำอย่างไร[๑]

สำหรับ ธงชัย สันติวงษ์ ได้แบ่งกระบวนการวางแผนออกเป็น ๗ ขั้น ดังนี้ คือ

๑. การตรวจสอบตนเอง นับเป็นขั้นแรกที่จะต้องทำก่อนเริ่มการวางแผนขั้นต่อไป เพื่อให้รู้ว่าขณะนี้เราอยู่ที่ไหน เพื่อจะก้าวต่อไป ควรตรวจสอบเกี่ยวกับฐานะการเงิน สภาพของอุปกรณ์และสิ่งอำนวยความสะดวก ปริมาณและคุณภาพของทรัพยากร บุคคลที่มีอยู่ ความเหมาะสมของโครงสร้างขององค์การ นโยบาย และกลยุทธ

๒. สำรวจสภาพแวดล้อม เพื่อจะได้ทราบว่ามีอิทธิพลอะไรบ้างที่มีต่อการดำเนินงาน ทำให้องค์การสามารถปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นได้อย่างเหมาะสม การสำรวจสภาพแวดล้อม รวมถึงการสำรวจการเคลื่อนไหวของประชากร ทัศนคติ และแนวความคิดของสังคม จำนวนวัตถุดิบและฐานะทางการเงินของชุมชน

๓. กำหนดวัตถุประสงค์ ทำให้ผู้บริหารทราบทัศนของการดำเนินงานเป็นไปในทางใด

---

[๑]มาลัย หุวะนันทน์, หลักบริหาร, หน้า ๒๑.

การกำหนดวัตถุประสงค์เป็นหัวข้ออันแรกของแผนงาน จะต้องระบุให้แน่นอนว่า วัตถุประสงค์เป็นอย่างไร

๔. การคาดคะเนล่วงหน้า เป็นหัวใจของการวางแผน ถ้าไม่อาจคาดคะเนภาวะการณ์ข้างหน้าได้ถูกต้อง หรือใกล้เคียงกับความเป็นจริง การวางแผนนั้นก็ยากที่จะบรรลุผล เครื่องมือที่ใช้ในการคาดคะเน คือความเห็นของผู้เชี่ยวชาญในเรื่องนั้น ๆ หรือผลการวิจัย สถิติข้อมูลต่าง ๆ ที่รวบรวมไว้

๕. กำหนดความต้องการทรัพยากร เมื่อคาดคะเนภาวะการณ์ต่าง ๆ แล้ว ก็จะทราบการที่จะให้บรรลุเป้าหมายนั้น ต้องใช้ทรัพยากรแต่ละอย่างเป็นจำนวนมากน้อยเพียงใด การคาดคะเนทรัพยากรต้องทำอย่างละเอียดและถูกต้อง

๖. ทำงบแสดงฐานะการเงินล่วงหน้า

๗. การควบคุมแผนงาน[๑]

นอกจากนี้ อนันต์ เกตุวงศ์ ได้แสดงทัศนะว่า กระบวนการวางแผนนั้น มีความต่อเนื่องกันกับการปฏิบัติตามแผน กล่าวคือ เริ่มด้วยการเตรียมการวางแผน การวางแผน การอนุมัติแผน ซึ่งอยู่ในกระบวนการวางแผน แล้วต่อด้วยกระบวนการปฏิบัติตามแผน คือรับแผนไปจากผู้วางแผน หรือผู้อนุมัติแผน ทำการวางแผนปฏิบัติ ทำการปฏิบัติตามแผน รายงานผลสำเร็จพร้อมกับส่งรายงาน[๒]

<u>ผลงานการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการวางแผน</u>

จากการวิจัยของ วินูลย์ เหลืองสอาด เกี่ยวกับการบริหารงานอำเภอพบว่า การวางแผนหรือโครงการต่าง ๆ ของอำเภอได้ประสบปัญหาเกี่ยวกับข้อมูลและสถิติไม่สมบูรณ์ มีการเก็บรวบรวมข้อมูลสถิติไว้น้อยมาก ที่มีอยู่ไม่ทันสมัย แผนงานหรือโครงการมักจะไม่ตรงกับ

---

[๑]ธงชัย สันติวงษ์, <u>องค์การและการบริหาร</u>, พิมพ์ครั้งที่ ๒ (กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๖), หน้า ๒๓-๒๕.

[๒]อนันต์ เกตุวงศ์, <u>หลักและเทคนิคของการวางแผน</u>, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๖), หน้า ๓๕.

ความต้องการของราษฎร เพราะมิได้ทำการสำรวจเพื่อทราบความต้องการนั้น ใช้ความรู้สึกนึกคิดของคนวินิจฉัยเอาเองว่าราษฎรมีความต้องการเช่นนั้น และขาดการประสานแผนงานกับส่วนราชการอื่น ทำให้ทำงานซ้ำซ้อนกัน และไม่ต่อเนื่องกัน เป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณของแผ่นดิน[๑]

จากความหมาย หลักสำคัญกระบวนการและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนดังกล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การวางแผนงานเป็นกระบวนการขั้นสำคัญขั้นหนึ่งของผู้บริหาร เปรียบเสมือนเป็นเข็มทิศที่จะช่วยให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อยถูกต้องตามวัตถุประสงค์ เกิดประสิทธิภาพแก่งาน ประหยัดทั้งกำลังเงิน วัสดุ คน และเวลาที่จะต้องใช้ในการดำเนินงาน ทั้งนี้เพราะมีการคาดคะเนและเตรียมการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตอย่างมีหลักการ และเหตุผลจากข้อมูล สถิติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ การตรวจสอบและการควบคุมงานให้เป็นไปตามแผนที่วางไว้เป็นระยะ ๆ จะช่วยให้การปฏิบัติงานได้ผลดีตรงตามเป้าหมายมากยิ่งขึ้น

<u>การวินิจฉัยสั่งการ</u>

ศาสตราจารย์ ชุบ กาญจนประกร และ ดิศพงษ์ ทิพยมนตรี ได้ให้ความหมายไว้ว่าหมายถึง "การตัดสินใจตกลงใจเลือกเอาทางปฏิบัติซึ่งมีอยู่หลายทาง เพื่อถือเอาทางปฏิบัติทางหนึ่ง ซึ่งเห็นว่าดีที่สุด เป็นมรรควิธีที่จะนำไปสู่เป้าหมายที่วางไว้"[๒] และสมพงศ์ เกษมสิน ได้ให้ความหมายเช่นเดียวกันว่า คือ "การชั่งใจ ไตร่ตรอง และตัดสินใจ เลือกทางดำเนินงาน

---

[๑]วิบูลย์ เหลืองสอาด, "การบริหารงานอำเภอ," (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๐), หน้า ๑๕๘-๑๖๐.

[๒]ชุบ กาญจนประกร และ ดิศพงษ์ ทิพยมนตรี, "การวินิจฉัยสั่งการเชิงสร้างสรรค์," <u>ภาวะผู้นำเชิงสร้างสรรค์</u> (พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๐๙), หน้า ๒๑๙.

ที่เห็นว่าดีที่สุดทางใดทางหนึ่งจากหลาย ๆ ทาง เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ"[๑] นอกจากนี้ สมพงศ์ เกษมสิน ยังได้แสดงทัศนะเกี่ยวกับการวินิจฉัยสั่งการไว้ว่า เป็นศิลปะและภาระหน้าที่อันสำคัญต่อการบริหารและจำเป็นต่อภาวะผู้นำเป็นอย่างมาก เป็นขั้นตอนที่สำคัญในกระบวนการบริหาร (Process of Administration) ทั้งนี้เพราะผู้บังคับบัญชา หรือหัวหน้างานมีภาระหน้าที่ที่จะต้องทำการวินิจฉัยสั่งการอยู่เสมอ อันจะทำให้การอำนวยการบริหารดำเนินไปตามแผนงานและเป้าหมายที่กำหนดไว้ ความสำเร็จหรือล้มเหลวขององค์การขึ้นอยู่กับการวินิจฉัยสั่งการของนักบริหาร หรือผู้รับผิดชอบในองค์การนั้น ๆ ทั้งสิ้น[๒]

หลักสำคัญของการวินิจฉัยสั่งการ

ชำนาญ ยุวบูรณ์ และ อาษา เมฆสวรรค์ ได้สรุปหลักการในการวินิจฉัยสั่งการที่ดีว่า ควรประกอบด้วยลักษณะสำคัญอย่างน้อย ๓ ประการ ดังต่อไปนี้ คือ

๑. ต้องพยายามวินิจฉัยสั่งการไปในทางที่จะก่อให้เกิดคุณประโยชน์ (Constructive) ให้มากที่สุด ทั้งนี้หมายความว่าการวินิจฉัยสั่งการที่ดีนั้น ควรเป็นไปในทางสร้างสรรค์ ไม่ใช่ให้เกิดการล้มเลิกทำลาย

๒. พยายามวินิจฉัยสั่งการโดยหวังว่าจะได้รับผลดีที่สุด และหวังว่าจะได้รับความร่วมมือและการยอมรับนับถือมากที่สุด และ

๓. พยายามวินิจฉัยสั่งการให้สามารถปฏิบัติได้ ดังนั้น การวินิจฉัยสั่งการที่ดีจึงจำเป็นต้องคำนึงถึงนโยบายของรัฐบาล กฎหมาย และระเบียบข้อบังคับที่มีอยู่ ตลอดจนสภาวะแวดล้อมและปัญหาต่าง ๆ อย่างรอบคอบ[๓] สำหรับ นพพงษ์ บุญจิตราดุลย์ ได้กล่าวถึงการวินิจฉัยสั่ง

---

[๑]สมพงศ์ เกษมสิน, สารานุกรมการบริหาร (พระนคร: ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๗), หน้า ๓๖.

[๒]สมพงศ์ เกษมสิน, การบริหาร พิมพ์ครั้งที่ ๕, หน้า ๑๙๑-๒๐๑.

[๓]ชำนาญ ยุวบูรณ์ และ อาษา เมฆสวรรค์, "การวินิจฉัยสั่งการในการบริหารราชการ," รัฐประศาสนศาสตร์ ๖ (กรกฎาคม ๒๕๐๘), : ๑๗-๑๗.

การที่ดีนั้น ควรคำนึงถึง

๑. พยายามวินิจฉัยสั่งการให้เป็นไปในทางที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมมากที่สุด

๒. พยายามวินิจฉัยสั่งการให้มีลักษณะเป็นไปในทางกระจายอำนาจบริหารให้แก่ส่วนต่าง ๆ ขององค์การมากที่สุด

๓. พยายามวินิจฉัยสั่งการในทางที่สามารถนำไปปฏิบัติได้ คือไม่ขัดต่อนโยบายขององค์การ กฎหมาย และระเบียบแบบแผน ขนบธรรมเนียมประเพณี ในการวินิจฉัยสั่งการมอบอำนาจ หน้าที่ จะต้องคำนึงว่า บุคคลนั้นมีอำนาจหน้าที่เพียงพอในการที่จะปฏิบัติได้เพียงใด

๔. พยายามมีการวางแผนในการดำเนินงานไว้ล่วงหน้า เพราะการวินิจฉัยสั่งการต้องเกี่ยวข้องกับบุคคลและหน่วยงานหลายฝ่าย ดังนั้น ต้องวางแผนให้รัดกุมเพื่อจะช่วยให้การปฏิบัติการที่เกิดขึ้น หลังจากได้วินิจฉัยสั่งการไปแล้วให้ดำเนินการไปด้วยความเรียบร้อย[๑] และผุสสดี สัตยมานะ ได้กล่าวถึงหลักสำคัญที่ผู้บริหารควรยึดถือในเรื่องการวินิจฉัยสั่งการ คือ หลักประสิทธิภาพของราชการ ซึ่งอธิบายได้ดังนี้ คือ การวินิจฉัยสั่งการมุ่งผลงานสูงสุด และให้ได้ประโยชน์สูงสุดแก่ข้าราชการและแก่ประชาชน การวิเคราะห์คำว่า ประสิทธิภาพของงานต้องคำนึงถึง คุณค่าอื่น ๆ ที่มิใช่เป็นเงิน หรือกำไร ตามความหมายของการปฏิบัติราชการ จึงใช้มาตรการอย่างอื่นเป็นเครื่องวัด นั่นคือ ต้องคำนึงถึงความพอใจ (Satisfaction) อันได้แก่ ประโยชน์สุขของประชาชน[๒]

<u>กระบวนการในการวินิจฉัยสั่งการ</u>

ชัยอนันต์ สมุทวณิช ได้กล่าวถึงกระบวนการในการวินิจฉัยว่ารวมอยู่ในเรื่องของการจัดการนั่นเอง การวินิจฉัยสั่งการเป็นหัวใจสำคัญของการจัดการ ซึ่งมีขั้นตอนของกระบวน

---

[๑]นพพงษ์ บุญจิตราดุลย์, "การตัดสินใจสั่งการหรือการวินิจฉัยสั่งการ," <u>วารสารครุศาสตร์</u> ๘ (กันยายน-ตุลาคม ๒๕๒๑): ๒๘.

[๒]ผุสสดี สัตยมานะ, "หน้าที่ของผู้บังคับบัญชาในการบริหารงาน," <u>การบริหารรัฐกิจ</u> พิมพ์ครั้งที่ ๒ (กรุงเทพมหานคร: มงคลการพิมพ์, ๒๕๑๔), หน้า ๓๖.

การต่าง ๆ ดังนี้ คือ

๑. พิจารณาว่าอะไรคือวัตถุประสงค์ และค่านิยมที่แท้จริงอันเกี่ยวข้องกับปัญหานั้น

๒. วางแนวทางหรือนโยบายไว้หลาย ๆ อย่าง ในการที่จะเป็นอุปกรณ์ในการบรรลุถึงวัตถุประสงค์ดังกล่าว

๓. ทำการสืบสวนหาหลักฐาน หรือข่าวสารทั้งหลายเพื่อช่วยในการวิเคราะห์ว่า วิธีการใด จะมีผลได้ผลเสียอย่างไร แค่ไหน ต่อเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้นั้น

๔. เปรียบเทียบผลดีผลเสีย ที่จะเกิดขึ้นจากการใช้วิธีการเหล่านั้น กับจุดหมายปลายประสงค์ดังกล่าว

๕. เลือกเอาวิธีการที่จะเอื้ออำนวยประโยชน์มากที่สุด และตัดสินใจใช้วิธีนั้นแก้ปัญหาที่ประสบอยู่[๑]

อมร รักษาสัตย์ กล่าวว่าการตัดสินใจเป็นกิจการบริหารที่สำคัญที่สุดขั้นหนึ่ง เพราะงานจะดำเนินไปไม่ได้ ถ้าไม่มีใครตัดสินใจ และกระบวนการตัดสินใจมีขั้นต่าง ๆ ดังนี้ คือ

ขั้นที่ ๑ สืบสวนให้ได้ข้อเท็จจริงในเรื่องนั้นให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เท่าที่ปรากฏสาเหตุที่ทำให้การตัดสินใจประสบความผิดพลาด มักเกิดจากการไม่ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอหรือไม่อาจเสาะหาข้อมูลที่ต้องการได้ หรือเพราะความบกพร่องสะเพร่าของเจ้าหน้าที่

ขั้นที่ ๒ พิจารณาข้อนโยบาย กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ เกี่ยวกับเรื่องที่ต้องวินิจฉัย ตลอดจนเหตุการณ์และสภาพแวดล้อมที่เป็นอยู่ ข้อนี้อาจจะมีปัญหาเพราะการวินิจฉัยเหตุการณ์ในอนาคต เป็นเรื่องที่จะทำให้ถูกต้องสมบูรณ์ได้ยาก การวินิจฉัยสั่งการจึงอาจผิดพลาดได้ เพราะเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงไปในภายหลัง

ขั้นที่ ๓ พิจารณาปัญหาที่จะพึงต้องวินิจฉัยให้แน่ชัดว่า จะวินิจฉัยเพื่อแก้ปัญหาอะไร หรือเพื่อวัตถุประสงค์อะไร อาจมีปัญหาในกรณีที่วัตถุประสงค์ที่ต้องการนั้น มีลักษณะขัดแย้งหรือเป็นเรื่องที่อาจทำให้ผู้อื่น หรือหน่วยงานอื่น ต้องกระทบกระเทือนหรือเสียประโยชน์ จึง

---

[๑]ชัยอนันต์ สมุทวณิช, "การวินิจฉัยสั่งการแบบอุดมทัศน์ กับการตัดสินปัญหาแบบไทย ๆ," การบริหาร ๓ (กุมภาพันธ์ ๒๕๑๕), : ๙๔-๙๖.

เป็นเรื่องที่หัวหน้างานพึงพิจารณาด้วยความพินิจพิเคราะห์และรอบคอบ

ขั้นที่ ๔ พิจารณาหาทางเลือก (Alternatives) เพื่อจะตัดสินใจหรือแก้ปัญหาดังกล่าวหลาย ๆ ทาง

ขั้นที่ ๕ พิจารณาผลดีและผลเสียที่จะเกิดจากทางเลือกแต่ละทางอย่างละเอียด แล้วเปรียบเทียบกัน

ขั้นที่ ๖ ตัดสินใจเลือกทางที่เห็นว่าจะเป็นผลดีที่สุด

ขั้นที่ ๗ สั่งการตามทางที่ได้วินิจฉัยหรือตัดสินใจเลือก

ขั้นที่ ๘ วางแผนเพื่อปฏิบัติ เพื่อกำหนดวิธีปฏิบัติให้บรรลุผลตามการวินิจฉัยสั่งการนั้น

ขั้นที่ ๙ การติดตามผลการปฏิบัติ โดยให้มีการป้อนกลับจากภายนอกและภายในองค์การ เพื่อจะได้ทราบว่าคำตัดสินใจนั้น ถูกหรือผิดได้ผลมากหรือน้อย จะได้แก้ไขปรับปรุงได้ (หน่วยงานส่วนใหญ่ไม่ทราบว่าผลการตัดสินใจถูกหรือผิด ผู้น้อยก็ไม่กล้าเสนอความเห็นให้ผู้ใหญ่ทราบ)[๑]

ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการวินิจฉัยสั่งการ

จากการวิจัยของ วินูลย์ เหลืองสอาด พบว่า การวินิจฉัยสั่งการของนายอำเภอในการบริหารงาน มีปัญหาจากการขาดข้อมูลและสถิติต่าง ๆ ที่มีอยู่ก็ไม่ทันสมัย ขาดแหล่งกลางที่จะรวบรวมข้อมูลและสถิติต่าง ๆ ของอำเภอ นายอำเภอมักจะใช้สามัญสำนึกและประสบการณ์หรือความรอบรู้ที่ได้ปฏิบัติมา หรือที่ประสบและเคยสั่งการในกรณีเช่นเป็นมาแล้วให้เป็นประโยชน์ในการวินิจฉัยสั่งการ โดยมิจำเป็นต้องคิดทบทวนไตร่ตรองหาเหตุผลในการสั่งการอย่างลึกซึ้งนัก และไม่คำนึงถึงค่านิยมของส่วนรวม จึงทำให้การวินิจฉัยสั่งการผิดพลาดไม่ถูกต้อง เพราะค่านิยมส่วนรวมมีอิทธิพลอย่างลึกซึ้งต่อการวินิจฉัยสั่งการ และยังเป็นสิ่งที่ผู้ปฏิบัติและผู้ที่เกี่ยวข้องนำเข้ามาพิจารณาในการประพฤติและปฏิบัติอยู่มาก การสั่งการในบางเรื่อง แม้จะชอบด้วยเหตุ-

---

[๑]อมร รักษาสัตย์, "การตัดสินใจ," นักบริหาร ๔ (เมษายน ๒๕๑๑), : ๑๕-๑๖.

ผล แต่ไม่เป็นที่ยอมรับของส่วนรวมและผู้ที่เกี่ยวข้องไม่ยินดีปฏิบัติตามด้วย การสั่งการนั้นก็ย่อมไร้ความหมาย และพบว่านายอำเภอเป็นผู้วินิจฉัยสั่งการแต่เพียงผู้เดียว งานของแผนกต่าง ๆ ต้องเสนอให้นายอำเภอวินิจฉัยสั่งการก่อน จึงจะนำไปปฏิบัติได้ แต่เนื่องจากนายอำเภอมีงานที่ต้องปฏิบัติทั้งในและนอกสำนักงาน ในกรณีที่นายอำเภอไม่ชอบที่จะมอบอำนาจหน้าที่บริหารงานปล่อยให้การวินิจฉัยสั่งการท่วมทันอยู่ที่ตนผู้เดียว ทำให้ต้องวินิจฉัยสั่งการอย่างรีบด่วน ขาดข้อมูลและความกระตือรือร้นจากเจ้าหน้าที่ และขาดการควบคุมงานที่รัดกุม ทำให้การวินิจฉัยสั่งการพลอยล่าช้าและเกิดผลเสียหายได้[๑]

จากความหมาย หลักการสำคัญ กระบวนการ และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการวินิยฉัยสั่งการ ตามที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การวินิจฉัยสั่งการเป็นกระบวนการบริหารขั้นหนึ่งที่มีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อการบริหารงานของผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้างาน เพื่อให้การบริหารดำเนินไปตามแผนงานและเป้าหมายที่วางไว้ให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมให้มากที่สุด โดยผู้วินิจฉัยสั่งการจะต้องพยายามเสาะหาข้อเท็จจริงต่าง ๆ ตลอดจนทัศนคติข้อคิดเห็นต่าง ๆ ของผู้ร่วมงานมาวิเคราะห์พิจารณา ใคร่ครวญหาเหตุผล แล้วหาทางเลือกตัดสินใจในทางที่เห็นว่าดีที่สุด เพราะถ้าหากเกิดการผิดพลาดแล้ว จะเป็นผลร้ายต่อบุคคลที่ร่วมงานอยู่ รวมทั้งตนเองด้วย และเมื่อสั่งการใด ๆ ไปแล้วจะต้องติดตามผลการปฏิบัติ เพื่อปรับปรุงแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ต่อไปด้วย

<u>การบริหารงานบุคคล</u>

บุญชนะ อัตถากร กล่าวถึงความหมายทั่วไปในการบริหารงานบุคคล คือ การที่จะจัดให้ได้บุคคลเข้ามาทำงานในองค์การ การกำหนดตำแหน่งหน้าที่ และเงินเดือนให้เหมาะสม และให้ได้ทำงานที่เป็นประโยชน์มากที่สุดที่จะมากได้ ให้สวัสดิการพอสมควร ให้มีจิตใจที่ตั้งใจทำงาน และเมื่อออกจากราชการก็ให้มีโอกาสได้ บำเหน็จบำนาญหรือเงินทดแทนตามสมควร[๒]

---

[๑]วิบูลย์ เหลืองสอาด, "การบริหารงานอำเภอ," หน้า ๑๗๒-๑๗๔.

[๒]บุญชนะ อัตถากร, "เทคนิคการบริหารงานบุคคล," <u>การบริหาร</u> ๑ (พฤศจิกายน ๒๕๑๒), : ๑๔.

เช่นเดียวกัน สุกิจ จุลละนันทน์ ได้ให้ความหมายของการบริหารงานบุคคลไว้อย่างละเอียดว่า เป็นการบริหารที่เกี่ยวกับตัวบุคคล หรือตัวเจ้าหน้าที่ในองค์การใดองค์การหนึ่ง นับตั้งแต่การสรรหาคนเข้าทำงาน การรับสมัคร การสอบไล่ การคัดเลือก การบรรจุ แต่งตั้ง โอนย้าย การฝึกอบรม และการประเมินผลการปฏิบัติ การพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนชั้นเลื่อนตำแหน่ง การจัดชั้นและตำแหน่งงานตามหน้าที่ ปริมาณและระดับความรับผิดชอบของงาน การกำหนดอัตราเงินเดือนและค่าจ้าง การจัดสวัสดิการ การปกครองบังคับบัญชา และการดำเนินการทางวินัย การให้พ้นจากงาน และการช่วยเหลืออำนวยความสะดวกต่าง ๆ ให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน ตลอดจนให้สินน้ำใจ รางวัล บำเหน็จบำนาญ หรือเงินสมนาคุณเมื่อออกจากงานไป[๑] สำหรับ บีช (Beach) ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลไว้ว่า คือ การดำเนินการต่าง ๆ อันเกี่ยวกับการวางนโยบายและโครงการที่เกี่ยวกับการคัดเลือกบุคคล การฝึกอบรม การกำหนดสิ่งตอบแทนต่าง ๆ การควบคุม อัตรากำลัง การสร้างแรงจูงใจในการทำงาน การสร้างภาวะความเป็นผู้นำ ตลอดจนการสร้างมนุษยสัมพันธ์ที่ดีในการทำงานภายในองค์การ หรือของหน่วยงาน[๒] เกี่ยวกับความหมายของการบริหารงานบุคคล นิโกร (Nigro) ได้ให้ความหมายไว้สั้น ๆ ไว้ว่า เป็นศิลปะในการคัดเลือกคนเข้าทำงาน และการใช้คนที่มีอยู่แล้วให้ทำงานอย่างมีคุณภาพสูงที่สุด และให้ได้ผลงานมากที่สุด[๓]

<u>หลักสำคัญของการบริหารงานบุคคล</u>

บรรณสิทธิ์ สลับแสง ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับหลักในการบริหารงานบุคคลว่า ในการ

---

[๑]สุกิจ จุลละนันทน์, "ความสนใจเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลแผนใหม่ในประเทศไทย," <u>รัฐประศาสนศาสตร์</u> ๒ (กรกฎาคม ๒๕๐๔), : ๑๒๓.

[๒]Dale S. Beach, <u>Personnel: The Management of People at Work</u> (New York: The Macmillan Company, 1965), p. 54.

[๓]Felix A. Nigro, <u>Public Personnel Administration</u> (New York: Henry Holt & Co., 1958), P. 36.

บริหารงานบุคคลที่ดีนั้น จำเป็นจะต้องมีหลักการและนโยบายในการบริหารงานบุคคล คือ ต้องใช้หลักคุณวุฒิ (The Merit Principle) ซึ่งได้แก่ ความเสมอภาคในโอกาสที่จะเข้าทำงานตามกฎหมาย โดยวิธีการสอบแข่งขัน การใช้หลักความเสมอภาคเป็นการคัดเลือกบุคคลที่มีความสามารถมากที่สุด และหลักความมั่นคงอันเป็นการให้ความมั่นคงแก่ข้าราชการ ตลอดจนหลักความเป็นกลางทางการเมือง ซึ่งเป็นเรื่องที่ข้าราชการประจำจะต้องปฏิบัติตามนโยบายของข้าราชการการเมือง การใช้หลักฝึกอบรมข้าราชการประจำ (Carees Based on Training) ก็เป็นอีกหลักหนึ่ง เพราะการฝึกอบรมจะทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม และทัศนคติของข้าราชการให้ดีขึ้น ทั้งยังช่วยเพิ่มพูนความรู้ความสามารถให้เกิดขึ้นด้วย หลักเงินเดือนและสภาพการทำงานดี (Fair pay and good working conditions) หมายถึง เงินเดือนต้องพอกับการดำรงชีวิตอยู่ในสังคมอย่างมีความสุข โดยใช้หลักการว่า งานเหมือนกัน ทำงานเท่ากันต้องได้รับเงินเดือนเท่ากัน (Equal work for equal pay) หลักบำรุงขวัญและยึดมั่นในระเบียบวินัย (Discipline and Morale) เพราะวินัยจะเป็นหลักให้ข้าราชการได้สำนึกรับผิดชอบในหน้าที่ พยายามปรับปรุงตนเองให้ก้าวหน้าทันเหตุการณ์ การมีขวัญดีจะเป็นเครื่องช่วยให้การปฏิบัติงานดีขึ้น และหลักประการสุดท้าย คือ หลักยืดหยุ่นและหน้าที่ความรับผิดชอบการที่หัวหน้างานรู้จักยืดหยุ่นในการบริหาร จะทำให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพขึ้น[๑] และสมาน รังสิโยกฤษฎ์ ได้ค้นคว้ารวบรวมหลักสำคัญของการบริหารงานบุคคลไว้ โดยแยกออกเป็น ๒ ระบบ คือ ระบบอุปถัมภ์ (Patronage System) ซึ่งเป็นระบบเริ่มต้นของการบริหารงานบุคคล ซึ่งไม่มีระเบียบหรือหลักเกณฑ์ที่แน่นอน จะรับใครเข้าทำงานหรือจะแต่งตั้งใครทำหน้าที่อะไร ที่ไหน อย่างไรก็ได้ โดยถือเอาความใกล้ชิด หรือพรรคพวกเป็นหลัก จึงมีชื่อเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า "ระบบพรรคพวก" (Spoils System) . . . ระบบนี้ เป็นผลทำให้การบริหารราชการไม่มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ เพราะว่า การคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการ คำนึงถึงความเป็นพรรคพวกเป็นสำคัญ ไม่ได้คำนึงถึงความสามารถของบุคคล ส่วนราชการต่าง ๆ จึงเต็มไปด้วยข้าราชการที่ไม่มีความรู้ความสามารถ เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว จึงได้มีการนำระบบ

---

[๑]บรรณสิทธิ์ สลับแสง, คู่มือนักบริหาร, หน้า ๑๑๖-๑๑๙.

การบริหารบุคคลแผนใหม่มาใช้เรียกว่า ระบบคุณธรรม (Merit System) ซึ่งได้เป็นที่ยอมรับกันว่า เป็นระบบการบริหารงานบุคคลที่เหมาะสมที่สุดจนถึงปัจจุบัน โดยมีหลักสำคัญ ๔ ประการ คือ

๑. หลักความสามารถ หมายถึง การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการ หรือการแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งใด ๆ จะต้องยึดหลักความรู้ความสามารถของบุคคลเป็นสำคัญ โดยพยายามหาทางคัดเลือกเพื่อให้ได้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับงาน (Put the right man on the right job) เป็นสำคัญ และจะต้องมีการกำหนดไว้ให้ชัดเจนว่า ตำแหน่งใดต้องการบุคคลที่มีความรู้ความสามารถอย่างไร ต้องมีการประกาศชักชวนให้ผู้ที่มีความรู้ ความสามารถมาสมัครสอบให้มากที่สุดที่จะมากได้ และจะต้องหาวิธีที่เหมาะสมมาทำการคัดเลือกบุคคล เช่น การจัดให้มีการสอบแข่งขันรวม เพื่อคัดเลือกผู้ที่มีความสามารถมากที่สุดเข้าปฏิบัติงาน กล่าวคือ ผู้ที่สอบได้ลำดับที่ดี ย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการบรรจุและแต่งตั้งก่อน นอกจากนั้น การโยกย้ายการเลื่อนตำแหน่ง ก็จะคำนึงถึงหลักความสามารถของบุคคลเป็นสำคัญ

๒. หลักความเสมอภาค หมายถึง การเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีคุณสมบัติและพื้นความรู้ตามที่กำหนดไว้มีสิทธิจะสมัครเข้าสอบแข่งขัน เพื่อบรรจุเข้ารับราชการได้ทุกคน (Open to all) โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างในเรื่องชาติตระกูล ศาสนา เป็นการให้โอกาสผู้ที่มีสิทธิอย่างเท่าเทียมกัน (Equality of Opportunity) และในการกำหนดเงินเดือนหรือค่าตอบแทนของข้าราชการ ก็ควรยึดหลักความเสมอภาคเป็นสำคัญเช่นกัน กล่าวคือ งานที่มีหน้าและความรับผิดชอบอย่างเดียวกัน หรือระดับเดียวกัน ก็จะได้รับเงินเดือน หรือค่าตอบแทนเท่ากัน (Equal pay for equal work) นอกจากนั้น ข้าราชการทุกคนจะได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอหน้ากันด้วย ระเบียบและมาตรฐานในการบริหารงานบุคคลอย่างเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการบรรจุแต่งตั้ง การปูนบำเหน็จความชอบ การเลื่อนขั้นเงินเดือน วินัย และเรื่องอื่น ๆ

๓. หลักความมั่นคง หมายถึง การให้หลักประกันแก่ผู้ที่จะมาเป็นข้าราชการว่า จะมีความมั่นคงในชีวิต สามารถจะยึดราชการเป็นอาชีพได้ ตราบเท่าที่ยังมีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติราชการ มีความประพฤติดี และมีความซื่อสัตย์สุจริตต่อหน้าที่ราชการ โดยให้มีเงินเดือนเพียงพอกับการครองชีพ และให้สวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลอื่น ๆ เช่น ค่ารักษาพยาบาล

ค่าเล่าเรียนบุตร และอื่น ๆ รวมทั้งเมื่อออกจากราชการไปแล้ว ก็จะมีบำเหน็จหรือบำนาญให้เพื่อเลี้ยงชีวิตตามสมควรแก่อัตภาพในบั้นปลายของชีวิต นอกจากนั้น หลักความมั่นคงนี้ ยังจะเป็นการประกันมิให้ข้าราชการถูกกลั่นแกล้ง หรือถูกออกจากราชการโดยไม่มีความผิด ทั้งนี้เพื่อให้ข้าราชการมีกำลังใจที่จะปฏิบัติราชการให้บังเกิดผลดีที่สุด ไม่ต้องกังวลในการหาเลี้ยงชีพ หรือถูกกลั่นแกล้งในทางที่ไม่เป็นธรรม

๔. หลักความเป็นกลางทางการเมือง หมายถึง การให้ข้าราชการประจำต้องเป็นกลางในทางการเมือง (Political neutrality) กล่าวคือ ข้าราชการประจำจะต้องปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลอย่างเต็มความสามารถและเต็มภาคภูมิ โดยไม่คำนึงว่าจะเป็นนโยบายของรัฐบาลที่มาจากพรรคการเมืองที่ตนชอบด้วยหรือไม่ก็ตาม ทั้งนี้ ก็เพราะว่าตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น ถือว่านโยบายของรัฐบาลเป็นการแสดงออกโดยปริยายถึงความต้องการ หรือเจตนารมณ์ของประชาชน ดังนั้น ไม่ว่ารัฐบาลชุดใดหรือพรรคใดเข้ามาบริหารประเทศ ข้าราชการประจำจะต้องปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ อย่างเต็มความสามารถ จะละเลยเพิกเฉยมิได้ ในทางกลับกันข้าราชการประจำจะต้องไม่กระทำตนให้ตกอยู่ภายใต้อาณัติ หรืออิทธิพลของพรรคการเมือง หรือเป็นกรรมการ หรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมืองใด ๆ ด้วย[๑] ส่วนวิลเลี่ยมส์ (Williams) มีความคิดเห็นในหลักทั่วไปของการบริหารงานบุคคล พอสรุปได้ดังนี้ คือ

๑. ปรัชญาการศึกษาและข้อคิดในเรื่องคุณค่าของคน หน่วยงานจะต้องจัดแสดงไว้อย่างชัดเจน

๒. หน่วยงานต้องยอมรับในความมีประสิทธิภาพของบุคคล

๓. ต้องพยายามขจัดความคับข้องใจและความตึงเครียดที่เกิดขึ้นในหน่วยงานให้เหลือน้อยที่สุด

๔. ควรสนับสนุนให้บุคคลได้แสดงความคิดริเริ่มและความสามารถที่มีอยู่

---

[๑]สมาน รังสิโยกฤษฎ์, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล (กรุงเทพมหานคร: สวัสดิการสำนักงาน ก.พ., ๒๕๒๐), หน้า ๙-๑๑.

๕. การวางแผนควรให้บุคลากรมีส่วนร่วมด้วย และร่วมการประเมินผลงานของกลุ่ม

๖. การจัดหน่วยงานจะต้องมีการมอบอำนาจและการกำหนดหน้าที่

๗. ฝ่ายบริหารจะต้องกำหนดหน้าที่และความต้องการไว้ในโครงการอย่างชัดเจนให้เป็นที่เข้าใจและยอมรับ

๘. ต้องจัดให้มีการติดต่อสื่อสาร และการปฏิบัติงานร่วมกัน

๙. จะต้องคำนึงถึงเกี่ยวกับความต้องการของบุคคลที่ต้องการเป็นผู้นำ และความต้องการนี้ ไม่ควรแต่จะจำกัดอยู่เฉพาะบุคคลทางฝ่ายบริหารเท่านั้น

๑๐. คณะผู้ร่วมงานจะต้องชักนำให้บุคลากรใหม่เกิดความคิดในการสร้างสรรค์ และมอบความรับผิดชอบเพื่อความสำเร็จของเขา

๑๑. การบริหารงานของหน่วยงานต้องมีลักษณะที่จะให้ความมั่นคงในอาชีพแก่บุคลากร[๑] สำหรับ ไวท์ (White) ได้ให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับหลักการบริหารบุคคลที่ดีว่า ผู้บริหารต้องมีประมุขศิลป์ และต้องมีการจัดองค์การ การบริหารการคลัง การสรรหา การรักษาสมรรถภาพของบุคลากรให้คงไว้ และเพิ่มพูนขึ้น เพื่อเขาเหล่านั้นจะได้ทำงานเต็มความสามารถของเขา[๒]

<u>กระบวนการบริหารงานบุคคล</u>

ธวัช ฉัตระเนตร กล่าวถึงกระบวนการบริหารงานบุคคล คือ ผู้บริหารมีหน้าที่เอาบุคคลซึ่งเป็นทรัพยากรสำคัญมาดำเนินการ ๔ กรณีด้วยกัน คือ

๑. พยายามหาคนดี ๆ เข้าทำงาน

๒. เมื่อได้คนดีมาแล้ว ก็ฝึกให้เขาจนเป็นงาน ในไม่ช้าคนดีนั้นก็จะกลายเป็นคนดีมีฝีมือที่เราต้องการ

---

[๑]Stanley W. Williams, <u>Educational Administration in Secondary Schools</u> (New York: Holt, Rinehart and Winston, 1964), P. 122-123.

[๒]Leonard D. White, <u>Introduction to The Study of Public Administration</u> (New York: The Mc Millan and Company, 1954) P. 306.

๓. ใช้งานเขาให้ตรงตามความรู้ ความสามารถ และทำให้เขามีผลิตภาพ (Productivity) เต็มที่

๔. รักษาน้ำใจเขาไว้ เพื่อว่าเขาจะได้อยู่ทำงานกับเรานาน ๆ ไม่ด่วนลาออกหรือขอย้ายไปอยู่ที่อื่น[๑] ส่วนกัลยา รัตนบรรพต มีความเห็นว่า กระบวนการบริหารงานบุคคล ได้แก่ กระบวนการที่เกี่ยวกับตัวบุคคล การวางนโยบาย การวางโครงการ การวางระเบียบและวิธีดำเนินการเกี่ยวกับตัวบุคคล เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของงาน การจัดอัตรากำลังผู้ปฏิบัติงาน การพิจารณาความดีความชอบ การรักษาสุขภาพ และความปลอดภัยในการทำงาน การจัดสวัสดิการ การปกครองบังคับบัญชา การวิจัยเกี่ยวกับตัวบุคคล และการให้คุณและโทษ[๒] เช่นเดียวกัน คิงส์เบอรี่ (Kingsbury) ได้กล่าวถึงกระบวนการบริหารงานบุคคลว่า เป็นกระบวนการในการวางนโยบาย การวางระเบียบ และวิธีดำเนินงานเกี่ยวกับตัวบุคลากรในองค์การ เพื่อให้ได้บุคคลที่เหมาะสมและบำรุงรักษาไว้ให้มีคุณภาพและปริมาณ เพื่อให้การปฏิบัติงานได้บรรลุผลตามเป้าหมาย โดยให้มองบุคคลในแง่ดี เพราะทุกคนมีโอกาสที่จะปรับปรุงแก้ไขตัวเองให้ดีได้ ถ้าหากอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดี ได้รับการส่งเสริมด้านขวัญ กำลังใจในการทำงานที่ยุติธรรม หลักการบริหารงานบุคคลตามทัศนะดังกล่าว จึงเป็นไปในทางที่จะสร้างสรรค์สภาพแวดล้อมดังกล่าว เพื่อให้บุคลากรได้ปฏิบัติงานให้เกิดประโยชน์แก่องค์การให้มากที่สุด แทนที่จะมีแต่ความเกรงกลัว หรือการลงโทษ วิธีการปฏิบัติเช่นนี้ จึงเน้นในเรื่องการพัฒนาตัวบุคคล การสร้างเสริมมนุษยสัมพันธ์ ทำให้เกิดความอบอุ่นใจ มีความรู้สึกมั่นคง และการศึกษาวิจัยเพื่อหาทางแก้ไขให้บุคคลปฏิบัติงานได้ดีขึ้น[๓]

---

[๑]ธรัช ฉัตระเนตร, "การบริหารงาน การจัดการ บริหารงานบุคคล," พัฒนบริหารศาสตร์ ๙ (มกราคม ๒๕๑๒), : ๑๓๕.

[๒]กัลยา รัตนบรรพต, "บทบาทของศึกษาธิการอำเภอ," (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต แผนกวิชาบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๒), หน้า ๗๓.

[๓]Joseph B. Kingsbury, Personnel Administration for Thai Students (Bangkok: Institute of Public Administration, Thammasart University, 1957), P. 11.

ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคล

จากผลการวิจัยและความเห็นของ พนัส ศกุนตนาค เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ในจังหวัดนนทบุรี พบว่า

๑. ครูประชาบาลส่วนมากมีความเห็นว่า ยังคงมีการวิ่งเต้น และให้ความช่วยเหลือกันเป็นกรณีพิเศษเกี่ยวกับการสอบคัดเลือกครู ซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารเองก็ยอมรับว่าแต่ละปี จะมีข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ระดับสูงฝากคนให้ได้รับการช่วยเหลือเป็นกรณีพิเศษ แต่จะมีไม่มากนัก และเป็นเรื่องที่แก้ไขลำบาก เนื่องจากเป็นลักษณะหนึ่งของสังคมไทย

๒. การโยกย้ายครู ครูประชาบาลเห็นว่า ยังมีการวิ่งเต้นและให้ประโยชน์แก่เจ้าหน้าที่บริหาร เพื่อให้ได้มีโอกาสโยกย้ายจากที่หนึ่งไปอีกที่หนึ่ง เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารยอมรับว่ามีการวิ่งเต้นเพื่อโยกย้าย และเห็นว่าเป็นเรื่องธรรมดาของทุกหน่วยงาน แต่ในเรื่องการให้ประโยชน์เพื่อช่วยให้มีการโยกย้ายนั้น ฝ่ายบริหารไม่เชื่อว่าจะมี เพราะได้กำหนดมาตรการไว้รัดกุม มีบุคคลหลายฝ่ายร่วมพิจารณาการโยกย้ายในรูปคณะกรรมการ

๓. ครูประชาบาลส่วนมาก เห็นว่าครูช่วยราชการในส่วนการศึกษาและหมวดการศึกษา มีโอกาสได้รับการพิจารณาความดีความชอบให้เลื่อนขั้นเงินเดือน ๒ ขั้น มากกว่าครูประชาบาลที่ทำการสอน บางปีครูช่วยราชการส่วนการศึกษา หรือหมวดการศึกษา ได้รับการพิจารณาความดีความชอบให้เลื่อนขั้นเงินเดือน ๒ ขั้น เป็นกรณีพิเศษมากกว่าครูทำการสอนถึง ๒ เท่า (เปรียบเทียบ % ของครูช่วยราชการและได้เลื่อนขั้นเงินเดือน ๒ ขั้น กับครูทำการสอนและได้เลื่อนขั้นเงินเดือน ๒ ขั้น)[๑]

สำหรับ สุบรรณ จันทร์คุณา ได้วิจัยงานบริหารการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคเหนือ พบว่า "ผู้บริหารนอกโรงเรียน ไม่มีส่วนร่วมใน

---

[๑]พนัส ศกุนตนาค, "การบริหารการศึกษาประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด: ศึกษาเฉพาะกรณีทัศนคติของครูประชาบาล จังหวัดนนทบุรี," (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๑๖), หน้า ๑๒๘-๑๒๙.

การพิจารณาคัดเลือกและบรรจุครูเลย"[๑] แต่ "มีส่วนร่วมในการให้ข้อเสนอแนะแก่ผู้มีอำนาจในการเลื่อนขั้นเงินเดือนมาก"[๒] สำหรับผู้บริหารประจำโรงเรียน มีความเห็นว่า ครูใหญ่ไม่มีบทบาทในการวางนโยบายเกี่ยวกับการคัดเลือกบรรจุ แต่งตั้ง โอน ย้าย ให้คุณให้โทษบุคลากรของโรงเรียนเลย[๓]

จากการวิจัยของ วิบูลย์ เหลืองสอาด พบว่า การพิจารณาความดีความชอบประจำปีของข้าราชการ สังกัดกรมการปกครอง นายอำเภอพิจารณาความดีความชอบประจำปีเป็นการพิจารณาตัวบุคคลจริง การเขียนรายงานผลงานประจำปี ไม่ได้ถูกนำมาประกอบการพิจารณาอย่างแท้จริง จึงเป็นการทำให้สิ้นเปลืองเวลา และงบประมาณของทางราชการเกี่ยวกับการเขียนรายงานขอความดีความชอบประจำปี[๔]

สุวิช แก้วเกษ ได้วิจัยงานบริหารการศึกษาโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดกรุงเทพมหานคร พบว่า "ทั้งผู้บริหาร นักวิชาการ และประชาชน ระบุว่า ได้ปฏิบัติงานด้านบุคลากรอยู่ในระดับมาก เป็นเพราะทุกฝ่ายเริ่มเอาใจใส่กับตัวบุคคลมากขึ้น นับเป็นปัจจัยที่จำเป็นที่สุดในการดำเนินงานให้โรงเรียนประสบความสำเร็จ"[๕]

ธรรมนูญ ตัณฑะเตปิย์ ได้วิเคราะห์งานการบริหารการศึกษาประชาบาลในหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ศึกษาเฉพาะจังหวัดหนึ่งในภาคกลาง พบว่า พฤติกรรมของ

---

[๑]สุบรรณ จันทร์คุณา, "งานบริหารการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคเหนือ," (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต แผนกวิชาบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๙), หน้า ๑๕๙.

[๒]เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๖๐.

[๓]เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๓๑.

[๔]วิบูลย์ เหลืองสอาด, "การบริหารงานอำเภอ," หน้า ๑๘๒.

[๕]สุวิช แก้วเกษ, "งานบริหารการศึกษาโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดกรุงเทพมหานคร," (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร, ๒๕๑๘), หน้า ๗๐.

ผู้บริหารเกี่ยวกับการแต่งตั้ง โยกย้ายครู ทำให้ขวัญและกำลังใจของครูได้รับความกระทบกระเทือน นอกจากนั้น การปฏิบัติในเรื่องการยืมตัวมาช่วยราชการของนายอำเภอบางคน ก็มีส่วนทำให้มีการริ่งเต้นกัน ทำให้โรงเรียนบางแห่งที่อยู่ในที่ห่างไกล และทุรกันดารมีแต่อัตราครู แต่ไม่มีตัวครูจริง ๆ อยู่ในโรงเรียน โรงเรียนเหล่านี้จะขอเพิ่มครูใหม่ก็ไม่ได้ พฤติกรรมเหล่านี้เป็นผลเสียหายต่อการศึกษาโดยส่วนรวม[๑]

จากที่กล่าวมาแล้วเกี่ยวกับความหมาย หลักการสำคัญ กระบวนการ และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคล จะเห็นได้ว่า การบริหารงานบุคคล เป็นเรื่องที่สำคัญมากที่สุดในการบริหารงาน เพราะคนเป็นผู้ใช้ปัจจัยในการบริหารอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นเงิน วัสดุ และการจัดการ และคนยังเป็นปัจจัยที่มีชีวิตจิตใจ และจิตใจคนนั้นก็เป็นสิ่งที่ยากแท้ที่จะหยั่งถึง ดังนั้น นักบริหารที่ฉลาด และมีความสามารถจึงต้องศึกษาหาวิธีการต่าง ๆ เพื่อนำมาใช้ในการบริหารบุคคล เพื่อให้ได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถมาสู่องค์การหรือหน่วยงาน แล้วดำเนินการพัฒนา บำรุงรักษาให้บุคคลที่ได้มานั้น มีความรู้ความสามารถเพิ่มพูนขึ้น มีขวัญกำลังใจในการทำงาน อันจะยังผลให้การทำงานมีประสิทธิภาพ บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การหรือหน่วยงานที่ตั้งไว้ นอกจากนั้น ยังต้องคำนึงถึงหลักแห่งความมั่นคง เพื่อป้องกันมิให้บุคลากรถูกกลั่นแกล้ง หรือถูกออกจากงานโดยไม่มีความผิด และเมื่อต้องพ้นจากงานตามปกติ ก็จะได้รับการปูนบำเหน็จความชอบ ทั้งนี้ เพื่อให้บุคลากรมีกำลังใจในการปฏิบัติงานให้บังเกิดผลดีที่สุด โดยไม่ต้องมีกังวลในเรื่องจะถูกกลั่นแกล้งในทางที่ไม่เป็นธรรม หรือเกี่ยวกับการหาเลี้ยงชีพในอนาคตเมื่อต้องพ้นออกจากงาน

---

[๑]ธรรมนูญ ศัณฑะเตมีย์, "การวิเคราะห์การบริหารการศึกษาประชาบาลในหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด : ศึกษาเฉพาะจังหวัดหนึ่งในภาคกลาง," (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๑๔), หน้า ๔๓.

การบริหารวิชาการ

เอกวิทย์ ณ ถลาง ได้กล่าวถึงการบริหารการศึกษาด้านวิชาการในโรงเรียนประถมศึกษาว่า ได้แก่ การควบคุมดูแลหลักสูตร การสอน อุปกรณ์การสอน การจัดแบบเรียน คู่มือครู การจัดชั้นเรียน การจัดครูสอน การปรับปรุงการเรียนการสอน การจัดฝึกอบรมครูประจำการ การเผยแพร่วิชาการ การวัดผลการศึกษา การวิจัยค้นคว้า การประเมินมาตรฐานโรงเรียน เพื่อปรับปรุงโรงเรียน ตลอดจนการตรวจเยี่ยมและการนิเทศการศึกษาแก่โรงเรียน[๑] ส่วน ภิญโญ สาธร กล่าวถึงการบริหารวิชาการว่า หมายถึง การบริหารกิจกรรมทุกชนิดในโรงเรียน ซึ่งเกี่ยวข้องกับการปรับปรุงพัฒนาการสอนนักเรียนให้ได้ผลดี และมีประสิทธิภาพที่สุด ความจริงผู้บริหารการศึกษาหรือครูใหญ่ทุกคนควรจะรับผิดชอบ เป็นผู้นำของครูในด้านวิชาการเป็นอันดับแรก เพราะหน้าที่ของโรงเรียนหรือสถาบันการศึกษาทุกแห่ง คือการให้ความรู้แก่นักเรียนในด้านวิชาการ ครูใหญ่เป็นผู้นำในด้านวิชาการ โดยการทำงานร่วมกับครู กระตุ้นเตือนครู ให้คำแนะนำครู และประสานงานให้ครูทุกคนทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพในด้านการสอน[๒] เช่นเดียวกัน จรินทร์ นาคศรีอาภรณ์ กล่าวถึงงานวิชาการว่า "งานวิชาการก็คือ ความพยายามทั้งหมดที่ผู้บริหารและคณะครูช่วยกันปรับปรุงการเรียนการสอนให้มีประสิทธิภาพและตรงเป้าหมายที่สุด"[๓] นอกจากนี้ สุบรรณ จันทร์คุฆา ได้แสดงทัศนะเกี่ยวกับการบริหารวิชาการไว้ว่า ครูใหญ่หรือผู้บริหารการศึกษาโดยทั่วไปควรจะกระจายอำนาจ(Share the authority) และความรับผิดชอบ (Responsibility) ไปให้ครูทุกคน ความเป็นผู้นำของผู้บริหารการศึกษาอยู่ที่ความสามารถที่จะใช้คนอื่นให้ทำงาน โดยไม่ต้องใช้วิธีการบีบบังคับ หรือขู่เข็ญ แต่อยู่ที่เทคนิคในการที่จะกระตุ้น

---

[๑]เอกวิทย์ ณ ถลาง, "การบริหารวิชาการ," ในรายงานการประชุมผู้ตรวจการศึกษา และศึกษาธิการจังหวัด (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ, ๒๕๑๖), หน้า ๑๑๓.

[๒]ภิญโญ สาธร, "การบริหารงานวิชาการ," หลักบริหารการศึกษา, หน้า ๒๓๒.

[๓]จรินทร์ นาคศรีอาภรณ์, "การบริหารงานวิชาการของโรงเรียนสาธิต ระดับประถมศึกษา," (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต แผนกวิชาประถมศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณมหาวิทยาลัย, ๒๕๒๐), หน้า ๓๖.

เตือน (Motivate) ให้ครูและผู้ที่เกี่ยวข้องกับการสอนนักเรียนทุกคนขยันขันแข็งทำงานอย่างเต็มใจและอดทน อย่างไรก็ตามครูใหญ่และผู้บริหารทุกคนมีกระลึกเสมอว่า ตนเองนั้นไม่ใช่ครูของครู และไม่รอบรู้ในด้านวิชาการไปเสียหมดทุกสาขา การบริหารงานด้านวิชาการจึงอาศัยเทคนิคในการใช้คนมากกว่าการสอนคนอื่นว่าเขาควรจะทำอย่างไร ความจริงการที่ครูจะทำอย่างไร ควรเป็นหน้าที่ของครู ไม่ใช่หน้าที่ของผู้บริหาร ผู้บริหารเพียงแต่ดูแลให้ครูทำงานดีที่สุด และใช้ความรู้ความสามารถอย่างเต็มที่เท่านั้น[๑]

สำหรับวิธีการบริหารงานวิชาการนั้น ทรงศักดิ์ ศรีกาฬสินธุ์ ได้ให้ความเห็นพอสรุปได้ว่า วิธีบริหารวิชาการนิยมการกระจายอำนาจ และความรับผิดชอบให้แก่ผู้ทำหน้าที่งานวิชาการอย่างเต็มที่ เพื่อให้มีเสรีภาพทางวิชาการ (Academic freedom) ซึ่งเป็นผลให้เกิดความรู้และวิธีการใหม่ ๆ ทำให้โรงเรียนก้าวหน้าโดยไม่หยุดยั้ง แต่ขณะเดียวกันผู้บริหารที่ต้องรับผิดชอบทุกสิ่งทุกอย่างในองค์การ ก็จะยังคงมีอำนาจในการตัดสินใจปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้[๒] เช่นเดียวกัน พอล (Paul) มีความเห็นว่า การบริหารวิชาการต้องให้ความเสรีภาพแก่สถาบัน และผู้บริหารต้องใช้ทักษะในการเป็นผู้นำแบบประชาธิปไตยมากกว่าจะใช้อำนาจเผด็จการ ซึ่งถือตัวเองเป็นใหญ่[๓]

หน้าที่ของผู้บริหารเกี่ยวกับงานวิชาการ

วิจิตร ศรีสอ้าน กล่าวถึง หน้าที่ของผู้บริหารการศึกษาเกี่ยวกับการบริหารงาน

---

[๑]สุบรรณ จันทร์คุณา, "งานบริหารการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคเหนือ," หน้า ๗๐.

[๒]ทรงศักดิ์ ศรีกาฬสินธุ์, "การบริหารงานด้านวิชาการ," ในเอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง การบริหารการศึกษาและประชากรศึกษา วิทยาลัยวิชาการศึกษามหาสารคาม, ผู้รวบรวม (มหาสารคาม: วิทยาลัยวิชาการศึกษามหาสารคาม, ๒๕๑๗), หน้า ๔๕. (อัดสำเนา)

[๓]Jacobson B. Paul. et al., The Effective School Principal 2d ed. (Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall, 1963), P. 7.

วิชาการรวม ๘ ประการ คือ

๑. การพัฒนาจุดมุ่งหมาย เป้าหมาย และนโยบายของโรงเรียนเพื่อจะได้ใช้เป็นแนวทางในการสอน

๒. การจัดวางตัวบุคลากร เพื่อให้สามารถทำหน้าที่ได้บรรลุจุดมุ่งหมายของการศึกษาของโรงเรียน

๓. การจัดสรรเวลา และสถานที่ เพื่อประโยชน์ในการสอน

๔. การจัดหาและใช้วัสดุ อุปกรณ์ และอาคารสถานที่ เพื่อให้ได้ประโยชน์ของการศึกษาสูงสุด

๕. การส่งเสริมการเรียนการสอน เพื่อให้การสอนบรรลุเป้าหมาย

๖. การจัดโปรแกรมการอบรมเพื่อปรับปรุงการเรียนการสอน

๗. การสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างโรงเรียนกับชุมชน เพื่อประโยชน์ทางด้านการศึกษา

๘. การประเมินความต้องการของโรงเรียน[๑]

บุญชม ไชยเกษี ได้เสนอว่า การส่งเสริมให้ครูมีความเจริญงอกงามในด้านวิชาการนั้น ควรดำเนินการ ดังนี้

๑. จัดให้มีการปฐมนิเทศครูใหม่

๒. จัดให้มีการศึกษาต่อทั้งในภาคปกติและภาคค่ำ

๓. จัดให้มีการอบรมครู

๔. จัดให้มีการพบปะกับผู้เชี่ยวชาญด้านวิชาการ

๕. จัดให้มีการสัมมนา หรือบรรยายทางวิชาการ

---

[๑]นิสิตปริญญาโท, แนวคิดหลักการและทฤษฎีการบริหารการศึกษา การนิเทศการศึกษาและการพัฒนาหลักสูตร. รายงานการศึกษาวิชาทฤษฎีและการวิจัยในการบริหารการศึกษา แผนกวิชาบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๑, หน้า ๑๖ ง. อ้างจาก วิจิตร ศรีสอ้าน เอกสารประกอบการประชุมนักบริหารการศึกษาแห่งชาติ ครั้งที่ ๒, ๒๕๑๘.

๖. จัดให้ครูไปเยี่ยมเยียนกันเป็นการแลกเปลี่ยนประสบการณ์

๗. จัดให้มีการสาธิตการสอน หรือสังเกตการสอนของผู้เชี่ยวชาญ

๘. ส่งเสริมให้มีการทดลองวิจัย เพื่อปรับปรุงการเรียนการสอน

๙. สนับสนุนให้ครูได้เขียนบทความ หรือแต่งหนังสืออ่านประกอบการสอน หรือดัดแปลงวัสดุอุปกรณ์การสอน

๑๐. จัดให้มีห้องสมุดเคลื่อนที่[๑]

ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารวิชาการ

สุบรรณ จันทร์คุณา ได้ศึกษาเกี่ยวกับงานบริหารการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคเหนือ ตามความเห็นของผู้บริหารการศึกษานอกโรงเรียน ปรากฏว่า ผู้บริหารการศึกษาซึ่งอยู่นอกโรงเรียนมีความเข้าใจเรื่องของวัตถุประสงค์ เนื้อหาในหลักสูตรที่ทางราชการกำหนดอยู่ในระดับมาก ครูได้รับการฝึกอบรมด้านวิชาการ และได้ปฏิบัติหน้าที่การสอนตรงตามความถนัดอยู่ในระดับค่อนข้างมาก สำหรับศึกษาธิการจังหวัด. ศึกษาธิการอำเภอ หัวหน้าส่วนการศึกษา หรือหัวหน้าหมวดการศึกษาได้ช่วยปรับปรุงงานวิชาการบ่อยครั้ง[๒]

จากที่กล่าวมาแล้วเกี่ยวกับความหมาย วิธีการและหน้าที่ของผู้บริหารเกี่ยวกับงานวิชาการ และผลงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารวิชาการ จะเห็นได้ว่า การบริหารงานวิชาการ เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการเรียนการสอน และการจัดทำกิจกรรมต่าง ๆ ทางการศึกษา ซึ่งผู้บริหารจำเป็นต้องใช้เทคนิคในการบริหาร เพื่อกระตุ้นเตือน หรือสนับสนุนให้บุคลากรในโรงเรียนได้

---

[๑]อุดมา เทศแก่น, "บทบาทของหัวหน้าหมวดการศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคกลาง," (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต แผนกวิชาบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณมหาวิทยาลัย, ๒๕๒๑), หน้า ๕๔ อ้างจาก บุญชม ไชยเกษี, การส่งเสริมการศึกษาพิเศษระหว่างประเทศของครูประจำการ (ขอนแก่น: โรงพิมพ์ศิริภัณฑ์, ๒๕๑๒).

[๒]สุบรรณ จันทร์คุณา, "งานบริหารการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคเหนือ," หน้า ๑๔๓-๑๔๕.

ปฏิบัติหน้าที่อย่างดีที่สุด มีอิสรภาพในการใช้ความรู้ ความสามารถของตน อย่างเต็มที่ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการเรียนการสอน และเกิดผลดีแก่นักเรียนเป็นที่ตั้ง

การบริหารการเงิน

สมบูรณ์ จันทร์วังพรหม กล่าวถึง งานการเงินและพัสดุที่ส่วนการศึกษา องค์การบริหารส่วนจังหวัดรับผิดชอบอยู่ ได้แก่ การทำบัญชีทุกประเภท การตรวจฎีกา และหลักฐานใบสำคัญในการเบิกจ่ายเงินทุกประเภท การจัดทำงบประมาณ การจัดทำทะเบียนพัสดุ ครุภัณฑ์ รวมทั้งการเบิกจ่าย การขอรับบำเหน็จบำนาญ เงินสะสมข้าราชการ การจัดทำเงินเดือน การรวบรวมใบสำคัญคู่จ่ายส่ง ค.ต.ง. การดำเนินการเกี่ยวกับภาษีเงินได้ของข้าราชการและลูกจ้างประจำ การจัดทำเกี่ยวกับ จ. ๑๙ และงานอื่น ๆ ที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชา สำหรับเงินที่นำมาใช้จ่ายเกี่ยวกับการจัดการศึกษาประชาบาลนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับจากรายได้ของจังหวัดเอง จากการบริจาคของประชาชน มูลนิธิ หรือองค์การต่าง ๆ และจากเงินอุดหนุนของรัฐบาล[๑] สำหรับเกียรติศักดิ์ นาคประสิทธิ์ กล่าวถึง ความหมายของการบริหารการเงินว่า หมายถึง การจัดสรรงบประมาณต่าง ๆ ที่นำมาใช้เกี่ยวกับการจัดการศึกษาในด้านต่าง ๆ และการให้สวัสดิการของครู เช่น การจัดอัตรากำลังครู การก่อสร้างอาคารเรียน การจัดซื้อวัสดุ ครุภัณฑ์ การสร้างบ้านพักครู และการจัดซื้ออุปกรณ์การศึกษาต่าง ๆ ให้พอเพียงกับการเพิ่มของจำนวนนักเรียน และครู ตลอดจนการขยายตัวทางการศึกษา[๒] และนิรมล สวัสดิ-บุตร ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการบริหารการเงินโรงเรียนว่า เป็นเรื่องเกี่ยวกับการหาเงิน

---

[๑]สมบูรณ์ จันทร์วังพรหม, "บทบาทของผู้บริหารการศึกษา," เอกสารประกอบการสัมมนา นิสิตปริญญาโท แผนกวิชาบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณมหาวิทยาลัย, ๒๕๑๕), หน้า ๔๗๖.

[๒]เกียรติศักดิ์ นาคประสิทธิ์, "การศึกษาสมรรถภาพการบริหารการศึกษาประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด กรมสามัญศึกษา และเทศบาลในเขตการศึกษา ๖," (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต วิทยาลัยวิชาการศึกษาประสานมิตร, ๒๕๑๗), หน้า ๕.

การใช้เงิน การจัดการ การควบคุม และการประเมินผลงาน[๑]

วิธีปฏิบัติในการจัดตั้งและจัดสรรเงินงบประมาณเงินอุดหนุนการศึกษาประชาบาล

เนื่องจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีรายได้จำกัด จึงต้องอาศัยเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นหลัก เพื่อใช้จ่ายเกี่ยวกับการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่งนจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการบริหารการศึกษาประชาบาล ดังนั้น จึงได้นำวิธีปฏิบัติในการจัดตั้งและจัดสรรเงินงบประมาณเงินอุดหนุนการศึกษาประชาบาลในปัจจุบันมากล่าวพอเป็นสังเขป ดังนี้

สราญ ศิริโชติ ได้กล่าวถึงวิธีปฏิบัติในการจัดตั้งและจัดสรรเงินงบประมาณ เงินอุดหนุนการศึกษาประชาบาลว่า กรมการปกครอง (ในฐานะที่รัฐบาลได้มอบให้ควบคุม ส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นทุกรูป) จะสอบถามความต้องการไปยังองค์การบริหารส่วนจังหวัดต่าง ๆ ว่า ในปีงบประมาณถัดไป จะต้องการใช้เงินงบประมาณเท่าไร เมื่อได้รับตัวเลขแล้ว กรมการปกครองก็จะช่วยประสานงาน โดยเสนอไปยังสำนักงบประมาณ และเมื่อสำนักงบประมาณได้อนุมัติยอดเงินงบประมาณแล้ว กรมการปกครองก็จะแจ้งยอดเงินไปให้จังหวัดต่าง ๆ ในตอนต้นปีงบประมาณแต่ละปี โดยแจ้งเป็นยอดรวม เช่น เงินค่าที่ดิน และสิ่งก่อสร้างโรงเรียน หรืออัตราครู ก็จะแจ้งไปจังหวัดว่า ได้เงินกี่ล้านบาท อัตราครูที่จังหวัดจะได้รับกี่อัตรา ส่วนการที่จะนำเงินไปสร้างโรงเรียนที่ใด อย่างไร หรือใช้อัตราเพื่อบรรจุครูไปไว้ในที่ใด ย่อมขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของจังหวัด กรมการปกครองมิได้กำหนดเมื่อจังหวัดได้รับแจ้งยอดเงินแล้ว ก็จะนำไปตราเป็นข้อบัญญัติจังหวัดตามความจำเป็น และความต้องการของจังหวัดต่อไป ต่อจากนั้นจังหวัดก็จะส่งสำเนาข้อบัญญัติจังหวัดไปให้กรมการปกครอง เพื่อเสนอสำนักงบประมาณพิจารณาอนุมัติงวดเงิน และแจ้งกรมบัญชีกลางโอนเงินให้จังหวัดต่อไป ส่วนที่เกี่ยวกับการใช้อัตราครู จังหวัดจะต้องขออนุมัติต่อคุรุสภา ในฐานะทำหน้าที่แทน ก.จ. ทางด้านกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งรัฐบาลได้มอบหมายให้ควบคุม และส่งเสริมงานด้านวิชาการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ถ้าหากมีแผนโครงการ

---

[๑]นิรมล สวัสดิบุตร, การศึกษาพิเศษอบรมผู้บริหารโรงเรียนราษฎร์ รุ่นที่ ๒ (พระนคร: โรงพิมพ์สมาคมโรงเรียนราษฎร์,๒๕๑๕), หน้า ๔๓.

หรือมีกิจกรรม อันเป็นนโยบายของราชการส่วนกลาง ก็จะเสนอไปจังหวัดเพื่อให้ความช่วยเหลือ ถ้าจำเป็นต้องใช้เงินงบประมาณก็จะประสานกับจังหวัด เพื่อจัดตั้งงบประมาณไว้เพื่อดำเนินการต่อไป อย่างไรก็ดี เนื่องจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดการศึกษาประชาบาลทั้งในด้านธุรการ การบริหารงานบุคคล และทางวิชาการ ดังนั้น โครงการหรือแผนงานหรือความคิดริเริ่มต่าง ๆ จะมาจากท้องถิ่น คือองค์การบริหารส่วนจังหวัด เว้นแต่งานที่เป็นนโยบายของส่วนกลาง หรือโครงการใหญ่เท่านั้น ที่ทางราชการส่วนกลางเป็นผู้จัดทำและริเริ่มขึ้นแล้วเสนอไปยังจังหวัด[๑]

ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการเงิน

เรืองชัย จงสงวน กล่าวว่า การที่องค์การปกครองท้องถิ่นรับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลย่อมมีผลให้การบริหารงานของท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระ เพราะเหตุว่า ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของส่วนกลางในฐานะเจ้าของเงินอย่างใกล้ชิด ทำให้ท้องถิ่นไม่สามารถปกครองตนเองตามหลักการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง[๒] และการใช้จ่ายเงินขององค์การบริหารส่วนจังหวัดส่วนใหญ่ไม่ได้จัดทำแผนใหญ่ (Master Plans) เพื่อกำหนดเป้าหมายและวิธีการดำเนินงานโดยละเอียดไว้ล่วงหน้า สภาจังหวัด ซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการควบคุมฝ่ายบริหารเกี่ยวกับการจัดตั้งงบประมาณ และการใช้จ่ายเงินนั้น ส่วนใหญ่ยังมิได้ปฏิบัติอย่างจริงจัง และโดยเคร่งครัด องค์การบริหารส่วนจังหวัดขาดอำนาจอิสระในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายการเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่าย ต้องขออนุมัติ หรือขอความเห็นชอบจากส่วนกลางก่อน แม้แต่เรื่องเล็กน้อย ทำให้

---

[๑]สราญ ศิริโชติ, "บทบาทของนายอำเภอเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาล," เอกสารวิจัยการปฏิบัติงาน นักศึกษาโรงเรียนนายอำเภอ รุ่นที่ ๑๒ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, ๒๕๑๘), หน้า ๑๓-๑๔.

[๒]เรืองชัย จงสงวน, "กระทรวงมหาดไทยกับการศึกษาประชาบาล ศึกษาหน้าที่ บทบาท และปัญหา," (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณมหาวิทยาลัย, ๒๕๑๖) หน้า ๑๙๒.

เกิดความล่าช้าโดยใช่เหตุ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องยังขาดความรู้ ความเข้าใจในกระบวนการจัดการเรื่องนี้อย่างลึกซึ้งเพียงพอ[๑]

พนัศ ศกุนตนาค ได้วิจัยเกี่ยวกับการบริหารการศึกษาประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ศึกษาเฉพาะกรณีทัศนคติของครูประชาบาล จังหวัดนนทบุรี พบว่า

๑. รายได้ของโรงเรียนประชาบาล ครูประชาบาลส่วนมากเห็นว่า โรงเรียนประชาบาลไม่สามารถอยู่ได้ด้วยเงินรายได้ของท้องถิ่น และเงินบริจาคจากประชาชน ซึ่งตรงกับความเห็นของเจ้าหน้าที่บริหารการศึกษาที่เห็นว่า ถ้าขาดเงินงบประมาณจากรัฐบาลแล้วจะจัดการศึกษาประชาบาลได้ยากยิ่ง เพราะท้องถิ่นมีรายได้น้อย และยังต้องนำไปใช้จ่ายด้านอื่น ๆ มาก

๒. ในการจัดทำงบประมาณประจำปี ครูประชาบาลส่วนมากเห็นว่า ควรให้โรงเรียนได้มีส่วนจัดทำงบประมาณ โดยเฉพาะอย่างยิ่งควรให้ครูใหญ่เข้ามีส่วนจัดทำงบประมาณด้วย เพราะเป็นผู้รู้ถึงความจำเป็น และความต้องการของแต่ละโรงเรียนดี ซึ่งฝ่ายบริหารการศึกษาได้ให้ความเห็นว่า ได้พยายามให้โรงเรียนได้มีส่วนร่วมจัดทำงบประมาณด้วย เช่น ให้ทางโรงเรียนแจ้งจำนวนวัสดุ ครุภัณฑ์ อุปกรณ์การศึกษา อัตรากำลัง ตลอดจนอาคารเรียน เป็นต้น

๓. การทุจริตในการก่อสร้างซ่อมแซมอาคารเรียน ครูประชาบาลส่วนมากเห็นว่า มีพฤติกรรมบางอย่างที่ส่อในทางทุจริตในเรื่องนี้ เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารมีความเห็นขัดแย้ง โดยกล่าวว่า การทุจริตกระทำได้ยาก เพราะในการตรวจการจ้าง ตรวจรับวัสดุ อุปกรณ์นั้น มีกรรมการหลายฝ่าย รวมทั้งสมาชิกสภาจังหวัด ซึ่งประชาชนได้เลือกตั้งเข้ามาเป็นกรรมการด้วย และต้องดำเนินการตามระเบียบของทางราชการอย่างเคร่งครัด อย่างไรก็ตาม ก็ยอมรับว่ามีพฤติกรรมบางอย่างที่ระเบียบไม่รัดกุม เปิดโอกาสให้พ่อค้าเอาเปรียบทางราชการได้[๒]

จากที่กล่าวมาแล้วเกี่ยวกับความหมาย วิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดตั้งและจัดสรรเงินงบ

---

[๑]เรืองชัย จงสงวน, "กระทรวงมหาดไทยกับการศึกษาประชาบาล ศึกษาหน้าที่บทบาท และปัญหา," หน้า ๑๙๓-๑๙๔.

[๒]พนัศ ศกุนตนาค, "การบริหารการศึกษาประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด: ศึกษาเฉพาะกรณีทัศนคติของครูประชาบาล จังหวัดนนทบุรี," หน้า ๑๒๙-๑๓๐.

ประมาณ เงินอุดหนุนการศึกษาประชาบาล และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการเงิน จะเห็นได้ว่า การบริหารการเงิน เป็นเรื่องซึ่งมีความสำคัญ มีวิธีการปฏิบัติสลับซับซ้อน คือมีการจัดหาเงิน การใช้จ่ายเงิน การจัดการ การควบคุม การลงบัญชี และการขออนุมัติต่าง ๆ เป็นต้น เรื่องของเงินต้องถือว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญที่ใช้ในการบริหารที่ทำให้เกิดงานต่าง ๆ เพราะเงินเป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างหนึ่งในปัจจัย ๔ อย่าง ซึ่งใช้ในการบริหาร คือ คน เงิน วัสดุ และการจัดการ

<u>การติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน</u>

ภิญโญ สาธร ได้ให้ความหมายการประเมินผลการปฏิบัติงานไว้ว่า หมายถึง การประเมินผลการปฏิบัติงานในหน้าที่ของบุคลากร และเป็นการประเมินสมรรถภาพของบุคลากรไปด้วยในตัว การประเมินดังกล่าวเป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาโดยตรงของบุคลากร ส่วนการวินิจฉัยขั้นสุดท้าย เป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาระดับสูง ดังนั้น การประเมินผลปฏิบัติงานจึงกระทำเป็นขั้น ๆ นับตั้งแต่ขั้นต้นจนถึงขั้นสูง บุคลากรทุกคนจะมีผู้ที่อยู่เหนือตนนั้น เป็นผู้ประเมินผลงานของตนทุกคน[๑] และสมพงศ์ เกษมสิน กล่าวถึง ความหมายของการประเมินผลปฏิบัติงานว่าหมายถึงวิธีการที่ผู้บังคับบัญชาได้บันทึกและลงความเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของคนในระยะเวลาที่กำหนดไว้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ การที่ใช้ประเมินค่าว่าผู้ปฏิบัติงานแต่ละคนมีความสามารถปฏิบัติงานได้เพียงใด โดยพิจารณาจากปริมาณและคุณภาพของงานที่ผู้บังคับบัญชาได้บันทึกไว้ หรือจากการสังเกต และวินิจฉัยตามระยะเวลาที่กำหนด เพื่อเป็นเครื่องประกอบการพิจารณาในผลประโยชน์ตอบแทนความดีความชอบแก่ผู้ปฏิบัติงานนั้น ๆ[๒]

---

[๑]ภิญโญ สาธร, "การประเมินผลปฏิบัติงาน," <u>การบริหารงานบุคคล</u> (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วัฒนาพานิช, ๒๕๑๗), หน้า ๔๒๕.

[๒]สมพงศ์ เกษมสิน, <u>การบริหารงานบุคคลแผนใหม่</u> (พระนคร: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๔), หน้า ๑๔๗.

หลักสำคัญของการประเมินผลการปฏิบัติงาน

จำนงค์ สมประสงค์ กล่าวถึง หลักการประเมินผลการปฏิบัติงานว่า เป็นเรื่องของการจัดเกี่ยวกับการปฏิบัติงานตลอดช่วระยะเวลาหนึ่งที่ผ่านมา มิใช่เป็นการวัดเกี่ยวกับเรื่องความคิดเห็นส่วนตัว หรือตัดสินตามอำเภอใจของผู้ประเมิน การประเมินผลต้องตั้งอยู่บนมูลฐานของงานที่ผู้ถูกประเมินได้ปฏิบัติมาแล้วอย่างแท้จริง ถ้าผู้ถูกประเมินไม่ยอมรับว่าถูกต้อง และเป็นธรรม ปัญหาที่ตามมาคือ จะมีการร้องทุกข์และการเรียกร้อง หรือการประท้วงอย่างรุนแรง มาตรฐานการปฏิบัติงานต้องตั้งอยู่บนมูลฐานแห่งความเข้าใจซึ่งกันและกัน ระหว่างหัวหน้างานกับบุคคลในปกครอง หัวหน้างานต้องแสดงความสามารถและความชำนาญงานในการวิจัยผลการปฏิบัติงานให้บุคคลในปกครองเข้าใจและไว้วางใจเสียก่อน โดยการปรึกษาหารือร่วมกันถึงเป้าหมายในการประเมินผล และควรกำหนดขอบเขตงาน และมาตรฐานของการปฏิบัติงานของทุกคนทุกตำแหน่งให้แน่ชัดรัดกุม และให้เป็นที่เข้าใจแจ่มแจ้งและเปิดเผยให้ทราบทั่วกัน ซึ่งจะทำให้การประเมินผลการปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพราบรื่นยิ่งขึ้น[๑] เช่นเดียวกัน ทัศนีย์ สังขวรรโณ และอัจฉรา หล่อวิจิตร ได้กล่าวถึงหลักการประเมินผลการปฏิบัติงานไว้เป็นหัวข้อ ดังนี้คือ

๑. ผู้ทำหน้าที่ประเมิน จะต้องเหมาะสม เพราะโดยทั่วไปผู้ที่พิจารณามีลักษณะอย่างไร ผลการพิจารณามักจะแสดงลักษณะของผู้นั้นออกมา ถ้าผู้พิจารณาชอบสิ่งใด ก็มักจะถือเอาว่าสิ่งนั้นดี ตรงกันข้ามมักจะถือเอาของที่ตนไม่ชอบว่าเป็นสิ่งไม่ดี

จากหลักการโดยทั่วไปพบว่า การใช้คณะบุคคลร่วมกันประเมินผล จะได้ผลใกล้เคียงความจริง และลดการอคติได้ดีกว่าใช้ผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียวประเมิน

๒. ผู้ทำหน้าที่ประเมิน จะต้องเข้าใจในหลักการ วัตถุประสงค์ และวิธีการโดยตลอด หากเป็นกลุ่มบุคคลก็ต้องปรึกษาหารือร่วมกันก่อนจะดำเนินการประเมิน เพื่อให้วิธีการเป็นไปในแนวเดียวกัน

๓. ต้องระลึกอยู่เสมอว่าการประเมินผล จะมีผลโดยตรงต่อความรู้สึกของบุคลากร การพิจารณาจะต้องกระทำด้วยความยุติธรรม

---

[๑]จำนงค์ สมประสงค์, "การวัดผลการปฏิบัติงาน," หลักการปกครองของหัวหน้างาน, (กรุงเทพมหานคร: มิตรเจริญการพิมพ์, ๒๕๑๘), หน้า ๒๕๓-๒๕๖.

๔. วิธีการหรือข้อแนะนำใด ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการพิจารณา ควรจะกำหนดและนำมาใช้ เพื่อทำให้การพิจารณานั้นถูกต้องมากขึ้น อย่างน้อยผู้ทำหน้าที่ในการประเมินจะต้องมีความสังเกตในตัวบุคลากรอย่างเพียงพอเพื่อจะได้เรียนรู้ถึงพฤติกรรมของบุคลากรนั้นโดยตลอด กล่าวอย่างสรุป ผู้ประเมินจะต้องรวบรวมหลักฐานและปัจจัยต่าง ๆ มาประกอบให้มากที่สุด ต้องได้รับการฝึกอบรมให้มีความรู้ความเข้าใจโดยถูกต้อง เพื่อสามารถปฏิบัติงานโดยไม่มีข้อผิดพลาด

๕. ผู้ประเมินจะต้องขจัดความรู้สึกที่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างตัวเอง กับบุคลากรเป็นส่วนตัวออกไป เพราะความสัมพันธ์เหล่านี้มีผลต่อการประเมินมาก หากผู้ประเมินไม่สามารถแยกเรื่องส่วนตัวกับงานออกจากกันแล้ว ก็เป็นเรื่องยากที่จะให้การประเมินนั้นเป็นไปอย่างถูกหลักเกณฑ์ได้

๖. วิธีการประเมินต้องเป็นที่รับทราบร่วมกัน และเป็นที่ยอมรับระหว่างบุคลากรทุกระดับ

๗. ต้องมีการกำหนดเวลาไว้แน่นอนว่า จะทำการประเมินเมื่อไร มีละกี่ครั้ง และต้องบอกให้บุคลากรทุกระดับชั้นทราบร่วมกันก่อน

๘. เครื่องมือที่ใช้ประเมินควรจะเหมาะสมกับลักษณะงาน มีความเที่ยงตรงในการจัดและควรเป็นชนิดแบบฟอร์มดีกว่าการเขียนบรรยาย

๙. จะต้องนำเอาผลจากการประเมินไปใช้จริง ๆ ตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้เบื้องต้น[๑]

<u>กระบวนการประเมินผลการปฏิบัติงาน</u>

สมาน รังสิโยกฤษฎ์ ได้แบ่งกระบวนการประเมินผลการปฏิบัติงาน มีขั้นตอนที่สำคัญ ๆ อยู่ ๕ ขั้นตอน คือ

---

[๑]ทัศนีย์ สังขวรรโณ และ อัจฉรา หล่อวิจิตร, <u>การประเมินผลปฏิบัติงาน</u>, รายงานการศึกษาวิชาหลักบริหารงานบุคคล, แผนกวิชาพยาบาลศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณมหาวิทยาลัย, ๒๕๒๐, หน้า ๑๒-๑๓.

๑. กำหนดวัตถุประสงค์ในการประเมินผลการปฏิบัติงาน ซึ่งโดยทั่วไปวัตถุประสงค์ในการประเมินผลการปฏิบัติงาน เพื่อนำไปใช้เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล เช่น เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาแต่งตั้ง การเลื่อนตำแหน่ง การปรับปรุงสมรรถภาพของการปฏิบัติงานให้ดีขึ้น การจัดสวัสดิการ การพิจารณาความดีความชอบประจำปี และใช้ประกอบการพิจารณาให้บุคคลพ้นจากหน้าที่การงานเป็นต้น

๒. กำหนดแบบและกำหนดลักษณะงานที่จะประเมิน เมื่อได้กำหนดวัตถุประสงค์แล้วจะต้องกำหนดวิธีการที่จะใช้ในการดำเนินงาน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ โดยการสร้างแบบประเมินผลขึ้น และในแบบประเมินผลควรกำหนดลักษณะงานที่ต้องการจะประเมินไว้ด้วย

แบบที่ใช้ในการประเมินมีหลายแบบด้วยกัน เช่น การกำหนดเครื่องวัดในแต่ละคุณสมบัติเป็นรายการไป (Rating Scales) การเปรียบเทียบเป็นรายบุคคล (Employee Comparison) การทำเครื่องหมายตามรายการ (Check List) การบันทึกเหตุการณ์สำคัญ (Critical Incident) การสัมภาษณ์ (Field Review) การเขียนรายงาน (Free-from Essay) และการประเมินผลเป็นกลุ่ม (Group Appraisal) เป็นต้น และการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะของงาน เช่น คุณภาพของงาน ความสามารถในการปฏิบัติงาน ความรู้ความสันทัดจัดเจนในหน้าที่การงาน ความไว้วางใจในการปฏิบัติงาน ความคิดริเริ่ม ความสามารถในการเรียนรู้งาน ความสามารถในการปรับตัวเอง ความรู้สึกรับผิดชอบต่องานในหน้าที่ การให้ความร่วมมือและการประสานงาน ความสามารถในการแสดงความคิดเห็น การติดต่อกับผู้อื่น การตัดสินใจ คุณสมบัติในการเป็นผู้นำ ความแข็งแรงและสุขภาพของร่างกาย ความเป็นผู้รักความก้าวหน้า ความกระตือรือร้นในการปฏิบัติงาน ความเป็นผู้รักเกียรติยศและชื่อเสียง ความซื่อสัตย์ บุคลิกลักษณะ การแต่งกาย ความประพฤติและนิสัยเรื่องเกี่ยวกับครอบครัว ทัศนคติต่องานและบุคคลอื่น ความเข้มแข็งของจิตใจ ความถนัดในการปฏิบัติงาน การสังคม และความรู้พิเศษอื่น ๆ เป็นต้น

๓. กำหนดตัวผู้ประเมินและทำการอบรมผู้ทำการประเมิน ผู้ประเมินโดยปกติจะได้แก่ ผู้บังคับบัญชาที่ใกล้ชิด (Immediate Supervisor) ของผู้ที่จะถูกประเมิน ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบต่องานที่ได้สั่งให้ผู้ถูกประเมินปฏิบัติ และให้ผู้บังคับบัญชาชั้นสูงขึ้นไปอีก ๑ - ๒ ระดับ

ลงความเห็นประกอบ เพื่อตรวจสอบอีกครั้งหนึ่ง ผู้บังคับบัญชาที่จะทำการประเมินจะต้องมีความรู้ ความเข้าใจ หรือได้รับการอบรม หรือชี้แจงเสียก่อนให้ทราบถึงนโยบาย วัตถุประสงค์ หลักการ และเทคนิคในการประเมินผลตามแบบฟอร์ม และลักษณะงานที่กำหนดเป็นมาตรฐานไว้

๔. กำหนดวิธีประเมินผลงาน ซึ่งวิธีประเมินนั้นมีหลายแบบหลายวิธีแตกต่างตามความประสงค์ที่จะใช้ เช่น การประเมินพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติงานว่า ว่องไว เฉื่อยชา อดทน สุภาพ หรือเจ้าโทสะ การประเมินคุณลักษณะของผู้ปฏิบัติงานว่า มีความสามารถในการตัดสินใจ การปรับตัวเข้ากับผู้อื่น การประเมินด้วยการเปรียบเทียบเป็นรายบุคคล โดยนำเอาผลของการปฏิบัติงานของแต่ละบุคคลมาประกอบการพิจารณา เช่น ความคิดสร้างสรรค์ บุคลิก และความสามารถในการปฏิบัติงาน เป็นต้น การประเมินความก้าวหน้าของงาน วิธีนี้เป็นการสัมภาษณ์ผู้ถูกประเมินเพื่อให้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับงานในหน้าที่รับผิดชอบที่ปฏิบัติอยู่ ควรสัมภาษณ์ถึงความก้าวหน้า และอุปสรรคในการปฏิบัติงาน การประเมินโดยผู้ปฏิบัติงานเอง เป็นวิธีที่ผู้ปฏิบัติงานประเมินผลงานโดยตนเอง เพื่อให้เกิดความมั่นใจแก่ผู้ปฏิบัติงาน และช่วยสร้างสัมพันธภาพอันดีระหว่างผู้ปฏิบัติงาน กับหัวหน้างานและหน่วยงาน การประเมินตามมาตรฐานของงานที่ได้กำหนดไว้ เป็นการประเมินตามมาตรฐานงานต่าง ๆ ที่ได้กำหนดไว้ว่า สามารถทำได้แค่ไหน เช่น ต่ำกว่ามาตรฐาน เท่ามาตรฐาน หรือสูงกว่ามาตรฐาน เป็นต้น

๕. การวิเคราะห์ผลและการนำผลที่ได้จากการประเมินไปใช้ขั้นนี้ เป็นขั้นที่สำคัญที่สุดขั้นหนึ่งในการประเมินผลการปฏิบัติงานด้วยระบบคุณธรรม กล่าวคือ เมื่อเจ้าหน้าที่บริหารงานบุคคลได้รับแบบประเมินผลที่ผู้บังคับบัญชาได้ประเมินไว้แล้ว จะต้องพิจารณาวิเคราะห์รายงานจากแบบประเมินผลแต่ละสายเป็นคน ๆ ไป ในขั้นนี้จะต้องกำหนดวิธีการวิเคราะห์ผลงาน และผู้วิเคราะห์จะต้องมีความชำนาญพอสมควรในการแปลความหมายจากแบบที่ผู้ประเมินได้ประเมินไว้ จึงจะได้ผลการประเมินที่ถูกต้อง เมื่อได้ผลการประเมินแล้วก็ลงระเบียน (Record) ในแบบถาวร เพื่อนำไปใช้ประกอบการพิจารณาเกี่ยวกับผู้ปฏิบัติงานผู้นั้นตลอดเวลาที่ยังปฏิบัติงานอยู่ในหน่วยงานนั้น[๑]

---

[๑]สมาน รังสิโยกฤษฎ์, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล, หน้า ๗๖-๘๑.

จากที่กล่าวมาแล้วเกี่ยวกับความหมาย หลักการ และกระบวนการในการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน จะเห็นได้ว่า การติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานนั้น เป็นหน้าที่ของผู้บริหาร ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรง เพื่อที่จะให้การบริหารงานภายในหน่วยงานได้ประสบผลสำเร็จ มีผลงานที่ก้าวหน้าได้มาตรฐานตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ และเป็นผลให้การบริหารงานบุคคลเป็นไปด้วยความเรียบร้อยราบรื่น แต่ทั้งนี้ผู้บริหารซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา จะต้องเป็นผู้มีความรู้ความสามารถเข้าใจถึงหลักการและกระบวนการในการประเมินผลการปฏิบัติงานเป็นอย่างดี มีความซื่อสัตย์ ยุติธรรม เปิดเผย และมีทัศนคติที่ดีต่อการประเมินผลการปฏิบัติงาน

จากอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอดังได้กล่าวมาแล้วนั้น จะเห็นได้ว่า นายอำเภอเป็นผู้ที่มีบทบาทหน้าที่สำคัญในการบริหารการศึกษาประชาบาลเป็นอันมาก ดังนั้น การที่นายอำเภอจะปฏิบัติหน้าที่ได้ผลตามหลักวิชาการบริหารการศึกษาแล้ว บทบาทของนายอำเภอในการปฏิบัติจริงจะต้องใกล้เคียงกับบทบาทหน้าที่ในความคาดหวังของหน่วยงานที่นายอำเภอรับผิดชอบ และความคาดหวังของสังคมที่นายอำเภอปฏิบัติอยู่ และในเมื่อบทบาทของนายอำเภอที่คาดหวัง และบทบาทที่ปฏิบัติจริงไม่ขัดแย้งกัน การปฏิบัติงานตามตำแหน่งหน้าที่ก็จะดำเนินไปด้วยความถูกต้อง มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล อันจะเป็นทางนำไปสู่การพัฒนาการศึกษาประชาบาลให้เจริญก้าวหน้า เป็นกำลังสำคัญในการพัฒนากำลังคน เพื่อให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศ และเพื่อให้สอดคล้องกับงานวิจัยนี้ บทบาทของนายอำเภอในด้านต่าง ๆ ๖ ด้าน สรุปได้ว่า

ในด้านการวางแผน นายอำเภอควรจะมีบทบาทเกี่ยวกับการวางนโยบาย การจัดทำแผนงาน โครงการต่าง ๆ ภายในอำเภอที่รับผิดชอบ เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายของจังหวัดและของชาติ เช่น นโยบายในการจัดการศึกษาภาคบังคับให้เหมาะสมกับท้องถิ่น การจัดทำแผนเกี่ยวกับการจัดตั้งโรงเรียนขึ้นใหม่ การกำหนดอัตราครู การก่อสร้างต่อเติมอาคารเรียน เป็นต้น ทั้งนี้ นายอำเภอจะต้องมีข้อมูล สถิติ เพื่อประกอบการพิจารณาวางแผนงาน และมีการจัดตั้งเจ้าหน้าที่หรือคณะกรรมการ เพื่อปฏิบัติตามแผนที่วางไว้ และมีการตรวจสอบปรับปรุงแก้ไขการปฏิบัติงานควบคู่กันไปด้วย

ในด้านการวินิจฉัยสั่งการ นายอำเภอควรจะมีบทบาทเกี่ยวกับการตัดสินใจในการจัดการศึกษาประชาบาล โดยต้องคำนึงถึงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ความคิดเห็นของผู้ใต้บังคับบัญชา และการวินิจฉัยสั่งการที่สามารถปฏิบัติได้ ทั้งนี้เพื่อให้การวินิจฉัยสั่งการของนายอำเภอเป็นไปอย่างถูกต้องเหมาะสม ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมมากที่สุด ได้รับความร่วมมือจากผู้ร่วมงานเป็นอย่างดี นอกจากนั้น นายอำเภอควรจะมีการมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้ผู้ใต้บังคับบัญชา ได้ปฏิบัติงานได้อย่างคล่องตัว ทั้งนี้ นายอำเภอยังต้องรับผิดชอบต่อผลงานที่เกิดขึ้นด้วย

ในด้านการบริหารงานบุคคล นายอำเภอควรจะมีบทบาทเกี่ยวกับการพิจารณาอัตรากำลังครู การส่งเสริมเพิ่มพูนความรู้ในวิชาชีพครู การโอน ย้าย การพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนตำแหน่ง และการจัดสวัสดิการให้แก่ครู โดยยึดหลักแห่งความยุติธรรม ความรู้ ความสามารถ และผลประโยชน์ในด้านการศึกษาของนักเรียน เป็นหลักปฏิบัติ

ในด้านการบริหารวิชาการ นายอำเภอควรจะมีบทบาทเกี่ยวกับการสนับสนุนส่งเสริมให้มีการจัดทำคู่มือครู เอกสารประกอบการเรียน การผลิตอุปกรณ์การสอน การแนะนำให้โรงเรียนกำหนดเป้าหมาย วัตถุประสงค์ของโรงเรียน การประสานงานด้านการศึกษาประชาบาลกับหน่วยงานอื่น ๆ นอกจากนั้น ควรจะได้มีการวิเคราะห์ผลงานด้านคุณภาพทางการศึกษาด้วย

ในด้านการบริหารการเงิน นายอำเภอควรจะมีบทบาทเกี่ยวกับการสนับสนุนส่งเสริมให้มีการหารายได้ เพื่อใช้จ่ายในการจัดการศึกษานอกเหนือจากเงินงบประมาณ พิจารณาจัดสรรเงิน พัสดุ ครุภัณฑ์ ให้แก่โรงเรียนอย่างรอบคอบมีหลักเกณฑ์ เปิดโอกาสให้ผู้บริหารโรงเรียนได้มีส่วนร่วมในการพิจารณาจัดตั้งงบประมาณของโรงเรียน ปรับปรุงการเบิกจ่ายเงินให้เป็นไปด้วยความสะดวก รวดเร็ว และจัดให้มีการจัดทำหลักฐานและการตรวจสอบการเงิน พัสดุ ครุภัณฑ์ เพื่อให้การใช้จ่ายเงินเป็นไปด้วยความถูกต้องและประหยัด

ในด้านการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน นายอำเภอควรมีบทบาทเกี่ยวกับการจัดทำเกณฑ์การประเมินผลงาน การจัดตั้งคณะกรรมการติดตามผล และการประเมินผลงานของโรงเรียน การนำผลการปฏิบัติงานมาประกอบการพิจารณาบำเหน็จความชอบของครู และการวิเคราะห์ผลงานเพื่อปรับปรุงแก้ไขต่อไป