

บทที่ ๒
วรรณกรรมอันที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยนี้



๑. งานในหน้าที่และความรับผิดชอบของศึกษานิเทศก์จังหวัด

ศึกษานิเทศก์จังหวัดในประเทศไทย ถ้าจะเทียบตำแหน่งหน้าที่กับเจ้าหน้าที่ทางการศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกา แล้ว ตำแหน่งหน้าที่ใกล้เคียงที่สุดก็คือ School superintendent และในวงการศึกษามิใช่ว่า School superintendent มีหน้าที่สำคัญในฐานะหัวหน้าในการบริหารการศึกษาของแต่ละท้องถิ่น นักศึกษาทางการบริหารการศึกษาจึงได้พยายามที่จะศึกษาดังมหาวิทยาลัยของ School superintendent ในกฎปฏิบัติงานในหน้าที่และความรับผิดชอบ

Tead¹ ได้เขียนในกระบวนการที่จำเป็นของนักบริหารว่าประกอบด้วย

๑. ตั้งวัตถุประสงค์และจุดมุ่งหมายของการบริหาร
๒. พิจารณาการวางแผนให้กว้างขวางเพื่อโครงสร้างของหน่วยงาน
๓. คัดเลือกและรวบรวมคณะเจ้าหน้าที่ทางการบริหาร
๔. มอบหมายและแบ่งสรรอำนาจและความรับผิดชอบ
๕. ดูแลการกระทำ ๆ ไปในกิจกรรมที่ได้รับมอบหมาย
๖. รับรองปริมาณและคุณภาพของงานปฏิบัติ
๗. ประสานงานในการประชุมคณะกรรมการ
๘. กระตุ้นและเร้าบุคคลากรในการทำงาน
๙. ประเมินผลที่ได้รับว่าสัมพันธ์กับวัตถุประสงค์หรือไม่
๑๐. มองเห็นและสามารถพยากรณ์เป้าหมายของหน่วยงานได้

¹ Ordway Tead, Art of Administration (New York: McGraw-Hill, 1951), p. 105

จากการศึกษาถึงพัฒนาการของโรงเรียนที่มหาวิทยาลัยในรัฐ Ohio, Ramsayer กับคณะ² ได้ให้หัวข้อพฤติกรรมของผู้บริหารการศึกษาไว้ว่า

1. ตั้งจุดมุ่งหมาย คือสร้างจุดมุ่งหมายของโปรแกรมการศึกษาทั้งหมด ทั้งระยะยาวและระยะสั้น
2. วางนโยบาย โดยต้องทำงานร่วมกับผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันทุกคน
3. กำหนดบทบาท คือต้องแบ่งและกำหนดบทบาทให้เจ้าหน้าที่ทำงานอย่างชัดเจน
4. ร่วมมือในหน้าที่และเรื่องของการบริหาร
5. ประเมินผลประสิทธิภาพทางการศึกษา
6. ทำงานร่วมกับผู้นำของชุมชนเพื่อส่งเสริมปรับปรุงทางการศึกษา
7. ใช้แหล่งทรัพยากรทางการศึกษาของชุมชน
8. เกี่ยวข้องกับประชาชน ในการร่วมกันวางแผนการศึกษา พัฒนาการศึกษา และประเมินผลการศึกษา

9. การติดต่อสื่อสาร เป็นงานสำคัญทำให้ทราบความรู้สึกนึกคิดระหว่างประชาชนกับผู้บริหาร คือ การอ่าน ฟัง พูด เขียน และแสดง

American Association of School Administrators (A.A.S.A.)³
ได้กล่าวถึงหน้าที่ของนักบริหารซึ่งมีข้อ ๆ คือ

² John A. Ramsayer, Lewis E. Harris, Millard Z. Pond, and Howard Wakefield, Factors Affecting Educational Administration, CPEA Series (Columbus, Ohio: College of Education, Ohio State University, 1955), pp. 18-56

³ A.A.S.A., Staff Relations in School Administration (Washington D.C. : The Association, 1955), p. 17

1. การวางแผน (Planning) หรือความพยายามที่จะควบคุมอนาคตให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการ
2. การจัดสรร (Allocation) หรือการจัดหาและแบ่งปันทรัพยากรทั้งที่เป็นคนและสิ่งของให้เป็นไปตามแผนที่ปฏิบัติ
3. การเร้า (Stimulation) หรือการเร้าพฤติกรรมให้ได้มาซึ่งผลที่ต้องการ
4. การประสานงาน (Coordination) หรือขบวนการร่วมกันอย่างพอเหมาะพอสมของกลุ่มต่าง ๆ และการปฏิบัติกรร่วมกันเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของงาน
5. การประเมินผล (Evaluation) หรือการตรวจสอบประสิทธิผลการทำงานโดยใช้ขบวนการดังกล่าวข้างต้น

Van Miller⁴ ได้กล่าวถึงงานของระบบการบริหาร โรงเรียนในสหรัฐอเมริกา มีหัวข้อใหญ่ ๆ ดังต่อไปนี้

1. เกี่ยวกับนักเรียน
 - 1.1 สารจาสำนะโนและการมาเรียนของนักเรียน
 - 1.2 การมอบหมายงาน
 - 1.3 ทะเบียนนักเรียน
 - 1.4 รายงานความก้าวหน้าของนักเรียน
 - 1.5 ใ้คำปรึกษาและแนะแนว
 - 1.6 ระเบียบวินัยของนักเรียน
 - 1.7 คุณลักษณะและการรวมกิจกรรมของนักเรียนในโรงเรียน
 - 1.8 บริการอื่น ๆ

⁴ Van Miller, The Public Administration of American Schools, (New York: Macmillan, 1965), pp. 175-440

2. โปรแกรมการสอน (The Program of Instruction)
 - 2.1 ลักษณะของโปรแกรมการศึกษา
 - 2.2 วิธีให้เห็นจุดมุ่งหมายทางการศึกษา
 - 2.3 ความเคลื่อนไหวของหลักสูตร
3. การปฏิบัติตามโปรแกรมการสอน (Operation of Instructional Programs)
 - 3.1 เครื่องพร้อมสำหรับความเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับโปรแกรมการศึกษา
 - 3.2 การบริหารตามโปรแกรมการสอน
4. การบริหารบุคลากร (Staff Personnel)
 - 4.1 การคัดเลือกคณะเจ้าหน้าที่
 - 4.2 การจัดระบบให้เจ้าหน้าที่
 - 4.3 การฝึกอบรมและให้ประสบการณ์
 - 4.4 สัญญาจ้างและการปลดเกษียณ
 - 4.5 บุคลากรที่ไม่ใช่เจ้าหน้าที่ทางการศึกษา
5. การบรรจุบุคลากร (Staffing a School System)
 - 5.1 การเลือกสมาชิกของคณะเจ้าหน้าที่
 - 5.2 การนำครูใหม่เข้ามาทำงาน
 - 5.3 การคงไว้ของคณะเจ้าหน้าที่
 - 5.4 ทะเบียนและการเก็บทะเบียนบุคลากร
 - 5.5 พิจารณา เลื่อน คงไว้ และการให้ออกของคณะเจ้าหน้าที่ที่ไม่ใช่เจ้าหน้าที่ทางวิชาการ
6. อาคารเรียน (School Housing)
 - 6.1 พัฒนาและรักษาแบบแปลนของอาคารเรียน
 - 6.2 แนวโน้มในการสร้างอาคารเรียน

6.3 ปฏิบัติการและดูแลรักษา

7. อุปกรณ์ (Material)

7.1 กำหนดจำนวน ชนิด และคุณภาพของอุปกรณ์ทางการศึกษา

7.2 ชนิดของอุปกรณ์ทางการศึกษา

7.3 ประสิทธิภาพและรวบรวมเครื่องมือและเครื่องมือ

8. บริการเสริม (Supporting Services)

8.1 การคมนาคม

8.2 บริการอาหารกลางวันของโรงเรียน

8.3 บริการสุขภาพ

9. การเงิน (Finance)

10. การจัดการผลประโยชน์ (Fiscal Management)

11. การวัดและประเมินผล (Measurement and Evaluation)

Haskew⁵ ได้บรรยายถึงบทบาทของนักบริหารที่ดีว่ามี 8 ประเภท ซึ่งช่วยในการปฏิบัติงาน คือ นักบริหารจะต้องแสดงบทบาทของ

1. นักพยากรณ์ (The role of a prophet)
2. ประธาน (The role of a chairman)
3. ผู้ประสานงาน (The role of an organizer)
4. ผู้บริหาร (The role of an executive)

⁵ L.D. Haskew, "Descriptions of a Good School Administrator" Southwestern CPEA December Conference of Improving Preparation Programs for School Administrators (Austin, Tex: University of Texas, Southwestern CPEA, 1951), pp. 4-9

5. ผู้วางนโยบาย (The role of a policy formulator)
6. ที่ปรึกษาและช่างเทคนิค (The role of a technical consultant and a technician)
7. ผู้ตัดสินใจ (The role of a decision maker)
8. ผู้นำ (The role of a leader)

Southern States Cooperative Program in Educational Administration⁶ ได้พยายามให้คำจำกัดความในการ บริหาร การศึกษาออกมาเป็นงาน ดังต่อไปนี้

1. การสอนและพัฒนาหลักสูตร
 - 1.1 กำหนดวัตถุประสงค์ของหลักสูตร
 - 1.2 เลือกเนื้อหาของหลักสูตรและองค์ประกอบของหลักสูตร
 - 1.3 ทำหลักสูตรใหม่มีความสัมพันธ์กับเวลา อุปกรณ์ และบุคคลากร
 - 1.4 จัดหาอุปกรณ์ แหล่งทรัพยากร และเครื่องมือสำหรับโปรแกรมการสอน
 - 1.5 จัดให้มีการนิเทศการสอน
 - 1.6 จัดให้มีการอบรมทางการศึกษาแก่บุคคลากร
2. งานที่ปฏิบัติคือนักเรียน
 - 2.1 ตรวจสอบการมาและขาดของนักเรียน
 - 2.2 จัดปฐมนิเทศนักเรียน
 - 2.3 บริการให้คำปรึกษา
 - 2.4 บริการเพื่อสุขภาพ
 - 2.5 บริการเกี่ยวกับบัญชีทรัพย์สินของนักเรียนแต่ละคน

⁶ Southern States Cooperative program in Educational Administration, Better Teaching in School Administration, SSCPEA (Nashville, Tenn. : George Peabody College for Teachers, 1955), pp. 124

- 2.6 จัดชั้นและบริการติดตามนักเรียน
- 2.7 จัดระบบและวิธีการประเมินผลความก้าวหน้าของนักเรียน
- 2.8 บริการเรื่องข่าวคราวทางการศึกษาและการอาชีพ
- 2.9 หาวิธีที่จะปฏิบัติต่อเด็กพิการ
3. ผู้นำทางการศึกษาของชุมชน
 - 3.1 พยายามให้ชุมชนสนใจทราบถึงองค์ประกอบของชุมชน
 - 3.2 ช่วยให้ชุมชนสนใจแหล่งทรัพยากรจากมนุษย์และธรรมชาติ
 - 3.3 จัดบริการทางการศึกษา
 - 3.4 พิจารณาและวางแผนสำหรับปรับปรุงชีวิตในชุมชน
 - 3.5 จัดบริการให้เหมาะสมในโรงเรียน เพื่อใช้สำหรับปรับปรุงชุมชนโดยอาศัยความร่วมมือกับตัวแทนอื่น ๆ
4. บุคคลากรที่เป็นเจ้าหน้าที่
 - 4.1 วางนโยบายเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่
 - 4.2 คัดเลือกบุคคลากร
 - 4.3 เลือกและกำหนดหน้าที่ให้บุคคลากร
 - 4.4 ส่งเสริมสวัสดิการของคณะเจ้าหน้าที่
 - 4.5 ระวังใจและจัดโอกาสเพื่อความก้าวหน้าทางอาชีพของคณะเจ้าหน้าที่
5. อาคารเรียน
 - 5.1 กำหนดลักษณะอาคารเรียนให้เป็นที่ไปตามความต้องการของชุมชนและทรัพยากรที่มีอยู่
 - 5.2 สร้างแผนงานเพื่อปรับปรุงอาคารเรียนให้สะดวกสบาย
 - 5.3 ริเริ่มและจัดทำแผนงานเพื่อปรับปรุงและอำนวยความสะดวกในอาคารเรียน
 - 5.4 ดูแลรักษาอาคารเรียน
6. การคมนาคม
 - 6.1 กำหนดความต้องการและเงื่อนไขเกี่ยวกับบริการด้านคมนาคมของโรงเรียน

001275

- 6.2 จัดระบบการคมนาคมของโรงเรียน
- 6.3 จัดการ เกี่ยวกับความปลอดภัยของนักเรียนและบุคลากร
- 6.4 พัฒนาความเข้าใจ และการใช้บทบัญญัติเกี่ยวกับระบบการจราจร
7. การจัดการกิจการและโครงสร้างขององค์กร
 - 7.1 ทำงานร่วมกับสภากาการศึกษาในการสร้างนโยบายและแผนงานของโรงเรียน
 - 7.2 กำหนดหน่วยปฏิบัติงานภายในโรงเรียน
 - 7.3 พิจารณาเจ้าหน้าที่ในสำนักงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของโรงเรียน
 - 7.4 ประสานงานระหว่างกลุ่มอาชีพ เพื่อความร่วมมือในการวางแผนการศึกษา และจุดมุ่งหมายทางการศึกษากัน ๆ
8. การบริหารทางการเงินและธุรการของโรงเรียน
 - 8.1 จัดเจ้าหน้าที่ทางธุรการ
 - 8.2 จัดการ เกี่ยวกับผลประโยชน์ของโรงเรียน
 - 8.3 สร้างแบบตารางเงินเดือน
 - 8.4 เกรียมงบประมาณโรงเรียน
 - 8.5 บริหารงานเกี่ยวกับรายจ่ายที่สำคัญและบริการค้ำหนุนสิน
 - 8.6 บริหารการค้ำหนุนรายจ่ายของโรงเรียน
 - 8.7 ทำบัญชีทรัพย์สินของโรงเรียน
 - 8.8 จัดการค้ำหนุนประกันของโรงเรียน

2. ความคิดเห็นของนักการศึกษาไทยเกี่ยวกับหน้าที่และความรับผิดชอบของศึกษานิเทศก์จังหวัด

ดร.สาโรช บัวศรี⁷ ได้ให้ความหมายของผู้บริหารการศึกษาส่วนภูมิภาคไว้ 3 ทวก
คือ

⁷ สาโรช บัวศรี แนวคิดในการบริหารการศึกษา วิทยานิพนธ์ เสนอแก่กระทรวง
ศึกษาธิการ (พระนคร : วิทยาลัยวิชาการศึกษา, ม.ป.ป.), หน้า 6

1. เจ้าหน้าที่ศึกษาธิการ เช่น ศึกษาธิการอำเภอ ศึกษาธิการจังหวัด ศึกษาธิการภาค หรือสูงกว่าขึ้นไป
2. ครูใหญ่หรืออาจารย์ใหญ่
3. ศึกษาานิเทศก์

ในพระคัมภีร์ของนักการศึกษาสมัย Experimentalism ย่อมถือเอาว่าผู้บริหารการศึกษา นั้นจะต้องมีอุดมคติอย่างสูงดังต่อไปนี้

ก. เป็นผู้ให้บริการ (Service) ไม่ใช่ถือตัวเป็นนายหรือทรราช คือ ต้องช่วยเหลือ แนะนำ จัดหาอุปกรณ์ บอกรักษา ส่งเสริม ฯลฯ เพื่อว่าการศึกษาคงจะได้ดำเนินไปอย่างราบรื่น ตามแผนการ

ข. เป็นผู้จัดให้มีการวิจัย (Research) เพื่อจะได้ค้นนำผลของการวิจัยมาปรับปรุง แผนการ วิธีการปฏิบัติ และวิธีวัดผล และจะได้ค้นนำผลการวิจัยที่เกี่ยวกับการสอนและอื่น ๆ ส่งให้แก่ ครู อาจารย์ เพื่อได้ปรับปรุง แก้ไขกิจการภายในโรงเรียนให้ดีขึ้น ให้ลูกหลักวิชา เสมอไป

ค. เป็นผู้นำในการศึกษา (Leadership) คือเป็นผู้สามารถสร้างสถานการต่าง ๆ ขึ้นได้ เพื่อให้คนอื่น ๆ ใ้ร่วมมือคิดและทำงานในเรื่องการศึกษา เช่น จัดให้มีสัมมนาเพื่อ แก้ปัญหา เรื่องการแนะแนว จัดให้มีการประชุมอบรมเรื่องวิธีการสอนภาษาอังกฤษ จัดให้มีการทดลองการศึกษาในสถานต่าง ๆ เช่น เริ่มทดลองเกี่ยวกับ Comprehensive High School จัดการทดลองสร้างอาคารเรียนแบบลูก ฯลฯ

ดังนั้น ศึกษาธิการ ครูใหญ่ และศึกษาานิเทศก์ทุกคนจะต้องพยายามปฏิบัติตามแนว ดังกล่าวนั้น ข้อสำคัญจะต้องยืนยันว่านักบริหารการศึกษานั้นเป็นเพื่อนร่วมงานของครู เป็นผู้ให้ความช่วยเหลือแก่ครู ไม่ใช่ นายครู

เชอ สารีมาน⁸ ได้กล่าวถึงหน้าที่และความรับผิดชอบของศึกษาธิการจังหวัด ในคราวประชุมศึกษาธิการจังหวัดประจำปี 2506 ไว้ว่า

⁸ เชอ สารีมาน "การวางแผน" รายงานการประชุมศึกษาธิการจังหวัดประจำปี 2506 (พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2507), หน้า 66

ศึกษาธิการจังหวัดมีหน้าที่เป็นผู้บริหารงานในหน้าที่ทุกกรม กอง ของกระทรวงศึกษาธิการ โดยเฉพาะภายในเขตจังหวัดให้เป็นไปตามแผนการศึกษาชาติ ความกฎหมาย คำสั่ง ข้อบังคับ ระเบียบ คำแนะนำ คำชี้แจง แรงจูงใจ ประกาศ แดงการณ ข้าราชการว่าด้วยการศึกษาและตามนโยบายของรัฐบาล เป็นผู้ตรวจพิจารณา บันทึกเรื่อง ที่ผู้ช่วยศึกษาธิการจังหวัด เจ้าหน้าที่ของเรื่อง เสนอสิ่งหรือเสนอเห็น เป็นกรรมการ วิทยาคณะแจกจ่ายกับเงิน ตรวจสอบการศึกษา ตรวจสอบบัญชีเงิน ตรวจสอบบัญชีเงินประจำวัน และเป็นผู้รับผิดชอบ ควบคุม ตรวจสอบงานของส่วนราชการ ศึกษาธิการจังหวัดทั้งงานสาย บุคลากร งานสายวิชาการ งานสายการเงินและพัสดุ กับงานอื่น ๆ อันเป็นหน้าที่ของศึกษาธิการจังหวัดให้ดำเนินไปโดยเรียบร้อย

คร. กอ สวัสดิ์พาณิชย์⁹ ได้กล่าวถึงกระบวนการบริหารการศึกษาเมื่อคราว ประชุมศึกษาธิการจังหวัดครั้งที่ 11 ว่า กระบวนการของการบริหารการศึกษาควร จะแบ่งแยกเป็น 5 ชั้น คือ

1. การวางแผน

1.1 การวางแผนปฏิบัติงานประจำ

- ก. การทำปฏิทินงานประจำ
- ข. การมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ภายในแผนกศึกษาธิการจังหวัด
- ค. การวางแผนเพื่อป้องกันมิให้งานจร เป็นเหตุให้งานประจำเสีย

1.2 การวางแผนพัฒนาการศึกษา

- ก. การสำรวจสถิติการศึกษา
- ข. การวิจัยปัญหาบางอย่าง

⁹ กอ สวัสดิ์พาณิชย์ "บทบาทของศึกษาธิการจังหวัดในการบริหารการศึกษา" การประชุมศึกษาธิการจังหวัดปี 2511 (กระทรวงศึกษาธิการ, สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, 2512), หน้า 6 - 11 (ฉบับอัดสำเนา)

- ก. การตั้งปัญหา
- ง. การจัดลำดับความสำคัญของปัญหา
- จ. การจัดทำโครงการปฏิบัติ

2. การจัดระบบงาน

- 2.1 การจัดอัตรากำลัง
- 2.2 การมอบหมายความรับผิดชอบ
- 2.3 การจัดสถานที่
- 2.4 การวางระเบียบภายในสำนักงาน

3. การดำเนินงาน

3.1 การวินิจฉัยสั่งการ

- ก. ศึกษาหาข้อเท็จจริงให้รอบคอบก่อนจะวินิจฉัยสั่งการ
- ข. การสั่งการจะต้องถูกต้องตามระเบียบและกฎหมาย และจะต้องอยู่ภายในอำนาจของผู้สั่งการ
- ค. การสั่งการที่จะทำให้เกิดผลดีที่สุด ควรจะเป็นเรื่องซึ่งอยู่ในวิสัยที่จะปฏิบัติได้
- ง. การสั่งการต้องชัดเจน แน่แจ่ม
- จ. เมื่อวินิจฉัยสั่งการไปแล้ว ควรจะให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาทราบว่าตัวเองต้องการทราบผลการปฏิบัติและกำลังคอยอยู่

3.2 การประสานงาน

3.3 การแก้ปัญหาในทางปฏิบัติ

- ก. วิเคราะห์ปัญหาให้ถ่องถ้วน
- ข. ตั้งสมมุติฐานในการแก้ปัญหา
- ค. เลือกสมมุติฐานซึ่งเห็นว่าดีที่สุดสำหรับแก้ปัญหา
- ง. ลงมือแก้ปัญหาโดยอาศัยสมมุติฐานที่ได้เลือกสรรแล้ว
- จ. ประเมินผลว่าแก้ปัญหาได้เร็วหรือเพียงไร

4. การประเมินผล

- 4.1 ประเมินผลว่าได้รับความสำเร็จตามเป้าหมายในโครงการหรือไม่
- 4.2 ประเมินวิธีการทำงาน
- 4.3 ประเมินการใช้วัสดุและงบประมาณ

5. การควบคุมงาน

- 5.1 กฎหมายและระเบียบต่าง ๆ
- 5.2 คำสั่ง
- 5.3 หลักสูตร
- 5.4 การสอบไล่
- 5.5 การตรวจงาน
- 5.6 รายงาน
- 5.7 การบำเพ็ญความชอบ
- 5.8 ความเป็นผู้นำ



- ก. บำรุงขวัญผู้อยู่ใต้มงคัมบัญชาด้วยวิธีต่าง ๆ
- ข. ชักจูงให้ผู้อยู่ใต้มงคัมบัญชา เห็นความสำคัญของงานที่กำลังปฏิบัติอยู่
- ค. ชี้ให้ผู้อยู่ใต้มงคัมบัญชา เห็นความสำคัญของตัวเขาเอง
- ง. ผู้มงคัมบัญชาต้องกล้ารับผิดชอบ
- จ. ผู้มงคัมบัญชาต้องเป็นผู้นำในการปฏิบัติงาน
- ฉ. ผู้มงคัมบัญชาควรเร่งรัดงานในอัตราความเร็วที่ผู้อยู่ใต้มงคัมบัญชา

จะสามารถทำได้

ถลอม อินทกุล¹⁰ ได้สรุปและวิเคราะห์บทบาทของศึกษาธิการ จังหวัดในการบริหาร การศึกษาไว้ว่า สิ่งหนึ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในหน้าที่และความรับผิดชอบของศึกษาธิการ

¹⁰ ถลอม อินทกุล. บทบาทของศึกษาธิการ จังหวัดในการบริหารการศึกษา วิทยานิพนธ์ (รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2507), หน้า 185 - 192

จังหวัด คือ การบริหารการศึกษา ซึ่งความแนวที่ใดที่ศึกษาค้นคว้าแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบในการบริหารการศึกษาของศึกษาธิการจังหวัดออกเป็น 3 ระดับ คือ การศึกษาก่อนการบังคับ การศึกษาชั้นประถมศึกษา และการศึกษาชั้นมัธยมศึกษา

การศึกษาก่อนการบังคับ คือ การศึกษาในชั้นอนุบาลและชั้นเด็กเล็ก การศึกษาในชั้นนี้ กระทรวงศึกษาธิการ เห็นว่ามีความสำคัญน้อยกว่าการศึกษาชั้นประถมศึกษา แคล้วไขจ่ายสูงมาก กระทรวงศึกษาธิการ จึงมีนโยบายให้จังหวัดจัดทำการศึกษาชั้นนี้ เพื่อเป็นตัวอย่างแก่โรงเรียนราษฎร์ซึ่งจะได้นำไปจัดดำเนินการให้แพร่หลายออกไป ฉะนั้นหน้าที่ความรับผิดชอบอันสำคัญยิ่งของศึกษาธิการจังหวัดเกี่ยวกับการจัดการศึกษาชั้นนี้ก็คือ ต้องพยายามจัดให้เป็นตัวอย่างที่ดีแก่โรงเรียนราษฎร์ทั่วไป ทั้งในด้านครู อาจารย์ วิธีการสอน อุปกรณ์การสอน ตลอดจนการจัดอาคารสถานที่เรียนสำหรับเด็กเล็กโดยเฉพาะ

สำหรับการจัดการศึกษาชั้นประถมศึกษาชั้นนั้น เป็นการศึกษสำหรับประชาชนทั่วไป ฉะนั้นการจัดการศึกษาชั้นประถมศึกษาจึงเป็นไปอย่างกว้างขวางและสิ้นเปลืองงบประมาณมากที่สุด ศึกษาธิการจังหวัดมีหน้าที่แสวงหาทุนเพื่อบำรุงการศึกษาดังกล่าว การแสวงหาทุนนั้น อาจดำเนินการได้หลายวิธี เช่น ขอความช่วยเหลือจากบรรดาพ่อค้า กหบดี องค์กรต่าง ๆ เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตามการหาทุนดังกล่าวย่อมจะมีความสำคัญและประสิทธิผลสูงกว่าการสร้างความรู้สึกให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าใจว่า โรงเรียนนั้น เป็นสมบัติของท้องถิ่นซึ่งทุกคนมีหน้าที่จะต้องทำนุบำรุงให้ความสนับสนุน เพื่อประโยชน์ในการศึกษาเล่าเรียนแก่บุตรหลานของทุกคนแล้วความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ จะตามมาภายหลัง

สำหรับการศึกษาในชั้นมัธยมศึกษาชั้นนั้น ศึกษาธิการจังหวัดจะต้องแก้ปัญหาเกี่ยวกับการเรียกร้องเงินคืนเปล่าจากผู้ประกอบการนักเรียน ปัญหาความประหลาดของนักเรียนชั้นมัธยมศึกษา กับผู้ประกอบการจะต้องร่วมมือกันบางอย่างใกล้ชิด ศึกษาธิการจังหวัดในฐานะผู้บังคับบัญชาบรรดาครูอาจารย์จะต้องส่งเสริมสนับสนุนและกระตุ้นเตือนอยู่เสมอ ให้ครูอาจารย์และผู้ประกอบการนักเรียนสนใจในหน้าที่ความรับผิดชอบของตนที่มีต่อนักเรียนและบุตรหลานของตน

เกี่ยวกับการจัดการศึกษาของจังหวัด หน้าที่ความรับผิดชอบอันสำคัญยิ่งของศึกษาธิการจังหวัดอีกอย่างหนึ่งก็คือ การควบคุมการสอบไล่โดยเฉพาะการสอบเทียบความรู้ชั้นประถมศึกษา

ต่าง ๆ และสอบวิชาชุดครู ซึ่งมักมีการทุจริตเกิดขึ้นเนื่องจากความบกพร่องของเจ้าหน้าที่ควบคุมการสอบ การที่จะควบคุมแก้ไขปัญหานี้ได้ ศึกษาธิการจังหวัดต้องแต่งตั้งผู้ไว้วางใจได้เป็นเจ้าหน้าที่ควบคุมการสอบและดูแลโดยใกล้ชิด อนึ่ง ในการสอบวิชาชุดครู เมื่อกระทรวงศึกษาธิการได้ประกาศผลการสอบเรียบร้อยแล้ว หากศึกษาธิการจังหวัดรีบดำเนินการปรับอัตราเงินเดือนให้ได้ตามวุฒิโดยรวดเร็ว ก็ย่อมจะทำให้บรรดาครูมีกำลังใจปฏิบัติราชการด้วยความเข้มแข็งยิ่งขึ้น

ในด้านการปกครองบังคับบัญชา นั้น ศึกษาธิการจังหวัดต้องปกครองบังคับบัญชาครูอาจารย์เป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะครูโรงเรียนประชาบาล ครูเหล่านี้อยู่ในท้องถิ่นที่ห่างไกลออกไป ศึกษาธิการจังหวัดควรจะได้ปฏิบัติตามแนวที่กระทรวงศึกษาธิการวางไว้โดยเคร่งครัด ไม่เห็นแก่พรรคพวกแล้ว ก็ย่อมจะเป็นการส่งเสริมให้ครูในท้องถิ่นกันดารมีกำลังใจที่จะอยู่ทำการสอนและรู้สึกว่าจะไม่ได้ถูกทอดทิ้งให้อยู่โดดเดี่ยว หน้าที่อันสำคัญยิ่งอีกอย่างหนึ่งของศึกษาธิการจังหวัดคือ การส่งเสริมวิद्यฐานะครูให้สูงขึ้น โดยเฉพาะการส่งเสริมวิद्यฐานะโดยการสอบวิชาชุด

สำหรับการบริหารเกี่ยวกับการเงินที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศึกษาธิการจังหวัด การงบประมาณนับว่าเป็นปัญหามากที่สุด เพราะงบประมาณที่จังหวัดได้แต่ละปีจะไม่เพียงพอ ศึกษาธิการจังหวัดอาจหารายได้ทางอื่นที่นอกเหนือจากงบประมาณแผ่นดิน กล่าวคือ รายได้โดยการขอร้องและเรียกรายจากพ่อค้า คนหมี และประชาชนโดยทั่วไป

อนึ่ง ในเรื่องการเงินเบิกจ่ายเงินจังหวัดมักประสบปัญหาการเบิกจ่ายเงินให้แก่อำเภอที่อยู่ห่างไกล การคมนาคมไม่สะดวก สำหรับการเบิกจ่ายเงินอุดหนุนให้แก่โรงเรียนราษฎร์นั้น ปรากฏว่ามีโรงเรียนราษฎร์บางแห่งใช้เส้นเหล็กมทุจริตขอเงินค่าอุดหนุนมากกว่าจำนวนที่ควรจะได้รับ ศึกษาธิการจังหวัดต้องเอาใจใส่ตรวจดูการดำเนินงานของโรงเรียนราษฎร์ต่าง ๆ โดยใกล้ชิด

เนื่องด้วยจังหวัดมีความจำเป็นที่ต้องจัดตั้งโรงเรียนเพิ่มขึ้นทุกปี ศึกษาธิการจังหวัดมีหน้าที่ควบคุมการก่อสร้างอาคาร เรียงให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและประหยัดงบประมาณจะจัดตั้งหน่วยงานสำหรับตรวจตราและควบคุมการก่อสร้าง ข ที่ทำการศึกษาธิการจังหวัด

หน่วยงานนี้จะเป็นที่ปรึกษาในด้านเกี่ยวกับการควบคุมการก่อสร้างและการรับมอบอาคาร เรียนให้แก่อธิการบดีจังหวัดได้เป็นอย่างดี

3. หน้าที่และความรับผิดชอบของศึกษานิเทศก์จังหวัดที่กำหนดตามระเบียบ

กระทรวงศึกษานิเทศก์ได้ออกคำสั่งที่ 5404/2494 ลงวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2494¹¹ เกี่ยวกับเรื่องการจัดแผนกศึกษานิเทศก์อำเภอ แผนกศึกษานิเทศก์จังหวัด มีความว่า

ส่วนราชการศึกษานิเทศก์จังหวัด มีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษา ให้พลเมืองในเขตจังหวัดได้รับการศึกษา เพื่อให้ทุกคนได้เป็นพลเมืองที่ดี มีร่างกายแข็งแรง มีอนามัยสมบูรณ์ มีความรู้ความสามารถที่จะประกอบอาชีพได้ด้วยดี มีจิตใจดี และเป็นนักประชาธิปไตยตามแผนการศึกษาแห่งชาติ

สำนักงานนี้มีศึกษานิเทศก์จังหวัดเป็นหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษานิเทศก์ และเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารับผิดชอบ มีราชการที่จะต้องปฏิบัติเป็นการประจำวัน ประจำเดือน ประจำปี ดังต่อไปนี้คือ

ก. หน้าที่ทั่วไป

มีหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัดในการปฏิบัติและความคุมราชการ อันเป็นหน้าที่ของกระทรวงศึกษานิเทศก์ และเป็นกรมการจังหวัด เป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการแผ่นดินในจังหวัดนั้น

ข. หน้าที่ในทางบริหารการศึกษา

1. ทวงธุรกการ

ก. เกี่ยวกับการจัดสำนักงาน

- จัดสถานที่ทำงาน
- จัดเครื่องใช้ประจำสำนักงาน

¹¹ หวง ศรีสุขวัฒน์ ประมวลกฎหมายและระเบียบการเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของ
กระทรวงศึกษานิเทศก์ (พระชนก : โรงพิมพ์สามมิตร 2510) , หน้า 953 - 957

- จัดแบ่งการ งาน
- ประเภทการ งาน
- การ กะตัวคนให้ประจำทำงาน
- กำหนดการ ส่งงาน
- งานสารบรรณทั่วไป

ข. เกี่ยวกับการ เงินและพัสดุ

- งบประมาณรายได้รายจ่าย
- รับ ส่ง เบิก กอน จ่ายเงิน
- พักสุ ครุภัณฑ์
- ทะเบียนบัญชีเงิน
- ทะเบียนบัญชีพัสดุครุภัณฑ์
- หลักฐานการ เงินและพัสดุครุภัณฑ์

ค. เกี่ยวกับการก่อสร้าง

- การ คำนึงงานจัดการ ก่อสร้าง
- การควบคุมงานก่อสร้าง

ง. เกี่ยวกับการ ชังคมและการ คัดตอ

- การ คัดตอกับข้าราชการ
- การคัดตอกับพระสงฆ์
- การคัดตอกับประชาชน

จ. เกี่ยวกับการตัวคน

- การปกครองทั่วไป
- การบรรจุแต่งตั้ง การ โอน การให้ออก
- การ ขอบำ เหน็จความชอบ
- จรรยาบรรณ



- การอบรม
- การเลื่อนขั้น เลื่อนเงินเดือน
- การส่งเสริมวิทยฐานะ
- การสอบสวนพิจารณา ยกความผิดและโทษ

จ. เกี่ยวกับการสถิติ

- จัดทำสถิติการศึกษา
- การสำรวจจัดทำสถิติต่าง ๆ

ข. เกี่ยวกับการราชการพิเศษ

- การมหาวิทยาลัย
- การวัดและการพระศาสนา
- การศิลปากร
- การครูสภา
- กิจการอื่น ๆ ที่ได้รับมอบหมาย

ค. เกี่ยวกับการค้นคว้าส่งเสริม

เนื่องด้วยมีราชการในทางธุรการที่ต้องปฏิบัติดังกล่าวใน 1 ก.ช.ค.

ง.จ.ฉ.ช. และการปฏิบัติจะคงอาศัยหลักกฎหมาย ระเบียบแบบแผน ตลอดทั้งนโยบายซึ่งจะคำนึงถึงความมุ่งหมายของงานที่ทำว่า งานนั้นมีความมุ่งหมายอย่างไร และจะทำอย่างไรที่จะให้งานนั้นสำเร็จตามความมุ่งหมาย จึงจำเป็นต้องมีหน้าที่ตรวจสอบค้นคว้า พิจารณาในการที่จะดำเนินงานให้สำเร็จจุดลงไปตามความมุ่งหมายของงานนั้นด้วย

2. ทางวิชาการ

ก. เกี่ยวกับการจัดการศึกษา

- การปฏิบัติตามนโยบายการศึกษา
- การปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษา
- การจัดวางโครงการแผนการทั่วไป
- การจัดตั้งโรงเรียน

- การจัดหาอาคารสถานที่
- การจัดเกี่ยวกับหลักสูตรการสอน
- การจัดเครื่องมือใช้ในการสอน
- การจัดเกี่ยวกับตำราแบบเรียน
- การขยายชั้นเรียน
- การจัดครูทำการสอน

ข. เกี่ยวกับการจัดอุปกรณ์การศึกษา (ตามแนววิสัยทัศน์อยู่ในประเภทกิจกรรม

เสริมหลักสูตร)

- จัดการลูกเสือ
- จัดการอนุภาชาด
- จัดการพลศึกษา
- จัดการห้องสมุดและพิพิธภัณฑ์
- จัดการโสตทัศนศึกษา
- จัดการศึกษางานสหกรณ์

ค. เกี่ยวกับการวัดผลการศึกษา

การให้คำแนะนำช่วยเหลือในด้านการดำเนินงานของโรงเรียน

และการสอนวิชาแต่ละวิชาควม

ง. เกี่ยวกับการตรวจและควบคุม

- การบัญชีเงิน
- สมุดบันทึก 3 เล่ม
- ทะเบียนบัญชีอนุภาชาด
- ทะเบียนบัญชีลูกเสือ
- สมุดเวรประจำวัน

- สมุดคำสั่ง
- ทะเบียนขอ
- สมุดรายงานนักเรียน
- สมุดบันทึกการสอน
- การสุขาภิบาล
- ระเบียบการต่าง ๆ
- การสอนของครู
- อาคารสถานที่
- สนาม ถนน รั้ว บริเวณ
- ความมั่นคง
- ความสะอาด
- ทรัพย์สินสถานอาหาร
- สวน
- น้ำและแผนผังที่ตั้ง
- การจัดชั้น
- การจัดที่พักครู
- การจัดห้องสมุด
- การจัดกีฬา
- การจัดพิพิธภัณฑ์
- การมีนักเรียน
- การแต่งกายของครู
- การแต่งกายของนักเรียน
- การเคารพ
- สถิติประจำวัน
- สมุดเยี่ยมโรงเรียน
- สมุดลงเวลาทำการ

- ตรวจและควบคุมอื่น ๆ

จ. เกี่ยวกับการกนควาสงเสริม

เนื่องด้วยมีราชการต้องปฏิบัติดังกล่าวในข้อ ก ข ก ง
ข้างบนนี้ และการปฏิบัติจะต้องอาศัยหลักวิชาการ จึงจำต้องมีหน้าที่ตรวจสอบ ค้นคว้า
พิจารณาความเป็นการ เพื่อให้ผลเมืองในเขตจังหวัดได้มีความเจริญขึ้นทุกวิถีทางอยู่ด้วย
สรุปแล้ว หน้าที่ของศึกษาธิการจังหวัดควรมีหน้าที่ทั้งในทางการ
จัดวางโครงการวางแผนการ การจัดวางระเบียบการปกครอง การควบคุม และในทาง
เป็นผู้ให้เทศการศึกษ

4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องโดยตรง กับงานวิจัยเรื่องนี้เท่าที่พยายามหา มีน้อยมาก ที่พบ
ก็เพียงแค่นี้ใกล้เคียงกัน ซึ่งมีดังต่อไปนี้

American Association of School Administrators (A.A.S.A.)¹²
ได้สำรวจการใช้เวลาปฏิบัติงานของศึกษาธิการในสหรัฐอเมริกา เมื่อปี ค.ศ 1952
พอสรุปได้ คือ

<u>งานที่ปฏิบัติ</u>	<u>ปฏิบัติจริง</u>	<u>คิดว่าจะปฏิบัติ</u>
	(%)	(%)
เป็นผู้นำทางการสอน	23.7	30.5
วางแผนงานทั่ว ๆ ไป	17.1	18.2
บริหารทางการเงิน	15.1	10.5
บริหารบุคคลากร	14.0	12.9
บริหารเรื่องอาคารเรียน	11.7	8.3

¹² Raymond Heisey Kock, "An analysis of the function of the district superintendent of schools in Pennsylvania" Dissertation Abstracts, XVI (Michigan: University Microfilm, 1956), pp. 2075-2076

<u>งานที่ปฏิบัติ</u>	<u>ปฏิบัติจริง</u> (%)	<u>คิดว่าควรปฏิบัติ</u> (%)
ติดต่อกับชุมชน	11.1	12.2
บริการเพิ่มเติมในเรื่องการสอน ให้แก่นักเรียน	7.3	7.4
การสอนในโรงเรียน	0.03	0.01

ปี ค.ศ. 1956 Raymond Heisey Kock¹³ ได้วิเคราะห์ถึงหน้าที่ของ
ศึกษานิเทศก์ของรัฐ Pennsylvania (An analysis of the function of the
district superintendent of schools in Pennsylvania) เพื่อค้นหาปัญหาที่
ศึกษานิเทศก์ในรัฐเพนซิลวาเนียกำลังเผชิญเพื่อจะใช้เป็นรากฐานกำหนดลักษณะหน้าที่ให้แก
ศึกษานิเทศก์ และเพื่อจะดูว่าศึกษานิเทศก์ที่มีวุฒิแตกต่างกัน และทำงานที่มีประสบการณ์ต่างกัน
มา รวมทั้งอยู่ในเขตที่ไม่เหมือนกันจะเผชิญปัญหาที่แตกต่างกันหรือเหมือนกันอย่างไร จากผล
ของการศึกษาเรื่องนี้ได้พบหน้าที่ทั่วไปที่สำคัญ 7 อย่างของศึกษานิเทศก์ ซึ่งได้จากความถี่ของปัญหา
คือ

1. การพัฒนาหลักสูตรของโรงเรียนให้เหมาะสม ซึ่งต้องพยายามให้สนองความ
ต้องการของนักเรียนแต่ละคน
2. พัฒนาโปรแกรมที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์กับชุมชนตามปรัชญาทางการศึกษา
ซึ่งสามารถเข้าใจได้โดยสาธารณชน นักเรียน คณะเจ้าหน้าที่ สภาการศึกษา และประชาชน
ทั่วไปที่มีส่วนอุปถัมภ์โรงเรียน

¹³ Raymond Heisey Kock, "An analysis of the function of the
district superintendent of schools in Pennsylvania". Dissertation
Abstract, XVI (Michigan: University Microfilm, 1956), pp.2075-2076

3. บริหารงานบุคคลที่จะทำให้สำนักงานทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ สวัสดิการของครู เป็นสิ่งจำเป็นที่จะทำให้เกิดการสอบที่มีประสิทธิภาพ

4. การทำงานร่วมกับสภาการศึกษาประจำเมือง ในการวางโครงการการศึกษาให้เพียงพอสำหรับประชาชน ต้องคำนึงถึงข้อบังคับและกฎเกณฑ์ที่มั่นคงและมีเหตุผล นโยบายทางการบริหารมีความสัมพันธ์ทางการบริหารอย่างเหมาะสม

5. สวัสดิการและความสุขของนักเรียนขณะที่อยู่ในโรงเรียนเป็นหน้าที่ที่ไม่ควรมองข้ามไป ศึกษาธิการควรจะได้ศึกษาถึงความต้องการของนักเรียนแต่ละคน

6. จัณมิตเกี่ยวกับกิจกรรมนักเรียน

7. การบริหารเกี่ยวกับอาคารเรียน เครื่องมือ เครื่องใช้ อุปกรณ์ แบบเรียน และหนังสือสำหรับห้องสมุดเป็นหน้าที่ลำดับ 7 ของศึกษาธิการ

นอกจากนี้ ได้พบว่าศึกษาธิการทุกคนพบปัญหาและหน้าที่ที่คล้ายคลึงกัน พบความแตกต่างแต่เพียงเล็กน้อย เมื่อศึกษาธิการต่างกันในประสบการณ์และวุฒิ ในการทำงานแม้จะต่างสถานที่กันก็ปรากฏว่าพบปัญหาและหน้าที่เหมือนหรือคล้ายคลึงกัน

ผลของการศึกษานี้จะชี้ให้เห็นปัญหาของศึกษาธิการที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ในตำแหน่งของเขา จากการอ่านวรรณกรรมทางการบริหารโรงเรียน เรามักจะได้ความคิดว่า ศึกษาธิการประสบปัญหาสำคัญ คือ การเงินโรงเรียน อาคารเรียน และบุคลากร แต่จากการศึกษาค้นคว้าทำให้เกิดความเชื่อว่าปัญหาเกี่ยวกับหลักสูตร ความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน และบุคลากรของโรงเรียนควรจะเป็นงานที่สำคัญของศึกษาธิการ

ปี ค.ศ. 1964 Robert Howard Jerry¹⁴ ได้ศึกษาดังหน้าที่และการแบ่งสรรเวลาของศึกษาธิการในรัฐ Indiana (The duties of a superintendent

¹⁴ Robert Howard Jerry, "The duties of a superintendent and the allocation of professional time by public school superintendent in Indiana" Dissertation Abstracts, XXIV (Michigan: University Microfilm, 1964), p. 3175

and the allocation of professional time by public school superintendent in Indiana) โดยให้สภาพการศึกษาเป็นผู้นำหนดหน้าที่ของศึกษาธิการ ซึ่งได้จากการศึกษาคุณค่าและสัมภพณ์คณะกรรมการของสมาคมโรงเรียนในรัฐอินเดียนา ให้ศึกษาธิการ 163 คน ในอินเดียนาเป็นผู้ตอบแบบสอบถามปรากฏว่าความสำคัญในการใช้เวลาปฏิบัติงานในเรื่องต่าง ๆ ที่สภาพกำหนดดังนี้ ศึกษาธิการตอบมีความสัมพันธ์กันสูงถึง .8122 ที่ระดับความมีนัยสำคัญ 1 เปอร์เซ็นต์ซึ่งเรียงลำดับได้ว่า โปรแกรมทางด้านการหลักสูตร การจ้างครู ทำงานร่วมกับครู จัดอบรมครู และการติดต่อกับชุมชนอันเป็นงานที่มีความสำคัญอันดับต้น ในการใช้เวลาของศึกษาธิการ งานสำคัญแต่เป็นเรื่องที่ต้องมอบหมายให้ผู้อื่นทำ คือการบริหารการเงิน การบริหารเกี่ยวกับอาคารเรียนและการคมนาคม ขนาดของโรงเรียน และจำนวนผู้ช่วยศึกษาธิการ เป็นผลอย่างมากต่อการแบ่งเวลาทำงานของศึกษาธิการ ศึกษาธิการได้รายงานให้เห็นว่าถ้ามีผู้ช่วยหลายคนศึกษาธิการก็จะสามารถทำงานด้านการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ การวางแผนงานกับครูใหญ่ และการประชุมทางคณะอาจารย์มากกว่าศึกษาธิการที่ไม่มีผู้ช่วย เพราะศึกษาธิการจะได้ใช้เวลาแค่น้อยในเรื่องบริหารการเงิน อาคารเรียน การทำรายงาน วางแผนกับครู การพบผู้มีอุปการะคุณแต่ละคน และทำงานกับเจ้าหน้าที่ที่ไม่อยู่ในอาชีพ

ปี ค.ศ. 1967 Allen Dean Speicher ¹⁵ ได้ทำการสำรวจปัญหาที่ศึกษาธิการปีแรกของรัฐอินเดียนาได้รับ (A survey of problems as perceived by first year public school superintendents in Indiana) ผู้ช่วยได้รวบรวมข้อมูลจากแบบสอบถามที่ศึกษาธิการเริ่มทำงานเป็นปีแรกในรัฐอินเดียนาเป็นผู้ตอบ โดยสอบถามเกี่ยวกับปัญหาทางด้านการบริหาร 9 ด้าน คือ (1) กฎหมายโรงเรียน

¹⁵ Allen Dean Speider, "A survey of problems as perceived by first year public school superintendents in Indiana" Dissertation Abstracts, 28:3 (Michigan: University Microfilm 1967), p. 921-4

(2) โปรแกรมก่อสร้าง (3) โปรแกรมการสอน (4) ความสัมพันธ์ของศึกษานิเทศกร
กับสภาโรงเรียน (5) บริหารธุรกิจ (6) บริหารงานบุคคล (7) คู่มือรักษาและ
ปฏิบัติเกี่ยวกับอาคารเรียน (8) ความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชนและ
(9) การคมนาคมของโรงเรียนผลของการศึกษาพอสรุปได้ คือ

1. ปัญหา 6 ข้อที่มีความถี่มากที่สุดในการคิดเห็นของศึกษานิเทศกรปีแรกของ
อินเดียนา คือ เรื่องที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวกับบริหารงานบุคคล กฎหมายโรงเรียน โปรแกรม
การสอนและบริหารธุรกิจ

2. ปัญหาสำคัญที่รายงานโดยผู้เริ่มเป็นศึกษานิเทศกรของอินเดียนาในลักษณะ
ของความถี่ที่เกิดขึ้นก็คือ เกี่ยวกับด้านบริหารทางโปรแกรมการสอน กฎหมายโรงเรียน
ความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน บริหารงานบุคคล และคู่มือรักษาและปฏิบัติ
เกี่ยวกับอาคารเรียน

3. ปัญหาสำคัญที่สุด 6 ประการ คือ การบริหารงานบุคคล กฎหมายโรงเรียน
กิจกรรมเกี่ยวกับการสอน การบริหารงานธุรกิจ การคมนาคมของโรงเรียนและคู่มือรักษา
เกี่ยวกับอาคารสถานที่

4. ปัญหาทางด้านบริหารจัดอันดับตามจำนวนปัญหา ซึ่งแสดงความร้ายแรง
คือ โปรแกรมการสอน บริหารธุรกิจ บริหารงานบุคคล ความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียน
กับชุมชนและกฎหมายโรงเรียน

5. ความถี่จากประโยชน์ที่ได้รับความช่วยเหลือ คือ การเยี่ยมเยียนโรงเรียน
อื่นเพื่อศึกษาดึงเทคนิคกับความคิดเห็น จากสาขาอื่น จากการจัดประชุมศึกษานิเทศกรของ
สมาคมศึกษานิเทศกรในอินเดียนา จากการประชุมของสมาคมสภาการศึกษาประจำเมืองต่าง ๆ
ของรัฐอินเดียนา และจากการศึกษาของนิสิตบัณฑิตวิทยาลัย

ปี พ.ศ. 2511 (ค.ศ. 1968) กองวางแผนการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ¹⁶

¹⁶ กองวางแผนการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ วิเคราะห์รายงานการศึกษา
ปีการศึกษา 2510 (กระทรวงศึกษาธิการ กองวางแผนการศึกษา, 2511), หน้า สก. 1 -
สก. 2 (ฉบับฉีกสำเนา)

ได้ทำการวิเคราะห์รายงานการศึกษาปีการศึกษา 2510 ของศึกษาธิการจังหวัด ผลของการวิเคราะห์สรุปได้ดังนี้

1. ศึกษาธิการจังหวัดมีกิจกรรมส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับงานด้านประถมศึกษามากที่สุด และเกี่ยวข้องกับงานของกรมศิลปากรน้อยที่สุด มี 15 จังหวัดรายงานว่าไม่มีงานด้านกรมศิลปากรเลย มี 10 จังหวัดรายงานว่ามีงานด้านกรมศิลปากรแต่เพียงการคัดเลือกนักเรียนส่งไปเรียนที่โรงเรียนนาฏศิลป์ กรมศิลปากร

2. ศึกษาธิการไปตรวจและนิเทศโรงเรียนสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดมากที่สุดแต่มักจะไปตรวจเฉพาะโรงเรียนปรับปรุงของอำเภอและของจังหวัด ศึกษาธิการจังหวัดส่วนใหญ่ไปตรวจโรงเรียนสังกัดกรมวิสามัญทั้งโรงเรียนราษฎร์และโรงเรียนรัฐบาลน้อยมาก คือโรงเรียนละ 1 ครั้งต่อปี มีเพียง 2 - 3 จังหวัดเท่านั้นที่ไปตรวจโดยเฉลี่ยโรงเรียนละ 2 ครั้ง การไปตรวจและนิเทศโรงเรียนสังกัดกรมวิสามัญนี้ ศึกษาธิการจังหวัดไปตรวจเฉพาะด้านการเงินและการก่อสร้างเท่านั้นมีน้อยจังหวัดมากที่ไปตรวจและนิเทศด้านวิชาการ สำหรับโรงเรียนราษฎร์นั้นศึกษาธิการจังหวัดส่วนใหญ่ไปตรวจเกี่ยวกับการเงิน ไปตรวจเพื่อรับรองวิทยฐานะและไปตรวจเพื่อพิจารณาการให้ทุนอุดหนุนเท่านั้น ไปตรวจและนิเทศเกี่ยวกับทางวิชาการมี 7 จังหวัด เท่านั้นที่รายงาน

3. การไปตรวจและนิเทศที่ทำการศึกษาธิการอำเภอ ศึกษาธิการจังหวัดไปตรวจโดยเฉลี่ยอำเภอละ 1 ครั้งและไม่เกิน 3 ครั้งต่อปี ส่วนใหญ่ไปตรวจเกี่ยวกับการเงิน

4. การอบรมครูในระดับประถมศึกษาทุกจังหวัดจะอบรมครูตามโครงการของกรมสามัญศึกษา คือ อบรมเกี่ยวกับการจัดการศึกษา วิธีสอนภาษาไทย วิธีสอนภาษาอังกฤษ วิธีสอนคณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ หัตถศึกษาและการอบรมครูใหญ่

5. โครงการทดลองต่าง ๆ จากรายงานการศึกษาจะชี้ให้เห็นว่าจังหวัดต่าง ๆ ส่วนใหญ่จัดโครงการทดลองตามโครงการของกรมสามัญศึกษาและกรมพลศึกษา คือ

- โครงการวิจัยเรื่องการสอนภาษาไทยแก่เด็กเริ่มเรียน
- โครงการจัดการศึกษาในชนบท

- โครงการทดลองเด็กตามอดเรียนร่วมกับเด็กคาถาในชั้นชรรวมคา
- โครงการทดลองเลื่อนชั้นนักเรียนโดยสอบปลายปีเป็นบางชั้น
- โครงการทดสอบสมรรถภาพนักเรียน

มีไม่กี่จังหวัดที่ได้จัดโครงการทดลองชนิดแยกจากนี้

6. งานของกรมพลศึกษา ศึกษาธิการจังหวัดจะทำมากที่สุดในด้านลูกเสือ คือ ปรับปรุงค่ายลูกเสือ การใช้ค่ายลูกเสือ และอบรมผู้บังคับบัญชาลูกเสือ การกีฬา ศึกษาธิการจังหวัดจะทำมากในด้านการจัดการแข่งขันกีฬานักเรียนและการสร้างสนามกีฬา ของจังหวัด การอนุเคราะห์ กิจกรรมส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องกับการอบรมเจ้าหน้าที่และผู้บังคับ บัญชาอนุเคราะห์

7. งานของกรมการฝึกหัดครู ทุกจังหวัดรายงานมาเป็นแบบเดียวกันคือมีกิจกรรม ด้านการรับสมัคร สอบและดำเนินการสอบวิชาชุด พ.กศ. และ พ.ม. การคัดเลือกนักเรียน ครูไปเรียน ป.กศ.

8. งานของกรมวิสามัญศึกษาและกรบอาชีวศึกษา ศึกษาธิการจังหวัดจะเกี่ยวข้อง เฉพาะในด้านการก่อสร้าง การบริหารงานบุคคล และบริหารทั่วไปในก้านวิชาการ

9. งานของกรมวิชาการทุกจังหวัดรายงานมาเป็นแบบเดียวกันคือการคัดเลือก แบบเรียนให้ใช้ในโรงเรียน การวิเคราะห์หลักสูตร การทำโครงการสอน

10. งานคุรุสภากิจกรรมส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับ จ.พ.ค. อ.ศ.ร. ป.ศ.ร. และ การจัดงานวันครู

11. สวัสดิการครู ทุกจังหวัดรายงานว่าได้จัดตั้งสหกรณ์ครู นอกจากนี้รายงานว่า ได้จัดห้องพยาบาลสำหรับสมาชิกคุรุสภา การจัดตั้งสโมสรคุรุสภา การจัดสร้างคุรุสัมพันธ์ และการจัดตั้งสหกรณ์ร้านค้าขึ้น

12. งานพิเศษโดยทั่วไป กิจกรรมในด้านนี้ทุกจังหวัดรายงานเกี่ยวกับการถูก แคว้งตั้งให้เป็นกรรมการต่าง ๆ เช่น เป็นกรรมการป้องกันและปราบปรามคอมมิวนิสต์ กรรมการป้องกันอั้งยี่ในเขตเทศบาลและศาลากลางและกรรมการจัดงานต่าง ๆ

13. ศึกษาธิการจังหวัดทำงานด้านการก่อสร้าง การเงิน และพัสดุและการบริหารทั่วไปมากกว่าด้านวิชาการ

14. ข้อสังเกต จากการอ่านรายงานงานการศึกษา ทำให้มองเห็นภาพว่า ศึกษาธิการจังหวัด ทำงานตามนโยบายและคำสั่งของกระทรวงได้ดี ความคิดริเริ่มน้อย

ปี พ.ศ. 2512 (ค.ศ. 1968) ดร. ภิญโญ สาทร¹⁷ ได้ทำการวิจัยเรื่องบทบาทของศึกษาธิการจังหวัด เพื่อเป็นปริญญานิพนธ์สำหรับชั้นปริญญา เอกที่มหาวิทยาลัยสแตนฟอร์ด สหรัฐอเมริกา

การวิจัยเรื่องนี้มุ่งที่จะสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับบทบาทและหน้าที่บางประการของศึกษาธิการจังหวัด ในทัศนะของผู้บริหาร 3 กลุ่ม คือศึกษาธิการจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้บริหารชั้นผู้ใหญ่ในส่วนกลางและผู้ตรวจการศึกษา โดยใช้แบบสอบถามสิ่งที่ค้นพบจากการวิจัยนี้พอสรุปได้ คือ

1. ผู้บริหารทั้ง 3 กลุ่มต่างกล่าวแล้วมีความคิดเห็นไม่ตรงกันเกี่ยวกับบทบาทและหน้าที่ซึ่งศึกษาธิการจังหวัดควรปฏิบัติ

2. ความขัดแย้งกันเกี่ยวกับบทบาทและหน้าที่ ซึ่งศึกษาธิการจังหวัดควรจะทำปฏิบัติ อาจจะเกิดขึ้นไคระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดกับศึกษาธิการจังหวัด

3. ผู้บริหารการศึกษาชั้นผู้ใหญ่ของกระทรวงศึกษาธิการและกรมการปกครองกระทรวงมหาดไทยกับผู้ว่าราชการจังหวัดมีความคิดเห็นขัดกันอยู่ในเรื่องบทบาทและหน้าที่ซึ่งศึกษาธิการจังหวัดควรปฏิบัติ

4. การวิเคราะห์คะแนนรวมปรากฏว่า กลุ่มผู้ว่าราชการจังหวัดได้คะแนนรวมค่าที่สุด แต่ค่านายเบเนมาครฐาน (S.D) ของคะแนนเกาะกลุ่มดีที่สุดแสดงว่าผู้ว่าราชการ

¹⁷ ภิญโญ สาทร, บทบาทของศึกษาธิการจังหวัด วิทยานิพนธ์ปริญญาเอก มหาวิทยาลัยสแตนฟอร์ด สหรัฐอเมริกา (กระทรวงศึกษาธิการ ; กองวางแผนการศึกษา, 2513), หน้า 93 - 101 (ฉบับภาษาไทย)

จังหวัดซึ่งเป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัดต้องการความรู้เพิ่มเติมเกี่ยวกับทฤษฎีและปรัชญาแห่งการบริหารการศึกษา ในทางตรงกันข้าม ข้อมูลแสดงให้เห็นอีกว่ากลุ่มผู้บริหารชั้นผู้ใหญ่ของทั้งสองกระทรวงดังกล่าวมีความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารการศึกษารองกันหรือคล้ายคลึงกันกับหลักวิชาการบริหารการศึกษามากที่สุด แต่ความเบี่ยงเบนมาตรฐานของคะแนนของกลุ่มนี้ซึ่งสูงสุดนั้นบ่งชี้ให้เราทราบว่า ผู้บริหารกลุ่มนี้แม้จะมีความรู้และความคิดเห็นตรงกันกับหลักวิชาศึกษามากก็ตาม ภายในกลุ่มของตนเอง ความคิดเห็นยังไม่ค่อยจะลงรอยกันนัก ส่วนกลุ่มของศึกษานิเทศก์จังหวัดนั้น ปรากฏว่ามีความรู้ระดับกลางเมื่อเทียบกับกลุ่มอื่น แต่ความคิดเห็นหรือทัศนคติของผู้บริหารกลุ่มนี้ภายในหมู่ของเขาเองนั้นคล้ายคลึงเกือบจะเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

5. การวิเคราะห์รายชื่อในการวิจัยนี้พิสูจน์ได้ว่าความพยายามที่จะให้ระบบบริหารการศึกษาคำเนินไปตามแบบอย่างของสังคมประชาธิปไตยที่เจริญแล้วในตะวันตก โดยให้ประชาชนมีสิทธิและมีเสียงในการบริหารการศึกษา อาจจะไม่ได้รับความสนับสนุนจากผู้บริหารการศึกษาของไทยและคงทำได้ยาก

6. แม้ว่าผู้บริหารการศึกษาของไทยจะยังไม่ต้องการลดอำนาจของตน โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมาที่ส่วนร่วมในด้านการวางแผนนโยบายการศึกษาหรือควบคุมฝ่ายบริหาร โดยอาศัยสภาการศึกษาของจังหวัดซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน เป็นสมาชิกอย่างที่เป็นกันในประเทศประชาธิปไตยตะวันตก แต่ผู้บริหารของไทยก็สนใจในการให้บริการต่าง ๆ แก่ประชาชนมาก

7. ผู้บริหารของไทยทั้ง 3 กลุ่มต้องการให้ศึกษานิเทศก์วิเคราะห์แบบแผนมากกว่าเห็นแก่หน้าคน

8. เกี่ยวกับหลักสูตรและการสอนในโรงเรียน การวิเคราะห์รายชื่อสรุปได้ว่า ผู้บริหารส่วนมากต้องการให้ศึกษานิเทศก์จังหวัดเป็นผู้นำ ในการพัฒนาหลักสูตร หรือประมวลการสอนให้สอดคล้องกับความต้องการของจังหวัด

9. ในการบริหารบุคคลากร ผู้บริหารทั้ง 3 กลุ่มต้องการให้ศึกษานิเทศก์พัฒนาปรับปรุงคุณภาพของครูภายในจังหวัดของตน

10. เรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานธุรกิจ การเงิน และบริการต่าง ๆ
ปรากฏว่าผู้บริหารทั้ง 3 กลุ่มนี้ความคิดเห็นตรงกันว่า ศักยภาพการจังหวัดต้องถือเป็นหน้าที่
และความรับผิดชอบของคนที่จะพยายามทุกวิถีทางที่จะบริหารงานให้โรงเรียน ครู และ
นักเรียนได้รับบริการและความเป็นอยู่ที่ดีสุด

11. จากสิ่งที่ค้นพบโดยส่วนรวม พอสรุปได้ว่าควรสัมมนาว่าร่วมกันระหว่างผู้บริหาร
ทั้ง 3 กลุ่ม คือ ผู้บริหารส่วนกลาง ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือตัวแทนของผู้ว่าราชการจังหวัด
ที่รับผิดชอบดูแลการบริหารการศึกษาของจังหวัดกับศึกษาธิการจังหวัด เพื่อพิจารณาตกลง
กันให้แน่นอนลงไปว่าศึกษาธิการจังหวัดควรมีขอบเขตอำนาจหน้าที่เพียงใด และควรวางตัว
หรือมีบทบาทอย่างไรในการบริหาร การศึกษาของจังหวัด

5. สรุป

จากการตรวจสอบเอกสารและการวิจัยที่เกี่ยวข้องพอสรุปได้ว่าผู้บริหารการศึกษา
ศึกษาส่วนภูมิภาค หมายถึงบุคคล 3 ประเภท คือ (1) ศึกษาธิการ (2) ครูใหญ่
หรืออาจารย์ใหญ่และ (3) ศึกษาพิเศษ นักการศึกษาได้พยายามที่จะกำหนดหน้าที่
ให้แก่ศึกษาธิการ รวมทั้งให้ออกเป็นระเบียบเพื่อให้ศึกษาธิการยึดเป็นแนวทางปฏิบัติ
หน้าที่ต่าง ๆ นั้นครอบคลุมในเรื่องใหญ่ ๆ คือ

1. การวางแผนการศึกษา (Educational planning)
2. การบริการและส่งเสริมทางการศึกษา (Services and promotion in education)
3. การนิเทศโรงเรียนและประเมินผลการศึกษา (Supervision and evaluation)
4. การบริหารงานบุคคล (Personnel administration)
5. การบริหารงานธุรกิจและการเงิน (Business management)
6. การให้บริการแก่ชุมชน (Services to the community)

อย่างไรก็ตามบทบาทของศึกษานิเทศก์จังหวัดนั้นถ้าจะให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างราบรื่นแล้วควรจะได้รับทั้งความคิดเห็นของผู้บริหารกลุ่มอื่นด้วย เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้บริหารชั้นผู้ใหญ่ในส่วนกลางและผู้บริหารศึกษา ศึกษานิเทศก์จังหวัดควรจะต้องรู้จักจักสรร เวลาปฏิบัติงานของตนเองว่าควรจะใช้ เวลาปฏิบัติงานแต่ละอย่างควย ั้ตราส่วนมากน้อยเพียงไร และงานอะไรควรจะมีมอบหมายให้ผู้อื่นช่วยหรือเจ้าหน้าที่อื่นปฏิบัติแทน การใช้เวลาปฏิบัติงานของศึกษานิเทศก์อาจแตกต่างกันเพราะ (1) เขตที่ตั้ง (2) ระดับการศึกษา (3) ประสิทธิภาพที่ได้รับขณะที่ดำรงตำแหน่งนี้ การวิจัยเรื่องเวลาปฏิบัติงานของศึกษานิเทศก์จังหวัด โดยอาศัยหลักข้างต้นคงจะช่วยให้ทราบข้อเท็จจริงในการใช้ เวลาปฏิบัติงานของศึกษานิเทศก์จังหวัดว่าได้ใช้เวลาปฏิบัติงานไ้มากน้อยเพียงไร เพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางในการให้การศึกษานิเทศก์หรือคัดเลือกศึกษานิเทศก์จังหวัดของกระทรวงศึกษานิเทศก์ให้โดยผลดียิ่งขึ้น
