

**บทที่ 2**

**การบริหารการประถมศึกษา**

### การบริหารการประถมศึกษา

#### 2.1 ความหมาย และองค์ประกอบที่สำคัญของการบริหารการประถมศึกษา

การบริหารการประถมศึกษา หมายถึง การที่ผู้บริหารโรงเรียนใช้อำนาจที่มีอยู่ ในการบริหาร การดำเนินงานของโรงเรียนให้บรรลุตามวัตถุประสงค์

ผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาคือ ครูใหญ่ หรือผู้อำนวยการของโรงเรียนนั้น ทำหน้าที่เป็นผู้นำ ในด้านการบริหาร การอำนวยการให้การเรียนการสอนประสบความสำเร็จและนำความเจริญก้าวหน้ามาสู่ โรงเรียน

สมพงษ์ เกษมสิน (2519 : 205 - 207) ได้กำหนดรูปแบบการบริหารงานของผู้นำ ดังนี้

1) การบริหารงานแบบอัตตนิยม (Autocratic Leaders ) ผู้นำแบบนี้เรียกว่า " แบบ อัตตานิปไตย " เป็นผู้นำประเภทที่ใช้อำนาจเป็นใหญ่ มีลักษณะถือตัวและเชื่อมั่นในตนเองมาก ชอบวาง ท่าทางใหญ่โต ไม่ค่อยรับฟังหรือให้เกียรติคนอื่น เขาทำนองที่ว่า " ฉันแก่กว่าคนอื่น " จะทำอะไรก็ใช้อำนาจเป็นที่ตั้ง ผู้นำแบบนี้มักจะ เบนอยู่ที่ยุติธรรมภาพของการทำงาน และต้องการขยายอำนาจของตนออกไป ในทุกวิถีทางด้วยวิธีการต่าง ๆ เท่าที่จะทำได้ การบริหารงานแบบนี้จะมีลักษณะโดยทั่วไปดังนี้คือ

1.1 นิยมใช้อำนาจหน้าที่อยู่เกือบตลอดเวลา ทั้งที่บางโอกาสไม่มีความจำเป็นที่จะต้องปฏิบัติ เช่นนั้น

1.2 การตัดสินใจวินิจฉัยสั่งการต่าง ๆ มักเป็นไปตามอารมณ์ มุ่งประโยชน์ส่วนตนมากกว่า ประโยชน์ของส่วนรวม หรือผู้ร่วมงาน ทั้งนี้เพื่อที่จะแสดงว่ามีอำนาจ

1.3 การตัดสินใจและการแก้ปัญหาทุกเรื่องมักผูกขาดอยู่ที่ผู้บังคับบัญชา เพื่อสร้างความ สำคัญให้ตนเอง

1.4 ผู้บังคับบัญชาใช้วิธีเป็นผู้ขอเท็จจริงเพียงผู้เดียว เพื่ออาศัยวิธีการดังกล่าวเป็นเรื่อง ควบคุมผู้บังคับบัญชาให้จำต้องสยบ เขาหาผู้บังคับบัญชาเสมอ โดยความจำเป็นเพื่อขอทราบขอเท็จจริงต่างๆ ที่ต้องใช้ในการปฏิบัติงาน

1.5 นโยบาย วัตถุประสงค์ มาตรฐานการปฏิบัติงาน ระบบการจัดงาน ฯลฯ เป็นเรื่องที่ตั้ง ลงมาจากเบื้องบนทั้งสิ้น ไม่ยอมรับฟังความคิดเห็นของผู้ร่วมงานหรือผู้บังคับบัญชา แม้หากจะฟังความคิดเห็นของผู้บังคับบัญชาก็เป็นเพียงวิธีการ เพราะการตัดสินใจมักเป็นไปในลักษณะความเห็นของตนเอง เป็นสำคัญ ลักษณะของการวินิจฉัยสั่งการโดยอาศัยการติดต่อสื่อสาร มีจากบนลงมาทางเพียงทางเดียว

1.6 มิได้มีการกำหนดวัตถุประสงค์ที่แน่นอนของหน่วยงานนั้น หากอาจเปลี่ยนแปลงลงได้ตาม อารมณ์ของผู้นำทั้งสิ้น ไม่นิยมใช้หลักเหตุผลในการดำเนินงาน

1.7 คำว่า " ผู้ช่วย " หมายถึงผู้บังคับบัญชา ซึ่งเป็นผู้ช่วยหัวหน้าและช่วยในงานของ หัวหน้าเสร็จเท่านั้น

1.8 ข้อเสนอต่าง ๆ ที่ได้มาจะต้องผ่านหลายชั้น บางทีอาจถึง 6 - 7 ชั้น กว่าจะมีการวินิจฉัยสั่งการ ซึ่งทางเดินของข่าวสารมักจะมีซับซ้อนและวุ่นวายเสียเวลา งานจะล่าช้าและคั่งค้าง

1.9 ระบบการตั้งคณะกรรมการ เป็นวิธีกระจายความรับผิดชอบที่ได้ผล และเป็นวิธีการที่จะให้เรื่องบางลง ซึ่งไม่ต้องการนำออกปฏิบัติให้เจ็บหายเป็นคลื่นกระทบฝั่ง

2) การบริหารงานแบบเสรีนิยม (Laissez - faire Leaders ) ผู้นำที่ใช้อำนาจแบบนี้ บางทีเรียกว่า Freerein Leaders ผู้นำแบบนี้มักทำหน้าที่คล้าย ๆ บุรุษไปรษณีย์ การใช้อำนาจควบคุมผู้ใต้บังคับบัญชามีอยู่น้อย บรรดาผู้ใต้บังคับบัญชาต่างมีเสรีในการที่จะวินิจฉัยสั่งการหรือหันเหให้เรื่องราวต่าง ๆ เป็นไปตามอัธยาศัย ผู้ที่เป็นหัวหน้าคอยแถลงนามเรื่อง ผ่านเรื่องเท่านั้น จะหาความรับผิดชอบจากภาวะผู้นำแบบนี้ได้ยากมาก เขาทำนองผู้นำที่เรียกว่า " ไม่เอาไหน " การบริหารแบบนี้จะมีลักษณะโดยทั่วไปดังนี้คือ

2.1 ให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเสนอกำหนดนโยบาย มาตรฐานการปฏิบัติงาน ระบบการจัดงานตามใจชอบ ไม่คอยคำนึงถึงหลักการและกฎเกณฑ์เท่าใดนัก

2.2 ไม่มีหลักการควบคุมดูแล และไม่ได้สร้างเกณฑ์ควบคุมงานขึ้นไว้ สำหรับการควบคุมงานว่าใครปฏิบัติงานได้ผลหรือไม่

2.3 หัวหน้ามักไม่เข้ายุ่งเกี่ยว ใครจะทำอะไรก็ได้ ภาวะการเป็นผู้นำหรือหัวหน้ามีเพียงแต่ชื่อ หรือสมมตินามเท่านั้น

2.4 การกำหนดวัตถุประสงค์ของการทำงานไม่มีที่แน่นอน หากอาจเปลี่ยนแปลงได้ตามที่ผู้บังคับบัญชาเห็น ซึ่งไม่ขัดแย้งหรือผิดจากระเบียบปฏิบัติเท่านั้น หรือตามที่ผู้บังคับบัญชาชั้นสูงสั่งลงมา

2.5 ขาดความคิดริเริ่มต่อการทำงาน และไม่พยายามจัดให้มีการประเมินผลหรือคิดหาผลงานเพื่อแก้ไขแต่อย่างใด

3) การบริหารงานแบบประชาธิปไตย (Democratic Leaders ) ผู้นำแบบนี้เป็นแบบอย่างที่ดีว่าดีที่สุด และอำนวยความสะดวกในการบริหารงานมากที่สุด ผู้นำแบบนี้เรียกว่า เป็นพวกใจกว้าง คือถืออำนาจของกลุ่มเหนือกว่าตนเอง จะดำเนินการบริหารงานสิ่งใดมักจะกระทำไปในนามของกลุ่ม เพราะต้องการที่จะให้เกิดความเข้าใจอันดีกันเสียก่อน และมีความต้องการให้เกิดผลงานจากการที่งานได้รับความนิยมนกย่องเป็นสำคัญ เพื่อเป็นเครื่องสนับสนุนลักษณะของการบริหารงานทั่ว ๆ ไปของผู้นำประเภทนี้ มีลักษณะดังต่อไปนี้คือ

3.1 ส่งเสริมให้มีการปรึกษาหารือกับผู้ใต้บังคับบัญชาก่อนดำเนินงานเสมอ โดยเฉพาะเรื่องที่มีความสำคัญต่อองค์การและส่วนรวม

3.2 เปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชาได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นเต็มที่

3.3 ผู้บังคับบัญชาคำตัวเป็นผู้สั่งนำ และผู้ให้คำแนะนำ สอนงานแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาและผู้ร่วมงาน

3.4 เปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีโอกาสใช้ความคิด และวินิจฉัยเลือกวิธีที่จะให้ทำงานบรรลุวัตถุประสงค์ได้ด้วยตนเอง

3.5 สร้างความนิยมเพื่อให้ผู้ใต้บังคับบัญชาไม่มีความรู้สึกว่ามีนายเหนือหัวอยู่กับตน แต่มีความ

3.6 ในการปฏิบัติงานมีความไว้วางใจกัน มีความสัมพันธ์อันดีต่อกัน รวมทั้งมีการร่วมมือและประสานงานกันอย่างจริงจังและเต็มที่

### องค์ประกอบที่สำคัญของการบริหารการประถมศึกษา

การบริหารการประถมศึกษาจะประสบความสำเร็จหรือไม่ขึ้นอยู่กับองค์ประกอบที่สำคัญดังนี้

- 1) อัตราค่าจ้าง เป็นองค์ประกอบสำคัญที่จะทำให้การบริหารงานดำเนินไปได้ ผู้บริหารต้องรู้จักใช้อัตราค่าจ้างที่มีอยู่ให้ได้ประโยชน์สูงสุด โดยมอบหมายงานตามความถนัดและความสนใจของแต่ละคน
- 2) เงิน ต้องมีงบประมาณเพียงพอที่จะใช้ในการดำเนินงาน ผู้บริหารต้องวางแผนการใช้จ่ายงบประมาณให้เพียงพอ และได้ประโยชน์เต็มที่
- 3) วัสดุหรืออุปกรณ์ ควรใช้วัสดุที่มีอยู่ในท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานให้เพียงพอ ถ้ายังไม่พอควรวางแผนในการจัดหา โดยคำนึงถึงราคา การขนส่งและความเหมาะสมกับสภาพแวดล้อม
- 4) การจัดการ กำหนดขั้นตอนการดำเนินงานว่าจะทำอะไรก่อน ทำอย่างไร ต้องประสานงานกับส่วนงานใดบ้าง มีการควบคุมและติดตามงานทุกขั้นตอน ผู้บริหารคอยควบคุม ดูแล ให้การปฏิบัติงานขั้นตอนนั้น ๆ เป็นไปตามแผน เมื่อมีปัญหาให้คำปรึกษาแนะนำ เมื่องานทุกขั้นตอนดำเนินการเรียบร้อยแล้ว ควรมีการประเมินผลงานเพื่อนำผลที่ได้จากการประเมินนั้นมาแก้ไขข้อบกพร่องหรือแก้ไขวิธีปฏิบัติที่เกี่ยวข้องให้สะดวกและคล่องตัวยิ่งขึ้น
- 5) การส่งเสริมให้กำลังใจ ผู้บริหารควรเอาใจใส่ต่อสภาพการทำงานของผู้บังคับบัญชา สนใจต่อความเป็นอยู่ สวัสดิการ ให้ความเอื้ออาทร คอยส่งเสริม ให้กำลังใจ และกระตุ้นให้ผู้ร่วมงานที่มีความกระตือรือร้นในการปฏิบัติงานใ้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน

### ระบบการบริหารการประถมศึกษา

วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2509 ได้โอนการศึกษาประชาบาลไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด สังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เป็นการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาไปสู่ท้องถิ่น การจัดการศึกษาประชาบาลประสบกับปัญหาในเรื่อง งานบริหารและงานวิชาการอยู่ในความรับผิดชอบของ 2 กระทรวง คือ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงศึกษาธิการ ตามลำดับ ทำให้เกิดความไม่สะดวกและคล่องตัวในการติดต่อประสานงานเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารการประถมศึกษา

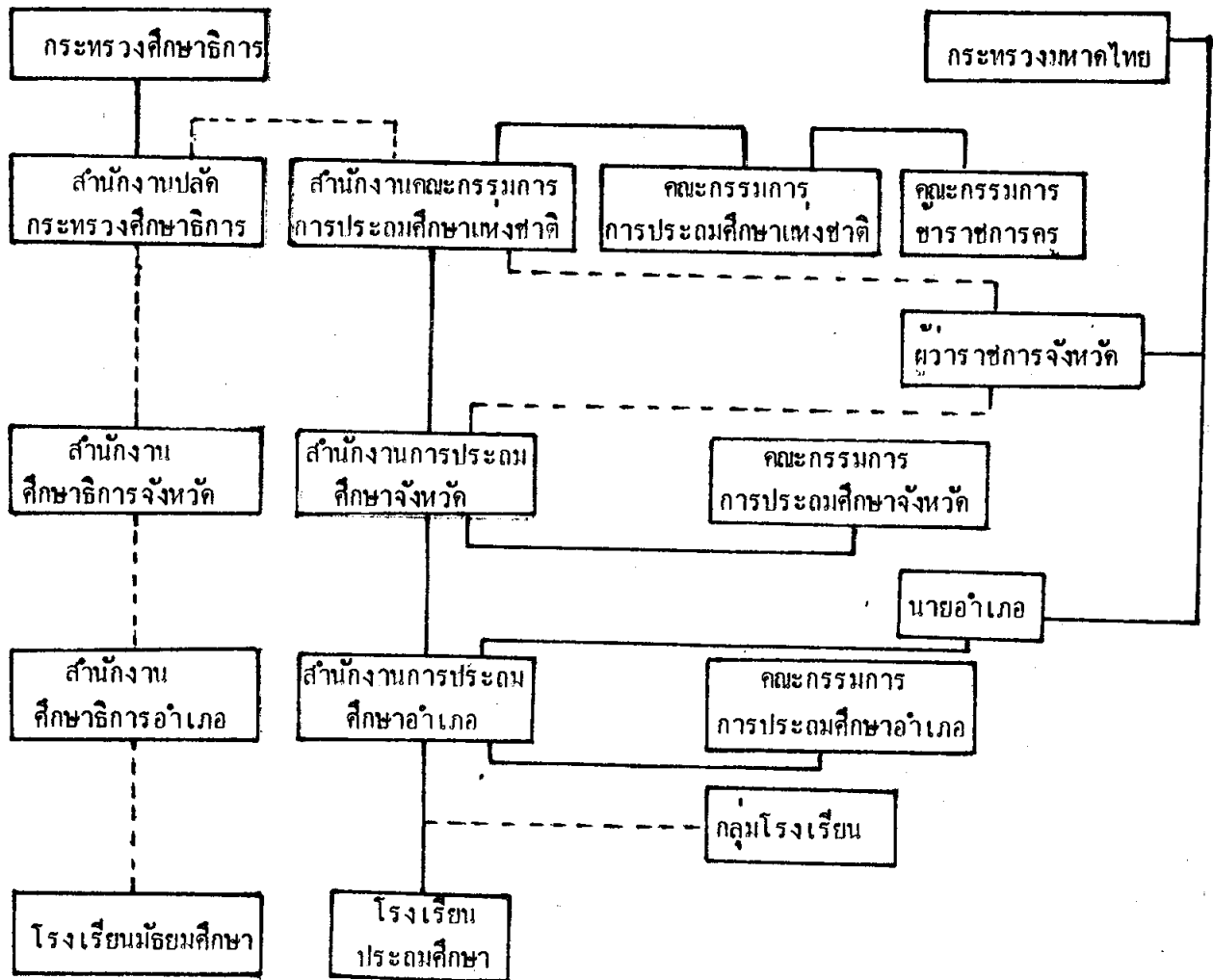
แผนการศึกษาแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2520 มีแนวนโยบายให้รัฐจัดให้มีเอกภาพในนโยบายการบริหารการศึกษา และยึดหลักการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา โดยจัดระบบการบริหารให้สอดคล้องกับระบบการปกครอง ระบบเศรษฐกิจและระบบสังคม ของประเทศและท้องถิ่น ต่อมาในปี พ.ศ. 2522 (รัฐบาล พล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ (ที่สอง) ) และปี พ.ศ. 2523 สมัยรัฐบาล พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ ได้มีการศึกษาและพิจารณาปัญหาและปรับปรุงระบบการบริหารการศึกษาประชาบาลให้มีเอกภาพและสอดคล้องกับระบบการศึกษาของชาติ อย่างจริงจัง มีการจัดตั้งคณะกรรมการดำเนินการเกี่ยวกับการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติทั้งหมด 8 ฉบับ และได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายตั้งแต่วันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2523

ได้เปลี่ยนแปลงระบบการบริหารการประถมศึกษาใหม่ โดยโอนการศึกษาประชาบาลมาสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ

โครงสร้างและระบบการบริหารการประถมศึกษาแห่งชาติ

โครงสร้างของระบบการบริหารการประถมศึกษาแห่งชาติ แบ่งออกเป็น 4 ระดับ คือ ระดับชาติ ระดับจังหวัด ระดับอำเภอ และระดับกลุ่มโรงเรียน - โรงเรียน

แผนภูมิแสดงโครงสร้างการบริหารการประถมศึกษาแห่งชาติ



คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติประกอบด้วย

1. ข้าราชการประจำโดยตำแหน่ง 12 คน
2. ผู้ทรงคุณวุฒิที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง 6 คน
3. ข้าราชการครูที่ได้รับเลือกตั้ง 12 คน เป็นกรรมการ
4. เลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติเป็นกรรมการและเลขานุการ เลขานุการ

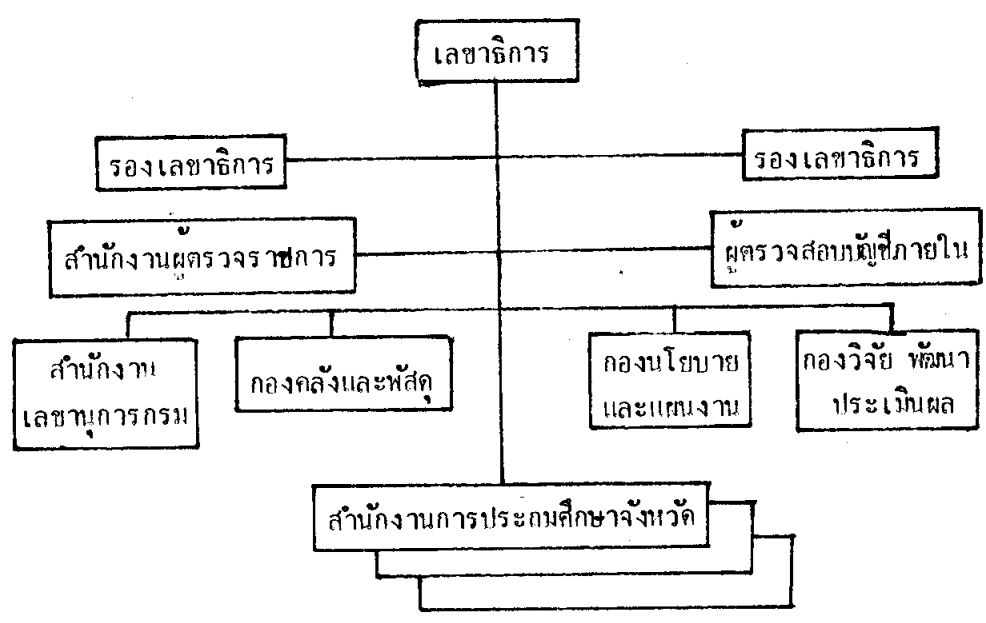
คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ตำแหน่งเหออธิบดี เป็นผู้บังคับบัญชาครูประถมศึกษาสังกัด สปช. ทั้งหมด

อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มีดังนี้

1. กำหนดนโยบาย
2. แผนพัฒนาการศึกษา
3. พิจารณาและจัดสรรงบประมาณ
4. กำหนดมาตรฐานวิชาการ
5. เสนอแต่งตั้งคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
6. ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้อำนวยการ และแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิของจังหวัด / การประถมศึกษา
7. พิจารณาย้ายและแก้ไขการกระทำของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด
8. ให้ความเห็นแก่รัฐมนตรีในการวางระเบียบเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ
9. ให้อำนาจแก่รัฐมนตรี เกี่ยวกับการประถมศึกษา
10. ออกระเบียบและปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด

งานบริหารและธุรการประจำสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

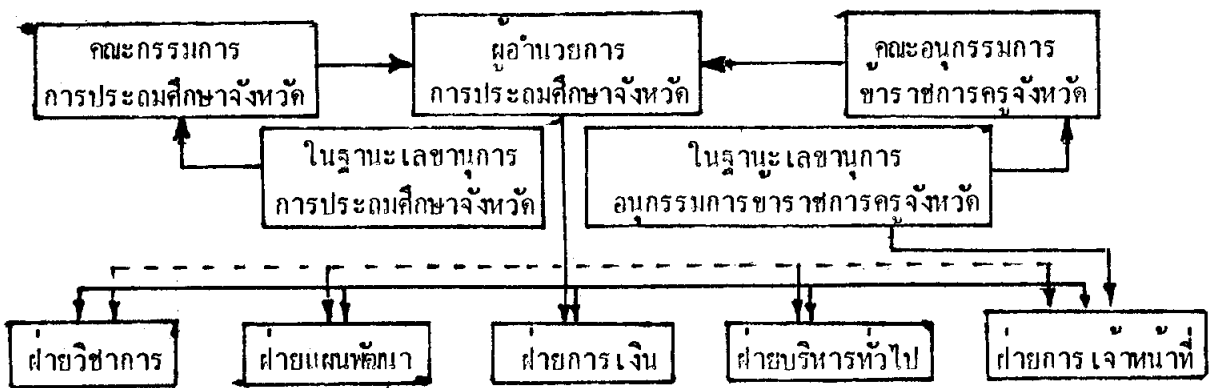
แผนภูมิแสดงการแบ่งส่วนราชการ ของสำนักงานการประถมศึกษาแห่งชาติ



ตำแหน่ง เลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ จะต้องหมุนเวียนบุคคลเข้ารับหน้าที่ ทุก ๆ 4 ปี พร้อมกับคณะกรรมการที่ได้รับการเลือกตั้งจากครู นอกจากกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะกรรมการ แต่งตั้ง อาจดำรงตำแหน่งกรรมการได้ไม่เกิน 2 วาระ ฉะนั้น นโยบายในการพัฒนาการประถมศึกษาจะมีการ เปลี่ยนแปลงทุก 4 ปี

การปฏิบัติงานของคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ยังมีส่วนเกี่ยวข้องกับคณะกรรมการ ข้าราชการครู ซึ่งมีหน้าที่ เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่รัฐมนตรี เกี่ยวกับการบริหารบุคคลและจัดระบบราชการ การตีความวินิจฉัยปัญหาอันเกิดจากการใช้บังคับตามพระราชบัญญัติครู ควบคุม ดูแล ตรวจสอบชี้แจงเพื่อให้ ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ รายงานนายกรัฐมนตรี เมื่อหน่วยงานปฏิบัติไม่เหมาะสม รักษาทะเบียนประวัติครู รับรองคุณวุฒิในการบรรจุแต่งตั้ง กำหนดค่าธรรมเนียมในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติที่ คณะกรรมการ ข้าราชการครูทำหน้าที่แทน ก.พ. ซึ่งครูสภาได้ปฏิบัติหน้าที่นี้แต่เดิมมา แต่มีส่วนในการบริหารงานของคณะกรรมการ การประถมศึกษาแห่งชาติด้วย (บันทึก พุทธศักราช : 2525 : 222 - 223)

โครงสร้างการบริหารการประถมศึกษาในระดับจังหวัด



หมายเหตุ

- งานที่ปฏิบัติตามปกติ และอยู่ในอำนาจการตัดสินใจของผู้อำนวยการ การประถมศึกษาจังหวัด
- งานที่จะต้องพิจารณาโดยคณะกรรมการการประถมศึกษา และ อ.ก.ค. จังหวัดก่อน ในฐานะเลขานุการทั้งสองคณะ

คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติเสนอแต่งตั้งผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด และผู้อำนวยการการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร ตามมาตรา 14 (ข้อ 6) ในลักษณะของข้าราชการประจำ ผู้อำนวยการการประถมศึกษา คำรองตำแหน่ง ระดับ 7 ยากที่จะโอนไปสู่ตำแหน่งอื่น ๆ ในโรงเรียนได้ อาจต้องสับเปลี่ยนโยกย้ายไปประจำจังหวัดอื่น ตำแหน่งนี้จึงกลายเป็นตำแหน่งถาวรยืนยาว และไม่แน่ใจว่าจะได้ผู้ที่มีความสามารถในการทำงานในตำแหน่งนี้ให้ก้าวหน้าเท่าที่ควร เพราะระบบข้าราชการยังอยู่ในภาวะไม่คล่องตัว

การดำรงตำแหน่งของผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด ไม่มีการกำหนดวาระ ซึ่งแนวคิดของคณะกรรมการศึกษาเพิ่มเติมให้ดำรงตำแหน่งวาระละ 4 ปี ไม่เกิน 2 วาระ น่าจะเป็นการเหมาะสม ทั้งนี้เพื่อไม่ให้เกิดการผูกขาดในตำแหน่งหน้าที่นานเกินควร ไม่เปิดโอกาสให้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาพัฒนาหมุนเวียนกันไป

หากใช้วิธีการสรรหาผู้ที่มีความสามารถ อาจได้ข้าราชการระดับใดก็ได้ ให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด โดยมีเงินตอบแทนประจำตำแหน่ง และสวัสดิการในเรื่องการผูกขาดในตำแหน่งหน้าที่ และสามารถที่จะสรรหาบุคคลที่มีความเหมาะสมเกิดความคล่องตัวขึ้นได้

ระบบการบริหารการประถมศึกษาใหม่ เฉพาะในระดับจังหวัดและอำเภอ(ส่วนภูมิภาค) เป็นไปในรูปคณะกรรมการ แม้จะกำหนดให้ผู้อำนวยการจังหวัดและนายอำเภอดำรงตำแหน่งประธานกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดและอำเภอก็ตาม ย่อมไม่สอดคล้องกับระบบการบริหารราชการในส่วนภูมิภาค เท่าที่สังเกต พบว่า ผู้อำนวยการจังหวัดและนายอำเภอแสดงความเอาใจใส่และให้การสนับสนุนงานการศึกษาน้อยลง

อนึ่ง ข้าราชการครูซึ่งอยู่ในท้องถิ่นห่างไกลและกระจายอยู่ทั่วไป อาจไม่มีใครรับความเอาใจใส่ในค่านิยมที่ดี ความร่วมมือ จากประชาชนมากนัก ทั้งนี้เพราะสายงานการบังคับบัญชาที่เกี่ยวขาดจากกัน งานการพัฒนาการศึกษาจะเป็นงานในหน้าที่ของครูฝ่ายเดียว

ยิ่งไปกว่านั้น ปัญหาการดำรงชีพของข้าราชการครูในส่วนภูมิภาค จะอยู่โดดเดี่ยวดังที่คาดคิดไว้ไม่ได้อย่างแน่นอน แต่สภาพของข้าราชการครูสังกัด กทม. อาจเป็นไปได้ตามระบบการบริหารใหม่ (เหมาะสม)

หลังการโอนการศึกษาประชาบาลมาสังกัดกระทรวงมหาดไทย งบประมาณซึ่งเคยได้รับจากเงินอุดหนุนของจังหวัดต้องถูกตัดออกไป ทำให้งบประมาณและทรัพยากรที่ผู้บริหารเหล่านั้นจะเอื้ออำนวยในการดำเนินงานในค่านิยมอันน้อยลง จนทำให้เห็นว่าเป็นผลสืบเนื่องจากข้อ 4 ที่ตั้งข้อสังเกตไว้แล้ว

การจัดระบบการบริหารการประถมศึกษาใหม่ ไม่เป็นการกระจายอำนาจให้ถึงประชาชน แต่เป็นไปในลักษณะรวมอำนาจไว้ที่กระทรวงศึกษาธิการในรูปแบบเดิม จะแตกต่างกันก็เพียงวิธีการและการใช้ภาษาและถ้อยคำเท่านั้น

ลักษณะการบริหารงานในรูปคณะกรรมการในเมืองเรา ผู้ดำรงตำแหน่ง เช่น ผู้อำนวยการ



หัวหน้าการประถมศึกษา

การประถมศึกษาจังหวัดและอำเภอเป็นข้าราชการประจำ ยังเป็นที่เกรงอกเกรงใจของครูที่ได้รับการคัดเลือกเข้ามาเป็นกรรมการ อาจทำให้เห็นได้ว่า เป็นอำนาจเผด็จการที่แฝงอยู่ในรูปคณะกรรมการอยู่กลาย ๆ แม้คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดจะประกอบด้วยข้าราชการประจำโดยตำแหน่งและผู้ทรงคุณวุฒิก็ตาม แต่เสี่ยงอยู่ในส่วนค่อนข้างน้อยในคณะกรรมการ การพิจารณาและตัดสินใจอาจไม่ได้ผลดีเท่าที่ควร

การดำเนินนโยบายการบริหารในรูปคณะกรรมการและมีเลขาธิการหรือเลขานุการในฐานะหัวหน้าดำเนินการคณะกรรมการนั้น มักจะเป็นสิ่งลวงตาทำให้เห็นความหวังในวิธีการประชาธิปไตย แต่เนื้อแท้ในการบริหารนั้น คณะกรรมการมีบทบาทน้อยกว่าเลขาธิการหรือเลขานุการซึ่งยังทรงอำนาจหน้าที่เพียงอภิสิทธิ์ หรือผู้อำนวยการในหน่วยงานนั้น ๆ จึงมีข้อคิดว่า บทบาทที่แท้จริงของคณะกรรมการกับเลขาธิการหรือเลขานุการ ควรจะมีขอบข่ายกว้างขวางเพียงใด

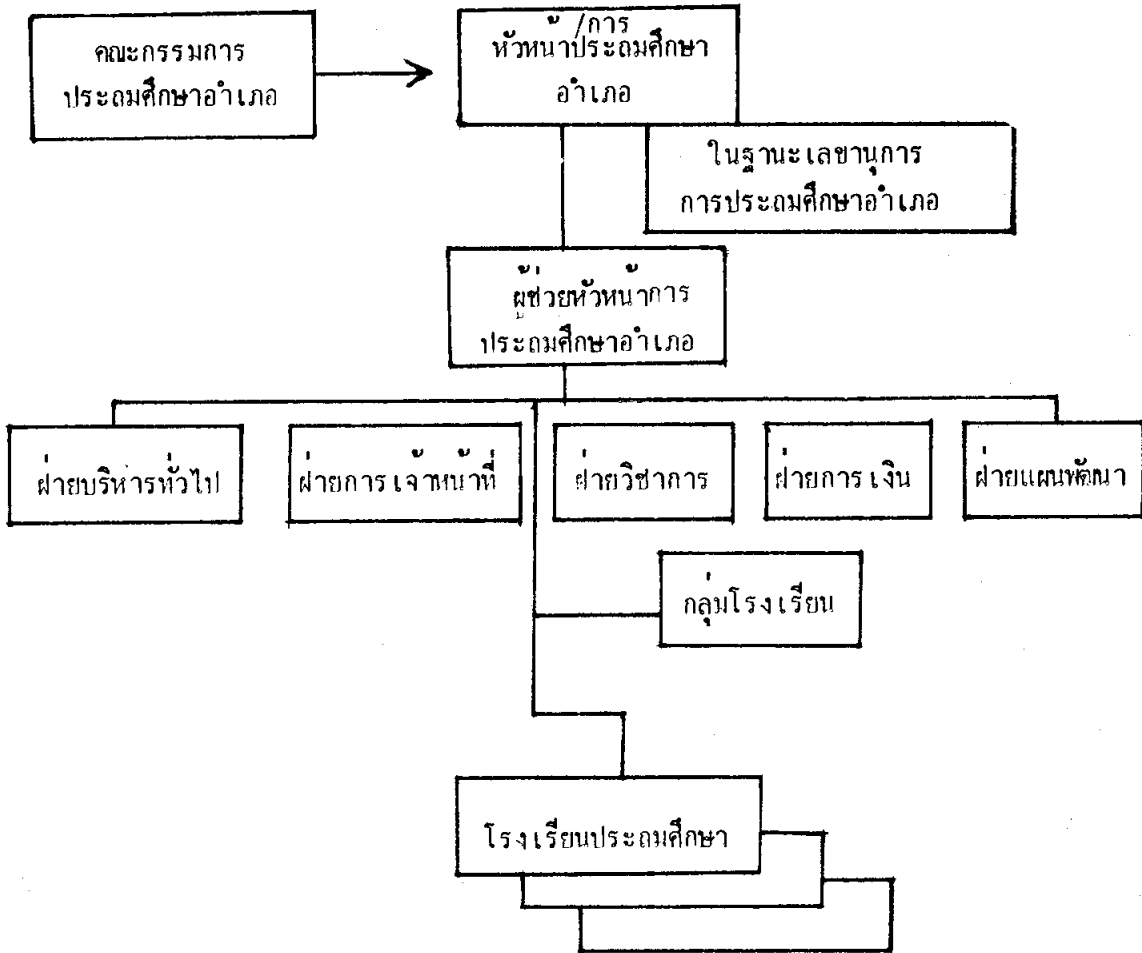
ตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการฯ ยังมีโอกาสสมควรจะ ญัตติหาดีที่กล่าวคงไม่พอกพูนมากนัก แต่ตำแหน่งเลขานุการฯ จังหวัดและอำเภอจะพอกพูนความรู้ลึกแบบมีไว้ น่าจะแก้ไขได้โดยการสรรหาบุคคลผู้ที่มีความรู้ความสามารถมาดำรงตำแหน่งตามวาระ บุคคลผู้มาดำรงตำแหน่งก็จะต้องมุ่งพัฒนาการศึกษาอย่างเต็มที่ เพื่อมีโอกาสได้รับการเลือกสรรในวาระที่ 2 ให้ดำรงตำแหน่งต่อไป ทั้งยังไม่เป็นการผูกขาดในตำแหน่งและไม่สามารถสร้างพื้นฐานที่จะมีอำนาจแฝงอยู่ในรูปคณะกรรมการฯ สืบไป

งานวิชาการซึ่งเป็นหน้าที่รับผิดชอบของหัวหน้าหน่วยศึกษานิเทศก์จังหวัดต่าง ๆ ต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้อำนวยการฯ โดยฐานะคุณวุฒิและความมีอาวุโสมีประสบการณ์ในงานการประถมศึกษาแล้ว ส่วนใหญ่หัวหน้าหน่วยศึกษานิเทศก์ย่อมเหนือกว่า แต่ลักษณะการบริหารในบ้านเมืองเรานั้น ตำแหน่งนักวิชาการมักไม่ได้รับการพิจารณาเป็นนักบริหารได้ น่าจะเป็นปัญหาอุปสรรคอย่างหนึ่งในการบริหารการประถมศึกษา ส่วนภูมิภาคใก้กาหนา

ลักษณะงานในหน้าที่ของผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด จะเน้นหนักในสำนักงาน ซึ่งความจริงแล้ว งานบริหารการศึกษาในระดับจังหวัดน่าจะต้องมีกระบวนการที่ผสมผสานระหว่างวิชาการและธุรการ จึงจะก่อให้เกิดประโยชน์ในการพัฒนาการศึกษาอย่างแท้จริง เมื่อเป็นดังนี้จึงไม่อาจหวังได้ว่า การประถมศึกษาในส่วนภูมิภาคจะได้รับการปรับปรุงมากนัก

เรื่องการจัดตั้งผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดที่ทางกระทรวงฯ เห็นว่าจำเป็นจะต้องเป็นข้าราชการประจำ เพื่อให้สามารถเลื่อนตำแหน่ง ก้าวหน้าในระบบราชการนั้น โดยหลักใหญ่ คงจะต้องพิจารณาจากคุณสมบัติและอาวุโสในหมู่ข้าราชการครุด้วยกัน หน้าที่การเสนอแต่งตั้งเป็นเรื่องของส่วนกลาง อาจไม่ได้ผู้มีความรู้ความสามารถสูงเหมาะกับการงานในตำแหน่งนี้ และยังเป็นการดำรงตำแหน่งถาวรด้วยแล้ว น่าจะเป็นอุปสรรคในการบริหารบุคลากรให้คล่องตัวเท่าที่ควรจะเป็น (บันทึก พฤษะวัน, 2525 : 222 - 225)

แผนภูมิแสดงการจัดการบริหารในสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ



ปรัชญา เวสารัชช์ (2527 : 238 - 240) ได้กล่าวถึงระบบการบริหารการประถมศึกษาไว้อย่างน่าสนใจว่า

ระบบบริหารการประถมศึกษาขณะนี้ได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมมาก โดยมีลักษณะเด่น คือ เป็นการบริหารงานที่รวมสายการบังคับบัญชาโดยตรงจากระดับโรงเรียนถึงระดับชาติ ไม่ขึ้นตรงต่อผู้บริหารระดับจังหวัดและอำเภอคือผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภออีกต่อไป ลักษณะต่อมาคือ เป็นการบริหารในรูปแบบคณะกรรมการโดยครูมีส่วนร่วมเป็นตัวแทนทุกระดับและลักษณะเด่นอีกประการหนึ่งคือ เป็นการบริหารงานโดยองค์การเดียวครอบคลุมทุกระดับทั่วประเทศ ซึ่งมีผลสรุปได้ดังต่อไปนี้

ประการแรก คือระบบการบริหารมีลักษณะที่ยืดหยุ่นกว่าแต่ก่อน คือมีตำแหน่งเปิดกว้างมากมายหลายตำแหน่ง และประสานหรือผลัดเปลี่ยนกันไต่ระหว่างตำแหน่งวิชาการ ตำแหน่งบริหารของอำเภอ จังหวัด หรือส่วนกลางรวมทั้งตำแหน่งบริหารโรงเรียนจึงเป็นช่องทางให้ครูมีโอกาสก้าวหน้าไปได้มากขึ้น ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นก็คือ ระบบเช่นนี้อาจมีผลให้ครูสนใจนักเรียนน้อยลง หรือทำให้มีเวลากับชุมชนน้อยลง และอาจทำให้ครูอยู่ประจำในชุมชนหนึ่ง ๆ น้อยลง เนื่องจากมีการผลัดเปลี่ยนกันไปตามโอกาสของแต่ละคนมากขึ้นกว่าเดิม

ประการที่สอง ระบบกรรมการ ทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของครูมากขึ้น ช่วยถ่วงดุลย์อำนาจในการตัดสินใจของผู้บริหาร ลดระบบสั่งการจากเบื้องบนลง ทำให้การตัดสินใจรอบคอบขึ้น แต่ขณะเดียวกันอาจ

ส่งผลให้การตัดสินใจมีลักษณะประนีประนอม หรือมีการ เล่นพวกขึ้นโดยการจับกลุ่มคนที่ผลประโยชน์ร่วมกัน ลักษณะเช่นนี้เป็นการนำการเมืองเข้ามาในองค์กร หากผู้รวมในกระบวนการ เช่นนี้มีความรับผิดชอบและเข้าใจหน้าที่ของตนดี ระบบกรรมการน่าจะเป็นผลดี แต่หากเป็นเรื่องตรงกันข้าม ระบบจะประสบปัญหาอย่างมาก เพราะผลจะส่งไปถึงการ เลื่อนขั้น เลื่อนเงินเดือนข้าราชการ การคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญ ซึ่งล้วนกระทบขวัญและกำลังใจในการทำงานของบุคคลจำนวนมาก

ประการที่สาม คือ การสนับสนุนองค์กร คือ สปช.มีลักษณะรวบงานที่มีขอบเขตกว้างขวางเข้าไว้ที่ส่วนกลาง หากไม่มีระบบที่รัดกุมก็จะมีผลให้การทำงานล่าช้าค้าง เช่นกรณีการ เบิกจ่ายล่าช้า เป็นต้น ผู้เขียนเห็นว่าปัญหาที่พอแก้ไขได้เมื่อระบบใดดำเนินการ ไปอีกระยะหนึ่ง

ประการสุดท้าย คือ บทบาทของผู้บริหาร ไม่ว่าจะเป็ระบบเดิมคือ สังกัดอยู่กับองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือเป็นระบบปัจจุบันคือ สังกัด สปช. ก็ตาม ความสำเร็จตามเป้าหมายของการประถมศึกษาขึ้นอยู่กับตัวผู้บริหารด้วย ไม่ว่าจะเป็นผู้บริหารโรงเรียนหรือผู้บริหารสำนักงานประถมศึกษาก็ตาม โดยเฉพาะบทบาทของผู้บริหารโรงเรียนมีผลโดยตรงต่อการบริหารการศึกษาในแง่ที่ผู้บริหาร เป็นผู้ริเริ่ม ผลักดันและเรียกร้องการสนับสนุนจากแหล่งต่าง ๆ ให้แก่โครงการของโรงเรียน รวมทั้งมีผลทางอ้อมในแง่ที่เป็นผู้สร้างขวัญกำลังใจและพัฒนาบุคลากรของโรงเรียน

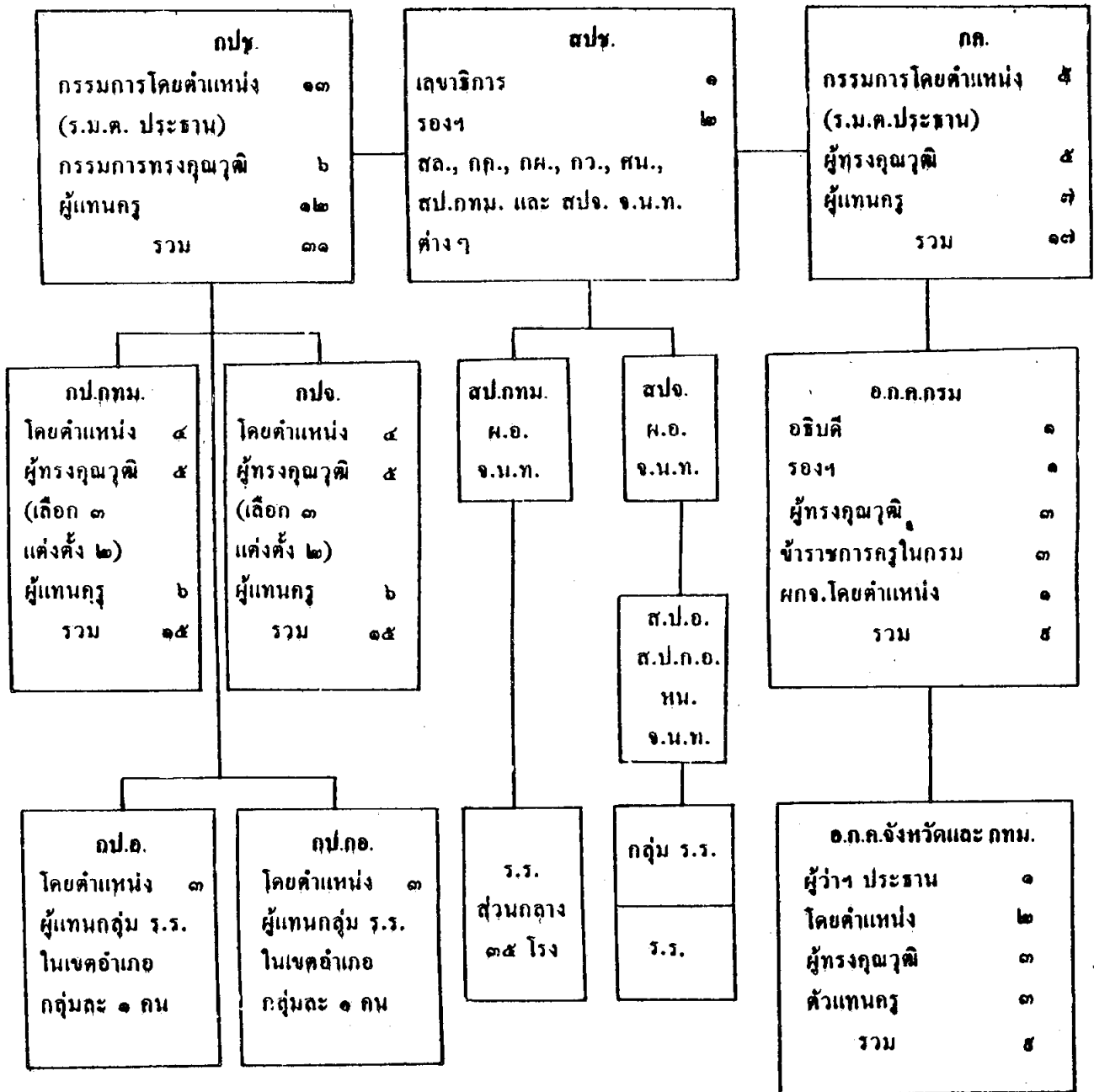
จากข้อคิดเห็น ขอสั่งเกต และผลการวิจัยของนักการศึกษาหลาย ๆ ท่าน พอสรุปได้ว่า การบริหารการศึกษาในปัจจุบัน ทั้งในระบบบริหารการศึกษาเป็นเอกภาพมากกว่าเดิม มีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาคมากขึ้น แต่การกระจายอำนาจดังกล่าวเป็นเฉพาะในระบบราชการเท่านั้น ไม่ได้กระทบไปสู่ประชาชนในท้องถิ่นด้วย

โครงสร้างระบบการประถมศึกษา

คณะบริหารงาน

สำนักงาน

คณะบริหารบุคคล



## 2.2 การบริหารโรงเรียนประถมศึกษา

กิจการบริหารโรงเรียนประถมศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และโรงเรียนประถมศึกษาของกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการอยู่ในความควบคุมดูแลของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ หรือ สทช. จัดตั้งเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2523 ตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะปฏิวัติ (ฉบับที่ 26) พ.ศ. 2523 มีฐานะเป็นกรมในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ

สทช. มีภารกิจสำคัญคือ จัดการศึกษาระดับประถมศึกษาซึ่งเป็นการศึกษาภาคบังคับให้กับเด็กไทยทุกคนที่มีอายุย่างเข้าปีที่ 8 จนถึงย่างเข้าปีที่ 15 แล้ว ยังรับผิดชอบในการจัดการศึกษาตามที่คณะกรรมการมอบหมาย ซึ่งได้แก่การจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา และการจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น

ม.1 - ม.3)

โครงสร้างการบริหารการประถมศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติในปัจจุบัน เป็นการบริหารการประถมศึกษาในรูปของคณะกรรมการและการกระจายอำนาจการบริหารจากส่วนกลางสู่จังหวัด อำเภอ และโรงเรียน ส่งเสริมให้เกิดสติปัญญาในการบริหารงานในพื้นที่มากขึ้น บทบาทและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานในแต่ละระดับจะมีการประสานสัมพันธ์กันในทุกด้าน โดยเน้นหนักต่างกันคือ

**ระดับชาติ** เน้นหนักในการกำหนดนโยบาย การจัดสรรงบประมาณ การกำหนดมาตรฐานทางวิชาการ อาคารสถานที่ ค่าใช้จ่ายของโรงเรียน การแต่งตั้งผู้อำนวยการประถมศึกษาจังหวัด และผู้อำนวยการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร

**ระดับจังหวัด** เน้นหนักในการบริหารการประถมศึกษาของจังหวัดในระดับที่พิจารณาให้ความเห็นชอบและอนุมัติการดำเนินการประถมศึกษาของจังหวัด ทั้งในด้านนโยบาย แผนงาน งบประมาณ วิชาการและบุคลากรภายในจังหวัด

**ระดับอำเภอ** เน้นการประสานงาน การเสนอแนะ และเสนอขอมูลเบื้องต้น ในด้านแผนงาน งบประมาณ วิชาการ และบุคลากรต่อระดับจังหวัดเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติ

**ระดับกลุ่มโรงเรียน** เน้นการร่วมมือช่วยเหลือ สนับสนุนโรงเรียนภายในกลุ่ม ทั้งด้านกำลังงานและกำลังความคิด เพื่อพัฒนาคุณภาพการประถมศึกษา ของโรงเรียนในกลุ่มให้สูงขึ้นและเท่าเทียมกัน

**ระดับโรงเรียน** เน้นการจัดการกระบวนการเรียนการสอนตามหลักสูตร โดยแบ่งงานในโรงเรียนออกเป็น 6 งาน คือ งานวิชาการ งานบุคลากร งานกิจการนักเรียน งานอาคารสถานที่ งานธุรการและการเงิน และงานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน

### การบริหารงานโรงเรียนระดับประถมศึกษา

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติได้กำหนดงานบริหารโรงเรียนไว้ ดังนี้

1. งานวิชาการ
2. งานบุคลากร

3. งานกิจการนักเรียน
4. งานธุรการและการเงิน
5. งานอาคารและสถานที่
6. งานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน

### 1. งานวิชาการ

ภิญโญ สาร (2526 : 324) ได้ให้ความหมายของการบริหารงานวิชาการไว้ดังนี้

" การบริหารกิจกรรมทุกชนิดในสถานศึกษาของโรงเรียนเกี่ยวกับการปรับปรุงพัฒนาการเรียน การสอนให้ได้ผลดี และมีประสิทธิภาพที่สุด เพราะหน้าที่ของสถานศึกษาหรือโรงเรียนทุกแห่ง คือการให้ความรู้ ในด้านวิชาการแก่ผู้เรียน มีผู้บริหารหรือครูใหญ่เป็นผู้นำทางวิชาการมีการทำงานร่วมกับครู ให้คำแนะนำและ ประสานงานให้ทุกคนทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ "

เอกวิทย์ ณ ถลาง (2516 : 113) ได้กล่าวถึงงานบริหารวิชาการ ดังนี้

" งานบริหารวิชาการในโรงเรียนประถมศึกษา ได้แก่ การควบคุมดูแลหลักสูตรการสอน อุปกรณ์ การสอน การจัดแบบเรียน คู่มือครู การจัดชั้นเรียน การจัดครูเข้าสอน การปรับปรุงการเรียนการสอน การ ฝึกอบรมครูประจำการ และเผยแพร่วิชาการ การวัดผลการศึกษา การวิจัยค้นคว้า การประเมินมาตรฐาน โรงเรียนเพื่อปรับปรุงโรงเรียน ตลอดจนการตรวจเยี่ยม และนิเทศการศึกษาแก่โรงเรียน "

ดังนั้น สรุปได้ว่างานบริหารงานวิชาการในโรงเรียนระดับประถมศึกษา หมายถึง การบริหาร กิจกรรมต่าง ๆ ในโรงเรียนระดับประถมศึกษา อันประกอบด้วยหลักสูตรการเรียนการสอน การจัดแบบเรียน และอุปกรณ์การสอน โครงการสอน กำหนดการสอน คู่มือครู การฝึกอบรมครูประจำการ การวิจัยค้นคว้า และ การเผยแพร่วิชาการ การวัดผล และการประเมินผลการศึกษา การนิเทศการศึกษา

การบริหารงานวิชาการมีขอบข่าย ดังนี้

1) หลักสูตรและการนำหลักสูตรไปใช้ โดยการจัดทำคู่มือการใช้หลักสูตร รวมทั้งเอกสารประกอบ หลักสูตรให้เพียงพอต่อการจัดการเรียนการสอน

2) การเรียนการสอน ผู้บริหารโรงเรียนต้องจัดการเรียนการสอนอย่างถูกต้องและเหมาะสมกับ ความรู้ความสามารถของครูและนักเรียน ส่งเสริมและเปิดโอกาสให้ครูได้รับการอบรมในเรื่องดังกล่าวเพื่อจะ ได้จัดการเรียนการสอนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3) สื่อการเรียนการสอน ได้แก่ วัสดุ อุปกรณ์ ภาพ แผนภูมิ เครื่องบันทึกเสียง วิดีทัศน์ และอื่นๆ ที่ใช้ประกอบการสอน ช่วยให้นักเรียนเข้าใจบทเรียนได้ง่าย ผู้บริหารควรให้ความสนใจ ส่งเสริม แนะนำให้ครู ใช้สื่อต่าง ๆ ประกอบการสอน พร้อมทั้งจัดหาสื่อการเรียนการสอนให้เพียงพอและเหมาะสม

4) การจัดตารางสอนและการจัดครูเข้าสอน ให้เสร็จก่อนวันเปิดภาคเรียน

5) การนิเทศงานวิชาการโรงเรียน โดยการติดตามและนิเทศการเรียนการสอน พร้อมทั้งให้คำแนะนำ และให้การช่วยเหลือครูที่ต้องการ

6) การวัดผลและประเมินผล เพื่อครูจะได้ทราบผลการสอนของตนว่ามีข้อบกพร่องอย่างไร ควรแก้ไขปรับปรุงอย่างไร และทำให้นักเรียนได้ทราบผลการเรียนของตน ว่าควรปรับปรุงหรือไม่ ผู้บริหารโรงเรียนควรสนับสนุนให้มีเครื่องมือวัดผลและประเมินผลอย่างมีประสิทธิภาพ

7) การสอนซ่อมเสริม โดยจัดให้มีการสอนพิเศษแก่นักเรียน เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของนักเรียนในวิชาที่ต้องปรับปรุงและสนับสนุนนักเรียนที่มีความสามารถพิเศษ

8) การวางแผนปรับปรุงงานวิชาการ โดยให้ครูผู้สอนได้มีส่วนร่วมในการวางแผนการดำเนินงานร่วมกัน

9) การสนับสนุนและส่งเสริมความรู้ให้แกครู เปิดโอกาสให้ครูได้เข้ารับการฝึกอบรมทางวิชาการ เพื่อจะได้มีความรู้และประสบการณ์เพิ่มขึ้น

10) การจัดกิจกรรมเสริมหลักสูตร จัดกิจกรรมให้นักเรียนนอกเหนือจากที่นักเรียนได้รับตามหลักสูตร เช่น จัดให้มีชมรมต่าง ๆ จัดให้มีห้องสมุดและห้องโสตทัศนูปกรณ์ เป็นต้น

## 2. งานบุคลากร

บุคลากร เป็นปัจจัยสำคัญในการบริหารงานโรงเรียน เพราะครูมีบทบาทสำคัญต่อการเรียนการสอน ดังนั้นผู้บริหารโรงเรียนต้องมีหลักและแนวความคิดด้านการบริหารบุคคล พร้อมทั้งนำหลักและแนวความคิดนั้นมาใช้ในการบริหารงานบุคคลของโรงเรียนอย่างมีประสิทธิภาพ

วิจิตร ศรีสอาน (2530 : 18 - 19) <sup>หลัก</sup> ไทกลาวถึงการบริหารงานบุคลากรในโรงเรียน ไว้ดังนี้

1) หลักความเสมอภาค ยึดถือการเปิดโอกาสที่เท่าเทียมกันสำหรับผู้ที่มีความสมบัติตามที่ต้องการในการสมัครเข้าทำงาน โดยไม่มีข้อกีดกันเรื่องฐานะ เพศ ผิว และศาสนา เป็นการเปิดรับสมัครทั่วไป

2) หลักความสามารถ ยึดถือความรู้ ความสามารถ หรือหลักคุณวุฒิเป็นเกณฑ์ในการเลือกสรรบุคคลเข้าทำงาน รวมทั้งการพิจารณาความดีความชอบและการเลื่อนตำแหน่ง

3) หลักความมั่นคง ถือว่าการปฏิบัติงานเป็นอาชีพที่มั่นคงถาวร การจะให้ออกจากงานจะต้องมีเหตุผล เมื่อพ้นจากงานแล้วโดยไม่มีควมผิด มีผลตอบแทนที่จะดำรงชีวิตได้ตามสมควรแก่สภาพ

4) หลักความเป็นกลางทางการเมือง ถือว่าข้าราชการประจำจะต้องไม่ฝักใฝ่ทางการเมืองมุ่งปฏิบัติงานให้บังเกิดผลดีต่อประชาชนตามนโยบายของรัฐบาลและในการปฏิบัติงานนั้น ข้าราชการประจำมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากการแทรกแซงทางการเมืองหรืออยู่ภายใต้อิทธิพลของนักการเมือง หรือพรรคการเมืองใด ๆ

5) หลักการพัฒนา ได้แก่การจัดให้มีการเพิ่มพูนความรู้ความสามารถของบุคลากรโดยการให้การศึกษา อบรม จัดระบบการนิเทศ และตรวจตราการปฏิบัติงานที่ดี เพื่อให้เกิดความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงาน ตลอดจนการจัดระบบการพิจารณาความดีความชอบและการเลื่อนตำแหน่งอย่างเป็นธรรม

6) หลักความเหมาะสม เป็นหลักของการใช้คนให้เหมาะสมกับงานโดยการแต่งตั้งหรือมอบหมายงานที่เหมาะสมกับคุณวุฒิความรู้ ความสามารถและความถนัดของคน

7) หลักความยุติธรรม เป็นหลักปฏิบัติในการบริหารงานบุคคลโดยละเว้นจากการเลือกที่รักมักที่ชัง มีการกำหนดค่าตอบแทนให้เหมาะสมกับปริมาณและคุณภาพของงานที่รับผิดชอบ โดยยึดหลักงานเท่ากัน เงินเท่ากัน

8) หลักสวัสดิการ ได้แก่ การจัดให้มีบริการสวัสดิการต่าง ๆ ที่จะเอื้ออำนวยให้ผู้นปฏิบัติงานสามารถอุทิศตนให้กับงานได้เต็มที่ เช่น การจัดที่ทำงานให้อากาศบริสุทธิ์ การรักษาสุขภาพ ความปลอดภัยและการสงเคราะห์ด้านต่าง ๆ

9) หลักเสริมสร้าง ได้แก่ การเสริมสร้างจริยธรรมและคุณธรรม ทั้งในการป้องกันการทำผิด และประพฤตินิยมชอบของบุคลากร และการกวดขันการลงโทษผู้กระทำผิด

10) หลักมนุษยสัมพันธ์ ได้แก่ การยอมรับนับถือคุณค่า และศักดิ์ศรีของบุคคลแต่ละคนโดยยึดหลักประชาธิปไตยในการทำงาน โดยการเสริมสร้างบรรยากาศ และสัมพันธภาพอันดี ให้เกิดขึ้นในระหว่างบุคลากรของหน่วยงาน

11) หลักประสิทธิภาพ ถือว่าการทำงานใด ๆ จะต้องพยายามทำให้เกิดผลดีที่สุดโดยใช้คน เวลา และค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด การจะทำเช่นนี้ได้จะต้องมีการวางแผน การประสานงานและการจัดแบ่งหน้าที่ รวมทั้งวิธีทำงานที่ดี

12) หลักการศึกษาวิจัย การบริหารงานบุคคลจำเป็นต้องได้รับการปรับปรุงให้เหมาะสมทันสมัยอยู่เสมอ ระบบบริหารงานบุคคลที่ดีจำเป็นต้องมีการศึกษาวิจัยปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ มาใช้ปรับปรุงการบริหารงานบุคคลให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นไป

### 3. งานกิจการนักเรียน

งานกิจการนักเรียน หมายถึง งานที่ดำเนินการเกี่ยวข้องกับนักเรียนทั้งหมด ซึ่งได้แก่ งานสำมะโนนักเรียน คือการสำรวจนักเรียนที่อยู่ในเขตพื้นที่บังคับตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา การรับเข้าเรียน การลงทะเบียนเรียน การแบ่งชั้นเรียน กิจกรรมนอกเหนือจากหลักสูตรที่จัดทำโดยนักเรียน และสวัสดิการที่โรงเรียนจัดให้กับนักเรียน

ขอบข่ายของงานกิจกรรมนักเรียน แบ่งออกได้ดังนี้

- 1) กิจกรรมรวมหลักสูตร ได้แก่
  - กิจกรรมค่านิยมและวัฒนธรรม
  - กิจกรรมที่นักเรียนปกครองกันเอง
  - กิจกรรมค่านักกีฬา
  - กิจกรรมเกี่ยวกับความสัมพันธ์กับชุมชน
  - สโมสรนักเรียน



- 2) กิจกรรมด้านการสอน ได้แก่
  - การปฐมกัมภีเทศ
  - การสอนพิเศษและสอนซ่อมเสริม
- 3) กิจกรรมเกี่ยวกับระเบียบวินัย ได้แก่
  - การรับเข้าเรียน
  - การลงทะเบียนเรียน
  - การรักษาระเบียบวินัยของโรงเรียน
- 4) กิจกรรมด้านสวัสดิการ ได้แก่
  - บริการแนะแนว
  - บริการอาหารกลางวัน
  - บริการสุขภาพ
  - บริการทุนการศึกษาและช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจ
  - บริการนันทนาการ

งานกิจการนักเรียนเป็นอีกงานหนึ่งที่ผู้บริหารโรงเรียนควรให้ความสนใจและให้การสนับสนุน

ประภาพรณ สุวรรณสุข (2529 : 18 - 20) กล่าวถึงบทบาทของผู้บริหารโรงเรียนต่อการจัดกิจกรรมนักเรียน ดังนี้

- 1) เป็นผู้ริเริ่มวางแผนกิจกรรมนักเรียน
- 2) มีส่วนร่วมในการตั้งจุดมุ่งหมายของกิจกรรมนักเรียน
- 3) มีส่วนร่วมในการกำหนดระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ของกิจกรรมนักเรียน
- 4) มีส่วนร่วมในการวางแผนเกี่ยวกับการจัดหารายได้และการใช้จ่ายเงินในการจัดกิจกรรม

นักเรียน

- 5) สามารถนิเทศอาจารย์ที่ปรึกษาชุมชนได้
- 6) สามารถให้คำแนะนำแก่นักเรียนได้
- 7) ควบคุมดูแลให้การจัดกิจกรรมเป็นไปตามแผนที่วางไว้
- 8) ร่วมจัดอาจารย์ที่ปรึกษาชุมชนให้เหมาะสมกับความสามารถและพอเหมาะกับจำนวนนักเรียน
- 9) เห็นความสำคัญของกิจกรรมนักเรียนและให้การสนับสนุน
- 10) เป็นผู้ส่งยกเลิกกิจกรรมนักเรียน ถ้าเห็นว่ากิจกรรมนั้นอาจนำมาซึ่งความเสียหายแก่โรงเรียน
- 11) ชี้แจงถึงเรื่องโครงการกิจกรรมนักเรียนให้ผู้ปกครองทราบ ในเวลาที่มีการประชุมสมาคมผู้ปกครองและครู เพื่อชี้แจงนโยบายของสถานศึกษาให้ผู้ปกครองได้เข้าใจถึงวัตถุประสงค์และนโยบายของการจัดกิจกรรมนักเรียนได้ถูกต้อง
- 12) มีความเข้าใจถึงวัตถุประสงค์ และวิธีการจัดกิจกรรมนักเรียนอย่างถูกต้อง

13) มีความรับผิดชอบในหน้าที่ และให้ความร่วมมือในด้านต่าง ๆ ในการจัดกิจกรรมนักเรียน เช่น แนะนำแหล่งวิชาการของชุมชน เป็นที่ปรึกษาในการเชิญวิทยากร จัดหาเงิน จัดอุปกรณ์ และเครื่องอำนวยความสะดวกต่าง ๆ เป็นต้น

14) มีส่วนร่วมในการประเมินผล

#### 4) งานธุรการและการเงิน

งานธุรการ เป็นงานที่ช่วยอำนวยความสะดวกให้งานวิชาการและงานด้านต่าง ๆ ของโรงเรียนดำเนินไป โดยด้วยความสะดวก รวดเร็ว

ขอบข่ายของงานธุรการ มีดังนี้

1) งานสารบรรณ คือ งานที่เกี่ยวกับจดหมาย หนังสือโต้ตอบ การรับ-ส่งหนังสือ การจัดเก็บ และทำลายเอกสาร การติดต่อทางสื่อมวลชน เช่น โทรศัพท์ เป็นต้น

2) งานเกี่ยวกับการเงิน ได้แก่ การรับเงินและการเบิกจ่ายเงิน การจัดทำบัญชี การจัดซื้อวัสดุครุภัณฑ์

โรงเรียนระดับประถมศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ต้องถือปฏิบัติตามระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำส่งคลังในหน้าที่ของอำเภอและกิ่งอำเภอ พ.ศ. 2520 ได้กำหนดเกี่ยวกับการเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การนำเงินส่ง การเบิกเงิน และการตรวจสอบเกี่ยวกับการเงินประเภทต่าง ๆ ได้แก่ เงินงบประมาณ เงินรายได้แผ่นดิน และเงินนอกงบประมาณ นอกจากนี้ยังต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามระเบียบและคำสั่งกระทรวงศึกษาธิการและสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เกี่ยวกับการเงินประเภทต่าง ๆ

3) งานเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณประจำปี

4) งานเกี่ยวกับการควบคุมพัสดุ และครุภัณฑ์

5) งานเกี่ยวกับการดูแลรักษาอาคารสถานที่

6) งานเกี่ยวกับการทะเบียนของนักเรียน การออกใบรับรองต่าง ๆ ให้นักเรียนจัดทำและรายงานกิจการต่าง ๆ แก่ผู้บังคับบัญชาและครู

7) งานเกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัยให้นักเรียน ขณะที่ยังอยู่ในโรงเรียน

8) งานเกี่ยวกับการประชาสัมพันธ์

#### 5. งานอาคารและสถานที่

อาคารสถานที่และสิ่งแวดล้อมภายในโรงเรียนมีส่วนสำคัญต่อการเรียนการสอนของครูและนักเรียน ถ้าสภาพห้องเรียนและบริเวณโรงเรียนมีความสะอาด และสวยงาม จะมีผลต่อจิตใจของผู้เรียนและผู้สอน

งานบริหารอาคารและสถานที่ที่มีขอบข่ายดังนี้

1) อาคารเรียน ห้องเรียน และห้องพิเศษ

การสร้างอาคารเรียนควรสร้างใหม่ประโยชน์ได้สูงสุด สามารถดัดแปลงและต่อเติมได้ภายหลัง

ห้องเรียนควรจัดให้มีบรรยากาศน่าเรียน และสะดวกต่อการโยกย้ายโต๊ะ เก้าอี้ ให้เหมาะสมกับกิจกรรม การเรียนการสอน สำหรับห้องพิเศษที่นอกเหนือจากห้องเรียน เช่น ห้องโสตทัศนูปกรณ์ ห้องวิทยาศาสตร์ ห้องสมุด ห้องพยาบาล ควรจัดให้สะดวกต่อการใช้สอย การทำความสะอาดและปลอดภัยต่อผู้ใช้

2) อาคารประกอบ หมายถึงอาคารอื่นที่นอกเหนือจากอาคารเรียน เช่น ห้องสุขา โรงอาหาร โรงฝึกงาน โรงเพาะชำ ควรรักษาความสะอาดอยู่เสมอ

3) บริเวณโรงเรียน ได้แก่ สนาม ทางเดิน สถานที่พักผ่อน ควรรักษาให้สะอาดอยู่เสมอเช่นกัน วิทยุ โทร (2516 : 426 - 428) ได้กล่าวถึงการบริหารงานอาคารและสถานที่

ไว้ดังนี้ :

- 1) ประโยชน์ใช้สอย ไม่นับเอาความสวยงามใบสายตาของครู แต่มุ่งในด้านประโยชน์ที่จะเกิดผลดีต่อการเรียนการสอน และความสะดวก ปลอดภัย
- 2) คัดแปลงได้หลายอย่าง ไม่ว่าจะเห็นผนังห้อง หรือวัสดุอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับตัวอาคาร ต้องดัดแปลงแก้ไขเพิ่มเติมได้ง่าย
- 3) พยายามปรับปรุงโครงสร้าง ผู้บริหารจะต้องคำนึงถึงคนสร้างโรงเรียน อาคารควรขยายได้สะดวกและขยายได้รอบทิศ ทั้งแนวตั้งและแนวนอน
- 4) บรรยากาศเหมือนบ้านสำหรับเด็ก บริเวณโรงเรียนควรปรับคล้ายบ้านที่อยู่อาศัย ผนังสี เย็นตา เพดานต่ำ พื้นไม้ลิ้น โต๊ะ เก้าอี้ที่สะดวกเหมาะสมสำหรับเด็กในแต่ละระดับการศึกษา
- 5) งานหนักต่อการใช้งานทั้งภูมิวิธและไบอูมิวิธ อาคารสถานที่และเครื่องใช้ไม้สอยต้อง แข็งแรง เพราะเด็กระดับต่ำ ๆ อาจจะไม่รู้จักใช้ ไม่รู้จักรักษา
- 6) สมบูรณ์ โรงเรียนประถมศึกษาควรมีอาคารสถานที่และ เครื่องใช้ไม้สอยบริบูรณ์ มีห้องสมุด ห้องอาหาร สนามเด็กเล่น ห้องนันทนาการ และบ้านเด็กกำพร้าที่ครบถ้วนบริบูรณ์
- 7) สะดวกต่อผู้ปกครองและชาวบ้านในชุมชนที่โรงเรียนตั้งอยู่ที่จะมาขอใช้อาคารสถานที่ของ โรงเรียนเป็นครั้งคราว อาคารสถานที่ของโรงเรียนควรวางแผนหรือออกแบบให้ประชาชนมาใช้ร่วมกันได้ควย และโรงเรียนควร เป็นศูนย์ประชาคมหรือศูนย์สังคมในท้องถิ่น

#### 6. งานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน

โรงเรียนเป็นหน่วยงานที่มีความใกล้ชิดกับชุมชน ผู้บริหารที่มองไกลไกลและมีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี จะก่อให้เกิดความเข้าใจอันดีระหว่างโรงเรียนกับชุมชน และโรงเรียนจะได้รับความร่วมมือจากประชาชนใน ชุมชนนั้นเป็นอย่างดี

วัตถุประสงค์ของการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน

- 1) เพื่อสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างโรงเรียนกับชุมชน
- 2) เพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการให้ความช่วยเหลือโรงเรียน
- 3) เพื่อให้โรงเรียนเป็นศูนย์กลางและเป็นแหล่งวิทยาการของชุมชน

4) เพื่อให้ประชาชนในชุมชนนั้นมีส่วนร่วมในกิจกรรมของโรงเรียน และมีส่วนร่วมในการใช้บริการต่าง ๆ เช่น อาคารเรียน สถานที่ และวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ

5) เพื่อส่งเสริมความเข้าใจระหว่างโรงเรียนกับชุมชน

งานสร้างความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนและชุมชน เป็นงานที่ผู้บริหารโรงเรียนจำเป็นต้องดำเนินการเพื่อผลประโยชน์ร่วมกันระหว่างโรงเรียนกับชุมชน สิวัดกัน พุทธเมธา (2524 : 104-111) ได้กล่าวถึงความจำเป็นในการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชนดังนี้

1) การศึกษาในโรงเรียนสัมพันธ์กับบุคคลในชุมชน เพราะโรงเรียนให้การศึกษากับนักเรียนซึ่งมาจากชุมชนที่โรงเรียนตั้งอยู่ นักเรียนนำสิ่งที่เรียนรู้ไปใช้ในการดำรงชีวิตประจำวัน นักเรียนต้องสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับบุคคลอื่นรวมทั้งพ่อแม่ ผู้ปกครองของนักเรียนด้วย บุคคลในชุมชนก็จะดำรงชีวิตตามนักเรียนไปด้วย จึงถือว่าโรงเรียนให้การศึกษาดูทางอ้อมแก่บุคคลในชุมชนนี้เอง

2) เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม คือให้ประชาชนยอมรับว่าสถานศึกษาหรือโรงเรียนเป็นสถาบันสำคัญของชุมชน เป็นสิ่งมีค่าของทุกคน ช่วยทำให้การเป็นอยู่ของประชาชนดีขึ้น ดังนั้นประชาชนในชุมชนย่อมมีความรู้สึกร่วมกันในการเป็นเจ้าของโรงเรียน ยินดีที่จะให้ความร่วมมือในการช่วยเหลือโรงเรียน อาจจะเป็นเงิน วัสดุสิ่งของ แรงงาน และข้อเสนอแนะในการปรับปรุงโรงเรียน

3) ทำให้ครูกับผู้บริหารของนักเรียนและประชาชนในชุมชน มีความเข้าใจซึ่งกันและกัน เพราะโรงเรียนกับชุมชนมีความสัมพันธ์กันดี แต่ถ้าโรงเรียนกับชุมชนไม่มีความสัมพันธ์กันจะทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ความมา เช่น โรงเรียนและครูถูกกล่าวหา เป็นต้น

4) เพื่อแก้ปัญหาเกี่ยวกับกลุ่มคนที่เกิดปัญหาต่อการศึกษา โดยชุมชนแต่ละแห่งมักจะมีผู้ที่ปัญหาไม่เข้าใจการศึกษา ไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ของโรงเรียน ไม่ให้ความร่วมมือกับทางโรงเรียน ดังนั้นการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชนจะช่วยแก้ปัญหาเหล่านี้ได้

5) เพื่อปรับปรุงหลักสูตรและการเรียนการสอนตามความต้องการของชุมชน เพราะการเรียนการสอนของโรงเรียนต้องสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับชุมชน ต้องอาศัยความร่วมมือ สนับสนุนจากชุมชน จะต้องใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ของชุมชนและให้ผู้เรียนนำสิ่งที่ได้รับจากการเรียนไปใช้ในชีวิตรประจำวันได้ สามารถนำไปเผยแพร่กับชุมชน นอกจากโรงเรียนให้การศึกษเพื่อพัฒนาบุคคลแล้ว ยังมุ่งพัฒนาชุมชนไปด้วย ดังนั้นหลักสูตรและการเรียนการสอนของโรงเรียนจะต้องได้รับการปรับปรุงตามความต้องการของชุมชนด้วย

6) เพื่อให้ทรัพยากรของชุมชนให้เป็นประโยชน์ เพราะในชุมชนมีทรัพยากรต่าง ๆ ทั้งทรัพยากรธรรมชาติ บุคคล สถาบัน และวัฒนธรรมพื้นบ้านมากมายด้วยกัน ทรัพยากรต่าง ๆ เหล่านี้ ย่อมนำมาใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อการศึกษาในโรงเรียนได้

7) ทำให้โรงเรียนมีความรู้ความเข้าใจชุมชนดี ทั้งในด้านปัญหาของชุมชน ความต้องการของชุมชน ทรัพยากรในชุมชน เพื่อโรงเรียนจะได้ช่วยแก้ปัญหาของชุมชน และปรับปรุงหลักสูตรให้เหมาะสมกับชุมชน

สรุป ธีรรัตน์พันธ์ (2521 : 216) ได้กล่าวถึงหลักการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียน  
กับชุมชน ดังนี้

- 1) ต้องดำเนินงานด้านความบริสุทธิ์ใจและตรงไปตรงมา
- 2) การติดต่อทุกชนิดให้เป็นไปในทางสร้างสรรค์
- 3) จะต้องจัดโรงเรียนให้ดี
- 4) ครูต้องมีความรู้เกี่ยวกับชุมชนที่โรงเรียนตั้งอยู่ เป็นกันเองกับชาวบ้าน
- 5) โรงเรียนต้องถือว่าเป็นสถานที่ที่จะบริการชุมชน
- 6) เกิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามาที่พบปะในการพิจารณาและแก้ปัญหาของโรงเรียน
- 7) จัดการประชาสัมพันธ์โรงเรียน เพื่อให้ชุมชนได้ทราบความเคลื่อนไหวอยู่เสมอ

## ผู้บริหารโรงเรียนกับการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน

บทบาทและหน้าที่ของผู้บริหารโรงเรียนในฐานะที่เป็นผู้นำของโรงเรียน มีดังนี้

- 1) มีความรู้และเข้าใจถึงสภาพความเป็นอยู่และสภาพแวดล้อมของชุมชน
- 2) เป็นผู้นำในการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน
- 3) นำสิ่งใหม่ ๆ ที่มีประโยชน์ มาใช้ในการพัฒนาชุมชน
- 4) จัดให้มีการประชุมร่วมกันระหว่างครูและผู้บริหาร
- 5) จัดบริการต่าง ๆ ให้แก่ชุมชน เช่น การใช้อาคารสถานที่ของโรงเรียน บุคลากร และ

อื่น ๆ

เมื่อโรงเรียนและชุมชน มีความสัมพันธ์อันดีซึ่งกันและกันต่างก็จะได้รับประโยชน์ร่วมกัน กล่าวคือ โรงเรียนได้รับการสนับสนุนทางการเงิน วัสดุสิ่งของ แรงงาน และแหล่งทรัพยากรชุมชนมาพัฒนาโรงเรียน ชุมชนก็จะอาศัยโรงเรียนเป็นแหล่งวิทยากร แหล่งถ่ายทอดศิลปวัฒนธรรม และศูนย์พัฒนาชุมชน