

บทที่ ๑

บทนำ



ภูมิหลังของการวิจัย

คนเป็นทรัพยากรที่สำคัญที่สุดของประเทศ การที่จะพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้า รวดเร็วเพียงใด ขึ้นอยู่กับการพัฒนาคุณภาพของคนเป็นสำคัญ การพัฒนาคุณภาพของคนนั้น คือการให้การศึกษาอบรม เพื่อให้ประชาชนพลเมืองมีความรู้ความสามารถในการประกอบ อาชีพ การดำรงตนอยู่ในสังคม ตลอดจนการทำคุณประโยชน์แก่สังคมและประเทศชาติ จึง เป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะต้องจัดให้มีการศึกษาอบรมแก่ประชาชนทุกระดับการศึกษา ไม่ว่าจะเป็น การศึกษาระดับปฐมวัย การศึกษาระดับประถมศึกษา การศึกษาระดับมัธยมศึกษา หรือ การศึกษาระดับอุดมศึกษา เพื่อสนองตอบความเจริญเติบโตและความต้องการของสังคม ใน บรรดาการศึกษาแต่ละระดับที่กล่าวมานี้ การศึกษาระดับประถมศึกษาซึ่งเป็นการศึกษาภาค มัธยมศึกษา ถือว่าเป็นการผูกพันที่รัฐพึงมีต่อสังคม เพราะเป็นการศึกษาขั้นพื้นฐานที่จัดให้คนส่วน ใหญ่ของประเทศ มุ่งที่จะให้เด็กเรียนมีความรู้ความสามารถขั้นพื้นฐาน สามารถคงสภาพการ อ่านออกเขียนได้ คิดคำนวณเป็น และสามารถประกอบอาชีพได้ตามสมควรแก่วัย รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย อันเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับ การศึกษาระบบนี้ไว้ว่า " การศึกษาอบรมภาคบังคับในสถานศึกษาของรัฐ จะต้องจัดโดยไม เก็บค่าเล่าเรียน " * ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันที่จะให้การศึกษาระดับประถมศึกษา ตกถึง ประชาชนชาวไทยโดยเสมอภาคกัน

* ฎหมายรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๒๑, ราชกิจจานุเบกษา ๕๕ (๒๒

การศึกษาในระดับประถมศึกษา^๑ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ ไททรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ จัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรก ภายในพระบรมมหาราชวัง เพื่อให้การศึกษาอบรมแก่บุตรหลาน พระบรมวงศานุวงศ์ และข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ เมื่อมีคณินิยมมากขึ้น จึงทรงพระราชปรารภว่า ควรจะได้จัดตั้งโรงเรียนให้แพร่หลายออกไป เพื่อให้เป็นประโยชน์แก่ประชาชนทั่วไปด้วย จึงโปรดให้ตั้งโรงเรียนหลวงสำหรับราษฎรขึ้น ที่วัดมหาธาตุยุพราชรังสฤษฎิ์ เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๓๗ ต่อมาได้ขยายออกไปตามพระอารามหลวงต่าง ๆ และไม่ช้าก็แพร่หลายออกไปในส่วนภูมิภาค^๒

การจัดการศึกษาได้แพร่หลายมากขึ้น ตามพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในชั้นแรกพระองค์ทรงเริ่มจัดตั้งขึ้นในวัง แล้วขยายไปตามพระอารามในเมืองหลวง และจัดตั้งขึ้นตามวัดต่าง ๆ ในหัวเมืองตามลำดับ มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา หรือการประชาบาลในระยะเวลาคืบมา ที่สำคัญ ๆ คือ

ความตกลงระหว่างกระทรวงธรรมการกับกระทรวงปกครองท้องถิ่น

๑. ในระหว่างปี พ.ศ. ๒๔๕๑ และ ปี พ.ศ. ๒๔๕๒ ได้มีการประชุมเทศบาลเกี่ยวกับจัดการศึกษา ที่ประชุมตกลงให้ ข้าหลวงเทศาภิบาล รับผิดชอบการจัดการศึกษาตามมณฑลต่าง ๆ โดยมี ข้าหลวงธรรมการ เป็นผู้จัดการศึกษาอยู่ในบังคับบัญชาของข้าหลวงเทศาภิบาลโดยตรง กระทรวงมหาดไทยจึง เข้ามา มีบทบาทในการจัดการศึกษาเบื้องต้นแก่ราษฎรตั้งแต่นั้นมา^๒

^๑ กระทรวงศึกษาธิการ, ประวัติกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๔๓๒ - ๒๕๐๗ (พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, ๒๕๐๗), หน้า ๕๑.

^๒ กรมการปกครอง, การศึกษาประชาบาล (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, ๒๕๑๔), หน้า ๒๒.

๒. ในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ กระทรวงธรรมการได้ทำการตกลงกับกระทรวงนครบาล
ในเรื่องการจัดการศึกษาเบื้องต้นของมณฑลกรุงเทพฯ ทำนองเดียวกันกับที่ทำกับกระทรวง-
มหาดไทย*

จากการประชุมตกลงระหว่างกระทรวงธรรมการกับกระทรวงปกครองท้องถิ่น คือ
กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงนครบาล มีผลให้การศึกษาระชาบาลในสมัยนั้นอยู่ในความ
รับผิดชอบของหน่วยงาน ๓ หน่วย คือกระทรวงมหาดไทย และกระทรวงนครบาล มีหน้าที่จัดการ
ศึกษาประชาบาล ชักนำเด็กเข้าเล่าเรียน จัดหาครูมาทำการสอน จัดหาเงินบำรุงโรงเรียน
สนับสนุนโรงเรียนที่ตั้งขึ้นแล้ว รับผิดชอบส่วนบุคคลขึ้นจดทะเบียน และจัดการให้มีที่เรียนเพียง
พอแก่จำนวนนักเรียน ส่วนกระทรวงธรรมการมีหน้าที่จัดวางหลักสูตร และระเบียบการต่างๆ
ตรวจตราให้การสอนของโรงเรียนเป็นไปโดยถูกต้องตามระเบียบ จัดหาเงินอุดหนุนโรงเรียน
และงานเกี่ยวกับการสอบไล่

การจัดการศึกษาประชาบาลก่อนสมัยการเปลี่ยนแปลงการปกครอง

๑. ในปี พ.ศ. ๒๕๒๔ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงตรา
พระราชบัญญัติประถมศึกษาขึ้น เริ่มบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๒๔ นับว่าเป็นครั้งแรก
ของประเทศไทยที่มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาของพลเมืองซึ่งมีสาระสำคัญว่า เด็กทุกคนไม่ว่า
หญิงหรือชาย ที่มีอายุ ๗ ขวบบริบูรณ์ ต้องเข้าเรียนอยู่ในโรงเรียนประถมศึกษาจนอายุ ๑๕ ปี
บริบูรณ์ การศึกษาในโรงเรียนประชาบาลเป็นการให้เปล่า ไม่ต้องเสียค่าเล่าเรียนและค่า
ธรรมเนียมอื่นใดเลย จัดตั้งสภาวัดศึกษาคอยตรวจตราให้เด็กได้เข้าเรียนในโรงเรียน

* กระทรวงศึกษาธิการ, ประวัติกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๔๓๕ - ๒๕๐๗,

ประถมศึกษาโดยทั่วถึง ทั้งได้กำหนดวิธีพิจารณาลงโทษบิดามารดาหรือผู้ปกครองเด็กที่ไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ นอกจากนั้นยังได้เก็บเงินชายฉกรรจ์ทุกคนที่มีอายุ ๑๘ ปี ถึง ๒๐ ปี ไม่ต่ำกว่าคนละ ๑ บาท หรือไม่เกิน ๓ บาทต่อปี ตามฐานะทางเศรษฐกิจของแต่ละท้องถิ่น เงินที่กำหนดให้เก็บเรียกว่า " เงินการศึกษาพลี " สำหรับอุดหนุนโรงเรียนประชาบาล โดยจ่ายเป็นเงินเดือนคราวบาง

พระราชบัญญัติประถมศึกษาฉบับนี้ หากยังกับไร้ทั่วพระราชอาณาจักรไม่ บังคับเฉพาะอำเภอและตำบลที่ปรากฏชื่อในบัญชีถอดท้ายพระราชบัญญัติเท่านั้น

๒. ในปี พ.ศ. ๒๔๗๓ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๗ โปรดให้เลิกเก็บเงินการศึกษาพลี และให้กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ จ่ายเงินอุดหนุนการศึกษาปีละ ๓ ล้านบาท^๒

โรงเรียนประชาบาลที่เปิดดำเนินการก่อนสมัยเปลี่ยนแปลงการปกครอง ส่วนใหญ่ เป็นโรงเรียนที่ประชาชนจัดตั้ง ท้องที่ใดเห็นความสำคัญของการศึกษา ก็รวบรวมกันแจ้งความแจ้งต่อนายอำเภอตั้งโรงเรียน นายอำเภอจะจัดตั้งคณะกรรมการการศึกษาขึ้นมาดำเนินการรับผิดชอบ และควบคุมการดำเนินงานของโรงเรียน ท้องถิ่นต้องรับผิดชอบทั้งค่านการปลูกสร้างอาคารเรียน การจ้างครู และค่าใช้จ่ายอื่นๆ

การจัดการศึกษาประชาบาลสมัยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง

๑. ใน พ.ศ. ๒๔๗๔ ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช ๒๔๗๔ ตั้งแต่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๔๗๔ มีสาระสำคัญบางประการได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม เช่น

^๑พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. ๒๔๖๔, ราชกิจจานุเบกษา ๓๔ : (๑๓ พฤศจิกายน ๒๔๖๔) . ๔๔๑.

^๒ กรมการปกครอง, การศึกษาประชาบาล, หน้า ๒๗.

เกณฑ์บังคับเข้าเรียนเริ่มเมื่ออายุเด็กเริ่มเข้าปีที่ ๕ พันเกณฑ์บังคับเมื่ออายุย่างเข้าปีที่ ๑๕ เป็นต้น ส่วนที่เพิ่มเติมขึ้น เช่น ทองถิ่นไคมีฐานะเป็นเทศบาล ก็ต้องโอนโรงเรียนให้เทศบาล แต่ที่สำคัญก็คือ กำหนดให้นายอำเภอจัดตั้งโรงเรียนประชาบาลทุกตำบล ให้เพียงพอแก่ความเป็นอยู่ของตำบลนั้น ๆ อันเป็นการแสดงออกถึงความมุ่งหมายที่จะให้มีโรงเรียนประชาบาลทุกตำบลในราชอาณาจักร เงินสำหรับใช้จ่ายและค่าจ้างโรงเรียน ให้ได้รับเงินหรือทรัพย์สินที่ประชาชนออกให้โดยสมัครใจ หรือโดยกฎหมาย หรือจากเงินช่วยเหลือการประถมศึกษาในงบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการ กับให้ยกเลิกเก็บเงินศึกษาพลีที่ค้างชำระไว้แต่เดิมนั้น

๒. ในปี พ.ศ. ๒๔๕๑ รัฐบาลได้ยกฐานะครูประชาบาลเป็นข้าราชการพลเรือน เกี่ยวกับเรื่องนี้ สมาน แสงมณี ได้กล่าวถึงเหตุผลของการยกฐานะไว้ว่า

" การศึกษาประชาบาลเป็นรากฐานการศึกษาชั้นอื่น และเป็นการศึกษาภาคบังคับ จำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนอย่างจริงจัง การที่จะปล่อยให้การศึกษาชั้นนี้เป็นไปอย่างขาดประสิทธิภาพ เนื่องจากการที่ใครคนไม่มี ความรู้ความสามารถมาทำการสอน เพราะรังเกียจในการเป็นลูกจ้างทางกาวหนามีนอนั้น เท่ากับวางรากฐานการศึกษาไม่ดี จะทำให้การศึกษาในชั้นต่อไปคลอนแคลนไปควย การศึกษาประชาบาลจึงกาวหนามชั้น มีครูที่มีวุฒิทางครูไปทำการสอน..."^๒

^๑ "พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. ๒๔๓๕, "พระราชกิจจานุเบกษา ๕๒ (๒๔ พฤศจิกายน ๒๔๓๕) : ๑๕๙๑.

^๒ สมาน แสงมณี, " การบริหารการศึกษาโรงเรียนทองถิ่น, " ศูนย์ศึกษา ๑๓ (มีนาคม ๒๕๐๘) : ๒๗ - ๓๙.

นับตั้งแต่ได้มีการยกฐานะครูประชาบาล ขึ้นเป็นข้าราชการ การศึกษาประชาบาลก็เป็นงานที่รัฐบาลมาจัดดำเนินการเองโดยตรง ซึ่งรัฐบาลในสมัยต่อมาเห็นว่าเป็นการไม่ถูกต้อง จึงได้กำหนดนโยบายเพื่อโอนการศึกษาประชาบาลให้ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นดำเนินการตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๐๒ คั้งนั้นในปี พ.ศ. ๒๕๐๔ จึงได้มีการโอนการศึกษาประชาบาลในเขตเทศบาลกรุงเทพและธนบุรี มาอยู่ในความรับผิดชอบของเทศบาล และใน พ.ศ. ๒๕๐๖ โอนการศึกษาประชาบาลในเทศบาลทั่วประเทศ กลับมาอยู่ในความรับผิดชอบของเทศบาล^๑

การศึกษาประชาบาลในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ในปี พ.ศ. ๒๕๐๔ รัฐบาลได้โอนการศึกษาประชาบาลในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด เขตสุขาภิบาล ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดรับไปดำเนินการทั้งหมด ยกเว้นโรงเรียนที่กระทรวงศึกษาธิการสงวนไว้เป็นโรงเรียนปรับปรุง ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย โดยให้กระทรวงมหาดไทยทำหน้าที่ควบคุมส่งเสริมงานคานบริหารหรือคานชุกรการ กระทรวงศึกษาธิการทำหน้าที่ควบคุมส่งเสริมงานคานวิชาการ^๒

การโอนการศึกษาประชาบาลทั่วประเทศไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีเสียงคัดค้านวิพากษ์วิจารณ์การโอนมากพอสมควร ทั้งก่อนโอนและหลังจากที่โอนกันจนเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ซึ่งต่างก็เป็นเหตุผลที่พอจะรับฟัง และประมวลได้คือ บัวย อึ้งภากรณ์ ให้ข้อคิดไว่ว่า

^๑ กรมการปกครอง, การศึกษาประชาบาล ครบรอบ ๕๐ ปี ๑ ตุลาคม ๒๕๑๔, (พระนคร : โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, ๒๕๑๔), หน้า ๓๔ - ๓๕.

^๒ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๕.

" การศึกษาชั้นต่าง ๆ นั้นควรแยกตามความสามารถของนักเรียน มิใช่แยกตามความสะดวกและอำนาจหน้าที่ ที่รัฐบาลอยากจะได้ นโยบายการศึกษาทุกชั้นตั้งแต่ประถมถึงอุดมศึกษา ต้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เราประกอบต่อพอโดยแยกใหญ่คนหนึ่งทำช่วงแรก อีกคนหนึ่งทำช่วงสอง และอีกคนทำช่วงสาม ทำไม่ได้แน่ เพราะไม่ใช่พายุเรือคนละที่ ฉะนั้นควรอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงเดียวกัน ทั้งประถม มัธยม และอุดม ในประเทศไทยรู้สึกว่ปัจจุบันจะพยายามแยกกันมากกว่า ผลเสียจะมากกว่าได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคพัฒนา "๑

และข้อคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิอีกท่านหนึ่ง ที่ควรจะนำมากล่าวเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา คือข้อคิดเห็นของ สุรัฐ ศิลปอนันต์ ซึ่งกล่าวว่า

" แนวคิดในการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาไปสู่ท้องถิ่นนั้นนับว่าเป็นความเคลื่อนไหวที่ถูกมอง ตามเหตุผลของหลักวิชา และการบริหารประเทศ แต่ผู้เขียนไม่เห็นควยที่จะให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้บริหารการศึกษาประชาบาล ควรพิจารณาอบให้กระทรวงศึกษาธิการ เป็นผู้รับผิดชอบการศึกษาระดับนี้

แต่ผู้เขียนไม่เห็นควย หากจะให้กระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้บริหารการศึกษาประชาบาลโดยตรง กระทรวงศึกษาธิการควรมีอำนาจหน้าที่ในการวางแผนนโยบายการศึกษาโดยส่วนรวม การส่งเสริมควบคุมมาตรฐานการศึกษา การดูแลค่าใช้จ่ายการศึกษาส่วนที่เป็นของรัฐ และมีหน้าที่ควบคุมและให้การศึกษโดยส่วนรวม ดำเนินไปตามนโยบายของประเทศ โดยปล่อยให้ท้องถิ่นมีหน่วยงานรับผิดชอบการบริหารงาน การจัดการ และการตัดสินใจ ตลอดถึงการพิจารณารายละเอียดการใช้จ่ายเป็นของตน "๒

๑ ป่วย อังภากรณ์, " คำบรรยายทางวิชาการ เรื่องการศึกษา, " พระนคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรกฎาคม - สิงหาคม ๒๕๐๘.

๒ สุรัฐ ศิลปอนันต์, " ระบบการบริหารการศึกษาประชาบาล, " มิตรกรรม ๑๕ (๓๑ ธันวาคม ๒๕๑๖), : ๕๕.

องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น อยู่ในความ
ดูแลปกครองของกองปกครองท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เมื่อโอน
การศึกษาประชาบาลมาให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการ กระทรวงมหาดไทย
ในฐานะผู้รับผิดชอบ ได้จัดตั้งกองการศึกษาประชาบาลขึ้นในกรมการปกครอง ทำหน้าที่
บริหารและจัดการศึกษาประชาบาล ในสังกัดการบริหารจังหวัด เพื่อให้การบริหาร
งานระดับจังหวัดเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ กระทรวงมหาดไทยได้แต่งตั้งเจ้าหน้าที่
บริหารงานตามลำดับชั้นดังนี้

๑. แต่งตั้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหาร
ส่วนจังหวัด
๒. แต่งตั้งปลัดจังหวัดให้ดำรงตำแหน่ง ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด
๓. ศึกษาธิการจังหวัด ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนการศึกษา ขององค์การบริหาร
ส่วนจังหวัด

ในปี พ.ศ. ๒๕๑๑ กระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการระดับอำเภอ
ให้ดำรงตำแหน่งในองค์การบริหารส่วนจังหวัด คือ^๒

๑. นายอำเภอทุกอำเภอ ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนอำเภอ ในอำเภอที่
ตนดำรงตำแหน่ง

^๑ คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๑๕๑๓/๒๕๐๘, " เรื่องแต่งตั้งข้าราชการ
ไปดำรงตำแหน่ง และปฏิบัติการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด, " (๒๒ พฤศจิกายน
๒๕๐๘).

^๒ คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๕๖๖/๒๕๑๑, " เรื่องการแต่งตั้งข้าราชการ
ไปดำรงตำแหน่งในองค์การบริหารส่วนจังหวัด, " (๑ สิงหาคม ๒๕๑๑).

๒. ศึกษาธิการอำเภอทุกอำเภอ ดำรงตำแหน่งหัวหน้าหมวดการศึกษา
อำเภอ ในอำเภอที่ตนดำรงตำแหน่ง

๓. เสมียนตราอำเภอทุกอำเภอ ดำรงตำแหน่ง หัวหน้าหมวดการคลัง
ในอำเภอที่ตนดำรงตำแหน่ง

ในปี พ.ศ. ๒๕๑๓ กระทรวงมหาดไทยได้ปรับปรุงงานใหม่ โดยออกคำสั่ง
ให้เจ้าหน้าที่กระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วน และหัวหน้าหมวด
การศึกษาพ้นจากตำแหน่ง ในเมื่อกระทรวงมหาดไทยได้แต่งตั้งหัวหน้าส่วนและหัวหน้า
หมวดการศึกษาขึ้นในท้องถิ่นใด^๑ และในปัจจุบันนี้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหัวหน้า
ส่วนการศึกษาทุกจังหวัด และมีหัวหน้าหมวดมาปฏิบัติงานครบทุกอำเภอทั่วประเทศ

การบริหารการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ในอำเภอนั้นถือว่า แต่ละ
อำเภอเป็นส่วนราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีนายอำเภอทำหน้าที่เป็น
หัวหน้าส่วนอำเภอ ในระดับอำเภอ นายอำเภอจึงดำรงตำแหน่ง ๒ ฐานะด้วยกัน
คือ ฐานะเป็นข้าราชการส่วนกลาง สังกัดกรมการปกครอง ทำหน้าที่ปกครองบังคับ
บัญชาบรรดาข้าราชการ และรับผิดชอบการบริหารราชการของอำเภอ^๒ และฐานะ
ที่เป็นข้าราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำหน้าที่ปกครองบังคับบัญชาบรรดา
ข้าราชการและรับผิดชอบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในอำเภอ^๓
ในส่วนที่เกี่ยวกับการศึกษาระดับประถมศึกษาแต่เดิม ก่อนโอนโรงเรียนประชาบาลไป

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^๑ คำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ ๔๕/๒๕๑๓ " เรื่องแต่งตั้งข้าราชการไปดำรง
ตำแหน่งในองค์การบริหารส่วนจังหวัด " ลงวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๑๓.

^๒ "ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๔, "ราชกิจจานุเบกษา ๔๘ (๒๘ กันยายน
๒๕๑๕), : ๕๐.

สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายอำเภอเป็นผู้จัดการศึกษาระดับอำเภอ ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้จัดตั้งและจัดการ โรงเรียนประชาบาล ตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา เมื่อโอนโรงเรียนประชาบาลไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว รัฐบาลก็ได้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประถมศึกษาบางประการ แต่ยังคงกำหนดให้นายอำเภอเป็นผู้จัดตั้งและจัดการ โรงเรียนประชาบาล ที่ได้โอนมาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดต่อไป ตำแหน่งนายอำเภอจึงมีความสำคัญต่อการดำเนินการและบริหารการศึกษาประชาบาล จึงเป็นที่น่าสนใจที่จะทำการวิจัยบทบาทของนายอำเภอในการบริหารการศึกษาประชาบาล เพื่อจะได้ออกผลเป็นแนวทางในการปรับปรุงระบบบริหารการศึกษาประชาบาลในอนาคต

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อศึกษาบทบาทหน้าที่ของนายอำเภอ ในการบริหารการศึกษาประชาบาล ในด้านการวางแผนงาน การวินิจฉัยสั่งการ การบริหารงานบุคคล การบริหารงานด้านวิชาการ การบริหารการเงิน ตลอดจนการติดตามและประเมินผล การปฏิบัติงานโดยเปรียบเทียบจากความคิดเห็นของนายอำเภอ ศึกษาธิการอำเภอ และหัวหน้าหมวดการศึกษา
๒. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่มีต่อการปฏิบัติงานของนายอำเภอ ในภาคใต้

ขอบเขตของการวิจัย

๑. การวิจัยเรื่องนี้เกี่ยวข้องกับเฉพาะบทบาทในการบริหารการศึกษาประชาบาล ในภาคใต้ของประเทศไทย
๒. คำว่า " บทบาทของนายอำเภอ " หมายถึงงานหลักที่นายอำเภอรับผิดชอบในการบริหารการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ในอำเภอที่ตนดำรงตำแหน่ง

ข้อจำกัดของการวิจัย

๑. การวิจัยเรื่อง " บทบาทของนายอำเภอในการบริหารการศึกษา
 ประชาบาลในภาคใต้ " เป็นการสำรวจและศึกษาความคิดเห็นของบุคคลที่เกี่ยวข้อง
 ๓ กลุ่ม คือนายอำเภอ ศึกษาธิการอำเภอ และหัวหน้าหมวดการศึกษาในอำเภอต่างๆ
 ในภาคใต้

๒. การวิจัยจำกัดอยู่แต่เพียงบทบาทของนายอำเภอ ๖ ประการ คือ
- ๒.๑ บทบาทเกี่ยวกับการวางแผนงาน
 - ๒.๒ บทบาทเกี่ยวกับการวินิจฉัยสั่งการ
 - ๒.๓ บทบาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล
 - ๒.๔ บทบาทเกี่ยวกับการบริหารงานวิชาการ
 - ๒.๕ บทบาทเกี่ยวกับการบริหารการเงิน
 - ๒.๖ บทบาทเกี่ยวกับการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน

นิยามที่ใช้ในการวิจัย

๑. นายอำเภอ หมายถึงข้าราชการส่วนภูมิภาคที่ทำหน้าที่หัวหน้าส่วนอำเภอ
 รับผิดชอบงานบริหารการศึกษาประชาบาล ภายในเขตอำเภอที่ตนดำรงตำแหน่งและ
 ทำหน้าที่เป็นผู้จัดการ โรงเรียนประชาบาลตามพระราชบัญญัติการศึกษา พ.ศ. ๒๔๗๔
 และได้แก้ไขเพิ่มเติม^๑

^๑ "พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. ๒๔๗๔ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราช
 ราชบัญญัติประถมศึกษา (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๐๘" ราชกิจจานุเบกษา ๔๓ (๑๖
 กันยายน ๒๕๐๘) : ๕.

๒. ศึกษาธิการอำเภอ หมายถึงข้าราชการส่วนภูมิภาค สังกัดสำนักงาน ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ รับผิดชอบงานด้านวิชาการ โรงเรียนประชาบาล สังกัด องค์การบริหารส่วนจังหวัด ในเขตอำเภอที่ตนดำรงตำแหน่ง

๓. หัวหน้าหมวดการศึกษา หมายถึงเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน การศึกษา ประชาบาลระดับอำเภอ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

๔. บทบาท หมายถึงหน้าที่ หรือเงื่อนไขที่ต้องการทำ และบรรดาสติษิตี ต่าง ๆ ที่ได้มาพร้อมตำแหน่ง

๕. ภาคใต้ หมายถึงจังหวัดต่าง ๆ ๑๔ จังหวัด คือ ชุมพร ระนอง สุราษฎร์ธานี กระบี่ พังงา นครศรีธรรมราช พัทลุง ตรัง ภูเก็ต สงขลา บัตตานี ยะลา สตูล และนราธิวาส

ประโยชน์ที่จะได้รับจากการวิจัย

๑. เพื่อทราบถึงบทบาทของนายอำเภอภาคใต้ เกี่ยวกับการบริหารงาน การศึกษาประชาบาล ในด้านการวางแผนงาน การวินิจฉัยสั่งการ การบริหารงาน บุคคล การบริการงานวิชาการ การบริหารการเงิน และการติดตามและประเมินผลการ ปฏิบัติงาน

๒. เพื่อทราบถึงอุปสรรคและปัญหาที่เกี่ยวกับการบริหารการศึกษาประชาบาล ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดของอำเภอต่าง ๆ

๓. เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุง การบริหารการศึกษาประชาบาล ในภาคใต้

วิธีดำเนินการวิจัย

๑. กลุ่มประชากร การวิจัยครั้งนี้ใช้ประชากรที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการ ศึกษาประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ในอำเภอต่าง ๆ ในภาคใต้จำนวน

๑๔ จังหวัด โดยแบ่งประชากรออกเป็น ๓ กลุ่ม คือ นายอำเภอ ศึกษาธิการอำเภอ และหัวหน้าหมวดการศึกษา ไซ้ประชากรทั้งหมดโดยไม่มี การสุ่มตัวอย่าง

๒. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ในการวิจัยไซ้แบบสอบถาม ๑ ชุด ซึ่งมี ลักษณะเป็นแบบสอบถามแบบตรวจสอบ (Checklist) แบบมาตราส่วนประมาณค่า (Rating Scale) ซึ่งสอบถามเกี่ยวกับการวางแผนการศึกษา การวินิจฉัยสั่งการ การบริหารงานบุคคล การบริการงานวิชาการ การบริหารการเงิน และการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน และแบบสอบถามปลายเปิด(open - ended)

๓. วิธีรวบรวมข้อมูล

๓.๑ คนควาจากเอกสาร หนังสือ บทความ บันทึก และรายงาน การวิจัย ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการศึกษาประชาบาล

๓.๒ รวบรวมข้อมูลจากแบบสอบถาม ที่ผู้วิจัยจัดส่งให้นายอำเภอ ศึกษาธิการอำเภอ และหัวหน้าหมวดการศึกษา โดยทาง ไปรษณีย์

๔. การวิเคราะห์ข้อมูล

๔.๑ วิเคราะห์ข้อมูลส่วนตัว ประชากร ๓ กลุ่ม โดยไซ้การอยละ

๔.๒ วิเคราะห์ข้อมูลจากความคิดเห็นของประชากรทั้ง ๓ กลุ่ม เกี่ยวกับการบริหารการศึกษาประชาบาลของนายอำเภอ ตาม ลักษณะข้อมูลแบบตารางวิเคราะห์ โดยไซ้วิธีการหาค่าเฉลี่ย (X̄) และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.)

ลำดับชั้นในการเสนอข้อมูล

การเสนอข้อมูลมีการจัดลำดับชั้นดังต่อไปนี้

บทที่ ๑ ประกอบด้วยภูมิหลังของการวิจัย วัตถุประสงค์ของการวิจัย ขอบเขตของการวิจัย นิยามของคำที่ใช้ในการวิจัย กลุ่มประชากร เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย การเก็บรวบรวมข้อมูล และลำดับขั้นในการเสนอข้อมูล

บทที่ ๒ เป็นเรื่องราวของเอกสารอ้างอิงและการวิจัย ซึ่งประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัดกับการจัดการศึกษา ความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหาร การบริหารการศึกษา ความหมายและหลักการของการวางแผนงาน การวินิจฉัยสั่งการ การบริหารงานบุคคล การบริหารงานวิชาการ การบริหารการเงิน การติดตามและ ประเมินผลการปฏิบัติงาน และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

บทที่ ๓ เสนอกระบวนการวิจัย ซึ่งประกอบด้วย ประชากร เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย การสร้างแบบสอบถาม การปรับปรุงแบบสอบถาม การเก็บรวบรวมข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ ๔ เสนอการวิเคราะห์ข้อมูล และผลการวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ ๕ สรุปผลการวิจัย อภิปราย และขอเสนอแนะ

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย