

บทที่ ๑

บทนำ



ความเป็นมาของปัญหา

การศึกษาในปัจจุบันได้แบ่งโรงเรียนออกเป็น ๒ ประเภทใหญ่ คือ โรงเรียนของรัฐบาล กับ โรงเรียนราษฎร์ การที่ได้ให้เอกชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา เพราะชุมชนขยายตัวอย่างรวดเร็วทำให้รัฐไม่สามารถจัดสถานการศึกษาให้กับประชาชนได้เพียงพอ เอกชนจึงเข้ามามีส่วนร่วมจัดการศึกษาทุกระดับทุกประเภท ตั้งแต่ระดับอนุบาลศึกษา ประถมศึกษา มัธยมศึกษา ทั้งสายสามัญและสายอาชีพ อาชีวศึกษา การศึกษาพิเศษและอุดมศึกษา ยกเว้นการฝึกหัดครู เป็นการสนองและเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เลือกสถานศึกษาตามความต้องการ ตามความเหมาะสมทั้งด้านเศรษฐกิจ การคมนาคม และตามความศรัทธาเชื่อถือ^๑ ถ้าจะเปรียบเทียบจำนวนนักเรียนโรงเรียนราษฎร์กับโรงเรียนรัฐบาลตามสถิติปีการศึกษา ๒๕๑๖ มีสถานศึกษาเอกชนรวมทั้งสิ้น ๔,๒๓๔ แห่ง ครู ๕๗,๐๗๑ คน และนักเรียน ๑,๓๕๐,๖๖๖ คน ปรากฏว่ามีนักเรียนในโรงเรียนราษฎร์ทั้งหมดประมาณหนึ่งในห้า กล่าวคือ เมื่อเปรียบเทียบกับนักเรียนในโรงเรียนรัฐบาล นักเรียนในโรงเรียนราษฎร์ระดับอนุบาลศึกษามีประมาณร้อยละ ๔๗ ระดับประถมศึกษาตอนต้นร้อยละ ๖ ระดับประถมศึกษาตอนปลายร้อยละ ๑๔ ระดับมัธยมศึกษาตอนต้นร้อยละ ๔๐ และระดับมัธยมศึกษาตอนปลายร้อยละ ๑๑^๒

ตามที่จริงเอกชนได้เข้ามามีส่วนช่วยในการจัดการศึกษาของชาติเป็นเวลานานแล้ว โดยมีชื่อเรียกว่า "โรงเรียนเซนต์คิกตี้" เปิดทำการสอนตามแบบอย่างโรงเรียนหลวงเป็นครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. ๒๓๕๑ การจัดการศึกษาของเอกชนที่เรียกว่า "โรงเรียนราษฎร์" ซึ่งต้องมีการขอ

^๑สมาคมผู้บริหารการศึกษาแห่งประเทศไทย, การปฏิรูปการศึกษา (กรุงเทพฯ : วัฒนาพานิช, ๒๕๑๔), หน้า ๑๗๕.

^๒เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๗๒.

อนุญาตจัดตั้งและรัฐเข้าไปควบคุมดูแล มีระเบียบแบบแผนที่แน่นอนนั้นเริ่มมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๔๔ และในปี พ.ศ. ๒๔๖๑ เริ่มมีกฎหมายคุ้มครองควบคุมโรงเรียนราษฎร์เป็นครั้งแรก^๑ ซึ่งได้รับการแก้ไขปรับปรุงให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ของประเทศตลอดมา พระราชบัญญัติที่ใช้ในการควบคุมและส่งเสริมโรงเรียนราษฎร์ในปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ. ๒๔๘๗ และพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๔

ชนิดของโรงเรียนราษฎร์ โรงเรียนราษฎร์ที่มีมาตั้งแต่เริ่มตั้งโรงเรียนจนปัจจุบันมีหลายลักษณะ เช่น

๑. โรงเรียนราษฎร์ของเอกชนและมูลนิธิของคนไทย
๒. โรงเรียนราษฎร์ของมิชชันนารีคณะต่าง ๆ
๓. โรงเรียนราษฎร์ของหน่วยราชการ
๔. โรงเรียนราษฎร์สอนภาษาจีน
๕. โรงเรียนราษฎร์สอนศาสนาอิสลาม เป็นต้น^๒

โรงเรียนราษฎร์ของหน่วยราชการนั้นมีอยู่หลายหน่วยงาน เช่น กระทรวงกลาโหม กระทรวงการคลัง และสำนักพระราชวัง แต่จะสังเกตเห็นว่าส่วนใหญ่เป็นโรงเรียนราษฎร์ที่ตั้งขึ้นโดยหน่วยราชการทหาร เป็นที่ทราบกันดีแล้วว่าที่ตั้งของหน่วยราชการทหารของประเทศไทยได้กระจายกันอยู่ตามส่วนต่าง ๆ ของประเทศตามความจำเป็นในการรักษาความมั่นคงของประเทศ สถานที่ตั้งหน่วยราชการทหารมักจะเป็นที่ทางไกลชุมชนใหญ่เพื่อสะดวกในการปกครอง บังคับบัญชา และรักษาความปลอดภัย ในหน่วยราชการทหารนั้นนอกจากจะมีกำลังทหารแล้วยังมีครอบครัวข้าราชการทหารและครอบครัวเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องร่วมพักอาศัยอยู่ด้วย ในครอบครัวเหล่านี้มีบุตรหลานซึ่งอยู่ในวัยศึกษาเล่าเรียนจำนวนไม่น้อย เด็กเหล่านี้จะเดินทางไปเรียนในโรงเรียนที่ตั้งอยู่ห่างไกลจากหน่วยที่ตั้งมาก ทำให้ไม่สะดวกในการศึกษาเล่าเรียน ยิ่งกว่านั้นในบางหน่วยที่ตั้ง

^๑ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๗๑.

^๒ กระทรวงศึกษาธิการ, ประวัติกระทรวงศึกษาธิการ ๒๔๓๔ - ๒๕๐๗ (พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, ๒๕๐๗), หน้า ๖๗๖ - ๖๘๒.

อยู่ไกลเกินไปจากโรงเรียนจนไม่สามารถจะเดินทางไปเรียนได้ ผู้บังคับบัญชาชั้นสูงได้ตระหนักถึงความจำเป็นและความเดือดร้อนของข้าราชการทหาร จึงได้อนุมัติให้หน่วยที่มีความจำเป็นและมีความสามารถที่จะสร้างโรงเรียนได้จัดสร้างโรงเรียนขึ้น เพื่อเป็นสถานที่เล่าเรียนของบุตรหลานของข้าราชการในหน่วยนั้นรวมทั้งบุตรหลานของประชาชนที่อยู่ในละแวกใกล้เคียงด้วย แต่เนื่องจากหน่วยทหารเป็นส่วนราชการที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับหน้าที่ในการจัดการศึกษาของชาติโดยตรง ดังนั้นโรงเรียนที่หน่วยราชการทหารจัดตั้งขึ้นมาจึงมีลักษณะและฐานะเช่นเดียวกับโรงเรียนราษฎร์ทั่วไป หน่วยราชการทหารในฐานะนิติบุคคลเป็นเจ้าของ จัดระเบียบอยู่ในความดูแลของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน มีสิทธิได้รับการสนับสนุนและการส่งเสริมจากกระทรวงศึกษาธิการ เช่นเดียวกับโรงเรียนราษฎร์อื่น

หน่วยราชการทหาร หรือ กระทรวงกลาโหม มีหน่วยรองทั้ง ๓ เหล่าทัพ คือ กองทัพบก กองทัพอากาศ และกองทัพเรือ ที่ได้จัดตั้งโรงเรียนราษฎร์ของหน่วยขึ้นสอนสายสามัญตามหลักสูตรกระทรวงศึกษาธิการ แต่ในการวิจัยครั้งนี้จะศึกษาเฉพาะโรงเรียนราษฎร์ของกองทัพบกเท่านั้น

โรงเรียนราษฎร์ที่หน่วยราชการทหารยกตั้งขึ้นปัจจุบันเรียกว่า "โรงเรียนกองทัพบกอุปถัมภ์" มีอยู่ทั้งหมด ๒๓ โรงเรียน มีส่วนในการจัดการศึกษาได้เป็นอย่างดีมาโดยตลอด ส่วนแตกต่างของโรงเรียนกองทัพบกอุปถัมภ์กับโรงเรียนราษฎร์อื่นอยู่ที่ โรงเรียนกองทัพบกอุปถัมภ์เป็นโรงเรียนราษฎร์ที่มีเจ้าของเป็นหน่วยราชการ (ทหารบก) ผู้จัดการทุกโรงเรียนเป็นข้าราชการทหารบก สภาพโรงเรียนในส่วนที่เป็นระเบียบข้อบังคับเป็นแบบกึ่งราชการกึ่งเอกชน บางอย่างต้องปฏิบัติตามระเบียบของหน่วยทหาร บางอย่างต้องปฏิบัติตามระเบียบของกระทรวงศึกษาธิการ ส่วนแตกต่างที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งคือ ครู และเจ้าหน้าที่ของโรงเรียน ประกอบด้วยบุคคล ๓ ประเภท คือ ประเภทที่ ๑ ครูเป็นข้าราชการทหารบกมาช่วยสอน ประเภทที่ ๒ ครูที่เป็นลูกจ้างประจำของกรมสวัสดิการทหารบก และประเภทที่ ๓ ครูที่มีฐานะเป็นลูกจ้างของโรงเรียนเช่นเดียวกับครูโรงเรียนราษฎร์อื่น

โรงเรียนกึ่งทัพบกอุปถัมภ์จัดตั้งและดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติโรงเรียน
ราษฎร การจัดตั้งอาจกระทำได้โดย

- ๑. ขอจัดตั้งขึ้นใหม่เป็นครั้งแรก
- ๒. หน่วยจัดตั้งโรงเรียนขึ้นก่อนแล้วขอเข้าอยู่ในความควบคุมและอุปถัมภ์ของกึ่งทัพบก^๖ วัตถุประสงค์ของโรงเรียนกึ่งทัพบกอุปถัมภ์
 - ๑. เพื่อส่งเคราะห์บุตรข้าราชการในกึ่งทัพบกให้มีสถานศึกษา
 - ๒. เพื่อให้บุตรข้าราชการในกึ่งทัพบกได้รับการศึกษาอบรมของคณะ ๔ แห่งการศึกษา ได้แก่ จริยศึกษา พลศึกษา พุทธิศึกษา และหัตถศึกษา ที่อยู่ในมาตรฐานสูงเหมาะสมกับกาลสมัย
 - ๓. เพื่อให้บุตรข้าราชการในกึ่งทัพบกซึ่งสำเร็จการศึกษาสามารถเข้าศึกษาต่อในสถาบันการศึกษาอื่น ๆ รวมทั้งสถาบันการศึกษาทางทหาร อาทิ โรงเรียนเตรียมทหาร โรงเรียนพยาบาลทหาร และโรงเรียนอาชีพะของทหาร ฯลฯ^๗

การกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการบริหารโรงเรียนกึ่งทัพบกอุปถัมภ์เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการอำนวยการสวัสดิภาพข้าราชการกึ่งทัพบก

| | |
|---|---------------|
| คณะกรรมการอำนวยการสวัสดิภาพข้าราชการกึ่งทัพบก | ประกอบด้วย |
| รองผู้บัญชาการทหารบก | เป็นประธาน |
| เจ้ากรมสรรพาวุธทหารบก | เป็นรองประธาน |
| เจ้ากรมกำลังพลทหารบก | เป็นกรรมการ |
| เจ้ากรมสวัสดิการทหารบก | เป็นกรรมการ |
| เจ้ากรมการขนส่งทหารบก | เป็นกรรมการ |
| เจ้ากรมการทหารสื่อสารทหารบก | เป็นกรรมการ |
| หัวหน้านายทหารพระธรรมนูญกรมสารบรรณทหารบก | เป็นกรรมการ |

^๖ กึ่งทัพบก, ระเบียบว่าด้วยกิจการโรงเรียนกึ่งทัพบกอุปถัมภ์ พ.ศ. ๒๕๑๖, หน้า ๓๐

^๗ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒.

เจ้าหน้าที่ดำเนินการกิจการโรงเรียนกองทัพบกอุปถัมภ์ ได้แก่

- ๑. ผู้บังคับบัญชาหน่วยที่จัดตั้งโรงเรียน
- ๒. คณะกรรมการบริหารโรงเรียนนั้น ๆ

กรมสวัสดิการทหารบกมีหน้าที่กำกับดูแลโรงเรียนกองทัพบกอุปถัมภ์ตามนโยบายของ กองทัพบกและของคณะกรรมการอำนวยการสวัสดิภาพข้าราชการกองทัพบก

ผู้บังคับบัญชาหน่วยที่จัดตั้งโรงเรียนมีหน้าที่ดังนี้

- ๑. ปกครองบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ประจำโรงเรียนทางระเบียบวินัยและการปฏิบัติงาน รวมทั้งการพิจารณา การบรรจุ เลื่อน ลด ปลด และย้ายเจ้าหน้าที่ดังกล่าว
- ๒. สอดส่องให้ความช่วยเหลือแก่โรงเรียนของหน่วยเพื่อให้เจริญก้าวหน้าและมั่นคงยิ่งขึ้น
- ๓. จัดเจ้าหน้าที่ของหน่วยให้ความช่วยเหลือแก่โรงเรียนตามความจำเป็น
- ๔. สอดส่องให้ความช่วยเหลือทางการศึกษาแก่บุตรข้าราชการกองทัพบกในหน่วยของตน

คณะกรรมการบริหารโรงเรียนกองทัพบกอุปถัมภ์ประกอบด้วย

- ๑. ผู้บังคับบัญชาหน่วยที่จัดตั้งโรงเรียน เป็นประธาน
- ๒. รองผู้บังคับบัญชาหน่วยที่จัดตั้งโรงเรียน เป็นรองประธาน
- ๓. หัวหน้าหน่วยชั้นตรงที่จำเป็น เป็นกรรมการ
- ๔. ผู้จัดการ เป็นกรรมการ
- ๕. ครูใหญ่ เป็นกรรมการ
- ๖. เจ้าหน้าที่ฝ่ายการเงิน เป็นกรรมการ
- ๗. เจ้าหน้าที่พัสดุ เป็นกรรมการ
- ๘. เจ้าหน้าที่ซึ่งประธานกรรมการแต่งตั้ง เป็นกรรมการและเลขานุการ

คณะกรรมการบริหารโรงเรียนมีหน้าที่ดำเนินการและกำกับดูแลโรงเรียนตามนโยบาย กองทัพบกและโครงการของคณะกรรมการอำนวยการสวัสดิภาพข้าราชการกองทัพบก และหน้าที่อื่น ๆ อีกดังนี้

- ๑. กำหนดโครงการดำเนินการกิจการโรงเรียนและอนุมัติงบประมาณประจำปี
- ๒. กำหนดค่าบิลที่ตั้งและรูปแบบของโรงเรียน รวมทั้งประเภทโรงเรียนตามพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์และชั้นเรียน



๓. กำกับดูแลและให้คำแนะนำแก่เจ้าหน้าที่ประจำโรงเรียน
๔. พิจารณาปรับปรุงส่งเสริมกิจการโรงเรียนและการศึกษาของบุตรข้าราชการกองทัพบก รวมทั้งการส่งเสริมสมรรถภาพของครูและวิธีการอบรมสั่งสอนให้ก้าวหน้าทันสมัยอยู่เสมอ
๕. พิจารณาจัดหาทุนเพิ่มเติมหรือเงินอื่น ๆ เพื่อขยายกิจการของโรงเรียน
๖. พิจารณาในเรื่องการจัดซื้อและจ้าง เมื่อวงเงินเกินอำนาจที่มอบให้ผู้จัดการโรงเรียน ดำเนินการได้โดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ ถ้าเห็นสมควรในการจัดซื้อหรือจ้าง โดยต้องกำหนดรายการ จำนวน วงเงิน และรูปแบบ หรือคุณลักษณะ เฉพาะของพัสดุนั้น ๆ

เจ้าหน้าที่ประจำโรงเรียน ได้แก่ ผู้จัดการ เจ้าหน้าที่การเงิน ครูใหญ่ ครูประจำชั้น ศึกษานิเทศก์ในพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ และเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ของโรงเรียน มีหน้าที่รับผิดชอบการปฏิบัติงานตามหน้าที่ของตน

การจัดตั้งโรงเรียนได้ถือหลักดังนี้

๑. เมื่อหน่วยใดเห็นว่าบุตรข้าราชการในหน่วยของตนไม่ได้รับความสะดวกในด้านการศึกษาตามสมควร และถ้าจัดตั้งโรงเรียนขึ้นแล้วจะมีนักเรียนบุตรข้าราชการกองทัพบก และบุตรประชาชนภายนอกตั้งแต่ ๕๐ คน ขึ้นไป เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าจะมีรายได้จากกิจการของโรงเรียนคุ้มค่าใช้จ่ายก็ให้รายงานตอกองทัพบกผ่านกรมสวัสดิการทหารบก เพื่อพิจารณา พร้อมด้วยรายละเอียดประกอบ คือ
 - ๑.๑ เหตุผลที่ขอจัดตั้ง
 - ๑.๒ จำนวนนักเรียน ชั้นเรียน
 - ๑.๓ สถานที่ เงิน อุปกรณ์
 - ๑.๔ ความต้องการให้กองทัพบกสนับสนุน
 - ๑.๕ การคมนาคมและสภาพการศึกษาของสถานที่ศึกษาในตำบลใกล้เคียงของหน่วย

เมื่อได้รับความเห็นชอบจากกองทัพบกแล้ว หน่วยจึงยื่นเรื่องราวขออนุญาตจากกระทรวงศึกษาธิการหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี เมื่อได้รับอนุญาตแล้วหน่วยจึงจะจัดตั้งโรงเรียนได้ การทำเรื่องราวขออนุญาตจัดตั้งโรงเรียนดังกล่าว การแสดงเป็นเจ้าของตามพระราชบัญญัติ

โรงเรียนราษฎร์ ผู้บังคับบัญชาหน่วยที่จัดตั้งโรงเรียนนั้นเป็นผู้ลงชื่อแทนกองทัพบก

เมื่อหน่วยใดได้รับอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียนแล้ว ผู้บังคับบัญชาหน่วยที่จัดตั้งโรงเรียนเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารโรงเรียนและเจ้าหน้าที่ประจำโรงเรียน สำหรับการแต่งตั้งข้าราชการประจำให้ทำหน้าที่ผู้จัดการหรือทำงานช่วยเหลือโรงเรียนนั้น ให้มีเพียงเท่าที่จำเป็นและให้ถือว่าเป็นการปฏิบัติราชการส่วนหนึ่งของผู้นั้น

จากการพิจารณาจุดมุ่งหมายหลักในการจัดตั้งโรงเรียนกองทัพบกอุปถัมภ์จะเห็นว่า เพื่อสงเคราะห์บุตรข้าราชการในกองทัพบกให้มีสถานที่ศึกษาและได้รับการศึกษาอบรมที่อยู่ในมาตรฐานที่เหมาะสม เป็นการบริการและบำรุงขวัญข้าราชการในกองทัพบกซึ่งอยู่ในค่ายหรือกรมกองทหารที่ไม่สะดวกที่จะส่งบุตรหลานไปศึกษาในโรงเรียนอื่นที่อยู่ห่างไกลได้ อย่างไรก็ตามจากจุดมุ่งหมายเหล่านี้ถ้ามาศึกษาสภาพที่เป็นอยู่จริงพบว่ายังมีโรงเรียนกองทัพบกอุปถัมภ์หลายแห่งไม่ได้รับความนิยมนอกจากข้าราชการกองทัพบก คือปรากฏว่ามีข้าราชการกองทัพบกจำนวนไม่น้อยที่ส่งบุตรหลานไปเรียนโรงเรียนอื่นภายนอก แทนที่จะเรียนในโรงเรียนกองทัพบกอุปถัมภ์ตามจุดมุ่งหมายของหน่วยดังกล่าว และหน่วยเองบางหน่วยถึงกับมีการจัดยานพาหนะรับส่งบุตรข้าราชการกองทัพบกในกรมกองซึ่งไปเรียนโรงเรียนอื่นนอกหน่วยทั้ง ๆ ที่โรงเรียนกองทัพบกอุปถัมภ์ในหน่วยก็มีอยู่แล้ว อันนี้มีผลเสียทำให้เกิดเป็นปัญหา สิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย เวลา กำลังคนเจ้าหน้าที่ควบคุมรถรับส่งโดยใช่เหตุ การที่บุตรหลานข้าราชการกองทัพบกไปเรียนโรงเรียนอื่นนอกหน่วย ถ้าหากไปเรียนกับโรงเรียนรัฐบาลก็ไม่เป็นไร แต่เท่าที่เป็นอยู่มีจำนวนไม่น้อยที่ไปเรียนกับโรงเรียนราษฎร์ จึงได้ตั้งข้อสังเกตในกรณีนี้ว่า การจัดการศึกษาในโรงเรียนกองทัพบกอุปถัมภ์บางแห่งอาจจะมีส่วนบกพร่องอยู่บ้าง

ฟิสค์ (Fisk) ได้สรุปงานบริหารการศึกษาไว้ว่ามีอยู่ ๔ ประเภท คือ

- ๑. งานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับประชาชนทั่วไปหรือชุมชนที่โรงเรียนตั้งอยู่
- ๒. งานวิชาการต่าง ๆ ของโรงเรียน
- ๓. งานบุคคลที่เกี่ยวข้องกับครูหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ของโรงเรียน

๔. งานธุรการ การเงิน อาคาร สถานที่ วัสดุ ครุภัณฑ์ ฯลฯ

ดังนั้นถ้าจะพิจารณาโรงเรียนกองทัพบกอุปถัมภ์ในงานบริหารการศึกษาตามแนวของพิสค์ ก็เห็นว่าข้อบกพร่องของโรงเรียนกองทัพบกอุปถัมภ์อาจจะเกิดจากข้อใดข้อหนึ่งใน ๔ ข้อ หรือ บกพร่องในหลาย ๆ ข้อ อย่างไรก็ดีตามสิ่งที่น่าสนใจมากที่สุดก็คือ งานบริหารบุคลากร ทั้งนี้ เพราะงานทุกด้านในโรงเรียนต้องใช้คน และการเรียนการสอนจะได้ผลดีหรือล้มเหลวย่อมขึ้นอยู่กับคนคือครูผู้สอน ว่ามีความรู้ความสามารถหรือไม่ แต่การจะได้ครูดี มีความรู้ ความสามารถ นั้นโรงเรียนจะต้องมีระบบบริหารบุคคลที่ดี เริ่มตั้งแต่การให้ได้มาซึ่งบุคลากร การบำรุงรักษา บุคลากร การพัฒนาบุคลากร และการให้บุคลากรพ้นจากงานเหมาะสมและเป็นธรรม ในเรื่อง การบริหารบุคลากรนี้ วิทยุใหญ่ สาทร ได้เห็นว่า วงการบริหารทั้งในวงการบริหารกิจ วงการ ราชการทั่วไป และวงการศึกษา ถือว่าการบริหารงานบุคคลเป็นหัวใจของการบริหาร เพราะ ความสำเร็จของงานขึ้นอยู่กับคน บรรดาสิ่งก่อสร้าง อาคารสถานที่ วัสดุครุภัณฑ์และการเงิน แม้จะมีบริบูรณ์สักเพียงใดจะ ไม่มีความหมายเลยถ้าคนที่จะใช้สิ่งเหล่านี้ไม่มีความสามารถเพียงพอ ที่จะใช้ หรือขาดขวัญ ซากกำลังใจ ที่จะร่วมมือกันปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายด้วยกัน ผู้บริหาร ที่ดีคือผู้ที่มีความรู้ความสามารถสูงในการบริหารงานบุคคล สามารถทำให้บุคคลหรือพนักงาน เจ้าหน้าที่ของตนทุกคนร่วมมือกันปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ^{๑๐}

การบริหารเกี่ยวกับบุคลากรของโรงเรียนราษฎร์แตกต่างไปจากโรงเรียนรัฐบาลซึ่งมีคณะ ครูเป็นข้าราชการประจำ มีความรู้สึกมั่นคงในอาชีพ ส่วนครูโรงเรียนราษฎร์มีฐานะเป็นลูกจ้าง ความผูกพันระหว่างโรงเรียนกับครูเป็นไปอย่างหลวม ๆ ครูขาดความรู้สึกมั่นคงในอาชีพ ขาด ความจงรักภักดีต่อโรงเรียน จึงเห็นได้ชัดว่าโรงเรียนราษฎร์ต่าง ๆ ต้องประสบปัญหาการเข้า-

^{๑๐} วิทยุใหญ่ สาทร, การบริหารงานบุคคล (กรุงเทพฯ : วัฒนาพานิช, ๒๕๑๗),

ออก (Turn over rate) ของครูมีอัตราค่อนข้างสูง^{๑๑} ครูส่วนใหญ่อาศัยโรงเรียนเป็นสถานที่พักพิงชั่วคราว เมื่อพบช่องทางที่ดีกว่าก็จะลาออกไป บางที่เกือบจะเรียกได้ว่าเป็นการละทิ้งหน้าที่ ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่การเรียนการสอนของโรงเรียนเป็นอย่างมาก บางโรงเรียนก็จะมีแต่ครูที่มีวุฒิค่าหรือไม่มีวุฒิทางครูเลยซึ่งไม่มีช่องทางจะเปลี่ยนงานใหม่เท่านั้นที่อยู่กับโรงเรียนได้นาน ส่วนครูที่มีวุฒิสองที่ทางโรงเรียนหาได้ก็อยู่ด้วยไม่นาน ปัญหาดังกล่าวนี้โรงเรียนกองทัพบกอุปถัมภ์ก็เผชิญอยู่เหมือนกัน และยิ่งเป็นปัญหามากที่ว่าบุคลากรของโรงเรียนกองทัพบกอุปถัมภ์มีบุคคล ๓ ประเภท คือ ประเภทที่ ๑ ครูที่เป็นข้าราชการทหารบกมาช่วยสอน ประเภทที่ ๒ ครูที่เป็นลูกจ้างประจำของกรมสวัสดิการทหารบก มีสิทธิและสวัสดิการคล้ายกับประเภทที่ ๑ ส่วนประเภทที่ ๓ ครูมีฐานะเป็นลูกจ้างของโรงเรียนเช่นเดียวกับครูโรงเรียนราษฎรอื่น ๆ ครูประเภทนี้ความมั่นคง ความก้าวหน้าในอาชีพสุจริตประเภทที่ ๑ และประเภทที่ ๒ ไม่ได้ เพราะไม่มีสิ่งใดประกันว่าจะได้รับการบอกเลิกจ้างเมื่อใด แม้ว่าจะมีโอกาสได้รับเงินเดือนเพิ่มขึ้นในแต่ละปี แต่ก็มีตำแหน่งครูที่มีเงินเดือนสูงจำกัด

การที่มีบุคลากรหลายประเภททำให้โรงเรียนกองทัพบกอุปถัมภ์มีปัญหาซับซ้อนแตกต่างกันไป จากโรงเรียนราษฎรธรรมดา ครูส่วนหนึ่งรวมทั้งผู้จัดการโรงเรียนต้องมีบทบาทสองอย่างในเวลาเดียวกัน คือมีทั้งบทบาทเป็นนายทหารและบทบาทเป็นครู ทำให้เกิดปัญหาขึ้นดังนี้

ประการที่ ๑ เนื่องจากผู้จัดการมีบทบาททั้งเป็นนายทหารและบทบาทเป็นผู้บังคับบัญชาครู บทบาทของอาชีพทั้งสองนี้จะมีสิ่งขัดกันอยู่ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่งได้เต็มที่ ผู้จัดการจะใช้บทบาทนายทหารมาบริหารโรงเรียนก็ไม่ได้ เพราะครูของโรงเรียนส่วนหนึ่งและนักเรียนไม่ใช่ทหาร จะให้มีวินัยและปฏิบัติตามตามระเบียบอย่างเคร่งครัดก็ไม่ได้ เพราะไม่ได้รับการฝึกอบรมมาเพื่อเป็นทหาร

^{๑๑}พา ไชยเดช, " ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารโรงเรียนราษฎรกับครูโรงเรียนราษฎร " วิทยานพนธ์ปริณิญามหาบัณฑิต แผนกวิชาบริหารการศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๔, หน้า ๘.

ประการที่ ๒ เกี่ยวกับสิทธิของครูทั้งสองฝ่ายไม่เท่าเทียมกัน ครูที่เป็นข้าราชการทหาร และลูกจ้างประจำของหน่วยจะได้รับสิทธิต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ ครูที่เป็นพลเรือนมีฐานะเป็น ลูกจ้างของโรงเรียนจะไม่ได้รับสิทธิอย่างเดียวกันทั้งหมด ทำให้เกิดการเข้าใจผิดว่าผู้บริหาร โรงเรียนลำเอียงให้สิทธิเฉพาะครูที่เป็นข้าราชการทหารและลูกจ้างประจำของหน่วยทหารเท่านั้น อาจมีผลทำให้เกิดการแตกแยกกันได้ เป็นการยากในการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายโดยเกิด ความพอใจทั้งสองฝ่ายได้

จากปัญหาต่าง ๆ ที่ได้อธิบายมาทั้งหมดน่าจะมีส่วนทำให้การดำเนินงานของโรงเรียน กองทัพบกอุปถัมภ์หลายแห่งขาดประสิทธิภาพ ทำให้ข้าราชการทหารผู้ปกครองนักเรียนไม่เชื่อถือ ศรัทธาในโรงเรียนกองทัพบกอุปถัมภ์ ดังนั้นจึงน่าที่จะได้มีการศึกษาถึงระบบโครงสร้างการบริหาร งานบุคลากรและงานบริหารงานบุคคลโดยละเอียด เกี่ยวกับทฤษฎีและหลักปฏิบัติต่าง ๆ ที่ผู้บริหาร โรงเรียนกองทัพบกอุปถัมภ์ได้ปฏิบัติ ตลอดจนการศึกษาวิจัยถึงปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น เพื่อจะได้นำ ข้อมูลมาประกอบในการพิจารณาปรับปรุงระบบบริหารบุคคลของโรงเรียนกองทัพบกอุปถัมภ์ให้ดียิ่งขึ้น ทั้งนี้โดยเชื่อว่าระบบบริหารงานบุคคลที่ดีน่าจะช่วยแก้ปัญหาที่สำคัญต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้วได้

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- ๑. เพื่อศึกษาโครงสร้างของระบบบริหารบุคลากรในโรงเรียนกองทัพบกอุปถัมภ์
- ๒. เพื่อศึกษางานบริหารบุคลากรในโรงเรียนกองทัพบกอุปถัมภ์
- ๓. เพื่อทราบปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างของระบบบริหารบุคลากรและงานบริหารบุคลากร ในโรงเรียนกองทัพบกอุปถัมภ์

ประโยชน์ที่จะได้รับจากการวิจัย

ผลการวิจัยเรื่องนี้จะ เป็นประโยชน์โดยตรงต่อผู้บริหารการศึกษาและผู้ที่เกี่ยวข้องใน โรงเรียนกองทัพบกอุปถัมภ์ ได้มีความรู้ความเข้าใจโครงสร้างของระบบบริหารบุคลากร งาน และปัญหาการบริหารบุคลากรในปัจจุบันอันจะเป็นแนวทางในการปรับปรุงการบริหารบุคลากรใน โรงเรียนกองทัพบกอุปถัมภ์ให้ดีขึ้นต่อไป



นอกจากนั้นผลการวิจัยนี้จะมีประโยชน์ในดานวิชาการสำหรับผู้สนใจเกี่ยวกับการจัดการศึกษานอกเครื่องระหวางศึกษาธิการด้วย

ขอบเขตของการวิจัย

๑. การวิจัยเรื่องนี้เกี่ยวข้องกับงานบุคลากรของโรงเรียนกองทัพบกอุปถัมภ์ในภาคกลางเท่านั้น
๒. การวิจัยนี้มุ่งศึกษาถึงงานบริหารบุคลากรของโรงเรียนกองทัพบกอุปถัมภ์ในงานหลัก ๔ ประเภทใหญ่ ๆ คือ การให้โตมาซึ่งบุคลากร การบำรุงรักษาบุคลากร การพัฒนาบุคลากร และการให้บุคลากรพ้นจากงาน
๓. บุคลากร ในกรวิจัยครั้งนี้มีขอบเขตเฉพาะครูที่ปฏิบัติงานตั้งแต่ ๑ ปี ขึ้นไป ส่วนเจ้าหน้าที่อื่นซึ่งไม่ได้ทำหน้าที่ครูจะไม่กล่าวถึง ทั้งนี้เพราะโรงเรียนกองทัพบกอุปถัมภ์ส่วนใหญ่ใช้ครูทำหน้าที่คานธุรการและงานอื่นด้วย

ข้อจำกัดของการวิจัย

การวิจัยเรื่องนี้อาจเกิดความคลาดเคลื่อนได้ เนื่องจาก

๑. ยังมีบุคลากรอีกกลุ่มหนึ่ง เช่น บรรณารักษ์ เจ้าหน้าที่การเงิน คณงานการโรงเรียน ซึ่งความคิดเห็นของเขาน่าจะมีอิทธิพลต่อการบริหารงานบุคลากรได้เหมือนกัน แต่ในที่นี้จะไม่ได้ศึกษาเพราะมีหลายโรงเรียนที่ไม่มีเจ้าหน้าที่ประเภทนี้
๒. กลุ่มตัวอย่างอาจตอบไม่จริงใจโดยค่านึงถึงส่วนใดส่วนเสียหรือต้องการปกปิดความลับบางอย่าง ทำให้ผลการประเมินค่าอาจผิดพลาดไปจากความจริงได้

คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย

คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้อาจมีความหมายแตกต่างไปจากที่ใช้อยู่โดยทั่วไป จึงขอให้ความหมายของคำบางคำที่ใช้ในการวิจัยดังต่อไปนี้

ภาคกลาง หมายถึงจังหวัดต่าง ๆ ที่ตั้งอยู่ในภาคกลางของประเทศไทยตามหลักภูมิศาสตร์

งานบริหารบุคลากร หมายถึงงานหลัก ๔ ประเภทคือ

- ๑. การให้ค่าจ้างบุคลากร
- ๒. การบำรุงรักษาบุคลากร
- ๓. การพัฒนาบุคลากร
- ๔. การให้บุคลากรพ้นจากงาน

โรงเรียนกองทัพบกอุปถัมภ์ หมายถึงโรงเรียนที่หน่วยต่าง ๆ ของกองทัพบกจัดตั้งขึ้น โดยหน่วยที่จัดตั้งขอเช่าอยู่ในความควบคุมและอุปถัมภ์ของกองทัพบก และดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์

ผู้บริหาร หมายถึงบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารโรงเรียนกองทัพบกอุปถัมภ์ และปฏิบัติงานมาแล้วอย่างน้อย ๑ ปี แยกเป็น

- ๑. ผู้จัดการ
- ๒. ครูใหญ่
- ๓. ผู้ช่วยครูใหญ่

ครู หมายถึง เฉพาะครูที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงในการสอน และทำงานมาแล้ว ไม่น้อยกว่า ๑ ปี

วุฒิทางครู สำหรับผู้บริหารและครูในโรงเรียนแยกเป็น

- ๑. วุฒิต่ำกว่าปริญญาตรี ได้แก่ วุฒิ อนุ ค., อ.กศ., ป.ม., พ.ม., ป.กศ., พ.กศ., เป็นต้น
- ๒. วุฒิปริญญาตรี ได้แก่ วุฒิ ค.บ., ก.ศบ., ศศ.บ. และวุฒิอื่นที่เทียบเท่าปริญญาตรี
- ๓. วุฒิตั้งสูงกว่าปริญญาตรี ได้แก่ วุฒิ ค.ม., ก.ศม., หรือวุฒิอื่น ๆ ที่เทียบสูงกว่าปริญญาตรี

วุฒิอื่น ๆ ที่ไม่ใช่วุฒิกู เช่น น.บ., วท.บ.(ทบ.), สส.บ. เป็นต้น

วิธีดำเนินการวิจัย

- ๑. กลุ่มประชากร ประกอบด้วยโรงเรียนกองทัพบกอุปถัมภ์ในภาคกลาง โดยแยกเป็น

๒ กลุ่มใหญ่ ๆ คือ

๑.๑ กลุ่มผู้บริหาร ประกอบด้วย ผู้จัดการ ครูใหญ่ และผู้ช่วยครูใหญ่ ทุกคนที่ปฏิบัติงานในหน้าที่บริหารมาแล้วอย่างน้อย ๑ ปี

๑.๒ กลุ่มครูเลือกสุ่มตัวอย่างแบบง่าย (Simple random sampling) จำนวนร้อยละ ๕๐ ของครูในโรงเรียนที่ปฏิบัติงานในโรงเรียนนั้น ๆ มาแล้วอย่างน้อย ๑ ปี

๒. วิธีการวิจัย การวิจัยเรื่องนี้ใช้วิธีการแบบการศึกษาภาคสนาม (Field study) โดยใช้เครื่องมือและเทคนิคการสังเกต การสัมภาษณ์ และแบบสอบถามในการรวบรวมข้อมูล

๓. การวิเคราะห์ข้อมูลและวิธีสถิติ ใช้ตารางวิเคราะห์ร้อยละ และมีขนิมเลขคณิต (Arithmetic mean)

ลำดับขั้นการเสนอข้อมูล

บทที่ ๑ กล่าวถึงความเป็นมาของปัญหา วัตถุประสงค์ของการวิจัย ประโยชน์ที่จะได้รับจากการวิจัย ขอบเขตของการวิจัย ข้อจำกัดของการวิจัย ค่าจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย และวิธีดำเนินการวิจัย

บทที่ ๒ จะกล่าวถึงเอกสารและงานวิจัยอื่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารบุคลากรในโรงเรียน คำน การให้ค่ามาซึ่งบุคลากร การบำรุงรักษาบุคลากร การพัฒนาบุคลากร และการให้บุคลากรพ้นจากงาน

บทที่ ๓ กล่าวถึงวิธีดำเนินการวิจัย ซึ่งประกอบด้วย ประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย ลักษณะเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย การสร้างและการทดสอบแบบสอบถาม การจัดทำแบบสอบถามจริง วิธีรวบรวมข้อมูล การเสนอข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ ๔ เสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ ๕ สรุปผลการวิจัยตลอดจนข้อเสนอแนะ

ส่วนรายละเอียดของแบบสอบถามและอื่น ๆ จะเสนอไว้ในภาคผนวก